

# 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成效未見顯著。

## **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**