

財務委員會 人事編制小組委員會討論文件

2018 年 12 月 19 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，在食物環境衛生署開設下述編外職位，任期由財務委員會批准當日起至 2022 年 6 月 29 日－

1 個高級首席行政主任職位

(首長級薪級第 2 點)(171,200 元至 187,150 元)

問題

我們需要加強食物環境衛生署(下稱「食環署」)轄下私營骨灰安置所事務辦事處(下稱「骨灰所辦」)的首長級人員支援，以實施私營骨灰安置所規管制度。

建議

2. 我們建議在食環署開設 1 個高級首席行政主任編外職位(首長級薪級第 2 點)，職銜為助理署長(私營骨灰安置所)，任期由財務委員會批准當日起至 2022 年 6 月 29 日，負責協助私營骨灰安置所事務專員(下稱「骨灰所專員」)(首長級乙級政務官職位(首長級薪級第 3 點))領導食環署轄下的骨灰所辦，以實施《私營骨灰安置所條例》(第 630 章)(下稱「條例」)下的規管制度。

理由

3. 條例設立發牌制度，以規管私營骨灰安置所的營辦，並已在 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。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艱巨的任務，不單只因為有關問題極為敏感，涉及數十萬個家庭的先人骨灰，也因為營辦人、消費者、附近居民、死者家人等不同持份者之間會出現利益衝突。為了實施條例，食環署已成立專責辦事處，名為骨灰所辦，由骨灰所專員掌管，該專員職位屬編外職位，在 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私營骨灰安置所發牌委員會(下稱「發牌委員會」)主席，發牌委員會根據條例設立，負責審議指明文書(即條例下的牌照、豁免書和暫免法律責任書)的申請，考慮因素包括是否符合關乎規劃、土地、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、管理、財務安排等要求。

骨灰所辦的主要職責

4. 骨灰所辦轄下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

5. 我們已根據條例成立法定的發牌委員會，負責考慮骨灰安置所的指明文書申請並作出定奪；制訂相關指引、程序和機制；以及在其認為適當的情況下就指明文書施加條件。骨灰所專員擔任發牌委員會主席，負責監督發牌委員會秘書處的工作。秘書處為發牌委員會提供秘書處支援服務，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、就指明文書申請所作的決定和獲批准的指明文書的主要資料。

(b) 行政組

6. 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

7. 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 日開始接受指明文書申請。所有截算前骨灰安置所¹必須在 2018 年 3 月 29 日或以前提出申請。牌照組負責執行與處理指明文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及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，以訂定周詳的程序，有系統地處理所接獲的申請；
- (d) 審核申請文件內的大量資料，並與超過 10 個其他有關的決策局和部門合作，審核有關申請是否符合各項法例、政府及其他申請的要求，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，以核實連同有關申請提交的資料是否準確無誤；

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。

(f) 經諮詢有關決策局和部門後，就發牌委員會對指明文書申請提出的任何要求及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。

(d) 執法組

8. 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) 儘管要求發出新牌照、豁免書或暫免法律責任書或把這些文書續期的申請(視屬何者而定)已被拒絕，而上訴(如提出)亦已經審理完畢，但仍然繼續營辦；以及

(e) 未能遵從發牌委員會施加的條件。

9. 因應條例所訂的新罪行，我們須就處理有關投訴、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。

10. 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，但執法組須盡力確保營辦人履行責任，並須保存骨灰安置所處置骨灰的資料。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，過程極度複雜。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(可能以年計)才能處理所有骨灰。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，以及處理涉及相關人士提出的糾紛和投訴的手法。

開設建議助理署長(私營骨灰安置所)職位的需要

11. 考慮到下述各項複雜和具爭議性的事宜，我們建議開設助理署長(私營骨灰安置所)的編外職位，以支援骨灰所專員的工作－

- (a) 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。根據發展局的資料、食環署推行的通報計劃²所收集到的數據，以及在處理申請的過程中所得的資料，大部分現有私營骨灰安置所都未完全符合該等規定。有關規範化／糾正違規情況的工作十分複雜，並可能出現糾紛。此外，在處理申請的過程中也會出現很多難以預料的複雜情況；
- (b) 有關工作具爭議性。我們預料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和附近居民之間的分歧。由於牽涉財政利益，而居民對居住環境又極為關注，以及消費者的權益或會受到骨灰安置所結業影響，要化解有關衝突並不容易。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，我們不會低估他們可能作出的反應；以及
- (c) 有關工作量也繁重。截至 2018 年 10 月 22 日，骨灰所辦正處理 140 個私營骨灰安置所提出的 340 多宗指明文書申請³。骨灰所辦現正致力處理大量的細節工作，包括審核申請、與申請人聯絡、與其他決策局、部門及有關方面聯繫、巡查，以及處理查詢和投訴。部分審核工作需要核實在數十年前所採取的行動／締結的文書的合法性。在發牌委員會就申請作出定奪後，也可能需要處理相關的上訴甚至司法覆核。

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。

³ 截至 2018 年 3 月 29 日(即截算前私營骨灰安置所提交指明文書申請的最後期限)，共有 144 個私營骨灰安置所提交指明文書申請。其後，有 3 個私營骨灰安置所的申請人撤回申請，另有 1 個私營骨灰安置所的申請因為缺乏實質資料而須退回給申請人。

12. 骨灰所辦現正處於實施條例的關鍵時刻，須制訂並確立很多制度、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、公眾教育和宣傳及員工培訓事宜。骨灰所專員會更專注制訂方向和策略，以及不同系統、程序和指引的互相配合，而擬設的助理署長(私營骨灰安置所)職位則負責為骨灰所專員提供重要的首長級人員支援，協助其仔細制訂並加緊推行上述制度、機制、指引、程序和工作守則，以及加強宣傳、公眾教育和公眾參與。

13. 此外，由於一些不在發展局名單上的私營骨灰安置所也提交指明文書申請，而不少私營骨灰安置所又提交多於一組指明文書申請，因此骨灰所辦接獲的指明文書申請數目遠較預期為多。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每宗指明文書申請的處理程序，並提供指引及妥為督導，以確保能盡快處理各宗申請，同時亦須與多個相關決策局和部門通力合作，及早發現問題並迅速尋求解決辦法。盡早就這些申請作出決定，有助私營龕位早日恢復供應，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，凡此種種都與公眾利益息息相關，故尤為重要。骨灰所專員會更專注制訂整體政策和工作方針，以處理適用於不同指明文書申請的重要問題，而擬設的助理署長(私營骨灰安置所)職位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個別指明文書申請的工作。在這個關鍵時期，大量各類指明文書的申請在差不多同一時間提出，所以這方面的支援不可或缺。

14. 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結業，原因是營辦人提出的指明文書申請可能因未能符合申請要求以致申請最終被發牌委員會拒絕。骨灰所辦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)，並進行調查，同時須為棄辦的私營骨灰安置所處置骨灰，以及處理大量在有關人士申索存放於骨灰盅內的骨灰和相關物品時引起的爭議和爭拗。對非法營辦的骨灰安置所採取執法行動以及為結業的私營骨灰安置所執行骨灰處置工作，必須有技巧，具靈敏度和富判斷力。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。

15. 由於負責的工作範疇複雜和繁瑣，涵蓋策劃、統籌、執行和與持份者溝通，我們認為需由在政府不同範疇有豐富行政經驗和具備廣闊管理視野的高級首席行政主任擔任這個職位，使骨灰所專員能更專注政策和策略方面的事務。

16. 我們建議開設 1 個助理署長(私營骨灰安置所)編外職位(屬高級首席行政主任職級)，以協助骨灰所專員領導骨灰所辦，實施條例下的規管制度，並建議該職位的年期應與骨灰所專員一職的年期一致，即至 2022 年 6 月 29 日為止。助理署長(私營骨灰安置所)職位的建議職責說明和骨灰所辦組織圖分別載於附件 1 及附件 2。

附件 1
及 2

非首長級人員的支援

17. 建議開設的助理署長(私營骨灰安置所)職位會由大約 60 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

18. 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，以及顧及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下由他們分擔這方面的新增工作。食環署現行組織圖及現有相關助理署長的職務詳情分別載於附件 3 及附件 4。

附件 3
及 4

對財政的影響

19. 按薪級中點估計，建議開設的高級首席行政主任編外職位所需增加的年薪開支為 2,179,800 元，而所需增加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 2,916,000 元。食環署已在 2018-19 年度的預算中預留所需款項，並會在其後年度的預算中反映所需資源。

公眾諮詢

20. 我們已在 2018 年 2 月 13 日就建議開設的高級首席行政主任編外職位徵詢立法會食物安全及環境事務委員會的意見。委員支持把這項建議提交人事編制小組委員會。

編制上的變動

21. 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 (2018 年 12 月 1 日)	2017 年 4 月 1 日 的情況	2016 年 4 月 1 日 的情況
A	15+(3) [#]	15	15
B	322	308	297
C	10 858	10 856	10 877
總計	11 195+(3)	11 179	11 189

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

()－ 獲人事編制小組委員會和財務委員會批准開設的首長級編外職位的數目

#－ 截至 2018 年 12 月 1 日，食環署有 1 個懸空的首長級職位

公務員事務局的意见

22. 公務員事務局支持開設高級首席行政主任編外職位的建議。該局考慮到有關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是恰當的。

首長級薪俸及服務條件常務委員會的意見

23. 由於擬設的高級首席行政主任職位屬編外性質，如獲准開設，定當按照既定程序，向首長級薪俸及服務條件常務委員會報告。

食物及衛生局

2018 年 12 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)

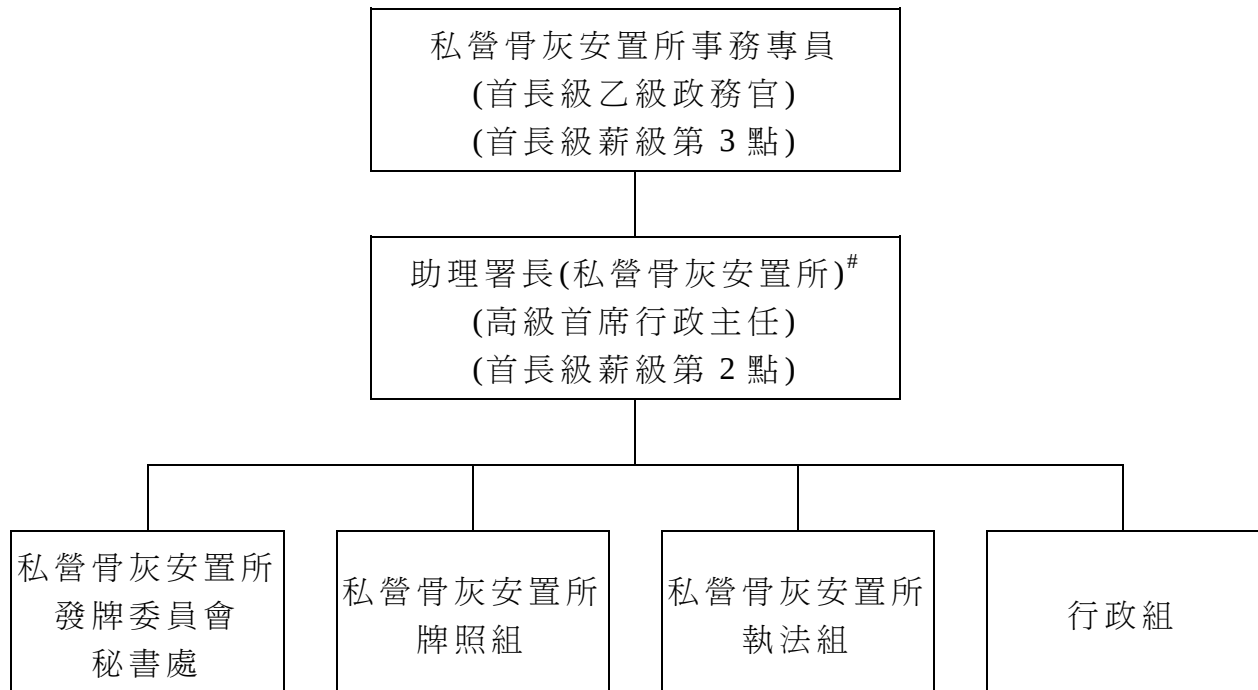
直屬上司：私營骨灰安置所事務專員(下稱「骨灰所專員」)

主要職務和職責一

1. 透過檢討和改良有關制度、機制、程序和指引，以及就跨決策局和部門的事宜進行高層協調，協助骨灰所專員實施《私營骨灰安置所條例》(下稱「條例」)。
2. 協助骨灰所專員處理有關私營骨灰安置所發牌委員會(下稱「發牌委員會」)的重要事項，以及關乎為發牌委員會提供秘書處服務的其他事宜。
3. 協助骨灰所專員監督私營骨灰安置所事務辦事處(下稱「骨灰所辦」)分屬不同職系的員工，以及監察骨灰所辦的整體行政工作，這些工作涵蓋聘任、人事、編制、服務條件、人事管理和人力策劃事宜、辦公地方、財務管理、檔案管理、資訊科技支援、採購特別服務和直接購買物品和辦公室器材、環保管理和職業安全、投訴和查詢等。
4. 協助骨灰所專員監察指明文書持有人是否遵從發牌委員會在指明文書施加的條件。
5. 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規定的行為所採取的執法行動。
6. 協助骨灰所專員處置須從結業的私營骨灰安置所遷走的骨灰，以及處理骨灰申索人及其他人士的爭議或爭拗。
7. 協助骨灰所專員處理涉及不同持份者利益的敏感和複雜事宜，並就糾紛、反對意見，以及根據條例提出針對發牌委員會或食物環境衛生署署長的上訴及可能提出的司法覆核，解決相關問題。

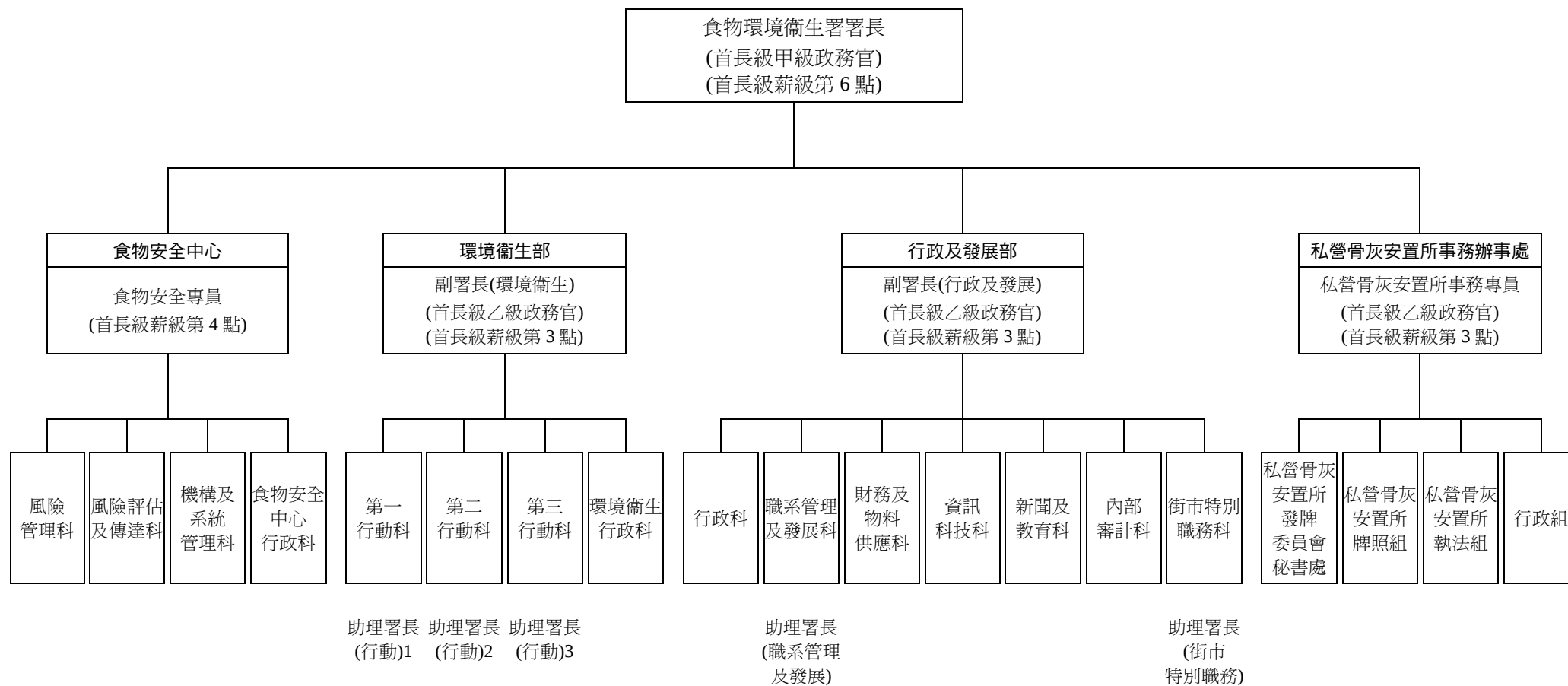
8. 協助骨灰所專員擬訂有關宣傳、公眾教育及公眾參與的整體策略和行動計劃，並監察這些策略和計劃能否有效推行。

食物環境衛生署
私營骨灰安置所事務辦事處組織圖



建議開設的新職位

食物環境衛生署組織圖



食物環境衛生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的工作
- 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
-