

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)933/18-19(07)號文件

檔 號：CB2/SS/8/18

《2019 年公眾衛生及市政(費用)(修訂)規例》小組委員會

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

目的

本文件就《2019 年公眾衛生及市政(費用)(修訂)規例》("《修訂規例》")提供背景資料，並概述食物安全及環境衛生事務委員會("事務委員會")曾進行相關討論的內容。

背景

2. 香港正面對人口老化的問題，死亡人數和火化宗數逐漸上升。根據政府當局按最新的人口及營運數據所作預測，未來 20 年(即 2019 年至 2038 年)的累計火化總數約為 120 萬宗。在地區為本的骨灰安置所發展計劃下物色到的 24 幅用作提供公營骨灰安置所的用地能全面落實發展的前提下，政府當局將可提供約 90 萬個新公眾龕位。

3. 政府當局雖然會繼續就公營骨灰安置所項目物色更多合適的選址，但認為有需要善用公營骨灰安置所的現有土地資源。舉例而言，食物環境衛生署("食環署")一直鼓勵和促進在公眾龕位增放先人骨灰(即共用龕位)，包括自 2014 年 1 月起放寬"近親"的定義，並容許每個標準龕位安放多於 2 位先人的骨灰，而大型龕位則可安放多於 4 位先人的骨灰。

就使用公眾龕位訂立可續期安排

4. 根據食物及衛生局("食衛局")及食環署在 2019 年 2 月發出的立法會參考資料摘要(檔號：FHB/F 7/28/20)，為了應付市民對處置先人骨灰不斷增加的需求，以及善用陸續建成的新公眾龕位，政府當局建議由下一輪龕位編配工作開始，為公眾

龕位訂立可續期安排。概括而言，申請人獲編配的龕位，最初的骨灰安放期為 20 年，期滿後可每 10 年申請續期一次，每次續期須繳付當時的訂明費用。換言之，只要相關人士(即獲編配龕位的人士或其提名的代表)確認為龕位續期，便可繼續使用獲編配的龕位，續期次數沒有上限。然而，這項可續期安排不會影響現有已經編配給市民永久使用的公眾龕位內的骨灰。

5. 為繼續鼓勵市民在同一個龕位增放先人的骨灰，政府當局亦建議，就可續期龕位而言，如果相關人士在龕位增放骨灰，20 年的最初安放期可由增放骨灰當日開始重新計算¹(不論原先在龕位的骨灰已安放多久)，其後每 10 年續期。如日後再在龕位增放骨灰，安放時間表同樣會重新計算，並取代原先就龕位內首名先人骨灰所訂的安放時間表(即由增放骨灰當日起計 20 年，其後每 10 年續期)。

6. 如相關人士在骨灰安放期屆滿後兩年內(跨越兩次春秋二祭)，仍未為龕位續期及將龕位內骨灰移走，又或食環署經多番嘗試仍未能聯絡相關人士，食環署會將龕位內骨灰移走，以綠色殯葬的方式處理。如逝者的骨灰是以上述方式處理，食環署會在其骨灰安置所設施內，莊重得體地為該名逝者設立名牌紀念。署方亦會把被移走骨灰的最終處理方式和地點妥為記錄。

實施可續期安排的收費建議

7. 《公眾衛生及市政條例》(第 132 章)第 124I(1)(r)條規定，食衛局局長可藉規例規定就與人類遺骸在火葬場火化後所餘骨灰的處置或安葬相關而應付的費用。《公眾衛生及市政(費用)規例》(第 132CJ 章)("該規例")第 8 條規定，就附表 6 指明的關乎政府骨灰安置所的事宜而應繳付的費用，是該附表的適當部分指明的適當費用。該規例附表 6 第 2 部現時訂明的公眾龕位費用只涵蓋在公眾龕位永久存放骨灰和在政府火葬場暫時存放骨灰²的費用。因此，政府當局須修訂法例，以訂明在指明期限內存放骨灰的費用，從而引進上述的可續期安排。

¹ 如申請在同一龕位增放骨灰，相關人士可選擇是否在增放骨灰當日起重新計算 20 年骨灰安放期。若相關人士不行使該選項，新增放的骨灰可在原先的最初安放期的餘下時間安放，而原先的續期時間表(每 10 年續期一次)仍然有效。有關選項須在提出申請增放骨灰時行使。

² 現時，在標準龕位和大型龕位永久存放骨灰一次過繳付的費用分別為 2,800 元和 3,600 元。政府當局表示，該等收費水平遠遠無法收回公營骨灰安置所的全部建築和營運成本。在政府火葬場暫時存放骨灰的費用，現時為每月 80 元。

《修訂規例》

8. 2019年2月15日，政府當局在憲報刊登《修訂規例》(2019年第14號法律公告)。《修訂規例》由食衛局局長根據《公眾衛生及市政條例》第124I條訂立，以調整由食環署提供的標準和大型龕位的存放骨灰費用，從而實施龕位的可續期編配安排。

9. 《修訂規例》於2019年2月20日提交立法會進行先訂立後審議的程序，並將於2019年4月26日起實施。《修訂規例》修訂該規例，以：

- (a) 引入新費用，在一段固定期間內存放骨灰，標準龕位的費用為每年120元，大型龕位每年150元；
- (b) 將標準和大型龕位永久存放骨灰的費用下調至象徵式的1元；及
- (c) 訂明在龕位內增放另一份骨灰的行政費為每次140元。

事務委員會曾進行的相關討論

10. 事務委員會曾先後在2018年2月13日和4月10日的會議上，聽取政府當局簡介有關使用食環署所提供的新公眾龕位的可續期安排。下文各段綜述委員就可續期安排提出的主要意見和關注事項。

為公眾龕位設立使用期限的建議

11. 雖然大部分委員對於政府當局建議就日後編配的公眾龕位訂立使用期限的大方向，均表示支持，但若干其他委員反對建議，認為在下次編配龕位工作便實行新安排，時機尚未成熟。依這些委員之見，當局應考慮就新安排推行試驗計劃，例如撥出若干比例龕位試行按可續期安排進行編配，以評估市民的接受程度。部分委員亦憂慮到，可續期安排可能導致私營龕位需求大增和價格飆升，因為私營龕位在使用期限方面不設任何限制或條件。他們促請政府當局在實施可續期安排前，應進行諮詢以收集市民的意見和了解其接受程度。

12. 政府當局表示，香港的土地資源珍貴，純粹或主要使用龕位(不論是公眾或私營龕位)安放骨灰並非可持續的處理骨灰方法。據政府當局實地觀察所得，隨著時間流逝，已編配的公眾龕位沒有後人打理的情況會逐漸增加，而已編配多年的龕位亦相對較少後人前往拜祭。政府當局已加強宣傳，鼓勵市民充分使用現有的公眾龕位；另一方面，亦有市民和立法會議員建議當局考慮為新編配的公眾龕位設立使用期限。在 2015 年 10 月發表的《審計署署長第六十五號報告書》亦建議政府當局應研究此方法的可行性，以改善公眾龕位的可持續供應。政府當局強調，若同時編配永久使用和可續期的龕位，除非兩種編配方式的收費差別很大，否則市民並無誘因選擇可續期的龕位。此外，要求公眾長遠承擔一些根本已沒有後人拜祭的永久使用龕位的成本，實在有欠公道，亦不合理。

13. 政府當局進一步表示，一些供應龕位的非政府組織亦正採取新管理措施，以善用批予他們作提供土葬及骨灰安置所設施及服務的土地。以香港華人基督教聯會為例，該會自 2017 年 8 月起已就其墳場內的龕位訂立使用期限，最初的使用期限為 20 年，期滿後須每 10 年續期一次及繳付指定費用。多家私營骨灰安置所亦已經或正在積極採取措施，為龕位設立使用期限，以取代現時永久安放骨灰的做法。因此，政府當局預期，就使用公眾龕位訂立可續期安排的建議不會令私營龕位價格飆升。

安放期

14. 有委員認為，食環署應在骨灰安放期屆滿前，盡力聯絡獲編配龕位的人士或其提名的代表，以確定他們是否有意為龕位續期。部分委員建議，食環署可透過電子方式或發出函件(譬如每兩年一次)提醒相關人士龕位的到期日。如相關人士在骨灰安放期屆滿後仍未為龕位續期或將龕位內骨灰移走，食環署在移走骨灰後應將骨灰保留一段合理時間，讓相關人士可重新申請續期安放或領回骨灰。如經多番嘗試仍未能聯絡獲編配龕位人士或其提名的代表，並須處置安放在龕位內的骨灰，食環署應妥為備存處置骨灰安排的紀錄。

15. 政府當局表示，雖然食環署會盡力聯絡相關人士，但他們亦有責任不時向食環署更新聯絡資料，並主動提交龕位續期申請。如當局經多次嘗試仍未能與相關人士聯絡，有關先人的骨灰會以食環署署長認為合適的方法處置，例如撒放在食環署轄下的紀念花園或指定的香港海域。食環署會把被移走骨灰的最終處理方式和地點妥為記錄。

16. 部分委員認為，政府當局應以更具彈性的方式處理龕位續期申請。有委員詢問，若政府當局未能聯絡獲編配龕位人士或獲提名代表，或他們拒絕與食環署跟進此事，先人的其他親友(即使他們並非正式獲提名為代表)可否申請續期；以及可否提名非政府機構或社區組織為獲編配龕位人士或有關代表。政府當局表示，各界對處理龕位續期申請安排的建議有不同意見。政府當局在制訂落實相關安排的建議時，會考慮各方提出的意見。

實施可續期安排涉及的費用

17. 部分委員關注到，隨著時間流逝，個別人士可能要為多名先人申請為龕位續期。有意見認為，政府當局不應就龕位續期向申請人收取任何費用，以免後人的財政負擔過重。政府當局表示，現時在標準龕位和大型龕位永久存放骨灰一次過繳付的費用分別為 2,800 元和 3,600 元。該等費用基本上是由兩個前市政局在 20 多年前釐定。雖然這些費用遠遠無法收回公營骨灰安置所的全部運作成本，但政府當局初步無意改變現行費用的實際數額。為配合落實可續期安排，政府當局將為在可續期標準龕位和大型龕位安放骨灰(不論是初次安放還是續期安放)擬訂新的費用。

相關文件

18. 立法會網站的相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處

議會事務部 2

2019 年 3 月 7 日

《2019年公眾衛生及市政(費用)(修訂)規例》
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	2018年2月13日 (項目 VII)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2018年4月10日 (項目 V)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u> 政府當局的跟進文件 (<u>立法會</u> <u>CB(2)1567/17-18(01)</u> <u>號文件</u>)

立法會秘書處
議會事務部 2
2019年3月7日