

## 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，水務署於跟進私人水管滲漏問題時只求巡查，不重解決，以致滲漏個案需時多月甚至兩年多才完結，期間因滲漏持續，流失的水量難以估計。於二〇〇九至二〇一四年期間，近一半（2,906宗）私人水管滲漏個案需時多於60日才完成處理。相對於該署處理政府喉管的所需平均時間（九成以上的個案少於30天內完成處理），差異甚大，可見該署處理私人水管滲漏問題的效率，甚不理想。



申訴專員向水務署提出了10項改善建議，範圍涵蓋該署跟進私人水管滲漏投訴的程序和效率、該署評估水管維修迫切性的考慮因素、以及該署促使用戶承擔維修責任的措施等。

調查報告摘要載於附件一。

## 主動調查報告

### 政府對新界村屋的消防安全措施的規管

申訴專員經主動調查後發現，政府以《新界豁免管制屋宇消防安全規定指引》（「《消防指引》」）這行政方式，規管新界村屋的消防安全措施，在實際執行上未能達到為居民提供足夠消防安全保障的原訂目標。地政總署及消防處在監察村屋的消防安全措施方面，表現亦未盡完善。

公署調查發現，自二〇〇六年實施《消防指引》以來，被地政總署認定為須關設緊急車輛通道的建屋申請個案，當中只有極少數（9.6%）最終能以此較有效的措施作為消防保障，其餘都只是退而求其次，在新建的村屋內裝設消防安全替代措施，例如火警偵測系統、滅火筒等。



而更令人憂慮的是：即使有關設緊急車輛通道，日後若該通道遭阻塞或佔用，地政總署及消防處亦往往束手無策。

調查亦發現，《消防指引》只規定新建的村屋裝設消防安全替代措施，實在是忽略了村屋數量增加所構成的「累積效應」，例如增添了消防及救護車輛駛近發生事故的村屋之難度，未能顧及「屋群」內所有居民的消防安全。

申訴專員對地政總署及消防處作出多項建議，當中主要包括：

- (1) 全面深入檢討《消防指引》對村屋居民的消防安全保障是否足夠；

(2) 加強對村屋居民的防火宣傳教育，建議他們為其屋宇裝設消防安全措施。

調查報告摘要載於**附件二**。



**查詢**

如有查詢，請與高級行政主任（外務）陳錫霞女士聯絡（電話：2629 0565；電郵：kathleenchan@ombudsman.hk）。

申訴專員公署

二〇一五年八月二十日

## 水務署處理私人水管滲漏的機制 主動調查報告摘要

### 背景

香港的水資源十分珍貴，因此多年來政府都向市民強調節約食水的重要性，更於二〇一四年三月二十二日「世界善用食水日」展開「齊來慳水十公升」運動。除節約用水外，水管的維修保養亦同樣重要。假如供水的設施日久失修導致滲漏甚至演變至更嚴重的爆裂事故，令食水在供水系統中流失，等同浪費食水。因此，確保所有供水設施（不論是政府供水設施或是私人供水系統）沒有滲漏，或是出現滲漏時盡快維修妥當，是負責供水部門（即水務署）的一項重要工作目標。

2. 然而，申訴專員公署不時收到市民投訴水務署延誤跟進私人水管滲漏事故，導致食水長期被浪費。早前亦有報章報道，指水務署在處理一宗私人水管滲漏的投訴過程中，即使有大量食水流失，仍未能促使事涉用戶迅速維修或即時安排維修，導致大量食水被浪費，亦令附近居民飽受滲水滋擾。本署初步查訊顯示，接近一半的私人食水管滲漏個案需時超過 60 日才完成維修，有個案甚至歷時兩年多才完成維修，期間滲漏持續，浪費食水量之多，難以估計。

3. 鑑此，申訴專員決定就這課題展開主動調查。

### 調查所得

4. 本署調查揭示，水務署在處理私人水管滲漏事故上有以下七大不足之處：

#### ***（一）處理個案取態過度包容，流於不願作為***

5. 根據水務署的內部指引，該署於接獲水管滲漏報告，經派員到現場調查後，水務督察或工程師會按實際情況定出維修期限及發出「維修通知書」，一般會給予 14 天的維修時間。若情況嚴重，

則會要求於 7 天內完成維修。如有關人士不按規定進行維修，水務署會向他們發出「截水通知書」。除在特殊情況外，水務署通常會在截水通知書發出 7 日後才進行截水的工作。

6. 然而，本署審研多宗個案後留意到，水務署於發出維修通知書後，即使發現用戶沒有按時維修，亦沒有安排截水行動，只是不斷重覆發出催辦書提醒用戶必須進行維修，任由滲漏持續。基本上，該署只會於極為緊急（如漏水可能影響市民生命財產安全等）情況下，才會採取截水行動。對於一些拖延或多次漠視水務署發出「維修通知書」和「催辦通知書」的個案，該署並沒有發出「截水通知書」，這無異於拖延解決問題，更有浪費時間和人力資源之嫌。如此過度容忍和包容，令人感到該署是不願作為。

## **（二）職員未有按既定程序適切跟進個案**

7. 如上文第 5 段所述，水務署在接獲水管滲漏報告後會派員進行現場調查，之後由水務督察或工程師按實際情況定出維修期限及發出「維修通知書」。根據該署內部指引，有關人員在「維修通知書」限期屆滿或收到工程完成報告後，須再到有關樓宇再進行視察，惟在任何情況下，有關視察工作不得遲於 5 個工作天後進行。如發現註冊用戶或代理人不按照「維修通知書」的規定辦理，水務署職員會在再視察後的兩個工作天內，向註冊用戶或代理人發出「截水通知書」。然而，從調查報告中的個案可見，水務署職員並沒有嚴格依照指引行事，當發現用戶並沒有修妥滲漏水管，亦只是不斷繼續巡查，既沒有把行動升級，更遑論採取截水行動。

8. 此外，指引亦訂明，就涉及多個住宅食水用戶單位的公用供水設施，如經過民政事務處協調後仍無法達成協議，而有關人士最終沒有維修滲漏的水管，水務署職員可以在獲得署長批准後，安排截斷有關處所的供水。然而，從調查報告中的個案可見，水務署職員只是不斷把「維修通知書」抄送至民政事務處，但卻沒有要求該處作出哪些實質行動，其後亦沒有向署長申請批准安排截水行動，這反映水務署前線職員並未完全掌握相關指引的要求，而管理層也未能有效監察職員的工作效率和個案的發展。

9. 水務署於二〇一五年八月向本署表示，自二〇一四年十一月起，該署已設立新的監察機制，由水務署首長級人員每月檢視處理私人水管滲漏個案的進度，適時給予指引及採取果斷行動，促

使用戶盡快維修水管。而在二〇一五年五月十八日發出新內部訓令（即新指引）後，在二〇一五年一月至七月期間，水務署因用戶未能於指定限期前修妥其滲漏私人食水水管而截斷其供水的個案數目為 44 宗，數字接近過去全年的個案宗數。

### **（三）指引欠清晰明確和全面**

10. 水務署在二〇一五年五月前沿用的指引並沒有清楚界定甚麼情況下的滲漏屬嚴重。事實上，本署在審研部分個案的圖片時發現，事涉地點的漏水，積水程度深至腳踝，但水務署職員卻描述滲漏為「輕微」。水務署認同不同職員對相同滲漏情況可能有不同的判斷，故已檢討相關程序，並於二〇一五年五月發出新的指引，就如何界定滲漏情況的嚴重性制訂更清晰明確的準則，例如提供不同案例的照片，以協助職員作出判斷。本署認為，在欠缺清晰明確指引的情況下，不同的前線職員只按本身經驗評估滲漏的嚴重性，出現偏差實不足為奇。更大的問題是，評估結果會影響跟進個案所採取的行動，偏差的評估可能拖延了採取較果斷行動的決定，加劇浪費用水的問題。

11. 如上文**第 7 段**所述，水務署職員在發出「維修通知書」後，沒有按指引作出果斷行動（如截水）。歸根究底，是水務署以往的指引欠缺監察程序以致出現問題。該署既沒有把定期檢視個案的機制納入指引中，也沒有指示職員須就個案訂下目標解決時限、以及把較複雜的個案定期交由上級覆核進度、以便管理層在有需要時啟動應變機制，例如需否作出跨部門行動解決問題等。即使最新的指引已訂明由上級覆核進度，但仍沒有具體指出應採取哪些跟進行動以盡快解決問題。本署認為，水務署如能透過指引把定期檢視個案和監察個案進度的機制規範化，並訂下解決問題的時限，應能輔助員工更果斷地作出適切行動，及早解決滲漏問題。

### **（四）未能掌握私人供水系統的喉管網絡導致延誤維修**

12. 水務署存有由政府所敷設的供水網絡圖則，但該些網絡圖則並不包括敷設於私人地段內的私人喉管。不過，當註冊用戶或代理人向水務署申請供水時，他們須先向該署遞交水管圖則，以便該署審核有關的水管及裝置是否符合該署標準規格。該署在審批完成後，會將已審批的圖則存檔。因此，水務署理論上應持有私人處所喉管圖則。水務署表示，該些水管圖則只是概要示意圖，

並不會清晰顯示水管在私人土地上的確實位置，故無助該署掌握水管網絡。

13. 本署認為，水務署作為供水的部門，卻不清楚其供水最終流往哪裡，絕不理想。如有人藉此漏洞作出偷水的違法行為，該署也未必能及時發現，遑論作出檢控行動。為改善日後處理私人水管滲漏個案的效率，本署認為，水務署應積極考慮整理用戶／代理人於申請供水時提交的圖則資料，供前線職員調查喉管滲漏事故時作為參考。縱使該些圖則未必準確反映喉管最新位置，最起碼也可提供概括情況。

14. 水務署回應本署時表示，自二〇一四年已開始分階段將二〇〇五年後申請人遞交的水管圖則掃描及上傳至水務署的電腦系統。截至二〇一五年七月為止，已掃描及上傳的水管圖則約有二萬多幅，並預計將會於二〇一六年年年底完成掃描及上傳該些圖則。水務署認為此舉能幫助前線職員在處理私人水管滲漏個案時，更準確及快捷掌握水管的路線，縮短處理個案的時間。

#### ***(五) 不把滲漏期長短視作事件嚴重性的重要考慮因素***

15. 水務署表示，食水流失多寡固然是其中一個決定滲漏個案嚴重性及是否需要截斷供水的重要因素，但並不是唯一的因素。水務署在處理每宗水管滲漏個案時，還需全面考慮多方面因素。然而，本署認為，縱使滲漏輕微，表面上看來流失水量不多，但長年累月的滲漏所流失的水量不容忽視。從調查報告的多宗個案可見，水務署可容讓私人喉管滲漏持續經年，情況令人難以接受。因此，水務署應考慮把滲漏長短納入為評估事件嚴重性的重要考慮因素，以便密切監察和適時採取果斷行動解決滲漏問題。

#### ***(六) 未有妥善處理私人水管維修責任的複雜問題***

16. 根據《水務設施條例》(「條例」)，註冊代理人負責維修保養私人屋苑內的公用地方水管及其他關連的供水設施；個別用戶則負責維修保養其處所內的水管。假如出現滲漏的水管屬屋苑的公用供水部分，並涉及多個住宅食水用戶，但卻沒有代理人安排維修，處理事件自然會較困難。加上《條例》第 12(2)條訂明，在非緊急情況下，除非水務監督或他的授權人首先取得該處所佔用人

的同意，或首先取得由裁判官授權水務監督的手令，否則水務署職員無權進入任何處所，因此，處理私人水管滲漏的維修問題，有一定的複雜性。

17. 根據水務署的指引，若私人喉管滲漏涉及 10 個或以上住宅住戶，而相關的樓宇並沒有成立業主立案法團／業主委員會／管業處等，水務署職員會致函當區民政事務處，告知個案詳情及請該處與有關處所註冊用戶們商討和進行調解，以便盡早安排維修。然而，從調查報告中的個案可見，水務署職員只因循地把致有關用戶／代理人的信函抄送當區民政事務處，卻沒有清楚說明希望民政事務處如何協助和部門之間如何協調，更鮮有主動聯絡民政事務處跟進事情進展。本署認為，水務署有需要制訂策略，採取更主動的態度處理此類個案，並妥善處理私人水管維修責任的複雜問題，例如與民政事務總署訂下更具體的協調安排，包括考慮邀請地區領袖或代表協助，以及加強向市民解釋私人水管的維修責任。

18. 水務署指，根據該署的經驗，在為用戶維修私人喉管的過程中，往往會就維修方式、質素和標準、費用、工程意外保險，以及維修過程中遭拆除、損壞物品的賠償及維修後的保養等事宜與用戶發生爭議，並不容易取得共識。因此，該署會盡量促使有關用戶自行修理私人水管而不會先行維修。本署認為，在一般情況下此取態原則上無可厚非，但若事態緊急（如影響市民生命財產安全），或滲漏持續已久至嚴重地步，或維修涉及複雜工序（如調查報告第 5 章個案五），則該署有責任及早採取行動阻止滲漏，有需要時亦應先行維修再追究責任，避免食水不斷流失。

19. 本署調查期間曾參考一些外國資料，得悉部分國家的法例賦予供水公司權力進入私人物業範圍內維修私人水管，供水公司會替客戶維修於其物業範圍內喉管，維修費用來自用戶預先繳交的年費。本署認為，水務署不妨參考該些外國公司的做法，有需要的話可先諮詢公眾意見，再考慮是否和如何進一步探討此做法的可行性。



## **(七) 不願追討維修費用，間接縱容事涉用戶／代理人逃避維修責任**

20. 《條例》第 17(3)條訂明，水務監督可應用戶或代理人的要求更改或修理內部供水系統或公用供水系統，而有關費用須由要求進行該等更改或修理的人繳付。《條例》第 17(4)條亦訂明，如用戶或代理人沒有進行水務監督根據《條例》第 16 條發出的「維修通知書」內指明的修理或其他工程，水務監督可進行該等修理或其他工程，有關費用則由該用戶或代理人繳付。然而，水務署發出二〇一五年五月十八日的新指引前，並非每宗個案都會追討。該署表示，會因應追收費用是否足以抵銷行政費用，再決定是否追收。從調查報告中的個案可見，水務署根本沒有向用戶追討有關費用，就連簡單的繳款通知書也沒有發出。根據水務署的資料，過去五年，水務署因緊急情況下代為維修私人水管的宗數有三宗，但水務署最終均沒有追討有關維修費用。按照新的內部指引，該署代用戶或代理人完成維修後，會向他們發出繳費通知書，以追討相關的維修費用。不過，該署會否在發出繳費通知書後切實追討，仍有待觀察。

21. 本署認為，水務署沒有積極追討維修費用，間接縱容事涉用戶／代理人的不負責任行為。首先，公用地方喉管滲漏，不會因而影響住戶要多交水費，除非影響供水，否則他們沒有重大誘因維修滲漏喉管。如水務署介入維修，其後又決定不向事涉住戶追討，既助長更多住戶不合作，亦對其他守法的人不公平。由調查報告的個案可見，水務署維修滲漏喉管，涉及的費用及所花的人力物力（如挖掘、安裝水掣，加設喉管等）不少，最終卻沒有向事涉住戶追收任何費用，並不合理。

22. 至於就其他非緊急情況下進行的維修，水務署表示，過去五年有兩宗個案，全部均成功追討維修費用，但這兩宗個案均是用戶主動向水務署申請代為維修有關喉管，並同意簽署承諾書承擔費用。所以該署在收回維修費用方面，自然沒有困難。

23. 根據《條例》第 10(a)條，如消防供水系統或內部供水系統的收費尚未繳付，水務監督可截斷消防供水系統或內部供水系統的供應。本署認為，水務署應採取更積極果斷態度追收維修費用。若事涉用戶不合作，該署實有權採取截水行動，以收阻嚇之效。

## 建議

24. 本署留意到，在本署就此課題展開查訊後，水務署在二〇一四年十一月設立新的監察機制，由首長級人員每月檢視處理私人水管滲漏個案的進度，適時給予指引及採取果斷行動，促使用戶盡快維修水管。而在本署展開這項主動調查後，該署於本年五月發出了新指引，為處理私人水管滲漏的工作訂定了較明確的工序和時間表，亦加大了執法力度，可見水務署已採取積極的態度改善私人喉管滲漏問題。

25. 雖然如此，本署認為，該署仍有可改善之處，基於上文所述，申訴專員向**水務署**提出以下 10 項改善建議：

### *跟進私人水管滲漏投訴的程序和效率*

- (1) 監察並適時檢討二〇一五年五月發出的新指引的實施情況，確保滲水事件的嚴重性的定義清晰明確可行，檢視監察個案進度的機制是否足夠。
- (2) 確保前線職員嚴格執行內部指引的規定，包括在發出維修通知書後，必須於期限屆滿後 5 個工作天內派員視察。如事涉喉管仍未修理好，除非有合理理由，並經上級批准，否則必須嚴格按照內部指引的規定，發出截水通知書及安排截水行動。
- (3) 加強員工培訓，令員工熟悉處理滲漏個案情況的相關指引，並掌握處理較複雜個案的方法和技巧，避免拖延個案處理。
- (4) 加強監管私人處所建造或改動其水管網絡的工程，務使用戶／代理人事先取得水務署批准，並把更新的敷設網絡圖則交給水務署備份。並積極整理這些圖則，供前線職員調查水管滲漏事故時作為參考。
- (5) 考慮借鑑外國經驗，透過向用戶預先徵收費用的方式，於非緊急情況下進入私人處所維修水管，避免滲

漏持續和流失食水。如有需要，可先行諮詢公眾人士的意見。

### **評估水管維修的迫切性**

- (6) 在釐定滲漏個案的嚴重性方面，把滲漏期長短納入為重要的考慮因素。
- (7) 盡快透過智管網建立完善的水管網數據，以更全面及更準確地推算全港的內部供水滲漏量，並積極於尚未安裝總水錶或監察水錶的私人屋苑安裝總水錶或監察水錶，以能更有效地估算食水的流失情況。

### **促使用戶承擔維修責任**

- (8) 與民政事務總署研究一套可行的協調安排，包括考慮邀請地區領袖／代表合作，促使用戶同心合力解決維修問題。
- (9) 加強教育市民，在現行《水務設施條例》下，用戶及註冊人有責任維修公用、消防及內部供水系統。
- (10) 對先行替用戶維修的個案，參考追討用戶欠繳水費的做法，發出繳費通知書，及透過法律程序追討；就欠繳多時的用戶，考慮按《條例》賦予的權力進行截水行動，以收阻嚇之效。

26. 水務署接納本署上述的建議，並已著手跟進。本署感謝該署在調查過程中予以合作，亦欣悉該署接納本署的所有建議。本署會繼續監察，直至該署全面落實建議。

**申訴專員公署**

**二〇一五年八月**

## 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