序言

於 2016 年 6 月 21 日，一場無情的大火於牛頭角淘大工業村迷你倉爆發，引致一場焚燒約 108 小時的四級火警，更導致兩名消防員殉職。這場大火引起各界對救火策略、工廈及迷你倉的監管，以及舊式工廈的消防安全問題的關注。政府理應吸取這次大火的慘痛教訓，全面檢討迷你倉、家庭賓館的防火安全問題，修訂條例和制定補救措施，堵塞漏洞，避免同類事故再次發生。我們亦借此機會檢視現時對此問題大廈管理法例。

1. 香港法例對迷你倉的規管

1.1.城市規劃及地契對土地用途的限制

香港土地和樓宇的用途是受城市規劃委員會 （城規會）所公佈的分區規劃大綱圖則所限。 為加快活化空置的工廠大廈，城規會在 2010 年修改其詞彙解釋，將迷你倉列入規劃大綱圖則所指的 「非污染工業用途」。其後， 迷你倉負責人可在規劃大綱中被指定為 「工業用途」及「其他指定用途（商貿）」的地帶開設迷你倉，而不需要根據 《城市規劃條例》（香港法例第 131 章）向城規會申請規劃許可，反之亦然。

可是，迷你倉亦須符合其坐落地段的地契中對土地用途的限制。在 Cavendish Property Development Limited v R (HCMP 762/1987)一案中，原告人向政府買下位於香港仔的地段後興建了一幢工廈，並將地庫六層出租，作為數據處理中心。然而，地契中的賣地條款規定，該地段只能用作「工業或/和貨倉用途」(industrial or godown purposes or both)。 原訴人向法庭指出他沒有違反上述賣地條款。法庭在判決中將「工業用途」一詞定義為與製造任何物品或物品的一部分有關的工序 (判決書第 32 段) 。 另外，法庭亦認為單純儲存物件並不等於「貨倉用途」，當中必須包含運送、交易等活動 (判決書第 15 段)。因此，法庭裁定數據處理中心並不屬於「工業或/和貨倉用途」。同樣地， 在 Raider v R (HCMP 4/2000)一案中， 香港終審法院闡釋賣地條款中「工業用」為工廠裏進行的工業活動 (判決書第 331C 段)。從以上案例可見，迷你倉可以開設在地契上列明為「貨倉用途」和沒有土地用途限制的地段。但如果賣地條款例明該地段只能用作「工業用途」， 在該址經營迷你倉很大機會違反地契。

1.2.對迷你倉內部設計和營運的規定

業主、租客將單位改裝成迷你倉時必須遵守《建築物條例》(香港法例第 123F 章)，以及 屋宇署和消防處在該樓宇落成時適用的各種實務守則。

假如迷你倉的改裝工程會改動工廈的樓宇結構， 或造成額外荷載， 承建商須根據《建築物條例》(香港法例第 123 章) 第 14 條向建築事務監督提交圖則以供審批。建築事務監督可根據《建築物條例》第 16(1)(b)條，以該圖則未能符合實務守則為由拒絕批簽圖則。即使改裝工程屬於規模較小的小型工程而獲得豁免提交圖則， 該條例第 4B 條也規定承建商須跟從實務守則的規定。

其中值得一提的是屋宇署的 《提供火警逃生途徑守則》(更新至 1996 年) (逃生守則) 、消防處的《最低限度之消防裝置及設備守則與裝置及設備之檢查、測試及保養守則》(最低消防裝置守則)和最近公佈的迷你倉潛在火警危險報告[1]。

1.2.1. 逃生/出口通道

《建築物條例》表格三和《逃生守則》11.2 規定，逃生通道的闊度不能少於 1050 毫米， 最小闊度隨單位的可容納人數增加。《逃生守則》14.2 規定逃生通道的行走距離不可超過 30 米。逃生通道的設計亦須能讓單位內的佔用人迅速地開啟各道門(即無上鎖)離開。 如須將任何出口門上鎖，該守則 16.2 定明鎖扣裝置須屬可由內毋須使用鑰匙迅速開啟的類型。鎖扣裝置可以是電動式，但該裝置須在煙霧感應系統啟動，或警報系統或中央手動裝置操作時自動解除。

現行迷你倉的出口通道普遍違反以上規定。有報章取得牛頭角道淘大工業村第 1 座 3 樓的時昌迷你倉的平面圖， 圖中顯示該層已有 200 多個迷你倉，通道迂回，錯縱複雜。[2]其後消防處巡查 700 多個迷你倉後亦指出普遍迷你倉的貯存間隔的排列存在安全隱患，譬如儲存倉之間的通道闊度不足， 逃生行走距離過長， 逃生出口亦因保安理由被鎖上。[3]

1.2.2. 消防安全設備

《最低消防裝置守則》規定迷你倉內須裝有一定類型的消防裝置。現時改裝為迷你倉的工廈大多在 60－70 年代落成，當時對於工廈內的消防裝置的要求明顯較寬松。根據該守則在 1970 年的修訂本中第二部分第(2)條，消防處處長可酌情要求單位備有 8 種用作發出火警警報和滅火設備中至少一種裝置。

由於社會對樓宇消防安全的要求不斷提高， 儘管單位裝置已符合在落成時的《最低消防裝置守則》， 消防處處長可根據《消防條例》(香港法例第 95 章) 第 9 條， 向任何人送達通知書，規定收信人在通知書所指明的限期內，辦理處長在通知書內指明的事情，以消除火警危險。

《消防條例》第 2 條對“火警危險”(fire hazard) 作出了廣義的解釋， 包括—(d) 在任何建築物內的任何消防裝置或設備因缺乏適當保養或因其他理由以致不在有效操作狀態—(e) 由建築物內處所通往建築物外面街道的地面沒有足夠的途徑… —(f) 實質上增加火警或其他災難發生的可能性的其他事物或情況、實質上增加因發生火警或其他災難而會對人命或財產造成的危險的其他事物或情況，或在火警或其他災難一旦發生時實質上會阻礙消防處履行其職責的其他事物或情況。

消防處巡查後發現迷你倉存有不少火警危險。迷你倉借用人在倉內存放大量雜物，堆到天花，阻礙消防花灑和喉轆系統的正常運作; 單位內出口指示牌和方向指示牌

[1]http://www.hkfsd.gov.hk/chi/source/safety/mini_storage/MiniStorage_Fire_Hazard_identified_chi.pdf

[2] 星島日報, 2016/06/24, “迷你倉樓層平面圖曝光　時昌促租戶勿把貨物堆至天花”

[3]http://www.hkfsd.gov.hk/chi/source/safety/mini_storage/MiniStorage_Fire_Hazard_identified_chi.pdf

數量不足； 倉內窗口被封上， 導致供消防員救火的可打碎窗口面積過少。至今，消防處已發出超過 1200 份針對迷你倉的消除火警危險通知書，勒令負責人作出改正。[4]

1.2.3. 危險物品

迷你倉營運者對使用者在倉裡存放的物品一般採取放任的態度，導致用家儲存了危險物品亦不得而知。以牛頭角時昌迷你倉火災為例，消防在火場發現了大量危險物品，如風煤樽、冷氣雪種、壓縮氣體、油漆及天拿水等。[5]

《危險品（適用及豁免）規例》（香港法例第 295 A 章）因應化學物質的特性列明七種危險品。《危險品條例》（香港法例第 295 章）第 6 條的規定任何人如貯存任何超出《危險品（一般）規例》（香港法例第 295B 章）所述豁免量的危險品，必須向消防處申領危險品牌照。

2. 法律責任

現時迷你倉借用協定一般只屬許可協定 (Licence Agreement) ，並不會在迷你倉負責人和使用人之間構成租賃關係 (tenancy) 。因此，迷你倉使用人只會是承租人（occupier），並不會獲得迷你倉的獨有管有權 (exclusive possession) 。如借用人做出違規行為，迷你倉的負責人（單位租戶）和業主或須共同負上相關的刑事及民事責任。

2.1.刑事責任

消防處除了會將消除火警危險通知書送達迷你倉負責人，如該單位是被租作迷你倉，消防處會在未能與迷你倉負責人取得聯絡下，或負責人不在香港的情況下，根據《消防(消除火警危險)規例》（香港法例第 95F 章）第 3 條要求單位業主消除出租單位內的火警危險。任何人在收到通知書後如未能在限期前消除火警危險即屬犯罪，一經定罪可處罰款港幣$100,000，並可就該罪行持續的每日另處罰款港幣$10000。

另外，《消防(消除火警危險)規例》第 14 和 15 條定明任何人阻塞或鎖上逃生途徑將構成犯罪行為。如上址的擁有人、租客、或負責人，准許或容受以上的行為，他們同樣被視為干犯以上條例。（有關「准許」、「容受」的解釋請參考 2.2.1 部分）

迷你倉使用人如在倉內貯存過量的危險品，違反《危險品條例》第 6 條有關申請牌照的規定，根據《危險品條例》第 14 條，他可被罰款港幣$25000 及監禁 6 個月。在 R v Cheng Kam Ming (HCMA No.657 of 1987) 一案中，被告人作為一個工廈單位的管理人被控在單位內無牌貯存大量危險品，違反《危險品條例》第 6 條．被告人辯稱他並不知悉單位內物品為危險品．但法庭認為該罪行是嚴格責任（strict liability）。被告人知道上述物品的存在，亦明白他對該單位及上述物品的狀況負責，所以第 1

[4] 香港政府新聞網, 2016/12/29. “各部門跟進迷你倉違規事項”
[5] 東周網, 2016/7/3, 迷你倉四級火 連環奪命真相.

４條施加責任于被告人主動瞭解上述物品是否危險品。 至於被告人對於該物品的性質的認知並不是一個犯罪元素。

2.2. 民事責任

除了刑事責任，迷你倉使用人、單位租戶、業主及／或法團有機會負上不同程度的民事責任。

2.2.1. 公契條文所定責任

根據《建築物管理條例》第 18(1)(c)條規定，法團須採取一切合理必須的措施，以執行公契載明有關大廈的控制、管理、行政事宜的責任。這是該條例施加於法團的法定責任，法團是必須履行的。法團不可並無權作出與此項責任有抵觸的行爲。

因此在大廈公契裡，對各業主普遍定立下述的有局限性契諾 (restrictive covenants)：不在單位內作結構上的改動；不可存放危險物品；不作任何舉動令大廈的火險失效；不容許或對鄰近的單位做出任何滋擾，煩惱和破壞和不違反地契及法例要求等。如迷你倉有關人士違反第二部分所提及的條例，以上的有局限性契諾或會被觸犯。

業主和法團和分別為公契的締約方，在《建築物管理條例》(香港法例第 344 章) 第 16 條下有責任去執行公契規條，因此有需要執行限制性契諾。取決於公契的實際草擬形式，其他業戶或租客亦可根據《物業轉易及財產條例》（第 219 章）第 39 條執行以上契諾。與此同時，迷你倉使用人、迷你倉單位租戶和業主三方有可能被控違反以上局限性契諾。在 The Incorporated Owners of Kam Ming Court 對 Wong Man Yin（LDBM 156/2014）一案中，法團要求土地審裁處就身為大廈業主的第一、第二答辯人，與及其租戶第三答辯人違反大廈公契的事宜禁止非法佔用公用地方，發出一系列禁制令，並且要求賠償。法庭在判決中重申、大廈的租客或佔用人，根據《物業轉易及財產條例》第 41 條，一個公契內的限制性契諾 (negative covenants)，例如不准佔用公用地方、不得改變大廈外觀、不得僭建等等，是對物業的佔用人 (occupiers)、或承租人 (lessees) 有同等的約束力；但積極性的契諾 (positive covenants)，例如支付地稅、支付維修管理費等等，則不能被強制執行，對佔用人和承租人無約束力。

業主和法團一般不會干預單位租戶對迷你倉日常營運， 那在意外發生後業主和法團在什麼情況下會因租戶的違契行為觸犯在大廈公契？那就取決於業主和法團有否「允許」(Permit) or 「容受」(Suffer) 租戶的違契的行為。 這兩組詞語在公契非常常見，而法庭已對此作出詮釋。在 MTR Corporation Ltd v Cheung Ching Kin（LDBM 19/2015）一案中，原告人為港鐵一個物業的公契經理人，他指答辯人擁有的單位經常傳出嘈音，觸犯公契中不准做出、允許或容受任何滋擾行為的條文。由於答辯人並不住在該單位，他的責任是取決於他有否允許或容受住在該單位的女兒發出嘈音。法庭認為「允許」(Permit)和「容受」(Suffer)的意思相同。一般在兩種情況下可構成「允許」(Permit)／「容受」(Suffer)，一是給予批准，而違契行為在沒有批准的情況下不可能進行，二是在有能力去阻止時選擇不採取適當的步驟去阻止違契行為。在兩種情況下答辯人都必須先得悉違契行為，否則不能斷定答辯人允許／容受

違契的行為發生或繼續發生。答辯人有舉證責任（onus of proof) ，需證明他在其能力範圍內已盡最大的努力避免違契行為繼續發生。在該案，答辯人已重複地收到管理人的來信，要求減低聲量，因此他對噪音滋擾是知情的，但答辯人並沒有採取任何相應的措施，對此視而不見。所以法庭裁定答辯人已違反上述公契規定。

法團在發現違契的行為後往往因不同的顧慮而不行使執行公契的責任及其權利。取決於延遲行使契該權利的時間長短，法團可能被法庭拒絕頒發禁制令，甚至失去執行公契的權利。

2.2.2. <u>法定責任</u>

《建築物管理條例》第 18(1)條又規定，法團須履行以下的職責，其中包括 “在公職人員或公用機構行使任何條例所賦權力，命令或要求就公用部分進行某項工作時，遵照辦理。” 換言之，當法團收到上述 1.2.2. – 1.2.3 項；以致上述 2.1 項所提述法律通告，則法團有法定責任去確保它自己及違規業主去執行有關政府部門所發出指令或甚至是命令。

2.2.3. <u>佔用人法律責任</u>

在民事侵權法中，處所的佔用人對經他邀請或准許出現在該處的訪客（lawful visitors) 需履行“一般謹慎責任”。根據《佔用人法律責任條例》（第 314 章）第 3（2）條，一般謹慎責任是指採取在有關個案中所有情況下屬合理謹慎的措施的責任，以確保訪客為獲佔用人邀請或准許該訪客到處所的目的而使用該處所時是合理地安全。普通法中佔用人是對任何處所行使控制權的人，人數可有多於一名，所以單位租戶和迷你倉借用人可以同時《佔用人法律責任條例》下的佔用人，而涉及大廈公用地方，法團則視為佔用人。但由於業主在該單位租予租戶時已暫時放棄了單位所有權，普通法一般不會把業主視為佔用人。普通法對訪客的詮釋也很廣泛，使用者在簽定迷你倉借用條款後會獲得進入上址和明確許可。

因應迷你倉的性質，第一次到訪的潛在顧客和搬運人員可被視為默許訪客。《佔用人法律責任條例》第 3（6）條定明任何人到處所執行公務，如消防員將被假定得到准許。至於在儲存間內留宿的人士由於觸犯迷你倉借用條款，很大機會被視為侵入者(trespassers)。但如佔用人在得悉此事後沒有杜絕此行為，可被推斷為默許留宿行為，而該留宿者將由侵入者(trespasser)變為訪客，在倉內逗留時受以上「一般謹慎責任」的保護。

在 <u>Chan Chun Kam v Chu Nga Kam & Loy Loy Guest House & Ors</u> (DCPI 46/2001) 案中，答辯人在油麻地經營的一家兩層的賓館發生火警，導致三名住客被濃煙嗆至窒息死亡，原告人是住在二樓死者的遺產管理人。法庭在判詞指答辯人作為該賓館的負責人對原告人負上作為佔用人的「一般謹慎責任」， 確保賓館消的防安全。證據指出該賓館位於二樓的出口被木門覆蓋，住客並不知道它的存在，沿著走廊的窗除了一扇外全被封上，造成通風不良。法庭認為如果當時出口和視窗是無障礙的，答辯人有提醒原告人在二樓被隱藏的出口位置或賓館裝有出口指示，原告人可在火警時迅速離開二樓，濃煙的積聚也會比較慢，他的生存機會將大大提高。所以法庭

裁定答辯人疏忽遵從佔用人的「一般謹慎責任」。由此可見， 如單位佔用人違反上述對迷你倉內部設置的法例規定，將是證明他疏忽履行「一般謹慎責任」非常有力的證據。

2.2.4. 謹慎責任和妨擾

在普通法中，如迷你倉使用人、單位租戶、業主及法團得知迷你倉內存在防火隱患，他對所有在火警發生時可預見的受害者（包括承受財產損失和人身傷亡的人士）負上謹慎責任(duty of care)，採取合理的措施以減低火害。

另外，物業佔用人擁有安靜地享用單位的權利，如迷你倉內發生火警對相鄰的單位造實質破壞，普通法假定該破壞是不合理和很大程度的干擾 (unreasonable and substantial interference)，屬於可訴訟的妨擾行為。然而並不是所有受害者也有足夠權益（locus standi) 對妨擾行為進行訴訟。

在 Chung Wah Steel Works Co Ltd v Chan Kwong Kwan (DCCJ 4763/2011) 一案中，答辯人持有單位內存放的雜物突然起火，火勢蔓延到隔壁由原告人的公司董事持有的單位，造成破壞。原告人指答辯人違反謹慎責任和作出妨擾行為。

法庭並不認同原告人的主張。對於謹慎責任，法庭認為火警發生本身並不等於答辯人已違反其謹慎責任，因為火警有可能是個意外(accidental)。 謹慎責任要求答辯人在平衡火警發生的可能性、火警一旦發生的嚴重性和提升消防安全的難度及開支等因素後，採取適當措施以減低火害。答辯人在單位內存放雜物的方式並沒有違反任何消防條例或指示，原告人亦不能提出其他更適合的防火措施。因此法庭裁定答辯人並未疏忽遵守其謹慎責任。

對於妨擾的指控，法庭裁定原告人被告人本身對隔壁單位無獨有管有權（exclusive possession）， 即是將所有人，包括將業主排除單位外的權利，所以原告人沒有足夠權益提出妨擾的訴訟。由此可見，只有單位租戶、業主和法團（如迷你倉意外對大廈的公用地方造成實質破壞）才有足夠權益，迷你倉使用人則沒有權益。相比之下，謹慎責任沒有對原告人的提訴權益作出如此限制。

3. 法團、業主、租戶如何能保障他人和自身的權利

3.1. 免責條款

法團、業主、租戶通常會在大廈公契、租約、迷你倉借用協議定明和張貼告示的形式局限自己在迷你倉意外發生時的法律責任。但法例和政府公告規定某些法律責任是不能以合約形式被規限或卸除。根據田土廳轉易處通函編號 41，1999 年後交予田土廳審批的公契必須加上條文指公契管理人不能免除他及他的代理人因刑事責任、不誠實及疏忽而須對單位業主負上的法律責任。

於迷你倉借用協議和告示，《管制免責條款條例》 (香港法例第 71 章)第 7 條規定不得免除因疏忽引致他人身傷亡的責任， 而對於其他法律責任，第 7 條要求免責條

款必須在符合第 3 條公平合理的原則。但這條例並不適用於大廈公契和租約。最後，免責條款的字眼必須清晰地表達雙方意圖免除的法律責任。法庭在理解免責條款是採取「對使用者不利的解釋原則」(the Contra Proferentem Rule)，如免責條款的用字模糊，出現了兩個同樣地合理的解釋，法庭會採納對免責條款使用者不利的解釋，可能令使用者失去免責條款的保護。

3.2. 法團在《建築物管理條例》第 40 條的權利

與其補救已然，不如防患未然。從以上的討論可見，法團在迷你倉意外的責任大多在得知迷你倉內違規行為卻不做出任何相應措施所引致。面對屢勸不改的業戶，《建築物管理條例》第40條賦予法團直接進入大廈私人地方視察和修理的權力，以維護大廈其他業主的利益。第40條規定(1) 管理委員會委員以及獲管理委員會就下述事項授權的人，可在給予單位業主或佔用人合理通知後，在任何合理時間內進入該單位，藉以(a) 視察、修理、保養或翻新－(i) 單位元內的任何公用部分；或－(ii) 單位內的任何其他財物而其狀況已對或可對公用部分或其他業主造成不利影響者；(b) 消除已對或可對公用部分或其他業主造成不利影響的危險情況或煩擾。如單位業主或租戶在受到通知後拒絕法團的授權人士進入單位，第40(2)條容許他向裁判官申請手令，授權他在警務人員在場的情況下破門進入該單位。法團可根據第40(3)條向單位業主追討維修招致的費用。

在 The Incorporated Owners of Kim Tak Building v Harvest Win Investment (LDBM198/2002)， 申請人為大廈的業主立案法團，答辯人為該大廈地庫及相連樓梯的業主。申請人要求答辯人容許其經該地庫進入機房維修大廈電梯，及根據《建築物管理條例》第40條要求答辯人支付有關的費用。但答辯人要求申請人同意不在該地庫內放置任何物品，保證補償答辯人的損失，及補償佔用該地庫的費用，才准許申請人在該地庫內進行維修。

法庭批准申請人的要求。法庭指申請人在《建築物管理條例》下有責任維修該大廈的電梯，可在給予答辯人合理通知後，可在任何合理時間內進入該地庫，藉以維修電梯，無須答辯人同意或批准。而案中申請人已經給了答辯人足夠的通知。而且如果答辯人不容許申請人進入，即屬違反公契。答辯人不能以賠償問題作為批准申請人進入該地庫的先決條件。法庭亦指如果申請人在行使第40條的權利時令答辯人蒙受損失，在大廈公契沒有相抵觸的契諾下，申請人不用對答辯人做出賠償。

4. 總結

事件揭發香港政府對迷你倉未有特定法例監管，政府於去年推出三項措施，包括巡查全港迷你倉，研究如何加強迷你倉防火安全，以及聯絡業界以制訂中、短期措施。從物業管理角度來說，法團及管理公司加強巡查，確保各單位業主、租客及佔用人未有違反大廈公契條文。另一方面，亦要確保大廈有足夠消防設備。