



致：食物及衛生局食物科

自由黨就「私營骨灰龕發牌制度」公眾諮詢回應

前言

1. 由於過去多年，本港嚴重缺乏公營骨灰龕位，導致市民根本無法為先人覓得公營龕位，於是唯有求助私營骨灰龕場，因而令香港的私營骨灰龕場越來越多。但政府卻一直對這些骨灰龕場缺乏有效監管，令部分私營龕場出現違反土地契約，非法佔用官地，又或對附近居民構成影響等問題，尤其是對購入龕位的市民缺乏保障，更令市民關注。
2. 所以，自由黨認為為了保障市民權益，固然需要儘快將私營骨灰龕場納入規管，但更重要的是政府需要興建足夠的公營骨灰龕位，才能滿足市民的需求。故政府應積極研究將本港一些遠離民居、具一定發展空間及生態價值較低的島嶼，闢作「先人島」，在島上興建大型的骨灰龕場所，以長遠解決龕位供不應求的問題。
3. 對於政府計劃將私營骨灰龕場，以發牌制度加以規管，自由黨基本上同意。目前列於表一，屬合法經營的私營骨灰龕場只有 32 間，而列於表二，仍未符合相關規定的私營骨灰龕場，則多達 66 間。偏偏表二的龕場，不少都是具有相當歷史，涉及的龕位數量不少，如何納入適當規管，自然就成為公眾關注的焦點所在。

具體回應

一、過渡期及立法需時過久

4. 政府規管私營骨灰龕的立法時間目標，是完成諮詢後，最早在 2013 年第 4 季，才將有關的條例草案提交立法會審議，並建議在新法例刊憲後開始實施發牌制度，提供 18 個月過渡期，期內任何因在未獲發牌、豁免或暫時免責的情況下經營在發牌制度生效前已經存在的骨灰龕而可被檢控的人士，都不會被檢控。

5. 換言之，連同可容許違規龕場繼續經營的過渡期，即法例生效前至少有3、4年「空檔期」，則期間極有可能會有更多違規龕場出現。事實上，不符合表一規定的龕場，在過去一年正在增加。
6. 政府在2010年12月17日首次公布屬表二名單的骨灰龕場時，只有52間上榜，但到了2011年12月31日第五次公布名單時，表二的骨灰龕場數目已增至66間，增加了14間，但原來的52間骨灰龕場，則一間也未能達到要求升上表一。
7. 所以，自由黨雖然基本同意提供18個月過渡期，供未合格龕場進行改善，但卻認為整個立法期過長。為避免有更多違規龕場，趕在法例生效前的幾年期間出現，可能導致有市民被誤導而招致損失，故政府應研究在立法前，凍結現有私營龕場數目，以防止有非法龕場鑽空子，繼續大賣龕位。

二、保障消費者

8. 目前私營骨灰龕場最為人詬病之處，是不少建於不符合規定的土地之上，又或佔用官地等，故有隨時被檢控或收回土地的危機，其收費及提供的服務亦沒有一定準則及規管。然而，目前絕大部分私營骨灰龕場的龕位，卻都是以永久年期形式發售，故消費者付出的金額相對較高。惟一旦出現糾紛，甚至乎結業倒閉，則無論金錢，或骨灰的安置問題上，都缺乏保障。
9. 在保障消費者方面，諮詢文件提及會在發牌條件中作出若干規定，包括：強制規定要與消費者訂立合約，並列明各項收費內容及龕場一旦結業時的安排等細節。而龕場結業後，需儘力處理已存放龕場的先人骨灰，例如要儘力聯絡遺屬等，否則被視為違法。此外，文件並建議設立保養基金，由持牌人存入首筆款項，隨後每個龕位售出後的15%收益撥入基金，以專供護理及保養骨灰龕之用。對此，自由黨基本上是贊同的，而對於文件建議若龕場經營者，若證實未有儘力聯絡遺屬，可被採取刑事處分，包括監禁，我們原則上不反對，但就認為需要十分小心處理，例如何謂儘力，定義比較模糊，易生爭拗，必須先予以釐清，以免經營者誤觸法網。我們並同意雙方如能訂立合約，是有助減低糾紛，而合約如能有統一格式，相信可令消費者更易於依從。至於設立保養基金，亦屬應有之義。
10. 然而，自由黨認為在保障消費者權益方面，尚有不足之處，例如，文件沒有說明如何協助市民解決結業後骨灰的安置問題。要知道每個龕場涉及的龕位，可能數以千百計，且骨灰並非一般物品，若龕場未能妥善聯絡後人以妥善處理先人骨灰，政府必須設有有機制，如撥出一定地方，供骨灰作暫時安放之用。尤其是目前有多達66間龕場仍未符合要求，不少更是經營數十年以上，一旦未能通過發牌條件而結業，影響將極為深遠。

- 11.另外，政府亦要研究如何確保在法例生效前的過渡期內，防止有私營骨灰龕場一旦出現問題，引致消費者有所損失時，讓消費能有效的追討損失。自由黨建議除了訂立有合約外，可研究仿效破欠基金，向經營者收取一定費用成立基金，用作墊支消費者一定比例的損失，使他們能夠藉此安置先人的骨灰。而有關方面則要協助苦主追討賠償。

三、發牌條件及規定

- 12.政府建議成立私營骨灰龕牌照委員會，負責私營骨灰龕場的發牌事宜，委員會的權力主要包括處理牌照、豁免及暫時免責的申請與續期；處理投訴、調查違規情況，以及施加紀律處分，並向私營骨灰龕經營者提供實務指引等。
- 13.自由黨基本不反對設立有關的委員會，但建議成員必須包括，熟悉與發牌程序有關政府部門運作的專業人士，如消防、規劃等，及有公眾人士參與。
- 14.對於建議發牌制生效後，所有私營骨灰龕均須向牌照委員會申領牌照，才可營運（獲豁免或暫時免責者例外）。牌照的有效期限為5年，期滿後須申請續期。自由黨認為牌照有效期限5年可能太長，建議改為3年。

豁免規管及暫時豁免

- 15.對於文件指出可酌情處理某些符合新規定的私營骨灰龕，即永久豁免這些骨灰龕受發牌制度規管。對此，自由黨基本同意，但認為必須訂下一套清晰的準則，包括：該龕場沒有佔用官地，有關的龕位已經營20年或以上，而經營龕場的機構一直運作良好，與及符合所有建築及消防安全條例等，才可給予豁免。但仍應考慮設立監察機制，以避免獲豁免的龕場出現違規，或經營出現問題等情況，從而損害市民權益。
- 16.至於未符合發牌條件領取牌照的龕場，自由黨同意應給予十八個月暫時免責期時間，讓其向有關當局尋求規範化。在暫時免責期內，有關骨灰龕可以繼續經營，但不能出售新的或空置的龕位，並應同意由委員會按個別個案考慮免責期的長短，如能證明努力改善，免責期限可延長，但不能超逾六個月。
- 17.至於文件建議向存放骨灰方面不受限制的持牌殮葬商，給予有條件的豁免，但指明設立存放服務屬暫時性質，及禁止顧客在處所內或附近地方燃燒香燭冥燵等條件，自由黨基本同意，但建議應設有期限，可訂為不可超過半年。若有合理解釋，例如正在申請政府龕位等，則可按個別情況准予續期。

18. 至於文件建議由政府營運的公眾骨灰龕，不應受發牌制度所規管。而華人永遠墳場管理委員會管理的私營骨灰龕，及在香港法例第132章附表5所指明的18個私營墳場內的骨灰龕可自動獲得豁免，無須受任何條件限制，自由黨基本同意。
19. 同意設立上訴機制，即申請人可就牌照委員會的決定上訴，建議應設定提出上訴期限，例如兩個月內，亦同意在未獲發牌或豁免或暫時免責的情況下經營私營骨灰龕，即屬犯罪。

結語

20. 自由黨基本支持發牌規管私營骨灰龕場，但認為有關諮詢文件，避談政府應有的責任，只將有關問題，當作一般商業運作處理，忽略了妥善安放骨灰問題的嚴重性，故認為政府必須加強政府在監管中的角色。
21. 另外，自由黨認為政府不能避談自己應有的角色，必須儘快交代「區區都有骨灰龕」計劃的進度，並承諾興建足夠的公營骨灰龕位，以滿足不同市民的需求。否則，單靠私營骨灰龕場，根本不能滿足市民對骨灰龕位的需求，無助解決龕位嚴重短缺的問題。

自由黨

2012年3月30日