

申诉专员公署

“FACTORY EMPLOYEES OF
THIS BUILDING ONLY”

「只准本大廈之工廠員工使用」

主动调查报告
政府对工厂食堂的规管

2017年5月11日

目录

报告摘要

章节	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.5
调查过程	1.6 – 1.7
2 有关经营工厂食堂的规定	
工厂食堂牌照	2.1 – 2.12
工厂食堂豁免书	2.13 –
2.19	
3 工厂食堂的现况	
营商环境的转变	3.1 – 3.2
整体发展概况	3.3 – 3.10
违规情况	3.11– 3.16
「风险为本的执管安排」	3.17 – 3.19
4 个案研究	4.1
个案一：违规逾 30 年的工厂食堂	4.2 – 4.15
个案二：汇聚 15 间工厂食堂的工厦	4.16 – 4.23
5 本署的评论及建议	
两类违规工厂食堂	5.1 – 5.2
违规工厂食堂所带来的后果及影响	5.3 – 5.9
本署的评论	5.10 – 5.30
建议	5.31 – 5.33
鸣谢	5.34

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

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 香港的工业于上世纪五、六十年代开始急速发展，工厂如雨后春笋般涌现。为配合社会发展需要，政府在当时的市区边缘及以外地区（如观塘、荃湾、屯门、长沙湾、新蒲岗、黄竹坑、柴湾等）开发具规模的工业区。工厂区内工人的膳食问题需要解决。厂商于是在工厂内设置食堂，为工人提供价廉便捷的膳食服务。工厂食堂由此应运而生。

1.2 工厂食堂虽然解决了工人的膳食问题，但如此用途在大多情况下都违反工业地段土地契约条款（「地契条款」），并且食物卫生欠缺规管。自一九八〇年起，政府规定所有工厂食堂必须获政府签发工厂食堂牌照才可营业，并要求经营工厂食堂的物业单位业权人向政府申请修订或豁免地契条款以放宽有关地段的用途限制，而工厂食堂牌照其中一项条款是食堂只可招待同一大厦工厂的雇员。

1.3 时移势易，香港工业式微，而且各区到处都有平民化的食肆，一般工厂大厦仍否有需要为大厦内工厂工人设立工厂食堂成为疑问。近年来，不时有传媒报导工厂食堂违规招待公众，其营运模式，以及所提供的菜式和筵席，与普通食肆无甚分别；传媒亦质疑政府有否严格管制该类违规情况。此外，更有娱乐媒体及饮食网站向公众推介一些实为工厂食堂的食肆，出现了积非成是之势。

1.4 过往事故（例如去年的工厦迷你仓大火），反映工厦火警可造成严重的后果。为保障公众利益，本署认为有需要探究工厂大厦在消防设施，以至食物卫生及土地用途等多方面，是否适合营运招待公众的食肆。

1.5 有见及此，申诉专员于二〇一六年四月二十五日根据《申诉专员条例》第 7(1)(a)(ii)条展开主动调查。在这项调查中，本署选取了某些违规工厂食堂作为案例，藉以深入审研作为发牌部门的食物环境卫生署（「食环署」），以及负责执行地契条款的地政总署对违规食堂的监管；并从宏观角度，审视工厂食堂牌照的现行政策及制度是否存在漏洞；最后根据调查所得，向政府提出改善建议。

调查过程

1.6 本署除了审研食环署及地政总署所提供的文件及档案记录外，亦有派员实地视察工厂食堂的违规状况，并参考了有关工厂食堂的报导 / 专访 / 食评等资料，以全面掌握工厂食堂的营运模式。

1.7 本署于二〇一七年二月二十日将调查报告的初稿送交食环署及地政总署，请其置评。经考虑其意见后，本署于二〇一七年五月九日完成这份报告。

2

有关经营工厂食堂的规定

工厂食堂牌照（由前市政总署 / 区域市政总署或现时的食环署发出）

2.1 根据《食物业规例》第 31 条，工厂食堂是指在工厂大厦（「工厦」）内经营的食物业，而其业务涉及出售或供应膳食或非瓶装的不含酒精饮品（凉茶除外），供受雇于同一工厦内的任何工厂的人士在食堂内进食或饮用。

2.2 自一九八〇年八月一日起，工厂食堂被纳入牌照管制范围。所有工厂食堂（包括当时已在营运的）须向政府申请工厂食堂牌照，否则会被视作无牌经营。当时负责处理及签发牌照的部门在港九是市政总署，在新界则为区域市政总署（两署在以下统称为「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环署接手负责。

牌照条件

2.3 工厂食堂牌照的发牌及持牌条件订明，工厂食堂只许招待所在同一工厦的工厂的雇员。相关牌照条文节录如下：

(1) 发牌条件

「工厂食堂每个入口外面，须时刻展示以下中英文告示：

“FACTORY EMPLOYEES OF THIS BUILDING ONLY”

『只招待本大厦之工厂雇员使用』

告示的位置及尺寸，须令告示显而易见，足以用作拟作用途。」

(2) 持牌条件

「只有工厂食堂所在楼宇的工厂雇员，并持有其雇主签发的雇员证，才可使用该工厂食堂。」

2.4 基于工厂食堂所提供的食物及其营运模式应较普通食肆简单，工厂食堂牌照对食物室¹和卫生设备的要求亦较普通食肆为低。以下例子阐述了两者的主要差别。

表一：工厂食堂牌照和普通食肆牌照
就食物室和卫生设备的规格要求

	工厂食堂	普通食肆
食物室	以楼面面积 100 平方米以下的处所为例	
	<ul style="list-style-type: none"> ● 食物室面积不可少于总楼面面积的 14%（下限为 5 平方米） 	<ul style="list-style-type: none"> ● 食物室面积不可少于总楼面面积的 25%（下限为 8 平方米）
卫生设备	以顾客数目 25 人或以下的处所为例	
	<ul style="list-style-type: none"> ● 须设最少 1 个男女共用的水厕及 1 个洗手盆 	<ul style="list-style-type: none"> ● 须设最少 1 个男女共用的水厕及 1 个洗手盆，以及 1 个男性用尿厕 ● 水厕和尿厕须分室设置

¹ 食物室的设置包括厨房、食物配制室及碗碟洗涤室。

发牌程序

过往做法（二〇〇六年四月十八日之前）

2.5 最初审批工厂食堂牌照申请的做法是这样的。市政署接获申请后，会先向相关政府部门征询意见；如所有相关部门不持反对意见，该署才会批准并签发工厂食堂牌照。未几，因应一名申请人因不获发工厂食堂牌照而作出投诉，该署就是否须征得其他部门的不反对意见才可发牌的做法，向当时的律政署征询法律意见。后者认为：市政署审批工厂食堂牌照申请时，只应考虑公共卫生及安全，而无须考虑当时地政测量处²基于牌照申请违反地契条款所提出的反对意见。

2.6 市政署按照上述法律意见于一九八三年所修订的发牌程序（「旧程序」）如下：

- (1) 在接获牌照申请后，该署会向相关部门征询意见，包括：建筑物条例执行处³（就处所的结构安全及走火通道提供意见）、地政总署（就地段是否适合设置工厂食堂提供意见）、消防处（就处所的消防安全提供意见），以及劳工处（就食堂的工业安全提供意见）。
- (2) 在一般情况下，如有部门提出反对，市政署不会批准牌照申请。唯独若反对意见是地政总署基于牌照申请违反地契条款而提出，市政署的审批决定则不会受影响（第2.5段）。
- (3) 如牌照申请初步获批准，市政署会向申请人发出发牌条件通知信（「通知信」），并在信内提醒申请人应遵守地契条款，并特别向申请人表明工厂食堂牌照不能令其豁免于被有关部门采取执行地契条款行动。

2.7 直至二〇〇六年四月十八日之前，市政署（及其后的食环署）是按照「旧程序」（第2.6段）处理工厂食堂牌照的申请。于二〇〇六年四月十八日之前获签发，并在该日或之后没有作出转让的工厂食堂牌照，以下统称为「旧有牌照」。

² 地政测量处的职能其后被纳入于一九八二年成立的地政总署。

³ 建筑物条例执行处是屋宇署的前身。

现行做法（二〇〇六年四月十八日或之后）

2.8 尽管根据法律意见（**第 2.5 至 2.6 段**），食环署本来无须规定工厂食堂牌照申请不可违反地契条款，但由于「旧程序」（**第 2.6 段**）容易衍生众部门协调不足的问题，食环署自二〇〇六年四月十八日起实施新的发牌程序（「新程序」），规定申请人在向食环署提交工厂食堂牌照申请时，须一并提交以下文件：

- (1) 拟作为工厂食堂的处所之设计图则；
- (2) 由认可人士 / 注册结构工程师以指定表格填写，确认拟作为工厂食堂的处所并无违例建筑工程的证明书；
- (3) 声明拟作为工厂食堂的处所符合地契条款之声明书。

食环署要求上述文件之申报资料必须真实无讹。如有任何资料被证实为不正确或有欺诈及误导成分，即使牌照已获批准，该署亦有权取消。

2.9 在收妥申请及有关文件（**第 2.8(1)至(3)段**）后，食环署会按以下程序处理申请：

- (1) 将牌照申请转交相关部门以征询意见，包括：地政总署、屋宇署、消防处、劳工处及规划署⁴。如上述任何一个部门反对该牌照申请，食环署不会向申请人签发牌照。
- (2) 如食环署及上述部门对牌照申请并无反对，该署会向申请人发出「通知信」；待确认所有发牌条件已获遵办后，该署便会签发正式牌照。

2.10 为减低对业界的影响，食环署决定「新程序」只适用于在二〇〇六年四月十八日或之后申请或转让的牌照。按「新程序」发出的牌照，下称「现行牌照」。持「旧有牌照」的工厂食堂之当时牌照及往后的续期申请只须按「旧程序」办理。

巡查及监管

⁴ 规划署是「新程序」下新增的咨询部门，主要就有关牌照申请是否符合法定图则的规限提供意见。

2.11 自二〇〇三年，食环署设立「按风险程度分类巡查制度」（「巡查制度」），按持牌食物业处所所出售的食物类别、作业模式、配制食物方法、顾客数目及往绩记录等准则，将全港食物业处所分为低、中、高三类风险水平，并根据各食物业处所的风险水平编订定期巡查频次。「巡查制度」适用于工厂食堂。

表二：食环署就不同风险水平的工厂食堂所订之巡查频次

风险程度	巡查频次
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」的规定，食环署人员须：(1)检查工厂食堂的环境卫生和食物安全，及(2)查核工厂食堂是否只招待同一工厦的工厂的雇员（第 2.3(2)段）。就第(2)点，该署人员应检查工厂食堂顾客的雇员证，并在有需要时乔装搜证（俗称「放蛇」）以打击违规行为。

工厂食堂豁免书（由地政总署发出）

2.13 土地契约是政府以地主身份与土地业权人签订的私人契约，土地业权人须确保土地的使用符合相关地契条款。现时，大部分工业地段的地契条款只限作「工业及 / 或仓库」用途⁵，在该些地段开设食肆属违反地契条款。

2.14 因此，拟在只限作「工业及 / 或仓库」用途的工业地段经营工厂食堂的处所业权人，须要向地政总署申请「工厂食堂豁免书」以豁免地段的用途限制，使之符合地契条款。在该些工业地段营运的工厂食堂如未领有或不获发「工厂食堂豁免书」，便属

⁵ 有部分工业地段的地契条款订明容许在有条件下设置工厂食堂。在该些地段设置工厂食堂不会被视作违反地契条款，因此相关单位业权人亦无须向政府申请「工厂食堂豁免书」。

违反地契条款，地政总署有权向处所的业权人采取执行契约条款行动（第 2.17 及 2.18 段）。

主要条款

2.15 有别于一般获准许改变土地用途的豁免书（「一般豁免书」），获发「工厂食堂豁免书」的工厂食堂无须因获豁免土地用途限制而缴付任何**豁免限制费用**⁶（以下简称为「补地价」）。

2.16 「工厂食堂豁免书」有以下限制条款：

- (1) 工厂食堂只可供所在工厦的工厂的雇员使用。
- (2) 除建筑事务监督规定为火警或其他紧急情况中作逃生用途而设的出口外，工厂食堂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。
- (3) 工厂食堂不得展示招牌、告示或海报等任何标志或宣传品，亦不能在外墙使用透明或半透明的物料，令途人可从街上知悉食堂的存在。

执行契约条款行动

2.17 地政总署有权向违反地契条款的工厂食堂采取执行契约条款行动。根据现行程序，地政总署会向违契经营工厂食堂的处所之业权人发出警告信，要求纠正违契用途；如违契情况在指定限期过后仍未获纠正，该署可将警告信交付土地注册处进行注册（俗称「钉契」），让公众人士知悉有关处所的违契情况，从而慎重考虑会否洽购或租用这类已被政府「钉契」的物业。

2.18 倘若物业单位被「钉契」后违契情况持续，业权人采取不合作的态度，拒绝或拖延纠正违契用途，政府会因应个案的严重程度考虑引用《政府土地权（重收及转归补救）条例》，将物业单位重收并转归政府。

⁶ 豁免限制费用是反映有关物业单位在获发豁免书前后的地契条款变化而造成租值上的差别：有关费用金额会相当于该租值差别的年差额。地政总署会每隔三年重新评定豁免书的豁免限制费用。

不予考虑的情况

2.19 如工厂食堂涉及以下情况，地政总署不会向业权人发出「工厂食堂豁免书」：

- (1) 工厂食堂的所在位置属地契条款所规定拨作车辆出入、停泊或装卸货物的地方。
- (2) 工厂食堂位于地下或接近地下处，并有专用出路直接通往街外（紧急出路除外）。
- (3) 用作工厂食堂的处所是以私人协约批地方式取得以作工厂食堂以外的特别用途。
- (4) 拟设的工厂食堂与现已存在的工厂食堂（如有）的总面积超过所在工厦的总建筑楼面面积 10%。

3

工厂食堂的现况

营商环境的转变

3.1 香港早年蓬勃的工业发展以劳工密集的制造业为主，促使在工厂区工作的人数急速增长，他们当时对工厂食堂有很大的需求（第 1.1 段）。为鼓励及协助工厂食堂经营，政府放宽了部分牌照条件（第 2.4 段），亦豁免工厂食堂的处所「补地价」（第 2.15 段），但要求工厂食堂须恪守只招待所在同一工厦内的工厂之雇员的原则（第 2.3(2)及 2.16(1)段）。

3.2 自上世纪九十年代起，香港的经济转型，制造业工厂纷纷迁移到内地或其他发展中国家，造成本港工厂工人的数目锐减⁷，从一九八六年近 87 万的就业人数，跌至二〇一五年的 9 万 8 千。随着交通网络发展及城市建设规划，传统工业区（如观塘、新蒲岗、深水埗等）迈向商贸化，商场和食肆相继出现，为区内甚至区外人士提供多元化的膳食选择。现时的工厦单位，除了部分仍从事工业活动外，其他主要用作贮存 / 仓库、办公室，或其他非工业用途（如陈列、食肆、艺廊、零售及服务、培训及教育，以及宗教聚会等）⁸。相对过往，工厂食堂的营商环境已起了很大的变化。

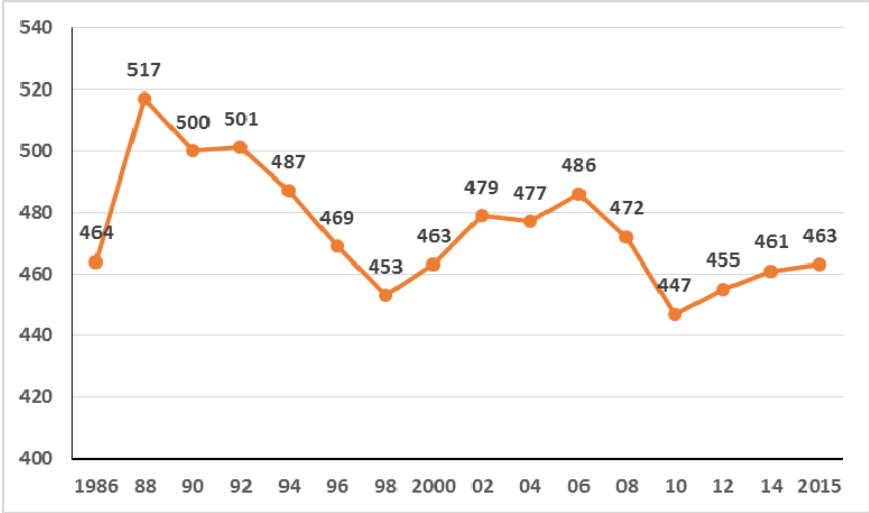
⁷ 根据香港统计处《一九八六至一九九六年香港制造业结构的转变》的统计数据，在一九八六至一九九六年的十年间，制造行业的机构单位由约 5 万个大幅下降至约 2 万 5 千个，跌幅接近 5 成。该处的《香港统计年刊》亦显示，从事制造业的就业人数从一九八六年的 86 万 9 千，下降至二〇〇〇年的 22 万 6 千，及至二〇一五年只有 9 万 8 千，整体跌幅高达 89%。

⁸ 根据规划署《2014 年全港工业用地分区研究》就工厂大厦单位用途的分类。

整体发展概况

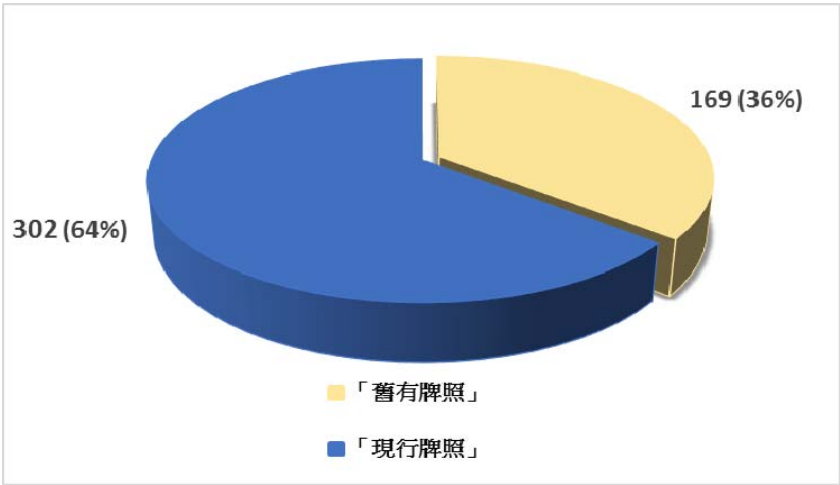
3.3 虽然香港的工业景况大不如前（第 3.2 段及注 7），工人数目锐减，但相对三十年前，工厂食堂的数目却没有下降。一九八六年与二〇一五年的工厂食堂之数目差距竟只有 1 间；由二〇一一年至二〇一五年期间，数目甚至一直回升。

图一：一九八六至二〇一五年的工厂食堂牌照数目



3.4 截至二〇一六年七月，全港共有 471 间持牌工厂食堂。当中持「旧有牌照」（第 2.7 段）的工厂食堂约占 3 成半；其余 6 成半持「现行牌照」，即是按「新程序」（第 2.8 段）领有 / 转让牌照的工厂食堂。

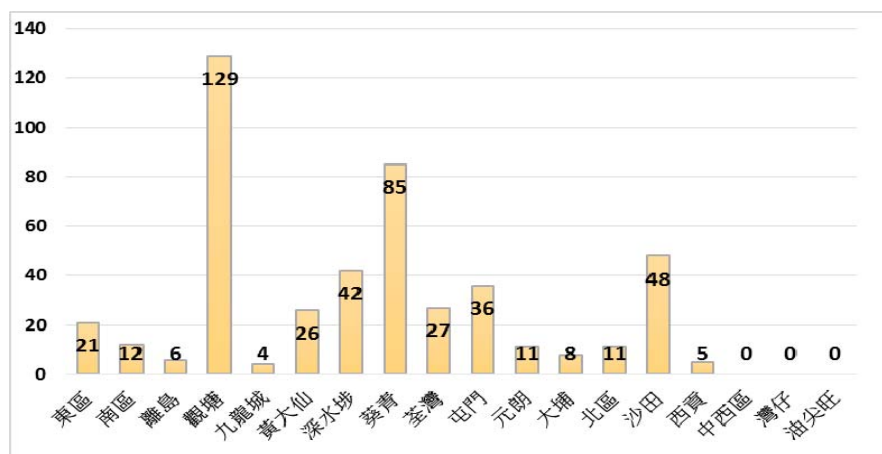
图二：持「旧有牌照」与「现行牌照」的工厂食堂比例



地理分布

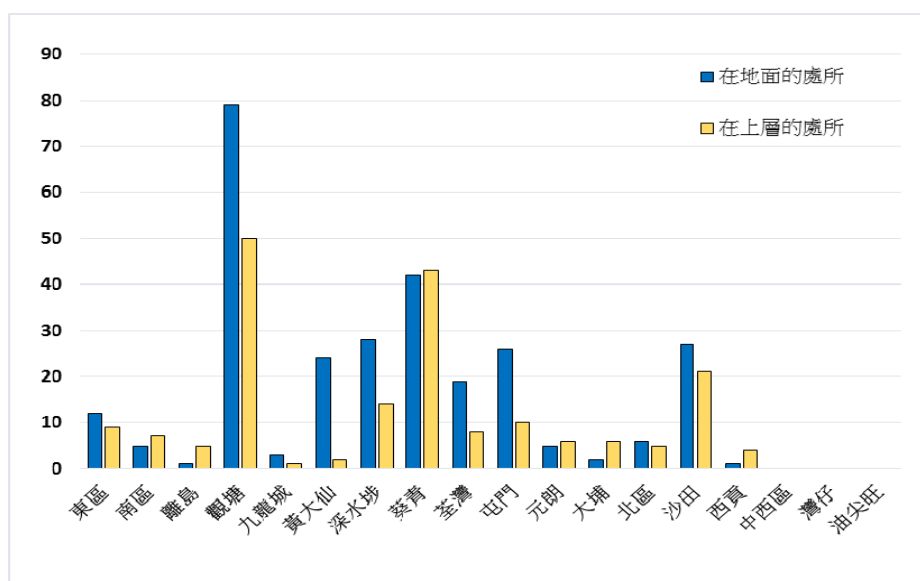
3.5 现时的工厂食堂分布于港、九、新界共 15 个地区。当中以观塘区的工厂食堂为数最多，占全港工厂食堂数目近三成 (27%)；其次为葵青区及沙田区，分别占整体数目的 18% 及 10%。

图三：十八区的工厂食堂分布



3.6 接近 60% 的工厂食堂是在工厦的地面，其余约 40% 的工厂食堂则置于工厦上层。在黄大仙、荃湾、屯门、深水埗及观塘等区，在地面的工厂食堂之比例更是明显地高。

图四：在地面及上层处所的十八区工厂食堂分布



3.7 有些工厦有不只一间工厂食堂：其中有 29 幢工厂大厦各设置了 3 间至 15 间⁹。

表三：同幢工厦内设置 3 间或以上的工厂食堂

工厂食堂 (间)	工厦 (幢)
3	14
4	5
5	3
6	2
7	2
8	1
9	1
15	1
	29 (总幢数)

3.8 根据现行牌照政策，食环署不会限制发牌数目、处所位置及牌照分布；该署亦不会限制每幢工厦内可设置的工厂食堂数目，只会以工厂食堂之总楼面面积占所在工厦之总楼面面积的 10% 为上限（第 2.19(4) 段）。

菜式和筵席

3.9 现时工厂食堂所提供的菜式已不再局限于昔日工厂食堂所提供的快餐或「碟头饭」。现况可说是百花齐放，有不少工厂食堂标榜提供外地的菜式，例如台湾、日本、越南、泰国、澳洲、意大利及法国等，其中亦有号称由名厨主理的巧手高档菜肴，甚至人均消费达港币八百元以上的筵席¹⁰。此外，有工厂食堂兼营包场派对、节日到会，甚至提供鹄局场地等¹¹。

⁹ 统计数字并无涵盖位于香港国际机场、货柜码头、大埔工业村及将军澳工业村的工厂食堂。

¹⁰ 有关资料参考自某饮食资讯网站。

¹¹ 有关资料来自媒体报导及饮食资讯网站。

3.10 工厂食堂牌照对菜式及食物种类是没有特别限制的。

违规情况

3.11 现时工厂食堂的违规情况主要涉及：

- (1) 招待公众；
- (2) 违反地契条款。

招待公众

3.12 工厂食堂违规招待公众的情况甚为普遍，尤其常见于市区的工厦。例证如下：

- (1) **报章**专栏和**饮食杂志**不时以工厂食堂为主题，介绍个别工厂食堂的菜式、访问经营者的营商心得，并提供食堂地址、电话、营业时间及食物价格等详尽资料。
- (2) 在**网络平台**可轻易搜寻到公众人士就某些工厂食堂所发表的食评和意见。
- (3) 本署人员在进行这项主动调查时，曾多次到工厂食堂用膳，但从未遇到食堂员工查问顾客身份（**第 4.5(1)及 4.15 段**）。

3.13 工厂食堂招待公众，属违反牌照条件（**第 2.3 段**）；食环署可向持牌人发出口头或书面警告。如持牌人持续违规，该署可按「警告信制度」¹²取消食堂的牌照。根据记录，在二〇一二至二〇一五年期间，食环署曾向一间违规招待公众的工厂食堂发出了一个口头警告。及至本署于二〇一五年九月就工厂食堂的违规情况向该署作出初步查讯后，在二〇一六年一月至二〇一七年一月

¹² 食环署的「警告信制度」适用于违反发牌或持牌条件的食物业处所。在「警告信制度」下，如工厂食堂持牌人没有听从口头警告，或于口头警告发出日期起计 6 个月内该处所再次出现同一违规情况，食环署会立即发出警告信，有效期为 6 个月。如该持牌人在该六个月内因违反一项或多项牌照条件而遭该署发出警告信 3 次，而其后仍再违规，食环署会考虑取消其牌照。

期间，该署就工厂食堂违规招待公众发出了 36 个口头警告，并向 27 间食堂提出 31 宗检控。

3.14 工厂食堂若招待公众，也违反了「工厂食堂豁免书」的条款（第 2.16(1)段）。

违反地契条款

3.15 此外，本署亦发现，有不少工厂食堂为了招徕顾客，使用了通往公共街道的火警逃生出口供顾客出入，并悬挂招牌、展示餐单及其他宣传物品，以及使用透明物料作外墙等，藉以吸引途人的注意和兴趣，因而违反「工厂食堂豁免书」的条款（第 2.16(2)至(3)段）。本署认为，在如此情况下，「工厂食堂豁免书」理应视作失效，而有关的工厂食堂若继续经营，便属违反地契条款。地政总署有权且有责向业权人采取执行契约条款行动（第 2.17 至 2.18 段）。

3.16 按照现有工作程序，如食环署在日常巡查或因应投诉而调查时发现工厂食堂违反地契条款（包括：在外悬挂招牌或展示宣传物品，及使用通往公共街道的火警逃生出口供顾客出入），该署须向地政总署通报。根据记录，在二〇一六年三月至二〇一七年三月期间，食环署就工厂食堂涉嫌违契情况向地政总署共作出了 94 宗个案转介。

「风险为本的执管安排」

3.17 鉴于工厦多方面违反地契条款的情况严重，当中的违反契约规定用途更引来很多不熟悉工厦环境的公众人士进出（如补习社、商店、食肆、宗教聚会及娱乐场所等），地政总署自二〇一六年八月开始实行「风险为本的执管安排」，针对违契的工厦单位采取执行契约条款行动。重点如下：

- (1) 就违契用途涉及公众人流，并且是位处设有持牌危险品仓库的工厦¹³之单位，地政总署订之为该署的首轮执管目

¹³ 设有持牌危险品仓库的工厦是指工厦内有处所领有消防处发出的制造及 / 或贮存危险品牌照。现时全港共有超过 200 幢设有持牌危险品仓库的工厦，该类工厦名单会不时更新。

标。地政总署会发出警告信，要求单位业权人在 14 天内纠正违契情况；如业权人在期限后仍未完成纠正，该署会启动既定程序重收单位（**第 2.18 段**）。

- (2) 就违契用途不涉及公众人流，及涉及公众人流但并非位处设有持牌危险品仓库的工厦这两类单位，地政总署会发出警告信，要求单位业权人在 28 天内纠正违契情况；如业权人在期限后仍未完成纠正，该署会进行「钉契」程序（**第 2.17 段**），并保留采取进一步执行契约条款行动的权利。

3.18 本署于二〇一六年九月发现，至少有 8 间涉嫌违规¹⁴的工厂食堂是位于设有持牌危险品仓库的工厦之地面或上层。本署已随即要求食环署从速彻查和跟进。

3.19 同年十二月，食环署向本署表示，巡查人员已向该 8 间工厂食堂采取「放蛇」行动，发现其中 4 间有招待公众的违规行为；该署已以「无牌经营普通食肆」的罪名提出检控。然而，食环署并没有按既定程序（**第 3.16 段**）把上述违规情况转介地政总署跟进，其所持理由是：该些工厂食堂虽有招待公众，但当时未有发现违反地契条款（即：没有在食堂外悬挂招牌或展示宣传品，亦没有使用通往公共街道的火警逃生出口供顾客出入），食环署在其后的「放蛇」行动中亦再没有发现该些工厂食堂继续无牌经营普通食肆，故认为违规情况已获纠正，无须转介地政总署。

¹⁴ 该些工厂食堂曾接受杂志访问、设有社交网络专页，或有公众人士在网络平台发表相关食评，故可能是违规招待公众。

4

个案研究

4.1 在调查过程中，本署从本港的饮食网站搜寻到共 200 多间工厂食堂的相关食评。从食评内容可见，顾客并非在该些工厦内工作，有迹象显示当中不少工厂食堂涉及招待公众。现详述其中两宗个案，以具体反映工厂食堂的违规情况及相关部门跟进行动之不足。

个案一：违规逾 30 年的工厂食堂

背景

4.2 个案一的工厂食堂（「食堂 A」）位于某市区某工厦（「工厦甲」）地下。工厦甲落成于一九六〇年代，总楼面面积逾 20,000 平方米。根据土地注册处的资料，工厦甲共有 104 名注册业权人。

4.3 根据地契条款，工厦甲的所在地段只限作工业及 / 或商用车房及 / 或贮存用途；并须提供指定数目的车位（「事涉停车场」）供车辆停泊及上落货物，**不得作其他用途**。根据大厦公契，事涉停车场属公用地方，没有获分配不可分割份数权益。

4.4 事涉停车场内有公用上落货区，而楼面面积约 45 平方米的食堂 A，就是在该上落货区内，占用了该区相当部分。自一九八〇年代初获市政署签发工厂食堂牌照后，该食堂一直获续牌。根据该食堂的图则，该食堂设有两个出入口：一个是作火警逃生用途的出口（「走火出口」），通往公共街道；另一个是唯一准许作招待顾客用途的出入口（「顾客出入口」），通往事涉停车场。

所涉问题

4.5 本署人员进行实地视察后，发现食堂 A 涉嫌有以下违规情况：

- (1) 食堂 A 涉嫌违反工厂食堂牌照，招待公众：本署人员顺利从「走火出口」进入该食堂用膳，没有被食堂员工询问是否工厦甲内工厂的雇员。
- (2) 食堂 A 涉嫌违反地契条款：在其所在地段开设食肆属违反地契条款有关土地用途的规定（第 4.3 段）。地政总署早于一九八〇年代已知悉食堂 A 违契经营，但多年来未有正视问题。

4.6 本署遂向地政总署及食环署了解情况。两署的回应如下。

地政总署的回应

4.7 地政总署向本署表示，该署从没有向食堂 A 发出「工厂食堂豁免书」或「一般豁免书」。根据既定指引（第 2.19(1)段），地政总署不会向位于公用上落货区的食堂发出「工厂食堂豁免书」或「一般豁免书」。根据记录，该署的当区地政处（「地政处」）曾两度拒绝工厦甲就食堂 A 所提出的规范化申请¹⁵。

4.8 鉴于食堂 A 位处的公用地方没有获分配不可分割份数权益（第 4.3 段），地政总署曾征询法律意见，以决定如何向该食堂采取执行契约条款行动。当时的法律观点指出：

- (1) 如地政处就食堂 A 的违契问题发出警告信，警告信须送交工厦甲的所有注册业权人，确保他们得到适当的通知；

¹⁵ 工厦甲分别于一九八三年及二〇〇九年向地政处提出就食堂 A 的规范化申请。一九八三年，工厦甲的当时业主组织向地政处申请暂准豁免食堂 A 所在地的限制用途，但该处认为食堂 A 导致事涉停车场的空间缩小，因而妨碍货车的上落货活动及对外公共道路交通，故拒绝该宗申请。二〇〇九年，工厦甲的业主立案法团再向地政处申请豁免书以暂准豁免该食堂所在地的限制用途，但在咨询过程中运输署表示并无证据显示事涉停车场有剩余的上落货空间，故不支持法团的申请，地政处遂亦拒绝其申请。

- (2) 如地政处将警告信交付土地注册处进行注册，则工厦甲的所有物业单位会被「钉契」；
- (3) 如地政处决定行使土地收回权，则工厦甲的整幅土地及所有公用及私人物业单位会被重收并转归政府。

4.9 经考虑上段所述法律观点后，地政总署决定不向食堂 A 采取执行契约条款行动。其理据如下：

- (1) 食堂 A 的面积（**第 4.4 段**）只占工厦甲之总楼面面积（**第 4.2 段**）一个很小部分（0.23%），而执行契约条款行动则会影响工厦甲的所有注册业权人（**第 4.8 段**），与该食堂的违规情况不相称。
- (2) 工厦甲的业权人可能对食堂 A 的违契情况不知情，亦未必清楚其业权份数所涵盖的范围涉及公用地方；况且，食堂 A 的违契情况并非在他们可以控制或更正的范围之内，采取执行契约条款行动会令业权人无辜受到牵连。
- (3) 根据现行做法，地政处若向所有物业单位的业权人发出警告信（**第 4.8(1)段**），便须送交副本给该等物业单位相关的承按人（如银行及财务机构）及承租人。承按人可能会因此要求业权人立刻或在短期内偿还该物业单位的抵押贷款，或重整财务安排。如所有物业单位被「钉契」（**第 4.8(2)段**），正在进行的物业交易更会受影响。地政总署认为，工厦甲的业权人涉及众多「小业主」¹⁶，此等执行契约条款行动会损害其物业权益和财务安排，对他们造成严重艰难及困扰。

4.10 地政总署表示，地政处于现阶段不会向工厦甲的业权人采取执行契约条款行动，但会向该工厦的业主立案法团跟进事件。在本署介入后，该处于二〇一七年三月去信要求法团按大厦公契（**第 4.3 段**）处理食堂 A 的违契问题，并把副本抄送工厦甲的所有业权人，表明保留采取执行契约条款行动的权利。

¹⁶ 根据工厦甲二〇一五至二〇一六年的成交记录，有物业单位的出售呎价达 10,000 元，成交金额总共逾 2 千万；而其物业单位的租赁呎价大约为 24 至 28 元不等。

4.11 地政总署认为，由食环署以监管和审核牌照机制处理食堂 A 的违规问题，会更直接和有效。因此，地政处曾建议食环署考虑终止食堂 A 的工厂食堂牌照，或拒绝为其牌照续期，可惜被食环署拒绝。

食环署的回应

4.12 食环署向本署表示，该署不会取消食堂 A 的工厂食堂牌照或拒绝为其牌照续期。其理据如下：

- (1) 市政署当年是按照「旧程序」(第 2.6 段) 审批食堂 A 的工厂食堂牌照(第 4.4 段)。当时的审批程序根本无须考虑食堂 A 是否违反地契条款(第 2.6(2)段)。
- (2) 食堂 A 的牌照在「新程序」(第 2.8 段) 实施后再无转让，故该食堂现时所持有的是「旧有牌照」(第 2.7 段)。「旧有牌照」可豁免遵照「新程序」的规定，亦不会因违反地契条款而不获续期(第 2.10 段)。

4.13 至于食堂 A 所涉的违规情况(第 4.5 段)，食环署指称：

- (1) 根据该署二〇一三至二〇一六年期间对食堂 A 的定期巡查记录，该署人员未曾发现食堂 A 有违规招待公众。此外，在二〇一六年二月至四月期间到该食堂进行突击巡查时，该署人员曾向顾客查问身份；由于在场顾客表示自己是工厦甲的保安员或该工厦物业单位的公司雇员，该署认为并无证据显示食堂 A 有招待公众。
- (2) 该署亦曾向食堂 A 的持牌人查问有否利用通往公共街道的「走火出口」让顾客进入，该持牌人既作出否认，亦即时在「走火出口」张贴告示，提示顾客须使用通往事涉停车场的「顾客出入口」进出食堂。
- (3) 至于食堂 A 在「走火出口」悬挂招牌吸引途人的问题，食环署已转介地政处跟进。

4.14 食环署认为，食堂 A 的违规事项涉及违反地契条款，属地政总署的职权范围。

本署的跟进视察

4.15 其后，本署人员再到食堂 A 实地视察，发现该食堂虽然在通往公共街道的「走火出口」张贴了「请由内门出入」的告示（第 4.13(2)段），但公众（包括本署人员）仍可继续使用「走火出口」进入食堂，该食堂亦未有拆卸悬挂在该出口的显眼招牌。违规情况未见纠正。

个案二：汇聚 15 间工厂食堂的工厦

背景

4.16 个案二的工厦（「工厦乙」）座落于市区某工业地段。工厦乙落成于一九八〇年代，总楼面面积达 35,000 平方米。工厦乙内有不少单位从事以公众为顾客对象的业务，如批发零售生意（包括急冻海鲜食材、酒类饮品及成衣）和个人护理服务（包括美容及按摩）等。

4.17 工厦乙共有超过 20 间不同类型的餐厅 / 食肆，其中 15 间所持有的是工厂食堂牌照。根据食环署所提供的资料，这些工厂食堂的详情如下：

表四：工厦乙的持牌工厂食堂概览

食堂代号	位置	菜式	牌照
P	上层	西式	「现行牌照」
O		西式	「现行牌照」
N		西式	「现行牌照」
M		澳洲菜	「现行牌照」
L		台湾菜	「现行牌照」
K		泰国菜	「现行牌照」
J ¹⁷		西式	「现行牌照」
I	地面	意大利菜	「现行牌照」

¹⁷ 本署人员在二〇一六年七月进行实地视察，发现食堂 J 已结业；同址开设了另一间同样是西式餐厅的持牌工厂食堂。

H		越南菜	「现行牌照」
G ¹⁸		中式	「现行牌照」
F		港式连锁快餐店	「现行牌照」
E		港式茶餐厅	「现行牌照」
D		港式茶餐厅	「现行牌照」
C		港式茶餐厅	「旧有牌照」
B		港式茶餐厅	「旧有牌照」

4.18 根据地政总署所提供的资料，工厦乙的地契条款订明容许设置工厂食堂，但有关工厂食堂须遵守上文**第 2.16 段**(1)及(2)项的规定¹⁹，否则便属违契。工厦乙中有 12 间工厂食堂并无领有「工厂食堂豁免书」(**注 5**)，但其余 3 间位于地面的工厂食堂则须遵守该署的「工厂食堂豁免书」的限制条款(**第 2.16 段**)²⁰。

所涉问题

4.19 相对于个案一的食堂 A，个案二的工厦乙的工厂食堂更明显是以公众为顾客对象。相关理据 / 佐证如下：

- (1) 在网络平台可搜寻到公众人士就工厦乙的所有工厂食堂（包括已结业的食堂 G 及食堂 J）发表的大量食评 / 意见。
- (2) 其中大部分工厂食堂广辟宣传渠道。例子包括：建立专属网站及 / 或开设网上社交专页、接受报章及杂志采访、透过饮食博客（blogger）撰写推介食评等。
- (3) 部分工厂食堂的营运模式明显不以工厂雇员为顾客对象。例子包括：出售酒精饮品、提供儿童套餐、开设烹饪课程、承包私人派对等。

¹⁸ 根据网络资讯及本署人员的实地视察所得，相信食堂 G 经已结业。

¹⁹ 有关地契条款没有订明工厂食堂不得展示招牌或宣传物品。

²⁰ 根据地政总署的记录，事涉的 3 间工厂食堂早年向市政署申请工厂食堂牌照时，当区的地政处对有关卖地条款诠释为只准设置一间工厂食堂，故要求该 3 间工厂食堂申请「工厂食堂豁免书」。其后，鉴于法律意见认为有关卖地条款并非只限一间工厂食堂，故其后的工厂食堂便无须领有「工厂食堂豁免书」。

- (4) 工厦乙的工厂食堂数目，比一些大型工业村的工厂食堂数目总和还要多²¹，完全不成比例。

4.20 据本署人员观察所得，工厦乙有部分工厂食堂**违反了地契条款**：位于地面的工厂食堂皆使用面向公共街道的火警逃生出口招待顾客；3间受「工厂食堂豁免书」约束的工厂食堂在显眼位置违规悬挂 / 展示招牌、外墙使用透明或半透明物料，以及向途人展示餐厅菜单。

食环署的回应

4.21 就工厦乙的工厂食堂数目、经营菜式（表四）及所涉的违规事项（第 4.19 及 4.20 段），食环署对本署有以下的回应：

- (1) 对于工厂食堂数目多达 15 间，食环署表示，工厦乙的 15 间工厂食堂之总楼面面积大约 2,000 平方米，不超过工厦乙的总楼宇面积（35,000 平方米）之 10%，符合向工厦签发牌照的上限规定（第 3.8 段）；至于业界在同一幢工厦内争相开设工厂食堂，那纯属商业决定。
- (2) 对于工厂食堂经营多元化的菜式，食环署表示，随着市场竞争及消费者对食物的要求愈来愈高，工厂食堂为了生存，亦须提供不同食物种类招徕顾客。食环署认为只要该些工厂食堂符合法例要求，及遵守不招待工厦以外的公众人士的原则，其做法属无可厚非。
- (3) 对于工厂食堂所涉的违规事项，食环署于二〇一六年七至八月期间多次巡查上述工厂食堂。除了食堂 G 未有营业（注 18）之外，在本署进行调查期间，该署透过「放蛇」行动发现其余 14 间工厂食堂²²皆有招待公众的违规情况；该署已向众食堂提出检控。至于违反地契条款问题（第 4.19 段），食环署已转介地政总署跟进。

²¹ 大埔工业村及将军澳工业村分别只有 8 间及 5 间工厂食堂。

²² 包括在食堂 J 的处所开设的西式餐厅。

地政总署的回应

4.22 地政总署承认工厦乙的工厂食堂违反地契条款（**第 4.20 段**）。不过，由于工厦乙没有任何持有消防处所发出的制造及 / 或贮存危险品牌照的单位，因此火警风险相对不太高，有关的工厂食堂不属该署的首轮执管目标（**第 3.17(1)段**）。该署会按适用程序处理该些工厂食堂的违契问题。

本署的跟进视察

4.23 在收到食环署的回应后，本署人员于二〇一六年七月至八月期间再进行了数次实地视察，发现工厦乙地面的工厂食堂虽已陆续拆卸或遮盖其招牌，但其他违规情况持续，包括：招待公众（包括本署人员），以及利用通往公共街道的火警逃生出口让顾客进入等。

5

本署的评论及建议

两类违规工厂食堂

5.1 现时的违规工厂食堂大致上可分作以下两类：

- (1) **在过往工业蓬勃时期已存在的工厂食堂：**由于本港工业减褪（第 3.2 段），依靠工厂工人为客源的工厂食堂，当中有一些会难以维持，它们因此违规如普通食肆一般招待公众。
- (2) **近年才开设的工厂食堂：**利用工厂食堂牌照本身的便利和优惠条件（第 3.1 段），以及较低廉的租金，名为工厂食堂，但实质上是完全开放给公众的普通食肆。

5.2 现时，持「现行牌照」的工厂食堂远多于持「旧有牌照」的工厂食堂（第 3.4 段）。持「现行牌照」的工厂食堂占 6 成半，当中 302 间中有 99 间更是在二〇一一年或之后才首次申请牌照，占整体工厂食堂牌照有两成之多。因此，本署有理由相信，**违规工厂食堂当中不乏近年才开设的第(2)类食堂。**以个案二为例（表四），15 间违规工厂食堂之中便有 10 间是在二〇一〇年或之后方获发工厂食堂牌照的。

违规工厂食堂所带来的后果及影响

5.3 工厂食堂违规经营，对公众、普通食肆及循规蹈矩的经营者，以至政府皆构成负面的后果 / 影响。

对公众构成潜在火警风险

5.4 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。」*

5.5 由此可见，从消防安全的角度来看：工厂食堂绝非适合招待公众的处所。一般公众人士不会熟悉工厦的内部环境，亦不会了解工厂食堂的周边单位所从事的业务 / 活动是否具潜在危险。一旦发生火警，光顾工厂食堂的公众人士相对于同一工厦内熟悉境况的工厂雇员所面对的火警风险自然较高。

对顾客构成潜在食物安全风险

5.6 工厂食堂牌照对食物室及卫生设备的规定较普通食肆宽松，此乃基于工厂食堂所提供的食物及其营运模式相对简单（**第 2.4 段**）。若任由工厂食堂招待公众，令顾客人流大增，甚至提供丰盛的菜式（**第 3.9 段**），其现有的食物室和卫生设备便可能不足以应付所需的食物贮存货量及食物流转速度，因而影响食物安全和卫生，对顾客构成潜在食物安全风险。

对普通食肆及循规蹈矩的经营者构成不公

5.7 工厂食堂招待公众，无疑成为普通食肆的竞争对手。工厂食堂因其处所无须「补地价」（**第 2.15 段**），故只须缴付较低的工厦租金。它们并且无须提供较高规格的食物室和卫生设备（表一），营运成本自然低于普通食肆。因此，任由工厂食堂招待公众，明显地会对普通食肆构成不公平竞争。

5.8 此外，违规招待公众的工厂食堂与遵守牌照规定的工厂食堂之营商条件相同，但前者却吸纳不同层面的客源而有可能赚取丰厚的利润，这对后者亦构成不公。

对政府造成财政损失

5.9 违规招待公众的工厂食堂其实是暗地里经营普通食肆，显然已违反「工厂食堂豁免书」的限制条款，不符合获免「补地价」的资格。其实，这样的工厂食堂是须要向地政总署申请「一般豁免书」，为豁免地契条款缴付十足的豁免限制费用（「补地价」的（第 2.15 段）。因此，若地政总署不遏止工厂食堂违规问题，政府便等于是损失了「补地价」的收益²³。

本署的评论

5.10 本署认为，牌照政策过时及政府监管不力是造成工厂食堂违规问题的主要原因。

牌照政策过时

5.11 自一九八〇年实施工厂食堂牌照管制以来，政府从未就工厂食堂的牌照政策作全面检讨。原有制度未能跟随时代步伐，于是漏洞丛生，诱使工厂食堂违规。

5.12 工厂食堂占所在工厦的总楼宇面积比例规定僵化，吸引了普通食肆假借「工厂食堂」之名申请于工厦营业。根据现行政策，工厂食堂的总面积（不限数目）可达所在工厦总楼宇面积的 10%（第 3.8 段）。第 4 章的个案二显示，一幢工厦 10% 的面积往往可容纳颇多间工厂食堂：工厦乙内 15 间工厂食堂的总楼面面积，亦不过是占该工厦的总楼宇面积约 6%（第 4.21(1)段）。

5.13 昔日的工业以劳工密集的制造行业为主（第 3.1 段）。以当时环境和工人需求的角度来看，政府将工厂食堂的面积上限设定于同幢工厦总楼宇面积的 10%，也许是恰当的。

²³ 根据地政总署第 1/2015 号作业备考，如把工厦上层的单位用作向公众直接提供顾客服务的场地，「一般豁免书」就市区（包括荃湾 / 葵青）及新界的工厦单位所订的标准「补地价」年费分别为 \$683 及 \$524 / 平方米。至于位处工厦地面、地库及平台的物业单位则由地政总署作个别评估。

5.14 然而，自九十年代起，工厂工人的数目锐减（注 7），但现行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%。政府一成不变，完全不考虑每所工厦实际上需要多少工厂食堂，只要工厂食堂的总面积不超逾工厦总楼宇面积的 10%，工厂食堂牌照申请便照批如仪（第 3.8 段）。结果自然有很多人利用这漏洞领有工厂食堂牌照，但实际上是以较廉租金经营招待公众的普通食肆。由于生意不错，这类「工厂食堂」在有些地区甚至已成行成市。

5.15 本署认为，政府理应全面检讨工厂食堂的牌照政策。若认为仍有需要保留这类牌照，便应确保工厂食堂牌照只会发给有真正需要设置工厂食堂的工厦 / 工厂（例如：位处偏远地区 / 周边环境缺乏膳食设施、或某些特殊情况令雇员不可外出用膳的工厦等）。

政府监管不力

5.16 除了牌照政策过时，食环署和地政总署均一直疏于监管违规工厂食堂，令经营者习非成是，因而助长了违规风气。

两署在审批申请的阶段并无严谨把关

5.17 现行法例或牌照政策没有限制工厂食堂的菜式和食物种类（第 3.10 段）。本署质疑，工厂食堂规格较宽松的食物室和卫生设备（表一），是否足以应付某些需要较多空间预备的菜式和筵席。然而，身为发牌部门的食环署却采取完全放任的态度，令工厂食堂得以「百花齐放」（第 3.9 段）。例如个案二的 15 间工厂食堂涵盖多国菜式，该署竟辩称该些食堂无非是为了招徕在工厦乙「上班」的顾客（第 4.21(2)段），其解释极为牵强。

5.18 地政总署作为土地契约的管理人，理应确保土地资源不被滥用。若申请「工厂食堂豁免书」的工厦单位处于地价甚高的地段（如人流畅旺的地面单位），该署更应格外慎重考虑和评估申请开设工厂食堂所提出的理据是否充分。须知道，工厦单位的价值不断上涨²⁴，尤以商贸地段的地面单位为甚。现时，有约 6 成的

²⁴ 根据香港统计处于一九九五年及二〇一六年编制的《香港统计年刊》之相关数据显示，港岛区私人分层工厦的上层单位之平均售价由一九八五年的 \$4,513 / 平方米，飙升至二〇一五年的 \$80,632 / 平方米，升幅接近 18 倍

工厂食堂设于地面单位（**第 3.6 段**），当中以市区的比例较高（**图四**），其价值显然不会低。本署认为，在批准「工厂食堂豁免书」申请，放弃收取「补地价」前，地政总署必须先作审慎评估，以肯定工厦内工厂的雇员对工厂食堂有真确的需要。

食环署的日常巡查无视违规行为

5.19 在食环署的「巡查制度」（**第 2.11 段**）下，该署按工厂食堂的高、中、低风险水平进行不同频次的日常巡查。即使被评为低风险水平的工厂食堂，该署每年仍会进行最少两次日常巡查（**表二**）。换言之，假设全港工厂食堂皆被置于低风险水平类别，该署在过去三年应该已进行至少 2,800 次的日常巡查²⁵。第 4 章的**个案二**足以显示，本港工厂食堂违规招待公众的情况实在不少，而该署在二〇一二至二〇一五年三年间却只曾就工厂食堂违规招待公众发出一个口头警告（**第 3.13 段**），**执管比率低至 1: 2800**，反映该署对违规招待公众的工厂食堂近乎「零规管」。

5.20 工厂食堂牌照的持牌条件订明食堂顾客必须同时符合以下条件：

- (1) 食客必须是所在工厦内的工厂²⁶之雇员；
- (2) 食客须持有效的雇员证（**第 2.3(2)段**）。

这两项条件清晰，执行并不困难。食环署只要在日常巡查中发现在场顾客未能出示有效雇员证，或雇员证显示的公司并非所在工厦的工厂（**注 26**），便可证实食堂违反持牌条件。事实上，在第 4 章所载的**个案一**及**二中**，工厦内符合工厂定义的商户可谓寥寥可数。在**个案一**，食环署在突击巡查时只口头查问在场顾客的身份，并无查核顾客的雇员证（**第 4.13(1)段**），亦未能具体交代在过往的日常巡查中如何判断食堂 A 没有招待公众，那显示该署巡查人员的执管态度实欠严谨。

²⁵ 根据全港现时共 471 间持牌工厂食堂作推算，食环署每年最少进行 942 次巡查（471x2），三年的巡查次数总和达 2,826 次（471x2x3）。

²⁶ 《食物业规例》订明，有关条文内的「工厂」具有《工厂及工业经营条例》给予该词的涵义，即：「工厂」指任何处所或地方（矿场或石矿场除外）而其内是进行物品的制造、更改、清洗、修理、装饰、精加工、出售前改装、捣碎或拆除，或在其内是进行物料改变，以及在此等处所或地方的围场或场地范围或范围内(a)使用任何非纯靠人手操作的机械；或(b)雇用 20 人或多于 20 人从事体力劳动工作者。

5.21 除了查核雇员证外，采取「放蛇」行动亦是直接有效的搜证途径。根据本署人员的多次实地视察经验（**第 3.12(3)段**），乔装顾客进入工厂食堂最容易掌握违规证据；而报章杂志及网络平台的相关资讯（**第 3.12(1)及(2)段**）亦有助提供相关的违规佐证。然而，不论是第 3 章所载有关位于持牌危险品仓库工厦的违规工厂食堂（**第 3.18 段**），抑或第 4 章的个案二之违规工厂食堂，该署都是在本署介入后才进行「放蛇」行动（**第 3.19 及 4.21(3)段**）。

5.22 就食环署人员在日常巡查中无视工厂食堂的违规行为，该署解释如下：

- (1) 食环署的监管对象为工厂食堂，故只会查核工厂食堂有否核对其顾客的身份 / 雇员证，该署人员本身并未获授权直接检查顾客的雇员证。该署认为，现今公众对个人私隐的意识甚高，以及并非所有工厂皆会向雇员发出雇员证。倘若该署人员强行要求顾客出示雇员证，可能会招来不满或投诉，因此该署只能口头询问顾客身份。
- (2) 该署表示，「放蛇」行动事先须经周详部署，在搜证方面须非常小心谨慎，否则会功亏一篑；「放蛇」行动并非想象般容易。
- (3) 该署人员的日常巡查重点是放在食物安全和环境卫生方面；因时间有限，相对之下会把核对顾客身份的工作订于较次要的位置。因此，该署未必能够在日常巡查中发现有工厂食堂违规招待公众。

5.23 本署认为，作为发牌及监管部门，食环署既有权亦有责按牌照的规定要求工厂食堂的负责人即席查核顾客身份。假若该署发现工厂食堂违规之初已严正执管，相信定可收防微杜渐之效，不致让违规情况蔓延。此外，本署并不认同食环署把查核顾客身份订于较次要位置的做法。本署认为，该署绝对有责任规管工厂食堂符合牌照的各项条件；况且，工厂食堂是否招待公众亦直接影响食物的安全卫生（**第 5.6 段**），两者并非全然没有关系。

地政总署疏于执管违反地契条款的工厂食堂

5.24 相关个案显示，地政总署对违规招待公众的工厂食堂疏于规管，执管力度极为不足。

5.25 在个案二，地政总署接获食环署转介个案后（第 4.21(3) 段），工厦乙的 3 间受「工厂食堂豁免书」约束的工厂食堂虽已拆卸或遮蔽食堂招牌，亦有个别工厂食堂在火警逃生出口张贴告示指示顾客使用另一出入口，但实情是继续招待公众，并容许顾客使用火警逃生出口进出食堂（第 4.23 段），可见地政总署的执管行动流于形式化。

5.26 至于个案一，地政总署明知食堂 A 对工厦甲的上落货活动及对外公共道路交通造成妨碍（注 15），而且该食堂的「顾客出入口」是位于公共停车场之内（第 4.4 段），实不适宜顾客出入。因此该署表明不会向该食堂发出「工厂食堂豁免书」或「一般豁免书」（第 4.7 段）。但另一方面，地政总署却以须顾及工厦业权人的利益为由拒绝向该食堂采取任何形式的执行契约条款行动，更辩称食堂 A 占地甚小，与执管规模不相称（第 4.9(1) 段），做法明显向工厦业权人倾斜，罔顾食堂 A 对公众的影响。地政总署「不豁免，但又不执管」的取态，等同默许食堂 A 继续违契经营，这令人无法接受。

两署缺乏协作沟通，令执管力度更形薄弱

5.27 工厂食堂招待公众，是同时涉及违反牌照条件及地契条款，由食环署及地政总署分别按其职权范围执管，本来并无不妥。但相关个案显示，两署在规管工厂食堂的事宜上缺乏协调沟通，甚至互相推卸责任，严重影响执管成效。

5.28 在个案一中，食环署既以食堂 A 持「旧有牌照」为由不理睬该食堂违契的问题（第 4.12 段），又轻易放过该食堂违反持牌条件招待公众（第 4.13 段）。至于地政总署方面，该署虽承认该食堂违反地契条款，却又拒绝采取执行地契条款行动，更指若食环署以发牌部门的角色执管则会更合适和有效（第 4.11 段）。结果是两署互相推卸责任，长年按兵不动，令该食堂至今仍然营业（第 4.15 段），违规情况持续 30 多年。

5.29 在个案二中，工厦乙内多间工厂食堂的违契行为显而易见（例如公然利用火警逃生出口招待顾客出入，**第 4.20 段**），食环署在过往的日常巡查不可能不发现。但该署是在本署介入后才把有关问题转交地政总署跟进（**第 4.21(3)段**）。那明显与食环署声称会主动把涉嫌违契个案转介地政总署跟进的做法不符（**第 3.16 段**）。

5.30 此外，就食环署证实违规的 4 间位于设有持牌危险品仓库的工厦之工厂食堂，该署指称是因该些工厂食堂「未有违反地契条款」而不转介地政总署处理（**第 3.19 段**），其说法亦无法成立。须知道不论是「工厂食堂豁免书」或是容许设置工厂食堂的工业地段之主要地契条款，一概都规定工厂食堂不得招待所在工厦之外的人士（**第 2.16(1)及 4.18 段**），因此该些工厂食堂招待公众显然已违反地契条款。以上所述均反映食环署与地政总署之间的转介和协调机制都存在纰漏。

建议

5.31 综合以上评论，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，包括订立明确的审批标准，确保只会在工厦有实际需要设置工厂食堂的情况下，才批准「工厂食堂豁免书」的申请（**第 5.18 段**）；
- (2) 对违反地契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（**第 3.17 段**）；

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，包括：牌照的适用范围、审批准则、牌照条件及相关规定等；若认为仍有需要保留这类牌照，便应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（**第 5.15 段**）；

- (4) 就如何巡查工厂食堂有否招待公众制订具体和清晰的指引，并加强对前线人员的培训和监察，以及多采取「放蛇」行动以加强搜证工作（**第 5.23 段**）；

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（**第 5.27 段**），有效执法。

5.32 最后，本署重申，这项调查主要是以公众卫生和安全为出发点，检视食环署与地政总署在审批工厂食堂及执管违规招待公众的工厂食堂两方面之不足（**第 1.4 至 1.5 段**）。本署明白，违规工厂食堂在多个地区都存在及营运多时，政府若霎时加强执管，便难免会对经营者及其员工以至一些顾客造成影响。然而，目前这么多在工厦内开放给公众的普通食肆，以「工厂食堂」之名享用免「补地价」、较低廉的租金、较简单的设施要求等优惠，公众卫生和安全方面又是否得到足够保障，这实令人担忧。若当局从活化工厦角度认为可制订新的政策、机制，方便现时的违规工厂食堂转型为可名正言顺地招待公众的普通食肆，本署当无异议，但前提是必须有足够措施确保公众卫生与安全。这是至为重要的。

5.33 本署欣悉，食环署及地政总署对这项调查持正面及开放态度，大致上愿意接纳本署的建议，并承诺会全面检讨工厂食堂的现行牌照政策。

鸣谢

5.34 本署在进行调查期间，得到食环署及地政总署的通力合作，申诉专员谨此致谢。

申诉专员公署

档案：**OMB/DI/405**

二〇一七年五月