

私營骨灰龕發牌制度公眾諮詢

目錄

- 第一章 概要
- 第二章 私營骨灰龕的現況
- 第三章 私營骨灰龕牌照委員會
- 第四章 經營私營骨灰龕的牌照
- 第五章 豁免受發牌制度規管
- 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
- 第七章 過渡、上訴、懲處及時間表
- 第八章 問題摘要

附件

- 附件 A 骨灰龕政策檢討 — 意見摘要
- 附件 B 實務守則
- 附件 C 《公眾衛生及市政條例》(第 132 章)附表 5 指明並受《私營墳場規例》(第 132BF 章)規管的私營墳場內的 18 個骨灰龕

第一章 概要

目的

1.1 是次諮詢旨在就私營骨灰龕建議發牌框架的各項細節，聽取市民的意見。食物及衛生局將於 2011 年 12 月 13 日至 2012 年 3 月 30 日進行諮詢，歡迎市民表達意見。

第一階段公眾諮詢結果及最新情況

1.2 食物及衛生局於 2010 年 7 月 6 日發表諮詢文件，就骨灰龕政策檢討展開為期三個月的公眾諮詢。諮詢文件建議骨灰龕設施的發展主要應循以下四個方向推進：

- (a) 增加骨灰龕設施的供應，滿足社會的整體需要；
- (b) 鼓勵市民接受以更環保及可持續推行的方式處理人類骨灰¹；
- (c) 加強消費者在選購私營骨灰龕設施時的保障；以及
- (d) 加強規管私營骨灰龕。

1.3 市民歡迎當局檢討骨灰龕政策，我們接獲超過 500 份意見書，並透過各個不同的途徑，包括出席有關立法會事務委員會、城市規劃委員會(城規會)及其他諮詢組織(例如土地及建設諮詢委員會，以及食物及環境衛生諮詢委員會)和 18 區區議會會議，以及與各關注團體及業界代表會面，得到許多具建設性的意見。

1.4 主流意見同意有需要增加公眾骨灰龕設施供應、加強規管私營骨灰龕、促進私營骨灰龕的可持續發展，以及保障消費者權益。有關意見摘錄於 **附件 A**。

1.5 在公眾諮詢期間，市民表示非常支持設立發牌制度，以加強規管私營骨灰龕的營運。不過，社會各界對於發牌制度的規管範圍及力度，以及如何處理在發牌制度生效前已經存在的私營骨灰龕，

¹ 本諮詢文件所用的「人類骨灰」或「骨灰」是指人類遺骸經火化後剩下的骨灰。

則意見不一。日後將受到規管的私營骨灰龕經營者、住在不符合現行法定及政府規定的骨灰龕附近的居民，以及已經購買這類龕位的市民，他們的利益迥然不同，因此有不同意見亦不難理解。

1.6 為方便集中就有關議題進行有建設性的討論，以及平衡不同持份者的利益，我們特別提出以下各項主要考慮因素：

- (a) **穩健而務實的發展路向** - 本港各行各業的經營，包括私營骨灰龕，均須遵守法定及政府規定。只要涉及公眾安全問題，便須嚴格遵守所有現行政策及標準。發牌制度應是具前瞻性、穩健而與所涉事宜相稱的規管制度。業界人士甚至市民大眾都希望我們能抱着務實和體恤的態度來處理存在多年的骨灰龕。
- (b) **尊重已根據傳統習俗所作的安排** - 拜祭祖先是我們所有人均珍視的重要觀念。雖然情況顯示撒放骨灰和撿拾骨殖的安排逐漸為市民接受，並出現新的拜祭祖先方式(如透過互聯網服務)，但仍有很多人，尤其是老一輩的人，認為確保先人死後能入土為安，是子孫應盡的孝道。很多社區領袖、市民及業界人士不斷提醒我們，應尊重已為先人作出的安排，不應隨便打擾先人的安息之所。
- (c) **妥為顧及市民的感受** - 私營骨灰龕存在於鄰里社區之中，可能會造成交通影響，以及帶來噪音及環境滋擾。因此，設立規管制度時必須充分考慮到這些影響。私營骨灰龕經營者應制訂適當的管理措施，以減輕私營骨灰龕經營可能為鄰近地區帶來的影響。須指出的是，骨灰是無機物質，不會引起衛生問題。
- (d) **業界的可持續發展** - 私營骨灰龕在市場上發揮重要作用，除了有助滿足市民對龕位的需求外，更重要的是讓消費者有所選擇。市民選擇私營骨灰龕，主要因為其個人化服務，例如可在生前購買及可安排每日供奉等。本港的火化率高達九成，因此有迫切需要確保將來龕位有穩定供應，以應付需求。在增加龕位供應方面，私營骨灰龕與公眾骨灰龕可相輔相成。因此，業界能夠持續發展是非常重要的。

我們有需要制定符合必要、合理及相稱等準則的發牌制度，而該制度應能夠適當平衡不同持份者的利益。這是十分講求平衡之道的工作。我們懇請各界就此事提出意見。

第二章 私營骨灰龕的現況

私營骨灰龕資料

- 2.1 自 2010 年 12 月起，發展局會於每季公布並更新政府已知悉的私營骨灰龕資料(資料)，旨在協助購買龕位的市民在充分掌握資料的情況下作出選擇，作為在私營骨灰龕發牌制度實施前的臨時措施。最新版本的資料載於發展局網站(www.devb.gov.hk)。
- 2.2 資料分為兩部分。第一部分列出符合土地契約內的用途限制及城市規劃規定，而且沒有非法佔用政府土地的私營骨灰龕。第二部分則包括地政總署及規劃署已獲悉而不屬第一部分的其他私營骨灰龕。這些私營骨灰龕可能已確定並不符合土地契約內的用途限制及／或法定城市規劃規定，及／或非法佔用政府土地，又或尚未被核實為符合列入第一部分的相關要求。第二部分內的私營骨灰龕在被核實為符合列入第一部分的相關要求後，則會由第二部分移至第一部分。截至 2011 年 9 月 30 日，第一部分有 31 間私營骨灰龕，第二部分則有 65 間。有關資料並非詳盡無遺，新個案經核實後將加入隨後更新的資料中。
- 2.3 我們呼籲有意購買私營骨灰龕位的市民，應查核相關骨灰龕的資料，以確定其是否符合所有的法定及政府規定，包括城市規劃規定，以及土地契約條件。此外，市民亦應向相關私營骨灰龕經營者了解，如該私營骨灰龕遭禁止經營或結業，會如何作出賠償。

走訪私營骨灰龕

- 2.4 為收集現有私營骨灰龕的基本資料，協助我們制訂建議發牌制度的初步框架，食物及衛生局和食物環境衛生署(食環署)走訪了資料所涵蓋的多個私營骨灰龕。主要結果撮述如下：
- (a) 在幾乎所有由商業機構營辦的私營骨灰龕中，龕位交易都不涉及出售不可分割的土地份數或房產，而是以服務合約／協議形式進行。購買者有權使用龕位至指定日期(例如 2047 年 6 月 30 日)。這類骨灰龕一般能提供清晰的價目表；
 - (b) 至於宗教及／或慈善團體經營的私營骨灰龕，他們通常會收取捐款／「香油錢」，以換取龕位。有關交易只以收據為憑，而並無雙方正式簽署的合約／協議。其中部分骨灰龕可

提供清晰的價目表。他們都願意按照日後的發牌制度，遵守就新龕位交易與消費者簽訂合約的建議規定；

- (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明的指定人士。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。
- (d) 由於維修保養是重要事宜，因此有些經營者在出售龕位時會要求顧客預先支付一筆過的保養費用。有些骨灰龕會設立保養基金，並以獨立帳戶運作；
- (e) 有些由商業機構經營的私營骨灰龕藉「代理人」進行轉介，據了解，所付出的佣金金額約為 30% 至 40%；而很多由宗教及／或慈善團體經營的私營骨灰龕則以直接出售龕位方式經營；
- (f) 短期的龕位租賃服務並不普遍，絕非私營骨灰龕的主流經營模式；
- (g) 經營者認為私營骨灰龕在市場上發揮重要作用，既有助滿足市民對龕位的需求，亦可讓消費者有所選擇。不少私營骨灰龕提供個人化服務，例如可在生前購買龕位、安排每日供奉／每月兩次供奉或在特別日子／周年紀念日等提供祭祀服務等；
- (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
- (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。

我們是根據由已知及曾到訪的現有私營骨灰龕所提供的資料而得出上述結果的。有關資料並不代表本港所有私營骨灰龕的情況。

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。

第三章 私營骨灰龕牌照委員會

3.1 在第一階段公眾諮詢期間，市民普遍支持推行發牌制度以加強規管私營骨灰龕的建議。建基於此，我們現建議制定一條名為《私營骨灰龕條例》的新法例，藉以推行法定的發牌制度。該發牌制度旨在更有效地規管私營骨灰龕，從而：

- (a) 確保持牌私營骨灰龕符合相關的法定及政府規定，包括土地契約、法定城市規劃、消防安全及建築安全，以及環境和交通規定；
- (b) 確保私營骨灰龕以可持續的模式營運，並提供合理水平的服務、管理及保養；以及
- (c) 加強保障消費者權益，包括生前已購買龕位的先人及購買龕位以預留給自己或親人將來使用的消費者的權益。

私營骨灰龕牌照委員會

3.2 我們建議設立法定私營骨灰龕牌照委員會(牌照委員會)作為發牌當局，委員由食物及衛生局局長委任，以確保組成牌照委員會的官方委員和來自社會各界的非官方委員比例均衡，令牌照委員會能夠公正和客觀地履行其發牌職務。牌照委員會會按情況就發牌／豁免²／暫時免除因在沒有牌照或豁免的情況下經營而須負的法律責任(暫時免責)³的申請作出決定，而在作出決定時會考慮所有相關因素，包括是否符合不同的規管規定、由相關界別提出的專業意見，以及公眾利益的考慮因素。這些公眾利益的考慮因素可包括骨灰龕位的整體供求情況、區內居民的意見，以及購買了在發牌制度推行前已經存在的骨灰龕位的人士的權益。牌照委員會亦可因應需要邀請相關決策局及部門的代表出席會議，向牌照委員會提供資料／專家意見。

3.3 我們建議根據《防止賄賂條例》(第 201 章)指定牌照委員會為「公共機構」，使委員會成員成為第 201 章所指的公職人員，受該條例所訂明的誠信規定所規限。

² 本文件所指的「豁免」是豁免受發牌制度所規管，其中包括(a)無條件豁免(第 5.2 至 5.4 段)；以及(b)有條件豁免(第 5.5 至 5.13 段)。

³ 給予暫時免責適用於發牌制度，並可能施加條件(第六章)。

- 3.4 食環署將會是牌照委員會的執行部門和秘書處，同時亦是新法例下發牌制度的執法機關。至於負責監管其他法定標準和規定的政府部門，則會繼續根據各有關條例及其權限行使執管權力，以及就有關骨灰龕的違規事項採取執法行動。至於公眾安全(如建築安全及消防安全)方面，所有現行政策及標準均須嚴格遵守。

牌照委員會及食環署的權力

- 3.5 為確保牌照委員會擁有必要但合理的權力以執行其法定職責，我們建議牌照委員會應有權：

- (a) 批准或拒絕牌照／豁免／暫時免責的申請；
- (b) 批准或拒絕牌照續期或延長暫時免責期限的申請；
- (c) 處理投訴、調查違規情況，以及施加紀律處分，包括暫時吊銷或撤銷牌照／豁免，或撤銷暫時免責；
- (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；
- (e) 豁免某些類別的私營骨灰龕受發牌制度規管；
- (f) 施加牌照委員會認為合適的牌照／豁免／暫時免責的條件及對牌照／豁免／暫時免責的條件作出其認為合適的更改；
- (g) 主動或因應申請修訂牌照／豁免／暫時免責內的任何內容；
- (h) 處理持牌人交回的牌照；
- (i) 在根據《私營骨灰龕條例》進行任何事宜時，規定及訂明必須向牌照委員會提交的資料／文件；
- (j) 決定進行下列事宜的方式及程序：
 - (i) 提出申請；
 - (ii) 牌照委員會審批申請及就申請作出決定；以及
 - (iii) 牌照委員會進行本職事務(包括會議及聆訊)；

- (k) 發出牌照委員會認為適合的實務守則，向私營骨灰龕經營者提供實務指引，確保相關設施妥善經營和管理；
- (l) 訂明須向保養基金存入的首筆款項水平，並規定須把按隨後售出每個龕位銷售所得收益指定百分率計算的款額存入該基金；以及
- (m) 為施行新法例的條文訂明有關表格。

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，以便：
 - (i) 視察該處所或地方；
 - (ii) 為施行相關法例條文而檢查其內的任何相關文件；
 - (iii) 要求身處有關處所或地方內、懷疑因在未獲發牌／豁免／暫時免責的情況下經營私營骨灰龕而犯罪的任何人士，提供姓名和地址及出示身分證明文件；以及
 - (iv) 視察和檢取任何具有證據價值的物件，以證明有關人士干犯了相關法例條文所訂的任何罪行；以及在有需要時在現場處理任何相關事宜(例如聯絡遺屬就骨灰的善後處理作出安排)，為期不少於三個月；
- (b) 指示獲發牌／豁免／暫時免責的經營者在指明的時限內採取有效的補救措施，以妥善管理私營骨灰龕；
- (c) 在發現嚴重及／或重覆違反相關法例條文或牌照／豁免／暫時免責條件的情況下，除可按照牌照委員會的指示暫時吊銷／撤銷牌照／豁免／暫時免責外，亦可按情況需要，關閉有關私營骨灰龕，並指示獲發牌／豁免／暫時免責的經營者的職員／管理人員採取補救措施；
- (d) 在特殊情況下，例如由於有關私營骨灰龕關閉以致結業(包括自願或因上文(c)項或下文(e)項的情況所致)，食環署可以

其認為合適的方式，處置存放於有關私營骨灰龕內的人類骨灰；

- (e) 就用作經營私營骨灰龕但未獲發牌／豁免／暫時免責的處所或地方法院申請封閉令，並按情況需要，指示有關骨灰龕的職員／管理人員採取補救措施，以食環署認為合適的方式處置存放於私營骨灰龕的人類骨灰；
- (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；
- (g) 要求任何申請人或持牌人或獲豁免／暫時免責的經營者出示與根據《私營骨灰龕條例》作出的申請、投訴事項或調查相關的文件；
- (h) 向任何有合理理由相信可提供相關資料的申請人或持牌人或獲豁免或暫時免責的經營者提出質詢，以便食環署根據《私營骨灰龕條例》執行職務；以及
- (i) 從其他執法部門取得其管有而與任何私營骨灰龕有關的任何資料，以便食環署根據《私營骨灰龕條例》執行職務。

徵詢意見

3.7 請就以下事宜提出意見：

- (a) 有關牌照委員會的設立和組成的建議(第 3.2 至 3.4 段)；以及
- (b) 有關賦予牌照委員會及食環署的權力的建議(第 3.5 及 3.6 段)。

第四章 經營私營骨灰龕的牌照

私營骨灰龕的定義

- 4.1 我們有需要就「私營骨灰龕」界定法定定義。我們建議把私營骨灰龕界定為存放人類骨灰而又並非由政府興建及／或營運／經辦的任何地方。這些私營骨灰龕包括在新法例生效日期前已經存在的私營骨灰龕、由慈善團體營運的骨灰龕，以及宗教院所(例如廟宇和寺院)。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。
- 4.2 根據建議發牌制度，除非獲牌照委員會發出牌照(第三章)，或無條件獲豁免受發牌制度規管(第 5.2 至 5.4 段)，或獲批有條件的豁免(第 5.5 至 5.13 段)或獲准有條件暫時免責(第六章)，任何人士均不得經營私營骨灰龕。不遵從者即屬犯罪。

指定人士和購買者的定義

- 4.3 我們亦建議為以下與銷售和購買骨灰龕位有關的用語制訂清晰定義：
- (a) 「指定人士」指其骨灰已經存放或擬定存放於龕位內的人士；以及
 - (b) 「購買者」指：
 - (i) 「生前合約」⁴所指的購買者，可以是死者生前本人或與其相關的人士(下稱相關人士)；或
 - (ii) 「死後合約」⁵所指的購買者，必定是相關人士。

⁴ 「生前合約」是指骨灰龕位已完成交易但一直空置以待日後(當購買者或擬使用該龕位的人士離世時)使用的合約。

⁵ 「死後合約」是指骨灰龕位在交易完成後隨即使用(因為擬使用骨灰龕位的人士已經離世)的合約。

經營私營骨灰龕的牌照

4.4 發牌制度生效之後，所有私營骨灰龕均須向牌照委員會申領牌照，才可開始營運，獲豁免或暫時免責的骨灰龕(見第五及六章)則不受此限。我們建議授權牌照委員會批出牌照或為牌照續期，但有關申請須符合牌照委員會所訂定的規定及條件，而申請人亦須繳付訂明費用。私營骨灰龕牌照的有效期應為五年(期滿後可以續期)或任何牌照委員會認為適當的較短年期。

申請牌照的規定

4.5 現建議私營骨灰龕牌照申請人必須符合下列條件：

(a) **使用處所的權利** – 當市民為自己、家人或朋友購買龕位，他們均期望可在該龕位長期存放骨灰，至少在過往是如此。他們自然不希望有任何改變會影響骨灰的存放，以致可能需要支付額外費用，這有違他們原本對長期存放骨灰的期望。因此，我們建議日後用作經營提供人類骨灰存放服務的私營骨灰龕的處所，應為經營者的自置物業，因為相對於租賃物業，自置物業更能夠保障長期使用。至於由在發牌制度生效前已經存在的私營骨灰龕提交的申請，若並非設於自置處所之內，經營者須證明他有權繼續使用有關處所／用地至少五年(即建議的發牌年期)，以確保經營者就提供骨灰龕服務作出長期承擔。牌照委員會會要求骨灰龕經營者通知購買者其使用有關處所的權利；就現有經營者而言，用地如屬長期契約／租約，則應通知購買者有關契約／租約的剩餘有效年期。

(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，現把部分規定載列如下：

第 131 章 – 把處所用作骨灰龕應符合《城市規劃條例》(第 131 章)的所有法定規劃規定，包括從城市規劃委員會取得所需的規劃許可，以及遵守相關規劃條件。如私營骨灰龕所在地方沒有法定圖則，食環署在接獲牌照申請後，會就此徵詢規劃署的意見，以評估有關用地在土地用途上是否協調，然後把個案提交牌照委員會考慮。

第 123 章 – 凡根據《建築物條例》(第 123 章)的條文建造的相關建築物／處所，均須遵從第 123 章中有關建築安全(包括結構及消防安全)的相關條文，屋宇署會應牌照委員會的要求提供意見。現時在食肆及其他食物業處所牌照方面已有既定機制，暫准在持牌處所內或與持牌處所相關的某些僭建物存在，惟須視乎屋宇署打擊僭建物的現行執法政策而定。我們擬根據屋宇署打擊僭建物的現行執法政策就私營骨灰龕採用類似的機制。此外，私營骨灰龕經營者須遵從任何由消防處處長根據第 123 章第 16(1)(b)條公布的守則，或消防處處長為確保骨灰龕符合安全標準以達致發牌目的而實施的消防安全規定。

- (c) **土地契約條件及土地佔用** – 土地契約條件應容許把有關處所／用地用作和發展骨灰龕及／或其他方面的土地用途，否則契約須先予以修訂，以容許作骨灰龕用途。此外，不得非法佔用政府土地作經營骨灰龕的相關用途。
- (d) **管理計劃** – 經營者應向牌照委員會提交骨灰龕管理計劃，作為牌照申請的一部分。管理計劃應說明繁忙及平常掃墓日子可容納的訪客人數、入場控制、交通和公共交通安排／管理、人羣管理、保安管理、人手調配安排，以及其他為確保符合詳載於下文第 4.7(j)段的實務守則而採取的措施。

向牌照委員會提交申請所需的資料

4.6 在提出牌照申請時，必須提交牌照委員會指明和規定的資料。申請表(而非法例)會載列須提交的資料，當中包括：

- (a) 土地契約及租務文件，以及其他證明文件(如適用)的副本，以證明契約條件容許把有關處所／用地用作和發展為骨灰龕及／或其他方面的土地用途，而且並無非法佔用政府土地；
- (b) 用地／建築圖則及設計圖則，有關圖則須顯示骨灰龕位的數目及配置，並按適當比例以十進制單位繪畫；
- (c) 顯示骨灰龕的位置和範圍，以及證明其符合法定規劃規定的相關文件，例如城市規劃委員會發出的規劃許可，以及符合規劃條件的證明，或有關骨灰龕屬第 131 章下「現有用途」的證明；

- (d) 認可人士及註冊結構工程師及／或註冊岩土工程師(如適用，例如涉及結構及岩土事宜)簽發的證明書，證明上文(b)項所提述的處所符合第 123 章、《消防條例》(第 95 章)及其附屬法例、《消防安全(商業處所)條例》(第 502 章)，以及／或《消防安全(建築物)條例》(第 572 章)(視乎情況而定)訂明的現行法定規定；
- (e) 上文第 4.5(d)段規定的建議管理計劃；
- (f) 若骨灰龕在發牌制度生效前已經存在，則須提交由認可人士及註冊結構工程師(如適用)簽發的保養報告，證明骨灰龕符合建築安全規定，而且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；並須提交消防裝置及設備方面的證明書，以證明其操作性能良好。認可人士亦須證明有關建築物並無僭建物；
- (g) 按下文第 4.7(h)段的規定，就設立保養基金提供有關證明文件，並須就處理未有預見的清盤或結業方面的安排提供詳細資料；以及
- (h) 牌照委員會所要求提供的其他一切資料。

新法例會賦權牌照委員會在適當情況下公開上述資料，以供消費者及市民參考。

發牌條件

- 4.7 在整段牌照有效期內，持牌人由始至終均須符合上文第 4.5 段載列的擬議規定。此外，持牌人也須遵行附加於牌照的一系列條件。部分擬議發牌條件現載列如下：
- (a) **龕位數目及位置** - 經營者應依照牌照委員會核准的龕位數目和位置營運。數目和位置如有任何更改，必須事先取得牌照委員會批准。每個骨灰龕位均應按合理次序妥為編號，以便牌照委員會和消費者識別和尋找。場內應設清楚顯示龕位位置的平面圖。
 - (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。

- (c) **取消牌照** – 發牌條件將禁止把牌照內指定作骨灰龕用途的處所分租或把物業轉讓(即把物業的法定權益轉讓)，而進行任何分租和轉讓會導致牌照委員會取消其牌照。這項規定對新的私營骨灰龕和在發牌制度生效前已經存在的私營骨灰龕均適用。此外，這兩種骨灰龕的經營者如希望在牌照有效期間搬遷至新處所繼續經營，便須向牌照委員會申請取消牌照，並就新處所申領新的私營骨灰龕牌照。
- (d) **與消費者訂立合約** – 經營者須就龕位的擁有權／使用條款與消費者訂立合約。合約也應清楚訂明：
- (i) 擁有權或使用期的完結日期(如有的話)，例如因契約期滿而完結(如適用)，以及消費者怎樣才可繼續擁有或使用龕位；
 - (ii) 結業及清盤時的安排，以及在一般情況及在經營者將結業的情況下與購買者／相關人士聯繫的方式等；
 - (iii) 骨灰龕所徵收及消費者所繳付的各項費用明細；
 - (iv) 經營者有責任履行所有有關骨灰龕的法定及政府規定，使骨灰龕保持安全和合宜的狀況，並在日常管理及上文第(iii)項所述的已繳費項目方面提供令人滿意的服務；以及
 - (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。

牌照委員會會公布合約範本和須包括的一些標準條文，作為供經營者和消費者參考的良好作業模式。其中涵蓋土地業權、龕位使用條款、費用及服務水平以及經常收費(如適用)、備存完整的登記冊、保養基金，以及清盤或結業時的消費者保障條款等。一如其他服務或業務範疇的合約糾紛，私營骨灰龕經營者與消費者之間倘因合約內容和相關合約條款的施行而發生糾紛，應採用私法及民事補救方法解決。

(e) **結業後如何處理骨灰** – 由於在公眾諮詢期間，有市民關注到私營骨灰龕結業時應如何妥善處理人類骨灰，因此，我們建議新法例應規定持牌人在不同情況下停業前，均須妥善處理已存放的先人骨灰。以下列舉自動及強制清盤的情況作為例子，但亦可能有其他情況出現，例如牌照遭撤銷等。如遇這些情況，持牌人須作出以下安排：

- (i) 如屬自動清盤，在決定私營骨灰龕停業時，須在切實可行的範圍內，盡快預先通知牌照委員會(例如在送交召開大會(或在清盤的情況下根據《公司條例》(第 32 章)第 228A 條召開董事局會議)的通知時)；
- (ii) 如屬強制清盤，須在根據第 32 章第 179 條提出強制清盤呈請後，或在收到根據《公司(清盤)規則》(第 32H 章)第 25 條送達的呈請書後(視屬何情況而定)不超過七天內，通知牌照委員會；
- (iii) 在切實可行的範圍內，盡快根據在登記冊提供的資料(見第 4.7(f)段)，聯絡先人的親屬／遺屬，通知他們有關私營骨灰龕即將停業；以及
- (iv) 根據事先與龕位擁有人／遺屬所訂協議，安排取回及重新安放先人的骨灰。

經營者有責任盡一切合理努力與龕位擁有人／遺屬聯絡，並在一段時間內繼續盡力與他們取得聯絡，期間須保持所存放的骨灰完整無缺。只有當經營者與擁有人／遺屬就存放的骨灰作出令人滿意的安排後，其任務才算完成。如未能這樣做，即屬犯罪。我們建議這類罪行的最高懲罰應訂於較重水平，包括監禁。

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。客戶如對經營者處理骨灰的方法感到不滿，可循民事訴訟途徑跟進個案。牌照委員會亦可就其職權範疇採取適當行動。第二，在發牌制度生效前開始經營的骨灰龕，可能只是在租用處所經營(見第 4.5(a)段)。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。

在第一階段公眾諮詢中，有市民建議，如因食環署及其他有關的政府部門採取執法行動，或因相關的私營骨灰龕結業而須把骨灰遷移，當局應承諾把受影響的先人骨灰安放於公眾骨灰龕。我們認為如接納這項要求，在分配公眾龕位時優先處理須遷移的骨灰，可能會令違規活動更加猖獗。

- (f) **購買龕位人士登記冊** – 持牌人須按法例規定備存登記冊，以記錄龕位編號／標籤／識別標誌、購買者及／或擁有人／遺屬的姓名、購買龕位日期、購買者或購買者所指定龕位負責人的聯絡資料(如姓名、地址、電話號碼及／或電郵地址等)，以及牌照委員會要求提供的其他資料。登記冊必須隨時可供任何獲食物環境衛生署署長(食環署署長)授權的公職人員查閱。只要登記冊內的資料是用以執行新法例所訂明的職務，食環署便應獲授權在工作上使用該等資料。骨灰龕經營者與客戶訂立的合約最好加入條文，授權前者向牌照委員會及相關公職人員披露任何所需個人資料，以便適當地行使新法例賦予他們的權力。
- (g) **管理計劃** – 發牌條件應包括規定經營者須依循向牌照委員會提交並獲批准的計劃(如第 4.5(d)段所述)管理骨灰龕。如要更改計劃，必須事先取得牌照委員會批准。
- (h) **保養基金** – 在公眾諮詢期間，有些提交意見的人士／團體對私營骨灰龕在建築及消防安全，以及其樓宇結構的長期保養方面能否持續營運，表示關注；尤其那些因龕位售罄而未必再有穩定收入來源的私營骨灰龕，情況更令人憂慮。解決這問題的可行方案之一，是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，例如檢查和

保養消防裝置及設備，以及長期保養之用，而非用於如支付職員薪金和水電費用等日常運作開支。如設立這類基金，則須規定經營者應按照發牌條件中訂明的存款水平存入首筆款項設立基金。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。

- (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。
- (j) **實務守則** – 牌照委員會會頒布實務守則，就經營骨灰龕的各方面事宜為申請人及持牌人提供指引。主要的條文載於**附件B**。我們建議實務守則應不屬於發牌條件的一部分。不過，如持牌骨灰龕大都漠視實務守則的條文，牌照委員會可考慮把實務守則納作發牌條件的一部分。

違反發牌條件可導致牌照被暫時吊銷或取消，須視乎牌照委員會的決定而定。正如上文第 4.7(e)段所述，新法例會明文規定違反某些發牌條件，例如有關結業後須妥善處理已安放的骨灰等條件，即屬犯罪。

考慮牌照申請： 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。

持牌人的其他職責

- 4.9 持牌人的管理責任包括在當眼位置展示下述物品及資料，讓可能購買骨灰龕位的人士知悉：

- (a) 牌照正本；

- (b) 可供出售的骨灰龕位數目；
- (c) 可供存放骨灰的龕位的位置、尺寸和價目(包括所需的捐款、按金、租金等)；
- (d) 所提供的服務和收費；
- (e) 就到訪有關設施作出管制的規則，例如就訪客拜祭先人所作出的安排，特別是在一般日子和節日繁忙時間的安排，以及關乎使用骨灰龕位、燃燒香燭冥鏹和訪客行為的訪客指引等；以及
- (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。

徵詢意見

4.10 請就以下事宜提出意見：

- (a) 有關私營骨灰龕、指定人士及購買者的建議定義(第 4.1 及 4.3 段)。如在家中存放先人骨灰不會界定為「私營骨灰龕」，為免有關做法遭濫用，我們應否就可存放於家中的先人骨灰份數設定上限，超出上限者則界定為「私營骨灰龕」？若然，上限應為多少？
- (b) 有關把牌照有效期定為五年的建議(第 4.4 段)；
- (c) 有關申請牌照方面的建議規定(尤其是關於使用處所的權利的規定)(第 4.5 段)；
- (d) 建議的發牌條件(第 4.7 段)；以及
- (e) 骨灰龕結業時的建議安排(第 4.7(e)段)。

第五章 豁免受發牌制度規管

由私營墳場營運的私營骨灰龕

5.1 根據定義，由政府興建及／或營運／經辦的公眾骨灰龕並非私營骨灰龕，因此不應受發牌制度所規管。除了公眾骨灰龕之外，第 132 章附表 5 所指明的私營墳場內亦設有共 18 個骨灰龕，主要由宗教或族裔團體管理，屬非牟利性質。該 18 個骨灰龕載於附件 C。私營墳場內的私營骨灰龕受《私營墳場規例》(第 132BF 章)規管。

華人永遠墳場管理委員會

5.2 其中，非政府的華人永遠墳場管理委員會根據《華人永遠墳場條例》(第 1112 章)成立，為在香港永久居住並有華人血統的人士提供及管理墳場設施。華人永遠墳場管理委員會現時管理四個墳場連骨灰龕，提供約 216 500 個骨灰龕位。骨灰龕內的龕位供有華人血統的市民購買，而價錢亦與公眾龕位的價格相若。

其他私營墳場經營者

5.3 受第 132BF 章所規管並由天主教、基督教及佛教宗教團體管理的其他墳場，合共提供約 126 700 個骨灰龕位。這些骨灰龕的收費須事先徵得食環署署長批准⁶。

5.4 鑑於華人永遠墳場管理委員會和其他私營墳場現已由相關法例監管，而這些經營者在建造和經營墳場和大型骨灰龕方面均有良好往績，我們建議應繼續以現行法律框架監管這些墳場經營者。我們建議，華人永遠墳場管理委員會管理的私營骨灰龕和第 132 章附表 5 所指明的私營墳場內的其他骨灰龕，均獲豁免受日後的《私營骨灰龕條例》規管。

殮葬商

5.5 殮葬商須受《殮葬商規例》(第 132CB 章)規管。大部分於 2008 年 12 月前發出的殮葬商牌照沒有禁止暫時存放骨灰。不過，自

⁶ 根據第 132BF 章第 15(2)條的規定，食環署署長可修改收費表後予以批准，或不作修改而予以批准。

2008年12月起，所有新的殮葬商牌照的發牌條件均限制任何骨灰存放。

5.6 不少市民選擇委託殮葬商一站式代辦先人身後事，包括預訂火化服務、運送先人遺體往火葬場，以及為遺屬領取骨灰，並在他們安排將骨灰存放在公眾或私營骨灰龕位前，暫時代為存放。因此，所持牌照並無禁止存放骨灰的持牌殮葬商一直以來都在發揮重要作用，在其持牌處所內代為暫時存放骨灰，作為業務的一部分。

5.7 鑑於前文所述，我們認為建議的發牌制度涵蓋持牌殮葬商的做法未必恰當。因此，我們建議考慮讓那些獲發殮葬商牌照而該牌照對在處所內存放骨灰並無任何限制，並符合以下準則的持牌殮葬商獲豁免受發牌制度規管：

- (a) 有關殮葬商須同時為先人提供所持殮葬商牌照範圍內其他服務，才能存放其骨灰；
- (b) 該存放服務屬暫時性質，以待在其他地方覓得正規骨灰龕位長期安放骨灰。骨灰應以開放形式暫時存放，且不涉及存放於類似獨立龕位(設有或並無設有紀念碑)並附於牆身的構築物／圍建物內；以及
- (c) 經營者須承諾遵守牌照委員會訂明的任何管理及／或緩解措施，以處理有關處所的安全事宜，以及盡量減少暫時存放服務對附近地方造成的滋擾(如有的話)。這些措施可包括禁止顧客在處所內或附近地方(例如在建築物外)燃燒香燭冥鏹，並會成為當局批予豁免的部分條件。

其他在發牌制度生效前已經存在的私營骨灰龕

5.8 公眾對於一些由私人擁有或經營的骨灰龕設施的管理表示關注。這些骨灰龕設施未必符合所有適用的法定及政府規定及／或造成滋擾(如空氣及噪音污染等)、嚴重交通擠塞(特別是在每年拜祭先人的傳統節日期間)，以及／或從保障消費者權益的角度來看，其管理水準未必有保證。此外，這類骨灰龕亦有可能涉及不符合土地契約條件或非法佔用政府土地的情況。各有關當局正就這些私營骨灰龕採取嚴厲的執法行動。我們相信推行發牌制度，加強規管這些私營骨灰龕，即使未必能修正不符合相關法定及政府規定的骨灰龕所帶來的種種問題，也應能紓緩有關情況。

- 5.9 面對這類骨灰龕所造成的問題，建議的發牌制度必須合理和相稱。我們亦須確保受發牌制度規管的骨灰龕是理應受到這種程度規管的，從而使制度的運作具針對性並切合需要。
- 5.10 在進行公眾諮詢時，有意見要求當局以務實的方式解決在發牌制度生效前已經存在的私營骨灰龕這個歷史遺留下來的問題。為免打擾先人的安息之所，有意見提議政府應考慮賦權有關當局，酌情處理某些符合指定準則但未符合所有相關法定及政府規定的私營骨灰龕(即永久豁免這些骨灰龕受發牌制度規管)。他們認為，可獲酌情處理的應包括那些存在已久的私營骨灰龕。
- 5.11 上文第 5.10 段有關豁免某些存在已久的私營骨灰龕的建議並非沒有可取之處。對於部分在發牌制度生效前已經存在的私營骨灰龕而言，這會是務實的處理方式，而且在某程度上或可減少因對其採取執法行動(包括關閉骨灰龕和遷移其內的骨灰)而對社會造成的困擾。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。
- 5.12 政府對有關建議持開放態度，對應否實施這項建議亦未有既定立場。不過，我們認為，對建築及消防安全構成明顯或即時危險的私營骨灰龕在任何情況下均不應獲豁免受發牌制度規管。此外，豁免某些私營骨灰龕的準則必須明確而夠嚴謹，以防止濫用。在任何情況下，在酌情處理某些私營骨灰龕時(例如豁免其受發牌制度規管)，牌照委員會仍應有權向其施加條件，包括有關骨灰龕須控制其經營規模，把龕位數目限制於某日期前售出的數目。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。
- 5.13 關於應否實施上文第 5.10 段所述建議；如實施的話，又應採用什麼豁免準則這兩點，政府希望市民提供意見。在公眾諮詢期內，不同持份者可能會對建議有不同看法。須注意的是，日後的發牌制度(包括根據發牌制度而作出的豁免安排)須經當局根據這次諮詢的結果作出詳細審議，並經過立法程序，才能推行。我們強烈建議消費者在決定向私營骨灰龕經營者購買龕位前，必須小心謹慎，以防出現任何誤解。
- 5.14 至於不獲豁免的私營骨灰龕，則須取得牌照，才能繼續經營及出售新的／空置龕位。現時違反法定及政府規定的骨灰龕應尋求規範化，糾正其違規之處，以便申請牌照。事實上，在第一階段骨灰龕政策檢討公眾諮詢期間，市民明確支持在實施發牌制度前，

在發牌制度生效前已經存在的私營骨灰龕須視乎情況向城規會和地政總署等相關當局尋求規範化。食物及衛生局和食環署曾走訪的私營骨灰龕經營者，很多都表明有意向當局尋求規範化，實在令人感到鼓舞。截至 2011 年 9 月 30 日，私營骨灰龕資料第二部分內共有 21 個經營者正在尋求規範化。對於不獲豁免而又未能符合所有法定及政府規定的私營骨灰龕而言，規範化應是爭取長久合法性以繼續經營的主要途徑。

小結

5.15 我們建議，華人永遠墳場管理委員會管理的私營骨灰龕及在第 132 章附表 5 所指明的私營墳場內的其他骨灰龕(第 5.2 至 5.4 段)可自動獲得豁免，無須受任何條件限制。有關經營者不必主動申請豁免。至於在存放骨灰方面不受限制的持牌殮葬商(第 5.5 至 5.7 段)，我們建議給予有條件的豁免。有關經營者將須申請豁免。我們相信，如實施上文第 5.10 段所述的建議，有關經營者須同樣申請豁免，而批予豁免時亦將施加條件予以規限。

5.16 在推行發牌制度後，在發牌制度生效前已經存在的私營骨灰龕如有意尋求豁免，將須主動向牌照委員會申請豁免，並須即時凍結出售尚未售出的龕位。骨灰龕如欲出售新的龕位，則須根據第四章所載申請牌照。任何人違反牌照委員會所訂的豁免條件，即屬犯罪。

徵詢意見

5.17 請就以下事宜提出意見：

- (a) 以務實方式處理在發牌制度生效前已經存在的私營骨灰龕問題的相對好處；
- (b) 建議可獲豁免受發牌制度規管的安排，特別是以下各項：
 - (i) 有關有條件豁免持牌殮葬商受發牌制度規管的建議準則(第 5.7 段)；以及
 - (ii) 是否有其他在發牌制度生效前已經存在的指定類別的私營骨灰龕應獲豁免受發牌制度規管；如有的話，又應採用什麼豁免準則(第 5.8 至 5.13 段)。

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

給予暫時免責

6.1 我們建議，在發牌制度生效前已經存在的骨灰龕如不符合現行法定及政府規定，且未能根據第五章所述安排獲豁免，但沒有對建築及消防安全構成明顯或即時危險，應給予時間讓其向有關當局尋求規範化，並可繼續經營(但不能出售新的／空置龕位)。在獲得規範化後，他們獲發牌照的機會便大大增加。我們相信，這項務實的安排可在上文第 1.6 段所列的各項因素之間取得平衡。

6.2 在發牌制度生效前已經存在的私營骨灰龕如未能一開始便符合發牌準則，但打算致力符合該等準則以取得牌照，可在指明的時限內向牌照委員會申請給予暫時免責。考慮到給予暫時免責旨在容許經營者在致力把違規情況規範化以確保骨灰龕能符合當時尚未符合的發牌規定的同時，能夠繼續維持經營(只能經營已售出的龕位，而非出售新的／空置龕位)，新法例會規定牌照委員會可根據每宗個案的情況，全權決定是否給予私營骨灰龕的某一經營者暫時免責，以及暫時免責的期限及附加的條件(如給予的話)。牌照委員會在評審暫時免責的申請時，會考慮以下的基本因素：

- (a) 有關的私營骨灰龕是否在發牌制度實施前已經建立；
- (b) 申請人是否能夠證明其繼續有權使用有關的處所／用地；以及
- (c) 私營骨灰龕是否沒有對建築及消防安全構成明顯或即時的危險。

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。申請暫時免責的私營骨灰龕經營者有責任令牌照委員會信納其經營有合理機會在合理時間內獲規範化。必須強調的是，給予暫時免責並非意味着有關的私營骨灰龕完全符合所有法定或政府規定，或最終可獲發牌照。暫時免責只適用於既非私營墳場經營者(第 5.2 至 5.4 段)或持牌殮葬商(第 5.5 至 5.7 段)，亦非根據第 5.8 至 5.13 段所述安排獲有條件豁免，又尚未符合上文第 4.5 段所述發牌規定，但在發牌制度生效前已經存在的骨灰龕。暫時免責通常只屬一次過性質，不會超過某段指明固定時限，有關時限是因應尋求規範化

所需時間而設定的。如市民對於該指明固定時限的長短有任何意見，我們會樂於考慮。

暫時免責的條件

6.3 至於暫時免責的條件，我們建議可包括要求骨灰龕經營者採取有效的補救措施，以便有效管理這些在發牌制度生效前已經存在的骨灰龕，以及減輕對鄰近社區造成的滋擾，例如採取減少噪音、光害、空氣污染的措施，並處理任何可能涉及安全的事宜(如人羣管理及火警危險)。不遵守條件的經營者可被處罰款，如嚴重違規，暫時免責可遭撤銷。上文第 4.7(e)段有關結業時妥善處理先人骨灰的規定亦適用於獲暫時免責的經營者。

延長暫時免責的期限

6.4 正如上文第 6.2 段最後部分所述，暫時免責通常只屬一次過性質。如情況特殊，須延長暫時免責的期限，則牌照委員會在收到申請後，可全權決定應否把快將屆滿的暫時免責期限延長，以及如延長期限的話，為期多久。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。申請延長暫時免責期限的申請人須向牌照委員會證明，其經營有合理機會在合理時間內獲規範化。在評審有關延長暫時免責期限的申請時，牌照委員會會考慮多項因素，包括以下情況：

- (a) 有關骨灰龕是否已符合大部分與骨灰龕發展／經營(特別是建築及消防安全)有關的法定／行政規定，而骨灰龕的經營會否對安全構成即時危險；
- (b) 有關人士是否確實已作出努力解決尚未符合規定的情況；
- (c) 申請規範化(包括符合土地契約和法定城市規劃規定)所需的所有文件，是否已經提交／重新提交有關部門；以及
- (d) 獲暫時免責的經營者是否已應牌照委員會的要求採取緩解措施，例如緩減火警危險，以及減少對附近地方造成的環境、交通和視覺影響等。

如批准延長暫時免責的期限，牌照委員會可同樣施加條件，就如第 6.3 段所述給予暫時免責的情況一樣。牌照委員會會以極為嚴

格的方式考慮是否延長暫時免責的期限，並僅在特殊情況下才會批准延長期限。

凍結骨灰龕位的數目和銷售

6.5 我們建議在法例中訂明，在法例實施後，一如第 5.8 至 5.13 段所述獲豁免的私營骨灰龕，已申請或已獲暫時免責或延長暫時免責期限的私營骨灰龕應凍結骨灰龕位的數目和凍結出售新的／空置龕位。換言之，所有私營骨灰龕均應凍結其骨灰龕位數目，並須停止出售龕位，除非這些骨灰龕已向牌照委員會領取牌照。此舉的目的是保障消費者權益。日後消費者應查核骨灰龕的情況，以了解該處所屬已獲發牌／豁免或暫時免責所適用的處所中哪一類。如屬獲豁免骨灰龕，則消費者有需要進一步確定該骨灰龕是否屬於獲有條件豁免的類別，當中包括：

- (a) 在存放骨灰方面不受限制的持牌殮葬商(第 5.5 至 5.7 段)；以及
- (b) 符合某些準則而且沒有對建築及消防安全構成明顯或即時危險的指定種類骨灰龕(第 5.8 至 5.13 段)。

若骨灰龕屬於(a)項所述者，消費者應注意，這些殮葬商只能暫時存放骨灰，作為其服務的一部分。若骨灰龕屬於(b)項所述者或獲暫時免責，則消費者應知道，一旦實施發牌制度，這類骨灰龕便不應再進行任何新交易。消費者應只向持牌私營骨灰龕或第 132 章附表 5 所指明的私營墳場內的骨灰龕購買龕位。在新法例生效前，當局會加強宣傳，以教育公眾在選擇私營骨灰龕時應小心謹慎。

小結

6.6 在新法例生效後，經營者即使獲暫時免責或延長暫時免責的期限，但仍然是不符合發牌規定的情況下經營私營骨灰龕。暫時免責制度只是因應市場上骨灰龕位整體供應不足的情況而採取的過渡措施，在適當時候便會逐步取消。

徵求意見

6.7 請就以下事宜提出意見：

- (a) 有關暫時免責的建議安排(第 6.1 及 6.2 段)；
- (b) 有關暫時免責的建議條件(第 6.3 段)；
- (c) 有關延長暫時免責期限的建議安排(第 6.4 段)；
- (d) 有關凍結骨灰龕位數目及銷售的建議(第 6.5 段)；以及
- (e) 暫時免責或延長暫時免責的指明固定時限的長短(第 6.2 及 6.4 段)。

第七章 過渡、上訴、懲處及時間表

過渡

- 7.1 我們建議在新法例刊憲後開始實施發牌制度，並提供 18 個月過渡期，由新法例生效當日起計，讓在發牌制度生效前已經存在的骨灰龕有時間申請牌照或豁免或暫時免責(視何者適用而定)，並讓當局有時間處理有關申請。在過渡期內，任何因在未獲發牌或豁免或暫時免責的情況下經營在發牌制度生效前已經存在的骨灰龕而可被檢控的人士，都不會被檢控。
- 7.2 在發牌制度生效前已經存在的所有私營骨灰龕的經營者如欲繼續經營，便須在發牌制度生效日期起計三個月內，向牌照委員會申請牌照／豁免／暫時免責，但華人永遠墳場管理委員會管理的私營骨灰龕和第 132 章附表 5 所指明的私營墳場內的其他骨灰龕則除外，因為這些私營骨灰龕自動獲得豁免。牌照委員會在接獲申請後，會在本港報章刊登牌照申請公告(費用由申請人支付)，就牌照申請徵詢公眾意見。該公告亦會張貼於私營骨灰龕所在的樓宇或就近容易為公眾看見的地方。該份申請、部門意見及公眾意見隨後會交由牌照委員會予以考慮。如接獲的公眾意見反對有關申請，牌照委員會可安排反對者在委員會討論有關申請的會議上，向委員會陳述他們的理據。申請人亦有機會向委員會陳述其理據。不過，審議個案情況的工作會閉門進行。牌照委員會作出決定後，會把結果通知申請人及反對者。如牌照委員會拒絕申請(無論是正式牌照／豁免／暫時免責的申請)，均須在指明期間內向申請人發出通知，述明拒絕的理由。由於在牌照申請個案中，規定提交牌照委員會的文件必須齊備，而且有需要讓公眾查閱牌照申請，因此，處理這類申請或較處理豁免或暫時免責的申請需時較長。

上訴

- 7.3 我們應設立上訴機制，以便因牌照委員會以下的決定而感到受屈的申請人提出上訴：
- (a) 拒絕牌照／豁免／暫時免責的申請；
 - (b) 拒絕牌照續期／延長暫時免責期限的申請；
 - (c) 暫時吊銷牌照或撤銷牌照／豁免／暫時免責；

- (d) 拒絕轉讓牌照的申請；或
- (e) 取消牌照／豁免／暫時免責。

法例會訂明，如有上訴，有關經營者不得繼續出售骨灰龕位，以防止經營者利用處理上訴期間快速銷售可能不合法定及政府規定的龕位。我們建議感到受屈的申請人可向市政服務上訴委員會提出上訴。該委員會是根據《市政服務上訴委員會條例》(第 220 章)成立的獨立法定組織，委員由行政長官委任。目前，由市政服務上訴委員會審議的上訴個案包括因撤銷／拒絕發出殮葬商牌照及殮儀館牌照而引起的上訴。平均來說，市政服務上訴委員會在接到所有相關文件後約三個月內就上訴個案進行聆訊。

懲處

- 7.4 我們建議，在未獲發牌或豁免或暫時免責的情況下經營私營骨灰龕，即屬犯罪。經營者會被處以每日遞增的罰款及／或監禁期。此外，須注意的是，發牌制度不應妨礙其他執法部門根據各自的權限對任何違反法例、土地契約及其他規定的私營骨灰龕(不論其是否已獲發牌、豁免或暫時免責)採取執法行動。事實上，有關當局正就違反相關法定及政府規定的私營骨灰龕採取嚴厲的執法行動。這些行動亦會繼續進行。

時間表

- 7.5 我們會分析收集所得的公眾意見，然後敲定私營骨灰龕發牌制度的內容。食環署已就制訂發牌制度進行前期籌備工作。我們的目標是在 2013 年第四季把條例草案提交立法會審議。

徵詢意見

- 7.6 請就以下事宜提出意見：
- (a) 有關過渡期長短(即 18 個月)的建議(第 7.1 段)；
 - (b) 有關上訴機制的建議(第 7.3 段)；以及
 - (c) 有關懲處的建議(第 7.4 段)。

第八章 問題摘要

8.1 請就以下事宜提出意見：

第三章 私營骨灰龕牌照委員會

- (a) 有關牌照委員會的設立和組成的建議(第 3.2 至 3.4 段)；以及
- (b) 有關賦予牌照委員會及食環署的權力的建議(第 3.5 及 3.6 段)。

第四章 經營私營骨灰龕的牌照

- (a) 有關私營骨灰龕、指定人士及購買者的建議定義(第 4.1 及 4.3 段)；如在家中存放先人骨灰不會界定為「私營骨灰龕」，為免有關做法遭濫用，我們應否就可存放於家中的先人骨灰份數設定上限，超出上限者則界定為「私營骨灰龕」？若然，上限應為多少？
- (b) 有關把牌照有效期定為五年的建議(第 4.4 段)；
- (c) 有關申請牌照方面的建議規定(尤其是關於使用處所的權利的規定)(第 4.5 段)；
- (d) 建議的發牌條件(第 4.7 段)；以及
- (e) 骨灰龕結業時的建議安排(第 4.7(e)段)。

第五章 豁免受發牌制度規管

- (a) 以務實方式處理在發牌制度生效前已經存在的私營骨灰龕問題的相對好處；
- (b) 建議可獲豁免受發牌制度規管的安排，特別是以下各項：
 - (i) 有關有條件豁免持牌殮葬商受發牌制度規管的建議準則(第 5.7 段)；以及

- (ii) 是否有其他在發牌制度生效前已經存在的指定類別的私營骨灰龕應獲豁免受發牌制度規管；如有的話，又應採用什麼豁免準則(第 5.8 至 5.13 段)。

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

- (a) 有關暫時免責的建議安排(第 6.1 及 6.2 段)；
- (b) 有關暫時免責的建議條件(第 6.3 段)；
- (c) 有關延長暫時免責期限的建議安排(第 6.4 段)；以及
- (d) 有關凍結骨灰龕位數目及銷售的建議(第 6.5 段)；
- (e) 暫時免責或延長暫時免責的指明固定時限的長短(第 6.2 及 6.4 段)。

第七章 過渡、上訴、懲處及時間表

- (a) 有關過渡期長短(即 18 個月)的建議(第 7.1 段)；
- (b) 有關上訴機制的建議(第 7.3 段)；以及
- (c) 有關懲處的建議(第 7.4 段)。

8.2 上文第 8.1 段所述問題並非詳盡無遺。我們歡迎市民就擬議的私營骨灰龕發牌制度提出其他意見，並會在適當時候考慮這些意見。

8.3. 請在 2012 年 3 月 30 日或之前，以郵寄、傳真或電郵方式提交意見和建議：

地址： 香港添馬
添美道 2 號
政府總部東翼 17 樓
食物及衛生局食物科

傳真號碼：2136 3282

電郵地址：ccc@fhh.gov.hk

- 8.4 市民就本諮詢文件提交意見時，可按其意願提供個人資料。任何在意見書上提供的個人資料，只會用於是次諮詢用途。
- 8.5 收集所得的意見書和個人資料或會轉交有關的政府決策局和部門，用於與是次諮詢直接相關的用途。獲取資料的政府決策局和部門日後亦只可把資料用於這些用途。
- 8.6 就本諮詢文件提交意見書的個人及團體(寄件人)，其姓名／名稱及意見或會在公眾諮詢結束後公布，供公眾人士查閱。本局與其他人士進行討論時或在其後發表的報告中(不論是私下或公開)，或會指名引用就本諮詢文件發表的意見。寄件人如不欲公開其姓名／名稱及／或全部或部分意見，本局會尊重其意願。如寄件人並無提出此等要求，則當作可公開其姓名／名稱。
- 8.7 向本局提交意見書的任何寄件人，均有權查閱及更正在其意見書提供的個人資料。查閱或更正個人資料的要求，應以書面向以下人員提出：

香港添馬
添美道 2 號
政府總部東翼 17 樓
食物及衛生局食物科
食物及衛生局助理秘書長(食物)3
(傳真號碼：2136 3282)
(電郵地址：ccc@fhd.gov.hk)

食物及衛生局
2011 年 12 月

**骨灰龕政策檢討
意見摘要**

食物及衛生局於 2010 年 7 月 6 日發表諮詢文件，就骨灰龕政策檢討展開為期約三個月的公眾諮詢。有關諮詢於 2010 年 9 月 30 日結束。

2. 是次諮詢旨在集思廣益，讓市民參與這項關乎傳統習俗及地區設施的討論，以凝聚社會共識，為政府制定政策提供民意基礎。

3. 諮詢文件建議骨灰龕設施的發展主要應循以下四個方向推進：

(A) 增加骨灰龕設施供應，滿足社會的整體需要；

(B) 鼓勵市民接受以更環保及可持續推行的方式處理先人骨灰；

(C) 加強消費者在選購私營骨灰龕設施時的保障；以及

(D) 加強規管私營骨灰龕。

4. 公眾普遍歡迎當局檢討骨灰龕政策。在諮詢期內，各項建議措施獲得廣泛宣傳和討論，使社會對這項政策檢討有普遍認識。政府接獲超過 500 份由個人和團體遞交的意見書。此外，食物及衛生局的官員亦廣泛徵詢社會各界的意見，通過各個不同的途徑，包括出席立法會事務委員會、城市規劃委員會及其他諮詢委員會(例如土地及建設諮詢委員會、食物及環境衛生諮詢委員會等)和 18 區區議會會議，並與各關注團體、業界代表和多個相關的持份者會面，得到許多具建設性的意見。

5. 蒐集得來的意見涵蓋骨灰龕政策的多個範疇。大體而言，市民和各界的持份者大致認同政府就增加骨灰龕設施供應、促進其可持續發展、保障消費者權益，以及加強規管私營骨灰龕等各項建議的主要構思及方向。主流意見撮要如下：

增加骨灰龕設施供應

6. 市民和各持份者均認為，目前的骨灰龕問題主要源於供求失衡，因此贊成增加骨灰龕設施供應的方向。為盡快增加供應，社會各界大

多認同不同地區都應該承擔發展骨灰龕設施的責任，以滿足社會的整體需要，惟具體選址應視乎選址的可行性及當區的實際情況而定。

7. 市民和各持份者大多贊成在現有墳場及其附近擴建或加建有關設施，以及由華人永遠墳場管理委員會和非牟利宗教團體擴大營運規模的建議。

8. 很多提交意見的人士／團體希望政府改善骨灰龕設施的外觀布局和管理，盡量減少對附近居民造成滋擾(例如空氣污染和噪音)，並釋除他們的疑慮和不安，從而提高市民對相關設施的接受程度。此外，亦有不少市民支持政府興建多層骨灰龕的建議。

9. 就諮詢文件所列分布於七個地區的 12 幅初步選址，大部分區議會均表示原則上支持當區選址作骨灰龕發展。不過，亦有地區人士對於個別選址有所保留。

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。

11. 有部分意見認為，當局可以考慮在離島或遠離民居的地區興建相關設施。與此同時，社會普遍對於相關的技術性細節(例如當區的基礎建設配套以及「春秋二祭」的交通負荷等)表示關注。亦有少數意見表示可以考慮在內地興建骨灰龕設施。

12. 就預留一定比例的骨灰龕位優先編配予當區有需要的居民，以鼓勵當區居民支持骨灰龕設施發展計劃的建議，不同地區的看法相異。

骨灰龕的可持續發展

13. 就骨灰龕設施的可持續發展，市民和各持份者普遍認同政府應加強宣傳推廣，繼續推動社會移風易俗，鼓勵市民以可持續推行的方式處理先人骨灰(例如將骨灰撒放於紀念花園或本港指定海域)及悼念先人。

14. 由於骨灰龕設施供不應求的情況愈來愈嚴重，為紓緩短缺問題及增加龕位的流動性，諮詢文件提出須考慮是否應改變現時提供永久骨灰龕位的安排，並建議參考海外及內地一些地區為新編配的龕位訂定放置骨灰的年期或收取管理年費的經驗。不少提交意見的人士／團體基於中國傳統習俗，對上述建議持保留態度。

加強消費者權益保障

15. 雖然有部分意見指出政府應主導骨灰龕設施供應，但亦有不少意見認為私營骨灰龕在市場上發揮重要作用，讓消費者有所選擇。在加強消費者權益保障方面，絕大多數提交意見的人士／團體均贊成當局應盡快公布更多私營骨灰龕資料供市民查閱，以幫助正在考慮／即將購買私營骨灰龕位的市民作出選擇，並提醒市民在選購龕位時須謹慎行事。

16. 有一些意見認為，政府應向因購買不符合相關法定規定的私營骨灰龕位而蒙受損失的消費者提供協助，但亦有意見擔心此舉反而有可能助長這些私營骨灰龕發展，因為這樣一來，相關經營者將可能無須為其違規行為負上相應的責任。此外，亦有意見認為，當局可以考慮通過要求私營骨灰龕經營者成立信託基金等方式來保障消費者權益。

加強規管私營骨灰龕

17. 收到的意見書普遍支持當局設立發牌制度，以加強規管私營骨灰龕，但社會各界對建議發牌制度的規管範圍及尺度，以及如何處理在發牌制度生效前已存在的私營骨灰龕，則持有不同看法。

18. 有意見(主要來自私營骨灰龕附近的居民)反對某些私營骨灰龕繼續營運。與此同時，有市民則擔心或須把先人骨灰遷離，有違中國人「入土為安」的傳統觀念，認為當局應給予私營骨灰龕一段合理時間糾正違規的情況，甚至對某些類別的私營骨灰龕酌情處理。亦有業界代表認為應推行「私營骨灰龕登記制度」。

總結

19. 因應上述諮詢結果，政府在構思有關私營骨灰龕發牌制度的細則及草擬有關法律條文時，必須小心行事，以平衡不同持份者的意見，確保發牌制度在規管範圍及尺度上寬緊得宜。

實務守則

1. 建築設計：私營骨灰龕應符合《建築物條例》(第 123 章)下的相關建築及消防安全規定，包括規劃、建造和結構方面的規定。經營者亦須注意骨灰龕設施的外觀設計和周圍環境的綠化，以減輕對附近居民造成的視覺影響。骨灰龕招牌的設計，應顧及多方面因素，包括促進本地社區和諧的原則。
2. 經營：私營骨灰龕的經營不應造成滋擾或不合理的火警危險。例如，燃燒香燭所產生的全部煙霧應從處所排出，而排氣管應按需要安裝適當的污染控制設備，以免對公眾造成滋擾。在私營骨灰龕外可見的照明程度，應以不造成滋擾為準。供燃燒香燭冥鏹的祭壇及焚化爐應放置於適當位置，並須以防火物料建造，以及最好設有空氣過濾系統。
3. 透明度：應向消費者提供資料單張，詳載持牌人資料、可供出售骨灰龕位的總數及其位置、尺寸及價目(包括所需捐款、按金、租金等)，以及所提供的服務及收費(服務可包括年內進行的標準儀式服務、每日向先人集體上香、日常清潔、其他特別儀式服務、加放骨灰的安排、骨灰龕位協議／使用權的轉讓等)，以提供資料作為參考。
4. 入場控制：經營者須制訂有效的入場控制措施，包括實施訪客全年分流措施，使訪客不會集中在節日繁忙時間拜祭先人。例如，可按骨灰龕位登記編號的最後一位數字把訪客編配於不同日子前往骨灰龕拜祭先人。經營者亦可考慮按前往私營骨灰龕拜祭先人的預設日期，實施骨灰龕位不同收費的機制。預設日期較接近節日繁忙時間的骨灰龕位，收費將會較高。實施任何具體交通管制措施時，經營者應與警方合作。
5. 保安：應採取足夠的保安措施，如加設圍欄、在入口處安裝可上鎖鐵閘、安裝閉路電視、調派保安員巡邏等。
6. 防火和火警演習：所有消防裝置及設備應一直保持操作性能良好，並由註冊承辦商至少每隔 12 個月檢查一次。所有出口必須時常暢通無阻。骨灰龕的管理人員應為員工提供防火訓練，亦應定期進行火警演習。

7. 培訓：骨灰龕的管理人員應為員工提供關於專業知識和待客之道的定期培訓及教育。
8. 操守管理：骨灰龕的管理人員應發出誠信指引，加強和定期檢討制度管制，並為員工提供操守方面的培訓，以防止貪污及其他不當行為。
9. 訪客指引：應在處所清楚展示訪客指引，供訪客遵守，指引可包括以下各項：
 - (a) 不可在通道／相鄰的骨灰龕位前面擺放祭品，造成阻礙；
 - (b) 不要將貴重物品存放在骨灰龕位內；
 - (c) 拜祭祖先後不要把祭品留下；
 - (d) 不可在規定時間(如上午八時至下午八時)以外的時間進行宗教儀式；
 - (e) 不可在指定冥鏹爐以外地方燒冥鏹；
 - (f) 須聽從私營骨灰龕經營者勸告，不要在處所人多擠迫時燒香；以及
 - (g) 不可進行與骨灰龕無關的活動。

經營者應採取一切必要措施，確保訪客在任何時間都遵守指引。

10. 硬件的設計和保養：必須進行定期檢查，以鑑定建築物和設施有否損毀，例如龕位出現裂縫、樓梯台階和級面破損等，並迅速修妥。冥鏹爐必須妥為設計和保養，以免在操作時造成環境滋擾，以及破壞附近景觀(如可行的話)。
11. 清潔：有關處所(包括衛生設備)必須保持清潔整齊。經營者必須定時清潔和清理訪客留下的祭品，以確保通道暢通無阻。在節日的繁忙時間，須更頻密地進行清潔。祭品不得通宵放置在通道範圍。
12. 清盤：如骨灰龕不幸清盤，持牌人必須盡快通知牌照委員會有關清盤事宜；並在切實可行的範圍內，盡快根據在登記冊提供的資

料，聯絡龕位擁有人／遺屬，通知他們有關私營骨灰龕清盤事宜，以及根據事先與龕位擁有人／遺屬所訂協議，安排取回及重新安放先人的骨灰。

**《公眾衛生及市政條例》(第 132 章)附表 5 指明
並受《私營墳場規例》(第 132BF 章)規管的
私營墳場內的 18 個骨灰龕**

編號	私營墳場名稱
1	天主教墳場(哥連臣角)
2	天主教墳場(跑馬地)
3	西貢天主教墳場
4	長洲天主教墳場
5	新九龍內地段第 2662 號墳場(天主教墳場)
6	華人永遠墳場(香港仔)
7	華人永遠墳場(哥連臣角)
8	荃灣華人永遠墳場
9	華人永遠墳場(將軍澳)
10	長洲基督教墳場
11	新九龍一號墳場(華人基督教墳場)
12	華人基督教墳場
13	昭遠墳場
14	全完堂墳場
15	崇謙堂崇真會基督教墳場
16	道風山基督教墳場
17	佛教墳場
18	苦修女墳場