

## 新民黨就《有關規管私營骨灰龕及公營骨灰龕位供應的事宜》提出意見

「慎終追遠，民德歸厚矣。」《論語·學而》

### 背景

1. 食物及衛生局於二零一零年七月六日發表諮詢文件，就骨灰龕政策檢討展開為期約三個月的公眾諮詢。諮詢結果可歸納為以下四點，包括增加骨灰龕設施供應；鼓勵市民以更環保及可持續的方式處理先人骨灰；加強消費者在選購私營骨灰龕時的保障及加強規管私營骨灰龕。
2. 當局建議推行私營骨灰龕發牌制度，以監管私營骨灰龕場，保障消費者權益。然而，市面上尚有不少未達到發牌要求的私營骨灰龕，因此當局希望透過暫時豁免制度，減少發牌制度對業界的影響。
3. 公眾普遍支持增加骨灰龕的供應，亦同意推行骨灰龕發牌制度。但就如何規管私營骨灰龕的態度上意見不一，有人認為要加強監管的力度，保障市民的權益，但亦有人認為過嚴的規管會妨礙業界的發展，並影響存放已久的先人骨灰，對市民造成不便。
4. 新民黨認為在私營骨灰龕發牌制度的議題上，應以穩健務實為發展路向，平衡傳統習俗與業界持續發展，保障市民的權益。

### 骨灰龕需求增加但供應不足

5. 骨灰龕的需求日益增加，其增幅不能被忽視。香港人口老化問題日益嚴重，根據預測，每年的死亡數字會由 2010 年的 43700 人，逐步增加至 2020 年的 52800 人，而火葬數目也會相應地由 2010 年的 39200 宗增加至 2020 年的 49600 宗。
6. 目前，食物環境衛生署轄下的八個公眾骨灰龕，合共提供約 167900 個公眾骨灰龕位，已經全數配售。食環署每年約有 300 多個可重用的骨灰龕位供配售予輪候申請人士。而在 2012 年中完成建造工程的和合石橋頭路新靈灰安置所及鑽石山靈灰安置所擴建部分，已於 2013 年 5 月開始分三階段公開配售，一共約 45200 個骨灰龕位，並已售出約 24500 個。
7. 除了公眾骨灰龕之外，非政府的華人永遠墳場管理委員會現時管理四個墳場連骨灰龕，早前的大約 208700 個骨灰龕位，已全數配售，現正進行加建骨灰龕工程，未來三年會提供約 35600 個新骨灰龕位。
8. 此外，現時約有 29600 個由天主教、基督教和佛教等宗教團體營運的墳場骨灰龕位尚未配售，其中華人基督教墳場和佛教墳場預計在未來兩至三年將會分別提供約 47000 個和 3200 個新骨灰龕位。
9. 為了增加公眾骨灰龕位的供應，政府早前在 18 區物色 24 幅可供考慮發展骨灰龕設施的用地，預料在二零一二至二零一六年新增骨灰龕位總數量可達 120000 個。
10. 綜觀以上不同種類的骨灰龕供應已接近飽和的程度，面對現時日益增加的需求，政府務必要設法穩定地增加骨灰龕設施供應。

## 私營骨灰龕場所的情況

11. 目前的私營骨灰龕場缺乏有系統的監管，損害消費者的權益。有市民向消委會多番投訴，龕場涉及無牌經營、防火設施欠佳、龕位位置大小不符、不能轉名等等。私營骨灰龕場質素不一，政府缺乏妥善的法例監管，消費者權益無從保障。
12. 宗教及慈善團體所經營的私營骨灰龕，一般以收取捐款或香油錢以換取龕位。唯有關交易純以收據為憑，並無雙方正式簽署的合約或協議，對買賣雙方的保障不足。
13. 業界普遍支持設立發牌制度，加強規管私營骨灰龕，部分私營龕場更積極尋求規範化。然而，許多在發牌制度生效前已存在的私營骨灰龕經營者指出，他們在數十年前已經開始經營，期間一直沒有受到如此細緻的規管，擔心難以在短時間內符合發牌規定。
14. 另一方面，某些由宗教及慈善團體經營的私營骨灰龕，同樣具備數十年的營運歷史。由於其龕位純粹提供予教徒，不向公眾出售，故此希望獲得豁免，免受發牌制度規管。
15. 食環署在走訪不同的場所後把私營骨灰龕劃分為第一部分及第二部分。第一部分為符合土地契約內的用途限制和城市規劃規定，而且沒有非法佔用政府土地的私營骨灰龕，現時共有 30 間。第二部分的私營骨灰龕是已被確定並不符合土地契約內的用途限制或法定城市規劃規定，或非法佔用政府土地，或尚未被核實為符合列入第一部分的相關要求，現時共有 96 間。
16. 政府現時並未強制所有骨灰龕場主動登記，只由局方逐個龕場作出調查，審查進度緩慢。

## 《私營骨灰龕條例》的實施與執行

17. 政府建議設立私營骨灰龕牌照委員會，制定名為《私營骨灰龕條例》的新法例，藉以推行法定發牌制度。委員會由官方及非官方委員組成，由食物及衛生局局長委任，負責發牌的事宜；而食物環境衛生署則作為牌照委員會的執行部門及執法機關。
18. 政府所擬定的私營骨灰龕牌照有效期為五年，到期時需要申請續期，處所須符合法定規定，如有關城市規劃、樓宇安全、消防安全、環境衛生及環境保護的規定，符合土地契約條件及沒有非法佔用政府土地。一般在家庭存放有限的先人骨灰並不在發牌制度之內。
19. 局方提議豁免《公眾衛生及市政條例》第 132 章附表 5 內列明的私營墳場內的骨灰龕。而有意尋求豁免的殮葬商經營者則可主動向牌照委員會申請豁免，發牌當局可按情況對有關豁免附加條件，例如禁止在行人路上燒冥鏹或進行拜祭活動等。
20. 至於其他發牌制度生效前已開始經營的私營骨灰龕，局方提出兩種處理手法。其一，以息事寧人的方式，考慮賦權有關當局酌情處理某些存在已久的骨灰龕場，豁免其受發牌制度規管；其二，以暫時免責的方式處理，讓不符合規定的龕場能夠在免責期內繼續維持經營，但必須作出規範化。然而，暫時免責只屬過渡性及一次性措施，在適當的時候便會逐步被取消。

## 公眾的關注

21. 公眾一般支持推行發牌制度，同意加強規管，但對於執行的細節有所分歧，在發牌制度的規管範圍及力度有不同的意見。
22. 發牌制度涉及不同持份者的利益，當中包括私營骨灰龕經營者、已購買龕位的市民、在骨灰龕附近的居民等。龕場周邊的居民及公眾皆對私營骨灰龕的興建持保守態度，一方面希望私營骨灰龕能夠遠離民居，另一方面亦希望在政府的規管下，龕場對附近環境的影響能夠有所減少。公眾則希望規管能改善骨灰龕的質素之餘，亦能顧及經營者與已購買龕位的市民的利益。
23. 如何處理違規私營骨灰龕場內存放已久的先人骨灰引起受議，在公眾諮詢期間，有市民建議，如因食環署及其他相關的政府部門採取執法行動，或因相關的私營骨灰龕結業而須把骨灰遷移，當局應提供妥善解決善後措施，把受影響的先人骨灰安放於公眾骨灰龕。

## 建議

24. 新民黨支持政府設立發牌制度，規管私營骨灰龕場。現時私營骨灰龕場缺乏有系統的監管，質素參差不一，部份龕場涉及佔用官地或違反土地契約，在建築及消防安全方面未能達標，環境衛生方面亦欠佳。推行發牌制度有助提高私營骨灰龕場的質素，保障消費者權益。
25. 若強行取締違規的私營骨灰龕，可能違反故有的傳統習俗，妄顧市民的感受。故此我們以暫時免責方式，處理現存而未符合規定的龕場。如果有關龕場並無即時結構上的危險，而龕場業主亦承諾把龕場進行規範化，可向牌照委員會申請暫時免責。然而我們強調，暫時免責只可屬一次過性質，獲暫時豁免的龕場必須在免責期內改善龕場，提升至符合發牌要求，我們同時反對設立永久豁免，確保對所有龕場公平。而局方應研究就如何暫停龕場在免責期間銷售龕位及作出擴展，清楚列明有關的執行指引和措施，以保障消費者利益。
26. 某些由宗教或慈善團體經營的私營骨灰龕，由於其龕位純粹提供予教友，不向公眾出售，希望獲得豁免。我們認為豁免某些宗教或慈善團體將會製造政策上的漏洞，支持豁免的理據並不充份。而且條例應以保障購置龕位市民的權益為先，如果有關團體違反規例，存在僭建物或違反消防條例，理應一視同仁，加以規管，以保障大眾權益與安全。
27. 局方現時並未強制要求所有骨灰龕場所主動登記，只由局方被動地逐個龕場作出調查，令處所的審查進度緩慢。局方應要求私營骨灰龕營運商在一定限期內主動登記，並加快龕場的審查工作，儘快找出不合乎規格的處所，納入有效的規管制度之下，保障市民的權益。
28. 對於有市民建議把受影響的先人骨灰安放於公眾骨灰龕場，新民黨並不支持，我們認為在分配公眾龕位時優先處理須遷移的骨灰，對其他正在輪候公眾骨灰龕位的申請者不公平，而且可能會令違規活動更加猖獗。
29. 此外，我們認為政府應加強教育及推廣，提倡更環保及符合經濟效益的「另類殮葬形式」，推行花園撒灰安葬及海上撒灰的服務，以緩和未來龕位短缺的情況。

30. 面對骨灰龕不足的問題，我們建議政府考慮採取活化工廈的形式，增加骨灰龕的供應。香港現有不少工廈等待活化，政府可在活化工廈的過程中，增加改建成骨灰龕位的選擇，給私營骨灰龕營運商預留較合適的地段，從合法途徑改變土地用途，或按消防條例改建成合規格的骨灰龕場，以增加骨灰龕位的供應。
31. 另外，對於最近有個別私營骨灰龕場向消費者發放信息，聲稱政府立法規管私營骨灰龕場後會導致龕位價格上升，並向消費者作出「全數退款」及「以龕換龕」等保證以促銷骨灰龕位，我們建議消費者委員會應多加留意有關骨灰龕位之買賣，並向消費者提供更多租買龕位的相關資訊，提醒市民應在交易前查證骨灰龕場是否符合規劃的有關規定及了解所存在風險，保障消費者的權益。對於向消費者提供失實保證的違規私營骨灰龕場，我們建議政府加重對他們的刑罰，為所有私營骨灰龕場提供阻嚇作用，避免營運商「趕搭尾班車」的行為令更多市民受害。

### 總結

32. 長遠而言，在香港人口老化的情況下，公共骨灰龕場的供應未能追上需求，私營骨灰龕將擔當更重要的角色。唯現行的龕場缺乏有效而統一的監管，致令其管理和服務水平不一，私營骨灰龕發牌制度實為勢在必行。然而，在發牌監管私營骨灰龕以確保服務質素的同時，局方應該提供足夠的時間讓違規的私營骨灰龕場致力作出規範化，並將對市民的影響減到最低，讓市民能夠繼續盡其孝道，慎終追遠。

2013年11月