

二零一六年二月二日  
討論文件

## 立法會食物安全及環境衛生事務委員會

### 在食物環境衛生署開設一個首長級職位 以規管私營骨灰安置所

#### 目的

政府建議在食物環境衛生署(食環署)開設一個首長級乙級政務官編外職位，為期五年，負責協助食物環境衛生署署長(食環署署長)領導及監督《私營骨灰安置所條例》(條例)的實施工作。本文件旨在徵詢委員對上述建議的意見。

#### 背景

2. 政府於二零一四年六月二十五日把《私營骨灰安置所條例草案》(條例草案)提交立法會。條例草案旨在設立發牌制度，以規管私營骨灰安置所的營運。我們的政策目標包括確保私營骨灰安置所符合各項法定和行政規定(設有免受新制度限制的安排(如適用))；加強保障消費者權益；以及確保私營骨灰安置所的龕位能夠持續有序地供應。法案委員會就條例草案的審議工作正進行得如火如荼。我們假設條例草案會在今年夏天獲得通過並按此進行部署，部門必須作好準備，以便在條例草案獲通過後，盡早展開實施發牌制度的工作。

#### 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，以及所造成的交通

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買方去世後執行協議，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制度。正如任何規管制度在全部效益能夠落實之前的過渡期一樣，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一個首長級乙級政務官的編外職位，為期五年，掌管食環署轄下一個新設的專責部門，即私營骨灰安置所規管部，負責新條例獲通過後的實施工作。擔任擬議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(發牌委員會)的主席。該委員會會就牌照及其他的指明文書申請作出決定。

#### **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將包括發牌委員會秘書處、發牌小組，以及執法小組，其編制合共約有 50 名非首長級人員<sup>1</sup>。

##### **(a) 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，負責決定骨灰安置所的牌照、豁免書或暫免法律責任書的申請；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。擬議首長級乙級政務官職位(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；擬備會議文件和會議紀要；以及安排召開委員會會議。

---

<sup>1</sup> 包括 43 個新公務員職位及 7 個由現時墳場及火葬場(特別職務)隊的職位調配到新成立私營骨灰安置所規管部。

**(b) 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各方面行政工作，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備存登記冊的指引等；
- (b) 舉行簡報會，向準申請人闡釋申請資格及程序；
- (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，有系統地處理所接獲的申請；
- (d) 從環境衛生角度審批申請，並協調相關政策局和部門就規劃、土地使用、建築物及消防安全、使用處所的權利、管理方案、涵蓋骨灰安放布局、骨灰安放容量、骨灰安放數量的圖則等方面所提出的意見；
- (e) 在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) 經諮詢有關政策局和部門後，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供建議；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：

- (a) 複雜的原因是牌照申請須符合關乎規劃、土地、建築物安全、消防安全、使用處所權利等的各項規定。根據發展局及食環署通報計劃所收集到的資料，大部分現有私營骨灰安置所並不完全符合該等規定。正如我們於二零一六年一月十二日事

務委員會會議上提供的文件(參看立法會 CB(2)587/15-16(05)號文件)所述，與規範化及糾正違規情況相關的工作預計會涉及複雜程序及糾紛；

- (b) 有關工作富爭議性。可預見的顯注爭議主要源自不同持份者之間的利益衝突，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。受到骨灰安置所結業影響的消費者權益問題亦將極具爭議。此外，土地／處所業權人的物業會受到骨灰安置所結業後進行的骨灰處置程序所影響，我們並不會低估他們可能作出的反應；及
- (c) 有關工作也十分繁重。據政府至今所收集到的資料顯示，目前營運中的私營骨灰安置所至少約有 140 個。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、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的行為／締結的文書的法理基礎。

**(c) 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進行執法工作，尤其涉及下列方面的工作：

- (a) 未領有牌照但在條例生效後出售龕位或安放權；
- (b) 未有以訂明方式妥善處置其管有的骨灰並潛逃；
- (c) 未有在寬限期<sup>2</sup>屆滿前提出指明文書的申請但繼續營運；

---

<sup>2</sup> 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。

- (d) 在要求發出新牌照、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。

有關搜集證據、與法律顧問聯繫，以及涉及循簡易程序定罪或循公訴程序定罪的檢控工作性質既費時又複雜。

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<sup>3</sup>，但執法小組將須積極主動以確保有關工作能夠完成及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真正無人認領的個案，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。這可能需要向法庭申請佔用令，繼而需要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提供暫時存放設施，並重新嘗試聯絡先人的家屬，儘管該部就有關先人所獲得的個人資料很可能十分貧乏。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。與無人認領骨灰有關的工作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及後人的感受。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，以及認領被遷離龕位的骨灰和物品，因此過程可以很複雜。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(以年計)的時間處理所有骨灰。

---

<sup>3</sup> 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務收益。

## “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，以便能領導上文概述的複雜、具爭議性和繁重的職務及廣泛事宜。我們建議開設一個首長級乙級政務官的編外職位，職銜定為“私營骨灰安置所規管部主管”，為期五年，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，並監督該部的整體工作，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；督導違反條例方面的有效執法策略；以及監察處置骨灰的計劃，確保有關計劃是按訂明方式進行等。該主管會領導部門同事確保持份者遵循規管法則和妥善處理營辦人／申請人對各方面規管工作提出的異議，以及其他持份者(例如附近居民和須遷離骨灰的申索人)的投訴等敏感和複雜的事宜。新職位的開設有助確保部門與持份者有效溝通，以及促進跨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”會向食環署署長負責。該職位的擬議職責和該部的組織表分別載於 附件 A 和 B。

14. 至於擬議的“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豁免書、牌照和暫免法律責任書的申請。按照目前的計劃，發牌委員會須在條例中與處理申請相關的條文生效前投入運作，並在條例通過和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需時數月)。其後，現有私營骨灰安置所會獲給予大約三個月的時間提交申請。目前未符合土地、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，首次以不超過三年為限(如有充分理由可以延期不超過三年)，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糾正或規範違規的情況。尋求糾正或規範化的過程會

涉及複雜的程序和糾紛，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；以及審視有關的管理方案等。由於營辦骨灰安置所涉及龐大的財政回報，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糾正或規範化的過程、發牌委員會就草案前骨灰安置所的豁免書／牌照申請的審議、以及上訴的審理的工作，將需至少數年的時間去完成。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三年期限屆滿時更為清晰。

### 曾考慮的其他方法

16. 我們曾審慎研究擬議的首長級職位的職務可否由食環署現有的兩名副署長（屬首長級薪級第 3 點）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，我們認為難以由現有的副署長分擔任何這方面的新增工作而不影響他們現有的職務。食環署現行的組織表和兩名副署長現時的職務詳情分別載於 附件 C 和 D。

### 對財政的影響

17. 擬議開設的編外首長級職位所需的按薪級中點估計的年薪開支為 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 3,279,648 元。食環署會在 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中計及所需的資源。

18. 至於 43 個非首長級的新公務員職位，按薪級中點估計的全年年薪開支為 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 28,030,872 元。食環署會在相關財政年度的預算中反映有關撥款需要，以應付有關人員編制建議的開支。

## 徵詢意見

19. 請委員就上述建議(即開設為期五年的“私營骨灰安置所規管部主管”編外首長級職位，以領導和監督該部的工作)，提出意見。視乎委員的意見，我們計劃在二零一六年三月二日把建議提交人事編制小組委員會審議，並在二零一六年五月六日提交財務委員會審批。

食物及衛生局  
食物環境衛生署  
二零一六年一月



## 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)

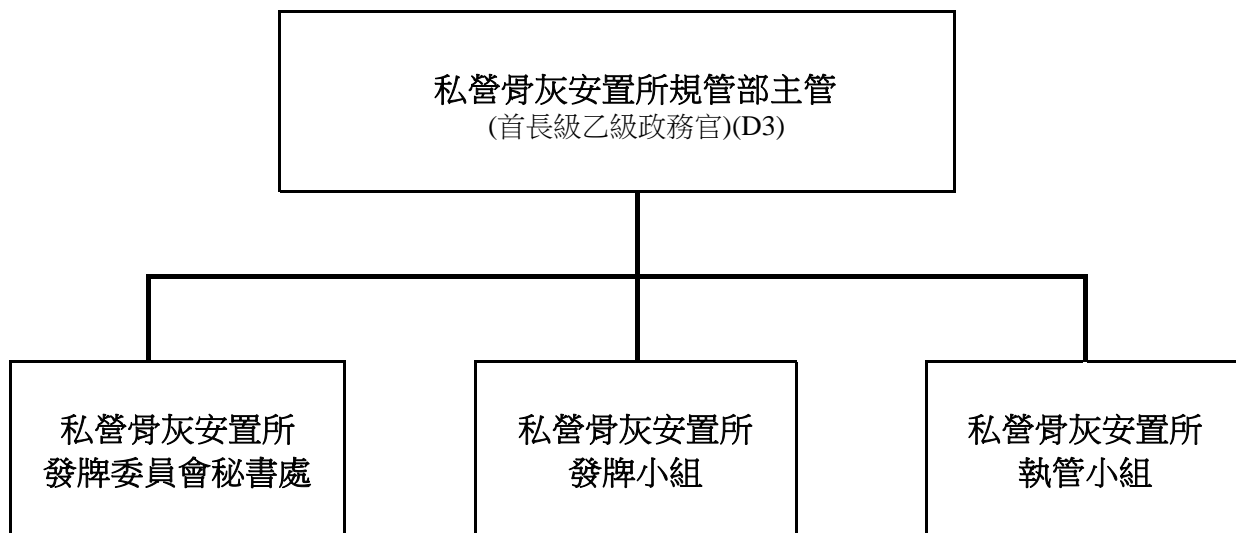
**直屬上司** : 食物環境衛生署署長

### 主要職務和職責

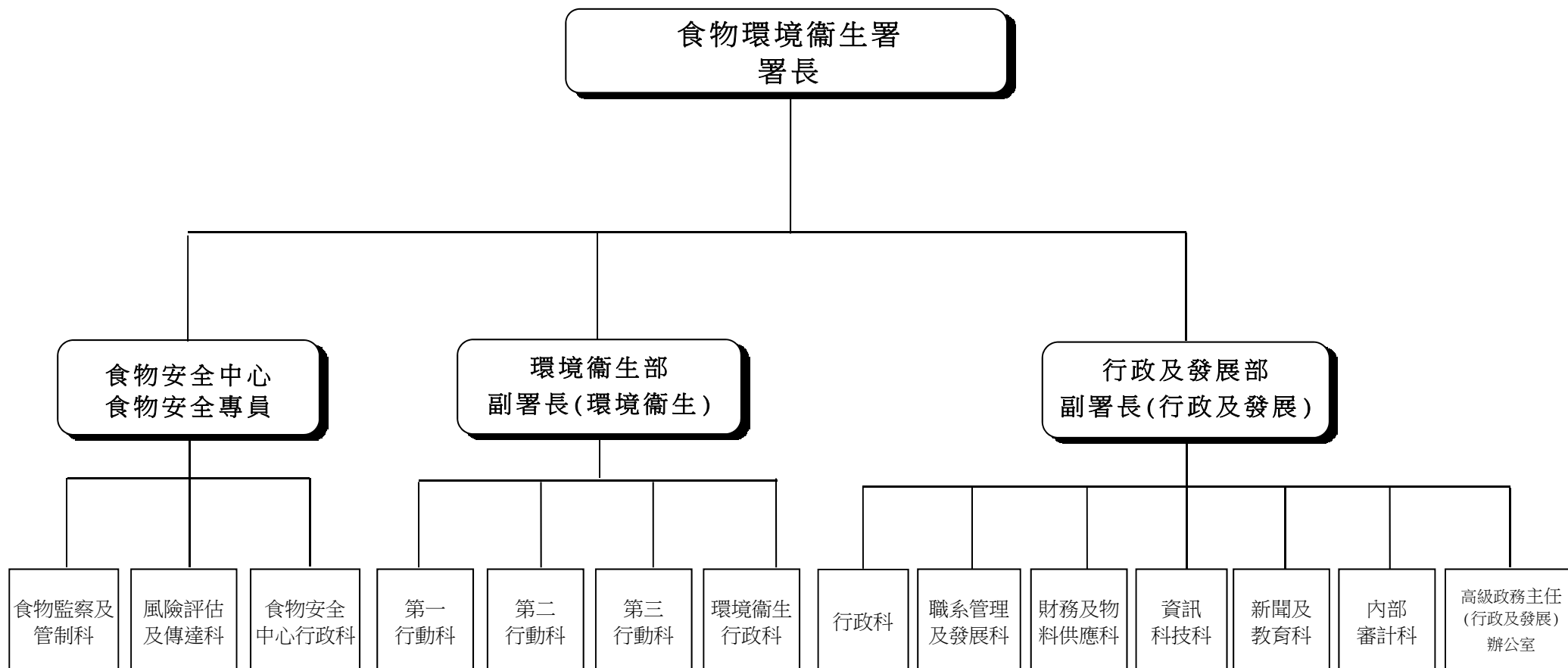
1. 就實施《私營骨灰安置所條例》為私營骨灰安置所規管部提供策略方針。
2. 督導私營骨灰安置所規管部的機制、程序、指引、執行方面的人手架構等方面的制定工作，以及該部為私營骨灰安置所發牌委員會提供的支援。
3. 擔任私營骨灰安置所發牌委員會主席，以審議和決定根據《私營骨灰安置所條例》提出的牌照、豁免書或暫免法律責任書申請，以及該等指明文書的轉讓、續期及更改條件的申請。
4. 監督針對違法私營骨灰安置所及其他違反《私營骨灰安置所條例》的行為所採取的執管行動。
5. 監督私營骨灰安置所是否符合《私營骨灰安置所條例》所載的訂明骨灰處置程序的法定規定，以及私營骨灰安置所規管部執行骨灰處置工作的情況。
6. 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管事宜。
  
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規管的規定及工作。

擬設的私營骨灰安置所規管部的組織表



# 食物環境衛生署組織表



## 食環署現有副署長的主要職務和職責

目前，副署長(行政及發展)負責監督食環署七個科別的工作。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、外批服務政策和制度、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；以及制訂與七個科別其他工作有關的政策和策略。

2. 副署長(環境衛生)負責直接監督三個行動科別。這三個科別負責監察香港、九龍和新界各分區的環境衛生工作和設施，以及一個環境衛生部的行政科。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的策略性管理；墳場、火葬場和骨灰安置所；屠房；食物業、行業和酒牌；包括潔淨街道、防治蟲鼠、收集家居廢物和可再造廢物等的環境衛生服務；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。