

改善舊建築物的無障礙通道

2012年5月15日

立法會福利事務委員會

改善殘疾人士無障礙通道及設施小組委員會會議

~~ 平等機會委員會的意見書 ~~

目的

本文件旨在就改善 1997 年前建成的建築物(1997 年前的建築物)的無障礙通道，提交平等機會委員會(平機會)的意見。

背景

2. 平機會在 2012 年 2 月提交立法會福利事務委員會改善殘疾人士無障礙通道及設施小組委員會的文件中指出，根據現行法例和政策，1997 年前的建築物無需自發地設置無障礙設施。而透過向平機會提出殘疾歧視投訴的方式來處理關於無障礙通道的廣泛問題，未必是個有效的方法。因為此類以投訴為本的方式，每次只能處理一項個別問題，單靠執行《殘疾歧視條例》並不能全面和廣泛地改善 1997 年前的建築物的通道問題。

3. 在上述文件中，我們建議政府應考慮立法，規定所有 1997 年前的建築物逐步設置無障礙設施和採納通用設計的概念。

現時的情況和問題

4. 根據本地情況和平機會處理《殘疾歧視條例》中處所通道方面投訴的經驗，以下是一些妨礙改善 1997 年前的建築物通道的主要問題。

現時建築物法例和規例的局限性

5. 根據現時的《建築物條例》，建築事務監督只會在建築物變得危險、可能變得危險或有欠妥之處時，才可以指令建築物擁有人進行維修或糾正工程。《建築物條例》並無授權建築事務監督指示建築物擁有人進行定期檢查和作出所需的預防性質的維修工程。同樣，建築事務監督亦無權要求建築物擁有人對其建築物(特別是 1997 年前的建築物)的通道，進行改善工程。

技術困難和不合情理的困難

6. 據了解，本地 1997 年前的建築物是符合當時的建築物法例和規例，而當中有一些建築物是建於複雜的地勢及/或有限的土地上。在這些情況下，由於地理位置本身的限制及技術困難，糾正一些 1997 年前的建築物通道障礙的問題未必可行。事實上，《殘疾歧視條例》第 25(2)條訂明，如任何處所的設計或建造方式，令任何殘疾的人士不能進入；而將該等處所改動以使其可讓殘疾的人士進入，會做成不合情理的困難，便屬例外情況。

資源障礙

7. 除了技術困難外，很多人都明白，要改善舊建築物可能涉及相當多的費用。假如沒有被投訴，一些建築物擁有人，特別是小業主及/或依靠微薄積蓄來維生的年長業主或住客，是難以負擔或不願意支付費用去糾正通道障礙的問題或改善建築物的通道。財政方面的考慮是建築物擁有人會否主動糾正 1997 年前的建築物通道障礙問題或改善通道情況的主要障礙。

建議

8. 明顯地，依賴市區重建及自願性去改善 1997 年前的建築物的通道將會涉及不明確和不合理地長時間。基於這個考慮，我們有以下建議。

修訂現行建築物法例及規例

9. 為確保香港的老化建築物能夠得到妥善的維修及保障公眾安全，政府已就實施「強制驗樓計劃」提出有關法例的修訂。

10. 「強制驗樓計劃」涵蓋樓齡 30 年或以上的私人樓宇，但樓高不超過 3 層的住宅樓宇除外。每年，建築事務監督會挑選約 2,000 棟私人樓宇，要求相關的建築物擁有人就大廈的公用部份、外牆及外伸建築構件進行檢查及維修工程。在第一次檢查後，該建築物擁有人需要每十年進行大廈檢查一次。

11. 根據「強制驗樓計劃」的模式和經驗，政府應考慮對《建築物條例》作出類似的法例修訂，強制 1997 年前建築物的擁有人承擔責任，檢查其建築物的無障礙程度和改善其物業的通道，並在財政上支持相關改善工程。

「行動計劃」

12. 在澳洲，澳洲人權委員會鼓勵那些沒有進行新工程或翻新工程的現有建築物的擁有人就修葺建築物通道障礙工程制訂行動計劃。建築物擁有人可以申請豁免制訂行動計劃期間和其後推行該行動計劃的時間。

13. 此外，澳洲的《Disability Discrimination Act 1992》(DDA)第 61 條容許制訂可提交澳洲人權委員會登記的行動計劃。DDA 賦予澳洲人權委員會權力，就把某些作為訂為違法的任何 DDA 條文，給予暫時的豁免，所給予的豁免最高長達 5 年，更可以在合理的情況下給予進一步的豁免。澳洲人權委員會已就考慮暫時豁免制訂了程序，當中包括在澳洲人權委員會作出決定前，讓所有利益相關者就任何申請提出意見。

14. 為了鼓勵本地建築物擁有人主動解決其建築物的通道障礙問題，政府可以考慮在本港推行類似的行動計劃方案(該方案)。

15. 在建議方案的首階段，建築物擁有人需要進行巡查或作可行性研究(在有需要時可向合資格的建築物擁有人提供財政援助)。假如巡查建築物後證實在技術上不可行，或是作出改善的負擔會對建築物擁有人帶來不合情理的困難，有關的建築物擁有人便可以申請《殘疾歧視條例》之下的永久豁免。否則，建築物擁有人可以制定行動計劃，以解決在其建築物內已識別出的通道障礙問題。

16. 政府應考慮成立一個由屋宇署、相關專業團體及主要持份者組成的小組(該小組)，以推行建議方案。在這個方案之下，建築物擁有人可以為制定及推行行動計劃的時間申請暫時豁免，免受《殘疾歧視條例》相關條文的規管。該小組將負責審閱行動計劃及暫時豁免申請。為了配合建議方案，政府及立法會議員可考慮在《殘疾歧視條例》內加入與澳洲 DDA 第 61 條對應的條文。

17. 該小組亦應負責監察改善工程的進度，並確保建築物擁有人按照本地建築物法例及設計手冊所訂明的標準及要求進行工程。

協調建築物法例及《殘疾歧視條例》中的要求和標準

18. 澳洲的《Disability (Access to Premises – buildings) Standards 2010》(該等處所標準)於 2011 年 5 月 1 日生效。只要在 2011 年 5 月 1 日或以後就新建築物或改良現有建築物提出建築物審批申請，便需要採用該等處所標準。除了確保建築物能方便殘疾人士以有尊嚴、公平、具經濟效益和合理地可達致的方式進出及享用其設施及服務外，該等處所標準的目的是「讓建築物驗證機構、發展商及管理機構明確知道，假如已遵守了該等標準，任何根據 DDA 提出，關乎該等處所標準所涵蓋事宜的成功投訴，他們都不會成為被追究的對象。」

19. 此外，DDA 之下亦制訂了《Disability Standards for Accessible Public Transport》(DSAPT)，協調了 DDA 的要求和無障礙公共交通及處所的標準。DSAPT 訂明公共交通工具、基建及處所的提供者及營運者需要遵守的最低無障礙程度要求，並讓他們明確知道他們在 DDA 之下的責任。只要遵守 DSAPT，營運者便可以得到保障，免受到違法歧視投訴的追究。

20. 根據澳洲的經驗，政府可考慮採取措施，協調相關的建築物規例、《設計手冊：暢通無阻的通道 2008》(設計手冊)和《殘疾歧視條例》的要求和標準。此舉可讓 1997 年前的建築物的擁有人和管理者安心，讓他們明白到，只要遵守相關建築物規例和設計手冊的要求和標準，便可避免牽涉於關乎《殘疾歧視條例》的法律訴訟。

持份者的參與

21. 政府應透過舉辦公眾諮詢，邀請主要持份者參與，包括建築物擁有人、專業團體以及建築業界人士，並就如何妥善解決 1997 年前的建築物的無障礙問題收集他們的意見。政府亦必須就建議中的強制性改善建築物無障礙通道計劃的法例修訂，諮詢相關持份者的意見。

提供予建築物擁有人的財政援助

22. 即使 1997 年前的建築物的改善通道工程在技術上是可行的，財政考慮成為改善這些舊建築物設施的障礙。

23. 從 2011 年 4 月 1 日起，香港房屋協會(房協)和市區重建局將其各自的計劃整合，並加以優化和放寬部份要求，共同推出全新的一站式「樓宇維修綜合支援計劃」(綜合計劃)，為物業擁有人提供財政援助及技術支援。在綜合計劃之下，物業擁有人只需填妥一套綜合計劃的申請表格，便能申請多項計劃，包括由房協管理的「長者維修自住物業津貼計劃」及屋宇署管理的「樓宇安全貸款計劃」。例如，有需要尋求財政資助以便進行消防安全指示及改善消防安全指示所要求的改善工程的建築物擁有人，可以申請綜合計劃的資助或貸款。

24. 為提供財政誘因以鼓勵建築物擁有人改善其建築物的通道，政府應考慮成立特別基金或擴大綜合計劃的範圍，依據綜合計劃所用的相同資格準則，以涵蓋 1997 年前的建築物中有需要的業主申請資助或貸款進行必需的改善通道工程。

公眾教育

25. 最後，我們必須喚起公眾對建築物無障礙通道的意識，並向建築物擁有人灌輸正確態度，藉以提高建築物(包括私人物業)通道的無障礙程度。應該定期和持續地舉辦宣傳和教育活動，逐漸讓公眾認識暢通易達的環境是需要配合香港人口老化的情況。

平等機會委員會

二零一二年五月