

優質化殯葬管理

- 發布機關:臺北市殯葬管理處
- 發布日期:2009/2/10

一、前言

古今中外，「死亡」是大家一直避而不談的話題，即使到了科技昌明的現代，殯葬問題之所以複雜，主要是因為牽涉到國人的傳統禮俗與忌諱，使得不論是政府或是民眾，面對殯葬設施的議題時總是採取迴避的態度。因此我們仍生活在「拒絕死亡的社會」中。然而不可否認的生命有起源也有終點，沒有人可以出生而不必死亡。但前瞻 21 世紀，臺灣地區成為少子高齡化社會，除了老人養護照顧之外，另外最迫切的就是決策者與國人都必須建立「計畫死亡」的新觀念，來面對高齡化社會所帶來歷史上從未出現的新挑戰。根據學者的研究，1999 年以後，臺灣高齡人口呈現逐漸上升的趨勢，而且每年往生者的數目也逐年增加。

例如，1999 年臺灣地區往生者的數目為十二萬人左右，估計 2010 年將增加約 17 萬人，成長率每年為 1.68% 面對如此龐大的高齡往生人口，如何做好 21 世紀優質化的殯葬文化與殯葬服務，的確是箇重大的挑戰。故如何培養國人正確的死亡觀念，讓國人建立正確合理的生死觀，理性的認知，認識生命中的生、老、病、死，乃是人生必然的過程，將死視為生的一環，不以生喜，不以死悲，轉化殯葬不是消災解厄的消極作為，而是生命自然完成的積極作為。不過上述的理想如果沒有高品質、人性化的殯葬文化，人生想要畫上圓滿的句點是不可能的。所以殯葬設施正是為滿足人生最後一個階段的需求而設置的設施，如何完成人生的最後一個階段，可從規劃完善的週邊設施，透過文化涵養，因勢利導，政府吸取先進國家的往生服務經驗，融合民族習慣，研定一套完善的殯葬設施與服務法規，才能創造真正屬於現代社會的優質殯葬文化。

二、借鏡：他山之石

觀賞各國西歐英、德、荷、法、日等國之殯葬設施，雖然他們的風土民情與我國不同，地理環境亦有所差異，但其喪葬設施與管理制度深具現代化與科學化的特性，可提供我國借鏡之處甚多。對今後規劃研擬現代化墓政政策及推動各項改善喪葬設施計畫，可以有很大的助益。故下文也節錄一些國家的殯葬設施服務，提供參考。

(一) 美國

由於人口的增加，為了防止市區的墓園繼續擴張，美國的許多團體和個別人士已經開始着手改良傳統墓園的設計與功能。美國墓園協會的成員馬丁瓜地恩 (Martin Guadian) 表示「大雜燴式的墓碑實在令人看了很不舒服。」「在重視生態學的現代社會中，人們希望看到開闊的空間。我們的目標是使墓園成為一個美麗的地方，許多新式的墓園根本不讓顧客樹立

傳統式的墓碑。每一座墳墓，都必須使用青色銅，和草地差不多的小型墓碑，這種設計不但可以多容納一些墳墓，同時也便於維護。部分的墓園綠地很大，而且高低起伏，看起來不像墳場，而像高爾夫球場。」

(二) 德國

墓園內墓地淨面積占公墓總面積的比例，不超過百分之三十五至四十，墓區力求景觀良好，廣植花木。墓地四周並以樹木、灌木或圍牆隔離遮掩之。以波昂為例，每一墓園只有百分之三十三為墓區，其他百分之二十九為道路設施，百分之三十八為綠化及美化設施。墓園因具有休閒之功能，一般人對墓園之設置並不忌諱，因此並沒有民眾陳情抗爭的情況。

(三) 荷蘭

墓地之使用期間各地不同，通常為十年至三十年，但期滿後可申請延長十年，以配合喪家之需求。如果土葬須埋在地面五十公分以下，每一墓地可深埋三至四層棺木（深約三百四十公分），使用期滿後起掘，惟得繼續繳費申請延長使用。對永久使用墓地，如無親屬或人員負責，市政府經一定之法定程序，可予取銷使用。除土葬之外，火化後之骨灰亦可裝罐藏於墓地，其使用期間與土葬相同。另墓地內設置有納骨牆，供民眾奉置骨灰。同時規範埋葬時間。以海牙市墓園為例，墓園開放時間如下：

- 1、平時：上午九時至下午三時。
- 2、假日：上午九時至十二時（假日收費較平常日增加百分之五十）。

(四) 法國

民眾免費安葬於墓園，五年期滿由政府遷移安置，使墓地得以循環供他人使用。死者家屬可付費購置墓地，期間從十五年、三十年、至永久。為解決都市墓地不足，政府擴建墓園取得土地方式有二：

- 1、於市郊再建新墓園。
- 2、新清理墓園，即經由墓主放棄權利方式，使政府取得權利，再供他人使用。

(五) 英國

由於英國土地使用管制極為嚴格，基於民眾守法觀念及對死者之尊敬，其觀念均認為往生後應埋葬於公墓內，所以英國很少有濫葬情況。

(六) 丹麥、挪威、瑞典三小國

丹麥、挪威、瑞典三國墓園共通之特色，綠化植栽非常徹底，園內雖無嚴格劃分墓區，編定墓基，但綠樹成蔭，氣象天成，雖位於市區，然與週邊景觀配合得宜，並不顯得突兀，處處可見附近居家及祭拜之子孫駐足或悠遊其間，除可增加市民作為遊憩休閒公園，更為後

代子孫深思先賢思澤提供良好的氣氛，真正實現了公墓公園化的理想，甚至瑞典境內之森林墓園（The Woodland Cemetery），更被聯合國列為世界自然文化資產之一，可見其經營墓園之用心。

（七）韓國

鄰近的韓國，墓地的設置與管理的運用有如下四大基本方向：

1. 墓地的集團化等，擴大提倡火葬為優先，並且在設置墓地上，在自然人設置個人墓地、家族墓地、宗祠墓地以前，誘導墓地的集團化。同時以公設墓地及法人墓地的適當配置及合理的管理運用來助成墓地的集團化，且墳墓的型態則是依納骨勸導平坦型、平長型。
2. 火葬的擴大誘導，屍體的處理則是勸導以火葬後納骨。再依年次別計畫，促進火葬場及納骨堂的設置。同時以火葬場、納骨堂的適正設置及有效率的管理運用來助成火葬制度。
3. 墓地的時限管理為墳墓的設置，簽訂墓地使用契約時，勸導在契約內訂定一定的管理期限。另外抑制墓地的增加，勸導縮小墓地及墳墓的單位面積。無親人墳墓的改葬之遺骨則集團納骨。
4. 墓地要時常保持清潔並美化以維持嚴肅及敬虔的氣氛，火葬場及納骨堂的設施要現代化並美化週邊的環境，以改善氣氛。

三、現況與檢討

（一）仍待加強之處

從以上分析，就公墓部分而言，在推動公墓公園化以後，雖然許多老舊公墓已經相繼更新，對解決墓地不足，改善生活環境景觀，促進土地資源有效利用，助益甚大，但仍有為數不少的舊墓尚未改善更新，因此仍需加強推動改善工作。

就納骨堂（塔）部分而言，過去由於火葬比例不高，所以納骨堂（塔）的興（修）建不被視為最主要的工作之一；現今由於都會地區火葬比例不斷升高，因此納骨堂（塔）的興（修）建工作必須予以強化。

就殯儀館部分而言，過去殯儀館由於數量較少、設備老舊，故使用者不多；但今日殯儀館數量增加，設備現代化，使用者日眾。然而，仍有新竹縣、苗栗縣、臺南縣、高雄縣、連江縣等地尚未設置。此外，部分殯儀館設備已不敷使用，有待汰舊更新，提高服務品質。

就火葬場部份而言，過去因土葬盛行，火葬場使用率不高，故民眾要求亦不高；今日在火葬政策、工商生活方式與土葬費用升高的影響下，火葬比例在都會地區大舉攀升，火葬場使用頻繁，除了彰化縣、嘉義縣、澎湖縣、連江縣尚未設置外，其餘設置的縣市各有不同的

困難。有的火化爐設備原始，除了帶來空氣污染、噪音等等公害外，更不敷使用；有的火化爐設備雖然較為先進，但因使用太過頻繁，因此常常發生故障，無法應付日益增加的使用量。所以，火化爐的更新與增加是件刻不容緩的事。

同時，由於環保的要求日益嚴格，故採用的火化爐必須具有無公害的特質，也日益受到民眾的重視。此外則是這種以火葬為主的政策是否得到真正的落實，從「殯葬管理條例」的立法本身來看，頗有可疑之處。因為，在「墳墓設置管理條例」的草案說明中，雖然有過「倡導火葬與興建靈（納）骨堂（塔）」的主張，但是在落實時，只在第十九條部分規定：骨灰或骨骸安置於靈（納）骨堂（塔）內者，減免收費，其標準及方式，由省（市）主管機關定之。

由此可見，政府在推動火葬政策時並沒有進行真正的全盤考慮。之所以會這樣，是因為火葬政策的提出，目的不在於火葬本身，而是為了解決土地資源有限的問題。因此，表面看來，政府在火葬政策的制定上並沒有很成功。話雖如此，在火葬政策的推展上卻有不錯的績效。例如臺北市至民國八十六年底的火化率約佔當年總埋葬數的百分之九十八，高雄市約為百分之九十六，臺灣省約為百分之五十七。這是因為採用火葬全部免費或減免收費的結果。

其中，北高兩市火葬比例之所以高出臺灣省甚多，主要是北高兩市土葬費用要高出臺灣省好幾倍的結果。站在經濟利益考量的結果，都市民眾當然選擇較易負擔的火葬。至於，鄉村民眾一般仍未感受到土葬與火葬價差的壓力，所以有四成以上的民眾還是選擇土葬的作法。

（二）抗爭的出現

同時在民意高漲的環境下，殯葬設施常被視為鄰避設施（NIMBY：Never in My Backyard；不要在我家後院，一般居民最不受歡迎則有購物中心、愛滋病之家、墓地、工廠、垃圾掩埋場及監獄等。），因鄰避設施往往具有潛在危險性與污染性，一旦發生事故，會將對附近居民生命財產造成嚴重威脅。故一般民眾皆希望鄰避設施離住家越遠越好。從而強烈排拒，這從各地不斷報導的抗爭事件中可看出端倪（苗栗殯儀館、竹南納骨塔、臺南縣火葬場、車城納骨塔），這是未來規劃設計時必須面對與處理的問題。

（三）現況與檢討

民國二十五年行政院頒佈了「公墓執行條例」，到臺灣光復之後，地方政府應依上述條例負起規劃管理的責任，但是由於當時政府對於公墓業務較不重視，因此導致墓地較為雜亂影響觀瞻。

這種缺乏規劃的情形，到了民國四十四年以後才開始辦理「墓地改善計畫」，施政重點是墓地的改善與逐步改善各種殯葬設施，以符合實用及環境衛生，滿足民眾喪葬要求。經過長達四十餘年的努力，我國有關殯葬設施的部分終於有了大幅度的改善。無論是公墓、殯儀館、火葬場與納骨堂（塔），在質與量的部分，都有長足的進步。

（四）設施說明

就公墓而言，在公墓公園化以前，一般公墓缺點如下：

1. 大多設置年代久遠，密埋疊葬，致新葬無地。
2. 公墓塋塚雜亂，蔓草叢生，掃墓祭拜諸多不便且感覺陰森恐怖。
3. 缺乏整體規劃，土地無法合理有效運用。
4. 公墓外濫葬情形嚴重。

公墓公園化以後，一般公墓優點如下：

1. 美化墓地環境，提供民眾一處莊嚴的「慎終追遠」的場所。
2. 實施「墓基輪流使用」、「限定墓基使用面積」有效解決墓地需求，促進土地合理使用。
3. 依使用者付費原則，訂定收費標準，酌收墓地使用規費，以墓養墓，開闢鄉鎮財源。
4. 提高設施服務品質，誘導民眾將死者入葬，減少濫葬發生。

就殯儀館而言，早期民眾治喪習慣於馬路搭棚，不但有礙交通，也會影響公共安寧與環境衛生。當時由於殯儀館並不十分普及，且設備不是很現代化。今日，殯儀館較為普及，設備也相當現代化，在殯葬設施一元化的規劃方向指導下，民眾治喪十分便利。因此，在都會區馬路搭棚的現象逐漸減少，殯儀館使用率也大為增加。不過，非都會區使用殯儀館治喪的情形仍然不高，是有待加強之處。

就火葬場而言，過去民眾由於受到入土為安與宗教信仰觀念的影響，遺體大體採用土葬，火化者甚少。今日，由於工商社會發達，民智漸開，再加上土地資源利用的限制與政府大力推動，都會區接受火葬的情形大增，以臺北高雄兩大都會區火葬率已高達百分之九十幾。但是，非都會區利用火葬的情形仍然不高。同時，火葬場的設備也從早期的木柴式進步到現代的電氣燃煤式。不僅較不會帶來空氣污染的公害，也較不會製造噪音的公害。此外，火化過程時程的縮短與火化程序效率化，使得民眾接受程度大幅提昇。

就納骨堂（塔）而言，早期是以私人寺廟附設為主，後因政府在民國七十九年確立以火葬為主的喪葬政策，各政府單位亦大舉興（修）建納骨堂（塔），並加以美化。現今，都會區民眾使用日多，非都會區民眾使用率亦逐漸增多。且根據臺灣省社會處的調查報告對於政府提供的殯葬設施普遍的滿意度高過於私人設置。

四、遠景改善之道

（一）福園模式

宜蘭縣員山福園，是一座現代化的綜合性喪葬服務設施，為全國第一座「殯葬一元化」、「公墓公園化」的最佳實例，可提供民眾完整而便捷的喪葬服務。此外，園區的建築與景觀由臺灣大學城鄉研究所規劃，除考慮到使用過程的活動需要及心裏感受外，還利用基地的自然地形特徵，創造出一個與山水交融的環境景觀。此外積極的籌劃學術研討會、演奏會甚至於露營讓人們親近與認識它。如 89 年度為倡導生命禮俗教育，並改變對墓園的「刻板印象」及營造成生命教育園區，在福園行政大樓廣場前，舉辦罕見的公墓音樂會「墓仔埔也敢去—近距離感性音樂高峰會」。這場音樂會經費，是由旺旺集團出資贊助，宜蘭縣當代樂坊的青少年絲竹樂團及青少年室內樂團演出。當天宜蘭縣長劉守成、社會局長林鳳池、員山鄉長廖明灶等多人參加，劉縣長也認為先進國家的墓園，早已揮別陰森恐怖的氣氛，而走向公園化，這是一項很好的示範。也同時體驗改善後的「墓仔埔」是否還有陰森的感覺。劉縣長強調，這場音樂高峰會，雖然沒有飄舞活動的艷麗，但卻能夠迴盪出深層的人文思考，能夠移風易俗，為更長遠的文化建設及社會教育作出貢獻，讓傳統的殯葬習俗及觀念，能夠扭轉，推動新的生命禮儀觀念。

另外第一次在墓園演出，樂團指導老師李建興說，接到館方通知時，還真有一點猶豫，後來自己來福園繞了一圈後，並在福園感受約三小時的氣氛後，才答應演出。至於小朋友方面，李建興表示，初期還是有家長不太願意，但經過溝通及說明，家長也認為這樣有社會意義，才沒有拒絕。當代樂團的小朋友說，福園的環境規劃與公園相差無幾，沒有特別奇怪的感受。

故而本次特別以福園模式提供一些思考。此外各地均舉辦或進行一些值得觀摩的活動與改革，如基隆市通過 ISO 的認證，臺北市社會局與殯葬管理處的改革計畫，新竹殯葬所里民座談會化解歧見與擔任新竹市中小學的生命教育的任務，高雄市殯葬管理所、新竹殯葬管理所的開放南華大學研究實習，除提供學生了解殯葬實務之外，亦可使殯葬所更透明化、公開化。

從上述這些方向著手或許能提供與營造更完善與正確的生死觀念及殯葬文化。

（二）紀念性公園

可朝向成立（紀念性公園）以文化的、環保的、藝術的、休閒的、教育的與倫理的、人性的方向思考與設計，讓其具有以下特性：

1. 公益性：殯葬博物館的經營管理應以公益法人為主，經營宗旨不在利潤的追求，而是著眼於公眾利益，提供社會大眾完善的殯葬概念。
2. 文化、環保性：在設計殯葬博物館（紀念公園）時將傳統風水觀念中原有的「環境風水」理念作為規劃的準則，彰顯「利他」與「公益」的精神，例如唯有火化的骨灰方許入園，並依前述循環葬、除葬與自然葬的法規處理，形成或推動一種新的殯葬文化（如宜蘭的員山福園，後文會介紹）。

3. 藝術、休閒性：係將紀念公園視為一種休閒遊憩與觀光的資源與景點來重新定位，並與鄰近的各風景景點連成系統的觀光遊憩的網絡，主要在改變一般人對紀念公園陰森恐怖的刻板印象，而將之視為觀光景點。（設置解說導覽人員，甚至設計網站，把殯葬博物館的特色適當的傳達。如同傳統中國的帝王或偉人墓園，明孝陵、中山陵、慈湖、五妃廟等）即為典型的代表。
4. 教育性：
 - (1)可設置死亡教育研究中心，蒐集中外各種相關資料，或者先集中本土各宗教、各地域、各型式的資料，進行生死學與殯葬文化有關的研究並推動社會教育，如員山福園第二期則規劃生態及股墓碑林文化教育園區。
 - (2)結合推動的生死教育，變成中小學教育重要的生死學教育館。
 - (3)不同主題進行展覽，甚至舉辦國內或國際學術研討會提昇整個殯葬文化水平。
5. 紀念性：最後，在示範墓園，建立一座慎終追遠的視聽圖書館，蒐集或編寫相關族譜，將入園安葬者製作一生回顧的光碟影片，作為永久的典藏，隨時供後人憑弔，以見賢思齊，並了解先人的德澤，體會慎終追遠與家族的精神傳承的深刻意義。

其實以目前宜蘭員山福園就是一個基本的雛形，正努力往這方向邁進。

(三) 人員的訓練與管理

1、加強鄉鎮（市）級的墓政組織管理工作，並充實基層墓政工作人員的員額。

- (1) 目前實際的墓政管理工作，大都由鄉鎮（市）公所的墓政人員負責。所以，實地的管理工作能否落實？成效能否提高？皆與鄉鎮（市）公所墓政人員的員額是否充實，工作態度是否盡責，十分密切。一般說來，大多數鄉鎮（市）公所在這兩方面，都尚待改進。
- (2) 基層工作人員對喪葬相關的政策目標之認識不夠深切，未能確切執行業務，請召開喪葬政策講習會，一則講解政策目標，二則增進中央與地方實務經驗溝通。

上述所列之各國不僅有專任墓政人員管理及負責行政業務，且人力充足，我國在此方面，似應多予加強。在人員培訓方面，從實際接觸外國喪葬設施簡介人員，政府部門大多不定期聘請業務相關之專家學者或技術人員前往講演及授課，或派遣人員接受短期訓練，不斷充實專業新知，故各國從事墓政業務之工作同仁，均驕傲地以辛勤採蜜的蜜蜂自比。而本國從事殯葬行政或實際服務之人員，無論是政府部門或民間機構，鮮少以本身之工作為榮，缺乏積極認事及服務的熱忱，遑論研究及創新的精神，而地方政府殯葬行政人員擔負實際取締濫葬之艱鉅工作，挫折感橫生，人員流動頻率高，而實際從事殯葬服務及管理之人員大多係兼辦性質，人員不足，經驗無法傳承，無法樹立專業形象，墓政業務相關人員常有吃力不討好，動輒得咎之觀感，為長遠墓政革新成功計，宜從教育制度、在職訓練及研究發展三方面妥為規劃，以充實墓政專業人員，塑造專業形象，提升其地位。

2、加強管理殯葬業，並輔導其組織同業公會，俾利發揮自行管理功能。

喪家辦理喪葬事宜，通常都委託殯葬業者代辦。惟殯葬業者良莠不齊，本身又沒有公會組織，不但不能實施自行管理，業者之間亦常引發惡性競爭，或乘機無理索求喪家等，有礙治喪工作的順利進行，實宜加強管理殯葬業者，訂定相關法令規範，並輔導各地殯葬業者儘速組織同業公會，以便實施業者自行管理制度，並消弭業者之間的惡性競爭及對喪家的無理索求。同時嚴格規定，殯葬業者不可將屍體代為埋葬於公墓以外的土地，違者依法處罰，諸如罰款或限期停止營業等，並令其改葬於公墓區內，以防止濫葬的繼續發生。

(四) 法令政策面

如果進一步省思法令本身及其執行衍生的相關問題，有以下的調整：

1. 現有喪葬相關的法令規章不夠完整，通盤考慮喪葬相關法令的完整性及一致性，在法令中明確訂定政策目標，廣徵基層實務工作人員之意見，在短期內檢討進行相關法令之修訂。例如，該條例規定私立公墓於條例通過頒佈後一年內須補行申請，卻未將公立公墓與私人墳墓納入。又如，事權機關規定上不一致。在中央為內政部民政司，在縣及直轄市為社會處（局），在鄉、鎮、市公所則為民政課，易形成多頭馬車、各行其是的現象。
2. 檢討喪葬業務人員之編制、經費的實際需求，健全事權機構，統合喪葬有關業務單位，劃分權責，齊頭並進，以應政策之推行。其中，有關事權機構的統合問題已如上述。人員的編制問題，在於人員不足、素質不高、專案津貼少、業務不受重視且易受歧視。經費方面，雖有省府、中央的補助款項，但因補助有限，再加上鄉鎮或縣本身配合款籌措的困難，以及執行後的後續維護管理經費的問題，使得執行狀況不甚理想。
3. 各項喪葬設施，如殯儀館、火葬場、公墓、納骨堂（塔）的管理辦法宜有統一規定，以達成法令所訂之政策目標。在規費設計上，尋求合理及統一化，並利用減免方式，落實政策目標。例如，各鄉鎮之公墓管理辦法及埋葬規費沒有統一規定，因此，政策目標不能延伸至實際的管理辦法中執行。合理的規費結構，一則可以支援地方墓政之經常支出，並且可由規費反映政策目標（如鼓勵火化、小面積土葬，則減免其規費）。
4. 一般私立公墓的墓基面積較大，且沒有循環使用之規定，在管理上也相當困難，應考慮從嚴核定私立公墓之設置，以利公立公墓之政策推行。例如，私立公墓的墓基面積沒有依法限制，也沒有依法循環使用，且進一步提供營造「生基」（活人墳墓，政府對此既無力管束，亦無具體徵收計畫，故在解決上述問題之前，應對私立公墓從嚴審核，甚至停止申請，以免後患無窮）。
5. 公園化公墓「專戶基金」設置問題，目前沒有明確的設置及管理辦法，無法達成「以墓養墓」的目標。宜有統一規定，使鄉鎮遵行。例如，公墓在完成公園化後，若營運正常，一般都有可觀的收入，目前其經費運用的情形，各地自行決定管理方式，難以

達成「以墓養墓」的政策目標。中央或省政府宜有較明確的規定，以免先期完成的公園化公墓，對後續工作無法提供有效的助益，而中斷了再推展的契機。

6. 立法多樣化處理遺體方式除傳統葬儀的改善外，亦提供一些新的奉厝方式，讓國人有更多元的選擇。遺體之處理方式在國內約有土葬（棺葬、火化土葬）、塔葬（骨灰進塔）、海葬（骨灰裝罈置於海底貯藏骨灰之設施中），實際上這類保存式的營葬方法仍然須要使用人工構造物，亦即需建造大型的水泥固體物，更需動用大量的人力、物力來管理維護，就喪葬回歸自然及簡樸的基本精神而言，似非完全相符。北歐三國，除前述之土葬、塔葬外，尚有規劃紀念花園，以符合喜好自然葬法的死者意願，瑞典近年來更規劃了海岸公墓，允許民眾將火化後骨灰直接葬於森林內，僅俯拾天然石材標記，不以人工雕製任何墓石，園內僅規劃步道，以供後代子孫憑弔，避免誤踩先人遺骸，此種營葬方式，不建造人工構造物保存，毋需僱工管理維護，亦不累積墳塚，有限之土地資源得以永續循環利用，在葬式上亦少奢靡浮葬之排場陣頭。臺灣地區地狹人稠，盛行厚葬並習用保存式的營葬方法，土地資源不斷消蝕，為永續提供埋葬地計，宜儘速參考酌採放棄式的營葬方式（如海葬、樹葬等），並研議修正墓政相關法規納入規劃。接著推動「除葬」制度，現行法規規定一般墓園墓基七年循環使用，進一步在法律上規定奉祀在靈（納）骨堂塔的骨灰、骨骸，應於入堂塔後，從其內遷出辦理集體隆重莊嚴的「除葬」儀式，儀式完成後，在不影響環保的條件下，將骨灰（骸）予於「海葬」或隨太空船帶往外太空的「宇宙葬」等自然葬方式處理，如此就可「化身為樹」、「投身為海」或「飛身為天」，完成人與自然的循環。
7. 加強濫葬的處理與防止新濫葬之發生。

所謂濫葬，係指未經主管機關核准，擅自在自己或他人土地上營葬之意。濫葬為一種違法的行為，但在臺灣地區，濫葬的情況卻相當普遍，這是一種落後的現象，亟須設法加以改進。形成濫葬的原因很多，其中的一項係公立公墓不足或公立公墓不符合喪家的需要，而私立公墓卻因收價高昂，超出喪家的經濟能力，於是濫葬的情況應運而生，加上國人的風水觀念根深蒂固，地理師又從中作梗，大力煽惑，以致濫葬愈來愈多。故防止濫葬的發生，今後必須加強非都市土地的使用編定與管制，凡非編定為墳墓用地的土地，不得用於埋葬，至於，既有濫葬的處理，雖可考慮實施限期遷葬辦法，但其前提係，須預先準備可供遷葬的公墓或可供安置骨骸的納骨堂（塔），然後方可公告濫葬區限期遷葬，逾期不遷葬者，依法視為無主墳墓，並得由當地政府負責遷葬於公墓內的無主墓區，或安置於納骨堂（塔）內的無主骨骸區，俾利濫葬區的更新。

加強取締亂葬，公墓公園化的目的在於，改善過去公墓缺乏規劃所造成的亂葬問題，增進公墓管理的現代化、企業化，設計的景觀化。雖然如此，由於設計觀念較為保守，管理觀念又不夠未來化，所以公園化與現代化的效果並不是很好。自民國六十五年以來，公墓公園化的執行成效不到一成。對於整個公墓的管理、設計等問題，只能起帶頭作用，而無法起示範作用，甚為可惜。目前，政府仍在繼續推動上述措施。不過，在作法上，有關公墓的管理與設計應具有真正的科技化、藝術化。至於墓地循環使用、限制墓地使用面積，兩者的目的在於有效利用有限的土地資源。不過，執行

成效並不太好。之所以如此，一方面固然由於執法的不夠確實，一方面則在於不合乎國人的喪葬習慣。因此，在執法的人員編制與素質未改善、國人喪葬習慣未調整以前，上述措施不易有太好的成效。此外，私立公墓與私人墳墓的措施，目的在於補充政府施政的不足。問題是，由於法令規定的不完善、執行的不徹底，上述措施卻增長了亂葬與濫葬的問題。未來，在修法上應該取消濫葬之源的私人墳墓，進一步規範私立公墓的使用情形。

（五）觀念

不過，上述的研究僅涉及硬體的部分。至於，關係到是否易為民眾接受、是否滿足民眾的需求等問題，則為軟體的部分。就軟體部分而言，問題有兩方面：一方面是喪葬禮俗的問題，一方面是經營管理的問題。從前者來看，過去的喪葬禮俗、以土葬為主，整個過程十分複雜，再加上工商社會奢靡風氣的薰染，每每在治喪過程中帶來不良的影響，造成不少的問題。其中，常見的有衛生問題、噪音問題、空氣污染問題、妨害交通、濫發訃聞、奢侈華靡、奠禮場面混亂而且時間冗長、葬列不倫不類、禮節訛誤。

因此，政府有鑑於此，一方面倡導治喪在殯儀館，以免影響他人，養成良好公共道德；一方面倡導火葬的意義與必要性，減少土地資源的浪費，為後代子孫爭取更多的生存空間；一方面改良喪葬禮俗，使之禮儀化、專業化、樸素化、莊重化、環保化、平等化、溫馨化、讓慎終追遠的意義得以得到真正的落實；希冀三管齊下的結果，未來能夠真正解決喪葬禮俗方面的問題。從後者來看，過去政府在經營管理喪葬設施，不以營利為目的，而是基於社會福利或改善民俗之立場，因而常依行政程序辦理，多缺乏現代企業經營管理之理念與效率。現在，為了因應未來有關殯葬設施經營管理的複雜要求，因此政府開始強調「以現代企業精神，加強喪葬設施之經營管理」；希望透過企業精神的貫注，解決殯葬設施管理缺乏效率的基本困境。一方面是因為各地執行不是很有力，一方面則是各地民眾抗爭的結果。

因此，基於上述的困境，再加上目前政府財政日益吃緊，讓民間參與公共建設的呼籲日高，未來有關喪葬設施的興建、營運，政府打算採用公辦民營的方式處理，一方面可以增加公私部門合作的機會，加速推動社會改革的腳步，一方面可以紓緩政府的財政壓力，提高民間投資的意願。

1. 善用義工資源，以目前的財政增加員額較困難的情況下，似乎可以結合社會的資源擔任義工的工作，如慈濟功德會協助。如高雄市市政府殯葬管理所招募了二十幾位義工，除補人力的不足，同時也讓社會大眾瞭解殯葬不再是那麼不可接近。
2. 爭的解決

如同前述，在民眾意識抬頭的情況下抗議事件層出不窮，未來應如何規劃，才能將其由鄰避設施〈NIMBY：Never in My Backyard；不要在我家後院〉轉化為迎毗設施〈WIMBY：Welcome in My Backyard；歡迎在我家後院〉？殯葬設施既然被歸類為鄰避設施，故可藉

妥適的配置，以蛻變成爲迎毗設施，故其未來在設置管理上，宜掌握下列基本原則：回饋金補償機制。

殯葬設施的外部利益由廣大地區使用者共享，但外部成本卻由設施附近地區居民負擔。然因部分地區補償措施或回饋制度未臻健全凸顯其不公平性，則難免與民眾產生衝突。因鄰避設施之設置攸關社會大眾福祉，首先藉由專業科技之評估，舉辦公聽會說明規劃理想與民眾充分溝通，提供適當的回饋制度化解抗爭於無形。目前高雄市與臺北市均有類似的妥善處理經驗，以降低其外部負效益，讓大眾共享完善的設施。

總結上述，政府未來是否能夠滿足民眾對於殯葬設施質與量的要求，表面上看是基於殯葬設施本身是否能夠提供充分的質與量。深一層反省的結果，則與民眾對於殯葬設施的接受度與他（她）們的喪葬禮俗觀有很密切的關聯。而喪葬禮俗觀的形成，雖然有相關的文化、社會背景，不過殯葬設施的營運狀況也有很大的影響。因為，有關殯葬設施的不良營運狀況，會影響民眾的喪葬處理意願。一旦民眾認爲某種喪葬設施的相關條件無法滿足他（她）的需求時，他（她）們就會尋找其他的可能替代品。

因此，成功的殯葬設施營運狀況不但有主導民眾喪葬消費習慣可能，亦能改造民眾的喪葬禮俗觀。所以，政府若想真正解決有關殯葬設施的問題，就必須真正落實現代的企業精神，以企業精神強化殯葬設施之經營管理。問題是，現代的企業精神如何落實在公家的殯葬設施的經營管理上呢？是透過原有的公營形態呢？還是透過公辦民營的形態呢？有關這方面的問題可從幾個部分下手：

合理的殯葬文化應能兼顧土地的節約利用、都市發展的需要、公眾衛生與觀瞻，及謀求人民的殯葬福祉之政策目標。

（六）設施

1、殯儀館

（1）加強殯葬設施立體利用

隨著人口日益增加，土地利用朝向集約化趨勢〈Tendenz der Intensevierung〉，以市地建築使用而言，殯葬設施由平面利用改爲立體利用，可增加更多的使用空間。如瑞歐達哲內歐羅市（Rio de Janeiro）因爲無墓地可用，狄拉多（Dylardo）建築師設計了一棟三十九層樓高的直立式墓園，在這棟摩天大樓，有21萬墓穴（可容納147萬往生者）、內有一個直昇機場、一棟八層樓的停車場，兩座教堂以及21個禮拜堂。

（2）展現殯葬設施多元功能

殯葬設施用地屬稀少資源，如何在殯葬與埋葬用途之外，呈現其多目標功能，是規劃師所面臨的重要課題。

(3) 配置殯葬一體專用特區

殯葬設施如能集中配置於專用特區多處公墓，多屬殯葬一元化之公墓設施，亦即殯儀館（或做告別式之教堂）、火葬場、墓區及納骨塔（牆）均集中在一公墓內，此為西歐多國之共同點。不僅可將殯葬儀式與作業集中辦理，基於喪家立場，可省卻不少繁瑣的辦理手續與四處奔波之勞。省時省力，亦可減少對社會、環境週遭之影響，實值我國未來推動之參考。而且墓區必須公園化公墓，不僅草皮覆蓋墳墓，且內多植有相當多的樹木、花草，真正有令人如置身公園之感受，並與區外以樹籬隔離，配置良好聯外交通，當可將其負的外部性轉化為正的外部性，另外以臺灣北部地區之喪葬設施整體規劃為準，儘速完成全臺灣地區的區域規劃，以利地方參考進行實際作業計畫。例如，臺灣地區的規劃目前只有民國七十九年的「臺灣北部區域喪葬設施實施方案」才有整體規劃，其他區域以及全臺灣地區則尚未進行類似規劃。

2、火葬場

增添火葬的設備，改善火葬場設備，汰換老舊設備，以符合環保要求，以改變民眾對傳統火葬場觀念，如日本的火葬場的規劃設計從爐前大廳、爐體設備、監控、撿骨設施均兼顧人性化、自動化、電腦化，十分值得參考。

3、公墓方面

(1) 預計未來需求，妥為編定墳墓用地，並研訂公園化公墓之開發計畫。

各縣市及鄉鎮（市）公所應視未來的人口成長及平均死亡率等，選擇適當地點編定墳墓用地，並研訂公墓的開發計畫。且今後預定開發的公墓，須以公園化公墓為原則，並多種植花木與廣設草坪等以增添綠意。而墳墓用地所佔面積宜在總面積的一半以下，使公墓除為提供埋葬用地以外，尚能發揮景觀及休閒功能，使公墓成為居民喜愛的地方。

(2) 適當規定每人墓地面積及其使用年限，俾促進墳墓用地的循環利用，以降低墳墓用地的需求，有效的再生利用。

按現行「殯葬管理條例」的規定，每一墓基面積不得超過八平方公尺。此項標準，似按實施土葬的情況而設定，但與同樣實施土葬的西德比較，其每一墓基的土地面積約只為四平方公尺，而英國的規定與此大致相同。就此比較，我國的現行規定，尚有點過寬。為促進墳墓用地的循環使用，降低墓地的需求，墓地的使用年數，宜酌予限制，並於撿骨後，鼓勵其安置於納骨堂（塔），以資弔拜。該項使用年數，現行「殯葬管理條例」並沒有規定，而只在各地的公墓使用管理辦法中，視實際情況，各自規定。似可在中央或縣市法令中統一加以規範，以因應臺灣地區地狹人稠及山坡地較多之情況。

(3) 限制墓地使用面積

由於土地供作墳墓用途之主要作用，在於維繫傳統倫理與文化習俗，無法直接產生

有形之經濟效益，故其基本埋葬功能之實現，當以滿足營葬基本需求為度，避免資源浪費。

(4) 促進墓地循環利用

因墓地屬限量資源〈stock resources〉，故為解決其資源有限之問題，並避免不斷地開發新墓地佔據有用空間，實施墓地循環利用，化限量資源為流量資源〈flow resources〉係最有效且經濟的方法，如部分禁葬區域重新規劃再生利用，轉變成有效的用地，如新竹的舊墓遷葬更新，移撥為清華大學與交通大學新校地，而由兩校提撥經費興建現代化的納骨塔，可充分供應大新竹地區未來數年的營葬需求。另外高雄的遷葬提供興建高雄大學（900座）、高屏特定區（800座）、三十三重劃區（1000座）、市政府殯儀用地（500座）等。宜蘭的海洋大學校區亦同，其他各縣市更不勝枚舉。

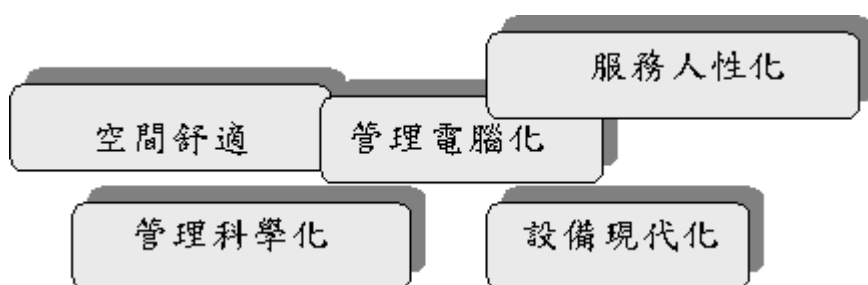
(5) 強化整體景觀功能

為轉化殯葬設施之鄰避性質為迎吡功能，墓園規劃時應強調多栽植花木與闢設草坪，俾利發揮其休閒功能（以德國波昂而言，每一墓園約有百分之三十三為墓區、百分之二十九為道路設施，百分之三十八為綠化及美化設施），且其四周應以樹籬與外圍隔離，避免妨害臨接區域之環境品質。

(6) 避免污染源之產生

由於埋葬方式可分土葬式及火葬式二種，其處理方式如未臻於完善，皆有產生污染之虞，因此，所有殯葬相關設施在規劃與興建時，皆應以維護環境品質為首要條件，如墓地不可設立於水源區、傳染病強制採行火化措施，火葬場採用先進爐具減少污染，如此亦可降低居民抗爭等情事發生。

(7) 現代化的管理



4、納骨堂（塔）方面

欲使納骨堂（塔）得以長期正常經營，無論公營或民營，均不准其出售永久使用權或收取永久使用費，以免堂（塔）方於售完全部骨灰罐的安置場所後，即形成無人管理及維護的局面，因而損害使用人的權益。因於售完全部骨灰罐的安置場所以後，堂（塔）亦將不再有新的收入，故殊難期待其繼續實施完善的維護與管理，此將易使納骨堂（塔）趨於荒廢，終

將損害使用人的權益，亦必妨礙環境與景觀。私立納骨堂（塔）的經營，應接受當地墓政主管機關的指揮與監督，每年亦須造表報告其收支情形，以示負責。

（七）結語：遠景改善之道

透過上述殯葬設施現況的認識，殯葬設施的確有它需要改善的地方。例如，像公墓的部分，尚有部分未予更新公園化，濫葬的問題也有待解決；納骨堂（塔）的部分，有的已經老舊（921大地震民雄、中寮等地納骨塔倒塌，甚至發生火災），有的等待維修更新或新建；殯儀館的部分，有的空間不足，動線不良、設備老舊，等待汰換更新或新建；火葬場的部分，如容量不足、設備老舊、機組故障，需要維修更新、添購新型設備。因此，為了因應未來民眾對於殯葬設施的質與量的需求，政府除在民國八十五年「端正社會風俗—改善喪葬設施及葬儀計畫」第一期計畫結束之後，立刻展開從民國八十六年度到九十年度的第二期計畫。預定辦理公墓公園化一百四十九處，興（修）建納骨堂（塔）九十四處，殯儀館三十處，火葬場二十九處，總經費高達七十二億餘元。由此可見，當前民眾對於殯葬設施的需求量不是目前的數量可以滿足的，所以需要不斷更新、興建，以提昇殯葬設施的服務品質。這也是必須努力之處。以下針對設施、觀念、法律政策、人員訓練與業者管理四點提出改進方向。