

**有關食物環境衛生署
配售新骨灰龕位安排失當的投訴
調查報告摘要**

投訴內容

二〇一四年五月，一名市民向本署投訴，指稱食物環境衛生署（「食環署」）配售龕位的安排不當，以致他遲遲未獲分配龕位。

2. 事緣該名市民於二〇一二年九月為先人向食環署申請「和合石橋頭路靈灰安置所第五期」（「和合石」）及「鑽石山靈灰安置所擴建部分」（「鑽石山」）的新骨灰龕位。然而，他在首兩階段抽籤皆沒抽中，而食環署不設「候補制度」，以致他須待第三階段再抽籤。

本署調查所得

本港骨灰龕位的供求狀況

3. 根據政府的統計數字，未來五年（即二〇一四至二〇一八年）本港死亡人數預計為 233,600 人（平均每年約 46,720 人），火化宗數則約為 215,875 宗（平均每年約 43,175 宗）。根據過往經驗，市民對政府（食環署）及華人永遠墳場管理委員會^註（「華永」）所提供的龕位之需求約佔火化宗數的 40%。按此計算，未來五年市民對食環署及「華永」的龕位之需求約為 86,350 個（平均每年約 17,270 個）。

4. 目前，食環署的八個公眾骨灰龕場共有約 213,300 個龕位，大部分已經配售。截至二〇一四年七月，只有約 24,000 個「和合石」及「鑽石山」龕位仍在配售中。「華永」現時管理四個墳場連骨灰龕場，提供約 224,800 個龕位，除少量可重用外，已經全數

^註「華人永遠墳場管理委員會」是根據《華人永遠墳場條例》(第 1112 章)所成立的法定非牟利機構，主要為香港華裔永久性居民提供各類墓地及龕位。

配售。宗教團體營辦的墳場，合共提供約 126,700 個龕位。截至二〇一三年十一月，共有 28,400 個龕位仍在配售中。至於其他私營機構所提供的龕位，政府並無統計數字。

龕位的配售安排

5. 「和合石」和「鑽石山」的新龕位俱於二〇一二年落成，共有 45,250 個骨灰龕位，其中 43,710 個位於「和合石」，1,540 個位於「鑽石山」。同年九月，食環署開始分三個階段配售該些龕位。「和合石」和「鑽石山」的龕位是一併配售的，即申請人不能在申請表上揀選其中一個龕場的龕位。

6. 食環署採用電腦抽籤方式配售龕位。該署會按抽籤的次序邀請中籤者揀選及認購龕位。在首兩階段，該署不設「候補制度」：無人認購的龕位會全數撥入第三階段再作配售。

7. 各階段配售龕位的詳情，見**附錄**。

8. 在審研投訴人及食環署所提供的資料後，本署發現該署配售龕位的安排，有以下不妥善的地方。

分階段推售，以致大量龕位長期丟空

9. 食環署將四萬多個早已落成的龕位分三年逐批推出配售，每天只約處理 110 宗申請。該署解釋，分階段推售龕位，是基於以下理由：

- (1) 確保未來數年均有持續及穩定的龕位供應，以及照顧在每個階段期內去世的人士之需要；
- (2) 首階段以「試行」性質推出較少量的龕位配售，以減低操作失誤的風險，以及有利職員積累經驗和提升工作效率。

10. 食環署若先小規模「試行」，以減低風險和積累經驗，本署可以理解。

11. 然而，該署所採用的抽籤配售方式，根本上並非如該署所聲稱能夠照顧到在每個階段期內有親人去世的人士的需要，因在有關階段期內去世的人士的家人未必會有幸中籤。

12. 最不合理的是，該署分三年逐批推售龕位，令大量龕位長期丟空：逾 24,000 個龕位要待第三階段才配售，由其落成至開始正式配售竟空置達兩年！該署聲稱「未來數年均有持續及穩定的龕位供應」，但其實 45,000 多個龕位早已落成，該署只是分批出售，製造假象。該署沒有盡快推出已落成的龕位，不但無視公眾急切的需求，在本質上亦有違政府盡快增加龕位供應的政策目標。

13. 此外，該署每天處理的申請宗數（110 宗），亦明顯過少。

市民屢抽不中，無了期地等待

14. 食環署以電腦抽籤方式配售新龕位，乃按廉政公署的建議，目的是符合防貪及公平的原則，本署同意抽籤是公平的方式。

15. 然而，以抽籤方式隨機配售龕位，有可能令屢抽不中的申請人須無了期地等待。在龕位供不應求下，先人去世多年而骨灰仍未獲安置，市民所受的困擾可想而知；惟向私營骨灰龕場購買龕位，卻又往往須面對龕場可能違法的問題和風險。因此，食環署必須正視龕位申請人屢抽不中的問題。

16. 本署認為，公營龕位是政府向普羅市民提供的基本服務。一如公共房屋或醫療服務，配售龕位若採用輪候（先登記，先獲分配）方式，會較合情合理。只要該署有周詳的安排，本署不見得輪候方式會造成貪污漏洞。即使往後該署仍保留抽籤方式，該署亦應加以優化，例如給予屢抽不中的人士優先機會，盡可能避免市民須無了期等待運氣來臨。

不設「候補制度」，以致未有即時處理剩餘龕位

17. 根據食環署的統計，在這次配售過程，首兩階段共有 5,607 名中籤者放棄認購龕位，佔該兩階段可供配售龕位約 20%。

18. 放棄認購龕位的人，實在不少。本署認為，如此情況，應該可以預見。首先，食環署的配售需時，部分申請人難免會在等

候期間選擇購買其他私營墳場或機構提供的龕位。其次，該署將「和合石」和「鑽石山」一併配售，部分只欲認購市區龕位的人士如在中籤後發現「鑽石山」龕位已售罄，便可能放棄認購「和合石」龕位。

19. 「候補制度」雖會令首兩階段的配售期延長，但亦可縮短第三階段的工序和時間。若擔心時間上難以控制，該署大可為候補的名額設限。重要的是，「候補名單」可盡早滿足申請人對龕位的需求和期望，減少每階段的空置龕位，避免浪費資源。因此，本署認為，設立「候補名單」比不設「候補名單」更可取。食環署不應以行政方便為由，影響公眾利益。

總結

20. 總言之，申訴專員認為，食環署是次配售龕位的安排有欠周全，**這宗投訴成立。**

建議

21. 隨着人口增加及老化，可預計的是，公眾對龕位的需求只會不斷增加。有鑑於此，申訴專員敦促食環署循下述方向，從速檢討其配售安排，冀能有效率及有秩序地向公眾提供龕位：

- (1) 考慮以輪候方式配售龕位，並採取積極措施以解決申請人久候多時而未能為先人覓得龕位的問題；
- (2) 縱使保留抽籤方式，亦須優化有關安排，例如給予屢抽不中的人士優先機會，以及設立「候補制度」，務求盡快將已落成的龕位全部推出配售；
- (3) 研究如何進一步加快配售龕位的工序。

申訴專員公署

二〇一四年十月

食環署各階段配售龕位的數字及時序

	第一階段	第二階段	第三階段
供配售龕位的數目 (包括「和合石」 及「鑽石山」)	10,742	15,562	24,474 (包括在首兩階段中籤 者放棄認購的龕位)
合資格的申請宗數	24,267	28,038 (包括首階段未獲成 功配售龕位的申請者)	31,342 (包括第二階段未獲成 功配售龕位的申請者)
中籤 但放棄認購的宗數 (佔配售總數)	1,765 (16%)	3,842 (25%)	不適用
接受申請日期	2012年9月3日	2013年6月18日	2014年6月24日
完成配售日期	2013年5月8日	2014年5月14日	2015年底
歷時	8個月	11個月	18個月