

# 序

「本學理開拓研究境域，以經驗致力服務改進」是本中心懸以追求的目標。是以多年以來，本此信念宣導社區發展理念，探討研究方法，介紹措施項目，無不皆環繞著「吸收潮流與反映國情互為表裏，研究訓練與社政措施交互為用，訓練成果與服務績效凝成一體」為工作方向，並經常配合社區發展的實際需要舉行各類專題座談、研討會，用使研究成果落實於實際，期使我國社區發展工作能與時俱進，日新又新。

無疑的，號召參與是社區發展工作主要內蘊之一，不僅要號召學者專家參與；更要號召社區民衆參與，但參與的關鍵要在了解中凝成共識，知得深才能行得力，是以對促進參與之各項媒介，諸如文字、聲音、圖畫、影片……等等均予重視，復鑒於本中心於民國六十二年曾編印「社區發展訓練叢書」二十冊，印行以來，頗獲好評，中心教育委員乃有再接再厲之提示，是以再選新題，用補前者之不足，而為求內容之通俗與趣味兼有，乃於本次叢書出版，採文字為主，插圖為輔，融二者於一爐，期收實際具體、簡明可讀、保存容易、費用經濟等多重效益，總期集學者之心智、弘專家之經驗，供工作同仁在實務

上作援引，社區民衆在瞭解中產生動力，同本服務最榮，助人最樂的心情，來提升社區民衆之生活品質。  
茲值書成，既敬仰各學者專家辛勤撰寫，亦感謝同仁盡心編務工作，惟以社區發展境域範疇至大，編印內容自難周全，至祈學界先進，不吝指教，是所企盼。

中華民國社區發展  
研究訓練中心 執行長 蔡 漢 賢 謹誌

七十八年 六月

# 慎終追遠

——墓政功能與民俗改革

## 目錄

壹、前言	一
貳、我國墓政管理發展趨勢	二
一、我國歷代墓政學說主張及墓政管理建制	二
二、墓政事業是社會建設事業重要一環	六
三、先總統 蔣公對墓政政策之宣示	九
參、我國墓政組織體系及職能	一
一、國葬公葬	一

二、墳墓管理.....二二

三、我國墓政行政體系系統表.....二二

肆、我國墓政組織功能之檢討.....二四

一、就完整制或分離制，檢討墓政機關事權完整統一原則.....二四

二、就集權制或分權制檢討墓政行政組織之指揮運如原則.....二五

三、墓政組織編制及管理制度之管理經濟原則.....二七

四、協調組織解決濫葬問題之協同一致原則.....二八

五、墓政事業組織企業化經營原則.....二九

六、端正喪葬禮俗及改變喪葬觀念、態度原則.....三〇

伍、建議與結語.....三一

# 慎終追遠

——墓政功能與民俗改革

蕭玉煌

## 壹、前言

喪葬習俗係源於我國傳統歷史文化演進對處理人身身後安排之經驗歷程；墓政組織則為結合既有喪葬習俗人事與自然存在墓地之間經營事業。（註一）

人生的歷程，從搖籃到墳墓，其間食、衣、住、行、育樂諸端福利服務事業，世人經之營之，莫不詳盡備至。唯獨對於墓政工作，由於國人重生惡死觀念，以致墓政組織及墓政事業較乏人問津；且國人深受傳統入土為安與風水觀念影響，對於人身後處理方式，多以土葬為主，但臺灣地區公墓設置年代久遠，密埋疊葬，凌亂荒蕪，形成髒亂區域，加以民眾擅自在公墓外營葬，造成土地利用不當，生活環境惡劣，公共衛生與自然景觀受到嚴重影響。「喪葬問題」已成爲國土利用與區域發展不容忽視的問題，因此，健全墓政組織體系，發揮組織功能，促進墓政事業現代化之整體規畫與建設發展，成爲施政重要關鍵。爲達成墓政組織管理之現代化，確有必要就現行墓政組織體制下之編制與業務、預算與經營、事業發展績效等，經由研究評估衡量及解析後，作爲各級墓政單位

改進墓政事業基本方針與策畫、研擬與商議之參據。

墓政組織與墓政事業牽涉傳統民俗、歷史背景、墓政政策、自然環境與社會變遷等因素，需作多角性之關聯研究、觀察、透視、分析，資料以從靜態之組織結構、動態功能、組織發展的觀點研究，搜集資料研析，針對既存墓政組織問題現況搜集資料，了解問題關鍵鍊結，提出通盤解決對策，俾供作爲健全墓政組織，有效落實墓政現代化之參考。

## 貳、我國墓政管理發展趨勢

### 一、我國歷代墓政學說主張及墓政管理建制

我國歷代墓政組織，政府祇限於制定禮制儀則而已，對於墓政事業大多無暇顧及，各朝代陵墓田之制，祇重視天子之陵園和王侯貴族之塋地，鮮少關懷到人民身後葬地的問題，因此墓政業務率皆由地方自治處理。爲研究我國墓政管理發展趨勢，容先就我國墓政學說主張及訂定制度加以探討。

#### (一) 儒家主張厚葬久喪

我國古代賢哲，強調喪葬的重要性，儒家學說主張厚葬久喪，以「事死如事生，事亡如事存」爲其根本觀念，故儒家對於喪葬則主張對死者之衣衾棺槨之不可忽略，殯殮殉葬事物之極意講求，務要盡情盡理，有錢的人，其喪葬應該從厚，盡禮之所止，無錢的人，也應該就其本身財力，盡其能力所及的去治理喪事，以盡爲子之心，

故有厚葬之稱。至於喪期，儒家亦以「子生三年，然後免於父母之懷」，所以定三年為最長的喪期，而以親疏遠近分別居喪守制的期限。（註二）

### （一）墨家主張節葬短喪

墨家以為儒家提倡厚葬久喪，太重繁文縟節，對於國家百姓有三大害處：1. 國家必貧；2. 人民必寡；3. 刑政必亂；墨子以為「厚葬」所用衣棺裝束浪費過鉅，耗竭過甚，則富者將造成貧窮；「久喪」、「久哭」必將哀毀傷身，耽誤正常工作。這些主張厚葬久喪的王公大人們，棺槨必定要用幾層，陪葬的衣物必須豐厚，蓋在棺木上的錦繡必須講究，造的墳墓必定要高，這樣的厚葬，在平民必定傾家蕩產；在諸侯，必定將府庫財貨用空，出殯就像搬家一樣（陪葬）。天子甚至要用人殉葬。墳墓修得有如山陵一般高大廣潤，這樣的葬俗，委實勞民又傷財，因此墨子在節葬下篇主張葬埋之法：棺木厚三寸，足以腐朽髓骨；衣被三件，足以遮蓋可

◎ 儒家主張厚葬久喪



怕的形相；下葬時，不必深，不要掘到見泉水；上面用土掩蓋，不必高，令屍氣不透出來就夠了。墳地寬廣，不必大，使人尋找不到就行了。死者既已安葬，生者守喪不宜過久，哭着送去，哭着回來，舉哀哭畢，就要趕緊從事自己的職務，各盡所能，致力於衣食、財用的生產。財用有餘，則按時祭祀，盡孝道於雙親。（註三）

### （三）劉安淮南子齊俗訓主張喪葬表達適中之道

劉安認為儒墨兩家，均有所偏，過與不及，皆非所宜，他說：「夫三年之喪，是強人之所不及也，而以偽輔情也；三月之服，是絕哀而迫切之性也，夫儒墨不原人情之終始，而務以行相反之制，五衰之服，悲哀抱於情。」



◎ 墨家主張節葬短喪

葬禮稱於養，不強人之所不能為，不絕人之所能已，度量不失於適，誹譽無所由生，古者非不能竭國糜民，虛府殫財，含珠鱗，施綸祖節束，追送死也，以為窮民絕業，而無益於槁骨腐肉也，故葬禮足以收斂蓋藏而已。」至於呂氏春秋尚有節喪之論，論衡有薄喪之篇，各人的主張不同，而重視喪葬這個問題，則並無二致。（註四）

#### （四）周代墓政建制

我國歷朝雖重視制定禮制工作，而其對墓政的範疇，則僅限於制定儀則及重視天子諸侯王公貴族的陵園管理而已，至於人民喪葬問題，除周代對墳墓設置管理有公葬制度外，其餘各朝代向鮮少顧及。

周代的公葬制度，係以建立「公墓」以為王侯諸臣的墓地，並建立「邦墓」，以為萬民族葬之處，其所定之墓政原則：如墓區劃分、墓位排定、墓向齊一、墓樹種植、墓界劃

◎ 周代係採建立「公墓」以為王侯諸臣之基地的「公葬制度」。



定、墓地許可、墓地守護等等，都非常有條理。我們不難從周官中見其梗概，按周禮：「冢人，掌公墓之地，辨兆域而爲之圖，先王之葬居中，以昭穆爲左右，凡諸侯居左右以前，卿大夫居後，各以其族。凡死於兵者（戰敗無勇者），不入兆域，凡有功者居前，以爵等爲丘封之度與其樹數。……」。墓大夫，掌凡邦墓地域爲之圖，令國民族葬而掌其禁令，正其位，掌其度數，使皆有私地域，凡爭墓地者，聽其獄訟，帥其屬而巡墓厲，居其中之室以守之」。（註五）

## 二、墓政事業是社會建設事業重要一環

### （一）墓地資源的保持——有計畫、有秩序的利用

依土地經濟原理而言，喪葬設施資源，含墓地資源均屬限量資源，亦即在數量有限的資源，經過開發一次，其數量即減少一次，因此，探討墓政管理，就應重視墓地資源保持的問題。

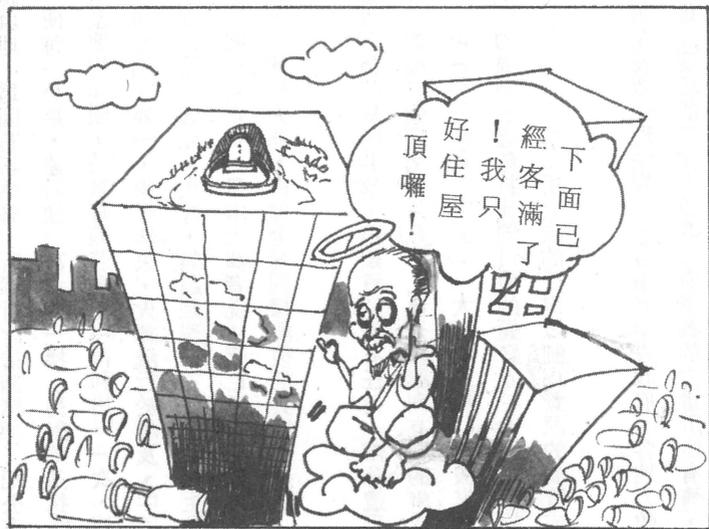
保持的意義就是避免浪費，從社會整個利益的觀點論，浪費就是未能達到最經濟的社會資源利用。浪費二字含有多方面的意義：1. 於利用這些資源時未能調整到恰當的形式並配合於適宜的時間與地點；2. 於利用時未能深思遠慮的節省儉用，而考慮現在和將來需要的平衡，以及個人和大眾利益的平衡；3. 在利用資源時未能有效的發揮人類的高度智慧。故和資源利用是否浪費，隨著各利用者的道德觀念、智識水準，及利用技術的進步程度而異。

資源保持的主要意義既是避免資源浪費，但普通人的心理多重現實而忽略將來，不論個人或社會大眾常將目前的需要估值太高，而把將來的需要估值太低，於是目前盡量利用，墓基面積超限使用，濫墾、濫葬，造成土地

資源大量浪費，難免使後代死無葬身之地，因此資源保持就是力謀減少目前的浪費，或即盡可能加以節省，以降低每一時期的資源耗費率，以有計畫、有秩序並發揮高度的效能，維護後代子孫的幸福為目的。（註六）

現今世界各地大都有墓地爆滿的問題。以美國為例，美國現有二百萬公頃土地作為墓地使用。在面對已被視為土地利用的危機，美國人亦面臨着生者與死者土地分配究竟孰者優先的問題，臺灣地區現有一般公墓用地約為九千七百一十四公頃、軍人公墓用地約為二百六十二公頃，合計約為九千九百七十六公頃（尚未包括濫葬面積），約為新竹市的土地面積總合。（註七）臺灣地區亦面臨同樣問題，但埋葬習慣與墓地資源使用，不僅與都市計畫與土地利用有關，因為墓地仍有其神聖、莊嚴的存在價值，因此墓地仍牽涉社會學的、倫理的、宗教的、法律的文化因素在內。在世界各國對於墓地之有

◎ 濫墾、濫葬，造成土地資源大量浪費。



增無減的需求下，各有各的對策；對於人死後之遺體處理，為因應新情勢，所採行之措施諸如：把公墓向立體發展，採「垂直埋葬」方式建造一座座的高樓式墓地，使每一公墓，遠看像公寓大廈一樣；另對墓基採平面式、草坪式埋葬，以維護自然景觀；墓基循環使用，規定墓基使用年限，公墓每隔若干年「再利用」一次，使墓地從限量資源演變為長流資源；另外，遺體處理最節約的方法是「火葬」，數千年來，火葬流行於埃及、中國、印度及猶太的一部分。「入土為安」、「羽化登仙」均能心安理得。因此，火葬，無論是理性主義者、衛生教育者、土地保存者、人口問題及統計學者，莫不認為此種埋葬方式值得讚賞。日本火葬者就佔死亡者的百分之七十五；甚至在一九六三年，羅馬天主教會解除了火葬禁令：宣布人死後火葬，與葬全屍同樣能復活其靈魂（註八）。

### （一）墓政事業是社會建設事業的一環

墓地資源是國家社會公有的資產，原則上應歸社會大眾長時期所共享，這類資源倘有任何一部分遭受浪費，即是社會財富的浪費，亦即社會上某一時代及某一部分人的福利受到犧牲。凡與社會全體福利有關的事業通常是要政府機關出來執行。因此，英國晚近經濟學者皮古氏（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。很明顯的，政府有責任為將來的國民作信託人（trustee），故須用立法的行為以制止資源的浪費或不留意的被損害」。（註九）

現今世界進步國家無不重視墓政管理問題，除訂頒墳墓設置管理法規外，各由其中中央政府、各地方政府設置專責單位，以辦理墓政事業經營、管理工作。而這些複雜而廣泛的工作，並非政府單獨的力量所能有濟，必須與民眾通力合作方能成功。第一、要贏得社會大眾的合作，需依賴教育的力量，使人民瞭解改善葬措施的重要性

；第二、用勸導與各種獎助等，促使民眾合作推行維護工作；第三、公布法令，規範墳墓設置的要件、管理方法与司法權的運用，以管制、禁止墓基超限使用及防止濫葬等破壞土地資源之濫用，俾為全民及後代子孫之福利多所着想。

### 三、先總統 蔣公對墓政政策之宣示

歷來民間喪葬禮節存在若干缺點，諸如：一、為繁複瑣碎，不適於現代生活，無論治喪、入殮、弔奠、出殯、安葬，各種繁文縟節，時間、財力煩費；二、是奢糜浮誇，不僅衣衾棺槨須求精選，且以儀仗陣頭宴飲來誇耀門第財富；三、為迷信愚昧，講求風水龍脈擇日選向，企圖向死人邀福求爵的愚昧行為；完全失卻了慎終追遠的精義。因此，先總統 蔣公在民生主義育樂兩篇補述指出「喪葬不僅為了安置死者，而其大半是為了慰勉生者」。先總統 蔣公認為在民生主義社會建設上，「必須設置公眾的殯殮場所，要訂定『哀而不傷』的喪禮，卻又能節約死者家屬的煩費」。至於「公墓的設立，應該列為每市每鄉設計畫中重要的項目。公墓有三重意義：第一是適於保持公共衛生；第二是適於節約土地的使用；第三是適於對死者的永久紀念，並便利其家屬的祭掃。

自民國四十一年至五十三年間，先總統 蔣公在主持反共抗俄總動員運動會報席上，有關社會建設工作方面，對興建殯儀館、火葬場及公墓，曾有不斷的指示，總合包括下列各點：

(一)建築公立殯儀館、火葬場及增設公墓，並改善現有之公墓、殯儀館及火葬場暨注意改善後之管理、維護與利用。

(二)建築殯儀館，其設備及管理應事先妥為策劃，務求一掃此間現有殯儀館之陰沈、淒涼、腐敗氣氛。

(二)公墓建築計畫實施後，指示各縣市鄉鎮長，今後民間營葬，一律均以公墓為限，不得再有私築墓地情事。對已有公墓，應加以整理與美化，並規定埋葬之方位與順序。(註十)

從先總統 蔣公對墓政工作的歷次指示分析，我國墓政行政，已從放任政策一改為有計畫的規劃，並注重喪葬設施一元化設施的整建、新建及組織與管理維護工作。為墓政現代化，提出具體而有整體發展的指導方針。



◎ 先總統 蔣公對墓政政策有所指示

## 叁、我國墓政組織體系及職能

### 一、國葬公葬

國葬係對國家有特殊勳勞或偉大貢獻，足以增進國家地位、民族光榮，或人類福利之人身故後，按國葬儀式安葬於內政部會同南京市政府於首都所在地所設置之國葬墓園內。如願擇地另葬者自行安葬，但仍應於國葬墓園內建立碑記。內政部於民國十九年十月，呈請國民政府公布「國葬法」及「國葬儀式」，並於民國二十六年五月，會同南京市政府公布「國葬墓園建設委員會組織規程」，並於內政部設置「國葬墓園建設委員會」，掌理國葬墓園之設計及建築工程指導等事項。

公葬係對下列各款之一之人身故後，按公葬儀式安葬於各省市府設置之公葬墓園內，每年民族掃墓節日，舉行公祭，如願擇地另葬者，仍應在公葬墓園內建立碑記：

- (一) 抵禦外侮戡平內亂著有功勳者。
- (二) 防禦災患捨身安眾功績昭著者。
- (三) 育材興學品德卓異足為表率者。
- (四) 著述或發明貢獻偉大足資崇敬者。
- (五) 從事公益建設造福社會足資矜式者。
- (六) 從事公務勤勞廉潔卓著勳績者。

(七)對國家社會有其他特殊貢獻者。

內政部於民國三十六年十二月呈請國民政府公布公葬條例，並於民國二十六年六月制定「公祭禮節」暨「致祭公葬墓園典禮」各一種，以爲各省市政府辦理之依據。

民國三十八年政府遷臺後，前項「國葬」與「公葬」即未辦理。

## 二、墳墓管理

墓地爲人生最後之歸宿，其環境必優美、整齊清潔，始足以安死者之靈，慰生者之心，尤以國人受固有倫理道德之薰陶，有「慎終追遠，民德歸厚」及「生，事之以禮；死，葬之以禮」、「事死如事生，事亡如事存」、「養生送死無憾，王道之始也」之觀念。由於民間迷信風水，墓棺埋葬，自由爲之，以致墓地髒亂蒼涼荒蕪，雜亂無章，甚至良田森林被墳墓佔用，先總統 蔣公會明示：「今後民間營葬，一律均以公墓爲限，不得再有私築墓地情事。」

內政部爲建立公墓管理制度，經呈請行政院於民國二十五年十月三十日公布「公墓暫行條例」一種，規定各省市縣政府應選擇適當地點於不妨碍耕作之山野地設置公墓，並應以不妨碍軍事建築及公共衛生或利益爲原則，要求公墓內應依面積之大小劃分區段，每段內應依墓穴數目，劃分墓基，每一墓基之面積不得超過二百平方市尺，兩棺以上合葬者得酌量放寬之，墓穴應妥爲封固，墓面如超出平地，至高不得過四市尺，公墓內應栽植花木，建築道路及洩水設備，四週廣植牆籬，設置專人管理，保持整齊清潔，並依墓基等次徵收租金，作爲公墓管理維護之用，在公墓外自由營葬者，限期一年遷葬於公墓內，以免妨害耕作、公益及觀瞻。此項條例頒行後，尙能收

到預期之效果。

民國六十八年四月，根據基層反映，臺灣地區計有公墓三千二百六十餘處，其設置時間大多始於遼清，歷經日據時期，年代久遠，缺乏有效管理，又少更新建設，以致密埋疊葬，荒塚縱橫，其中大部分公墓業已葬滿，新葬無地，民間埋葬，面臨嚴重困難，公墓外私葬、濫葬之風愈演愈烈，又因「公墓暫行條例」原由行政院公布實施，乃係行政命令而非法律，施行四十餘年，非僅與法制不合，亦難適應現狀，基於政策上之考慮，亟需制定「墳墓設置管理條例」，以謀解決，其理由如下：

(一) 爲節省土地使用之考量：臺灣地區人口劇增，而土地仍然固定不變，除去山嶺河川外，可供生產建設之土地有限，若再任由人民自由亂葬，不但佔去土地面積，尤足妨礙耕作，而影響公益與民生。

(二) 爲公眾衛生與觀瞻之考量：臺灣地區目前舊有公墓多數均已葬滿，且荒蕪雜亂，新的公墓又未適當設置，致民間新葬無地，勢必形成濫葬、偷葬等不良情形，時常引起糾紛，且妨礙公眾衛生，影響觀瞻，輒爲外人所詬病。

(三) 爲人民福祉之考量：我國已由農業社會步入工商社會，爲配合區域計畫，多數人民都須藉公墓以爲安葬，政府爲顧及人民福利，必須設置公墓，以供公眾營葬。

(四) 爲配合都市發展需要之考量：臺灣地區幅員狹小，人口密度爲世界之冠，又因社會安定，經濟繁榮，人口劇增，爲配合都市發展，促使都市更新，如道路之開闢，住宅之興建，公園綠地之規劃，公共設施之興建與既有之公墓或私設墳墓往往發生無法配合之情事，勢須將都市內原有墳墓陸續遷葬，方能適應都市發展需要。

內政部爰就增闢公墓、倡導火葬、興建靈（納）骨堂（塔），及清理舊墓，重劃更新，美化環境暨充實設備

，加強管理三方面考量，審慎研議完成「墳墓設置管理條例」一種，呈請行政院轉立法院審議通過，報奉總統於民國七十二年十一月十一日公布，同時由行政院明令廢止「公墓暫行條例」。

依上項條例明確劃定我

國墓政組織體系及其職能，

茲概述如次：

(一)墓政主管機關：中央

為內政部；省(市)為省(

市)社會處(局)；縣(市

)為縣(市)政府；鄉(鎮

、市)為鄉(鎮、市)公所

(二)所謂墳墓：包括公墓

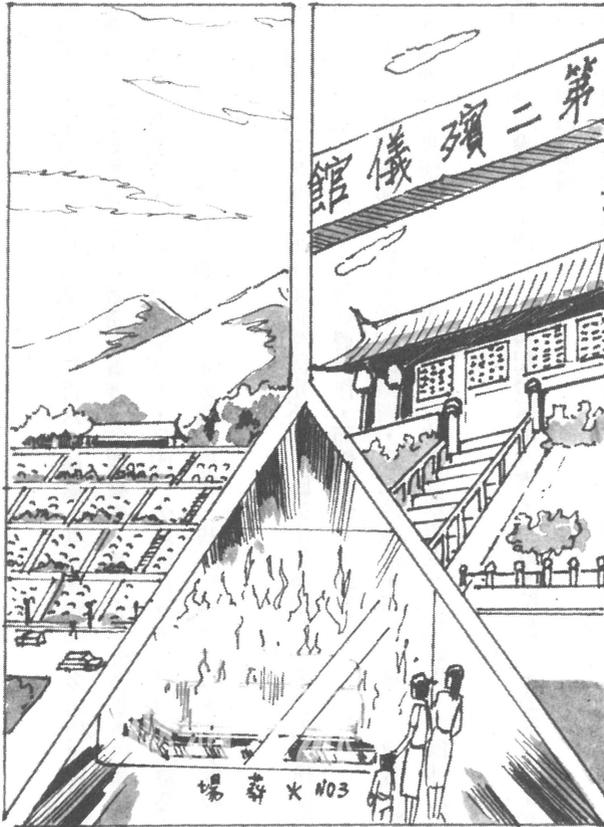
及私人墳墓兩種。公墓係指

公立或私立供公眾營葬之公

共設施。私人墳墓係指私人

報經主管機關核准營葬或在

私有土地上設置，供特定人



◎各縣市宜開建殯儀館、火葬場及增設公墓，以應需求。

營葬之設施。

(三)關於墳墓設置方面：

1. 設置公墓：公墓係供公眾營葬之公共設施，故責成直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所應依據實際需要，選擇適當地點設置公墓，對於火葬或洗骨於靈（納）骨堂（塔）者減免收費，倡導火葬，避免墓地面積無限擴張，影響土地利用。

2. 設置私立公墓：為顧及地方政府財政困難，一時無力開闢足夠之公墓，故准許私人或團體報經主管機關核准後設置私立公墓。

3. 公墓設置之限制：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，不妨碍耕作、軍事設施、公共衛生或其他公共利益之適當地點為之。並應與學校、醫院、幼稚園、托兒所、工廠、礦場、河川、公共飲水井或飲用水之水源地或其他公共場所之距離五百公尺以上，以免妨碍國家及公共利益之情事。因此，公墓之設置或擴充，以在依區域計畫法劃定之山坡地保育區，一般農業區及風景區暨依都市計畫法劃定之農業區內選擇適當地點變更為墳墓用地後始得為之，以符合不影響水土保持、不破壞自然景觀、不妨碍耕作之限制條件。

(四)關於墳墓管理方面：

1. 設置公墓管理單位或人員：為加強公墓管理，於公墓設置後，自需有專責機構或專人負責執行日常一切事宜，並保持公墓之環境衛生，特規定直轄市及縣市政府得設公墓管理機構，鄉（鎮、市）公所得置公墓管理員（人）。每一公墓得徵收規費，自給自足僱用人員。

2. 墓區、墓基配置：每一墓區之配置，依地形以八卦型排列為宜，每一墓基面積不得超過十六平方公尺，墳

墓造型以採平面草皮式爲宜，並規定墓基之使用年限，使用年限屆滿時，墓主應自行洗骨安置於靈（納）骨堂（塔），以利墓地循環使用。

3. 埋葬許可與管理：墳墓非經當地主管機關核發埋（火）葬許可證，不得收葬，憑死亡證明書據以核發埋（火）葬許可證。申請埋（火）葬許可應檢附墓地使用證明書，直轄市及縣（市）主管機關應隨時檢查公墓收葬管理情形。

4. 喪葬設施設置之申請與管理：公私立殯儀館、火葬場、靈（納）骨堂（塔）及其他喪葬設施之設置，須向當地縣市政府申請轉請省（市）主管機關核准。公墓之設置及管理，由省（市）主管機關訂定考評基準，定期考評，據以獎懲。

5. 濫葬之處罰：不依規定設置墳墓者，限期於三個月內遷葬，逾期未遷葬者，處三千元以上一萬元以下之罰鍰，其未遷葬之墳墓，由主管機關代爲遷葬於公墓內，並向營葬者或墓主徵收遷葬費用，以防止違法濫設私人墳墓之情事。

6. 濫設公墓之處罰：爲防止違法濫設公墓營利，破壞自然環境，危害公眾利益，特規定意圖營利擅自設置公墓者，處三年以下有期徒刑，得併科十萬元以下罰金。（註十一）

#### （四）濫葬處理協調組織：

爲使地方政府能有效處理違法濫葬計，規定直轄市及各縣市政府設置濫葬處理執行小組，由縣市政府首長或副首長爲召集人，社會科局長爲執行秘書，小組委員由各有關單位主管擔任，定期集會採分工合作方式，劃分責任區，加強非公墓地濫葬墳墓處理，並對新生濫葬墳墓之防止查報處理工作。

#### (六) 殯葬民間組織輔導：

殯葬業民間組織包括各縣市殯葬業同業公會、殯葬業職業工會、各地葬儀社、電子琴花車經營業者，及其從業人員如司儀、樂隊、和尚、道士、扛伏、地理師等。

為加強殯儀業服務品質之提升及管理績效，臺灣省政府會訂頒「臺灣省各縣市管理葬儀業規則」，規定凡經營葬儀業者應填具申請書報經該管警察局登記核發許可證方准營業，並規定葬儀業者應遵守之重要規定，諸如：1. 葬儀價目表，張貼於營業場所；2. 備葬儀登記簿逐件登載，並送該管警察局查核；3. 葬儀不得沿用含有封建色彩或迷信性質或違反公共秩序及善良風俗等儀式；4. 葬儀音樂之樂譜或牌名應遵照政府規定；5. 出殯前應向當地警察機關領取通行證，葬儀行列應照許可之路線行進，並服從警察指揮；6. 違反該規則之規定者，按其情節輕重，依「違警罰法」分別處罰或吊銷營業許可證，如涉及刑事範圍者，應移送司法機關審理。(註十二)

行政院為減輕警察業務負擔，於民國七十四年修正「特定營業管理改進措施」一種，殯儀業及其從業人員未再納入特定營業管理，目前殯儀業係依「商業登記法」登記及規範，有鑒於殯儀業及其他從業人員僅有「商業登記法」予以規範，管理寬鬆，常遭批評收費偏高，或違背善良風俗行為，臺灣省會研擬「臺灣省殯儀業管理辦法」草案，規定殯儀適當規模、設備標準，以提昇服務品質及管理績效，惟該辦法牽涉商業登記管理權責，仍在審慎研議。現為維護喪家權益及淨化殯葬管理權責，仍在審慎研議。現為維護喪家權益及淨化殯葬管理權責，仍在審慎研議。現為維護喪家權益及淨化殯葬管理權責，仍在審慎研議。

#### (七) 改善喪葬設施長期計畫：

臺灣地區目前喪葬設施(含一般公墓及軍人公墓)計有公墓三千三百四十八處，面積九千九百七十六公頃，

### 臺灣地區目前喪葬設施

設施項目	數量	面積
公墓	三、三四八處	九、九七六公頃
已規劃公墓	七二九處	三、一七三公頃
未規劃公墓	二、六〇六處	六、八〇三公頃
納骨堂(塔)	一三七座	
殯儀館	二二處	
火葬場	二九處	

人管理，以致密埋疊葬，雜亂荒蕪，民眾辦理喪葬時常有墓地難尋之苦。為解決此一問題，臺灣省政府於民國六十五年訂定「臺灣省公墓公園化十年計畫」函頒各縣市執行。逐年更新各地公墓，使墓地得以循環使用，俾使公墓公園化，以加強環境美化，改善墓地景觀，發揚慎終追遠之美德。該計畫已執行完竣，已執行者有一百四十八處，興建殯儀館六處、火葬場三處。

「臺灣省公墓公園化十年計畫」實施完成後，臺灣省政府有鑑於社會急遽改變，人口大量往都市集中，殯葬問題日形嚴重，於民國七十四年復訂頒「臺灣省改善喪葬設施十年計畫」，除繼續執行公墓公園化工作外，並擴大殯儀館、火葬場之興建。預計十年內完成一百六十處公墓、興建二十處現代化殯儀館、十處火葬場。(註十)

其中已規劃(已辦理舊墓更新、公墓公園化)公墓七百二十九處，面積三千一百七十三公頃；未規劃(未辦舊墓更新)公墓二千六百零六處，面積六千八百零三公頃；現有納骨堂(塔)一百三十七座；殯儀館二十二處；火葬場二十九處。臺灣地區人口死亡率以千分之四·九五推估，預估自民國七十八年至九十年之十三年中死亡人口約一百四十二萬餘人，喪葬設施將面臨嚴重不足，可能助長濫葬及自然環境破壞，似宜加強改善喪葬設施長期計畫，以為因應。(註十三)

#### 1. 臺灣省改善喪葬設施長期計畫：

臺灣地狹人稠，以往各地公墓因設置年代久遠，缺乏專

四)

2. 警察公墓設置、管理計畫：

臺灣省警務處爲安葬因公傷亡警察人員，於民國四十八年於臺北市內湖完成警察公墓一處，並於民國四十九年公布「臺灣省警察公墓管理辦法」，民國六十一年修正爲「警察公墓管理辦法」，以加強警察公墓之管理、維護工作。

3. 臺灣地區軍人公墓統一整建計畫：

內政部依兵役法第四十五條及兵役法施行法第七十七條規定，自民國四十六年至六十四年間，先後在臺灣省宜蘭、臺北、新竹、臺中、彰化、臺南、高雄、花蓮、澎湖等縣建有九座軍人公墓，爲應國防戰備需求，內政部又於民國七十年訂定「臺灣地區軍人公墓統一整建計畫」，預計在十年內完成整建原有九處軍人公墓，另在臺東、雲林、臺北市、高雄市新建四座軍人公墓。該部爲統一管理軍人公墓，於民國七十二年訂定「軍人公墓管理規則」一種，加強軍人公墓管理維護工作。（註十五）

4. 國軍示範公墓設置管理計畫：

政府爲表彰國軍死亡官兵生前獻身國家之忠烈精神供作國人景仰憑弔，並藉以激勵民心士氣，蔚成全民愛國情操，經由聯勤總司令部於民國七十一年完成國軍示範公墓一處，座落於臺北縣汐止鎮五指山，墓園總面積達一九五公頃，該司令部設置聯勤國軍示範公墓管理處，編制適當人力，辦理葬厝申請案件，並維護墓園整潔及安全。

。（註十六）

5. 基層建設改善喪葬設施計畫：

基層建設係配合地方發展，輔助重大建設所未及之小型建設計畫，自七十八年度起辦理第一期三年計畫，第二期起改採四年計畫，建設範圍包括改善鄉鎮民眾日常生活環境之喪葬設施，中央指導機關：行政院經建會；計畫主管機關：臺灣省政府、臺北市政府、高雄市政府、國防部總政治作戰部。改善喪葬設施計畫總經費扣除地方配合款外之專款部分，中央與省府各負擔二分之一。督導考核除秉承分層管制、逐級考核，並由行政院經建會、農委會、環保署實地查訪督導。（註十七）

#### 6. 臺灣北部區域喪葬設施綱要計畫：

臺灣省雖已訂頒改善喪葬設施長期計畫，函請各縣市執行，惟臺灣北部地區，實施意願不高，加以人口大量集中，公墓建設落後，私葬濫葬蔓延，已影響國土利用與區域發展。內政部乃依臺灣北部區域計畫之指導原則，以區域規劃立場，通過「臺灣北部區域喪葬設施綱要計畫」一種，針對臺灣北部區域急要區域喪葬問題作通盤規劃，計畫範圍包括臺灣北部七個市、縣，七十個行政單位，預計奉報行政院核定後，自八十年度至八十五年度分六年實施，以加速更新舊有公墓，推動公墓公園化，改善火葬、納骨設施，規劃區域聯合公墓，加強濫葬管制，並促使公墓政策與管理制度更趨完善。（註十八）

#### 7. 臺北市改善喪葬設施長期計畫：

##### (1) 成立殯葬管理處：

臺北市的殯葬設施，溯自光復初期僅有葬儀堂乙所，繼有民間投資開設之極樂殯儀館乙處，民國五十四年成立臺北市立殯儀館，六十七年成立臺北市第二殯儀館，加強服務民眾。該市為統一策畫墓政業務，業經於民國七十八年四月報奉行政院核定成立「臺北市殯葬管理處」，將該市第一、二殯儀館合併，成立具有統一性、整體性

規劃該市殯儀、公墓、火葬等業務之專責單位。

(2) 加強殯儀服務，成立殯儀用品平價展示中心，籌設公立葬儀社：

臺北市政府社會局為配合社會需要，加強殯儀服務，於民國七十七年三月成立「殯儀用品平價展示中心」，由第二殯儀館洽請臺北市葬儀商業同業公會提供部分實物成品展示，輔以放大圖片，提供喪家參考。由於展示殯儀用品正確的名稱、規格、貨料，以及合理的平價價格等資料，可避免不肖葬儀商任意抬高價格，進而節省喪家費用。另該市有鑒於臺北市有近三百家葬儀社，競爭相當激烈，臺北市政府最近構想成立貫徹「不二價」的公立葬儀社，以附屬於市立殯儀館，人員採約僱方式進用，以「平價的價格、週到的服務」，為喪家辦理喪事，對於漫天叫價的民間葬儀社有導正作用，有助於改善喪葬禮俗，並藉以推動公墓公園化運動，遏阻民間迷惑「龍穴」私買用地造墓的風氣。

(3) 辦理聯合奠祭：

國人辦理喪祭大多有擇日的習俗，遇到良時吉日，殯儀館之禮堂常有不敷使用之感，臺北市政府經參照新加坡喪祭採用聯合喪祭儀式之模式，由該市第一、二殯儀館辦理「聯合奠祭」。預定每星期舉辦一次，由一、二館分別隔週舉行。該奠祭禮堂之使用及佈置由殯儀館負責，免費提供參加者參與。葬殮用品，由喪家各依所需，自行採購使用。參加奠祭者，如係火葬免收火葬規費，儀式簡單隆重，既可節約經費亦可節省時間，是一亟待推廣之喪葬措施。

(4) 設置預鑄式輪葬公園化墓區並加強公墓公園化：

該市之舊公墓原有七十三處，均係日據時代所留下者，因當時缺乏規劃，上下疊葬、雜亂荒蕪、交錯凌亂，

給人一種悽涼、陰森恐怖之感，不僅有礙觀瞻，管理不易，且嚴重影響民眾治理喪事及環境衛生。因此，該市除已於宣德公墓內闢建預鑄式公園化墓區，採七年期輪葬方式外，另正積極辦理「舊公墓更新—公墓公園化」工作，除採平面埋葬、統一墓基坪數、美化綠化、規劃完善之公共設施外，並規定使用年限（埋葬年限於七年以後能洗骨者，由墓主自行洗骨奉進納骨塔安祀，倘屍體未能全部腐化者，准予申請延長三年）。俾使墓地循環使用，藉以減少土葬用地之浪費，改善喪葬習俗，美化市容景觀。

(5) 加強火葬化業務，增設靈納骨堂（塔）：

該市現有第二殯儀館火葬場一處，現正計畫更新設備，並鼓勵民間投資興建火葬場、靈（納）骨堂（塔），紓解日益增高之火葬需求量，配合倡導火葬政策，加強火葬服務。（註十九）

### 三、我國墓政行政體系系統表



## 肆、我國墓政組織功能之檢討

組織是「爲便利達成某些大家同意的目標，經由分配權力與責任，而對人員所做的人事安排與配合」，是故人事安排與配合的歸依所在；傳統組織理論學派認爲「機關組織結構的設置，才能表達出機關中許多重要變項之間的關係，諸如權威、責任、分工、專業化及各部門之間相互依賴的關係。：」，且組織結構是指「正式的法規、運作的政策、工作的程序、控制的過程、報酬的安排及其它一些引導成員行爲的設計。」（註二十）

本文以探討墓政組織爲範圍，就有關墓政之政策、法規、工作程序及督導、控制的過程是否具有效率、能否有效協調並達到良好溝通、組織能否達到目標，並就我國行政學者張金鑑先生於「行政學典範」中所歸納之組織原則中之完整統一的原則、協同一致的原則、指揮運如的原則、管理經濟的原則、事權確實的原則及端正喪葬禮俗原則等六項原則，評析檢討我國墓政組織體系。

### 一、就完整制或分離制，檢討墓政機關事權完整統一原則

組織完整制 (Integrated Type Organization) 又叫一元統屬制 (Unitary Overhead Direction and Control)。分離制 (Uncorrelated Type of Organization) 又叫多元統屬制 (Multiple Overhead Direction and Control)。就行政組織中同一層級或同機關的權責分配的「集」與「散」爲標準，可分爲完整制與分離制兩種。凡同一層級的各機關或同層級的各機關或一個機構所構成的各工作單位所受於上級的直接指揮與控制權不完全集中於一個行政首長或組織者爲分離制。完整制是分工合作之原則，使各行政單位相互關聯成

爲一整體或有機體，易收協同一致之效。分離制是本牽制制衡的原則，使各行政單位彼此獨立，不甚關連，易生衝突摩擦之弊。（註二十一）

目前我國行政組織的事權有未能依「機能一致」的原則予以劃分者，也就是未能使性質相同的工作或活動，完全交由一個機關全權辦理者，致系統不够分明，工作不够確實，機關之間往往發生彼此牽制或爭功諉過的現象，不僅貽誤事機，而且浪費公帑，本來只要一個機關做好的事，偏有許多機關牽連在內，有了功勞大家爭，有了過錯相互推，事權不清的現象，是目前我國部分行政組織上的大病。（註二十二）

我國墓政行政組織，目前有一般公墓及軍人公墓分屬民政及役政兩大體系，各自辦理，預算來源及適用法令有不一致現象，另基層建設改善喪葬設施計畫項目、計畫審核、經費補助、督導考核均由行政院經建會直接負責辦理，造成改善喪葬設施整體規劃，無法發揮組織完整制之利。

## 二、就集權制或分權制檢討墓政行政組織之指揮運如原則

行政事權分配以「縱」的分配方法而言，即不同級機關間或上級與下級間權力的散（Diffused）與集（Concentrated），由此而有集權制（Centralized Type of Organization）與分權制（Decentralized Type of Organization）的產生和區別。

集權制的行政組織可用以下的兩個觀點說明其意義：

- (一) 凡一機關的事權由本機關自行負責處理，不設置下級或派出機關者爲集權制。
- (二) 下級或派出機關處理事務須完全秉承中央或總機關之意見者，爲集權制。

分權制的行政組織亦可用以下兩個觀點，說明其意義：

(一)爲要完成一定任務或使命，特設置不同的上下層級機關如中央機關、中間機關及基層機關或總機關與分機關，使各在其權責範圍內，能以獨立自主的處理事務者爲分權制。

(二)各機關爲適應各地區的需要，分別在各地成立或設置之，並具有獨立的法律人格，有處理其事務的全權，並不受上級機關之指揮與監督者爲分權制。

重內輕外的集權制，即所謂「能密不能疏」，「知控制而不知縱舍」。這是頭重腳輕的體制，若行之過甚，易形成事權的壅塞或權力的濫用。壅塞的結果，則內外不通，運用失靈。而強枝弱幹的分權制，即所謂「疏而不密」，「能放不能收」。過分分權的結果，亦易於使政府庸愚無能，脆弱無力，形成分崩割據，支離破碎的局面。

(註二十三)

均權的運用：無論集權制或分權制都是利弊互見，只有均權制的使用才足以趨利避害，捨短取長。國父孫中山先生嘗謂：「中央與省之權限採均權制度，凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央；有因地制宜之性質者，劃歸地方，不偏於中央集權或地方分權」。行政機關上下級之關係亦復如此。無論是集權制或分權制都是利弊互見的。雖然晚近行政組織必須注意組織運作：

(一)行政事務的劃分，應以獲得有效的利益爲原則。注意均權制度的運用。凡事務有關全體人民之利益者，可劃歸中央管轄，僅涉及地方局部之利益者，則宜劃歸地方管轄，當地方力量不足推行某種事務時，中央可協助之。

(二)行政活動的程度，應以不傷害下級的責任心爲原則。(註二十四)

我國墓政組織體系，中央雖已公布「墳墓設置管理條例」，作為墳墓之設置及管理之依據，但中央墓政主管機關似未適時配合「墳墓設置管理條例」之公布作組織編制適當調整，在欠缺人力、經費的情況下，改善喪葬設施計畫，率皆由地方層級墓政單位全權處理，就行政事權分配歸類，目前墓政組織體系屬分權制，且亦產生分權制的若干缺點，諸如：

(一)過度分權足以傷害行政的統一，因為分權係以分工為基礎，而分工必須合作，倘只有分工而無合作，則將疏而不密。目前臺灣地區人口稠密，土地資源有限，加以人口集中於大、中型都市及都會區內，都市地區公墓用地取得不易，但因過度分權，而影響區域合作。

(二)國人深受傳統入土為安與風水觀念影響，多以土葬為主，且部分地方政府對改善喪葬設施尚較缺乏長遠性、前瞻性及整體性的規劃，又乏統一監督，公墓建設落後，私葬、濫葬蔓延，造成土地利用不當。

### 三、墓政組織編制及管理制度之管理經濟原則

張金鑑先生認為行政組織管理經濟原則：欲謀管理的經濟與有效，組織的自身必須是簡捷而緊湊，經濟而有效，但行政組織或機關設置的多寡及其編制的大小要完全適應事實的需要及事實的繁簡為依據。事少而組織多、編制大者固然是浪費；事多而組織少、編制小，致不能勝任者，在實質上亦是不經濟。不顧事實需要及工作需要，一味緊縮人事或裁併機關者，實有違管理經濟原則。（註二十五）

我國墓政工作基於喪葬設施資源的保持維護立場，政策方針應改變從放任到管制，從消極到積極作為，以管制及服務政策取代自由放任政策。惟中央政府墓政主管單位，在民國元年由內政部禮俗司內設科掌理，到了民國

三十八年政府播遷來臺，該項業務配合精簡政策，將員額精簡，公墓業務僅屬兼辦性質，目前政府的墓政職能已日見增長，而推行政務的人員未隨日增複雜的業務作適當調整，嚴重影響政策規劃的人力需求，似值商榷。

臺灣地區各鄉鎮市區墓政業務承辦人員設有專任者有六十七個鄉鎮，兼任者有二百二十個鄉鎮；二百零六個鄉鎮未設置專任公墓管理員；收墓基規費之公墓有一千七百八十九處，未徵收規費之公墓有一千四百三十五處，在現行公墓雜亂的狀況下，這種制度暴露出目前墓政政策及墓地管理重大缺失。

#### 四、協調組織解決濫葬問題之協同一致原則

行政組織間爭諉最多的情形，發生在不相隸屬的機關之間，自二次大戰以來，由於許多大規模機構（包括政府與私人企業）發現：為有效完成若干具體而重大的任務，實已無法完全依據既有的組織結構以擔負偶發性的重大任務。一方面是由於在以功能或程序為基礎的部門化組織之下，不但溝通協調顯得遲緩吃力，而且各功能或程序部門本身能否給予支持，也有問題；另一方面，則由於在組織的成長過程中，常會出現許多偶發性的重大事故，如果為了解此等事故而專設正式部門，不但無此長期需要，同時也增加人力及財力之重大負擔與浪費。因此，遂有一種「專案小組」(project team) 的出現，以期解決上述困難，此即組織內一方面仍然有傳統之功能或程序部門，另一方面，又有直屬於高層主管之專案主持人。後者所需人員，大部分或全部，乃調自原有功能部門，不過在專案進行期間，所有專案小組人員仍歸專案主持人調度。在這種組織安排下，專案主持人一方面擁有功能部門主管的縱向職權，另一方面又保有超越各功能單位的橫向專案職權。（註二十六）

按戶籍法施行細則第十九條規定：申辦死亡或死亡宣告登記，應繳付死亡證明文件，無需另加埋（火）葬許

可證；依「墳墓設置管理條例」第十六條：墳墓非經當地主管機關核發埋（火）葬許可證者，不得收葬；該條例施行細則第十九條規定申請埋（火）葬許可證，除火葬者外，應檢附墓地使用證明書，但當墓政主管機關根據所附墓地使用證明書核發埋（火）葬許可證後，據以埋葬，如未再追蹤其下葬地點，事後又造成實際埋葬地點與申請造墓地點不符，藉合法申請來掩飾非法營葬，是濫葬之主因。而在非公墓用地濫葬，又牽涉各有關單位主管權責，互相推諉，喪失取締處理時機，使濫葬成爲嚴重問題。

有關濫葬之取締除墳墓設置管理條例之適用外，尚涉及區域計畫法、都市計畫法、國家公園法、自來水法、山坡地保育利用條例、森林法、水利法、水污染防治法等多種法規，其負責處理單位除舊公墓遷葬更新由社政單位負責外，至非公墓地營葬（濫葬）處理，尚涉及建設、工務、林務、地政單位，情形複雜，需由地方政府社政、建設、工務、林務、地政、衛生、警察各有關單位協調聯繫，相互配合方可有成。因此各地方政府已設置濫葬處理執行小組，負責執行處理違法濫葬及加強配合都市計畫、區域計畫全盤檢討、開闢規劃墓地。該小組除了擔負功能性組織之職能以外，還負責組織內各項計畫活動及計畫部門的指導與策劃、控制，通盤規劃，分工合作，以明責任。

## 五、墓政事業組織企業化經營原則

在政府辦理之殯葬組織輔導系統中，從辦理整個殯葬業務過程中，可分成兩大類：一是政府統籌的福利服務之殯儀館、火葬場、納骨堂（塔）及公立公墓系統；一是商業行爲以營利爲目的之葬儀社、私立公墓、寺廟附設之納骨堂（塔）系統。

各級墓政管理單位，除少數縣市政府設置殯葬管理單位，負責辦理殯儀業務及公墓規劃執行、管理、火化業務及民間殯葬管理外，部分鄉鎮配置公墓管理人員，並基於「使用者付費」原則，徵收墓地使用規費，充實墓政經費及加強墓地管理已較有績效外，對於未設置殯葬管理單位及管理員者，其管理績效則大受影響。

另殯儀館之屬性，從組織規程及編制型態來看，顯然是一種行政機關性質，可是從外部經營型態而言，顯然又有公營事業單位性質，兩者屬性，因牽涉員工薪給待遇福利以及經營彈性空間等頗多爭議，因此公營殯葬業務屬性，係屬特殊業務，為求提高服務品質及講求企業管理效率，值得詳加研究。（註二十七）

## 六、端正喪葬禮俗及改變喪葬觀念、態度原則

從前辦理喪葬事均由鄰里親朋協助幫忙，但在現今工商業社會，人們生活忙碌，加以一般人對葬禮程序並不熟悉，原先在喪葬儀式中擔任協助幫忙的人員相對減少，人們無法花太多時間在「處理死人的事務」上，且人口越往都市集中，住宅公寓化日益普遍，因此葬儀社、殯儀館等專業性的服務機構應運而生，葬儀社成了現代葬禮的「代理人」，不僅成了葬禮中的聯絡者及顧問的角色，甚至將喪禮儀節過程各項工作全部包辦，成為現代葬禮中扮演最重要的角色；另外，近年來，由於社會型態轉變，經濟繁榮，人們生活水準提升，一方面傳統儀文趨於簡化或省略，一方面殯葬行列時見新增「陣頭」，日益普遍，其間雖不無可資提倡推廣的良俗，惜乎為數太少，反之，一些牽強附會的迷信以及鋪張浪費、窮奢極侈的喪葬場面，則不時見諸各地，例如電子琴花車、樂隊伴奏、五子哭墓、化裝遊行等之類，是皆舊俗之所無，影響善良風俗甚鉅，此固有心人士所歎惋，亦為當政者及社會各界共同亟謀改善之要務，為能改善喪葬禮俗，似可從以下諸端著手：

- (一) 鼓勵興建殯儀館，提供民眾治喪場所，以改善交通秩序與噪音問題。
- (二) 改善喪禮儀式與研訂喪禮儀式範例，力求簡約，以適應現代社會需求。
- (三) 運用傳播媒體，加強宣導，藉以革除不良的喪俗與風水迷信。
- (四) 倡導火葬及鼓勵遺骨奉置納骨堂（塔），以節省墓地需求。
- (五) 舉辦堪輿師及葬儀業者講習，藉以溝通觀念及宣導法令。
- (六) 教育民眾注重實際生活層面，為人子女的，父母在世，盡量晨昏定省，使其物質生活不虞匱乏，精神生活獲得滿足，才算是克盡孝道，爲了平息親人的生離死別情緒，喪葬儀式是必需的，但如何節省喪葬開支，使多餘的喪葬費用，用於公益慈善事業，遺愛人間，使死者活在人們的實際生活中則更有意義。

## 伍、建議與結語

一、墓政組織同層級的機構應趨向完整制發展，以使墓政工作事權統一：目前墓政工作分屬民政及役政兩體系分別辦理，今後宜加強聯繫配合；另基層建設改善喪葬設施計畫，宜由墓政主管單位參與計畫審核、督導工作，以利協同一致，發揮整體發展功能。

二、墓政行政組織體系及編制適度調整：墓政管理中之最大缺失爲編制上不盡健全，往後墓政的編制似應詳細規定人口規模及業務編制的相互配合，通盤考量所屬機關員額設置時，增列專責之墓政管理人員，以健全墓政組織及充實墓政業務推展人力。(一)適度調整中央墓政主管單位編制專責規劃墓政政策、墓政區域發展、督導事宜；(二)縣市政府設置殯葬管理單位，專責辦理縣市殯葬規劃及管理業務及濫葬取締工作；(三)鄉鎮市公所增設公墓管

理員，加強墓地管理事宜。

三、通盤規劃臺灣各區域喪葬設施計畫：全面辦理公墓更新，改善喪葬設施，由中央督導，省、市、縣、鄉鎮各級墓政單位負責執行，以落實均權制，而使臺灣地區墓政工作獲得均衡發展。

四、評估各縣市「殯葬處理執行小組」執行之績效：發揮協調聯繫配合功能，加強責任分工及督導考核，以防止濫葬情形繼續蔓延。

五、輔導民間葬儀、殯葬業商業公會及私立公墓管理單位，加強提昇喪葬服務品質：輔導葬儀業公會責成所屬會員，不得操縱濫葬、倡導厚葬情事，以健全殯儀



◎ 政府宜定期舉辦端正禮俗、改善喪葬之工作講習。

服務業，提高服務品質。各級政府定期舉辦堪輿師、婚、喪、喜、慶典禮司儀及葬儀業者有關端正禮俗及改善喪葬工作講習，以溝通觀念，齊一作法。

六、研究規劃國家公墓可行性：為表彰功勳，追懷先賢先烈，宜研究參照韓國國立墓地由其國防部所屬軍人公墓改制升格之成例，將甫設置完成之國軍示範公墓改制升格為國家公墓，以使對國家有特殊勳勞之文武職人士身後有安身之所。（註二十八）

七、倡導火葬，興建靈（納）骨堂（塔）：我們身處此一海島上，土地面積因人口日增，可耕地已逐漸縮小中。眼見山間之巒，荒塚比比皆是，令人踟躕不前。假如長此以往，活人與死人爭地，即可在我們這一代出現，真會應驗自古到今的一句口頭禪：「死無葬身之地」。誠盼我們社政人員，仿照世界先進國家節約葬法的先例，規劃出我們新的埋葬方法，解決人生最後一件「死亡」大事。火葬

◎為節省用地、保護環境，宜倡導火葬、興建靈（納）骨堂（塔）。



具有處理簡單、經濟、衛生，符合科學原則的積極功能，以及可消除濫葬惡習、節省用地、保護環境、減少資源損失之優點。但是目前國人火葬比率仍微不足道，就以臺灣地區僅有二十九處火葬場，設施不足，在民國七十六年一年中的死亡人口九萬六千三百六十五人，採用火化者計有一萬八千六百一十人，火化比率僅佔百分之一九·三一。其中臺北市、高雄市火化比率較高，臺北市佔百分之六七，高雄市佔百分之七一（註二十九）。火化率都市地區較高，城鄉及鄉村地區偏低。今後社政部門宜增添火葬設備，採用無聲、無臭、無公害，高效率新式火化爐，以減少民眾使用之心理障礙，並酌降低收費標準，引導民眾樂於採用火葬。另社政單位宜加強社會教育，破除迷信，並鼓勵佛教團體利用講經、講道或信徒集會相機勸導採用火葬及遺骨奉置納骨堂（塔），同時，政府宜多建納骨堂（塔），並鼓勵宗教寺廟團體興建靈（納）骨堂（塔），安置火葬骨灰及土葬檢骨之骨骸，以安死者之靈，並慰生者之心。

#### 八、端正喪葬禮俗，加強宣導工作：

(一)政府增設殯儀館、火葬場，並開放民間申請設置，方便民眾治喪。

(二)都市居住密集區域及主要道路舉辦喪葬所可能製造噪音、道路之阻塞情事，宜由衛生單位及警察單位依據有關法令加強處理、勸導。

(三)目前一般喪葬活動，各種儀式紛陳、繁文縟節，宜由民政單位加強「國民禮儀範例」擴大宣導，普遍推行，並由機關、團體、學校率先提倡。尤其各殯儀館應將倡行「國民禮儀範例之葬禮儀式」列為協助辦理重點。

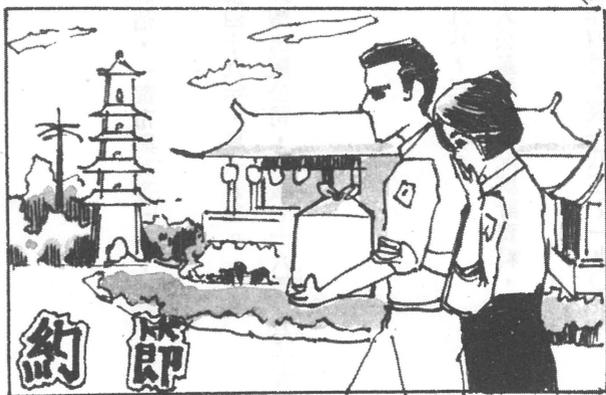
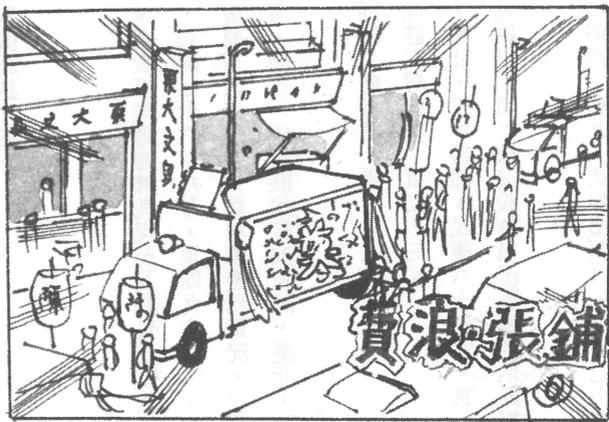
(四)加強運用基層各種集會，擴大宣傳，勸導民間喪禮以簡單、肅穆為尚，力戒鋪張，儘量減少送葬陣頭、花車。

(五)獎勵節省喪葬費用，捐獻作獎（助）學金、社會慈善事業及地方公益事業，造福地方，遺愛人間。

(六)加強學校倫理教育及社會教育，教導正確孝親之道，俾由潛移默化中改變喪葬觀念。

養生送死乃人生大事，而「慎終追遠」為我國傳統美德，健全墓政組織與管理，全盤規劃喪葬計畫，提供必要喪葬設施，滿足需要，改善生活環境，提升環境品質，節約土地，合理利用土地資源，促進墓政現代化、企業化、科學化的管理，為當前墓政重大政策。而墓政組織體系功能良窳為執行既定

◎端正喪葬禮俗，加強宣導工作。



用時，所形成的事權分配體系及協同一致與指揮體系的建立，為當前墓政行政革新的重要課題。墓政行政組織體系應隨時代的要求，環境變遷，不斷自求適應，使之成為自謀調整的發展體，才能使墓政行政與整個政府行政體系之大環境結合，以發揮行政整體服務功能。

附註：

註一：徐昌春，臺灣南部區域墓政事業經營管理現況及其發展績效評估，「都市與計畫」第十四卷，臺北，中華民國都市計畫學會，民國七十六年九月，頁四九～五〇。

註二：臺灣省政府社會處，臺灣省改善公墓火葬場殯儀館實況，民國四十九年，頁一～二。

註三：周富美，救世的苦行者——墨子，中國歷代經典寶庫，臺北，時報出版公司，民國七十六年元月十五日，頁二七二～二八五。

註四：臺灣省政府社會處，同註二前揭書，頁一～二。

註五：臺灣省政府社會處，同註二前揭書，頁二～三。

註六：張德粹，土地經濟學，臺北，正中書局，民國六十五年，頁二九八～三〇〇。

註七：內政部民政司，臺灣地區省（市）公墓設施概況及臺灣地區軍人公墓設施概況統計資料，民國七十七年十二月。

註八：胡小池，中國葬儀風水俗傳，臺北，武陵出版社，民國七十三年四月，頁一八三～一九〇。

註九：張德粹，同註六前揭書，頁三〇一～三〇二。

- 註十：邱創煥，社會福利與民生，臺中，臺灣省政府印刷廠，民國七十六年六月，頁七八。
- 註十一：內政部，墳墓設置管理條例及施行細則，民國七十五年六月。
- 註十二：臺灣省政府社會處，同註二前揭書，頁一三五～一三六。
- 註十三：內政部民政司，同註七前揭統計資料。
- 註十四：臺灣省政府社會處，臺灣省改善喪葬設施實錄，民國七十五年六月，頁六三～六四。
- 註十五：內政部，軍人公墓管理規則，民國七十七年五月。
- 註十六：聯勤國軍示範公墓管理處，國軍示範公墓簡介。
- 註十七：行政院經濟建設委員會，基層建設計畫實施要點，民國七十六年十二月。
- 註十八：內政部，臺灣北部區域喪葬設施綱要計畫，民國七十五年九月，一～二頁。
- 註十九：劉慶蜀，慎終追遠、遺愛人間，臺北市政府社會局，民國七十八年元月。
- 註二十：張潤書，行政學（修訂初版），臺北，三民書局，民國六十七年十一月，頁一四五～一四六。
- 註二十一：張金鑑，行政學典範（重訂三版），中國行政學會，民國七十五年，頁二二九。
- 註二十二：張潤書，同註十九前揭書，頁三〇八。
- 註二十三：張金鑑，同註二十前揭書，頁二四一～二四八。
- 註二十四：張潤書，同註十九前揭書，頁二一六～二一九。
- 註二十五：張金鑑，同註二十，頁一八七～一八八。
- 註二十六：彭文賢，「矩陣式組織結構的彈性設計」之講義，頁八四。

註二十七：張放之，「殯儀館經營現況及難題」油印本，臺北市改善殯葬問題研討會，民國七十七年九月。

註二十八：內政部譯印，韓國國立墓地簡介及其相關法令，民國七十七年六月，頁四五～七一。

註二十九：內政部民政局，同註七前揭統計資料。

### 參考書目：

- 一、張金鑑，行政學典範（重訂三版），臺北，中國行政學會，民國七十五年。
- 二、張潤書，行政學（修訂初版），臺北，三民書局，民國六十七年十一月。
- 三、彭文賢，「矩陣式組織結構的彈性設計」之講義。
- 四、張德粹，土地經濟學，臺北，正中書局，民國六十五年十一月。
- 五、周富美，救世的苦行者——墨子，中國歷代經典寶庫，臺北，時報出版公司，民國七十六年元月十五日。
- 六、邱創煥，社會福利與民生，臺中，臺灣省政府印刷廠，民國七十六年六月。
- 七、胡小池，中國葬儀風水俗傳，臺北，武陵出版社，民國七十三年四月。
- 八、徐昌春，臺灣南部區域墓政事業經營管理現況及其發展績效評估，「都市與計畫」第十四卷，臺北，中華民國都市計畫學會，民國七十六年九月。
- 九、張放之，「殯儀館經營現況及難題」油印本，臺北市改善殯葬問題研討會，民國七十七年九月。
- 十、內政部，墳墓設置管理條例及施行細則，民國七十五年六月。
- 「軍人公墓管理規則」，民國七十七年五月。

「臺灣北部區域喪葬設施綱要計畫」，民國七十五年九月。

「韓國國立墓地簡介及其相關法令」，民國七十七年六月。

十一、內政部民政司，臺灣地區省（市）公墓設施概況及臺灣地區軍人公墓設施概況統計資料，民國七十七年十二月。

十二、行政院經濟建設委員會，基層建設計畫實施要點，民國七十六年十二月。

十三、臺灣省政府社會處，臺灣省改善公墓火葬場殯儀館實況，民國四十九年。

「臺灣省改善喪葬設施實錄」，民國七十五年六月。

十四、劉慶蜀，慎終追遠、遺愛人間，臺北市政府社會局，民國七十八年元月。



本中心已出版之「社區發展實務叢書」目錄

1. 托兒所的空間設計與環境佈置 (鄭淑燕)
2. 都市托兒所應如何在社區中發揮  
兒童福利功能 (孫梅芳)
3. 如何辦理社區青少年群育活動 (林振春)
4. 老人安養機構專業化的實際做法 (張秀卿)
5. 自費安養中心如何營運、管理 (熊亞民)
6. 社區如何推動媽媽教室 (林平洋)
7. 如何加強社區理事會組織功能 (林平洋)
8. 如何將傳統民俗童玩在社區中推廣 (周步坤)
9. 容易在社區中推廣的團康遊戲 (張學真)
10. 善用社區資源推動社區發展工作 (金天倫)
11. 組織社區合作社推動社區發展 (李玉梅)
12. 韓國鄉村社區發展之概況 (蔡美華)
13. 訂定貧窮線之方式與標準的探討 (陳琇惠)
14. 如何辦理社區家政推廣教育 (高淑貴)
15. 社會福利機構如何委託民間辦理 (張雅麗)
16. 如何發展智障者的社區生活安置 (張培土)
17. 鄉村社區發展推展模式 (高淑貴)
18. 自己動手塗裝 (周明發)
19. 都市社區的守望相助 (黃清高)
20. 提昇臺灣寺廟參與社會福利  
服務之路 (黃維憲)
21. 推行統一勸募改革社區發展 (陸光)
22. 如何辦理社區評鑑 (傅正綱)
23. 如何發掘與運用社區(會)資源 (翁毓秀)
24. 影戲開鑼 (陳芳美)

25. 社區童子軍 (宇軒)
26. 溫情四播社工愛 (孫麗珠等)
27. 運用學校資源參與社區發展工作 (林振春)
28. 老人日托中心的類型與功能 (徐麗君)
29. 老人日托中心活動項目的設計 (徐麗君)
30. 如何籌募社區發展經費 (翁毓秀)
31. 社區工作人員的任務與職掌 (翁毓秀)
32. 如何在社區中推展福利措施 (李瑞金)
33. 老人安養與醫療社會工作 (翁毓秀)
34. 學童課後安排與服務機構營運之道 (鄭望崢)
35. 自助團體 (許釗涓編譯)
36. 建立社會工作專業制度 (蔡漢賢)
37. 推展老人在宅服務 (蘇麗瓊)
38. 老人中心的規畫與運作 (樓毓梅)
39. 痴呆症老人的理解與養護 (鄭淑華)
40. 慎終追遠 (蕭玉煌)
- 墓政功能與民俗改革
41. 如何辦理殘障福利工場 (林嘉湧)