

有關政府火葬場的管理事宜的調查報告摘要

引言

去年年初，傳媒廣泛報道在哥連臣角火葬場發生的盜竊陪葬品事件，這些事件令公眾震驚。鑑於公眾對此事相當關注，本署曾就這些事件涉及的行政上的問題進行初步審研，以決定是否需要根據《申訴專員條例》第 7(1)(a)(ii)條，對食物環境衛生署（以下簡稱「食環署」）進行正式的調查。

調查的目的和範圍

2. 在進行初步審研期間，食環署曾就傳媒披露哥連臣角火葬場盜竊陪葬品事件，以及該火葬場人員因而被捕的事件後該署所採取的改善措施，向本署提供有關資料和評論。不過，本署在仔細審研該署聲稱已採取的改善措施後，發現有些情況與事實不符，而且過於巧合。這令本署懷疑該署只披露了部分有關補救措施的資料。因此，申訴專員決定進行全面的調查，以徹底審研下述各項與火葬場的運作有關的行政上的問題：

- (a) 在發生哥連臣角火葬場事件後，當局所推行或打算推行的改善措施的詳情和所涉及的範圍；
- (b) 擬訂和推行這些措施的情況和方法；以及
- (c) 是否有需要作出進一步的改善。

哥連臣角火葬場事件及改善措施

3. 當局於去年一月一日成立食環署，以取代市政總署和區域

市政總署。該署屬下的墳場及火葬場組負責管理以下六個火葬場：

- (a) 位於港島的哥連臣角火葬場；
- (b) 位於九龍的鑽石山火葬場；
- (c) 位於粉嶺的和合石火葬場；
- (d) 位於沙田的富山火葬場；
- (e) 位於葵涌的葵涌火葬場；以及
- (f) 位於長洲的長洲火葬場。

4. 市政總署的管理人員最初於一九九六年九月接到一名技工舉報，指有人在哥連臣角火葬場盜竊陪葬品。警方在調查後，認為沒有證據證明上述的舉報事項屬實。其後，公務員事務局於一九九九年二月亦接到有關盜竊陪葬品和其他不當行為的舉報，於是將此事轉交市政總署處理。市政總署進行內部調查後，於一九九九年三月向廉政公署報告此事。

5. 市政總署的管理人員曾於事後徵詢廉政公署的意見，並就對員工的監察和督導，以及火葬場的保安系統，特別是哥連臣角火葬場的保安系統進行內部檢討。該署所推行或擬推行的主要改善措施包括：

- (a) 在各個火葬場（長洲火葬場除外）的關鍵位置裝設閉路電視，以便監察棺木從禮堂運往火化爐的情況，並將整個過程錄影下來。由於環境所限和使用率低的緣故，該署認為無需在長洲火葬場裝設閉路電視；
- (b) 開立巡查記錄冊，記錄督導人員巡查的詳情；另外開立影帶記錄冊，讓督導人員在觀看錄影帶後，將觀察所得詳細記錄下來；
- (c) 不時修訂有關的指引，並將這些指引公布周知，以便墳場及火葬場組的人員有所依循；
- (d) 實行員工調任計劃；以及

- (e) 張貼海報，勸諭死者家屬不要在棺木內放置貴重物品。

調查工作

6. 在進行調查期間，本署發現，雖然食環署聲稱已採取許多行政措施，但實際上，有些情況卻與事實不符，而且過於巧合。這證實了本署先前懷疑食環署只是在發生哥連臣角火葬場盜竊陪葬品事件後才採取補救措施的看法是正確的；事實是，在本署特地詢問後，該署才加強其他火葬場的監管措施的。

7. 以下是上文所述其中一些與事實不符和巧合的情況：

- (a) 食環署只是於一九九九年十月才在哥連臣角火葬場開立巡查記錄冊，而其他火葬場則是直至去年三月才這樣做。
- (b) 本署調查人員於去年五月二日前往哥連臣角火葬場和富山火葬場實地視察時，曾向食環署提出，記錄冊的格式必須劃一。直至去年六月九日，該署才開始在各個火葬場使用格式劃一的記錄冊。
- (c) 對於食環署聲稱已實施員工調任計劃一事，本署深感懷疑。食環署在去年二月二十二日給本署的覆函中聲稱，該署早已實施該計劃，但在其後的覆函中，該署卻表示，事實並非如此。該項所謂員工調任計劃一直以來只是一項建議而已。直至目前為止，該項計劃仍然沒有任何實質的進展。
- (d) 食環署解釋，在過去一年，該署曾以運作上的理由，調動火葬場的人手，這顯示出員工調任計劃已開始實施；對於這一點，本署並不同意。雖然哥連臣角火葬場七名技工因為涉嫌參與盜竊陪葬品的不法活動而被停職，要由其他人員代替，但這是因應情況所需而

作出的人手調動安排，並非如食環署所稱，屬於員工調任計劃的一部分。最後，該署在去年七月七日的覆函中承認，「本署正留意屬下人員（對這項計劃）的反應，到二零零一年年初時，應可訂定確實的時間表，實施這項計劃。」

- (e) 在去年五月十七日前，食環署仍未在和合石火葬場另外開立記錄冊，訓令督導人員在觀看錄影帶後，將觀察所得記錄下來。該署在去年七月七日的覆函中解釋，該署遲遲未在和合石火葬場另外開立記錄冊，是因為在去年三月至五月初這段期間，火葬場的工作十分繁忙。對於該署的解釋，本署深感懷疑。由於和合石火葬場已於一九九八年十一月裝設閉路電視監察系統，本署認為該署的理由站不住腳。

8. 本署沒有證據證明該署想故意誤導本署的調查人員，令他們相信該署確曾採取許多補救措施，亦希望事實並非如此。對於本署批評該署所採取的補救措施有上述與事實不符和前後矛盾的地方，該署的回應是，上述情況全部都是因「誤會」而引起。不過，即使本署接納食環署提出的理由表面上站得住腳，這亦顯示出該署內部出現嚴重的溝通問題。不管從哪一個角度來看，該署的處事方法，都不能說是良好的行政管理典範。

觀察所得及意見

9. 申訴專員的觀察所得及意見如下：

- (a) 食環署在監管火葬場方面採取的行政措施，出現了嚴重的問題。在哥連臣角火葬場發生的盜竊陪葬品事件，均屬集團式犯罪活動，這是由於火葬場的監管措施不足所致。
- (b) 在一九九九年十月之前，哥連臣角火葬場並未設立一個可靠的巡查制度，去年三月之前，在其他火葬場，

這個制度也是付諸闕如。設立一個巡查制度，有助阻嚇火葬場的人員，令他們不敢造次，做出不正當的行為；最低限度亦令他們難以互相勾結，做出集團式的舞弊行為。

- (c) 本署認為，市政總署的管理人員既然在一九九六年已接到舉報，指有人盜竊陪葬品，該署屬下墳場及火葬場組的負責人便應隨即加強監管方面的工作，並正式設立巡查制度，但該署並沒有這樣做。
- (d) 本署知道，雖然食環署於去年一月一日成立，取代了市政總署和區域市政總署，但原有的地區組織架構和人員編制仍然維持不變。該署在運作上的問題，大部分都是市政總署和區域市政總署遺留下來的。自從將市政總署和區域市政總署合併而成食環署後，原本的兩個部門有很多工作需要重新整理和協調，因此食環署高層管理人員所面對的工作非常艱巨，這一點本署十分明白。
- (e) 本署認為，總的來說，在發生哥連臣角火葬場事件之後，食環署管理階層所作出的回應，並沒有如公眾所期望，訂出周詳的措施，並予以切實執行。在進行調查期間，本署發現，墳場及火葬場組管理人員似乎都是推一推，動一動。儘管食環署盡量想讓人們覺得，該署已實行一連串的改善措施，以解決哥連臣角火葬場事件所揭露的問題，但本署在仔細審研後，發現事實並非如此。該署採取的改善措施，全部都是「權宜之計」，而且每次都是在本署特地詢問該署這些改善措施是否亦適用於其他火葬場後，該署才在其他火葬場實行。從墳場及火葬場組在處理哥連臣角火葬場事件及善後的方法來看，食環署有需要加強在危機管理方面的能力。

結論

10. 根據上文所述的觀察所得及意見，申訴專員作出以下的結論 —

- (a) 在發生哥連臣角火葬場事件後的好幾個月，食環署已採取改善措施，以防止員工再有類似的不當行為。這些改善措施包括裝設閉路電視和開立影帶記錄冊，以加強監管及監察火葬場的運作情況。
- (b) 食環署雖然已經採取多項改善措施，但由於部分擬議的措施（例如設立員工調任制度）尚未推行，火葬場的管理工作仍有待進一步改善。
- (c) 有部分改善措施似乎是食環署因本署特地提出詢問或建議才採取的。
- (d) 食環署聲稱已採取多項行政措施，但很多情況卻與事實不符，而且未免過於巧合。這令本署懷疑食環署想使我們相信該署已採取許多補救措施，但事實並非如此。

建議

11. 申訴專員已提出下列建議，給食環署考慮 —

(a) 加強監察機制及監管措施

- (i) 制訂全面的監察機制及監管措施，以便推行各項改善措施。
- (ii) 擬訂一個具體的時間表，以便實施員工調任計劃，以及推行食環署在去年二月完成全面檢討工作後提出的各項建議，並採納廉政公署在哥連臣

角火葬場事件發生後提出有關管理方面的意見。

- (iii) 不時檢討影帶記錄冊及巡查記錄冊的設計、格式和內容，方便火葬場的各級人員記錄錄影帶的傳送流程和巡查的情況。
- (iv) 不斷整理所有經修訂的火葬場影帶記錄冊及巡查記錄冊的指引，並將它們納入運作手冊，以便有關人員參考。

(b) 員工的意識及員工之間的溝通

- (v) 向有關人員灌輸正確的意識，藉以鼓勵他們坦率舉報在火葬場運作過程中發現的任何行政失當或可能是行政失當的事宜，促使管方予以糾正。
- (vi) 透過巡查工作及員工會議，進一步加強監察和督導員工，並促進員工在火葬場運作方面的溝通。
- (vii) 提高屬下人員的意識，使他們明白，必須向本署提供準確的資料。如有需要，應發出具體的指引，讓員工有所依循。
- (viii) 不斷加強監察和督導火葬場的員工，並提高督導人員的問責性。
- (ix) 定期檢討有關管理火葬場運作的工作，以期進一步改善向公眾提供的服務。

食環署的回應

12. 食環署表示，對於申訴專員在調查報告提出的觀察所得及意見並無異議。該署更藉此機會向申訴專員重申，該署向來都是以真誠和認真的態度回應查詢，而其屬下人員亦從來沒有故意誤導申訴專員，並保證日後亦會抱着同一態度處理本署提出的查詢。

13. 食環署特別就員工調任計劃及火葬場的監察制度作出評論。該署強調，要成功推行員工調任計劃，必須小心處理員工的反應。這一點加上其他考慮因素，便是該署遲遲仍未實施該項計劃的原因。至於火葬場（特別是哥連臣角火葬場）的監察制度，該署承認，墳場及火葬場組應該一早便重新整理好巡查記錄冊，並且修訂供所有火葬場員工參考的指引。

結語

14. 申訴專員知悉，食環署接納調查報告所載的所有建議。既然食環署已提出保證，申訴專員期望該署日後會以合作及專業的態度來處理本署提出的查詢。最後，申訴專員感謝食環署在本署進行這項直接調查期間提供協助。

申訴專員公署

檔案編號：OMB/WP/14/1 S.F. 81

日期：二零零一年一月