

立法會

Legislative Council

立法會CB(3)68/2025(02)號文件

檔 號：CB3/BC/8/24

《2024年私營骨灰安置所(修訂)條例草案》委員會

背景資料簡介

目的

本文件就《2024年私營骨灰安置所(修訂)條例草案》(“《條例草案》”)提供背景資料，並綜述食物安全及環境衛生事務委員會就擬議法例修訂建議及相關事宜所進行的討論。

背景

2. 《私營骨灰安置所條例》(第630章)(“《條例》”)自2017年6月30日起實施，設立發牌制度規管私營骨灰安置所，以確保私營骨灰安置所的營運符合各項法例和政府規定、加強保障消費者權益、促進業界可持續發展，以及處理“截算前骨灰安置所”的歷史問題。¹根據《條例》，任何人必須取得指明文書(即牌照、豁免書或暫免法律責任書)後，才可營辦、管理或以任何其他方式控制私營骨灰安置所。下表概述了各類指明文書所准許從事的業務：

指明文書 類別	准許從事的業務
牌照	<ul style="list-style-type: none">● 售賣或出租龕位● 一般營運(包括安放骨灰)

¹ “截算前骨灰安置所”指於2014年6月18日上午8時(截算時間，即政府正式公布建議訂立發牌制度規管私營骨灰安置所的營辦時刻)前，正在營辦且已有骨灰安放於其龕位內的骨灰安置所。

指明文書 類別	准許從事的業務
豁免書	<ul style="list-style-type: none"> ● 一般營運，但不可售賣或新出租龕位 ● 於截算時間(即 2014 年 6 月 18 日上午 8 時)前已上位的骨灰，可繼續存放 ● 於截算時間前已購買龕位但未有行使或只局部行使安放權者可在豁免書有效期內安放骨灰
暫免法律 責任書	<ul style="list-style-type: none"> ● 一般營運，但不可售賣或新出租龕位 ● 不可安放新骨灰

3. 在《條例》下成立的私營骨灰安置所發牌委員會(“發牌委員會”)負責考慮並決定《條例》下提出的指明文書申請。²由食物環境衛生署(“食環署”)成立的私營骨灰安置所事務辦事處(“骨灰所辦”)則負責處理與實施《條例》相關的事宜，並為發牌委員會提供行政支援。截至2024年11月30日，發牌委員會處理各類指明文書申請的進度如下：

	已批准 牌照	已批准 豁免書	正處理 指明文書申請
私營骨灰 安置所 數目	13間	5間	78間
涉及龕位 數目(約)	193 000個	9 800個	534 300個

註：根據政府當局的資料，除了上表所載的申請數字外，自《條例》生效至2024年11月30日，至少有87間私營骨灰安置所因未有提交指明文書申請，或有提交但其後自行撤回或被發牌委員會拒絕其申請而結束營辦，合共涉及約11 700份骨灰。

² 發牌委員會就個別申請個案作出定奪時會顧及公眾利益和其他相關因素。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、機電安全、消防安全、環保等規定，發牌委員會才會考慮批出牌照。

《2024年私營骨灰安置所(修訂)條例草案》

4. 《條例草案》於2024年12月6日在憲報刊登，並於2024年12月18日的立法會會議上首讀，旨在修訂《條例》以：

- (a) 為符合指明條件的“截算前骨灰安置所”提供申請豁免書的選項；
- (b) 提高私營骨灰安置所不遵從與違反指明文書的條件相關的執法通知的罰則；
- (c) 訂定關乎出售安放權和安放骨灰的新罪行；
- (d) 列明私營骨灰安置所上訴委員會只在證明有特別理由時才可收取和考慮新材料；及
- (e) 訂明《條例》不適用於符合指明條件的合資格石廠。

5. 《條例草案》的修訂建議摘要，載於環境及生態局於2024年12月4日發出的立法會參考資料摘要(檔號：[EEB\(F\)CR 1/3231/21](#))第3至18段。

委員的意見及關注

有關訂明《條例》不適用於符合條件的登記石廠的建議

6. 委員普遍支持政府當局就《條例》提出的修訂建議。委員察悉，自《條例》生效後，政府當局實施了行政措施，容許合資格及已登記石廠(即從事製造或修葺墓碑及協助處理骨灰事宜的承辦商)在符合指明條件的情況下，在其處所內臨時存放骨灰不超過7個曆日。對於政府當局擬藉訂明《條例》不適用於符合指明條件的登記石廠從而為上述行政安排提供法律基礎，委員表示理解，並建議當局應設定一個較寬鬆的骨灰存放期限，以更切合石廠的運作所需。根據政府當局的最新法例修訂建議，每份骨灰的存放期限會修訂為14個曆日，以提供更大靈活性便利石工安排骨灰處理的工序。

有關為符合條件的“截算前骨灰安置所”提供申請豁免書選項的建議

7. 委員察悉，因應部分正在申請牌照的“截算前骨灰安置所”並沒有同時申請豁免書，並且尚未符合牌照的規定，³政府當局**建議修訂豁免書的兩項基本申請資格**，即分別將開始營辦骨灰安置所的日期由“1990 年 1 月 1 日之前”修訂為“2014 年 6 月 18 日上午 8 時之前”，以及將停止出售安放權的日期由“自 2014 年 6 月 18 日上午 8 時起”修訂為“自 2017 年 6 月 30 日起”。此項修訂建議的目的，是為合資格並符合指明條件的“截算前骨灰安置所”提供新申請豁免書的選項，從而讓它們即使最終無法符合申請牌照的要求亦有機會申請豁免書，如獲批便可繼續按現有規模營辦，避免大規模進行訂明骨灰處置程序(即“清灰”)。⁴然而，委員關注到，此項修訂建議**涉及放寬若干資格要求，對部分已被拒絕或已自行撤回指明文書申請的骨灰安置所、從來沒有提交相關申請並已結束營辦的骨灰安置所，以及因此而受影響的先人及家屬，或會造成不公平的情況。**

8. 政府當局表示，“截算前骨灰安置所”存在已久，大部分在《條例》生效前已存在多方面的違規情況。為讓“截算前骨灰安置所”有時間糾正不當之處，使其符合資格申領牌照或豁免書，該等骨灰安置所的營辦人可申請暫免法律責任書，從而取得時間以完成有關申請牌照及/或申請豁免書的跟進程序。然而，很多情況是，該等個案連最基本的第一步(即申請暫免法律責任書時須證明有關建築物並不構成明顯或迫切危險)也未能做到。此外，該等個案均為涉及多項原因(例如未能提交所需文件或資料)而導致不符合獲發指明文書的資格。相關骨灰安置所已停止營辦，並已按《條例》完成了訂明骨灰處置程序。

³ 根據政府當局的資料，截至 2024 年 11 月 30 日，正在申請牌照的“截算前骨灰安置所”共有 59 間(涉及約 490 500 個龕位，當中約 309 000 個為已出售龕位)，當中 11 間正同時申請豁免書，餘下 48 間只遞交了牌照申請(涉及約 287 200 個在《條例》生效前出售的龕位)，且尚未符合牌照的規定。

⁴ 根據政府當局的最新評估，截至 2024 年 11 月 30 日，預計至少有 38 間“截算前骨灰安置所”可符合條件依修訂建議提交新的豁免書申請，涉及約 272 600 個在《條例》生效日期前出售的龕位，當中約 197 900 個龕位已安放骨灰。

9. 委員詢問，私營骨灰安置所營辦人（“營辦人”）是否支持當局按上述建議修訂豁免書的兩項基本申請資格。政府當局表示，在公眾諮詢⁵期間共接獲 188 份書面意見，每項法例修訂建議均獲得超過八成半的支持。營辦人所提交的書面意見（約佔 3%）亦大致支持當局修訂豁免書的兩項基本申請資格，但對於其中兩項指明條件（即(a)相關骨灰安置所並非位於屬城市規劃委員會“法定圖則註釋總表”中“住宅（甲類）”地帶，以及(b)申請人曾向城市規劃委員會提交的規劃申請於法例修訂建議生效前沒有被拒），⁶營辦人提出了不同的意見。就此，當局已向業界說明，提出指明條件是為了盡量減少該等“截算前骨灰安置所”對鄰近社區、交通和環境的影響，並尊重城規程序和決定，以平衡公眾利益。

現行《條例》的實施情況

10. 委員關注到，豁免書持有人若持續按《條例》規定以不可新出售或新出租龕位的方式營運其骨灰安置所，長遠而言很可能會入不敷支而須停止營辦，繼而出現大規模遷移已安放骨灰的情況。委員建議，當局應檢視取得指明文書的骨灰安置所的營辦模式和狀況，並針對上述情況制訂應急方案，以盡量減少對有關先人和家屬的利益的影響。

11. 政府當局強調，取得指明文書（包括豁免書）的營辦人須履行其與消費者訂立的協議中所承諾提供的服務及其他責任。持有豁免書的營辦人日後亦可因應情況，採取所需行動以符合申請牌照的所有要求，務求最終獲批准牌照，以繼續從事包括售賣或出租龕位的業務。骨灰所辦會持續密切留意取得指明文書的骨灰安置所的營運情況，並適時作出恰當處理。

12. 針對私營骨灰安置所因最終未能取得指明文書或於取得指明文書後營運狀況不佳而須停止營辦的情況，委員關注政府當局會如何協助受影響的市民。委員建議政府當局應在確保私營骨灰安置所的可持續發展的同時，增加公眾龕位的供應，讓市民能按其需要選擇合適的龕位。

⁵ 政府當局在 2024 年 5 月 2 日至 6 月 2 日期間曾就《條例》的修訂建議進行公眾諮詢。

⁶ 指明條件的詳情載於立法會參考資料摘要第 5 段(a)至(c)項。

13. 政府當局表示，發牌委員會推出了多項加強保障消費者利益的措施，例如要求牌照申請人遞交擬採用的安放權出售協議樣本予以審批、規定出售協議須符合《條例》所訂明的要求和向買家提供 14 天冷靜期，以及推出“保障消費者利益的財務方案”⁷以確保骨灰安置所在售出安放權的有效期內可持續營運。食環署亦一直透過宣傳和教育，為消費者提供有關購買私營骨灰安置所龕位安放權的資訊，例如當局設有專題網站發放持牌骨灰安置所名單及相關資料供市民參考。如有需要，市民可申請食環署提供的骨灰暫存位或公眾龕位，兩者均供應充足。食環署會每年一次推出有關骨灰安置所的公眾龕位及每月推出曾咀骨灰安置所的公眾龕位，以供市民申請。至於私營骨灰安置所的龕位供應，則視乎個別營辦人的營運計劃及申請牌照的進度等因素而定。

14. 委員察悉，截至 2024 年 6 月 30 日，發牌委員會累計收到 147 間私營骨灰安置所的指明文書申請，當中批准了 12 個牌照和 5 個豁免書，以及原則上同意 78 間“截算前骨灰安置所”的指明文書申請(包括 6 間獲“原則上同意牌照/豁免書申請”，以及 72 間獲“原則上同意暫免法律責任申請”)。⁸委員建議政府當局應**評估發牌委員會就獲原則上同意申請的私營骨灰安置所完成審批相關指明文書申請所需時間**，以助推算私營龕位的供應。

15. 政府當局表示，獲“原則上同意牌照/豁免書/暫免法律責任書申請”的骨灰安置所已獲確認符合關乎樓宇、消防和機電安全的基本規定，但申請人必須在“原則上同意牌照/豁免書/暫免法律責任書申請”的有效期內落實其行動計劃，以符合申請牌照或豁免書的所有要求。獲“原則上同意牌照/豁免書申請”的有效期為 1 年；而獲“原則上同意暫免法律責任書申請”的有效期為 3 年，可在有需要時申請延長有效期，惟一般不可延期多於一次。上述 78 間獲原則上同意的“截算前骨灰安置所”正就其申請採取行動，以期盡早符合《條例》的規定和發牌委員會的所有要求，讓發牌委員會就其申請作定奪。食環署就每宗申請均設有個案經理，為申請人提供協助。

⁷ “保障消費者利益的財務方案”的詳情載於[食環署的專題網站](#)。

⁸ “原則上同意申請”是一項行政措施。在“原則上同意申請”的有效期內，申請人須按照行動計劃和時間表採取行動，以符合其申請牌照及/或豁免書的所有要求。

16. 委員詢問，若某一方(並非相關私營骨灰安置所的營辦人)轉售現時獲批准豁免書或原則上同意申請的私營骨灰安置所的龕位，是否《條例》所容許。政府當局表示，根據《條例》，只有牌照持有人才可新出售或新出租其私營骨灰安置所的龕位。就持有豁免書的私營骨灰安置所而言，其骨灰安放布局和數量均限於其在截算時間(即 2014 年 6 月 18 日上午 8 時)的情況，並不可新出售或新出租龕位。至於其在截算時間前出售而尚未入灰或只局部入灰的龕位，受供奉者的姓名須列明於有關登記冊內；龕位買方更改該龕位在相關登記冊所載的受供奉者只限於該受供奉者的親屬，並已遵循有關安放權協議所列關於完成更改受供奉者的安排(如適用的話)；而豁免書持有人亦須更新登記冊並在完成更改當日後的 10 個工作天內以書面通知食環署署長。

17. 政府當局重申，只獲“原則上同意牌照/豁免書/暫免法律責任書申請”的私營骨灰安置所申請人仍須採取行動，以符合《條例》的規定和發牌委員會的所有要求並獲發牌委員會批准，才可獲得牌照或豁免書。該等私營骨灰安置所最終不一定獲發牌照或豁免書，而日後適用於有關牌照或豁免書的條件會否影響更改受供奉者的安排，仍屬未知之數。政府當局提醒市民，在未清楚相關情況下不要貿然購買任何轉售的龕位，否則可能蒙受損失。

相關文件

18. 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
2025年1月17日

附錄

《2024年私營骨灰安置所(修訂)條例草案》

相關文件一覽表

委員會	會議日期	文件
食物安全及環境衛生事務委員會	2021年5月11日	議程 第IV項：《私營骨灰安置所條例》(第630章)的實施情況 會議紀要 跟進文件
	2022年5月10日	議程 第IV項：為規管私營骨灰安置所在食物環境衛生署保留兩個首長級編外職位 會議紀要 跟進文件 (1)(2)
	2024年2月19日	議程 第IV項：檢討《私營骨灰安置所條例》(第630章) 會議紀要 跟進文件
	2024年7月9日	議程 第IV項：檢討《私營骨灰安置所條例》(第630章)的公眾諮詢結果 會議紀要

立法會秘書處
議會事務部
2025年1月17日