

立法會參考資料摘要

實施《私營骨灰安置所條例》 涉及的地價事宜 - 分期繳付地價方案

引言

《私營骨灰安置所條例》(第 630 章)(條例)在二零一七年六月三十日生效後，私營骨灰安置所須符合嚴格規定，始可獲發牌照，以授權出售或新出租龕位。既已設立制度妥善規管私營龕位，市民便一直要求加快恢復私營龕位的供應。我們需要就繳付地價提供一個額外的方案，以協助私營骨灰安置所解決難以向金融機構融資的困境。

2. 行政會議在二零一八年七月十日的會議上建議，行政長官指令在須施加下文第 14 段所列的保障措施的的前提下，為擬申領牌照的私營骨灰安置所(不論是截算前骨灰安置所¹或非截算前骨灰安置所)提供分期繳付地價方案。有關條款如下：

(a) 根據以下方式釐定按年分期繳付地價的利率，上限為當時最優惠利率加 2%；

(i) 就擬議修訂契約，第一期分期繳付地價的利率是在發出具約束力的基本條款建議書時或在地價上訴後發出修訂建議書時(視乎何者適用而定)²，當日可知的最新近一份財政預算案所公布的財政儲備投資回報率(財政儲備回報率)；

¹ 於緊接截算時間前(即二零一四年六月十八日上午八時前)正在營辦的、內有已安放骨灰的龕位的骨灰安置所。

² 這可確保承租人在接納建議書時知悉該利率。

- (ii) 其後每期分期繳付地價的利率為所適用分期繳付地價期開始當日可知的最新近一份財政預算案所公布的財政儲備回報率³；
- (b) 分期繳付地價的期數設有上限，最多為地契餘下的年期數目或 10 期(以較少者為準)，而承租人須按以下方式繳付地價：
 - (i) 於接納具約束力的基本條款建議書時，繳付地價的 10%作為首期；
 - (ii) 於簽立擬議修訂契約時：依照私營骨灰安置所事務辦事處(骨灰所辦)就下列(1)至(3)項(如適用)向地政總署提供的意見，承租人須再就以下三個項目所涉的地價繳付另一筆首期：
 - (1) 任何於截算前出售的龕位，而其營辦人與消費者沒有就施加限制達成協議，也沒有其他具同等效力的措施確保該等限制得以遵從；
 - (2) 在截算時間至刊憲日期之間出售的龕位；以及
 - (3) 支援骨灰安置所的營辦的其他必要／配套設施(如可分開評估地價的話)，例如辦公室；以及
 - (iii) 在扣除上文第 2(b)(i)及(ii)段所述的地價後，其餘地價按年以分期繳付地價方式支付；以及
- (c) 如承租人未能按付款時間表繳付按年分期款項，則下列條款適用：
 - (i) 如承租人逾期付款，政府可在有充分理據的情況下，酌情准許承租人就任何逾期的分期款項(連利

³ 舉例來說，假如分期繳付地價期所涵蓋的時期為二零一九年一月十三日至二零二零年一月十二日，所適用的利率是於二零一八年二月公布的回報率(即在二零一九年一月十二日時可知的最新近公布利率)。然而，假如分期繳付地價期所涵蓋的時期為二零一九年三月一日至二零二零年二月二十九日，所適用的利率則是於二零一九年二月公布的回報率(即在二零一九年三月一日時可知的最新近公布利率)。

息)延期付款，以代替根據契約收回土地。利息以浮息方式按當時的最優惠利率加 2% 計算，由付款到期日起計，至承租人清還逾期款項(連利息)當日為止；以及

- (ii) 承租人如欲提前付款，只須在至少兩個曆月前給予地政總署署長書面通知，便可於其後任何時間在付款到期日前繳付任何一期分期欠款連利息(按上文第 2(a)段所述當時最新近的利率計算至清還有關款項當日為止)，而無須繳付任何罰款⁴。

理據

骨灰安置所的現況

3. 鑑於公眾對龕位的需求日益殷切，我們實施三管齊下的策略，即推廣綠色殯葬、增加公眾龕位供應，以及規管私營骨灰安置所。因此，對於能夠遵從本港規管制度的私營骨灰安置所，促進其發展是切合社會整體利益的做法。

4. 政府一直竭力制訂合乎所需、合理和合宜的發牌制度，以期適當地平衡不同持份者的利益，並顧及以下幾方面：

- (a) 社會的整體利益，包括滿足社會對骨灰安置所的需求；
- (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) 盡量減少骨灰安置所對鄰近社區造成的滋擾；以及
- (d) 業界的長遠可持續發展。

條例既已制定，政府及社會目前須面對的最大挑戰，包括要令已獲妥善規管的私營龕位得以盡快恢復供應，以滿足市民的需求和減少對業界的影響。

⁴ 至於並非繳付所有分期欠款的情況，修訂契約所訂的餘下期數的分期付款時間表，不會因這項提前付款安排而予以調整或受到影響。

5. 就截至二零一八年五月十五日提交指明文書(即牌照、豁免書或暫免法律責任書)申請的截止日期已於二零一八年三月二十九日完結時屆滿。截至二零一八年五月十五日，當局處理由 142 間私營骨灰安置所⁵提交的逾 300 份指明文書申請⁶。視乎骨灰所辦日後完成初步審視申請結果而定，現時所接獲申請的詳情如下：

類別	私營骨灰安置所數目(間)	牌照申請數目(份)	豁免書申請數目(份)
只申請牌照的截至前骨灰安置所	75	87	-
只申請豁免書的截至前骨灰安置所	31	-	31
一併申請牌照及豁免書的截至前骨灰安置所	33	38	35
申請牌照的非截至前骨灰安置所	3	3	-
截至二零一八年五月十五日提交的指明文書申請	142	128	66

-
- ⁵ 如對照發展局的《私營骨灰龕資料》(發展局名單)所列非私營墳場的私營骨灰安置所，該 142 間私營骨灰安置所的分類如下：
- (a) 全部 15 間在發展局名單第一部分所列的私營骨灰安置所；
 - (b) 109 間在發展局名單第二部分所列的私營骨灰安置所；以及
 - (c) 18 間不在發展局名單內的私營骨灰安置所。

此外，截至二零一八年三月二十九日完結時，根據骨灰所辦所得資料，有 22 間私營骨灰安置所並無提交指明文書申請，其中 15 間載列於發展局名單第二部分，其餘 7 間不在該名單內。該等私營骨灰安置所大多已完成把骨灰交還先人家屬的工作，又或正在進行或已承諾進行條例所規定的骨灰處置程序。

- ⁶ 每間私營骨灰安置所可申請多於一份指明文書。

註：

- (1) 在兩極之間的範圍均存在私營骨灰安置所：上述申請機構包括一些慈善團體及宗教團體。
- (2) 根據二零一四年通報計劃所收集的資料，在聲稱為存在已久骨灰安置所的私營骨灰安置所中，只有 28 間提供了證明文件。

從已接獲的指明文書申請，我們所掌握的私營骨灰安置所情況較為明朗化：

- (a) 聲稱擁有截至前資格的骨灰安置所數目；
- (b) 聲稱擁有存在已久資格(用以申領豁免書)的骨灰安置所數目；以及
- (c) 沒聲稱擁有存在已久資格的骨灰安置所數目。

6. 要取得牌照，須符合多項法例、政府及其他的申領要求。有關規定包括城市規劃、土地用途、建築物及消防安全、處所使用權、環境保護、電力及升降機／自動梯安全、人流及交通管理、顯示骨灰安放情況的圖則(關乎安放的布局、容量及數量)，以及確保能持續營運的財務方案等。未能符合這些規定的申請，可遭私營骨灰安置所發牌委員會(發牌委員會)拒絕。

營辦人向金融機構融資所面對的問題

7. 除非行政長官會同行政會議另有批准，否則地政總署一般會以私營骨灰安置所配售其所有龕位(包括已售和未售的龕位，並顧及假設的推出供應期)所得估計收益的現值，按十足市值評估。營辦人通常會向金融機構申請融資，以繳付其骨灰安置所項目的地價及其他發展費用。沒有遵從關乎土地的規定(包括繳付地價)的私營骨灰安置所，不會獲發牌委員會發牌。

8. 我們在條例生效後接獲意見，指出為上述目的而向金融機構借貸已日益困難，理由是營辦私營骨灰安置所現已被視為高風險業務：

- (a) 不確定會否獲發牌照：由於發牌制度是新設立的，金融機構要精通於評估私營骨灰安置所會否獲發牌是需時達致的。未能取得牌照最終會導致骨灰安置所營辦人欠缺銷售收益而無力償還貸款；以及

- (b) 骨灰安置所營辦人(即使獲發牌照)的違約風險和後果：金融機構不欲取而代之，成為營辦骨灰安置所的持牌人。再者，條例就接管人(包括承按人)處置骨灰的法定責任也作出了規定。

骨灰安置所的土地和物業不獲接納為貸款抵押品，而須以其他土地、物業和個人擔保作為抵押品。若干骨灰安置所營辦人曾為此與一些金融機構洽談融資，但對方表示不感興趣。

9. 換言之，私營骨灰安置所營辦人處於進退維谷的局面。營辦人須繳付地價才可取得牌照，但在未獲發牌的情況下又無法借貸來繳付地價。

以往提供分期繳付地價方案的經驗

10. 以往政府也有基於當時的政策考慮，提供分期繳付地價方案，其中最近的例子是 2009 推出的有時限的活化工廈計劃。該計劃的主要特點包括：

- (a) 採用在前期(即就擬議修訂契約，在發出具約束力的基本條款建議書時，或在繳付地價上訴後發出修訂建議書時(視乎何者適用而定))已預設的固定利率(最優惠利率加 2%)，而這利率在整個五年期內⁷維持不變；
- (b) 適用於地價逾 2,000 萬元的個案；
- (c) 承租人須按下列方式繳付地價：
 - (i) 於接納具約束力的基本條款建議書時繳付地價的 10%作為首期；
 - (ii) 於簽立修訂契約時繳付地價的 10%作為另一筆首期；以及
 - (iii) 其後餘下的 80%地價按年以分期方式支付；

⁷ 該項重建工程預期於五年內完成。如理據充分，則可獲地政總署批准延期，但須繳付地價。

- (d) 除非承租人已付清所有未繳的地價連利息，或能就未繳的地價提供銀行保證書，否則地政總署不會考慮有關簽發售賣同意書或轉讓同意書的申請；以及
- (e) 如承租人未能按付款時間表繳付款項，則以下條款適用：
 - (i) 如承租人逾期付款，政府可在有充分理據的情況下，酌情准許承租人就任何逾期的分期付款項(連利息)延期付款，以代替根據契約收回土地。利息以浮息方式按當時的最優惠利率加 2%計算，由付款到期日起計，至承租人清還逾期款項(連利息)當日為止；以及
 - (ii) 承租人如欲提前付款，只須在至少兩個曆月前給予地政總署署長書面通知，便可於其後任何時間在付款到期日前悉數繳付未繳地價餘額(連計算至清還有關款項當日為止的利息)，而無須繳交任何罰款。

基於以往的經驗，措施的細節現載於下文各段。

詳細措施

(1) 理據

11. 按分期發展分期繳付地價方案(分期發展方案)及按定期方式繳付短期豁免書費用方案，載於二零一七年十一月二十二日立法會資料摘要(檔案編號: FH CR 2/3751/07)第 19 段⁸。然而，並非所有情況都可採用分期發展方案，例如在多層骨灰安置所建築物內個別設有龕位的樓層便不能採用這方案。因此，我們為擬申領牌

⁸ 寬免安排並不涵蓋截算後出售的龕位(不論有關骨灰安置所是截算前骨灰安置所或非截算前骨灰安置所)。我們會以行政方式為符合有關資格準則的牌照申請人提供以下方案：

- (a) 須繳付的十足市值地價按骨灰安置所的分期發展繳付，而可供出售的龕位則與已就分期發展所簽訂的契約或土地文書掛鉤；或
- (b) 類似條例第 49(2)(b)條的做法(出售安放權所涉及的款項按定期方式繳付，而計租租期與根據有關短期租約繳付十足市值租金的計租租期相同)，准許申請人按定期方式向地政總署繳付十足市值的短期豁免書費用(如龕位出租予市民，則計租租期與地政總署收取相關豁免書費用的計租租期相同)。

照的私營骨灰安置所(不論是截算前骨灰安置所或非截算前骨灰安置所)提供一個額外的分期繳付地價方案，以期解決上文第 9 段所述的進退為谷的局面。這兩個方案的分別是：

- (a) 根據分期發展方案，地價按每期開始時的當時市值來評估；以及
- (b) 根據分期繳付地價方案，地價早在批地／土地交易時已予以評估⁹。

與分期發展方案所收取的地價比較，根據分期繳付地價方案，假如土地價值上升，在整個分期繳付地價期內政府都無法因土地升值而受益；但假如土地價值下跌，政府則可從預先凍結了的土地價值中受益。政府可視乎每宗個案的實際情況，行使其獨有的絕對酌情權，決定是否准許申請人採取分期發展方案及／或分期繳付地價方案。

12. 提供額外的分期繳付地價方案，旨在符合上文第 3 至 4 段所述的政策目標，在上文第 8 段所述情況下提供援助，即通過減輕營辦人的初期資本支出，助其紓緩現金流問題。

(2) 指導原則

13. 所有這類計劃都有一個共通的指導原則，就是必須確保對承租人施加有效的限制，使其在項目中不可就超逾已向政府支付地價的部分賺取回報(見上文第 10(d)段所述的轉讓或讓與限制)。就我們的情況而言，會有保障措施，以確保根據有關牌照獲准出售或新出租龕位的數目，不得多於按土地契約已繳付分期地價的相應龕位數目。

(3) 管制機制

14. 在地政制度及發牌制度下訂立的管制機制，會根據上述指導原則制訂以下形式的保障措施：

⁹ 地價根據評估當日有關龕位的推出供應計劃(不受按年分期繳付地價計劃及按該等安排獲准出售／出租的相應龕位數目約束)來評估。

- (a) 於簽立修訂契約時：依照骨灰所辦就下列(i)至(iii)項(如適用)向地政總署提供的意見，承租人須再就以下三個項目所涉的地價繳付另一筆首期：
- (i) 任何於截算前出售的龕位¹⁰，而其營辦人與消費者並沒有就施加限制達成協議，也沒有其他具同等效力的措施確保該等限制得以遵從¹¹；
 - (ii) 在截算時間至刊憲日期之間出售的龕位；以及
 - (iii) 支援骨灰安置所的營辦的其他必要／配套設施(如須個別評估地價的話)，例如辦公室。
- (b) 地政總署會在修訂契約中加入一項新條款，訂明在每期分期繳付地價下可出售或出租的龕位數目上限，而每期准許出售或出租的龕位數目均等(即把未售龕位總數除以分期數目)。無論如何，可出售或新出租龕位的累計數目不得超出已繳付十足地價總額的龕位總數；以及
- (c) 發牌委員會確認，視乎其法律顧問的意見，如牌照申請人選擇分期繳付地價並簽立擬議修訂契約，便會作出以下配套安排：在牌照申請人／持牌人提出申請後，發牌委員會在獲地政總署根據已繳付的分期地價確認核准出售的龕位數目(分期所針對龕位數目)後，並在骨灰安置所符合所有其他申領牌照規定的前提下，(若牌照已擬發出)可作出以下決定：
- (i) 牌照顯示的核准骨灰安放容量¹²只會反映分期所針對龕位數目；以及

¹⁰ 在二零一七年十一月二十二日，政府公布在須施加保障措施的前提下，在所有方面(除繳付地價外)都確定合資格申領牌照的截算前骨灰安置所的截算前出售龕位，可獲考慮寬免繳付地價。

¹¹ 參看二零一七年十一月二十二日立法會資料摘要(檔案編號：FH CR 2/3751/07)第12段。

¹² 骨灰安放容量包括指在該骨灰安置所內，總共最多可安放多少份骨灰。

持牌人出售的龕位數目，不得超出經批准圖則上的核准骨灰安放容量(請參閱條例第13及30(a)條)。

- (ii) 牌照的經批准圖則¹³只會涵蓋該等分期所針對龕位數目者在骨灰安置所內的位置。

每宗申請會按每宗個案的實際背景及情況考慮。

(4) 利率

15. 作為背景資料，金融機構會為不同客戶提供不同的利率，從而反映風險及業務關係。最優惠利率¹⁴是銀行為重點優質客戶(信譽最佳客戶)提供的基準利率。銀行為個別客戶提供的實際利率，是在最優惠利率的基礎上作出調整，並以最優惠利率加減某個百分點來表達。最優惠利率多年來皆處於穩定水平(至少在過去六年維持在 5.083%)，但近年已較少用以釐定利率。香港銀行同業拆息率(銀行同業拆息)¹⁵是銀行在同業市場提供貸款的基準利率，代表銀行的資金成本。截至二零一八年六月二十九日，12 個月期的銀行同業拆息為 2.55429%。根據過去兩宗個案的資料，銀行在條例生效前為骨灰安置所營辦人提供貸款的利率，曾定於銀行同業拆息加某個百分點的水平。

16. 我們的措施會按財政儲備回報率來計算利息。從投資角度來看，財政儲備回報率或可視為政府借貸給對外機構的**機會成本**，並對政府來說是**成本中立的**。財政儲備回報率會於每年的財政預算案公布一次¹⁶。在二零一八至一九財政年度，財政預算案公布的有關回報率為 4.6%。我們的措施所適用的利率設有上限，為

¹³ 發牌委員會所授權或准許的詳情(包括骨灰安放容量和骨灰安放布局)均顯示於經批准圖則。骨灰安放布局包括指該骨灰安置所內的龕位的位置和編號，以及在該骨灰安置所內並非龕位的位置安放骨灰的範圍。

這可以在持牌人繳付其後每期分期地價後更改經批准圖則的形式跟進。

¹⁴ 最優惠利率就某日而言，指各發鈔銀行在該日公布的最優惠貸款利率的算術平均數。換言之，最優惠利率是本港現有三間發鈔銀行(香港上海滙豐銀行有限公司、渣打銀行(香港)有限公司及中國銀行(香港)有限公司)所公布的當前最優惠貸款利率的平均數。

¹⁵ 銀行同業拆息指相關期間的港元存款利率，每天(星期六及公眾假期除外)由香港銀行公會(銀行公會)計算。銀行公會以指定的 12 至 20 間參考銀行提供的報價資料作為釐定銀行同業拆息定價的基礎。該定價包括隔夜至 12 個月的存款期限。

¹⁶ 在每個財政年度財政預算案公布的財政儲備回報率，是參考過去六年外匯基金投資組合的每年平均回報率而定。

最優惠利率加 2%(現時為 7.083%)，與活化工廈計劃所採用的利率及逾期繳款的“懲罰性”利率相若，但已高於銀行向重點優質客戶(即信譽最佳客戶)徵收的商業利率。

17. 首期方面，利率會就擬議修訂契約，定於在發出具約束力的基本條款建議書時或在地價上訴後發出修訂建議書時(視乎何者適用而定)，當日可知的最新近一份財政預算案所公布的財政儲備回報率。我們明白活化工廈計劃按固定利率計算整段攤付期利息的做法有可取之處，既可令情況較為明確和易於預計，也可簡化行政程序，便利推行。不過，為了盡量貼近政府的機會成本，**其後每期分期繳付地價會以浮息方式計算利息**，並以所適用分期繳付地價期開始當日可知的最新近一份財政預算案所公布的財政儲備回報率為準。相對於長達 10 年的固定利率，按年計的浮息有助盡量減少可能少收或多收還款的情況。我們認為這項清晰、明確及一致的安排相當合理：

- (a) 這項安排讓承租人預先(於各分期繳付地價期開始前)知道承擔金額，並讓他們在期末(於各分期繳付地價期結束前)付款，有助承租人事先知道下個分期須付的數額，並有超過一年時間籌謀；以及
- (b) 當知道最新利率後，地政總署會在各分期繳付地價期開始前告知承租人其後每年須付的均等款項，讓承租人可在付款到期日前，考慮是否提前繳付分期款項。

(5) 付款時間表

18. 私營骨灰安置所須符合法定和行政規定，包括依次進行以下程序：

- (a) 於接納具約束力的基本條款建議書時繳付地價；
- (b) 簽立修訂契約；
- (c) 營辦人須於建築規約條款指定的時限內完成發展項目(包括樓宇構築物)；以及
- (d) 在申請規定(包括關乎土地和建築物的規定)均獲遵從後，發牌委員會便會就牌照申請作出決定。

19. 根據條例第 15(2)條的規定，如給予牌照，牌照的有效期不得超逾 10 年。上文第 2(b)段提出的計算公式的意向，是在牌照的

有效期屆滿前，所有地價理應早已悉數清還。雖然首期款項只佔地價的 10%(相對於活化工廈計劃的首期款項為地價的 20%)，但營辦人另須繳付上文第 2(b)(ii)段所述的地價(縱使我們沒有如活化工廈計劃要求繳付地價的 10%作為第二次首期的規定)。

20. 上文第 2(c)段大致上以活化工廈計劃為藍本。我們並給予營辦人提前付款的彈性，讓他們按上文第 2(c)(ii)段所述安排，選擇提前繳付任何餘下的分期付款項。容許在免罰款情況下提前付款，可鼓勵營辦人盡早繳付地價，對政府有利。

(6) 違約風險

21. 下列措施旨在保障政府免受違約風險的影響：

- (a) 透過第 2(b)段的規定和第 14 段施加的保障措施，我們限制營辦人在有關牌照下出售或新出租龕位的數目不得多於按土地契約已繳付分期地價的相應龕位數目，也不得在牌照的有效期過後仍未繳付分期地價¹⁷；
- (b) 政府可基於營辦人違反契約條款的理由收回骨灰安置所的土地。條例訂明處置骨灰的機制，因此，在完成骨灰處置程序或步驟後，骨灰安置所的土地上理應再沒有安放骨灰；以及
- (c) 拖欠繳款足以構成違反合約責任。營辦人仍有法律責任向政府清還所有未繳款項，而政府可提出民事訴訟，向營辦人申索損害賠償。

建議的影響

22. 建議符合《基本法》，包括有關人權的條文，並對公務員、生產力、性別議題或可持續發展沒有影響。建議的其他影響載於附件 A。

¹⁷ 營辦人在違約後，將不可從出售或出租龕位所得的收益中收回為獲發牌照而預先支付的其他龐大開支(例如為遵從關乎規劃和建築物的規定而涉及的開支)。

宣傳工作

23. 我們會在二零一八年七月十一日發出新聞公報，和安排發言人解答查詢。

查詢

24. 如對本參考資料摘要有任何查詢，請與食物及衛生局首席助理秘書長(食物) 2 黃淑嫻女士聯絡(電話：3509 8926)。

食物及衛生局
食物環境衛生署
地政總署

二零一八年七月十一日

建議的影響

對財政的影響

由於將訂定擬議的財務條款，讓申領牌照的私營骨灰安置所營辦人可選擇分期繳付地價方案，將不大可能導致政府收入減少。而且，我們將採取保障措施，以保障政府免受違約風險的影響。我們會參照財政儲備的投資回報率來釐定利率。從投資角度來看，該回報率可視為政府的機會成本。有關部門會盡量利用現有資源吸納增加的工作量(如有的話)。如需要額外資源，我們會按照既定機制提出申請，並提供理據。

對家庭的影響

2. 從家庭角度而言，有效規管骨灰安置所的營辦應可減輕家庭成員在處理先人後事時的壓力和憂慮。此外，有關措施也有助符合規定的私營骨灰安置所恢復私營龕位的供應。這樣，家庭與社會可更趨和諧和更具凝聚力。

對環境的影響

3. 在環境影響方面，措施所涵蓋的骨灰安置所仍受有關環境法例規管。根據條例，發牌委員會如認為合適，也可對骨灰安置所的牌照施加條件，規定必須採取措施，以盡量減少該骨灰安置所的營辦對鄰近社區造成的環境滋擾。