

資料文件

立法會食物安全及環境衛生事務委員會 跟進行動一覽表

目的

本文件提供政府當局就立法會 CB(2)1676/13-14(02)號文件內的跟進行動一覽表所提事項擬備的補充資料，供事務委員會參考。

背景

2. 在二零一三年十一月十九日的會議上，事務委員會要求當局就下述事宜提供補充資料：

- (a) 提供將於何時委託進行及完成就規管私營骨灰安置所而進行的營商環境影響評估研究的有關資料；
- (b) 營商環境影響評估研究報告一俟備妥，便提供予事務委員會；以及
- (c) 就團體在二零一三年十一月十九日的特別會議上提出的下列問題作出回應：
 - (i) 在新條例生效前，當局會否要求所有骨灰安置所遵從土地契約的用途限制及城市規劃的法例規定；
 - (ii) 當局會否考慮把建議的 18 個月過渡期縮短的提議；
 - (iii) 當局會否及何時公布營商環境影響評估研究報告的結果；以及若會，當中會否載有私營骨灰安置所(包括載列於發展局一覽表(一覽表)以外的該等骨灰安置所)營辦者人數及其提供的龕位數目(按已售及未售列出分項數字)的資料；
 - (iv) 顧問在營商環境影響評估研究中把私營骨灰安置所營辦人分為三類(即大型、中型及小型)時所採用的準則；

(v) 地政總署會否針對極樂寺不合法佔用政府土地作骨灰安置所用途採取執法行動；以及

(vi) 城市規劃委員會(城規會)會否考慮採取措施，以對付申請人的拖延策略。

3. 有關資料見以下第 4 至 15 段。

營商環境影響評估研究

4. 營商環境影響評估研究於二零一三年一月展開，而顧問於二零一三年三月開始與持份者進行面談。顧問其後在二零一三年十二月向政府提交報告。在閱讀報告及就報告提出意見後，政府於二零一四年七月簽署該報告並支付最後付款。營商環境影響評估報告的摘要載於附件。

團體的提出的問題

在新條例生效前，當局會否要求所有骨灰安置所遵從土地契約的用途限制及城市規劃的法例規定

5. 政府於二零一四年六月二十五日向立法會提交《私營骨灰安置所條例草案》(條例草案)。如條例草案獲制定，所有沒獲發豁免書或暫免法律責任書的骨灰安置所，必須領有牌照，方可繼續營運。私營骨灰安置所如欲申領牌照，必須符合各項要求，包括與土地契約或其他批地文書及城市規劃有關的要求等。

6. 「草案前骨灰安置所」¹如符合以下要求，可申請豁免書：

- (a) 該私營骨灰安置所存在已久(即在一九九零年一月一日前開始營運)；
- (b) 該私營骨灰安置所必須將經營規模凍結，並自條例草案公布時間(即二零一四六月十八日上午八時)起停止售賣(包括出租)新的或空置的龕位；以及

¹ 「草案前骨灰安置所」指於緊接條例草案公布時間(二零一四年六月十八日上午八時)前正在營運並已有骨灰安放於其龕位的骨灰安置所。

(c) 該私營骨灰安置所符合條例草案下其他要求。

7. 「草案前骨灰安置所」的營辦人如申領牌照或豁免書，但需要時間去達到各項相關規定的要求，可向發牌委員會申請暫免法律責任書。暫免法律責任書使營辦人可在獲得牌照或豁免書前繼續營運及提供服務。在暫免法律責任書有效期間，有關骨灰安置所不得出售(包括出租)新的或空置的龕位。

當局會否考慮把建議的18個月過渡期縮短的提議

8. 我們原來建議提供 18 個月過渡期。因應接獲的提議，我們重新檢視過有關議題，並提議提供 6 個月寬限期。

9. 根據條例草案，私營骨灰安置所發牌委員會(發牌委員會)會在條例制定後首三個月內進行籌備工作。「草案前骨灰安置所」必須在其後的三個月內提交牌照、豁免書和暫免法律責任書的申請。條例草案訂明由條例制定日期起計，任何人在制定日期前已在營運骨灰安置所，可以在寬限期內在並無持有規管文書的情況下繼續營運，但期間不得出售骨灰安放權。寬限期指-

(a) 條例制定後六個月；或

(b) 若正就骨灰安置所申請暫免法律責任書，則限期可延展至有關申請及任何上訴有最後結果或撤銷為止。

當局會否及何時公布營商環境影響評估研究報告的結果；以及若會，當中會否載有私營骨灰安置所(包括載列於發展局一覽表以外的該等骨灰安置所)營辦者人數及其提供的龕位數目(按已售及未售列出分項數字)的資料

10. 請參閱上文第4段。顧問已在研究報告內，對龕位總數及一覽表內私營骨灰安置所已售及未出售的龕位數目作出估計。至於一覽表以外的私營骨灰安置所，顧問已根據在編製報告時所掌握有限的坊間資料，對所涉骨灰份數作出估計。

11. 將來我們會成立發牌委員會。為協助發牌委員會決定哪些是「草案前骨灰安置所」，食物環境衛生署(食環署)已於二零一四年六月十八日推出通報計劃邀請私營骨灰安置所提交相關資料(包括其所提供的龕位數目以及已售及未出售龕位的分項數字)。食環署

透過通報計劃收集到及經核實的資料，將來會提供依據，讓發牌委員會決定有關骨灰安置所是否屬「草案前骨灰安置所」，以及是否符合資格申領條例草案下的各種指明文書(即牌照、豁免書和暫免法律責任書)。至今，我們已接獲共117份由一覽表內私營骨灰安置所交回的表格，參與率達97%。另外也收到一覽表以外的其他11個私營骨灰安置所交回的表格。

顧問在營商環境影響評估研究中把私營骨灰安置所營辦人分為三類(即大型、中型及小型)時所採用的準則

12. 在把私營骨灰安置所分類為大型、中型或小型營辦人時，顧問採納了業內慣常做法，把有超過10 000個龕位的私營骨灰安置所視作大型骨灰安置所，有5 000至10 000個龕位者視作中型骨灰安置所，而有少於5 000個龕位者則視作小型骨灰安置所。

地政總署會否針對極樂寺非法佔用政府土地作骨灰安置所用途採取執法行動

13. 地政總署會繼續根據《土地(雜項條文)條例》(第28章)，針對極樂寺不合法佔用未批租政府土地作骨灰安置所用途採取執管行動。當擬備本文件時，當局正考慮向法院申請命令，要求極樂寺移走在未批租政府土地上的骨灰。為免影響政府的法律行動，我們不宜公開進一步的詳情。

城規會會否考慮採取措施以對付申請人的拖延策略

14. 關於對付申請人可能採取拖延策略的問題，城規會已在二零一二年三月二十三日討論有關事宜，並認為城規會頒布的現行指引足以應付這個問題。

15. 根據《城市規劃條例》(《城規條例》)，城規會會審議在該條例訂明的法定時限內提交的申請。城規會已就「延期對根據《城市規劃條例》提出的申述、意見、進一步申述及申請作出決定」頒布規劃指引(城規會規劃指引編號33)，載列城規會在考慮延期要求時的程序和做法。簡言之，城規會不會在沒有合理理由的情況下接納任何延期要求，而建議延期不應無限期押後。城規會也不會接納影響其他所涉各方的權利和利益的延期要求。任何申請人如重複提交延期要求作為拖延策略，有關要求不會獲城規會積極考慮。

徵詢意見

16. 請委員備悉上述資料。

食物及衛生局
食物環境衛生署
二零一四年七月

食物及衛生局

《私營骨灰龕條例草案》對受規管者的 影響評估

終期報告書摘要

二零一三年十二月

(本文件乃中文譯本，若中英文文本有任何差異，概以英文文本為準。)



目錄

1. 引言.....	1
2. 持份者訪問的主要結果.....	1
3. 對受規管者的影響評估.....	10
4. 建議.....	15

商業機密

此報告書僅供香港特別行政區政府食物及衛生局使用，使用目的僅限於我們與食物及衛生局於二零一二年十二月六日簽定的業務合約中的協定，不得用於其他目的。除非經我們事先書面同意之外，對於雙方合約中約定以外的其他第三方使用本報告書或為達到其他目的使用本報告書，我們將不承擔任何法律責任或注意義務。

1. 引言

1. 羅兵咸永道諮詢服務有限公司（PwC）獲香港特別行政區政府食物及衛生局（食衛局）聘用為顧問，就《私營骨灰龕條例草案》（建議法案）對受規管者的影響進行評估。
2. 顧問評估的結果及建議只是政府在擬定最終的規管條例時眾多項參考資料之一。顧問研究的目的是協助斷定建議法案對受規管者可能造成的影響並探討在實施規管條例時可能遇到的問題（包括一些可能出現但無意引致的後果）及有效應對或紓緩措施。
3. 此終期報告書摘要涵蓋：
 - 持份者訪問的主要結果。
 - 建議法案對受規管者的影響評估，當中包括可能涉及的遵規成本估計。
 - 在盡量平衡不同考慮因素（如規管措施是否能有效達致預期規管目的、規管措施的實用性、對受規管者方面的影響及消費者權益）的前提下，就政府建議的規管措施及發牌要求提出修訂建議。

2. 持份者訪問的主要結果

4. 由於此乃「營運影響評估」，在蒐集資料時，我們以建議發牌要求及遵規所涉對受規管者的影響及挑戰作為焦點。我們亦曾就一般消費者權益與消費者委員會進行訪談。
5. 我們共訪問了三十一間持份者機構，當中包括政府已知悉（被列入第一及二部份名單內）及未被納入兩份政府名單的（現存及潛在（新））私營骨灰龕設施（或其營運者），兩個有關的商會及消費者委員會。此外，一位持份者選擇以書面方式提供意見，另一位則與我們進行了簡短的電話訪問（兩者均在上述政府名單內）。
6. 我們按照私營骨灰龕設施的規模（大型、中小型）及主要特性（如是否擁有可供出售龕位、位於自置或租賃處所內等）劃分它們。這是根據我們最初（顧問研究展開時）對受規管者在符合部份建議發牌要求時可能會遇到的挑戰的理解。

2.1 持份者訪問的主要結果

7. 持份者的意見重點按規管範疇歸納如下。這些意見由持份者提供，其資料的準確性並未經證實。持份者意見並不代表香港特別行政區政府或顧問的意見。

2.1.1 整體意見

8. 受訪者原則上支持規管私營骨灰龕行業，但他們對如何規管、發牌及豁免要求意見分歧。

2.1.2 條例的覆蓋及豁免

9. 華人永遠墳場及其他備有骨灰龕設施的私營墳場（名列《公眾衛生及市政條例》（第132章）附表五內）可獲自動豁免：
 - 部份受訪者指出，由於大部份附表五內所列的組織為天主教／基督教團體，其他宗教團體（如道教及其他少數宗教）可能認為這處理方式未必公平。
 - 部份受訪者不同意設自動豁免安排（如認為對其他私營骨灰龕設施營運者不公平、認為不能確保該等建築物及設施沒有結構性問題。）
10. 殮葬商須申請豁免：
 - 部份受訪者認為，殮葬商如獲豁免可能會衍生漏洞，讓他們可藉此開展骨灰龕業務。
 - 受訪者表示，政府應考慮發出某類「臨時牌照」及設置限制（如要求所有骨灰須存放於殯儀館內、規限可存放的骨灰甕或骨灰包的存放時間及數目、只容許存放他們在提供殮葬服務時所涉及的骨灰等）。
11. 其他私營骨灰龕設施／場：
 - 「舊有」（存在或營運已久）私營骨灰龕設施。眾多受訪者認為，「舊有」（「存在或營運已久」）難以界定（受訪者的建議包括：20至30年；50至60年；開業日期在80年代以前；1985年以前；90年代以前；1997年7月1日香港回歸中國以前；2005年以前）。但部份受訪者則質疑以「舊有」（「存在或營運已久」）作為豁免準則之一的理據。他們認為，應以營運者的「表現」（如往績、提供優質服務的能力等）作為焦點。其他受訪者則認為，應同時考慮幾項主要因素（如是否有宗教背景／屬宗教性質、相關處所的歷史價值、營運年資等）才予以豁免，而存在或營運已久可以是因素之一。數位受訪者則建議以特定日期為界線，在該日期前已存在的設施可獲豁免。
 - 宗教團體主理的（私營）骨灰龕設施。部份受訪者認為，提供存放先人骨灰設施是有關宗教的悠久傳統，而大部分的龕位亦是指定由其宗教人員（如僧侶）及信徒使用，故應獲豁免。
 - 非牟利團體轄下的（私營）骨灰龕設施。部份受訪者表示，這類骨灰龕設施屬非牟利性質，旨在服務社會（如以極低收費讓去世後的養老院院友、街頭露宿者、低收入家庭成員等能有安息之所），相關收費亦會作慈善用途，故應獲豁免。
 - 「現存」私營骨灰龕設施（在建議法案生效前已存在）。一些受訪者認為，所有「現存」私營骨灰龕設施都應獲豁免，但它們仍必須向政府註冊，並符合及遵守一套較寬鬆的規管要求（政府應協助這些受規管者達至規管要求）。至於「新」私營骨灰龕設施（在建議法案生效後才開設），受訪者則認為必須符合及遵守所有規管要求。

2.1.3 發牌條件

12. 多數受訪者表示，建議發牌條件過於嚴厲，涉及高昂遵規成本，雖然能加強對消費者的保障，但同時大大加重了「現存」私營骨灰龕設施的營運成本。受訪者相信實施建議法案可能會引致：
 - 大多數「現存」私營骨灰龕設施無法完全符合所有發牌要求而有可能甚至不會嘗試申領牌照。他們部份可能會選擇在政府介入阻止前繼續「無牌運作」，而部份則可能選擇停止運作。
 - 由於「無牌運作」的私營骨灰龕設施若被迫停止運作將會導致有大量骨灰需要處理，政府在取締該等設施時將會面對重重困難。
 - 私營骨灰龕位的供應亦會受到嚴重影響，加上公營骨灰龕位（或興建骨灰龕設施的土地）供應不足，有可能演變成政府亦無法解決的嚴重社會問題。
13. 政府應詳細「識別」不同類型的私營骨灰龕設施，了解它們的特徵和數目，並按照它們的主要特徵定出分類方式，再視乎它們所屬類別制定相應規管要求。
14. 大部份受訪者（主要是「現存」私營骨灰龕設施營運者）同意「於自置處所內營運」的要求（因能增加消費者信心及保障）。「新」營運者（潛在投資者或有興趣參與營運人士）則認為，由於香港一般缺乏土地，亦未有劃定用作興建及營運私營骨灰龕設施的土地，該要求屬極高的門檻。他們主要的顧慮是在未能確定是否可獲得城市規劃委員會（城規會）及地政總署（地政署）的相關批准前，便需先購買土地（涉及重大投資）。這（極高的商業）風險大有可能會令他們對投資及營運私營骨灰龕設施卻步。
15. 「於租賃處所內營運」並非理想做法（因對骨灰龕設施的未來運作存在變數），但若政府能識別該等骨灰龕設施並讓公眾知悉，亦應該准許它們繼續運作。部份受訪者認為，處所租約最少五年的要求過短，他們建議最少十年。一些受訪者亦表示，這應該屬於「過渡」性措施，而所有「現存」骨灰龕設施如欲繼續運作，必須最終遷入自置處所內，並遵守相關規管要求。
16. 無論是在「自置」或「租賃」處所內開設，對大部份「現存」及「新」私營骨灰龕設施營運者來說，最大的挑戰（涉及重大成本）來自須符合城市規劃要求及土地用途／契約條款：
 - 「現存」私營骨灰龕設施營運者認為，城規會及地政署對他們應採取較寬鬆及具彈性的規管（如把某些條件加入土地契約當中，而並非硬性要求他們符合規定用途；無需他們就改變土地用途補地價（或支付市場溢價總額）；以及無需他們提供「現有用途」證明，因目前大部份的個案都無法完全滿足此要求）。
17. 許多受訪者同意骨灰龕設施須符合其他法定要求（如消防安全、建築物安全、環境保護、公共衛生及安全等）。部份受訪者提出，相關政府部門應對位於樓齡較高的樓宇及具歷史價值的地點／建築物內的骨灰龕設施採取較彈性的規管。
18. 部份受訪者認為，建議法案無需包括符合其他法定要求（如城市規劃、消防安全、建築物安全、環境保護等）（原因是即使沒有建議法案，私營骨灰龕設施營運者（或一般企業）都應當遵守現行相關要求）。
19. 受訪者的其他意見：

- 不少受訪者指出，不同政府部門（如食衛局、地政署）對「人體遺骸」詮釋不盡一致。部份受訪者建議向法院尋求獨立意見及指示。

2.1.4 申領牌照條件

20. 受訪者認為要求受規管者提供及提交相關文件及設施規劃資料（如建築圖則、現場規劃等）是合理的。但對部份高樓齡樓宇（如文件在戰時已失去或因火警已燒毀）及鄉村式屋宇（如沒有建築設計圖則）則可能構成挑戰。
21. 提交管理計劃：
 - 受訪者認為要求合理，但他們指出政府應制定及發出相關指引（如涵蓋範圍，部份受訪者亦建議包括服務種類及服務承諾等）。
 - 部份受訪者認為，對較具規模及運作較完善的私營骨灰龕設施來說，要符合要求不難。但他們質疑，對於規模較小的私營骨灰龕設施，由於它們的組織及運作較簡單，資源亦有限，該管理計劃是否有太大作用。
 - 幾位受訪者指出，營運期間可能需按實際需要和經驗（如情況有變、出現未能預見的情況等）調整管理計劃中的細節，假如每次作出調整前都必須獲得批准才能落實是不切實際（受訪者亦希望知道審批過程需時多少）。
22. 向公眾披露受規管者的資料：
 - 有受訪者關注政府會公開被視為敏感的商业資料（如骨灰龕位的售價、租金等）。
23. 徵詢公眾對牌照申請的意見：
 - 受訪者對有關過程有強烈意見及擔憂。他們認為這是重複營運者向城規會尋求批准的過程（及相關工作）（申領牌照的其中一項要求便是需取得城規會批准）。
 - 所有受訪者都認為，尤其是在今天政治化的環境中，公眾諮詢幾近肯定會招來反對聲音。部份營運者更可能會利用此過程，提交反對意見以打擊競爭對手（如以虛假身份提交看似「正當」的意見書）。
 - 受訪者指出，這可能會令政府在審批牌照申請時面對困難（如提出／收到的反對意見書數目多少才算是顯示受到廣泛公眾的關注；如只收到一份反對意見書，而有關申請者卻符合所有發牌條件，在作出發牌決定時應如何衡量；另外，在審批申請時，不同人士對反對意見會有不同「側重」——這頗大程度涉及主觀判斷，也往往難以「量化」或作較客觀評估）。
 - 受訪者認為政府需要制定清晰及客觀的指引，說明如何評估公眾意見（及反對意見），以確保審批牌照申請過程是透過理性討論及客觀評估進行，而不會受情緒因素（由於此乃敏感課題）影響。
24. 政府應就批核牌照申請發佈清晰的服務承諾。

2.1.5 牌照有效期及牌照費

25. 數名受訪者認為建議牌照的有效期合理，但不少受訪者則認為該更長——最少十年，甚至按個別租約期限而定。這不會妨礙政府不時進行巡查或監察，以確定營

運者有遵守牌照內條款及／或要求他們定期提交遵規報告，以及在發現有違規情況時暫停或撤銷有關牌照。

26. 受訪者對建議收費水平意見不一：
- 建議收費水平較為大型骨灰龕設施營運者接受。一些受訪者認為收費太高。部份受訪者則表示，收費若保持在約港幣 50,000 元（或約每年港幣 10,000 元）屬較可接受。部份受訪者是以殮葬商每年的牌照費（約港幣 14,000 元）作比較。
 - 小型骨灰龕設施及非牟利團體和宗教組織轄下的骨灰龕設施應獲豁免收費（原因是它們以服務社會為主，屬非牟利性質，並且有助應付本港公營骨灰龕位短缺的情況），或只需支付象徵式費用（如五年期牌照費港幣 10,000 至 20,000 元）。
 - 另外，亦有意見認為應按骨灰龕設施的規模收費（即規模越大，牌照費越高）。
 - 然而，無論收費多少，受訪者認為整體成本（包括遵守建議發牌要求涉及的其他成本）高昂，故大多會給轉嫁予消費者，即是在建議法案生效後，公眾可預期骨灰龕位價格會有所增加。這會對很多人尤其是經濟能力有限人士造成影響。

2.1.6 發牌條件

結業安排：

27. 有受訪者對如何詮釋「滿意安排」、「適當地履行職責」及「令政府滿意」等字眼表示關注。受訪者認為政府需要就該等辭彙提供清晰的「定義」。
28. 部份受訪者認為，政府應就其對營運者的期望及如何評核他們是否有「適當地履行職責」制定清晰指引。
29. 大部份受訪者並未設有「結業」安排（或計劃）（或認為無此需要）。原因是他們並無結業打算，並決意為先人及他們的家屬提供長期（甚至「永久」）服務。政府應自擬計劃，以便處理受規管者因捲款潛逃而未有適當地履行職責循序漸進地結束業務的個案。
30. 有兩位受訪者則認為設立結業安排無太大作用甚至必要。原因是不能保證受規管者會按安排行事或有關計劃實際上可行。
31. 兩位受訪者表示他們設有（並會讓顧客知悉）在「被迫」結束經營時採取的安排（如會接觸親屬以尋求准許遷移先人骨灰等）（原因是一如大部份骨灰龕設施營運者，他們並無結業打算，並準備為先人及他們的家屬提供長期（甚至「永久」）服務，而如真的需要停業那必定是他們無法控制的因素所致）。
32. 「暫管令」的潛在影響：
- 數名受訪者同意那是在政府有需要介入時必要的「工具」。
 - 由於受影響的主要為業主／處所擁有人，政府必須向他們清楚解釋法令可能對他們帶來的影響，讓他們能有效衡量出租處所作為經營骨灰龕用途的利弊。受訪者並指出，把處所出租作為骨灰龕用途有其好處：1) 能長期獲取穩定

收入（其性質屬長期及穩定的業務）；以及2）業主／處所擁有人或可收取較高租金（當與出租作其他用途比較，尤其是此等處所多位處偏遠）。

- 然而，受訪者亦指出，由於不易為處所找到其他用途，業主／處所擁有人大多並無「迫切需要」出售該等處所。再者，業主／處所擁有人往往與骨灰龕設施營運者有關連，如：
 - 業主／處所擁有人同時擁有相關骨灰龕設施（或是擁有者之一）。業主／處所擁有人可能擁有骨灰龕設施的直接（如身為直接擁有該設施的公司董事之一）或間接（如透過業主／處所擁有人成立的母公司旗下子公司）控制權，又或全部（如透過全資擁有公司）或部份（如透過部份擁有公司）控制權。
 - 業主／處所擁有人與骨灰龕設施擁有者有親屬關係。

與顧客簽定書面協議：

33. 多數受訪者認為要求合理。不少「現存」私營骨灰龕設施營運者（尤其是「較新」成立的）已有此安排（由律師協助草擬），而一些營運者會按顧客要求在簽署時安排律師在場作見證。
34. 一些「現存」私營骨灰龕設施營運者更在顧客簽約後設有「冷靜」期（如一至兩星期）。按個別做法，如顧客在「冷靜」期內改變主意，某些營運者會把顧客已付款項全數退回。
35. 一些骨灰龕設施營運者會在協議中包括「骨灰龕位使用權」完結日期，及如設有（在完結日期後）「繼續使用」的條款（如若有需要，支付或共同支付二零四七年後的地價），以及在土地契約於二零四七年到期時營運者有權處理存放的骨灰（如有需要）。
36. 受訪者認為，如政府可就合約裡應包括的主要條款和條件發出指引，但同時容許受規管者按個別情況彈性擬定合約，對他們會有幫助。

每個骨灰龕位必須註明指定「使用人士」：

37. 受訪者指出，並非所有骨灰龕位在售出時會連帶註明指定「使用人士」。部份顧客會預購多個龕位（如為家人、養老院院友購買），並在有關人士去世時才提供「使用人士」的姓名。
38. 受訪者提到，無論已出售骨灰龕位是否空置，營運者一般不鼓勵（甚至禁止）轉讓。此舉旨在防止出現二手市場炒賣活動。
39. 在合理情況下（如顧客原本是為母親購買骨灰龕位，但其父親卻先去世）「現存」骨灰龕設施營運者會容許轉讓「已出售但空置」的龕位。然而，部份骨灰龕設施營運者則不論情況絕對禁止轉讓龕位。一些骨灰龕設施營運者可能會就更改指定「使用人士」收取「行政」費用，據悉有關費用可達港幣數千元。
40. 受訪者亦指出，轉讓「使用過」的骨灰龕位的情況並不普遍。基於文化原因，中國人不希望購買曾被使用過的龕位（公營龕位除外），另如非必要（如希望攜同先人骨灰移民他鄉）否則亦不會出售使用中的龕位及遷移先人骨灰（此舉被認為是「打擾」先人，令他們不能「安息」）。

備存「購買骨灰龕位人士登記冊」：

41. 不少受訪者稱有保存購買骨灰龕位人士記錄及他們的親屬或指定／獲授權代表的聯絡資料，部份受訪者會定期（一般每半年或一年）與他們聯繫（主要為推售相關服務，如為先人上香等）。
42. 然而，無論私營骨灰龕設施營運者是否有努力存檔，一般經驗顯示在五至十年後，接觸相關人士會越見困難。此外，親屬或由第三代起的後人（如孫輩、曾孫輩）一般會停止拜祭（不少聯絡資料亦會因此失去）。根據營運者的實際經驗顯示一些已有超過三十年歷史的「現存」私營骨灰龕設施，一般只可聯絡上少於三份一已售出多時骨灰龕位的指定聯絡人。

繳付「履約保證金／按金」：

43. 所有受訪者都認為，如政府是希望藉「履約保證金／按金」阻止營運者捲款潛逃，無論款額多少都不會見效。牟利者肯定會把成本轉嫁予顧客，而非牟利團體及小型骨灰龕設施營運者則會面對籌措款項的難題。
44. 大部份受訪者對建議款額及計算方法提出質疑。他們表示：
 - 由於不同骨灰龕設施營運者就龕位收費有差別（如牟利對比非牟利組織營運的骨灰龕設施），採取「同一比率」有欠公允。
 - 部份受訪者建議政府應先識別不同類型的私營骨灰龕設施，以便了解其「分佈」情況（數目、規模及特徵），並採用按龕位數目比例方式決定款額。
 - 如營運者在營運二十或三十年後逃逸，屆時該等款項將價值大減，無以發揮任何作用——無論是補償受影響顧客或讓政府取回處理個案所涉及的成本。
45. 受訪者認為，政府應考慮加重懲罰（如持牌骨灰龕設施的董事可被判監禁）。他們認為那會更具阻嚇作用。但部份受訪者則表示，那未免過於嚴苛，尤其是當其他行業人士在違反牌照規定時無需面對如此嚴重的懲罰。有兩名受訪者認為，「心懷不軌」之輩總會找到繞過制度的方法（如付錢僱人代替頂罪）。
46. 假如目的是在骨灰龕設施在結業時未有充分履行責任讓顧客得到保障，一些受訪者建議，可從購買龕位的款項中徵收一百分比款額用作設立「保險計劃」（如類似旅遊業賠償基金的運作模式）。
47. 大部份受訪者認為，所得金錢不論收集形式應全數用作補償顧客，而並非讓政府取回處理成本，否則可能會在無意間令受規管者以為即使他們放棄營運政府亦必定會介入善後，故「無大礙」。同時，亦可能令受影響的顧客產生錯覺，以為政府不單會與他們聯絡要求他們領回先人骨灰，還會為他們提供其他協助（如有需要時為他們尋找其他龕位或地點移放先人骨灰）。
48. 所有受訪者皆認為，假使真的出現（從他們的角度來看）「難以想像」的情況，大部份（甚至全部）顧客會寧可接受先人和至愛的骨灰被移放到另一地點／骨灰龕設施，也不會選擇接受金錢補償。因此，有建議政府協助尋找願意接手的骨灰龕設施營運者。受影響顧客及政府則可能需要為接手的營運者提供「誘因」（如受影響顧客可能須繳付管理費，以便骨灰龕設施能繼續營運；而政府則可能需容許接手的營運者——若情況許可下——擴充業務，為收入開源。

設獨立「保養基金」帳戶：

49. 雖然很多受訪者同意營運者應該撥備款項作骨灰龕設施保養之用，但他們認為保養工作應屬於日常營運的一部份（故無需設獨立的「保養基金」）。
50. 部份受訪者認為該要求過份苛刻。他們指出，與骨灰龕設施比較，地產發展商的發展項目（理論上）會給公眾帶來更大的風險（如高樓大廈一般會有數以千計的居民，然而一般骨灰龕設施則樓層不多，而停放的是「先人」骨灰），但他們卻無需面對如斯要求。
51. 不少受訪者質疑，如基金只用作保養結構安全，「未來銷售收益 15%」的準則有機會過高（如還有相當數量的骨灰龕位尚未售出）或過低（如只餘少數的骨灰龕位未售出）。部份受訪者提到，存在已久的骨灰龕設施大多會座落於較舊的樓宇／設施內，它們亦大多會只剩下極少數龕位未售出。較新的骨灰龕設施則多會座落較新建樓宇／設施內，未售出龕位亦會較多。在考慮及決定保養基金水平時，應該包括其他因素（如樓齡及樓宇設施的狀況），而計算金額時則已售或未售出龕位應一視同仁（因為基金是用作保養整體處所而並非一部份而已）。
52. 受訪者亦指出，如沒有有效的「持續補充」機制，保養基金可能在未及被補充前已耗盡。
53. 有部份受訪者詢問，如骨灰龕設施座落於租賃處所內，整體樓宇結構安全的保養是由業主／處所擁有人負責，那基金該作何用途。
54. 雖然部份受訪者同意須監察保養基金的用途，但所有受訪者尤其是小型骨灰龕設施營運者對聘用獲認可人士及審計師將涉及額外的成本表示關注。
55. 一些受訪者亦認為，由於每個建築物的情況及相關地點的其他設施都有所不同，每兩年提交一次經檢定的保養報告是過於頻密（假如結構安全是政府的焦點）。他們的論點是除非建築物屬十分古舊或「建築不當」，其結構不應／將不會在兩年或數年間迅速惡化。部份受訪者亦提到，按屋宇處目前的要求，樓齡四十年以上的樓宇亦只需每五年提交一次經認可人士檢定包括結構安全評估的保養報告。
56. 所有受訪者都認為，要求營運者定期提交經認可人士檢定的保養報告較合理，但次數不應過於頻密（如與建築物條例的要求一致，即每五年一次於申請續牌時提交，或按個別建築物／設施情況而定）。

恪守「實務守則」：

57. 受訪者認為，在向受規管者發出「實務守則」前，政府應先就其內容及細節諮詢各持份者的意見。部份受訪者更建議，應由骨灰龕業界代表包括宗教團體／組織代表組成的委員會，按良好作業方式擬定「實務守則」。
58. 有建議認為，守則應以營運原則為焦點，讓受規管者可彈性地按個別情況（如業務模式、經營模式等）決定如何達致守則要求。
59. 由於小型骨灰龕設施的營運方式非常簡單及資源有限，其營運者擔心遵守「實務守則」會帶來行政負擔。

其他可以考慮的發牌條件：

60. 有意見認為政府亦應持續監察受規管者的財務狀況，要求他們每年提交經審核的賬目並詳細檢視，以辨認潛在問題（該做法應有助識別那些受規管者面對（較大的）結業風險）。

2.1.7 凍結銷售活動

61. 所有受訪者都同意，在未獲「牌照事務處」簽發有效牌照前，「新」私營骨灰龕設施營運者不可銷售龕位。
62. 不少受訪者認為，「現存」私營骨灰龕設施營運者應獲准在申請牌照期間繼續銷售龕位。只有幾位受訪者認為應要求他們在未獲發牌照前停止銷售龕位。很多受訪者有如下論點：
 - 「現存」私營骨灰龕設施營運者一直在未有任何規管的情況下銷售龕位，至今未有發生任何問題（而潛在風險在建議法案執行前後並無分別）。
 - 「現存」私營骨灰龕設施營運者需要收入以持續運作。
 - 還有其他實際困難（如一宗骨灰龕位交易可歷時達兩個月才完成；而一些受訪者亦詢問，政府是否會讓他們為在開始凍結銷售前已支付按金的顧客提供龕位）。
 - 基於上述理據，這措施可能會帶來意料之外的後果（如部份「現存」私營骨灰龕設施營運者可能會在建議法案生效前出售所有龕位，繼而逃逸；而另一些「現存」私營骨灰龕設施營運者則可能因需要面對現金流問題而被迫結業／停止運作）。
63. 大部份受訪者認為，如「現存」私營骨灰龕設施營運者（在「牌照事務處」審核申請後）未能符合所有發牌條件及取得牌照，要求它們停售龕位實屬合理。但一些受訪者亦指出，在未給予營運者時間嘗試就未符合要求的範疇作出改善前，不應禁止他們出售龕位。
64. 部份受訪者則認為該措施可能會為「現存」私營骨灰龕設施營運者（單是「良好」的營運者，不是「心懷不軌」之輩）提供誘因，驅使他們嘗試盡快符合所有發牌要求。

2.1.8 過渡期及暫時免責

65. 有建議政府簽發「臨時牌照」，以容許「現存」私營骨灰龕設施繼續運作，讓它們逐步過渡至「受規管／領有牌照」的營運環境。受訪者同意可設附帶條件（如在合理時限內實行改善措施、得到城規會及地政署允許等）。
66. 另外，亦有建議延長過渡期到兩年至兩年半，甚至四至五年（鑒於向城規會提交申請及獲得批准需時約二十四個月或以上，而那只是申領牌照的其中一項要求），「現存」私營骨灰龕設施營運者則應獲准在此期間繼續銷售龕位。

2.1.9 上訴機制

67. 有受訪者詢問，是否會有途徑讓私營骨灰龕設施營運者就「牌照事務處」的決定提出上訴，假使是設立上訴委員會，其會以甚麼方式組成，上訴過程又會是怎樣。

2.1.10 受訪者其他意見

68. 部份受訪者建議，政府應在防止投機炒買骨灰龕位方面推出多些措施。
69. 所有受訪者都表示，政府把「現存」私營骨灰龕設施分成第一及第二部份的做法，令市場——包括營運者和消費者——產生混淆。他們認為應在發牌後才實施分類：目前做法讓部份「現存」私營骨灰龕設施營運者獲得不公平的優勢（如被列入第一部份的骨灰龕設施會把這包括在其銷售資料中，暗示它們已「領有牌照」或正「合法」地運作，而被列入第二部份者則不是），讓它們可提高價格賺取巨額利潤。
 - 一般人／消費者會感到分類資料難以理解、閱讀及領會（尤其令人混淆的是無論「現存」私營骨灰龕設施是在第一或第二部份名單上，均有機會被轉列入另一名單中，如由第二部份內被轉至第一部份內或反之亦然）。

3. 對受規管者的影響評估

70. 建議法案對受規管者可能做成的影響評估概述如下。評估分為兩部份：
 - **質化評估**——按照向持份者蒐集得到有關市場結構及動態、一般營運方式的資料及受規管者可能遇到的問題，我們提供觀察所得及評估。
 - **量化評估**——採用政府經濟分析及方便營商處的遵規成本框架估計遵從建議中的規管要求所需總成本。

3.1 對受規管者的影響評估

3.1.1 概述

71. 規管無疑能協助提高私營骨灰龕業界的標準及改善其整體形象（如予人較專業的印象）。原因是那些符合發牌條件——並獲發牌——的私營骨灰龕設施營運者大多會按較高標準經營，運作亦會較完善。
72. 規管亦有助改善私營骨灰龕設施的管理，提升服務專業水平及增加對消費者的保障（如透過清晰條款及細則、增加服務及價格透明度等），明顯能讓消費者受惠。
73. 此外，規管能為社會提供公營骨灰龕設施／龕位以外的另一「可靠」選擇（尤其是目前本港公營骨灰龕位供應短缺），整體社會將因而受惠。
74. 所有被訪者原則上同意就私營骨灰龕設施進行規管，以及規管會帶來的好處。他們的期望是在執行上不會影響到他們的傳統（提供骨灰龕位一向屬宗教習俗）、社會服務（非牟利組織一向有提供骨灰龕位讓養老院院友、街頭露宿者、低收入家庭及弱勢社群人士等能有安息之所）及生計（牟利性質的私營骨灰龕設施營運者）。
75. 雖然規管能帶來裨益，但亦無可避免地為業界帶來一些改變及影響有關人士——包括骨灰龕設施營運者，顧客／消費者和政府。我們會於隨後的段落概述有關影響。

76. 在闡述規管有可能帶來的影響前，值得一提的是雖然規管要求對不少「現存」私營骨灰龕設施營運者——不論規模——屬極高門檻，但對營運者來說，最大的挑戰、負擔及成本卻是來自須符合一些現行的法定要求（如城市規劃、地政、建築物安全、消防安全、環境保護等），而並非符合建議法案的發牌條件（如擬定管理計劃、備存購買骨灰龕位人士登記冊、設定結業安排，甚至是繳付「履約保證金／按金」及設「保養基金」）。建議法案只不過是註明遵守現行的法定要求是申領私營骨灰龕牌照的先決條件。所以即使沒有該法案，所有「現存」私營骨灰龕設施（或一般商營企業）都應該遵守現行的法例及要求。

3.1.2 主要的影響

77. 「現存」私營骨灰龕設施營運者大抵會視規管帶來的轉變為一種負擔（從行政角度的考慮）並涉及重大成本。
78. 可預見的是只有少數「現存」私營骨灰龕設施能夠符合建議中的發牌要求。而預計它們當中大部份會是規模較大的骨灰龕設施，較小型的骨灰龕設施則佔少數。
79. 預計大部份「現存」私營骨灰龕設施將未能符合所有建議中的發牌要求。當中將以小型骨灰龕設施為主，大型骨灰龕設施則佔少數。現時已售出骨灰龕位的總數目約為 140,136 個（第二部份名單上骨灰龕設施共設有約 416,100 龕位），而在已售龕位當中約 102,022 個已上位。我們的概括估計同時顯示，未被列入第一及二部份的小型骨灰龕設施所涉及的骨灰（或骨灰龕位）數目約有 128,404 份（或個）。這些數字可粗略顯示問題有多嚴重（假如大量「現存」私營骨灰龕設施未能符合所有建議中的發牌要求而被逼結業，將需要處理的骨灰數目約有 268,540（140,136 加 128,404）份）。所有在「不符合發牌要求」的骨灰龕設施購買了龕位（無論「已售出的龕位」是否已上位）的顧客都會受到影響。
80. 受影響最嚴重的是（可惜未有有效的方法可準確辨別那些是真正的非牟利組織）：
- 提供骨灰龕設施只為繼承故有傳統（部份宗教團體）
 - 提供骨灰龕設施只為服務社會（部份非牟利組織）
 - 甚至是一些牟利的私營骨灰龕設施營運者，它們亦堅守信念（致力服務社會）及堅持履行對先人及他們親屬的承諾和責任，而並非純粹為賺取利潤。
81. 即使某些私營骨灰龕設施可獲豁免領牌，但仍無助它們「解困」。它們仍須按地政署要求支付潛在巨額補地價款項（由於私營骨灰龕設施被政府視作商業及牟利活動），或會因違反土地使用條件而被地政署採取執法行動。單單這一點便會迫使不少營運者結束運作。
82. 鑒於本港普遍缺乏土地及劃定作興建及營運骨灰龕設施（私營或公營）的地點，有意投資或營運私營骨灰龕設施人士的顧慮是，在未確定能否取得城規會及地政署批准前便需先購買土地（涉及重大投資）。這（極高的商業）風險可能會令他們對投資或營運私營骨灰龕設施卻步。
83. 由於政府的建議是私營骨灰龕設施在申領牌照期間須凍結一切銷售活動（無論最終它們是否獲發牌照），這意味申領牌照過程一旦展開，私營骨灰龕位的供應可能會即時停止（除了附設有骨灰龕位的私人墳場之外——可是目前約 90% 這些可供使用的龕位（據食物及環境衛生署二零一三年六月三十日的數字，31,403 個龕位中的 28,989 個）均屬於基督教及天主教墳場的，並只為其信眾而設，並非「開

放」予一般公眾人士購買或使用，而該等宗教在港信徒總人數約 843,000¹ 主要是基督及天主教教徒，只佔全港人口約 12%²。此外，顧客亦大抵不會向沒有申領牌照的「現存」私營骨灰龕設施營運者購買龕位。

84. 符合城市規劃及地政要求所需時間多會超過目前建議的十八個月過渡期，甚至可能超過建議中的十八個月過渡期加建議中的兩年半暫時免責期。
85. 鑒於預期大部份「現存」私營骨灰龕設施（不少被列入第二部份及未被列入政府的兩份名單內的私營骨灰龕設施）將會因無法完全符合建議中的發牌要求而不獲發牌照，在建議法案實施後短期內私營骨灰龕位實質供應會備受嚴重影響。實際上，這情況在一定程度上已開始出現。正如不少受訪持份者指出，政府把「現存」骨灰龕設施分別列入第一及第二部份名單的做法已使「新」顧客傾向光顧被列入第一部份的骨灰龕設施（截至二零一三年三月二十八日只有約三十一家，但據受訪者估計，市場上大小規模的私營骨灰龕設施數以百計）。原因是第一部份所列出的私營骨灰龕設施予人猶如「已領牌」或「獲政府准許經營」一般，能給予顧客更大信心。該兩份名單（可能在「無意」或「不經意」間）已令私營骨灰龕位的實質供應（開始）有所減少。
86. 由於大部份「現存」私營骨灰龕設施可能未能符合建議中的發牌要求，整體私營骨灰龕位供應可能會受到嚴重影響，最終可能令公營骨灰龕體系承受更大的壓力（目前公營骨灰龕位已供不應求）。原因如下：
 - 一些原本會選擇私營骨灰龕位的「新」顧客會轉而選擇公營骨灰龕位（由於市場上可能出現私營骨灰龕位短缺，或私營骨灰龕位的價格可能會大幅上升至超出他們的負擔能力或令他們感到「物非所值」）。
 - 部份已在「未獲發牌」的私營骨灰龕設施購買了龕位的顧客，可能需要遷移他們先人及至親的骨灰至已領有牌照的私營骨灰龕設施或公營骨灰龕場。
 - 由於更多人會存放於公營骨灰龕設施，整體輪候時間會進一步延長。此外，這亦可能會令目前市民把骨灰「暫存」於殮葬商的店舖／辦事處內、長生店內等地點的情況加劇。
87. 鑒於符合建議中的發牌要求涉及重大成本（就須符合所有現行法例及建議法案的發牌要求的總成本而言），預計（如不少受訪者指出）大部份（甚至全部）成本將會轉嫁予消費者，這意味公眾可預期在建議法案實施後私營骨灰龕位的價格將會上升。由於這涉及一項每個人都會用到的「必需服務」，整個社會將會受到影響。
88. 視乎建議法案實施後私營骨灰龕位供應短缺的嚴重程度，私營骨灰龕位的價格可能會上升至大部份人「無法負擔」的水平。同時，那亦可能導致出現投機炒賣活動（除非餘下的私營骨灰龕設施營運者繼續目前的做法，勸阻或禁止骨灰龕位轉讓以防止炒賣活動）。
89. 由於這是一項每個人都會用到的「必需服務」，建議法案影響所及將不只限於一群特定的消費者，而是整個社會——影響並可能在法案實施後延續多年。此外，

¹ 政府年報 2012 第十八章「宗教和風俗」
(<http://www.yearbook.gov.hk/2012/tc/pdf/C18.pdf>)

² 政府年報 2012 大第二十章「人口和入境事務」
(<http://www.yearbook.gov.hk/2012/tc/pdf/C20.pdf>)

更可能會在無意間形成漣漪效應，影響其他社會界別／層面。我們與相關宗教團體及非牟利組織進行討論時，它們便提到有可能需要縮減目前非牟利設施及活動的規模（如養老院、學校、給予有需要人士的捐款或支援項目等），才能確保有足夠的金錢僅為保存現時骨灰龕設施（遑論進行任何改善計劃或即使情況許可下計劃任何擴展工程）。

90. 在建議法案實施後，政府亦將會面對兩難局面——就是是否對不符合發牌要求但仍繼續運作或存在（只維持現狀）的「現存」私營骨灰龕設施營運者進行執法：
- 假如政府決定執法，便須應付可能來自營運者的問題（如可能會出現投訴／不滿、反對或甚至為捍衛於相關處所內能繼續運作的權利而對政府採取的法律行動），以及需要處理大量存放於該等設施內的骨灰（即使這並非政府所願，但由於私營骨灰龕設施營運者和他們的顧客沒有其他可行方案，政府最終仍可能在別無他選的情況下需介入處理）。這有可能演變成為政府需要解決的（嚴重）「社會問題」。
 - 假如政府決定不執法（或暫緩執法）（即使建議法案已實施並賦予政府執法權力），便將要為不規管業界（或未能規管業界）面對批評（如來自公眾、政客等）。政府亦會被指未能預先評估潛在影響並準備有效應對的計劃及安排。

3.2 遵規成本估計

91. 我們是以本地私營骨灰龕業界須遵守建議中的發牌要求的大致總成本（遵規成本）為基礎評估建議法案對業界的整體影響。這些概括的估算建基於最終報告內列出的一組主要假設。
92. 遵規成本估計只覆蓋列舉於政府兩份名單內的私營骨灰龕設施，而並不包括兩份名單以外的私營骨灰龕設施（因沒有有關的資料）。
93. 遵規的成本可分為三個主要類別³：
- **行政成本（Administrative Costs）**——預備及向政府（或規管機構）提交相關文件、保存記錄（供政府或規管機構審查）、嘗試了解及理清規管要求，以及與政府就發牌／註冊、續牌／續註及更新牌照／註冊資料等過程所涉及的邊際內部人手成本（例如準備及審閱申請的相關成本）。
 - **實質開支（Substantive Costs）**——聘用或委託專業或非專業服務、培訓員工、招聘人手、購買新設備、進行建築及翻新工程，以及就購買所需服務／貨品向第三方（政府以外的機構）支付相關費用及支出的邊際成本（例如使用外聘服務的相關成本）。
 - **政府／規管機構收費（Financial Costs）**——支付政府或有關規管機構相關費用（如適用），以及和該等活動或交易直接相關的邊際成本（例如申領牌照及牌照費等的相關成本）。
94. 我們的估計顯示，要遵守建議的要求，整體私營骨灰龕業界（在此重申，所指的是被列入政府兩份名單內的私營骨灰龕設施）的總遵規成本約為港幣一億六千七

³ 政府經濟分析及方便營商處所提供的資料及框架。

百三十萬元（一次性總遵規成本）及港幣七百六十萬元（年度經常性總遵規成本）。

95. 就估算的一次性遵規成本而言，最大額的開支來自三方面：
- 繳付「履約保證金／按金」（約為港幣一億一千三百一十萬元，約佔 67.7%）。
 - 估計籌備申領牌照所涉及的成本（約為港幣二千二百三十萬元，約佔 13.3%）。
 - 聘用合資格專業人士（如獲認可人士、註冊結構工程師）證明處所符合法定要求的估計成本（約為港幣一千五百八十萬元，約佔 9.4%）。
96. 就估算的經常性遵規成本（以年度計算⁴）而言，最大額的開支來自三方面：
- 聘用合資格專業人士準備樓宇設施保養報告的估計成本（約為港幣四百萬元，約佔 52.7%）。
 - 估計續牌所涉及的成本（約為港幣二百五十萬元，約佔 33.4%）。
 - 聘用合資格審計師準備「保養基金」年度審計報告的估計成本（約為港幣一百萬元，約佔 13.7%）。
97. 估計每名受規管者的成本：
- 大型私營骨灰龕設施營運者的一次性邊際成本約為港幣二百七十萬元，而年度經常性邊際成本則約為港幣十三萬元。
 - 中型私營骨灰龕設施營運者的一次性邊際成本約為港幣二百萬元，而年度經常性邊際成本則約為港幣九萬三千元。
 - 小型私營骨灰龕設施營運者的一次性邊際成本約為港幣一百二十萬元，而年度經常性邊際成本則約為港幣五萬二千元。
 - 殮葬商的一次性邊際成本約為港幣二千元，並無年度經常性邊際成本。
98. 為求更有效地了解及反映成本增加對營運者帶來的實際影響，我們曾嘗試估算遵規成本佔一般「典型」的大、中、小型私營骨灰龕設施營運者及殮葬商的總體經營成本的百分比，然後再估算成本增加對營運者的總體經營利潤所帶來的影響。前者（從成本角度評估遵規成本為營運者的總體經營成本所帶來的影響）及後者（評估遵規成本為營運者的總體經營利潤所帶來的影響）可顯示私營骨灰龕設施營運者及殮葬商是否可從盈利中收回額外的成本（及預計遵規成本將有可能影響利潤的大概幅度）。可惜，因沒有（不論是來自官方或非官方渠道）所需的資料（總經營成本及總經營利潤），亦無適當或充分的依據來估算該等數字，而無法

⁴ 上述的經常性遵規成本數字以年度計算（即建議法案實施後每一年大約的經常性遵規成本）。實際上，不同的營運者會於不同的時間承擔不同的經常性遵規成本（如續牌費用為每五年一次、聘用合資格專業人士（如獲認可人士、註冊結構工程師）檢定及準備樓宇設施保養報告以證明處所符合法定要求則為每兩年一次），而計算各項「真正」的經常性遵規成本在其「到期」時（或預期需要承擔或支付時）應將最終報告內所列出相關的成本數字乘以相關的週期（如一大型私營骨灰龕場每五年續牌一次的「實際」成本為港幣 24,400 元乘以 5 年或港幣 122,000 元）。

進行。這是因為相關的資料（包括成本、銷售及盈利數字）均被視為商業敏感性資料而難以取得。

99. 藉得重提的是，即使建議規管要求對不少「現存」私營骨灰龕設施——不論規模——屬極高門檻，他們最大的挑戰、負擔及成本卻是來自須符合一些現行的法定要求（如城市規劃、地政、建築物安全、消防安全、環境保護等），而並非符合建議法案所列的發牌條件（如擬定管理計劃、備存購買龕位人士登記冊、設定結業安排，甚至是需繳付「履約保證金／按金」及設「保養基金」）。建議法案只不過是註明遵守現行的法定要求是申領私營骨灰龕牌照的先決條件。所以即使沒有建議法案，所有「現存」私營骨灰龕設施（或一般營商企業）都應該遵守現行的法例及要求。由於這些現行法例的要求並非屬於建議法案的規管範圍，我們的遵規成本估算（按照國際認可的遵規成本評估標準進行）並不包括相關的成本。

4. 建議

100. 根據調查結果及我們的評估，在盡量平衡不同考慮因素（如規管措施是否能有效達致預期規管目的、規管措施的實用性、對受規管者方面的影響及消費者權益）的前提下，我們就政府建議的規管措施及發牌要求提出修訂建議。
101. 顧問評估的結果及建議只是政府在擬定最終的規管條例時眾多項參考資料之一。
102. 就每一項發牌要求，我們都會採用同一框架敘述我們的修訂建議，並分為兩部份：
- **主要考慮**——首先說明我們的修訂建議背後的主要考慮因素。
 - **顧問建議的修訂（或措施）**——然後敘述我們的修訂建議。

4.1 發牌條件

4.1.1 於自置處所內經營

主要考慮：

103. 即使這項要求對「現存」及「新」私營骨灰龕設施營運者是個極高的門檻，不少受訪者指出於自置處所內營運有助增加消費者信心及保障。我們亦同意這點。
104. 「現存」私營骨灰龕設施只要能夠取得為期最少五年的租約，便可繼續在租賃處所內營運。
105. 但受訪者表示，「新」私營骨灰龕設施營運者的主要顧慮並非需購置或於自置處所內營運，而是要在香港覓得符合城市規劃要求及土地用途條件的土地——對大部份受規管者（「現存」及「新」）來說，這是個幾近不可能克服的挑戰。原因是人所共知：1）香港普遍缺乏土地；2）未有劃定用作興建及營運骨灰龕設施（公營或私營）的土地；及3）最重要的是公眾不願與骨灰龕設施為鄰，強烈反對任何興建骨灰龕設施（公營或私營）的計劃。這要求為有意投資者或有興趣參與營運人士在尋找適當處所方面做成限制，令他們對投資及營運私營骨灰龕設施的意欲消減。這意味著本港將不會有「新」的私營骨灰龕位供應，致令處理有關

未獲發牌私營骨灰龕設施內的骨灰事宜更見困難。此外，長遠來說，更可能會影響整體私營骨灰龕行業的發展及市場競爭。但確實的長期影響將有待觀察。

106. 可惜，這議題（土地規劃）已超越了規管私營骨灰龕設施的政策及範疇，而是關乎更廣泛的土地用途問題（而土地短缺本身就是本港一個充滿挑戰性的課題）。一切需視乎政府怎樣在所有不同社會、經濟及政治考慮和優先處理次序中取得平衡，亦不會有單一「完善、正確」（或簡單）的解決方案。不同人士及社會上不同的持份者（除了私營骨灰龕行業和殯葬業會受影響外，整體社會亦會受到影響）無可避免地會為維護自身利益而持不同的意見。

顧問建議的修訂（或措施）：

107. 展望未來，就增加有意興建及營運私營骨灰龕設施人士在尋找適當處所（土地及設施）方面的選擇，政府應盡可能（理解到本港整體土地供應有限）考慮推出更多劃定作「發展骨灰龕設施」的土地供有興趣人士（「新」及「現存」營運者）競投。尤其是當政府欲吸引更多新的營運者加入市場（如作為增加本港整體私營骨灰龕位供應及推動行業健康競爭的途徑之一）。
108. 無論是要供興建及營運公或私營骨灰龕設施，政府將需要尋找（及劃定作骨灰龕設施用途）（額外）土地及設施：1）由於建議法案實施後會有「現存」私營骨灰龕設施被迫結業／停止運作，將會有骨灰需遷移；及／或2）私營龕位市場將會縮小，令更多人在有限選擇的情況下轉而選用公營骨灰龕位。

4.1.2 於租賃處所內營運

主要考慮：

109. 受訪者認為於租賃處所內營運骨灰龕設施並不理想。我們亦同意。但我們明白政府是考慮到不少目前於租賃處所內運作的私營骨灰龕設施的情況而提出這項「措施」。由於該等設施不少已運作多年，即使並非不可能亦難以一下子或於短期內要求它們全部（假如它們希望繼續營運的話）遷入自置處所，又或採取強硬手段迫使它們結業（那將會帶來嚴重後果，對整體社會造成廣泛影響）。
110. 鑒於一般顧客的期望是骨灰得以「永久」存放，假使骨灰龕處所租約「被視為」（過）短，和有機會被一些「不負責任」的營運者借此捲款潛逃，建議租約期便有延長的空間。

顧問建議的修訂（或措施）：

111. 政府應考慮把租用私人物業（相對於租用政府擁有物業）作營運骨灰龕設施的最短租用期從五年延長至十（甚至二十）年。這應該不會帶給受規管者太大的困難。一如受訪者指出，原因是該等處所因曾用作儲存骨灰，業主要把它們出售或作其它用途並不容易；再者，不少處所的業主／擁有人都往往與骨灰龕營運者有關聯。
112. 對於以短期租約租用政府擁有物業開設的私營骨灰龕設施營運者，政府應考慮作例外處理，允許他們以較短的租用期（如七年）申請牌照。原因是據我們了解，目前短期租約（按地政署記錄）為期最長七年，而租約期滿後可續約七年或視乎個案以較短年期續約（只要有關土地的短期用途不會影響政府就該土地的長遠發展規劃（如有））。

4.2 申領牌照要求

4.2.1 提供所需文件

主要考慮：

113. 這屬合理要求。

顧問建議的修訂（或措施）：

114. 「牌照事務處」應考慮就管理計劃覆蓋的主要範疇發出指引，為私營骨灰龕設施營運者提供簡單「範本」，以協助他們（特別是規模較小的私營骨灰龕設施營運者）準備管理計劃。

4.2.2 公開受規管者資料

主要考慮：

115. 這屬合理要求。

顧問建議的修訂（或措施）：

116. 「牌照事務處」應嘗試與私營骨灰龕設施營運者就被視為敏感的商业資料及個人資料達成共識，然後才決定應公開那些資料。自不待言，政府在決定收集及公開有關受規管者的資料時，亦應按照相關的要求及準則（如個人資料（私隱）條例第 486 章）進行。

4.2.3 就牌照申請諮詢公眾

主要考慮：

117. 我們明白當涉及較具爭議性議題時，「牌照事務處」需要增加其運作的透明度，以符合社會對政府不斷提升的期望。

118. 然而，我們同意受訪者以下看法：

- 該做法是重複牌照申請者在尋求城規會批准時（發牌要求之一）已經過了的程序，尤其是當他們較近期才完成該過程。
- 諮詢亦幾乎可肯定會招來負面回應，尤其是今天社會環境趨向政治化，另居民由於不希望與骨灰龕設施為鄰（所謂「別放在我後園症候群」）一般會表示反對。這無可避免會令政府陷入困難（如在決定是否簽發牌照時應如何衡量單一反對意見，特別是當申請者已符合所有發牌條件；在衡量反對意見時，不同人士會有不同「側重」——因為這頗大程度涉及主觀判斷，亦往往難以「量化」或作更客觀評定）。
- 這做法可能會讓一些私營骨灰龕設施營運者（以虛假身份或僱用別人）提出反對以打擊競爭對手，令其他骨灰龕設施營運者（尤其是鄰近設置的）（更）難取得牌照。那亦可能讓一些人有機會向牌照申請者索取賄款，以換取不就其申請提出反對。

顧問建議的修訂（或措施）：

119. 「牌照事務處」應考慮公佈以下相關資料：
- 所有收到的牌照申請（如上載於政府網頁）以確保過程透明（如有需要，公眾可以書面方式向事務處提交意見）。
 - 私營骨灰龕設施營運者就公眾提出關注意見後所採取的應對／改善措施。
120. 「牌照事務處」應以客觀方式衡量收集所得的公眾意見（包括反對意見），確保透過理性討論和客觀評估來審批牌照申請，過程不應受公眾情緒（由於這是一敏感課題）所影響。

4.3 牌照有效期及牌照費

4.3.1 牌照有效期

主要考慮：

121. 鑒於私營運骨灰龕設施屬穩定及長期性業務，而一般顧客的期望是可「永久」存放骨灰，牌照有效期有延長的空間。這有助減輕營運者的行政負擔，也能符合一般消費者的期望及他們對骨灰龕設施有意維持較長期運作的觀感。
122. 我們同意受訪者的意見，延長牌照有效期將不會妨礙政府不時進行巡察以確保私營骨灰龕設施營運者遵守發牌條件，及／或要求營運者定期提交資料／報告以證明有遵守有關要求；而若出現違規情況，政府亦可按照違規性質及嚴重程度決定是否適合給予時間改善、採取執法行動或暫停（甚至撤銷）他們的牌照。

顧問建議的修訂（或措施）：

123. 政府應考慮延長牌照有效期至十年。位於租賃處所的私營骨灰龕設施須就已取得相關處所最少十年固定租約提交證明，否則「牌照事務處」可發出有效期較短的牌照（如設施已證明符合所有其他發牌要求）。
124. 然而，我們相信最理想的做法是政府考慮把牌照有效期與下列期限掛勾：
- 自置處所開設的私營骨灰龕設施的土地租用契約期限（如至二零四七年）。
 - 租賃處所開設的私營骨灰龕設施的租約期限（如營運者能證明已取得相關處所十年或十年以上／下的固定租約）。
125. 在監察私營骨灰龕設施營運者的遵規情況時，其中一個可行的做法是採取「書面警告制度」（類似現行「食肆發牌制度」）。每次私營骨灰龕設施營運者違反或未能遵守發牌條件，「牌照事務處」可發出正式警告，以迫使他們採取有效的補救／改善措施，否則最終政府可暫停甚至撤銷他們的牌照。

4.3.2 牌照費

主要考慮：

126. 雖然我們原則上同意政府應盡可能從受規管行業全數取回規管成本（如審批及簽發牌照、不時進行巡察、審批更改牌照資料等）（這亦與財政司司長在二零一三至一四年度財政預算案中最新的指示一致，並要求所有政策局及政府部門檢討轄

下收費並提交修訂計劃，以達致收回所有／更多提供相關公共服務的成本），但同時我們亦認為應在規管帶來的益處及成本之間取得平衡，並在訂定收費水平時考慮其它因素（如對受規管者的影響、從營運／業務角度考慮可負擔程度、受規管者的遵規成本與其服務收費比例等）。

127. 可是，由於建議發牌要求會為「現存」私營骨灰龕設施營運者帶來沉重負擔及重大成本（遵守所有現行法例及建議法案的總體成本），數以百計中、小型私營骨灰龕設施營運者將大受影響，當中以宗教團體及非牟利組織轄下的較小型骨灰龕設施尤甚。政府應考慮推出措施協助這些中、小型骨灰龕設施營運者。

顧問建議的修訂（或措施）：

128. 政府應考慮建議收費水平是否有下調空間，以減少遵規成本及盡量降低收費對私營骨灰龕設施營運者的影響。原因是整體而言（遵守所有現行法例及建議法案的總體成本），總遵規成本原本已十分龐大。假如無下調可能，政府應考慮向中、小型（如擁有五千個骨灰龕位或以下）私營骨灰龕設施營運者收取牌照費時作出折讓，作為協助它們營運的措施。

4.4 發牌條件

4.4.1 結業安排

主要考慮：

129. 由於私營骨灰龕設施營運者在結業時（無論原因何在）對消費者可能造成影響，我們亦同意營運者應訂定合適的結業及移交／過渡安排。這相當於要求某些業務必須制定「應變／業務復原計劃」和「移交及結業步驟」以避免運作被中斷（如主要／關鍵設備發生故障時、發生天災時、當營運者在某些情況下撤走時需把業務移交予新／將接手的營運者等）。私營骨灰龕的業務性質特殊，當設施運作受到干擾時可能造成嚴重及廣泛影響，因此為結業制定合適安排是良好做法，亦應被視為正常營運的一部份。

顧問建議的修訂（或措施）：

130. 「牌照事務處」應考慮發出指引，清晰表明對私營骨灰龕設施營運者的期望，以及「結業安排」的主要覆蓋範疇。

4.4.2 政府「暫管令」

主要考慮：

131. 如部份受訪者指出，我們亦同意，在受規管者未有履行責任逐步及有序地結束業務（甚至逃逸）的情況下，政府有必要進入及接管相關處所。
132. 我們亦同意由於影響的主要是業主／處所擁有人，應向他們清楚解釋有關「暫管令」對他們的影響，以便他們能衡量出租處所作骨灰龕設施用途的好處及潛在風險，再作出明智的決定。

顧問建議的修訂（或措施）：

133. 政府應向業主／處所擁有人清楚解釋（如透過廣告宣傳、於政府網站發佈資訊等），好讓他們能衡量出租處所予骨灰龕營運者的好處及潛在風險，以便作出明智的決定。

4.4.3 與顧客簽定書面協議

主要考慮：

134. 這屬合理要求。

顧問建議的修訂（或措施）：

135. 「牌照事務處」應考慮就協議需包括的主要條款發出概括性指引，並附予私營骨灰龕設施營運者空間使他們能靈活地按個別情況擬定與顧客的合約。
136. 假如「牌照事務處」認為有特定條款必須包括在內以保障消費者，並有跡象顯示私營骨灰龕設施營運者在利用灰色地帶，甚至逃避採納／包括該等條款，「牌照事務處」可為受規管者提供確切條款，並要求他們完整地包括在與客戶的書面協議當中。

4.4.4 每個龕位有其指定「使用人士」

主要考慮：

137. 雖然我們同意私營骨灰龕設施營運者應提供每個已出售龕位「使用者」的名字，但他們考慮到部份顧客目前的購買行為時，執行時可能會有實際困難。這是因為目前，部份顧客會預早購買及購買多個骨灰龕位（如個人買家會為幾個家庭成員預購、一些非牟利機構亦會為旗下養老院院友購買），他們只會在相關人士辭世時才提供龕位「使用者」的名字。要求個人買家提供數名家人的名字可能會較為容易，但對於「團體／企業買家」（如非牟利機構為旗下養老院院友購買）來說則可能有困難，尤其是當需要「轉名」時會涉及費用（假設有關係的私營骨灰龕設施營運者接受龕位「轉讓／轉名」）。

顧問建議的修訂（或措施）：

138. 「牌照事務處」應考慮要求受規管者在顧客支付按金預留骨灰龕位時，鼓勵顧客提供每個售出龕位「使用者」的名字（如把這做法包括在「實務守則」內），而當骨灰龕上位時則必須俱名。
139. 「牌照事務處」應考慮容許「團體／企業買家」（如非牟利機構為旗下養老院院友購買）提供可能「使用者」的名單：
- 名單上的可能「使用者」數目應與「團體／企業買家」購買的龕位數目一致或為多。
 - 可能「使用者」應是它們旗下養老院院友或「註冊院友／成員」。
140. 如前所述，即使沒有規管，很多「現存」私營骨灰龕設施營運者已就防止炒賣龕位採取有效措施。這做法（只有在真正原因或充分理據時才容許轉讓／轉名）該予以鼓勵及推廣，並考慮包括在「實務守則」內讓所有私營骨灰龕設施營運者遵

隨。原因是很多個案（如物業、股票、商品及消費品）已證明（過度）炒賣活動可造成損害（如影響市場正常運作）和無建設性，最終對所有參與者都不利。

4.4.5 備存「購買龕位人士登記冊」

主要考慮：

141. 這屬合理要求。

顧問建議的修訂（或措施）：

142. 「牌照事務處」應考慮發出指引，註明在建議法案生效以後須於「購買骨灰龕位人士登記冊」內應包括的主要「交易」資料。

4.4.6 繳交「履約保證金／按金」

主要考慮：

143. 我們明白政府的用意是希望利用此措施達到阻嚇私營骨灰龕設施營運者在未有履行其責任及逐步和有序地結束業務前逃逸的目的。

144. 然而，我們的營商經驗顯示並得到持份者的確認，有關的成本勢將被轉嫁予消費者身上（但對於只有少數未出售骨灰龕位或已無骨灰龕位可售的營運者來說，由於沒有「未來銷售收入」，額外的成本將會構成負擔），而骨灰龕設施營運者則仍可維持理想的盈利水平。尤其是本港正面對整體骨灰龕位短缺的情況，私營骨灰龕設施營運者自然在龕位定價及收費水平方面擁有優勢。這意味建議措施將不會對私營骨灰龕設施營運者有太大（甚至沒有）阻嚇作用。

顧問建議的修訂（或措施）：

145. 政府應考慮刪除受規管者需繳付「履約保證金／按金」的要求。

146. 部份受訪者建議，取而代之政府應考慮施加更嚴厲的懲罰（如已領牌骨灰龕設施營運者的董事可被判監禁）。那將能發揮更大阻嚇作用。我們亦同意這點。

4.4.7 設獨立「保養基金」賬戶

主要考慮：

147. 一如我們在顧問研究展開時提到，而我們與持份者的討論結果亦確認了，「保養基金」的概念未必能有效地確保私營骨灰龕設施營運者保持相關處所結構良好。原因是：

- 要斷定適用於所有私營骨灰龕設施及所有個別情況和處境的合適百分比或金額非常困難。不少受訪者指出而我們亦同意，只能用作保養樓宇結構安全的金額（如政府所建議法案實施後銷售收入的15%）有可能太高（假如還有大量骨灰龕位未出售）或太低（假如剩餘可出售骨灰龕位的數目很少）。那些營運已久的私營骨灰龕設施大有可能位於較舊的建築物／設施內（預期將需要預留較大筆款項作樓宇結構保養費用），但它們亦同時可能只是剩下很少量未售的龕位。而「較新」的骨灰龕設施則多數有機會位於較新建的建築物／設施內（預期將需要預留較少款項作樓宇結構保養費用），但它們亦同時可能有較多未出售的龕位。

- 此外，受訪者不單認為這做法過於嚴苛（主要監察受規管者在保養方面所投入的資源，及過程和做法），亦認為措施的「成本效益」不高（當全面考慮到潛在風險時、所有持份者的總成本及該措施可帶來的整體益處）。

顧問建議的修訂（或措施）：

148. 政府應考慮刪除受規管者必須設有獨立「保養基金」賬戶的要求。
149. 如我們在顧問研究展開時已建議，而隨後與持份者討論的結果亦確認了，「牌照事務處」應將焦點放在最終要求達到的「效果」上，並要求私營骨灰龕設施營運者定期提交經獲認可人士及／或其他合資格專業人士檢定的結構保養／安全報告，以確保相關建築物的結構長期被保持完好（至於如何達致這「預期的效果」則讓營運者自行決定最適當的保養安排）。至於提交報告，次數亦無需過於頻密。我們建議跟隨現行建築物條例的要求，並考慮建築物或設施的個別狀況。
150. 假如「牌照事務處」認為私營骨灰龕設施營運者在進行設施保養時需多加留意某些重要範疇（或主要風險），可在「實務守則」的附表內註明必須進行的保養工程類別（或必須特別注意的範疇）。
151. 「牌照事務處」可派遣其執行人員及合資格的專業人士進行抽樣檢驗。目前，已有其他政府部門採取同類做法（如建築署在監察私人樓宇的保養情況時）。
152. 在監督私營骨灰龕設施營運者有否履行設施保養的職責，這做法更具成本效益（當與政府建議的做法作比較）。

4.4.8 恪守「實務守則」

主要考慮：

153. 這屬合理要求。

顧問建議的修訂（或措施）：

154. 「牌照事務處」應考慮先發出守則擬稿，並在定稿前向業界各持份者收集意見（如在特定日期及時間舉辦研討小組，並邀請持份者參與和發表意見）。
155. 基本的原則是不宜過份繁重及規範化。例如不應側重營運者所投入的資源及辦事的過程／方法，而應盡可能集中闡述大原則和要求達到的效果（但必須清楚訂下明確定義以減少不必要的爭辯），讓私營骨灰龕設施營運者可按其個別情況（如商業模式、營運模式等）靈活處理以達致預期的要求／效果。然而在某些特定情況下，「牌照事務處」亦可註明營運者所需的投入的資源及辦事／處理的過程／方法（如當涉及一些較高風險的範疇、當需要制定最低標準等），以免受規管者自行詮釋，令效果適得其反。
156. 如前所述，不少「現存」私營骨灰龕設施營運者已有採取措施嘗試防止炒賣龕位。相關做法（只在有真正原因或充分理據時才容許轉讓／轉名）該予以鼓勵和推廣，並考慮包括在「實務守則」內。原因是很多個案（如物業、股票、商品及消費品）已證明（過度）炒賣活動可做成損害（如影響市場正常運作）和無建設性，最終會對所有參與者都不利。
157. 此外，「實務守則」應包括要求受規管者在向顧客收取預售骨灰龕位訂金時，鼓勵顧客提供「使用者」的名字，而骨灰上位時則必須俱名。至於「團體／企業買

家」（如為轄下養老院院友購買骨灰龕位的非牟利組織），則容許它們提供可能「使用者」的名單，而名單上的人數應與購買的龕位數目一致或為多，可能「使用者」亦應是該等機構轄下養老院院友或「註冊院友／成員」。

158. 在此重申，假如「牌照事務處」認為私營骨灰龕設施營運者在保養設施時需特別留意某些重要範疇，亦可在「實務守則」的附表內註明營運者必須進行的保養工作類別（或須多加留意的範疇）。

4.5 凍結銷售活動

主要考慮：

159. 部份受訪者指出，要求「現存」私營骨灰龕設施營運者在申請牌照的過程中凍結銷售活動，並不完全切合實際。我們亦同意這點。考慮重點是：
- 商業可行性（如可能出現現金流問題）。私營骨灰龕設施營運者在等待政府審批及簽發牌照期間將需要收入來維持生計／運作（尤其是預計發牌過程需時，如以月計）。
 - 本港私營骨灰龕供應。發牌過程一旦展開，骨灰龕位供應將會（實質上）下跌至零（除了附設有骨灰龕位的私人墳場之外——可是目前約 90% 這些可供使用的龕位（據食物及環境衛生署二零一三年六月三十日的數字，31,403 個龕位中的 28,989 個）均屬於基督教及天主教墳場的，並只為其信眾而設，並非「開放」予一般公眾人士購買或使用，而該等宗教在港信徒總人數約 843,000⁵ 主要是基督及天主教教徒，只佔全港人口約 12%⁶）。此外，顧客亦大多不會向沒有申領牌照的「現存」私營骨灰龕設施營運者購買龕位。
 - 「現存」私營骨灰龕設施營運者所構成的潛在風險。在長期沒有規管的情況下，「現存」私營骨灰龕設施營運者一直有出售龕位，建議法案實施前與後的潛在風險並無分別。

顧問建議的修訂（或措施）：

160. 假如出現廣泛的業務生存問題，政府可能需要考慮行使酌情權，容許私營骨灰龕設施營運者把「新增或未出售」的骨灰龕位出租（非售賣），並註明在龕場取得牌照後，「出租」的龕位可「轉作」出售。政府可考慮就「出租安排」附加若干要求：1）營運者及顧客必須簽署書面「租賃」協議（無論是否即時上位，每一租用龕位必須俱名，意即在此期間一律禁止不俱名而租賃多個龕位）；2）「租賃」協議應最長每年續簽；3）營運者每次只可以收取最多相等於三個月的「租金」；4）受規管者將需要每月向政府提交租出龕位名單（政府應考慮發放範本，讓他們以統一格式提交資料）——在首次提交之後，名單應每月更新（新增的及更新的資料應與之前提交的資料分開處理以方便識別）。這做法可同時解決（過渡期內）私營骨灰龕設施營運者可能出現的業務生存問題及骨灰龕位供應的問題。

⁵ 政府年報 2012 第十八章「宗教和風俗」
(<http://www.yearbook.gov.hk/2012/tc/pdf/C18.pdf>)

⁶ 政府年報 2012 大第二十章「人口和入境事務」
(<http://www.yearbook.gov.hk/2012/tc/pdf/C20.pdf>)

161. 政府應考慮推出有關處置／儲存骨灰的措施（準備足夠數目的龕位，以應付過渡期間暫時存放的需求，甚至較長期或永久存放的需求）：
- 在建議法案實施後，存放於被迫結業／停止運作的「現存」私營骨灰龕設施內的骨灰將需要重新安置。
 - 由於私營龕位市場的縮小，加上在別無他選的情況下更多人會選用公營骨灰龕位，需求將會有所增加。

4.6 豁免領牌

主要考慮：

162. 華人永遠墳場管理委員會及其它有提供骨灰龕設施的私營墳場（名列《公眾衛生及市政條例》第 132 章附表五內）可自動獲得豁免：
- 由於這些設施及設施營運者已受到目前相關法例規管，這做法合符情理。
163. 殮葬商則須申請豁免，而政府可就他們的申請加入特定條件（相關條件有待政府釐定）：
- 由於殮葬商在提供服務期間有短暫存放骨灰的實際需要，這做法合符情理。政府認為有需要加入合適條件，以防止殮葬商經營骨灰龕設施作為「副業」。我們亦同意這點。
164. 在建議法案生效前已存在的「現存」私營骨灰龕設施：
- 提供豁免是合理措施，但不少持份者亦提到「舊有」（或「營運／存在已久」）實難以界定。
 - 另有受訪持份者指出，「舊有」私營骨灰龕設施營運者獲得豁免領牌亦不等如他們的所有問題便得到解決。他們仍需要向地政署繳付巨額補地價（由於私營骨灰龕設施被政府視作商業及牟利活動），或需面對執法行動（如違反了土地用途條件）。單單是這一點便會迫使不少私營骨灰龕設施營運者結束運作。要避免／減低因眾多私營骨灰龕設施營運者結束運作而可能產生的影響，政府可能需要考慮提供政策上的支援，並與有關政策局及政府部門協力尋求有效應對方案。這並不是企圖把「不合資格」的私營骨灰龕設施「合法化」（我們相信有理由協助一些宗教團體及非牟利組織轄下真正非牟利的骨灰龕設施，只要它們的設施不會為造訪人士及公眾構成即時或嚴重危險），而是我們認為香港整體社會將無法應付骨灰龕設施「關閉潮」可能引發的後果。

顧問建議的修訂（或措施）：

165. 華人永遠墳場管理委員會及其它有提供骨灰龕設施的私營墳場（名列《公眾衛生及市政條例》第 132 章附表五內）可自動獲得豁免：
- 並無修訂建議。
166. 殮葬商則須申請豁免，而政府可就他們的申請加入特定條件（相關條件有待政府釐定）：
- 並無修訂建議。

167. 在建議法案生效前已存在的「現存」私營骨灰龕設施：

- 政府應考慮協助「舊有」（或「營運已久」）的私營骨灰龕設施（無論是由宗教組織、非牟利機構或商業機構營運的），為它們提供一條「出路」（如容許它們無需嚴格遵守土地指定用途、受規管者無需提供「現有用途」證明、及／或免補地價，或寬減改變土地用途時補地價的金額）。
- 由於不少受訪者亦指出，「營運已久」難以界定，亦沒有唯一的「正確」定義，為協助政府作出決定，我們按持份者提出的可能「定義」（20至30年、50至60年、1985年以前、90年代前、1997年7月1日香港回歸中國前及2005年以前）對私營骨灰龕設施的數目進行了一些分析。

私營骨灰龕設施數目	骨灰龕位數目			
	總數	已售	已上位	可供出售
總數（政府的第一部份及第二部份名單）				
104	757,111	432,010 [†]	329,131 [‡]	325,101 [‡]

資料來源：顧問根據政府提供的資料所作的分析。

[†] 由於並無實質資料，這些數字包括了一些估算得出的數字，即名列第一部份名單內兩家私營骨灰龕場（下稱「營運者甲」及「營運者乙」）的已售、已上位及可供出售龕位的數目：

- 營運者甲共設有約 71,100 個骨灰龕位。估計已售龕位數目是以一位殯儀服務代理人所提供的資料為基礎，屬傳聞性資料（估算數目而已）。據提供的資料顯示，營運者甲目前約有 2,000 至 3,000 個龕位可供銷售，並且正計劃於「短期內」把另外約 6,000 個龕位推出市場。因此，估計它們仍有最多約 9,000 個龕位可供銷售。從總數（71,100）減去這數目（9,000）可得出營運者已售了約 62,100 個龕位。
- 營運者乙設有約 2,023 個龕位。在估算其已售及可供出售龕位數目時，我們統計了第一及第二部份名單內所有小型私營骨灰龕場的已售龕位就其龕位總數所佔的百分比（44.7%）和可供銷售龕位就龕位總數所佔的百分比（55.3%），並以這些百分比數字作出假設。

[‡] 這數字包括了於大型私營骨灰龕場內約 246,183 個、中型私營骨灰龕場約 44,845 個及小型私營骨灰龕場內約 38,104 個已上位骨灰龕位：

- 在估算營運者甲已上位龕位數目時，在沒有其他可作假設的依據或估算的基礎下，我們假設了約 70% 已售的龕位已經上位。該假設是以名列第一及第二部份名單內的大型私營骨灰龕場共有約 75.68%、中型私營骨灰龕場共有約 79.61% 及小型私營骨灰龕場共有約 75.61% 已售的龕位都已經上位，以及名列第一及第二部份名單內所有私營龕場平均約有 76.18% 已售的龕位都已經上位等數目為基礎。
- 在估計營運者乙已上位龕位數目時，我們是以第一及第二部份名單內的小型私營骨灰龕場共有約 75.61% 已售的龕位都已經上位為基礎而作出假設。

符合不同「舊有」定義而可能獲豁免領牌的私營骨灰龕設施估計數目：

私營骨灰龕設施數目	骨灰龕位數目			
	總數 (括弧內為相關總數的百分比)	已售	已上位	可供出售
1953年或以前(已運作60年或以上)				
19 (18%)	165,944 (22%)	64,709 (15%)	48,519 (15%)	101,235 (31%)
1963年或以前(已運作50年或以上)				
28 (27%)	205,177 (27%)	84,745 (20%)	64,479 (20%)	120,432 (37%)
1980年或以前(已運作33年或以上)				
53 (51%)	481,444 (64%)	318,912 (74%)	252,332 (77%)	162,532 (50%)
1983年或以前(已運作30年或以上)				
56 (54%)	487,256 (64%)	321,765 (74%)	254,726 (77%)	165,491 (51%)
1985年或以前(已運作28年或以上)				
58 (56%)	489,824 (65%)	322,768 (75%)	255,623 (78%)	167,056 (51%)
1990年或以前(已運作23年或以上)				
60 (58%)	503,135 (66%)	332,372 (77%)	263,024 (80%)	170,763 (53%)
1997年7月一日以前(已運作16年或以)				
64 (62%)	593,126 (78%)	405,691 (94%)	312,713 (95%)	187,435 (58%)
2005年或以前(已運作8年或以上)				
73 (70%)	617,197 (82%)	418,163 (97%)	320,477 (97%)	199,034 (61%)

資料來源：顧問根據政府提供的資料所作的分析。

4.7 過渡期及暫時免責

主要考慮：

168. 鑒於部份現有私營骨灰龕設施可能涉及土地用途、城市規劃及建築物公契問題，實際上它們可能需要比建議中十八個月的過渡期（甚至可能比建議中十八個月的過渡期再加建議中兩年半的暫時免責期）更長的時間，才能符合建議發牌要求。
169. 由於涉及種種有關「現存」私營骨灰龕設施的處理問題及後果（請參閱第3節「對受規管者的影響評估」），政府有需要尋求方法清晰確定「問題」大小（主要是市場內私營骨灰龕設施的數目及它們的特點，以及所牽涉的骨灰龕位數目——尤其是已上位的龕位或骨灰數目），繼而擬定應對目前情況的計劃。

顧問建議的修訂（或措施）：

170. 就過渡安排，政府（及「牌照事務處」）應考慮：
 - 可能的話延長過渡期（意味亦有可能需要延長「暫時免責」期）；或
 - 延長「暫時免責」期；或

- 設立機制——根據個別個案及其情況——檢討牌照申請，並在合理的情況下給予（個別）營運者更多時間申請／獲取牌照，以及延長其暫時免責期。
171. 在此重申，不管是用作興建及營運私營或公營骨灰龕設施，政府都必須尋找（及劃定作骨灰龕設施用途）（額外）土地及設施以應付：1）由於建議法案生效後，被迫結業／停止運作的「現存」私營骨灰龕設施內所存放的骨灰；及2）因私營龕位市場縮小加上在別無他選的情況下更多人會選用公營骨灰龕位因而上升的需求。
172. 政府（「牌照事務處」）應就發牌程序及適當的不同相關工作發佈清晰的服務承諾。

4.8 上訴機制

主要考慮：

173. 我們贊同持份者所指及政府的建議應制定上訴機制，而當中設立「上訴委員會」的做法亦為不少本港法定機構普遍所採用。
174. 政府目前的建議是設立一「牌照委員會」負責審批牌照申請，而上訴則由「上訴委員會」處理。政府建議由目前的市政服務上訴委員會處理上訴。該委員會是根據市政服務上訴委員會法例（第220章）成立的獨立法定機構。我們相信此做法符合情理。
175. 按良好管治安排／做法，「牌照委員會」及「上訴委員會」（或如政府所建議採用目前市政服務上訴委員會）的成員不應重疊。

顧問建議的修訂（或措施）：

176. 最理想的做法是，兩個委員會均由合適的、具有足夠代表性的獨立人士所組成，當中應包括行業代表——這是本港不少法定機構採取的方式。
177. 假如政府的傾向是採用目前的市政服務上訴委員會，則應考慮在有需要時邀請其他合適持份者出席委員會會議及提供意見（如私營骨灰龕業界的常規或普遍做法）。
178. 在此重述，按良好管治安排／做法，「牌照委員會」及「上訴委員會」（或如政府所建議採用目前市政服務上訴委員會）的成員不應重疊。
179. 自不待言，在甄選合適的「牌照委員會」及「上訴委員會」候選成員時，應設有適當的利益衝突審查、申報及批核過程。