

消費者委員會

就政府「骨灰龕政策檢討公眾諮詢文件」的意見書

引言

1. 消費者委員會（消委會）樂於就建議的骨灰龕政策措施提出意見。
2. 骨灰龕問題近年備受各方關注。公營骨灰龕位長期供不應求，造就私營骨灰龕位有價有市，然而，私營骨灰龕場缺乏規管，一般消費者難於查證在市面銷售的龕位是否符合法定規劃和土地契約等要求，亦難以分辨營業員陳述或提供資料的真偽。
3. 消委會支持政府設立發牌制度，將私營骨灰龕納入規管，除有利骨灰龕市場的健康發展外，亦可為擬選用私營龕位的消費者提供參考，提高消費者的信心和保障。但要落實相關措施需時，期間買了違規龕位的消費者數目可能持續增加，他們的利益亦完全沒有保障，為免違規私營骨灰龕場在過渡期間蓄意增建及/或加快推售龕位令更多消費者的利益受損，政府應即時制定有效對策，另外亦須盡快解決供應問題，選定合適的地點興建新的骨灰龕設施以應付龐大的公眾需求，與此同時盡快公布合法及違規經營的私營骨灰龕資料，讓市民有所依遁，選擇合法私營的龕位。
4. 就政府的「骨灰龕政策檢討公眾諮詢文件」，消委會有下列意見。

加強規管私營骨灰龕

5. 根據消委會的投訴數字，與骨灰龕銷售有關的投訴個案近年有所增加（見附表），主要是投訴人懷疑購入的私營骨灰龕位屬違規，不符合相關的地契條款及土地規劃用途。此外，消委會的調查發現一些不負責任的私營骨灰龕場，在未被證實會否違規或違反地契規定的時候，向顧客聲稱其經營的骨灰龕「獲政府部門確認」、「可以擺放骨灰」等，混淆視

聽；又有部份不斷擴建骨灰龕，務求在短時間內推售大量龕位，情況藉得關注。

6. 消委會歡迎政府建議設立發牌制度，加強規管私營骨灰龕。但諮詢文件中提到落入表二獲臨時豁免的時限頗長，而有關的私營骨灰龕可按個別情況獲酌情延期或續期，但卻沒有列明可延期多久或續期多少次，消委會擔心可能有私營骨灰龕會濫用此過渡性安排，拖延處理違規經營的龕位，以致可能繼續有消費者購入或使用此等違規龕位，如龕場最終不獲發牌，消費者權益的損害便更為深遠。所以消委會建議政府應嚴格規定表二內的骨灰龕須符合哪些條件才可以申請延期或續期，以及訂明最多可續期的次數或設定最長的豁免期限。
7. 消委會支持政府禁止獲臨時豁免的私營骨灰龕，在過渡期內售賣龕位，但政府應同時制定有效監察措施，例如登記私營骨灰龕已出售的龕位數目和定期派人巡查，以及一旦發現有私營骨灰龕違規售賣龕位的懲處和罰則，以防止有不法商人在豁免期內繼續違規售賣龕位，損害消費者的利益。
8. 對於政府建議將私營骨灰龕場分列於表一及表二內，消委會認為有必要清楚釐定及讓公眾知悉其含義及局限，例如表一可能只涵蓋指定龕場內指定數目的龕位，落入表二的龕場須視乎其個別情況審批決定最後是否獲發牌等，以免令公眾混淆。消委會亦促請政府考慮遇有明顯不會符合發牌條件的龕場時會否有特別處理方法（例如加快處理並拒絕發牌），以期減低消費者權益受損的程度和杜絕混水摸魚，維持市場秩序。

加強消費權益保障

9. 消委會期望政府盡快公布已知的私營骨灰龕資料，但必須附以一般市民能明白、易懂的說明解釋相關複雜的規定（如規劃要求、地契條款等），又或清楚列明是否合法規，未符合的項目為何等，並應考慮設立電話專線處理市民查詢。

10. 政府須小心處理列於表二的私營骨灰龕資料及其表達方式，在可能的範圍內，應同時區分：
 - i. 哪些私營骨灰龕的所屬用途可以向城規會、地政處申請規劃許可(例如現時土地規劃用途為「政府、機構或社區」、「綠化地帶」)或哪些可更改地契條款，並就該等私營骨灰龕的申請情況及審批進度提供不時更新的資料；
 - ii. 哪些私營骨灰龕座落地的所屬用途不容許作骨灰龕用途(例如現時土地規劃用途為「鄉村式發展」、「住宅」)，並列明該等私營骨灰龕的情況是否可以提出改變土地用途的申請，讓消費者清楚瞭解購買該等骨灰龕位涉及的風險，甚及可能完全沒有保障。
11. 由於申請更改土地規劃用途及地契條款需要一定程序和時間，除可能牽涉補地價外，亦不保證申請一定成功，為免消費者被誤導，以為列於表二的私營骨灰龕最終會被納入表一，建議政府在公布相關資料時，應清楚提醒消費者向列於表二的私營骨灰龕購買龕位的風險。

增加骨灰龕設施的供應

12. 骨灰龕問題源於公營龕位長期供應不足，以致消費者在迫不得已的情況下轉而購買私營龕位，為改善目前市場嚴重供求失衡的情況，以免消費者購入違規私營骨灰龕位利益受損，政府必須盡快增加骨灰龕位的供應。
13. 在已有基礎配套設施的墳場或骨灰龕場加建龕位是市民較容易接受的方案，相信亦可較快地增加龕位的供應。此外，政府亦可善用偏遠的地方，例如考慮在離島或邊境等遠離民居的地方，選擇合適地點興建新的骨灰龕設施，偏遠地點對居民的滋擾(包括心理影響和環境污染)相對輕微，亦可為消費者提供輪候市區龕位或購買私營龕位以外的一個更快或廉宜的選擇。雖然可能涉及較長的交通路程，只要能改善交通配套(例如在特別日子安排接駁巴士服務)，相信很多市民都樂於接受，亦可藉此快速及大量增加公營龕位的供應。
14. 現時由華人永遠墳場管理委員會及不同宗教團體提供的龕位設施供應

部分已接近飽和，政府應鼓勵相關團體/宗教團體擴建現有龕位設施，以及考慮提供龕位給非教友申請，相信有助紓緩公營龕位供不應求的壓力。

15. 至於建議的在不同地區增加公營龕位，消委會認為建設新的龕位設施應有規劃地進行，除必須考慮供應量外，亦須顧及是否有完備的配套設施和配合周遭環境，例如：交通安排、環境污染問題等，在建築設計上減低視覺影響，美化周遭環境，設定使用限制（燃點香燭冥鏹）等，有助減低公眾不安和造成滋擾。消委會同意增加誘因，例如優先讓區內居民使用本區龕位設施，以減低區內居民對興建龕位設施的抗拒。

鼓勵以其他方式處理先人骨灰

16. 對於以其他較環保的方式（撒灰於紀念花園和指定海域）處理先人骨灰，由於中國人思想較傳統，市民需要時間去接受這些較新的處理先人骨灰方式，政府有需要加強在這方面的宣傳和教育，讓市民逐漸接受下轉而選擇採用這些方式，舒緩對骨灰龕的需求。
17. 現時，食環署於每星期六提供免費渡船服務，讓市民將先人骨灰撒海，唯現時每位申請人只可帶同最多7名家庭成員及親友出席儀式，若能增加免費渡船服務（例如增至逢星期五、六、日提供服務），及放寬每名申請人可帶同家庭成員及親友出席儀式的人數，增加服務的頻率和減少限制，相信有助推廣該項服務。

促進骨灰龕設施的可持續發展

18. 本會對於政府就新編配的公營龕位提出定期續期和收取管理年費的方案有所保留，雖然該兩項措施可被視為一個顯示後人是否有積極地或仍然有憑弔先人的參考指標，但需尊重市民的意願，讓市民有選擇，因此本會認為政府不應一刀切限制新編配的龕位只可續期而不可永久擁有，建議政府考慮將龕位分為永久性和非永久性，供市民選擇。

二〇一〇年九月

附表：消費者委員會有關骨灰龕位的投訴數字

投訴事項	2007	2008	2009	1-6/2010
銷售手法	5	1	18	7
服務質素	-	-	6	-
收費爭拗	2	1	3	-
其他	3	1	1	5
總數	10	3	28	12