



中華人民共和國香港特別行政區政府總部食物及衛生局
Food and Health Bureau, Government Secretariat
The Government of the Hong Kong Special Administrative Region
The People's Republic of China

來函檔號：

本函檔號：

香港中區
立法會道 1 號
立法會綜合大樓
立法會秘書處
食物安全及環境衛生事務委員會秘書
(經辦人：蘇淑筠女士)

蘇女士：

,

食物安全及環境衛生事務委員會
於二零一七年十二月十二日舉行的會議

有關文件“實施《私營骨灰安置所條例》”的補充資料

在二零一七年十二月十二日舉行的食物安全及環境衛生事務委員會會議席上，政府向委員匯報《私營骨灰安置所條例》的實施情況(立法會 CB(2)467/17-18(03))號文件)。按事務委員會主席的提議，我們對各界關注骨灰龕法案大聯盟（“大聯盟”）來信所提出的問題作出回應，並載於附件，以供委員參考。事務委員會亦要求政府提供下述補充資料：

- (a) 有關就在所有其他方面符合豁免書資格的截算前骨灰安置所的寬免規範化費用的安排延伸至在所有其他方面符合牌照資格的截算前骨灰安置所(“寬免安排”)，估計涉及少收的政府收入數額為何，以及有關該 131 個聲稱為截算前骨灰安置所營辦者須繳付的地價，政府評估有關地價的計算方法／因素及變素為何；以及

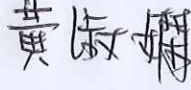
- (b) 有關 131 個自願參加通報計劃及可能會受惠於寬免安排的私營骨灰安置所的資料，包括名稱、地址、骨灰安置所的面積大小，以及每間骨灰安置所的截算前售出龕位數目。

我們已透過給予大聯絡的回應(載於附件)回答該兩項問題，委員可分別參閱我們對第 9 條和第 6 條問題的答覆。

2. 此外，因應委員的要求，我們會把私營骨灰安置所上訴委員會(“上訴委員會”)在最初發牌及上訴階段(即在實施發牌機制的首三年)的個案量(即上訴委員會預計將會接獲及處理的上訴個案數目)的資料，在有關財務委員會的文件中提供。

3. 至於議員要求舉行公聽會一事，事務委員會可考慮在二零一八年四月或以後進行，因為在二零一八年三月二十九日後，接獲的指明文書申請的情況會較為明確。

食物及衛生局局長

(黃淑嫻  代行)

二零一八年一月五日

就各界關注骨灰龕法案大聯盟 2017 年 12 月 11 日來信 -
有關截算前私營骨灰安置所的兩項政策措施事宜

政府的回應

整體回應

我們強調，我們需要妥善處理歷史遺留下來積累多年的問題。鑑於不少市民在政府尚未公布擬引入的發牌制度前已向截算前私營骨灰安置所購買龕位，甚或已把親人的先人骨灰安放其內，我們需要採取務實和體恤的方式處理這些已購買龕位的消費者及受供奉人的骨灰，以避免他們蒙受損失和大量已安放骨灰被遷移，而引致社會不安。在構思兩項政策措施的過程中，政府主要以社會的整體利益為出發點，以及避免影響遺屬，特別是他們希望盡可能讓先人的骨灰不受打擾的意願。

個別問題回應

問(1) 行政會議於2017年11月21日通過的兩項「鬆綁」措施，有否違反立法會詳細審議有關條例草案的決定？

問(2) 根據2017年6月30日通過的法例，立法規定1990年已存在的骨灰安置所可申請豁免，其他龕場只可申請牌照或暫免法律證明書。行政會議根據甚麼法例及權力，可以單方面改變立法會的決定？過去有沒有先例？

問(3) 行政會議何時及根據甚麼資料作出相關決定？

答： 行政會議在 2017 年 11 月 21 日通過的政策措施為行政措施，我們並在 11 月 22 日透過立法會參考資料摘要和新聞稿作出公布，考慮的因素與理據均已詳述於該資料摘要。

行政會議的決定與經立法會在 2017 年 5 月 25 日通過而在 2017 年 6 月

30 日刊憲生效的《私營骨灰安置所條例》(《條例》)並無抵觸，也沒有改變《條例》的條文。

行政會議在 2014 年 4 月及 2016 年 1 月的決定(即獲確認在所有其他方面均合資格申領豁免書的截算前骨灰安置所的截算前出售龕位及符合若干要求的截算前宗教骨灰塔龕位，政府在接獲有關申請後，可考慮藉發出土地用途豁免書(土地豁免書)及／或短期租約，把違反相關租契條件及／或不合法佔用未批租土地的情況予以規範，並可考慮寬免在該指明文書有效期間內及之前的有關的土地豁免書費用、短期租約租金和行政費用，但審批須按每宗申請的背景及情況作個別考慮)為行政措施。行政會議在 2017 年 11 月的決定(即獲確認在所有其他方面均合資格申領牌照的截算前骨灰安置所的截算前出售龕位及符合若干要求的截算前宗教骨灰塔龕位，政府在接獲有關申請後，可考慮藉發出土地用途豁免書(土地豁免書)及／或短期租約，把違反相關租契條件及／或不合法佔用未批租土地的情況予以規範，並可考慮在該指明文書有效期間內及之前的寬免有關的土地豁免書費用、短期租約租金和行政費用，但審批須按每宗申請的背景及情況作個別考慮)同為行政措施。在性質上，兩者沒有分別。

交通影響評估並非法例要求。政府秉持的標準是骨灰安置所所帶來的人流和車流情況是否屬可接受水平。故此，行政會議在 2017 年 11 月的決定(即有關部門採用實證方式處理，以評核提交給城規會和發牌委員會的申請)也為行政措施。在實質上，也顧及交通影響。

只有在所有其他方面均符合申領牌照要求的截算前骨灰安置所才可申請，而有關規定不下十多項，當中包括規劃、樓宇、消防安全、環保、電力和升降機及自動梯安全、管理方案、財務建議、處所使用權、公契等。上述兩項政策措施不會令所有截算前骨灰安置所自動取得牌照。發牌委員會將按《條例》的申領牌照要求審批每宗申請。

問(4) 食衛局表示就「鬆綁」措施是諮詢過業界的意見後作出的，食衛局有沒有諮詢其他持份者？例如龕場附近的居民、區議會、立法會及其他關注團體呢？若有，請詳列諮詢的對象、時間及意見。若有，為何？

答： 自《私營骨灰安置所條例草案》於2014年公布後，政府一直就草案內容與持份者(包括業界、居民、區議會、立法會及其他關注團體)保持密切的溝通，也出席了立法會有關委員會舉辦的公聽會。食衛局及食環署知悉補地價和交通影響評估事宜是備受議員、市民大眾、營辦人和消費者關心的議題，並認為我們已掌握不同持份者大相逕庭的關注和看法。有鑑於此和措施所涉及的利益考慮和保密需要，我們並沒有就行政會議在2017年11月21日所決定的具體政策措施諮詢業界。

問(5) 根據政府當局提供的文件（fseh20171212cb2-467-3-c）第8點表示「食物環境衛生署(食環署)在條例草案於2014年6月公布時推行了一項通報計劃。根據該項計劃的資料，已自願參加計劃的私營骨灰安置所目前多達131間。」不過，大聯盟翻查發展局每季公布的私營骨灰龕數字，與文件提供的資料「131間」不符。

要求食衛局詳列已自願參加計劃的131間私營骨灰安置所的名單 18/6/2014 (發展局的表列名單)		30/9/2014 (發展局的表列名單)		29/9/2017 (發展局的表列名單)	
表一 非墳場的 私營龕場	表二	表一 非墳場的 私營龕場	表二	表一 非墳場的 私營龕場	表二
15	107	15	113	15	121
備註		當中位於葵涌的弘道堂、流浮山的紫雲仙苑及元朗新田的明月山已被筋令停業，即使提出申請，也不應視為截算前的處所。不過紫雲仙苑在2017年9月30日仍表上有名的。			

答： 首先，食環署的通報計劃與發展局的私營骨灰龕資料（發展局名單）是兩個機制。

發展局表示，發展局名單資料旨在向公眾提供有關地政總署及／或規劃署已獲悉並有理由相信為骨灰龕用途的處所的私營骨灰龕的土地／契約(用途限制) 及規劃資料。然而，資料並非發牌指標，亦不代表被列出的任何私營骨灰龕符合《條例》下的發牌要求。資料僅供一般參考。有關資料會每三個月更新一次。由於食環署會另行公布《條例》實施的資料，發展局擬於 2018 年 3 月底（即《條例》的寬限期屆滿後）最後一次更新有關私營骨灰龕土地／契約（用途限制）和規劃資料，及後會停止更新該資料。

至於食環署在 2014 年 6 月至 8 月期間推出的行政通報計劃屬自願性質，透過直接（如去信）或間接（如刊登通告）方式聯絡營辦人，收集有關資料，以助發牌委員會日後處理指明文書申請（如有），並實施《條例》及進行相關的工作。

基於其性質有別，故此兩個列表的資料不盡相同。

問(6) 要求食衛局詳列各類骨灰安置所的類別及名單

骨灰安置所類別	骨灰安置所 數目(間)	龕場名單
1990年前的骨灰安置所並 有證明文件		
1990年前的骨灰安置所但 沒有證明文件		
並非1990年前的骨灰安置 所		
總計		

答： 有關分項數字臚列如下：

骨灰安置所類別	骨灰安置所 數目(間)
聲稱為1990年前開始營運的骨灰安置所並有相關文件	28
聲稱為1990年前開始營運的骨灰安置所但沒有相關文件	59
並非聲稱為1990年前開始營運的骨灰安置所	44
總計	131

食環署在2014年6月推出的行政通報計劃屬自願性質，收集資料的目的，是讓發牌委員會日後處理指明文書申請（如有），並實施《條例》及進行相關的工作。基於所收集到的資料屬於第三者，其使用須與收集目的相符，由於並非所有營辦人均給予政府許可公布其名稱及地址，我們暫時未能提供有關名單。

此外，上述估計只是基於食環署手上所掌握的資料。日後，有關骨灰安置所可能最終可提供旁證(circumstantial evidence)，以助其證明為1990年前的骨灰安置所，因此現階段由食環署單方面公開其資料並不合適。

日後發牌委員會在收到指明文書的申請後按法例要求作出適當公布，屆時公眾會知悉哪些私營骨灰安置所申領豁免書或牌照，以及相關的暫免法律責任書。

問(7) 根據立法會文件，有59間龕場未必能(不是未能)提供任何文件證明於1990年前已開始營辦。問，需要提供甚麼證明文件？為何該些龕場在2014年6月18日的通報機制中通報屬1990年前已開始營辦呢？是否有龕場虛報資料呢？若是，是否有任何懲罰呢？

答： 根據《條例》第20(3)條，骨灰安置所開始營辦的時間是以下兩個時間的較早者：(a)首次在該骨灰安置所內的龕位內安放骨灰的時間；及 (b)首次出售該骨灰安置所內的龕位的安放權的時間。在通報計劃下，私

營骨灰安置所可提供證明文件（例如合約、相片等），以證明在 1990 年 1 月 1 日前已經在該骨灰安置所內的龕位內安放骨灰或出售該骨灰安置所內的龕位的安放權，以顯示其於 1990 年前已開始營辦。

日後，打算申請指明文書的骨灰安置所須按《條例》要求提交申請及相關證明文件。根據《條例》第 99 條，就提供虛假或具誤導性資料的罪行而言，最高罰則為罰款 500,000 元及監禁 2 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，即干犯欺詐罪，違反《盜竊罪條例》，最高刑罰可處監禁 14 年；又假如有營辦人及消費者串謀欺騙政府，則干犯串謀欺詐罪，違反普通法並可根據《刑事罪行條例》予以懲處，最高刑罰亦可處監禁 14 年。

問(8) 文件第24點(a)指出有30間已取得改劃或規劃許可或不需改劃或規劃許可的骨灰安置所的有約486 000個龕位。

(i) 相關龕位的狀況及數量

龕位狀況	數量
刊憲前出售並已安放骨灰的龕位	
刊憲前出售但尚未安放的龕位	
仍可供出售的龕位	
總計	

(ii) 101間骨灰安置所若實證方式不獲批准，約有139 900個龕位(約76 000個為刊憲前出售並已安放骨灰和63 000個刊憲前出售但尚未安放骨灰)受影響。據大聯盟的了解，約有1/3違規龕場是位於市區(如紅磡、旺角)等地區的商住樓宇內，而按照現時發牌的條件，這些龕場獲批「暫免法律證明書」的機會微乎其微，因此，局方必須向公眾提供清晰的資料，讓議員及公眾準確掌握情況。大聯盟要求提供相關龕場位置的資料：

龕位狀況	數量	位於市區 商住樓宇內	位於非市區 商住樓宇內
刊憲前出售或出租並 已安放骨灰的龕位			
刊憲前出售或出租但			

尚未安放的龕位			
仍可供出售或出租的龕位			
總計			

答： 就(i)而言，有關分項數字臚列如下：

龕位狀況	數量
刊憲前出售並已安放骨灰的龕位	297 000
刊憲前出售但尚未安放的龕位	100 000
仍可供出售的龕位	89 000
總計	486 000

就(ii)而言，有關骨灰安置所數字臚列如下：

骨灰安置所類別	骨灰安置所數目(間)
位於市區商住樓宇內	23
位於非市區商住樓宇內	0
總計	23

就上述位於市區在商住樓宇的私營骨灰安置所，它們均受分區計劃大綱圖涵蓋，但尚未取得改劃或規劃許可。此外，由於建築物安全要求是《條例》下前設的發牌要求，我們相信現時處於市區多層大廈樓上的處所，若只有一條樓梯，並與民居夾雜共存的私營骨灰安置所，在申領牌照上，將遇到極大困難。另外，根據《條例》第23(3)條，凡有公契正就骨灰安置所處所而有效，申領牌照的骨灰安置所須提供一份由法律執業者給予的書面法律意見，確定公契內並無該條文註明的明文限制性契諾。

我們必須強調，以上數字是通過自願性質的行政通報計劃所獲得的資料分類而來的。發牌委員會於審議骨灰安置所的指定文書申請時，將對有關營辦人的龕位狀況及數量作更深入的調查。

問(9) 根據現時政府所掌握的龕場擬獲免補地價的龕位，政府估計庫房最少收到多少地價收入？

答： 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，才可獲考慮寬免該指明文書有效期間內及之前的有關的土地豁免書費用、短期租約租金和行政費用，而也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。此外，審批須按每宗申請的背景及情況作個別考慮。

現時，我們難以評估實際多少骨灰安置所和龕位能夠受惠。在2018年3月29日前(即截算前骨灰安置所提交申請的期限前)，我們無從得知將有多少間骨灰安置所會提出申請。我們現時也無法得知多少間骨灰安置所會符合截算前資格及其他申領牌照要求，更遑論有多少間骨灰安置所最終在寬免措施下獲批。

此外，由於規範化的方法及條款會因應個別申請而有所分別，就以修改地契用途為例，地價是按土地在申請當時的十足市場價值而評估，會因為原有地契的用途、骨灰安置所的地區、其龕位數量等因素而各有不同，所以未能推算涉及補地價的款項。

政府推出寬免措施，主要考慮社會的整體利益，以及避免影響遺屬，特別是他們希望盡可能讓先人的骨灰不受打擾的意願。

問(10) 2017年3月28日，地政署宣布加強執法，不再接受佔用人「先佔用，後規範」的申請，現有佔用人若符合條件，例如城規規定，佔用人亦須先繳交一律相等於十二個月市值租金的「罰款」和相關費用，等候審批，期間亦要繳交以市值租金計算的「容忍費」。地政署指，新措施是要佔用人先為其未經批准而佔用的行為付上代價。為何當局的措施與地政的政策不一致？為何不參照2017年3月28日的加強執法措施，起碼要提出罰款？

答： 政府在2014年6月18日上午8時已就截算前骨灰安置所劃線，正如我們過往曾向法案委員會交代就申領豁免書的寬免安排時所述(見立法會CB(2)986/16-17(04)號文件)，申請人必須證明致使發牌委員會信納事項

包括：

- (a) 截算前骨灰安置所符合關乎土地的規定。換言之，骨灰安置所須按下文第(b)項所規限的情況，尋求把不合法佔用未批租土地規範化(須為此繳付的費用或可按個別情況獲考慮予以寬免)，從而符合申領有關指明文書的資格；
- (b) “對營辦該骨灰安置所屬必需(或與之配套)的土地佔用”範圍，限於以截算時間狀況為準的、對其營辦屬必需(或與之配套)的範圍。

上文第(b)項的規限不但適用於當時所指的申領豁免書的寬免安排(見《條例》第20(1)(c)條)，也適用於今次針對申領牌照的寬免安排(見《條例》第19(1)(c)條)。

由於今次的行政措施(針對申領牌照的寬免安排)是2014年及2016年就申領豁免書的寬免安排的延伸，政府認為今次基於2014年及2016年的安排及按政府掌握的最新情況，而作出進一步行政措施是合適的做法。地政總署在2017年3月28日公布加強對不合法佔用政府土地的執管行動及收緊規範化申請的安排，並不適用於符合上述規限的截算前骨灰安置所。

問(11) 現時多個龕場，因違規發展，要動用警力及交通特別管制措施處理在春秋二祭而造成的交通問題。政府動用了多少公帑處理相關工作？政府會否就有關措施懲收費用？若有，多少？若無，為何？

問(12) 現時已有多個違規龕場所做成的交通影響及交通管制措施，已令居民反感，居民原來可以生活安寧，但因違規發展，卻做成種種不便，多個違規龕場附近的居民，多年來不停抗議，包括：大圍的淨土園、屯門的極樂寺、大埔的忠和精舍、沙田上禾輦區一帶、荃灣老圍區一帶，已做成龕場與居民的矛盾（詳見附件的報導：20121024_明報_運署助違規龕場封路 居民批政府變相默許；20131014_東方_港人綁黑絲帶抗議涉違規龕場；20131014_新報_大埔居民綁黑絲帶抗議忠和精舍涉違規經營龕場），政府是否繼續放生這些龕場，免卻已上位及已出售而未上位的龕位，向規劃會申請改劃時遞交「交通影響評估」呢？是否會繼續現時的交流管制措施呢？政府極不負責任，將問題交由受影響的

居民承擔，進一步激化地區居民與龕商與消費者的矛盾。

答：現時政府部門在春秋二祭時，會針對實際情況、機動地按需要調配人手，實施交通和人流管理措施。實施這些措施的大前提是基於公眾安全及公共秩序考慮。換言之，政府是以市民大眾為出發點，而對象並非個別龕場。有關措施旨在管理整個區域的車流及人流情況，利便孝子賢孫在春秋二祭前往拜祭。由於這些措施是算入部門的日常開支，政府並沒有就這些措施統計有關的人手及資源。

需要取得改劃或規劃許可的骨灰安置所仍然要獲得城規會的批准。城規會是獨立的法定組織，只有符合《城市規劃條例》之下的每項規定，方屬符合關乎規劃的規定。現時的政策措施是部門以實證為基礎，按截算前骨灰安置所在 2017 年 6 月 30 日前已售出的龕位，處理相關規劃或牌照申請。申領牌照的骨灰安置所必須向發牌委員會提交管理方案，當中包括交通及人流管理的安排。發牌委員會會就申請人提交的管理方案中的建議管理及緩解措施，包括可能須進一步提供的其他緩解措施，考慮相關部門(包括運輸署、香港警務處、規劃署及消防處)的意見。發牌委員會如認為適當，也會施加合適的發牌條件，要求營辦人採取合適的緩解措施。我們相信，在過程中，公眾對緩解措施的意見也會獲考慮。

如截算前骨灰安置所就《條例》刊憲後出售／新出租龕位或截算後骨灰安置所就其骨灰安置所發展提出規劃或牌照申請，則仍須按機制需要提交交通影響評估。

根據《條例》第 22(2)條，發牌委員會在就指明文書申請作出定奪時須顧及公眾利益及可顧及任何其他相關因素。發牌委員會在收到骨灰安置所申請時會按《條例》作出合適公布，而市民可提交書面意見，供發牌委員會考慮。

問(13) 行政會議於 2017 年 11 月 21 日的決定，立法會是否有權否決？食衛局有沒有評估有關措施被司法覆核的可能性？若有司法覆核而獲批交法庭聆訊，對整個發牌程序及法例的實施有甚麼影響？

答： 由於兩項政策措施為行政措施，不涉及撥款及修改法例，所以不需提交立法會審議。但我們要強調，兩項政策措施均沒有牴觸有關《條例》的條文和立法原意，是務實和合適的安排。

處理歷史遺留的問題是引入規管私營骨灰安置所的牌照制度必須經歷的過渡階段，某些以整體利益考慮的體恤安排未必為個別持分者和利益團體所接受。我們未能評估會否有人就政策措施提出司法覆核。但我們與普羅大眾均希望發牌制度能順利開展、讓符合申領牌照資格的私營骨灰安置所盡快取得牌照，以消除市場不明朗因素，盡早恢復私營龕位供應，及容讓在截算前已購入龕位的市民可及早安排受供奉者的骨灰「上位」。