

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)510/11-12(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12月13日會議 擬備的最新背景資料簡介

骨灰龕政策

目的

本文件旨在就食物安全及環境衛生事務委員會(下稱"事務委員會")對骨灰龕政策進行的討論提供最新資料。

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，龕位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骨灰龕設施外，食物環境衛生署轄下共有8間公眾骨灰龕，合共提供約167 900個公眾龕位。在和合石墳場內位於橋頭路的新骨灰龕亦會提供約41 000個公眾龕位，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，當局提出骨灰龕的發展應首先循以下方向推展 —

- (a) 增加骨灰龕設施的供應，以應付整體的公眾需求；
- (b) 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；
- (c) 加強消費者在選擇私營骨灰龕設施方面的權益保障；及
- (d) 加強規管私營骨灰龕。

事務委員會的商議工作

5. 在2009年至2011年間，事務委員會曾在多次會議上討論骨灰龕政策的議題。在2011年4月12日的會議上，政府當局向事務委員會簡報公眾諮詢的結果、當局為增加骨灰龕設施供應而採取的最新措施，以及有關設立發牌制度以加強規管私營骨灰龕的一些初步建議。政府當局表示，第4段所概述的建議的主要概念及方向，得到市民及不同界別持份者的廣泛認同。主流意見撮錄於**附錄I**。

6. 事務委員會並察悉，政府當局在諮詢文件中公布首批位於7個地區的12幅初步選址後，又於2010年12月16日公布第二批位於5個地區的5個新選址，可供興建公眾骨灰龕。至今，政府當局已在12區物色到共17幅用地(請參閱**附錄II**)。委員獲告知，政府當局會繼續在餘下的6區物色合適用地，並希望稍後可以再作公布。

擬議的發牌制度

7. 委員察悉，在公眾諮詢期間，有意見認為新法例生效前已存在的私營骨灰龕如設有不多於指定數目的龕位，或存在已久，便應獲豁免不受發牌制度規管。委員建議政府當局應指明該指定數目為何，以及界定"已久"一詞的定義，以免可能出現的爭拗。委員擔憂，若不界定存在年期，違規骨灰龕的經營者或會誤導消費者，聲稱他們將獲豁免於該制度。

8. 委員獲告知，指定龕位數目及其存在年期，是豁免於該制度的其中兩項可能考慮因素。在公眾諮詢期間，有建議提出，在家中安放家人的骨灰及在真正的宗教團體內安放僧侶或信徒的骨灰，應獲豁免於該制度。此外，某些私營骨灰龕在鄰近的住宅屋苑建成前已一直在經營。公眾將有必要作進一步討論，

才能就"有限數目"及"存在年期"的標準達成共識。當局有備存私營骨灰龕存在情況的紀錄，其中包括規劃署和地政總署的紀錄。發牌當局在查核骨灰龕的開業日期時，可參考這些文件。。

9. 委員關注到，獲豁免於發牌制度的骨灰龕會否仍需遵守發牌當局施行的規定，以保障消費者權益。政府當局表示，所有豁免於該制度的骨灰龕仍需遵從其他法例規定，例如有關地政、規劃、消防安全和樓宇結構的規定。如要繼續經營，違規骨灰龕應透過申請相關的規劃許可及／或修訂土地契約，把任何違反規劃及／或契約條款的情況規範化。發展局已公布規劃署及地政總署已知悉的私營骨灰龕的資料(下稱"資料")。尚未被核實為符合列入資料第一部分相關條件的骨灰龕，或已確定為並不符合土地契約內的用途限制及／或法定城市規劃規定及／或非法佔用政府土地的骨灰龕，會被列入第二部分。有關部門會繼續各自根據相關的法例及／或土地契約所賦予的權限，對私營骨灰龕的相關情況進行執管工作。

10. 就對違規骨灰龕採取的執管工作提出的關注，委員獲告知，規劃署曾向3間私營骨灰龕發出執行通知，要求中止違例發展。規劃署會再次視察有關骨灰龕，並評估違例發展是否已經中止。如有違規情況，規劃署會搜集證據，對骨灰龕經營者提出檢控。若有關經營者不同意政府的行動，並要求司法覆核，該等資料亦會適當地在資料的第二部分中反映。

11. 委員詢問當局會否把設立保養基金的規定列作一項發牌條件。政府當局告知委員，根據在公眾諮詢中收集得來的意見，有市民關注骨灰龕的營運涉及其建築結構安全和長期保養事宜，尤以已售出大部分龕位的骨灰龕為甚，因其長期收入來源有限和不穩定。因此，政府建議申請牌照經營骨灰龕的人士應設立保養基金，供有關骨灰龕作維修保養之用。有關該基金的詳細建議，例如基金的資金來源和監察措施，將於第二次公眾諮詢內作進一步討論。政府當局會在制訂建議時參考外國的做法。

骨灰龕設施的供應

12. 委員察悉，為回應有關龕位供應不足的關注，政府現正於和合石墳場內興建一所新的公營骨灰龕，在2012年前提供約41 000個龕位。除公營骨灰龕外，非政府機構(例如華人永遠墳場管理委員會)亦會在未來數年提供更多龕位。在長遠而言，各區的地方人士對於以地區為本的骨灰龕發展計劃的支持會至為重要。

13. 關於委員就當局會否考慮准許私營骨灰龕在工業樓宇經營提出的關注，委員察悉，就可能有意改建或重建工業樓宇為骨灰龕設施以增加龕位供應的發展商，政府當局已在**附錄III**訂明一套指引。

立法時間表

14. 關於當局向立法會提交法例的時間表，委員獲告知，政府當局希望在切實可行的範圍內盡早展開立法工作。然而，因該等事宜既複雜又敏感，政府需就詳細建議(特別是豁免準則及骨灰龕的定義等)蒐集主流民意。政府當局會就發牌制度訂定更詳細的建議以進一步諮詢公眾人士，並會在2011年下半年展開第二次公眾諮詢。因此，更切實可行的做法是在下一屆政府的任期內提交立法建議。

15. 委員促請政府當局盡快向立法會提交法例。

相關文件

16. 立法會網站內相關文件的一覽表載於**附錄IV**。

立法會秘書處
議會事務部2
2011年12月7日

附錄 I

骨灰龕政策檢討 意見撮要

食物及衛生局於二零一零年七月六日發表諮詢文件，就骨灰龕政策檢討展開為期約三個月的公眾諮詢。有關諮詢於二零一零年九月三十日結束。

2. 是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，為政府制定政策提供民意基礎。

3. 諒詢文件中建議骨灰龕設施的發展主要應循以下四個方向推進：

- (A) 增加骨灰龕設施供應，滿足社會的整體需要；
- (B) 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；
- (C) 加強消費者在選購私營骨灰龕設施時的保障；以及
- (D) 加強規管私營骨灰龕。

4. 市民普遍歡迎當局進行骨灰龕政策檢討。在諮詢期內，各項建議措施經廣泛報道和討論，引起市民大眾對骨灰龕政策檢討的關注。政府從不同途徑，共收到超過 500 份來自個人及團體的意見書。此外，食物及衛生局相關官員亦積極透過多個渠道，包括出席立法會相關事務委員會、城市規劃委員會及其他諮詢委員會(例如土地及建設諮詢委員會、食物及環境衛生諮詢委員會等)和 18 區區議會會議，並與各關注團體、業界代表和多個相關持份者會面，得到各界人士不少具建設性的意見。

5. 蒐集得來的意見涵蓋骨灰龕政策的多個範疇。大體而言，市民和各界的持份者大致認同政府就增加骨灰龕設施供應、促進其可持續發展、保障消費權益，以及加強規管私營骨灰龕等各項建議的主要構思。主流意見撮要如下：

增加骨灰龕設施供應

6. 市民和各持份者均認為目前骨灰龕問題主要源於供求失衡，因此贊成增加骨灰龕設施供應的方向。為盡快增加供應，社會各界大多認同不同地區都應該承擔發展骨灰龕設施的責任，以滿足社會的整體需要，惟具體選址應視乎選址的可行性及當區的實際情況而定。

7. 市民和各持份者大多贊成在現有墳場及其附近擴建或加建有關設施，以及由華人永遠墳場委員會和非牟利宗教團體擴大營運規模

的建議。

8. 很多提交意見的人士／團體希望政府改善骨灰龕設施的外觀布局和管理，盡量減少對附近居民造成滋擾(例如空氣污染和噪音)，並釋除他們的疑慮和不安，從而提高市民對相關設施的接受程度。此外，亦有不少市民支持政府興建多層骨灰龕的建議。

9. 就諮詢文件中列出分布於七個地區的 12 幅初步選址，大部分區議會均表示原則上支持當區選址作骨灰龕發展。但亦有地區人士對於個別選址有所保留。

10. 有些提交意見的人士／團體支持把工業樓宇改建為骨灰龕設施的建議。其中有意見認為，將遠離民居的工業樓宇整幢改建為骨灰龕是較為可接受的做法。

11. 有部分意見認為當局可以考慮在離島或遠離民居的地區興建相關設施。與此同時，社會普遍對於相關的技術性細節(例如當區的基礎建設配套以及“春秋二祭”的交通負荷等)表示關注。亦有少數意見表示可以考慮在內地興建骨灰龕設施。

12. 就預留一定比例的骨灰龕位優先編配予當區有需要的居民，以鼓勵當區居民支持骨灰龕設施發展計劃的建議，不同地區的看法相異。

骨灰龕的可持續發展

13. 就骨灰龕設施的可持續發展，市民和各持份者普遍認同政府應加強宣傳推廣，繼續推動社會移風易俗，鼓勵市民以可持續推行的方式處理先人骨灰(例如將骨灰撒放於紀念花園或本港指定海域)及悼念先人。

14. 由於骨灰龕設施供不應求的情況嚴重，為紓緩短缺問題及增加龕位的流動性，諮詢文件中曾提出須考慮是否應改變現時提供永久骨灰龕位的安排，並建議參考海外及內地一些地區為新編配的龕位訂定放置骨灰的年期或收取管理年費的經驗。不少提交意見的人士／團體基於中國傳統習俗，對上述建議持保留態度。

加強消費權益保障

15. 雖然有部分意見指出政府應主導骨灰龕設施供應，但亦有不少意見認為私營骨灰龕在市場上發揮重要作用，讓消費者有所選擇。在加強消費權益保障方面，絕大多數提交意見的人士／團體均贊成當局應盡快公布更多私營骨灰龕資料供市民查閱，以幫助正在考慮／即將購買私營骨灰龕位的市民作出選擇，並提醒市民在選購龕位前須謹慎行事。

16. 有一些意見認為政府應向因購買違規私營骨灰龕位而蒙受損失的消費者提供協助，但亦有意見擔心此舉反而有可能助長違規私營骨灰龕發展。這樣一來，相關營辦商將可能無須為其違規行為負上相應的責任。此外，有意見認為當局可以考慮通過要求私營骨灰龕營辦商成立基金等方式來保障消費者權益。

加強規管私營骨灰龕

17. 市民和各持份者普遍支持當局設立發牌制度以加強規管私營骨灰龕，但社會各界對建議發牌制度的規管範圍及尺度，以及如何處理新法例生效前已存在的私營骨灰龕，則持有不同看法。

18. 有意見(主要來自私營骨灰龕附近的居民)反對某些私營骨灰龕繼續營運。與此同時，有市民則擔心或須把先人骨灰遷離，有違中國人“入土為安”的傳統觀念，認為當局應給予違規私營骨灰龕一段合理時間糾正違規的情況，甚至對於某一類私營骨灰龕酌情處理。亦有業界代表認為應推行“私營骨灰龕登記制度”等。

總結

19. 因應上述諮詢結果，政府在構思有關私營骨灰龕發牌制度的細則及草擬有關法律條文時，必須小心行事，以平衡不同持份者的意見，確保發牌制度在規管範圍及尺度上寬緊得宜。

附錄 II

可供發展骨灰龕的用地

地區		初步選址
第一批		
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
第二批		
13	中西區	位於摩星嶺道昭遠墳場以東的一幅用地
14	灣仔	黃泥涌道食物環境衛生署港島區墳場及火葬場辦事處現址(部分)
15	深水埗	位於呈祥道以北近天主教墳場的一幅用地
16	觀塘	位於馬游塘中堆填區舊址毗鄰的一幅用地
17	油尖旺	廟街天后廟內的前書塾

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(例如交通影響評估等)。遇上選址已有現行用途，我們亦會研究搬遷的可行性。在確定選址用作骨灰龕發展之前，我們會徵詢當區區議會的意見。

附錄 III

有關在工業樓宇內提供骨灰龕設施的指引

序言

本指引載述有意把工業樓宇整幢改建／重建為骨灰龕設施的發展商需要考慮的一些主要因素。指引並未盡列所有因素。指引屬於指導性質，不具任何法律效力。有意的發展商須就改建所需的詳細程序進行獨立研究。相關的主管當局(例如有關規劃、地政、消防安全及建築物的主管當局)就任何涉及把工業樓宇改建／重建為骨灰龕設施(改建／重建)的個案作出決定時，指引也沒有約束力。

(a) 業務方案

發展商須評估有關改建／重建的業務方案。如決定進行整幢工業樓宇的改建／重建，便須辦理必要的規劃及契約(如需要)修訂程序，包括按需要進行交通影響評估及技術可行性研究等相關的技術評估、向城市規劃委員會申請規劃許可，以及就契約修訂¹支付十足市值的土地補價或就獲發的豁免書²繳付十足市值的豁免費用(視屬何情況而定)。日後所有與工業樓宇的骨灰龕發展有關的改動和加建工程，均應符合土地契約及其他相關的法定規定，並應委聘認可人士就任何改建方案的可行性提供意見，以及就建議改變用途／改建工程向屋宇署呈交建築圖則，顯示其完全符合《建築物條例》的現行規定。

(b) 位置

工業樓宇的位置如屬以下類別，成功改建／重建的機會較高：

- 毗鄰現有墳場或現有骨灰龕設施；
- 工業樓宇不宜處於仍然運作的現有工業／商業區的中心位置，最好是位於工業區邊緣；
- 工業樓宇不宜靠近現有住宅發展／撥作郊野公園的地方及具有高度保育價值的地方；
- 避免大規模清除現有植物或對周圍環境造成不良的視覺影響；
- 遠離任何具有潛在危險的裝置，例如大型危險品倉庫、燃油裝置等；以及
- 通路方面沒有重大限制，即在掃墓季節不會引發交通或人潮管制問題。

¹ 契約修訂涉及更改契約條件，以反映骨灰龕這個新用途。

² 有效的豁免書會豁免地政總署就契約條件所列並維持不變的用途採取執法行動的權利。

(c) 建築結構上的考慮

就結構安全、逃生途徑、耐火結構、對公眾安全構成影響的違例建築工程、上落方便(可增加升降機載客量)、通風(可進行改裝以照顧燒香活動的需要但不會構成滋擾及安全問題)等因素而言，工業樓宇如無建築限制，成功改建的機會較高。擬議骨灰龕的發展密度和樓宇高度應與周邊環境互相協調。

(d) 樓宇使用情況

混合用途(包括骨灰龕和其他用途)很可能會引起消防安全方面的憂慮。我們認為，使用率高並且經常有工業活動的工業樓宇不及未盡其用或空置的工業樓宇那麼合適。把位於合適地點而未盡其用或空置的工業樓宇改建為骨灰龕的附帶好處，就是可把這些樓宇作有益用途。

(e) 設計特點

擬議骨灰龕的設計和布局應與周圍環境互相協調。我們鼓勵發展商採用隱蔽式入口等設計特點，這有助骨灰龕用途獲得附近社區接受。完全圍封式建築物(例如貨倉)的內部不能從外面看得見，而且外牆能夠以垂直栽種模式進行綠化及採用具有美感的藝術設計，這類樓宇會較非圍封式建築物合適，惟須符合消防安全及建築物規例。

(f) 骨灰龕的運作及管理

- 在解決交通限制及人潮管制問題方面，我們鼓勵發展商設計一些具創生意念的機制¹，希望他們提交可行、易於管理及切實適用的建議，以供實行。我們也歡迎發展商採用先進的科技營運和管理骨灰龕。
- 我們鼓勵發展商制定管理計劃，確保骨灰龕可持續運作和保養。發展商宜設立保養基金，並把基金與日常帳目分開保存。
- 任何骨灰龕建議均應避免對附近社區構成環境滋擾和安全問題，例如噪音污染、光害問題、空氣污染，以及火警危險和人潮管理問題。申請人應提供資料，說明擬採取哪些緩解措施，以消除和盡量減少上述關注事項所產生的影響。
- 在考慮任何骨灰龕發展是否適合時，均應顧及當區居民的意見。

¹ 發展商可考慮設計一些具創生意念的機制(例如設立拜祭預約系統和鼓勵在非假期日子拜祭的優惠計劃)，並充分顧及這些機制在實施方面是否可行及切實適用。發展商如實行對交通及／或人潮管理有影響的措施，必須事先向運輸署及警方尋求意見。

(g) 業權上的考慮

發展商可能無須申請修訂契約／獲發豁免書，這視乎契約條件而定。如果須申請修訂契約／獲發豁免書，發展商便須取得所有業主同意才可完成土地交易。

有關骨灰龕政策的文件

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)
	2010年2月9日 (議程第VI項)	議程 會議紀要 CB(2)884/09-10(07)
	2010年7月6日 (議程第III項)	議程 會議紀要 CB(2)1960/09-10(01)
	2010年9月20日 (議程第I項)	議程 會議紀要 CB(2)1960/09-10(01)
	2010年10月15日 (議程第I項)	議程 會議紀要 CB(2)50/10-11(01)
	2011年4月12日 (議程第IV項)	議程 會議紀要 CB(2)1451/10-11(03)
立法會	2009年10月21日	[第一項質詢] 湯家驛議員提問 骨灰龕龕位的供應
	2009年12月9日	[第三項質詢] 甘乃威議員提問 私營骨灰龕設施的規管
	2010年1月27日	[第十七項質詢] 李慧琼議員提問 私營骨灰龕設施的規管

會議	會議日期	文件
	2011年5月25日	<u>[第十二項質詢]</u> <u>梁國雄議員提問</u> <u>公營骨灰龕及火葬場設施</u>

立法會秘書處
議會事務部2
2011年12月7日