

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)695/14-15號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/BC/9/13

《私營骨灰安置所條例草案》委員會 第四次會議紀要

日 期：2014年12月15日(星期一)
時 間：下午4時30分
地 點：立法會綜合大樓會議室2

出席委員：葉國謙議員, GBS, JP(主席)
李卓人議員
涂謹申議員
張宇人議員, SBS, JP
王國興議員, BBS, MH
陳克勤議員, JP
謝偉俊議員, JP
梁家傑議員, SC
梁國雄議員
陳偉業議員
何俊賢議員
胡志偉議員, MH
陳恒鏞議員, JP
陳婉嫻議員, SBS, JP
梁志祥議員, BBS, MH, JP
黃碧雲議員
葛珮帆議員, JP
謝偉銓議員, BBS

缺席委員：陳家洛議員(副主席)
何秀蘭議員, JP
梁美芬議員, SBS, JP
張國柱議員

黃毓民議員
麥美娟議員, JP
鍾樹根議員, BBS, MH, JP

出席公職人員： 議程第I項

食物及衛生局署理副秘書長(食物)1／
食物及衛生局首席助理秘書長(食物)2
黃淑嫻女士

律政司高級助理法律草擬專員(II)1
高意潔女士

屋宇署助理署長／拓展(1)
余德祥先生

食物環境衛生署助理署長(職系管理及發展)
朱蘭英女士, JP

地政總署助理署長(產業管理)(地政處總部)
林惠霞女士, JP

規劃署助理署長(特別職務)
謝建菁女士

列席秘書： 總議會秘書(2)4
徐偉誠先生

列席職員： 助理法律顧問6
簡允儀女士

高級議會秘書(2)4
余綺華女士

議會事務助理(2)4
邵佩妍小姐

I. 與政府當局舉行會議

[檔 號 : FH CR 2/3751/07 、 立 法 會
CB(3)740/13-14 、 LS66/13-14 、
CB(2)2121/13-14(01) 、 CB(2)2141/13-14(01) 、
CB(2)2338/13-14(07) 至 (08) 、
CB(2)389/14-15(01) 及 CB(2)431/14-15(01) 至
(04)號文件]

法案委員會進行商議工作(會議過程索引
載於**附件**)。

2. 法案委員會在會議上就土地契約屆滿前骨灰安置所的營辦情況，提出關乎規劃及關乎土地的事宜，並要求政府當局提供這方面的資料。

II. 其他事項

3. 議事完畢，會議於下午6時30分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2015年1月21日

**《私營骨灰安置所條例草案》委員會
第四次會議過程**

日期：2014年12月15日(星期一)

時間：下午4時30分

地點：立法會綜合大樓會議室2

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
議程第I項 —— 與政府當局舉行會議			
000519 - 000824	主席	致開會辭	
000825 - 001433	政府當局	政府當局簡述其對委員在2014年11月25日會議上，就牌照的有效期限提出的意見所作的回應，詳情載於立法會CB(2)431/14-15(01)號文件第2至7段。	
001434 - 002157	主席 王國興議員 政府當局	王國興議員的意見及關注如下 —— (a) 鑒於消費者期望骨灰可長期安放在私營骨灰安置所內，為保障消費者權益，設於自置處所之內的私營骨灰安置所的牌照有效期應至少與其土地契約的租期相若； (b) 應規定營辦人在安放權出售協議中訂明相關詳細資料，包括買方須繳付的費用；及 (c) 《私營骨灰安置所條例》(下稱"《條例》")生效之後，倘若安放權出售協議的年期與牌照有效期相同，消費者的權益也得不到保障。 政府當局回應時表示 —— (a) 把牌照的有效期限定為最長10年，可合理地平衡出售或出租	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		龕位這類長期交易，以及公眾對於嚴格控制骨灰安置所的營辦的期望； (b) 《私營骨灰安置所條例草案》(下稱"條例草案")訂有多項條文保障消費者的權益，例如條例草案第41(2)(c)條及附表4，當中清楚載明安放權出售協議(下稱"合約")須加入哪些訂明資料、建議及必備條款，並包括買方須支付的所有費用、收費或其他款項的詳盡列表(不論該等費用、收費或款項是經常性或非經常性)，作為持牌人必須符合的規定。政府當局會考慮制訂合約範本，以便消費者和營辦人參考。條例草案第7部及附表5訂明營辦人不得不當地處置安放在骨灰安置所內的骨灰(連同遵從這些規定的詳細安排)；及 (c) 合約期不一定受牌照的有效期限限制，而須由合約各方協議。如合約期較牌照的有效期限長，消費者便應留意並確定合約內有否保障他們的權益的條款。	
002158 – 003734	主席 陳偉業議員 陳克勤議員 政府當局	陳偉業議員的意見及關注如下—— (a) 發牌制度的目的應為解決違例骨灰安置所引起的所有問題，包括解決私營骨灰安置所營辦人與消費者之間的糾紛； (b) 部分私營骨灰安置所營辦人在售出全部龕位之後，或再沒有動力繼續營辦其骨灰安置所。由於私營骨灰安置所內的骨灰應可長期安放，當局應制	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		訂機制保障消費者的權益；及 (c) 為使私營骨灰安置所能夠長期營辦，當局應一併處理營辦私營骨灰安置所的牌照、批地及城市規劃程序。牌照應屬長期性質。當局亦不應准許在土地契約的租期內修訂有關的骨灰安置所用地的土地用途和城市規劃。 陳克勤議員認為並關注到，鑒於私營骨灰安置所結束營辦後，安放在內的骨灰須遷移，而政府當局會提供暫時存放設施，因此，部分營辦人或會在牌照屆滿時轉讓其骨灰安置所的業權，並在新營辦人名下重新出售龕位。為防止這類惡意行為，牌照的有效期應與有關的土地契約租期一致。 政府當局回應時表示 —— (a) 大家都明白這是一個長久、重大及複雜的問題。雖然條例草案並非靈丹妙藥，無法解決過往留存下來的所有問題，也無法為一些最終可能出現的棘手情況提供圓滿的解決方法，但與目前的情況相比，提交條例草案已是向前邁出一大步。政府當局奠下基礎，以供構建並改良所需的架構，往後亦可按情況改善各項安排； (b) 申請牌照的私營骨灰安置所營辦人須符合多項規定，包括《城市規劃條例》(第131章)下關乎規劃的規定和關乎土地的規定。政府當局不能保證一幅土地的土地用途地帶在牌照期或土地契約租期內維持不變或屬永久性質。雖然私營骨灰安置所的營辦必定要	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		遵從現行關乎城市規劃的規定，不過骨灰安置所用地的用途必須符合土地契約的條件，而該等條件在未獲雙方(即政府和承租人)同意的情況下不得修訂； (c) 在考慮營辦私營骨灰安置所的牌照的有效期時，當局必須平衡消費者對於骨灰可長期存放在私營骨灰安置所內的希望，以及公眾對於嚴格控制骨灰安置所的營辦的期望；及 (d) 發牌制度實施後，消費者將獲得更佳的保障。鑒於條例草案清楚載述合約須列出的訂明資料、建議及必備條款，作為持牌人必須符合的規定，故此消費者應較目前更能辨識合約中可保障他們權益的適當條款。《條例》生效後，營辦人必須根據《條例》訂明的規定，適當地處置安放在其私營骨灰安置所內的骨灰(包括結束營辦的情況)，否則即屬干犯刑事罪行，違規者一經循簡易程序定罪，可處罰款200萬元及監禁3年；若循公訴程序定罪，可處罰款500萬元及監禁7年。這些條文涵蓋《條例》所適用的私營骨灰安置所內已安放的骨灰，不論骨灰於何時安放(即《條例》生效之前或之後)。 政府當局闡釋在骨灰安置所的營辦人違約或引致合約受挫失效的情況下，消費者可採取哪些行動以尋求補救辦法，詳情載於立法會CB(2)431/14-15(01)號文件第20及21段。 陳克勤議員詢問把牌照有效期定	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		為最長10年的理由。政府當局回應時表示，當局認為經過10年後覆檢私營骨灰安置所營辦人的表現，然後再考慮其續牌申請，包括按適當情況更新發牌規定及條件以供續牌後遵從，是適當的做法。	
003735 - 004528	主席 謝偉銓議員 政府當局	謝偉銓議員的意見及詢問如下—— (a) 條例草案為消費者提供的保障並不足夠； (b) 私營骨灰安置所的營辦在牌照期內應受到監察。如營辦人未有遵從發牌規定及條件，應撤銷其牌照； (c) 在發展局公布的"私營骨灰安置所資料"上，有7所私營骨灰安置所不受土地契約涵蓋，當局對此有何安排； (d) 在骨灰安置所結束營辦時，已安放的骨灰如何處置；及 (e) 為阻嚇立心不良的營辦人，政府當局會否考慮在營辦人恣意結束營辦骨灰安置所後收回有關土地。 政府當局重申條例草案中保障消費者的措施，並強調營辦人有責任妥善處置骨灰，以及遵從條例草案訂明的骨灰處置程序。政府當局表示—— (a) 當局將制訂機制，在牌照期內監察私營骨灰安置所的營辦。營辦人如未有遵從發牌規定及條件，將受到條例草案所訂的各類制裁(連同相關罰則水平)。撤銷牌照是其中一項制裁。即使牌照已被撤銷，營	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		辦人亦要跟從訂明骨灰處置程序，妥善處理須遷移的骨灰。根據諮詢期內收集到的回應，當局應採取務實方式，避免大規模遷移骨灰。動輒撤銷牌照亦有違部分委員所提出，讓骨灰持續長期安放的要求； (b) 不合法佔用政府土地的私營骨灰安置所，不會被視作符合條例草案指明的關乎土地的規定。如營辦人有意申請牌照或豁免書，他們須向地政總署申請把佔用有關土地規範化；及 (c) 收回私人土地是針對違反土地契約條件的最終制裁。當局會因應每宗個案的情況，根據法律／土地契約收回土地。	
004529 - 005233	主席 政府當局	政府當局回應主席的查詢時解釋在《條例》之下"自置處所"的涵義，以及使用骨灰安置所處所的權利。 主席認為，消費者對龕位的業權和他們使用骨灰安置所設施的權利應受到尊重，不應要求他們承擔私營骨灰安置所管理不善引致的後果。	
005234 - 010541	主席 梁志祥議員 陳偉業議員 政府當局	梁志祥議員及陳偉業議員認為，為滿足消費者對於把骨灰長期安放在私營骨灰安置所內的期望，牌照的有效期應與土地契約的租期掛鉤。 主席及梁志祥議員認為，為保障消費者的權益，以及確保私營骨灰安置所可繼續營辦，條例草案不應容許在土地契約的租期內，把骨灰安置所處所的用途改變為營辦骨灰	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		安置所以外的用途。否則政府當局便要為"一走了之"的個案善後。 陳偉業議員認為 —— (a) 在批出營辦私營骨灰安置所的牌照時，相關的土地契約應同時把處所的用途限制於營辦骨灰安置所。否則，牌照申請人可把骨灰安置所用地作其他用途，而不受地政總署制裁。為把處所的用途限制於營辦私營骨灰安置所，有關處所應列入分區計劃大綱圖第一欄；及 (b) 營辦人可獲准出售等同出售其對該私營骨灰安置所所在地段擁有的業權的若干份額的龕位。 政府當局表示不宜以土地權益若干份額的方式出售龕位，因為每個個別龕位的擁有人或須申請牌照。 陳偉業議員建議成立賠償基金以保障消費者的權益。政府當局回應時表示曾考慮這項建議，但認為不適宜就骨灰安置所界別採取徵款計劃(類似旅遊業賠償基金或破產欠薪保障基金)。因為要求守法的營辦人承擔另一些選擇推卸責任，未有妥善保存已安放骨灰的營辦人所造成的後果並不公平。此外，消費者或會認為即使營辦人日後一走了之，也有賠償基金協助他們，因而選擇依賴該基金，以致對涉及大筆預繳費用的龕位交易存在的風險減低了警覺。	
010542 - 010711	主席 陳克勤議員	陳克勤議員贊成牌照的有效期應與土地契約的租期掛鉤，並關注到 ——	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		(a) 部分營辦人或會利用續牌一事要求消費者簽訂新的安放權出售協議以圖利；及 (b) 由於某些私營骨灰安置所出售龕位可帶來數十億元計的整體收入，他質疑施加罰款會否足以阻嚇無良營辦人。	
010712 - 011014	主席	主席重申，消費者使用私營骨灰安置所設施的權利，不應因為營辦人的不良做法而被剝奪。他促請政府當局研究如何避免由消費者承受私營骨灰安置所管理不善所造成的後果。	
011015 - 011249	主席 謝偉銓議員	謝偉銓議員再次表示關注條例草案為消費者提供的保障不足夠。他認為 —— (a) 政府當局一開始便應堵塞漏洞，以防消費者與營辦人可能出現糾紛；及 (b) 政府當局應利用從骨灰安置所營辦人收來的補地價款項加強保障消費者。 [會後補註：政府當局表示，根據法例，政府收到的任何款項均須記入政府一般收入。]	
011250 - 012932	主席 陳婉嫻議員 政府當局	陳婉嫻議員關注消費者獲得的保障不足，並要求政府當局提供資料，以回應多位委員就私營骨灰安置所在土地契約屆滿前的營辦情況所提出的關乎規劃及關乎土地的事宜。 政府當局回應主席、梁志祥議員、陳偉業議員、陳克勤議員、謝偉銓議員及陳婉嫻議員的關注時表示 ——	政府當局

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		(a) 條例草案第38條就發牌委員會發出骨灰安置所用途證明書訂定條文，包括就已備存土地登記冊的處所發出指明文書，以及將該文書於土地註冊處針對有關處所註冊的安排。因此，任何從文書持有人取得該處所的準承繼人或承讓人，都會知悉該處所用作營辦骨灰安置所； [會後補註：政府當局表示，上述證明書須述明多項資料，包括該文書的持有人的姓名或名稱及條例草案第7部及附表5中(有關處置骨灰)適用於有關處所的條文。]； (b) 政府當局會考慮委員就牌照有效期提出的意見，並會在適當時候與委員作進一步討論； (c) 在批准牌照申請時，當局須考慮有關的骨灰安置所處所是否符合條例草案下關乎規劃的規定，即《城市規劃條例》下的每一項規定； (d) 在適用的情況下，如有關處所的用途並非《城市規劃條例》所訂的獲准許／獲批准／現有用途，申請人須向城市規劃委員會(下稱"城規會")提交規劃申請； (e) 分區計劃大綱圖為根據《城市規劃條例》擬備的法定規劃圖則。政府當局不能保證在整個牌照期內不會修改分區計劃大綱圖，因為城規會可能接獲修改分區計劃大綱圖的申請。然而，對分區計劃大綱圖的任何修訂，都要經過《城市規劃條例》下的法定程序，而	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		任何人士均可向城規會作出陳述／提出意見。城規會就修訂分區計劃大綱圖作出決定前，必須考慮所有陳述和意見。在這情況下，城規會會適當地考慮那些會受修訂分區計劃大綱圖影響的不同持份者的意見，包括擁有土地權益的私營骨灰安置所營辦人，以及擁有龕位權益的人士(消費者或後人)； (f) 就土地契約的行政運作而言，土地契約訂明的土地用途在租期內不可更改，除非得到雙方(即政府和承租人)同意；及 (g) 因應委員的關注，政府當局會為法案委員會下次會議提供文件，說明關乎規劃及關乎土地的相關事宜。 主席扼述委員強烈反對依靠私營骨灰安置所的管理來保障消費者權益，以及容許在土地契約的租期內修訂土地用途，以准許把有關土地作營辦骨灰安置所以外的用途。	
012933 - 014120	主席 梁國雄議員 謝偉銓議員 政府當局	梁國雄議員及謝偉銓議員深切關注條例草案為消費者提供的保障不足。他們對條例草案有保留，除非條例草案能回應消費者對於把骨灰長期安放在私營骨灰安置所內的期望，以及為消費者權益提供足夠的保障。 梁議員認為，當局在草擬條例草案時須充分考慮如何保障消費者。《條例》須訂定一套制度保障消費者的權益，例如規定私營骨灰安置所營辦人須設立基金，賠償消費者因骨灰安置所結束營辦而招致的損失。	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		謝議員認為，若私營骨灰安置所的營辦受到地政總署批准更改土地用途及城規會批准更改城市規劃所影響，政府當局便須負責處置安放在該私營骨灰安置所內的骨灰。 政府當局回應主席的查詢時表示，現時有機制審批修訂土地契約的申請。政府只會在認為該等土地契約修訂屬合適並符合政府的所有規定後，才會予以同意。 政府當局重申發牌制度的政策目標，並察悉消費者希望骨灰可長期安放在私營骨灰安置所內。政府當局會考慮委員及各持份者的關注，以及在適當時候與委員作進一步討論。	
014121 - 020033	主席 陳婉嫻議員 政府當局	陳婉嫻議員促請政府當局盡力回應消費者的關注。 政府當局回應主席的詢問時表示，就修訂土地契約以容許營辦骨灰安置所所需的補地價金額，是按修訂土地契約前和後的地價差距作出評估的。	
020034 - 020135	主席 政府當局	政府當局簡述其對委員在2014年11月25日會議上，就關乎建築物的規定提出的問題所作的回應，詳情載於立法會CB(2)431/14-15(01)號文件第8至17段。	

立法會秘書處
議會事務部2
2015年1月21日