

政府對認可殯葬區的管理 主動調查報告摘要

背景

新界原居民於山邊殯葬的習俗由來已久。自一九八三年，政府實施「山邊殯葬政策」，把總面積約 4,000 公頃（約等於半個香港島的面積）的多幅政府土地劃為約 520 個「認可殯葬區」，供新界原居民身故後下葬，以維持原居民的傳統權益，以及遏止非原居民於山邊下葬的問題。

2. 山邊殯葬政策是由多個部門，包括民政事務總署（「民政總署」）、地政總署、食物環境衛生署（「食環署」）、漁農自然護理署（「漁護署」）及水務署，各自按其工作範疇，共同推行。

3. 隨着政策實施多年，認可殯葬區的管理問題相繼浮現，包括有未經批准的墓地工程，以及非原居民涉嫌非法下葬於認可殯葬區。因此，申訴專員作出主動調查，以探究現行管理制度及程序是否存在不足。

殯葬許可證及相關部門的權責

4. 在現有制度下，各區民政事務專員及助理專員獲食環署及漁護署分別轉授法定權力，可批准村民在公眾墳場以外的地方及郊野公園範圍內埋葬遺骸。然而，該等權力並不包括對非法殯葬的執法權。

5. 根據政務總署（民政總署的前身）在一九八三年制訂的「工作指引」，新界原居民在身故後，其家屬須先獲原居民村代表或鄉事委員會（「鄉委會」）確認該身故者的原居民身份，以及作出宣誓，才合資格申領殯葬許可證。該署的當區民政事務處（「民政處」）在確認身故者的資格後，便會發出殯葬許可證，並會要求家屬於地政總署所繪製的認可殯葬區地圖上劃上標記，顯示擬安葬的粗略位置。

6. 殯葬許可證列出了持證人須遵守的條款，包括：
- 必須於許可證夾附的地圖所示的認可殯葬區範圍之內安葬身故者遺骸，及在墓碑上刻上許可證編號；
 - 必須遵守載於附件、由地政總署及食環署所分別訂出的土地使用及公眾衛生規則；若然墓地位於郊野公園或集水區內，持證人亦須分別遵守漁護署及水務署的有關規定。
7. 如發現認可殯葬區內有違規情況，民政處會將個案轉介有關部門按其職權範圍及相關法例跟進。民政處有權基於違規情況撤銷事涉村民的殯葬許可證，並交由地政總署及食環署執法，移除墳墓及遺骸。
8. 一九八三年至二〇一四年期間，新界各區民政處共發出了31,282張殯葬許可證。

調查所得

9. 本署所蒐集的資料、個案研究及實地觀察所得顯示，各有關部門就認可殯葬區的管理有以下不足之處。

(一) 權責不清、政出多門

10. 現時，認可殯葬區的管理責任由多個部門按各自的職權範圍及法定權力分擔。如此政出多門而缺乏單一部門承擔整體管理責任的方式，令認可殯葬區難以得到有效管理。

11. 民政總署雖然負責審批殯葬許可證申請及獲授法定權力批准原居民在山邊埋葬先人遺骸，但其本身並無法定權力及專業知識就殯葬過程及可能涉及的違法行為作出監管及採取執法行動。該署需要擁有相關法定權力及專業知識的其他部門協助處理殯葬區的事務，例如：確定下葬地點是否位於認可殯葬區的地界內、巡視殯葬區、跟進非法殯葬問題、處理環境衛生及非法砍伐樹木問題等。然而，有關部門卻沒有全力配合。結果，諸多問題都曠日持久，難以解決；而這局面已持續逾30年。

12. 上述問題的成因之一，是在於當年政府沒有就執行山邊殯葬政策的權責作適當部署：一九八二年地政總署成立以前，當時的政務總署既負責處理原居民事務，亦是政府土地的管理者。在地政總署成立後，該署接管了政務總署的土地管理職能。原居民事務則仍由政務總署負責。此後，兩署就認可殯葬區的權責之理解長期糾纏不清，以致眾部門均未能有效率地解決在殯葬區出現的問題，以及處理公眾投訴／查詢。

13. 此外，在山邊殯葬政策下，原居民的遺骸可永久安葬於認可殯葬區。然而，認可殯葬區所在的土地仍屬未撥用政府土地。政府從未正式將認可殯葬區的土地撥給任何一個部門管理；亦沒有以契約形式（例如租約或土地牌照）清楚訂定政府及殯葬許可證持證人雙方的關係及權責。當有關土地出現管理問題，誰是獲撥／獲批土地的一方而應負責處理其上的問題，便成疑問。

14. 有個案顯示，地政處曾就位於認可殯葬區內的非法小徑問題與民政處反覆爭論應由哪一方處理。在另一宗涉及部門間爭拗的個案中，漁護署又辯稱，在受殯葬許可證規管的墓地上的非法砍伐樹木問題，應交由民政處及地政處跟進。

15. 就上述結構性問題，民政總署認為可成立以民政事務專員或鄉郊代表為主席的跨部門管理委員會，以改善認可殯葬區的管理。但本署認為，更有效的做法是交由單一部門或機構負責殯葬區的整體管理，一如食環署獲撥地營運公眾墳場，並與殯葬許可證持有人訂立具約束力的條款，以徹底解決「誰來規管」的問題。

（二）殯葬許可證的規定粗疏

16. 本署的調查又發現，政府對認可殯葬區的規管主要是以民政總署所簽發的殯葬許可證的條款為基礎，但該些條款卻極為粗疏，有關部門亦沒有完善的機制以檢視申請人是否確有遵守條款，以致原居民殯葬制度出現了不少如下所列的漏洞。

不核實下葬位置

17. 按有關部門指引，民政處及地政處均不會派員實地視察身故原居民的下葬位置；加上認可殯葬區並不設界線標記，因此下葬位

置可能與申請時所示不同，甚至或會「出界」，在認可殯葬區以外。雖然地政總署及食環署可採取執法行動，把違規墳墓清除及把遺骸移走，但事後執法談何容易。此舉往往會被視作有違先人入土為安的傳統觀念，因而招惹事涉者的強烈反抗。

18. 在一宗個案中，竟然有約 60 個墳墓／金塔被發現錯置於某山坡認可殯葬區範圍外。結果地政處與民政處無奈破例准許它們無須遷離。另有個案顯示，錯葬的地點甚至可能在他人的私人土地上，令有關業主須花費時間金錢進行民事訴訟。

19. 民政總署過往曾數度建議由具備所需專業知識的地政總署實地核實原居民下葬的位置，但均遭地政總署以人手不足為由拒絕。本署認為，界外殯葬的違規情況確時有發生，地政總署及民政總署對此實責無旁貸，資源有限並非完全不處理問題的充分理由。

不規限墓地尺寸

20. 民政總署在批准原居民於殯葬區內下葬時，並沒有規限墓地的尺寸，殯葬許可證亦並無包含墓地尺寸限制的條款。結果是，原居民墓地往往佔地數十至數百平方呎，亦曾有傳媒報道稱，某些墓地甚至佔地逾千平方呎。

21. 本署認為，本港土地資源非常珍貴，當局不限制原居民土葬墓地大小的做法，實難以令大眾感到公道。事實上，原居民可免費永久使用政府土地安葬先人，這本身已是優厚的待遇，墓地面積適度受到規管並非不合理。

部分許可證條款形同虛設

22. 各有關部門於殯葬許可證載列了持證人須遵守的條款。但本署發現，部分部門並無訂立程序或機制執行殯葬許可證的規定，亦無查核持證人有否遵守條款，令有關規定形同虛設。例如，殯葬許可證的其中一項條款，是申請人若未得地政處許可，便不可砍伐樹木。然而，地政總署轄下地政處承認以往從未收過有關認可殯葬區內砍伐樹木的申請。眾所周知，認可殯葬區一般位於郊外地方，建造墓地時大多須移除樹木，但地政處卻多年來對這問題置之不理。

23. 現時除漁護署及水務署外，地政總署、民政總署及食環署均不會主動派員定期巡查認可殯葬區，只倚賴市民舉報違規事項，做法過於被動。該三個部門不設立機制以確定持證人遵守殯葬許可證的條款，變相是縱容或鼓勵違規。

24. 民政總署於二〇一三年十月舉行了跨部門會議，建議於某些認可殯葬區推行試驗計劃，包括成立管理委員會及進行一系列改善措施，以加強對墓地位置及大小的監管，此舉本來值得肯定。然而，有關部門一直未肯配合，導致計劃未能推行。

(三) 對非法殯葬的執法寬鬆

25. 原居民葬於認可殯葬區以外，以及非原居民於山邊下葬（不論是否在認可殯葬區內），均屬非法殯葬，須由地政總署及食環署執法，民政總署並可就原居民葬於認可殯葬區外之情況撤銷其殯葬許可證。

26. 本署發現，非法殯葬的情況實際上頗為普遍。在以上提及的一宗個案中，被發現錯置於殯葬區以外的墳墓／金塔的數目竟多達 60 個。然而，往往只要事涉村民或有關鄉村提出反對，民政總署及地政總署便會放緩或停止執法，其阻嚇力微弱。有關部門亦從來沒有評估界外殯葬問題的嚴重程度。

27. 根據食環署的資料，該署於二〇〇九年至二〇一四年期間，只曾 3 次接到民政處要求移走涉及非法殯葬的遺骸，可見有關部門執法的個案委實不多。此外，雖然民政總署有權就違規情況撤銷殯葬許可證，但自一九八三年政策實施以來，各區民政處從未行使該項權力。

(四) 殯葬區影響保育地點生態

28. 根據地政總署測繪處的記錄，認可殯葬區的範圍中，與「自然保育區」或「具特殊科學價值地點」重疊的土地面積約為 800 多公頃。規劃署指出，若認可殯葬區早在相關法定圖則制訂前已存在，便屬《城市規劃條例》下的「現有用途」，原居民在該殯葬區內建新墳並不屬違例發展。

29. 雖然如此，認可殯葬區的用途與「自然保育區」或「具特殊科學價值地點」的用途往往並不相容。原居民建墳時多會移除樹木、矮樹叢及草地，然後以水泥覆蓋土地，此舉顯然會破壞具保育價值的生態環境，違反了政府設立保育區的原意。在當局不會核實下葬地點，亦不限制墓地大小的情況下，可能會有人在保育地點內大興土木，破壞自然生態環境。

30. 在一宗個案中，有人涉嫌為建墳及開闢相關的山路而剷走屬「自然保育區」土地上的草坡林木，甚至燒焦在該區內面積達 8,000 平方米的一片山坡。

(五) 對認可殯葬區欠缺長遠規劃

31. 鄉郊山邊可供殯葬的土地有限，而原居民可於認可殯葬區內永久安葬，因此，長遠而言，認可殯葬區的可用空間會逐漸供不應求。在回應本署的查詢時，民政總署僅稱，殯葬區的使用何時會飽和須視乎多項不能確定及不能預計的因素，例如各殯葬區的可用面積、原居民的死亡數字、是否選擇於認可殯葬區安葬等，因此該署未能評估認可殯葬區的可用年期。

32. 本署認為，政府應有長遠規劃。原居民山邊殯葬政策畢竟已施行逾 30 年，要整理及翻查有關統計數字以作分析及預測相信並不困難。在土地資源有限的情況下，如何長遠維持原居民山邊殯葬的權益，及同時平衡更廣泛的公眾利益，是政府必須認真思考及檢討的課題。

建議

33. 基於以上調查所得，申訴專員敦促：

民政總署、地政總署、食環署、漁護署及水務署

- (1) 盡快開展民政總署所建議的試驗計劃，各部門須按其專業及法定權力積極參與，以確定各項改善措施是否可行及有效，包括於殯葬區邊界豎立標示及訂立墓地尺寸限制等，從而逐步推廣至其他認可殯葬區；

- (2) 盡快檢視及完善許可證的條款，並設立機制，有關部門須監察其制訂的許可證條款是否得到遵從，並在有需要時採取執管行動；

民政總署及地政總署

- (3) 研究如何互相配合，設立有效機制，以確保下葬地點是位於殯葬區內，從而避免日後在執法時的爭拗；
- (4) 就非法殯葬問題的嚴重程度進行評估，制訂有效的執法策略，包括定時巡視殯葬區及非法殯葬活動猖獗的地點，並加強對非法殯葬的打擊力度；
- (5) 與相關部門及決策局全面檢討山邊殯葬政策，以逐步更制度化及優化殯葬區的管理（若民政總署所建議的管理委員會模式的成效欠理想，便應盡快商討改由單一部門／機構負責殯葬區的整體管理）；以及審視與山邊殯葬政策有關的土地運用及對自然環境的影響，從而制訂一套可持續的長遠策略，包括研究可否將之逐步轉為以墳場管理模式管理認可殯葬區；

地政總署

- (6) 避免在保育地點範圍內闢設或擴建認可殯葬區，以免進一步破壞具保育價值的生態環境。

申訴專員公署

二〇一五年十一月