

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〕



主動調查報告

房屋署對公屋租戶在單位進行違規改動的跟進機制

申訴專員就房屋署對公屋租戶在單位進行違規改動的跟進機制完成一項主動調查。

調查發現，在二〇一六年八月前，房屋署並無制定相關跟進程序、時限，以及負責職員的職責。有個案在跟進接近三年後，仍未完成修復工程，反映延誤跟進的情況嚴重；亦有負責職員不按指引行事，任由租戶自行修復必須由房屋署修復的項目，或未有要求租戶徹底修復所有違規項目，反映其跟進粗疏，執法不嚴謹。而房屋署管理層對違規改動固定裝置的問題，以及職員跟進個案的進度及質素缺乏監察，任由問題持續。



房屋署於二〇一六年八月發出的新指引，提供了一套統一的跟進準則及處理方式。新指引運作至今只有數月，成效有待評估。不過，在新機制下，房屋署把涉及廚房、廁所、浴室設備及地台的改動由以往不允許改動放寬為經事先批准才可改動，這長遠來說會否影響樓宇結構引來更多天花滲水個案，成為疑問。本署認為，房屋署應定期檢討新機制的推行成效及在有需要時進一步完善有關指引，以妥善跟進租戶違規改動固定裝置的問題。就須改善之處，申訴專員向該署提出了九項改善建議。

調查報告摘要載於**附件一**。

主動調查報告

政府對工廠食堂的規管

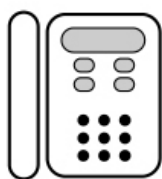


申訴專員公署的主動調查發現，食物環境衛生署及地政總署的工廠食堂政策嚴重過時，但從未進行檢討。兩署在審批設立工廠食堂的申請時並無嚴謹把關，對違規招待公眾的工廠食堂亦疏於執管，助長經營者習非成是。

本署建議食物環境衛生署和地政總署檢討工廠食堂的發牌制度，收緊審批設立工廠食堂的申請，以及加強執管違規工廠食堂。

調查報告載於**附件二**。

查詢



如有查詢，請與高級行政主任（外務）陳錫霞女士聯絡（電話：2629 0565；電郵：kathleenchan@ombudsman.hk）。

申訴專員公署

二〇一七年五月十一日

房屋署對公屋租戶在單位內進行違規改動的跟進機制 主動調查報告摘要

背景

房屋署編配給租戶的公屋單位，一般會提供各式固定裝置及設備。根據公屋租約條款，事前未經該署書面同意，租戶不得在單位內安裝任何固定裝置、間隔或其他架設，亦不可拆除單位內的原有固定裝置或設備；這些公屋租約條款旨在確保公屋樓宇結構安全，以及固定裝置及設備得以善用。

2. 然而，本署從過往處理的投訴個案發現，房屋署並沒有妥善跟進涉及公屋租戶違規改動單位的個案，有租戶甚至耗時逾兩年仍未把嚴重違規、有可能影響樓宇負荷的情況修復還原。需知違規改動單位非但可能對鄰近租戶造成影響，嚴重的更會影響樓宇負荷。為更全面了解有關問題，申訴專員決定向房屋署就其對公屋租戶在單位內進行違規改動的跟進機制展開主動調查。

公屋單位的固定裝置分類

3. 房屋署把公屋單位內提供的各式固定裝置分為甲、乙、丙三類。租戶欲申請改動固定裝置，須遵守以下規定：

固定裝置分類	分類註解
甲	不准許改動。
乙	須事前以書面方式向房屋署提出改動申請。
丙	無須事前向房屋署提出改動申請。

有關各式固定裝置分類，詳情請參閱附錄一及二。

租戶申請改動固定裝置的程序及要求

4. 按照房屋署訂明的程序，租戶在辦理入伙手續時，所屬屋邨辦事處（「屋邨辦」）須向準租戶講解裝修單位的安排，而租戶須即場簽署承諾書，表示明白並承諾遵守相關裝修規定。
5. 一般而言，改動甲類固定裝置可能帶來即時或明顯危險、導致滲漏、對健康或環境構成嚴重滋擾、破壞屋邨統一性、違反相關法例規定、以及影響法定隔音要求等，因此，若租戶提出改動甲類固定裝置申請，房屋署會予以拒絕。
6. 租戶欲改動乙類固定裝置，必須事先以書面方式向房屋署提出申請，而擬作的改動必須符合指定條件。申請獲批准後，租戶在進行改動時須遵守有關工程規定，並確保有關造工及用料恰當。
7. 租戶欲改動丙類固定裝置，無須事前得到房屋署批准，但必須小心清除客飯廳及睡房地台修飾，以免破壞樓面結構。租戶亦無須通知屋邨辦已完成有關的改動。

房屋署對違規改動公屋單位的跟進機制

8. 就如何管制租戶改動單位內的固定裝置，房屋署經檢討後於二〇〇九年十一月發出內部指引。其後，因應本署就一宗涉及違規改動的投訴個案向該署提出改善建議，該署於二〇一六年八月對上述內部指引再作修訂。為方便討論，本署把二〇一六年八月前跟進違規改動的機制稱為舊機制，此後的稱為新機制。

舊機制

9. 在舊機制下，若租戶被發現改動甲類固定裝置，有關修復工程必須由房屋署執行，以確保所採用的物料及安裝方法符合既定規格及標準。此外，房屋署會向租戶收回修復工程的費用，另加行政／監工費。若被發現有未獲批准的乙類固定裝置改動，租戶須自費修復還原。
10. 若租戶拒絕合作，例如不讓房屋署或房屋署指派的工作人員進入單位進行必要之維修，或拒絕履行維修喉管／衛生設備的責任，又或損壞雨水／污水管並引致滲水往下層單位時，房屋署可根據屋邨管理扣分制向有關租戶扣 7 分；若租戶在兩年內被扣

除的分數累計達 16 分，其租約會被終止。此外，房屋署亦可根據《房屋條例》第 19(1)(b)條，向違反租約規定的租戶發出遷出通知書，要求於指定限期前將單位騰空交回。

11. 至於已獲房屋署批准的乙類固定裝置改動，租戶必須遵守有關指引的要求而進行，並負責有關裝置日後的維修及更換。

12. 舊機制下的內部指引，並無規定屋邨辦須於租戶完成獲批的改動工程後上門實地視察，以確保有關改動符合規定，亦無列明前線人員跟進違規改動個案的職責、程序及時限，以及督導人員的責任。

新機制

13. 二〇一五年六月，本署曾就一宗涉及違規改動固定裝置的投訴個案向房屋署提出改善建議。因應本署的建議，房屋署檢討舊機制，並於二〇一六年八月完成修訂內部指引，之後便按新機制跟進涉及租戶改動固定裝置的事宜。新機制與舊機制的異同主要在於下述三方面：

(1) 固定裝置分類

14. 房屋署以舊機制下的固定裝置分類為藍本，新增一些及刪除部分原有的固定裝置項目，又對部分原有的固定裝置作重新分類。新機制下的固定裝置項目分類，有以下的重要更改：

- (a) 放寬部分原來屬甲類的固定裝置被撥入乙類，包括：露台／廁所／浴室／廚房地台瓦、淋浴盆、淋浴小室、浴缸、廁盆、灶台、分支水喉管及配件。
- (b) 新增的甲類固定裝置項目包括：隔音窗／露台、花槽、冷氣遮簷、預製內牆、廚房／廁所／浴室間格牆、住戶門牌。
- (c) 新增的乙類固定裝置項目包括：露台結構防護欄障後加裝趟窗、改動現有非結構內牆（廚房、廁所或浴室除外）、加磚牆或批盪地面。

(2) 監察和執法行動時限

15. 新機制加入指引條文，訂明監察和執法行動時限。在新機制下，若租戶提出改動甲類固定裝置申請，房屋署一如以往會予

以拒絕，而乙類固定裝置的改動，則同樣要事先獲該署批准。一般而言，在收到改動固定裝置申請的 90 個曆日內，屋邨辦須實地視察有關單位，留意有否違規情況，特別是甲類固定裝置的改動。

(3) 前線及督導人員的職責

16. 新機制加入指引條文，釐定各級負責人員的職權。若屋邨辦發現租戶有違規改動，前線人員須聯同工程人員進行實地視察，以核實違規改動的情況，並於知悉有關情況的 60 個曆日內，向有關租戶發出修復通知書。

17. 若租戶拒絕合作，房屋署須盡快自行展開修復工程。遇有困難，屋邨辦須尋求房屋署轄下所屬分區租約事務管理辦事處的協助。若租戶願意合作，有關修復工程須於收到修復通知書後的 60 個曆日內完成；如有困難，租戶可要求延期至不超過 90 個曆日或 180 個曆日，但須先得房屋事務經理／物業服務經理（延期至 90 個曆日的申請）或高級房屋事務經理／高級物業服務經理（延期至 180 個曆日的申請）的批准。對於有充份理據的延期申請，有關工程可延至超過 180 個曆日才完成，但必須先得區域物業管理總經理批准。

18. 區域物業管理總經理須妥善記錄有關的違規改動個案，並在有需要時檢視個案進度。

本署的評論

舊機制的流弊

19. 房屋署在舊機制下的監察工作的流弊，主要表現在以下幾方面：

(i) 延誤跟進個案

20. 在舊機制下，房屋署並無制定跟進個案的程序、時限，以及相關職員的職責。根據房屋署的記錄，在過去四個財政年度已完成修復工程的 65 宗個案中，有 10 宗個案需時 6 個月或以上，其中 7 宗更逾 9 個月，最長的個案用了超過兩年才成功處理。至於截至二〇一六年六月三十日仍待辦的違規改動個案，則有 27 宗，當中 18 宗需時 6 個月或以上但仍未完成修復工程，其中 13

宗需時 9 個月或以上，而最舊的一宗個案，已跟進接近三年，可見延誤嚴重。

(ii) 職員不按指引行事

21. 根據既定指引，甲類固定裝置的修復工程必須由房屋署執行，以確保所採用的物料及安裝方法符合既定規格及標準，保障樓宇安全。然而，根據房屋署的記錄，在 65 宗已完成修復工程的個案中，有 61 宗涉及甲類固定裝置的違規改動，當中的 28 宗個案由租戶自行修復而非由房屋署執行，處理並不符合既定指引，更可能對樓宇安全造成隱患。

22. 此外，對於一些長期拖延修復違規改動的個案，房屋署採取過於寬鬆的態度，未有切實施行屋邨管理扣分制或執行租約規定以收阻嚇之效。

(iii) 跟進粗疏、執法不嚴

23. 屋邨辦在跟進個別個案時，未有要求租戶徹底修復還原所有違規改動項目，反而接受租戶「承諾」日後交還單位時才還原，繼而結案，不再跟進，顯示其跟進粗疏，執法甚不嚴謹。

(iv) 監管不力

24. 屋邨辦在跟進個別個案時出現上述(i)至(iii)點流弊，反映房屋署管理層對違規改動固定裝置的問題，以及職員跟進個案的進度及質素缺乏監察，任由問題持續。

新機制仍有不足，須檢討成效和進一步改善

25. 二〇一六年八月發出的新指引，提供了一套統一的跟進準則，避免不同屋邨辦、甚至不同人員有不同的處理方式；房屋署此舉總算是亡羊補牢。

26. 然而，新指引中，一些固定裝置被重新分類，例如露台／廁所／浴室／廚房地台瓦、淋浴盆、淋浴小室、浴缸、廁盆、灶台、分支水喉管及配件等項目，由原先屬甲類的固定裝置撥入乙類（上文**第 14(a)段**），本署認為，這可能對租戶的居住環境構成隱憂，例如導致滲漏或結構不穩固。事實上，根據房屋署的資料，上文**第 20 段**提及的合共 92 宗違規改動個案中，有 33 宗，即超過三份一個案涉及天花滲水。導致天花滲水的原因，大多是上層單

位違規改動廚房／廁所／浴室設備及地台，以致破壞地台防水層，結果導致滲水。房屋署把涉及廚房、廁所、浴室設備及地台的改動由甲類撥入乙類，長遠來說會否影響樓宇結構引來更多天花滲水個案，成為疑問。

27. 此外，新指引雖要求屋邨辦須於 90 曆日內實地視察已獲批准進行改動工程的單位，然而，若實地視察時有關工程仍未完成，指引並無規定屋邨辦須再安排視察，以確保所有改動符合相關規定。另一方面，若工程已完成，實地視察能否察覺如防漏等隱藏性的工程／工料是否符合標準，亦是未知之數。

28. 無論如何，新指引運作至今只有數月，成效有待評估。房屋署應定期檢討新機制的推行成效及在有需要時進一步完善有關指引，以妥善跟進租戶違規改動固定裝置的問題。

本署的建議

29. 鑑於以上所述，申訴專員建議房屋署：

- (一) 定期檢討新機制的推行成效，確保達預期效果，避免舊機制下的流弊重現，以及在有需要時優化工作指引，包括訂定更清晰條文，規定屋邨辦須於改動工程完成後安排視察，以確保所有改動符合相關固定裝置分類的規定。
- (二) 緊密監察在修訂固定裝置的分類後的影響，特別留意原屬甲類固定裝置被撥入乙類後，有否影響樓宇結構引致更多天花滲水個案，並在有需要時對固定裝置的分類再作修訂。
- (三) 加強監察，確保前線職員按指引行事，包括在有需要時果斷地施行扣分制等懲處措施。
- (四) 積極跟進現時仍待辦的違規改動個案，特別是跟進已超過半年的個案。
- (五) 重新檢視未獲全面跟進，以及由租戶自行修復甲類固定裝置的個案，確保有關個案已獲適當跟進。
- (六) 定期舉辦前線人員培訓課程，加強前線人員應對違規租戶，特別是困難個案的能力。

- (七) 加強巡查和積極找出違規個案。
- (八) 加強宣傳新機制下的固定裝置分類和展示取締違規改動個案的決心。
- (九) 考慮加強懲處拒絕修復違規改動單位固定裝置的租戶。

30. 房屋署接納本署的建議，並已着手跟進。本署感謝該署在調查過程中予以合作，亦欣悉該署接納本署的所有建議。本署會繼續監察，直至該署全面落實建議。

申訴專員公署

二〇一七年三月

附錄

舊機制下的「業主固定裝置分類」

(節錄自房屋署指引)

建築／屋宇裝備元件	固定裝置	固定裝置分類		
		甲	乙	丙
結構	樑 / 柱 / 樓面 / 牆 / 花槽	甲一		
門框及小五金	門、框及小五金 (大門及廚房門)	甲二		
	門頭氣鼓 (大門及廚房門)	甲三		
	門、框及鉸 (廁所及睡房)		乙一	
	門、框及鉸 (露台)		乙二	
	門鎖, 拉/推手, 把手 (廁所、露台及睡房)			丙一
防盜鐵閘 及鎖			乙三	
窗、框及小五金	外窗、走廊氣窗、防盜柵及窗花		乙四	
	油兜	甲四		
	拉手、牽條			丙二
玻璃	門、窗、百葉			丙三
天花、地台及牆身用料	地台瓦 (露台、廁所、浴室、廚房)	甲五		
	地台面材料 (客廳、飯廳、睡房)			丙四
	室內油色			丙五
	牆身瓷磚 (和諧式、小型家庭、長者屋、康和式及新十字型除外)		乙五	
	牆身瓷磚 (和諧式、小型家庭、長者屋、康和式及新十字型)	甲六		
排水渠	糞渠及污水渠直筒、雨水渠直筒、地台去水及防火環	甲七		
	污水渠分支及潔具隔氣		乙六	
潔具及廚房裝置	淋浴盆、淋浴小室、浴缸*、廁盆	甲八		
	浴缸門及淋浴小室門			丙六
	洗手盆、洗滌盆、水箱外殼		乙七	
	灶台	甲九		
	灶台面材料			丙七
	花灑頭、龍頭、塞及鏈、廁盆座板連蓋、水箱內配件			丙八
	廚房碗櫃、櫥櫃 (洗手盆、洗滌盆、灶台)			丙九
喉管槽		甲十		
曬衣架			乙八	
食水及沖廁水裝置	喉管及配件	甲十一		
電力裝置	用戶電箱、電線及電器附件; 例如開關、插座		乙九	
	供電電線 (從電房至用戶電箱)	甲十二		
公共天線分佈系統 (註五)	電視插座		乙十	丙十 (註三)
保安系統	對講機聽筒		乙十一	
氣體供應裝置				丙十一 (註三)
電話裝置				丙十二 (註三)
門鐘				丙十三
信箱	門及鉸	甲十三		
	鎖			丙十四
	租戶自費改動	不准許 (註一、四)	事前要得到房屋署批准 (註一、二)	無須向房署申請 (註三)

- 註：
- (一)： 房屋署將會更正未經批准之改動及向租戶收取有關費用。
 - (二)： 經房署批准改動之固定裝置，租戶須負上日後之維修及更換責任。
 - (三)： 對於氣體、電話裝置或電視插座之改動，租戶應自行向有關供應商申請。
 - (四)： 應考慮殘疾人士提出的甲類固定裝置之改動申請。
 - (五)： 公共天線系統「丙」分類包括現有或過往之有線電視用戶，或居住於全由香港有線電視有限公司提供公共天線系統屋邨的住戶。其餘則為「乙」分類。
 - (*)： 房署於部份租住公屋設有浴缸裝置。為滿足長者及有需要公屋租戶，房署會免費為提出改建要求租戶將浴缸改建為淋浴位置並設有扶手，扶手則安裝於租戶同意位置。屋邨經理/物業服務經理如認為租戶有真正需要，可於並無執業醫療人員及社會福利署推薦下批准申請。所有申請需迅速處理。

新機制下的「業主固定裝置分類」
(節錄自房屋署指引)

建築／屋宇裝備元件	固定裝置	分類		
		甲	乙	丙
牆、樓面及結構物	樑 / 柱 / 樓面 / 結構牆 / 花槽 / 冷氣遮簷 / 預製內牆 / 廚房、廁所或浴室間格牆	甲一		
	露台非結構防護欄障後加裝趟窗		乙一	
	改動現有非結構內牆(廚房、廁所或浴室除外)		乙二	
	加磚牆或批盪地面		乙三	
門、框及小五金	隔火門、框及小五金(大門及廚房門)	甲二		
	門頭氣鼓(大門及廚房門)	甲三		
	非隔火門、框及鉸(廁所、睡房及浴室)		乙四	
	非隔火門、框及鉸(露台)		乙五	
	門鎖, 拉/推手, 把手(廁所、露台及睡房)			丙一
防盜鐵閘及鎖	所有大廈類型		乙六	
窗、框及小五金	外窗、走廊氣窗、防盜柵及窗花		乙七	
	隔音窗(包括隔音板)	甲四		
	油兜	甲五		
	拉手、牽條			丙二
隔音露台	露台與客廳之間隔牆 / 窗、矮牆、露台門、垂直 / 傾斜板及雨水槽、隔音板	甲六		
玻璃	門、窗、百葉			丙三
天花、地台及牆身用料	地台瓦(露台、廁所、浴室、廚房)		乙八	
	地台面材料(客廳、飯廳、睡房)			丙四
	室內油色			丙五
	牆身瓦(露台、廁所、浴室、廚房)		乙九	
排水渠	糞渠及污水渠直筒、雨水渠直筒、地台去水及防火環	甲七		
	污水渠分支及潔具隔氣		乙十	
潔具及廚房裝置	淋浴盆、淋浴小室、浴缸*、廁盆		乙十一	
	浴缸門及淋浴小室門			丙六
	洗手盆、洗滌盆、水箱外殼		乙十二	
	灶台		乙十三	
	灶台面材料			丙七
	花灑頭、龍頭、塞及鏈、廁盆座板連蓋、水箱內配件			丙八
	廚房碗櫃、櫥櫃(洗手盆、洗滌盆、灶台)			丙九
喉管槽		甲八		
曬衣架 / 桿			乙十四	
食水及沖廁水裝置	主喉管	甲九		
	分支喉管及配件		乙十五	
電力裝置	用戶電箱、電線及電器附件, 例如開關、插座		乙十六	
	供電電線(從電房至用戶電箱)	甲十		
公共天線分佈系統(註五)	電視插座		乙十七	丙十(註三)
保安系統	對講機聽筒		乙十八	
氣體供應裝置				丙十一(註三)
電話裝置				丙十二(註三)
門鐘				丙十三
信箱	門及鉸	甲十一		
	鎖			丙十四
住戶門牌		甲十二		
	租戶自費改動	不准許 (註一、四)	事前要得到 房委會批准 (註一、二)	事前毋需得到 房委會批准 (註三)

- 註：
- (一)：房屋署將會更正未經批准之改動及向租戶收取有關費用。
 - (二)：租戶或房屋署(向租戶收取有關費用)將會更正未經批准之改動。經房委會批准改動之固定裝置, 租戶須負上日後之維修及更換責任。
 - (三)：對於氣體、電話裝置或電視插座之改動, 租戶應自行向有關供應商申請。
 - (四)：應考慮殘疾人士提出的甲類固定裝置之改動申請。
 - (五)：公共天線系統「丙」分類包括現有或過往之有線電視用戶, 或居住於全由香港有線電視有限公司提供公共天線系統屋邨的住戶。其餘則為「乙」分類。
 - (*)：房屋署於部份租住公屋設有浴缸裝置。為滿足長者及有需要公屋租戶, 房屋署會免費為提出改動要求租戶將浴缸改建為淋浴位置並設有扶手, 扶手則安裝於租戶同意位置。屋邨經理/物業服務經理如認為租戶有真正需要, 可於並無執業醫療人員或社會福利署推薦下批准申請。

政府對工廠食堂的規管 主動調查報告摘要

背景

在上世紀五、六十年代，香港的工業開始急速發展，在工廠大廈（「工廈」）為工廠工人提供膳食的工廠食堂遂應運而生。自一九八〇年八月一日起，政府規定所有工廠食堂必須領有工廠食堂牌照才可營業；如在工廈經營工廠食堂是有違所在地段的土地契約條款（「地契條款」），有關的土地業權人亦須事先向政府申請豁免／修訂地契條款。

2. 政府規定工廠食堂只許招待所在工廈的工廠僱員。然而，近年有不少工廠食堂卻高調地招待公眾，違規情況呈習非成是之勢。該些食堂的消防安全及食物衛生設施方面是否適合招待公眾，成一大疑問。過往事故亦反映工廈火警可造成嚴重後果。有見及此，申訴專員進行了這項主動調查，檢視政府對工廠食堂牌照的政策、發牌制度及監管機制，從而向相關部門提出改善建議。

經營工廠食堂的相關規定

工廠食堂牌照

3. **食物環境衛生署**（「食環署」）負責審批和簽發工廠食堂牌照。其中一項主要牌照條件是：工廠食堂只可招待所在工廈的工廠僱員，**以及**該些僱員必須持有由僱主簽發的僱員證。

4. 由於工廠食堂只許招待所在工廈的工廠員工，營運模式較為簡單。因此，工廠食堂牌照對食物室的規格要求亦較普通食肆牌照寬鬆。以樓面面積 100 平方米以下的處所為例，工廠食堂的食物室面積不可少於總樓面面積的 14%（下限為 5 平方米），遠低於普通食肆牌照所規定的 25%（下限為 8 平方米）。

5. 食環署定期派員巡查工廠食堂（每 20 星期最少一次），以確定工廠食堂符合食物衛生標準及遵守牌照條件。

地契條款

6. 大部分工業地段的地契條款限制工廠單位只可作「工業／倉庫」用途；因此，擬設置工廠食堂的工廈單位業權人，須事先向**地政總署**申請「工廠食堂豁免書」，以豁免地契條款的用途限制。有別於一般獲准改變用途的豁免書，獲發「工廠食堂豁免書」的工廠食堂無須向政府補償地契條款的豁免所造成的租值差額（俗稱：免「補地價」）。

7. 領有「工廠食堂豁免書」的工廠食堂須遵守以下條款：

- (1) 只可供所在工廈的工廠僱員使用；
- (2) 不得設有獨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、告示或海報等宣傳品，亦不可在外牆使用透明或半透明的物料，令途人得知食堂的存在。

本署調查所得

8. 本署的調查發現，工廠食堂違規招待公眾及違反地契條款的情況甚為普遍。

違規招待公眾

9. 工廠食堂涉嫌違規招待公眾的例證包括：

- (1) 報章專欄和飲食雜誌不時向公眾讀者推介個別工廠食堂；
- (2) 食堂在網絡平台建立網站、社交專頁以作宣傳；
- (3) 本署人員曾多次親身到工廠食堂用膳，但從未遇到食堂員工查問是否工廠僱員。

10. 在第 4 章的**個案二**，某市區工廈內共有 15 間工廠食堂之多，涵蓋多國菜式，以至提供酒精飲品、兒童餐單、烹飪課程及私人派對等服務，明顯是以公眾為顧客對象。

食環署的解釋

11. 現行發牌政策沒有限制每幢工廈內可設置多少工廠食堂，只規定工廠食堂之總面積不得超過所在工廈之總面積的10%。食環署亦不限制工廠食堂的菜式及食物種類。該署認為，**個案二**的工廠食堂的菜式「百花齊放」，無非是為了應付市場競爭及消費者要求，做法「無可厚非」。

12. 對違規招待公眾的工廠食堂，食環署可發出口頭／書面警告、提出檢控，甚或撤銷牌照。二〇一二至一五年這三年間，該署只曾發出過 1 個口頭警告。在二〇一六年一月至二〇一七年一月期間（在本署介入後），該署共發出了 36 個口頭警告及向 27 間食堂提出了 31 宗檢控。

違反地契條款

13. 工廠食堂違反地契條款的行為包括：

- (1) 位於地面的工廠食堂將通往公共街道的火警逃生出口開放供顧客出入；
- (2) 領有「工廠食堂豁免書」的工廠食堂以透明物料作外牆，並懸掛招牌、展示餐單及其他宣傳物品等。

14. 在第 4 章的**個案一**中，事涉工廠食堂位於某工廈的設有公用上落貨區之公用停車場內，一直申請不到地政總署的「工廠食堂豁免書」，但卻可違契經營逾 30 年之久。地政總署雖早已知悉該食堂嚴重違反地契，但多年來卻未曾採取任何執行契約條款行動。

地政總署的解釋

15. 根據現行程序，如食環署在巡查時發現有工廠食堂涉嫌違反地契條款，該署會轉交地政總署跟進；如證實工廠食堂違反地契條款，地政總署會向有關單位的業權人採取執行契約條款行動，主要程序如下：

- (1) 發出警告信，要求違契單位的業權人在期限之前糾正違契情況；

- (2) 如違契情況在期限過後仍未糾正，該署可將有關警告信交付土地註冊處註冊（俗稱「釘契」）；
- (3) 如「釘契」後的違契情況持續嚴重，該署有權引用法例重收單位。

16. 工廠食堂如違規招待公眾，而且是位於設有危險品倉庫的工廈內，則屬該署的「風險為本的執管安排」之首輪執管目標；業權人須在該署發出警告信後的 14 天內糾正違契情況，否則該署會重收單位。

17. 就**個案一**，地政總署作出以下解釋：事涉工廠食堂佔地甚小（工廈總樓面面積之 0.23%），但因食堂是位處工廈的公用地方，執行契約條款行動會牽連整幢工廈的眾多「小業主」；如此執管行動會對他們不公。

本署的評論

違規工廠食堂造成負面後果和影響

18. 違規招待公眾的工廠食堂會造成以下的負面後果和影響：

- (1) 有別於在工廈工作的工人，一般公眾人士不會熟悉工廈的內部環境；一旦發生火警，他們所面對的火警風險會較高。事實上，**消防處**就工廠食堂所制訂的「火警風險低的工廠食堂的消防安全標準」及「火警風險高的工廠食堂的消防安全標準」均有以下提示：

「容許公眾人士進入工業大廈，可能使他們在不知情和毫無準備下面對火警危險。因此，應該勸阻非經常使用該等大廈的人士使用有關的工廠食堂，並限制下列人士使用：

- 需要其他成年人照顧的老人或兒童；以及
- 傷殘人士。」

- (2) 工廠食堂的食物室規格未必足夠應付較大的公眾人流，會對顧客構成潛在食物安全風險。

- (3) 違規的工廠食堂享用免「補地價」及較簡單的設施要求等優惠，令它們可以較普通食肆為低的成本經營，但卻同時以公眾作為客源，這構成不公平競爭。
- (4) 招待公眾的工廠食堂顯然違反地契條款，卻仍然因其「工廠食堂」之名而獲免「補地價」，這造成政府的財政損失。

工廠食堂牌照政策過時

19. 自從近四十年前實施工廠食堂牌照管制以來，政府未曾全面檢討牌照政策；制度出現了漏洞，亦沒有加以堵塞。政策仍然容許工廠食堂（不限數目）的總面積可達工廈總樓宇面積的 10%，沒有考慮到工廠工人數目其實已銳減，以及在很多工廈附近不乏平民化食肆供他們選擇，真正工廠食堂之需要已大不如前。結果，有很多人利用政策的漏洞領有工廠食堂牌照，得以在工廈內以較低成本經營其實是招待公眾的食肆。

兩署在審批申請時並無嚴謹把關

20. 作為發牌部門，食環署對工廠食堂經營的菜式和食物種類採取完全放任的態度，未有深思熟慮地檢視工廠食堂的食物室規格能否應付一些豐盛的菜式和筵席，反之該署以「商業競爭」為由，任由工廠食堂所提供的服務百花齊放（例如兒童套餐及烹飪課程），與工廠食堂真正服務的對象相去極遠。

21. 而地政總署作為土地契約的管理人，在審批「工廠食堂豁免書」申請時，又未有慎重考慮和評估每宗申請是否都有充分理據。數據顯示，約 6 成工廠食堂設於工廈地面單位，當中不乏在已商貿化的地區（例如：觀塘），所涉及的免「補地價」金額顯然不會低。

食環署的日常巡查無視違規行為

22. 上文第 12 段的數字顯示，食環署過往對違規招待公眾的工廠食堂甚少規管。**個案一及二**更反映該署人員進行日常巡查時，未有查核工廠食堂顧客的僱員證，亦無採取「放蛇」行動。

23. 本署認為，食環署作為發牌及監管部門，實有權責要求工廠食堂的負責人即席查核顧客身份。違規招待公眾的工廠食堂可

能會增加食物的流轉速度和貯存量，以至超出工廠食堂簡單的食物室所能應付，因而影響食物安全和衛生，對顧客構成潛在的食物安全風險。

地政總署疏於執管違反地契條款的工廠食堂

24. **個案一及二**顯示，地政總署對違契經營的工廠食堂之執管力度極為不足。在**個案一**，該署未有考慮事涉工廠食堂對公眾的影響，反而是顧慮工廈單位的業權人利益可能受損，以致多年未有向該食堂採取任何形式的執行契約行動，令人無法接受。在**個案二**，該署雖有向違反地契條款的工廠食堂採取管制行動，但只限於形式化的規管，僅能令致食堂遮蓋招牌和張貼出入口指示。至於違規招待公眾及使用火警逃生出口招待顧客等行為，則情況依舊。

兩署缺乏協作溝通削弱執管力度

25. **個案一**顯示，食環署和地政總署互相推卸執管責任，長年按兵不動，令該工廠食堂可持續違規 30 多年，至今仍然營業。在**個案二**中，多間食堂的違契行為顯而易見，但食環署是在本署介入後才把該問題轉交地政總署跟進。以上所述均反映，兩署的轉介和協調機制存在紕漏。

建議

26. 基於以上所述，申訴專員敦促：

地政總署

- (1) 收緊「工廠食堂豁免書」的審批制度，以確定有關工廈有實際需要設置工廠食堂；
- (2) 對違反契約條款的工廠食堂嚴格按「風險為本的執管安排」採取執行契約條款行動；

食環署

- (3) 聯同相關決策局及政府部門，全面深入檢討工廠食堂牌照的政策，以確保工廠食堂牌照只會發給有實際需要設置工廠食堂的工廈／工廠；
- (4) 制訂具體清晰的巡查指引，加強對前線人員的培訓和監察，以及多採取「放蛇」行動；

地政總署與食環署

- (5) 設立有效規管工廠食堂的協調和互相轉介機制，並釐清彼此權責，有效執法。

申訴專員公署

二〇一七年五月