

財務委員會討論文件

2018 年 4 月 6 日

總目 139—政府總部：食物及衛生局(食物科)

分目 000 運作開支

請各委員批准酬金方案，方案適用於根據《私營骨灰安置所條例》(第 630 章)獲委任的私營骨灰安置所上訴委員會主席、副主席、審裁官和非官守成員。

問題

食物及衛生局(下稱「食衛局」)須向私營骨灰安置所上訴委員會(下稱「上訴委員會」)主席、副主席、審裁官和其他非官守成員支付酬金，由委任日期 2017 年 9 月 29 日開始。

建議

2. 我們建議採用以下的上訴委員會酬金方案—

- (a) 主席：每年聘用費為 125,710 元；
- (b) 副主席：每年聘用費為 83,810 元；
- (c) 審裁官：每次出席上訴聆訊的酬金為 6,460 元；
- (d) 審裁官：就上訴聆訊撰寫裁決書的酬金為每份 12,900 元；以及
- (e) 在上訴聆訊並非擔任審裁官的非官守成員：每次出席上訴聆訊的酬金為 975 元。

理由

規管私營骨灰安置所

3. 《私營骨灰安置所條例》(第 630 章)(下稱「該條例」)在 2017 年 6 月 30 日刊憲生效，旨在透過發牌制度規管私營骨灰安置所的營辦。營辦人必須取得指明文書(即牌照、豁免書或暫免法律責任書)，才可營辦私營骨灰安置所，但在對其適用的寬限期內(如有的話)則除外。沒有牌照的私營骨灰安置所不可出售或新出租龕位。由 2017 年 12 月 30 日起，私營骨灰安置所發牌委員會(下稱「發牌委員會」)已開始接受指明文書的申請。

4. 上訴委員會是根據該條例第 83 條設立的獨立準司法機構，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有關私營骨灰安置所發牌事宜、執法通知或骨灰處置方案的決定，感到受屈而提出的。上訴委員會成員名單載於附件 1。

5. 根據上訴機制，如申請人或指明文書持有人就發牌委員會或食物環境衛生署署長作出的任何有關決定(見附件 2)感到受屈，可向上訴委員會提出上訴。

向政府各委員會發放的酬金

6. 一般而言，非官守人士加入政府各委員會服務屬自願性質。不過，根據財務委員會(下稱「財委會」)在 1980 年訂下的基本原則，政府可考慮發放津貼，以涵蓋非官守成員為執行職責而支付的費用(例如交通費、實付費用和相關開支)。

7. 財委會亦在 1980 年通過酬金上限。1993 年，當時的庫務局局長獲授權批核該上限日後因應消費物價指數變動而修訂。現時的上限是每名成員每次出席會議 975 元。

建議的酬金方案

8. 考慮到上訴委員會的工作性質，我們認為有需要向主席和副主席支付每年聘用費，金額應較上文第 7 段所述上限為高，以表彰他們為上訴委員會提供服務，以及彌補他們收入上的損失(儘管只為部分收入)，而此舉亦有助確保他們在上訴委員會的服務持續。至於審裁官主持上訴聆訊和撰寫裁決書的酬金，考慮到有關工作的要求高，審裁官須具備專業知識外，還要付出時間和精神，我們認為建議金額是合理的。詳細理由於下文闡述。

涉及事項的複雜性

9. 該條例第 85(1)條訂明，負責聆訊及裁決上訴的上訴委員會由附件 1 所載委員團成員中的 1 名審裁官及其他 4 名委員團成員組成，審裁官須具所需法律資格(即具資格獲委任為區域法院法官)。審裁官由主席或副主席擔任。如主席及各副主席在有關上訴中有已知的直接或間接的利害關係，則改由 1 名具所需法律資格的委員團成員擔任審裁官，前提是該成員在該宗上訴中，沒有已知的直接或間接的利害關係。

10. 根據該條例第 86(11)及(12)條，在對該上訴作出裁決時，上訴委員會可 –

- (a) 維持、推翻或更改該決定；
- (b) 以其本身的決定，取代該決定；或
- (c) 作出其認為合適的任何其他命令。

上訴委員會對上訴的決定，屬終局決定。

11. 私營骨灰安置所的規管及上訴委員會的工作面對多項獨特及前所未有的挑戰。規管私營骨灰安置所涉及多個不同範疇(例如規劃、土地、樓宇、消防及其他安全問題、交通管理及人流控制、環保、中國傳統習俗、宗教、消費者保障)的複雜問題，亦涉及不同持份者(例如消費者、受影響的附近居民)的敏感問題。因應法案委員會的要求，政府已承諾會監察該條例的實施情況，在有需要時就該條例提出修訂建議，並會在該條例實施後約 3 年對其進行全面檢討。

12. 經營骨灰安置所業務牽涉龐大的財政資源，而發牌機制是全新設立的，對私營骨灰安置所營辦人來說風險很高。基於該等業務的本質，如果上訴委員會的決定不利於骨灰安置所營辦人，他們很可能會奮力對該等決定作出挑戰。此外，上訴委員會的決定亦可能受到其他人(例如受影響居民或關注團體)的法律挑戰。

13. 上訴委員會主席、副主席及成員肩負重大的法律責任。正如其他準司法機構的一般做法，如上訴委員會的決定遭受司法覆核程序的挑戰(即上訴委員會被列為答辯人)，上訴委員會便須向法庭提交遭覆核的決定的複本，以供法庭裁決該項司法覆核申請。

14. 審裁官須履行的各項職責之中，包括挑選在上訴個案中沒有已知的直接或間接利害關係的委員團成員、就各種事項作出決定(例如在進行上訴聆訊之前考慮先決問題及案件管理事宜、主持上訴程序，以及就處理上訴作出指示等等)，並在最後撰寫裁決書(包括提供作出有關決定的理由)。履行這些職責須具備豐富專業知識，並且相當耗時。

15. 鑑於審裁官須具備豐富的法律經驗和專業知識，而且有關上訴聆訊的要求高，向審裁官發放酬金是合適的做法。我們建議審裁官的酬金方案(包括主持上訴聆訊和撰寫裁決書的酬金)應與其他類似的法定上訴委員會大致相若，而主持該等類似的上訴委員會的人士亦同樣須具所需法律資格，並負責就涉及多個範疇，包括規劃、土地、樓宇安全、環保等事宜的上訴個案撰寫裁決書。

限制成員從事與私營骨灰安置所有關的事務

16. 根據上訴委員會公布的內部指引(詳情早在 2017 年 9 月 29 日上載至上訴委員會網站)，成員不得以任何身分從事可能會(或可合理視為會)損害其獨立性及公正態度的活動。此外，他們不得從事任何有可能阻礙其全面履行其上訴委員會職責的事務或活動。作為一般規則，他們不得在上訴委員會席前執業(即不得在該條例之下的任何上訴中作為獲授權代表)。上述限制在成員的上訴委員會任期之內適用。如委員團成員為主席或副主席，則該等限制在其上訴委員會任期屆滿後 6 個月內亦適用。建議的酬金(尤其是主席及副主席的每年聘用費)除了表示借助其法律專業知識及表彰他們為上訴委員會提供服務之外，亦用以彌補他們收入上的損失(儘管只為部分收入)。

主席和副主席參與的工作(不論上訴個案數目多寡)

17. 設立健全制度以防止和處理涉及委員團成員的潛在利益衝突，務求加強其公信力，令公眾有信心上訴獲得了獨立、公平和公正的裁決，至為重要。根據該條例第 91 條，上訴委員會主席可為上訴委員會訂立規則及決定實務或程序。

18. 自 2017 年 9 月獲委任後，主席與副主席一起磋商，為上訴委員會的運作打造必要的基礎。不論上訴個案數目的多寡，這些工作都是必須的。2017 年 9 月 29 日，上訴委員會公布了所議定有關利益申報制度的內部指引(<http://www.pcab.hk/cn/doi.html>)。2017 年 12 月 29 日，上訴委員會公布了由主席訂立的《實務及程序規則》(http://www.pcab.hk/cn/rules_procedure.html)。正如上文第 11 段所述，食衛局在該條例實施後約 3 年會進行全面檢討，預期上訴委員會在檢討過程中會給予意見，成員的工作量會因而增加。向主席和副主席支付每年聘用費，能表彰他們貢獻專業知識、時間和精神。

可能接獲的上訴個案數量

19. 上訴委員會將處理廣泛層面的個案，包括要求發出指明文書但被拒絕的申請、更改條件或施加新條件的決定、送達執法通知的決定，以及要求批准骨灰處置方案但被拒絕的申請等(見附件 2)。我們預期會有相當數量的上訴，尤其是在上訴委員會初期運作的數年。除了新的骨灰安置所外，在該條例實施前已有許多骨灰安置所在營運。2014 年 6 月公布先前的《私營骨灰安置所條例草案》時，食物環境衛生署(下稱「食環署」)推行了通報計劃^註，目前，自願參加了通報計劃的私營骨灰安置所仍多達 130 間。如符合相關規定，有關骨灰安置所可申請牌照或豁免書或兩者也申請，並可一併申請暫免法律責任書。根據食環署估計，首年的各類申請數目合計起來可能多達數百宗。視乎被拒絕的申請數目，向上訴委員會提出的上訴個案在起初 3 年可能多達 100 宗。

^註 政府在 2014 年 6 月公布先前的《私營骨灰安置所條例草案》，同時在行政上推出了通報計劃，邀請骨灰安置所營辦人自願提供有關的詳情，從而為發牌委員會提供參考，以便日後評估申請人是否屬「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)。

20. 申請牌照的私營骨灰安置所須符合一系列的規定。很多私營骨灰安置所並不符合規劃、土地及樓宇的相關規定。位於訂有公契的多層建築物的骨灰安置所，其牌照申請須附有書面法律意見，確定該公契內並無明文的限制性契諾(禁止該處所作骨灰安置所用途；禁止該處所作商業用途；或只准許該處所作私人住宅用途)。我們不應低估在發牌和上訴階段處理種種問題的困難程度。

21. 我們會密切留意上訴委員會的工作量。假如上訴個案激增，現有成員數目無法應付，我們會考慮增加上訴委員會的成員人數，以加快處理上訴。

22. 在衡量所有有關因素之後，我們建議由委任日期 2017 年 9 月 29 日起，實施上述的上訴委員會酬金方案。日後因應消費物價指數變動而對酬金作出的修訂，會由財經事務及庫務局局長按照現行的安排(見第 7 段)批核。

對財政的影響

附件3 23. 假設每 2 周進行聆訊，每年排期的上訴約 40 宗(按主席及 3 位副主席每 2 個月各主持 1 次聆訊並擔任審裁官計算)，則推行建議的財政負擔估計為每年約 110 萬元(見附件 3)。酬金的實際金額視乎上訴個案宗數和上訴程序所需的時間而定，故可能有別於上述估計。如獲財委會批准，食衛局將以其本身的資源應付有關財政需求。

公眾諮詢

24. 我們在 2017 年 12 月 12 日就建議的酬金方案諮詢食物安全及環境衛生事務委員會，委員支持把建議提交財委會審批。委員要求政府就上訴委員會在初期發牌及處理上訴時的工作量提供詳細資料。我們對上訴委員會可能接獲的上訴個案數量的估算，載於上文第 19 至 20 段及第 23 段。

背景

25. 近數十年，私營骨灰安置所數目激增。如規管得宜，私營骨灰安置所可與公眾骨灰安置所相輔相成，除了有助增加供應，更重要的是可在龕位和相關服務方面提供更多選擇。

26. 該條例旨在確保私營骨灰安置所符合法定和政府規定，加強保障消費者權益，以及確保業界採用可持續的營辦模式。

食物及衛生局

2018 年 3 月

私營骨灰安置所上訴委員會成員名單
(2017年9月29日－2020年9月28日)

主席

何沛謙先生，SBS, SC, JP

副主席

陳慶輝先生

郭慶偉先生，SBS, SC, JP

王鳴峰博士，SC

成員

陳祖楹女士

陳黃穗女士，BBS, JP

周志坤博士

趙錦權測量師

莊紹賢醫生

蔡鴻達博士

符展成先生，JP

何智諾先生

何立基先生，JP

黃令衡先生，JP

關天智測量師

黎庭康先生

劉恩沛女士

梁志雄工程師

梁光漢先生

李華明先生，SBS, JP

盧瑞盛先生，JP

馬錦華先生，JP

譚朗峰先生

鄧智宏測量師

尹志強先生，BBS, JP

胡錦輝測量師

余玉瑩女士

向私營骨灰安置所上訴委員會提出的上訴可針對的決定
(第 630 章第 84 條的摘錄)

- (1) 申請人或指明文書持有人，如因本條例之下的以下決定，而感到受屈，可向上訴委員會提出上訴－
 - (a) 根據第 18 條(不論有否根據第 19 條變通)或第 20 或 21 條，拒絕要求發出指明文書的申請；
 - (b) 根據第 40(1)(c)條，拒絕－
 - (i) 將牌照或豁免書續期；或
 - (ii) 將暫免法律責任書延展；
 - (c) 根據第 39(4)條，拒絕以下申請－
 - (i) 將牌照或豁免書轉讓；或
 - (ii) 將暫免法律責任書，連同以下一項或兩項轉讓－
 - (A) 要求發出牌照的相關申請；
 - (B) 要求發出豁免書的相關申請；
 - (d) 根據第 40(1)(a)(i)或(b)條作出的、撤銷或暫時吊銷指明文書的決定；
 - (e) 根據第 40(1)(a)(ii)條作出的、撤銷或暫時吊銷在牌照下的授權的決定；
 - (f) 拒絕要求為施行第 53(1)條而給予准許的申請；

- (g) 根據第 39(6)或 40(1)(d)條作出的以下決定 –
 - (i) 更改規限指明文書的條件；或
 - (ii) 施加新條件；
 - (h) 拒絕根據第 41 條提出的、要求更改規限指明文書的條件的申請；
 - (i) 根據第 42(1)條作出的、更改詳情或事宜的決定；
 - (j) 拒絕根據第 43(1)(a)條提出的、要求以下事宜的申請：在上訴待決期間，暫緩執行第 40(1)條所指的決定；
 - (k) 根據第 64 條作出的、送達執法通知的決定；
 - (l) 拒絕要求根據第 80 條發出證明書的申請；
 - (m) 拒絕根據附表 5 第 18(2)條提出的、要求批准骨灰處置方案的申請。
-

私營骨灰安置所上訴委員會酬金方案
的財政負擔分項數字

<u>建議酬金</u>	<u>估計每年費用</u>
(a) 主席：每年聘用費(125,710 元)	125,710 元
(b) 副主席：每年聘用費 (83,810 元 x 3 人)	251,430 元
(c) 審裁官：出席聆訊的酬金 (每次出席聆訊 6,460 元 x 2 次聆訊 x 12 個月)	155,040 元
(d) 審裁官：撰寫裁決書的酬金 (每份裁決書 12,900 元 x 40 份裁決書)	516,000 元
(e) 並非擔任審裁官的非官守成員：出席 上訴聆訊的酬金 (每次出席上訴聆訊 975 元 x 4 名成員 x 2 次聆訊 x 12 個月)	93,600 元
	1,141,780 元
	約 1,100,000 元

假設：每 2 周進行聆訊
