

討論文件

2018年4月12日

公眾龕位訂立可續期的編配安排

目的

政府擬於往後編配公眾骨灰龕位時，訂立可續期模式的編配安排。本文件向議員簡介有關建議。

背景

2. 隨著人口結構的變化，本港的死亡人數在過去數十年穩步上升。預料這個趨勢會持續，在10年間每年死亡人數的增幅達到26%，而在20年間則會達到58%。因此，每年的火化宗數亦會相應增加，詳情載列於下表。

年度	死亡人數	火化宗數
2017年(實際數字)	45 883	42 809
2027年(預測數字)	57 700(+ 26%)	54 815(+ 28%)
2037年(預測數字)	72 500(+ 58%)	68 875(+ 61%)

概略來說，自 1961 年政府火葬服務開展至 2017 年止，超過半個世紀期間，共約 1,100,000 具遺體被火化。而在未來的 20 年 (2018 至 2037 年)，預計火化宗數也累計約 1,100,000 宗。由於現時普遍的做法是把火化後的骨灰存放在骨灰龕設施內，因此，市民對骨灰龕位的需求非常殷切。

公眾龕位的供應情況

3. 目前，在14個已獲區議會同意的工程項目中，有兩個項目已經完成。至於其餘項目，現時正處於不同發展階段。具體而言，灣仔黃泥涌道的項目將於2018年年底完成，提供約855個新龕位，而屯門曾咀的項目則暫定在2019年下半年完成，提供約160 000個新龕位，並設有紀念花園。這將會成為公眾龕位中短期供應的主要來源，而其他骨灰安置所項目(例如在和合石墳場興建骨灰安置所設施 — 第一期)亦會在2019年後陸續竣工。

4. 儘管政府竭盡所能增加骨灰安置所設施，但香港人口不斷增長，而土地供應有限，社會對土地需求甚殷，故期望新骨灰龕位的供應能夠追得上不斷增加的需求，並不切合實際。另一方面，我們要在個別地區興建骨灰安置所，也須面對各種挑戰，包括地理環境、與附近土地用途的相容性、基礎設施配套、對交通及環境造成的影響等問題。此外，也須顧及選址附近居民對有關發展項目的疑慮。

5. 為了善用有限的公眾龕位，自2014年起，我們已取消公眾龕位安放骨灰數目的上限。這些龕位如能善加利用，至少可再安放約180 000份骨灰¹。儘管我們已加強宣傳，鼓勵市民充分使用現有的公眾龕位，我們認為也是時候推出新措施，使未來陸續落成的新公眾龕位得以物盡其用。

訂立可續期的安排

6. 根據過往的做法，公眾龕位編配給市民並沒有設定需要續期的安排。市民交還給食環署重用的龕位數目不多。長久而言不能重用的龕位對我們的土地資源所帶來的累積壓力比住宅更甚，因為住宅始終會由一代接一代的居民循環使用。

7. 在現實生活中，已編配的公眾龕位日久會逐漸增加沒有後人前往拜祭的情況。據實地觀察所得，已編配多年的龕位與新編配龕位相比，前往拜祭的人明顯減少。

¹ 在2014年至2017年期間，我們平均每年收到約3 000宗在龕位加放骨灰的申請。

8. 過去，審計署的衡工量值報告和社會上有建議指政府應考慮為新編配的公眾龕位訂立可續期的安排，如沒有人提出續期申請，可視作該龕位交還給政府重新編配²。

9. 可供參考的例子是，一些供應龕位的非政府組織亦正採取新管理措施，以善用批予他們作提供土葬及骨灰安置所設施及服務的土地。以香港華人基督教聯會為例，該會自2017年8月起已就其墳場內的龕位訂立使用需續期，最初的使用期限為20年，期滿後須每10年續期一次及須繳付指定費用。同時，多家私營骨灰安置所已經或正在積極採取步驟，為龕位設立使用期限，以取代現時編配永久安放權的做法。澳門及中國內地某些省份就新編配龕位訂立有時限的租契，並透過續期或再次編配方式，讓市民重用龕位。

10. 現時公眾龕位是供市民安放先人骨灰，並讓市民前往拜祭。為了以更持續的方式發展有關設施，以及充分使用現有的土地資源，我們擬於2018年年底進行的龕位編配開始，就公眾龕位訂立可續期的編配安排。我們的計劃如下：

- (a) 申請人獲編配龕位後，最初的使用期為20年，期滿後可每10年續期一次，每次續期須繳付指定費用；
- (b) 在首20年使用期(或其後每個10年續期)屆滿前，政府會按最後所知的聯絡方法聯絡(詳情載於文件12至14段)獲編配龕位的人士或其在申請表格上提名的代表，以確定他們是否有意為龕位續期；
- (c) 如獲編配龕位的人士或其提名的代表決定不為龕位續期，政府會通知他們應在安放期屆滿前騰空龕位；
- (d) 如政府經多次嘗試仍未能與獲編配龕位的人士或其提名的代表聯絡，有關先人的骨灰會以食物環境衛生署(「食環署」)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

² 在2015年10月發表的《審計署署長第六十五號報告書》建議政府應研究此方法的可行性，以改善公眾龕位的可持續供應。

- (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年使用期(或其後每個10年續期)屆滿時處理先人的骨灰，以及適時向政府更新聯絡資料。

11. 我們希望在顧及本港殮葬慣常做法和市民感受的情況下，制訂技術上可行的計劃，就公眾龕位訂立可為市民普遍接受使用龕位辦理續期的安排，使重用龕位成為主流做法。

聯絡獲編配龕位人士或其代表以提醒辦理續期

12. 現時，食環署在處理撿拾安葬於公眾墳場不少於六年的先人遺骸時，會於六年葬期期滿後在憲報及報章刊登公告、發信及電話等方法聯絡有關人士，要求他們向食環署申請自行安排撿拾先人骨殖。有關的經驗和做法，可作為通知辦理龕位續期的參考。

13. 首先，獲編配龕位人士的聯絡資料若有改變，他們有責任通知食環署，以便更新其聯絡資料。我們建議於使用期屆滿的一年前及半年前，以手機短訊(SMS)及電郵等方法聯絡有關人士，提醒他們須於使用期屆滿前辦理續期或騰空龕位的手續。

14. 如在使用期屆滿後，有關人士仍未為龕位續期，食環署會繼續嘗試聯絡有關人士，例如在憲報、報章及食環署網頁刊登公告、透過發信、電話及電郵聯絡、在有關骨灰龕牆上張貼告示等。如有關人士在使用期屆滿後一年半(跨越春秋兩祭)，仍未為龕位續期或將龕位內骨灰移走，食環署在多番未能聯絡有關人士的情況下，才會循合適的程序，安排日子將龕位內骨灰移走，並騰空龕位作重新編配。有關先人的骨灰會以食環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。整個龕位收回程序由使用期屆滿計至完成，需時至少一年半。食環署會就被移走骨灰的最終處理方式和地點，作出適當記錄。

15. 至於可被提名代表為有關龕位續期的人士數目，我們擬容許獲編配龕位人士提名多於一位代表，以方便聯絡。若日後就有關提名代表或聯絡資料需要作出更改，獲編配龕位人士及／或提名代表可以指定的簡單表格通知食環署。

徵詢意見

16. 請議員察悉本文件的內容，並就有關建議提供意見。

食物及衛生局
食物環境衛生署
2018 年 3 月