

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。本文件向委員簡介有關建議。

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，審計署的衡功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

公眾龕位訂立可續期的編配安排

常見問題

因應立法會議員、區議員和社會上對政府推出可續期的公眾龕位建議提出了不少意見，當中亦存在一些誤解，政府現以表列形式就一些常見問題作出回應，希望藉此讓公眾對議題有更深入的了解和釋除疑慮。

	問題	回應
1.	政府有責任興建公眾骨灰安置所，應付市民的長遠需要。政府為何不加緊完成現時公眾骨灰安置所的項目，或覓新地興建新公眾骨灰安置所，反而推出可續期安排？況且現在推出可續期安排，20 年內不見任何成效，甚至百年也成疑問，是否庸人自擾，甚至是擾民，是否為再覓新地發展公眾骨灰安置推卸責任？	政府一直致力推動地區為本的公眾骨灰安置所計劃，在 18 區物色了 24 幅地，增加公眾龕位的供應。<u>政府強調，即使推行了可續期龕位的安排，也會繼續全力推展各個公眾骨灰安置所的發展項目，並不會放軟手腳。</u> 但整個社會必須面對事實，即使地區為本的骨灰安置所發展計劃能排除萬難，全面落實，公眾龕位的供應也只達約 90 萬左右。根據最新的人口數據預測，未來 20 年(2018 年至 2037 年)的死亡人數會不斷上升，由現時的每年約 45 000 人增加至約 70 000 人，累計火化宗數約為 110 萬。換言之，目前在地區為本的骨灰安置所發展計劃下所發展的公眾龕位長遠而言不能滿足需求。 再下一個 10 年(2038-2047 年)的死亡數字預計達 84 萬，需要的骨灰安置所用地更多。為了更具體化地表達興建骨灰安置所預計所需用地，我們嘗試以興建小學用地作比較，推算所需用地與 88 間小學用地相若，即 18 區平均每區要用約 5 間小學的用地興建骨灰安置所，以後每個 10 年如是，甚或更加嚴峻，尋覓合適的土地將愈來愈困難。 <u>正如附圖所見，假設維持永久年期骨灰龕位的供應能追趕死亡人口增長所帶來的需求是不切實際。</u>

	問題	回應
		選擇一幅土地發展骨灰安置所，用作安放先人骨灰，等同後人不能選擇使用該幅土地作其他用途(例如醫療、教育和其他社區設施用途)。我們這一代人，在生時悼念上一代人之餘，也要為下一代人未來的生活作出選擇。 前人種樹，後人乘涼，今天起步走正確方向，20年後，收成自會陸續有來。地區為本的公眾骨灰安置所計劃下近 90 萬公眾龕位，如能全數建成，只要逐步流轉使用，就可以長遠惠及代代港人。現時上 40 年歷史的公眾骨灰安置所，永久龕位有人拜祭的不及一半，未來可續期龕位的預期效果，可見一斑。 假如今天原地踏步，10 年至 20 年間也未必見到不良影響，本屆政府更不會受到任何壓力。但對生死有期、不可避免的重大社會問題視而不見，明明可以未雨綢繆，但拖延面對，才是不負責任。試想若政府在 1960 年代沒有下定決心，推行火葬，同時要求土葬 6 年後撿拾骨殖重葬，今天所見將會是甚麼景況？ 事實上，推出可續期龕位並非先例，社會上一直有前瞻意見，香港華人基督教聯會，甚至其他地區(例如澳門和中國部份省份)已經推出了類似安排。
2.	推出可續期安排會否推高私營骨灰龕位價格？	我們必須指出，<u>《私營骨灰安置所條例》生效後，日後出售的龕位的年期是有限制的</u>。例如若骨灰安置所處所是以地契持有的，牌照持有人在出售龕位的年期上，是無權訂定超逾該地契的年期，而將來所有私營骨灰安置所申領的牌照有效期最長為 10 年。這些限制是未來售賣新龕位的基礎，私營骨灰安置所有責任向消費者清楚說明。 私營骨灰龕位的價格受供求影響。公營骨灰龕位透過續期制度善用，得以流轉，同樣數目的龕位可吸納更多的需求，對私營骨灰龕位的需求可望減小，

	問題	回應
		我們認為不會因此推高價格。
3.	政府為何不作公眾諮詢？是否擔心市民反對？為什麼要把公營骨灰龕用地需求與其他公共政策(如房屋、醫療等)用地需求對立？這是否有分化社會之嫌？	社會上一直有前瞻建議，指政府應考慮為新編配的公眾龕位訂立使用期限，2015 年審計署也清楚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。政府除了在 2018 年 2 月 13 日和 2018 年 4 月 10 日諮詢立法會事務委員會，也陸續諮詢 18 區區議會或其轄下相關委員會。 過去的經驗告訴我們，對於大部分社區而言，骨灰安置所並不是受歡迎的設施。沒有區議會的支持，興建新骨灰安置所也難以提上立法會的議程以申請撥款。所以，諮詢區議會並不代表我們不尊重民意，而是希望把討論聚焦於對能否繼續提高公營骨灰龕供應最有決定性的因素，即能否獲地區人士的支持在他們的區域內興建新的骨灰安置所。而且，我們相信沒有人會對經選舉產生的區議會是民意代表提出質疑。 土地資源匱乏，若現在不考慮可續期的龕位安排，覓地興建新骨灰安置所的需求將會沒完沒了，世代永無止境地困擾著香港人。預計死亡人數不斷上升，2037 年時超過 7 萬人，2057 年頂峰時超過 10 萬人。永久安放先人骨灰的政策不改，等同需要每年需落成一間規模比現時和合石骨灰安置所(66,000 龕位)更大的新骨灰安置所，年年如是，越建越大。更核心的問題是，這些骨灰安置所究竟都應該建在哪一區呢？所以，提出其他公共政策對土地的需求不是搞對立或分化，而是指出土地資源用途必須面對的取捨。 我們理解立法會事務委員會已邀請了公眾和 18 個區議會對可續期龕位建議的書面意見。由於覓地艱難，我們呼籲對建議有保留的區議員應先審慎評估在其區內覓地建新的骨灰安置所的困難，以及可能遇到區內居民的強烈反對意見，因為我們必須得到區議會的支持才能落實任何新的骨灰安置所計劃，

	問題	回應
		並須加快覓地的步伐，以滿足大家對有關設施的需求。
4.	現在已存放於公眾骨灰安置所的骨灰會否被移走？	政府現時的建議 <u>只涉及由 2018 年年底起配售的龕位</u> ，現在正在使用中的龕位不受影響。
5.	社會上有一些年老無依的老人，擔心過世後無人安排殯葬方面事宜。會否讓團體協助他們申請龕位和辦理續期？	回到初衷，編配的公眾龕位的目的，是要照顧後人追思悼念先人的需要，但我們也深深明白部份無依老人的心境。因應議員的意見，政府正通盤考慮，如何設立可行機制照顧 <u>無依老人的需要</u> 。我們會在可行情況下彈性處理包括透過團體申請續期的情況，同時避免濫用。
6.	首個使用期 20 年後，獲編配龕位的人士的聯絡資料可能已改變，甚至可能不在人世。屆時存放於龕位的骨灰會因失聯而被處理？	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更新其聯絡資料。食環署會盡量簡化更新手續。另外，食環署也會<u>每 5 年向相關人士發手機短訊和電郵，提醒他們更新資料</u>。 第二，食環署擬容許<u>獲編配龕位人士提名數名代表申請續期</u>(須註明優先次序)。日後，若獲提名代表有改變，獲編配龕位人士及/或獲提名代表可通知食環署。
7.	龕位無人拜祭，多久後才會被收回？	整個收回無人拜祭龕位的程序，由首次提醒相關人士續期起計(骨灰安放期屆滿前 1 年)，需時至少兩年半(包括安放期屆滿後 1 年半，即跨越春秋兩祭)，期間食環署會盡力聯絡相關人士。若期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。
8.	如果在龕位期限屆滿時不在港，錯失了續期的機會，能否尋回先人撒灰的地方？	<u>食環署會把被移走骨灰的最終處理方式和地點妥為記錄</u> 。而且，食環署會為這些先人在“無盡思念”網站內設立專項紀念網頁，以備存資料(包括其照片、生死年份等)。如有需要及環境許可，其後人或至親可向食環署申請為先人設立牌匾。

