

節錄自香港申訴專員公署
二零零四／零五報告年度第四期
[二零零四年十一月四日]

X X X X X X X X

直接調查報告摘要

金塔墳場的管理情況

背景資料

本港目前有五個公眾金塔墳場，最大的在和合石，提供逾 14 萬個金塔墓穴，其餘四個墳場共計有約 4 萬個墓穴。

2. 這些金塔墳場原本由前市政局及前區域市政局負責管理，自二零零零年起則由食物環境衛生署（「食環署」）接管。由於市民的投訴及傳媒報道，令本署關注到這些墳場的管理是否妥善。食環署就金塔墳場提供的服務訂立了行政安排，申訴專員經初步查訊後，於本年六月三十日的記者會上宣布，決定根據《申訴專員條例》（第 397 章）第 7(1)(a)(ii)條主動展開直接調查。

調查範圍

3. 是次直接調查的範圍包括：

- (a) 在金塔墓穴撿拾和遷移骨殖的程序；
- (b) 撿拾和遷移骨殖後的跟進行動；
- (c) 新的和騰出的金塔墓穴的編配程序；以及
- (d) 金塔墳場的維修工作安排。

金塔墓穴的記錄

4. 金塔墓穴早於一九五零年代前已經存在。政府於一九六零年通過《公眾衛生及市政條例》(第 132 章)及《公眾墳場規例》(第 132BI 章)，監管公眾墳場。
5. 由於政府重組市政服務，食環署於二零零零年一月一日開始接管所有金塔墓穴，並嘗試將有關記錄(其中部分是手寫資料)轉移到新的電腦資料庫(「歷史資料庫」)。可惜，由於數據轉移過程出現偏差，導致資料庫儲存的資料不準確。結果，食環署不能完全信賴該資料庫，而需要不時翻查原本的手寫資料，以確定資料無誤。
6. 二零零一年九月，食環署建立了另一個新的電腦資料庫(「綜合資料庫」)，其優點是容量較大，而且一切都重新開始。之後，該署一直使用這個新資料庫來處理新的金塔墓穴申請，至於歷史資料庫和手寫資料則仍予保留，以便翻查二零零一年九月以前的記錄。
7. 由於資源緊絀，食環署接管金塔墳場後未能全面查核原本的記錄，因而無法根據這些記錄肯定某個墓穴是否埋有骨殖，以及確定所登記的資料。不少非法殮葬及撿拾骨殖的情況一直未被發現，令記錄更不可靠，該署亦因此無法根據記錄來編配已騰出的金塔墓穴。而且，由於山泥傾瀉、樹木叢生等原因，亦可能令墓穴不宜重新編配，故此食環署人員須前往實地視察，才能確定是否可以重新編配。
8. 此外，亦因為資源緊絀，食環署無意進行全面勘查，以核實所有金塔墓穴的編號和位置，以及是否埋有骨殖及其身份等。

金塔墓穴的編配

9. 新的金塔墓穴可在一天內編配給合資格的申請人；而騰出的墓穴由於食環署人員須進行實地視察(參見第 7 段)，則需約三個星期始能編配。

10. 不論是新的或騰出的金塔墓穴，食環署一律收費 6,305 元。過去三年，該署編配了共 2,312 個墓穴（二零零一年有 758 個；二零零二年有 772 個；二零零三年有 782 個），為政府帶來 1,450 萬元收入。

殮葬及撿拾骨殖

11. 後人欲殮葬先人遺骸或撿拾骨殖，必須先向食環署申請許可證。之後，他們通常會僱用承辦商進行有關工作。為確保承辦商遵照法例要求，食環署人員會監督工作過程，或在完工後前往視察。

12. 未獲食環署許可而進行殮葬或撿拾骨殖，屬刑事罪行。可是，該署並沒有既定程序，防止、阻嚇或偵查這等違法行為。此外，金塔墳場沒有圍欄，也無人看守或巡邏，非法金塔墓穴因此可以存在好幾十年而不被發現。

13. 食環署承認，若不進行全面勘查，實難以確定未被發現的非法殮葬及撿拾骨殖個案數字，但強調該署人員會積極跟進投訴，並在執行日常任務時留意是否有可疑的金塔墓穴。

金塔墓穴的修葺

14. 修葺和保養金塔墓穴主要是後人的責任，食環署則負責其他公共地方的維修工作，如清理垃圾和枯樹，以及修補因山泥傾瀉造成的損壞。

15. 山泥傾瀉造成的破壞有時是無法彌補的。若有多個金塔墓穴遭山泥傾瀉損壞，不同墓穴的骸骨混雜而無法辨認，結果只能重新安葬在金塔墳場公墓內。目前，食環署轄下有四個金塔墳場公墓，該署已盡量根據手頭上的記錄，通知有關的後人。

個案研究

16. 為了評估食環署對金塔墳場的管理是否適切有效，本署詳細研究了幾宗個案（參見第 21 段）。

觀察所得及意見

17. 金塔墳場面積廣闊，加上墓穴數目眾多，管理相當困難。然而，這絕不能作為監管不力的藉口。

金塔墓穴的記錄

18. 食環署目前的三個資料庫，都不能提供可靠的記錄（參見第 7 段）。然而，儘管記錄的資料諸多缺陷，食環署卻似乎處之泰然，根本無意作任何改善（參見第 8 段）。本署認為這情況絕不理想，也不能接受。

金塔墓穴的編配

19. 騰出的金塔墓穴編配程序十分緩慢：新的墓穴可在一天內完成編配，但騰出的墓穴卻因為要額外實地視察，以核實墓穴是否空置，而需要三個星期（參見第 9 段）。實地視察是偵查和防止非法殮葬的良方，但卻拖慢了編配程序。假如記錄正確無誤，大部分申請便無須進行實地視察。

20. 金塔墓穴的編配為政府帶來收入。過去三年，食環署編配了共 2,312 個金塔墓穴，收取超過 1,450 萬元（參見第 10 段），其中部分收入理應撥作整理金塔墓穴的記錄，加強行政管理，以及為市民提供較佳的服務。

殮葬及撿拾骨殖

21. 本署研究了的個案清楚顯示，撿拾骨殖的跟進工作需要改善。目前，騰出的金塔墓穴在現場並沒有標記。假如能在墓穴豎立告示牌，表示可以接受申請，告知市民申請手續，並明令嚴禁非法殮葬，則應可減少不法之徒私下「重複利用」墓穴的機會。有意申請墓穴的其他後人，亦可知道該墓穴是否空置。

22. 於殮葬或撿拾骨殖時，後人往往沒有在場監察。假如三方面（即食環署、後人和承辦商）都能到場見證，並確認過程細節，即使不能完全杜絕錯掘墓穴撿拾骨殖，至少也可以減低出錯的機會。

23. 現行針對非法殮葬及撿拾骨殖的措施全無系統，而且缺乏成效（參見第 12 段）。要看守整個墳場範圍，防止非法行為，確實不易，因此必須訂立阻嚇措施。食環署應向市民（特別是承辦商和後人）發出強烈和明確的信息，表明絕對不容墳場範圍內有非法活動。然而，該署不僅沒有追究涉嫌違例者，更只向他們收取標準費用便給予批准。正如我們研究的個案顯示，該署從未考慮提出檢控。

24. 由於該署並無定期巡邏，因此只有在偶然的機會或當有人查詢和投訴時，才會發現非法殮葬或撿拾骨殖。假如食環署人員確如其部門所稱，曾經常進行視察，以偵查違例情況，則應早已發現一些可疑的墓穴，並採取跟進行動（參見第 13 段）。可是，所有錄得被揭露的個案都是源自查詢、投訴或申請。

25. 被揭發的違例個案其實極少。食環署自二零零零年起接管金塔墳場，四年多以來只曾經處理五宗個案，但跟進行動卻一直緩慢和拖拖拉拉，往往要幾個月才張貼告示、發出信件和採取跟進行動。這種情況實在不能接受。

26. 在某些個案中，違例情況繼續存在，但食環署卻沒有具體計劃徹底跟進。

27. 整體來說，食環署針對非法殮葬及撿拾骨殖行動軟弱無力，確令本署感到震驚。這有違道義責任，亦對亡者及其後人不公平，而且令政府損失收入。非法殮葬讓不法之徒從中獲利。由於易獲厚利，加上被查出的機會不大，而遭檢控的風險更近於零，因此變相地鼓勵不法之徒以身試法。

28. 假如食環署確實認真處理，理應考慮採取措施，例如進行全面勘查，確定非法「重複利用」墓穴情況的嚴重程度。本署認為，食環署的態度漫不經心，甚至近乎麻木不仁。

29. 年代久遠的金塔墓穴或許已再無人拜祭，食環署卻有責任查明和加以保護。該署應盡力識別這些墓穴，加強保安措施，例如進行更頻密的巡邏，並妥善保存有關記錄。

金塔墓穴的修葺

30. 食環署應提示後人，他們有責任修葺和保養墓穴。對於山泥傾瀉造成的損壞，有些骨殖或許永遠無法辨認，這確是十分不幸（參見第15段）。為免再有此情況，食環署應要求有關政府部門協助，確定墳場範圍內的危險斜坡，如有需要，則進行預防或修補工程。萬一發生山泥傾瀉，食環署應鑑別所有損壞的墓穴，並通知有關的後人。

結論

全面勘查

31. 由於金塔墓穴沒有一套完整和準確的記錄，以致金塔墳場的管理欠缺效率和成效。食環署未能掌握非法活動的嚴重程度，情況尤其令人憂慮。因此，有必要進行全面勘查，而且費用並不高昂（本署估計為230萬元），工作亦不困難。

長遠措施

32. 食環署必須制定長遠措施，防止和偵查非法「重複利用」墓穴等問題，並須保存準確的記錄。本署認為，這是政府對市民應盡的責任，也是對亡者應有的尊重。

建議

33. 誠然，食環署在二零零零年才接管金塔墳場，但至今已近五年，應有充裕的時間整頓有關的問題。

34. 祭祀先人是我國的傳統文化。每逢清明節和重陽節，許多人都會一家老少，帶備香燭祭品到先人墳前拜祭。可惜由於後人移民外國或感情淡薄，又或者因為沒有後嗣，這種習俗似乎漸被淡忘。政府應負起社會責任，提倡、鼓勵和繼承這種慎終追遠的傳統孝思。

35. 申訴專員向食物環境衛生署署長提出以下建議：

(a) 一般情況

職員態度

- i) 向有關的職員（包括前線人員）灌輸應有之決心及責任感，以肅清違例的情況（參見第 17 段）；

全面勘查

- ii) 進行全面勘查，核實現存各個金塔墓穴的資料；找出那些歷時久遠的金塔墓穴，加強保安措施；並確定危險的斜坡，進行預防及修補工程（參見第 29 至 32 段）；

- iii) 把全面勘查所得的資料輸入電腦資料庫，並充分測試，以提供準確和核實的記錄（參見第 5 段）；
- iv) 當充分測試的新資料庫準備就緒後，取消舊有的電腦資料庫和手寫資料（參見第 18 段）；

長遠措施

- v) 考慮採取其他方法，在高危的地方進行監控和抽查，以防止和偵查違法活動（參見第 32 段）；
- vi) 檢討法例的規定，並視乎需要而修訂更新；

(b) 金塔墳場的管理

金塔墓穴的記錄

- i) 在暫且繼續使用現有三個資料庫的同時，應指示有關職員妥善修正，以確保資料準確和適時更新；

金塔墓穴的編配

- ii) 檢討騰出的金塔墓穴的編配程序，縮短處理的時間（參見第 19 段）；
- iii) 當充分測試的新資料庫準備就緒後，檢討是否仍須在編配騰出的金塔墓穴前實地視察，藉此加快處理的程序（參見第 19 段）；

殮葬及撿拾骨殖

- iv) 檢討已經批准的殮葬和撿拾骨殖個案的跟進工作，例如考慮在騰出的墓穴豎立標記（參見第 21 段）；
- v) 透過在網頁宣傳和向申請人派發單張，說明於殮葬及撿拾骨殖時有親人在場的重要性（參見第 22 段）；

非法殮葬及撿拾骨殖

- vi) 宣傳在墳場內進行違法活動可能會被檢控和懲罰（參見第 23 段）；
- vii) 嚴厲對付違例者，加強檢控並實施行政制裁，例如編列一份罔顧法紀的承辦商名單，以便更嚴密監控（參見第 27 段）；
- viii) 在墳場巡邏並進行抽查，以偵查任何可疑的墓穴及阻嚇違法活動（參見第 24 段）；
- ix) 訂立服務承諾，以跟進被發現有問題的個案（參見第 25 段）；
- x) 擬定具體計劃，以跟進上述五宗已發現有問題的個案（參見第 26 段）；
- xi) 妥善保存歷時久遠的金塔墓穴的記錄，並提醒職員更密切監察（參見第 29 段）；

(c) 金塔墓穴的修葺

- i) 透過食環署的網頁和單張，向公眾宣傳對先人應盡的責任（參見第 30 段）；
- ii) 要求有關部門協助，在危險斜坡進行預防和修補工程（參見第 30 段）；以及
- iii) 遇有山泥傾瀉而墓穴受損，應根據核實的記錄通知所有有關的後人（參見第 30 段）。

食環署的回應

36. 食環署接納本署的建議，並已開始落實其中部分措施。

申訴專員的結語

37. 申訴專員感謝食環署在這次調查中充分合作，並欣悉該署已積極落實本署的建議。

申訴專員公署

二零零四年十一月

X X X X X X X X