

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1451/10-11(04)號文件

檔 號：CB2/PL/FE

食物安全及環境衛生事務委員會

立法會秘書處為2011年4月12日會議 擬備的最新背景資料簡介

靈灰安置所的發展

目的

本文件旨在概述食物安全及環境衛生事務委員會(下稱"事務委員會")過往就靈灰安置所的發展進行的討論。

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化數目按年遞增。根據政府當局的資料，每年的死亡人數預計會由2010年的43 700人，逐步增加至2020年的52 800人，而火化宗數也會相應地由2010年的39 200宗增加至2020年的49 600宗。隨着火化服務需求的上升，靈灰龕供應的需求也日益增加。

3. 目前，除了由非政府機構(例如華人永遠墳場管理委員會)、宗教團體和私營機構營辦的靈灰安置所設施外，食物環境衛生署(下稱"食環署")轄下共有8間公眾靈灰安置所，合共提供約167 900個公眾靈灰龕。在和合石墳場內位於橋頭路的新靈灰安置所亦會提供約41 000個公眾靈灰龕，可容納8萬多個靈灰甕，於2012年可供使用。

4. 在2010年7月6日，食物及衛生局就骨灰龕政策檢討進行公眾諮詢，為期約3個月，至2010年9月30日結束。在該份諮詢文件內，當局提出一系列關於骨灰龕政策的建議措施，現概述如下 ——

- (a) 增加骨灰龕設施的供應 —— 初步選定分布於7個地區的12幅用地，作骨灰龕之用。

- (b) 推動以更環保及可持續推行的方式處理先人骨灰—— (i)採用其他方式處理先人骨灰(例如在紀念花園或本港指定海域撒放骨灰)；(ii)善用現有的骨灰龕位(例如提醒孝子賢孫，一個標準龕位可放置兩個骨灰甕)；(iii)向永久的骨灰龕位／金塔設施收取管理年費；及(iv)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。
- (c) 加強消費權益保障 —— 發布兩份私營骨灰龕名單¹，以便正在考慮購買私營骨灰龕位的市民能作出知情的選擇：
- 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；及
- 表二：不在表一內的其他私營骨灰龕。
- (d) 加強規管私營骨灰龕的發展 —— 引入發牌制度。

事務委員會的商議工作

2009年10月16日的會議

5. 事務委員會在2009年10月16日的特別會議上，聽取食物及衛生局局長就2009-2010年度施政綱領有關食物安全及環境衛生事務的簡報。委員獲告知的事項之一，是政府當局會檢討現時提供的墳場、靈灰龕和火葬場設施，以應付未來的需求。政府當局亦會繼續致力推廣把骨灰撒入大海和撒在紀念花園的葬儀方式。自2007年推出新的紀念花園和把骨灰撒海的程序簡化以來，政府當局已分別處理538和966宗申請。

6. 委員關注到，當局會否考慮准許私營靈灰安置所在工業樓宇內營業。有委員並認為，政府當局應仿效日本的做法，採用電腦化的方式營運靈灰安置所。食物及衛生局局長回應時表示，政府當局現正研究其他創新的構思，例如使用工業樓宇提供靈灰安置所設施。食物及衛生局局長進而表示，他將於2009年11月訪問日本，以取得有關當地設立及營運靈灰安置所設施

¹ 尚待核實為符合表一相關規定的私營骨灰龕，會列入表二。私營骨灰龕獲核實為符合相關規定後，會被移至表一。

的第一手資料。

7. 委員要求政府當局就如何申請設立私營靈灰安置所制訂清晰的指引。食物及衛生局局長表示，食物及衛生局會與地政總署討論如何確保私營靈灰安置所的發展既能滿足市場需求，亦為擬建私營靈灰安置所附近的居民所接受。

8. 有委員詢問，政府當局是否正在研究限制新編配公眾靈灰龕的靈灰甕放置年期的方案，例如以7年為限，以解決靈灰龕短缺的問題。食物及衛生局局長表示，政府當局並無有關計劃。

2010年2月9日的會議

9. 在2010年2月9日，政府當局向事務委員會簡述本港靈灰安置所設施發展的最新進展情況。委員獲告知，食物及衛生局已聯同發展局、民政事務局及各有關部門成立專責小組，研究有何措施增加靈灰安置所設施的供應，並加強保障私營靈灰安置所消費者的權益。政府會採取所有可行措施以增加公眾靈灰龕的供應，包括積極在全港不同區域(包括市區)物色合適的地點發展公眾靈灰安置所設施，例如興建或改建大廈為多層式的靈灰安置所。海外國家(例如日本)在使用高樓大廈作靈灰安置所方面有成功的經驗。為進一步保障私營靈灰龕購買者的權益，政府當局一直呼籲業界增加透明度。政府當局亦會研究如何達到此目標，例如為私營靈灰安置所的經營者設立自願登記制度。

10. 對於在不獲准作靈灰安置所用途的土地／大廈內經營的私營靈灰安置所數日日增，委員提出關注。據政府當局表示，根據《城市規劃條例》(第131章)(下稱"《條例》")，若任何"靈灰安置所"不符合有關土地於法定分區計劃大綱圖內所屬用途地帶的規定，規劃監督可採取執管行動，但只可在發展審批地區圖涵蓋的地方(即新界鄉郊)進行土地用途的執管行動。有公眾意見認為應將執管行動伸展至不受發展審批地區圖涵蓋的地區(即市區及新市鎮)。由於該等地區現正有大量高密度發展和混合用途樓宇，要為這些地區現時的土地用途及個別樓層用途制訂全面的紀錄作執管之用，存在技術上的困難，在運用資源以規管靈灰安置所業務方面亦非最具成本效益的方法。

11. 政府當局進而表示，不論土地是否受發展審批地區圖涵蓋，地政總署在接獲投訴指靈灰龕的營運違反地契規定的土地用途後，會派員進行實地視察，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。若發現有土地違反地契條款，地政總署會採取執行契約條款行動，並要求有關方

面立即糾正違約事項。如土地擁有人已申請將違反地契規定的情況規範化，或擬申請修改地契條款以設置靈灰安置所設施，地政總署會考慮及處理有關個案。一般而言，該署會建議申請人先行申請及取得規劃許可，並會在處理過程中考慮相關部門的意見。若申請獲得批准，地政總署會加入適當的修改土地契約條款，而當中可能涉及補付地價。

12. 部分委員促請政府當局在切實可行的範圍內盡快引入發牌制度規管私營靈灰安置所的運作，以加強對消費者的保障。政府當局表示不排除有關做法。另外，一些私營靈灰安置所經營已久但可能違反相關法例及地契規定，政府當局在制訂未來路向時，亦需顧及對該等已向這類私營靈灰安置所購買靈灰龕的人士所造成的影響。

13. 關於在人口稀少的離島興建靈灰閣的建議，政府當局表示，這做法或不可行，原因是渡輪公司難以提供足夠的渡輪服務，應付在清明及重陽節期間大量掃墓人士的需求。

14. 委員敦促政府當局加強力度，鼓勵市民在指定的香港水域或紀念花園處理至親的骨灰。政府當局表示，當局一直透過營辦長者及善終服務的非政府機構，推廣其他葬式。當局最近製作了宣傳短片，宣傳食環署為推動把骨灰撒入大海而提供的免費渡船服務。

2010年7月6日的會議

15. 在2010年7月6日的會議上，政府當局向事務委員會簡介政府就骨灰龕政策檢討發出的公眾諮詢文件。

16. 委員詢問當局引入發牌制度以加強規管私營靈灰安置所的立法時間表，食物及衛生局局長回應時表示，當社會就建議達成共識，當局便會就《公眾衛生及市政條例》(第132章)的修訂展開草擬工作，為私營靈灰安置所的發牌制度訂定條文。預計落實該立法制度所需的時間約為2至3年。鑒於立法制度即使可行，亦不大可能會於短期內完成，當局無法承諾一個明確的時間表。

17. 對於政府當局未能就引入發牌制度提供具體時間表，委員表示不滿，並強烈要求政府當局加快落實發牌制度，藉以遏止未獲認可的私營靈灰安置所湧現。食物及衛生局局長回應時表示，具重大影響的政策制訂、立法和推行工作會需時3至4年。在新法例通過前，地政總署和規劃署等有關政府部門會分

別繼續按其權限，對私營靈灰安置所的違規情況採取執法行動。為協助正在考慮購買私營靈灰安置所設施的市民在過渡期間作出知情的選擇，政府當局會公布資料，說明該等設施有否非法佔用政府土地，以及是否符合土地契約和法定的規劃要求。除了發布該等名單外，政府當局亦會加強消費者教育，使他們瞭解在選擇私營靈灰安置所時應注意的事項，以及光顧表二所列私營靈灰安置所經營者的風險。委員要求政府當局盡早公布該兩份名單供公眾查閱。

18. 委員關注表二所載的私營靈灰安置所符合相關規定所需的時間，以及諮詢文件內建議的12個初步選址所供應的骨灰龕數目能否滿足未來20年的需求。食物及衛生局局長回應時表示，在法例通過後，所有在新法例生效前已存在的私營靈灰安置所須向發牌當局提交證明文件以申領牌照。符合發牌條件的申請會獲發牌照。未獲認可的私營靈灰安置所若已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的機會可在合理時間內獲得規範化，以及所經營的設施不會構成即時危險，否則其就私營靈灰安置所的違規情況所提出的臨時豁免申請不會獲得批准。臨時豁免將設有時限。在該豁免有效期內，經營者在獲發正式牌照前，必須凍結骨灰龕位數目，並停止再出售骨灰龕位。

19. 關於用以發展靈灰安置所設施的12個初步選址，食物及衛生局局長解釋，當局暫時難以提供該等選址將會供應的骨灰龕數目的資料，因當局仍在研究把這些土地發展作靈灰安置所之用是否可行及合適。一旦確定選址適合作靈灰安置所發展，當局便會再次正式諮詢當區區議會的意見。據食物及衛生局局長表示，為鼓勵當區居民支持靈灰安置所的發展計劃，當局可考慮採取一些靈活的安排，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。政府會透過靈活的設計，改善擬建靈灰安置所的外觀和布局，務求盡量釋除附近居民的疑慮和不安。當局會繼續盡力在全港各區物色合適的土地作發展靈灰安置所之用。

20. 委員擔心落實發牌制度所需的時間過長，會引致未獲認可的靈灰安置所湧現。食物及衛生局局長解釋，新法例生效前已存在的未獲認可的私營靈灰安置所在獲發牌照前，應獲得合理的時間進行規範化。有見及此，當局會推出申請臨時豁免的做法，作為過渡措施。當局安排公布地政總署及規劃署已知悉

的私營靈灰安置所資料，亦能遏止無良商人進一步發展未獲認可的私營靈灰安置所。諮詢文件內提出的短期和長期措施，旨在遏止未獲認可的靈灰安置所湧現，並同時盡量減少對已購入骨灰龕位的市民造成不必要的滋擾。當局應考慮是否要改變現行提供永久骨灰龕位／金塔設施的安排，以期紓緩骨灰龕位不足的問題及增加骨灰龕位的供應。就此，當局現正考慮有關引入使用年限和自願交還骨灰龕位計劃的建議。

21. 關於當局會否澄清地契內"人類遺骸"的釋義，以免選擇把先人骨灰存放家中的孝子賢孫會違反有關地契。委員獲告知，政府當局日後在制訂規管私營靈灰安置所的立法制度時，會考慮此事。

22. 委員亦關注到，殯儀館在市區(例如紅磡區)住宅樓宇內經營，提供殮葬、入棺及火化等服務的做法甚為普遍。政府當局希望諮詢文件的發表可防止未獲認可的私營靈灰安置所的問題日益嚴重。現時未獲認可的私營靈灰安置所的經營者應評估其經營是否有合理的機會可在合理時間內獲得規範化，以便日後能以正式牌照或具有時限的臨時牌照繼續經營。政府當局歡迎市民和持份者就發牌制度下的規管範圍和程度發表意見。私營骨灰龕需求殷切，是未獲認可的靈灰安置所數目急升的主要原因。為紓緩有關需求，政府當局會繼續致力增加靈灰安置所設施的供應。

23. 有委員認為，政府當局不應以遇到區議會的反對為理由，而推卸其確保靈灰安置所設施供應充足的責任。食物及衛生局局長回應時指出，在過往數年，政府當局一直不遺餘力地增加靈灰安置所設施的供應。然而，區議會及社區人士反對在其地區發展公眾靈灰安置所設施，使當局未能推行多項相關計劃以應付市民的需求。

24. 關於委員建議當局效法內地當局的做法，資助市民把骨灰撒海的費用，食物及衛生局局長表示，食環署已推出先導計劃，自2010年1月開始提供免費渡船服務，方便市民將先人骨灰撒入東龍洲以東的水域。

25. 事務委員會通過議案，促請政府盡快在本屆立法會任期內完成立法以發牌制度規管私營骨灰龕，並進一步加強執法取締違法經營的私營骨灰龕。

2010年9月20日的會議

26. 事務委員會於2010年9月20日的特別會議上，聽取53個團體對骨灰龕政策檢討諮詢文件的意見。各團體對多個事項表示關注，但他們普遍支持引入發牌制度，以便在長遠而言加強對私營靈灰安置所的規管。委員促請政府當局在本年度立法會會期內向立法會提交法例，並於實施發牌制度前，加強對未獲認可的私營靈灰安置所的執法行動。另有意見表示，當局應考慮規定現時未獲認可的私營靈灰安置所凍結骨灰龕位數目，並停止再出售骨灰龕位。關於公布表一及表二的時間表，政府當局向委員保證，該兩份名單會在2010年年底備妥，供公眾查閱。

2010年10月15日的會議

27. 行政長官於2010年10月13日發表2010-2011年度施政報告後，在2010年10月15日的會議上，食物及衛生局局長告知事務委員會，政府當局正在整理於骨灰龕政策檢討公眾諮詢期間所收集的意見，並會於適當時候向事務委員會匯報。委員要求政府當局盡早引入發牌制度，以及提供實施該制度的時間表。食物及衛生局局長回應時表示，由於在公眾諮詢期間，社會各界對實施發牌制度一事持不同意見，政府當局有需要深入分析所收集的意見，並於下一階段在區內進行諮詢。在此期間，當局建議市民可向發展局查核個別靈灰安置所設施是否符合土地行政及法定的規劃規定，以及土地契約的規定。食物及衛生局局長強調，政府會繼續採取所有可行措施，以增加公眾靈灰安置所設施的供應，而在未來3年將有為數約10萬個靈灰龕供應。

28. 關於引入發牌制度的時間表，政府當局解釋，由於各界對實施細節(例如規管的範圍和程度)意見不一，政府須審慎行事，確保發牌制度適當。在草擬有關法例時，當局須充分考慮把私營靈灰安置所界定為存放人類骨灰並收取費用或報酬的處所／用地的合法性；對於在新法例生效日期前已存在的私營靈灰安置所的安排；以及發牌條件。公眾對該等事宜意見各異，尤其是有關如何處理在新法例生效前已存在的私營靈灰安置所。政府當局須在社會各界發表的不同觀點之間取得適切的平衡，並在有需要時徵詢律政司的意見。儘管引入發牌制度的時間表仍未能提供，但食物及衛生局局長向委員保證，不論有關立法修訂能否於本屆政府任期內提交，政府當局會繼續致力制訂發牌制度的細節。

29. 委員詢問政府當局公布表一及表二的時間表。食物及衛生局局長解釋，鑒於評估各私營靈灰安置所的土地用途有否違反詳載於土地契約內的用途限制所涉及的問題甚為複雜，因此，當局目前的計劃是於2010年12月或之前公布部分資料。地政總署會不時更新該等資料，而規劃署會繼續覆核該署所知悉的懷疑個案，以評估當中有否任何個案應列入有關資料內。然而，食物及衛生局局長強調，有關資料並未盡錄位於本港的所有私營靈灰安置所。

相關文件

30. 相關文件一覽表載於**附錄**，委員可於立法會網站瀏覽有關文件。

立法會秘書處
議會事務部2
2011年4月11日

有關靈灰安置所的發展的文件

會議	會議日期	文件
食物安全及環境衛生事務委員會	2009年10月16日 (議程第 I 項)	議程 會議紀要 CB(2)41/09-10(01)
食物安全及環境衛生事務委員會	2010年2月9日 (議程第 VI 項)	議程 會議紀要 CB(2)884/09-10(07) CB(2)884/09-10(08)
食物安全及環境衛生事務委員會	2010年7月6日 (議程第 III 項)	議程 會議紀要 CB(2)1960/09-10(01) CB(2)1960/09-10(02)
食物安全及環境衛生事務委員會	2010年9月20日 (議程第 I 項)	議程 CB(2)1960/09-10(01)
食物安全及環境衛生事務委員會	2010年10月15日 (議程第 I 項)	議程 CB(2)50/10-11(01)
立法會	2010年10月27日	會議過程正式紀錄 第 98 - 99 頁
	2010年10月28日	會議過程正式紀錄 第 190 -191 頁

立法會秘書處
議會事務部2
2011年4月11日