

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)1981/17-18 號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/FE

食物安全及環境衛生事務委員會 特別會議紀要

日 期：2018 年 4 月 30 日(星期一)
時 間：上午 9 時
地 點：立法會綜合大樓會議室 3

出席委員：何俊賢議員, BBS (主席)
郭家麒議員 (副主席)
梁耀忠議員
李國麟議員, SBS, JP
李慧琼議員, SBS, JP
陳克勤議員, BBS, JP
毛孟靜議員
陳志全議員
陳恒鑾議員, JP
梁志祥議員, SBS, MH, JP
麥美娟議員, BBS, JP
郭偉强議員, JP
黃碧雲議員
葛珮帆議員, BBS, JP
潘兆平議員, BBS, MH
蔣麗芸議員, JP
盧偉國議員, SBS, MH, JP
尹兆堅議員
朱凱迪議員
何啟明議員
邵家輝議員
柯創盛議員, MH
容海恩議員
陳沛然議員
劉國勳議員, MH
鄭俊宇議員
譚文豪議員

缺席委員 : 張宇人議員, GBS, JP
田北辰議員, BBS, JP
邵家臻議員
陳淑莊議員
許智峯議員
劉業強議員, BBS, MH, JP
區諾軒議員

出席公職人員 : 政府當局

食物及衛生局副局長
徐德義醫生, JP

食物及衛生局首席助理秘書長(食物)2
黃淑嫻女士

食物及衛生局助理秘書長(食物)3
何芷婷女士

食物環境衛生署高級政務主任
(私營骨灰安置所)
顏文傑先生

弘達交通顧問有限公司

技術董事
朱以聞先生

高級交通工程師
陳海娜女士

應邀出席者 : 公民黨

成員
容溟舟先生

工黨

主席
郭永健先生

民主建港協進聯盟

食物安全及環境衛生事務副發言人
胡綽縑先生

個別人士

何偉航先生

各界關注骨灰龕法案大聯盟

召集人
謝世傑先生

個別人士

屯門區議會議員
何杏梅女士

關注極樂寺骨灰龕行動組

成員
蕭秀萍女士

抗議極樂寺違規骨灰龕行動組

成員
譚天虹先生

拒絕放生委員會

成員
任國棟先生

香港福位商會有限公司

副主席
黎孝仁先生

孝思(大埔)般若精舍有限公司

秘書
李敏玲小姐

普眾善舍有限公司

秘書
王麗桃女士

西林(普眾)基金會有限公司

經理
鍾美卿女士

列席秘書 : 總議會秘書(2)2
蘇淑筠女士

列席職員 : 高級議會秘書(2)2
盧惠貞女士

議會秘書(2)2
鄧夢思女士

議會事務助理(2)2
黎佩玲女士

經辦人/部門

**I. 《私營骨灰安置所條例》的實施情況：截至前
骨灰安置所有關補地價和交通影響評估的政策
措施**

(立法會 CB(2)1269/17-18(01) 及 (02)、
CB(2)645/17-18(01)、CB(2)467/17-18(03) 及
FC240/17-18(01) 號文件及檔號為
FH CR 2/3751/07 的立法會參考資料摘要)

團體代表/個別人士陳述意見

主席提醒出席會議的團體代表，他們向事務委員會發言時，並不享有《立法會(權力及特權)條例》(第 382 章)所提供的保障及豁免。應主席邀請，共 13 位團體代表/個別人士陳述意見。有關團體代表/個別人士的意見摘要載於**附錄**。委員亦察悉，事務委員會接獲一份由不出席會議的個別人士提交的意見書。

政府當局就團體的意見所作的回應

2. 食物及衛生局副局長及食物及衛生局首席助理秘書長(食物)2 作出以下回應：

- (a) 政府當局於 2014 年 6 月 18 日藉《私營骨灰安置所條例草案》("該條例草案")公布，當局將推行發牌制度，而不少市民在此之前已向私營骨灰安置所購買龕位，甚或已把先人骨灰安放其內。有見及此，當局需要採取務實和體恤的方式對待這些已向私營骨灰安置所購買龕位的消費者及其骨灰已安放其內的受供奉者，以盡量減少他們的損失或大量遷移已安放骨灰所引致的社會不安。2017 年 11 月，政府當局宣布兩項政策措施，以處理申領牌照的截算前骨灰安置所(指於緊接截算時間(即 2014 年 6 月 18 日上午 8 時)前正在營辦、內有已安放骨灰的龕位的骨灰安置所)有關補地價和交通影響評估的事宜。在構思該兩項政策措施的過程中，政府當局主要以社會的整體利益和盡量避免影響遺屬為出發點，特別是他們希望先人的骨灰盡可能不受打擾的意願；
- (b) 在寬免規範化相關費用的安排("寬免安排")方面，只有獲確認在所有其他方面都合資格申領牌照的截算前骨灰安置所，在申請把違反相關租契條件及／或不合法佔用未批租土地的情況規範化時，才可申請寬免規範化的相關費用，包括該指明文書有效期內及之前的有關土地豁免書費用、短期租約租金和行政費用，並只限於截算前已售的龕位及符合若干要求的截算前宗教骨灰塔龕位。換言之，先決條件是相關的骨灰安置所必須：(i)為截算前骨灰安置所；(ii)在所有其他方面均符合取得牌照的發牌準則，而有關規定不下 10 多項，當中包括規劃、樓宇安全、消防安全等。該兩項政策措施不會令截算前骨灰安置所自動取得牌照。在審批每宗申請時，私營骨灰

安置所發牌委員會("發牌委員會")會按其背景及情況作個別考慮。政府當局會就寬免安排涵蓋的截算前出售龕位採取保障措施，當中包括：營辦人(牌照持有人)不可收取超逾就該等龕位與有關消費者原先簽定的協議所規定的額外費用、收費或其他款項。至於所有截算後出售龕位或新出租龕位，營辦人必須繳付按十足市值釐定的地價；

- (c) 政府當局並已決定，就營辦截算前骨灰安置所而言，若該骨灰安置所的業務只涉及在 2017 年 6 月 30 日(即制定《私營骨灰安置所條例》(第 630 章)("該條例")的日期)前已售出的龕位，當局在處理其牌照申請時，會以實證方式為基礎評估交通影響。換言之，有關政府部門一般不會要求進行交通影響評估。政府當局已深入研究此事，並得出 3 點觀察。其一，有關骨灰安置所並非新規劃場所，而是在社區存在並經營已久。其二，交通及人流問題主要是在掃墓季節(即清明節及重陽節)浮現，在其他日子一般問題不大。其三，牌照申請人須預先提交涵蓋交通及人流管理措施的管理方案，供發牌委員會審批，並須遵守發牌委員會就交通及人流管理措施所施加的發牌條件；
- (d) 截算前骨灰安置所提交指明文書(即牌照、豁免書或暫免法律責任書)申請的截止日期，已於 2018 年 3 月 29 日完結時屆滿。截至申請截止日期當日，共有 144 間私營骨灰安置所提交共 359 份指明文書申請。發牌委員會完全理解，市民希望盡早恢復私營龕位的供應，以及把骨灰存放於過往已購買的龕位。私營骨灰安置所事務辦事處("骨灰所辦")會繼續與申請人保持緊密聯繫，並與相關部門合作，以在切實可行的情況下盡快處理申請；及

- (e) 為應對市民對處理先人骨灰的設施和服務的長遠需求，政府當局會繼續透過實施該條例，致力促進私營骨灰安置所業界的可持續發展，同時增加公營龕位的供應、就使用龕位訂立可續期安排，以及推廣綠色殯葬。

討論

有關補地價的措施

3. 副主席不滿政府當局在推出該兩項政策措施前，沒有諮詢議員和相關持份者。對於政府當局決定把寬免安排從在所有其他方面均符合申領豁免書資格的截算前骨灰安置所，延伸至在所有其他方面均符合申領牌照資格的截算前骨灰安置所，他批評該決定是一項只惠及截算前骨灰安置所的"鬆綁"措施。陳志全議員質疑引進該兩項政策措施的理據，並詢問該兩項措施與負責研究該條例草案的法案委員會的商議結果是否相符。

4. 主席了解到，當局既要平衡不同持份者的利益，亦要妥善處理歷史遺留下來積累數十年的問題，但他認為，政府當局有必要向市民清楚解釋，引進該兩項政策措施的理由。

5. 食物及衛生局首席助理秘書長(食物)2回應時表示，在法案委員會審議該條例草案的過程中，以至在事務委員會的相關會議席上，部分議員確曾促請政府當局以務實方式處理將截算前骨灰安置所規範化而出現的補地價問題，以免造成"極其嚴重"的後果。根據 2014 年的通報計劃，資料顯示可能有約 87 間私營骨灰安置所是 1990 年前已開始營辦的。然而，當局隨後發現，該等私營骨灰安置所可能只有約 28 間，因為其餘 59 間未必能提供任何文件證明。關於在所有其他方面均符合申領豁免書資格的截算前骨灰安置所(原先估計有 87 間)在截算時間前已出售的龕位，如要把寬免其規範化費用的安排適用於最終可能申領牌照的上述 59 間骨灰安置所，則基於公平理由，政府當局須把有關安排延伸至屬類近情況的骨灰安置所，即其餘 44 間

並未聲稱擁有 1990 年前已開始營辦資格並申領牌照的截算前骨灰安置所。食物及衛生局首席助理秘書長(食物)2 強調，推行該兩項政策措施的決定，符合當局採取務實和體恤方式的精神，與該條例並無抵觸，也沒有改變該條例任何條文。該兩項政策措施為行政措施，既不涉及撥款批准，亦不涉法例修訂。

6. 副主席及拒絕放生委員會的任國棟先生詢問，把寬免安排從在所有其他方面均符合申領豁免書資格的截算前骨灰安置所，延伸至在所有其他方面均符合申領牌照資格的截算前骨灰安置所，估計所涉及的地價損失數額為何。麥美娟議員認為，政府當局應檢討私營骨灰安置所須繳付地價的評估機制。若可就修改租契訂定較低的補地價金額，政府當局便無須豁免私營骨灰安置所的地價。公民黨的容溟舟先生表示，政府當局應考慮要求獲確認為合資格申領牌照的截算前骨灰安置所營辦人，繳付按十足市值釐定的地價的某個百分比，而非全數豁免相關費用和租金。

7. 食物及衛生局首席助理秘書長(食物)2回應時表示，由於規範化的方式及條款不一，政府當局無法估計寬免安排的財務影響。以修改租契為例，補地價金額會按有關地段在其申請當時的十足市值予以評估，並可因應地契所述的原有用途、私營骨灰安置所的位置和龕位數目等而有所不同。麥美娟議員希望政府當局在計算到地價損失金額時，即向事務委員會提供有關資料。

8. 麥美娟議員關注到，該兩項政策措施會造成不公平的情況，而部分持牌人亦會因此而雙重獲益。依她之見，寬免安排對已補地價的私營骨灰安置所營辦人及以較高價格向該等骨灰安置所購買龕位的消費者並不公平。食物及衛生局首席助理秘書長(食物)2 回應時表示，政府當局曾研究分期繳付補地價金額的各個方案。寬免安排並不涵蓋截算後出售龕位(不論有關骨灰安置所是截算前骨灰安置所或截算後骨灰安置所)，對於該等龕位，政府當局容許符合相關資格準則的牌照申請人將繳付十足市值地價的時間，與骨灰安置所的分期發展掛

鈎，或按定期方式繳付十足市值的短期豁免書費用。此舉有助紓解營辦人現金周轉的壓力，並鼓勵營辦人以固定收入維持運作。

9. 梁志祥議員關注到，營辦人可能為了受惠於寬免安排而在申領牌照時向發牌委員會提交虛假資料，聲稱其龕位在截算時間前已售出。食物及衛生局首席助理秘書長(食物)2回應時表示，骨灰安置所須按該條例的規定申請指明文書，而發牌委員會在處理相關申請時必然會審視該等資料。根據該條例第99條，任何人若干犯提供虛假或具誤導性資料的罪行，最高可處罰款50萬元及監禁兩年。此外，假如指明文書申請人欺騙政府而導致政府蒙受不利，即屬犯欺詐罪，違反《盜竊罪條例》(第210章)，最高刑罰可處監禁14年。

10. 劉國勳議員擔心，發牌委員會及城市規劃委員會("城規會")或會以較寬鬆的態度評核截算前私營骨灰安置所的牌照或規劃申請，以避免產生"極其嚴重"的後果，即私營骨灰安置所停辦及需要遷移大量已安放骨灰。他詢問發牌委員會會否將未能完成所需規範化程序的私營骨灰安置所的名稱公布周知。

11. 食物及衛生局副局長及食物及衛生局首席助理秘書長(食物)2回應時表示，發牌委員會及城規會均為獨立法定機構，各自按其法例履行其職能。市民大眾可放心，發牌委員會及城規會會按法例規定及既定程序審批所有申請。一俟各項申請有結果，將會公開予公眾查閱。劉國勳議員進一步詢問，當局就私營骨灰安置所採取的執法行動為何。食物及衛生局首席助理秘書長(食物)2回應時表示，在該條例的制定日期至2018年3月底期間，骨灰所辦曾進行約530次巡查。2018年3月初，骨灰所辦於紅磡偵破一間懷疑新近出租龕位的骨灰安置所。骨灰所辦會繼續採取嚴厲執法行動，打擊違例經營的骨灰安置所，並監察私營骨灰安置所有否遵守實施骨灰處置程序方面的法例規定。

12. 陳志全議員估計，部分私營龕位的定價已計及營辦人申請規範化時預期須支付的費用，以及

地價因素。由於寬免安排最終惠及的是私營骨灰安置所的營辦人，他詢問消費者可否要求該等私營骨灰安置所的營辦人退還部分款項/索償。食物及衛生局首席助理秘書長(食物)2 回應時表示，消費者可否要求營辦人退還部分款項或向其索償，視乎雙方訂定的合約/協議的條款而定。因應副主席的跟進提問，食物及衛生局首席助理秘書長(食物)2 表示，如私營骨灰安置所未能履行其合約責任並停辦，消費者可提出法律訴訟。

13. 各界關注骨灰龕法案大聯盟的謝世傑先生 希望發牌委員會向市民匯報其處理指明文書申請的進度，並希望骨灰所辦舉辦論壇，向市民闡明新的發牌制度如何保障消費者權益。食物及衛生局首席助理秘書長(食物)2 回應時表示，發牌委員會在審核相關營辦人的指明文書申請時，會深入研究相關營辦人所提供龕位的情況及數目。發牌委員會會備存獲發指明文書的私營骨灰安置所名冊，並會公開予市民查閱。

有關交通影響評估的措施

14. 副主席、陳志全議員、麥美娟議員及郭偉強議員指出，在一些設有私營骨灰安置所的地區，掃墓季節期間的交通和人流，對當區居民造成嚴重滋擾及不便；他們對是項有關交通影響評估的政策措施所帶來的交通影響表示關注。

15. 容溟舟先生、謝世傑先生、任國棟先生及屯門區議會議員何杏梅女士表示，違規骨灰安置所設施對鄰近居住環境構成嚴重影響。以他們之見，政府當局不應豁免截算前骨灰安置所，使其在申領牌照時無須提交交通影響評估，因而令居民承擔由此產生的所有惡果。陳志全議員同意上述關注並表示，由於截算前骨灰安置所在 2017 年 6 月 30 日前出售的龕位尚有部分並未有骨灰安放在內，當局可能低估了該等骨灰安置所可能造成的交通影響。

16. 食物及衛生局首席助理秘書長(食物)2 回應時表示，部分地區設有不少私營骨灰安置所，相關政府部門已在該等地區實施交通及人流管理

措施。政府當局注意到，部分私營骨灰安置所已在清明節及重陽節期間作出安排，例如提供旅遊巴士接送服務，接載掃墓人士。若純粹計及截算前骨灰安置所在 2017 年 6 月 30 日或該日前已售的龕位數量，由於這些龕位位於多個不同地區，整體而言，該等地區在繁忙時間的交通及人流情況仍屬可接受水平。食物及衛生局首席助理秘書長(食物)2強調，個別骨灰安置所營辦人有責任在其範圍內提出切實可行的緩解措施，而每宗牌照申請均須連同一份管理方案，提交發牌委員會作預先審批。相關政府部門會向發牌委員會反映其意見，說明個別個案應提供哪些合適的緩解措施。發牌委員會可按需要施加發牌條件，要求營辦人採取適當的緩解措施。在審批過程中，市民就緩解措施提出的意見會獲得充分考慮。

17. 食物及衛生局首席助理秘書長(食物)2回應梁志祥議員的跟進提問時表示，截算前骨灰安置所如希望在 2017 年 6 月 30 日後出售或新出租龕位，或任何截算後骨灰安置所擬進行骨灰安置所發展計劃，在提交規劃及牌照申請時，交通影響評估機制對其適用。

18. 麥美娟議員提述由一位不出席會議的個別人士所提交的意見書(立法會 CB(2)1269/17-18(03)號文件)，並同意當中提出的關注事項，即已售出大部分龕位的骨灰安置所在商業營運上屬無利可圖，在獲發牌照後並無誘因採取交通緩解措施。她對政府當局將如何解決此問題，感到疑惑。主席提出相若問題。

19. 食物及衛生局首席助理秘書長(食物)2回應時表示，申領牌照的截算前骨灰安置所須向發牌委員會提交多份文件，當中包括證明其財務能力的財務建議。一如早前所述，有關骨灰安置所亦須採取向發牌委員會提交的管理方案所載列的交通及人流管理安排，並須採取發牌委員會透過發牌條件施加的其他緩解措施。骨灰所辦可向有關骨灰安置所發出執法通知；若骨灰安置所不遵守發牌條件，發牌委員會甚至可撤銷其牌照。骨灰所辦亦會在接獲投訴後進行調查。

20. 食物及衛生局首席助理秘書長(食物)2 進而表示，為協助相關部門及機構更清楚掌握私營骨灰安置所帶來的交通及人流情況，食物及衛生局已進行點算調查，對象為申請指明文書時聲稱擁有截算前資格的骨灰安置所，調查收集該等骨灰安置所在 2018 年清明節期間的實際交通及人流數據。這項點算調查涵蓋參與了通報計劃的約 130 間私營骨灰安置所涉及的約 135 個行車路口和 169 個行人途經點。有關點算調查已經完成，但數據編製工作仍在進行。當數據備妥後，政府當局會以合適方式公布相關數據紀錄。郭偉強議員認為，點算調查應涵蓋骨灰安置所附近更多行車路口及行人途經點，才能全面評估骨灰安置所帶來的交通影響。

骨灰暫存服務

21. 郭偉強議員察悉並關注到，由食物環境衛生署("食環署")提供的暫存骨灰位有 28 000 個，但現已存放骨灰的卻只有 1 155 個。他詢問政府當局將如何推廣使用這些設施。

22. 食物及衛生局首席助理秘書長(食物)2 表示，政府當局計劃在兩年內增加暫存骨灰位的數目，由現時的 28 000 個增至大約 68 000 個。有關家屬可考慮申請將先人骨灰暫時存放於該等設施。如家屬擬拜祭先人，可使用附近公營骨灰安置所的現有設施。對於將先人骨灰安放於這些暫存骨灰位的家屬，食環署現正考慮可否在該處安放紀念靈位牌，以便家屬拜祭。

II. 其他事項

23. 議事完畢，會議於上午 10 時 54 分結束。

立法會秘書處
議會事務部 2
2018 年 9 月 6 日

食物安全及環境衛生事務委員會
2018年4月30日(星期一)上午9時
在立法會綜合大樓會議室3舉行的特別會議

項目 I —— 《私營骨灰安置所條例》的實施情況：
截算前骨灰安置所有關補地價和交通影響評估的政策措施

團體代表的意見及關注事項摘要

編號	團體名稱	意見書/主要意見及關注事項
1.	公民黨	<ul style="list-style-type: none"> 立法會 CB(2)1380/17-18(01)號文件
2.	工黨	<ul style="list-style-type: none"> 對於根據《私營骨灰安置所條例》(第 630 章)("該條例")申領牌照的截算前骨灰安置所，政府當局決定推行有關補地價及交通影響評估的兩項政策措施。該決定是對截算前私營骨灰安置採取的"鬆綁"措施，及將會立下壞先例，讓政府當局可藉行政措施放寬特定規管要求。 政府當局應知悉，很多私營骨灰安置所在該條例制定前已賺取豐厚利潤。 私營骨灰安置所位處的一些地區(例如大埔馬窩路)在掃墓季節期間及前後所產生的交通和人流，對附近居民造成嚴重滋擾。
3.	民主建港協進聯盟	<ul style="list-style-type: none"> 政府當局應向公眾清楚解釋推行該兩項政策措施的理據，以消除任何有關政商勾結的誤解。 政府當局應協助受影響的消費者處理因私營骨灰安置所關閉而須遷移的骨灰，以及向違約的骨灰安置所營辦人申索賠償。 私營骨灰安置所發牌委員會在處理私營骨灰安置所提交的申請時，應擔當把關者，仔細審視當中的資料，特別是建議的交通和人流管理措施。
4.	何偉航先生	<ul style="list-style-type: none"> 對政府當局推行該兩項政策措施表示強烈不滿和遺憾。 截算前骨灰安置所若申請把違反關乎土地規定的情況規範化，應繳付按十足市值釐定的地價，以符合資格根據該條例獲發牌照。 私營骨灰安置所位處的一些地區(例如荃灣老圍)在掃墓季節期間及前後所產生的交通和人流，對附近居民造成嚴重滋擾。

編號	團體名稱	意見書/主要意見及關注事項
5.	各界關注骨灰龕法案大聯盟	<ul style="list-style-type: none"> • 立法會 CB(2)1457/17-18(01) 及 CB(2)1519/17-18(01)號文件
6.	屯門區議會議員何杏梅女士	<ul style="list-style-type: none"> • 立法會 CB(2)1380/17-18(02)號文件
7.	關注極樂寺骨灰龕行動組	<ul style="list-style-type: none"> • 立法會 CB(2)1380/17-18(03)號文件
8.	抗議極樂寺違規骨灰龕行動組	<ul style="list-style-type: none"> • 立法會 CB(2)1380/17-18(04)號文件
9.	拒絕放生委員會	<ul style="list-style-type: none"> • 立法會 CB(2)1322/17-18(01)號文件
10.	香港福位商會有限公司	<ul style="list-style-type: none"> • 立法會 CB(2)1441/17-18(01)號文件
11.	孝思(大埔)般若精舍有限公司	<ul style="list-style-type: none"> • 政府當局應澄清，倘若截算後出售的龕位違反關乎土地的規定，則就規範化這種情況而言，有關補地價金額將以哪一時間點作為計算基礎。 • 私營骨灰安置所發牌委員會和地政總署應加快處理申請，以便早日恢復私營龕位的供應。
12.	普眾善舍有限公司	<ul style="list-style-type: none"> • 政府當局應澄清下列事項： <ul style="list-style-type: none"> (a) 鑒於截算前骨灰安置所在(i)2017年6月30日(即制定該條例的日期)前已售出的龕位及(ii)截至2017年6月30日尚未出售的龕位所帶來的交通影響，會以不同方式予以評估，截算前骨灰安置所如設有此兩類龕位，須否就上述每類龕位分別提交牌照申請；及 (b) 對於截算前骨灰安置所在2017年6月30日前出售的龕位，若當局以實證方式為基礎批准其規劃許可，而同一骨灰安置所其後就截至2017年6月30日尚未出售的龕位提出須附有交通影響評估的規劃許可申請，之前獲批的規劃許可會否有助於其後提出的規劃許可申請。
13.	西林(普眾)基金會有限公司	<ul style="list-style-type: none"> • 政府當局應澄清下列事項： <ul style="list-style-type: none"> (a) 就規範化截算後出售龕位違反關乎土地規定的情況而言，當局在評估補地價金額時，會以(i)骨灰安置所位處地段；還是(ii)所涉龕位數目為評估基礎；及

編號	團體名稱	意見書/主要意見及關注事項
		(b) 私營骨灰安置所可供出售/出租的紀念碑數目，會否納入當局評估骨灰安置所營辦人須補地價金額的其中一項考慮因素。
不出席會議的團體提交的意見書		
14.	Danny CHUNG 先生	<ul style="list-style-type: none"> • 立法會 CB(2)1269/17-18(03)號文件

立法會秘書處
議會事務部 2
2018年9月6日