

二零一二年十二月十一日
討論文件

食物安全及環境衛生事務委員會

私營骨灰龕 — 第二階段諮詢結果及未來路向

目的

本文件向委員簡介規管私營骨灰龕的立法建議。這些建議是因應當局就私營骨灰龕建議發牌制度進行第二階段公眾諮詢的結果，以及就有關議題進行的進一步研究而制定的。

第二階段公眾諮詢的結果

2. 食物及衛生局在二零一一年十二月展開第二階段公眾諮詢，為期三個月¹。我們建議制定一條名為《私營骨灰龕條例》(該條例)的新法例以推行法定的發牌制度。我們認同，私營骨灰龕在市場上發揮重要作用，除了有助滿足對龕位的需求外，更重要的是讓消費者對龕位和相關服務有所選擇。在公眾諮詢期間收到的意見普遍同意推行私營骨灰龕發牌制度及建議的規管框架。

3. 政府除收到超過 150 份來自個人及團體的意見書外，也通過不同的途徑，包括出席立法會相關事務委員會、城市規劃委員會、消費者委員會及諮詢組織(例如食物及環境衛生諮詢委員會)、18 區區議會、各關注團體和業界代表，獲得許多具建設性的意見。現把第二階段諮詢中的建議規管框架要點及各界就此表達的主要意見概述如下。

¹ 食物及衛生局在二零一零年七月就骨灰龕政策檢討展開為期三個月的第一階段公眾諮詢。市民表示十分支持設立發牌制度。不過，社會各界對於規管範圍及力度，以及如何處理存在已久的私營骨灰龕，則意見不一。

(a) 建議發牌制度

4. 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。食物及衛生局局長則為委任當局，並須確保組成牌照委員會的委員比例均衡。

5. 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。這個定義包括由慈善團體營運的骨灰龕，以及宗教院所，不論在這些地方的龕位存放骨灰(a)屬長期或暫時性質；或(b)是否需要支付費用。在該條例生效日期前已經存在的私營骨灰龕，也在這個定義的範圍之內。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。收集到的意見對這個定義並無重大異議。

6. 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。與公眾利益相關的考慮因素可包括全港骨灰龕位的整體供應、居民或地區團體的意見，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。食物環境衛生署(食環署)將會是牌照委員會的執行部門及執法機關。對於有關建議，有提交意見的人士／團體希望政府確保私營骨灰龕對鄰近居民及環境的影響可減至最少，也有其他意見認為應顧及已購買龕位人士的權益。

7. 就發牌制度生效之後開設的新私營骨灰龕而言，我們會規定經營者須在自置處所內經營。這是為了確保處所可供長期使用，以保障消費者權益。至於在發牌制度生效前已經存在的私營骨灰龕，雖然最理想也是在自置處所內經營，但若並非設於自置處所之內，則經營者須證明他有權繼續使用有關處所至少五年。所有經營者須遵守有關城市規劃、建築及消防安全、環境衛生、環境保護的法定及政府規定，以及土地契約條款，而且不得非法佔用政府土地。在批出牌照時，牌照委員會會就保障消費者權益及減少對鄰近社區造成的滋擾等事宜施加適當的發牌條件。如違反發牌條件，牌照可能會被暫時吊銷或撤銷。此外，牌照委員會會就防火及員工培訓等事宜頒布實務守則，為持牌人提供指引。就以上建議而言，有提交意見的人士／團體認為大部分持牌私營骨灰龕(如非全部)理應都在自置處所內經營，以保障消費者權益。至於要求經營者與顧客訂立正式合約的建議則獲得廣泛支持。

(b) 建議豁免受發牌制度規管

8. 根據相稱和合理規管的原則，我們就下文三類私營骨灰龕應否豁免受發牌制度規管，諮詢公眾人士。

9. 第一類為華人永遠墳場管理委員會(華永會)營辦的私營骨灰龕和《公眾衛生及市政條例》(第132章)附表5所指明的私營墳場內經營的其他私營骨灰龕。由於這些私營骨灰龕已受《私營墳場規例》(第132BF章)所規管，其中華永會還受到《華人永遠墳場條例》(第1112章)的規管，因此他們無須向牌照委員會提出申請，便可獲得豁免。

10. 第二類為殮葬商。由於這些殮葬商已受《殮葬商規例》(第132CB章)所規管，而且在其處所內存放骨灰屬暫時性質，並為其一站式辦理身後事服務的一部分，因此他們可向牌照委員會申請豁免受發牌制度規管，但須採取牌照委員會訂明的管理或緩解措施。

11. 第三類為存在已久的骨灰龕：

(a) 我們認為，對於存在已久但未能完全符合現行法定及政府規定的私營骨灰龕而言，尋求規範化應是爭取長久合法性以繼續經營的主要途徑；

(b) 在第一階段公眾諮詢期間，市民明確支持在建議發牌制度實施前，那些存在已久但未能完全符合現行法定及政府規定的私營骨灰龕須視乎情況向相關當局尋求規範化。儘管如此，也有意見要求當局以務實的方式解決存在已久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，有提交意見的人士／團體建議政府考慮賦權有關當局，酌情處理某些符合特定準則但未能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。不過，這些骨灰龕附近的居民可能會持不同的意見；以及

(c) 關於應否實施建議，以及如實施的話，應採用什麼準則豁免某些私營骨灰龕受發牌制度規管這兩點，政府持開放態度，並在第二階段諮詢期間徵詢了市民的意見。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。此外，豁免某些私營骨灰龕的準則必

須明確並且嚴謹，以防止濫用。在任何情況下，在酌情容許某些私營骨灰龕免受發牌制度規管時，牌照委員會仍應有權施加條件，其中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。

12. 提交意見的人士／團體普遍認為上文第9及第10段的豁免建議做法合理，但有意見認為獲豁免的殮葬商必須採取措施以減少其於處所內暫時存放骨灰對鄰近居民構成的滋擾。至於第11段中建議豁免存在已久的骨灰龕的做法，有意見認為這是務實的辦法，但另有意見認為豁免最初已違規的骨灰龕的做法並不公平。

(c) 暫時免除現有私營骨灰龕須負的法律責任

13. 建議暫時免除法律責任(暫時免責)的目的，是容許現有經營者，就其在發牌制度生效時尚未完全符合的發牌規定，致力爭取完全符合該等規定，但與此同時仍能繼續維持經營。發牌制度生效後，並非根據上文第9至第11段所述安排獲豁免的現存骨灰龕但又尚未完全符合發牌規定的經營者，可向牌照委員會申請批准暫時免責。牌照委員會可視乎有關私營骨灰龕是否有合理機會在合理時間內完全符合發牌規定，並在考慮一切相關因素(包括整體公眾利益)之後，全權決定是否批准或延長暫時免責安排，以及暫時免責的期限及附加的條件(如批准的話)，惟該等骨灰龕須沒有對建築及消防安全構成明顯或即時危險。暫時免責通常只屬一次過性質。牌照委員會僅在特殊情況下，才會因應申請考慮批准延長暫時免責期限。私營骨灰龕如已申請或已獲暫時免責或獲延長暫時免責的期限，應凍結骨灰龕位數目及凍結出售新的／空置龕位。整項暫時免責制度只是因應市場上骨灰龕位的整體供應而採取的過渡措施，在適當時候便會逐步取消。有提交意見的人士／團體認為批准違規的私營骨灰龕在一段合理的時間內申請規範化的做法恰當。另有意見則反對建議的機制，理由是該等骨灰龕已在新法例生效前有足夠時間申請規範化。此外，也有一些人士／團體建議採取更嚴謹的機制以防止濫用。

14. 在第二階段諮詢期內收集到的主流意見的詳細撮要載於附件。從附件可見，儘管持份者普遍認同上述建議規管框架，但也提出不同的關注事項。有持份者擔心建議發牌規定可能會對私營骨灰龕造成遵循規定方面的負擔及經濟困難。有持份者強調應尊重先人

已按傳統習俗入土為安的安排，並指出對於任何會打擾先人安息之所的舉措，均應持審慎態度。有意見極力倡議保障這些骨灰龕鄰近居民的權益，反對豁免存在已久的骨灰龕。

15. 因應收集到的意見，政府一直仔細考慮發牌制度的細節。同時，我們也完成了另一輪到訪工作，走訪了載列於發展局公布的《私營骨灰龕資料》²中的私營骨灰龕，以便更深入地瞭解該等骨灰龕的運作。根據這些討論及進一步搜集到的資料，我們已就建議發牌制度制定詳細的框架，並已委託顧問進行營商環境影響評估研究，以期敲定一套合理、切實可行及可執行的規管規定。

未來路向

(a) 概論

16. 如一切順利，我們會透過新的條例草案(即《私營骨灰龕條例草案》)涵蓋我們最終訂定的規管要求。我們計劃在二零一三年最後一季向立法會提交該條例草案。條例草案旨在設立發牌制度，規管私營骨灰龕的營運，以：

- (a) 確保符合相關的法定及政府規定，包括土地契約、法定城市規劃、建築安全及消防安全，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，無論消費者是已故的先人或是預留龕位給自己及／或親人使用的人士。

(b) 一般框架

17. 我們建議條例草案應就下列事項訂定條文：

² 為有系統地為公眾提供資料，在發牌制度確立之前，政府暫安排公布地政總署及／或規劃署已獲悉的私營骨灰龕的土地／契約及規劃資料。

- (a) 一個發牌機制，包括申領牌照必須符合的規定及申請程序；
- (b) 豁免申領私營骨灰龕牌照；
- (c) 暫時免除私營骨灰龕因在沒有牌照或豁免的情況下經營而須負上的法律責任，惟這些骨灰龕須提出申請及符合條件；
- (d) 為施行該條例而訂定的其他條文，例如：
 - (i) 有關成立牌照委員會的賦權條文，當中涵蓋其組成、職能及權力；
 - (ii) 就牌照委員會的執行及執法部門，以及就其權力而訂明的條文；以及
 - (iii) 有關供因牌照委員會的決定而感到受屈的人士提出上訴的機制、過渡安排、懲處及罰則等的條文。

18. 任何人均不得在香港從事私營骨灰龕營運，除非有關營運領有牌照，獲得豁免或獲准暫時免責。任何人如沒有合理辯解而違反上述條文，即屬犯罪。一經定罪，可處罰款及監禁。

(c) 私營骨灰龕牌照委員會

19. 牌照委員會應作為發牌當局。牌照委員會的職能是按情況就(a)發牌；(b)豁免；或(c)暫時免責的申請作出決定，而在作出決定時會考慮所有相關因素，包括是否符合各項規管要求、由相關界別提出的專業意見，以及公眾利益的考慮因素，例如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。

20. 牌照委員會的委員由行政長官委任。牌照委員會也可因應需要邀請相關政府決策局及部門的代表出席會議，提供資料／專家意見。除了作為牌照委員會的執行部門和秘書處之外，食環署也會是發牌制度的執法機關。

(d) 發牌制度

(1) 牌照

21. 新法例生效之後，所有並非獲豁免或暫時免責的私營骨灰龕均須向牌照委員會申領牌照，以經營其骨灰龕。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。

22. 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 - 如申請是由新的私營骨灰龕提交，用作經營私營骨灰龕的地方或處所，應為經營者的自置物業。至於由現存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)；
- (b) 法定規定 - 用作經營私營骨灰龕的有關處所必須符合所有法定規定，例如有關城市規劃(第131章)、建築安全(第123章)、消防安全(第95、502及572章)、環境衛生(第132章)及環境保護(第311章)的法定規定；
- (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；以及
- (d) 管理計劃 - 經營者應向牌照委員會提交骨灰龕管理計劃，作為牌照申請規定的一部分。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、保安全管理、人手調配安排，以及其他為確保符合實務守則而採取的措施。

23. 牌照委員會可施加發牌條件，主要例子包括：

- (a) 設立保養基金以確保骨灰龕業務可持續營運；

- (b) 確保結業時妥善處理存放於其骨灰龕的人類骨灰，以及採取規定的措施，以防未能履行這項工作；
- (c) 依循與第22段所述牌照申請一併提交的管理計劃行事；
- (d) 持牌人須與消費者訂立合約；
- (e) 備存登記冊，記錄所有龕位及有關購買者的資料，以供執法人員查閱；
- (f) 每兩年提交一次報告，以證明骨灰龕符合建築安全方面的規定；
- (g) 符合牌照委員會頒布的實務守則；以及
- (h) 除非取得牌照委員會同意，否則不得更改已獲牌照委員會核准的龕位數目和位置。

(2) 豁免

24. 骨灰龕如位於第132章附表5所指明的私營墳場內，可無條件自動獲得豁免。

25. 殮葬商如所持牌照並無禁止其在提供殮葬服務期間暫時存放人類骨灰，可獲豁免，惟須提出申請及符合將施加的條件(例如遵守當局施加的任何管理及／或緩解措施)。

26. 私營骨灰龕如在截算日期前已存在，並且沒有對建築及消防安全構成明顯或即時危險，其經營者可向牌照委員會申請豁免，但須符合以下條件：

- (a) 所訂明的認可人士在參考訂明的建築及消防安全標準後，證明有關處所安全；
- (b) 在某日期或之前停止出售龕位；以及
- (c) 遵守當局將施加的任何管理及／或緩解措施。

(3) 暫時免責

27. 現有私營骨灰龕的經營者如屬以下情況，可向牌照委員會申請暫時免責：

- (a) 他／她現正申請牌照，但未能一開始便完全符合發牌準則，現正致力符合該等準則；或
- (b) 他／她(殮葬商或存在已久的骨灰龕經營者)現正申請豁免，但尚未獲批予該項豁免。

28. 牌照委員會可根據每宗個案的情況，全權決定以下事宜：

- (a) 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)；
- (b) 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(包括整體公眾利益)後，才行使酌情決定權。就第27(a)段的申請而言，未能符合所有發牌條件的現存私營骨灰龕經營者在申請暫時免責時，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。至於牌照當局可施加的暫時免責條件，可包括要求私營骨灰龕經營者或持牌殮葬商採取實質的補救措施，以便管理／減輕對鄰近社區造成的滋擾。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經營者應凍結其骨灰龕位數目和停止出售新的／空置龕位。

(e) 過渡、上訴及懲處

29. 當局初步建議由新法例生效當日起計，提供18個月過渡期，讓現存的骨灰龕經營者有時間申請牌照或豁免或暫時免責(視何者適用而定)。任何申請人如感到受屈，可向市政服務上訴委員會提出上訴。

30. 在過渡期內，除非已領有牌照，否則任何現存私營骨灰龕(第132章附表5所指明的私營墳場內的骨灰龕除外)的負責人如提供龕

位以作銷售，便會因在未獲發牌的情況下經營骨灰龕業務而可被檢控，但他／她不會純粹因為維持其私營骨灰龕的運作而被檢控。在為期18個月的過渡期完結後，同一名人士即使沒有提供龕位以作銷售，也會因在未獲發牌的情況下經營骨灰龕而可被檢控，除非其私營骨灰龕的經營已獲豁免或暫時免責。如豁免或暫時免責持有人提供龕位以作銷售，其豁免或暫時免責便告失效。

31. 上文第18段述及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。除此之外，任何人如未能在結業時妥善處理存放於其骨灰龕的先人骨灰，我們也會將之列為罪行。任何人倘沒有合理辯解而違反該條文，一經定罪，可處罰款及監禁。

徵詢意見

32. 上文載列當局目前的建議。因應議員的意見及將進行的營商環境影響評估研究的結果，我們會敲定條例草案的詳細條文，以期把有關條例草案提交立法會。

食物及衛生局
食物環境衛生署
二零一二年十二月

私營骨灰龕發牌制度公眾諮詢 意見撮要

食物及衛生局於二零一一年十二月十三日發表諮詢文件，就建議的私營骨灰龕發牌制度展開為期約三個半月的公眾諮詢。有關諮詢於二零一二年三月三十日結束。

2. 諮詢文件就私營骨灰龕發牌制度的規管框架提出了一系列具體建議。政府建議制定一條名為《私營骨灰龕條例》的新法例，規定所有私營骨灰龕(獲豁免者除外)必須受發牌制度規管；以及成立法定私營骨灰龕牌照委員會，作為發牌當局。發牌制度會從多方面對私營骨灰龕作出規管，包括私營骨灰龕經營者使用其營運處所的權利、符合法定規定及地契條款、龕場管理和顧客權益保障等。此外，諮詢文件建議，《公眾衛生及市政條例》附表 5 所列明的私營墳場內的骨灰龕及殮葬商可獲豁免受發牌制度規管。諮詢文件也提出如何處理現存骨灰龕的問題。現時市面上有不少私營骨灰龕已營運多年，是很多市民存放先人骨灰的地方，但有部分骨灰龕未能符合所有法定及政府規定和地契條款。這類骨灰龕首先應積極尋求規範化，以爭取在日後的規管制度下領取牌照，以繼續經營及出售龕位。由於申請規範化需時，發牌制度會訂定暫時免責安排，目的是容許經營者在致力把其骨灰龕規範化以糾正違規情況的同時，能夠繼續經營已售出的龕位。獲豁免或暫時免責的骨灰龕仍須遵守發牌當局施加的條件，包括停止售賣餘下龕位、減少噪音和空氣污染等。對於建議中有關豁免的想法、安排及條件，政府持開放態度，並希望聽取市民意見，再制定相關政策及各項細節。

3. 在諮詢期內，政府從不同途徑收到超過 150 份來自個人及團體的意見書。此外，食物及衛生局和相關官員也積極透過多個渠道，包括出席立法會相關事務委員會、城市規劃委員會、消費者委員會及相關諮詢委員會(例如食物及環境衛生諮詢委員會)和 18 區區議會會議，並與各關注團體、業界代表和多個相關持份者會面，得到各界人士不少具建設性的意見。

意見撮要

4. 蒐集得來的意見涵蓋私營骨灰龕發牌制度的多個範疇。市民和各界的持份者一致同意推行私營骨灰龕發牌制度，並普遍認同規管的框架。主流意見撮述如下。

發牌制度

5. 市民和各持份者普遍歡迎當局設立私營骨灰龕發牌制度，以加強規管私營骨灰龕。雖然有部分意見指出骨灰龕設施應以公營為主導，但也有不少意見認為私營骨灰龕在市場上發揮重要作用，以及讓消費者有所選擇。不同持份者對發牌制度的規管範圍及力度有不同的意見，他們一方面希望政府能夠確保私營骨灰龕對鄰近居民及環境的影響減至最少，另一方面又認為當局在作出有效規管的同時，也應顧及已購買骨灰龕的市民的權益，以及業界的可持續發展。有意見提出發牌制度應規管以租賃或月租形式提供骨灰龕位的經營者，而部分相關地區人士更認為發牌制度應涵蓋骨灰龕的零售點及骨灰龕經紀。

私營骨灰龕牌照委員會的成員組合

6. 就私營骨灰龕牌照委員會，一般意見支持其成員組合必須比例均衡。有些人士／團體認為牌照委員會的成員應包括地區代表、相關政府部門代表和專業人士，使其在審批私營骨灰龕牌照／豁免／臨時豁免時，能夠顧及市民的意見。此外，有業界人士提議牌照委員會的成員應包括業界、消費者和宗教團體的代表。

發牌條件

7. 就申請牌照的建議規定及發牌條件，大部分提交意見的人士／團體均認為基於市民對長期存放骨灰的期望，日後用作經營私營骨灰龕的處所，應為經營者的自置物業，因為相對於租賃物業，自置物業對長期使用處所有較大的保障。此外，市民普遍認為私營骨灰龕的選址應遠離民居，並應藉着改善相關設施的外觀布局和管理，盡量減少對附近居民造成的滋擾(例如噪音、空氣污染和交通擠塞)。有部分意見認

為牌照委員會在審批個別申請時，應在相關地區進行廣泛諮詢。市民也認同牌照申請人應確保相關處所符合所有法定和政府規定，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，以及土地契約條件。有意見指出牌照申請人不應牴觸大廈公契條款；有意見擔心牌照委員會以骨灰龕位的整體供求情況作為公眾利益的考慮因素之一，並沒有明確的準則；也有一些意見認為牌照委員會應考慮申請人的背景、財務狀況和誠信，例如有否涉及“先破壞，後申請”的發展。此外，有些人士／團體認為由於公眾骨灰龕設施供應未能滿足需求，當局應放寬私營骨灰龕的發牌要求。為加強保障消費者權益，大部分提交意見的人士／團體都支持經營者須就龕位的擁有權／使用條款與消費者訂立合約。大部分意見也支持設立保養基金，以作相關設施的長期護理和保養之用。關於這點，有意見提出必須確保保養基金下的款項獲妥善保存。

牌照有效期

8. 有關把牌照有效期定為五年的建議，有意見(主要來自業界)認為應加長牌照期，為業界投資經營私營骨灰龕業務增加明確因素。相反，也有意見認為應縮短牌照期，以便政府可以定期監管，確保持牌私營骨灰龕設施的經營持續符合相關法定及政府規定，並在有需要時可及時採取補救措施。

結業安排

9. 就私營骨灰龕結業時的建議安排，有意見(包括業界)認為政府應向受影響的消費者(例如因購買違規私營骨灰龕位而蒙受損失者)提供協助，包括考慮以各種方式保障消費者權益，例如要求私營骨灰龕經營者成立賠償基金。與此同時，也有意見擔心此舉反而有可能助長違規私營骨灰龕的發展，或導致營運健全的龕場經營者須為經營不善的龕場經營者負起賠償責任的現象，使違規經營者可能無須為其違規行為負上相應的責任。大部分提交意見的人士／團體均贊成新法例應規定持牌人在不同情況下停業前，須妥善處理已存放的先人骨灰。如未能這樣做，即屬犯罪。有些人士／團體則建議就如何處理受影響的先人骨灰再作詳細討論。

豁免制度

10. 對於無條件豁免《公眾衛生及市政條例》附表 5 所列明的私營墳場內的骨灰龕，以及有條件豁免持牌殮葬商受發牌制度規管的建議，大部分持份者認為前者現已由相關法例監管，經營者在建造和經營墳場及大型骨灰龕方面均有良好往績；而後者所提供的存放骨灰服務屬暫時性質，以待市民在其他地方覓得正規骨灰龕位長期安放骨灰，因此認同有關的豁免建議合理。儘管如此，也有部分紅磡居民對豁免持牌殮葬商受發牌制度規管一事深表關注，當中有些人士建議牌照委員會應要求獲豁免的持牌殮葬商採取措施，減少暫時存放骨灰服務對附近地方造成的滋擾，例如設定存放期限、禁止顧客在其處所內或附近地方燃燒香燭冥鏹等。另一方面，一些相關樓宇的業主或住客則反對持牌殮葬商獲得豁免。

11. 對於如何處理新法例生效前已經存在的私營骨灰龕，社會上有不同意見。在不同區議會的會議上，議員大致認同應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，但對豁免條件則意見不一。區內有私營骨灰龕的區議會一般希望豁免條件訂得較為嚴謹。同樣地，有提交意見的人士／團體(主要來自私營骨灰龕附近的居民)反對容許某些私營骨灰龕繼續營運，並要求執法部門對相關私營骨灰龕的違規情況採取嚴厲的執管工作。此外，有意見認為豁免制度會對正規經營私營骨灰龕的經營者造成不公，而不同政黨也在其意見書中就此問題表達了不同的意見，有些提議取締違規龕場，有些表示可考慮以不同類別的牌照規管取代豁免，有些則認同以平衡務實的方式(如豁免)處理現存龕場的歷史問題。與此同時，有市民(主要來自業界及已購買私營骨灰龕位的消費者)擔心或須把先人骨灰遷離，而這有違中國人「入土為安」的傳統觀念，因此建議當局應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。他們認為政府應考慮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現存私營骨灰龕(例如永久豁免這些私營骨灰龕受發牌制度規管)，同時指出骨灰龕問題始終存在已久，因此任何針對現有骨灰龕的執法行動，均須考慮市面上骨灰龕位不足的現實因素。在這方面，有提交意見的人士／團體提出可考慮對新法例生效前已存在超過 10 至 20 年的骨灰龕給予豁免。另外，有業界人士指出，如果要求獲豁免、獲暫時免

責或正在申請牌照的骨灰龕凍結出售空置龕位，他們將沒有足夠資金維持骨灰龕的正常運作。

12. 有部分意見表示政府應考慮豁免由宗教或慈善團體經營的骨灰龕設施(例如廟宇和寺廟內的骨灰龕)，但也有意見認為，由於難以訂定客觀標準，加上轉換營辦者的情況時有發生，因此不宜以骨灰龕是否由宗教團體營運作為考慮豁免的準則。業界代表認為應盡快推行「私營骨灰龕登記制度」，並建議取消發展局的表一及表二，改由食物及衛生局統一發布所有私營骨灰龕的總表。

暫時免責機制

13. 就建議的暫時免責機制，部分人士／團體雖然贊成讓違規私營骨灰龕按照既定渠道和程序，就其經營的設施向有關部門申請規範化(例如申請相關的規劃許可及／或修訂土地契約等)，但指出這些違規私營骨灰龕已有足夠時間在法例生效之前申請規範化，因此反對實施暫時免責機制，或建議收緊該機制以防止濫用。不過，也有意見認為，容許違規私營骨灰龕有合理時間申請規範化是合適的做法。一些意見則提出，可考慮只就那些已符合城市規劃及地政等規定但暫未符合其他要求(如環保等)的私營骨灰龕給予暫時免責，而不應以一刀切方式給予暫時免責。

罰則及上訴機制

14. 有部分提交意見的人士／團體贊成在法例中訂立具阻嚇性的懲處，也有意見要求設立上訴機制，使受影響的人士可就牌照委員會的決定提出上訴。

立法時間表

15. 提交意見的人士／團體普遍希望政府加快立法程序，以盡早將條例草案提交立法會審議。此外，不少意見指出建議提供的 18 個月過渡期太長，可能會在立法之前製造「空窗期」，使違規骨灰龕得以繼續發展和經營，以及速銷其龕位。

其他意見

16. 在諮詢期間，有意見表示政府應繼續增加公眾骨灰龕設施供應，滿足社會的整體需要；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；以及進一步加強消費者教育，使他們在選購私營骨灰龕設施的龕位時有更大的保障。

總結

17. 因應上述諮詢結果，食物及衛生局正草擬有關法律條文。我們會審慎行事，務求平衡不同持份者的意見，確保相關法律條文在規管範圍及尺度上寬緊得宜，合乎社會整體利益。