

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1091/14-15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 第五次會議紀要

日 期：2015年1月23日(星期五)
時 間：上午8時30分
地 點：立法會綜合大樓會議室2A

出席委員：葉國謙議員, GBS, JP(主席)
陳家洛議員(副主席)
李卓人議員
涂謹申議員
張宇人議員, SBS, JP
王國興議員, BBS, MH
何秀蘭議員, JP
陳克勤議員, JP
梁美芬議員, SBS, 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
陳婉嫻議員, SBS, JP
梁志祥議員, BBS, MH, JP
麥美娟議員, JP
葛珮帆議員, JP
謝偉銓議員, BBS

缺席委員：張國柱議員
黃毓民議員
陳恒鑾議員, JP

黃碧雲議員
鍾樹根議員, BBS, MH, JP

出席公職人員： 議程第I項

食物及衛生局副秘書長(食物)1
王國彬先生, JP

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

律政司政府律師
卓芷穎女士

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) 、 CB(2)431/14-15(01)至(04)
及CB(2)630/14-15(01)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. 法案委員會要求政府當局 ——

- (a) 提供列表，詳載在私營骨灰安置所發現的各類違規情況、違規骨灰安置所的地點，以及政府如何處理這些違規情況；
- (b) 提供資料，說明《私營骨灰安置所條例》對其他條例的影響(一併指出相關的條文)；
- (c) 提供資料，說明針對違例骨灰安置所採取的執法行動；
- (d) 提供資料，說明申請人須符合哪些資格準則方可獲發條例草案下的指明文書(即牌照、豁免書或暫免法律責任書)；及
- (e) 就各界關注骨灰龕法案大聯盟的意見書(立法會CB(2)714/14-15(02)號文件)提供書面回應。

II. 其他事項

3. 議事完畢，會議於上午10時31分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2015年3月19日

**《私營骨灰安置所條例草案》委員會
第五次會議過程**

日期：2015年1月23日(星期五)

時間：上午8時30分

地點：立法會綜合大樓會議室2A

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			
000621 - 000924	主席	致開會辭	
000925 - 003840	政府當局	政府當局利用電腦投影片簡介其就委員在2014年11月25日會議上，關乎建築物的規定提出的意見的回應。有關的簡介資料(立法會CB(2)714/14-15(01)號文件)在會議席上提交。	
003841 - 004503	主席 王國興議員 政府當局	王國興議員關注到 —— (a) 由於可能難以確定草案前骨灰安置所內的骨灰在草案公布時間前(即2014年6月18日上午8時)是否已安放，所以或會引發許多爭議或法律訴訟；及 (b) 條例草案下適用於關乎建築物的規定的"變通"一詞，或會造成誤會。 政府當局回應時表示 —— (a) 私營骨灰安置所營辦人有責任提交證據，令日後的私營骨灰安置所發牌委員會(下稱"發牌委員會")信納骨灰在草案公布時間前已安放。任何人在他／她根據條例草案提出的申請中，提供在要項上屬虛假或具誤導性的資料，即屬犯罪；	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		(b) 食物環境衛生署(下稱"食環署")曾在草案公布時間後不久聯絡已對行政通報計劃(下稱"通報計劃")作出回應的營辦人，收集龕位的資料(以草案公布時間狀況為準)，包括已出售並已安放骨灰的龕位、已出售但未安放骨灰的龕位，以及可供出售的龕位的數目及照片。這些資料將有助發牌委員會考慮指明文書(即牌照、豁免書或暫免法律責任書)的申請；及 (c) 條例草案下的關乎建築物的規定，是經嚴格取捨的條文。只有可就草案前骨灰安置所核證的構築物(即在緊接草案公布時間前存在的、符合嚴格規限的描述的違規構築物，例如局限於有龕位的構築物(而其中至少有一個龕位在草案公布時間前是用作該用途)及該構築物構成支援骨灰安置所的營辦的必要配套設施)才會獲得考慮，該構築物並必須遵從經由認可人士或註冊結構工程師核證的規定。另有措施保障違規構築物不會超逾經發牌委員會批准的圖則所顯示的可就草案前骨灰安置所核證的構築物。 政府當局回應王議員的詢問時表示，沒有對通報計劃作出回應的草案前骨灰安置所營辦人所提出的指明文書申請仍會獲得考慮。然而，他們必須證明其草案前骨灰安置所資格，並提供未有參加通報計劃的原因。 (會後補註：政府表示，根據條例草案，除非申請人藉根據通報計劃編製的紀錄證明通報詳情，否則發	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		牌委員會可將他／她視為未能證明致使該委員會信納該等詳情。發牌委員會可行使其獨有的絕對酌情權，考慮其他證據，但該委員會如此行事的先決條件，是申請人令發牌委員會信納他／她因為不在其控制範圍內的情況，而無法參加通報計劃，以及交出證明價值與上文提述的證據(根據通報計劃編製的紀錄)相若的證據。)	
004504 - 005218	主席 梁志祥議員 政府當局	梁志祥議員不贊成那些符合經由認可人士／註冊結構工程師核證規定的可就草案前骨灰安置所核證的構築物可獲得考慮。他關注到，在條例草案下，新界許多小型建築物可歸入可就草案前骨灰安置所核證的構築物，它們將會用作營辦骨灰安置所。倘若這些骨灰安置所接近住宅區及對鄰近社區造成滋擾，當地居民將會強烈反對。 政府當局回應時表示 —— (a) 可就草案前骨灰安置所核證的構築物只限於在緊接草案公布時間前存在的構築物，它們必須符合條例草案附表2之下的經嚴格取舍的條文； (b) 條例草案授權發牌委員會拒絕未能符合關乎建築物的規定的牌照申請。然而，如該草案前骨灰安置所符合若干條件，發牌委員會可決定不拒絕有關的牌照申請，該等條件包括：(i)對營辦該骨灰安置所屬必需(或與之配套)的違規構築物為可就草案前骨灰安置所核證的構築物；及(ii)該等構築物符合經由認可人士／註冊結構工程師核證的規定；	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		(c) 條例草案把新界小型建築物清晰界定為符合條例草案附表2中有關尺寸規限的描述的建築物，而該等描述與《建築物條例(新界適用)條例》(第121章)下的相關條文所載的描述大致相同； (d) 政府當局旨在藉着截算時間(草案公布時間)處理問題。根據通報計劃，發展局備存的《私營骨灰安置所資料》(下稱"發展局名單")內的大部分個案，以及發展局名單外的部分個案已作出回覆；及 (e) 發牌委員會會根據有關的個別私營骨灰安置所的情況考慮每宗申請。如發牌委員會認為合適，會考慮區內居民的意見。發牌委員會可施加適當條件，訂定措施以盡量減少營辦骨灰安置所對鄰近社區造成的滋擾。 政府當局回應梁議員的詢問時表示會另行向法案委員會簡介對殮葬商的規管，詳情載於政府當局的文件(立法會CB(2)431/14-15(02)號文件)。	
005219 - 010000	主席 謝偉銓議員 政府當局	謝偉銓議員的詢問及關注如下—— (a) 政府當局有否評估有多少所私營骨灰安置所或未能成功申請指明文書； (b) 是否需要修訂關乎建築物及關乎規劃的法例，以配合經由認可人士／註冊結構工程師核證可就草案前骨灰安置所核證的構築物的制度；及	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		(c) 發牌委員會在考慮指明文書申請時，可能受政治考慮因素影響，以及採取寬鬆做法訂定若干審批準則。 政府當局回應時表示 —— (a) 發牌委員會會因應有關的個別私營骨灰安置所的情況，決定該私營骨灰安置所是否合資格獲發某類指明文書。政府當局在這階段並不知悉有多少所私營骨灰安置所不會申請或未能成功申請指明文書。政府當局有計劃增加骨灰暫時存放設施的容量。任何人如因私營骨灰安置所關閉而需要暫時存放設施以遷移已安放的骨灰，均可提出申請； (b) 違規構築物依然是違例建築工程。這些構築物若符合相關規定以申請指明文書，根據發牌制度，它們在有關指明文書的年期內會獲得容忍。條例草案載明《私營骨灰安置所條例》(下稱"《條例》")對其他條例的影響(條例草案第10部)，這方面的事宜將會在法案委員會隨後的會議上詳細闡述；及 (c) 發牌委員會為法定發牌當局，並會根據《條例》考慮每一宗申請。委員可在逐項審議條例草案的條文階段，就申請指明文書的資格準則提出意見。	
010001 - 010843	主席 李卓人議員 政府當局	李卓人議員認為，政府當局容忍不符合關乎建築物、關乎規劃或關乎土地的規定的私營骨灰安置所，實不能接受。政府當局不應縱容這些骨灰安置所，而應針對他們採取執法行動。	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		政府當局回應時表示 —— (a) 先前兩輪公眾諮詢所接獲的意見認為，政府當局應考慮以務實方式解決過往遺留下來的問題； (b) 在接獲指明文書的申請前，政府有關部門會繼續按各自的職權範圍，根據相關法例針對違例骨灰安置所採取所需的執法行動； (c) 建議的發牌制度將使執法工作更為有效。《條例》生效後，骨灰安置所除非取得牌照以營辦，否則不得出售或出租新的或未安放骨灰的龕位。食環署將會是《條例》的執法機關，並會按照《條例》的相關條文針對沒有申請或未能成功申請指明文書的私營骨灰安置所採取所需的行動。政府其他相關部門亦可根據當時實施的相關法例的條文作出跟進。與目前的情況相比，提交條例草案是向前邁出了一大步；及 (d) 如營辦人未能在整個牌照期內符合各方面的規定及條件，當局便會撤銷其營辦骨灰安置所的牌照，或不予續期。 主席認為，雖然條例草案對可就草案前骨灰安置所核證的構築物給予若干寬限，不過這些構築物的性質仍屬違例建築工程。它們只是獲得容忍，而非合法化。 政府當局進一步表示，發牌委員會可要求涉及可就草案前骨灰安置所核證的構築物的工程，按照其認為適宜施加的規定進行，以此作為	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		經由認可人士／註冊結構工程師核證的規定的一部分。發牌委員會在發出牌照或豁免書時，可就關乎樓宇安全的措施施加條件，例如規定須定期向發牌委員會提交由認可人士／註冊結構工程師作出的證書或報告。	
010844 - 011818	主席 陳偉業議員 政府當局	陳偉業議員認為 —— (a) 政府當局絕不應容忍不合法佔用政府土地及違反公契的情況。非法佔用政府土地或違反公契的私營骨灰安置所不應獲發豁免書；及 (b) 草案前骨灰安置所即使獲准繼續營辦，亦必須在規定的時限內糾正結構及管理上的違規問題。 陳議員要求政府當局提供列表，詳載在私營骨灰安置所發現的各類違規情況、違規骨灰安置所的地點，以及政府當局如何處理這些違規情況。 政府當局回應時表示 —— (a) 有關樓宇安全的事宜並無妥協空間。在制訂條例草案的條文的過程中，當局一直嚴格遵守這項原則； (b) 在土地契約的租期內，除非政府及承租人雙方同意，否則訂明為土地契約條件之一的土地用途不得修改。承租人須向地政總署申請契約修訂。申請契約修訂的承租人須繳付補價。否則，他將不能符合申請牌照的土地規定； (c) 關於公契，條例草案第17條規定，發牌委員會就指明文書申請作出定奪時，須顧及公眾利	政府當局

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		益。根據另一套訂有類似條文的發牌制度的經驗，有關的發牌當局會就每一宗個案作出決定，並考慮多項因素，包括下述者(如提出的話)：(i)公眾對相關公契條文的意見及(ii)營辦人為回應這些觀點作出的陳詞； (d) 根據條例草案第13條，如申請人未能符合所有關乎土地、關乎規劃及關乎建築物的規定，發牌委員會可拒絕其骨灰安置所牌照申請。這些規定載於條例草案附表2。條例草案第14條訂明根據若干嚴格界定的準則，為草案前骨灰安置所變通條例草案第13條；及 (e) 根據條例草案，發牌委員會可就草案前骨灰安置所的牌照或豁免書施加條件，訂定適當措施以盡量減少營辦骨灰安置所對鄰近社區造成的環境滋擾。 陳議員表示，法案委員會應在逐項審議條例草案的條文時深入處理條例草案下有關變通的條文。	
011819 - 012735	主席 謝偉銓議員 政府當局 助理法律顧問6	謝偉銓議員的關注及意見如下—— (a) 豁免不合法定及政府規定的草案前骨灰安置所，將會影響政府其他相關部門／當局按其職權範圍行使權力執行有關法例。從法律觀點來看，他質疑這做法是否適當；及 (b) 根據政府當局的文件(立法會CB(2)431/14-15(01)號文件)所述，發展局名單第二部分列出7所不受土地契約涵蓋的私營骨灰安置所，政府當局應針	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		對它們採取執法行動，否則會令人以為政府當局準備容忍違反基本原則的行為。 政府當局回應時表示 —— (a) 政府當局會提供資料，說明條例草案第10部，該部列出《條例》對其他條例的影響。舉例而言，該部訂定在哪些情況下，其他條例的某幾項執法條文並不適用； (b) 條例草案下的條文與《城市規劃條例》(第131章)、《土地(雜項條文)條例》(第28章)及《建築物條例》(第123章)的相關條文交互參照；及 (c) 就政府當局文件提及的7所私營骨灰安置所，雖然它們不受土地契約涵蓋，卻須受其他文書(例如政府土地牌照或短期租約)規限。因此，它們本身並無不合法佔用政府土地。 謝議員詢問，鑒於條例草案已訂明關乎建築物的豁免安排，因此是否需要對第123章作出相關及相應修訂。 助理法律顧問6答稱，條例草案第10部及第11部訂明對其他條例的影響、相關及相應修訂。由於這方面的事宜甚為複雜，當委員審議條例草案的相關條文時，或會更加了解這課題。 政府當局回應主席的詢問時表示，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。如有關的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這類土地規範化。	政府當局

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
012736 - 013603	主席 梁國雄議員 政府當局	梁國雄議員查詢《條例》生效前消費者獲得的保障，他認為 —— (a) 為保障消費者，應禁止不符合法定及政府規定的私營骨灰安置所進行促銷活動及營辦；及 (b) 政府當局在草擬條例草案時，未有堵塞營辦違例私營骨灰安置所的漏洞。當其他執法行動都不能解決問題時，政府當局應針對這些私營骨灰安置所採取執法行動，以及考慮申請強制令，制止不合法使用政府土地營辦骨灰安置所的行為。 政府當局回應時表示 —— (a) 《條例》生效之後，所有私營骨灰安置所的營辦人都必須取得牌照，方可出售或出租龕位，對於無牌骨灰安置所，當局會採取執法行動； (b) 儘管《條例》無法解決過往遺留下來的所有問題，但可處理問題及防止其惡化，以及奠下基礎，以便日後逐步作出改善； (c) 草案前骨灰安置所的營辦人必須完成規範化／糾正工作，以取得牌照。他們的申請會交由發牌委員會審批； (d) 在接獲指明文書申請前，政府相關部門會繼續按各自的職權範圍，根據相關法例的條文針對違例骨灰安置所採取所需的執法行動；及 (e) 私營骨灰安置所營辦人在出售或出租龕位時必須遵從《商	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		品說明條例》(第362章)。政府當局已就這方面展開宣傳。	
013604 - 014253	主席 李卓人議員 政府當局	李卓人議員關注條例草案第10部就其他條例訂明的變通，他要求政府當局 —— (a) 提供資料，說明上述各項條例中的相關條文；及 (b) 提供例子，說明在哪些情況下，條例草案會處理不符合關乎土地、關乎建築物或關乎規劃的規定的私營骨灰安置所的申請豁免書資格。 政府當局表示會提供李議員在上文(a)項索取的補充資料。至於李議員在上文(b)項提出的要求，政府當局無法提供資料，因為須由發牌委員會因應有關的個別私營骨灰安置所的情況，決定該私營骨灰安置所是否合資格獲發某類指明文書。 主席認為，有關針對個別個案採取執法行動的資料，或有助委員更全面審議條例草案。 政府當局承諾就針對違例骨灰安置所採取的執法行動提供資料。 應李議員要求，政府當局解釋條例草案第99條對第123章第24(1)及24C(1)條作出的變通。	政府當局 政府當局
014254 - 015011	主席 副主席 政府當局	副主席的意見如下 —— (a) 許多市民認為政府當局不應縱容發展局名單第二部分列出的私營骨灰安置所。因此，法案委員會有必要仔細審議條例草案第14條；及 (b) 為顧及消費者及業界的權益，法案委員會應在可行範圍	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		內盡快開始逐項審議條例草案的條文。 政府當局解釋，暫免法律責任書容許草案前骨灰安置所繼續營辦(而不出售安放權)，以便營辦人在該段期間內採取行動，向政府相關部門申請規範化／進行糾正(視何者適用而定)，從而取得牌照或豁免書(視屬何情況而定)。發牌委員會會在考慮有關申請後決定骨灰安置所的暫免法律責任書有效期，首次以不超過3年為限，並可在有需要時以不超過3年延期。 為協助法案委員會工作及在不影響發牌委員會的工作的前提下，副主席要求政府當局向法案委員會提供資料，說明申請人須符合哪些資格準則，方可獲發條例草案下的指明文書。 政府當局回應時表示會考慮一下副主席的要求，並會研究如何提供所要求的資料。 主席認為，法案委員會應在可行範圍內盡快進入逐項條文審議階段，但首先釐清原則問題亦同樣重要。	政府當局
015012 - 015748	主席 陳偉業議員 王國興議員 政府當局	陳偉業議員重申，政府當局絕不應容忍違反公契的情況，而發牌委員會亦不應考慮違反公契的私營骨灰安置所營辦人提出的指明文書申請。否則，公權便會被濫用，業主的權利亦會被剝削。政府當局應提供這方面的法律意見。 陳議員認為，政府當局應規定私營骨灰安置所營辦人須擁有該私營骨灰安置所所在地段的業權的若干份額，以此作為發牌條件之一。	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		政府當局回應時表示 —— (a) 公契是建築物各業主、物業管理人和發展商所簽訂的私人契約。業主可透過私法解決有關違反公契的爭議。曾有一宗個案，當中的營辦人未能成功申請殮葬商牌照。另外，同一幢建築物的私人業主在法院成功挑戰該營辦人在有關處所的業務／經營違反了公契。該營辦人其後結束了他／她的業務／經營；及 (b) 申請牌照的骨灰安置所營辦人必須直接從政府取得有關的骨灰安置所處所("自置處所")。然而，草案前骨灰安置所屬例外情況，對於這類並非直接從政府取得骨灰安置所處所的骨灰安置所營辦人，如他／她有權繼續使用有關骨灰安置所處所不少於5年(自牌照生效日期起計)，他／她便可申請牌照。 (會後補註：就後者而言(即不屬"自置處所"的骨灰安置所處所)，政府當局補充，如賣方本意是按協議出售其無權出售的安放權，則賣方不得針對買方強制執行該協議。如骨灰安置所處所是根據租賃或租契佔用，賣方無權出售其年期超逾該租賃或租契的年期的處所的安放權。) 主席認為，有關公契的事宜應在逐項審議條例草案的條文時進一步討論。 王國興議員認為，有關私營骨灰安置所處所的法例規定，不應存在任何灰色地帶。政府當局的電腦投影片簡介資料(立法會	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		CB(2)714/14-15(01)號文件)所使用的詞句"條例草案已就「草案前骨灰安置所」作出有限度的變通"應該避免。他不想違例骨灰安置所的營辦人向消費者傳遞任何不切實際的希望，誤導他們。 政府當局回應時表示會加強宣傳條例草案就草案前骨灰安置所訂明的變通，以抗衡營辦人的誤導宣傳。	
015749 - 020219	主席 謝偉銓議員 李卓人議員 陳婉嫻議員 政府當局	謝偉銓議員依然認為 —— (a) 政府當局應評估有多少所私營骨灰安置所或未能獲發指明文書，以便制訂骨灰處置方案；及 (b) 政府當局應在《條例》生效前密切監察違例私營骨灰安置所的情況。 政府當局回應時表示 —— (a) 政府當局已評估情況，並有計劃增加骨灰暫時存放設施的容量；及 (b) 政府當局會繼續公眾教育工作，重點講述如何識破違例骨灰安置所營辦人的無良銷售策略。 應李卓人議員要求，政府當局會就各界關注骨灰龕法案大聯盟的意見書(立法會 CB(2)714/14-15(02)號文件，於會議席上提交)提供書面回應。 陳婉嫻議員認為法案委員會應盡量在2014-2015年度立法會會期內完成審議條例草案。	政府當局

立法會秘書處
議會事務部2
2015年3月19日