



k chungman
<chungman19900001
@live.hk>

14/03/2012 11:59

To <pyyoong@legco.gov.hk>
<ccc@fhb.gov.hk>

cc

bcc

Subject 回應私營骨灰龕發牌制度公眾諮詢文件

Urgent Return receipt Sign Encrypt



PDF太大文件，改回WORD文件。 回應私營骨灰龕發牌制度.doc fe0412cb2-1513-1-c.pdf

敬啟者：

前文提要：

在回應骨灰龕政策檢討公眾諮詢文件時，已經表明，骨灰龕根本不是社區的設施，而是香港居民生養死葬的社會設施，政府應該視為重點基礎建設的一部份。當局在沒有長遠策略對應骨灰龕前，我們認為需要擱置表一、表二名單(隨後，當名單發表後產生不可預計的情況，以速銷骨灰龕位最為猖獗)。

當局已經有既定的方向，該公眾諮詢只是按程序推進。私營骨灰龕附近市民的反對意見，將會被整體公眾利益的考慮所扼殺。

骨灰龕本身是一座建築物，在一段時間後就需要翻新、維修及拆卸，合約是否可以保障消費者，只有時間才能證明。

當局多年來未能有效地增加公眾骨灰龕的數目，在供求失衡及有龐大利益的誘使下，不法的經營者建造違規/規法的骨灰龕，有關當局有法不依，實難辭其咎。

中國南方人傳統觀念，對鬼神之說已刻骨銘心，人類遺骸、骸骨及骨灰對香港人來說是不祥之物，內心不安有所恐懼，絕非筆墨所能形容，不難想像骨灰龕附近居民不滿的情緒，這是不爭的事實。

回應私營骨灰龕發牌制度公眾諮詢文件——下稱(公眾諮詢文件)之前，我們再一次說明立場，骨灰龕是長久的社會基礎建設，政府有責任解決死葬的問題。在沒有長遠策略前，我們回應只是作為公民責任，希望在錯誤的決定前，把對社會的影響力減低。

細明體 14 級字為節錄公眾諮詢文件；及
標楷體 14 級為回應公眾諮詢文件的。

I. 回應公眾諮詢文件—第一章 概要

市民大眾在無奈/無知下支持設立發牌制度，有幾多人願意在自己生活空間中，增加令人不安的人類骨灰永久安置所。另一邊廂，已經購買這類龕位的市民，確實有他們的困難及隱憂，簡單一點說：「誰人願意付兩次鈔票」，他們的利益當然迥然不同。我們只能忠告一句，現時既得利益者應該反思「己所不欲、勿施於人」。有人歸咎於違規/違法的私營骨灰龕經營者，事實上，如沒有違規/違法的私營骨灰龕，死葬的問題應該早在上世紀末出現，私營骨灰龕只是把這個棘手難題順延至本世紀。歸根究底，特區政府沒有提供足夠的骨灰龕位，應付死葬(火化)後的需求，導致數十年前已經出現違規/違法的私營骨灰龕(下述II)，至於私營骨灰龕與公眾骨灰龕是否可以相輔相成，實在言之過早。

II. 回應公眾諮詢文件—第二章私營骨灰龕的現況

節錄在公眾諮詢文件—第二章「2.4 (c) 宗教及／或慈善團體經營的骨灰龕通常要求在出售和轉讓龕位時，須確保每個龕位均有特別指明的指定人士。小部分此類骨灰龕甚至不准更換指定人士。這項安排的目的是防止出現二手市場投機活動。」

這是一段相當有趣的行文，前者可以出現或經常出現二手市場投機活動，後者為防止出現二手市場投機活動。究竟在考慮或制定發牌時，對這個新興的行業，私營骨灰龕在商業社會上運作模式或定位，是投機活動，還是服務行業呢！公眾諮詢文件4.7(d)(V)已經說明當局的傾向。

節錄在公眾諮詢文件--第二章「2.4 (h) 經營者普遍支持當局設立發牌制度，以加強規管私營骨灰龕，部分私營骨灰龕亦積極尋求規範化。不過，很多在發牌制度生效前已經存在的私營骨灰龕的經營者則指出，他們在數十年前開始經營時並沒有如此細致的發牌規定，因此可能難以符合這些規定； 以及」

節錄在公眾諮詢文件--第二章「2.4(i) 有些由宗教及／或慈善團體經營的私營骨灰龕自數十年前開始營運至今，其龕位純粹提供予教徒，不向公眾出售。他們希望可以獲豁免受發牌制度規管。」

香港上世紀中葉，已經使用火葬來處理死葬的問題，骨灰龕亦應運而生，往後大部份私營骨灰龕沒有理會有關當局的條例，經營違規/違法的私營骨灰龕業務，當然不可以對發牌規定有所異議。我們不清楚宗教團體是否有教徒名冊，但肯定大部份慈善團體應該沒有教徒。如果這些營運私營骨灰龕的宗教及/或慈善團體可以獲豁免受發牌制度規管，長遠而言，對無神論者及非慈善團體有關連者是相當不公平。再者，如果實行私營骨灰龕發牌制度，我們會以建築物安全及公眾安全為首要條件(下述IV)。

節錄在公眾諮詢文件--第二章「2.5 在第一階段公眾諮詢期內，我們曾為持牌殯儀館及殮葬商舉行簡介會。由於他們現時已須根據《公眾衛生及市政條例》(第132章)申領牌照，因此他們反對日後須受私營骨灰龕發牌制度規管的建議。他們認為，持牌殯儀館及殮葬商在日常業務運作中本來就有合理需要在其持牌處所內暫時存放骨灰，並認為他們的運作模式與私營骨灰龕截然不同。」

我們認為只要骨灰龕位供求平衡，持牌殯儀館及殮葬商根本無須長時間存放骨灰，所以同意公眾諮詢文件第五章5.5至5.7段所述。

III. 回應公眾諮詢文件--第三章私營骨灰龕牌照委員會

就骨灰龕牌照委員會組成的方法，我們沒太大意見。被免骨灰龕牌照委員會是否會被當局政策左右及考慮公眾利益因素時各有偏差，為悉除公眾疑慮，可否考慮把常用簡單多數票為「通過或不通過」的議會模式，更改為三份二多數才決定「通過或不通過」。

節錄在公眾諮詢文件--第三章3.6「作為牌照委員會的執行部門及執法機關，食環署應有權：(a) 授權任何公職人員進入接獲牌照／豁免／暫時免責的申請所指的處所或地方，或進入已獲發牌／豁免／暫時免責的處所或地方，或進入其有合理理由懷疑作私營骨灰龕用途但未獲發牌／豁免／暫時免責的處所或地方，」

就上述引言最後描述點為「進入其有合理理由懷疑作私營骨灰龕用途但未獲發牌／豁免／暫時免責的處所或地方，」很大可能與第四章4.1「在一般情況下，在家中存放有限份數的先人骨灰並不包括在這個定義之內（私營骨灰龕條例）。」的描述互相角力，法例與人權要取得平衡，但上述引言明顯地建議法例大於人權，兩段描述的引言，我們綜合理解為「有合理理由懷疑下(在家中存放超過法定有限份數的人類骨灰)，食環署有權授權任何公職人員，進入任何處所或地方」。

是否應分開公眾諮詢文件3.6段前中段及後段的描述作獨立處理；

- a. 「作為牌照委員會的執行部門及執法機關，食環署應有權： 授權任何公職人員進入接獲牌照／豁免／暫時免責的申請所指的處所或地方，或進入已獲發牌／豁免／暫時免責的處所或地方。」
- a1. 「作為牌照委員會的執行部門及執法機關，食環署應有權：取得法庭同意，進入其有合理理由懷疑作私營骨灰龕用途但未獲發牌／豁免／暫時免責的處所或地方，」

IV. 回應公眾諮詢文件—第四章經營私營骨灰龕的牌照

就公眾諮詢文件—第四章4.1，上文III已經作部份陳述，現只作補充。公眾諮詢文件沒有提供在家中存放先人骨灰的數據，相信現階段當局根本沒有掌握數據，我們只能以常識判斷，願意在家中存放先人骨灰，一般是直系親屬，很少向上超出祖父輩，向下不會至表兄弟妹輩，朋友關係就更罕見。

強烈建議當局採用自動申報機制，要求發牌前已經把先人骨灰存放在家中的人仕提出申報。現時可實行，強制新申領先人骨灰的人士，需申報存放之處所。此舉有助往後制定骨灰龕供應的政策及制定豁免在家中存放先人骨灰的數目。

我們現時理解建議發牌制度的規定在公眾諮詢文件—第四章4.5「(b) 法定規定 - 用作經營私營骨灰龕的處所必須符合所有法定規定，例如有關城市規劃、建築安全、消防安全、環境衛生及環境保護的法定規定，」

擬議的私營骨灰龕條例，在香港前所未有的，我們認為公眾安全最為重要，發牌制度應從嚴不宜寬。

到訪私營骨灰龕的市民大眾，隨不同時節及私營骨灰龕規模大小，訪客人數有所不同，一般以春秋兩祭最為熱鬧，人流最多。通常訪客是不會理會第四章4.5(d) 管理計劃內的規定，甚至做出超越該章節之外的舉措，能否處理該些突變，只能期望經營者或管理者的經驗，但一般也是報警求助。

我們認為春秋兩祭時段，各墳場已經耗用相當大的警力資源，再分散地增加警力是否恰當，所以管理計劃應加入應變措施供私營骨灰龕牌照委員會參考。

公眾諮詢文件第四章4.7(b)法定規定：

私營骨灰龕可以分為兩個範疇：全新的私營骨灰龕及現存的私營骨灰龕(不論是合法或違規/違法)。

全新的私營骨灰龕；

本身就是一座建築物/構築物，受現時建築物條例123章所規管，建築物123章123p建築物(檢驗及修葺)規例與第四章4.7(h)保養基金及4.7(i)保養報告有直接關聯，

1. 諮詢文件第四章4.7(h)保養基金，規定經營者須以獨立帳戶設立保養基金，專門作為有關骨灰龕的大規模維修及長期保養之用，其後每月交易的銷售所得，須按某個百分率(如15%)存入基金。基金所得的收入或利息須投放於骨灰龕的護理和保養。每年的經審計帳目須呈交牌照委員會。
2. 諮詢文件第四章4.7(i)保養報告，須提交兩年一次的保養報告，報告須由認可人士及註冊結構工程師(如適用)簽發，證明骨灰龕符合建築安全規定，以確保有關的骨灰龕一直符合現行建築及消防安全標準，以及渠務和污水處理的規定。
3. 123p建築物(檢驗及修葺)規例訂明，除樓高3層以上住宅樓宇，樓齡10年，強檢驗窗，隨後每5年需再強檢驗窗。樓齡30年，強檢驗樓，隨後每10年需再強檢驗樓。

明顯地，保養基金是支持保養報告及123p的運作，但保養報告與123p有時間交疊，同時我們無法從諮詢文件的描述中，分辨保養報告與123p的分別，有關當局需要明確界定。如123p的規定較保養報告嚴謹性高，可以理解為保養基金在30年後才增加經常性壓力。

建築物/構築物始終有其壽命，一座全新的建築物/構築物，在一般情況下，建築商會有一段保養期(合約訂明)，如果在建築時採用高規格的要求，有助保養基金更長久發揮作用，保障消費者權益。

保養報告每兩年一次，並不符合經濟效益，是消耗保養基金主要壓力來源。可考慮引入123p建築物條例作為基礎，發牌期為10年，隨後續牌期為5年。基本續牌條件為：

樓齡10年以上，須強制驗窗及提交保養報告；及

樓齡30年以上，須強制驗窗/驗樓及提交保養報告。

現時的私營骨灰龕(不論是合法或違規/違法)；

已經存在一段年期的建築物/構築物，無論在公眾諮詢文件第六章所列的任何情況，基於公眾安全，有必要將他們列為如上文基本續牌條件看待。

上文已經陳述保養基金是支持保養報告及123p的運作，建築物/構築物對保養基金的壓力，相信現時的私營骨灰龕，大部份也沒有設立類似的保養基金，如何保障消費者，問題確是相當複雜。

小結—無論在規劃、道路、環境衛生及保護，亦沒有太多數據及資料可作參考，至於建築物及消防安全上，亦沒有前例可作支援，我們認為屋宇署、消防處及相關部門，就私營骨灰龕發牌制度，應制定獨立篇章統一規管，並採用高規格的要求，避免與其他法例相抵觸時，出現不必要的爭議。

公眾諮詢文件第四章4.7發牌條件---與消費者訂立合約：

節錄第三章3.5(d) 批准或拒絕轉讓牌照，以及取消牌照／豁免／暫時免責的申請；

節錄第四章4.7(b) 轉讓牌照 - 牌照是就指明處所而簽發給指明持牌人的。牌照委員會如收到申請，可批准轉換持牌人，但可能會施加條件予以規限。

節錄第四章4.7(d) (V)終止合約時出售、轉讓骨灰龕位，以及更改龕位指定人士(如適用)的安排。

龕位有別於其他消費產品，有其獨特性。因此，政府希望盡量減少骨灰龕位交易的投機成分。同時，我們了解有些消費者在特別情況下可能確實有需要更改龕位的指定人士。為符合我們保障消費者權益的政策原意，我們擬施加一項規定，要求所有新的私營骨灰龕經營者向顧客出售骨灰龕位時，須確保每個龕位均有其指定人士。在發牌制度生效前已經存在的私營骨灰龕如申請牌照，亦須採用這種銷售模式，出售其剩餘未售的龕位。經營者須就交易及指定人士備存完整而恰當的記錄。

從行文理解，當局已經直接承認私營骨灰龕為商業產品，可以整體轉讓私營骨灰龕牌照及個別指定人士也可轉讓骨灰龕位，為保障消費者權益，施加一項規定，確保每個龕位均有其指定人士。

該項規定，沒有指明，是否一個指定人士可以在不同私營骨灰龕購買骨灰龕位及在單一私營骨灰龕內購買多於一個骨灰龕位。

嚴格來說，骨灰龕位為死葬而設，生前可以購買，已經決定有投機活動。由始可見，如制定一個指定人士只可購買一個骨灰龕位的規定，再設立中央骨灰龕位指定人士名冊監察，只可緩減投機成分。唯一方法把投機活動減至最低，莫過於供大於求。要完全沒有投機活動的方法，只有死後由親屬或朋友出示死亡証購買骨灰龕位，骨灰龕位亦不可轉讓。

節錄第四章4.7(e) 結業後如何處理骨灰：要落實上文所述建議並非全無困難。首先，在商業世界中，經營者有時可能無法在結業前與客戶解決所有問題。經營者如存心不良，情況更甚。在這方面，發牌制度及民事訴訟制度會各自發揮其作用，協助消費者。……如這些骨灰龕在結業時沒有就已存放的先人骨灰作出令人滿意的安排，有關留在處所的骨灰的法律權利及責任究竟應歸屬經營者，抑或處所擁有人，還是顧客，這個問題相當複雜。

當局亦理解在商業世界中，存在不可預測的因素導致結業。結業時如何妥善處理骨灰，要視乎經營者或該公司的責任及良心。不管如何細緻的合約，只是在該公司運作時才產生作用。所以我們一直存疑，在公司法下註冊的私營骨灰龕在結業時，雙方定立的合約能否再保障消費者。

我們不相信商業社會的運作，商業世界中可以收購、合併、買盤及結業，亦有不可預計的財技，不可能百份百保障消費者。同樣道理，消費者會如何界定，他們已經得到最大的服務。可以預視就私營骨灰龕議題上，在未來最大的問題，可能是在結業時經營者與消費者往往爭議如何妥善處理骨灰，相信最早會發生的個案，是在非法在政府土地上興建的私營骨灰龕。

無論發牌前或後，年代越久遠及規模越大的私營骨灰龕，在結業時無人認領的骨灰會越多，如何處置該等骨灰。在公眾諮詢文件第三章3.6(c-f) 當局已經有初步的處理方法，節錄第三章3.6(f)就上文(c)至(e)項，向獲發牌／豁免／暫時免責的經營者或曾獲發牌／豁免／暫時免責的經營者就處置人類骨灰追討費用及附加費；最終結果是，當局向經營者追討處置人類骨灰的費用及附加費，表面上是不會使用公帑補償私營骨灰龕。但背後，當局是否有對應措施應付暫存的骨灰，如暫存無人認領的骨灰一段時日後，再依法處置。

V. 回應公眾諮詢文件--第五章 豁免受發牌制度規管：

我們同意第五章5.1-5.7所述，受第132章及第1112章所監管的機構、宗教團體及殮葬商，可以豁免受發牌制度規管，但他們應該致力改善該等豁免的建築物/構築物的建築及消防安全。在發牌後，各有關部門對豁免受發牌制度規管的機構、宗教團體及殮葬商的規定，應該與時並進，如對建築物/構築物使用更高規格的要求。

我們不同意(反對)第五章5.10-5.14所述使用酌情處理的方向，豁免那些存在已久的私營骨灰龕及發牌前的私營骨灰龕不受發牌制度規管。當局使用相當長篇幅，試圖使用柔性的語句，說服市民大眾相信「豁免是可以解決歷史遺留下來的問題」。

另一邊廂，反對的描述只使用簡單一句「不過，有些市民(特別是這些骨灰龕附近的居民)可能會以有需要改善居住環境為由，反對酌情處理這些骨灰龕。」。

在公眾諮詢文件--節錄第四章公眾利益4.8在考慮牌照申請時，除其他事宜外，牌照委員會須信納批出該牌照不會違反公眾利益。「公眾利益」一般是指市民大眾的「共同福祉」或「一般福利」。這些公眾利益的考慮因素可包括但不限於全港骨灰龕位的整體供應、居民或地區組織的意見，以及購買了在發牌制度生效前已經存在的骨灰龕位人士的權益。牌照委員會亦會根據本文件第一章第1.6段所述的因素衡量每宗個案，並按每宗個案的個別情況作出考慮。

再在公眾諮詢文件--節錄第六章

給予暫時免責6.2牌照委員會將在諮詢相關政府決策局/部門和考慮一切相關因素(包括廣泛公眾利益)後，才會行使酌情決定權。

延長暫時免責的期限6.4牌照委員會將在諮詢相關政府決策局/部門和考慮一切相關因素(包括廣泛公眾利益)後，才會行使酌情決定權。

值得注意的是第五章可能一詞「5.12此外，私營骨灰龕經營者可能須凍結出售新的／空置龕位，並隨即禁止出售這些龕位。」

正如我們前文提要所陳述，當局已經有既定的方向，該公眾諮詢只是按程序推進。私營骨灰龕附近市民的反對意見，將會被整體公眾利益的考慮所扼殺。

給我們觀感是，只要不殺人放火，做出違規/違法的事件，到達某個組群參與時，政府要執法也很困難，往往把違規/違法/不合情理的發展模式，使用規範來合法化私營骨灰龕。

私營骨灰龕附近的居民，已經相當容忍及克制，只期望可在上次骨灰龕政策檢討諮詢後，得到完滿的解決方案。換來的竟然是一句相當不負責任的語句「可能需要改善居住環境」，一段公眾利益詮釋，再加一句不知如何理解的「廣泛公眾利益」，好像住在私營骨灰龕附近的居民，是刁民，是無理取鬧的人。敢問一句，錯是他們嗎？究竟道理何在。

不要忘記，今日的局面，由誰所造成。政府缺乏前瞻，私營骨灰龕在違規/違法下應運而生，經營者謀取利潤，「全方位改善他們的環境」，將快樂建設在他人痛苦之上。

多少年來，政府對私營骨灰龕的投訴，視而不見、聽而不聞，完全沒有依法辦事，採取積極的執法行動，究竟法律何在。

再重申一次我們的立場，堅決反對第五章5.10-5.14所述使用酌情處理的方向，豁免那些存在已久的私營骨灰龕及發牌前的私營骨灰龕，不受發牌制度規管。

至於第五章5.10-5.14所述的違規/違法私營骨灰龕，理應列入第六章所關注的範疇。

VI 回應公眾諮詢文件--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：

只要上文所述第五章的違規/違法私營骨灰龕，納入第六章規範化內，我們對這章節沒太大的意見。

公眾諮詢文件沒有提及的範圍--工業大廈：

節錄公眾諮詢文件第四章，持牌人的其他職責4.9(f)可能為設於多層大廈的私營骨灰龕而訂明/特別訂立的其他條件。

節錄公眾諮詢文件附件A，10.有些提交意見的人士/團體支持把工業樓宇改建為骨灰龕設施的建議。其中有意見認為，將遠離民居的工業樓宇整幢改建為骨灰龕是較為可接受的做法。

雖然公眾諮詢文件沒有刻意描述工業大廈或多層大廈的發牌條件，但不代表不在私營骨灰龕發牌制度所涵蓋，從公眾諮詢文件理解，發牌制度的精神，是符合現行的環保、土地契約、規劃、建築、及消防安全等範疇。公眾利益及廣泛公眾利益，可以毋須特別理會附近居民的反對，可按程序向有關部門申請正規經營。

嚴格來說，我們反對工業大廈或多層大廈個別樓層及個別處所改建為私營骨灰龕，至於將遠離民居的工業樓宇整幢改建為公營骨灰龕或私營骨灰龕，只要附近居民不反對，我們亦沒有太大的異議，需要注意的是工業大廈或多層大廈的建築安全及消防安全；

1. 樓高應不超過六層；
2. 高規格的消防安全條例，特別是消防道路及走火通道；
3. 樓層對街外牆，沒有窗戶及欄網，只有安全圍欄(1100mm-1300mm)；
4. 高規格的環保設施；及
5. 樓齡是否太大。

總結：

面對歷史遺留下來的問題，確實需要一段時間尋求解決方案，決策局的人口政策及土地政策最為關鍵，直接影響骨灰龕的長遠策略。

現時當局在公眾諮詢文件第四章4.7e(IV)及第五章5.10，已明確肯定，已購買骨灰甕位的人/親屬，為免打擾先人的安息之所。如在強硬執法時，會面對無人認領的骨灰，在法律及責任的問題。

第六章6.6已經表示，公營骨灰龕及私營墳場內的骨灰龕在短時間內，不能提供足夠份額給骨灰甕位市場。

建議的發牌制度沒有就上述難題，發表可行性描述，當發牌制度生效後，如供求失衡的情況不作改善，合法的私營骨灰龕，會在社區中急速發展，只會越來越多。如供求平衡，私營骨灰龕亦會有一定的市場份額，按兩者發展模式推進，私營骨灰龕一定可以發展成一個相當大的組群，這個難題只會牢固地殖根下去。難題根本沒解決，只是把更大的難題，往後推遲數十年。

香港土地有限，私營骨灰龕會盤據土地上一段頗長的時間，加上人口老化，火化宗數按年遞增，保守估計，未來三十年火化宗數超過一百五十萬(1500000)宗，香港是否有足夠土地應付未來的人口增長及各項基礎建設。

骨灰龕無論如何保養得宜，並非古蹟的建築物/構築物有其壽命，數十年、數百年後始終難逃厄運--拆卸，再者保養基金亦非千秋萬世可以長存，如無補充終會有用歇的一日。

骨灰龕根本是香港整體的社會設施，我們應該視為長遠策略，列入重

點基礎建設的一部份。發牌並非完善解決死葬的問題，只是把更大的問題推後，所以希望當局有長遠視野。制定一套策略應付死葬問題，最後忠告一句，「發牌容易，要把牌照收回就要應付比現在困難幾倍，幾拾倍的困難。」

此致

食物安全及環境衛生事務委員會 shau@legco.gov.hk

pyyoong@legco.gov.hk

副本電郵抄送至

食物及衛生局食物科 ccc@fhb.gov.hk

逸東社區網絡協會

ednet@gmail.com

2012-03-14

香港福位商會

致：立法會食物安全及環境衛生事務委員會

回應骨灰龕政策檢討

香港人口增加及老化，死亡人數和火化數目與年俱增。根據政府估計，未來十年，本港每年死亡人數將會增至五萬二千八百人，火化數目急升至四萬九千六百宗。目前，政府和非牟利宗教團體提供的骨灰龕位已嚴重供不應求。政府於2010年7月6日就骨灰龕政策展開公眾諮詢，曾推出多項增加骨灰龕建議，但成效不彰。顯而易見，本港骨灰龕仍必須依靠私營市場供應，才能解決問題。食物及衛生局於本月向立法會提交的《骨灰龕政策檢討》討論文件中，接納了本商會所提出之設立發牌制度的建議，以加強規管私營骨灰龕，令行業納入正規，確保對消費者的保障。就食物及衛生局的《骨灰龕政策檢討》，本商會的立場及建議如下：

(A) 增加骨灰龕設施供應

積極解決社會民生問題乃政府職責

《骨灰龕政策檢討》中，提綱挈領點出市民意識到公眾骨灰龕設施供應不足是嚴重的問題，並產生其他與骨灰龕有關的問題，確立了香港應增加骨灰龕設施供應的發展方向。目前，政府和非牟利宗教團體提供的公營骨灰龕位已經嚴重不足。慎終追遠，是中國人的傳統；生養死葬，是政府基本的責任。但過去數十年，政府一直以不干預政策，對待生養死葬的民生問題，將解決骨灰龕位短缺的責任卸交給慈善組織、宗教團體及私營公司。未來十年，食環署雖然計劃在葵涌、鑽石山及和合石興建的新骨灰龕位，但龕位只有十二萬七千一百個，連同華人永遠墳場和其他非牟利宗教團體，將會可以提供的骨灰龕位亦只合共八萬五千四百個，但是未來本港骨灰龕位的供應短缺仍高達約二十八萬個，供不應求的情況十分嚴重。事實上，確保生有所養、死有所葬，本就是負責任政府的應有之義。故此，本商會認為政府實應積極地及主動地回應市民大眾素求，解決社會民生問題。

香港福位商會

Hong Kong Columbarium Merchants Association

電話：[REDACTED]

Email：[REDACTED]@gmail.com

傳真：[REDACTED]

地址：[REDACTED]

探討核心問題，推廣生命教育

為增加公營骨灰龕設施，政府曾提出在 18 區興建公眾骨灰龕場，並在 12 區物色了共 17 幅用地，但區內居民及區議會對興建骨灰龕極為抗拒，強烈反對。本商會認為要解決大眾抗拒殯儀設施的問題，必先探究其原因，了解市民的心結所在，才能對症下藥。數十年前，死亡是香港人生活的一部分，親人離世時會將遺體入棺放在家中辦白事，但現今香港法例禁止骸骨存放在家中，加上墓園、墳場、骨灰龕因受法例和城市規劃所限，只集中在和合石、將軍澳等地區，導致殯儀與生活距離拉遠，亦因此逐漸增加市民對死亡的恐懼，談論死亡對香港社會廣大民眾而言，更是一大忌諱。因此，本商會認為政府應全面檢討一貫對處理死亡的態度及政策。香港政府不應繼續忽視生命教育，反應投放更多社會資源，推廣及灌輸正確和正面認識死亡的訊息。

提升多元化處理骨灰服務質素

政府近年鼓勵市民多用於紀念花園或本港指定海域撒放骨灰服務，以紓緩骨灰龕位嚴重不足問題。本商會贊成多元化處理骨灰方式，可是，政府如何管理有關服務，卻備受關注。一直以來，涉及海上撒灰與花園撒灰的投訴不絕於耳。多位市民對撒放骨灰的紀念花園的管理，感到疑慮及不滿，認為紀念花園環境惡劣，形同垃圾崗；更有市民投訴食環署在未有知會家屬的情況下，將先人骨灰紀念地夷為平地，對死者毫無尊重，亦未有顧及家屬感受。同樣，食環署監管海上撒骨灰活動亦有不力，任由骨灰龕被胡亂棄置入海，嚴重破壞海底生態及污染海洋。此外，環保團體及漁民團體皆認為，魚類進食了病死死者的骨灰後，隨即進入人類食物鏈，有損人類健康。有見及此，政府除宣傳推廣有關服務外，應積極調查有關投訴並作出改善，以釋公眾疑慮，從而促進多元化處理骨灰方式能得以普及。

工廠大廈改建為骨灰龕中心需大力支持

骨灰龕政策檢討公眾諮詢期間，食物及衛生局曾經建議仿效其他海外國家(例如：日本)，以多層大廈設置骨灰龕，《骨灰龕政策檢討》中亦列出工業樓宇提供骨灰龕設施的指引，本商會認同此是具前瞻性及創意性的建議。興建多層骨灰龕大廈或把大廈改建為多層骨灰龕其利甚多，譬如說大廈佔地不多，市民不用長途跋涉到偏遠地區拜祭先人。不過，發展局局長林鄭月娥女士

香港福位商會

Hong Kong Columbarium Merchants Association

電話 : 2323 2323
傳真 : 2323 2328

Email : hkcm@hkcm.com
地址 : 九龍彌敦道 100 號 10 樓

曾經屢次提及，有關建議要配合發展局轄下的城市規劃及土地契約要求。有意協助解決骨灰龕不足的經營者，往往卻被重重關卡刁難——不但要申請城市規劃更改土地用途，更要修改土地契約，支付巨額地價差額。本商會認為，政府若不肯承諾大力支持改建廈為骨灰龕之用，其中單是交通設施和環保的考慮條件，已足令有關申請長期耽擱。假如申請曠日持久，缺乏經濟誘引，無商業發展空間，更好的建議也是紙上談兵，只會令有心者卻步。

(B) 加強消費權益保障

發展局閉門造車，令問題更趨複雜

在骨灰龕政策檢討公眾諮詢期間，市民認為政府應公布更多關於現有私營骨灰龕的資料，以協助購買私營骨灰龕位的市民作出選擇，本商會非常贊成其原意。但是，發展局不肯接納業界意見編制私營骨灰龕總表，無視超過十二萬個家庭的私營骨灰龕消費者之權益及感受，一意孤行，單方面發佈不完整及不全面的《私營骨灰龕資料》。雖然，發展局調查骨灰龕已達半年，但《私營骨灰龕資料》最新版本只列載 87 間有關私營骨灰龕資料，仍未能全面涵蓋全港所有私營骨灰龕。《私營骨灰龕資料》已廣被不同的立法會議員、政黨、關注團體、從業員批評為虛有其「表」，資料複雜、錯漏百出，名單欠明確解說，消費者難以消化，但發展局於過去多個月來仍然漠視民意，毫無跟進及加以改善。縱使《私營骨灰龕資料》現時已更新版本，但亦猶如閉門造車，不僅無助市民大眾真正了解私營骨灰龕營的資訊，現更造成市場訊息混亂，致消費者無所適從，引起市民大眾不必要恐慌，令問題更趨複雜，為社會帶來極大的困擾和不便。事實上，以地政總署和規劃署的資料為據，按照是否符合土地契約和法定規劃要求為標準編列《私營骨灰龕資料》，只是必要條件之一，而非足夠條件。本商會深信實行全港私營龕場登記，由食物及衛生局以統一總表發佈《私營骨灰龕資料》，全面公開每間私營骨灰龕場的具體資料，包括營辦商的名稱、地址、地段號碼、地契副本、地段面積、建築圖則、消防安全及防火設備、人流管理安排、提供骨灰龕總數及已上位總數，《私營骨灰龕資料》總表概覽將更詳盡及更準確涵蓋各骨灰龕場訊息，顯著提高列表之參考價值，有效幫助正在考慮購買私營骨灰龕位的市民作出明智選擇。

香港福位商會

Hong Kong Columbarium Merchants Association

電話 : [REDACTED]

Email : [REDACTED]@gmail.com

傳真 : [REDACTED]

地址 : [REDACTED]

政府從未顧及消費者權益

發展局在公佈《私營骨灰龕資料》之同時，附屬免責聲明，表示對其所公佈資料不承擔任何法律責任及可隨時更改或刪除資料。政府不會對跟據《私營骨灰龕資料》選購私營骨灰龕的市民負責，一切後果，貴客自理。本商會難以理解作為聲稱「以民為本」的「問責政府」之「免責聲明」施政。骨灰龕乃每一位市民、每一個家庭、每一個團體所需要及所關心的社會民生服務，發展局竟以三百餘文字免責聲明，將其發佈資料的責任完全推卸於市民大眾身上。遺憾地，食物及衛生局重施故技，《骨灰龕政策檢討》中再次把責任推卸於消費者身上 — 「有意購買私營骨灰龕位的市民，應向相關私營骨灰龕經營者索取完備資料，以查核相關骨灰龕是否符合所有的法定規定及土地契約及／或城市規劃的規定。此外，市民亦應向相關私營骨灰龕經營者了解，如涉及的私營骨灰龕結業或不獲主管當局發牌，他們會如何處理其消費者的權益，例如會否及如何退還款項予消費者或向他們作出賠償。市民應在有需要時就自身權益尋求獨立的法律意見。」從過去多個月來傳媒採訪報導得悉，一般市民大眾確實無法及無能了解繁複的資料及有關法律其背後的意義與影響。

善用官民力量，完善有私營骨灰龕資訊

《骨灰龕政策檢討》中，說明「除了公布的資料之外，各有關政府部門也會在適當情況下按所接獲的查詢或投訴，提供個別個案的資料」，此服務承諾實際上是空口說白話。本商會及骨灰龕關注團體早在年初已向發展局提供廿多間未列入《私營骨灰龕資料》的私營骨灰龕名單，但發展局三個月內只跟進了其中一間，其餘皆沒有任何資料刊載。例如：據資料所示，歷史悠久的志蓮淨苑亦有存放先人骨灰，但《私營骨灰龕資料》並無相關資訊。2010年12月16日至2011年3月31日期間，發展局共有長達三個月時間準備，但更新的《私營骨灰龕資料》中只新增了6間私營骨灰龕資料。本商會認為政府實應採取積極進取及向市民負責的工作態度，把握商會及民間團體所提供的寶貴資料，完善有關私營骨灰龕資訊。

香港福位商會

Hong Kong Columbarium Merchants Association

電話：██████████

Email：██████████@gmail.com

傳真：██████████

地址：██████████

慎終追遠，以禮相待先人

食物及衛生局建議「在特殊情況下，有關當局可把骨灰移走及存放於公眾設施，作為過渡安排，就暫時存放骨灰而言，鑑於地方及交通安排方面的限制，我們將不容許市民親身拜祭先人。」本商會難以明白有何「特殊情況下」能不尊重先人，將其骨灰遷移，令他們無法安息。「特殊情況」會否正是《骨灰龕政策檢討公眾諮詢文件》中就收取管理年費及自願交還骨灰龕位的建議：「凡於限期內無人續期的龕位，或先人家屬／親友連續多年(例如六年)欠交管理年費，而當局又未能聯絡上的個案，骨灰龕位可騰空轉予他人使用。原先安放的骨灰則會移往設計妥善的公共儲存庫，或撒放在紀念花園內。」對向政府交還公眾骨灰龕位以供重用的人士發放特惠津貼」？中國人相信死者有靈，先人的靈位被視為死者存在的延伸象徵，故此，政府實應以雖死猶生之心禮待先人，萬不能強行遷移任何先人的靈位及骨灰。此外，政府禁止市民親身拜祭先人亦違背中國儒家盡孝道的文化傳統，令孝子賢孫無所適從。後人不得拜祭先人，此乃不人道及橫蠻的無理建議。

(C) 加強規管私營骨灰龕

盡快設立發牌制度，以永久年期批出牌照

本商會一直倡議政府盡快設立發牌制度，規定所有私營骨灰龕均須領牌。發牌制度可增加市場透明度，有利行業規範化發展。本商會贊成在發牌制度實施後落成的新建骨灰龕設施，必須獲得發牌政府發出牌照才可開始營運，杜絕不法份子投機取巧、魚目混珠，從而加強保障消費者權益。根據中國傳統習俗，市民大眾忌諱遷移先人靈位，期望長久安置骨灰，讓先人終老安息，所以，本商會認為最重要的發牌條件是私營骨灰龕牌照申請人必須為物業合法持有人，以確保經營者長遠承擔骨灰龕服務，先人得到長久供奉。為保障消費者利益，政府必須注意大多骨灰龕場處所的土地契約年期至 2047 年，故此，本商會強烈反對私營骨灰龕牌照的有效期只為五年及須續期經營，並認為私營骨灰龕牌照必須以永久年期批出，政府可定期巡查所有骨灰龕，以確保骨灰龕妥善提供服務。若政府執意以五年有效期批出私營骨灰龕牌照，其做法將未能符合市民認為設立發牌制度可達到之目的 — 「確保私營骨灰龕以可持續的模式營運」及「加強保

香港福位商會

Hong Kong Columbarium Merchants Association

電話 : [REDACTED]

Email : [REDACTED]@gmail.com

傳真 : [REDACTED]

地址 : [REDACTED]

障消費權益，包括生前已購買龕位的先人及購買龕位以預留給自己或親人將來使用的消費者的權益。」

以開放及務實的態度聽取意見，制定牌照條件

除食物及衛生局所列舉的法定要求為發出私營骨灰龕牌照申請準則，即規劃、樓宇結構、消防安全及防火、環境衛生及環境保護外，本商會認為社區認可及和諧亦是有效發展骨灰龕行業必要的因素。故此，所有私營骨灰龕在經營前，都應該設法與有關社區居民溝通，爭取認同，避免引起不必要的爭拗，從而促進社區和諧。本商會亦認為政府應加強對歷史悠久的廟宇、道觀、佛寺及庵堂等提供協助及支援，確保它們能達到發牌要求，所有先人不受影響。同時，本商會認同骨灰龕設施乃憑弔先人的地方，應該用得其所，但食物及衛生局就終止合約和轉讓龕位方面之建議「消費者應為每個龕位指定受提名人，以盡量減少龕位交易出現投機的情況」，實際執行及監管上將有困難。例如：如何處理一個人買多個龕位給自己及其親人？這又是否投機？提名人可否轉名？

最重要的是，政府在草擬有關法例時，宜應採用客觀及可衡量的標準審議。食物及衛生局建議「要落實這項重要的法例以推行發牌制度，我們需要非常強烈的社會共識」，「發牌當局可在其認為適宜的規定及條件下批出臨時豁免或為臨時豁免續期，或拒絕臨時豁免申請。申請人須就此繳付訂明費用。在發牌當局考慮任何為臨時豁免續期的申請之前，申請人需要向發牌當局證明其經營有合理機會在合理時間內獲規範化。臨時豁免的有效期須為兩年半或發牌當局認為適當的任何較短期間。」請問何謂「強烈的社會共識」、「適宜的規定及條件」、「合理機會」、「合理時間」、「適當的任何較短期間」？本商會歡迎並促請食物及衛生局就發牌制度框架展開第二次公眾諮詢，進一步詳盡商討發牌制度的安排，盡快以法例保障消費權益。本商會期望食物及衛生局借虛有其「表」一政策為鑑，千萬不要重蹈覆轍，令市民大眾對政府失望，理應以開放及務實的態度聽取市民與業界的意見，制定官、民、商多贏的政策。

香港福位商會

Hong Kong Columbarium Merchants Association

電話 : [REDACTED]
傳真 : [REDACTED]

Email : [REDACTED]@gmail.com
地址 : [REDACTED]

三思牌照申請期間的過度安排

政府建議「在法例中訂明，在法例實施後，所有私營骨灰龕(一些獲豁免受發牌制度規管的私營骨灰龕除外)均應凍結其骨灰龕位數目，並須停止出售龕位，除非這些骨灰龕已向發牌當局領取牌照。不過，這些私營骨灰龕可繼續為已售龕位提供承諾的服務。」本商會認為政府需謹慎考慮其建議對社區及行業所造成的不必要影響。首先，從過去跟進骨灰龕來看，政府工作的辦事效率及與各部門間的合作協調，實在令人質疑。以食物及衛生局、發展局與地政處為例，食物及衛生局於2010年7月6日宣佈檢討骨灰龕政策後，地政處至今已有長達9個多月時間調查，但發展局先後兩次公佈的《私營骨灰龕資料》中20多間私營骨灰龕的土地契約仍然被列作地政處審議和研究中，政府部門間的工作協調是否順利，實在成疑，公眾實難以理解調查一紙土地契約需如此費時。若私營骨灰龕因政府官僚的辦事效率及工作質素影響，申請牌照諸事不順，營運者須被迫停止出售龕位，何以有足夠資金「繼續為已售龕位提供承諾的服務」？再者，若私營骨灰龕遲遲未獲發牌，則無法解決現時骨灰龕嚴重供求落差的問題--先人繼續死無葬身之地，被迫長期擺放長生店，紅磡區依舊是掃墓祭祖之地，區內居民深受滋擾，釀成社會衝突與分化。

要求食物及衛生局從速清晰界定何謂「人體骨灰」

食物及衛生局雖推出骨灰龕政策檢討多月，但一直迴避回應與發展局對「人體骨灰」詮釋不一的問題，於《骨灰龕政策檢討》討論文件中，亦無就何謂骨灰列出定義。根據香港法例，香港居民的殮葬事宜，乃由香港法例第132章公眾衛生及市政條例所規範，並由食物環境衛生署執行有關法例。至於香港法例第132M章火葬及紀念花園規例(憲報編號L.N. 320 of 1999)，明確定下「骨灰」與「遺骸」的定義：

「骨灰」(ashes) 指遺骸經火化後剩下的骨灰；

「遺骸」(human remains) 指人類屍體或非活產嬰兒的屍體，但不包括該等屍體經火化後剩下的骨灰。

雖然食物及衛生局局長周一嶽先生在 2006年11月15日的立法會會議上已再三強調 就公共衛生

香港福位商會

Hong Kong Columbarium Merchants Association

電話 : [REDACTED]

Email : [REDACTED]@gmail.com

傳真 : [REDACTED]

地址 : [REDACTED]

角度而言，由於火化時經攝氏850度以上的高溫處理，火化後的骨灰不會構成衛生問題。所以，骨灰存放的位置、地點、方式可根據先人的意願，存放於家中、紀念花園、寺院、庵堂、公眾或私人的靈灰安置所。但發展局漠視食物及衛生局的意見，一直就「人體骨灰」是否屬於「人體遺骸」與業界爭論，在其所公佈的《私營骨灰龕資料》中，被指不符合土地契約的私營骨灰龕(包括多間歷史悠久的著名廟宇)，都是由於地政總署認為「人體骨灰」屬「人體遺骸」而不予批准。本商會認為清晰界定何謂「人體骨灰」，實是食物及衛生局無可推卸的職責。

結語

總括而言，本商會支持《骨灰龕政策檢討》討論文件所提出的大方向 — 設立發牌制度，加強規管私營骨灰龕，但具體發牌細則仍必須與業界及消費者深入討論。本商會已編制「標準合約」及「業務守則」，保障本商會屬下會員公司之消費者，同時也草擬了「福位基金保障計劃」，確保本商會屬下會員公司的先人得以妥善供奉。本商會促請政府從速設立發牌制度，立法規範和理順福位行業，讓行業得以在良好及健全的制度下發展。本商會樂意提供私營骨灰龕相關資料及實務意見，以助政府盡快完善立法準備。

香港福位商會

總幹事 陳灝婷 謹啓

二零一一年四月十一日

香港福位商會

Hong Kong Columbarium Merchants Association

電話 : [REDACTED]

Email : [REDACTED]@gmail.com

傳真 : [REDACTED]

地址 : [REDACTED]