

二零一七年一月二十四日
討論文件

《私營骨灰安置所條例草案》委員會

接獲意見摘要及政府回應

法案委員會邀請有興趣的人士／團體就《私營骨灰安置所條例草案》提交書面意見，截止日期為二零一七年一月六日。在發出邀請前，法案委員會已接獲六份意見書。因應法案委員會的邀請，法案委員會接獲另外九份意見書（其中六份在截止日期前接獲，三份則在截止日期後接獲）。本文件載述所接獲的意見及政府回應。

	主要意見	相關意見書	政府回應
(A) 一般事項			
1	對條例草案建議的發牌制度表示歡迎，並冀條例草案能早日通過。	<ul style="list-style-type: none">• 民建聯 九龍城支部• 香港福位商會有限公司• 香港孝思園• 明光社• 公民黨• 自由黨	意見備悉。我們會繼續與法案委員會緊密合作，務求早日通過《私營骨灰安置所條例》（條例）。
2	中國傳統文化重視孝道，因此，條例草案不應影響現已安放的骨灰。	<ul style="list-style-type: none">• 香港孝思園	<p>在制定根據條例草案設立的規管理制度時，我們旨在平衡不同持份者的對立權益，並已顧及：</p> <ul style="list-style-type: none">(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) 私營骨灰安置所鄰近社區的要求，即希望該等骨灰安置所造成的滋擾可減至最少；以及

	主要意見	相關意見書	政府回應
			<p>(d) 確保私營骨灰安置所行業長遠採用可持續的營辦模式的好處。</p> <p>我們必須重申，相對於現有情況，條例草案所建議的規管制度能帶領我們向前跨進一大步。當條例草案通過成為法例後，我們便有規管制度可依，令業界可持續發展，而消費者的權益也得到更佳保障。我們已採取務實方式，處理一些存在已久但仍未能完全符合現行法定和政府規定的骨灰安置所，以免導致大量已安放的骨灰須予遷移，打擾先人的安息之所，並為社會帶來震盪。我們認為，條例草案已小心平衡各方持份者的利益，並有助處理其關注。</p>
3	私營骨灰安置所獲准繼續營辦的過渡期（即暫免法律責任書的有效期）應予縮減，例如減至 18 個月。	<ul style="list-style-type: none"> • 民建聯 九龍城支部 • 自由黨 	<p>暫免法律責任書屬暫時性質，旨在讓截算前骨灰安置所有時間作準備，以符合申領牌照或豁免書的規定（視乎何者適用而定）。</p> <p>如暫免法律責任書的有效期過短，有些本有機會獲發牌照的骨灰安置所或會因此而停辦，令龕位的供應減少，而且也可能導致已存放在骨灰安置所的骨灰須予遷移，為社會帶來困擾和不安。</p> <p>在參考私營骨灰安置所在現行機制下，為符合有關土地、規劃和建築物規定而須完成糾正／規範程序所需的時間後，我們認為現時暫免法律責任書有效期的建議期限是合理和合適的。</p> <p>拖延執行符合規定所需的工作，對下述人士並無益處：</p>

	主要意見	相關意見書	政府回應
			<p>(a) 牌照申請人：因為除非已領有牌照，否則他們不得出售龕位；以及</p> <p>(b) 豁免書申請人：因為除非已取得豁免書，否則他們不得把骨灰安放在截算時間前已出售但未安放或局部安放骨灰的龕位（而買方也會施加壓力，要求他們盡快取得豁免書）。</p> <p>畢竟，條例草案會規限領有暫免法律責任書的骨灰安置所存放骨灰的份數。</p>
4	就不合資格申請豁免書的骨灰安置所而言，如未能符合申請牌照的規定，便須即時停止營運和離開有關處所，並須妥善處理受影響的龕位。	• 民建聯 九龍城支部	日後成立的私營骨灰安置所發牌委員會將按每宗個案的實際情況，決定批准或拒絕指明文書的申請。如營辦人未能取得指明文書，便須根據條例草案的規定進行訂明骨灰處置程序。食物環境衛生署（食環署）會對未獲發指明文書而在營運的私營骨灰安置所採取適當的執法行動。
5	一如截算前骨灰安置所申請豁免書的安排，截算前骨灰安置所如申請牌照，也應無須遵從關乎規劃的規定。	• 香港福位商會有限公司	在處理私營骨灰安置所這個歷史遺留的問題時，我們務必求取合理平衡，兼顧避免為社會帶來困擾和不安（包括避免打擾已安放在私營骨灰安置所內的先人安息之所）與保障骨灰安置所附近居民的利益。我們認為，條例草案的現行框架能達到上述目標。
6	就違反地契條款中一般條件第 15 條（即“不得放置人類遺骸”條款）的情況而言，如屬受一般條件第 15 條規限的戰前新批地段，可考慮按既定程序，透過在一	• 香港福位商會有限公司	根據現行政策，任何就違反地契（包括“不得放置人類遺骸”條款）而作出的規範化申請，均會按既定程序處理，不論有關地段是何時批出。除非有關當局已發出政策指令，容許收取象徵式或優惠地價／租金

	主要意見	相關意見書	政府回應
	般條件第 15 條下給予許可而予以規範；如屬戰後新批地段，則可考慮按既定程序，透過修改契約而予以規範。		／豁免書費用，否則申請人須根據情況按十足市值繳付地價、支付土地用途豁免書費用或短期租約租金，以及行政費用，申請才會獲得批准。
(B) 骨灰處置			
7	<p>鑑於下列考慮因素，在條例草案附表 5 第 6 條有關“親屬”（或就“配偶”而言）的定義，不應修訂為包括在香港以外地方結婚的同性伴侶：</p> <p>(a) 食物環境衛生署署長已獲條例草案授予酌情權，處理由其管有的骨灰；以及</p> <p>(b) 不同宗教就此事項持有不同觀點，我們應尊重個別宗教的立場。</p>	• 明光社	<p>條例草案第 7 部和附表 5 就安放在私營骨灰安置所的骨灰的處置安排訂定條文。根據條例草案，“訂明申索人”可要求交還安放在骨灰安置所內的骨灰。就死者的骨灰而言，“訂明申索人”在條例草案中定義為獲授權代表、遺產代理人或親屬，亦指安放權的買方。</p> <p>為利便骨灰處理者把骨灰及相關物品交還申索人，條例草案附表 5 第 6(2)條訂明“親屬”的定義。該定義是政府經研究現行香港法例就不同目的而列出不同關係（包括“配偶”）的各項條例而制定。</p>
8	在“長久穩定關係”之中的同性伴侶應與死者的其他親屬一樣，有權領取已故伴侶的骨灰。	<ul style="list-style-type: none"> • 性小眾團體 • 彩虹之約共建同志友善教會行動 • 香港中文大學性小眾研究計劃 	政府認為就條例草案的目的而言，“配偶”的意思應按當時在香港適用的法例來決定。現時來說，香港並無法例承認按照其他司法管轄區法律舉行的同性婚禮或締結的同性婚姻，或註冊的民事伴侶關係或民事結合。就施行《婚姻訴訟條例》（第 179 章）所訂明的婚姻法律程序而言，在其他司法管轄區締結的同性婚姻不會獲香港法院承認。
9	社會可考慮把授予同性伴侶要求交還其伴侶骨灰的權利，加入“多元授權書”的概念內。	• 明光社	同居者、未婚妻或未婚夫，或在香港以外地方結婚的同性伴侶，均可以(a)獲授權代表；(b)遺產代理人；或(c)買方的身份提出申索，要求交還骨灰。上述人士如是連同骨灰安放的相關物品的擁有人，也可以被視
10	反對改動親屬的定義。	• 香港性文化學會	

	主要意見	相關意見書	政府回應
			<p>為“合資格申索人”，並就連同骨灰安放的物品提出申索。</p> <p>如骨灰沒人領取，或正涉及對立申索但在場內申索期後的 12 個月屆滿時仍沒人提起法院程序，便會交付食物環境衛生署署長（“署長”）。署長可酌情按其認為適當的安排處置其管有的骨灰，包括把骨灰交給同居者、未婚妻或未婚夫，或在香港以外地方結婚的同性伴侶。</p>

(C) 消費者保障

11	<p>在條例通過後，私營骨灰安置所必須先取得牌照或豁免書，才可安排把骨灰安放在龕位（就牌照而言，指安放在任何龕位；就豁免書而言，指安放在截算時間前已出售的龕位），即使該等龕位在刊憲日期前已經出售。由於這會影響營辦人與消費者之間的合約關係，建議政府准許私營骨灰安置所按照相關協議條款，把骨灰安放在刊憲日期前已出售的龕位。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 馮小姐 • 林生 	<p>在條例通過後，只有領有牌照的私營骨灰安置所才可出售或出租龕位（並把骨灰安放其內），而獲發豁免書的私營骨灰安置所，則可在符合條例中規管此類安排的若干條款（例如有關備存登記冊及更改受供奉者的條款）的情況下，把骨灰安放在截算時間前已出售的龕位。</p> <p>在現階段，某現時私營骨灰安置所日後能否獲發牌照或豁免書尚屬未知之數。即使某私營骨灰安置所將來獲發牌照或豁免書，其骨灰安放容量或骨灰安放數量的上限亦未可知。因此，不准許私營骨灰安置所在刊憲日期後但獲發牌照或豁免書前，把骨灰安放在截算時間前已出售龕位的限制，雖然會對消費者稍為造成不便，但實在是一項審慎措施，以防止未能遵行規定的骨灰安置所的違規規模在條例生效後進一步惡化。若日後骨灰安置所基於任何理由而最終未能獲發指明文書，此舉也能盡量減少需要遷移的已安放骨灰數目。畢竟，我們必須小心平衡各持份者的</p>
----	---	---	---

	主要意見	相關意見書	政府回應
			<p>利益，包括消費者及受骨灰安置所運作影響的附近居民的利益。</p> <p>在過渡期間，市民如須處理骨灰，可考慮政府提供的短期暫存骨灰服務、私營墳場內的骨灰安置所的龕位、在已獲配售的食環署或華人永遠墳場管理委員會所管理的龕位內加放先人骨灰、在紀念花園或海上撒灰，又或把骨灰存放家中。</p>
12	條例草案不宜規範過緊，特別是不應剝奪買方可為龕位受供奉者轉名的彈性安排。	• 朱先生	<p>意見書所提述的龕位是約於兩年前購買的，但當中沒有清楚說明該項交易是在截算時間之前還是之後作出的。</p> <p>對於該營辦人聲稱在條例生效前轉換受供奉者姓名的安排與條例草案有關，我們認為該項聲稱並無依據，因為轉名一事目前是按履行有關協議的方式處理。如有需要，消費者應就如何保障其權益徵詢法律顧問的意見。</p> <p>在條例生效後，於截算時間前已在營運的私營骨灰安置所，如各方面都符合適用的規定，一般可選擇申領牌照及／或豁免書。對於選擇申領牌照的骨灰安置所，條例草案沒有規限受供奉者的轉名安排。至於選擇申領豁免書的骨灰安置所，如所涉龕位是在截算時間前出售而骨灰是在截算時間至刊憲日期期間或在獲發豁免書後安放，有關轉換受供奉者姓名的安排，則須按條例草案第 54 條所訂的程序處理。如有需要，消費者應就如何保障其權益徵詢法律顧問的意見。</p> <p>在過渡期間，我們會加強宣傳工作，提醒消費者在條例生效</p>

	主要意見	相關意見書	政府回應
			前保持警惕，以保障其權益。
13	政府應設立機制，協助受影響消費者處理須遷移的骨灰，例如預留足夠的暫存設施以存放骨灰。	• 自由黨	在食環署的火葬場進行火化後首兩個月，該署提供免費暫存骨灰服務。其後，市民可申請延長暫存骨灰的時間，月費為80元。目前，食環署在葵涌靈灰安置所及和合石靈灰安置所（第三及第五期）共有約23 000個暫存骨灰龕位。我們會在二零一七年及二零一八年分階段額外提供約38 000個暫存骨灰龕位。換言之，未來兩年暫存骨灰龕位的總數量會增加至超逾六萬個。食環署正研究是否可在其他地方增加暫存設施。
14	政府應探討骨灰安置所一旦結業，應如何協助受影響消費者追討損失。政府可考慮成立中央賠償基金。	• 自由黨	我們曾參考旅遊業賠償基金的運作模式，並考慮是否可設立中央賠償基金，處理在條例草案通過後交易的安放權。然而，經仔細考慮後，我們認為此舉並不可行。如旅行社違約，受影響消費者可以利用旅遊業賠償基金的賠償，購買價值相若的替代旅遊產品，整個過程通常歷時數星期。然而，就龕位而言，預繳費用的日期與使用龕位／發生違約事件的日期之間可以相隔許多年。其間，龕位的售價可能已大幅上升，而違規的營辦人亦可能選擇一走了之。倘徵費金額不大，當事人根本不能用之另購一個相若的龕位。違約發生時的賠償金額要足以讓受屈消費者以當時市價購買與其很久以前所購龕位相若的龕位，便須收取龐大徵費。由於徵費源自業界和消費者，收取龐大徵費變相等於守規者須為違規者善後，最終引致不公平的情況。總的來說，設立中央賠償基金顯然並不可行。我們並無一個

	主要意見	相關意見書	政府回應
			客觀公平的機制來釐定徵費。此外，擬議基金可能會帶來道德風險，並會令消費者疏於防範，未能保障自身利益。
15	政府在擬議發牌制度中所擔當的規管角色應予以加強。	• 自由黨	在條例通過後，我們才得以設立一個完備、全面和互相協調的規管架構，把所有相關法定規定納入其中。這正是為何須盡早通過條例的主要理由。在條例獲通過前，擁有執法權力的部門會繼續保持警覺，採取執法行動，針對在營運時公然違反關乎土地、建築物及規劃的現有法定規定的私營骨灰安置所，從而遏止新增個案出現。

(D) 其他相關事宜

16	政府應與業界保持溝通，聽取他們的意見和建議。	• 香港福位商會有限公司	在整個立法過程中，我們一直與業界保持溝通，並會繼續這樣做。
17	政府如擬制定與條例草案有關的附屬法例，便應盡快諮詢立法會，並應定期向立法會食物安全及環境衛生事務委員會匯報推行《私營骨灰安置所條例》的最新進展。	• 公民黨	意見備悉。
18	政府應加強公眾教育，提醒市民在條例草案通過前購買私營龕位的風險。	• 公民黨	政府已於二零一七年一月初播放新的電視宣傳短片，向公眾宣傳條例草案已重新提交立法會審議，並提醒市民須審慎評估在條例制定前向私營骨灰安置所購買龕位的風險。
19	政府應加快發展公眾骨灰安置所工程項目的步伐，以紓緩公眾對私營	• 民建聯 九龍城支部	政府致力推展地區為本的骨灰安置所發展計劃，讓全港 18 區共同承擔發展骨灰安置所設

	主要意見	相關意見書	政府回應
	龕位的需求。	• 自由黨	<p>施的責任。為此，政府已在 18 區物色了共 24 幅可供發展骨灰安置所的用地。</p> <p>截至二零一六年年底，我們已就 14 個工程項目取得有關區議會的支持。該等工程項目合共提供約 589 000 個新公眾龕位，約佔共 24 個工程項目可提供龕位總數的三分之二。我們會繼續就其餘的工程項目諮詢有關的區議會，以確保日後的公眾龕位供應。</p>
20	政府應考慮在遠離民居的島嶼發展大型的公眾骨灰安置所設施。	• 自由黨	意見備悉。
21	政府應加強推廣綠色殯葬的宣傳及教育工作。	• 民建聯 九龍城支部	<p>政府一直致力推廣綠色殯葬，以期逐步改變傳統觀念和文化，鼓勵市民採用更環保及可持續推行的方式處理先人骨灰。</p> <p>這些年來，我們在推廣綠色殯葬方面的工作已初見成果。二零一六年，政府處理的綠色殯葬宗數，佔全港死亡總人數約 10.5%（相對二零一零年的 4.6%）。</p> <p>要令綠色殯葬獲公眾接納為處理先人骨灰的首選方式，我們明白過程需時。為加強這方面的策略制定工作，我們已在食物及環境衛生諮詢委員會轄下成立一個工作小組，處理綠色殯葬及相關事宜，以便透過這個專責平台，收集社會各階層的意見。同時，政府會繼續致力改善並增加綠色殯葬設施和服務，以及加強綠色殯葬的宣傳工作。</p> <p>憑着堅持不懈的努力，我們對</p>

	主要意見	相關意見書	政府回應
			能夠逐步移風易俗感到樂觀。我們過去推廣以火葬代替傳統土葬的經驗，正好證明了這一點。
22	政府為紅磡市立殯儀館的營運重新招標時，應借此機會規定新營辦人每日均容許公眾使用殯儀館內的化寶爐。	• 民建聯 九龍城支部	政府作出了安排，讓公眾可在清明節及重陽節期間使用紅磡市立殯儀館的化寶爐。 鑑於紅磡市立殯儀館的協議將於二零一七年三月三十一日屆滿，政府正考慮引入妥善安排，相較於上述安排，效果最少也會相若。

食物及衛生局
二零一七年一月