



致：立法會食物安全及環境衛生事務委員會

回應骨灰龕政策檢討

香港人口增加及老化，死亡人數和火化數目與年俱增。根據政府估計，未來十年，本港每年死亡人數將會增至五萬二千八百人，火化數目急升至四萬九千六百宗。目前，政府和非牟利宗教團體提供的骨灰龕位已嚴重供不應求。政府於2010年7月6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，但成效不彰。顯易而見，本港骨灰龕仍必須依靠私營市場供應，才能解決問題。食物及衛生局於本月向立法會提交的《骨灰龕政策檢討》討論文件中，接納了本商會所提出之設立發牌制度的建議，以加強規管私營骨灰龕，令行業納入正規，確保對消費者的保障。就食物及衛生局的《骨灰龕政策檢討》，本商會的立場及建議如下：

(A) 增加骨灰龕設施供應

積極解決社會民生問題乃政府職責

《骨灰龕政策檢討》中，提綱挈領點出市民意識到公眾骨灰龕設施供應不足是嚴重的問題，並產生其他與骨灰龕有關的問題，確立了香港應增加骨灰龕設施供應的發展方向。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。慎終追遠，是中國人的傳統；生養死葬，是政府基本的責任。但過去數十年，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。未來十年，食環署雖然計劃在葵涌、鑽石山及和合石興建的新骨灰龕位，但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，將會可以提供的新骨灰龕位亦只合共八萬五千四百個，但是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。事實上，確保生有所養、死有所葬，本就是負責任政府的應有之義。故此，本商會認為政府實應積極地及主動地回應市民大眾素求，解決社會民生問題。

探討核心問題，推廣生命教育

為增加公營骨灰龕設施，政府曾提出在 18 區興建公眾骨灰龕場，並在 12 區物色了共 17 幅用地，但區內居民及區議會對興建骨灰龕極為抗拒，強烈反對。本商會認為要解決大眾抗拒殯儀設施的問題，必先探究其原因，了解市民的心結所在，才能對症下藥。數十年前，死亡是香港人生活的一部分，親人離世時會將遺體入棺放在家中辦白事，但現今香港法例禁止骸骨存放在家中，加上墓園、墳場、骨灰龕因受法例和城市規劃所限，只集中在和合石、將軍澳等地區，導致殯儀與生活距離拉遠，亦因此逐漸增加市民對死亡的恐懼，談論死亡對香港社會廣大民眾而言，更是一大忌諱。因此，本商會認為政府應全面檢討一貫對處理死亡的態度及政策。香港政府不應繼續忽視生命教育，反應投放更多社會資源，推廣及灌輸正確和正面認識死亡的訊息。

提升多元化處理骨灰服務質素

政府近年鼓勵市民多用於紀念花園或本港指定海域撒放骨灰服務，以紓緩骨灰龕位嚴重不足問題。本商會贊成多元化處理骨灰方式，可是，政府如何管理有關服務，卻備受關注。一直以來，涉及海上撒灰與花園撒灰的投訴不絕於耳。多位市民對撒放骨灰的紀念花園的管理，感到疑慮及不滿，認為紀念花園環境惡劣，形同垃圾崗；更有市民投訴食環署在未有知會家屬的情況下，將先人骨灰紀念地夷為平地，對死者毫無尊重，亦未有顧及家屬感受。同樣，食環署監管海上撒骨灰活動亦有不力，任由骨灰龕被胡亂棄置入海，嚴重破壞海底生態及污染海洋。此外，環保團體及漁民團體皆認為，魚類進食了病死死者的骨灰後，隨即進入人類食物鏈，有損人類健康。有見及此，政府除宣傳推廣有關服務外，應積極調查有關投訴並作出改善，以釋公眾疑慮，從而促進多元化處理骨灰方式能得以普及。

工廠大廈改建為骨灰龕中心需大力支持

骨灰龕政策檢討公眾諮詢期間，食物及衛生局曾經建議仿效其他海外國家(例如：日本)，以多層大廈設置骨灰龕，《骨灰龕政策檢討》中亦列出工業樓宇提供骨灰龕設施的指引，本商會認同此是具前瞻性及創意性的建議。興建多層骨灰龕大廈或把大廈改建為多層骨灰龕其利甚多，譬如說大廈佔地不多，市民不用長途跋涉到偏遠地區拜祭先人。不過，發展局局長林鄭月娥女士

曾經屢次提及，有關建議要配合發展局轄下的城市規劃及土地契約要求。有意協助解決骨灰龕不足的經營者，往往卻被重重關卡刁難 – 不但要申請城市規劃更改土地用途，更要修改土地契約，支付巨額地價差額。本商會認為，政府若不肯承諾大力支持改建廈為骨灰龕之用，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。假如申請曠日持久，缺乏經濟誘引，無商業發展空間，更好的建議也是紙上談兵，只會令有心者卻步。

(B) 加強消費權益保障

發展局閉門造車，令問題更趨複雜

在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，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達半年，但《私營骨灰龕資料》最新版本只列載 87 間有關私營骨灰龕資料，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，但發展局於過去多個月來仍然漠視民意，毫無跟進及加以改善。縱使《私營骨灰龕資料》現時已更新版本，但亦猶如閉門造車，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，由食物及衛生局以統一總表發佈《私營骨灰龕資料》，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，《私營骨灰龕資料》總表概覽將更詳盡及更準確涵蓋各骨灰龕場訊息，顯著提高列表之參考價值，有效幫助正在考慮購買私營骨灰龕位的市民作出明智選擇。

政府從未顧及消費者權益

發展局在公佈《私營骨灰龕資料》之同時，附屬免責聲明，表示對其所公佈資料不承擔任何法律責任及可隨時更改或刪除資料。政府不會對跟據《私營骨灰龕資料》選購私營骨灰龕的市民負責，一切後果，貴客自理。本商會難以理解作為聲稱「以民為本」的「問責政府」之「免責聲明」施政。骨灰龕乃每一位市民、每一個家庭、每一個團體所需要及所關心的社會民生服務，發展局竟以三百餘文字免責聲明，將其發佈資料的責任完全推卸於市民大眾身上。遺憾地，食物及衛生局重施故技，《骨灰龕政策檢討》中再次把責任推卸於消費者身上 – 「有意購買私營骨灰龕位的市民，應向相關私營骨灰龕經營者索取完備資料，以查核相關骨灰龕是否符合所有的法定規定及土地契約及／或城市規劃的規定。此外，市民亦應向相關私營骨灰龕經營者了解，如涉及的私營骨灰龕結業或不獲主管當局發牌，他們會如何處理其消費者的權益，例如會否及如何退還款項予消費者或向他們作出賠償。市民應在有需要時就自身權益尋求獨立的法律意見。」從過去多個月來傳媒採訪報導得悉，一般市民大眾確實無法及無能了解繁複的資料及有關法律其背後的意義與影響。

善用官民力量，完善有私營骨灰龕資訊

《骨灰龕政策檢討》中，說明「除了公布的資料之外，各有關政府部門也會在適當情況下，按所接獲的查詢或投訴，提供個別個案的資料」，此服務承諾實際上是空口說白話。本商會及骨灰龕關注團體早在年初已向發展局提供廿多間未列入《私營骨灰龕資料》的私營骨灰龕名單，但發展局三個月內只跟進了其中一間，其餘皆沒有任何資料刊載。例如：據資料所示，歷史悠久的志蓮淨苑亦有存放先人骨灰，但《私營骨灰龕資料》並無相關資訊。2010 年 12 月 16 日至 2011 年 3 月 31 日期間，發展局共有長達三個月時間準備，但更新的<<私營骨灰龕資料>>中只新增了 6 間私營骨灰龕資料。本商會認為政府實應採取積極進取及向市民負責的工作態度，把握商會及民間團體所提供的寶貴資料，完善有關私營骨灰龕資訊。

慎終追遠，以禮相待先人

食物及衛生局建議「在特殊情況下，有關當局可把骨灰移走及存放於公眾設施，作為過渡安排。就暫時存放骨灰而言，鑑於地方及交通安排方面的限制，我們將不容許市民親身拜祭先人。」本商會難以明白有何「特殊情況下」能不尊重先人，將其骨灰遷移，令他們無法安息。「特殊情況」會否正是《骨灰龕政策檢討公眾諮詢文件》中就收取管理年費及自願交還骨灰龕位的建議：「凡於限期內無人續期的龕位，或先人家屬／親友連續多年(例如六年)欠交管理年費，而當局又未能聯絡上的個案，骨灰龕位可騰空轉予他人使用。原先安放的骨灰則會移往設計妥善的公共儲存庫，或撒放在紀念花園內。」「對向政府交還公眾骨灰龕位以供重用的人士發放特惠津貼」？中國人相信死者有靈，先人的靈位被視為死者存在的延伸象徵，故此，政府實應以雖死猶生之心禮待先人，萬不能強行遷移任何先人的靈位及骨灰。此外，政府禁止市民親身拜祭先人亦違背中國儒家盡孝道的文化傳統，令孝子賢孫無所適從。後人不得拜祭先人，此乃不人道及橫蠻的無理建議。

(C) 加強規管私營骨灰龕

盡快設立發牌制度，以永久年期批出牌照

本商會一直倡議政府盡快設立發牌制度，規定所有私營骨灰龕均須領牌。發牌制度可增加市場透明度，有利行業規範化發展。本商會贊成在發牌制度實施後落成的新建骨灰龕設施，必須獲得發牌政府發出牌照才可開始營運，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。根據中國傳統習俗，市民大眾忌諱遷移先人靈位，期望長久安置骨灰，讓先人終老安息，所以，本商會認為最重要的發牌條件是私營骨灰龕牌照申請人必須為物業合法持有人，以確保經營者長遠承擔骨灰龕服務，先人得到長久供奉。為保障消費者利益，政府必須注意大多骨灰龕場處所的土地契約年期至 2047 年，故此，本商會強烈反對私營骨灰龕牌照的有效期只為五年及須續期經營，並認為私營骨灰龕牌照必須以永久年期批出，政府可定期巡查所有骨灰龕，以確保骨灰龕妥善提供服務。若政府執意以五年有效期批出私營骨灰龕牌照，其做法將未能符合市民認為設立發牌制度可達到之目的 – 「確保私營骨灰龕以可持續的模式營運」及「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。」

以開放及務實的態度聽取意見，制定牌照條件

除食物及衛生局所列舉的法定要求為發出私營骨灰龕牌照申請準則，即規劃、樓宇結構、消防安全及防火、環境衛生及環境保護外，本商會認為社區認可及和諧亦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。本商會亦認為政府應加強對歷史悠久的廟宇、道觀、佛寺及庵堂等提供協助及支援，確保它們能達到發牌要求，所有先人不受影響。同時，本商會認同骨灰龕設施乃憑弔先人的地方，應該用得其所，但食物及衛生局就終止合約和轉讓龕位方面之建議「消費者應為每個龕位指定受提名人，以盡量減少龕位交易出現投機的情況」，實際執行及監管上將有困難。例如：如何處理一個人買多個龕位給自己及其親人？這又是否投機？提名人可否轉名？

最重要的是，政府在草擬有關法例時，宜應採用客觀及可衡量的標準審議。食物及衛生局建議「要落實這項重要的法例以推行發牌制度，我們需要非常強烈的社會共識」，「發牌當局可在其認為適宜的規定及條件下批出臨時豁免或為臨時豁免續期，或拒絕臨時豁免申請。申請人須就此繳付訂明費用。在發牌當局考慮任何為臨時豁免續期的申請之前，申請人需要向發牌當局證明其經營有合理機會在合理時間內獲規範化。臨時豁免的有效期須為兩年半或發牌當局認為適當的任何較短期間。」請問何謂「強烈的社會共識」、「適宜的規定及條件」、「合理機會」、「合理時間」、「適當的任何較短期間」？本商會歡迎並促請食物及衛生局就發牌制度框架展開第二次公眾諮詢，進一步詳盡商討發牌制度的安排，盡快以法例保障消費權益。本商會期望食物及衛生局借虛有其「表」一政策為鑑，千萬不要重蹈覆轍，令市民大眾對政府失望，理應以開放及務實的態度聽取市民與業界的意見，制定官、民、商多贏的政策。

三思牌照申請期間的過度安排

政府建議「在法例中訂明，在法例實施後，所有私營骨灰龕(一些獲豁免受發牌制度規管的私營骨灰龕除外)均應凍結其骨灰龕位數目，並須停止出售龕位，除非這些骨灰龕已向發牌當局領取牌照。不過，這些私營骨灰龕可繼續為已售龕位提供承諾的服務。」本商會認為政府需謹慎考慮其建議對社區及行業所造成的不必要影響。首先，從過去跟進骨灰龕來看，政府工作的辦事效率及與各部門間的合作協調，實在令人質疑。以食物及衛生局、發展局與地政處為例，食物及衛生局於2010年7月6日宣佈檢討骨灰龕政策後，地政處至今已有長達9個多月時間調查，但發展局先後兩次公佈的<<私營骨灰龕資料>>中20多間私營骨灰龕的土地契約仍然被列作地政處審議和研究中，政府部門間的工作協調是否順利，實在成疑，公眾實難以理解調查一紙土地契約需如此費時。若私營骨灰龕因政府官僚的辦事效率及工作質素影響，申請牌照諸事不順，營運者須被迫停止出售龕位，何以有足夠資金「繼續為已售龕位提供承諾的服務」？再者，若私營骨灰龕遲遲未獲發牌，則無法解決現時骨灰龕嚴重供求落差的問題--先人繼續死無葬身之地，被迫長期擺放長生店，紅磡區依舊是掃墓祭祖之地，區內居民深受滋擾，釀成社會衝突與分化。

要求食物及衛生局從速清晰界定何謂「人體骨灰」

食物及衛生局雖推出骨灰龕政策檢討多月，但一直迴避回應與發展局對「人體骨灰」詮釋不一的問題，於《骨灰龕政策檢討》討論文件中，亦無就何謂骨灰列出定義。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。至於香港法例第132M 章火葬及紀念花園規例(憲報編號L.N. 320 of 1999)，明確定下「骨灰」與「遺骸」的定義：

「骨灰」(ashes) 指遺骸經火化後剩下的骨灰；

「遺骸」(human remains) 指人類屍體或非活產嬰兒的屍體，但不包括該等屍體經火化後剩下的骨灰。

雖然食物及衛生局局長周一嶽先生在 2006年11月15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。所以，骨灰存放的位置、地點、方式可根據先人的意願，存放於家中、紀念花園、寺院、庵堂、公眾或私人的靈灰安置所。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。本商會認為清晰界定何謂「人體骨灰」，實是食物及衛生局無可推卸的職責。

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。本商會已編制「標準合約」及「業務守則」，保障本商會屬下會員公司之消費者，同時也草擬了「福位基金保障計劃」，確保本商會屬下會員公司的先人得以妥善供奉。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

二零一一年四月十一日