

有關私營骨灰龕發
牌制度
立場及建議書

香港 位商會

前言

慎終追遠，是中國人的傳統；生養死葬，是政府基本的責任。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。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。政府於二零一零年七月六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，但在需求激增下，供應仍是不足，成效不彰。

二零一一年十二月，政府就私營骨灰龕政策發佈公眾諮詢文件，肯定及確認了私營骨灰龕在市場上發揮重要作用。私營骨灰龕不但滿足社會對龕位的需求，更重要的是為消費者對龕位和相關服務提供選擇。食物及衛生局現展開第二階段公眾諮詢，就設立私營骨灰龕發牌制度加強規管私營骨灰龕諮詢社會各界意見，主要集中在四個方面：

- 一. 制定《私營骨灰龕條例》的新法例，推行法定的發牌制度
- 二. 豁免墳場內的私營骨灰龕、殮葬商、在發牌制度生效前已經存在的私營骨灰龕受發牌制度規管
- 三. 設立法定私營骨灰龕牌照委員會
- 四. 暫時免除在發牌制度生效前已經存在的私營骨灰龕的法律責任



立場及建議

香港福位商會支持和認同諮詢文件的建議，認為政府在規管私營骨灰龕上是向前踏了第一步，令行業得以納入正規；同時，有關政策建議亦能加強消費者權益的保障，確保先人得到妥善供奉。

香港福位商會集合業界的專業意見後，歸納七點，建議如下：

- 一· 支持設立發牌制度，並促請加快立法程序，令行業納入正規
- 二· 釐清「人體骨灰」定義，登記「骨灰」處理
- 三· 消費者利益為首，穩健而務實規管業界
- 四· 發牌條件必須為自置物業持有人，保障私營骨灰龕長期使用
- 五· 設立「結業賠償基金」，保障消費權益及已上位先人妥善供奉
- 六· 訂下死線，盡快實行登記制度，理順行業發展
- 七· 發佈《私營骨灰龕總表總表概覽》，取消表一、表二

香港 位商會

(一) 支持設立發牌制度，並促請加快立法程序，令行業納入正規

本會一直倡議設立發牌制度，規定所有私營骨灰龕均須領牌經營，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，杜絕不法份子魚目混珠，從而加強保障消費者權益。本會歡迎政府接納本會的建議，設立發牌制度，制定名為《私營骨灰龕條例》的新法例監管私營骨灰龕。然而，骨灰龕位供求長期出現落差，市場空間甚廣，有利可圖，政府推行《私營骨灰龕條例》時間過於緩慢，條例草案提交立法會，再到法例實施，需時長達四年時間，無助杜絕投機取巧的無良骨灰龕，反令行業變得良莠不齊，引起社會關注。故此，本會促請政府加快立法程序，早日加強規管私營骨灰龕，讓行業納入正規。

本會贊成設立「私營骨灰龕牌照委員會」，務實處理骨灰龕問題。除官方委員外，本會建議食物及衛生局局長委任香港福位商會代表、消費者權益代表、宗教團體代表、環保團體代表和有關政府部門的人士為委員會成員，以實務處理骨灰龕問題為原則，確保組成牌照委員會的和來自社會各界的非官方委員比例均衡，令牌照委員會能夠公正和客觀地履行其發牌職務，確保骨灰龕供應不足問題解決、維持已上位先人繼續得到妥善供奉和確保骨灰龕場建構安全等各關鍵層面取得適當平衡。

諮詢文件中強調牌照委員會應擁有權力執行其法定職責，建議牌照委員會能授權任何公職人員進入及視察疑似作私營骨灰龕用途的處所，並可檢取其內的所有相關文件及物品，亦能以其認為合適的方式，處置存放於有關私營骨灰龕內的骨灰。本會覺得上述的權力並非必要，認為有關建議授予權力應小心審視，避免牌照委員會成員擁權過重，忽視消費者利益及損害大眾私隱自由。

香港 位商會

(二)釐清「人體骨灰」定義及登記「骨灰」處理

在諮詢文件中，政府就「私營骨灰龕」界定提出法定定義 -- 存放人類骨灰而又並非由政府興建及／或營運／經辦的任何地方，但卻沒有就最關鍵的「骨灰」提出清晰界定。

本商會認為清晰界定何謂「人體骨灰」，釐清「人體骨灰」不屬「人體遺骸」，實是食物及衛生局無可推卸的職責。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。雖然食物及衛生局局長周一嶽先生在二零零六年十一月十五日的立法會會議上已再三強調，就公共衛生角度而言，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，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。

食物及衛生局建議容許市民在家中存放有限份數的先人骨灰，本商會並不反對此建議，但本商會認為政府推行此方案前，應從速清晰界定何謂「人體骨灰」，以統一各部門的詮釋，別誤導市民。若政府容許市民在家中存放先人骨灰，乃實應就可存放於家中的先骨灰份數設定上限，及其供奉總面積訂立規定，以免有關做法遭濫用。同時，本會認為政府應審慎、認真考慮及評估一旦市民在家中存放先人骨灰後所衍生的影響及問題 - 宗教祭祀時的消防安全、鄰舍和睦。政府是否有能力監控及處理市民在家供奉先人所帶來的社會危機？

長遠而言，政府應設置公共儲存庫直接管理火化後的骨灰，避免先人骨灰歷年囤積於某一區的殯儀商戶中，為該區居民造成生活不便。先人的近親或合法遺產代理人應親自前往食物環境衛生署辦理申請火葬證明書，提供先人的火葬資料，包括先人姓名、上位日期、供奉處所名稱及地點等；辦妥手續後，領取火葬證明書，便可到有關公共儲存庫排期撿拾先人的骨灰、安

香港 位商會

排供奉。管理部門應於所附火葬證明書加蓋「已發火葬許可證」印戳，並建立完整資料永久保存。

(三)消費者利益為首，穩健而務實規管業界

本會認同諮詢文件所提倡的私營骨灰龕應採取穩健而務實的發展路向。本會認為發牌制度的目的必須完全符合下列兩項目的：

目的I：「確保私營骨灰龕以可持續的模式營運」

目的II：「加強保障消費權益，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。」

長久以來，香港社會並無骨灰龕政策，市民一直無所適。社會大眾認為以現今新訂立的定義準則，評核存在已久的私營骨灰龕，對已購入或用於供奉親人之私營骨灰龕位的消費者極不公平。同時，亦擔心一旦已購入或用於供奉親人之私營骨灰龕位被證實不符合有關發牌當局新訂的規定，令私營骨灰龕不獲發牌，先人之骨灰需要遷離及招致金錢上之損失。為確保在發牌制度生效前已經購買骨灰龕位人士的消費者權益得到保障，政府實應設立豁免制度，以務實態度讓已存在的私營骨灰龕繼續營運，避免釀成苦主。私營骨灰龕只要沒有建築及消防安全明顯威脅或即時危險，本會支持政府對華人永遠墳場管理委員會、其他私營墳場經營者、殮葬商及其他在發牌制度生效前已經存在的私營骨灰龕作出豁免。同時，政府政策需具前瞻性，應容許在發牌制度生效前已存在的私營骨灰龕繼續出售已建成的龕位，確保它們有足夠資金營運，讓先人得到妥善供奉，唯私營骨灰龕不能建做新龕位。假若政府一意孤行，要求私營骨灰龕凍結其出售新的或空置龕位，只會令有關經營者周轉不靈，欠缺資源，影響服務質素，更甚釀成結業，結果禍及已上位先人及消費者。

香港 位商會

(四) 發牌條件必須為自置物業持有人，保障私營骨灰龕長期使用

本會認為發牌條件必須規定經營者為自置物業持有人，以確實消費者長遠保障。如政府所指出骨灰龕位有別於其他消費產品，有其獨特性，普遍市民認同應尊重已為先人作出的安排，不應隨便打擾先人的安息之所。可是，就於發牌制度生效前已存在的私營骨灰龕，諮詢文件卻容許非物業持有人為私營骨灰龕經營者，只須證明經營者有權繼續使用有關處所／用地至少五年，本會認為此建議毫不合理，難以確保經營者能就提供骨灰龕服務作出長期承擔。只有自置物業才能滿足市民大眾對該龕位可長期存放骨灰的期望。若經營者並非物業持有人，私營骨灰龕則會因不同租約問題，停止服務甚至結業，無法保障消費權益，違背先人不希望有任何改變會影響骨灰存放的意願。本會認為無論是現時或新的經營者必須自置物業持有人，保障私營骨灰龕長期使用。

(五) 設立「結業賠償基金」，保障消費權益及已上位先人妥善供奉

為保障消費者於私營骨灰龕結業後的權益及已上位先人能得到妥善供奉安排，本會認為所有私營骨灰龕亦應設立「賠償基金」。此建議意念源自旅遊業賠償基金 -- 如外遊旅客光顧的持牌旅行社代理商倒閉，外遊旅客可申請最高相等於所付外遊團費 90% 的賠償。政府必須成立私營骨灰龕信託基金，規定所有私營骨灰龕公司把售出每個龕位銷售所得收益指定百分率計算的款額存入該「賠償基金」，來保障消費者權。「賠償基金」，每年經審計的帳目須呈交牌照委員會。「賠償基金」為已上位但因持牌公司不履行責任而受影響的消費者，提供特惠賠償讓他們得以重新繼續妥善供奉。

香港 位商會

(六) 訂下死線，盡快實行登記制度，理順行業發展

為加快規管私營骨灰龕，讓行業得以納入正軌，本會認為儘快實施發牌制度及設立實行「登記制度」為過渡期，並應縮短過渡期為十二個月。本會認為新法例必須儘快刊憲，在實施發牌制度前宣佈實行「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，主動向發牌局登記。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。政府當局實應具效率地處理有關骨灰龕登記，並發出豁免或暫時免責申請。任何人在《私營骨灰龕條例》實施前已在經營、料理、管理或以其他方式控制一所骨灰龕（現有經營者），過渡期內須申請許可證才能繼續經營該私營骨灰龕。現有經營者必須向發牌當局提交證據以證明他們在《私營骨灰龕條例》實施前已在經營有關的私營骨灰龕。假如申領許可證的處所已符合當局就簽發臨時許可證訂定的各項基本要求，發牌當局可發臨時許可證。此舉可使申請人在已證明符合各項基本規定，但未獲發正式許可證前，暫時營業。正式立法後，符合條例者，即獲經營牌照。

「私營骨灰龕登記制度」乃最有效的辦法讓政府掌握有關私營骨灰龕資訊。現時，私營骨灰龕良莠不齊，實際數目根本無人知悉。政府應該從速訂下登記死線，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，被視為新經營者，無法獲豁免。此等私營骨灰龕，需有待新法例通過後，依照法例申請牌照。

(七) 發佈《私營骨灰龕總表總表概覽》，取消表一、表二

在2010年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，

香港 位商會

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一年多，但《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，但發展局漠視民意，毫無跟進及加以改善。以發展局最近於二零一一年十二月三十日再次跟新<私營骨灰龕資料>為例，仍有二十多份私營骨灰龕土地契約仍在審議和研究中。地政處經過一年多時間調查卻不果，嚴重影響因而被列入第二部份的私營骨灰龕商譽，亦同時損害有關消費者的消費權益。

《私營骨灰龕資料》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，教消費者無所適從，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，並按圖索驥，發牌當局派員核實已登記單位，再由食物及衛生局以統一總表發佈《私營骨灰龕總表總表概覽》，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，《私營骨灰龕總表概覽》將更詳盡及更準確涵蓋各骨灰龕場，確切讓消費者作參考，提供明智選購指南幫助。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。

香港 位商會

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

二零一二年三月十一日