



申訴專員公署
二〇一五 / 一六報告年度第二期
(二〇一五年八月二十日)



主動調查報告
水務署處理私人水管滲漏的機制

申訴專員的主動調查發現，水務署于跟进私人水管滲漏问题时只求巡查，不重解决，以致滲漏个案需时多月甚至两年多才完结，期间因滲漏持续，流失的水量难以估计。于二〇〇九至二〇一四年期間，近一半（2,906宗）私人水管滲漏个案需时多于60日才完成处理。相对于该署处理政府喉管的所需平均时间（九成以上的个案少于30天内完成处理），差异甚大，可见该署处理私人水管滲漏问题的效率，甚不理想。



申訴專員向水務署提出了10项改善建议，范围涵盖该署跟进私人水管滲漏投诉的程序和效率、该署评估水管维修迫切性的考虑因素、以及该署促使用户承担维修责任的措施等。

調查報告摘要載于附件一。

主动调查报告 政府对新界村屋的消防安全措施的规管

申诉专员经主动调查后发现，政府以《新界豁免管制屋宇消防安全规定指引》（「《消防指引》」）这行政方式，规管新界村屋的消防安全措施，在实际执行上未能达到为居民提供足够消防安全保障的原订目标。地政总署及消防处在监察村屋的消防安全措施方面，表现亦未尽完善。

公署调查发现，自二〇〇六年实施《消防指引》以来，被地政总署认定为须辟设紧急车辆通道的建屋申请个案，当中只有极少数（9.6%）最终能以此较有效的措施作为消防保障，其余都只是退而求其次，在新建的村屋内装设消防安全替代措施，例如火警侦测系统、灭火筒等。



而更令人忧虑的是：即使有辟设紧急车辆信道，日后若该信道遭阻塞或占用，地政总署及消防处亦往往束手无策。

调查亦发现，《消防指引》只规定新建的村屋装设消防安全替代措施，实在是忽略了村屋数量增加所构成的「累积效应」，例如增添了消防及救护车辆驶近发生事故的村屋之难度，未能顾及「屋群」内所有居民的消防安全。

申诉专员对地政总署及消防处作出多项建议，当中主要包括：

- (1) 全面深入检讨《消防指引》对村屋居民的消防安全保障是否足够；

(2) 加强对村屋居民的防火宣传教育，建议他们为其屋宇装设消防安全措施。

调查报告摘要载于附件二。



查询

如有查询，请与高级行政主任（外务）陈锡霞女士
联络（电话：2629 0565；电邮：kathleenchan@ombudsman.hk）。

申诉专员公署
二〇一五年八月二十日

水务署处理私人水管渗漏的机制 主动调查报告摘要

背景

香港的水资源十分珍贵，因此多年来政府都向市民强调节约食水的重要性，更于二〇一四年三月二十二日「世界善用食水日」展开「齐来慳水十公升」运动。除节约用水外，水管的维修保养亦同样重要。假如供水的设施日久失修导致渗漏甚至演变至更严重的爆裂事故，令食水在供水系统中流失，等同浪费食水。因此，确保所有供水设施（不论是政府供水设施或是私人供水系统）没有渗漏，或是出现渗漏时尽快维修妥当，是负责供水部门（即水务署）的一项重要工作目标。

2. 然而，申诉专员公署不时收到市民投诉水务署延误跟进私人水管渗漏事故，导致食水长期被浪费。早前亦有报章报道，指水务署在处理一宗私人水管渗漏的投诉过程中，即使有大量食水流失，仍未能促使事涉用户迅速维修或实时安排维修，导致大量食水被浪费，亦令附近居民饱受渗水滋扰。本署初步查讯显示，接近一半的私人食水管渗漏个案需时超过 60 日才完成维修，有个案甚至历时两年多才完成维修，期间渗漏持续，浪费食水量之多，难以估计。

3. 鉴此，申诉专员决定就这课题展开主动调查。

调查所得

4. 本署调查揭示，水务署在处理私人水管渗漏事故上有以下七大不足之处：

（一）处理个案取态过度包容，流于不愿作为

5. 根据水务署的内部指引，该署于接获水管渗漏报告，经派员到现场调查后，水务督察或工程师会按实际情况定出维修期限及发出「维修通知书」，一般会给予 14 天的维修时间。若情况严重，则会要求于 7 天内完成维修。如有关人士不按规定进行维修，水

水务署会向他们发出「截水通知书」。除在特殊情况外，水务署通常会在截水通知书发出 7 日后才进行截水的工作。

6. 然而，本署审研多宗个案后留意到，水务署于发出维修通知书后，即使发现用户没有按时维修，亦没有安排截水行动，只是不断重复发出催办书提醒用户必须进行维修，任由渗漏持续。基本上，该署只会于极为紧急（如漏水可能影响市民生命财产安全等）情况下，才会采取截水行动。对于一些拖延或多次漠视水务署发出「维修通知书」和「催办通知书」的个案，该署并没有发出「截水通知书」，这无异于拖延解决问题，更有浪费时间和人力资源之嫌。如此过度容忍和包容，令人感到该署是不愿作为。

（二）职员未有按既定程序適切跟进个案

7. 如上文第 5 段所述，水务署在接获水管渗漏报告后会派员进行现场调查，之后由水务督察或工程师按实际情况定出维修期限及发出「维修通知书」。根据该署内部指引，有关人员在「维修通知书」限期届满或收到工程完成报告后，须再到有关楼宇再进行视察，惟在任何情况下，有关视察工作不得迟于 5 个工作天后进行。如发现注册用户或代理人不按照「维修通知书」的规定办理，水务署职员会在再视察后的两个工作天内，向注册用户或代理人发出「截水通知书」。然而，从调查报告中的个案可见，水务署职员并没有严格依照指引行事，当发现用户并没有修妥渗漏水管，亦只是不断继续巡查，既没有把行动升级，更遑论采取截水行动。

8. 此外，指引亦订明，就涉及多个住宅食水用户单位的公用供水设施，如经过民政事务处协调后仍无法达成协议，而有关人士最终没有维修渗漏的水管，水务署职员可以在获得署长批准后，安排截断有关处所的供水。然而，从调查报告中的个案可见，水务署职员只是不断把「维修通知书」抄送至民政事务处，但却没有要求该处作出哪些实质行动，其后亦没有向署长申请批准安排截水行动，这反映水务署前线职员并未完全掌握相关指引的要求，而管理层也未能有效监察职员的工作效率和个案的发展。

9. 水务署于二〇一五年八月向本署表示，自二〇一四年十一月起，该署已设立新的监察机制，由水务署首长级人员每月检视处理私人水管渗漏个案的进度，适时给予指引及采取果断行动，促使用户尽快维修水管。而在二〇一五年五月十八日发出新内部训

令（即新指引）后，在二〇一五年一月至七月期间，水务署因用户未能于指定限期前修妥其渗漏私人食水水管而截断其供水的个案数目为 44 宗，数字接近过去全年的个案宗数。

（三）指引欠清晰明确和全面

10. 水务署在二〇一五年五月前沿用的指引并没有清楚界定甚么情况下的渗漏属严重。事实上，本署在审研部分个案的图片时发现，事涉地点的漏水，积水程度深至脚踝，但水务署职员却描述渗漏为「轻微」。水务署认同不同职员对相同渗漏情况可能有不同的判断，故已检讨相关程序，并于二〇一五年五月发出新的指引，就如何界定渗漏情况的严重性制订更清晰明确的准则，例如提供不同案例的照片，以协助职员作出判断。本署认为，在欠缺清晰明确指引的情况下，不同的前线职员只按本身经验评估渗漏的严重性，出现偏差实不足为奇。更大的问题是，评估结果会影响跟进个案所采取的行动，偏差的评估可能拖延了采取较果断行动的决定，加剧浪费用水的问题。

11. 如上文第 7 段所述，水务署职员在发出「维修通知书」后，没有按指引作出果断行动（如截水）。归根究底，是水务署以往的指引欠缺监察程序以致出现问题。该署既没有把定期检视个案的机制纳入指引中，也没有指示职员须就个案订下目标解决时限、以及把较复杂的个案定期交由上级复核进度、以便管理层在有需要时启动应变机制，例如需否作出跨部门行动解决问题等。即使最新的指引已订明由上级复核进度，但仍没有具体指出应采取哪些跟进行动以尽快解决问题。本署认为，水务署如能透过指引把定期检视个案和监察个案进度的机制规范化，并订下解决问题的时限，应能辅助员工更果断地作出适切行动，及早解决渗漏问题。

（四）未能掌握私人供水系统的喉管网络导致延误维修

12. 水务署存有由政府所敷设的供水网络图则，但该些网络图则并不包括敷设于私人地段内的私人喉管。不过，当注册用户或代理人向水务署申请供水时，他们须先向该署递交水管图则，以便该署审核有关的水管及装置是否符合该署标准规格。该署在审批完成后，会将已审批的图则存档。因此，水务署理论上应持有私人处所喉管图则。水务署表示，该些水管图则只是概要示意图，并不会清晰显示水管在私人土地上的确实位置，故无助该署掌握

水管网络。

13. 本署认为，水务署作为供水的部门，却不清楚其供水最终流向哪里，绝不理想。如有人藉此漏洞作出偷水的违法行为，该署也未必能及时发现，遑论作出检控行动。为改善日后处理私人水管渗漏个案的效率，本署认为，水务署应积极考虑整理用户/代理人于申请供水时提交的图则资料，供前线职员调查喉管渗漏事故时作为参考。纵使该些图则未必准确反映喉管最新位置，最起码也可提供概括情况。

14. 水务署响应本署时表示，自二〇一四年已开始分阶段将二〇〇五年后申请人递交的水管图则扫描及上传至水务署的计算机系统。截至二〇一五年七月为止，已扫描及上传的水管图则约有二万多幅，并预计将会于二〇一六年年底完成扫描及上传该些图则。水务署认为此举能帮助前线职员在处理私人水管渗漏个案时，更准确及快捷掌握水管的路线，缩短处理个案的时间。

(五) 不把渗漏期长短视作事件严重性的重要考虑因素

15. 水务署表示，食水流失多寡固然是其中一个决定渗漏个案严重性及是否需要截断供水的重要因素，但并不是唯一的因素。水务署在处理每宗水管渗漏个案时，还需全面考虑多方面因素。然而，本署认为，纵使渗漏轻微，表面上看来流失水量不多，但长年累月的渗漏所流失的水量不容忽视。从调查报告的多宗个案可见，水务署可容让私人喉管渗漏持续经年，情况令人难以接受。因此，水务署应考虑把渗漏长短纳入为评估事件严重性的重要考虑因素，以便密切监察和适时采取果断行动解决渗漏问题。

(六) 未有妥善处理私人水管维修责任的复杂问题

16. 根据《水务设施条例》(「条例」)，注册代理人负责维修保养私人屋苑内的公用地方水管及其他关连的供水设施；个别用户则负责维修保养其处所内的水管。假如出现渗漏的水管属屋苑的公用供水部分，并涉及多个住宅食水用户，但却没有代理人安排维修，处理事件自然会较困难。加上《条例》第12(2)条订明，在非紧急情况下，除非水务监督或他的授权人首先取得该处所占用人同意，或首先取得由裁判官授权水务监督的手令，否则水务署职员无权进入任何处所，因此，处理私人水管渗漏的维修问题，

有一定的复杂性。

17. 根据水务署的指引，若私人喉管渗漏涉及 10 个或以上住宅住户，而相关的楼宇并没有成立业主立案法团 / 业主委员会 / 管业处等，水务署职员会致函当区民政事务处，告知个案详情及请该处与有关处所注册用户们商讨和进行调解，以便尽早安排维修。然而，从调查报告中的个案可见，水务署职员只因循地把致有关用户 / 代理人的信函抄送当区民政事务处，却没有清楚说明希望民政事务处如何协助和部门之间如何协调，更鲜有主动联络民政事务处跟进事情进展。本署认为，水务署有需要制订策略，采取更主动的态度处理此类个案，并妥善处理私人水管维修责任的复杂问题，例如与民政事务总署订下更具体的协调安排，包括考虑邀请地区领袖或代表协助，以及加强向市民解释私人水管的维修责任。

18. 水务署指，根据该署的经验，在为用户维修私人喉管的过程中，往往会就维修方式、质素和标准、费用、工程意外保险，以及维修过程中遭拆除、损坏物品的赔偿及维修后的保养等事宜与用户发生争议，并不容易取得共识。因此，该署会尽量促使有关用户自行修理私人水管而不会先行维修。本署认为，在一般情况下此取态原则上无可厚非，但若事态紧急（如影响市民生命财产安全），或渗漏持续已久至严重地步，或维修涉及复杂工序（如调查报告第 5 章个案五），则该署有责任及早采取行动阻止渗漏，有需要时亦应先行维修再追究责任，避免食水不断流失。

19. 本署调查期间曾参考一些外国资料，得悉部分国家的法例赋予供水公司权力进入私人物业范围内维修私人水管，供水公司会替客户维修于其物业范围内喉管，维修费用来自用户预先缴交的年费。本署认为，水务署不妨参考该些外国公司的做法，有需要的话可先咨询公众意见，再考虑是否和如何进一步探讨此做法的可行性。

（七）不愿追讨维修费用，间接纵容事涉用户 / 代理人逃避维修责任

20. 《条例》第 17(3)条订明，水务监督可应用户或代理人的要求更改或修理内部供水系统或公用供水系统，而有关费用须由要求进行该等更改或修理的人缴付。《条例》第 17(4)条亦订明，如

用户或代理人没有进行水务监督根据《条例》第 16 条发出的「维修通知书」内指明的修理或其他工程，水务监督可进行该等修理或其他工程，有关费用则由该用户或代理人缴付。然而，水务署发出二〇一五年五月十八日的新指引前，并非每宗个案都会追讨。该署表示，会因应追收费用是否足以抵销行政费用，再决定是否追收。从调查报告中的个案可见，水务署根本没有向用户追讨有关费用，就连简单的缴款通知书也没有发出。根据水务署的资料，过去五年，水务署因紧急情况下代为维修私人水管的宗数有三宗，但水务署最终均没有追讨有关维修费用。按照新的内部指引，该署代用户或代理人完成维修后，会向他们发出缴费通知书，以追讨相关的维修费用。不过，该署会否在发出缴费通知书后切实追讨，仍有待观察。

21. 本署认为，水务署没有积极追讨维修费用，间接纵容事涉用户 / 代理人的不负责任行为。首先，公用地方喉管渗漏，不会因而影响住户要多交水费，除非影响供水，否则他们没有重大诱因维修渗漏喉管。如水务署介入维修，其后又决定不向事涉住户追讨，既助长更多住户不合作，亦对其他守法的人不公平。由调查报告的个案可见，水务署维修渗漏喉管，涉及的费用及所花的人力物力（如挖掘、安装水掣，加设喉管等）不少，最终却没有向事涉住户追收任何费用，并不合理。

22. 至于就其他非紧急情况下进行的维修，水务署表示，过去五年有两宗个案，全部均成功追讨维修费用，但这两宗个案均是用户主动向水务署申请代为维修有关喉管，并同意签署承诺书承担费用。所以该署在收回维修费用方面，自然没有困难。

23. 根据《条例》第 10(a)条，如消防供水系统或内部供水系统的收费尚未缴付，水务监督可截断消防供水系统或内部供水系统的供应。本署认为，水务署应采取更积极果断态度追收维修费用。若事涉用户不合作，该署实有权采取截水行动，以收阻吓之效。

建议

24. 本署留意到，在本署就此课题展开查讯后，水务署在二〇一四年十一月设立新的监察机制，由首长级人员每月检视处理私人水管渗漏个案的进度，适时给予指引及采取果断行动，促使用户

尽快维修水管。而在本署展开这项主动调查后，该署于本年五月发出了新指引，为处理私人水管渗漏的工作订定了较明确的工序和时间表，亦加大了执法力度，可见水务署已采取积极的态度改善私人喉管渗漏问题。

25. 虽然如此，本署认为，该署仍有可改善之处，基于上文所述，申诉专员向水务署提出以下 10 项改善建议：

跟进私人水管渗漏投诉的程序和效率

- (1) 监察并适时检讨二〇一五年五月发出的新指引的实施情况，确保渗水事件的严重性的定义清晰明确可行，检视监察个案进度的机制是否足够。
- (2) 确保前线职员严格执行内部指引的规定，包括在发出维修通知书后，必须于期限届满后 5 个工作日内派员视察。如事涉喉管仍未修理好，除非有合理理由，并经上级批准，否则必须严格按照内部指引的规定，发出截水通知书及安排截水行动。
- (3) 加强员工培训，令员工熟悉处理渗漏个案情况的相关指引，并掌握处理较复杂个案的方法和技巧，避免拖延个案处理。
- (4) 加强监管私人处所建造或改动其水管网络的工程，务使用户 / 代理人事先取得水务署批准，并把更新的敷设网络图则交给水务署备份。并积极整理这些图则，供前线职员调查水管渗漏事故时作为参考。
- (5) 考虑借鉴外国经验，透过向用户预先征收费用的方式，于非紧急情况下进入私人处所维修水管，避免渗漏持续和流失食水。如有需要，可先行咨询公众人士的意见。

评估水管维修的迫切性

- (6) 在厘定渗漏个案的严重性方面，把渗漏期长短纳入为重要的考虑因素。

- (7) 尽快透过智管网建立完善的水管网数据，以更全面及更准确地推算全港的内部供水渗漏量，并积极于尚未安装总水表或监察水表的私人屋苑安装总水表或监察水表，以能更有效地估算食水的流失情况。

促使用户承担维修责任

- (8) 与民政事务总署研究一套可行的协调安排，包括考虑邀请地区领袖 / 代表合作，促使用户同心合力解决维修问题。
- (9) 加强教育市民，在现行《水务设施条例》下，用户及注册人有责任维修公用、消防及内部供水系统。
- (10) 对先行替用户维修的个案，参考追讨用户欠缴水费的做法，发出缴费通知书，及透过法律程序追讨；就欠缴多时的用户，考虑按《条例》赋予的权力进行截水行动，以收阻吓之效。

26. 水务署接纳本署上述的建议，并已着手跟进。本署感谢该署在调查过程中予以合作，亦欣悉该署接纳本署的所有建议。本署会继续监察，直至该署全面落实建议。

申诉专员公署

二〇一五年八月

政府对新界村屋的消防安全措施的规管 主动调查报告摘要

背景

根据《建筑物条例》之附属规例《建筑物（规划）规例》，建筑物须设有「紧急车辆通道」以便救援。新界豁免管制屋宇（下称「村屋」）并不受该规例所规管，政府只能以行政方式规管村屋的消防安全措施。

2. 消防安全措施是否有效运作，关乎村屋居民的性命安全。因此，申诉专员作出主动调查，探究现行规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规定指引》

3. 自二〇〇六年七月一日，政府一直透过执行《新界豁免管制屋宇消防安全规定指引》（「《消防指引》」），以行政方式规管村屋的消防安全措施。《消防指引》的主要内容如下：

- (1) 在以拟建屋宇之地点为中心，半径为 30 米的圆形范围内的所有屋宇，视作一「屋群」。
 - (a) 若「屋群」只有 9 间或以下的屋宇（包括拟建屋宇），便无须辟设紧急车辆通道。
 - (b) 若「屋群」有 10 间或以上的屋宇（包括拟建屋宇），则须辟设紧急车辆通道。
- (2) 如因为地理环境的限制、私人土地业权等问题而无法辟设紧急车辆通道，建屋申请人必须向地政总署申请采用下列其中一项消防安全替代措施：
 - (a) 自动洒水系统；

- (b) 火警侦测系统及消防喉辘系统（适用于三层小型屋宇，而各层之间并无耐火分隔的情况）；或
- (c) 在小型屋宇各层设置火警侦测系统及灭火筒（适用于三层小型屋宇，而层与层之间具备耐火分隔的情况）。

申请人如选择采用第(b)或(c)项消防安全替代措施，他本人或其代表在申请建屋完工证前，必须先参加由消防处安排的消防安全训练课程并取得有关证书。

消防处对村屋的火警风险评估

4. 消防处解释，辟设紧急车辆通道，是为了确保一旦发生紧急事故，紧急车辆能够迅速及安全地进入事发楼宇的范围。因此，从处理紧急事故的角度而言，辟设紧急车辆通道是绝对有利于保障楼宇住户的生命财产。

5. 至于该处接受以现行的《消防指引》作为对村屋的消防安全规定，包括容许村屋以消防安全替代措施代替辟设紧急车辆通道，该处解释乃基于村屋的整体火警风险较低（村屋层数少、每层住户数目少、乡村人口密度低等），住户逃生的方法相对于多层大厦是较简单直接，因此，消防安全规定的标准相对多层大厦的为低。

本署调查所得

6. 本署的调查发现，为新界村屋而制订的《消防指引》不仅较多层大厦的消防安全规定宽松，其在实际执行上亦未能达到为居民提供足够消防安全保障的原订目标。此外，地政总署及消防处在监察村屋的消防安全措施方面，表现也未尽完善。

提供紧急车辆通道的规定名存实亡

7. 根据《消防指引》的规定（上文第3段），以及消防处的解释（上文第4及5段），辟设紧急车辆通道理应是首选的消防安全

措施；政府容许建屋申请人采用消防安全替代措施，只是退而求其次的做法。

8. 然而，自实施《消防指引》以来，超过 90% 被地政总署认定为须辟设紧急车辆通道的建屋申请个案，最终都因为相关私人土地之业权人不同意向建屋申请人「借出」其土地作紧急车辆通道用途，以致未能以此较有效的措施作为有关村屋的消防保障。由二〇一一年起，情况更演变至几乎全部个案最终都没有辟设紧急车辆通道。

9. 再者，即使建屋申请人能够成功辟设紧急车辆信道，日后若该信道遭阻塞或占用，地政总署和消防处亦很有可能束手无策：

- (1) 虽然地政总署在地契条款规定新建村屋的业权人必须提供紧急车辆信道及维持该信道畅通无阻，但若村屋业权人最终无法履行地契条款，未能维持该紧急车辆通道畅通无阻，地政总署一般只能向该业权人发出警告信，以及把警告信注册在物业的业权记录上；该署根本上难以作出终极行动，重收该村屋的土地。
- (2) 在一般情况下，消防处可根据《消防（消除火警危险）规例》饬令有关人士于指定期限前消除阻塞紧急车辆通道之障碍物。

不过，村屋的紧急车辆通道往往是位于私人土地，是拟建村屋人士为符合《消防指引》的要求，在征得这些私人土地的业权人的同意后，把有关土地订为「紧急车辆通道」。那毕竟只是土地业权人与拟建村屋人士两者之间的协约，政府（包括地政总署）并非协约的其中一方，实际上土地业权人并无向政府作出任何责任承诺，而政府亦无权逼令土地业权人履行协约条款，永久把有关土地用作「紧急车辆通道」。既然如此，若土地业权人改变有关土地的用途，只要新的用途符合地契本身的规定（例如在土地上耕种或植树），政府基本上是不能干预的。换言之，在有关土地上的「紧急车辆通道」是随时有可能在合法情况下「消失」。

消防处亦承认，若出现上述情况，该处便无权执法。

10. 总言之，政府以《消防指引》要求村屋业权人提供紧急车辆通道的做法，是形多于效。

没有为村屋的紧急车辆信道设立专用数据库

11. 目前，地政总署和消防处均没有为村屋的紧急车辆信道设立数据库。

12. 地政总署表示，载于其土地类别图内有关紧急车辆信道的数据，已足够应付该署日常处理公众的申请或投诉的工作需要，故无需另设专用数据库。然而，从该署及消防处所提供的有关紧急车辆通道被阻的投诉之个案资料，本署留意到，地政总署往往需时数星期甚至更长时间才能回复消防处该些投诉所涉的信道到底是否紧急车辆信道。如此情况，对消防处的执法效率实不无影响。

没有定期巡查乡村及紧急车辆通道的机制

13. 现时，地政总署及消防处均不会定期巡查村屋的紧急车辆通道，只会在接获相关投诉后始到现场巡查。

14. 虽云消防处人员会不时巡查各村，但该处承认没有为巡查乡村制订时间表或频次。事实上，该处的巡查记录显示其巡查乡村时密时疏，并无规律。

消防安全替代措施的规定未有顾及现存村屋

15. 地政总署曾于二〇〇一年指出：村屋增加至某程度，会形成「累积效应」（包括增添消防及救护车辆驶近事涉村屋的难度），因而必须辟设紧急车辆通道。换言之，紧急车辆通道是为「屋群」范围内**所有**村屋，而不是单为新建村屋而设。

16. 按此推论，若辟设紧急车辆通道未能成事，以致在事故发生时消防救护人员会未必能够迅速到场，「屋群」范围内的所有村屋，包括现存的村屋，便理应都采取《消防指引》所列的消防安全替代措施，因为按《消防指引》规定在新建村屋装设的消防安全替代措施，根本上不能惠及「屋群」内的其他村屋。

17. 《消防指引》对现存村屋并无任何规定，地政总署固然不能强逼现存村屋的住户装设消防安全措施，但是政府 / 消防处最低限度亦应让现存村屋的住户清楚了解村屋「累积效应」会令火警风险增加，并建议他们为其屋宇装设消防安全措施。

审批由代表参加消防安全训练课程的程序过于宽松

18. 根据地政总署的内部指引，建屋申请人若因为年老、身体或健康状况，以及不在香港等原因以致无法亲自参加消防安全训练课程（上文第 3(2)段），他们可委派同村居民代表他们参加训练课程。

19. 本署从案例留意到，有建屋申请人单以「工作繁忙」为由便获批准由他人代表其参加消防安全训练课程。此外，地政总署只要求代表者是同村居民，无须是居于同一村屋的人士；该些代表者在有事故发生时未必能够到场使用事涉村屋内的消防安全装置。

建议

20. 基于上述调查所得，申诉专员对地政总署及消防处有以下建议：

地政总署及消防处

- (1) 联同相关政策局及部门，全面深入检讨现行的《消防指引》对村屋居民的消防安全保障是否足够，并研究可行的改善方案；

地政总署

- (2) 就村屋的紧急车辆信道设立专用数据库，并公开该数据库让公众查阅；
- (3) 收紧审批以代表参加消防安全训练课程的程序：除非建屋申请人能提出相当充分的理由，否则应只准许由居于同一村屋的人士代表其参加训练课程；

消防处

- (4) 制订定期巡查乡村及紧急车辆通道的机制，务求在有事故时能迅速并安全地进行灭火和救援工作；
- (5) 加强对村屋居民的防火宣传教育，让他们清楚了解有关火警风险，并建议他们为其屋宇装设消防安全措施。

申诉专员公署

二〇一五年八月