

二零一九年三月十二日
討論文件

立法會食物安全及環境衛生事務委員會
《私營骨灰安置所條例》的實施情況

目的

本文件旨在向委員匯報《私營骨灰安置所條例》(第 630 章)(《條例》)的實施情況。

私營骨灰安置所發牌制度的建立

2. 《條例》在 2017 年 6 月 30 日生效，目的是確保私營骨灰安置所符合各項法例和政府規定、加強保障消費者權益，以及促使私營骨灰安置所採取可持續發展的營辦模式。《條例》就私營骨灰安置所的發牌機制提供法律框架，以處理歷史遺留下來有關私營骨灰安置所既複雜而又敏感的問題。整體而言，政府採取務實和體恤的方式，處理截算前骨灰安置所¹。

發牌制度的籌備工作

3. 私營骨灰安置所發牌委員會（發牌委員會）於 2017 年 9 月 8 日成立，負責規管骨灰安置所的營辦和管理，以及作出《條例》規定或授權發牌委員會作出的任何其他事情。食物環境衛生署（食環署）亦成立了專責辦事處：私營骨灰安置所事務辦事處（骨灰所辦）負責執行《條例》的多方面工作。

4. 根據《條例》，除了寬限期²正在適用的私營骨灰安置所外，任何人

¹ 截算前骨灰安置所指於緊接 2014 年 6 月 18 日上午 8 時前正在營辦的、內有已安放骨灰的龕位的骨灰安置所。

² 那些緊接《條例》生效前正在營運的骨灰安置所可享有寬限期（由《條例》刊憲日起計 9 個月，即 2017 年 6 月 30 日至 2018 年 3 月 29 日）。如這類別的骨灰安置所在上述期限屆滿時已提交暫免法律責任書申請，則寬限期可延至該申請獲最終了結或被撤回時。在寬限期內，上述骨灰安置所可在沒有指明文書的情況下繼續營辦，但營辦人不得出售或新出租龕位。

必須取得指明文書（即牌照、豁免書及暫免法律責任書）後，才可營辦、管理或以任何其他方式控制私營骨灰安置所。每項指明文書申請須符合多項要求。就牌照申請而言，牌照申請人須證明其骨灰安置所符合《條例》的所有規定和發牌委員會的指明要求，包括關乎土地、規劃、建築物、管理方案、處所使用權、消防安全、機電安全等多方面的規定，發牌委員會才會考慮批出牌照。發牌委員會就個別個案作出定奪時會顧及公眾利益，以及其他相關因素。

5. 發牌委員會於 2017 年 10 月公布《私營骨灰安置所牌照及其他指明文書 — 申請指引》（《申請指引》），清楚及詳細列出申請各類指明文書須符合於《條例》訂明的各項規定及發牌委員會指明的要求，並且提供多份範本（包括建議圖則、管理方案及安放權出售協議等），以便利申請人。骨灰所辦亦於 2017 年 7 月至 8 月及 11 月舉辦了多場業界簡介會，講解申請指明文書須符合的規定和要求、處置骨灰的法例規定，以及在沒有持有指明文書下營辦骨灰安置所須面對的法律後果。截至今年 2 月底，發牌委員會已召開了 36 次會議，為這個全新的規管理制度定下基石，制訂了各項指引和程序，並擬備了多份範本。

6. 在保障消費者利益方面，發牌委員會在 2017 年 10 月公布的《申請指引》中已要求牌照申請人提交財務方案、過去營運骨灰安置所的財務資料及財務預測³，以顯示申請人會採取有效措施或實行有效機制，確保骨灰安置所在售出骨灰安放權的有效期內可以持續營運，以履行其在與消費者訂立的協議中所承諾提供的服務及責任。在詳細考慮了收到的建議財務方案、資料及預測，以及在諮詢專家意見後，發牌委員會在 2018 年 11 月公布了「保障消費者利益的財務方案」，所有牌照申請人亦獲發信通知。骨灰所辦在收到牌照申請人提交的財務資料及財務預測後，會交由發牌委員會的財務顧問作分析，財務顧問會向發牌委員會提交財務評估報告，以便發牌委員會按「保障消費者利益的財務方案」考慮。

審批申請的工作及挑戰

7. 在就截算前骨灰安置所遞交指明文書申請的截止日期（即 2018 年 3 月 29 日）屆滿時，發牌委員會共收到 144 間私營骨灰安置所的指明文書

³ 如申請人在持牌期內（如有關牌照申請獲批准）將只會以月租、年租等方式出租龕位則不須提交所述資料。

申請⁴，當時大部分申請都欠缺非常多資料及證明文件。骨灰所辦就每項申請都委派個案經理專責跟進，解答申請人的疑問及協助申請人與有關部門聯絡及溝通，亦逐一與申請人聯絡，提醒其須補交或澄清的資料及證明文件。由於規管理制度始終是一個全新建立、從無到有的制度，我們理解申請人需要更多時間和資料了解須符合的《條例》規定及發牌委員會的指明要求，因此視乎情況，骨灰所辦會約見申請人，向他們詳細解釋相關要求，以及須提交的證明文件。就欠缺多時的資料及證明文件，骨灰所辦會重複提醒申請人補交。骨灰所辦會審核各宗申請⁵，並進行實地視察以查核申請人提交的資料是否真確。骨灰所辦亦會把申請人提交的資料分發至各有關政策局及部門⁶，以供審核屬於其範疇的證明文件及資料，並就申請是否符合相關規定／要求提供意見。視乎情況，骨灰所辦會召開跨部門會議，以討論如何解決處理指明文書申請所遇到的問題。每當骨灰所辦收到部門就指明文書申請提出的意見，都會盡快告知申請人，以便其作出所須的跟進行動及提交所須的文件。當所有相關部門已就某項申請提供具體意見後，骨灰所辦會向申請人發出須符合要求的通知書，並把有關進展在「規管私營骨灰安置所」專題網站（www.rpc.gov.hk）公布。

8. 發牌委員會透過不同途徑向公眾公布私營骨灰安置所申請指明文書的資料。在收到指明文書申請後，發牌委員會會在專題網站公布。所有在 2018 年 3 月 29 日截止日期或之前收到就截算前骨灰安置所提交的指明文書申請已於 2018 年 3 月內全部上載至該專題網站讓公眾知悉。此外，骨灰所辦在初步檢視申請人提交的申請摘要及確認是依照指明格式及填寫所須資料後，會將申請通告在專題網站公布及在骨灰安置所門外當眼處張貼。申請通告內會說明公眾可於通告日期起的一個月內將書面意見送交骨灰所辦。如骨灰安置所位於多層大廈內而該大廈有其他使用者，若獲大廈管理員或有關人士同意，申請通告亦會張貼於大廈當眼處，讓大廈其他使用者知悉。發牌委員會亦會在專題網站公布申請摘要⁷供公眾知悉。公眾如對私營骨灰安置所提交的指明文書申請有任何意見，可向發牌委員會遞交書面意見，意見均會記錄在案。

9. 至於處理指明文書申請方面，發牌委員會已於 2019 年 1 月 17 日及

⁴ 其後發牌委員會基於申請人並沒有提交具體申請資料而把其中一間骨灰安置所的指明文書申請退回，另有 4 間私營骨灰安置所撤回其申請。

⁵ 包括申請人的資格、處所使用權、管理方案、建議圖則（包括場地平面圖、布局圖、樓面平面圖及龕位資料）、骨灰安放權出售協議樣本、申請摘要。

⁶ 包括地政總署、規劃署、屋宇署、消防處、香港警務處、環境保護署、運輸署、機電工程署及民政事務局。

⁷ 包括骨灰安置所的基本資料、場地資料及平面圖。

1 月 31 日審議了兩間私營骨灰安置所提交的牌照申請，而且已批出首個牌照，並已訂於 3 月 7 日審議第三宗的牌照申請。現時，由 139 間⁸私營骨灰安置所提交的 340 份的指明文書申請正在處理中。發牌委員會致力盡快處理指明文書申請，然而處理這些申請的進度很大程度取決於申請人在遞交申請時是否已符合《條例》的所有規定和發牌委員會的指明要求，以及是否已提交所有必須的文件和資料。目前，大部分骨灰安置所仍未交齊所有證明文件及資料，並且有不少須澄清或補充資料。此外，在處理申請的過程中不時出現複雜的問題。骨灰所辦會與有關部門和申請人緊密聯絡，以期盡快完成審核工作及將申請提交發牌委員會定奪。

骨灰處置及執法行動

10. 《條例》對私營骨灰安置所處置骨灰的安排有詳細規定。在條例指明的適用情況下⁹，有關營辦人須根據《條例》規定進行「訂明骨灰處置程序」¹⁰，將骨灰妥善交還給合資格領回骨灰的人士，否則會干犯不當地處置骨灰的罪行。非法營辦私營骨灰安置所或不當地處置骨灰，一經循簡易程序定罪，可處罰款 200 萬元及監禁 3 年；循公訴程序定罪，可處罰款 500 萬元及監禁 7 年。

11. 根據食環署掌握的資料，有 30 多間私營骨灰安置所自《條例》生效以來至 2019 年 1 月 31 日期間已結束或表示將會結束營運，共涉及超過 2,300 套骨灰。當中有 23 間已把骨灰交還給合資格人士或已完成「訂明骨灰處置程序」或獲批准的其他骨灰處置方案，其餘正進行或已承諾遵行《條例》規定的骨灰處置程序。

12. 在《條例》生效後至 2019 年 1 月 31 日期間，食環署接獲近 110 宗有關懷疑非法營辦骨灰安置所的投訴，亦進行了超過 1,000 次巡查，發現 6 宗懷疑違反《條例》的情況。食環署已深入調查這些個案，並就 3 宗個案作出了拘捕行動及向其中一間骨灰安置所的營辦人提出檢控。食環署會繼續採取嚴厲執法行動，打擊非法營運的私營骨灰安置所。

⁸ 包括於 2019 年 1 月 31 日的會議中審議的骨灰安置所提交的申請。

⁹ 屬於下列情況的私營骨灰安置所，營辦人須按《條例》規定進行「訂明骨灰處置程序」：

- 2017 年 6 月 30 日或之後開始營辦，而沒有任何有效的指明文書；
- 2017 年 6 月 30 日開始之前正在營辦，但寬限期過後，在沒有任何有效指明文書的情況下繼續營辦；或
- 已棄辦或停辦的骨灰安置所。

¹⁰ 營辦者可根據《條例》附表 5 第 18 條向食環署署長申請採用其他骨灰處置方案。

13. 就已獲發指明文書的私營骨灰安置所，骨灰所辦會向營辦人講解相關條件及規定，並適時作出巡查，以確保營辦人遵守指明文書的條件及《條例》的規定。如發現違規情況，骨灰所辦會按《條例》作出適當的跟進行動。

公眾教育及宣傳

14. 「規管私營骨灰安置所」的專題網站 www.rpc.gov.hk 提供多方面的資訊，包括《條例》內容、《申請指引》、指明文書申請的處理狀況、私營骨灰安置所登記冊、已完成或正進行骨灰處置程序的私營骨灰安置所的資料等，方便公眾人士和業界獲取有關資訊。如市民欲提出查詢、建議或投訴，可透過電話、電郵、傳真或郵寄方式聯絡骨灰所辦，各項聯絡方式均上載於該專題網站。在 2017 年 6 月至 2019 年 1 月，骨灰所辦收到超過 2,380 宗查詢，並逐一向查詢者解答其提出的問題。食環署亦透過公眾講座、宣傳短片等，令市民了解《條例》對營運私營骨灰安置所的規定，並提醒市民在購買龕位安放權時需留意的事項，以保障自身利益。

未來路向

15. 發牌委員會會繼續竭力處理指明文書申請，同時，骨灰所辦亦繼續致力協助發牌委員會處理這些申請及採取嚴厲的執法行動。

食物及衛生局

食物環境衛生署

二零一九年三月