

## 公民黨就《私營骨灰安置所條例草案》意見書

### 背景

隨着香港人口不斷老化，骨灰龕位的供求愈趨緊張。鑒於現時的公營骨灰龕位只能在先人身故後才能由後人或親友提出申請，加上公營龕位的供應嚴重不足，私營骨灰安置所應運而生，並提供預先購買龕位的服務，回應市民需求。

不過，愈來愈多私營骨灰安置所在違反規劃許可、土地契約條款或建築物條例的情況下經營。部份私營骨灰安置所更相當接近民居，每逢春秋二祭時均會為鄰近居民帶來嚴重的交通問題，亦對鄰近居民構成滋擾和不安情緒。公民黨過去多年均接獲不少相關的投訴和意見，故一直相當關注私營骨灰安置所的規管政策，並倡議訂立相關法例。

同時，鑒於不少市民購買私營骨灰安置所的龕位時，都是以購買龕位使用權和相關服務的形式進行，即是說一旦骨灰安置所的營辦者放棄經營，市民已購買的骨灰龕位就不會成為該名市民的財產，市民亦未必能獲得任何補償，可見現時的私營骨灰安置所對消費者權益的保障並不足夠。此亦為公民黨一直爭取立法規管私營骨灰安置所的重要原因。

為此，公民黨早於數年前已大力提倡訂立專門法例規管私營骨灰安置所，實施發牌制度，並嚴格取締所有違規經營的私營骨灰安置所。在制訂整個私營骨灰安置所規管政策的過程中，政府當局共進行了兩輪公眾諮詢，公民黨亦對此作出了積極回應，提出多項具體的立法建議，亦表達了對立法工作進度緩慢引致多個問題的憂慮，例如不法商人可能會把握立法過程中的空窗期傾銷違規龕位。

2014年6月，政府當局終於明確回應了社會的強烈訴求，提出《私營骨灰安置所條例草案》，落實私營骨灰安置所發牌制度，並容許部份存在已久的骨灰安置所在特定的條件和限制下豁免申請牌照。本意見書旨在闡述公民黨對條例草案的整體意見和提出一些完善草案的建議。

## 總體意見

《私營骨灰安置所條例草案》涵蓋了私營骨灰安置所的發牌程序和規管安排、牌照審批的準則、豁免牌照申請的安排、立法和牌照審批期間的過渡安排以及保障消費者權益的安排等。公民黨認為有關係例草案應盡快完成審議程序，並通過落實。不過，條例草案在照顧骨灰安置所附近居民的需要以及具體運作細節上仍有相當大的改進空間。公民黨將在下面逐一論述條例草案應予完善之處，以供政府當局考慮接納有關建議，並就修訂草案提出相應的修訂建議。

### 1. 加快草案審議進度

根據條例草案，計劃申領牌照的現存骨灰安置所，包括違規經營的骨灰安置所，只在提出牌照申請及申請暫免法律責任書時，才需要把經營規模凍結在遞交申請時的狀況。此等安排將導致空窗期出現，讓大大小小的骨灰安置所向公眾傾銷其龕位。

由現在至條例草案完成審議，並通過生效的一段空窗期，各個違規經營的私營骨灰安置所可以把握這段時間，大量出售骨灰龕位，以便在正式申請牌照需要凍結骨灰安置所規模前，盡量賺取收入。另一方面，若違規骨灰安置所在空窗期內已大量出售龕位，將會對審議其牌照申請機構構成相當大的壓力。因一旦發牌機構拒絕其牌照申請，針對已購買龕位的消費者的善後工作將變得相當複雜，負責執法的食物環境衛生署將陷入相當艱難的境況之中。

因此，政府當局和法案委員會所有成員必須盡力加快條例草案的審議進度，盡量把法例的空窗期縮短。同時，政府當局必須更積極地在空窗期內取締各違規骨灰安置所，並進行公眾宣傳，呼籲市民小心考慮向私營骨灰安置所購買龕位的風險。

### 2. 豁免申領牌照的條件

根據條例草案，若私營骨灰安置所於 1990 年或以前已存放首個骨灰龕，將可根據法例訂明的條件申請豁免領取牌照。所有合資格申請豁免領取牌照的骨灰安置所均需要把經營規模凍結在 2014 年 6 月 18 日上午 8 時正時的規模。也就是說，即使私營骨灰安置所近年才大幅擴大經營規模，該骨灰安置所仍然可以申請豁免。此等「存在已久」的骨灰安置所可能

事實上只是近幾年才大力發展，以致對附近居民構成滋擾和影響，若仍然容許此等骨灰安置所申請豁免，公民黨認為理據並不充份。

公民黨建議在審批豁免領取牌照的申請時，負責的委員會必須嚴格審視提出申請的骨灰安置所過去的規模變化，並考慮拒絕豁免近年才擴大經營規模的骨灰安置所，而應按照相關程序申請牌照。公民黨認為政府當局可考慮透過把有關審批準則列入附屬法例或具約束力的審批指引之中，以確保有關準則能有效落實。

### 3. 牌照的審批準則及公眾參與的權利

根據條例草案，私營骨灰安置所的牌照申請是否獲得批准，主要是視乎有關骨灰安置所是否已符合規劃許可、土地契約條款和建築物結構的規定，但是在條例草案當中，發牌的準則並沒有考慮骨灰安置所與民居的距離、對居民的影響、景觀的因素或交通負荷等。不少居於私營骨灰安置所附近的居民向公民黨反映了他們在這方面的憂慮，公民黨亦同意條例草案必須確立渠道以考慮這些居民的訴求。

公民黨理解私營骨灰安置所向城市規劃委員會申請經營骨灰安置所的規劃許可時，由附近居民提出的因素將會獲得考慮。但當這些因素與其他因素一併交予城規會考慮時，居民提出的關注可能會被視為少數聲音而被忽視。因此，公民黨認為，政府當局應考慮以具有一定約束力的條文或指引，回應骨灰安置所附近居民的憂慮和關注，以免骨灰安置所獲發牌照後對居民構成不可逆轉的影響或滋擾。

公民黨認為條例草案必須確保發牌審批程序的公平及透明度，才能有效回應不同持份者的關注和憂慮，平衡各方面的合理權益。公民黨為此建議委員會審議所有骨灰安置所的牌照申請或豁免領牌申請時，均需要進行法定的公眾諮詢程序，讓所有持份者有機會表達意見，而非局限於骨灰安置所所在區域的區議會或附近居民的居民組織，並確保所有意見均獲充份考慮。

### 4. 上訴機制

條例草案容許骨灰安置所牌照申請人或申請豁免領取牌照的人士就委員會的審批結果提出上訴。公民黨認為在牌照或豁免資格的審批過程中，不同持份者的意見均曾被考慮，而審批的結果亦將對某些持份者帶來不

可逆轉的影響。因此，公民黨認為所有的持份者均可在提供合理理據的前提下，獲得提出上訴的權利。政府當局應考慮就條例草案中的上訴安排作出相應的修訂。

## 5. 暫免法律責任書的期限

條例草案規定可能涉及違規經營的私營骨灰安置所在提出骨灰安置所牌照申請時，可同時申請暫免法律責任書。暫免法律責任書的期限由牌照委員會決定，最多不能超過三年。限期屆滿後可延續一次，年期不超過三年。也就是說暫免法律責任書的年限最多為六年。公民黨認為有關年限實屬過長，應予縮短至總共不超過三年，首次批出的暫免法律責任書年期應不超過十八個月，續期的年限亦為不超過十八個月。

公民黨認為任何私營骨灰龕牌照申請者若有誠意申領牌照，應盡早處理就有關骨灰龕場的選址和土地契約有關的程序。即使是現時已被列為可能違規的龕場，也有足夠時間進行糾正。因此，這些龕場根本不需要再獲得長達六年的豁免法律責任期。所以把整個豁免法律責任期縮短至最多三年，並不會影響私營骨灰龕場按現有程序申請規劃許可及更改土地契約條款。

## 6. 營運基金的設置

在規管私營骨灰安置所政策的公眾諮詢過程中，政府當局曾提出每所持牌骨灰安置所應成立營運基金，把售賣骨灰龕位所得收入的 15%撥入基金，以保障骨灰龕場日後有足夠的資金提供服務。有關建議亦獲得社會的廣泛支持。但是政府當局並沒有把有關政策建議納入法例條文中。公民黨認為只有透過法律條文才能有效規管私營骨灰安置所為將來的可持續運作預留資金，因此公民黨強烈建議政府在條例草案當中加入有關的法律條文。

## 7. 安放新骨灰龕的限制

根據現時的條例草案，若某個私營骨灰安置所已提出豁免領取牌照的申請或已申請暫免法律責任書，該骨灰安置所內即不能再容許安置所內任何骨灰龕位安放新的骨灰龕。公民黨同意此舉有助於凍結私營骨灰安置所在牌照或豁免資格審批期間的經營規模，但若先人的近親，例如先人的配偶在牌照或豁免資格審批期間身故，此規定就會阻礙，其骨灰與其

先逝的配偶合葬。故此，公民黨認為此情況在人情上應予斟酌。

另一個情況是部份宗教處所會為屬下的宗教職務人員如僧人、尼姑或道長等預留骨灰龕位，以便他們身故後安放其骨灰。公民黨認為若該等處所因需要申請牌照或豁免領取牌照的資格而導致上述宗教職務人員身故後未能獲得適時的安葬安排，於人情上亦可斟酌。因此，公民黨認為條例草案應訂立條文，容許委員會酌情批准在一些特殊情況下，私營骨灰安置所可以容許安放新的先人骨灰，惟原則是避免使私營骨灰安置所的商业運作規模增大。

## 總結

總括以上各點的意見和建議，公民黨認為：

1. 政府當局和法案委員會必須盡快完成條例草案的審議工作，縮短空窗期；
2. 發牌機構在審議豁免領牌資格的申請時，必須考慮申請者過去在經營規模上的改變；
3. 條例草案必須回應骨灰安置所附近居民及其他持份者在規劃、地契和屋宇結構規定以及對骨灰安置所的意見及關注，並明文把此等關注納入發牌條件當中；
4. 牌照或豁免資格的審批程序，包括上訴程序均應該容許所有持份者參與；
5. 暫免法律責任書的年限應改為十八個月，延續一次，期限同樣為十八個月；
6. 透過法例條文規定私營骨灰安置所需設立營運基金，為可持續的運作提供足夠資金，注資比例為售賣龕位所得收入的 15%；
7. 條例草案必須酌情處理一些特殊情況下安放新的骨灰龕的安排。

公民黨盼望政府當局和法案委員會能夠認真考慮上述的意見和建議，進一步完善《私營骨灰安置所條例草案》，以有效保障所有持份者的合理權益。

公民黨

2014 年 9 月