

二零一零年七月六日
討論文件

立法會食物安全及環境衛生事務委員會

骨灰龕政策檢討

目的

本文件旨在向委員簡介政府剛就骨灰龕政策檢討發出的公眾諮詢文件。

背景

2. 二零一零年二月，政府當局向立法會食物安全及環境衛生事務委員會(事務委員會)，匯報本港骨灰龕設施發展的最新進展。當時我們指出食物及衛生局已經在政府內部成立專責小組，研究增加骨灰龕設施供應以及加強保障私營骨灰龕消費者權益的措施。

檢討初步建議及公眾諮詢

3. 食物及衛生局會由即日起就一系列關於骨灰龕政策的建議措施諮詢公眾，為期約三個月。諮詢文件載於附件。

4. 諮詢文件指出，隨着香港人口增加，死亡人數和火葬數目逐年遞增，骨灰龕的需求亦與日俱增。現時，以骨灰龕永久存放先人骨灰是社會普遍的做法。由於移風易俗需時，初步檢討結果顯示現階段骨灰龕設施的發展主要應循以下幾個方向推進：

- (1) 增加骨灰龕設施供應，滿足社會的整體需要；
- (2) 鼓勵市民接受以更環保及可持續推行的方式處理先人骨灰；
- (3) 加強消費者在選購私營骨灰龕設施時的保障；以及
- (4) 加強規管私營骨灰龕，以期更有效處理違規情況。

增加骨灰龕設施的供應

5. 骨灰龕是社區的必要設施，為盡快增加供應，檢討指出不同地區(18區)及／或區域(五個立法會選區)都應該承擔發展骨灰龕設施的責任。政府會採取多管齊下的方式，積極推動骨灰龕發展計劃。首先，政府會積極研究進一步在現有墳場內增建骨灰龕設施的可行性。由於現有墳場已具備基礎設施和交通配套，相對於新的選址而言，可以在較短時間內進行擴建，以便盡早增加骨灰龕位供應。我們正在現有墳場(例如和合石和沙嶺墳場)內物色一些空置的土地，用作發展層數較少的骨

灰龕或露天骨灰龕位(包括「樹葬」龕位)。同時，政府會在全港各區積極物色合適的地點發展骨灰龕設施。目前，政府已初步選定分布在七個地區的 12 幅用地研究發展骨灰龕是否可行及合適。研究會考慮選址的地理環境及基礎設施配套，亦會進行技術可行性研究(例如交通影響評估及環境影響評估等)。遇上選址已有現行用途，我們亦會研究搬遷的可行性。一旦確定選址適合作骨灰龕發展，便會正式諮詢當區區議會的意見。當局會繼續在全港各區尋找適合的用地，作骨灰龕發展之用。其中，興建多層骨灰龕大廈或把大廈改建為多層骨灰龕的做法亦在考慮之列。這類大廈佔地不多，而市民亦不用長途跋涉，到偏遠地區拜祭先人。華人永遠墳場管理委員會及宗教團體在提供骨灰龕設施方面，亦擔當重要的角色。為盡快增加骨灰龕設施的供應，滿足社會的需求，我們鼓勵華人永遠墳場管理委員會和宗教團體在合適用地發展更多骨灰龕設施，或擴充現有設施。各項增加骨灰龕設施供應的建議，載於諮詢文件第 15 至 20 段。

推動更環保及可持續推行的方式處理先人骨灰

6. 骨灰龕設施可否持續發展，備受關注。為滿足市民需求，政府會繼續竭盡所能興建更多新的骨灰龕設施。同時，我們亦會致力推動社會移風易俗，鼓勵市民採用在紀念花園或本港指定海域撒放骨灰等其他方式處理先人骨灰。詳情載於諮詢文件第 21 至 25 段。

7. 除此以外，我們會繼續透過多種途徑，鼓勵市民善用

現有的骨灰龕位，例如提醒孝子賢孫，只要先人為其家人或親屬，一個標準龕位可放置兩個骨灰甕，而一個家庭龕位則可放置四個骨灰甕。同時，我們須考慮是否應該改變現行提供永久的骨灰龕位／金塔設施的安排。收取管理年費是其中一項值得考慮的措施：凡於限期內無人續期的龕位，或先人家屬／親友連續多年(例如六年)欠交管理年費，而當局又未能聯絡上的個案，骨灰龕位可騰空轉予他人使用。原先安放的骨灰則會移往設計妥善的公共儲存庫，或撒放在紀念花園內。海外及內地的經驗顯示，徵收管理年費並非為了增加財政收入，而是要令有限的骨灰龕資源獲得妥善使用。此外，我們亦可研究推行自願交還骨灰龕位計劃，對向政府交還公眾骨灰龕位以供重用的人士發放特惠津貼。詳情載於諮詢文件第 29 至 31 段。

加強消費權益保障

8. 私營骨灰龕在市場上發揮重要作用，除了有助滿足龕位的需求外，更重要的是讓消費者有所選擇。在本年二月向事務委員會提交的文件亦已將現時在規劃、地政、建築物安全等方面就私營骨灰龕的規管詳細介紹，在此不贅。

9. 為幫助正在考慮購買私營骨灰龕位的市民作出選擇，政府將會公布地政總署及規劃署已知悉的私營骨灰龕資料，包括設施是否有非法佔用政府土地，以及是否符合土地契約和法定規劃要求，以便向公眾提供這些私營骨灰龕的資訊。有關資料整理妥當後，便會上載政府網頁供市民查閱，並會不時更新，以提醒市民在購買骨灰龕前須謹慎行事。

10. 我們建議發布兩張私營骨灰龕名單，詳情如下－

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

表一主要列出符合土地契約及法定地政和城市規劃規定私營骨灰龕。在規劃方面，表一內的骨灰龕(i)在相關的法定圖則上屬經常准許用途；(ii)取得城市規劃委員會(城規會)發出的規劃許可；或(iii)已證實屬於現有用途(即在中期發展審批地區圖、發展審批地區圖或分區計劃大綱圖刊憲之前已存在的用途)。在土地規定方面，表一內骨灰龕的土地用途並無違反土地契約，亦無非法佔用政府土地。表一會開列私營骨灰龕的規劃和土地的一些資料，包括容許的骨灰龕位數目。

表二：不在表一內的其他私營骨灰龕

凡不屬表一的私營骨灰龕會列入表二。但在私營骨灰龕名單實施初期，政府難以獲得一份完整無缺的名單，因此這類私營骨灰龕將不能於表二內一一盡錄。表二除了會開列個別私營骨灰龕的基本規劃及土地契約資料外，還會根據實際情況載列其向地政總署及城規會遞交規範化申請的情況，以及城規會過去就相關土地用途所作的決定。尚未被核實為符合表一要求

的私營骨灰龕，也會列入表二；當它們被核實為符合表一的要求後，便會被移至表一。

11. 除了發布私營骨灰龕名單外，我們亦會加強消費者教育，使他們了解在選擇私營骨灰龕時應注意的事項，以及光顧表二所列私營骨灰龕的風險。我們亦會與消費者委員會及其他有興趣的非政府機構合作，提供這類公眾教育。詳情載於諮詢文件第 40 至 45 段。

加強規管私營骨灰龕發展

12. 長遠而言，當局認為應立法設立發牌制度，以加強規管私營骨灰龕。但立法發牌即使可行，亦不是短期內可完成的工作。我們初步建議所有私營骨灰龕(擬界定為存放人類骨灰並收取費用，以及並非由食物環境衛生署興建及／或營運／經營的處所／用地)均須受發牌制度規管。在新法例生效日期前已經存在的私營骨灰龕亦包括在內。受發牌制度規管的私營骨灰龕，必須領取牌照或獲臨時豁免。在家中或祠堂存放骨灰(不涉及收費)，不應納入涵蓋範圍。不過，殯儀館、殮葬商、宗教團體(例如廟宇和寺院)，以及由慈善團體以商業或非牟利方式營運而涉及收費的骨灰龕，則須納入範圍。發牌制度的詳情，包括發牌條件、發牌當局應有的權力、對新法例生效前已存在的私營骨灰龕的安排等，載於諮詢文件第 46 至 58 段。

未來路向

13. 公眾諮詢期至二零一零年九月三十日。意見蒐集後，我們會作出分析，並向委員匯報諮詢結果，及提交我們經諮詢後就增加骨灰龕設施供應，及加強規管私營骨灰龕的進一步想法。

食物及衛生局

二零一零年七月

骨灰龕政策檢討公眾諮詢

(一) 引言

失去摯愛誠然令人痛苦，但哀傷之餘，我們向先人告別時仍要確保殯葬安排細緻而莊嚴。同時，殮葬安排亦必須確保家人和親友日後可繼續向先人致祭。這對離世和健在者都同樣重要。

2. 政府自上世紀七十年代開始，已鼓勵市民以火化代替傳統的土葬。因此，在過去 30 多年，火化宗數和比率由 1975 年的約 7 300 宗(35%)，大幅增加至 2009 年的 36 500 宗(89%)。現時，普遍的做法是把火化後的骨灰存放在骨灰龕設施內。這個趨勢大概會持續下去，而我們整個社會則須考慮如何在中長期提供可持續推行的處理骨灰方式。食物及衛生局已於 2009 年年底，在政府內部成立專責小組，檢討和研究在需求日益增加的情況下，公眾和私營骨灰龕設施的發展路向。根據專責小組的研究，並鑑於有迫切需要提供可持續推行的解決方法，以及因應市民日益關注私營骨灰龕(其中一些未獲認可)數目增加的情況，政府決定就這關乎習俗及個人情感的重要事情，諮詢市民大眾的意見。

3. 目前，我們面對的挑戰有以下幾項：香港地少人多，全港可供設置骨灰龕設施的用地十分有限，以及區內居民反對和抗拒在區內設置有關設施。此外，我們亦要考慮技術可行性，包括地理環境、與附近土地用途是否協調、規劃、建築管制、消防安全、宗教信仰、供奉、個人選擇、基礎設施配套和交通負荷(特別是在傳統節日拜祭先人期間)等問題。
4. 就骨灰龕設施而言，不論是由政府還是華人永遠墳場管理委員會、東華三院或宗教團體等公共機構管理，由於管理得宜，相對較少引起關注。可惜，一些由私人擁有或管理的骨灰龕設施卻未必如此。在這方面，政府相信解決方法在於推行發牌制度，以規管私營骨灰龕，確保未獲認可的私營骨灰龕設施不會增加。為了整個社會的福祉，我們必須着手解決這些複雜的問題。
5. 同時，政府會繼續採取所有可行措施，增加骨灰龕設施的供應。政府初步已物色到 12 幅可供發展骨灰龕的用地。此外，政府會鼓勵華人永遠墳場管理委員會和宗教團體在合適土地發展更多骨灰龕設施或擴充現有設施。私人營辦商亦可考慮改建工業樓宇作骨灰龕之用。
6. 專責小組認為，要尋求符合可持續發展的長遠解決方法，社會大眾必須正視上述的關鍵事項，並就最合適也最為社會接受的方案凝聚共識。

7. 我們歡迎市民特別就以下問題表達意見：

I. 增加骨灰龕設施的供應，滿足社會的整體需要

- (1) 骨灰龕是社區的必要設施。不過，香港地少人多，而且區內居民大多反對在其居所附近興建骨灰龕，因此發展骨灰龕絕非易事。你是否同意各個地區都應該承擔發展骨灰龕的責任，以增加骨灰龕設施供應，滿足居民的需要？你認為有何措施可以減少區內居民對興建骨灰龕設施的抗拒？(詳見文件第 16 至 18 段)
- (2) 鑑於現有墳場已具備基礎設施和交通配套，你是否同意應盡量擴建現有墳場或在現有墳場內增建骨灰龕設施，以加快骨灰龕的供應？(詳見文件第 17 段)
- (3) 華人永遠墳場管理委員會及宗教團體在提供骨灰龕設施方面，亦擔當重要角色。為盡快增加骨灰龕設施的供應，你是否同意應鼓勵華人永遠墳場管理委員會及宗教團體擴建現有骨灰龕設施或在其他地方擴展設施？(詳見文件第 20 段)

II. 鼓勵市民接受以更環保及可持續推行的方式處理先人骨灰

- (4) 社會普遍認同可持續發展的理念。為推動骨灰龕設施的可持續發展，你是否同意應鼓勵市民接受以更環保及可持續推行的方式處理先人骨灰？政府一直致力鼓勵市民把先人骨灰撒放於紀念花園或本港指定海域，你是否同意政府應進一步推廣這兩種處理

先人骨灰的方式？除此以外，對於處理先人骨灰的方式，你有沒有其他建議？(詳見文件第 21 至 25 段)

- (5) 現時，公眾骨灰龕是永久編配給孝子賢孫的。不過，由於適合興建骨灰龕的土地有限，你認為繼續提供永久安放骨灰的龕位是否最佳安排？有建議認為公眾骨灰龕設施(包括金塔設施)應訂定使用年限／徵收管理年費，以確保這些設施繼續發揮其作為孝子賢孫供奉先人地點的功用，亦可促進可持續發展，令骨灰龕位更能用得其所。你認為這建議可行嗎？(詳見文件第 28 至 30 段)
- (6) 政府可考慮向交還公眾骨灰龕位以供重新使用的人士發放特惠津貼。你是否同意政府推行這自願交還骨灰龕位計劃？(詳見文件第 31 段)

III. 加強消費權益保障

- (7) 為幫助正在考慮／將要購買私營骨灰龕位的市民作出選擇，政府會公布已知的私營骨灰龕資料。你對進一步加強消費者教育有何建議？(詳見文件第 41 至 45 段)

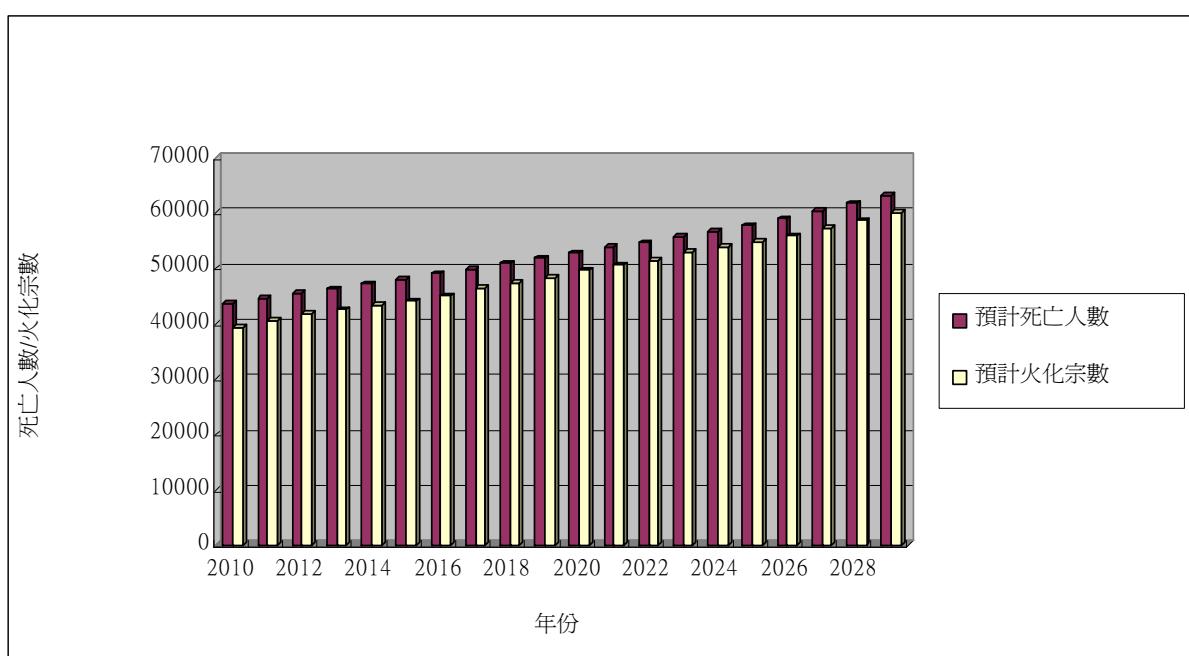
IV. 加強規管私營骨灰龕

- (8) 當局認為，長遠而言應推行發牌制度，以更有效規管私營骨灰龕發展。發牌制度的初步構思亦已制訂，並羅列於本諮詢文件供各界討論。你認為建議中的發牌制度對於加強規管私營骨灰龕是否合適？(詳見文件第 46 至 51 段)
- (9) 有市民不歡迎區內現有的私營骨灰龕設施。與此同時，已經購買該等私營骨灰龕位的市民，則憂慮骨灰龕屬違規發展或基於其他原因未能在新的發牌制度下繼續經營。事實上，在骨灰龕位供應不足的情況下，如何安置須遷離的骨灰不易解決。面對這兩難局面，你認為政府應如何處理現時未獲認可的私營骨灰龕？(詳見文件第 52 至 58 段)
8. 請就上述問題發表意見。蒐集意見後，我們會作出分析，並制訂適切的措施以增加骨灰龕設施供應，落實可持續發展的理念，以及加強對私營骨灰龕的規管。

(二) 骨灰龕發展的現況

9. 隨着香港人口日漸增加，死亡人數和火葬數目逐年遞增，市民對骨灰龕的需求也相應增加。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。

2010年至2029年的預計死亡及火葬數目



10. 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，並已全數配售。食環署每年約有300多個可重用的骨灰龕位供配售予輪候申請人士。輪候時間視乎各場地所騰出的骨灰龕位數目和輪候人數而定，一般為兩年或以上。

食環署轄下公眾骨灰龕位數目

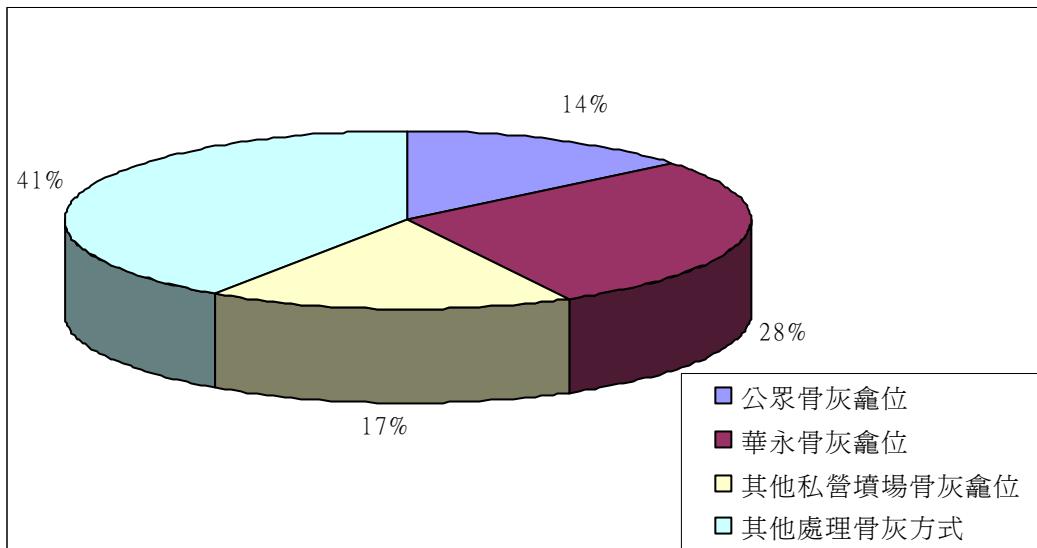
	公眾骨灰龕	落成年份	加建龕位年份 (數目)	龕位 數目
1	歌連臣角	1963-1994	2006 (2 088)	61 615
2	鑽石山	1979-1992	2009 (18 501)	61 811
3	富山	1985	-	9 625
4	葵涌	1979	2006 (2 394) 2008 (3 374)	9 276
5	和合石	1975	2006 (2 520)	22 290
6	長洲	1991	2004 (210) 2007 (1 026)	2 335
7	南丫島	1991	-	490
8	坪洲	1991	-	490
總數				167 932

11. 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，共可擺放約47 100個骨灰甕。此外，立法會財務委員會於2009年7月同意撥款在和合石墳場內興建一座新的公眾骨灰龕，該設施於2012年啓用後可提供約41 000個新骨灰龕位，共可擺放約80 000多個骨灰甕。在此期間，政府會繼續積極物色合適的地點，以發展新的公眾骨灰龕設施。然而，根據以往的經驗，每當政府就這類發展計劃作地區諮詢時，不少區內居民和有關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，涉及超過240 000個骨灰龕位。

12. 除了公眾骨灰龕之外，《公眾衛生及市政條例》(第132章)附表5所指明的私營墳場內亦設有共14座骨灰龕，主要由宗教或族裔團體管理，屬非牟利性質。其中，非政府的華人永遠墳場管理委員會根據《華人永遠墳場條例》(第1112章)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設施。華人永遠墳場管理委員會現時管理四個墳場連骨灰龕，提供約208 700個骨灰龕位，除小量可重用的骨灰龕位外，已經全數配售。華人永遠墳場管理委員會預計在未來兩年會多提供約50 000個新建成骨灰龕位。此外，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。

13. 過去十年(即2000年至2009年)，由政府提供的公眾骨灰龕位只佔同期火葬宗數約14%。連同華人永遠墳場管理委員會的骨灰龕位在內，共佔約40%。

2000年至2009年的處理骨灰方式



註： 其他處理骨灰方式包括將骨灰安放在私營墳場以外的私營骨灰龕位、安放家中、撒放於紀念花園或本港指定海域等。

(三) 建議方案及措施

14. 現時，以骨灰龕永久存放先人骨灰是社會普遍的做法。由於移風易俗需時，我們認為現階段骨灰龕設施的發展主要應循以下幾個方向推進：

- (1) 增加骨灰龕設施供應，滿足社會的整體需要；
- (2) 鼓勵市民接受以更環保及可持續推行的方式處理先人骨灰；
- (3) 加強消費者在選購私營骨灰龕設施時的保障；以及
- (4) 加強規管私營骨灰龕，以期更有效處理違規情況。

(四) 增加骨灰龕設施的供應

15. 政府會繼續採取各樣可行方法，增加骨灰龕設施的供應。

地區為本的骨灰龕發展計劃

16. 骨灰龕是社區的必要設施，但如前文所述，要發展骨灰龕設施並不容易。為盡快增加供應，不同地區(18 區)及／或區域(五個立法會選區)都應該承擔發展骨灰龕設施的責任。政府會採取多管齊下的方式，積極推動骨灰龕發展計劃。

17. 首先，政府會積極研究進一步在現有墳場內增建骨灰龕設施的可行性。由於現有墳場已具備基礎設施和交通配套，相對

於新的選址而言，可以在較短時間內進行擴建，以便盡早增加骨灰龕位供應。我們正在現有墳場(例如和合石和沙嶺墳場)內物色一些空置的土地，用作發展層數較少的骨灰龕或露天骨灰龕位(包括「樹葬」龕位)。我們也會研究通過園林和建築設計減低視覺影響，同時考慮採取方法，改善現有墳場周邊地區在節日繁忙時間的行人和交通流量，當中可優先考慮興建環形道路或擴闊現有道路。

露天骨灰龕位設計圖



18. 同時，政府會在全港各區積極物色合適的地點發展骨灰龕設施，目前，政府已初步選定分布在七個地區的 12 幅用地研究發展骨灰龕是否可行及合適(詳情載於附件)。研究會考慮選址的地理環境及基礎設施配套，亦會進行技術可行性研究(例如交通影響評估及環境影響評估等)。遇上選址已有現行用途，我們亦會研究搬遷的可行性。一旦確定選址適合作骨灰龕發展，便會正式諮詢當區區議會的意見。為鼓勵當區居民支持骨灰龕設施的發展計劃，我們可以考慮採取一些靈活的措施，例如預留一定比

例的骨灰龕位優先編配予當區有需要的居民。政府也會透過靈活設計，改善擬建骨灰龕的外觀布局，盡量釋除附近居民的疑慮和不安。可考慮的措施包括注入園林元素、統一碑石設計、免除鑲相，以及集中處理場內焚燒冥镪衣紙活動等。當局會繼續在全港各區尋找適合的用地，作骨灰龕發展之用。其中，興建多層骨灰龕大廈或把大廈改建為多層骨灰龕的做法亦在考慮之列。這類大廈佔地不多，而市民亦不用長途跋涉，到偏遠地區拜祭先人。以多層大廈設置骨灰龕的做法，在海外國家(例如日本)亦有成功經驗。政府會繼續努力與區議會和當區居民溝通，爭取支持。

日本多層大廈骨灰龕



改建工業樓宇為骨灰龕設施

19. 日本的經驗顯示，設計妥善的多層骨灰龕可以設置於人煙稠密的社區，而不會對鄰近居民造成不良的視覺影響和滋擾。在香港，發展商現時可按既定機制，向城市規劃委員會(城規會)申請規劃許可，並改變土地契約的條款作此用途。因此，合適工業樓宇(例如鄰近現有墳場的工業樓宇)的業主，可以考慮循此途徑發展骨灰龕設施。

鼓勵華人永遠墳場管理委員會及宗教團體擴展營運規模

20. 華人永遠墳場管理委員會及宗教團體在提供骨灰龕設施方面，亦擔當重要的角色。為盡快增加骨灰龕設施的供應，滿足社會的需求，我們鼓勵華人永遠墳場管理委員會和宗教團體在合適的用地發展更多骨灰龕設施，或擴充現有設施。我們亦鼓勵宗教團體增建紀念花園，進一步推廣在紀念花園撒放骨灰的處理骨灰方式。由於骨灰龕設施短缺，宗教團體可考慮將其營辦的骨灰龕設施開放予非宗教人士申請使用。

其他處理骨灰方式

21. 除了興建新的公眾骨灰龕之外，政府一直致力鼓勵市民把骨灰撒於紀念花園或指定海域。這兩種方式既莊嚴，又有利可持續發展，而費用亦全免或低廉。

紀念花園

22. 食環署設有八個紀念花園供市民撒放先人骨灰，分別位於歌連臣角、鑽石山、富山、葵涌、和合石、長洲、坪洲及南丫島。

食環署轄下的部分紀念花園

 歌連臣角紀念花園	 鑽石山紀念花園
 富山紀念花園	 葵涌紀念花園
 和合石紀念花園	 長洲紀念花園

23. 食環署於 2007 年、2008 年和 2009 年分別處理約 170 宗、380 宗和 650 宗在紀念花園撒放骨灰的申請，而在 2007 年之前，每年平均只有少於 30 宗申請。雖然選擇撒放骨灰於紀念花園的數字有上升趨勢，但為紓緩永久骨灰龕位的不足，這方面仍有很大的發展空間。食環署剛完成和合石紀念花園的美化工程，現計劃在鑽石山墳場加建紀念花園。

骨灰撒海

24. 除了撒放骨灰於紀念花園之外，市民亦可選擇將先人骨灰撒放在本港指定海域。現時，海上撒灰可在塔門以東、東龍洲以東，以及西博寮海峽以南這三個指定海域內進行。

25. 食環署於 2007 年實施簡化程序，方便市民申請在指定海域撒放骨灰。截至 2010 年 5 月，該署已處理近 1 000 宗申請，與新申請制度實施前多年來只有共 44 宗申請比較，增幅顯著。為了鼓勵市民選用較環保的葬儀及推廣海上撒灰的風氣，食環署已推出先導計劃，於 2010 年 1 月起開始提供渡船服務，方便市民將先人骨灰撒海。現時，渡船逢星期六從西灣河公眾碼頭出發，免費接載市民前往東龍洲以東海域進行撒灰儀式。渡船每次可為不多於十個申請人服務，而每個申請人可帶同最多七名家屬／親友出席儀式。渡船上有禮儀師協助市民舉行簡單悼念儀式。由於公眾反應踴躍，食環署已增加班次，目的是令市民使用這項服務的輪候時間縮減至不超過八星期。除了食環署之外，亦有非政府機構及私營公司提供這類渡船服務。

先人骨灰撒海程序



乘搭渡船



禮儀師



進行簡單悼念儀式



撒放骨灰



撒放骨灰



撒放鮮花瓣

網上追思

26. 此外，食環署已於 2010 年第二季推出網上追思服務，市民只要曾使用該署的火化、骨灰龕、紀念花園、海上撒灰、土葬等服務，便可在「無盡思念」網頁(<http://www.memorial.gov.hk>)上載文字、照片，甚至錄影片段等，悼念先人。網上追思由於方便快捷，而且不受時間、地點限制，經過一段時間的發展，應會

受到市民一定程度的歡迎。歐美國家和中國內地亦有網頁提供網上追思服務。

(五) 骨灰龕設施的可持續發展

27. 骨灰龕設施可否持續發展，備受關注。為滿足市民需求，政府會繼續竭盡所能興建更多新的骨灰龕設施。同時，我們亦會致力推動社會移風易俗，鼓勵市民採用在紀念花園或本港指定海域撒放骨灰等其他方式處理先人骨灰。我們歡迎公眾提出其他創新及可持續推行的方式處理骨灰及悼念先人。

28. 以下構思旨在引發討論，以鼓勵各方提出更多嶄新可行的建議。

善用現有的骨灰龕位

29. 我們會繼續透過多種途徑，鼓勵市民善用現有的骨灰龕位，例如提醒孝子賢孫，只要先人為其家人或親屬，一個標準龕位可放置兩個骨灰甕，而一個家庭龕位則可放置四個骨灰甕。

使用年限

30. 骨灰龕設施乃憑弔先人的地方，應該用得其所。現時，公眾骨灰龕位／金塔設施是永久編配的。不過，由於供不應求的情況日趨嚴重，為紓緩短缺問題及增加供應，我們須考慮是否應該改變現行提供永久的骨灰龕位／金塔設施的安排。一些地區已為新編配的公眾骨灰龕位訂定放置骨灰的年期(例如以 20 年為限)，期滿後家人須定期為龕位續期。另外，收取管理年費的建議也值得考慮：凡於限期內無人續期的龕位，或先人家屬／親友

連續多年(例如六年)欠交管理年費，而當局又未能聯絡上的個案，骨灰龕位可騰空轉予他人使用。原先安放的骨灰則會移往設計妥善的公共儲存庫，或撒放在紀念花園內。海外及內地的經驗顯示，徵收管理年費並非為了增加財政收入，而是要令有限的骨灰龕資源獲得妥善使用。無論如何，這些新安排只會適用於新的骨灰龕位／金塔設施，現有骨灰龕位／金塔設施不受影響。

自願交還骨灰龕位計劃

31. 此外，我們亦可研究推行自願交還骨灰龕位計劃，對向政府交還公眾骨灰龕位以供重用的人士發放特惠津貼。在交還骨灰龕位後，先人骨灰會交還家屬／親友。

(六) 現行私營骨灰龕發展的規管

32. 私營骨灰龕在市場上發揮重要作用，除了有助滿足龕位的需求外，更重要的是讓消費者有所選擇。市民選擇私營骨灰龕，主要因為其個人化服務，例如可在生前購買及可安排每日供奉等。

33. 本港各行各業的經營，均須符合法例或政府的其他規定。提供私營骨灰龕設施存放骨灰，雖然並不構成公共健康及衛生問題，但仍須符合土地契約及法定地政、城市規劃和建築規定。有關政府部門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查詢、投訴及問題。

34. 在規劃方面，根據《城市規劃條例》(第 131 章)，一如其他發展用途，「骨灰龕」必須符合相關的法定圖則的要求。在一般情況下，如果土地的用途地帶屬「其他指定用途」註明「墳

場」或「靈灰安置所」，則「骨灰龕」為經常准許的用途，無須向城規會提出規劃申請。在大部分的法定圖則的「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，即表示如要在該土地作「骨灰龕」用途，必須根據《城市規劃條例》第 16 條向城規會取得規劃許可。如欲於上述用途地帶以外的土地興建「骨灰龕」，則必須根據《城市規劃條例》第 12A 條向城規會提出改劃用途地帶的申請。城規會於審批改劃用途申請時，一般會考慮相關的規劃因素，包括申請地點，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，同時亦會考慮相關政府部門的意見，並根據《城市規劃條例》，就個案諮詢公眾。在批出規劃許可時，城規會可就個別個案的情況附加規劃條件。根據《城市規劃條例》，規劃事務監督只可在發展審批地區圖涵蓋的地方就符合法定圖則規定的用途進行土地利用的執管工作。

35. 在地政方面，地契是政府與土地業權人簽訂的契約，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。地契的訂立主要以土地使用為出發點，而非以規管個別行業為目的。興建及經營私營骨灰龕是否抵觸地契，須視乎個別地契條款(在不同時間訂立)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徵詢法律意見，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，申請會由地政總署處理。一般而言，地政總署會要求申請人先申請及取得規劃許可，並會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，亦可能要求補地價。

36. 上述規劃及地政方面的規管，主要針對的是違反規定的土地用途，部門須先確定違規發展已經存在，方可採取相應的執管

行動。規劃事務監督的執管工作須按《城市規劃條例》的程序，主要是透過在發展審批地區圖涵蓋的地方發出強制執行通知書，及在未有遵從通知書上的規定的情況下作出檢控行動。而土地業權人如不就違反地契規定的情況作出適當的糾正行動，並獲取有關當局的批准，當局會進一步採取訴訟或其他法律行動。

37. 就建築安全而言，有關建築物的建造須符合骨灰龕用途所要求的建築安全標準。按照屋宇署現行的執法政策，若骨灰龕的處所存在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，該署會根據《建築物條例》(第 123 章)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安全或樓宇佔用人的安全，屋宇署亦可引用《建築物條例》採取行動。

38. 在防火安全方面，現行的《消防條例》(第 95 章)及其附屬法例、《消防安全(商業處所)條例》(第 502 章)和《消防安全(建築物)條例》(第 572 章)已就樓宇的消防安全及消防裝置或設備須時刻保持在有效操作狀態作出規定。消防處會在有需要時進行火警風險評估及巡查，以確保逃生通道暢通無阻及樓宇內的消防裝置及設備操作正常。如發現任何違反《消防條例》的事項，消防處會立刻採取執法行動。此外，屋宇署亦會根據《1996 年提供火警逃生途徑守則》的規定評估樓宇的逃生途徑是否足夠。在私營骨灰龕向城規會申請規劃／改劃土地用途或向地政總署申請修改土地契約期間，消防處及屋宇署均會就相關土地／樓宇的防火安全提供意見。

39. 對於有社會人士擔心骨灰龕經營所帶來的街道管理問題，不同政府部門會根據其權限處理。就食環署而言，該署會按其權限處理阻礙街道清掃工作及弄污街道等影響環境衛生的個案。此外，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，派員作出實地調

查。如證實空氣污染物構成滋擾，環保署可向進行活動的人士發出《空氣污染消減通知》，要求採取適當措施，消除滋擾。至於相關的噪音、阻礙交通等問題，警務處可按其職權範圍採取適當行動。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)。

(七) 加強消費權益保障

40. 我們會公布地政總署及規劃署已知悉的私營骨灰龕設施資訊，以及加強消費者教育。

公布私營骨灰龕資料

41. 2010年4月，消費者委員會在《選擇》月刊刊登了有關私營骨灰龕的專題報告，包括介紹詳細的「查證兩步曲」流程¹，供消費者參考。該報告亦載有三個資料表，詳列現時本港部分符合規劃用途的公私營骨灰龕。現時，各有關政府部門會按接獲的查詢或投訴，發布個別個案的資料。為幫助正在考慮／即將購買私營骨灰龕位的市民作出選擇，政府將會公布地政總署及規劃署已知悉的私營骨灰龕資料，包括設施是否有非法佔用政府土地，以及是否符合土地契約和法定規劃要求，以便向公眾提供這些私營骨灰龕的資訊。有關資料整理妥當後，便會上載政府網

¹ 首先，消費者必須查證有關的私營骨灰龕是否符合相關的規劃、建築設計和建築物標準規定。根據現行的《城市規劃條例》，骨灰龕必須符合所在地帶在法定分區計劃大綱圖內的土地規劃用途。第二，私營骨灰龕所在土地的業權人必須確保該土地用途符合地契條款。消費者可向土地註冊處查冊，索取有關土地契約的批准用途資料，亦可在有需要時尋求專業意見。

頁供市民查閱，並會不時更新，以提醒市民在購買骨灰龕前須謹慎行事。

42. 我們建議發布兩張私營骨灰龕名單，詳情如下：

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

表一主要列出符合土地契約及法定地政和城市規劃規定的私營骨灰龕。在規劃方面，表一內的骨灰龕(i)在相關的法定圖則上屬經常准許用途；(ii)取得城規會發出的規劃許可；或(iii)已證實屬於現有用途(即在中期發展審批地區圖、發展審批地區圖或分區計劃大綱圖刊憲之前已存在的用途)。在土地規定方面，表一內骨灰龕的土地用途並無違反土地契約，亦無非法佔用政府土地。表一會開列私營骨灰龕的規劃和土地的一些資料，包括容許的骨灰龕位數目。

表二：不在表一內的其他私營骨灰龕

凡不屬表一的私營骨灰龕會列入表二。但在私營骨灰龕名單實施初期，政府難以獲得一份完整無缺的名單，因此這類私營骨灰龕將不能於表二內一一盡錄。表二除了會開列個別私營骨灰龕的基本規劃及土地契約資料外，還會根據實際情況載列其向地政總署及城規會遞交規範化申請的情況及城規會過去就相關土地用途所作的決定。尚未被核實為符合表一要求的私營骨灰龕，也會列入表二；當它們被核實為符合表一的要求後，便會被移至表一。

消費者教育

43. 除了發布私營骨灰龕名單外，我們亦會加強消費者教育，使他們了解在選擇私營骨灰龕時應注意的事項，以及光顧表二所列私營骨灰龕的風險。我們亦會與消費者委員會及其他有興趣的非政府機構合作，提供這類公眾教育。

44. 現時市民在購買私營骨灰龕位前，可致電規劃署的查詢熱線 2231 5000，或瀏覽城規會的法定規劃綜合網站 [www.ozp\(tpb.gov.hk](http://www.ozp(tpb.gov.hk))，查閱私營骨灰龕是否符合《城市規劃條例》的規定，並可向土地註冊處查冊，取得土地契約副本。我們同時呼籲市民，應先要求售賣者提供完備資料，以查核個別骨灰龕是否符合法定的土地行政和規劃規定，以及土地契約的規定，並應在有需要時自行尋求法律意見。此外，市民亦應直接與經營者聯繫，以了解一旦出現違反相關法例或土地契約規定的情況，消費權益及相關事宜會如何處理，例如所繳款項能否退還。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。

45. 相信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。如市民認為消費權益可透過其他可行的方法獲得進一步保障，歡迎向我們提出。

(八) 加強規管私營骨灰龕

46. 長遠而言，政府認為應立法設立發牌制度，以加強規管私營骨灰龕。但必須指明，發牌制度過於嚴苛，會窒礙行業的健康發展，減少骨灰龕設施的整體供應，以及延長骨灰龕位的輪候時間。相反，發牌制度太過寬鬆，則未必能有效遏止未獲認可私營骨灰龕的發展。兩者要取得一個平衡，政府須確保發牌制度在規管範圍及尺度上寬緊得宜。我們希望公眾可以在這方面提供意見。

47. 我們初步建議所有私營骨灰龕(擬界定為存放人類骨灰並收取費用，以及並非由食環署興建及／或營運／經辦的處所／用地)均須受發牌制度規管。在新法例生效日期前已經存在的私營骨灰龕亦包括在內。受發牌制度規管的私營骨灰龕，必須領取牌照或獲臨時豁免(對現有私營骨灰龕作出的安排詳見下文第 52 至 58 段)。在家中或祠堂存放骨灰(不涉及收費)，不應納入涵蓋範圍。不過，殯儀館、殮葬商、宗教團體(例如廟宇和寺院)，以及由慈善團體以商業或非牟利方式營運而涉及收費的骨灰龕，則須納入規管範圍。在草擬法例條文時，我們會研究如何為私營骨灰龕下一個更完備的定義。

48. 我們建議修訂《公眾衛生及市政條例》(第 132 章)，為私營骨灰龕的發牌制度訂定條文。第 132 章的現行條文為殯儀館和殮葬商等的發牌事宜作出規定。此外，私營墳場亦受第 132 章所規管。第 132 章已賦予當局一系列執法權力，例如視察和進入處所的權力，並就上訴機制作出規定。我們認為這些規定亦同樣適用於私營骨灰龕的發牌制度。

發出牌照／為牌照續期的條件

49. 我們建議食物環境衛生署署長出任發牌當局，獲授權在他信納以下情況的前提下發出牌照和為牌照續期(建議須每五年續牌一次)：

- (a) 申請人擁有私營骨灰龕所位於／將會位於的處所／用地的業權；
- (b) 有關處所／用地符合有關規劃、設計、結構、防火、環境衛生及安全的所有法定要求及發牌當局可能根據該新法例公布的任何實務守則；
- (c) 就土地用途而言，申請所涉及的處所／用地適合發展骨灰龕，而契約條件亦容許發展；以及
- (d) 就有關個案的整體情況而言，批出該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。

50. 發牌當局可行使一切所需的合理權力，例如：

- (a) 暫時或永久吊銷牌照，以及准許牌照轉讓；
- (b) 施加及更改牌照條件，其中可包括就骨灰龕位備存購買者及／或孝子賢孫的資料和聯絡方法的最新記錄、在當眼處張貼牌照、盡量減少對附近居民造成滋擾(例如空氣污染和噪音)、披露有助保障消費權益的資料，以及在實務守則內就私營骨灰龕的妥善經營和管

理制定規則。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；

- (c) 指示持牌人採取有效糾正行動，確保骨灰龕的經營及管理情況令人滿意；確保前往骨灰龕的人士的安全；並確保符合有關法例條文和發牌條件；
- (d) 關閉無牌私營骨灰龕，安放在發牌當局本身或其他政府部門的執法行動(包括針對無牌經營、違反土地契約條件及非法佔用政府土地等的行動)中撫獲的無人認領的骨灰。在將無人認領的骨灰放置於公眾設施之前，發牌當局會嘗試聯絡有關的孝子賢孫及給予他們充足時間(例如由首次通知日期起計兩年)領回骨灰；以及
- (e) 進入和視察任何私營骨灰龕，包括懷疑經營骨灰龕的處所。

51. 無牌經營私營骨灰龕將屬違法，經營者可被處罰款及／或監禁。當局會考慮釐定較重的罰則，以收阻嚇作用。此外，須注意的是，發牌制度不能妨礙其他執法部門(如規劃事務監督、地政總署、屋宇署、消防處)根據各自的權限對任何違反法例及規定的私營骨灰龕採取執法行動。

對新法例生效前已存在的私營骨灰龕的安排

52. 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。一方面，有關地區的居民或會反對區內的某些私營骨灰龕繼續營運。另一方面，已經購買

私營骨灰龕位的市民則憂慮一旦證實屬違規個案，骨灰或須遷離。

53. 我們建議在新的發牌制度下，所有新法例生效前已存在的私營骨灰龕須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，應申請臨時豁免，以容許它們在未有牌照前暫時繼續經營。

54. 具體而言，法例會規定新法例生效前已存在的私營骨灰龕經營者，應在發牌制度生效後訂定的時限內，申請牌照或臨時豁免。未獲認可的私營骨灰龕，若已經就其違規情況向有關當局申請規範化並正等待結果，或不確定其能否符合所有發牌條件，應申請臨時豁免，使經營者在未有牌照前可暫時繼續經營。除非申請人能令發牌當局信納其經營有合理機會在合理時間內獲規範化，以及所經營的設施不會構成即時危險，否則其就私營骨灰龕提出的臨時豁免申請將不會獲批。法例應賦權發牌當局在發出臨時豁免時，訂定嚴謹的條件。這些條件包括：

- (a) 須採取措施，以確保設施符合法例規定及得到有效管理，對鄰近社區的滋擾亦必須減至最低。須採取的措施可包括減少噪音、光害、空氣污染，以及處理任何可能涉及安全的問題(例如人羣管理)。此外，若骨灰龕決定結業，必須在之前與孝子賢孫溝通以妥善處理先人的骨灰；
- (b) 不遵守條件的經營者可被處罰款，嚴重違規者的臨時豁免可遭吊銷；

- (c) 臨時豁免應設時限，有效期可為兩年半；
- (d) 臨時豁免可按個別情況獲酌情延期或續期；以及
- (e) 發牌當局可吊銷臨時豁免，以處理一些緊急或突發情況，例如一旦發現骨灰龕的經營構成即時危險(例如對消防及樓宇安全)。

55. 對於已申請／獲發／拒發臨時豁免的私營骨灰龕，若其對發牌當局的決定感到受屈，可以根據第132章之下的牌照上訴機制提出上訴。獲臨時豁免的私營骨灰龕須在臨時豁免的有效期內，致力盡快申請正式牌照。那些正根據現行規劃及／或土地管制制度申請規範化而未獲認可的私營骨灰龕，亦須申請臨時豁免。不過，必須注意的是，獲臨時豁免的私營骨灰龕只是暫時獲豁免遵守持牌經營的規定，並非獲豁免符合其他相關法例的要求。因此，執法部門依然可根據各自的權限，對任何違反法例規定的私營骨灰龕採取執法行動。這項安排可確保獲臨時豁免的私營骨灰龕會致力盡快取得正式牌照。法例亦會訂明，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，並須停止出售骨灰龕位。

56. 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。發牌當局可根據上文第53至55段所述的框架考慮該等申請。

57. 臨時豁免只會發給在新法例生效前已存在的私營骨灰龕，發牌制度生效之後才出現的新發展設施並不適用。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。

58. 在本港經營的所有私營骨灰龕最終均須受到牌照規管。不過，新法例生效前已存在的私營骨灰龕在獲發牌照之前，應獲合理時間進行規範化，因此有必要發出臨時豁免。臨時豁免是一項過渡措施，在適當的時候便會逐步取消。政府在制訂細節時會小心行事，以確保新措施能遏止違規骨灰龕的發展，同時亦盡量減輕對已購入骨灰龕位的市民所造成的不必要影響。未獲認可的私營骨灰龕問題始終存在已久，任何針對現有骨灰龕的執法行動，亦須考慮市面骨灰龕位不足的現實因素。我們歡迎市民就建議的過渡安排提供意見。

(九) 公眾諮詢

59. 此次諮詢旨在集思廣益，讓市民參與這項關乎傳統習俗及地區設施的討論，以凝聚社會共識，為政府制訂政策提供民意基礎。我們歡迎社會各界人士對本諮詢文件載列的事宜，提出意見。

60. 如果有任何意見，請於 2010 年 9 月 30 日或之前，以郵遞、電郵或傳真方式把意見送交食物及衛生局：

地址： 香港花園道
 美利大廈 20 樓
 食物及衛生局食物組
電郵地址： ccc@fhb.gov.hk
傳真號碼： (852)2136 3281

附件

可供發展骨灰龕的用地

地區		初步選址
1	東區	柴灣歌連臣角道華人永遠墳場靈灰閣對面，毗鄰環翠邨公園
2	黃大仙	鑽石山靈灰安置所擴建
3	沙田	石門安興里，毗鄰沙田垃圾轉運站
4	沙田	富山靈灰安置所擴建
5	北區	和合石墳場內的剩餘棺葬墓地和其他土地
6	北區	沙嶺墳場未發展部分
7	屯門	龍鼓灘發電廠旁曾咀煤灰湖部分土地
8	葵青	葵裕街葵涌焚化爐舊址
9	葵青	葵泰路葵涌焚化爐舊址東南面
10	葵青	青荃路毗鄰荃灣華人永遠墳場
11	離島	長洲墳場擴建
12	離島	梅窩禮智園擴建

註：這些用地的發展須考慮選址的地理環境及基礎設施配套，亦會進行技術可行性研究(例如交通影響評估及環境影響評估等)。遇上選址已有現行用途，我們亦會研究搬遷的可行性。一旦確定選址適合作骨灰龕發展，便會正式諮詢當區區議會的意見。