

二零零五年十一月八日
討論文件

立法會食物安全及環境衛生事務委員會

火葬場及靈灰安置所設施

目的

本文件向委員簡介公眾火葬場及靈灰安置所設施、增加火化量的計劃以及紓緩靈灰龕不足的措施，並徵詢委員的意見。

背景

2. 由於人口增長，香港的死亡人數在過去十年有所上升，由一九九五年的 30 894 宗增至二零零四年的 37 322 宗；估計到了二零一五年，將增至 47 000 宗。由於可供土葬的土地有限，政府自七十年代開始，已鼓勵市民以火葬代替土葬，處理先人遺體。在過去 30 年，火葬宗數的比率一直平穩上升，由一九七五年的 35%(7 300 宗火葬)，增至二零零四年的 84%(31 000 宗火葬)；預計在未來十年還會繼續上升，到二零一零年後會達到約 90%，及保持在這百分比。我們認為政府應繼續改善 / 提升現有的公眾火葬場設施，同時擴展 / 增加公眾靈灰安置所設施，以應付市民不斷增加的需求。政府亦應鼓勵非政府團體在提供火葬場 / 靈灰安置所設施方面，扮演更積極主動的角色。

火葬場

3. 現時所有供市民使用的火葬場設施都是由政府提供。全港共有六個政府火葬場(見附件 I)，設有 32 個火化爐，每年可提供大約 34 400 個火化時段。由二零零零年起，食物環境衛生署(食環署)在服務承諾中，承諾會在市民提出申請翌日起計的 15 天內安排火化時段。即使市民對火化服務的需求不斷增加，食環署仍能保持這個目標。不過，愈來愈多的火化申請只能在 11 至 15 天內獲得安排(由二零零一年的 28%增至二零零四年的 93%)。

4. 全港有六個設於佛教寺院的私人火葬場，規模極為細小，只為曾在寺內居住但已逝世的僧尼和子弟提供火化服務，不公開給市民使用。私營機構一直都沒有投資興建火葬場。

靈灰安置所

5. 政府及非政府團體都有提供靈灰龕。政府管理共約 138 000 個靈灰龕，分布於八個政府靈灰安置所(見附件 I)。私營墳場內共有 14 個靈灰安置所，很多由宗教或族裔團體管理，屬非牟利性質。根據《私營墳場規例》(第 132 章)的規定，私營墳場(包括靈灰龕)收取的費用必須獲政府批准。此外，也有私營機構及 / 或廟宇以純商業方式經營的多個位於墳場以外的私營靈灰安置所。私營靈灰安置所如設在私營墳場以外的地方，其經營和服務費用不受政府規管。

6. 政府的靈灰龕由公帑大量補貼。由於政府的靈灰龕遠較私人機構的廉宜¹，加上由宗教團體等組織提供的靈灰龕只限教友會員使用，因此，市民對政府靈灰龕的需求甚為殷切。二零零四年，政府共售出 4 400 個靈灰龕，由政府提供的新靈灰龕已於二零零五年三月售罄，不過，政府的靈灰安置所現時仍有大約 200 個空置的靈灰龕可供選購；但預計將會在短期內全部售出。

興建火葬場及靈灰安置所計劃

7. 雖然近年市民對火化服務及靈灰龕的需求不斷增加，但他們普遍不接受有火葬場及靈灰安置所在其住處附近，這或許是心理因素使然。此外，市民亦關注其對環境的影響，以及火葬場在正常辦公時間以外及周末的運作情況，因為那時附近的居民大多會在家中。至於靈灰安置所，市民更關注到在清明及重陽期間，大批掃墓人士帶來的交通流量 / 人群控制問題。建議在偏遠地區興建火葬場和靈灰安置所，或會較少引起市民反

¹政府靈灰龕的售價由 2,800 元至 4,000 元不等，視乎靈灰龕的地點(市區或新界)和大小(標準型或大型)而定。與商營的靈灰龕(30,000 元至 120,000 元以上)比較，政府靈灰龕的售價廉宜。

對，但其建造和營運可能受制於支援交通網絡及考慮到其對環境可能造成的影響，使很多合適的地點都未能納入考慮之列。規劃署表示，除了現有的墳場 / 靈灰安置所 / 火葬場地外，已在屯門分區計劃大綱核准圖預留位於屯門第 46 區的一幅面積大約 22 公頃、並未分配的政府用地，作為「火葬場、靈灰安置所及殯儀服務中心」用途。基於公眾考慮以及上述提及的其他種種問題，在上址以外的地方物色合適地點，劃作火化服務及靈灰龕設施用途會非常困難。

興建政府火化爐計劃

8. 為應付市民對火化服務日益增加的需求，政府一直提升火化爐的效能 / 重建火化爐，利用嶄新技術²提高處理量和改善排氣控制。過去兩年，政府已全數更換葵涌及富山火葬場的八個火化爐，取而代之的是更高效能的火化爐。鑽石山火葬場現正重置六個火化爐，待其在二零零六年投入服務後，政府每年的火化量將提高 13%，由現時提供的 34 400 個時段增至 38 900 個時段。

9. 我們亦正擬訂下列計劃，以更換和合石及歌連臣角火葬場現時使用率極高的火化爐，稍後會徵詢有關區議會的意見和向財務委員會申請撥款：

(a) 和合石火葬場 – 第一期工程將於二零零七年年底開始拆卸現有的四個火化爐，然後於原址興建六個新火化爐(專供火化遺骨的一個火化爐未計在內)，約於二零一零年啓用。第二期工程將會增建兩個火化爐，於二零一四年啓用。工程完竣後，和合石火葬場提供的火化時段會由現時每年 3 816 個增加 10 812 個(283%)至 14 628 個。

(b) 歌連臣角火葬場 – 工程計劃將分兩期進行，以便在第一期工程進行時，歌連臣角火葬場現有的 12 個火化爐

²在二零零零年前建造的舊標準型火化爐通常一天可提供三個火化時段。在二零零零年後建造的新標準型火化爐一般可提供六個火化時段，是舊火化爐火化量的一倍。

仍可繼續運作，以應付火化需求。第一期工程將在停車場興建四個新火化爐，暫定於二零零九年年中展開工程，並於二零一一年年底啓用。現有的 12 個火化爐隨後會全部拆卸，以便騰出地方進行第二期工程，興建五個新火化爐，約於二零一四年啓用。工程完竣後，歌連臣角火葬場提供的火化時段會由現時每年 10 278 個增加 4 986 個(49%)至 15 264 個。

10. 待和合石火葬場六個重建的火化爐和歌連臣角火葬場四個重建的火化爐啓用後，在二零一一至一二年期間，全港的 26 個火化爐每年提供的火化時段可增至大約 42 600 個，僅僅足以應付屆時預計約達 40 000 個時段的火化需求。我們預計，要到和合石火葬場第二期工程的兩個火化爐，以及歌連臣角火葬場第二期工程其餘的五個火化爐於二零一四年啓用後，輪候火化服務的時間才會縮短。屆時，全港 33 個火化爐的火化時段總數會增加 59%，由現時每年 34 400 個增至約 54 700 個，輪候火化的時間或可由現時 15 天縮短至 13 天³。有關現有 / 計劃興建的火化爐數目，以及在重建的火化爐 / 新火化爐啓用後各階段每年提供的火化時段，載列於附件 II。

11. 在歌連臣角及和合石重建的火化爐尚未啓用前，我們會繼續致力維持現有火化爐的運作。此外，我們亦會視乎情況，靈活調整火葬場的運作時間，應付市民的需求，以履行服務承諾：即在市民提出申請翌日起計的 15 天內安排火化時段。為免公眾殮房過度擠迫，以及善用火化時段，我們亦會鼓勵申請人盡量避免堅持在吉日或周末進行火化。政府亦會鼓勵非政府機構提供火葬場，以增加整體的火化量(見下文第 21 段)。

興建政府靈灰龕計劃

12. 為應付目前靈灰龕不足的情況，政府計劃於二零零六年上半年，在歌連臣角、葵涌及和合石的靈灰安置所提供約 10 000 個新靈灰龕，並於二零零六年年底或之前，在長洲靈灰安置所加建 1 000 個靈灰龕，詳情如下：

³由於預計火化需求將會增加，除非有較多火化爐可供使用，否則在邁向二零二零年時的輪候時間預料會再度逐漸加長。

地點	預計靈灰龕數目
歌連臣角靈灰安置所	2 100
葵涌靈灰安置所	2 400
和合石靈灰安置所	5 500
長洲靈灰安置所	1 000
總數	11 000

13. 中期來說，政府計劃在葵涌靈灰安置所、鑽石山靈灰安置所及和合石墳場進行下述工程，以期於二零零七至二零零八年期間，提供約 24 600 個新靈灰龕：

- (a) 葵涌靈灰安置所 – 待計劃獲撥款批准後，在現有的靈灰安置所上加建兩層，提供約 3 200 個新靈灰龕，於二零零七年年底前啓用；
- (b) 鑽石山靈灰安置所 – 待財務委員會於二零零六年年初批准撥款後，增建一座靈灰安置所，於二零零八年年底前提供約 18 500 個新靈灰龕；以及
- (c) 和合石火葬場 – 在計劃獲撥款批准後，增建多幢小型靈灰安置所，於二零零七年年底前提供約 2 900 個新靈灰龕。

14. 長遠來說，政府計劃在和合石、葵涌和富山的現有墳場 / 靈灰安置所提供 135 000 個新靈灰龕，詳情如下：

- (a) 和合石墳場 – 興建兩座新靈灰龕大樓，分別於二零一零年年底及二零一一年年中在停車場地點提供 31 500 個新靈灰龕，及在山邊地點提供 42 000 個新靈灰龕，合共 73 500 個；
- (b) 葵涌靈灰安置所 – 在舊火化爐地點興建一座新靈灰龕大樓，於二零一零年年底前提供大約 44 000 個新靈灰龕；以及
- (c) 富山靈灰安置所 – 在附近的空地加建一座靈灰龕大樓，約於二零一一年或之前提供大約 17 500 個新靈灰龕。

15. 倘上述各項計劃均技術上確定可行及進展順利，沒有受到區內居民及區議會反對，政府應可在未來十年把靈灰龕的總數增加大約 170 600 個(或 124%)，由現時的 138 000 個增至 308 600 個。同時，我們將繼續探討各種可行方案，適當地發展屯門第 46 區，以供興建火葬場及靈灰安置所之用。

16. 爲了善用撥作興建靈灰安置所的有限土地，並參考了非政府靈灰安置所的靈灰龕設計，我們需要採用以下的新設計來興建由二零零九年起的靈灰安置所，才能提供大量靈灰龕：

- (a) 如場地情況許可，並不會嚴重影響四周的景觀，盡量增加靈灰安置所的層數，例如由現時標準的七層增至至少九層⁴；
- (b) 增加每層靈灰龕的行數，由現時標準的七/八行增至九行⁵；
- (c) 增建標準型靈灰龕(可擺放兩個靈灰甕)和減少提供大型靈灰龕(可擺放四個靈灰甕)。現正計劃於葵涌、富山及和合石興建的新靈灰安置所及日後興建的其他新靈灰安置所，均不會提供大型靈灰龕；以及
- (d) 興建一些“禁止煙火”的靈灰安置所，因而省去設置冥鏹爐的地方和縮減通道的闊度。私營機構提供的“禁止煙火”靈灰安置所普遍被市民接受。

如上述新設計不獲採納，上文第 14 段載述興建新靈灰安置所計劃完成後，所能提供的靈灰龕數目便會減少大概兩成。

17. 爲了鼓勵更多遺屬把先人的骨灰撒在政府火葬場的八個紀念花園(而非把骨灰安放在靈灰龕內)，我們現正推行試驗計劃，在歌連臣角靈灰安置所興建新的紀念花園，包括美化園景和建造一道石碑，可供紀念約 1 000 位先人。這個紀念花園將於二零零六年年底竣工，屆時我們會廣泛宣傳。如有需要，我

⁴非政府機構興建的靈灰安置所大樓可高達 11 層。

⁵私營機構提供的靈灰龕普遍多於七行，有些更多達 14 行。

們會在其他紀念花園進行類似的改善工程，以紓緩市民對靈灰龕的殷切需求。

華人永遠墳場管理委員會

18. 華人永遠墳場管理委員會(管理委員會)是根據《華人永遠墳場條例》成立，為在香港永久居住並有華人血統的人士提供及管理墳場。管理委員會管理四個墳場連靈灰安置所，提供 195 000 個靈灰龕。過去三年，管理委員會每年平均售出大約一萬個靈灰龕，預期在二零零五年年底或之前，管理委員會轄下所有靈灰龕將會售罄。管理委員會現正擴充歌連臣角華人永遠墳場的靈灰安置所，增建 25 000 個靈灰龕，預期會分階段於二零零六年及二零零七年完成。管理委員會轄下的其他墳場並無潛力可供進一步增加靈灰龕。管理委員會現正積極研究可否徵求政府同意，在和合石墳場內劃地興建新的靈灰安置所，以應付較長遠的需求。

處理靈灰甕的其他方法

19. 過去數年，市民每年對政府靈灰龕及由管理委員會管理的靈灰龕的需求，約為每年火化時段數目的五至六成。假設這個需求比率維持不變，即使政府及管理委員會可建成上文載述的所有靈灰安置所，除非屆時有更多新靈灰安置所設施落成，否則在二零零九年可能會出現短缺大約 22 000 個靈灰龕的情況，而在二零一四年後短缺情況會再度出現。

20. 除在興建靈灰安置所時採用新的設計，以及繼續物色更多適合地點外，我們需要採用其他方法來存放靈灰甕。現時，政府靈灰龕是永久編配給遺屬。不過，由於適合興建靈灰安置所的土地有限，以及市民對火化服務和靈灰龕的需求日益增加，我們再不能沿用永久安放骨灰的方法。為解決這問題，其中一個可行的方法是限制在新編配的靈灰龕放置靈灰甕的年期(例如以十年為限)。期滿後遺屬必須定期為靈灰龕續期。無人續期的靈灰龕內的骨灰會被移走並撒在紀念花園。政府需要修訂法例，就有期限的租約釐定新費用。海外國家已有採取這個方法，我們認為這種做法是可取的，因為既有助政府善用靈灰龕(尤其當遺屬在若干時間後再沒有前往拜祭)，又可紓緩欠缺土地興建更多靈灰安置所的問題。

非政府機構擔當更積極的角色

21. 政府會繼續為市民提供火葬場 / 靈灰安置所，與此同時，我們認為非政府機構(包括私營機構)也應擔當更積極的角色，以商業或非牟利方式為市民提供私營火葬場 / 靈灰安置所。這將會有助紓緩市民對政府服務的需求、為公眾提供更多選擇、提高服務質素，以及為業界創造商機，發展由殮葬至入葬靈灰龕的一條龍服務。由非政府機構提供火化服務亦會有助騰出更多政府火化爐的火化時段 / 政府靈灰龕，從而縮短市民輪候時間。政府會進一步研究這個構思，並會邀請非政府機構競投這些發展計劃。

徵詢意見

22. 請各委員省覽上文所列建議，並提供意見。

**衛生福利及食物局
食物環境衛生署
二零零五年十一月**

政府提供的火葬場及靈灰安置所設施

火葬場設施

地點	火化爐數目	每年提供的火化時段
歌連臣角火葬場	12	10 278
鑽石山火葬場	6	5 724
富山火葬場(沙田)	4	5 724
葵涌火葬場	4	6 996
和合石火葬場	4	3 816
長洲火葬場	2	1 908
總數	32	34 446

靈灰安置所設施

地點	靈灰龕數目
歌連臣角靈灰安置所	59 527
鑽石山靈灰安置所	43 310
富山靈灰安置所	9 625
葵涌靈灰安置所	3 508
和合石靈灰安置所	19 890
長洲靈灰安置所	1 309
南丫島靈灰安置所	490
坪洲靈灰安置所	490
總數	138 149

現有 / 計劃興建的火化爐數目及每年火化量

火葬場	2005 年 現況		2006 年 鑽石山 6 個新火化爐 啓用後的情況		2010/11 年 和合石 6 個新火化爐及 歌連臣角 4 個新火化爐 啓用後的情況		2014 年 和合石 2 個新火化爐及 歌連臣角 5 個新火化爐 啓用後的情況	
	火化爐 數目	每年提供的 火化時段	火化爐 數目	每年提供的 火化時段	火化爐 數目	每年提供的 火化時段	火化爐 數目	每年提供的 火化時段
歌連臣角火葬場	12	10 278	12	10 278	4	6 360	9	15 264
鑽石山火葬場	6	5 724	6	10 176	6	10 176	6	10 176
富山火葬場	4	5 724	4	5 724	4	5 724	4	5 724
葵涌火葬場	4	6 996	4	6 996	4	6 996	4	6 996
和合石火葬場	4	3 816	4	3 816	6	11 448	8	14 628
長洲火葬場	2	1 908	2	1 908	2	1 908	2	1 908
總數	32	34 446	32	38 898	26	42 612	33	54 696