

2020年4月21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》(第 630 章)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。

## 背景

### *私營骨灰安置所發牌制度*

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。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<sup>1</sup>。

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」)轄下的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<sup>2</sup>正在適用的私營骨灰安置所外，任何人必須取得指明文書(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《條例》的規定和發牌委員會的指明要求。就牌照申請而言，牌照申請人須證明其骨灰安置所符合包括關乎土地、規劃、

---

<sup>1</sup> 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。

<sup>2</sup> 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》刊憲日起計九個月，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於結或被撤回時。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。

建築物、管理方案、處所使用權、消防安全、機電安全、環境保護等多方面的規定，發牌委員會才會考慮批出牌照。就暫免法律責任書申請而言，申請人須證明有關的骨灰安置所獲合資格專業人士證明在樓宇安全及消防安全方面不構成明顯或迫切的危險、該骨灰安置所符合截算前骨灰安置所資格及申請範圍只限於截算時間的狀況，以及提交所須證明文件<sup>3</sup>，供發牌委員會考慮。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. 為確保私營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，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」。牌照申請人如打算採用一筆過／預繳收費模式，須提交指明的財務資料及財務預測<sup>4</sup>，該些資料會交由發牌委員會的財務顧問作分析，而財務顧問會向發牌委員會提交財務評估報告。根據「保障消費者利益的財務方案」所列明的準則，發牌委員會考慮個別申請的情況，如批准牌照申請，會訂定適合的財務方面的牌照條件，以保障消費者的利益。

6. 《條例》亦設有上訴機制，由根據《條例》第 83 條設立的私營骨灰安置所上訴委員會（「上訴委員會」）負責聆訊及裁決上訴，而有關上訴是申請人或指明文書持有人因根據發牌委員會或食環署署長作出《條例》第 84(1)條所述的決定，感到受屈而提出的。上訴委員會是一個獨立準司法機構，於 2017 年 9 月 29 日成立。上訴委員會對上訴的決定，屬終局決定。

## 發牌委員會處理指明文書申請的最新情況

### *推行加快處理指明文書申請的新措施*

7. 為加快處理指明文書申請，發牌委員會在 2019 年 8 月 30 日公布實施下列三項措施及安排：

---

<sup>3</sup> 申請人須提交骨灰安置所建議圖則（包括場地平面圖、布局圖、樓面平面圖及龕位資料）、證明符合消防安全和機電安全要求的文件、（如涉及不合法佔用未批租土地）向地政總署署長申請合法權限以佔用未批租土地和向地政總署署長提供書面聲明述明申請人對該未批租土地沒有申索權的文件；有關骨灰安置所處所如屬私人所有，申請人須提交該處所的擁有人已給予授權或同意，讓該處所用作骨灰安置所的證明文件；如申請人同時申請牌照／豁免書，但並未符合申請牌照／豁免書的任何資格準則，申請人須提交行動計劃連同時間表，說明將採取所需的步驟，以便適時符合申請牌照／豁免書的資格準則等。

<sup>4</sup> 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。

(a) 無須申請人先把骨灰安放數量還原才發出豁免書：

由於《條例》並無禁止私營骨灰安置所在寬限期內新存放骨灰，因此有正在申請豁免書的私營骨灰安置所可能已於《條例》生效後在該處所新存放骨灰。顧及到如硬性要求申請人先把在寬限期內新存放在截算時間前售出的龕位的骨灰移離該骨灰安置所才批准其豁免書申請，可能會對有關先人及其家屬造成不必要的打擾和影響，在符合指明情況下，發牌委員會將無須就著已符合申請豁免書的所有規定<sup>5</sup>的私營骨灰安置所先把於《條例》生效後新存放的骨灰移離該處所才發出豁免書；

(b) 訂明申請人就暫免法律責任書申請提交文件／資料的限期：

就截算前骨灰安置所提交指明文書申請的截止日期已於2018年3月29日屆滿。發牌委員會已將2019年12月31日訂定為就暫免法律責任書申請提交文件／資料的限期。骨灰所辦已於2019年8月30日發信通知相關的指明文書申請人須在2019年12月31日或之前向發牌委員會就暫免法律責任書申請提交文件／資料，以及如申請人在上述限期後而在發牌委員會就上述暫免法律責任申請作出定奪前提交文件或資料，除非有特殊情況及充分理由，否則在一般情況下，發牌委員會不會考慮該些文件或資料。

在限期屆滿後，發牌委員會詳細審視了申請人就暫免法律責任書申請提交文件的情況，就15間在一個或多個申請要求範疇在限期屆滿前沒有提交所須提交的文件私營骨灰安置所，發牌委員會決定停止審核該些申請人的暫免法律責任書申請，並已在「規管私營骨灰安置所」專題網站（[www.rpc.gov.hk](http://www.rpc.gov.hk)）公布停止審核的暫免法律責任書申請涉及的私營骨灰安置所名單。骨灰所辦已通知名單內的申請人，以及通知有關的政策局／部門停止審核涉及上述名單中的私營骨灰安置所的暫免法律責任書申請。發牌委員會會陸續安排公開會議定奪該些申請。當發牌委員會就上述暫免法律責任書申請作出定奪時，如果該申請並未符合《條例》中有關申請暫免法律責任書的所有規定和要求及發牌委員會指明的要求，發牌委員會會拒絕該暫免法律責任書申請；如果與該暫免法律責任書申請一併提交的牌照／豁免書申請並未符合

<sup>5</sup> 除了骨灰安放數量並非限於在截算時間時的數量外。

《條例》中有關牌照／豁免書申請的所有規定和要求，發牌委員會將一併拒絕上述整組申請。在此情況下，骨灰安置所須結束營運，並須按《條例》的規定合法處置骨灰。骨灰所辦亦已通知有關的申請人上述的安排。截至2020年4月8日，上述名單內的當中兩位申請人已撤回其指明文書申請；以及

(c) 「原則上同意暫免法律責任書申請」的行政安排：

發牌委員會考慮到私營骨灰安置所有可能在寬限期內在其處所新存放骨灰，為免對有關先人及其家屬造成不必要的打擾和影響，所以就著那些已符合申請暫免法律責任書的所有要求（除了《條例》內關乎骨灰安放數量的規定）的私營骨灰安置所，在符合指明情況下，發牌委員會無須該骨灰安置所先把於《條例》生效後新存放的骨灰移離該處所才發出「原則上同意暫免法律責任書申請」。參照《條例》內有關暫免法律責任書有效期的規定，第一次給予的「原則上同意暫免法律責任書申請」的有效期限為三年。當上述「原則上同意暫免法律責任書申請」期限接近屆滿時，發牌委員會在考慮是否延續該「原則上同意暫免法律責任書申請」的期限時，會顧及申請人在該「原則上同意暫免法律責任書申請」的有效期限內有否根據其為了符合該暫免法律責任書申請要求而提交並獲發牌委員會接納的行動計劃連同時間表，合理地迅速採取所有必需步驟，以符合與該暫免法律責任書申請一併提交的牌照／豁免書申請的所有要求。若申請人不能證明致使發牌委員會信納其已合理地迅速採取所有上述必需步驟，發牌委員會將不會延續該「原則上同意暫免法律責任書申請」的期限，而會就其整組申請作定奪，若申請人並未符合與該暫免法律責任書申請一併提交的牌照／豁免書申請的所有規定和要求，發牌委員會將拒絕整組申請。給予「原則上同意暫免法律責任書申請」並不表示某所骨灰安置所最終一定可獲批牌照／豁免書，如果申請人在「原則上同意暫免法律責任書申請」的有效期限屆滿時仍未符合與該暫免法律責任書申請一併提交的牌照／豁免書申請的所有規定和要求，發牌委員會將可能拒絕整組申請，在此情況下，該骨灰安置所須結束營運，並按《條例》的相關規定合法處置骨灰。

*審批指明文書申請的進展*

8. 在就截至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

所的指明文書申請<sup>6</sup>。在上述限期後截至 2020 年 4 月 8 日，發牌委員會另收到共兩間非截算前骨灰安置所提交的牌照申請。

9. 骨灰所辦就每項申請都委派個案經理專責跟進，回答申請人的查詢及協助申請人與有關部門聯絡及溝通。就申請人欠交的資料及證明文件和須採取的行動，骨灰所辦會與申請人跟進。骨灰所辦會把申請人提交的資料分發至各有關政策局及部門<sup>7</sup>，以供該些政策局及部門審核屬於其範疇的證明文件及資料和就申請是否符合相關規定／要求提供意見。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。骨灰所辦亦會因應情況所需召開跨部門會議，以討論如何解決處理指明文書申請所遇到的問題。發牌委員會處理指明文書申請所需的時間，很大程度上取決於申請人何時交齊該申請所須的文件和資料、何時回應各有關部門的意見、何時作出跟進行動及提交證明文件，以及該申請是否已符合《條例》所有規定和發牌委員會的所有指明要求。

10. 發牌委員會正竭力處理指明文書申請，截至 2020 年 4 月 8 日，發牌委員會一共舉行了 55 次會議，制定了不同範疇的指引及程序，更因應審核申請的實際情況，不斷優化和更新這些指引／程序，以及審議指明文書申請。

11. 發牌委員會至今已經批出了五個牌照、原則上同意了兩個牌照申請和一個暫免法律責任書申請，當中牽涉的已出售龕位數目共約 133 000 個，粗略佔全港已出售私營龕位總數的四分之一。截至 2020 年 4 月 8 日，發牌委員會也拒絕了 15 組未能符合要求的申請，當中涉及的私營骨灰安置所不少是位於多層大廈或高密度住宅地帶，有助減低此類骨灰安置所對附近居民構成的影響。此外，另有 12 間私營骨灰安置所已撤回其申請。由《條例》在 2017 年 6 月 30 日生效以來，據我們掌握的資料，共有約 61 間私營骨灰安置所已結束營運或正依照法例規定處置骨灰。現時，就截算前骨灰安置所提交的指明文書申請而言，發牌委員會正處理 110 間私營骨灰安置所提交的 278 項指明文書申請。

---

<sup>6</sup> 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。

<sup>7</sup> 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。

## 骨灰處置及執法行動

12. 《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<sup>8</sup>，有關營辦人須根據《條例》規定進行「訂明骨灰處置程序」<sup>9</sup>，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 萬元及監禁三年；循公訴程序定罪，可處罰款 500 萬元及監禁七年。

13. 在《條例》生效後至 2020 年 4 月 8 日期間，食環署接獲超過 320 宗有關私營辦骨灰安置所<sup>10</sup>的投訴，亦進行了約 1 500 次巡視，並就懷疑違反《條例》的個案進行了深入調查，就七宗個案作出了拘捕行動及向五間骨灰安置所的營辦人提出檢控。截至 2020 年 4 月 8 日，有三宗的營辦人已被判罪名成立及被處罰款和留有案底，其餘的兩宗個案亦已進入司法程序。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。

14. 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，以監察營辦人是否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。

15. 就結束營運的私營骨灰安置所，骨灰所辦會向營運者解釋《條例》內就骨灰處置的規定，並監察營運者的骨灰處置工作是否符合《條例》的規定，以期將骨灰妥善交還給合資格領回骨灰的人士。

## 上訴處理情況

16. 上訴委員會處理的個案數量主要視乎被拒絕的指明文書申請數目，以及被拒者有否提出上訴。截至 2020 年 4 月 8 日，上訴委員會共接獲五宗上訴，其中一宗有待聆訊，一宗由上訴人撤回，另外三宗已聆訊的上訴之中，一宗已作出裁決剔除上訴，另外兩宗上訴被駁

---

<sup>8</sup> 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。

<sup>9</sup> 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。

<sup>10</sup> 投訴的事宜包括懷疑非法營運私營辦骨灰安置所、未能在已購買的龕位安放骨灰、發牌制度及指明文書申請的進度等。

回。上訴委員會的相關資料，包括上訴個案的聆訊安排及裁決書，載於上訴委員會網頁供公眾參閱。

## 公眾教育及宣傳

17. 發牌委員會透過不同方式向公眾公布私營骨灰安置所申請指明文書的資料：

- (a) 「規管私營骨灰安置所」專題網站內有專頁臚列發牌委員會收到的指明文書申請的資料；
- (b) 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<sup>11</sup>，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；
- (c) 為讓公眾更了解指明文書申請的進展情況，發牌委員會由2019年7月底開始於專題網站公布申請人在對上一季末時就其指明文書申請在其中幾個主要範疇提交文件的狀況，然後定期更新資料；以及
- (d) 就已發出的指明文書，載列指明文書的資料（包括牌照有效期、持牌人姓名／名稱、出售龕位安放權有否受到限制及牌照條件等）的「私營骨灰安置所登記冊」亦已上載專題網站。

18. 「規管私營骨灰安置所」的專題網站亦提供多方面的資訊，除了指明文書申請的處理狀況及「私營骨灰安置所登記冊」外，亦包括《條例》內容、《私營骨灰安置所牌照及其他指明文書 — 申請指引》（《申請指引》）、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。自2017年6月至2020年3月31

---

<sup>11</sup> 包括骨灰安置所的基本資料、場地資料及平面圖。

日，骨灰所辦收到超過 3 800 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，協助市民了解《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。

## 《條例》實施情況的整體回顧

19. 《條例》實施至今，仍然處於具體操作的早期階段。截至今年 4 月 8 日，發牌委員會召開了 55 次會議，進行多項工作，包括公布《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；制訂多項工作程序為審批申請的工作提供基礎；以及提供多份範本（包括建議圖則、管理方案及安放權出售協議等），以便利申請人提交申請。骨灰所辦同時亦進行了多項推動工作，包括主動聯絡申請人，向他們詳細解釋相關要求及催促提交所須文件，以及召開跨部門會議，協助相關部門解決處理指明文書申請所遇到的問題等。

20. 在過去一年，發牌委員會實施了一些新措施，包括由去年 7 月底開始，就申請人在主要範疇提交文件的狀況作出季度公布，提高處理申請的透明度，以及訂明去年年底為暫免法律責任書申請提交文件的限期，並發信通知申請人，藉以催促申請人盡快提交文件，加快申請的處理。另外，發牌委員會亦推出了給予「原則上同意暫免法律責任書申請」的行政安排，藉以盡快公布對於不同申請的審批方向。經過以上努力，發牌委員會審批指明文書申請的工作已取得明顯進展。

21. 整個規管私營骨灰安置所的制度是一個全新建立、從無到有的架構，現在陸續就指明文書申請作出定奪，需要解決歷史遺留的問題。總體而言，《條例》實行至今，運作大致暢順，有效地將私營骨灰安置所複雜的發展情況帶入穩定和規範化的局面。《條例》作為一套完整的法律框架，為私營骨灰安置所的規管提供了一系列的法律依據。《條例》目前的實施主要集中在審批指明文書方面。至於其他範疇，包括監察私營骨灰安置所在取得牌照後的運作、行使《條例》賦予的執法權力處理違規個案、保障消費者利益、處理上訴等方面，現時個案及實踐經驗不多。因此，我們現時並未具備足夠資料和經驗就《條例》的不同範疇進行全面檢視，我們會繼續檢視《條例》的實施，以及聆聽持份者的意見。



## 未來路向

22. 發牌委員會會繼續竭力處理指明文書申請，骨灰所辦會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，並透過「規管私營骨灰安置所」的專題網站及公眾講座、宣傳短片等，向市民提供有關處理指明文書申請的狀況、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，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。而上訴委員會亦會公平、公開、公正及客觀持平地審議每宗上訴。

食物及衛生局  
食物環境衛生署  
2020年4月