

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