



香港申訴專員公署
Office of The Ombudsman, Hong Kong



主動調查報告
Direct Investigation Report

民政事務總署及地政總署
對在「認可殯葬區」外非法殯葬的規管

**Regulation of Illegal Burials outside "Permitted
Burial Grounds" by Home Affairs Department and
Lands Department**

報告完成日期：2018年11月12日
Completion Date: 12 November 2018

報告公布日期：2018年11月14日
Announcement Date: 14 November 2018

目錄

章節	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.4
2 相關政策及工作指引	
「山邊殯葬政策」	2.1
「殯葬許可證」	2.2 – 2.6
3 規管工作	
相關部門	3.1
對「界外殯葬」的規管工作	3.2 – 3.5
改善措施	3.6 – 3.10
4 個案研究	4.1
個案（一）	4.2 – 4.4
個案（二）	4.5 – 4.7
個案（三）	4.8 – 4.12
個案（四）	4.13 - 4.20
5 本署的評論及建議	5.1 – 5.2
(I) 「認可殯葬區」試驗計劃開展緩慢，全港僅八區有豎立界線標示	5.3 – 5.4
(II) 民政處跟進有欠積極	5.5 – 5.7
(III) 容許涉事者繼續違規而無須付出任何代價	5.8 – 5.15
建議	5.16
鳴謝	5.17

背景

1.1 為保障新界原居民的傳統權益及遏止非法下葬，政府於一九八三年起實施「山邊殯葬政策」，把部分政府土地劃為「認可殯葬區」，供原居民身故後下葬。身故原居民的家屬或代理人須遵守各項有關土地使用、公眾衛生及保護環境的規定。本港現時約有520個「認可殯葬區」，全部位於新界的未撥用政府土地，總面積約為4,000公頃，大致等於半個香港島的面積。

1.2 本署曾於二〇一五年公布「政府對『認可殯葬區』的管理」的主動調查報告。在該報告中，本署批評民政事務總署（「民政總署」）和地政總署對原居民在「認可殯葬區」範圍以外的殯葬（下稱「界外殯葬」）之執管相當寬鬆；本署並就管理「認可殯葬區」提出了多項改善建議。

1.3 然而，本署其後接獲的投訴及傳媒的報道均顯示，「界外殯葬」問題仍然在多處存在。有見及此，申訴專員於二〇一八年一月十九日根據《申訴專員條例》第7(1)(a)(ii)條，向民政總署及地政總署再展開主動調查，深入探究該兩部門就「界外殯葬」規管之不足。

1.4 二〇一八年九月十日，本署將調查報告的初稿送交民政總署及地政總署置評。經考慮該兩部門的意見後，本署於同年十一月十二日完成這份報告。

2

相關政策及工作指引

「山邊殯葬政策」

2.1 根據「山邊殯葬政策」(第 1.1 段)，在一九八三年之前已存在的山墳，不論是否屬於原居民，除非政府有需要收回土地或發現山墳危害公眾衛生或安全，否則一律容許於原地保留。此外，政府在同年准許新界原居民身故後下葬在「認可殯葬區」。

「殯葬許可證」

2.2 政務總署(民政總署的前身)在一九八三年制訂了一份工作指引(「工作指引」)。「工作指引」訂明，民政總署轄下的新界各區民政事務處(「民政處」)負責審批「殯葬許可證」(「許可證」)的申請。在原居民身故後，其家屬或殯葬代理人須獲當區民政處簽發「許可證」，才可將身故者葬於「認可殯葬區」內。有關程序如下。

2.3 身故原居民的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「許可證」。民政處核對原居民的身份後，會簽發「許可證」，並要求家屬於地政總署繪製的「認可殯葬區」地圖上劃上標記，顯示擬安葬的大概位置。

2.4 此外，民政處會向「許可證」申請人說明證上所載列的規定，提醒他們有關墓地必須位於「認可殯葬區」內，以及須遵守「許可證」的其他規定，否則地政總署及食物環境衛生署(「食環署」)有權執法移除墳墓及遺骸。如申請人對安葬位置有疑問，可向鄉委會主席及村代表求助。如村民仍未能確定擬議的墓地是否位於「認可殯葬區」內，民政處會聯絡地政總署的當區地政處職員安排實地

視察。然而，當局不會在村民安葬先人前派員實地視察下葬位置，原因是當局認為，有關做法涉及龐大資源，加上村民一般期望盡快將先人下葬，要短時間內派員與「許可證」持證人事先到「認可殯葬區」確認下葬的位置會比較困難。

「許可證」的規定

2.5 「許可證」訂明持證人須遵守的規定，包括：

- (1) 安葬身故者遺骸的地點，必須是在「許可證」夾附的「認可殯葬區」地圖(**第 2.3 段**)所示的指定範圍內；
- (2) 必須於墓地的石碑 / 金塔 / 骨灰容器上刻上或寫上「許可證」編號；
- (3) 如有需要重新殯葬或重建或修葺墓地 / 金塔屋，須向民政事務專員(「民政專員」)申請批准。

違反「許可證」規定的後果

2.6 若持證人違反「許可證」的規定，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。如有需要，民政處會提供協助，例如與村代表或鄉委會聯絡等。若確定持證人違反「許可證」的規定，民政處有權撤銷有關安葬身故者於「認可殯葬區」的批准，屆時身故者的遺骸便須移走，一切費用由持證人承擔。

3

規管工作

相關部門

3.1 「山邊殯葬政策」由多個政府部門負責執行。至於「界外殯葬」的個案，會視乎墓地的位置由相關部門處理。

對「界外殯葬」的規管工作

3.2 「界外殯葬」一般涉及下列的違規行為：

- (1) 非法佔用政府土地 — 由地政總署負責執法；
- (2) 未經准許，在墳場以外的地方埋葬人類遺骸或存放載有人類遺骸的盛器 — 由食環署負責執法。

3.3 地政處在收到涉及「界外殯葬」的投訴或個案的轉介後，會搜集事涉墓地的地籍資料，並與投訴人進行實地視察^註，以確定事涉墓地的位置。當區民政處則負責翻查記錄，以確定事涉身故者的家屬有否申請「許可證」。

3.4 若證實個案屬「界外殯葬」，地政處可按《土地(雜項條文)條例》於事涉墓地張貼通知書，飭令有關人士在期限前遷移非法墓碑及其他搭建物。食環署亦可按《公眾衛生及市政條例》張貼告示，通知相關人士在期限前移走墓穴內的遺骸。期限過後，地政處及食環署會進行聯合行動，由地政處清除在地面上的非法搭建物，並視乎情況考慮復修有關土地；食環署則在取得民政專員的同意後，負責移走墓穴內的遺骸。

^註 如投訴由當區民政處接獲，該處亦會一同進行實地視察。

3.5 就「界外殯葬」的個案，當區民政專員在決定是否同意食環署移走遺骸前，會考慮不同因素，包括墳墓是否建於一九八三年前（第 2.1 段）、墳墓是否領有「許可證」、墳墓是否非法佔用政府土地、民政處是否已發出公告知會村代表及 / 或鄉委會和身故者的後人、負責管理墳墓所在土地的部門（例如地政處）是否已獲諮詢、以及由身故者的後人自行遷移墓地是否可行。

改善措施

3.6 雖然有關部門已在「許可證」上列出申請人須遵從的規則，但由於「許可證」並無規限墓地在「認可殯葬區」內的確實位置或尺寸，有關部門亦沒有設定程序或機制以確定持證人實際上有否遵守「許可證」上的各項規定，因此當局難以監察違規情況。為改善「認可殯葬區」的管理，民政總署曾於二〇一三年十月舉行跨部門會議，建議於西貢區及離島區的 3 個「認可殯葬區」推行試驗計劃（「試驗計劃」）：在該三個「認可殯葬區」分別成立由當區民政專員或村代表擔任主席的管理委員會，並由有關部門各司其職，進行一系列改善措施，包括：

- (1) 由地政處豎立「認可殯葬區」的界線標示；
- (2) 由地政處進行凍結調查；
- (3) 由地政處於「認可殯葬區」內的可用空間劃定新申請的墓地範圍；
- (4) 由民政處牽頭成立管理委員會並訂立墓地尺寸限制；
- (5) 有關部門進行聯合巡查，以查核墳墓是否符合「許可證」的規定；如發現不符規定，會要求申請人修正，否則民政專員會考慮撤銷「許可證」及要求有關部門執法。

3.7 民政總署曾向本署解釋，落實「試驗計劃」需要地政總署運用測量及土地專業知識，但當時地政總署以資源有限為由拒絕提供協助，以致該計劃未有推行。地政總署則指，因涉及資源等問

題，該署須調配人手或增加資源後方可提供協助，配合推行。

3.8 有見及此，本署於二〇一五年公布的「政府對『認可殯葬區』的管理」主動調查報告（第 1.2 段）中，敦促有關部門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「認可殯葬區」邊界豎立標示及訂立墓地尺寸限制等，從而逐步把措施推廣至其他「認可殯葬區」。

3.9 及後，相關部門同意成立跨部門工作小組並推行「試驗計劃」。現時，「試驗計劃」於 8 個分別位於西貢、離島、大埔及屯門的「認可殯葬區」展開，計劃內容包括設立由政府部門及鄉郊社群組成的管理委員會，以及在「認可殯葬區」進行外判工程。外判工程中有個別項目針對改善「界外殯葬」的情況，例如豎立界線標示以免有人因不清楚「認可殯葬區」範圍而進行「界外殯葬」，以及作出記錄測量以掌握現時「界外殯葬」的情況。所有測量工作經已於二〇一八年第一季完成，而上述 8 個「認可殯葬區」亦已完成豎立界線標示柱的工作。另外，民政總署計劃分階段為最常用的約 60 多個「認可殯葬區」豎立界線標示，並正研究運用科技協助「許可證」申請人識別「認可殯葬區」的界線。

3.10 民政總署與地政總署會分析所得資料，以了解及評估有關「認可殯葬區」的情況，並透過跨部門工作小組綜合審視有關問題。此外，民政總署正計劃把「試驗計劃」擴展至更多的「認可殯葬區」，希望能夠收集更多資料以評估有關殯葬區的情況及檢討「試驗計劃」的成效，從而制訂長遠的管理及執法策略。

4

個案研究

4.1 本署於二〇一五年公布「政府對『認可殯葬區』的管理」主動調查報告(第 1.2 段)後，涉及政府部門就「界外殯葬」執管欠妥的個案仍時有發生。以下 4 宗個案，尤其凸顯當局在這方面的不足。本署在這章節先陳述個案的內容，在下一章節會就個案作出評論，以及向當局提出改善建議。

個案(一)

4.2 因應市民的舉報，某區地政處職員於二〇一六年三月進行視察時發現一個新墳墓(「墳墓甲」)，墓碑上刻有民政處所發出的「許可證」編號。根據記錄，該「許可證」於二〇一五年十一月簽發。墳墓甲坐落於兩個「認可殯葬區」之間的政府土地，距離其「許可證」所指定的「認可殯葬區」範圍外約 240 米。地政處遂把個案轉介民政處跟進。五月，民政處勸諭事涉「許可證」持證人 A 先生將先人遺骸移葬於「認可殯葬區」之內，以符合「許可證」的規定。A 先生表示無意在短期內遷墳。十一月，民政處再向 A 先生了解他對遷墳一事有否與家人取得共識，但 A 先生以遷墳會嚴重破壞風水為由，重申不願意在短期內遷墳，並表示「認可殯葬區」沒有劃上界線，容易導致村民混淆。

4.3 其後，民政處繼續與 A 先生溝通及嘗試安排他與地政處會面，以便地政處可更清晰地向 A 先生解釋當局對非法殯葬的處理及行動。及至二〇一七年六月，民政處終能聯同地政處與 A 先生會面。會上，地政處解釋有關政府部門對非法殯葬會採取的執法行動。A 先生表示願意遷墳，但提出需顧及先人遺骸的實際腐化程度及中國傳統殯葬習俗，待若干年後先人的遺骸完全腐化，他便會按傳統習俗進行遷墳。

4.4 最後，民政處於二〇一八年九月發警告信給 A 先生，指出「墳墓甲」位處「認可殯葬區」以外(即違反了「許可證」的規定)，勸諭 A 先生將墳墓遷至「認可殯葬區」內。

個案 (二)

4.5 因應市民的舉報，二〇一六年十月，某區地政處職員在視察時發現一個新墳墓(「墳墓乙」)，墓碑上刻有民政處所發出的「許可證」編號。根據記錄，該「許可證」於二〇一六年五月簽發。墳墓乙坐落於兩個「認可殯葬區」之間的政府土地，距離其「許可證」所指定的「認可殯葬區」範圍外約 333 米。地政處遂把個案轉介民政處。十二月，民政處告知「許可證」持證人 B 先生，「墳墓乙」位處「認可殯葬區」外，違反了「許可證」的規定。該署敦促他自行遷墳至「認可殯葬區」內，否則執法部門會採取行動。然而，B 先生以風水為由拒絕遷墳。其後，民政處多次嘗試聯絡 B 先生，以了解他與家人對遷墳一事的態度，以及安排他與地政處會面，好讓他進一步了解地政處的執管行動。但民政處一直未能與 B 先生成功聯絡上。據民政處所知，B 先生身在海外。

4.6 及至二〇一七年九月，民政處終於聯絡到 B 先生，並聯同地政處於十月與他會面。民政處及地政處再次敦促他盡快遷墳至「認可殯葬區」內，以符合「許可證」的證定，否則會採取執管行動。B 先生解釋，他與家人均無意違反「許可證」的規定，只是當時不知道下葬的位置超出了「認可殯葬區」範圍。他認為即時遷移新下葬的墳墓有違鄉村的傳統習俗，但承諾待先人遺骸入土滿 7 年後，會按鄉村傳統將墳墓移回「認可殯葬區」內。

4.7 最後，民政處於二〇一八年九月發警告信給 B 先生，指出「墳墓乙」位處「認可殯葬區」以外(即違反了「許可證」的規定)，勸諭 B 先生將墳墓遷至「認可殯葬區」內。

個案 (三)

4.8 二〇一二年八月，某區民政處收到由同區地政處轉介的舉報，得悉有兩個墳墓(「墳墓丙」及「墳墓丁」)位於「認可殯葬區」外。其後，民政處確定「墳墓丙」及「墳墓丁」均有「許可證」，

分別於二〇一〇年七月和二〇一二年三月簽發，位處於其「許可證」所指定的「認可殯葬區」範圍外分別約 17 米及 30 米。持證人分別是 C 先生和其堂弟。十二月，民政處與有關鄉村的原居民村代表和 C 先生會面，C 先生表示亦代表其堂弟處理事件。會上，民政處提醒 C 先生把「墳墓丙」及「墳墓丁」移至「認可殯葬區」內，以符合「許可證」的規定。C 先生回應有關「認可殯葬區」地勢陡斜，且長滿雜草，難以到達。民政處表示會盡量提供協助。

4.9 二〇一三年初，民政處再勸諭 C 先生遷移墳墓。二〇一五年初及二〇一六年九月，因應舉報人對個案進展的查詢，民政處又再勸諭 C 先生遷墳。每次 C 先生均表示希望按照傳統習俗，待先人遺體完全分解後才遷移墳墓，以免對先人不敬。

4.10 二〇一六年底，民政處就應否在尊重傳統鄉村習俗的前提下，與 C 先生商討遷墳時間表一事，徵詢民政總署總部的意見。二〇一七年三月，民政總署總部作覆，表示不反對民政處與 C 先生商討遷墳時間表。

4.11 二〇一七年十月至二〇一八年七月期間，民政處一直與有關鄉委會主席及 C 先生共同商討搬遷墳墓的時間表。二〇一八年八月，民政處與鄉委會主席、C 先生和其堂弟的母親（即「墳墓丁」先人的遺孀）會面。民政處在會面中重申，C 先生應盡快把「墳墓丙」及「墳墓丁」遷移到「認可殯葬區」內。C 先生表示，根據其鄉村的習俗，先人的遺體必須於下葬超過 10 年後才能起骨重新安葬，而其堂弟已於二〇一七年過身，他們須籌集資金以應付遷移兩個墳墓的開支，因此 C 先生希望有關部門能體恤他們的情況，他們並願意以書面承諾於 5 年後（即二〇二二年），一併把兩位先人安葬到「認可殯葬區」內。鄉委會主席表示贊同。

4.12 二〇一八年十月，民政處發出警告信，指出「墳墓丙」及「墳墓丁」位處「認可殯葬區」以外（即違反了「許可證」的規定），勸諭 C 先生等把兩個墳墓遷至「認可殯葬區」內。

個案（四）

4.13 二〇一六年初，因應一宗非法殯葬的舉報，當區民政處調查後發現有一個新建的、領有「許可證」的墓穴（「墓穴戊」），

距離其「許可證」所指定的「認可殯葬區」範圍外約 20 米。根據記錄，該「許可證」的發出日期為二〇一五年十二月。民政處遂即時要求「許可證」持證人 D 先生停止殯葬工程，但 D 先生表示下葬工作已經完成。在地政處確定「墓穴戊」位於「認可殯葬區」範圍外後，民政處聯同地政處於四月與 D 先生會面，要求他把「墓穴戊」移至「認可殯葬區」範圍內，以符合「許可證」的規定。但 D 先生以風水為由拒絕即時遷移墓穴。民政處遂以書面要求 D 先生自行將墓穴遷移，否則會轉交執法部門處理。

4.14 D 先生去信民政處，解釋由於他沒有專業知識，才把先人誤葬於「認可殯葬區」的範圍外，他要求該處酌情容許他延遲遷移墓穴。民政處回覆 D 先生，重申如他不作出跟進，會把個案交由執法部門處理。

4.15 六月，民政處要求地政處採取執法行動，但地政處指稱在「墓穴戊」上沒有發現構築物，而 D 先生也曾表示不會在該墓穴上進行任何工程，故地政處認為該宗個案並不涉及在政府土地上建造非法構築物，該處並無理據採取清拆行動。該處建議民政處一方面繼續游說 D 先生自行遷移「墓穴戊」至「認可殯葬區」內，另一方面把個案轉交食環署，以跟進遷移墓穴遺骸事宜。

4.16 六月至十月，民政處把個案轉交食環署跟進。但雙方就如何跟進未能達成共識：食環署要求民政處先就遷移遺骸表示同意，該署才會張貼告示通知相關人士移走「墓穴戊」內的遺骸（第 3.4 段）。然而，民政處一直未有表示同意。

4.17 二〇一七年七月，民政處再致函要求 D 先生自行遷移「墓穴戊」至「認可殯葬區」內，否則會把個案交由執法部門處理。D 先生再次要求該處酌情容許他按鄉村傳統，待先人安葬 7、8 年後，才遷移墓穴，以免令先人不得安寧及對後人不利。相關鄉委會亦去信民政處為 D 先生說項。

4.18 同年底，民政處再次要求食環署在「墓穴戊」張貼告示。食環署回覆民政處，重申在張貼告示前須得到民政處的同意。民政處向食環署表示，該處對張貼告示並無反對。

4.19 二〇一八年三月，食環署在張貼告示前，要求民政處確定「墓穴戊」屬非法殯葬。民政處回覆食環署，該處正對「墓穴戊」

一案進行覆檢，待有結果，會再通知食環署。

4.20 六月，民政處與當區區議員、村代表、鄉委會代表及「墓穴戊」先人的家屬會面，重申「墓穴戊」須被遷移至「認可殯葬區」內。家屬要求酌情處理，並承諾於遺體下葬後第 7 年將「墓穴戊」遷移至「認可殯葬區」內，而當區區議員及鄉委會代表亦在會上表示支持。現時，民政處仍未就 D 先生的要求作出決定；故食環署尚未張貼告示，以開展執法行動。

5

本署的評論及建議

5.1 本署審研「界外殯葬」個案時留意到，有些個案涉及的下葬位置貼近「認可殯葬區」範圍，涉事者可能是無心之失，錯誤把先人下葬於「認可殯葬區」範圍以外，但有些墓地則明顯距離「認可殯葬區」頗遠，部分達 300 米以上，很難說是「無心之失」，相關部門若不予以糾正，不但會對自然環境造成不良影響，更變相縱容他人仿效，令「界外殯葬」問題愈趨嚴重。

5.2 綜合第 4 章所述的個案，本署認為當局就「界外殯葬」的規管有以下三大不足。

(I) 「認可殯葬區」試驗計劃開展緩慢，全港僅八區有豎立界線標示

5.3 本署於「政府對『認可殯葬區』的管理」主動調查報告中，已批評當局沒有有效措施確保下葬位置位於「認可殯葬區」內，並向當局提出改善建議(**第 3.8 段**)。至目前為止，民政總署與相關部門只開展了 8 個「認可殯葬區」「試驗計劃」(**第 3.9 段**)，豎立界線標示。然而，全港目前仍有逾 500 個「認可殯葬區」(**第 1.1 段**) 未有豎立界線標示。此外，「試驗計劃」亦沒有要求民政總署和地政總署派員每次先實地視察申請下葬的位置，然後才批准下葬，「界外殯葬」的事件因而時有發生。

5.4 雖然民政總署計劃分階段為最常用的其他 60 多個「認可殯葬區」豎立界線標示(**第 3.9 段**)，但那意味着將仍有 400 多個「認可殯葬區」是沒有豎立界線標示。此外，縱使民政總署正研究運用科技協助「許可證」申請人識別「認可殯葬區」的界線(**第 3.9 段**)，但當局若不派員先實地視察申請下葬位置才批准下葬，相信

亦難以杜絕「界外殯葬」的問題。

(II) 民政處跟進有欠積極

5.5 固然民政總署可就「界外殯葬」個案撤銷其「許可證」，屆時身故者的遺骸便須移走(**第 2.6 段**)。然而，新界原居民十分重視鄉村習俗，有認為遷墳是違背中國人「入土為安」的傳統觀念，以致當局事後執管難免遇到阻力。

5.6 民政總署向本署表示：「(該) 署尊重鄉村原居民的殯葬傳統。然而，這並不代表(該) 署的現行政策容許延後遷墳。」但事實是，個案(一) 至(三) 皆顯示，負責簽發「許可證」的民政處當遇上身故者後人抗拒立即遷墳，只重複地向「許可證」持證人作出勸諭，並無採取進一步行動。在個案(三) 中，若非舉報人在二〇一五年及二〇一六年查詢個案進展(**第 4.9 段**)，該處或會對個案不了了之。此外，該個案磨蹭多時，在事發後逾 6 年仍未有部門採取執管行動，民政處僅於二〇一八年十月發警告信勸諭有關人士把墳墓遷至「認可殯葬區」內(**第 4.12 段**)，民政處的跟進有欠積極，可見一斑！至於個案(四)，雖然民政處數度向「許可證」持證人表示，若其不遷墳，有關部門便會執法，但當食環署要求民政處確定「墓穴戊」屬非法殯葬，該處卻表示正對「墓穴戊」一案進行覆檢，以致食環署未能張貼告示，以開展執法行動(**第 4.19 - 4.20 段**)，民政處變相默許延後遷墳。這些個案皆顯示，民政處在跟進時每當遇到阻力，都不會堅持執管。事實上，民政總署向本署確認，該署不曾就任何「界外殯葬」的個案撤銷「許可證」。

5.7 本署理解「入土為安」的傳統觀念，正正如此，「界外殯葬」的錯誤一旦發生，便難以於短期內糾正，當局應深明此理，須從問題源頭去尋找解決方案。所以本署建議當局在「試驗計劃」擴展至所有「認可殯葬區」前，應以其他措施確保村民在下葬先人前清楚知道「認可殯葬區」的範圍，以及「界外殯葬」的後果。此外，民政總署及具備測量知識的地政總署皆應派員與「許可證」持證人事先到「認可殯葬區」確認下葬的位置，並於下葬後再派員進行查核。鑑於多年來的「界外殯葬」的亂象，以及於問題出現後要長時間(通常超過 7 年) 才可以彌補的惡果，這樣的資源投入，是絕對值得的。

(III) 容許涉事者繼續違規而無須付出任何代價

5.8 「許可證」清楚列明只容許持證人把先人下葬於「認可殯葬區」內，而並非在任何一幅政府土地。若「許可證」持證人把先人葬於「認可殯葬區」外，便屬違反「許可證」的規定（**第 2.5(1)段**），民政處可撤銷「許可證」，屆時身故者的遺骸便須移走（**第 2.6 段**）。

5.9 「界外殯葬」一般涉及非法佔用政府土地，由地政總署負責執法（**第 3.2(1)段**）。

5.10 就一般非法佔用政府土地的個案，地政總署會視乎每宗個案的情況採取適當行動，包括安排承辦商清拆非法構築物、圍封被非法佔用的政府土地、對佔用人採取檢控行動等。換言之，非法佔用政府土地人士，是要付代價的。

5.11 然而，就個案（一）至（四），有關「許可證」持證人長時期佔用政府土地，當局卻一直沒有採取上文第 5.8-5.10 段所述的執管行動，亦沒有要求有關人士付出任何代價，以至「許可證」的規定，對一些違規者來說，形同虛設，可以無償使用政府土地，雖然違法亦無須承擔任何後果。

5.12 本署認為，倘若當局決定在尊重鄉村傳統風俗的大前提下暫時容忍「界外殯葬」的違規行為（當局現時的做法正是如此），便應考慮對違規者採取懲罰性措施，例如罰款，令有關違規者必須付出一定代價，以昭公允。

5.13 就本署上述的建議，民政總署回應，該署於檢討「試驗計劃」的成效時（**第 3.10 段**），會一併考慮對「界外殯葬」違規者施加罰則。

5.14 地政總署則表示，「界外殯葬」違反「山邊殯葬政策」（**第 1.1 段**），在現行政策未經檢討及更改前，該署作為土地行政執行部門，不宜單方面以處理一般非法佔用政府土地個案的方式，去處理「界外殯葬」的個案。該署認為，有關執管必須有一套整全的策略，在各有關部門互相合作的情況下，方可有效推行。顧及到鄉村傳統風俗，以及該署無法在移除人類遺骸前拆除相關構築物的情況下，該署認為現時比較可行的執管方案應為圍封有關政府土地，以避免土地進一步被佔用及使用。

5.15 就地政總署的回應，本署不敢苟同，正因為當局以尊重鄉村傳統殯葬風俗為由(**第 5.6 段**)，故難以就事後發現的「界外殯葬」個案作出執管。同樣地，地政總署現提議圍封有關土地(**第 5.14 段**)，也不排除被指妨礙「傳統風俗」(例如於春秋二祭拜祭先人) 的可能性。再者，當局檢討「整全策略」需時。如此情況下，本署認為，當局應制訂方案對違規者採取懲罰性措施，原則是在當局基於傳統風俗而暫時容忍有關違規事項無須即時糾正時，有關違規者必須付出一定代價，以避免令公眾覺得某些「界外殯葬」的違規者可以獲得當局優待，無須為非法佔用政府土地付出代價。

建議

5.16 基於以上的分析，申訴專員對民政總署及地政總署有以下建議：

- (1) 應從問題的源頭解決，訂定具體措施確保村民在下葬先人前清楚知道「認可殯葬區」的範圍，以及違規的後果(**第 5.7 段**)；
- (2) 派員與「許可證」持證人事先進行實地視察，以確認將下葬的位置，並於下葬後再派員查核(**第 5.7 段**)；
- (3) 研究訂立懲罰性措施，規定非法佔用政府土地的人士付出代價(**第 5.12 及 5.15 段**)。

鳴謝

5.17 本署進行調查期間，獲民政總署及地政總署全力配合，申訴專員謹此致謝。

申訴專員公署

檔案：OMB/DI/417

二〇一八年十一月