

各界關注骨灰龕法案大聯盟
私營骨灰龕發牌制度公眾諮詢意見

〔倒退〕與〔特赦〕文件

大聯盟認為第二輪諮詢文件反映政府就取締違規骨灰龕的立場〔倒退〕，甚至是一份〔特赦〕文件，向違規骨灰龕開綠燈。

去年中，梁卓偉副局長無論在輿論或各級議會表示，政府對一些〔混水摸魚〕、〔搵快錢〕的違規龕商〔絕不手軟〕，但今次的諮詢文件，卻表示〔當局以務實的方式解決現有私營骨灰龕…為免打擾先人的安息之所…政府應考慮賦權有關當局，酌情處理某些符合特定準則但未符合特定準則但未符合所有相關法定及政府規劃的私營骨灰龕〕，是向違規龕商開綠燈。政府在現階段不能提出一個果斷措施〔止血〕，限制違規龕場的發展，反而提出〔暫時免責〕的措施，很明顯，政府不想承擔責任，要消費者及受違規龕場影響的居民承擔苦果。

公營骨灰龕政策檢討無交待，積極推銷私營市場，擬將骨灰龕的責任市場化

在第一輪諮詢文件中，不少意見認為骨灰龕應屬公共服務，應以公營為主導，並必須有長遠的規劃。過去一直沿用以抽籤形式的編配制度一直被人咎病，建議抽用輪候方式，並必須定出一個合理的輪候時間，以致政府可以有清晰的需求及規劃指標，市民亦可以有所安排。至於使用的年期限限制及收取費用等建議，亦沒有交待檢討的結果。因此，這一份諮詢文件並不全面。

然而，當局卻不斷強調私營骨灰龕可提供市民另類選擇，而且強調私營龕場服務周到，又說仙人移位不符合中國人的傳統風俗，又要考慮業界的可持續發展，還到 54 個私人龕場，當然當中不乏違規龕場，了解他們的運作情況。說了一大番考慮，言下之意，就是要考慮如何將違規變為合法，為政府設計規範化措施合理化，目的是將骨灰龕的責任市場化。

當局表示根據業界反映，現時等候公營骨灰龕位的需求約有一萬多，所以未清還的舊債不多，大聯盟認為當局是掩耳盜鈴，當當一個政府部門，根本無法掌握現時有多少間私營骨灰龕場，有多少個骨灰龕位，有多少已上位的仙人及有多少個未上位的的仙人骨灰。只表示業界提出的一萬多個需要，只是想淡化問題的嚴重性，及局方不能掌握事實的荒謬。事實上，由於政府於 2003 年開始公營骨灰龕零供應，以每年 5 萬個骨灰龕的需求，至今已累積八年總數約有 40 萬個龕位的需求，假設私營市場可消化三成的龕位，政府還欠市民 28 萬個龕位，可能政府會表示有部份龕位，由宗教團體及華永墳場提供有關設施，那麼，政府必須清楚交待，過去八年的公營、宗教團體及華永墳場共提供多少龕位，方能準確計算實際的需求量。據大聯盟從業界訊息所知，現時在持牌殮葬商暫存的骨灰超過 10 萬，遠遠超出政府公佈的的數字，若政府當局不面對現實，繼續低估問題的嚴重性，只會不斷製造市場的需要，最終只是扶助陰宅地產霸權的發展。

香港違規骨灰龕的根源：政府無遠見，無規劃，令供求失衡，令市民受擾，令生態環境破壞，庸官無能，不能履行承諾，實在難辭其咎！

香港近年生人住屋難，為先人找骨灰龕位亦難，縱使找到，亦難保是違規骨灰龕場。香港政府高官欠缺遠見，未有研究殮葬趨勢的改變，預早規劃骨灰龕供應量，是今日骨灰龕供應短缺，違規骨灰龕場林立，郊野破壞，民居受擾的根源。食衛局 2009 年第一份諮詢文件後，梁卓偉副局長曾當著眾多議員及團體前答應會絕不手軟地打擊違規骨灰龕場，至今兩年，市區至郊野，遠至馬屎洲，蒲台島無一不被違規骨灰龕商破壞淨盡，政府除了出過表列之外，違規骨灰龕場依舊肆虐，對郊野，市民的侵擾絕不手軟！事隔兩年，政府只是就發牌監管私營制度再推出第二輪諮詢文件，並未立即增加供應，簡直就是把解決問題的根源本末倒置，又是另一種拖延和推卸責任的官僚政策，令我們至感失望及遺憾！

首要任務：盡快增加龕位公供應量，不要高調空談而不實行！

骨灰龕問題的徵結和根源所在，便是盡快增加公營骨灰龕位的供應量，定下每年供應量的時間表，確定以公營為主導的方針，這是第一輪諮詢文件的廣大市民共識。現在輪候公營骨灰龕位的累積已有 10 多萬人，增加公營骨灰龕位才能急市民的真正所需；能夠負擔平均 10 多萬元私營龕位的市民只佔少數，希望政府不要把責任轉移，要承擔起市民大眾的生死大事。而最快和最簡易的增加公營龕位的方法便是重新規劃現有墳地，將土葬和火葬的用地作出合乎比例的修改，例如在和合石，將軍澳和現有大量的空置土葬墳地更改為火葬用地，便可以即時解決大量輪候的龕位。我們需要的是即時可以提供大量龕位的方法，至於曾特首帶出 18 區都有骨灰龕的意見，應該作出詳細研究再付諸推行。

無清晰立法定義，政府部門如何執法，如何發牌，市民無所適從！

其次，便是盡快立法，界定骨灰是否屬於人體遺骸的條例，以免這灰色地帶引起政府部門執法的困難，經營者合法性具爭議的情況。現時不少私營骨灰龕場利用《公眾衛生及市政條例》訂明“人體遺骸”並不包括骨灰的條例含糊的地方，在農地，郊野公園範圍的私人地方以花園墓園經營骨灰龕場，對生態環境及當地的居民產生很大的影響。我們認為此條例應有附屬條件如只限於政府的花園墓園及私人墓園中証實其為親屬關係，否則不可存放任何人體遺骸，包括骨灰在內，這樣便可杜絕不法商人利用這些法律漏洞。至於在表列中大多數廟宇都是違反了地契中的不可存放人體遺骸，由於法例仍未清晰，食衛局及地政署雖同屬政府部門，但對骨灰是否人體竟存在分歧，食衛局多次強調骨灰是無機物，不屬於人體遺骸，不會構成衛生問題；而發展局及地政署則認為存放骨灰龕是違反地契中的不可存放人體遺骸，故而表列中表二佔大多數的廟宇經營者都是因為這不清晰的界定而有無可避免引起訴訟。政府拖延釋法，市民無所適從，最後又要被迫訴訟及令市民蒙上損失，政府部門實在難辭其咎！

諮詢文件，盡顯政府卸責，拖延，曾班子官僚不負責任的行徑，本末倒置，官商／鄉勾結的一貫行徑！

政府今日的諮詢是以規管私營龕場為主題，可謂本末倒置，推卸責任的處理手法。意圖繼續拖延立法程序，不先做好立法又以何法律基礎作發牌；規管私營龕場的諮詢大綱將令眾多違規龕場，在種種違法及破壞法紀，社會秩序，生態環境的手法下，仍能夠有條件申請為合法經營者，此舉將令政府擺脫公營為主導的角色，長遠令這個應該由政府承擔的責任下卸給大量牟死人之利的經營商。如此政府，可謂不負責任之極！

對於政府有關部門，特別是地政署，一再縱容無視法紀的違規私營骨灰龕場，我們仍有責任就諮詢文件提出意見，縱使其內容及原則已傾向偏幫和縱容已在經營的違規龕場。

縱使我們已洞悉政府此份諮詢文件的本末倒置及推卸責任的本質，但在今日眾多地區的市民遭到違規骨灰龕場目無法紀發展，政府部門疏於執法，甚至流於縱容的地政署等部門，以及面對親之痛的市民，仍要對摯親殮葬無期，龕位毫無保障的情況下，我們仍要提出意見，希望能稍微改善現在混亂無章，法紀全無下的龕場運作，我們的意見扼述如下：

一. 就第三章私營骨灰龕牌照委員會的意見：

1. 委員會除確保持牌私營骨灰龕符合相關法定及政府規定，包括土地契約、法定城市規劃，消防安全及建築安全，以及環境和交通規定等等，對於部分採先破壞、後建設的違規私營骨灰龕場，雖然仍有機會申請規範化，但其發展過程所造成的環境破壞、對附近居民所造成的傷害，與及它對法治精神的藐視，已經造成不可挽回的境況，對於此類自私自利的申請者，應斷然拒絕其申請，並且即時採取執法行動，以彰顯特區政府對法治精神的維護。
2. 關於成立牌照委員會一事，政府將沿用委員任制度，然而委任制已被各界評為親政府利益分配制度，如何有效反映受影響居民之意見實在存疑，正如大聯盟亦是通過多次上街示威遊行，與及透過傳媒反映事件真相等等；故此大聯盟強烈要求設立一上訴機制，透過立法會而獨立於牌照委員會，令受影響人士或團體能就委員會的決定進行上訴。

二. 就第四章經營骨灰龕的牌照的意見：

3. 第 4.1 點關於私營骨灰龕的定義，一般骨灰龕以一次過付款模式經營，礙於私營骨灰龕發牌制度諮詢、立法及實行曠日持久，相當部份人採觀望態度，造成更多市民選用租賃方式暫時安置先人骨灰，以待相關制度落實再作打算；由此可見短期租賃骨灰龕形式將會在相關制度付之闕如，以及各政府部門無力執法的情況下，可謂應運而生！故此大聯盟認為實有必要將短期的龕位租賃服務納入監管，以免紅磡模式在各區重複

出現，始可保障大多數港人最重要的資產 — 物業 — 免於貶值！

4. 第 4.1 點關於在家中存放有限份數的先人骨灰，如親屬繁衍，限制數量可能未必合適，較可取是要求市民提供直系親屬證明以資識別。
5. 向牌照委員會提交申請所需的資料，除 4.6 (a) - 4.6 (g)各點外，亦應提交在法例生效前涉及破壞鄉郊、違法行為，又或牽涉訴訟等事件，以供牌照委員會參考其誠信及操守。
6. 關於第 4.7(d)(v)點消費者合約問題，由於骨灰龕的性質類似樓宇買賣，合約糾紛可參考現時土地審裁處之形式，設立仲裁機構處理有關合約糾紛，令一般消費者亦能透過較便宜的方式追討，而無須採用民事訴訟這種並不是一般消費者可負擔的昂貴的方式。作為有承擔的政府，不應袖手旁觀，理應清楚一般消費者無能力提出或並不善於處理民事訴訟，而置消費者於不利的位置。
7. 第 4.7(e)點結業後如何處理骨灰的問題，如合約在法例生效前已簽訂，而發牌後發生爭拗，縱使經營者曾經盡力聯絡家屬但不果，而令先人骨灰有所破損，該牌照應可追溯及涵蓋經營者所有合約，即包括發牌前所立之約。又如不幸發生骨灰龕倒閉並且未能妥善處理骨灰，該滯留之骨灰應考慮由政府接收，又或可在發牌條件中加入條款，由其他私營骨灰龕經營者接收。
8. 第 4.7(h)點所述之保養基金，應交由一類似保險公司的獨立機構保管，而所徵收的金額應足以令該經營者可永久營運，兼可應付一旦有骨灰龕倒閉而引起的賠償，而不是祇可應付維修及保養等事宜，以免重演雷曼事件。
9. 第 4.8 點關於公眾利益問題，相信目前損害公眾利益最深者應是特區政府，由於整體骨灰龕供應大大不足，致令違規骨灰龕處處，在未有具前瞻性的供應規劃，香港市民的福祉仍然遙遙無期。公營主導是重要原則，政府不可借發牌制度推卸骨灰龕供應的責任，以免骨灰龕位落入商品化之炒賣形式，令港人死不安寧！
10. 第 4.9 點持牌人的職責，除 (a) - (f) 各項外，土地使用權限與及龕位契約期限亦應張貼於當眼位置。
11. 第 4.9 (f) 點，大聯盟重申堅決反對發牌予設於多層住宅大廈或鄉郊裏夾雜在的民居/丁屋中，在地分區計劃大綱圖 (OZP) 列明為綠化帶或鄉村地帶，在郊野公園範圍及 77 幅未列入郊野公園範圍的土地內的私營骨灰龕。由於現時一般私營骨灰龕除有燒衣紙造成大量濃煙外，亦會兼營打齋生意，該類宗教儀式所造成的噪音，以及心理影響，在在對附近居民的健康構成極大威脅。就大聯盟接觸所知，確有此類個案。

三. 就第五章豁免受發牌制度規管意見

12. 第 5.8 點其他在發牌制度生效前已經存在的私營骨灰龕，文件聲稱各有關部門正就這些私營骨灰龕採取嚴厲的執法行動，然而事實剛好相反。就算有關部門發出執法通知，行動卻欠奉，該違規骨灰龕仍然兀立不倒！食衛局表示規劃處及地政處會執行現有的法例去規管違規龕場，但在現時的規劃條例，大部份土地因沒有發展審批圖賦予的權力，發展商縱使違規，但不能執法，這點，食衛局及發展局是清楚的，若食衛局仍以執行此法表達政府的執法決心，這是耍公眾，騙議員的行為。大聯盟仍相信當局是

有能力執法的，對於先天條件不足，根本沒希望可於將來取得牌照的違規龕場，何以不在法例生效以前及早執法回復原貌？一來可免消費者誤墮陷阱，二來可彰顯特區政府執法嚴厲，阻嚇渾水摸魚之徒趁火打劫，是為德政，人人樂道！

13. 第 5.10 點提到有私營骨灰龕存在已久，可考慮酌情處理，永久豁免他們受發牌制度規管，此建議務必小心考慮。近幾年有多個個案顯示有商業集團收購寺廟道堂經營骨灰龕生意，其中以大嶼山延慶寺手法最令人則目。現時有不少違規龕場，收購廟宇，借『廟殼』發展，聲稱廟內骨灰龕存在已久，魚目混珠。因此在考慮豁免制度時，必須有足夠條件防止日後被濫用。是以我們建議審批資格時應引入營運年期作評估標準，即是在 1997 年前，骨灰龕場仍未成為一嚴重問題及其主要經營者為寺廟道堂，一般來說都是以宗教修行為主，善信骨灰為輔助收入的一類宗教團體；而並非 1997 年後供求失衡所衍生出來的經營骨灰龕生意，以商業集團收購寺廟道堂手法經營的機構。關於此等宗教集團的分野，可以交由民政事務局會同佛聯會及道聯會作審核。即是說，可以豁免 1997 年前已有經營骨灰龕業務的宗教團體。而在 1997 年後方開始以寺廟形式經營及其業權已有更改為非宗教人士持有者則不能享有此豁免權。而且，日後以宗教團體名義申請作骨灰龕場的團體，要有以下三個條件：

- (A) 必須經指定的宗教團體的聯會認可，如：佛聯會、天主教香港教區
- (B) 用作骨灰龕位的面積佔整個地方不多於百分之十
- (C) 骨灰龕位售價須設上限，並規定其收入的指定用途（如營運骨灰龕場或慈善用途）。

四. 就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，與及第七章過渡、上訴、懲處及時間表的意見

14. 按文件所述有關為已在法例生效前營運的私營骨灰龕而設的暫時免責安排，可謂度身訂做，不但毋須承擔法律責任，更有機會取得牌照！此舉與縱容違法無異，更令人聯想到官商勾結，實在不智。
15. 根據諮詢文件，政府在實施發牌制度後，還給予 18 個月寬限期，給予違規龕商機會修訂，以符合發牌的規定。然而，大聯盟認為在被列入表二名單內的違規龕場，根本連入場券也拿不到，寬限期對表二名單內的龕場基本上沒有意義，故不應再提供寬限期，理應即時取締。若發展商欲向城規會或地政處申請改變土地用途或改地契，理應立即停止所有違規發展，並提出有關申請，現時距離發牌時間，估計不少於兩年時間，發展商已有充裕時間予以申請，故不應再用寬限期。大聯盟認為，發牌條件可能要求營辦者在消防或環保方面作出改善，可給予六個月寬限期，讓營辦者作出改善。
16. 最令人憤慨是特區政府未能特事特辦，自 2010 年第一次諮詢至 2013 年底擬將條例草案提交立法會討論，可能要延至 2015 年才完成立法程序，並於刊憲後提供

1 8個月過度期，即執法真空期長達 5 – 6 年，期間私營骨灰龕在全無風險以及缺乏公營骨灰龕供應的情況下，可以自由發展。究竟在這段漫長的日子裏，特區政府是否真的無法阻止違規龕場的發展呢？情況實在令人憂慮！

五. 其他

17. 發牌制度除監管私營骨灰龕外，亦應涵蓋骨灰龕零售點，與及私營骨灰龕經紀，以便能監管銷售手法，全面保障消費者權益。銷售文件及廣告應列印出私營骨灰龕牌照編號，方便市民查核。
18. 現時不少龕場，向城規會申請改變土地用途，但不斷使用拖延政策，多次申請延期，不但浪費公帑，而且令受影響的居民疲於奔命，精神極受困擾。如果〔先違規後申請〕都可以成功，那麼香港的法治及執法的精神便蕩然無存。政府應製訂指引，一切〔先違規後申請〕的項目，向城規會或地政署申請改變地用途或改地契不獲處理。發展局局長在處理新界僭建物的問題可以如此果斷堅強，為何周一嶽局長卻憂柔寡斷呢！
19. 政府取締違規龕場，必須同時協助已在違規龕場上位先人的骨灰龕安置問題，由於政府龕位供應不足，市民無了期地等待，市民逼於無奈，幫襯私人市民，但政府又在私人市場監管不足，這成大量違規發展，政府是責無旁貸，因此，政府有責任協助苦主安置先人龕位。