

二零一六年十一月八日
討論文件

立法會食物安全及環境衛生事務委員會

石門公眾骨灰安置所工程項目

目的

本文件旨在向委員匯報我們擬在石門試行全面禁香的公眾骨灰安置，以測試市民的接受程度。我們亦藉此機會向委員匯報政府推行三管齊下的骨灰安置所策略的進展。

於石門公眾骨灰安置所試驗全面禁香

2. 我們在二零一六年五月十二日就石門骨灰安置所項目徵詢沙田區議會（詳情見附件一），席間有議員要求政府考慮在石門興建一個全面禁香的骨灰安置所，即一個完全不設任何供燃燒香燭祭品的設施的骨灰安置所。我們承諾在詳細設計階段考慮此建議，之後才向立法會申請撥款以興建該骨灰安置所。

3. 龕位的配售並非以地區為本，而是公開予全港家庭去申請的。雖然我們應考慮地區意見，但我們亦須在有關意見及其他所有考慮因素之間取得平衡。

4. 議員可留意，自二零零九年起，兩所新建的公眾骨灰安置所已為部分禁香，即在骨灰安置所的若干部分安裝公用化寶爐¹，同時禁止在沒有裝設化寶爐的部分燃燒香燭祭品。該兩所公眾骨灰

¹ 公用化寶爐現已採用現代技術，包括有助減少煙灰滋擾的花灑式洗滌器及靜電除塵器。

安置所分別為鑽石山靈灰安置所（仰念堂）（於二零零九年啓用）及和合石橋頭路靈灰安置所第五期（於二零一二年啓用），合共提供 63 751 個新龕位，其中 18 151 個（即約 30%）屬禁香龕位²。

5. 過往的龕位配售結果顯示，市民如有選擇，往往傾向選擇非禁香樓層的龕位，而不是禁香樓層的龕位。下表以和合石橋頭路靈灰安置所第五期為例，列出在該骨灰安置所同一輪配售中的禁香龕位和非禁香龕位認購率，從中可反映市民的取向：

種類	說明	第一階段	第二階段	第三階段	第四階段
禁香： 地下及 1 樓 (佔總數的 28%)	成功配售的龕位數目(a)	1 609	1 824	4 862	3 885
	可供配售的龕位總數 (b)	2 320	4 120	8 747	3 885
	禁香龕位的配售率(a/b)	69%	44%	56%	100%
非禁香： 2 樓至 4 樓 及戶外 (佔總數的 72%)	成功配售的龕位數目(c)	6 808	9 452	14 038	1 184
	可供配售的龕位總數(d)	7 862	10 998	15 222	1 184
	非禁香龕位的配售率(c/d)	87%	86%	92%	100%

6. 當禁香樓層於二零零九年首次推出時，食物環境衛生署（食環署）就在禁香樓層實施燃燒香燭祭品的限制方面，遇到一定的阻力。部分市民索性不理會有關限制，在沒有食環署人員或保安員在場時，在禁香樓層隨處燃燒香燭祭品。雖然如此，透過持續教育和宣傳（例如懸掛橫額以宣傳有關限制），以及行政措施（例如食環署人員和保安員經常進行巡邏，特別是在掃墓高峰期），上述

² 鑽石山靈灰安置所仰念堂的公用化寶爐設於部分樓層（並非全部樓層），而和合石橋頭路靈灰安置所第五期的公用化寶爐則只設於戶外位置以及地下。

情況已大為改善。現時，有關限制大致上已獲遵從。該等骨灰安置所的訪客仍可選擇在骨灰安置所若干地點的公用化寶爐和香筒燃燒香燭祭品。

7. 我們尚未嘗試過在任何一个骨灰安置所實施全面禁香規定。在不提供任何供燃燒香燭祭品的設施的情況下，我們不知道訪客會作出什麼行為，以及他們當中會否有人違反限制，找到方法燃燒香燭祭品。單靠公眾教育及勸喻可能並不足夠。在掃墓高峰期間就違規行為採取加強的行政措施，亦可能引發衝突，並可能令食環署人員與骨灰安置所訪客之間的關係變得緊張，更遑論隨處燃燒香燭祭品的違規行為可能引起火警危險。

8. 簡單而言，雖然提供全面禁香的骨灰安置所從環保和可持續發展的角度而言是值得支持，但經評估後，我們認為現時在所有骨灰安置所劃一實施禁香政策，仍言之尚早。雖然如此，我們認為應大膽踏前一步，透過試驗計劃去測試市民對全面禁香的骨灰安置所的接受程度。有見及上文第 2 段所述沙田區議會的訴求，石門似乎很適合進行這試驗計劃我們需要就此在現階段作出決定，理由如下：

- (a) 設置公用化寶爐必須在規劃階段決定，在骨灰安置所落成後才安裝是近乎不可能的；
- (b) 禁香安排必須在開始接受龕位配售的申請之前公布，以便消費者就是否申請有關龕位作出知情的選擇。

9. 就石門骨灰安置所項目而言，下列因素亦屬相關：

- (a) 在獲得區議會支持的公眾骨灰安置所項目之中，有些已達推行項目的較後階段，例如已招標（例如曾咀）或即將招標（和合石第一期）。無論如何，這些項目均遠離人口密集的地方。

另一方面，我們現時只是展開該項目所需的準備工作，包括建議修訂核准沙田分區大綱圖編號 S/ST/32，把有關地改劃為「其他指定用途」註明「骨灰安置所及紀念花園」地帶，以及推展項目的設計工作，以便我們可在再度諮詢本事務委員會後，最早可於二零一八至二零一九年向立法會工務小組委員會及財務委員會正式申請撥款。

- (b) 石門骨灰安置所的選址鄰近兩所學校（相距約 270 米）及碩門邨（相距約 375 米），但該選址與學校及住宅區之間被大老山公路分隔開。

石門選址的地點方便並且易於到達。地點和交通等因素，可淡化禁香龕位對龕位認購率的影響，機會較少。

- (c) 在石門骨灰安置所落成前後，曾咀骨灰安置所（二零一九年）、和合石骨灰安置所第一期（二零二零年）和哥連臣角骨灰安置所（暫定最早二零二一年）亦將有龕位供應。由於該三個提供大量龕位的骨灰安置所均只屬部分禁香，消費者若希望繼續燃燒香燭祭品，仍可有選擇。

10. 在將來，對於正在規劃的其他公眾骨灰安置所工程項目應否及如何實施燃燒香燭祭品方面的限制，我們應按個別情況予以考慮，當中會顧及的因素包括有關骨灰安置所的地點、鄰近地區的土地規劃用途、該區民情，包括相關區議會的意見，以及石門試驗計劃的成效。

11. 總括而言，我們建議以石門骨灰安置所作為試點，測試市民對不設任何供燃燒香燭祭品設施的骨灰安置所以及全面禁止燃燒香燭祭品的接受程度（即骨灰安置所全面禁香）。在骨灰安置所全部範圍內，包括各樓層和公用地方，均不准燃燒香燭祭品。此外，由宣布接受申請階段起，我們會透過附件二所述措施，通知有意申請石門骨灰安置龕位的申請人該處實施禁香政策。

推行三管齊下的骨灰安置所策略的進展

12. 為應付市民對處理先人骨灰的設施和服務的長遠需求，政府實行以下三管齊下的策略：

- (a) 增加公眾骨灰龕位的供應；
- (b) 透過設立法定規管機制，促進骨灰安置所業界的可持續發展；以及
- (c) 推廣綠色殯葬。

13. 在以地區為本的骨灰安置所發展計劃下，各區將會共同承擔興建公眾骨灰安置所的責任。由二零一一年第二季開始，我們已就九幅用地向相關區議會進行諮詢，其中最近期的一幅為上述石門選址，而所有相關區議會對相關發展項目均表示支持或不持異議。有關工程項目的資料概要載於附件三。上述九個項目共提供 492 000 個新龕位，佔全部 24 幅用地所提供的新龕位的總數一半以上。

14. 除上文所述的九個項目外，我們計劃在二零一六年年底至二零一七年年底期間就另外七幅用地諮詢區議會，有關項目載列於附件四。我們會在適當時間就推展 24 幅用地中尚餘的三分之一選址（七個項目³）制定時間表。在決定優先推展的項目時，我們已把各項附帶因素考慮在內，包括已知的工地限制、撥款情況，以及工程的預計複雜性等。

15. 在規管私營骨灰安置所方面，政府致力向立法會再次提交《私營骨灰安置所條例草案》，以設立發牌機制，加強規管在香港的私營骨灰安置所。此事已列為本事務委員會會議另一議程

³ 我們於二零一六年五月十七日致函事務委員會（立法會 CB(2)1531/15-16(01) 號文件），指出政府決定把富山的骨灰安置所選址，用作富山公眾殮房的重置用途。

項目（見立法會 CB(2)84/16-17(05)號文件），因此不在本文詳述。

16. 根據現行的做法，龕位甚少循環再用，長久而言對我們有限的土地資源所帶來的累積壓力比陽宅更甚，因為陽宅始終會由一代又一代的居民循環使用。因此，依靠新骨灰龕位的供應來處理骨灰，不論是公營或私營，長遠而言並非可持續的方法。我們必須推廣綠色殯葬，包括在紀念花園及海上撒放先人骨灰，因為這才是處理骨灰的可持續方法。

17. 我們最近一次在二零一六年五月向委員匯報在推廣綠色殯葬方面的情況（見立法會 CB(2)1419/15-16(03)號文件）。總括而言，我們這些年來推動綠色殯葬的工作已初見成果。在二零一五年，食環署處理的綠色殯葬宗數，佔全港死亡總人數約 8.7%（相對二零一零年的 4.6%）。在未來數月，我們已有計劃加強這方面的宣傳推廣工作，包括在二零一六年十二月三日在九龍公園廣場舉辦一個大型的公眾教育及宣傳活動，配合以在不同媒體渠道進行的大規模綠色殯葬宣傳運動。

未來路向

18. 我們會推展計劃，以石門作為試點去測試公眾對全面禁香的骨灰安置所的認受性。我們亦會繼續推展骨灰安置所的三管齊下策略。雖然我們的長遠目標是要令綠色殯葬獲得更多市民接納並成為處理先人骨灰的首選方式，但我們明白這種觀念和文化上的轉變需要時間。憑藉堅持不懈的努力，我們對能夠逐步移風易俗感到樂觀，而我們過去推廣以火葬代替土葬的經驗正好證明了這點。與此同時，我們會繼續確保公眾龕位有穩定充足的供應，以及推展對私營骨灰安置所的規管。

食物及衛生局

二零一六年十一月

石門公眾骨灰安置所工程項目

位於石門安興里沙田垃圾轉運站毗鄰的用地（位置圖見 附錄一）是地區為本的骨灰安置所發展計劃之下 24 幅選址的其中之一。我們早於二零一零年七月二十二日開始就該項骨灰安置所工程項目徵詢沙田區議會意見，並於二零一六年五月十二日獲得其支持。

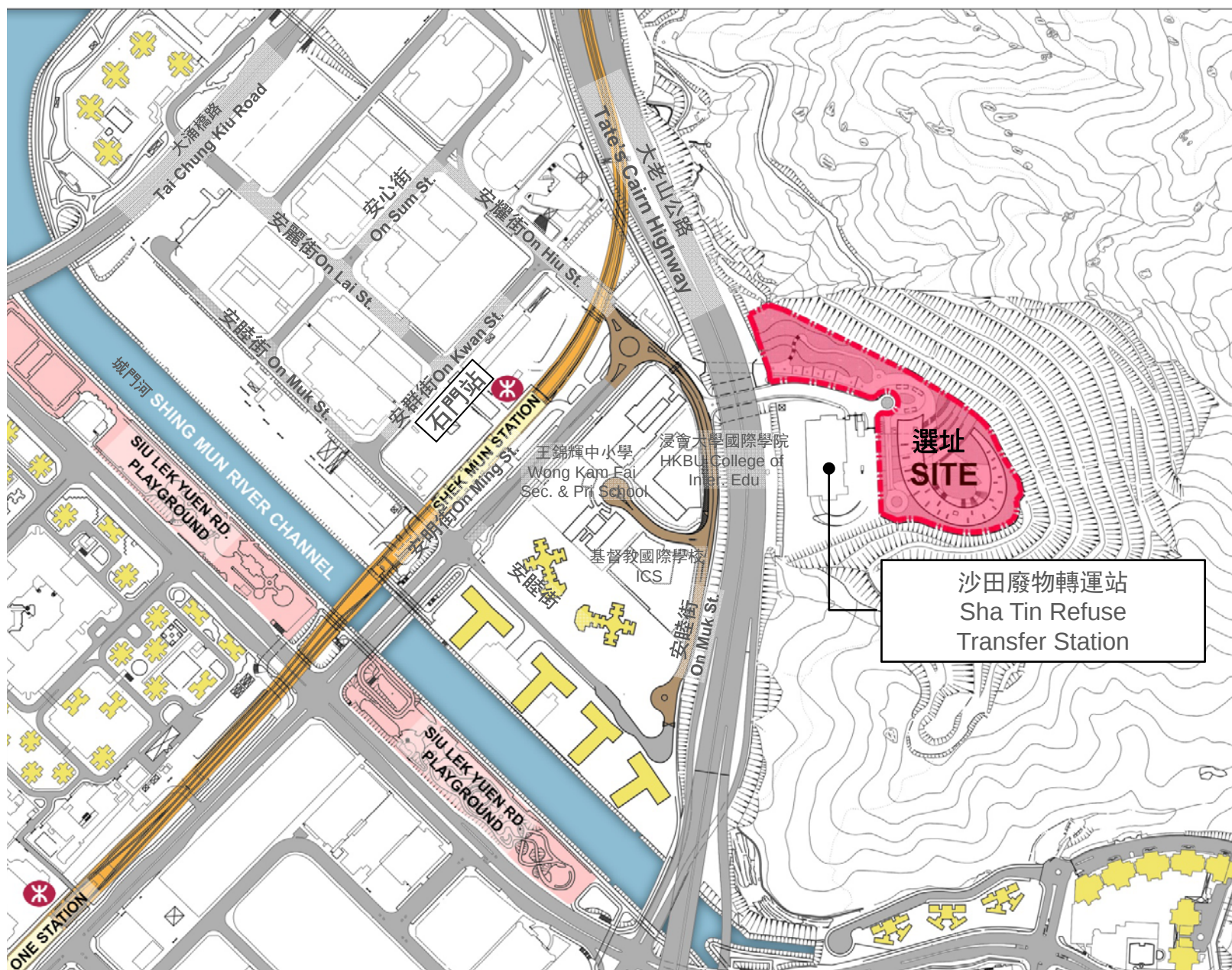
2. 石門選址地點方便並且易於到達，由港鐵石門站步行至該處約需 15 分鐘。選址位於工貿區，附近有一些學校設施。由於春秋二祭的日子是學校及公眾假期，因此附近這些設施的使用者數目相對較少。

3. 石門骨灰安置所工程項目將會提供約 40 000 個龕位。該項目主要包括興建一座層數較少的骨灰安置所大樓和一個紀念花園連同紀念壁。在設計有關項目時，政府會充分利用該處的天然地形，使擬建的骨灰安置所設施融入周遭環境。綠化方面，我們會在天台提供園景設計，並會在該處的合適位置適當地進行垂直綠化和提供其他園景設施和美化斜坡，以收環保、美觀和美化之效。項目的初步設計概念（於詳細設計階段或會修改）載於 附錄二。

4. 就擬議項目進行的交通影響評估指出，在採取特別交通及運輸管理措施後，即可應付因骨灰安置所運作而於春秋二祭期間帶來的額外車輛／行人流量。為了提升道路安全，我們因應區議會議員的建議，研究在大老山公路下興建的行人隧道作為通往骨灰安置所的主要通道的可行性。該擬建隧道的初步位置圖載於 附錄三。最新的交通影響評估已計及

各項最新發展情況，包括碩門邨第二期發展項目、附近的沙田廢物轉運站採用的新運作模式（環保署於二零一六年一月初起實施廢物分流計劃），以及擬建的行人隧道。

石門安興里選址位置圖



石門骨灰安置所的初步設計概念
(在詳細設計階段或會修改)



圖 1

充分利用該處的天然地形，使骨灰安置所設施融入周遭環境。



圖 2

綠化方面，我們會在天台提供園景設計，並會在合適位置適當地進行垂直綠化和提供其他園景設施和美化斜坡，以收環保、美觀和美化之效。

因應沙田區議會議員建議興建行人隧道的初步構思



為管理石門骨灰安置所限制燃燒香燭祭品
的公眾期望所實行的措施

龕位配售階段

- 日後龕位的配售宣傳將會強調骨灰安置所全部樓層均限制燃燒香燭祭品，同時亦會宣傳在寧靜優美的環境紀念先人而無須燃燒香燭祭品的概念。
- 在配售龕位的申請表上清楚列明石門骨灰安置內全部樓層及所有地方均限制燃燒香燭祭品，獲分配龕位的人士須予遵從；以及
- 要求獲分配龕位的人士簽署承諾書，保證遵從該項限制。

實施階段

- 在骨灰安置所顯眼位置張貼橫額及通告，提醒訪客限制燃燒香燭祭品的規定；
- 在廣播系統定時廣播，提醒訪客該項限制；
- 提供足夠的人手資源，包括護衛員，經常巡邏該骨灰安置所，以確保該項限制獲遵從；以及
- 在配售龕位後的首兩年，在清明節及重陽節的前一個月，發勸喻信予所有獲分配該骨灰安置所的龕位的公眾人士，提醒他們該項限制。

已獲相關區議會支持的骨灰安置所項目

	地區	選址	實際／目標 啟用年份	龕位 數目
1	黃大仙	鑽石山靈灰安置所擴建用地	2012	1 540
2	離島	長州墳場擴建用地	2013	1 000
3	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)	2018	855
4	屯門	龍鼓灘發電廠旁曾咀煤灰湖部分土地	2019	160 000
5	北區	和合石墳場的剩餘棺葬墓地和其他土地（第一期工程）	2020	44 000
6	葵青	青荃路荃灣華人永遠墳場毗鄰的用地	待定	20 000
7	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	待定	25 000
8	北區	沙嶺墳場未發展部分	待定	200 000
9	沙田	石門安興里沙田垃圾轉運站毗鄰的用地 ¹	待定	40 000
總數				492 395

¹ 關於位於沙田富山靈灰安置所擴建用地，由於該選址在交通限制下發展成骨灰安置所的潛力及龕位數目較同區位於石門的選址為低，故此政府決定把該用地改為重置富山公眾殮房之用，而石門選址則繼續預留作發展骨灰安置所。我們已在二零一六年三月十日就此向沙田區議會轄下的衛生及環境委員會作出交代。

附件四

於二零一六年年底至二零一七年年底期間 將會諮詢相關區議會的骨灰安置所項目

	地區	選址
1	葵青	葵裕街葵涌焚化爐舊址的用地
2	葵青	葵泰路葵涌焚化爐舊址東南面的用地
3	離島	梅窩禮智園擴建用地
4	荃灣	北大嶼山小蠔灣深水角徑東端的用地
5	荃灣	北大嶼山小蠔灣深水角徑西端的用地
6	大埔	船灣前堆填區西南角近大埔工業邨的用地
7	元朗	新田新潭路與米埔隴路之間的用地