

私營骨灰龕發牌制度公眾諮詢 意見撮要

食物及衛生局於二零一一年十二月十三日發表諮詢文件，就建議的私營骨灰龕發牌制度展開為期約三個半月的公眾諮詢。有關諮詢於二零一二年三月三十日結束。

2. 諮詢文件就私營骨灰龕發牌制度的規管框架提出了一系列具體建議。政府建議制定一條名為《私營骨灰龕條例》的新法例，規定所有私營骨灰龕(獲豁免者除外)必須受發牌制度規管；以及成立法定私營骨灰龕牌照委員會，作為發牌當局。發牌制度會從多方面對私營骨灰龕作出規管，包括私營骨灰龕經營者使用其營運處所的權利、符合法定規定及地契條款、龕場管理和顧客權益保障等。此外，諮詢文件建議，《公眾衛生及市政條例》附表 5 所列明的私營墳場內的骨灰龕及殮葬商可獲豁免受發牌制度規管。諮詢文件也提出如何處理現存骨灰龕的問題。現時市面上有不少私營骨灰龕已營運多年，是很多市民存放先人骨灰的地方，但有部分骨灰龕未能符合所有法定及政府規定和地契條款。這類骨灰龕首先應積極尋求規範化，以爭取在日後的規管制度下領取牌照，以繼續經營及出售龕位。由於申請規範化需時，發牌制度會訂定暫時免責安排，目的是容許經營者在致力把其骨灰龕規範化以糾正違規情況的同時，能夠繼續經營已售出的龕位。獲豁免或暫時免責的骨灰龕仍須遵守發牌當局施加的條件，包括停止售賣餘下龕位、減少噪音和空氣污染等。對於建議中有關豁免的想法、安排及條件，政府持開放態度，並希望聽取市民意見，再制定相關政策及各項細節。

3. 在諮詢期內，政府從不同途徑收到超過 150 份來自個人及團體的意見書。此外，食物及衛生局和相關官員也積極透過多個渠道，包括出席立法會相關事務委員會、城市規劃委員會、消費者委員會及相關諮詢委員會(例如食物及環境衛生諮詢委員會)和 18 區區議會會議，並與各關注團體、業界代表和多個相關持份者會面，得到各界人士不少具建設性的意見。

意見撮要

4. 蒐集得來的意見涵蓋私營骨灰龕發牌制度的多個範疇。市民和各界的持份者一致同意推行私營骨灰龕發牌制度，並普遍認同規管的框架。主流意見撮述如下。

發牌制度

5. 市民和各持份者普遍歡迎當局設立私營骨灰龕發牌制度，以加強規管私營骨灰龕。雖然有部分意見指出骨灰龕設施應以公營為主導，但也有不少意見認為私營骨灰龕在市場上發揮重要作用，以及讓消費者有所選擇。不同持份者對發牌制度的規管範圍及力度有不同的意見，他們一方面希望政府能夠確保私營骨灰龕對鄰近居民及環境的影響減至最少，另一方面又認為當局在作出有效規管的同時，也應顧及已購買骨灰龕的市民的權益，以及業界的可持續發展。有意見提出發牌制度應規管以租賃或月租形式提供骨灰龕位的經營者，而部分相關地區人士更認為發牌制度應涵蓋骨灰龕的零售點及骨灰龕經紀。

私營骨灰龕牌照委員會的成員組合

6. 就私營骨灰龕牌照委員會，一般意見支持其成員組合必須比例均衡。有些人士／團體認為牌照委員會的成員應包括地區代表、相關政府部門代表和專業人士，使其在審批私營骨灰龕牌照／豁免／臨時豁免時，能夠顧及市民的意見。此外，有業界人士提議牌照委員會的成員應包括業界、消費者和宗教團體的代表。

發牌條件

7. 就申請牌照的建議規定及發牌條件，大部分提交意見的人士／團體均認為基於市民對長期存放骨灰的期望，日後用作經營私營骨灰龕的處所，應為經營者的自置物業，因為相對於租賃物業，自置物業對長期使用處所有較大的保障。此外，市民普遍認為私營骨灰龕的選址應遠離民居，並應藉着改善相關設施的外觀布局和管理，盡量減少對附近居民造成的滋擾(例如噪音、空氣污染和交通擠塞)。有部分意見認

為牌照委員會在審批個別申請時，應在相關地區進行廣泛諮詢。市民也認同牌照申請人應確保相關處所符合所有法定和政府規定，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，以及土地契約條件。有意見指出牌照申請人不應牴觸大廈公契條款；有意見擔心牌照委員會以骨灰龕位的整體供求情況作為公眾利益的考慮因素之一，並沒有明確的準則；也有一些意見認為牌照委員會應考慮申請人的背景、財務狀況和誠信，例如有否涉及“先破壞，後申請”的發展。此外，有些人士／團體認為由於公眾骨灰龕設施供應未能滿足需求，當局應放寬私營骨灰龕的發牌要求。為加強保障消費者權益，大部分提交意見的人士／團體都支持經營者須就龕位的擁有權／使用條款與消費者訂立合約。大部分意見也支持設立保養基金，以作相關設施的長期護理和保養之用。關於這點，有意見提出必須確保保養基金下的款項獲妥善保存。

牌照有效期

8. 有關把牌照有效期定為五年的建議，有意見(主要來自業界)認為應加長牌照期，為業界投資經營私營骨灰龕業務增加明確因素。相反，也有意見認為應縮短牌照期，以便政府可以定期監管，確保持牌私營骨灰龕設施的經營持續符合相關法定及政府規定，並在有需要時可及時採取補救措施。

結業安排

9. 就私營骨灰龕結業時的建議安排，有意見(包括業界)認為政府應向受影響的消費者(例如因購買違規私營骨灰龕位而蒙受損失者)提供協助，包括考慮以各種方式保障消費者權益，例如要求私營骨灰龕經營者成立賠償基金。與此同時，也有意見擔心此舉反而有可能助長違規私營骨灰龕的發展，或導致營運健全的龕場經營者須為經營不善的龕場經營者負起賠償責任的現象，使違規經營者可能無須為其違規行為負上相應的責任。大部分提交意見的人士／團體均贊成新法例應規定持牌人在不同情況下停業前，須妥善處理已存放的先人骨灰。如未能這樣做，即屬犯罪。有些人士／團體則建議就如何處理受影響的先人骨灰再作詳細討論。

豁免制度

10. 對於無條件豁免《公眾衛生及市政條例》附表 5 所列明的私營墳場內的骨灰龕，以及有條件豁免持牌殮葬商受發牌制度規管的建議，大部分持份者認為前者現已由相關法例監管，經營者在建造和經營墳場及大型骨灰龕方面均有良好往績；而後者所提供的存放骨灰服務屬暫時性質，以待市民在其他地方覓得正規骨灰龕位長期安放骨灰，因此認同有關的豁免建議合理。儘管如此，也有部分紅磡居民對豁免持牌殮葬商受發牌制度規管一事深表關注，當中有些人士建議牌照委員會應要求獲豁免的持牌殮葬商採取措施，減少暫時存放骨灰服務對附近地方造成的滋擾，例如設定存放期限、禁止顧客在其處所內或附近地方燃燒香燭冥鏹等。另一方面，一些相關樓宇的業主或住客則反對持牌殮葬商獲得豁免。

11. 對於如何處理新法例生效前已經存在的私營骨灰龕，社會上有不同意見。在不同區議會的會議上，議員大致認同應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，但對豁免條件則意見不一。區內有私營骨灰龕的區議會一般希望豁免條件訂得較為嚴謹。同樣地，有提交意見的人士／團體(主要來自私營骨灰龕附近的居民)反對容許某些私營骨灰龕繼續營運，並要求執法部門對相關私營骨灰龕的違規情況採取嚴厲的執管工作。此外，有意見認為豁免制度會對正規經營私營骨灰龕的經營者造成不公，而不同政黨也在其意見書中就此問題表達了不同的意見，有些提議取締違規龕場，有些表示可考慮以不同類別的牌照規管取代豁免，有些則認同以平衡務實的方式(如豁免)處理現存龕場的歷史問題。與此同時，有市民(主要來自業界及已購買私營骨灰龕位的消費者)擔心或須把先人骨灰遷離，而這有違中國人「入土為安」的傳統觀念，因此建議當局應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。他們認為政府應考慮酌情處理某些符合指定準則但未符合所有相關法定及政府規定的現存私營骨灰龕(例如永久豁免這些私營骨灰龕受發牌制度規管)，同時指出骨灰龕問題始終存在已久，因此任何針對現有骨灰龕的執法行動，均須考慮市面上骨灰龕位不足的現實因素。在這方面，有提交意見的人士／團體提出可考慮對新法例生效前已存在超過 10 至 20 年的骨灰龕給予豁免。另外，有業界人士指出，如果要求獲豁免、獲暫時免

責或正在申請牌照的骨灰龕凍結出售空置龕位，他們將沒有足夠資金維持骨灰龕的正常運作。

12. 有部分意見表示政府應考慮豁免由宗教或慈善團體經營的骨灰龕設施(例如廟宇和寺廟內的骨灰龕)，但也有意見認為，由於難以訂定客觀標準，加上轉換營辦者的情況時有發生，因此不宜以骨灰龕是否由宗教團體營運作為考慮豁免的準則。業界代表認為應盡快推行「私營骨灰龕登記制度」，並建議取消發展局的表一及表二，改由食物及衛生局統一發布所有私營骨灰龕的總表。

暫時免責機制

13. 就建議的暫時免責機制，部分人士／團體雖然贊成讓違規私營骨灰龕按照既定渠道和程序，就其經營的設施向有關部門申請規範化(例如申請相關的規劃許可及／或修訂土地契約等)，但指出這些違規私營骨灰龕已有足夠時間在法例生效之前申請規範化，因此反對實施暫時免責機制，或建議收緊該機制以防止濫用。不過，也有意見認為，容許違規私營骨灰龕有合理時間申請規範化是合適的做法。一些意見則提出，可考慮只就那些已符合城市規劃及地政等規定但暫未符合其他要求(如環保等)的私營骨灰龕給予暫時免責，而不應以一刀切方式給予暫時免責。

罰則及上訴機制

14. 有部分提交意見的人士／團體贊成在法例中訂立具阻嚇性的懲處，也有意見要求設立上訴機制，使受影響的人士可就牌照委員會的決定提出上訴。

立法時間表

15. 提交意見的人士／團體普遍希望政府加快立法程序，以盡早將條例草案提交立法會審議。此外，不少意見指出建議提供的 18 個月過渡期太長，可能會在立法之前製造「空窗期」，使違規骨灰龕得以繼續發展和經營，以及速銷其龕位。

其他意見

16. 在諮詢期間，有意見表示政府應繼續增加公眾骨灰龕設施供應，滿足社會的整體需要；鼓勵市民接受以更環保及可持續推行的方式處理先人骨灰；以及進一步加強消費者教育，使他們在選購私營骨灰龕設施的龕位時有更大的保障。

總結

17. 因應上述諮詢結果，食物及衛生局正草擬有關法律條文。我們會審慎行事，務求平衡不同持份者的意見，確保相關法律條文在規管範圍及尺度上寬緊得宜，合乎社會整體利益。