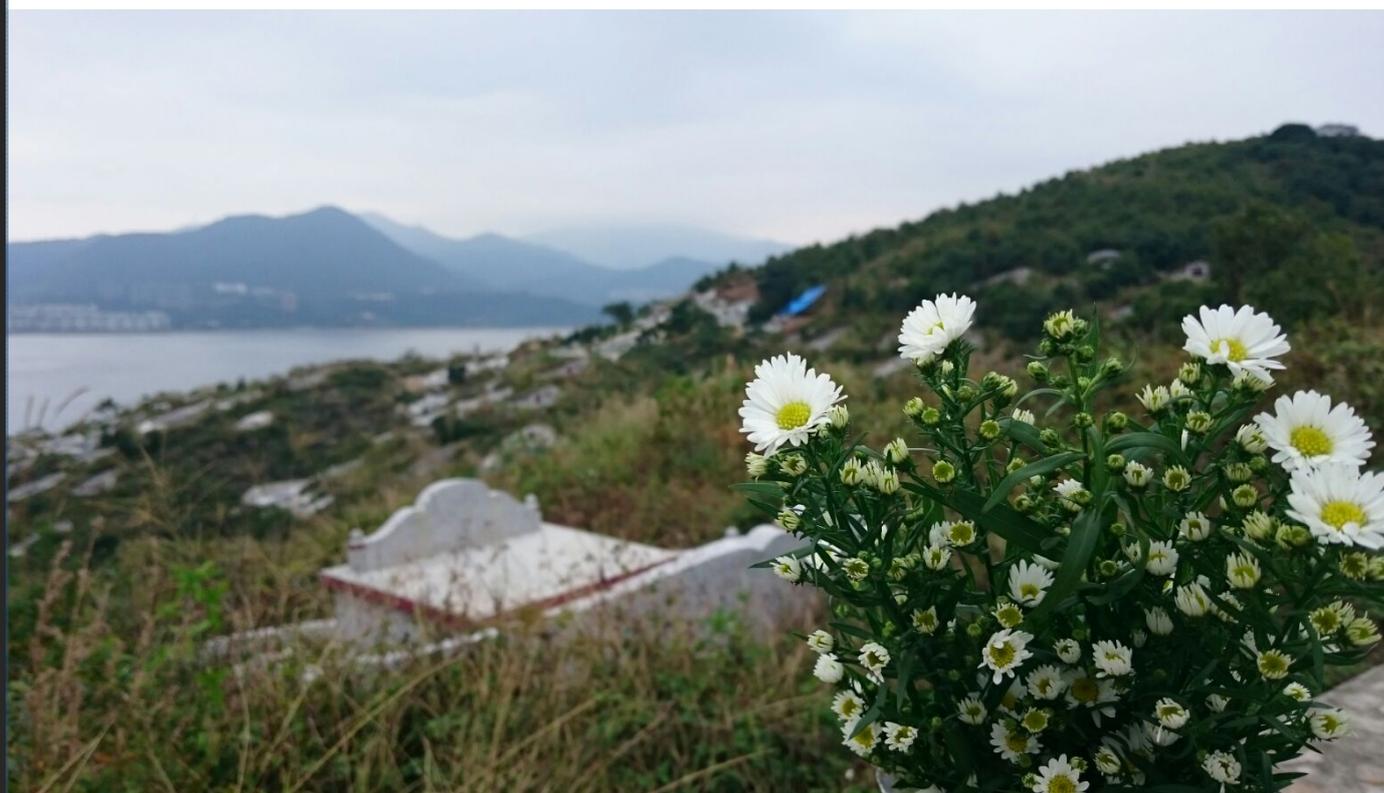


申诉专员公署



主动调查报告  
政府对「认可殡葬区」的管理

2015年12月10日

# 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

## **Executive Summary**

### **Direct Investigation on Management of Permitted Burial Grounds**

#### **Background**

The custom of hillside burial of indigenous villagers of the New Territories has a long history. In 1983, the Government introduced the “hillside burial policy” (“the Policy”) and designated about 520 Permitted Burial Grounds (“PBGs”) on various pieces of Government land for burial of deceased indigenous villagers of the New Territories. The land totals some 4,000 hectares (about half the size of Hong Kong Island). The Policy aims to uphold the traditional rights and interests of indigenous villagers and to curb the problem of hillside burial of non-indigenous residents.

2. The Policy is jointly implemented by several Government departments in accordance with their respective jurisdictions. These departments include the Home Affairs Department (“HAD”), the Lands Department (“Lands D”), the Food and Environmental Hygiene Department (“FEHD”), the Agriculture, Fisheries and Conservation Department (“AFCD”) and the Water Supplies Department (“WSD”).

3. With the implementation of the Policy, an array of management problems associated with PBGs have emerged over the years such as unauthorised grave construction and suspected illegal burials of non-indigenous residents in PBGs. The Ombudsman, therefore, initiated this direct investigation to examine the current management system and procedures, with a view to identifying any inadequacies.

#### **Burial Certificates and Responsibilities of Relevant Departments**

4. Under the current system, District Officers and Assistant District Officers of HAD are delegated the statutory authority by FEHD and AFCD respectively to permit burials of deceased villagers in places other than public cemeteries and in country parks. Nevertheless, such authority does not cover enforcement against illegal burials.

5. According to the Operational Guidelines promulgated in 1983 by the former City and New Territories Administration (“CNTA”), the predecessor of HAD, when an indigenous villager passes away, his/her family member must first obtain confirmation of the indigenous status of the deceased from the Indigenous Inhabitant Representative or Rural Committee and make an oath in order to be eligible to apply for a Burial Certificate (“the Certificate”). Upon verification of the eligibility of the deceased, the District Office (“DO”) concerned will issue a Certificate and ask the family member to mark on a map of the PBG produced by Lands D to roughly indicate the proposed location of the proposed grave.

6. The Certificate sets out the conditions that Certificate holder must observe. Those conditions include:

- The remains of the deceased must be buried within the boundaries of the PBG as indicated on the map attached to the Certificate. The serial number of the Certificate must be inscribed on the gravestone.
- The Certificate holder must follow the rules on land use and public hygiene set by Lands D and FEHD respectively in the Attachment to the Certificate. If the grave is located within a country park or a water catchment area, the Certificate holder must also comply with the rules laid down by AFCD and WSD respectively.

7. DOs would refer cases of non-compliance with the above conditions to the relevant departments for follow-up in accordance with their jurisdictions and the relevant legislation. DOs have the power to revoke the Certificate in such cases, and refer the cases to Lands D and FEHD for enforcement action, i.e. removal of the grave and the remains.

8. Between 1983 and 2014, a total of 31,282 Certificates were issued by DOs in the New Territories.

## **Our Findings**

9. From the information that we have gathered, our case studies and site observations, we have identified the following inadequacies in the management of PBGs by the departments concerned.

### ***(1) Unclear Responsibilities and Divided Authority***

10. At present, the responsibilities of managing PBGs are shared by several Government departments in accordance with their jurisdictions and statutory authorities. Such divided authority and the lack of one single department for overall management have made it very difficult for PBGs to be effectively managed.

11. While HAD is responsible for processing applications for the Certificate and has been vested with the statutory authority to grant permission for deceased indigenous villagers to be buried on hillsides, the Department does not have the statutory authority and the expertise to supervise the burial process and take enforcement action against suspected illegal activities. The Department needs the assistance of other departments which have such statutory authority and expertise in handling issues relating to PBGs, e.g. to confirm whether a burial site falls within the PBG boundaries, to conduct inspections on PBGs, to follow up on cases of illegal burials and to deal with problems of environmental hygiene and illegal tree felling. However, such other departments

have failed to render HAD full support. As a result, various problems persist and remain difficult to resolve. Such a situation has already lasted for over 30 years.

12. One of the causes of the above-mentioned problem is the Government's failure to assign responsibilities properly for enforcing the Policy when it was first introduced. Prior to the establishment of Lands D in 1982, the former CNTA was responsible for administering Government land as well as handling indigenous villager affairs. Upon its establishment, Lands D took over the land administration function from CNTA, while indigenous villager affairs remain a CNTA responsibility. Since then, the two departments have continued to hold divergent views on the management responsibilities for PBGs. Consequently, the departments concerned cannot efficiently deal with the problems associated with PBGs and the related public complaints/enquiries.

13. Furthermore, under the Policy, deceased indigenous villagers can be permanently buried in PBGs, and yet PBGs remain unallocated Government land. The Government has never officially allocated PBG sites to any single department for management, nor clearly specified by way of a contract (such as a lease or land licence) the relationship between the Government and Certificate holders and their respective rights and obligations. When management problems relating to those sites emerge, there are bound to be disputes as to which party as allocatee/grantee of the land should handle the problems.

14. In one case, a District Lands Office ("DLO") was in dispute with the DO concerned on which department should be responsible for dealing with an illegal trail within a PBG. In another case that involved a dispute among different departments, AFCD argued that illegal tree felling within a burial site that was subject to the regulation of the Certificate should be handled by the DO and DLO.

15. Regarding the aforesaid systemic problems, HAD thinks that the management of PBGs can be improved by setting up inter-departmental management committees chaired by a District Officer or a Rural Representative. However, we believe that a more effective approach is to have one single department or organisation responsible for the overall management of PBGs, modelling on the case of FEHD operating public cemeteries on land allocated to the Department. In this connection, legally binding terms should also be imposed on the Certificate holders. By doing so, the issue of management responsibility can be resolved once and for all.

## ***(2) Loose Conditions of the Certificate***

16. Our investigation also reveals that the Government's regulation of PBGs is based mainly on the conditions of the Certificate issued by HAD, but such conditions are very loose and the departments concerned do not have any effective mechanisms to monitor compliance by the applicants. This is manifested in the following loopholes in the existing system of burial of indigenous villagers.

### ***No verification of burial locations***

17. According to the Operational Guidelines, neither DOs nor DLOs will conduct site visits to check the burial locations of indigenous villagers. In the absence of boundary markers for PBGs, the actual burial locations may not be the same as those indicated in the applications and may even be outside the PBGs. Although Lands D and FEHD can take enforcement actions and remove the graves and human remains in question, that is actually very difficult to do. Such actions would often be seen as disrespect for the tradition of letting the deceased rest in peace and would meet with strong resistance from the surviving descendants.

18. In one case, as many as about 60 graves/urns were found outside a hillside PBG. Eventually, the DLO and DO reluctantly had to make the case an exception and allowed those graves/urns to stay there. Another case reveals that burial sites could even infringe upon private land and that the land owner concerned eventually had to resort to a civil lawsuit at his/her own costs.

19. HAD has repeatedly proposed that Lands D verify on site the burial locations of indigenous villagers since Lands D has the expertise. Yet, Lands D refused the proposal on grounds of inadequate manpower. We are of the view that since illegal burials outside PBGs do happen, Lands D and HAD should not shy away from their responsibilities. Resource constraints are not a good excuse for inaction.

### ***No restriction on size of burial site***

20. HAD puts no restriction on the size of burial site when approving applications for burial of deceased indigenous villagers in PBGs. Nor is there any such restriction in the conditions of the Certificate. Consequently, the areas of land occupied by burial sites of indigenous villagers range from a few dozen to several hundred square feet. According to media reports, some burial sites may occupy more than 1,000 square feet of land.

21. Given the scarcity of land resources in Hong Kong, the public will find it unfair that the Government has set no restriction on the size of burial site for indigenous villagers. Indeed, the granting of free permanent use of Government land for burial of ancestors is already a very generous provision to indigenous villagers. It is, therefore, not unreasonable that the size of burial site should be suitably controlled.

### ***Futility of some conditions of the Certificate***

22. The departments concerned have set out conditions in the Certificate that holders must comply with. Nevertheless, we discover that some departments have no procedures or mechanisms to enforce those conditions. They do not even check whether the Certificate holders comply with the conditions of the Certificate, making

those conditions practically useless. For instance, it is stipulated, *inter alia*, that applicants must not remove any trees without prior permission from the DLO concerned. However, DLOs admit that they have never received any applications for tree removal within PBGs, even though it is common knowledge that grave construction at PBGs located in rural areas will normally entail certain extent of tree removal. Throughout these years, the DLOs have turned a blind eye to this problem.

23. Except for AFCD and WSD, the other departments, namely, Lands D, HAD and FEHD at present do not conduct regular inspections on PBGs. They just passively rely on reports of irregularities from the public. The absence of a mechanism to check the holders' compliance with the conditions of the Certificate amounts to conniving at or even encouraging non-compliance.

24. In October 2013, HAD held an inter-departmental meeting and proposed that a pilot scheme be introduced to certain PBGs, including the setting up of some management committees and the implementation of a number of improvement measures to strengthen the regulation of the locations and size of burial sites. That would have been a positive move, but it was halted for lack of support from the other departments concerned.

### ***(3) Lax Enforcement against Illegal Burials***

25. Burials of indigenous villagers outside PBGs and hillside burials of non-indigenous villagers (regardless whether they are within PBGs or not) are all illegal burials subject to enforcement actions by Lands D and FEHD. HAD can revoke the Certificates if the burial sites of indigenous villagers are outside PBGs.

26. We notice that illegal burials are in fact not rare. In a case cited above, as many as 60 graves/urns were found outside a hillside PBG. However, as HAD and Lands D would often suspend or even discontinue their enforcement actions when opposed by the indigenous villagers or the villages, the deterrent effect of their actions is very weak. Moreover, the departments concerned have never made any effort to assess the magnitude of the problem of burials outside PBGs.

27. FEHD's information shows that between 2009 and 2014, only three requests were received from DOs for removal of human remains involved in illegal burials. It can be seen that the departments concerned have rarely taken enforcement action in dealing with such cases. Furthermore, while HAD is empowered to revoke the Certificate in case of non-compliance, the DOs have never exercised that power since the introduction of the Policy in 1983.

### ***(4) Ecological Impact of PBGs on Conservation Areas***

28. According to the records of the Survey and Mapping Office under Lands D, there are some areas where PBGs overlap with the land of Conservation Areas or Sites of Special Scientific Interest ("SSSIs"). The overlapping areas add up to some 800

hectares. The Planning Department has indicated that those PBGs in existence before publication of the relevant statutory plans are considered as “existing use” under the Town Planning Ordinance, and so construction of new graves within those PBGs by indigenous villagers does not constitute unauthorised developments.

29. Nevertheless, the burials within the PBGs are largely incompatible with the stated purposes of Conservation Areas or SSSIs. To build a new grave, indigenous villagers would usually remove the trees, shrubs and turf in the vicinity before cementing the burial site. Apparently, such activities can damage the ecological habitat with conservation value, contrary to the Government’s original intent of designating the Conservation Areas. Given that the authorities do not verify the locations of burial site, nor is there any restriction on the size of burial sites, extensive construction works may be carried out within the conservation zones, thereby causing damage to the natural ecological environment.

30. In one case, some people were alleged to have removed the turf and vegetation within a Conservation Area to make way for building graves and an access road. A hillside slope covering 8,000 square metres had also been scorched by fire.

#### ***(5) Lack of Long-term Planning for PBGs***

31. The land available in rural areas for hillside burials is limited. Since indigenous villagers are entitled to permanent burial within PBGs, in the long run, the available space within the PBGs will gradually shrink and be less able to cope with villagers’ demand. Upon our enquiries, HAD has merely replied that it is unable to estimate the usable life span of the PBGs because when PBGs will become saturated depends on a number of uncertain and unforeseeable factors, such as the usable areas of the PBGs, the death rates among indigenous villagers, and their preference to be buried in PBGs.

32. We consider that the Government should have long-term planning. After all, the Policy has been implemented for more than 30 years. It should not be too difficult to collate the relevant data for analysis and forecast purposes. With limited land resources, the Government should give serious thoughts to the matter and contemplate how to uphold the rights and interests of indigenous villagers in hillside burials on the one hand and balance the interests of the general public on the other.

#### **Recommendations**

33. In the light of the above findings, The Ombudsman urges:

##### ***HAD, Lands D, FEHD, AFCD and WSD***

- (1) to launch the pilot scheme proposed by HAD as soon as possible, with the departments concerned actively participating according to their

respective expertise and statutory powers, to ascertain whether the improvement measures are feasible and effective, with a view to gradually extending them to cover more PBGs; such measures to include boundary markers for the PBGs and restriction on the size of burial sites;

- (2) to review and strengthen the conditions of the Certificate as soon as possible, and establish a mechanism for the departments concerned to monitor the compliance of those conditions stipulated by them and to take enforcement actions where necessary;

### ***HAD and Lands D***

- (3) to explore ways for their mutual support and set up an effective mechanism to ensure that all the graves are located within the PBGs, so as to avoid any future disputes over their enforcement actions;
- (4) to assess the magnitude of the problem of illegal burials and formulate effective enforcement strategies, including regular patrols of the PBGs and black spots of illegal burials, and step up their efforts in combating illegal burials;
- (5) to conduct a comprehensive review of the Policy jointly with the relevant departments and policy bureaux, aiming at incrementally systematising and enhancing the management of PBGs (if the management committee approach proposed by HAD proves to be unsatisfactory, deliberations should commence quickly about designating a single department/organisation to take up the overall management of PBGs); and to scrutinise the land use and the impact on natural environment in relation to the Policy, with a view to formulating a sustainable long-term strategy, including a study on the feasibility of gradually adopting the public cemetery approach for managing PBGs; and

### ***Lands D***

- (6) to avoid designating or extending PBGs within conservation zones, so as to avoid causing further damage to the ecological habitat with conservation value.

# 目录

## 报告摘要

章节	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.3
调查过程	1.4 – 1.5
2 原居民山边殡葬的政策、程序及规定	
原居民山边殡葬政策	2.1 – 2.2
殡葬许可证	2.3 – 2.4
许可证的签发程序	2.5 – 2.6
许可证的条款	2.7 – 2.9
3 认可殡葬区的管理	
认可殡葬区的现况	3.1 – 3.2
相关部门的权责	3.3
民政总署	3.4 – 3.8
地政总署	3.9 – 3.11
食环署	3.12 – 3.14
渔护署	3.15 – 3.18
水务署	3.19 – 3.21
对非法殡葬的执管行动	3.22 – 3.26
政策的检讨及就部门分工的争拗	3.27 – 3.39
民政总署和地政总署就殡葬区管理的现时立场	
民政总署	3.40 – 3.43
地政总署	3.44 – 3.50
4 认可殡葬区与公众坟场的比较	
绪言	4.1
土地拨用状况	
公众坟场	4.2

认可殡葬区	4.3 – 4.5
墓地使用规则	
公众坟场	4.6 – 4.7
认可殡葬区	4.8 – 4.9
对违规情况的执管	
公众坟场	4.10
认可殡葬区	4.11
小结	4.12 – 4.14

## 5 个案研究

个案一：管理责任谁属欠共识，有碍解决问题	5.2 – 5.6
个案二：指引粗疏，没有有效措施确保坟墓是 位于认可殡葬区内	5.7 – 5.12
个案三：非法殡葬殃及私人土地业主	5.13 – 5.18
个案四：殡葬区与自然保育地点重迭	5.19 – 5.21
个案五：有关部门就殡葬区土地的执管职权模 糊不清	5.22 – 5.28

## 6 加强认可殡葬区管理的措施

坟场管理委员会	6.1 – 6.3
民政总署建议的试验计划	6.4 – 6.9

## 7 本署的评论及建议

绪言	7.1 – 7.2
(一)权责不清、政出多门	7.3 – 7.16
(二)殡葬许可证的规定相当粗疏	7.17
不核实下葬位置	7.18 – 7.21
不规限墓地尺寸	7.22 – 7.25
部分许可证条款形同虚设	7.26 – 7.32
(三)对非法殡葬的执法宽松	7.33 – 7.37
(四)殡葬区影响保育地点生态	7.38 – 7.41
(五)对认可殡葬区欠缺长远规划	7.42 – 7.43
建议	7.44
鸣谢	7.45

## 附件



# 1

## 引言

### 背景

**1.1** 自一九八三年，政府实施「山边殡葬政策」，把多幅政府土地划为「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及遏止非法下葬。政府并规定：身故原居民的家属或代理人为他们于认可殡葬区内进行殡葬前，须先向当局申请「殡葬许可证」，同意遵守各项有关土地使用、公众卫生及保护环境的规定。

**1.2** 申诉专员公署所接获的投诉及传媒的报道显示，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」。

**1.3** 有见及此，申诉专员于二〇一四年一月十四日决定就政府对认可殡葬区的管理展开主动调查，目的是探究现行管理制度及行政程序之不足，并向相关部门提出改善建议。

### 调查过程

**1.4** 本署调查的对象是民政事务总署（「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。本署亦有向民政事务局（「民政局」）及发展局索取相关资料。除了审研上述决策局及部门所提供的文件及统计数据外，本署也有与民政局、民政总署及地政总署举行会议，了解各方的看法，并广邀公众人士提供意见。本署并且有派职员到「认可殡葬区」实地视察情况。

**1.5** 二〇一五年九月二日，本署将调查报告的初稿送交民政总署、地政总署、食环署、渔护署及水务署，请其置评。经考虑

他们的意见后，本署于二〇一五年十一月十三日完成这份报告。

# 2

## 原居民山边殡葬的政策、程序及规定

### 原居民山边殡葬政策

**2.1** 新界原居民于山边殡葬的习俗由来已久。一九七七年，政府估计当时位于已刊宪的坟场（即政府认可的公众坟场）以外的山坟数目多达十万个，涉及原居民及非原居民，数目以每年4,000个的速度上升，故政府认为有必要订立政策，以防止非原居民在山边殡葬，并维持原居民山边殡葬的传统权益。同年，当时的港督会同行政局通过新界山边殡葬政策，对新界原居民山边殡葬作出规管，并禁止非原居民于山边进行殡葬。

**2.2** 上述政策于一九八三年开始实施。政府把多幅政府土地划为认可殡葬区，供新界原居民身故后下葬。就一九八三年之前已存在的山坟，无论是否属于原居民，除非政府须收回土地或发现山坟危害公众卫生，否则一律容许于原地保留。

### 殡葬许可证

**2.3** 在政府实施山边殡葬政策后，当时的政务总署（民政总署的前身）在一九八三年制订了一份内部工作指引（「工作指引」）。根据「工作指引」，民政总署辖下的新界各区民政事务处（「民政处」）负责审批原居民殡葬许可证的申请，以确保符合资格人士方可使用认可殡葬区。新界原居民在身故后，其家属或殡葬代理人必须获当区民政处签发殡葬许可证，才可将该身故者葬于认可殡葬区内。

**2.4** 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。二〇〇九年及二〇一〇年期间，民政处每年平均发出约950张殡葬许可证。

## 许可证的签发程序

**2.5** 根据上述「工作指引」，山边殡葬政策下之原居民是指：

- (1) 于一八九八年时已存在的某原居民乡村之居民<sup>1</sup>；或
- (2) 属第(1)项所述人士的父亲后裔，包括男性原居民，其配偶及未婚女儿。

**2.6** 身故原居民的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<sup>2</sup>。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。若申请人对安葬位置有疑问，可向有关原居民代表、乡委会主席，或地政总署的当区地政处求助。

## 许可证的条款

**2.7** 殡葬许可证订明，持证人须遵守一些条款，包括：

- (1) 必须于许可证夹附的认可殡葬区地图（**第 2.6 段**）所示的指定范围之内安葬身故者遗骸；
- (2) 必须于墓地的石碑上刻上许可证编号；
- (3) 墓穴可于日后进行重建或维修，惟有关工程须符合许可证的各项规定；
- (4) 必须遵守载于附件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；
- (5) 倘持证人不遵守任何上述规定，民政总署可撤销批准，身故者的遗骸便须掘出或迁移，另葬别处；一

---

<sup>1</sup> 山边殡葬政策的合资格人士亦包括本地渔民。本地渔民是指于一八九八年时已在新界水域居住及作业的渔民之父亲后裔及其家庭成员。在处理有关申请时，民政处会考虑身故者是否大半生岁月从事渔业。

<sup>2</sup> 身故渔民的家属须先获得渔民代表或乡委会确认该身故者的本地渔民身份，以及作出宣誓，方合资格申领殡葬许可证。

切费用由持证人承担。

**2.8** 上述的许可证附件列出了以下相关部门对持证人的各项规定：

地政总署规定（所有墓地适用）

- (1) 墓地及毗连的地方之挖土及填土工程，须尽量少，并须铺上足够草皮，以防风雨侵蚀；
- (2) 未经地政专员许可，不得砍伐树木；
- (3) 祭品必须在容器内焚烧，以及不得在墓地上随处生火；

食环署规定（所有墓地适用）

- (4) 不得在溪流、食水井或未经食环署许可在民居 30 米范围内安葬（如处于集水区内，则须为 50 米）；
- (5) 墓穴深度不得少于两米，而棺木与地面之间须至少填上 1.3 米厚的泥土；
- (6) 避免于容易受水淹的低洼地带殓葬；

渔护署规定（适用于在郊野公园内的墓地）

- (7) 只有获得授权的车辆方可驶进郊野公园；所有车辆均不会获准随时或定期驶进郊野公园，行人则不受限制；
- (8) 对草木及泥土造成的损害须尽量小；未获郊野公园及海岸公园管理局的同意，不得砍伐树木；
- (9) 持证人须备有特定式样的容器，香烛衣纸等祭品只可在该容器内焚烧，绝对不得于郊野公园内的墓地生火；
- (10) 安葬后及其后在重阳或清明等节日祭奠后，必须保持墓地清洁，并须收集及带走所有废物垃圾；

水务署规定（适用于在集水区内的墓地）

- (11) 造墓时翻起的泥土须妥为安置、压实、并铺上草皮，以防风雨侵蚀或冲走；
- (12) 墓地及毗连的地方之挖土及填土工程，须尽量少，并须铺上足够草皮，以防风雨侵蚀；
- (13) 政府人员会进行定期视察（负责部门包括地政处、食环署、渔护署、民政处、香港警务处及水务署）；若水务署认为，污染或侵蚀的程度不能接纳，持证人须负责加设预防措施。

**2.9** 殡葬许可证样本见附件。

# 认可殡葬区的管理

## 认可殡葬区的现况

**3.1** 现时本港共有约 520 个认可殡葬区，全部位于新界的未拨用政府土地，总面积约为 4,000 公顷，大致等于半个香港岛的面积<sup>3</sup>。

**3.2** 认可殡葬区的范围是尽量依照当年实施政策前的乡村墓地而划定，有关当局亦曾咨询各乡委会。

## 相关部门的权责

**3.3** 山边殡葬政策是由多个部门，包括民政总署、地政总署、食环署、渔护署及水务署各自按其工作范畴，共同推行。

### 民政总署

**3.4** 就认可殡葬区事宜，民政总署的职责如下：

- (1) 核对原居民的身份以签发殡葬许可证；
- (2) 清楚向殡葬许可证申请人说明许可证所载列的规定，提醒他们有关墓地须建于认可殡葬区内，及须遵守许可证的规定，否则地政总署及食环署有权执法移除坟墓及遗骸；
- (3) 若村民在咨询乡委会主席及村代表后仍未能确定拟议的墓地是否位于认可殡葬区内，民政处会联络地政处职员安排实地视察；
- (4) 就非法殡葬的情况，民政处民政事务专员须考虑是否同意食环署按《公众卫生及市政条例》的规定将遗骸移走。

---

<sup>3</sup> 根据地政总署辖下测绘处的资料，香港岛的面积为 78.59 平方公里，即 7,859 公顷。

**3.5** 基于当年新界乡议局只接受政务总署的政务专员（即现时的民政事务专员）为签发殡葬许可证的当局，以及为了方便向村民提供一站式服务，各区的民政事务专员及助理专员获食环署及渔护署分别转授《公众卫生及市政条例》第 118(1)条及《郊野公园及特别地区规例》第 10(1)条第(c)及(d)项所赋予的权力，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，民政总署本身并无法定权力采取执法行动，亦表示没有专业知识执行监管原居民殡葬的工作。

**3.6** 若持证人违反许可证附件的规定（**第 2.8 段**），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。如有需要，民政处会提供协助，例如与村代表或乡委会联络等。

**3.7** 若确定持证人违反许可证的规定，民政总署有权撤销有关安葬身故者于认可殡葬区的批准，而身故者的遗骸便须掘出或移走，一切费用由持证人承担。

**3.8** 二〇〇九年至二〇一四年期间，新界各区民政处共接获了 158 宗涉及认可殡葬区的投诉。主要涉及怀疑违规殡葬（例如殡葬地点不当、殡葬未获许可等）、环境卫生问题、殡葬区缺乏行人径等。民政处均有跟进及按个案性质转介相关部门处理。

## **地政总署**

**3.9** 由地政总署订出有关墓地的规定载列于殡葬许可证附件，请参阅本报告第 **2.8(1)至(3)**段。

**3.10** 认可殡葬区属政府土地，若有人在殡葬区内非法占用政府土地，例如搭建凉亭等构筑物或非法开垦山坡，当区地政处会采取执法行动。地政处亦负责处理在认可殡葬区内的砍伐树木申请。

**3.11** 地政总署于二〇〇九年至二〇一四年期间共接到了 86 宗关于认可殡葬区的投诉。就涉及非法占用政府土地及非法殡葬的个案，地政处均有跟进。就涉及其他部门职权范围的个案，地政处已将个案转介有关部门处理。

## **食环署**

**3.12** 由食环署订出有关墓地的规定载列于殡葬许可证附件，请参阅本报告第 **2.8(4)至(6)**段。

**3.13** 食环署不负责认可殡葬区的日常清洁工作，但该署会在春秋二祭期间，于可行的情况下，在认可殡葬区入口处或通往墓地的通道上放置垃圾收集箱，供扫墓人士使用。此外，就曾多次被投诉环境卫生情况欠佳的认可殡葬区，食环署亦会因应地政处或民政处的要求提供一次性的清洁服务。

**3.14** 食环署表示，该署的职责只是提供相关环境卫生规定供民政总署考虑纳入殡葬许可证内。当食环署接到有关违反殡葬许可证的环境卫生规定的投诉，该署会进行调查。基于场地管理原则，若投诉属实，食环署会通知民政处跟进。二〇〇九年至二〇一四年期间，食环署并无接到该类的投诉。

## **渔护署**

**3.15** 由渔护署订出有关墓地的规定载列于殡葬许可证附件，请参阅本报告第 **2.8(7)**至**(10)**段。

**3.16** 渔护署职员巡逻郊野公园时，若发现有违规情况，例如有人将先人错误葬于认可殡葬区外的郊野公园或特别地区时，该署会将问题转介民政处及地政处跟进。若有违反与郊野公园有关条例的情况，包括非法驾车进入郊野公园或非法生火，渔护署会实时检控违例者。

**3.17** 若发现有人在认可殡葬区内砍伐树木，渔护署会搜集证据，并向当区地政处查询有关砍伐树木是否已获该处（地政处）批准（第 **2.8(2)**段），否则涉事者可能是触犯了《林区及郊区条例》，渔护署会采取执法行动，并将问题转介当区民政处，以跟进有关人士是否已等同违反殡葬许可证的规定。

**3.18** 二〇〇九年至二〇一四年期间，渔护署共处理了 12 宗发生在郊野公园范围内的认可殡葬区的涉嫌非法建造或重修坟墓的个案。此外，于上述期间，该署共收到了 12 宗有关为建造或重修坟墓而非法砍伐树木的投诉，其中 3 宗在认可殡葬区内发生。渔护署已采取相应执管行动。

## **水务署**

**3.19** 由水务署订出有关墓地的规定载列于殡葬许可证附件，请参阅本报告第 **2.8(11)**至**(13)**段。

**3.20** 水务署定期派员巡视及监察集水区内的水质，如发现水质受到污染，该署会立即调查。若证实污染因持证人未有遵守殡葬许可证附件所列该署的规定，该署会透过民政处要求申请人加设预防污染措施。若有足够证据证实有关殮葬工程对集水区的水质造成污染，水务署可根据《水务设施条例》提出检控。此外，水务署会与民政处商讨应否撤销殡葬许可证。

**3.21** 二〇〇九年至二〇一四年期间，水务署没有接到违反殡葬许可证内该署的规定之投诉。该署日常巡查时亦并无发现集水区水质因安葬工程而受污染。

### 对非法殡葬的执管行动

**3.22** 非法殡葬一般涉及非法占用政府土地，以及在未经准许下在坟场以外的地方埋葬人类遗骸或存放载有人类遗骸的盛器，地政总署及食环署可分别按《土地（杂项条文）条例》及《公众卫生及市政条例》采取行动。

**3.23** 地政处在收到涉及非法殡葬的投诉或个案的转介后，会搜集事涉墓地的地籍数据，并与投诉人进行实地视察<sup>4</sup>以确定事涉墓地的确实位置。地政处亦会记录墓碑上的数据及坟墓的附属构筑物，并为坟墓拍照。此外，当区民政处会负责翻查记录，以确定事涉身故者的家属有否申请殡葬许可证。

**3.24** 如证实属非法殡葬，地政处会按《土地（杂项条文）条例》于事涉墓地张贴通知书，饬令有关人士在通知书所订的期限前迁移非法墓碑及其他搭建物。食环署亦会按《公众卫生及市政条例》张贴告示，通知相关人士在期限前移走墓穴内的遗骸。期限过后，地政处及食环署会进行联合行动，由地政处清除建于地面上的非法搭建物，并视乎情况考虑复修有关土地；食环署则在取得民政事务专员的同意后，负责移走非法坟墓内的遗骸。

**3.25** 民政事务专员在决定是否同意食环署移走非法殡葬的遗骸前，会考虑坟墓是否确实违法、民政处是否已发出公告知会村代表及/或乡委会和身故者的后人、负责管理坟墓所处土地的部门（地政处、渔护署及水务署）是否已获咨询、由身故者的后人自行迁移墓地是否可行、以及坟墓是否建于一九八三年前（**第 2.2 段**）等因素。

---

<sup>4</sup> 如投诉由当区民政处接获，该处亦会一同进行实地视察。

**3.26** 食环署于二〇〇九年至二〇一四年期间，曾三次接到民政处要求该署协助移走葬于认可殡葬区内的遗骸。就其中一宗个案，由于地政处表示未能确定坟墓是否建于一九八三年前（即山边殡葬政策实施之前），故该处与食环署没有采取跟进行动。就余下两宗个案，地政处相信其中一宗个案所涉的坟墓于一九八三年前已存在，而另一宗个案所涉的坟墓内则没有埋葬人类遗骸，故两者均无须采取行动。

### 政策的检讨及就部门分工的争拗

**3.27** 追溯历史，在一九八二年之前，当时的政务总署同时有处理原居民事务及管理政府土地的权责。在地政总署成立以接管该管理土地权责前，当时的政务总署曾与候任地政总署署长讨论两署之间就原居民殡葬事宜的分工，当中提及：

- (1) 由政务专员（即现时的民政事务专员）判断每宗申请是否符合原居民资格会较合适，故日后应由政务专员 / 民政事务专员审批殡葬许可证申请；
- (2) 地政总署会预留足够人手进行土地工作及就每宗申请的拟葬地点是否合适提供意见。

**3.28** 一九八二年四月，地政总署成立，政务总署的地政职系人员全部拨调至地政总署，以接管之前由政务总署负责的土地管理职能。

**3.29** 同年七月，由政务总署主持及有地政总署代表参与的跨部门工作小组决定，往后会由当时的政务处（即现时的民政处）核实原居民的资格，而地政处则负责确认殡葬位置及其后的查核工作。不过，其后地政总署修正先前立场（**第 3.27(2)段**），表示不需要确认每一个坟墓的位置。

**3.30** 一九八三年，政务总署制订「工作指引」（**第 2.3 段**），其后，该署（及后来的民政总署）于一九八四年、一九八五年及一九八九年主持跨部门会议，检讨新界山边殡葬政策的实施。会议当中：

有建议地政总署巡视并牵头跟进所发现的非法殡葬个案；该署虽承认是政府土地的管理者，但表示有人手不

足问题，以及巡视山边亦难以发现隐秘的墓地，故不接受建议。

**3.31** 二〇〇一年，地政总署召开会议，与民政总署检讨认可殡葬区的总体管理责任，但两署未能达成共识：

- (1) 地政总署认为：该署本身只负责处理在认可殡葬区范围以外的非法殡葬；认可殡葬区的管理应由民政总署负责。
- (2) 民政总署则称，根据一九八二年跨部门小组的决定，民政处负责签发殡葬许可证；而认可殡葬区的土地属未拨用的政府土地，故管理责任应属地政总署。
- (3) 会上有建议探讨改由地政总署提供一站式服务，但建议后来并无落实。

**3.32** 二〇〇二年十一月，当时的房屋规划及地政局召开跨部门会议，再次检讨认可殡葬区的总体管理事宜：

- (1) 地政总署于会上表示，该署于一九八二年成立后，其与民政总署没有厘清就认可殡葬区的责任及分工，以致管理责任谁属并不清晰。然而，地政总署确认该署负责就非法殡葬采取土地管制行动，以及处理有关增加或扩建认可殡葬区的建议。
- (2) 房屋规划及地政局常任秘书长表示，由于土地资源有限，山边殡葬政策应予检讨。但有与会民政事务专员却认为没有必要实时检讨，因为殡葬区问题涉及原居民的传统权益，被乡村小区视为相当敏感的事情。
- (3) 会议最终并无进一步检讨政策。

**3.33** 二〇〇八年六月，民政总署与地政总署开会，就加强规管认可殡葬区的事宜进行检讨，但双方继续就各自的职责范围持不同的理解：

- (1) 民政总署认为，该署只负责签发殡葬许可证，认可殡葬区的管理应由地政总署负责；但地政总署则称，认可殡葬区以往一直由民政总署管辖。

- (2) 民政总署建议地政总署派员与殡葬许可证申请人实地视察以确定下葬地点是位于认可殡葬区内；或要求申请人签字表示明白墓地必须位于认可殡葬区内，否则日后可被移除；如对位置有疑问可向地政总署寻求协助。但地政总署以管理殡葬区属民政总署职责为由拒绝该项建议，并认为应由民政处职员向申请人指出殡葬区的位置。不过，地政总署会更新殡葬区的地图，再经民政处派发给原居民代表。

**3.34** 二〇一〇年十月，地方行政督导委员会<sup>5</sup>检讨认可殡葬区的管理，更新有关的工作指引，并落实了四项改善措施：

- (1) 民政处职员于处理殡葬许可证申请时，须口头提醒申请人违反许可证的规定之后果；
- (2) 地政总署会加快绘制更清晰的认可殡葬区地图；
- (3) 民政处会透过小型工程计划，在资源许可及工程能惠及更广泛公众的情况下，于认可殡葬区或通往殡葬区范围兴建行人径及清除杂草；
- (4) 就多次被投诉环境卫生欠佳的认可殡葬区，食环署会按要求提供一次性的清洁服务，并在春秋二祭于认可殡葬区入口设置垃圾桶。

**3.35** 二〇一二年一月，地政总署与民政总署制订了处理认可殡葬区的查询及投诉的分工指引：日后，接到投诉或查询的部门须负责与投诉人 / 查询者联络，并向他们交代个案结果。

**3.36** 民政总署在本署调查初期表示，自推行原居民山边殡葬政策以来，非原居民于山边大量非法殡葬的问题已得到解决，而原居民于山边殡葬的传统权益亦得到维持，故政策目的已达。

**3.37** 该署又表示，当年政府订定政策时，只打算对认可殡葬区作有限度的管理。由于使用认可殡葬区是免费的，而安葬亦可永久，故此政府一直没有聘用人手作公众坟场式的严格管理。该署又指，二〇〇六年至二〇一二年期间，该署所收到的投诉只有约 150 宗，以认可殡葬区数目达 500 多个、殡葬区内坟墓数以万计而言，违规情况并不严重。

---

<sup>5</sup> 「地方行政督导委员会」乃政府为解决地方管理问题而成立的一个高层次委员会。该委员会由民政事务局常任秘书长担任主席，成员包括不同部门的首长，例如屋宇署署长、食环署署长、地政总署署长等。

**3.38** 该署认为，管理认可殡葬区及处理非法殡葬涉及不同范畴的专业知识，例如土地规划及管理、测量、公众卫生、遗骸处理、殡葬商管理、郊野公园管理及水质管理等，故此，多年来认可殡葬区的管理是由多个部门共同负责，各司其职。检讨亦是跨部门进行。虽然有限度的管理模式或未能解决所有问题，但经验显示，跨部门的协作大致妥当。

**3.39** 民政总署又认为，认可殡葬区的数目和面积在短期内不会增加、现行山边殡葬政策的运作大致畅顺、以及目前政府无意就管理认可殡葬区投放额外资源，故认可殡葬区的政策及管理暂无需要亦不宜作重大改变。

## 民政总署和地政总署就殡葬区管理的现时立场

### 民政总署

**3.40** 及至本署调查后期，民政总署向本署表示，就管理认可殡葬区，较务实可行的方法，是各部门按既有分工及执法权力，履行其本身责任，合力加强认可殡葬区的管理。

**3.41** 该署又表示，近年已积极就政府如何提升对认可殡葬区的管理多次与各部门进行商讨（**第 3.33 及 3.34 段**），并主动提出改善措施，包括建议推行由众部门各司其职及乡郊社群共同参与的试验计划（详情见**第 6.4 至 6.8 段**），希望可发展为一套为有关部门、乡郊社羣及市民所接纳的管理模式，然而，有关部门未有配合，令该建议未能落实。

**3.42** 民政总署认为：由于公众就认可殡葬区的投诉多与土地管理（不依规定下葬）有关，而与加强认可殡葬区管理有关的多项拟议措施，例如为边界范围竖立标示、进行冻结调查，以及于殡葬区内划定殡葬范围等，均涉及土地测量及管理的专业，加上认可殡葬区的土地全部位于未拨用政府土地，故此，长远而言，如必须由单一部门负责认可殡葬区的整体管理，可考虑由负责土地管理的地政总署全权负责管理，因只有该署才具备相关专业知识以推行改善措施，兼且拥有法定权力就非法殡葬采取执法行动。

**3.43** 民政总署指出，由地政总署处理与原居民及土地有关的事务，并非没有先例：处理原居民小型屋宇申请，包括核实原居民身份的工作，均是由地政总署一手包办，无须民政总署确认。

因此，地政总署有足够能力和经验接管与核实原居民的身份及签发殡葬许可证等工作。再者，民政总署当年只是基于历史原因（**第 3.5 段**）获食环署及渔护署授权签发殡葬许可证，现时食环署及渔护署同样可把有关权力授予地政总署。

## **地政总署**

**3.44** 地政总署向本署表示，该署并无记录显示在该署成立时曾与当时的政务总署就原居民山边殡葬政策的管理责任作出交接或商讨（**第 3.27 段**）。山边殡葬事宜由于涉及对原居民的政策，故地政总署未有接管。该署亦未有获授相关条例的权力以执行该项政策。当年政务总署一直是认可殡葬区的职能部门及负责相关事务。

**3.45** 地政总署又指，根据一九八三年制订的政策及指引（**第 2.3 段**），认可殡葬区是由民政总署负责管理，而地政总署则只负责协助劝谕申请人遵守殡葬许可证与土地使用相关的条件，并在该署的工作范畴内支持民政总署的工作。

**3.46** 地政总署认为，虽然认可殡葬区的土地属未拨用政府土地，但并不等于认可殡葬区应由地政总署管理，因一块政府土地只要已有功能上的区别，例如道路、游乐场、海滩、河道或斜坡等，该块土地即使未有经签发文件拨予其他部门，亦属与该功能相关的部门管理；同样原则适用于认可殡葬区的土地。个别部门对某些政府土地的管理权和责任乃建基于部门间的共识，而非建基于曾否进行拨地的程序或有否拨地文件。

**3.47** 地政总署亦表示，现时涉及新界原居民的政策事项为数不少，例如村代表选举、差饷豁免、祖堂事务及承继等，各部门均按相关法例或政策所赋予的权责处理有关事务。新界小型屋宇政策是由当时的行政局批准，透过《建筑物条例（新界适用）条例》赋予地政总署权力处理有关事务，现时该署为执行新界小型屋宇政策的部门。民政总署则是获授权按《公众卫生及市政条例》及《郊野公园及特别地区规例》处理新界山边殡葬事宜（**第 3.5 段**）。

**3.48** 就民政总署建议由地政总署负责认可殡葬区的整体管理（**第 3.42 段**），地政总署已于二〇一三年四月请示发展局。该局表示，按照现行分工安排，民政事务局是负责制订认可殡葬区政策的决策局，而民政总署是执行该政策的部门。一如已按相关政策拨用的土地之情况，地政总署作为政府土地管理当局，会提供

土地行政的支持，但理应无须负责土地的实际使用和管理。

**3.49** 就改由发展局负责制订山边殡葬政策，以及由地政总署负责执行该政策是否可行的问题（第 3.48 段），发展局指出，由于涉及改变既定政策及执行安排，应由负责有关事宜的决策局及部门提出研究，并与相关决策局和部门共议，再按照政府内部既定机制作出决定。

**3.50** 地政总署认为，长远而言，认可殡葬区应交由单一部门或机构负责管理，并制订管理模式、守则和所需设施，其中管理当局可考虑为殡葬区内的每一个可供使用墓地订立标准尺寸及安排详细的墓地位置图。地政总署会提供执行及技术上的支持。

## 4

# 认可殡葬区与 公众坟场的比较

## 绪言

**4.1** 在本港，合资格在身故后安葬于认可殡葬区的市民只属

较少数<sup>6</sup>，较多数是葬于公众坟场或私营坟场。公众坟场由食环署管辖。下文阐述认可殡葬区与公众坟场的不同管理方式，以显示认可殡葬区的异常情况。

## 土地拨用状况

### 公众坟场

**4.2** 食环署辖下 10 个中的 3 个公众坟场是由地政总署正式签发文件拨地；就余下 7 个公众坟场，地政总署及食环署已协议由后者使用及管理。10 个公众坟场其中 4 个设有土葬墓地<sup>7</sup>。土葬墓地的使用限期为 6 年。食环署每年均会按照《公众卫生及市政条例》规定，于宪报刊登命令通知有关人士，须移走在公众坟场的土葬坟墓内埋葬期届满的先人遗骸。无人捡拾的遗骸会由该署处置。就成人土葬及小童土葬服务，申请人须分别向食环署缴付费用 3,190 元及 2,650 元。

### 认可殡葬区

**4.3** 至于认可殡葬区所处的土地，地政总署不曾签发文件将土地拨给任何部门或任何人，有关土地仍属未拨用政府土地。

**4.4** 已故原居民在认可殡葬区内下葬并没有年限，遗骸可永久安葬，除非政府须收回土地，或墓地在卫生或其他方面构成危险。申请人无须就申请殡葬许可证及使用殡葬区安葬先人而向民政处缴交任何费用。

**4.5** 由于申请人须先获民政处签发殡葬许可证并遵守许可证内的条款，才可将先人葬于认可殡葬区，故此，地政总署认为，此等殡葬属有明文批准的殡葬，发出许可证的当局持有土地的权益，所以即使不设下葬年限，亦不会构成持证人逆权侵占有关土地。

## 墓地使用规则

### 公众坟场

---

<sup>6</sup> 根据民政总署，现时原居民代表选举的已登记选民约有 100,000 名。

<sup>7</sup> 和合石坟场、长洲坟场、大澳坟场及礼智园坟场均设有土葬墓地。不过，只有岛上原居村民、真正居民、或为他们的未成年子女，才可以土葬方式葬于长洲坟场、大澳坟场或礼智园坟场。

**4.6** 就公众坟场的土葬墓地，申请人或其殮葬商须向食环署预约下葬日期，于下葬当日前往有关坟场办事处填写申请表及递交相关证明文件。坟场办事处在批准土葬申请后，会派员前往墓地现场，顺序向申请人编配指定墓穴，并监督整个安葬过程。每个棺葬墓穴均设有指定编号，以便识别位置。

**4.7** 此外，申请人须填写同意书，以确保建成后的纪念碑、墓台或墓石不会超越同意书所定的尺寸<sup>8</sup>。申请人亦须先申报其将委托承办商于纪念碑或墓石拟刻上的先人姓名。

### **认可殡葬区**

**4.8** 新界原居民身故后，其家属或殡葬代理人只须获当区民政处签发殡葬许可证，便可将已故者葬于认可殡葬区内。就申请许可证的程序及申请人须遵守的条款，请参阅**第 2.5 至 2.8 段**。

**4.9** 殡葬许可证并无规限有关墓地在认可殡葬区内的准确位置或大小。有关部门亦不设程序或机制确定持证人实际上有否遵守许可证上的各项条款。

## **对违规情况的执管**

### **公众坟场**

**4.10** 就公众坟场的执管，食环署职员及该署承办商定期进行巡逻，以及随机抽查，以检视墓地是否有违规的情况。该署获《公众坟场规例》赋权处理未经批准的挖掘或安葬（即非法殡葬），以及不符规定尺寸的纪念碑、墓台或墓石等违规情况，并可检控涉事者。涉事者一经定罪，可被罚款。

### **认可殡葬区**

**4.11** 如发现认可殡葬区内有违规情况，民政处主要会将个案转介相关部门按其职权范围及相关法例跟进（**第 3.10、3.13、3.14、3.16 至 3.17、3.20、3.22 至 3.24 段**）。民政处有权就违规情况撤销涉事者的殡葬许可证（**第 3.7 及 3.25 段**）。

---

<sup>8</sup> 公众坟场棺葬墓穴墓台长度不可超越2,400毫米及阔度不可超越900毫米；纪念碑长度和高度不可超越1,800毫米、阔度不可超越900毫米；墓石/石碑阔度不可超越900毫米、厚度不可超越150毫米及高度不可超越1,500毫米。

## 小结

**4.12** 从上文可见，与认可殡葬区相比，公众坟场明显有以下三点主要的区别：

- (1) 公众坟场的土地已由地政总署正式拨给食环署，有关土地的管理由食环署全权负责。
- (2) 法例清晰规定获配坟场墓地的人士可如何使用有关墓地，以及当局对违规情况可如何进行执管。
- (3) 食环署经常巡逻辖下的坟场，作出监察，以确保使用者遵守有关规定。

**4.13** 而认可殡葬区的情况却是：殡葬区的土地并无拨予单一部门或机构，以致没有部门 / 机构对认可殡葬区的管理有全面涵盖的权责。现时管理认可殡葬区的权责实际上是分散在民政总署、地政总署、食环署、渔护署及水务署五个部门身上。这些部门（尤其是民政总署、地政总署和食环署）亦不会经常到殡葬区巡察。

**4.14** 此外，签发殡葬许可证以批准原居民下葬于殡葬区的权责属民政总署，但许可证中的规定则由各个部门按其权力及专业职能制订。持证人如违反许可证的规定，民政总署往往只能倚靠其他有执法权力的部门处理，但那些部门却未必愿意接手跟进（**第 3.14 段**）。加上认可殡葬区的墓地使用规则较为简陋及粗疏（例如连墓地的位置及坟墓大小也没有严格规限），亦无法例针对认可殡葬区的日常运作及违规情况的执管，以致殡葬区的管理实在及不上公众坟场的严谨及井然有序的情况。

# 5

## 个案研究

**5.1** 间有市民向本署投诉，指有关部门就认可殡葬区的违规情况处理不善。本署从该些投诉个案，以及民政总署及地政总署本身于二〇〇八年至二〇一三年期间所处理的投诉个案，挑选了其中 5 宗较具代表性的个案作深入研究，以探视当局在规管及执法方面的问题。

### **个案一：管理责任谁属欠共识，有碍解决问题**

**5.2** 二〇〇九年十二月，地政总署接到投诉，得悉有人涉嫌在葬区甲非法加建混凝土小径。当区地政处视察后，认为事涉小径是位于葬区甲内，并通往 4 个新修坟墓，遂询问当区民政处该小径是否该处所兴建或经该处批准，以及地区人士和民政处对取缔该小径有何意见。

**5.3** 二〇一〇年一月，民政处向地政处覆称：就曾否兴建或

批准事涉小径，民政处没有相关记录；乡委会则表示反对取缔事涉小径。

**5.4** 地政处认为，认可殡葬区是由民政处管理，遂要求该处处理位于葬区甲内的事涉小径，并告知投诉人个案已交民政处处理。然而，民政处反驳：认可殡葬区的管理责任在地政总署，而非民政总署；地政总署应就非法占用政府土地的情况执法。其后，地政处再要求民政处尽快就保留事涉小径与否作出决定。民政处因没有权责处理非法占用政府土地的情况，故不置评。然而，乡委会曾反对取缔事涉小径。因此，民政处提示地政处在进行土地管制行动时应考虑乡委会的意见。

**5.5** 二〇一〇年六月，地政处与同属地政总署的测绘处重新审视小径的位置，发现它及其中 3 个新修坟墓其实是非法占用了位于葬区甲外的政府土地。乡委会认为应保留小径及将之纳入民政处的「乡郊改善工程」。最终，民政处认为，该小径只能惠及个别扫墓人士，故小径不可被纳入「乡郊改善工程」。地政处遂采取土地管制行动，清拆小径。

**5.6** 这宗个案显示：地政总署与民政总署就认可殡葬区土地的管理责任谁属一事长期未能达成共识，以致在该些土地上出现的问题往往迟迟未获解决。地政处是就非法占用政府土地问题的执法部门，但在这宗个案中，地政处只因非法小径「似乎」是在认可殡葬区内，便认定须由民政处解决问题，其取态显然不合理。最讽刺的是，地政处后来发现非法小径其实并非位于殡葬区内，惟有履行其采取土地管制行动的责任；先前该处与民政处的反复争论因此便更显得是虚耗时间、完全没有意义。

### **个案二：指引粗疏，没有有效措施确保坟墓是位于认可殡葬区内**

**5.7** 二〇〇六年十一月，有地政处收到投诉，得悉有人涉嫌于山坡乙非法殮葬。该处实地视察，发现有 5 个坟墓位于认可殡葬区以外，但刻有殡葬许可证编号。随后，当区民政处及地政处劝谕殡葬许可证的持证人将先人遗骸移葬于殡葬区之内，但遭拒绝。乡委会表示会尝试调停。

**5.8** 二〇〇七年一月，乡委会告知民政处，相信是由于认可殡葬区并无竖立界线标记，以致村民误把先人安葬于殡葬区外，而所涉的坟墓颇多。乡委会要求当局把村民误葬的墓地视作扩展认可殡葬区，以免村民被着令迁坟，尊重先人的传统被破坏而引起争拗。

**5.9** 二〇〇七年五月，地政处实地视察，初步发现葬于认可殡葬区以外的坟墓可能超过 20 个。民政处解释：根据民政总署的指引，民政处只负责审批殡葬许可证申请；由于事涉村民在下葬先人前没有提出实地视察的要求，故该处以往一直没有派员到场巡视，以致未有察觉上述界外殡葬问题。

**5.10** 及至二〇〇八年三月，地政处完成调查，发现山坡乙上位于认可殡葬区外的坟墓和金塔共有 60 个之多。该处与民政处决定破例准许现存的错葬坟墓无须迁离。此后，地政处会定期到山坡巡查，一旦再发现非法殡葬的新坟，便会立即采取土地管制行动。

**5.11** 这宗个案反映：由于所有认可殡葬区均无界线标记，在殡葬区以外非法殡葬的情况容易发生。民政总署的指引在确定殡葬地点方面实有不足。指引只是说，殡葬许可证申请人须联络村代表或乡委会主席，以确定殡葬地点是在指定殡葬区内，并在有疑问时可透过民政处向地政处寻求协助（**第 2.6 及 3.4(3)段**）。事实上，村民本身是难以清楚方位，把先人误葬在殡葬区外可能是无心之失；而村代表 / 乡委会主席是否清楚知道殡葬区界线位置及有否严格指示申请人不要越界，亦成疑问。

**5.12** 民政总署的指引亦没有包含任何监察机制，以确保殡葬确是在认可殡葬区内进行（**第 4.9 段**）。民政总署向本署解释，该指引没有包含监管措施，是因为地政总署不肯配合以确定殡葬确是在认可殡葬区内。民政总署已多次建议采取更有效的措施及机制以确保墓地处于殡葬区内，但均被地政总署拒绝（**第 3.27(2)、3.29 及 3.33(2)段**）。结果是：多年来，大量坟墓非法出现于认可殡葬区以外。

### **个案三：非法殡葬殃及私人土地业主**

**5.13** 私人土地丙是在认可殡葬区之外。二〇一〇年六月，该土地业主去信当区地政处，指称其土地被人占用建筑了有政府登记编号的墓穴及骨灰坛；该业主并请求该处协助。地政处表示，有登记编号的殡葬许可证是由民政处签发，故会将个案转介当区民政处。

**5.14** 民政处在调查后发现，在私人土地丙上的部分墓穴及骨灰坛获发殡葬许可证，部分没有。

**5.15** 二〇一〇年十二月，民政处、地政处与土地丙的业主实地视察。该业主表示已委托专业测量师进行测量，以确定其土地

上非法殡葬的范围，并会将有关报告递交民政处参考。

**5.16** 二〇一二年十二月，土地业主将测量师报告送交民政处。根据该报告，有多个坟墓 / 金塔位于私人土地丙上，其中约 8 个具殡葬许可证。民政处遂去信有关殡葬许可证的持证人，促请他们尽快安排将先人遗骸迁葬于认可殡葬区内。

**5.17** 二〇一三年一月，土地业主向法庭申请颁令非法占用其土地的人士腾空及交还土地。十一月，法庭颁布胜诉令给业主。其后，业主按食环署指示，发出遗骸捡掘通告，并于通知期届满及取得食环署所签发的检拾骨殖许可证后，将有关遗骸交给食环署处理。

**5.18** 这宗个案反映：政府对原居民殡葬监管不足，以致原居民将先人遗骸葬于认可认葬区以外，殃及他人。在本案中，被占用土地的无辜业主为求解决问题，最终须自行聘用专业测量师及进行诉讼，当中花费了不少金钱、精神和时间。

#### **个案四：殡葬区与自然保育地点重迭**

**5.19** 有一认可殡葬区部分是在「自然保育区<sup>9</sup>」丁的范围内。二〇一四年十月，当区地政处接到投诉，得悉有人利用推土车铲走「自然保育区」丁的郊游径附近的草坡林木，以开辟一条 2 至 3 米阔的非法山路。地政处认为，由于事涉地点主要是属旧批约农地的私人土地，相关的土地契约没有保护树木条款，故于土地上挖掘及砍伐树木并不违反地契条款。

**5.20** 二〇一五年二月，地政处收到渔护署转介投诉，得悉事涉地点有非法挖掘工程及未经批准辟设的通道。地政处派员视察，发现事涉地点附近属政府土地的一片山坡被烧焦，面积达到 8,000 平方米，当中包括认可殡葬区的部分范围，而焦土上有 6 个已建造或建造中的坟墓，该些坟墓全部位于认可殡葬区范围内。当区民政处表示，该些坟墓已取得殡葬许可证。然而，地政处的调查却未能找出非法挖掘 / 开辟政府土地的人士，故该处没有作进一步的行动。

**5.21** 这宗个案反映：现时某些认可殡葬区与「自然保育区」范围重迭，两者的性质其实并不兼容：建坟时往往会清除树木，

---

<sup>9</sup> 「自然保育区」是在法定图则上所订定、与自然保育有关的土地用途地带之一种，其规划意向是保护和保存区内现有的天然景观、生态系统或地形特色，以达到保育目的及作教育和研究用途，并且分隔开易受破坏的天然环境如「具特殊科学价值地点」或「郊野公园」，以免土地发展项目对这些天然环境造成不良影响。根据一般推定，该种地带不宜进行发展。

加上有关部门不会核实下葬地点，亦不会限制墓地大小，建墓工程便可能会破坏具价值的自然生态。

### **个案五：有关部门就殡葬区土地的执管职权模糊不清**

**5.22** 二〇一〇年十二月，有市民发现有人于山坡戊非法砍伐树木，遂向当区地政处及渔护署作出投诉。该两部门分别派员调查，发现事涉地点有两个新修建有编号的「金塔屋」，附近并有树木被砍伐或切割的痕迹。

**5.23** 其后，地政处确定事涉土地点属认可殡葬区，但该处并无收到或批准任何于该地点砍树的申请。地政处通知投诉人，个案会转介渔护署及当区民政处跟进。

**5.24** 民政处向地政处覆称：事涉的「金塔屋」已于早年获该处发出殡葬许可证；该地点属未拨用的政府土地，在其上的非法砍树问题，应由地政处负责；如事涉村民需砍伐树木，应先向地政处申请许可。

**5.25** 渔护署则指，事件涉及受殡葬许可证规管的墓地，在其上的非法砍伐树木问题，应交由民政处和地政处跟进。然而，地政处表示，事涉地点属未拨用的政府土地，故渔护署应考虑处理其上的非法砍树问题。但渔护署又认为，殡葬许可证附有地政总署的保育树木条文（第 **2.8(2)**段），故个案应循该条文跟进。

**5.26** 根据渔护署所得的法律意见，就墓地范围内的砍伐树木行为，该署无权监管，该署因此难以执法。

**5.27** 及后，地政处向事涉「金塔屋」的后人查问，但他们均否认曾于事涉地点砍伐或切割树木，故该处无从执行殡葬许可证的保育树木条文。

**5.28** 这宗个案反映：民政总署所签发的殡葬许可证并没有注明墓地的范围或面积。若有人在坟墓构筑物附近砍伐树木，有关部门根本上无法断定该些树木是处于墓地范围内，抑或在其外的未拨用政府土地，以致没有部门愿意承担执管责任。

# 6

## 加强认可殡葬区管理的措施

### 坟场管理委员会

**6.1** 本署留意到，在约 520 个认可殡葬区之中，有 3 个认可殡葬区由于其特殊的历史背景，于早年便设立了坟场管理委员会，该些殡葬区的管理因而较为妥善。它们是：荃湾响石认可殡葬区、企壁山坟场及屯门的青山湾渔民坟场。二〇一三年，在有关原居民代表、渔民代表及民政处的推动下，西贡的布袋澳认可殡葬区和大头洲认可殡葬区的管理委员会亦相继成立。以下简述其中两个殡葬区的管理情况。

**6.2** 荃湾响石认可殡葬区又称荃湾响石坟场，由在荃湾乡委会之下成立的荃湾响石坟场管理委会管理。根据管理委员会的规定，申请人获民政处签发殡葬许可证后，管理委员会按顺序编配墓穴给有关的身故者安葬，申请人不得任意乱葬。墓地的尺寸亦有规定<sup>10</sup>。此外，挖掘墓穴工程须由指定承办商办理，申请人如欲于墓地上加装墓亭、靠背围墼或其他构筑物，须先将图样尺码及用料，呈交荃湾或葵青民政处及荃湾葵青地政处核准，否则即使建成后亦会被拆除。

**6.3** 屯门青山湾渔民坟场的管理委员会协助民政处核实身故者是否青山湾本地渔民。由于政府在早年收回土地以作发展，原有的坟墓须迁移至新的认可殡葬区。然而，新的认可殡葬区位处满布大石的陡峭山坡上，因此屯门民政处须设置行人路、扶手

---

<sup>10</sup> 每个墓地面积规定为 12 呎长、8 呎阔。倘有超出规定之面积，申请人应负重新修整之责，直至符合规定之面积为止。

栏杆、石级等设施，以保障使用者安全；民政处并以砖头粗略划定每幅坟地的指定范围和附以编号，以顺序分配给申请人。

## 民政总署建议的试验计划

**6.4** 继二〇一〇年十月地方行政督导委员会检讨认可殡葬区的管理，并通过4项改善措施后（**第 3.34 段**），民政总署于二〇一三年一月举行跨部门会议，提出了一些初步建议：

- (1) 每四年一次，在每个乡委会任期开始时举行简介会，确保乡委会主席及村代表清楚各自的认可殡葬区的范围界线；如有需要，会安排实地视察；
- (2) 在某些认可殡葬区推行试验计划，探讨订立墓地大小限制及竖立认可殡葬区范围标记的可行性，以及不定期抽样巡查坟墓有否遵照殡葬许可证的规定，如否，即采取行动；
- (3) 检视殡葬许可证上的条款及申请人须提供的数据，考虑是否需要更新。

**6.5** 四月，民政总署于地方行政督导委员会上，再次提出一系列优化措施，包括建议地政总署研究如何有效评估界外殡葬的程度，以打击非法殡葬，但有关部门未能就建议取得共识。

**6.6** 经咨询新界各区民政处后，民政总署于十月再次举行跨部门会议，建议于西贡区及离岛区的3个认可殡葬区推行试验计划。参考了前述有坟场管理委员会的认可殡葬区（**第 6.1 段**），该署建议透过为上述3个认可殡葬区分别成立由民政事务专员或乡郊代表担任主席的管理委员会，并在有关部门各司其职之下，进行一系列改善措施，包括：

- (1) 由地政处竖立认可殡葬区的界线标示；
- (2) 由地政处进行冻结调查；
- (3) 由地政处于认可殡葬区内的可用空间划定新申请的墓地范围；
- (4) 由民政处牵头成立管理委员会并订立墓地尺寸限制；
- (5) 有关部门进行联合巡查，以查核坟墓是否符合殡葬许可证的规定；如发现未符规定，会要求申请人修正，否则民政专员会考虑撤销殡葬许可证及要求有关部门执法。

**6.7** 民政总署认为，殡葬是涉及原居民传统权益的敏感议题，政府如以雷厉风行的方式单方面收紧所有认可殡葬区的监管，会被乡郊社群视为冲击传统乡村风水习俗，影响原居民的权益而惹来反弹，因此，如欲加强认可殡葬区的管理，便必须得到乡郊社羣的合作。因此，该署建议政府先进行小规模之试验计划，以循序渐进之形式推行上述措施。该署会按试验计划之经验及成效，发展一套为有关各方接纳之管理模式及改善措施，以及订出长远未来路向。

**6.8** 然而，落实上述试验计划需要测量及土地专业知识，亦需作联合巡查及有关殡葬是否符合规定之查核，当中亦涉及资源问题。民政总署曾多次建议地政总署运用测量及土地专业知识，推行**第 6.6(1)至 6.6(3)段**之改善措施，或外判有关工作及监管外判商，但均遭地政总署以资源有限为由拒绝。民政总署指出，在没有土地专业人士及执法者之参与下，试验计划难以有效推行。

**6.9** 另一方面，民政总署表示已邀请有关部门检讨及更新殡葬许可证所列之规定，包括要求食环署于殡葬许可证内加入条文，提醒许可证申请人必须雇用持牌殡葬商。民政总署并正作出跟进。

# 本署的评论及建议

## 绪言

**7.1** 从上文可见，原居民认可殡葬区的管理有欠完善，问题繁多，错综复杂，此实源于管理制度及行政程序的先天不足。

**7.2** 本署经详细分析发现有以下五大问题。

### (一) 权责不清、政出多门

**7.3** 现时，认可殡葬区的管理责任由民政总署、地政总署、食环署、水务署及渔护署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。

**7.4** 本署认为，问题的根本之一，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，专责土地管理工作的地政职系人员全部由政务总署拨调至地政总署，以接管政务总署的土地管理职能。原居民事务则仍由政务总署（即现时的民政总署）负责（**第 3.27 至 3.28 段**）。事实上，有关当局并非不知道问题已酿成（**第 3.32 段**），有份负责执行山边殡葬政策的两个主要部门——民政总署及地政总署——均认同该政策适宜由单一部门负责（**第 3.42 及 3.50 段**），只是两署均认为该单一部门不应是自己。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（**第 5.6 段**（个案一）），情况实不理想。

**7.5** 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（**第 3.5 段**）。因此，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出现的事务，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。虽然民政总署近年已多次就如何提升认可殡葬区的管理与各部门商讨，并提出多项改善措施，但有关部门却没有全力配合（**第 3.14、3.30、3.31 及 5.28 段**（个案五））。结果，诸多问题都旷日持久，难以解决。

**7.6** 上述情况固然有其历史源由（**第 3.5 段**）。然而，这局面已持续逾 30 年，改善的曙光却一直未现。本港的土地资源非常珍贵，政府理应建立更健全的规管架构，就认可殡葬区出现的种种问题，例如被滥用、非法殡葬，破坏环境等，作出有效的执管。

**7.7** 造成认可殡葬区管理问题的另一个根本原因是：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（**第 4.4 段**）。然而，认可殡葬区所在的土地仍属未拨用政府土地（**第 3.1 段**）。

**7.8** 本署认为，既然认可殡葬区的土地已划作原居民墓地之用，在殡葬区内的原居民坟墓实际上是获准「永久」占用政府土地。政府却从未正式将认可殡葬区的土地拨给任何一个部门管理；亦无以契约形式（例如租约或土地牌照）清楚订定政府及殡葬许可证持证人双方的关系及权责。从个案分析可见，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（**第 5.6 段**（个案一）及 **5.28 段**（个案五））。

**7.9** 相比之下，公众坟场获地政总署拨地，食环署有清晰的管理责任，亦有与坟场使用者详细订立双方的权责（**第 4.2、4.6、4.7、4.12 至 4.14 段**），避免在管理上出现灰色地带。

**7.10** 地政总署向本署解释，认可殡葬区的政府土地虽未有拨给任何政府部门，但当年实施政策时订定了殡葬区界线，性质是与政府拨地相若，故该些土地应由属具相关功能的部门管理（**第 3.46 段**）。

**7.11** 民政总署则始终认为自己从未获拨认可殡葬区的政府土地（**第 3.42 段**）。两个部门之间对此争拗不断、互不承认责任。

**7.12** 本署认为，政府必须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。本署理解，民政总署希望采纳循序渐进的方针，先透过跨部门管理委员会的模式改善认可殡葬区的管理（**第 6.7 段**）。本署不反对循序渐进、按步就班，但当局必须密切观察管理委员会模式的成效。假若发觉各参与部门依然故我，继续不愿互相通力配合，以致难以解决问题，有关部门及决策局便应尽快商讨改由单一部门或机构负责殡葬区的整体管理。本署亦认为，当局应该参考公众坟场的做法，将殡葬区的墓地拨归该

单一部门或机构，由其订立有约束力的使用条款，清楚列明该部门 / 机构与殡葬许可证持证人双方之权责，以巩固对认可殡葬区土地的管治基础，彻底解决管理责任谁属的问题。至于资源方面，若该单一部门 / 机构有需要，政府便应增拨资源以补不足。

**7.13** 事实上，现时由单一部门整体负责处理涉及其他部门权责的公共事务之情况比比皆是，且看以下两个例子。

**7.14** 例一：食环署负责处理食肆的发牌，所有食肆均须领有由该署所发出的相关牌照。由于食肆须符合有关卫生、消防、通风设施、处所安全等发牌条件，故在处理食肆牌照申请时，食环署会将申请转交消防处及至屋宇署等部门，以确定申请是否符合有关要求，才会发出牌照。在获发牌后，持牌人亦须遵守持牌条件，如有违反消防及屋宇安全规定，消防处及屋宇署会进行执法。食环署亦会向持牌人发出警告，严重者会被该署取消食肆牌照。食环署对食肆的规管有整体责任。

**7.15** 例二：旅馆业的规管是由民政总署辖下的牌照事务处（「牌照处」）负责。在处理旅馆牌照申请时，牌照处会派出由屋宇署及消防处借调该处的专业人员，进行实地视察及勘查楼宇结构及消防安全。牌照处会要求申请人进行所须的改善工程，以确保用作旅馆的处所，在楼宇结构和消防安全方面均达到指定标准，保障入住者及公众安全。如持牌人在获发牌照后违反楼宇结构及消防安全的规定，屋宇署及消防处会执法。牌照处在处理续牌申请时，会同样派员实地视察，若发现有关处所不符合安全标准，将不会批准续牌。同样地，牌照处对旅馆业的规管亦有整体责任。

**7.16** 本署认为如有需要，当局应考虑立法或修订现有法例，配置权力给单一部门 / 机构，让该部门 / 机构能更有效地处理原居民殡葬区的管理事宜。

## （二）殡葬许可证的规定粗疏

**7.17** 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漏洞。其具体不足之处如下。

### 不核实下葬位置

**7.18** 殡葬许可证的申请人向民政处提交申请时，只须于一幅A4大小的粗略地图上以手绘标示墓地的大概位置，身故者下葬的最终位置可能与地图上标示的位置截然不同。按有关部门指引（**第 2.6 段**），民政处及地政处均不会派员实地视察下葬位置；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，甚至或会是在认可殡葬区以外。从个案分析（**第 5.11 至 5.12 段及 5.18 段**（个案二及三））可见，界外殡葬的情况实不难发生。

**7.19** 虽然地政总署及食环署可采取执法行动，把位于认可殡葬区外的违规坟墓清除及把遗骸移走（**第 3.23 至 3.24 段**），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，因此招惹事涉者的强烈反抗。

**7.20** 事实上，民政总署过往曾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（**第 3.29 及 3.33 段**），但遭地政总署拒绝。地政总署向本署解释，由于须按优先次序安排工作及人手资源有限，故要求该署与村民就每宗申请实地视察以确定下葬位置，并不可行。

**7.21** 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。该两部门本来是同一部门，由同一署长决定工作优次；现时虽已分拆，但仍应研究如何互相配合，设立有效机制，以确保下葬地点是在殡葬区内，从而避免日后在执法时的争拗。

### **不规限墓地尺寸**

**7.22** 另一个被诟病的情况是：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，面积之大令人哗然。相比之下，公众坟场则对土葬墓地的尺寸有严格限制，各墓地排列整齐，令坟场的土地运用发挥了最大的效益（**第 4.6 及 4.7 段**）。

**7.23** 渔护署亦向本署表示，由于殡葬许可证并没有注明坟墓范围、面积或整个认可殡葬区的界线，而建坟者亦未必在现场准确地跟从图标位置，故此，若有人在坟墓构筑物附近砍伐树木，该署根本无法确定该些树木是位于已获批准的坟墓范围之外，以致该署难以执法（**第 5.28 段**（个案五））。

**7.24** 就这一点，民政总署解释，规限原居民坟墓大小须考虑很多因素，包括乡郊传统、坟墓类别、每个坟墓内所安葬的先人数目等；而不同氏族的传统风俗不同，要为所有坟墓订立划一的尺寸限制，在寻求不同氏族的共识方面会有相当难度，部分原居民更会认为影响了其权益、风水及后人的福祉，故该署须小心评估乡郊社群的接受程度及实施细节。

**7.25** 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，相对一般市民连公营骨灰坛位也不易抽到的情况，实难以令大众感到公道。而政府内部亦曾有相同的看法。当时的房屋及规划地政局于二〇〇二年在部门文件表示，山边殡葬政策标志着一种对珍贵土地资源非常欠缺效益的使用方式；该局认为，该政策长远而言无法持续。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。况且，民政总署所指的「困难」亦并非不能克服：现时有五个认可殡葬区早已设立了坟场管理委员会，为使用认可殡葬区设立规限，包括墓地尺寸（**第 6.2 及 6.3 段**），此实值得借镜。

### **部分许可证条款形同虚设**

**7.26** 各有关部门于殡葬许可证载列了持证人须遵守的条款（**第 2.7 及 2.8 段**）。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。以下举例说明。

**7.27** 殡葬许可证的条款之一，是墓地及毗连的地方之挖土及填土工程须尽量少（**第 2.8(1)段**）。本署曾询问地政总署，如何确保申请人遵从此项条款，该署没有正面响应，只称如有人违反墓地深度的规定，食环署会跟进。然而，当局不规限墓地的尺寸（**第 7.22 段**），实等同对工程规模不设限制。况且，有关部门不会在申请人进行工程前或完成后进行查核，亦不会定期巡查，自然无法确保有关的挖土填土工程是尽量少。

**7.28** 殡葬许可证的另一项条款，是申请人若未得地政处许可，便不可砍伐树木（**第 2.8(2)段**）。然而，根据地政总署向本署所提供的资料，其辖下地政处以往从未收到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。

**7.29** 此外，殡葬许可证亦规定，持证人若未得食环署许可，便不可在溪流、食水井或民居 30 米范围内安葬先人（**第 2.8(4)段**）。

就如何确保持证人遵从此项条款，食环署仅称，民政总署有责任向许可证申请人解释须遵守的公众卫生条款。

**7.30** 除渔护署及水务署外（**第 3.16 及 3.20 段**），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。

**7.31** 本署认为，民政总署、地政总署及食环署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。就这问题，食环署向本署表示，基于场地管理原则，民政总署有责任监管持证人遵守有关条款，以及派员巡查认可殡葬区。本署认为，有关部门的响应再次反映，现时民政总署期望有执法权力及专业知识的部门共同协作以妥善管理认可殡葬区，是一厢情愿，难以实现（**第 7.5 段**）。

**7.32** 上文提及，民政总署于二〇一三年十月举行跨部门会议，建议于某些认可殡葬区推行试验计划，以加强对墓地位置及大小的监管（**第 6.6 段**），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。此外，民政总署亦邀请有关部门检讨及更新殡葬许可证上的规定（**第 6.9 段**）。本署认为，有关部门应尽快：

- (1) 协助民政总署开展拟议的试验计划，各部门应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) 检视及完善许可证的条款，并设立机制，以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。

### （三）对非法殡葬的执法宽松

**7.33** 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范围外之情况撤销其殡葬许可证。民政总署及地政总署指出，过去所接到的投诉大部分均涉及非法殡葬（**第 3.8 段**），但有关部门从来没有评估界外殡葬问题的严重程度。

**7.34** 本署的个案研究显示，非法殡葬的情况实际上颇为普遍

(第 5.10 及 5.16 段 (个案二及三))。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。

**7.35** 根据食环署的资料, 该署于二〇〇九年至二〇一四年期间, 只曾三次接到民政处要求移走涉及非法殡葬的遗骸 (第 3.26 段), 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 (第 3.7 段), 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。

**7.36** 本署关注的是, 虽然部分的界外殡葬个案可能是出于无心之失, 但上述个案亦可能只是非法殡葬情况的冰山一角。曾有传媒报称, 在新界某些地区, 非法殡葬的问题严重, 有部分坟墓刻有「重修」的字样, 但并无注明下葬年份, 以致难以判断是否违法。本署曾就这问题询问民政总署及地政总署, 该两部门仅称, 当区民政处已去函有关的乡委会及居民代表, 重申殡葬者须具备的资格、申请殡葬许可证的程序, 以及许可证的规定及违反的后果。然而, 除此以外, 该两部门没有采取其他行动。民政总署及地政总署对非法殡葬的执管显然相当宽松。

**7.37** 本署认为, 有关部门应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, 以免违规情况更趋严重。

#### (四) 殡葬区影响保育地点生态

**7.38** 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」重叠土地面积约为 800 多公顷。

**7.39** 规划署向本署表示, 一般而言, 法定图则的《注释》注明在「自然保育区」或「具特殊科学价值地点」的地带内, 坟墓的保养或修葺工程是经常准许的用途, 但加建新坟墓则并非经常准许的用途。不过, 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。然而, 如欲扩大在「自然保育区」或「具特殊科学价值地点」地带内的认可殡葬区, 所涉及的土地用途便须符合有关法定图则的规定, 否则有关人士便须向城市规划委员会提交规划申请或改划用途申请。

**7.40** 即使认可殡葬区属「现有用途」，而原居民在殡葬区内建造新坟并不违反《城市规划条例》，但本署认为，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。本署的个案研究显示，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（第 5.19 至 5.21 段（个案四））。

**7.41** 本署认为，政府一方面应加强对原居民殡葬区的使用规定及监察（第 7.17 至 7.32 段），另一方面亦须注意，当新墓不断增加，该些与保育地点重迭的认可殡葬区的可用空间便逐渐减少；届时地政总署在处理增加或扩建可殡葬区的建议时，应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。

#### （五）对认可殡葬区欠缺长远规划

**7.42** 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。本署曾询问民政总署有否估算认可殡葬区的占用率会达至饱和。该署仅称，殡葬区的使用何时会饱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、后人是否将先人遗骸转放于金塔等，因此该署未能评估认可殡葬区的可用年期。

**7.43** 本署认为，政府在这方面须作长远规划。原居民山边殡葬政策毕竟已施行逾 30 年，政府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。当局应及早审视山边殡葬政策、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模式管理认可殡葬区。

#### 建议

**7.44** 综合上述评论，就改善原居民认可殡葬区的管理，申诉专员对民政总署、地政总署、食环署、渔护署及水务署有以下建议：

## **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（**第 7.32(1)段**）；
- (2) 尽快检视及完善殡葬许可证的条款，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（**第 7.32(2)段**）；

## **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（**第 7.21 段**）；
- (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（**第 7.37 段**）；
- (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模式管理认可殡葬区（**第 7.12、7.16 及 7.43 段**）；

## **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（**第 7.41 段**）。

## **鸣谢**

**7.45** 在本署进行调查期间，民政总署、地政总署、食环署、渔护署及水务署均予以配合，申诉专员对以上各方表示感谢。对

于曾向本署提供意见 / 数据的市民及机构，申诉专员亦谨此致谢。

申诉专员公署

档案：**OMB/DI/248**

二〇一五年十一月

附件

編號： \_\_\_\_\_

公眾衛生及市政條例  
(香港法例第一三二章第一一八條第(1)款)  
郊野公園及特別地區規例  
(香港法例第二零八章第十條第(1)款(C)及(D)段)

查已故的 \_\_\_\_\_ (死者)(身分證號碼： \_\_\_\_\_)，居  
於 \_\_\_\_\_，乃\* \_\_\_\_\_ 原  
居民 / 以 \_\_\_\_\_ 為基地的漁民，茲批  
准其\* 法定代理人 / 直系親屬 \_\_\_\_\_ \* 先生 / 夫人  
 / 小姐(身分證號碼： \_\_\_\_\_)，居於 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_，進行下開工作：

- \* (1) 在 \_\_\_\_\_ 郊野公園範圍內建造或開  
掘墓穴，確實地點詳見附圖，
- \* (2) 在 \_\_\_\_\_ 安葬或放置死者遺骸於墓  
穴內，確實地點詳見附圖，
- \* (3) 在 \_\_\_\_\_ 放置盛載死者遺骨的金  
塔或其他容器，確實地點詳見附圖。

持證人須遵守下列各項規定：

- (1) 必須於附圖所示的指定範圍之內安葬死者遺體或放  
置死者遺骨。
- (2) 必須於基地的石碑上刻上本許可證編號。
- (3) 必須遵守載於附件甲的土地使用規則。
- (4) 必須遵守載於附件乙的公眾衛生規則。
- (5) 倘於集水區內安葬死者遺體或放置遺骨，則須遵守  
附件丙水務署所訂的各項規則。

- (6) 倘於郊野公園範圍內安葬死者遺體或放置死者遺骨，則須遵守附件丁郊野公園及海岸公園管理局所訂的各項規則。
- (7) 墓穴可於日後進行重建或維修，惟有關工程須符合本許可證所載的各項規定。
- (8) 倘持證人不遵守任何上開規定，當局得撤銷此項批准，而死者的遺體則須掘出或遷移，另葬別處；一切費用由持證人承擔。

**注意事項：**

持證人須負責確保完全在本許可證附圖所示的指定範圍內安葬死者遺體或安放死者遺骨。如有疑問，持證人應在安葬死者遺體或安放死者遺骨前與村代表聯絡，並於有需要時向地政處求助。

---

民政事務\* 專員 / 助理專員

二零零 年 月 日

\* 請刪去不適用者

## Attachment A

### Lands Department

#### Land Use Conditions

You are advised to take note of the following :-

1. All cutting and filling within or adjoining the graves should be kept to a minimum and adequately turfed and protected against erosion.
2. No trees may be felled without the consent of the District Lands Officer.
3. Burning of joss-sticks and other ceremonial items should be done inside a receptacle container. No open fires may be used for any purpose whatsoever at grave sites.

#### 附件甲

#### 地政總署

#### 使用土地規則

請注意下列各點：

- (甲) 墓地及毗連地方的挖土及填土工程，須盡量減至最少，並須鋪上足夠草皮，以防風雨侵蝕。
- (乙) 未經地政專員許可，不得砍伐樹木：
- (丙) 香燭衣紙等祭品必須在容器內焚燒。此外，絕對不得在墓地上隨處生火作任何用途。

## Attachment B

### Food and Environmental Hygiene Department

#### Public Health Conditions

- (a) No burial shall take place within 30 metres (50 metres where grave is to be in water gathering grounds) of a stream or a well used for drinking purposes or (a dwelling without the consent of the Director of Food and Environmental Hygiene).
- (b) The depth of each grave should not be less than 2 metres and there must be at least 1.3 metres backfill material between the coffin or remains and the level of the surrounding land.
- (c) Low-lying ground which is subject to periodic flooding should be avoided.
- (d) Further advice on individual cases, including applications for burial within 30 metres of a source of potable water shall be obtained from Health Staff in Cemeteries Section of Food and Environmental Hygiene Department (telephone number: 2364 5405 or 2364 5364).

LD1:Attachment B.doc

### 食物環境衛生署

#### 公眾衛生規則

- (甲) 不得在溪流、食水井或在民居(未經食物環境衛生署署長許可)三十米(如墳墓在集水區內,則須為五十米)範圍內安葬。
- (乙) 墓穴深度不得少於兩米,而棺木與地面之間須至少填上一點三米厚的泥土。
- (丙) 應避免葬於易受水淹的低窪地帶。
- (丁) 個別問題,包括申請在食水水源三十米範圍內安葬的問題,可逕向食物環境衛生署墳場及火葬場組的衛生督察查詢(電話: 2364 5405 或 2364 5364)

## Attachment C

### Water Supplies Department

#### Conditions for Burials within Water Gathering Grounds

For burials within the water gathering ground the following conditioners must be observed:-

- (a) All spoils arising from site formation work shall be well contained, compacted and turfed to prevent erosion or being washed away.
- (b) All cutting and filling within or adjoining the grave shall be kept to a minimum and adequately turfed and protected against erosion.
- (c) Periodical inspections shall be carried out by Government staff (including DLO, FEHD, AFCD, DO, Police and WSD). If the pollution or erosion is considered unacceptable by WSD, the application shall be responsible for effecting the installation of prevention facilities.

## 附件丙

### 水務署

#### 集水區內安葬規則

凡在集水區範圍內安葬，必須遵守以下規則：

- (甲) 造墓時翻起的泥土須妥為安置、壓實，並鋪上草皮，以防風雨侵蝕或沖走。
- (乙) 墓地及毗連地方的挖土及填土工程，須盡量減至最少，並須鋪上足夠草皮，以防風雨侵蝕。
- (丙) 政府人員會進行定期視察(負責部門包括各區地政處、食物環境衛生署、漁農自然護理署、各區民政事務處、警務處及水務署)。若水務署認為污染或侵蝕的程度不能接納，申請人須負責加設預防措施。

## Attachment D

### Country and Marine Parks Authority

#### Conditions for Burials within Country Parks

For burials on approval sites within Country Parks the following conditions must be observed:-

- (a) Vehicles may only enter Country Parks by permission given under C P Reg-4. No regular or unrestricted vehicular access can be given. Pedestrian access is unrestricted.
- (b) Damage to vegetation and to the soil must be minimal. No tree may be felled without the consent of the Country and Marine Parks Authority.
- (c) Receptacle container of the design attached shall be provided by the permittee. All burning of joss-sticks and other ceremonial items must be done inside this receptacle. No open fire may be used for any purpose whatsoever at grave sites inside Country Parks.
- (d) Graves must be left clean and tidy after the burial and after subsequent ceremonies such as Chung Yeung and Ching Ming. All litter and rubbish must be collected and disposed of outside the Country Parks.

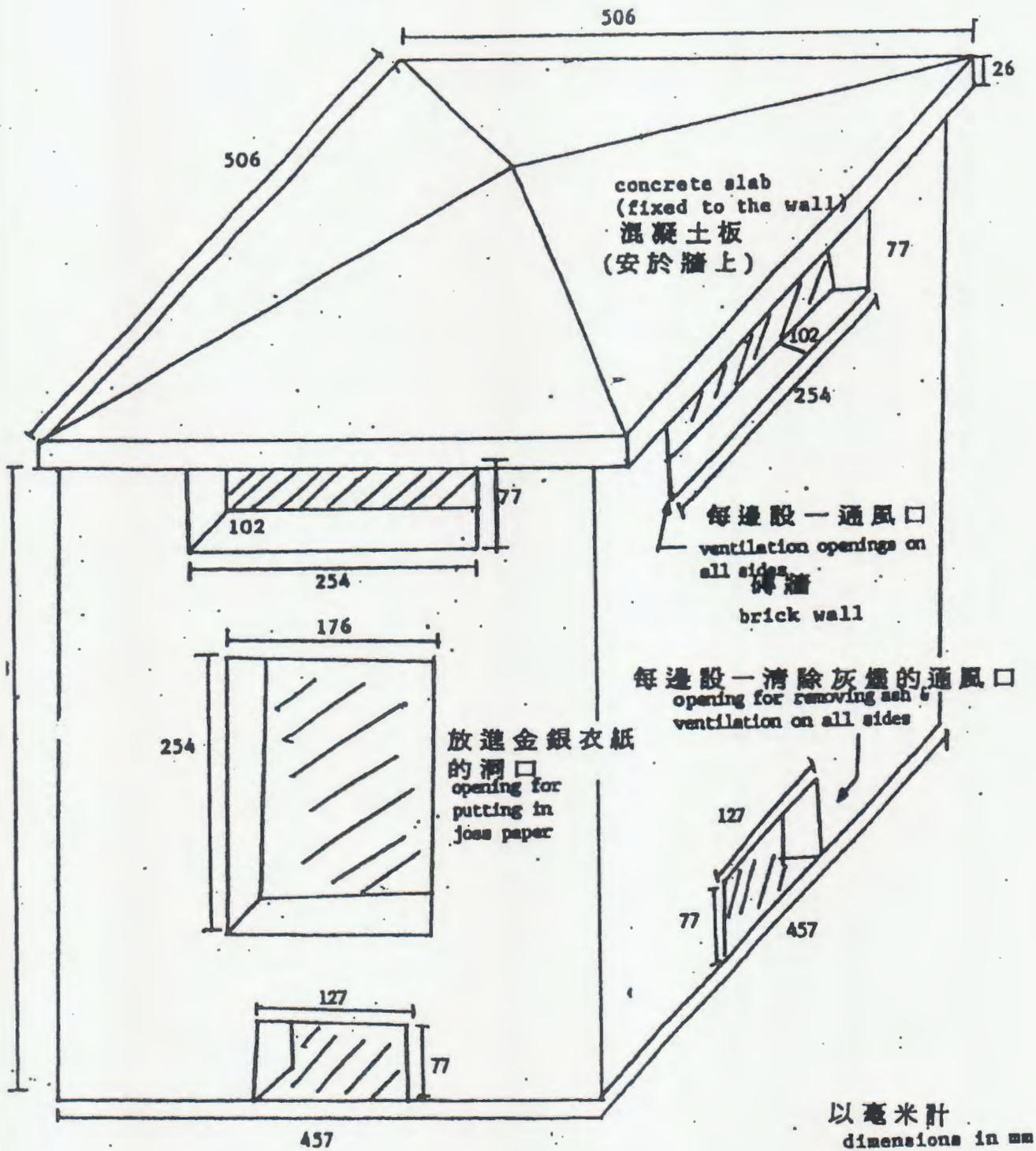
## 附件丁

### 郊野公園及海岸公園管理局

#### 郊野公園安葬規則

凡在郊野內已經批准的地點安葬，必須遵守以下規則：

- (甲) 只有根據郊野公園規例第四條獲得授權的車輛方可駛進郊野公園。所有車輛均不會獲准隨時或定期駛進該等公園，行人則不受限制。
- (乙) 須盡量減低對草木及泥土造成的損害。未獲郊野公園及海岸公園管理局的同意，不得砍伐樹木。
- (丙) 持證人須備有附圖式樣的容器，香燭衣紙等祭品只可在該容器內焚燒。此外，絕對不得於郊野公園內的墓地上生火。
- (丁) 安葬後及其後在重陽或清明等節日祭奠後，必須保持墓地清潔，並須收集及帶走所有廢物垃圾。



DESIGN FOR INCINERATOR FOR BURNING JOSS PAPER ETC. AT GRAVES  
 IN COUNTRY PARKS AND PERMITTED UNDER C P REG 10(1)(c)  
 在郊野公園墳墓焚燒金銀衣紙等物而經郊野公園規例  
 第十條第(1)款(c)段批准的焚化爐設計圖

### 注意事項：

持證人須負責確保完全在本許可證附圖所示的指定範圍內安葬死者遺體或安放死者遺骨。如有疑問，持證人應在安葬死者遺體或安放死者遺骨前與村代表聯絡。此外，如對獲准下葬死者的地點或位置有任何疑問，應在下葬前致電地政處下列任何一位地政主任查核或求助。

女士 (電話 )

先生 (電話 )

先生 (電話 )

### Advisory Note :

It is the responsibility of the permit holder to ensure that the burial or deposit is effected entirely within the permitted area shown on the map attached to this permit. In case of doubt, the permit holder should approach local village representative and, as necessary, the following Land Executives of District Lands Office ( ) for assistance prior to effecting burial or deposit.

Ms. (Tel. )

Mr. (Tel. )

Mr. (Tel. )