

《私營骨灰安置所條例草案》委員會

委員提出的事項(二零一四年十一月二十五日)
及政府當局的回應

目的

本文件旨在應《私營骨灰安置所條例草案》(“條例草案”)委員會委員在二零一四年十一月二十五日會議上的要求而提供有關該條例草案的補充資料。

牌照的有效期

(A) 委員的意見

2. 部分委員認為，鑑於營辦人須為符合發牌規定而作出前期投資，而消費者也傾向選擇長期存放骨灰，因此牌照有效期最長只有十年，實在過短。他們建議，牌照有效期應與骨灰安置所處所的土地租契年期(“土地批租期”)同期屆滿。也有部分委員建議，在該段較長的牌照有效期，當局在中期檢討時可視乎情況撤銷有關牌照。

(B) 政府當局的回應

3. 作為背景資料，條例草案的以下條文與這方面有關：

(a) 牌照申請須符合的規定之一，是申請人必須是直接從政府取得用作營辦骨灰安置所的處所(即“自置處所”)(除非屬草案前骨灰安置所，則有關規定有限度修訂為，草案前骨灰安置所如非設於自置處所之內，申請人須證明有權自牌照生效日期起，繼續使用有關處所至少五年)。

(b) 第 11(2)條訂明，私營骨灰安置所發牌委員會(“發牌委員會”)可運用酌情權，決定牌照的發出年期、續期年期或延展年期(“有效期”)。第 11(3)條進一步規定牌照的有效期不得超逾以下兩者中的較短者：

(i) (如骨灰安置所處所是根據租賃、租契或其他文書佔用的)該租賃、租契或文書餘下的租期；

(ii) 十年；以及

(c) 第 11(8)條訂明，在牌照的有效期限內，牌照可在其指明的日期覆檢。

4. 不同類別牌照的特點(包括有效期)視乎各個發牌制度所規管的宗旨、活動及／或運作而有所不同¹。就我們的情況而言，我們建議牌照期最長為十年，所考慮的因素包括骨灰安置所的營辦性質，以及有需要確保營辦中的骨灰安置所隨着時間推展而仍持續符合發牌規定和持牌條件。就後者而言，與其他發牌制度一樣，我們認為續牌規定可讓發牌委員會有機會檢視持牌人的表現，並在適當時候採取所需的跟進行動(例如視乎情況更改持牌條件)。

5. 在擬備條例草案時，我們曾根據發展局在二零一三年九月三十日公布的《私營骨灰龕資料》，研究有關的骨灰安置所處所的土地租契。除了第一部分的私營墳場外，共有 111 間骨灰安置所，當中有七間沒有土地租契。其餘 104 間骨灰安置所²按土地批租期劃分的分項數字如下：

土地租契屆滿年份	骨灰安置所數目
2038	1
2043	1
2046	1
2047	82
2048	2
2049	1
2050	8
2051	4
2056	1
2059	1
2090	1
2886	1
總數	104

註：有一間骨灰安置所涉及多個地段，部分土地租契於二零四七年屆滿，一份則於二零五零年屆滿。為了簡化表達方式，該骨灰安置所只在二零四七年這個分類中計算一次，而沒有在二零五零年這個分類中再次計算。

¹ 在香港，一般來說，市政服務(例如食肆和殮葬商)牌照的有效期限為一年，而廣播(例如電視台和電台)牌照的有效期限則為 12 年。

² 在該 104 間骨灰安置所當中，有五間同時持有土地租契及其他土地文書。

我們認為相隔十年續期一次是合適的時間，因為這樣便有兩個中斷時間可讓當局檢視近八成的個案(土地批租期於二零四七年屆滿者)，以及有一個中斷時間可檢視土地批租期最短的個案(於二零三八年屆滿)。若把牌照有效期設定為與土地批租期一致，便會令土地批租期最長的一宗個案(於二八八六年屆滿)的牌照有效期長達 870 年。在這樣長的牌照期內完全沒有中斷時間，從規管角度而言，情況極不理想。

6. 為保障消費者利益，條例草案的以下條文與這方面有關：

- (a) 第 41(2)(c)條訂明，如安放權出售協議(“合約”)的年期超逾土地租契的年期，則賣方不得針對買方強制執行該合約³。附表 4 第 1(c)條(資料及建議)訂明，合約須列出土地文書(租契、許可證或任何其他文書)的年期。附表 4 第 2(b)條(必備條款)訂明，合約須列出該安放權有效期的詳情，以及買方在該合約的年期屆滿時，為該安放權續期的權利的詳情等；以及
- (b) 第 7 部及附表 5 訂明，營辦人不得不當地處置安放在該骨灰安置所內的骨灰，並訂明遵行有關規定的詳細安排。違者一經定罪，可處罰款及監禁。

換言之，合約期無須一定受牌照有效期所局限，而是由合約雙方議定。如合約期比牌照有效期長，則消費者應留意合約的詳細條款，以保障本身利益(例如骨灰安置所因任何理由(例如，牌照不獲續期)而結束營辦時有何安排，包括會否和如何向消費者退款或作出賠償，以及如何適當處置已安放的骨灰等)。

7. 考慮過委員的意見後，我們仍然認為把牌照有效期定為十年，既可配合這類交易的長遠性質，也符合市民對嚴格管制骨灰安置所營辦情況的期望，在兩者之間取得合理平衡。我們必須強調，除非出現未能預見的情況，否則，如在整段牌照期都沒有發現違反規定及條件的情況，牌照一般可經申請獲得續期。至於在中期檢討時視乎情況撤銷牌照的建議⁴，由於也會為營辦人和消費者帶來不明確因素，因此有違建議的原有目的。

³ 也就是說，消費者無須再繳付應繳款項，或消費者可收回已繳付的款項。

⁴ 根據其他政策範疇的經驗，中期檢討旨在促使持牌人作出改善。

關乎建築物的規定

(A) 委員的提問

8. 有委員詢問，牌照／豁免書可容許哪類建築物或建築工程存在，即使有部分屬於違規構築物。

(B) 政府當局的回應

9. 考慮到在過去兩次公眾諮詢收集所得的意見，我們特別注意到有需要採取務實的方式來解決歷史遺留下來的問題。在擬定安排以處理符合或違反關乎建築物規定的情況時，我們緊記有實際需要避免大量遷移已安放的骨灰。打擾先人安息之所，後人便須重新安放先人骨灰，這樣可能對社會帶來不安。

10. 為符合現行建築物安全標準，我們採用了以風險為本的做法，在以下情況下，透過要求有關處所須由認可人士／註冊結構工程師作出核證的制度⁵，作為符合申領牌照／豁免書資格的基礎：

- (a) 《建築物條例》(第 123 章)不適用；
- (b) 第 123 章第 14 條的規定適用但遭違反；或
- (c) 發牌委員會根據條例草案認為適宜指明的。

11. 一如草案附表 2 第 3(1)條所述的定義，符合關乎建築物的規定是指：

- (a) 有關骨灰安置所符合第 123 章第 14 條之下對建築工程的批准及對展開該等工程的同意的規定，以及發牌委員會指明的各項其他規定⁶；或

⁵ “認可人士／註冊結構工程師”具有第 123 章 2(1)條給予的涵義。

“由認可人士／註冊結構工程師作出核證”是以下說明的簡寫：

- (a) 由認可人士／註冊結構工程師證明並致使發牌委員會信納，該等建築工程在結構上安全；以及
- (b) 已按發牌委員會施加的規定進行其可能要求的工程。

⁶ 可包括由認可人士／註冊結構工程師作出核證(見註 5)。

(b) 在骨灰安置所或其之內或之上的任何建築物或建築工程均已符合以下規定：

(i) 屬某**可核證建築物**⁷的全部或部分；

(ii) 由認可人士／註冊結構工程師作出核證(見註 5)。

12. 根據草案第 13 及 14 條，**申領牌照**須符合各項規定，包括骨灰安置所必須符合法定規定，例如關乎建築物的規定(見第 11 段)。不過，條例草案已就草案前骨灰安置所作出有限度修訂，使其即使不符合關乎建築物的規定，只要是對營辦該骨灰安置所屬必需(或與之配套)的違規構築物，是**可就草案前骨灰安置所核證的構築物**⁸，並符合由認可人士／註冊結構工程師作出核證的規定(見註 5)，便另作別論。

13. 根據草案第 15 條，**申請豁免書**須符合各項規定，其中一項是草案前骨灰安置所必須符合關乎建築物的規定(見第 11 段)，或是對營辦

⁷ 可核證建築物指第 123 章第 14 條之下對建築工程的批准及展開該等工程的同意的規定所不適用的建築物，原因是該建築物：

- (a) 在一九八七年十月十六日或之後出現，並已根據《建築物條例(新界適用)條例》(第 121 章)獲發豁免證明書的新界小型建築物；
- (b) 在一九六一年一月一日或之後及一九八七年十月十六日之前出現，在興建時符合已廢除的《建築物條例(新界適用)條例》的新界小型建築物；或
- (c) 在一九六一年一月一日之前興建的新界建築物，並在興建日期或該日之後，沒有對該建築物作違反第 123 章的更改、增建或重建。

⁸ 可就草案前骨灰安置所核證的構築物是指不符合關乎建築物的規定但在緊接條例草案公布時間前存在，並符合第 16 段(a)項所述的管制，以及符合以下描述的建築物或建築工程：

- (a) 設有龕位的地下戶外構築物；
- (b) 單層建築物；
- (c) 多層建築物的地面樓層；或
- (d) 在一九八七年十月十六日或之後出現，而且並無根據第 121 章獲發豁免證明書的新界小型建築物。

就上述(a)至(d)項而言，建築物：

- (a) 包括該建築物在興建時，該土地屬未批租土地，且沒有《土地(雜項條文)條例》(第 28 章)所指的許可證，或違反許可證規定；但
- (b) 不包括在另一建築物之內或之上的建築物，即使該另一建築物符合第 123 章第 14 條的規定。

該骨灰安置所屬必需(或與之配套)的違規構築物，是**可就草案前骨灰安置所核證的構築物**(見註 8)，並符合由認可人士／註冊結構工程師作出核證的規定(見註 5)。

14. 根據草案第 20 條，凡有牌照／豁免書等申請，只有在某些情況下，發牌委員會方可為該申請的目的，批准骨灰安置所的圖則，這些情況包括發牌委員會決定批准該申請，並授權或准許該等圖則所示的詳情。該等詳情包括**對營辦該骨灰安置所屬必需(或與之配套)的構築物**。

15. 若獲發牌照／豁免書：

- (a) 須受以下條件規限(如屬草案前骨灰安置所)**對營辦該骨灰安置所屬必需(或與之配套)的違規構築物**，須限於有關經批准圖則顯示的**可就草案前骨灰安置所核證的構築物**(就牌照而言，見草案第 24(b)條；就豁免書而言，見草案第 27(b)條)；及
- (b) 可受以下條件規限，關乎建築物安全的措施包括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(就牌照而言，見草案第 25(c)條；就豁免書而言，見草案第 28(a)條)。

16. 在上述背景下，須注意的是，我們藉以下方式實施嚴格管制：

- (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並符合以下規定者：
 - (i) 有用作或擬用作安放骨灰的龕位，而其中至少有一個龕位在緊接草案公布時間前是用作該用途的；
 - (ii) 構成支援骨灰安置所的營辦的必要配套設施的全部或部分。
- (b) 對營辦該骨灰安置所屬必需(或與之配套)的違規構築物，須限於有關經批准圖則顯示的**可就草案前骨灰安置所核證的構築物**(見第 15(a)段)。有了這項規定，便可保障違規構築物不會超逾經批准圖則所示者，防止情況惡化。

17. 有關此範疇的指引會在稍後時間公布，以供骨灰安置所業界、專業團體、消費者和公眾人士參考。

為《私營骨灰安置所條例》生效前已訂立合約的消費者提供的保障

(A) 委員的意見

18. 有委員指出，如私營骨灰安置所在《私營骨灰安置所條例》(《條例》)生效後最終未能獲發牌照或豁免書，已就該等骨灰安置所內龕位訂立合約(及已於該等龕位安放先人骨灰)的消費者可能會受到影響。委員詢問，這些消費者可得到什麼保障或協助。

(B) 政府當局的回應

19. 作為背景資料，條例草案的以下條文與這方面有關：

- (a) 第 5 部第 1 分部就合約施加規定，訂明必須符合這些規定，賣方才可針對買方強制執行該合約(見註 3)。另附表 4 訂明此等合約須載列的訂明資料、建議及必備條款。由於這些規定並無追溯效力，因此只能規管在《條例》生效後才訂立的合約。
- (b) 第 7 部及附表 5 訂明處置骨灰的責任，並載列須進行的訂明骨灰處置程序，包括佔用令及把骨灰交還相關人士的安排。
《條例》生效後，《條例》所適用的私營骨灰安置所的營辦人必須根據第 7 部及附表 5 所列明的訂明骨灰處置程序，適當處置須遷移的骨灰，包括在結束營辦骨灰安置所的情況。營辦人如違反有關規定，須負上刑事法律責任，一經定罪，可處罰款及監禁。

20. 我們首先講述消費者於有關條例草案公布前已簽訂合約可尋求的補救辦法。視乎每宗個別個案的事實和情況，若《條例》生效後，骨灰安置所的營辦人無法取得牌照／豁免書，則骨灰安置所的營辦人可能構成違約(若骨灰安置所營辦人有過失，或致使無法履行合約的情況是其本身導致的)，**或**引致合約受挫失效(若雙方均沒有過失)。如屬違約，消費者可尋求違約的補救辦法，例如提出訴訟以追討賠償。如屬合約受挫失效，則消費者可按《法律修訂及改革(綜合)條例》(第 23 章)第 16(2)條提出訴訟。根據該條文，消費者無須再支付在解約時間前須支付的款項，並可追討其在合約受挫失效之前已支付的款項。不過，如法院認為容許有關骨灰安置所營辦人追討或保留任何在解約

時間前為了履行合約而招致的開支是公正的，則法院可如此行事。然而，若合約有明確條文處理合約受挫失效的情況或導致無法履行合約的情況，則法院須給予該些條文效力。在這方面，我們建議消費者注意合約的詳細條款，以保障自身利益。

21. 我們繼而講述消費者於有關條例草案公布後所簽訂的合約，每宗個別個案均須視乎個案的事實和情況而定：(a)合約受挫失效的原則可能會出現也可能不會出現；(b)也有可能有情況是由骨灰安置所營辦人方面所導致的違約。

22. 第 19(b)段所指的條文(即骨灰處置程序，包括結束營辦骨灰安置所的情況)適用於安放在《條例》適用的任何私營骨灰安置所內的骨灰，而不論合約在何時簽訂(即不論是在《條例》生效之前或之後簽訂)。

總結

23. 請委員備悉本文件的內容。

食物及衛生局

二零一四年十二月