

香港申诉专员公署
二零零四 / 零五报告年度第四期
[二零零四年十一月四日]



有关政府当局管理街市档位竞投的情况的
直接调查

本署将根据《申诉专员条例》第 7(1)(a)(ii)条，就食物环境卫生署管理街市档位竞投的情况主动进行直接调查。这项直接调查的背景、目的及范围载于**附件 A**。



有关金塔坟场的管理情况的直接调查

调查报告摘要载于**附件 B**。



查询

如有查询，请与高级外务主任陈锡霞女士联络（电话：2629 0565；电邮：katchan@ombudsman.gov.hk）。

香港申诉专员公署
二零零四年十一月四日

二零零四 / 零五年度第四期

申诉专员主动调查 政府当局管理街市档位竞投的情况

申诉专员公署宣布，将会就食物环境卫生署（「食环署」）管理街市档位竞投的情况，主动进行直接调查。

申诉专员戴婉莹女士今天（十一月四日）表示：「本署在处理一宗投诉的过程中，注意到食环署有关竞投租用公众街市档位的安排，可能被人滥用。」

戴婉莹女士指出：「该署的行政安排容许投得档位的人士在签约后随即终止租约。有些租户为减少竞争，便以高价竞投邻近的档位，但在投得档位后，又托词终止租约。这些空置的档位则在三至五个月后才再推出竞投。」

「这种情况不但对其他竞投者不公平，而且令政府损失收入。」

因此，申诉专员决定根据《申诉专员条例》第 7(1)(a)(ii)条主动进行调查，调查的范围如下：

- 审研有关竞投租用公众街市档位的行政安排；
 - 研究这些安排是否有漏洞，而致可能被人滥用；
- 以及
- 建议采取措施，防止有关安排被滥用。

食物环境卫生署署长承诺与本署调查人员通力合作，申诉专员对此表示衷心感谢。

本署欢迎市民就这项调查提出意见。请于二零零四年十二月三日或之前，以邮寄、传真或电邮方式把意见和建议送达本署（邮递地址：香港干诺道中 168-200 号信德中心招商局大厦 30 楼；传真号码：2882 8149；电邮地址：complaints@ombudsman.gov.hk）。

申诉专员公署
二零零四年十一月

直接调查报告摘要

金塔坟场的管理情况

背景资料

本港目前有五个公众金塔坟场，最大的在和合石，提供逾 14 万个金塔墓穴，其余四个坟场共计有约 4 万个墓穴。

2. 这些金塔坟场原本由前市政局及前区域市政局负责管理，自二零零零年起则由食物环境卫生署（「食环署」）接管。由于市民的投诉及传媒报道，令本署关注到这些坟场的管理是否妥善。食环署就金塔坟场提供的服务订立了行政安排，申诉专员经初步查讯后，于本年六月三十日的记者会上宣布，决定根据《申诉专员条例》（第 397 章）第 7(1)(a)(ii)条主动展开直接调查。

调查范围

3. 是次直接调查的范围包括：

- (a) 在金塔墓穴捡拾和迁移骨殖的程序；
- (b) 捡拾和迁移骨殖后的跟进行动；
- (c) 新的和腾出的金塔墓穴的编配程序；以及
- (d) 金塔坟场的维修工作安排。

金塔墓穴的记录

4. 金塔墓穴早于一九五零年代前已经存在。政府于一九六零年通过《公众卫生及市政条例》（第 132 章）及《公众坟场规例》（第 132BI 章），监管公众坟场。
5. 由于政府重组市政服务，食环署于二零零零年一月一日开始接管所有金塔墓穴，并尝试将有关记录（其中部分是手写数据）转移到新的计算机数据库（「历史数据库」）。可惜，由于数据转移过程出现偏差，导致数据库储存的数据不准确。结果，食环署不能完全信赖该数据库，而需要不时翻查原本的手写数据，以确定数据无误。
6. 二零零一年九月，食环署建立了另一个新的计算机数据库（「综合数据库」），其优点是容量较大，而且一切都重新开始。之后，该署一直使用这个新数据库来处理新的金塔墓穴申请，至于历史数据库和手写数据则仍予保留，以便翻查二零零一年九月以前的记录。
7. 由于资源紧绌，食环署接管金塔坟场后未能全面查核原本的记录，因而无法根据这些记录肯定某个墓穴是否埋有骨殖，以及确定所登记的数据。不少非法殓葬及捡拾骨殖的情况一直未被发现，令记录更不可靠，该署亦因此无法根据记录来编配已腾出的金塔墓穴。而且，由于山泥倾泻、树木丛生等原因，亦可能令墓穴不宜重新编配，故此食环署人员须前往实地视察，才能确定是否可以重新编配。
8. 此外，亦因为资源紧绌，食环署无意进行全面勘查，以核实所有金塔墓穴的编号和位置，以及是否埋有骨殖及其身份等。

金塔墓穴的编配

9. 新的金塔墓穴可在一天内编配给合资格的申请人；而腾出的墓穴由于食环署人员须进行实地视察（参见第 7 段），则需约三个星期始能编配。

10. 不论是新的或腾出的金塔墓穴，食环署一律收费 6,305 元。过去三年，该署编配了共 2,312 个墓穴（二零零一年有 758 个；二零零二年有 772 个；二零零三年有 782 个），为政府带来 1,450 万元收入。

殮葬及捡拾骨殖

11. 后人欲殮葬先人遗骸或捡拾骨殖，必须先向食环署申请许可证。之后，他们通常会雇用承办商进行有关工作。为确保承办商遵照法例要求，食环署人员会监督工作过程，或在完工后前往视察。

12. 未获食环署许可而进行殮葬或捡拾骨殖，属刑事罪行。可是，该署并没有既定程序，防止、阻吓或侦查这等违法行为。此外，金塔坟场没有围栏，也无人看守或巡逻，非法金塔墓穴因此可以存在好几十年而不被发现。

13. 食环署承认，若不进行全面勘查，实难以确定未被发现的非法殮葬及捡拾骨殖个案数字，但强调该署人员会积极跟进投诉，并在执行日常任务时留意是否有可疑的金塔墓穴。

金塔墓穴的修葺

14. 修葺和保养金塔墓穴主要是后人的责任，食环署则负责其它公共地方的维修工作，如清理垃圾和枯树，以及修补因山泥倾泻造成的损坏。

15. 山泥倾泻造成的破坏有时是无法弥补的。若有多多个金塔墓穴遭山泥倾泻损坏，不同墓穴的骸骨混杂而无法辨认，结果只能重新安葬在金塔坟场公墓内。目前，食环署辖下有四个金塔坟场公墓，该署已尽量根据手头上的记录，通知有关的后人。

个案研究

16. 为了评估食环署对金塔坟场的管理是否適切有效，本署详细研究了几宗个案（参见第 21 段）。

观察所得及意见

17. 金塔坟场面积广阔，加上墓穴数目众多，管理相当困难。然而，这绝不能作为监管不力的借口。

金塔墓穴的记录

18. 食环署目前的三个数据库，都不能提供可靠的记录（参见第 7 段）。然而，尽管记录的数据诸多缺陷，食环署却似乎处之泰然，根本无意作任何改善（参见第 8 段）。本署认为这情况绝不理想，也不能接受。

金塔墓穴的编配

19. 腾出的金塔墓穴编配程序十分缓慢：新的墓穴可在一天内完成编配，但腾出的墓穴却因为要额外实地视察，以核实墓穴是否空置，而需要三个星期（参见第 9 段）。实地视察是侦查和防止非法殮葬的良方，但却拖慢了编配程序。假如记录正确无误，大部分申请便无须进行实地视察。

20. 金塔墓穴的编配为政府带来收入。过去三年，食环署编配了共 2,312 个金塔墓穴，收取超过 1,450 万元（参见第 10 段），其中部分收入理应拨作整理金塔墓穴的记录，加强行政管理，以及为市民提供较佳的服务。

殮葬及撿拾骨殖

21. 本署研究的个案清楚显示，撿拾骨殖的跟进工作需要改善。目前，腾出的金塔墓穴在现场并没有标记。假如能在墓穴竖立告示牌，表示可以接受申请，告知市民申请手续，并明令严禁非法殮葬，则可减少不法之徒私下「重复利用」墓穴的机会。有意申请墓穴的其它后人，亦可知道该墓穴是否空置。

22. 于殮葬或撿拾骨殖时，后人往往没有在场监察。假如三方面（即食环署、后人和承办商）都能在场见证，并确认过程细节，即使不能完全杜绝错掘墓穴撿拾骨殖，至少也可以减低出错的机会。

23. 现行针对非法殮葬及撿拾骨殖的措施全无系统，而且缺乏成效（参见第 12 段）。要看守整个坟场范围，防止非法行为，确实不易，因此必须订立阻吓措施。食环署应向市民（特别是承办商和后人）发出强烈和明确的信息，表明绝对不容坟场范围内有非法活动。然而，该署不仅没有追究涉嫌违例者，更只向他们收取标准费用便给予批准。正如我们研究的个案显示，该署从未考虑提出检控。

24. 由于该署并无定期巡逻，因此只有在偶然的机会或当有人查询和投诉时，才会发现非法殮葬或撿拾骨殖。假如食环署人员确如其部门所称，曾经常进行视察，以侦查违例情况，则应早已发现一些可疑的墓穴，并采取跟进行动（参见第 13 段）。可是，所有录得被揭露的个案都是源自查询、投诉或申请。

25. 被揭发的违例个案其实极少。食环署自二零零零年起接管金塔坟场，四年多以来只曾经处理五宗个案，但跟进行动却一直缓慢和拖拖拉拉，往往要几个月才张贴告示、发出信件和采取跟进行动。这种情况实在不能接受。

26. 在某些个案中，违例情况继续存在，但食环署却没有具体计划彻底跟进。

27. 整体来说，食环署针对非法殮葬及捡拾骨殖行动软弱无力，确令本署感到震惊。这有违道义责任，亦对亡者及其后人不公平，而且令政府损失收入。非法殮葬让不法之徒从中获利。由于易获厚利，加上被查出的机会不大，而遭检控的风险更近于零，因此变相地鼓励不法之徒以身试法。

28. 假如食环署确实认真处理，理应考虑采取措施，例如进行全面勘查，确定非法「重复利用」墓穴情况的严重程度。本署认为，食环署的态度漫不经心，甚至近乎麻木不仁。

29. 年代久远的金塔墓穴或许已再无人拜祭，食环署却有责任查明和加以保护。该署应尽力识别这些墓穴，加强保安措施，例如进行更频密的巡逻，并妥善保存有关记录。

金塔墓穴的修葺

30. 食环署应提示后人，他们有责任修葺和保养墓穴。对于山泥倾泻造成的损坏，有些骨殖或许永远无法辨认，这确是十分不幸（参见第15段）。为免再有此情况，食环署应要求有关政府部门协助，确定坟场范围内的危险斜坡，如有需要，则进行预防或修补工程。万一发生山泥倾泻，食环署应鉴别所有损坏的墓穴，并通知有关的后人。

结论

全面勘查

31. 由于金塔墓穴没有一套完整和准确的记录，以致金塔坟场的管理欠缺效率和成效。食环署未能掌握非法活动的严重程度，情况尤其令人忧虑。因此，有必要进行全面勘查，而且费用并不高昂（本署估计为230万元），工作亦不困难。

长远措施

32. 食环署必须制定长远措施，防止和侦查非法「重复利用」墓穴等问题，并须保存准确的记录。本署认为，这是政府对市民应尽的责任，也是对亡者应有的尊重。

建议

33. 诚然，食环署在二零零零年才接管金塔坟场，但至今已近五年，应有充裕的时间整顿有关的问题。

34. 祭祀先人是我国的传统文化。每逢清明节和重阳节，许多人都会一家老少，带备香烛祭品到先人坟前拜祭。可惜由于后人移民外国或感情淡薄，又或者因为没有后嗣，这种习俗似乎渐被淡忘。政府应负起社会责任，提倡、鼓励和继承这种慎终追远的传统孝思。

35. 申诉专员向食物环境卫生署署长提出以下建议：

(a) 一般情况

职员态度

- i) 向有关的职员（包括前线人员）灌输应有之决心及责任感，以肃清违例的情况（参见第 17 段）；

全面勘查

- ii) 进行全面勘查，核实现存各个金塔墓穴的资料；找出那些历时久远的金塔墓穴，加强保安措施；并确定危险的斜坡，进行预防及修补工程（参见第 29 至 32 段）；

- iii) 把全面勘查所得的数据输入计算机数据库，并充分测试，以提供准确和核实的记录（参见第 5 段）；
- iv) 当充分测试的新数据库准备就绪后，取消旧有的计算机数据库和手写数据（参见第 18 段）；

长远措施

- v) 考虑采取其它方法，在高危的地方进行监控和抽查，以防止和侦查违法活动（参见第 32 段）；
- vi) 检讨法例的规定，并视乎需要而修订更新；

(b) 金塔坟场的管理

金塔墓穴的记录

- i) 在暂且继续使用现有三个数据库的同时，应指示有关职员妥善修正，以确保资料准确和适时更新；

金塔墓穴的编配

- ii) 检讨腾出的金塔墓穴的编配程序，缩短处理的时间（参见第 19 段）；
- iii) 当充分测试的新数据库准备就绪后，检讨是否仍须在编配腾出的金塔墓穴前实地视察，藉此加快处理的程序（参见第 19 段）；

殮葬及撿拾骨殖

- iv) 检讨已经批准的殮葬和撿拾骨殖个案的跟进工作，例如考虑在腾出的墓穴竖立标记（参见第 21 段）；
- v) 透过在网页宣传和向申请人派发单张，说明于殮葬及撿拾骨殖时有亲人在场的重要性（参见第 22 段）；

非法殮葬及撿拾骨殖

- vi) 宣传在坟场内进行违法活动可能会被检控和惩罚（参见第 23 段）；
- vii) 严厉对付违例者，加强检控并实施行政制裁，例如编列一份罔顾法纪的承办商名单，以便更严密监控（参见第 27 段）；
- viii) 在坟场巡逻并进行抽查，以侦查任何可疑的墓穴及阻吓违法活动（参见第 24 段）；
- ix) 订立服务承诺，以跟进被发现有问题的个案（参见第 25 段）；
- x) 拟定具体计划，以跟进上述五宗已发现有问题的个案（参见第 26 段）；
- xi) 妥善保存历时久远的金塔墓穴的记录，并提醒职员更密切监察（参见第 29 段）；

(c) 金塔墓穴的修葺

- i) 透过食环署的网页和单张，向公众宣传对先人应尽的责任（参见第 30 段）；
- ii) 要求有关部门协助，在危险斜坡进行预防和修补工程（参见第 30 段）；以及
- iii) 遇有山泥倾泻而墓穴受损，应根据核实的记录通知所有有关的后人（参见第 30 段）。

食环署的回应

36. 食环署接纳本署的建议，并已开始落实其中部分措施。

申诉专员的结语

37. 申诉专员感谢食环署在这次调查中充分合作，并欣悉该署已积极落实本署的建议。

申诉专员公署

二零零四年十一月