

骨灰龕政策檢討諮詢文件建議書

由於政府政策的失誤，加上官僚體制龐大及各自為政下，導致執法不嚴，愛理不理；政策缺乏長遠之規劃，長期漠視民生的需求，繼而種下今日的社會禍根，社會的深層次矛盾就是由此而起，始作俑者就是我們的特區政府；近年來骨灰龕的供應量幾乎接近零供應，在這此年來已累積了約 20 萬個需求，在這個供求失衡的市場下，必然會導致有不法商人，鬥鑽法律漏洞，鬥走法律灰色地帶，而政府卻明裏暗裏的動作，使我們認為是縱容某些權貴，比三個月時間你製造既定事實，結果導致私營骨灰龕場像雨後春筍般、遍港開花，在這唯利是圖的商業環境下，遂令致更多陽宅變陰宅，眾多陽宅被迫與陰宅為鄰。

我們強烈要求全港的骨灰龕場必定是要由政府做主導的，強烈反對交由所謂非牟利組織或註冊慈善機構營辦，因為政府根本管不着或管得不夠細，以致坊間出現許多掛羊頭買狗肉的非牟利組織的出現，外來人睇，這些非牟利組織就好像頭帶光環似的，但其實質的運作，是絕對可以牟利的，各政府部門是無從得知其內裏的運作，但政府部門卻往往喜歡與這等非牟利組織合作，相信也是受其光環所影響及誤導，內裏更容易衍生出官商勾結、利益輸送的情況。

現在已有不少私營骨灰龕的營辦商，就是以什麼非牟利組織、什麼基金會組織及什麼宗教組織的名義，去游說政府支持其私營骨灰龕的發展，好肯地說，上述各組織全只是當骨灰龕為一盤生意而矣，當掙乾賺盡後，拍下屁股，一走了之，你又奈我如何，該等組織可議決將所有盈餘全數撥入 XXX 慈善基金作慈善用途，但若將收入 (盈餘) 完整地、有系統地、合法地利用會計程序全部用作行政經費，那又奈得我何？所以香港政府的非牟團體及稅務局非牟利豁免繳稅慈善團體，根本是個陷阱；香港是個法治社會，只要依足手續，將公司資產淘乾淘淨後，再依法清盤，相信到時將出現另一「雷曼」事件的苦主，到時，又要花費巨額之社會成本去「執手尾」。

加上眾多政策局各自為政，涉及之政策局有發展局、民政局、食衛局、保安局、環境局及運輸及房屋局等，而再涉及之執行部門及法定團體則更多，包括律政署、規劃署、城市規劃委員會、地政總署、屋宇署、民政事務處、華人廟宇委員會、食物環境衛生署、消防處、水務署、警務署、運輸署及環境保護署等，但卻沒有一個肯承擔及有權力發號施令的問責司長站出來處理，單由食衛局出面，你的團隊如何合作，看看今天的結果便知，單是一個地政署的政府部門，對大嶼山延慶寺及鹿湖一事，一查便要七個月，倘若真的要諮詢以上所講的各個部門，非三五年也不出奇，結果導致今天出現大量違例私營骨灰龕出現。

香港是由行政主導的政府領導，可用一切行政手段管理香港，而其後的解釋及司法程序，則可放在後一步，而特區政府卻選擇性執行行政命令，特別做就商人的違法行為，就以海事處阻止漁船出海一事件，便證實特區政府之選擇性執行行政

命令，那為何不可行使行政命令，制止及凍結一切骨灰龕事宜，此乃給世人示範什麼是『非不能也，實不為也』。

從陰謀論看，政府近年放軟手腳，加上選擇性執法，是否要令私營骨灰龕場製造既定事實，從而獲得認可，相信政府當然否認，但事實卻告訴我們，在供求失衡下，你根本沒有選擇，或者有的 – 就是間接迫令參加花園葬、樹葬或海葬等，在迫使市民轉往買私家位時，政府卻間接地可一石二鳥、一舉兩得，一是令政府不需投放資源建造新的骨灰龕，二是令到個別商人，在繼承地產商統治在生的香港人後，又製造另一批統治香港死後先人的商家，這種是不是官商勾結，但這利益輸送也未免太著跡吧！香港人生前住不起豪宅呎價的樓宇，但死後也一樣住不起豪宅呎價的龕位，香港人呀香港人，相必定無他法，因為你地的父母官，還要為退休後打算，究竟那個龕場主人會是我日後的米飯班主呢？

梁卓偉提出先租後賣，我們認為這是緩兵之計，掩眼法，令違規發展商名正言順營運，令他們累積談判籌碼，而發展局表示會在表列公佈前向擬違規的營辦商作出諮詢，我們更認為這顯示政府的管治能力有問題，現在骨灰龕發展商的勢力龐大，政府若要執法，卻是要得到違法者約同意，這是甚麼世界？

而以下各部門各施其職，亦即各自推卸責任，以下個案，地點為九龍塘金巴倫道25號佛教感恩堂，請看特區政府各部門登峰造極之太極神功：

規劃署：

為全港土地用途作出長遠的規劃藍圖，製定相關的法例，令規劃署有法可依地進行執法。規劃署就個案之矛盾回覆：

1. 有關地點座落於「九龍塘分區計劃大綱核准圖編碼 S/K 18/16」上的「住宅（丙類）1」的地帶。
2. 根據該圖的（註釋），在「住宅（丙類）1」內，並不准許作「靈灰安置所」用途。
3. 根據城市規劃委員會的記錄，沒有收過規劃申請，擬把有關地點用作靈灰安置所。
4. 根據「城市規劃條例」，規劃監督只可以在發展審批地區圖涵蓋的地方（即新界鄉郊）進行土地利用的執管工作。
5. 而有關地點並非受發展審批地區所涵蓋，因此無法根據「城市規劃條例」執行管制。

規劃署在今次骨灰龕事件中，角色尤為重要，但其回覆也絕對地是典形官僚。絕對有行政失當，繼而令全港骨灰龕營辦商起哄，遍港開花。

城規條例執法的土地規劃條例亦存在不能執法的灰色地帶；那為什麼不作修改？又話並不准許作「靈灰安置所」用途，但規劃署又話無法執行管制，任由法例有漏洞又不作出倒塞？

結果可否推論為：

1. 不作規劃，以便增加商人對土地的靈活運用，便利商人進行各行業之牟利營運，可否解作為方便官商勾結，製造日後的利益輸送；
2. 不列入大綱總圖，是不想增加工作，藉口當然又是資源有限及人手不足，最終便是拖慢及放軟手腳地不願做。

城市規劃委員會

城市規劃委員會只執行「城市規劃條例」，土地審批操生殺大權，委員會的權責並不包括違例發展的執法，這些執法工作是屬於規劃署，規劃申請和執法是分開處理的，是否通過違例發展的申請，委員會是毋須考慮土地有否違例發展。

這就凸顯了現時城市規劃委員會的審批程序和規劃指引存有漏洞，不法商人最想見的 – 就是有漏洞可承，便有發財的曙光，而最嚴重的問題是，違例發展讓人以為「先破壞後發展」是可行的捷徑，破壞環境只會變得愈來愈多。

在規劃上只提供意見，但對土地審批也操生殺大權，因此矛盾出現：

若然是法例規定須向城市規劃委員會申請，若不申請使用作靈灰安置所，但城規會又推說沒有執法能力。

在九龍塘區內，若然要起加油站、廟宇或學校，均要向城規會申請，為何起骨灰龕便不用申請？城規會為何又無權去處理或要求骨灰龕之申請？

地政署就個案之回覆內容：

1. 根據九龍東地政處於 2010 年 7 月 13 日的實地視察，感恩堂及省善真堂均有提供骨灰位；
2. 九龍東地政處現正研究地契的法律觀點，以確定該用途是否違反有關地契條款。

根據大嶼山鹿湖事件之時間表推斷，估計地政署需 6 至 8 個月才有確實回覆；城市內引用的屋契，地契，公契繁多，香港是一個自許高度法治的社會，卻在違規骨灰龕的執法上漏洞百出，執法部門在種種僵化的法則下遲遲未能執法；

屋宇署就個案之回覆內容：

1. 該處所為戰前樓宇；
2. 屋宇署沒有樓宇的批准建築圖及用途記錄；
3. 根據該署人員最近於 2010 年 6 月 4 日視察所得，該樓宇現時的用途為靈灰安置所；
4. 屋宇署認為該樓宇現時的用途沒有嚴重影响樓宇結構或使用者的安全，因此根據現行執法政策暫時不擬對有關用途採取執法行動。
5. 該署亦發現處所內有屬於非即時取締類別的違建物。屋宇署會根據現行政策處理。

沒有樓宇的批准建築圖，那如何判斷該屋宇有沒有違規建築？現時為靈灰安置所之室內建築結構，又如何判斷是否合乎法例的要求？

發現處所內有屬於非即時取締類別的違建物，屋宇署是否已出命令要其清拆？

食環署就個案之回覆內容：

1. 該處所沒領有殮葬商牌照；
2. 視察期間，食環署沒有發現環境衛生問題及非法經營殮葬商業務的情況；

無講話發現該處所被用作「靈灰安置所」？

為何與地政署及屋宇署的視察不一致？可否懷疑根本該署沒有實地及進入屋內視察？

食環署沒有發現非法經營殮葬商業務的情況。那是否表示該署沒有發現該處所被用作「靈灰安置所」？

究竟經營「靈灰安置所」是否也屬經營殮葬商業務？在食環署的執法下，兩者是否有所分別？

食衛局原定10月中公布的列表骨灰龕場，亦因這些連自己都理不清的殘缺含糊的法例而要擱置，那我們市民大眾究竟還可依靠誰呢？

民政局及華人廟宇委員會

廟宇過往只放住持及善信的骨灰，但卻變成今天的漏洞，個中問題複習難解：

建造或經營廟宇內的骨灰龕是否有限制？

建造或經營廟宇是否要向城規會申請？

建造或經營廟宇是否要經民政局轄下之華人廟宇委員會申請？

建造或經營廟宇若沒有向華人廟宇委員會登記，又可否經營廟宇？

建造廟宇內之骨灰龕的數量是由那個政府部門審核及監督呢？

倘若廟宇易手，接辦商人可否推倒重來，要求政府幫忙處理舊有的骨灰龕？

廟宇管理條例有沒有規管骨灰擺放的問題？如誰人方可擺放入內？

環保局

私營骨灰龕為達目的，不擇手段，濫伐樹木，破壞環境已是不爭的事實。令受影響的居民日常生活，自然環境，文物保育及消費者都成為輸家。

紅磡區居民，終日飽受二手煙（香燭冥鏹）的侵擾，環境局又做過何事呢？

律政署

骨灰龕問題的源頭是法例的漏洞：包括法例的本源“人體遺骸定義”，究竟骨灰是否屬於人體遺骸的最根本定義含糊不清，律政署又有否推卸責任呢？

上述各部門所負責及衍生之問題還未能自我完善，再推出這骨灰龕政策諮詢文件

又有何用呢？問題原自政府，解決者當然就是政府自己，但諮詢文件卻將責任交回市民大眾手裏，這種隔山打牛，推卸責任，期望社會能因此而達成共識，真是妙想天開，現今製造社會不穩定之責任，又將推到市民大眾手裏？

由於骨灰龕涉及全港市民，加上利益龐大，就政府骨灰龕政策諮詢文件的回應有下列數點：

1. 必須全盤由政府全資提供建造，由政府全盤公營主導供應，以免骨灰龕位落入商品化的炒賣形式；
2. 將全港土葬地，分階段減少，以增加骨灰龕數量之供應，政府應清晰列出一個供應時間表，按照時間表而進行有關工程，以確保政府每年都能穩定地提供合乎比例的公營骨灰龕數量；政府為何不利用現有的和合石墳場和將軍澳墳場的大量空置土葬地，因應近十年強烈轉型的土葬和火葬比例，重新規劃墳場的土地，以充分利用爭議較少的土地，這些本來已被規劃為墳地，亦有交通配套，可說更容易和快速舒緩現在的需求；
3. 應緊急立法，定下死線，制止所有私營骨灰龕的出現，違建者將沒收土地，再判以監禁；我們絕對不能接受三年研究立法，兩年過渡期，合共五年的放生期，讓這些擾攘市民，破壞生態，宗教文化等的問題延續下去，在這五年的空白期間又製造另一批違規骨灰龕場和數十萬苦主。
4. 應緊急立法，判定人體遺骸包括骨灰在內，導絕灰色漏洞；
5. 已興建的骨灰龕場，再經各政府部門審批，若有違反法例規定者，必須拆卸及還原本來建築物之要求；
6. 政府應成立一特別執法組，專門跟進市民舉報懷疑興建違規骨灰龕場的個案。並且賦予該執法組有進行調查、檢控和執法的權力；
7. 同意各區都有承擔及優先原區安置骨灰龕位的建議，但政府亦應考慮骨灰龕選址與民居的距離，交通配套及自然環境問題；
8. 我們同意政府鼓勵後人交出龕位增加供應量。龕位應該循環再用，但每個骨灰龕位的服務年期應為不少於六十年；
9. 建議成立一個有民間團體，立法會議員，區議員參與的骨灰龕位監察委員會，跟進及監察有關骨灰龕位供應進度事宜；
10. 同意政府建議發牌監管私營骨灰龕場。但應由獨立部門/小組去調查並執法。

而評核是否發牌給有關骨灰龕營辦商除了考慮其是否通過規劃處，城規會，地政處，消防處及環保署等各部門的條件外，亦應考慮其動工興建前後的違法行為及對地方居民的影響；

11. 現時發現違規的骨灰龕場不應繼續賣廣告，以免有更多消費者接收錯誤訊息；
12. 而發牌除監管私營骨灰龕場外，同時應涵蓋骨灰龕位的零售點，以便能更全面保障消費者的權益；同時亦可進一步改善市區內，眾多沒有領取與殯儀業有相關牌照，卻又以“寫字樓”或“商品零售”的方式售賣或經營與殯儀業有關的行業；
13. 現時，骨灰龕位銷售手法層出不窮，我們建議將來發牌後，私營骨灰龕場的廣告，需要印有牌照編號，方便市民查證。而骨龕位的經紀需要申領牌照，以監管經紀的銷售手法；
14. 城規會是審批土地用途改變的最終決定委員會，而成員均是由政府委任的。我們認為城規會會議應公開讓受影響的團體和居民參與決策參與，如在郊野更應加入環評要求，而這些團體及居民不應只作為諮詢對象，要有權參與決策，以確保審批的公平公正和受影響地區的團體和居民的參與權；
15. 我們關注多層大廈和鄉間的丁屋中經營骨灰龕場對居民的影響。因為中國人傳統有打齋、做法事及燒衣紙的習俗，多層大廈和鄉間丁屋的消防安全設備是否符合骨灰龕場的需要等，都令人擔心。因此，我們認為政府應取締在多層大廈和鄉間丁屋經營的骨灰龕場；
16. 政府將違規骨灰龕場列入表二(未符規例的骨灰龕場)，並容許其作出改善以符合發牌條件；但我們認為在兩年半的過渡期，政府仍是鼓勵違規發展；一些在興建或銷售前已被市民投訴並証實違反地政或屋宇或城規條例的違規發展，不應給予臨時豁免，並即時取締；此等違規私營龕場應列入表三(違規的骨灰龕場)。政府有責任主動調查私營龕場是否合乎一般規例，必須承諾在三個月內完成所有私營商的調查，然後作表列。故此，一套取締違規骨灰龕場的過渡期模式便要應運了。例如：設定一取締期，由政府逐步安置其到公營龕位；
17. 我們建議審批資格時可引入營運年期作評估標準，即是在 1997 年前，骨灰龕場仍未成為一嚴重問題及其主要經營者為寺廟道堂，一般來說都是以宗教修行為主，善信骨灰為輔助收入的一類宗教團體；而並非 1997 年後供求失衡所衍生出來的經營骨灰龕生意，以商業集團收購寺廟道堂手法經營的機構。關於此等宗教集團的分野，可以交由民政事務局會同佛聯會及道聯會作審核。即是說，可以豁免 1997 年前已有經營骨灰龕業務的宗教團體。而在 1997 年後方開

始以寺廟形式經營及其業權已有更改為非宗教人士持有者則不能享有此豁免權。而且，日後以宗教團體名義申請作骨灰龕場的團體，要有以下三個條件：

- i. 必須經指定的宗教團體的聯會認可，如：佛聯會、天主教香港教區
- ii. 用作骨灰龕位的面積佔整個地方不多於百分之十，或限制骨灰龕的數量；
- iii. 骨灰龕位售價須設上限，並規定其收入的指定用途（如營運骨灰龕場或慈善用途）。

18. 政府應向獲發牌的骨灰龕營辦商每年徵收一筆費用，用作賠償基金，以備日後市民追討時作賠償之用；

19. 我們同意政府諮詢文件中骨灰龕場的營辦商須同時為土地業權人；

20. 就骨灰龕法例的澄清問題：

1. 立法要三年時間太長，橫跨今屆政府的任期，亦跨越立法會的任期，屆時一拖再拖，分分鐘三年變五年；我們強烈要求政府承諾在今屆任期內完成立法程序。
2. 政府應盡快界定骨灰是否屬於人體遺骸的條例，以免這灰色地帶引起政府部門執法的困難，經營者合法性具爭議的情況。現時不少私營骨灰龕場利用花園墓園的條例含糊的地方，在農地，郊野公園範圍的私人地方以花園墓園經營骨灰龕場，對自然環境及當地的居民產生很大的影響。我們認為此條例應有附屬條件如只限於政府的花園墓園及私人墓園中証實其為親屬關係，否則不可存放任何人體遺骸，包括骨灰在內，這樣便可杜絕不法商人利用這些法律漏洞。
3. 對於存放親人骨灰於家中奉的市民，法例上應繼續容許並予以鼓勵，以彰顯中國存統的孝道，並可解決骨灰龕位短缺的問題。

21. 其他：

1. 政府可繼續推廣花園葬、樹葬及海葬等更環保的葬禮；但應更廣泛地宣傳中國傳統孝道，更多鼓勵市民在家中奉祀先人靈位，並領取部份骨灰回家奉祀，宣揚中國傳統孝道。而且，政府應該檢討現有的海葬服務，完善的海葬服務能吸引更多人選擇。
2. 開放郊野公園讓市民可撒骨灰於郊野公園範圍內，貫徹中國人塵歸塵，土歸土的思想；長遠亦可解決土地供應問題。（建議漁護署訂立準則及作監察）
3. 食環署應開放現時三個只供原居民使用，而使用率近乎零的鄉郊公營骨灰龕場予公眾使用。因為他們都是用公帑支付的，而一直未能用盡資源亦是一種政策失誤。

九龍塘獨立屋變身為靈灰安置所關注組
陳成廣 電郵：easy@on-nets.com