

# 立法會

## Legislative Council

立法會 CB(2)1144/16-17 號文件

檔 號：CB2/BC/1/16

### 《私營骨灰安置所條例草案》委員會報告

#### 目的

本文件旨在匯報《私營骨灰安置所條例草案》("條例草案")委員會的商議工作。

#### 背景

2. 2014 年 6 月，政府當局向第五屆立法會提交前《私營骨灰安置所條例草案》("2014 年條例草案")，目的是規管私營骨灰安置所。隨後，立法會成立法案委員會("前法案委員會")，研究 2014 年條例草案。前法案委員會的委員就 2014 年條例草案提出多項關注。因應他們的關注、團體的意見及前法案委員會法律顧問的查詢，並為實施政府當局提出的經修訂或進一步建議，政府當局就 2014 年條例草案合共建議了 547 項全體委員會審議階段修正案("修正案")。<sup>1</sup>

3. 前法案委員會於 2016 年 6 月完成審議工作，並支持在 2016 年 7 月 6 日的立法會會議上，恢復 2014 年條例草案的二讀辯論。2014 年條例草案恢復二讀辯論、全體委員會審議階段及三讀，本已編入 2016 年 7 月 6 日及 2016 年 7 月 13 日立法會會議的議程，但未及在第五屆立法會會期中止前獲得處理。鑒於根據《立法會條例》(第 542 章)第 9 條及按照《議事規則》第 11(4)條，2014 年條例草案的處理在第五屆立法會任期完結時即告失效，政府當局遂於 2016 年 11 月向第六屆立法會提交條例草案。條例草案是以 2014 年條例草案為藍本，並收納所有

---

<sup>1</sup> 關於前法案委員會對 2014 年條例草案(包括政府當局建議的全體委員會審議階段修正案("修正案"))的意見，議員可參閱前法案委員會的報告。此外，政府當局建議的整套修正案載於立法會 CB(3)722/15-16 號文件，而政府當局就該等修正案作出的解釋，則載於政府當局的文件(立法會 CB(2)1860/15-16(01)號文件)。這些文件的電子複本可於立法會網站瀏覽。

上述修正案。此外，政府當局對條例草案作出輕微的技術性細節和行文的潤飾。

## 條例草案

4. 條例草案旨在：

- (a) 就用作存放人類遺骸經火化後遺留的骨灰的私營骨灰安置所的領牌事宜，包括設立私營骨灰安置所發牌委員會("發牌委員會")，訂定條文；
- (b) 透過管限安放權出售協議("協議")的條文加強保障消費者；
- (c) 施加有關處置骨灰的責任；及
- (d) 訂定其他條文以處理相關事宜(例如條例草案下的執法工作和上訴機制)，以及就對其他條例作出相應或相關的修訂，訂定條文。

## 法案委員會

5. 在 2016 年 11 月 25 日的內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會研究條例草案。法案委員會由陳克勤議員擔任主席，並曾與政府當局舉行 8 次會議。法案委員會的委員名單載於**附錄 I**。法案委員會亦接獲 17 個團體/個別人士的書面意見。曾向法案委員會提交書面意見的團體/個別人士名單載於**附錄 II**。

## 法案委員會的商議工作

6. 法案委員會商議工作的重點載於下文各段。下表為本報告的目錄。

<u>事項</u>	<u>段落編號</u>
<u>法案委員會的商議工作</u>	
(a) 在住宅存放人造物料	7 – 10
(b) 在住宅存放骨灰	11 – 12
(c) 截算前骨灰安置所	13 – 26
(d) 指明文書申請的資料	27 – 29
(e) 進入和搜查的權力等	30
(f) 骨灰處置規定	31 – 40
(g) 私營骨灰安置所上訴委員會	41 – 48
(h) 施加並非在附屬法例中訂明的規定 但違規者將引致刑事制裁	49
(i) 處理公眾及私營骨灰安置所營辦人的 查詢	50 – 51
(j) 《私營骨灰安置所條例》刊憲後龕位 的供應情況	52
<u>全體委員會審議階段修正案("修正案")</u>	
(i) 政府當局建議的修正案	53
(ii) 個別議員建議的修正案	54
<u>政府當局須採取的跟進行動</u>	55
<u>恢復二讀辯論</u>	56
<u>徵詢意見</u>	57

### 在住宅存放人造物料

7. 條例草案第 7(1)條訂明，條例草案不適用於下述情況：在住宅內存放骨灰，以及有關處所存放不多於 10 個骨灰容器，而每個容器只可裝載(或聲稱、表述或顯示為只裝載)1 名人士的骨灰。委員察悉，前法案委員會關注到，鑒於被視作骨灰的人造物料可採用不同的形式(一份骨灰轉化成多項人造物料，或者兩份骨灰結合成一項人造物料)。故此，就存放人造物料而言，執法工作難以進行。前法案委員會認為，把骨灰轉化成人造物料將越來越普遍，政府當局未必有需要限制在住宅存放的人造物料的數量。鑒於在住宅存放由多於 1 名人士的骨灰轉化而成的人造物料，而該等物料裝載在 1 個容器內，即屬違反 2014 年條例草案第 5(1)條(即條例草案第 7(1)條)，前法案委員會憂慮日後將產生大量這方面的爭議。

8. 政府當局向前法案委員會表示，就施行 2014 年條例草案而言，要量化存放在住宅的人造物料有實際困難。政府當局預期公眾不會對在住宅存放人造物料有強烈的意見，並認為在

住宅存放大量人造物料的情況不大可能出現。因此，政府當局傾向以寬容的手法處理在住宅存放人造物料的事宜。儘管如此，政府當局會就有關在住宅存放人造物料的投訴採取行動。倘若《私營骨灰安置所條例》("《條例》")制定後出現濫用情況，政府當局會迅速修訂相關條文。

9. 前法案委員會認為，目前難以就此事找出完美的解決方法，並支持政府當局保留其在 2014 年條例草案中提出的建議。然而，前法案委員會要求政府當局在《條例》制定並實施後，適時檢討發牌委員會或執法當局在據以執法時遇到困難的這些條文及其他條文，並提出修訂建議。政府當局亦應在《條例》制定一段時間後(例如 3 年後)進行全面檢討。

10. 應法案委員會的要求，政府當局承諾會密切注視《條例》的實施情況、在有需要時就《條例》提出修訂建議，以及必定會在《條例》制定約 3 年後進行檢討。政府當局並同意，食物及衛生局局長會在條例草案恢復二讀辯論的演辭("局長演辭")中，作出這方面的承諾。

### 在住宅存放骨灰

11. 部分委員(包括梁國雄議員)認為，存放在住宅的骨灰應限於佔用人的家庭成員的骨灰，以防止住宅被用來為私營骨灰安置所作掩飾。政府當局表示，條例草案第 7 條旨在處理在住宅(即純粹或主要作居住用途的處所，並且是自成一戶的家居單位)存放骨灰的情況。

12. 部分委員(包括陳志全議員)表示，新界小型屋宇政策("該政策")規定新界小型屋宇只可作住宅用途。他們認為容許已用作私營骨灰安置所的新界小型屋宇申請規範化，是偏離了該政策。政府當局表示，一般而言，新界小型屋宇租契的用途條款註明"非工業"用途。政府相關部門和發牌委員會在考慮申請時會顧及多項因素(例如申請人是否符合下文第 14 段提及的規範化規定)。

### 截算前骨灰安置所

#### *佔用未批租土地作私營骨灰安置所處所用途*

13. 部分委員(包括梁耀忠議員、梁國雄議員及郭家麒議員)促請政府當局致力對付位於不合法佔用的未批租土地上的截算前骨灰安置所(即於緊接截算時間(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私營骨灰安置所)，而

不是容許這些骨灰安置所的營辦人申請規範化。他們並要求政府當局採取措施，防止這類骨灰安置所的營辦人藉出售安放權圖利。這些委員認為，根據由政府當局批出的短期租約佔用政府土地的骨灰安置所處所，其營辦人不應獲准出售有效期超逾該短期租約年期的安放權。

14. 政府當局表示已施加嚴格規定，將截算前骨灰安置所不合法佔用未批租土地及/或違反租契的情況規範化，詳情載於**附錄 III**。根據這些規定，截算前骨灰安置所提出的規範化申請，會由政府視乎每宗個案按其情況處理。在現行政策下，牌照申請人必須繳付規範化所需的按十足市值釐定的地價、豁免書費用或短期租約租金，以及行政費用。申領豁免書的存在已久私營骨灰安置所(即在 1990 年 1 月 1 日前開始營辦的截算前骨灰安置所)，則須由截算時間起停止出售或新租出龕位，而自此便沒有藉出售新龕位獲得新的收入。就截算前骨灰安置所而言，不論該骨灰安置所是根據經條例草案第 18 條變通的條文申請牌照，抑或根據條例草案第 19 條申請豁免書，"對營辦該骨灰安置所屬必需(或與之配套)的土地佔用"範圍，限於以截算時間狀況為準的、對其營辦屬必需(或與之配套)的範圍。如私營骨灰安置所不屬截算前骨灰安置所，則不符合申領暫免法律責任書的資格，並須在開始營運、出售龕位及安放骨灰前，符合關乎土地、規劃和建築物的規定，以及以租契持有處所的規定(附錄 III 第 2 段提述的條例草案第 17(1)(a)及(b)條)，同時取得牌照，方可出售或新租出龕位。在這些骨灰安置所當中，那些並非在緊接《條例》制定前正在營辦的骨灰安置所，必須取得牌照方可開展其骨灰安置所業務(包括出售或新租出龕位，以及安放骨灰)。至於在緊接《條例》制定前正在營辦的骨灰安置所，則必須取得牌照，方可在寬限期屆滿後繼續其骨灰安置所業務。

15. 政府當局進一步表示，與此同時，政府執法部門一直保持警覺，採取執法行動對付違規私營骨灰安置所，遏止問題惡化。該等部門在違規私營骨灰安置所萌芽階段便採取行動，防微杜漸，遏止新個案湧現。

*容許存在已久私營骨灰安置所把骨灰安放在截算前已出售但於截算時間當時尚未"入灰"或部分"入灰"的龕位內*

16. 根據條例草案第 19(2)(a)、20(4)(a)、53 及 54 條：

- (a) 存在已久私營骨灰安置所如於截算時間後但在刊憲日期前，把新的骨灰安放在截算前已出售而尚

未"入灰"或部分"入灰"的龕位內，仍合資格申請豁免書；及

- (b) 獲得豁免書的存在已久私營骨灰安置所，可於豁免書仍然有效時，將新的骨灰安放在截算前已售出的龕位內。

但上述安排須符合某些條件，以防止被濫用(例如該類骨灰安置所必須把有關的安放紀錄妥為備存，以供發牌委員會及執法當局日後審閱)。

17. 政府當局表示，容許真誠的消費者和營辦人將骨灰安放在截算時間前已售出而尚未"入灰"的龕位，是基於人情而作出的合理安排。畢竟，此乃具效力的合約責任，而骨灰安置所在截算時間後必須停止出售或新租出任何龕位，方符合資格申請豁免書。因此，其經營規模仍會被凍結於截算時間前的狀況，並透過規管制度得以控制。

18. 部分委員(包括陳志全議員)關注到，一些存在已久私營骨灰安置所的營辦人，或會誇大截算前已售出龕位的數目。這些委員詢問，政府當局會否審閱所有協議。他們亦關注到，某人或某公司或會購買存在已久私營骨灰安置所的尚未出售龕位，以待稍後轉售。這些委員進一步詢問條例草案是否准許轉讓龕位。

19. 政府當局表示，要審閱每一份協議，既不實際亦不可行。儘管如此，當局透過行政性質的通報計劃("通報計劃")收集龕位的資料(包括已售出並已安放骨灰的龕位、已售出但尚未安放骨灰的龕位及可供出售的龕位的數目)。存在已久私營骨灰安置所的營辦人必須備存協議及安放紀錄，以供發牌委員會日後審閱。這將有助防止適用於下述龕位的安排被濫用：提出豁免書申請的存在已久私營骨灰安置所的截算前已售出龕位。存在已久私營骨灰安置所在截算時間後須停止出售或新租出任何龕位，方符合豁免資格。就獲發豁免書的私營骨灰安置所內的截算前已售出龕位而言，如經批註登記冊上的受供奉者有所更改，亦必須遵從條例草案所訂的多項限制。

*由發牌委員會指明截算前骨灰安置所登記冊須載有的詳情*

20. 條例草案第 22(1)(b)(ii)條訂明，如屬要求就某截算前骨灰安置所發出豁免書的申請，須附有條例草案第 23 條規定的登記冊。政府當局表示，由於條例草案容許申請豁免書的骨灰

安置所在截算時間後將骨灰安放在截算時間前已出售的龕位，為防止有關安排被濫用，該條文要求該類骨灰安置所必須把有關安放骨灰的紀錄妥為備存，以供發牌委員會及執法當局日後審閱。由於可疑經營手法層出不窮，該條文的寫法旨在令發牌委員會有能力處理一些無法預見的情況。具體而言，條例草案第 23(2)(b)條規定，上述登記冊須"載有發牌委員會指明的詳情"。違反此條文者本身不會招致刑事法律責任或制裁(監禁或罰款)。

21. 郭家麒議員察悉，上述詳情不會在附屬法例中訂明，故此不受立法會修訂。他建議賦權立法會可修訂該等詳情。

22. 政府當局表示應給予發牌委員會所需的彈性，就個別個案指明登記冊須載有的詳情。其他法例中也有這樣的例子，即規定有關人士在提出某項申請時須一併提供當局所"指明"的若干資料，但違者不會招致刑事法律責任及制裁。舉例來說，《電子健康紀錄互通系統條例》(第 625 章)第 19(4)(b)條規定，醫護提供者在提出登記申請時，須附有"專員指明的資料"。

#### *更新截算前骨灰安置所登記冊*

23. 條例草案第 54(2)(a)條規定就截算前骨灰安置所持有豁免書的人，須在完成更改受供奉者後，在切實可行的範圍內，盡快更新經發牌委員會批註的骨灰安置所登記冊("經批註登記冊")。法案委員會的法律顧問("法律顧問")指出，為達致上述目的，經批註登記冊須載有的詳情，必須按照條例草案第 54(2)(a)條更新。根據條例草案第 23(2)(b)條，這些詳情將由發牌委員會指明，卻並非在附屬法例中訂明，因此不受立法會修訂。條例草案第 54(4)條訂明，不遵從條例草案第 54(2)條即屬犯罪，可處罰款及監禁。

24. 法律顧問進一步指出，鑒於立法會不可修訂發牌委員會施加的規定，前法案委員會關注違規的嚴重後果(即刑事制裁)。然而，前法案委員會亦明白有需要訂定刑事制裁，以產生足夠的阻嚇力。前法案委員會認為，由於違規個案將交予法院處理，法院可擔當"把關者"的角色，決定對有關違規者施加的罰則。考慮到上述因素，前法案委員會接納相關條文，並建議應在局長演辭中說明前法案委員會就有關安排提出的關注、其考慮因素及接納原因。

25. 政府當局向法案委員會表示，鑒於每間骨灰安置所的情況可以相差很遠，因此給予發牌委員會所需的彈性，就個別個案指明登記冊須載有的詳情，是可取的做法。

26. 法案委員會大部分委員同意採取前法案委員會處理相關條文的方式。然而，陳淑莊議員認為，委員或有需要考慮，只是在局長演辭中說明委員就擬議安排提出的關注、其考慮因素及接納原因，是否已經足夠。她會考慮是否就相關條文提出修訂。

### 指明文書申請的資料

#### *指明文書申請的資料如有改變須予通知*

27. 條例草案第 42(3)(b)條規定，如指明文書(即牌照、豁免書或暫免法律責任書)的持有人已在與指明文書申請相關的情況下提供資料，且指明文書已應該申請而發出、續期或延展，則倘若有一項改變發生，而該改變對該資料的準確性，有關鍵性的影響，該持有人須在發牌委員會指明的時間內，提供該委員會所要求的資料。條例草案第 42(3)(b)(ii)條賦權發牌委員會指明該持有人須提供的資料，以及提供資料的時限。委員察悉，發牌委員會施加的這些規定並非在附屬法例中訂明，因此不受立法會修訂。根據條例草案第 42(6)條，不遵從發牌委員會的規定即構成罪行，可處罰款及監禁。委員並察悉前法案委員會對相關條文的關注，以及前法案委員會已接納該等條文，並提出建議(與上文第 24 段的內容相同)。

28. 法案委員會大部分委員同意採取前法案委員會處理相關條文的方式。然而，陳淑莊議員認為，雖然應給予發牌委員會彈性，決定一個合理的時間，以提供發牌委員會根據條例草案第 42(3)(b)(ii)條所要求的資料，但應在該條文加入提供有關資料的時限。她表明會考慮是否就條例草案第 42(3)(b)(ii)條提出修正案，以指明該時限。

#### *將指明文書申請的資料上載至發牌委員會的網站*

29. 條例草案附表 3 第 4(1)(a)條訂明，凡有人提出申請，要求就某私營骨灰安置所發出牌照，發牌委員會可透過互聯網或類似的電子網絡，或以發牌委員會認為適當的任何其他方式，發布該申請的通告。部分委員(包括陳淑莊議員及梁國雄議員)建議，除了牌照申請的通告外，有關該項申請的其他資料，亦應上載至發牌委員會的網站。這類網上發布還應涵蓋另外兩



類指明文書(即豁免書及暫免法律責任書)申請的資料。政府當局表示會把這項建議轉達發牌委員會。

### 進入和搜查的權力等

30. 條例草案第 58 條賦權食物環境衛生署署長("署長")或獲授權人員，可在取得搜查令的情況下，或在搜查令未有發出但符合第(3)款訂明的條件下(包括有合理理由懷疑，在某處所內，有任何物件屬或包含《條例》所訂罪行的證據，而在當時的特定情況下取得搜查令並非合理地切實可行)，進入和搜查任何處所，以及就任何處所行使第(2)款訂明的其他權力。容海恩議員察悉，訂明的權力包括扣留在有關處所發現的人，直至完成搜查該處所為止。她關注到，若在沒有搜查令的情況下搜查該處所，而條例草案又未有訂明扣留期，可能會產生非法扣留有關人士的風險。政府當局表示，條例草案第 58(3)條已就在沒有搜查令的情況下搜查處所施加條件。考慮到現有私營骨灰安置所處所的大小，搜查私營骨灰安置所處所預計不會耗時過長。

### 骨灰處置規定

#### *要求交還骨灰的申索*

31. 條例草案第 7 部及附表 5 訂明的事項，包括骨灰處理者在處置安放在條例草案第 7 部及附表 5 適用的私營骨灰安置所內的骨灰時須遵循的安排("訂明骨灰處置程序")。政府當局解釋，在一般情況下，如有關的私營骨灰安置所在持有根據條例草案發出的有效指明文書的情況下繼續營辦，訂明骨灰處置程序不會啟動。然而，若私營骨灰安置所結束營辦、遭棄辦或未有有效指明文書而在寬限期過後繼續營辦，有關程序便會啟動。在這情況下，"訂明申索人"可提出申索，要求交還安放在骨灰安置所的骨灰。就死者的骨灰而言，"訂明申索人"的定義在條例草案附表 5 第 6(2)條中訂明，指(按其申索的優先權次序排列)：

- (a) "獲授權代表"；
- (b) "遺產代理人"或"親屬"；或
- (c) "安放權的買方"。

32. 政府當局表示，為利便骨灰處理者把骨灰和相關物品交還予申索人，條例草案附表 5 第 6(2)條訂明了"親屬"的定義，臚列各類人士(包括配偶)。這方面的資料以香港的現行法例為

依據。若有兩位或以上享有同等優先權的"訂明申索人"提出對立申索，有關申索將交由法院決定。

33. 據政府當局所述，為進一步利便將骨灰交還與死者相關的有關人士，政府當局建議動議一項修正案，在條例草案附表 5 第 6(2)條下加入"相關人士"為"訂明申索人"的新增類別。就某死者而言，"相關人士"的定義指(a)在緊接該死者的死亡日期前，與該死者在同一住戶內生活的人；及(b)在該日期前，與該死者在同一住戶內生活最少 2 年的人。就申索的優先權而言，"相關人士"的申索會低於"獲授權代表"和"遺產代理人"或"親屬"的申索，但高於"安放權的買方"的申索。條例草案附表 5 第 9(5)條將會予以相應修訂，以反映這個建議。"訂明申索人"的這個新增類別容許任何人提出申索，只要該人符合"共同生活"的規定即可。

34. 部分委員(包括陳志全議員)向當局提出以下問題：為何當局不把"相關人士"的定義所包含的兩項元素合併；當局基於甚麼理據，規定某人須在死者的死亡日期前與死者在同一住戶內生活最少 2 年("訂明共同生活期")，方符合資格成為"相關人士"；以及政府當局對縮短訂明共同生活期至 1 年的立場為何。他們並詢問，當局如何核實"相關人士"的身份，以及基於甚麼理據把"相關人士"提出要求交還死者骨灰的申索的優先權，排於"親屬"之後。陳志全議員表示，他或會考慮提出修正案，進一步修訂政府當局就"相關人士"提出的擬議定義，以及修訂相關申索的優先權。

35. 政府當局表示，在為"相關人士"下定義時，政府當局已參考其他現行法例，包括《致命意外條例》(第 22 章)和《法律修訂及改革(綜合)條例》(第 23 章)。至於核實"相關人士"身份的安排，政府當局亦會參考相關法例。委員察悉，相關人士可作出法定聲明，以支持他或她的申索。如"相關人士"亦為獲授權代表，他/她便擁有最高優先權。政府當局認為，當局就要求交還骨灰的申索所建議的優先權次序屬恰當。

36. 張超雄議員認為，在香港以外的司法管轄區與死者締結婚姻、民事伴侶或民事結合的同性伴侶亦應該是"親屬"，因而合資格提出要求交還死者的骨灰的申索。就此，張議員建議動議一項修正案，按此擴大"親屬"一詞的定義。

37. 政府當局表示，根據條例草案的現有條文，在香港以外地方與死者結婚的同性伴侶，已可藉(a)"獲授權代表"、(b)"遺產代理人"或(c)"安放權的買方"的身份提出申索，要求交還死者

的骨灰，而有關身份並不需要申索人與死者有任何血緣或婚姻關係。視乎實際情況，同性伴侶亦可以是"合資格申索人"(其定義載於條例草案附表 5 第 6(2)條)，並可根據條例草案附表 5 第 9(8)條，藉此身份提出要求交還相關物品連同骨灰的申索。在條例草案附表 5 第 13 條所訂明的情況下(即骨灰由署長管有並且沒有法律程序待決)，署長可行使酌情權，按其認為合適的任何方式，處置該等骨灰，包括把骨灰交給與死者在香港以外地方結婚的同性伴侶等。

38. 政府當局表示，因應上文第 33 段提及的擬議修正案，不同的"相關人士"只要符合上述"共同生活"的規定，便可就交還死者的骨灰提出申索。這讓"相關人士"有機會提出申索，要求交還死者的骨灰，而"相關人士"最終會否提出此等申索則是其個人選擇。因此，政府當局認為，條例草案現有條文，連同上文所提及的擬議修正案，應足以利便交還骨灰予"相關人士"，因此無須進一步修訂條例草案附表 5 第 6(2)條中"親屬"的定義，因為此舉會引起社會極大爭議，而條例草案並非處理這方面的爭議的適當平台。

#### *公眾查閱關於處置骨灰的紀錄及資料*

39. 條例草案附表 5 第 10 條規定，骨灰處理者如已採取步驟，進行訂明骨灰處置程序，便須備存該等步驟的紀錄。該紀錄須載有進行該程序所處理的骨灰及申索的資料，並須交付署長。條例草案附表 5 第 12(3)條規定，如無人就某私營骨灰安置所進行訂明骨灰處置程序(或該程序中的任何步驟)，而署長根據條例草案第 74(1)條進行了步驟以處置骨灰，則她須就進行步驟的過程備存紀錄。條例草案附表 5 第 15 條規定署長須備存第(1)款訂定的有關處置骨灰的資料，以及在通常辦公時間內，提供予公眾人士免費查閱。

40. 部分委員(包括主席及黃碧雲議員)認為，條例草案應規定，關乎骨灰處置的紀錄和資料須予公開，除非該等紀錄和資料包含個人資料。此外，政府當局應在可行範圍內，盡量以便捷方式提供上述資料予公眾查閱。部分其他委員(包括梁美芬議員)雖然支持提高相關資料的透明度，但提醒政府當局應仔細研究將予公開的資料，以及公開披露資料可能引發的法律爭議。政府當局重申已承諾密切注視《條例》的實施情況，並在有需要時就《條例》提出修訂建議。政府當局必定會在《條例》制定約 3 年後進行檢討。

## 私營骨灰安置所上訴委員會

### *擬為上訴委員會委任法律顧問的背景*

41. 條例草案第 81(3)條(與第 80 條一併理解)訂明，委員團成員必須根據《區域法院條例》(第 336 章)第 5 條，具資格獲委任為區域法院法官("具所需法律資格")，方可獲委任為私營骨灰安置所上訴委員會("上訴委員會")的主席或副主席。因應這項規定，部分委員(包括周浩鼎議員)問及需要為上訴委員會委任法律顧問的背景。

42. 政府當局回應時表示，由上訴委員會的主席或副主席擔任上訴聆訊的審裁官，是常見的做法。香港有若干法定上訴委員會和審裁處，其主席和副主席均須具所需法律資格。<sup>2</sup>與許多其他上訴委員會和審裁處的性質相若，私營骨灰安置所上訴委員會屬於半司法機構，其主席和副主席須主持上訴聆訊。審裁官或會被要求就上訴所涉的法律問題作出決定，並應帶領審理和商議程序的進行，以確保有關程序經得起法律挑戰。因此，審裁官具備所需的法律專業知識和經驗，以及具備履行這些職責的合適才能，至為重要。

43. 政府當局進一步表示，香港有一些法定上訴委員會，指明主席須具所需法律資格，同時可委任法律顧問向上訴委員會提供意見。<sup>3</sup>一般而言，法律顧問擔當諮詢角色，負責就法律事宜向上訴委員會或審裁處提供意見。在上訴法庭 *Longstaff v Medical Council of Hong Kong* [1980] HKLR 858 一案中，副庭長赫健士在第 865 頁作出以下評論：

*"法律顧問的職責，基本上是在獲諮詢時提供意見。此外，他不得容許該委員會被誤導，而假如某方提出的陳詞在法律上無法成立或他[法律顧問]意識到該委員會在商議過程中自我誤導，則他有責任主動作出糾正。"*

---

<sup>2</sup> 例子包括：

- (a) 市政服務上訴委員會(請參閱《市政服務上訴委員會條例》(第 220 章)第 6(6)條)；及
- (b) 建築物上訴審裁小組(請參閱《建築物條例》(第 123 章)第 48(2)條)。

<sup>3</sup> 例子包括：

- (a) 市政服務上訴委員會(請參閱《市政服務上訴委員會條例》(第 220 章)第 6(1)(a)及 12(3)條)；及
- (b) 娛樂特別效果上訴委員會(請參閱《娛樂特別效果條例》(第 560 章)第 35(1)及 40(3)條)。

44. 政府當局認為，委任法律顧問就上訴的法律事宜向上訴委員會提供意見，可確保上訴委員會有能力履行其職責、獨立及無私，尤其是政府當局預期所涉及的法律問題可以相當廣泛和複雜。法庭和審裁處在審理個案時必須具備這 3 項特質，使公義得以彰顯。上訴委員會亦適宜有法律顧問為所有上訴聆訊提供一致的意見，即使上訴聆訊是由不同人士擔任審裁官(擔任審裁官的人可以是主席、副主席或具所需法律資格的成員，因為有些人在若干情況下，或會因為在上訴聆訊中有直接或間接的利害關係而不得擔任審裁官)。

#### *上訴委員會法律顧問就上訴的法律事宜所提供的意見*

45. 條例草案第 84(6)至(8)條載明有關上訴委員會法律顧問就上訴的法律事宜提供意見的規定：

- (a) 條例草案第 84(6)條訂明，法律顧問就上訴的法律事宜向上訴委員會提供意見時，上訴各方或其代表必須在場；
- (b) 條例草案第 84(7)條訂明，如在上訴委員會已就其裁斷開始商議之後才提出有關意見，則該意見須於其後，通報予上訴各方或其代表；及
- (c) 條例草案第 84(8)條訂明，凡法律顧問就關乎某宗上訴的法律事宜提供意見，而該意見不獲上訴委員會接納，此事須通報予上訴各方或其代表。

部分委員認為，披露法律顧問向上訴委員會提供的意見，有違普通法下的保密責任。如法律顧問無須遵行該職責，則他/她在聆訊上並不代表上訴委員會。

46. 政府當局回應時表示，法定條文凌駕普通法，而條例草案第 84(6)至(8)條的政策原意是使有關各方獲得公平的聆訊。上訴委員會和其法律顧問在聆訊上皆為中立。另一些上訴委員會也有採用類似條例草案第 84(6)至(8)條列述的安排，例子載於**附錄 IV**。

47. 政府當局進一步表示，終審法院在近年審理的一宗案件(*香港醫務委員會 訴 陳曦齡* [2010] 3 HKLRD 667 案)中曾提及，醫務委員會的慣常做法是在公開聆訊時把法律顧問向該會提供的意見通知有關各方，而法院並無質疑這做法(見判決書第 37 至 40 段)。其中在判決書第 40 段，終審法院常任法官包

致金對 *Lam Kwok Pun v Dental Council of Hong Kong* [2000] 4 HKC 181 案作出以下評論：

"上訴法庭在該案所關注的主要事項，並不在於法律顧問曾在審裁組商議時列席，而是在於她曾於非公開的情況下向審裁組提供意見，以致涉案牙醫的代表大律師沒有機會就其意見準確與否向審裁組陳詞。結果顯示其意見錯誤，而這也是涉案牙醫的上訴獲判得直的理由。"

#### 上訴委員會的決定屬終局決定

48. 條例草案第 84(12)條訂明，"上訴委員會對上訴的決定，屬終局決定。"(英文文本為："The decision of an Appeal Board on any appeal is final.")。部分委員(包括梁耀忠議員)關注到，上訴的任何一方或會把"終局決定"一詞詮釋為當上訴委員會作出決定後，他/她便沒有其他途徑就其個案採取進一步行動。政府當局表示，"終局"一詞意指，當上訴獲裁決後，該個案已用盡所有行政上訴渠道來處理。上訴的任何一方如對上訴委員會的決定感到受屈，他/她仍可根據適用的一般原則，向法院申請司法覆核。"終局決定"一詞在香港法例中<sup>4</sup>經常使用，故無須在法例中訂明可就行政決定提出司法覆核。政府當局會在相關的宣傳資料中列明上訴程序，並列明上訴的任何一方均享有尋求司法覆核的權利。

#### 施加並非在附屬法例中訂明的規定但違規者將引致刑事制裁

49. 條例草案除賦權發牌委員會施加上文第 23 及 27 段提及的規定外，還授權發牌委員會或其他當局(例如署長)施加並

---

<sup>4</sup> 據政府當局所述，關乎其他上訴委員會而曾使用"終局決定"一詞的法例例子如下：

- (a) 《入境條例》(第 115 章)附表 1A 第 23(4)條有關酷刑聲請上訴委員會的條文訂明：  
"上訴委員會的決定屬終局決定。"  
"*The Appeal Board's decision is final.*"
- (b) 《升降機及自動梯條例》(第 618 章)第 122 條訂明：  
"除第(2)款另有規定外，上訴委員會的決定屬終局決定，不得對之提出進一步的上訴。"  
"*Subject to subsection (2), a decision of an appeal board is final and is not subject to further appeal.*"
- (c) 《物業管理服務條例》(第 626 章)第 38(2)條訂明：  
"上訴審裁小組所作的決定，屬終局決定。"  
"*The decision of the tribunal is final.*"

非在附屬法例中訂明的規定，但違規者將引致刑事制裁。這些規定的例子包括：

- (a) 根據條例草案第 49(2)(b)條，發牌委員會就每份協議指明的詳情，須在發牌委員會指明的期間內，記入相關的登記冊；
- (b) 條例草案附表 5 第 7(2)(b)條提及，沒有交還予合資格申索人的骨灰，須以署長指明的方式，交付署長；及
- (c) 根據條例草案附表 5 第 10(1)(b)條(經政府當局就該條文建議的修正案修訂)，骨灰處理者如已採取步驟，進行訂明骨灰處置程序，便須備存該等步驟的紀錄，而該紀錄須載有署長所要求的，進行該程序所處理的骨灰及申索的資料。

鑒於這些規定引起的關注與上文第 24 段所提的關注類似，法案委員會基於該段闡釋的相同理據，接納相關的條文。關於上文第 49(c)段所載的規定，法案委員會亦要求政府當局再次確認其對前法案委員會作出的承諾，即在《條例》實施後，向相關事務委員會簡報在執行該條文時遇到的困難(如有的話)，以及該條文所提述的資料。法案委員會並要求政府當局把這項承諾加入局長演辭。

#### 處理公眾人士及私營骨灰安置所營辦人的查詢

50. 部分委員(包括郭家麒議員)關注到，在《條例》制定後，政府當局如何處理公眾人士及私營骨灰安置所營辦人的查詢。政府當局表示，為方便公眾人士查閱關乎條例草案下的擬議發牌制度的資料，食物環境衛生署("食環署")已就規管私營骨灰安置所設立一個專題網站([www.rpc.gov.hk](http://www.rpc.gov.hk))，分別為消費者和營辦人提供針對性的資料。該網站會不時更新，為公眾提供最新資訊。食環署亦已自 2016 年 12 月起設立專用電郵信箱([rpc@fehd.gov.hk](mailto:rpc@fehd.gov.hk))及傳真號碼(2893 7683)，接收有關規管私營骨灰安置所的查詢，並回覆留有聯絡資料的查詢人士。該項服務會持續提供予公眾人士、買方及營辦人。

51. 政府當局並表示，在《條例》制定後，食環署會進一步加強有關發牌制度的宣傳和公眾教育工作，包括推出新的電視宣傳短片和電台宣傳聲帶、透過多個途徑及在多個地點(特別是與辦理身後事相關的途徑及地點)派發單張等。當局並會為營

辦人舉行簡介會，助其了解《條例》的條文和規定。以下資料將會在網上公布，以供公眾備悉(如發牌委員會接納上文第 29 段提及的建議，指明文書申請的其他資料亦會上載至互聯網)：

- (a) 就發牌委員會收到關乎指明文書的申請——其狀況(即"待決"、"已獲審批"或"已遭拒絕")；及
- (b) 就獲發的指明文書——其相應的有效期，

消費者可藉此獲取資訊，更有效保障自己，免被關乎營辦人是否獲授權根據牌照出售龕位的不實聲稱所誤導。應委員的建議，政府當局會與有關各方探討在《條例》制定後，讓公眾可就向私營骨灰安置所購買龕位的事宜，取得法律意見。

### 《私營骨灰安置所條例》刊憲後龕位的供應情況

52. 麥美娟議員關注到，有報章的報道聲稱《私營骨灰安置所條例》刊憲後，會出現 18 個月真空期，而在該段期間市場將沒有龕位供應。就此，她詢問在該段期間的公眾龕位供應情況，以及如何應付公眾在該段期間對龕位的需求。政府當局表示，該項聲稱毫無根據。政府當局打算在食物安全及環境衛生事務委員會的會議上，就她的關注提供詳細的回應。政府當局在其回覆中解釋(載於**附錄 V**)，政府當局將於 2017 年 3 月 31 日前發出題為"《私營骨灰安置所條例草案》獲通過後的龕位供應及相關事宜"的文件，並在得到事務委員會的同意的情況下，安排題述事宜在 2017 年 5 月 9 日的事務委員會會議上討論。

## **全體委員會審議階段修正案**

### 政府當局建議的修正案

53. 除上文第 33 段提及的修正案外，政府當局已同意，因應委員、不同持份群組及法律顧問的意見和建議，動議多項修正案。因應法案委員會 2017 年 3 月 16 日最後一次會議，政府當局建議對少數修正案作出進一步修訂(見立法會 CB(2)1072/16-17(01)號文件)。除該文件所載的擬議修正案外，政府當局並作出了數項輕微的文本修訂，包括：

- (a) 就條例草案第 19(2)(a)、20(4)(a)和 52(2A)(a)(i)及(2C)(a)條，把"由在截算時間至刊憲日期之間"的寫法簡化為"刊憲日期前"，因該等條文已闡明有關的骨灰為"自截算時間起"安放的骨灰；及



- (b) 就條例草案附表 3 第 4(1)(a)條，以 "Internet" 此專有名詞取代 "internet"。

政府當局已於 2017 年 3 月 29 日向法案委員會委員提交第 33 段及本段所述的修正案，供他們提出意見。沒有委員就該等修正案提出意見。

#### 個別議員建議的修正案

54. 法案委員會察悉，張超雄議員已表明有意動議一項修正案，詳情載於上文第 36 段。

#### **政府當局須採取的跟進行動**

55. 政府當局承諾：

- (a) 密切注視《條例》的實施情況，並在有需要時就《條例》提出修訂建議。政府當局必定會在《條例》制定約 3 年後進行檢討(第 10 段)；
- (b) 向發牌委員會轉達委員的建議，將指明文書申請的資料上載至發牌委員會的網站(第 29 段)；
- (c) 在《條例》實施後，向相關事務委員會簡報在執行條例草案附表 5 第 10(1)(b)條時遇到的困難(如有的話)，以及該條文所提述的資料(第 49 段)；及
- (d) 在局長演辭中加入以下事宜：
  - (i) 政府當局就上文(a)至(c)項所作的承諾；及
  - (ii) 法案委員會對政府當局有關施加規定(該等規定並非在附屬法例中訂明，因而不受立法會修訂)及違規者將引致刑事制裁的後果的建議所提出的關注；以及法案委員會接納這些建議的理據(第 23、24、27 及 49 段)。

## 恢復二讀辯論

56. 法案委員會支持在 2017 年 4 月 12 日及 13 日的立法會會議上，恢復條例草案的二讀辯論。

## 諮詢內務委員會

57. 法案委員會於 2017 年 3 月 24 日向內務委員會匯報其商議工作。

立法會秘書處  
議會事務部 2  
2017 年 4 月 6 日

《私營骨灰安置所條例草案》委員會

委員名單

主席	陳克勤議員, BBS, JP
副主席	陳淑莊議員
委員	梁耀忠議員 張宇人議員, GBS, JP 黃定光議員, SBS, JP 李慧琼議員, SBS, JP 梁美芬議員, SBS, JP 謝偉俊議員, JP 梁國雄議員 何俊賢議員, BBS 馬逢國議員, SBS, JP 陳志全議員 梁志祥議員, BBS, MH, JP 麥美娟議員, BBS, JP 郭家麒議員 張超雄議員 黃碧雲議員 葛珮帆議員, JP 廖長江議員, SBS, JP 潘兆平議員, BBS, MH 盧偉國議員, SBS, MH, JP 朱凱迪議員 吳永嘉議員, JP (至2016年12月9日) 何君堯議員, JP 何啟明議員 周浩鼎議員 邵家臻議員 (自2016年12月9日起) 柯創盛議員, MH 容海恩議員 張國鈞議員, JP 陸頌雄議員 劉國勳議員, MH 羅冠聰議員 劉小麗議員
	(合共： 33位委員)
秘書	徐偉誠先生
法律顧問	簡允儀女士
日期	2017年4月6日

《私營骨灰安置所條例草案》委員會

向法案委員會提交書面意見的團體及個別人士

1. 公民黨
2. 香港孝思園的客戶及善信
3. 民建聯九龍城支部
4. 香港福位商會有限公司
5. 自由黨
6. 香港孝思園
7. 粉紅同盟
8. 香港中文大學性小眾研究計劃
9. 彩虹之約共建同志友善教會行動
10. 香港佛教聯合會
11. 香港性文化學會
12. 疊茵庭業主立案法團
13. 明光社
14. 朱先生
15. 性小眾團體
16. 林生
17. 馮小姐

**為將截算前骨灰安置所不合法佔用未批租土地及/或  
違反租契的情況規範化而施加的規定**

1. 政府當局表示會施加多項規定，將截算前骨灰安置所不合法佔用未批租土地及/或違反租契的情況規範化，詳情列述如下。

2. 第17(1)條規定，凡有人向私營骨灰安置所發牌委員會("發牌委員會")提出申請，要求就某骨灰安置所發出牌照，如：

(a) 申請人未能證明致使發牌委員會信納，該骨灰安置所符合所有以下規定：

(i) 關乎土地的規定；

(ii) 關乎規劃的規定；

(iii) 關乎建築物的規定；或

(b) 申請人未能證明致使發牌委員會信納，有關骨灰安置所處所，是由該人直接從政府租入，並根據租契持有的(以租契持有處所的規定)，

則發牌委員會可拒絕該申請。

3. 就截算前骨灰安置所而言，如申請人未能符合第17(1)(a)(i)及(b)條的規定，則可：

(a) 根據第17條的規定(按第18條變通)申請發出牌照；或

(b) 根據第19條的規定申請發出豁免書。

4. 然而，有多項規定適用於第3段所述的情況，包括以下嚴格規定：

(a) 牌照申請人必須證明致使發牌委員會信納：

(i) 截算前骨灰安置所(即緊接截算時間(2014年6月18日上午8時)前正在營辦並已有骨灰安放在其

龕位內的骨灰安置所)符合關乎土地的規定(因第17(1)(a)(i)條適用)。換言之，骨灰安置所須按下文第4(a)(ii)段所規限的情況，尋求把不合法佔用未批租土地及/或違反租契(如有的話)規範化(須為規範化繳付所需的按十足市值/租值釐定的地價、豁免書費用或短期租約租金，以及行政費用)，從而符合申領牌照的資格；

(ii) "對營辦骨灰安置所屬必需(或與之配套)的土地佔用"<sup>1</sup>範圍，限於以截算時間狀況為準的、對其營辦屬必需(或與之配套)的範圍(見第18(1)(c)條)；及

(b) 豁免書申請人必須證明致使發牌委員會信納：

(i) 截算前骨灰安置所於1990年1月1日之前開始營辦(第19(1)(d)條)；

(ii) 自截算時間起，沒有出售截算前骨灰安置所的安放權(第19(1)(e)條)；及

(iii) 截算前骨灰安置所符合關乎土地的規定(第19(1)(f)條)。換言之，骨灰安置所須按上文第4(a)(ii)段提及的佔用土地範圍的限制所規限的情況，尋求把不合法佔用未批租土地及/或違反租契(如有的話)規範化(見第19(1)(c)條)(須為規範化繳付的費用或可按個別情況獲考慮予以寬免)<sup>2</sup>，從而符合申領豁免書的資格。

---

<sup>1</sup> 根據條例草案第2(5)條，提述對營辦骨灰安置所屬必需(或與之配套)的土地佔用，即提述土地由下列項目佔用：

(a) 內有用作(或擬用作)安放骨灰的龕位的建築物或建築工程；或

(b) 供焚化祭品的火爐，以及支援(a)段提述的建築物或建築工程作該段提述的用途的其他必要配套設施。

對營辦骨灰安置所屬必需(或與之配套)的不合法佔用未批租土地，須據此解釋。

<sup>2</sup> 至於獲確認在所有其他方面均符合豁免資格的截算前骨灰安置所，地政總署署長在接獲豁免申請後，可能會考慮藉發出土地用途豁免書及/或短期租約，以行政方式把在豁免期內及之前在擬議豁免範圍內的違反租約條件及/或不合法佔用未批租土地的情況規範化，並可能會考慮寬免相關的土地用途豁免書費用、短期租約租金及行政費用，但須視乎每宗申請的背景及情況而定。

5. 不論所涉骨灰安置所屬於：
- (a) 正在申領牌照的骨灰安置所(可以是或不是截算前骨灰安置所)；或
  - (b) 正在申領豁免書的截算前骨灰安置所，

均須符合關乎土地的規定，以符合相關的資格準則。

6. 根據附表 2 第 1 條，只有在以下情況下，骨灰安置所方屬符合關乎土地的規定：

- (a) 該骨灰安置所的營辦，並不涉及不合法佔用未批租土地；及
- (b) 有關骨灰安置所處所，是直接從政府當局取得，並根據租契、短期租賃或其他文書持有的，而該租契、租賃或文書就該骨灰安置所的規定，獲得符合。

上訴委員會採用類似《私營骨灰安置所條例草案》  
第 84(6)至(8)條所載述的安排的例子

1. 《醫生註冊(雜項規定)規例》(第 161 章，附屬法例 D)第 8 條訂明：

- " (1) 如在根據本條例第 21 條進行的任何研訊中、在就任何委員會的決定而作出的任何上訴聆訊中，或在就依據任何根據《醫生(選舉規定)(程序)規例》(第 161 章，附屬法例 B)作出的選舉呈請而舉行的醫務委員會會議中，法律顧問就任何證據、程序或其他事宜的法律問題向醫務委員會提供意見，他須在該法律程序的各方或代表該每一方的人在場時向醫務委員會提出，或如該等意見是在醫務委員會已就其裁斷開始商議之後提出的，則須將法律顧問所提供的意見通知上述各方或各人。
- (2) 在任何情況下，凡醫務委員會不接納醫務委員會的法律顧問就第(1)款所述任何問題所提供的意見，上述各方或各人須獲通知此事。"

2. 《助產士註冊(雜項條文)規例》(第 162 章，附屬法例 D)第 7 條訂明：

- " (1) 如管理局法律顧問在根據本條例第 8 或 10 條進行的研訊中，就任何證據、程序或其他事宜的法律問題向管理局提供意見，他須在有關程序的每一方或其代表在場的情況下，向管理局提供該意見。
- (2) 在管理局就其裁斷開始商議之後，如法律顧問就根據本條例第 8 或 10 條進行的研訊所關乎的證據、程序或其他事宜的法律問題，提供意見，則法律顧問須將其意見告知有關程序的各方或其代表。
- (3) 如管理局不接納法律顧問根據第(1)或(2)款提供的意見，則法律顧問須將此事告知有關程序的各方或其代表。"



3. 《脊醫(註冊及紀律處分程序)規則》(第 428 章，附屬法例 B) 第 40 條訂明：

- " (1) 凡法律顧問在研訊的聆訊中就關乎本條例第 17 條所指的研訊的證據、程序或其他事項的法律問題向研訊委員會提供意見，他須在切實可行範圍內在研訊各方或其法律代表在場時提出，凡如此做屬並非切實可行，研訊委員會主席須安排研訊各方代表及其法律代表均獲告知該意見。
- (2) 如法律顧問的意見是在研訊委員會已就其裁斷開始商議之後提出的，則研訊委員會主席須安排研訊各方或其法律代表均須獲告知該意見。
- (3) 如研訊委員會不接納第(1)或(2)款所述的法律顧問意見，則研訊委員會主席須安排研訊各方或其法律代表均須獲告知此事。"



中華人民共和國香港特別行政區政府總部食物及衛生局  
Food and Health Bureau, Government Secretariat  
The Government of the Hong Kong Special Administrative Region  
The People's Republic of China

傳真及電郵

香港中區  
立法會道 1 號  
立法會綜合大樓  
立法會《私營骨灰安置所條例草案》委員會秘書  
徐偉誠先生

徐先生：

**《私營骨灰安置所條例草案》委員會**

**麥美娟議員的來信：**

**《私營骨灰安置所條例草案》獲通過後的龕位供應及相關事宜**

二零一七年三月三十日來信收悉。

自我們在二零一七年三月十三日發出信件後，我們曾與食物安全及環境衛生事務委員會主席（事務委員會主席）商討。事務委員會主席樂意將題述事宜納入二零一七年四月十一日舉行的事務委員會會議的議程中。

然而，其後發現二零一七年四月十一日事務委員會會議的議程已排滿討論項目，當中涉及三項有迫切性的項目。事務委員會主席因而提出建議，在二零一七年四月二十四日加開特別會議，但由於一些需要出席的官員未能在建議時間出席會議，因此亦沒有進一步跟進這方案。

儘管如此，我們會就題述事宜在二零一七年三月三十一日前提交文件，並在得到事務委員會的同意的情況下，會安排題述事宜在二零一七年五月九日的事務委員會會議上作討論。

煩請把最新進展告知法案員委員會主席。謝謝。

食物及衛生局局長

(黃淑嫻  代行)

副本抄送： 《私營骨灰安置所條例草案》委員會主席 陳克勤議員  
食物安全及環境衛生事務委員會主席 黃碧雲議員  
食物安全及環境衛生事務委員會秘書  
食物環境衛生署署長

二零一七年三月三十日