

申诉专员公署



主动调查报告  
政府对新界村屋的  
消防安全措施的规管

2015 年 8 月 20 日

# 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

## **Executive Summary**

### **Direct Investigation into Regulation of Fire Safety Measures for New Territories Exempted Houses**

#### **Background**

The Building (Planning) Regulations under the Buildings Ordinance stipulate that all buildings shall be provided with an emergency vehicular access (“EVA”) to facilitate rescue services. As New Territories Exempted Houses (“NTEH”) are not subject to the Regulations, the Government can only use administrative means to regulate fire safety measures for NTEHs.

2. The efficacy of fire safety measures has a direct bearing on the lives and safety of NTEH residents. The Ombudsman, therefore, conducted this direct investigation to look into the current system and procedures for regulating fire safety measures for NTEHs, with a view to identifying inadequacies.

#### **A Guide to Fire Safety Requirements for NTEHs**

3. Since 1 July 2006, the Government has been using “A Guide to Fire Safety Requirements for New Territories Exempted Houses” (“the Guide”), as an administrative means to regulate fire safety measures for NTEHs. Salient points of the Guide are as follows:

- (1) Houses within a circle with a radius of 30 metres measuring from the site of the house proposed to be built are collectively regarded as a “cluster” of houses.
  - (a) Where a cluster comprises only 9 houses or less (including the proposed house), there will be no need to provide an EVA.
  - (b) Where a cluster comprises 10 houses or more (including the proposed house), the provision of an EVA will be required.
- (2) If provision of an EVA is impracticable due to problems such as geographical constraints or land ownership issues, an NTEH applicant should apply to the Lands Department (“Lands D”) to adopt one of the following alternative safety measures—
  - (a) automatic sprinkler system;



- (b) fire detection system and hose reel system (applicable to cases where there is no fire separation between floors of the three-storey NTEH); or
- (c) fire detection system and fire extinguisher on each floor (applicable to cases where there is fire separation between floors of the three-storey NTEH).

If the NTEH applicant opts for alternative safety measure (b) or (c), he or his representative will have to attend a fire safety training course arranged by the Fire Services Department (“FSD”) and obtain the relevant certificate before applying for a Certificate of Compliance for the NTEH.

### **FSD’s Fire Risk Assessment of NTEHs**

4. FSD had explained that the provision of an EVA is to ensure that in case of emergency, emergency vehicles, including fire engines and ambulances, can access the houses concerned quickly and safely. With regard to handling of emergencies, an EVA is certainly useful in protecting the lives and property of residents of NTEHs.

5. FSD accepts what are contained in the Guide as the fire safety requirements for NTEHs (which, among other things, allow NTEH applicants to adopt alternative safety measures instead of providing an EVA). The Department holds that the overall fire risk of NTEHs is relatively low (given that village houses are low-rise, that each floor accommodates only a small number of residents, and that villages are sparsely populated), and NTEH residents have simpler and more direct means of escape compared with residents of multi-storey buildings. Therefore, the standard of fire safety requirements for NTEHs is lower than those for high-rise buildings.

### **Our Findings**

6. Our investigation has revealed that not only are the fire safety requirements in the Guide for NTEHs less stringent than those for high-rise buildings, the implementation of the Guide had also failed to meet the original objective of providing adequate fire safety protection for NTEH residents. Furthermore, Lands D’s and FSD’s monitoring of the fire safety measures for NTEH is less than satisfactory.

### ***Requirement for Provision of EVA More or Less Non-existent***

7. According to the stipulations in the Guide (paragraph 3 above) and FSD’s explanation (paragraphs 4 and 5 above), provision of an EVA is certainly the most preferred option among all the fire safety measures. The alternative safety measures, while allowed by the Government, are in fact second-rate.

8. Nevertheless, since the introduction of the Guide, in over 90% of the cases in which Lands D considered the provision of an EVA necessary, no EVA was eventually provided, all because the land owners concerned refused to “lease” their private land to the NTEH applicants for such provision of EVA. Consequently, the NTEHs are not served by EVA, which is a more effective means for fire safety protection. Since 2011, the situation has further worsened: nearly all cases ended up without an EVA.

9. Moreover, even when an NTEH applicant succeeds in providing an EVA, there is no assurance that the EVA would not be blocked or rescinded later on, and there would be little that Lands D and FSD could do in such cases:

- (1) Although Lands D would have imposed a lease condition on the owner of the newly built NTEHs that he must provide an EVA and keep it free from obstruction, the Department can, in case of non-compliance, usually only issue a warning letter to the owner and register it against the title of the property concerned on the Land Register. Indeed, it would be extremely difficult for Lands D to resort to the ultimate action, i.e. resumption of the NTEH site.
- (2) Generally speaking, FSD can invoke the Fire Services (Fire Hazard Abatement) Regulation to require the removal, before a specified deadline, of any object obstructing an EVA.

Nevertheless, EVAs of NTEHs often lie on private land. To comply with the EVA requirement in the Guide, an NTEH applicant often needs to obtain the consent of the relevant private land owner to use the land as an EVA. Such consent is, after all, only private agreement between the land owner and the NTEH applicant. The Government (including Lands D) is not a party to it. As a matter of fact, the land owner has not given any undertaking to the Government, nor is the Government entitled to enforce any terms under such agreement against the land owner to ensure that the land will be permanently used for EVA purpose. Hence, the land owner can change the use of the land so long as the new use is in keeping with the lease conditions (such as farming or planting trees). The Government basically cannot intervene. In other words, an EVA on private land can lawfully “disappear” at any time.

FSD has also admitted that it is not empowered to take enforcement action in the above circumstances.

10. Overall, while NTEH owners are required by the Government to provide an EVA under the Guide, that requirement exists more in form than in substance.

### ***No Dedicated Database for EVAs of NTEHs***

11. Currently, neither Lands D nor FSD has set up a database for the EVAs of NTEHs.

12. Lands D considers it unnecessary to set up such a dedicated database because the information relating to EVAs in its Land Status Plans is sufficient to cope with the Department's operational needs in handling applications and complaints from the public. However, from the complaint cases handled by Lands D and FSD about obstruction of EVAs, we have learned that it often took several weeks or even longer for Lands D to confirm to FSD whether the access road concerned was in fact an EVA. This would affect the efficiency of FSD's enforcement action.

### ***No System of Regular Inspections of Villages and EVAs***

13. At present, neither Lands D nor FSD regularly inspects the EVAs of NTEHs. They conduct site inspections only in response to complaints.

14. While FSD officers inspect the villages from time to time, the Department has admitted that it does not have in place any schedule or a fixed frequency for such inspections. In fact, FSD's records show that its inspections of villages are conducted at random without any regular pattern.

### ***Existing NTEHs Not Covered by Alternative Safety Measures***

15. As already pointed out by Lands D in 2001, when NTEHs increase to a certain number, there would be a "cumulative effect" (including greater difficulty for fire engines and ambulances to access a house in distress), which means that the provision of an EVA is essential. In other words, an EVA is for the benefit of **all** the NTEHs within a cluster, not just the one newly built.

16. By the same logic, if provision of EVA is impracticable and fire engines and ambulances may not quickly reach a house in distress, it is advisable for all the houses within the cluster, including those existing ones, to adopt the alternative safety measures mentioned in the Guide. Having alternative safety measures in the new built house only is not going to help any of the existing houses in the cluster.

17. It is a fact that the Guide is not applicable to pre-existing NTEHs and Lands D cannot require all existing houses to adopt fire safety measures. However, the Government/FSD should at least clearly apprise the residents of existing houses of the increased fire risks caused by the "cumulative effect" of houses, and advise them to adopt fire safety measures in their own houses.

### ***Lax Procedures in Allowing Representatives to Attend Fire Safety Training Courses***

18. According to Lands D's internal instructions, if an NTEH applicant is unable to attend a fire safety training course (paragraph 3(2) above) on grounds of old age, poor health or being outside of Hong Kong, he may ask a fellow resident of the same village to do so on his behalf.

19. From the cases we studied, we have noticed that some NTEH applicants were allowed to attend the fire safety training course by proxy simply on the excuse of "busy at work". Furthermore, Lands D only requires the representative of the NTEH applicant to be a resident of the same village, not necessarily someone who is going to live in the same house. Clearly, in case of emergency, such a representative may not always be able to come to the scene to use the fire safety equipment installed in the house concerned.

### **Recommendations**

20. In the light of the above findings, The Ombudsman has made the following recommendations to Lands D and FSD:

#### **Lands D and FSD**

- (1) to comprehensively review, jointly with the policy bureaux and departments concerned, the Guide to evaluate whether it is providing adequate protection to NTEH residents against fire hazards, and to explore feasible improvement measures;

#### **Lands D**

- (2) to set up a dedicated database for the EVAs of NTEHs, and make it open to the public for inspection;
- (3) to tighten up the procedures for approving attendance of fire safety training courses by proxy, stipulating that the NTEH applicant can only appoint a resident who is going to live in the same house as representative unless he has genuine difficulties;

#### **FSD**

- (4) to formulate a system of regular inspections of villages and EVAs, so as to ensure quick and safe access by firefighting and rescue services in case of emergency; and

- (5) to step up publicity and education on fire safety among NTEH residents, clearly informing them of the associated fire risks and advising them to adopt fire safety measures in their own houses.

**Office of The Ombudsman**  
**August 2015**

# 目录

## 报告摘要

| 章节                     | 段落          |
|------------------------|-------------|
| 1 引言                   |             |
| 背景                     | 1.1 – 1.4   |
| 调查范围                   | 1.5         |
| 调查过程                   | 1.6 – 1.7   |
| 2 辟设紧急车辆通道的规定          |             |
| 何谓紧急车辆通道               | 2.1 – 2.2   |
| 村屋紧急车辆通道的历史与来由         | 2.3 – 2.8   |
| 《消防指引》                 | 2.9         |
| 「集体官契」有关土地通行权的条文       | 2.10 – 2.13 |
| 3 审批程序及监管制度            |             |
| 审批申请的程序                | 3.1 – 3.16  |
| 监管及处理投诉的制度             | 3.17 – 3.29 |
| 4 火警风险评估               |             |
| 政府对村屋的火警风险评估           | 4.1 – 4.5   |
| 其他消防安全措施               | 4.6 – 4.8   |
| 5 本署的观察所得及评论           |             |
| 绪言                     | 5.1 – 5.2   |
| 提供紧急车辆通道的规定名存实亡        | 5.3 – 5.9   |
| 没有为村屋的紧急车辆信道设立专用数据库    | 5.10 – 5.12 |
| 没有定期巡查乡村及紧急车辆通道的机制     | 5.13 – 5.15 |
| 消防安全替代措施的规定未有顾及现存村屋    | 5.16 – 5.19 |
| 审批由代表参加消防安全训练课程的程序过于宽松 | 5.20 – 5.22 |
| 6 本署的建议                |             |
| 建议                     | 6.1         |
| 鸣谢                     | 6.2         |

## 附件

|   |                         |      |
|---|-------------------------|------|
| 一 | 《新界豁免管制屋宇消防安全规定指引》      | 2.9  |
| 二 | 土地类别图                   | 3.7  |
| 三 | 消防处就村屋采用消防安全替代措施的一般处理流程 | 3.12 |

## 背景

**1.1** 为保障居民在火警或其他紧急情况时能尽快获得救援，《建筑物条例》之附属规例《建筑物（规划）规例》第 41D 条规定，一般而言，本港每幢建筑物须设有紧急车辆通道。其目的是确保在有紧急事故时，救援车辆能迅速及安全地到达现场。

**1.2** 然而，新界豁免管制屋宇<sup>1</sup>（下称「村屋」）并不受该条文所规管。政府因此以行政方式规管村屋的消防安全措施：负责审批兴建村屋申请的地政总署可要求拟兴建村屋的人士，在某些情况下，必须于建屋的同时辟设紧急车辆通道；若辟设紧急车辆通道不可行，则必须在屋内装置消防设备，例如自动洒水系统或火警侦测系统及消防喉辘。在审批兴建村屋申请时，地政总署会征询消防处的意见。

**1.3** 本署不时接获市民投诉。他们指称：有村屋紧急车辆通道被阻塞或占用，但有关部门告诉他们，由于紧急车辆通道位处在私人土地上，因此政府无权采取执管行动。

**1.4** 消防安全措施是否有效运作，关乎村屋居民的性命安全。申诉专员关注上述情况，遂于二〇一四年五月五日根据《申诉专员条例》第 7(1)(a)(ii)条，对地政总署及消防处展开主动调查，以深入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，冀能向相关部门提出改善建议。

## 调查范围

---

<sup>1</sup> 新界豁免管制屋宇，一般指位于新界及循《建筑物条例（新界适用）条例》获得豁免，因而不受《建筑物条例》中部分条文（包括须获得屋宇署批准及同意施工的条文）及其附属规例，包括《建筑物（规划）规例》，所管制的屋宇。该类屋宇包括在小型屋宇政策下由新界原居民兴建俗称「丁屋」的屋宇。



**1.5** 这项调查的审研范围包括：

- (1) 现行规管村屋的消防安全措施的制度及程序；
- (2) 地政总署和消防处实际执行该些制度及程序的情况；
- (3) 政府现时对村屋火警风险及救火困难的评估。

## **调查过程**

**1.6** 本署除了审研地政总署及消防处所提供的文件和档案外，亦有与该两部门举行会议，交换意见。

**1.7** 二〇一五年五月十二日，本署将调查报告的初稿送交地政总署及消防处，请他们置评。经考虑他们的意见后，本署于八月十三日完成这份报告。

## 2

# 辟设紧急车辆通道的规定

### 何谓紧急车辆通道

**2.1** 一般而言，紧急车辆通道是指为建筑物而设的车辆信道，而信道的设计及建造方式必须足够在火警或其他紧急情况中容让消防处的车辆（包括消防车及救护车）畅通无阻地到达事涉建筑物，并让这些车辆可安全操作。紧急车辆通道大致可分为以下两类：

- (1) 为根据《建筑物条例》兴建的建筑物（包括一般的住宅及商业大厦）而设的紧急车辆通道（第 1.1 段）。
- (2) 根据《新界豁免管制屋宇消防安全规定指引》（「《消防指引》」）的规定，为村屋而辟设的紧急车辆通道（第 1.2 段及注 1）。

**2.2** 建屋申请人可自行辟设紧急车辆信道。若相关范围内有政府因应个别乡村的情况在各项工程计划下所改善或建造的通往该等乡村的车辆通道，而该等车辆通道又符合用作紧急车辆信道的规格，建屋申请人亦可申请以该等车辆信道作为紧急车辆信道。

### 村屋紧急车辆通道的历史与来由

**2.3** 一九九七年之前，就兴建个别村屋的申请，政府并无规定须要设置紧急车辆通道。不过，就涉及 10 间或以上的村屋之主要或「大型」发展项目，消防处则建议须提供紧急车辆通道。因此，在考虑该些发展项目之申请时，城市规划委员会<sup>2</sup>或会因应消防处的要求将装置消防设施，包括辟设紧急车辆通道，列为批准该等发展项目的附带条件。

**2.4** 一九九五年七月，位于柴湾的公共屋邨渔湾邨发生火警，酿成人命伤亡。事后，当时名为「行政事务申诉专员公署」的本署就公共及私人建筑物的紧急车辆信道及消防装置的规管程序进行调

---

<sup>2</sup> 城市规划委员会是根据《城市规划条例》而成立的法定机构，负责拟备各地区的布局设计及在区内建立的建筑物类型的图则，以促进小区的卫生、安全、便利及一般福利。按照《城市规划规例》的规定，该会可规定规划署署长拟备图则或简图，以便执行条例所订明的职能。规划署的工作包括作为该会的秘书处。

查，并在一九九六年发表调查报告。在该报告中，本署提出多项建议，包括：建议规划署订定一套清晰的指引，正式界定何谓「大型」的新界村屋发展项目，以便政府执行有关紧急车辆通道的规定（**第 2.3 段**）。经咨询相关部门后，规划署制订了相关的行政指引，以供有关政府部门参考。该指引的要点如下：

将兴建 **10 间或以上的村屋**之项目正式界定为「大型」发展项目，建屋申请人必须在建屋地点 30 米范围内设置紧急车辆通道。

**2.5** 上述指引背后主要考虑了以下因素：

- (1) 村屋为低层楼宇；
- (2) 乡郊人口较稀少；
- (3) 火灾风险较低；
- (4) 提供紧急车辆通道的成本效益问题。

**2.6** 由一九九七年起，有关政府部门根据上述指引，实施村屋紧急车辆通道的规定。

**2.7** 及至二〇〇〇年一月，新界乡议局（「乡议局」）致函地政总署，指称有多个乡事委员会投诉，由于建屋申请人未能辟设达到政府满意程度的紧急车辆通道（**第 2.4 段**），以致不少建屋申请被搁置。因此，地政总署于二〇〇一年决定放宽有关村屋紧急车辆通道的规定如下：

- (1) 原则上，倘若拟建屋宇与一组为数 9 间或以上的现存或已经批核的屋宇相邻近，便可能形成「累积效应」，必须辟设紧急车辆通道。对于 9 间或以下的发展须否执行紧急车辆通道的规定，则视乎当地环境及发展潜质等因素而定。地政总署的分区地政处会按个别情况征询消防处的意见。

- (2) 若有原区村民申请在认可乡村范围内兴建独立的小型屋宇，并按第(1)项所列规定本须辟设紧急车辆通道，当区地政处在某些情况下会征询消防处的意见，以协助该村民研究是否可以采取其他可行的**代替方法**（例如设置街道消防栓、水箱及水泵系统、消防喉辘系统、火警侦测系统及灭火筒等），以保障消防安全。情况包括：

- (a) 因受地形或土地业权限制，以致辟设紧急车辆通道并不可行；或
- (b) 该村落现有的车辆通道未符标准（即阔度少于4.5米），但因受地形或土地业权限制，无法加以改善。

**2.8** 二〇〇五年年底，鉴于乡议局及不少村民反映建屋申请人面对不同程度的困难，政府遂成立了一个由当时的房屋及规划地政局、地政总署、消防处、规划署、民政事务总署及乡议局代表所组成的工作小组，就紧急车辆通道规定的制订和实施，以及建屋申请人所面对的困难，进行探讨并研究其他可行方案。经讨论后，房屋及规划地政局于二〇〇六年四月就检讨结果作出报告，其后并制订《消防指引》（**第 2.1(2)段**）。

## 《消防指引》

**2.9** 《消防指引》于二〇〇六年七月一日正式生效，主要内容如下：

- (1) 在以**拟建屋宇**的地点为中心，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<sup>3</sup>。

---

<sup>3</sup> 不过，若拟建屋宇之 30 米范围内已有紧急车辆通道，建屋申请人便无须辟设另一紧急车辆通道或设置消防安全替代措施。

- (2) 紧急车辆通道是能让紧急车辆到达新建屋宇 30 米范围内的行车通道。该行车通道的阔度必须至少为 4.5 米，或为消防处可接受的较低阔度。此外，该行车通道亦须有 4.5 米的净空高度，并可承受重 16 吨的消防车，或具有消防处经操作测试后认为可接受的净空高度及承重量。在新建屋宇地点 100 米范围内，必须设有标准柱型消防栓。
- (3) 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的当区地政处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。

《消防指引》的全文载于**附件一**。

## 「集体官契」有关土地通行权的条文

**2.10** 在进行这项主动调查期间，本署收到一位市民的以下意见：

根据一九〇五年的集体官契(Block Crown Lease)所述有关土地通行权及附属权利(easements and appurtenances)的条文，新界各田地／屋宇之间必须保留部分土地供公众使用。该些条文应可引伸至包括供公众使用之紧急车辆通道。上述条文至今在法律上应该仍然有效，相关业主必须依从。因此，地政总署现时只以行政方式，根据《消防指引》在某些情况下才要求拟建村屋的业主辟设紧急车辆通道，而在未能辟设紧急车辆通道的情况下，更容许以于屋内设置消防设备取而代之（**第 2.9 段**），该署的做法是忽略了执行

集体官契的条文。

**2.11** 就上述意见，地政总署向本署解释：集体官契内有关土地通行权及附属权利的条文，不可被引用以要求该官契的土地业权人必须保留部分土地作紧急车辆通道之用；理由如下：

- (1) 该些条文并无要求任何土地业权人必须提供土地通行权予其他人士，亦没有加诸于政府任何责任必须为公众提供土地通行权。若土地业权人之间就土地的使用有任何纠纷，可自行循民事诉讼解决问题。
- (2) 在批出集体官契土地的当年，汽车尚未普及，故该官契所述的「existing Public or Private rights and easements」不应视作包括汽车的通行权。

**2.12** 本署亦另行征询了法律意见，得悉集体官契中的条文「all existing rights of all persons occupying the said premises as tenants or mortgagees of the lessee」所涵盖之权利，应该是指政府批出该官契当时（即一九〇五年）有关租户已享有之权利。因此，若紧急车辆通道此措施并非于该官契批出时已存在的权利，现今地政总署便无权要求该官契所涉及之土地业权人必须提供紧急车辆通道。

**2.13** 鉴于以上所述（第 2.11 及 2.12 段），本署认为，集体官契内有关土地通行权的条文，并无规定村屋业主必须辟设紧急车辆通道；目前适用于村屋有关紧急车辆通道的规定实只有《消防指引》的条款（第 2.9 段）。

# 3

## 审批程序及监管制度

### 审批申请的程序

**3.1** 地政总署的分区地政处负责审批兴建村屋的申请。在审批这些建屋申请时，地政处同时会根据《消防指引》决定申请人须否辟设紧急车辆通道，而消防处则负责就申请人所提交的紧急车辆通道的草图提供技术意见。

### 紧急车辆通道

**3.2** 根据《消防指引》的规定，若建屋申请人须辟设紧急车辆通道（**第 2.9(1)(b)段**），消防处在接获地政处转介申请人所呈交的草图后，会按照《消防指引》所订紧急车辆通道的阔度、净空高度及承重量（**第 2.9(2)段**），向地政处提供技术意见。申请人在完成村屋的建筑工程（包括须辟设的紧急车辆通道）后，会向地政处递交建屋完工证之申请。地政处会请消防处确认建成的紧急车辆通道是否符合《消防指引》的规定。消防处会实地进行「试路」，然后将「试路」结果通知地政处，以便后者考虑应否发出建屋完工证。

**3.3** 村屋的地契会载有业权人须提供紧急车辆通道的规定：

- (1) 如该紧急车辆通道涉及**政府土地**，经地政总署批准进入该政府土地以进行辟设紧急车辆信道的工程后，建屋申请人须负责建造、提供、保养、维修该信道及维持该信道畅通无阻。
- (2) 如该紧急车辆通道涉及**私人土地**，建屋申请人除了须负责建造、提供、保养、维修该信道及维持该信道畅通无阻外，亦必须先取得该私人土地之业权人同意，并就提供紧急车辆通道事宜与该私人土地业权人签订**通行权契据**，以及于土地注册处注册该契据。

**3.4** 地契须于土地注册处注册。在地契年期内的任何时间，业权人均须遵行上段所述之规定。如业权人没有遵行（例如：未有妥善保养紧急车辆通道，或没有保持该通道畅通无阻），地政总署会在

征询法律意见后采取适当的执行契约条款行动，包括发出警告信，并在土地注册处把警告信注册在物业的业权记录上（俗称「钉契」）。如情况仍然没有改善，地政总署会考虑采取进一步行动，包括根据《政府土地权（重收及转归补救）条例》重收有关土地。

**3.5** 地政总署表示，政府无权指令私人土地业权人必须给予拟建村屋申请人通行权，让后者可以在有关的私人土地上辟设《消防指引》所要求的紧急车辆通道（**第 3.3(2)段**）。因此，申请人在申请建屋过程中须自行取得有关私人土地的业权人的同意，以在该私人土地上辟设紧急车辆通道。

**3.6** 地政总署称，截至二〇一五年四月底，并无录得村屋业主违反与紧急车辆通道有关的地契条款之个案，因此从没有需要采取上文第 3.4 段所述的执行契约条款行动。

**3.7** 就按《消防指引》规定辟设的紧急车辆通道，除了事涉村屋的地契所夹附的图则会显示该信道的路线外，有关路线数据亦会记录在地政总署的土地类别图<sup>4</sup>内，以供在有需要时参考。土地类别图的样本载于**附件二**。

**3.8** 地政总署表示，由于上段所述的安排已能达到该署作为地主及土地管理者处理申请或投诉的运作要求，况且消防安全亦不属该署的职能范围，故该署认为无须另设「专用数据库」，以集中记录按《消防指引》而辟设的紧急车辆信道之全盘数据。

**3.9** 消防处亦表示，由于建屋申请人是否须要辟设紧急车辆通道，最终是由地政总署而非消防处决定（**第 3.1 段**），加上紧急车辆通道在建成后可能会由于不同原因而有所改变，故即使有数据库，当中的数据未必完全准确。因此，该处本身未能为村屋的紧急车辆信道设立数据库。另外，消防处会不时在各乡郊巡查，根据当时的屋宇分布及实际村路情况制订相应的灭火及救援策略，以及因应火警发生时现场的实际情况，进行灭火及救援行动。换言之，消防人员不会在接获火警召唤时先翻查紧急车辆信道的数据才展开行动。因此，即使为村屋的紧急车辆信道设立数据库，对消防处执行灭火及救援工作的作用亦不大。

### **消防安全替代措施**

**3.10** 若拟建村屋的环境有实际上的限制，以致不能辟设紧急车辆通道，申请人可向地政总署申请采用《消防指引》所列的其中一项

---

<sup>4</sup> 土地类别图除了显示地形数据外，亦显示地段编号及界线、政府拨地编号及界线、政府工程界线、认可乡村范围、紧急车辆信道路线等数据。在审批村屋申请或处理有关村屋紧急车辆通道的投诉时，地政总署会参考土地类别图内的数据。



消防安全措施以作替代（第 2.9(3)段）。

**3.11** 在获得当区地政处接纳其采用消防安全替代措施后，建屋申请人须委托注册消防装置承办商，根据《新界豁免管制屋宇的新消防安全规定消防装置及设备的规格、安装及保养指引》向消防处提交相关图则，申明所示的消防装置 / 设备的细则及规格符合消防处的规定（包括必须考虑屋宇各层之间是否具备耐火分隔功能，第 2.9(3)(b)及(c)段），并且是根据有关准则及守则而设计。有关的消防装置 / 设备须由注册消防装置承办商安装。

**3.12** 在承办商完成安装消防装置 / 设备后，建屋申请人须向消防处提交该些消防装置 / 设备的证书副本。消防处会安排职员到场检查该些消防装置 / 设备是否符合该承办商之前所提交的图则之设计，以及是否按相关规定安装，然后将检查结果通知当区地政处，以便后者考虑应否发出建屋完工证。消防处就村屋采用消防安全替代措施的一般处理流程载于附件三。

**3.13** 此外，根据地政总署的内部指引，若建屋申请人因为年老、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（第 2.9(3)段），他们可委派同村居民代表他们参加训练课程。

**3.14** 村屋的地契会载有业权人须提供消防安全替代措施的规定。在地契年期内的任何时间，业权人均须遵行有关规定。如业权人没有遵行，地政总署会在征询法律意见后采取适当的执行合约条款行动。截至二〇一五年四月底，地政总署并无录得村屋业主违反与消防安全替代措施有关的地契条款之个案。

**3.15** 根据地政总署的记录，由二〇〇六年七月开始实施《消防指引》至二〇一五年四月，共有 2,399 宗拟建村屋申请被该署认定为须辟设紧急车辆通道，其中有 2,169 宗(90.4%)获该署批准以设置消防安全替代措施代替辟设紧急车辆通道。详情见表一：

表一：以消防安全替代措施代替紧急车辆通道的个案数目

| 年份 | 被认定须辟设<br>紧急车辆通道<br>的个案宗数 | 获批采用消防<br>安全替代措施<br>的个案宗数 |
|----|---------------------------|---------------------------|
|    |                           |                           |

|                  |       |               |
|------------------|-------|---------------|
| 2006<br>(由 7 月起) | 217   | 153 (70.5%)   |
| 2007             | 295   | 278 (94.2%)   |
| 2008             | 199   | 162 (81.4%)   |
| 2009             | 280   | 218 (77.9%)   |
| 2010             | 235   | 191 (81.3%)   |
| 2011             | 108   | 108 (100%)    |
| 2012             | 202   | 202 (100%)    |
| 2013             | 346   | 346 (100%)    |
| 2014             | 389   | 389 (100%)    |
| 2015<br>(至 4 月底) | 128   | 122 (95%)     |
| 总数               | 2,399 | 2,169 (90.4%) |

**3.16** 地政总署解释，拟建村屋的地点往往是被私人土地包围。由于涉及他人的土地业权，绝大部分的建屋申请人在征求有关私人土地业主同意「借出」部分土地用作紧急车辆通道时都遇到困难。因此，绝大部分原本被该署认定须辟设紧急车辆通道的个案，最终都以采用消防安全替代措施作为解决方案。除此之外，亦有少数个案是由于受地理环境所限而须采用替代措施。

### 监管及处理投诉的制度

**3.17** 地政总署表示，由于消防安全的工作主要由消防处负责，因此，在发出建屋完工证后，该署不会定期巡查村屋的紧急车辆通道或消防安全替代措施。不过，若收到与该些通道 / 措施相关的投诉，该署会进行调查及采取适当的跟进行动。

### 紧急车辆通道

**3.18** 在收到有关村屋紧急车辆通道被阻塞或围封的投诉后，当区地政处会作出调查。地政总署表示，二〇〇六年七月至二〇一五年四月期间，该署所接获有关村屋紧急车辆通道被阻塞或围封的投诉共有 32 宗。经调查后，该署最终确定该些投诉所涉及的通道皆不是按《消防指引》的规定而辟设的紧急车辆通道，只是一般乡村道路（第 3.6 段）。

**3.19** 至于消防处，基于上文第 3.9 段所述的原因，该处没有为村屋的紧急车辆信道设立数据库，故亦未有为该些通道订立定期巡查的机制。

**3.20** 若接获有关村屋紧急车辆通道被阻塞或围封的投诉，消防处会按照处理有迫切火警危险的投诉之程序，根据内部指引在 24 小时内派员进行巡查。由于消防处并无为村屋的紧急车辆信道设立数据库，因此，如有需要，该处在采取进一步行动前会先请当区地政处确认投诉所涉的信道是否紧急车辆信道。若是，消防处可根据《消防（消除火警危险）规例》发出「消除火警危险通知书」，要求有关人士在指定期限<sup>5</sup>前遵办通知书的规定。该处亦会同时将个案转介当区地政处跟进，或视乎需要转介其他相关部门跟进。

**3.21** 若阻塞 / 围封紧急车辆通道的人士未有在指定期限前消除火警危险（即未有移除造成阻塞 / 围封之障碍物），消防处会根据《消防（消除火警危险）规例》向其提出检控。一经定罪，最高可被判罚款 100,000 元，并可就罪行持续的每日另处罚款 10,000 元。

**3.22** 二〇〇六年七月至二〇一五年四月期间，消防处每年接获的有关村屋紧急车辆通道被阻塞或围封的投诉之宗数如下：

**表二：消防处接获的有关  
村屋紧急车辆通道被阻塞或围封的投诉**

| 年份           | 宗数         |
|--------------|------------|
| 2006（由 7 月起） | 8          |
| 2007         | 24         |
| 2008         | 15         |
| 2009         | 30         |
| 2010         | 22         |
| 2011         | 45         |
| 2012         | 40         |
| 2013         | 41         |
| 2014         | 62         |
| 2015（至 4 月底） | 15         |
| <b>总数</b>    | <b>302</b> |

### **消防安全替代措施**

**3.23** 若村屋采取了消防安全替代措施，在取得建屋完工证后（**第 3.12 段**），替代措施的拥有人须确保该些消防装置 / 设备时刻保持在有效操作状态，并每年由注册消防装置承办商至少检查一次。承办商须于完成检查后 14 天内向消防处提交检查证明书的副本。消防处会审核该些证明书副本，若发现当中有不妥善的情况，该处会派员巡查跟进；就妥善的个案（即年检证明书申报「没有损坏事项」

<sup>5</sup> 消防处所指的「指定期限」，就可移动的阻塞物而言，是 24 小时内；就固定的阻塞物，则是 14 天内；若涉及结构物，则是 30 天内；至于大型结构工程，则可视乎情况给予更多时间。

的个案)，该处亦可作抽样巡查<sup>6</sup>。若发现消防装置／设备拥有人未有依例安排年检，消防处可根据《消防（装置及设备）规例》采取执法行动，一经定罪，法庭最高可判处罚款 50,000 元。

**3.24** 二〇〇六年七月至二〇一五年四月期间，消防处完成处理合共 861 宗根据《消防指引》在村屋设置消防安全替代措施的申请个案。

**3.25** 若接获有关消防装置／设备的投诉（包括没有进行年检的投诉），消防处会考虑投诉的背景、内容及所涉及的消防装置／设备，然后根据所构成的火警危险决定处理该宗投诉的优次，再按照内部指引于限定时间内派员到场巡查。经巡查后若发现有「消防装置／设备不在有效状态」因而可能导致整套「主要消防系统」<sup>7</sup>不能运作，该处会将投诉列作须优先处理（high priority），并派员于 24 小时内到场处理。若涉及的消防装置／设备属「非主要消防系统」，一般而言，该类投诉会列作一般优次（normal priority），该处会在 10 个工作天内处理。目前，安装在村屋内的其中两类消防装置／设备（即火警侦测系统及灭火筒）被列为「非主要消防系统」。

**3.26** 若发现消防装置／设备未有维持在有效操作状态，该处可根据《消防（消除火警危险）规例》发出「消除火警危险通知书」，要求消防装置／设备的拥有人在指定限期内遵办通知书的规定。另外，由于有关行为可能违反村屋的地契条款（第 3.14 段），故消防处亦会将个案转介当区地政处跟进。

**3.27** 根据记录，二〇〇六年七月至二〇一五年四月期间，消防处并无接获有关村屋的消防装置／设备未能有效操作的投诉。

**3.28** 另外，根据地政总署的记录，二〇〇六年七月至二〇一五年四月期间，该署亦无收到有关按《消防指引》设置的消防安全替代措施未能有效运作的投诉。

**3.29** 消防处表示，自《消防指引》于二〇〇六年实施以来，该处并未录得因紧急车辆通道或消防安全替代措施未能有效运作以致影响对村屋住户的救援工作之个案。

---

<sup>6</sup> 消防处解释，该抽样巡查乃为全港所有类别楼宇（不限于村屋）的消防装置／设备而制订的抽样机制。该处并无为不同类别的楼宇之被抽中个案作分类统计。

<sup>7</sup> 「主要消防系统」包括：消防栓／喉辘系统、花洒系统、街道消防栓系统、干喉系统、火警警报系统及机械式排烟系统。

# 4

## 火警风险评估

### 政府对村屋的火警风险评估

**4.1** 就现行的《消防指引》（**第 2.9 段**）是否足以为村屋提供消防安全保障，消防处及地政总署的说法如下。

**4.2** 消防处表示，该处接受以现行的《消防指引》作为对村屋的消防安全规定，原因是：

- 村屋层数少（一般只有三层）；
- 住户数目少（一般每层只有一伙）；
- 村屋一般都有露台（即并非密封式单位）；
- 乡村人口密度较低。

若发生火警，住户较易逃至安全地方，而火势会变得很大的机会亦较低。由于村屋的整体火警风险相对多层大厦为低，因此，对于村屋的消防安全规定亦无须以对多层大厦的消防要求作为标准。消防处上述就村屋的火警风险评估，早在一九八〇年代已经订立，曾先后作出检讨（**第 2.6 至 2.8 段**），适用至今。

**4.3** 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（包括消防车及救护车）能够迅速进入事发村屋的范围，并让该等车辆可以安全操作。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村屋住户的生命财产。至于容许村屋以消防安全替代措施代替辟设紧急车辆通道，亦是基于村屋的整体火警风险较低，住户逃生的方法相对于多层大厦是较简单直接。

**4.4** 本署质疑：何以《消防指引》只规定新建的村屋装设消防安全替代措施，而对于该新建村屋半径 30 米范围内的现存村屋却没有施加同样要求，该规定是否忽略了对现存村屋的消防安全保障？就这疑问，消防处解释：

- (1) 《消防指引》并无规定现存村屋因邻近 30 米范围内有新建村屋落成而须辟设紧急车辆信道或装置消防安全替代措施。
- (2) 由于消防安全替代措施已减低新建村屋的火警风险，因此，即使于该屋群内的现存村屋没有装设消防装置 / 设备，该屋群的整体火警风险亦不会增加。换言之，多了该新建村屋亦不会影响邻近现存村屋的火警风险。

**4.5 地政总署**则表示，现行的《消防指引》是以务实方式处理关于新界村屋的消防安全规定，以达到在不影响公众安全的前提下，让村民可以在可供该类发展的土地上继续兴建村屋。

## 其他消防安全措施

**4.6** 关于为新界村屋所提供的消防安全保障，**消防处**向本署进一步解释，就一般的乡村，该处已制订一套「灭火和救援策略」，内容包括：在发生不同级别的火警时，须派出多少及何种类型的紧急车辆进行灭火和救援行动。若某乡村的情况较为特殊，例如缺乏灭火水源及远离行车通道等，如有需要，该处会为该村另外制订相应的「应变计划」，更仔细地说明在不同的火警情况下该处人员须采取的行动，包括：紧急车辆应停泊的位置、可采用的消防栓或水源等数据。

**4.7** 消防处重申，该处人员会不时在各乡村巡查，根据当时的屋宇分布及实际村路情况制订相应的灭火和救援策略（**第 3.9 段**）。不过，该处现时并没有为巡查乡村制订时间表或订定频次。

**4.8** 消防处亦指，该处备有包括轻型泵车和小型消防车等设备，如有需要，可供调派到行车通道较狭窄的乡村进行灭火和救援工作。换言之，即使乡村没有紧急车辆通道，消防处仍可因应现场环境采用适合的装备和资源（例如附近的水塘）工作。

# 5

## 本署的观察所得及评论

### 绪言

5.1 按消防处的解释，新界村屋的火警风险相对较低，因此《消防指引》的要求无须与多层大厦的消防安全规定看齐（第 4.2 段）。尽管如此，本署的调查发现，该指引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，表现亦未尽完善。过去数年所录得的相关的投诉和问题个案虽然不多（第 3.6、3.14、3.18、3.27-3.29 段），但投诉数字未必能够完全反映实况及问题所在。鉴于消防安全措施是否足够、能否有效运作，实关乎居民的性命安全，本署认为，地政总署及消防处有必要正视上述问题。

5.2 本署的观察所得及评论详述如下。

### 提供紧急车辆通道的规定名存实亡

5.3 根据《消防指引》的规定（第 2.9 段），以及消防处的解释（第 4.3 段），辟设紧急车辆通道是首选的消防安全措施；在建屋申请人受到地理环境或私人土地业权等限制的情况下，政府才可退而求其次，容许他们采用消防安全替代措施。

5.4 然而，从地政总署所提供的数字可见，自实施《消防指引》以来，绝大部分(90.4%)被地政总署认定为「须辟设紧急车辆通道」的建屋申请个案，最终都未能以此较有效的措施作为有关村屋的消防保障（第 3.15 段之表一）。由二〇一一年起，情况更演变至几乎全部「须辟设紧急车辆通道」的个案最终都没有辟设紧急车辆通道。

5.5 本署理解，在现行的行政规管制度下，政府无权要求相关私人土地之业权人必须「借出」其土地作紧急车辆通道用途（第 3.5 段），而大部分的私人土地业权人为了避免受通行权契据（第 3.3(2) 段）束缚，亦不倾向「借出」土地（第 3.16 段）。故此，拟建村屋

个案最终能辟设紧急车辆通道的成功机会是微乎其微，而地政总署根据《消防指引》要求建屋申请人「先尽可能辟设紧急车辆通道作为消防安全措施」这项行政规定，实已几近名存实亡。

**5.6** 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，他们本身能够解决问题的能力亦十分有限：若造成阻碍的是有关的私人土地之业权人，理论上建屋申请人或村屋业权人可尝试透过法律行动，逼使该私人土地业权人履行通行权契据，消除对该通道的阻碍（**第 3.3(2)段**），但实际上能否做得到是取决于双方的关系及诉讼的结果；假若造成阻碍的是另有其人，则问题就更难解决。

**5.7** 理论上，如紧急车辆通道遭阻塞或占用，地政总署可根据地契内有关紧急车辆通道的规定采取执行契约条款行动，包括「钉契」，甚至重收土地，以逼使村屋业权人履行维持该通道畅通无阻（**第 3.3 及 3.4 段**）。但是，若村屋业权人最终无法解决问题（**第 5.6 段**），即使地政总署真的重收该村屋的土地，对于该紧急车辆通道被阻碍的问题，依然是无补于事（除非该署的重收土地行动会令有关「屋群」范围内的村屋数目减至低于 10 间，因而无须设有紧急车辆通道（**第 2.9(1)(a)段**））。况且，考虑到重收土地是终极行动，不可轻率进行，地政总署实难以作重收土地之举。故此，本署认为，地政总署在地契条款规定村屋业权人必须提供紧急车辆通道之做法，效果成疑；有关条款形同虚设，亟须检讨。

**5.8** 地政总署向本署辩称：消防处实亦可向阻塞紧急车辆通道的人士采取执法行动（**第 3.20 及 3.21 段**），那足以确保紧急车辆通道不会被阻塞或占用。不过，对于消防处是否具法定权力，可以就村屋紧急车辆通道受阻的情况执法，本署有以下的疑问。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，在征得该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承诺任何责任，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」。而消防处亦向本署确认，若该等情况出现，「则已没有所谓紧急车辆通道受阻塞的客观事实可言，而《消防条例》中有关在消除火警危险方面的权力将不适用」；简言之，消防处随时可变得无权执法。由此可见，地政总署辩称有消防处可采取执法行动作为最后防线，恐怕仅属该署一相情愿而已。



**5.9** 综合以上所述，本署认为，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。地政总署及消防处实有必要联同相关政策局及部门作出深入的检讨。

### 没有为村屋的紧急车辆信道设立专用数据库

**5.10** 目前，政府没有设立数据库，让政府部门及公众可随时查阅有关村屋紧急车辆信道的数据，而地政总署亦认为无此需要。对于该署的看法，本署未敢苟同。

**5.11** 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（第 3.7 及 3.8 段）。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（第 3.20 段）。如此情况，对消防处采取执法行动的效率实不无影响。

**5.12** 本署认为，地政总署作为负责审批村屋紧急车辆通道的部门，理应全面掌握及可随时提供该些信道的数据，例如透过设立专用数据库，以便该署及相关部门（包括消防处）可快速跟进有关的投诉。此外，地政总署亦应公开该专用数据库，让公众知悉哪些信道是紧急车辆信道。此举一来可提醒公众避免阻塞该些通道，二来亦可以让有心人协助监察，举报该些通道被阻塞的情况，三来对有意置业的人士来说，也有较完善的参考数据。

### 没有定期巡查乡村及紧急车辆通道的机制

**5.13** 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（第 3.17、3.19 及 3.20 段）。换言之，若该些紧急车辆通道出现问题（例如被阻塞或失修），除非有人作出举报，否则该两部门都不会知悉，更遑论从速跟进。

**5.14** 虽云消防处人员会不时巡查各村，以熟悉情况，并有制订相关的「灭火和救援策略」及「应变计划」，但该处亦承认没有为巡查乡村制订时间表或频次（第 4.7 段）。事实上，从该处所提供的巡查记录，本署亦发现该处巡查乡村的频次相当不平均：就同一村落，该处人员有时隔三数天便巡查一次，有时却隔超过半年始再作巡查。

**5.15** 本署认为，消防处人员是否熟悉乡村的实际情况、紧急车辆通道能否有效运作，皆直接影响灭火和救援工作的成效，该处实有必要制订定期巡查乡村及紧急车辆通道的机制，以确保在有需要时能迅速并安全地到达现场进行灭火救援工作。

## 消防安全替代措施的规定未有顾及现存村屋

**5.16** 按《消防指引》，若在拟建的村屋落成后，其所在的「屋群」范围会共有 10 间或以上的村屋，该新建村屋便必须辟设紧急车辆通道（第 2.9(1)(b)段）。正如地政总署于二〇〇一年修订村屋紧急车辆通道规定时所指，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发生事故的村屋之难度），因而必须辟设紧急车辆通道（第 2.7(1)段）。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。

**5.17** 按此推论，若因地理环境或其他因素令辟设紧急车辆通道未能成事，「屋群」范围内的所有村屋，包括现存的村屋，都理应采取《消防指引》所列的消防安全替代措施。但是，现行的《消防指引》却只规定新建的村屋装设消防安全替代措施，缺少了对现存村屋消防安全的关顾。对于本署这质疑，消防处提供了解释（第 4.4 段）。

**5.18** 不过，可惠及「屋群」所有屋宇的紧急车辆通道与单在新建村屋内装设消防安全替代措施，两者的效用显然并不对等。本署不否定消防处所指，于新建村屋装设消防安全替代措施可减低该间村屋的火警风险。然而，在「屋群」发生火警时，该新建村屋的消防措施实无助于保障「屋群」其他村屋居民的安全。若「屋群」没有紧急车辆通道，消防人员便未必能够迅速到达现场进行灭火及救援行动。现行《消防指引》有关消防安全替代措施的规定，实没有顾及「屋群」内的所有居民。因此，本署认为，倘若紧急车辆通道无法辟设，理想的做法是「屋群」的所有村屋都装设消防安全措施。

**5.19** 本署明白，《消防指引》对现存村屋并无任何规定，地政总署不能强逼现存村屋的住户装设消防安全措施。然而，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

**5.20** 上文提到，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，他们可委派同村居民代表他们参加训练课程（第3.13段）。

**5.21** 从地政总署所提供的案例，本署留意到，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，该署只要求代表者是同村居民，无须是居于同一村屋的人士。本署认为，地政总署审批以代表参加消防安全训练课程的程序未免过份宽松。

**5.22** 一旦发生火警，使用消防安全装置以减低火势，须分秒必争。即使获委派参加了训练课程的同村居民之住处距离事发村屋不远，可于短时间内赶到现场，我们亦不能期望该位代表会时刻守望着该村屋，可以实时察觉有火警发生。本署认为，既然消防安全替代措施相比辟设紧急车辆通道已属退而求其次，地政总署实应严守该消防安全的底线：除非建屋申请人能提出相当充分的理由，否则，地政总署应只准许由居于同一村屋的人士代表建屋申请人参加消防安全训练课程，藉以提升消防安全替代措施的成效。

# 6

## 本署的建议

### 建议

**6.1** 基于第 5 章所述的本署观察所得及评论，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，研究可行的改善方案，以提升对新界村屋的消防安全保障（**第 5.9 段**）；

#### 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（**第 5.12 段**）；
- (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（**第 5.22 段**）；

#### 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（**第 5.15 段**）；
- (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（**第 5.19 段**）。

### 鸣谢

**6.2** 本署进行调查期间，地政总署及消防处全力配合，申诉专员谨此致谢。

申诉专员公署  
档案：OMB/DI/342  
二〇一五年八月

# 附件

# 新界豁免管制屋宇 消防安全規定指引



地政總署



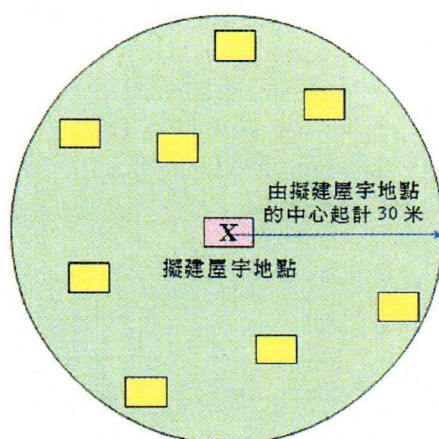
## 1. 緊急車輛通道的作用

闢設緊急車輛通道的作用，是要在一旦發生緊急事故時，能確保緊急車輛(包括消防車及救護車)迅速駛進有關的村屋範圍。因此，闢設緊急車輛通道的規定，對於生命財產的保障，具有非常重大的關係。

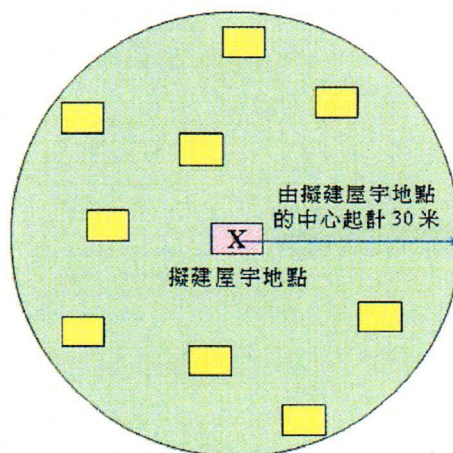
## 2. 緊急車輛通道規定的適用範圍

「屋羣」是指在一個以擬建屋宇地點為中心，且半徑為 30 米的圓形範圍內的屋宇。

- (a) 倘擬建屋宇地點位於由九間或以下的屋宇 (包括擬建屋宇地點)組成的「屋羣」範圍內，便無須闢設緊急車輛通道。



- (b) 倘擬建屋宇地點位於由十間或以上的屋宇 (包括擬建屋宇地點)組成的「屋羣」範圍內，則須闢設緊急車輛通道。





[只計算在同一個「屋羣」之內的現存屋宇、正在處理的擬建屋宇地點及已經批核的建屋地點，但不包括臨時搭建物及非住宅搭建物。如一間屋宇有超過百分之五十的面積在圓形範圍內，該屋宇便須視作位於有關「屋羣」之內。]

### 3. 緊急車輛通道的主要規定

如有關的新界豁免管制屋宇申請屬上文第 2(b)項所述的情況，該申請便須符合下列的緊急車輛通道規定：

- (a) 在有關的新界豁免管制屋宇 30 米範圍內，需要有一條可讓緊急車輛到達的行車通道；
- (b) 該行車通道由於須用作緊急車輛通道，其闊度必須至少為 4.5 米，或為消防處可接受的較低闊度。此外，該行車通道亦須有 4.5 米的淨空高度，並可承受重 16 噸的消防車，或具有消防處經操作測試後認為可接受的淨空高度及承重量；及
- (c) 在擬建屋宇地點 100 米範圍內，必須設有標準柱型消防栓。

### 4. 鄉村的地理環境限制

如擬建屋宇所在的鄉村有其實際上的限制，以致不能闢設緊急車輛通道，例如：

- (a) 該鄉村由於受地形或土地業權限制，以致沒有車輛通道，亦不可能闢設任何類型的通道；或
- (b) 該鄉村只設有未符標準的車輛通道，而且因為受到地理環境限制，難以作出改善。

如屬以上情況，申請人須在考慮擬建屋宇地點的地理環境限制後，向有關的分區地政處申請採用下述其中一項消防安全措施以作替代。

## 5. 消防安全替代措施

如有關的分區地政處信納闢設緊急車輛通道並不切實可行，則申請人須採用下列其中一項消防安全替代措施：

- (i) 自動灑水系統；或
- (ii) 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
- (iii) 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。

申請人如選擇採用上文第(ii)或第(iii)項的消防安全替代措施，他本人或其代表在申請完工證前，必須先參加一個由消防處安排的消防安全訓練課程。

## 6. 查詢

如對本小冊子內容有任何查詢，請與下述辦事處聯絡：

香港北角渣華道 333 號  
北角政府合署 22 樓  
地政總署鄉村改善及契約執行/  
土地管制組

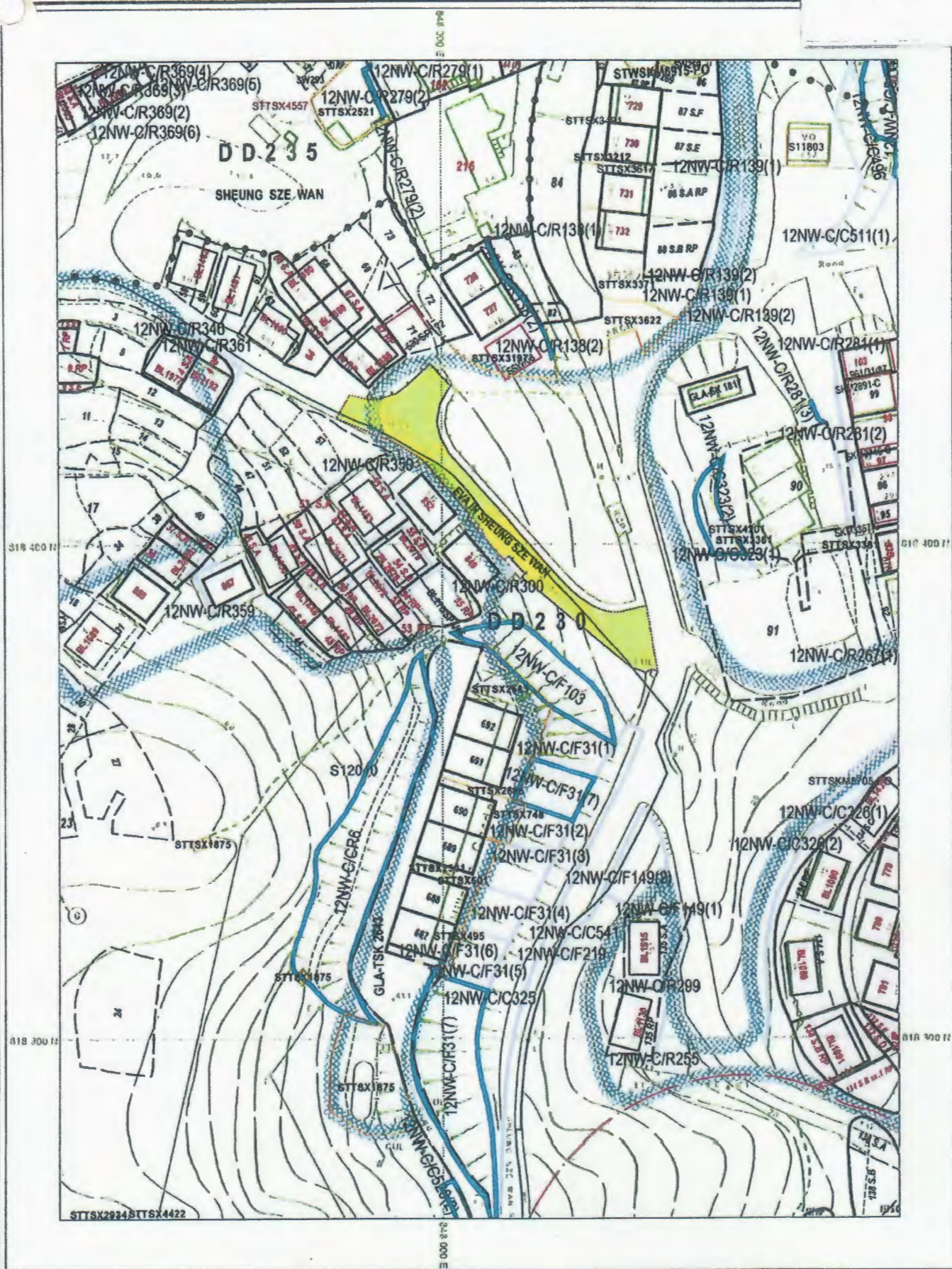
查詢電話：2231 3562

一般查詢，可致電：

|         |           |
|---------|-----------|
| 離島地政處   | 2852 4265 |
| 北區地政處   | 2675 1809 |
| 西貢地政處   | 2791 7019 |
| 沙田地政處   | 2158 4700 |
| 大埔地政處   | 2654 1263 |
| 荃灣葵青地政處 | 2402 1164 |
| 屯門地政處   | 2451 1176 |
| 元朗地政處   | 2443 3573 |

二〇〇六年六月(修訂版)





Date: 6-Mar-2014 14:53:32 (V Zone printed)  
Lands Administration Office, DLO/Sai Kung  
© Copyright reserved - Hong Kong SAR Government

SCALE 1:1000

**For Internal Use Only**

Sheet Number  
12-NW-22D  
12-NW-23C

This land status plan shows the approximate boundaries of permanent and temporary land holdings. It is for identification purpose only. The information shown may be amended without prior notification as better or new boundary evidence becomes available. Reproduction by PERMISSION only.



消防處  
就新界豁免管制屋宇（小型屋宇）採用消防安全替代措施的

處理程序  
(二零零六年七月一日)

