

立法會
Legislative Council

LC Paper No. CB(2)778/06-07(02)

Ref: CB2/PL/FE

**Meeting of Panel on Food Safety and Environmental Hygiene
on 9 January 2007**

Background Brief prepared by Legislative Council Secretariat

Development of crematorium and columbarium facilities

Purpose

This paper summarises recent discussions of the Panel on Food Safety and Environmental Hygiene on the development of crematorium and columbarium facilities.

Background

2. According to the Administration, the annual number of deaths in Hong Kong has increased in the past decade from 30 894 in 1995 to 38 683 in 2005 and is estimated to increase to 47 000 in 2015. The cremation rate has been rising steadily in the last 30 years from 35% (7 300 cremations) in 1975 to 86% (33 000 cremations) in 2005 and is anticipated to rise further in the coming years, reaching 90% or more after 2010. The annual public demand for niches provided by the Government and the Chinese Permanent Cemeteries (CPC) is estimated to be about 20 000, catering for 60% of all the cremations. The Government is planning to provide about 100 000 new niches by phases from 2007 to 2013. In addition, about 10 000 new niches will be provided by CPC between 2006 and 2007.

3. At present, all crematorium facilities open for public use are provided by the Government. According to the paper provided by the Administration for the Panel meeting on 17 January 2006, there are a total of six Government crematoria providing 32 cremators with a total capacity of about 34 400 cremation sessions a year.

4. Unlike crematoria, niches are provided by both the Government and the private sector. The Government manages a total of about 138 000 niches in eight Government columbaria, and there are 14 columbaria situated within private cemeteries. Under the Private Cemeteries Regulation, fees to be charged at these private cemeteries including niches are subject to Government approval. A number of private columbaria outside cemeteries are operated by private organisations and/or temples on a commercial basis, and their operation and prices of services are not regulated by the Government.

Discussions by the Panel

The Administration's plans for new Government cremators and niches

5. At the meeting held on 8 November 2005, the Administration briefed the Panel on the results of its review on the provision of columbarium and crematorium facilities and its plan to increase cremation and niches capacity by upgrading/re-provisioning existing cremators and improving the design of columbaria, such as building more storeys and tiers. To cope with the rising demand for cremation services and the problem of insufficient niches, the long-term solution was to identify new sites for the construction of new crematorium and columbarium facilities. As a short term measure, the Administration planned to replace the existing cremators with the latest cremation technology which would shorten the cremation time and hence increase the capacity. The Administration also proposed to limit the interment of cinerary urns in newly allocated niches to a limited time period, such as a 10-year lease, to alleviate the problem of insufficient niches.

6. Hon WONG Kwok-hing expressed strong objection to the Administration's proposal of limiting the interment of cinerary urns in newly allocated niches to 10 years. He considered it unreasonable to expect the descendents to remember to renew the lease of niches every 10 years. He also considered that the proposal defeated the policy of encouraging cremation as an alternative to burial and departed from the Chinese tradition of worshipping ancestors. In his view, the Administration should explore other means to alleviate the shortage of supply of niches, such as construction of new columbaria in rural areas. The Administration advised that a site of 22 hectares in Tuen Mun Area 46 had been reserved on the Tuen Mun Outline Zoning Plan for "Crematorium, Columbarium and Funeral Services Centre" uses.

7. Some members expressed concern that the relevant District Councils might not support the proposals for constructing new crematoria because of the nuisance caused by cremators and the newly built niches would be left vacant because of inadequate cremation capacity.

8. Hon Fred LI suggested that the Administration could consider providing incentive for returning unwanted or vacated niches for re-allocation, such as refunding half of the purchase price of niches. Members also raised other questions with regard to the basis for subsidising the costs of Government niches and the security of cemeteries and columbaria.

9. According to the Administration, there was a difference in price for niches in the urban areas and in the New Territories because the Administration still adopted fees and charges of the two former municipal councils. The respective rates of subsidy determined by the former Urban Council and Regional Council were not more than 50% and 30% of the costs respectively. On the security of public cemeteries and columbaria, the Administration advised that the Food and Environmental Hygiene Department was working closely with the Architectural Services Department to expedite the installation of closed circuit television system.

10. Members were of the view that the Administration should consult the public on the plans for new crematorium and columbarium facilities, in particular, the proposal to limit the interment of cinerary urns in newly allocated niches, and align the prices of niches in urban areas and the New Territories. They also urged the Administration to adopt measures to alleviate the shortage as early as possible.

Additional columbarium at Diamond Hill

11. The Panel discussed the project for the construction of an additional eight-storey columbarium block at Diamond Hill at its meeting on 17 January 2006. While members raised no objection to the proposed project, Dr Hon KWOK Ka-ki urged the Administration to consider critically whether the number of niches in the proposed columbarium block should be reverted to 20 000 as originally planned, given that there would be a strong demand for Government niches in the urban area.

12. The Administration advised that the changes to the proposed project, including the reduction in the number of niches from 20 000 to 18 500, were made to address the concerns expressed by the Wong Tai Sin District Council. The Administration would need to consider the feasibility of making allowance in the piling works so that additional storeys could be built in future if necessary, as well as the possible traffic impact.

13. The proposal for the project was submitted to the Public Works Subcommittee on 15 February 2006 and was subsequently approved by the Finance Committee at its meeting on 24 March 2006.

Latest developments

14. At the Panel meeting on 13 October 2006, the Administration informed members of its plan to provide more niches and upgrade or replace 17 cremators in the next few years after consultation with the District Councils concerned. According to the Administration, it would further explore the feasibility of inviting the non-Government sector including the private sector to develop private crematoria/columbaria for use by the public to help meet the public demand for crematorium and columbarium services.

15. The Administration will brief the Panel on 9 January 2007 on the development of crematorium and columbarium facilities.

Relevant questions raised at Council meetings since the first Legislative Council

16. At the Council meeting on 15 November 2006, Hon Albert HO raised an oral question on the regulation of private columbaria. Hon Fred LI also raised a written question on sea burials. The questions and replies are in **Appendices I** and **II** respectively. Other relevant questions raised at Council meetings are listed in **Appendix III**.

Relevant papers

17. A list of relevant papers and documents is in **Appendix IV** for members' easy reference. The papers and documents are available on the Council's website at <http://www.legco.gov.hk/english/index.htm>.

到最好，符合很高的標準。此外，在通風程度方面，我相信這也是屋宇署的其中一項要求。不過，近年，很多公屋用家也採用了冷氣的設計，所以整體上是變為保溫而非通風。我相信必須進行全面檢討，才能為通風訂下另一套標準。

主席：本會就這項質詢已用了超過 18 分鐘。現在是最後一項補充質詢。

楊森議員：主席，我認為全球溫室效應令氣溫上升，這真是世界的一個很大的危機。我希望局長乘着兩間發電廠將會在 2008 年重新簽訂合約，政府可否……主體答覆第九段是特別針對兩間發電廠，指出它們佔了香港溫室氣體排放量的 70%，政府可否特別針對它們進一步……我知道局長將會要求兩間發電廠減排，但可否進一步減低它們溫室氣體的排放量？我想特別針對它們，因為它們快將簽訂新合約，我認為這是一個好時機。局長能否在這方面加把力？

環境運輸及工務局局長：我已經加了很多“馬力”，希望社會可以支持。此外，這樣做也會影響電費，這是一個很現實的問題。我會繼續爭取減排的。

主席：第三項質詢。

非法經營靈灰安置所 Illegally Operated Columbaria

2. 何俊仁議員：據報，現時寺廟提供的私人靈灰龕位，佔整個靈灰龕位市場供應的三分之一，當中有不少是非法經營。就整個靈灰龕位市場而言，政府可否告知本會：

- (一) 有沒有評估現時非法經營私人靈灰安置所的情況；若有，詳情是甚麼，包括非法經營的靈灰安置所的地點、這些安置所提供的靈灰龕位數目、這些龕位佔整個私人靈灰龕位市場供應的比例、助長此類靈灰安置所出現的因素、所引起的公共衛生問題、對城市規劃的影響，以及涉及的地價收入損失是甚麼；

- (二) 有沒有就非法經營的靈灰安置所提出檢控；若有，過去 3 年的檢控數目；及
- (三) 根據現時最新的情況，未來 10 年對公私營靈灰龕位的最新需求估計及相應所作規劃的詳情和進度？

衛生福利及食物局局長：主席女士，

- (一) 政府並沒有未經許可的私人靈灰安置所的全面資料，亦沒有對有關情況進行評估。就公共衛生角度而言，由於火化時經攝氏 850 度以上的高溫處理，火化後的骨灰不會構成衛生問題。

按《城市規劃條例》，土地使用及發展必須依照適用法定圖則所定的土地用途，違反或未有規劃許可的發展會屬違例發展，規劃署可根據《城市規劃條例》採取管制行動，發展靈灰安置所亦不例外。除非法定圖則清楚訂明許可，否則必須作出申請。

由於當局並沒有統計未經許可的靈灰安置所的數目，所以不能作出地價評估。

- (二) 政府在過去 3 年並沒有檢控未經許可的靈灰安置所。
- (三) 香港死亡人數隨着人口增長不斷上升，火葬的數目亦持續上升。在 2005 年，香港死亡人數有 38 683 人，其中 33 288 人（佔 86%）採用火葬。預計火葬數目的比率在未來數年還會繼續上升，到 2010 年後會達到約 90%或以上。市民對靈灰龕的需求不斷增加，而政府及非政府團體均有提供靈灰龕。根據過往經驗，我們估計市民對政府及華人永遠墳場（“華永”）的靈灰龕需求量約為每年二萬多個，即約佔整體火化數字的六成。

政府已積極計劃在 2007 年至 2013 年分批提供合共約十萬多個靈灰龕。在未來兩年，政府將在長洲、和合石、鑽石山及葵涌建成合共約 25 000 個靈灰龕。政府亦正計劃於 2010 年及 2013 年在和合石增建數萬個靈灰龕。我們也積極考慮於屯門第 46 區發展靈灰安置所設施，並曾於今年 5 月諮詢屯門區議會，但遭區議會及居民反對。政府將繼續就和合石和屯門興建靈灰安置所計劃的詳情諮詢有關區議會，以及向立法會申請撥款落實計劃。

此外，華永由現時至明年會多提供約 1 萬個新的靈灰龕。

總括而言，如果屯門的發展計劃未能早日完成，按上述政府增建靈灰龕的計劃，在未來 10 年，預計政府及華永會有 6 年出現靈灰龕供應短缺的情況，而短缺的數量將介乎每年 8 000 個至 2 萬個不等。

政府沒有私營靈灰龕整體供應量的數據。

何俊仁議員：主席，當知悉政府原來對整體私營靈灰安置所的數目——無論是合法或非法——均全無掌握時，我是感到非常驚訝的。對很多家庭來說，安葬先人是一個很重要的問題，但政府在這方面的規劃卻似乎完全未能配合，未能鼓勵後人為先人進行火葬。我從局長的主體答覆看到，政府未來就靈灰龕位的供應似乎仍非常短缺，我想問政府，是否基於這個原因，所以政府不想知道有多少非法經營的靈灰安置所，亦希望無須執法，因為已沒有地方安置靈灰龕位？如果政府真的要處理那些非法經營的靈灰安置所，便可能沒有地方可以安置那些靈位了。我想問政府，是否沒有其他方法確保未來供應是足夠的呢？

衛生福利及食物局局長：主席女士，我剛才已說得很清楚，政府歷年來也爭取在地區興建靈灰龕的可能性，但很可惜，每次均遇到當地居民或區議會反對。我們當然明白區議會和居民對靈灰龕設施有一定抗拒，但我們亦知道每年全港也有人死亡。我曾於兩年前說過，死無葬身之地的問題，是一定要解決的。我們究竟如何能增加靈灰安置所呢？在火葬設施方面，我們已有一系列計劃，10 年後也會有足夠的火葬設施，唯一的問題便是如何安置靈灰龕。因此，我希望在我們選擇地方時，議員能給予更多支持，以及令地區人士接受我們的方案。現時，很多墳場的設計並非真的很令人抗拒，我們可以把墳場設計得很美，好像花園一般。

此外，我們也有其他可能的選擇供市民考慮。例如，我們現時正鼓勵市民未必一定要有一個永久的靈灰龕，如果他們願意，是可以把先人的骨灰撒在紀念花園裏的。政府現時共有 8 個紀念花園，而歌連臣角也正在興建一個新的紀念花園，那裏也是一個很美麗的地方，可以讓市民對他們的先人表示尊敬。因此，我覺得不能純粹指政府在這方面沒有盡力，一定要得到所有市民和社會合作，才可解決問題。

何俊仁議員：我的補充質詢有一部分局長並沒有回答，便是是否因為靈灰安置所供應不足，所以政府不想掌握、不想瞭解非法經營的靈灰安置所的情況？

衛生福利及食物局局長：主席女士，我剛才說過，政府當然希望可以盡量提供有關數字，至於是否規管私人靈灰龕，我們便要看看靈灰龕是否有任何風險問題。社會提供了很多不同的服務，是否每樣都要規管呢？有關靈灰龕方面，我剛才也說過，它本身並不存在衛生或安全的問題，所以，現時來說，我們不會考慮進行規管。至於有沒有其他因素導致要對它們作出規管呢？我們當然視乎大家的看法。我認為從衛生、健康和環境方面來說，我們現時並沒有這個需要。

黃容根議員：政府告訴我們，在 10 年後，即由這數年至 2013 年，政府會提供十多萬個靈灰龕位。現時，火葬已越來越普及，我想問政府，有沒有考慮使用其他辦法來解決這個問題呢？局長剛才說可以把骨灰撒在花園裏，但我看到國內有些團體已開始組織一些人把靈灰撒進大海，我們有沒有可能鼓勵市民這樣做呢？

衛生福利及食物局局長：主席女士，今天有一項質詢是問及海葬的，我在有關的答覆中已作出解釋。政府現時是會接受市民申請進行海葬，但一般來說，我們要知道那並非只涉及骨灰那麼簡單，因為在進行海葬時，家人會把元寶蠟燭等一併拋進海裏，那些東西是會污染海水的。因此，我們現正考慮可以進行海葬的地點。如果是在香港海域範圍外，那當然無須規管，因為在公海隨便做甚麼也是可以的。不過，如果是屬於香港的海域，我們便要考慮如何避開繁忙的地點，例如維多利亞海港的繁忙水域、沙灘、避風塘、海魚養殖區、海岸公園和郊野公園的海岸線等，我們是會考慮這些因素的。現時，特別是對於進行海葬的申請，我們是不收取任何費用的，所以這是值得考慮的方案，而我亦相信越來越多人會考慮採用其他方法。有些人會把先人的靈灰放置在家裏供奉以表示尊敬，這也是其中一個可能性。

王國興議員：從局長的主體答覆可以看到，政府和華永均沒有提供足夠的靈灰龕位。在這種情況下，有些私人機構 — 我不說它們是非法的 — 便提供靈灰龕。政府有沒有考慮過為它們制訂一個註冊或登記制度，好讓市民在使用私人靈灰龕安葬先人骨灰時，可以知道哪些是已向政府登記或註冊的

機構，那麼，他們的先人便得以死有安身之所，或死有經登記或經註冊的安身之所，這豈非幫助政府解決問題了嗎？我想問政府會否有這樣的考慮，讓那些私人機構可以幫助政府，解決政府靈灰龕位不足的問題呢？

衛生福利及食物局局長：主席女士，我剛才已說過，在進行任何規管前，我們來看看現時有沒有健康、衛生的條件或因素，導致政府須作出規管。靈灰龕本身在安全和健康方面並沒有問題，那純粹是使用服務的人及提供服務的人之間的商業合約，所以我們現時並沒有打算對私人靈灰龕設施進行任何規管。正如我剛才所說，如果有任何其他因素要考慮，我們才會進行這方面的工作。

王國興議員：主席，局長尚未回答我的補充質詢。我是問可否制訂一個登記制度，讓市民知道他們先人的安身之所是經過政府登記的？局長尚未回答這一部分。

主席：局長，你可能要說得清楚一點。

衛生福利及食物局局長：主席女士，我們現時並沒有打算制訂一個登記制度。

李華明議員：主席，從政府提供的數字看到，每年有兩萬多個靈灰龕位是由政府和華永提供的，另約有一萬多個（即另外的四成）則很大機會是由私人機構提供的。這是一個供求的問題。由於政府不能提供多些，所以便迫使市民使用由私人機構提供的靈灰龕位。局長剛才說不打算進行登記或規管，那麼，讓我反過來問政府，政府有否聽聞、接獲投訴或瞭解過，現時有越來越多光顧私人靈灰安置所的市民被欺騙呢？有沒有私人機構因為倒閉或負責人“走佬”而欺騙了市民的金錢呢？政府有沒有從這個角度作考慮呢？

房屋及規劃地政局局長：主席，我們並沒有接獲這方面的投訴。可是，如果談到由私人提供靈灰龕的設施，在規劃方面其實也有一些限制。從規劃的角度來看，並非任何地方也可以作為靈灰安置所。在城市規劃委員會（“城規會”）的發展大綱藍圖裏，有些地方是一定要取得城規會批准的。大家也知道，《城市規劃條例》第 16 條是有兩款的，第(1)款是經常准許的；第(2)款

則是須取得城規會批准後才可以做的。例如，綠化地帶、政府社區設施便屬於第(2)款，有些靈灰安置所是可以向城規會提出申請，一旦獲得批准便當然可以設置。這是從規劃的角度來說。

從規劃角度作出了考慮後，便要看看地契；如果地契沒有任何限制，容許有關機構設置靈灰安置所，它們便可以那樣做。可是，如果不獲批准，它們便須向地政總署申請改變用途，看看是否獲批。如果可以改變用途，地政總署便要考慮是否須要求補地價。因此，是有一個程序容許機構設置靈灰安置所的。如果它們符合程序，便不存在非法經營的問題。

李華明議員：主席，局長沒有回答我補充質詢一個最簡單的部分，便是政府有否接獲、理解或聽聞過任何投訴，關於因為光顧私人靈灰安置所而出現問題呢？局長並沒有回應這部分。

房屋及規劃地政局局長：主席，我第一句便回答說沒有接獲這方面的投訴。

主席：本會就這項質詢已用了超過 17 分鐘。現在是最後一項補充質詢。

石禮謙議員：我想跟進李華明議員剛才的補充質詢。局長已回答了他的補充質詢，如果聽局長的答覆，便是局長甚麼也不能做。可是，政府會否考慮放寬規劃及土地用途的限制，讓靈灰倉位可以設置在現時空置的工業大廈內，以解決靈灰倉位不足的問題呢，主席？（眾笑）

房屋及規劃地政局局長：主席，我們並沒有這樣的考慮。（眾笑）其實，我上星期曾在此回答一項有關工廠單位空置及怎樣增加其使用率的質詢。我想大家當時的考慮是把那些單位改作其他用途供生人使用，而非供死人使用的。（眾笑）

主席：第三項質詢。

海葬

Sea Burials

20. 李華明議員：主席，由於本港地少人多，政府提供的靈灰壁龕一直供不應求。但是，本港最近有團體擬於香港海域舉行海葬儀式，卻因手續過於繁複而不得要領。為了有效解決市民在這方面的需求，政府可否告知本會：

- (一) 過往有否團體申請在香港海域舉行海葬儀式；若有，過去 3 年，每年的申請數目及獲批准的個案數目；
- (二) 申請舉行海葬的手續；及
- (三) 會否採取措施推廣海葬，包括簡化申請機制及物色合適的海葬地點，以紓緩靈灰壁龕短缺的情況？

衛生福利及食物局局長：主席，

- (一) 食物環境衛生署（“食環署”）會接受在本港海域內舉行海葬儀式的申請，但這只限於將先人骨灰進行海葬。過去 3 年，食環署曾接獲兩宗有關申請。惟食環署經徵詢有關的政府部門後（這些部門包括海事處、環境保護署、漁農自然護理署、民政事務總署、康樂及文化事務署及水務署），未能批准有關申請。反對的原因包括建議舉行海葬的地點接近泳灘、位處繁忙的港內航道或在海魚養殖區，以及可能引起當區居民的反對。儘管如此，申請的團體仍可選擇在公海舉行有關儀式。
- (二) 如市民有意為先人的骨灰在本港進行海葬，須向食環署提出申請，列明擬議進行海葬的日期、時間、地點、先人的資料等。食環署收到申請後，會徵詢有關部門的意見，考慮是否批准。
- (三) 政府明白部分市民為尊重先人的遺願，希望以其他形式適當處理先人的骨灰，而有關形式又可間接紓緩靈灰位短缺的問題。我們正在與有關部門商討，研究可否在香港海域內指定合適地點供海葬之用，並訂立清晰的申請機制及批准的準則和條款。

**Other Relevant Questions Raised at Council Meetings
since the First Legislative Council**

<u>Meeting Date</u>	<u>Question</u>
12 April 2000	Written question on cremation services of the Food and Environmental Hygiene Department raised by Hon LI Wing-tat
10 March 2004	Written question on long waiting time for cremation service raised by Hon Albert CHAN
8 March 2006	Oral question on the plan to provide crematorium and columbarium facilities in Tuen Mun raised by Hon LAU Wong-fat

Relevant Papers/Documents

<u>Meeting</u>	<u>Meeting Date</u>	<u>Papers</u>
Finance Committee	24 March 2006	FCR(2005-06)47 (Head 703) Additional columbarium at Diamond Hill (Approved) Minutes of meeting LC Paper No.FC100/05-06
Panel on Food Safety and Environmental Hygiene	8 November 2005	Paper provided by the Administration – LC Paper No. CB(2) 270/05-06(03) Minutes of meeting LC Paper No. CB(2) 624/05-06
	17 January 2006	Paper provided by the Administration – LC Paper No. CB(2) 850/05-06(03) Minutes of meeting LC Paper No. CB(2) 1068/05-06
	13 October 2006	Paper provided by the Administration – LC Paper No. CB(2) 30/06-07(01)