

有关食物环境卫生署 配售新骨灰坛位安排失当的投诉 调查报告摘要

投诉内容

二〇一四年五月，一名市民向本署投诉，指称食物环境卫生署（「食环署」）配售龕位的安排不当，以致他迟迟未获分配龕位。

2. 事缘该名市民于二〇一二年九月为先人向食环署申请「和合石桥头路灵灰安置所第五期」（「和合石」）及「钻石山灵灰安置所扩建部分」（「钻石山」）的新骨灰坛位。然而，他在首两阶段抽签皆没抽中，而食环署不设「候补制度」，以致他须待第三阶段再抽签。

本署调查所得

本港骨灰坛位的供求状况

3. 根据政府的统计数字，未来五年（即二〇一四至二〇一八年）本港死亡人数预计为 233,600 人（平均每年约 46,720 人），火化宗数则约为 215,875 宗（平均每年约 43,175 宗）。根据过往经验，市民对政府（食环署）及华人永远坟场管理委员会^註（「华永」）所提供的龕位之需求约占火化宗数的 40%。按此计算，未来五年市民对食环署及「华永」的龕位之需求约为 86,350 个（平均每年约 17,270 个）。

4. 目前，食环署的八个公众骨灰坛场共有约 213,300 个龕位，大部分已经配售。截至二〇一四年七月，只有约 24,000 个「和合石」及「钻石山」龕位仍在配售中。「华永」现时管理四个坟场连骨灰坛场，提供约 224,800 个龕位，除少量可重用外，已经全数配售。宗教团体营办的坟场，合共提供约 126,700 个龕位。截至二〇一三年十一月，共有 28,400 个龕位仍在配售中。至于其他私营机

^註「华人永远坟场管理委员会」是根据《华人永远坟场条例》(第 1112 章)所成立的法定非牟利机构，主要为香港华裔永久性居民提供各类墓地及龕位。

构所提供的龕位，政府并无统计数字。

龕位的配售安排

5. 「和合石」和「钻石山」的新龕位俱于二〇一二年落成，共有 45,250 个骨灰坛位，其中 43,710 个位于「和合石」，1,540 个位于「钻石山」。同年九月，食环署开始分三个阶段配售该些龕位。「和合石」和「钻石山」的龕位是一并配售的，即申请人不能在申请表上拣选其中一个龕场的龕位。

6. 食环署采用计算机抽签方式配售龕位。该署会按抽签的次序邀请中签者拣选及认购龕位。在首两阶段，该署不设「候补制度」：无人认购的龕位会全数拨入第三阶段再作配售。

7. 各阶段配售龕位的详情，见附录。

8. 在审研投诉人及食环署所提供的资料后，本署发现该署配售龕位的安排，有以下不妥善的地方。

分阶段推售，以致大量龕位长期丢空

9. 食环署将四万多个早已落成的龕位分三年逐批推出配售，每天只约处理 110 宗申请。该署解释，分阶段推售龕位，是基于以下理由：

(1) 确保未来数年均持续及稳定的龕位供应，以及照顾在每个阶段期内去世的人士之需要；

(2) 首阶段以「试行」性质推出较少量的龕位配售，以减低操作失误的风险，以及有利职员积累经验和提升工作效率。

10. 食环署若先小规模「试行」，以减低风险和积累经验，本署可以理解。

11. 然而，该署所采用的抽签配售方式，根本上并非如该署所声称能够照顾到在每个阶段期内有亲人去世的人士的需要，因在有关阶段期内去世的人士的家人未必会有幸中签。

12. 最不合理的是，该署分三年逐批推售龕位，令大量龕位长期丢空：逾 24,000 个龕位要待第三阶段才配售，由其落成至开始正式配售竟空置达两年！该署声称「未来数年均有持续及稳定的龕位供应」，但其实 45,000 多个龕位早已落成，该署只是分批出售，制造假象。该署没有尽快推出已落成的龕位，不但无视公众急切的需求，在本质上亦有违政府尽快增加龕位供应的政策目标。

13. 此外，该署每天处理的申请宗数（110 宗），亦明显过少。

市民屡抽不中，无了期地等待

14. 食环署以计算机抽签方式配售新龕位，乃按廉政公署的建议，目的是符合防贪及公平的原则，本署同意抽签是公平的方式。

15. 然而，以抽签方式随机配售龕位，有可能令屡抽不中的申请人须无了期地等待。在龕位供不应求下，先人去世多年而骨灰仍未获安置，市民所受的困扰可想而知；惟向私营骨灰坛场购买龕位，却又往往须面对龕场可能违法的问题和风险。因此，食环署必须正视龕位申请人屡抽不中的问题。

16. 本署认为，公营龕位是政府向普罗市民提供的基本服务。一如公共房屋或医疗服务，配售龕位若采用轮候（先登记，先获分配）方式，会较合情合理。只要该署有周详的安排，本署不见得轮候方式会造成贪污漏洞。即使往后该署仍保留抽签方式，该署亦应加以优化，例如给予屡抽不中的人士优先机会，尽可能避免市民须无了期等待运气来临。

不设「候补制度」，以致未有实时处理剩余龕位

17. 根据食环署的统计，在这次配售过程，首两阶段共有 5,607 名中签者放弃认购龕位，占该两阶段可供配售龕位约 20%。

18. 放弃认购龕位的人，实在不少。本署认为，如此情况，应该可以预见。首先，食环署的配售需时，部分申请人难免会在等候期间选择购买其他私营坟场或机构提供的龕位。其次，该署将「和合石」和「钻石山」一并配售，部分只欲认购市区龕位的人士如在中签后发现「钻石山」龕位已售罄，便可能放弃认购「和

合石」龔位。

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，該署大可为候補的名額設限。重要的是，「候補名單」可尽早滿足申請人對龔位的需求和期望，減少每階段的空置龔位，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，食環署是次配售龔位的安排有欠周全，**這宗投訴成立。**

建議

21. 隨着人口增加及老化，可預計的是，公眾對龔位的需求只會不斷增加。有鑒于此，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龔位：

- (1) 考慮以輪候方式配售龔位，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龔位的問題；
- (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龔位全部推出配售；
- (3) 研究如何進一步加快配售龔位的工序。

申訴專員公署

二〇一四年十月

食环署各阶段配售龕位的数字及时序

	第一阶段	第二阶段	第三阶段
供配售龕位的数目 (包括「和合石」 及「钻石山」)	10,742	15,562	24,474 (包括在首两阶段中签 者放弃认购的龕位)
合格的申请宗数	24,267	28,038 (包括首阶段未获成 功配售龕位的申请者)	31,342 (包括第二阶段未获成 功配售龕位的申请者)
中签 但放弃认购的宗数 (占配售总数)	1,765 (16%)	3,842 (25%)	不适用
接受申请日期	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
历时	8个月	11个月	18个月