



申诉专员公署



主动调查报告

政府就公营骨灰龕

供应不足的跟进

2016年6月

目录

报告摘要

章节	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.4
调查过程	1.5 – 1.6
2 增加骨灰龕位之供应	
在 18 区兴建公营骨灰龕设施之进度	2.1 – 2.19
其他增设公营骨灰龕设施之方案	2.20 – 2.23
透过规管私营骨灰龕场以增加骨灰龕位的供应	2.24 – 2.26
3 绿色殡葬服务	3.1
政府的绿色殡葬服务	3.2 – 3.5
推行成效	3.6 – 3.7
4 本署的评论和建议	
本署的评论	4.1 – 4.8
建议	4.9
鸣谢	4.10

附件

政府就公营骨灰龕供应不足的跟进 主动调查报告摘要

背景

在本港，近年以火化处理遗体的宗数占死亡人数约九成。虽然需求持续上升，但政府所提供的公营骨灰龕位的数量却未见显著增加。因此，公众骨灰龕位出现严重供不应求的情况。

2. 社会上有意见认为，食物及卫生局（「食卫局」）在增设公营骨灰龕场的工作进展过于缓慢。有鉴于此，申诉专员进行主动调查，以探究该局有否適切跟进在各个选址上兴建公营骨灰龕场之进度，以及在增设骨灰龕位和推动可持续发展的殡葬方式的工作是否足够。

本署调查所得

3. 本署的调查有以下的发现。

增加骨灰龕位之供应

在 18 区兴建公营骨灰龕场之进度

4. 二〇一〇至二〇一一年期间，食卫局先后分三批公布在全港 18 区物色到的 24 幅可供发展公营骨灰龕场的用地。所有选址的前期研究工作（包括交通影响评估和工程可行性评估等）已相继于二〇一二年四月至二〇一四年间大致完成。

5. 自二〇一一年，食卫局已开始陆续就各个选址的发展计划咨询区议会，并已就 9 个选址获得相关区议会的支持或不持异议。然而，迄今（二〇一六年）只有两个选址先后于二〇一二年和二〇一三年落成，合共只提供 2,540 个骨灰龕位。该局预期，最快于二〇一八至二〇一九年才会有约 16 万个新的公营骨灰龕位落成和开始配售，然而该期间（二〇一五至二〇一九年）的火化宗数预计将逾 22 万宗，龕位供应或未能满足累积的需求。

6. 食卫局解释，在个别地区兴建骨灰龕场所面对的困难和挑战

包括人手资源限制、地理环境、基础设施配套和对交通和环境造成的影响等。当局须考虑上述因素和限制，以订出发展的缓急先后。此外，该局就不同选址争取地区支持时，亦往往因不同持份者的关注事项和反对意见（如增加选址的龕位数目和考虑替代选址等），而需时进行跟进研究和讨论，以致发展计划进度缓慢。

其他增设公营骨灰安置设施之方案

7. 除了计划在 18 区兴建公营骨灰龕场外，食卫局亦有从以下方向探讨持续供应公营骨灰龕位的方法：

- (1) 在东区物色选址以供探讨发展骨库设施并兼容骨灰龕；以及探讨在将军澳华人永远坟场内增建骨灰龕场的可行性；
- (2) 与建筑署研究能否透过交通分流管理安排，减少在拜祭高峰期前往拜祭的人流，藉此在日后落成的选址容纳更多骨灰龕位；以及与土木工程拓展署积极研究在岩洞内兴建骨灰龕场的可行性；
- (3) 探讨为新兴建的骨灰龕位订立使用时限或收取管理费，以及若有关人士不提出申请续期，则视作放弃并须交还龕位；
- (4) 撤销公营骨灰龕位安放先人骨灰的数目上限和放宽安放「近亲」骨灰的限制，以善用现有的骨灰龕位。

透过规管私营骨灰龕场以增加骨灰龕位的供应

8. 食卫局同时期望透立法规管私人骨灰安置所行业，可令业界持续发展，以纾缓公营骨灰龕位不足的情况。不过，设立发牌制度和审批牌照申请需时，而且未能取得任何牌照或豁免书的营办商，会被视作违规经营而被当局取缔，部分私营骨灰龕场的营办商或会于法例生效后结业离场。故此，私人骨灰龕位的供应在短期内或会减少，对公营骨灰龕位的需求构成压力。

绿色殡葬服务

9. 鉴于觅地兴建骨灰龕场越趋困难，政府近年来亦有推广绿色殡葬服务。现时，政府所提供的绿色殡葬服务包括在纪念花园和海上撒灰。当局一直有透过不同媒体 / 渠道宣传绿色殡葬服务，以鼓励市民多选用。

10. 近年来，申请以绿色殡葬服务安葬先人的宗数有上升趋势，但相对于总数，选用绿色殡葬服务的先人家属仍只占极少数。由此可见，食卫局推行绿色殡葬服务的成效未见显著。

本署的评论

11. 本署高度关注，自食卫局公布在全港各区发展骨灰龕场以来，只有两个小规模的发展项目落成，所供应的 2,540 个骨灰龕位属杯水车薪，远远低于市场的需求和市民的期望。

12. 综观所有选址计划的进度，加上未来数年间的火化宗数数字，食卫局在增设公营骨灰龕设施的工作，实大幅堕后，远远追不上社会需求，务须加快步伐。

13. 本署理解食卫局就不同选址争取地区支持的过程中，往往因不同持份者所关注的问题和反对意见，而须进行跟进研究和讨论，过程需时在所难免。

14. 食卫局计划于二〇一六年起就尚未咨询区议会的选址展开咨询工作。本署认为，就争议较大的选址，食卫局应积极争取当区区议会、居民和持份者的支持，令市民明白有关项目的重要性和逼切性；对于一些规模及 / 或争议较小的选址计划，所需的人手资源相对较少，食卫局应尽快优先处理该类选址计划，以应付已累积多时之需要。

15. 至于食卫局的其他增设公营骨灰龕位的方案，大多尚在研究阶段。而政府期望透过规管私人骨灰龕场行业去增加私人骨灰龕位的供应，恐怕成效甚微。香港土地资源紧绌，长远而言，当局应着眼发展可持续推行的殡葬服务，以逐步替代将先人骨灰安放于骨灰龕场的做法。

16. 政府目前的绿色殡葬服务使用率偏低。除了深化宣传和教育工作外，食卫局应研究优化和推动绿色殡葬服务，以及继续积极争取公众接受为公营骨灰龕位订立使用时限及续期规定的做法。另外，该局亦应积极探讨其他无需占用土地大兴土木的新殡葬模式，多管齐下，以解决龕位短缺的问题。

建议

17. 综合以上所述，申诉专员敦促食卫局：

- (1) 密切跟进所有未落成选址的发展工作，尤其是就未咨询区议会或争议较大的选址计划，务须尽快展开咨询和加强地区的游说工作；
- (2) 考虑优先处理规模及 / 或争议较小的选址计划；
- (3) 深化绿色殡葬服务的宣传和教育工作 and 优化绿色殡葬服务，以及继续积极向议员争取为公营骨灰龕位订立使用时限及续期规定的做法；
- (4) 积极探讨以新模式提供公营殡葬服务。

申诉专员公署
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 数据显示，在本港，近年以火化处理遗体的宗数占死亡人数约九成。以二〇一四年为例，死亡人数是 45,710，火化宗数有 41,244 宗（90.23%）。随着人口持续老化，政府预计上述数字会按年递增。当局估算，及至二〇三四年，每年死亡人数和火化宗数将上升至约 55,000 人和 52,000 宗。由于公众现时普遍会将火化后的骨灰存放在骨灰龕场，因此市民对骨灰龕位需求殷切。

1.2 面对市民对骨灰龕位的持续需求，政府所提供的公营骨灰龕位的数量却未见显著增加。目前，由食物及环境卫生署（「食环署」）管理的公营骨灰龕位只有约 21 万个。而在二〇〇〇至二〇一四年期间，由该署所提供的骨灰龕位数目亦只占同期火化宗数约 15%。

1.3 鉴于公营骨灰龕位供不应求，食物及卫生局（「食卫局」）于二〇一〇至二〇一一年期间，在全港各区物色到 24 幅可供发展骨灰龕设施的用地，并计划在完成技术可行性研究及交通影响评估等工作后咨询当区区议会，以落实于选址发展骨灰龕设施。然而，截至二〇一五年底，只有少部分选址取得当区区议会支持，当中已完成兴建的更少之又少。本署留意到，社会上有意见认为，当局在增设公营骨灰龕场的进展工作缓慢，以致未能及时增加公营骨灰龕位的供应。

1.4 上述课题备受社会关注，尤其近年来公营骨灰龕位出现了严重求过于供的情况。有见及此，申诉专员于二〇一五年十月二十七日根据《申诉专员条例》第 7(1)(a)(ii)条向食卫局展开主动调查，以探究该局有否適切跟进在各个选址上兴建公营骨灰龕场之进度，以及在持续增设骨灰龕位和推动可持续发展的殡葬方式的工作是否足够。

调查过程

1.5 本署细阅了食卫局所提供的数据及统计数据，并参考了立法会相关会议的文件，以了解有关工作的详情。

1.6 二〇一六年二月十一日，本署将调查报告的初稿送交食卫局，请他们置评。经考虑他们的意见后，本署于二〇一六年六月二十四日完成这份报告。

2

增加骨灰龕位之供应

在 18 区兴建公营骨灰龕设施之进度

2.1 二〇一〇年七月至二〇一一年四月期间，食卫局先后分三批公布在全港 18 区物色到的 24 幅可供发展公营骨灰龕设施的用地（详情见附件一）。食卫局向本署表示，该些选址的规划视野顾及公布后的 20 年（即由二〇一一至二〇三一年）。该局预期，及至二〇三一年，当上述选址的骨灰龕设施相继落成后，再加上华人永远坟场管理委员会（「华永会」）¹所提供的骨灰龕位，将可供应数十万个新的骨灰龕位。

2.2 至于那些选址最终可否用作发展骨灰龕设施，须视乎交通影响评估、工程可行性评估（如有需要）及技术可行性研究等结果而定。在完成上述评估后，当局会咨询当区区议会及地区人士 / 组织（如有需要），并在取得其支持后，落实有关骨灰龕设施计划。

2.3 所有选址的前期研究工作已相继于二〇一二年四月至二〇一四年间大致完成。结果显示，发展该些选址均属技术上可行。

2.4 自二〇一一年，食卫局已开始陆续就各个选址的发展计划咨询当区区议会。现时，该局已就 9 个选址进行咨询区议会的工作，并获相关区议会的支持或不持异议。食卫局预期，该些选址合共可提供约 49 万个骨灰龕位，占整个发展计划可供应龕位总数一半以上。

¹ 华永会是法定机构，以非牟利私营形式为香港华裔永久性居民在其辖下的坟场提供各类墓地及龕位服务。该会现有 4 个坟场，分别为香港仔坟场、荃湾坟场、柴湾坟场及将军澳坟场。

2.5 然而，在所有选址中，至今只有两个选址²的工程先后于二〇一二年和二〇一三年完成，合共只提供了 2,540 个骨灰龕位。至于其余已咨询区议会的选址，当中亦只有两个选址³的骨灰龕设施预计会于二〇一八至二〇一九年落成和开始配售，届时会提供约 16 万个骨灰龕位。然而，食卫局预计，在二〇一五至二〇一九年期间，火化宗数将逾 22 万宗。因此，预计落成的公营骨灰龕设施或未能满足累积的需求。

2.6 食卫局打算就余下 15 个的选址计划于二〇一六年起陆续展开咨询区议会的工作，希望能够巩固未来 15 年的公营骨灰龕位供应（各选址的预计咨询年份请见附件二）。

2.7 食卫局向本署表示，在个别地区兴建骨灰龕设施所面对的困难和挑战包括人手资源限制、地理环境、与附近土地用途的协调问题、基础设施配套、对交通和环境所造成的影响、以及不同持份者的关注事项和反对意见。当局乃按上述的因素和限制订出发展的缓急先后。

2.8 食卫局就不同选址争取地区支持时，往往因不同持份者的关注事项和反对意见（如增加选址的龕位数目、改善地区交通配套及考虑替代选址、采取应付人流措施及优化骨灰龕设施的布局及设计等），而需要进行跟进研究，并于得出研究结果后再与持份者作进一步讨论。以下例子显示当局就部分选址计划咨询区议会及 / 或地区人士和组织时，因应有关人士的意见 / 关注而须采取的一连串跟进行动：

例子一：屯门龙鼓滩发电厂旁曾咀煤灰湖部分土地

2.9 二〇一二年五月，当局向屯门区议会简介该发展计划的初步构思。议员要求政府响应关于改善相关交通配套设施的建议，包括将龙鼓滩路打通以连接稔湾、白泥至流浮山之公路等。就该项建议，政府参考了其他公营骨灰龕场的交通管制方案和相关统计数据，以订出相应的交通安排。同时，当局向有关决策局及部门反映议员的建议，供其备悉。

² 钻石山和长洲的选址。

³ 湾仔黄泥涌道和屯门曾咀的选址。

2.10 同年十一月，当局再次咨询屯门区议会，响应议员对该区的交通影响的关注，以及就建筑设计及工程时间表等征询议员的意见。与会者除对交通配套提出意见外，亦建议当局善用土地，在完善交通配套的同时，增设更多的龕位。当局在二〇一三年再次进行交通影响评估，研究将龕位数目由原来的 11 万个增加至 16 万个。经评估后，当局确定有关调整属可行。

2.11 二〇一四年十一月，当局向议员交代交通配套计划的最新进展。

2.12 二〇一五年一月，当局咨询屯门区议会辖下的发展及规划工作小组，并向议员汇报有关交通基建发展事宜。当局承诺继续与有关决策局和部门保持紧密联系，以响应议员对交通配套的关注。

例子二：北区和合石坟场的剩余棺葬墓地和其他土地

2.13 该用地分三期发展。当局于二〇一二年四月向北区区议会简介有关发展计划和交通影响评估结果。有议员建议政府扩阔粉岭站行人天桥，并在第二及三期扩建工程开展前，研究扩阔坟场内之路面。其后，当局将扩阔粉岭站行人天桥及相关工程纳入第一期工程，并会同相关部门展开研究及设计工作。其间，当局亦有咨询地区人士。

2.14 二〇一五年二月，北区区议会通过支持第一期发展的具体设计方案。二〇一六年六月，立法会工务小组委员会通过支持该项工程。项目预计于二〇一九年年底完成，提供约 44,000 个龕位。

例子三：北区沙岭坟场未发展部分

2.15 二〇一二年十月，当局向北区区议会简介有关发展计划，以及相关土地平整及基建工程。区议会要求当局响应他们对相关交通配套的关注，否则对发展计划会有所保留。食环署于是委托土木工程拓展署研究开辟新路连接该选址，以及进行土地平整及相关基建工程的详细设计及工地勘测。

2.16 二〇一四年九月，当局就该发展计划咨询相关乡事委员会。

2.17 同年十月，当局向区议会汇报土地平整和相关基建工程的进展，以及简介交通影响评估结果。议员对当局向立法会申请拨款

不持异议。政府于是继续就土地平整及相关基建工程进行详细设计及工地勘测。至于计划的建筑工程部分则会紧接上述工程进行，政府现正与建筑署商讨整体设计布局及分阶段落成时间。

例子四：沙田毗邻石门安兴里沙田垃圾转运站的用地

2.18 在公布这石门选址后，因应地区人士多番表达其反对意见和关注，当局探讨替代选址，包括沙田区下城门道、水务署富山员工宿舍旧址、富山公众验房现址、沙田排头村一带及沙田马场彭福公园地底，但基于预计发展成本过高、土地用途不协调及 / 或土地已预留作其他用途等问题，该五个替代选址皆不可行。此外，当局亦曾于二〇一三年及二〇一四年与各政党会面，讨论石门选址的发展事宜。及至二〇一六年二月，食卫局已与不同组别的沙田区议员会面，并交代了石门计划的最新发展及咨询沙田区议会卫生及环境委员会的时间表。

2.19 二〇一六年五月，沙田区议会卫生及环境委员会终于通过支持于石门选址兴建公营骨灰龕场的建议。食卫局向本署表示，该局会继续跟进有关骨灰龕场的概念设计和规划事宜。项目预计最快可于二〇二一至二〇二二年完成，并提供约 4 万个龕位。

其他增设公营骨灰龕设施之方案

2.20 除了在 18 区兴建新的公营骨灰龕设施外，食卫局亦有探讨其他方法以确保公营骨灰龕位之持续供应。该局表示已在东区物色到选址以供探讨发展骨库设施并兼容骨灰龕。该局亦与民政事务局（「民政局」）和华永会积极探讨在将军澳华人永远坟场内增建骨灰龕的可行性。另外，食卫局亦会继续向发展局和其辖下部门跟进发展骨灰龕的问题。

2.21 此外，食卫局向本署表示，该局正与建筑署研究在筹备日后落成的骨灰龕时，能否透过交通分流管理安排，减少在拜祭高峰期间前往拜祭的人流，以纾缓交通问题，藉以在同一选址容纳更多骨灰龕位。同时，该局亦与土木工程拓展署积极研究在岩洞内兴建骨灰龕的可行性。

2.22 就将来新兴建的正公营骨灰龕设施，食卫局曾探讨能否为这些龕位订立使用时限或收取管理费，以及若有关人士不提出申请续

期，可否视作放弃并须交还龕位，从而增加骨灰龕位的流转性，以纾缓龕位短缺的情况。然而，该局指出，有议员对上述建议持有强烈异议。虽然如此，该局表示会继续探讨上述建议的认受性和实践空间。

2.23 至于现存的公营骨灰龕位，食环署在二〇一四年一月撤销了龕位安放更多先人骨灰的数目上限，以及放宽「近亲」的定义⁴，务求更有效利用现存的骨灰龕位。此外，民政局于二〇一五年七月向立法会提交《2015年华人永远坟场（修订）条例草案》。条例草案委员会已完成审议该修订条例草案的工作；若获立法会通过，将可放宽近亲共享华人永远坟场龕位和墓地的若干限制，以善用华人永远坟场的土地。食卫局预期，上述措施能增加龕位中可用的龕位数量，惟实际可释放的额外龕位数目须视乎用者个人或家属的意愿。无论如何，该局会继续与华永会进行推广和宣传，以鼓励公众善用现有的骨灰龕位。

透过规管私营骨灰龕场以增加骨灰龕位的供应

2.24 由于公营骨灰龕位的供应短缺，市场上亦出现了不同种类的私营骨灰龕场，惟当中有部分属违规经营。为对该行业作出规管，政府在二〇一四年六月向立法会提交《私营骨灰安置所条例草案》，建议设立发牌制度，以确保私营骨灰龕场遵行法定及政府规律，从而加强对消费者的保障，令业界得以持续发展，以纾缓市民对公营骨灰龕位的需求。

2.25 因应上述条例草案，食环署推出了「草案前骨灰安置所通报计划」，邀请在上述条例草案公布时已存在和营运的私营骨灰龕场的营办商提供数据，以便日后在条例草案通过后，考虑其申领各项指明文书或牌照的资格。截至二〇一五年六月，有 140 个私营骨灰龕场参加了通报计划，并报称提供逾 38 万个骨灰龕位，当中有逾 31 万个已安放了骨灰。

2.26 食卫局预期，在上述条例草案通过后，私营骨灰龕场的营办商或会在限期内提出牌照申请。然而，发牌委员会处理牌照申请需时，其间所有尚未获发牌照的骨灰龕场均禁止出售或出租新的或

⁴ 加放骨灰在骨灰龕位的先人，必须是最早安放在骨灰龕位内的先人的「近亲」或与其有密切关系的。「近亲」定义在放宽后包括配偶、父母、祖父母、外祖父母、兄弟、姊妹、配偶的父亲、配偶的母亲、媳妇、女婿、或父系或母系的直系后裔。

空置龕位。同时，未能取得任何牌照或豁免书的营办商会被视作违规经营而被当局取缔，部分私营骨灰龕场的营办商亦可能会选择结业离场。故此，私营骨灰龕位于短期内不但没有新的供应，甚至会减少，以至对公营骨灰龕位的需求构成压力。

3

绿色殡葬服务

3.1 香港土地资源短缺，政府觅地兴建公营骨灰龕设施亦越趋困难。长远而言，政府须探究其他可持续推行的殡葬服务以解决骨灰龕位不足的问题。近年来，政府推广绿色殡葬服务，鼓励市民以可持续推行的方式处理先人骨灰，以纾缓公众对骨灰龕设施的需求。

政府的绿色殡葬服务

3.2 食环署现时向公众提供于纪念花园和海上撒灰的服务。此外，该署亦透过设立「无尽思念」网页，让市民可于网上追悼先人。

3.3 为方便市民使用于纪念花园撒灰的服务，政府近年新建了一些面积较大的纪念花园。现时，全港有 13 个纪念花园，当中 11 个由食环署负责管理⁵。食卫局会在可行的情况下，于规划中的公众骨灰龕设施的工程项目加设纪念花园。为进一步优化纪念花园的服务，食环署已在纪念花园竖立纪念碑墙，以供家属装嵌先人的牌匾，并容许在牌匾上展示先人的照片。

3.4 至于海上撒灰服务，食环署现时指定 3 个远离鱼类繁殖场的本港海域供市民撒灰。为鼓励市民使用该服务，食环署已简化了申请程序，并增加了为撒灰而设的免费渡轮的班次，以及选用较大的渡轮，使航程更为舒适。自二〇一四年，食环署亦有邀请家属于扫墓时节使用渡轮服务出海悼念先人。

3.5 此外，食卫局现正探讨在极少人居住的离岛发展绿色殡葬设施，惟该局仍须就各种问题（如交通配套和环境保护等）作出研究，并会咨询当区区议会，始能决定会否落实计划。

推行成效

⁵ 其余两个纪念公园分别由华永会和香港华人基督教联会营办。

3.6 为推广绿色殡葬服务，政府一直主要透过电台和电视作出宣传。食环署亦有参加每年举办的香港长者博览，并出版有关绿色殡葬的小册子和宣传资料向市民推广该些服务。近月，食卫局并且推出了新一辑的电视宣传短片，藉以加强宣传绿色殡葬服务。食卫局亦将会在食物及环境卫生咨询委员会下成立一个有关绿色殡葬的工作小组，以加强相关策略制订的工作。

3.7 数据显示，过去多年申请以绿色殡葬服务安葬先人的宗数虽有上升趋势。然而，相对于整体死亡人数，选用该些服务的先人家属仍属少数。以二〇一五年为例，申请使用绿色殡葬服务的宗数有4,073宗，只占该年死亡人数的8.7%。由此可见，该局过去推行绿色殡葬服务的成效未见显著。

4

本署的评论和建议

本署的评论

4.1 自二〇一〇至二〇一一年期间公布 24 幅可供发展骨灰龕设施的用地以来，至今只有两个小规模的发展计划落成，合共只提供了 2,540 个骨灰龕位（**第 2.5 段**）。相对公众对公营骨灰龕位的殷切需求，这些已落成的龕位数目只属杯水车薪，远远低于市场的需求和市民的期望。

4.2 本署理解，食卫局就不同选址争取地区支持的过程中，往往因不同持份者所关注的问题和反对意见，而须进行跟进研究和讨论（**第 2.8 至 2.19 段**），过程需时实在所难免。然而，市民感觉当局在增设这些设施的进展迟缓，本署亦可以理解。

4.3 综观已落成的骨灰龕设施及其所提供的龕位数目，以及其余选址计划的进度（**第 2.5 至 2.6 段及附件二**），食卫局在增设公营骨灰龕设施的工作，实大幅堕后，远远追不上社会需求，务须加快步伐。然而，该局在发展公营骨灰龕设施时须按不同因素，例如人手资源限制、发展计划的规模和技术层面问题，以及不同持份者的关注和质疑等，而订出发展的缓急先后（**第 2.7 段**），本署认为此亦属未可厚非。

4.4 食卫局打算就余下的选址计划于二〇一六年起陆续展开咨询区议会的工作（**第 2.6 段**）。本署认为，就该些争议较大的选址，食卫局应加强争取当区区议会，居民和持份者的支持，务须令市民明白有关项目的重要性和逼切性。对于一些规模及 / 或争议较小的选址计划而言，由于所需的人手资源相对较少，食卫局应尽快优先处理该类选址计划，以应付已累积多时之需求。本署欣悉，食卫局近月获得立法会工务小组委员会通过支持进行和合石坟场骨灰安置所设施的第一期工程（**第 2.14 段**），而沙田区议会亦已通过支持

沙田石门选址的项目（第 2.19 段），在增设公营骨灰龕场的工作上取得新进展。本署鼓励该局继续努力，积极跟进余下的选址计划。

4.5 就持续供应公营骨灰龕位的问题，本署得悉食卫局有尝试从不同方案作出探讨（第 2.20 至 2.23 段），惟该些方案多尚在研究阶段，该局往后能否落实以提供足够的骨灰龕位仍属未知之数。另一方面，政府亦期望透过规管私人骨灰龕场行业，令业界得以持续发展，藉以纾缓市民对公营骨灰龕位的需求（第 2.24 段）。惟设立发牌制度和审批牌照申请需时，而可合法地用作私人骨灰龕场的地点实在有限，加上政府有需要规管私人骨灰龕场，取缔非法龕场，以确保消费者权益，因此藉此途径去增加私人骨灰龕位，恐怕功效甚微。

4.6 香港土地资源紧绌，当局理应明白单靠兴建骨灰龕设施实不足以解决龕位短缺的问题。长远而言，当局尤应着眼发展可持续推行的殡葬服务，以逐步替代将先人骨灰安放于骨灰龕场的做法。虽然政府已推出不同的绿色殡葬服务以供市民选用，但使用情况未见理想，成效不彰（第 3.7 段）。

4.7 本署明白，要移风易俗令广大市民接受其他殡葬方法实不可能一蹴即就。除了深化宣传和教育工作外，食卫局应研究优化现有的绿色殡葬服务（包括提供更多及更方便可供撒灰的海域），以及继续积极向议员争取为公营骨灰龕位订立使用时限及续期规定的做法（第 2.22 段），多管齐下，以解决龕位短缺的问题。

4.8 除香港现有的绿色殡葬方式外，世界上很多地方都有采纳或正在尝试推行各种无需占用土地大兴土木的殡葬模式（如晶石及冰葬服务）。本署认为，食卫局应更高瞻远瞩，积极探讨可以减轻政府兴建骨灰龕场的压力之新殡葬模式。

建议

4.9 综合以上所述，申诉专员敦促食卫局：

- (1) 密切跟进所有未落成选址的发展工作，尤其是就未咨询区议会或争议较大的选址计划，务须尽快展开咨询和加强地区的游说工作，以加快增加公营骨灰龕位的供应之步伐；

- (2) 在跟进所有未落成选址的发展工作时，在不涉及需要调拨太多资源的情况下，考虑优先处理该些规模及 / 或争议较小的选址计划；
- (3) 深化绿色殡葬服务的宣传和教育工作和优化绿色殡葬服务，以及继续积极向议员争取为公营骨灰龕位订立使用时限及续期规定的做法；
- (4) 积极探讨以新模式提供公营殡葬服务。

鸣谢

4.10 本署进行调查期间，食卫局全力配合，申诉专员谨此致谢。

申诉专员公署

档案：**OMB/DI/399**

二〇一六年六月

附件

政府在全港 18 区物色到的 24 幅可适合发展公营骨灰龕设施的用地：

地区	选址
第一批（二〇一〇年七月公布）	
东区	哥连臣角华人永远坟场灵灰阁对面环翠邨公园附近的用地
黄大仙	钻石山骨灰安置所扩建用地
沙田	毗邻石门安兴里沙田垃圾转运站的用地
	富山的骨灰安置所扩建用地
北区	和合石坟场的剩余棺葬墓地和其他土地
	沙岭坟场未发展部分
屯门	龙鼓滩发电厂旁曾咀煤灰湖部分土地
葵青	毗邻青荃路荃湾华人永远坟场的用地
	葵裕街葵涌焚化炉旧址的用地
	葵泰路葵涌焚化炉旧址东南面的用地
离岛	长洲坟场扩建用地
	梅窝礼智园扩建用地
第二批（二〇一〇年十二月公布）	
中西区	摩星岭道昭远坟场东面的用地
湾仔	黄泥涌道食物环境卫生署港岛区坟场及火葬场办事处现址(部分)
深水埗	呈祥道北面近天主教坟场的用地
观塘	马游塘中堆填区旧址毗邻的用地
油尖旺	庙街天后庙内的前书塾
第三批（二〇一一年四月公布）	
荃湾	北大屿山小蚝湾深水角径东端的用地
	北大屿山小蚝湾深水角径西端的用地
大埔	船湾前堆填区西南角近大埔工业邨的用地
元朗	新田新潭路与米埔陇路之间的用地
南区	毗邻薄扶林华人基督教坟场的用地
西贡	将军澳 132 区近将军澳华人永远坟场的用地
九龙城	红磡畅行道 6 号殡仪馆内空置员工宿舍(部分)

食卫局公布可供发展公营骨灰龕设施而尚未咨询区议会的选址之跟进情况

编号	地区	选址	地区意见	局方之跟进工作	备注	预计最快会展开区议会咨询的时间
1	沙田	富山骨灰安置所扩建用地	---	正在计划咨询区议会的工作。	---	2016
2	荃湾	北大屿山小蚝湾深水角径东端的用地	---		---	2016
3		北大屿山小蚝湾深水角径西端的用地	---		---	2016
4	大埔	船湾前堆填区西南角近大埔工业邨的用地	---		---	2016
5	元朗	新田新潭路与米埔陇路之间的用地	---		---	2016

编号	地区	选址	地区意见	局方之跟进工作	备注	预计最快会展开区议会咨询的时间
6	离岛	梅窝礼智园扩建用地	---	<ul style="list-style-type: none"> 食环署已委托建筑署聘请顾问公司进行环境影响评估及交通检讨工作。预计有关评估及工作报告可于2016年第三季完成。 在取得所有许可及获批地后，便会展开详细设计工作，预计建造工程需时约18个月。 	土地位处郊野公园范围，任何扩建工程均须咨询相关部门 / 按法例寻求批核。	2017
7	葵青	葵裕街葵涌焚化炉旧址的用地	有葵青区议员表示，在24个选址中有3个均属葵青区，故在讨论第一个选址时，要求政府日后交代余下两个选址的详情。	已委托顾问公司进行可行性研究。在完成有关研究和敲定选址后，会咨询葵青区议会。	毗邻的土地亦可供使用，竞逐使用者较多；平地，在处理视觉影响较困难。	2017
8		葵泰路葵涌焚化炉旧址东南面的用地			现为山丘，在建筑设计较具弹性。	2017

编号	地区	选址	地区意见	局方之跟进工作	备注	预计最快会展开区议会咨询的时间
9	深水埗	呈祥道北面近天主教坟场的用地	---	正在计划咨询区议会的工作。	---	2017
10	中西区	摩星岭道昭远坟场东面的用地	---		---	2017
11	南区	薄扶林华人基督教坟场毗邻的用地	---		---	2017
12	西贡	将军澳 132 区近将军澳华人永远坟场的用地	---		---	2017
13	观塘	马游塘中堆填区旧址毗邻的用地	---		<ul style="list-style-type: none"> ● 顾问公司研究后，认为须将现有连接道路扩阔及升级，才可容纳有关设施。 ● 有关扩阔道路工程需待邻近的堆填区的维护工程合约在 2023 年届满才可展开，预计道路工程需时约 3 年完成（骨灰龕场工程可同期进行）。 	---

编号	地区	选址	地区意见	局方之跟进工作	备注	预计最快会展开区议会咨询的时间
14	九龙城	红磡畅行道6号殡仪馆内空置员工宿舍(部分)	九龙城区议会、红磡区居民组织和地区人士均表达反对在该选址发展公营骨灰设施。	<ul style="list-style-type: none"> 自2012年7月起，为善用土地资源，该选址被用作配售龕位的临时办事处，至2015年年底完成配售新龕位的工作后，便会取消临时办事处。 食卫局计划在评估地区意见后，再就骨灰龕场的推展工作咨询区议会。 	因为选址交通方便及规模小，不会加重区内的交通负荷。警务处及运输署同意无须进行交通评估。	2017
15	油尖旺	庙街天后庙内的前书塾	---	<ul style="list-style-type: none"> 跟进保育历史建筑措施。 须与持份者商讨如何推展有关计划。 正在计划咨询区议会的工 	• 因为选址交通方便及规模小，不会加重区内的交通负荷。警务	2017

编号	地区	选址	地区意见	局方之跟进工作	备注	预计最快会展开区议会咨询的时间
				作。	处及运输署同意无须进行交通评估。 ●土地属民政事务局。	