

財務委員會 人事編制小組委員會討論文件

2016 年 3 月 31 日

總目 49－食物環境衛生署

分目 000 運作開支

請各委員向財務委員會建議，由《私營骨灰安置所條例草案》刊憲日期起或財務委員會批准當日起(以較後的日期為準)，在食物環境衛生署開設下述編外職位，為期 5 年－

1 個首長級乙級政務官職位

(首長級薪級第 3 點)(180,200 元至 196,700 元)

問題

我們需要加強食物環境衛生署(下稱「食環署」)首長級人員的支援，以實施《私營骨灰安置所條例》(下稱「條例」)。預計條例將在 2016 年立法會夏季休會前獲得通過。

建議

2. 我們建議由《私營骨灰安置所條例草案》(下稱「條例草案」)刊憲日期起或財務委員會(下稱「財委會」)批准當日起(以較後的日期為準)，在食環署開設 1 個首長級乙級政務官編外職位(首長級薪級第 3 點)，為期 5 年，以領導食環署轄下 1 個新設的專責分部，即私營骨灰安置所規管部，負責策劃及領導新條例獲通過後的實施工作。

理由

3. 大部分現有私營骨灰安置所都存在違反法定及政府規定的情況，包括規劃、土地及建築物規定。市民(特別是在該等私營骨灰安置所附近居住的居民)對這些骨灰安置所的存在及所造成的交通影響和環境滋擾感到不滿。消費者亦要求有更妥善的保障。過去曾有事例，有關遺屬投訴難以在購買龕位的消費者去世後執行協議，又或難以在骨灰安置所營辦人結業後取回金錢及先人的骨灰。

4. 條例草案首次為私營骨灰安置所設立規管機制。一如任何規管制度的過渡期，在規管制度的效益能夠充分體現之前，難免會出現混亂及遭到既得利益者的反對。由於問題已存在數十年，我們不會低估解決歷史遺留下來的問題所需的時間及工作。鑑於規範化及糾正違規情況預計涉及既複雜又繁重的工作，我們認為有需要開設 1 個首長級乙級政務官編外職位，為期 5 年，以領導私營骨灰安置所規管部，並負責新條例獲通過後的實施工作。擔任擬設職位的人員也將會出任根據條例設立的私營骨灰安置所發牌委員會(下稱「發牌委員會」)的主席，該委員會會就牌照及其他指明文書的申請作出決定。

私營骨灰安置所規管部的主要職責

5. 新的私營骨灰安置所規管部設有發牌委員會秘書處、發牌小組，以及執法小組，其編制約有 50 名非首長級人員¹。

發牌委員會秘書處

6. 我們將根據新條例成立一個法定的發牌委員會，負責就骨灰安置所的牌照、豁免書或暫免法律責任書的申請作出決定；發出關於營辦及管理骨灰安置所的指引及實務守則；以及在其認為適當的情況下對指明文書施加附帶條款及條件。出任擬設首長級乙級政務官職位的人員(下稱「私營骨灰安置所規管部主管」)將擔任發牌委員會主席，並負責監督發牌委員會秘書處的工作。該秘書處會為發牌委員會提供服務，並協助該委員會制訂規則和程序、手冊和指引、利益申報安排；

¹ 包括 43 個新設公務員職位及 7 個由現時食環署墳場及火葬場(特別職務)隊重行調配到新成立的私營骨灰安置所規管部的職位。

擬備會議文件和會議紀錄；以及安排召開委員會會議。

發牌小組

7. 發牌小組將協助發牌委員會履行法定職能，尤其是執行與處理牌照、豁免書及暫免法律責任書申請有關的行政工作，包括－

- (a) 制訂申請指引、申請表格、管理方案指引、指明文書格式、出售／出租龕位的協議範本，以及為該等協議及骨灰的安放和移走等備存登記冊的指引；
- (b) 舉行簡報會，向準申請人簡介申請資格及程序；
- (c) 聯同有關政策局和部門制訂規程及營運手冊，以建立適當程序，有系統地處理接獲的申請；
- (d) 從環境衛生角度審批申請，並協調相關政策局和部門所提出的意見(涵蓋包括城市規劃、土地使用、建築物及消防安全、使用處所的權利、管理方案、骨灰安放布局、骨灰安放容量、骨灰安放數量的圖則等方面的事宜)；
- (e) 在有需要時進行實地巡查，以核實申請所提供的資料是否正確無誤；
- (f) 經諮詢相關政策局和部門後，就發牌委員會批出的指明文書所附帶的任何條款及條件提出建議；以及
- (g) 處理持份者的查詢及投訴。

8. 上述工作既複雜、具爭議性而且繁重，理由如下一

- (a) 牌照申請須符合關乎城市規劃、土地、建築物安全、消防安全、使用處所的權利等各項規定。根據發展局的資料以及食環署通報計劃²所收集到的數據，大部分現有私營骨灰安置所並未完全符合該等規定。有關的規範化及糾正違規情況的工作預計會涉及複雜程序及糾紛；
- (b) 我們預計不同持份者之間有顯著的利益衝突，尤其以私營骨灰安置所營辦人與附近居民之間的分歧為然。由於牽涉財政利益以及居民對其居住環境的合理關注，要化解有關衝突並不容易。另一方面，消費者的權益或會受到骨灰安置所結業影響。此外，土地／處所業權人取得物業的權利亦可能受到骨灰安置所結業後進行的骨灰處置程序所影響，我們不會低估他們可能作出的反應；及
- (c) 據政府至今所收集到的資料顯示，目前至少約有 140 個³私營骨灰安置所在營運中。我們預計當新條例生效後，大部分現有私營骨灰安置所很快便會向發牌委員會提交不同的指明文書申請，以確保能繼續營運。這將涉及大量縝密的工作，包括關乎審查、與其他部門及外界團體協調、進行巡查、處理查詢、投訴、上訴或甚至司法覆核的工作。部分審查工作亦可能需要核實在數十年前採取的行動／締結的文書的合法性。由於發牌委員會就指明文書申請所作的決定涉及不同持份者的利益衝突，而且有關事情既複雜又敏感，「私營骨灰安置所規管部主管」需在過程中密切監察和督導，以確保可有效率和成效地處理涉及其他部門而需在高層解決的問題，並妥善處理查詢、投訴、上訴及司法覆核。

² 政府在 2014 年 6 月 25 日向立法會提交條例草案，同時在行政上推出了通報計劃，目的是讓政府更清楚了解整體情況，並為發牌委員會提供參考，以便日後評估申請人是否屬草案前骨灰安置所。截至 2015 年 6 月，共有 140 個私營骨灰安置所參加了通報計劃，其中 136 個載列於由發展局公布及更新的「私營骨灰龕資料」(下稱「該名單」)，約佔該名單上 141 個私營骨灰安置所(私營墳場除外)的 96.5%，而另外 4 個私營骨灰安置所則不在該名單內。

³ 通報計劃內的 140 個骨灰安置所報稱擁有共 385 000 個已安放骨灰的龕位，而其中 312 000 個已安放骨灰的龕位是由 88 個聲稱屬存在已久骨灰安置所報稱擁有的。由於某個存在已久的小型骨灰安置所提供的龕位資料並不完整，上述 385 000 個龕位和 312 000 龕位的總體數字並未反映這宗個案的數據。

執法小組

9. 私營骨灰安置所規管部轄下的執法小組將針對違反條例規定的私營骨灰安置所營辦人進行執法工作，尤其有關下列方面的工作－

- (a) 未領有牌照但在條例生效後出售龕位或安放權；
- (b) 在未有根據條例訂明的方式妥善處置其管有的骨灰的情況下潛逃；
- (c) 未有在條例訂明的寬限期⁴屆滿前提出指明文書的申請而繼續營運；
- (d) 要求發出新牌照、豁免書或暫免法律責任書(視乎情況)或將之續期的申請被拒絕，而上訴(如提出)亦經審理後繼續營運；以及
- (e) 未能符合發牌委員會施加的條款及條件。

由於性質使然，有關搜集證據、與法律顧問聯繫，以及涉及循簡易或公訴程序定罪的檢控工作，既費時又複雜。

10. 雖然妥善處置安放在私營骨灰安置所的骨灰完全是有關骨灰安置所營辦人的基本責任⁵，但執法小組將須積極主動以確保有關工作能夠完成，並須保存處置骨灰的資料。執法小組須密切監察私營骨灰安置所營辦人所採取的跟進行動，以盡量減低他們放棄承擔責任的風險。在個別骨灰安置所營辦人結業後，可能會出現一些骨灰無人認領的真實個案，就這些個案而言，食環署轄下的私營骨灰安置所規管部須處理有關的善後工作，可能需要向法庭申請佔用令，繼而處理法庭聆訊及土地業權人的陳詞。同時，私營骨灰安置所規管部也需為有關骨灰

⁴ 這受條例草案第 21(2)條所規限，當中規定發牌委員會可考慮逾期提出的指明文書申請。

⁵ 政府就骨灰處置工作所採取的任何行動，均難免需要使用有限的公共資源。只有在營辦人認真及徹底嘗試遷移有關骨灰並聯絡先人的尚存親友而骨灰仍然無人認領的情況下，政府才應謹慎地採取上述行動，否則將會導致重大的道德風險。畢竟，購買龕位是兩個私人參與方之間的商業交易，而有關骨灰安置所的營辦人已從中獲得不少財政收益。

提供暫時存放設施，並重新嘗試聯絡先人的後人，即使該部所得的有關先人個人資料很可能甚少。如有證據證明私營骨灰安置所營辦人放棄承擔責任，私營骨灰安置所規管部或需提出檢控。要妥善處理無人認領的骨灰，不但涉及嚴格的法定和行政程序以及縝密的工作，還要顧及對先人的尊重和遺屬的感受。如果家屬之間爭相認領存放於龕位的骨灰及相關物品，執法小組也可能須解決由此產生的糾紛。

11. 總的來說，由於骨灰處置程序涉及申索人的個人資料、佔用令的法庭程序，以及認領須遷離龕位的骨灰和物品，因此過程可以十分複雜。此外，我們在最後處置無人認領的骨灰時，問題可能會變得很敏感。假如有很多骨灰安置所結業，食環署可能需要很長的時間(以年計)處理所有骨灰。由於骨灰處置工作的性質敏感，而且可能備受遺屬關注，私營骨灰安置所規管部主管需密切監察和督導有關的執法工作，以及確保相關糾紛和由相關人士提出的投訴獲適當處理。

私營骨灰安置所規管部主管的主要職責

12. 我們認為私營骨灰安置所規管部應由具備所需領導才能、行政經驗、策略遠見和政治才幹的資深首長級人員領導，以便能督導上文概述的複雜、具爭議性和繁重的職務及廣泛事宜。我們建議開設 1 個首長級乙級政務官的編外職位，職銜為私營骨灰安置所規管部主管，為期 5 年，以監督新條例的實施。

13. 私營骨灰安置所規管部主管會為該部提供整體策略方針，並監察該部的整體工作，包括制定規管私營骨灰安置所的運作架構、程序、指引和人手架構；主持發牌委員會的會議，以審議和決定私營骨灰安置所的牌照、豁免書或暫免法律責任書申請；督導針對違反條例情形的有效執法策略；以及監察處置骨灰的計劃是按訂明方式進行等。該主管會領導部門處理持份者因遵循各項符合資格規定而衍生的敏感和複雜事宜、營辦人／申請人對各方面的規管工作所提出的異議，以及其他持份者(例如附近居民和須遷離骨灰的申索人)的投訴等。新職位的開設有助確保部門與持份者有效溝通，以及促進相關政策局和部門的高層協調，以便落實引入私營骨灰安置所新規管制度的目標和功能。私營骨灰安置所規管部主管的直屬上司會是食環署署長。此擬設的首長級乙級政務官編外職位的職責載於附件 1。

14. 至於擬設的私營骨灰安置所規管部主管職位的開設期，我們預計發牌委員會和私營骨灰安置所規管部需要數年時間處理來自新條例實施前已存在的私營骨灰安置所的牌照、豁免書和暫免法律責任書的申請。按照目前的計劃，發牌委員會在完成所需的籌備工作後，開始接受私營骨灰安置所的申請(而有關的籌備工作很可能在條例通過後數月才能完成)。現有私營骨灰安置所會有約 3 個月的時間提交申請。目前不符合土地用途、規劃、建築物或其他法定規定但符合若干指定準則的合資格申請人會獲發暫免法律責任書，首次以不超過 3 年為限(如有充分理由可以延期不超過 3 年)，讓他們可在獲批牌照或豁免書(視乎情況)前向相關政府部門尋求規範化或糾正違規情況。尋求規範化或糾正違規情況的過程會涉及複雜程序及糾紛，包括向城市規劃委員會提出申請以改變土地用途及／或規劃參數；諮詢區議會；進行交通影響評估；由地政總署評估土地補價；由認可人士或註冊結構工程師進行結構安全的評估；鑑定申請人有否使用該骨灰安置所處所的權利；以及審視有關管理方案的成效等。由於營辦私營骨灰安置所涉及龐大的財政收益，營辦人很可能會就妨礙他們以較低成本尋求規範化／糾正違規情況的各方面事宜不遺餘力地提出質疑，而上訴和司法覆核的可能性也不能被排除。

15. 因此，我們預計就此等尋求規範化或糾正違規情況的過程；發牌委員會就草案前骨灰安置所的牌照或豁免書申請的決定；以及就發牌委員會對該等申請所作決定而提出的上訴的審理工作，至少需數年時間完成。然而在現階段，我們很難就有關工作實際所需時間作準確估算。有關情況或會在暫免法律責任書的首 3 年期限屆滿時更為清晰。

非首長級人員的支援

16. 為支援擬設的首長級乙級政務官職位的工作，我們會在食環署開設 1 個有時限的一級私人秘書職位和其他 42 個常額職位。新設的私營骨灰安置所規管部將由擬設的首長級乙級政務官領導，並由 50 名非首長級人員(包括 7 名由現時食環署墳場及火葬場(特別職務)隊重行調配至該部的人員)支援。私營骨灰安置所規管部的組織圖載於附件 2。

曾考慮的其他方法

17. 我們曾審慎研究擬設的首長級職位的職務可否由食環署現有的 2 名首長級薪級第 3 點的副署長分擔。考慮到他們所負責的職務和目前的工作量，以及預計實施新條例所涉及既複雜又繁重的工作後，我們認為難以在不影響他們現有職務的情況下由現有的副署長分擔這方面的新增工作。食環署現行和建議的組織圖以及現有的 2 名副署長的職務詳情分別載於附件 3 及 4。

附件3及
4

對財政的影響

18. 按薪級中點估計，建議開設的首長級編外職位所需的年薪開支為 2,290,800 元，而所需的每年平均員工開支總額(包括薪金和員工附帶福利開支)則為 3,280,000 元。

19. 至於 43 個非首長級的新公務員職位，按薪級中點估計，年薪開支為 21,662,040 元，而所需的每年平均員工開支總額(包括薪金和員工附帶福利開支)則為 28,031,000 元。

20. 食環署已在 2016-17 年度的預算草案預留足夠撥款以應付有關人員編制建議所需的開支，並會在其後年度的預算之中反映所需資源。

公眾諮詢

21. 我們已在 2016 年 2 月 2 日就上述人手編制建議諮詢立法會食物安全及環境衛生事務委員會。委員支持開設首長級乙級政務官職位的建議。

編制上的變動

22. 過去 2 年，食環署在編制上的變動如下－

編制 (註)	職位數目			
	目前情況 (2016 年 2 月 1 日)	2015 年 4 月 1 日 的情況	2014 年 4 月 1 日 的情況	2013 年 4 月 1 日 的情況
A	15#	15	15	15
B	294	292	289	288
C	10 877	10 876	10 849	10 839
總計	11 186	11 183	11 153	11 142

註

A — 相等於首長級或相同薪級的職級

B — 頂薪點在總薪級第 33 點以上或相同薪點的非首長級職級

C — 頂薪點在總薪級第 33 點或以下或相同薪點的非首長級職級

— 截至 2016 年 2 月 1 日，食環署並無懸空的首長級職位

公務員事務局的意见

23. 公務員事務局支持開設上述首長級乙級政務官編外職位的建議，為期 5 年。該局考慮到出任擬設職位的人員須承擔的職責和掌管的職務範圍，認為擬設職位的職系和職級均屬恰當。

首長級薪俸及服務條件常務委員會的意见

24. 由於擬設的首長級乙級政務官職位屬編外性質，如獲准開設，我們會按照議定程序，向首長級薪俸及服務條件常務委員會報告。

私營骨灰安置所規管部主管職位的職責說明

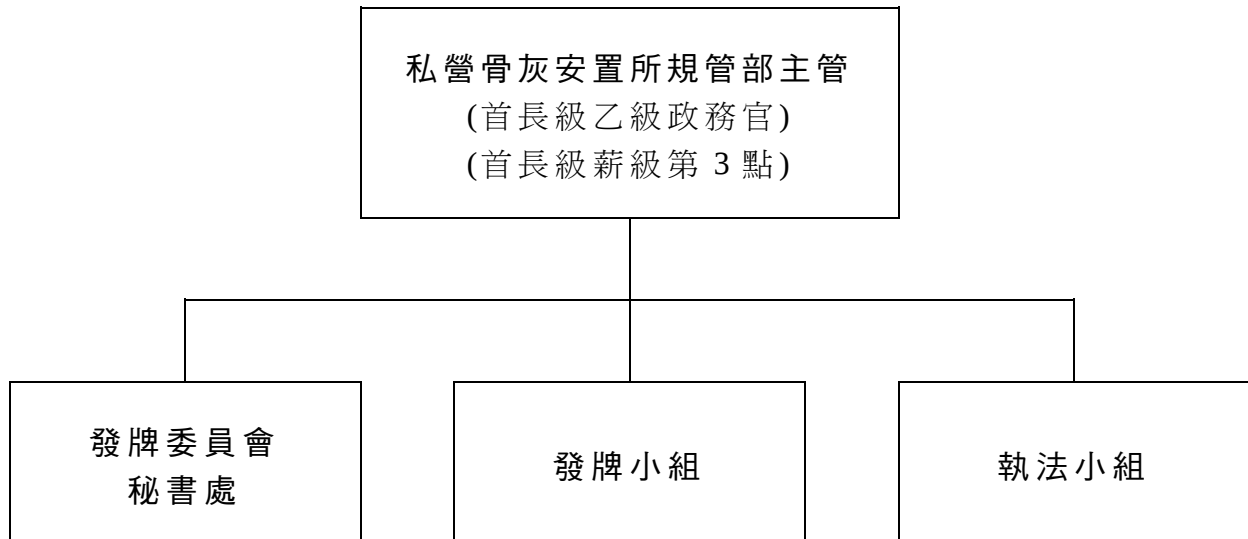
職級：首長級乙級政務官(首長級薪級第 3 點)

直屬上司：食物環境衛生署署長

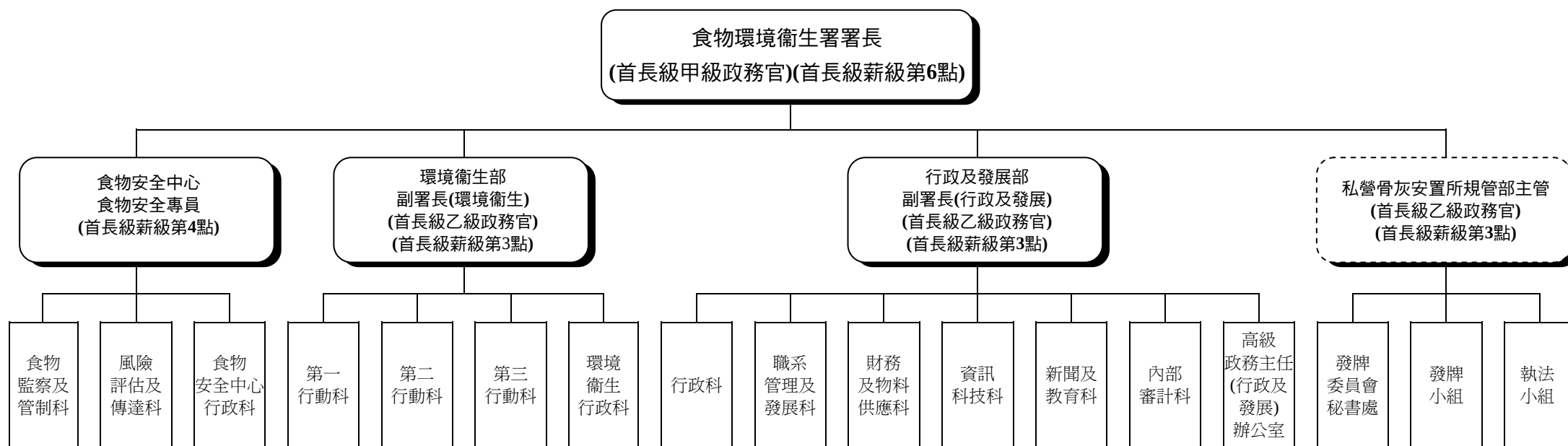
主要職務和職責－

1. 就實施《私營骨灰安置所條例》為私營骨灰安置所規管部提供策略方針。
2. 督導私營骨灰安置所規管部的機制、程序、指引、執行方面的人手架構等方面的制定工作，以及該部為私營骨灰安置所發牌委員會提供的支援。
3. 擔任私營骨灰安置所發牌委員會主席，以審議和決定根據《私營骨灰安置所條例》提出的牌照、豁免書或暫免法律責任書申請，以及該等指明文書的轉讓、續期及更改條件的申請。
4. 監察針對非法私營骨灰安置所及其他違反《私營骨灰安置所條例》的行為所採取的執法行動。
5. 監察私營骨灰安置所是否符合《私營骨灰安置所條例》所載有關骨灰處置的法定規定和訂明程序，以及私營骨灰安置所規管部執行骨灰處置工作的情況。
6. 督導私營骨灰安置所規管部處理關乎確保符合各項資格要求、營辦人／申請人對各方面規管工作的異議、其他持份者(例如私營骨灰安置所附近居民和須遷離骨灰的申索人)的投訴等敏感和複雜的事宜。
7. 就跨政策局和部門的事宜進行高層協調，務求迅速解決申請及執法等問題。
8. 制訂宣傳和溝通策略，讓市民和所有相關持份者認識有關的規管規定。

食物環境衛生署
擬設的私營骨灰安置所規管部組織圖



食物環境衛生署的組織圖



註： 擬設的編外職位，為期 5 年

食物環境衛生署現有副署長的主要職務和職責

目前，副署長(行政及發展)負責監督食物環境衛生署 7 個科別的工作。這些科別負責聘用、紀律、人事事務和編制、投訴管理、一般行政、基本工程的策劃和發展、職系管理、外判服務政策和制度、服務質素檢定、員工培訓、財務及物料供應、新聞及教育、資訊科技發展和內部審計。副署長(行政及發展)負責監察人力資源管理事宜和專業職系的發展、一般支援、部門內務和財政管理；督導基本工程(包括公眾骨灰安置所、火葬場、廁所、街市改善、垃圾收集站等)和資訊科技項目；制訂和檢討有關公眾街市的政策；以及制訂與 7 個科別其他工作有關的政策和策略。

2. 副署長(環境衛生)負責直接監督 3 個行動科別，以及 1 個環境衛生部的行政科。這 3 個行動科別負責監察香港、九龍和新界各分區的環境衛生工作和設施。副署長(環境衛生)的職務範圍廣泛，包括小販管制、公眾街市和公眾熟食市場、墳場、火葬場和骨灰安置所、屠房、食物業、行業和酒牌，以及潔淨街道、防治蟲鼠、收集家居廢物和可再造廢物等環境衛生服務的策略性管理；就食肆的違例露天座位、店舖非法阻街、未經許可展示非商業宣傳品、違例傾卸垃圾、冷氣機滴水 and 私人樓宇漏水等策劃執法行動；以及監察與流感／冠狀病毒疾病相關的事宜。
