

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