

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2245/10-11(05)號文件

檔 號 : CB2/PL/SE

保安事務委員會

立法會秘書處就2011年7月5日會議 擬備的參考便覽

消防安全巡查檢討及相關事宜

背景

2008年8月在嘉禾大廈發生的一場火警，令公眾深切關注到持牌處所的消防安全問題，尤其是有大量市民光顧的處所。2009年6月2日，申訴專員宣布根據《申訴專員條例》(第397章)第7(1)(a)(ii)條，就消防處及食物環境衛生署(下稱"食環署")對食肆執行的消防安全規管措施展開主動調查。

申訴專員就食肆的消防安全規管措施進行調查的結果

2. 申訴專員於2010年5月7日發表調查報告。該報告揭示，消防處雖然設有法定核證制度，規定處所擁有人必須安排註冊承辦商每年檢查消防裝置或設備一次，但卻監管不嚴且成效不彰。消防處進行巡查的次數不但低於目標，並僅對未有遵從消防安全規定及逃生途徑被阻塞或鎖上等少數個案提出檢控。調查又揭示，食環署在沒有查核處所是否符合消防安全規定的情況下，為處所續發食物業牌照，令市民誤以為有關處所安全穩妥。申訴專員提出了11項改善建議，當中包括 ——

- (a) 加快設立電腦系統及修訂法例，以便及早識別未有遵從法定要求的處所擁有人及註冊承辦商；
- (b) 在考慮立法強制規定處所展示消防裝置及設備證書(下稱"FS251證書")的同時，鼓勵處所把證書展示在顯眼位置；

- (c) 就所有須即時處理的個案進行巡查，並抽查可稍後處理的個案；
- (d) 規定註冊承辦商在向消防處呈交FS251證書前，先修妥不合規格的消防裝置或設備；
- (e) 加強對未有檢查消防裝置或設備的處所擁有人、沒有呈交FS251證書的註冊承辦商，以及導致逃生途徑阻塞或將其鎖上的處所擁有人／使用者提出檢控；
- (f) 與屋宇署擬訂程序，以便該署在收到有關逃生途徑嚴重阻塞的轉介個案並採取行動後，通知消防處，而消防處亦應在有需要時跟進此類個案及採取執法行動；
- (g) 在食物業牌照上訂明處所必須遵從消防安全規定；
- (h) 與消防處訂立機制，確保食肆必須符合消防安全規定，方可獲批續牌申請；
- (i) 全面檢討消防處突擊巡查的次數，以及所需的人手。

3. 申訴專員的調查報告摘要載於**附錄I**。

政府當局就申訴專員的建議作出的回應

4. 政府當局在2010年5月13日發出的新聞公報中表示，消防處會積極跟進調查報告提出的各項建議。至於申訴專員建議加快設立電腦系統及修改有關法例，消防處早在申訴專員展開有關調查前，已決定開發一套全新的電腦系統，以提升牌照審批、消防安全及檢控等工作的效率。該系統的合約已在2009年9月批出，預計可在2011年正式運作。在設置該套新的電腦系統後，消防處可及早識別逾期提交FS251證書的樓宇，從而更迅速且有效地對涉嫌違例的消防裝置或設備擁有人或承辦商採取行動。消防處將會檢討巡查食肆的安排，並會與食環署緊密合作，審慎考慮報告提出的各項建議，以期改善食肆的消防安全。政府當局發出的新聞公報載於**附錄II**。

消防安全巡查

5. 根據政府當局就消防處2010年工作回顧發出的新聞公報，消防處於2010年進行了合共256 124次防火巡查，較2009年(240 485次)增加了15 639次，增幅為6.5%。有關巡查旨在確保樓宇的消防裝置及設備、走火通道、通風系統、危險品的處理，以及持牌場所等方面均符合消防安全標準。

立法會秘書處
議會事務部2
2011年6月29日

主動調查報告摘要 消防安全規管措施

背景

二零零八年八月嘉禾大廈的一場火警，令人關注公眾場所，尤其是有大量市民光顧的食物業處所的消防安全問題。有鑑於此，申訴專員在二零零九年六月展開主動調查，審研：

- (a) 當局執行適用於所有處所的消防安全規管措施的程序和方法；
- (b) 當局在審批食物業牌照時，就消防安全的安排；
- (c) 當局監察食物業處所符合消防安全規定的機制。

本署的調查結果

相關政府部門的角色及職責

2. 消防處的主要職責，除了提供滅火及救援服務外，亦包括提高市民的消防安全意識，以及保障所有處所免受火警災害。
3. 食物環境衛生署（「食環署」）是發牌當局，負責向符合衛生、消防安全及其他規定的食物業處所發出食物業牌照。

消防處的法定核證制度

4. 法例規定，處所擁有人必須確保消防裝置或設備時刻在有效操作狀態，並且須安排註冊承辦商每 12 個月檢查消防裝置或設備一次。

完成檢查後，註冊承辦商須在 14 天內向擁有人發出一份記錄了檢查結果的證明書（通稱「FS251 證書」），同時把證明書副本送交消防處。

監管不嚴、成效不彰

5. 消防處收到的 FS251 證書會由職員以人手審核，與先前收到的證明書核對，以找出哪些處所有逾期檢查的情況。然而，這項工序耗費人力，而且容易出現人為錯誤。另一方面，消防處亦難以證實註冊承辦商有否及於何時提交 FS251 證書。故此，消防處就承辦商未有提交或遲交 FS251 證書而提出檢控的個案，在過去七年就只有四宗。

6. 消防處正研究設立電腦系統以編製清單，列出哪些處所逾期檢查消防裝置或設備，同時亦考慮修訂法例，規定註冊承辦商在向處所擁有人發出 FS251 證書前，先把證明書呈交消防處加簽。這些做法會有助消防處監管有關的檢查工作。

欠缺透明度

7. 在現行機制下，處所擁有人沒有法定責任展示 FS251 證書。故此，處所的使用者不容易知悉處所的消防安全狀況，而他們亦無從舉報任何不合規格的情況。為促使處所擁有人適時安排檢查及妥善維修消防裝置或設備，消防處正考慮修訂法例，規定擁有人把 FS251 證書展示於顯眼位置。在法例尚未修訂前，消防處會鼓勵處所擁有人展示證明書。

收到 FS251 證書後未全面跟進

8. 若收到的 FS251 證書顯示消防裝置或設備有不合規格的情況，消防處會按問題的性質和嚴重程度，把個案分為須即時及可稍後處理兩類。該處的目標是：就所有即時處理的個案，該處都立刻到處所進行巡查，以決定需否採取執法行動。至於可稍後處理的個案，消防處只會向處所擁有人發出勸諭信，敦促他們糾正問題。

9. 消防處每年收到的有關個案中，約八成為須即時處理，另外約兩成為可稍後處理。不過，消防處只曾就六成個案進行巡查。換言之，

至少有兩成須即時處理的個案，消防處是沒有巡查的。至於可稍後處理的個案，消防處在發出勸諭信後便不會跟進，因此，處所擁有人更加不會認真對待問題。

10. 本署認為，消防處理應就所有須即時處理的個案進行巡查，以及抽查那些可稍後處理的個案。

建議由註冊承辦商把關

11. 現行法例只規定註冊承辦商須檢查消防裝置或設備，以及把檢查結果的報告送交消防處。消防處則須確保處所擁有人糾正報告所記錄的不合規格情況，責任實非常繁重。

12. 本署相信，若能規定註冊承辦商須先修妥消防裝置或設備，才向該處呈交 FS251 證書，情況應會更為理想。註冊承辦商若能擔當此把關者角色，消防處便可以更有效地運用資源，監察註冊承辦商及處所擁有人遵從規定的情況。

檢控率低

13. 消防處只對少數個案提出檢控，當中涉及的除了註冊承辦商未有提交或遲交 FS251 證書外，亦有處所擁有人並無安排每年檢查消防裝置或設備，以及逃生途徑被阻塞或鎖上。在過去七年，消防處就上述三類情況提出檢控的個案，分別為每年平均少於一宗、五宗及 29 宗。消防處必須更積極地採取執法行動。

欠缺充分協調和溝通

14. 法例規定，任何人如阻塞或鎖上處所的逃生途徑，消防處可提出檢控。若有涉嫌違例構築物造成嚴重阻塞，消防處除本身採取執法行動外，亦須把個案轉介屋宇署，由該署跟進樓宇安全問題。然而，二零零八年十月至二零零九年十月期間，在轉介屋宇署的 1,289 宗個案中，消防處本身沒有跟進任何一宗。

15. 消防處應加強與屋宇署的溝通，以便就每宗個案決定應採取的執法行動。

食物業處所的發牌及巡查制度

牌照條件不全面

16. 申請新的食物業牌照者須提交證據，證明已符合衛生、消防安全及其他規定。然而，一經批出，牌照只寫上持牌人須遵守的食物衛生條件，卻未訂明任何消防安全規定。

17. 上述不一致的情況令人莫名其妙，因為消防安全十分重要，而食環署實擁有訂立發牌條件的廣泛權力。況且，上述情況容易引起爭議，指未有遵從消防安全規定，不構成違反牌照條件。

續牌程序有不足之處

18. 食物業牌照每 12 個月續期。在審批續牌申請時，食環署既沒有規定持牌人須提交任何證明文件，亦未有與消防處安排巡查食物業處所，以證明處所仍然符合消防安全規定。

19. 在本署處理的一宗投訴個案中，投訴人擬在某多層大廈內經營食肆，故向食環署申請食物業牌照。然而，食環署拒絕其申請，因為事涉大廈的 FS251 證書已過期甚久，而消防處又未有採取任何行動。問題是：該大廈內的現有食肆，卻均可在上述 FS251 證書已過期的情況下續牌經營。

20. 當局批准該等未能符合消防安全規定的處所續牌，令市民誤以為處所安全穩妥。這種做法亦與其他類別的處所（例如會所及卡拉OK場所）的牌照續期程序不同。這些類別的處所在申請續牌時須提交證明書，證明處所內的各項消防裝置或設備性能良好，而消防處人員會在檢查處所後才予續牌。食環署理應採取措施，確保牌照續期時處所仍符合消防安全規定。

巡查工作不足夠

21. 現時全港約有 22,000 個持牌食物業處所。消防處的目標，是每五年內到各食物業處所進行突擊巡查一次。然而，二零零六至零九年間，消防處每年進行的突擊巡查由 78 次到 513 次不等，嚴重低於目標。突擊巡查次數如此之少，實在難以監督持牌食物業經營者時刻保持處所的消防安全。

建議

22. 基於以上所述，申訴專員向消防處及食環署提出共 11 項建議，當中包括：

- (a) 消防處應加快設立電腦系統及修訂法例，以便揭示未有遵從法例要求的處所擁有人及註冊承辦商；
- (b) 消防處在考慮立法規定處所展示 FS251 證書的同時，應鼓勵處所把證明書展示在顯眼位置；
- (c) 消防處應就所有須即時處理的個案進行巡查，並抽查可稍後處理的個案；
- (d) 消防處應考慮規定註冊承辦商在呈交 FS251 證書前，先修妥不合規格的消防裝置或設備；
- (e) 消防處應加強檢控未有檢查消防裝置或設備的處所擁有人、沒有呈交 FS251 證書的註冊承辦商，以及導致逃生途徑阻塞或將途徑鎖上的處所擁有人／使用者；
- (f) 消防處應與屋宇署擬訂程序，以便屋宇署在收到有關逃生途徑嚴重阻塞的轉介個案並採取行動後，通知消防處，而消防處亦應在有需要時跟進該類個案及採取執法行動；

- (g) 食環署應在食物業牌照上訂明處所必須遵從消防安全規定；
- (h) 食環署應與消防處訂立機制，確保食物業處所符合消防安全規定才批准續牌申請；
- (i) 消防處應全面檢討突擊巡查的次數，以及所需的人手。

申訴專員公署

二零一零年五月

新聞公報

消防處會積極跟進申訴專員報告建議

消防處發言人今日(五月十三日)表示，接受申訴專員就消防安全規管措施的調查報告，並會積極跟進報告內提出的建議。

發言人說：「消防處非常重視樓宇及食物業處所的消防安全，確保市民的生命及財產得到保障。」

發言人表示報告中的建議，部份已經實施，其餘的改善措施消防處會慎重考慮。

就申訴專員建議加快更新電腦系統及修改有關法例，發言人表示，消防處早在申訴專員展開有關調查前，已積極部署開發一套全新的電腦系統，以提升牌照審批、消防安全及檢控等事宜的效率。有關電腦系統的合約已在二零零九年九月批出，預計可在二零一一年正式運作。該系統能有效識別逾期提交消防裝置及設備證書(FS251)的樓宇，使消防處人員能更迅速及有效地針對涉嫌違例的消防裝置擁有人或承辦商採取行動。

發言人說：「多年前，消防處訂定指標，每五年為食肆進行一次突擊巡查。到二零零九年，消防處調整其策略，巡查一些需要高度關注的處所。該策略維持至今。消防處將會研究怎樣提高巡查頻率。」

發言人說：「消防處已於二零零九年增加人手抽查有損壞報告的消防裝置及設備證書，將抽查的比率由過往的少於百分之二十，大幅增加至百分之六十。消防處會研究如何進一步改善抽查機制及增加巡查次數。」

他表示消防處會加強宣傳，提醒消防裝置擁有人必須確保其消防裝置得到適時保養及檢查。根據現行法例，消防裝置擁有人有責任確保有關裝置時刻處於有效操作狀態，若設備證書(FS251)顯示有損壞，消防裝置擁有人有責任作出適當維修。消防處會進行巡查以核實有關損壞項目經已妥善維修。

發言人重申消防處會繼續嚴格執行法例，亦會考慮不作事先警告，直接向違例者採取檢控行動。

發言人表示消防處會與屋宇署研究如何加強現行的轉介機制，以處理違例建築物而引起的嚴重阻塞逃生通道的個案。

發言人說：「消防處已採取多種措施，包括宣傳、執法和檢查等方式以提升大廈的消防安全。我們一直都定期巡查樓宇的消防裝置及設備，並向違例人士發出消除火警危險通知書。」

發言人同時表示，消防處會檢討突擊巡查食肆的安排，並會與食物環境衛生署緊密合作，審慎考慮報告的建議，改善食肆的消防安全。

最後，發言人認為消防安全乃樓宇擁有人、管理公司、持牌處所負責人及其員工與顧客，以及消防裝置承辦商的共同責任。消防處會繼續與各持份者緊密合作，進一步改善消防安全。

完

2010年5月13日（星期四）
香港時間21時01分