

立法會 *Legislative Council*

立法會LS66/13-14號文件

2014年6月27日內務委員會會議文件

《私營骨灰安置所條例草案》 法律事務部報告

I. 摘要

1. **條例草案** 條例草案旨在為用作存放經火化人類遺骸的非政府骨灰安置所的發牌，和設立私營骨灰安置所發牌委員會，訂定條文；以及就相關和附帶的事宜，訂定條文。
2. **公眾諮詢** 食物及衛生局曾在2010年7月就骨灰安置所的政策檢討展開首次公眾諮詢，並在2011年12月就發牌制度展開第二輪諮詢。當局在2013年進行營商環境影響評估(下稱"營商環評")研究，以蒐集現有營辦人和有意營辦人的意見，並評估發牌制度對業界的影響。政府當局表示，蒐集所得的意見普遍支持落實推行發牌制度，但對於規管程度及草案前骨灰安置所的處理方式，不同持份者卻有不同意見。
3. **諮詢立法會事務委員會** 食物安全及環境衛生事務委員會(下稱"事務委員會")秘書表示，當局曾於2013年11月19日向事務委員會簡介草擬《私營骨灰安置所條例草案》的進展，包括營商環評研究的結果及條例草案的主要內容。事務委員會委員提出了各項關注。
4. **結論** 鑒於擬議的政策轉變及免受新制度限制安排，現建議成立法案委員會，對條例草案詳加研究。與此同時，法律事務部正審研條例草案在法律及草擬方面的問題。

II. 報告

條例草案的首讀日期為2014年6月25日。議員可參閱食物及衛生局於2014年6月18日發出的立法會參考資料摘要(檔號：FH CR 2/3751/07)，以了解進一步資料。

條例草案的目的

2. 條例草案旨在為用作存放經火化人類遺骸的非政府骨灰安置所的發牌，和設立私營骨灰安置所發牌委員會(下稱"發牌委員會")，訂定條文；以及就相關和附帶的事宜，訂定條文。

背景

3. 根據立法會參考資料摘要第3段，政府當局建議推出發牌制度以規管私營骨灰安置所，目標是——

- (a) 確保骨灰安置所符合各項法定和政府規定，並在符合嚴格規限的情況下，對草案前骨灰安置所¹作出合適的免受新制度限制安排；
- (b) 加強保障消費者權益；及
- (c) 確保採用可持續的營辦模式。

4. 政府當局曾先後展開兩輪公眾諮詢，即分別在2010年7月就骨灰安置所的政策檢討及在2011年12月就發牌制度進行諮詢。政府當局表示，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。

條例草案的條文

5. 條例草案分為11部分及7個附表，其主要條文概述如下——

¹ "草案前骨灰安置所"指於緊接條例草案公布時間(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。

私營骨灰安置所發牌委員會

6. 條例草案設立發牌委員會，負責決定關乎骨灰安置所的牌照、豁免書或暫免法律責任書(以下統稱"指明文書")的申請、發出關於營辦及管理骨灰安置所的指引及實務守則、對不當行為進行調查、處分營辦人，以及行使該委員會的職能所附帶的權力(條例草案第6及7條)。

管制私營骨灰安置所的營辦

7. 任何人均須持有牌照，方可營辦私營骨灰安置所(包括出售安放權)。然而，豁免書或暫免法律責任書容許在不出售安放權的情況下營辦私營骨灰安置所。違反有關禁止，即屬犯罪，可處罰款500萬元及監禁7年(條例草案第8及9條)。

營辦私營骨灰安置所所需的文書

8. 發牌委員會獲賦權發出營辦私營骨灰安置所所需的指明文書、將該文書續期或延展。然而，私營骨灰安置所如受《城市規劃條例》(第131章)或《建築物條例》(第123章)下若干執行動所規限，則不可獲發指明文書(條例草案第11及12條)。影響批准或拒絕指明文書申請的事宜(資格準則)載列於條例草案第13條。有關事宜包括未能符合關乎土地／規劃／建築物的規定、未有向發牌委員會呈交管理方案，以及營辦人在有關處所中的權益。條例草案第14條為要求就草案前骨灰安置所發出牌照的申請而變通第13條的情況，訂定條文。

9. 條例草案第15條及其他條文，就草案前骨灰安置所的免受新制度限制安排作出規定。草案前骨灰安置所指在截算時間(即2014年6月18日上午8時)前已營運並已有骨灰安放於其龕位的骨灰安置所。這類骨灰安置所如在1990年1月1日前已開始營運，並符合條例草案下的其他規定，其營辦人即符合資格根據建議的發牌制度申領豁免書。草案前骨灰安置所的營辦人如欲申領豁免書，必須將經營規模凍結，自截算時間起停止出售(包括出租)新或空置的龕位；否則，該營辦人便會喪失申領豁免書的資格，並須領有牌照才可繼續營運及出售(或出租)龕位。申領牌照或豁免書的草案前骨灰安置所營辦人如需要時間以符合各項相關規定的要求，可向發牌委員會申領暫免法律責任書，以便其骨灰安置所在未獲發牌照或豁免書前可繼續營運，提供服務。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。

10. 條例草案第23條至31條就指明文書的格式及可對指明文書施加的條件，訂定條文。主要條件包括有關安放骨灰及持續符合法定要求的條件。暫免法律責任書(如發出的話)，受以下條件規限：其持有人須合理地盡速採取步驟，以符合牌照或豁免書的法定要求，並確使在暫免法律責任書屆滿前，獲發牌照或豁免書。

11. 條例草案第32及33條分別訂明可轉讓指明文書的情況，以及發牌委員會可撤銷或暫時吊銷指明文書、或更改指明文書條件的情況。條例草案第35條訂明發牌委員會的決定如遭上訴，則暫緩執行該決定。

營辦骨灰安置所

12. 條例草案第41條施加安放權出售協議(下稱"該協議")須符合的規定，使賣方可予執行。除其他規定外，該協議不得意圖出售安放權，其年期超逾有關骨灰安置所從政府取得的租契、許可證或其他文書的年期。該協議須載有附表4所指明的必備資料、建議及條款。如該協議不可由賣方強制執行，買方可藉給予賣方書面通知，取消該協議，並取回所有已繳付的款項(條例草案第42條)。草案第43條列出指明文書每名持有人須備存的紀錄。條例草案第44條至47條訂明指明文書持有人的持續責任；不符合任何以上規定，即屬犯罪。

執法

13. 條例草案第48條訂明食物環境衛生署署長委任獲授權人員。條例草案第49條至51條列出署長及獲授權人員進入、搜查及拘捕的權力。條例草案第52條訂定相關的罪行。條例草案第54條賦權署長發出執法通知，要求指明文書持有人停止違反規限該文書的條件及作出補救；如未能符合該執法通知，即屬犯罪。

骨灰處置及結束骨灰安置所

14. 條例草案第59條及60條訂明，曾營辦骨灰安置所的人，不得棄辦該骨灰安置所。在骨灰安置所終止營辦時，曾營辦、維持、管理或以其他方式控制有關骨灰安置所的人，須向署長或獲授權人員作出書面承諾，承諾就該骨灰安置所進行訂明骨灰處置程序。不論該骨灰安置所是否獲發指明文書或非法營辦，或有關人士只在刊憲日期前才營辦該骨灰安置所，上述

規定均適用。該人不得不當地處置骨灰(條例草案第58條)。如違反任何有關職責，即屬犯罪(條例草案第63條)。

上訴

15. 條例草案第71條至73條就上訴權、私營骨灰安置所上訴委員會(下稱"上訴委員會")的設立及組成，訂定條文。條例草案第74條至80條處理聆訊上訴的程序、制定相關罪行，並就上訴委員會成員的豁免權及在該委會席前的證人的豁免權，訂定條文。

對其他條例的影響

16. 除非條例草案另有規定，條例草案的規定是增補而非減損其他法律規定。指明文書並不否定任何其他條例下的任何法律責任(條例草案第96條)。條例草案第97條至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)——

- (a) 在以下情況，變通將適用於草案前骨灰安置所違反上述條例的若干行為——
 - (i) 有關條文所指明的指明文書現正有效，或正在申請中或正就該文書的拒絕進行上訴而暫緩執行；及
 - (ii) 違反的程度限於對營辦骨灰安置所屬必需(或與之配套)，並不超逾草案公布時間²的程度。
- (b) 有關變通的效果是，上述條例的某些條文，不會在有關條件獲符合的期間適用。

生效日期

17. 條例草案若制定成為法例，將會自食物及衛生局局長以憲報公告指定的日期起實施。

² 根據條例草案的擬議定義，"草案公布時間"指2014年6月18日上午8時。

公眾諮詢

18. 食物及衛生局曾在2010年7月就骨灰安置所的政策檢討展開首次公眾諮詢，並於2011年12月就發牌制度展開第二輪諮詢。當局於2013年進行營商環境影響評估(下稱"營商環評")研究，以蒐集現有營辦人和有意營辦人的意見，並評估發牌制度對業界的影響。政府當局表示，蒐集所得的意見普遍支持落實推行發牌制度，但對於規管程度及草案前骨灰安置所的處理方式，不同持份者卻有不同意見。

諮詢立法會事務委員會

19. 食物安全及環境衛生事務委員會(下稱"事務委員會")秘書表示，政府當局在2013年11月19日的會議上向委員簡介草擬條例草案的進展，包括營商環評研究的結果及條例草案的主要內容。雖然委員普遍表示支持為私營骨灰安置所推出發牌制度的條例草案，但部分委員擔憂政府當局會為違規私營骨灰安置所符合擬議的發牌規定提供一段很長的過渡期。部分委員對釐定私營骨灰安置所符合資格在擬議的發牌制度下申請牌照的截算日期，以及給予殮葬商豁免的建議表示關注。委員亦關注到，當局在條例草案生效後如何處理存放於違規私營骨灰安置所龕位內的骨灰，以及營商環評顧問在諮詢期間建議採用效果為本的方法取代從銷售龕位所得收入中撥出15%設立建議的保養基金的原來做法。

結論

20. 條例草案就非政府的骨灰安置所的發牌制定新的法例。鑒於擬議的政策轉變及免受新制度限制安排，本部建議成立法案委員會，詳細研究條例草案。與此同時，法律事務部正審研條例草案在法律及草擬方面的問題。

立法會秘書處
助理法律顧問
王嘉儀
2014年6月25日