

第 4 章

食物及衛生局
食物環境衛生署

土葬及火葬服務

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十五號報告書》共有十章，全部載於審計署網頁(網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

土葬及火葬服務

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.19
審查工作	1.20 – 1.21
政府的整體回應	1.22
鳴謝	1.23
第 2 部分：公營骨灰龕位的供應	2.1 – 2.7
地區為本骨灰安置所發展計劃	2.8 – 2.20
審計署的建議	2.21
政府的回應	2.22
骨灰龕位的短期供應	2.23 – 2.26
審計署的建議	2.27
政府的回應	2.28
配售新骨灰龕位	2.29 – 2.38
審計署的建議	2.39
政府的回應	2.40
第 3 部分：墓地及火葬服務	3.1
棺葬墓地	3.2 – 3.6
審計署的建議	3.7
政府的回應	3.8
金塔墓地	3.9 – 3.18
審計署的建議	3.19
政府的回應	3.20
火葬服務	3.21 – 3.27
審計署的建議	3.28
政府的回應	3.29

	段數
公營骨灰龕位的使用情況	3.30 — 3.42
審計署的建議	3.43
政府的回應	3.44
第 4 部分：規管私營骨灰安置所、殮葬商及殯儀館	4.1
規管私營骨灰安置所	4.2 — 4.15
審計署的建議	4.16
政府的回應	4.17
規管殮葬商及殯儀館	4.18 — 4.26
審計署的建議	4.27
政府的回應	4.28
第 5 部分：未來路向	5.1 — 5.3
提供土葬及火葬服務	5.4 — 5.5
環保殯葬	5.6 — 5.14
審計署的建議	5.15
政府的回應	5.16
公營骨灰龕位的可持續供應	5.17 — 5.20
審計署的建議	5.21
政府的回應	5.22

附錄	頁數
A：公眾墳場(二零一五年六月)	51
B：公眾火葬場(二零一五年六月)	52
C：公營骨灰安置所(二零一五年六月)	53
D：土葬及火葬服務的主要收費(二零一五年六月)	54
E：物色到的 24 幅可供發展公營骨灰安置所的用地	55
F：近年完成的骨灰安置所項目	57

土葬及火葬服務

摘要

1. 食物環境衛生署(食環署)為市民提供土葬及火葬服務。該署管理十個公眾墳場、六個公眾火葬場，以及八間公營骨灰安置所(當中設有 11 個紀念花園)，並規管 27 個私營墳場的經營。過去 20 年，每年平均死亡人數和火葬宗數分別為 38 000 人及 31 000 宗。未來 20 年，有關數字預計會分別增加至 55 000 人及 52 000 宗。政府自一九七零年代開始鼓勵市民以火葬代替棺葬，導致市民對骨灰安置所設施的需求日益增加，以及私營骨灰安置所激增。近年，市民關注到公營骨灰龕位供應不足的問題，以及如何規管私營骨灰安置所。政府的骨灰安置所政策採取三管齊下的策略，包括推廣環保殯葬、確保有穩定充足的公營骨灰安置所供應，以及加強規管私營骨灰安置所。食環署的墳場及火葬場組負責提供土葬及火葬服務。二零一五年三月，該組的編制有 213 名人員，在 2015-16 年度的財政撥款為 3.32 億元。食環署為其提供的土葬及火葬服務收取費用，在 2015-16 年度的服務收入預計為 1.03 億元。審計署最近就食環署所提供的土葬及火葬服務進行了審查。

公營骨灰龕位的供應

2. **地區為本骨灰安置所發展計劃的實施進度緩慢** 食環署於二零一零年推行地區為本骨灰安置所發展計劃，在該計劃下，全港 18 區共同承擔發展骨灰安置所設施的責任。政府在 18 區物色合共 24 幅可供發展骨灰安置所用地。然而，推行計劃的整體進度未盡理想。直至二零一五年七月，只有兩個小型項目完成。尚有 16 個項目 (67%) 仍未制訂確實時間表以諮詢相關區議會。審計署留意到，進度緩慢是由於交通影響評估研究用多了時間，以及缺乏有效措施推動當區居民接受計劃項目 (見第 2.6、2.8 及 2.10 至 2.16 段)。

3. **骨灰龕位短期供應嚴重短缺** 由於項目延誤，在地區為本骨灰安置所發展計劃下的公營骨灰龕位在二零一六至二零一八年間幾乎沒有供應。同時，私營骨灰龕位亦會因實施擬議的私營骨灰安置所發牌制度而出現短缺 (見下文第 10 段)。因此，不論是公營還是私營的骨灰龕位，在未來幾年都會供不應求。要待至曾咀項目於二零一九年完成並提供 16 萬個骨灰龕位，方能應付市民對

摘要

骨灰龕位的需求。食環署有需要制訂計劃和研究措施，以解決迫切的龕位嚴重短缺問題(見第 2.24 及 2.25 段)。

4. **需審慎檢討配售辦法** 二零一一年九月，食環署採用的配售辦法是自二零一二至二零一五年，分三個階段以電腦抽籤方式配售約 45 000 個新龕位。二零一四年，申訴專員接獲一宗針對食環署配售辦法的市民投訴。經調查後，申訴專員裁定投訴成立，並總結認為，分階段配售導致大量骨灰龕位空置時間過長，同時，屢抽不中的市民或須無了期地等待。食環署同意檢討配售辦法。審計署留意到，食環署沒有充分披露採用分階段配售辦法的依據及理由，以供公眾審議。審計署亦留意到，食環署在檢討配售辦法前，打算分階段配售將於二零一九年完成的曾咀項目下 16 萬個骨灰龕位，每年配售兩萬個，為期八年(見第 2.29 至 2.38 段)。

墓地及火葬服務

5. **金塔墳墓的不符記錄個案** 二零零四年，申訴專員進行主動調查，發現食環署的金塔墳墓記錄既欠齊全，亦不準確，並建議該署進行全面勘查，以核實所有記錄。在二零零五至二零一四年間，食環署就其所有金塔墳墓進行一連串實地勘查，發現約 37 000 宗個案是墓碑上的姓名與食環署的記錄不符。食環署認為，資料不符，未必表示金塔墳墓內所葬的遺體身分出錯。不符記錄個案的起因多數是過去未有更新官方記錄、輸入不正確資料或懷疑非法殮葬。食環署已在電腦記錄中將不符記錄個案加上標記，一旦接獲撿拾骸骨的申請便作出跟進。截至二零一五年三月，食環署接獲的撿拾骸骨申請有 1 473 宗涉及不符記錄個案，並完成當中 1 455 宗的跟進工作。跟進不符記錄個案的整體進度緩慢。審計署留意到，食環署以往沒有披露金塔墳墓的勘查結果及不符記錄個案的跟進進度(第 3.12 至 3.18 段)。

6. **推廣使用環保棺木** 環保棺木(以再造紙及紙板製成)相對於傳統棺木(以木材製成)，較為環保，價錢較低，而火化所用的燃料及時間亦較少。二零零六年，食環署開始推廣使用環保棺木，並在火化無人認領遺體時使用環保棺木。儘管環保棺木有很多優點，但普及性並未提高。二零一四年火化遺體有 41 244 宗，當中只有 829 宗(2%)使用環保棺木。食環署有需要探討及採取更有效的措施，克服困難，並推廣使用環保棺木(第 3.24 至 3.27 段)。

7. **已配售骨灰龕位的潛在甕位供應量** 公營骨灰龕位的設計，是可以安放兩個骨灰甕（標準龕位）或四個骨灰甕（大型龕位）。在已配售龕位內可加放的骨灰，必須屬於首名先人的近親。二零一四年，食環署擴大近親的定義，並取消每個龕位可安放骨灰甕的上限。儘管實行這些措施，截至二零一五年六月，公營骨灰龕位的甕位使用率仍然很低，在約 201 000 個已安放骨灰的龕位中，約 77% 有未用甕位，共約 176 000 個甕位可供加放骨灰。食環署有需要推廣使用未用甕位，以及提高有關使用率，特別是用以應付在二零一六至二零一八年間出現的骨灰龕位嚴重短缺問題（第 3.30 至 3.35 段）。

規管私營骨灰安置所

8. 私營骨灰安置所發揮重要作用，既可供應骨灰龕位，亦可讓市民有所選擇。但許多私營骨灰安置所並不符合有關城市規劃、土地契約及建築物安全的法定及政府規定。二零一四年六月，政府向立法會提交《私營骨灰安置所條例草案》，以設立發牌制度，目標是確保私營骨灰安置所符合各項法定及政府規定，加強保障消費者權益，以及確保採用可持續的營辦模式（第 4.2 及 4.5 段）。

9. **對違規私營骨灰安置所執法不力** 有市民認為，政府對違規私營骨灰安置所執法不力。由二零一零年十二月至二零一五年六月的不足五年間，違規私營骨灰安置所的數目由 52 間大幅增至 124 間，增加了 72 間（138%）。食環署有需要在新的發牌制度下制訂執法制度，並且訂立機制協調其他執法部門的工作，確保執法制度具效率及成效（第 4.8、4.11 及 4.12 段）。

10. **私營骨灰龕位短期供應不足** 在擬議的發牌制度實施後（預計於二零一六年年中），所有私營骨灰安置所除非已領取牌照，否則不得出售／出租骨灰龕位。不過，為給予時間成立發牌委員會，牌照申請只可在制度實施三個月後提出。另外，處理申請亦需要時間，批出的牌照數目與每個牌照可容許經營的骨灰龕位數目在現階段仍未能確定，因此未來數年持牌骨灰安置所的龕位供應量仍是未知之數（第 4.13 至 4.15 段）。

未來路向

11. **需加強推廣環保殯葬** 環保殯葬包括在紀念花園及海上撒灰，是更可持續推行的骨灰處置方式。自二零零七年起，食環署一直採取措施，包括免費提供服務，以鼓勵市民接受環保殯葬。儘管推行了各項措施，但不論是在紀念花園撒灰，抑或在海上撒灰，都只佔火葬宗數一個很小的百分比，兩者在二零一四年分別佔 7% 和 2%(第 5.6 及 5.10 段)。

12. **改善公營骨灰龕位可持續供應的新措施** 為改善公營骨灰龕位的可持續供應，食物及衛生局曾建議兩項新措施，即設定骨灰龕位的安放骨灰時限，以及規定龕位只於清明節或重陽節開放予後人拜祭，藉此分散前往骨灰安置所的人流及交通影響。然而，在推展這些新措施方面，進展緩慢(第 5.17 至 5.19 段)。

審計署的建議

13. 審計署的各項建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議食物及衛生局局長及食物環境衛生署署長應：

公營骨灰龕位的供應

- (a) 加強實施地區為本骨灰安置所發展計劃，包括採取措施加快完成交通影響評估研究，以及制訂更有效的措施，推動當區居民接受骨灰安置所的發展項目(第 2.21(a) 及 (b) 段)；
- (b) 密切監察曾咀項目，以確保在二零一九年如期落成，冀能應付在二零一六至二零一八年間所積壓的公營骨灰龕位需求(第 2.27(a) 段)；
- (c) 制訂計劃，並研究措施，以解決在二零一六至二零一八年間，由公營骨灰安置所項目及私營骨灰安置所提供的骨灰龕位，出現短期供應嚴重短缺的問題(第 2.27(b) 段)；
- (d) 審慎檢討新骨灰龕位的配售辦法(第 2.39(a) 段)；

墓地及火葬服務

- (e) 考慮向立法會匯報金塔墳墓的全面勘查結果及不符記錄個案的跟進進度(第 3.19(c) 段)；

摘要

- (f) 探討及採取更有效措施，以推廣使用環保棺木 (第 3.28(b) 段)；
- (g) 採取有效措施，令市民增加使用已配售骨灰龕位內未用的甕位，以應付市民對骨灰龕位的需求 (第 3.43(a) 段)；

規管私營骨灰安置所

- (h) 在擬議的發牌制度下，及時制訂執法制度，並且訂立機制協調其他執法部門的工作，確保針對無牌骨灰安置所的執法行動具效率及成效 (第 4.16(a) 段)；

未來路向

- (i) 加強工作，繼續推廣環保殯葬 (第 5.15 段)；及
- (j) 研究兩項措施的可行性，即設定骨灰龕位的安放骨灰時限，以及分散前往骨灰安置所的人流和交通影響，以確保公營骨灰龕位的可持續供應 (第 5.21(a) 段)。

政府的回應

14. 食物及衛生局局長和食物環境衛生署署長整體上同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查的背景，並概述審查的目的及範圍。

公眾土葬及火葬服務

1.2 食物環境衛生署(食環署)為市民提供土葬及火葬服務，並管理以下各項設施：

- (a) 十個公眾墳場(見附錄 A)。目前，可供配售予公眾的葬位位於和合石墳場及離島的三個墳場(即長洲墳場、禮智園墳場及大澳墳場)；
- (b) 六個公眾火葬場(見附錄 B)，供火化人類遺體及骸骨；
- (c) 八間公營骨灰安置所(見附錄 C)，設有骨灰龕位供安放骨灰；及
- (d) 11 個設於公營骨灰安置所的紀念花園以供撒灰之用。

1.3 **棺葬** 截至二零一五年六月，該十個公眾墳場設有合共 23 728 個棺葬位，空置的棺葬位有 8 178 個。二零一四年，在該等墳場內進行的棺葬有 1 056 宗。不過，在該等墳場內，棺葬一般並非永久。棺葬之後六年，骸骨便須撿出，於金塔墓穴重新埋葬或予以火葬。

1.4 **金塔葬** 截至二零一五年六月，該十個公眾墳場設有合共 217 411 個金塔葬位，空置的金塔葬位有 38 052 個。二零一四年，在該等墳場內進行的金塔葬有 878 宗。目前，金塔葬一般並無任何使用時限。

1.5 **火化人類遺體及骸骨** 截至二零一五年六月，該六個公眾火葬場設有合共 26 個遺體火化爐，每年總共提供 43 884 個火化時段。和合石火葬場亦設有一個骸骨火化爐。二零一四年，在該等火葬場內，人類遺體火化有 41 244 宗，骸骨火化則有 3 312 宗。

1.6 **安放骨灰** 截至二零一五年六月，該八間公營骨灰安置所設有合共 214 332 個骨灰龕位，空置的骨灰龕位有 9 115 個 (註 1)。照片一顯示於二零一二年七月落成的和合石橋頭路靈灰安置所。

照片一

和合石橋頭路靈灰安置所



資料來源：食環署的記錄

1.7 **環保殯葬** 骨灰除可安放在公營骨灰安置所，亦可在 11 個紀念花園或香港三個指定海域撒放。二零一四年，在紀念花園撒灰有 2 697 宗，在海上撒灰則有 856 宗。照片二顯示於二零一二年啓用的鑽石山靈灰安置所內的紀念花園。

註 1：空置骨灰龕位當中，在和合石橋頭路靈灰安置所內約 7 700 個新骨灰龕位正在進行配售 (見第 2.29(d) 段)，而在離島的公營骨灰安置所內約 1 100 個新骨灰龕位可供配售予已去世的當地居民。此外，約 140 個重用的骨灰龕位按照輪候冊的方式配售。

照片二

鑽石山靈灰安置所
紀念花園



資料來源：食環署的記錄

1.8 **規管相關行業** 食環署設有兩套發牌制度，分別用以規管殮葬商及殯儀館。截至二零一五年六月，持牌殮葬商有 113 個，持牌殯儀館則有七間。

1.9 食環署已在本身的網站提供其土葬及火葬服務的資料。該署亦出版了一本題為《辦理身後事須知》的小冊子，提供全面的資料，協助市民為先人作出合適的身後安排。

1.10 在提供土葬及火葬服務方面，食環署須遵循《公眾衛生及市政條例》(第 132 章)，尤其是當中有關處理死者的條文。此外，該署亦須遵循該條例下的多條附屬法例 (例如《殮葬商規例》(第 132CB 章) 及《殯儀館規例》(第 132AD 章))。

1.11 食環署的墳場及火葬場組負責提供土葬及火葬服務。二零一五年三月，該組的編制有 213 名人員，在 2015-16 年度的財政撥款為 3.32 億元 (包括個人薪酬 6,400 萬元、部門開支 2.6 億元及非經常開支 800 萬元)。

1.12 附錄 D 顯示食環署土葬及火葬服務的主要收費。該署在 2015-16 年度的服務收入預計為 1.03 億元。

市民關注公營骨灰龕位短缺和私營骨灰安置所的規管

1.13 政府自一九七零年代開始，鼓勵市民以火葬代替棺葬。因此，火葬宗數由一九七五年的約 7 300 宗 (死亡人數的 35%)，大幅增加至二零一四年的 41 244 宗 (死亡人數的 90%)。在這項政策下，加上死亡人數不斷上升，市民對骨灰安置所設施的需求日益增加。此外，在二零零五至二零零七年間，多個公營骨灰安置所項目因當區人士反對而遭擱置。對於公營骨灰龕位短缺，未能應付需求，市民一直表示關注。

1.14 私營骨灰安置所發揮重要作用，既可供應骨灰龕位，亦可讓市民有所選擇。近年，私營骨灰安置所激增，部分原因是公營骨灰龕位供應不足。根據發展局的記錄，截至二零一五年六月，私營骨灰安置所有 156 間。然而，許多私營骨灰安置所並不符合城市規劃、土地契約和建築物安全的規定。對於如何規管私營骨灰安置所，市民一直表示關注。

1.15 **骨灰安置所政策檢討諮詢** 二零一零年七月，食物及衛生局 (食衛局) 就骨灰安置所政策檢討進行公眾諮詢。二零一一年四月，食衛局向立法會食物安全及環境衛生事務委員會 (該立法會事務委員會) 匯報諮詢結果，表示市民大體上認同以下方針：

- (a) 增加骨灰安置所設施的供應；
- (b) 鼓勵市民接受以更環保和可持續推行的方式處理骨灰；
- (c) 加強消費者在選購私營骨灰安置所設施時的保障；及
- (d) 加強規管私營骨灰安置所。

1.16 **私營骨灰安置所發牌制度諮詢** 二零一一年十二月，食衛局就私營骨灰安置所的發牌制度進行另一輪公眾諮詢。二零一四年六月，政府向立法會提交《私營骨灰安置所條例草案》，冀以設立發牌制度。按照二零一四年十二月的工作計劃，擬議的發牌制度定於二零一六年年中實施 (見第 4.5 段)。

1.17 **政府的骨灰安置所政策** 二零一四年七月，食衛局向該立法會事務委員會匯報，政府的骨灰安置所政策採取三管齊下的策略，包括：

- (a) 推廣環保殯葬；
- (b) 確保有穩定充足的公營骨灰安置所供應；及

- (c) 加強規管私營骨灰安置所。

食衛局表示，把骨灰存放在骨灰安置所設施是目前的主流做法，此舉大概會維持一段時間。要使環保殯葬成為處理人類骨灰的主流模式，便要改變大眾的心態，令這種模式深為市民接受，當中過程需時甚長。

私營土葬服務

1.18 除食環署外，一些宗教和其他組織以非牟利方式營辦 27 個私營墳場。食環署根據《公眾衛生及市政條例》下的《私營墳場規例》(第 132BF 章) 對私營墳場的營辦進行規管。截至二零一五年六月，該等組織的私營墳場提供了 138 901 個棺葬位、8 271 個金塔葬位和 359 047 個骨灰龕位。

1.19 該等組織包括華人永遠墳場管理委員會(華永會)，該會根據《華人永遠墳場條例》(第 1112 章) 成立，為在香港永久居住並有華人血統的人士提供及管理墳場設施。該會現時管理四個墳場(香港仔墳場、荃灣墳場、柴灣墳場和將軍澳墳場)。該會主席為民政事務局局長，而當然委員包括食物環境衛生署署長和地政總署署長。該會一直與政府緊密合作，提供殯葬服務和設施。

審查工作

1.20 二零一五年五月，審計署着手審查食環署提供的土葬及火葬服務。審查工作集中在以下範疇：

- (a) 公營骨灰龕位的供應(第 2 部分)；
- (b) 墓地和火葬服務(第 3 部分)；
- (c) 規管私營骨灰安置所、殯葬商及殯儀館(第 4 部分)；及
- (d) 未來路向(第 5 部分)。

1.21 審計署發現上述範疇有可予改善之處，並提出多項建議以處理問題。

政府的整體回應

1.22 食物及衛生局局長和食物環境衛生署署長整體上同意審計署的建議，並向審計署提供下列的整體意見：

- (a) 辦理身後事的安排，應從宏觀角度在策略性層面着眼，顧及不同政策在爭取稀少和珍貴的土地和財政資源方面的相對優先次序；
- (b) 把骨灰安放於骨灰安置所龕位，並不是辦理身後事所必需的，最多只不過是因人而異的選擇或取向，這點可從其他處置骨灰的方式亦為人接受得以證明。更重要的是，除非社會接受骨灰龕位設有時限的安排，使骨灰龕位得以重用，否則有增無減的龕位需求將永遠無法得到滿足；
- (c) 由於香港土地資源稀少，單純或主要依靠公營骨灰龕位安放骨灰，並非可持續推行的骨灰處理方法。政府自二零零七年起已採取具遠見的方針，提倡和推廣環保殯葬，這種方法公認為可以更有效使用土地資源而較長遠可行和持續；
- (d) 在推動人們改變思想模式，接受以火葬取代棺葬一事上，有關的實踐經驗充份顯示，徹底改變辦理身後事的心態是可行的。因此，處置骨灰的思想模式有需要進行另一次改變，轉為採用可持續推行的環保殯葬；及
- (e) 政府已着手推廣在公營骨灰龕位加放骨灰、在紀念花園或海上撒灰，以及“無盡思念”網上追思服務。政府計劃在未來數年加強推廣及宣傳工作。

鳴謝

1.23 在審查期間，食衛局和食環署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：公營骨灰龕位的供應

2.1 現時，主流做法是把骨灰安放在骨灰安置所設施。政府為落實骨灰安置所政策而採取三管齊下的策略，當中包括確保有穩定充足的公營骨灰安置所供應（見第 1.17(b) 段）。本部分審查以下有關公營骨灰龕位供應的事宜：

- (a) 地區為本骨灰安置所發展計劃（第 2.8 至 2.22 段）；
- (b) 骨灰龕位的短期供應（第 2.23 至 2.28 段）；及
- (c) 配售新骨灰龕位（第 2.29 至 2.40 段）。

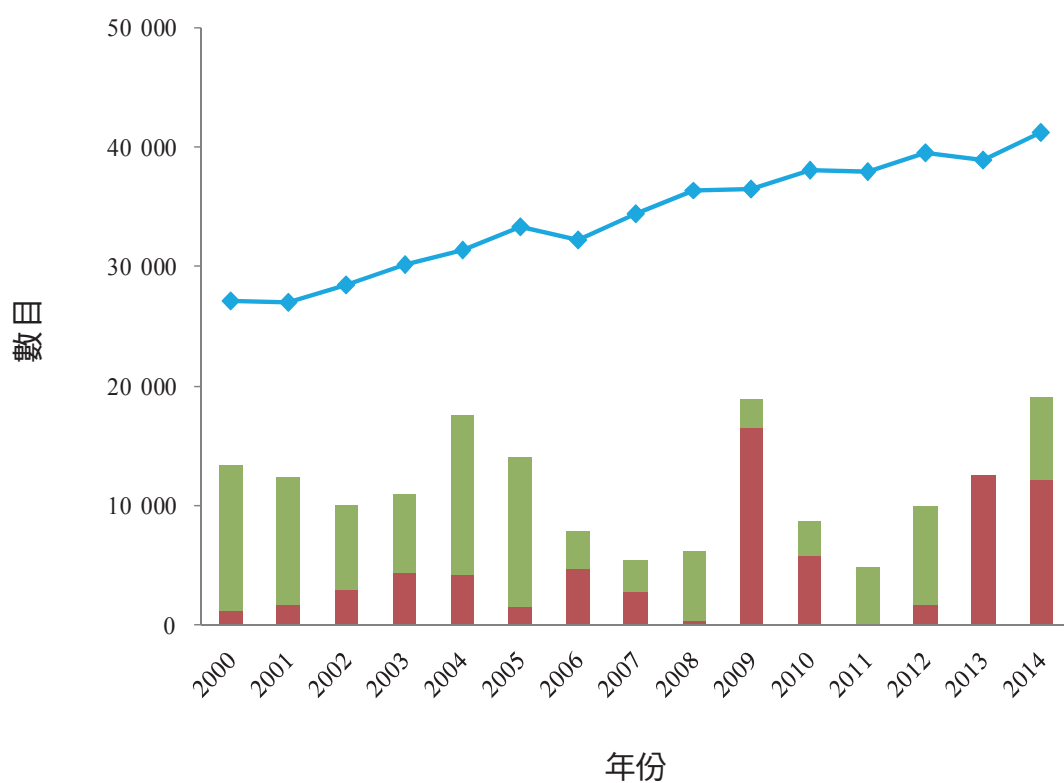
骨灰安置所龕位的需求持續增加

2.2 隨着香港人口不斷增長及老化，死亡人數和相應的火葬宗數按年遞增。過去 20 年（一九九五至二零一四年），每年平均死亡人數和火葬宗數分別約為 38 000 人及 31 000 宗。未來 20 年（二零一五至二零三四年），預計有關數字分別約為 55 000 人及 52 000 宗。鑑於把骨灰安放在骨灰安置所龕位屬處理骨灰的主流做法，龕位的需求在這些年間持續增加。

2.3 根據食環署的記錄，在二零零零至二零一四年的 15 年間，政府提供的新骨灰龕位，為同期火葬宗數約 14%。若計及華永會提供的骨灰龕位，該數字會上升至 34%，而按年數字由 13% 至 56% 不等。圖一顯示有關趨勢。

圖一

火葬宗數及政府和華永會
提供的新骨灰龕位數目
(二零零零至二零一四年)



說明：

- ◆ 火葬宗數
- 華永會提供的新龕位數目
- 政府提供的新龕位數目

資料來源：食環署的記錄

2.4 除政府外，私營機構亦提供骨灰龕位。由華永會，以及多個宗教及其他團體營辦的私營墳場都設有骨灰龕位。表一顯示截至二零一五年六月設於公營骨灰安置所 (由政府管理) 及私營墳場的骨灰龕位總數。

表一

設於公營骨灰安置所及私營墳場的骨灰龕位數目
(二零一五年六月)

	已出售／ 配售 (個)	可供出售／ 配售 (個)	總計	
			(個)	(%)
公營骨灰安置所	205 217	9 115	214 332	37
私營墳場：				
— 華永會	231 014	747	231 761	41
— 宗教及其他團體	98 689	28 597	127 286	22
總計	534 920	38 459	573 379	100

資料來源：食環署的記錄

2.5 其他私營骨灰安置所位於不同類型的處所(例如寺、觀、廟宇及住宅大廈)內，亦有提供骨灰龕位。根據食衛局委聘顧問進行的一項研究的報告所作出的粗略估算，截至二零一三年十二月，共有 104 間私營骨灰安置所，提供約 757 000 個骨灰龕位，當中約 432 000 個 (57%) 骨灰龕位已售出。在售出的 432 000 個骨灰龕位中，約 329 000 個 (76%) 骨灰龕位已安放骨灰。食環署在籌備推行擬議的私營骨灰安置所發牌制度時，已要求私營骨灰安置所營辦商提交骨灰龕位數目的資料(見第 4.7 段)。截至二零一五年八月，食環署仍在整理收到的資料。

增加公營骨灰龕位的供應

2.6 二零一零年七月，食衛局發表了一份有關骨灰安置所政策檢討的諮詢文件。諮詢文件指出：

- (a) 死亡人數和火葬宗數逐年遞增，市民對骨灰安置所設施的需求亦相應增加；
- (b) 在二零零五至二零零七年間，礙於區議會和當區居民大力反對，政府無法推行多個骨灰安置所項目，當中涉及超過 24 萬個骨灰龕位；

- (c) 過去十年 (即二零零零至二零零九年間)，由政府提供的骨灰龕位只佔火葬宗數約 14%。連同華永會的骨灰龕位在內，共佔約 40%；及
- (d) 地區為本骨灰安置所發展計劃將予推行，以提供骨灰龕位應付市民需求。在該計劃下，全港 18 區都應該共同承擔發展骨灰安置所設施的責任。

2.7 根據諮詢收集所得的意見，市民普遍意識到公營骨灰安置所供應不足是嚴重問題，而且會產生其他與骨灰安置所有關的問題。社會上有廣泛共識，認同公營骨灰安置所是社區的必要設施，故此應增加其供應。他們並支持以地區為本發展骨灰安置所的概念。在諮詢公眾後，政府在三管齊下 (見第 1.17(b) 段) 的骨灰安置所政策下，以增加公營骨灰龕位的供應為政策目標。

地區為本骨灰安置所發展計劃

2.8 在地區為本骨灰安置所發展計劃下，政府在 18 區物色合共 24 幅可供發展骨灰安置所用地 (見附錄 E)。政府強調，有關選址最終可否用作發展骨灰安置所設施，須視乎交通影響評估研究 (註 2)、工程可行性研究 (註 3) 及技術可行性研究 (註 4) 的結果而定。待初步研究完成，政府會諮詢有關區議會，然後才把選址用作發展骨灰安置所。二零一四年一月，食衛局告知該立法會事務委員會，連同華永會的骨灰龕位供應量合計，二零三一年新骨灰龕位的供應量預計累增至數十萬個，但實際須視乎有關項目的初步研究結果，以及區議會和立法會是否支持而定。

2.9 食環署透過轄下的火葬場及骨灰安置所項目督導委員會 (由食物環境衛生署署長擔任主席)，監督新的骨灰安置所的規劃及施工，以及監察公營骨灰龕位的供求。骨灰安置所發展項目的主要工程代理是建築署。

註 2：交通影響評估研究旨在評估骨灰安置所發展項目對交通運輸的影響，從而確定有關用地的發展潛力。

註 3：在 24 個選址中，基於地理環境及其他狀況，有 10 個須進行工程可行性研究 (當中包括交通影響評估研究)，以確定其發展潛力。

註 4：技術可行性研究旨在透過評估各個相關範疇，包括設計限制、環境考慮因素、工程費用預算及施工時間表，以確定有關項目表面上的技術可行性。

地區為本骨灰安置所發展計劃的實施進度緩慢

2.10 自二零一零年七月起，食衛局和食環署定期向該立法會事務委員會匯報地區為本骨灰安置所發展計劃的實施進度。二零一三年十一月，該委員會得悉，有六個項目獲得區議會支持（包括兩個已完成項目），以及有十個項目暫定於二零一四年諮詢區議會，即諮詢區議會意見的項目共有 16 個。

2.11 該立法會事務委員會委員對地區為本骨灰安置所發展計劃下 24 個項目的實施時間表表示關注，食衛局在二零一五年五月回應時告知該委員會：

- (a) 兩個項目（長洲（擴建）項目和鑽石山（擴建）項目）已經完成，提供 2 540 個骨灰龕位；
- (b) 關於另外五個項目，政府獲得有關區議會支持。這些項目會提供 449 000 個骨灰龕位，佔全部 24 個項目所提供的骨灰龕位總數的一半以上；
- (c) 關於另外八個項目，政府會在未來數年諮詢有關區議會；及
- (d) 關於餘下的九個項目，政府會在適當時間制訂推展這些項目的時間表。

2.12 二零一五年六月，黃泥涌項目獲得灣仔區議會支持。整體而言，已完成諮詢區議會的項目有八個，包括第 2.11(a) 及 (b) 段載列的項目。不過，在二零一四年之前就 16 個項目諮詢區議會的暫定目標（見第 2.10 段），則未能達到。整體來說，在 24 個項目中，16 個 (67%) 仍未有諮詢區議會的確實時間表。至於項目的完工情況，截至二零一五年七月，只有兩個小型項目 (2 540 個骨灰龕位) 完成。下一個大型項目須待至二零一九年才會完成（見第 2.24 段）。地區為本骨灰安置所發展計劃的整體實施進度未盡理想，有需要加強施行。食衛局和食環署在回應審計署的意見時表示，地區為本骨灰安置所發展計劃的實施進度，不應單純以完成諮詢區議會的項目數目釐定。八個獲得區議會支持的項目所能提供的骨灰龕位數目（合共 45 萬個），已佔全部 24 幅用地預計提供的龕位總數逾 50%。

需加快完成交通影響評估研究

2.13 在規劃骨灰安置所項目時，當局通常須進行交通影響評估研究，然後才諮詢區議會。該研究評估骨灰安置所發展計劃對交通運輸的影響，從而確定有關用地的發展潛力，並建議採取適當的交通運輸改善／管理措施，以舒緩所鑑定的不良影響 (如有的話)。

2.14 二零一二年十二月，食衛局告知該立法會事務委員會，地區為本骨灰安置所發展計劃下的 24 個項目當中：

- (a) 有六個項目無需進行交通影響評估研究；
- (b) 有十個項目的交通影響評估研究納入了工程可行性研究；及
- (c) 有八個項目需進行交通影響評估研究。

審計署審查了 (c) 項所載的八個項目，發現有兩個項目，在完成第一輪交通影響評估研究後，需進行另一輪研究，以致評估時間延長。該兩個項目為曾咀項目及歌連臣角項目 (見個案一)。審計署認為需採取措施，加快完成交通影響評估研究。

個案一

柴灣歌連臣角道骨灰安置所發展項目

1. 歌連臣角項目原定於二零一七年完工。建築署作為食環署的工程代理，在二零一一年一月委聘顧問進行交通影響評估研究，以便在位於柴灣歌連臣角道的用地 A(佔地 3 800 平方米，可提供 15 000 個骨灰龕位) 與用地 B(佔地 1 730 平方米，可提供 8 000 個骨灰龕位) 之間二選其一，用以興建多層骨灰安置所大樓。
2. 根據合約，顧問須於五個月內，即二零一一年六月前，提交最後報告，報告須載有政府相關部門所提出的全部意見，並予以回應。顧問在二零一一年五月完成報告擬稿，並提交政府相關部門徵詢意見。鑑於掃墓時節兩幅用地一帶的交通情況複雜，運輸署、警務處等部門經過數輪商討，才就交通運輸改善措施達成協議。交通影響評估研究最終在二零一二年七月完成，較原定時間延遲了一年。用地 A(可提供 15 000 個骨灰龕位) 獲推薦用作發展骨灰安置所，同時該項目須落實多項交通運輸改善措施，包括增建一條設有自動電梯和樓梯的行人通道(主要供拜祭人士使用)。
3. 裝設自動電梯涉及龐大的項目建設成本，以致骨灰龕位的單位成本增加。二零一二年十二月，建築署認為值得進一步探討可否增設骨灰龕位，從而減低單位成本。二零一三年一月，食衛局／食環署同意把骨灰龕位數目由 15 000 個增加至 25 000 個，以提高成本效益，地盡其用。
4. 在項目規模修訂為 25 000 個骨灰龕位後，建築署於二零一三年八月委聘顧問進行另一輪交通影響評估研究。研究於二零一三年八月展開，預計於八個星期內，即二零一三年十月前完成，以便食環署在二零一三年十一月諮詢東區區議會。然而，在與政府相關部門協定各項交通運輸改善措施方面，顧問花了大量時間和精力，以致交通影響評估研究在二零一四年二月才能完成。在進行準備工作(包括為當區居民舉行簡介會及進行實地視察)後，食環署在二零一四年九月諮詢東區區議會，較原定時間延遲了十個月。
5. 東區區議會並不反對這個項目。截至二零一五年六月，食環署計劃向城市規劃委員會提交申請，改劃地帶的用途。該項目預計於二零二零年第三季完工，較原定於二零一七年的完工日期延遲了大約三年。

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

需制訂更有效措施以推動當區居民接受骨灰安置所項目

2.15 市民大眾普遍不欲在居所附近設置骨灰安置所設施。在諮詢過程中，骨灰安置所發展項目往往遭到當區不少居民及區議會的反對。在二零零五至二零零七年間，有六個骨灰安置所項目因反對意見而擱置，當中涉及超過 24 萬個骨灰龕位。二零一零年的諮詢文件指出，為推動當區居民接受項目，政府會考慮採取一些靈活的措施，例如預留一定比例的骨灰龕位優先配售予當區居民。根據公眾諮詢所得的回應，對於預留一定比例的骨灰龕位優先配售予當區居民的建議，各區居民意見紛紜。

2.16 截至二零一五年七月，在 24 個項目中，只有八個項目獲有關區議會支持，有關選址不是位置偏遠，就是在墳場之內／附近。過往，鄰近民居的骨灰安置所發展項目，都經常受到當區居民反對。

2.17 審計署留意到，離島區的骨灰安置所發展項目，所設的骨灰龕位只預留給當區居民。以二零一三年完工的長洲(擴建)項目為例，該項目深受離島區議會及當區居民支持。除這個項目外，地區為本骨灰安置所發展計劃下的其他項目，並無安排將骨灰龕位優先配售予當區居民。

2.18 食環署在二零一五年十月與審計署進行討論期間表示，原則上反對將骨灰龕位優先配售予當區居民，原因如下：

- (a) 優先配售的做法並不公平，因為該 24 個項目各自的骨灰龕位數目及供應時間並不相同，有些地區在優先配售安排下可能受惠不大(與其他地區比較)；
- (b) 日後興建骨灰安置所的地區，未必就是人口較為老化的地區；及
- (c) 優先配售的做法，在實行時會有實際困難(例如部分地區日後的人口結構有所轉變)，而在配售機制是否公平的問題上，亦可能在社會上引起不必要的矛盾和爭議。

由於食環署已決定不會以優先配售骨灰龕位來推動當區居民接受骨灰安置所發展項目，因此需制訂更有效的措施以作推動。

需提高項目的成本效益

2.19 建造骨灰龕位的單位成本，是衡量骨灰安置所項目成本效益的主要指標。在二零零六至二零一三年間完成的骨灰安置所項目共有九個（包括建造戶外龕壁、改建及加建現有設施，以及興建新的骨灰安置所大樓），每個項目提供1 000至43 710個骨灰龕位不等，龕位的單位成本介乎約330元至14,400元，平均為10,246元，附錄F顯示詳情。基於龕位數目、選址環境、設計及發展限制，以及交通基本建設工程和相關設施的規定等多項因素，各項目骨灰龕位的單位成本並不相同。二零一二年一月，督導委員會（見第2.9段）贊同在評估有關選址是否適宜發展骨灰安置所時，應考慮成本效益。若發展項目只能供應少量骨灰龕位，而發展有關選址會遇到種種難以克服的限制，當局或可考慮於區內另覓較佳的用地。

2.20 二零一四年九月，督導委員會獲悉地區為本骨灰安置所發展計劃下九個項目的預算成本資料。其後，督導委員會決定優先發展其中四個（註5），該等項目的龕位單位成本較低（9,000元至14,000元），而啓用年份亦較早。審計署留意到，餘下五個項目當中，有四個項目（註6）的龕位單位成本高昂（30,000元至85,000元）。審計署認為需探討其他方案，以減低該等項目龕位的單位成本。

審計署的建議

2.21 審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 加強實施地區為本骨灰安置所發展計劃，包括在徵詢相關政府部門的意見後，採取措施加快完成交通影響評估研究；
- (b) 制訂更有效的措施，推動當區居民接受骨灰安置所的發展項目；及
- (c) 就規劃中骨灰龕位單位成本較高的項目而言，與政府相關部門一同探討其他方案，以減低龕位的單位成本。

註5：該四個項目位於新田（每個龕位9,000元）、船灣（每個龕位12,000元）、深水角西（每個龕位13,000元），以及深水角東（每個龕位14,000元）。

註6：該四個項目位於將軍澳（每個龕位30,000元）、摩星嶺（每個龕位32,000元）、薄扶林（每個龕位32,000元），以及呈祥（每個龕位85,000元）。

政府的回應

2.22 食物及衛生局局長和食物環境衛生署署長整體上同意審計署的建議。他們表示：

- (a) 鑑於香港人口不斷增長，加上土地資源有限，社會各界對土地需求殷切，政府認為，期望新骨灰龕位的供應追上有增無減的需求，屬不切實際；
- (b) 對骨灰龕位的需求，乃出於個人選擇或意願，並非基本需要。將龕位視為必須提供的設施，或預期新龕位的供應與累計的死亡人數同步增長，屬不切實際。香港每年都錄得死亡人數，要確保每年有新的骨灰安置所啓用，以期至少能應付預計的死亡人數，幾乎不可能做到。對於任何指公營骨灰龕位屬市民應有權利及／或龕位全由政府負責提供的主張，不宜輕率贊同。政府從來沒有獨力承擔，亦不應該獨力承擔此項責任。私營骨灰安置所是為社會提供龕位的重要來源，過往一向如是，日後亦繼續如是；及
- (c) 項目規劃及推行的整個過程涉及多項相互依存的元素，而且一項研究的結果可能會影響另一項研究的範圍。該等結果均無法合理地預知。此外，為令骨灰安置所更易到達，例如設置扶手電梯和樓梯等，所探討的不同方案均涉及複雜的技術事宜及成本影響。

骨灰龕位的短期供應

2.23 附錄 F 顯示，最近完工的骨灰安置所項目是長洲(擴建)項目。該項目在二零一三年完成，提供 1 000 個骨灰龕位。鑑於推行地區為本骨灰安置所發展計劃下的項目有所延誤，在二零一四至二零一八年間只會有一個小型項目完成。表二顯示詳情。

表二

將於二零一四至二零二二年間完成的公營骨灰安置所項目
(截至二零一五年七月)

年份	項目地點	骨灰龕位數目
2014	無 (註)	—
2015	無 (註)	—
2016	無	—
2017	無	—
2018	黃泥涌	855
2019	曾咀 和合石——第 1 期 青荃	160 000 44 000 20 000
2020	歌連臣角	25 000
2021	—	—
2022	沙嶺	200 000

資料來源：食環署的記錄

註： 華永會於二零一四年完成三個骨灰安置所項目，提供 10 180 個骨灰龕位，並將於二零一五年年底完成兩個項目，提供 24 924 個骨灰龕位。

附註： 於二零一二年在和合石橋頭路項目及鑽石山 (擴建) 項目之下所建成的 45 250 個骨灰龕位，已於二零一二年九月至二零一五年八月，分三個階段配售 (見第 2.29(d) 段)。

公營及私營龕位短期供應嚴重短缺

2.24 表二顯示，下一個有大量骨灰龕位供應的項目位於曾咀，預計於二零一九年完工，可提供 16 萬個龕位。除黃泥涌項目 (共 855 個龕位) 將於二零一八年完工外，在二零一四至二零一八年間沒有骨灰安置所項目完工。若將華永會納入計算，則二零一四及二零一五年分別會有 10 180 個及 24 924 個骨灰龕位供應。在二零一六至二零一八年間，公營骨灰龕位的短期供應，將會嚴重短缺。由於曾咀項目規模龐大，將於二零一九年提供大量 (16 萬個) 新骨灰龕位，因此當局需密切監察該項目的進度，確保如期完成。

2.25 除公營骨灰龕位外，私營骨灰安置所的龕位亦見短缺。自《私營骨灰安置所條例草案》於二零一四年六月提交立法會後，私營骨灰安置所的龕位供應受到影響，而在擬議的發牌制度實施的頭幾年，龕位供應亦有限（見第 4.13 至 4.15 段）。因此，公營及私營龕位在未來數年供應短缺。食環署的記錄顯示，在二零一六至二零一八年間，預計火葬宗數約為 133 000 宗。在曾咀項目於二零一九年完成之前，骨灰龕位將會無法應付市民需求。該署需制訂計劃，並研究措施，以解決迫切的龕位嚴重短缺問題。

2.26 審計署認為，下述方案值得考慮：

- (a) 推廣使用已配售的骨灰龕位內未用的骨灰龕位（見第 3.35 段）；
- (b) 推廣使用食環署的暫存骨灰服務（見第 3.40 段）；
- (c) 推廣環保殯葬（見第 5.6 段）；及
- (d) 將曾咀項目所提供的骨灰龕位預先配售，以舒緩預計骨灰龕位短期供應嚴重短缺的問題。此舉可預先應付市民需求，待曾咀項目完成後可立即安放骨灰，節省安排配售的時間。

審計署的建議

2.27 鑑於在二零一六至二零一八年間骨灰龕位的短期供應嚴重短缺，審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 密切監察曾咀項目，以確保在二零一九年如期落成，冀能應付積壓的需求；
- (b) 制訂計劃，並研究措施，以解決龕位嚴重短缺的問題；及
- (c) 考慮可否將曾咀項目所提供的骨灰龕位預先配售，以舒緩預計的龕位嚴重短缺的問題。

政府的回應

2.28 食物及衛生局局長和食物環境衛生署署長整體上同意審計署的建議。他們表示：

- (a) 為解決公營項目骨灰龕位短缺的問題，食環署在未來幾年會加強推廣在公營龕位加放骨灰、在紀念花園及海上撒灰，以及“無盡思念”網上追思服務；及
- (b) 預先配售骨灰龕位不會增加龕位的整體供應，然而食環署會考慮可否將新建骨灰安置所的宣傳、骨灰龕位的申請及配售，整體提前數個月進行，待項目完成，便可立即安放骨灰。

配售新骨灰龕位

2.29 在骨灰安置所項目完成後，食環署便會把新骨灰龕位配售，以應付市民需求。過往所採取的不同配售辦法有：

- (a) **二零零一年以前** 供應足可應付需求。現成骨灰龕位按先到先得的方式配售；
- (b) **二零零一至二零零六年間** 供應仍可應付需求。配售按先到先得的方式進行。每日會有一批新龕位隨機配售予申請人；
- (c) **二零零六至二零零九年間** 開始出現求過於供，已無剩餘的龕位可按先到先得的方式配售。骨灰安置所項目完工後所提供的新龕位，一次過以電腦抽籤方式配售。食環署並無設立登記制度或輪候冊；及
- (d) **二零一二年** 鑽石山靈灰安置所擴建部分 (共 1 540 個骨灰龕位) 及新建的和合石橋頭路靈灰安置所 (共 43 710 個骨灰龕位) 分別在四月及七月落成。在二零一一年九月徵得食衛局批准後，食環署決定在二零一二年九月至二零一五年八月，分三個階段以電腦抽籤方式配售 45 250 個新龕位 (分別有 10 622 個、15 622 個及 19 006 個)，而每日配售額為 110 個龕位 (於第三階段逐步增至 125 個、140 個，以至 160 個)。根據食環署的資料，採用分階段以電腦抽籤方式配售龕位，是要確保在配售龕位的三年內，每年都有持續而穩定的龕位供應。

申訴專員因應一宗市民投訴而進行調查

2.30 二零一四年五月，一名市民向申訴專員投訴，指食環署骨灰安置所骨灰龕位的配售辦法不當。該投訴人曾參與於二零一二年落成的龕位首兩個階段的配售（見第 2.29(d) 段），但等待多時仍未獲配售龕位。

2.31 經調查後，申訴專員於二零一四年十月發表報告，當中裁定投訴成立，並指出食環署骨灰龕位配售辦法的不足之處，包括：

- (a) **分階段配售導致大量骨灰龕位空置時間過長** 二零一二年四月／七月，共有 45 250 個現成龕位，但食環署在三年內分三個階段配售，以致大量龕位空置超過兩年。食環署有意在三年內每年都有持續而穩定的龕位供應，其實只是分階段配售龕位所製造的假象。而每日只配售 110 個龕位，並無效率可言。該署沒有盡早配售所有現成龕位，有違政府盡快增加龕位供應的政策目標；及
- (b) **屢抽不中的市民或須無了期地等待** 以抽籤方式配售骨灰龕位，意味有部分申請人可能屢抽不中，而須無了期地等待。對於家人去世多時而猶未能為其找到龕位，市民肯定會感到困擾。申訴專員認為，提供龕位是政府向市民提供的基本服務。若能採用登記制度而按先到先得的方式配售龕位，會較合情理。

2.32 申訴專員促請食環署循以下方向檢討配售辦法：

- (a) 考慮按先到先得的方式配售龕位，力求解決申請人長時間等待的問題；及
- (b) 探討進一步精簡配售程序的方法。

2.33 食環署同意申訴專員有關檢討配售辦法的建議。鑑於新龕位的配售辦法已公告周知，食環署沿用電腦抽籤的辦法進行第三階段的配售。

食環署採用現行辦法的各項考慮因素

2.34 食環署配售骨灰龕位的辦法，不時受到批評，指有真正需要的人可能得不到公營骨灰龕位。食環署已進行內部檢討，並且徵詢食衛局的意見。食環署的記錄顯示：

- (a) 礙於公營骨灰龕位數量有限，加上新龕位的未來供應並不明朗，食環署認為並無一個單一的配售機制，可滿足所有需求；
- (b) 食環署認為政府不應承諾為每名合資格申請人提供一個骨灰龕位，而應鼓勵私營機構加入供應骨灰龕位；
- (c) 食環署的意見是，為公營骨灰龕位設立登記制度及輪候冊，意味政府須負責為每名去世的香港居民提供一個龕位。只有在龕位持續穩定供應的情況下，這個辦法才會可行，否則便會造成大量申請人輪候，剝奪日後去世的居民申請公營骨灰龕位的機會；及
- (d) 採用分階段以電腦抽籤方式配售骨灰龕位，有其可取之處。事實上，食環署已經與華永會聯絡，以錯開配售龕位的時間，從而互相配合，使龕位供應量於該數年內平均分配。

需審慎檢討配售辦法

2.35 審計署留意到，食環署採用分階段以電腦抽籤方式配售新骨灰龕位的上述依據及理由，並沒有在任何官方文件中充分披露，以供公眾審議。該配售辦法似是行政措施，用以處理骨灰龕位供應不足的問題，並沒有完全符合增加骨灰安置所龕位的供應以應付市民需求的政策目標。配售辦法亦不合乎公眾期望，是以招致市民投訴，申訴專員因而展開調查。為提高透明度及向公眾負責，配售辦法的政策意向需予披露，以供公眾審議。

2.36 審計署認同申訴專員的關注，即在三年內分三個階段配售新骨灰龕位的辦法，引致許多龕位的空置時間及許多申請人的輪候時間均過長。食環署需審慎檢討新龕位的配售辦法，並全面披露不同方案的所有依據及理由，以供公眾審議，從而提高透明度。

2.37 立法會議員亦深切關注到近年在本港的公營骨灰龕位供應量，並促請政府因應人口變化，大幅增加供應。他們亦關注到新龕位的配售辦法。二零一五年四月，政府在回應一名立法會議員的提問時表示，待二零一五年第三階段的配售完成後，食環署便會進行檢討。在該項檢討中，該署會顧及社會上的不同意見，衡量不同方案的利弊，然後才就日後的配售辦法作出決定。

2.38 下一個有大量骨灰龕位供應的骨灰安置所項目，是位於屯門的曾咀項目，預定於二零一九年完成。審計署留意到，食環署在二零一四年十一月通知

屯門區議會，該署計劃分階段配售該項目下所提供的 16 萬個骨灰龕位，每年將配售二萬個龕位，為期八年。審計署認為，食環署應盡快檢討配售辦法，才就配售辦法作出決定。

審計署的建議

2.39 審計署建議食物及衛生局局長及食物環境衛生署署長應：

- (a) 審慎檢討新骨灰龕位的配售辦法，當中須顧及：
 - (i) 市民認為機制必須是既公平又有效率的期望；
 - (ii) 立法會議員的關注；及
 - (iii) 申訴專員的意見；及
- (b) 向立法會匯報檢討結果，並全面披露不同方案的所有依據及理由，從而提高透明度。

政府的回應

2.40 食物及衛生局局長及食物環境衛生署署長整體上同意審計署的建議。他們表示：

- (a) 雖然和合石橋頭路靈灰安置所第三階段骨灰龕位配售的申請數目 (31 342 宗)，超過可供配售的龕位數目 (24 474 個)，但是在二零一五年八月配售工作結束後，仍有 5 069 個新增龕位尚未配售，反映此事並非純粹是龕位供求數字的配對，亦關係到申請人的選擇或意願；
- (b) 根據食環署向和合石橋頭路靈灰安置所新骨灰龕位申請人所進行的意見調查，約 80% 的受訪者 (不論是否成功申請龕位) 支持現行配售新龕位的辦法；
- (c) 建於曾咀的骨灰龕位，在二零一九年可供配售。有關現行配售辦法的檢討，將在此之前完成。食衛局／食環署在進行檢討時，會顧及各決策局／部門和各持份者的意見，務求提出的配售辦法既公平又有效率，以及盡量符合公眾利益；

- (d) 就提供大量骨灰龕位的項目而言，分階段配售仍屬可取的辦法。如一次過配售所有龕位，在兩間公營骨灰安置所啓用日期之間身故的人士，其獲得公營骨灰安置所龕位的機會便微乎其微；及
- (e) 據經驗顯示，新配售骨灰龕位的拜祭率初期較高，日久便會下降。如果新骨灰安置所內的所有龕位同時配售，在最初數年鄰近一帶的交通便會受到嚴重影響。事實上，曾咀項目分階段安放骨灰的安排，是為了解決當區關切的問題，以及舒緩因一次過配售所有龕位而可能帶來的人流及交通影響。

第 3 部分：墓地及火葬服務

3.1 本部分審查食環署為公眾提供的墓地及火葬服務，並集中在以下範疇：

- (a) 棺葬墓地 (第 3.2 至 3.8 段)；
- (b) 金塔墓地 (第 3.9 至 3.20 段)；
- (c) 火葬服務 (第 3.21 至 3.29 段)；及
- (d) 公營骨灰龕位的使用情況 (第 3.30 至 3.44 段)。

棺葬墓地

3.2 數十年來，政府一直鼓勵市民以火葬取代棺葬。隨着時間的過去，火葬現已較為人們接受，因此在公眾墳場和私營墳場的棺葬數目，已由一九七零年代的每年逾 10 000 宗減至二零一四年的約 3 500 宗。

剩餘的棺葬墓地

3.3 和合石墳場是最大的公眾墳場，亦是唯一設有棺葬位可供一般市民使用的墳場 (註 7)。截至二零一五年六月，該墳場有 28 個棺葬年段，各以下葬年份命名。隨着棺葬式微，該墳場的棺葬數目已由一九七零年代的每年逾 6 000 宗減至二零一四年的約 700 宗。

3.4 由於土地短缺，公眾墳場的所有棺葬均受到六年撿拾骸骨政策規限。在加入兩年緩衝期後，和合石墳場的棺葬墓地每八年便可重用。由於對棺葬位的需求每年少於 1 000 個，因此約 8 000 個棺葬位足以應付市民需求。截至二零一五年六月，有 13 個年段預留作棺葬用途，當中八個年段提供約 6 000 個棺葬位，供二零零八至二零一五年期間的棺葬使用。其餘五個年段則預留備用，以在有需要時提供 3 000 個額外葬位。

3.5 隨着公眾對骨灰安置所龕位的需求持續增加，食環署已在和合石墳場物色到若干剩餘的棺葬年段以發展骨灰安置所設施，例如一九八七年段已用作興

註 7： 於離島的三個公眾墳場，即長洲墳場、大澳墳場及禮智園墳場，亦設有棺葬位可供當地居民使用。而私營墳場 (見第 1.18 段) 亦有為本身社群提供棺葬位。

建橋頭路靈灰安置所(於二零一二年落成)。部分其他年段亦已劃作推出一個分三期進行，屬於地區為本骨灰安置所發展計劃的項目(見附錄 E 第 5 項)。審計署認為有需要繼續物色合適的棺葬年段發展骨灰安置所設施，包括該五個備用以提供額外棺葬位的年段(見第 3.4 段)。

3.6 至於其餘年段，由於地形陡峭、梯台淺窄，以及日久失修，食環署認為，除非進行大規模維修和地盤平整工程，否則該等年段不宜重用。審計署認為，雖然該等年段不宜興建多層骨灰安置所大樓，但或可用來興建戶外骨灰安置所設施，例如需要較少地基和結構工程的骨灰龕壁。由於可供發展骨灰安置所的土地短缺，食環署應繼續留意該等年段的發展潛力。

審計署的建議

3.7 審計署**建議**食物環境衛生署署長應：

- (a) 繼續物色合適的棺葬墓地以發展骨灰安置所設施，包括那些備用以提供額外葬位的年段；及
- (b) 對於不宜重用的棺葬墓地，留意其是否具有發展潛力，用以興建需要較少地基和結構工程的骨灰安置所設施，例如戶外骨灰龕壁。

政府的回應

3.8 食物及衛生局局長和食物環境衛生署署長同意審計署的建議。他們表示，由於可供發展骨灰安置所的用地短缺，食環署已準備探討使用那些經相關工務部門確定為技術上可行的前棺葬墓地。

金塔墓地

3.9 市民從棺葬墓穴撿拾骸骨後(見第 3.4 段)，一是將骸骨重新埋葬於較細小的金塔墓穴，或是予以火化及存放於骨灰龕位內。近年，市民選擇火葬多於金塔葬。在二零一四年間，自公眾墳場及私營墳場的棺葬墓穴撿拾骸骨的有 3 576 宗，而金塔葬的卻只有 1 051 宗 (29%)。

金塔葬位的配售以便有效使用土地

3.10 截至二零一五年六月，和合石墳場的 59 個金塔葬年段，提供大約 113 000 個金塔葬位。每一個年段均以下葬年份命名。至於每一個年段的金塔葬位數目，則由數千個至少於 100 個不等。多年來，一些金塔葬位已歸還食環署，當中的骸骨已予撿拾，葬位亦已空置。在該 113 000 個金塔葬位中，空置的約有 30 000 個 (27%)，分散在該 59 個年段內。金塔葬位的申請人既可選擇舊年段內的空置葬位，亦可選擇在當時新年段內的葬位。

3.11 二零一二年，食衛局建議食環署只配售指定年段 (不再是所有舊年段) 的重用金塔葬位，冀能在日後形成較大面積的空置墓地，以供發展骨灰安置所、進行其他改善或優化措施。食環署之後提出一項新安排，當中包括不再開發新的金塔葬年段，並限定只把兩個指定舊年段內的空置葬位撥作配售。該項擬議安排受到殯葬業界反對。業界人士聲稱，政府每年應開發新年段，以應付市場對新金塔葬位的需求，並且應開放更多舊年段，提供更多的金塔葬位以供選擇。食環署結果利用二零一二年開發的年段，繼續在二零一三年及之後提供新的金塔葬位，並且指定五個 (而不是兩個) 舊年段，以提供重用的金塔葬位。審計署認為食環署需要監察空置金塔墓地的供應，以供發展骨灰安置所設施及環保殯葬的紀念花園。

金塔墳墓的不符記錄個案

3.12 **申訴專員的主動調查** 二零零四年，申訴專員在接獲一宗投訴後 (註 8)，主動調查食環署管理金塔墳場的情況。該份調查報告指出，金塔墳墓的記錄既欠齊全，亦不準確，以致食環署對金塔墳場的管理缺乏效率及成效。申訴專員建議食環署進行全面勘查，以核實所有金塔墳墓的記錄，從而建立記錄齊全準確的電腦資料庫。

3.13 **對所有金塔墳墓的實地勘查** 食環署為回應申訴專員的建議，委聘承辦商由二零零五至二零一四年分階段就公眾墳場的所有金塔墳墓，進行一連串實地勘查。在經勘查的 194 040 個金塔墳墓中，發現不符記錄的個案有 37 210 宗

註 8：投訴人的母親在一九七一年葬於和合石墳場的金塔墳墓。一九八五年，有人申請從墓穴撿拾骸骨，並得到批准。二零零三年，投訴人的父親申請撿拾妻子的骸骨時，食環署告訴他該骸骨已於一九八五年撿拾。實地視察證實該金塔墳墓已經空置。食環署於二零零五年一月向投訴人發放一筆特惠補償金。

(19%)，當中 17 048 宗有待核實。不符記錄個案通常是指刻在墓碑上的先人姓名與食環署記錄不符的個案，當中包括：

- (a) 墓碑上的姓氏與食環署記錄不符的個案；
- (b) 墓碑上的姓氏雖然與食環署記錄相符，但名字卻與記錄不符的個案；及
- (c) 合葬墳墓的墓碑上至少有一個姓名與記錄不符。

3.14 食環署認為，資料不符未必表示金塔墳墓內所葬的遺體身分出錯。不符記錄個案的起因多數是過去未有更新官方記錄、輸入不正確資料或懷疑非法殮葬。表三顯示全面勘察的結果。

表三

金塔墳墓全面勘察的結果

		墳場				
		和合石	離島 (註 1)	鑽石山	沙嶺	整體
經勘察的金塔墳墓數目		123 324	13 433	31 297	25 986	194 040
發現的不符 記錄個案	宗數	16 428	3 734	12 116 (註 2)	4 932 (註 2)	37 210
	百分比	13%	28%	39%	19%	19%
完成勘察的日期		2007 年 10 月	2011 年 7 月	2013 年 8 月	2015 年 2 月	—
完成／預計完成核實的日期		2008 年 7 月	2012 年 7 月	2016 年 4 月	2016 年 4 月	—

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

註 1：包括長洲墳場、大澳墳場及禮智園墳場。

註 2：不符記錄的個案尚待核實。

3.15 **跟進不符記錄個案** 二零零九年六月，在食衛局的建議下(註 9)，食環署採取被動的處理方法，即為免打擾先人的墳墓，不符記錄個案的跟進工作(註 10) 只會在接獲撿拾骸骨的申請時才會進行(註 11)。食環署在電腦記錄中將所有核實為不符記錄的個案加上標記，並成立一支特別職務小組作出跟進。截至二零一五年三月，食環署接獲的撿拾骸骨申請有 1 473 宗涉及不符記錄個案，而特別職務小組已作出跟進，並完成當中 1 455 宗的跟進工作。

3.16 **需檢討整體進度** 跟進不符記錄個案的整體工作進度緩慢。自二零零九年六月食環署採取被動的處理方法以來，至今已逾五年，截至二零一五年三月，在 20 162 宗核實為不符記錄的個案中(即 16 428 宗加 3 734 宗，見表三)，只有 1 455 宗(7%) 個案的跟進工作已經完成。食環署有需要就不符記錄個案跟進工作的整體進度進行檢討。

3.17 **需匯報勘查結果和跟進工作的進度** 食環署就金塔墳墓的勘查進度作出以下匯報：

- (a) 二零零四年十二月，該立法會事務委員會討論申訴專員就金塔墳場的管理情況所作的主動調查報告，並要求食環署就落實改善措施提交進度報告。二零零五年七月，食環署向立法會提交進度報告，當中提及會就全港的金塔墳墓進行全面勘查。不過，食環署一直沒有向立法會匯報勘查結果及跟進記錄不符個案的進度；及
- (b) 在二零零五至二零一三年間，食環署定期向申訴專員匯報落實改善措施的進度。

註 9：食衛局及食環署考慮了以下方案：

- (a) 就所有不符記錄個案，在墓碑上張貼告示，邀請掃墓人士聯絡食環署，以更新相關記錄；及
 - (b) 如有聯絡資料，以郵件或電話通知受影響的後人。
- 由於以上兩方案均被認為可能令市民產生不必要的恐慌，食衛局建議食環署採取被動的處理方法。

註 10：跟進工作包括就資料不符記錄的個案與撿拾骸骨申請人會晤，以取得資料和文件證明、在墳墓上張貼告示，以通知可能關切該撿拾骸骨申請的人士，以及在報章刊登公告。只有當調查結果證明申請人就墳墓提出的聲請屬實，而食環署並無接獲提出爭議的聲請，該撿拾骸骨的申請才會獲得批准。

註 11：二零一五年八月，食環署告知審計署，實際上，一旦接獲涉及不符記錄個案的申請(例如修葺墳墓申請)，便會作出跟進。

3.18 審計署留意到，食環署沒有披露全面勘查的結果和不符記錄個案的跟進進度。為提高透明度及向公眾負責起見，食環署有需要披露這些資料。

審計署的建議

3.19 審計署**建議**食物環境衛生署署長應：

- (a) 繼續監察是否有空置的金塔墓地，以供發展骨灰安置所設施及環保殯葬的紀念花園；
- (b) 就金塔墳墓的不符記錄個案，檢討跟進工作的整體進度；及
- (c) 考慮向立法會匯報金塔墳墓的全面勘查結果及不符記錄個案的跟進進度。

政府的回應

3.20 食物及衛生局局長和食物環境衛生署署長同意第 3.19(a) 段所載的審計署建議。他們留意到第 3.19(b) 及 (c) 段所載的審計署建議，並表示：

- (a) 在涉及不符記錄個案的後人提出撿拾先人骸骨或修葺墳墓的申請時，有關人員便會作出跟進，以更正先人姓名不符記錄的情況。此處理方法可免後人受到不必要的困擾。鑑於大部分個案是源於幾十年前的歷史問題，此舉可算務實合理；及
- (b) 大部分不符記錄個案，涉及墓碑上的先人姓名與檔案記錄有所分歧。上幾輩的華人擁有超過一個名字並不罕見。迄今為止，更正記錄似乎不是遺屬通常關切的問題。

火葬服務

3.21 食環署管理六個公眾火葬場，提供遺體及骸骨火化服務。火化遺體宗數持續上升，由二零一零年的 38 006 宗增加至二零一四年的 41 244 宗。為增加火化時段，食環署由二零零零年開始，推行多項火葬場重建工程，總建設成本約為 18.6 億元。待最後在哥連臣角火葬場進行的工程於二零一五年年底前完成

後，整體火化時段便會由每年約 30 000 個增加至 52 838 個，增幅達 76%。食環署預計，火化時段增加後，將足以應付直至二零二五年的預計火葬服務需求。

需檢討服務承諾

3.22 根據食環署現時有關預訂火葬服務的服務承諾，申請人可由遞交申請翌日起計 15 天內預訂火化時段。這個服務承諾在二零零零年訂定，至今未有修訂。過往立法會議員及市民曾要求食環署把目前保證取得預訂火化時段的 15 天期限縮短，讓遺屬得以早日安排火葬。

3.23 隨着整體火化時段在重建工程完成後有所增加，審計署認為，食環署需檢討並提升在預訂火葬方面的服務承諾。

推廣使用環保棺木

3.24 傳統棺木以木材製成，付諸火化，既不合算，也不環保。在日本、歐洲及內地一些城市，使用環保棺木近年愈趨普及。環保棺木以再造紙及紙板製成，相對於傳統棺木，大都價錢較低，而火化所用的燃料和時間，均大為減少。

3.25 二零零六年，食環署開始提倡使用環保棺木。由二零零八年三月起，食環署規定所有持牌殮葬商必須展示並提供環保棺木，以供遺屬選購。食環署亦在這方面帶頭，在火化無人認領遺體時使用環保棺木。

3.26 使用環保棺木不但減少耗費木材，在火化過程中亦可減少污染物排放，節省燃料，縮短火化時間；長遠而言，或可騰出更多火化時段。不過，食環署自二零零六年開始就提倡使用環保棺木所作的努力，未有提高環保棺木的普及性。二零一四年火化遺體有 41 244 宗，當中只有 829 宗 (2%) 使用環保棺木。若撇除食環署火化無人認領遺體的 387 宗，則市民大眾使用環保棺木的數目只有 442 宗 (即 829 宗減 387 宗，或 1%)。

3.27 雖然改變心態和文化需時，審計署認為，食環署需探討及採取更有效的措施，克服困難，以推廣使用環保棺木，包括提供誘因，例如預訂火化時段的優先權，以及火化費用折扣 (因火化環保棺木所用的燃料和時間較少)。

審計署的建議

3.28 審計署**建議**食物環境衛生署署長應：

- (a) 隨着整體火化時段在重建工程完成後有所增加，檢討並提升在預訂火葬方面的服務承諾；及
- (b) 探討及採取更有效的措施，以推廣使用環保棺木。

政府的回應

3.29 食物及衛生局局長和食物環境衛生署署長同意審計署的建議。他們表示：

- (a) 食環署會不時檢討服務承諾，當中顧及使用人士的意見、資源供應，以及運作可行性。目前，如果固有的火化時段已全部預訂，便會安排指定的火葬場增加火化時段，以應付服務需求；及
- (b) 食環署亦會繼續推廣使用環保棺木。

公營骨灰龕位的使用情況

已配售骨灰龕位的潛在甕位供應量

3.30 **在公營骨灰龕位加放骨灰甕** 食環署提供兩種公營骨灰龕位，即安放兩個骨灰甕的標準龕位，以及安放四個骨灰甕的大型龕位。獲配售龕位的人可申請在龕位加放骨灰，費用為 140 元。所加放的骨灰，必須屬於首名骨灰被安放於該龕位內的先人的近親。

3.31 **放寬加放骨灰甕的規限** 為提高公營骨灰龕位內的甕位使用率，食環署在二零一四年一月放寬若干加放骨灰甕的規限，有關資料如下：

- (a) 近親的定義(註 12)擴及祖父母／外祖父母，以及任何與首名骨灰被安放於該龕位內的先人有密切關係的先人；及
- (b) 取消每個龕位可安放骨灰甕數目的上限(即標準龕位安放兩個骨灰甕，大型龕位安放四個骨灰甕)。

3.32 食環署就該等放寬措施進行宣傳，包括在本身的網站作出公布，派發新印製的單張，以及在電台廣播宣傳聲帶。加放的骨灰甕數目由二零一三年的 2 830 個增至二零一四年的 3 258 個，增幅為 428 個 (15%)。

3.33 **公營骨灰龕位內未用的甕位** 截至二零一五年六月，已安放骨灰的公營骨灰龕位有 201 317 個，提供 433 842 個甕位(註 13)。根據食環署的記錄，約有 77%(155 296 個)已安放骨灰的骨灰龕位有未用的甕位。審計署估計未用的甕位有 175 678 個 (40%)，有關資料如下：

- (a) 185 713 個已安放骨灰的標準骨灰龕位有 140 350 個未用的甕位；及
- (b) 15 604 個已安放骨灰的大型骨灰龕位有 35 328 個未用的甕位。

3.34 **華永會骨灰龕位內未用的甕位** 華永會亦在其私營墳場向市民大眾提供骨灰龕位，包括普通骨灰龕位(各有兩個甕位)和家族骨灰龕位(各有四個甕位)。為提高骨灰龕位內甕位的使用率，該會在二零一五年着手放寬若干加放骨灰甕的規限(註 14)。截至二零一五年六月，在其 231 000 個已安放骨灰的龕位中，約 76% 有未用的甕位。審計署估計，假設該等龕位全是普通骨灰龕位，未用的甕位最少有 175 000 個(即 231 000 乘以 76%)。

3.35 **以未用的甕位應付龕位需求** 審計署估計，食環署和華永會的骨灰龕位，最少共有 351 000 個未用的甕位(176 000 個加 175 000 個)。這些潛在及可

註 12：在二零零六年前，近親的定義是指配偶、父母、兄弟、姊妹，或父系或母系的直系後裔。二零零六年六月，該定義經修訂以進一步包括先人配偶的母親、配偶的父親、女婿和媳婦。

註 13：骨灰甕位的數目乃依據每個標準骨灰龕位有兩個甕位，而每個大型骨灰龕位有四個甕位估算。

註 14：放寬措施包括放寬家族骨灰龕位的使用規限至首名先人的已婚女兒、祖父母／外祖父母、曾祖父母／外曾祖父母、配偶的祖父母／外祖父母，以及配偶的曾祖父母／外曾祖父母；以及取消每個龕位可安放骨灰數目的上限。

供即時使用的甕位，可應付市民對龕位的部分需求。獲配售龕位的家庭可使用未用的甕位安放剛去世的家人，而無須另行申請或等候新的龕位。審計署認為，有需提高未用甕位的使用率，尤其是因為公營及私營龕位在二零一六至二零一八年間會出現嚴重短缺（見第 2.24 至 2.26 段）。此外，與其將骨灰甕安放在其他地點的新龕位，不如在現有龕位加放骨灰甕，後者的好處是遺屬無須前往兩個或以上的地點拜祭，掃墓時節的交通流量因而得以減低。

3.36 推廣加放骨灰甕服務 食環署一直未有確定為何龕位內有大量未用甕位，箇中原因可能包括：

- (a) 市民不知道在龕位加放骨灰甕的服務；
- (b) 他們不願加放骨灰甕；及
- (c) 他們未有這個需要。

審計署認為有需要進行調查以確定箇中原因，從而制訂更有效的推廣及宣傳措施，提高未用甕位的使用率。

3.37 審計署認為，食環署需加強宣傳，讓市民得悉該署提供龕位加放骨灰甕的服務和好處。其中一項推廣措施是在土葬及火葬服務的相關申請表上（例如火葬服務、新骨灰龕位配售、重用骨灰龕位配售，以及暫存骨灰服務的申請表），以及在《辦理身後事須知》小冊子（見第 1.9 段）內加入顯眼附註，說明這項服務的好處。食環署亦需考慮提供誘因，例如豁免 140 元服務費，以吸引市民選擇在龕位內加放骨灰甕。鑑於華永會的骨灰龕位亦有大量未用的甕位，食環署需考慮與該會合作進行推廣和宣傳活動，推廣在龕位加放骨灰甕。

3.38 金塔墓穴加葬骨灰 獲編配金塔墓穴的人士，只要符合類似的親屬關係規限，便可申請在該墓穴加葬骨灰或骸骨。在金塔墓穴加葬的骨灰或骸骨數目並無限制。截至二零一五年六月，在可加葬的公眾墳場金塔墓穴中，有 117 627 個金塔墓穴已安放骸骨，當中只有 2 427 個 (2%) 有加葬骸骨／骨灰。由於骨灰龕位短缺，食環署亦需向市民宣傳可選擇在金塔墓穴加葬骨灰。同時，審計署留意到食環署就此項加葬服務徵收 6,305 元，相等於一個新金塔墓穴的費用。為推廣在金塔墓穴加葬骨灰，食環署需檢討有關收費水平的理據和合理性。

暫存骨灰服務

3.39 在公眾火葬場完成火葬後，骨灰(裝放在袋內)可免費暫存火葬場內不超過兩個月。由於是暫存服務，所以骨灰不得裝放在甕內，而存放期間亦不准到場拜祭。

3.40 二零一一年十月，食環署在葵涌火葬場推出暫存骨灰服務。當火葬場兩個月的免費暫存骨灰期限屆滿後，遺屬可即時或於其後的任何時間申請以 80 元的月費使用暫存服務，存放期間不准到場拜祭。

3.41 葵涌火葬場的暫存服務可容納約 10 000 副骨灰。食環署的記錄顯示，該項服務的使用率十分低，每月月底的存放骨灰數目不足 50 副。自服務推出至二零一五年三月止，使用這項服務的個案只有 222 宗。審計署留意到有意見認為，市民可能並不知悉食環署有提供這項暫存服務。同時，殮葬商在其處所亦有提供收費的暫存骨灰服務。截至二零一四年五月，共有 17 600 副骨灰存放在殮葬商的處所內(見第 4.20 段)。

3.42 審計署留意到，食環署可能未有充分宣傳暫存骨灰服務，因為其網站並沒有以顯眼方式展示這項服務。同時，這項服務亦沒有載於《辦理身後事須知》小冊子(見第 1.9 段)的正文內，而只是見於有關墳場及火葬場服務收費的附錄註腳中。審計署認為食環署需更積極宣傳暫存骨灰服務。其中一項推廣措施是在食環署土葬及火葬服務的相關申請表上(例如火葬服務、新骨灰龕位配售，以及重用骨灰龕位配售的申請表)，以及在《辦理身後事須知》小冊子內加入這項服務的顯眼附註。另一項值得考慮的推廣措施，是接受裝放在甕內的骨灰，以方便市民使用這項服務。

審計署的建議

3.43 審計署**建議**食物環境衛生署署長應：

- (a) 採取以下措施，令市民增加使用已配售骨灰龕位內未用的甕位，以應付市民對骨灰龕位的需求：
 - (i) 進行調查，以確定市民沒有在龕位內加放骨灰甕的原因，從而制訂更有效的推廣和宣傳措施；

- (ii) 在土葬及火葬服務的相關申請表上及《辦理身後事須知》小冊子內加入顯眼附註，以增加市民對這項服務的認識；
 - (iii) 考慮可否提供誘因，例如豁免服務費，以吸引市民使用這項服務；及
 - (iv) 與華永會合作，進行推廣及宣傳活動；
- (b) 推廣在公眾墳場的金塔墓穴安放骨灰甕，並檢討這項服務的收費水平；及
- (c) 透過以下方法，積極推廣食環署的暫存骨灰服務：
- (i) 在土葬及火葬服務的相關申請表上及《辦理身後事須知》小冊子內加入顯眼附註，說明這項服務；及
 - (ii) 接受裝放在甕內的骨灰，以方便市民使用這項服務。

政府的回應

3.44 食物及衛生局局長和食物環境衛生署署長同意審計署的建議，他們表示：

- (a) 透過更有效的宣傳及推廣措施，以及與華永會合作進行宣傳及推廣活動，從而提高已配售骨灰龕位的未用甕位使用率，此舉確有好處。然而，若非待至同一家庭內有近親去世，則未必有加放骨灰的實際需要；
- (b) 在現行的新骨灰龕位配售申請表及重用骨灰龕位配售申請表上，已分別載有加放骨灰的附註。而在《辦理身後事須知》小冊子內，亦有章節介紹在已配售龕位內加放骨灰甕的安排；及
- (c) 食環署預計，在擬議的發牌制度實施後，部分私營骨灰安置所將會結業，可能會因而出現大量的遷移骨灰個案。食環署可能需使用其暫存骨灰設施以作應變。

第 4 部分：規管私營骨灰安置所、殮葬商及殯儀館

4.1 本部分審查政府以下範疇的工作：

- (a) 規管私營骨灰安置所 (第 4.2 至 4.17 段)；及
- (b) 規管殮葬商及殯儀館 (第 4.18 至 4.28 段)。

規管私營骨灰安置所

違規私營骨灰安置所

4.2 私營骨灰安置所發揮重要作用，既可供應骨灰龕位，亦可讓市民有所選擇。近年，私營骨灰安置所激增，部分原因是公營骨灰龕位供應不足。許多私營骨灰安置所並不符合有關城市規劃、土地契約及建築物安全的法定及政府規定，因此屬違規私營骨灰安置所。對於如何規管私營骨灰安置所，市民表示關注。

4.3 為協助市民在充分掌握情況下選購私營骨灰安置所的骨灰龕位，自二零一零年十二月起，發展局公布並按季更新私營骨灰安置所的名單，當中載列規劃署和地政總署已知悉的私營骨灰安置所。該名單分為兩部分。第一部分列出符合法定城市規劃規定及土地契約用途限制，而又沒有非法佔用政府土地的私營骨灰安置所。第二部分則列出其他私營骨灰安置所，包括已核實不符合上述規定的骨灰安置所 (即違規私營骨灰安置所)，以及有待核實是否符合上述規定的骨灰安置所。截至二零一五年六月，第一部分所列的私營骨灰安置所有 30 間，第二部分所列的私營骨灰安置所則有 126 間。

擬議的私營骨灰安置所發牌制度

4.4 **骨灰安置所政策檢討諮詢** 二零一零年七月，食衛局就骨灰安置所政策檢討進行公眾諮詢 (見第 1.15 段)。諮詢結果顯示，市民大力支持推行發牌制度，以加強規管私營骨灰安置所，以及保障選購私營骨灰安置所設施的消費者權益。儘管如此，市民對規管範圍和力度，以及如何處理已存在的私營骨灰安置所，卻意見不一。

4.5 **私營骨灰安置所發牌制度諮詢** 二零一一年十二月，食衛局就私營骨灰安置所發牌制度進行另一輪公眾諮詢。二零一四年六月，政府向立法會提交《私營骨灰安置所條例草案》，以設立發牌制度。立法會成立一個法案委員會，審議有關條例草案。擬議的發牌制度預計於二零一六年年中實施，目標如下：

- (a) 確保私營骨灰安置所符合各項法定及政府規定，並在符合嚴格規限的情況下，對草案前骨灰安置所 (即在二零一四年六月十八日草案公布時已存在的骨灰安置所) 作出合適的免受新制度限制安排；
- (b) 加強保障消費者權益；及
- (c) 確保採用可持續的營辦模式。

4.6 下文簡述擬議的私營骨灰安置所發牌制度的主要特點：

- (a) **符合各項法定及政府規定** 除非獲發豁免 (見下文 (b) 項) 或暫免法律責任書 (註 15)，否則私營骨灰安置所必須獲發牌照才可營辦。如要獲發牌照，私營骨灰安置所必須符合城市規劃、土地契約及建築物安全的各項法定及政府規定；
- (b) **草案前骨灰安置所可申請豁免** 如獲發豁免，草案前骨灰安置所可繼續營辦，但不得出售骨灰安放權。如要符合豁免的資格要求，草案前骨灰安置所必須在一九九零年一月一日前開始營辦，並自二零一四年六月十八日上午八時草案公布起，停止出售骨灰安放權。在豁免生效期間，未能符合有關城市規劃的法定規定的發展項目，可予保留。此外，未能符合建築物法定規定的構築物，亦可予保留，但必須獲認可人士／註冊結構工程師核證為結構上安全，並須按發牌委員會的要求進行工程；及
- (c) **草案前骨灰安置所可申請牌照** 如獲發牌照，草案前骨灰安置所可繼續營辦及出售骨灰安放權。未能符合建築物法定規定的構築物，可予保留，但必須獲認可人士／註冊結構工程師核證為結構上安全，並須按發牌委員會的要求進行工程。

4.7 食衛局在二零一四年六月公布《私營骨灰安置所條例草案》，食環署同時推出通報計劃。該計劃旨在蒐集截至條例草案公布當日有關草案前骨灰安置

註 15：草案前骨灰安置所在獲發牌照／豁免前，如獲發暫免法律責任書，可繼續營辦 (但不得出售骨灰安放權)。因此，此類骨灰安置所在申請牌照／豁免時，亦會申請暫免法律責任書。

所的資料，用以在擬議的發牌制度下處理其牌照／豁免／暫免法律責任書的申請。根據蒐集到的資料(截至二零一五年六月)，草案前骨灰安置所共有 140 間。

對違規私營骨灰安置所執法不力

4.8 審計署就截至二零一五年六月獲納入發展局私營骨灰安置所名單第二部分的 126 間私營骨灰安置所(見第 4.3 段)進行分析。表四及五顯示分析結果。

表四

第二部分私營骨灰安置所符合城市規劃規定的狀況
(二零一五年六月)

狀況		骨灰安置所 數目	
不符合城市規劃規定	沒有提交城市 規劃申請	83 (66%)	} 110 (87%)
	城市規劃申請 正在處理	8 (6%)	
	城市規劃申請 被撤回或被拒	19 (15%)	
符合城市規劃規定，或尚未納入法定圖則		16 (13%)	
總計		126 (100%)	

資料來源：審計署對發展局記錄的分析

表五

第二部分私營骨灰安置所符合土地契約條件的狀況
(二零一五年六月)

狀況	骨灰安置所 數目	} 84 (67%)
根據契約／牌照／租約條件，不准作骨灰安置 所用途	65 (51%)	
非法佔用政府土地	12 (10%)	
不准作骨灰安置所用途及非法佔用政府土地	7 (6%)	
可能准予作骨灰安置所用途，或違反契約／牌 照／租約條件一事尚未確立或正在訴訟中	42 (33%)	
總計	126 (100%)	

資料來源：審計署對發展局記錄的分析

4.9 截至二零一五年六月，在 126 間第二部分私營骨灰安置所中，124 間為違規私營骨灰安置所，以及 2 間為有待核實是否符合土地契約條件的私營骨灰安置所。在 124 間違規私營骨灰安置所中：

- (a) 有 110 間 (89%) 不符合城市規劃規定；
- (b) 有 84 間 (68%) 不符合土地契約規定；及
- (c) 有 70 間 (56%) 既不符合城市規劃規定，亦不符合土地契約規定。

4.10 針對違規骨灰安置所可採取的執法行動，現扼述如下：

- (a) 對於新界鄉郊已劃為發展審批地區內的違例發展，規劃署可發出強制執行通知書，要求中止違例發展；
- (b) 對於違反土地契約條件，地政總署可發出警告信，要求作出糾正；
- (c) 對於非法佔用政府土地，地政總署可發出法定通知，要求停止佔用有關土地；
- (d) 對於違例建築物，屋宇署可發出警告通知或清拆令；及

- (e) 對於上述執法文件，倘若未獲遵從，執法部門可採取跟進執法行動，例如將文件在土地註冊處註冊、檢控有關各方，以及重收有關土地。

4.11 相關部門通常在接獲投訴及轉介後，按照本身的執法政策、程序和優先次序採取執法行動。有立法會議員及市民認為，部門對違規骨灰安置所執法不力。與此同時，違規骨灰安置所大幅增加，在不足五年間由 52 間 (截至二零一零年十二月，亦即發展局首次公布名單的時候) 增至 124 間 (截至二零一五年六月)，增加了 72 間 (138%)。發展局在回應審計署的意見時表示，在名單於二零一零年首次公布時，違規私營骨灰安置所可能已存在，只是未為規劃署或地政總署知悉。違規私營骨灰安置所數目在過去五年有所增加，是源於多個因素，包括投訴／轉介的增加，以及執法部門對投訴／轉介所採取的執法行動。

4.12 根據擬議的私營骨灰安置所發牌制度，在未獲發牌照／豁免／暫免法律責任書的情況下營辦私營骨灰安置所，即屬違法。食環署將會是執法部門。該署需在新的發牌制度下，及時制訂執法制度，並且訂立機制協調其他執法部門的工作，合力確保執法制度具效率及成效。

私營骨灰龕位短期供應不足

4.13 根據擬議的發牌制度，私營骨灰安置所欲申請豁免，必須自二零一四年六月條例草案公布起停止出售／出租骨灰龕位。為此，有計劃申請豁免的私營骨灰安置所已停止出售／出租骨灰龕位，而此舉影響到自二零一四年六月起私營骨灰龕位的供應。事實上，政府提交條例草案後，食衛局已提醒市民，若然有意向私營骨灰安置所購買或租用骨灰龕位，便須對所涉及的風險有所警覺，避免作出任何倉卒的決定，以免骨灰安置所一旦無法領取牌照而蒙受損失。

4.14 再者，在擬議的發牌制度實施後 (預計於二零一六年年中)，私營骨灰龕位的供應還會受到以下影響：

- (a) 私營骨灰安置所除非已領取牌照，否則不得出售／出租骨灰龕位；
及
- (b) 為給予時間成立發牌委員會，牌照申請只可在制度實施三個月後提出。另外，處理申請亦需要時間，其後才可發出牌照。

4.15 發牌制度生效後，將會有多個月的時間，並無私營骨灰龕位供應。由於食衛局已指出，批出的牌照數目與每個牌照可容許經營的骨灰龕位數目在現階段仍未能確定，因此未來數年持牌骨灰安置所的龕位供應量仍是未知之數。對於應付市民對骨灰龕位的需求，此事影響重大，特別是在二零一六至二零一八年間，公營骨灰龕位並無供應（見第 2.24 至 2.26 段）。審計署認為，食環署需採取措施，方便私營骨灰安置所按照發牌制度申請牌照。該等措施可以包括公布指引，說明如何遵從發牌規定以及城市規劃、土地契約及建築物安全方面的種種規定。

審計署的建議

4.16 審計署**建議**食物環境衛生署署長應未雨綢繆：

- (a) 在擬議的發牌制度下，及時制訂執法制度，並且訂立機制協調其他執法部門的工作，確保針對無牌骨灰安置所的執法行動具效率及成效；及
- (b) 採取措施，方便私營骨灰安置所按照擬議的發牌制度申請牌照。

政府的回應

4.17 食物及衛生局局長和食物環境衛生署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 在擬議的發牌制度下，牌照的各項資格準則（例如關乎城市規劃、土地契約及建築物安全的準則）已反映各有關當局的規定。食環署將會訂立機制，加強協調，以確保各有關當局的行動具效率及成效。同時，食環署亦會巡查私營骨灰安置所，並在與各有關部門緊密磋商後進行執法；及
- (b) 食環署會在本身的網站及其他媒體公布相關的申請指引及資料，以方便有意按照擬議的發牌制度申請牌照的人士。

規管殮葬商及殯儀館

規管殮葬商

4.18 根據《公眾衛生及市政條例》下的《殮葬商規例》，但凡承辦一切或任何與埋葬(包括火葬)人類遺體相關的業務，均須領取殮葬商牌照。截至二零一五年六月，持牌殮葬商共有 113 個。

4.19 **由殮葬商暫存骨灰** 一直以來，殮葬商都在本身的持牌處所(特別是在紅磡某些住宅樓宇)，為其顧客提供暫存骨灰服務。審計署留意到，在某些個案中，殮葬商參與違規私營骨灰安置所的業務。二零零八年，食環署開始禁止新近獲發牌照的殮葬商提供暫存骨灰服務。不過，就在二零零八年十二月前所發出的 81 個牌照而言，有關的殮葬商仍可提供該項服務。

4.20 對持有舊牌照的 81 個殮葬商而言，擬議的發牌制度並不適用(有關處置骨灰的規定除外)，而該等殮葬商亦准予繼續提供暫存骨灰的服務。食環署估計，截至二零一四年五月，約有 17 600 副骨灰由他們暫存。為加強規管其暫存骨灰的服務，食環署計劃增訂發牌規定，包括以下各項：

- (a) 存放的骨灰只限屬於由持牌人提供殯儀服務的先人；
- (b) 暫存的骨灰數目，不得超逾食環署所設的上限；及
- (c) 該等持牌處所內不得進行殯儀／宗教儀式。

4.21 不過，審計署留意到，對於暫存骨灰的時限，並無增訂的發牌規定。有市民關注到該項規定實屬必需，以免暫存服務變成骨灰安置所業務。審計署認為，食環署需考慮就暫存骨灰的時限增訂發牌規定。

4.22 關於增訂發牌規定，食環署已在二零一四年九月和十月向殮葬商進行兩輪諮詢。截至二零一五年十月，食環署有如下計劃：

- (a) 該署暫定於二零一五年年底進行調查，為持有舊牌照的 81 個殮葬商逐一釐定暫存骨灰數目的上限；及
- (b) 增訂的發牌規定將於牌照續期後生效，最早於二零一六年首季，最遲則於二零一七年首季。

4.23 審計署認為，食環署需加快增訂發牌規定，以加強規管持有舊牌照殮葬商的暫存骨灰服務，務求該等規定可與擬議的私營骨灰安置所發牌制度同步生效。

規管殯儀館

4.24 根據《公眾衛生及市政條例》下的《殯儀館規例》，但凡經營殯儀館業務，均須領取牌照。食環署已就領取殯儀館牌照訂立一系列規定，當中關乎欲申請牌照處所的選址、照明、通風、供水及衛生設備的一般衛生規定。截至二零一五年六月，持牌殯儀館有七間。

4.25 **一宗在上訴中的司法覆核案件** 長洲並無持牌殯儀館。多年來，由長洲鄉事委員會管理的一座亭，一直是島上居民舉行悼念儀式的地方(包括停放靈柩)。有市民向食環署投訴該亭引致衛生問題，亦對居民構成滋擾，而事實上，該亭未獲發牌經營殯儀館業務。食環署在回應時認為，該亭未有用作殯儀館，故此無須採取執法行動。二零一四年七月，長洲一名居民多次投訴不果後，就食環署決定不對該亭採取執法行動，申請司法覆核。根據司法覆核的申請，申請人指稱，長洲鄉事委員會無牌經營殯儀館業務，而食物環境衛生署署長亦不依法行政，既沒有受理申請人的投訴，亦拒絕按照《殯儀館規例》執法。

4.26 二零一五年二月，高等法院判申請人勝訴，並指示食物環境衛生署署長重新審視該亭曾否用作《殯儀館規例》所指的殯儀館，以及是否需要採取該規例所述的執法行動。二零一五年三月，政府提出上訴，而案件排期於二零一六年三月審理。

審計署的建議

4.27 關於由持有舊牌照的 81 個殮葬商所提供的暫存骨灰服務，審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 考慮在增訂的發牌規定中加入暫存骨灰的時限；及
- (b) 加快增訂發牌規定。

政府的回應

4.28 食物及衛生局局長和食物環境衛生署署長同意審計署的建議。他們表示，關於持牌殮葬商提供暫存骨灰的服務，食環署原則上同意需就暫存骨灰的時限增訂發牌規定。然而，有關規定何時施加及其確切內容為何，則需視乎遷移骨灰的實際影響而定。當骨灰龕位需求明顯下降或供應顯著增加，便是適當時候增訂有關規定。

第 5 部分：未來路向

5.1 本部分探討在提供土葬及火葬服務、推廣環保殯葬，以及確保公營骨灰龕位可持續供應方面的未來路向。

背景及新近發展

5.2 政府自一九七零年代開始，一直鼓勵市民以火葬代替棺葬，再加上死亡人數不斷上升，故此市民對骨灰安置所骨灰龕位的需求日益增加。不過，在二零零零年代，多項公營骨灰安置所項目因當地居民反對而遭擱置。一直以來，公營骨灰龕位供應不足，私營骨灰安置所激增，當中許多並不符合法定及政府規定。市民因而關注到公營骨灰龕位的短缺問題，以及如何規管私營骨灰安置所。

5.3 食衛局於二零一零年七月及二零一一年十二月就骨灰安置所政策檢討，以及私營骨灰安置所發牌制度分別進行公眾諮詢。政府根據三管齊下的策略制訂了一項骨灰安置所政策，當中包括推廣環保殯葬、確保有穩定充足的公營骨灰安置所供應，以及加強規管私營骨灰安置所。政府現正實施地區為本骨灰安置所發展計劃，並且提出一套新的私營骨灰安置所發牌制度。

提供土葬及火葬服務

5.4 在提供土葬及火葬服務方面，審查工作發現有可予改善之處，包括以下各項：

公營骨灰龕位的供應

- (a) 地區為本骨灰安置所發展計劃的實施進度未盡理想。迄今，只有兩個小型項目完成，下一個大型項目待至二零一九年才會完成；
- (b) 在二零一六至二零一八年間，公營骨灰龕位將會嚴重短缺。再者，私營骨灰安置所的骨灰龕位供應，亦會因政府提出擬議的發牌制度，而在短期內受到嚴重影響。為此，政府需制訂計劃和有效措施，從而舒緩骨灰龕位短缺的問題；

- (c) 食環署採用分階段以電腦抽籤方式配售新骨灰龕位，此舉導致大量新骨灰龕位長期空置。為提高透明度及向公眾負責，應披露配售辦法的依據及理由，以供公眾審議；

墓地及火葬服務

- (d) 在全面勘查公眾墳場內的金塔墳墓後，發現墓碑上所刻的姓名與食環署記錄內的姓名不符的個案有大約 37 000 宗。食環署以被動的處理方法作出跟進，迄今已處理的不符記錄個案約 1 500 宗。勘查結果以及跟進不符記錄個案的進展，均未有向外公布；
- (e) 食環署自二零零六年起推廣使用環保棺木的進展緩慢。環保棺木的用量只佔二零一四年火葬宗數的 2%；
- (f) 在約 201 000 個已配售的公營骨灰龕位中，約 77% 有未用甕位，可供加放約 176 000 個骨灰甕。因此，需提高市民對未用骨灰甕位的使用率，以應付市民對骨灰龕位的需求；

規管私營骨灰安置所、殮葬商及殯儀館

- (g) 違規私營骨灰安置所的數目增加了 72 間 (138%)，由二零一零年十二月的 52 間增加至二零一五年六月的 124 間。對於違規私營骨灰安置所，部門執法不力；及
- (h) 對殮葬商暫存骨灰加強規管的工作，進展緩慢且力度不足。

5.5 審計署認為，食環署需採納本審計報告書內的意見及建議，以改善土葬及火葬服務。

環保殯葬

5.6 政府表示，雖然已竭盡所能增加骨灰安置所設施，但香港人口不斷增長，加上社會各界對土地需求甚殷，期望新骨灰龕位的供應追上不斷增加的需求，並不切合實際。自二零零七年起，食環署一直採取措施，鼓勵市民接受更可持續推行的殯葬方式 (即環保殯葬)，當中包括在紀念花園及海上撒灰。

5.7 **在紀念花園撒灰** 食環署負責管理轄下八間公營骨灰安置所內 11 個紀念花園。這些花園環境優美寧靜，而且栽種四季花木。每一個花園內都豎立紀

念牆，以供安裝先人的紀念名牌。在紀念花園撒灰的個案宗數，由二零零七年的 175 宗增加至二零一四年的 2 697 宗 (佔火葬宗數的 7%)。

5.8 在海上撒灰 政府批准市民在三個指定海域撒灰，即塔門以東、東龍洲以東及西博寮海峽以南。二零一零年一月，為推廣海上撒灰服務，食環署推出免費渡船服務。自此，該署進一步提升該項服務，使用較大型的渡輪，並且增加渡輪班次 (由每月兩班增至三班，再增至四班)。在海上撒灰的個案宗數，由二零零七年的 160 宗增至二零一四年的 856 宗 (佔火葬宗數的 2%)。

5.9 “無盡思念”網上追思服務 為進一步推廣以可持續推行的方式殯葬及悼念先人，食環署於二零一零年六月透過設立“無盡思念”網站 (www.memorial.gov.hk)，推出“無盡思念”網上追思服務，方便市民隨時隨地在網上悼念摯愛親朋，以代替燃燒香燭及冥鏹。市民可為先人設立紀念網頁，並可撰寫先人生平、對遺屬表示慰問或選擇電子祭品。截至二零一五年三月三十一日，網站的登記用戶有 6 670 人，紀念網頁有 7 262 個。

需加強推廣環保殯葬

5.10 儘管食環署自二零零七年起致力推廣環保殯葬，但不論是在紀念花園撒灰，抑或於海上撒灰，都只佔火葬宗數一個很小的百分比，兩者在二零一四年分別佔 7% 和 2%。審計署認為食環署需加強推廣環保殯葬。

5.11 登記採用環保殯葬的意願 食環署曾就市民使用環保殯葬服務的意見進行問卷調查。調查結果顯示，市民選用該等服務的主要原因是“先人的意願”。因此，設立中央登記冊，讓市民登記採用環保殯葬的意願，有助該等意願得以遵行。設立環保殯葬登記冊，實有可取之處。

5.12 關設安裝紀念名牌的地方 根據問卷調查的結果，在紀念花園撒灰的人士贊成在紀念碑牆安裝先人的名牌。審計署留意到，紀念花園內可供安裝名牌的地方有限。二零一五年六月，食環署在牌位用罄前，在三個紀念花園增闢地方，以安裝紀念名牌。該署需未雨綢繆，在牌位用罄前關設地方，以供安裝紀念名牌。就此而言，採用電子顯示器 (以滾動形式顯示先人的資料並設有搜尋功能) 以補安裝紀念名牌的不足，亦是一個可持續推行的方案，值得考慮。

5.13 **闢設海上撒灰紀念所** 食環署參與以長者為對象的周年博覽，藉此推廣環保殯葬。根據在博覽期間進行的問卷調查所得的結果，不採用海上撒灰的主要原因是“欠缺紀念場所”。為回應這項需要，食環署一直在尋找近海地方，以闢設海上撒灰紀念所，但至今仍未覓得合適的用地。食環署需加緊物色合適的用地。審計署留意到，將於屯門曾咀興建的骨灰安置所（見附錄 E 第 7 項），位於后海灣海濱，該處地點合適，值得考慮。

5.14 **監察“無盡思念”網上追思服務的使用率** 二零一一年七月，食環署向網站用戶進行調查，以找出可予改善的地方。該署其後推行了多項改善措施，例如擴大服務範圍，以涵蓋骨灰安放在私營墳場或私營骨灰安置所內的先人（這項服務以往只適用於骨灰安放在公營設施內的先人），以及提供這項服務的流動版本。儘管推行了以上各項工作，但在二零一四年新用戶的登記人數有所下降，而且在二零一五年首季到訪網站的次數亦有所減少。食環署需監察“無盡思念”網上追思服務的使用率，以及探尋更多的推廣措施。

審計署的建議

5.15 **審計署建議** 食物環境衛生署署長應加強工作，繼續推廣環保殯葬，特別是：

- (a) 考慮設立環保殯葬登記冊，讓市民登記在紀念花園或海上撒灰的意願；
- (b) 在紀念花園提供足夠的地方，以安裝紀念名牌，並探討以其他方法悼念先人；
- (c) 找尋適當用地，以期闢設海上撒灰紀念所；及
- (d) 監察“無盡思念”網上追思服務的使用率，以及探尋更多的推廣措施。

政府的回應

5.16 食物及衛生局局長和食物環境衛生署署長整體上同意審計署的建議。他們表示：

- (a) 食環署會繼續探討和考慮其他方案和措施，進一步推動市民認識和接受環保殯葬；及
- (b) 食環署一直密切監察“無盡思念”網上追思服務的使用率。為進一步推廣使用這項服務，食環署正研發流動應用程式，利用先進流動科技，為日益增加的流動設備用戶提供服務。

公營骨灰龕位的可持續供應

改善公營骨灰龕位可持續供應的新措施

5.17 除了鼓勵市民使用可持續的方式安放骨灰外，政府正致力尋找改善公營骨灰龕位可持續供應的新措施。為此，食衛局曾建議兩項新措施，即設定骨灰龕位的安放骨灰時限，以及分散前往骨灰安置所的人流和交通影響。

5.18 二零一三年十一月，食物及衛生局局長在答覆一位立法會議員的提問時，就上述兩項新措施作出以下闡釋：

- (a) **設定骨灰龕位的安放骨灰時限** 政府留意到部分龕位由於種種原因（例如後人移民），在一段時間後再沒有人打理。為了善用土地資源，但同時顧及後人感受，政府正考慮是否為新配售的龕位設定安放骨灰的合理時限。當龕位於時限屆滿時，若無人申請續期，政府便會騰出這些龕位再作配售。這做法在中國內地和新加坡也有採用，以維持相當數目的龕位供持續使用；及
- (b) **分散前往骨灰安置所的人流和交通影響** 在地區為本骨灰安置所發展計劃下，各選址可提供的龕位數目，往往因選址周邊道路網的運輸及交通容量所限而受到影響。為此，政府正考慮是否規定新配售的龕位只於清明節或重陽節開放予後人拜祭。此舉可令交通影響處於可接受的水平，從而提高可建龕位的數目。

5.19 審計署明白，實施這些新措施需要許多準備工作，包括蒐集市民的意見、訂定合適的安排和進行若干試行計劃。然而，審計署留意到政府在推展這些新措施方面，進展緩慢。食衛局和食環署需研究落實這些措施的可行性。

供發展骨灰安置所的新土地供應來源

5.20 發展岩洞是土地供應的一種新來源。二零一一年，土木工程拓展署就發展岩洞作為增加土地供應方法的潛力，展開研究。將合適的政府設施遷入岩洞，可騰出原本的用地作房屋或其他用途。將敏感設施（例如污水處理廠和廢物轉運站）遷入岩洞，可減少對社區的影響。該署亦為岩洞發展物色到一些創新用途，包括建造骨灰安置所。其後，該署選出數項將污水處理廠遷入岩洞的先導計劃作進一步研究。發展骨灰安置所最常遇到的問題，是缺乏合適用地。食衛局和食環署應密切留意岩洞發展的研究進展。

審計署的建議

5.21 審計署**建議**食物及衛生局局長和食物環境衛生署署長應：

- (a) 研究兩項新措施的可行性，即設定骨灰龕位的安放骨灰時限，以及分散前往骨灰安置所的人流和交通影響，以確保公營骨灰龕位的可持續供應；及
- (b) 繼續留意岩洞發展的研究進展。

政府的回應

5.22 食物及衛生局局長和食物環境衛生署署長同意審計署的建議。

附錄 A
(參閱第 1.2(a) 段)

公眾墳場
(二零一五年六月)

項號	名稱	棺葬位數目		金塔葬位數目	
		總計	空置	總計	空置
1	長洲墳場	1 260	639	13 462	1 335
2	禮智園墳場	276	132	332	102
3	大澳墳場	420	310	274	171
4	和合石墳場	9 469	3 892	112 924	30 548
5	香港墳場 (註 1)	7 063	901	0	0
6	咖啡園墳場 (註 2)	230	0	0	0
7	鑽石山金塔墳場 (註 2)	0	0	52 653	0
8	赤柱監獄墳場	0	0	7	0
9	沙嶺墳場 (註 3)	5 010	2 304	0	0
10	沙嶺金塔墳場 (註 3)	0	0	37 759	5 896
總計		23 728	8 178	217 411	38 052

資料來源：食環署的記錄

註 1：有關葬位並不是為市民大眾而設，而是為非華裔基督徒、沒有其他合適墓地的其他宗教非華裔人士，以及獲食物環境衛生署署長親自核准的本地具有身分華人而設。

註 2：該兩個墳場於一九六一年宣布停用。

註 3：有關葬位現時主要用作存放無人認領的遺體。

附錄 B
(參閱第 1.2(b) 段)

公眾火葬場
(二零一五年六月)

項號	名稱	遺體火化爐 (個)	每年 火化遺體時段 (個)
1	哥連臣角火葬場	4	7 632
2	長洲火葬場	2	1 908
3	鑽石山火葬場	6	10 176
4	富山火葬場	4	5 724
5	葵涌火葬場	4	6 996
6	和合石火葬場 (註)	6	11 448
總計		26	43 884

資料來源：食環署的記錄

註：和合石火葬場亦設有一個骸骨火化爐。

附錄 C
(參閱第 1.2(c) 段)

公營骨灰安置所
(二零一五年六月)

項 號	名稱	骨灰龕位數目					
		標準		大型		整體	
		總計	可供配 售數目	總計	可供配 售數目	總計	可供配 售數目
1	歌連臣角 靈灰安置所	59 041	27	2 574	1	61 615	28
2	長洲 靈灰安置所	2 764	585	571	0	3 335	585
3	鑽石山 靈灰安置所	55 824	41	7 527	0	63 351	41
4	富山 靈灰安置所	7 126	2	2 499	1	9 625	3
5	葵涌 靈灰安置所	9 276	3	0	0	9 276	3
6	南丫島 靈灰安置所	441	383	49	28	490	411
7	坪洲 靈灰安置所	441	107	49	0	490	107
8	和合石 靈灰安置所	63 762	7 926	2 388	11	66 150	7 937
總計		198 675	9 074	15 657	41	214 332	9 115

資料來源：食環署的記錄

附錄 D
(參閱第 1.12 段)

土葬及火葬服務的主要收費
(二零一五年六月)

服務	收費 (元)
(a) 遺體及骸骨土葬	
(i) 成人土葬	3,190
(ii) 小童土葬	2,605
(iii) 骸骨土葬	6,305
(b) 遺體及骸骨火葬	
(i) 成人火葬	1,220
(ii) 小童火葬	650
(iii) 骸骨火葬	90
(c) 安放骨灰	
(i) 標準骨灰龕位	2,800
(ii) 大型骨灰龕位	3,600
(d) 規管殮葬商和殯儀館	
(i) 殮葬商的牌照年費	8,290
(ii) 殯儀館的牌照年費	31,060

資料來源：食環署的記錄

附註：食環署提供免費的紀念花園或海上撒灰服務。

附錄 E
(參閱第 2.8、3.5 及
5.13 段)

**物色到的 24 幅可供發展
公營骨灰安置所的用地**

項號	地區	項目地點	用地
1	東區	歌連臣角	歌連臣角道柴灣華人永遠墳場靈灰閣對面環翠邨公園毗鄰的用地
2	黃大仙	鑽石山	鑽石山靈灰安置所擴建部分
3	沙田	石門	石門安興里毗鄰沙田廢物轉運站的用地
4	沙田	富山	富山靈灰安置所擴建部分
5	北區	和合石	和合石墳場的剩餘棺葬墓地和其他土地
6	北區	沙嶺	沙嶺墳場未發展部分
7	屯門	曾咀	龍鼓灘發電廠旁曾咀煤灰湖部分土地
8	葵青	葵裕	葵裕街葵涌焚化爐舊址
9	葵青	葵泰	葵泰路葵涌焚化爐舊址東南面的用地
10	葵青	青荃	青荃路荃灣華人永遠墳場毗鄰的用地
11	離島	長洲	長洲墳場擴建部分
12	離島	梅窩	梅窩禮智園墳場擴建部分
13	中西區	摩星嶺	摩星嶺道昭遠墳場東面的用地
14	灣仔	黃泥涌	黃泥涌道食環署港島區墳場及火葬場辦事處現址 (部分)
15	深水埗	呈祥	呈祥道北面近天主教墳場的用地
16	觀塘	馬游塘	馬游塘中堆填區舊址毗鄰的用地
17	油尖旺	天后廟	廟街天后廟內的前書塾
18	南區	薄扶林	薄扶林華人基督教墳場毗鄰的用地
19	九龍城	暢行	紅磡暢行道 6 號殯儀館內空置員工宿舍 (部分)
20	荃灣	深水角東	北大嶼山小蠔灣深水角徑東端的用地
21	荃灣	深水角西	北大嶼山小蠔灣深水角徑西端的用地

附錄 E
(續)
(參閱第 2.8、3.5 及
5.13 段)

項號	地區	項目地點	用地
22	元朗	新田	新田新潭路與米埔隴路之間的用地
23	大埔	船灣	船灣前堆填區西南角近大埔工業邨的用地
24	西貢	將軍澳	將軍澳 132 區近將軍澳華人永遠墳場的用地

資料來源：食環署的記錄

附錄 F
(參閱第 2.19 及
2.23 段)

近年完成的骨灰安置所項目

完工年份	項目地點 (註 1)	核准 工程費用 (a) (百萬元)	龕位數目 (b)	每個龕位的 成本 (c) = (a) / (b) (元)
2006	歌連臣角	5.5	2 088	2,634
2006	葵涌	6.5	2 394	2,715
2006	和合石	4.4	2 520	1,746
2007	長洲	2.8	1 026	2,729
2008	葵涌(擴建)	14.8	3 374	4,386
2009	鑽石山	113.6	18 501	6,140
2012	鑽石山(擴建)(註 2)	0.5	1 540	325
2012	和合石橋頭路	629.5	43 710	14,402
2013	長洲(擴建)(註 2)	2.7	1 000	2,700
整體		780.3	76 153	10,246

資料來源：食環署的記錄

註 1：個別項目涉及不同性質、範圍和複雜程度的工程，包括建設新設施、改建及加建現有設施、建造戶外龕壁，以及闢設紀念花園。

註 2：鑽石山(擴建)項目和長洲(擴建)項目是地區為本骨灰安置所發展計劃的一部分。