

# 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)。

## 摘要

---

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。