



申訴專員公署



**主動調查報告**  
**政府就公營骨灰龕**  
**供應不足的跟進**

2016年6月

# 目錄

## 報告摘要

章節	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.4
調查過程	1.5 – 1.6
2 增加骨灰龕位之供應	
在 18 區興建公營骨灰龕設施之進度	2.1 – 2.19
其他增設公營骨灰龕設施之方案	2.20 – 2.23
透過規管私營骨灰龕場以增加骨灰龕位的供應	2.24 – 2.26
3 綠色殯葬服務	3.1
政府的綠色殯葬服務	3.2 – 3.5
推行成效	3.6 – 3.7
4 本署的評論和建議	
本署的評論	4.1 – 4.8
建議	4.9
鳴謝	4.10
附件	

# 政府就公營骨灰龕供應不足的跟進 主動調查報告摘要

## 背景

在本港，近年以火化處理遺體的宗數佔死亡人數約九成。雖然需求持續上升，但政府所提供的公營骨灰龕位的數量卻未見顯著增加。因此，公眾骨灰龕位出現嚴重供不應求的情況。

2. 社會上有意見認為，食物及衛生局（「食衛局」）在增設公營骨灰龕場的工作進展過於緩慢。有鑑於此，申訴專員進行主動調查，以探究該局有否適切跟進在各個選址上興建公營骨灰龕場之進度，以及在增設骨灰龕位和推動可持續發展的殯葬方式的工作是否足夠。

## 本署調查所得

3. 本署的調查有以下的發現。

### **增加骨灰龕位之供應**

#### 在 18 區興建公營骨灰龕場之進度

4. 二〇一〇至二〇一一年期間，食衛局先後分三批公布在全港 18 區物色到的 24 幅可供發展公營骨灰龕場的用地。所有選址的前期研究工作（包括交通影響評估和工程可行性評估等）已相繼於二〇一二年四月至二〇一四年間大致完成。

5. 自二〇一一年，食衛局已開始陸續就各個選址的發展計劃諮詢區議會，並已就 9 個選址獲得相關區議會的支持或不持異議。然而，迄今（二〇一六年）只有兩個選址先後於二〇一二年和二〇一三年落成，合共只提供 2,540 個骨灰龕位。該局預期，最快於二〇一八至二〇一九年才會有約 16 萬個新的公營骨灰龕位落成和開始配售，然而該期間（二〇一五至二〇一九年）的火化宗數預計將逾 22 萬宗，龕位供應或未能滿足累積的需求。

6. 食衛局解釋，在個別地區興建骨灰龕場所面對的困難和挑戰包括人手資源限制、地理環境、基礎設施配套和對交通和環境造成的影響等。當局須考慮上述因素和限制，以訂出發展的緩急先後。此外，該局就不同選址爭取地區支持時，亦往往因不同持份者的關注事項和反對意見（如增加選址的龕位數目和考慮替代選址等），而需時進行跟進研究和討論，以致發展計劃進度緩慢。

#### 其他增設公營骨灰安置設施之方案

7. 除了計劃在 18 區興建公營骨灰龕場外，食衛局亦有從以下方向探討持續供應公營骨灰龕位的方法：

- (1) 在東區物色選址以供探討發展骨庫設施並兼容骨灰龕；以及探討在將軍澳華人永遠墳場內增建骨灰龕場的可行性；
- (2) 與建築署研究能否透過交通分流管理安排，減少在拜祭高峰期間前往拜祭的人流，藉此在日後落成的選址容納更多骨灰龕位；以及與土木工程拓展署積極研究在岩洞內興建骨灰龕場的可行性；
- (3) 探討為新興建的骨灰龕位訂立使用時限或收取管理費，以及若有關人士不提出申請續期，則視作放棄並須交還龕位；
- (4) 撤銷公營骨灰龕位安放先人骨灰的數目上限和放寬安放「近親」骨灰的限制，以善用現有的骨灰龕位。

#### 透過規管私營骨灰龕場以增加骨灰龕位的供應

8. 食衛局同時期望透過立法規管私人骨灰安置所行業，可令業界持續發展，以紓緩公營骨灰龕位不足的情況。不過，設立發牌制度和審批牌照申請需時，而且未能取得任何牌照或豁免書的營辦商，會被視作違規經營而被當局取締，部分私營骨灰龕場的營辦商或會於法例生效後結業離場。故此，私人骨灰龕位的供應在短期內或會減少，對公營骨灰龕位的需求構成壓力。

## **綠色殯葬服務**

9. 鑑於覓地興建骨灰龕場越趨困難，政府近年來亦有推廣綠色殯葬服務。現時，政府所提供的綠色殯葬服務包括在紀念花園和海上撒灰。當局一直有透過不同媒體／渠道宣傳綠色殯葬服務，以鼓勵市民多選用。

10. 近年來，申請以綠色殯葬服務安葬先人的宗數有上升趨勢，但相對於總數，選用綠色殯葬服務的先人家屬仍只佔極少數。由此可見，食衛局推行綠色殯葬服務的功效未見顯著。

## **本署的評論**

11. 本署高度關注，自食衛局公布在全港各區發展骨灰龕場以來，只有兩個小規模的發展項目落成，所供應的 2,540 個骨灰龕位屬杯水車薪，遠遠低於市場的需求和市民的期望。

12. 綜觀所有選址計劃的進度，加上未來數年間的火化宗數數字，食衛局在增設公營骨灰龕設施的工作，實大幅墮後，遠遠追不上社會需求，務須加快步伐。

13. 本署理解食衛局就不同選址爭取地區支持的過程中，往往因不同持份者所關注的問題和反對意見，而須進行跟進研究和討論，過程需時在所難免。

14. 食衛局計劃於二〇一六年起就尚未諮詢區議會的選址展開諮詢工作。本署認為，就爭議較大的選址，食衛局應積極爭取當區區議會、居民和持份者的支持，令市民明白有關項目的重要性和逼切性；對於一些規模及／或爭議較小的選址計劃，所需的人手資源相對較少，食衛局應盡快優先處理該類選址計劃，以應付已累積多時之需要。

15. 至於食衛局的其他增設公營骨灰龕位的方案，大多尚在研究階段。而政府期望透過規管私人骨灰龕場行業去增加私人骨灰龕位的供應，恐怕成效甚微。香港土地資源緊絀，長遠而言，當局應着眼發展可持續推行的殯葬服務，以逐步替代將先人骨灰安放於骨灰龕場的做法。

16. 政府目前的綠色殯葬服務使用率偏低。除了深化宣傳和教育的工作外，食衛局應研究優化和推動綠色殯葬服務，以及繼續積極爭取公眾接受為公營骨灰龕位訂立使用時限及續期規定的做法。另外，該局亦應積極探討其他無需佔用土地大興土木的新殯葬模式，多管齊下，以解決龕位短缺的問題。

## **建議**

17. 綜合以上所述，申訴專員敦促食衛局：

- (1) 密切跟進所有未落成選址的發展工作，尤其是就未諮詢區議會或爭議較大的選址計劃，務須盡快展開諮詢和加強地區的游說工作；
- (2) 考慮優先處理規模及／或爭議較小的選址計劃；
- (3) 深化綠色殯葬服務的宣傳和教育工作和優化綠色殯葬服務，以及繼續積極向議員爭取為公營骨灰龕位訂立使用時限及續期規定的做法；
- (4) 積極探討以新模式提供公營殯葬服務。

**申訴專員公署**

**二〇一六年六月**

## **Executive Summary**

### **Direct Investigation into Government's Follow-up Actions Regarding Insufficient Provision of Public Columbarium Niches**

#### **Background**

In recent years, around 90% of the deceased in Hong Kong are cremated. Despite the ever-increasing demand for public columbarium niches, there has not been any significant increase in the number of niches provided by the Government. This has led to an immense unmet demand for public columbarium niches.

2. There are views in the community that the Food and Health Bureau ("FHB") has made slow progress in building more public columbaria. In this light, The Ombudsman conducted a direct investigation to examine whether FHB had duly followed up on the building of public columbaria at the various potential sites, and whether it had been diligent enough in providing more niches and promoting sustainable modes of burial.

#### **Our Findings**

3. Our investigation has the following findings.

#### ***Increasing the Supply of Niches***

##### Progress of Building Public Niches in the 18 Districts

4. Between 2010 and 2011, FHB announced in three batches that 24 potential sites in all the 18 districts across the territory had been identified for public columbarium development. All preliminary studies on the potential sites (including traffic impact assessments and works feasibility studies) had generally been completed between April 2012 and 2014.

5. Since 2011, FHB had started consulting one by one the District Councils ("DCs") of the development schemes of the potential sites. It had obtained the endorsement or non-objection of the DCs concerned for nine potential sites. However, only the construction at two sites had been completed so far in 2012 and 2013, providing a mere 2,540 niches. FHB estimated that around 160,000 new public niches will be completed and become available for allocation in 2018 or 2019 at the earliest. Before then (i.e. from 2015 to 2019), however, more than 220,000 cremations are expected to take place. The supply of niches, therefore, may not be able to meet the accumulated demand.

6. FHB explained that in some districts, the construction of a columbarium faced an array of difficulties and challenges, including manpower and geographical constraints, inadequate basic ancillary facilities, impacts on traffic and the environment, etc. The Government had to take these factors and constraints into account when prioritising the development schemes. Furthermore, when FHB was seeking local support for various potential sites, it had to handle the concerns and objections raised by different stakeholders, such as increasing the number of niches to be built and considering alternative sites. This had often necessitated time-consuming follow-up studies and further deliberations and slowed down the progress of the development schemes.

#### Other Proposals for Providing More Public Columbarium Facilities

7. Apart from planning to construct public columbaria in all the 18 districts, FHB has explored the following ways for a continued supply of public columbarium niches:

- (1) to identify a suitable site in the Eastern District to develop an ossuary cum columbarium facility; and to study the feasibility of constructing new columbarium niches at the Tseung Kwan O Chinese Permanent Cemetery;
- (2) to conduct a study with the Architectural Services Department on the possibility of increasing the number of columbarium niches to be built by carrying out crowd control under traffic diversion arrangements during peak seasons for ancestral worship; and to actively study with the Civil Engineering and Development Department on the viability of constructing columbaria in caverns;
- (3) to study the feasibility of setting a time limit or charging management fees for using newly built columbarium niches. If related parties do not make renewal applications, the niches would be treated as forsaken and need to be returned to the Government; and
- (4) removing the restrictions on the maximum sets of ashes that can be deposited in a public columbarium niche and relaxing the criteria of “close relatives” for better utilisation of existing niches.

#### Increasing the Supply of Niches through Regulation of Private Columbaria

8. Meanwhile, FHB also intends to regulate the operation of private columbaria through legislation to promote continued development of the industry, so as to alleviate the shortage of public columbarium niches. However, it will take time to establish the licensing regime and process applications. Since the columbaria that fail to obtain any licence or exemption will be deemed as unauthorised operations and subjected to enforcement action, some private columbarium operators might choose to wind up their businesses when the legislation becomes effective. Therefore, the supply of private



columbarium niches in the short term might decrease, generating greater demand for public columbarium niches.

### ***Green Burial Services***

9. As it has become increasingly difficult to find new sites for columbarium development, the Government has in recent years started to promote green burial services. Currently, the green burial services provided by the Government include scattering cremated ashes in Gardens of Remembrance and at sea. The Government has all along encouraged the public to use green burial services through publicity in different media and channels.

10. While the number of applications for green burial services for the deceased has been on the rise in recent years, they still account for only a small fraction of the total number of cremations. This shows that FHB's promotion of green burial services has not been effective.

### **Our Comments**

11. We are deeply concerned about the situation. Subsequent to FHB's announcement of the development schemes across the territory, only two small-scale columbaria had been completed, providing totally 2,540 niches. That is a far cry from meeting public demand and expectations.

12. In view of the progress of the development schemes and the number of cremations to be carried out in the next few years, FHB is indeed lagging behind. It should really quicken the pace of building more public columbarium facilities in order to meet the ever-increasing demand.

13. We, however, understand that while enlisting local support for potential sites, FHB often needs to conduct follow-up studies and deliberations because of various concerns and objections from different stakeholders. The process is inevitably time-consuming.

14. FHB has planned to start in 2016 a consultation exercise for those potential sites of which the relevant DCs have not been consulted. We consider that FHB should actively enlist the support of the local DCs, residents and stakeholders for those sites that are more controversial so that the public can appreciate the significance and urgency of the projects. Potential sites which are smaller in scale and/or less controversial require less manpower resources for implementation. FHB should give priority to those sites so as to meet the accumulated demand.

15. While other proposals by FHB on public columbarium development are mostly still under study, the Government's plan to increase the supply of private columbarium niches through regulation of the private columbarium industry may not be effective.

Given the scarcity of land resources in Hong Kong, FHB should, in the long run, focus on developing sustainable burial services to gradually replace the use of columbaria.

16. Currently, utilisation of the Government's green burial services is rather low. Apart from stepping up publicity and public education, FHB should explore how to enhance and promote such services and continue to actively enlist community support for setting a time limit and renewal requirements on the use of public columbarium niches. Moreover, the Bureau should be more proactive in exploring other modes of burial that require little land or construction works, with a view to alleviating the shortage of niches.

### **Recommendations**

17. In the light of the above, The Ombudsman urges FHB:

- (1) to follow up closely the development schemes which are yet to be completed, especially those potential sites that the Bureau has not yet consulted the local DCs or those which are more controversial. FHB should start consultation and lobby the local community as soon as possible;
- (2) to consider giving higher priority to potential sites which are smaller in scale and/or less controversial;
- (3) to step up publicity and public education on the use of green burial services as well as to enhance such services. Continued efforts should be made to actively enlist support from Councillors about setting a time limit and renewal requirement on the use of public columbarium niches ;  
and
- (4) to actively explore new modes of public burial services.

**Office of The Ombudsman  
June 2016**

## 背景

**1.1** 資料顯示，在本港，近年以火化處理遺體的宗數佔死亡人數約九成。以二〇一四年為例，死亡人數是 45,710，火化宗數有 41,244 宗（90.23%）。隨著人口持續老化，政府預計上述數字會按年遞增。當局估算，及至二〇三四年，每年死亡人數和火化宗數將上升至約 55,000 人和 52,000 宗。由於公眾現時普遍會將火化後的骨灰存放在骨灰龕場，因此市民對骨灰龕位需求殷切。

**1.2** 面對市民對骨灰龕位的持續需求，政府所提供的公營骨灰龕位的數量卻未見顯著增加。目前，由食物及環境衛生署（「食環署」）管理的公營骨灰龕位只有約 21 萬個。而在二〇〇〇至二〇一四年期間，由該署所提供的骨灰龕位數目亦只佔同期火化宗數約 15%。

**1.3** 鑑於公營骨灰龕位供不應求，食物及衛生局（「食衛局」）於二〇一〇至二〇一一年期間，在全港各區物色到 24 幅可供發展骨灰龕設施的用地，並計劃在完成技術可行性研究及交通影響評估等工作後諮詢當區區議會，以落實於選址發展骨灰龕設施。然而，截至二〇一五年底，只有少部分選址取得當區區議會支持，當中已完成興建的更少之又少。本署留意到，社會上有意見認為，當局在增設公營骨灰龕場的進展工作緩慢，以致未能及時增加公營骨灰龕位的供應。

**1.4** 上述課題備受社會關注，尤其近年來公營骨灰龕位出現了嚴重求過於供的情況。有見及此，申訴專員於二〇一五年十月二十七日根據《申訴專員條例》第 7(1)(a)(ii)條向食衛局展開主動調查，以探究該局有否適切跟進在各個選址上興建公營骨灰龕場之進度，以及在持續增設骨灰龕位和推動可持續發展的殯葬方式的工作是否足夠。

## **調查過程**

**1.5** 本署細閱了食衛局所提供的資料及統計數據，並參考了立法會相關會議的文件，以了解有關工作的詳情。

**1.6** 二〇一六年二月十一日，本署將調查報告的初稿送交食衛局，請他們置評。經考慮他們的意見後，本署於二〇一六年六月二十四日完成這份報告。

# 2

## 增加骨灰龕位之供應

### 在 18 區興建公營骨灰龕設施之進度

**2.1** 二〇一〇年七月至二〇一一年四月期間，食衛局先後分三批公布在全港 18 區物色到的 24 幅可供發展公營骨灰龕設施的用地（詳情見**附件一**）。食衛局向本署表示，該些選址的規劃視野顧及公布後的 20 年（即由二〇一一至二〇三一年）。該局預期，及至二〇三一年，當上述選址的骨灰龕設施相繼落成後，再加上華人永遠墳場管理委員會（「華永會」）<sup>1</sup>所提供的骨灰龕位，將可供應數十萬個新的骨灰龕位。

**2.2** 至於那些選址最終可否用作發展骨灰龕設施，須視乎交通影響評估、工程可行性評估（如有需要）及技術可行性研究等結果而定。在完成上述評估後，當局會諮詢當區區議會及地區人士／組織（如有需要），並在取得其支持後，落實有關骨灰龕設施計劃。

**2.3** 所有選址的前期研究工作已相繼於二〇一二年四月至二〇一四年間大致完成。結果顯示，發展該些選址均屬技術上可行。

**2.4** 自二〇一一年，食衛局已開始陸續就各個選址的發展計劃諮詢當區區議會。現時，該局已就 9 個選址進行諮詢區議會的工作，並獲相關區議會的支持或不持異議。食衛局預期，該些選址合共可提供約 49 萬個骨灰龕位，佔整個發展計劃可供應龕位總數一半以上。

---

<sup>1</sup> 華永會是法定機構，以非牟利私營形式為香港華裔永久性居民在其轄下的墳場提供各類墓地及龕位服務。該會現有 4 個墳場，分別為香港仔墳場、荃灣墳場、柴灣墳場及將軍澳墳場。

**2.5** 然而，在所有選址中，至今只有兩個選址<sup>2</sup>的工程先後於二〇一二年和二〇一三年完成，合共只提供了 2,540 個骨灰龕位。至於其餘已諮詢區議會的選址，當中亦只有兩個選址<sup>3</sup>的骨灰龕設施預計會於二〇一八至二〇一九年落成和開始配售，屆時會提供約 16 萬個骨灰龕位。然而，食衛局預計，在二〇一五至二〇一九年期間，火化宗數將逾 22 萬宗。因此，預計落成的公營骨灰龕設施或未能滿足累積的需求。

**2.6** 食衛局打算就餘下 15 個的選址計劃於二〇一六年起陸續展開諮詢區議會的工作，希望能夠鞏固未來 15 年的公營骨灰龕位供應（各選址的預計諮詢年份請見**附件二**）。

**2.7** 食衛局向本署表示，在個別地區興建骨灰龕設施所面對的困難和挑戰包括人手資源限制、地理環境、與附近土地用途的協調問題、基礎設施配套、對交通和環境所造成的影響、以及不同持份者的關注事項和反對意見。當局乃按上述的因素和限制訂出發展的緩急先後。

**2.8** 食衛局就不同選址爭取地區支持時，往往因不同持份者的關注事項和反對意見（如增加選址的龕位數目、改善地區交通配套及考慮替代選址、採取應付人流措施及優化骨灰龕設施的布局及設計等），而需要進行跟進研究，並於得出研究結果後再與持份者作進一步討論。以下例子顯示當局就部分選址計劃諮詢區議會及／或地區人士和組織時，因應有關人士的意見／關注而須採取的一連串跟進行動：

### **例子一：屯門龍鼓灘發電廠旁曾咀煤灰湖部分土地**

**2.9** 二〇一二年五月，當局向屯門區議會簡介該發展計劃的初步構思。議員要求政府回應關於改善相關交通配套設施的建議，包括將龍鼓灘路打通以連接稔灣、白泥至流浮山之公路等。就該項建議，政府參考了其他公營骨灰龕場的交通管制方案和相關統計數據，以訂出相應的交通安排。同時，當局向有關決策局及部門反映議員的建議，供其備悉。

---

<sup>2</sup> 鑽石山和長洲的選址。

<sup>3</sup> 灣仔黃泥涌道和屯門曾咀的選址。

**2.10** 同年十一月，當局再次諮詢屯門區議會，回應議員對該區的交通影響的關注，以及就建築設計及工程時間表等徵詢議員的意見。與會者除對交通配套提出意見外，亦建議當局善用土地，在完善交通配套的同時，增設更多的龕位。當局在二〇一三年再次進行交通影響評估，研究將龕位數目由原來的 11 萬個增加至 16 萬個。經評估後，當局確定有關調整屬可行。

**2.11** 二〇一四年十一月，當局向議員交代交通配套計劃的最新進展。

**2.12** 二〇一五年一月，當局諮詢屯門區議會轄下的發展及規劃工作小組，並向議員匯報有關交通基建發展事宜。當局承諾繼續與有關決策局和部門保持緊密聯繫，以回應議員對交通配套的關注。

### ***例子二：北區和合石墳場的剩餘棺葬墓地和其他土地***

**2.13** 該用地分三期發展。當局於二〇一二年四月向北區區議會簡介有關發展計劃和交通影響評估結果。有議員建議政府擴闊粉嶺站行人天橋，並在第二及三期擴建工程開展前，研究擴闊墳場內之路面。其後，當局將擴闊粉嶺站行人天橋及相關工程納入第一期工程，並聯同相關部門展開研究及設計工作。其間，當局亦有諮詢地區人士。

**2.14** 二〇一五年二月，北區區議會通過支持第一期發展的具體設計方案。二〇一六年六月，立法會工務小組委員會通過支持該項工程。項目預計於二〇一九年年底完成，提供約 44,000 個龕位。

### ***例子三：北區沙嶺墳場未發展部分***

**2.15** 二〇一二年十月，當局向北區區議會簡介有關發展計劃，以及相關土地平整及基建工程。區議會要求當局回應他們對相關交通配套的關注，否則對發展計劃會有所保留。食環署於是委託土木工程拓展署研究開闢新路連接該選址，以及進行土地平整及相關基建工程的詳細設計及工地勘測。

**2.16** 二〇一四年九月，當局就該發展計劃諮詢相關鄉事委員會。

**2.17** 同年十月，當局向區議會匯報土地平整和相關基建工程的進展，以及簡介交通影響評估結果。議員對當局向立法會申請撥款

不持異議。政府於是繼續就土地平整及相關基建工程進行詳細設計及工地勘測。至於計劃的建築工程部分則會緊接上述工程進行，政府現正與建築署商討整體設計布局及分階段落成時間。

#### **例子四：沙田毗鄰石門安興里沙田垃圾轉運站的用地**

**2.18** 在公布這石門選址後，因應地區人士多番表達其反對意見和關注，當局探討替代選址，包括沙田區下城門道、水務署富山員工宿舍舊址、富山公眾殮房現址、沙田排頭村一帶及沙田馬場彭福公園地底，但基於預計發展成本過高、土地用途不協調及／或土地已預留作其他用途等問題，該五個替代選址皆不可行。此外，當局亦曾於二〇一三年及二〇一四年與各政黨會面，討論石門選址的發展事宜。及至二〇一六年二月，食衛局已與不同組別的沙田區議員會面，並交代了石門計劃的最新發展及諮詢沙田區議員會衛生及環境委員會的時間表。

**2.19** 二〇一六年五月，沙田區議會衛生及環境委員會終於通過支持於石門選址興建公營骨灰龕場的建議。食衛局向本署表示，該局會繼續跟進有關骨灰龕場的概念設計和規劃事宜。項目預計最快可於二〇二一至二〇二二年完成，並提供約 4 萬個龕位。

#### **其他增設公營骨灰龕設施之方案**

**2.20** 除了在 18 區興建新的公營骨灰龕設施外，食衛局亦有探討其他方法以確保公營骨灰龕位之持續供應。該局表示已在東區物色到選址以供探討發展骨庫設施並兼容骨灰龕。該局亦與民政事務局（「民政局」）和華永會積極探討在將軍澳華人永遠墳場內增建骨灰龕的可行性。另外，食衛局亦會繼續向發展局和其轄下部門跟進發展骨灰龕的問題。

**2.21** 此外，食衛局向本署表示，該局正與建築署研究在籌備日後落成的骨灰龕時，能否透過交通分流管理安排，減少在拜祭高峰期間前往拜祭的人流，以紓緩交通問題，藉以在同一選址容納更多骨灰龕位。同時，該局亦與土木工程拓展署積極研究在岩洞內興建骨灰龕的可行性。

**2.22** 就將來新興建的公營骨灰龕設施，食衛局曾探討能否為這些龕位訂立使用時限或收取管理費，以及若有關人士不提出申請續



期，可否視作放棄並須交還龕位，從而增加骨灰龕位的流轉性，以紓緩龕位短缺的情況。然而，該局指出，有議員對上述建議持有強烈異議。雖然如此，該局表示會繼續探討上述建議的認受性和實踐空間。

**2.23** 至於現存的公營骨灰龕位，食環署在二〇一四年一月撤銷了龕位安放更多先人骨灰的數目上限，以及放寬「近親」的定義<sup>4</sup>，務求更有效利用現存的骨灰龕位。此外，民政局於二〇一五年七月向立法會提交《2015年華人永遠墳場（修訂）條例草案》。條例草案委員會已完成審議該修訂條例草案的工作；若獲立法會通過，將可放寬近親共用華人永遠墳場龕位和墓地的若干限制，以善用華人永遠墳場的土地。食衛局預期，上述措施能增加龕位中可用的甕位數量，惟實際可釋放的額外甕位數目須視乎用者個人或家屬的意願。無論如何，該局會繼續與華永會進行推廣和宣傳，以鼓勵公眾善用現有的骨灰龕位。

## 透過規管私營骨灰龕場以增加骨灰龕位的供應

**2.24** 由於公營骨灰龕位的供應短缺，市場上亦出現了不同種類的私營骨灰龕場，惟當中有部分屬違規經營。為對該行業作出規管，政府在二〇一四年六月向立法會提交《私營骨灰安置所條例草案》，建議設立發牌制度，以確保私營骨灰龕場遵行法定及政府規律，從而加強對消費者的保障，令業界得以持續發展，以紓緩市民對公營骨灰龕位的需求。

**2.25** 因應上述條例草案，食環署推出了「草案前骨灰安置所通報計劃」，邀請在上述條例草案公布時已存在和營運的私營骨灰龕場的營辦商提供資料，以便日後在條例草案通過後，考慮其申領各項指明文書或牌照的資格。截至二〇一五年六月，有 140 個私營骨灰龕場參加了通報計劃，並報稱提供逾 38 萬個骨灰龕位，當中有逾 31 萬個已安放了骨灰。

**2.26** 食衛局預期，在上述條例草案通過後，私營骨灰龕場的營辦商或會在限期內提出牌照申請。然而，發牌委員會處理牌照申請需時，其間所有尚未獲發牌照的骨灰龕場均禁止出售或出租新的或

---

<sup>4</sup> 加放骨灰在骨灰龕位的先人，必須是最早安放在骨灰龕位內的先人的「近親」或與其有密切關係的。「近親」定義在放寬後包括配偶、父母、祖父母、外祖父母、兄弟、姊妹、配偶的父親、配偶的母親、媳婦、女婿、或父系或母系的直系後裔。

空置龕位。同時，未能取得任何牌照或豁免書的營辦商會被視作違規經營而被當局取締，部分私營骨灰龕場的營辦商亦可能會選擇結業離場。故此，私營骨灰龕位於短期內不但沒有新的供應，甚至會減少，以至對公營骨灰龕位的需求構成壓力。

# 3

## 綠色殯葬服務

**3.1** 香港土地資源短缺，政府覓地興建公營骨灰龕設施亦越趨困難。長遠而言，政府須探究其他可持續推行的殯葬服務以解決骨灰龕位不足的問題。近年來，政府推廣綠色殯葬服務，鼓勵市民以可持續推行的方式處理先人骨灰，以紓緩公眾對骨灰龕設施的需求。

### 政府的綠色殯葬服務

**3.2** 食環署現時向公眾提供於紀念花園和海上撒灰的服務。此外，該署亦透過設立「無盡思念」網頁，讓市民可於網上追悼先人。

**3.3** 為方便市民使用於紀念花園撒灰的服務，政府近年新建了一些面積較大的紀念花園。現時，全港有 13 個紀念花園，當中 11 個由食環署負責管理<sup>5</sup>。食衛局會在可行的情況下，於規劃中的公眾骨灰龕設施的工程項目加設紀念花園。為進一步優化紀念花園的服務，食環署已在紀念花園豎立紀念碑牆，以供家屬裝嵌先人的牌匾，並容許在牌匾上展示先人的照片。

**3.4** 至於海上撒灰服務，食環署現時指定 3 個遠離魚類繁殖場的本港海域供市民撒灰。為鼓勵市民使用該服務，食環署已簡化了申請程序，並增加了為撒灰而設的免費渡輪的班次，以及選用較大的渡輪，使航程更為舒適。自二〇一四年，食環署亦有邀請家屬於掃墓時節使用渡輪服務出海悼念先人。

**3.5** 此外，食衛局現正探討在極少人居住的離島發展綠色殯葬設施，惟該局仍須就各種問題（如交通配套和環境保護等）作出研究，並會諮詢當區區議會，始能決定會否落實計劃。

---

<sup>5</sup> 其餘兩個紀念公園分別由華永會和香港華人基督教聯會營辦。

## 推行成效

**3.6** 為推廣綠色殯葬服務，政府一直主要透過電台和電視作出宣傳。食環署亦有參加每年舉辦的香港長者博覽，並出版有關綠色殯葬的小冊子和宣傳資料向市民推廣該些服務。近月，食衛局並且推出了新一輯的電視宣傳短片，藉以加強宣傳綠色殯葬服務。食衛局亦將會在食物及環境衛生諮詢委員會下成立一個有關綠色殯葬的工作小組，以加強相關策略制訂的工作。

**3.7** 資料顯示，過去多年申請以綠色殯葬服務安葬先人的宗數雖有上升趨勢。然而，相對於整體死亡人數，選用該些服務的先人家屬仍屬少數。以二〇一五年為例，申請使用綠色殯葬服務的宗數有4,073宗，只佔該年死亡人數的8.7%。由此可見，該局過去推行綠色殯葬服務的成效未見顯著。

# 4

## 本署的評論和建議

### 本署的評論

**4.1** 自二〇一〇至二〇一一年期間公布 24 幅可供發展骨灰龕設施的用地以來，至今只有兩個小規模的發展計劃落成，合共只提供了 2,540 個骨灰龕位（**第 2.5 段**）。相對公眾對公營骨灰龕位的殷切需求，該些已落成的龕位數目只屬杯水車薪，遠遠低於市場的需求和市民的期望。

**4.2** 本署理解，食衛局就不同選址爭取地區支持的過程中，往往因不同持份者所關注的問題和反對意見，而須進行跟進研究和討論（**第 2.8 至 2.19 段**），過程需時實在所難免。然而，市民感覺當局在增設該些設施的進展遲緩，本署亦可以理解。

**4.3** 綜觀已落成的骨灰龕設施及其所提供的龕位數目，以及其餘選址計劃的進度（**第 2.5 至 2.6 段及附件二**），食衛局在增設公營骨灰龕設施的工作，實大幅墮後，遠遠追不上社會需求，務須加快步伐。然而，該局在發展公營骨灰龕設施時須按不同因素，例如人手資源限制、發展計劃的規模和技術層面問題，以及不同持份者的關注和質疑等，而訂出發展的緩急先後（**第 2.7 段**），本署認為此亦屬未可厚非。

**4.4** 食衛局打算就餘下的選址計劃於二〇一六年起陸續展開諮詢區議會的工作（**第 2.6 段**）。本署認為，就該些爭議較大的選址，食衛局應加強爭取當區區議會，居民和持份者的支持，務須令市民明白有關項目的重要性和逼切性。對於一些規模及／或爭議較小的選址計劃而言，由於所需的人手資源相對較少，食衛局應盡快優先處理該類選址計劃，以應付已累積多時之需求。本署欣悉，食衛局近月獲得立法會工務小組委員會通過支持進行和合石墳場骨灰安置所設施的第一期工程（**第 2.14 段**），而沙田區議會亦已通過支持

沙田石門選址的項目（**第 2.19 段**），在增設公營骨灰龕場的工作上取得新進展。本署鼓勵該局繼續努力，積極跟進餘下的選址計劃。

**4.5** 就持續供應公營骨灰龕位的問題，本署得悉食衛局有嘗試從不同方案作出探討（**第 2.20 至 2.23 段**），惟該些方案多尚在研究階段，該局往後能否落實以提供足夠的骨灰龕位仍屬未知之數。另一方面，政府亦期望透過規管私人骨灰龕場行業，令業界得以持續發展，藉以紓緩市民對公營骨灰龕位的需求（**第 2.24 段**）。惟設立發牌制度和審批牌照申請需時，而可合法地用作私人骨灰龕場的地點實在有限，加上政府有需要規管私人骨灰龕場，取締非法龕場，以確保消費者權益，因此藉此途徑去增加私人骨灰龕位，恐怕功效甚微。

**4.6** 香港土地資源緊絀，當局理應明白單靠興建骨灰龕設施實不足以解決龕位短缺的問題。長遠而言，當局尤應着眼發展可持續推行的殯葬服務，以逐步替代將先人骨灰安放於骨灰龕場的做法。雖然政府已推出不同的綠色殯葬服務以供市民選用，但使用情況未見理想，成效不彰（**第 3.7 段**）。

**4.7** 本署明白，要移風易俗令廣大市民接受其他殯葬方法實不可能一蹴即就。除了深化宣傳和教育的工作外，食衛局應研究優化現有的綠色殯葬服務（包括提供更多及更方便可供撒灰的海域），以及繼續積極向議員爭取為公營骨灰龕位訂立使用時限及續期規定的做法（**第 2.22 段**），多管齊下，以解決龕位短缺的問題。

**4.8** 除香港現有的綠色殯葬方式外，世界上很多地方都有採納或正在嘗試推行各種無需佔用土地大興土木的殯葬模式（如晶石及冰葬服務）。本署認為，食衛局應更高瞻遠矚，積極探討可以減輕政府興建骨灰龕場的壓力之新殯葬模式。

## 建議

**4.9** 綜合以上所述，申訴專員敦促食衛局：

- (1) 密切跟進所有未落成選址的發展工作，尤其是就未諮詢區議會或爭議較大的選址計劃，務須盡快展開諮詢和加強地區的游說工作，以加快增加公營骨灰龕位的供應之步伐；

- (2) 在跟進所有未落成選址的發展工作時，在不涉及需要調撥太多資源的情況下，考慮優先處理該些規模及／或爭議較小的選址計劃；
- (3) 深化綠色殯葬服務的宣傳和教育工作和優化綠色殯葬服務，以及繼續積極向議員爭取為公營骨灰龕位訂立使用時限及續期規定的做法；
- (4) 積極探討以新模式提供公營殯葬服務。

## 鳴謝

**4.10** 本署進行調查期間，食衛局全力配合，申訴專員謹此致謝。

申訴專員公署

檔案：OMB/DI/399

二〇一六年六月

附件



政府在全港 18 區物色到的 24 幅可適合發展公營骨灰龕設施的用地：

地區	選址
<b>第一批 (二〇一〇年七月公布)</b>	
東區	哥連臣角華人永遠墳場靈灰閣對面環翠邨公園附近的用地
黃大仙	鑽石山骨灰安置所擴建用地
沙田	毗鄰石門安興里沙田垃圾轉運站的用地
	富山的骨灰安置所擴建用地
北區	和合石墳場的剩餘棺葬墓地和其他土地
	沙嶺墳場未發展部分
屯門	龍鼓灘發電廠旁曾咀煤灰湖部分土地
葵青	毗鄰青荃路荃灣華人永遠墳場的用地
	葵裕街葵涌焚化爐舊址的用地
	葵泰路葵涌焚化爐舊址東南面的用地
離島	長洲墳場擴建用地
	梅窩禮智園擴建用地
<b>第二批 (二〇一〇年十二月公布)</b>	
中西區	摩星嶺道昭遠墳場東面的用地
灣仔	黃泥涌道食物環境衛生署港島區墳場及火葬場辦事處現址(部分)
深水埗	呈祥道北面近天主教墳場的用地
觀塘	馬游塘中堆填區舊址毗鄰的用地
油尖旺	廟街天后廟內的前書塾
<b>第三批 (二〇一一年四月公布)</b>	
荃灣	北大嶼山小蠔灣深水角徑東端的用地
	北大嶼山小蠔灣深水角徑西端的用地
大埔	船灣前堆填區西南角近大埔工業邨的用地
元朗	新田新潭路與米埔隴路之間的用地
南區	毗鄰薄扶林華人基督教墳場的用地
西貢	將軍澳 132 區近將軍澳華人永遠墳場的用地
九龍城	紅磡暢行道 6 號殯儀館內空置員工宿舍(部分)

食衛局公布可供發展公營骨灰龕設施而尚未諮詢區議會的選址之跟進情況

編號	地區	選址	地區意見	局方之跟進工作	備註	預計最快會展開區議會諮詢的時間
1	沙田	富山骨灰安置所擴建用地	---	正在計劃諮詢區議會的工作。	---	2016
2	荃灣	北大嶼山小蠔灣深水角徑東端的用地	---		---	2016
3		北大嶼山小蠔灣深水角徑西端的用地	---		---	2016
4	大埔	船灣前堆填區西南角近大埔工業邨的用地	---		---	2016
5	元朗	新田新潭路與米埔隴路之間的用地	---		---	2016

編號	地區	選址	地區意見	局方之跟進工作	備註	預計最快會展開區議會諮詢的時間
6	離島	梅窩禮智園擴建用地	---	<ul style="list-style-type: none"> <li>食環署已委託建築署聘請顧問公司進行環境影響評估及交通檢討工作。預計有關評估及工作報告可於2016年第三季完成。</li> <li>在取得所有許可及獲批地後，便會展開詳細設計工作，預計建造工程需時約18個月。</li> </ul>	土地位處郊野公園範圍，任何擴建工程均須諮詢相關部門／按法例尋求批核。	2017
7	葵青	葵裕街葵涌焚化爐舊址的用地	有葵青區議員表示，在24個選址中有3個均屬葵青區，故在討論第一個選址時，要求政府日後交代餘下兩個選址的詳情。	已委託顧問公司進行可行性研究。在完成有關研究和敲定選址後，會諮詢葵青區議會。	毗鄰的土地亦可供使用，競逐使用者較多；平地，在處理視覺影響較困難。	2017
8		葵泰路葵涌焚化爐舊址東南面的用地			現為山丘，在建築設計較具彈性。	2017

編號	地區	選址	地區意見	局方之跟進工作	備註	預計最快會展開區議會諮詢的時間
9	深水埗	呈祥道北面近天主教墳場的用地	---	正在計劃諮詢區議會的工作。	---	2017
10	中西區	摩星嶺道昭遠墳場東面的用地	---		---	2017
11	南區	薄扶林華人基督教墳場毗鄰的用地	---		---	2017
12	西貢	將軍澳 132 區近將軍澳華人永遠墳場的用地	---		---	2017

編號	地區	選址	地區意見	局方之跟進工作	備註	預計最快會展開區議會諮詢的時間
13	觀塘	馬游塘中堆填區舊址毗鄰的用地	---	<ul style="list-style-type: none"> <li>顧問公司研究後，認為須將現有連接道路擴闊及升級，才可容納有關設施。</li> <li>有關擴闊道路工程需待鄰近的堆填區的維護工程合約在 2023 年屆滿才可展開，預計道路工程需時約 3 年完成（骨灰龕場工程可同期進行）。</li> </ul>	---	2017
14	九龍城	紅磡暢行道 6 號殯儀館內空置員工宿舍(部分)	九龍城區議會、紅磡區居民組織和地區人士均表達反對在該選址發展公營骨灰設施。	<ul style="list-style-type: none"> <li>自 2012 年 7 月起，為善用土地資源，該選址被用作配售龕位的臨時辦事處，至 2015 年年底完成配售新龕位的工作後，便會取消臨時辦事處。</li> <li>食衛局計劃在評估地區意見後，再就骨灰龕場的推展工作諮詢區議會。</li> </ul>	因為選址交通方便及規模小，不會加重區內的交通負荷。警務處及運輸署同意無須進行交通評估。	2017

編號	地區	選址	地區意見	局方之跟進工作	備註	預計最快會展開區議會諮詢的時間
15	油尖旺	廟街天后廟內的前書塾	---	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 跟進保育歷史建築措施。</li> <li>● 須與持份者商討如何推展有關計劃。</li> <li>● 正在計劃諮詢區議會的工作。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 因為選址交通方便及規模小，不會加重區內的交通負荷。警務處及運輸署同意無須進行交通評估。</li> <li>● 土地屬民政事務局。</li> </ul>	2017