

二零一七年三月三十一日
資料文件

立法會食物安全及環境衛生事務委員會

《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

目的

《私營骨灰安置所條例草案》（條例草案）即將在二零一七年四月十二日恢復二讀辯論。若條例草案獲得通過，所有私營骨灰安置所在《私營骨灰安置所條例》（條例）刊憲日期後，均須領有牌照才可出售骨灰安放權。近日坊間有報導指稱，由於私營骨灰安置所在申請牌照期間不得出售骨灰安放權，故條例刊憲日期後的 18 個月內將出現私營龕位供應的真空期。我們明白議員對此亦表關注，故藉本文件向委員簡介預期在條例草案獲通過後的龕位供應情況，以及相關措施和事宜。

條例刊憲後的龕位供應情況及其他安放骨灰的途徑

(I) 非政府的私營墳場內的骨灰安置所的龕位供應

2. 非政府的私營墳場（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）設有骨灰安置所。在未來數年，該些私營墳場會繼續提供龕位，預計在 2017 至 2019 年可提供的龕位數目大概如下：

	2017	2018	2019
宗教團體管理的墳場	0	36 900 ¹	0
華永會管理的墳場	12 600	6 000	6 300
總數	12 600	42 900	6 300

3. 我們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骨灰安置所設施的可行性。

(II) 公營龕位的供應

4. 另一方面，政府一直致力增加公營龕位的供應，並在地區為本的骨灰安置所發展計劃下，在 18 區物色到 24 幅用地。至今，我們已就 14 個項目獲得相關區議會的支持，合共可提供約 59 萬個新龕位，約為規劃的新龕位總數的三分之二。

5. 其中，灣仔黃泥涌道項目 855 個新龕位會在 2018 年落成，而屯門曾咀項目約 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。如一切順利（包括向立法會申請撥款等程序），預計在未來數年可供配售的新公營龕位數目如下：

	預計最少可供配售的公營龕位數目 ²
2018	2 105
2019	20 000
2020	42 000
2021	67 000

¹ 有關龕位會在隨後的年份分階段配售。

² 除 24 幅用地以外，坪洲靈灰安置所增建的 360 個新骨灰龕位會在 2017 年落成。

6. 我們現正與建築署探討如何通過交通分流管理安排，透過減少在拜祭高峯期(即清明節及重陽節)前往拜祭的人流，以紓緩交通問題，藉此容納更多龕位，以期善用土地資源。我們現正研究提前配售有關龕位的安排。我們會密切留意曾咀項目的工程進度，並打算在 2018 年就曾咀項目開始進行第一期龕位的預售工作，以期在有關項目落成前讓有需要安放先人骨灰的市民提出申請。如有關建議得以落實，這將有助早日紓緩市民對公營龕位的需求。

(III) 申請在已獲配售的食環署或華永會龕位內加放先人骨灰

7. 與此同時，食物環境衛生署（食環署）及華永會已採取措施，以盡量善用現有龕位以滿足公眾對骨灰龕位的需求。食環署自 2014 年 1 月起，放寬了在公眾骨灰安置所加放先人骨灰的限制，包括（一）放寬「近親」的定義；以及（二）容許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四位先人的骨灰。有關的申請程序簡便易用，而此選項亦使拜祭先人更為方便。食環署估計，若有關措施能得以善用，可安放多達 181 000 個骨灰甕。

8. 《2015 年華人永遠墳場(修訂)條例草案》已獲立法會通過。其後，華永會亦已採取相類似的措施（包括擴闊可在其設施加放骨灰的「親屬」資格；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）。華永會轄下骨灰安置所的標準龕位及家族龕位約有 300 000 個骨灰甕的位置。

9. 我們會與華永會繼續共同進行推廣和宣傳活動，鼓勵公眾在龕位加放骨灰甕。

(IV) 短期暫存骨灰設施

10. 為了協助市民在過渡期間存放骨灰的需要，政府已積極物色地方作暫時存放骨灰設施，並在提供適量暫時存放地方的工作方面，取得一定的進展。在未來兩年，食環署轄下暫時存

放設施的容量最少會增至可存放約 65 000 個骨灰甕。但必須指出，這些暫時存放骨灰的設施並不同正式骨灰龕位，而只屬一個臨時存放的安排，不容許親友到場拜祭。

11. 現時，受《殮葬商規例》（第 132CB 章）規管的殮葬商牌照中，共有 81 間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營業地點，一般而言，亦不可在營業地點長期存放骨灰。

(V) 綠色殮葬

12. 綠色殮葬包括在紀念花園或海上撒灰，是一種可持續處理先人骨灰的方式。理論上，綠色殮葬方式並無處理量限制³。政府一直均致力推廣綠色殮葬，鼓勵市民接納綠色殮葬為處理先人骨灰的首選方式。

13. 在 2016 年，食環署處理的綠色殮葬宗數便超過 4 900 宗，佔全港死亡總人數約 10.5%（即約十個死者當中便有一個選擇採用綠色殮葬方式處理骨灰）；相對在 2010 年約佔 4.6%，有明顯的升幅。

14. 要令綠色殮葬獲公眾接納為處理先人骨灰的首選方式，我們明白過程需時。藉著堅持不懈的努力，我們對能夠逐步移風易俗感到樂觀。我們過去推廣以火葬代替傳統的土葬的經驗證明了這一點。在 1980 年代以前，以土葬方式處理先人遺體是主流的做法，而火葬只為少數人所採納。經過數十年持續公眾教育，社會逐漸意識到火葬的優點。現時，土葬和火葬分別佔每年死亡人數的約 7%和 93%。

15. 為加強推廣綠色殮葬，食環署已增撥資源推動有關工作，當中包括舉辦展覽、公眾研討會和講座；製作及播放宣傳

³ 然而在運作上，如市民希望為在紀念花園撒灰的先人鑲嵌紀念牌匾，每個紀念花園提供的牌匾位置和數量會有限制；此外，食環署提供的海上撒灰免費渡輪服務亦設有名額。無論如何，食環署會繼續在可行的情況下在紀念花園增設紀念牌匾的供應數目，同時亦會不時檢討免費渡輪服務的名額，並按市民的需求考慮提升有關服務。

短片；派發刊物、懸掛海報及橫額；以及與相關非政府機構合作等。我們亦不斷致力提升現有的綠色殯葬設施和服務，包括物色合適地方以興建更多及更大的紀念花園，以及繼續提供免費渡輪服務，以及鼓勵市民使用這些設施。

(VI) 把骨灰存放家中

16. 市民亦可根據個人選擇，把先人的骨灰存放在家中。條例草案訂明，凡在住宅存放不多於十個骨灰容器，條例草案均不適用。有關條文應已可照顧大家庭的需要。

條例刊憲後的時間表

17. 在條例刊憲後⁴，私營骨灰安置所必須獲發指明文書（牌照、豁免書或暫免法律責任書），才可營辦骨灰安置所。在上述三種指明文書中，只有領有牌照的私營骨灰安置所才可出售骨灰安放權。就安放骨灰而言，若為截算前骨灰安置所⁵：

- (a) 在牌照有效期間，牌照持有人可在符合相關條件⁶的情況下，把骨灰安放在龕位內；
- (b) 在豁免書有效期間，豁免書持有人可在符合相關條件⁷的情況下，把骨灰安放於截算時間⁸前已出售的龕位或在民政事務局局长刊憲後指明的有關宗教骨灰塔的龕位；
- (c) 在暫免法律責任書有效期間，暫免法律責任書持有人可在符合相關條件的情況下：

⁴ 在緊接刊憲日期前已在營辦的私營骨灰安置所可享有指定的寬限期，在刊憲日期或之後才開始營辦的私營骨灰安置所則不會享有任何寬限期。

⁵ 根據條例草案，「截算前骨灰安置所」指於緊接截算時間前正在營辦的、內有已安放骨灰的龕位的骨灰安置所。

⁶ 例如有關骨灰安放容量的條件。

⁷ 例如有關骨灰安放數量、備存登記冊及更改受供奉者的條件。

⁸ 條例草案訂明截算時間為 2014 年 6 月 18 日上午 8 時。

- (i) 若有相關的牌照申請待決（而沒有豁免書申請待決）：如有關骨灰在刊憲日期前已存放於骨灰安置所內，該骨灰可安放在刊憲日期前已出售的相關龕位；
- (ii) 若有相關的豁免書申請待決：如有關骨灰在刊憲日期前已存放於骨灰安置所內，骨灰可安放於在截算時間前已出售的相關龕位。

18. 私營骨灰安置所發牌委員會（發牌委員會）將在條例刊憲日期後首六個月內進行籌備工作。在該六個月內，發牌委員會須為其運作制訂規程、手冊、指引，以及披露利益安排等，並須制訂並公布申請指明文書的相關指引、實務守則、各種指明文書的申請表格、出售龕位的協議範本、以及各類登記冊範本等。

19. 之後，截算前骨灰安置所必須在其後的三個月內（即條例刊憲日期後的第七至九個月）提交有關指明文書的申請。申請指明文書的營辦者須符合關乎土地、規劃、建築物、處所使用權等規定，並提供相關證明。營辦人應在發牌委員會進行籌備的同時，就其申請作準備，例如跟進糾正／規範化工作，以符合條例的相關規定等。因此，這六個月的籌備時間在實際運作上是有助條例的順利實施。

20. 發牌委員會處理指明文書申請所需的時間，很大程度上取決於私營骨灰安置所能否盡快遞交申請，以及在遞交申請時是否已符合法例規定的所有要求和提交所有須提交的文件和資料。例如一些現時被列於發展局「私營骨灰龕資料」第一部分⁹的私營骨灰安置所已符合土地契約內的用途限制及法定城市規劃規定及未有非法佔用政府土地的規定，若這些私營骨灰安置所亦已符合其他方面（包括建築物、物業使用權、大廈公契等）的要求，並能在發牌委員會開始接受申請前盡早準備申請

⁹ 發展局的「私營骨灰龕資料」第一部分載有 15 間私營骨灰安置所，而根據 2014 年進行的行政通報計劃的資料，該 15 間私營骨灰安置所共有約 385 000 個龕位，其中約有 60 000 個龕位於當時仍未出售。

時所需遞交的文件和資料，這將有助加快發牌委員會處理有關申請，以便盡快恢復私營龕位的供應。

21. 因此，有意申領牌照的私營骨灰安置所，若目前仍然違反規劃用途、地契或其他方面的要求，應盡快展開有關規劃許可或改劃用途的申請，並就違契或不合法佔用未批租土地尋求規範化，以及採取所需步驟以符合其他方面的要求，以便發牌委員會盡快處理其申請。

22. 在條例草案通過後，為協助營辦者盡早為申請各種指明文書準備所需文件和資料，我們會邀請發牌委員會考慮優先處理制定申請指引及相關事宜，並透過網頁和其他媒體盡早發布，讓有意申請者早作準備，並會為營辦人舉行簡介會，助其了解條例的條文和規定。此外，我們亦會邀請發牌委員會設立機制，考慮如何在實際可行情況下，加快處理指明文書的申請，以期盡快恢復私營龕位的供應。

23. 現階段，個別私營骨灰安置所日後能否獲發牌照或豁免書尚屬未知之數；即使某私營骨灰安置所將來獲發牌照或豁免書，其骨灰安放容量或骨灰安放數量的上限亦未可知。因此，規定私營骨灰安置所在刊憲日期後直至獲發牌照或豁免書前，不得出售龕位或安放骨灰的限制，是為了防止最終都不能符合批出指明文書要求的骨灰安置所的違規規模在條例生效後進一步惡化。這是出於保障消費者的考慮，亦同時顧及受骨灰安置所運作影響的附近居民的感受。

配套措施

24. 另一方面，為方便市民查閱有關規管私營骨灰安置所的發牌制度的資料，食環署在 2016 年 12 月已設立一個專題網站 (www.rpc.gov.hk)，向公眾介紹條例草案的重要規定，並特別就着消費者和營辦人關心的事宜提供相關資料，以及提供處理骨灰的多種不同選擇的資訊。網站設立至今已有超過 10 000 人次瀏覽。該網站會不時更新，為公眾提供最新資訊，讓消費者能

夠獲取資訊以更好保障消費者權益。該署亦已設立專用電郵信箱(rpc@fehd.gov.hk)及傳真號碼(2893 7683)，接收有關規管私營骨灰安置所的查詢。

25. 在條例草案通過後，食環署會進一步加強有關發牌制度的宣傳和公眾教育工作，包括推出新的電視宣傳短片和電台宣傳聲帶，以及透過多個途徑及在多個地點（特別是與辦理身後事相關的途徑及地點）派發宣傳單張。

未來路向

26. 政府會竭盡所能增加骨灰安置所設施供應，但香港人口不斷增長，而土地供應有限，社會各項建設對土地需求甚殷，故期望新骨灰龕位的供應追得上不斷增加的需求，並不切合實際。我們要在個別地區興建骨灰安置所，也須面對各種挑戰，包括地理環境、與附近土地用途是否協調、基礎設施配套、對交通及環境造成的影響等問題；此外還要考慮選址附近的居民對有關發展項目的疑慮及反對意見。

27. 此外，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。

28. 因此，單單依靠新骨灰龕位的供應來處理骨灰，長遠而言並非可持續的方法。我們必需在繼續推廣綠色殯葬的同時，考慮其他可更善用資源的措施。其中，審計署曾敦促我們考慮為新編配的公營骨灰龕位訂立使用期限或收取管理年費，以及若不提出申請續期，則視作放棄並交還龕位的建議。我們認為從執行的角度來看是可行的，並能紓緩龕位短缺情況。這亦有助確保這些設施繼續發揮其作為孝子賢孫供奉先人地點的功用，亦可促進可持續發展，令骨灰龕位更能用得其所。

29. 就前兩項措施，政府已在 2015 年 11 月 24 日的食物及環境衛生諮詢委員會會上聽取委員的看法，並將在 2017 年第二

季在其轄下成立的相關工作小組聽取成員的看法。政府會繼續積極探討為新編配的公營骨灰龕位訂立使用期限或收取管理費的認受性及實踐空間。我們已展開檢討未來配售龕位的安排，我們會在檢討時一併考慮上述的建議。待有具體建議時，我們會提交事務委員會討論。

總結

30. 由條例刊憲日期起，在發牌委員會處理有關牌照申請期間，所有尚未獲發牌照的骨灰安置所均禁止出售龕位。儘管發牌委員會將會致力迅速處理牌照申請，但市民需要有心理預備，部分申請難免需要一定的時間去處理。

31. 由於私營骨灰安置所問題已累積數十年，我們不會低估解決歷史遺留下來的問題所需的時間及工作。此外，條例草案的條文複雜，涉及的層面及範圍既深且廣。有不少問題和可能出現的情境或許在實踐後才能更明確及具體地掌握。為此，我們會密切監察條例的實施情況，並在有需要時就其提出修訂建議。我們承諾會在條例實施約三年後對其進行檢討。事實上，若有緊急的需要，我們可能須更早與立法會磋商解決方法。

32. 請委員備悉本文件的內容，並提出意見。

食物及衛生局
食物環境衛生署
二零一七年三月