

# 食物环境卫生署 就离岛区骨灰安置所龕位申请发出先人身份证明的监管 调查报告

投诉人在 2022 年 8 月向本署投诉食物环境卫生署（「食环署」）。

## 投诉内容

2. 投诉人拟为其刚过世的父亲申请某离岛的灵灰安置所骨灰龕位。根据 1823 网页：「离岛的骨灰龕位只提供给当地原居民或其子女，或已在当地连续居住不少于 10 年的居民或其子女。申请人必须先得到当地乡事委员会（「乡委会」）证明先人的身份，才可向食环署提出申请。」

3. 投诉人称其父亲自小跟随祖父母在某离岛居住，已连续不少于 10 年。他认为他父亲符合资格申请事涉离岛灵灰安置所的骨灰龕位，遂要求事涉离岛的乡委会发出证明信，确认他父亲符合有关资格。

4. 然而，事涉乡委会主席以先人必须于离世前连续 7 年居于该离岛才符合申请资格为由，拒绝投诉人的要求。此外，事涉乡委会亦指合格的先人不包括原居民的子女。该会并表示不认同上述网页所述的资格。投诉人为此于 2022 年 8 月 27 日致电食环署某职员。该职员覆称，就他所知，申请骨灰龕位条件没有就连续居住的年期设定任何时点的要求，或只限于合资格居民的未成年子女。

5. 投诉人认为食环署有以下失当之处：

- (1) 食环署赋权事涉离岛乡委会发出有关证明信，但对该乡委会是否发出证明信不作监管，即使申请人无理被拒绝亦无法申辩，对申请人不公（投诉点（一））；  
及
- (2) 食环署就事涉离岛乡委会拒绝发出证明信没有提供其

他申请渠道或上诉机制，使申请人求助无门（投诉点（二））。

## 本署调查所得

6. 本署经审研投诉人提供的资料后，于 2022 年 9 月决定就这宗个案进行全面调查。本署于 2023 年 3 月完成调查，结果如下。

## 相关政策及规定

7. 1988 年，前区域市政局根据当时的《公众坟场（区域市政局）附例》第 3 条赋予的权力通过政策，只接受离岛区原居民或当地的真正居民申请离岛区骨灰安置所龕位。该政策的目的是基于地理上的原因，方便离岛区居民。1991 年，前区域市政局根据《火葬及纪念花园（区域市政局）附例》第 24 条赋予的权力，将离岛区的纪念花园（内设骨灰安置所）拨供当地居民专用，为离岛区居民提供便利的遗体处理服务。

8. 根据《提供市政服务（重组）条例》，《公众坟场（区域市政局）附例》及《火葬及纪念花园（区域市政局）附例》均在 2000 年 1 月 1 日被废除，并分别由《公众坟场规例》及《火葬及纪念花园规例》替代。

9. 《火葬及纪念花园规例》第 19(a)条赋权食环署署长指示特定的纪念花园或其任何部分（包括其内设的骨灰安置所）拨作安葬特定人士的骨灰之用，或作安葬或处置属于特定社群、种族或宗教的人士的骨灰之用。

10. 有关编配骨灰龕位的准则如下：

(1) 长洲纪念花园

死者须获长洲乡事委员会证明为离岛区原居民，或已在长洲连续居住不少于 10 年的真正居民，或为当地居民的子女。

(2) 离岛区（南丫岛及坪洲）的其他纪念花园

死者须获得有关乡事委员会证明为离岛区原居民，或

已在离岛区连续居住不少于 7 年的真正居民，或为当地居民的子女。

11. 食环署在 2000 年成立后，一直按照上述政策处理离岛区内公众骨灰龕位的申请。先人必须获得有关乡委会发出证明文件，以证明其符合有关的准则。

### **食环署对本个案的回应**

12. 乡委会按相关法例的规定组成，一向是政府咨询乡村地区事务的重要渠道。由于每个乡郊地区各有其独特的历史背景及传统风俗，乡委会既能了解及熟悉其乡内的事务，亦能掌握村民在乡村内居住的具体状况及相关资料，包括先人在该村居住状况的资料，故是证明先人是原居民或真正居民的资格的最恰当组织。因此，前区域市政局订明由离岛区的乡委会负责审视个别人士申请编配龕位的资格及签发证明文件的政策，是合适的安排。食环署一直沿用该政策，先人的居民身分须先由有关乡委会发出证明书确认其原居民或真正居民的资格后，始可获下葬或编配龕位，上述安排由来已久并行有效。个别人士向民政事务总署申请新界原居民专用的「认可殡葬区」葬地或向地政总署申请兴建「小型屋宇」，亦采用类似的安排。

13. 资料显示，事涉离岛乡委会厘定在「连续居住不少于 7 年的真正居民」，是以《乡郊代表选举条例》作为参考。根据该条例第 15(4)条及第 15(5A)条，选民须在紧接申请登记当日之前的 3 年内一直是该村 / 墟镇的居民。事涉离岛乡委会采用相同的原则，认为长期居住事涉离岛的真正居民，应是紧接去世前的时间一直在事涉离岛居住，并视事涉离岛为其主要住址。除东涌乡委会<sup>注</sup>未曾处理类似个案外，其余各乡委会的计算方式一致，均采用先人于紧接去世前在当地居住的时间，以计算连续居住的年期。

14. 食环署没有就乡委会发出有关的证明书事宜设立上诉机制，但如接获市民求助，该署会按具体情况与乡委会沟通并提供可行的协助。

---

<sup>注</sup> 离岛区共有 8 个乡事委员会，分别为南丫岛北段乡事委员会、南丫岛南段乡事委员会、梅窝乡事委员会、大屿山南区乡事委员会、坪洲乡事委员会、大澳乡事委员会、东涌乡事委员会及长洲乡事委员会。

15. 根据事涉乡委会，因投诉人未能提供先人为事涉离岛原居民的证明文件，且该先人亦早已搬离事涉离岛多年，已不再被视为事涉离岛的真正居民，故事涉乡委会拒绝提供相关证明文件。食环署认为，事涉乡委会已按照机制处理投诉人的申请。

16. 事涉的食环署卫生督察于 2022 年 8 月 26 日接获投诉人的电话查询时，已向他详细解释离岛区公众骨灰龕位的申请资格，并指出事涉离岛灵灰安置所骨灰龕位是分配给离岛区原居民，或已在离岛区连续居住不少于 7 年的真正居民，或他们的未成年子女，并不需要连续居住满 10 年才可申请。而且，并不是合格人士所生的子女就自动享有有关的安葬权。该卫生督察建议投诉人参考 2021 年启用的梅窝礼智园灵灰安置所的骨灰龕位申请指引，因两者的申请准则相同，他并再次强调「子女」的定义指当地连续居住不少于 7 年真正居民的未成年子女。最后，该卫生督察建议投诉人再与事涉离岛乡委会商讨，以提交相关证明文件申请证明书。此外，他亦建议投诉人联络民政事务总署查询有关乡委会的运作。

17. 经覆检 1823 网页的相关资讯，食环署留意到网页没有分别列明长洲及其他离岛区的灵灰安置所的申请资格（内容见上文第 2 段）。食环署已于 2022 年 11 月 7 日要求 1823 更新相关网页资讯，以便为公众人士提供更清晰的指引。已更新的内容如下：

「长洲的骨灰龕位只提供给离岛区原居民，或已连续居住当地不少于 10 年的真正居民或他们的未成年子女。离岛区的其他骨灰安置所的骨灰龕位只提供给离岛区原居民，或已连续居住当地不少于 7 年的真正居民或他们的未成年子女。申请人必须先得到当地乡事委员会证明先人的身份，才可向食环署提出申请。」

18. 食环署认为，事涉卫生督察已清晰地向投诉人解释离岛区骨灰安置所的申请资格。由于投诉人的父亲未能符合「未成年子女」的定义，该卫生督察当时建议他再与事涉离岛乡委会商讨，以补充文件证明其父亲为真正居民。总括而言，该卫生督察已就投诉人的查询作出适当的回应。

19. 食环署向本署解释，「子女」（即英文的「child」）的定义是参考本地法律，指 18 岁以下的未成年人士。此外，上文第 2

段所述的 1823 网页资讯由食环署提供，而投诉人并没有就其要求被拒向该署正式投诉或要求协助。

## 本署的评论

20. 食环署已在上文**第 7 至 10 段**解释离岛居民申请于离岛下葬或编配龕位的政策，并阐释乡委会在当中的角色。

21. 在其解释中，食环署已澄清，事涉离岛纪念花园编配龕位的准则为死者须获得事涉离岛乡委会证明为离岛区原居民，或已在离岛区连续居住不少于 7 年的真正居民，或为当地居民的子女（上文**第 10(2)段**）。该署亦在上文**第 13 段**进一步解释，事涉离岛乡委会厘定「连续居住不少于 7 年的真正居民」等，已参考《乡郊代表选举条例》所采用的相关原则，认为长期居住事涉离岛的真正居民，应是紧接去世前的时间一直在岛上居住，并视事涉离岛为其主要住址。同一原则亦为各已处理类似个案的离岛乡委会所采用。

22. 就投诉人父亲的情况，事涉离岛乡委会认为，投诉人未能提供其父为事涉离岛原居民的证明文件，且其父生前早已搬离事涉离岛多年，已不再被视为该岛的真正居民，故拒绝发出相关证明文件。就事涉离岛乡委会是否接纳投诉人的申请，涉及其对事实所作的判断。乡委会不属本署可调查的组织，本署不会介入其决定。就食环署经向事涉离岛乡委会了解后认为该会已按照机制处理投诉人的申请（上文**第 15 段**），本署并无理据质疑该署的看法。因此，投诉点（一）不成立。

23. 虽然乡委会与食环署没有从属关系，不存在监管问题，以及现行由乡委会发出证明书的安排没有设立上诉机制，但如接获市民求助，该署会按具体情况与乡委会沟通并提供可行的协助（上文**第 14 段**）。因此，当乡委会拒绝发出证明书时，申请人仍可向该署求助。由于食环署没有接获投诉人的求助要求或投诉（上文**第 19 段**），本署无从评论投诉人是否真正求助无门。综合而言，投诉点（二）不成立。

24. 至于由食环署提供予 1823 的网页讯息，有关离岛骨灰龕位申请资格的原来内容欠清晰（上文**第 2 段**）。食环署未有及早发现问题并作出修订，实欠妥善。即使该署于 2022 年 11 月 7 日作

出修订（上文第 17 段），1823 经更新有关网页内容并无清楚表明「连续居住当地」是指先人紧接去世前一直在当地居住，仍有可能引起混乱，食环署仍须进一步修订有关内容。

## 总结

25. 综合上文第 20 至 24 段的分析，申诉专员认为，投诉人对食环署的投诉不成立，但另有缺失。

## 建议

26. 本署建议食环署与 1823 商讨再修订有关网页内容，清楚表明「连续居住当地」是指紧接去世前一直在当地居住，并检视其他供市民参考的单张、小册子等，以确保所发放的资料准确和一致。

## 食环署的回应

27. 食环署接纳上文第 26 段的建议，并会在与相关的持份者确认后，更新 1823 的资讯、相关网页及小册子，以提供更清晰的资料予公众。

## 结论

28. 本署欣悉食环署接纳本署的改善建议。

申诉专员公署

2023 年 3 月

公署不时在社交媒体上载选录调查报告的个案摘要，欢迎关注我们的 Facebook 及 Instagram 专页，以获取最新资讯：



[Facebook.com/Ombudsman.HK](https://www.facebook.com/Ombudsman.HK)



[Instagram.com/Ombudsman\\_HK](https://www.instagram.com/Ombudsman_HK)