

赴陸報告（赴陸類別：考察）

考察大陸殯葬管理制度 及殯葬設施經營現況

服務機關：內政部

報告人：民政司簡任視察鄭英弘、專員陳彥鋹

派赴地區：大陸北京市、上海市

赴陸期間：103年9月14日至9月20日

報告日期：103年12月20日

摘 要

關鍵字：大陸、投資、臺商、殯葬服務業

大陸地區係華人居住人口最多的地區，每年死亡人口數已至 1,000 萬，因兩岸文化、語言相近，對我方殯葬業者來說，是個廣大的市場，具有莫大的商機。但因海峽兩岸之殯葬法令、殯葬管理實務差異甚大，我方業者有意願前往大陸市場尋找新的商機，陸方業者亦對於我方現有之殯葬文化及殯葬禮儀服務技術有著高度的興趣，故兩岸殯葬行業自 2000 年迄今持續不斷的交流，進而已有我方業者赴陸投資的實例。

投資海外市場，須做好充分的準備，故瞭解投資地的法令及市場現況十分重要。因為兩岸殯葬管理之制度及實務存有差異，而兩岸殯葬業之交流已經成為無可逆轉之事實，故基於政府制訂未來殯葬政策，以及輔導產業發展、保障產業投資利益之立場，確實有協同相關主管機關及業者前赴大陸考察之必要。又因北京市屬大陸中央機關所在地，係全國性殯葬管理法令及政策之濫觴；而上海市亦為大陸地區最繁榮進步之大都市，開殯葬行業創新風氣之先，故選擇該二都市為本次考察之地點。

本次考察經拜會大陸民政部社會事務司、中國殯葬協會、北京市與上海市的殯葬主管機關，以及陸方最大的殯葬企業福壽園集團，針對雙方殯葬管理法令及實務之差異進行交流討論，得知目前陸方的殯葬業務發展，隨著經濟的發展處於轉型時期，亦需要重新檢視或調整現有的法規及管理作法，俾切合民眾實際的需要。本次也訪視了上海市的回民公墓，因回民之殯葬習俗有其特殊性，陸方基於尊重少數民族文化，發展出獨特的管理模式。

經實際訪視陸方殯葬設施及交流的結果，可以歸納出 3 點心得，(一) 陸方視殯葬事業為公益性事業，基於惠民政策走向，多由政府部門主導，較少私人介入空間。(二) 陸方各省市發展不一，殯葬服務需求不同，故我方業者仍有投資機會，惟投資地之法令、風俗民情及需求、自身之優勢，投資前務必充分瞭解。(三) 我方市場規模遠小於大陸、兩岸法令差異甚鉅、我方業者之服務能力相較於陸方具有優勢，故陸方投資我方市場之意願較低。

目次

壹、前言.....	6
一、考察目的.....	6
二、行程規劃.....	7
三、考察人員.....	8
四、考察行程.....	9
五、考察所提問題.....	10
(一) 國務院民政部.....	10
(二) 中國(北京、上海)殯葬協會.....	10
(三) 當地殯葬主管機關.....	10
貳、考察過程.....	11
一、拜會機關.....	11
(一) 民政部社會事務司.....	11
(二) 中國殯葬協會.....	13
(三) 民政部 101 研究所.....	14
(四) 上海市殯葬管理處.....	15
二、參訪設施.....	17
(一) 北京市八寶山殯儀館.....	17
(二) 上海市龍華殯儀館.....	17
(三) 上海市回民公墓.....	18
(四) 上海福壽園.....	19
參、考察重點.....	20
一、本次考察見聞.....	20
(一) 與陸方人員交流重點.....	20
(二) 參訪陸方殯葬設施重點.....	21
二、兩岸殯葬法規比較.....	23
(一) 國務院殯葬管理條例簡介.....	23

(二)	我方殯葬管理條例簡介.....	25
(三)	兩岸殯葬管理條例之比較整理.....	27
三.	兩岸殯葬實務比較.....	29
(一)	陸方殯葬實務介紹.....	29
(二)	我方殯葬實務介紹.....	33
(三)	兩岸殯葬實務比較之整理.....	36
肆、	考察心得及建議.....	38
一、	兩岸殯葬行業之定位不同.....	38
二、	陸方殯葬服務與城鄉差距之關聯性.....	40
(一)	一線城市殯葬系統之發展已臻健全.....	40
(二)	城鄉差異影響殯葬服務之提供.....	41
三、	大陸殯葬業來臺投資意願較低.....	43
(一)	大陸殯葬市場內需遠大於我方.....	43
(二)	我方法規與陸方差異甚大.....	44
(三)	陸方殯葬業在臺營業競爭力低於我方.....	45
四、	結語－我方產官學界應以健康的態度看待兩岸殯葬的交流.....	47
伍、	參訪照片.....	48
陸、	參考文獻.....	59

表目錄

表 1、壹-1 考察人員名單	8
表 2、壹-2 考察行程表	9
表 3、參-1 兩岸殯葬法規比較表	27
表 4、參-2 基本殯葬服務與選擇性殯葬服務比較表	29
表 5、參-3 行政院主計總處 2011 年普查殯葬服務業結果統計表.....	35
表 6、參-4 兩岸殯葬實務發展比較表	36
表 7、肆-1 兩岸殯葬行業比較表	38
表 8、肆-2 北京市與上海市殯葬業務發展比較	40
表 9、肆-3 全球城市殯葬市場概況 Top 1-Top 60 (節錄)	43

壹、前言

一、考察目的

大陸每年死亡人口數將近 1,000 萬人，對我方殯葬服務業已屬新興市場，以致業有許多較具規模之業者赴陸投資，或與當地業者合資設置經營殯葬設施，我方及陸方民間企業亦多有交流。為因應我方已有殯葬服務業赴陸投資經營殯葬設施之現況，實有赴陸考察現有陸方殯葬設施及服務業管理制度之必要。

為因應兩岸殯葬業人員常有互相往來交流乙事，我方曾於 2012 年 8 月 15 日、2013 年 7 月 5 日及同年 11 月 15 日召開 3 次兩岸殯葬事務之說明會，邀集業者、產業公協會、相關開設科系大專院校之代表及學者專家座談，聽取相關人員意見。經多數業者反映，建議政府輔導業者赴陸投資，並敦促陸方保障其投資標的，同時希望日後能促請陸方開放我方業者投資更多項目。未來將繼續召開相關兩岸事務之研討會，俾徵詢更多業者意見。

北京市及上海市係陸方現代化發展較具代表性之都市，民間團體赴陸大多至該二都市考察陸方法令制度及商業經營模式。因此本次赴該二都市考察陸方中央殯葬管理制度及地方殯葬設施之經營。期望透過實地赴陸考察，拜會陸方殯葬主管機關，瞭解陸方殯葬管理制度。參訪陸方殯葬設施，瞭解陸方各地殯葬管理制度現況，俾宣達我方業者知悉，減少投資障礙，保障赴陸業者權益。

又陸方殯葬主管機關或產業協會已多次來臺與我方交流，我方民間業者及學校亦有赴陸參與產業觀摩與學術研討的情形，使兩岸殯葬事務之交流已成不可逆轉的事實，而未來我方殯葬政策之擬定，勢必亦需考量兩岸事務的影響，故透過赴陸考察及對陸殯葬管理制度之研究，也可以作為未來我方制定殯葬政策之參考。

另外，大陸地區對於少數族群尊重其習俗及文化，譬如對於回民部分，並不強制要求其與一般居民相同遵守殯葬法令規定，譬如遺體火化、棺柩使用及骨灰葬等，值得我方效法，以回應我方現有的伊斯蘭教信徒葬俗問題，故本次亦針對大陸的回民公墓參訪，期透過考察作法作為未來我方處理回教信徒殯葬問題之參考。

二、行程規劃

- (一) 2014年7月4日正式行文中華民國葬儀商業同業公會全國聯合會、中華民國殯葬設施經營商業同業公會全國聯合會及各直轄市、縣(市)政府，調查派員會同考察意願。
- (二) 2014年7月18日召開第1次行程說明會議，2個全聯會、桃園縣政府、臺南市政府均有意願派員，並決定考察期間定為2014年9月14日~20日。
- (三) 2014年8月8日召開第2次行程說明會議，並邀旅行社人員洽商簽證及交通、食宿等問題。該日同時去函財團法人海峽兩岸基金會轉知海峽交流協會協助。
- (四) 2014年9月12日接獲中國殯葬協會通知，國務院臺灣事務辦公室允許該協會協助本次赴陸考察行程之安排。
- (五) 2014年9月14日下午15:20搭機前往北京市。

三、考察人員

表 1、壹-1 考察人員名單

所屬機關/團體	職稱	姓名
內政部	簡任視察	鄭英弘
	專員	陳彥錕
中華民國 葬儀商業同業 公會全國聯合會	秘書長	翁國卿
中華民國 殯葬設施經營 商業同業公會 全國聯合會	監事	黃星彥
	顧問	黃種寬
桃園縣政府	專員	許威儀
	股長	梁程莉雯
	股長	周基祥
臺南市政府	科長	葉誌明
	組長	廖偉登

四、考察行程

表 2、壹-2 考察行程表

日 期	預 訂 行 程	任 務
9/14 (日)	臺北－北京	啟程、抵達北京
9/15 (一)	北京市	1. 拜會民政部社會事務司殯葬業務官員。
9/16 (二)		2. 拜會北京市民政局殯葬業務官員。 3. 拜會中國殯葬協會人員。 4. 拜會民政部 101 研究所。 5. 參訪北京市八寶山殯儀館。(詳見備註 1)
9/17 (三)	北京－上海	啟程、抵達上海
9/18 (四)	上海市	1. 拜會上海市民政局殯葬業務官員。
9/19 (五)		2. 拜會上海市殯葬協會人員 3. 拜會上海市飛思殯葬代理中心人員。 4. 參訪上海市龍華殯儀館(詳見備註 1)。 5. 參訪上海市回民公墓。 6. 參訪上海福壽園。
9/20 (六)	上海－臺北	返程、返回臺北

備註：北京市殯葬業務官員集中至北京市八寶山殯儀館會見我方參訪團；上海市殯葬業務官員集中至上海市龍華殯儀館會見我方參訪團。

五、考察所提問題

(一) 國務院民政部

- (1) 目前殯葬管理之官方組織、架構及規模？
- (2) 目前殯葬產業之特色與規模？未來市場規模及走向估計？
- (3) 未來殯葬政策規劃的進程、方向及短中長期目標為何？相關殯葬法制配套之規劃？
- (4) 對於民間殯葬產業經營殯葬設施及從事殯儀服務的看法？
- (5) 殯葬服務已納入兩岸服貿協議，對於協議簽訂後預計達成的目標為何？對於兩岸殯葬服務貿易下一階段的議題有無規劃？對未來兩岸殯葬服務之交流之期許及作法為何？
- (6) 對於消費者簽訂生前殯葬服務契約及納骨塔位等預售型商品的態度為何？未來是否有相關法令規範之規劃？

(二) 中國（北京、上海）殯葬協會

- (1) 目前貴會的組織架構、成員背景及會員數為何？
- (2) 貴會就殯葬產業的發展上所扮演的角色及功能為何？會務如何運作？民間參與協會運作的情形？
- (3) 貴會對於兩岸殯葬交流之看法及現況為何？未來交流規劃之方向？

(三) 當地殯葬主管機關

- (1) 貴機關目前的組織架構及職員數，貴轄之死亡人口數、火化率等統計資料？
- (2) 貴轄殯葬設施之供需狀況為何？經營服務理念為何？
- (3) 目前貴轄殯儀館提供之服務模式為何？是否允許民間業者提供服務？
- (4) 貴機關對於民間殯葬產業投資經營殯葬設施及從事殯儀服務的態度為何？允許經營何種型態之設施？允許提供的服務項目為何？未來法令及政策規劃的方向？

貳、考察過程

一、拜會機關

(一) 民政部社會事務司

1. 組織背景：

位於北京市，隸屬國務院民政部，司長、副司長各 1 位，下有巡視員及副巡視員各 1 位，並設有 4 個處（綜合處、殯葬管理處、婚姻收養管理處、生活無著人員救助管理處）。

2. 職責：

- (1) 擬訂婚姻、兒童收養和殯葬管理政策。
- (2) 推動殯葬及婚俗改革。
- (3) 指導涉外和港、澳、臺居民、華僑、邊疆居民婚姻事務管理。
- (4) 承辦政府兒童收養政策協調事宜。
- (5) 協調省際生活無著人員救助工作。
- (6) 承擔全國婚姻登記資訊管理工作。
- (7) 指導婚姻、殯葬、收養、救助服務機構管理。

3. 陸方 2013 年殯葬相關統計資料：

- (1) 殯儀館 1,784 處。
- (2) 營利性公墓 1,506 個。
- (3) 年死亡人口數約計 1,000 萬人。
- (4) 年火化遺體 468 萬具。
- (5) 年火化率 48.2%。

4. 陸方未來殯葬政策走向：

依第 4 次全國殯葬工作會議決議，未來陸方殯葬政策之重點走向如下：

- (1) 推行火葬（逐年提升火化率 0.5~1%）。
- (2) 改革土葬（減少葬地使用）。
- (3) 倡導文明（符合社會風俗）。

(4) 節儉辦理(減少浪費、推行惠民政策)。

5. 配合未來政策走向採行之具體措施：

- (1) 加速殯葬管理條例之修訂。
- (2) 基本服務(殯葬設施品質)之保障。
- (3) 喪事活動之管理。
- (4) 節約土地使用、推展生態葬法。

6. 對於陸方現有殯葬管理實務之介紹：

- (1) 依據目前陸方殯葬政策走向及法規，遺體運送、冷藏、火化及骨灰寄存屬公益性基本服務，由殯儀館辦理、政府定價，民間無介入空間。
- (2) 另有衍生性選擇服務，如殯葬用品、儀式辦理、骨灰安葬等，得在不違反相關法規之前提下，開放私人承作。
- (3) 目前陸方殯葬職技訓練僅有北京、長沙、武漢及重慶 4 所民政職業學院有開設相關課程。
- (4) 因以往曾有我方業者赴陸預售塔位超賣吸金之案例，陸方認為已有影響當地社會經濟秩序之虞，故對於私人設置骨灰堂之案件較為審慎，並訂有總量管制。
- (5) 目前陸方不開放商品預售或多層次傳銷，僅由上海市試辦低收入老人生前預約禮儀服務。

7. 對於兩岸殯葬事務交流之看法：

- (1) 我方殯葬管理制度值得陸方借鏡，但尚須時間研討是否適合陸方現有社會情勢。
- (2) 對於臺商赴陸投資殯葬事務之看法，建議臺商應採審慎之態度，且須瞭解目前陸方法規及政策走向。
- (3) 又大陸各城市發展程度有別，殯葬設施得予提供服務之量能不同，建議臺商得因地制宜，向各地方政府洽商瞭解，針對其需求調查研究。

8. 社會事務司網頁公布新聞稿：

為因應本參訪團參訪，後續該司於參訪翌日在官網上公布了新聞稿¹：

¹ 民政部社會事務司網站，《張世峰司長會見我方殯葬行業協會代表團一行》，網址

9月16日下午，民政部社會事務司張世峰司長會見了來訪的我方殯葬行業協會代表團一行。在會見中，張世峰司長逐一回答了我方殯葬行業協會代表團提出的關於大陸殯葬工作方向及目標、殯葬服務市場情況、殯葬法規政策情況、殯葬服務設施規劃情況、民間資本投資殯葬服務業情況、簽訂兩岸服貿協定後的交流情況和生前殯葬服務契約等問題。在聽取了代表團關於我方殯葬服務的情況介紹後，張世峰司長與代表團最高顧問鄭英弘、我方殯儀公會聯合會秘書長翁國卿等代表團成員就節地生態安葬、殯葬服務隊伍建設等問題進行了深入交流。

海峽兩岸關係協會、中國殯葬協會等單位的有關人員一同參加會見。

(二) 中國殯葬協會

1. 成立背景：

位於北京市宣武區，中國殯葬協會是殯葬行業的全國性社會團體，成立於1989年。在國家民政部的指導下獨立開展與殯葬事務有關的活動。

2. 權責：

- (1) 作為殯葬從業單位及人員和喪家向政府部門提出殯葬行業改革、發展的平台。
- (2) 制定殯葬行業技術標準規範。
- (3) 負責殯葬行業從業人員的教育、培訓，承辦殯葬行業特定資格考試事務。
- (4) 負責殯葬行業品質管制，受理因產品和服務品質引發的爭議、賠償的協調。
- (5) 維護會員和從業單位的合法權益，調解糾紛。
- (6) 協助政府進行殯葬經營機構執業資格的核對總和評估，承擔殯葬服務機構等級的評審和認定。
- (7) 舉辦殯葬設備和用品展銷，提供資訊交流、合資合作經營等諮詢和協調服務。
- (8) 履行國際殯協會員職責，加強與國外同業的交流與合作，辦理人員出國培訓、進修和交流。
- (9) 承擔國際運屍業務管理。

(10) 承辦政府委託的其他事項。

3. 組織：

(1) 結構：

1 個理事會、7 個工作委員會（專家、殯儀、公墓、設備用品、科技文化、地方協會協調、我方海峽兩岸殯葬行業交流）、2 個辦公室、1 個國際運屍服務中心、1 個秘書處及 3 個部門（聯絡部、網路監管部、中國殯葬周刊編輯部）、19 個工作人員。

(2) 幹部：

戚學森會長、張洪昌常務副會長（兼秘書長）、王宏階副會長（副會長共 8 名，多為其他省市殯葬協會會長）。多由民政部社會事務司、各省市民政局殯葬管理處退休人員擔任。

(3) 會員數：

全國現有 780 個團體會員單位、6 位個人會員、3 位榮譽會員、252 名理事、其中常務理事 109 名。

4. 協會對於兩岸殯葬交流事務之看法：

- (1) 臺商赴陸投資，應視當地主管機關目前殯葬業務之需求，以及首長之看法及觀念。
- (2) 未來臺灣海峽兩岸殯葬行業工作交流委員會，將作為臺商與陸方各地殯葬主管機關接洽之平台。
- (3) 未來陸方殯葬政策勢必將朝尊重個人自主之選擇而發展，相關法規亦須朝私權事務調整修正。

(三) 民政部 101 研究所

1. 背景：

位於北京市豐臺區，直屬民政部，為國家級公益性科研機構，1989 年成立。

2. 權責：

- (1) 殯葬科學技術與研究。
- (2) 殯葬建築、設施設備及產品研究與開發。

- (3) 殯葬行業技術標準擬定。
- (4) 殯葬行業環境監測、評鑑。
- (5) 殯葬設備設施及產品品質檢測。

3. 組織架構：

2 辦公室（所、黨）、4 研究室（基礎理論、設備和用品、污染控制實驗和政策與文化）、2 部門（成果推廣、財務）、1 中心站（環境監測）和 3 重點實驗室（防腐整容、火化設備和污染控制），共 12 個內設部門。

4. 領導幹部：

李德森所長、袁德黨委書記、張齊安副所長。

5. 所長業務介紹：

- (1) 該所與民政部社會事務司、中國殯葬協會 3 方共同負責陸方殯葬事務，該所重於行業管理及技術研究。
- (2) 該所負責訂定相關標準，如行業管理標準、殯葬設備與用品品質標準、污染監測標準、職業資格、技術標準等。
- (3) 各種科技之葬式葬法（如火葬、冰葬、生態葬）、線上追思、殯葬文化資訊平台及中國殯葬史之編撰係該所現今著力研究之重點。

(四) 上海市殯葬管理處

1. 上海市殯葬業務現況介紹：

- (1) 上海市目前有 15 家殯儀館（市中心內有益善、寶興及龍華 3 家，其餘所轄各區縣 12 家）、10 座骨灰堂、44 處公墓，安葬人數 12 萬 1 千位，尚有殯葬用品生產單位、128 家代理服務機構、1,188 名從業人員。
- (2) 上海市殯葬行業及設施管理，係由市民政局殯葬管理處、市殯葬協會，及各區縣殯葬管理所分層負責。
- (3) 基於公共衛生之考量，上海市殯葬管理條例明定僅得由政府事業性單位接觸或運送遺體，並由政府單位負責火化。該市火化率已至 100%。
- (4) 因上海市殯葬管理自治條例明定，殯儀館僅得由政府興建設置，但有得委由民間

經營之空間，且禮堂僅得辦理追思，不得作法事。

- (5) 目前上海市已試辦生前預約殯葬服務，針對 70 歲以上無子女家庭、或子女均在國外無能力治喪之孤寡老人，由市政府籌措經費，委由事業單位辦理禮儀服務

2. 對於臺商赴陸投資之看法：

臺商赴陸投資前，應對於陸方基本投資環境先行瞭解，尤其是相關法規、當地習俗，以及合作雙方之優勢與劣勢 3 點。因為陸方政府仍將殯葬業定性為公益福利事業，針對民眾辦理殯葬事務採惠民政策，多有減免其費用，提醒臺商於投資時注意。

二、參訪設施

(一) 北京市八寶山殯儀館

1. 成立背景：

位於北京市石景山區，係隸屬北京市民政局之事業單位，創建於 1958 年，是北京市較早設立的殯儀館之一。現已是北京市規模最大、設施齊全的殯儀服務單位，並有附設八寶山公墓及老山骨灰堂。

2. 設備服務量：

大禮堂 2 個、中型告別廳 5 個、小型瞻仰廳 6 個、火化設備共 15 具，每年火化遺體達 1 萬 8 千具，佔全市的 3 分之 1。

3. 組織成員：

職員約 110 位（具公務員身分）、約聘僱人員約 100 位、外營單位（承攬禮儀事業單位）約 100 位。

4. 館方業務介紹：

- (1) 有關遺體之運送、冷藏、火化及骨灰之寄存等基本服務，均由館方負責；喪禮儀式等選擇性服務部分，由承攬之禮儀事業單位負責。
- (2) 承攬該館禮儀服務之事業單位由中國殯葬協會推薦，須具該會會員資格，1 年 1 簽或 3 年 1 簽。
- (3) 遵循北京市民政局社會福利政策，推出「惠民」方案，基本服務費用全套 950 元人民幣，低收入戶得另予減免。
- (4) 因大陸官方將殯葬事業定性為公益事業，民眾使用殯葬設施之規費全國均一價，不區分戶籍。
- (5) 北京市殯葬設施均為公有，但營利性公墓得委由私人事業單位管理。

(二) 上海市龍華殯儀館

1. 成立背景：

位於上海市徐匯區，係隸屬上海市民政局之事業單位，創建於 1952 年。因為居於市中心，1997 年將火化功能已轉移至益善殯儀館，逐漸成為以殯儀項目為主的大

型綜合性殯葬機構。2005 年開始總體改造擴建，2008 年落成新館，現已是大陸最大規模的殯儀館之一。

2. 組織成員：

員工 410 名、科室 7 個、輪值班 18 個。

3. 設施現況：

禮廳 19 處（12 個小型、8 個中型、1 個大型）、守靈廳 6 處，並設有行政大樓（附設禮品販賣部、殯葬文化博物館）及餐廳

(三) 上海市回民公墓

1. 成立背景：

位於上海市青浦區，1979 年啟用，由當地穆斯林合資購買土地，佔地面積 89.55 公畝。目前已葬人數超過 1 萬 3 千位回民。

2. 組織成員：

員工 41 位，包含黨委書記 1 位、主任 1 位，分為 2 個部門（殯葬業務部及賣品部）、1 個附屬事業單位（清真餐廳）。

3. 設施現況：

墓基面積及墓頂高度均為一致（長 2 公尺、寬 80 公分、墓距 20 公分），且不開放預售或選位，亦無夫妻位，亡者須依管理方選定之墓穴下葬，以防止空穴，節約土地使用。

4. 館方業務介紹：

- (1) 公墓專供回民進葬，同時提供禮廳及殯葬用品。
- (2) 墓基使用費 1 萬 8 千元至 2 萬元人民幣，自進葬日起預收 10 年管理費（供維護整潔墓地使用，每年 30 元人民幣。），下葬 8 年後始得起掘遷葬。
- (3) 墓園即將滿葬，因每年進葬人數約計 400 名，現僅餘 800 個墓基可供使用，預估 2 年後滿葬，已向市政府另覓得土地，開闢新墓園。

(四) 上海福壽園

1. 成立背景：

位於上海市青浦區，創建於 1994 年，為中國首座人文紀念公園。2008 年，上海福壽園以人文藝術理念、以公園為主體的環境建設和現代企業經營模式，被世界殯葬協會列入世界十大公墓。

2. 集團成立：

2003 年成立，是目前陸方最大的殯葬禮儀企業，在上海、重慶、合肥、濟南、鄭州、錦州、廈門、南昌 8 個城市擁有 22 個分公司，產業涵蓋公墓、殯儀、殯葬設備等領域。

3. 股票上市：

福壽園集團已至香港證交所掛牌上市，其發行之股票現為香港投資人最受矚目的人氣股。

參、考察重點

一. 本次考察見聞

(一) 與陸方人員交流重點

1. 陸方殯葬業及相關團體多具有官方色彩：

陸方視殯葬業務為社會福利事項，故具有政策任務，如移風易俗、改善社會風氣等，故企業組織須包含官方或黨幹部人員，帶領企業依循政策方向營運，達成政策目標、遵守相關法令，並由政府扶植，公營事業色彩濃厚。即使如上海福壽園等大規模殯葬企業，其組織成員仍有半官方或官方退休人員，政商之間關係密切。

2. 陸方殯葬設施大多屬公立設施：

陸方殯葬設施須經官方核准設置，官方有核准設置與否之充分裁量權。官方得基於總量管制或都市開發之考量，限制轄內殯葬設施之開發，或是直接以自治法規明定限制私人設置或經營殯葬設施。如私人獲官方允許經營殯葬設施，亦須服膺官方相關之行政指導。

3. 重要之殯葬服務項目由殯儀館負責掌握：

陸方基於社會福利及衛生、治安的考量，民眾的殯葬事務有部分重要項目係由殯儀館主導辦理，如遺體之運送、整容或修復、火化及寄存，屬基本殯葬服務，不得由私人業者逕予辦理。這也是臺商或外資企業赴陸投資所面臨最嚴峻的問題，不同於一般國家，官方介入也直接為民眾辦理部分的殯葬服務，故服務的來源掌握在殯儀館管理部門，也就是官方，一般私人企業很難與政府單位競爭，政府不僅是審核業者得否營業的「裁判」，也兼具與進行業者商業競爭的「球員」身分。

4. 陸方殯葬法規尚有修正空間：

近年來陸方經濟發展成長飛速，殯葬事務亦朝多元化發展，且各地方法規不一致，制度不同，現有原則性的殯葬法規已無法適用於多元的殯葬管理需求，故陸方內部已有要求修法、重新定位殯葬事務的聲音反映。由上述中國殯葬協會、101 研究所、民政部社會事務司的人員意見可以得知，官方與民間、不同機關之間、各地方政府之間，對於殯葬事務都有不同的看法，但共識就是殯葬法規仍有調整及修正的空間，法規的

內容須更具體呈現未來殯葬政策的走向。

5. 陸方強烈禁止殯葬商品預售及價格炒作：

過去曾有臺商赴陸引進我方納骨塔位及生前契約等預售型商品，結果引發消費糾紛，陸方官方認為大大影響其經濟及社會秩序，故於法令明定禁止該等銷售行為，並訂定處罰原則。本次藉由訪談得知陸方官方人員對於預售行為仍存有戒慎恐懼之心態，對於相關銷售型態之發展也持保守態度。

6. 針對臺商赴陸投資之建議：

- (1) 一線城市市場已趨近飽和，建議臺商得至二線城市與當地主管機關接洽合作事宜。
- (2) 臺商赴陸投資前，應對於陸方基本投資環境先行瞭解，尤其是相關法規、當地習俗，以及合作雙方之優勢與劣勢 3 點。
- (3) 多數地方政府仍將殯葬業定性為公益服務事業，就民眾辦理殯葬事務之費用採惠民政策，提醒臺商於投資時注意，事先須向當地政府溝通瞭解。

(二) 參訪陸方殯葬設施重點

1. 陸方一線城市殯葬設施規劃齊全：

本次參訪的北京市、上海市均係指標性一線城市，故市政府均有投入相當的財力及人力充實殯葬設施，更新殯葬設備。又殯葬設施的設置建築標準、火化設備的空污排放標準，都有明訂相關的法規命令，規範密度遍及公墓、骨灰（骸）存放設施、殯儀館及火化場等殯葬設施，對其設置及規劃、汙染排放都有鉅細靡遺的規範，甚至到設施採用的器具設備、消防管理、人員配置及綠化標準（民政部 101 研究所草擬），並須會同數個機關定期辦理檢查。殯儀館尚有附設禮品部、餐廳，供喪家使用，如龍華殯儀館也有附設殯葬文化博物館，如實地保存上海市殯葬文化的歷史發展，不僅規劃周全，且具有文化傳承的教育意義；八寶山殯儀館鄰近有附設老松骨灰堂、八寶山人民公墓等殯葬設施，加上館內附設的火化設備、館外的殯葬用品商店街，已經成為一個殯葬專區的形態。

2. 陸方戮力於殯葬設備科技研發：

經與民政部 101 研究所人員交流得知，陸方對於殯葬科技的研究及殯葬設備的

自製及創新，投入非常多的人力及時間，甚至是成立一個專責部門來主導辦理，這點與我方官方之政策大為不同。陸方殯葬用品的製作、包括骨灰盒、棺木、裝飾、壽服及其餘殯葬儀式用品等都有標準，還有經官方認證，無官方認證之商品殯葬業不得販售，販售須遭處罰，當然這也是受到陸方嚴禁封建迷信、倡導科技人文的政策走向影響。

3. 陸方殯葬儀式從簡從速：

依據我們與陸方殯儀館的管理部門訪談得知，陸方對於殯葬儀式的程序一律從簡從速，遺體存放 3 天即須火化，每次儀式舉辦時間僅花費 2 小時，對於追思祭拜等活動一律從簡，館內不得舉辦超渡助念等宗教儀式，禮廳也不放置座椅，來賓多於瞻仰遺容且敬禮完畢後即離開。上開治喪之原則係基於兩種因素，一是政策的倡導影響、二是設施的服務量能不足，使得館方須就現有設施作最有效率的利用。大陸部分城市私下於醫院太平間內，仍有部分簡易禮廳的擺設，即係為服務喪家而提供使用，當然其儀式的進行仍須依循官方的政策指導。

4 回民公墓尊重少數民族風俗：

回民公墓是少數陸方殯葬法規規範的特例，基於陸方尊重少數民族風俗的政策方向。回民不受法規強制遺體必須火化的限制，得直接以遺體土葬，埋葬之遺體亦無須裝進棺木。故多數地方政府均有劃設回民公墓區，便於例外管理，因為回民與漢人的宗教習俗都不同。本次參訪上海市的回民公墓，雖然對於個人墓基有一定的規劃範圍，不供喪家選擇墓基位置，也不提供雙穴合葬，充分利用土地資源，但土地畢竟有限，現有的墓區半年後即將滿葬，故當地回民已向市政府申請新的土地設置新的公墓園區供其埋葬使用。然而，大陸雖然地方廣大，但面臨一線城市寸土寸金的狀況，得否永久持續提供回民間置土地作為埋葬使用，或是與鄰近市郊地區結合，這又是陸方地方政府未來需要面臨的問題。

二. 兩岸殯葬法規比較

(一) 國務院殯葬管理條例簡介

陸方民政部在「國務院關於殯葬管理的暫行規定」的基礎下，起草了殯葬管理條例，於 1997 年 7 月國務院發布實施，俾強化殯葬管理、推進殯葬改革、發展殯葬事業，一共 6 章 24 條²。

第一章總則，明定陸方殯葬改革之大方向，實行火葬、改革土葬、文明治喪、簡辦喪事，並明定殯葬管理工作之權責機關，中央為民政部、地方為地方政府民政部門。同時將全國劃分火葬區及土葬區，火葬區應實行火葬，土葬區始得允許土葬，殯儀館、火化廠及骨灰堂等殯葬設施之興建，納入城鄉基本建設規劃。對於少數民族的喪葬習俗予以尊重。

第二章殯葬設施管理，明定各級政府殯葬設施審批程序；利用外資建設殯葬設施，須報國務院民政部審批，未經審批者，不得私自興建殯葬設施。公墓占地面積及使用年限，各地方政府應嚴格限制，制訂規定，並禁止在耕地、林地、公園、風景區、水源地及交通用地等區域建造墳墓。

第三章遺體處理和喪事活動管理，明定遺體處理程序及原則，確保衛生、防止污染環境，火化遺體須有死亡證明出具。喪事活動不得妨礙公共秩序、危害公共安全、侵害他人合法權益。

第四章殯葬設備及殯葬用品管理，明定火化爐具、靈車、冰櫃等殯葬設備，需符合國家規定之技術標準，不得販售不符標準之殯葬設備。禁止製造、銷售迷信之喪葬用品，火葬區禁止棺木銷售。

第五章罰則，明定違反上開法規者，民政部門依法裁處之作為，取締並命回復原狀、沒收違法所得，並處罰款；拒不改正者，得以強制執行。違反治安管理行為者，由公安機關處罰；構成犯罪者，依法追究刑事責任。

第六章附則，明定該條例之施行日及同時廢止「國務院關於殯葬管理的暫行規定」。

承上，歸納整理陸方殯葬管理條例之尚有不足處如下：

² 王夫子編，《殯葬法規選編》，第 88~90 頁，長沙民政職業學院，2009 年 5 月。

1. 對於民政主管部門殯葬管理工作之職責不夠明確。
2. 對於民政主管部門之部分職責規定不夠詳盡，如火化證明之開立、喪葬用品販售之審批、殯葬事業單位之管理、殯儀事務之具體規範等。
3. 經營性公墓對外販售墓穴之規定不足，對於非法從事墓穴塔位預售、傳銷及炒作處罰之條文缺乏，故僅得以函釋補充禁止上開銷售行為。
4. 對於民政部門係具有殯葬管理或是殯葬服務提供之職責不明確，故殯葬工作之管理辦及提供無法分離。
5. 罰則不明確，不符處罰明確原則。

2007 年，國務院公布了「殯葬管理條例修訂草案徵求意見稿」，部分開放得由經民政單位核准的私人服務單位，得予從事基本的殯葬服務，但目前僅止於徵詢意見的階段³。2012 年，國務院頒布了殯葬管理條例修正本，僅修正了第 20 條規定，將原本後段「拒不改正的，可以強制執行」之條文刪除，依法民政部門往後不得再以強制手段逕為民眾辦理遷葬，或逕為起掘遺骨將其火化⁴。

承上，陸方殯葬管理條例多為原則性的規定，係屬指導性的法規，至於陸方民政部門應該如何落實執行，則由法規空白授權，故多由民政部發布文件補充解釋，或由地方制訂自治條例規範，不足以因應現行多元的殯葬事務。自 1997 年制定迄今已施行將近 17 年，雖民間於 2006 年起即有修正條例的聲音，但民政部仍只停滯於「徵詢各方意見」的狀態，2012 年也只刪除了第 20 條後段的強制規定，使得地方殯葬管理法規及殯葬管理部門之規章亦無法往前制定與修訂，不符殯葬改革的發展需求，政府在管理殯葬事務之權限也不明確。最重要的是，陸方殯葬管理條例與我方殯葬管理條例位階不同，並非法律，而係等同於法規命令。因此「殯葬法」制定的呼聲越來越高，沒有完整的殯葬法律，不利於陸方殯葬事業的長久發展，以及殯葬改革的深入推動。

³ 楊國柱，《兩岸殯葬設施及殯葬服務業之法規及實務比較研究》，第 21 頁，內政部委託研究報告，2012 年 10 月。

⁴ 民政部一零一研究所網站，《殯葬新條例明年起施行 民政部門不能再強制平墳》，網址

<http://101.mca.gov.cn/article/zcfg/201211/20121100378827.shtml>

(二) 我方殯葬管理條例簡介

我方自 1936 年施行公墓暫行條例，1960 年代前我方省政府頒行「臺灣省公墓、火葬場、殯儀館、納骨堂（塔）管理規則」（1980 年修正改稱臺灣省喪葬設施設置管理辦法），直到 1983 年才有墳墓設置管理條例以法律明確規範殯葬設施的設置事宜，2002 年 7 月殯葬管理條例正式頒布，開始殯葬行業的管理法制化，明定殯儀館、火化場及骨灰（骸）存放設施的設置程序及標準，新增環保自然葬的概念。

我方殯葬管理條例可區分 7 章，102 條。

第 1 章總則，明定立法目的及名詞解釋、中央與地方各級主管機關權責分配。本章相較於以前法規內容最重要的變革，即是將納骨堂（塔）改稱為骨灰（骸）存放設施，擴大其適用範圍不限於傳統的堂（塔）體建築。

第 2 章殯葬設施之設置管理，明定殯葬設施之設置、擴建、增建及改建程序，並要求設置申請人於設施相關資料有變更時，須報請核准機關准予變更。同時明定設施設置之原則、距離限制、綠化面積、附設應有設施及啟用程序，本章亦以法規定義環保自然葬之作法。

第 3 章殯葬設施之經營管理，本章規範殯葬設施之經營程序，申請經營者亦須經設施所在地主管機關核准，並明定墓基面積與墓頂高度、授權地方主管機關訂定設施使用年限。本章針對公墓及骨灰（骸）存放設施之經營管理，明定管理費及殯葬設施經營管理基金之收取，並針對遷葬之處理程序及補償金之發放訂有規範。

第 4 章殯葬服務業之管理及輔導，前面 3 章係已廢止之「墳墓設置管理條例」規定之補強，本章係新增訂之規範。自 2002 年起，我方殯葬市場蓬勃發展，殯葬服務業新增數逐年提升，故有增訂管理規範之必要。本章除明定殯葬服務業申請營業之程序外，重點是增訂生前殯葬服務契約之管理及禮儀師培訓的規範，兩者相關之管理條文於 2012 年修法後大幅翻新，將原本原則性的規範具體化並充實，便於中央及地方主管機關之查核與執行。生前殯葬服務契約管理規範增訂代表新型態殯葬商品的管理，禮儀師證書的核發代表殯葬禮儀服務人才培訓制度的建立，是我方殯葬管理制度發展的里程碑。

第 5 章殯葬行為之管理，明定殯葬行為應為遵循的規範，因我方採信仰自由開放

之態度，原則上殯葬儀式以不影響居住安寧及環境為原則，除此並無特別限制。但為防止不肖殯葬行業惡意招攬業務，結合憲警消人員漠視喪家權益，故訂定相關禁止規範。同時並禁止醫院太平間附設殮殯奠祭設施，明定殯葬條例施行前既存之私人墳墓及家族墓之處理規範。

第 6 章罰則，因我方採處罰法定主義，故明定行為人違反相關法令後，依各條罰則規定裁處的額度範圍及處以行政罰之種類，此乃多數我方法律均有的規範內容。

第 7 章附則，明定宣示性補充原則規定及條例施行日期，本章之重點在於處理寺廟、宗教團體所屬之殯葬設施得予繼續使用之問題。因我方尊重各種宗教信仰，故允許上開殯葬設施開放供信徒使用，並在符合其他法規之前提下允許設施繼續存在使用。

我方殯葬管理條例自 2002 年訂定以來，歷經 2007 年、2009 年、2010 年及 2012 年 4 次修正，2007 年為提升都會地區之生活品質與善良風俗，授權地方政府擁有變更殯儀館或火化場的設置地點之法律依據；2009 年是考量各地方政府遷葬事務執行不易，故修正放寬遷葬補償費用發放的條件；2010 年是考量都市內殯儀館設施的服務量能不足，新增訂了禮廳靈堂得允許單獨設置；最近一次 2012 年施行的條例幾乎是全面翻修，為因應現有殯葬消費的多元型態，以及部分殯葬商品規範不足、舊有法規不易執行的問題。當然現行法規草案係 2006 年底提出，至 2012 年 7 月開始施行，已具有相當時間的落差，故仍不能算是規範周全、符合實務現狀的法律，但相較原條例已算是進步的規範，同時尚有包括施行細則等 10 餘項法規命令的補充。

(三) 兩岸殯葬管理條例之比較整理

依據上述大陸與我方殯葬法規之介紹，比較雙方差異點整理如下：

表 3、參-1 兩岸殯葬法規比較表

項目 \ 法規	陸方殯葬管理條例	我方殯葬管理條例
法規主管機關	民政部（ <u>社會事務司</u> ）	內政部（ <u>民政司</u> ）
法規執行機關	各級（直轄市、省、市、縣、區）地方政府民政部門、殯葬管理處（所）	各直轄市、縣（市）政府民政局（處）、殯葬管理處（所）、鄉（鎮、市）公所民政課
位階	行政法規（ <u>法規命令</u> ）	<u>法律</u> （ <u>行政法</u> ）
規範密度	<u>原則性</u> 規範，僅 24 條	規範密度大，共計 102 條
授權地方程度	執行面及處罰事項均 <u>授權地方</u> 自行制定法規	明定中央及地方 <u>權限劃分</u>
罰則	僅規定違法者應予處罰，額度及裁罰基準授權地方 <u>因地制宜</u> 認定	明定罰鍰金額及額度範圍、處罰種類。
相關法規命令	殯儀館、火化場之建築規範、設施 <u>分級</u> 標準及殯葬行業標準、民政行業工人 <u>技術等級</u> 標準、污染監測標準。	有禮儀師管理辦法、生前殯葬服務契約相關管理法規、私立公墓、骨灰（骸）存放設施管理費專戶管理辦法等 10 餘種。
補充說明	以 <u>指導意見</u> 、文件、通知補充說明，發布頻率少見。	以 <u>函釋</u> 補充或說明法律及辦法規範不足之事項，經常發布。
法規演進及修法歷程	殯葬事業單位管理暫行辦法 → 公墓暫行管理辦法 → 殯葬管理條例（ <u>僅修正 1 次</u> ，草案仍在徵詢意見階段）	公墓暫行條例 → 墳墓設置管理條例（修正 2 次） → 殯葬管理條例（ <u>修正 4 次</u> ）

資料來源：作者自行整理

綜上，陸方 1960~70 年代歷經文化大革命的緣故，至 1980 年代起始有殯葬相關的法規制定，而陸方的法律訂定及執行政序，其實相較於我方冗長及不易，故多授權由地方政府因地制宜辦理，上級政府通常僅為原則性之指導或發布文件說明，以建議下

級政府應有之作為。如同前面對於北京市及上海市殯葬法規之介紹，就有不同的標準及開放程度，完全是依據城市發展之實際現況而制定，中央政府除了殯葬管理條例有規定之重大原則以外，其餘如殯葬設施、殯葬行業之管理事項較少干涉。再者，城鄉發展情況差距更大，一線都市與二線都市、沿海城市與內陸城市，其殯葬管理實務無法同一而論。

總而言之，陸方主管機關執行法律程序，即是機關依循了法律原則規定後，至於所作出之行政處分為何，具有相當充分的裁量權，行為之具體細節是否符合構成要件，幾乎都由主管機關裁量後認定，處罰的輕重也是由主管機關自行決定，與我方的法律定有額度範圍不同。

我方自 1949 年國民政府在臺起即有施行相關的法令，不論是 1936 年施行之公墓暫行條例、前臺灣省政府制定的臺灣省喪葬設施設置管理辦法（自治法規），1983 年制定的墳墓設置管理條例、2002 年頒訂的殯葬管理條例，其規範都是全國均一施行的標準，且因幅員較小，地域差距不大，施行推廣較無困難。故在法規的修定趨勢上，大陸是盡量朝向修訂、建立全國齊一的標準，而我方正朝因地制宜的方向修正或放寬部分法規，如山地鄉及離島地區等。

又因我方殯葬行業之規範已逐漸訂定齊備，並朝結合金融、會計、保險、地政及都市開發等其他專業，補充規範現有殯葬實務之不足，並就殯葬禮儀服務專業技職人員的證照制度規範。但大陸偏向於科技與技術之發展，制定殯葬商品、建築、行業標準及污染排放標準規範，對於人文、管理及經濟方面之規範較為保守審慎，盡量不與社會主義精神牴觸；而其對於遺體火化師、遺體防腐師、遺體接運工、遺體整容師、墓地管理員、殯儀服務員等 6 個分工之技術標準訂定，於殯葬執行實務的心力投入，值得我方學習。因為我方法規目前除禮儀人員外，其餘技術人員尚未有明確規範，亦難辦理相關人員之培訓，無法比照陸方建立一套有體系的培訓制度。

陸方為維護社會及經濟秩序，對於殯葬商品的販售及交易型態採保守態度，以禁止方式替代管理。從某一方面來看實際上是為了節省管理的成本，但隨著經濟的蓬勃發展、商品的多元化、未來少子化社會的衝擊，民眾對於身後事品質的要求持續提升，這些都將是陸方殯葬管理制度必須要面對的新問題。

三. 兩岸殯葬實務比較

(一) 陸方殯葬實務介紹

1. 陸方殯葬服務概念和分類介紹⁵

依 2012 年 3 月發布的「國家發展改革委民政部關於進一步加強殯葬服務收費管理有關問題的指導意見」精神，將殯葬服務分為基本殯葬服務和選擇性殯葬服務：

(1) 基本殯葬服務

指為逝者提供的最根本性殯葬服務，其內容包括遺體接運（含擡屍、消毒）、存放（含冷藏）、火化、骨灰寄存等基本服務，主要由政府提供。

(2) 選擇性殯葬服務

也叫延伸性殯葬服務，包括目前常見的個性化殯葬服務和特殊性殯葬服務，只在基本殯葬服務以外，為逝者提供的公喪葬家屬挑選的殯葬服務，其服務內容有遺體整容、遺體防腐、弔唁設施及設備租賃等，由殯葬服務機構（殯儀館和殯葬仲介）提供。

表 4、參-2 基本殯葬服務與選擇性殯葬服務比較表

分類	內容	提供機構	服務內容
基本殯葬服務		政府機構	1. 遺體接運（含擡屍、消毒） 2. 存放（含冷藏） 3. 火化 4. 骨灰寄存
選擇性殯葬服務		政府機構殯儀館、殯儀仲介機構	1. 遺體特殊處理 2. 設施、設備租賃 3. 祭奠服務 4. 除基本服務以外的其他相關服務

資料來源：民政部一零一研究所編，《中國殯葬事業發展報告 2012-13》，第 51 頁

⁵民政部一零一研究所編，《中國殯葬事業發展報告 2012-13》，第 51~58 頁，社會科學文獻出版社，2013 年 3 月。

2. 陸方殯儀館設置介紹

(1) 陸方殯儀館之功能及任務⁶

各國殯儀館之功能均係大同小異，但因陸方殯葬管理制度之特殊，殯儀館係依據國家政策指導設置，故除一般功能外，更賦予其相當的任務：

- A. 遺體處置的功能：首先是遺體的美化及修復、保存，透過整容化妝等技術將亡者之外貌修復或保存至親屬記憶中的容貌，撫慰喪家的情緒，並透過防腐藥物及冷藏手段使遺體不致腐敗、毀損，得供喪家於喪禮結束前瞻仰、拜謁。再來是遺體處理，透過火化的方式將遺體轉化為骨灰。
- B. 禮儀的功能：殯儀館要具有完成大型禮儀、小型禮儀、宗教禮儀、民族禮儀、家庭禮儀等各種葬禮儀式的功能，因應喪家不同的需求，也是提供喪家家屬抒發情感的場所，向遺體告別、骨灰交接，使生者獲得撫慰、亡者得到尊嚴。
- C. 禮儀改革的任務：這點是陸方殯儀館特有的任務，因為陸方反對封建迷信、禁止相關用品及活動，並推廣遺體火化。故陸方賦予殯儀館殯葬禮儀改革之任務，倡導以文明、簡單的儀式治喪。
- D. 配套服務功能：殯葬用品、餐飲、醫療衛生、視聽宣傳等各種個性化、科技服務。

(2) 殯儀館建築設計規範⁷

大陸國務院民政部及建築部於 1999 年發布殯儀館建築設計規範，2000 年 2 月 1 日施行，該規範屬於強制性行業標準，也就是殯儀館設置、改建及擴建時，全國通用之強制性標準，由民政部 101 研究所專責解釋分，整部規範得分為總則、術語（名詞解釋）、選址、總平面設計、建築設計、防護、防火及建築設備 8 個部分。

3. 陸方墓園設置介紹

(1) 陸方公墓建設之功能及理念⁸

⁶左永仁著，《殯葬系統論》，第 56-57 頁，中國社會出版社，2004 年 8 月。

⁷王夫子編，《殯葬法規選編》，第 104~123 頁，長沙民政職業學院，2009 年 5 月。

⁸左永仁著，《殯葬系統論》，第 83-86 頁，中國社會出版社，2004 年 8 月。

陸方賦予公墓的功能或任務如下：

- A. 安置功能：安葬亡者的遺體或骨灰，實現入土為安、回歸自然。
- B. 精神功能：透過宗教、非宗教的祭典，可以祈禱、悼念、緬懷，表達思念、抒發情緒，滿足精神需求。
- C. 傳承功能：墓葬成為了歷史的紀錄，潛移默化的傳承先人理念及精神。
- D. 殯葬改革的任務：傳統墳墓佔地過大，且建設無規則、無秩序，給人陰森可怕之觀感、且破壞生態環境，亟需改革和創新、規範，以破除舊有封建迷信觀念。

陸方又將公墓細分為墓地、墓園、陵園三種，墓地特指農村公益性墓葬地，墓園特指城市經營性墓葬地，陵園指建有塔陵（骨灰堂、塔）的營葬地。透過上述陸方公墓的功能及相關管理法規之介紹，可以得知陸方依據對於全國土葬及火葬區域的劃分，要求各地方政府於都市化發展之區域強制推行火葬，部分鄉村地區始得設有土葬區。後來引進了經營性公墓的觀念，開始有私人興辦的墓園、骨灰堂，農村也有公益性的公墓。

（2）陸方對於公墓管理發布之通知文件

A. 「國務院辦公廳轉發民政部關於進一步加強公墓管理通知」⁹

a. 開始整理整頓公墓的工作：

取締非法公墓（非法設置、非法營銷）、恢復地形原貌、禁止封建迷信活動、對於傳銷及炒作墓穴及塔位的販售者予以禁止及處罰、對於違反規定銷售墓穴及塔位之經營者停止其營銷活動。

b. 要進一步加強對公墓的管理，嚴格控制公墓的發展：

嚴格公墓設置的審批、對於新設公墓總量管制、嚴格限制墓穴佔地面積和墓穴使用年限、公墓單位要加強對於公墓養護費及綠化費的提取和管理工作，單獨立戶並專款專用受上級民政部門監督、公墓內嚴禁封建迷信設施設置及從事封建迷信活動、嚴禁修建宗族墓地和活人墓（壽穴）。

c. 嚴禁傳銷和炒作墓穴塔位：

⁹王夫子編，《殯葬法規選編》，第96~98頁，長沙民政職業學院，2009年5月。

販售價格明示標價，且經營者須憑火化證明或死亡證明始得出售或提供，保護群眾正當權益。

d. 各地方民政部門要加強對於轄區內公墓的管理：

要建立健全公墓的年度檢查制度，徹底執行對於檢查合格的公墓准予繼續開展業務，不合格的業者要限期改正，逾期未改善者，責令其停業整頓，並公告年度檢查結果，便於社會監督。

e. 各級地方政府要加強領導，有關部門要相互支持，密切配合：

各級地方政府和有關部門要從國家的整體利益出發，提高對加強公墓管理工作重要性的認識，根據殯葬管理條例及有關規定，制定清理整頓公墓的具體辦法，同時注重宣傳教育，減少阻力、爭取支持。公安、工商、土地管理等有關部門要積極支持，密切配合。各級地方政府要及時將清理整頓公墓的情況，向上級政府和民政部報告。

B. 「民政部關於禁止利用骨灰存放設施進行不正當營銷活動的通知」¹⁰

1997年12月21日，陸方有鑒於非法從事墓穴塔位預售、傳銷和炒作活動，損及民眾利益，嚴重影響社會安定，破壞交易秩序，故發布禁止的通知如下：

- a. 各地民政部門要提高認識，採取有利措施，制止各種不正當營銷現象，要即時向當地政府匯報情況，協調有關部門配合，齊抓共管，防止資金流失，避免給公墓（塔陵園）建設和群眾利益帶來損失。
- b. 各地民政部門要加強對公墓（塔陵園）的管理，防止不正當營銷現象的繼續發生。骨灰存放設施不是一般的商品，要根據當事人提供的死亡者的證明，辦理購買和使用手續，原則上不在異地設立辦事處或銷售點，確有必要的，必須經異地省民政部門的批准，並接受當地民政部門的管理。
- c. 各地民政部門要加強對殯葬管理政策和法規的宣傳，並針對骨灰存放設施的不正當營銷現象專題宣傳，使群眾明瞭真相，防止上當受騙。

依上開官方發布文件，陸方很早就開始禁止墓穴及塔位的預售與炒作，防止吸

¹⁰王夫子編，《殯葬法規選編》，第95頁，長沙民政職業學院，2009年5月。

金及民眾受騙的情況發生，進而影響社會秩序及安定，與我方少以法令介入私人買賣行為的政策走向大相逕庭，因為我方民事糾紛大都由法院處理，但陸方多以行政法令管制買賣行為，故亦為我方殯葬產業赴陸投資前，必須瞭解之重點。

(二) 我方殯葬實務介紹

1. 我方殯葬設施推廣興建之沿革

自前臺灣省政府於 1955 年制定公墓、殯儀館、火葬場、納骨堂（塔）管理規範以來，有鑒於我方土地資源珍貴，人口數逐年上升，為了使土地資源得以有效利用，改善傳統公墓雜亂的環境，1974 年前省府訂頒「臺灣省公墓公園化十年計畫」，開始改革傳統公墓，而後於 1987 年再推行「臺灣省改善喪葬設施十年計畫」，擴大改善之殯葬設施範圍至納骨堂（塔）、殯儀館及火化場。1990 年以後，內政部為配合六年國建計畫，頒訂了「端正社會風俗-改善喪葬設施及葬儀計畫」（6 年計畫）；2002 年陸續推動了「喪葬設施示範計畫第一期計畫」4 年一期的補助計畫，補助各縣市興設殯儀館及火化場；2009 年又推展了「殯葬設施示範計畫第二期計畫」，除興建外，加強協助各縣市改善現有的殯儀館及火化場設備，並開始推廣環保自然葬設施；之後為了加強環保自然葬之推廣，並解決改善原住民山地鄉及回教公墓用地不足之問題，2013 年繼續推展「殯葬設施示範計畫第三期計畫」，推動各地方政府興建回教公墓，並協助原住民山地鄉改善傳統公墓，以興建納骨牆之方式解決葬地不足的問題。

上述各補助計畫，均是以公務預算補助的方式，改善提升各地方殯葬設施之服務品質，滿足居民的殯葬需求。我方無法以法制規定強制民眾遵行政府推廣之政策，故須以政策工具輔助、引導各地方政府朝向結合科技之現代化殯葬前進，進而推廣減少資源浪費、無污染環保的「綠色殯葬」。我方火化率逐年提升已超過 90%，就是這幾十年我方政府推動政策的成果

2. 私立殯葬設施之興建、營運與殯葬消費問題

依我方殯葬管理條例第 3 條規定，管理轄內公私立殯葬設施，係各直轄市、縣（市）主管機關之權責；第 6 條亦規定，申請設置、變更、擴建及增建殯葬設施之核准權在於各直轄市、縣（市）主管機關。

1980~90 年代，因為我方政府倡導民間興建納骨塔、鼓勵火化晉塔之原故，使得當時我方多處興建了墓園及骨灰（骸）存放設施，直到現在據內政部之統計資料，由於死亡率逐年下降，現有尚未使用之塔位已致供過於求的狀態。也由於我方殯葬市場屬自由交易型態，法規未規範禁止之行為不受影響，故殯葬管理條例甫施行前後多有納骨塔位、生前殯葬服務契約交易糾紛的現象，直到 2007 年~2013 年，有了殯葬相關商品的定型化契約範本暨其應記載及不得記載事項之頒布施行，業者與消費者雙方才有得以依循之規範，得作為私權糾紛時訴訟主張權利的依據。

3. 殯葬行業的快速發展

原本傳統葬儀社業者隨著我方經濟的快速發展面臨了轉型的考驗，1990 年開始，引進企業化管理的大型集團業者順勢崛起，傳統業者面對挑戰勢必需要求新求變，進而團結成立的全國性的公會組織，而大型業者也組成相關協會結盟，企圖與全國聯合會分庭抗禮，故導致殯葬禮儀產業呈現大型企業與傳統業者雙邊對抗的局面。

我方一開始只有殯葬服務業為經濟部營業登記之行業項目，也就是傳統的葬儀社。因為政府早期鼓勵民間興建納骨塔以取代土葬，產生了許多的殯葬設施經營者，為了將其與一般僅提供殯葬服務之葬儀公司（社）區別，2002 年殯葬管理條例另外明定了殯葬設施經營業，而這些經營者於殯葬管理條例施行後，依循法令取得了殯葬設施經營業的經營許可，並於 2013 年成立了全國性的公會組織。所以目前我方殯葬產業有兩種，隨之組成的全國性公會聯合會組織也有兩個，部分大型企業更是兩種行業均有涉入登記營業，朝向多角化經營。

依據行政院主計總處 2011 年普查結果¹¹，殯葬服務業 1996 年有 637 家、2001 年 1,074 家、2006 年 2,417 家、2011 年 3,358 家；從業人數 1996 年 2,715 名、2001 年 3,927 名、2006 年 8,809 名、2011 年 10,621 名；生產總額 1996 年 23 億 9,200 萬元、2001 年 72 億 7,200 萬元、2006 年 138 億 500 萬元，到 2011 年 205 億 6,200 萬元。歷經 15 年，家數成長了 5.2 倍、從業人數成長了將近 4 倍、生產總額成長了近 10 倍，成長之

¹¹ 行政院主計總處編，《其他服務業普查結果分析》，100 年工商及服務業普查，第 3、5、11 頁，網址

http://www.dgbas.gov.tw/ct_view.asp?xItem=35482&ctNode=3267

快速係我方傳統產業的特例，這也是產業轉型成功的影響。殯葬服務業受限於民間習俗及其特殊之服務性質，必須推陳出新，並且以更具創意的方式宣導身後事生前規劃的觀念，甚至以提高薪水之方式招攬更多年輕人入行，使產業明顯年輕化，更具有活力。企業也因為政府推廣技職訓練及證照制度的緣故，開始重視人員殯葬相關知識及技能的教育，使得殯葬從業人員不只具有熟練的技術，同時需要具備人文的素養及對於喪家、禮俗的尊重。

表 5、參-3 行政院主計總處 2011 年普查殯葬服務業結果統計表

1996~2011 年普查 公 司 家 數	2011 年普查		2006 年普查		2001 年普查		1996 年普查	
	家 數	與上次 普查增減 比較 (%)	家 數	與上次 普查增減 比較 (%)	家 數	與上次 普查增減 比較 (%)	家 數	與上次 普查增減 比較 (%)
殯葬服務業	3 358	38.93	2 417	125.05	1 074	68.60	637	26.39
1996~2011 年普查 從業員工數	2011 年普查		2006 年普查		2001 年普查		1996 年普查	
	人 數	與上次 普查增 減 比較 (%)	人 數	與上次 普查增 減 比較 (%)	人 數	與上次 普查增 減 比較 (%)	人 數	與上次 普查增 減 比較 (%)
殯葬服務業	10 621	20.57	8 809	124.32	3 927	44.64	2 715	19.29
1996~2011 年普查 生 產 總 額 數	2011 年普查		2006 年普查		2001 年普查		1996 年普查	
	全 年 生產總 額 (百萬 元)	與上次 普查增減 比較 (%)	全 年 生產總 額 (百萬 元)	與上次 普查增減 比較 (%)	全 年 生產總 額 (百萬 元)	與上次 普查增減 比較 (%)	全 年 生產總 額 (百萬 元)	與上次 普查增減 比較 (%)
殯葬服務業	20 562	48.95	13 805	89.84	7 272	204.01	2 392	126.86

資料來源：行政院主計總處網站

(三) 兩岸殯葬實務比較之整理

以下是整理兩岸殯葬實務現況後歸納出的比照表：

表 6、參-4 兩岸殯葬實務發展比較表

項目 \ 地區	陸方	我方
殯葬設施 主管機關	陸方殯葬管理條例僅就設施之設置申請程序規範，至管理權責之分配，由各地方殯葬自治條例訂定。	殯葬管理條例明定，各直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）主管機關，就各自設置之設施具有管理之權責。
殯葬設施 設置申請人	殯葬管理條例未明定適格申請人，但須經適當層級政府民政部門提出方案，報該級政府審批。又部分地方自治法規明定僅得由官方申請設置，私人或法人、企業不得設置。	公立與私立殯葬設施均有存在，不限制僅得由官方申請。惟多數私立設施係墓園或骨灰（骸）存放設施。
總量管制	雖無法律明定，但陸方主管機關得單獨依裁量權核定殯葬設施之設置數量。	依殯葬管理條例及其他相關法規，對於主管機關得否採總量管制並無明文規定。
寺廟、宗教附設殯葬設施	陸方宗教信仰屬管制項目，因法規明令禁止封建迷信，較不供民間使用。	我方信仰宗教自由，既存寺廟、宗教附設殯葬設施，得於法律允許之原則下供信徒自由使用。
殯葬設施設置 標準訂定	陸方殯葬管理條例僅為原則性規定，公墓、塔陵之設置及規劃均授權地方訂定自治法規；殯儀館、火化場之建築規範、設施分級標準及污染監測標準，亦均有補充法規制定。	我方殯葬管理條例明定殯葬設施之設置距離限制、附設之應有設施、其他設置原則及綠化面積，並明定設施經啟用後始得販售墓基、骨灰（骸）存放單位之程序。其他建築規範係依循建管及土地使用法規。
墓基及骨灰（骸） 存放單位之販售	法規嚴格管制，禁止預售及價格炒作行為，違者一律處罰。	凡法規未規範禁止之事項，依循市場機制，政府對商品價格不予干預，亦不過度介入交易行為。

火葬及土葬之限制	都市內大部分地區均劃設為火葬區， <u>強制遺體火化</u> ，僅少數偏遠或火化場量能不足之鄉村地區得劃設為土葬區。	未強制推動遺體火化，喪家視自身需要選擇遺體以火葬或土葬處理。但多數公立或少數私立殯葬設施定有存放年限，年限屆滿仍須遷葬。
殯葬儀式之進行	政策引導從簡從速，法規明定禁止一切之封建迷信，儀式甚少具有宗教信仰色彩。	儀式多元，宗教信仰自由，喪家治喪得自由選擇殯葬業者、用品及儀式。但須遵守社會秩序維護法規，不得影響鄰近居民生活安寧。

資料來源：作者自行整理

兩岸殯葬實務之差異不僅係因為宗教信仰、文化及政治制度的影響，還有區域及經濟發展的因素存在。大陸地區廣大、人口眾多，政府管理殯葬業者及殯葬設施之具體作法，不可能與我方相同，亦尚未完善，僅得以漸進的方式，視變革對於社會風氣的影響，蒐集意見調整法令規章，逐步開放私人自由選擇。故由下至上檢討的聲音，勢必會隨著經濟發展的浪潮而越來越大，而我方與陸方殯葬事務的交流，也許將成為加速陸方殯葬事務改變的關鍵。

又基於雙方殯葬業者互惠互利、持續交流發展的現況，唯有雙方互相學習，互相影響，才會使陸方的殯葬實務發生「質變」，朝向人文化、制度化、科技化及多元化的方向前進，而我方業者因為大陸市場的需求，亦得使企業的體質更加健全，並得與華人世界接軌發展，作為華人世界殯葬文化的輸出點。

肆、考察心得及建議

一、兩岸殯葬行業之定位不同

參考與陸方各殯葬主管機關交流之談話內容，以及前述陸方法規的規定歸納如下：

表 7、肆-1 兩岸殯葬行業比較表

項目 \ 行業	陸方殯葬業	我方殯葬業
主管機關	各級地方政府民政部門	各直轄市、縣(市)政府民政局(處)
行業區分	無，殯葬禮儀及殯葬設施，均由殯葬事業單位管理並提供服務。	殯葬禮儀服務業、殯葬設施經營業
設立經營者	多由政府機關指導成立，私人企業較少。	開放民間企業設立經營，政府僅負責公立殯葬設施之經營管理。
行業團體	全國：中國殯葬協會 地方：各省、市殯葬協會 性質： <u>半官方半民間</u>	全國：葬儀商業同業公會全國聯合會、殯葬設施經營商業同業公會全國聯合會 地方：各直轄市、縣(市)葬儀商業同業公會及殯葬設施經營商業同業公會 性質： <u>由民間公司商號組成</u>
技術人員	明定民政工人技術等級標準，6種專業人員均明定分級標準，但尚無證照制度。	於法律明定 <u>禮儀師證照制度</u> ，並將其所需資格另以辦法訂定。
設施開放私人經營	殯葬設施大數多係政府設置，部分開放委由私人經營或藉由私人投資興建，所有權仍屬國有。	殯葬設施開放私人設置並經營，但須符合相關法令規定，所有權屬於 <u>私有</u> 。
殯葬服務	基本殯葬服務由政府主導辦理，選擇性殯葬服務始得由私人企業提供，服務提供者由 <u>殯儀館管理單位</u> 決定。	公立機關 <u>不</u> 提供殯葬服務，所有殯葬服務之項目均由私人業者提供，喪家得自由選擇提供服務之業者。
價格及市場機制	政府倡導惠民政策，基本服務採 <u>政府定價</u> ，選擇性服務由政府 <u>指導</u> 價格。	所有殯葬服務項目之價格，均透過 <u>市場機制</u> 自由訂定。

對於多層次傳銷及預售商品之態度	除法令有規範外， <u>禁止</u> 殯葬商品轉讓、預售及價格炒作之行為。	制定法規就相關交易型態進行 <u>管理</u> ，違法始得裁處。
-----------------	---------------------------------------	----------------------------------

資料來源：作者自行整理

陸方殯葬業係官方因為基於社會福利政策成立，目的是提供民眾殯葬服務，事業單位多由官方把持，與我方私人企業的經營模式不同，而係政府掌握殯葬設施管理及服務之型態。價格也係政府制定，基於獲利因素考量，私人企業投資意願不高，也不許殯葬商品的預售及多層次傳銷，短期間不易獲取大量資金，我方業者赴陸投資，勢必須改變以往國內經營模式，配合陸方由政府指導市場經濟發展之政策方向營運。

但日後陸方民眾對於殯葬服務之需求，必定隨著經濟發展而提升，不會僅止對於現在政府提供之基本服務項目滿足，大陸內部檢討的聲浪也越來越大，要求修訂「殯葬管理條例」，或是將目前該條例法規命令的位階提升至法律，並要求政府開放基本禮儀服務於私人提供等，假以時日，政策亦將依循民眾之需求調整。故未來即使陸方將殯葬服務提供者的資格鬆綁，不再限於政府單位，由公益性管理走向經營性管理，我方殯葬業者赴陸投資獲取參與機會，仍必須兼顧對於貧富不同客群的需求提供服務，不同於其他商品得選擇只朝高價抑或平價商品製造販售之方式，而須提供多元化不同價格區分的服務及商品。

臺商任何產業在陸方投資，無可避免必須與官方密切合作，殯葬產業尤其需要與地方的民政官員接觸及協調，因為他們對於相關法令具有解釋權，對於資本的允許注入及經營權的審批，具有莫大的裁量權力，甚至是實質上殯葬業之經營者及投資者。故中央與地方間的相關法令規定、重要領導人或權責機關所發表的重要談話及指導意見，業者必須隨時要掌握瞭解。當然，依據本次參訪與陸方官員交流所瞭解，雖然陸方聲稱已開放臺商得在大陸獨資設置殯葬設施，事實上因為陸方將殯葬事業定位為福利事業，又多數殯葬設施為政府單位掌控，目前臺商與陸方以合資經營殯葬業之方式，可能會是陸方的優先選項，但未來合作後衍生之問題或糾紛的處理，對於獨自赴陸打拚的臺商來說是非常棘手的。

二、陸方殯葬服務與城鄉差距之關聯性

(一) 一線城市殯葬系統之發展已臻健全

依據本次訪查北京市與上海市的殯葬管理單位，以及參觀相關的殯葬設施得知，在一線都市，其殯葬管理制度及殯葬設施之經營模式已發展成熟其殯葬事業均已為市政府許可的事業單位掌握，具有提供完整且具有一定品質的殯葬服務能力，殯葬服務之供需面已建立一套獨立完整的系統。又市政府有足夠之財力、物力及人力自行發展殯葬事業，無須招攬外資，故我方業者前往投資之實益及介入空間不大。

表 8、肆-2 北京市與上海市殯葬業務發展比較

項目 \ 城市	北京市	上海市
地方殯葬管理法令	北京市殯葬管理條例	上海市殯葬管理條例 上海市公墓管理辦法
殯儀館及火化場	規模最大係 <u>八寶山殯儀館</u> （附設有火化場），其餘轄內各區、縣均有設置殯儀館，亦具有火化功能。	規模最大係 <u>龍華殯儀館</u> ，但該館與寶山殯儀館之火化，須至益善殯儀館附設之火化場辦理。其餘各區、現均設有附設火化功能之殯儀館
土葬區及火葬區之劃設	除經批准之偏遠山區、特殊信仰區域外，全市均屬火葬區	除特殊宗教信仰（如回教）區域外，全市轄內各區、縣均須推行火葬。
經營性公墓與殯儀館申請設置	經營性公墓由市、區和縣殯葬事業單位報市民政局核准設置，私人無從設置。	經營性公墓得由市、區、縣事業單位向市民政局申請審批設置。殯儀館由市民政局報市政府審批。
殯葬事業單位	私人僅得販售殯葬用品，殯葬事業單位由市民政局籌設。	除政府成立之殯葬事業單位外，尚有公墓業務代辦處及殯儀服務代理單位（私人），由區、縣民政局批准。
外資申請經營殯葬服務及設置殯葬設施	事先須經市工商部門辦理企業登記及審查。殯葬設施（不含火化場）由市殯葬處送民政部審批；殯儀服務由市民政局審批。	各城市之企業登記及外商投資申請前置程序均為相同；但該市申請設置殯葬設施及經營殯葬行業之程序同於一般私人。

資料來源：作者自行整理

(二) 城鄉差異影響殯葬服務之提供

前述僅是北京市與上海市的區別，依本部 2012 年委託研究報告《兩岸殯葬設施及殯葬服務業之法規及實務比較研究》，尚有介紹重慶市、南京市及廣州市之殯葬法令及臺商申請投資流程，各縣市的殯葬法規對於殯葬設施設置及殯儀服務提供之審批層級不同。2010 年民政部辦公廳發布《關於規範利用外資建設殯葬設施審批許可權問題的通知》自 2010 年 7 月 4 日起，各地利用外資建設殯葬設施的審批權不再適用殯葬管理條例第 8 條第 2 款報民政部審批的規定，僅由省、市民政部門審批即可¹²。另依陸方民政部一零一研究所編著《2012~2013 中國殯葬事業發展報告》，新時期殯葬事業面臨的主要問題，在於殯葬事業並未隨著城鎮化及經濟發展同步，各地殯葬惠民服務水平不一、質量不足，造成部分地區的殯葬設備老舊、殯葬從業人員人數及服務能力不足，所提供的殯葬服務水準無法與大城市比較，而且多有不法仲介欺騙喪家金錢之情事¹³。

目前大陸殯葬服務的現狀，在基本服務提供方面是依各省市財政的狀況，提供較多或較少的服務項目或減免費用。如東部沿海省市財政充裕，由殯葬事業單位直接提供免費服務，或由民政部門給予補貼；至於中西部內陸經濟水平較低之省市，則僅能就 4 項基本服務對於困難群體提供免費服務，其他項目既無能力提供，也不可能給予補貼。選擇性殯葬服務於中西部城市發展更為落後，不只禮廳及火化設備落後，而且遺體運送、整容，以及喪禮司儀、接待的人員都欠缺，服務項目及喪禮儀式都過於簡化，使得亡者之尊嚴受到影響。即使喪家的經濟能力充足，但是負責殯儀服務的人員能力不足、殯葬設施設備老舊，仍然發生哄抬價格，卻無法辦理一套完整喪禮儀式的窘況，「死不起」、「殯葬暴利」的輿論不絕於耳。

陸方民政部一零一研究所編著《2011 中國殯葬事業發展報告》及《2012~2013

¹²楊國柱，《兩岸殯葬設施及殯葬服務業之法規及實務比較研究》，第 24 頁，內政部委託研究報告，2012 年 10 月。

¹³民政部一零一研究所編，《中國殯葬事業發展報告 2012-13》，第 7~8 頁，社會科學文獻出版社，2013 年 3 月。

《中國殯葬事業發展報告》大致介紹了東部各省市惠民殯葬推行的狀況，如廣東、江蘇、浙江、江西、山東各省及北京、上海、重慶 3 個城市等，但其餘各省殯葬改革的現況並未提及，因為城鄉發展的差距帶來了殯葬改革推動成果的差距，這也是報告中建議陸方中央政府要主導投入大量資源，推動中西部各省殯葬改革的原因。故如果一縣城市的殯葬供需鏈已經充足，不易介入，我方殯葬業者應該將二線城市納入前進投資的考量，可以著力的方向有以下幾點：

1. 投資興建殯葬設施：大陸各省市對於殯葬設施之設置均有總量管制，故倘供應量已充足之城市，民政部門再為核准設置的機率就不高，現有的設施多為事業單位管理並提供服務，民間介入的空間很小。相對的，殯葬發展較未健全的城市，既無充足資金興建殯葬設施，也欠缺管理及提供殯儀服務之能力，而大陸殯葬服務之起點，在於殯葬設施，尤其是殯儀館。是倘我方業者選擇投資之城市，應朝現有殯葬設施服務量能不足者尋求合作。
2. 培訓殯葬服務人員：大陸地區幅員廣大，人口眾多、市場也大，隨著經濟發展的同時，以往簡單、形式的喪禮流程已無法滿足民眾對於殯葬服務的需求，而殯儀服務人員能力的提升也是提升服務品質的關鍵，而目前大陸僅有北京、武漢、長沙、重慶 4 所民政學院設有培訓殯儀人員的課程，亟需增設以解決現有人員不足的問題。又我方商業經營的模式無法完全移植赴陸，但是企業和學校教育的模式是可以在陸方推廣的。
3. 協助政府提供基本服務：選擇性殯葬服務及後續塔位、墓穴之販售才是業者獲利的來源，殯葬用品之販售並非我方業者極力爭取營業的項目。因此，客製化的殯葬服務及殯葬設施之管理，代表著我方業者的優勢，對於收入較低或具有足夠經濟能力的族群，給予不同等級卻維持一定水準的服務，解決部分地方政府服務提供能不足的窘境，互蒙其利。

三、大陸殯葬業來臺投資意願較低

(一) 大陸殯葬市場內需遠大於我方

上開所述大陸殯葬系統發展完備的區域僅有東部沿海城市省份，而中西部各省殯葬改革之推動還在起步階段，不論是設備硬體、人員、軟體服務能力都未配合現有之經濟發展而齊備。但居民殯葬服務之需求較於以往增加，死亡人口數及老年人口數都在極速成長，而大陸官方也有倡導將資源投入中西部發展殯葬事業的聲音，故大陸現有的殯葬企業都有西進發展的意願，外資也尋求與當地合作進入其市場。反觀我方每年僅有 15 萬死亡人口，醫療設備充足、死亡率低，故殯葬市場需求遠小於大陸，大陸殯葬企業即使僅在境內發展，獲利也高於我方多數業者，無須來臺分食已屆臨飽和之市場。

表 9、肆-3 全球城市殯葬市場概況 Top 1-Top 60 (節錄)

城市	排名	百萬美元	占該國比重	占該區域比重	占世界比重	累積百分比
紐約(美國)	1	3,290.46	22.75	20.35	4.49	4.49
上海(中國大陸)	2	1,603.23	14.32	6.10	2.19	6.68
巴黎(法國)	3	1,490.02	70.30	9.28	2.04	8.72
北京(中國大陸)	4	1,336.12	11.93	5.09	1.83	10.54
洛杉磯(美國)	5	1,191.15	8.23	7.37	1.63	12.17
重慶(中國大陸)	6	1,130.75	10.10	4.31	1.54	13.72
芝加哥(美國)	7	1,094.91	7.57	6.77	1.50	15.21
廣州(中國大陸)	8	1,031.51	9.21	3.93	1.41	16.62
成都(中國大陸)	9	949.32	8.48	3.61	1.30	17.92
天津(中國大陸)	10	821.25	7.33	3.13	1.12	19.04
倫敦(英國)	11	758.16	35.03	4.72	1.04	20.08
首爾(韓國)	13	732.35	48.85	2.79	1.00	22.11
東京(日本)	14	711.57	16.75	2.71	0.97	23.08
哈爾濱(中國大陸)	18	541.74	4.84	2.06	0.74	26.29
南京(中國大陸)	19	537.23	4.80	2.05	0.73	27.02
武漢(中國大陸)	20	534.87	4.78	2.04	0.73	27.75
曼谷(泰國)	21	531.57	93.11	2.02	0.73	28.48
濟南(中國大陸)	23	496.23	4.43	1.89	0.68	29.87
瀋陽(中國大陸)	25	455.48	4.07	1.73	0.62	31.11
長春(中國大陸)	27	435.31	3.89	1.66	0.59	32.31
西安(中國大陸)	28	431.22	3.85	1.64	0.59	32.90
大連(中國大陸)	29	410.32	3.66	1.56	0.56	33.46
香港(香港)	42	341.05	100.00	1.30	0.47	40.13
新加坡(新加坡)	45	305.70	100.00	1.16	0.42	41.46
深圳(中國大陸)	51	284.80	2.54	1.08	0.39	43.88
臺北(台灣)	56	253.68	29.96	0.97	0.35	45.68

資料來源：中華經濟研究院（WTO 及 RTA 中心）編，《殯葬產業納入 TPP 協議談判項目對我國產業利基及風險之研究》，第 7 頁

參考經濟部國際貿易局委託中華經濟研究院（WTO及RTA中心）研究之《殯葬產業納入TPP協議談判項目對我國產業利基及風險之研究》報告¹⁴，依據Philip M.Parker（2013）的殯儀館及殯葬服務報告－全球城市排名 100 名殯葬市場顯示，在前 60 名城市中，前 10 名其中有 5 個是大陸的城市，第 11 名至第 30 名中有 8 個大陸城市，第 42 名是香港，第 51 名是廣東省深圳市，臺北市是第 56 名。總計大陸前 12 名（未含香港）城市產值將近 110 億美元，佔全球市場比重之 15%，而我方僅有臺北市列入前 60 名，並無其餘城市被列入排名，且大陸尚有中西部市場可供開拓，在中西部尚未發展完畢之前，考量大陸民眾之消費能力優於我方，我方市場又已屆飽和狀態，大陸企業並無來臺設點之必要。

(二) 我方法規與陸方差異甚大

就前面提到我方與陸方殯葬法規的比較來看，我方殯葬行業之發展係市場機制自由競爭，政府不介入價格制定，僅以規範要求企業遵循，凡未於法規內明定之事項，即任企業自由發展。公立殯葬設施係供企業平等使用，但須遵守使用管理之規則，並無差別待遇，亦無公營殯葬事業，殯葬主管機關不與民爭利。

但我方法規相較於陸方嚴密周全，且明定公會制度，非加入當地公會者不得於當地營業。又除殯葬相關法規外，殯葬行業於提供殯儀服務及設置興建殯葬設施、販售墓基骨灰（骸）存放單位使用權時，尚有其他相關法令需要遵守，如販售行為有消費者保護法，興建殯葬設施有建築法、環境影響評估法、水土保持法及都市計畫法、非都市土地管制規則，設施啟用有消防安全，提供殯儀服務有社會秩序維護法等相關法規，同時須受多個權責機關管理，我方機關基於依法行政之原則，所擁有之裁量權必定相較大陸主管機關為小。

故陸方業者來臺投資，必須先行瞭解我方多種法規，順應我方民情，雖然我方主

¹⁴中華經濟研究院（WTO 及 RTA 中心）編，《殯葬產業納入 TPP 協議談判項目對我國產業利基及風險之研究》，第 7~10 頁，經濟部國際貿易局委託研究報告，2014 年 9 月。

管機關相較於陸方重視「法治」，但亦對地方民情的「反映」非常重視，我方主管機關擁有營業的「許可」權，但許可營業後，仍要接受主管機關的查核，陸方企業必須調整以往的經營模式後，才有在我方從事殯葬事業的可能。

又本次兩岸服務貿易協議中，我方開放的項目係允許陸方獨資或合資設立殯儀館或火化場，非屬開放項目之事項不予開放，亦即依我方殯葬法規規定，陸方不得從事殯葬禮儀服務業，從事殯葬設施經營業僅得經營殯儀館或火化場 2 種殯葬設施。即陸方來臺投資殯葬事業，首先要大筆投入興建設施之資金，即使克服了鄰避設施設置之種種困難，興建完畢並獲准啟用後，尚須與我方殯儀業者合作，才能維持經營順利。

(三) 陸方殯葬業在臺營業競爭力低於我方

倘若我方未來開放了大陸企業來臺從事殯葬禮儀服務業，相較於我方禮儀服務業服務提供之能力，大陸尚需時間提升自身的服務水平。依民政部一零一研究所編著之《2012~2013 中國殯葬事業發展報告》，陸方因為經過 30 幾年改革開放的變化，社會轉型帶來文化觀念的變遷，辦理喪事已經不如以往重視禮節和儀式，甚至簡化程序節省時間，但依然對於殯葬行業感到忌諱，對於殯葬行業之從業人員從心理上排斥。對於親人最後的記憶欠缺，比起親人過世，家裡的牲畜病死還較讓家人遭受打擊，因為牲畜是家裡的收入來源之一，反觀親人的喪事就從速辦理，這在我方是難以想像的。因為對於殯葬的本質，包含殯儀、安葬、祭祀 3 大部分¹⁵，陸方幾乎很少業者掌握清楚，喪家更不知道所以然，只知道喪事一定要辦、不能辦的太寒酸，故大陸現在提倡「人文殯葬」，找回以往傳統的殯葬文化，並從中剔除封建迷信的部分。

又我方業者近年來禮儀服務技術的不斷推陳出新，保存傳統的固有習俗，配合著學校相關科系的教育訓練、政府開設的證照制度，我方服務的水準已成為陸方學習的目標。陸方透過兩岸殯葬文化的交流學習我方禮儀服務的技術與知識，甚至延攬我方學者或企業赴陸開課或投資可得而知，陸方欠缺的部分有我方現存的優勢。又殯葬行

¹⁵民政部一零一研究所編，《中國殯葬事業發展報告 2012-13》，第 181~186 頁，社會科學文獻出版社，2013 年 3 月。

業相較於任何其他行業，更重視人親、土親的關連性，即使陸方企業挾大量資金來臺設立殯葬營業據點，並習得我方輸出的禮儀服務技術，在服務的品質上與我方業者相較，未必具有優勢的競爭力，也不一定完全滿足我方喪家的需求。

四、結語－我方產官學界應以健康的態度看待兩岸殯葬的交流

兩岸殯葬之文化、法規、行業經營及政策都已自成一個完整的體系，需要外界的刺激而成長變化。我方位處海島，並無廣大的市場及內需，不可能自絕於世界以外自行發展經濟，故開拓海外市場已經是不可避免的道路，就算是殯葬產業，也應該尋找一條殯葬產業可以發展的道路前進，而政府除了產業管理以外，更兼具產業輔導提升的責任，這不僅是單一部會的業務，而是各級政府與各部會努力的方向。

我方的殯葬產業曾與香港、日本、東南亞、美國等國家交流，並有赴海外設點的意願及規劃。如同赴其他國家設點開拓市場一般，我方業者赴陸投資，不得不與當地官方合作、瞭解法規、尊重當地民情風俗，同時必須找出對方的需求和自己可以提供的優勢，才能在對岸壯大。我方有很多赴陸投資的案例，有的成功，也有失敗的個案，但是每一個個案遭遇到的，都是同樣的大陸制度和文化的，為何發生了不同的結果，這些都是有意願赴陸投資的業者需要審慎思考檢討的。

陸方因為失落的數十年亟需找回固有的人文素養，故這點相較於我方欠缺是事實。但陸方數十年來科技的不斷進步、研發，已具有自行研發製造火化爐具的實力，遺體保存的防腐技術也優於我方，建築硬體層面較為我方先進，製造殯葬用品的水準也優於我方。反觀我方火化場內，爐具仍然需向國外購買，保養、安裝之技術需向國外學習，故不能再將陸方當作「落後的國家」看待，只要我方殯葬產業的發展繼續向前邁進，兩岸殯葬的交流就不能中斷。如果要將我方殯葬服務的優勢向世界輸出，大陸勢必是無法迴避的平台。

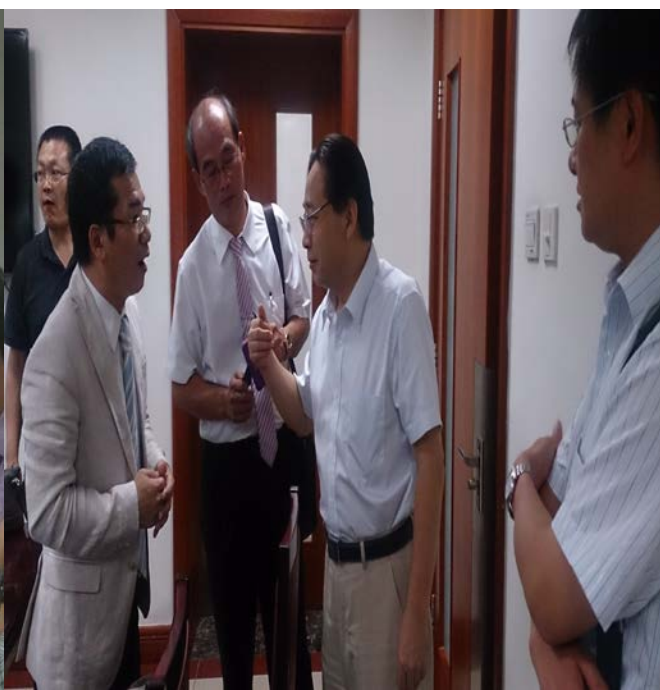
當然，要維持我方殯葬服務的優勢，我方產業的提升也很重要。陸方自 1980 年迄今，由政府帶領學校及產業共同向殯葬改革的方向努力，歷經 30 餘年總算發展至現今的狀況；而我方自 1970 年以來，不斷的倡導殯葬產業的革新、殯葬儀式的兼容並蓄及葬法的多元創新。只有我方殯葬產官學相互合作，不斷的提升我方殯葬產業的素質，發展優質的殯葬文化，我方的殯葬產業，才能在世界區域經濟整合的現況中，佔得一席之地。

伍、參訪照片

一、拜會民政部社會事務司



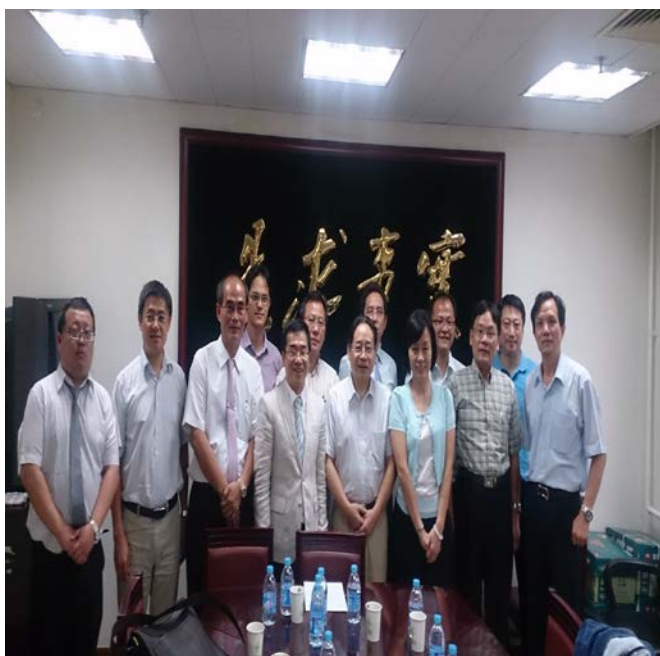
陸方社會事務司網站報導相片



社會事務司張世峰司長與我方代表談話



社會事務司與我方參訪團交流兩岸殯葬法規



社會事務司出席官員與我方參訪團合照

二、 拜會中國殯葬協會



中國殯葬協會與我方參訪團交流兩岸殯葬行業發展現況



中國殯葬協會副會長兼秘書長張洪昌先生



張副會長代表協會接受我方參訪團致禮

三、拜會民政部一零一研究所



民政部一零一研究所入口處招牌



我方參訪團代表介紹我方殯葬業務現況



民政部一零一研究所出席人員



李柏森所長代表研究所接受我方參訪團致禮

四、參訪北京市八寶山殯儀館



建築主體



我方參訪團參觀殯儀館受理櫃檯



大型禮廳



中型禮廳



大型守靈室



中型守靈室



中國殯葬協會會長戚學森先生



地下各間小型守靈室門外

項目		大寶山殯儀館服務收費一覽表	
其 服 務 收 費	引導服務	次	50元 京民計費(1999) 41號
	寫輻幅旌聯	副	5-20元 京民計費(2003) 102號
	印象	4-6寸	180元 京民計費(2003) 102號
	接靈均費	次	280元 京民計費(2003) 382號
	外出靈堂設計和制作	平方米	300元 京民計費(2003) 102號
	全程陪同辦理接葬服務	人/次	200元 京民計費(2003) 102號
	委托辦理喪事	次	1000元 京民計費(2003) 102號

LED 電子價目表



中型禮廳內個性化追思影片播放



火化設備



冰櫃設備

五、參訪上海市龍華殯儀館



行政大樓櫃檯

行政大樓入口示意圖



大型禮廳

中型禮廳



遺體儀容修復工作室

葬禮過火儀式參觀



殯葬用品販賣部壽服展示



殯葬用品販賣部骨灰盒展示



附設殯葬文化博物館



高級紅檜木製棺材展示



我方參訪團與上海市殯葬官員交流

我方參訪團與上海市殯葬官員合照

六、參訪上海市回民公墓



上海市回民公墓舊有照片



上海市回民公墓附設禮廳



回民公墓土葬區



墓碑朝向



尚未埋葬之墓基



回民禮堂介紹



停棺室



冰櫃



回民遺體洗禮室



電子輓額



回民公墓書記及上海市殯葬協會王宏階會長



我方參訪團與回民公墓管理人員合照

七、參訪上海福壽園



墓園牌樓



個性化墓園(一)



個性化墓園(二)



個性化墓園(三)



個性化墓園(四)



草坪骨灰葬



環保生態葬



環保生態葬紀念碑



上海文化造景



附設上海市人文紀念博物館



前海協會會長汪道涵紀念展示



福壽園朱總經理向我方參訪團介紹園區狀況

陸、參考文獻

中華經濟研究院（WTO 及 RTA 中心）編，《殯葬產業納入 TPP 協議談判項目對我國產業利基及風險之研究》，第 7~10 頁，經濟部國際貿易局委託研究報告，2014 年 9 月。

王夫子編，《殯葬法規選編》，長沙民政職業學院，2009 年 5 月

左永仁著，《殯葬系統論》，中國社會出版社，2004 年 8 月。

民政部一零一研究所編，《中國殯葬事業發展報告 2011》，社會科學文獻出版社，2011 年 4 月。

民政部一零一研究所編，《中國殯葬事業發展報告 2012-13》，社會科學文獻出版社，2013 年 3 月。

民政部一零一研究所網站，《殯葬新條例明年起施行 民政部門不能再強制平墳》，網址 <http://101.mca.gov.cn/article/zcfg/201211/20121100378827.shtml>，2012 年。

民政部社會事務司網站，《張世峰司長會見我方殯葬行業協會代表團一行》，網址 <http://sws.mca.gov.cn/article/gzdt/201409/20140900700844.shtml>，2014 年 9 月

楊國柱編，《兩岸殯葬設施及殯葬服務業之法規及實務比較研究》，內政部委託研究報告，2012 年 10 月。