

申诉专员公署


二〇一五 / 一六报告年度第三期

(二〇一五年十二月十日)



主动调查报告

公屋轮候时间的计算方法及信息发放



申诉专员就公屋轮候时间的计算方法及信息发放完成一项主动调查。房屋署现时定期公布的「一般申请者」平均轮候时间包含了获优先照顾的家庭和「长者一人申请者」，以及不获「优先」安排的「一般家庭」申请者。该署笼统地计算和公布「一般申请者」平均轮候时间，未能全面反映实况；申请者，特别是那些不获任何「优先」安排的「一般家庭」申请者，若欠缺其他辅助信息，则可能被该笼统的平均数值误导。此外，申诉专员发现，房屋署每年就公屋轮候册申请者的安置情况进行分析，若把分析报告中的数据稍作整理，应可就一些影响轮候时间的关键因素提供有用的信息供申请者参考。

申诉专员建议房屋署按不同申请类别公布平均轮候时间和多走一步为公屋申请者提供更多有用信息，惟该署以种种理由拒绝。本署不认同该署的解释和取态，但建议该署本着开明问责的精神重新审视和考虑本署的建议。

调查报告摘要载于附件一。

主动调查报告 政府对「认可殡葬区」的管理

申诉专员经主动调查后发现，政府对「原居民认可殡葬区」的管理不善，包括以下五大问题：

- (1) 管理权责不清、政出多门；
- (2) 殡葬许可证的条款粗疏：
 - (a) 不核实下葬位置；
 - (b) 不规限墓地尺寸；
 - (c) 因部门从不理会条款是否获得遵从，部分规定形同虚设；
- (3) 对非法殡葬的执法宽松；
- (4) 任由殡葬工程影响保育地点生态；
- (5) 欠缺长远规划。



就上述问题，申诉专员向民政事务总署、地政总署、食物环境卫生署、渔农自然护理署及水务署提出了 6 项改善建议。

调查报告摘要载于附件二。

查询



如有查询，请与高级行政主任（外务）陈锡霞女士联络（电话：2629 0565；电邮：kathleenchan@ombudsman.hk）。

申诉专员公署
二〇一五年十二月十日

公屋轮候时间的计算方法及信息发放 主动调查报告摘要

背景

政府资助的公营租住房屋（「公屋」）是为没有能力租住私人楼宇的市民提供租住居所。近年，轮候公屋人数持续攀升，轮候公屋时间愈来愈长，亦成为广受关注的课题。

2. 多年来，政府以维持「一般申请者」¹的轮候时间约三年为目标。此「三年上楼」的指标已逐渐成了公众的期望。根据香港房屋委员会（「房委会」）公布的数据，「一般申请者」的平均轮候时间在过去数年一直维持于约三年，然而，申诉专员公署不时接获市民投诉，指轮候超过三年仍未获配屋，公署在处理个别投诉个案时亦留意到，部分申请者的轮候时间远超于三年。为此，申诉专员决定就公屋轮候时间的计算方法和信息发放向房委会的执行部门房屋署展开主动调查。

「一般申请者」的轮候时间指标

3. 为配合政府施政方针，并监察编配公屋的成效，房委会为「一般申请者」及当中的「长者一人申请者」的轮候时间定下指标，分别为三年及两年。

平均轮候时间的定义、计算方法、信息公布

4. 房委会 / 房屋署所指的轮候时间，是以公屋申请登记日期开始计算，直至获首次有效编配为止的时间。「一般申请者」的平均轮候时间，是指在过去 12 个月所有获安置入住公屋的「家庭申请者」及「长者一人申请者」的轮候时间平均数。房屋署会于每季结束后约五星期内，公布「一般申请者」的最新平均轮候时间，亦会公布「一般申请者」当中的「长者一人申请者」的最新平均轮候时间。

¹ 「一般申请者」包括：(1)「家庭申请者」；及(2)「长者一人申请者」。

5. 所谓「一般申请者」，实际上是涵盖了以下五类申请：

- (1) 一般家庭申请；
- (2) 「高龄单身人士」优先配屋计划申请
(亦即「长者一人申请」)；
- (3) 「共享颐年」优先配屋计划申请；
- (4) 「天伦乐」优先配屋计划申请；
- (5) 「特快公屋编配计划申请」。

6. 其中第(1)类「一般家庭申请」，在配屋优次上不获任何「优先」或「特快」安排。然而，房屋署公布的「一般申请者」的平均轮候时间，却把五类申请一并包括在内。

7. 此外，房屋署每月 15 日会更新「公屋编配进度表」供公众人士查阅，进度表显示现正进行调查及已接受配屋的大约最高申请书编号。另一方面，该署自二〇一一年起每年就「一般申请者」的安置情况进行分析，并把报告提交房委会资助房屋小组委员会讨论；该报告收录于房委会文档库中，当中包括按家庭人数和选区而计算出的轮候时间分布，以及单位供应等数据。

本署的调查所得及建议

房屋署不愿细分及公布不同类别申请者的平均轮候时间

8. 房屋署在计算「一般申请者」平均轮候时间时，涵盖五类申请，而各类别所获安排优次不同。本署相信，计算，「一般家庭」申请者的平均轮候时间若撇除第(2)至(5)类获「优先」/「特快」处理的类别，会较以整体形式公布的平均轮候时间为长。

9. 在调查期间，本署曾建议房屋署按申请类别公布平均轮候时间，若有困难，至少也应公布撇除「长者一人申请者」后的其他「一般家庭」申请者的平均轮候时间。本署并要求该署提供「一般申请者」所涵盖的各个申请类别的平均轮候时间数据，以探讨撇除「长者一人申请者」及各「优先」和「特快」计划后的「一般家庭」的平均轮候时间。然而，该署未能提供相关数据。

10. 本署认为，房屋署笼统地计算和公布「一般申请者」平均

轮候时间，未能有效反映实况，尤其是对「一般家庭」申请者而言，容易造成误导和招致投诉，更可能被指制造「三年上楼」的假象。

房屋署不愿发放更多与公屋轮候相关的其他信息

11. 房屋署坐拥一些关键性的轮候时间因素数据，如选区、家庭人数及预计单位供应量等数据（见上文**第7段**）。这些数据虽非保密，但一般市民或公屋申请者未必知悉资料所在，亦未必能仔细阅读安置情况分析报告，因此，本署在调查期间，亦曾建议房屋署多走一步，每年在完成报告后再综合整理当中资料于宣传渠道中发放。

房屋署不愿公开第二次及第三次配屋信息

12. 房委会并无为第二次及第三次有效编配定下轮候时间指标。从本署收到的投诉个案发现，有申请者在三年配屋指标内获首次编配，但该申请者以非「可被接纳理由」拒绝编配后，轮候多两年零五个月仍未获第二次编配，先后共轮候了近四年。

13. 未具「可被接纳」理由而拒绝配屋建议，可能会延长轮候时间。若申请者在决定是否接受首次编配前清楚知道第二次及第三次配屋的轮候时间并无指标可循，有可能要再等一段时间才获下一次编配，当有助他们认真考虑是否拒绝首次编配。因此，本署认为，房屋署应于「公屋申请」的宣传资料中说明第二次及第三次配屋并无轮候时间指标，并尽可能提供过去一年获第二次及第三次配屋的平均轮候时间数据，供申请者参考。

房屋署的意见及本署的响应

房屋署不愿细分不同类别申请者的平均轮候时间

14. 房屋署解释，由于房委会只为「一般申请者」及「长者一人申请者」定下轮候时间指标，因此「一般申请者」的平均轮候时间应以整体形式公布（即涵盖上文**第5段**的第(1)至(5)类），以评估可否达到三年配屋的指标。

15. 房屋署又认为，对于正在轮候册上仍未获配屋的申请者而言，他们的轮候时间难以预计，因为公屋编配取决于多项因素，包括各公屋选区内同一类别家庭人数的申请数目、各区新建成和翻新公屋单位供应量、排序较前的申请者是否接受编配等。该署认为，现时每月 15 日更新的公屋编配进度数据，对申请者可能更实用。该署并指，平均轮候时间是平均数，难免有公屋申请者的轮候时间较平均数长，有些则较短。

16. 本署认为，若房屋署只提供笼统的整体平均轮候时间数值，申请者便只能以该数值作指标衡量自己的个案，当「期望」与实际情况有落差时，自然会衍生不满。不时有市民向本署投诉，指房屋署违反「三年配屋」承诺，令他们迟迟未能上楼；更有投诉个案轮候超过七年仍未获首次编配。申请者如不清楚所谓平均轮候时间的实际含意，在轮候超过三年后仍无迹象获配屋，难免会感气愤，作出投诉实可以理解。

17. 本署对房屋署不愿细分「一般申请者」平均轮候时间的取态有保留。事实上，轮候人士均希望得知或能大致评估何时可以「上楼」，细分后的平均轮候时间能反映实况，有助申请者，特别对于没有任何优惠安排的「一般家庭」申请者打算自己的住屋安排。

房屋署不愿发放更多与公屋轮候相关的其他信息

18. 房屋署表示，公屋轮候册申请者安置情况分析报告只供房委会资助房屋小组委员会讨论之用，并非供轮候人士估算其轮候时间。该署又指，公屋申请者的整体情况不断变化，例如个别申请者在轮候期间更改选区或家庭人数、申请者在详细资格审查阶段因未能符合入息资格而被取消申请、不断有新申请者获登记入公屋轮候册、不断有申请者获配屋后被剔除出公屋轮候册等。由于分析报告每年才进行一次，并不能反映最新情况，故该署认为，该年度分析报告中的信息未必能协助申请者作出对其最有利的决定。

19. 再者，房屋署又认为，过往的数据所反映的趋势并不代表将来的情况。该署认为按不同类别细分平均轮候时间，可能会误导申请者更改家庭人数、申请选区等数据，若最终令轮候时间延长，对申请者更为不利。

20. 本署不能苟同房屋署指这些信息对申请者未必有用的说法；纵使这些信息只代表过去一年的趋势而不代表将来，亦不等如这些信息没有参考价值。事实上，不少规划均以过去的趋势作为重要参考。再者，一个开明问责的政府并不会以「信息未必对市民有用」而拒绝公开数据。本署亦看不出这些信息如何误导申请者。房屋署如担心信息会引致误解，可在发放信息时作补充说明。总括而言，房屋署拒绝为申请者多走一步，有违政府一直标榜致力达致公开透明的精神，并不可取。

房屋署不愿公开第二次及第三次配屋信息

21. 房屋署表示，虽然合格的申请者共有三次配屋机会，但他们在获首次编配时实已获得安置机会。申请者是否接纳编配，完全是个人的决定，并不在该署的掌握之中。另一方面，曾拒绝编配的申请者将于何时再获编配，取决于多项因素（见上文第 15 段），加上个别申请者的情况各有不同，他们再获编配的时间可能有很大差异，因此，该署认为，有关第二次及第三次配屋的平均轮候时间数据，对申请者的参考价值可能有限。

22. 本署认为，公开第二次及第三次配屋的信息，会有助申请者于首次配屋时作出认真和审慎的决定。

本署的总结评论和建议

23. 本署从行政角度探讨轮候时间计算方法的透明度问题，与审计署于二〇一三年十月发放的第 61 号审计报告的部分课题相同，而所得结论亦与该份报告相若，均认为房屋署公开有关轮候公屋资料有欠透明。上文提及的信息均有助申请者更明白公屋轮候册的运作，有助减少投诉和因轮候时间长而衍生的不满，房屋署应秉持开明问责的精神，尽量公开这些涉及公屋轮候时间的信息，若该署坚持只以整体形式公布以评估可否达到其三年配屋的指标，方是误导申请者的源头。

24. 鉴于以上所述，申诉专员建议房屋署就下列课题重新审视其不公开发放进一步信息的理据，并提交房委员再作审议：

- (一) 按不同类别申请者（见上文**第 5 段**）计算和公布平均轮候时间，若不能一蹴而就，至少也应计算和公布撇除「长者一人申请者」后的其他「一般家庭」申请者的平均轮候时间，以令信息较务实和贴近事实。如有需要，应咨询相关持份者（如公屋申请者）的意见。
- (二) 综合整理上文**第 7 段**所述的「一般申请者」安置情况分析报告中有关家庭人数和选区的轮候时间分布及单位供应的数据，并上载于「公屋申请」网页中供公众参考。
- (三) 在公屋申请指引中说明第二次及第三次配屋并无轮候时间指标，以及尽可能提供过去一年获第二次及第三次配屋的平均轮候时间数据。

申诉专员公署

二〇一五年十二月

政府对认可殡葬区的管理 主动调查报告摘要

背景

新界原居民于山边殡葬的习俗由来已久。自一九八三年，政府实施「山边殡葬政策」，把总面积约 4,000 公顷（约等于半个香港岛的面积）的多幅政府土地划为约 520 个「认可殡葬区」，供新界原居民身故后下葬，以维持原居民的传统权益，以及遏止非原居民于山边下葬的问题。

2. 山边殡葬政策是由多个部门，包括民政事务总署（「民政总署」）、地政总署、食物环境卫生署（「食环署」）、渔农自然护理署（「渔护署」）及水务署，各自按其工作范畴，共同推行。

3. 随着政策实施多年，认可殡葬区的管理问题相继浮现，包括有未经批准的墓地工程，以及非原居民涉嫌非法下葬于认可殡葬区。因此，申诉专员作出主动调查，以探究现行管理制度及程序是否存在不足。

殡葬许可证及相关部门的权责

4. 在现有制度下，各区民政事务专员及助理专员获食环署及渔护署分别转授法定权力，可批准村民在公众坟场以外的地方及郊野公园范围内埋葬遗骸。然而，该等权力并不包括对非法殡葬的执法权。

5. 根据政务总署（民政总署的前身）在一九八三年制订的「工作指引」，新界原居民在身故后，其家属须先获原居民村代表或乡事委员会（「乡委会」）确认该身故者的原居民身份，以及作出宣誓，才合资格申领殡葬许可证。该署的当区民政事务处（「民政处」）在确认身故者的资格后，便会发出殡葬许可证，并会要求家属于地政总署所绘制的认可殡葬区地图上划上标记，显示拟安葬的粗略位置。

6. 殡葬许可证列出了持证人须遵守的条款，包括：

- 必须于许可证夹附的地图所示的认可殡葬区范围之内安葬身故者遗骸，及在墓碑上刻上许可证编号；
- 必须遵守载于附件、由地政总署及食环署所分别订出的土地使用及公众卫生规则；若然墓地位于郊野公园或集水区内，持证人亦须分别遵守渔护署及水务署的有关规定。

7. 如发现认可殡葬区内有违规情况，民政处会将个案转介有关部门按其职权范围及相关法例跟进。民政处有权基于违规情况撤销事涉村民的殡葬许可证，并交由地政总署及食环署执法，移除坟墓及遗骸。

8. 一九八三年至二〇一四年期间，新界各区民政处共发出了31,282张殡葬许可证。

调查所得

9. 本署所搜集的数据、个案研究及实地观察所得显示，各有关部门就认可殡葬区的管理有以下不足之处。

（一）权责不清、政出多门

10. 现时，认可殡葬区的管理责任由多个部门按各自的职权范围及法定权力分担。如此政出多门而缺乏单一部门承担整体管理责任的方式，令认可殡葬区难以得到有效管理。

11. 民政总署虽然负责审批殡葬许可证申请及获授法定权力批准原居民在山边埋葬先人遗骸，但其本身并无法定权力及专业知识就殡葬过程及可能涉及的违法行为作出监管及采取执法行动。该署需要拥有相关法定权力及专业的其他部门协助处理殡葬区的事务，例如：确定下葬地点是否位于认可殡葬区的地界内、巡视殡葬区、跟进非法殡葬问题、处理环境卫生及非法砍伐树木问题等。然而，有关部门却没有全力配合。结果，诸多问题都旷日持久，难以解决；而这局面已持续逾30年。

12. 上述问题的成因之一，是在于当年政府没有就执行山边殡葬政策的权责作适当部署：一九八二年地政总署成立以前，当时的政务总署既负责处理原居民事务，亦是政府土地的管理者。在地政总署成立后，该署接管了政务总署的土地管理职能。原居民事务则仍由政务总署负责。此后，两署就认可殡葬区的权责之理解长期纠缠不清，以致众部门均未能有效率地解决在殡葬区出现的问题，以及处理公众投诉 / 查询。

13. 此外，在山边殡葬政策下，原居民的遗骸可永久安葬于认可殡葬区。然而，认可殡葬区所在的土地仍属未拨用政府土地。政府从未正式将认可殡葬区的土地拨给任何一个部门管理；亦没有以契约形式（例如租约或土地牌照）清楚订定政府及殡葬许可证持有人双方的关系及权责。当有关土地出现管理问题，谁是获拨 / 获批土地的一方而应负责处理其上的问题，便成疑问。

14. 有个案显示，地政处曾就位于认可殡葬区内的非法小径问题与民政处反复争论应由哪一方处理。在另一宗涉及部门间争拗的个案中，渔护署又辩称，在受殡葬许可证规管的墓地上的非法砍伐树木问题，应交由民政处及地政处跟进。

15. 就上述结构性问题，民政总署认为可成立以民政事务专员或乡郊代表为主席的跨部门管理委员会，以改善认可殡葬区的管理。但本署认为，更有效的做法是交由单一部门或机构负责殡葬区的整体管理，一如食环署获拨地营运公众坟场，并与殡葬许可证持有人订立具约束力的条款，以彻底解决「谁来规管」的问题。

（二）殡葬许可证的规定粗疏

16. 本署的调查又发现，政府对认可殡葬区的规管主要是以民政总署所签发的殡葬许可证的条款为基础，但该些条款却极为粗疏，有关部门亦没有完善的机制以检视申请人是否确有遵守条款，以致原居民殡葬制度出现了不少如下所列的漏洞。

不核实下葬位置

17. 按有关部门指引，民政处及地政处均不会派员实地视察身故原居民的下葬位置；加上认可殡葬区并不设界线标记，因此下葬位置可能与申请时所示不同，甚至或会「出界」，在认可殡葬区以外。虽然地政总署及食环署可采取执法行动，把违规坟墓清除及把遗骸

移走，但事后执法谈何容易。此举往往会被视作有违先人入土为安的传统观念，因而招惹事涉者的强烈反抗。

18. 在一宗个案中，竟然有约 60 个坟墓 / 金塔被发现错置于某山坡认可殡葬区范围外。结果地政处与民政处无奈破例准许它们无须迁离。另有个案显示，错葬的地点甚至可能在他人的私人土地上，令有关业主须花费时间金钱进行民事诉讼。

19. 民政总署过往曾数度建议由具备所需专业知识的地政总署实地核实原居民下葬的位置，但均遭地政总署以人手不足为由拒绝。本署认为，界外殡葬的违规情况确时有发生，地政总署及民政总署对此实责无旁贷，资源有限并非完全不处理问题的充分理由。

不规限墓地尺寸

20. 民政总署在批准原居民于殡葬区内下葬时，并没有规限墓地的尺寸，殡葬许可证亦并无包含墓地尺寸限制的条款。结果是，原居民墓地往往占地数十至数百平方呎，亦曾有传媒报道称，某些墓地甚至占地逾千平方呎。

21. 本署认为，本港土地资源非常珍贵，当局不限制原居民土葬墓地大小的做法，实难以令大众感到公道。事实上，原居民可免费永久使用政府土地安葬先人，这本身已是优厚的待遇，墓地面积适度受到规管并非不合理。

部分许可证条款形同虚设

22. 各有关部门于殡葬许可证载列了持证人须遵守的条款。但本署发现，部分部门并无订立程序或机制执行殡葬许可证的规定，亦无查核持证人有否遵守条款，令有关规定形同虚设。例如，殡葬许可证的其中一项条款，是申请人若未得地政处许可，便不可砍伐树木。然而，地政总署辖下地政处承认以往从未收过有关认可殡葬区内砍伐树木的申请。众所周知，认可殡葬区一般位于郊外地方，建造墓地时大多须移除树木，但地政处却多年来对这问题置之不理。

23. 现时除渔护署及水务署外，地政总署、民政总署及食环署均不会主动派员定期巡查认可殡葬区，只倚赖市民举报违规事项，做法过于被动。该三个部门不设立机制以确定持证人遵守殡葬许可证的条款，变相是纵容或鼓励违规。

24. 民政总署于二〇一三年十月举行了跨部门会议，建议于某些认可殡葬区推行试验计划，包括成立管理委员会及进行一系列改善措施，以加强对墓地位置及大小的监管，此举本来值得肯定。然而，有关部门一直未肯配合，导致计划未能推行。

（三）对非法殡葬的执法宽松

25. 原居民葬于认可殡葬区以外，以及非原居民于山边下葬（不论是否在认可殡葬区内），均属非法殡葬，须由地政总署及食环署执法，民政总署并可就原居民葬于认可殡葬区外之情况撤销其殡葬许可证。

26. 本署发现，非法殡葬的情况实际上颇为普遍。在以上提及的一宗个案中，被发现错置于殡葬区以外的坟墓 / 金塔的数目竟多达 60 个。然而，往往只要事涉村民或有关乡村提出反对，民政总署及地政总署便会放缓或停止执法，其阻吓力微弱。有关部门亦从来没有评估界外殡葬问题的严重程度。

27. 根据食环署的资料，该署于二〇〇九年至二〇一四年期间，只曾 3 次接到民政处要求移走涉及非法殡葬的遗骸，可见有关部门执法的个案委实不多。此外，虽然民政总署有权就违规情况撤销殡葬许可证，但自一九八三年政策实施以来，各区民政处从未行使该项权力。

（四）殡葬区影响保育地点生态

28. 根据地政总署测绘处的记录，认可殡葬区的范围中，与「自然保育区」或「具特殊科学价值地点」重叠的土地面积约为 800 多公顷。规划署指出，若认可殡葬区早在相关法定图则制订前已存在，便属《城市规划条例》下的「现有用途」，原居民在该殡葬区内建新坟并不属违例发展。

29. 虽然如此，认可殡葬区的用途与「自然保育区」或「具特殊科学价值地点」的用途往往并不兼容。原居民建坟时多会移除树木、矮树丛及草地，然后以水泥覆盖土地，此举显然会破坏具保育价值的生态环境，违反了政府设立保育区的原意。在当局不会核实下葬地点，亦不限制墓地大小的情况下，可能会有人在保育地点内大兴土木，破坏自然生态环境。

30. 在一宗个案中，有人涉嫌为建坟及开辟相关的山路而铲走属「自然保育区」土地上的草坡林木，甚至烧焦在该区内面积达 8,000 平方米的一片山坡。

(五) 对认可殡葬区欠缺长远规划

31. 乡郊山边可供殡葬的土地有限，而原居民可于认可殡葬区内永久安葬，因此，长远而言，认可殡葬区的可用空间会逐渐供不应求。在响应本署的查询时，民政总署仅称，殡葬区的使用何时会饱和和须视乎多项不能确定及不能预计的因素，例如各殡葬区的可用面积、原居民的死亡数字、是否选择于认可殡葬区安葬等，因此该署未能评估认可殡葬区的可用年期。

32. 本署认为，政府应有长远规划。原居民山边殡葬政策毕竟已施行逾 30 年，要整理及翻查有关统计数字以作分析及预测相信并不困难。在土地资源有限的情况下，如何长远维持原居民山边殡葬的权益，及同时平衡更广泛的公众利益，是政府必须认真思考及检讨的课题。

建议

33. 基于以上调查所得，申诉专员敦促：

民政总署、地政总署、食环署、渔护署及水务署

- (1) 尽快开展民政总署所建议的试验计划，各部门须按其专业及法定权力积极参与，以确定各项改善措施是否可行及有效，包括于殡葬区边界竖立标示及订立墓地尺寸限制等，从而逐步推广至其他认可殡葬区；
- (2) 尽快检视及完善许可证的条款，并设立机制，有关部门须监察其制订的许可证条款是否得到遵从，并在有需要时采取执管行动；

民政总署及地政总署

- (3) 研究如何互相配合，设立有效机制，以确保下葬地点

是位于殡葬区内，从而避免日后在执法时的争拗；

- (4) 就非法殡葬问题的严重程度进行评估，制订有效的执法策略，包括定时巡视殡葬区及非法殡葬活动猖獗的地点，并加强对非法殡葬的打击力度；
- (5) 与相关部门及决策局全面检讨山边殡葬政策，以逐步更制度化及优化殡葬区的管理（若民政总署所建议的管理委员会模式的成效欠理想，便应尽快商讨改由单一部门／机构负责殡葬区的整体管理）；以及审视与山边殡葬政策有关的土地运用及对自然环境的影响，从而制订一套可持续的长远策略，包括研究可否将之逐步转为以坟场管理模式管理认可殡葬区；

地政总署

- (6) 避免在保育地点范围内辟设或扩建认可殡葬区，以免进一步破坏具保育价值的生态环境。

申诉专员公署

二〇一五年十一月