

## 申訴專員公署

二〇一七 / 一八報告年度第一期

(二〇一七年五月十一日)



### 主动调查报告

#### 房屋署对公屋租户在单位进行违规改动的跟进机制

申訴專員就房屋署对公屋租户在单位进行违规改动的跟进机制完成一项主动调查。

调查发现，在二〇一六年八月前，房屋署并无制定相关跟进程序、时限，以及负责职员的责任。有个案在跟进接近三年后，仍未完成修复工程，反映延误跟进的情况严重；亦有负责职员不按指引行事，任由租户自行修复必须由房屋署修复的项目，或未有要求租户彻底修复所有违规项目，反映其跟进粗疏，执法不严谨。而房屋署管理层对违规改动固定装置的问题，以及职员跟进个案的进度及质素缺乏监察，任由问题持续。



房屋署于二〇一六年八月发出的新指引，提供了一套统一的跟进准则及处理方式。新指引运作至今只有数月，成效有待评估。不过，在新机制下，房屋署把涉及厨房、厕所、浴室设备及地台的改动由以往不准许改动放宽为经事先批准才可改动，这长远来说会否影响楼宇结构引来更多天花渗水个案，成为疑问。本署认为，房屋署应定期检讨新机制的推行成效及在有需要时进一步完善有关指引，以妥善跟进租户违规改动固定装置的问题。就须改善之处，申訴專員向该署提出了九项改善建议。

调查报告摘要载于附件一。

## 主动调查报告 政府对工厂食堂的规管



申诉专员公署的主动调查发现，食物环境卫生署及地政总署的工厂食堂政策严重过时，但从未进行检讨。两署在审批设立工厂食堂的申请时并无严谨把关，对违规招待公众的工厂食堂亦疏于执管，助长经营者习非成是。

本署建议食物环境卫生署和地政总署检讨工厂食堂的发牌制度，收紧审批设立工厂食堂的申请，以及加强执管违规工厂食堂。

调查报告载于附件二。

## 查询



如有查询，请与高级行政主任（外务）陈锡霞女士联络（电话：2629 0565；电邮：[kathleenchan@ombudsman.hk](mailto:kathleenchan@ombudsman.hk)）。

申诉专员公署  
二〇一七年五月十一日

## 房屋署对公屋租户在单位内进行违规改动的跟进机制 主动调查报告摘要

### 背景

房屋署编配给租户的公屋单位，一般会提供各式固定装置及设备。根据公屋租约条款，事前未经该署书面同意，租户不得在单位内安装任何固定装置、间隔或其他架设，亦不可拆除单位内的原有固定装置或设备；这些公屋租约条款旨在确保公屋楼宇结构安全，以及固定装置及设备得以善用。

2. 然而，本署从过往处理的投诉个案发现，房屋署并没有妥善跟进涉及公屋租户违规改动单位的个案，有租户甚至耗时逾两年仍未把严重违规、有可能影响楼宇负荷的情况修复还原。需知违规改动单位非但可能对邻近租户造成影响，严重的更会影响楼宇负荷。为更全面了解有关问题，申诉专员决定向房屋署就其对公屋租户在单位内进行违规改动的跟进机制展开主动调查。

### 公屋单位的固定装置分类

3. 房屋署把公屋单位内提供的各式固定装置分为甲、乙、丙三类。租户欲申请改动固定装置，须遵守以下规定：

固定装置分类	分类注解
甲	不准许改动。
乙	须事前以书面方式向房屋署提出改动申请。
丙	无须事前向房屋署提出改动申请。

有关各式固定装置分类，详情请参阅附录一及二。

### 租户申请改动固定装置的程序及要求

4. 按照房屋署订明的程序，租户在办理入伙手续时，所属屋村办事处（「屋村办」）须向准租户讲解装修单位的安排，而租户须即场签署承诺书，表示明白并承诺遵守相关装修规定。

5. 一般而言，改动甲类固定装置可能带来即时或明显危险、导致渗漏、对健康或环境构成严重滋扰、破坏屋村统一性、违反相关法例规定、以及影响法定隔音要求等，因此，若租户提出改动甲类固定装置申请，房屋署会予以拒绝。

6. 租户欲改动乙类固定装置，必须事先以书面方式向房屋署提出申请，而拟作的改动必须符合指定条件。申请获批准后，租户在进行改动时须遵守有关工程规定，并确保有关造工及用料恰当。

7. 租户欲改动丙类固定装置，无须事前得到房屋署批准，但必须小心清除客饭厅及睡房地台修饰，以免破坏楼面结构。租户亦无须通知屋村办已完成有关的改动。

## 房屋署对违规改动公屋单位的跟进机制

8. 就如何管制租户改动单位内的固定装置，房屋署经检讨后于二〇〇九年十一月发出内部指引。其后，因应本署就一宗涉及违规改动的投诉个案向该署提出改善建议，该署于二〇一六年八月对上述内部指引再作修订。为方便讨论，本署把二〇一六年八月前跟进违规改动的机制称为旧机制，此后的称为新机制。

### *旧机制*

9. 在旧机制下，若租户被发现改动甲类固定装置，有关修复工程必须由房屋署执行，以确保所采用的物料及安装方法符合既定规格及标准。此外，房屋署会向租户收回修复工程的费用，另加行政 / 监工费。若发现有未获批准的乙类固定装置改动，租户须自费修复还原。

10. 若租户拒绝合作，例如不让房屋署或房屋署指派的工作人员进入单位进行必要之维修，或拒绝履行维修喉管 / 卫生设备的责任，又或损坏雨水 / 污水管并引致渗水往下层单位时，房屋署可根据屋村管理扣分制向有关租户扣 7 分；若租户在两年内被扣除的分数累计达 16 分，其租约会被终止。此外，房屋署亦可根据《房屋条例》第 19(1)(b)条，向违反租约规定的租户发出迁出通知书，要求于指定限期前将单位腾空交回。

11. 至于已获房屋署批准的乙类固定装置改动，租户必须遵守有关指引的要求而进行，并负责有关装置日后的维修及更换。

12. 旧机制下的内部指引，并无规定屋村办须于租户完成获批的改动工程后上门实地视察，以确保有关改动符合规定，亦无列明前线人员跟进违规改动个案的职责、程序及时限，以及督导人员的责任。

### **新机制**

13. 二〇一五年六月，本署曾就一宗涉及违规改动固定装置的投诉个案向房屋署提出改善建议。因应本署的建议，房屋署检讨旧机制，并于二〇一六年八月完成修订内部指引，之后便按新机制跟进涉及租户改动固定装置的事宜。新机制与旧机制的异同主要在于下述三方面：

#### **(1) 固定装置分类**

14. 房屋署以旧机制下的固定装置分类为蓝本，新增一些及删除部分原有的固定装置项目，又对部分原有的固定装置作重新分类。新机制下的固定装置项目分类，有以下的重要更改：

- (a) 放宽部分原来属甲类的固定装置被拨入乙类，包括：露台 / 厕所 / 浴室 / 厨房地台瓦、淋浴盆、淋浴小室、浴缸、厕盆、灶台、分支水喉管及配件。
- (b) 新增的甲类固定装置项目包括：隔音窗 / 露台、花槽、冷气遮檐、预制内墙、厨房 / 厕所 / 浴室间格墙、住户门牌。
- (c) 新增的乙类固定装置项目包括：露台结构防护栏障后加装趟窗、改动现有非结构内墙（厨房、厕所或浴室除外）、加砖墙或批荡地面。

#### **(2) 监察和执法行动时限**

15. 新机制加入指引条文，订明监察和执法行动时限。在新机制下，若租户提出改动甲类固定装置申请，房屋署一如以往会予以拒绝，而乙类固定装置的改动，则同样要事先获该署批准。一般而言，在收到改动固定装置申请的 90 个历日内，屋村办须实地视察有关单位，留意有否违规情况，特别是甲类固定装置的改动。

### (3) 前线及督导人员的职责

16. 新机制加入指引条文，厘定各级负责人员的职权。若屋村办发现租户有违规改动，前线人员须联同工程人员进行实地视察，以核实违规改动的情况，并于知悉有关情况的 60 个历日内，向有关租户发出修复通知书。

17. 若租户拒绝合作，房屋署须尽快自行展开修复工程。遇有困难，屋村办须寻求房屋署辖下所属分区租约事务管理办事处的协助。若租户愿意合作，有关修复工程须于收到修复通知书后的 60 个历日内完成；如有困难，租户可要求延期至不超过 90 个历日或 180 个历日，但须先得房屋事务经理 / 物业服务经理（延期至 90 个历日的申请）或高级房屋事务经理 / 高级物业服务经理（延期至 180 个历日的申请）的批准。对于有充份理据的延期申请，有关工程可延至超过 180 个历日才完成，但必须先得区域物业管理总经理批准。

18. 区域物业管理总经理须妥善记录有关的违规改动个案，并在有需要时检视个案进度。

## 本署的评论

### 旧机制的流弊

19. 房屋署在旧机制下的监察工作的流弊，主要表现在以下几方面：

#### (i) 延误跟进个案

20. 在旧机制下，房屋署并无制定跟进个案的程序、时限，以及相关职员的责任。根据房屋署的记录，在过去四个财政年度已完成修复工程的 65 宗个案中，有 10 宗个案需时 6 个月或以上，其中 7 宗更逾 9 个月，最长的个案用了超过两年才成功处理。至于截至二〇一六年六月三十日仍待办的违规改动个案，则有 27 宗，当中 18 宗需时 6 个月或以上但仍未完成修复工程，其中 13 宗需时 9 个月或以上，而最旧的一宗个案，已跟进接近三年，可见延误严重。

## (ii) 职员不按指引行事

21. 根据既定指引，甲类固定装置的修复工程必须由房屋署执行，以确保所采用的物料及安装方法符合既定规格及标准，保障楼宇安全。然而，根据房屋署的记录，在 65 宗已完成修复工程的个案中，有 61 宗涉及甲类固定装置的违规改动，当中的 28 宗个案由租户自行修复而非由房屋署执行，处理并不符合既定指引，更可能对楼宇安全造成隐患。

22. 此外，对于一些长期拖延修复违规改动的个案，房屋署采取过于宽松的态度，未有切实施行屋村管理扣分制或执行租约规定以收阻吓之效。

## (iii) 跟进粗疏、执法不严

23. 屋村办在跟进个别个案时，未有要求租户彻底修复还原所有违规改动项目，反而接受租户「承诺」日后交还单位时才还原，继而结案，不再跟进，显示其跟进粗疏，执法甚不严谨。

## (iv) 监管不力

24. 屋村办在跟进个别个案时出现上述(i)至(iii)点流弊，反映房屋署管理层对违规改动固定装置的问题，以及职员跟进个案的进度及质素缺乏监察，任由问题持续。

### ***新机制仍有不足，须检讨成效和进一步改善***

25. 二〇一六年八月发出的新指引，提供了一套统一的跟进准则，避免不同屋村办、甚至不同人员有不同的处理方式；房屋署此举总算是亡羊补牢。

26. 然而，新指引中，一些固定装置被重新分类，例如露台 / 厕所 / 浴室 / 厨房地台瓦、淋浴盆、淋浴小室、浴缸、厕盆、灶台、分支水喉管及配件等项目，由原先属甲类的固定装置拨入乙类（上文第 14(a)段），本署认为，这可能对租户的居住环境构成隐忧，例如导致渗漏或结构不稳固。事实上，根据房屋署的资料，上文第 20 段提及的合共 92 宗违规改动个案中，有 33 宗，即超过三份一个案涉及天花渗水。导致天花渗水的原因，大多是上层单位违规改动厨房 / 厕所 / 浴室设备及地台，以致破坏地台防水层，结果导致渗水。房屋署把涉及厨房、厕所、浴室设备及地台的改动由甲类拨入乙类，长远来说会否影响楼宇结构引来更多天花渗水个案，成为疑问。

27. 此外，新指引虽要求屋村办须于 90 历日内实地视察已获批准进行改动工程的单位，然而，若实地视察时有关工程仍未完成，指引并无规定屋村办须再安排视察，以确保所有改动符合相关规定。另一方面，若工程已完成，实地视察能否察觉如防漏等隐藏性的工程 / 工料是否符合标准，亦是未知之数。

28. 无论如何，新指引运作至今只有数月，成效有待评估。房屋署应定期检讨新机制的推行成效及在有需要时进一步完善有关指引，以妥善跟进租户违规改动固定装置的问题。

## 本署的建议

29. 鉴于以上所述，申诉专员建议房屋署：

- (一) 定期检讨新机制的推行成效，确保达预期效果，避免旧机制下的流弊重现，以及在有需要时优化工作指引，包括订定更清晰条文，规定屋村办须于改动工程完成后安排视察，以确保所有改动符合相关固定装置分类的规定。
- (二) 紧密监察在修订固定装置的分类后的影响，特别留意原属甲类固定装置被拨入乙类后，有否影响楼宇结构引致更多天花渗水个案，并在有需要时对固定装置的分类再作修订。
- (三) 加强监察，确保前线职员按指引行事，包括在有需要时果断地施行扣分制等惩处措施。
- (四) 积极跟进现时仍待办的违规改动个案，特别是跟进已超过半年的个案。
- (五) 重新检视未获全面跟进，以及由租户自行修复甲类固定装置的个案，确保有关个案已获适当跟进。
- (六) 定期举办前线人员培训课程，加强前线人员应对违规租户，特别是困难个案的能力。
- (七) 加强巡查和积极找出违规个案。
- (八) 加强宣传新机制下的固定装置分类和展示取缔违规改动个案的决心。

(九) 考虑加强惩处拒绝修复违规改动单位固定装置的租户。

30. 房屋署接纳本署的建议，并已着手跟进。本署感谢该署在调查过程中予以合作，亦欣喜该署接纳本署的所有建议。本署会继续监察，直至该署全面落实建议。

申诉专员公署  
二〇一七年三月

# 附录

**旧机制下的「业主固定装置分类」**  
(节录自房屋署指引)

建筑 / 屋宇装备元件	固定装置	固定装置分类		
		甲	乙	丙
结构	梁 / 柱 / 楼面 / 墙 / 花槽	甲一		
门框及小五金	门、框及小五金 (大门及厨房门)	甲二		
	门头气鼓 (大门及厨房门)	甲三		
	门、框及铰 (厕所及睡房)		乙一	
	门、框及铰 (露台)		乙二	
	门锁, 拉/推手, 把手 (厕所、露台及睡房)			丙一
防盗铁闸 及锁			乙三	
窗、框及小五金	外窗、走廊气窗、防盗栅及窗花		乙四	
	油兜	甲四		
	拉手、牵条			丙二
玻璃	门、窗、百叶			丙三
天花、地台及墙身用料	地台瓦 (露台、厕所、浴室、厨房)	甲五		
	地台面材料 (客厅、饭厅、睡房)			丙四
	室内油色			丙五
	墙身瓷砖 (和谐式、小型家庭、长者屋、康和式及新十字型除外)		乙五	
	墙身瓷砖 (和谐式、小型家庭、长者屋、康和式及新十字型)	甲六		
排水渠	粪渠及污水渠直筒、雨水渠直筒、地台去水及防火环	甲七		
	污水渠分支及洁具隔气		乙六	
洁具及厨房装置	淋浴盆、淋浴小室、浴缸*、厕盆	甲八		
	浴缸门及淋浴小室门			丙六
	洗手盆、洗涤盆、水箱外壳		乙七	
	灶台	甲九		
	灶台面材料			丙七
	花洒头、龙头、塞及链、厕盆座板连盖、水箱内配件			丙八
	厨房碗柜、橱柜 (洗手盆、洗涤盆、灶台)			丙九
喉管槽		甲十		
晒衣架			乙八	
食水及冲厕水装置	喉管及配件	甲十一		
电力装置	用户电箱、电线及电器附件; 例如开关、插座		乙九	
	供电电线 (从电房至用户电箱)	甲十二		
公共天线分布系统 (注五)	电视插座		乙十	丙十 (注三)
保安系统	对讲机听筒		乙十一	
气体供应装置				丙十一 (注三)
电话装置				丙十二 (注三)
门钟				丙十三
信箱	门及铰	甲十三		
	锁			丙十四
	租户自费改动	不准许 (注一、四)	事前要得到 房屋署批准 (注一、二)	无须向房署申请 (注三)

- 注:
- (一): 房屋署将会更正未经批准之改动及向租户收取有关费用。
- (二): 经房署批准改动之固定装置, 租户须负上日后之维修及更换责任。
- (三): 对于气体、电话装置或电视插座之改动, 租户应自行向有关供应商申请。
- (四): 应考虑残疾人士提出的甲类固定装置之改动申请。
- (五): 公共天线系统「丙」分类包括现有或过往之有线电视用户, 或居住于全由香港有线电视有限公司提供公共天线系统屋村的住户。其余则为「乙」分类。
- (\*): 房署于部份租住公屋设有浴缸装置。为满足长者及有需要公屋租户, 房署会免费为提出改建要求租户将浴缸改建为淋浴位置并设有扶手, 扶手则安装于租户同意位置。屋村经理/物业服务经理如认为租户有真正需要, 可于并无执业医疗人员及社会福利署推荐下批准申请。所有申请需迅速处理。

**新机制下的「业主固定装置分类」**  
(节录自房屋署指引)

建筑 / 屋宇装备元件	固定装置	分类		
		甲	乙	丙
墙、楼面及结构物	梁 / 柱 / 楼面 / 结构墙 / 花槽 / 冷气遮檐 / 预制内墙 / 厨房、厕所或浴室间格墙	甲一		
	露台非结构防护栏障后加装趟窗		乙一	
	改动现有非结构内墙 (厨房、厕所或浴室除外)		乙二	
	加砖墙或批荡地面		乙三	
门、框及小五金	防火门、框及小五金 (大门及厨房门)	甲二		
	门头气鼓 (大门及厨房门)	甲三		
	非防火门、框及铰 (厕所、睡房及浴室)		乙四	
	非防火门、框及铰 (露台)		乙五	
	门锁, 拉/推手, 把手 (厕所、露台及睡房)			丙一
防盗铁闸及锁	所有大厦类型		乙六	
窗、框及小五金	外窗、走廊气窗、防盗栅及窗花		乙七	
	隔音窗 (包括隔音板)	甲四		
	油兜	甲五		
	拉手、牵条			丙二
隔音露台	露台与客厅之间隔墙 / 窗、矮墙、露台门、垂直 / 倾斜板及雨水槽、隔音板	甲六		
玻璃	门、窗、百叶			丙三
天花、地台及墙身用料	地台瓦 (露台、厕所、浴室、厨房)		乙八	
	地台面材料 (客厅、饭厅、睡房)			丙四
	室内油色			丙五
	墙身瓦 (露台、厕所、浴室、厨房)		乙九	
排水渠	粪渠及污水渠直筒、雨水渠直筒、地台去水及防火环	甲七		
	污水渠分支及洁具隔气		乙十	
洁具及厨房装置	淋浴盆、淋浴小室、浴缸*、厕盆		乙十一	
	浴缸门及淋浴小室门			丙六
	洗手盆、洗涤盆、水箱外壳		乙十二	
	灶台		乙十三	
	灶台面材料			丙七
	花洒头、龙头、塞及链、厕盆座板连盖、水箱内配件			丙八
	厨房碗柜、橱柜 (洗手盆、洗涤盆 · 灶台)			丙九
喉管槽		甲八		
晒衣架 / 杆			乙十四	
食水及冲厕水装置	主喉管	甲九		
	分支喉管及配件		乙十五	
电力装置	用户电箱、电线及电器附件, 例如开关、插座		乙十六	
	供电电线 (从电房至用户电箱)	甲十		
公共天线分布系统(注五)	电视插座		乙十七	丙十 (注三)
保安系统	对讲机听筒		乙十八	
气体供应装置				丙十一(注三)
电话装置				丙十二(注三)
门钟				丙十三
信箱	门及铰	甲十一		
	锁			丙十四
住户门牌		甲十二		
	租户自费改动	不 准 许 (注一、四)	事前要得到 房委会批准 (注一、二)	事前毋需得到 房委会批准 (注三)

- 注:
- (一): 房屋署将会更正未经批准之改动及向租户收取有关费用。
- (二): 租户或房屋署 (向租户收取有关费用) 将会更正未经批准之改动。经房委会批准改动之固定装置, 租户须负上日后之维修及更换责任。
- (三): 对于气体、电话装置或电视插座之改动, 租户应自行向有关供应商申请。
- (四): 应考虑残疾人士提出的甲类固定装置之改动申请。
- (五): 公共天线系统「丙」分类包括现有或过往之有线电视用户, 或居住于全由香港有线电视有限公司提供公共天线系统屋村的住户。其余则为「乙」分类。
- (\*): 房屋署于部份租住公屋设有浴缸装置。为满足长者及有需要公屋租户, 房屋署会免费为提出改动要求租户将浴缸改建为淋浴位置并设有扶手, 扶手则安装于租户同意位置。屋村经理/物业服务经理如认为租户有真正需要, 可于并无执业医疗人员或社会福利署推荐下批准申请。

## 政府对工厂食堂的规管 主动调查报告摘要

### 背景

在上世纪五、六十年代，香港的工业开始急速发展，在工厂大厦（「工厦」）为工厂工人提供膳食的工厂食堂遂应运而生。自一九八〇年八月一日起，政府规定所有工厂食堂必须领有工厂食堂牌照才可营业；如在工厦经营工厂食堂是有违所在地段的土地契约条款（「地契条款」），有关的土地业权人亦须事先向政府申请豁免 / 修订地契条款。

2. 政府规定工厂食堂只许招待所在工厦的工厂雇员。然而，近年有不少工厂食堂却高调地招待公众，违规情况呈习非成是之势。该些食堂的消防安全及食物卫生设施方面是否适合招待公众，成一大疑问。过往事故亦反映工厦火警可造成严重后果。有见及此，申诉专员进行了这项主动调查，检视政府对工厂食堂牌照的政策、发牌制度及监管机制，从而向相关部门提出改善建议。

### 经营工厂食堂的相关规定

#### 工厂食堂牌照

3. 食物环境卫生署（「食环署」）负责审批和签发工厂食堂牌照。其中一项主要牌照条件是：工厂食堂只可招待所在工厦的工厂雇员，以及该些雇员必须持有由雇主签发的雇员证。

4. 由于工厂食堂只许招待所在工厦的工厂员工，营运模式较为简单。因此，工厂食堂牌照对食物室的规格要求亦较普通食肆牌照宽松。以楼面面积 100 平方米以下的处所为例，工厂食堂的食物室面积不可少于总楼面面积的 14%（下限为 5 平方米），远低于普通食肆牌照所规定的 25%（下限为 8 平方米）。

5. 食环署定期派员巡查工厂食堂（每 20 星期最少一次），以确定工厂食堂符合食物卫生标准及遵守牌照条件。

## 地契条款

6. 大部分工业地段的地契条款限制工厂单位只可作「工业 / 仓库」用途；因此，拟设置工厂食堂的工厦单位业权人，须事先向地政总署申请「工厂食堂豁免书」，以豁免地契条款的用途限制。有别于一般获准改变用途的豁免书，获发「工厂食堂豁免书」的工厂食堂无须向政府补偿地契条款的豁免所造成的租值差额（俗称：免「补地价」）。

7. 领有「工厂食堂豁免书」的工厂食堂须遵守以下条款：

- (1) 只可供所在工厦的工厂雇员使用；
- (2) 不得设有独立或直接通往任何公共道路、街道或土地的出入口（走火通道除外）；
- (3) 不得展示招牌、告示或海报等宣传品，亦不可在外墙使用透明或半透明的物料，令途人得知食堂的存在。

## 本署调查所得

8. 本署的调查发现，工厂食堂违规招待公众及违反地契条款的情况甚为普遍。

## 违规招待公众

9. 工厂食堂涉嫌违规招待公众的例证包括：

- (1) 报章专栏和饮食杂志不时向公众读者推介个别工厂食堂；
- (2) 食堂在网络平台建立网站、社交专页以作宣传；
- (3) 本署人员曾多次亲身到工厂食堂用膳，但从未遇到食堂员工查问是否工厂雇员。

10. 在第 4 章的个案二，某市区工厦内共有 15 间工厂食堂之多，涵盖多国菜式，以至提供酒精饮品、儿童餐单、烹饪课程及私人派对等服务，明显是以公众为顾客对象。

## 食环署的解释

11. 现行发牌政策没有限制每幢工厦内可设置多少工厂食堂，只规定工厂食堂之总面积不得超过所在工厦之总面积的 10%。食环署亦不限制工厂食堂的菜式及食物种类。该署认为，个案二的工厂食堂的菜式「百花齐放」，无非是为了应付市场竞争及消费者要求，做法「无可厚非」。

12. 对违规招待公众的工厂食堂，食环署可发出口头 / 书面警告、提出检控，甚或撤销牌照。二〇一二至一五年这三年间，该署只曾发出过 1 个口头警告。在二〇一六年一月至二〇一七年一月期间（在本署介入后），该署共发出了 36 个口头警告及向 27 间食堂提出了 31 宗检控。

## **违反地契条款**

13. 工厂食堂违反地契条款的行为包括：

- (1) 位于地面的工厂食堂将通往公共街道的火警逃生出口开放供顾客出入；
- (2) 领有「工厂食堂豁免书」的工厂食堂以透明物料作外墙，并悬挂招牌、展示餐单及其他宣传物品等。

14. 在第 4 章的个案一中，事涉工厂食堂位于某工厦的设有公用上落货区之公用停车场内，一直申请不到地政总署的「工厂食堂豁免书」，但却可违契经营逾 30 年之久。地政总署虽早已知悉该食堂严重违反地契，但多年来却未曾采取任何执行契约条款行动。

## 地政总署的解释

15. 根据现行政程序，如食环署在巡查时发现工厂食堂涉嫌违反地契条款，该署会转交地政总署跟进；如证实工厂食堂违反地契条款，地政总署会向有关单位的业权人采取执行契约条款行动，主要程序如下：

- (1) 发出警告信，要求违契单位的业权人在期限之前纠正违契情况；
- (2) 如违契情况在期限过后仍未纠正，该署可将有关警告信交付土地注册处注册（俗称「钉契」）；

- (3) 如「钉契」后的违契情况持续严重，该署有权引用法例重收单位。

16. 工厂食堂如违规招待公众，而且是位于设有危险品仓库的工厦内，则属该署的「风险为本的执管安排」之首轮执管目标；业权人须在该署发出警告信后的 14 天内纠正违契情况，否则该署会重收单位。

17. 就个案一，地政总署作出以下解释：事涉工厂食堂占地甚小（工厦总楼面面积之 0.23%），但因食堂是位处工厦的公用地方，执行契约条款行动会牵连整幢工厦的众多「小业主」；如此执管行动会对他们不公。

## 本署的评论

### *违规工厂食堂造成负面后果和影响*

18. 违规招待公众的工厂食堂会造成以下的负面后果和影响：

- (1) 有别于在工厦工作的工人，一般公众人士不会熟悉工厦的内部环境；一旦发生火警，他们所面对的火警风险会较高。事实上，消防处就工厂食堂所制订的「火警风险低的工厂食堂的消防安全标准」及「火警风险高的工厂食堂的消防安全标准」均有以下提示：

*「容许公众人士进入工业大厦，可能使他们在不知情和毫无准备下面对火警危险。因此，应该劝阻非经常使用该等大厦的人士使用有关的工厂食堂，并限制下列人士使用：*

- *需要其他成年人照顾的老人或儿童；以及*
- *伤残人士。」*

- (2) 工厂食堂的食物室规格未必足够应付较大的公众人流，会对顾客构成潜在食物安全风险。
- (3) 违规的工厂食堂享用免「补地价」及较简单的设施要求等优惠，令它们可以较普通食肆为低的成本经营，但却同时以公众作为客源，这构成不公平竞争。

- (4) 招待公众的工厂食堂显然违反地契条款，却仍然因其「工厂食堂」之名而获免「补地价」，这造成政府的财政损失。

### **工厂食堂牌照政策过时**

19. 自从近四十年前实施工厂食堂牌照管制以来，政府未曾全面检讨牌照政策；制度出现了漏洞，亦没有加以堵塞。政策仍然容许工厂食堂（不限数目）的总面积可达工厦总楼宇面积的 10%，没有考虑到工厂工人数目其实已锐减，以及在很多工厦附近不乏平民化食肆供他们选择，真正工厂食堂之需要已大不如前。结果，有很多人利用政策的漏洞领有工厂食堂牌照，得以在工厦内以较低成本经营其实是招待公众的食肆。

### **两署在审批申请时并无严谨把关**

20. 作为发牌部门，食环署对工厂食堂经营的菜式和食物种类采取完全放任的态度，未有深思熟虑地检视工厂食堂的食物室规格能否应付一些丰盛的菜式和筵席，反之该署以「商业竞争」为由，任由工厂食堂所提供的服务百花齐放（例如儿童套餐及烹饪课程），与工厂食堂真正服务的对象相去极远。

21. 而地政总署作为土地契约的管理人，在审批「工厂食堂豁免书」申请时，又未有慎重考虑和评估每宗申请是否都有充分理据。数据显示，约 6 成工厂食堂设于工厦地面单位，当中不乏在已商贸化的地区（例如：观塘），所涉及的免「补地价」金额显然不会低。

### **食环署的日常巡查无视违规行为**

22. 上文第 12 段的数字显示，食环署过往对违规招待公众的工厂食堂甚少规管。个案一及二更反映该署人员进行日常巡查时，未有查核工厂食堂顾客的雇员证，亦无采取「放蛇」行动。

23. 本署认为，食环署作为发牌及监管部门，实有权责要求工厂食堂的负责人即席查核顾客身份。违规招待公众的工厂食堂可能会增加食物的流转速度和贮存量，以至超出工厂食堂简单的食物室所能应付，因而影响食物安全和卫生，对顾客构成潜在的食物安全风险。

## **地政总署疏于执管违反地契条款的工厂食堂**

24. 个案一及二显示，地政总署对违契经营的工厂食堂之执管力度极为不足。在个案一，该署未有考虑事涉工厂食堂对公众的影响，反而是顾虑工厦单位的业权人利益可能受损，以致多年未有向该食堂采取任何形式的执行契约行动，令人无法接受。在个案二，该署虽有向违反地契条款的工厂食堂采取管制行动，但只限于形式化的规管，仅能令致食堂遮盖招牌和张贴出入口指示。至于违规招待公众及使用火警逃生出口招待顾客等行为，则情况依旧。

## **两署缺乏协作沟通削弱执管力度**

25. 个案一显示，食环署和地政总署互相推卸执管责任，长年按兵不动，令该工厂食堂可持续违规 30 多年，至今仍然营业。在个案二中，多间食堂的违契行为显而易见，但食环署是在本署介入后才把该问题转交地政总署跟进。以上所述均反映，两署的转介和协调机制存在纰漏。

## **建议**

26. 基于以上所述，申诉专员敦促：

### **地政总署**

- (1) 收紧「工厂食堂豁免书」的审批制度，以确定有关工厦有实际需要设置工厂食堂；
- (2) 对违反契约条款的工厂食堂严格按「风险为本的执管安排」采取执行契约条款行动；

### **食环署**

- (3) 联同相关决策局及政府部门，全面深入检讨工厂食堂牌照的政策，以确保工厂食堂牌照只会发给有实际需要设置工厂食堂的工厦 / 工厂；
- (4) 制订具体清晰的巡查指引，加强对前线人员的培训和监察，以及多采取「放蛇」行动；

## 地政总署与食环署

- (5) 设立有效规管工厂食堂的协调和互相转介机制，并厘清彼此权责，有效执法。

申诉专员公署

二〇一七年五月