

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1955/13-14(04)號文件

檔 號：CB2/PL/FE

食物安全及環境衛生事務委員會

立法會秘書處為2014年7月8日會議 擬備的背景資料簡介

骨灰龕政策 —— 三管齊下策略

目的

本文件提供背景資料，闡述政府當局骨灰龕政策的三管齊下策略，並綜述食物安全及環境衛生事務委員會(下稱"事務委員會")委員就此議題提出的主要意見及關注事項。

背景

有關骨灰龕政策的兩輪公眾諮詢

2. 2010年7月，政府就骨灰龕政策檢討展開公眾諮詢。政府當局在2011年4月向事務委員會簡述公眾諮詢結果時向委員表示，市民和社會不同界別的持份者大致認同政府當局的下述建議方向——(a)增加骨灰龕設施的供應，以應付整體的公眾需求；(b)鼓勵市民接受以更環保及可持續推行的方式處理先人骨灰；(c)加強消費者在選擇私營骨灰龕設施方面的權益保障；及(d)加強規管私營骨灰龕。

3. 不過，委員獲悉，雖然市民支持加強規管私營骨灰龕，但社會各界對於擬議發牌制度的規管範圍及程度，以及處理在發牌制度生效前已經存在的私營骨灰龕的安排，則意見不一。其後，政府在2011年12月就擬議的私營骨灰龕發牌制度展開另一輪公眾諮詢。政府當局並在2011年12月13日的事務委員會會議上向委員簡介有關的諮詢文件。

政府當局的三管齊下策略

4. 委員曾分別在2012年12月11日和2013年11月19日的事務委員會會議上，聽取政府當局就其為推行骨灰龕政策而採取的措施，匯報最新情況。政府當局表示，其骨灰龕政策的三管齊下策略包括：(a)增加公眾龕位的供應；(b)規管私營骨灰龕；及(c)推廣綠色殯葬。

5. 在公眾龕位的供應方面，政府當局曾於2010年7月和12月以及2011年4月，分3次公布當局在18區物色到的24幅可供發展骨灰龕用地(下稱"24幅用地")。委員獲悉，24幅用地最終可否用作發展骨灰龕設施，須視乎各項研究(當中可能包括技術可行性研究、交通影響評估及工程可行性研究)的結果，以及區議會是否支持而定。截至2013年11月，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)的新骨灰龕設施已落成啟用，分別提供約43 710個及1 540個新龕位。政府當局亦認為，由私營墳場發展的骨灰龕有助滿足部分公眾需求，因為華人永遠墳場管理委員會、基督教華人墳場和佛教墳場預計會在2013年至2015年的3年期間分別提供約35 600個、47 000個和3 200個新龕位。

6. 委員在2013年11月19日的事務委員會會議上與政府當局討論有關規管私營骨灰龕的立法建議時獲悉，《私營骨灰安置所條例草案》(下稱"擬議條例草案")會在2014年第二季前提交立法會。政府當局表示，擬議條例草案會引入私營骨灰龕發牌制度，而該制度會平衡不同持份者的對立權益，當中會顧及(a)宏觀的社會利益，包括滿足社會對骨灰龕供應的需求；(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)盡量減少該等骨灰龕對鄰近社區造成的滋擾；以及(d)確保採用長遠可持續運作的模式。

7. 委員亦獲悉，在推出擬議的發牌制度前，為方便購買龕位的市民在充分掌握資料的情況下作出決定，自2010年12月起，發展局已每季更新載列政府已知悉私營骨灰龕的《私營骨灰龕資料》(下稱"《資料》")¹。《資料》分為兩部分。第一部分列出符合土地契約內的用途限制及城市規劃規定，而且沒有非法佔用政府土地的私營骨灰龕。第二部分則包括地政總署及

¹ 《資料》可於發展局的以下網頁下載 ——
http://www.devb.gov.hk/tc/issues_in_focus/private_columbaria/index.html

規劃署已獲悉而不屬第一部分的其他私營骨灰龕²。截至2014年6月18日，第一部分及第二部分的私營骨灰龕分別有30間及107間

8. 在推廣"綠色殯葬"方面，委員察悉，政府當局一直致力推廣把先人骨灰撒於海上或紀念花園的做法，以及網上追思服務。當局近年已興建面積更大的新紀念花園，以鼓勵更多市民使用紀念花園，而食物環境衛生署(下稱"食環署")亦已簡化申請程序，並為市民提供免費渡輪撒灰服務。由2012年1月起，免費渡輪撒灰服務已作改善，使用每程載客量超過300人的較大型渡輪。由2013年1月起，渡輪班次已增加至每月4班。食環署亦在2010年6月設立"無盡思念"網站，並在2012年9月推出"無盡思念"網站流動版。

事務委員會的商議工作

9. 事務委員會曾於2010年至2013年期間的多次會議上討論有關政府骨灰龕政策的事宜，並在其中3次會議上聽取團體的意見。委員的主要意見及關注事項綜述如下。

公眾龕位的供應

10. 委員對本港公眾龕位的供應深表關注，並促請政府當局因應未來數年的人口變化，大幅增加供應。委員察悉，截至2013年11月，政府當局只就24幅用地中的3幅用地³取得相關區議會的支持。委員質疑政府當局能否獲取所有區議會的支持，在24幅用地提供新的公眾骨灰龕設施。一些委員建議設立賞罰誘因機制，以便取得區議會的支持。部分其他委員建議，當局應考慮重新規劃墳場的土地用途，以建造更多骨灰龕；就公眾龕位引入使用年限；及推行交還公眾龕位以供重用的自願計劃。

11. 政府當局表示，當局已一直採取所有可行措施，以增加公眾龕位的供應，包括收回不再用作棺葬墓地的土地。不過，就土地面積而言，適合大規模發展公眾骨灰龕設施的土地甚少。在落實24幅用地的骨灰龕發展時，政府當局須妥善釋除

² 第二部分的私營骨灰龕可能已確定並不符合土地契約內的用途限制及／或法定城市規劃規定，及／或非法佔用政府土地，又或尚未被核實為符合列入第一部分的相關要求。

³ 該3幅用地包括：(a)黃大仙區議會的鑽石山項目；(b)離島區議會的長洲項目；及(c)葵青區議會的青荃路項目。

鄰近居民及區議會的疑慮。政府當局進一步解釋，由於地區為本的骨灰龕發展計劃的背後理據，是所有地區應集體分擔興建骨灰龕設施的責任，因此認為賞罰機制並無必要。當局向委員保證，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2031年會有數以十萬計的新龕位供應。

12. 委員亦察悉，政府當局正探討一些新措施，以解決龕位供應的問題，包括就不同的骨灰龕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龕樓，以及訂定新編配龕位放置骨灰的年限。委員獲悉，在兩個或其中一個掃墓時節限制拜祭人士進入個別骨灰龕樓的建議措施，將有助減少掃墓時節期間的車流及人流，並把交通影響保持在可以接受的水平，從而可在新的骨灰龕發展項目興建更多龕位。部分委員雖然反對為新編配龕位訂定放置骨灰年限的建議，但支持為龕位訂明不同拜祭時間的建議措施。委員促請政府當局在新的公眾骨灰龕試行這些措施。

規管私營骨灰龕

擬議的發牌制度

13. 委員對政府當局遲遲未提交擬議條例草案表示不滿，並促請政府當局加快工作，以免違規私營骨灰龕的問題進一步惡化。部分委員擔心，違規骨灰龕的經營者會趕在擬議條例草案通過前拋售其龕位，故促請政府當局加深公眾對擬議的私營骨灰龕規管制度的了解，並勸諭他們避免向不符合規定的骨灰龕購買龕位。亦有委員憂慮，擬議條例草案通過後，政府當局會透過為違規私營骨灰龕符合發牌規定提供一段很長的過渡期，繼續拖延採取執法行動。

14. 政府當局表示，制訂擬議發牌制度的細節需時，原因是當中涉及複雜的社會問題，公眾有不同的意見，而且基於傳統觀念，這是敏感的議題。政府當局向委員保證，當局和消費者委員會已作出承諾，會提醒市民向私營骨灰龕購買龕位時要加倍小心。政府當局亦強調，擬議條例草案的通過會為當局提供合理理據，對違規私營骨灰龕採取有效的執法行動。

15. 部分委員對於釐定私營骨灰龕是否符合資格在擬議的發牌制度下申請牌照的截算日期，表示關注。依他們之見，有關的豁免安排或會製造漏洞，讓違規骨灰龕利用該等漏洞繼續售賣龕位。亦有委員關注到，在擬議條例草案生效後，當局會如何處理已存放於違規私營骨灰龕的骨灰。政府當局回應時表

示，擬議條例草案會清楚界定截算日期，從而把近年利用龕位短缺的楔機而大肆增加供應的違規骨灰龕排除在外。政府當局亦向委員保證，當局會作出過渡安排，為上述已存放的骨灰提供暫時存放服務。

營商環境影響評估研究

16. 委員亦察悉，政府當局已委託顧問就私營骨灰龕的規管事宜進行營商環境影響評估(下稱"營商環評")研究。委員注意到，部分團體強烈反對以營商環評顧問建議採用的"效果為本的方法"，來取代第二輪諮詢所建議從銷售龕位所得收入中撥出15%設立保養基金的做法。委員對營商環評顧問建議採用的方法能否保障消費者的權益，表示關注。

17. 政府當局表示，進行營商環評研究，是希望擬議的發牌制度會在公眾、消費者及業界的利益之間取得適當平衡。研究旨在進一步了解情況、審視擬議規管制度對業界及社會可能帶來的影響、檢討應否因應業界現行的作業方式修訂有關建議，以及就可能的後果作好準備。至於"效果為本的方法"，政府當局解釋，根據這個方法，私營骨灰龕的經營者須制定管理計劃，包括提交經核證的保養報告及消防安全證書，以確保採用長遠可持續運作的模式。委員獲悉，政府當局仍未就會否採用"效果為本的方法"作出任何決定。

最新發展

18. 擬議條例草案已於2014年6月20日刊憲，並已於2014年6月25日提交立法會。在2014年6月27日的內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會審議擬議條例草案。

19. 政府當局會在2014年7月8日的事務委員會會議上，向委員匯報其骨灰龕政策的三管齊下策略的最新實施情況。

相關文件

20. 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
2014年7月4日

骨灰龕政策——三管齊下策略的相關文件

委員會	會議日期	文件
食物安全及環境衛生 事務委員會	2010年2月9日 (項目VI)	議程 會議紀要
	2010年7月6日 (項目III)	議程 會議紀要
	2010年9月20日 (項目I)	議程 會議紀要
	2011年4月12日 (項目IV)	議程 會議紀要
	2011年12月13日 (項目IV)	議程 會議紀要
	2012年3月16日 (項目I)	議程 會議紀要
	2012年12月11日 (項目III及IV)	議程 會議紀要
	2013年11月19日 (項目I)	議程 會議紀要