

殯葬政策採行之政策工具分析*

陳伯瑋*

摘要

本研究旨在探討殯葬管理條例所採用的政策工具，以新制度主義為研究途徑來分析政府在制定殯葬管理政策時，現行的政策工具的種類及其所產生的效果。根據本研究架構，首先在「殯葬市場管制」部分，將殯葬管理條例進行「管制性政策工具」分析；其次，將殯葬管理條例進行政策工具的編碼及二維(X、Y 軸)分析，來探討殯葬管理條例使用政策工具的種類及強度。在多元評估部分，本研究以立意抽樣法，透過 2 次焦點團體訪談，發現殯葬事業三大系統治理機制失靈產生的政策議題；最後，提出政策工具建議。我國殯葬治理歷經多次變革，應從政策工具分析著手，才能真正瞭解殯葬政策的特性，俾利提出合宜的政策工具建議以解決機制失靈所產生的議題。

關鍵詞：新制度主義、殯葬管理條例、政策工具、市場機制

* 感謝 2 位匿名審查委員提供寶貴的修正意見，使本文得以減少誤謬，惟一切文責仍由作者自負。

* 中國文化大學政治學系博士候選人。本論文經兩位雙向匿名審查通過。收稿日：2022 年 8 月 30 日。同意刊登日：2022 年 11 月 14 日。

壹、前言

自 2002 年公布「殯葬管理條例」以降，殯葬已經從個人、家庭、村落社會等傳統市場的問題，擴展為公共的問題。為何會出現這公共議題？簡言之，就是「市場失靈」(羅清俊，2020：2；張世賢、陳恆鈞，2001：27)所產生的結果，易言之，由於殯葬市場發生許多不合理的現象，造成市場失靈，於是政府對殯葬市場的治理採取更多積極的管制措施。Weimer 與 Vining (2011:153)認為：公共政策的最終目標是推進「良善社會(good society)」的實質性價值觀。在推進的過程中，政府須採用的方法或決策手段就是政策工具。所謂政策工具(policy instrument or policy instrument)，又稱為治理工具(governing instruments)或政府工具(instrument of government) (丘昌泰，2018：401)。殯葬管理條例就是政府部門所採取的治理方法或決策手段，為達到殯葬行為切合現代需求的目的。

殯葬管理條例所呈現的就是種公共政策的治理型態。所謂公共政策，國、內外學者的界定，有眾多的說法，其中，Dye (1998)認為：公共政策是政府選擇做或不做的任何事情“Public policy is whatever governments choose to do or not to do.”。他特別強調，我們不僅關注政府作為，還關注政府不作為，即政府選擇不做的事情。也就是政府的不作為事務對社會的影響，甚或勝於政府的作為(Dye, 1998:12)。因社會變遷及社會環境趨向複雜化，社會分工越來越細，行業的專業化已經成為趨勢，且有其自主的市場機制，非政府公權力可全盤強勢介入的。現在政府對殯葬業之介入大致可分為殯葬事業三大系統¹的治理，但其治理之作為雖不乏管制性作為，但這些管制還是相當有侷限性，畢竟市場機制的正常自主運作才是王道。只有市場失靈才需要政府介入，這時政府的介入也才符合高效益的治理價值。

本文擬探討殯葬管理條例採行了那些政策工具，這些政策工具又產生那些治理行為，所以，本研究將以新制度主義為研究途徑，分析殯葬管理條例所使用的政策工具外，又將考察政府在制定政策時是現行政策工具的種類及其所產生的效果。殯葬管理條例施行近 20 年，仍存在一些問題無法提出有效的政策工具，原因在於殯葬管理條例內包含殯葬事業三大系統的治理，相關政策議題涵蓋層面非常廣而且複雜。

¹ 殯葬事業三大系統包括：殯儀館系統、墓園系統及殯葬禮儀系統。殯葬事業三大系統名詞界定，詳見本文 肆、資料分析及研究結果。

貳、文獻探討

以公共政策的角度而言，所謂「治理」(Governance)，按全球治理委員會的界定，「治理」是各種公私機構或個人管理其共同事務的諸多方式的總和。這種方式以持續的過程使相互衝突的，或不同的利益得以調和，而得到合作的行動。它既包括有權迫使人們服從的正式制度和建制，也包括人們或機構同意或認為符合利益的非正式安排² (江啟臣，2017：56)。孫本初 (2005：571)認為：治理即是「國家對社會所進行的干預或管理行為」。而政策工具即是國家對社會進行干預與管理的機制，也就是一種「治理」的手段。政策工具的意涵，係指政策問題建構、政策目標一旦確定，設計人員所應考量的，就是如何運用適當的政策手段，使得產出方案的效益最大，成本最小 (張世賢編，2005：302)。也就是說，治理包含的對象不僅是公部門，還有私部門或個人的公共事務，其目的在協調利益衝突，以達到一致的行動。治理不僅是「上到下」、「下到上」的權力關係，更是透過政府與社會的多元溝通，理性的選擇合適之政策工具的執行。爰此，本研究探討相關理論、國內殯葬研究文獻及主要殯葬法規政策之演進，俾利研究架構之建立。

一、相關理論探討

(一)新制度主義

1993 年的諾貝爾經濟學獎得主 Douglass C. North 在其著作《經濟史的結構與變遷》(Structure and change in economic history)中提到，制度是一系列被制定出來的規則、守法程序和行為的道德倫理規範，它們的目的在於約束追求自身福利，或效用極大化的個人行為 (劉瑞華 譯注，2016：288)。制度化是一種過程，透過這種過程，規則(rules)或規範(norms)得以被眾人所接受，且一旦違反這些規則時，將會受到制裁(何景榮譯，2002：5)社會是群體生活的場域，為維持社會秩序，制裁則是一種必要手段。

Hall 與 Taylor (1996:936-957)指出新制度論在「歷史制度論」、「理性選擇制度論」、「社會學制度論」三種學派之影響下，興起了新的研究潮流。在新制度主

² Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest.

義的文獻中，將制度視為關鍵性的影響力，通常會和「理性選擇」的傾向連結再一起。任何制度分析的核心都是這樣一個問題，即是制度如何影響個人行為。

新制度主義在經濟學的運用所要達到的就是資源最大效用，也就是「巴瑞多效率」(Pareto-efficiency)，或是「巴瑞多最佳狀態」(Pareto Optimum)，在創新的制度實施過程中，至少有一個人得到好處，而沒有任何一個人受到損害，這樣就是達到「巴瑞多效率」，相反的，就會造成市場機制失靈。因此，在某些情況下，政府必須憑藉公共政策介入市場運作並匡正市場缺點，期能達到「巴瑞多效率的改進」(Pareto-efficiency improvement)情形出現，亦即將社會的資源予以重新配置或為有效率的分配，由於沒有一個人情況變壞，只有使其他人變得更，因此意味著社會確實增進 (張世賢、陳恆鈞，2001：24)。

(二)政策工具

政策工具就是政府實施政策的實際方法或手段，是制定政策時必要選擇的 (Howlett and Ramesh, 2003: 87)。政策工具的概念似乎很簡單，但在描述上因大量的研究文獻提供不同的政策工具現象，其中都沒有關連性可言。Bruijn 與 Hufen 指出，「內部管理」或「內部組織」、「人力資源政策」、「政策試驗」以及「網路管理」都可以被看作政策工具 (Peters and Nispen, 1998:13)。在政策分類上，也因不同的研究途徑產生諸多的分類樣式。例如：Weimer 與 Vining (2011)將政府機關可以使用的政策工具歸納為五類：1.市場自由化、便利化與模擬化 2.利用補貼與租稅方式改變誘因 3.設定規則 4.經由非市場機制提供財貨 5.提供保險與救助 (孫本初 2013：189)。

本研究則採取 Howlett 與 Ramesh 對政府機關涉入政策工具的程度，分三大類 (引自丘昌泰，2018：403-405)：

1.自願性工具(voluntary instruments)：這是指國家機關幾乎不介入政策工具的運用，完全由民間社會或標的團體在自願性基礎下所採取的工具類型。通常包括：(1)家庭與社區(2)自願性組織(3)市場。

2.強制性工具(compulsory instruments)這是指國家機關採取由上而下的統治途徑，強制性或單方面的對民間社會或標的團體採取直接的管制或干預行動。通常包括：(1)管制(2)公營企業(3)直接提供條款。

3.混合性工具(mixed instruments)這是指國家機關對於工具應用的涉入程度不一，有的涉入較深，但仍將最後決定權交由標的團體處理；有的則涉入較淺，國

家機關幾乎不涉入，通常包括：(1)資訊與勸誡(2).補助(3)財產權(4)徵稅與使用者付費。

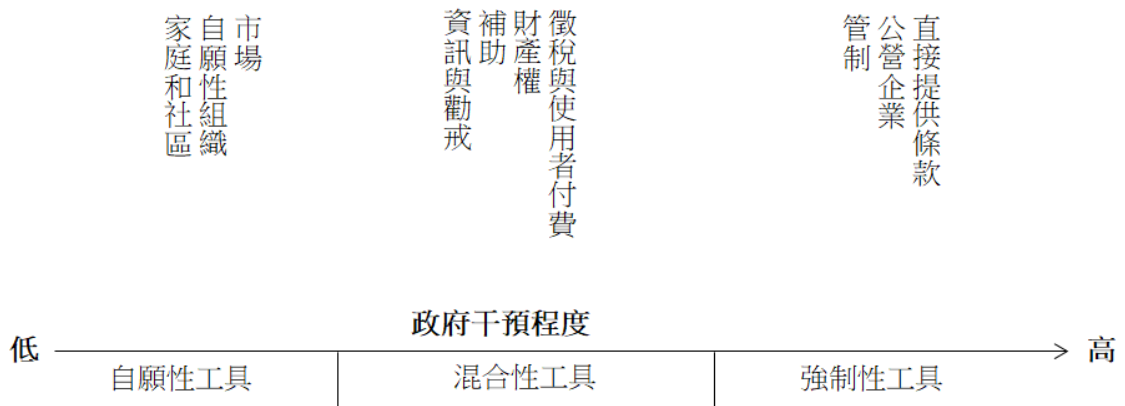


圖 2-1 政策工具光譜圖³

(三)機制失靈

Weimer 與 Vining(2011)認為在理想的競爭模型之下，財貨的配置會產生巴瑞多效率(Pareto-efficiency)，換句話說，透過市場上「看不見的手」進行財貨分配，在增加自己的福祉，同時也不會損害到別人的福祉，這個時候市場是不需要任何公共政策介入的。Pigou 的福利經濟學認為任何土地或財產權市場，因土地使用的「外部性」、「公共財」與「壟斷性」，使市場發生失敗，引發資源配置的無效率，故需政府的干預(洪鴻智，2000：49；Lai, 1997、169)。然而「市場失靈」即表示發生了以下四種原因，公共財(public goods)、外部性(externalities)、自然獨占(natural monopolies)和資訊不對稱(information asymmetries) (Weimer and Vining, 2011:71)。

因此，當市場失靈時提供政府干預的時機，為維持市場秩序，透過制定一套公共政策，以解決市場失靈的問題。但是在不同的政府體制都有可能因內部機制的因素造成政府失靈。學者張世賢、陳恆鈞(2001：116)將政府失靈類別歸因彙整如表 2-1：

表 2-1 政府失靈的類別

政府機制類別	政府失靈
直接民主制	(a)投票結果的矛盾
	(b)政策意願的強度問題

³ 轉引自龐詩等譯 (2006：145)

	(C)多重政策的選擇問題
代議政府	(a)競租行為
	(b)選區利益
	(C)代表任期
	(d)公共議程、沉澱成本、先例
官僚體制	(a)評價公共產出的困難
	(b)政府機關缺乏競爭
	(C)僵硬的文官體系
地方分權政府	(a)執行問題
	(b)財政的外部效果

Bolognesi 等人 (2021)認為，治理失靈主要通過專注於治理設計來解釋，將監管視為一套控制機制。但是，他們提出治理失靈的另一個觀點，強調社會技術抵抗(sociotechnical resistance)，在治理過程中考慮到人類和非人類行為者(non-human actors)。觀察歐洲城市水系統，地方行為者濫用績效指標的情況，以突出社會技術抵抗的經驗意義。結果表明，社會技術阻力抵抗很常見，並顯著降低了通過績效指標收集的信息的可靠性。而社會技術抵抗即是認知，解釋，領土，戰略，技術和結構因素的動態組合 (Bolognesi et al., 2021:1407)。

在 20 世紀 80 年代初，荷蘭的吉爾霍德委員會(Dutch Geelhoed commission)得出的結論是，各種政策失靈是由於對政策工具的知識不足造成的 (Peters and Frans, 1998:12-13)。有關「政府失靈」，社會科學家目前尚未提出一個政府失靈的理論，能和市場失靈一樣，全面而廣泛地為人所接受(Weimer and Vining, 2011:156)。但仍可歸納為下面四個原因，直接民主制、代議政府、官僚體制、地方分權政府 (張世賢、陳恆鈞，2001：116)。傳統殯葬市場，主要原因為資訊不對稱，例如殯葬商品價格不夠透明，讓不良的殯葬業者有價格操作的空間，而成為暴利的行業，政府為維護殯葬市場的秩序，以公權力介入制定殯葬政策，制定公共政策維護市場機制的運作，以達成有效地解決公共問題 (張世賢、陳恆鈞，2001：24)。換言之，國家所產生的公共問題，是根據市場機制運作的方式來制定公共政策。而公共政策則需要政策工具予以實現，殯葬管理條例則是政府對殯葬政策最直接的政策工具。

為解決機制失靈，參考國外學者 Weimer 與 Vining(2011)提出五種政策工具

建議，1.自由化、促進與刺激市場；2.利用補置與租稅來改變誘因；3.規範的建立；4.透過非市場機制來提供財貨；5.保險與緩衝措施的提供。國內學者張世賢、陳恆鈞(2001)提出的政策工具建議，包括：市場機制政策、誘因政策、管制政策、非市場供給政策及保險與救助政策。

爰上，當市場失靈時，政府即介入以維護市場運作。所以，市場機制與政府政策有著密切的關聯性；換句話說，當政府失靈亦會影響市場機制。故本研究將「機制失靈」定義為「市場失靈」、「政府失靈」，以符合本研究之旨趣。

二、國內殯葬研究文獻探討

向來殯葬相關研究並不受主流學術界所重視，但是近年來，在有心殯葬學術發展的學者努力之下，有關殯葬專書及研究期刊、論文，已逐漸充實不勝枚舉。本節僅鳥瞰國內相關碩、博士論文「殯葬」相關文獻及空中大學殯葬系列叢書作為本研究之文獻探討。

(一)「殯葬」相關文獻之探討

經查詢台灣碩、博士論文知識加值系統，有關國內「殯葬」相關碩、博士論文之研究，以「殯葬」為關鍵字的論文研究計有 190 篇，整理近 5 年 (2017-2021) 扣除寵物殯葬相關的論文，其數量亦有 66 篇。在類別方面，殯葬管理類 25 篇、殯葬文化類 5 篇、殯葬服務類 15 篇、殯葬設施類 8 篇、殯葬生死類 2 篇、殯葬禮儀類 7 篇、殯葬政策工具類 4 篇；其中，碩士論文 63 篇，博士論文 3 篇。與本研究比較有關的是殯葬政策工具類別計有 4 篇，其研究題目、焦點重心及價值創見如下：

1.何莉虹(2020)「人生最後一哩路—殯葬禮儀師勞動權益之初探」，係國立中正大學碩士論文。該研究針對六位禮儀師及一位政府人員進行質性研究，藉由訪談瞭解禮儀師實際上面臨之勞動情形與問題，進一步探討其勞動權益相關問題，研究者在禮儀師工時、例休假與特別休假之現況、禮儀師對勞基法第 84 條之 1 的認知。

2.唐景笙(2019)「論設置殯葬設施之法律管制：以私立殯葬設施之申請設置為例」，係國立臺灣大學碩士論文。該文從業者興辦角度出發，透過具體案例—苗栗縣後龍鄉福祿壽殯葬園區，檢視實際設置此類鄰避性設施，法規範上有何流程及要件，並嘗試提出制度上缺失之處。該文發現殯葬設施設置程序中較有爭議

者，有開發許可制度上突破計畫管制、多階段行政程序間之拘束關係不明、民眾參與不足、距離要件之妥適性，及討論苗栗縣殯葬管理自治條例是否牴觸中央法律等問題。

3.王夢生(2019)「臺灣殯葬管理條例的問題與分析」，係輔仁大學碩士論文。主要採文獻分析法；在分析立基屬性上，主要是針對 2012 年之殯葬政策之決策過程，作始末、因果及現象之分析。

4.林小真(2017)「桃園市殯葬管理自治條例之立法與執行研究」，係開南大學碩士論文。尚未於網際網路公開) 其研究目的以桃園市殯葬管理業務為核心，分析其執行法規範之中央法律上位法，殯葬管理自治條例及其地方殯葬管理自治條例執行之下位法，桃園市殯葬管理自治條例法律授權之關係。另殯葬設施所帶來的臨避情結，如何改善並解決，運用回饋機制並與殯葬設施居民做好友善及良好的互動，並給予實質的金錢補助成立回饋金經費回饋當地鄰避設施受影響居民。透過民眾參與方式，以維護殯葬設施附近居民的權益。

綜觀上述 4 篇研究論文，發現其著力點皆在法令規章，皆是傳統的制度研究途徑，雖有些研究建樹，但未能真正進入探索殯葬政策的主要精隨，故本文則以政策工具為研究方法，來剖析殯葬政策工具，冀能真正掌握為殯葬政策工具的研究課題。

(二) 空中大學殯葬系列叢書

2012 年內政部令頒「禮儀師管理辦法」規定，取得禮儀師證照前必須取得 20 個殯葬相關學分，其學科涵蓋，人文科學、健康科學、社會科學等三個領域⁴，有鑒於此空中大學遂出版與上述三個領域相對應的殯葬叢書(表 2-2)，以滿足教學需求，僅就空中大學出版殯葬系列叢書給予分類。

表 2-2 空中大學殯葬系列叢書

科學領域	書籍名稱	基本核心內容	作者	出版年
人文科學	殯葬歷史與禮俗	探討臺灣殯葬禮儀之意義、起源、殯葬禮儀涵與功能，並說明宗教信仰與民間習俗對暨灣殯葬	鄭志明、鄧文龍、萬金川	2008

⁴ 請參閱行政院公報資訊網：<https://gazette.nat.gov.tw/>。2013 年 3 月 29 日內政部台內民字第 1020133715 號令訂定「禮儀師管理辦法第二條第一項第二款殯葬相關專業課程範圍」。

	禮儀之影響。			
殯葬與生死	探究殯葬禮儀形成背後之生死課題及價值觀點。	鈕則誠	2007	
殯葬倫理與宗教	殯葬倫理：殯葬服務過程中殯葬服務人員運用其專業知能時，應遵循之價值規範。	鄭志明、尉遲淦	2008	
殯葬文書與司儀	1.殯葬文書：訃聞、碑文、銘文、祭文、輓聯等殯葬文書相關知能。 2.殯葬司儀：規劃奠禮流程並主持家奠及公奠禮應具備之專業知能。	鄭志明、陳繼成	2008	
殯葬會場規劃與設計	殯葬會場規劃與設計：守靈場所、家奠與公奠會場之規劃與設計。	林承緯	2015	
健康科學	1.臨終關懷：認識亡者臨終前情緒反應，探索緩和面臨死亡痛苦之非醫學方法。 2.悲傷輔導：了解喪家在殯葬活動中之心理活動，及對喪親者提供失落陪伴或悲傷撫慰之相關知能。	曾煥棠、胡文郁、陳芳玲	2008	
社會科學	殯葬政策與法規	探討我國殯葬政策之變遷沿革，及殯葬法規條文意旨與內容。	楊國柱	2007

然而，空中大學仍有陸續出版其他相關殯葬書籍，都屬於「人文科學」及「健康科學」的領域。在上述系列叢書中與本研究相關的書籍，僅有楊國柱(2007)著「殯葬政策與法規」乙書，觀其內容發現，其著力點傾向於法規內容及法緒概論

的說明，甚少就殯葬所產生的公共政策議題討論之，故本研究對殯葬治理政策工具進行分析，望有助於殯葬產業的治理以及健全殯葬市場的發展。

三、主要殯葬法規政策之演進

對理性抉擇新制度主義而言，制度被視為(或「必須是」)純粹的規則或規範 (Lane and Ersson, 2002:53)。換言之，就理性抉擇新制度主義所指稱的規則或規範應是國家的法令、政策。爰此，從新制度主義法治分析路徑分析台灣殯葬治理的歷程進行探討，進而設計研究架構，並擬定研究方法。

在台灣殯葬治理的歷程可以分為「日據時期」、「國民政府時期」2 個時期 (陳鴻瑜審編，2014：58)。

(一)在日據時期：早期台灣較有系統的殯葬治理是在日據時期，例如：明治 32 年(1899)宜蘭廳令第一號發布《墓地及埋葬的約束》第一條規定：

- 1.墓地宜離大路、小路及溪圳人家各項之地 60 間(約合 109 公尺)以上，且其土地高燥者，就近若有眾人吸食井水切不可有所害也。
- 2.火葬場所宜離大路小戶人家及眾人會及必需之處各項 102 間(約合)218 公尺)以上者。

台灣殯葬文化在日據殖民時期，接受殖民國文化影響頗深，至今在治喪的文書仍不乏沿用日本式的用語，例如：忌中、告別式等。在治喪時主要以在宅舉喪為主，依賴左鄰右舍及親戚協助辦理喪事，並無現在的專業喪禮服務人員。因此，在科學尚不發達的當時，殯葬治理規範僅以距離限制，只要達到不直接汙染水源及空氣防治即可。

(二)國民政府時期：台灣光復後，隨經濟的發展、社會結構及生活方式的改變，歷經幾次殯葬政策修訂⁵，其目的在改善風序良俗，提升國民的生活品質。而《公墓暫行條例》僅規定保持「相當距離」，《墳墓設置管理條例》，對有關殯葬用地區位之法令規範恢復採用日據時期之體例，其政策規劃，主要有公墓公園化、墓地循環利用、限制墓地使用面積、火化進塔、私立公墓、私人墳墓等。2002 年 7 月 17 日公布之《殯葬管理條例》，其規範對象除殯葬設施之外，尚包括殯葬服務業及民眾之殯葬行為，其中重要政策包括殯葬評鑑政策、殯葬消費權益

⁵ 公墓暫行條例係行政院於 25 年 10 月 30 日以第 39 號令公布施行(72.12.9 廢止)。中華民國 72 年 11 月 11 日總統(72)台統(一)義字第 6259 號令制定公布墳墓設置管理條例 (91.7.17 廢止)。

保護政策、山坡地設置殯葬設施政策、禮儀師證照政策、環保自然葬政策等。在 2012 年 1 月 11 日重新修訂《殯葬管理條例》條文全文 105 條，建立現代殯葬三核心價值「殯葬自主」、「性別平等」、「多元尊重」，其中包括殯葬設施管理費之規範、管理費以外之其他費用提撥百分之二設立公益信託、寺廟附設骨灰（骸）存放設施之處理、生前殯葬服務契約及醫院附設殮、殯、奠、祭設施之管理等四大項。以完備殯葬政策治理，保障民眾殯葬權益。⁶

爰上，殯葬管理政策工具即反映在相關的殯葬法規條文中，整理臺灣近代主要殯葬法規政策，如下及圖 2-2：

(一)日據時代，明治 32 年(1899)宜蘭廳令第一號發布《墓地及埋葬的約束》。

(二)國民政府時期，主要是頒訂 1.墳山特別登記章程(民國 13 年 3 月 14 日制定公布，民國 17 年 10 月 19 日廢止)；2.公墓條例(民國 17 年 10 月 4 日制定公布，民國 25 年 10 月 30 日廢止)；3.國葬法民國 19 年 10 月 7 日制定公布，民國 37 年 11 月 26 日修正公布)；4.公墓暫行條例(民國 25 年 10 月 30 日制定公布，民國 72 年 12 月 9 日廢止)等四種法規。旋即制定於光復初期，上沿用國葬法與公墓暫行條例外，公葬條例(民國 36 年 12 月 5 日制定公布，民國 89 年 11 月 8 日修正公布)，臺灣省喪葬設施設置管理辦法(民國 72 年 11 月 11 日制定公布，民國 91 年 7 月 17 日廢止)，墳墓設置管理條例(民國 72 年 11 月 11 日制定公布，民國 91 年 7 月 17 日廢止)，墳墓設置管理條例施行細則(民國 75 年 5 月 14 日訂定發布，民國 91 年 7 月 17 日廢止)，殯葬管理條例(民國 91 年 7 月 17 日制定公布共 76 條；民國 101 年 1 月 11 日修正公布；自民國 101 年 7 月 1 日施行（共 105 條）。⁷



資料來源：研究者自製

圖 2-2 臺灣近代主要殯葬法規政策演進

⁶ 內政部（2012）。殯葬管理條例新舊條文對照暨總說明。內政部編印。

⁷ 參考資料：內政部全國殯葬資訊入口網 <https://mort.moi.gov.tw>。

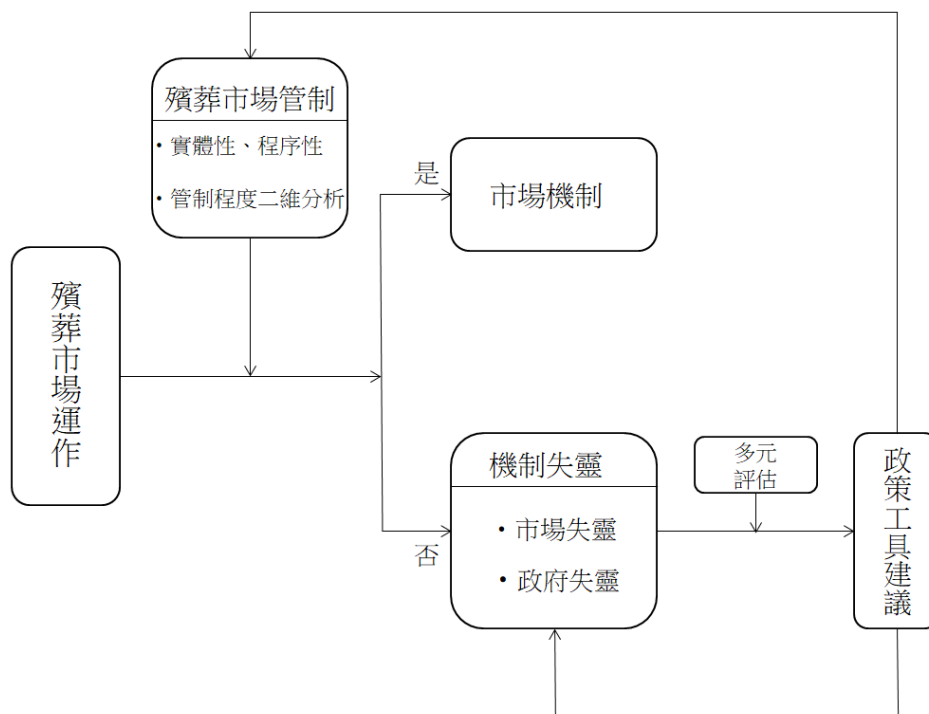
參、研究設計

一、研究架構

依據本文的問題意識、研究主軸以及上述文獻探討與相關理論分析，設計研究架構如圖 3-1 所示，主要有四大變項，即 (一)殯葬市場管制：即政府採行殯葬政策工具來管制殯葬市場運作。(二)檢視是否符合「市場機制」或「機制失靈」。(三)機制失靈的評估(四)政策工具的建議。詳細說明如下：

首先，研究分析政府管制「殯葬市場」所使用的政策工具(殯葬管理條例)，此節分兩個部分進行，第一、剖析「殯葬管理條例」條文在實體性及程序性政策工具的分布情形；第二、將「殯葬管理條例」條文透過政策工具編碼後，以二維分析方式分析政策工具之種類及強度。

其次，殯葬市場運作經過「管制性工具」干預後，檢證是否符合巴瑞多效率(Pareto-efficiency)的「市場機制」；如果為「否」，則視為「機制失靈」現象，這機制失靈包含「市場失靈」及「政府失靈」。再者，倘若「機制失靈」，則透過產、官、學三方「多元評估」。最後，提出「政策工具建議」來回應「殯葬市場管制」，冀以循環改良的方式，逐步達到健全良善的殯葬市場機制。



資料來源：作者自繪

圖 3-1 研究架構

二、研究方法

首先，將殯葬管理條例全文進行歸納「實體性政策工具」、「程序的政策工具」及「兼具實體性、程序性的政策工具」，進行分類即分析。

其次，採用列聯表(Contingency table)⁸將殯葬管理條例使用的政策工具編碼、分類，進行管制程度分析(X、Y 軸)二維分析，以了解政府機關殯葬政策工具的運用情形。

在機制失靈的多元評估部分，本研究採用質性研究方法 (Qualitative Research)。在資料收集階段主要採用焦點團體訪談法(Focus Group Interviews)作為主要資料收集及研究的方法，本研究的研究對象為臺灣殯葬業界具有代表性的業者、學者與官方代表，具體在本研究中為臺灣殯葬治理事業的政府管理人員、企業負責人與研究殯葬及公共行政領域的大學教授。本研究選取該研究對象，主要是出於以下三個方面的考慮：第一、本研究目的之一為提出/修正現行之殯葬政策工具，提供政府單位參考，因此訪談對象中需包含部分殯葬事業管理人員，以便從政策製定角度為本研究提供所需信息；第二、本研究目的包括提出使殯葬業者能配合管理政策，因此同樣需要殯葬事業的業者提出意見，提升政策建議的可行性，確保提出的政策工具能夠切實落地；第三、本研究試圖在符合現代價值觀的殯葬事業管理政策中保障民眾的權益，而研究殯葬治理事業的學者能夠從學術角度提出理論意見與國外經驗借鑒，從而有效提升政策的科學性與合理性。鑒於上述理由，本論文將研究對象界定為臺灣殯葬業有代表性的官方代表、學者與業者。分別從墓園系統治理、殯儀館系統治理和殯葬禮儀系統治理歸納總結作為討論的議題後，研究者對所有訪談錄音進行轉錄，發現不再出現新的議題，判斷實現理論飽和，結束資料收集並完成彙整現行政策的議題。

肆、資料分析及研究結果

一、資料分析

(一) 管制性政策工具分析

⁸ 列聯表(Contingency table)即是將兩變數的所有可能結果的組合所發生的次數，表示成列聯表。假設變數 X 有 r 種可能結果，變數 Y 有 c 種可能結果，我們就可將資料表示為 $r \times c$ 列聯表的形式，其中 i, j 為進行試驗後實際觀測到變數 X 為第 i 種結果、變數 Y 為第 j 種結果的發生次數， i 代表變數 X 第 i 種結果的總發生次數， j 代表變數 Y 第 j 種結果的總發生次數。

將殯葬管理條例的全文內容，逐條歸納為「實體性」、「程序性」及「兼具實體性、程序性」的政策工具，予以評估殯葬傳統市場的運作。而「管制的政策」指政府機關設定一種特定的原則，以規範及指導機關或標的的群體從事某些行動，或處理各種不同利益的政策(張世賢、陳恆鈞 2001：16-17)。爰此，政府的「規範及指導機關或標的的群體從事某些行動」應包含殯葬管理條例及相關的法令條例。

依據中央法規標準法第二條：法律得定名為法、律、條例或通則，說明有關殯葬管理條例的位階係介於憲法與命令之間，其制定過程應經立法院通過，總統公布之。殯葬管理條例自 2002 年 7 月 17 日公布實施，歷經 7 次修(增)訂，總計 7 章 105 條，為我國殯葬政策的管制性工具；再從「殯葬管理條例」內容所使用的政策工具可劃分程序性的、實體的政策工具兩種類型。學者鄭玉波(2011)認為，實體法為規定法律關係之實體，即有關權利義務實體之法律，故亦稱主法；程序法為規定如何實現此法律關係，即有關權利義務運用手續之法，故亦稱助法或手續法。

實體法與程序法原則上雖依整個法典而區分，但此不過為謀立法及適用上之便宜而已，其實同一法典中包括實體法與程序法兩種性質者，亦所在多有。例如民法一典型之實體法也，而其中關於法人登記之規定，及拾得遺失物呈報手續等，亦均屬程序法，故實體法與程序法之區別為相對的，而非絕對的(鄭玉波，2011：P.41)。換言之，殯葬管理條例兼具實體法規及程序法規，並不違反「法」的特性。所謂兼具實體性、程序性的政策工具，即指「具體的、現實的實現此權利義務之謂也」(鄭玉波，2011：P.41)。

爰上，將殯葬管理條例歸納「實體性政策工具」計 99 條、「程序的政策工具」計 48 條及「兼具實體性、程序性的政策工具」計 43 條，從表 3 統計資料顯示「實體性」、「程序性」、「兼具實體性、程序性」的次數分配(繪製直條圖如圖 4-1)不難發現，在殯葬管理條例中使用實體性管制工具多於程序性管制工具，亦表示殯葬管理條例所使用的政策工具偏重權利義務關係。整理如表 4-1：

表 4-1 殯葬管理條例的管制性政策工具分類

政策工具類別	殯葬管理條例 (條號)	合計
實體性	1、2、3、4、5、7、8、9、10、11、12、13、14、 15、16、17、18、19、20、21、21-1、23、24、25、	99 條

	26、27、28、29、30、31、34、35、36、37、38、 39、40、42、43、45、46、47、48、49、50、51、 52、53、54、55、56、57、58、59、60、61、62、 63、64、65、66、67、68、69、70、71、72、73、 74、75、76、77、78、79、80、81、82、83、84、 85、86、87、89、90、91、92、93、94、95、96、 97、98、99、100、101、102、103、104、105	
程序性	3、5、6、7、25、31、32、33、40、41、42、43、 44、50、53、54、56、57、62、67、73、74、75、 76、77、78、79、80、81、82、83、84、85、86、 87、88、89、90、91、92、93、94、95、96、97、 98、99、103	48 條
兼具實體性、程序性	3、5、7、25、31、40、42、43、50、53、54、56、 57、62、67、73、74、75、76、77、78、79、80、 81、82、83、84、85、86、87、88、89、90、91、 92、93、94、95、96、97、98、99、103	43 條

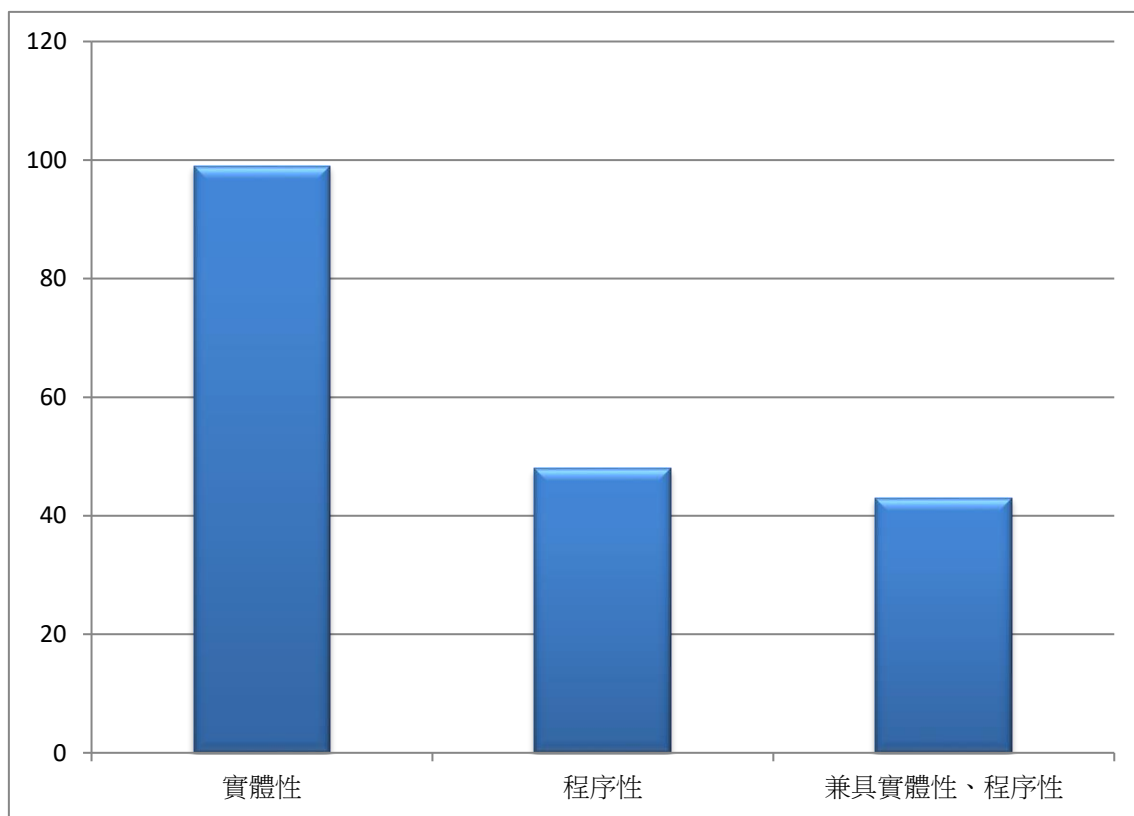


圖 4-1 管制性政策工具分類直條圖

(二)二維(X、Y 軸)之定義及分析

首先將殯葬管理條例採行政策工具的管制程度二維分析(X、Y 軸)定義：政策工具軸為 X 軸、「殯葬事業三大系統」為 Y 軸。

1.政策工具軸：設為 X 軸

首先，將「殯葬管理條例」為基本的分析樣本，查內政部新編「殯葬管理條例法規彙編」(107 年更新版)，將殯葬事業三大系統的「屬性」依次將「殯儀館系統」命名為 A、「墓園系統」命名為 B、「殯葬禮儀系統」命名為 C；「管理項目」(殯葬管理條例各條文)命名為 a1、a2、a3、…~ a105；將殯葬管理條例使用的「政策工具」分類為：「規定限制」為 X1、「核准」為 X2、「備查」為 X3、「廢止」為 X4、「協議價購」為 X5、「徵收」為 X6、「檢查」為 X7、「公告」為 X8、「委託民間」為 X9、「許可證明」為 X10、「核發」為 X11、「立法機關議決」為 X12、「通知處理」為 X13、「必要處理」為 X14、「契約」為 X15、「定期查核」為 X16、「評鑑」為 X17、「獎勵」為 X18、「發給」為 X19、「登記」為 X20、「入會」為 X21、「同意」為 X22、「限期變更」為 X23、「勒令停業」為 X24、「公開查核結果」為 X25、「罰鍰」為 X26、「限期改善」為 X27、「補辦手續」為 X28、

「按次處罰」為 X29、「停止開發」為 X30、「強制拆除」為 X31、「回復原狀」為 X32、「限期完工」為 X33、「禁止使用」為 X34、「立即改善」為 X35、「依法送辦」為 X36、「停止營業」為 X37、「禁止營業」為 X38、「註銷」為 X39、「鼓勵」為 X40、「審議或諮詢」為 X41、「繼續使用」為 X42、「補送」為 X43。依上述「屬性」、「管理項目」、「政策工具」整理製表形成殯葬管理條例條文內容分析編碼表(詳如附表)。

其次，依據學者將政策工具類型的定位係採取「政策工具光譜」(a spectrum of policy instrument)的分類方法，這個光譜依據國家涉入政策工具程度劃分為三大類：(1)自願性工具(voluntary instruments)：這是指國家機關已乎不介入政策工具的運用，完全由民間社會或標的團體在自願性基礎下所採取的工具類型。(2)強制性工具(compulsory instruments)：這是指國家機關採取由上而下的統治途徑，強制性或單方面的對民間社會或標的團體採取直接的管制或干預行動。(3)混合性工具(mixed instruments)：這是指國家機關對於工具應用的涉入程度不一，有的涉入較深，但仍將最後決定權交由標的團體處理；有的則涉入較淺，國家機關幾乎不涉入。(丘昌泰，2018：403-405； Howlett and Ramesh , 2003:82)。

本研究依上述類型，將殯管理條例涉入政策工具程度劃分為三大類：強制性工具、混合性工具、自願性工具等 3 種，依次歸類並計算使用次數，如表 4-2：

表 4-2 政策工具分類

政策工具類型	政策工具(使用次數)
強制性工具	強I X1(58)、X2(11)、X4(18)、X6(3)、X10(7)、X11(3)、 X12(1)、X19(1)、X22(7)、X23(1)、X24(4)、X26(37)、 X27(24)、X29(26)、X30(2)、X31(2)、X32(2)、 X33(2)、X34(2)、X35(2)、X36(2)、X37(2)、X38(1)、 X39(1)
	中II X7(2)、X14(1)、X16(1)、X17(3)、X21(3)、X28(2)、 X43(1)
	弱III X3(14)、X20(3)、X42(2)
混合性工具	X5(2)、X8(5)、X9(2)、X13(2)、X15(1)、X25(4)、 X41(2)
自願性工具	X18(5)、X40(2)

2. 「殯葬事業三大系統」：設為 Y 軸

本研究將殯葬事業三大系統定義為：墓園系統(A)、殯儀館系統(B)及殯葬禮儀系統(C)。分述如下：

(1)墓園系統：公、私立公墓及骨灰（骸）存放設施。

a、公墓：指供公眾營葬屍體、埋藏骨灰或供樹葬之設施。⁹公墓應有下列設施：墓基、骨灰（骸）存放設施、服務中心、公共衛生設施、排水系統、給水及照明設施、墓道、停車場、聯外道路、公墓標誌、其他依法應設置之設施。¹⁰

b、骨灰（骸）存放設施：指供存放骨灰（骸）之納骨堂（塔）、納骨牆或其他形式之存放設施。¹¹骨灰（骸）存放設施應有下列設施：納骨灰（骸）設施、祭祀設施、服務中心及家屬休息室、公共衛生設施、停車場、聯外道路、其他依法應設置之設施。¹²

(2)殯儀館系統：包含殯儀館、單獨設置禮廳及禮堂、火化場。

a、殯儀館：指醫院以外，供屍體處理及舉行殮、殯、奠、祭儀式之設施。¹³殯儀館應有下列設施：冷凍室、屍體處理設施、解剖室、消毒設施、廢（污）水處理設施、停柩室、禮廳及靈堂、悲傷輔導室、服務中心及家屬休息室、公共衛生設施、緊急供電設施、停車場、聯外道路、其他依法應設置之設施。¹⁴

b、禮單獨設置廳及禮堂：指殯儀館外單獨設置或附屬於殯儀館，供舉行奠、祭儀式之設施。¹⁵單獨設置禮廳及靈堂應有下列設施：禮廳及靈堂、悲傷輔導室、服務中心及家屬休息室、公共衛生設施、緊急供電設施、停車場、聯外道路、其他依法應設置之設施。¹⁶

c、火化場：指供火化屍體或骨骸之場所。¹⁷火化場應有下列設施：撿骨室及骨灰再處理設施、火化爐、祭拜檯、服務中心及家屬休息室、

⁹ 同上條文第 2 條第 1 項第 2 款。

¹⁰ 同上條文第 12 條第 1 項第 1-12 款。

¹¹ 同上條文第 2 條第 1 項第 6 款。

¹² 同上條文第 16 條第 1 項第 1-7 款。

¹³ 同上條文第 2 條第 1 項第 3 款。

¹⁴ 同上條文第 13 條第 1 項第 1-14 款。

¹⁵ 同上條文第 2 條第 1 項第 4 款。

¹⁶ 同上條文第 14 條第 1 項第 1-8 款。

¹⁷ 同上條文第 2 條第 1 項第 5 款。

公共衛生設施、停車場、聯外道路、緊急供電設施、空氣污染防制設施、其他依法應設置之設施。¹⁸

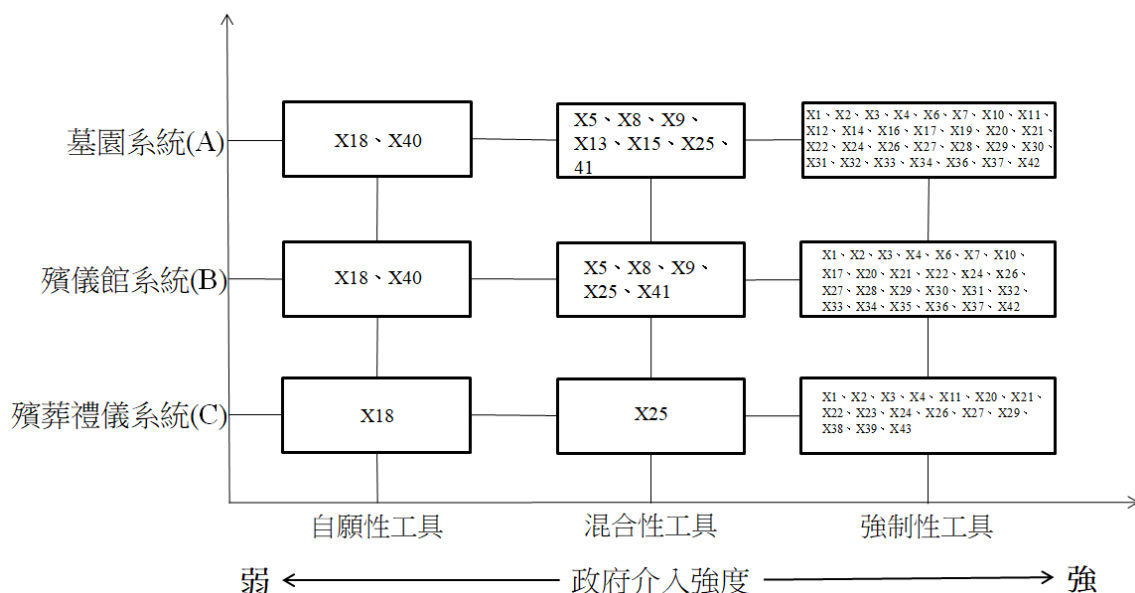
(3)殯葬禮儀系統：殯葬禮儀服務業及禮儀師。

a、殯葬禮儀服務業：指以承攬處理殯葬事宜為業者。¹⁹

b、禮儀師：經營或受僱於殯葬禮儀服務業，承攬處理殯葬事宜。禮儀師應具備之資格、條件、證書之申請或換（補）發、執業管理及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。²⁰

3.進行二維(X、Y 軸)分析

在 X 軸中，是從政策工具分類視角構建殯葬事業治理分析。在 Y 軸中，以殯葬事業三大系統建構分析。如圖 4-2：



資料來源：作者自繪

圖 4-2 殯葬事業三大系統與政策工具關聯分析

二、研究結果

(一)「殯葬事業三大系統」的 X 軸分析結果

從表 4-3 統計資料可知，在對政策工具內容分析進行編碼的基礎上，根據已建立的分析框架，對結果進行統計計算結果：第一，強制性工具在 A 系統占 89.17%、在 B 系統占 90.7%、在 C 系統占 95.71%。第二，混合性工具在

¹⁸ 同上條文第 15 條第 1 項第 1-10 款。

¹⁹ 同上條文第 2 條第 1 項第 15 款。

²⁰ 同上條文第 45 條第 2 項。

A 系統占 9.17%、在 B 系統占 5.81%、在 C 系統占 2.86%。第三，自願性工具在 A 系統占 1.67%、在 B 系統占 3.49%、在 C 系統占 1.43%。無論是 A、B、C 系統，還是三個系統綜合起來看，強制性工具的選擇使用率是最高的。

這個統計結果，可以說明法規得政策工具使用乃以強制性工具為主，尤其在殯葬管理條例的區分是兼具實體性、程序性的政策工具，一方面為維持殯葬市場的穩定運作，二方面是政府在仲介機構治理中傳統的治理手段單一性的延續，政府在社會治理的過程中歷來習慣於運用權威工具，具有較強的路徑依賴性(曾小軍、蘇美權，2016：140)。

表 4-3 法規內容的三大系統政策工具一覽

政策工具類型	編碼			數量			百分比		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C
自願性工具	X18、X40	X18、X40	X18	2	3	1	1.67%	3.49%	1.43%
混合性工具	X5、X8、 X9、X13、 X15、 X25、41	X5、X8、 X9、X25、 X41	X25	11	5	2	9.17%	5.81%	2.86%
強制性工具	X1、X2、X3、 X4、X6、X7、 X10、X11、 X12、X14、 X16、X17、 X19、X20、 X21、X22、 X24、X26、 X27、X28、 X29、X30、 X31、X32、 X33、X34、 X36、X37、 X42	X1、X2、X3、 X4、X6、X7、 X10、X17、 X20、X21、 X22、x24、 x26、X27、 X28、X29、 X30、X31、 X32、X33、 X34、X35、 X36、X37、 X42	X1、X2、 X3、X4、 X11、X20、 X21、X22、 X23、x24、 x26、X27、 X29、X38、 X39、X43	107	78	67	89.17%	90.7%	95.71%
總計				120	86	70	100%	100%	100%
				276			100%		

(二)法規內容「殯葬事業三大系統」的 Y 軸分析結果

從表 4-4 統計資料可知，在對上述法規內容進行 X 軸分析的基礎上，將其引入到 Y 軸的分析中，可以獲得政策工具在殯葬事業治理的三大系統內容上的二維分析統計結果，A 系統選擇使用政策工具占 43.48%，B 系統選擇使用政策工具占 31.16%，C 系統選擇使用政策工具占 25.36%。(政策工具占比：A 系統>B 系統>C 系統)這說明政府在殯葬政策的治理在墓園系統有較多的管制。

表 4-4 殯葬事業治理的三大系統內容上的 Y 軸分析統計結一覽

類別	自願性工具	混合性工具	強制性工具	百分比
	數量	數量	數量	
A 系統	2	11	107	43.48%
B 系統	3	5	78	31.16%
C 系統	1	2	67	25.36%

伍、現行殯葬政策機制失靈之多元評估

依本研究架構採多元評估的目的，是為了發現機制失靈的議題，俾利建議選擇合適的政策工具。傳統殯葬市場，主要因為資訊不對稱，使得殯葬事業變成暴利的行業，政府為維護殯葬市場的秩序，以公權力介入制定殯葬政策，制定公共政策維護市場機制的運作，以達成有效地解決公共問題(張世賢、陳恆鈞，2001：24)。但是，過度的使用強制性工具，反而讓市場機制正常運作得到反效果，例如，內政部公告殯葬定型化契約的管制，業者應遵守「殯葬服務定型化契約應記載事項及不得記載事項」，將「生前契約費用的百分之七十五信託」及銷售生前契約業者須設置禮儀師等相關規定，使業者認為不符銷售成本，而降低銷售意願，顯然政府使用強制性的工具及干預市場機制，反而造成生前契約市場失靈。為解決此一問題，建議當由產、官、學共同研擬相關適當的規範或措施，以恢復市場機制。

因此，檢討殯葬管理條例自 2002 年 7 月 17 日制定公布以來，雖歷經多次修改，仍存有諸多的失靈議題(issue)有待檢討。爰上，本研究以立意抽樣(Purposive

Sampling)以產、官、學研究對象。在本研究中，進行第1次焦點團體訪談後，研究者對資料進行了初步分析，分別從墓園系統治理、殯儀館系統治理和殯葬禮儀系統治理歸納總結44項問題，作為「第2次焦點團體」的討論議題。同時，為了實現理論飽和，研究者依據第1次訪談結果，對訪談對象的名單進行了調整，增加了3名學者、2名官方代表者，參加「第2次焦點團體」。最後，研究者對所有訪談錄音進行轉錄，發現不再出現新的議題，判斷實現理論飽和，結束資料收集階段。對資料進行了初步分析，形成三大系統的治理政策議題，依次歸納相關內容為「法令規定」、「行政管理」、「殯葬業者」等三個類別，並彙整如下各表：

表 5-1 墓園系統治理政策議題

類別	內 容
法令規定	1.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，是否適當？ 2.對於非法設立者，管理條例所規定的罰則是否適當？ 3.私立墓園系統財產轉移限定法人及宗教團體，是否合理？ 4.殯葬設施設置需離人口密集區一定距離，是否合理？ 5.環保葬是否達到環保的效果？環保葬如果不環保，是否有其他的配套措施？環保自然葬的名稱是否應該改多元葬法？環保葬是不立碑、不立牌。 6.法令是否需要規定下葬期限？ 7.納骨塔是用年限50年到期，經公告約1-2年的公告期限，如無人來處理，則由管理單位替其環保葬處理定，是否合理？
行政管理	1.公立蓋納骨塔馬上蓋，私立一關一關審最少要5年以上，其行政程序是否可以簡化？ 2.建築物有年限，50年、100年後，現存的納骨塔如何處理？
殯葬業者	環保葬是否有破壞傳統殯葬禮俗的問題？

表 5-2 殯儀館系統治理政策議題

類別	內 容
法令規定	事後關懷是否可改由社會部門或衛生部門去做？
行政管理	1.私立殯儀館申請不易之問題。 2.遺體火化不適合以移動式的火化爐焚燒以及移動式火化爐只

	做遷葬用的二次火化，是否合理？政府對管理會館的態度是只要不被檢舉，就不會主動去查，是否合理？ 3.違法從事殯葬服務業與違法殯葬行為之取締及處理，是否落實？ 4.市政府在推行「視訊公祭」時，如何排除阻礙？
殯葬業者	當公立的禮廳、禮堂不夠用時，業者用如何變通的方式？

表 5-3 殯葬禮儀系統治理政策議題

類別	內 容
法令規定	1.對應設置而未設置禮儀師的殯葬公司的罰則，是否適當？ 2.無禮儀師證照亦可執殯葬業之爭議。 3.公會理監事組成應該要求有一定的要件，例如每年的營業額要再一定金額以上。因此，公會理監事組成資格要修法之問題。 4.殯葬公司資本額在 100 萬以下不需要設置禮儀師，與法令有衝突之爭議。 5.禮儀師考試應回歸考試院專門職業技術人員之爭議。 6.禮儀師工作的內涵當中臨終關懷及悲傷輔導需要修改名稱「最後的心願安排」之爭議。(安寧管理條例，病人自主權) 7.禮儀師應該成立公會，專門職業人員可以成立禮儀師公會之爭議。
行政管理	1.生前契約費用的百分之七十五信託，只追溯到民國 92 年，是否適當？ 2.政府並未有效宣導生前契約，是理財的觀念，不是投資的概念，造成不肖業者吸金的問題。 3.政府設立公辦禮儀師的可行性？
殯葬業者	公會組織成員幾乎都是由小公司把持，所以，公會組織的規章應修法之爭議，例如：績優業者應該占一半等。

以上均是對殯葬服務業²¹的治理所產生的議題，政策制定者必須理解他們自己

²¹ 殯葬管理條例第 2 條第 1 項第 13 款 殯葬服務業：指殯葬設施經營業及殯葬禮儀服務業。

可能採取政策工具的範圍，同時也理解在這些不同政策工具之間存在的某種差異(Peters & Frans, 1998:2)。從研究結果發現，政府所採用過多的強制性工具，短期雖然可以解決殯葬市場資訊不對稱所產生的弊端，但是，對長期而言，可能造成政府失靈，將不利市場機制的運作。

陸、政策工具建議

依據上述的資料分析與多元評估結果，應能充分瞭解殯葬政策工具的特性。據此，提出以下可解決殯葬治理所需的政策工具建議。

一、殯葬政策的特性

殯葬在還沒進入市場機制之前，是屬於一種民間的私人行為(action)。台灣早期傳統殯葬，大多由親友、鄰里協辦完成；直到專業化之後，產生許多公共議題，政府為解決這些公共議題，遂制定相關公共政策及法規，予以規範或限制。Thomas Dye 提出的公共政策定義，即「政府選擇做或不做的任何事情」；這裡的不做任何事情是一個稍微困難把握的概念“消極的，或”不作為“：即政府決定什麼都不做，或者只是為了維持現狀(Howlett and Ramesh,2003:5)，例如，政府對不同宗教所舉行的儀式，或民俗習慣所採行的殯儀、祭拜方式，均不做干涉，但是，祭拜時燒冥紙所產生的空氣汙染，或舉行殯儀時的噪音問題，則採取強制性工具。

依本研究分析殯葬管理條例具有「實體法」與「程序法」的特性，另外殯葬管理條例也屬於特別法，依學者基於法之適用範圍之分類，凡對於一般的人、地、事適用者，謂之一般法，而對於特殊的人、地、事適用之者，謂之特別法(鄭玉波，2011：42)，例如，殯葬管理條例(以下稱同法)第四十六條第二項規定「未取得禮儀師資格者，不得以禮儀師名義執行前項各款業務」就是以人為適用；同法第八、九、十條規定，設置、擴充公墓，擴充殯儀館、火化場或骨灰（骸）存放設施，保持適當距離，即是以地為適用；而殯葬管理條例就是對殯葬治理的特別規定，亦是以是為適用。在中央法規標準法第十六條規定：「法規對其他法規所規定之同一事項而為特別之規定者，應優先適用之。其他法規修正後，仍應優先適用。」也就是在同一事件，如普通法和特別法均有規定時，應優先適用特別法，例如，同法第六十八條規定「醫院不得附設殮、殯、奠、祭設施」，就是對

醫院管理的特別規定。爰上，可以瞭解殯葬政策工具的特性，以實體性的及強制性工具為主，混合性工具為輔。

二、政策工具之建議

我國屬多元化的社會，隨著資訊飛快的發展，單一的政策工具已無法應付複雜的公共議題；治理殯葬政策亦然，本研究為解決殯葬治理的議題，揉合上述殯葬政策的特性、管制性工具分析、二維(X、Y 軸)分析及多元評估等，提出建議合宜的殯葬政策工具。

從上述二維(X、Y 軸)分析不難發現，殯葬管理條例所採用的政策工具，是以強制性工具為主，然而在社會變遷快速的環境下，應依不同個案，採取不同的政策工具，以維持市場運作機制。

(一)在墓園系統治理方面政策工具之建議：

墓園系統包含公墓及納骨塔等骨灰骸存放設施。在土地永續經營及環境保護部分，對墓園系統的政策工具可採取強制性政策工具。然而在推行環保葬部分的規定為提高環保葬使用率，應予以「補助」的方式增加使用誘因，因此，建議可多採用混和性政策工具為宜。

(二)在殯儀館系統治理方面政策工具之建議：

殯儀館系統包含殯儀館、單獨設置禮廳及禮堂、火化場。在多元評估中，主要討論政府取締非法會館(禮廳、禮堂)的態度；所謂徒法不足以自行，在於公立殯儀館(合法)的禮廳、禮堂數量不足的情況下，政府對非法的禮廳、禮堂取締的態度，除非有民眾檢舉，大多一隻眼閉一隻眼。既然，因現實條件的關係，難以主動取締的情況下，可以採取放寬設置條件，例如取消殯葬管理條例第 8 條、第 9 條或放寬規定距離。換言之，就是降低強制性工具的強度，以符合需求。

(三)在殯葬禮儀系統治理方面政策工具之建議：

殯葬禮儀系統：指殯葬禮儀服務業及禮儀師。在多元評估中，討論禮儀師工作的內涵、生前契約費用的百分之七十五信託及公會組織，因殯葬管理條例採用強制性政策工具，反而影響市場運作；建議殯葬禮儀系統，加多採用自願性工具，以回歸市場運作機制。

綜上，政府治理殯葬的政策工具應隨著時代，與時俱進，不以強制性工具為

主要導向，亦須善用混合性工具及自願性工具；選擇適合的政策工具，再經由不斷的多元評估，才能符合市場運作機制。

柒、結論

本研究重新耙梳了台灣殯葬治理的歷程，發現「制度」的重要性。我們可以將「制度」解釋為一種規則網絡，並替種種主要的行為提供社會生活中的架構。當制度被認為是由許多行為組成的架構時，制度將被視為一種整體性的行為(何景榮譯，2002：37)。而我國的殯葬政策即是為殯葬業者及一般民眾提供一種規則及架構，也就是殯葬管理條例；經研究後不難發現這個規則對殯葬事業三大系統採取較多的強制性工具，倘若站在廣大的消費者立場看來，確實是保護了大眾的消費權益，然而就市場運作機制而言，在完全競爭市場的機能將無法達到「巴瑞多效率」(Pareto-efficiency)。

誠然，政府干預市場機制運作，是因為市場失靈之故，政府干預的手段便是使用政策工具，但是管制性工具在使用上相當不靈活且不具彈性，在面對多元的社會，就會發生政策失靈的現象；另外，當政府在制定政策工具時仍須注意弊端的發生，例如利益團體關說、立法黑箱作業等等。因此，政策工具應多採用混合型及自願型工具，如此政府才能維持市場運作的機制，讓那隻「看不見的手」(invisible hand)，來達成市場的供需均衡。

最後，科技進步除了帶來生活便利之外，亦加速公共政策議題的複雜性，為將公共政策推進最終目標的「良善社會(good society)」實質性價值觀，端賴產、官、學共同努力，以期創造符合民眾期待的良善殯葬政策。

參考文獻

- 丘昌泰，2018，《公共政策—基礎篇(第五版)》，高雄市：巨流。
- 何景榮 (譯)，2002，《新制度主義政治學》，台北縣：韋伯文化國際出版社。譯自 Jan-Erik Lane., and Svante Ersson. 2000. *The New Institutional Politics: Performance and Outcomes*. London: Routledge.
- 柯三吉，2019，《政策執行與公共治理》，臺北市：五南。
- 洪鴻智，2000，〈公共選擇與環境風險設施管制政策工具的選擇〉，《都市與計劃》27(1)：47-63。

- 孫本初，2005，《公共管理》，高雄市：巨流。
- 孫本初，2013，《新公共管理(修訂五版)》。臺北市：一品文化出版社。
- 馬湘萍，2021，〈從政策工具理論探析臺灣市場治理導向下高等教育政策工具之運用〉，《臺灣教育評論月刊》10(11)：170-194。
- 陳恆鈞 (譯)，2001，《公共政策-演進研究途徑》，臺北市：學富文化事業有限公司。譯自 James P. Lester., & Joseph Stewart Jr. 2000. *Public policy : an evolutionary approach*. Princeton: Recording for the Blind & Dyslexic.
- 陳恆鈞、蔣麗君、韓家瑩、侯淑嫣、周劭彥(譯)，2004，《最新政策分析：概念與實踐》，臺北縣：韋伯文化國際出版社。譯自 David L. Weimer & Aidan R. Vining. 1999. *Policy Analysis: Concepts and Practice* (3th ed.), London: Pearson Education.
- 張世賢(編)，2005，《公共政策分析》，臺北市：五南。
- 張世賢，2015，《政策論證》，臺北市：五南。
- 張世賢、陳恆鈞，2001，《公共政策：政府與市場的觀念》，臺北市：商鼎文化。
- 張四明，2020，〈臺灣 2020 年新冠肺炎防疫大作戰之啟示：政策工具觀點分析〉，《文官制度季刊》，12(4)：1-32。
- 曾小軍、蘇美權，2016，〈自費生出國留學仲介監管的政策工具選擇：基於政策文本的內容分析〉，《教育行政論壇》，8(1)：133-145。
- 鄭玉波，2011，《法學緒論》，臺北市：三民書局。
- 劉瑞華 (譯)，2016，《經濟史的結構與變遷》，臺北市：聯經。譯自 Douglass Cecil North. 1981. *Structure and change in economic history*. London: W. W. Norton & Company.
- 謝卓君，2017，〈從政策工具選擇省思臺灣高等教育治理〉，《教育研究集刊》，63(3)：41-75。
- 羅清俊、陳志瑋(譯)，2010，《公共政策新論》，臺北縣：韋伯文化國際出版社。譯自 Thomas R. Dye. 1998. *Understanding public policy*. Upper Saddle River, NJ : Prentice Hall.
- 羅清俊，2020，《公共政策—現象觀察與實務操作(第二版)》，新北市：揚智文化。
- 龐 詩等 (譯)，2006，《公共政策研究：政策循環與政策子系統》，北京：生活、

- 讀書、新知三聯書店。譯自 M. Howlett & M. Ramesh. 2003. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Bolognesi, Thomas, Antoine Brochet., and Yvan Renou . 2021. Assessing socio-technical resistance to public policy instruments: Insights from water performance indicators in the Grenoble area (France). *Environment and Planning C: Politics and Space*, 39(7):1407-1435.
- Dye, T. R. 2013. *Understanding public policy* (14th ed.), Oxford: Pearson Education.
- Hall, P. & R. C. R. Taylor. 1996. Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44: 936-957.
- Howlett, M. 2009. Governance Modes, Policy Regimes and Operational Plans: A Multi-Level Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design. *Policy Sciences*, 42(1): 73–89.
- Howlett, M. 2011. *Designing public policies: Principles and instruments*. Oxford: Oxford University Press.
- Howlett, M., and M. Ramesh. 2003. *Studying Public Policy: Policy Cycles And Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Lai, W. C. L. 1997. Property rights justifications for planning and a theory of zoning, *Progress in Planning*, 48:161-246.
- Linder, S.H., & B.G. Peters . 1992. The study of policy instruments. *Policy Currents*, 2(2):1-7.
- Peters, B. Guy, Frans, K.M., and van Nispen. 1998. *Public Policy Instruments: Evaluating the Instrument of Public Administration*, London: Edward Elgar.
- Weimer. David L.& Aidan R. Vining . 2011, *Policy Analysis: Concepts and Practice* (5th ed.), London: Pearson Education.

附表 殯葬管理條例條文內容分析編碼表

類別	管理項目	政策工具
	a1 開宗明義	
	a2 名詞解釋	
	a3 主管機關之權責劃分	
A、B	a4 設置公立殯葬設施	「規定限制」X1
A、B	a5 設置私立殯葬設施	「規定限制」X1 「核准」X2
A、B	a6 殯葬設施之設置、擴充、增建、改建之申請	「核准」X2 「備查」X3
A、B	a7 設置、擴充、增建或改建殯葬設施之申請 准駁期程	「規定限制」X1 「廢止」X4
A	a8 設置、擴充公墓之地點距離	「規定限制」X1
B	a9 設置、擴充殯儀館、火化場或骨灰（骸） 存放設施之地點距離	「規定限制」X1
A、B	a10 都市計畫範圍內劃定	「規定限制」X1
A、B	a11 設置或擴充之公立殯葬設施用地屬私有 者之協議價購	「協議價購」X5 「徵收」X6
A	a12 公墓設施規範	「規定限制」X1
B	a13 殯儀館設施規範	「規定限制」X1
B	a14 單獨設置禮廳及靈堂設施規範	「規定限制」X1
B	a15 火化場設施規範	「規定限制」X1
A	a16 骨灰（骸）存放設施設施規範	「規定限制」X1
A、B	a17 殯葬設施合併設置	「規定限制」X1
A	a18 殯葬設施規劃	「規定限制」X1
A	a19 劃定一定區域範圍，實施骨灰拋灑或植 存	「規定限制」X1
A、B	a20 設置、擴充、增建或改建殯葬設施完工	「備查」X3 「檢查」X7 「公告」X8

A、B	a21 殯葬設施管理機關 a21-1 列冊各款、各類之低收入戶	「委託民間」X9
A、B	a22 經營私立殯葬設施或受託經營公立殯葬設施	「廢止」X4 「許可證明」X10
B	a23 申請使用移動式火化設施	「規定限制」X1
B	a24 單獨設置之禮廳及靈堂之限制	「規定限制」X1
A	a25 公墓不得收葬未經核發埋葬許可證明之屍體或骨灰	「許可證明」X10、 「核發」X11
A	a26 公墓之規範	「規定限制」X1
A	a27 埋葬之規範	「規定限制」X1 「核准」X2
A	a28 殯葬設施之使用年限	「立法機關議決」X12 「通知處理」X13
A	a29 公墓起掘、遷葬之規範	「許可證明」X10 「核發」X11
A	a30 公立公墓內或其他公有土地上之無主墳墓之規範	「公告」X8 「必要處理」X14
A、B	a31 公立殯葬設施之更新、遷移	「核准」X2 「備查」X3
A、B	a32 公立殯葬設施之廢止計畫	「核准」X2 「備查」X3
A	a33 公墓、骨灰(骸)存放設施應設置登記簿	「規定限制」X1
A、B	a34 殯葬設施之維護	「規定限制」X1
A	a35 私立公墓、骨灰(骸)存放設施之管理費	「規定限制」X1 「契約」X15
A	a36 管理費以外之其他費用之提撥	「規定限制」X1
A	a37 提撥之款項繕造交易清冊	「規定限制」X1
A、B	a38 殯葬設施，應定期查核管理並辦理評鑑及獎勵	「定期查核」X16 「評鑑」X17

		「獎勵」 X18
A	a39 墳墓因情事變更應予遷葬	「發給」 X19
A	a40 主管機關對其經營管理之公墓得公告禁葬	「備查」 X3 「公告」 X8
A	a41 主管機關辦理遷葬程序	「公告」 X8 「通知處理」 X13
A、B、C	a42 加入殯葬服務業之公會	「許可證明」 X10 「登記」 X20 「入會」 X21 「備查」 X3
A、B、C	a43 殯葬服務業依法辦理公司、商業登記或領得經營許可證書	「廢止」 X4 「同意」 X22
A、B、C	a44 申請許可事項有所變更	「同意」 X22
C	a45 應置專任禮儀師	「規定限制」 X1
C	a46 禮儀師執行的業務	「規定限制」 X1
C	a47 殯葬服務業負責人之消極資格	「規定限制」 X1 「廢止」 X4 「限期變更」 X23
A、B、C	a48 營業處公開項目	「規定限制」 X1
A、B、C	a49 書面契約	「規定限制」 X1
C	a50 生前殯葬服務契約之要件	「規定限制」 X1 「核准」 X2
C	a51 生前殯葬服務契約之信託管理	「規定限制」 X1
C	a52 信託業管理之費用運用範圍	「規定限制」 X1
C	a53 信託業管理費用之結算	「規定限制」 X1
C	a54 生前殯葬服務契約之解除或終止	「規定限制」 X1 「核准」 X2 「勒令停業」 X24
A、B、C	a55 交付信託之查核	「公開查核結果」 X25

C	a56 委託公司、商業代為銷售生前殯葬服務契約	「規定限制」X1 「備查」X3 「公開查核結果」X25
C	a57 殯葬服務業停止營業、申請復業之期限	「廢止」X4 「同意」X22
A、B、C	a58 殯葬服務業之評鑑	「規定限制」X1 「評鑑」X17 「獎勵」X18
A、B、C	a59 舉辦業務觀摩交流及教育訓練課程	「規定限制」X1
A、B、C	a60 派員參加講習或訓練	「評鑑」X17
	a61 預立遺囑	
	a62 道路搭棚規定	
A、B、C	a63 殯葬行為之限制	「規定限制」X1
	a64 醫院太平間之使用及限制	
	a65 醫院不得附設殮、殯、奠、祭設施之落日條款	
	a66 醫院空間設施得委託經營	
C	a67 出殯行經路線報請備查	「備查」X3
C	a68 殯葬服務不得妨礙安寧	「規定限制」X1
B、C	a69 憲警人員依法處理屍體之禁止事項	「規定限制」X1
A、B	a70 埋葬屍體、骨灰或起掘、火化屍體之應作為事項	「規定限制」X1
A	a71 私人墳墓之限制	「規定限制」X1
A	a72 公墓內骨灰（骸）之限制	「規定限制」X1
A、B	a73 違反殯葬設施之設置、擴充、增建、改建之申請、違反設置、擴充、增建或改建殯葬設施完工、未符申請使用移動式火化設施、設置、擴充、增建或改建殯葬設施之申請准駁期程之規定	「罰鍰」X26、「限期改善」X27、「補辦手續」X28、「按次處罰」X29、「停止開發」X30、「強

		制拆除」X31、「回復原狀」X32、「限期完工」X33
B	a74 經營移動式火化設施之違法情事、違反申請使用移動式火化設施所定辦法	「禁止使用」X34、「罰鍰」X26、「限期改善」X27、「按次處罰」X29、「廢止」X4
A、B	a75 違反單獨設置之禮廳及靈堂之限制、公墓不得收葬未經核發埋葬許可證明之屍體或骨灰規定	「罰鍰」X26、「廢止」X4、「立即改善」X35、「依法送辦」X36、「停止營業」X37
A	a76 違反公墓之規範規定	「限期改善」X27、「罰鍰」X26
A	a77 違反埋葬之規範規定	「限期改善」X27、「罰鍰」X26
A	a78 違反公墓起掘、遷葬之規範規定	「罰鍰」X26
A	a79 違反公墓、骨灰(骸)存放設施應設置登記簿規定	「限期改善」X27、「罰鍰」X26
A	a80 違反私立公墓、骨灰(骸)存放設施之管理費規定	「限期改善」X27、「按次處罰」X29、「罰鍰」X26
A	a81 違反管理費以外之其他費用之提撥規定	「限期改善」X27、「按次處罰」X29、「罰鍰」X26
A	a82 違反提撥之款項繕造交易清冊規定	「限期改善」X27、「罰鍰」X26
A	a83 墓主違反主管機關對其經營管理之公墓得公告禁葬或埋葬屍體、骨灰或起掘、	「按次處罰」X29、「罰鍰」X26、「徵

	火化屍體之應作為事項規定	收」X6
A、B、C	a84 違反加入殯葬服務業之公會規定	「按次處罰」X29、 「罰鍰」X26、「勒令停業」X24
A、B、C	a85 違反申請許可事項有所變更規定	「限期改善」X27、 「按次處罰」X29、 「罰鍰」X26
C	a86 違反應置專任禮儀師規定	「罰鍰」X26、「禁止營業」X38、「按次處罰」X29、「廢止」X4、「限期改善」X27、「註銷」X39、「核發」X11
C	a87 違反禮儀師執行的業務	「罰鍰」X26、「按次處罰」X29
A、B、C	a88 違反營業處公開項目、書面契約	「限期改善」X27、 「按次處罰」X29、 「罰鍰」X26
C	a89 違反生前殯葬服務契約之要件規定	「按次處罰」X29、 「罰鍰」X26、「廢止」X4
C	a90 違反生前殯葬服務契約之信託管理規定	「按次處罰」X29、 「罰鍰」X26、「廢止」X4
C	a91 違反信託業管理之費用運用範圍規定	「限期改善」X27、 「按次處罰」X29、 「罰鍰」X26
C	a92 違反信託業管理費用之結算、生前殯葬服務契約之解除或終止規定。	「罰鍰」X26、「廢止」X4、「限期改善」X27

	a93 違反信託業管理費用之結算規定	
A、B、C	a94 違反交付信託之查核	「罰鍰」X26
A、B、C	a95 違反委託公司、商業代為銷售生前殯葬服務契約規定	「限期改善」X27、 「按次處罰」X29、 「罰鍰」X26
A、B、C	a96 違反殯葬服務業停止營業、申請復業之期限、道路搭棚規定、殯葬行為之限制、醫院太平間之使用及限制、醫院空間設施得委託經營、出殯行經路線報請備查或殯葬服務不得妨礙安寧規定	「限期改善」X27、 「按次處罰」X29、 「罰鍰」X26、「廢止」X4
	a97 違反醫院不得附設殮、殯、奠、祭設施之落日條款	
	a98 違反憲警人員依法處理屍體之禁止事項	
	a99 違反私人墳墓之限制或公墓內骨灰（骸）之限制規定	
A、B	a100 落實殯葬設施管理	「鼓勵」X40
A、B	a101 處理殯葬設施	「審議或諮詢」 X41
A、B	a102 寺院、宮廟及宗教團體所屬之墓園，得於原地修建，並不得增加高度及擴大面積	「繼續使用」X42
C	a103 殯葬禮儀服務業達一定規模者，應補送聘禮儀師證明	「補送」X43
	a104 施行細則之訂定	
	a105 本條例施行日期	

Analysis of policy instrument adopted by funeral management regulations^{*}

Po-We Chen^{*}

Abstract

The purpose of this study is to explore the policy tools used in funeral management regulations, and to analyze the types of current policy tools and their effects when the government formulates funeral management policies with the new institutionalism as a research approach. According to the framework of this research, firstly, in the section of "Funeral Market Regulation", the funeral management regulations are analyzed by "regulatory policy tools"; Explore the types and strengths of policy tools used by funeral management regulations. In the part of multivariate evaluation, this research uses the intentional sampling method and through 2 focus group interviews to find out the policy issues arising from the failure of the three major system governance mechanisms of the funeral industry; finally, it proposes policy tool recommendations. In our country's funeral management has undergone many changes, and we should start from the analysis of policy tools in order to truly understand the characteristics of funeral policies. Bailey proposes appropriate policy tools to solve the problems caused by the failure of the mechanism.

Keywords: new institutionalism, funeral management regulations, policy tools, market mechanisms

* Thanks to the two anonymous reviewers for their valuable corrections, which made this article less inaccurate, but all the responsibilities are still the author's own.

* PhD candidate, Department of political science, Chinese Culture University.

Received: August 30, 2022. Accepted: November 14, 2022.