

政府對新界村屋的消防安全措施的規管 主動調查報告摘要

背景

根據《建築物條例》之附屬規例《建築物（規劃）規例》，建築物須設有「緊急車輛通道」以便救援。新界豁免管制屋宇（下稱「村屋」）並不受該規例所規管，政府只能以行政方式規管村屋的消防安全措施。

2. 消防安全措施是否有效運作，關乎村屋居民的性命安全。因此，申訴專員作出主動調查，探究現行規管村屋的消防安全措施的制度及程序，是否存在不足。

《新界豁免管制屋宇消防安全規定指引》

3. 自二〇〇六年七月一日，政府一直透過執行《新界豁免管制屋宇消防安全規定指引》（「《消防指引》」），以行政方式規管村屋的消防安全措施。《消防指引》的主要內容如下：

- (1) 在以擬建屋宇之地點為中心，半徑為 30 米的圓形範圍內的所有屋宇，視作一「屋群」。
 - (a) 若「屋群」只有 9 間或以下的屋宇（包括擬建屋宇），便無須闢設緊急車輛通道。
 - (b) 若「屋群」有 10 間或以上的屋宇（包括擬建屋宇），則須闢設緊急車輛通道。
- (2) 如因為地理環境的限制、私人土地業權等問題而無法闢設緊急車輛通道，建屋申請人必須向地政總署申請採用下列其中一項消防安全替代措施：
 - (a) 自動灑水系統；

- (b) 火警偵測系統及消防喉轆系統（適用於三層小型屋宇，而各層之間並無耐火分隔的情況）；或
- (c) 在小型屋宇各層設置火警偵測系統及滅火筒（適用於三層小型屋宇，而層與層之間具備耐火分隔的情況）。

申請人如選擇採用第(b)或(c)項消防安全替代措施，他本人或其代表在申請建屋完工證前，必須先參加由消防處安排的消防安全訓練課程並取得有關證書。

消防處對村屋的火警風險評估

4. 消防處解釋，闢設緊急車輛通道，是為了確保一旦發生緊急事故，緊急車輛能夠迅速及安全地進入事發樓宇的範圍。因此，從處理緊急事故的角度而言，闢設緊急車輛通道是絕對有利於保障樓宇住戶的生命財產。

5. 至於該處接受以現行的《消防指引》作為對村屋的消防安全規定，包括容許村屋以消防安全替代措施代替闢設緊急車輛通道，該處解釋乃基於村屋的整體火警風險較低（村屋層數少、每層住戶數目少、鄉村人口密度低等），住戶逃生的方法相對於多層大廈是較簡單直接，因此，消防安全規定的標準相對多層大廈的為低。

本署調查所得

6. 本署的調查發現，為新界村屋而制訂的《消防指引》不僅較多層大廈的消防安全規定寬鬆，其在實際執行上亦未能達到為居民提供足夠消防安全保障的原訂目標。此外，地政總署及消防處在監察村屋的消防安全措施方面，表現也未盡完善。

提供緊急車輛通道的規定名存實亡

7. 根據《消防指引》的規定（上文第 3 段），以及消防處的解釋（上文第 4 及 5 段），闢設緊急車輛通道理應是首選的消防安全措施；政府容許建屋申請人採用消防安全替代措施，只是退而求其次的做法。

8. 然而，自實施《消防指引》以來，超過 90% 被地政總署認定為須闢設緊急車輛通道的建屋申請個案，最終都因為相關私人土地之業權人不同意向建屋申請人「借出」其土地作緊急車輛通道用途，以致未能以此較有效的措施作為有關村屋的消防保障。由二〇一一年起，情況更演變至幾乎全部個案最終都沒有闢設緊急車輛通道。

9. 再者，即使建屋申請人能夠成功闢設緊急車輛通道，日後若該通道遭阻塞或佔用，地政總署和消防處亦很有可能束手無策：

- (1) 雖然地政總署在地契條款規定新建村屋的業權人必須提供緊急車輛通道及維持該通道暢通無阻，但若村屋業權人最終無法履行地契條款，未能維持該緊急車輛通道暢通無阻，地政總署一般只能向該業權人發出警告信，以及把警告信註冊在物業的業權記錄上；該署根本上難以作出終極行動，重收該村屋的土地。
- (2) 在一般情況下，消防處可根據《消防（消除火警危險）規例》飭令有關人士於指定期限前消除阻塞緊急車輛通道之障礙物。

不過，村屋的緊急車輛通道往往是位於私人土地，是擬建村屋人士為符合《消防指引》的要求，在徵得這些私人土地的業權人的同意後，把有關土地訂為「緊急車輛通道」。那畢竟只是土地業權人與擬建村屋人士兩者之間的協約，政府（包括地政總署）並非協約的其中一方，實際上土地業權人並無向政府作出任何責任承諾，而政府亦無權逼令土地業權人履行協約條款，永久把有關土地用作「緊急車輛通道」。既然如此，若土地業權人改變有關土地的用途，只要新的用途符合地契本身的規定（例如在土地上耕種或植樹），

政府基本上是不能干預的。換言之，在有關土地上的「緊急車輛通道」是隨時有可能在合法情況下「消失」。

消防處亦承認，若出現上述情況，該處便無權執法。

10. 總言之，政府以《消防指引》要求村屋業權人提供緊急車輛通道的做法，是形多於效。

沒有為村屋的緊急車輛通道設立專用資料庫

11. 目前，地政總署和消防處均沒有為村屋的緊急車輛通道設立資料庫。

12. 地政總署表示，載於其土地類別圖內有關緊急車輛通道的資料，已足夠應付該署日常處理公眾的申請或投訴的工作需要，故無需另設專用資料庫。然而，從該署及消防處所提供的有關緊急車輛通道被阻的投訴之個案資料，本署留意到，地政總署往往需時數星期甚至更長時間才能回覆消防處該些投訴所涉的通道到底是否緊急車輛通道。如此情況，對消防處的執法效率實不無影響。

沒有定期巡查鄉村及緊急車輛通道的機制

13. 現時，地政總署及消防處均不會定期巡查村屋的緊急車輛通道，只會在接獲相關投訴後始到現場巡查。

14. 雖云消防處人員會不時巡查各村，但該處承認沒有為巡查鄉村制訂時間表或頻次。事實上，該處的巡查記錄顯示其巡查鄉村時密時疏，並無規律。

消防安全替代措施的規定未有顧及現存村屋

15. 地政總署曾於二〇〇一年指出：村屋增加至某程度，會形成「累積效應」（包括增添消防及救護車輛駛近事涉村屋的難度），因而必須闢設緊急車輛通道。換言之，緊急車輛通道是為「屋群」範圍內**所有**村屋，而不是單為新建村屋而設。

16. 按此推論，若闢設緊急車輛通道未能成事，以致在事故發生時消防救護人員會未必能夠迅速到場，「屋群」範圍內的所有村屋，包括現存的村屋，便理應都採取《消防指引》所列的消防安全替代措施，因為按《消防指引》規定在新建村屋裝設的消防安全替代措施，根本上不能惠及「屋群」內的其他村屋。

17. 《消防指引》對現存村屋並無任何規定，地政總署固然不能強逼現存村屋的住戶裝設消防安全措施，但是政府／消防處最低限度亦應讓現存村屋的住戶清楚了解村屋「累積效應」會令火警風險增加，並建議他們為其屋宇裝設消防安全措施。

審批由代表參加消防安全訓練課程的程序過於寬鬆

18. 根據地政總署的內部指引，建屋申請人若因為年老、身體或健康狀況，以及不在香港等原因以致無法親自參加消防安全訓練課程（上文第 3(2)段），他們可委派同村居民代表他們參加訓練課程。

19. 本署從案例留意到，有建屋申請人單以「工作繁忙」為由便獲批准由他人代表其參加消防安全訓練課程。此外，地政總署只要求代表者是同村居民，無須是居於同一村屋的人士；該些代表者在有事故發生時未必能夠到場使用事涉村屋內的消防安全裝置。

建議

20. 基於上述調查所得，申訴專員對地政總署及消防處有以下建議：

地政總署及消防處

- (1) 聯同相關政策局及部門，全面深入檢討現行的《消防指引》對村屋居民的消防安全保障是否足夠，並研究可行的改善方案；

地政總署

- (2) 就村屋的緊急車輛通道設立專用資料庫，並公開該資料庫讓公眾查閱；
- (3) 收緊審批以代表參加消防安全訓練課程的程序：除非建屋申請人能提出相當充分的理由，否則應只准許由居於同一村屋的人士代表其參加訓練課程；

消防處

- (4) 制訂定期巡查鄉村及緊急車輛通道的機制，務求在有事故時能迅速並安全地進行滅火和救援工作；
- (5) 加強對村屋居民的防火宣傳教育，讓他們清楚了解有關火警風險，並建議他們為其屋宇裝設消防安全措施。

申訴專員公署

二〇一五年八月