

有关消防处轻易批准迷你仓营运商延期消除火警危险 及不公布仍未合规的迷你仓名单的投诉 调查报告

2018 年 10 月，X 公司向本署投诉消防处。

投诉

2. 在 2016 年 6 月发生一宗迷你仓大火后，消防处巡查多间迷你仓，发现一些常见的火警危险。消防处会向那些有火警危险的迷你仓发出「消除火警危险通知书」（「通知书」），营运商若不消除通知书上指明的火警危险，可被检控。

3. 据称，不少现有迷你仓营运商不愿意遵从通知书，因为遵从通知书会令可供出租的贮存空间和业务收入大减。X 公司指摘消防处虽然在通知书上订明遵从限期，但却轻易地批准营运商延期遵从，尤其是涉及更改迷你仓间隔及提供足够数量的窗口以消除火警危险的个案。

4. 由于可轻易获得消防处批准延期，许多迷你仓只需进行零散的纠正工程，佯装愿意遵从通知书。截至 2018 年 4 月，被发现存在火警危险的迷你仓当中，已全面遵从通知书的不足 2%。

5. 2018 年 4 月，X 公司致函促请消防处收紧给予迷你仓遵从通知书的限期。2018 年 5 月及 6 月，X 公司再度致函消防处，举报两个营运商（下称「营运商 A」及「营运商 B」）所经营的三间迷你仓存在火警危险¹。消防处没有回应 X 公司所关注的问题，仅表示会按个别情况考虑批准延期，以及对无合理辩解而没有遵从通知书的迷你仓营运商采取适当的执法行动。

6. X 公司亦不满消防处没有公布未遵从通知书的迷你仓的名单。X 公司认为，若提供该名单，市民可判别合规与未合规的迷你仓，从而作出选择。

7. 总括而言，X 公司指摘消防处：

(1) 轻易批准迷你仓营运商延期遵从通知书；以及

¹ X 公司举报了两宗个案，其中一宗后来发现为涉及同一营运商的两间迷你仓。

(2) 没有公布哪些迷你仓尚未遵从通知书。

本署调查所得

8. 经审研消防处提供的资料及解释，并与该处代表会面后，本署于 2019 年 9 月完成调查，结果如下。

消防处的解释

9. 消防处表示，紧接 2016 年 6 月的迷你仓大火后，该处即巡查全港迷你仓，其间发现迷你仓普遍存在与其设计、建构及营运模式息息相关的五类火警危险：

- (1) 迷你仓贮存间隔的排列布局存在安全隐患；
- (2) 出口及 / 或方向指示牌数量不足；
- (3) 单位逃生门装有不合规格的门锁；
- (4) 窗口遭阻塞 / 数量不足；以及
- (5) 消防喉轆系统覆盖不足。

10. 上述火警危险不但对市民的生命和财产构成威胁，万一发生火警，亦会拖慢消防处的效率，以及在消防员灭火和救援时危及他们的安全。自 2016 年 7 月中，消防处根据《消防（消除火警危险）规例》，向存在上述火警危险的迷你仓的营运商发出通知书。通知书上会指明所发现的火警危险，以及消除该危险的限期（通常为 60 天）。迷你仓营运商可申请延期，若申请获准，消防处会尽快另发一张通知书。无合理辩解而没有遵从通知书的营运商可被检控。

11. 消防处须透过内部调配人力资源，从速处理迷你仓个案。该处首先集中完成巡查及发出通知书，然后着手处理营运商提交的方案及延期要求。每名个案主任须运用本身的专业判断，厘定工作优次，原则上是优先处理火警风险最高的个案。个案情况如属相同或类似，则按巡查日期「顺序」处理个案。

12. 截至 2019 年 7 月底，消防处已向 874 间迷你仓发出共 3,099 张通知书（不包括因批准延期而重新发出的通知书，参见上文第 10 段）。在已发出的通知书当中，979 张获全面遵从，898 张因

迷你仓结业而撤销，另有 41 张因未有遵从而令相关迷你仓被定罪。消防处正跟进余下 1,181 张通知书（包括与迷你仓营运商商讨纠正方案、监察纠正工程或有待检控）。

13. 对于在上文第 7 段所述 X 公司的指称，消防处的解释如下。

投诉点(1)：轻易批准延期

14. 消防处解释，完成纠正工程以消除迷你仓内的火警危险实际所需时间视乎多项因素而定，例如迷你仓的规模、其间隔的复杂程度、租客是否合作清空贮存仓等。在迷你仓普遍存在的五类火警危险当中，贮存间隔的排列布局存在安全隐患及窗口数量不足（上文第 9(1)及 9(4)段）可能需时较长解决，因往往须聘用适当的专业人员 / 承建商以进行复杂的纠正工程，并须与消防处商讨及经其批准（尤其是涉及替代方案的个案）。须征求业主同意及 / 或建筑事务监督批准的个案需时会更长。

15. 虽然 60 天的遵从通知书的限期一般而言并不足够，尤其是涉及多类火警危险及大量纠正工程的个案，但消防处仍订定该限期的原因是，据该处的经验，大部分收到通知书的人士只会在限期快将届满前才开始行动；上述做法可向相关迷你仓营运商合理施压。因应这做法，消防处制定了延期机制。

16. 消防处人员在处理延期申请时是基于风险为本的原则（上文第 11 段）。处理有多类火警危险和有不只一张通知书的迷你仓个案的指导原则是，在迷你仓全面遵从所有通知书前，须尽可能及早降低货仓的整体现存火警风险。一般而言，迷你仓出口被锁上（上文第 9(3)段）属最迫切而必须首先消除的火警危险。

17. 在本署就这宗投诉展开调查后，消防处已于 2019 年 8 月修订其「迷你仓执法指引」（「指引」）。指引订明在审批延期机制中各阶段参与人员的职级，以及说明他们应如何评估延期申请是否合理。迷你仓营运商通常须提供证据显示已采取积极行动（例如聘用顾问的文件）。假如纠正工程已展开，消防处人员亦须视察及记录工程进度。在缺乏实质证据，而纠正工程全无进展的情况下，消防处人员若认为仍有理由批准延期（例如迷你仓营运商已积极就纠正方案向处方人员征询意见），则须在报告中清楚阐述理由，供审批人员考虑。

18. 迷你仓营运商的第四度申请延期，只会在所提交的方案已获处方接纳或大致上接纳（即仅余若干易于解决的缺点）的情况下获准，而消除迷你仓内其他火警危险的措施亦须有合理进展。

19. 关于 X 公司向消防处举报存在火警危险的迷你仓（上文第 5 段），消防处已采取的行动如下：

- (1) 在接到 X 公司的举报前，消防处已巡查其中一间迷你仓，并向营运商 A 发出三张通知书。鉴于该迷你仓已遵从其中一张通知书，以及拆除了一个阻塞出口的贮存室，消防处遂两度批准其延期。余下两张尚未遵从的通知书涉及间隔存在安全隐患和窗口数量不足，营运商 A 与消防处磋商后，已就解决该两项问题拟备了六个纠正方案供处方考虑。该处认为营运商 A 愿意合作，并已采取积极行动以遵从该两张通知书，故第三度批准其延期。
- (2) 其后，营运商 A 告知消防处，该迷你仓将于约六个月后结业。在第三度期限届满后，消防处向营运商 A 发出警告信，其后把该个案列入有待检控名单。由于营运商 A 已采取积极步骤降低整体火警风险，故没有立即被检控。该营运商在处方作出检控前已结业。
- (3) 2018 年 8 月，消防处就营运商 B 经营的两间迷你仓内发现的各类火警危险，分别向营运商 B 发出通知书。消防处跟进巡查时发现部分通知书所指明的危险（包括出口被锁上）已获纠正，进度可以接受。该处经评估后，认为该两间迷你仓内的整体火警风险已降低至一定程度，遂于 2019 年 1 月批准营运商 B 延期。其后，营运商 B 提交了纠正方案，以消除关乎间隔存在安全隐患和窗口数量不足的火警危险。2019 年 6 月，消防处向营运商 B 表示其提交的方案已获接纳。

投诉点(2)：没有公布哪些迷你仓尚未遵从通知书

20. 2018 年 7 月及 2019 年 2 月，两个迷你仓营运商就消防处发出通知书的决定申请司法复核许可，两宗申请均有待原讼法庭裁决。

21. 鉴于司法复核程序的结果或会影响通知书的效力，甚至影响该处向迷你仓营运商发出通知书的整套制度，消防处认为不宜公布尚未遵从通知书的迷你仓的资料。

22. 消防处亦认为，通知书仅属警告性质，迷你仓若遵从，便不会被刑事检控，故在迷你仓未有被定罪时公布其资料，并不合理。向市民公布未遵从通知书的迷你仓的名单会对相关营运商的利益构成负面影响，消防处不能漠视营运商的利益。

23. 况且，消防处所发出的通知书并非仅限于针对迷你仓普遍存在的五类火警危险（上文第 9 段）。该处在发现例如可移动的阻塞物、消防装置损坏等其他多类常见的火警危险后，亦会发出通知书，而不会公布那些个案中的负责人士。基于相同原则，消防处认为不宜公布尚未遵从通知书的迷你仓名单。

24. 为协助市民了解迷你仓普遍存在的五类火警危险，消防处曾举办传媒简介会及在该处网站上发布资讯。此外，迷你仓全面遵从通知书后会获消防处发信，该信可用来证明其已遵从通知书。

25. 消防处承认，仍未遵从通知书的迷你仓存在火警风险。在 2016 年开始巡查全港迷你仓（上文第 9 段）后，消防处已向所有消防局提供一份迷你仓名单，以提醒前线消防员迷你仓的火警隐患。

本署的评论

26. 消防处理应以消防安全为首要考虑，即使要顾及迷你仓业界所面对的困难，亦不应在消防安全上妥协。

27. 关于 X 公司对消防处提出的两个投诉点，本署有以下评论。

投诉点(1)

28. 2016 年 6 月发生的迷你仓大火及消防处其后对全港迷你仓的巡查均显示，涉及迷你仓的火警危险大多是严重和迫切的。因此，消防处除了迅速发出通知书外，亦须确保迷你仓营运商尽快遵从通知书。

29. 消防处已解释把遵从通知书的限期定于 60 天及延期机制的理据（上文第 15 至 18 段）。本署接纳消防处既须确保通知书获适时执行，亦须给予迷你仓营运商合理时间完成遵从通知书所需的改装工程，并在两者之间作出平衡。本署认为消防处所作的平

衡并非无理，亦原则上接纳关乎间隔存在安全隐患及窗口数量不足的通知书为何一般需较长时间才能遵从（上文第 14 段）。

30. 经审研消防处如何处理 X 公司对迷你仓的举报后（上文第 19 段），本署认为该处批准营运商 A 及营运商 B 延期遵从通知书的决定并非无理，因为他们确已遵从部分通知书中的规定，而该处经评估后，亦认为他们有采取步骤遵从关乎间隔存在安全隐患及窗口数量不足这两方面的规定。

31. 本署认为，并无证据显示消防处过度宽松地批准迷你仓营运商延期，至少在营运商 A 及营运商 B 的个案中并无此情况。因此，申诉专员认为投诉点(1)不成立。

投诉点(2)

32. 消防处以上文第 22 至 23 段所述理由解释何以尚未遵从通知书的迷你仓营运商的名单须予保密，本署不能完全接受其说法。2016 年发生的迷你仓大火无疑是一宗惨剧，本署认为消防处有必要让公众知悉哪些迷你仓存在重大火警危险，例如涉及已在法院被起诉的迷你仓。

33. 尽管如此，本署接纳鉴于相关法律程序仍在进行（上文第 20 及 21 段），目前不宜公布尚未遵从通知书的迷你仓营运商的资料。

34. 另外，本署亦认同消防处确已致力提高市民对迷你仓火警危险的认识（上文第 24 段）。

35. 因此，申诉专员认为投诉点(2)不成立。

建议

36. 尽管对消防处的投诉不成立，申诉专员促请该处：

- (1) 提醒处方人员遵守指引处理延期申请（上文第 17 及 18 段）；以及
- (2) 视乎上述司法复核的结果，并在顾及所有持份者的利益的情况下，考虑公布更多存在重大火警危险的迷你仓的资料（上文第 32 段）。

申诉专员公署
2019年9月