

# **立法會**

## **Legislative Council**

立法會CB(2)952/14-15(08)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2015年3月10日會議 擬備的背景資料簡介**

#### **有關骨灰安置所設施的事宜**

### **目的**

本文件就有關骨灰安置所設施的事宜提供背景資料，並綜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主要意見及關注事項。

### **背景**

2. 據政府當局所述，政府當局按照三管齊下的策略，包括增加公營龕位的供應、規管私營骨灰安置所及推廣綠色殯葬，以推行骨灰安置所政策。

#### 公營龕位的供應

3. 為增加公營龕位的供應，政府當局現正推動以地區為本的骨灰安置所發展計劃。政府當局曾於2010年7月和12月及2011年4月，分3次公布當局在18區物色到的24幅可供發展骨灰安置所用地(下稱"24幅用地")。24幅用地的一覽表載於**附錄I**。政府當局告知事務委員會，24幅用地最終可否用作發展骨灰安置所設施，須視乎各項研究(例如技術可行性研究、交通影響評估及工程可行性研究)的結果，以及區議會是否支持而定。在2014年7月8日的事務委員會會議上，政府當局告知委員有關諮詢區議會的進展，詳情如下——

- (a) 有3幅用地獲得3個區議會支持，計為獲黃大仙區議會支持的鑽石山項目<sup>1</sup>、獲離島區議會支持的長洲項目<sup>2</sup>，以及獲葵青區議會支持的青荃路項目；
- (b) 有3幅用地原則上獲得兩個區議會支持(但有關區議會要求政府當局在向立法會提出撥款申請前，先探討如何改善道路基礎設施)，計為獲北區區議會支持的沙嶺用地及和合石用地，以及獲屯門區議會支持的曾咀用地；及
- (c) 政府當局尚未肯定能否獲得沙田區議會對石門用地的支持。

若各個規劃中的項目獲得區議會和立法會支持，再加上由私營墳場發展的骨灰安置所<sup>3</sup>，政府當局預期到了2031年，累計會有數以十萬計的新龕位供應。

4. 為善用現有骨灰安置所，自2014年1月起，食物環境衛生署(下稱"食環署")放寬了在公營龕位加放先人骨灰的安排，包括(a)放寬"近親"的定義；以及(b)容許市民在每個標準龕位安放多於兩位先人的骨灰，而大型龕位則可安放多於4位先人的骨灰。為紓緩公營龕位短缺的問題及增加公營龕位的供應，政府當局會探討各項新措施，例如就不同的骨灰安置所大樓訂明不同的拜祭時間、在兩個或其中一個掃墓時節限制拜祭人士進入個別骨灰安置所大樓，以及為新龕位訂定使用時限。

#### 規管私營骨灰安置所

5. 政府當局曾在2012年12月11日及2013年11月19日的事務委員會會議上，向事務委員會簡介有關規管私營骨灰安置所的立法建議。《私營骨灰安置所條例草案》(下稱"條例草案")在2014年6月提交立法會，旨在設立發牌制度，以規管私營骨灰安置所<sup>4</sup>的營辦。據政府當局所述，擬議發牌制度會達致下述

---

<sup>1</sup> 在鑽石山靈灰安置所興建1 540個新龕位的工程已在2012年年初完成。

<sup>2</sup> 在長洲墳場興建1 000個龕位的工程已在2013年12月完成。

<sup>3</sup> 政府當局預計華人永遠墳場管理委員會在2014年至2015年這兩年期間會提供35 600個新龕位，而基督教華人墳場和佛教墳場在2017年年底分別會提供47 000個和3 200個新龕位。

<sup>4</sup> "私營骨灰安置所"包括任何用作或擬用作存放骨灰的處所。"骨灰"一詞指人類遺骸經火化後遺留的骨灰，但不包括由骨灰轉化而成的物質，例如人造鑽石、珠寶或裝飾品。

政策目標：(a)確保骨灰安置所符合各項法定和政府規定，並在符合嚴格規限的情況下，對現有骨灰安置所作出合適的免受新制度限制安排；(b)加強保障消費者權益；以及(c)確保骨灰安置所採用可持續的營辦模式。

6. 在條例草案獲通過成為法例後，所有未獲豁免<sup>5</sup>或未獲發暫免法律責任書<sup>6</sup>的私營骨灰安置所，必須取得牌照。擬申請牌照的私營骨灰安置所必須符合所有法定和政府規定(包括與土地契約或其他土地文書、城市規劃和樓宇安全有關的規定)，以及呈交管理方案。骨灰安置所營辦人必須取得牌照，方可出售(或要約出售)骨灰安放權。就骨灰安置所終止營辦的情況，條例草案為適用於食環署、營辦人及不知情的第三者的訂明骨灰處置程序提供了主要架構。不當處理已安放骨灰及／或棄辦骨灰安置所，即屬犯罪。

### 推廣綠色殯葬

7. 據政府當局所述，當局一直推廣綠色殯葬，包括在紀念花園或海上撒放骨灰，以及透過網上追思服務悼念先人。為鼓勵市民更廣泛使用紀念花園，食環署已興建面積更大的新紀念花園，並計劃在日後落成的公營骨灰安置所用地設置更多紀念花園。為了鼓勵在海上撒放骨灰，食環署已簡化申請程序，並為市民提供免費渡輪服務。此外，食環署已推出宣傳和教育計劃，讓市民更了解和接受綠色殯葬。2013年，食環署所處理在轄下紀念花園撒放骨灰的個案有2 354宗，在海上撒放骨灰的個案則有798宗。

### **委員的關注事項**

8. 在2010年至2014年期間，事務委員會曾舉行多次會議，討論有關骨灰安置所設施的事宜。委員就此議題提出的主要意見及關注事項綜述於下文各段。

---

<sup>5</sup> 條例草案建議，為符合豁免資格，申請人必須在1990年1月1日前已開始營辦骨灰安置所，以及在條例草案公布時間(即2014年6月18日上午8時)後停售新的或未安放骨灰的龕位。

<sup>6</sup> 在條例草案公布時間前營辦的骨灰安置所可申請暫免法律責任資格。根據暫免法律責任資格，營辦人可在採取行動尋求規範化／糾正違規情況以申請牌照或豁免書的時候，繼續營辦骨灰安置所(但不得出售骨灰安放權)。當局建議暫免法律責任書的有效期首次以不超過3年為限，並可在有需要時延長不超過3年。

## 公營龕位的供應

9. 委員對香港公營龕位的供應極表關注，並促請政府當局因應人口變化，大幅增加公營龕位的供應。委員察悉，截至2014年7月，在24幅用地中，只有3幅用地得到相關區議會的支持。他們關注政府當局能否獲得所有區議會的支持，在上述所有用地提供新的公營骨灰安置所設施。委員促請政府當局就24幅用地提供具體的推行時間表。部分委員促請政府當局以試驗計劃形式，推行各項有助處理龕位短缺問題的新措施，例如就不同的骨灰安置所大樓訂明不同的拜祭時間、在兩個或其中一個掃墓時節限制拜祭人士進入個別骨灰安置所大樓，以及為新龕位訂定使用時限。

10. 政府當局表示，雖然當局一直採取所有可行措施，以增加公營龕位的供應，但面積適合大規模發展公營骨灰安置所設施的土地甚少。在落實於24幅用地發展骨灰安置所時，政府當局須解決各項技術問題(例如交通評估和可行性研究)，以及釋除鄰近居民和區議會的疑慮。因此，當局無法就所有用地提供具體的推行時間表。政府當局會積極探討有何新措施，以助減少掃墓時節的車流及人流，並把交通影響維持在可接受的水平，從而可在新的骨灰安置所發展項目興建更多龕位。

## 規管私營骨灰安置所

11. 委員雖然普遍支持引入發牌制度以規管私營骨灰安置所，但擔心若條例草案不盡早生效，或會在等待期間出現複雜的情況，例如違規骨灰安置所的營辦人會趕快拋售龕位，以及違規骨灰安置所終止營辦。委員促請政府當局加強保障費者及加深公眾對擬議發牌制度的了解，並勸諭他們避免向違規的骨灰安置所購買龕位。

12. 據政府當局所述，在條例草案獲通過成為法例後，食環署將會有合理理據，對違規的私營骨灰安置所採取有效的執法行動。在條例草案獲通過成為法例之前，為方便購買龕位的市民在充分掌握資料的情況下作出決定，自2010年12月起，發展局定期更新《私營骨灰龕資料》(下稱"《資料》")，並把《資料》上載至發展局網站供公眾查閱。此外，政府當局已推出一連串的宣傳工作，提高公眾對購買違規私營骨灰安置所龕位涉及的可能風險的認識。政府當局亦會與消費者委員會合作，進一步鼓勵消費者詳細查詢有關的私營骨灰安置所的營辦情況，是否符合相關的法定規定。政府當局已提醒骨灰安置所營辦人，他們

有責任向消費者提供準確、真實和相關的產品說明資料，以免抵觸《商品說明條例》(第362章)。香港海關會調查市民舉報違規情況的投訴。

13. 部分委員指出，有些情況是消費者在條例草案公布時間前已就違規骨灰安置所的龕位付款，但仍未在這些龕位安放其已故家人／親屬的骨灰。該等委員關注在身故前已就龕位付款的先人，以及為其本人或其親屬預留作日後使用而購買龕位的人士的權利。委員促請政府當局認真考慮如何保障這些消費者的權益。

14. 政府當局表示，由於向年代久遠的私營骨灰安置所作出豁免，涉及容許骨灰安置所無須符合所有法定和政府規定及無須取得牌照而繼續營辦，故有需要採用較嚴格的標準，以防有關機制被濫用。儘管如此，政府當局對於處理在條例草案公布前已出售但未安放骨灰的龕位持開放態度。透過食環署就草案前骨灰安置所設立的通報計劃收集到的資料及相關核實工作，政府當局將能更清楚掌握實際情況，包括私營骨灰安置所已出售但未安放骨灰的龕位數目。

### 綠色殯葬

15. 委員關注綠色殯葬使用率偏低的問題，有關的使用率在每年死亡人數中只佔8%左右。部分委員認為，綠色殯葬有助解決骨灰安置所設施不足的問題。他們促請政府當局加強推廣及公眾教育，以改變市民大眾的心態，並鼓勵更多人選擇綠色殯葬。

16. 據政府當局所述，當局現正採取步驟，藉改變市民大眾的心態及鼓勵社會人士接受，推廣綠色殯葬。在2007年至2014年(至2014年6月30日)期間，在紀念花園或海上撒放骨灰的個案分別有9 779宗及4 142宗。為鼓勵在海上撒放骨灰，食環署已增加免費渡輪服務的班次，由2010年推出時的每月1班增加至現時的每月4班。渡輪的每程載客量可超過300人(即可為約25個家庭提供服務)，而且備有設施以方便進行不同的宗教儀式。政府當局會密切留意渡輪服務的需求，並會在有需要時考慮加強服務。

## 近期發展

17. 內務委員會已在2014年6月27日成立一個法案委員會，研究條例草案。根據政府當局就《私營骨灰安置所條例草案》委員會(下稱"法案委員會")的工作計劃擬備的文件[立法會CB(2)431/14-15(03)號文件]，若法案委員會在2015年最後一季完成審議工作而條例草案可在2016年第一季恢復二讀辯論，《私營骨灰安置所條例》將可在2016年7月1日或該日前生效。

18. 政府當局會在2015年3月10日的會議上，向事務委員會簡報公營龕位供應及規管私營骨灰安置所的最新情況。

## 相關文件

19. 立法會網站的相關文件載列於**附錄II**。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2015年3月3日

當局物色到的24幅可供發展公營骨灰安置所用地

|    |     |                              |
|----|-----|------------------------------|
| 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 |
| 2  | 黃大仙 | 鑽石山靈灰安置所擴建用地                 |
| 3  | 沙田  | 石門安興里沙田垃圾轉運站毗鄰的用地            |
| 4  | 沙田  | 富山靈灰安置所擴建用地                  |
| 5  | 北區  | 和合石墳場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的用地             |
| 10 | 葵青  | 青荃路荃灣華人永遠墳場毗鄰的用地             |
| 11 | 離島  | 長州墳場擴建用地                     |
| 12 | 離島  | 梅窩禮智園擴建用地                    |
| 13 | 中西區 | 摩星嶺道昭遠墳場東面的用地                |
| 14 | 灣仔  | 黃泥涌道食環署港島區墳場及火葬場辦事處現址(部分)    |
| 15 | 深水埗 | 呈祥道北面近天主教墳場的用地               |
| 16 | 觀塘  | 馬游塘中堆填區舊址毗鄰的用地               |
| 17 | 油尖旺 | 廟街天后廟內的前書塾                   |
| 18 | 南區  | 薄扶林華人基督教墳場毗鄰的用地              |

|           |     |                       |
|-----------|-----|-----------------------|
| 19        | 九龍城 | 紅磡暢行道6號殯儀館內空置員工宿舍(部分) |
| 20<br>&21 | 荃灣  | 北大嶼山小蠔灣深水角徑東端和西端的兩幅用地 |
| 22        | 元朗  | 新田新潭路與米埔隴路之間的用地       |
| 23        | 大埔  | 船灣前堆填區西南角近大埔工業邨的用地    |
| 24        | 西貢  | 將軍澳132區近將軍澳華人永遠墳場的用地  |

**資料來源：**政府當局就2012年12月11日事務委員會會議提供的文件[立法會CB(2)304/12-13(05)號文件]附件A。



**公營龕位供應及規管私營骨灰安置所的  
相關文件**

| 委員會                | 會議日期                      | 文件                                         |
|--------------------|---------------------------|--------------------------------------------|
| 食物安全及環境衛生<br>事務委員會 | 2010年2月9日<br>(項目VI)       | <a href="#">議程</a><br><a href="#">會議紀要</a> |
|                    | 2010年7月6日<br>(項目III)      | <a href="#">議程</a><br><a href="#">會議紀要</a> |
|                    | 2010年9月20日<br>(項目I)       | <a href="#">議程</a><br><a href="#">會議紀要</a> |
|                    | 2011年4月12日<br>(項目IV)      | <a href="#">議程</a><br><a href="#">會議紀要</a> |
|                    | 2011年12月13日<br>(項目IV)     | <a href="#">議程</a><br><a href="#">會議紀要</a> |
|                    | 2012年3月16日<br>(項目I)       | <a href="#">議程</a><br><a href="#">會議紀要</a> |
|                    | 2012年12月11日<br>(項目III及IV) | <a href="#">議程</a><br><a href="#">會議紀要</a> |
|                    | 2013年11月19日<br>(項目I)      | <a href="#">議程</a><br><a href="#">會議紀要</a> |
| 內務委員會              | 2014年6月27日<br>(項目II)      | <a href="#">議程</a><br><a href="#">會議紀要</a> |
| 食物安全及環境衛生<br>事務委員會 | 2014年7月8日<br>(項目III)      | <a href="#">議程</a><br><a href="#">會議紀要</a> |