

二零一四年七月八日
討論文件

立法會食物安全及環境衛生事務委員會

骨灰安置所政策 — 三管齊下的策略

目的

本文件向委員簡介政府為落實骨灰安置所政策而採取的三管齊下的策略。

背景

2. 隨着香港人口增長和老化，預計每年的死亡人數會由二零一零年的 42 700 人增加至二零二零年的 50 300 人，火化宗數會由二零一零年的 38 000 宗相應增加至二零二零年的 47 300 宗。

3. 目前的主流做法是在火化後把骨灰存放在骨灰安置所設施。這做法大概會維持一段時間，因為要使綠色殯葬成為處理人類骨灰的主流模式，便要改變大眾的心態，令這種模式更廣為市民接受，當中過程需時甚長。在三管齊下的策略之下，政府一方面致力推廣綠色殯葬，另外兩個重要部分就是確保有穩定充足的公眾骨灰安置所供應，以及加強對私營骨灰安置所的規管。

三管齊下的策略

推廣綠色殯葬的措施

4. 綠色殯葬是更環保及可持續的骨灰處理方式，包括在紀念花園或海上撒放骨灰，以及透過「無盡思念」網上追思服務追悼先人。

5. 過去十年，每年在食物環境衛生署(食環署)轄下紀念花園撒放骨灰的宗數，由二零零零年的五宗大幅增加至二零一三年的

2 354 宗。華人永遠墳場管理委員會(華永會)將軍澳華人永遠墳場的紀念花園在二零一一年十二月二十八日啟用後，撒放骨灰宗數約 416 宗。至於香港華人基督教聯會營辦的薄扶林華人基督教墳場自一九九八年建成紀念花園後，已處理約 250 宗骨灰撒放。

6. 食環署和華永會一直鼓勵市民在紀念花園撒放先人骨灰，並採取以下措施，鼓勵更多市民使用紀念花園及提供更多選擇：

- (a) 食環署已興建面積更大的新紀念花園。該署已在或將在可行情況下(有足夠地方且沒有實際環境限制)，在日後落成的公眾骨灰安置所用地設置紀念花園；以及
- (b) 華永會經諮詢食物及衛生局後，在其轄下的紀念花園積極推廣分別由香港中文大學和香港大學推行的「無言老師」和「大體老師」遺體捐贈計劃。

7. 現時全港共有 13 個紀念花園(見附件)，其中 11 個由食環署管理，其餘兩個分別由華永會和香港華人基督教聯會營辦。

8. 為了鼓勵海上撒灰，食環署已簡化申請程序，並為市民提供免費渡輪撒灰服務。由二零一二年一月開始，食環署進一步改善免費渡輪撒灰服務，使用每程載客量超過 300 人的較大型渡輪。自二零一零年推出免費渡輪服務後，海上撒灰的申請宗數由二零零九年的 279 宗增加至二零一三年的 797 宗，增幅超過 180%。隨着免費渡輪撒灰服務日漸普及，食環署已由二零一三年一月起把渡輪班次增加至每月四班。為方便市民隨時隨地悼念親人，該署在二零一零年六月設立「無盡思念」網站，並在二零一二年九月推出「無盡思念」網站流動版。

9. 食環署也加強了宣傳和教育計劃，讓市民更了解和接受其他可持續的骨灰處理方式和追思親人方式。主要宣傳工作包括參加每年舉辦的香港長者博覽、出版有關綠色殯葬的小冊子和宣傳資料，以及製作政府宣傳文告、聲帶和短片。例如，食環署最近修訂了《辦理身後事須知》小冊子，以提供更多有關綠色殯葬方式及服務的資料。

增加公眾龕位供應的措施

最新情況

10. 政府已在全港 18 區物色到 24 幅可供發展骨灰安置所的用地。該等用地最終可否用作發展骨灰安置所設施，須視乎技術可行性研究、交通影響評估或工程可行性研究(如適用者)的結果而定。在有關研究完成後，我們會諮詢相關的區議會，然後才落實把選址用作發展骨灰安置所。

11. 我們已於二零一三年十一月向本事務委員會簡報落實上述公眾骨灰安置所計劃的進展。和合石靈灰安置所(不屬於 24 幅用地)及鑽石山靈灰安置所(24 幅用地之一)的新公眾骨灰安置所設施已落成啓用，分別提供約 43 710 個及 1 540 個新龕位，並分三個階段公開配售。第一和第二階段配售工作已完成。第三階段配售工作剛剛展開(申請日期：二零一四年六月二十四日上午九時至二零一四年七月二十四日下午五時)，提供約 24 000 個新龕位。此外，於長洲墳場內興建約 1 000 個新龕位的工程已於二零一三年年底竣工。

12. 迄今，諮詢各區議會的結果如下：

(a) 支持

(i) 黃大仙區議會：鑽石山項目；

(ii) 離島區議會：長洲項目；

(iii) 葵青區議會：青荃路項目；

(b) 原則上支持，但要求政府在向立法會提出撥款申請前，先探討如何改善道路基建設施。

(iv) 北區區議會：支持為沙嶺項目的土地平整及相關基建設工程進行詳細設計及工地勘測工程。有區議員要求我們探討如何改善由蓮塘／香園圍接駁到該幅用地的道路；

(v) 北區區議會：

- 支持和合石第一期項目，惟須擴闊粉嶺站行人天橋。有區議員認為行人天橋的擴闊工程必須在配售龕位前完成；
- 備悉和合石第二及第三期項目。有區議員要求我們研究配套的道路改善工程；以及

(vi) 屯門區議會：支持着手把曾咀用地劃作發展骨灰安置所用途(甚至可擴大規模)，惟須擴闊龍鼓灘路，尤其是改善稔灣路至元朗流浮山的路段。

我們已要求設計顧問探討第(iv)項所述的接駁道路改善工程是否可行和是否有理據支持，並正跟進第(v)項第一點所述的行人天橋擴闊工程計劃、第(v)項第二點所述的第二及第三期發展所涉及道路擴闊工程的可行性研究，以及第(vi)項所述的第一項道路擴闊工程。至於第(vi)項所述的第二項道路工程計劃，嚴格來說與新界西北的整體發展有較大關係，由於環境局／環境保護署有多項策略性的工程計劃在該區進行，並為此與屯門區議會成立了聯絡工作小組，該局／署已答允就這項道路工程計劃展開研究。

(c) 不肯定能否獲得支持

(vii) 沙田區議會：我們還未肯定能否獲得該區議會對石門用地的支持。

我們計劃在二零一四年徵詢多個區議會的意見。

13. 由私營墳場發展的骨灰安置所有助滿足部分公眾需求。預計華永會在二零一四年至二零一五年這兩年期間會提供約 35 600 個新龕位，而天主教、基督教和佛教等宗教團體營辦的墳場，現時約有 27 000 個龕位尚未配售。預計基督教華人墳場和佛教墳場在未來兩至三年分別會提供約 47 000 個和 3 200 個新龕位。

14. 若各項規劃中的工程項目都獲得區議會和立法會支持，則預計累積至二零三一年會有數以十萬計的新龕位供應。

有關善用現有骨灰安置所設施的措施

15. 食環署和華永會已採取下列措施，善用其骨灰安置所設施：

- (a) 食環署自二零一四年一月二日起取消每個龕位可存放骨灰份數的限制¹，容許申請人增加在每個標準龕位或家族龕位存放的骨灰份數，並進一步放寬「親屬」的定義；以及
- (b) 政府計劃修訂《華人永遠墳場規則》(第 1112A 章)，藉放寬「近親」的定義和容許在須起回骨殖墓地安放骨灰，放寬共用華永會家族龕位(及墓地)的申請資格。

探討新措施

16. 政府會竭盡所能增加骨灰安置所設施供應，但也清楚知道要在個別地區興建骨灰安置所須面對各種挑戰，包括地理環境、與附近土地用途是否協調、基礎設施配套、對交通及環境造成的影響等問題。此外，還要考慮擬議用地附近居民的疑慮及反對意見。我們必須實事求是，明白長遠來說難以物色到更多用地興建公眾骨灰安置所。我們認為，整個社會早晚也得認同有需要分散在兩個掃墓高峯期前往骨灰安置所設施的人流及交通影響。我們要積極探討各項新措施，包括就不同的骨灰安置所大樓訂明不同的拜祭時間；在兩個或其中一個掃墓時節限制拜祭人士進入個別骨灰安置所大樓等。為紓緩龕位短缺情況和增加供應，我們或須考慮為新龕位訂定使用時限，透過續期或再次配售方式重用龕位。

規管私營骨灰安置所

17. 私營骨灰安置所如規管得宜，可補公眾骨灰安置所的不足，

¹ 在取消限制前，每個標準龕位及家族龕位可存放的骨灰上限分別為兩份及四份。

令供應增加，更重要的是在龕位和相關服務方面提供選擇，有助滿足社會對祭祀祖先的需要，從而發揮積極的作用。過去有關這個議題的兩輪公眾諮詢(分別於二零一零年七月及二零一一年十二月進行)都清楚顯示了一點，就是社會大眾普遍支持設立發牌制度，規管私營骨灰安置所。不過，對於如何才能最妥善處理現時某些違規的骨灰安置所，則意見不一。與違規私營骨灰安置所為鄰的居民要求政府作出嚴格規管，使他們無須再受滋擾。另一方面，也有意見提醒我們要尊重中國文化中祭祀祖先的觀念，不應隨便打擾亡者的安息之所。

18. 基於上述背景，我們建議推出發牌制度，以達到下列政策目標：

- (a) 確保骨灰安置所符合各項法定規定和政府要求，並在符合嚴格規限的情況下，對「草案前骨灰安置所」²作出合適的免受新制度限制安排；
- (b) 加強保障消費者權益；以及
- (c) 確保採用可持續的營辦模式。

我們從一開始便須明白，擬議的發牌制度並非靈丹妙藥，無法解決過往留存下來的所有問題。對於一些最終可能出現的棘手情況，我們也無法提供圓滿的解決方法。

19. 政府已於二零一四年六月十八日上午八時(草案公布時間)宣布，行政長官會同行政會議已通過於二零一四年六月二十五日向立法會提交《私營骨灰安置所條例草案》(條例草案)，目的是透過設立發牌制度，規管私營骨灰安置所。在條例草案經立法會審議並獲得通過後，任何人均不得在香港從事私營骨灰安置所營運，除非該人領有牌照、豁免書或暫免法律責任書。

20. 在草案公布時間前已營運並已有骨灰安放於其龕位的骨灰安置所(「草案前骨灰安置所」)，如存在已久(即在一九九零年一月一日前開始營辦私營骨灰安置所)，並凍結其經營規模(即自草案公

² 「草案前骨灰安置所」是指緊接條例草案公布時間前正在營運並已有骨灰安放於其龕位的骨灰安置所。

布時間起停止售賣（包括出租）新的或空置的龕位），以及符合條例草案下的其他規定，營辦人日後可申領豁免書。

21. 至於其他的「草案前骨灰安置所」及所有非「草案前骨灰安置所」，則將來必須申領牌照，方可繼續營運及出售(包括出租)龕位。根據條例草案，要獲發牌照，私營骨灰安置所必須符合土地(包括批地文書)、城市規劃、適用的樓宇安全的安排、處所使用權，以及提交管理方案等規定。

22. 申領牌照或豁免書的「草案前骨灰安置所」營辦人如需要時間去達到各項相關規定及要求，可向發牌委員會申領暫免法律責任書，以便其骨灰安置所在未獲發牌照或豁免書前可繼續營運，提供服務。然而，在暫免法律責任書有效期間，有關骨灰安置所不得出售(包括出租)新的或空置的龕位。發牌委員會會因應情況決定暫免法律責任書的期限。

23. 為協助未來成立的發牌委員會決定哪些是「草案前骨灰安置所」，食環署已於二零一四年六月十八日推出通報計劃，並發信要求政府已獲悉的骨灰安置所提交資料。食環署會派員到訪有關骨灰安置所核實資料。食環署透過通報計劃收集到的資料，將來會提供依據，讓發牌委員會決定骨灰安置所是否屬「草案前骨灰安置所」，以及有關骨灰安置所是否符合資格申領條例草案下的各種指明文書(即牌照、豁免書和暫免法律責任書)。

24. 在保障消費者方面，條例草案建議作出多項規定，包括持牌人須與消費者訂立合約，訂明出售骨灰安放權的條款(例如安放權的性質，如涉及龕位，其尺寸、年期及收費)、有否設立保養基金等；合約必須涵蓋一些重要事項，否則消費者可取消合約並要求退款；以及營辦人有責任在結業前處理已存放的骨灰，如違反規定，須負上刑事責任。

25. 條例草案也就適用於食環署、營辦人及在處理骨灰安置所結業事宜時接管該處所的第三者的訂明骨灰處置程序，提供主要架構。

26. 條例草案不適用於：

- (a) 由政府興建、管理、經營或維持的骨灰安置所，包括《公

眾衛生及市政條例》(第132章)附表5指明的政府火葬場內的骨灰安置所；

- (b) 第132章附表5第6部載列的認可私營火葬場，但只限於屬臨時性質的，並與作為火葬場的營辦配套的骨灰存放；
- (c) 在第132章附表5第2部指明的私營墳場內的骨灰安置所，但這些骨灰安置所會繼續受《私營墳場規例》(第132BF章)規管；
- (d) 華人永遠墳場管理委員會(華永會)在第132章現時載列的私營墳場外營運的骨灰安置所(日後如有提供的話)，但條例草案會令這些骨灰安置所受《私營墳場規例》(第132BF章)規管；
- (e) 所持牌照不禁止在營業地點存放骨灰的殮葬商，但這些殮葬商會繼續受《殮葬商規例》(第132CB章)規管，並須根據條例草案的規定，在其骨灰安置所業務結束前妥善處理已安放的骨灰；以及
- (f) 在住宅內存放不多於五個骨灰容器(每個容器只存放一名人士的骨灰)的情況。

徵詢意見

27. 請委員備悉上文所述的三管齊下的策略。

食物及衛生局
食物環境衛生署
二零一四年六月

紀念花園

(A) 食物環境衛生署轄下的紀念花園

- (1) 新哥連臣角紀念花園
- (2) 哥連臣角紀念花園
- (3) 新鑽石山紀念花園
- (4) 鑽石山紀念花園
- (5) 富山紀念花園
- (6) 葵涌紀念花園
- (7) 新和合石紀念花園
- (8) 和合石紀念花園
- (9) 長洲紀念花園
- (10) 南丫島紀念花園
- (11) 坪洲紀念花園

(B) 其他機構轄下的紀念花園

- (12) 華人永遠墳場管理委員會轄下將軍澳華人永遠墳場的紀念花園
- (13) 香港華人基督教聯會轄下薄扶林華人基督教墳場的紀念花園