

政府对认可殡葬区的管理 主动调查报告摘要

背景

新界原居民于山边殡葬的习俗由来已久。自一九八三年，政府实施「山边殡葬政策」，把总面积约 4,000 公顷（约等于半个香港岛的面积）的多幅政府土地划为约 520 个「认可殡葬区」，供新界原居民身故后下葬，以维持原居民的传统权益，以及遏止非原居民于山边下葬的问题。

2. 山边殡葬政策是由多个部门，包括民政事务总署（「民政总署」）、地政总署、食物环境卫生署（「食环署」）、渔农自然护理署（「渔护署」）及水务署，各自按其工作范畴，共同推行。

3. 随着政策实施多年，认可殡葬区的管理问题相继浮现，包括有未经批准的墓地工程，以及非原居民涉嫌非法下葬于认可殡葬区。因此，申诉专员作出主动调查，以探究现行管理制度及程序是否存在不足。

殡葬许可证及相关部门的权责

4. 在现有制度下，各区民政事务专员及助理专员获食环署及渔护署分别转授法定权力，可批准村民在公众坟场以外的地方及郊野公园范围内埋葬遗骸。然而，该等权力并不包括对非法殡葬的执法权。

5. 根据政务总署（民政总署的前身）在一九八三年制订的「工作指引」，新界原居民在身故后，其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，才合资格申领殡葬许可证。该署的当区民政事务处（「民政处」）在确认身故者的资格后，便会发出殡葬许可证，并会要求家属于地政总署所绘制的认可殡葬区地图上划上标记，显示拟安葬的粗略位置。

6. 殡葬许可证列出了持证人须遵守的条款，包括：

- 必须于许可证夹附的地图所示的认可殡葬区范围之内安葬身故者遗骸，及在墓碑上刻上许可证编号；
- 必须遵守载于附件、由地政总署及食环署所分别订出的土地使用及公众卫生规则；若然墓地位于郊野公园或集水区内，持证人亦须分别遵守渔护署及水务署的有关规定。

7. 如发现认可殡葬区内有违规情况，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。民政处有权基于违规情况撤销事涉村民的殡葬许可证，并交由地政总署及食环署执法，移除坟墓及遗骸。

8. 一九八三年至二〇一四年期间，新界各区民政处共发出了31,282张殡葬许可证。

调查所得

9. 本署所搜集的数据、个案研究及实地观察所得显示，各有关部门就认可殡葬区的管理有以下不足之处。

（一）权责不清、政出多门

10. 现时，认可殡葬区的管理责任由多个部门按各自的职权范围及法定权力分担。如此政出多门而缺乏单一部门承担整体管理责任的方式，令认可殡葬区难以得到有效管理。

11. 民政总署虽然负责审批殡葬许可证申请及获授法定权力批准原居民在山边埋葬先人遗骸，但其本身并无法定权力及专业知识就殡葬过程及可能涉及的违法行为作出监管及采取执法行动。该署需要拥有相关法定权力及专业的其他部门协助处理殡葬区的事务，例如：确定下葬地点是否位于认可殡葬区的地界内、巡视殡葬区、跟进非法殡葬问题、处理环境卫生及非法砍伐树木问题等。然而，有关部门却没有全力配合。结果，诸多问题都旷日持久，难以解决；而这局面已持续逾30年。

12. 上述问题的成因之一，是在于当年政府没有就执行山边殡葬政策的权责作适当部署：一九八二年地政总署成立以前，当时的政务总署既负责处理原居民事务，亦是政府土地的管理者。在地政总署成立后，该署接管了政务总署的土地管理职能。原居民事务则仍由政务总署负责。此后，两署就认可殡葬区的权责之理解长期纠缠不清，以致众部门均未能有效率地解决在殡葬区出现的问题，以及处理公众投诉 / 查询。

13. 此外，在山边殡葬政策下，原居民的遗骸可永久安葬于认可殡葬区。然而，认可殡葬区所在的土地仍属未拨用政府土地。政府从未正式将认可殡葬区的土地拨给任何一个部门管理；亦没有以契约形式（例如租约或土地牌照）清楚订定政府及殡葬许可证持有人双方的关系及权责。当有关土地出现管理问题，谁是获拨 / 获批土地的一方而应负责处理其上的问题，便成疑问。

14. 有个案显示，地政处曾就位于认可殡葬区内的非法小径问题与民政处反复争论应由哪一方处理。在另一宗涉及部门间争拗的个案中，渔护署又辩称，在受殡葬许可证规管的墓地上的非法砍伐树木问题，应交由民政处及地政处跟进。

15. 就上述结构性问题，民政总署认为可成立以民政事务专员或乡郊代表为主席的跨部门管理委员会，以改善认可殡葬区的管理。但本署认为，更有效的做法是交由单一部门或机构负责殡葬区的整体管理，一如食环署获拨地营运公众坟场，并与殡葬许可证持有人订立具约束力的条款，以彻底解决「谁来规管」的问题。

（二）殡葬许可证的规定粗疏

16. 本署的调查又发现，政府对认可殡葬区的规管主要是以民政总署所签发的殡葬许可证的条款为基础，但该些条款却极为粗疏，有关部门亦没有完善的机制以检视申请人是否确有遵守条款，以致原居民殡葬制度出现了不少如下所列的漏洞。

不核实下葬位置

17. 按有关部门指引，民政处及地政处均不会派员实地视察身故原居民的下葬位置；加上认可殡葬区并不设界线标记，因此下葬位置可能与申请时所示不同，甚至或会「出界」，在认可殡葬区以外。虽然地政总署及食环署可采取执法行动，把违规坟墓清除及把遗骸

移走，但事后执法谈何容易。此举往往会被视作有违先人入土为安的传统观念，因而招惹事涉者的强烈反抗。

18. 在一宗个案中，竟然有约 60 个坟墓 / 金塔被发现错置于某山坡认可殡葬区范围外。结果地政处与民政处无奈破例准许它们无须迁离。另有个案显示，错葬的地点甚至可能在他人的私人土地上，令有关业主须花费时间金钱进行民事诉讼。

19. 民政总署过往曾数度建议由具备所需专业知识的地政总署实地核实原居民下葬的位置，但均遭地政总署以人手不足为由拒绝。本署认为，界外殡葬的违规情况确时有发生，地政总署及民政总署对此实责无旁贷，资源有限并非完全不处理问题的充分理由。

不规限墓地尺寸

20. 民政总署在批准原居民于殡葬区内下葬时，并没有规限墓地的尺寸，殡葬许可证亦并无包含墓地尺寸限制的条款。结果是，原居民墓地往往占地数十至数百平方呎，亦曾有传媒报道称，某些墓地甚至占地逾千平方呎。

21. 本署认为，本港土地资源非常珍贵，当局不限制原居民土葬墓地大小的做法，实难以令大众感到公道。事实上，原居民可免费永久使用政府土地安葬先人，这本身已是优厚的待遇，墓地面积适度受到规管并非不合理。

部分许可证条款形同虚设

22. 各有关部门于殡葬许可证载列了持证人须遵守的条款。但本署发现，部分部门并无订立程序或机制执行殡葬许可证的规定，亦无查核持证人有否遵守条款，令有关规定形同虚设。例如，殡葬许可证的其中一项条款，是申请人若未得地政处许可，便不可砍伐树木。然而，地政总署辖下地政处承认以往从未收过有关认可殡葬区内砍伐树木的申请。众所周知，认可殡葬区一般位于郊外地方，建造墓地时大多须移除树木，但地政处却多年来对这问题置之不理。

23. 现时除渔护署及水务署外，地政总署、民政总署及食环署均不会主动派员定期巡查认可殡葬区，只倚赖市民举报违规事项，做法过于被动。该三个部门不设立机制以确定持证人遵守殡葬许可证的条款，变相是纵容或鼓励违规。

24. 民政总署于二〇一三年十月举行了跨部门会议，建议于某些认可殡葬区推行试验计划，包括成立管理委员会及进行一系列改善措施，以加强对墓地位置及大小的监管，此举本来值得肯定。然而，有关部门一直未肯配合，导致计划未能推行。

（三）对非法殡葬的执法宽松

25. 原居民葬于认可殡葬区以外，以及非原居民于山边下葬（不论是否在认可殡葬区内），均属非法殡葬，须由地政总署及食环署执法，民政总署并可就原居民葬于认可殡葬区外之情况撤销其殡葬许可证。

26. 本署发现，非法殡葬的情况实际上颇为普遍。在以上提及的一宗个案中，被发现错置于殡葬区以外的坟墓 / 金塔的数目竟多达 60 个。然而，往往只要事涉村民或有关乡村提出反对，民政总署及地政总署便会放缓或停止执法，其阻吓力微弱。有关部门亦从来没有评估界外殡葬问题的严重程度。

27. 根据食环署的资料，该署于二〇〇九年至二〇一四年期间，只曾 3 次接到民政处要求移走涉及非法殡葬的遗骸，可见有关部门执法的个案委实不多。此外，虽然民政总署有权就违规情况撤销殡葬许可证，但自一九八三年政策实施以来，各区民政处从未行使该项权力。

（四）殡葬区影响保育地点生态

28. 根据地政总署测绘处的记录，认可殡葬区的范围中，与「自然保育区」或「具特殊科学价值地点」重叠的土地面积约为 800 多公顷。规划署指出，若认可殡葬区早在相关法定图则制订前已存在，便属《城市规划条例》下的「现有用途」，原居民在该殡葬区内建新坟并不属违例发展。

29. 虽然如此，认可殡葬区的用途与「自然保育区」或「具特殊科学价值地点」的用途往往并不兼容。原居民建坟时多会移除树木、矮树丛及草地，然后以水泥覆盖土地，此举显然会破坏具保育价值的生态环境，违反了政府设立保育区的原意。在当局不会核实下葬地点，亦不限制墓地大小的情况下，可能会有人在保育地点内大兴土木，破坏自然生态环境。

30. 在一宗个案中，有人涉嫌为建坟及开辟相关的山路而铲走属「自然保育区」土地上的草坡林木，甚至烧焦在该区内面积达 8,000 平方米的一片山坡。

(五) 对认可殡葬区欠缺长远规划

31. 乡郊山边可供殡葬的土地有限，而原居民可于认可殡葬区内永久安葬，因此，长远而言，认可殡葬区的可用空间会逐渐供不应求。在响应本署的查询时，民政总署仅称，殡葬区的使用何时会饱和和须视乎多项不能确定及不能预计的因素，例如各殡葬区的可用面积、原居民的死亡数字、是否选择于认可殡葬区安葬等，因此该署未能评估认可殡葬区的可用年期。

32. 本署认为，政府应有长远规划。原居民山边殡葬政策毕竟已施行逾 30 年，要整理及翻查有关统计数字以作分析及预测相信并不困难。在土地资源有限的情况下，如何长远维持原居民山边殡葬的权益，及同时平衡更广泛的公众利益，是政府必须认真思考及检讨的课题。

建议

33. 基于以上调查所得，申诉专员敦促：

民政总署、地政总署、食环署、渔护署及水务署

- (1) 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，包括于殡葬区边界竖立标示及订立墓地尺寸限制等，从而逐步推广至其他认可殡葬区；
- (2) 尽快检视及完善许可证的条款，并设立机制，有关部门须监察其制订的许可证条款是否得到遵从，并在有需要时采取执管行动；

民政总署及地政总署

- (3) 研究如何互相配合，设立有效机制，以确保下葬地点

是位于殡葬区内，从而避免日后在执法时的争拗；

- (4) 就非法殡葬问题的严重程度进行评估，制订有效的执法策略，包括定时巡视殡葬区及非法殡葬活动猖獗的地点，并加强对非法殡葬的打击力度；
- (5) 与相关部门及决策局全面检讨山边殡葬政策，以逐步更制度化及优化殡葬区的管理（若民政总署所建议的管理委员会模式的成效欠理想，便应尽快商讨改由单一部门／机构负责殡葬区的整体管理）；以及审视与山边殡葬政策有关的土地运用及对自然环境的影响，从而制订一套可持续的长远策略，包括研究可否将之逐步转为以坟场管理模式管理认可殡葬区；

地政总署

- (6) 避免在保育地点范围内辟设或扩建认可殡葬区，以免进一步破坏具保育价值的生态环境。

申诉专员公署

二〇一五年十一月