

討論文件

2018年4月10日

立法會食物安全及環境衛生事務委員會
公眾龕位的新編配安排

引言

2018年2月13日的會議上，我們向委員簡介公眾龕位新編配安排的建議及推廣綠色殯葬的情況。經考慮委員及到目前已諮詢的區議會所提出的意見後，我們已優化原先的建議，本文件載述修訂建議及擬議的未來路向。

背景

2. 上次大型公眾龕位編配已在2016年完成。按照我們現時的規劃，預計以下骨灰安置所項目將會在這兩年相繼完成：

骨灰安置所項目	龕位數目(個)	完成日期
黃泥涌道(灣仔)	855	2018年年底
曾咀(屯門)	160 000	2019年下半年
和合石(第一期工程)(北區)	44 000	2019年年底

新公眾龕位暫定由2018年年底起可供編配¹，同時也帶來契機，我們認為這是適當時候更新編配安排，以推進骨灰安置所設施的可持續發展。

就使用龕位訂立可續期安排

3. 在香港，土地資源珍貴但對其需求卻極為殷切。為善用公眾骨灰安置所的土地，食物環境衛生署(食環署)自2014年1月起，撤銷公眾龕位可安放骨灰份數的上限，包括(a)放寬“近親”的定義；以及(b)容許每個標準龕位安放多於兩位先人的骨灰，而大型龕位則可安放多於4位先人的骨灰。而其他的營辦機構如華人永遠墳場管理委員會(華永會)也採取措

¹ 如合適的話，我們或會在一些項目的龕位落成之前展開編配工作。

施，以善用其骨灰安置所的資源。²除可善用資源外，讓先人共用龕位也帶來方便，讓後人在掃墓時節可不必舟車勞頓，前往不同的骨灰安置所拜祭先人。

4. 假若地區為本的骨灰安置所發展計劃能全面落實，我們可增加公眾龕位的供應至 80 到 90 萬左右。根據最新的人口及營運數據的預測，未來 20 年(2018 年至 2037 年)的累計火化宗數約為 110 萬，探討以更可持續的方式發展骨灰安置所設施刻不容緩。我們**建議**由下一次龕位編配工作開始，為編配的公眾龕位訂立可續期安排。最初的骨灰安放期為 20 年，期滿後可每 10 年續期一次，每次續期須繳付當時的訂明費用(建議的龕位可續期安排詳見**附件A**)。換言之，只要相關人士(即獲編配龕位的人士及其提名的代表)在 20 / 10 年年期屆滿時確認會為龕位續期，便可繼續使用獲編配的龕位。

5. 由於我們的政策是鼓勵加放骨灰(即共用龕位)，而部分委員也認為應便利續期使用龕位，我們**建議**：

- (a) 新加放的骨灰的最初安放期為 20 年，由加放骨灰當日開始計算，其後可每 10 年續期一次；
- (b) 原先就龕位內首名先人骨灰所訂的安放時間表，會為上述新安放時間表取代；以及
- (c) 如日後再在龕位加放骨灰，也會以新的安放時間表取代上次所訂的安放時間表。

6. 換言之，凡最新近安放於龕位的一份骨灰，都可以有 20 年的最初安放期(其後可每 10 年續期一次)。下表舉出例子，說明在不同情況下的安放期：

情況	適用的安放期
1. 沒有加放骨灰	20 年+其後每 10 年續期一次
2. 在安放首名先人骨灰後的第 18 年加放第二名先人骨灰	18 年(首名先人)+20 年(第二名先人)+ 其後每 10 年續期一次

² 《2015 年華人永遠墳場(修訂)條例草案》在 2016 年 5 月獲立法會通過後，華永會也採取相類似的措施，包括擴闊可在其設施加放骨灰的“親屬”定義，容許在須起回骨殖墓地及骨殖龕位加放骨灰，以及取消龕位安放骨灰的上限。

在骨灰安放期內及安放期屆滿後的安排

7. 對於骨灰安放期快將屆滿的龕位，我們**建議**採用以下可行的處理方法：

- (a) 我們鼓勵後人使用食環署的“無盡思念”網站，設立紀念網頁，以便可以隨時隨地在網上追思悼念先人。我們會在有關網頁上登載溫馨提示，提醒後人骨灰安放期將於何時屆滿³。此外，因應在上次委員會會議和部分區議員所接獲的意見，我們**建議**探討在網頁上加設連結讓相關人士在網上更新聯絡資料的想法。
- (b) 相關人士的聯絡資料若有改變，他們有責任通知食環署，以便更新其資料。我們會每 5 年向相關人士發手機短訊和電郵，提醒他們須更新資料。
- (c) 在骨灰安放期屆滿前 1 年，我們會以手機短訊、電郵或其他當時合適的方法聯絡相關人士，提醒他們須及早申請續期或騰空龕位。在骨灰安放期屆滿前 6 個月，我們會重複這個步驟。
- (d) 如在骨灰安放期屆滿後，相關人士仍未為龕位續期，食環署會繼續嘗試聯絡相關人士，例如在政府憲報、報章及食環署網頁刊登公告、透過發信、手機短訊及電郵聯絡、在有關骨灰龕牆上張貼告示等。
- (e) 如相關人士在骨灰安放期屆滿後一年半(跨越春秋兩祭)，仍未為龕位續期或將龕位內骨灰移走，又或食環署經多番嘗試仍未能聯絡相關人士，食環署會依循適當程序，安排合適日子將龕位內骨灰移走，以便騰空龕位重新編配。
- (f) 移走的骨灰會以合適的方法處理，而食環署會把被移走骨灰的最終處理方式和地點妥為記錄。

8. 我們預計整個收回無人拜祭龕位的程序，由首次聯絡相關人士(骨灰安放期屆滿前 1 年)起計，需時至少兩年半。若其間相關人士聯絡食環署，確認會為龕位續期並繳付當時的訂明費用，有關程序會立即終止。

³ 只要申請人在申請龕位表格上表示同意並提供電郵地址，食環署可為先人在“無盡思念”網站免費開設個人紀念網頁。

9. 為使龕位的續期安排更具彈性，我們**建議**容許獲編配龕位人士提名合理數目的人士為其代表(須註明優先次序)，這些代表亦可就龕位骨灰安放期提出續期申請。日後若獲提名代表或有關聯絡資料有改變，獲編配龕位人士及 / 或獲提名代表須通知食環署。

如何照顧過往未能中籤的申請人及鼓勵加放骨灰

10. 有人建議政府應訂立公眾龕位輪候名單，以先到先得的方式編配龕位給申請人。我們經審慎考慮後，不打算採納這個建議，理由如下：

- (a) 香港正面對人口老化的問題，預料未來 20 年(即 2018 年至 2037 年)累計火化宗數約達 110 萬。明顯地，即使在克服種種困難後，現時建議的公眾骨灰安置所項目全部得以落實，但所供應的龕位仍不足以應付需求。向私營骨灰安置所發牌委員會申請牌照等的期限在 2018 年 3 月底屆滿。目前難以預計日後的新私營龕位的供應量。若訂立先到先得的輪候名單，會侵損後來離世者得到編配龕位的機會，這並不符合公平的原則。
- (b) 香港的土地資源珍貴，純粹或主要使用龕位(不論是公眾或私營的)安放骨灰並非可持續的處理骨灰方法。選擇在一幅土地上發展骨灰安置所設施，用作安放先人骨灰，這會剝奪後人選擇使用該幅土地作其他有價值用途(例如醫療、教育和其他社區設施用途)的機會。政府自 2007 年起採取具前瞻性的策略，鼓吹和推動以其他方式處置骨灰，特別是綠色殯葬和共用龕位，這樣可更有效率使用土地資源，而長遠而言也是更可行和更可持續的骨灰處理方法。
- (c) 公眾與私營龕位的價格差距極大。為公眾龕位設立輪候名單，可能不經意地助長炒賣活動(例如在先人獲編配公眾龕位後，轉售已購買的私營龕位以圖利)。現行法例並無禁止這類投機活動，即使有這樣的法例，在監察和執法方面也甚為困難。

11. 我們制訂公眾龕位的新編配安排時，會秉持公平、具透明度和可持續發展的原則，並致力推動共用龕位的政策。為達致我們的政策目標，並顧及(儘管為局部顧及)過往未能中籤的申請人的關注，我們**建議**增加兩類申請人(即選擇共用龕位者和過往未能中籤者)的中籤機會，詳情載於**附件B**。

以電腦抽籤方式編配龕位

12. 曾咀骨灰安置所建成後，可提供 160 000 個龕位，現時計劃是在 8 年內陸續編配給市民。其他正在興建或規劃的骨灰安置所項目，也會在未來數年相繼完成，提供更多可供編配的龕位。因此，我們預計未來 10 年，每年編配的龕位數目將至少達 20 000 個。由於龕位編配將成為恆常工作，加上每年編配的龕位數量和涉及的工作量龐大，我們必須以公平、具透明度和有效率的方式編配龕位。上次的龕位編配工作在 2016 年完成，經引入改良的做法後，我們**建議**對於合資格的申請，以電腦抽籤方式隨機編配龕位給申請人。⁴

13. 建議的安排以公平和具透明度的方式編配所有新龕位(不論其在同一龕牆的位置高低或座向)。私營骨灰安置所就同一骨灰安置所內不同位置的龕位所訂定的價格可以有很大差異。公眾骨灰安置所則與此不同，所有龕位收取劃一的費用。廉政公署認為，以電腦抽籤方式隨機編配龕位是理想的安排。

可續期龕位的收費建議

14. 現時在標準龕位和大型龕位永久存放骨灰一次過繳付的費用分別為 2,800 元和 3,600 元，基本上是由兩個前市政局約在 20 年前釐定。⁵雖然這樣偏低的收費遠遠無法收回公眾骨灰安置所的全部運作成本，但為鼓勵社會以可持續的方式發展骨灰安置所設施，政府建議不改變現時標名的收費，即標準龕位的費用為 2,800 元，大型龕位的費用為 3,600 元，但使用期將為 20 年，而非永久使用。

15. 現行收費載列於《公眾衛生及市政(費用)規例》(第 132CJ 章)附表 6，我們建議修訂有關的附屬法例，以實施上文所載的新收費。修訂法例會按立法會先訂立後審議程序制定。

⁴ 申請人須決定是否接受該特定龕位。如決定接受，則須在指定日期和時間前往辦理龕位編配手續。如申請人決定不接受該龕位，或沒有依期前往指定辦事處辦手續，則會視作申請人放棄該龕位，而其申請亦會視作已處理完畢。

⁵ 2013 年，政府把新界區骨灰安置所的龕位編配費用調低，與市區龕位費用看齊。

諮詢各區區議會

16. 我們已就建議的龕位可續期安排，展開諮詢 18 區區議會或其轄下相關委員會的工作。至今已諮詢了沙田、北區、南區、離島、荃灣、觀塘和油尖旺等 7 區的區議會，全部原則上都支持採用龕位可續期安排，以更可持續的方式運用土地資源。我們會在未來兩個月繼續諮詢其餘的 11 個區議會。

未來路向

17. 請委員備悉本文件所載的建議，並給予意見。我們已考慮各委員在二月的會議中所提出的建議，並已諮詢多個區議會的意見，並會繼續有關的諮詢工作。我們會定出計劃細節，為預算在本年年底前進行的新龕位編配作好準備。我們會擬定所需的修訂法例，使建議收費能適用於可續期龕位，並在新龕位編配工作展開前，適時把修訂法例提交立法會省覽。

食物及衛生局
食物環境衛生署
2018 年 4 月

就使用公眾龕位訂立可續期安排⁶

有關安排的要點如下：

- (a) 申請人獲編配龕位後，最初的骨灰安放期為 20 年，期滿後可每 10 年續期一次，每次續期須繳付當時的訂明費用；
- (b) 在首 20 年骨灰安放期(或其後每個 10 年續放期)屆滿前，政府會按最後所知的聯絡方法聯絡獲編配龕位的人士或其在申請表格上提名的代表(以下統稱為“相關人士”)，以確定他們是否有意為龕位續期；
- (c) 如相關人士決定不為龕位續期，政府會通知他們應在骨灰安放期屆滿前騰空龕位；
- (d) 如政府經多次嘗試仍未能與相關人士聯絡，有關先人的骨灰會以食物環境衛生署署長認為合適的方法處置，例如撒放在食環署轄下的紀念花園或指定的香港海域；以及
- (e) 在獲編配龕位人士與政府雙方簽訂的協議中會列出最終骨灰處置安排。協議內會清楚訂明獲編配龕位的人士有責任在首 20 年骨灰安放期(或其後每個 10 年續放期)屆滿時處理先人的骨灰，以及適時通知政府最新聯絡資料。

⁶ 如加放額外骨灰，會再啟動(a)至(e)的步驟。

不同申請組別的抽籤比重

申請組別	抽籤比重 ⁷	正常	額外	總數
	“抽籤紙”的數目			
A組 ：一位先人骨灰， 沒有未能中籤記錄 ⁸	1	0	1	1
B組 ：一位先人骨灰， 有一次未能中籤記錄 ⁹	1	1	1	2
C組 ：兩位先人骨灰， 沒有未能中籤記錄 ¹⁰	2	1	1	3
D組 ：兩位先人骨灰， 有一次未能中籤記錄 ¹¹	2	2	2	4

⁷ 本列表僅列出編配標準龕位的建議方法。編配大型龕位時也將採用同一方法。

⁸ “未能中籤”的記錄僅適用先前就同一先人提出的申請，惟不包括在過往的編配中曾獲邀請揀選公眾龕位但最終沒有選購龕位者。

⁹ 不論先前有多少次未能中籤，只會多給一張“抽籤紙”，這與因骨灰合葬而獲較大比重的原則一致。

¹⁰ 這是指兩位先人骨灰合葬的情況。如加放第三位先人骨灰，正常抽籤比重為 3，所得的“抽籤紙”總數為 4。

¹¹ 這是指兩位先人骨灰合葬的情況。如加放第三位先人骨灰，正常抽籤比重為 3，所得的“抽籤紙”總數為 5。