

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(2)1312/16-17(03)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 2017 年 5 月 9 日會議 擬備的背景資料簡介

龕位供應的相關事宜

目的

本文件就龕位供應的相關事宜提供背景資料，並綜述食物安全及環境衛生事務委員會("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

龕位供應

2. 根據政府當局就議員於 2017 年 4 月 12 日立法會會議上提出的書面質詢的答覆，截至 2016 年 12 月 31 日，食物環境衛生署("食環署")轄下 8 個骨灰安置所，合共提供約 214 300 個龕位。至於非政府私營墳場內的骨灰安置所(包括非牟利的華人永遠墳場管理委員會("華永會")管理的墳場及宗教或族裔團體管理的墳場)，則合共提供約 365 200 個龕位。現時，公營骨灰安置所及非政府私營墳場內的骨灰安置所可供配售的龕位分別約為 900 個及 25 650 個。

3. 面對本港龕位的需求日趨殷切，政府實行三管齊下的策略，即增加公營龕位供應、規管私營骨灰安置所，以及推廣綠色殯葬。為增加公營龕位的供應，政府當局正推動以地區為本的骨灰安置所發展計劃，並已根據該計劃在 18 區物色到 24 幅可供發展骨灰安置所的用地("24 幅用地")。上述 24 幅用地的一覽表載於**附錄 I**。

4. 在 2017 年 1 月 24 日，食物及衛生局局長就行政長官 2017 年施政報告作出簡報時，政府當局表示大體上已完成前期研究，並自 2011 年第二季起就擬在 24 幅用地發展骨灰安置所一事，諮詢相關區議會。政府當局於 2017 年 2 月 6 日在其就以地區為本的骨灰安置所發展計劃的進展提交予事務委員會的書面回覆中表示，當局至今已取得相關區議會支持推行 14 個項目¹，而這 14 個項目將合共提供約 589 000 個新龕位，約佔全部 24 個項目計劃可提供的新龕位總數的三分之二。有關在以地區為本的骨灰安置所發展計劃下推行的 24 個項目的進展，詳見立法會 CB(2)761/16-17(01)號文件第 4 至 6 段。

善用現有龕位的措施

5. 為善用公營骨灰安置所內的現有龕位，自 2014 年 1 月起，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。政府當局估計，若市民充分利用有關安排，公營骨灰安置所便可供額外安放多達 181 000 個骨灰甕。

6. 《2015 年華人永遠墳場(修訂)條例草案》獲通過後，華永會已採取類似的措施，包括擴闊"親屬"的定義，讓有關人士可在其設施加放骨灰、容許在須起回骨殖墓地及骨殖龕位加放骨灰，以及取消龕位安放骨灰的上限。據政府當局所述，華永會轄下骨灰安置所的標準龕位及家族龕位約有 30 萬個骨灰甕的位置。

規管私營骨灰安置所

7. 政府當局於 2016 年 11 月再次向第六屆立法會提交《私營骨灰安置所條例草案》² ("《條例草案》")，建議通過發牌制度規管本港私營骨灰安置所，務求確保私營骨灰安置所符合各項法定和政府規定、加強保障消費者權益，以及令業界朝可

¹ 14 個項目分別位於長洲、鑽石山、和合石、曾咀、青荃路、沙嶺、歌連臣角道、黃泥涌道、石門、葵涌(兩幅用地)、禮智園及小蠔灣(兩幅用地)。

² 2014 年 6 月，政府當局向第五屆立法會提交前《私營骨灰安置所條例草案》，目的是規管私營骨灰安置所。該條例草案恢復二讀辯論、全體委員會審議階段及三讀，本已編入 2016 年 7 月 6 日及 13 日立法會會議的議程，但未及在第五屆立法會會期中止前獲得處理。當局再次提交的《條例草案》沿用在第五屆立法會成立的前法案委員會曾討論和獲普遍支持的發牌制度框架，以及納入就前條例草案提出並已達成共識的合共 547 項全體委員會審議階段修正案。

持續的方向進一步發展。相關的法案委員會已完成審議《條例草案》的工作。在 2017 年 5 月 10 日的立法會會議席上將進行《條例草案》全體委員會審議階段及三讀。若《條例草案》獲得通過，所有私營骨灰安置所均須取得牌照，以便在《私營骨灰安置所條例》刊憲日期後出售安放權。

8. 根據政府當局於 2016 年 1 月提供的資料，當局預期在實施有關條例下的發牌制度初期，有多項社會關注的事宜需要處理。舉例而言，許多私營骨灰安置所或會在《條例草案》通過後停辦。作為過渡安排，政府當局將需提供暫存設施，以令因私營骨灰安置所關閉而須遷移的已安放骨灰，可獲暫時存放。

委員的關注事項

9. 委員就龕位供應相關事宜提出的主要意見及關注事項綜述如下。

龕位供應

10. 委員甚為關注本港公營龕位供應的情況。有委員認為，政府當局應制訂措施，在未來數年增加龕位的供應，以應付市民的殷切需求。委員要求當局提供資料，說明在以地區為本的骨灰安置所發展計劃下推行的 24 個公營骨灰安置所項目的進展及目標時間表。

11. 據政府當局所述，就 14 個獲得相關區議會支持的項目而言，其中(a)在灣仔黃泥涌道用地的 855 個新龕位會在 2018 年落成，以及(b)屯門曾咀項目約 16 萬個新龕位(將分階段配售)連同紀念花園可望在 2019 年落成。這會成為公營龕位中短期供應的重要來源。隨後其他骨灰安置所項目(例如和合石墳場第一期項目等)亦會陸續落成。由 2018 年至 2021 年的未來 4 年，預計可供配售的新公營龕位數目分別為 2 105 個、20 000 個、42 000 個及 67 000 個。在 2017 年至 2019 年期間，預計私營墳場可提供的龕位數目分別為 12 600 個、42 900 個及 6 300 個。因此，在 2017 年至 2021 年期間，公營骨灰安置所及非政府私營墳場內的骨灰安置所合共可提供約 19 萬個新龕位。

12. 政府當局進一步表示，當局會繼續就其他骨灰安置所項目諮詢區議會，以期爭取在未來 15 年增加額外 31 萬個新龕位。此外，當局正與民政事務局和華永會探討在將軍澳華人永遠墳場內增建新骨灰安置所設施的可行性。當局會繼續與華永會共同進行推廣和宣傳活動，鼓勵市民在現有龕位加放骨灰甕。

為須遷移骨灰而設的暫時存放設施

13. 部分委員關注到，《條例草案》獲通過後，或有許多私營骨灰安置所停辦，導致在短期內須遷移大量已存放的骨灰。這些委員認為，政府當局應採取措施，以解決在《條例草案》通過後，估計可供暫時存放須遷移骨灰的設施因部分私營骨灰安置所停辦而出現的供不應求問題(按政府當局所述約欠 3 萬個存放空間)。

14. 據政府當局所述，《條例草案》制定成為法例後規定，假如骨灰安置所停辦，營辦人須妥善處置安放在其內的骨灰。在該等情況下，食環署會密切監察私營骨灰安置所營辦者是否已妥為履行其在訂明的骨灰處置程序下的責任，包括例如有否盡責地與先人的獲授權代表聯絡，以便他們領回骨灰。若營辦者沒有盡職地履行責任，食環署會在調查後採取執法行動，包括在有需要的情況下提出檢控。

15. 政府當局亦表示，食環署轄下所有火葬場提供免費服務，讓市民在先人火化後把骨灰暫存於火葬場兩個月。市民也可申請把存放期限延長，月費為 80 元。為處理市民暫時存放骨灰的需要，政府已積極物色地方用作暫時存放骨灰設施。在未來兩年，食環署轄下暫時存放骨灰的設施的容量最少會增至可存放約 65 000 個骨灰甕位。由於把骨灰存放於有關設施只屬一項臨時安排，當局不容許親友到場拜祭。除食環署的暫存設施外，現時受《殮葬商規例》(第 132CB 章)規管的 81 個持牌殮葬商可在其牌照指明的處所暫時存放骨灰，惟殮葬商牌照持有人不得使用非牌照指明的處所作為營業地點，一般而言，亦不可在營業地點長期存放骨灰。市民可考慮選擇以其他方式處置骨灰，包括存放於家中及採用綠色殮葬。

16. 有意見認為，政府當局應採取措施，鼓勵私營骨灰安置所營辦者供應價格屬普羅市民可負擔水平的龕位。政府當局表示，私營骨灰安置所的營運一向以市場主導，營辦者會根據市場情況為消費者提供不同的服務及價格選擇。政府會繼續致力增加供應公營龕位，為市民提供更多選擇。

公營龕位的配售安排

17. 部分委員關注到，在現行安排下，公營龕位以電腦抽籤方式配售，部分申請人須輪候一段甚長時間才獲配售龕位。有委員建議，政府當局應給予曾多次抽籤但仍未能獲配售龕位的申請人優先安排，並考慮就配售公營龕位設立一個登記及輪候制度。

18. 政府當局表示，當局現正檢討食環署以電腦抽籤方式配售新龕位的一貫做法，包括分析過往的配售資料、數據和意見。在檢討過程中，政府當局會考慮相關政策局及部門、廉政公署和持份者的意見，務求制訂公平、公正、有效率及符合公眾利益的配售制度。有關檢討工作會在下一輪具規模的新龕位(預計為屯門曾咀項目)配售前完成。

推動綠色殯葬

19. 委員普遍關注到，雖然綠色殯葬漸趨普遍，但與每年的死亡總人數相比，採用綠色殯葬的數目仍相對較少。有委員認為，政府當局應改變大眾心態，使綠色殯葬成為處理先人骨灰的主流模式，同時加強宣傳和推廣綠色殯葬的好處。部分委員進一步建議設立一個登記制度，讓市民表明是否願意採用綠色殯葬，做法類似現有的器官捐贈登記制度。

20. 政府當局表示，當局一直透過不同宣傳渠道推廣綠色殯葬，例如播放電視宣傳短片和電台宣傳聲帶，以及製作宣傳小冊子、海報及橫額。政府當局亦與多個非政府機構合作，在這些機構為長者提供身後事諮詢的服務及資料時推廣綠色殯葬。為加強制訂有關推廣綠色殯葬策略的工作，政府當局會在食物及環境衛生諮詢委員會轄下成立綠色殯葬及有關事宜的工作小組。據政府當局所述，當局多年來推廣綠色殯葬的工作，漸已取得成果。在 2016 年，食環署處理的綠色殯葬宗數便超過 4 900 宗，佔全港死亡總人數約 10.5%。

最新發展

21. 政府當局將於 2017 年 5 月 9 日的會議上，向事務委員會簡介《私營骨灰安置所條例草案》獲通過後的龕位供應及相關事宜。

相關文件

22. 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
2017 年 5 月 2 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 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
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。

龕位供應相關事宜的相關文件

委員會	會議日期	文件
食物安全及環境衛生事務委員會	2015年3月10日 (項目 V)	議程 會議紀要
	2015年4月14日 (項目 IV)	議程 會議紀要
	2016年1月12日 (項目 V)	議程 會議紀要
	2016年4月12日 (項目 III)	議程 會議紀要
	2016年5月10日 (項目 IV)	議程 會議紀要
	2016年11月8日 (項目 VII)	議程 會議紀要
	2016年12月19日 (項目 II)	議程 會議紀要 政府當局就以地區為本的骨灰安置所發展計劃下各公營骨灰安置所發展項目的進展所提供的跟進文件(立法會CB(2)761/16-17(01)號文件)
	2017年1月24日 (項目 I)	議程

委員會	會議日期	文件
立法會	2014年10月22日	陳克勤議員就"《私營骨灰安置所條例草案》通過前的安排"提出的書面質詢
	2014年11月5日	黃毓民議員就"公眾靈灰龕位的配售安排"提出的書面質詢
	2014年12月17日	梁國雄議員就"政府為喪親者提供的服務及支援"提出的書面質詢
	2015年4月29日	陳克勤議員就"推動綠色殯葬"提出的書面質詢
	2017年4月12日	陳克勤議員就"骨灰龕位的供應"提出的書面質詢

立法會秘書處
議會事務部 2
2017年5月2日