



"Manus Cho"
<[redacted]@clab.org.hk>

27/03/2012 14:26

To <ccc@fhb.gov.hk>

cc

bcc

Subject 民建聯回應私營骨灰龕發牌制度公眾諮詢

Urgent Return receipt Sign Encrypt

致食物及-生局食物科：

附件為民建聯就私營骨灰龕發牌制度公眾諮詢的回應，諮詢文件的截止日期為2012年3月30日，請作察閱。並請以電郵回覆文是否收妥，謝！

民建聯研究部
助理研究主任
曹偉強 啓

DAB Research Department

Assistant Resarch Officer, Manus Cho 曹偉強

Direct: [redacted]

Fax: [redacted]

Add.: [redacted] Legislative Council Complex, Legislative Council Secretariat, 7/F, Wing Lok Street, Central, HK



民建聯回應私營骨灰龕發牌制度公眾諮詢.doc

民建聯回應私營骨灰龕發牌制度諮詢文件

2012年3月

甲、 背景

是次為食物及衛生局就骨灰龕政策進行第二階段公眾諮詢，諮詢期至2012年3月30日。基於第一階段公眾諮詢內大眾普遍支持設立發牌制度，因此是次諮詢主要集中討論私營骨灰龕發牌制度的規管範圍、力度、私營骨灰龕牌照委員會的設立、《私營骨灰龕條例》的制定等細節。諮詢文件主要就五個部份(第三章至第七章)諮詢公眾意見。我們為此作出以下回應：

乙、 文件內提出的諮詢問題及回應

第三章 私營骨灰龕牌照委員會

- (a) 有關牌照委員會的設立和組成的建議(第3.2至3.4段)；以及
- (b) 有關賦予牌照委員會及食環署的權力的建議(第3.5及3.6段)。

就第三章的回應

就發牌委員會委員的委任上，我們認為政府應確保社會各界代表及相關持份者能獲委任，以讓不同的意見能獲得重視。另外，就區議會的角色上，牌照委員會應充份重視其意見，委員會審批申請時(包括申請牌照／申請轉讓牌照／豁免／暫時免責)應諮詢及知會區議會，並定期匯報各區私營龕場的經營情況例如批准或拒絕牌照／豁免／暫時免責申請的情況、處理投訴、調查違規情況以及施加紀律處分的數字等相關資料。另外，就每一個申請審批前應以不同方式通知附近居民，詳盡地諮詢附近居民或團體的意見。

我們亦同意參考現時其他發牌機構(如酒牌局)的組成架構，將發牌的職責及巡查執法的職責分別交由牌照委員會及食環署執行。

另外，就賦予牌照委員會及食環署權力的建議上，文件中提及發牌機構有權力反對申請(包括申請牌照／申請轉讓牌照／豁免／暫時免責)，但沒有詳細提及發牌機構在處理申請時，附加額外限制予私營龕場遵守的權力。居民及社區人士普遍希望發牌機構應有權力對較接近民居的私營龕場附加適當的限制。

第四章 經營私營骨灰龕的牌照

- (a) 有關私營骨灰龕、指定人士及購買者的建議定義(第4.1及4.3段)；如在家中存放先人骨灰不會界定為「私營骨灰龕」，為免有關做法遭濫用，我們應

否就可存放於家中的先人骨灰份數設定上限，超出上限者則界定為「私營骨灰龕」？若然，上限應為多少？

- (b) 有關把牌照有效期定為五年的建議(第 4.4 段)；
- (c) 有關申請牌照方面的建議規定(尤其是關於使用處所的權利的規定)(第 4.5 段)；
- (d) 建議的發牌條件(第 4.7 段)；以及
- (e) 骨灰龕結業時的建議安排(第 4.7(e)段)。

就第四章的回應

我們同意為在家中的先人骨灰份數設定上限，若低於該上限，便不被定義為「私營骨灰龕」場，而上限的數目亦不宜過多。

而申請牌照的規定上，我們認同私營龕場應是經營者的自置物業，至於發牌制度生效前已經存在的私營龕場提交的申請，若准許經營者證明有權繼續使用有關處所五年或以上便接納其申請，會增加購買龕位的不確定性及降低穩定性。

而且，即使私營龕場經營者為其處所簽訂 5 年或以上租約，但處所的業主有機會在租約其內中止租約，這增加消費者的風險。另外，若 5 年後私營龕場不獲業主續租而需另覓它址再經營，龕場作為厭惡性設施經營者普遍較難尋覓足以容納相同數目龕位的處所。而即使成功搬遷到新選址，由於新選址在環境及設施上均與舊址不同，這有可能違反與消費者簽訂的合約，增加引起消費糾紛的機會。

另外，就發牌條件上，公眾較關注龕場的位置、數目及管理，因此牌照委員在審批龕場申請時應諮詢區議會，並且儘早讓附近居民知悉並獲諮詢，並應視區內居民意見為首要考慮因素。而且局方亦應審視特定時節時，大量人群拜祭對附近居民、交通、商戶、環境等各方面影響，並整體性地決定是否讓龕場落戶該地。龕場較易觸起居民的忌諱，再加上市民擔心拜祭時產生的廢氣及噪音等問題，因此選址不宜太貼近民居。而在數目上，若龕場的選址較接近民居，龕位數目不宜過多，並應在管理上有較嚴格限制。而委員會應要求龕場提交詳細及嚴謹的管理計劃，並應確保管理計劃能得以落實。

另外，就與消費者訂立合約及結業的安排上，在諮詢文件上要求在合約內清楚列明一系列的條款包括結業安排及收費明細等，我們建議訂定這些條款時

可邀請消費者委員會一同研究，避免日後爭拗。不過，由於諮詢文件內沒有詳細提及局方建議訂立的合約條款及結業安排如何得以落實，消費者的權益難以得到保障。

再者，我們認為市民較重視如何加強對消費者權益及結業後的保障，若單單依靠消費者合約及消費者保障條款並不足夠。政府應該在立法監察及規管上多下功夫，不能單靠業界自律。政府可討論仿效其他行業成立業界的彌償基金，當龕場結業時消費者可依據一定的程序向基金索償。

最後，文件中沒有提及如何保障在發牌制度前已購買龕位而又沒有簽訂消費合約的消費者權益。亦沒有觸及若龕場未能獲發牌照或暫時免責而需結業時，政府會如何安置龕場上的龕位及處理消費者的索償。文件表示局方不贊成討論以公營龕位安置上述骨灰龕，亦沒有就上述問題提出方案幫助市民索償。現時，政府應就上述議題進行公眾討論並聽取各界意見，就發牌規管制度前的真空期所衍生的問題加以關注。

第五章 豁免受發牌制度規管

- (a) 以務實方式處理在發牌制度生效前已經存在的私營骨灰龕問題的相對好處；
- (b) 建議可獲豁免受發牌制度規管的安排，特別是以下各項：
 - (i) 有關有條件豁免持牌殮葬商受發牌制度規管的建議準則(第 5.7 段)；以及
 - (ii) 是否有其他在發牌制度生效前已經存在的指定類別的私營骨灰龕應獲豁免受發牌制度規管；如有的話，又應採用什麼豁免準則(第 5.8 至 5.13 段)。

公眾普遍對豁免華人永遠墳場管理委員會及其他宗教團體管理的墳場意見不大，而上述墳場已有相關條例作規管。

另外，現時殮葬商須受《殮葬商規例》(第 132CB 章)規管，諮詢文件內亦建議為殮葬商訂立存放骨灰的準則包括，(一)有關殮葬商須同時為先人提供所持殮葬商牌照範圍內其他服務，才能存放其骨灰，而該存放服務屬暫時性質、(二)骨灰應以開放形式暫時存放，且不涉及存放於類似獨立龕位並附於牆身的構築物、(三)經營者須承諾遵守牌照委員會訂明的任何管理及／或緩解措施，以處理有關處所的安全事宜，以及盡量減少暫時存放服務對附近地方造成的滋擾。

我們認同殮葬商由於本身已有條例規管，因此可豁免受發牌制度涵蓋改以相關準則規管。但文件內並沒有就相關限制或準則的詳情、規格以及若違反相關限制的罰則進行討論。加上，現時亦不時收到有投訴指在特定時節時殮葬商顧客在處所內或附近地方燃燒香燭冥鏹，對居民構成滋擾。因此，我們認為發牌局亦應對殮葬商批予豁免時向區議會及附近居民進行諮詢。

諮詢文件內沒有詳細解釋對「存在已久」的私營龕場進行豁免的充份理據及影響，加上假若只因「存在已久」便可獲豁免，對需領牌受規管的龕場構成不公，更有機會引致豁免被濫用或出現監管漏洞的情況。政府可先為「存在已久」的龕場制訂不同類別的牌照，以不同的發牌條件、規例作監管及規範。

第六章 暫時免除在發牌制度生效前已經存在的私營骨灰龕因在沒有牌照或豁免的情況下經營而須負的法律責任

- (a) 有關暫時免責的建議安排(第 6.1 及 6.2 段)；
- (b) 有關暫時免責的建議條件(第 6.3 段)；
- (c) 有關延長暫時免責期限的建議安排(第 6.4 段)；以及
- (d) 有關凍結骨灰龕位數目及銷售的建議(第 6.5 段)；
- (e) 暫時免責或延長暫時免責的指明固定時限的長短(第 6.2 及 6.4 段)。

市民重點討論如何為在發牌制度生效前已經存在的私營龕制定免責制度，我們認為批出暫時免責時必須分開兩大類來區分，一是龕場建立時基本上符合土地契約及規劃要求，只是一些硬件設施，例如消防設施、屋宇設施等不符合要求，這些納入政府已公布的名單的私人龕應可獲暫時免責。但一些根本不符土地相關法例要求的場所，我們認為不應有免責權，因為這些場所在設立前已違反了原有的法例的要求；而且一旦這些場所可申請暫時免責，則會吸引不法商人在立法前大量興建龕位，再售賣給市民，做成既定事實，形成更難取締的情況。與此同時，政府有必要立即執法取締現時已非法經營的私營龕場，並幫助已購買這些龕位的市民，向經營者索償。

就有關凍結龕位數目及銷售的建議上，若果只待在法例實施後才對獲豁免的私營骨灰龕及已申請或已獲暫時免責或延長暫時免責期限的私營骨灰龕的數目及銷售進行凍結，有機會使私營龕場經營者在立法真空期內大量違例擴建及非法銷售。我們希望局方可提前在立法真空期內，除公布符合土地契約和規劃要求的名單外，更要成立特別的職務隊，專責處理違反土地契約及城市規劃的非法龕場個案，以現時的法例去處理非法私人骨灰龕問題，並即時到

龕場拍照或以其他不同方式記錄龕位數目、龕場情況、管理等不同資料，以作存檔及方便立法後的行政工作。

有關暫時免責或延長暫時免責的時限長短可積極開放予公眾討論及諮詢區議會及各團體的意見。

第七章 過渡、上訴、懲處及時間表

- (a) 有關過渡期長短(即 18 個月)的建議(第 7.1 段)；
- (b) 有關上訴機制的建議(第 7.3 段)；以及
- (c) 有關懲處的建議(第 7.4 段)。

有關過渡期長短、有關上訴機制的處理准則及有關懲處的罰則等，主要涉及尺度鬆緊問題，可積極開放予公眾討論及諮詢區議會及各團體的意見。

丙、就骨灰龕政策的其他建議

由於政府目標是在 2013 年第四季把條例草案提交立法會審議，再加上設立 18 個月過渡期及龕場能申請一定時限的暫時免責，立法程序需時過長，我們認為政府需要加快立法。

由於現時骨灰龕市場有公營與私營之分，但現時政府仍沒有就公營和私營骨灰龕的比例及定位進行長遠的規劃，容易做成供應的不確定性。因此，政府應就公私營骨灰龕市場進行規劃，確保有穩定的供應。

同時，我們認為政府應考慮不少境外地區的做法，引入社區補償的機制，無論是新建或擴建公私營骨灰龕設施時，應針對龕場附近的社區提出改善環境的建議，例如美化及綠化居住環境；增加社區設施等。同時，亦可討論讓當區居民優先編配該處的公營骨灰龕位等建議。

-完-