

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)923/18-19(04)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 2019 年 3 月 12 日的會議 擬備的背景資料簡介

《私營骨灰安置所條例》的實施情況

目的

本文件提供背景資料，說明政府當局實施《私營骨灰安置所條例》(第 630 章)(“《條例》”)的情況，並綜述食物安全及環境衛生事務委員會(“事務委員會”)委員會就相關事宜提出的主要意見及關注事項。

背景

2. 《條例》設立發牌制度，以規管私營骨灰安置所的營辦，並已於 2017 年 6 月 30 日生效。政府當局表示，其政策目標包括確保私營骨灰安置所符合相關法例和政府規定；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。

私營骨灰安置所發牌委員會(“發牌委員會”)

3. 根據《條例》，當局設立發牌委員會，負責(a)考慮並決定指明文書(包括牌照¹、豁免書或暫免法律責任書)的申請；(b)制訂相關指引、程序及機制；及(c)在其認為適當的情況下對指明文書施加附帶條款及條件。發牌委員會審議指明文書的申請時，會考慮所有相關因素，包括是否符合關乎規劃、土地、建

¹ 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。

築物及消防安全、處所使用權、環境保護、電力及升降機/自動梯安全、管理、財務安排等要求。

4. 根據政府當局在 2018 年 4 月向財務委員會提供的資料，截算前骨灰安置所²的指明文書申請期於 2018 年 3 月 29 日完結，發牌委員會收到 144 間私營骨灰安置所提出的各類指明文書申請，有 116 間私營骨灰安置所提出牌照申請。³由於所有申請人都未能提供全部所需的證明文件或資料，以證明骨灰安置所符合申請規定，所有申請仍在處理階段，尚未提交發牌委員會定奪。

私營骨灰安置所事務辦事處的工作

5. 私營骨灰安置所事務辦事處是食物環境衛生署轄下成立的專責辦公室，以支援發牌委員會的工作。辦事處設有不同工作單位，當中包括牌照組和執法組。牌照組為發牌委員會提供行政支援，協助發牌委員會履行處理指明文書申請的法定職能。執法組對違反《條例》規定的私營骨灰安置所營辦人採取執法行動，尤其針對下列違規事項：(a)在《條例》生效後未領有牌照而出售龕位或安放權；(b)未有以訂明方式妥善處置其管有的骨灰並潛逃；(c)在《條例》訂明的寬限期屆滿後在沒有有效指明文書的情況下繼續營辦；(d)在要求發出新/續期牌照、豁免書或暫免法律責任書的申請(視屬何者而定)被拒絕，而上訴(如提出)也經審理後，仍然繼續營辦；及(e)未能符合發牌委員會施加的條款及條件。

為處理歷史遺留的問題的政策措施

6. 2017 年 11 月 22 日，政府當局宣布，為顧及社會整體利益，行政長官會同行政會議已通過兩項政策措施⁴，處理擬申領牌照的截算前骨灰安置所的補地價和交通影響評估事宜。

² 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)公布《私營骨灰安置所條例草案》前正在營辦、內有已安放骨灰的龕位的骨灰安置所。

³ 其後，有 3 間私營骨灰安置所的申請人撤回申請，另有 1 間私營骨灰安置所的申請因為缺乏實質資料而須退回給申請人。截至 2018 年 10 月 22 日，由合共 140 間私營骨灰安置所提出的 340 多宗指明文書申請正在處理中。

⁴ 兩項政策措施的詳情，載於食物及衛生局於 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)。

有關補地價的措施

7. 政府當局決定，把截算前出售的龕位⁵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，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(a)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；及(b)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。

有關交通影響評估的措施

8. 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

9. 下文綜述委員曾就政府當局實施《條例》的情況相關事宜提出的主要意見和關注事項。

處理指明文書的申請

10. 有委員關注到，在新規管制度實施後，私營骨灰安置所事務辦事處會接獲大量指明文書申請，辦事處是否有能力處理該等申請。政府當局表示，在暫免法律責任書 3 年有效期內，截算前骨灰安置所應尋求規範化/糾正違反法定要求的情況；在 3 年有效期過後，辦事處便會較為清楚尚有多少截算前骨灰安置所擬申領牌照或豁免書。辦事處轄下的牌照組接獲申請及所需

⁵ 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)。

文件後，便會聯同有關政策局和部門，審核個別私營骨灰安置所提出的申請是否符合各項相關要求，並安排會議處理申請。

11. 部分委員擔心，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。有委員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。政府當局強調，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。

有關補地價及交通影響評估的政策措施

12. 多名委員認為，政府決定延伸寬免安排至適用於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的龕位，是以公帑為該等骨灰安置所"鬆綁"。此舉會開了一個壞先例，猶如政府可藉行政措施放寬特定規管要求。有委員質疑，推行該兩項政策措施理據何在。

13. 政府當局解釋，不少市民在政府尚未公布引入發牌制度前已向截算前私營骨灰安置所購買龕位，甚或已把先人的骨灰安放其內。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。政府當局強調，只有獲確認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寬免規範化費用，而有關規定不下 10 多項。兩項政策措施不會令截算前骨灰安置所自動取得牌照，而當局會就每宗申請作個別考慮。至於交通影響評估，它並非法定要求。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。申領牌照的私營骨灰安置所必須預先提交詳細說明交通及人流管理安排的方案，供發牌委員會審批。發牌委員會亦可施加發牌條件，要求營辦人採取合適的緩解措施。

14. 有委員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，為減輕獲認為合資格申領牌照的截算前骨灰安置所營辦人的財政負擔，當局可考慮要

求他們繳付按十足市值釐定地價的某個折扣比率(例如兩至三成)，而非全數豁免相關費用和租金。

15. 政府當局表示，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。

16. 有委員關注到，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。政府當局強調，骨灰安置所須按《條例》的規定申請指明文書及提交證明文件，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《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。

對私營骨灰安置所採取的執法行動

17. 有委員認為，對於在《條例》刊憲後未領有指明文書而繼續出售龕位的私營骨灰安置所，政府當局應採取嚴厲的執法行動，包括提出檢控。委員要求政府當局提供資料，說明私營骨灰安置所事務辦事處曾對私營骨灰安置所進行巡查的次數，以及對違反《條例》規定的私營骨灰安置所營辦人採取的執法行動。

18. 政府當局表示，由《條例》刊憲至 2018 年 3 月底期間，私營骨灰安置所事務辦事處已進行約 530 次巡查，並在 2018 年 3 月初於紅磡偵破一個懷疑新近出租龕位的私營骨灰安置所。辦事處會繼續採取嚴厲執法行動，打擊違反《條例》規定經營的骨灰安置所，並監察私營骨灰安置所是否遵從實施骨灰處置程序方面的法例規定。

最新發展

19. 應事務委員會的要求，政府當局將於 2019 年 3 月 12 日的會議上，向委員匯報《條例》實施情況的最新進展。政府當局亦會向委員簡介，因私營骨灰安置所停辦而須遷移的骨灰的處理安排。

相關文件

20. 立法會網站的相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部 2
2019 年 3 月 5 日

**《私營骨灰安置所條例》實施情況的相關事宜
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《私營骨灰安置所條例》的實施情況提供的跟進文件 (立法會 <u>CB(2)645/17-18(01)</u> 號文件)
	2018年2月13日 (項目V)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
財務委員會 (特別會議)	2018年4月19日	政府當局就議員審核 2018-2019財政年度開支預算的初步書面問題 所作的答覆(答覆編號 <u>FHB(FE)112</u>)
食物安全及環境衛生事務委員會	2018年4月30日 (項目I)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u> 政府當局提供題為"《私營骨灰安置所條例》的 實施進度報告"的文件 (立法會 <u>CB(2)1269/17-18(01)</u> 號文件)

立法會秘書處
議會事務部2
2019年3月5日