

檔號：ITC HKCTC/17-7/1 C

立法會參考資料摘要

有助規範和促進測試實驗所於工業大廈營運的措施

引言

在二零一五年四月十四日的會議上，行政會議**建議**，行政長官**指令**政府應免收在契約下發出豁免書以容許作測試實驗所用途所須徵收的豁免書費用，以協助位於該等工業大廈違反土地契約的測試及校正實驗所(下稱「測試實驗所」)繼續營運，該豁免書容許在有關的現有大廈的整段使用期內或直至現行契約期屆滿或終止為止(以較早的日期為準)，把整幢工業大廈或工業大廈¹的一個或多個部分(不論樓齡)用作測試實驗所，惟該用途須為有關用地現時在法定圖則上的所屬土地用途地帶所准許的，或獲得城市規劃委員會(下稱「城規會」)批給規劃許可，或在規劃管制下被視為現有用途。

¹ 為簡單起見，本參考資料摘要中的「工業大廈」指在地段合法興建的樓宇，而根據地契條件，該地段除作工業及／或倉庫用途外，不得作任何用途。這些地段在本摘要中稱為工業地段。這類工業大廈不包括特殊的工廠大廈，例如貨櫃碼頭內的貨倉及香港房屋委員會興建的分層工廠大廈，以及特殊的工業，例如貨物裝卸、造船及修船、存油、煉油及生產相關化學副產品、製造聚苯乙烯塑料、製造及存儲氮氣、氫氣及紡織化工等所用的地段。

理據

香港檢測和認證業的長遠發展

2. 檢測和認證業獲政府選定為一項香港享有優勢的產業。政府自 2009 年起推行了多項措施，以發展及推動檢測和認證業，包括成立香港檢測和認證局(下稱「檢測和認證局」)。檢測和認證局在該局於 2010 年及 2013 年發表的報告中表示，以大廈空置量(2011 年的空置率約為 6.7%)與檢測和認證機構的數目(約 600 間私營獨立機構)相比，樓宇供應量一般而言可應付需求。然而，檢測和認證局亦注意到，部分大規模檢測機構尋找合適樓宇時或面對挑戰，因此建議政府在適當時協助。

測試實驗所的獨特要求

3. 測試實驗所已在本港的工業大廈營運了數十年。以往這些實驗所與製造商設於同一地點營運，這有助促進生產及營運效率。當許多製造商及傳統工業把廠房遷移內地時，測試實驗所繼續於香港為本地社會服務，例如提供食品測試服務。這些實驗所亦為泛珠江三角洲地區的香港製造商提供重要的支援，尤其在滿足海外市場的需求方面，因該等市場認為本港的測試實驗所值得信賴和可靠。目前，本港約有 600 間獨立第三方檢測和認證機構及 50 間在製造商和出口商內的內部實驗所。

4. 測試實驗所選址於工業大廈有其需要及好處，原因載述如下—

- (a) **運作需要：**工業大廈通常樓底高、樓面負荷量高及通道寬闊等，都是測試實驗所運作的必要條件。舉例說，某些實驗所的工具／設備無法使用辦公室大廈的一般升降機運送。某些測試實驗所亦因運作所需而須儲存危險品、安裝安全抽風櫃和專用通風設備。測試實驗所要在非工業大廈物色能切合其運作需要的合適單位，實在極其困難，尤其是對於提供專門測試服務的大型實驗所而言。這類實驗所提供的服務包括使用有機溶劑提取農藥殘留、使用氣相及液相色譜儀分析有機化合物，或利用電磁兼容測試室進行電子產品測試等。

- (b) **鄰近客戶及配套設施**：測試實驗所的客戶大部分為製造商、貿易商及採購代理。仍留在本港的製造商均位於工業大廈，而其他有關業務單位通常位於工業大廈或緊鄰地方。測試實驗所與其客戶共同設於工業大廈，有利於測試實驗所暢順運作，尤其是實驗所經常要處理大量的測試樣本。
- (c) **與其他用戶的相容性**：測試實驗所因其運作及工序的性質而屬於「工業」性質，亦能與倉庫用途相容並存。舉例說，衣物及成衣的測試涉及破壞纖維、燃燒布料及進行清洗以測試色牢度。這些活動通常不能與其他非工業用戶相容並存。
- (d) **租金相宜**：本港的工業大廈租金通常較商廈租金為低。測試實驗所需要相對較大的樓面空間，因此較傾向於工業大廈運作。

5. 另一選擇是讓測試實驗所於非工業大廈運作。不過，大部分測試實驗所(醫務化驗所除外)都無法於商業大廈運作，儘管商業大廈是其次最有可能的選址。雖然個別商業大廈的土地契約可能容許作測試實驗所用途(例如契約屬於沒有訂明用途的舊有無限制批約，或用途屬「非住宅」或「非工業」用途)，但商業大廈存在操作上的限制，窒礙測試實驗所的運作。舉例說，大規模地於商業大廈就玩具產品進行各項化學測試及燃燒性測試是不大可能的。使用工業用洗衣機及乾衣機作成衣色牢度測試會產生噪音、熱力及污水，不能與一般商業大廈的其他用途相容並存。某些類別的測試實驗所(例如進行建築材料測試的實驗所)尤其會對他人造成滋擾，例如運送鋼筋條、混凝土立方塊等樣本，不能與商業大廈或辦公室大廈內的一般活動相容並存。這些非工業大廈一般沒有方便 24 小時運送貨物的合適裝卸區。此外，商業大廈單位的租金／售價相對較高，亦是其中一個令人卻步的因素。

經濟轉型與測試實驗所違反舊工業地段的契約條件

6. 工業大廈內某特定用途是否符合或違反政府土地契約，須參照有關用地的契約條件作出審核。至於在不同時期簽立的契約，其用途是參考擬備土地契約當時的規劃及土地政策或做法，

以及考慮有關用地的情況而釐定的，因此不同契約的用途管制各異²。不過，即使後來情況有變(包括規劃上的改變)，土地契約的用途限制仍屬合約內不變的條款，除非雙方同意以豁免書(如改變用途屬短期性質)或契約修訂(如改變用途屬永久性質)方式更改。

7. 就測試實驗所而言，它們大多位於有關契約已在多年前簽立的工業大廈，而當時傳統製造業(例如製衣業)是主流行業，因此有關契約容許的用途通常指定為「工業及／或倉庫」用途。這反映了當時的經濟狀況。支援位於同一用地製造業務的測試實驗所，亦可獲准作附屬設施用途。鑑於多年來經濟轉型及科技進步，現時在工業大廈內運作的工業活動，未必相當於在傳統意義上的製造業；測試業務正是其中之一。此外，這些測試業務已不再只是支援實地製造活動。可是，就土地契約作為合約性文件而言，根據法院判例，沒有涉及主要製造用途的測試實驗所於法律上不被視作工業用途。

8. 現時所擬訂的工業契約不會有這樣的問題，因為不會把契約下的用途限定為「工業及／或倉庫」，反而會容許很多不涉及製造工序但在規劃上准許的現代「工業」用途。舉例說，地政總署在一幅於 2015 年 2 月出售的葵涌用地的現代工業契約內，容許把「實驗室、檢查測試中心」作為准許用途。不過，較舊的工業契約不會准許測試實驗所用途，除非透過契約修訂或豁免書修改工業用途條款。

9. 在一般情況下，這些測試實驗所位處的工業樓宇的業主，可向地政總署申請豁免書，要求准許在短期內(可能是在一段指定期間或大廈的整段使用期內)作不符合土地契約條件的測試用途。地政總署在處理豁免書申請時，通常會徵詢相關部門的意見。如部門不提出反對(例如以樓宇或防火安全為由)，而有關申請又符合所有規定，地政總署或會批准申請。地政總署會徵收豁免書費用，收費按所評估的豁免後樓宇新增租值計算，亦會收取行政費用以收回處理申請的成本。視乎申請及獲批的豁免書內容，豁免書費用可在獲批的短期豁免期內定期(按年或按季等)支付，或如大

² 舉例來說，現時批予香港科技園公司的工業邨土地契約容許測試實驗所營運。

廈獲整段使用期豁免，則一筆過預先支付。鑑於所涉及的費用及時間，物業業主未必有意欲申請容許作測試實驗所用途，儘管地政總署自 2003 年起已簡化豁免書的申請處理程序，適用於有關在規劃上准許但在舊有工業契約下違規的現代工業用途(包括「研究所、設計及發展中心」類別下的測試實驗所)的申請。地政總署現採用標準收費率，評估非位處地庫、地面或平台層以及建築圖則在 2007 年或之前獲批的樓宇的豁免書費用。須支付的豁免書費用金額視乎有關樓宇的樓面面積、地點及建議用途而定。

10. 大部分甚或全部本港最大的檢測和認證僱主均於工業大廈運作。該用途可能會因為上文第 6 和第 7 段解釋的違反契約下的工業用途限制，而導致地政總署採取執行契約條款行動。檢測和認證界關注該執行契約條款行動，並表示這方面的契約限制、因獲取豁免書而涉及的額外成本和變數，以及相關豁免書費用的付款可能會為他們繼續在香港營運的決定帶來不利影響。

11. 與此同時，一些測試實驗所表示正檢討其在本港的運作。若然因此而引起較大的收縮，對檢測和認證業的長遠發展及香港發展多元經濟來說都是一項打擊。獲取豁免書以放寬契約限制所涉及的額外成本，會成為測試實驗所的負擔，而且與其他地方的營商環境相比之下，亦會被視為不利因素。

建議以免繳豁免書費應對有關問題

12. 為配合我們發展及推動本港檢測和認證業的政策，我們建議如上文第 1 段所述，豁免發出豁免書所須徵收的費用，從而容許測試實驗所在有關契約不容許作測試實驗所用途的工業大廈運作。建議的豁免應適用於不論樓齡的所有工業大廈，讓現有測試實驗所現時於工廈營運能合法，並協助其在日後擴充業務或新測試實驗所的設立。這亦可善用本港現有的工業大廈。該措施會消除業界一項不穩定因素。

13. 如工業大廈屬共同業權擁有，大廈單位的業主可個別提交申請，把其單位改作測試實驗所用途，而無須由同一大廈的全部業主提交聯合申請。就這項特定的改變用途建議的免繳豁免書費用安排，可在現有大廈的整段使用期內有效，或有效至現行契約期屆滿或終止為止(以較早的日期為準)。在本質上，這些豁免書着

重於「用途」(而非特定測試實驗所營辦商的身分)，因此只要豁免書維持有效，便可容許不同測試實驗所在同一大廈內營運。在須徵收豁免書費用的正常做法下，政府除了會容許樓宇用作契約所訂的原有用途外，亦會容許樓宇用作測試實驗所用途。如獲發大廈整段使用期豁免書，業主可在現有樓宇的整段使用期內的任何時間，把樓宇用作測試實驗所用途或契約所訂的原有用途(或兩者兼具)。如屬定期繳付豁免書費用，則若樓宇回復作契約所訂的原有用途，業主可繼續繳付豁免書費用。不過，較可能出現的情況是，業主會終止豁免書，以免須繳付豁免書費用，儘管日後樓宇用作測試實驗所用途時，業主須提交新的豁免書申請並須繳付行政費用。在建議的措施下，建議容許樓宇除可用作契約所訂的原有用途外，亦可用作測試實驗所用途。業主如欲回復原有用途，無須終止豁免書。豁免書在這個情況下會仍然有效；如日後有關樓宇再次用作測試實驗所用途，亦無須申請另一份豁免書。

14. 從推動檢測和認證業發展的政策上來看，涵蓋所有樓齡的工業大廈可增加本港測試實驗所的可使用空間，而且並無有力的理據要在此建議措施下區分新舊大廈。我們歡迎測試實驗所在工業大廈繼續運作，惟他們必須符合政府不時施加的所有法定及其他要求。

15. 使用工業大廈(或其部分)作測試實驗所用途的申請，必須符合下述任何一項條件才會獲得處理－

- (a) 有關用途為分區計劃大綱圖上現時用途地帶所准許的；
- (b) 有關用途獲城規會批給規劃許可；或
- (c) 有關用途在城規會規劃指引下被視為現有用途。

可視為現有用途的情況包括，當有土地用途改劃時，規劃署不但容許把建築物用作在新土地用途地帶實施時已經存在的實際用途，亦容許該建築物用作新土地用途地帶實施前在《建築物條例》下批准／發出的建築圖則／佔用許可證所訂明的用途。這符合現行的做法。例如，若工業大廈的土地用途地帶由「工業」改劃為「住宅」時，測試實驗所正在該大廈營運，則該實驗所仍可受惠於建議措

施，因為大廈的現有用途在新的用途地帶下是規劃署可容忍的，直至該用途有實質改變或大廈進行重建為止。如該實驗所並非在營運當中，則關鍵是必須有證據證明，在新的土地用途地帶實施前，測試實驗所用途已在《建築物條例》下獲得批准。地政總署會諮詢相關部門，以確定申請是否符合上述的規劃準則。

建議措施的進一步詳情

16. 在建議措施下，申請豁免契約條件的申請人須提交聲明書，並提供證據(例如認可資格、業務記錄、專家意見)，以證明建議改變的樓宇用途主要用作測試實驗所及附屬用途。地政總署接獲申請後，可徵詢創新科技署的意見，以決定申請書中列明的用途是否該政策措施下合資格的測試實驗所用途；如有需要，創新科技署可在諮詢檢測和認證局(或該局的小組委員會／小組)或其他專家後，支持有關申請。測試實驗所的典型活動載列於附件 A。建議的措施並不涵蓋在樓宇內提供涉及向到訪的人士或動物收集樣本的臨牀測試服務的實驗所，因為當其他單位仍用作工業活動或存放危險及易燃物品時，大量個人客戶經常到訪會使有關人士承受較高的火警風險，而且根據分區計劃大綱圖註釋³，有關用途通常不獲准在工業大廈內進行。不向到訪的人士或動物直接進行測試或直接收集樣本的醫務和獸醫化驗所則符合資格申請。

A

17. 為免生疑問，申請豁免書須繳付行政費用；收費按政府收回處理這類申請的全部成本而作出評估，符合「用者自付」原則。此外，建議的措施如獲採納，將不會改變不同部門就規管工業大廈內測試實驗所營運情況而施加的規則及做法，而實驗所仍須遵從樓宇及消防安全等相關規定。現有工業大廈的業主，如現時已獲發有關把現有大廈改作測試實驗所用途的須定期繳費短期豁免書，則可按豁免書的條款選擇終止(不會獲發還已繳費用)或不為現有豁免書續期，並可根據新措施申請豁免書而免繳豁免書費用。然而，已向政府一筆過繳付豁免書費用而獲發容許有關用途的大廈整段使用期豁免書者，則不受建議措施影響，而有關一筆過繳付的豁免書費用的發還要求將不獲受理。

18. 該措施會在 2015-16 年度內盡快推行。地政總署會諮詢創

³ 如有關實驗所位處工業大廈地面，則可向城規會申請規劃許可。

新科技署，在符合土地行政做法的情況下，制定該政策措施的實施細節，包括申請程序及其他規定。

建議的影響

- B 19. 建議對經濟、財政及公務員會有影響，詳情載於附件 B。建議符合《基本法》，包括有關人權的條文。建議對競爭力、家庭、生產力、環境和可持續發展沒有影響。

公眾諮詢

20. 對於測試實驗所須支付正常的豁免書費用才可繼續在工業大廈營運，檢測和認證業表示高度關注。檢測和認證局對此同樣關注，並建議政府推行措施，在造成最低干擾的情況下，容許測試實驗所繼續在工業大廈營運。

宣傳安排

21. 我們會安排簡介會，以及透過於檢測和認證局網站 (www.hkctc.gov.hk) 宣傳有關政策以闡明新措施。措施的詳情將會於 2015-2016 年度，當地政總署的作業備考已備妥並可供發布時公布。創新科技署會在向立法會的相關事務委員會匯報檢測和認證局的工作時，介紹有關措施。

背景

22. 檢測和認證業是香港的優勢產業。政府於 2009 年成立檢測和認證局，負責就支援檢測和認證業發展的整體策略提供意見。檢測和認證局採取以市場為主導的雙管齊下方式，既從整體上提升認可服務和行業的生產因素，亦在對檢測和認證服務有明顯潛在需求的特定行業進行重點發展工作。檢測和認證局與創新科技署緊密合作，發展檢測和認證業，例如宣傳推廣、舉辦培訓和研討會、支援發展新的檢測方法和認證計劃，以及與中央當局討論把多項開放措施納入《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》。

查詢

23. 如對本參考資料摘要有查詢，請致電 2829 4828 與創新科技署香港檢測和認證局秘書長李基舜先生聯絡。

商務及經濟發展局
創新科技署
二零一五年四月二十三日

目前本港私營測試實驗所提供的典型服務概括類別

校正服務
化學測試(包括貴金屬分析)
中藥測試
建築材料測試
電氣及電子產品測試
環境測試
食品測試
科學鑑證
醫務化驗
藥物測試
物理及機械測試(包括寶石測試)
能力驗證提供者
標準物質生產者
中國強制性產品認證制度規定的檢測
紡織品及成衣測試
玩具及兒童產品測試



建築材料測試



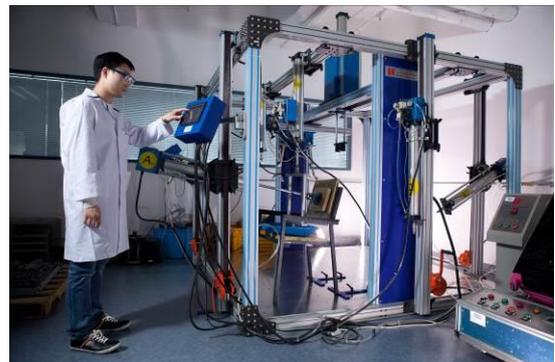
電氣及電子產品測試



玩具及兒童產品測試



紡織品及成衣測試



物理及機械測試

建議措施的影響

對經濟的影響

檢測和認證服務業獲選定為香港優勢產業之一。本地的測試實驗所為泛珠江三角洲地區的製造商提供重要的支援，亦在香港社會的日常生活中擔當重要角色(例如提供食品測試服務)。建議的措施將有助在工業大廈內營運的測試實驗所繼續運作，以及消除有關在這些大廈設立新實驗所而須繳付豁免書費用的不確定因素。

對財政的影響

2. 現階段無法估計政府可能減少的收入，因為確實金額因個案而異，視乎所涉實驗所的樓面面積及其地點等而定。

3. 此外，如不推出建議措施，大廈業主可能會在違反土地契約的情況下繼續作實驗所用途，而不會主動申請豁免書並支付豁免書費用及行政費用，直至他們面臨地政總署的執行契約條款行動為止(如發現違反契約條件即會採取行動)。如當局對樓宇租戶營運的違規測試實驗所採取執行契約條款行動，業主很可能甚至不等待租約屆滿便終止租賃協議並要求測試實驗所遷出，以糾正違反契約條件的情況。就跨國測試實驗所而言，如其在香港的實驗所關閉，他們很大可能會把測試訂單分發給內地實驗所。即使實驗所在本港境內另覓選址，他們亦可能會嘗試物色契約准許測試實驗所營運的大廈，因而不會涉及豁免書費用及行政費用，因為將無須處理任何豁免書申請。因此，可能引致的收入減少似乎只屬假設。

對公務員的影響

4. 當局可能需要額外的人力資源處理申請，視乎市場對建議計劃的反應而定。我們會在有需要時按既定機制要求增加人手。