

骨灰龕政策检讨公众谘询

(一) 引言

失去挚爱诚然令人痛苦，但哀伤之余，我们向先人告别时仍要确保殡葬安排细致而庄严。同时，殮葬安排亦必须确保家人和亲友日后可继续向先人致祭。这对离世和健在者都同样重要。

2. 政府自上世纪七十年代开始，已鼓励市民以火化代替传统的土葬。因此，在过去 30 多年，火化宗数和比率由 1975 年的约 7 300 宗(35%)，大幅增加至 2009 年的 36 500 宗(89%)。现时，普遍的做法是把火化后的骨灰存放在骨灰龕设施内。这个趋势大概会持续下去，而我们整个社会则须考虑如何在中长期提供可持续推行的处理骨灰方式。食物及卫生局已于 2009 年年底，在政府内部成立专责小组，检讨和研究在需求日益增加的情况下，公众和私营骨灰龕设施的发展路向。根据专责小组的研究，并鉴于有迫切需要提供可持续推行的解决方法，以及因应市民日益关注私营骨灰龕(其中一些未获认可)数目增加的情况，政府决定就这关乎习俗及个人情感的重要事情，谘询市民大众的意见。

3. 目前，我们面临的挑战有以下几项：香港地少人多，全港可供设置骨灰龕设施的用地十分有限，以及区内居民反对和抗拒在区内设置有关设施。此外，我们亦要考虑技术可行性，包括地理环境、与附近土地用途是否协调、规划、建筑管制、消防安全、宗教信仰、供奉、个人选择、基础设施配套和交通负荷(特别是在传统节日拜祭先人期间)等问题。

4. 就骨灰龕设施而言，不论是由政府还是华人永远坟场管理委员会、东华三院或宗教团体等公共机构管理，由于管理得宜，相对较少引起关注。可惜，一些由私人拥有或管理的骨灰龕设施却未必如此。在这方面，政府相信解决方法在于推行发牌制度，以规管私营骨灰龕，确保未获认可的私营骨灰龕设施不会增加。为了整个社会的福祉，我们必须着手解决这些复杂的问题。

5. 同时，政府会继续采取所有可行措施，增加骨灰龕设施的供应。政府初步已物色到 12 幅可供发展骨灰龕的用地。此外，政府会鼓励华人永远坟场管理委员会和宗教团体在合适土地发展更多骨灰龕设施或扩充现有设施。私人营办商亦可考虑改建工业楼宇作骨灰龕之用。

6. 专责小组认为，要寻求符合可持续发展的长远解决方法，社会大众必须正视上述的关键事项，并就最合适也最为社会接受的方案凝聚共识。

7. 我们欢迎市民特别就以下问题表达意见：

I. 增加骨灰龕设施的供应，满足社会的整体需要

(1) 骨灰龕是社区的必要设施。不过，香港地少人多，而且区内居民大多反对在其居所附近兴建骨灰龕，因此发展骨灰龕绝非易事。你是否同意各个地区都应该承担发展骨灰龕的责任，以增加骨灰龕设施供应，满足居民的需要？你认为有何措施可以减少区内居民对兴建骨灰龕设施的抗拒？(详见文件第 16 至 18 段)

(2) 鉴于现有坟场已具备基础设施和交通配套，你是否同意应尽量扩建现有坟场或在现有坟场内增建骨灰龕设施，以加快骨灰龕的供应？(详见文件第 17 段)

(3) 华人永远坟场管理委员会及宗教团体在提供骨灰龕设施方面，亦担当重要角色。为尽快增加骨灰龕设施的供应，你是否同意应鼓励华人永远坟场管理委员会及宗教团体扩建现有骨灰龕设施或在其他地方扩展设施？(详见文件第 20 段)

II. 鼓励市民接受以更环保及可持续推行的方式处理先人骨灰

(4) 社会普遍认同可持续发展的理念。为推动骨灰龕设施的可持续发展，你是否同意应鼓励市民接受以更环保及可持续推行的方式处理先人骨灰？政府一直致力鼓励市民把先人骨灰撒放于纪念花园或本港指定海域，你是否同意政府应进一步推广这两种处理

先人骨灰的方式？除此以外，对于处理先人骨灰的方式，你有没有其他建议？(详见文件第 21 至 25 段)

(5) 现时，公众骨灰龕是永久编配给孝子贤孙的。不过，由于适合兴建骨灰龕的土地有限，你认为继续提供永久安放骨灰的龕位是否最佳安排？有建议认为公众骨灰龕设施(包括金塔设施)应订定使用年限 / 征收管理年费，以确保这些设施继续发挥其作为孝子贤孙供奉先人地点的功用，亦可促进可持续发展，令骨灰龕位更能用得其所。你认为这建议可行吗？(详见文件第 28 至 30 段)

(6) 政府可考虑向交还公众骨灰龕位以供重新使用的人士发放特惠津贴。你是否同意政府推行这自愿交还骨灰龕位计划？(详见文件第 31 段)

III. 加强消费者权益保障

(7) 为帮助正在考虑 / 将要购买私营骨灰龕位的市民作出选择，政府会公布已知的私营骨灰龕资料。你对进一步加强消费者教育有何建议？(详见文件第 41 至 45 段)

IV. 加强规管私营骨灰龕

(8) 当局认为，长远而言应推行发牌制度，以更有效规管私营骨灰龕发展。发牌制度的初步构思亦已制订，并罗列于本谘询文件供各界讨论。你认为建议中的发牌制度对于加强规管私营骨灰龕是否合适？(详见文件第 46 至 51 段)

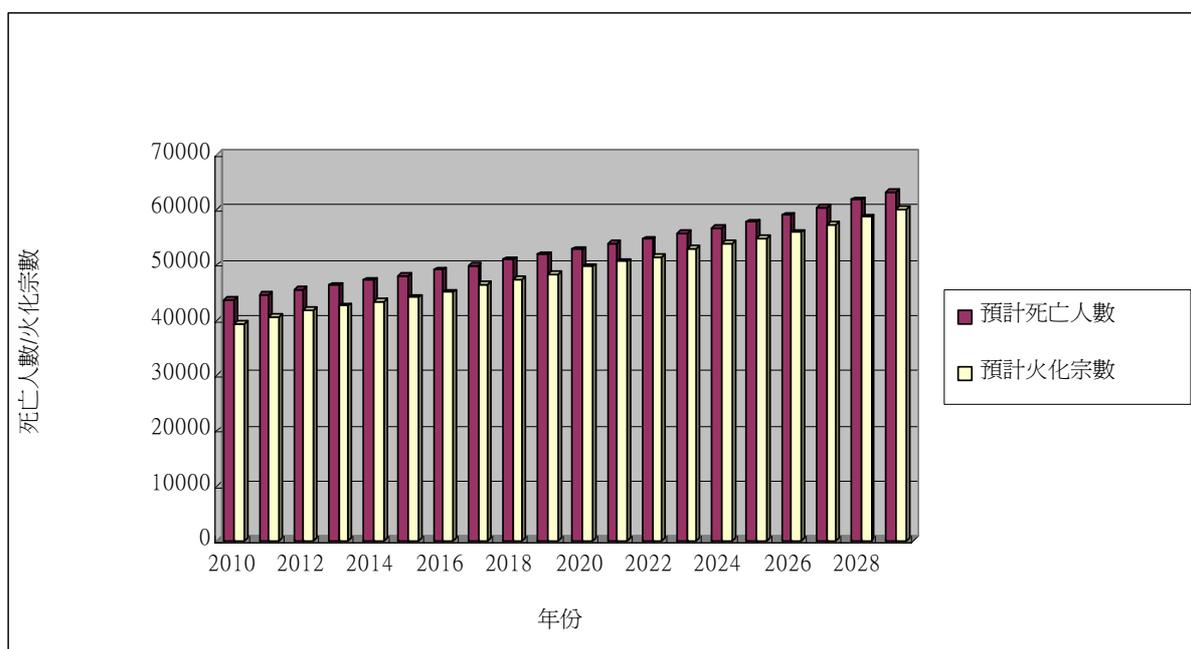
(9) 有市民不欢迎区内现有的私营骨灰龕设施。与此同时，已经购买该等私营骨灰龕位的市民，则忧虑骨灰龕属违规发展或基于其他原因未能在新的发牌制度下继续经营。事实上，在骨灰龕位供应不足的情况下，如何安置须迁离的骨灰不易解决。面对这两难局面，你认为政府应如何处理现时未获认可的私营骨灰龕？(详见文件第 52 至 58 段)

8. 请就上述问题发表意见。搜集意见后，我们会作出分析，并制订适切的措施以增加骨灰龕设施供应，落实可持续发展的理念，以及加强对私营骨灰龕的规管。

(二) 骨灰龕发展的现况

9. 随着香港人口日渐增加，死亡人數和火葬數目逐年递增，市民对骨灰龕的需求也相应增加。根据过往的数据，估计未来20年(即2010年至2029年)每年平均死亡及火葬數目分别约为52 600人及49 200宗。

2010年至2029年的预计死亡及火葬數目



10. 目前，食物环境卫生署(食环署)辖下共有八个公众骨灰龕，合共提供约167 900个公众骨灰龕位，并已全数配售。食环署每年约有300多个可重用的骨灰龕位供配售予轮候申请人士。轮候时间视乎各场地所腾出的骨灰龕位數目和轮候人數而定，一般为两年或以上。

食环署辖下公众骨灰龕位数目

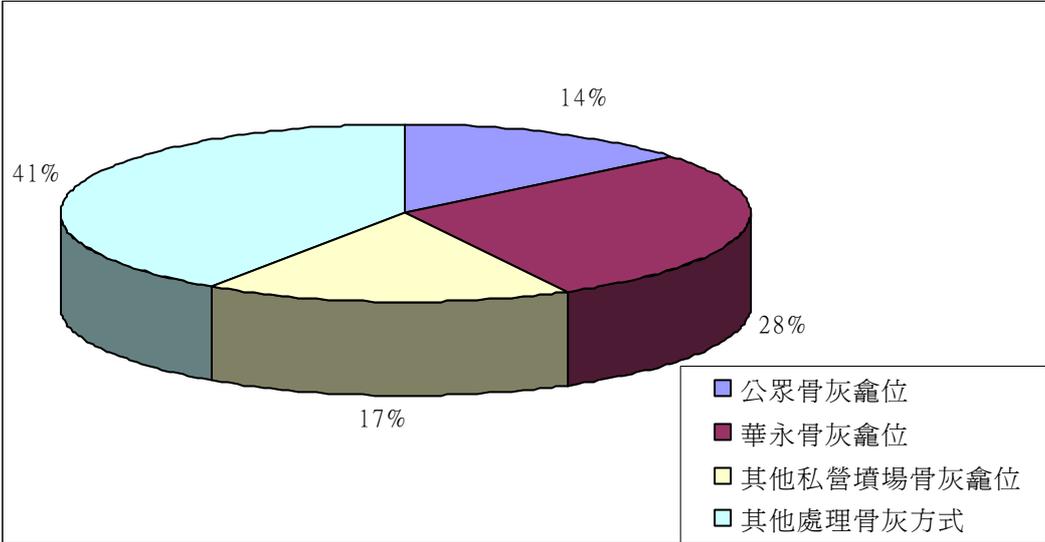
	公众骨灰龕	落成年份	加建龕位年份 (数目)	龕位 数目
1	歌连臣角	1963-1994	2006 (2 088)	61 615
2	钻石山	1979-1992	2009 (18 501)	61 811
3	富山	1985	-	9 625
4	葵涌	1979	2006 (2 394) 2008 (3 374)	9 276
5	和合石	1975	2006 (2 520)	22 290
6	长洲	1991	2004 (210) 2007 (1 026)	2 335
7	南丫岛	1991	-	490
8	坪洲	1991	-	490
总数				167 932

11. 为提供更多公众骨灰龕设施，食环署已于2009年先后推出位于葵涌及钻石山的公众骨灰龕位，总数达21 875个，共可摆放约47 100个骨灰瓮。此外，立法会财务委员会于2009年7月同意拨款在和合石坟场内兴建一座新的公众骨灰龕，该设施于2012年启用后可提供约41 000个新骨灰龕位，共可摆放约80 000多个骨灰瓮。在此期间，政府会继续积极物色合适的地点，以发展新的公众骨灰龕设施。然而，根据以往的经验，每当政府就这类发展计划作地区谘询时，不少区内居民和有关区议会均会提出反对。过去数年，因此而搁置的公众骨灰龕发展项目，涉及超过240 000个骨灰龕位。

12. 除了公众骨灰龕之外，《公众卫生及市政条例》(第132章)附表5所指明的私营坟场内亦设有共14座骨灰龕，主要由宗教或族裔团体管理，属非牟利性质。其中，非政府的华人永远坟场管理委员会根据《华人永远坟场条例》(第1112章)成立，为在香港永久居住并有华人血统的人士提供及管理坟场设施。华人永远坟场管理委员会现时管理四个坟场连骨灰龕，提供约208 700个骨灰龕位，除少量可重用的骨灰龕位外，已经全数配售。华人永远坟场管理委员会预计在未来两年会多提供约50 000个新建成骨灰龕位。此外，天主教、基督教和佛教等宗教团体营办的坟场，合共提供约119 300个骨灰龕位，现时约有35 400个尚未配售，预计在未来两年会多提供约8 000个新建成骨灰龕位。

13. 过去十年(即2000年至2009年)，由政府提供的公众骨灰龕位只占同期火葬宗数约14%。连同华人永远坟场管理委员会的骨灰龕位在内，共占约40%。

2000年至2009年的处理骨灰方式



注：其他处理骨灰方式包括将骨灰安放在私营坟场以外的私营骨灰龕位、安放家中、撒放于纪念花园或本港指定海域等。

(三) 建议方案及措施

14. 现时，以骨灰龕永久存放先人骨灰是社会普遍的做法。由于移风易俗需时，我们认为现阶段骨灰龕设施的发展主要应循以下几个方向推进：

- (1) 增加骨灰龕设施供应，满足社会的整体需要；
- (2) 鼓励市民接受以更环保及可持续推行的方式处理先人骨灰；
- (3) 加强消费者在选购私营骨灰龕设施时的保障；以及
- (4) 加强规管私营骨灰龕，以期更有效处理违规情况。

(四) 增加骨灰龕设施的供应

15. 政府会继续采取各样可行方法，增加骨灰龕设施的供应。

地区为本的骨灰龕发展计划

16. 骨灰龕是社区的必要设施，但如前文所述，要发展骨灰龕设施并不容易。为尽快增加供应，不同地区(18区)及/或区域(五个立法会选区)都应该承担发展骨灰龕设施的责任。政府会采取多管齐下的方式，积极推动骨灰龕发展计划。

17. 首先，政府会积极研究进一步在现有坟场内增建骨灰龕设施的可行性。由于现有坟场已具备基础设施和交通配套，相对

于新的选址而言，可以在较短时间内进行扩建，以便尽早增加骨灰龕位供应。我们正在现有坟场(例如和合石和沙岭坟场)内物色一些空置的土地，用作发展层数较少的骨灰龕或露天骨灰龕位(包括「树葬」龕位)。我们也会研究通过园林和建筑设计减低视觉影响，同时考虑采取方法，改善现有坟场周边地区在节日繁忙时间的行人和交通流量，当中可优先考虑兴建环形道路或扩阔现有道路。

露天骨灰龕位设计图



18. 同时，政府会在全港各区积极物色合适的地点发展骨灰龕设施，目前，政府已初步选定分布在七个地区的 12 幅用地研究发展骨灰龕是否可行及合适(详情载于附件)。研究会考虑选址的地理环境及基础设施配套，亦会进行技术可行性研究(例如交通影响评估及环境影响评估等)。遇上选址已有现行用途，我们亦会研究搬迁的可行性。一旦确定选址适合作骨灰龕发展，便会正式谘询当区区议会的意见。为鼓励当区居民支持骨灰龕设施的发展计划，我们可以考虑采取一些灵活的措施，例如预留一定比

例的骨灰龕位优先编配予当区有需要的居民。政府也会透过灵活设计，改善拟建骨灰龕的外观布局，尽量释除附近居民的疑虑和不安。可考虑的措施包括注入园林元素、统一碑石设计、免除镶相，以及集中处理场内焚烧冥镪衣纸活动等。当局会继续在全港各区寻找适合的用地，作骨灰龕发展之用。其中，兴建多层骨灰龕大厦或把大厦改建为多层骨灰龕的做法亦在考虑之列。这类大厦占地不多，而市民亦不用长途跋涉，到偏远地区拜祭先人。以多层大厦设置骨灰龕的做法，在海外国家(例如日本)亦有成功经验。政府会继续努力与区议会和当区居民沟通，争取支持。

日本多层大厦骨灰龕



改建工业楼宇为骨灰龕设施

19. 日本的经验显示，设计妥善的多层骨灰龕可以设置于人烟稠密的社区，而不会对邻近居民造成不良的视觉影响和滋扰。在香港，发展商现时可按既定机制，向城市规划委员会(城规会)申请规划许可，并改变土地契约的条款作此用途。因此，合适工业楼宇(例如邻近现有坟场的工业楼宇)的业主，可以考虑循此途径发展骨灰龕设施。

鼓励华人永远坟场管理委员会及宗教团体扩展营运规模

20. 华人永远坟场管理委员会及宗教团体在提供骨灰龕设施方面，亦担当重要的角色。为尽快增加骨灰龕设施的供应，满足社会的需求，我们鼓励华人永远坟场管理委员会和宗教团体在合适的用地发展更多骨灰龕设施，或扩充现有设施。我们亦鼓励宗教团体增建纪念花园，进一步推广在纪念花园撒放骨灰的处理骨灰方式。由于骨灰龕设施短缺，宗教团体可考虑将其营办的骨灰龕设施开放予非宗教人士申请使用。

其他处理骨灰方式

21. 除了兴建新的公众骨灰龕之外，政府一直致力鼓励市民把骨灰撒于纪念花园或指定海域。这两种方式既庄严，又有利可持续发展，而费用亦全免或低廉。

纪念花园

22. 食环署设有八个纪念花园供市民撒放先人骨灰，分别位于歌连臣角、钻石山、富山、葵涌、和合石、长洲、坪洲及南丫岛。

食环署辖下的部分纪念花园

 <p>歌连臣角纪念花园</p>	 <p>钻石山纪念花园</p>
 <p>富山纪念花园</p>	 <p>葵涌纪念花园</p>
 <p>和合石纪念花园</p>	 <p>长洲纪念花园</p>

23. 食环署于 2007 年、2008 年和 2009 年分别处理约 170 宗、380 宗和 650 宗在纪念花园撒放骨灰的申请，而在 2007 年之前，每年平均只有少于 30 宗申请。虽然选择撒放骨灰于纪念花园的数字有上升趋势，但为纾缓永久骨灰龕位的不足，这方面仍有很大的发展空间。食环署刚完成和合石纪念花园的美化工程，现计划在钻石山坟场加建纪念花园。

骨灰撒海

24. 除了撒放骨灰于纪念花园之外，市民亦可选择将先人骨灰撒放在本港指定海域。现时，海上撒灰可在塔门以东、东龙洲以东，以及西博寮海峡以南这三个指定海域内进行。

25. 食环署于 2007 年实施简化程序，方便市民申请在指定海域撒放骨灰。截至 2010 年 5 月，该署已处理近 1 000 宗申请，与新申请制度实施前多年来只有共 44 宗申请比较，增幅显著。为了鼓励市民选用较环保的葬仪及推广海上撒灰的风气，食环署已推出先导计划，于 2010 年 1 月起开始提供渡船服务，方便市民将先人骨灰撒海。现时，渡船逢星期六从西湾河公众码头出发，免费接载市民前往东龙洲以东海域进行撒灰仪式。渡船每次可为不多于十个申请人服务，而每个申请人可带同最多七名家属 / 亲友出席仪式。渡船上有礼仪师协助市民举行简单悼念仪式。由于公众反应踊跃，食环署已增加班次，目的是令市民使用这项服务的轮候时间缩减至不超过八星期。除了食环署之外，亦有非政府机构及私营公司提供这类渡船服务。

先人骨灰撒海程序



乘搭渡船



礼仪师



进行简单悼念仪式



撒放骨灰



撒放骨灰



撒放鲜花瓣

网上追思

26. 此外，食环署已于 2010 年第二季推出网上追思服务，市民只要曾使用该署的火化、骨灰龕、纪念花园、海上撒灰、土葬等服务，便可在「无尽思念」网页(<http://www.memorial.gov.hk>)上载文字、照片，甚至录影片段等，悼念先人。网上追思由于方便快捷，而且不受时间、地点限制，经过一段时间的发展，应会

受到市民一定程度的欢迎。欧美国家和中国内地亦有网页提供网上追思服务。

(五) 骨灰龕设施的可持续发展

27. 骨灰龕设施可否持续发展，备受关注。为满足市民需求，政府会继续竭尽所能兴建更多新的骨灰龕设施。同时，我们亦会致力推动社会移风易俗，鼓励市民采用在纪念花园或本港指定海域撒放骨灰等其他方式处理先人骨灰。我们欢迎公众提出其他创新及可持续推行的方式处理骨灰及悼念先人。

28. 以下构思旨在引发讨论，以鼓励各方提出更多崭新可行的建议。

善用现有的骨灰龕位

29. 我们会继续透过多种途径，鼓励市民善用现有的骨灰龕位，例如提醒孝子贤孙，只要先人为其家人或亲属，一个标准龕位可放置两个骨灰瓮，而一个家庭龕位则可放置四个骨灰瓮。

使用年限

30. 骨灰龕设施乃凭吊先人的地方，应该用得其所。现时，公众骨灰龕位 / 金塔设施是永久编配的。不过，由于供不应求的情况日趋严重，为纾缓短缺问题及增加供应，我们须考虑是否应该改变现行提供永久的骨灰龕位 / 金塔设施的安排。一些地区已为新编配的公众骨灰龕位订定放置骨灰的年期(例如以 20 年为限)，期满后家人须定期为龕位续期。另外，收取管理年费的建议也值得考虑：凡于限期内无人续期的龕位，或先人家属 / 亲友

连续多年(例如六年)欠交管理年费，而当局又未能联络上的个案，骨灰龕位可腾空转予他人使用。原先安放的骨灰则会移往设计妥善的公共储存库，或撒放在纪念花园内。海外及内地的经验显示，征收管理年费并非为了增加财政收入，而是要令有限的骨灰龕资源获得妥善使用。无论如何，这些新安排只会适用于新的骨灰龕位 / 金塔设施，现有骨灰龕位 / 金塔设施不受影响。

自愿交还骨灰龕位计划

31. 此外，我们亦可研究推行自愿交还骨灰龕位计划，对向政府交还公众骨灰龕位以供重用的人士发放特惠津贴。在交还骨灰龕位后，先人骨灰会交还家属 / 亲友。

(六) 现行私营骨灰龕发展的规管

32. 私营骨灰龕在市场上发挥重要作用，除了有助满足龕位的需求外，更重要的是让消费者有所选择。市民选择私营骨灰龕，主要因为其个人化服务，例如可在生前购买及可安排每日供奉等。

33. 本港各行各业的经营，均须符合法例或政府的其他规定。提供私营骨灰龕设施存放骨灰，虽然并不构成公共健康及卫生问题，但仍须符合土地契约及法定地政、城市规划和建筑规定。有关政府部门会根据其权限及相关的法例和行政措施，处理涉及私营骨灰龕的查询、投诉及问题。

34. 在规划方面，根据《城市规划条例》(第 131 章)，一如其他发展用途，「骨灰龕」必须符合相关的法定图则的要求。在一般情况下，如果土地用途地带属「其他指定用途」注明「坟

场」或「灵灰安置所」，则「骨灰龕」为经常准许的用途，无须向城规会提出规划申请。在大部分的法定图则的「政府、机构或社区」地带及／或「绿化地带」的注释中，「骨灰龕」属第二栏用途，即表示如要在该土地作「骨灰龕」用途，必须根据《城市规划条例》第 16 条向城规会取得规划许可。如欲于上述用途地带以外的土地兴建「骨灰龕」，则必须根据《城市规划条例》第 12A 条向城规会提出改划用途地带的申请。城规会于审批改划用途申请时，一般会考虑相关的规划因素，包括申请地点，与附近土地用途是否协调，会否影响附近的交通、环境等因素，同时亦会考虑相关政府部门的意见，并根据《城市规划条例》，就个案咨询公众。在批出规划许可时，城规会可就个别个案的情况附加规划条件。根据《城市规划条例》，规划事务监督只可在发展审批地区图涵盖的地方就不符合法定图则规定的用途进行土地利用的执管工作。

35. 在地政方面，地契是政府与土地业权人签订的契约，土地业权人作为契约一方须确保土地的使用符合地契中的所有规定。地契的订立主要以土地使用为出发点，而非以规管个别行业为目的。兴建及经营私营骨灰龕是否抵触地契，须视乎个别地契条款(在不同时间订立)而定，不能一概而论。在收到有关个别土地用途违反地契规定的投诉时，地政总署会派人巡视现场，就实际情况可能涉及的地契条款征询法律意见，并采取适当的跟进行动。如土地业权人申请将已违反地契规定的情况规范化，或拟申请修改土地契约条款以设置骨灰龕，申请会由地政总署处理。一般而言，地政总署会要求申请人先申请及取得规划许可，并会在处理过程中参考相关部门的意见。如申请获地政总署批准，地政总署会加入适当的修改土地契约条款，亦可能要求补地价。

36. 上述规划及地政方面的规管，主要针对的是违反规定的土地用途，部门须先确定违规发展已经存在，方可采取相应的执管

行动。规划事务监督的执管工作须按《城市规划条例》的程序，主要是透过在发展审批地区图涵盖的地方发出强制执行通知书，及在未有遵从通知书上的规定的情况下作出检控行动。而土地业权人如不就违反地契规定的情况作出适当的纠正行动，并获取有关当局的批准，当局会进一步采取诉讼或其他法律行动。

37. 就建筑安全而言，有关建筑物的建造须符合骨灰龕用途所要求的建筑安全标准。按照屋宇署现行的执法政策，若骨灰龕的处所存在对生命财产构成威胁或有迫切危险的僭建物或新建的僭建物，该署会根据《建筑物条例》(第 123 章)采取执法行动。若有关楼宇用途上作出重大更改而严重影响楼宇结构安全或楼宇占用人的安全，屋宇署亦可引用《建筑物条例》采取行动。

38. 在防火安全方面，现行的《消防条例》(第 95 章)及其附属法例、《消防安全(商业处所)条例》(第 502 章)和《消防安全(建筑物)条例》(第 572 章)已就楼宇的消防安全及消防装置或设备须时刻保持在有效操作状态作出规定。消防处会在有需要时进行火警风险评估及巡查，以确保逃生通道畅通无阻及楼宇内的消防装置及设备操作正常。如发现任何违反《消防条例》的事项，消防处会立刻采取执法行动。此外，屋宇署亦会根据《1996 年提供火警逃生途径守则》的规定评估楼宇的逃生途径是否足够。在私营骨灰龕向城规会申请规划 / 改划土地用途或向地政总署申请修改土地契约期间，消防处及屋宇署均会就相关土地 / 楼宇的防火安全提供意见。

39. 对于有社会人士担心骨灰龕经营所带来的街道管理问题，不同政府部门会根据其权限处理。就食环署而言，该署会按其权限处理阻碍街道清扫工作及弄污街道等影响环境卫生的个案。此外，如烧衣活动引致空气污染问题，环境保护署(环保署)可根据《空气污染管制条例》(第311章)的规定，派员作出实地调

查。如证实空气污染物构成滋扰，环保署可向进行活动的人士发出《空气污染消减通知》，要求采取适当措施，消除滋扰。至于相关的噪音、阻碍交通等问题，警务处可按其职权范围采取适当行动。由此可见，现行规管机制已经涵盖土地契约、规划、建筑及消防安全等范畴。各有关政府部门会继续按其权限对私营骨灰龕的违规情况进行执管工作。现时，未获认可的私营骨灰龕可按既定渠道和程序向有关部门申请正规经营其设施(例如申请相关的规划许可及 / 或修订土地契约等)。

(七) 加强消费者权益保障

40. 我们会公布地政总署及规划署已知悉的私营骨灰龕设施资讯，以及加强消费者教育。

公布私营骨灰龕资料

41. 2010年4月，消费者委员会在《选择》月刊刊登了有关私营骨灰龕的专题报告，包括介绍详细的「查证两步曲」流程¹，供消费者参考。该报告亦载有三个资料表，详列现时本港部分符合规划用途的公私营骨灰龕。现时，各有关政府部门会按接获的查询或投诉，发布个别个案的资料。为帮助正在考虑 / 即将购买私营骨灰龕位的市民作出选择，政府将会公布地政总署及规划署已知悉的私营骨灰龕资料，包括设施是否有非法占用政府土地，以及是否符合土地契约和法定规划要求，以便向公众提供这些私营骨灰龕的资讯。有关资料整理妥当后，便会上载政府网

¹ 首先，消费者必须查证有关的私营骨灰龕是否符合相关的规划、建筑设计和建筑物标准规定。根据现行的《城市规划条例》，骨灰龕必须符合所在地带在法定分区计划大纲图内的土地规划用途。第二，私营骨灰龕所在土地的业权人必须确保该土地用途符合地契条款。消费者可向土地注册处查册，索取有关土地契约的批准用途资料，亦可在有需要时寻求专业意见。

页供市民查阅，并会不时更新，以提醒市民在购买骨灰龕前须谨慎行事。

42. 我们建议发布两张私营骨灰龕名单，详情如下：

表一：符合土地契约及法定地政和城市规划规定的私营骨灰龕

表一主要列出符合土地契约及法定地政和城市规划规定的私营骨灰龕。在规划方面，表一内的骨灰龕(i)在相关的法定图则上属经常准许用途；(ii)取得城规会发出的规划许可；或(iii)已证实属于现有用途(即在中期发展审批地区图、发展审批地区图或分区计划大纲图刊宪之前已存在的用途)。在土地规定方面，表一内骨灰龕的土地用途并无违反土地契约，亦无非法占用政府土地。表一会开列私营骨灰龕的规划和土地的一些资料，包括容许的骨灰龕位数目。

表二：不在表一内的其他私营骨灰龕

凡不属表一的私营骨灰龕会列入表二。但在私营骨灰龕名单实施初期，政府难以获得一份完整无缺的名单，因此这类私营骨灰龕将不能于表二内一一尽录。表二除了会开列个别私营骨灰龕的基本规划及土地契约资料外，还会根据实际情况载列其向地政总署及城规会递交规范化申请的情况及城规会过去就相关土地用途所作的决定。尚未被核实为符合表一要求的私营骨灰龕，也会列入表二；当它们被核实为符合表一的要求后，便会被移至表一。

消费者教育

43. 除了发布私营骨灰龕名单外，我们亦会加强消费者教育，使他们了解在选择私营骨灰龕时应注意的事项，以及光顾表二所列私营骨灰龕的风险。我们亦会与消费者委员会及其他有兴趣的非政府机构合作，提供这类公众教育。

44. 现时市民在购买私营骨灰龕位前，可致电规划署的查询热线 2231 5000，或浏览城规会的法定规划综合网站 www.ozp.tpb.gov.hk，查阅私营骨灰龕是否符合《城市规划条例》的规定，并可向土地注册处查册，取得土地契约副本。我们同时呼吁市民，应先要求售卖者提供完备资料，以查核个别骨灰龕是否符合法定的土地行政和规划规定，以及土地契约的规定，并应在有需要时自行寻求法律意见。此外，市民亦应直接与经营者联系，以了解一旦出现违反相关法例或土地契约规定的情况，消费权益及相关事宜会如何处理，例如所缴款项能否退还。一般而言，市民如认为提供骨灰龕位的人士违反买卖合同条款，可按合同法追讨。

45. 相信透过公布私营骨灰龕名单及加强消费者教育，准买家的消费权益已得到相当的保障。如市民认为消费权益可透过其他可行的方法获得进一步保障，欢迎向我们提出。

(八) 加强规管私营骨灰龕

46. 长远而言，政府认为应立法设立发牌制度，以加强规管私营骨灰龕。但必须指明，发牌制度过于严苛，会窒碍行业的健康发展，减少骨灰龕设施的整体供应，以及延长骨灰龕位的轮候时间。相反，发牌制度太过宽松，则未必能有效遏止未获认可私营骨灰龕的发展。两者要取得一个平衡，政府须确保发牌制度在规管范围及尺度上宽紧得宜。我们希望公众可以在这方面提供意见。

47. 我们初步建议所有私营骨灰龕(拟界定为存放人类骨灰并收取费用，以及并非由食环署兴建及 / 或营运 / 经办的处所 / 用地)均须受发牌制度规管。在新法例生效日期前已经存在的私营骨灰龕亦包括在内。受发牌制度规管的私营骨灰龕，必须领取牌照或获临时豁免(对现有私营骨灰龕作出的安排详见下文第52至58段)。在家中或祠堂存放骨灰(不涉及收费)，不应纳入涵盖范围。不过，殡仪馆、殮葬商、宗教团体(例如庙宇和寺院)，以及由慈善团体以商业或非牟利方式营运而涉及收费的骨灰龕，则须纳入规管范围。在草拟法例条文时，我们会研究如何为私营骨灰龕下一个更完备的定义。

48. 我们建议修订《公众卫生及市政条例》(第 132 章)，为私营骨灰龕的发牌制度订定条文。第 132 章的现行条文为殡仪馆和殮葬商等的发牌事宜作出规定。此外，私营坟场亦受第 132 章所规管。第 132 章已赋予当局一系列执法权力，例如视察和进入处所的权力，并就上诉机制作出规定。我们认为这些规定亦同样适用于私营骨灰龕的发牌制度。

发出牌照 / 为牌照续期的条件

49. 我们建议食物环境卫生署署长出任发牌当局，获授权在他信纳以下情况的前提下发出牌照和为牌照续期(建议须每五年续牌一次)：

- (a) 申请人拥有私营骨灰龕所位于 / 将会位于的处所 / 用地的业权；
- (b) 有关处所 / 用地符合有关规划、设计、结构、防火、环境卫生及安全的所有法定要求及发牌当局可能根据该新法例公布的任何实务守则；
- (c) 就土地用途而言，申请所涉及的处所 / 用地适合发展骨灰龕，而契约条件亦容许发展；以及
- (d) 就有关个案的整体情况而言，批出该牌照并不违反公众利益。这些公众利益的考虑因素可包括全港骨灰龕位的整体供应、区内居民或团体的意见，以及购买了在发牌制度推行前已存在的骨灰龕位人士的权益。

50. 发牌当局可行使一切所需的合理权力，例如：

- (a) 暂时或永久吊销牌照，以及准许牌照转让；
- (b) 施加及更改牌照条件，其中可包括就骨灰龕位备存购买者及 / 或孝子贤孙的资料和联络方法的最新记录、在当眼处张贴牌照、尽量减少对附近居民造成滋扰(例如空气污染和噪音)、披露有助保障消费权益的资料，以及在实务守则内就私营骨灰龕的妥善经营和管

理制定规则。这些规则包括，骨灰龕如日后结业，必须在之前与孝子贤孙沟通以妥善处理先人的骨灰；

- (c) 指示持牌人采取有效纠正行动，确保骨灰龕的经营及管理情况令人满意；确保前往骨灰龕的人士的安全；并确保符合有关法例条文和发牌条件；
- (d) 关闭无牌私营骨灰龕，安放在发牌当局本身或其他政府部门的执法行动(包括针对无牌经营、违反土地契约条件及非法占用政府土地等的行动)中查获的无人认领的骨灰。在将无人认领的骨灰放置于公众设施之前，发牌当局会尝试联络有关的孝子贤孙及给予他们充足时间(例如由首次通知日期起计两年)领回骨灰；以及
- (e) 进入和视察任何私营骨灰龕，包括怀疑经营骨灰龕的处所。

51. 无牌经营私营骨灰龕将属违法，经营者可被处罚款及/或监禁。当局会考虑厘定较重的罚则，以收阻吓作用。此外，须注意的是，发牌制度不能妨碍其他执法部门(如规划事务监督、地政总署、屋宇署、消防处)根据各自的权限对任何违反法例及规定的私营骨灰龕采取执法行动。

对新法例生效前已存在的私营骨灰龕的安排

52. 对于新法例生效前已存在的私营骨灰龕应如何处置，市民或有不同意见。一方面，有关地区的居民或会反对区内的某些私营骨灰龕继续营运。另一方面，已经购买

私营骨灰龕位的市民则忧虑一旦证实属违规个案，骨灰或须迁离。

53. 我们建议在新的发牌制度下，所有新法例生效前已存在的私营骨灰龕须向发牌当局提交证明文件申领牌照。符合发牌条件的申请会获发牌照经营。未能符合发牌规定的私营骨灰龕，应申请临时豁免，以容许它们在未有牌照前暂时继续经营。

54. 具体而言，法例会规定新法例生效前已存在的私营骨灰龕经营者，应在发牌制度生效后订定的时限内，申请牌照或临时豁免。未获认可的私营骨灰龕，若已经就其违规情况向有关当局申请规范化并正等待结果，或不确定其是否符合所有发牌条件，应申请临时豁免，使经营者在未有牌照前可暂时继续经营。除非申请人能令发牌当局信纳其经营有合理机会在合理时间内获规范化，以及所经营的设施不会构成即时危险，否则其就私营骨灰龕提出的临时豁免申请将不会获批。法例应赋权发牌当局在发出临时豁免时，订定严谨的条件。这些条件包括：

- (a) 须采取措施，以确保设施符合法例规定及得到有效管理，对邻近社区的滋扰亦必须减至最低。须采取的措施可包括减少噪音、光害、空气污染，以及处理任何可能涉及安全的问题(例如人羣管理)。此外，若骨灰龕决定结业，必须在之前与孝子贤孙沟通以妥善处理先人的骨灰；
- (b) 不遵守条件的经营者可被处罚款，严重违规者的临时豁免可遭吊销；

- (c) 临时豁免应设时限，有效期可为两年半；
- (d) 临时豁免可按个别情况获酌情延期或续期；以及
- (e) 发牌当局可吊销临时豁免，以处理一些紧急或突发情况，例如一旦发现骨灰龕的经营构成即时危险(例如对消防及楼宇安全)。

55. 对于已申请 / 获发 / 拒发临时豁免的私营骨灰龕，若其对发牌当局的决定感到受屈，可以根据第132章之下的牌照上诉机制提出上诉。获临时豁免的私营骨灰龕须在临时豁免的有效期内，致力尽快申请正式牌照。那些正根据现行规划及 / 或土地管制制度申请规范化而未获认可的私营骨灰龕，亦须申请临时豁免。不过，必须注意的是，获临时豁免的私营骨灰龕只是暂时获豁免遵守持牌经营的规定，并非获豁免符合其他相关法例的要求。因此，执法部门依然可根据各自的权限，对任何违反法例规定的私营骨灰龕采取执法行动。这项安排可确保获临时豁免的私营骨灰龕会致力尽快取得正式牌照。法例亦会订明，已获临时豁免的私营骨灰龕在获发正式牌照之前，必须冻结骨灰龕位数目，并须停止出售骨灰龕位。

56. 发牌当局会拒绝未能符合所有发牌要求的申请。不获发牌的骨灰龕可选择结业(并应在事前与孝子贤孙沟通以妥善处理先人的骨灰)，或者申请临时豁免，以便申请规范化，为日后重新申请牌照作好准备。发牌当局可根据上文第53至55段所述的框架考虑该等申请。

57. 临时豁免只会发给在新法例生效前已存在的私营骨灰龕，发牌制度生效之后才出现的新发展设施并不适用。在法

例生效后，所有没有获发牌照或临时豁免的骨灰龕，即属违法。发牌当局会对这类非法经营的骨灰龕采取执法行动。

58. 在本港经营的所有私营骨灰龕最终均须受到牌照规管。不过，新法例生效前已存在的私营骨灰龕在获发牌照之前，应获合理时间进行规范化，因此有必要发出临时豁免。临时豁免是一项过渡措施，在适当的时候便会逐步取消。政府在制订细节时会小心行事，以确保新措施能遏止违规骨灰龕的发展，同时亦尽量减轻对已购入骨灰龕位的市民所造成的不必要影响。未获认可的私营骨灰龕问题始终存在已久，任何针对现有骨灰龕的执法行动，亦须考虑市面骨灰龕位不足的现实因素。我们欢迎市民就建议的过渡安排提供意见。

(九) 公众谘询

59. 此次谘询旨在集思广益，让市民参与这项关乎传统习俗及地区设施的讨论，以凝聚社会共识，为政府制订政策提供民意基础。我们欢迎社会各界人士对本谘询文件载列的事宜，提出意见。

60. 如果有任何意见，请于 2010 年 9 月 30 日或之前，以邮递、电邮或传真方式把意见送交食物及卫生局：

地址： 香港花园道
美利大厦 20 楼
食物及卫生局食物组

电邮地址：ccc@fhd.gov.hk

传真号码：(852)2136 3281

可供发展骨灰龕的用地

地区		初步选址
1	东区	柴湾歌连臣角道华人永远坟场灵灰阁对面，毗邻环翠村公园
2	黄大仙	钻石山灵灰安置所扩建
3	沙田	石门安兴里，毗邻沙田垃圾转运站
4	沙田	富山灵灰安置所扩建
5	北区	和合石坟场内的剩余棺葬墓地和其他土地
6	北区	沙岭坟场未发展部分
7	屯门	龙鼓滩发电厂旁曾咀煤灰湖部分土地
8	葵青	葵裕街葵涌焚化炉旧址
9	葵青	葵泰路葵涌焚化炉旧址东南面
10	葵青	青荃路毗邻荃湾华人永远坟场
11	离岛	长洲坟场扩建
12	离岛	梅窝礼智园扩建

注：这些用地的的发展须考虑选址的地理环境及基础设施配套，亦会进行技术可行性研究(例如交通影响评估及环境影响评估等)。遇上选址已有现行用途，我们亦会研究搬迁的可行性。一旦确定选址适合作骨灰龕发展，便会正式谘询当区区议会的意见。