

2018年2月13日

討論文件

立法會食物安全及環境衛生事務委員會

為規管私營骨灰安置所在食物環境衛生署開設一個首長級職位

目的

政府建議在食物環境衛生署(食環署)開設一個屬高級首席行政主任職級(首長級薪級第2點)的編外首長級職位，職銜為助理署長(私營骨灰安置所)，由財務委員會批准當日起即時生效，為期4年，負責協助私營骨灰安置所事務專員(骨灰所專員)[首長級乙級政務官職位(首長級薪級第3點)]領導食環署轄下的私營骨灰安置所事務辦事處(骨灰所辦)，以實施《私營骨灰安置所條例》(第630章)(條例)下的規管制度。本文件旨在尋求委員對上述建議的支持。

背景

2. 條例設立發牌制度，以規管私營骨灰安置所的營辦，並已於2017年6月30日生效。我們的政策目標包括確保私營骨灰安置所符合各項法例和政府規定；加強保障消費者權益；以及促使私營骨灰安置所採取可持續發展的營辦模式。

理由

3. 過去數十年，大量私營骨灰安置所湧現，當中很多都違反法例和政府規定，包括規劃、土地、建築物、消防安全和環保規定。不同持份者亦曾針對私營骨灰安置所提出投訴。當中，過去曾有事例，先人遺屬投訴難以在購買龕位的消費者去世後執行有關協議，又或難以在骨灰安置所結業後取回金錢及先人的骨灰。一些在骨灰安置所附近居住的人士對骨灰安置所的存在及所造成的環境滋擾/不便感到不滿。

4. 條例首次為私營骨灰安置所設立規管機制。要處理私營骨灰安置所多年來遺留下來的問題是一項艱巨的任務，因為有關問題極為敏感，涉及數十萬個家庭的先人骨灰，而營辦人、消費者、附近居民、死者家人等不同持份者亦會出現利益衝突。為了實施條例，食環署已成立一個名為骨灰所辦的專責辦公室。骨灰所辦由骨灰所專員掌管，骨灰所專員這職位屬編外職位，於2017年6月30日條例獲通過後開設，為期5年。骨灰所專員同時擔任根據條例設立的私營骨灰安置所發牌委員會(發牌委員會)的主席，該委員會會在顧及所有相關因素後，包括是否符合有關消防安全、建築物等規定、保障消費者權益和減低對環境滋擾(如有)等措施後，考慮牌照及其他指明文書的申請。

骨灰所辦的主要職責

5. 骨灰所辦設有發牌委員會秘書處、牌照組、執法組及行政組。

(a) 發牌委員會秘書處

6. 我們已根據條例成立一個法定的發牌委員會，負責考慮骨灰安置所的牌照、豁免書及暫免法律責任書申請和作出定奪；制訂相關指引、程序和機制；以及在其認為適當的情況下對指明文書施加條款及條件。骨灰所專員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秘書服務支援，並協助發牌委員會制訂規則和程序、指引和利益申報安排；擬備會議文件和會議記錄；安排召開委員會會議；以及向公眾公布發牌委員會的工作，例如所收到的申請、就指明文書申請的決定和獲批准的指明文書的主要資料。

(b) 行政組

7. 骨灰所辦行政組為發牌委員會秘書處、牌照組和執法組提供行政支援。

(c) 牌照組

8. 牌照組為發牌委員會提供行政支援，協助其履行法定職能。發牌委員會已在2017年12月30日開始接受牌照、豁免書及暫免法律責任書的

申請。所有截算前骨灰安置所¹必須於 2018 年 3 月 29 日或以前提出申請。牌照組負責執行與處理牌照、豁免書及暫免法律責任書申請有關的行政工作，包括：

- (a) 擬備申請指引、申請表格、管理方案範本、指明文書表格和出售協議範本，並就備存出售協議登記冊和安放和移走骨灰登記冊提供指引；
- (b) 舉行簡報會，向有意申請的人士簡介申請指明文書的資格準則及程序；
- (c) 與有關決策局和部門一起制訂規程及工作守則，以定出周詳的程序，有系統地處理接獲的申請；
- (d) 審核有關申請提交的大量資料，並聯同逾 10 個其他有關決策局和部門，審核有關申請是否符合法例、政府及其他申請的各項要求(包括城市規劃、土地用途、建築物及消防安全、處所使用權、環境保護、電力及升降機 / 自動梯安全、人流及交通管理、顯示骨灰安放布局、骨灰安放容量、骨灰安放數量的圖則，以及財務建議等方面的要求)；
- (e) 進行實地巡查，以核實有關申請提供的資料是否準確無誤；
- (f) 經諮詢有關決策局和部門後，就發牌委員會發出的指明文書須附帶的任何條件提出建議；以及
- (g) 處理持份者的查詢及投訴。

¹ “截算前骨灰安置所”指於緊接 2014 年 6 月 18 日上午 8 時前正在營辦的、內有已安放骨灰的龕位的骨灰安置所。

(d) 執法組

9. 骨灰所辦轄下的執法組對違反條例規定的私營骨灰安置所營辦人採取執法行動，尤其針對下列違規事項：

- (a) 在條例生效後未領有牌照而出售龕位或安放權；
- (b) 不當處置骨灰安置所內的骨灰；
- (c) 在條例訂明的寬限期屆滿後在沒有有效指明文書的情況下繼續營辦；
- (d) 在要求發出新牌照、豁免書或暫免法律責任書或將之續期的申請(視屬何者而定)被拒絕，而上訴(如提出)也經審理後，仍然繼續營辦；以及
- (e) 未能符合發牌委員會施加的條件。

10. 因應條例所訂的新罪行，我們需要就處理投訴、進行調查、搜集證據和提出檢控訂立全新的程序、指引和機制，而實際的調查和檢控工作也相當複雜和具爭議性。

11. 雖然妥善處置存放在私營骨灰安置所內的骨灰完全是骨灰安置所營辦人的基本責任，他們責無旁貸，但執法組須盡力確保營辦人履行責任，並須保存各骨灰安置所處置骨灰的資料。執法組須密切監察私營骨灰安置所營辦人採取的跟進行動，以盡量減低他們不履行責任的風險。骨灰安置所營辦人執行訂明骨灰處置程序後，如有骨灰無人認領，食環署骨灰所辦便須採取進一步行動。骨灰所辦須為有關骨灰提供暫時存放設施，並設法聯絡先人的親屬。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鎮密和需時的工作，還要顧及對先人的尊重和親屬的感受。如果家屬之間爭相認領存放於龕位的骨灰及相關物品，執法組也可能須解決由此產生的糾紛。一旦有營辦人棄辦骨灰安置所，執法組須向法庭申請佔用令，並執行相關的繁複程序，處理所有存放於有關骨灰安置所的骨灰。遇有營辦人清盤 / 破產時，清盤人 / 破產信託人也可選擇邀請骨灰所辦代為執行骨灰處置工作。

12. 總的來說，由於骨灰處置程序涉及申索人的個人資料、申請佔用令的法庭程序，以及認領須遷離龕位的骨灰和物品，因此過程可以極度複

雜。此外，在最後處置無人認領的骨灰時，問題可能會變得敏感。假如有很多骨灰安置所結業，食環署可能需要很長時間(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，骨灰所辦的管理層須密切監察和督導執法工作，確保相關糾紛和由相關人士提出的投訴獲得適當處理。

13. 上述的骨灰所辦職務複雜、具爭議性和繁重，原因如下：

- (a) 由於牌照申請須符合關乎規劃、土地、建築物安全、消防安全、處所使用權等各項規定，所以有關工作複雜。根據發展局的資料以及食環署推行的通報計劃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。有關規範化 / 糾正違規情況的工作預計會涉及複雜程序及糾紛；
- (b) 有關工作具爭議性。我們預計不同持份者之間會有顯著的利益衝突，尤其是私營骨灰安置所營辦人與附近居民之間的分歧。由於牽涉財政利益，而居民對其居住環境極為關注，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 / 處所業權人的物業也可能受到骨灰安置所結業後進行的骨灰處置程序所影響，我們不可低估他們可能作出的反應；以及
- (c) 有關工作也十分繁重。據我們所知，目前全港至少約有 150 個私營骨灰安置所在營運中。我們預計大部分現有私營骨灰安置所會向發牌委員會提交各類指明文書申請，以確保能繼續營辦。由於條例規定截算前骨灰安置所的申請截止日期為 2018 年 3 月 29 日，大部分營辦人可能會在差不多同一段時間提出申請。這將涉及大量縝密的工作，包括審查、與其他決策局、部門及其他有關方面聯絡、巡查，以及處理查詢、投訴、上訴或甚至司法覆核的工作。部分審查工作還可能涉及核實在數十年前採取的行動 / 締結的文書的合法性。發牌委員會就指明文書申請所作的決定或會影響不同持份者的利益，事情既複雜又敏感。

² 2014年6月，食環署推出行政通報計劃，邀請私營骨灰安置所營辦人提供其骨灰安置所的營運資料。

擬設的助理署長(私營骨灰安置所)職位的主要職責

14. 骨灰所辦處於成立初期的關鍵時刻，須制訂並實施多項制度、機制、指引、程序和工作守則，涵蓋發牌、執法、處置骨灰、行政、財政、人事、處理投訴、數據庫和處理系統、公眾教育及宣傳及員工培訓事宜。建議開設的高級首席行政主任編外職位負責為骨灰所專員提供重要的首長級人員支援，協助其制訂和推行這些制度、機制、指引、程序和工作守則，以及管理員工。

15. 此外，鑑於骨灰安置所的營辦及各種指明文書的申請要求既敏感又複雜，管理層必須密切注意如何處理每宗指明文書申請，並提供指引及妥為督導，以確保能盡快處理各宗申請，同時須與多個有關決策局和部門通力合作，一旦發現問題，迅速尋求解決辦法。盡早就這些申請作出定奪，可有助私營龕位的供應早日恢復，而遺屬也可以把先人骨灰安放在已購買的龕位，並對骨灰安置所的持續營運感到放心，凡此種種均與公眾利益息息相關，故此尤為重要。助理署長(私營骨灰安置所)會為骨灰所專員提供重要的管理支援，協助加快及緊密監察處理指明文書申請的工作。在此關鍵時期，將有大量各類指明文書的申請在差不多同一段時間提出，這方面的支援不可或缺。

16. 在執法方面，我們預計未來數年有為數不少的現有私營骨灰安置所，會由於營辦人無法負擔符合條例規定所需的高昂開支或知悉難以符合申請要求而沒有根據新條例提出指明文書申請，或由於營辦人未能符合申請要求以致申請被發牌委員會拒絕，最終需要結業。骨灰所辦亦須處理針對私營骨灰安置所營辦人的投訴(例如有關非法營辦或棄辦骨灰安置所的投訴等)，就此進行調查，並就棄辦的私營骨灰安置所進行骨灰處置工作，以及處理大量因有關人士申索存放於骨灰盅內的骨灰和相關物品而引起的爭議和爭拗。對非法營辦的骨灰安置所採取執法行動和就結業的私營骨灰安置所執行骨灰處置工作，需有技巧，具靈敏度和判斷力。鑑於所涉事宜極度複雜和敏感，建議開設的助理署長(私營骨灰安置所)職位對支援骨灰所專員至為重要。由於負責的範疇的複雜性和繁瑣，涵蓋規劃、統籌、執行和與持分者溝通，我們認為就政府的不同範疇有豐富的行政經驗和具備廣闊的管理視野的高級首席行政主任能勝任此職位。

17. 我們建議開設助理署長(私營骨灰安置所)編外職位(屬高級首席行政主任職級)，為期 4 年，以協助骨灰所專員領導骨灰所辦，實施條例下的規管制度。現建議把該職位的年期定為 4 年，以配合骨灰所專員的職位年期。該職位的擬議職責說明和骨灰所辦的組織圖分別載於**附件 A 及 B**。

非首長級人員的支援

18. 建議開設的助理署長(私營骨灰安置所)職位會由約 50 名非首長級人員支援，包括政務主任、行政主任、衛生督察及秘書和文書職系人員。

曾考慮的其他方法

19. 我們曾審慎研究擬設的首長級職位的職務可否由現有的相關助理署長分擔。考慮到他們所負責的職務和目前的工作量，以及預計實施條例涉及複雜繁重的工作後，我們認為難以在不影響現有助理署長的職務的情況下由他們分擔這方面的新增工作。食環署現行的組織圖及現有相關助理署長的職務詳情分別載於附件 C 及 D。

財政影響

20. 按薪級中點估計，建議開設的編外首長級職位所需的年薪開支為 2,094,600 元，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 2,788,440 元。食環署會在有關財政年度的預算草案內預留所需款項，以支付這項人手編制建議所需的開支。

徵詢意見

21. 請委員支持開設助理署長(私營骨灰安置所)職位(編外首長級職位)的建議，為期 4 年，以協助骨灰所專員領導骨灰所辦及監察條例的實施。

食物及衛生局
食物環境衛生署
2018 年 2 月

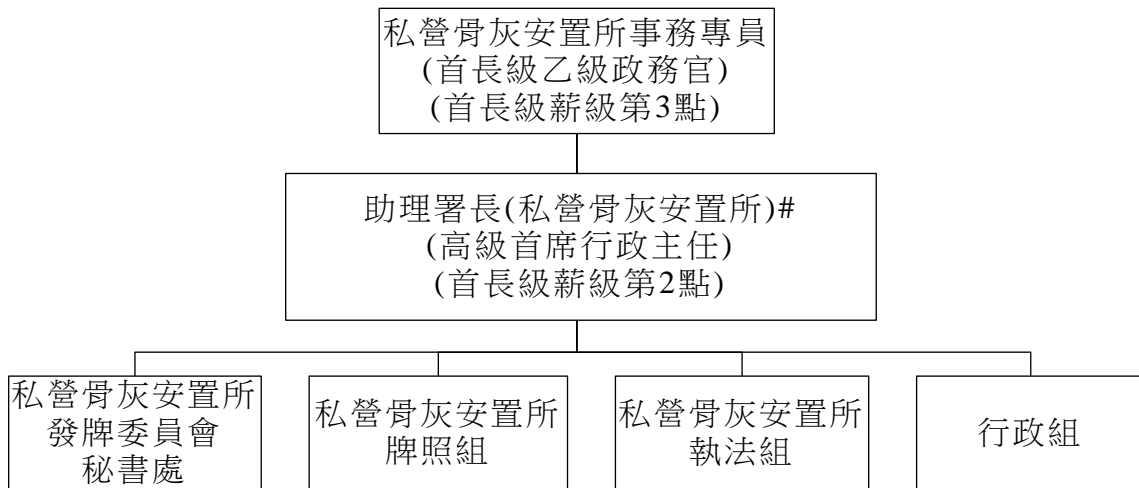
助理署長(私營骨灰安置所)職位的職責說明

職級 : 高級首席行政主任(首長級薪級第 2 點)
直屬上司 : 私營骨灰安置所事務專員(骨灰所專員)

主要職務和職責

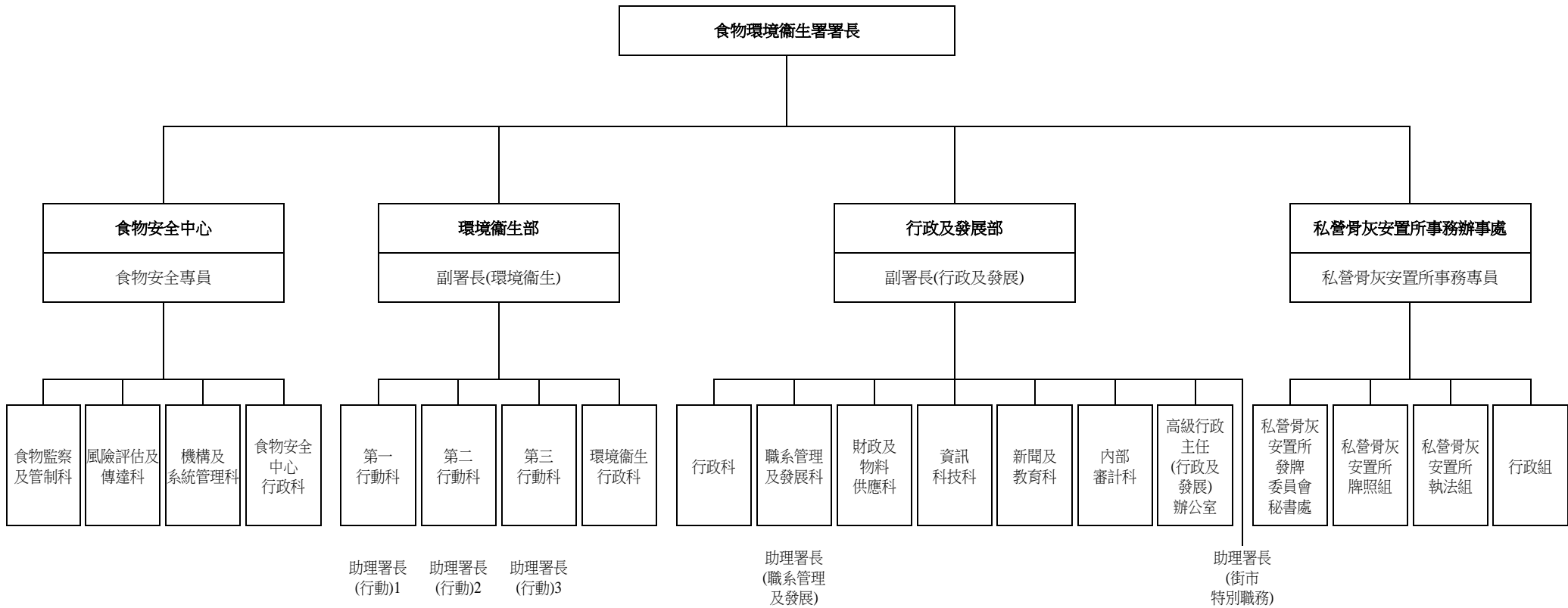
1. 協助骨灰所專員制訂實施《私營骨灰安置所條例》(條例)的策略方針。
2. 協助骨灰所專員督導為私營骨灰安置所發牌委員會(發牌委員會)提供秘書處支援的工作，以及監督骨灰所辦逾 50 名分屬不同職系的員工。
3. 協助骨灰所專員確保適當處理指明文書申請，以及與其他有關決策局和部門聯手解決指明文書申請涉及的棘手問題。
4. 協助骨灰所專員處理針對私營骨灰安置所營辦人的投訴並就有關指控進行調查，以及策劃和監察就非法私營骨灰安置所和其他違反條例的行為所採取的執法行動。
5. 協助骨灰所專員處理敏感和複雜事宜(須顧及不同持分者利益)，以及處理糾紛、上訴、反對意見和可能出現的司法覆核。
6. 協助骨灰所專員處置須從結業的私營骨灰安置所遷移的骨灰，以及處理各骨灰申索人及其他人士的爭議或爭拗。
7. 協助骨灰所專員就跨決策局和部門的事宜進行高層協調，務求迅速解決在處理申請及執法等方面的問題。
8. 協助骨灰所專員監察推行公眾教育和宣傳計劃及措施的工作。

私營骨灰安置所事務辦事處(骨灰所辦)組織圖



建議開設的新職位

食物環境衛生署的組織圖



**食環署現有相關助理署長
主要職務和職責**

助理署長(行動)1

- 全面統籌中西區、東區、離島、南區及灣仔各分區的環境衛生工作與設施，包括管理街市、收集垃圾、潔淨街道、管理公廁、管理小販、巡查持牌處所，以及採取執法行動
- 管理該5個分區的中央統籌工作，包括檢控及牌照組、值勤室和小販管理特遣隊
- 定期檢討和規劃該5個分區的環境衛生服務及設施
- 制訂、頒布和檢討有關發牌、檢控、環境衛生及牌照管制事宜的程序、標準及策略
- 監督為酒牌局提供簽發酒牌事宜的支援服務
- 處理牌照上訴委員會和市政服務上訴委員會接獲有關食物業和非食物業處所牌照事宜的覆核申請

助理署長(行動)2

- 全面統籌九龍城、觀塘、旺角、深水埗、黃大仙及油尖各分區的環境衛生工作與設施，包括管理街市、收集垃圾、潔淨街道、管理公廁、管理小販、巡查持牌處所，以及採取執法行動
- 管理該6個分區的中央統籌工作，包括檢控及牌照組、值勤室和小販管理特遣隊
- 定期檢討和規劃該6個分區的環境衛生服務及設施
- 制訂、頒布和檢討有關小販及街市管理的程序、標準及策略
- 處理牌照上訴委員會和市政服務上訴委員會接獲有關小販及街市事宜的覆核申請

助理署長(行動)3

- 全面統籌葵青、北區、西貢、沙田、大埔、荃灣、屯門及元朗各分區的環境衛生工作與設施，包括管理街市、收集垃圾、潔淨街道、管理公廁、管理小販、巡查持牌處所，以及採取執法行動
- 管理該8個分區的中央統籌工作，包括檢控及牌照組、值勤室、機械潔淨事務小組和小販管理特遣隊
- 定期檢討和規劃該8個分區的環境衛生服務及設施
- 制訂、頒布和檢討有關公眾潔淨、廢物收集(包括為配合推行都市固體廢物收費計劃進行籌備及提供支援工作)及防治蟲鼠服務的程序、標準及策略
- 管理和負責情報組的運作
- 擔任環境衛生部安全主任，以及統籌改善員工的職業健康與安全工作
- 制訂和檢討屠宰活動的程序及標準，以及監察屠房的運作，包括肉類檢驗服務
- 統籌與流感 / 冠狀病毒疾病相關的事宜，包括統籌一切跨科行動

助理署長(職系管理及發展)

- 為環境衛生職系(例如衛生督察、小販管理主任及管工等)制訂全面人力資源管理策略
- 負責環境衛生職系的管理及發展事宜
- 外判服務
- 為環境衛生職系員工制訂培訓計劃
- 管理參議服務 / 衡工量值研究
- 調查及統計
- 服務質素檢定
- 制訂和檢討有關提供墳場、骨灰安置所及火葬場服務的程序及標準，以及管理公眾墳場、骨灰安置所及火葬場

助理署長(街市特別職務)

- 推動全面檢討公眾街市的設施及管理
- 訂立機制，令現有街市、熟食中心和熟食市場的大型改善工程計劃推行得更有效和效率，並監督這些大型改善工程計劃的推行情況
- 擬訂整體策略，定出需要優先採取行動的街市，並就活化和整合使用率偏低的街市制定推行計劃
- 推動裝設空調工程及相關計劃以改善食環署街市的營運環境，確保改善工程的可持續發展及處理任何附帶事宜
- 檢討和優化公眾街市的營運和管理模式，包括檢討街市管理諮詢機制，以及加強與相關持份者的協作
- 考慮到食環署街市的角色，全面檢討租金及差餉的調整機制
- 檢討和擬訂加強執法的策略和相關事宜
- 優化策略並制定推行計劃，以加強公眾街市的宣傳推廣工作
- 檢討和優化新公眾街市內售賣各種新鮮食品的檔位和配套設施的設計標準，使之更切合市民需要，並締造商機；評估任何新街市建議方案的效益；以及監督新公眾街市項目的推行工作