

敬啟者：

前言

食物及衛生局發出一份令人費解/相當有趣的骨灰龕政策檢討公眾諮詢文件(以下簡稱諮詢文件)。諮詢文件主體內容沒有就「骨灰」一詞作出定義，在沒有真確的定義下，只好作出合理假設，

「骨灰」是由人類遺骸經焚化後所剩餘的灰燼，並不構成公共健康及衛生問題，肯定不是食物，很難想像與食物及衛生局有直接關係。中國人傳統觀念，對人類遺骸及陪葬品又驚又怕，也會產生內心不安有所顧慮。但對「骨灰」的家人或親屬，是有一定紀念價值的物品。

公眾衛生及市政條例對任何人在沒有主管當局書面准許下，在並非墳場的地方埋葬人類遺骸、存放載有人類遺骸的甕盎或其他盛器，或散播經火化後的人類遺骸骨灰，即屬犯罪。至於埋葬於墳場以外地方的人類遺骸，或存放於墳場以外地方的載有人類遺骸的甕盎或其他盛器，均可由主管當局移走。至於城市規劃條例就靈灰(骨灰)安置所及墳場亦有所規劃或限制。條例早已就「骨灰」作出定義。

我們認為「骨灰」確實不會構成公共健康及衛生的「人類遺骸骨灰或人類骸骨骨灰」，以下將會以該觀點作為論述。

## I. 究竟 18 個地區與墳場用地興建骨灰龕，誰會更適合香港現今社會。

- 1.1 從過去往績，當局是可以在爭議聲中得到區議會同意並通過任何諮詢，今次也不會例外，流程到達選址時，附近的居民及區議員均會強烈反對，從諮詢文件附表內第 3 沙田石門安興里，毗鄰沙田垃圾轉運站及第 7 屯門龍鼓灘發電廠旁曾咀煤灰湖部分土地公布後的反應，可見一斑。當局何必強人所難，要推動社會移風易俗需要一段頗長的時間，硬要使用政策制造不和諧的氣氛，亂象更加紛呈。
- 1.2 正如前言所述的傳統觀念對「人類遺骸」的顧慮，違規/違例的骨灰龕確實做成各種社會問題，如破壞性地築橋修路對生態、環境及文化做成深遠影響，甚至推進至民居附近挑戰法律，當局也不能有效執法，令民怨加深，而且骨灰龕根本不是一個小社區的設施，是香港整體社會設施。
- 1.3 從諮詢文件的簡單數據，未來 20 年需要約 100 萬個骨灰甕位，平均每區需興建 55000 個骨灰甕位，加上合法化私營骨灰龕，到時「梗有一間係你咗近」，當然，當局誓要執行 18 區內均需各自設有骨灰龕的決策，是可以使用逐個擊破的方法，減低社會壓力去完成任務，但我們認為沒有必要使用這擾民的下策。
- 1.4 現時墳場用地已具備基礎設施和交通配套，從諮詢文件附表內除第 3 及第 7 外，其他骨灰龕選址沒有受到太大的反對聲音，相信大部份香港市民已經接受墳場內興建相關設施，所以當局可以加快速度，在現有的墳場內進行擴建骨灰龕設施，

可以短暫解決骨灰龕供求問題。隨著骨灰龕設施逐漸增加，春秋兩祭的人潮必會增多，交通配套將會受到很大的壓力，香港興建行車道路、行車天橋及行車隧道的技術相當成熟，擴闊現有道路或興建環形道路確是可行的方法。

1.5 香港的墳場已經相當接近民居，從地圖所顯示，香港兩大墳場內的道路，已具備連接日常使用的道路基礎(圖 1 及圖 2)，如果再經擴建打通，有助舒緩春秋兩祭的人潮。將軍澳華人永遠墳場

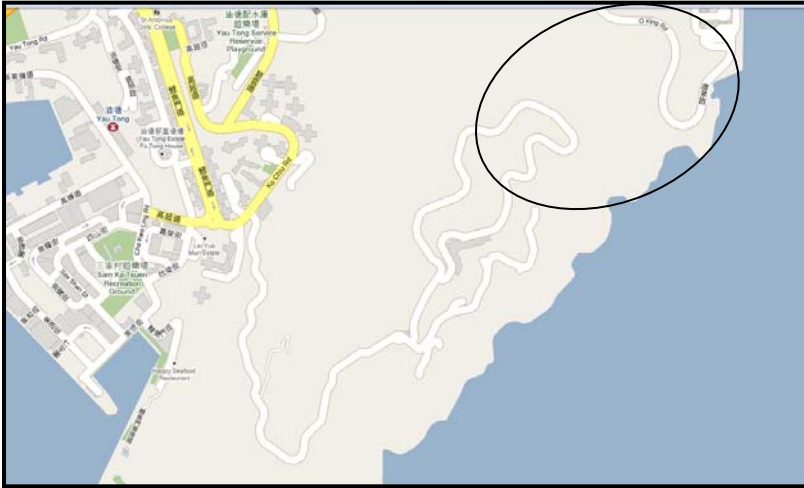


圖 1  
將軍澳華人永遠墳場  
現已進行道路擴建工程  
相信是連接澳景路

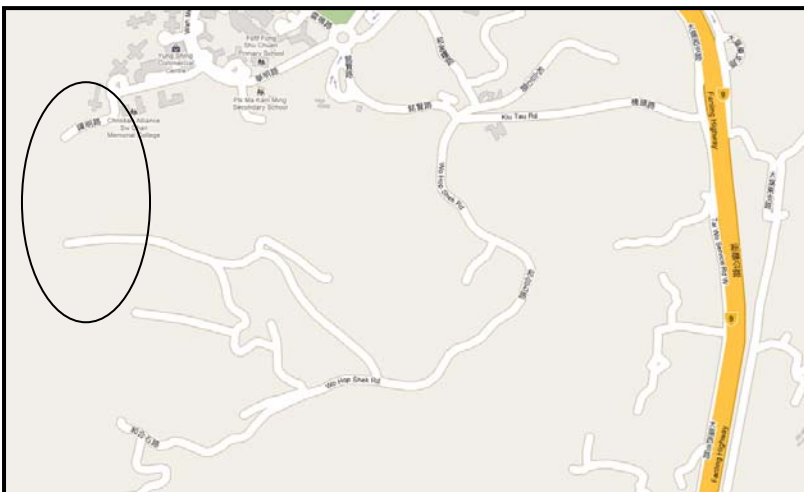


圖 2  
和合石公眾墳場

1.6 我們認為在墳場內進行擴建骨灰龕設施及擴闊現有道路，亦需要使用土地，加上公眾骨灰甕位是永久編配，墳場內土地有限，長遠而言始終有甕滿之日。香港人親屬關係大致是：「細時幾兄弟姊妹，大時幾房人，對落是一代堂，二代表，三代咀藐藐」，不能奢望後世子孫恆久憑弔，所以同意諮詢文件所提及訂定使用年限。

骨灰龕本身一座是建築物，在一定時間內需要翻新、維修及拆卸，所以骨灰甕位也需要遷往新的骨灰龕，每次遷移均須設立年限，相信是恰當措施。至於徵收管理年費的方法是不可取，可能引發其他私營骨灰龕巧立名目收取其他費用，但借用公共資源及空間，繳交地租是合理的做法。在25年年限期滿時，孝子賢孫未能就先人辦理遷移手續，當局亦需保管骨灰甕一段年期，供後世子孫領回。

## II. 數據

### 2.1 諮詢文件的數據只有；

2.1.1 火化宗數和比率由 1975 年的約 7 300 宗(35%)，大幅增加至 2009 年 36 500 宗 (89%)；

2.1.2 根據過往的數據，估計未來 20 年(即 2010 年至 2029 年)每年平均死亡及火葬數目分別約為 52 600 人及 49 200 宗；

2.1.3 目前，食物環境衛生署(食環署)轄下共有八個公眾骨灰龕場，合共提供約 167 900 個公眾骨灰龕位；

2.1.4 過去數年，不少區內居民和有關區議會均會提出反對，因此而擱置的公眾骨灰龕發展項目，涉及超過 240 000 個骨灰龕位；

2.1.5 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，共可擺放約 47 100 個骨灰甕；

2.1.6 和合石墳場於 2012 年後可提供約 41 000 個新骨灰龕位，共可擺放約 80 000 多個骨灰甕；

2.1.7 華人永遠墳場管理委員會提供約 208 700 個骨灰龕位，預計在未來兩年會多提供約 50 000 個新建成骨灰龕位；

2.1.8 天主教、基督教和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。

2.2 隨着香港人口日漸增加，相信死亡人數和火葬數目逐年遞增至 2047 年後才會下降，從上述諮詢文件的數據 1-2 項反映出，土葬比率由雙位數下降至 2029 年單位數，但土葬宗數沒有明顯下降，由 2009 年 4500 宗(36500 的 89%)降至 2010-2029 年間平均 3400 宗(52600-49200)約 76%。肯定火葬(火化)已經成為處理人類遺體的主流方法。

2.3 從上述諮詢文件的數據 3-8 項，現時只提供 495 900 個(167 900+208 700+119 300)骨灰甕位，未來兩年只提供 58 000 個骨灰甕位，2012 年後再提供約 41 000 個新骨灰龕位，骨灰龕興建速度遠遠落後於 2009 年度的死亡宗數 41000 及火化宗數 36500。

2.4 諮詢文件的數據並不全面，不能反映出實情，無論過去對與錯也可在數據中尋找解決辦法，有助議員、持份者及公眾人士提供意見。所以希望貴局在議案前提供足夠的數據如下述列表。

		第一階段 (處理遺體)				第二階段 (土葬處理)				第三階段 (骨殖處理)									
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3							
年份	死亡宗數	土葬宗數	火化宗數	火化後離境	引用政府條例處理	土葬後轉骨殖	土葬後轉火化	土葬火化後離境	引用政府條例處理	骨殖後轉火化	骨殖後轉火化離境	引用政府條例處理	落成的公眾骨殖位	被擱置的公眾骨殖位	落合法的私營骨殖位	落成的公眾骨灰甕位	被擱置的公眾骨灰龕位	落合法的私營骨灰甕位	落合法的私營骨灰龕位
1975																			
1990																			
1991																			
1992																			
1993																			
1994																			
1995																			
1996																			
1997																			
1998																			
1999																			
2000																			
2001																			
2002																			
2003																			
2004																			
2005																			
2006																			
2007																			
2008																			
2009																			
2010-06																			
總數																			

### III. 公營骨灰龕及私營骨灰龕

- 3.1 公營骨灰龕位，必須在身故後由辦理善終者輪候購買。相信購買者為基層或對私營骨灰龕位的經營者存有介心。當局在諮詢文件中承認骨灰龕位短缺，是由於過去數年涉及 240 000 個骨灰龕位發展項目被擱置，原因是附近居民及區議員反對。
- 3.2 多年來當局已經汲取失敗的教訓，明白附近居民及區議員反對的原因，但依然提出：「區區都要有新的骨灰龕位建議」，確實令人嘆息。難怪香港市民被逼光顧違規/違法私營骨灰龕，也許這正是諮詢文件所述多方面發展的一部份。
- 3.3 如諮詢文件所述公共機構管理，由於管理得宜，相對較少引起關注。這不等同香港市民贊成公營或公共機構在其他新的選址發展骨灰龕設施。相信在現有墳場土地上擴建或新設置骨灰龕是短暫可行的方法。
- 3.4 私營骨灰龕位，可在生前購買，服務五花八門。相信購買者為年邁人士及投機炒作者居多。當局為幫助正在考慮/將要購買私營骨灰龕位的市民作出選擇，在諮詢文件的第 41 至 45 段中，透過公布私營骨灰龕名單及加強消費者教育，準買家的消費權益已得到相當的保障(下文 V. 5.3 再述)。由此可見當局將不顧私營骨灰龕附近居民的感受，有意強行推出發牌制度來解決這些複雜的歷史問題。
- 3.5 在諮詢文件的第 32 至 40 段是相當有趣的段落，不明白當局是提示違規/違法私營骨灰龕經營者、是教育市民如何選擇私營骨灰龕位、還是提醒已經購買私營骨灰龕位的人士。以下是我們的見解，如有錯誤懇請指正。
  32. 私營骨灰龕在市場上發揮重要作用。  
諮詢文件已經肯定私營骨灰龕在社會上的定位。
  33. 本港各行各業的經營，均需符合法例或政府的其他規定。  
私營骨灰龕需要規管。
  34. 在規劃方面，根據城市規劃條例(第 131 章)。  
只要不被分區計劃大綱圖及審批地區圖同時覆蓋或不在任何法定圖則內。  
城市規劃條例是否有能力執法。
  35. 在地政方面，地契是政府與土地業權人簽訂的契約。  
契約在不同時期訂立，有不同的條款，而且香港亦有土地是沒有契約條款，地政總署也不能執法。
  37. 就建築安全而言，屋宇署根據建築物條例(第 123 章)採取執法行動。  
沒有僭建物及不影響樓宇結構安全或一些豁免於第 123 章的建築物，屋宇署亦束手無策。
  38. 在防火安全方面，有現行的消防條例(第 95 章、第 502 章、第 572 章)。



只要有足夠逃生路徑及消防裝置及設備，消防處可以發揮的能力有限。如果屬於豁免的新界村屋，更容易通過消防條例。

39. 如燒衣活動引致空氣污染問題，環境保護署(環保署)可根據《空氣污染管制條例》(第 311 章)的規定。

清香一注，一束鮮花，環境保護署就一籌莫展。

40. 由此可見，現行規管機制已經涵蓋土地契約、規劃、建築及消防安全等範疇。各有關政府部門會繼續按其權限對私營骨灰龕的違規情況進行執管工作。現時，未獲認可的私營骨灰龕可按既定渠道和程序向有關部門申請正規經營其設施(例如申請相關的規劃許可及/或修訂土地契約等)。

最佳骨灰龕選址是新界不被分區計劃大綱圖及審批地區圖同時覆蓋或不在任何法定圖則內，如沙田、屯門、大埔、部份元朗地段及大部份的大嶼山土地的獨立屋、村屋或丁屋。現時有最新的做法，在農地或花園埋下骨灰甕及在甕位旁種樹，用以樹代墓的方法避免受以上法例所規限。

- 3.6 我們認為最有效管治骨灰龕的條例為《公眾衛生及市政條例》(第 132 章第 118、119 條)，但最終要將骨灰確認為人類遺骸骨灰或人類骸骨骨灰。如果不作出定義，任何條例不可能有效規管。

#### IV. 發布私營骨灰龕表一、表二名單

- 4.1 表一：符合土地契約及法定地政和城市規劃規定的私營骨灰龕。

在表一名單內的私營骨灰龕，也不一定符合建築及消防安全條例，公布後消費者會誤為已經發牌，得到當局認可，骨灰甕位價格有可能隨著奇貨可居而提升。

- 4.2 表二：不在表一內的其他私營骨灰龕。

在表二名單內的私營骨灰龕，已經不符合地政和城市規劃的規定，公布後骨灰甕位價格有可能急速下降。同時令已購買該等骨灰甕位的人仕會擔心最終會被政府收回。

- 4.3 我們認為當局應該擱置該名單，在未有任何可行的方案前，公布表一及表二名單會引發不必要的問題，何況在表一名單內的私營骨灰龕，也不一定可以符合其他執法部門法例及規定。反而引起不在名單內，但已購買私營骨灰甕位的消費者恐慌情緒。

#### V. 加強規管私營骨灰龕及發出牌照

在諮詢文件的第 43 至 58 段是，就規管、發牌及如何善後私營骨灰龕的陳述，大致內容是：

- 5.1 政府各有關部門的條例對私營骨灰龕已經有所規管，食物及衛生局將修訂條例

為私營骨灰龕發出牌照，牌照並不違反公眾利益，這些公眾利益的考慮因素可包括全港骨灰龕位的整體供應、區內居民或團體的意見，以及購買了在發牌制度推行前已存在的骨灰龕位人士的權益。對於新法例生效前已存在的私營骨灰龕應如何處置，市民或有不同意見。

所有新法例生效前已存在的私營骨灰龕需向發牌當局提交證明文件申領牌照。符合發牌條件的申請會獲發牌照經營。未能符合發牌規定的私營骨灰龕，應獲合理時間進行規範化，因此有必要發出臨時豁免。已獲臨時豁免的私營骨灰龕在獲發正式牌照之前，必須凍結骨灰龕位數目，並需停止出售骨灰龕位。在法例生效後，所有沒有獲發牌照或臨時豁免的骨灰龕，即屬違法。發牌當局會對這類非法經營的骨灰龕採取執法行動。

發牌當局會拒絕未能符合所有發牌要求的申請。不獲發牌的私營骨灰龕可選擇結業(並應在事前與孝子賢孫溝通以妥善處理先人的骨灰)，或者申請臨時豁免，以便申請規範化，為日後重新申請牌照作好準備。

## 5.2 我們注意到在諮詢文件，一個不涉及食物及衛生局範疇的問題--合約。

第 44 段：一般而言，市民如認為提供骨灰龕位的人士違反買賣合約條款，可按合約法追討；

第 50 段 b 款：這些規則包括，骨灰龕如日後結業，必須在之前與孝子賢孫溝通以妥善處理先人的骨灰；及

第 56 段：不獲發牌的骨灰龕可選擇結業(並應在事前與孝子賢孫溝通以妥善處理先人的骨灰)。

一般違規/違法/私營骨灰龕的買賣以份數計算(骨灰甕以立體作為單位)，

- A：如果建築物的空間全數平均分配計算，私營骨灰龕的發展商/經營者把骨灰甕位售罄，按理業權擁有者為骨灰甕位合約上的人士。與私營骨灰龕的發展商/經營者並無直接關係。管理權暫時由私營骨灰龕的發展商/經營者掌管。
- B：如果建築物內的骨灰甕位由實際佔用空間計算，私營骨灰龕的發展商/經營者把骨灰甕位售罄，按理業權擁有者為骨灰甕位合約上的人士及私營骨灰龕的發展商/經營者。管理權是由最大業權擁有者操控，一般是私營骨灰龕的發展商/經營者。

買賣合約條款由發展商/經營者訂立，當然保障發展商/經營者。據理解，雖然現時未有骨灰甕位的擁有者就業權提出爭議的個案，但可見將來爭議的個案會出現；例如不獲發牌的私營骨灰龕、私營骨灰龕結束營業、私營骨灰龕最大業權轉換、私營骨灰龕管理權轉換、私營骨灰龕所在的建築物需要進行大維修、私營骨灰龕所在的建築物需要拆卸、私營骨灰甕位的擁有者逝世等。合約是否可以保障消費者，只有時間才能證明。

5.3 我們認為當局已經有既定的方向，規管及發牌於私營骨灰龕經營，諮詢只是按程序推進行。在諮詢文件的陳述中不難發覺，當局對私營骨灰龕附近市民的反對意見，將會被整體公眾利益的考慮所扼殺。

多年來當局未能有效地增加公眾骨灰龕的數目，提供給有需要人士使用，在供求失衡及有龐大利益的誘使下，不法的經營者利用法津漏洞建造違規骨灰龕，當局有法不依或不及早堵塞漏洞，實難辭其咎。

在新法例生效前已存在的違規/違法私營骨灰龕，當然是整個計劃也在偷偷摸摸進行，有那個經營者/投資者會在前期工作時，會對你說：「我是在建造違規/違法的私營骨灰龕呢」？

中國南方傳統觀念，對鬼神之說已刻骨銘心，移風易俗需要一段頗長的歲月，人類遺骸、骸骨及骨灰對香港人來說是不祥之物，更甚者，連自己直系親屬的骨灰也又驚又怕，內心不安有所恐懼，絕非筆墨所能形容，這是不爭的事實。何況在住所或工作地方附近，在毫不知情下出現私營骨灰龕，不難想像他們抗拒及不滿的情緒。所以當局需要重新諮詢私營骨灰龕附近方圓一公里受影響居民的意見。

## VI. 諮詢文件的回應

在一般情況下，我們只會對諮詢文件提出建議，很少對諮詢文件作出同意、不認同及反對的回應，

反對- 18區都應該承擔發展骨灰龕設施的責任。

同意- 現有墳場內增建骨灰龕設施。

同意- 公眾骨灰龕位訂定放置年限，期滿後續期。

不認同-現有骨灰龕位/金塔設施不受影響，應再訂定放置年限。除非有中、長遠遷徙墳場的策略。

同意- 凡於限期內無人續期的龕位，骨灰則會移往公共儲存庫一段時日後，再無人領回，當局可撒放在紀念花園或本港指定海域中。

不認同-收取管理年費的建議。但值得考慮是收取地租。

同意- 自願交還永久骨灰龕位計劃，發放特惠津貼。先人骨灰交還家屬 / 親友外，亦可交由當局撒放在紀念花園或本港指定海域中。

反對- 私營骨灰龕合法化，合法化等同可以破壞社會秩序，同時合法化對長遠解決



死葬問題並無幫助，反而引起將來更多更複雜的問題。

## VII. 總結:

當局對私營骨灰龕已經有既定的方案，但方案只能舒緩死葬問題的短暫策略，欠缺長遠政策的視野。對過去違規/違法的私營骨灰龕，竟然使用規管及發牌來放任縱容經營者，又不顧骨灰龕附近市民的反對聲音，給我們觀感是，只要不殺人放火，做出違規/違法的事件，到達某個組群參與時，政府要執法也很困難，往往把違規/違法/不合情理的發展模式，使用規範來合法化私營骨灰龕，並非完善解決死葬的問題，只是把更大的問題推後，希望使用時間來磨滅社會不滿，這是令人氣憤的事。只要當局不執行第 132 章第 118、119 條及其附例及不確認「骨灰」為人類骸骨，在上文 III.3.5 段內已經指出上有政策下有對策的方法。在 III.3.5 40 段更加可以脫離私營骨灰龕範圍。

骨灰龕根本不是社區的設施，是香港整體生養死葬的社會設施，我們應該視為重點基礎建設的一部份。香港人口在 2024 年增加到八百萬，在 2039 年接近九百萬人。同樣死亡宗數亦會上升，香港沒有更多土地應付未來需求，所以希望當局就今次的諮詢有長遠視野，帶出未來土地的隱憂給議員、持份者及公眾人士提供意見。我們會使用相當大膽的建議，為百年之後作出概念。

## VIII. 建議

1. 必須確認骨灰為「人類遺骸骨灰或人類骸骨骨灰」；
2. 擱置公布表一、表二計劃，逐一公布不符合要求的私營骨灰龕名單；
3. 把骨灰龕定為重點基礎建設項目；
4. 立法禁止土葬，包括浩園及景仰園。現已批出鄉郊墓地除外，但不可再擴建；
5. 擴建現有墳場道路及骨灰龕；
6. 積極物色島嶼為興建骨灰龕的選址，如大小磨刀洲、大小鴉洲、喜靈洲及周公島，亦可仿效港珠澳大橋香港口岸，興建一平方公里人工島；及
7. 於 2047 年前關閉現有墳場及骨灰龕。

此致

食物安全及環境衛生事務委員會 shau@legco.gov.hk

副本抄送

食物及衛生局食物組 ccc@fhh.gov.hk

逸東社區網絡協會

2010-09-09