

# 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**