

## 申訴專員公署

**“FACTORY EMPLOYEES OF  
THIS BUILDING ONLY”**

「只准本大廈之工廠員工使用」

## 主動調查報告

## 政府對工廠食堂的規管

2017年5月11日

# 目錄

## 報告摘要

章節	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.5
調查過程	1.6 – 1.7
2 有關經營工廠食堂的規定	
工廠食堂牌照	2.1 – 2.12
工廠食堂豁免書	2.13 – 2.19
3 工廠食堂的現況	
營商環境的轉變	3.1 – 3.2
整體發展概況	3.3 – 3.10
違規情況	3.11– 3.16
「風險為本的執管安排」	3.17 – 3.19
4 個案研究	4.1
個案一：違規逾 30 年的工廠食堂	4.2 – 4.15
個案二：匯聚 15 間工廠食堂的工廈	4.16 – 4.23
5 本署的評論及建議	
兩類違規工廠食堂	5.1 – 5.2
違規工廠食堂所帶來的後果及影響	5.3 – 5.9
本署的評論	5.10 – 5.30
建議	5.31 – 5.33
鳴謝	5.34

# 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**

## **Executive Summary**

### **Direct Investigation into Government's Regulation of Factory Canteens**

#### **Background**

The rapid development of industries in Hong Kong during the 1950s and 1960s had led to the emergence of factory canteens that provided meals for factory workers in industrial buildings. It has been the Government's requirement since 1 August 1980, that all factory canteens must apply for and obtain a factory canteen licence before opening business. If operating a factory canteen in an industrial building is against the lease conditions of the land lot where the building is located, the land owner must also apply to the Government for a waiver / modification of the lease conditions.

2. The Government requires that factory canteens can only serve factory employees working in the industrial building. Nevertheless, in recent years, many factory canteens also serve public customers in a high-profile manner and the operators have been engaging in such wrongful activity as if it were acceptable. Yet, it is very doubtful whether the facilities for fire safety and food hygiene of such canteens are suitable for serving public customers. Past incidents have shown that a fire outbreak in an industrial building could bring disastrous consequences. In this light, The Ombudsman has conducted this direct investigation to examine the Government's policy, licensing system and regulatory regime for factory canteen licences, with a view to making recommendations to the relevant departments for improvement.

#### **Requirements Relating to Operation of Factory Canteens**

##### *Factory Canteen Licences*

3. The **Food and Environmental Hygiene Department** ("FEHD") is responsible for approving and issuing factory canteen licences. One of the main licensing conditions is that a factory canteen can only serve factory employees who work in the same building, **and** such employees must hold an employee card signed and issued by their employers.

4. Since factory canteens can only serve factory employees working in the same building, the food they provide and their mode of operation should be relatively simple. Consequently, compared with a general restaurant licence, the standard specified by a factory canteen licence for food room is lower. For a factory canteen with a floor area under 100 square metres, the food room should not be less than 14% of the total floor area of the canteen, subject to a minimum of 5 square metres. This standard is far lower than that of 25% for the food room of a general restaurant (the minimum being 8 square metres).

5. FEHD staff regularly inspect factory canteens (at least once every 20 weeks) to check their compliance with food hygiene standards and licence conditions.

### ***Land Lease Conditions***

6. The land leases of most industrial lots restrict the use of factory units to “industrial/godown” only. An owner of a factory unit wishing to set up a factory canteen, therefore, has to apply to the **Lands Department** (“Lands D”) first for a “waiver letter to permit a canteen within an industrial building” (“Waiver”) for lifting the above land use restriction in the land lease. Unlike other waivers for land use modification, the operator of a factory canteen having obtained a Waiver does not need to pay an additional premium to the Government to make up for the difference in rateable value of the premises resulting from the change in the land lease conditions (“waiver of additional premium”).

7. A factory canteen granted a Waiver must observe the following conditions:

- (1) It can only serve factory employees working in the same building.
- (2) It should not have a separate entrance/exit, or entrance/exit (except fire escapes) that directly leads to a public road, street or land.
- (3) It should not display promotional materials such as signs, notices or posters, or use transparent or semi-transparent materials for its external walls.

### **Our Findings**

8. Our investigation has found that many factory canteens serve public customers in breach of the licence conditions and violate the land lease conditions.

### ***Serving Public Customers in Breach of Licence Conditions***

9. Evidence suggesting that factory canteens are apparently serving public customers includes:

- (1) newspaper columns and food magazines from time to time recommending certain factory canteens to general readers;
- (2) websites and dedicated pages in social media networks set up by factory canteens for promotion; and
- (3) the personal experience of our investigation officers patronising factory canteens many times and yet having been asked whether they were factory employees.

10. **Case 2** cited in Chapter 4 of our investigation report depicts some 15 factory canteens in a certain urban industrial building, offering cuisines of different countries. Some even provide alcoholic drinks, children's meals, cooking classes and catering services for private parties.

#### FEHD's Explanation

11. Under the current licensing policy, no limit is set on the number of factory canteens within a single industrial building. It merely specifies that the total floor area of factory canteens must not exceed 10% of the gross floor area of the industrial building where they are located. Neither does FEHD restrict the types of dishes or kinds of food that factory canteens can serve. The Department contends that the factory canteens in **Case 2** offer a wide variety of cuisines just because they have to cope with market competition and to cater for consumer preferences, which is not unreasonable.

12. In case of a factory canteen breaching the licence conditions by serving public customers, FEHD may issue a verbal/written warning. The Department may further make a prosecution, or even revoke the licence of the factory canteen. However, between 2012 and 2015, FEHD only issued one verbal warning, whereas between 2016 and 2017, i.e. after our intervention, it issued 36 verbal warnings and instituted 31 prosecutions against 27 factory canteens.

#### *Violation of Lease Conditions*

13. Activities of factory canteens that violate the lease conditions include:

- (1) factory canteens located on the ground level using the means of escape leading to the public streets as an entrance/exit for customers; and
- (2) factory canteens using transparent materials for external walls, putting up signs and displaying menus and other promotional materials.

14. In **Case 1** cited in Chapter 4 of our investigation report, the factory canteen concerned has been in operation at the communal car park of an industrial building for more than 30 years, despite the fact that it has never been able to obtain a Waiver from Lands D. Although Lands D is well aware of the factory canteen's serious violation of the lease conditions, no lease enforcement action has been taken.

#### Lands D's Explanation

15. Under the current procedures, if FEHD notices during its inspection that a factory canteen may have violated the lease conditions, it will refer the case to Lands D for follow-up. When such violation is confirmed, Lands D will take lease enforcement action against the owner of the factory unit concerned. The main procedures are as follows:

- (1) to issue a warning letter, requiring the owner concerned to rectify the violation of lease conditions within a specified period;
- (2) to register the warning letter with the Land Registry so as to impose an encumbrance on the property concerned, if the violation of lease conditions is not yet rectified after the deadline; and
- (3) to exercise its statutory power to re-enter the premises if the violation continues to be serious after registration of the warning letter.

16. If a factory canteen serving public customers is located in an industrial building with godowns for dangerous goods, it will be targeted in the first round of enforcement actions under Lands D's "risk-based enforcement arrangements" against violations of lease conditions in industrial buildings. The owner of the factory unit concerned must rectify the violation within 14 days after Lands D has issued a warning letter; failing which, Lands D will re-enter the factory unit.

17. Regarding **Case 1**, Lands D's explanation was that the factory canteen in question occupied only a very small area (0.23% of the gross floor area of the building). As the canteen is located in the communal area, any lease enforcement action by Lands D would have to be taken against all building owners, and that would be unfair to them.

## **Our Comments**

### ***Adverse Consequences and Impact of Factory Canteens' Breach of Licence and Lease Conditions***

18. Where factory canteens breach the licence and lease conditions by serving public customers, it may have the following adverse consequences and impact:

- (1) People other than those who work in the industrial building may not be familiar with the internal setting of the building and so they would have to face higher risks in case of a fire outbreak. In fact, the **Fire Services Department** has included the following reminder in the fire safety standards set out for factory canteens, namely, the "Fire Safety Standards for Factory Canteens with Low Fire Potential" and the "Fire Safety Standards for Factory Canteens with High Fire Potential":

*"The admission of members of the public to any industrial building may expose them to fire dangers they are unaware of, nor prepared to face. Therefore non-regular users of the building should be discouraged and persons in the following categories restricted from using any factory canteen:-*

- *those who are of very old or young age to require care and attention of any other adult; and*
  - *those who are physically handicapped.”*
- (2) The standard of food room in a factory canteen may not be able to cope with a heavy flow of public customers. This poses food safety hazards to the customers.
  - (3) Since factory canteens can enjoy such concessionary benefits as waiver of additional premium and also lesser requirements for facilities, they can operate their business at lower costs compared with general restaurants. This will constitute an unfair competitive advantage if factory canteens are open to public customers, as if they were general restaurants, in violation of the conditions of the Waiver.
  - (4) Factory canteens serving public customers are clearly in violation of the lease conditions. If they are still allowed to enjoy the “waiver of additional premium” as “factory canteens”, that would mean a loss of revenue to the Government.

### ***Out-dated Licensing Policy on Factory Canteens***

19. Since licensing of factory canteens was introduced nearly 40 years ago, the Government has not conducted any comprehensive review of the licensing policy, nor has it plugged the loopholes in the system. The policy continues to allow the total area of factory canteens (irrespective of their number) in an industrial building to be as much as 10% of the gross floor area of the building, even though the actual demand for factory canteens has dropped over the years with factory jobs dwindling and an abundance of inexpensive eateries cropping up in the vicinity of many industrial buildings. Consequently, many operators have exploited the policy loopholes, obtained factory canteen licences, and enjoy the lower costs of operating food establishments in industrial buildings, serving public customers as if they were general restaurants.

### ***Lack of Rigorous Control by Both Departments in Approving Applications***

20. FEHD, the licensing authority, adopts a lax attitude towards the kinds of cuisines and food that factory canteens can serve. It fails to consider whether the standard of food room in factory canteens can cope with the sumptuous cuisines and banquets that some factory canteens offer.

21. And Lands D, the administrator of land leases, similarly fails to consider and assess prudently whether each application is fully justified, before granting a Waiver. Information shows that around 60% of factory canteens are on the ground level of industrial buildings, with quite a number of them located in the now commercialised districts, such as Kwun Tong. The amounts of additional premium thus waived are

obviously rather substantial.

### ***FEHD Turning a Blind Eye in Routine Inspections***

22. As shown by the figures cited in paragraph 12 above, FEHD in the past seldom took enforcement action against factory canteens which served public customers in breach of the licence conditions. **Cases 1 and 2** also show that during routine inspections of factory canteens, FEHD officers did not check the employee cards of customers, nor did they conduct any decoy operations.

23. We consider that FEHD, as the licensing and regulatory authority, has the power and responsibility to require factory canteen operators to verify the identity of customers when they are served. Serving public customers may result in higher turnover and increased inventory of food exceeding the capacity of the simple food room in a factory canteen, thereby affecting food safety and hygiene and posing a potential food safety risk to customers. Therefore, verification of the identity of customers is important.

### ***Lands D's Inadequate Enforcement Actions against Violation of Lease Conditions***

24. As shown in **Cases 1 and 2**, Lands D's enforcement actions against violation of lease conditions by factory canteens are extremely inadequate. In **Case 1**, Lands D failed to consider how the violation by the factory canteen concerned might be affecting the public. Instead, it kept on worrying about the interests of the owners of the building should lease enforcement action be taken. This is totally unacceptable. In **Case 2**, Lands D did take enforcement action against the violation of the lease conditions by the factory canteens, but only in a superficial manner, such as causing the canteens to cover up their shop signs and directional signs for entrance/exit. Nothing has been done to effectively stop the canteens from serving public customers and using means of escape for access by customers.

### ***Lack of Coordination Weakening Enforcement***

25. **Case 1** shows that FEHD and Lands D have shirked their enforcement responsibilities to each other and they have taken no action for years. As a result, the factory canteen has continued to operate in breach of the lease conditions for more than 30 years. In **Case 2**, despite the obvious violation of the lease conditions by so many factory canteens, it was not until after our intervention that FEHD referred the problem to Lands D for follow-up. The above cases reflect deficiencies in the referral and coordination mechanism between the two departments.

## **Recommendations**

26. In the light of the above, The Ombudsman urges:

***Lands D***

- (1) to tighten up the system for granting Waiver, so as to ensure that in all cases there is a genuine need to set up a factory canteen in the industrial building concerned;
- (2) to strictly adhere to the “risk-based enforcement arrangements” in taking lease enforcement actions against those factory canteens violating the lease conditions;

***FEHD***

- (3) to conduct a comprehensive and in-depth review of the policy on licensing factory canteens, jointly with relevant policy bureaux and Government departments, so as to ensure that a factory canteen licence will only be issued where the industrial building/factory concerned really needs a canteen;
- (4) to draw up clear and specific inspection guidelines, enhance training and supervision of frontline officers, and make more use of decoy operations; and

***Lands D and FEHD***

- (5) to set up a coordination and mutual referral mechanism for effective regulation of factory canteens, and clearly set out the powers and responsibilities of the two departments.

**Office of The Ombudsman  
May 2017**



## 背景

**1.1** 香港的工業於上世紀五、六十年代開始急速發展，工廠如雨後春筍般湧現。為配合社會發展需要，政府在當時的市區邊緣及以外地區（如觀塘、荃灣、屯門、長沙灣、新蒲崗、黃竹坑、柴灣等）開發具規模的工業區。工廠區內工人的膳食問題需要解決。廠商於是在工廠內設置食堂，為工人提供價廉便捷的膳食服務。工廠食堂由此應運而生。

**1.2** 工廠食堂雖然解決了工人的膳食問題，但如此用途在大多情況下都違反工業地段土地契約條款（「地契條款」），並且食物衛生欠缺規管。自一九八〇年起，政府規定所有工廠食堂必須獲政府簽發工廠食堂牌照才可營業，並要求經營工廠食堂的物業單位業權人向政府申請修訂或豁免地契條款以放寬有關地段的用途限制，而工廠食堂牌照其中一項條款是食堂只可招待同一大廈工廠的僱員。

**1.3** 時移勢易，香港工業式微，而且各區到處都有平民化的食肆，一般工廠大廈仍否有需要為大廈內工廠工人設立工廠食堂成為疑問。近年來，不時有傳媒報導工廠食堂違規招待公眾，其營運模式，以及所提供的菜式和筵席，與普通食肆無甚分別；傳媒亦質疑政府有否嚴格管制該類違規情況。此外，更有娛樂媒體及飲食網站向公眾推介一些實為工廠食堂的食肆，出現了積非成是之勢。

**1.4** 過往事故（例如去年的工廈迷你倉大火），反映工廈火警可造成嚴重的後果。為保障公眾利益，本署認為有需要探究工廠大廈在消防設施，以至食物衛生及土地用途等多方面，是否適合營運招待公眾的食肆。

**1.5** 有見及此，申訴專員於二〇一六年四月二十五日根據《申訴專員條例》第 7(1)(a)(ii)條展開主動調查。在這項調查中，本署選取了某些違規工廠食堂作為案例，藉以深入審研作為發牌部門的食物環境衛生署（「食環署」），以及負責執行地契條款的地政總署對違規食堂的監管；並從宏觀角度，審視工廠食堂牌照的現行政策及制度是否存在漏洞；最後根據調查所得，向政府提出改善建議。

## **調查過程**

**1.6** 本署除了審研食環署及地政總署所提供的文件及檔案記錄外，亦有派員實地視察工廠食堂的違規狀況，並參考了有關工廠食堂的報導／專訪／食評等資料，以全面掌握工廠食堂的營運模式。

**1.7** 本署於二〇一七年二月二十日將調查報告的初稿送交食環署及地政總署，請其置評。經考慮其意見後，本署於二〇一七年五月九日完成這份報告。

# 2

## 有關經營工廠食堂的規定

工廠食堂牌照（由前市政總署 / 區域市政總署或現時的食環署發出）

**2.1** 根據《食物業規例》第 31 條，工廠食堂是指在工廠大廈（「工廈」）內經營的食物業，而其業務涉及出售或供應膳食或非瓶裝的不含酒精飲品（涼茶除外），供受僱於同一工廈內的任何工廠的人士在食堂內進食或飲用。

**2.2** 自一九八〇年八月一日起，工廠食堂被納入牌照管制範圍。所有工廠食堂（包括當時已在營運的）須向政府申請工廠食堂牌照，否則會被視作無牌經營。當時負責處理及簽發牌照的部門在港九是市政總署，在新界則為區域市政總署（兩署在以下統稱為「市政署」）。一九九九年十二月三十一日，市政署解散，上述的工作由新成立的食環署接手負責。

### 牌照條件

**2.3** 工廠食堂牌照的發牌及持牌條件訂明，工廠食堂只許招待所在同一工廈的工廠的僱員。相關牌照條文節錄如下：

#### (1) 發牌條件

「工廠食堂每個入口外面，須時刻展示以下中英文告示：

## “FACTORY EMPLOYEES OF THIS BUILDING ONLY”

『只招待本大廈之工廠僱員使用』

告示的位置及尺寸，須令告示顯而易見，足以用作擬作用途。」

### (2) 持牌條件

「只有工廠食堂所在樓宇的工廠僱員，並持有其僱主簽發的僱員證，才可使用该工廠食堂。」

**2.4** 基於工廠食堂所提供的食物及其營運模式應較普通食肆簡單，工廠食堂牌照對食物室<sup>1</sup>和衛生設備的要求亦較普通食肆為低。以下例子闡述了兩者的主要差別。

表一：工廠食堂牌照和普通食肆牌照  
就食物室和衛生設備的規格要求

	工廠食堂	普通食肆
食物室	以樓面面積 100 平方米以下的處所為例	
	● 食物室面積不可少於總樓面面積的 14%（下限為 5 平方米）	● 食物室面積不可少於總樓面面積的 25%（下限為 8 平方米）
衛生設備	以顧客數目 25 人或以下的處所為例	
	● 須設最少 1 個男女共用的水廁及 1 個洗手盆	● 須設最少 1 個男女共用的水廁及 1 個洗手盆，以及 1 個男性用尿廁 ● 水廁和尿廁須分室設置

<sup>1</sup> 食物室的設置包括廚房、食物配製室及碗碟洗滌室。

## 發牌程序

### 過往做法（二〇〇六年四月十八日之前）

**2.5** 最初審批工廠食堂牌照申請的做法是這樣的。市政署接獲申請後，會先向相關政府部門徵詢意見；如所有相關部門不持反對意見，該署才會批准並簽發工廠食堂牌照。未幾，因應一名申請人因不獲發工廠食堂牌照而作出投訴，該署就是否須徵得其他部門的不反對意見才可發牌的做法，向當時的律政署徵詢法律意見。後者認為：市政署審批工廠食堂牌照申請時，只應考慮公共衛生及安全，而無須考慮當時地政測量處<sup>2</sup>基於牌照申請違反地契條款所提出的反對意見。

**2.6** 市政署按照上述法律意見於**一九八三年**所修訂的發牌程序（「舊程序」）如下：

- (1) 在接獲牌照申請後，該署會向相關部門徵詢意見，包括：建築物條例執行處<sup>3</sup>（就處所的結構安全及走火通道提供意見）、地政總署（就地段是否適合設置工廠食堂提供意見）、消防處（就處所的消防安全提供意見），以及勞工處（就食堂的工業安全提供意見）。
- (2) 在一般情況下，如有部門提出反對，市政署不會批准牌照申請。唯獨若**反對意見是地政總署基於牌照申請違反地契條款而提出**，市政署的審批決定則不會受影響（**第 2.5 段**）。
- (3) 如牌照申請初步獲批准，市政署會向申請人發出發牌條件通知信（「通知信」），並在信內提醒申請人應遵守地契條款，並特別向申請人表明工廠食堂牌照不能令其豁免於被有關部門採取執行地契條款行動。

**2.7** 直至二〇〇六年四月十八日之前，市政署（及其後的食環署）是按照「舊程序」（**第 2.6 段**）處理工廠食堂牌照的申請。於二〇〇六年四月十八日之前獲簽發，並在該日或之後沒有作出

---

<sup>2</sup> 地政測量處的職能其後被納入於一九八二年成立的地政總署。

<sup>3</sup> 建築物條例執行處是屋宇署的前身。

轉讓的工廠食堂牌照，以下統稱為「舊有牌照」。

現行做法（二〇〇六年四月十八日或之後）

**2.8** 儘管根據法律意見（**第 2.5 至 2.6 段**），食環署本來無須規定工廠食堂牌照申請不可違反地契條款，但由於「舊程序」（**第 2.6 段**）容易衍生眾部門協調不足的問題，食環署自二〇〇六年四月十八日起實施新的發牌程序（「新程序」），規定申請人在向食環署提交工廠食堂牌照申請時，須**一併**提交以下文件：

- (1) 擬作為工廠食堂的處所之設計圖則；
- (2) 由認可人士／註冊結構工程師以指定表格填寫，確認擬作為工廠食堂的處所並無違例建築工程的證明書；
- (3) 聲明擬作為工廠食堂的處所符合地契條款之聲明書。

食環署要求上述文件之申報資料必須真實無訛。如有任何資料被證實為不正確或有欺詐及誤導成分，即使牌照已獲批准，該署亦有權取消。

**2.9** 在收妥申請及有關文件（**第 2.8(1)至(3)段**）後，食環署會按以下程序處理申請：

- (1) 將牌照申請轉交相關部門以徵詢意見，包括：地政總署、屋宇署、消防處、勞工處及規劃署<sup>4</sup>。如上述任何一個部門反對該牌照申請，食環署**不會**向申請人簽發牌照。
- (2) 如食環署及上述部門對牌照申請並無反對，該署會向申請人發出「通知信」；待確認所有發牌條件已獲遵辦後，該署便會簽發正式牌照。

**2.10** 為減低對業界的影響，食環署決定「新程序」只適用於在二〇〇六年四月十八日**或之後**申請或轉讓的牌照。按「新程序」發出的牌照，下稱「現行牌照」。持「舊有牌照」的工廠食堂之當時牌照及往後的續期申請只須按「舊程序」辦理。

---

<sup>4</sup> 規劃署是「新程序」下新增的諮詢部門，主要就有關牌照申請是否符合法定圖則的規限提供意見。

## 巡查及監管

**2.11** 自二〇〇三年，食環署設立「按風險程度分類巡查制度」（「巡查制度」），按持牌食物業處所所出售的食物類別、作業模式、配製食物方法、顧客數目及往績記錄等準則，將全港食物業處所分為低、中、高三類風險水平，並根據各食物業處所的風險水平編訂定期巡查頻次。「巡查制度」適用於工廠食堂。

表二：食環署就不同風險水平的工廠食堂所訂之巡查頻次

風險程度	巡查頻次
低	每隔 20 星期巡查一次
中	每隔 10 星期巡查一次
高	每隔 4 星期巡查一次

**2.12** 按照「巡查制度」的規定，食環署人員須：(1)檢查工廠食堂的環境衛生和食物安全，及(2)查核工廠食堂是否只招待同一工廈的工廠的僱員（**第 2.3(2)段**）。就第(2)點，該署人員應檢查工廠食堂顧客的僱員證，並在有需要時喬裝蒐證（俗稱「放蛇」）以打擊違規行為。

### 工廠食堂豁免書（由地政總署發出）

**2.13** 土地契約是政府以地主身份與土地業權人簽訂的私人契約，土地業權人須確保土地的使用符合相關地契條款。現時，大部分工業地段的地契條款只限作「工業及／或倉庫」用途<sup>5</sup>，在該些地段開設食肆屬違反地契條款。

**2.14** 因此，擬在只限作「工業及／或倉庫」用途的工業地段經營工廠食堂的處所業權人，須要向地政總署申請「工廠食堂豁免書」以豁免地段的用途限制，使之符合地契條款。在該些工業地段營運的工廠食堂如未領有或不獲發「工廠食堂豁免書」，便屬

<sup>5</sup> 有部分工業地段的地契條款訂明容許在有條件下設置工廠食堂。在該些地段設置工廠食堂不會被視為違反地契條款，因此相關單位業權人亦無須向政府申請「工廠食堂豁免書」。

違反地契條款，地政總署有權向處所的業權人採取執行契約條款行動（第 2.17 及 2.18 段）。

### **主要條款**

**2.15** 有別於一般獲准許改變土地用途的豁免書（「一般豁免書」），獲發「工廠食堂豁免書」的工廠食堂無須因獲豁免土地用途限制而繳付任何**豁免限制費用**<sup>6</sup>（以下簡稱為「補地價」）。

**2.16** 「工廠食堂豁免書」有以下的限制條款：

- (1) 工廠食堂只可供所在工廈的工廠的僱員使用。
- (2) 除建築事務監督規定為火警或其他緊急情況中作逃生用途而設的出口外，工廠食堂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。
- (3) 工廠食堂不得展示招牌、告示或海報等任何標誌或宣傳品，亦不能在外牆使用透明或半透明的物料，令途人可從街上知悉食堂的存在。

### **執行契約條款行動**

**2.17** 地政總署有權向違反地契條款的工廠食堂採取執行契約條款行動。根據現行程序，地政總署會向違契經營工廠食堂的處所之業權人發出警告信，要求糾正違契用途；如違契情況在指定限期過後仍未獲糾正，該署可將警告信交付土地註冊處進行註冊（俗稱「釘契」），讓公眾人士知悉有關處所的違契情況，從而慎重考慮會否洽購或租用這類已被政府「釘契」的物業。

**2.18** 倘若物業單位被「釘契」後違契情況持續，業權人採取不合作的態度，拒絕或拖延糾正違契用途，政府會因應個案的嚴重程度考慮引用《政府土地權（重收及轉歸補救）條例》，將物業單位重收並轉歸政府。

---

<sup>6</sup> 豁免限制費用是反映有關物業單位在獲發豁免書前後的地契條款變化而造成租值上的差別：有關費用金額會相當於該租值差別的年差額。地政總署會每隔三年重新評定豁免書的豁免限制費用。



## 不予考慮的情況

**2.19** 如工廠食堂涉及以下情況，地政總署**不會**向業權人發出「工廠食堂豁免書」：

- (1) 工廠食堂的所在位置屬地契條款所規定撥作車輛出入、停泊或起卸貨物的地方。
- (2) 工廠食堂位於地下或接近地下處，並有專用出路直接通往街外（緊急出路除外）。
- (3) 用作工廠食堂的處所是以私人協約批地方式取得以作工廠食堂以外的特別用途。
- (4) 擬設的工廠食堂與現已存在的工廠食堂（如有）的總面積超過所在工廈的總建築樓面面積 10%。

# 3

## 工廠食堂的現況

### 營商環境的轉變

**3.1** 香港早年蓬勃的工業發展以勞工密集的製造業為主，促使在工廠區工作的人數急速增長，他們當時對工廠食堂有很大的需求（**第 1.1 段**）。為鼓勵及協助工廠食堂經營，政府放寬了部分牌照條件（**第 2.4 段**），亦豁免工廠食堂的處所「補地價」（**第 2.15 段**），但要求工廠食堂須恪守只招待所在同一工廈內的工廠之僱員的原則（**第 2.3(2)及 2.16(1)段**）。

**3.2** 自上世紀九十年代起，香港的經濟轉型，製造業工廠紛紛遷移到內地或其他發展中國家，造成本港工廠工人的數目銳減<sup>7</sup>，從一九八六年近 87 萬的就業人數，跌至二〇一五年的 9 萬 8 千。隨著交通網絡發展及城市建設規劃，傳統工業區（如觀塘、新蒲崗、深水埗等）邁向商貿化，商場和食肆相繼出現，為區內甚至區外人士提供多元化的膳食選擇。現時的工廈單位，除了部分仍從事工業活動外，其他主要用作貯存／倉庫、辦公室，或其他非工業用途（如陳列、食肆、藝廊、零售及服務、培訓及教育，以及宗教聚會等）<sup>8</sup>。相對過往，工廠食堂的營商環境已起了很大的變化。

---

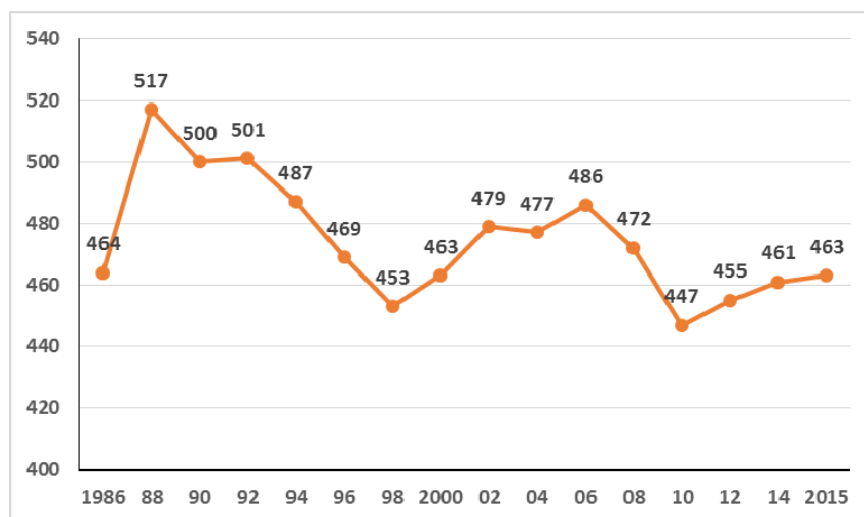
<sup>7</sup> 根據香港統計處《一九八六至一九九六年香港製造業結構的轉變》的統計數據，在一九八六至一九九六年的十年間，製造行業的機構單位由約 5 萬個大幅下降至約 2 萬 5 千個，跌幅接近 5 成。該處的《香港統計年刊》亦顯示，從事製造業的就業人數從一九八六年的 86 萬 9 千，下降至二〇〇〇年的 22 萬 6 千，及至二〇一五年只有 9 萬 8 千，整體跌幅高達 89%。

<sup>8</sup> 根據規劃署《2014 年全港工業用地分區研究》就工廠大廈單位用途的分類。

## 整體發展概況

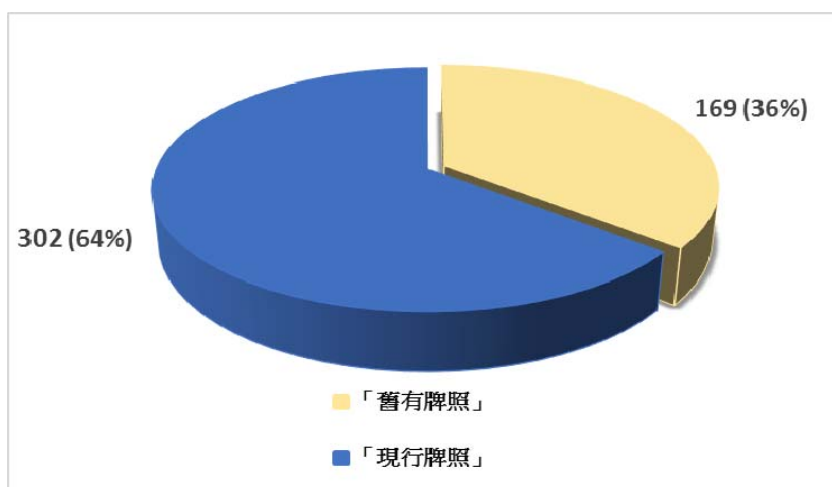
**3.3** 雖然香港的工業景況大不如前（**第 3.2 段及註 7**），工人數目銳減，但相對三十年前，工廠食堂的數目卻沒有下降。一九八六年與二〇一五年的工廠食堂之數目差距竟只有 1 間；由二〇一一年至二〇一五年期間，數目甚至一直回升。

圖一：一九八六至二〇一五年的工廠食堂牌照數目



**3.4** 截至二〇一六年七月，全港共有 471 間持牌工廠食堂。當中持「舊有牌照」（**第 2.7 段**）的工廠食堂約佔 3 成半；其餘 6 成半持「現行牌照」，即是按「新程序」（**第 2.8 段**）領有／轉讓牌照的工廠食堂。

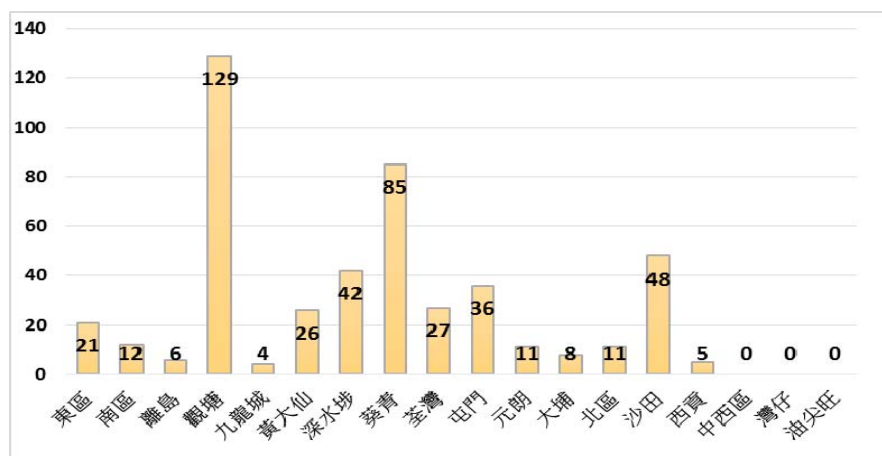
圖二：持「舊有牌照」與「現行牌照」的工廠食堂比例



## 地理分佈

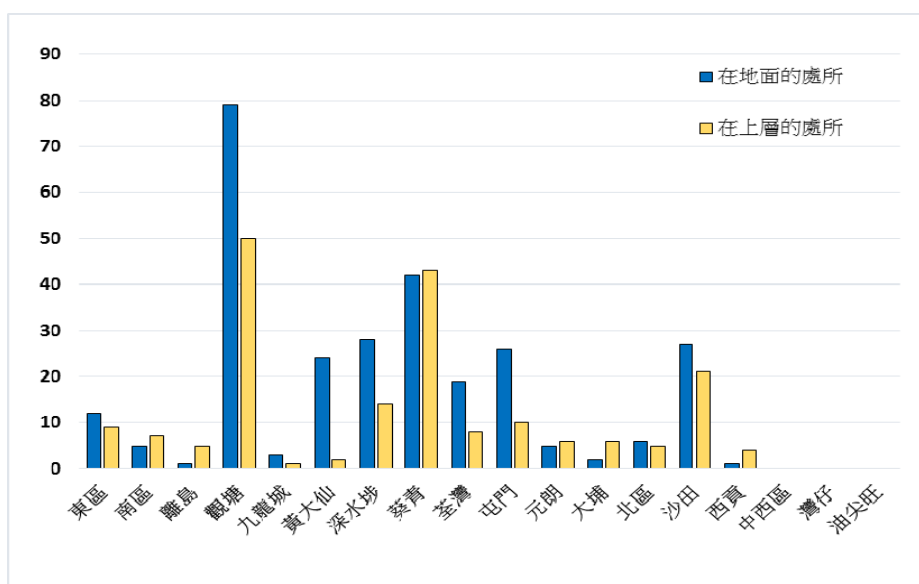
3.5 現時的工廠食堂分佈於港、九、新界共 15 個地區。當中以觀塘區的工廠食堂為數最多，佔全港工廠食堂數目近三成 (27%)；其次為葵青區及沙田區，分別佔整體數目的 18% 及 10%。

圖三：十八區的工廠食堂分佈



3.6 接近 60% 的工廠食堂是在工廈的地面，其餘約 40% 的工廠食堂則置於工廈上層。在黃大仙、荃灣、屯門、深水埗及觀塘等區，在地面的工廠食堂之比例更是明顯地高。

圖四：在地面及上層處所的十八區工廠食堂分佈



**3.7** 有些工廈有不只一間工廠食堂：其中有 29 幢工廠大廈各設置了 3 間至 15 間<sup>9</sup>。

表三：同幢工廈內設置 3 間或以上的工廠食堂

工廠食堂 (間)	工廈 (幢)
3	14
4	5
5	3
6	2
7	2
8	1
9	1
15	1
	<b>29 (總幢數)</b>

**3.8** 根據現行牌照政策，食環署不會限制發牌數目、處所位置及牌照分佈；該署亦不會限制每幢工廈內可設置的工廠食堂數目，只會以工廠食堂之總樓面面積佔所在工廈之總樓面面積的 10% 為上限（第 2.19(4)段）。

### **菜式和筵席**

**3.9** 現時工廠食堂所提供的菜式已不再局限於昔日工廠食堂所提供的快餐或「碟頭飯」。現況可說是百花齊放，有不少工廠食堂標榜提供外地的菜式，例如台灣、日本、越南、泰國、澳洲、意大利及法國等，其中亦有號稱由名廚主理的巧手高檔菜餚，甚至人均消費達港幣八百元以上的筵席<sup>10</sup>。此外，有工廠食堂兼營包場派對、節日到會，甚至提供鵲局場地等<sup>11</sup>。

<sup>9</sup> 統計數字並無涵蓋位於香港國際機場、貨櫃碼頭、大埔工業邨及將軍澳工業邨的工廠食堂。

<sup>10</sup> 有關資料參考自某飲食資訊網站。

<sup>11</sup> 有關資料來自媒體報導及飲食資訊網站。

**3.10** 工廠食堂牌照對菜式及食物種類是沒有特別限制的。

## 違規情況

**3.11** 現時工廠食堂的違規情況主要涉及：

- (1) 招待公眾；
- (2) 違反地契條款。

## 招待公眾

**3.12** 工廠食堂違規招待公眾的情況甚為普遍，尤其常見於市區的工廈。例證如下：

- (1) **報章專欄**和**飲食雜誌**不時以工廠食堂為主題，介紹個別工廠食堂的菜式、訪問經營者的營商心得，並提供食堂地址、電話、營業時間及食物價格等詳盡資料。
- (2) 在**網絡平台**可輕易搜尋到公眾人士就某些工廠食堂所發表的食評和意見。
- (3) 本署人員在進行這項主動調查時，曾多次到工廠食堂用膳，但從未遇到食堂員工查問顧客身份( **第 4.5(1)及 4.15 段** )。

**3.13** 工廠食堂招待公眾，屬違反牌照條件( **第 2.3 段** )；食環署可向持牌人發出口頭或書面警告。如持牌人持續違規，該署可按「警告信制度」<sup>12</sup>取消食堂的牌照。根據記錄，在二〇一二至二〇一五年期間，食環署曾向一間違規招待公眾的工廠食堂發出了一個口頭警告。及至本署於二〇一五年九月就工廠食堂的違規情況向該署作出初步查訊後，在二〇一六年一月至二〇一七年一月期間，該署就工廠食堂違規招待公眾發出了 36 個口頭警告，並向

---

<sup>12</sup> 食環署的「警告信制度」適用於違反發牌或持牌條件的食物業處所。在「警告信制度」下，如工廠食堂持牌人沒有聽從口頭警告，或於口頭警告發出日期起計 6 個月內該處所再次出現同一違規情況，食環署會立即發出警告信，有效期為 6 個月。如該持牌人在該六個月內因違反一項或多項牌照條件而遭該署發出警告信 3 次，而其後仍再違規，食環署會考慮取消其牌照。

27 間食堂提出 31 宗檢控。

**3.14** 工廠食堂若招待公眾，也違反了「工廠食堂豁免書」的條款（第 2.16(1)段）。

### **違反地契條款**

**3.15** 此外，本署亦發現，有不少工廠食堂為了招徠顧客，使用了通往公共街道的火警逃生出口供顧客出入，並懸掛招牌、展示餐單及其他宣傳物品，以及使用透明物料作外牆等，藉以吸引途人的注意和興趣，因而違反「工廠食堂豁免書」的條款（第 2.16(2)至(3)段）。本署認為，在如此情況下，「工廠食堂豁免書」理應視作失效，而有關的工廠食堂若繼續經營，便屬違反地契條款。地政總署有權且有責向業權人採取執行契約條款行動（第 2.17 至 2.18 段）。

**3.16** 按照現有工作程序，如食環署在日常巡查或因應投訴而調查時發現有工廠食堂違反地契條款（包括：在外懸掛招牌或展示宣傳物品，及使用通往公共街道的火警逃生出口供顧客出入），該署須向地政總署通報。根據記錄，在二〇一六年三月至二〇一七年三月期間，食環署就工廠食堂涉嫌違契情況向地政總署共作出了 94 宗個案轉介。

### **「風險為本的執管安排」**

**3.17** 鑑於工廈多方面違反地契條款的情況嚴重，當中的違反契約規定用途更引來很多不熟悉工廈環境的公眾人士進出（如補習社、商店、食肆、宗教聚會及娛樂場所等），地政總署自二〇一六年八月開始實行「風險為本的執管安排」，針對違契的工廈單位採取執行契約條款行動。重點如下：

- (1) 就違契用途涉及公眾人流，並且是位處設有持牌危險品倉庫的工廈<sup>13</sup>之單位，地政總署訂之為該署的首輪執管目標。地政總署會發出警告信，要求單位業權人在 14 天

---

<sup>13</sup> 設有持牌危險品倉庫的工廈是指工廈內有處所領有消防處發出的製造及／或貯存危險品牌照。現時全港共有超過 200 幢設有持牌危險品倉庫的工廈，該類工廈名單會不時更新。

內糾正違契情況；如業權人在期限後仍未完成糾正，該署會啟動既定程序重收單位（**第 2.18 段**）。

- (2) 就違契用途不涉及公眾人流，及涉及公眾人流但**並非**位處設有持牌危險品倉庫的工廈這兩類單位，地政總署會發出警告信，要求單位業權人在 28 天內糾正違契情況；如業權人在期限後仍未完成糾正，該署會進行「釘契」程序（**第 2.17 段**），並保留採取進一步執行契約條款行動的權利。

**3.18** 本署於二〇一六年九月發現，至少有 8 間涉嫌違規<sup>14</sup>的工廠食堂是位於設有持牌危險品倉庫的工廈之地面或上層。本署已隨即要求食環署從速徹查和跟進。

**3.19** 同年十二月，食環署向本署表示，巡查人員已向該 8 間工廠食堂採取「放蛇」行動，發現其中 4 間有招待公眾的違規行為；該署已以「無牌經營普通食肆」的罪名提出檢控。然而，食環署並沒有按既定程序（**第 3.16 段**）把上述違規情況轉介地政總署跟進，其所持理由是：該些工廠食堂雖有招待公眾，但當時未有發現違反地契條款（即：沒有在食堂外懸掛招牌或展示宣傳品，亦沒有使用通往公共街道的火警逃生出口供顧客出入），食環署在其後的「放蛇」行動中亦再沒有發現該些工廠食堂繼續無牌經營普通食肆，故認為違規情況已獲糾正，無須轉介地政總署。

---

<sup>14</sup> 該些工廠食堂曾接受雜誌訪問、設有社交網絡專頁，或有公眾人士在網絡平台發表相關食評，故可能是違規招待公眾。



# 4

## 個案研究

**4.1** 在調查過程中，本署從本港的飲食網站搜尋到共 200 多間工廠食堂的相關食評。從食評內容可見，顧客並非在該些工廈內工作，有跡象顯示當中不少工廠食堂涉及招待公眾。現詳述其中兩宗個案，以具體反映工廠食堂的違規情況及相關部門跟進行動之不足。

### 個案一：違規逾 30 年的工廠食堂

#### 背景

**4.2** 個案一的工廠食堂（「食堂 A」）位於某市區某工廈（「工廈甲」）地下。工廈甲落成於一九六〇年代，總樓面面積逾 20,000 平方米。根據土地註冊處的資料，工廈甲共有 104 名註冊業權人。

**4.3** 根據地契條款，工廈甲的所在地段只限作工業及／或商用車房及／或貯存用途；並須提供指定數目的車位（「事涉停車場」）供車輛停泊及上落貨物，**不得作其他用途**。根據大廈公契，事涉停車場屬公用地方，沒有獲分配不可分割份數權益。

**4.4** 事涉停車場內有公用上落貨區，而樓面面積約 45 平方米的食堂 A，就是在該上落貨區內，佔用了該區相當部分。自一九八〇年代初獲市政署簽發工廠食堂牌照後，該食堂一直獲續牌。根據該食堂的圖則，該食堂設有兩個出入口：一個是作火警逃生用途的出口（「走火出口」），通往公共街道；另一個是唯一准許作招待顧客用途的出入口（「顧客出入口」），通往事涉停車場。

## 所涉問題

**4.5** 本署人員進行實地視察後，發現食堂 A 涉嫌有以下違規情況：

- (1) 食堂 A 涉嫌違反工廠食堂牌照，招待公眾：本署人員順利從「走火出口」進入該食堂用膳，沒有被食堂員工查問是否工廈甲內工廠的僱員。
- (2) 食堂 A 涉嫌違反地契條款：在其所在地段開設食肆屬違反地契條款有關土地用途的規定（第 4.3 段）。地政總署早於一九八〇年代已知悉食堂 A 違契經營，但多年來未有正視問題。

**4.6** 本署遂向地政總署及食環署了解情況。兩署的回應如下。

### 地政總署的回應

**4.7** 地政總署向本署表示，該署從沒有向食堂 A 發出「工廠食堂豁免書」或「一般豁免書」。根據既定指引（第 2.19(1)段），地政總署不會向位於公用上落貨區的食堂發出「工廠食堂豁免書」或「一般豁免書」。根據記錄，該署的當區地政處（「地政處」）曾兩度拒絕工廈甲就食堂 A 所提出的規範化申請<sup>15</sup>。

**4.8** 鑑於食堂 A 位處的公用地方沒有獲分配不可分割份數權益（第 4.3 段），地政總署曾徵詢法律意見，以決定如何向該食堂採取執行契約條款行動。當時的法律觀點指出：

- (1) 如地政處就食堂 A 的違契問題發出警告信，警告信須送交工廈甲的所有註冊業權人，確保他們得到適當的通知；

---

<sup>15</sup> 工廈甲分別於一九八三年及二〇〇九年向地政處提出就食堂 A 的規範化申請。一九八三年，工廈甲的當時業主組織向地政處申請暫准豁免食堂 A 所在地的限制用途，但該處認為食堂 A 導致事涉停車場的空間縮小，因而妨礙貨車的上落貨活動及對外公共道路交通，故拒絕該宗申請。二〇〇九年，工廈甲的業主立案法團再向地政處申請豁免書以暫准豁免該食堂所在地的限制用途，但在諮詢過程中運輸署表示並無證據顯示事涉停車場有剩餘的上落貨空間，故不支持法團的申請，地政處遂亦拒絕其申請。

- (2) 如地政處將警告信交付土地註冊處進行註冊，則工廈甲的所有物業單位會被「釘契」；
- (3) 如地政處決定行使土地收回權，則工廈甲的整幅土地及所有公用及私人物業單位會被重收並轉歸政府。

**4.9** 經考慮上段所述法律觀點後，地政總署決定**不**向食堂 A 採取執行契約條款行動。其理據如下：

- (1) 食堂 A 的面積( **第 4.4 段** )只佔工廈甲之總樓面面積( **第 4.2 段** ) 一個很小部分(0.23%)，而執行契約條款行動則會影響工廈甲的所有註冊業權人( **第 4.8 段** )，與該食堂的違規情況不相稱。
- (2) 工廈甲的業權人可能對食堂 A 的違契情況不知情，亦未必清楚其業權份數所涵蓋的範圍涉及公用地方；況且，食堂 A 的違契情況並非在他們可以控制或更正的範圍之內，採取執行契約條款行動會令業權人無辜受到牽連。
- (3) 根據現行做法，地政處若向所有物業單位的業權人發出警告信( **第 4.8(1)段** )，便須送交副本給該等物業單位相關的承按人(如銀行及財務機構)及承租人。承按人可能會因此要求業權人立刻或在短期內償還該物業單位的抵押貸款，或重整財務安排。如所有物業單位被「釘契」( **第 4.8(2)段** )，正在進行的物業交易更會受影響。地政總署認為，工廈甲的業權人涉及眾多「小業主」<sup>16</sup>，此等執行契約條款行動會損害其物業權益和財務安排，對他們造成嚴重艱難及困擾。

**4.10** 地政總署表示，地政處於現階段不會向工廈甲的業權人採取執行契約條款行動，但會向該工廈的業主立案法團跟進事件。在本署介入後，該處於二〇一七年三月去信要求法團按大廈公契( **第 4.3 段** )處理食堂 A 的違契問題，並把副本抄送工廈甲的所有業權人，表明保留採取執行契約條款行動的權利。

---

<sup>16</sup> 根據工廈甲二〇一五至二〇一六年的成交記錄，有物業單位的出售呎價達 10,000 元，成交金額總共逾 2 千萬；而其物業單位的租賃呎價大約為 24 至 28 元不等。

**4.11** 地政總署認為，由食環署以監管和審核牌照機制處理食堂 A 的違規問題，會更直接和有效。因此，地政處曾建議食環署考慮終止食堂 A 的工廠食堂牌照，或拒絕為其牌照續期，可惜被食環署拒絕。

### **食環署的回應**

**4.12** 食環署向本署表示，該署**不會**取消食堂 A 的工廠食堂牌照或拒絕為其牌照續期。其理據如下：

- (1) 市政署當年是按照「舊程序」(第 2.6 段)審批食堂 A 的工廠食堂牌照(第 4.4 段)。當時的審批程序根本無須考慮食堂 A 是否違反地契條款(第 2.6(2)段)。
- (2) 食堂 A 的牌照在「新程序」(第 2.8 段)實施後再無轉讓，故該食堂現時所持有的是「舊有牌照」(第 2.7 段)。「舊有牌照」可豁免遵照「新程序」的規定，亦不會因違反地契條款而不獲續期(第 2.10 段)。

**4.13** 至於食堂 A 所涉的違規情況(第 4.5 段)，食環署指稱：

- (1) 根據該署二〇一三至二〇一六年期間對食堂 A 的定期巡查記錄，該署人員未曾發現食堂 A 有違規招待公眾。此外，在二〇一六年二月至四月期間到該食堂進行突擊巡查時，該署人員曾向顧客查問身份；由於在場顧客表示自己是工廈甲的保安員或該工廈物業單位的公司僱員，該署認為並無證據顯示食堂 A 有招待公眾。
- (2) 該署亦曾向食堂 A 的持牌人查問有否利用通往公共街道的「走火出口」讓顧客進入，該持牌人既作出否認，亦即時在「走火出口」張貼告示，提示顧客須使用通往事涉停車場的「顧客出入口」進出食堂。
- (3) 至於食堂 A 在「走火出口」懸掛招牌吸引途人的問題，食環署已轉介地政處跟進。

**4.14** 食環署認為，食堂 A 的違規事項涉及違反地契條款，屬地政總署的職權範圍。

## 本署的跟進視察

**4.15** 其後，本署人員再到食堂 A 實地視察，發現該食堂雖然在通往公共街道的「走火出口」張貼了「請由內門出入」的告示（第 4.13(2)段），但公眾（包括本署人員）仍可繼續使用「走火出口」進入食堂，該食堂亦未有拆卸懸掛在該出口的顯眼招牌。違規情況未見糾正。

## 個案二：匯聚 15 間工廠食堂的工廈

### 背景

**4.16** 個案二的工廈（「工廈乙」）座落於市區某工業地段。工廈乙落成於一九八〇年代，總樓面面積達 35,000 平方米。工廈乙內有不少單位從事以公眾為顧客對象的業務，如批發零售生意（包括急凍海鮮食材、酒類飲品及成衣）和個人護理服務（包括美容及按摩）等。

**4.17** 工廈乙共有超過 20 間不同類型的餐廳／食肆，其中 15 間所持有的是工廠食堂牌照。根據食環署所提供的資料，該些工廠食堂的詳情如下：

表四：工廈乙的持牌工廠食堂概覽

食堂代號	位置	菜式	牌照
P	上層	西式	「現行牌照」
O		西式	「現行牌照」
N		西式	「現行牌照」
M		澳洲菜	「現行牌照」
L		台灣菜	「現行牌照」
K		泰國菜	「現行牌照」
J <sup>17</sup>		西式	「現行牌照」
I	地面	意大利菜	「現行牌照」

<sup>17</sup> 本署人員在二〇一六年七月進行實地視察，發現食堂 J 已結業；同址開設了另一間同樣是西式餐廳的持牌工廠食堂。

H		越南菜	「現行牌照」
G <sup>18</sup>		中式	「現行牌照」
F		港式連鎖快餐店	「現行牌照」
E		港式茶餐廳	「現行牌照」
D		港式茶餐廳	「現行牌照」
C		港式茶餐廳	「舊有牌照」
B		港式茶餐廳	「舊有牌照」

**4.18** 根據地政總署所提供的資料，工廈乙的地契條款訂明容許設置工廠食堂，但有關工廠食堂須遵守上文**第 2.16 段**(1)及(2)項的規定<sup>19</sup>，否則便屬違契。工廈乙中有 12 間工廠食堂並無領有「工廠食堂豁免書」(**註 5**)，但其餘 3 間位於地面的工廠食堂則須遵守該署的「工廠食堂豁免書」的限制條款 (**第 2.16 段**)<sup>20</sup>。

### 所涉問題

**4.19** 相對於**個案一**的食堂 A，**個案二**的工廈乙的工廠食堂更明顯是以**公眾為顧客對象**。相關理據／佐證如下：

- (1) 在網絡平台可搜尋到公眾人士就工廈乙的所有工廠食堂（包括已結業的食堂 G 及食堂 J）發表的大量食評／意見。
- (2) 其中大部分工廠食堂廣闢宣傳渠道。例子包括：建立專屬網站及／或開設網上社交專頁、接受報章及雜誌採訪、透過飲食博客（blogger）撰寫推介食評等。
- (3) 部分工廠食堂的營運模式明顯不以工廠僱員為顧客對象。例子包括：出售酒精飲品、提供兒童套餐、開設烹飪課程、承包私人派對等。

<sup>18</sup> 根據網絡資訊及本署人員的實地視察所得，相信食堂 G 經已結業。

<sup>19</sup> 有關地契條款沒有訂明工廠食堂不得展示招牌或宣傳物品。

<sup>20</sup> 根據地政總署的記錄，事涉的 3 間工廠食堂早年向市政署申請工廠食堂牌照時，當區的地政處對有關賣地條款詮釋為只准設置一間工廠食堂，故要求該 3 間工廠食堂申請「工廠食堂豁免書」。其後，鑑於法律意見認為有關賣地條款並非只限一間工廠食堂，故其後的工廠食堂便無須領有「工廠食堂豁免書」。

- (4) 工廈乙的工廠食堂數目，比一些大型工業邨的工廠食堂數目總和還要多<sup>21</sup>，完全不成比例。

**4.20** 據本署人員觀察所得，工廈乙有部分工廠食堂**違反了地契條款**：位於地面的工廠食堂皆使用面向公共街道的火警逃生出口招待顧客；3間受「工廠食堂豁免書」約束的工廠食堂在顯眼位置違規懸掛／展示招牌、外牆使用透明或半透明物料，以及向途人展示餐廳菜單。

### **食環署的回應**

**4.21** 就工廈乙的工廠食堂數目、經營菜式（**表四**）及所涉的違規事項（**第 4.19 及 4.20 段**），食環署對本署有以下的回應：

- (1) 對於工廠食堂數目多達 15 間，食環署表示，工廈乙的 15 間工廠食堂之總樓面面積大約 2,000 平方米，不超過工廈乙的總樓宇面積（35,000 平方米）之 10%，符合向工廈簽發牌照的上限規定（**第 3.8 段**）；至於業界在同一幢工廈內爭相開設工廠食堂，那純屬商業決定。
- (2) 對於工廠食堂經營多元化的菜式，食環署表示，隨著市場競爭及消費者對食物的要求愈來愈高，工廠食堂為了生存，亦須提供不同食物種類招徠顧客。食環署認為只要該些工廠食堂符合法例要求，及遵守不招待工廈以外的公眾人士的原則，其做法屬無可厚非。
- (3) 對於工廠食堂所涉的違規事項，食環署於二〇一六年七至八月期間多次巡查上述工廠食堂。除了食堂 G 未有營業（**註 18**）之外，在本署進行調查期間，該署透過「放蛇」行動發現其餘 14 間工廠食堂<sup>22</sup>皆有招待公眾的違規情況；該署已向眾食堂提出檢控。至於違反地契條款問題（**第 4.19 段**），食環署已轉介地政總署跟進。

---

<sup>21</sup> 大埔工業邨及將軍澳工業邨分別只有 8 間及 5 間工廠食堂。

<sup>22</sup> 包括在食堂 J 的處所開設的西式餐廳。

## **地政總署的回應**

**4.22** 地政總署承認工廈乙的工廠食堂違反地契條款（**第 4.20 段**）。不過，由於工廈乙沒有任何持有消防處所發出的製造及／或貯存危險品牌照的單位，因此火警風險相對不太高，有關的工廠食堂不屬該署的首輪執管目標（**第 3.17(1)段**）。該署會按適用程序處理該些工廠食堂的違契問題。

## **本署的跟進視察**

**4.23** 在收到食環署的回應後，本署人員於二〇一六年七月至八月期間再進行了數次實地視察，發現工廈乙地面的工廠食堂雖已陸續拆卸或遮蓋其招牌，但其他違規情況持續，包括：招待公眾（包括本署人員），以及利用通往公共街道的火警逃生出口讓顧客進入等。



# 5

## 本署的評論及建議

### 兩類違規工廠食堂

5.1 現時的違規工廠食堂大致上可分作以下兩類：

- (1) **在過往工業蓬勃時期已存在的工廠食堂**：由於本港工業減褪（第 3.2 段），依靠工廠工人為客源的工廠食堂，當中有一些會難以維持，它們因此違規如普通食肆一般招待公眾。
- (2) **近年才開設的工廠食堂**：利用工廠食堂牌照本身的便利和優惠條件（第 3.1 段），以及較低廉的租金，名為工廠食堂，但實質上是完全開放給公眾的普通食肆。

5.2 現時，持「現行牌照」的工廠食堂遠多於持「舊有牌照」的工廠食堂（第 3.4 段）。持「現行牌照」的工廠食堂佔 6 成半，當中 302 間中有 99 間更是在二〇一一年或之後才首次申請牌照，佔整體工廠食堂牌照有兩成之多。因此，本署有理由相信，**違規工廠食堂當中不乏近年才開設的第(2)類食堂**。以個案二為例（表四），15 間違規工廠食堂之中便有 10 間是在二〇一〇年或之後方獲發工廠食堂牌照的。

### 違規工廠食堂所帶來的後果及影響

5.3 工廠食堂違規經營，對公眾、普通食肆及循規蹈矩的經營者，以至政府皆構成負面的後果／影響。

## **對公眾構成潛在火警風險**

**5.4** 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。」

**5.5** 由此可見，從消防安全的角度來看：工廠食堂絕非適合招待公眾的處所。一般公眾人士不會熟悉工廈的內部環境，亦不會了解工廠食堂的周邊單位所從事的業務／活動是否具潛在危險。一旦發生火警，光顧工廠食堂的公眾人士相對於同一工廈內熟悉境況的工廠僱員所面對的火警風險自然較高。

## **對顧客構成潛在食物安全風險**

**5.6** 工廠食堂牌照對食物室及衛生設備的規定較普通食肆寬鬆，此乃基於工廠食堂所提供的食物及其營運模式相對簡單（**第 2.4 段**）。若任由工廠食堂招待公眾，令顧客人流大增，甚至提供豐盛的菜式（**第 3.9 段**），其現有的食物室和衛生設備便可能不足以應付所需的食物貯存貨量及食物流轉速度，因而影響食物安全和衛生，對顧客構成潛在食物安全風險。

## **對普通食肆及循規蹈矩的經營者構成不公**

**5.7** 工廠食堂招待公眾，無疑成為普通食肆的競爭對手。工廠食堂因其處所無須「補地價」（**第 2.15 段**），故只須繳付較低的工廈租金。它們並且無須提供較高規格的食物室和衛生設備（**表一**），營運成本自然低於普通食肆。因此，任由工廠食堂招待公眾，明顯地會對普通食肆構成不公平競爭。

**5.8** 此外，違規招待公眾的工廠食堂與遵守牌照規定的工廠食堂之營商條件相同，但前者卻吸納不同層面的客源而有可能賺取豐厚的利潤，這對後者亦構成不公。

### **對政府造成財政損失**

**5.9** 違規招待公眾的工廠食堂其實是暗地裏經營普通食肆，顯然已違反「工廠食堂豁免書」的限制條款，不符合獲免「補地價」的資格。其實，這樣的工廠食堂是須要向地政總署申請「一般豁免書」，為豁免地契條款繳付十足的豁免限制費用（「補地價」）的（**第 2.15 段**）。因此，若地政總署不遏止工廠食堂違規問題，政府便等於是損失了「補地價」的收益<sup>23</sup>。

### **本署的評論**

**5.10** 本署認為，**牌照政策過時**及**政府監管不力**是造成工廠食堂違規問題的主要原因。

#### **牌照政策過時**

**5.11** 自一九八〇年實施工廠食堂牌照管制以來，政府從未就工廠食堂的牌照政策作全面檢討。原有制度未能跟隨時代步伐，於是漏洞叢生，誘使工廠食堂違規。

**5.12** 工廠食堂佔所在工廈的總樓宇面積比例規定僵化，吸引了普通食肆假借「工廠食堂」之名申請於工廈營業。根據現行政策，工廠食堂的總面積（不限數目）可達所在工廈總樓宇面積的10%（**第 3.8 段**）。第 4 章的**個案二**顯示，一幢工廈 10%的面積往往可容納頗多間工廠食堂：工廈乙內 15 間工廠食堂的總樓面面積，亦不過是佔該工廈的總樓宇面積約 6%（**第 4.21(1)段**）。

**5.13** 昔日的工業以勞工密集的製造行業為主（**第 3.1 段**）。以當時環境和工人需求的角度來看，政府將工廠食堂的面積上限設定於同幢工廈總樓宇面積的 10%，也許是恰當的。

---

<sup>23</sup> 根據地政總署第 1/2015 號作業備考，如把工廈上層的單位用作向公眾直接提供顧客服務的場地，「一般豁免書」就市區（包括荃灣／葵青）及新界的工廈單位所訂的標準「補地價」年費分別為\$683及\$524／平方米。至於位處工廈地面、地庫及平台的物業單位則由地政總署作個別評估。

**5.14** 然而，自九十年代起，工廠工人的數目銳減（註 7），但現行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%。政府一成不變，完全不考慮每所工廈實際上需要多少工廠食堂，只要工廠食堂的總面積不超逾工廈總樓宇面積的 10%，工廠食堂牌照申請便照批如儀（第 3.8 段）。結果自然有很多人利用這漏洞領有工廠食堂牌照，但實際上是以較廉租金經營招待公眾的普通食肆。由於生意不錯，這類「工廠食堂」在有些地區甚至已成行成市。

**5.15** 本署認為，政府理應全面檢討工廠食堂的牌照政策。若認為仍有需要保留這類牌照，便應確保工廠食堂牌照只會發給有真正需要設置工廠食堂的工廈／工廠（例如：位處偏遠地區／周邊環境缺乏膳食設施、或某些特殊情況令僱員不可外出用膳的工廈等）。

### **政府監管不力**

**5.16** 除了牌照政策過時，食環署和地政總署均一直疏於監管違規工廠食堂，令經營者習非成是，因而助長了違規風氣。

#### 兩署在審批申請的階段並無嚴謹把關

**5.17** 現行法例或牌照政策沒有限制工廠食堂的菜式和食物種類（第 3.10 段）。本署質疑，工廠食堂規格較寬鬆的食物室和衛生設備（表一），是否足以應付某些需要較多空間預備的菜式和筵席。然而，身為發牌部門的食環署卻採取完全放任的態度，令工廠食堂得以「百花齊放」（第 3.9 段）。例如個案二的 15 間工廠食堂涵蓋多國菜式，該署竟辯稱該些食堂無非是為了招徠在工廈乙「上班」的顧客（第 4.21(2)段），其解釋極為牽強。

**5.18** 地政總署作為土地契約的管理人，理應確保土地資源不被濫用。若申請「工廠食堂豁免書」的工廈單位處於地價甚高的地段（如人流暢旺的地面單位），該署更應格外慎重考慮和評估申請開設工廠食堂所提出的理據是否充分。須知道，工廈單位的價值不斷上漲<sup>24</sup>，尤以商貿地段的地面單位為甚。現時，有約 6 成的

<sup>24</sup> 根據香港統計處於一九九五年及二〇一六年編製的《香港統計年刊》之相關數據顯示，港島區私人分層工廈的上層單位之平均售價由一九八五年的 \$4,513 / 平方米，飆升至二〇一五年的 \$80,632 / 平方米，升幅接近 18 倍

工廠食堂設於地面單位（**第 3.6 段**），當中以市區的比例較高（**圖四**），其價值顯然不會低。本署認為，在批准「工廠食堂豁免書」申請，放棄收取「補地價」前，地政總署必須先作審慎評估，以肯定工廈內工廠的僱員對工廠食堂有真確的需要。

### 食環署的日常巡查無視違規行為

**5.19** 在食環署的「巡查制度」（**第 2.11 段**）下，該署按工廠食堂的高、中、低風險水平進行不同頻次的日常巡查。即使被評為低風險水平的工廠食堂，該署每年仍會進行最少兩次日常巡查（**表二**）。換言之，假設全港工廠食堂皆被置於低風險水平類別，該署在過去三年應該已進行至少 2,800 次的日常巡查<sup>25</sup>。第 4 章的**個案二**足以顯示，本港工廠食堂違規招待公眾的情況實在不少，而該署在二〇一二至二〇一五年三年間卻只曾就工廠食堂違規招待公眾發出一個口頭警告（**第 3.13 段**），**執管比率低至 1：2800**，反映該署對違規招待公眾的工廠食堂近乎「零規管」。

**5.20** 工廠食堂牌照的持牌條件訂明食堂顧客必須**同時**符合以下條件：

- (1) 食客必須是所在工廈內的**工廠**<sup>26</sup>之僱員；
- (2) 食客須持有有效的**僱員證**（**第 2.3(2)段**）。

這兩項條件清晰，執行並不困難。食環署只要在日常巡查中發現在場顧客未能出示有效僱員證，或僱員證顯示的公司並非所在工廈的工廠（**註 26**），便可證實食堂違反持牌條件。事實上，在第 4 章所載的**個案一**及**二中**，工廈內符合工廠定義的商戶可謂寥寥可數。在**個案一**，食環署在突擊巡查時只口頭查問在場顧客的身份，並無查核顧客的僱員證（**第 4.13(1)段**），亦未能具體交代在過往的日常巡查中如何判斷食堂 A 沒有招待公眾，那顯示該署巡查人員的執管態度實欠嚴謹。

<sup>25</sup> 根據全港現時共 471 間持牌工廠食堂作推算，食環署每年最少進行 942 次巡查（471x2），三年的巡查次數總和達 2,826 次（471x2x3）。

<sup>26</sup> 《食物業規例》訂明，有關條文內的「工廠」具有《工廠及工業經營條例》給予該詞的涵義，即：「工廠」指任何處所或地方（礦場或石礦場除外）而其內是進行物品的製造、更改、清洗、修理、裝飾、精加工、出售前改裝、搗碎或拆除，或在其內是進行物料改變，以及在此等處所或地方的圍場或場地範圍或範圍內(a)使用任何非純靠人手操作的機械；或(b)僱用 20 人或多於 20 人從事體力勞動工作者。

**5.21** 除了查核僱員證外，採取「放蛇」行動亦是直接有效的蒐證途徑。根據本署人員的多次實地視察經驗（**第 3.12(3)段**），喬裝顧客進入工廠食堂最容易掌握違規證據；而報章雜誌及網絡平台的相關資訊（**第 3.12(1)及(2)段**）亦有助提供相關的違規佐證。然而，不論是第 3 章所載有關位於持牌危險品倉庫工廈的違規工廠食堂（**第 3.18 段**），抑或第 4 章的**個案二**之違規工廠食堂，該署都是在本署介入後才進行「放蛇」行動（**第 3.19 及 4.21(3)段**）。

**5.22** 就食環署人員在日常巡查中無視工廠食堂的違規行為，該署解釋如下：

- (1) 食環署的監管對象為工廠食堂，故只會查核工廠食堂有否有核對其顧客的身份／僱員證，該署人員本身並未獲授權直接檢查顧客的僱員證。該署認為，現今公眾對個人私隱的意識甚高，以及並非所有工廠皆會向僱員發出僱員證。倘若該署人員強行要求顧客出示僱員證，可能會招來不滿或投訴，因此該署只能口頭詢問顧客身份。
- (2) 該署表示，「放蛇」行動事先須經周詳部署，在蒐證方面須非常小心謹慎，否則會功虧一簣；「放蛇」行動並非想像般容易。
- (3) 該署人員的日常巡查重點是放在食物安全和環境衛生方面；因時間有限，相對之下會把核對顧客身份的工作訂於較次要的位置。因此，該署未必能夠在日常巡查中發現有工廠食堂違規招待公眾。

**5.23** 本署認為，作為發牌及監管部門，食環署既有權亦有責按牌照的規定要求工廠食堂的負責人即席查核顧客身份。假若該署發現工廠食堂違規之初已嚴正執管，相信定可收防微杜漸之效，不致讓違規情況蔓延。此外，本署並不認同食環署把查核顧客身份訂於較次要位置的做法。本署認為，該署絕對有責任規管工廠食堂符合牌照的各項條件；況且，工廠食堂是否招待公眾亦直接影響食物的安全衛生（**第 5.6 段**），兩者並非全然沒有關係。

## 地政總署疏於執管違反地契條款的工廠食堂

**5.24** 相關個案顯示，**地政總署**對違規招待公眾的工廠食堂疏於規管，執管力度極為不足。

**5.25** 在**個案二**，地政總署接獲食環署轉介個案後（**第 4.21(3) 段**），工廈乙的 3 間受「工廠食堂豁免書」約束的工廠食堂雖已拆卸或遮蔽食堂招牌，亦有個別工廠食堂在火警逃生出口張貼告示指示顧客使用另一出入口，但實情是繼續招待公眾，並容許顧客使用火警逃生出口進出食堂（**第 4.23 段**），可見地政總署的執管行動流於形式化。

**5.26** 至於**個案一**，地政總署明知食堂 A 對工廈甲的上落貨活動及對外公共道路交通造成妨礙（**註 15**），而且該食堂的「顧客出入口」是位於公共停車場之內（**第 4.4 段**），實不適宜顧客出入。因此該署表明不會向該食堂發出「工廠食堂豁免書」或「一般豁免書」（**第 4.7 段**）。但另一方面，地政總署卻以須顧及工廈業權人的利益為由拒絕向該食堂採取任何形式的執行契約條款行動，更辯稱食堂 A 佔地甚小，與執管規模不相稱（**第 4.9(1) 段**），做法明顯向工廈業權人傾斜，罔顧食堂 A 對公眾的影響。地政總署「不豁免，但又不執管」的取態，等同默許食堂 A 繼續違契經營，這令人無法接受。

## 兩署缺乏協作溝通，令執管力度更形薄弱

**5.27** 工廠食堂招待公眾，是同時涉及違反牌照條件及地契條款，由**食環署**及**地政總署**分別按其職權範圍執管，本來並無不妥。但相關個案顯示，兩署在規管工廠食堂的事宜上缺乏協調溝通，甚至互相推卸責任，嚴重影響執管成效。

**5.28** 在**個案一**中，食環署既以食堂 A 持「舊有牌照」為由不理會該食堂違契的問題（**第 4.12 段**），又輕易放過該食堂違反持牌條件招待公眾（**第 4.13 段**）。至於地政總署方面，該署雖承認該食堂違反地契條款，卻又拒絕採取執行地契條款行動，更指若食環署以發牌部門的角色執管則會更合適和有效（**第 4.11 段**）。結果是兩署互相推卸責任，長年按兵不動，令該食堂至今仍然營業（**第 4.15 段**），違規情況持續 30 多年。

**5.29** 在個案二中，工廈乙內多間工廠食堂的違契行為顯而易見（例如公然利用火警逃生出口招待顧客出入，**第 4.20 段**），食環署在過往的日常巡查不可能不發現。但該署是在本署介入後才把有關問題轉交地政總署跟進（**第 4.21(3)段**）。那明顯與食環署聲稱會主動把涉嫌違契個案轉介地政總署跟進的做法不符（**第 3.16 段**）。

**5.30** 此外，就食環署證實違規的 4 間位於設有持牌危險品倉庫的工廈之工廠食堂，該署指稱是因該些工廠食堂「未有違反地契條款」而不轉介地政總署處理（**第 3.19 段**），其說法亦無法成立。須知道不論是「工廠食堂豁免書」或是容許設置工廠食堂的工業地段之主要地契條款，一概都規定工廠食堂不得招待所在工廈之外的人士（**第 2.16(1)及 4.18 段**），因此該些工廠食堂招待公眾顯然已違反地契條款。以上所述均反映食環署與地政總署之間的轉介和協調機制都存在紕漏。

## 建議

**5.31** 綜合以上評論，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，包括訂立明確的審批標準，確保只會在工廈有實際需要設置工廠食堂的情況下，才批准「工廠食堂豁免書」的申請（**第 5.18 段**）；
- (2) 對違反地契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（**第 3.17 段**）；

### 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，包括：牌照的適用範圍、審批準則、牌照條件及相關規定等；若認為仍有需要保留這類牌照，便應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（**第 5.15 段**）；



- (4) 就如何巡查工廠食堂有否招待公眾制訂具體和清晰的指引，並加強對前線人員的培訓和監察，以及多採取「放蛇」行動以加強蒐證工作（**第 5.23 段**）；

### **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（**第 5.27 段**），有效執法。

**5.32** 最後，本署重申，這項調查主要是以公眾衛生和安全為出發點，檢視食環署與地政總署在審批工廠食堂及執管違規招待公眾的工廠食堂兩方面之不足（**第 1.4 至 1.5 段**）。本署明白，違規工廠食堂在多個地區都存在及營運多時，政府若霎時加強執管，便難免會對經營者及其員工以至一些顧客造成影響。然而，目前這麼多在工廈內開放給公眾的普通食肆，以「工廠食堂」之名享用免「補地價」、較低廉的租金、較簡單的設施要求等優惠，公眾衛生和安全方面又是否得到足夠保障，這實令人擔憂。若當局從活化工廈角度認為可制訂新的政策、機制，方便現時的違規工廠食堂轉型為可名正言順地招待公眾的普通食肆，本署當無異議，但前提是必須有足夠措施確保公眾衛生與安全。這是至為重要的。

**5.33** 本署欣悉，食環署及地政總署對這項調查持正面及開放態度，大致上願意接納本署的建議，並承諾會全面檢討工廠食堂的現行牌照政策。

### **鳴謝**

**5.34** 本署在進行調查期間，得到食環署及地政總署的通力合作，申訴專員謹此致謝。

**申訴專員公署**

**檔案：OMB/DI/405**

**二〇一七年五月**