

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)277/13-14(02)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2013年11月19日特別會議 擬備的背景資料簡介

### 建議的私營骨灰龕發牌制度及 公眾骨灰龕位的供應

#### 目的

本文件就政府當局規管私營骨灰龕的建議發牌制度及本港公眾骨灰龕位的供應提供背景資料，並概述食物安全及環境衛生事務委員會(下稱"事務委員會")委員就此議題提出的關注。

#### 背景

#### 骨灰龕政策公眾諮詢及私人擁有或經營的骨灰龕的發牌制度

2. 在2010年7月6日，政府就骨灰龕政策檢討進行為期3個月的公眾諮詢。在諮詢文件內，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。

3. 政府當局表示，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。雖然公眾亦支持設立發牌制度，以

加強規管私營骨灰龕，不過，社會各界對於發牌制度的規管範圍及力度，以及如何處理在發牌制度生效前已經存在的私營骨灰龕，則意見不一。

4. 在2011年12月13日，政府就私營骨灰龕的發牌制度推出另一輪的公眾諮詢，而諮詢工作於2012年3月30日完結。諮詢工作涵蓋多個不同領域，當中包括制定一條名為《私營骨灰龕條例》的新法例。在事務委員會2012年12月11日的會議上，政府當局向委員簡介其根據第二階段公眾諮詢的結果而就規管私營骨灰龕制定的立法建議。政府當局建議制定一條新的《私營骨灰龕條例草案》，透過發牌制度規管私營骨灰龕，而條例草案應就下列事項訂定條文——

- (a) 一個發牌機制，包括申領牌照必須符合的規定及申請程序；
- (b) 豁免申領私營骨灰龕牌照；
- (c) 暫時免除私營骨灰龕因在沒有牌照或豁免的情況下經營而須負上的法律責任，惟這些骨灰龕須提出申請及符合條件；
- (d) 為施行該條例而訂定的其他條文，例如：
  - (i) 有關成立牌照委員會的賦權條文，當中涵蓋其組成、職能及權力；
  - (ii) 就牌照委員會的執行及執法部門，以及就其權力而訂明的條文；以及
  - (iii) 有關供因牌照委員會的決定而感到受屈的人士提出上訴的機制、過渡安排、懲處及罰則等的條文。

委員獲告知，政府當局的目標是在2013年最後一季向立法會提交條例草案。

#### 公布《私營骨灰龕資料》

5. 建議的發牌制度實施前，為協助購買龕位的市民在充分掌握資料的情況下作出選擇，自2010年12月起，發展局已每季公布並更新載列政府已知悉私營骨灰龕的《私營骨灰龕資料》(下稱"《資料》")。《資料》分為兩部分。第一部分列出符合土地

契約內的用途限制及城市規劃規定，而且沒有非法佔用政府土地的私營骨灰龕。第二部分則包括地政總署及規劃署已獲悉而不屬第一部分的其他私營骨灰龕。第二部分的私營骨灰龕可能已確定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，又或尚未被核實為符合列入第一部分的相關要求。截至2013年9月，第一部分及第二部分的私營骨灰龕分別有30間及96間。

### 本港公眾骨灰龕位的供應

6. 現時，食物環境衛生署(下稱"食環署")轄下有8個公眾靈灰安置所<sup>1</sup>。截至2012年3月，這些公眾靈灰安置所提供167 932個公眾骨灰龕位，並已全數配售，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。為增加公眾骨灰龕位的供應，政府一直推動以地區為本的骨灰龕發展計劃。當局已在18區物色到24幅可供發展骨灰龕施的用地，並於2010年7月6日、2010年12月16日及2011年4月21日分3次公布24個選址。

7. 政府當局在2012年12月11日的會議上向事務委員會簡介在24個初步選址發展公眾骨灰龕設施的進展情況，以及在沙嶺墳場發展骨灰龕及火葬場設施的建議。

### **事務委員會的商議工作**

8. 事務委員會曾於2009年至2012年期間的多次會議上討論此議題，並在其中兩次會議上聽取團體的意見。委員的主要關注事項綜述於下文各段。

### 發牌制度

9. 部分委員指出，由於消費者通常會預期骨灰可存放一段很長的時間，因此認為發牌年期應由建議的5年延長至較長的期間。正如政府當局解釋，食環署所簽發的牌照的年期通常只是一至兩年，建議的5年發牌年期已較其他牌照長。私營骨灰龕設施的牌照續期要求是必須的，因為這會有助確保有關設施的服務質素。政府當局並指出，只要骨灰龕設施符合續牌條件，當局並無就續牌的次數訂定限制。

---

<sup>1</sup> 8個公眾靈灰安置所位於歌連臣角、鑽石山、富山、葵涌、和合石、長洲、南丫島及坪洲。

10. 委員亦關注到私營骨灰龕設施的經營者是否可出售超越其發牌年期的永久龕位。政府當局答覆，雖然購買龕位的協議條款會由訂約雙方決定，但持牌骨灰龕設施的經營者將須告知顧客其設施的牌照有效期。

11. 就委員有關私營骨灰龕經營者須在自置處所內經營的建議規定的詢問，政府當局回應時表示，現有的私營骨灰龕若並非設於自置處所之內，則經營者將須證明他有權繼續使用有關處所至少5年。

### 私營骨灰龕牌照委員會(下稱"牌照委員會")

12. 委員認為牌照委員會及食環署之間有清楚的劃分和分工，對於市民就違反發牌條件作出或跟進投訴至為重要。政府當局表示，牌照委員會將是就私營骨灰龕設施發牌的批准當局。牌照委員會的職能是按情況就發牌、豁免或暫時免除發牌制度的責任的申請作出決定。食環署將是牌照委員會的執行部門及執法機關，並會透過對私營骨灰龕設施進行巡查，協助牌照委員會履行其職責。

### 豁免受發牌制度規管

13. 部分委員察悉，在截算日期前已存在的私營骨灰龕或會獲豁免受發牌制度規管，擔憂豁免安排或會製造漏洞，讓違規骨灰龕利用該漏洞繼續售賣龕位。部分其他委員則認為，在發牌制度生效前已經存在的私營骨灰龕若違反法定規例或非法佔用官地，即使對建築及消防安全沒有構成明顯或即時危險，也不應獲得豁免。亦有委員關注到殮葬商在其持牌處所內暫時存放骨灰的問題。

14. 政府當局在回應時表示答覆，雖然政府當局仍未就"存在已久的骨灰龕"的定義作出決定，但初步的意見是應以十多年前為截算期。正如政府當局解釋，殮葬商有需要暫時存放骨灰，作為對死者遺屬提供服務的一部分。當局會就殮葬商提供暫時存放骨灰施加限制，作為發牌條件的一部分，藉以減少對鄰近居民造成的滋擾。

### 暫時免除現有私營骨灰龕須負的法律責任

15. 就建議暫時免除現有私營骨灰龕須負的法律責任的安排，有委員擔憂或會鼓勵現有私營骨灰龕(特別是那些在發牌制

度生效前已經存在，並且不大可能符合發牌規定的私營骨灰龕)經營者在過渡期內趕快售清其龕位。他們促請政府當局在過渡期間採取適當行動，例如對列入《資料》第二部分的現有私營骨灰龕的現行狀況立此存照，並且不准它們進一步招攬新顧客。

16. 政府當局表示，暫時免除法律責任提出申請的人須能令牌照委員會信納他們有合理的機會可在合理時間內規範化其運作。

#### 保障消費者的權益及向受影響消費者提供的協助

17. 部分委員認為建議的發牌制度未能為消費者提供足夠保障。雖然建議制度會規定持牌人在骨灰龕停業前妥善處理已存放的先人骨灰，但若經營者破產，消費者將不能取回已繳付的款項。他們並認為，就骨灰龕的永久服務預先繳付費用的安排對消費者並不公平。

18. 政府當局表示，建議的發牌制度將要求持牌人每5年一次申請續牌，而牌照委員會會審視該骨灰龕能否持續符合發牌規定，當中包括結業後如何處理骨灰及設立保養基金。建議的發牌制度會大大加強對消費者利益的保障。

19. 有委員關注到推行發牌制度或會引致很多已花費鉅額金錢向那些違規私營骨灰龕購買龕位的人蒙受重大損失。他們促請政府當局向那些受影響消費者提供協助。政府當局表示，由於受影響遺屬可能需要時間安排在公營或其他私營骨灰龕長期安放骨灰，政府或有需要為該等須遷離的骨灰提供暫時存放。不過，為須遷離骨灰的存放服務若由政府提供，會屬暫時性質，並且不會用作長期佔用。

#### 立法程序及時間表

20. 有委員建議政府當局應委託效率促進組進行營商影響評估或監督其進行。委員亦要求政府當局廣泛諮詢業界，以加快立法程序。

21. 委員察悉，政府當局的目標是在2013年第四季向立法會提交立法建議，認為立法過程所需的時間，以及讓那些現有骨灰龕申請牌照／豁免／暫時免責提供的18個月過渡期太長。他們促請政府當局加快向立法會提交立法建議。

22. 政府當局解釋，就規管私營骨灰龕而提交的立法建議，觸及複雜的社會問題，公眾有不同的意見，而且基於傳統觀念，這是敏感的議題。政府當局亦需要時間制訂細節，以就列入《資料》第二部分的現有私營骨灰龕進行規範化。在第二階段公眾諮詢於2012年3月結束後，政府當局會需要約12個月時間草擬立法建議。預計立法建議最早可在2013年年底前提提交立法會。

### 公眾骨灰龕位的供應

23. 委員普遍支持政府當局在沙嶺發展殯儀館、火葬場及骨灰龕設施，為市民提供全面的"一條龍"服務的建議。他們促請政府當局盡快增加公眾骨灰龕設施的供應。部分委員關注到，在沙嶺提供的12萬個新龕位或仍不足以應付需求。他們促請政府當局因應未來數年的人口轉變，檢討公眾殯儀及殮葬設施的供應。他們並認為，政府應率先為公眾提供該等設施及服務。

24. 有委員認為，當局亦應考慮重新規劃墳場的土地用途，以建造更多骨灰龕；就公眾骨灰龕位引入使用年限；及推行交還骨灰龕位以供重用的自願計劃。亦有委員建議縮減骨灰甕及龕位的大小，藉此盡量善用土地及增加公眾骨灰龕位的供應。

25. 政府當局表示，當局已一直探討所有可行方案，以增加公眾骨灰龕位的供應，包括收回不再用作棺葬墓地的土地。不過，在適合發展公眾骨灰龕設施的土地中，面積甚少及得上沙嶺。在落實各選址的骨灰龕發展時，政府當局須妥善釋除鄰近居民及有關區議會的疑慮。當局亦須顧及任何特定土地內龕位數目的相應增加可能帶來的交通、噪音及環境影響。

### **相關質詢及文件**

26. 議員自第四屆立法會以來在立法會會議上提出的相關質詢的詳情，以及立法會網站(<http://www.legco.gov.hk>)的相關文件載於**附錄**。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2013年11月13日

24 個可供發展公眾骨灰龕設施的選址

	地區	選址	最新情況
1	東區	柴灣歌連臣角道華人永遠墳場靈灰閣對面環翠邨公園毗鄰的用地	<p>已完成交通影響評估。</p> <p>正進行技術可行性研究。</p>
2	黃大仙	鑽石山靈灰安置所擴建用地	工程已完成(提供 1 540 個骨灰龕位)。
3	沙田	石門安興里沙田垃圾轉運站毗鄰的用地	已完成交通影響評估。
4	沙田	富山靈灰安置所擴建用地	<p>已完成交通影響評估。</p> <p>正進行技術可行性研究。</p>
5	北區	和合石墳場的剩餘棺葬墓地和其他土地	<p>已完成交通影響評估。</p> <p>已完成第一階段的技術可行性研究，現正進行第二及第三階段研究。</p> <p>已在二零一二年四月十二日諮詢北區區議會。</p>

	地區	選址	最新情況
6	北區	沙嶺墳場未發展部分	<p><u>第一階段：土地平整及相關基建工程</u></p> <p>已完成工程可行性研究。</p> <p>已完成技術可行性研究。</p> <p>已在二零一二年十月十一日諮詢北區區議會。</p> <p>下一步是申請撥款，委聘顧問為土地平整和相關基礎建設工程進行詳細設計及工地勘測工作。</p> <p><u>第二階段：殯葬設施的建築工程</u></p> <p>我們會採取跟進行動，目標是在二零一九年接收經平整的土地後展開建築工程。</p>
7	屯門	龍鼓灘發電廠旁曾咀煤灰湖部分土地	<p>已完成交通影響評估及技術可行性研究。</p> <p>已在二零一二年五月八日和十一月六日諮詢屯門區議會。</p>
8	葵青	葵裕街葵涌焚化爐舊址	<p>已完成交通影響評估。</p>



	地區	選址	最新情況
9	葵青	葵泰路葵涌焚化爐舊址東南面的用地	已完成交通影響評估。
10	葵青	青荃路荃灣華人永遠墳場毗鄰的用地	<p>已完成交通影響評估及技術可行性研究。</p> <p>已在二零一二年六月二十日諮詢葵青區議會。</p>
11	離島	長州墳場擴建用地	工程預計在二零一三年年底完成(提供990個骨灰龕位)。
12	離島	梅窩禮智園擴建用地	<p>由於龕位數目不多，因此無須進行交通影響評估。</p> <p>正進行工程可行性研究。</p>
13	中西區	摩星嶺道昭遠墳場東面的用地	正進行工程可行性研究。
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)	<p>由於龕位數目不多，因此無須進行交通影響評估。</p> <p>正進行工程可行性研究。</p>
15	深水埗	呈祥道北面近天主教墳場的用地	正進行工程可行性研究。
16	觀塘	馬游塘中堆填區舊址毗鄰的用地	正進行工程可行性研究。

	地區	選址	最新情況
17	油尖旺	廟街天后廟內的前書塾	由於龕位數目不多，因此無須進行交通影響評估。  正進行工程可行性研究。
18	南區	薄扶林華人基督教墳場毗鄰的用地	正進行工程可行性研究。
19	九龍城	紅磡暢行道 6 號殯儀館內空置員工宿舍(部分)	由於龕位數目不多，因此無須進行交通影響評估。  正進行工程可行性研究。
20 及 21	荃灣	北大嶼山小蠔灣深水角徑東端和西端的兩幅用地	正進行工程可行性研究。
22	元朗	新田新潭路與米埔隴路之間的用地	正進行工程可行性研究。
23	大埔	船灣前堆填區西南角近大埔工業邨的用地	正進行工程可行性研究。
24	西貢	將軍澳 132 區近將軍澳華人永遠墳場的用地	正進行工程可行性研究。

資料來源：有關“公眾骨灰龕 -- 公眾龕位的供應(包括擬在沙嶺墳場興建的骨灰龕、火葬場暨殯儀館)”的政府當局文件(立法會 CB(2)304/12-13(05)號文件)附件 A

建議的私營骨灰龕發牌制度及  
公眾骨灰龕位的供應的相關文件

會議	會議日期	文件
食物安全及環境衛生事務委員會	2009年5月12日 (項目IV)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
食物安全及環境衛生事務委員會	2009年10月16日 (項目I)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
食物安全及環境衛生事務委員會	2010年2月9日 (項目VI)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
食物安全及環境衛生事務委員會	2010年7月6日 (項目III)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
食物安全及環境衛生事務委員會	2010年9月20日 (項目I)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
食物安全及環境衛生事務委員會	2010年10月15日 (項目I)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a> <a href="#">CB(2)218/10-11(01)</a>
食物安全及環境衛生事務委員會	2011年4月12日 (項目IV)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
食物安全及環境衛生事務委員會	2011年12月13日 (項目IV)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
立法會	2012年2月15日	<a href="#">會議過程正式紀錄 (第十三項質詢—— 陳淑莊議員提出的書面 質詢)</a>
立法會	2012年2月29日	<a href="#">會議過程正式紀錄 (第十五項質詢—— 梁國雄議員提出的書面 質詢)</a>

會議	會議日期	文件
食物安全及環境衛生事務委員會	2012年3月16日 (項目I)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
立法會	2012年11月21日	<a href="#">會議過程正式紀錄 (第十四項質詢—— 梁國雄議員提出的書面 質詢)</a>
食物安全及環境衛生事務委員會	2012年12月11日 (項目III及IV)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>

立法會秘書處  
議會事務部2  
2013年11月13日