

有關消防處輕易批准迷你倉營運商延期消除火警危險 及不公布仍未合規的迷你倉名單的投訴 調查報告

2018 年 10 月，X 公司向本署投訴消防處。

投訴

2. 在 2016 年 6 月發生一宗迷你倉大火後，消防處巡查多間迷你倉，發現一些常見的火警危險。消防處會向那些有火警危險的迷你倉發出「消除火警危險通知書」（「通知書」），營運商若不消除通知書上指明的火警危險，可被檢控。

3. 據稱，不少現有迷你倉營運商不願意遵從通知書，因為遵從通知書會令可供出租的貯存空間和業務收入大減。X 公司指摘消防處雖然在通知書上訂明遵從限期，但卻輕易地批准營運商延期遵從，尤其是涉及更改迷你倉間隔及提供足夠數量的窗口以消除火警危險的個案。

4. 由於可輕易獲得消防處批准延期，許多迷你倉只需進行零散的糾正工程，佯裝願意遵從通知書。截至 2018 年 4 月，被發現存在火警危險的迷你倉當中，已全面遵從通知書的不足 2%。

5. 2018 年 4 月，X 公司致函促請消防處收緊給予迷你倉遵從通知書的限期。2018 年 5 月及 6 月，X 公司再度致函消防處，舉報兩個營運商（下稱「營運商 A」及「營運商 B」）所經營的三間迷你倉存在火警危險¹。消防處沒有回應 X 公司所關注的問題，僅表示會按個別情況考慮批准延期，以及對無合理辯解而沒有遵從通知書的迷你倉營運商採取適當的執法行動。

6. X 公司亦不滿消防處沒有公布未遵從通知書的迷你倉的名單。X 公司認為，若提供該名單，市民可判別合規與未合規的迷你倉，從而作出選擇。

7. 總括而言，X 公司指摘消防處：

¹ X 公司舉報了兩宗個案，其中一宗後來發現為涉及同一營運商的兩間迷你倉。

- (1) 輕易批准迷你倉營運商延期遵從通知書；以及
- (2) 沒有公布哪些迷你倉尚未遵從通知書。

本署調查所得

8. 經審研消防處提供的資料及解釋，並與該處代表會面後，本署於 2019 年 9 月完成調查，結果如下。

消防處的解釋

9. 消防處表示，緊接 2016 年 6 月的迷你倉大火後，該處即巡查全港迷你倉，其間發現迷你倉普遍存在與其設計、建構及營運模式息息相關的五類火警危險：

- (1) 迷你倉貯存間隔的排列布局存在安全隱患；
- (2) 出口及／或方向指示牌數量不足；
- (3) 單位逃生門裝有不合規格的門鎖；
- (4) 窗口遭阻塞／數量不足；以及
- (5) 消防喉轆系統覆蓋不足。

10. 上述火警危險不但對市民的性命和財產構成威脅，萬一發生火警，亦會拖慢消防處的效率，以及在消防員滅火和救援時危及他們的安全。自 2016 年 7 月中，消防處根據《消防（消除火警危險）規例》，向存在上述火警危險的迷你倉的營運商發出通知書。通知書上會指明所發現的火警危險，以及消除該危險的限期（通常為 60 天）。迷你倉營運商可申請延期，若申請獲准，消防處會盡快另發一張通知書。無合理辯解而沒有遵從通知書的營運商可被檢控。

11. 消防處須透過內部調配人力資源，從速處理迷你倉個案。該處首先集中完成巡查及發出通知書，然後着手處理營運商提交的方案及延期要求。每名個案主任須運用本身的專業判斷，釐定工作優次，原則是優先處理火警風險最高的個案。個案情況如屬相同或類似，則按巡查日期「順序」處理個案。

12. 截至 2019 年 7 月底，消防處已向 874 間迷你倉發出共 3,099 張通知書（不包括因批准延期而重新發出的通知書，參見上文第 10 段）。在已發出的通知書當中，979 張獲全面遵從，898 張因迷你倉結業而撤銷，另有 41 張因未有遵從而令相關迷你倉被定罪。消防處正跟進餘下 1,181 張通知書（包括與迷你倉營運商商討糾正方案、監察糾正工程或有待檢控）。

13. 對於在上文第 7 段所述 X 公司的指稱，消防處的解釋如下。

投訴點(1)：輕易批准延期

14. 消防處解釋，完成糾正工程以消除迷你倉內的火警危險實際所需時間視乎多項因素而定，例如迷你倉的規模、其間隔的複雜程度、租客是否合作清空貯存倉等。在迷你倉普遍存在的五類火警危險當中，貯存間隔的排列布局存在安全隱患及窗口數量不足（上文第 9(1)及 9(4)段）可能需時較長解決，因往往須聘用適當的專業人員／承建商以進行複雜的糾正工程，並須與消防處商討及經其批准（尤其是涉及替代方案的個案）。須徵求業主同意及／或建築事務監督批准的個案需時會更長。

15. 雖然 60 天的遵從通知書的限期一般而言並不足夠，尤其是涉及多類火警危險及大量糾正工程的個案，但消防處仍訂定該限期的原因是，據該處的經驗，大部分收到通知書的人士只會在限期快將屆滿前才開始行動；上述做法可向相關迷你倉營運商合理施壓。因應這做法，消防處制定了延期機制。

16. 消防處人員在處理延期申請時是基於風險為本的原則（上文第 11 段）。處理有多類火警危險和有不只一張通知書的迷你倉個案的指導原則是，在迷你倉全面遵從所有通知書前，須盡可能及盡早降低貨倉的整體現存火警風險。一般而言，迷你倉出口被鎖上（上文第 9(3)段）屬最迫切而必須首先消除的火警危險。

17. 在本署就這宗投訴展開調查後，消防處已於 2019 年 8 月修訂其「迷你倉執法指引」（「指引」）。指引訂明在審批延期機制中各階段參與人員的職級，以及說明他們應如何評估延期申請是否合理。迷你倉營運商通常須提供證據顯示已採取積極行動（例如聘用顧問的文件）。假如糾正工程已展開，消防處人員亦須視察及記錄工程進度。在缺乏實質證據，而糾正工程全無進展的情況下，消防處人員若認為仍有理由批准延期（例如迷你倉營運商已積極就糾正方案向處方人員徵詢意見），則須在報告中清楚闡述理由，供審批人員考慮。

18. 迷你倉營運商的第四度申請延期，只會在所提交的方案已獲處方接納或大致上接納（即僅餘若干易於解決的缺點）的情況下獲准，而消除迷你倉內其他火警危險的措施亦須有合理進展。

19. 關於 X 公司向消防處舉報存在火警危險的迷你倉（上文第 5 段），消防處已採取的行動如下：

- (1) 在接到 X 公司的舉報前，消防處已巡查其中一間迷你倉，並向營運商 A 發出三張通知書。鑑於該迷你倉已遵從其中一張通知書，以及拆除了一個阻塞出口的貯存室，消防處遂兩度批准其延期。餘下兩張尚未遵從的通知書涉及間隔存在安全隱患和窗口數量不足，營運商 A 與消防處磋商後，已就解決該兩項問題擬備了六個糾正方案供處方考慮。該處認為營運商 A 願意合作，並已採取積極行動以遵從該兩張通知書，故第三度批准其延期。
- (2) 其後，營運商 A 告知消防處，該迷你倉將於約六個月後結業。在第三度期限屆滿後，消防處向營運商 A 發出警告信，其後把該個案列入有待檢控名單。由於營運商 A 已採取積極步驟降低整體火警風險，故沒有立即被檢控。該營運商在處方作出檢控前已結業。
- (3) 2018 年 8 月，消防處就營運商 B 經營的兩間迷你倉內發現的各類火警危險，分別向營運商 B 發出通知書。消防處跟進巡查時發現部分通知書所指明的危險（包括出口被鎖上）已獲糾正，進度可以接受。該處經評估後，認為該兩間迷你倉內的整體火警風險已降低至一定程度，遂於 2019 年 1 月批准營運商 B 延期。其後，營運商 B 提交了糾正方案，以消除關乎間隔存在安全隱患和窗口數量不足的火警危險。2019 年 6 月，消防處向營運商 B 表示其提交的方案已獲接納。

投訴點(2)：沒有公布哪些迷你倉尚未遵從通知書

20. 2018 年 7 月及 2019 年 2 月，兩個迷你倉營運商就消防處發出通知書的決定申請司法覆核許可，兩宗申請均有待原訟法庭裁決。

21. 鑑於司法覆核程序的結果或會影響通知書的效力，甚至影響該處向迷你倉營運商發出通知書的整套制度，消防處認為不宜公布尚未遵從通知書的迷你倉的資料。

22. 消防處亦認為，通知書僅屬警告性質，迷你倉若遵從，便不會被刑事檢控，故在迷你倉未有被定罪時公布其資料，並不合理。向市民公布未遵從通知書的迷你倉的名單會對相關營運商的利益構成負面影響，消防處不能漠視營運商的利益。

23. 況且，消防處所發出的通知書並非僅限於針對迷你倉普遍存在的五類火警危險（上文第 9 段）。該處在發現例如可移動的阻塞物、消防裝置損壞等其他多類常見的火警危險後，亦會發出通知書，而不會公布那些個案中的負責人士。基於相同原則，消防處認為不宜公布尚未遵從通知書的迷你倉名單。

24. 為協助市民了解迷你倉普遍存在的五類火警危險，消防處曾舉辦傳媒簡介會及在該處網站上發布資訊。此外，迷你倉全面遵從通知書後會獲消防處發信，該信可用來證明其已遵從通知書。

25. 消防處承認，仍未遵從通知書的迷你倉存在火警風險。在 2016 年開始巡查全港迷你倉（上文第 9 段）後，消防處已向所有消防局提供一份迷你倉名單，以提醒前線消防員迷你倉的火警隱患。

本署的評論

26. 消防處理應以消防安全為首要考慮，即使要顧及迷你倉業界所面對的困難，亦不應在消防安全上妥協。

27. 關於 X 公司對消防處提出的兩個投訴點，本署有以下評論。

投訴點(1)

28. 2016 年 6 月發生的迷你倉大火及消防處其後對全港迷你倉的巡查均顯示，涉及迷你倉的火警危險大多是嚴重和迫切的。因此，消防處除了迅速發出通知書外，亦須確保迷你倉營運商盡快遵從通知書。

29. 消防處已解釋把遵從通知書的限期定於 60 天及延期機制的理據（上文第 15 至 18 段）。本署接納消防處既須確保通知書獲

適時執行，亦須給予迷你倉營運商合理時間完成遵從通知書所需的改裝工程，並在兩者之間作出平衡。本署認為消防處所作的平衡並非無理，亦原則上接納關乎間隔存在安全隱患及窗口數量不足的通知書為何一般需較長時間才能遵從（上文第 14 段）。

30. 經審研消防處如何處理 X 公司對迷你倉的舉報後（上文第 19 段），本署認為該處批准營運商 A 及營運商 B 延期遵從通知書的決定並非無理，因為他們確已遵從部分通知書中的規定，而該處經評估後，亦認為他們有採取步驟遵從關乎間隔存在安全隱患及窗口數量不足這兩方面的規定。

31. 本署認為，並無證據顯示消防處過度寬鬆地批准迷你倉營運商延期，至少在營運商 A 及營運商 B 的個案中並無此情況。因此，申訴專員認為投訴點(1)不成立。

投訴點(2)

32. 消防處以上文第 22 至 23 段所述理由解釋何以尚未遵從通知書的迷你倉營運商的名單須予保密，本署不能完全接受其說法。2016 年發生的迷你倉大火無疑是一宗慘劇，本署認為消防處有必要讓公眾知悉哪些迷你倉存在重大火警危險，例如涉及已在法院被起訴的迷你倉。

33. 儘管如此，本署接納鑑於相關法律程序仍在進行（上文第 20 及 21 段），目前不宜公布尚未遵從通知書的迷你倉營運商的資料。

34. 另外，本署亦認同消防處確已致力提高市民對迷你倉火警危險的認識（上文第 24 段）。

35. 因此，申訴專員認為投訴點(2)不成立。

建議

36. 儘管對消防處的投訴不成立，申訴專員促請該處：

- (1) 提醒處方人員遵守指引處理延期申請（上文第 17 及 18 段）；以及
- (2) 視乎上述司法覆核的結果，並在顧及所有持份者的利益的情況下，考慮公布更多存在重大火警危險的迷你

倉的資料（上文第 32 段）。

申訴專員公署

2019 年 9 月