

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(2)1269/17-18(02)號文件

檔 號：CB2/PL/FE

食物安全及環境衛生事務委員會

立法會秘書處為 2018 年 4 月 30 日的特別會議 擬備的背景資料簡介

截算前骨灰安置所 有關補地價和交通影響評估事宜的政策措施

目的

本文件就政府處理在《私營骨灰安置所條例》(第 630 章)("《條例》")下申領牌照的截算前骨灰安置所¹有關補地價和交通影響評估事宜的政策措施提供背景資料，並綜述食物安全及環境衛生事務委員會("事務委員會")委員曾就此事提出的主要意見及關注事項。

背景

2. 隨着《條例》於 2017 年 6 月 30 日刊憲後，在本港營辦私營骨灰安置所必須領有指明文書，包括牌照、豁免書或暫免法律責任書。在各類指明文書中，只有牌照賦權骨灰安置所出售或新出租龕位，而截算前骨灰安置所指明文書的申請必須向私營骨灰安置所發牌委員會("發牌委員會")提出。截算前骨灰安置所提交指明文書申請的截止日期(即 2018 年 3 月 29 日)已經屆滿。

¹ 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。

截算前骨灰安置所有關補地價和交通影響評估的事宜

3. 根據食物及衛生局在 2017 年 11 月 22 日發出的立法會參考資料摘要(檔案編號：FH CR 2/3751/07)，政府當局認為有需要利便在《條例》下申領牌照的截算前骨灰安置所處理補地價和交通影響評估的事宜，以期減少因遷移大量已安放骨灰和刊憲前協議²受挫失效而引致的社會困擾和不安。就此，政府當局已批准推行兩項政策措施。

有關補地價的措施

4. 政府當局已決定把截算前出售的龕位³及符合若干要求的截算前宗教骨灰塔龕位寬免規範化費用的安排("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。具體而言，於獲確認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，可申請藉發出土地用途豁免書及/或短期租約，以行政方式把截算前出售的龕位及符合若干要求的截算前宗教骨灰塔龕位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，並寬免牌照期內和之前的相關土地用途豁免書費用、短期租約租金及行政費用。發牌委員會會視乎每宗申請的背景及情況作出考慮。

5. 為確保實施的任何安排所惠及的是購買(或租用)截算前出售龕位的消費者，而非營辦人、中介機構及/或投機者，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，包括：

(a) 營辦人必須徵得消費者同意遵守以下限制：

- (i) 就已安放骨灰的龕位，按政策規定，如任何已安放的骨灰其後被移離，該等龕位不得重新安放骨灰；
- (ii) 就已局部安放或尚未安放骨灰的龕位，把尚未安放骨灰的受供奉者姓名更換成另一人的姓名時，該另一人只限於受供奉者按《條例》所界定的"親屬"；及

² 刊憲前協議指在刊憲日期(即2017年6月30日)前訂立的安放權出售協議。

³ 截算前出售的龕位指在截算時間前已經出售的龕位，包括(a)已安放骨灰的龕位(即在截算時間前已安放骨灰的龕位)；及(b)局部安放或尚未安放骨灰的龕位(即在截算時間後安放骨灰的龕位)。

- (b) 本身已經與消費者就相關龕位訂立協議的營辦人(持牌人)，不得就安放權收取超逾原有協議規定數額的任何額外費用、收費或其他款項。

6. 就骨灰安置所的截算後出售龕位(不論該骨灰安置所是截算前還是截算後骨灰安置所)，政府當局會以行政方式提供一個方案，讓符合相關資格準則的牌照申請人可選擇就規範化事宜分期繳付地價，或定期繳付相關費用。

有關交通影響評估的措施

7. 政府當局亦已決定，在處理業務只涉及 2017 年 6 月 30 日前已售出龕位的截算前骨灰安置所提出的牌照申請時，會以實證方式為基礎評估交通影響。換言之，有關部門一般不會要求進行交通影響評估。然而，所有在《條例》下申領牌照的私營骨灰安置所均須向發牌委員會提交管理方案，說明其可以自行實施的建議交通和人流管理措施，以便盡量減低骨灰安置所的營辦對當地社區造成的影響。

委員的關注事項

8. 在 2017 年 12 月 12 日的事務委員會會議上，政府當局向委員簡介上文第 4 至 7 段所載的兩項政策措施。下文綜述委員曾提出的主要意見及關注事項。

推出該兩項政策措施的理據

9. 有委員關注到，該兩項政策措施在社會上引起爭議。多名委員批評政府當局在敲定規管制度之前沒有評估情況(例如實際上有多少私營骨灰安置所在符合相關資格規定方面會有困難)。部分委員認為，在實施該兩項政策措施後，截算前骨灰安置所申領牌照便容易得多。他們質疑政府當局推出該等措施的理據何在，以及如何在這情況下保障消費者的利益。

10. 政府當局表示，《條例》首次設立發牌制度規管私營骨灰安置所的營辦。當局需要妥善處理歷史遺留下來積累數十年的問題。鑒於不少市民在知悉當局於 2014 年 6 月 18 日藉《私營骨灰安置所條例草案》公布的擬議發牌制度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，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受供奉者，以盡量減少他們的損失和大量已安放骨灰被遷移所引致的社會不安。

11. 政府當局強調，推行該兩項政策措施的決定，與《條例》並無抵觸，也沒有改變《條例》的條文。該兩項政策措施為行政措施，不涉及撥款及修改法例。只有取得牌照的私營骨灰安置所才可售賣或新出租龕位的基本原則不曾改變，亦不會改變。私營骨灰安置所營辦人有責任遵守《條例》訂定的各項發牌要求。

有關補地價的措施

12. 對於政府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，多名委員表示深切關注。有委員指出，該決定與《私營骨灰安置所條例草案》委員會("法案委員會")之前的商議結果不符。政府當局當時的說法是，截算前骨灰安置所應符合關乎土地的規定，任何此等骨灰安置所若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，應繳付按十足市值釐定的地價、土地用途豁免書費用或短期租約租金，以及處理規範化涉及的行政費用，才符合獲發牌照的資格。依委員之見，政府決定延伸寬免安排，是以公帑為截算前骨灰安置所"鬆綁"。此舉亦開了一個壞先例，讓政府日後可藉行政措施放寬特定規管要求。

13. 政府當局解釋，在事務委員會和法案委員會先前的審議過程中，部分議員曾促請政府當局務實地處理截算前骨灰安置所為規範事宜而須面對的補地價問題，以免造成"極其嚴重"的後果。根據 2014 年的通報計劃，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，但最新資料顯示，該等私營骨灰安置所數目已減至約 28 間(因為其餘 59 間未必能提供任何文件證明)。考慮到不就截算前骨灰安置所在截算時間前已售出的龕位提出任何特別安排而帶來的嚴重後果、社會的整體利益，以及遺屬希望先人的骨灰盡可能不受打擾的意願，政府當局公布了兩項政策措施。關於在所有其他方面符合申領豁免書資格的截算前骨灰安置所(原先估計有 87 間骨灰安置所)在截算時間前出售的龕位寬免規範化費用的安排，如要把寬免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其餘類近情況的骨灰安置所，即

44 間截算前但非 1990 年前已開始營辦、並申領牌照的骨灰安置所。

14. 政府當局強調，只有獲確認在所有其他方面合資格申領牌照的截算前骨灰安置所，才可獲考慮作出寬免安排。換言之，先決條件是，相關的骨灰安置所必須：(a)為截算前骨灰安置所；(b)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、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。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，當局會按其背景及情況作個別考慮。

15. 有委員深切關注到寬免安排涉及的財政影響，具體而言，即是把有關的寬免規範化費用安排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，估計所涉及的損失收入數額。委員要求政府當局提供資料，說明其在評估 131 個聲稱為截算前骨灰安置所的營辦人應繳付的地價時，所採用的計算方法/曾考慮的因素及變數為何。有委員建議，為減輕財政負擔，當局可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(例如兩至三成)，而非全數豁免相關費用和租金。

16. 據政府當局所述，地政總署一般是以私營骨灰安置所處理其所有龕位(包括未售和已售的龕位)所得估計收益的現值，按十足市值評估地價。然而，從營辦人的角度而言，部分龕位是截算前骨灰安置所在過去數十年一段長時間內，按當時價格陸續售出的，而早年龕位售價遠比現水平低，大部分均沒有計及地價因素。由於相關交易已經完成，骨灰安置所實在沒有能力繳付十足市值地價，亦不可能向消費者追討地價的款項。有見及此，當局決定把寬免安排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在截算時間前出售的龕位。政府當局相信，作出寬免安排有助防止營辦人向有關消費者收回相關款項或以新獲發牌龕位所得收入來補貼截算前出售的龕位，令新供應龕位的售價大升。

17. 政府當局表示，現階段難以評估實際有多少骨灰安置所和龕位能夠受惠於寬免安排，亦未能評估有關財政影響，因為政府當局要待 2018 年 3 月 29 日(即截算前骨灰安置所提交申請的期限)後才得知有多少間骨灰安置所提出申請。此外，只有獲確認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，才可申請寬免規範化費用，而有關款額須視乎個別場地的情況(例如骨灰安置所的位置和涉及的龕位數目)而定。

18. 部分委員認為，當局決定把寬免安排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，會造成不公平的情況，部分持牌人亦會因此而雙重獲益。政府當局回應時表示，當局會採取上文第 5 段所述的保障措施，防止濫用寬免安排。有關限制將不適用於已繳付按十足市值釐定地價的截算前龕位。當局預期，由於符合全部法定要求的私營骨灰安置所有較大機會取得牌照，因而應能比競爭對手更快恢復供應龕位。為防止濫用寬免安排，私營骨灰安置所營辦人須向發牌委員會提供登記冊，載列在截算前已出售的龕位資料。

有關交通影響評估的措施

19. 有委員指出，在一些設有私營骨灰安置所的地區，掃墓季節(即清明節及重陽節)所產生的交通和人流對當區居民造成嚴重滋擾；他們對是項有關交通影響評估的新政策措施帶來的交通影響表示關注。亦有委員詢問當局有何措施解決交通及人流問題。

20. 政府當局表示，交通影響評估機制一般適用於預期會帶來額外交通及人流問題的新規劃場所/設施或大型活動。政府當局進行研究後得出 3 點觀察。首先，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。因此，它們所帶來的交通影響可藉實證確定，而非基於假設。第二，交通及人流問題主要是在掃墓季節浮現，在其他日子一般問題不大。第三，牌照申請人須預先提交涵蓋交通及人流管理措施的方案，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。如任何截算前骨灰安置所希望在 2017 年 6 月 30 日後出售或出租龕位，又或任何截算後骨灰安置所擬進行骨灰安置所發展計劃，交通影響評估機制將適用於其提交的規劃及牌照申請。

21. 政府當局進一步表示，在掃墓季節，相關部門及/或一些個別地區內的營辦人已因應該區一帶的需要實施交通及人流管理安排。根據實地觀察，在實施交通及人流管理安排和應變計劃後，該等地區在繁忙日子的交通及人流情況仍屬可接受水平。

最新發展

22. 根據發牌委員會網頁所載資料，直至 2018 年 3 月 29 日截止日期為止，發牌委員會共收到 144 間私營骨灰安置所提交的指明文書申請。事務委員會將於 2018 年 4 月 30 日舉行的特別會議上，聽取團體代表就申領牌照的截算前骨灰安置所有關補地價及交通影響評估事宜的兩項政策措施提出的意見。

相關文件

23. 立法會網站的相關文件載列於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部 2
2018 年 4 月 24 日

截算前骨灰安置所有關補地價和交通影響評估事宜的政策措施
相關文件

委員會	會議日期	文件
食物安全及環境 衛生事務委員會	2017年12月12日 (項目 IV)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u> 政府當局就實施《私營 骨灰安置所條例》提供的 跟進文件(立法會 <u>CB(2)645/17-18(01)</u> 號 文件)

立法會秘書處
議會事務部 2
2018年4月24日