

香港龕位發展聯會

本會對《骨灰龕—發牌制度及諮詢文件》意見書

本會一直關注骨灰龕位供應長期不足，以及多個私營骨灰龕場的問題，並跟進有關市民購買政府聲稱違規私營骨灰龕位的個案。

2010年7月，政府發表《骨灰龕政策檢討公眾諮詢文件》，就公私營骨灰龕位供應政策及私營骨灰龕場規管政策進行諮詢。本會於該次公眾諮詢中提出多項具體建議，包括增加公營骨灰龕位數目、加強資訊發放以保障消費者權益、訂立全面的私營骨灰龕場規管政策以及跟進違規龕場等。本會認同政府採取了一系列措施如把各私營骨灰龕場納入表一或表二、研究增加公營骨灰龕位的供應，以及研究立法規管私營龕場的制度。

對於政府當局積極回應本會的建議，計劃落實私營骨灰龕場發牌制度，並進行公眾諮詢，本會原則上表示歡迎，並希望政府能盡快立法。惟政府當局在諮詢文件中提出的具體政策建議卻不盡完善，亦未能回應最核心的問題。若政府當局按照建議中的機制規管私營龕場，根本不可能達致規管龕場的效果，甚至會製造更多難以

解決的問題。本會具體的意見和建議如下：

1. 發牌條件過份寬鬆

諮詢文件提出以五年作為私營骨灰龕場的牌照年期，而其中一個發牌條件是申請牌照的龕場必須證明在五年牌照期內可合法合規地使用擬作龕場的土地或處所存放骨灰龕。惟性質上先人靈灰應永遠安放，骨灰龕場應該保證先人靈灰可以在該處永遠安放，才能符合眾後人的合理期望。本會因此同意牌照期為五年，讓政府當局定期檢討有關牌照的條款，但龕場必須確保可以永遠使用土地或處所存放骨灰龕，才可獲發牌照，以確保龕場可持續經營。

另一方面，由於購買骨灰龕位時，一般是以一次過的形式繳付一筆大額的費用，購買骨灰龕位極長期或永久的使用權。若龕場只能保證五年內可以合法經營，有可能構成龕場未能提供服務，先人骨灰被迫遷移，甚至讓不法商人掌握這個漏洞，在出售大量龕位後，以不能繼續使用處所為由結業，再挾巨款逃之夭夭的情況。有關情況將破壞先人安靈，令後人不便甚至嚴重侵犯消費者權益。故此，政府必須確保龕場所在地可以永久經營龕場。

2. 加快立法工作進度

按照政府當局的資料，規管私營骨灰龕場的立法工作未必能在短期內完成，估計完成公眾諮詢後，可能需要於2013年第四季才能落實有關法例，再加上審批各骨灰龕場所需的時間，可能需要在四五年後才能完全規範所有私營骨灰龕場。數年的法例真空期中，不法商人可能窺準時機加快上馬，大量開設違規骨灰龕場，向市民傾銷骨灰龕位，導致市民的消費權益受損。為此，本會促請政府當局加快立法工作的進度，確保在最短時間內設立私營骨灰龕場的規管制度。

3. 豁免存在已久的龕場申請牌照

本會瞭解有部份歷史較為久遠的寺院、廟宇、道觀或庵堂，因宗教或傳統原因而存放骨灰龕。鑒於此等處所存放的骨灰龕數量有限，且未必涉及商業活動，本會認為政府當局可豁免此等處所申請私營骨灰龕場牌照。但政府當局在審批有關豁免時，條件必須較為嚴謹，而且規定處所存放骨灰龕的數目上限，避免獲豁免領牌的處所擴充存放骨灰龕。

鑒於現時不少寺院、道觀或庵堂等並沒有根據《華人廟宇條例》向民政事務局註冊，政府當局在審批該等宗教處所申請豁免領取私營骨灰龕場牌照時，應該嚴格查證該等處所是否已根據現行的相關法例註冊，並完全不涉及任何商業性質的運作，避免龕場以宗教處所作掩飾逃避監管。

本會認為政府當局不應豁免所有現時已存放先人靈灰的私營骨灰龕場申領牌照，否則現時出現違規經營情況的私營骨灰龕場將不受任何監管。本會認為任何具商業運作性質的私營骨灰龕場都不應該獲得任何豁免。

4. 積極及嚴格跟進違規骨灰龕場

現時有不少被納入表二的私營骨灰龕場仍然繼續向市民銷售骨灰龕位，不少有親人離世的市民，在喪親的徬徨中，未有理會私營龕場是否違規經營，仍然決定購買違規龕場的龕位。本會認為若政府不採取任何行動改善違規龕場繼續向市民銷售龕位，市民累積已購買的龕位和於該等龕位放置的先人靈灰，將被違規龕場利用為與政府討價還價的籌碼，迫使政府批准豁免領牌或發出牌照的決定。

為此，本會強烈要求政府當局在制訂私營骨灰龕場發牌制度的同時，積極地改善違規骨灰龕場，透過行政措施阻止違規龕場繼續銷售龕位。本會瞭解政府當局已經向違反土地契約條款及其他法例的違規龕場進行執法行動，本會盼望政府當局繼續加強這方面的工作，並向市民提供更多資料，並鼓勵市民購買違規後改善的龕場的骨灰龕位。

現時不少涉及違反土地契約條款、違反土地規劃許可或涉及佔用政府土地的違規私營骨灰龕場，透過不同的渠道尋求規範化，不少更已就此發起法律訴訟。為使建議中的發牌制度運作暢順，政府當局必須盡快及果斷地處理這些龕場，避免龕場經營者籍冗長的程序拖延政府執法行動，並把握當中的時間繼續進行宣傳和銷售龕位，從中牟利。

5. 完善發牌審批及上訴機制

本會認為，在落實骨灰龕場發牌機制後，必須避免私營骨灰龕場在當局審批牌照或處理上訴申請的空檔期內偷步經營，影響市民的消費者權益。故此，本會認為任何私營骨灰龕場在申請牌照期間，不能進行任何的龕位銷售或宣傳工作。政府當局也應該盡可能壓縮處理牌照申請和上訴申請的時間，避免因牌照審批需時而導致骨灰龕位供應量驟降。

總括而言，本會支持制訂骨灰龕場的發牌政策，但政府在制訂有關機制的具體細節時必須謹慎，以堵塞可能出現的漏洞。同時，在規管制度出台前，政府當局必須嚴肅執法，改善違規經營的龕場，保障市民權益。

香港龕位發展聯會

2012年3月30日

回應《骨灰龕政策檢討公眾諮詢》的意見

中國人向來重視慎終追遠，但本港近年骨灰龕供不應求，公營骨灰龕數量有限，令先人輪候多時才能「入土為安」，私營的骨灰龕位則價格飆升，服務質素亦良莠不齊，按政府推算數字，未來 10 年將短缺逾 30 萬個骨灰龕位。政府應以多元化措施，增加公私營的骨灰龕位供應，同時透過有秩序的發牌制度，規管私營骨灰龕的質素，保障消費者權益。

增加骨灰龕供應

政府估計未來 10 年，每年火化數字超過 4.3 萬宗，但政府及宗教團體合共只提供約 12 萬個新骨灰龕位，有需要增加公營骨灰龕供應，但這些設施往往受鄰近居民反對，致過往達 24 萬個骨灰龕位的興建計劃被擱置。

部分市民對骨灰龕有所忌諱，其設置亦會對附近民居造成環境、交通方面的影響。然而，所有市民均有需要及機會使用骨灰龕位，本人贊承，全港各區均應承擔設置骨灰龕的責任，除符合公平原則，骨灰龕地點亦可較便利，讓孝子賢孫祭祖時不需長途跋涉。

政府可考慮參考離島區墳地及靈灰安置所的做法，撥出部分骨灰龕位讓本區居民優先認購，同時改善骨灰龕的外觀設計、通風系統、交通配套等，把對鄰近民居的影響減至最低，爭取市民支持興建。

選址方面，於現有墳場或骨灰龕範圍擴建或於附近增建，相信會受到較少阻力，諮詢文件中的建議用地，當中亦有現有墳地或靈灰安置所。為盡快增加供應，我們建議政府優先於這些用地增建骨灰龕位，並可考慮興建地下及多層式骨灰龕等新穎設計。

此外，政府亦可配合活化工廈政策，在地點適合、遠離民居和不影響環境前提下，推動把工廠大廈改建為私營骨灰龕，相信有助增加供應。然而，工廈改建為骨灰龕，必須向城市規劃委員會提出申請，經過該會審核、諮詢政府及公眾等程序需時，我們建議政府透過發展局轄下發展機遇辦事處，協調相關政府部門，盡量簡化申請手續，加快把適合的工業用地改建為骨灰龕。

本人亦認同，政府可推廣撒骨灰於紀念公園及海葬等其他殮葬方式，配合完善的私營骨灰龕監管制度，亦可提供誘因鼓勵有能力的市民交回公營骨灰龕位，提高公營骨灰龕位的流轉，縮短基層市民的輪候時間。

發牌監管私營骨灰龕

私營骨灰龕可與公營骨灰龕位互補不足，回應市民需求，但目前開設私營骨灰龕，須獲城規會核准土地用途，符合地契規範，並達到樓宇結構、消防安全、交通影響、空氣和噪音等條件，故不少私營骨灰龕均不符合要求。

為保障消費者權益，政府應設立發牌制度，加強對私營骨灰龕的規管，亦避免歷史建築及保育地段被非法改建為骨灰龕場。為免對現有私營灰龕場造成太大衝擊，我們認同發牌制度應設有過渡期，讓已營運的骨灰龕場先作「臨時註冊」，有時間作出改善以達發牌要求。

當局並須定期監察骨灰龕場的收費與服務，並在網上公開合資格骨灰龕場的詳細資料，包括骨灰龕位數目、定價、服務等，提高私營骨灰龕的透明度，讓市民作出選擇。

對於政府計劃公布兩份私營骨灰龕場名單，當中「表一」合乎規劃及地契的骨灰龕，「表二」則未符合規定，但局方表示，「表一」龕場不保證獲政府發牌，「表二」亦不代表一定被取締，容易令市民混淆。

本人建議，政府在立法前推出登記制度，未有登記的私營骨灰龕場，若無合理解釋，立法後將不獲准「臨時註冊」，加強私營骨灰龕主動登記誘因，藉以全面搜集私營龕場資料，如地契批約條款、面積、龕位數目、環保設施、消防條件等，同時可把資料公開讓市民參考。

香港龕位發展聯會

召集人

蘇國強