

二零一零年二月九日
討論文件

立法會食物安全及環境衛生事務委員會

骨灰龕設施的發展

目的

本文件向委員匯報本港骨灰龕設施發展的最新進展情況。

背景

2. 隨着香港人口日漸增加和老化，死亡人數和相應的火葬數目按年遞增，市民對於骨灰龕設施的需求也日益增加。根據過往的數字，估計未來十年(即2010至2019年)的每年平均死亡數字及火化宗數分別約為47 700人及43 900宗。

3. 目前，食物環境衛生署(食環署)轄下共有八個公眾骨灰龕，合共提供約167 900個公眾骨灰龕位，現已全數配售。為提供更多公眾骨灰龕設施，食環署已於2009年先後推出位於葵涌及鑽石山的公眾骨灰龕位，總數達21 875個，共可擺放47 082個骨灰甕。此外，食環署每年約有300餘個可重用的骨灰龕位供配售予輪候申請人士。2009年7月，立法會財務委員會同意撥款在和合石墳場內興建一座新的公眾骨灰龕，將提供約41 000個新骨灰龕位，共可擺放約80 000多個骨灰甕，預計於2012年可供使用。

4. 在公眾骨灰龕以外，非政府的華人永遠墳場管理委員會現時提供並管理約208 700個骨灰龕位，除少量可重用的骨灰龕位，已經全數配售。其預計在未來兩年會多提供約41 300個新建成骨灰龕位。此外，天主教、基督教與佛教等宗教團體營辦的墳場，合共提供約119 300個骨灰龕位，現時約有35 400個尚未配售，預計在未來兩年會多提供約8 000個新建成

骨灰龕位。至於私營機構營辦的處所亦有提供骨灰龕位，政府並無對其數目作出統計。

骨灰龕設施的發展

5. 香港地少人多，而且地區人士大多抗拒在其所屬區份興建新的公眾骨灰龕，導致不少項目未能落實。每當政府就公眾骨灰龕的發展計劃作地區諮詢時，不少區內人士和區議會均會提出反對。過去數年，因此而擱置的公眾骨灰龕發展項目，便涉及超過240 000個骨灰龕位。政府會制訂適切的措施增加骨灰位的供應，以滿足社會的整體需要，同時也會與社會各界共同探討更多新的處理骨灰方式，並希望聽取立法會有關事務委員會的意見。

公眾骨灰龕

6. 政府會採取各樣可行的措施增加公眾骨灰龕的供應。除繼續研究在現有墳場內增建骨灰龕，為照顧各區居民的需要，不同地區或區域亦應承擔發展骨灰龕設施的責任。政府會積極在全港不同地區或區域(包括市區)尋找適合的地點發展設施，例如興建或改建大廈為多層式的骨灰龕。此類大廈佔地不多，亦免除市民長途跋涉到偏遠地區拜祭的需要。海外國家(例如日本)亦有以高樓大廈放置骨灰龕的成功經驗(照片載於附件)。此外，如情況許可，政府會透過靈活設計加建樓層、加建骨灰龕層數，藉以盡量增加新建龕位數目，並積極改善擬建骨灰龕的外觀佈局，加入園林綠化設施，盡量釋除居民的疑慮和不安。同時，政府亦會繼續努力與區議會和當區居民溝通，爭取支持。

7. 由於公眾骨灰龕位按類別可安放兩至四位有親屬關係先人的骨灰甕，我們估計現時尚有 170 000 多個骨灰甕位置，可應付部份相關親屬在未來十數年的龕位需求，我們會提醒市民盡量善用現有的龕位。

私營骨灰龕

8. 本港各行各業的經營，均須符合法例要求，提供私營骨灰龕設施存放骨灰雖不構成公共健康或環境衛生問題，但

仍需符合規劃及建築物的設計和建造標準等的相關規管，以及地契條款，而有關政府部門亦會根據其權限及相關的法例和行政措施，處理涉及私營骨灰龕的問題、查詢及投訴。

9. 在規劃方面，根據現行的《城市規劃條例》，一如其他發展用途，「骨灰龕」必須符合有關土地於相關的法定分區計劃大綱圖內所屬用途地帶的要求。按照分區計劃大綱圖註釋，如果土地的用途地帶屬「其他指定用途」註明「墳場」或「其他指定用途」註明「火葬場、骨灰龕、殯儀服務中心及休憩用地」，骨灰龕一般為經常准許的用途，無須向城市規劃委員會(城規會)提出規劃申請。除此以外，某些分區計劃大綱圖的「政府、機構或社區」地帶及／或「綠化地帶」的註釋中，「骨灰龕」屬第二欄用途，即表示如要在土地作「骨灰龕」用途，必須向城規會提出規劃申請。如欲於上述用途地帶以外的土地作「骨灰龕」，則必須向城規會提出改劃用途地帶的申請。如有人士就設立私營骨灰龕向城規會申請規劃或改劃土地用途，城規會於審批申請時，一般會考慮相關的規劃因素，包括與附近土地用途是否協調，會否影響附近的交通、環境等因素，同時亦會考慮政府部門的意見，並根據《城市規劃條例》所定的法定程序，就個案諮詢公眾。在批出規劃許可時，城規會可以就個別個案的情況附加有關交通安排或綠化景觀等的規劃條件。根據現時的《城市規劃條例》，規劃監督只可以在發展審批地區圖涵蓋的地方(即新界鄉郊)進行土地利用的執管工作。有公眾意見認為應將規劃執管伸展至發展審批地區以外的地區(即市區及新市鎮)。由於該等地區有大量高密度發展及混合用途的樓宇，要為這些地區制定全面的土地及個別樓層用途記錄以作執管之用，存在技術上的困難，亦非最有效利用資源以規管骨灰龕業務。

10. 就地契方面，地契是政府與土地業權人簽定的契約，土地業權人作為契約一方須確保土地的使用符合地契中的所有規定，地契的訂定主要以土地使用為出發，而非以規管個別行業為目的。興建及經營骨灰龕是否抵觸地契，需視乎個別地契條款(不同時間而訂立)而定，不能一概而論。在收到有關個別土地用途違反地契規定的投訴時，地政總署會派人巡視現場，就實際情況可能涉及的地契條款諮詢法律意見，並採取適當的跟進行動。如土地業權人申請將已違反地契規定的情況規範化或擬申請修改土地契約條款以設置骨

灰龕，地政總署會考慮有關個案及作出處理。一般而言，地政總署會要求申請人先申請及取得規劃許可，及在處理過程中參考相關部門的意見。如申請獲地政總署批准，地政總署會加入適當的修改土地契約條款，並可能涉及補地價。

11. 就建築安全而言，有關建築物的建造須符合就適合骨灰龕用途所要求的安全標準。若骨灰龕的處所存在有對生命財產構成威脅或有迫切危險的僭建物或新建的僭建物，屋宇署會按照現行對僭建物的執法政策，根據《建築物條例》採取執法行動。若有關樓宇用途上作出重大更改而嚴重影響樓宇結構或佔用人的安全，屋宇署亦可引用《建築物條例》採取行動。

12. 市民在購買私營骨灰位前，應先要求售賣者提供完備資料，確保骨灰位符合有關的法例及地契規定，並在需要時尋求專業意見。市民如已購買骨灰位，應直接與提供骨灰位的人士聯繫，以了解一旦有違法例或地契規定時，骨灰龕提供者會如何處理租用或購買骨灰位人士的權益及相關事宜，例如會否向租用或購買者退還有關費用等。一般而言，如市民認為提供骨灰龕的人士違反買賣合約條款，可按合約法追討。

13. 政府呼籲業界提高透明度，以增加市民的信心。此外，政府會研究如何促進業界提高資訊透明度，例如設立一個自願性質的登記制度，以加強保障消費權益。研究完成後，我們會向立法會的有關事務委員會報告。

其他處理骨灰方式

14. 除興建新的公眾骨灰龕之外，食環署一直致力鼓勵市民採用在紀念花園或本港指定海域撒放骨灰的方式處理先人骨灰，這兩種形式均不收費。自2007年以來，食環署已處理約1 200宗在紀念花園撒放骨灰的申請，在此以前每年平均只有少於30宗申請。食環署正陸續為轄下的紀念花園進行美化工程，並計劃在現有的公眾墳場內包括鑽石山墳場加建紀念花園，為市民提供更多的選擇。此外，食環署於2007年7月實施簡化程序，方便市民申請在指定海域撒放骨灰，至今已處理超過650宗有關申請，較新申請制度實施前多年來只有共44宗申請，增幅顯著。為了為鼓勵市民選用環保的葬儀

及推廣海上撒灰的風氣，食環署已於2010年1月23日起每周一次提供免費渡輪服務，方便市民將先人骨灰撒海。如果公眾對服務反應熱烈，我們會安排額外班次。此外，我們計劃於2010年第二季起試行提供免費網上拜祭服務，方便市民在網頁上載文字、照片，甚至錄影等，悼念遺體/骨灰安放在公眾墳場及骨灰龕或撒放在紀念花園及指定海域的先人。

15. 長遠而言，我們也許需要慎重考慮為市民提供永久使用的骨灰龕位是否最佳做法，以及應否引入新的做法以應付市民的需求。政府會以開放態度聽取市民的意見。

未來路向

16. 食物及衛生局已經聯同發展局、民政事務局以及各有關部門成立專責小組，研究增加骨灰龕設施供應以及加強保障私人骨灰龕消費者權益的措施。我們會聽取委員的意見，並盡快完成研究及公布結果。

諮詢意見

17. 請委員就本文件的內容提出意見。

食物及衛生局
二零一零年二月

日本多層式大廈骨灰龕
圖片

