

二零一六年一月十二日
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草案》： 預計在發牌制度推行初期必須處理的事宜

目的

私營骨灰安置所已在香港存在數十年，其中一部分違反法定規定。法案委員會現正審議的《私營骨灰安置所條例草案》(條例草案)，首次為私營骨灰安置所設立規管機制。正如任何過渡至規管制度的情況一樣，難免會出現混亂及遭到既得利益者反抗的局面。由於是經歷數十年而累積的問題，我們不會低估解決歷史遺留下來的問題所需的時間及工作。本文闡述將來成立的發牌委員會須處理的過渡事宜，以及很可能因此而引致的政治和公關問題。

背景

2. 近數十年，私營骨灰安置所數目大幅增加，部分原因是公營供應短缺，部分原因則是消費者的喜好(例如偏好具某些宗教背景的骨灰安置所)。在這些私營骨灰安置所中，有許多未能完全符合現行規定，其中有些違反了城市規劃及建築物的法定規定及／或土地契約及／或不合法佔用政府土地。市民(特別是在該等私營骨灰安置所附近居住的居民)對這些骨灰安置所的存在，以及所造成的交通影響和環境滋擾感到不滿。消費者亦要求有更妥善的保障。過去曾有事例，有關遺屬投訴在個別營辦人結業後，他們難以取回金錢及先人骨灰。

3. 鑑於過去兩輪的公眾諮詢結果顯示，市民支持規管私營骨灰安置所，政府便着手制訂規管制度。我們一開始已清楚知道，要規管制度行之有效，我們須符合必要、合理及相稱的準則，並適當地平衡不同的利益如下：

- (a) 宏觀的社會利益，包括滿足社會對骨灰安置所供應的需求；
- (b) 遺屬的感受，特別是他們希望盡可能讓先人入土為安的意願；
- (c) 盡量減少該等骨灰安置所對鄰近社區造成的滋擾；以及
- (d) 行業長遠的持續發展。

鑑於上述背景，政府於二零一四年六月二十五日把條例草案提交立法會。條例草案旨在設立發牌制度，以規管私營骨灰安置所的營運。我們的政策目標包括確保私營骨灰安置所符合各項法定和政府規定(設有對草案前骨灰安置所¹免受新制度限制的安排)；加強保障消費者權益；以及確保私營骨灰安置所的龕位能夠持續有序地供應。儘管我們願意對該等草案前骨灰安置所採取容忍取態，但我們也須確保該等骨灰安置所的營辦人如打算繼續經營出售龕位和安放骨灰的業務，他們須符合發牌規定。

4. 根據條例草案建議的規管制度，私營骨灰安置所必須符合規劃規定、土地契約條件(包括繳付所需的土地補價)及樓宇和消防安全規定(包括在結構上屬安全)，才可獲發牌照。制定條例草案並非靈丹妙藥，無法解決過往留存下來的所有問題，也無法為一些最終可能出現的棘手情況提供圓滿的解決方法。要實現條例草案的效益，整體社會須作好準

¹ 草案前骨灰安置所指於緊接草案公布時間(即二零一四年六月十八日上午八時)前正在營辦的、於其內已有骨灰安放在龕位中的骨灰安置所。

備，應付由現狀過渡至規管制度時，有關調整所帶來的陣痛。許多方面的利益將會受到影響，尤其是現有的私營骨灰安置所和有關的消費者。

尋求符合規定的相關事宜

5. 在條例草案實施前，發展局在其網頁 (www.devb.gov.hk) 公布和定期更新《私營骨灰龕資料》(發展局名單)，當中涵蓋地政總署及／或規劃署已獲悉並有理由相信為骨灰安置用途的處所，以及相關土地／契約(用途限制)及規劃方面的資料，較為有系統地向公眾提供有關私營骨灰安置所的資料。發展局名單第一部分(第一部分)臚列符合土地契約內的用途限制和法定城市規劃規定，以及並無非法佔用政府土地的私營骨灰安置所。發展局名單第二部分(第二部分)載列地政總署及／或規劃署已知悉但不屬於第一部分的私營骨灰安置所。根據截至二零一五年六月的資料，第一部分有 15 個私營骨灰安置所(不包括私營墳場)，第二部分則有 126 個私營骨灰安置所。下文表 1 及表 2 顯示第二部分私營骨灰安置所符合規定的狀況。

**表 1：就城市規劃方面
第二部分私營骨灰安置所符合規定的狀況
(二零一五年六月)**

| 狀況 | | 骨灰安置所 數目 | |
|---------------------------------------|----------------|-------------|-------------|
| 不符合城市規劃規定 | 沒有提交規劃申請 | 83 (66%) | } 110 (87%) |
| | 規劃申請正在處理 | 8 (6%) | |
| | 規劃申請被撤回或 被拒 | 19 (15%) | |
| 符合城市規劃規定，或尚未納入《城市規劃條例》(第 131 章)任何法定圖則 | | 16 (13%) | |

| | |
|----|------------|
| 總計 | 126 (100%) |
|----|------------|

表2：就土地事宜方面
第二部分私營骨灰安置所符合規定的狀況
(二零一五年六月)

| 狀況 | 骨灰安置所數目 | |
|--|------------|----------|
| 根據有關契約／牌照／租約用途限制，不准作骨灰安置所用途 | 65 (51%) | 84 (67%) |
| 不合法佔用政府土地 | 12 (10%) | |
| 根據有關契約／牌照／租約用途限制，不准作骨灰安置所用途，及不合法佔用政府土地 | 7 (6%) | |
| 根據有關契約／牌照／租約用途限制，可能准予作骨灰安置所用途，或違反契約／牌照／租約用途限制一事尚未確立或正在訴訟或調查中 | 42 (33%) | |
| 總計 | 126 (100%) | |

6. 第二部分列表所顯示的情況，可能已低估了目前的問題。可能仍有一些私營骨灰安置所尚未參加通報計劃及／或未為地政總署及規劃署所知悉。

7. 雖然規管制度提供申請豁免書的選擇，但我們估計大部分符合資格申領豁免書（即在一九九零年一月一日前已開始營運）的草案前骨灰安置所（存在以久骨灰安置所）很可能希望申領牌照，因為豁免書不容許營辦人在二零一四年六月十八日上午八時後繼續進行龕位買賣，這意味着未來收入來源會中斷。為給予時間尋求糾正／規範化違規情況，申領牌照或豁免書的草案前骨灰安置所營辦人可選擇同步申領暫免法律責任書。就獲賦予暫免法律責任書的草案前骨灰安置所而言，除非有關營辦人試圖在取得牌照前出售或出租龕位，否則不會因營辦骨灰安置所而違反法例。暫免法律責任書的有效期，首次批准以不超過三年為限，並可延期但以不

超過三年為限，而其後除非存在特殊情況，否則不可再延期。

8. 綜合來說，我們估計在條例草案實施初期，可能出現下述問題所涉及的複雜程序及糾紛：

- (a) 向城市規劃委員會申請更改土地用途及／或規劃參數，以尋求符合關乎規劃的規定；
- (b) 區議會就上文(a)項所述申請進行討論；
- (c) 與上文(a)項所述申請有關的交通影響評估及其他技術評估；
- (d) 地政總署就有關規範化進行土地補價評估，以及申請人可能就有關評估提出上訴；
- (e) 認可人士／註冊結構工程師進行結構安全²評估，以及申請人可能就遵行屋宇署建議的樓宇及消防安全規定提出異議；及
- (f) 確定申請人使用骨灰安置所處所的权利和審批其管理方案。

9. 營辦私營骨灰安置所涉及龐大的財政回報。營辦人很有可能會就妨礙他們以較低成本尋求規範化／糾正違規情況的各方面事宜不遺餘力地提出質疑，而上訴和司法覆核的可能性也不能被排除。為令工作經得起考驗，相關當局(規劃、土地、建築物或消防)和發牌委員會有必要仔細考慮每宗申請。

² 許多私營骨灰安置所(特別是位於新界者)，可能涉及沒有建築圖則及／或涉嫌違例建築工程的情況。

其他可能出現的政治問題

條例草案通過後的骨灰安置所情況

10. 政府在二零一四年六月二十五日把條例草案提交立法會，同時在行政上推出了通報計劃，目的是讓我們更清楚了解整體情況，並為發牌委員會提供參考，以便日後評估申請人是否屬草案前骨灰安置所。截至二零一五年六月，共有 140 個私營骨灰安置所參加了通報計劃，其中 136 個載列於發展局名單，約佔該名單所列的 141 個私營骨灰安置所的 96.5%(見第 5 段)，而另外四個私營骨灰安置所則不在該名單內。總的來說，通報計劃內的 140 個骨灰安置所報稱擁有 385 000 個已安放骨灰的龕位，而其中 312 000 個已安放骨灰的龕位，是由 88 個聲稱屬存在已久骨灰安置所³報稱擁有的。

11. 在條例草案通過後，絕大部分私營骨灰安置所的營辦人很可能會在所訂明的三個月期限內提出申請。骨灰安置所營辦人應獲容許跟進申領牌照或豁免書的應有適當程序(包括由發牌委員會處理申請及由上訴委員會裁定上訴(如有提出))。政府只會在確定營辦人未能取得任何牌照或豁免書後，才會對營辦人採取執法行動。我們希望有關骨灰安置所可以井然有序的步伐及方式繼續經營或結業。

12. 對於未領有牌照但在條例草案通過後繼續出售龕位的私營骨灰安置所，政府將會對它們採取執法行動，包括檢控行動。此外，政府也可能面對以下情況：

- (a) 某些個案會棄辦或潛逃；
- (b) 某些個案可能選擇不提出任何申請；以及

³ 某個存在已久的小型骨灰安置所提供的龕位資料並不完整。因此，上述 385 000 個龕位和 312 000 龕位的總體數字並未反映這宗個案的數據。

- (c) 在處理暫免法律責任書申請的階段，某些個案或會被裁定為不合資格獲發牌照或豁免書(例如正牽涉於指明執法行動中、位於單梯多層樓宇等)。

骨灰處置

13. 假如骨灰安置所停辦，條例草案規定營辦人須妥善處置安放在其內的骨灰。食物環境衛生署(食環署)則須處理餘下無人認領的骨灰。因此，食環署必須密切監察私營骨灰安置所是否已跟進訂明的骨灰處置程序，它們有否盡責地與先人的獲授權代表聯絡，以便他們領回須遷離的骨灰；以及向沒有就處置骨灰盡職地履行其責任的無良營辦人展開調查和檢控。

14. 已購買私營骨灰安置所龕位或有親屬的骨灰安放在私營骨灰安置所的人士，很可能會強烈要求當局對相關的私營骨灰安置所從寬處理，甚或要求在公眾骨灰安置所優先分配龕位。上述要求都是不可接受的。前者會等同把違規的私營骨灰安置所合理化，也會引起對於日後的私營骨灰安置所和致力遵從發牌規定的骨灰安置所是否公平的關注。後述的要求則等於使用公帑協助獲出售利益的違規私營骨灰安置所解困，讓這些無良的營辦人免除責任。這會導致可供應的新公營龕位減少，未能應付因新增死亡個案而引致的公眾需求，實在不能接受。值得注意的是，雖然每年的死亡人數約為 50 000 至 60 000 人，但根據已落實的計劃，只有 850 個龕位(灣仔)及 160 000 個龕位(曾咀)分別於二零一八年及二零一九年落成。其後，下一批主要供應會在二零二零年至二零二二年之間才會落成。

15. 儘管有上述原則性的考慮因素，我們不排除受政府執法行動影響部分的無良私營骨灰安置所營辦人和部分的消費者(包括投機者)會聯合起來向政府提出抗議，以及訴諸其他方法向政府施壓。

16. 如我們假定在上述 385 000 個已安放骨灰的龕位

中，約有 20% 會受影響，須遷離的骨灰份數將可達到 80 000。在未來兩年，食環署轄下暫時存放設施(屬暫時性質及不准許進行憑弔)的容量會增至可存放約 50 000 個骨灰甕。市民可選擇申請私營墳場內骨灰安置所的龕位；申請由食環署管理的重新分配龕位；在食環署和華人永遠墳場管理委員會管理的龕位加放骨灰；或考慮把骨灰撒到海上或 11 個紀念花園。此外，市民可考慮把骨灰存放家中。

供應縮減

17. 由條例草案通過起計，在發牌委員會處理有關牌照申請期間，所有尚未獲發牌照的骨灰安置所均禁止出售或出租新的或空置龕位。部分申請難免需要很長時間處理。社會須接受現實，在發牌委員會發出首批牌照前，私營龕位的供應將會縮減。發牌委員會將會致力迅速處理現有骨灰安置所的牌照申請，但有關工作可能受到居住在這些骨灰安置所附近的居民所反對。諮詢工作可能會曠日持久。

未來路向

18. 目前的優先工作是通過條例草案，以便提供一個法律依據，把目前的情況逐漸帶至符合土地契約、規劃、建築物、消防和其他規管規定。在條例草案的效益全面實現前，將會有一個艱難的過渡期，包括私營骨灰安置所的龕位供應不足、認為本身利益受規管制度影響的營辦人和消費者的反抗，以及申請人在規範化／糾正違規情況的過程中設法獲取最大利益等，我們必須為這個過渡期作好準備。所有受影響的人士都會希望其個案獲得最優先處理。然而，對於食物及衛生局、食環署、規劃署、地政總署、屋宇署、消防處等來說，即使有足夠資源，也實在難以辦到，原因是所涉及的規劃、土地和建築物方面的程序往往很複雜。

19. 政府會加強有關工作，推廣綠色殯葬和興建新的公營骨灰安置所。就綠色殯葬而言，目前的比率偏低(佔全年火

化宗數的 8%)，我們預計有關的推廣工作很可能需要一定時間才能取得成效。至於公營骨灰安置所，它們為必需但不受歡迎的設施。雖然如此，我們會繼續就地區為本模式所物色到的地點，推展餘下 16 個選址的有關工作，並向相關區議會進行游說。

總結

20. 請委員備悉本文件的內容，並提出意見。

食物及衛生局
二零一六年一月