

## 黃毓民議員辦事處就骨灰龕政策的意見書 (初稿，供食物及衛生局參閱)

### 一. 前言

中國人著重慎終追遠，妥善的身後安排，是每個人的基本需要。本辦事處認為，香港作為發達社會，政府有責任推行保障基層妥善身後安排的政策，使普羅市民皆可享用相關服務。

政府近年推廣紀念花園、海葬的安葬方式，鼓勵市民使用這些較環保、可持續發展的方式處理先人骨灰，相關措施值得肯定，應該持續推行。骨灰龕位雖非唯一的安葬方式，但以香港的現況而言，乃是主流，政府應予正視。

本辦事處認為，政府應循多方面解決香港的骨灰龕問題，包括立法規管私營龕場、訂立長遠政策、推出短期措施等。政府多年來預算失當，引致近年公營龕位嚴重不足，相關官員亦應負上責任。

本文件將詳細論述本辦事處就骨灰龕問題的各项主張，總括如下：

#### **第一部份：責任問題**

1. 公營龕位嚴重不足，主事官員嚴重失職應負上責任

#### **第二部份：立法規管私營龕場**

2. 盡快立法，設立發牌制度規管私營龕場
3. 訂立合理的臨時豁免期

#### **第三部份：制訂長遠政策**

4. 制訂「以民為本」的龕位政策，以公營龕場作為主導
5. 供應充足的公營龕位，以吸納因私營龕場違規而被迫遷出的先人骨灰
6. 對硬性規定公營龕位的使用年限有所保留
7. 反對管理年費和續期制度
8. 應以特惠津貼及其他優惠方式鼓勵市民交還龕位

#### **第四部份：推出短期措施**

9. 提醒已將骨灰放進私營龕位的市民，仍可登記輪候公營龕位
10. 尊重地區持份者，並設立以地區為本的優先編配機制
11. 成立跨部門工作組、查詢及投訴處
12. 無論是否採用表一、表二，皆須盡量說明與龕場相關的事實

## 二. 本辦事處就骨灰龕問題的各項主張及相關說明：

### 第一部份：責任問題

#### 1. 公營龕位零供應，主事官員嚴重失職應負上責任

1.1 近年公營骨灰龕位嚴重短缺，甚至曾一度出現「零供應」的情況，市民被迫購買私營骨灰龕，售價高昂毫無保障。私營灰龕同時引發連串與滋擾收地、環境污染、強佔官地等問題，有關部門卻有法不執，對投訴聲音置若罔聞，一直拒絕立法規管。在民間團體的壓力下，政府延至本年二月，始研究立法規管私營骨灰龕，但最近又表示立法需時三年，任由問題繼續擴散。

1.2 根據政府於七月頒佈的《骨灰龕政策檢討公眾諮詢》文件，政府正研究擴建多個現有的墳場和龕場以提供龕位，選址包括和合石墳場內剩餘的棺葬墓地、龍鼓灘發電廠旁曾咀煤灰湖部分土地、沙嶺墳場未發展部份。像這三幅相信會引起較少爭議發展，本應在數年前便予研究，政府為何到現在才提出來考慮？

1.3 本辦事處認為，骨灰龕設施的發展一直裹足不前，地區人士是有部份責任，但主因乃是政府未有正視問題。周一嶽局長至今已上任近6年(衛生福利及食物局局長：04年10月至07年6月；食物及衛生局局長：2007年7月1日—至今)，周局長與相關官員耽誤了事，後知後覺，嚴重失職，應該負上最大責任。

### 第二部份：立法規管私營龕場

#### 2. 盡快立法，設立發牌制度規管私營龕場

2.1 本辦事處認為立法工作應即時開始，盡速完成，保障市民權益。事實上，社會各界已體察到規管私營龕場的迫切性，立法已是基本共識，由現在開始到完成立法，何須三年之久？

2.2 若果政府認為可藉拖延立法，換取更多私營龕位供應，以解決供應短缺問題，這無異於抱薪救火，引火自焚。私營龕場問題多多，當中最致命的，就是違規龕場的賠償與骨灰重置問題。三年後才施行法例，屆時需索償與重置骨灰的個案，將達數十萬計，到了無法收拾的局面。不法商人牟取巨利後逃之夭夭，小市民申訴無路的慘事，在香港已是

屢見不鮮，相信「龕位迷債」亦無例外。市民得不到賠償之餘，還要為重置先人骨灰煩惱，為政府供應欠算而付上巨額費用，或輪候公營龕位數年之久。有些後人已不在，骨灰要移往公共儲存庫；有些後人已是老人，暮年也要為此折騰一番。香港是已發展地區，生養死葬的基本問題不應弄至如斯處境。

2.3 政府任由違法龕場濫建，以為可以紓解公營龕場選址困難的問題，正是本末倒置。公營龕場的種種規管與諮詢，無非是要保障市民，尊重民意。違法龕場濫建，遭殃的往往是社會上最弱勢的地區，例如鄉村、寺院、舊樓區。不少民居長者眾多，沒有相應的知識，同時缺乏可靠的村代表和警力保護，結果淪為惡勢力滋擾、威迫利誘、巧取豪奪的首選。

2.4 立法須三年之說，本辦事處認為政府應該收回。最低工資條例由 08 年 10 月 15 日政府宣佈成立最低工資委員會，到 10 年 7 月 17 日於立法會三讀通過，也不用兩年時間。比起最低工資簡單的立法卻需更長時間完成，實在匪夷所思。

2.5 本辦事處認為政府應交代立法時間表，向公眾清楚交代各項立法程序所須時間。

2.6 本辦事處大致上認同政府建議的立法方向。

### 3. 訂立合理的臨時豁免期

3.1 已存入私營龕場的骨灰數量將以數十萬計，這是一個很現實的問題。若果法例並無臨時豁免期讓違規的龕場規範化，龕場因而要結業，令得大量骨灰要重置，這將引發嚴重的社會問題。出於現實考慮，本辦事處傾向支持政府訂立臨時豁免期的建議。

3.2 政府提出將臨時豁免期訂為兩年半，但在諮詢文件裡並未就此提供解釋。本辦事處認為兩年半是過長的，政府若然堅持便應對此加以說明。

3.3 本辦事處認為若果政府能盡早立法(至少在本屆任期內完成立法)，相對較長的臨時豁免期(例如一年至一年半)尚可予考慮。盡早立法是為了堵塞漏洞，遏止違規龕場繼續濫建。在遏止了問題繼續擴散的情況後，尚有充足的臨時豁免期讓有機會規範化的龕場改善，以及讓要結業的龕場與孝子賢孫充足的時間商討和善後。本辦事處相信這才是合理

的做法。

3.4 臨時豁免期應為多長，在立法期間仍有充足時間討論，以達至合理結論。

3.5 本辦事處大致認同政府倡議的臨時豁免安排。

3.6 有機會規範化的龕場最終也不一定能獲發牌，本辦事處認為政府須作研究，是否於新法例內訂明獲臨時豁免的私營龕場不可在期間銷售龕位。

### **第三部份：制訂長遠政策**

#### **4. 制訂「以民為本」的龕位政策，以公營龕場作為主導**

4.1 政府在諮詢文件中提到「私營骨灰龕在市場上發揮重要作用」、「有助滿足龕位的需求」，本辦事處對此表示質疑。妥善的身後安排，是每個人的基本需要，政府不應把責任推給私人市場，安葬不應是一門劫貧濟富、牟取暴利的生意，更不應是升值、補值的投資品。

4.2 本辦事處認為，政府應訂立長遠的政策目標，供應相當充足的龕位，令市民毋須輪候便可享用基本的龕位服務。即使中期無法實現，亦應透過加大供應，縮短公營龕位輪候時間，以及令龕位市場價格回落至普羅市民皆可承受的水平。訂立長遠目標亦有立竿見影的實效，有助遏止坊間炒風，消除為了暴利莽顧法紀、濫建龕場的誘因。

4.3 事實上，現時市場上的龕位平均售價將近十萬圓計，到了基層市民難以負荷的天價水平。很多人即使有積蓄，每月亦不過千元，一個龕位，便可能是 5 至 10 年積蓄的消費，這是一件很可悲的事。即使價格回落至數萬，對一般基層來說仍是巨額開支。政府應訂立中期的供應目標，使一般市場售價回落至一萬元以下的水平。

4.4 私營龕場自然有其優勝之處，例如提供多元化服務，包括為龕位加上掩門、每日上香、祭品會別出心裁，亦有專為個別宗教而設。私營與公營龕場之受眾不同，社會上亦有一定需求，本辦事處無意否定合乎法律(立法後)、選址合理、對居民和環境不構成影響的私營龕場的存在價值。是故本辦事處支持立法規管私營龕場，讓行業進入正軌，保障消費者權益。

4.4 同樣道理，基於私營與公營龕場之受眾不同，政府亦有責任提供足夠龕位供需要人士，不應出現因為公營龕位不足，市民被迫購買昂貴私營龕位的情況。公營龕場同時應改善質素，提供莊嚴、祥和及舒適的環境。

4.5 無論現實上是以公營龕場抑或私營龕場居多，對龕位的需求都是有一定的數量，最終來說，要消化市場上所有需要，所需龕場設施的數量相信亦大致相同。以公營龕場抑或私營龕場來主導市場的分別在於規劃和諮詢。前者作為主導的好處之一，就是確保在興建相關設施時，區內人士得到充份諮詢，弱勢社群的權益得以維護。後者的發展即使合乎所有法例(包括立法後的)，仍有可能出現影響民生的情況(環境污染、交通未能負荷)，亦往往會落戶最弱勢的地區，例如鄉村、寺院、舊樓區，透過惡勢力滋擾收地。這種事情，以政府現時的施政質素而言在所難免。本辦事處認為政府不能以「私營骨灰龕在市場上發揮重要作用」、「有助滿足龕位的需求」為藉口，而任由私營龕場主導市場。

## 5. 供應充足的公營龕位，以吸納因私營龕場違規而被迫遷出的先人骨灰

5.1 由於現時的私營龕場大多未能合乎現行法例，這種情況，相信在立法後亦不會有太大改變，部份龕場因此而被迫結業是可以預見的。政府早前表示，為了免間接助長違規龕場繼續賣位，政府不會承諾購買了違規龕位的市民可獲政府安置骨灰。即便如此，本辦事處認為政府仍須儘量供應公營龕位，以消化這批市民的需要。

## 6. 對硬性規定公營龕位的使用年限有所保留

6.1 本辦事處對硬性規定公營龕位的使用年限有所保留，認為此舉可能會對基層造成不公。骨灰龕存放雖非處理先人骨灰的唯一方式，但以香港的實況而言仍是主流，相信在可見未來不會有太大轉變。既然如此，社會上不同階層的人士都對龕位有基本需要，政府需要正視。若然政府為龕位訂立太短的使用年限(例如 20 年以下)，屆時基層市民如要繼續存放先人骨灰，將要付出額外費用，購置私人龕位，否則骨灰要另行處置，這未必合乎逝者及其家人的意願。本辦事處認為政府應對安葬的問題有基本照顧，不應只有有錢階層才可按意願安葬先人。

6.2 政府在諮詢文件中提到，「由於供不應求的情況日趨嚴重，為紓緩

短缺問題及增加供應，本辦事處須考慮是否應該改變現行提供永久的骨灰龕位／金塔設施的安排。」本辦事處對此理論表示質疑。有關已出售的公營龕位，根據當局的「靈灰安置所存放骨灰的服務須知」，「凡安放下列人士骨灰的靈灰甕，可以永久存放在食物環境衛生署轄下火葬場的靈灰安置所內」，故此，政府不可能改變已出售的公營龕位的使用期限。

6.3 至於將來的公營龕位，由於政府龕位接近「零供應」，只有每年 300 個的重用龕位，未來數年新增的公營龕位亦不過數萬，無論政府為公營龕位訂立長期抑或短期 (20 年以上抑或 20 年以下) 的使用年限，都不可能解決未來十年龕位嚴重短缺的問題，可謂「遠水救不了近火」，「紓緩短缺」無從說起。

6.4 誠然，為公營龕位訂立使用年限，騰空原有骨灰重用，可以長遠地解決骨灰龕問題，亦十分合乎可持續發展的環保原則。本辦事處認為政府應就是否設立使用年限以及期限長短作民意統計，了解公眾的接納程度。

6.5 基於上述理由，本辦事處對硬性規定公營龕位的使用年限有所保留，認為政府應先對公眾接納程度作研究。本辦事處並非反對骨灰龕應符合可持續發展的環保原則。本辦事處認為政府應大力提倡環保的安葬方式，並以特惠津貼以及其他方式鼓勵市民交還龕位，下文另有所述。

## 7. 反對管理年費和續期制度

7.1 本辦事處反對管理年費和續期制度，認為這是擾民和增加行政負擔的無謂措施。本辦事處認為龕位的使用時間，應以逝者及其家人的意願為依歸。若果意願明確，希望骨灰永久安放，限期後每年續期的規定確是擾民至極。

7.2 此外，本辦事處亦對政府提出收取管理年費的建議感到費解。政府指，「海外及內地的經驗顯示，徵收管理年費並非為了增加財政收入，而是要令有限的骨灰龕位資源獲得妥善使用。」如果徵收管理年費並非為了增加財政收入，那政府為何要徵收管理年費，更要浪費公帑處理收費事宜？

## 8. 應以特惠津貼及其他優惠方式鼓勵市民交還龕位

8.1 政府在諮詢文件中提到的「自願交還骨灰龕位計劃」，即以發放特惠津貼的方式，吸引市民交還龕位，本辦事處認為此項建議值得研究，同時認為政府應實施其他優惠方式。

8.2 每一個人都會過身，先人骨灰在自己過身後是否仍永久存放於骨灰龕場，是否會沒人拜祭等等，這是大部份人要面對的問題。本辦事處認為政府應鼓勵市民在生時妥善處理先人骨灰。

8.3 政府可考慮在申請公營龕位的表格上，增設使用期一欄，鼓勵市民在存放先人骨灰時考慮存放期。政府可對短期存放的選擇作豁免收費的優惠，以致發放特惠津貼金 作為鼓勵。比起對先人骨灰的存放不了了之，最終因未有續期而淪為機械操作，被移往公共儲存庫或撒放於紀念花園，這種有計劃地處理先人身後事的方式，更能體現中國人慎終追遠的傳統美德，同時亦體現環境保育的現代價值。

8.4 這亦可讓政府預計龕位的回收量，更有效地管理公營龕位的供應。

#### **第四部份：推出短期措施**

### **9. 提醒已將骨灰放進私營龕位的市民，仍可登記輪候公營龕位**

9.1 事實上，政府的說法有誤導成份。即使政府決定不為購買了違規龕位的市民可獲政府安置骨灰，亦不作優先安置，市民仍可申請公營龕位。根據《公眾衛生及市政條例》第 124E「有關火葬及火葬場的規例」，主管當局可就人類遺骸經焚化後所餘骨灰的處置或安葬訂立規例。而根據「申請編配壁龕」的簡介所示，政府並未有 規定存放於私營龕場的骨灰不可申請輪候公營龕位：

「凡屬下列任何類別的死者，其骨灰可存放在本署轄下靈灰安置所的壁龕內：

1. 申請編配壁龕 死亡時是香港居民，而其遺骸於死亡後三個月內在政府火葬場內火化；或
2. 在緊接其死亡前的二十年內，有最少十年是香港居民，而其遺骸是在香港以外的地方火化的；或
3. 其遺骸是合法檢掘，並於政府火葬場火化的。」

9.2 本辦事處認為政府有責任說明事實，提醒現時把先人骨灰存放於私營龕場的家屬，他們仍有申請輪候公營龕位的權利。如懷疑龕場會因違

規、未能獲得發牌而結業，便可及早申請輪候公營龕位。

## **10. 尊重地區持份者，並設立以地區為本的優先編配機制**

10.1 本辦事處認為，政府在興建骨灰龕設施時，應確保區內人士得到充份諮詢，弱勢社群的權益得以維護。

10.2 本辦事處對政府提出在 18 區皆興建龕場、共同承擔的建議持開放態度。本辦事處同時認為在落實上須顧及地區特性，例如九龍城紅磡區，本身已承擔大量的殮葬業相關的設施。

10.3 本辦事處對特首訓示沙田區議會的做法表示不滿。石門的選址鄰近民居，居民有意見正常不過，行政長官以自己的身份施壓，這種專行獨斷、由上而下的施政手法，相信無助解決問題。

10.4 政府指，為鼓勵當區居民支持骨灰龕設施的發展計劃，將會可以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編配予當區有需要的居民。本辦事處支持相關措施。

## **11. 成立跨部門工作組、查詢及投訴處**

11.1 本辦事處認為政府應設立跨部門工作組，促進部門間的協作。政府亦應設立查詢及投訴處，讓市民求助有門，處理日後可能出現的大量相關投訴。政府雖已於本年二月，向事務委員會提交文件，解釋現時在規劃、地政、建築物安全等方面，對私營骨灰龕所作的規管，但一般市民根本難以瞭解，故應設立中心統一跟進。

## **12. 無論是否採用表一、表二，皆須盡量說明與龕場相關的事實**

12.1 有意見謂政府以表一、表二的方式公佈私營龕場的名單有誤導成份，認為列入表一的不等於可安心購買，列入表二的不等於最終不獲發牌，故此不應以表一表二的方式，而應以總表方式。本辦事處對此持開放態度，同時認為無論是採用那種方式，都應將龕場及業主的資料、地契、環保、消防、買賣條款以及社會認受性等資料盡量公佈，讓消費者自行判斷。