

《私營骨灰安置所條例草案》委員會

政府對消費者委員會在二零一五年二月二十三日
就《私營骨灰安置所條例草案》所提交意見書的回應

此文件闡述政府就消費者委員會在二零一五年二月二十三日向法案委員會提出的意見的回應。

	主要意見	政府的回應
(A) 消費者保障—銷售階段		
1	<p><u>規管銷售手法</u></p> <p>據稱有部分私營骨灰安置所銷售代理就私營骨灰安置所作出虛假或誤導陳述(例如表示有望獲得批准),藉以促銷龕位。條例草案沒有處理私營骨灰安置所銷售交易過程中出現的不良手法。除了憑藉《商品說明條例》提供保障外,或許《私營骨灰安置所條例草案》(條例草案)也可提供以下保障:</p> <p>(a) 要求持牌骨灰安置所的營辦人以合理程度的謹慎和努力行事,確保其代理遵守所有適用的法例,公平誠實地進行銷售;</p> <p>(b) 要求私營骨灰安置所在聘請任何銷售代理時,與他們簽立代理協議;</p> <p>(c) 把持牌人未能確保銷售代理行為恰當這一點,列為撤銷或吊銷牌照或作出處罰的理由。</p> <p>長遠而言,政府應監察市場,並研究是否適宜把規管制度的範圍擴大至涵蓋銷售代理。</p>	<p>條例草案旨在設立一個規管私營骨灰安置所的發牌制度,確保私營骨灰安置所遵行法定及政府的規定,提高對消費者權益的保障,並協助業界按可持續的模式進一步發展。</p> <p>條例草案公布後,我們已加強公眾教育,提醒消費者在《私營骨灰安置所條例》(《條例》)生效前應謹慎行事。當時消費者委員會通過《選擇》月刊“編者的話”等途徑,表示支持政府採取的方向,並向公眾傳達保障消費者權益的信息,我們謹此致謝。我們計劃在清明節前推行另一輪優化公眾教育工作,提醒消費者在購買龕位時不應貿然作出決定。</p> <p>《條例》實施後,除非私營骨灰安置所領有牌照,否則不得出售或出租新龕位或未安放骨灰的龕位。換言之,在《條例》生效後出售或出租的龕位(不論是否透過銷售代理進行),理應全部來自持牌骨灰安置所。任何私營骨灰安置所如在取得牌照前推銷其龕位(不論是否透過銷售代理進行),可能會違反《條例》的相關條文,須負上刑事法律責任(一經循簡易程序定罪,可處罰款 200 萬元及監禁三年;而一經循公訴程序定罪,則可處罰款 500 萬元及監禁七年)。我們相信</p>

	主要意見	政府的回應
		<p>該等刑罰已具有足夠阻嚇作用。</p> <p>我們採用了消費者委員會的建議，在條例草案部分條文作出規定，要求賣方在出售骨灰安置所安放權時，必須在出售協議中列明若干訂明資料、建議及必備條款，包括龕位價格和將提供的服務等(見條例草案第 5 部及附表 4)。我們會考慮擬備合約範本，以供消費者及營辦人參考。</p> <p>我們會尋求法律意見，以了解可否在發牌時藉着由發牌委員會施加發牌條件，來施行部分的建議規定。</p> <p>我們現時的目標是爭取立法會盡快通過條例草案。消費者委員會建議，長遠而言，政府應研究是否適宜把規管制度的範圍擴大至涵蓋代理的銷售行為，這點我們已經備悉。</p>
2	<p><u>對服務綑綁的規管</u></p> <p>必須對持牌骨灰安置所施加額外條件以防止業界的反競爭行為，例如禁止業界把安放權的出售與其他殯葬服務捆綁一起，或強迫消費者購買“一站式”服務。</p>	<p>我們會進一步向消費者委員會了解其關注，並會隨後諮詢商務及經濟發展局(其職權範圍涵蓋《競爭條例》(第 619 章))及律政司的意見。</p>

	主要意見	政府的回應
(B) 消費者保障—合約階段		
3	<p><u>不可強制執行的協議</u></p> <p>雖然條例草案第 42 條已就安放權出售協議的規定及買方取消有關協議(和從賣方取回退款)的權利訂定條文，但條例草案並無訂明拖欠款項的法律後果。條例草案應增訂一項阻嚇措施，把拖欠退款的行為列為刑事罪行。</p>	<p>消費者與賣方簽訂的安放權出售協議屬私人合約。</p> <p>根據條例草案，如消費者決定取消不可強制執行的協議而賣方拒絕按照條例草案退回款項，有條文規定消費者可在法院提出訴訟，以追討已根據該協議繳付的有關款項(見條例草案第 41(4)條)。</p> <p>民事訴訟是常用於各行各業的補救措施。我們會進一步向消費者委員會了解其關注。除非有特別理據去支持不跟從各行各業的一貫做法，否則我們未看到有需要在條例草案中，就賣方在買方向法院提出訴訟以追討已根據協議繳付的有關款項後，未能向買方退款的事宜，施加刑事制裁。</p>
4	<p><u>冷靜期</u></p> <p>條例草案訂明安放權出售協議的必備條款(即條例草案附表 4)，當中可加入冷靜期的條文，訂明買方可在 21 個工作天內取消協議並取回退款，但退款金額須扣除因取消協議和在冷靜期內提供任何其他服務而合理地招致的行政開支。</p>	<p>我們會諮詢有關決策局／部門，以評估是否有需要實行這項建議。</p>

	主要意見	政府的回應
(C) 消費者保障—後合約階段		
5	<p><u>賠償基金</u></p> <p>政府應設立賠償基金，以保障因骨灰安置所突然倒閉而感到受屈的消費者。政府可參考旅遊業賠償基金的做法，因應每宗交易的銷售收益收取徵費，作為經費來源。考慮到涉及大筆預繳費用，消費者應願意繳付相當於購買價若干百分比的徵費，以換取賠償基金提供的保障。</p>	<p>我們認為不宜推行徵費計劃，因為有關支出很可能會以預繳方式轉嫁給消費者，這做法也無法阻嚇打算一走了之的營辦人。</p> <p>而當消費者以為賠償基金總會提供最後的保障，他們或會有虛假的安全感，以致對涉及大筆預繳費用的龕位交易的風險不夠警覺。</p> <p>要守法的營辦人承擔那些選擇推卸責任，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。</p> <p>即使設立徵費計劃，那些在《條例》生效前購買龕位而未有繳付任何徵費的人士也無法受惠。</p> <p>條例草案第 5 部和附表 4 載列賣方出售骨灰安置所安放權的規定，訂明安放權出售協議中必須包括哪些訂明資料、建議及必備條款。我們會考慮制訂合約範本，以供消費者和營辦人參考。</p> <p>我們需留意，旅遊業和骨灰安置所行業的營運模式不盡相同。觀乎供求情況，並考慮到骨灰龕位買賣通常涉及較長的合約期，就骨灰龕位買賣而受屈的消費者在賣家違約時可追討的款項，未必能夠解決他們的問題。就旅遊業而言，受屈的消費者可獲得的賠償，足以容許他們支付性質相同的替代產品的大部分價錢，但同一情況卻未必適用於骨灰安置所行業。要保障骨灰安置所行業消費者的權益，適宜早日通過條例草案，透過規管架構下的制裁以阻遏違法行為及加強消費者教育。</p>

	主要意見	政府的回應
(D) 其他事宜		
6	<p><u>申請豁免書的骨灰安置所須提交管理方案</u></p> <p>應把提交經發牌委員會批准的管理方案列為申請豁免書所須符合的資格準則之一。</p>	<p>雖然提交管理方案並非申請豁免書所必須符合的資格準則，但發牌委員會可在發出豁免書時，施加條件，要求採取措施，盡量減少對鄰近社區造成的滋擾（見條例草案第 28 條）。</p> <p>獲豁免的骨灰安置所必須自草案公布時間起停止出售安放權（即不能藉出售新龕位或未安放骨灰的龕位獲得新的收入）。另一方面，獲豁免的骨灰安置所仍須支付下列費用：</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) 遵從有關建築物的規定（例如把龕位由上層遷移至獲批准處所）； (b) 履行管理及維持骨灰安置所的責任； (c) 遵從豁免條件，跟進緩解措施及安全措施的情況；以及 (d) 在結束業務前履行妥善處理已安放骨灰的責任。 <p>從這個角度來看，這些骨灰安置所選擇繼續營辦而不是在《條例》生效前退出市場，實際上是為社會服務。因此，把適用於持牌骨灰安置所的嚴格規定（如管理方案）施加於獲豁免骨灰安置所，這樣的要求並不恰當。</p>

	主要意見	政府的回應
7	<p><u>監管工作</u></p> <p>在過渡期及暫免法律責任書的有效期內，必須進行監管，以確保無牌骨灰安置所不會銷售其龕位，以免發牌制度遭濫用或出現消費陷阱，這是極為重要的。</p>	<p>食物環境衛生署(食環署)會設立一支專職的巡查及執法隊伍，執行有關監管工作。</p> <p>私營骨灰安置所如在條例草案公布後出售龕位，會喪失申請豁免書的資格。不過，擬申請牌照的骨灰安置所的確可以繼續出售龕位，直至《條例》生效為止。因此，條例草案愈早通過，我們便可以愈早消除與“空窗期”有關的不明朗情況。</p> <p>《條例》生效後，骨灰安置所營辦人不得出售或出租龕位，直至獲發牌照為止。換言之，取得暫免法律責任資格的營辦人也不得出售或出租龕位。如違反條例草案的相關條文，即屬犯罪，一經循簡易程序定罪，可處罰款 200 萬元及監禁三年；而一經循公訴程序定罪，則可處罰款 500 萬元及監禁七年。我們相信該等刑罰已具有足夠阻嚇作用。</p>
8	<p><u>透明度</u></p> <p>提供有關所有營辦人、其骨灰安置所和申請進度／結果的最新資料，讓公眾可輕易地免費查閱。</p>	<p>意見備悉。</p>
9	<p><u>盡快通過和實施條例草案</u></p> <p>應盡快通過和實施擬議條例，以盡量縮短存在不明朗情況和潛在危險的時期。</p>	<p>與我們的想法一致。我們正與法案委員會緊密合作，務求早日實施發牌制度。</p>

	主要意見	政府的回應
10	<p><u>市場供應短缺</u></p> <p>除了規管私營骨灰安置所行業和推廣其他殯葬方式外，也必須增加公眾龕位的供應，確保骨灰安置所行業得以健康地持續發展。</p>	<p>與我們的想法一致。</p> <p>綠色殯葬方面，我們會繼續加強宣傳和教育計劃，提高市民的綠色殯葬意識，使這種殯葬方式更廣為大眾接受。</p> <p>至於公眾龕位的供應，政府致力推展地區為本的骨灰安置所發展計劃，讓各區共同承擔興建公眾骨灰安置所的責任。在各方共同努力下，我們的工作開始取得成果。我們已就七個骨灰安置所項目取得有關區議會的支持，當中涉及逾 450 000 個新龕位。</p> <p>在二零一五年至二零一七年期間，華人永遠墳場管理委員會(華永會)預計會提供約 25 000 個新龕位，而宗教團體則合共會提供約 47 000 個新龕位。</p> <p>與此同時，食環署及華永會已採取以下措施，以盡量善用現有龕位：</p> <p>(a) 在二零一四年一月之前，食環署的標準龕位可安放兩位先人的骨灰，而大型龕位則可安放四位先人的骨灰。由於大部分龕位都未完全用盡這些容量，估計約有 167 000 個安放骨灰甕的位置未使用。為更善用有關設施，食環署自二零一四年一月起，放寬在公眾骨灰安置所加放先人骨灰的限制，包括(i)放寬“近親”的定義；以及(ii)容許每個標準龕位安放多於兩位先人的骨灰，而大型龕位則可安放多於四位先人的骨灰。有關的申請程序簡便易用，而這個方案也使拜祭先人更為方便；以及</p>

	主要意見	政府的回應
		<p>(b) 華永會轄下骨灰安置所的標準龕位及家族龕位現時約有 220 000 個安放骨灰甕的位置。二零一四年二月十七日，民政事務局就修訂《華人永遠墳場條例》(第 1112 章)及《華人永遠墳場規則》(第 1112A 章)以放寬墓地和家族龕位使用限制的事宜(包括放寬華永會轄下家族龕位的使用資格)，諮詢立法會民政事務委員會。民政事務局計劃在二零一五至一六年度內向立法會提交有關修訂。</p>

食物及衛生局
食物環境衛生署
二零一五年三月