



香港申诉专员公署
Office of The Ombudsman, Hong Kong



主动调查报告
Direct Investigation Report

民政事务总署及地政总署
对在「认可殡葬区」外非法殡葬的规管

**Regulation of Illegal Burials outside "Permitted
Burial Grounds" by Home Affairs Department and
Lands Department**

报告完成日期：2018年11月12日
Completion Date: 12 November 2018

报告公布日期：2018年11月14日
Announcement Date: 14 November 2018

目录

章节	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.4
2 相关政策及工作指引	
「山边殡葬政策」	2.1
「殡葬许可证」	2.2 – 2.6
3 规管工作	
相关部门	3.1
对「界外殡葬」的规管工作	3.2 – 3.5
改善措施	3.6 – 3.10
4 个案研究	4.1
个案（一）	4.2 – 4.4
个案（二）	4.5 – 4.7
个案（三）	4.8 – 4.12
个案（四）	4.13 – 4.20
5 本署的评论及建议	5.1 – 5.2
(I) 「认可殡葬区」试验计划开展缓慢， 全港仅八区有竖立界线标示	5.3 – 5.4
(II) 民政处跟进有欠积极	5.5 – 5.7
(III) 容许涉事者继续违规而无须付出任 何代价	5.8 – 5.15
建议	5.16
鸣谢	5.17

1

引言

背景

1.1 为保障新界原居民的传统权益及遏止非法下葬，政府于一九八三年起实施「山边殡葬政策」，把部分政府土地划为「认可殡葬区」，供原居民身故后下葬。身故原居民的家属或代理人须遵守各项有关土地使用、公众卫生及保护环境的规定。本港现时约有520个「认可殡葬区」，全部位于新界的未拨用政府土地，总面积约为4,000公顷，大致等于半个香港岛的面积。

1.2 本署曾于二〇一五年公布「政府对『认可殡葬区』的管理」的主动调查报告。在该报告中，本署批评民政事务总署（「民政总署」）和地政总署对原居民在「认可殡葬区」范围以外的殡葬（下称「界外殡葬」）之执管相当宽松；本署并就管理「认可殡葬区」提出了多项改善建议。

1.3 然而，本署其后接获的投诉及传媒的报道均显示，「界外殡葬」问题仍然在多处存在。有见及此，申诉专员于二〇一八年一月十九日根据《申诉专员条例》第7(1)(a)(ii)条，向民政总署及地政总署再展开主动调查，深入探究该两部门就「界外殡葬」规管之不足。

1.4 二〇一八年九月十日，本署将调查报告的初稿送交民政总署及地政总署置评。经考虑该两部门的意见后，本署于同年十一月十二日完成这份报告。

2

相关政策及工作指引

「山边殡葬政策」

2.1 根据「山边殡葬政策」(第 1.1 段),在一九八三年之前已存在的山坟,不论是否属于原居民,除非政府有需要收回土地或发现山坟危害公众卫生或安全,否则一律容许于原地保留。此外,政府在同年准许新界原居民身故后下葬在「认可殡葬区」。

「殡葬许可证」

2.2 政务总署(民政总署的前身)在一九八三年制订了一份工作指引(「工作指引」)。「工作指引」订明,民政总署辖下的新界各区民政事务处(「民政处」)负责审批「殡葬许可证」(「许可证」)的申请。在原居民身故后,其家属或殡葬代理人须获当区民政处签发「许可证」,才可将身故者葬于「认可殡葬区」内。有关程序如下。

2.3 身故原居民的家属须先获原居民村代表或乡事委员会(「乡委会」)确认该身故者的原居民身份,以及作出宣誓,才合资格申领「许可证」。民政处核对原居民的身份后,会签发「许可证」,并要求家属于地政总署绘制的「认可殡葬区」地图上划上标记,显示拟安葬的大概位置。

2.4 此外,民政处会向「许可证」申请人说明证上所载列的规定,提醒他们有关墓地必须位于「认可殡葬区」内,以及须遵守「许可证」的其他规定,否则地政总署及食物环境卫生署(「食环署」)

有权执法移除坟墓及遗骸。如申请人对安葬位置有疑问，可向乡委会主席及村代表求助。如村民仍未能确定拟议的墓地是否位于「认可殡葬区」内，民政处会联络地政总署的当区地政处职员安排实地视察。然而，当局不会在村民安葬先人前派员实地视察下葬位置，原因是当局认为，有关做法涉及庞大资源，加上村民一般期望尽快将先人下葬，要短时间内派员与「许可证」持证人事先到「认可殡葬区」确认下葬的位置会比较困难。

「许可证」的规定

2.5 「许可证」订明持证人须遵守的规定，包括：

- (1) 安葬身故者遗骸的地点，必须是在「许可证」夹附的「认可殡葬区」地图(**第 2.3 段**)所示的指定范围内；
- (2) 必须于墓地的石碑 / 金塔 / 骨灰容器上刻上或写上「许可证」编号；
- (3) 如有需要重新殡葬或重建或修葺墓地 / 金塔屋，须向民政事务专员(「民政专员」)申请批准。

违反「许可证」规定的后果

2.6 若持证人违反「许可证」的规定，民政处会将个案转介有关部门按其职权范围及相关法例跟进。如有需要，民政处会提供协助，例如与村代表或乡委会联络等。若确定持证人违反「许可证」的规定，民政处有权撤销有关安葬身故者于「认可殡葬区」的批准，届时身故者的遗骸便须移走，一切费用由持证人承担。

3

规管工作

相关部门

3.1 「山边殡葬政策」由多个政府部门负责执行。至于「界外殡葬」的个案，会视乎墓地的位置由相关部门处理。

对「界外殡葬」的规管工作

3.2 「界外殡葬」一般涉及下列的违规行为：

- (1) 非法占用政府土地 — 由地政总署负责执法；
- (2) 未经准许，在坟场以外的地方埋葬人类遗骸或存放载有人类遗骸的盛器 — 由食环署负责执法。

3.3 地政处在收到涉及「界外殡葬」的投诉或个案的转介后，会搜集事涉墓地的地籍资料，并与投诉人进行实地视察^註，以确定事涉墓地的位置。当区民政处则负责翻查记录，以确定事涉身故者的家属有否申请「许可证」。

3.4 若证实个案属「界外殡葬」，地政处可按《土地(杂项条文)条例》于事涉墓地张贴通知书，饬令有关人士在期限前迁移非法墓碑及其他搭建物。食环署亦可按《公众卫生及市政条例》张贴告示，通知相关人士在期限前移走墓穴内的遗骸。期限过后，地政处及食

^註 如投诉由当区民政处接获，该处亦会一同进行实地视察。

环署会进行联合行动，由地政处清除在地面上的非法搭建物，并视乎情况考虑复修有关土地；食环署则在取得民政专员的同意后，负责移走墓穴内的遗骸。

3.5 就「界外殡葬」的个案，当区民政专员在决定是否同意食环署移走遗骸前，会考虑不同因素，包括坟墓是否建于一九八三年前（**第 2.1 段**）、坟墓是否领有「许可证」、坟墓是否非法占用政府土地、民政处是否已发出公告知会村代表及 / 或乡委会和身故者的后人、负责管理坟墓所在土地的部门（例如地政处）是否已获咨询、以及由身故者的后人自行迁移墓地是否可行。

改善措施

3.6 虽然有关部门已在「许可证」上列出申请人须遵从的规则，但由于「许可证」并无规限墓地在「认可殡葬区」内的确实位置或尺寸，有关部门亦没有设定程序或机制以确定持证人实际上有否遵守「许可证」上的各项规定，因此当局难以监察违规情况。为改善「认可殡葬区」的管理，民政总署曾于二〇一三年十月举行跨部门会议，建议于西贡区及离岛区的 3 个「认可殡葬区」推行试验计划（「试验计划」）：在该三个「认可殡葬区」分别成立由当区民政专员或村代表担任主席的管理委员会，并由有关部门各司其职，进行一系列改善措施，包括：

- (1) 由地政处竖立「认可殡葬区」的界线标示；
- (2) 由地政处进行冻结调查；
- (3) 由地政处于「认可殡葬区」内的可用空间划定新申请的墓地范围；
- (4) 由民政处牵头成立管理委员会并订立墓地尺寸限制；
- (5) 有关部门进行联合巡查，以查核坟墓是否符合「许可证」的规定；如发现不符规定，会要求申请人修正，否则民政专员会考虑撤销「许可证」及要求有关部门执法。

3.7 民政总署曾向本署解释，落实「试验计划」需要地政总署运用测量及土地专业知识，但当时地政总署以资源有限为由拒绝提供协助，以致该计划未有推行。地政总署则指，因涉及资源等问题，该署须调配人手或增加资源后方可提供协助，配合推行。

3.8 有见及此，本署于二〇一五年公布的「政府对『认可殡葬区』的管理」主动调查报告（**第 1.2 段**）中，敦促有关部门尽快开展民政总署所建议的「试验计划」，各部门须按其专业及法定权力积极参与，以确定各项改善措施是否可行及有效，包括于「认可殡葬区」边界竖立标示及订立墓地尺寸限制等，从而逐步把措施推广至其他「认可殡葬区」。

3.9 及后，相关部门同意成立跨部门工作小组并推行「试验计划」。现时，「试验计划」于 8 个分别位于西贡、离岛、大埔及屯门的「认可殡葬区」展开，计划内容包括设立由政府部门及乡郊社群组成的管理委员会，以及在「认可殡葬区」进行外判工程。外判工程中有个别项目针对改善「界外殡葬」的情况，例如竖立界线标示以免有人因不清楚「认可殡葬区」范围而进行「界外殡葬」，以及作出记录测量以掌握现时「界外殡葬」的情况。所有测量工作经已于二〇一八年第一季完成，而上述 8 个「认可殡葬区」亦已完成竖立界线标示柱的工作。另外，民政总署计划分阶段为最常用的约 60 多个「认可殡葬区」竖立界线标示，并正研究运用科技协助「许可证」申请人识别「认可殡葬区」的界线。

3.10 民政总署与地政总署会分析所得资料，以了解及评估有关「认可殡葬区」的情况，并透过跨部门工作小组综合审视有关问题。此外，民政总署正计划把「试验计划」扩展至更多的「认可殡葬区」，希望能够收集更多资料以评估有关殡葬区的情况及检讨「试验计划」的成效，从而制订长远的管理及执法策略。

4

个案研究

4.1 本署于二〇一五年公布「政府对『认可殡葬区』的管理」主动调查报告(第 1.2 段)后,涉及政府部门就「界外殡葬」执管欠妥的个案仍时有发生。以下 4 宗个案,尤其凸显当局在这方面的不足。本署在这章节先陈述个案的内容,在下一章节会就个案作出评论,以及向当局提出改善建议。

个案(一)

4.2 因应市民的举报,某区地政处职员于二〇一六年三月进行视察时发现一个新坟墓(「坟墓甲」),墓碑上刻有民政处所发出的「许可证」编号。根据记录,该「许可证」于二〇一五年十一月签发。坟墓甲坐落于两个「认可殡葬区」之间的政府土地,距离其「许可证」所指定的「认可殡葬区」范围外约 240 米。地政处遂把个案转介民政处跟进。五月,民政处劝谕事涉「许可证」持证人 A 先生将先人遗骸移葬于「认可殡葬区」之内,以符合「许可证」的规定。A 先生表示无意在短期内迁坟。十一月,民政处再向 A 先生了解他对迁坟一事有否与家人取得共识,但 A 先生以迁坟会严重破坏风水为由,重申不愿意在短期内迁坟,并表示「认可殡葬区」没有划上界线,容易导致村民混淆。

4.3 其后,民政处继续与 A 先生沟通及尝试安排他与地政处会面,以便地政处可更清晰地向 A 先生解释当局对非法殡葬的处理及行动。及至二〇一七年六月,民政处终能联同地政处与 A 先生会面。会上,地政处解释有关政府部门对非法殡葬会采取的执法行动。A 先生表示愿意迁坟,但提出需顾及先人遗骸的实际腐化程度

及中国传统殡葬习俗，待若干年后先人的遗骸完全腐化，他便会按传统习俗进行迁坟。

4.4 最后，民政处于二〇一八年九月发警告信给 A 先生，指出「坟墓甲」位处「认可殡葬区」以外（即违反了「许可证」的规定），劝谕 A 先生将坟墓迁至「认可殡葬区」内。

个案（二）

4.5 因应市民的举报，二〇一六年十月，某区地政处职员在视察时发现一个新坟墓（「坟墓乙」），墓碑上刻有民政处所发出的「许可证」编号。根据记录，该「许可证」于二〇一六年五月签发。坟墓乙坐落于两个「认可殡葬区」之间的政府土地，距离其「许可证」所指定的「认可殡葬区」范围外约 333 米。地政处遂把个案转介民政处。十二月，民政处告知「许可证」持证人 B 先生，「坟墓乙」位处「认可殡葬区」外，违反了「许可证」的规定。该署敦促他自行迁坟至「认可殡葬区」内，否则执法部门会采取行动。然而，B 先生以风水为由拒绝迁坟。其后，民政处多次尝试联络 B 先生，以了解他与家人对迁坟一事的态度，以及安排他与地政处会面，好让他进一步了解地政处的执管行动。但民政处一直未能与 B 先生成功联络上。据民政处所知，B 先生身在海外。

4.6 及至二〇一七年九月，民政处终于联络到 B 先生，并连同地政处于十月与他会面。民政处及地政处再次敦促他尽快迁坟至「认可殡葬区」内，以符合「许可证」的证定，否则会采取执管行动。B 先生解释，他与家人均无意违反「许可证」的规定，只是当时不知道下葬的位置超出了「认可殡葬区」范围。他认为即时迁移新下葬的坟墓有违乡村的传统习俗，但承诺待先人遗骸入土满 7 年后，会按乡村传统将坟墓移回「认可殡葬区」内。

4.7 最后，民政处于二〇一八年九月发警告信给 B 先生，指出「坟墓乙」位处「认可殡葬区」以外（即违反了「许可证」的规定），劝谕 B 先生将坟墓迁至「认可殡葬区」内。

个案（三）

4.8 二〇一二年八月，某区民政处收到由同区地政处转介的举报，得悉有两个坟墓（「坟墓丙」及「坟墓丁」）位于「认可殡葬区」外。其后，民政处确定「坟墓丙」及「坟墓丁」均有「许可证」，分别于二〇一〇年七月和二〇一二年三月签发，位处于其「许可证」所指定的「认可殡葬区」范围外分别约 17 米及 30 米。持证人分别是 C 先生和其堂弟。十二月，民政处与有关乡村的原居民村代表和 C 先生会面，C 先生表示亦代表其堂弟处理事件。会上，民政处提醒 C 先生把「坟墓丙」及「坟墓丁」移至「认可殡葬区」内，以符合「许可证」的规定。C 先生回应有关「认可殡葬区」地势陡斜，且长满杂草，难以到达。民政处表示会尽量提供协助。

4.9 二〇一三年初，民政处再劝谕 C 先生迁移坟墓。二〇一五年初及二〇一六年九月，因应举报人对个案进展的查询，民政处又再劝谕 C 先生迁坟。每次 C 先生均表示希望按照传统习俗，待先人遗体完全分解后才迁移坟墓，以免对先人不敬。

4.10 二〇一六年底，民政处就应否在尊重传统乡村习俗的前提下，与 C 先生商讨迁坟时间表一事，征询民政总署总部的意见。二〇一七年三月，民政总署总部作覆，表示不反对民政处与 C 先生商讨迁坟时间表。

4.11 二〇一七年十月至二〇一八年七月期间，民政处一直与有关乡委会主席及 C 先生共同商讨搬迁坟墓的时间表。二〇一八年八月，民政处与乡委会主席、C 先生和其堂弟的母亲（即「坟墓丁」先人的遗孀）会面。民政处在会面中重申，C 先生应尽快把「坟墓丙」及「坟墓丁」迁移到「认可殡葬区」内。C 先生表示，根据其乡村的习俗，先人的遗体必须于下葬超过 10 年后才能起骨重新安葬，而其堂弟已于二〇一七年过身，他们须筹集资金以应付迁移两个坟墓的开支，因此 C 先生希望有关部门能体恤他们的情况，他们并愿意以书面承诺于 5 年后（即二〇二二年），一并把两位先人安葬到「认可殡葬区」内。乡委会主席表示赞同。

4.12 二〇一八年十月，民政处发出警告信，指出「坟墓丙」及「坟墓丁」位处「认可殡葬区」以外（即违反了「许可证」的规定），劝谕 C 先生等把两个坟墓迁至「认可殡葬区」内。

个案（四）

4.13 二〇一六年初，因应一宗非法殡葬的举报，当区民政处调查后发现有一个新建的、领有「许可证」的墓穴（「墓穴戊」），距离其「许可证」所指定的「认可殡葬区」范围外约 20 米。根据记录，该「许可证」的发出日期为二〇一五年十二月。民政处遂即时要求「许可证」持证人 D 先生停止殡葬工程，但 D 先生表示下葬工作已经完成。在地政处确定「墓穴戊」位于「认可殡葬区」范围外后，民政处联同地政处于四月与 D 先生会面，要求他把「墓穴戊」移至「认可殡葬区」范围内，以符合「许可证」的规定。但 D 先生以风水为由拒绝即时迁移墓穴。民政处遂以书面要求 D 先生自行将墓穴迁移，否则会转交执法部门处理。

4.14 D 先生去信民政处，解释由于他没有专业知识，才把先人误葬于「认可殡葬区」的范围外，他要求该处酌情容许他延迟迁移墓穴。民政处回复 D 先生，重申如他不作出跟进，会把个案交由执法部门处理。

4.15 六月，民政处要求地政处采取执法行动，但地政处指称在「墓穴戊」上没有发现构筑物，而 D 先生也曾表示不会在该墓穴上进行任何工程，故地政处认为该宗个案并不涉及在政府土地上建造非法构筑物，该处并无理据采取清拆行动。该处建议民政处一方面继续游说 D 先生自行迁移「墓穴戊」至「认可殡葬区」内，另一方面把个案转交食环署，以跟进迁移墓穴遗骸事宜。

4.16 六月至十月，民政处把个案转交食环署跟进。但双方就如何跟进未能达成共识：食环署要求民政处先就迁移遗骸表示同意，该署才会张贴告示通知相关人士移走「墓穴戊」内的遗骸（第 3.4 段）。然而，民政处一直未有表示同意。

4.17 二〇一七年七月，民政处再致函要求 D 先生自行迁移「墓穴戊」至「认可殡葬区」内，否则会把个案交由执法部门处理。D 先生再次要求该处酌情容许他按乡村传统，待先人安葬 7、8 年后，才迁移墓穴，以免令先人不得安宁及对后人不利。相关乡委会亦去信民政处为 D 先生说项。

4.18 同年底，民政处再次要求食环署在「墓穴戊」张贴告示。

食环署回复民政处，重申在张贴告示前须得到民政处的同意。民政处向食环署表示，该处对张贴告示并无反对。

4.19 二〇一八年三月，食环署在张贴告示前，要求民政处确定「墓穴戊」属非法殡葬。民政处回复食环署，该处正对「墓穴戊」一案进行覆检，待有结果，会再通知食环署。

4.20 六月，民政处与当区区议员、村代表、乡委会代表及「墓穴戊」先人的家属会面，重申「墓穴戊」须被迁移至「认可殡葬区」内。家属要求酌情处理，并承诺于遗体下葬后第7年将「墓穴戊」迁移至「认可殡葬区」内，而当区区议员及乡委会代表亦在会上表示支持。现时，民政处仍未就D先生的要求作出决定；故食环署尚未张贴告示，以开展执法行动。

5

本署的评论及建议

5.1 本署审研「界外殡葬」个案时留意到，有些个案涉及的下葬位置贴近「认可殡葬区」范围，涉事者可能是无心之失，错误把先人下葬于「认可殡葬区」范围以外，但有些墓地则明显距离「认可殡葬区」颇远，部分达 300 米以上，很难说是「无心之失」，相关部门若不予以纠正，不但会对自然环境造成不良影响，更变相纵容他人仿效，令「界外殡葬」问题愈趋严重。

5.2 综合第 4 章所述的个案，本署认为当局就「界外殡葬」的规管有以下三大不足。

(I) 「认可殡葬区」试验计划开展缓慢，全港仅八区有竖立界线标示

5.3 本署于「政府对『认可殡葬区』的管理」主动调查报告中，已批评当局没有有效措施确保下葬位置位于「认可殡葬区」内，并向当局提出改善建议（**第 3.8 段**）。至目前为止，民政总署与相关部门只开展了 8 个「认可殡葬区」「试验计划」（**第 3.9 段**），竖立界线标示。然而，全港目前仍有逾 500 个「认可殡葬区」（**第 1.1 段**）未有竖立界线标示。此外，「试验计划」亦没有要求民政总署和地政总署派员每次先实地视察申请下葬的位置，然后才批准下葬，「界外殡葬」的事件因而时有发生。

5.4 虽然民政总署计划分阶段为最常用的其他 60 多个「认可殡葬区」竖立界线标示（**第 3.9 段**），但那意味着将仍有 400 多个「认可殡葬区」是没有竖立界线标示。此外，纵使民政总署正研究运用科技协助「许可证」申请人识别「认可殡葬区」的界线（**第 3.9 段**），但当局若不派员先实地视察申请下葬位置才批准下葬，相信亦难以杜绝「界外殡葬」的问题。

(II) 民政处跟进有欠积极

5.5 固然民政总署可就「界外殡葬」个案撤销其「许可证」，届时身故者的遗骸便须移走(**第 2.6 段**)。然而，新界原居民十分重视乡村习俗，有认为迁坟是违背中国人「入土为安」的传统观念，以致当局事后执管难免遇到阻力。

5.6 民政总署向本署表示：「(该) 署尊重乡村原居民的殡葬传统。然而，这并不代表(该) 署的现行政策容许延后迁坟。」但事实是，个案(一) 至(三) 皆显示，负责签发「许可证」的民政处当遇上身故者后人抗拒立即迁坟，只重复地向「许可证」持证人作出劝谕，并无采取进一步行动。在个案(三) 中，若非举报人在二〇一五年及二〇一六年查询个案进展(**第 4.9 段**)，该处或会对个案不了了之。此外，该个案磨蹭多时，在事发后逾 6 年仍未有部门采取执管行动，民政处仅于二〇一八年十月发警告信劝谕有关人士把坟墓迁至「认可殡葬区」内(**第 4.12 段**)，民政处的跟进有欠积极，可见一斑！至于个案(四)，虽然民政处数度向「许可证」持证人表示，若其不迁坟，有关部门便会执法，但当食环署要求民政处确定「墓穴戊」属非法殡葬，该处却表示正对「墓穴戊」一案进行覆检，以致食环署未能张贴告示，以开展执法行动(**第 4.19 - 4.20 段**)，民政处变相默许延后迁坟。这些个案皆显示，民政处在跟进时每当遇到阻力，都不会坚持执管。事实上，民政总署向本署确认，该署不曾就任何「界外殡葬」的个案撤销「许可证」。

5.7 本署理解「入土为安」的传统观念，正正如此，「界外殡葬」的错误一旦发生，便难以于短期内纠正，当局应深明此理，须从问题源头去寻找解决方案。所以本署建议当局在「试验计划」扩展至所有「认可殡葬区」前，应以其他措施确保村民在下葬先人前清楚知道「认可殡葬区」的范围，以及「界外殡葬」的后果。此外，民政总署及具备测量知识的地政总署皆应派员与「许可证」持证人事先到「认可殡葬区」确认下葬的位置，并于下葬后再派员进行查核。鉴于多年来的「界外殡葬」的乱象，以及于问题出现后要长时间(通常超过 7 年) 才可以弥补的恶果，这样的资源投入，是绝对值得的。

(III) 容许涉事者继续违规而无须付出任何代价

5.8 「许可证」清楚列明只容许持证人把先人下葬于「认可殡葬区」内，而并非在任何一幅政府土地。若「许可证」持证人把先人葬于「认可殡葬区」外，便属违反「许可证」的规定（**第 2.5(1)段**），民政处可撤销「许可证」，届时身故者的遗骸便须移走（**第 2.6 段**）。

5.9 「界外殡葬」一般涉及非法占用政府土地，由地政总署负责执法（**第 3.2(1)段**）。

5.10 就一般非法占用政府土地的个案，地政总署会视乎每宗个案的情况采取适当行动，包括安排承办商清拆非法构筑物、围封被非法占用的政府土地、对占用人采取检控行动等。换言之，非法占用政府土地人士，是要付代价的。

5.11 然而，就个案（一）至（四），有关「许可证」持证人长时期占用政府土地，当局却一直没有采取上文第 5.8-5.10 段所述的执管行动，亦没有要求有关人士付出任何代价，以至「许可证」的规定，对一些违规者来说，形同虚设，可以无偿使用政府土地，虽然违法亦无须承担任何后果。

5.12 本署认为，倘若当局决定在尊重乡村传统风俗的大前提下暂时容忍「界外殡葬」的违规行为（当局现时的做法正是如此），便应考虑对违规者采取惩罚性措施，例如罚款，令有关违规者必须付出一定代价，以昭公允。

5.13 就本署上述的建议，民政总署回应，该署于检讨「试验计划」的成效时（**第 3.10 段**），会一并考虑对「界外殡葬」违规者施加罚则。

5.14 地政总署则表示，「界外殡葬」违反「山边殡葬政策」（**第 1.1 段**），在现行政策未经检讨及更改前，该署作为土地行政执行部门，不宜单方面以处理一般非法占用政府土地个案的方式，去处理「界外殡葬」的个案。该署认为，有关执管必须有一套整全的策略，在各有关部门互相合作的情况下，方可有效推行。顾及到乡村传统风俗，以及该署无法在移除人类遗骸前拆除相关构筑物的情况下，该署认为现时比较可行的执管方案应为围封有关政府土地，以避免土地进一步被占用及使用。

5.15 就地政总署的回应，本署不敢苟同，正因为当局以尊重乡村传统殡葬风俗为由（**第 5.6 段**），故难以就事后发现的「界外殡葬」个案作出执管。同样地，地政总署现提议围封有关土地（**第 5.14 段**），也不排除被指妨碍「传统风俗」（例如于春秋二祭拜祭先人）的可能性。再者，当局检讨「整全策略」需时。如此情况下，本署认为，当局应制订方案对违规者采取惩罚性措施，原则是在当局基于传统风俗而暂时容忍有关违规事项无须即时纠正时，有关违规者必须付出一定代价，以避免令公众觉得某些「界外殡葬」的违规者可以获得当局优待，无须为非法占用政府土地付出代价。

建议

5.16 基于以上的分析，申诉专员对民政总署及地政总署有以下建议：

- (1) 应从问题的源头解决，订定具体措施确保村民在下葬先人前清楚知道「认可殡葬区」的范围，以及违规的后果（**第 5.7 段**）；
- (2) 派员与「许可证」持证人事先进行实地视察，以确认将下葬的位置，并于下葬后再派员查核（**第 5.7 段**）；
- (3) 研究订立惩罚性措施，规定非法占用政府土地的人士付出代价（**第 5.12 及 5.15 段**）。

鸣谢

5.17 本署进行调查期间，获民政总署及地政总署全力配合，申诉专员谨此致谢。

申诉专员公署

档案：OMB/DI/417

二〇一八年十一月