

討論文件
2018年2月13日

立法會食物安全及環境衛生事務委員會
公眾龕位的新配售安排及綠色殯葬措施

引言

為應付市民對處理先人骨灰的設施和服務的長遠需要，政府採取三管齊下的方法，即透過設立規管架構，促進私營骨灰安置所業界的可持續發展¹、增加公眾龕位供應和推廣綠色殯葬。本文件集中探討後兩個範疇，並徵詢委員對下述建議的意見：

- (a) 為公眾龕位設立使用期限；
- (b) 加快公眾龕位的配售程序；以及
- (c) 加強推廣綠色殯葬。

背景統計資料

2. 隨著人口結構的變化，本港的死亡人數在過去數十年穩步上升。預料這個趨勢會持續，在10年間每年死亡人數的增幅達到26%，而在20年間則會達到58%。因此，每年的火化宗數亦會相應增加。詳情載列於下表。

年度	死亡人數	火化宗數
2017年(實際數字)	45 883	42 809
2027年(預測數字)	57 700(+ 26%)	54 815(+ 28%)
2037年(預測數字)	72 500(+ 58%)	68 875(+ 61%)

¹ 《私營骨灰安置所條例》已於2017年6月30日生效。該條例就營辦私營骨灰安置所訂立規管架構。根據該條例成立的私營骨灰安置所發牌委員會由2017年12月30日起接受牌照和其他指明文書的申請。

公眾龕位的供應情況

3. 政府致力增加公眾龕位的供應，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，以興建骨灰安置所。截至2017年12月31日，有關區議會對14個項目表示支持或不反對²。這些項目合共可提供約590 000個新龕位。政府亦正就餘下9幅用地的擬議項目(可額外提供約300 000個龕位)進行可行性研究。待研究完成後，我們會就這些項目徵詢有關區議會的意見。

4. 在14個已獲區議會同意的工程項目中，有兩個項目已經完成³。至於其餘項目，現時正處於不同發展階段。具體而言，灣仔黃泥涌道的項目將於2018年年底完成，提供約855個新龕位，而屯門曾咀的項目則暫定在2019年下半年完成，提供約160 000個新龕位，並設有紀念花園。這將會成為公眾龕位中短期供應的主要來源，而其他骨灰安置所項目(例如在和合石墳場興建骨灰安置所設施 — 第一期)亦會在2019年後陸續竣工。

5. 儘管政府竭盡所能增加骨灰安置所設施，但香港人口不斷增長，而土地供應有限，社會對土地需求甚殷，故期望新骨灰龕位的供應能夠追得上不斷增加的需求，並不切合實際。另一方面，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、與附近土地用途的相容性、基礎設施配套、對交通及環境造成的影響等問題。此外，也須顧及選址附近居民對有關發展項目的疑慮。

6. 為了善用有限的公眾龕位，自2014年起，我們已取消現有公眾龕位安放骨灰數目的上限。這些龕位如能善加利用，至少可再安放約180 000份骨灰⁴。儘管我們已加強宣傳，鼓勵市民充分使用現有的公眾龕位，我們認為也是時候推出新措施，使未來陸續落成的新公眾龕位得以物盡其用。

(A) 訂立公眾龕位的使用期限

7. 根據現行的做法，公眾龕位會配售給市民永久使用。市民交還給食物環境衛生署(食環署)重用的龕位數目不多。長久而言不能重用的龕位對我們的土地資源所帶來的累積壓力比住宅更甚，因為住宅始終會由一代接一代的居民循環使用。

² 政府曾在過往告知本事務委員會，政府決定把富山選址改為重置富山公眾殮房之用。

³ 位於鑽石山和長洲的兩個項目分別在2012年和2013年完成，提供2 540個新龕位。

⁴ 在2014年至2017年期間，我們平均每年收到約3 000宗在龕位加放骨灰的申請。

8. 在現實生活中，已配售的公眾龕位日久會逐漸增加沒有後人前往拜祭的情況。據實地觀察所得，已配售多年的龕位與新配售龕位相比，前往拜祭的人明顯減少。

9. 有建議指政府應考慮為新配售的公眾龕位訂立使用期限，如沒有人提出續期申請，可視作該龕位交還給政府重新配售⁵。

10. 可供參考的例子是，一些供應龕位的非政府組織亦正採取新管理措施，以善用批予他們作提供土葬及骨灰安置所設施及服務的土地。以香港華人基督教聯會為例，該會自2017年8月起已就其墳場內的龕位訂立使用期限，最初的使用期限為20年，期滿後須每10年續期一次及須繳付指定費用。同時，多家私營骨灰安置所已經或正在積極採取步驟，為龕位設立使用期限，以取代現時出售永久安放權的做法。澳門及中國內地某些省份就新配售龕位訂立有時限的租契，並透過續期或再次配售方式，讓市民重用龕位。

新公眾龕位

11. 現時公眾龕位是供市民安放先人骨灰，並讓市民前往拜祭。為了以更持續的方式發展有關設施，以及充分使用現有的土地資源，我們**建議由暫定於2018年年底進行的龕位配售開始，就新公眾龕位訂立使用期限**。我們可考慮以下可行的配售安排：

- (a) 申請人獲配售新龕位後，最初的使用期限為**20年**，期滿後可每**10年**續期一次，每次續期須繳付指定費用；
- (b) 在首20年使用期限(或其後每個10年續放期)屆滿前，政府會按最後所知的聯絡方法聯絡⁶獲配售龕位的人士或其申請表格上提名的代表，以確定他們是否有意為龕位續期；
- (c) 如獲配售龕位的人士或其提名的代表決定不為龕位續期，政府會通知他們應在安放期屆滿前騰空龕位；

⁵ 在2015年10月發表的《審計署署長第六十五號報告書》建議政府應研究此方法的可行性，以改善公眾龕位的可持續供應。

⁶ 在程序上，食環署或會在使用期限屆滿前一年及在沒有收到回覆的情況下再每三個月一次向獲配售龕位的人士或其提名的代表發出信件及電郵，並在有關骨灰龕牆上張貼告示，以及在報紙和食環署網頁刊登公告。

- (d) 如政府經多次嘗試仍未能與獲配售龕位的人士或其提名的代表聯絡，有關先人的骨灰會以食物環境衛生署署長認為合適的方法處置，例如撒放在食環署轄下的紀念花園或指定的香港海域；以及
- (e) 在獲配售龕位人士與政府雙方簽訂的協議中會列出最終骨灰處置安排。協議內會清楚訂明獲配售龕位的人士有責任在首20年使用期限(或其後每個10年續放期)屆滿時處理先人的骨灰，以及適時向政府更新聯絡資料。

12. 雖然我們主張推廣重用龕位，使其成為主流做法，但對於有關安排的細節，我們持開放態度。我們希望在顧及本港殮葬慣常做法和市民感受的情況下，制訂技術上可行的計劃，就公眾龕位訂立可為市民普遍接受使用期限的安排，並歡迎委員就此提出意見。雖然我們建議訂立使用期限，但後人仍可透過為安放權續期而永久使用公眾龕位。如有需要，我們會考慮採取某種形式的過渡安排⁷。

(B) 新公眾龕位的配售安排

最近一次在2016年完成的大型龕位配售工作

13. 和合石橋頭路靈灰安置所第五期和鑽石山靈灰安置所擴建部分在2012年落成，分別提供43 710個和1 540個新龕位。食環署按照既定的做法，分階段以電腦抽籤方式把這些龕位配售給申請人。

14. 三個階段的配售工作於2015年8月完成後，儘管所有申請人均曾獲邀揀選龕位，但最終仍有5 069個龕位尚未配售。為此，食環署展開一輪額外配售工作，讓市民申請，最終所有剩餘龕位於2016年3月31日悉數配售，而未能獲邀揀選龕位的申請有5 127宗。

15. 我們在聽取市民、殯儀業界、審計署和申訴專員公署提出的意見後，對上述安排進行檢討，並諮詢食物及環境衛生諮詢委員會綠色殯葬及有關事宜工作小組及廉政公署的意見。我們建議在配售新公眾龕位時採取一些改善措施，以便提高工作效率的同時，亦可維持公平的原則和透明度，並且顧及當區居民的感受。

⁷ 例如我們可考慮在下次配售龕位時，是否可以保留一個較小百分比的新龕位供永久使用。

提前分階段配售龕位

16. 上次進行龕位配售工作已是數年前之事，我們**建議把下次龕位配售工作提前至2018年年底進行**(雖然屆時並非所有配售的新公眾龕位均可供即時使用)。具體來說，我們計劃在這一輪配售工作推出曾咀項目首20 000個新龕位⁸(佔項目龕位總數的八分之一)，以及黃泥涌道項目全部855個新龕位。這兩個骨灰安置所項目分別暫定於2019年下半年和2018年年底完成。我們**建議基本上應分階段配售新公眾龕位**，確保新啟用的大型骨灰安置所運作順暢，並回應居民所關注的交通影響問題。

進行電腦抽籤時各種申請的比重

17. 根據既定安排，我們**建議應繼續以電腦抽籤**方式把龕位配售給申請人。因為此方式公平、公正和有效率，能符合公眾利益⁹。不過，為回應公眾關注的事項及鼓勵市民更善用公眾龕位，我們建議就配售龕位機制採取一些改善措施，增加在過往龕位配售中未能中籤的申請及安放多於一位先人骨灰的申請中籤機會。

18. 正如上文第14段所述，我們在2016年進行一輪額外配售工作，把橋頭路靈灰安置所最後一批5 069個龕位配售給申請人，當時有5 127宗申請未能獲邀揀選龕位。我們認為，如這些**未能中籤**的申請人的先人骨灰，在下一次龕位配售中，那些先人骨灰應有較大的中籤機會亦屬合理¹⁰。

19. 另外，食環署自2014年1月起撤銷現有公眾龕位可安放骨灰數目的上限，以鼓勵市民**加放先人骨灰**。按照相同準則，我們認為，對於在同一個公眾龕位安放多於一份骨灰的申請，亦應讓申請人有較大的中籤機會。

20. 具體來說，我們**建議**每宗申請的中籤機會由其抽籤比重(即“抽籤紙”的數目)決定，特定申請組別應獲較大的抽籤比重，有關計劃載述如下：

⁸ 我們曾於2015年1月屯門區議會屯門區發展及規劃工作小組會議中與該小組進行商討。據討論結果，我們目前計劃每年配售20 000個龕位，以回應居民所關注的交通影響問題。

⁹ 從防貪、公平和高透明度的角度來看，這符合廉政公署先前提出的建議。電腦抽籤方式和分階段配售方式，更符合市民的實際需要，包括那些在往後的歲月離世的市民。

¹⁰ 同樣地，在日後的龕位配售中未能中籤的申請，如在其後的龕位配售中再度提出申請，會較當時首次提出的申請有較大的中籤機會。

申請組別	抽籤比重 ¹¹	正常	額外	總數
	“抽籤紙”的數目			
A組 ：一位先人骨灰，沒有未能中籤記錄 ¹²	1	1	0	1
B組 ：一位先人骨灰，有一次未能中籤記錄 ¹³	1	1	1	2
C組 ：兩位先人骨灰， ¹⁴ 沒有未能中籤記錄	2	2	1	3
D組 ：兩位先人骨灰， ¹⁵ 有一次未能中籤記錄	2	2	2	4

就一位先人骨灰提出的申請可獲發一張抽籤紙(正常抽籤比重)，如屬上述特定申請組別，可有較大的抽籤比重，即上次配售工作中未能中籤的申請，以及安放多於一位先人骨灰的申請均可多獲一張抽籤紙。一宗申請所獲的抽籤紙數目增加，中籤機會亦會按比例而增加。

配售龕位

21. 在先前的龕位配售工作中，中籤者須完全按照在抽籤過程中由電腦編配給他的編號依次選擇龕位。在實際運作上，中籤者須待前一位申請人選定龕位後才能選擇龕位。為加快配售程序並提高效率，我們**建議**在日後所有配售工作中採取新的安排，給予中籤的申請人一個由電腦隨機抽選的公眾龕位，即向其配售該特定的龕位。申請人須決定是否接受該特定龕位。如決定接受，則須在指定日期和時間前往辦理龕位配售手續。如申請人決定不接受該龕位，或沒有

¹¹ 本文件僅列出配售標準龕位的建議方法。配售大型龕位時也將採用同一方法。

¹² “未能中籤”的記錄僅適用先前就同一先人提出的申請，惟不包括在過往的配售中曾獲邀請揀選公眾龕位但最終沒有選購龕位者。

¹³ 不論先前有多少次未能中籤，只會多給一張“抽籤紙”，這與因骨灰合葬而獲較大比重的原則一致。

¹⁴ 這是指兩位先人骨灰合葬的情況。如加放第三位先人骨灰，正常抽籤比重為3，所得的“抽籤紙”總數為4。

¹⁵ 這是指兩位先人骨灰合葬的情況。如加放第三位先人骨灰，正常抽籤比重為3，所得的“抽籤紙”總數為5。

依期前往指定辦事處辦手續，則會視作申請人放棄該龕位，而其申請亦會視作已處理完畢。

22. 上述新配售安排具有以下優點：

- (a) 所有新龕位，不論其在同一龕牆的位置高低或座向，均已由電腦隨機編配予申請人，因此可以更快完成配售。此種電腦編配方式既公平又公正；
- (b) 申請人只需於指定時間前往辦理龕位配售手續，無須待前一位中籤者選定龕位後才選擇龕位，使“等候／輪候”時間得以縮短，更易控制；以及
- (c) 可加快整體的配售程序。我們預計與以往的安排相比，每個工作天可配售的龕位數目最少可增加50%。

(C) 加強推廣綠色殯葬

23. 綠色殯葬是一種可持續推行的骨灰處理方法，我們繼續積極推動市民大眾接受綠色殯葬(例如在紀念花園或海上撒灰。現行的綠色殯葬措施載於附件。

24. 我們這些年來推動綠色殯葬的工作漸見成果。2017年(截至2017年12月)，食環署處理的綠色殯葬宗數，佔全港死亡總人數約12.9%(相對2010年的4.6%)。

考慮推行的其他措施

25. 食環署正循下列策略方向考慮推行較長遠的措施：

- (a) 我們推廣的服務必須名副其實，而且具吸引力。為了改善政府提供的綠色殯葬服務和設施，我們有下列具體構思：
 - (i) 由於有關綠色殯葬服務和設施的查詢預期會增加，我們或會設立一條一站式熱線及 / 或加強1823服務，以處理這些查詢。
 - (ii) 為進一步了解公眾的態度和想法，食環署正考慮進行兩項問卷調查，分別調查過去幾年使用火化服務的市民怎樣處理先人骨

灰，以及一般市民對綠色殯葬的看法。針對第二項調查，食環署需要仔細擬訂調查方法，尤其是怎樣選取和接觸調查對象，以確保有足夠的受訪者，而且結果有代表性。

- (iii) 目前，紀念花園的設置像是骨灰安置所的附帶設施，大多是經過改裝工程而成，故供市民撒灰的草地面積不大，未能完全滿足市民對舉行殯葬這宗人生大事方面的期望。為了鼓勵市民選擇在紀念花園撒放先人骨灰，作為一種可持續推行的骨灰處理方式，紀念花園應有獨特的園景設計和翠綠怡人的景致，讓訪客在寧靜祥和的環境中追念至親或沉思默想。我們在規劃新設施時會認真研究這些構思，並引進當代設計思維。
 - (iv) 除政府外，現時只有華人永遠墳場管理委員會(華永會)和香港華人基督教聯會在轄下墳場設有紀念花園。就此，食環署或會與不同宗教團體和私營墳場營運者磋商，遊說他們盡量在轄下場地設置更多紀念花園，供選擇綠色殯葬的市民達成最後心願。
- (b) 殯葬為社會禮俗，政府必須廣泛接觸社會各界，並與社區人士緊密合作，以實際行動改變人們的固有觀念。為此，我們有下列具體構思：
- (i) 我們可擴大與社會各界的聯繫，並爭取機會與專上院校學生組織、宗教團體、地區組織、相關非政府組織和機構合作，向青年人、各宗教信眾、社區領袖、中年人和老年人等不同對象推廣綠色殯葬。
 - (ii) 具體來說，我們可與社區人士攜手合作，以綠色殯葬為題舉辦活動。視乎情況，我們也可邀請他們競投合約，承辦綠色殯葬參觀活動、教育活動和其他類似服務。
- (c) 要改變市民的觀念和社會習俗，宣傳和公眾教育往往是上佳之法，尤其當涉及至親離世等敏感和傷痛事情。我們會繼續進行宣傳和公眾教育，並致力探討以嶄新方式維持和加強宣傳和公眾教育工作。以下為一些例子：

- (i) 綠色殯葬只不過是生死教育的一環，生命必有盡頭，如何安排身後事實在值得深思，但不少人卻避而不談。我們或許可考慮採取一些嶄新或較委婉的方法宣揚綠色殯葬信息。
- (ii) 我們會再三考慮設立中央登記冊，記錄市民選擇綠色殯葬的個人意願，此舉有助推動逝者家人日後為其安排綠色殯葬。如果有名人登記加入支持綠色殯葬的行列，又願意公開其意願，則更能引起市民對計劃的關注。儘管如此，我們明白推行登記冊計劃需有資源配合，而設立和管理登記冊也十分複雜(一旦有登記冊上的市民離世，政府或須主動與其家人聯絡)。

徵詢意見

26. 請委員察悉本文件的內容，並就有關以下事項的建議提供意見：

- (a) 為配售的龕位設立使用期限(見上文第11至12段)；
- (b) 新公眾龕位的配售安排(見上文第13至22段)；以及
- (c) 加強推廣綠色殯葬(見上文第25段)。

27. 我們會在考慮委員的意見後改進和制訂有關建議，以落實相關措施。如有需要，我們可能會再就具體的措施諮詢委員的意見。

食物及衛生局
食物環境衛生署
2018年2月

現行的綠色殯葬措施

改善綠色殯葬設施和服務

在紀念花園撒放骨灰

1. 食環署管理設於8個骨灰安置所¹⁶內的11個紀念花園。每個紀念花園內均豎立紀念碑牆，供欲鑲嵌先人紀念牌匾的市民使用。這些紀念花園合共提供約32 000個紀念匾位，其中鑲嵌了約17 300個紀念牌匾。由2001至2017年12月31日，共有23 400個喪親家庭申請在這些紀念花園撒放先人骨灰。

2. 為了應付市民對紀念匾位的需求，鑽石山紀念花園內1 200個新紀念匾位的安裝工程暫定於2018年第一季完成。

在海上撒放骨灰

3. 市民可申請自行安排船隻或使用食環署提供的免費渡輪服務前往三個指定地點¹⁷撒放先人骨灰。食環署每年會安排四次海上追思活動，在清明節前和重陽節前各兩次，以便市民前往撒放先人骨灰的海域追思逝者。由2007年7月至2017年12月，食環署收到約7 300宗海上撒灰申請。

4. 為了進一步提升海上撒灰服務，食環署正研究除現時逢星期六(公眾假期除外)安排免費渡輪服務外，可否在每月其中一個星期日提供額外渡輪班次。

“無盡思念”網站和綠色殯葬網站

5. 食環署於2010年6月設立“無盡思念”網站(www.memorial.gov.hk)，市民可免費為先人設立紀念網頁，並隨時隨地在網上追思悼念逝去的摯愛親友。截至2017年12月31日，網站已有約8 700名使用者和約10 900個紀念網頁，點擊率超過385萬次。

¹⁶ 這些骨灰安置所位於哥連臣角、鑽石山、和合石、富山、葵涌、長洲、坪洲和南丫島。

¹⁷ 該三個指定地點為塔門以東、東龍州以東和西博寮海峽以南的海域，食環署是在諮詢相關政府部門和區議會後選定該三個地點。

6. 食環署正為“無盡思念”網站開發流動應用程式，方便流動裝置使用者隨時隨地使用網站服務。流動應用程式會具個人化設定、訊息通知和社交媒體分享功能，預計在2018年第一季推出。

7. 為了方便公眾在網上獲取綠色殯葬資訊，食環署已建立一個版面吸引、便於閱覽的綠色殯葬專題網站，將在2018年第一季推出。這個一站式入門網站會提供殯葬事宜和綠色殯葬方面的詳盡資訊。

宣傳和推廣工作

刊物、橫額和海報

8. 現時市民可在食環署網站閱覽或在食環署各墳場及火葬場辦事處取得綠色殯葬刊物¹⁸。此外，宣傳綠色殯葬的大幅橫額也在食環署場地和公眾地方持續懸掛。為了進一步加強宣傳綠色殯葬，推廣海上撒灰和紀念花園撒灰的海報年內多次在香港鐵路有限公司(港鐵)網絡的大型廣告板和全港各區的有蓋巴士站展示。

政府宣傳短片

9. 繼三位名人參與拍攝的宣傳短片在2016年3月播映後，食環署又在2016年年底至2017年年初製作三套新影片：一套訪問海上撒灰服務使用者和一名紀念花園訪客，另外兩套則由兩位名人分別講述在紀念花園和海上撒放親人骨灰的經驗。這些宣傳短片除已上載到食環署網頁，以及透過有關場所的顯示屏和其他政府宣傳渠道播放外，年內還多次出現在港鐵網絡、YouTube和Yahoo!香港的平台，藉此收廣泛和持續宣傳之效。

展覽、講座、研討會和活動

10. 食環署認為透過一年一度的50+博覽(前稱退休人士及長者博覽)可接觸更多長者，並參加了2017年的50+博覽，而該次博覽吸引了約85 000人參觀。我們會繼續參加在2018年7月舉行的來屆博覽。此外，食環署還在2017年3月參加了由東華三院主辦，在香港理工大學舉行的生死教育博覽。

¹⁸ 這些刊物包括《回歸自然 生生不息》、《辦理身後事須知》小冊子和一份簡介“無盡思念”網站、紀念花園撒灰和海上撒灰服務的單張。

11. 食環署一直都有在老人中心 / 安老院舍舉辦綠色殯葬講座，又邀請長者參觀相關設施。2017年，食環署在老人中心 / 安老院舍舉行了96場講座，又為公眾人士舉行了25場研討會，參加人數約有4 400人。

12. 食環署轄下位於尖沙咀九龍公園的衛生教育展覽及資料中心(“中心”)有常設展區，利用多媒體顯示設備推廣綠色殯葬。為了向青少年推廣綠色殯葬，中心也盡可能在學校講座加插綠色殯葬信息。2017年，中心舉辦了25場此類學校講座，約有4 000名學生參加。2016年12月，食環署在九龍公園廣場舉辦綠色殯葬的宣傳和公眾教育活動，約有3 000名市民一家大小出席。

13. 為了接觸更多市民，食環署自2017年10月起定期舉行巡迴展覽，在公共屋邨設立推廣攤位，透過播放影片和派發單張宣揚綠色殯葬信息。

與相關非政府組織和機構合作

14. 多個非政府組織為長者提供身後事諮詢服務及資料時，也有推廣綠色殯葬。食環署已與這些組織建立聯繫，並會安排這些組織和老人中心 / 安老院舍參觀紀念花園或出席海上撒灰活動。2017年，我們已為2 700多人安排了105次這類參觀活動。介紹綠色殯葬的小冊子和載有綠色殯葬宣傳短片的光碟，已 / 將發送給有關政府部門 / 非政府組織的身後事服務單位、環保團體、長者日間護理中心、安老院舍等。此外，食環署也特別與40多家醫院建立聯繫，以便派發綠色殯葬小冊子 / 單張。相關非政府組織和政府部門網站已建立超連結，接達食環署網站有關綠色殯葬的網頁。