

漫談殯葬設施永續經營管理制度

文 楊瑞香 秘書長

中華民國殯葬設施經營商業同業公會全聯會

由於文化民俗因素，國人大多忌談死亡，對殯葬事務更是避諱，為了引導殯葬文化走向現代化及優質化，政府致力於殯葬管理制度的改革與提升，產業對於移風易俗也有很多創新服務的做法。

加上近年來像送行者－禮儀師的樂章、命運化妝師、出境事務所等等以生命服務為主題的故事題材，不僅揭開了生命服務的神秘面紗，也使民眾了解到送行者的行業性質，除了扮演著生死兩安的重要角色之外，殯葬服務也不再是陰冷避諱的黑色行業。

自殯葬管理條例 91 年立法以來，對殯葬設施、殯葬服務業及殯葬行為建立了一套法制化的管理制度，其總體願景為提升國民生活品質，因此，殯葬設施要符合環保並永續經營，殯葬服務業要能創新升級提供優質服務，殯葬行為要切合現代需求兼顧個人尊嚴及公眾利益。

無可諱言的，歸業、歸會管理的制度確實對產業法制化與企業化經營產生了顯著的影響，產業也從早年初俗的土公仔形象，發展到現今有上櫃公司、可躋身 500 大服務業的企業規模。尤其現代社群網路發達，合法的業者莫不愛惜商譽、注重合法經營及消費者保障。

然而，101 年修正施行的新法強調消費安全，強化殯葬服務業的管理規範，對產業

卻處處設限防弊。當時的修法內容，是 96 年就提出的版本，因此新法上路時已經有很多不合宜之處，許多規定已不符現代生命服務的發展，難以發揮興利除弊的效用，又或者欠缺前瞻性的宏觀角度，對健全產業環境的助益有限，反而可能有礙於產業進步。其中，尤以財務監理制度僵化影響企業永續經營最為嚴重，這從 21 世紀基金會在 102 年所完成的「殯葬管理條例總體檢」研究報告可以充分反映出來。

事實上，我們在制度面就已經明顯看到立法不平等的問題。同樣是納骨塔，卻區分為公立、私立、宗教附設三大類而有一國三制的情形。

私立合法的業者必須要經過特許、加入公會、成立管理費專戶專款專用、符合定型化契約規範、管理辦法及收費標準要報備、要開立發票誠實納稅、要接受政府機關評鑑、並且提撥管理費以外其他費用 2% 給地方政府成立殯葬設施經營管理基金等等，可說受到高度而嚴格的監管。

其次，公立納骨塔的部分，又再區分是否為公共造產，除了公共造產需要提撥 2% 基金之外，因為是政府直接設立管理，其他部分都不需要比照私立業者規範。

此外，在法令施行前已存在的宗教附設納骨塔，在新法中以「得原地原規模修建」

就地合法，同時，倘若沒有「經營行為」，以隨喜功德名義收費，即不受殯葬管理條例的規範。倘若這些設施原本就有違建或消防等公共安全、水土保持或環保等等問題，在就地合法之後，政府恐怕更沒有辦法解決或有效監管，產生政策的缺口。

同樣行為卻適用不同管理標準，如何推動殯葬產業的永續服務與經營管理，實為我國殯葬發展的一大考驗，也是政府如何遂行有效管理的一大難題。

近年來因應兩岸服貿談判的進行，輔仁大學鄭志明教授曾呼籲過政府應適度鬆綁法規，簡便國內業者殯葬設施的申請管理，以對於未來開放陸資來台投資及早因應。可以這麼說，學界對於制度過於干預產業發展的擔憂是其來有自的。

良好的財務監理制度，可說是產業永續經營的關鍵，現行對殯葬設施業者的財務管理規範，分別是要設立管理費專款專用於殯葬設施維護管理，以及要將管理費以外之其他費用提撥2%，交由地方政府成立殯葬設施經營管理基金，以支應重大事故發生或經營不善致無法正常營運時之修護、管理等費用等規定。

由於殯葬設施的維護管理期長達數十年，監理制度過於僵化的結果，長期並無法對抗通膨及貨幣貶值，而將不利於企業永續經營管理。其中，又以第36條規定：「私立或以公共造產設置之公墓、骨灰（骸）存放設施經營者，應將管理費以外之其他費用，提撥百分之二，交由直轄市、縣（市）主管機關，成立殯葬設施經營管理基金，支應重大事故發生或經營不善致無法正常營運時之修護、管理等費用」的管理制度（以下簡稱2%基金）爭議最大。

我們先從2%基金的立法意旨來看，係

以殯葬設施永續經營為目的，而設置基金作為支應重大事故發生或經營不善致無法正常營運時之修護、管理等費用，以確保消費者權益。然而，這項規定，在91年立法時，除了沒有經過精算之外，因為地方政府必需成立殯葬設施基金管理委員會並交付信託，但該管理委員會並非法人，無法與信託業者締結信託契約，十年之間也只有桃園縣政府勉強以權宜的方式成立，因此到101年修法之前，2%基金事實上是無法執行的。

為了解決上述的制度問題，內政部於是在96年提出修法，改為由地方政府成立特種基金管理，歷經了立法院兩屆的審查，在100年12月14日新法始三讀通過、於101年7月1日生效施行，可是，新法只改變了基金的管理方式，卻仍然沒有解決制度的根本問題。這些問題包含：

一、立法一國三制，不符平等原則：

前面已經提到的公立、公共造產、私立、宗教附設納骨塔存在差別管理的問題，事實上，從殯葬管理條例第5條所規定「設置私立殯葬設施者，以法人或寺院、宮廟、教會為限」的規定可以看到，私立殯葬設施其實包含了私立業者以及宗教附設納骨塔。然而，同樣都是殯葬設施，只有私立業者跟公共造產要提撥2%基金，其他的卻不用，難道其他的殯葬設施就沒有重大事故或者是經營管理不善的風險？因不同身分經營而適用不同標準，有違立法平等原則。

二、管理制度疊床架屋：

法令已經規定了塔位不能預售、要啟用才能賣，管理費也要專款專用，為什麼還需要提撥2%基金？這對合法如實提撥管理費的業者其實是沒有必要的！如果業者已經滿足前面兩個前提

了，只要做好管理費專款專用的嚴格審查，就可以做到管理經營不善的目的；其次，重大事故也可以要求投保產險來分攤重置的風險，這些既有制度就可以滿足2%基金的功能，疊床架屋再增加第三層2%基金其實沒有必要。

三、基金以縣市為單位，無產生規模效益：

全國有將近三分之一的私立合法業者集中在新北市，而台北市只有一家私立業者，有五家以上業者的縣市也不到十個，有些縣市完全沒有合法的私立業者，各縣市的設施業者家數不一，經營規模也各自不同差異極大，因此，基金以縣市政府為單位，事實上基金規模不足，是根本沒辦法產生規模效益來達成風險分攤或消費者保護的政策目的。

四、僅涵蓋合法業者，鼓勵道德風險：

合法業者誠實開立發票，誠實納稅，且體質較健全，非法業者則恰好相反。較大規模的業者賣的越多、繳的也越多，相對地它倒的機率有多大？合法業者提撥給政府的錢，以後反而是用到可能因為經營不善、或欺騙行為導致消費者不認同的業者上，事實上這些非法的業者才是高風險群，而2%基金卻未加以納入。政策立意雖好，若業者缺乏長期經營的用心，將惡意虧空或經營不善的風險轉嫁由2%基金支應，恐怕是變相鼓勵非法，打擊合法，有鼓勵道德風險之虞，屆時不僅政策目的沒達到，恐怕還會劣幣驅良幣，直接導致優良業者瀕臨倒閉的危機中。

五、全國沒有一致的管理配套與標準：

2%基金空有要求提撥的法令，至於基金要怎麼管？管理組織怎麼組成？使用條件是什麼？怎麼認定無法繼續維

護管理？動支原則是什麼？相關配套法無明文，完全沒有全國一致性的規定，政府就要強加徵收。我們看到中央只訂了行政範本，授權地方政府自行參考訂定自治規定，事實上範本也僅具參考性質，這會造成全國多頭馬車，各地標準不一，產業難以適從，中央應該要明文規定統一標準再執行。

六、溯及既往造成產業重大經營危機：

企業經營需要安定的法令環境，過去十餘年來法規條件未成就而導致無法施行，不能提撥責任也不在業者，經過十幾年，業者的股東結構也早已不同，盈餘每年也都分配了，新法上路卻要溯及既往，等於要求現在股東一次承擔十餘年來所有的「責任」，很多合法業者恐怕要面臨倒閉或者要上街頭了。因為合法業者誠實開發票、收管理費，非常緊張，但可能也有根本不緊張的業者，因為他們不開發票，政府也不知道到底賣了多少。另外像宗教寺廟事實上都有公定行情，沒有結緣金、功德金根本進不去，但他們不用繳稅、不用開立發票、沒有管理費、沒有2%，在法令不公平的情況下，產業將陷於重大的經營危機中。

我們看到，在殯葬管理條例第一條即開宗明義揭示以促進殯葬設施符合環保並永續經營之目的，但是，對於殯葬設施業者而言，永續經營意味著需要充裕的資金、持續的管理維護、以及良好的經營策略，才能達到永續經營的目的。

前面已經提過，殯葬設施需要持續管理，因此法令明定私立殯葬設施業者應將收取的管理費設立專戶，專款專用於管理維護工作，並且明定支出用途限制，以免業者因

故荒廢管理維護工作，損及消費者之權益。而政府應管理的是收支是否符合規定，以及餘額是否充足。

管理費與 2% 基金兩者不同之處，僅在於管理費由業者用於日常維護管理，而 2% 基金則是在業者無法正常營運的非常時期由政府所啟動的應急機制，兩者的目的一致，都是確保殯葬設施有專用的財源得以支應維護管理運作，使消費者可以獲得一定品質的服務。

那麼，回過頭來我們要問的是：為什麼一定要收 2% 基金？制度上的必要性在哪裡？為什麼不能兩制合一呢？願意認真經營的業者通常是不會倒的，惡意經營不善的業者卻拿合法業者提撥 2% 基金的錢去救，難道政府的政策是要變相鼓勵業者非法經營嗎？恐怕不是這樣吧。事實上，重大事故也可以保產險、經營不善應該強化管理費專戶的監管，2% 基金的制度疊床架屋、執行面問題叢生又達不到政策目的，應該是要刪除的。

2% 基金制度立法迄今歷經十餘年，時空背景均已不相同，產業也步上良性發展道路，就此，業界多年來也不斷反映建議應該要檢討窒礙難行的法規，並制訂可行而有效率的新制。

為充分解決制度問題，回歸於「使殯葬設施得永續經營管理以保障消費者權益」的立法初衷，我們建議，監管制度應該化繁為簡，將 2% 基金併入管理費專戶的監管機制，兩制合一分別支應日常及應急時期的維護管理，透過強化現有管理費專戶功能，使殯葬設施得永續維護管理，包含明訂管理費收費比例下限，並將管理費專戶按比例分戶管理，區分為平時與應急時之維護管理，一併解決不收管理費的弊端。相關建議簡述如

下：

一、落實管理費專款專用制度：

以殯葬設施為主體，一致規定設立管理費專戶專款專用，以確保殯葬設施得妥善維護管理永續經營，充分保障消費者權益。

二、明訂管理費下限，落實查核：

目前對於收不收管理費、收多少錢，並沒有規定。實務上有收取永久或定期管理費的業者，須開立專戶專款專用，每年要將會計師簽證的結算報告送政府備查並受查核監督；但是，也有業者或管理者不收管理費，以至於管理費專戶金額為零，未來倘業者有荒廢管理維護情形時，恐將損及消費者權益。為導正商業秩序，建議應明定業者或管理者應收取管理費不得低於塔位價金的百分之十，以確保專戶財源充足。

三、兩制合一分戶管理：

為使管理費專戶發揮功能，除了管理費下限之外，建議同時納入 2% 基金精神，將管理費其中百分之八十用於平時維護管理，其餘百分之二十用於無法正常維護管理時的應急準備金，並設立專戶、分戶管理。

總體而言，良好的政策應該要能兼顧「消費者權益保障」、「殯葬設施永續經營」以及「政府有效管理」，以使殯葬產業擁有良善發展的法令環境。因此，政府應該要擺脫過往「防弊」的監控模式，從不合時宜且礙難執行的法令革新做起。我們期盼的是，政府能夠訂定具體可行有效管理的制度，才能達到真正的消費者保護、產業發展、政府有效管理的三贏局面。