

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)2121/13-14(01)號文件

檔 號：CB2/BC/9/13

《私營骨灰安置所條例草案》委員會

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

目的

本文件提供背景資料，闡述政府當局有關設立發牌制度以規管私營骨灰安置所營運的立法建議，並綜述食物安全及環境衛生事務委員會(下稱"事務委員會")就此立法建議進行的商議工作。

背景

2. 鑒於公眾對骨灰安置所設施短缺以及違例私營骨灰安置所數目日增的關注，政府於2010年7月就骨灰安置所政策檢討展開公眾諮詢。政府當局在2011年4月12日的事務委員會會議上簡介公眾諮詢結果時表示，雖然市民支持設立發牌制度以加強規管私營骨灰安置所，但社會各界對於擬議發牌制度的規管範圍及程度，以及處理在發牌制度生效前已經存在的私營骨灰安置所的安排，則意見不一。其後，政府於2011年12月就私營骨灰安置所發牌制度展開另一輪公眾諮詢。事務委員會在2011年12月13日的會議上聽取政府當局簡介諮詢文件。

3. 政府當局在2012年12月11日和2013年11月19日的會議上就規管私營骨灰安置所的立法建議諮詢事務委員會。委員獲告知，擬議的發牌制度旨在平衡不同持份者的對立權益，當中會顧及(a)宏觀的社會利益，包括滿足社會對骨灰安置所供應的需求；(b)遺屬的感受，特別是他們希望盡可能讓先人入土為安的意願；(c)盡量減少該等骨灰安置所對鄰近社區造成的滋擾；以及(d)確保採用長遠可持續運作的模式。

《私營骨灰安置所條例草案》(下稱"條例草案")

4. 根據食物及衛生局於2014年6月18日發出的立法會參考資料摘要(檔案編號: FH CR 2/3751/07), 條例草案旨在設立發牌制度, 以規管私營骨灰安置所的營運¹。在條例草案通過成為法例後, 所有未獲豁免或未獲發暫免法律責任書的私營骨灰安置所均必須取得牌照, 方可營運。條例草案的主要元素載述如下。

私營骨灰安置所的發牌

5. 條例草案建議成立私營骨灰安置所發牌委員會(下稱"發牌委員會")作為法定發牌當局, 由食物環境衛生署署長擔任主席, 並由行政長官委任其他官方及非官方成員。食物環境衛生署(下稱"食環署")將會是發牌委員會的執行部門和執法機關。

6. 當局建議, 所有未獲豁免或未獲發暫免法律責任書的私營骨灰安置所² 均必須取得牌照, 方可營運。牌照申請人必須符合所有法定和政府規定(包括與土地租契或其他土地文書、城市規劃及樓宇安全有關的規定), 以及向發牌委員會呈交管理方案。骨灰安置所營辦人必須取得牌照, 方可出售(或要約出售)骨灰安放權。

草案前骨灰安置所的免受新制度限制安排

7. 條例草案訂明, 在條例草案公布時間(即2014年6月18日上午8時)前正在營運並已有骨灰安放於其龕位的骨灰安置所(下稱"草案前骨灰安置所"³)如符合條例草案下的其他規定, 可申請下述其中一種規管文書——

¹ 根據擬議的發牌制度, 私營骨灰安置所指任何用作或擬用作存放骨灰的處所。"骨灰"一詞指人類遺骸經火化後遺留的骨灰, 但不包括由骨灰轉化而成的物質, 例如人造鑽石、珠寶或裝飾品。

² 條例草案不適用於(a)由政府興建、營辦、管理或維持的骨灰安置所; (b)《公眾衛生及市政條例》(第132章)附表5第6部載列的認可私營火葬場; (c)在《公眾衛生及市政條例》附表5第2部指明的私營墳場內的骨灰安置所; (d)華人永遠墳場管理委員會在《公眾衛生及市政條例》指明的私營墳場外營辦的骨灰安置所(日後如有的話); (e)所持牌照不禁止在營業地點存放骨灰的殮葬商; 及(f)在住宅存放不多於5個骨灰容器(每個容器只裝載一名人士的骨灰)的情況。

³ 為協助日後成立的發牌委員會決定哪些骨灰安置所是草案前骨灰安置所, 食環署已於2014年6月18日推出通報計劃, 並致函政府已知悉的私營骨灰安置所, 要求他們提交相關資料。

- (a) 為營辦草案前骨灰安置所申請暫免法律責任資格，使該骨灰安置所可在營辦人尋求規範化／糾正違規情況以申請牌照或豁免書的期間繼續營運(但不得出售骨灰安放權)。暫免法律責任書的有效期，首次以不超過3年為限，並可在有需要時延展不超過3年⁴；
- (b) 為營辦草案前骨灰安置所申請豁免資格，使該骨灰安置所可繼續營運(但不得出售骨灰安放權)。不過，為符合資格申請豁免，申請人必須在1990年1月1日前已開始營辦骨灰安置所⁵，以及在條例草案公布時間後已停售新或空置的龕位；及
- (c) 為營辦草案前骨灰安置所申請牌照資格，使該骨灰安置所可繼續營運及出售骨灰安放權，但有關申請必須符合相關規定(包括關乎規劃及土地的規定)。

8. 為實施上述的免受新制度限制安排，條例草案明文規定，就草案前骨灰安置所而言，根據土地制度針對不合法佔用未批租土地、根據規劃制度針對違例發展及根據建築制度針對可就草案前骨灰安置所核證的構築物而施行的若干經嚴格取舍的執法條文並不適用，惟營辦人須符合若干嚴格訂明的條件。政府當局表示，在收到有關規管文書的申請之前已採取的執法行動，將不受影響。

消費者保障

9. 條例草案建議規定必須就出售骨灰安置所的骨灰安放權簽立合約。在發牌制度開始實施前，發牌委員會會通過頒布實務守則，提供涵蓋條例草案所規定的資料(如賣方的牌照和政府租契或土地文書等)及必備條款(如立約各方的姓名或名稱以及有關已出售骨灰安放權的描述和合約期等)的合約範本。若(i)協議沒有包含上述資料及必備條款；或(ii)出售骨灰安放權的協議所標榜的年期超逾有關骨灰安置所處所的租契或土地文書年期的話，則營辦人將不可強制執行協議，又或消費者將可使協議無效。

⁴ 一如條例草案所訂明，除非存在特殊的情況，否則暫免法律責任書不可獲延展多於一次。

⁵ "骨灰安置所開始營辦的時間"是指在龕位安放首份骨灰或出售首個龕位安放權的時間，兩者以時間較早者為準。

10. 就骨灰安置所終止營辦的情況，條例草案為適用於食環署、營辦人及不知情的第三者的訂明骨灰處置程序提供了主要架構。不當處理已安放骨灰及／或棄辦骨灰安置所，即屬犯罪。

生效日期及上訴

11. 發牌委員會會在條例制定後首3個月內進行籌備工作。草案前骨灰安置所必須在其後的3個月內提交牌照、豁免書和暫免法律責任書的申請。根據條例草案，由條例制定日期起計，生效日期前已在營運的骨灰安置所有為期6個月的限期，可以在並無持有規管文書的情況下繼續營辦(但仍不得出售骨灰安放權)。若正申請暫免法律責任書，則限期可延展至申請有最後結果為止。

12. 申請人如感到受屈，可向私營骨灰安置所上訴委員會上訴。上訴委員會的主席和成員由行政長官委任。發牌委員會可酌情決定在上訴有裁定前暫緩採取執法行動。

事務委員會的商議工作

13. 事務委員會曾在2012年12月11日和2013年11月19日的會議上與政府當局討論立法建議，並於2014年7月8日與當局討論骨灰安置所政策(包括條例草案)的最新發展。委員所表達的主要意見及關注綜述如下。

私營骨灰安置所發牌制度

14. 委員對政府當局遲遲未提交條例草案表示不滿，並促請政府當局加快引入條例草案的程序，以免違例私營骨灰安置所的問題進一步惡化。部分委員關注到，豁免在發牌制度生效前已經存在的骨灰安置所的建議，以及骨灰安置所和骨灰的定義，可能會造成漏洞，讓違例骨灰安置所有機可乘。亦有委員關注到，豁免殮葬商受發牌制度規管的建議，可能會對殮葬商附近的居民(例如紅磡區居民)造成滋擾。

15. 政府當局表示，制訂擬議發牌制度的細節需時，原因是當中涉及複雜的社會問題，公眾有不同的意見，而且基於傳統觀念，這是敏感的議題。當局向委員保證，立法建議會清楚訂明截算日期，從而把近年利用龕位短缺的契機而大肆增加供應的違例骨灰安置所排除在外，並會清楚界定"骨灰安置所"和"骨灰"等主要用詞，以便有效規管私營骨灰安置所。政府當局亦解釋，

根據《殮葬商規例》(第132CB章)，殮葬商必須從食環署取得牌照。當局在接獲有關殮葬商造成滋擾的投訴後，會採取執法行動打擊違規情況。

16. 在2014年7月8日的事務委員會會議上，委員察悉，根據擬議條例草案，"骨灰"一詞指人類遺骸經火化後遺留的骨灰，但不包括由骨灰轉化而成的物質，例如人造鑽石。部分委員擔憂，若"骨灰"的定義不包括由火化骨灰轉化而成的其他晶體結構，違例骨灰安置所或會藉出售龕位以供存放從火化骨灰抽取的碳所形成的"紀念"鑽石，來避過規管。

規管在發牌制度生效前已經存在的私營骨灰安置所

17. 委員察悉近年出現了很多違例私營骨灰安置所，他們關注到由不同政府部門根據各自的權限及相關法例對私營骨灰安置所的違規情況採取執法行動的做法，並不奏效。部分委員批評政府當局對違例骨灰安置所的問題一直掉以輕心，並擔憂政府當局會為違例私營骨灰安置所符合條例草案所建議的發牌規定提供一段很長的過渡期，藉以拖延採取執法行動。委員深切關注到，違例骨灰安置所的營辦人會趕在條例草案通過前拋售其龕位，故促請政府當局加深公眾對擬議的私營骨灰安置所發牌制度的了解，並勸諭他們避免向不符合規定的骨灰安置所購買龕位。

18. 政府當局表示，在條例草案通過成為法例後，食環署會負責執行私營骨灰安置所的發牌制度。當局向委員保證，擬議條例草案的通過會為當局提供合理理據，對違例私營骨灰安置所採取有效的執法行動。委員亦獲告知，政府當局和消費者委員會已作出承諾，會提醒市民向私營骨灰安置所購買龕位時要加倍小心。在推出擬議的發牌制度前，為方便購買龕位的市民在充分掌握資料的情況下作出決定，自2010年12月起，發展局已每季更新《私營骨灰龕資料》(下稱"《資料》")，並把《資料》上載至發展局網站供公眾查閱。

19. 在2014年7月8日的事務委員會會議上，委員獲告知，在暫免法律責任書有效期間，有關骨灰安置所不得出售或出租任何新或空置的龕位。在營辦草案前骨灰安置所的豁免資格有效期間，有關骨灰安置所的營辦人應符合若干訂明條件，包括在豁免期內不得出售龕位，以及不得增加使用密度(就龕位及容器數目而言)。部分委員指出，有些消費者在條例草案公布時間前已向違例骨灰安置所買入龕位，但尚未把其過世家人／親人的骨灰安放於該等龕位。這些委員對於生前已購買龕位的先人及

購買龕位以預留給自己或親人將來使用的消費者的權利，表示關注。委員促請政府當局認真考慮如何保障這些消費者的權益。有意見認為，政府應考慮採取行動，協助消費者追討其財政損失。

營商環境影響評估研究

20. 委員察悉，受政府當局委託進行營商環境影響評估(下稱"營商環評")研究的顧問，建議以"效果為本的方法"，來取代第二輪諮詢所建議從銷售龕位所得收入中撥出15%設立保養基金的做法。他們對營商環評顧問建議採用的方法能否保障消費者的權益，表示關注。政府當局解釋，根據這個方法，私營骨灰安置所的營辦人須制定管理計劃，包括提交經核證的保養報告及消防安全證書，以確保採用長遠可持續運作的模式。

已存放骨灰的處理

21. 部分委員關注到，在擬議條例草案生效後，當局會如何處理已存放於違例私營骨灰安置所的骨灰。雖然委員普遍支持政府當局為該等已存放的骨灰提供暫存服務的過渡安排建議，但有委員關注到，一些市民或會有錯誤期望，以為違例私營骨灰安置所一旦結業，政府當局便會處理他們存放於這些骨灰安置所的先人骨灰。亦有委員關注到，當政府當局在過渡期後對所有違例私營骨灰安置所採取執法行動時，骨灰暫存設施的數目會否足夠。

22. 政府當局表示不會過早公布過渡安排及相關設施的詳情，以免減低消費者對他們所面對風險的警覺性。政府當局並指出，市民將不可在骨灰暫存設施內拜祭先人。

相關文件

23. 立法會網站的相關文件載列於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部2
2014年7月28日

《私營骨灰安置所條例草案》的相關文件

委員會	會議日期	文件
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
	2010年7月6日 (項目III)	議程 會議紀要
	2010年9月20日 (項目I)	議程 會議紀要
	2011年4月12日 (項目IV)	議程 會議紀要
	2011年12月13日 (項目IV)	議程 會議紀要
	2012年3月16日 (項目I)	議程 會議紀要
	2012年12月11日 (項目III及IV)	議程 會議紀要
	2013年11月19日 (項目I)	議程 會議紀要
	2014年7月8日 (項目III)	議程