

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會 CB(3)739/2025 號文件

檔號：CB3/BC/8/24

### 《2024 年私營骨灰安置所(修訂)條例草案》 委員會報告

#### 目的

本文件匯報《2024 年私營骨灰安置所(修訂)條例草案》委員會(“法案委員會”)的商議工作。

#### 背景

2. 根據立法會參考資料摘要，《私營骨灰安置所條例》(第 630 章)在 2017 年 6 月 30 日生效實施，設立發牌制度，以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，以及促進業界可持續發展，並以務實體恤的原則，處理第 630 章所指明於緊接 2014 年 6 月 18 日上午 8 時(“截算時間”)<sup>1</sup>前正在營辦、內有已安放骨灰的龕位的私營骨灰安置所(“截算前骨灰安置所”)的規管事宜。

3. 第 630 章現行第 10 條規定，任何人不得營辦、維持、管理或以任何其他方式控制骨灰安置所，除非該人就該骨灰安置所持有指明文書(即牌照、豁免書或暫免法律責任書)<sup>2</sup>，並規定只有獲授權出售某骨灰安置所的安放權的牌照持有人可出售該骨灰安置所的安放權。各類指明文書所准許從事的業務概述如下：

<sup>1</sup> 政府當局在截算時間(即 2014 年 6 月 18 日上午 8 時)正式公布建議訂立發牌制度，以規管私營骨灰安置所的營辦。

<sup>2</sup> 根據第 630 章第 21(1)條，凡有人提出申請，要求就某截算前骨灰安置所發出暫免法律責任書，申請人亦須就該骨灰安置所提出以下兩項或任何一項申請(a)要求發出牌照的申請及/或(b)要求發出豁免書的申請。

指明文書	准許從事的業務
牌照	<ul style="list-style-type: none"> <li>一般營運(包括售賣或出租龕位, 以及安放骨灰)</li> </ul>
豁免書	<ul style="list-style-type: none"> <li>一般營運, 但不可售賣或新出租龕位</li> <li>可在豁免書有效期內繼續存放於截算時間前已上位的骨灰, 或就截算時間前已購買但未有行使或只局部行使安放權的龕位安放骨灰</li> </ul>
暫免法律 責任書	<ul style="list-style-type: none"> <li>一般營運, 但不可售賣或新出租龕位, 以及不可安放新骨灰</li> </ul>

4. 截至 2025 年 3 月 31 日, 私營骨灰安置所發牌委員會(“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	13間	6間	77間 <sup>3</sup>
涉及龕位	約194 300個	約9 800個	約534 300個

5. 因應運作經驗, 政府當局認為有需要提出修例建議以更有效實施私營骨灰安置所的規管制度, 包括為符合指明條件的截算前骨灰安置所提供之申請豁免書的選項, 避免因其可能難以符合全部牌照規定而需要大規模處置已安放其內的骨灰(“清灰”), 並可繼續以現有受限規模營辦; 完善執法條文加強阻嚇作用; 以及優化第 630 章。政府當局曾於 2024 年 5 月 2 日至 6 月 2 日, 就立法建議進行公眾諮詢, 每項建議均獲最少 85% 的書面回應支持。

## 《2024 年私營骨灰安置所(修訂)條例草案》

6. 《2024 年私營骨灰安置所(修訂)條例草案》(“《條例草案》”)

<sup>3</sup> 包括 76 間截算前骨灰安置所及 1 間非截算前骨灰安置所。在 76 間截算前骨灰安置所中, 2 間獲“原則上同意牌照申請”、9 間獲“原則上同意豁免書申請”, 以及 65 間獲“原則上同意暫免法律責任申請”。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。其餘 1 間非截算前骨灰安置所提出的牌照申請在多個範疇仍未符合申請要求。

於 2024 年 12 月 6 日刊登憲報，並於 2024 年 12 月 18 日的立法會會議上首讀。《條例草案》旨在修訂第 630 章，以：

- (a) 使符合某些條件的私營骨灰安置所可申請豁免書；
- (b) 提高關於安放骨灰和不遵從執法通知的現有罪行的刑罰；
- (c) 訂定關於出售安放權和安放骨灰的新罪行；
- (d) 規定私營骨灰安置所上訴委員會（“上訴委員會”）可在證明有特殊理由的情況下，收取和考慮新的材料；
- (e) 使第 630 章不適用於為進行石工作業而暫時存放骨灰的合資格石廠；
- (f) 更新關於公司秘書的某些提述；及
- (g) 就相關事宜訂定條文。

《條例草案》如獲通過，將自其刊憲成為法例當日開始實施。

## 法案委員會

7. 在 2025 年 1 月 3 日的內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會研究《條例草案》。容海恩議員擔任法案委員會主席。法案委員會的委員名單載於**附錄**。

8. 法案委員會曾與政府當局舉行 3 次會議，並邀請公眾就《條例草案》提交書面意見。法案委員會共接獲 8 份意見書，政府當局就意見書作出的綜合回應載於立法會 [CB\(3\)243/2025\(02\)](#) 及 [CB\(3\)455/2025\(03\)](#) 號文件。

## 法案委員會的商議工作

9. 委員在研究《條例草案》的過程中作出深入討論，並就多項事宜表達關注。法案委員會的主要商議工作載述於下文各段。

## 關乎申請豁免書的擬議修訂

### 根據擬議新訂第 14A 條就截算前骨灰安置所申請豁免書

10. 據政府當局所述，截至 2024 年 11 月 30 日，有 59 間截算前骨灰安置所正在申請牌照。當中 11 間正同時申請豁免書。餘下 48 間按第 630 章規定只能繼續申請牌照，且尚未符合牌照的規定。若這些骨灰安置所最終無法符合全部牌照規定，便須結束營辦，並須按第 630 章規定“清灰”，會對社會造成困擾。

11. 《條例草案》旨在訂明，符合指明條件的截算前骨灰安置所將合資格新申請豁免書，而在申請獲得批准後，申請人可按現有受限規模繼續營辦骨灰安置所，即保留在 2017 年 6 月 30 日(即第 630 章的刊憲日期)前已出售的現有龕位。

12. 《條例草案》第 5 條旨在於第 630 章加入新訂第 14A 條，以訂明要求就截算前骨灰安置所發出豁免書的申請，亦可按以下時限提出：在《條例草案》(如獲通過)作為經制定條例開始實施的日期(“指明日期”)之後及在發牌委員會指明的一段期間(“指明期間”)內。委員及法案委員會法律顧問(“法律顧問”)要求政府當局闡釋“指明期間”的預計時長，以及如何讓公眾及/或相關截算前骨灰安置所知悉“指明期間”。

13. 政府當局答稱，根據現時第 630 章第 14(2)條規定，截算前骨灰安置所須在截至 2018 年 3 月 29 日止的 3 個月內申請指明文書。經驗顯示上述安排運作暢順。擬議新訂第 14A 條授權發牌委員會指明截算前骨灰安置所根據擬議新訂第 14A 及 20A 條補充申請豁免書的指明期間。發牌委員會在釐定“指明期間”的時長時，會考慮相關因素，包括過往的運作經驗。發牌委員會訂明“指明期間”後，私營骨灰安置所事務辦事處(“骨灰所辦”)會將相關“指明期間”知會所有截算前骨灰安置所。食物環境衛生署(“食環署”)亦會就“指明期間”發出新聞公報，並透過其“規管私營骨灰安置所”專題網站(“專題網站”)公布。

14. 經政府當局解釋後，有委員建議政府當局優化擬議新訂第 14A 條的草擬方式，例如加入由發牌委員會指明，並由食環署發出通知的一段期間，以更清晰顯示申請豁免書的“指明期間”。政府當局回應時指出，擬議新訂第 14A 條已清楚列明“指明期間”由發牌委員會釐定。食環署會在發牌委員會訂明“指明時間”後，以

不同途徑廣泛通知公眾及營辦人相關決定。

15. 第 630 章擬議新訂第 14A(2)條訂明，凡有人在擬議新訂第 14A 條指明的時限結束後提出豁免書的申請，如申請人對逾期提出該申請，有合理辯解，及在有關個案的整體情況下，發牌委員會認為，考慮該申請是公正和公平的，則發牌委員會可考慮該申請。有委員認為“有合理辯解”的寫法不夠清晰，建議政府當局就條文作出優化。

16. 政府當局表示，擬議新訂第 14A(2)條與現時第 630 章第 14(6)條的條文一致。按現行機制，發牌委員會獲賦權決定逾期申請人提供的資料是否有合理辯解。由於這機制行之有效，故在擬議新訂第 14A(2)(a)條沿用“有合理辯解”作為其中一個考慮。

17. 《條例草案》第 6 條旨在於第 630 章加入新訂第 20A 條，以訂明根據第 630 章擬議新訂第 14A 條申請豁免書的資格準則，當中包括：根據擬議新訂第 20A(1)(a)及 20A(3)條，開始營辦相關骨灰安置所的日期由“1990 年 1 月 1 日”之前改為“截算時間”(即 2014 年 6 月 18 日上午 8 時)之前，以及就限制骨灰安放數量而言用以作準的日期和停止出售安放權的日期，由“截算時間”改為第 630 章“刊憲日期開始的時間”(即 2017 年 6 月 30 日)。

18. 有委員關注，部分已被拒絕或已自行撤回指明文書申請，又或已決定結束營辦的骨灰安置所，或會認為放寬上述基本申請資格對它們構成不公平的情況。

19. 政府當局澄清，已被拒絕或已自行撤回指明文書申請，又或已決定結束營辦的骨灰安置所在第 630 章生效前已存在多方面的違規情況。為了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，在第 630 章下截算前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/或豁免書的跟進程序。然而，已被拒絕或已自行撤回指明文書申請，又或已決定結束營辦的骨灰安置所在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等的基本要求也未能符合。此外，該等個案均涉及多項原因(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要求。因此，即使政府當局放寬上述兩項申請豁免書的資格，讓相關骨灰安置所申請，它們仍然不符合申請要求，所以沒有造成不公平的情況。

20. 有委員和提交意見書的骨灰安置所指出，放寬上文所述的兩項基本申請資格造成業界不公平競爭(尤其是對已獲發牌的骨灰安置所不公平)。由於有些骨灰安置所並不符合現行第 630 章申請豁免書的條件，於是只申請牌照。然而，第 630 章實施初期，申請牌照要求嚴格，營辦人需要投入大量資源以符合法規，例如在土地規劃及消防安全方面。此外，持牌骨灰安置所須就其在 2014 年 6 月 18 日上午 8 時(即截算時間)至 2017 年 6 月 30 日(即第 630 章的刊憲日期)前出售的龕位繳付短期豁免書/短期租約的相關費用，所以他們覺得不公平。委員詢問政府當局可否考慮將新申請豁免書選項適用於已領取牌照及已獲“原則上同意牌照申請”的截算前骨灰安置所。另外，亦有骨灰安置所要求政府當局考慮將擬議修訂的停止出售安放權日期同樣適用於已領取牌照的骨灰安置所，以減輕它們的財政負擔。

21. 政府當局解釋，透過《條例草案》建議新申請豁免書的截算前骨灰安置所，如就其在 2014 年 6 月 18 日上午 8 時至 2017 年 6 月 30 日前出售的龕位申請土地規範化，均需按地政總署的既定政策繳付短期豁免書/短期租約的相關費用，與現時牌照持有人申請土地規範化安排相同。簡而言之，《條例草案》下新申請豁免書的建議，並不會造成矛盾或帶來不公。有已獲發牌照的骨灰安置所誤以為新申請豁免書的骨灰安置所無須就其在 2014 年 6 月 18 日上午 8 時至 2017 年 6 月 30 日前出售的龕位繳付短期豁免書/短期租約的相關費用，因此希望可新申請豁免書。骨灰所辦已聯絡該等骨灰安置所向其說明有關安排。當局進一步澄清，截算前骨灰安置所修訂契約或進行土地規範化的土地費用安排，並非第 630 章的規定或機制，亦無關《條例草案》的條文。

22. 政府當局亦指出，在現行規管制度下，持牌骨灰安置所在營運上較具彈性，除了可作一般營運外，亦可以新出售或新出租龕位。反之，持有豁免書的骨灰安置所只可在受限的規模下營運，而且不得出售或新出租龕位。至於已獲“原則上同意牌照申請”的截算前骨灰安置所，由於尚未獲發出牌照，因此，如符合《條例草案》相關條件，亦可選擇根據擬議新訂第 14A 條新申請豁免書。

23. 根據第 630 章擬議新訂第 20A(1)(b)(iii)及 20A(2)(b)條，申請人如根據擬議新訂第 14A 條申請豁免書，須證明在指明日期當日，城市規劃委員會(“城規會”)未有拒絕任何關於相關骨灰安置所的規劃申請。有委員及提交意見書的骨灰安置所關注此條件會否造成不公平。委員請相關政策局/部門顧及土地政策的

最新發展，探討可行方法協助相關骨灰安置所。

24. 政府當局解釋，截算前骨灰安置所必須符合指明條件，方可額外獲新申請豁免書的選項，其中包括截算前骨灰安置所並非位於“高密度住宅發展”地帶，以及其按照《城市規劃條例》(第 131 章)提交的規劃申請截至《條例草案》生效日期未被城規會拒絕。當中涵蓋截至生效日期已獲規劃許可的截算前骨灰安置所(無論是否有被城規會拒絕的記錄)，以及沒有被城規會拒絕記錄的截算前骨灰安置所。事實上，不少骨灰安置所曾被城規會拒絕規劃申請，但其後在修訂申請後獲得城規會批准。訂立上述指明條件旨在盡量減少新申請豁免書的截算前骨灰安置所對鄰近社區的影響，以及尊重城規會的程序和決定，保障整體社會利益。

25. 就骨灰安置所營辦人提出的各種關注，政府當局答應委員，並已在會後透過骨灰所辦的個案經理聯絡有關的骨灰安置所營辦人，向他們解釋新安排的內容和提供所需協助，釋除他們的疑慮，讓他們能就經營路向作出適當決定，以及協助他們了解在第 630 章下私營骨灰安置所的責任和義務。

#### 與擬議新訂第 14A 及 20A 條相關的擬議修正案

26. 關乎根據第 630 章擬議新訂第 14A 及 20A 條就截算前骨灰安置所申請發出豁免書的擬議新選項，法律顧問請政府當局澄清需否對第 630 章現行第 27(4)及 40(2)(a)條作出相應修訂(例如在該等條文加入對擬議新訂第 20A 條的提述)。

27. 政府當局回應表示明白在第 630 章第 27(4)條和第 40(2)(a)條中加入擬議新訂第 20A 條的提述，將能協助不諳熟發牌制度的市民大眾清晰和肯定地進行法規釋義。因此，應法律顧問的意見，當局將提出屬技術性修訂的修正案，在第 630 章第 27(4)條和第 40(2)(a)條加入擬議新訂第 20A 條的提述。

28. 法律顧問亦請政府當局澄清根據擬議新訂第 14A 條提出的申請如遭拒絕，可否提出上訴。如可提出上訴，法律顧問請當局考慮對第 630 章現行第 84 條作出必要修訂。

29. 政府當局解釋，由於與擬議新訂的第 14A 條及第 20A 條有關的豁免書申請本質上均是根據第 630 章第 20 條申請豁免書。因此，如拒絕此類豁免書申請，即屬根據第 630 章第 20 條(並由擬議新訂第 14A 及 20A 條補充)作出拒絕，故此當局認為現時

第 630 章第 84(1)(a)條中就第 630 章第 20 條的提述，已可涵蓋藉擬議新訂第 14A 及 20A 條補充條文申請豁免書而被拒絕的情況。然而，當局認為在第 630 章第 84 條中加入擬議新訂第 20A 條的提述，將能協助不諳熟發牌制度的市民大眾清晰和肯定地進行法規釋義。因此，當局將因應法律顧問的意見提出屬技術性修訂的修正案，在第 84(1)(a)條中加入擬議新訂第 20A 條的提述，以更清晰反映藉擬議新訂第 20A 條提出而被拒絕的豁免書申請，可根據第 84 條提出上訴。

30. 另外，根據第 630 章擬議新訂第 20A(1)(a)及 20A(3)(b)條，申請人如根據擬議新訂第 14A 條申請豁免書，須證明致使發牌委員會信納自刊憲日期開始的時間起，沒有出售相關骨灰安置所的安放權。鑑於《條例草案》建議把停止出售安放權的時間由截算時間(即 2014 年 6 月 18 日上午 8 時)調整至第 630 章刊憲日期(即 2017 年 6 月 30 日)開始的時間，法律顧問請政府當局澄清需否修訂第 630 章現行第 38 條及第 104(2)(d)條(關乎限制收取在截算時間前訂立的任何安放權出售協議中沒有指明的額外費用)。

31. 政府當局回應表示，就有關第 630 章第 38 條的提問，當局理解就第 630 章第 38 條作出相應修訂將能更清晰反映發牌委員會事實上有權施加條件，限制就刊憲日期前出售的安放權收取並無在出售協議指明的額外費用，故將因應法律顧問的意見提出屬技術性質的修正案，在擬議新訂第 20A(5)條加入第 38 條的提述。至於就第 630 章第 104(2)(d)條的提問，當局明白如明確闡明環境及生態局局長在第 104(2)(d)條的權力涵蓋藉擬議新訂第 20A 條補充條文申請並取得豁免書的骨灰安置所在刊憲日期前出售的安放權，將使第 630 章更為清晰，故將因應法律顧問的意見提出屬技術性質的修正案，在擬議新訂第 20A(5)條加入第 630 章第 104(2)(d)條的提述。

32. 政府當局亦會提出修正案，對第 630 章第 26(1)(b)條作出技術性修訂，加入擬議新訂第 20A 條的提述，以更清晰反映在修訂後發牌委員會可批准藉擬議新訂第 20A 條下提出的豁免書申請及在根據第 26(2)條批准該申請的圖則上顯示的詳情。

### 處理指明文書申請的進度

33. 委員指出，第 630 章已生效 7 年多，但政府當局迄今批出 13 個牌照和 5 份豁免書，仍有 77 間骨灰安置所的指明文書申請正在處理中，進度並不理想。

34. 政府當局解釋，處理截算前骨灰安置所的申請進度，很大程度取決於申請人是否已符合第 630 章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。由於第 630 章開始實施時，截算前骨灰安置所違規的情況很嚴重，所以有關營辦人需時糾正多方面違規情況。就此，骨灰所辦已採取多項措施協助申請人及加快處理截算前骨灰安置所的指明文書申請，包括發出指明文書的《申請指引》；提供範本以便申請人提交所需文件；委派個案經理與每名申請人跟進申請；以及與屋宇署合作實施一套優化的“替代方案”，以協助申請人符合第 630 章下關乎的建築物規定。

35. 有委員反映業界的意見，指出申請牌照和豁免書的程序繁複，須不同部門批准，不同部門亦有向申請者提出要求。委員認為，骨灰安置所持有牌照或豁免書對於市民來說，是一個保障。當局應提升現時為骨灰安置所提供的一站式服務，統籌各部門的要求和協助申請者跟進，並在可行的情況下盡早處理土地規範化的申請，以縮短審批時間，加快處理積壓個案。

36. 骨灰所辦承諾會採取不同措施，提升其對申請人的一站式服務，以進一步加快指明文書申請的審批程序，包括：(a) 在 2025 年第二季內，所有個案經理會按申請人已承諾的行動計劃，與申請人仔細檢視其申請進度和就尚未提交的資料和文件進行會面，以了解在哪些方面需要相關政策局/部門進一步協助或澄清相關規定；(b) 個案經理會按需要安排會議，讓相關政策局/部門向申請人清楚解釋其要求及須採取的跟進行動。如當中涉及任何跨政策局/部門的問題，骨灰所辦會繼續統籌他們意見；及(c) 推行新機制，規定所有與申請有關的政策局/部門須在申請人提交的文件及資料獲傳閱起計 3 星期內，就申請人提交的文件及資料提供意見；或提出初步意見並解釋未能提供完整意見的原因。個案經理亦會協助促請有關政策局/部門提供具體意見，並避免分批提供意見，以便申請人適時跟進。

37. 委員詢問政府當局預計完成審批餘下 77 間骨灰安置所的指明文書申請所需的時間。政府當局回應，個別截算前骨灰安置所的申請進度很大程度取決於申請人採取行動符合指明文書要求的進度。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。“獲原則上同意”的截算前骨灰安置所正就其申請採取行動，以期盡早符合第 630 章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。發牌委員會會繼續密切監察審批申請的情況，骨灰所辦亦會繼續向申請人提供適切協助。

## 處理公眾查詢

38. 有委員反映市民的意見，指出骨灰所辦的電話查詢服務，往往未能即時回答他們的查詢，故要求骨灰所辦優化其公眾查詢服務(例如利用創新科技協助)，以提升市民整體使用體驗。

39. 政府當局表示，骨灰所辦現時設有兩條電話熱線，一條是由 1823 接聽的 24 小時熱線，負責處理所有與私營骨灰安置所有關事宜。另一條熱線則由骨灰所辦職員於辦公時間內接聽，負責處理與骨灰處置程序有關事宜。為提升公眾查詢服務的成效，骨灰所辦已擴大現有由骨灰所辦職員於辦公時間內接聽的熱線的負責範疇，以涵蓋所有與私營骨灰安置所有關事宜；以及加強由骨灰所辦職員於辦公時間內接聽的熱線的人手支援，使來電可由一組專責人員處理。此外，骨灰所辦亦將進一步探討使用人工智能技術(例如聊天機械人)的可行性，以優化公眾查詢服務。業界則可繼續聯絡個案經理或骨灰所辦職員查詢及尋求協助。

40. 委員察悉，骨灰所辦設立的專題網站，為市民及業界提供與私營骨灰安置所及第 630 章規定有關的有用資訊。委員建議政府當局考慮要求持牌骨灰安置所定期提供最新可出售的龕位數目，以豐富專題網站的相關資料，讓市民能更便捷地取得全面的資訊。政府當局答應在研究如何改善專題網站時，會對委員提供的意見加以考慮，市民亦可直接聯絡持牌骨灰安置所查詢相關資訊。

## 關乎罪行及刑罰的擬議修訂

### 關乎出售安放權和安放骨灰以及不遵從執法通知的罪行

41. 《條例草案》第 9(4)條旨在於第 630 章加入新訂第 54(1A)及(1B)條，訂明就有關骨灰安置所持有牌照的人，除經批准圖則上顯示的龕位的安放權外，不得出售該骨灰安置所的任何安放權，及除經批准圖則上顯示的龕位外，不得在龕位內安放骨灰，或導致

或准許在龕位內安放骨灰。條例草案第 9(5)及(6)條旨在修訂第 630 章第 54(6)條，訂明任何人違反擬議新訂第 54(1A)或(1B)條，即屬犯罪，並提高第 630 章第 54 條所訂罪行的最高刑罰，由第 3 級罰款(10,000 元)及監禁 6 個月提高至一經循簡易程序定罪，可處罰款 2,000,000 萬元及監禁 6 個月，或一經循公訴程序定罪，可處罰款 5,000,000 元及監禁 2 年。

42. 《條例草案》第 10 條旨在修訂第 630 章第 64(3)條，以提高不遵從執法通知的最高刑罰，由第 3 級罰款(10,000 元)提高至一經循簡易程序定罪，可處罰款 500,000 元及監禁 6 個月，或一經循公訴程序定罪，可處罰款 5,000,000 元及監禁 2 年。

43. 委員留意到自第 630 章生效起，骨灰所辦並未發現有私營骨灰安置所違反第 630 章第 54 條下限制安放骨灰的份數的規定，亦無根據第 630 章第 64 條對任何骨灰安置所就不遵從執法通知進行檢控。有委員關注為何《條例草案》在此情況下仍大幅提高相關罪行的罰則。有委員希望當局制定罰則時，除了要確保有足夠的阻嚇力之外，還須考慮提高相關罪行的罰則會否對業界有負面影響。

44. 政府當局表示，考慮到罪行的嚴重性、對消費者權益的損害程度，以及違法者可得到的利益與現時罰則並不相稱，所以認為有需要提高罰則，以加強阻嚇力，防患未然，保障消費者利益。事實上，建議的罰則已參考第 630 章第 11 條有關非法營辦骨灰安置所的罪行罰則，最高刑罰是監禁 7 年及罰款 500 萬元，所以罰則具有一致性。此外，進行公眾諮詢時亦已將罰則清楚臚列出來，大部分接獲的意見均支持這項建議。

45. 《條例草案》第 9(3)條旨在修訂第 630 章第 54(1)條，以訂明就某骨灰安置所持有牌照的人，須確保在龕位內存放的骨灰份數、在並非龕位的位置存放的骨灰份數，以及已出售的有關骨灰安置所的安放權數目，均限於有關經批准圖則上顯示的骨灰安放容量。委員留意到，相關條文就骨灰用上不同量詞，包括份數、數目及容量。委員擔憂市民在理解上或會感到困惑，並希望政府當局考慮使用統一的量詞表達，例如一個龕位可以放多少位先人的骨灰。政府當局表示，“骨灰安放容量”在第 630 章已有釋義，而“份數”亦在第 630 章多次出現，分別對應與牌照及豁免書的有關要求，營辦人對這些詞彙已很熟悉，所以《條例草案》不適宜對現有表述作大幅修改。

## 擬議新訂罪行是否屬嚴格法律責任罪行

46. 條例草案第 9(5)條旨在修訂第 630 章第 54(6)條，訂明任何人違反擬議修訂第 54(1)條或擬議新訂第 54(1A)或(1B)條，即屬犯罪。法律顧問請政府當局澄清相關罪行是否均屬嚴格法律責任罪行。當局回覆指出，《條例草案》對第 54(6)條的擬議修訂，並不尋求改變現有條文對所訂罪行的推定的表述。現有條文的表述並無表示控方就被告人的犯罪意圖的舉證責任被排除。因此，擬議修訂第 54(6)條所訂的罪行並非嚴格法律責任罪行。

47. 此外，就擬議新訂第 99A 條下的罪行(即就某骨灰安置所持有牌照的人，如在未獲該牌照授權出售該骨灰安置所的安放權的情況下，或在該項授權已根據第 630 章第 40(1)(a)(ii)條遭撤銷或暫時吊銷之時，出售任何該等安放權，即屬犯罪)，法律顧問亦請政府當局澄清該擬議新訂罪行是否屬嚴格法律責任罪行。政府當局回覆指，擬議新訂第 99A 條的表述並無表示控方就被告人的犯罪意圖的舉證責任被排除。因此，擬議新訂第 99A 條下的新罪行並非嚴格法律責任罪行。

## 關於未持有牌照而非法營辦私營骨灰安置所的罪行

48. 委員察悉，截至 2024 年 12 月 31 日，有 10 間私營骨灰安置所的營辦人因違反第 630 章第 10 條(即未持有牌照而非法營辦私營骨灰安置所)而按第 630 章第 11 條被判罪名成立並處予以罰款(數額由 2,000 元至 30,000 元不等)，以及留有案底。有委員關注案件詳情及判罰是否與罪行的性質和嚴重性相稱。

49. 政府當局解釋，現時違反第 630 章第 10 條的最高刑罰是循簡易程序定罪可處罰款 200 萬元及監禁 3 年，循公訴程序定罪則可處罰款 500 萬元及監禁 7 年。這項罰則是第 630 章下訂立的最高罰則，具有一定的阻嚇力。法庭獨立及適當地進行審判並判刑。10 宗定罪個案的罰款數額由 2,000 元至 30,000 元不等，相關營辦人均留有案底。食環署會繼續密切留意個案的檢控情況，如有需要，可就法庭的裁決提出上訴。

50. 有委員建議可就第 630 章的罪行，訂立檢控相關指引，供檢控人員在合適時候向司法機構提供第 630 章的立法原意作為參考，協助司法機構考慮有否需要根據個案情況而作出適當判決。

## 針對違規骨灰安置所採取的執法行動

51. 委員關注執法人員進入設於私人樓宇的非法骨灰安置所巡查會否遇到困難。政府當局表示，如食環署懷疑有違規事項，會向法庭申請搜查令以進入有關處所搜證。根據過往經驗，在調查方面暫沒有遇到實際困難。

52. 有委員擔憂，罰則雖然增強，但骨灰所辦未必有足夠執法人手。委員建議骨灰所辦檢視人手配套安排，以期在《條例草案》通過後加強巡查執法，保障市民權益。政府當局表示會靈活調配資源，加強執法組的人手，跟進違規情況和投訴個案，確保骨灰安置所符合發牌委員會批出的條件。

## 私營骨灰安置所上訴委員會

53. 根據第 630 章擬議新訂第 87(2A)條，凡有人提出上訴，反對某決定，而任何材料未有在該決定之前，提供予發牌委員會，如證明有特殊理由，則上訴委員會可收取和考慮該材料。委員及法律顧問要求當局澄清並舉例說明會被視為“特殊理由”的情況。

54. 政府當局表示，採用“證明有特殊理由”一詞旨在使第 630 章可行使的權力能援引 Ladd v Marshall[1952] 1 W.L.R. 1489 一案在本地適用的一系列的案例中所應用的普通法原則，並使擬議新訂第 87(2A)條能夠跟上該系列案例的發展。不少現行本地法例就處理新材料事宜亦採用相關表述，包括《土地審裁處規則》(第 17 章，附屬法例 A)第 30A(6)條及《高等法院規則》(第 4 章，附屬法例 A)第 58 號命令第 1(5)條規則。根據現行的普通法原則，“證明有特殊理由”下將需證明(i)新材料無法通過合理的努力獲得以提交給發牌委員會；(ii)有關新材料頗有可能對案件的結果有重大影響；以及(iii)有關新材料必須表面可信，雖然不用是無可辯駁的。上訴委員會將增潤現行的《實務及程序規則》，以協助有意上訴人士了解第 630 章下擬議新訂第 87(2A)條。

55. 委員指出，上訴委員會現有 22 名委員團成員，每宗上訴會由其中 5 名成員組成上訴委員會負責審理，而每宗上訴的委員會的成員組合都可能不同。委員關注當局如何確保上訴委員會成員擁有足夠的專業知識處理上訴，以及不同成員組合的上訴委員會在處理上訴時採用一致的標準。

56. 政府當局表示，上訴委員會目前有 22 名委員團成員，每宗上訴的聆訊須由第 630 章所界定具所需法律資格(即指根據《區域法院條例》(第 336 章)第 5 條，具資格獲委任為區域法院法官)的上訴委員會主席或副主席擔任審裁官，及另外 4 名由審裁官挑選的委員團成員負責審理。委員團成員來自法律、規劃、測量、建築、工程、會計、商業和社會服務等不同專業範疇。正如上文所述，如《條例草案》獲得通過，上訴委員會會就新安排修訂《實務及程序規則》，確保不同成員組合的上訴委員會在處理上訴人提交的材料時採用一致標準。

### 於合資格石廠暫時存放骨灰

57. 《條例草案》第 14 條旨在於第 630 章加入新訂第 5A 條，以訂明第 630 章不適用於符合某些條件的合資格石廠<sup>4</sup>，讓其可為進行石工作業而於石廠暫時存放死者的骨灰。有意見認為，擬議新訂第 5A 條訂明合資格石廠須符合的條件，特別是第(1)(c)款關乎石廠備存與死者相關紀錄的要求，石廠的人員未必能應付。

58. 政府當局解釋，擬議新訂第 5A 條參考現行第 630 章第 5 條下對進行轉化骨灰工序的處所的類似安排，訂明第 630 章不適用於符合條件的石廠，以法律條文涵蓋現時政府規範石廠的行政安排。因此，石廠已相當熟悉整個運作程序，現時亦有備存相關紀錄。

### 為消費者提供保障

59. 委員關注如《條例草案》獲得通過，但有骨灰安置所最終仍未能取得指明文書，或者在取得指明文書後，因營運不佳等因素而須停辦，對於已向該等骨灰安置所購買龕位及已於該等骨灰安置所內安放先人骨灰的市民便會受到影響。他們詢問當局有否制訂措施保障或協助消費者(包括解決金錢糾紛)。亦有委員指出，不少長者不熟悉程序，向私營骨灰安置所購買龕位時，未有提供身份證上的資料作登記，導致去世後，家屬未能安放骨灰。因此，有委員建議政府當局制訂龕位購買合約範本，協助長者提供所需

<sup>4</sup> 根據擬議新訂第 5A(1)條，該等條件包括：(a)該份死者的骨灰於石廠的存放期間不多於 14 日，而存放屬進行關於該份骨灰的石工作業所附帶者；(b)不得准許任何人在該石廠內拜祭該死者，亦不得在該石廠內向該死者供奉祭品；(c)該石廠的營辦人(i)已備存紀錄，記錄關於將該份骨灰運送至以及運離該石廠的指明事宜，(ii)在將該份骨灰運離該石廠當日後，備存該死者的相關文件的副本不少於 3 個月，及(iii)因應要求，提供該份紀錄及相關文件的副本讓食環署署長或獲授權人員查閱；及(d)沒有出售該石廠的安放權。

資料。

60. 政府當局表示，現行第 630 章有就在第 630 章刊憲日期(即 2017 年 6 月 30 日)或之後訂立的龕位出售協議訂定規定，包括相關的協議必須以書面形式訂立，並且協議內容須涵蓋第 630 章訂明的資料(例如賣方的牌照資料、土地安排及限制)、建議及必備條款(例如所出售的安放權的詳盡描述、買方須繳付的所有費用的詳盡列表，以及指定及更改受供奉者的安排等)。當局會繼續透過宣傳教育，提醒市民在購買龕位時留意相關消費者權益並保持警覺。由於購買私營龕位涉及買賣雙方的私人協議，市民可依據出售協議或其他構成協議的文件所載的條款以保障其權益。如涉及賠償事宜，已購買龕位的人士應與相關私營骨灰安置所的營辦人進行商討，並按需要諮詢法律意見。

61. 政府當局進一步補充，根據第 630 章，如骨灰安置所結束營辦，營辦人須在申索期內知會合資格領回骨灰的人士領回骨灰，包括按指定方式於報章刊登通告。市民領回先人骨灰後可按其意願處理，包括考慮購買或租用其他私營龕位、向食環署申請公營龕位，亦可考慮使用食環署提供的綠色殯葬服務等。至於申索期屆滿後未被領回的骨灰，營辦人須將其交付食環署以暫存於署方提供的骨灰存放設施(共約可存放 77 300 份骨灰)<sup>5</sup>。如骨灰在一段時間(至少 24 個月)後仍無人認領，食環署署長可按照其認為適當的方式處置骨灰。

62. 有委員指出，部分骨灰安置所設置不少龕位，導致通道狹窄，或會在消防安全方面構成危險，故要求當局嚴肅處理，以保障使用者的安全。政府當局解釋，發牌委員會向私營骨灰安置所發出指明文書時，會對其施加合適條件，包括要求就樓宇和消防安全等範疇進行定期檢測和核證，以保障公共安全和消費者權益。目前正在申請牌照或豁免書的截算前骨灰安置所已全部獲確認符合樓宇、消防和機電安全的基本規定。

63. 有委員建議政府當局考慮研究長遠設立骨灰龕位業權註冊制度/登記制度的可行性，讓市民可以自由轉讓龕位或自由決定龕位內的骨灰數目，從而減少骨灰安置所超賣龕位的情況和減低消費者被欺詐的風險。

---

<sup>5</sup> 截至 2024 年 11 月 30 日，少於 4% 的暫時骨灰存放設施正被使用。

64. 政府當局表示，如《條例草案》獲得通過，當局會發出新聞公報，並透過食環署的專題網站作出公布，讓市民了解《條例草案》的建議和新安排。

### **《條例草案》的擬議修正案**

65. 法案委員會審議上文第 27、29、31 及 32 段所述由政府當局就《條例草案》提出的修正案後，對該等修正案並無異議。法案委員會不會對《條例草案》動議任何修正案。

### **恢復二讀辯論**

66. 法案委員會支持政府當局在 2025 年 5 月 21 日的立法會會議上，恢復《條例草案》的二讀辯論。

### **諮詢內務委員會**

67. 法案委員會已於 2025 年 4 月 25 日向內務委員會匯報其商議工作。

立法會秘書處

議會事務部

2025年5月15日

## 附錄

### 《2024 年私營骨灰安置所(修訂)條例草案》委員會

#### 委員名單

**主席** 容海恩議員, JP

**委員** 李慧琼議員, GBS, JP  
謝偉俊議員, JP  
何俊賢議員, BBS, JP  
何君堯議員, BBS, JP  
謝偉銓議員, BBS, JP  
林新強議員, JP  
陳凱欣議員  
陳穎欣議員  
陸瀚民議員  
陳永光議員

(合共：11 位委員)

**秘書** 黃安琪女士

**法律顧問** 莫翠瑜小姐