《私營骨灰安置所條例草案》委員會

政府對法案委員會委員先前在會議上提出的事項的回應
(在二零一五年十二月十八日發出)

本文件載述政府對法案委員會委員先前在會議上提出的事項所作的第三批回應。

	要求提供的資料／須採取的跟進行動	政府的回應
(A)	**在二零一四年七月二十九日會議上提出的事項**	
1	有關公營骨灰安置所的地點和數目及空置公營龕位數目的資料。	食物環境衞生署現時管理八個骨灰安置所，這八個骨灰安置所的龕位總數和未配售的新龕位數目載列於**附件 1**。 在以地區為本的骨灰安置所發展計劃下，政府在 18 區中物色到 24 幅可供發展骨灰安置所的用地。我們在早前就這議題的發言中曾包括以下的估計：視乎交通影響評估、工程可行性研究(如適用)和技術可行性研究的結果，如規劃中的骨灰安置所發展項目獲得區議會和立法會支持，加上華人永遠墳場供應的龕位，我們估計，到了二零三一年累計可提供數十萬個新龕位。 我們已就八個項目(約共 452 000 個龕位，佔 24 個項目的龕位總數一半以上)取得有關區議會的支持。八幅用地可提供的龕位數目載列於**附件 2**。我們暫定會在二零一六至一七年度就六個項目諮詢五個區議會。

	要求提供的資料／須採取的跟進行動	政府的回應
(B)	**在二零一五年一月二十三日會議上提出的事項**	
2	提供資料，說明《私營骨灰安置所條例》對其他條例的影響。	《私營骨灰安置所條例草案》(條例草案)第 10 部處理《私營骨灰安置所條例》(《條例》)對其他條例的的影響。 一般而言，《條例》所設規定，是增補而非減損任何其他條例或法律的任何規定。條例草案第 96 條訂明，《條例》所述的指明文書(即牌照、豁免書或暫免法律責任書)純粹為施行條例草案而具有效力，並不消除任何其他條例或法律的法律責任。 條例草案第 97、98 及 99 條變通《土地(雜項條文)條例》(第 28 章)、《城市規劃條例》(第 131 章)及《建築物條例》(第 123 章)。有關變通的效果是，條例草案第 10 部指明的上述條例下的相關條文，不會在有關的指定期間對草案前骨灰安置所適用，前提是必須符合列於條例草案的訂明條件。 事實上，我們已在二零一五年五月二十六日的法案委員會會議上詳細講解上述事宜。委員可參看有關的電腦投影片簡報資料(文件檔號：CB(2)1691/14-15(01))。委員亦可參閱我們就助理法律顧問二零一五年四月十七日的來信所作的回應。 條例草案第 11 部則交代其他條例的相應修訂，請委員細閱。
(C)	**在二零一五年二月十六日會議上提出的事項**	
3	存放在 81 個殮葬商的處所內的骨灰份數及平均存放期。	所要求提供的資料載於**附件 3**。

	要求提供的資料／須採取的跟進行動	政府的回應
4	法例中使用“shall not”或“must not”的條文的例子。	請參看二零一二年一月出版的《香港法律草擬文體及實務指引》第 9.2 段(可透過以下連結下載：http://www.legislation.gov.hk/blis/chi/pdf/2012/drafting1c.PDF)。現時，法律草擬科已不再藉“shall”施加義務，也不藉其否定式“shall not”施加禁制。 所要求提供的資料載於**附件 4**。“Shall”用於以往制定的條例，近年制定的條例均採用“must”。
(D)	**在二零一五年三月二十三日會議上提出的事項**	
5	倘若針對某骨灰安置所處所的法律程序已經提起，就該處所提出的指明文書申請應如何處理。	即使就某骨灰安置所正有法律程序提起，也不代表該骨灰安置所根據條例草案提出的指明文書申請一定會受到影響。 有關申請會否受到影響，視乎相關法律程序會否影響申請人符合條例草案所訂有關獲發指明文書的資格準則。發牌委員會就要求發出指明文書的申請作出定奪時，必須顧及公眾利益和任何其他相關因素(條例草案第 17 條)。
6	在條例草案第 2 條訂明的“骨灰安置所”定義下，“存放骨灰”一詞的涵義為何，以及該定義會否涵蓋把骨灰安放在內一段短時間以便拜祭先人的處所。	根據 The Concise Oxford Dictionary 第十版修訂本第 773 頁，“keep”(存放)的意思為“have or retain possession of”、“retain or reserve for use in the future”和“put or store in a regular place”。 “存放”的涵義似乎應按所處法例條文的文意來詮釋。在 *Grandi 對 Milburn [1966] 2 Q.B.263* 一案中，法庭要定奪根據 Petroleum (Consolidation) Act 1928 (c. 32)第 1 條的釋義，在某處所把停定了的運油車內的汽油大量出售並維持數小時的情況，汽油是否屬於“存放”在該處所。法庭參考了 *J.C. Thompson 對 Equity Fire Insurance Co [1910] A.C. 592* 一案的判詞，其中列明“法例所訂條件所使用的言詞，看來是指非微不足道或非少量的數量，並帶有貯存或放置作安全保管或存倉供交易之用的概念。要確切定出釋義，即使不能說是不可行，也非常困難。但如果放於實例中，便不

	要求提供的資料／須採取的跟進行動	政府的回應
		難判別一件物件是否屬於條文含意之內的‘貯存或存放’在某處。”在 *Grandi 對 Milburn* 一案中，由於數量大、時間長和供交易之用這三項因素都存在，審判結果指有關的擁有人是處所的佔用人，而該處所在事件中是存放汽油的處所。 由此看來，視乎法例條文的文意，要判別物件是否屬於存放於某一地方，時間長短是一個考慮因素。
7	部分法定發牌當局在處理牌照申請時所考慮的其他相關因素的例子。	每個發牌制度下的發牌當局所考慮的相關因素須視乎個別發牌制度實際情況的性質和特點而定。其他發牌制度也有條文要求發牌當局考慮任何其他相關因素，例子包括《應課稅品條例》(第 109 章)第 8A 條、《火器及彈藥條例》(第 238 章)第 27(3A) 條及《道路交通條例》(第 374 章)第 28 條。從這些例子可見，由於在條例草案下與發牌當局考慮的因素相關的情景和情況會因應個別個案而各有不同，並隨時間而轉變，實在無法一一盡錄。這些考慮也同樣適用於私營骨灰安置所的情況。具體落實的情況可能需要視乎營辦人如何回應規管架構的細節而同步作出相應的調整。為協助營辦人申請牌照和為牌照續期，以及便利日後採取執法行動，我們認為條例草案也須具備這條文，以處理就要求發出指明文書的申請作出的定奪。 無論如何，我們要強調的是，在公法領域中，發牌當局不會獲賦予不受約束的酌情權。Wade & Forsyth 的《Administrative Law》第八版(第 357 頁)清楚解釋這個原則： “因此，公共機關的權力基本上與個人的權力不同。在不抵觸受養人權利的情況下，任何人訂立遺囑時都可以按其意願處置其財產……這就是不受約束的酌情權。不過，公共機關卻不能這樣做，除非是基於與公眾利益相關的合法理由，合理並

	要求提供的資料／須採取的跟進行動	政府的回應
		真誠地行事。施行這些法律限制並不矛盾……這(原則)也不只限於行政領域，凡為了公共目的而給予酌情權的情況，這原則都適用。” 因此，將來的私營骨灰安置所發牌委員會(發牌委員會)行使條例草案第 17(2)條下的酌情權時，必須根據上述原則，基於與公眾利益相關的合法理由，合理並真誠地行事。發牌委員會只會考慮與申請相關的因素。如發牌委員會考慮了不相關的因素，這有可能成為提出司法覆核的理由。因此，根據行政法，發牌委員會的酌情權受制於上述原則的限制。
(E)	**在二零一五年四月十七日會議上提出的事項**	
8	提供清單，列出申請指明文書所需的文件，以及說明申請人提交相關文件估計所需的時間。	申請指明文書須提交的文件和表格載於草案第 18、19 及 21 條。簡單來說，草案前骨灰安置所就申請指明文書須提交下列各項(骨灰安置所如非草案前骨灰安置所，則未必須提交以藍色顯示的資料)： (a) 已填妥的申請表格； (b) (就申請牌照而言)管理方案； (c) 獲合資格專業人士簽署核證的骨灰安置所圖則，包括平面圖、布局圖及樓面平面圖； (d) 顯示申請人有權使用申請所涉處所的證明文件； (e) 以下證據： (i) 以草案公布時間狀況為準的骨灰安放布局； (ii) (就要求發出牌照或將之續期的申請而言)以草案公布時間狀況

	要求提供的資料／須採取的跟進行動	政府的回應
		為準的骨灰安放容量； (iii) (就要求發出豁免書或將之續期，或發出暫免法律責任書或將之延展的申請而言)以草案公布時間狀況為準的骨灰安放數量； (iv) 以草案公布時間狀況為準的對營辦該骨灰安置所屬必需(或與之配套)的土地佔用範圍； (v) 以下事實：在草案公布時間，有對營辦該骨灰安置所屬必需(或與之配套)的構築物存在；及 (vi) (就申請豁免書而言)首次在該骨灰安置所的龕位內安放骨灰的日期，或首次出售該骨灰安置所內龕位的安放權的日期； (f) 申請暫免法律責任書的骨灰安置所處所，如涉及不合法佔用未批租土地，申請人須提出申請，以合法權限佔用該土地，並提供書面聲明述明申請人對該未批租土地沒有基於逆權侵佔或任何其他理由的申索權； (g) 申請暫免法律責任書的骨灰安置所處所，須由合資格專業人士證明在樓宇安全及消防安全方面，不構成明顯或迫切的危險； (h) 骨灰安置所如是草案前骨灰安置所，申請人須呈交由計劃人員根據通報計劃擬備的關於有關須通報詳情的陳述的複本，以及所拍攝的照片及製備的其他紀錄(包括草圖)的複本，作為該等詳情的證據，或如申請人沒有參加通報計劃，則須交出證明價值與上述通報計劃下的證

	要求提供的資料／須採取的跟進行動	政府的回應
		據相若的證據；以及 (i) 申請表格所指明的任何其他資料、證明書及文件，或發牌委員會在其他情況下*合理地*[1]要求的其他資料、證明書及文件，例如與營辦骨灰安置所有關的交通影響評估報告(若未經城市規劃委員會考慮)。 上述資料將有助考慮申請是否符合有關指明文書的有關資格規定。 申請人擬備相關文件所需的時間，須視乎申請的指明文書種類，以及每宗個案的性質和複雜程度而定(例如申請人是否已向有關部門申請把違規情況規範化／予以糾正，以及是否須進行交通影響評估)。因此，我們無法估計為申請指明文書擬備相關文件一般需時多久。
9	私營骨灰安置所營辦人申請指明文書獲給予的時間。	根據條例草案第 21 條，要求就草案前骨灰安置所發出指明文書的申請，須於《私營骨灰安置所條例》第 4 部生效日期起計的三個月屆滿之後但六個月屆滿之前，向發牌委員會提出。 根據條例草案第 21(2)條，凡有不在上述限期內提出的申請，如： (a) 申請人對未有在上述限期內提出該申請，有合理辯解；及 (b) 發牌委員會認為，在有關個案的整體情況下，考慮該申請是公正和公平的， 則該委員會可考慮該申請。

[1] 我們會提出委員會審議階段修正案，按照香港個人資料私隱專員公署的建議加入“合理地”的字眼。

	要求提供的資料／須採取的跟進行動	政府的回應
		至於非草案前骨灰安置所，除非營辦人是按照牌照行事，否則不得營辦、維持、管理或以任何其他方式控制該骨灰安置所(包括出售骨灰安置所的安放權)。因此，有關人士須適時提交申請並取得牌照，才可開始營辦這類骨灰安置所。
10	考慮從條例草案第22(2)(a)(i)條刪除“關於”一詞。	我們會考慮把條例草案第 22(2)(a)(i)和(ii)及 22(3)條“須通報詳情”前的“有關”一詞刪除[2]。
11	檢討條例草案第 22(2)及22(9)(a)條的草擬方式。	關於條例草案第 22(2)條，我們已於第22(1)(f)條清楚指出，通報計劃是在條例草案公布時間由食物及衞生局局長公布的行政計劃，因此，英文文本在提及通報計劃時，都應採用過去式。我們認為第 22(2)條現時所採用的字眼恰當。 我們會考慮按一立法會議員的建議，刪除條例草案第 22(9)(a)條，使私營骨灰安置所發牌委員會可就指明文書的申請，考慮由申請人(並無參加通報計劃者)出示的須通報詳情的其他證據。委員會無須首先信納申請人因為不在其控制範圍內的情況，而無法參加通報計劃，才可如此行事。
12	考慮修訂條例草案第22(8)條的字眼。	條例草案第 22(6)條已清楚訂明通報計劃下所收集到的資料的作用(即用作須通報詳情的證據)，而第 22(8)條則訂明，如某草案前骨灰安置所的指明文書申請人未能交出該等證據，則發牌委員會可將該人視為未能就有關骨灰安置所證明致使該委員會信納該等通報詳情。我們認為條例草案第 22(8)條已恰當反映政策原意

[2] 我們會考慮對第 22(4)(a)和(b)、22(6)及 22(9)條作出類似修訂。

食物及衞生局
二零一五年十二月十八日
[於二零一五年十二月二十四日更新]

附件 **1**

食物環境衞生署管理的八個公眾骨灰安置所
（截至二零一五年十一月三十日的情況）

	骨灰安置所名稱	龕位總數	未配售的新龕位數目
1.	哥連臣角靈灰安置所	61 615	0
2.	鑽石山靈灰安置所	63 351	0
3.	富山靈灰安置所	9 625	0
4.	葵涌靈灰安置所	9 276	0
5.	和合石靈灰安置所	66 000	5 069
	浩園	120	107
	景仰園	30	30
6.	長洲靈灰安置所	3 335	524
7.	南丫島紀念花園	490	405
8.	坪洲紀念花園	490	91
總數		**214 332**	**6 226**

附件 2

地區為本的骨灰安置所發展計劃下
已獲相關區議會支持的八個骨灰安置所項目

	地區	骨灰安置所項目	預計龕位供應量
1.	黃大仙	鑽石山靈灰安置所擴建	1 540
2.	離島	長洲墳場擴建	1 000 (1)
3.	灣仔	黃泥涌道食物環境衞生署港島區墳場及火葬場辦事處現址(部分)	855
4.	屯門	龍鼓灘發電廠旁曾咀煤灰湖部分土地	160 000
5.	北區	和合石墳場內的剩餘棺葬墓地和其他土地(第一期擴建工程)	44 000
6.	葵青	青荃路毗鄰荃灣華人永遠墳場	20 000
7.	東區	柴灣歌連臣角道華人永遠墳場靈灰閣對面，毗鄰環翠邨公園	25 000
8.	北區	和合石墳場內的剩餘棺葬墓地和其他土地	200 000
		總數	**452 395**

註(1)： 關於在長洲墳場擴建部分加建 1 000 個龕位的計劃，我們擬在 2016 年諮詢離島區議會。

附件 **3**

關於牌照沒有限制在處所內暫存人類骨灰的 **81** 個殮葬商
在處所內存放骨灰的數量的調查結果
（截至二零一五年六月三十日的情況）

受訪殮葬商數目		81
提供暫存骨灰服務的殮葬商數目		74
處所內現存的骨灰份數	骨灰盅數目	7 614
	骨灰袋數目	13 624
	暫存骨灰總數：	**21 238**
骨灰的平均存放時間	最短	2 個月
	最長	4 年
	平均時間：	**1 年 8 個月**

附件 **4**

在法例中應用有關 **"shall not" and "must not"** 的資料

(A) 英文文本使用**"shall not"**的條文的例子

(i) *《博彩稅條例》(第 108 章)第 6X(2)條*

- "The Secretary shall not issue the licence to a company unless the Secretary is satisfied that the company, and all the directors, principal officers and controllers of the company, are fit and proper persons for the purpose of this section."

- "除非局長信納有關公司及其所有董事、主要人員及控制人均就本條而言屬適當人選，否則局長不得向該公司發出牌照。"

[本條由二零零三年七月十一日在憲報刊登的《2003 年博彩稅(修訂)條例》(2003 年第 29 號)第 14 條加入。]

(ii) *《時效條例》(第 347 章)第 4(2)條*

- "An action for an account shall not be brought in respect of any matter which arose more than 6 years before the commencement of the action."

- "清算帳項的訴訟，不得就任何於訴訟展開時已發生超過 6 年的事項而提出。"

[《1965 年時效條例》(1965 年第 31 號)在一九六五年六月十一日在憲報刊登；而中文真確本(1996 年第(C)35 號法律公告則於一九九六年四月十二日在憲報刊登。]

(iii) *《商標條例》(第 559 章)第 11(2)條*

- "A trade mark shall not be refused registration by virtue of subsection (1)(b), (c) or (d) if, before the date of application for registration, it has in fact acquired a distinctive character as a result of the use made of it."

- "如任何商標在註冊申請日期前已因其付諸使用而實際上具有顯著特性，則不得憑藉第(1)(b)、(c)或(d)款而拒絕註冊該商標。"

[《商標條例》(2000 年第 35 號)於二零零零年六月十六日在憲報刊登。]

(B) 英文文本使用"must not"的條文的例子

(i) 《最低工資條例》(第 608 章)第 6(3)條

- "An advance or over-payment of wages made to an employee in any wage period must not be counted as part of the wages payable in respect of that period."

- "於任何工資期內預支或超額支付予僱員的工資，不得算作為須就該工資期支付的工資的一部分。"

[《最低工資條例》(2010 年第 15 號)於二零一零年七月二十三日在憲報刊登。]

(ii) 《升降機及自動梯條例》(第 618 章)第 9(2)條

- "A person must not use or operate a lift if there is no use permit in force in respect of the lift."

- "如某升降機沒有屬有效的准用證，任何人不得使用或操作該升降機。"

[《升降機及自動梯條例》(2012 年第 8 號)於二零一二年四月二十七日在憲報刊登。]

(iii) 《公司條例》(第 622 章)第 87(2)條

- "Except as provided in Division 8, a company must not alter in its articles any statement mentioned in section 83 or 84(1)."

- “除按第 8 分部規定外，公司不得在其章程細則中修改第 83 或 84(1)條所述的任何陳述。”

[《公司條例》(2012 年第 28 號)於二零一二年八月十日在憲報刊登。]