

敬啟者：

前文提要：

在回應骨灰龕政策檢討公眾諮詢文件時，已經表明，骨灰龕根本不是社區的設施，而是香港居民生養死葬的社會設施，政府應該視為重點基礎建設的一部份。當局在沒有長遠策略對應骨灰龕前，我們認為需要擱置表一、表二名單(隨後，當名單發表後產生不可預計的情況，以速銷骨灰龕位最為猖獗)。

當局已經有既定的方向，該公眾諮詢只是按程序推進。私營骨灰龕附近市民的反對意見，將會被整體公眾利益的考慮所扼殺。

骨灰龕本身是一座建築物，在一段時間後就需要翻新、維修及拆卸，合約是否可以保障消費者，只有時間才能證明。

當局多年來未能有效地增加公眾骨灰龕的數目，在供求失衡及有龐大利益的誘使下，不法的經營者建造違規/規法的骨灰龕，有關當局有法不依，實難辭其咎。

中國南方人傳統觀念，對鬼神之說已刻骨銘心，人類遺骸、骸骨及骨灰對香港人來說是不祥之物，內心不安有所恐懼，絕非筆墨所能形容，不難想像骨灰龕附近居民不滿的情緒，這是不爭的事實。

回應私營骨灰龕發牌制度公眾諮詢文件--下稱(公眾諮詢文件)之前，我們再一次說明立場，骨灰龕是長久的社會基礎建設，政府有責任解決死葬的問題。在沒有長遠策略前，我們回應只是作為公民責任，希望在錯誤的決定前，把對社會的影響力減低。

細明體 14 級字為節錄公眾諮詢文件；及
標楷體 14 級為回應公眾諮詢文件的。

I. 回應公眾諮詢文件--第一章 概要

市民大眾在無奈/無知下支持設立發牌制度，有幾多人願意在自己生活空間中，增加令人不安的人類骨灰永久安置所。另一邊廂，已經購買這類龕位的市民，確實有他們的困難及隱憂，簡單一點說：「誰人願意付兩次鈔票」，他們的利益當然迥然不同。我們只能忠告一句，現時既得利益者應該反思「己所不欲、勿施於人」。有人歸咎於違規/違法的私營骨灰龕經營者，事實上，如沒有違規/違法的私營骨灰龕，死葬的問題應該早在上世紀末出現，私營骨灰龕只是把這個棘手難題順延至本世紀。歸根究底，特區政府沒有提供足夠的骨灰龕位，應付死葬(火化)後的需求，導致數十年前已經出現違規/違法的私營骨灰龕(下述II)，至於私營骨灰龕與公眾骨灰龕是否可以相輔相成，實在言之過早。

II. 回應公眾諮詢文件--第二章私營骨灰龕的現況

節錄在公眾諮詢文件--第二章「2.4 (c) 宗教及／或慈善團體經營的骨灰龕通常要求在出售和轉讓龕位時，須確保每個龕位均有特別指定的指定人士。小部分此類骨灰龕甚至不准更換指定人士。這項安排的目的是防止出現二手市場投機活動。」

這是一段相當有趣的行文，前者可以出現或經常出現二手市場投機活動，後者為防止出現二手市場投機活動。究竟在考慮或制定發牌時，對這個新興的行業，私營骨灰龕在商業社會上運作模式或定位，是投機活動，還是服務行業呢！公眾諮詢文件4.7(d)(V)已經說明當局的傾向。

節錄在公眾諮詢文件--第二章「2.4 (h) 經營者普遍支持當局設立發牌制度，以加強規管私營骨灰龕，部分私營骨灰龕亦積極尋求規範化。不過，很多在發牌制度生效前已經存在的私營骨灰龕的經營者則指出，他們在數十年前開始經營時並沒有如此細致的發牌規定，因此可能難以符合這些規定； 以及」

節錄在公眾諮詢文件--第二章「2.4(i) 有些由宗教及／或慈善團體經營的私營骨灰龕自數十年前開始營運至今，其龕位純粹提供予教徒，不向公眾出售。他們希望可以獲豁免受發牌制度規管。」

香港上世紀中葉，已經使用火葬來處理死葬的問題，骨灰龕亦應運而生，往後大部份私營骨灰龕沒有理會有關當局的條例，經營違規/違法的私營骨灰龕業務，當然不可以對發牌規定有所異議。我們不清楚宗教團體是否有教徒名冊，但肯定大部份慈善團體應該沒有教徒。如果這些營運私營骨灰龕的宗教及/或慈善團體可以獲豁免受發牌制度規管，長遠而言，對無神論者及非慈善團體有關連者是相當不公平。再者，如果實行私營骨灰龕發牌制度，我們會以建築物安全及公眾安全為首要條件(下述IV)。

節錄在公眾諮詢文件--第二章「2.5 在第一階段公眾諮詢期內，我們曾為持牌殯儀館及殮葬商舉行簡介會。由於他們現時已須根據《公眾衛生及市政條例》(第132章)申領牌照，因此他們反對日後須受私營骨灰龕發牌制度規管的建議。他們認為，持牌殯儀館及殮葬商在日常業務運作中本來就有合理需要在其持牌處所內暫時存放骨灰，並認為他們的運作模式與私營骨灰龕截然不同。」

我們認為只要骨灰龕位供求平衡，持牌殯儀館及殮葬商根本無須長時間存放骨灰，所以同意公眾諮詢文件第五章5.5至5.7段所述。

III. 回應公眾諮詢文件--第三章私營骨灰龕牌照委員會

就骨灰龕牌照委員會組成的方法，我們沒太大意見。被免骨灰龕牌照委員會是否會被當局政策左右及考慮公眾利益因素時各有偏差，為悉除公眾疑慮，可否考慮把常用簡單多數票為「通過或不通過」的議會模式，更改為三份二多數才決定「通過或不通過」。

節錄在公眾諮詢文件--第三章3.6「作為牌照委員會的執行部門及執法機關，食環署應有權：(a) 授權任何公職人員進入接獲牌照／豁免／暫時免責的申請所指的處所或地方，或進入已獲發牌／豁免／暫時免責的處所或地方，或進入其有合理理由懷疑作私營骨灰龕用途但未獲發牌／豁免／暫時免責的處所或地方，」

就上述引言最後描述點為「進入其有合理理由懷疑作私營骨灰龕用途但未獲發牌／豁免／暫時免責的處所或地方，」很大可能與第四章4.1「在一般情況下，在家中存放有限份數的先人骨灰並不包括在這個定義之內（私營骨灰龕條例）。」的描述互相角力，法例與人權要取得平衡，但上述引言明顯地建議法例大於人權，兩段描述的引言，我們綜合理解為「有合理理由懷疑下(在家中存放超過法定有限份數的人類骨灰)，食環署有權授權任何公職人員，進入任何處所或地方」。

是否應分開公眾諮詢文件3.6段前中段及後段的描述作獨立處理；

- a. 「作為牌照委員會的執行部門及執法機關，食環署應有權： 授權任何公職人員進入接獲牌照／豁免／暫時免責的申請所指的處所或地方，或進入已獲發牌／豁免／暫時免責的處所或地方。」
- a1. 「作為牌照委員會的執行部門及執法機關，食環署應有權：取得法庭同意，進入其有合理理由懷疑作私營骨灰龕用途但未獲發牌／豁免／暫時免責的處所或地方，」

IV. 回應公眾諮詢文件--第四章經營私營骨灰龕的牌照

就公眾諮詢文件--第四章4.1，上文III已經作部份陳述，現只作補充。公眾諮詢文件沒有提供在家中存放先人骨灰的數據，相信現階段當局根本沒有掌握數據，我們只能以常識判斷，願意在家中存放先人骨灰，一般是直系親屬，很少向上超出祖父輩，向下不會至表兄弟妹輩，朋友關係就更罕見。

強烈建議當局採用自動申報機制，要求發牌前已經把先人骨灰存放在家中的人仕提出申報。現時可實行，強制新申領先人骨灰的人士，需申報存放之處所。此舉有助往後制定骨灰龕供應的政策及制定豁免在家中存放先人骨灰的數目。

我們現時理解建議發牌制度的規定在公眾諮詢文件--第四章4.5「(b)法定規定 - 用作經營私營骨灰龕的處所必須符合所有法定規定，例如有關城市規劃、建築安全、消防安全、環境衛生及環境保護的法定規定，」

擬議的私營骨灰龕條例，在香港前所未有，我們認為公眾安全最為重要，發牌制度應從嚴不宜寬。

到訪私營骨灰龕的市民大眾，隨不同時節及私營骨灰龕規模大小，訪客人數有所不同，一般以春秋兩祭最為熱鬧，人流最多。通常訪客是不會理會第四章4.5(d)管理計劃內的規定，甚至做出超越該章節之外的舉措，能否處理該些突變，只能期望經營者或管理者的經驗，但一般也是報警求助。

我們認為春秋兩祭時段，各墳場已經耗用相當大的警力資源，再分散地增加警力是否恰當，所以管理計劃應加入應變措施供私營骨灰龕牌照委員會參考。

公眾諮詢文件第四章4.7(b)法定規定：

私營骨灰龕可以分為兩個範疇：全新的私營骨灰龕及現存的私營骨灰龕(不論是合法或違規/違法)。

全新的私營骨灰龕；

本身就是一座建築物/構築物，受現時建築物條例123章所規管，建築物123章123p建築物(檢驗及修葺)規例與第四章4.7(h)保養基金及4.7(i)保養報告有直接關聯，

1. 諮詢文件第四章4.7(h)保養基金，規定經營者須以獨立帳戶設立保養基金，專門作為有關骨灰龕的大規模維修及長期保養之用，其後每月交易的銷售所得，須按某個百分率(如15%)存入基金。基金所得的收入或利息須投放於骨灰龕的護理和保養。每年的經審計帳目須呈交牌照委員會。
2. 諮詢文件第四章4.7(i)保養報告，須提交兩年一次的保養報告，報告須由認可人士及註冊結構工程師(如適用)簽發，證明骨灰龕符合建築安全規定，以確保有關的骨灰龕一直符合現行建築及消防安全標準，以及渠務和污水處理的規定。
3. 123p建築物(檢驗及修葺)規例訂明，除樓高3層以上住宅樓宇，樓齡10年，強制驗窗，隨後每5年需再強制驗窗。樓齡30年，強制驗樓，隨後每10年需再強制驗樓。

明顯地，保養基金是支持保養報告及123p的運作，但保養報告與123p有時間交疊，同時我們無法從諮詢文件的描述中，分辨保養報告與123p的分別，有關當局需要明確界定。如123p的規定較保養報告嚴謹性高，可以理解為保養基金在30年後才增加經常性壓力。

建築物/構築物始終有其壽命，一座全新的建築物/構築物，在一般情況下，建築商會有一段保養期(合約訂明)，如果在建築時採用高規格的要求，有助保養基金更長久發揮作用，保障消費者權益。

保養報告每兩年一次，並不符合經濟效益，是消耗保養基金主要壓力來源。可考慮引入123p建築物條例作為基礎，發牌期為10年，隨後續牌期為5年。基本續牌條件為：

樓齡10年以上，須強制驗窗及提交保養報告；及

樓齡30年以上，須強制驗窗/驗樓及提交保養報告。

現時的私營骨灰龕(不論是合法或違規/違法)；

已經存在一段年期的建築物/構築物，無論在公眾諮詢文件第六章所列的任何情況，基於公眾安全，有必要將他們列為如上文基本續牌條件看待。

上文已經陳述保養基金是支持保養報告及123p的運作，建築物/構築物對保養基金的壓力，相信現時的私營骨灰龕，大部份也沒有設立類似的保養基金，如何保障消費者，問題確是相當複雜。

小結—無論在規劃、道路、環境衛生及保護，亦沒有太多數據及資料可作參考，至於建築物及消防安全上，亦沒有前例可作支援，我們認為屋宇署、消防處及相關部門，就私營骨灰龕發牌制度，應制定獨立篇章統一規管，並採用高規格的要求，避免與其他法例相抵觸時，出現不必要的爭議。

公眾諮詢文件第四章4.7發牌條件---與消費者訂立合約：

節錄第三章3.5(d) 批准或拒絕轉讓牌照，以及取消牌照／豁免／暫時免責的申請；

節錄第四章4.7(b) 轉讓牌照 - 牌照是就指明處所而簽發給指明持牌人的。牌照委員會如收到申請，可批准轉換持牌人，但可能會施加條件予以規限。

節錄第四章4.7(d) (V) 終止合約時出售、轉讓骨灰龕位，以及更改龕位指定人士(如適用)的安排。

龕位有別於其他消費產品，有其獨特性。因此，政府希望盡量減少骨灰龕位交易的投機成分。同時，我們了解有些消費者在特別情況下可能確實有需要更改龕位的指定人士。為符合我們保障消費者權益的政策原意，我們擬施加一項規定，要求所有新的私營骨灰龕經營者向顧客出售骨灰龕位時，須確保每個龕位均有其指定人士。在發牌制度生效前已經存在的私營骨灰龕如申請牌照，亦須採用這種銷售模式，出售其剩餘未售的龕位。經營者須就交易及指定人士備存完整而恰當的記錄。

從行文理解，當局已經直接承認私營骨灰龕為商業產品，可以整體轉讓私營骨灰龕牌照及個別指定人士也可轉讓骨灰龕位，為保障消費者權益，施加一項規定，確保每個龕位均有其指定人士。

該項規定，沒有指明，是否一個指定人士可以在不同私營骨灰龕購買骨灰龕位及在單一私營骨灰龕內購買多於一個骨灰龕位。

嚴格來說，骨灰龕位為死葬而設，生前可以購買，已經決定有投機活動。由始可見，如制定一個指定人士只可購買一個骨灰龕位的規定，再設立中央骨灰龕位指定人士名冊監察，只可緩減投機成分。唯一方法把投機活動減至最低，莫過於供大於求。要完全沒有投機活動的方法，只有死後由親屬或朋友出示死亡証購買骨灰龕位，骨灰龕位亦不可轉讓。

節錄第四章4.7(e) 結業後如何處理骨灰：要落實上文所述建議並非全無困難。首先，在商業世界中，經營者有時可能無法在結業前與客戶解決所有問題。經營者如存心不良，情況更甚。在這方面，發牌制度及民事訴訟制度會各自發揮其作用，協助消費者。……如這些骨灰龕在結業時沒有就已存放的先人骨灰作出令人滿意的安排，有關留在處所的骨灰的法律權利及責任究竟應歸屬經營者，抑或處所擁有人，還是顧客，這個問題相當複雜。

當局亦理解在商業世界中，存在不可預測的因素導致結業。結業時如何妥善處理骨灰，要視乎經營者或該公司的責任及良心。不管如何細緻的合約，只是在該公司運作時才產生作用。所以我們一直存疑，在公司法下註冊的私營骨灰龕在結業時，雙方定立的合約能否再保障消費者。

我們不相信商業社會的運作，商業世界中可以收購、合併、買盤及結業，亦有不可預計的財技，不可能百份百保障消費者。同樣道理，消費者會如何界定，他們已經得到最大的服務。可以預視就私營骨灰龕議題上，在未來最大的問題，可能是在結業時經營者與消費者往往爭議如何妥善處理骨灰，相信最早會發生的個案，是在非法在政府土地上興建的私營骨灰龕。

無論發牌前或後，年代越久遠及規模越大的私營骨灰龕，在結業時無人認領的骨灰會越多，如何處置該等骨灰。在公眾諮詢文件第三章3.6(c-f) 當局已經有初步的處理方法，節錄第三章3.6(f)就上文(c)至(e)項，向獲發牌／豁免／暫時免責的經營者或曾獲發牌／豁免／暫時免責的經營者就處置人類骨灰追討費用及附加費；最終結果是，當局向經營者追討處置人類骨灰的費用及附加費，表面上是不會使用公帑補償私營骨灰龕。但背後，當局是否有對應措施應付暫存的骨灰，如暫存無人認領的骨灰一段時日後，再依法處置。

V. 回應公眾諮詢文件--第五章 豁免受發牌制度規管：

我們同意第五章5.1-5.7所述，受第132章及第1112章所監管的機構、宗教團體及殮葬商，可以豁免受發牌制度規管，但他們應該致力改善該等豁免的建築物/構築物的建築及消防安全。在發牌後，各有關部門對豁免受發牌制度規管的機構、宗教團體及殮葬商的規定，應該與時並進，如對建築物/構築物使用更高規格的要求。

我們不同意(反對)第五章5.10-5.14所述使用酌情處理的方向，豁免那些存在已久的私營骨灰龕及發牌前的私營骨灰龕不受發牌制度規管。當局使用相當長篇幅，試圖使用柔性的語句，說服市民大眾相信「豁免是可以解決歷史遺留下來的問題」。

另一邊廂，反對的描述只使用簡單一句「不過，有些市民(特別是這些骨灰龕附近的居民)可能會以有需要改善居住環境為由，反對酌情處理這些骨灰龕。」。

在公眾諮詢文件--節錄第四章公眾利益4.8在考慮牌照申請時，除其他事宜外，牌照委員會須信納批出該牌照不會違反公眾利益。「公眾利益」一般是指市民大眾的「共同福祉」或「一般福利」。這些公眾利益的考慮因素可包括但不限於全港骨灰龕位的整體供應、居民或地區組織的意見，以及購買了在發牌制度生效前已經存在的骨灰龕位人士的權益。牌照委員會亦會根據本文件第一章第1.6段所述的因素衡量每宗個案，並按每宗個案的個別情況作出考慮。

再在公眾諮詢文件--節錄第六章

給予暫時免責6.2牌照委員會將在諮詢相關政府決策局/部門和考慮一切相關因素(包括廣泛公眾利益)後，才會行使酌情決定權。

延長暫時免責的期限6.4牌照委員會將在諮詢相關政府決策局/部門和考慮一切相關因素(包括廣泛公眾利益)後，才會行使酌情決定權。

值得注意是第五章可能一詞「5.12此外，私營骨灰龕經營者可能須凍結出售新的／空置龕位，並隨即禁止出售這些龕位。」

正如我們前文提要所陳述，當局已經有既定的方向，該公眾諮詢只是按程序推進。私營骨灰龕附近市民的反對意見，將會被整體公眾利益的考慮所扼殺。

給我們觀感是，只要不殺人放火，做出違規/違法的事件，到達某個組群參與時，政府要執法也很困難，往往把違規/違法/不合情理的發展模式，使用規範來合法化私營骨灰龕。

私營骨灰龕附近的居民，已經相當容忍及克制，只期望可在上次骨灰龕政策檢討諮詢後，得到完滿的解決方案。換來的竟然是一句相當不負責任的語句「可能需要改善居住環境」，一段公眾利益詮釋，再加一句不知如何理解的「廣泛公眾利益」，好像住在私營骨灰龕附近的居民，是刁民，是無理取鬧的人。敢問一句，錯是他們嗎？究竟道理何在。

不要忘記，今日的局面，由誰所造成。政府缺乏前瞻，私營骨灰龕在違規/違法下應運而生，經營者謀取利潤，「全方位改善他們的環境」，將快樂建設在他人痛苦之上。

多少年來，政府對私營骨灰龕的投訴，視而不見、聽而不聞，完全沒有依法辦事，採取積極的執法行動，究竟法律何在。

再重申一次我們的立場，堅決反對第五章5.10-5.14所述使用酌情處理的方向，豁免那些存在已久的私營骨灰龕及發牌前的私營骨灰龕，不受發牌制度規管。

至於第五章5.10-5.14所述的違規/違法私營骨灰龕，理應列入第六章所關注的範疇。

VI 回應公眾諮詢文件--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：

只要上文所述第五章的違規/違法私營骨灰龕，納入第六章規範化內，我們對這章節沒太大的意見。

公眾諮詢文件沒有提及的範圍--工業大廈：

節錄公眾諮詢文件第四章，持牌人的其他職責4.9(f)可能為設於多層大廈的私營骨灰龕而訂明/特別訂立的其他條件。

節錄公眾諮詢文件附件A，10.有些提交意見的人士/團體支持把工業樓宇改建為骨灰龕設施的建議。其中有意見認為，將遠離民居的工業樓宇整幢改建為骨灰龕是較為可接受的做法。

雖然公眾諮詢文件沒有刻意描述工業大廈或多層大廈的發牌條件，但不代表不在私營骨灰龕發牌制度所涵蓋，從公眾諮詢文件理解，發牌制度的精神，是符合現行的環保、土地契約、規劃、建築、及消防安全等範疇。公眾利益及廣泛公眾利益，可以毋須特別理會附近居民的反對，可按程序向有關部門申請正規經營。

嚴格來說，我們反對工業大廈或多層大廈個別樓層及個別處所改建為私營骨灰龕，至於將遠離民居的工業樓宇整幢改建為公營骨灰龕或私營骨灰龕，只要附近居民不反對，我們亦沒有太大的異議，需要注意的是工業大廈或多層大廈的建築安全及消防安全；

1. 樓高應不超過六層；
2. 高規格的消防安全條例，特別是消防道路及走火通道；
3. 樓層對街外牆，沒有窗戶及欄網，只有安全圍欄(1100mm-1300mm)；
4. 高規格的環保設施；及
5. 樓齡是否太大。

總結：

面對歷史遺留下來的問題，確實需要一段時間尋求解決方案，決策局的人口政策及土地政策最為關鍵，直接影響骨灰龕的長遠策略。

現時當局在公眾諮詢文件第四章4.7e(IV)及第五章5.10，已明確肯定，已購買骨灰甕位的人/親屬，為免打擾先人的安息之所。如在強硬執法時，會面對無人認領的骨灰，在法律及責任的問題。

第六章6.6已經表示，公營骨灰龕及私營墳場內的骨灰龕在短時間內，不能提供足夠份額給骨灰甕位市場。

建議的發牌制度沒有就上述難題，發表可行性描述，當發牌制度生效後，如供求失衡的情況不作改善，合法的私營骨灰龕，會在社區中急速發展，只會越來越多。如供求平衡，私營骨灰龕亦會有一定的市場份額，按兩者發展模式推進，私營骨灰龕一定可以發展成一個相當大的組群，這個難題只會牢固地植根下去。難題根本沒解決，只是把更大的難題，往後推遲數十年。

香港土地有限，私營骨灰龕會盤據土地上一段頗長的時間，加上人口老化，火化宗數按年遞增，保守估計，未來三十年火化宗數超過一百五十萬(1500000)宗，香港是否有足夠土地應付未來的人口增長及各項基礎建設。

骨灰龕無論如何保養得宜，並非古蹟的建築物/構築物有其壽命，數十年、數百年後始終難逃厄運--拆卸，再者保養基金亦非千秋萬世可以長存，如無補充終會有用歇的一日。

骨灰龕根本是香港整體的社會設施，我們應該視為長遠策略，列入重

點基礎建設的一部份。發牌並非完善解決死葬的問題，只是把更大的問題推後，所以希望當局有長遠視野。制定一套策略應付死葬問題，最後忠告一句，「發牌容易，要把牌照收回就要應付比現在困難幾倍，幾拾倍的困難。」

此致

食物安全及環境衛生事務委員會

副本電郵抄送至

食物及衛生局食物科 ccc@fhd.gov.hk

逸東社區網絡協會

yattung.hk@gmail.com

2012-03-14