

香港 位商會

對骨灰龕政策檢討的 立場及建議書

隨著香港人口的增加和老化，死亡人數和相應的火化數目與年俱增。根據政府的估計，未來十年，本港每年死亡人數會由四萬三千七百人增加至五萬二千八百人，火化數目同樣時也會相應地由二零一零年的三萬九千二百宗增加至二零二零年的四萬九千六百宗。

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。未來十年，食環署計劃在葵涌、鑽石山及和合石興建的新骨灰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提供的新骨灰龕位八萬五千四百個，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。

今年七月六日，政府發布了諮詢文件，就骨灰龕政策檢討諮詢社會各界意見，主要集中在四個方面：

- 一．增加骨灰龕設施的供應，滿足社會的整體需要；
- 二．鼓勵市民接受以更環保及可持續進行的方式處理先人骨灰；
- 三．加強消費者在選購私營骨灰龕設施時的保障；
- 四．加強規管私營骨灰龕，以期更有效處理違規情況。

對於解決骨灰龕長期供應不足的問題，諮詢文件肯定私營骨灰龕在市場上發揮重要作用，除了有助滿足龕位的需求、為市場提供約四成龕位外，更重要的是讓消費者有所選擇。

不過，骨灰龕位供求長期出現落差，製造市場空間，有利可圖，也導致投機取巧的無良骨灰龕有機可乘，魚目混珠，良莠不齊，引起社會關注。

然而，對於監管骨灰龕的經營手法和服務，普羅市民投訴不多，而絕大部分投訴，其實亦與被地政署指所謂涉嫌違規攸關。後者主要涉及土地契約問題，存在重大爭議，因為骨灰是否屬於「人體遺骸」，至今未有定論，政府部門如地政總署和食物及衛生局都有不同詮釋，在有關法律觀點未釐清前，根本難以定斷。

立場及建議

香港福位商會對骨灰龕政策檢討諮詢文件中，提出部分建議內容，深感憂慮。有關建議，不單將會嚴重影響業界的正常運作，更會造成市場訊息混亂，引起社會恐慌，教消費者無所適從，嚴重損害經已購買私營骨灰龕位的市民大眾的權益。

香港福位商會集合業界的專業意見後，歸納**五點**，建議如下：

- 一・支持設立發牌制度，加強規管私營骨灰龕，令行業納入正規
- 二・完善「表一」、「表二」理念，發佈統一總表
- 三・實行登記制度，理順行業發展
- 四・訂下死線，盡快登記
- 五・促進和諧營商

一・支持設立發牌制度，加強規管私營骨灰龕，令行業納入正規

本會支持政府盡快設立發牌制度，規定所有私營骨灰龕均須經發牌，因為發牌制度可增加市場的透明度，促進業界專業經營，有利行業規範化發展，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。

二・完善「表一」、「表二」理念，發佈統一總表

為了幫助正在考慮購買私營骨灰龕位的市民作出選擇，政府準備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，將現存和營運中的私營骨灰龕分列兩表，本會期期以為不可，因為有關做法不單無助解決問題，反會造成市場訊息混亂，引起消費者不必要的恐慌，理由如下：

1. 兩個標準只是必要條件之一，而非足夠條件。私營骨灰龕能否獲得發牌，還須考慮消防、建築安全、衛生和社區認可等因素。因此，被列入表一的私營骨灰龕，日後也不一定保證獲政府發牌，但消費者卻大有可能被誤導，以為表一就等於符合資格，可以放心購買。況且，列入表一的私營骨灰龕亦大有可能趁機加價。

反之，表二的私營骨灰龕，因被指「不認可」，卻極可能引起經已購買龕位的消費者之恐慌。追討賠償尚屬其次，最擔憂的是不知何處尋覓安放先人骨灰之淨土。何況諮詢文件已表明，消費者必需承擔個人買賣選擇的後果，不會獲得優先分配公營骨灰龕位。鑑於備受牽連的苦主數以十萬計，由此而引起的恐慌，實在難以估量，隨時可以演變成社會政治危機。

2.目前不少被指不符合土地契約，土地用途規定的私營骨灰龕，都是由於地政總署認為「人體骨灰」屬「人體遺骸」，不予批准。但有關法律觀點與政府負責制定政策的食物及衛生局的說法，截然不同。

如果政府強行頒佈兩表，因被指不符合土地契約而列入表二的私營骨灰龕必定會進行司法覆核，由此而引起的法律訴訟，只會令問題更趨複雜，為社會帶來更大的困擾和不便。

3.在政府未能釐清何謂「人體遺骸」的法律觀點前，政府強行將現存私營骨灰龕分列兩份名單，全無理據，極有可能將大部分私營骨灰龕列入「不認可」的表二內，結果只會令業界經營困難。事實上，消委會過去以地政總署和規劃署的資料公佈的名單，已存有不少錯誤，因而誤導性甚高，例如大部分私營骨灰龕都毋須向規劃署申請批准，因而被指「不認可」，殊不恰當。

由於消費者有所顧慮，裹足不前，獲臨時豁免的私營骨灰龕又因不准繼續售賣龕位而可能缺乏資金營運，倘若最終不獲發牌，更會被逼停辦，教數以十萬計經已購買龕位的市民無所適從，最終損害消費者權益。

另者，目前位於市區發展大綱圖的私營骨灰龕位，雖然不符合指定用途，由於屬於現存用途，根據城規條例，亦不構成違法的情況。所以，政府依靠以下三個準則：

- (i)在相關的法定圖則上屬經常准許用途；
- (ii)取得城規會發出的規劃許可；或
- (iii)已證實屬於現有用途
(即在中期發展審批地區圖、發展審批地區圖或分區計劃大綱圖刊憲之前已存在的用途)。

而作為表一之標準，對於現存在市區的私人骨灰龕場，極不公平。

然而，本會認同政府編制「表一」、「表二」的理念－幫助正在考慮購買私營骨灰龕位的市民作出選擇。故此，本會建議發佈本港現時私營骨灰龕統一總表，列出每間私營骨灰龕場的具體資料，統一總表內容由私營骨灰龕營辦商於登記時提供，再由食環署人員到場核實資料，並可同時加上評估註釋。此概覽將涵蓋各骨灰龕場更詳盡及更準確訊息，顯注提高列表參考價值，有效幫助正在考慮購買私營骨灰龕位的市民作出選擇。

三・實行「登記制度」，理順行業發展

由於私營骨灰龕良莠不齊，實際數目根本無人知悉，為了方便政府掌握有關資訊，最有效的處理辦法，就是宣佈實行「登記制度」，確定期限，要求全港所有福位營辦商，包括寺院、廟宇、教堂、精舍、道觀等等，主動向食環署登記。登記的內容，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、提供骨灰龕總數及已上位總數。如有擴建計劃，也要說明未來增建的骨灰龕數目。正式立法後，即獲經營牌照。所有登記者，將由食環署編成列表，公告周知，方便消費者參閱。

根據諮詢文件第(10)段，在未來三個月，政府將會單方面根據兩個準則，即地契條款和規劃許可，制訂和公佈「表一、表二」名單。發展局明知地契和城規中，在法律上仍存有爭拗及灰色地帶，在法庭未有裁決前，仍然單方面公佈它的準則，本會認為實是欲蓋彌彰，非常魯莽，結果只會誤導大眾市民，實非香港之福。此外，食物及衛生局是整個骨灰龕政策的統籌者，因此，現時由發展局參與制定相關政策及文件，並不恰當。故此，本會建議，骨灰龕政策的文件，應該由食物及衛生局統一發放。

四・訂下死線，盡快登記

政府應該從速訂下死線。凡於截止日期後沒有登記者，或新的營辦商，一律不包括在即將公佈之總表內。有待新法例通過後，依照法例申請牌照。登記完成後，政府即可按圖索驥，食環署派員核實已登記單位。同時，政府應盡快立法及制訂實務守則，如符合條例者，即可獲發牌。有關措施，一來可以盡快全面掌握全港私營骨灰龕數目及了解骨灰龕市場資訊，以制定公、私營骨灰龕策略，方便規管和保障消費者的知情權，二來可以即時杜絕投機取巧的違規經營者，保障消費者權益。

五·促進和諧營商

為了增加供應，政府表示會撥出十二幅可供發展骨灰龕的用地，在全港不同地區興建骨灰龕，但最大的阻力，卻來自地區居民的反對。本會認為，社區認可及和諧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。

結語

本港骨灰龕位長期供不應求，是無可否認的客觀事實。諮詢文件建議的解決龕位供應辦法，表面似是有理，實質並不可行。首先，增撥的十二塊土地能否獲得地區人士及區議會同意用作興建骨灰龕，頗成疑問，證諸過去的歷史經驗，即使不被反對，也會曠日持久，短期內不能解決市場短缺的問題。其次，政府建議發展商將工廠大廈向城規會申請改建為多層骨灰龕，目前也只停留在理論階段，實際並無具體清晰政策配合，政府也沒有承諾予以大力支持，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，因此有關建議根本不符實際，並不可行。

因是之故，本港骨灰龕仍必須依靠私營市場供應，才能解決問題。為了讓福位行業得以在良好及健全的制度下發展，香港福位商會支持政府盡快設立發牌制度，立法規管，規範福位行業發牌。然而，本會反對政府計劃以兩張名單方式列出「認可」及「不認可」的私營骨灰龕場，因為有關做法實在不必要，亦不可行，只會令業界經營困難，造成市場運作混亂，製造社會恐慌。取而代之，本會建議政府盡快實行「登記制度」，訂下死線限期，要求所有營辦商登記，向市民發佈本港現時私營骨灰龕統一總表，以便政府全面掌握市場資訊，有效立法規管，理順福位行業，保障廣大市民消費權益。

諮詢期間，香港福位商會將會廣泛向業界、善信及有關人士收集意見，集思廣益，以供政府參考，制訂政策。

香港福位商會

二零一零年九月十六日