

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)304/12-13(04)號文件

檔 號：CB2/PL/FE

食物安全及環境衛生事務委員會

**立法會秘書處為2012年12月11日會議
擬備的最新背景資料簡介**

骨灰龕政策 —— 建議的私營骨灰龕發牌制度

目的

本文件概述食物安全及環境衛生事務委員會(下稱"事務委員會")委員就規管私營骨灰龕的建議發牌制度提出的關注。

背景

骨灰龕政策公眾諮詢及私人擁有或經營的骨灰龕的發牌制度

2. 根據政府當局的資料，每年的死亡人數預計會由2010年的43 700人，逐步增加至2020年的52 800人，而火化宗數也會相應地由2010年的39 200宗增加至2020年的49 600宗。隨着火化服務需求的上升，骨灰龕位供應的需求也日益增加。

3. 目前，除了食物環境衛生署轄下的8間公眾骨灰龕外，亦有由公共機構(例如華人永遠墳場管理委員會)、宗教團體和私營機構營辦的骨灰龕設施。政府當局表示，由公共機構及宗教團體管理的骨灰龕設施相對較少引起市民的關注。然而，一些由私人擁有或管理的骨灰龕設施卻未必如此。在這方面，政府當局建議推行發牌制度規管私營骨灰龕，以確保未獲認可的私營骨灰龕設施不會湧現。

4. 在2010年7月6日，政府就骨灰龕政策檢討進行為期3個月的公眾諮詢。在諮詢文件內，當局提出骨灰龕的發展應首先循以下方向推展——

- (a) 增加骨灰龕設施的供應，以應付整體的公眾需求；
- (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) 加強消費者在選擇私營骨灰龕設施方面的權益保障；及
- (d) 加強規管私營骨灰龕。

5. 政府當局表示，建議的主要概念及方向，得到市民及不同界別持份者的廣泛認同。雖然公眾亦支持設立發牌制度，以加強規管私營骨灰龕，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，則意見不一。

6. 在2011年12月13日，政府就私營骨灰龕建議發牌制度推出另一輪的公眾諮詢，而諮詢工作於2012年3月30日完結。諮詢工作涵蓋多個不同領域，包括：制定一條名為《私營骨灰龕條例》的新法例；設立法定私營骨灰龕牌照委員會作為發牌當局；就私營骨灰龕的運作及要求訂定規例；及建議暫時免除在發牌制度生效前已經存在的私營骨灰龕應負的法律責任。

公布《私營骨灰龕資料》

7. 建議的發牌制度實施前，為協助購買龕位的市民在充分掌握資料的情況下作出選擇，自2010年12月起，發展局已每季公布並更新載列政府已知悉私營骨灰龕的《私營骨灰龕資料》(下稱"《資料》")。《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。截至2012年9月，第一部分及第二部分的私營骨灰龕分別有29間及52間。

事務委員會的商議工作

8. 事務委員會曾於2009年至2012年期間的多次會議上討論骨灰龕政策的議題，並在其中兩次會議上聽取團體的意見。

就規管私營骨灰龕的建議發牌制度的商議過程及委員的關注事項綜述於下文。

建議豁免受發牌制度規管

9. 委員察悉，在第一階段的公眾諮詢期間，有意見認為新法例生效前已存在的私營骨灰龕如設有不少於指定數目的龕位，或存在已久，便應獲豁免不受發牌制度規管。為免可能出現爭拗，部分委員建議政府當局界定"已久"一詞的定義，並就設施符合豁免資格訂明指定的龕位數目。委員擔憂，若不界定存在年期，違規骨灰龕的經營者或會誤導消費者，聲稱他們將獲豁免於該制度。

10. 政府當局表示，指定龕位數目及其存在年期，是豁免於該制度的其中兩項可能考慮因素。在第一階段公眾諮詢期間，有建議提出，在家中安放家人的骨灰及在真正的宗教團體內安放僧侶或信徒的骨灰，應獲豁免於建議的發牌制度。亦有意見認為，當局應給予若干在發牌制度生效前已經存在的私營骨灰龕一段合理時間糾正違規的情況。雖然政府當局對豁免的準則持開放態度，但強調，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。

11. 部分委員認為，在發牌制度生效前已經存在的私營骨灰龕若違反法定規例或非法佔用官地，即使對建築及消防安全沒有構成明顯或即時危險，但由於它們將不會符合發牌規定，故不應獲得豁免。

12. 委員察悉，政府當局建議，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，或會豁免受日後的《私營骨灰龕條例》規管。部分委員認為，為加強對消費者的保障，當局有需要要求私營骨灰龕遵守擬議發牌當局所施行的規定。政府當局表示，所有豁免於建議發牌制度的骨灰龕仍需遵從其他法例規定，例如有關地政、規劃、消防安全和樓宇結構的規定。如要繼續經營，違規骨灰龕應透過申請相關的規劃許可及／或修訂土地契約，把任何違反規劃及／或契約條款的情況規範化。有關政府部門會繼續各自根據相關的法例及／或土地契約所賦予的權限，對私營骨灰龕的相關情況採取執法行動。

13. 部分委員指出，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。他們對殮葬商可獲豁免遵守擬議發牌制度的建議深表關注，理由是持牌處所對鄰里社區構成的滋擾可能進一步惡化。他們並擔憂，太多的豁免或會削弱規管私營骨灰龕的成效。

暫時免除在發牌制度生效前已經存在的私營骨灰龕須負的法律責任

14. 委員察悉，當局建議賦權發牌當局，批准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的申請。目的是容許經營者在致力糾正違規情況，從而確保骨灰龕能符合發牌規定的同時，能夠繼續維持經營。然而，部分委員擔憂，這項建議安排或會鼓勵在發牌制度生效前已經存在的私營骨灰龕(特別是那些不大可能符合發牌規定的私營骨灰龕)的經營者，在過渡期內趕快售清其龕位。他們促請政府當局在過渡期間採取適當行動，例如對列入《資料》第二部分在發牌制度生效前已經存在的私營骨灰龕的現行狀況立此存照，並不准它們進一步招攬新顧客。

15. 政府當局表示，發牌當局將按每宗個案的情況決定是否批准暫時免除法律責任。就暫時免除法律責任提出申請的人須能令發牌當局信納他們有合理的機會可在合理時間內規範化其運作。

私營骨灰龕使用處所的權利

16. 委員察悉，在擬議的發牌制度下，在擬議發牌制度生效後設立的新骨灰龕，應在經營者的自置物業營運。至於在發牌制度生效前已經存在的私營骨灰龕，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至少5年。部分委員質疑5年的時間能否視為經營者在提供骨灰龕服務方面作出長期承擔。

17. 政府當局表示，雖然若干在發牌制度生效前已經存在的私營骨灰龕並非於自置處所內營運，但他們在業務方面有良好的往績，並能提供他們有權繼續使用所涉及的處所／土地至少5年的證明。若只因為他們並非處所的業主而要他們停止營業，此舉既不合理也不切實際。

保障消費者的權益

18. 部分委員詢問當局會否把設立保養基金的規定列作私營骨灰龕的一項發牌條件。政府當局表示，有市民關注骨灰龕的營運涉及其建築結構安全和長期保養事宜，尤以已售出大部分龕位的骨灰龕為甚，因其長期收入來源有限和不穩定。因此，政府建議申請牌照經營骨灰龕的人士應設立保養基金，並以獨立帳戶運作，專門供有關骨灰龕作維修保養之用。

19. 部分委員認為建議的發牌制度未能為消費者的權益提供足夠保障。雖然建議制度會規定持牌人在骨灰龕停業前妥善處理已存放的先人骨灰，但若經營者破產，消費者將不能取回已繳付的款項。他們並認為，就骨灰龕的永久服務預先繳付費用的安排對消費者並不公平，而骨灰龕應只就最多5年的服務收取費用。

20. 政府當局表示，建議的發牌制度將要求持牌人每5年一次申請續牌，而發牌當局會審視該骨灰龕能否持續符合發牌規定，當中包括結業後如何處理骨灰及設立保養基金。建議的發牌制度會大大加強對消費者利益的保障。

立法時間表

21. 對於在不獲准作骨灰龕用途的土地／大廈內經營的私營骨灰龕數目日增，委員提出關注。他們擔憂落實發牌制度所需的時間過長，會引致未獲認可的私營骨灰龕湧現。委員察悉，政府當局的目標是在2013年第四季向立法會提交立法建議，認為立法過程所需的時間，以及讓那些在發牌制度生效前已經存在的骨灰龕申請牌照／豁免／暫時免責提供的18個月過渡期太長。他們促請政府當局加快向立法會提交立法建議。

22. 政府當局表示，就規管私營骨灰龕而提交的立法建議，觸及複雜的社會問題，公眾有不同的意見，而且基於傳統觀念，這是敏感的議題。政府當局亦需要時間制訂細節，就現有私營骨灰龕進行規範化，以列入《資料》第二部分。在第二階段公眾諮詢於2012年3月結束後，政府當局會需要約12個月時間草擬立法建議。預計立法建議最早可在2013年年底前提交立法會。

23. 事務委員會在其2010年7月6日的會議上通過一項議案，促請政府盡快在第四屆立法會任期內完成立法以發牌制度規管私營骨灰龕，並進一步加強執法取締違法經營的私營骨灰龕。

骨灰龕設施的供應

24. 委員察悉，政府當局已為發展商改建或重建工業樓宇為骨灰龕設施制訂一套指引，要求當局就有關的進展情況提供資料。

25. 政府當局表示，市區工業樓宇並無任何地方獲准提供骨灰龕設施，若要在這些土地上發展骨灰龕設施，必須向城市規

劃委員會(下稱"城規會")申請規劃許可或更改土地用途。城規會在審批申請時，會考慮所有相關的規劃因素，包括與附近土地用途是否協調、對交通和環境的影響，以及有關政府部門的意見。城規會亦會根據《城市規劃條例》(第131章)所定的法定程序，就個案進行公眾諮詢。

議員在立法會會議上提出的相關質詢

26. 在2012年2月15日的立法會會議上，陳淑莊議員提出一項有關私營骨灰龕的質詢。有關質詢及政府當局的答覆載於**附錄I**。

相關文件

27. 立法會網站的相關文件載列於**附錄II**。

立法會秘書處
議會事務部2
2012年12月6日

新聞公報

立法會十三題：私營骨灰龕

以下為今日（二月十五日）在立法會會議上陳淑莊議員的提問和食物及衛生局局長周一嶽的書面答覆：

問題：

最近有市民向本人反映，指有在政府公布的私營靈灰安置所（靈灰安置所）的資料內被列入第二部分（表二）（即不屬第一部分「符合土地契約的用途限制及城市規劃規定及未有非法佔用政府土地」）的靈灰安置所，撤回向城市規劃委員會尋求更改土地規劃許可的申請。據瞭解，該等靈灰安置所仍然繼續運作，並向市民銷售骨灰龕位，意味着該等靈灰安置所在違反規劃許可的情況下仍然運作，而至今政府仍未落實任何規管靈灰安置所的發牌制度。據悉，地政總署發現屯門有靈灰安置所涉及佔用官地，亦拒絕了大埔馬屎洲一靈灰安置所的更改土地契約申請。就此，政府可否告知本會：

（一）現時被列入表二的靈灰安置所提供的骨灰龕位數目和骨灰龕位的訂價水平；若當局未有掌握有關數據，會否考慮立即收集有關的數據；若會，詳情是甚麼；若否，原因是甚麼；

（二）過去三年，當局接獲靈灰安置所涉嫌違反土地契約的用途限制或規劃許可的投訴數目為何；當中有多少間靈灰安置所被當局確定為違反土地契約的用途限制或規劃許可，以及是否已經全數納入表二之內；若否，未被納入表二的靈灰安置所數目是多少及未被納入的原因是甚麼；

（三）當局會否根據《城市規劃條例》（第131章）向已撤回更改規劃許可申請的靈灰安置所採取執行管制行動；若會，詳情是甚麼；若否，原因是甚麼；

（四）針對佔用官地或違反土地契約條款的靈灰安置所，地政總署會否採取執行管制行動；若會，署方將如何處理違反地契條款但仍在運作的靈灰安置所；當局會如何減少執行管制行動對已安放於違規靈灰安置所的先人靈灰構成的影響；

（五）鑑於現時仍有不少違規靈灰安置所向市民銷售骨灰龕位，當局會否加強公眾教育，以增加市民對靈灰安置所的監管政策的了解，並勸諭市民避免購買違規靈灰安置所的骨灰龕位；若會，詳情是甚麼；若否，原因是甚麼；及

（六）鑑於目前不少被納入表二的靈灰安置所仍然透過不同渠道進行宣傳推廣，不少市民被吸引購買該等靈灰安置所的骨灰龕位，當局會否考慮限制被列入表二的靈灰安置所進行任何形式的宣傳推廣；若會，詳情是甚麼；若否，原因是甚麼？

答覆：

主席：

社會普遍支持當局設立發牌制度以加強規管私營骨灰龕。為此，政府已草擬規管框架，並正就建議的私營骨灰龕發牌制度展開公眾諮詢，為期約三個半月，直至二〇一二年三月三十日。

在落實私營骨灰龕發牌制度之前，為更有系統地向公眾提供政府有關部門知悉的私營骨灰龕的資料，從而協助購買龕位的市民在掌握有關資料的情況下作出選擇，發展局於二〇一〇年十二月公布地政總署及／或規劃署已獲悉並有理由相信為骨灰龕用途的處所的相關土地／契約（用途限制）及規劃資料。有關資料上載於發展局網頁，並每季更新，最近一次為二〇一一年十二月三十日。除此以外，我們亦通過政府宣傳短片等形式，加強消費者教育，令市民了解選擇私營骨灰龕時應注意的風險。

政府部門會繼續根據其權限及相關的法例和行政措施，處理涉及私營骨灰龕的問題、查詢及投訴，並對違反相關法例及政府規定的私營骨灰龕採取執法行動。就議員的六部分提問，我現回覆如下：

（一）就政府公布的私營骨灰龕資料，主要涵蓋過往申請規劃批准或被投訴龕場的有關規劃和地政方面的資料，並不包括龕位訂價水平的資料，而較早期的規劃批准一般不包括龕位數目資料。私營骨灰龕位的供應及價格取決於市場供求、龕位位置及售後服務等。現時，私營骨灰龕亦可按既定渠道和程序向有關部門或機構就其經營的設施申請規範化（例如申請相關的規劃許可及／或修訂土地契約等）。若有關骨灰龕已遞交規劃申請或其規劃申請已獲批，其申請或已批准的龕位數目（若有的話）會載列於私營骨灰龕資料中。視乎個別個案，私營骨灰龕資料亦會列出根據地契可提供龕位的數目。

現時，私營骨灰龕資料第二部分的骨灰龕當中，有21個正分別向地政總署申請土地用途規範化及／或向城市規劃委員會申請規劃許可。政府呼籲其餘第二部分的私營骨灰龕盡早向有關當局提交規範化的申請。

（二）過去三年（即二〇〇九年至二〇一一年），規劃署接獲177宗有關私營骨灰龕的投訴，涉及40個個案。當中，有26個個案涉及的骨灰龕確定違反《城市規劃條例》（第131章），其中的23個已納入發展局公布的私營骨灰龕資料第二部分。未被納入私營骨灰龕資料第二部分的三個違規骨灰龕，其中兩個已經停止運作，餘下的一個寺院負責人指出其現存骨灰龕設施只供私人用途，並不公開發售。地政總署則接獲592宗有關私營骨灰龕的投訴，涉及97個個案，當中43個有違反土地契約或／及非法佔用政府土地的情況，均已納入發展局公布的私營骨灰龕資料第二部分。

規劃署與地政總署所接獲的投訴，及被確定違反《城市規劃條例》、違反土地契約或／及非法佔用政府土地的個案包括重複個案。

（三）規劃署指出，根據《城市規劃條例》，規劃監督只可以在發展審批地區內（即新界鄉郊）對違例發展進行執管工作。對於在發展審批地區內涉嫌違反該條例的骨灰龕，規劃署會就每宗個案進行調查。如有足夠證據，規劃監督會根據該條例向有關人士發出強制執行通知書，要求中止違例發展。不遵從通知書規定辦理，可被檢控。

(四) 地政總署指出，香港土地的總面積約為110,441公頃，由於土地涉及的範圍和用途廣泛，地政總署及其分區地政處不可能定期巡查所有土地。不過，在收到個別土地的使用的投訴或轉介時，相關地政處會派人巡視現場，就實際情況諮詢法律意見，於不同階段採取適當的行動。

若地政處證實有非法佔用未批租土地（政府土地）作骨灰龕用途，會根據《土地（雜項條文）條例》（第28章）第6（1）條的規定張貼通告，飭令在指定期內停止非法佔用有關土地。若佔用人沒有在指定期內停止非法佔用有關土地，或沒有申請或未能成功申請規範化而非法佔用土地，地政處會在諮詢法律意見後考慮進一步行動，不排除提出檢控。土地業權人在已批租的土地（私人土地）上經營骨灰龕而違反地契規定，地政處會採取執行地契條款行動，如發出警告信等，並不排除最終重收土地。在採取上述的政府土地管制或涉及私人土地上的執行地契條款行動時，一般會考慮到土地上的實際情況，包括土地上有沒有已放置先人骨灰及其數目等，如有的話，會給予有關土地佔用人／業權人期限安排遷置骨灰及相關事宜。

在諮詢期內，我們收到一些意見認為政府應該向因購買違規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私營骨灰龕發展，而相關營辦商也可能無須為其違規行為負上相應的責任。遇有因對私營骨灰龕採取執管行動而須遷離骨灰的情況，有關私營骨灰龕經營者有責任與遺屬商議如何妥善處理先人骨灰，包括須盡一切合理努力接觸遺屬，並在一段時間內設法與其取得聯絡，同時保持骨灰完整無缺。現時，市民如認為提供骨灰龕位的人士違反買賣合約條款，可訴諸一般的消費者保障制度及私法的補救方法（例如根據契約法）。商務及經濟發展局正草擬條例草案，把常見的不良營商手法，包括虛假或誤導陳述及接受預付款項時沒有能力提供合約所訂明產品等做法列為刑事罪行。在特殊情況下，有關當局可把骨灰移走及存放於公眾設施，作為過渡安排。

(五) 及 (六) 除上述發布私營骨灰龕資料及推出政府宣傳短片外，我們亦與消費者委員會合作，提供有關的公眾教育。二〇一〇年四月，消費者委員會在《選擇》月刊刊登了有關私營骨灰龕的專題報告，包括介紹詳細的「查證兩步曲」流程（*），供消費者參考。二〇一一年一月，消費者委員會再次在《選擇》月刊刊登有關購買私營骨灰龕位的消費提示。當局發布私營骨灰龕資料，已讓市民知悉第一部分載列的骨灰龕符合土地契約內的用途限制和城市規劃規定，而且沒有非法佔用政府土地，而第二部分載列的骨灰龕則尚未符合第一部分要求。市民在作出購買選擇時，也因而有所依據。

註：

（*）首先，消費者必須查證有關的私營骨灰龕是否符合相關的規劃、建築設計和建築物標準規定。根據現行的《城市規劃條例》，骨灰龕必須符合所在地帶在法定分區計劃大綱圖內的土地規劃用途。第二，私營骨灰龕所在土地的業權人必須確保該土地用途符合地契條款。消費者可向土地註冊處查冊，索取有關土地契約的批准用途資料，亦可在有需要時尋求專業意見。

完

2012年2月15日（星期三）
香港時間17時47分

**骨灰龕政策——建議的私營骨灰龕發牌制度的
相關文件**

會議	會議日期	文件
食物安全及環境衛生事務委員會	2009年5月12日 (項目IV)	議程 會議紀要
食物安全及環境衛生事務委員會	2009年10月16日 (項目I)	議程 會議紀要
食物安全及環境衛生事務委員會	2010年2月9日 (項目VI)	議程 會議紀要
食物安全及環境衛生事務委員會	2010年7月6日 (項目III)	議程 會議紀要
食物安全及環境衛生事務委員會	2010年9月20日 (項目I)	議程 會議紀要
食物安全及環境衛生事務委員會	2010年10月15日 (項目I)	議程 會議紀要 CB(2)218/10-11(01)
食物安全及環境衛生事務委員會	2011年4月12日 (項目IV)	議程 會議紀要
食物安全及環境衛生事務委員會	2011年12月13日 (項目IV)	議程 會議紀要
立法會	2012年2月15日	會議過程正式紀錄 (第十三項質詢)
食物安全及環境衛生事務委員會	2012年3月16日 (項目I)	議程 會議紀要