

# 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. 食卫局同时期望透过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