

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)415/12-13(06)號文件

檔 號：CB2/PL/FE

食物安全及環境衛生事務委員會

立法會秘書處為2013年1月8日會議 擬備的背景資料簡介

有關紀念花園、海上撒灰及無盡思念網站 的使用情況及推廣工作

目的

本文件概述食物安全及環境衛生事務委員會(下稱"事務委員會")委員就有關在紀念花園及海上撒灰的事宜提出的關注，以及就食物環境衛生署(下稱"食環署")提供的無盡思念網站提供背景資料。

背景

2. 公營及私營骨灰龕設施的使用及需求情況是公眾廣泛關注的問題。除建造更多新的骨灰龕設施外，政府亦致力探討各種可持續推行的方式處理先人骨灰。舉例而言，政府近年已積極推廣在紀念花園或本港指定海域撒放骨灰。這兩種處理骨灰方式的費用全免或低廉。

3. 目前，食環署管理10個紀念花園，分別位於歌連臣角、鑽石山、和合石、富山、葵涌、長洲、坪洲及南丫島的8座公眾骨灰龕。根據政府當局的資料，在紀念花園撒放骨灰的申請已由2008年的383宗大幅增加至2011年的1 648宗。

4. 除紀念花園外，市民亦可選擇在本港指定海域(即東龍洲以東、塔門以東及西博寮海峽以南)撒放骨灰。為了鼓勵市民選用較環保的葬儀，食環署已自2010年1月起推出先導計劃，每周提供免費渡輪服務，方便市民將先人骨灰撒海。政府當局表

示，在海上撒放骨灰的申請已由2007年的160宗大幅增加至2011年的超過600宗。自2012年1月起，食環署已進一步提升其免費渡輪服務，僱用可接載多於200名乘客的較大型的渡輪，為市民提供更寬敞的場地，讓家屬及親友進行悼念儀式。

5. 此外，食環署已自2010年6月起推出網上追思服務。市民可在無盡思念網站(www.memorial.gov.hk)上載文字、照片及錄影片段，悼念在公眾墳場土葬或火葬場火化、或其骨灰存放於公眾骨灰龕或撒放於紀念花園或本港指定海域的先人。網上追思服務由於不受時間、地點限制，為市民悼念摯愛提供方便快捷的服務。截至2011年4月，市民已在無盡思念網站設立逾3 400個網頁，以悼念先人。

事務委員會的商議工作

6. 事務委員會曾於2007年至2011年期間的多次會議上討論有關在海上或紀念花園撒灰的事宜。委員的商議過程及關注事項綜述於下文。

海上撒灰

7. 委員普遍歡迎政府當局推廣海上撒灰的建議。他們促請政府當局精簡申請程序，並簡化審批申請的流程。政府當局表示，申請火化服務及海上撒灰須填寫兩份不同的表格。申請人可向食環署同時提交該兩份表格。若建議撒灰的地點在指定海域內，食環署已承諾在5個工作天內批准海上撒灰的申請。就在非指定海域撒放骨灰的申請，審批的時間會較長，因為食環署須在就申請作出決定前諮詢其他相關政府部門。

8. 部分委員對撒放骨灰的指定海域表示關注。他們認為指定海域應遠離海產養殖區、海岸公園及人煙稠密地區，以盡量減少妨礙海上交通、對其他船上或陸上的公眾人士構成滋擾，或造成其他環境污染問題。

9. 部分委員雖同意應規定申請人就海上撒灰遵守若干條件，但對禁止將鮮花瓣拋入海中的建議表示有保留。他們認為，該行為是遺屬對死者的最後致意，是相當普遍的做法，而禁止有關做法無助推廣海上撒灰。鑒於指定海域頗為偏遠，委員亦認為食環署不大可能執行該項禁止。政府當局其後放寬限制，容許象徵式地將一小撮鮮花瓣拋入海中。委員獲告知，一般而

言，250毫升容器可盛載的花瓣數量，會被視為合理的份量。雖然一些委員同意應限制拋放入海的花瓣數量，但部分其他委員則認為訂定該限制過於嚴苛。政府當局表示，撒放入海的花瓣可能屬於《簡易程序治罪條例》(第228章)所指的"廢物"。當局對拋放入海的花瓣數量施加限制，目的是盡量減少海上撒灰所帶來的海上交通影響、噪音及海水污染。

10. 委員對准許進行骨灰撒海儀式的時間意見紛紜。部分委員認為，儀式應在日間進行，以減少對陸上居民可能造成的噪音滋擾。部分其他委員則認為，應容許在晚間進行儀式，以切合個別申請人的特殊情況。政府當局表示，食環署會視乎每宗個案的情況，酌情批准有充分理據在晚間進行儀式的申請。

11. 據報有漁民在當局推行海上撒灰服務先導計劃的有關水域內撈獲骨灰甕。多位委員關注到當局有否通知先導計劃的服務使用者不要在海中棄置骨灰甕，以及政府當局為監察海上撒灰服務而採取的行動。

12. 政府當局表示，海上撒灰只能在遠離魚類養殖區的3個指定海域中的其中一個進行，並須在使用該項服務前先取得食環署的批准。食環署推行的先導計劃禁止任何人士棄置骨灰甕於海中。至於租用私人船隻進行海上撒灰的人士，食環署亦已提醒死者家屬、持牌殮葬商及船隻操作員不要在海中棄置骨灰甕或其他祭品。

推廣在海上和紀念花園撒放骨灰

13. 委員促請政府當局加強教育及宣傳工作，鼓勵市民在指定海域或紀念花園撒放其至親骨灰，以推廣更環保的殮葬方法。當局應考慮傳遞更多有關的宣傳信息，如在電視及電台播放政府宣傳信息。亦有委員建議政府當局應效法內地當局的做法，資助市民把骨灰撒海的費用。

14. 政府當局表示，當局一直透過營辦長者及善終服務的非政府機構，推廣其他葬式。食環署並透過多種途徑推廣其在指定本港水域及紀念花園的撒灰服務，包括在食環署火葬場預約辦事處及墳場、火葬場及食環署網站張貼通告及派發單張。食環署亦已推出先導計劃，自2010年1月起每周提供免費渡船服務，方便市民將先人骨灰撒入東龍洲以東的水域。

15. 有委員建議當局就公共龕位售價提供若干百分比的退款，向遺屬提供誘因，以吸引他們選擇把骨灰撒海及交回在公眾骨灰龕的不再需要或空置龕位。

16. 政府當局表示，鑒於龕位的售價屬一筆過付款，約3,000至4,000元，即使退還若干比例的龕位售價，對於鼓勵採用海上撒灰不會是非常吸引及適當的措施。政府當局認為教育和發放相關資料較提供金錢誘因更為重要。政府當局向委員保證，當局會繼續加強宣傳推廣，推動社會移風易俗及鼓勵市民以可持續推行的方式處理先人骨灰。

議員在立法會會議上提出的相關質詢

17. 在2012年5月2日的立法會會議上，黃容根議員提出一項有關海上撒灰的口頭質詢。有關該質詢的立法會議過程正式紀錄的摘要部分載於**附錄I**。

相關文件

18. 立法會網站的相關文件載列於**附錄II**。

立法會秘書處
議會事務部2
2013年1月2日

政制及內地事務局局長：主席，由下星期開始，我們會就重組建議與議會展開討論。就如何吸納社會上其他界別或人士的意見，候任特首辦會作出考慮，特別是聽罷議員今天的意見。我剛才重申，如果候任特首及特首辦的同事希望現屆政府在這方面工作有任何配合，我們均樂意這樣做。

何秀蘭議員：主席，香港現時確實未有一個移交政權的體統或規範。但是，候任政府現時無須承擔這個政治責任，只派出一位候任特首辦主管來作簡介，而這隻“鏟”卻由現屆的“日落政府”承擔。

我想問局長，你如何奮鬥至最後一秒來維護市民發表意見的權利？當局就這次如此重要的改組，只諮詢部分政治團體和組織，而沒有諮詢公務員及市民，你是奮鬥至最後一秒剝削市民的權利，還是維護他們的權利呢？

政制及內地事務局局長：主席，我相信何秀蘭議員無須就這方面過早下定論。正如以往多年來，無論在回歸後，甚至在回歸前，政府的架構都進行過多次重組，目的都是為了更好地配合施政，或因應一些政策的優次等，在架構的安排中作出適應。正如我剛才所說，這個重組的構思，當然是由候任特首及候任特首辦提出，現任行政長官及其班子亦承諾會配合。我剛才也說過，如果需要就這方面吸納各方意見，我相信候任特首辦會聽到議員今天所表達的意見。如果現屆政府需要作出配合，我們樂意這樣做。

主席：本會就這項質詢已用了23分鐘。第五項質詢。

海葬

5. 黃容根議員：主席，近年，有市民選擇以海上撒灰(下稱“海葬”)的方式處理先人骨灰，而食物環境衛生署(“食環署”)亦在本港設立數個指定的海葬地點，供市民合法地撒放骨灰。可是，部分地點接近東龍洲海魚養殖區，漁民擔心骨灰和祭品有機會流向漁民的海魚養殖區及捕魚區，污染海產，影響市民的健康。就此，政府可否告知本會：

(代理主席劉健儀議員代為主持會議)

- (一) 政府可否進行詳細調查及評估撒海骨灰會否殘留病菌或其他污染物，以及市民進食曾染有骨灰的海產的健康風險，以釋公眾疑慮；
- (二) 政府可否進行研究，將東龍洲以東海域從指定海葬水域列表剔除，改在遠離漁業活動的水域(例如果洲羣島以東海域)進行海葬；及
- (三) 鑒於現時政府未有全面監管私人公司提供的海葬服務，只依靠業界自律，政府有否研究推出措施以防止該等公司在非指定水域範圍撒放骨灰，以及把祭品或骨灰盅拋入海裏污染海洋？

食物及衛生局局長：代理主席，政府鼓勵市民將先人骨灰撒海或撒放在紀念花園，這種做法不但可推動以更可持續的方式來處理先人骨灰，亦符合部分人士的期望，讓他們可選擇回歸自然的殯葬方式。食環署在2011年處理了約660宗把先人骨灰撒海的申請，佔全年火化個案的1.7%。經高溫火化後的骨灰不會引致衛生問題。除香港及內地外，其他海外地區，例如韓國及台灣，亦有採用骨灰撒海的殯葬方式。這種方式不僅符合環保原則，更可為有限的資源提供可持續發展的空間，亦為市民提供多一種選擇。

食環署自2010年1月起提供免費渡輪服務，以進一步鼓勵市民將先人骨灰撒海，並由2012年1月中起採用較大型渡輪提供服務，使航程更為舒適和安穩。此外，每次出海均有禮儀師在渡輪上帶領家屬進行簡單祭祀儀式。

食物及衛生局現就主體質詢的3部分答覆如下：

- (一) 人類骨灰在火化過程中經約850°C的極高溫處理後，餘下的主要成分為無機化合物磷和鈣，不會帶有病原體，因此不會危害人類及海產的健康。所以，即使海產曾接觸骨灰，食用這些海產亦不會對人體構成不良影響，當中不涉及公共衛生問題。

- (二) 現時，本港共有3個指定地點(即塔門以東、東龍洲以東及西博寮海峽以南海域)供海上撒灰。在選定上述地點前，相關政府部門，包括海事處、環境保護署、漁農自然護理署(“漁護署”)、康樂及文化事務署等，已詳細考慮及評估各方面的因素，務求盡量減輕對附近環境(包括海魚養殖區)的影響。我們亦曾諮詢相關區議會。食環署作為執行部門，一直密切留意海上撒灰的運作情況，有需要時會作出檢討。食環署自2011年1月底起，因東龍洲以東海域在冬季海浪較大，故此只於夏季(即每年4月至9月)才前往該處撒灰。食環署會繼續留意有關情況及採取適當行動。相關部門亦未有發現在實施海上撒灰後，對附近環境構成顯著的影響。
- (三) 現時，市民除可免費使用食環署提供的渡輪服務外，亦可自行安排船隻出海撒灰，但事前須經食環署審批申請。食環署對海上撒灰有嚴格規管，經徵詢相關部門後，制訂批核條件，涵蓋撒灰的指定時間和地點，以及撒灰時應遵守的事項。有關條件清楚訂明申請人只可於核准地點將先人骨灰及少量鮮花花瓣撒海，而不可將食物、祭品或其他物品拋下海中，並規定如核准地點有漁船等其他船隻，須遠離這些船隻才撒放骨灰。如核准地點有海豚，則須待所有海豚離開後才撒放骨灰。發出批准後，食環署會通知相關政府部門，包括海事處、漁護署及康樂及文化事務署等，使這些部門可按其職權作適當監管及按情況採取適當執法行動。

黃容根議員：代理主席，政府在2011年已採用較大型的船隻進行海葬活動，既然如此，為何政府不前往較遠的海域，仍要留在東龍洲附近的海域呢？雖然政府的回應指只會在4月至9月才在該海域進行海葬，但有很多漁船正是在那些月份到該海域捕魚。政府會否認真研究改在其他地點進行海葬呢？

食物及衛生局局長：代理主席，我剛才說過，我們要考慮數個因素。首先，如果有這類渡輪在星期六出海，便要看船程有多長。大家都明白，這些家庭出海撒灰，一般都不希望花太長時間在船上。現時那艘渡輪可接載25個家庭，如果要他們前往較偏遠或風浪較大的地點，那麼辛苦地進行撒灰儀式，我們希望盡量令他們舒適一點。

現時那艘渡輪是較大型的，不過，如果要駛往遠離香港的地方，特別是大浪的地方，船身會搖晃得頗厲害。如果大家曾前赴果洲羣島那些地方，便會知道那些海域真的很大浪，一般人會“暈船浪”，甚至作嘔。所以，在這種情況下，我們認為必須作出平衡。就現時情況看來，我們作出這樣的安排，特別在遠離船隻或任何捕魚活動的地點才進行撒灰活動，我們認為是合適的。

當然，我們會繼續考慮接下來的發展，因為我們準備在下半年增加渡輪的出海次數，讓更多市民可使用這項服務。如果使用這項服務的人越來越多，我們當然會考慮需否尋找更多地方，作為撒灰的指定地點。

李華明議員：代理主席，我不久前赴內地，瞭解到內地也有這個問題，找地方安葬很昂貴，要花上數萬元人民幣。當地政府，例如大連、北京和上海的政府會提供現金津貼，讓市民自行安排船隻出海撒灰。

香港政府現時每月只有兩天提供這類服務，有關服務的使用數字——數目只有660宗——是遠遠偏低的，不僅沒有改善，而且更減少了。政府會否增加海葬的數目？如果當局鼓勵這政策，便應考慮汲取內地的經驗，向市民提供現金津貼。現時政府也容許市民自行安排船隻出海撒灰，但政府會否考慮提供現金津貼，以提供誘因，好使市民依足當局的規矩進行海葬？而且，當局也應多找數個地方作為海葬地點。

食物及衛生局局長：代理主席，在過去兩、三年，使用這項服務的市民已增加了不少，我們的服務是完全免費的。正如我剛才所說，我們會考慮在下半年增加服務次數，現時每月有兩個星期六提供服務，我們希望可增至每月有3個星期六提供服務，安排更多船隻供這些家庭選用。政府屆時亦會視乎申請數字，在這方面作出調校。如果越來越多人認為這項安排是好的，我們會繼續增加這方面的支援。

至於是否向有關家庭提供金錢誘因，我們必須小心考慮。我相信很多家庭不是關心錢的問題，他們主要想尊重死者生前的看法，或家人希望以尊敬先人的方法來處理靈灰。

葉國謙議員：代理主席，剛才我聽到局長在答覆中特別提到，選擇地點時要考慮多項因素，包括距離、風浪等，有關地點是否對漁業有影響也是其中一項考慮因素。

我想進一步瞭解，現時還未有私營的海葬服務，如果真的要推出，會否有很清晰的發牌規管？此外，可進行海葬的地點範圍會否更闊，不僅局限於目前的地點，以提供更多的選擇？

食物及衛生局局長：代理主席，正如我剛才所說，現時也有市民自行安排船隻進行海上撒灰——這並不是海葬，只是海上撒灰，因為遺體已經火化了——我們要求有關人士在目前指定的3個地點撒灰。我們在制訂此項政策時，曾諮詢過區議會等各方面，他們認為如果任由這些家庭四處撒灰，既難以作出規管，也有機會對當區居民帶來環境甚至心理影響。所以，我們認為，在現時這3個指定海域進行撒灰會較為妥當。

當然，如果越來越多人認為這是處理先人靈灰的好方法，我們會考慮更多地點，也許會向區議會物色多些合適地點，給市民多些選擇。但是，我們要明白，現時指定的那3個地點已是遠離人煙的。簡單來說，前往東龍洲以東海域的船程需要兩、三小時；前往西博寮海峽，差不多要4小時船程；前往塔門以東的海域，船程會更長。在這方面，我們要關心那些家庭的感受、他們當天的心情，風浪也有很大影響，因為與老人家出海，大風大浪很多時候會令他們感到不適，我們不希望出現這些情況。

黃容根議員：代理主席，正因為現時當局批准一些市民以私人形式出海撒骨灰，有些漁民曾在拖網時撈到整個骨灰盅。所以，業界很擔心，在政府指定的數處地點外，有些人租用了私人船隻出海，遇上風浪大便不理後果，在附近海域把骨灰盅投入海裏便算。就此，我想問政府有甚麼方法監管租用私人船隻出海撒灰，以及以甚麼準則來作界定呢？對於大型的船隻，例如政府採用的船隻裝有衛星定位儀，可以知道船隻航行到哪裏，但其他船隻卻沒有裝設這些儀器，那麼，當局如何監管這些船隻呢？而且，也無法知道他們在哪裏把骨灰盅投入海，直至有漁民撈到骨灰盅，才知道有這回事。故此，政府是否應想想有甚麼方法可以作出監管，把私人撒灰亦納入監管範圍內？

食物及衛生局局長：代理主席，我在主體答覆中已提及，任何人安排私人船隻出海撒灰，須獲得食環署批准，而有關批准亦指定了地點和時間。時間方面，我們在有需要時會通知海事處，讓海事處知道船隻會在該地點出現。我們也定出了一些條件，包括他們只可將先人骨灰和小量鮮花花瓣撒進海中，其他物品均不可以拋下海中。

一般而言，很少人會把骨灰連骨灰盅投入海中，我不知道這會否真的發生，因為現時一般都是把骨灰撒入海中。撒灰的做法有兩種：第一種透過一道如滑梯般的槽，有秩序地把骨灰撒入海中；及第二種是把骨灰放進可水溶的袋子中，然後投進海裏，約半小時後，那袋子便會溶解，不會有任何東西積聚於海裏，而骨灰亦會被沖散。如果現時有人把骨灰盅也投進海裏，我相信這並不是尊重先人的做法，希望大家明白。如果有漁民或任何人士發現這些事件，希望他們通知我們，我們會作出跟進。

黃容根議員：代理主席，我們正是發現有這些情況……

代理主席：你的補充質詢哪部分未獲答覆？

黃容根議員：我問局長怎樣監管，因為我們發現有些問題是當局無法監管的，包括當局無法確定那些船隻有否在指定地點撒灰。

代理主席：黃議員，請坐下。局長，議員提出的問題核心是當局怎樣進行監管？

食物及衛生局局長：黃議員剛才提出的可能是他們所發現的事件，如果他們有確切的人證、物證，希望能提供給我們，讓部門可以跟進。

代理主席：~~最後一項口頭質詢。~~

**有關紀念花園、海上撒灰及無盡思念網站
的使用情況及推廣工作的相關文件**

會議	會議日期	文件
食物安全及環境衛生事務委員會	2007年1月9日 (項目IV)	議程 會議紀要
食物安全及環境衛生事務委員會	2007年3月13日 (項目IV)	議程 會議紀要
食物安全及環境衛生事務委員會	2007年6月12日 (項目IV)	議程 會議紀要
食物安全及環境衛生事務委員會	2009年5月12日 (項目IV)	議程 會議紀要
食物安全及環境衛生事務委員會	2010年2月9日 (項目VI)	議程 會議紀要
食物安全及環境衛生事務委員會	2010年7月6日 (項目III)	議程 會議紀要
食物安全及環境衛生事務委員會	2011年4月12日 (項目IV)	議程 會議紀要
立法會	2012年5月2日	會議過程正式紀錄 (第五項質詢)