

**食物環境衛生署**  
**就離島區骨灰安置所龕位申請發出先人身份證明的監管**  
**調查報告**

投訴人在 2022 年 8 月向本署投訴食物環境衛生署（「食環署」）。

**投訴內容**

2. 投訴人擬為其剛過世的父親申請某離島的靈灰安置所骨灰龕位。根據 1823 網頁：「離島的骨灰龕位只提供給當地原居民或其子女，或已在當地連續居住不少於 10 年的居民或其子女。申請人必須先得到當地鄉事委員會（「鄉委會」）證明先人的身份，才可向食環署提出申請。」

3. 投訴人稱其父親自小跟隨祖父母在某離島居住，已連續不少於 10 年。他認為他父親符合資格申請事涉離島靈灰安置所的骨灰龕位，遂要求事涉離島的鄉委會發出證明信，確認他父親符合有關資格。

4. 然而，事涉鄉委會主席以先人必須於離世前連續 7 年居於該離島才符合申請資格為由，拒絕投訴人的要求。此外，事涉鄉委會亦指合資格的先人不包括原居民的子女。該會並表示不認同上述網頁所述的資格。投訴人為此於 2022 年 8 月 27 日致電食環署某職員。該職員覆稱，就他所知，申請骨灰龕位條件沒有就連續居住的年期設定任何時點的要求，或只限於合資格居民的未成年子女。

5. 投訴人認為食環署有以下失當之處：

- (1) 食環署賦權事涉離島鄉委會發出有關證明信，但對該鄉委會是否發出證明信不作監管，即使申請人無理被拒絕亦無法申辯，對申請人不公（投訴點（一））；  
及

- (2) 食環署就事涉離島鄉委會拒絕發出證明信沒有提供其他申請渠道或上訴機制，使申請人求助無門（投訴點（二））。

## 本署調查所得

6. 本署經審研投訴人提供的資料後，於 2022 年 9 月決定就這宗個案進行全面調查。本署於 2023 年 3 月完成調查，結果如下。

## 相關政策及規定

7. 1988 年，前區域市政局根據當時的《公眾墳場（區域市政局）附例》第 3 條賦予的權力通過政策，只接受離島區原居民或當地的真正居民申請離島區骨灰安置所龕位。該政策的目的是基於地理上的原因，方便離島區居民。1991 年，前區域市政局根據《火葬及紀念花園（區域市政局）附例》第 24 條賦予的權力，將離島區的紀念花園（內設骨灰安置所）撥供當地居民專用，為離島區居民提供便利的遺體處理服務。

8. 根據《提供市政服務（重組）條例》，《公眾墳場（區域市政局）附例》及《火葬及紀念花園（區域市政局）附例》均在 2000 年 1 月 1 日被廢除，並分別由《公眾墳場規例》及《火葬及紀念花園規例》替代。

9. 《火葬及紀念花園規例》第 19(a)條賦權食環署署長指示特定的紀念花園或其任何部分（包括其內設的骨灰安置所）撥作安葬特定人士的骨灰之用，或作安葬或處置屬於特定社群、種族或宗教的人士的骨灰之用。

10. 有關編配骨灰龕位的準則如下：

- (1) 長洲紀念花園  
死者須獲長洲鄉事委員會證明為離島區原居民，或已在長洲連續居住不少於 10 年的真正居民，或為當地居民的子女。
- (2) 離島區（南丫島及坪洲）的其他紀念花園

死者須獲得有關鄉事委員會證明為離島區原居民，或已在離島區連續居住不少於 7 年的真正居民，或為當地居民的子女。

11. 食環署在 2000 年成立後，一直按照上述政策處理離島區內公眾骨灰龕位的申請。先人必須獲得有關鄉委會發出證明文件，以證明其符合有關的準則。

### **食環署對本個案的回應**

12. 鄉委會按相關法例的規定組成，一向是政府諮詢鄉村地區事務的重要渠道。由於每個鄉郊地區各有其獨特的歷史背景及傳統風俗，鄉委會既能了解及熟悉其鄉內的事務，亦能掌握村民在鄉村內居住的具體狀況及相關資料，包括先人在該村居住狀況的資料，故是證明先人是原居民或真正居民的資格的最恰當組織。因此，前區域市政局訂明由離島區的鄉委會負責審視個別人士申請編配龕位的資格及簽發證明文件的政策，是合適的安排。食環署一直沿用該政策，先人的居民身分須先由有關鄉委會發出證明書確認其原居民或真正居民的資格後，始可獲下葬或編配龕位，上述安排由來已久並行之有效。個別人士向民政事務總署申請新界原居民專用的「認可殯葬區」葬地或向地政總署申請興建「小型屋宇」，亦採用類似的安排。

13. 資料顯示，事涉離島鄉委會釐定在「連續居住不少於 7 年的真正居民」，是以《鄉郊代表選舉條例》作為參考。根據該條例第 15(4)條及第 15(5A)條，選民須在緊接申請登記當日之前的 3 年內一直是該村／墟鎮的居民。事涉離島鄉委會採用相同的原則，認為長期居住事涉離島的真正居民，應是緊接去世前的時間一直在事涉離島居住，並視事涉離島為其主要住址。除東涌鄉委會<sup>註</sup>未曾處理類似個案外，其餘各鄉委會的計算方式一致，均採用先人於緊接去世前在當地居住的時間，以計算連續居住的年期。

14. 食環署沒有就鄉委會發出有關的證明書事宜設立上訴機制，但如接獲市民求助，該署會按具體情況與鄉委會溝通並提供可行的協助。

<sup>註</sup> 離島區共有 8 個鄉事委員會，分別為南丫島北段鄉事委員會、南丫島南段鄉事委員會、梅窩鄉事委員會、大嶼山南區鄉事委員會、坪洲鄉事委員會、大澳鄉事委員會、東涌鄉事委員會及長洲鄉事委員會。

15. 根據事涉鄉委會，因投訴人未能提供先人為事涉離島原居民的證明文件，且該先人亦早已搬離事涉離島多年，已不再被視為事涉離島的真正居民，故事涉鄉委會拒絕提供相關證明文件。食環署認為，事涉鄉委會已按照機制處理投訴人的申請。

16. 事涉的食環署衛生督察於 2022 年 8 月 26 日接獲投訴人的電話查詢時，已向他詳細解釋離島區公眾骨灰龕位的申請資格，並指出事涉離島靈灰安置所骨灰龕位是分配給離島區原居民，或已在離島區連續居住不少於 7 年的真正居民，或他們的未成年子女，並不需要連續居住滿 10 年才可申請。而且，並不是合資格人士所生的子女就自動享有有關的安葬權。該衛生督察建議投訴人參考 2021 年啟用的梅窩禮智園靈灰安置所的骨灰龕位申請指引，因兩者的申請準則相同，他並再次強調「子女」的定義指當地連續居住不少於 7 年真正居民的未成年子女。最後，該衛生督察建議投訴人再與事涉離島鄉委會商討，以提交相關證明文件申請證明書。此外，他亦建議投訴人聯絡民政事務總署查詢有關鄉委會的運作。

17. 經覆檢 1823 網頁的相關資訊，食環署留意到網頁沒有分別列明長洲及其他離島區的靈灰安置所的申請資格(內容見上文**第 2 段**)。食環署已於 2022 年 11 月 7 日要求 1823 更新相關網頁資訊，以便為公眾人士提供更清晰的指引。已更新的內容如下：

「長洲的骨灰龕位只提供給離島區原居民，或已連續居住當地不少於 10 年的真正居民或他們的未成年子女。離島區的其他骨灰安置所的骨灰龕位只提供給離島區原居民，或已連續居住當地不少於 7 年的真正居民或他們的未成年子女。申請人必須先得到當地鄉事委員會證明先人的身份，才可向食環署提出申請。」

18. 食環署認為，事涉衛生督察已清晰地向投訴人解釋離島區骨灰安置所的申請資格。由於投訴人的父親未能符合「未成年子女」的定義，該衛生督察當時建議他再與事涉離島鄉委會商討，以補充文件證明其父親為真正居民。總括而言，該衛生督察已就投訴人的查詢作出適當的回應。

19. 食環署向本署解釋，「子女」（即英文的「child」）的定義是參考本地法律，指 18 歲以下的未成年人士。此外，上文**第 2**

段所述的 1823 網頁資訊由食環署提供，而投訴人並沒有就其要求被拒向該署正式投訴或要求協助。

## 本署的評論

20. 食環署已在上文**第 7 至 10 段**解釋離島居民申請於離島下葬或編配龕位的政策，並闡釋鄉委會在當中的角色。

21. 在其解釋中，食環署已澄清，事涉離島紀念花園編配龕位的準則為死者須獲得事涉離島鄉委會證明為離島區原居民，或已在離島區連續居住不少於 7 年的真正居民，或為當地居民的子女（上文**第 10(2)段**）。該署亦在上文**第 13 段**進一步解釋，事涉離島鄉委會釐定「連續居住不少於 7 年的真正居民」等，已參考《鄉郊代表選舉條例》所採用的相關原則，認為長期居住事涉離島的真正居民，應是緊接去世前的時間一直在島上居住，並視事涉離島為其主要住址。同一原則亦為各已處理類似個案的離島鄉委會所採用。

22. 就投訴人父親的情況，事涉離島鄉委會認為，投訴人未能提供其父為事涉離島原居民的證明文件，且其父生前早已搬離事涉離島多年，已不再被視為該島的真正居民，故拒絕發出相關證明文件。就事涉離島鄉委會是否接納投訴人的申請，涉及其對事實所作的判斷。鄉委會不屬本署可調查的組織，本署不會介入其決定。就食環署經向事涉離島鄉委會了解後認為該會已按照機制處理投訴人的申請（上文**第 15 段**），本署並無理據質疑該署的看法。因此，投訴點（一）不成立。

23. 雖然鄉委會與食環署沒有從屬關係，不存在監管問題，以及現行由鄉委會發出證明書的安排沒有設立上訴機制，但如接獲市民求助，該署會按具體情況與鄉委會溝通並提供可行的協助（上文**第 14 段**）。因此，當鄉委會拒絕發出證明書時，申請人仍可向該署求助。由於食環署沒有接獲投訴人的求助要求或投訴（上文**第 19 段**），本署無從評論投訴人是否真正求助無門。綜合而言，投訴點（二）不成立。

24. 至於由食環署提供予 1823 的網頁訊息，有關離島骨灰龕位申請資格的原來內容欠清晰（上文**第 2 段**）。食環署未有及早發現問題並作出修訂，實欠妥善。即使該署於 2022 年 11 月 7 日作

出修訂（上文**第 17 段**），1823 經更新有關網頁內容並無清楚表明「連續居住當地」是指先人緊接去世前一直在當地居住，仍有可能會引起混亂，食環署仍須進一步修訂有關內容。

## 總結

25. 綜合上文**第 20 至 24 段**的分析，申訴專員認為，投訴人對食環署的投訴**不成立**，但另有缺失。

## 建議

26. 本署建議食環署與 1823 商討再修訂有關網頁內容，清楚表明「連續居住當地」是指緊接去世前一直在當地居住，並檢視其他供市民參考的單張、小冊子等，以確保所發放的資料準確和一致。

## 食環署的回應

27. 食環署接納上文**第 26 段**的建議，並會在與相關的持份者確認後，更新 1823 的資訊、相關網頁及小冊子，以提供更清晰的資料予公眾。

## 結論

28. 本署欣悉食環署接納本署的改善建議。

## 申訴專員公署

2023 年 3 月

公署不時在社交媒體上載選錄調查報告的個案摘要，歡迎關注我們的 Facebook 及 Instagram 專頁，以獲取最新資訊：



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



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