



Jason Wong <[REDACTED]@npp.org.hk>

30/03/2012 09:57

To ccc@fhb.gov.hk

cc

bcc

Subject 新民黨《私營骨灰龕發牌制度公眾諮詢》意見書

Urgent Return receipt Sign Encrypt

敬啟者：

就有關私營骨灰龕發牌制度公眾諮詢，新民黨現草擬《私營骨灰龕發牌制度公眾諮詢》意見書，隨電郵附上。

貴局如有任何疑問，歡迎以電郵或電話聯絡我們。

敬候示覆，並頌助祺。

--
Jason Wong

Policy Officer

New People's Party

Flats B-F, 11/F, China Overseas Building,

400 Hennessy Road, Wanchai, Hong Kong

Tel: [REDACTED] Fax: [REDACTED]

Website: [REDACTED]



新民黨《私營骨灰龕發牌制度公眾諮詢》意見書.doc

新民黨
《私營骨灰龕發牌制度公眾諮詢》意見書

「慎終追遠，民德歸厚矣。」《論語·學而》

背景

1. 食物及衛生局於二零一零年七月六日發表諮詢文件，就骨灰龕政策檢討展開為期約三個月的公眾諮詢。在諮詢後歸納出以下四點，包括增加骨灰龕設施供應；鼓勵市民以更環保及可持續的方式處理先人骨灰；加強消費者在選購私營骨灰龕時的保障及加強規管私營骨灰龕。
2. 公眾普遍支持增加骨灰龕的供應，亦同意推行骨灰龕發牌制度。但就如何規管私營骨灰龕的態度上意見不一，有人認為要加強監管的力度，保障市民的權益，但亦有人則認為過嚴的規管會妨礙業界的發展，並對市民造成不便。
3. 新民黨同意在私營骨灰龕發牌制度的議題上，應以穩健務實為發展路向，平衡傳統習俗與業界持續發展，並顧及市民的感受。

骨灰龕需求增加但供應不足

4. 骨灰龕的需求將會日益增加，其增幅不能忽視。在人口老化問題日益嚴重下，根據預測，每年的死亡數字會由 2010 年的 43700 人，逐步增加至 2020 年的 52800 人，而火葬數目也會相應地由 2010 年的 39200 宗增加至 2020 年的 49600 宗。
5. 目前，食物環境衛生署轄下共有八個公眾骨灰龕，合共提供約 167900 個公眾骨灰龕位，並已全數配售。食環署每年約有 300 多個可重用的骨灰龕位供配售予輪候申請人士。除了公眾骨灰龕之外，非政府的華人永遠墳場管理委員會現時管理四個墳場連骨灰龕，提供約 208700 個骨灰龕位，亦已全數配售。此外，天主教、基督教和佛教等宗教團體營運的墳場，合共提供約 119300 個骨灰龕位。而現時約有 35400 個尚未配售，預計在未來兩年會多提供約 8000 個新建成骨灰龕位。
6. 綜觀以上不同種類的骨灰龕供應已接近飽和的程度，面對現時日益增加的需求，政府務要設法穩定地增加骨灰龕設施供應。

私營骨灰龕場所

7. 私營骨灰龕場所缺乏有系統的監管，損害消費者的權益。有市民向消委會多番投訴，投訴龕場涉及無牌經營、防火設施欠佳、龕位位置大小不對、不能轉名等等。唯政府缺乏妥善的法例監管，致令私營骨灰龕場所素質不一，消費者權益無從保障。
8. 截至 2011 年 12 月 30 日為止，食環署在走訪不同的場所後把私營骨灰龕劃分為第一部分及第二部分，第一部分為符合土地契約內的用途限制和城市規劃規定，而且沒有非法佔用政府土地的私營骨灰龕，現時共有 32 間。
9. 第二部分即不屬第一部分的其他私營骨灰龕可能已確定並不符合土地契約內的用途限制或法定城市規劃規定，或非法佔用政府土地，又或尚未被核實為符合列入第一部分的相關要求，現時共有 66 間。

10. 政府現時並未強制所有骨灰龕場主動登記，只由局方逐個龕場作出調查，第一及第二部分的私營骨灰龕數目平均每三個月增加數個。

現時私營骨灰龕經營者之情況及取態

11. 現時普遍的商業機構營辦的私營骨灰龕中，一般交易以服務合約或協議形式進行，當中並不涉及出售不可分割的土地份數或房產。
12. 宗教及慈善團體所經營的私營骨灰龕，通常收取捐款或香油錢以換取龕位。唯有關交易純以收據為憑，並無雙方正式簽署的合約或協議，對買賣雙方的保障不足。
13. 業界普遍支持設立發牌制度，加強規管私營骨灰龕，部分私營龕場更積極尋求規範化。
14. 然而，許多在發牌制度生效前已存在之私營骨灰龕經營者指出，他們在數十年前已經開始經營，期間並沒有如此細緻的發牌制度，因此可能難以符合這些規定。
15. 另一方面，某些由宗教及慈善團體經營的私營骨灰龕，同樣具備數十年的營運歷史。由於其龕位純粹提供予教徒，不向公眾出售，故此期望獲豁免受發牌制度規管。

《私營骨灰龕條例》的實施與執行

16. 政府建議設立私營骨灰龕牌照委員會，制定名為《私營骨灰龕條例》的新法例，藉以推行法定發牌制度。私營骨灰龕牌照委員會由官方及非官方委員組成，負責發牌的事宜。委員會由食物及衛生局局長委任，以確保組成牌照委員會的比例均衡；而食物環境衛生署則作為牌照委員會的執行部門及執法機關。
17. 政府所擬定的私營骨灰龕發牌制度當中，牌照有效期為五年，到期前可繼續申請續期，處所須符合法定規定，如有關城市規劃、樓宇安全、消防安全、環境衛生及環境保護的規定，符合土地契約條件及沒有非法佔用政府土地。一般在家庭存放有限的先人骨灰並不在發牌制度之內。
18. 局方提供豁免受發牌規管的制度，根據《公眾衛生及市政條例》第 132 章附表 5 所列明的私營墳場內的私營骨灰龕可獲自動豁免。而有意尋求豁免的殮葬商經營者則可主動向牌照委員會申請豁免，發牌當局可按情況對有關豁免附加條件，例如禁止在行人路上燒冥鏹或進行拜祭活動等。
19. 而其他發牌制度生效前已經營之私營骨灰龕，局方主要提議兩種處理手法。其一，以息事寧人的做法，考慮賦權有關當局酌情處理某些存在已久的骨灰龕，將其豁免受發牌制度規管；其二，對不符合現行法定及政府規定的私營骨灰龕，以暫時免責的方式處理，容許處所在未合乎發牌標準時，能夠繼續管理已出售的龕位。暫時免責只屬過渡性措施，在適當的時候便會逐步取消。

公眾的關注

20. 公眾一般支持推行發牌制度，同意加強規管，但在執行的細節上有所分歧，在發牌制度的規管範圍及力度有不同的意見。

21. 發牌制度涉及不同持份者的利益，當中包括私營骨灰龕經營者、已購買龕位的市民、在骨灰龕附近的居民及公眾等。許多周邊的居民及公眾皆對私營骨灰龕的興建持保守態度，一方面希望私營骨灰龕能夠遠離民居，另一方面亦希望在政府的規管下，私營骨灰龕價格及其對環境的影響能夠有所減少。而在有效的骨灰龕規管之餘，亦應顧及經營者與已購買龕位的市民的利益。
22. 如何處理發牌制度生效前的私營骨灰龕經營團體為首要的問題。現時違規的私營骨灰龕均須勒令清拆僭建物，防止它們繼續佔用官地，局方表明私營龕場絕不會「放生」。
23. 在上階段公眾諮詢中，有市民建議，如因食環署及其他相關的政府部門採取執法行動，或因相關的私營骨灰龕結業而須把骨灰遷移，當局應妥善解決善後措施，把受影響的先人骨灰安放於公眾骨灰龕。但敝黨認同政府所述，如接納此要求，在分配公眾龕位時優先處理須遷移的骨灰，可能會令違規活動更加猖獗。

建議

24. 新民黨認同有關當局的處理手法，現行的私營骨灰龕經營團體如果違規，須勒令清拆僭建物，絕對不能隨意「放生」，否則有違公平原則。但敝黨亦理解，若果強行取締違規的私營骨灰龕，亦可能違反故有的傳統習俗，妄顧市民的感受。被劃分為第二部分的私營骨灰龕因違反其地契及城市規劃的規定，但由於有市民已經購入該類的龕位，甚至有先人已經安葬在龕位之中，隨便動工有可能觸犯傳統習俗，打擾先人的安息之所，並引起市民的不滿。
25. 有見及此，局方提出以暫時免責的方式，處理現存而未符合規定的龕場。如果有關龕場表明態度尋求規範化，而且並無即時結構上的危險，可獲暫時免責期。可是，現行的骨灰龕業界的狀況是難以估算，政府以一次過的暫時免責處理手法，處理現存的骨灰龕場，有可能存在不公平。而且，局方應研究如何執行暫停銷售與擴展龕位，清楚列明有關的執行指引和措施。
26. 某些由宗教或慈善團體經營的私營骨灰龕，由於其龕位純粹提供予教徒，不向公眾出售，期望獲得豁免。唯豁免某些宗教或慈善團體將會製造政策上的漏洞，支持豁免的理據並不充份。而且，條例應以保障購置龕位市民的權益為先，如吳有關團體違反規例，存在僭建物或違反消防條例，理應一視同仁，加以規管，以保障大眾權益與安全。
27. 由於現時缺乏有效的規管與發牌制度，敝黨建議消費者委員會應多加留意有關骨灰龕位之買賣，並向消費者提供更多租買龕位的相關資訊，提醒市民應查證骨灰龕場是否符合規劃的有關規定，保障消費者的利益。
28. 局方現時並未強制要求所有骨灰龕場所主動登記，只由局方被動地逐個龕場作出調查，令處所的審查進度緩慢，平均每三個月才增加數個個案。局方宜加快進行審查登記的工作，盡快找出不合乎土地契約的處所，亦應要求私營骨灰龕營運商在一定限期內主動登記，納入有效的規管制度之下，保障市民的權益。

29. 有關申請牌照方面的建議規定，在發牌制度生效前，經營者只須證明他有權繼續使用有關處所或用地至少五年（與牌照有效期相應），亦獲發牌。發牌制度生效後，當局亦提供一年半的過渡期讓龕場申請牌照或豁免，已存在、未符合發牌規定的龕場可暫免法律責任。當局未訂明免責期限，只要求龕場在免責期內不得再出售空置龕位。然而，一般市民的先人骨灰龕並不應該隨意轉移，經營者有責任向市民提供骨灰龕服務的長期承擔，而不是短短的數年的時間。敝黨提議在申請牌照時，延長有關的土地使用權期限，保障市民的利益。
30. 另一方面，新民黨亦擔心有不法商人趁立法前投機開設大量龕場，製造既定事實尋求當局豁免。現時的諮詢文件中表明，計劃在二零一三年第四季才呈交至立法會討論，由法例提出至呈請的時間冗長。非法的骨灰龕場不但有欠規管，對申請人的保障亦欠奉，若果處所須要遷徙或改建，如何處置骨灰亦未有定案，對使用者造成很大影響。
31. 新民黨認為局方應公佈一個明確清晰的期限，在該日期以前成立的龕場，容許私營骨灰龕牌照委員會按個別事件作酌情處理，其他在該日子以後成立的龕場則須劃一處理，並無任何寬限或酌情。為免有人針對期限的漏洞，在期限前湧現大量的私營龕場，可仿效發展局處理僭建的做法，把該期限訂立在過去的一個指定日子上，以凍結現存龕場，亦杜絕營運商「趕搭尾班車」的行爲。
32. 有關懲處的建議，諮詢文件當中的 7.4 提到有關的罰則，經營者將會被處以每日遞增的罰款或監禁期。但食物及衛生局只負責發牌制度與執行，法律上將涉及不同局方之間的合作。諮詢文件聲稱發牌制度不會妨礙其他執法部門根據各自的權限對任何違反法例、土地契約及其他規定的私營骨灰龕採取執法行動。然而，諮詢文件當中只針對解決發牌制度的問題，容許豁免和免責，與其餘部門的執法行動會否出現相沖？
33. 香港現時每年火化近五萬具遺體，面對骨灰龕位不足問題，政府可考慮採取活化工廈的形式。香港現有不少工廈等待活化，政府可在活化工廈的過程中，增加改建成骨灰龕位的選擇，給予私營骨灰龕營運商預留較合適，尤其鄰近墳場的地段，從合法途徑改變土地用途，或按消防條例改建成合規格的骨灰龕場，以增加骨灰龕位的供應。
34. 政府亦可考慮廣泛提倡「另類殮葬形式」，推行撒灰安葬及海上撒灰的服務。先人過世後，要輪候多時才有骨灰龕位，而花園撒灰及海上撒灰則可免去此煩惱，讓先人回歸自然。食環署現時在本港八個墳場內，均設有紀念花園，提供撒灰安葬的服務，分別位於歌連臣角、鑽石山、葵涌、沙田及三個離島墳場內，費用全免，可緩和未來龕位短缺的情況。
35. 而在海上撒灰方面，近年海上撒骨灰申請有上升趨勢，過去數年選擇海上撒灰的人數增長高達 4 倍，由 2007 年的 160 宗申請，飆升至 2011 年的逾 660 宗。現時政府備有三個骨灰撒海的指定地點，包括塔門以東、東龍洲以東及西博寮海峽以南，備有大型渡輪，免費接載市民進行骨灰撒海儀式。

總結

36. 長遠而言，在香港人口老化的情況下，政府骨灰龕場的數目未能追上需求，私營骨灰龕經營者將日漸擔當更重要的供應角色。唯現行的龕場缺乏有效而統一的監管，致令其管理和服務水平不一，私營骨灰龕發牌制度實為勢在必行。在權衡傳統與市民的整體利益下，發牌制度生效前的私營骨灰龕經營團體，在公平的大原則面前，須以不同的手法妥善處理。而局方亦應確保在發牌制度下，私營骨灰龕場可持續地提供龕位，讓市民能夠盡其孝道，慎終追遠。