

# 台灣私立公墓經營管理之研究

顏 愛 靜\* 楊 國 柱\*\*

## 摘要

為因應台灣人口組成高齡化及國民所得水準提高後，民眾對治喪與營葬之需求，政府核准私立公墓之設置與經營，有其必要性。惟民間企業經營私立公墓，時有與墓政政策相違背之情形，為期確保私立公墓經營之永續性與公益性，宜思考如何加強規範及輔導私立公墓之經營。

本研究依循墓政政策目標，調查分析當前私立公墓設置經營情形及其遭遇困難，發現私立公墓面積規模過小；設置年代久遠；少數公墓無人管理；企業化程度仍低；違反節約土地利用；管理費收入未專款專用於墓園之管理維護及缺乏專業人才等缺失。為導正這些缺失，本研究建議政府宜採如下改進措施：

1. 清理輔導傳統老舊公墓，研訂更新計畫。
2. 協助無人管理之私立公墓，使其恢復正常經營。
3. 將是否備置管理資料及電腦化列入考評之項目。
4. 墓地利用不符政策者，促其改善；違反法令者，依法處理。
5. 修正墓政法令，明文規定管理費收入應提撥成立管理維護基金。
6. 於大專院校增設墓政或殯葬科系，培育墓園管理等之專才。
7. 輔導私立公墓業者運用電腦輔助經營與管理。
8. 建立私立公墓經營證照制度。
9. 生前預購墓地，應限制預購使用者之年齡。

\* 作者為本校地政系教授

\*\* 作者為本校地政系博士班研究生

## 壹、前言

隨著人口年齡組成結構高齡化定型以後，死亡人口數逐年增加，又因國民所得水準提高以及對死者的厚葬觀念普遍，民衆對治喪與營葬設施需求日益殷切。然因政府受限於財力與人力，難以闢建足夠之喪葬設施，以滿足民衆所需，加上經濟邁向自由化，輿論對喪葬業務民營化的呼聲甚囂塵上，政府為順應社會潮流，乃依規定核准私立喪葬設施之設置與經營，其中以私立公墓較為普遍。

目前政府本於順應社會潮流與社會分工之原則，依〔墳墓設置管理條例〕及相關法規之規定核准民間設置公墓有八十餘處，面積合計約五百多公頃。一般而言，開放民間經營公墓設施，如能參採企業管理之理念，確實可以彌補政府部門缺乏成本與效率觀念，不重視經濟效益與銷售服務等缺點的不足。盱衡英、美、日、德等先進國家，咸從社會福利觀點以規範私立公墓之經營，俾確保其經營之永續性與公益性。反觀我國，允許民間企業經營私立公墓的結果，卻時有與政府墓政政策相違背之情形產生；諸如：墓基面積超限使用，墓基未循環利用，營造生墳及預售並炒作骨灰（骸）位價格等弊端。由於墓基未循環利用或管理費收支運用不當，一旦墓園滿葬或骨灰（骸）位售罄，收入來源停頓，則後續維護管理工作將難以進行；不惟民間無法實現慎終追遠的美德，甚至政府可能被迫投注大量的財力與人力來接管私立公墓，造成政府沈重的負擔。因此，如何加強規範及輔導私立公墓之營運，使之企業化、科學化與永續化，且兼顧公益的要求，乃是政府推展墓政現代化的當務之急。

基於上述研究動機之瞭解，為期加強規範與輔導私立公墓之經營，本研究之目的，經歸納如下：

- (一)確立理想的公墓管理政策。
- (二)依循墓政政策目標探討私立公墓經營管理情形及其所遭遇之困難。
- (三)針對私立公墓經營不符政策之缺失，及遭遇困難處，研提改進措施或修法之建議。

## 貳、研究設計

本研究為確立供判別私立公墓經營良莠之準則，以現行規範私立公墓經營之法規及相關文獻檢討墓政政策。另採郵寄問卷調查法及實地訪查法，俾瞭解私立公墓之經營管理情形。

### 一、調查方式設計

據內政部統計，截至民國83年底台灣地區核准有案之私立公墓為88處，本研究採兩階段調查方式，第一階段以全部母體為對象郵寄問卷進行調查；第二階段視郵寄問卷調查效果，進行抽樣訪查，並輔以電話追蹤訪問，俾提高回收率。

### 二、問卷設計

本研究之調查問卷大致分為七個部分：

1. 基本資料：包括隸屬行政轄區、申請開發總面積、資本額、預估開發墓基數及成立年月等。
2. 組織經營屬性與資源：包括公墓之性質、組織型態、管理人力及營運經費來源。
3. 經營企業化：主要目的在瞭解公墓備置那些管理資料，是否利用電腦輔助經營及使用電腦之何種管理功能。
4. 節約土地利用：目的在瞭解公墓之墓基有無規定使用年限，墓基面積有無限制，是否允許購買墓地埋葬骨灰或骨骸及是否允許生前預購壽穴等。
5. 為人民營葬之福祉：調查內容包括公墓內附屬設施、墓基售價、收費減免、管理費之收取及有無成立管理基金、有無出售葬儀用品、盈餘如何運用、墓基產權之持有、買賣契約之協商及有無交通接送等。
6. 為公衆衛生與觀瞻：包括公墓內空地綠化面積比例及墓基埋葬型式。
7. 其他：主要瞭解營運收支、經營情形之報請主管機關查核及經營上之困難等。

### 三、回收成果

本研究以全部母體為受調查對象，惟由於 5 處私立公墓地址無法取得，僅郵寄出 83 份私立公墓組織經營調查表，結果回收有效樣本 32 份，回收率 38.55 %。雖然本研究曾試圖做催收工作，但業者或因擔心經營資料曝光而成為政府課稅依據，或因公司電話與住址更動頻繁，無法聯絡，致對於回收率之提高助益不大。回收樣本分佈於 13 個縣市，其中台北縣回收 7 份最多，其次為高雄縣 5 份及台南縣 4 份等，大致上，私立公墓愈多的縣市，回收份數愈多，樣本分佈尚稱平均，具有相當之代表性，樣本分佈情形參見表二～1

表二～1 私立公墓郵寄與回收樣本分佈表

縣市別	台北縣	高雄縣	台南縣	新竹縣	台中縣	嘉義縣	苗栗縣	台中市	台北市	台東縣	彰化縣	南投縣	雲林縣	屏東縣	基隆市	桃園縣	花蓮縣	合計
郵份寄數	32	8	6	3	10	2	1	1	1	1	5	4	2	3	2	1	1	83
回份收數	7	5	4	3	3	2	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	31	

註：樣本中有 1 份未填縣市別

### 四、實地訪查

為期印証問卷調查結果及有助於掌握問題癥結所在，本研究曾選擇於台北縣三峽龍泉公墓、三峽天主教三德公墓、林口頂福陵園等地進行實地訪查，以瞭解私立公墓設置、組織營運情形。

## 參、公墓管理政策之確立

理想的公墓管理政策，應能達成節約土地資源利用；確保公衆衛生與觀瞻；以及謀求人民營葬之福祉等目標。根據上述政策目標之理想，並參考先進國家有關公墓管理之原則，本研究認為公墓公園化、殯葬一元化、墓地循環利用，限制墓地使用面積及墓地立體利用等制度設計，應屬適當而有效率的公墓管理政策。茲將理由說明如次：

### 一、公墓公園化

「公墓公園化」意指將公墓建設得像一座公園。為此，對於公共設施之設計、墳墓造型與墓區美化、綠化等工作均應力求自然美觀，務使整個公墓之配置井然有序，予人「賞心悅目」之感。一般而言，公墓墓基如採統一坪數及平面埋葬等，是較有利於進行綠化及美化工作。

墓地是一種稀少性極強的資源，從土地利用複雜化的趨勢而言，它不應該僅作為埋葬之惟一用途，美國在早年就注意到這個問題，其住宅與都市發展局 (HUD) 首先提出計畫在田納西的普勒斯基城 (Pulaski, Tennessee) 規劃多目標使用 (multiple use) 墓地的報告。（註一）而在西元一九七〇年左右，這些多目標的用途，包括動態的遊憩 (active recreation；例如騎腳踏車、打球、垂釣、溜冰等) 及靜態的遊憩 (passive recreation；例如藝術雕像的展示、具歷史紀念性價值古物的保存等) 均已被融合到墓園的經營及規劃中。（註二）台灣地區的公墓多屬面積規模狹小，難以容許太多目標的用途，惟公園化公墓既經過縝密之規劃設計，公共設施完備，環境優雅，墓區整齊劃一，不再給人陰森悽涼恐怖之感，則提供作為開放空間 (open space)，增加休憩場所，是可以達到的，如此，不僅合乎政策目標之視覺景觀的要求，同時墓地亦不再是死人恆久佔據而毫無生息之地。

註一：Earl Finkler, The Multiple Use of Cemeteries, Planning Advisory Service, NO.285, November 1972, p.3.

註二：Ibid, pp.7-12.

## 二、殯葬一元化

基於喪家的立場，如能將喪事，諸如祭奠、殯殮、火化、埋葬、安置骨灰等事宜，集中於同一地點處理則可節省不少繁瑣的手續及到處奔跑等麻煩。尤其在都市裡，小家庭制度頗為盛行，如遇有親人病故，往往因人手有限，難於處理喪事，此際，如有殯葬一元化的墓園設施，即在公墓裡設有殯儀館、火葬場、納（靈）骨堂（塔）、墓地等設施為喪家提供一貫性服務，收費又合理，這樣不但可以除卻許多為了治喪而四處奔波的辛勞與麻煩，同時亦能節省不少時間與費用。

受限於經營體的財力與公墓面積規模，並非所有公墓均適宜興建殯葬一元化設施，惟選擇性地鼓勵與輔導是極有必要的。英國與德國的大都市，均設有殯葬一元化的公墓，為喪家提供整體性服務，例如英國的雷汀 (Reading) 墓園及倫敦之莫特湖 (Mortlake) 墓園，德國的城西墓區 (Westfriedhof) 均為殯葬一元化之墓園；墓園裡的設施包括火化設備、小教堂、停屍間、休息室、洗手間、辦公室、停車場、墓地等，而使祭奠、殯殮、火化、埋葬等喪事能集中於一地處理，非常便利，值得我國借鏡參考。（註三）

## 三、墓地循環利用

墓地屬限量資源 (stock resources)，經過開發利用一次，其數量即減少一次，尤其逢此土地使用競爭問題極為嚴重的時代，新闢墓地雖非絕不可能，然亦屬極度困難之事，是以愈發徵顯墓地之限量特性。墓地既屬限量，死亡人口卻不斷累積遞升，加上有些舊墓因區位不當而必須廢止，長此以往，必至死無葬地而後已。

為解決墓地可能不足的問題，並避免不斷地開發新墓地佔據有用空間，則實施墓地的循環利用，化限量資源為流量資源 (flow resources) 是最有效而經濟的方法。此種方法乃不管採取土葬或火葬，於墓地經使用一段時間後，都應予洗骨遷移，並將骨灰或骨骸安置於納骨堂（塔），把原來使用的墓地騰空出來，俾使有限的空間得以循環利用，以節省墳墓用地資

註三：殷章甫、顏愛靜、楊國柱等，墓政管理及相關法規之研究，內政部、民政司，民國七十九年九月，第 70 頁。

源。（註四）此外，公墓的經營管理可因使用費及管理費的收取而長久維持，且可集約利用墓地以加強公共設施的投資效益，為喪家提供更佳的服務。

#### 四、限制墓地使用面積

台灣地區人口眾多，土地相對稀少，不但要供給農工業生產所需使用之土地，還得滿足商業、服務業及居住等建築之需求，而以公共設施所需土地數量尤甚，因此，就算再多分配一點土地供設置墳墓使用，都令人備覺浪費可惜。基本上，土地供作墓地使用，其功能僅在於維繫傳統倫理與文化習俗，而不能產生任何有形的經濟效益，是以其功能之實現，並不在於墓地面積之大小，因此探討墓地管理，就應重視墓地資源保持的問題。

「保持」的意義就是避免浪費，從社會整體利益的觀點論，浪費就是未能達到最經濟的社會資源利用。英國經濟學者皮古氏 (A.C.Pigou) 有云：「大多數人都同意國家應保護將來的社會利益，而對於不合理的浪費資源予以相當程度的限制，避免將我們目前的偏好置於後代子孫的利益之上。很明顯地，政府有責任擔當將來的國民的信託人 (trustee)，正如同給予現代國民保護一樣，故須用立法的行為以制止資源的浪費或不經意的被損害。」（註五）因此，為達到節省土地使用之政策目標，限制墳墓使用面積是極其必要的。

#### 五、墓地立體利用

當人口稀少時，人類利用土地的方式是朝擴張化趨勢 (Tendenz der Erweiterung) 發展，即儘量利用土地的面積，以適應日益增加的人口需要，但此種努力有一定的限制，（註六）因此，緊伴著擴張化趨勢，而發生了土地利用集約化的趨勢 (Tendenz der Intensivierung)。

註四：殷章甫，「規劃區域公墓可行途徑」，民國七十七年度全國改善民俗暨喪葬業務研討會資料彙編，內政部編印，民國七十七年五月，第 179~180 頁。

註五：A.C. Pigou, *The Economics of Welfare*, 4th ed., London : Macmillan & CO., Ltd., 1946, P.29.

註六：擴張土地面積將受到自然、經濟、社會、政治等因素的限制，使土地之擴張速度低於人口數量增加的速度。又因人類對物質生活的要求，不論質或量，都隨經濟文化進展而提高，僅靠生產面積擴張，還不能滿足需求。（參見張丕介，「土地利用趨勢說之創釋」，張丕介經濟論文集，香港九龍：張丕介教授遺著編輯委員會，民國六十年五月，第 106 ~ 107 頁）。

所謂集約的土地利用，就農業生產而言，是在已利用的土地面積上，增加勞力與資本的使用量，改良生產技術，提高每單位面積的產量，原則上並不改變注重平面利用方式，若改變平面而為立體利用，雖非絕對不可能，惟必須克服技術上之困難，並支付相當高之成本。就市地建築使用而言，則因不使用土壤中的養力，而注重土地的承載能力，故可改變平面之利用而為立體之利用。更進而言之，市地建築雖可向高空發展，提高土地利用度，惟其發展亦非漫無限制，因為人類生活需要空氣、採光、舒適的活動空間及充足的公共設施，同一基地容納過多的人口將產生外部不經濟(External Diseconomics)，從而發生報酬遞減作用。然而，墓地利用的特性殊異於前述之情形，因為死人不需要活動空間，不需要空氣與採光，而公共設施之提供亦僅是為方便活人前往祭祀而已。是以，同一塊土地上安置再多的死者，不增加同比例的活動空間及公共設施，亦不易感到擁擠。這也就是說墓地的立體集約利用，不易產生外部不經濟，報酬遞減作用自然較一般市地及農地不易發生。

至於墓地如何立體利用，據瞭解外國有採於地下多層疊葬的例子，惟尚乏具體之文獻可考。依我國傳統是以信仰佛教為主，而火化入塔正是佛教的正統葬法，因此，為充分利用土地資源，節省墓基佔地空間，宜多增闢塔葬式公墓，即興建納骨堂(塔)於墓地以供骨骸或骨灰存放，這種朝墓地上空發展的利用方式，不但符合節約利用土地資源政策目標，且易於落實執行。

## 肆、實証調查結果分析

### 一、私立公墓基本資料

在面積規模方面，如表四～1 所示，1 至 5 公頃以下的規模最多，共有 14 處，比率為 45.16%，其次為 1 公頃以下者有 8 處，比率佔 25.81%，兩者合計比率高達 70.97%，如採用〔墳墓設置管理條例施行細則〕不得小於 5 公頃規定之標準衡量(註七)，則顯然現有公

註七：參見「墳墓設置管理條例施行細則」第四條第一項之規定。

## 台灣私立公墓經營管理之研究

墓面積規模多數過於狹小，往往無法充分提供各項服務設施，有礙殯葬一元化墓園之推展。

**表四～1 私立公墓面積規模狀況表**

規 模 別	1 公頃以下	1-5 公頃以下	5-10 公頃以下	10-15 公頃以下	15 公頃以上	合 計
處 數	8	14	5	2	2	31
百 分 比	25.81	45.16	16.13	6.45	6.45	100.00

註：未填答者 1 份

其次，私立公墓經營組織成立時間，以民國 72 年 11 月之前者居多，有 25 處，比率佔 80.65%，由表四～2 可見私立公墓多成立於〔墳墓設置管理條例〕公布施行之前，年代久遠，其設置依據為行政院於民國 25 年頒布之〔公墓暫行條例〕，由於法令規範並不溯及既往，該等公墓地點如有妨礙軍事設施、公共衛生、更新規劃、都市發展或其他公共利益者，恐難有任何改善措施。

**表四～2 私立公墓經營組織成立年月劃分表**

成 立 年 月	民 國 72 年 11 月 前	民 國 72 年 11 月 後	合 計
處 數	25	6	31
百 分 比	80.65	19.35	100.00

註：未填答者 1 份

## 二、組織經營屬性與資源

從公墓組織性質來看，非營利性之財團法人佔有相當大之比例，主要屬教會經營之墓園。如表四～3 所示，有 16 處私立公墓屬財團法人，比率為 51.61%；營利性的私營企業有 11 處，比率為 35.48%，其他，包括合作社組織、佛教淨律寺附屬墓園等有 4 處，比率佔 12.91%。

表四～3 私立公墓組織性質狀況表

組織性質	非營利性之財團法人	營利性之私營企業	其他	合計
處數	16	11	4	31
百分比	51.61	35.48	12.91	100.00

註：未填答者 1 份

另為瞭解私立公墓組織人力之業務負荷狀況，吾人以申請開發總面積為分子，專兼任管理人員數為分母（為方便計算起見，兼任 2 人視同專任 1 人），可求得各私立公墓平均每人管理公墓之面積，並製成如表四～4 所示，以平均每人管理公墓面積在 1 公頃以下者居多，有 14 處，比率佔 48.28%，其次為 2 至 3 公頃以下的 6 處及 1 至 2 公頃以下的 5 處，此種業務負荷量與公立公墓平均每位墓政人員管理約 20 公頃的情形相較（註八），管理人力之配置可謂相當充分。不過，值得特別注意的，在回答問題的 29 份問卷中，竟有兩份答以無人管理，且其組織性質均屬非營利性之財團法人，其經營上到底遭遇什麼困難，實有待政府主動去瞭解，並予以輔導解決。

表四～4 私立公墓組織性質狀況表

平均每人管理公墓面積	1 公頃以下	1-2 公頃以下	2-3 公頃以下	3-4 公頃以下	4 公頃以上	無人管理	合計
處數	14	5	6	1	1	2	29
百分比	48.28	17.24	20.69	3.45	3.45	6.89	100.00

註：未填答者 3 份

註八：楊國柱，台灣地區墓地管理制度之研究，政大地政研究所碩士論文，民國七十九年六月，第 106 頁。

### 三、經營企業化程度

企業化觀念是現代經營組織為提高生產力，確保經營永續的基本要求。因受限於時間與經費，本研究僅就私立公墓是否備置系統化之管理資料及是否利用科學化之經營輔助工具等加以調查瞭解。如表四～5顯示，私立公墓所備置的管理資料中，以埋葬登記簿最為普遍，墓園區劃圖次之，至於兩種資料均備置者，有16處之多，約僅為有效樣本之半數。

表四～5 私立公墓組織性質狀況表（複選題）

資料種類	埋葬登記簿	墓園區劃圖	合計
次數	27	19	46
百分比	58.70	41.30	100.00

註：未填答者1份

其次，再問到是否利用電腦輔助經營，僅有8處公墓回答利用電腦輔助經營，餘有23處，比率高達74.19%的公墓仍賴傳統的人工作業方式從事墓園之經營，參見表四～6。

表四～6 私立公墓是否利用電腦輔助經營狀況表

是否利用電腦	是	否	合計
處數	8	23	31
百分比	25.81	74.19	100.00

註：未填答者1份

至於使用電腦輔助經營的私立公墓，其電腦在經營管理上擔當何種功能，如表四～7顯示，最常用者為儲存檔案資料或亡者生平資料，至於財務會計的處理及內部人事管理的運用非常少，兩者功能比率合計僅佔36.36%，可見私立公墓之企業化程度仍低。

表四～7 私立公墓利用電腦輔助經營功能狀況表（複選題）

電 腦 輔 助 功 能 別	儲 存 檔 案 資 料	亡 者 生 平 資 料	財 務 會 計 的 處 理	內 部 管 理	合 計
次 數	8	6	4	4	22
百 分 比	36.37	27.27	18.18	18.18	100.00

#### 四、節約土地利用

檢討私立公墓之經營是否合乎節約土地利用之原則，可從墓基使用年限，面積有無限制及是否配合骨灰（骸）不入土之塔葬政策等方面著手。如表四～8 所示，私立公墓之墓基有規定使用年限者僅12處，佔40%；無限制者有18處，佔60%。

表四～8 私立公墓之墓基有無規定使用年限狀況表

墓 基 有 無 規 定 使 用 年 限	有 規 定	無 規 定	合 計
處 數	12	18	30
百 分 比	40.00	60.00	100.00

註：未填答者 2 份

在墓基面積限制方面，如表四～9 所示，無限制者 7 處，比率佔 21.87%；有限制者 25 處，比率高達 78.13%，不過其經營主體多為教會或寺廟，以營利為目的之企業極少有實施

表四～9 私立公墓之墓基有無限制面積狀況表

墓 基 面 積 有 無 限 制	有 限 制	無 限 制	合 计
處 數	25	7	32
百 分 比	78.13	21.87	100.00

台灣私立公墓經營管理之研究

墓基面積限制之措施者。至於回答有限制的公墓中，墓基面積限制在 5 坪以下者有 20 次，比率佔 60.61 %，不過仍有為數不少之公墓允許購買墓基面積在 5 至 10 坪以下，甚至 10 坪以上，亦即雖有限制，但仍違反 [ 墓地設置管理條例 ] 之面積規定（註九），參見表四～10。

表四～10 私立公墓限制狀況表（複選題）

墓基面積限制坪數	5 坪以下	5-10 坪以下	10 坪以上	合計
處 數	20	9	4	33
百分比	60.61	27.27	12.12	100.00

為克服土地資源稀少，避免死人與活人爭地之現象，推行火化或撿骨進塔，以節省墓基佔地空間，早為政府既定政策。惟根據本研究調查發現，有 18 處公墓允許購買墓地埋葬骨灰（骸），比率佔填答樣本的 58.06 %；另不許埋葬骨灰（骸）者有 13 處，比率佔 41.94 %，參見表四～11。至於預購壽穴，不但容易衍生墓地投機炒作，且亦屬閒置浪費土地資源之行為，如表四～12 所示，私立公墓允許生前預購壽穴者及不許預購者各有 16 處，比率各佔 50 %，可見允許預購壽穴之私立公墓為數不少，對於墓地資源趨於匱乏具有潛在之隱憂。

表四～11 私立公墓是否允許購買墓地埋葬骨灰（骸）狀況表

是否允許埋葬骨灰（骸）	是	否	合計
處 數	18	13	31
百分比	58.06	41.94	100.00

註：未填答者 1 份

表四～12 私立公墓是否允許生前預購壽穴狀況表

是否允許生前預購	是	否	合計
處 數	16	16	32
百分比	50.00	50.00	100.00

註九：「墳墓設置管理條例」第十條規定每一墓基面積不得超過十六平方公尺，約合 4.84 坪。

## 五、為人民營葬之福祉

墓地營葬為實施社會福利的最後階段，也是人人必需的歸宿，不僅要求環境良好、安靜、莊嚴，同時亦務求方便與低廉，故本小節將從私立公墓提供的服務設施、墓基售價、管理費的收取及盈餘的運用等方面，來探析私立公墓之經營是否兼顧人民營葬之福祉。

如表四~13所示，就〔墳墓設置管理條例〕第九條及其施行細則第十四條規定的幾項主要附屬設施而言，包括靈（納）骨（堂）塔、火葬場、停車場、服務中心、金銀爐及公共衛生設備等，其中停車場之設置最為普遍，再次為靈（納）骨（堂）塔及公共衛生設備，至於火葬場則無任何公墓予以設置。另由表四~14得知，有8處私立公墓擁有3項附屬設施，比率佔27.59%；擁有4項或5項附屬設施者各有6處，比率各佔20.69%，惟沒有任何一個公墓齊備6項附屬設施。

表四~13 私立公墓附屬設施狀況表（複選題）

附施 屬種 設類	靈骨 （堂 納 塔）	火 葬 場	停 車 場	服 中 務 心	金 銀 爐	公 生 共 設 衛 備	其 他	合 計
次 數	22	0	23	15	11	22	1	94
百分比	23.40	0	24.47	15.96	11.70	23.40	1.07	100.00

註：未填答者3份

表四~14 私立公墓附屬設施種類數量表

附屬設施 種類數量	1	2	3	4	5	6	合計
處 數	3	6	8	6	6	0	29
百分比	10.34	20.69	27.59	20.69	20.69	0	100.00

註：未填答者3份

## 台灣私立公墓經營管理之研究

當問及墓基售價時，回收樣本中有20份未明確填答，容或由於填答者未必完全瞭解題意，故回答售價依據標準不甚一致，有者以每座墓基為單位，另有的卻以坪為單位估算。如表四~15所示，填答之12份問卷中，墓基售價在5至10萬元以下的情形最多，有四處公墓，比率佔33.33%；其次3萬元以下有3處；10至15萬元以下及15萬元以上者各有2處。不過，大致而言，公益性法人經營之墓園售價較低，營利性之企業法人經營之墓園售價較高，例如在15萬元以上的兩處公墓中，私立北海公園墓地之墓基售價（含土木及造園）平均每坪高達新台幣15萬元。另根據本研究實地訪查三峽鎮龍泉公墓，其售價為每坪8至12萬元不等。

**表四~15 私立公墓墓基售價狀況表**

墓基平均售價	3 萬 元 以 下	3-5 萬 元 以 下	5-10 萬 元 以 下	10-15 萬 元 以 下	15 萬 元 以 上	合 計
處 數	3	1	4	2	2	12
百 分 比	25.00	8.33	33.33	16.67	16.67	100.00

註：未填答者20份

在減免收費方面，如表四~16所示，在填答的25處墓園當中，有實施減免收費的私立公墓有21處，無實施減免收費者4處。其中較為可喜者，乃少數營利性企業法人經營之墓園亦能秉持回饋社會之原則，對於低收入之喪家實施減免收費措施，惟如能促使更多私立公墓採行減免收費措施，方可彰顯墓園事業之公益性。

**表四~16 私立公墓有無減免收費狀況表**

有 無 減 免 收 費	有	無	合 計
處 數	21	4	25
百 分 比	84.00	16.00	100.00

註：未填答者7份

除公益性團體，有義務奉獻之人員可以免支付成本進行墓園之管理維護外，一般企業經營之墓園，其管理費是持續維護墓園以利喪家使用的最主要來源。如表四～17所示，私立公墓有收取管理費者22處，比率佔70.97%；無收取者9處，比率佔29.03%。至於管理費收取方式，如表四～18所示，以按年收取者最多，其次為一次收取永久管理費，另有其他收取方式，例如有的教會經營之墓園，其管理費由喪家自由捐獻。

表四～17 私立公墓有無收取管理費狀況表

是否收取管理費	是	否	合計
處數	22	9	31
百分比	70.97	29.03	100.00

註：未填答者1份

表四～18 私立公墓收取管理費方式狀況表

管理費收取方式	按年收取	一次收取 永久管理費	其他	合計
次數	13	11	3	27
百分比	48.15	40.74	11.11	100.00

註：未填答者5份

管理費收取後，如無成立管理維護基金，專款專用，則往往與其他投資經費流用，一旦其他投資遭受虧損，墓園之管理維護工作將無以為繼，此尤以一次收取永久管理費者更容易發生這種問題。如表四～19所示，有24處公墓成立管理維護基金，但仍有8處公墓未成立，比率佔25%。根據實地訪查瞭解，私立公墓業者提撥管理基金之方式，不過僅於金融機關開立帳戶，原則上雖係專款專用，但如經董事會同意，亦得移作他用。

盈餘之運用是否適當，影響到墓園經營之健全，而墓園經營之健全直接關係到喪家營葬之福祉。如表四～20所示，私立公墓之盈餘全部用於墓園經營者有20處，比率佔66.66%；部分用於墓園經營者有5處，比率佔16.67%，其他情況，則答以用於建築寺院、社會福利

台灣私立公墓經營管理之研究

事業等，亦有 5 處，可見仍有相當大比例的私立公墓未將盈餘悉數投入墓園經營。

表四～19 私立公墓有無成立管理維護基金狀況表

有 管 無 理	成 立 基 金	有	無	合 計
處 數		24	8	32
百 分 比		75.00	25.00	100.00

表四～20 私立公墓盈餘運用狀況表

公 墓 盈 餘 用 途	全 部 用 於 墓 園 經 營	部 分 用 於 墓 園 經 營	全 部 用 於 轉 投 資	其 他	合 計
處 數	20	5	0	5	30
百 分 比	66.66	16.67	0	16.67	100.00

註：未填答者 2 份

## 六、為公眾衛生與觀瞻

墓園是安置先人屍身或骨灰（骸）供後人祭拜之場所，不但要符合衛生之條件，且務求不妨礙視覺觀瞻，前者涉及埋葬土深，棺木之起掘等技術問題，是否符合衛生條件，較難有客觀標準，本研究僅就綠化面積及墓基型式等加以調查。

由表四～21得知，私立公墓綠化面積佔公墓總面積之比例，在十分之二以上者有17處之多，比率高達 60.71 %，十分之一至十分之二以下者有 6 處，比率佔 21.43 %；惟十分之一以下者，仍有 5 處，其綠化面積比率小於〔墳墓設置管理條例施行細則〕之規定。（註十）如此看來，似見綠化程度尚稱理想，然與德國規定墓地淨面積佔公墓總面積的比率不超過35% 至40% 的情況相比，還是略遜一籌（註十一）。就以本研究實地訪查林口頂福陵園等公墓而

註十：〔墳墓設置管理條例施行細則〕第十五條規定：「公墓內空地應予綠化，綠化空地面積與公墓總面積之比例，不得小於十分之二。但墳墓造型採平面草皮式者，其比例不得小於十分之一。」

另據本調查案例所示，私立公墓綠化面積所占比例，最高者不過是三分之一左右。

註十一：顏愛靜，中德兩國墓地管理制度之比較研究，內政部編印，民國八十一年十月，第 79、82 頁。

言，其綠化面積雖符合法令規定，但整體景觀而言，土石與水泥等構造物仍嫌太多，頗有妨礙視覺觀瞻。

表四～21 私立公墓綠化面積比例狀況表

綠化面積佔公墓總面積比例	1/10 以下	1/10-2/10 以下	2/10 以上	合計
處數	5	6	17	28
百分比	17.86	21.43	60.71	100.00

註：未填答者 4 份

從環境景觀的立場考量，平面草皮式的埋葬型式較為理想，而平面封泥式，因水泥為較永久性之建材，使用愈多，不但妨礙墓園的綠化與景觀，假若墓園位於山坡地，亦不利於墓園的水土保持，當豪雨驟降時，勢必增加地面逕流而污染河川下游，影響公共衛生。至於傳統饅頭式，同樣欠缺整美觀，且在檢骨時，易造成磚石泥土無處丟棄之困擾。

如表四～22所示，私立公墓墓基埋葬型式，以平面封泥式居多，比率佔50%，其次為傳統饅頭式，再次為平面草皮式。此對整體環境保護言，恐有不利影響。

表四～22 私立公墓墓基埋葬型式狀況表（複選題）

墓基埋葬式	平面草皮式	平面封泥式	傳統饅頭式	合計
次數	6	20	14	40
百分比	15.00	50.00	35.00	100.00

註：未填答者 3 份

## 七、其他經營管理情形

在自由經濟市場，起碼的利潤是支持企業組織繼續營運的基本前提，即使是非以營利為目的之公益法人，如營收不足以支付營運費用，其墓園之管理維護工作遲早將面臨停頓之命

台灣私立公墓經營管理之研究

運。

如表四～23所示，私立公墓營收足夠支付費用者有17處，比率佔 60.71 %；不夠支付者亦不少，有11處，比率亦佔 39.29 %。至於營收如有不夠支付費用時，其解決方式為何，在回答的23份問卷中，答以自掏腰包貼補者15處；募捐者有 7 處；另打算結束營運者有 1 處，參見表四～24。

表四～23 私立公墓營收是否足夠支付營運費用狀況表

營收是否足夠支付費用	夠	不夠	合計
處數	17	11	28
百分比	60.71	39.29	100.00

註：未填答者 4 份

表四～24 私立公墓營收不夠支付費用解決方式狀況表

營收不夠支付費用之解決方式	募捐	自掏腰包貼補	打算結束營運	合計
處數	7	15	1	23
百分比	30.43	65.22	4.35	100.00

註：未填答者 9 份

關於私立公墓有無依〔墳墓設置管理條例〕之規定，將經營情形按期報請主管機關查核，如表四～25所示，有報請查核者20處，比率佔 64.52 %；無按期報請查核者11處，比率

表四～25 私立公墓營收不夠支付費用解決方式狀況表

經營情形有無報請查核	有	無	合計
處數	20	11	31
百分比	64.52	35.48	100.00

註：未填答者 1 份

佔 35.48 %，可見如何主動掌握私立公墓之經營情形，俾導正其不良之行爲，落實政府之墓政政策，實為重要之課題。

## 八、經營上遭遇之主要困難

根據回收樣本中，私立公墓業者填答之意見，及實地訪查瞭解之問題，其中不乏意見不夠具體者，茲僅就通案性且表達具體之主要困難綜合整理如次，俾供本研究分析研判之參考：

1. 墓園於〔墳墓設置管理條例〕公布實施前設置，面積僅 2 公頃，但因該條例規定面積不得小於 5 公頃，故必須是 5 公頃以上始可補辦增加墓園面積，建議擴充墓地申請不受 5 公頃之限制。
2. 公墓管理之政府層級與相關單位衆多，溝通配合困難。（本研究說明：從垂直的指揮監督關係而言，公墓管理由中央內政部民政司、省市政府社會處（局）、縣市政府社會局（科）至鄉鎮市公所，層級繁多；另就橫向的溝通協調關係而言，公墓設置申請涉及農業、建設、地政、工務、衛生、環保及教育等單位，此可能是導致私立公墓業者感到溝通配合困難之原因）。
3. 墓政法令不夠周延，地方政府行政裁量權過大，損及業者權益。（本研究說明：例如〔墳墓設置管理條例〕第七條前段規定：設置公墓或擴充墓地應選擇不影響水土保持、不破壞自然景觀、不妨礙耕作、軍事設施、公共衛生或其他公共利益之適當地點為之。然而，何種情況始符合上開地點限制條件，不同承辦人可能會有不同之看法。）
4. 濫葬墳墓嚴重，影響合法公墓之經營。
5. 公墓經營涉及宗教信仰、地理風水、禮儀形制等，問題複雜，惟能熟稔於此的專業人才非常缺乏。
6. 現有墓園已不敷使用，而尋覓新墓地困難，希望政府出售公地，以利增設新墓園。
7. 喪家故意不繳管理費或未能依年限起骨入塔，增加墓園之成本負擔，且影響節約土地利用之效果。

## 伍、經營管理缺失與改進建議

### 一、經營管理缺失

承前節實証調查結果分析，可獲致私立公墓經營管理上之主要缺失如后：

#### 1. 公墓面積過小，無法充分提供各項殯葬服務設施。

任何組織經營體均有其生產最適規模之考量，規模過小，則無法使生產之長期平均成本達到最低組合，致無法獲得內部經濟或大規模生產的利益（internal economy or merit of mass production）。同理，公墓面積規模過小，即難以擴充產能，降低成本，以充分提供殯葬所需的各項服務設施。至於公墓面積最適規模為何，目前尚乏實証可供參考，本研究僅依〔墳墓設置管理條例施行細則〕第四條不得小於五公頃之規定為衡量標準，經調查結果發現私立公墓面積規模在五公頃以下者比率高達 70.97 %。其次，就〔墳墓設置管理條例〕第九條及其細則第十四條規定的幾項主要附屬殯葬服務設施，包括靈（納）骨（堂）塔、火葬場、停車場、服務中心、金銀爐及公共衛生設備等，調查私立公墓之附設情形，結果沒有公墓能充分提供上開各項設施，距殯葬一元化之理想尚遠。

#### 2. 私立公墓普遍設置年代久遠，且不必依法補行申請，如有妨礙公共利益情事，政府無法促其改善。

按〔墳墓設置管理條例〕第三十條前段規定：「本條例施行前，私人或團體已設立之公墓，應於本條例施行後一年內依本條例之規定補行申請；」經查立法意旨，本條規定所謂「私人或團體已設立之公墓」是指本條例公布施行前已設立但未報主管機關核准之公墓，換言之，凡核准有案者，即使公墓地點有影響水源，妨礙軍事設施、都市發展、更新規劃、公共衛生或其他公共利益者，亦不必補行申請。根據調查發現，核准有案之私立公墓設置於民國 72 年 11 月〔墳墓設置管理條例〕頒行之前者，比率高達 80.65 %，這些公墓或為區位不合都市發展，或屬老舊影響環境景觀，實有設法改善之必要。

#### 3. 私立公墓管理人力之配置普遍較公立公墓為佳，惟其中有無人管理者，有待進一步了

解。

私立公墓平均每人管理之墓地面積在 1 公頃以下者，比率佔 48.28 %，其次為 2 至 3 公頃及 1 至 2 公頃以下，此種業務負荷量與公立公墓平均每位墓政人員管理約 20 公頃的情形相較，管理人力之配置相當充分。惟本研究發現在回答問題的 29 份問卷中，竟有 2 份答以無人管理，且其組織性質均屬非營利性之財團法人。為顧及民衆營葬之公共福祉，政府當須主動了解並謀求解決之道。

4. 私立公墓備置管理資料及利用科學化之經營輔助工具尚不普遍，企業化程度仍低。

私立公墓所備置的管理資料中，以埋葬登記簿最為普遍，墓園區劃圖次之，而兩種資料均配置者，僅為有效樣本之半數。其次，在利用電腦輔助經營方面，僅有比率 25.81 % 的公墓利用電腦，餘 74.19 % 的公墓仍賴傳統的人工作業方式從事墓園之經營。至於使用電腦輔助經營的私立公墓，其電腦在經營管理上扮演何種功能，最常用者為儲存檔案或亡者生平資料，而財務會計的處理及人事管理的運用則非常少。

5. 私立公墓之經營多有違反節約土地利用政策之情形，造成加速土地資源匱乏之隱憂。

在墓基使用年限方面，私立公墓無規定年限者，比率佔 60 %；在墓基面積方面，無限制者，比率佔 21.87 %；有限制者雖比率高達 78.13 %，惟其經營主體多為教會或寺廟附設公墓；火化或撿骨進塔方面，有比率 58.06 % 的私立公墓允許購買墓地埋葬骨灰（骸）；至於允許生前預購壽穴之私立公墓，比率佔 50 %，不但容易衍生墓地投機炒作，且亦屬閒置浪費土地資源之行為。

6. 營利性之企業法人於管理費收取後，多未成立管理維護基金，恐將影響墓園管理維護工作之永續性。

本研究調查結果，比率佔 75 % 的私立公墓回答其管理費收取後有成立管理維護基金，專款專用；但仍有 8 處公墓，比率佔 25 % 未成立管理維護基金，又這 8 處未成立基金者，多為營利性之企業法人。其次，根據實地訪查瞭解，私立公墓業者成立基金之作法，不過僅於金融機關開立專戶，原則上專款專用，如經董事會同意，該專戶經費仍得開支於其他用途。

7. 私立公墓業者在經營上仍遭遇不少困難。

私立公墓在經營上主要困難如：與公墓管理相關單位溝通配合困難；墓政法令不周延；

濫葬墳墓嚴重，損及合法公墓之經營權益；缺乏公墓經營之專業人才等。

## 二、改進建議

根據經營管理缺失，謹研提改進建議如下：

1. 清理輔導傳統式老舊私立公墓，研訂更新計畫，以資配合公園化及殯葬一元化公墓之開發。

傳統老舊的公墓，其墓區內不僅墳墓的配置零亂、雜草叢生，有礙景觀，對環境及公共衛生亦有損害，宜從速更新改善。為之，應選擇適當區位與規模之老舊公墓，先實施禁葬，再經一段時間後，公告限期遷葬，限期遷葬之前並配合興建完成納骨（堂）塔，俾供遷葬之用，而墓地面積十分之二以上應保留為綠地空間（open space），並多種植花木與廣設草坪等以增添綠意。又公墓四周須興建圍牆或種植樹籬，以便與外圍隔離，墓區內並設置殯儀館火葬場、停車場、休息室、涼亭、洗手間等設施，為喪家及弔拜者提供更佳服務。

至於區位嚴重妨礙公共利益或面積過小者，可研議廢止遷葬至已更新之公墓，原墓地則變更為其他用途。

2. 對於無人管理之私立公墓，政府應協助其解決問題，輔導使其恢復正常經營。

本研究調查發現有 2 處屬公益性法人經營的私立公墓，竟無任何管理人力，如不速謀改善，長此以往，該公墓將成為野草叢生的荒塚，不但有礙環境景觀，且損及喪家營葬之福祉。為此，墓政主管機關應主動深入瞭解，發掘其經營管理上遭遇何種問題並協助解決問題，進而輔導使其步入經營之正軌。

3. 將是否備置管理資料及電腦化列入考評之項目，俾提昇私立公墓經營企業化之程度。

埋葬登記簿及墓園區劃圖是必備的基本管理資料（註十二），惟據本研究調查發現，上開兩種資料均備置者僅佔私立公墓之半數。其次，私立公墓使用電腦化輔助經營的情形亦不普

註十二：埋葬登記簿為〔墳墓設置管理條例〕第21條所規定；墓園區劃圖，則如美國華盛頓哥倫比亞特區（Washington D.C.）第27號法律—墓園及火葬場法（Cemeteries and Crematories）第27-116條即規定：墓園所有人須負責將擬做墳墓之區域劃分成大小適合的墓地，並作成區劃圖，記載所分割的整個地區，及所分割的各筆墓地及其編號。（參見殷章甫、顏愛靜、楊國柱等著，中外墓政法規之比較分析，內政部，民國八十三年九月，第78頁。）

遍，僅佔 25.81 %，至於其使用電腦之功能多為資料建檔，而很少應用於財務會計處理及人事管理。墓政主管機關於每年實施公墓之考評時，如能將有無備置管理資料及電腦化情形等列入查核項目，將有助於提昇私立公墓經營之企業化程度。

4. 全面清查私立公墓之土地利用情形，凡不符合政策要求者，促其改善；違反法令規定者，依法處理。

墓政主管機關宜儘速全面清查私立公墓之土地利用情形，如有明顯違反法令者，例如違反墓基面積限制者，可依〔墳墓設置管理條例〕第26條規定強制遷葬並處以罰鍰；至於規範墓基使用年限、禁止購地埋葬骨灰（骸）及生前預購壽穴等，短期內宜先在省市相關單行法規中明訂，並於審查設置經營計畫書時，要求業者納入管理辦法中，墓政機關應不定期查核，凡不依管理辦法經營者，促其限期改善，逾期未改善，嚴重者可撤銷其設置及經營許可，長期而言，應修法將上開政策要求納入〔墳墓設置管理條例〕。

5. 為確保私立公墓管理維護工作得以持續，宜明文規定，管理費收入應提撥成立管理維護基金，專供墓園管理維護經費之用。

私立公墓組織出售墓地或骨灰（骸）位之收入，如有特別收取管理費，則提撥管理費；如未特別收取管理費，則提撥營運收入之一定比率成立管理維護基金。為利於落實執行此一構想，允宜於〔墳墓設置管理條例〕作原則性規定，並授權中央墓政主管機關另行訂定管理辦法，惟鑑於修法速效欠佳，緩不濟急，似可先明訂於省市單行法規中作為執行依據，茲建議管理辦法規範主要內容要點如下：

(1) 本辦法名稱：訂為「私立公墓管理維護基金收支保管運用辦法」。

(2) 基金之性質：為動本基金。

(3) 基金之管理機關：以直轄市及縣市墓政主管機關為管理機關。

(4) 基金之來源如下：

① 私立公墓售價百分之五之提撥款或管理費收入及其存款孳息收入。

② 葬家指定作為管理維護費用之捐款。

③ 政府循預算程序之撥入補助款。

④ 其他收入。

(5)基金之用途如下：

- ①服務設施之維修費用。
- ②管理、維護人員等之薪資、訓練及辦公費用。
- ③公共使用之水、電等費用。
- ④其他經管理機關核准之有關費用。

(6)開立專戶：基金之收入應於當地縣市轄區金融機關開立專戶並得定期存儲。

(7)預算之編造：私立公墓業者應於每年度開始前將全年度計劃開支經費之情形編造預算書，提送管理機關審核，並於年度終了，將開支經費結果陳報管理機關備查。

(8)基金之查核：管理機關得不定期針對基金之收支情形實施查核。

6.於大專院校增設墓政或殯葬科系，培育墓園管理等之專才，俾提昇經營品質與績效。

為解決私立公墓管理人才不足之問題，提昇經營品質與績效，墓政主管機關有必要提案建議教育主管部門於大專院校增設墓政或殯葬科系，修習課程主要宜包括殯葬設施概論、企業管理、經濟學、土地利用、禮俗宗教、環境生態、都市及區域發展、造園景觀及公共衛生等學科，俾培育墓園管理等之專業人才，以供應社會所需。

7.輔導私立公墓業者運用電腦輔助經營與管理。

電腦不但具建檔保存及異動更新資料等功能，且能快速歸納處理龐雜之資料，運用得當，則有助於提昇經營管理效率。目前甚少有私立公墓業者運用電腦來輔助營運及管理業務。因此，中央墓政主管機關可協助開發設計一套營運、管理系統之軟體免費提供業者運用，並透過講習、觀摩機會介紹使用電腦輔助營運之優點，建立私立公墓業者在營運、管理的新觀念。惟亦同時要求業者，應依規定之格式每年用電腦媒體逐級申報至省（市）政府，或內政部備查，如此不但可幫助業者提昇電腦化之水準，政府相關單位亦能取得決策參考的資料。

至於電腦營運、管理系統的內容可以涵括設施容量、售價區分、亡故者及其遺族的個人資料、骨骸（灰）存放平面圖，營運收支財務報告及人事資料等項目。

8.建立私立公墓經營證照制度，藉以維持經營者之素質，並有效管理經營行為。

由於目前對於私立公墓業者尚沒有建立一套管理辦法，也沒有有效的管理制度，因此，

業者之素質參差不齊，並間接的影響到人民喪葬之福祉，為改善此種情況，近期而言，應由政府機關辦理短期殯葬講習班，調訓現有業者灌輸經營喪葬設施應有之基本觀念。長期而言，則應將經營墓園視為一種專門職業，非經專門職業及技術人員考試及格者，不得經營公墓，藉以維持私立公墓經營者之素質，並保障人民喪葬之福祉。

至於具體的做法，似可於〔墳墓設置管理條例〕中，增列私立公墓經營者及其主要幹部，應經喪葬設施經營人考試或檢覈及格。至於考試之舉辦，由於其係專門職業之一種，自應由考選部依法辦理，惟其應考資格及考試科目，內政部本於主管機關之立場，可提出建議。依本研究之構想，此一考試之應考資格應訂為高中職畢業者始得應考，亦即相當於專門職業及技術人員普通考試之應考資格，至於考試科目，初步提出：1. 公共衛生學概要，2. 環境污染防治技術概要，3. 民法概要，4. 墓政法規概要及喪葬禮儀，5. 企業管理概要，6. 行政法概要，7. 土地利用概要等七個科目以供參考。

然而，規定經營私立公墓應經考試及格仍僅是管理的初步，欲求完善之管理，勢須訂定私立公墓業者之管理辦法，明定非經加入公會並經執業登錄者不得營業。

#### 9. 生前預購墓地之行為，雖不宜全面禁止，惟至少應限制預購使用者之年齡。

一般而言，生前預購墓地之動機不外有二：一為囤積居奇，期高價轉手謀利；二為搶先取得好風水或好方位，以備不時之需。惟不論動機為何，此種行為將造成閒置土地資源，間接會損及其他喪家營葬之福祉。然而，民間企業以營利為目的，採行預購制度，將可以加速投資回收，減輕資金積壓，如全面禁止，勢必造成私立公墓營運之困難，惟為減少投機炒作之可能，宜參照德國之立法例，限制60歲以上者始得生前購買墓地。（註十三）

## 陸、結語

開放民間設置經營公墓設施，較能參採企業管理之理念，並彌補政府墓政人力與財力之不足，惟公墓設施是民衆營葬所需，其經營之永續性與公益性務求得以確保。

---

註十三：同註十一，第68。

理想的公墓管理政策，應能達成節約土地利用、公衆衛生與觀瞻、人民營葬福祉等目標，這些目標提供吾人檢視私立公墓經營是否合乎永續與公益之準則。而公墓公園化、殯葬一元化、墓地循環利用、限制墓地使用面積及墓地立體利用等，則是達成政策目標的有效措施。

經過本研究實証調查結果，台灣地區私立公墓有面積規模過小；設置年代久遠公墓老舊；少數公墓無人管理；企業化程度仍低；違反節約土地利用；管理費收入未專款專用於墓園之管理維護及缺乏專業人才等經營缺失。

為確保私立公墓經營之永續性與公益性，不能完全由市場經濟法則來決定公墓經營，政府必須適時加以導正缺失。針對實証調查發現之缺點，本研究提出若干具體改進措施，有立即可以執行者，例如研訂更新老舊公墓計劃、管理資料及電腦化程度列入考評等；有些需經立法才能達成，例如明文規定管理費收入應提撥成立管理維護基金及建立私立公墓經營証照制度等，政府如能參採循序改進，深信私立公墓經營管理制度必能更趨完善。

## 參考文獻

殷章甫、顏愛靜、楊國柱等，墓政管理及相關法規之研究，內政部民政司，民國七十九年九月。

殷章甫，「規劃區域公墓可行途徑」，民國七十七年度全國改善民俗暨喪葬業務研討會資料彙編，內政部編印，民國七十七年五月。

殷章甫、顏愛靜、楊國柱等，中外墓政法規之比較分析，內政部，民國八十二年九月。

顏愛靜、楊國柱、蕭正祥等，私立喪葬設施經營管理之研究，內政部，民國八十四年五月。

顏愛靜，中德兩國墓地管理制度之比較研究，內政部編印，民國八十一年十月。

楊國柱，台灣地區墓地管理制度之研究，政大地政研究所碩士論文，民國七十九年六月。

張丕介，「土地利用趨勢說之創釋」，張丕介經濟論文集，香港九龍；張丕介教授遺著編輯委員會，民國六十年五月。

立法院公報，第七十二卷，第四十一期（院會紀錄）。

國立政治大學學報第七十四期

墳墓設置管理條例及施行細則，內政部印，民國八十三年六月。

A.C.Pigou, The Economics of Welfare, 4th ed., London : Macmillan & CO., Ltd., 1946.

Section 14, Regulations in respect of Municipal Cemeteries, Reading Borough Council, 1984.

Chapter 1, Cemetery Associations; Regulatory Provisions, Title 27. Cemeteries and Crematories, Washington D.C., 1973.

Earl Finkler, The Multiple Use of Cemeteries, Planning Advisory Service, NO.285, November 1972.

Satzung zur Änderung der Gebührenordnung für das Friedhofs- und Begräbniswesen der Stadt Bonn. Vom 22. Dezember 1987.