立法會
Legislative Council

立法會CB(2)345/16-17(01)號文件

檔　號：CB2/BC/1/16

《私營骨灰安置所條例草案》委員會

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

目的

本文件就重新提交的《私營骨灰安置所條例草案》("條例草案")，提供背景資料。條例草案旨在就規管私營骨灰安置所[註]的發牌制度訂定條文。本文件並綜述食物安全及環境衛生事務委員會("事務委員會")就條例草案進行的相關討論。

背景

2. 政府當局在 2014 年 6 月向第五屆立法會提交《私營骨灰安置所條例草案》("2014 年條例草案")。隨後，立法會成立法案委員會審議該條例草案。2016 年 6 月，第五屆立法會的《私營骨灰安置所條例草案》委員會("前法案委員會")完成審議工作，並支持在 2016 年 7 月 6 日的立法會會議上，恢復 2014 年條例草案的二讀辯論。然而，由於立法會須處理其他迫切的事務，2014 年條例草案未有恢復二讀辯論，並且在第五屆立法會會期於 2016 年 7 月 16 日中止時失效。

3. 政府當局表示，於 2016 年 11 月 23 日重新提交第六屆立法會的條例草案以 2014 年條例草案為藍本，並採納了經前法案委員會討論及獲其普遍支持的發牌制度框架。此外，條例草案亦收納了就 2014 年條例草案建議，並已達成共識的合共 547 項全體委員會審議階段修正案("修正案")。有關前法案委員會的商議詳情，議員可參閱其報告(立法會 CB(2)1843/15-16 號

註 "骨灰安置所"指用作(或聲稱、表述或顯示為用作)存放經火化人類遺骸的處所。在條例草案通過成為法例後，任何人都必須取得牌照方可營辦、維持、管理或控制私營骨灰安置所，包括出售及出租骨灰安置所新的或未安放骨灰的龕位的安放權。

文件)。政府當局就 2014 年條例草案建議的整套修正案的最終版本(截至 2016 年 6 月 28 日)載於立法會 CB(2)1900/15-16(01)號文件。

條例草案

4. 根據食物及衞生局於 2016 年 11 月 11 日發出的立法會參考資料摘要(檔號：FH CR 2/3751/07)，除了一些輕微的技術性細節和行文的潤飾外，條例草案並無實質改動。

5. 條例草案旨在：

(a) 就用作存放人類遺骸經火化後遺留的骨灰的私營骨灰安置所的領牌事宜，包括設立私營骨灰安置所發牌委員會("發牌委員會")，訂定條文；

(b) 施加處置骨灰的責任；及

(c) 訂定其他條文以處理相關事宜(例如條例草案下的執法條文和上訴機制)，以及就對其他條例作出相應或相關的修訂，訂定條文。

6. 條例草案的主要內容如下：

<u>私營骨灰安置所發牌制度</u>

營辦私營骨灰安置所的發牌規定

7. 根據條例草案建議的發牌制度，任何人不得營辦、維持、管理或以任何其他方式控制私營骨灰安置所，除非該人持有牌照、豁免書或暫免法律責任書。這 3 類文書在條例草案下稱為"指明文書"。只有牌照持有人才獲授權出售有關骨灰安置所的安放權。違反上述禁制，屬刑事罪行，一經循簡易程序定罪，可處罰款 2,000,000 元及監禁 3 年；以及一經循公訴程序定罪，可處罰款 5,000,000 元及監禁 7 年。

資格準則

8. 骨灰安置所必須符合各項訂明規定，例如條例草案附表 2 所界定的關乎土地、關乎規劃和關乎建築物的規定，同時申請人必須直接從政府持有骨灰安置所處所，方符合資格申請牌照。倘若骨灰安置所屬截算前骨灰安置所(即於緊接 2014 年

條例草案公布時間(2014 年 6 月 18 日上午 8 時)("截算時間")前正在營辦的、內有已安放骨灰的龕位的骨灰安置所)，某些規定便會變通。

9. 只有截算前骨灰安置所方符合資格申請豁免書或暫免法律責任書。就申請豁免書的資格而言，截算前骨灰安置所必須符合多項規定，包括於 1990 年 1 月 1 日之前開始營辦。至於申請暫免法律責任書方面，截算前骨灰安置所內的骨灰安放布局，必須限於其在以截算時間狀況為準的範圍，以及該骨灰安置所必須同時符合其他適用的規定。要求發出暫免法律責任書的申請，必須與要求發出牌照及/或豁免書的申請一併提交。

指明文書申請及設立發牌委員會

10. 要求發出指明文書、將指明文書續期或延展的申請，必須向根據條例草案第 8 條設立的發牌委員會提出。發牌委員會獲授予多項職能及權力，包括在訂明的情況下撤銷指明文書或將之暫時吊銷一段期間的權力。

安放權出售協議的規定及有關營辦骨灰安置所的責任

11. 條例草案施加若干規定，在刊憲日期(即條例草案(如獲通過的話)於憲報刊登的日期)或之後訂立的安放權出售協議必須符合該等規定，方可針對買方強制執行。倘若協議不得強制執行，按照訂明規定，買方可取消該協議而賣方必須向買方退款。

12. 條例草案並對指明文書的持有人施加多項有關營辦骨灰安置所的責任，例如規定必須展示指明文書，以及將骨灰安置所保持清潔，並且維修妥善。

<u>處置骨灰的責任</u>

13. 條例草案就處置安放在骨灰安置所的骨灰的責任訂定條文。曾營辦、維持、管理或以任何其他方式控制骨灰安置所的人，不得棄辦該骨灰安置所，不論該骨灰安置所是否獲發指明文書。此外，該人亦不得不當地處置骨灰。違反任何有關責任，即屬刑事罪行，可處上文第 7 段所載的相同罰則。條例草案附表 5 第 2 部訂明須進行的骨灰處置程序。

14. 凡某人(例如擁有人或承按人)接管骨灰安置所處所，亦必須進行訂明骨灰處置程序，或請求食物環境衞生署署長按規定進行處置骨灰的必需步驟(如適用的話)。不遵從有關規定即

屬刑事罪行，建議的最高罰則為罰款 250,000 元或 500,000 元，視乎該人是否為取得有關處所的權益的擁有人或承按人，而其取得該權益受進行訂明骨灰處置程序的責任所規限。

15. 如訂明骨灰處置程序或該程序中的任何步驟，未有就骨灰安置所進行，條例草案賦權食物環境衞生署署長、獲授權人員或公職人員就骨灰安置所進行對處置骨灰屬必需的步驟。為此，上述人士可申請法院命令，以佔用有關處所。

事務委員會的相關討論

16. 政府當局在事務委員會 2016 年 11 月 8 日的會議上簡介條例草案的要點。委員普遍支持盡早提交條例草案。委員在會議上表達的主要意見及關注綜述如下。

<u>就截算前骨灰安置所作出的豁免安排</u>

17. 委員關注就截算前骨灰安置所作出的免補地價安排或會被濫用，並建議設立機制，規定私營骨灰安置所營辦人在申請免補地價時，須提供他們與消費者訂立的協議範本，從而防止營辦人濫用有關安排，向消費者收取高昂的費用或再出售龕位圖利。

18. 政府當局表示，私營骨灰安置所須符合若干訂明條件，方合資格獲免補地價。骨灰安置所申請牌照的資格，亦取決於符合指明的規定，包括骨灰安置所處所必須直接從政府租入，並根據租契持有，以及關乎骨灰安置所的管理方案已獲發牌委員會批准。發牌委員會亦可就牌照施加發牌條件(例如對與骨灰安置所營辦不相符的方式分租或轉讓的情況施加限制)。政府當局並表示，地政總署署長可視乎每宗申請的個別情況，考慮運用酌情權豁免截算前骨灰安置所補地價。

<u>針對違規骨灰安置所的執法行動</u>

19. 委員認為應防止營辦人利用條例草案通過成為法例前的一段時間，藉快速銷售可能屬違法龕位的手法誤導或欺騙消費者。他們促請政府當局向私營骨灰安置所(發展局公布的《私營骨灰龕資料》第二部分所列載者)的營辦人收集相關數據，包括在以截算時間狀況為準的已安放骨灰的龕位數目、已出售但未安放骨灰的龕位數目，以及可供出售的龕位的數目，以確保掌握其營辦規模的定影資料。

20. 政府當局表示，2014 年條例草案提交立法會的同時，當局在行政上推出了通報計劃，以收集政府已知悉的私營骨灰安置所的營辦資料。透過該計劃收集的資料經食物環境衞生署("食環署")仔細核對後，可讓政府當局更清楚了解正在營辦的私營骨灰安置所的整體情況，並有助發牌委員會考慮有關的骨灰安置所是否符合資格列為截算前骨灰安置所，以及是否有資格申請暫免法律責任書、牌照及/或豁免書。對存在已久骨灰安置所而言，其龕位可在截算時間後及條例草案刊憲日期前安放骨灰，而不影響其申請豁免書的資格，惟有關骨灰的安放權必須在截算時間前已出售。如存在已久骨灰安置所日後獲發豁免書，在豁免資格有效期內，在截算時間前已出售的龕位可繼續安放骨灰。然而，營辦人須妥善備存相關協議、載有在截算時間前已出售但未使用/局部使用的龕位資料的登記冊，以及安放/移走骨灰的記錄，以供發牌委員會及執法當局日後查閱。未有妥善備存記錄或會導致指明文書(即牌照、豁免書或暫免法律責任書)申請被拒。

<u>保障消費者權益的措施</u>

21. 部分委員關注到，一些消費者受到哄誘，在新法例生效前購買龕位。委員查詢有何措施保障消費者的權益，並促請政府當局加強消費者教育，使消費者認識更多各方面的事宜。

22. 政府當局表示，為處理在過往某些個案中發現的不當做法，條例草案將明文規定，在某些情況下，在刊憲日期或之後訂立的安放權出售協議不得針對買方強制執行。買方可藉向賣方發出書面取消通知，取消該協議，以及可向賣方要求退回根據有關協議支付的所有款項。此外，政府當局一直透過各種宣傳方式，忠告消費者不要在條例草案通過成為法例前，貿然作出購買私營龕位的決定。選擇在新法例生效前購買私營骨灰安置所龕位的消費者，應留意協議的詳細條款(例如骨灰安置所因任何理由而結束營辦、牌照不獲續期時有何安排，包括會否和如何向消費者退款或作出賠償、如何適當處置已安放的骨灰等)。政府當局會就發牌制度制訂詳細的宣傳計劃。

<u>處理須遷移的骨灰的安排</u>

23. 一些委員察悉，假如骨灰安置所停辦，食環署須處理餘下無人認領的骨灰。他們詢問食環署將如何處理須遷移的骨灰和涉及的程序。委員關注條例草案通過後，短期內或有許多私營骨灰安置所停辦，大量骨灰須遷移，以致私營龕位供應嚴重短缺。

24. 政府當局表示，在建議的發牌制度下，當局會給予時間讓有機會獲規範化的私營骨灰安置所尋求規範化／糾正違規情況，以期確保私營骨灰安置所的龕位能夠持續有序地供應。儘管如此，食環署會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，盡責地與先人的獲授權代表聯絡，以便他們領回須遷移的骨灰。該署並會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。

死者的"親屬"的定義

25. 有委員建議把死者的同性伴侶納入死者的"親屬"的定義，以便該同性伴侶在現有骨灰安置所的牌照申請被拒時可提出申索，要求交還死者的骨灰。委員要求當局澄清，某人若在香港以外地方與同性人士結婚，根據條例草案，該人是否有權就他或她的同性配偶的骨灰提出申索。政府當局表示，如一名同居者、未婚夫或未婚妻，或在香港以外地方結婚的同性伴侶是獲授權代表或買方，他/她可以這個身份提出申索，要求交還骨灰。

相關文件

26. 立法會網站的相關文件載列於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部2
2016年12月8日

附錄

《私營骨灰安置所條例草案》的相關文件

委員會	會議日期	文件
立法會會議	2016年7月6日	前《私營骨灰安置所條例草案》委員會報告
食物安全及環境衞生事務委員會	2016年11月8日 (項目VII)	議程

立法會秘書處
議會事務部2
2016年12月8