

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)1092/18-19 號文件

檔 號 : CB2/SS/8/18

2019 年 3 月 29 日內務委員會會議文件

《2019 年公眾衛生及市政(費用)(修訂)規例》 小組委員會報告

目的

本文件匯報《2019 年公眾衛生及市政(費用)(修訂)規例》小組委員會的商議工作。

背景

2. 香港正面對人口老化的問題，死亡人數和火化宗數逐漸上升。根據政府當局按最新的人口及營運數據所作推算，未來 20 年(即 2019 年至 2038 年)的累計火化總數約為 120 萬宗。在地區為本的骨灰安置所發展計劃下物色到的 24 幅用作提供公營骨灰安置所的用地能全面落實發展的前提下，政府當局將可提供約 90 萬個新公眾龕位。

3. 政府當局雖然會繼續就公營骨灰安置所項目物色更多合適的選址，但認為有需要善用現時用作公營骨灰安置所的土地資源。舉例而言，食物環境衛生署("食環署")一直鼓勵和促進在公眾龕位增放先人遺骸經火化後剩下的骨灰(即共用龕位)，包括自 2014 年 1 月起放寬"近親"的定義，並容許每個標準龕位安放多於 2 位先人的骨灰，而大型龕位則可安放多於 4 位先人的骨灰。

就使用公眾龕位訂立可續期安排

4. 根據食物及衛生局("食衛局")及食環署在 2019 年 2 月發出的立法會參考資料摘要(檔號 : FHB/F 7/28/20)，為了應付市民對處置先人骨灰日益增加的需求，以及善用陸續建成的新公眾

龕位，政府當局建議由下一輪龕位編配工作開始，就使用公眾龕位訂立可續期安排，即申請人獲編配龕位的最初骨灰安放期為 20 年，期滿後可每 10 年申請續期一次，每次續期須繳付當時的訂明費用。換言之，只要相關人士(即獲編配龕位人士或其提名的代表)為骨灰安放期申請續期並繳付當時的訂明費用，便可繼續使用獲編配的龕位，續期次數沒有上限。然而，可續期安排不會影響過往已編配給市民永久使用的龕位內已安放的骨灰。

5. 為了向市民提供誘因，把來自同一家族或有密切關係的先人骨灰安放在同一龕位內，政府當局亦建議，就可續期龕位而言，20 年的最初安放期可由增放骨灰當日開始重新計算¹(不論原先在龕位內的骨灰已安放多久)，其後每 10 年續期。如日後在龕位再增放骨灰，安放時間表同樣會重新計算，並取代當時就該龕位所訂定的安放時間表(即由安放新骨灰當日起計 20 年，其後每 10 年續期)。

6. 相關人士如在骨灰安放期屆滿日期起計兩年內(跨越兩次春秋二祭)，仍未為安放期續期及將龕位內骨灰移走，又或食環署在該段期間內經多番嘗試仍未能聯絡相關人士，食環署會將龕位內骨灰移走，並以綠色殯葬的方式處置。如逝者的骨灰是以上述方式處置，食環署會在其骨灰安置所設施內，莊重得體地為該名逝者設立名牌紀念。署方亦會把被移走骨灰的最終處置方式和地點妥為記錄。

實施可續期安排的收費建議

7. 《公眾衛生及市政條例》(第 132 章)第 124I(1)(r)條規定，食衛局局長可藉規例規定就骨灰的處置或安葬而應付的費用。《公眾衛生及市政(費用)規例》(第 132CJ 章)(“該規例”)第 8 條規定，就附表 6 指明的關乎政府靈灰安置所的事宜而應繳付的費用，是該附表的適當部分指明的適當費用。該規例附表 6 第 2 部現時訂明的相關費用只涵蓋在公眾龕位永久存放骨灰和在政府火葬場暫時存放骨灰的費用。²因此，政府當局須修訂法

¹ 如申請在同一龕位增放骨灰，相關人士可選擇是否在增放骨灰當日起重新計算 20 年骨灰安放期。若相關人士不行使該選項，新增放的骨灰可在原先的最初安放期的餘下時間安放，而原先的續期時間表(每 10 年續期一次)仍然有效。有關選項須在提出申請增放骨灰時行使。

² 在標準龕位和大型龕位永久存放骨灰一次過繳付的費用現時分別為 2,800 元和 3,600 元。在政府火葬場暫時存放骨灰的費用，現時為每月 80 元。

例，以訂明在食環署提供的公眾龕位在一段固定期限存放骨灰的費用，從而實施可續期安排。

《2019年公眾衛生及市政(費用)(修訂)規例》(2019年第14號法律公告)

8. 2019年2月15日，政府當局在憲報刊登《2019年公眾衛生及市政(費用)(修訂)規例》("《修訂規例》")。《修訂規例》由食衛局局長根據《公眾衛生及市政條例》第124I條訂立，以對該規例附表6作出多項修訂，包括：

- (a) 就在食物環境衛生署署長("食環署署長")根據《火葬及紀念花園規例》(第132M章)第13條所規定的期限內，於政府火葬場或靈灰安置所的標準龕位(可容納2個容器)及大型龕位(可容納4個容器)存放骨灰，分別引入每年120元及每年150元的新費用；
- (b) 廢除現時將骨灰永久存放在政府火葬場或靈灰安置所的標準龕位和大型龕位內的費用(分別為2,800元和3,600元)，並以象徵式的1元取代；及
- (c) 訂明在政府火葬場或靈灰安置所的標準龕位或大型龕位內增放多一份骨灰的費用為140元(現時以行政費的方式收取)。

9. 《修訂規例》於2019年2月20日提交立法會進行先訂立後審議的程序，並將於2019年4月26日起實施。

小組委員會

10. 在2019年3月1日的內務委員會會議上，議員成立小組委員會研究《修訂規例》。小組委員會的委員名單載於附錄。小組委員會由陳克勤議員擔任主席，曾與政府當局舉行一次會議。

11. 《修訂規例》的審議期限已藉立法會於2019年3月20日會議上通過的決議，由2019年3月20日的立法會會議延展至2019年4月17日的立法會會議。

小組委員會的商議工作

實施可續期安排及調整收費

12. 對於政府當局建議，為以更可持續的方式使用公眾龕位而實施可續期安排，陳克勤議員、麥美娟議員及尹兆堅議員理解該建議背後的理據。然而，黃碧雲議員強烈反對該項政策改動。依她之見，可續期安排等於徹底改變龕位編配政策和制度。相關人士在每次骨灰安放期屆滿後須申請續期和繳付當時的訂明費用的規定，不僅對後人造成困擾，亦會為他們帶來財政負擔。她亦不滿政府當局沒有就可續期安排建議進行廣泛公眾諮詢，因為依她之見，該建議甚具爭議性，而且影響深遠。

13. 政府當局強調，在可續期安排下，後人仍可透過為安放期續期而永久使用公眾龕位。現時，在標準龕位和大型龕位永久存放骨灰一次過繳付的費用分別為 2,800 元和 3,600 元。該等費用是由兩個前市政局在 20 多年前釐定。儘管現行費用遠遠無法收回公營骨灰安置所的全部建築和營運成本，但為配合落實可續期安排以推廣善用骨灰安置所設施，政府當局建議，標準龕位和大型龕位的首 20 年安放期費用，分別定為 2,400 元(每年 120 元乘 20 年)和 3,000 元(每年 150 元乘 20 年)。

14. 關於諮詢工作，政府當局表示，當局曾於 2018 年 2 月和 4 月諮詢食物安全及環境衛生事務委員會("事務委員會")。對於當局建議，就日後編配使用的公眾龕位訂立可續期安排，事務委員會大部分委員支持該項安排的大方向；沒有委員反對政府當局進行相關法例修訂，以調整有關收費。其後，事務委員會曾就可續期安排邀請公眾人士(包括 18 個區議會)提交書面意見。所有接獲的意見已交予政府當局考慮和作出回應。政府當局亦已另行諮詢 18 個區議會或其轄下的相關委員會，它們多數原則上支持透過實施可續期龕位的安排，以更可持續的方式使用骨灰安置所的土地資源。

15. 黃碧雲議員要求當局提供資料，說明首輪龕位編配工作(可續期安排及經調整收費將對其適用)將於何時進行。據政府當局所述，分別位於黃泥涌道(可提供 855 個龕位)和曾咀(可提供 16 萬個龕位)的兩個骨灰安置所項目預計將於 2019 年年內落成。政府當局現時計劃先敲定各項運作細則和後勤安排，待《修訂規例》實施後，再撥出上述項目的若干數目的龕位作公眾編配。

食物環境衛生署移走和處置骨灰的權力

16. 對於當局建議，相關人士如在骨灰安放期屆滿日期起計兩年內，仍未為安放期續期及將龕位內骨灰移走，又或食環署在該段期間內經多番嘗試仍未能聯絡相關人士，食環署會將龕位內骨灰移走，並以綠色殯葬的方式處置無人認領的骨灰，小組委員會的法律顧問曾向政府當局查詢，上述做法的法律依據為何。

17. 政府當局解釋，關於把骨灰從公眾龕位移走，食環署所依據的是政府靈灰安置所及火葬場均由食環署管理的事實，以及《火葬及紀念花園規例》第 13(3)、(4)及(5)條。在該條下，把骨灰存放於政府火葬場或靈灰安置所的前設為"繳付訂明費用"，而期限是由"食物環境衛生署署長所規定"。因此，如果沒有為安放期申請續期，又沒有繳付續期的訂明費用，獲編配龕位人士將不可在食環署署長規定的期限屆滿後把骨灰存放於該龕位內。在規定的期限屆滿後繼續存放該些骨灰乃未經食環署署長准許，並會構成對土地的侵入。經龕位申請人同意，食環署署長可把骨灰從相關龕位移走。為避免與獲編配龕位人士就骨灰的擁有權和處置事宜(而他們對該等事宜擁有權益)可能出現的任何爭議，當局會在申請人就使用龕位提交申請時，獲取申請人同意食環署(在沒有為安放期申請續期的情況下)把無人認領的骨灰以綠色殯葬的方式處置。龕位申請人須在有關申請表格上示明同意有關安排。

18. 至於以綠色殯葬的方式處置無人認領的骨灰，政府當局表示，《公眾衛生及市政條例》第 118(1)條訂明，任何人在沒有食環署署長書面准許下，在並非墳場的地方散播經火化後的人類遺骸骨灰，即屬犯罪。此外，根據《公眾衛生及市政條例》第 118(3)條，除獲該合法遺產代理人或該最近親妥為授權的代理人外，第(1)款所指的准許不得授予任何其他人。倘若實施可續期安排，當龕位申請人(通常是先人的最近親)交回已簽署的申請表格時，他/她已在申請表格上表示同意食環署會把無人認領的骨灰以綠色殯葬的方式處置。因此，食環署可視作在《公眾衛生及市政條例》第 118(3)條下"獲該合法遺產代理人或該最近親妥為授權的代理人"，並可在獲得食環署署長的書面准許下散播骨灰。

19. 小組委員會的法律顧問曾詢問，是否須進行任何其他法例修訂，以實施可續期安排。小組委員會察悉，《公眾衛生及市政條例》訂有明確條文(即第 118(4)條、119 條及 119A 條)，

訂明食環署署長及行政長官會同行政會議有權移走和處置任何人類遺骸。小組委員會的法律顧問亦曾詢問，因應《公眾衛生及市政條例》有關人類遺骸的類似條文，是否有需要就食環署在可續期安排下移走和處置無人認領的骨灰的權力訂立明確條文。政府當局認為，龕位申請人在上文所述情況下所給予的同意，以及上文第 17 及 18 段所載述的法律條文，足以讓食環署署長在可續期安排下移走和處置無人認領的骨灰。為此，當局認為無需另訂其他明確的法例條文。

通知安排

20. 陳克勤議員、麥美娟議員及黃碧雲議員認為，政府當局務必要確保相關人士知悉，有需要在 20 年最初安放期或其後每個 10 年續放期屆滿時，就龕位申請續期。他們促請政府當局採取措施，方便相關人士(特別是已移居海外的人士)申請續期及向食環署更新其聯絡資料。依這些委員之見，隨着科技不斷發展，政府當局應探討利用網上平台讓相關人士提交龕位續期申請。

21. 政府當局表示，為使安排更具彈性，獲編配龕位人士可提名最多兩名代表(須註明優先次序)，讓他們同樣可就安放期提出續期申請("提名安排")。雖然相關人士有責任在聯絡名單或聯絡資料出現任何變動時通知食環署，但政府當局亦會實施下列便民措施：

- (a) 獲編配龕位人士(及其提名代表)如表示同意並提供電郵地址，食環署會為其先人在"無盡思念"網站免費開設個人紀念網頁；
- (b) 先人的"無盡思念"網頁首頁會顯示骨灰安放期的屆滿日期，而網頁亦會提供專用連結，以便相關人士更新聯絡名單或其聯絡資料；
- (c) 食環署每 5 年會以手機短訊、電郵及/或其他合適方法聯繫相關人士，提醒他們更新其聯絡資料；
- (d) 在骨灰安放期屆滿前兩年，食環署會恒常以手機短訊、電郵或其他合適方法，每 6 個月聯絡相關人士，而先人的"無盡思念"網頁亦會出現一則彈出信息，提示骨灰安放期的屆滿日期，直至骨灰安放期屆滿後兩年為止；
- (e) 在骨灰安放期屆滿後，食環署會盡更大努力聯絡相關人士，例如透過發信至其最後所知地址；在政府憲報、報

章及食環署網頁刊登公告；並在有關骨灰龕牆上張貼告示；及

- (f) 在骨灰安放期屆滿後，相關人士有兩年時間(跨越兩次春秋二祭)聯絡食環署為安放期申請續期。之後，食環署才會啟動適當程序，將龕位內的骨灰移走。

沒有近親的逝者

22. 麥美娟議員及尹兆堅議員關注到，政府當局會否及如何採取措施，方便獨居長者就其身故後處理骨灰的安排表達意願。政府當局表示，有一些非政府機構或社區團體會為沒有後人或親屬的長者提供代辦身後事服務，主要是協助這些長者作出莊重得體的選擇，讓他們可安渡餘生。為此，有關輔導、殯葬、火化及最終以綠色殯葬方式處置骨灰等事宜均包括在內。政府當局曾與一些主要非政府機構聯繫，並知悉這些機構會研究，日後如何為有需要的長者提供為安放期辦理續期的服務。政府當局亦鼓勵該等非政府機構充分運用提名安排，即容許獲編配龕位人士和其兩名提名代表中的任何一人於日後申請續期。在該安排下，相關人士如有需要可隨時提名其他人接替其履行職務。

對提供骨灰安置所設施的非政府組織可能構成的影響

23. 黃碧雲議員關注到，實施公眾龕位的可續期安排會否對提供骨灰安置所設施及服務的非政府組織，例如華人永遠墳場管理委員會、天主教香港教區及香港華人基督教聯會，在骨灰安放期及相關安排方面構成影響。

24. 政府當局表示，一些供應龕位的非政府組織亦已採取新管理措施，以善用批予該等組織用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 年起已就其墳場內的龕位訂立可續期安排，最初的安放期為 20 年，期滿後須每 10 年續期一次及繳付相關費用。政府當局表示，《修訂規例》旨在就編配公眾龕位實施可續期安排，因此，《修訂規例》將不會適用於由非政府組織提供的龕位。

建議

25. 小組委員會大部分委員支持《修訂規例》。小組委員會不會就《修訂規例》提出任何修訂。

徵詢意見

26. 謹請議員察悉小組委員會的商議工作。

立法會秘書處
議會事務部 2
2019 年 3 月 27 日

附錄

《2019 年公眾衛生及市政(費用)(修訂)規例》 小組委員會

委員名單

主席 陳克勤議員, BBS, JP

委員 何俊賢議員, BBS
麥美娟議員, BBS, JP
黃碧雲議員
葛珮帆議員, BBS, JP
尹兆堅議員
何啟明議員

(合共：7 名委員)

秘書 蘇淑筠女士

法律顧問 崔浩然先生

日期 2019 年 3 月 8 日