

# 主動調查報告摘要

## 消防安全規管措施

### 背景

二零零八年八月嘉禾大廈的一場火警，令人關注公眾場所，尤其是有大量市民光顧的食物業處所的消防安全問題。有鑑於此，申訴專員在二零零九年六月展開主動調查，審研：

- (a) 當局執行適用於所有處所的消防安全規管措施的程序和方法；
- (b) 當局在審批食物業牌照時，就消防安全的安排；
- (c) 當局監察食物業處所符合消防安全規定的機制。

### 本署的調查結果

#### **相關政府部門的角色及職責**

- 2. 消防處的主要職責，除了提供滅火及救援服務外，亦包括提高市民的消防安全意識，以及保障所有處所免受火警災害。
- 3. 食物環境衛生署（「食環署」）是發牌當局，負責向符合衛生、消防安全及其他規定的食物業處所發出食物業牌照。

#### **消防處的法定核證制度**

- 4. 法例規定，處所擁有人必須確保消防裝置或設備時刻在有效操作狀態，並且須安排註冊承辦商每 12 個月檢查消防裝置或設備一次。

完成檢查後，註冊承辦商須在 14 天內向擁有人發出一份記錄了檢查結果的證明書（通稱「FS251 證書」），同時把證明書副本送交消防處。

### *監管不嚴、成效不彰*

5. 消防處收到的 FS251 證書會由職員以人手審核，與先前收到的證明書核對，以找出哪些處所有逾期檢查的情況。然而，這項工序耗費人力，而且容易出現人為錯誤。另一方面，消防處亦難以證實註冊承辦商有否及於何時提交 FS251 證書。故此，消防處就承辦商未有提交或遲交 FS251 證書而提出檢控的個案，在過去七年就只有四宗。

6. 消防處正研究設立電腦系統以編製清單，列出哪些處所逾期檢查消防裝置或設備，同時亦考慮修訂法例，規定註冊承辦商在向處所擁有人發出 FS251 證書前，先把證明書呈交消防處加簽。這些做法會有助消防處監管有關的檢查工作。

### *欠缺透明度*

7. 在現行機制下，處所擁有人沒有法定責任展示 FS251 證書。故此，處所的使用者不容易知悉處所的消防安全狀況，而他們亦無從舉報任何不合規格的情況。為促使處所擁有人適時安排檢查及妥善維修消防裝置或設備，消防處正考慮修訂法例，規定擁有人把 FS251 證書展示於顯眼位置。在法例尚未修訂前，消防處會鼓勵處所擁有人展示證明書。

### *收到 FS251 證書後未全面跟進*

8. 若收到的 FS251 證書顯示消防裝置或設備有不合規格的情況，消防處會按問題的性質和嚴重程度，把個案分為須即時及可稍後處理兩類。該處的目標是：就所有即時處理的個案，該處都立刻到處所進行巡查，以決定需否採取執法行動。至於可稍後處理的個案，消防處只會向處所擁有人發出勸諭信，敦促他們糾正問題。

9. 消防處每年收到的有關個案中，約八成為須即時處理，另外約兩成為可稍後處理。不過，消防處只曾就六成個案進行巡查。換言之，

至少有兩成須即時處理的個案，消防處是沒有巡查的。至於可稍後處理的個案，消防處在發出勸諭信後便不會跟進，因此，處所擁有人更加不會認真對待問題。

10. 本署認為，消防處理應就所有須即時處理的個案進行巡查，以及抽查那些可稍後處理的個案。

### *建議由註冊承辦商把關*

11. 現行法例只規定註冊承辦商須檢查消防裝置或設備，以及把檢查結果的報告送交消防處。消防處則須確保處所擁有人糾正報告所記錄的不合規格情況，責任實非常繁重。

12. 本署相信，若能規定註冊承辦商須先修妥消防裝置或設備，才向該處呈交 FS251 證書，情況應會更為理想。註冊承辦商若能擔當此把關者角色，消防處便可以更有效地運用資源，監察註冊承辦商及處所擁有人遵從規定的情況。

### *檢控率低*

13. 消防處只對少數個案提出檢控，當中涉及的除了註冊承辦商未有提交或遲交 FS251 證書外，亦有處所擁有人並無安排每年檢查消防裝置或設備，以及逃生途徑被阻塞或鎖上。在過去七年，消防處就上述三類情況提出檢控的個案，分別為每年平均少於一宗、五宗及 29 宗。消防處必須更積極地採取執法行動。

### *欠缺充分協調和溝通*

14. 法例規定，任何人如阻塞或鎖上處所的逃生途徑，消防處可提出檢控。若有涉嫌違例構築物造成嚴重阻塞，消防處除本身採取執法行動外，亦須把個案轉介屋宇署，由該署跟進樓宇安全問題。然而，二零零八年十月至二零零九年十月期間，在轉介屋宇署的 1,289 宗個案中，消防處本身沒有跟進任何一宗。

15. 消防處應加強與屋宇署的溝通，以便就每宗個案決定應採取的執法行動。

### **食物業處所的發牌及巡查制度**

#### *牌照條件不全面*

16. 申請新的食物業牌照者須提交證據，證明已符合衛生、消防安全及其他規定。然而，一經批出，牌照只寫上持牌人須遵守的食物衛生條件，卻未訂明任何消防安全規定。

17. 上述不一致的情況令人莫名其妙，因為消防安全十分重要，而食環署實擁有訂立發牌條件的廣泛權力。況且，上述情況容易引起爭議，指未有遵從消防安全規定，不構成違反牌照條件。

#### *續牌程序有不足之處*

18. 食物業牌照每 12 個月續期。在審批續牌申請時，食環署既沒有規定持牌人須提交任何證明文件，亦未有與消防處安排巡查食物業處所，以證明處所仍然符合消防安全規定。

19. 在本署處理的一宗投訴個案中，投訴人擬在某多層大廈內經營食肆，故向食環署申請食物業牌照。然而，食環署拒絕其申請，因為事涉大廈的 FS251 證書已過期甚久，而消防處又未有採取任何行動。問題是：該大廈內的現有食肆，卻均可在上述 FS251 證書已過期的情況下續牌經營。

20. 當局批准該等未能符合消防安全規定的處所續牌，令市民誤以為處所安全穩妥。這種做法亦與其他類別的處所（例如會所及卡拉 OK 場所）的牌照續期程序不同。這些類別的處所在申請續牌時須提交證明書，證明處所內的各項消防裝置或設備性能良好，而消防處人員會在檢查處所後才予續牌。食環署理應採取措施，確保牌照續期時處所仍符合消防安全規定。

## 巡查工作不足夠

21. 現時全港約有 22,000 個持牌食物業處所。消防處的目標，是每五年內到各食物業處所進行突擊巡查一次。然而，二零零六至零九年間，消防處每年進行的突擊巡查由 78 次到 513 次不等，嚴重低於目標。突擊巡查次數如此之少，實在難以監督持牌食物業經營者時刻保持處所的消防安全。

## 建議

22. 基於以上所述，申訴專員向消防處及食環署提出共 11 項建議，當中包括：

- (a) 消防處應加快設立電腦系統及修訂法例，以便揭示未有遵從法例要求的處所擁有人及註冊承辦商；
- (b) 消防處在考慮立法規定處所展示 FS251 證書的同時，應鼓勵處所把證明書展示在顯眼位置；
- (c) 消防處應就所有須即時處理的個案進行巡查，並抽查可稍後處理的個案；
- (d) 消防處應考慮規定註冊承辦商在呈交 FS251 證書前，先修妥不合規格的消防裝置或設備；
- (e) 消防處應加強檢控未有檢查消防裝置或設備的處所擁有人、沒有呈交 FS251 證書的註冊承辦商，以及導致逃生途徑阻塞或將途徑鎖上的處所擁有人／使用者；
- (f) 消防處應與屋宇署擬訂程序，以便屋宇署在收到有關逃生途徑嚴重阻塞的轉介個案並採取行動後，通知消防處，而消防處亦應在有需要時跟進該類個案及採取執法行動；

- (g) 食環署應在食物業牌照上訂明處所必須遵從消防安全規定；
- (h) 食環署應與消防處訂立機制，確保食物業處所符合消防安全規定才批准續牌申請；
- (i) 消防處應全面檢討突擊巡查的次數，以及所需的人手。

**申訴專員公署**  
**二零一零年五月**