

南 華 大 學
建築與景觀學系環境藝術碩士班
碩 士 學 位 論 文

A THESIS FOR THE DEGREE OF MASTER PROGRAM IN
ENVIRONMENTAL ARTS, DEPARTMENT OF ARCHITECTURE
AND LANDSCAPE DESIGN, NANHUA UNIVERSITY

嘉義市東區墓地規劃之研究
The Research of Graveyard Planning in East District, Caiyi City

研 究 生：張同雨

Graduate Student: Tong-Yu Chang

指 導 教 授：陳正哲 博士

Advisor : Chen Cheng-Che Ph.D

中 華 民 國 一 〇 三 年 六 月

南 華 大 學

建築與景觀學系環境藝術碩士班

碩 士 學 位 論 文

嘉義市東區基地規劃之研究

研究生：張同雨

經考試合格特此證明

口試委員：洪子松

張崇聖

賴

指導教授：洪子松

系主任(所長)：鄭建慧

口試日期：中華民國 103 年 6 月 17 日

南華大學建築與景觀學系環境藝術碩士班
102 學年度第二學期碩士論文摘要

論文題目：嘉義市東區墓地規劃之研究

研究生：張同雨

指導教授：陳正哲 博士

論文摘要內容：

嘉義市歷史悠久，擁有豐富的自然與人文景觀資源，惟東區淺山丘陵地帶自古代便為墓塚區，日據時期亦將公墓設於此處，政府遷台後，對東區墳墓地長期缺乏有效管理，以致除公墓滿葬外，公墓以外之違法濫葬墳墓四處林立，影響都市景觀、地方發展甚鉅。近年來，隨著居民對生活品質的要求提高、環境保護意識抬頭，以及嘉義市的郊區化現象，使公部門將舊墓遷葬及處理墳墓濫葬列為重要課題。

嘉義市境內之都市計畫區內並無殯葬用地之規劃，所有市立殯葬設施全部設置於嘉義縣境內，此現象是國內極為特殊的例外，為使殯葬設施合乎法律規定，設置時必須依照「殯葬管理條例」、「環境影響評估法」、「水土保持法」，等法律規定。而在「嘉義市綜合發展計劃」與市政府的施政方針中，對於東區陸續執行了 8 個遷葬案，也獲得部分成果，但對於其他佔地廣大的 9 個墳墓區，至今仍然無法加以改善，濫葬現象持續發生。

本研究為提出解決對策，以深度訪談方式向產官學界與在地居民徵求意見，訪談共計探討的內容涵蓋有：一、嘉義市東區墳墓濫葬的主要原因。二、嘉義市東區墳墓濫葬對地方發展的影響。三、公部門辦理舊墓遷葬之道。四、公部門如何辦理墓地的規劃與管理。五、公部門如何訂定殯葬設施回饋補償方案。六、公部門如何管理民眾的殯葬行為。七、解決地方現有墳墓濫葬問題的對策。所得建議提案歸納後提供參考。

綜合文獻探討、現況調查、深度訪談結果，本研究獲致重要結論如下：一、嘉義市東區墳墓濫葬的主要原因。二、探討解決地方現有墳墓濫葬問題的對策。

關鍵字：墓地、殯葬設施、濫葬

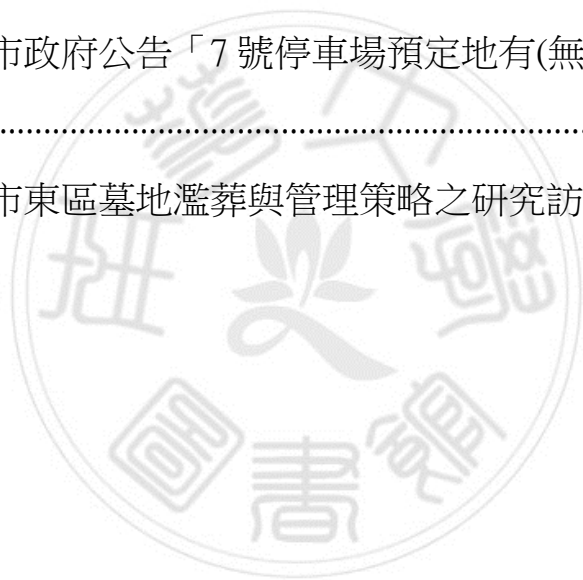
目 錄

| | |
|--------------------------------|-----|
| 摘 要..... | i |
| 目 錄..... | ii |
| 表目錄..... | vi |
| 圖目錄..... | vii |
| 第一章 緒論..... | 1 |
| 第一節 研究動機與目的..... | 1 |
| 一、研究動機..... | 1 |
| 二、研究目的..... | 2 |
| 第二節 研究方法與流程..... | 3 |
| 一、研究方法..... | 3 |
| 二、研究流程..... | 4 |
| 三、章節結構..... | 5 |
| 四、 相關名詞解釋..... | 5 |
| 第三節 文獻回顧..... | 6 |
| 一、嘉義市都市發展與墳墓群形成之歷史過程..... | 6 |
| 二、殯葬設施規劃與墓政管理的理論與實務研究..... | 8 |
| 三、舊墓遷葬、墳墓濫葬、改良殯葬行為等文獻..... | 8 |
| 第二章 嘉義市都市形成之歷史發展..... | 10 |
| 第一節 從荷蘭時期到清領時期(1624-1895)..... | 10 |
| 第二節 日據時期(1895-1945)..... | 16 |
| 第三節 政府遷台以後(1947-)..... | 20 |

| | |
|-----------------------------|----|
| 一、眷村與公家宿舍 | 20 |
| 二、販厝與國宅 | 24 |
| 第四節 小結 | 27 |
| 第三章 相關法規條例及案例探討 | 29 |
| 第一節 墓地規劃相關法規條例探討 | 29 |
| 一、殯葬管理條例 | 29 |
| 二、墳墓設置條例 | 30 |
| 三、環境影響評估法對墓地的規定 | 32 |
| 四、水土保持法與墓地設置規定 | 32 |
| 第二節 相關計畫對殯葬設施之檢討 | 34 |
| 一、嘉義市綜合發展計畫 | 34 |
| 二、台灣南部區域計畫第二次通盤檢討規劃草案 | 38 |
| 第三節 嘉義市舊墓遷葬案例分析 | 40 |
| 一、植物園東邊占葬區遷葬 | 40 |
| 二、光正街 12 巷興建水保設施遷葬案 | 44 |
| 三、嘉義市 7 號停車場預定地遷葬案 | 47 |
| 第四章 嘉義市東區墓地課題探討 | 53 |
| 第一節 公部門的施政方針與作為 | 53 |
| 第二節 嘉義市墓地現況分析 | 57 |
| 一、舊墓遷葬 | 58 |
| 二、墓地規劃與墓政管理 | 60 |
| 三、殯葬行為 | 66 |

| | |
|--------------------------|-----|
| 四、墳墓濫葬問題..... | 70 |
| 五、嘉義市東區現有墓地占葬現況..... | 71 |
| 第五章 產官學訪談與規畫建議提案..... | 79 |
| 第一節 產官學訪談分析..... | 79 |
| 一、嘉義市東區墳墓濫葬的主要原因..... | 79 |
| 二、嘉義市東區墳墓濫葬對地方發展的影響..... | 82 |
| 三、公部門辦理舊墓遷葬之道..... | 83 |
| 四、公部門如何辦理墓地的規畫與管理..... | 85 |
| 五、公部門如何訂定殯葬設施回饋補償方案..... | 86 |
| 六、公部門如何管理民眾的殯葬行為..... | 87 |
| 七、解決地方現有墳墓濫葬問題的對策..... | 89 |
| 第二節 規畫建議提案..... | 91 |
| 一、改良民眾殯葬行為..... | 91 |
| 二、墓地規畫與管理..... | 93 |
| 三、舊墓遷葬與處理濫葬..... | 95 |
| 第六章 結論..... | 97 |
| 第一節 結論..... | 97 |
| 一、嘉義市東區墳墓濫葬的主要原因..... | 97 |
| 二、解決地方現有墳墓濫葬問題的對策..... | 99 |
| 第二節 後續研究建議..... | 104 |
| 參考文獻 | 105 |
| 附錄 | 108 |

| | | |
|-----|---|-----|
| 附錄一 | 殯葬管理條例..... | 108 |
| 附錄二 | 內政部 94 年 6 月 23 日台內民字第 0940005648 號函有關國有山坡地遭人濫葬一事所涉及法令及處理方式之疑義：..... | 136 |
| 附錄三 | 嘉義市綜合發展計畫「喪葬設施改善計畫書」..... | 137 |
| 附錄四 | 嘉義市政府 95 年 3 月 1 日府民治字第 0950130126 公告「嘉義市植物園東邊緣美化工程用地範圍內有(無)主墳墓遷葬事宜」..... | 139 |
| 附錄五 | 嘉義市植物園東邊墳墓遷葬，有關遷葬補償費注意事項.... | 140 |
| 附錄六 | 嘉義市墳墓遷葬補償標準表..... | 141 |
| 附錄七 | 嘉義市政府公告「7 號停車場預定地有(無)主墳墓遷葬事宜」..... | 142 |
| 附錄八 | 嘉義市東區墓地濫葬與管理策略之研究訪談紀錄..... | 143 |



表目錄

| | |
|---|----|
| 表 2.1.1 荷蘭時期諸羅山社戶口表..... | 10 |
| 表 2.1.2 清末嘉義市各街戶數與人口(1896)..... | 11 |
| 表 2.1.3 清末嘉義市各庄戶數與人口(1896)..... | 12 |
| 表 2.2.1 日據時期各機關學校區位一覽表..... | 16 |
| 表 2.2.2 昭和三年至九年公墓使用情形表..... | 19 |
| 表 2.2.3 昭和三年至九年市管內山仔頂火葬場使用情形..... | 19 |
| 表 2.3.1 嘉義市眷村一覽表..... | 20 |
| 表 2.3.2 嘉義市早期販厝與國宅一覽表(1967-1993)..... | 25 |
| 表 3.2.1 南部區域各縣市喪葬設施統計表..... | 35 |
| 表 3.3.2.1 光正街 12 巷興建水保設施遷葬墳墓清冊年代統計表..... | 44 |
| 表 3.3.2.2 嘉義市光正街 12 巷屋後遷葬墓地面積概況表..... | 46 |
| 表 3.3.3.1 嘉義市 7 號停車場預定地及相關市有土地面積概況表..... | 50 |
| 表 3.3.3.2 嘉義市 7 號停車場預定地遷葬範圍墳墓清冊年代統計表..... | 50 |
| 表 4.1.1 殯葬管理所殯葬設施使用情形表..... | 54 |
| 表 4.2.1.1 嘉義市政府 95 年-101 年遷葬案彙整表..... | 59 |
| 表 4.2.2 嘉義市現有佔葬墓區概況表..... | 71 |
| 表 5.1.1 嘉義市東區墳墓濫葬的主要原因..... | 79 |
| 表 5.1.2 嘉義市東區墳墓濫葬對地方發展的影響..... | 82 |
| 表 5.1.3 公部門辦理舊墓遷葬之道..... | 83 |
| 表 5.1.4 公部門如何辦理墓地的規劃與管理..... | 85 |
| 表 5.1.5 公部門如何訂定殯葬設施回饋補償方案..... | 86 |
| 表 5.1.6 公部門如何管理民眾的殯葬行為..... | 87 |
| 表 5.1.7 解決地方現有墳墓濫葬問題的對策..... | 89 |

圖目錄

| | |
|---|-----|
| 圖 1.2.2 研究流程圖..... | 4 |
| 圖 2.1.1 康熙年間的諸羅縣木柵城..... | 11 |
| 圖 2.1.2 嘉義市清領末年聚落的名的分佈..... | 13 |
| 圖 2.2.1 日治時期嘉義市街町名圖..... | 18 |
| 圖 2.3.1 嘉義市日治時期與戰後出現的聚落地名分佈..... | 22 |
| 圖 3.2.2 變更嘉義市蘭潭地區都市計畫..... | 39 |
| 圖 3.3.1.1 嘉義市植物園東邊墳墓遷葬區域..... | 41 |
| 圖 3.3.1.2 都會森林公園..... | 43 |
| 圖 3.3.2.1 光正街 12 巷興建水保設施遷葬範圍圖..... | 44 |
| 圖 3.3.2.2 光正街 12 巷屋後遷葬完成整地現狀..... | 47 |
| 圖 3.3.3.1 嘉義市 7 號停車場預定地遷葬墓地位置圖..... | 49 |
| 圖 3.3.3.2 停 7 號停車場預定地遷葬後整地現況..... | 50 |
| 圖 4.2.2.1 鹿寮里學府路—蘭潭大壩(學府路兩側)占葬區域圖..... | 72 |
| 圖 4.2.2.2 蘭潭里聖馬爾定醫院後面占葬區域圖..... | 73 |
| 圖 4.2.2.3 蘭潭里小雅路 157 巷底占葬區域圖..... | 74 |
| 圖 4.2.2.4 盧厝里 20 米道路北側占葬區域圖..... | 75 |
| 圖 4.2.2.5 長竹里小雅路蘭潭 DC 對面及潭頂路(小雅路) 占葬區域圖... 76 | 76 |
| 圖 4.2.2.6 荖藤里後厝仔墓地位置..... | 76 |
| 圖 4.2.2.7 新店里興華中學後面墓地位置..... | 77 |
| 圖 4.2.2.8 芳草里彌陀路環保局資源回收場後面(彌陀路)占葬區域圖... 78 | 78 |
| 圖 6.1.1 嘉義市東區遷葬三案例位置圖..... | 100 |
| 圖 6.1.2 東區現存之三處主要墓葬區位置圖..... | 102 |

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

一、研究動機

嘉義市位居嘉南平原北端，自明天啟元年(1621)起開發迄今已有近四百年之歷史，擁有眾多自然與人文景觀，深具觀光發展潛力。近年來由於大阿里山的觀光事業急速發展，在政府與民間的推動下，嘉義市成為國內休閒旅遊的必經之地，唯早期居民深受傳統風俗之殯葬習慣、風水地理之觀念影響，在辦理先人後事時必信奉風水之說，尋覓龍脈吉穴營造高墳大墓以彰顯家世，並希望因而祖先庇蔭後代子孫之平安富貴，這種行為固來自中國人慎終追遠之美德，但也使嘉義市東區的山坡丘陵地充斥著濫葬情況，陰森荒蕪的墓地與社區比鄰而居，納骨塔被學校、住宅區包圍，居民生活品質長期受到影響。

由於早期政府對殯葬設施與墳墓濫葬缺乏有效管理，任由居民自行購地營葬，而在山坡農業用地務農收益不高，更使濫葬之墳墓迅速蔓延。由於嘉義市土地狹小，亦無法定之殯葬公墓用地，但居民購地營葬先人之風俗習以為常，遂造成東區市郊山坡地高密度之墳墓分佈，在都市發展受限的情形下，活人與死人爭地的情形日趨嚴重，土地的開發利用受限制，居民的生活品質與環境公共衛生受影響，更阻礙嘉義市的整體發展與觀光產業推動。因此營造優質的治喪環境空間、滿足市民之需要，實為當前重要課題。

嘉義市都市擴張與社區發展近年有朝東區山坡地發展之趨勢，因 921 地震與 1022 嘉義地震之影響，新建的公寓大樓占較少數，居民偏好購買住商合一的透天厝或別墅社區，並以靠近大雅路商圈、蘭潭風景區之別墅社區最受青睞，而此地區至今仍有成群濫葬墳墓及納骨塔，市政府除樹立告示牌明令禁止濫葬外，缺乏更積極有效的管理措施。而隨著社區

居民自主意識提高，民主政治及社會的日趨開放，未來墳墓濫葬行為與社區居民營造優質居住環境的意願必定引發衝突，或甚至形成非理性的抗爭行為。因此，公部門應如何解決嘉義市東區社區邊緣山坡地的墳墓濫葬、納骨塔等殯葬設施問題，加強公部門與民眾的溝通協調，培養民眾對鄉土環境的認同意識，了解民眾的需求，並給予適當的回饋與補償以化解兩者的對立態度，建立生命共同體的觀念，才能解決此一長年來最棘手的關鍵問題。

本研究即鑒於嘉義市正值致力發展觀光之際，探討東區社區發展與殯葬設施、濫葬的改善策略、研提具體構想建議供公部門參考，以解決地方墳墓濫葬問題，徹底改善社區民眾生活環境品質，促進地方發展，此為本研究之主要動機。

二、研究目的

嘉義市開發歷史已達四百餘年，自明末清初以來，大量中國移民跨海至此落地生根，自然也將中國的宗教信仰、風俗習慣帶來此地繼續發展傳承。在此時代，先人的墳墓不僅是「葬身之地」而已，它也象徵了家族輝煌的歷史與光榮的傳統，更是家屬子孫們感情的寄託、信仰的依歸，因此，祖墳在移民後代的心目中，有其牢不可破的「神聖性」。

甲午戰後的日據時代，嘉義市成為營林產業的中心城市，人口愈趨繁盛，政府在東區淺山丘陵地清理墓塚，建設各機關學校與公共設施，而二次戰後國民政府來台，為安置大量公務人員、軍人軍眷等，不得不在東區山坡地上剷平墓塚，設置公務員宿舍與軍眷村。自六零年代起，因經濟發展，城市自然擴張，「販厝」與國宅紛紛在山明水秀的東區擇地興建，嘉義市東區逐漸成為現代化的都市發展的重心。

祖墳在移民後代心中牢不可破的「神聖性」，在歷經數百年後的今天仍然深切影響現代社會，為先人築墳掃墓被視為身為子孫者的義務，而

在時代變遷、都市發展擴張，為先人尋找合適的墓地越來越困難的情形下，墳墓濫葬情形就越來越嚴重，嘉義市東區山坡地長期以來被違法濫葬的情形，已嚴重影響都市的健全發展、市民的生活環境，而要解決或改變此一狀況，許多複雜問題必須一一釐清，諸如公部門應如何辦理舊墓遷葬、如何規劃及管理殯葬設施、如何辦理對於殯葬設施附近居民的回饋與補償、如何管理居民的殯葬行為等，皆為本研究必須探討之範圍。基於以上研究問題及動機、本文主要研究目的如下：

- 1、瞭解嘉義市東區墳墓濫葬的主要原因。
- 2、探討解決地方現有墳墓濫葬問題的對策。

第二節 研究方法與流程

一、研究方法

本研究以文獻分析法剖析嘉義市都市發展歷史與墓地形成之原因，以深度訪談法了解各界對於都市發展與墳墓地衝突的各種看法與解決之道，以現況調查法瞭解現存之濫葬狀況及公部門的管理作為。

1、文獻分析法

本研究所探討之文獻以嘉義市都市發展與墳墓形成原因的歷史紀錄，《嘉義縣志》、《嘉義市志》開始，並蒐集公部門各項法令規章、都市計畫對於墓政改革、規畫與管理計畫書等各種因應措施辦法及理論加以歸納與整理，以建立本研究之基礎，其次回顧墓地規畫及管理制度、殯葬禮俗、論文、期刊等文獻，以檢視現有墳墓濫葬及殯葬設施在管理上的缺失，並作為嘉義市東區舊墓遷葬、濫葬管理策略訪談問卷的參考依據。

2、深度訪談法

本研究依據研究目的，文獻探討及實際調查結果設計問卷，透過殯葬業者（2人）、民意代表（2人）、在地居民（2人）、行政主管（2

人)、專家學者(2人)等10員進行深入訪談，獲得有關墓地之歷史由來、現況及對都市居住環境之影響、對於墓政管理上之意見、對未來規畫之展望等資料，補充文獻研究之不足，豐富本篇研究之內容及研究參考。

3、現況調查法

針對嘉義市東區墓地進行現況調查，提供研究分析之基礎資料，以補足深度訪談之不足，便於掌握研究之正確性。

二、研究流程

本研究研究流程如下：

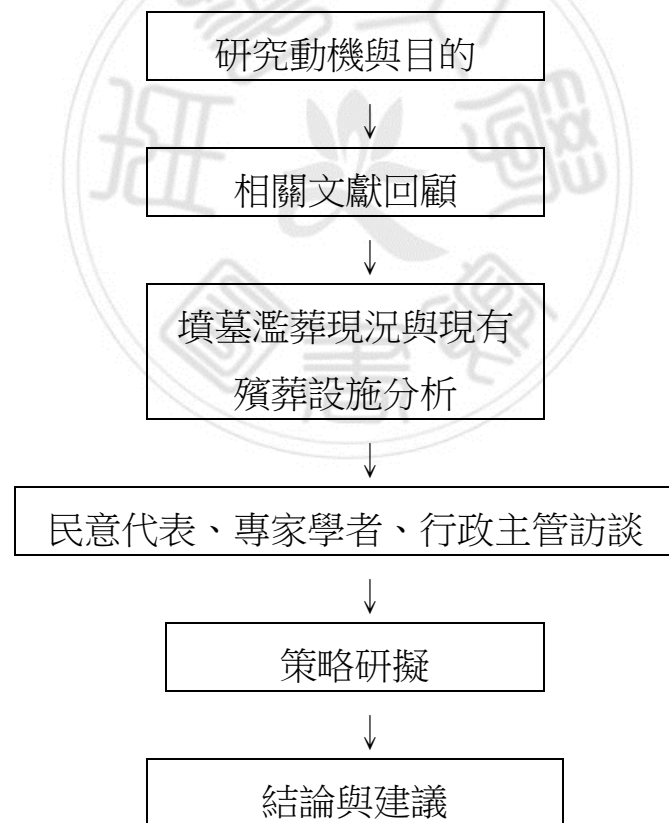


圖 1.2.2 研究流程圖

三、章節結構

本研究共分為六章，分別概述如下

- 第一章：緒論：說明本研究之動機、目的、方法、流程、文獻回顧等，旨在說明研究的起始原因，以引導本研究進行的方向。
- 第二章：嘉義市都市形成之歷史發展，從荷屬、清領時代至日據時期到現代城市發展與墓地形成之歷史變遷情形，描述東區墳墓地形成之歷史因素。
- 第三章：現行墓地法令條例與計畫、案例分析，以殯葬管理條例、水土保持法等相關法令規定與近年舊墓遷葬所執行之相關計畫檢視近年來執行成效之分析。
- 第四章：嘉義市東區殯葬行為與墓地課題探討，檢視公部門近年執行之成果與所遭遇之問題，調查東區占葬區墳墓分布之情況與民眾殯葬行為、墳墓濫葬、舊墓遷葬對都市的影響。
- 第五章：實證分析與策略研擬，以產官學與在地居民訪談結果之資料彙整，歸納出建議解決方案與策略。
- 第六章：研究結論與建議：提出本研究之發現與建議未來可行之方向。

四、 相關名詞解釋

- 1、 殯葬設施：指公墓、殯儀館、禮廳及靈堂、火化場及骨灰（骸）存放設施。
- 2、 公墓：指供公眾營葬屍體、埋藏骨灰或供樹葬之設施。
- 3、 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。
- 4、 禮廳及靈堂：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。
- 5、 火化場：指供火化屍體或骨骸之場所。

- 6、 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。
- 7、 骨灰再處理設備：指加工處理火化後之骨灰，使成更細小之顆粒或縮小體積之設備。
- 8、 樹葬：指於公墓內將骨灰藏納土中，再植花樹於上，或於樹木根部周圍埋藏骨灰之安葬方式。
- 9、 濫葬：指未報經主管機關核准，擅自在公墓以外土地埋葬墳墓之行為，換言之，公墓以外非法埋葬的墳墓即為濫葬。
- 10、 鄰避設施：鄰避又稱為「不要在我家後院」(NIMBY，Not-In-My-Back-Yard)，為使都市居民享有舒適便利的生活，都市必須配置各種不同機能的服務設施，以滿足居民需求，但此種設施對附近的個人或社區常有不好的影響，遂造成鄰避效果，這些產生鄰避效果的服務設施及稱為鄰避設施。

第三節 文獻回顧

本研究探討的專書論文等文獻主要分為三類，第一類是為了解嘉義市都市發展的歷史變遷過程及墓葬地的形成原因，第二類是殯葬設施規劃與墓政管理的理論與實務研究，第三類是有關舊墓遷葬、杜絕濫葬、導正民眾殯葬行為以健全都市發展之研究。

一、嘉義市都市發展與墳墓群形成之歷史過程

賴子清，《嘉義縣志》中論及，清代開拓嘉義地區，移民以傳統的風水地理觀念為先人營葬，而在諸羅城外東郊丘陵地發現了風水條件適合的旗竿湖地區，於是先民在此地埋葬墳墓，歷史長達二百年。當時清代嘉義已有城牆內市街建設，城外則是散落著農村聚落，東區城外淺山丘陵因埋葬者眾，也成為居民習慣營葬的地區。

日據時期之初因嘉義市區環境惡劣，都市街道欠缺規劃，部分日人所建設之機關學校、生產設施與公共設施便設置於郊外，同時執行市區改正計畫，拆除清代城牆，與市郊聚落漸漸連結，城市向外擴張的結果無可避免的必須清除部分舊有墓地以興建新設施，嘉義公園、中學校及嘉義神社等設施都闢建於清代舊墳場土地上，同時在山仔頂庄規劃公墓用地，禁止在公墓以外之地點埋葬墳墓，這也是嘉義市公墓設置的開始。嘉義市役所，《嘉義市制五周年紀念誌》中記載，當時在東區山仔頂庄地區已有公共墓地與火葬場的設置，同時記錄墓地與火葬場使用之收費標準、歷年埋葬與火化人數之統計資料，由紀錄觀察，使用火葬設施以內地人(日本人)占大多數，本島人(台灣人)每年僅零星個位數，顯示在當時嘉義市居民仍以土葬為主。

吳育臻，《嘉義市志》中記載，日據時期清理山仔頂與旗竿湖等處墓地作為高爾夫球場，名為「嘉義市民行樂地」。為收納遷葬之骨骸，在今學府路旁修築納骨堂，所需費用除部分由政府支出外，亦由各姓宗親會攤派。台灣光復後政府因疏於管理，此地區被用來建築軍營與開墾農田，其餘多處土地又被占葬為墳墓區。

台灣光復後大量公務人員與軍人軍眷移入嘉義市，為容納這些增加的人口，必須建設公家宿舍與眷村，吳育臻，《嘉義市志》中記載，除了接收日人所遺留下之宿舍外，新建的公家宿舍與眷村多在市郊外圍，部分眷村與墳墓地相鄰，甚至直接剷平墓地闢建眷村。光復初期政府對於墓政幾乎毫無管理，放任民眾購地營葬，當時習俗仍以土葬為主，導致東區丘陵地上墳塚四處蔓延，濫葬情形對都市發展產生嚴重影響。

在七零年代台灣經濟規模發展到一定程度時，嘉義市增加的人口已非狹窄擁擠的舊市區所能容納，都市開始有郊區化的現象，販厝與國宅開始出現。八零年代後居民對於居住環境與品質的要求也隨著經濟能力足以負擔而提高，於是東區風景優美環境舒適的山坡農地紛紛蓋起高級

別墅社區。販厝、國宅、與別墅社區當然不願意與墳墓為鄰，嘉義市政府在都市計畫中沒有規劃殯葬用地，將市立殯葬設施遷移至嘉義縣水上鄉，但舊有墳墓無法完全遷葬，依舊長期占用市郊大片土地。

二、殯葬設施規劃與墓政管理的理論與實務研究

中央政府對殯葬設施之設置與管理，制定〈**殯葬管理條例**〉並據以實施，殯葬設施屬於鄰避設施，何紀芳(1995)，《**都市服務設施鄰避效果之研究**》中指出，居民對於殯葬設施等鄰避設施總是抱持排斥與抗爭的心態，要爭取居民支持，其方法主要是回饋與補償、公民參與決策機制等，嘉義市所屬殯葬設施設置於嘉義縣境，長期以來每逢擴充用地或更新火化設備時，皆引起居民抗爭，甚至嘉義縣政府介入要求增加補償與回饋，因此與在地居民之協調溝通、擬定補償回饋之辦法，實為當前重要課題。

嘉義市因都市計畫區內並無規劃殯葬用地，且土地面積狹小，無法提供足夠空間容納殯葬設施。市立殯葬設施設置於嘉義縣境，除服務市民外並提供鄰近區域殯葬服務所需，因此，改善殯葬設施、加強管理與提供優質服務是重要課題。殷章甫(1991)，〈**我國墓政管理制度與喪葬問題**〉、譚維信(2001)，〈**台灣地區殯葬設施管理服務之研究-以新竹市殯葬管理所為例**〉，對於限制公墓土葬墓穴面積、鼓勵民眾採用火葬，改良公立納骨堂設備以提供足夠塔位、推行環保葬法、引進民間投資等種種可行措施，做出探討與建議。由於嘉義市所屬殯葬設施與新竹市同樣面臨土地面積不足、無適當空間容納殯葬設施、缺乏環保葬法之空間與設備、墓政管理長期不能符合法規之規定等，故本研究引為參考。

三、舊墓遷葬、墳墓濫葬、改良殯葬行為等文獻

嘉義市墳墓埋葬歷史已有數百年歷史，傳統風俗習慣講究風水地理、厚葬風氣、違法濫葬長期占據土地，造成土地無法合理使用，遷葬的善

後問題也要花費大筆經費，李咸亨(1989)，《台北市山坡地濫墾濫葬善後處禮之研究-大屯山區濫葬後個案分析》，指出山坡地濫墾濫葬不僅是視覺景觀的問題，對於水土保持的影響更嚴重，嘉義市東區山坡地亦曾因濫墾濫葬導致水土保持不良因而發生災害，現有墓葬群分布於東區山坡地交通要道旁、鄰近住宅區、風景區等最為嚴重，因為數眾多又長期無法處理改善，善後問題複雜，其情況與台北市山坡地相類似。

盧春田(2003)，《澎湖地區墓地規劃與管理策略之研究》，論及澎湖地區墓地現狀問題，澎湖多處離島埋葬歷史悠久，公墓多已滿葬甚至密埋疊葬，公墓以外濫葬成群，為整頓此一亂象，認為應先移風易俗改良殯葬行為，縮減墓穴面積、鼓勵撿骨進塔、推動環保葬法、嚴格取締濫葬等。研究並以深度訪談與問卷調查等實證分析方式，了解民眾需要與公部門應採行之策略，本研究亦採取其部分研究模式做為參考。

第二章 嘉義市都市形成之歷史發展

第一節 從荷蘭時期到清領時期(1624-1895)

在漢人入墾前，嘉義市的原始聚落始於諸羅山社，其社址位於今中正公園。諸羅山社是平埔族的和安雅族(hoanya)，又稱洪雅族，生活方式為漁獵與農耕並行，明天啟四年(1624)荷蘭人進入台灣南部，為方便開發與管理，調查了諸羅山社的人口數與戶數。

表 2.1.1 荷蘭時期諸羅山社戶口表

| 年代 | 1647 | 1648 | 1650 | 1654 | 1655 | 1656 |
|-----|-------|--------|-------|-------|-------|-------|
| 人口數 | 993 人 | 1005 人 | 969 人 | 709 人 | 698 人 | 678 人 |
| 戶數 | 268 戶 | 255 戶 | 259 戶 | 182 戶 | 183 戶 | 178 戶 |

資料來源：中村孝治著，吳密察、許賢瑤譯，〈荷蘭時代的台灣番社戶口表〉，《台灣風物》44 卷 1 期，1994 年，頁 223

以上表資料看來，諸羅山社人口在荷蘭時期有下降現象。荷蘭人與諸羅山社的交易以鹿皮為大宗，經濟規模不大。

明鄭時期，官府對於土著居民力事安撫、獎勵農耕，對蕃童施以教育，並向其徵稅，名為「社餉」交易仍以鹿皮、鹿脯為多，鄭氏為求供應軍糧，派兵屯田、自耕自給，在嘉義市留下「營盤」、「總爺」等地名，可見當時的墾殖已頗具規模。

康熙二十三年(1684)台灣成為清朝版圖，諸羅山社須向政府繳稅與服勞役，由於入墾漢人漸多，平埔族人在政府的治理政策和漢人開墾土地的壓力下「杜賣土地、紛紛散走」。康熙、乾隆年間，清政府興建城池作為行政中心與軍事防禦設施，並召來大量移民人口來到嘉義市從事開墾，從此「地土日闢、生齒日繁」，形成了穩定的各街庄聚落，除了城內稠密的人口外、城外已有十六街和四十八庄，奠定嘉義城市規模。

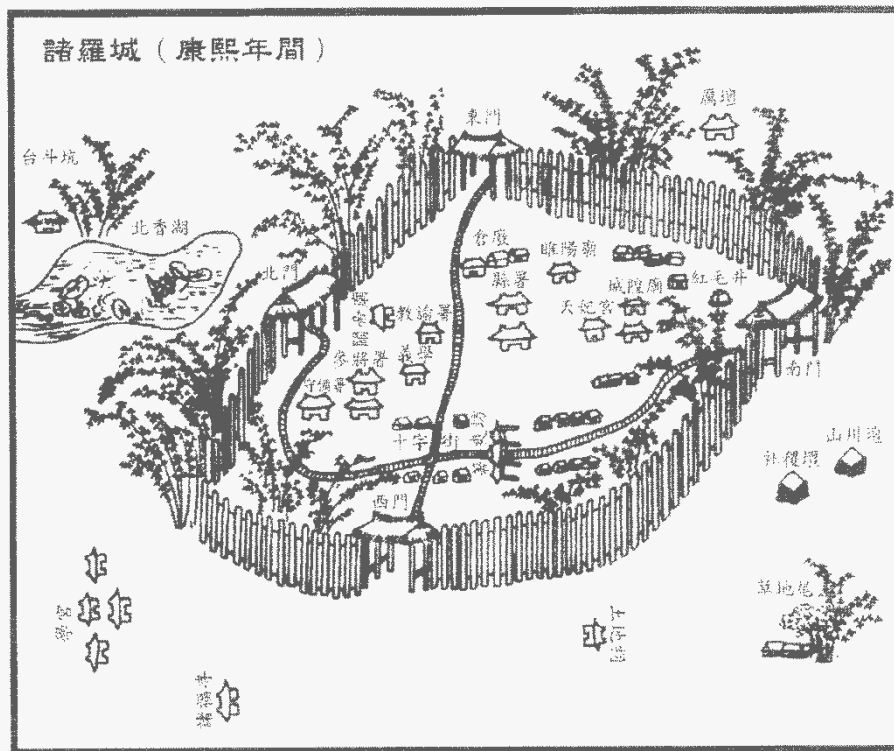


圖 2.1.1 康熙年間的諸羅縣木柵城

資料來源：吳育臻，《台灣地名辭書·見二十》·嘉義市，頁 28

表 2.1.2 清末嘉義市各街戶數與人口(1896)

| 排名 | 街名 | 戶數 | 人口 | 排名 | 街名 | 戶數 | 人口 |
|----|-----------|-----|------|----|------|----|-----|
| 1 | 西門外街、外較場 | 278 | 1289 | 8 | 石路仔街 | 70 | 352 |
| 2 | 新店尾街 | 198 | 804 | 9 | 東門外街 | 88 | 288 |
| 3 | 北門外街 | 188 | 568 | 10 | 番社口街 | 70 | 203 |
| 4 | 番社內 | 182 | 533 | 11 | 義得利街 | 28 | 101 |
| 5 | 南門外街、打石街 | 256 | 533 | 12 | 灰窑仔街 | 41 | 87 |
| 6 | 店仔尾街、牛墟尾街 | 142 | 482 | 13 | 車路頭街 | 12 | 41 |
| 7 | 雙頭廟仔街 | 132 | 373 | | | | |

資料來源：土屋重雄，《台灣事情一班·上卷》，頁 291-302

表 2.1.3 清末嘉義市各庄戶數與人口(1896)

| 排名 | 街名 | 戶數 | 人口 | 排名 | 街名 | 戶數 | 人口 |
|----|-------|-----|------|----|-------|----|-----|
| 1 | 北社尾庄 | 350 | 1527 | 25 | 後湖庄 | 40 | 130 |
| 2 | 大溪厝庄 | 200 | 809 | 26 | 竹圍仔庄 | 44 | 128 |
| 3 | 湖子內庄 | 182 | 567 | 27 | 河仔庄 | 31 | 126 |
| 4 | 過溝仔庄 | 128 | 471 | 28 | 羗母寮庄 | 28 | 126 |
| 5 | 下埤仔庄 | 106 | 431 | 29 | 紅毛埤庄 | 28 | 125 |
| 6 | 雲霄厝庄 | 178 | 430 | 30 | 和尚庄 | 29 | 124 |
| 7 | 下路頭庄 | 88 | 396 | 31 | 台斗坑下庄 | 27 | 114 |
| 8 | 下角仔寮庄 | 87 | 374 | 32 | 後寮庄 | 28 | 100 |
| 9 | 埤斗庄 | 93 | 362 | 33 | 烏受庄 | 27 | 99 |
| 10 | 頂角仔寮庄 | 116 | 337 | 34 | 柴頭港庄 | 26 | 93 |
| 11 | 山仔頂庄 | 84 | 334 | 35 | 安平庄 | 31 | 87 |
| 12 | 車店庄 | 92 | 305 | 36 | 後厝仔庄 | 22 | 85 |
| 13 | 後庄仔庄 | 78 | 273 | 37 | 草地尾庄 | 22 | 80 |
| 14 | 荖藤宅庄 | 69 | 254 | 38 | 許厝庄 | 16 | 77 |
| 15 | 盧厝庄 | 66 | 253 | 39 | 鹿寮庄 | 23 | 73 |
| 16 | 埤仔頭 | 47 | 250 | 40 | 埔心庄 | 19 | 68 |
| 17 | 番仔溝庄 | 53 | 243 | 41 | 枋子林庄 | 18 | 59 |
| 18 | 新厝仔庄 | 71 | 239 | 42 | 翁瓦窯庄 | 15 | 58 |
| 19 | 菜園庄 | 56 | 215 | 43 | 埤仔內庄 | 7 | 30 |
| 20 | 王田庄 | 52 | 203 | 44 | 荖寮庄 | 8 | 30 |
| 21 | 蕭竹仔腳庄 | 80 | 200 | 45 | 龍林厝庄 | 4 | 13 |
| 22 | 圳仔頭庄 | 46 | 177 | 46 | 大坵園庄 | 0 | 0 |
| 23 | 龍過脈庄 | 52 | 161 | 47 | 三苞竹庄 | 0 | 0 |
| 24 | 港子坪庄 | 46 | 151 | 48 | 三崁店庄 | 0 | 0 |

資料來源：土屋重雄，《台灣事情一斑·上卷》，頁 291-302

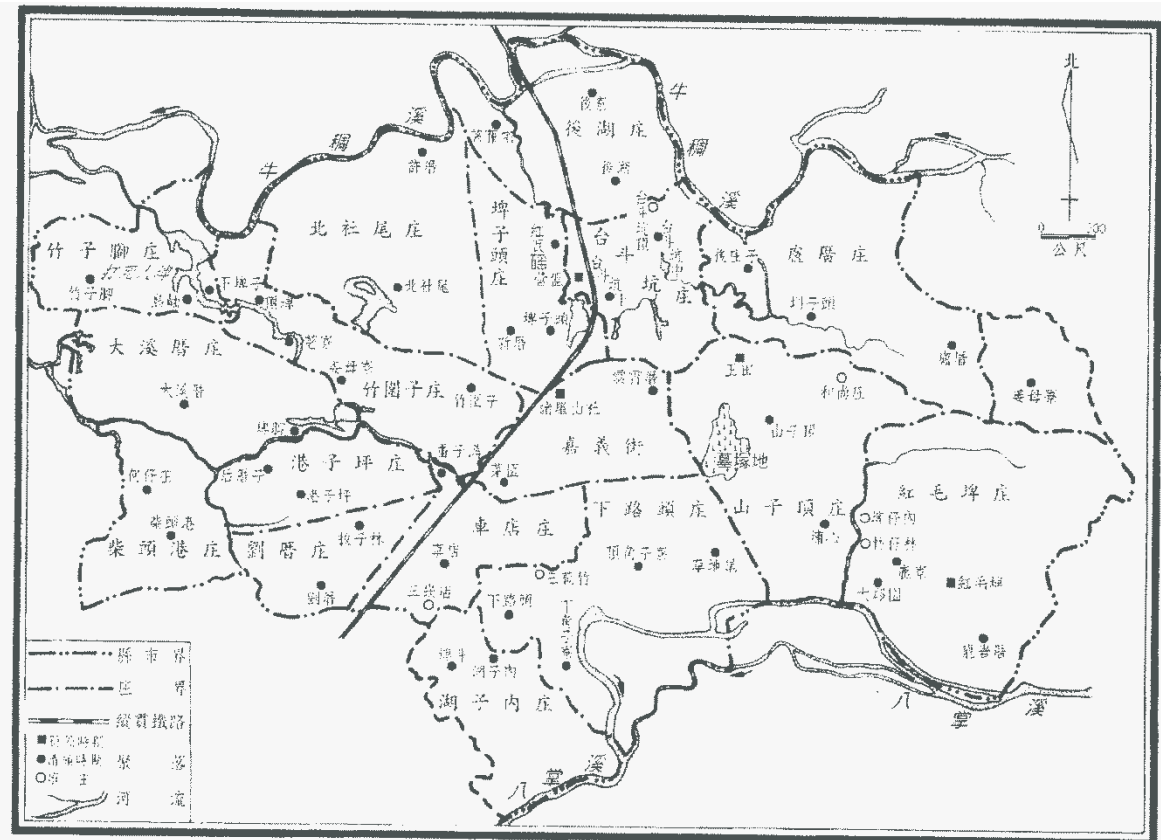


圖 2.1.2 嘉義市清領末年聚落的名的分佈

資料來源：台灣堡圖(原繪於 1904 年，台北遠流出版公司，1996 年重新出版)

由圖 2.1.2 可知清末在山仔頂庄接近嘉義街處，有「墓塚地」之形成，此因清領時期漢人入墾增加，自然對身後的「葬身之地」需求相對增加，嘉義街城外的山仔頂庄便自然形成墓塚的集中地。

嘉義市西區屬嘉南平原地形、地勢平坦適宜農耕，東區接山脈尾端的丘陵地則較不具開發價值，當時為亡者出殯，棺木多以牛車或人力扛運，搬運無法及遠，只能在市郊或淺山的荒野丘陵間擇地而葬，此現象至今仍有跡可循，例如現今嘉義高中操場在清領時期是作為「義塚」的所在地¹、現存市定古蹟「王祖母許太夫人墓」(清水師提督王得祿之嫂)道光十九年(1839)十一月葬於今東區盧厝里羌母寮 41 號附近²、市定古蹟

¹ 《嘉義市志》卷二·人文地理志 頁 15

² 《嘉義市志》卷二·人文地理志 頁 202

「明邨葉公之墓」乾隆二十年(1755)年葬於東區植物園後方³、登錄為嘉義市有形文化資產的「林母郭孺人暨二子壽域墓」明治四十一年(1908)葬於嘉義市都會森林公園內⁴，以上所述地點皆位於嘉義市東區山仔頂附近的丘陵帶上，以此可推論東區淺山丘陵是當時嘉義市居民習慣選擇的墓葬區。

中國移民湧入嘉義地區開墾，自然而然也帶來其傳統的宗教信仰、風俗習慣，殯葬行為，其中之一是築墳於地勢高廣處。《史記·淮陰侯列傳》記載「太史公曰：吾如淮陰，淮陰人為余言，韓信雖為布衣時，其志與眾異。其母死，貧無以葬，然乃行營高敞地，令其旁可置萬家。余視其母塚，良然。」⁵司馬遷以韓信葬母於高廣開闊的地勢上隱喻其胸襟格局不凡，終至建立功業、稱王封侯。但也間接影響了數千年歷史的「堪輿學」理論與殯葬行為。在「堪輿學」理論中陰宅風水強調的是「藏風聚氣、山環水抱」，具備如此形勢才能成為吉葬的格局。郭璞所著《葬書》中指出「葬者，承生氣也。夫陰陽之氣，噫而為風，升而為雲，降而為雨，行乎地中則為生氣」、「氣承風則散，界水則止，聚之使不散，行之使有止，故謂之風水」。陰宅理氣風水須考量的還有龍脈、砂水、點穴、明堂、水口、朝案、倒杖、擇時等。清代中國移民承襲了這些傳統，在嘉義市東區郊外風水條件佳的平緩丘陵地上，遠在清雍正九年一直到日昭和十年的二百年間設置了為數相當可觀的墳墓，從今學府路旁的〈崇靈堂碑記〉⁶可看出一些記載，此碑年代為昭和十一年十月(1936)，座落於嘉義市學府路崇善堂對面路旁，碑正面刻以主文，背面刻捐贈者芳名，其主文如下：

³ 嘉義市政府 96 年 1 月 29 日，府授文資字第 0960200245 號公告，因「明末清初時期所創，墓形簡明完整，具稀少性」列入市定古蹟。

⁴ 嘉義市政府 102 年 8 月 7 日，府授文資字第 10250129311 號公告，因 1.具備歷史文化價值 2.具備表現地域風貌，墓葬形式完整 3.具備日治時期建築古墓工法。列入嘉義市有形文化資產歷史建築。

⁵ 《史記·卷九十二·列傳第三十二淮陰侯》，839 頁

⁶ 《嘉義市志》卷二·人文地理志 頁 243

嘉義古諸羅也，以諸峰羅列著名，距城里許有地，名旗杆湖者，岡巒起伏，林泉尤勝，仰而望之，獻天獅嵯峨其間，南則玉枕奇峰聳翠於前，八掌溪流滌洄於下，造其極而俯瞰焉，峰迴徑曲左旋而右轉者，則猛虎跳牆龍蝦出港也，隔不數武，有象鼻山昂立於東，蛇仔崙蜿蜒於西，然林壑雖美，以榛莽故，過問者稀，迨雍正八年，有堪輿家指為牛眠吉地始封樹焉，由是築墳者眾。

改隸後迄今，佳城宛在，祭掃依然。甲戌春，當局為市繁榮計，擬於是處建園遊地，奈何同無所緣古墓數越萬餘，依歸靡定，目擊心傷，各姓宗親會為之蹶起聯合建議，始由當局者補助三千金，各姓均獻金二百圓以上，並集樂善者淨財，仍於該處許擇千餘坪建堂納骨，以妥英靈，並造經六砸月而堂塔告成，僅就其事蹟顛莫略而述之，是為記。昭和十一年歲次丙子十月吉日 各姓宗親聯合會立 徐杰夫拜撰 郭秉鈞敬書

從主文第一段所述可看出，旗杆湖的山巒溪流景色優美，人口稀少，距離嘉義市區不遠，又有堪輿家指出此地的風水地理是營葬墳墓的理想吉地，所以從清雍正九年以來(1731)中國移民即以此處安葬先人，其後又逐漸擴展到周邊地區，至二百年後的昭和九年(1934)墳墓群數量達一萬餘座，佔據郊區山坡地廣大的土地面積。《嘉義縣志稿》記載八掌溪畔有太原山(大山丹)、旗杆湖、向天獅、象鼻山、糠榔山、猛虎跳牆、貓兒洗面、倒插金釵、蛇仔崙諸山，自古以來即為公有墳地⁷。直到日據時期，嘉義市役所為取得市郊土地作為各種公共建設之用，於是提撥經費並向各姓宗親會勸募，將山仔頂地區及此處墳墓骨骸集中收斂於崇靈堂納骨塔，然後將此地重整改為嘉義高爾夫球場，名為「嘉義市民行樂地」，球場可俯瞰八掌溪與嘉義市街⁸，面積約十一萬坪，是當時全島規模數一數二的

⁷ 賴子清，《嘉義縣志稿·卷首》〈嘉義：嘉義縣政府·1963年〉·頁55

⁸ 《嘉義市要覽》〈嘉義市役所編·1933年〉·頁22

高爾夫球場。戰後高爾夫球場廢棄，部分土地利用為軍事設施，較平坦處重新闢建為梯田、果園，原球場的果嶺及地勢較高處則又被墳墓佔據。

第二節 日據時期(1895-1945)

日本統治台灣初期時，便展開調查嘉義市區的各項狀況，發現了市區建築凌亂、街巷道狹窄曲折，無衛生下水道設施、排水不良、公共衛生惡劣，不符合現代化都市的居住要求，而清代所築之城牆也限制了都市的交通與發展。於是著手規畫了棋盤式方格狀的街道，擬定都市計劃並逐步改造建設，其中新設立的機關、學校、公共設施等，為因應以後都市發展的考量及交通便利性，多設置於郊外未發展地區，此一舉措使得嘉義市街區的規模向外延伸，與鄰近的聚落庄頭逐漸連結在一起。

日據時期在嘉義市新設的各機關學校約略分為六類：政府部門、各級學校、研究部門、市民休閒、公家宿舍、產業等如下表：

表 2.2.1 日據時期各機關學校區位一覽表

| 政府部門 | | 市民休閒 | |
|---------|----------|------|----------|
| 名稱 | 區位 | 名稱 | 區位 |
| 市役所 | 原嘉義城內 | 市民館 | 原嘉義城內 |
| 稅務所 | 原嘉義城內 | 公會堂 | 西門外原番社 |
| 警察署 | 原嘉義城內 | 遊園地 | 東郊山仔頂 |
| 郵局 | 西門外已發展地區 | 公園 | 東郊山仔頂 |
| 法院 | 東門外已發展地區 | 神社 | 東郊山仔頂 |
| 刑務所 | 城外東北郊 | 競馬場 | 城外西南郊 |
| 水道水源地 | 東郊山仔頂 | 公家宿舍 | |
| 嘉南大圳事務所 | 南門外郊區 | 名稱 | 區位 |
| 電燈會社 | 城外西南郊 | 市尹官舍 | 城緣以發展區 |
| 憲兵隊本部 | 城外西南郊 | 稅務官舍 | 西門外以發展地區 |

| 各級學校 | | 鐵道部官舍 | 火車站旁 |
|----------|-------|----------|----------|
| 名稱 | 區位 | 郵便官舍 | 城外西南郊 |
| 商工學校 | 城外北郊 | 台銀官舍 | 城外西南郊 |
| 農林學校 | 城外東郊 | 將校官舍 | 城外東郊 |
| 中學校 | 東郊山仔頂 | 聯隊長官舍 | 城外東郊 |
| 高等女學校 | 圳溝以南 | 下士官官舍 | 圳溝以南 |
| 小學校 | 南門外 | 大圳宿舍 | 圳溝以南 |
| 東門公學校 | 東門外 | 台拓宿舍 | 圳溝南郊 |
| 玉川公學校 | 圳溝以南 | 產業 | |
| 白川公學校 | 圳溝以南 | 名稱 | 區位 |
| 若葉小學校 | 圳溝以南 | 營林所製材廠 | 阿里山北門車站外 |
| 研究部門 | | 專賣局工場 | 鐵路以東、車站旁 |
| 名稱 | 區位 | 內外食品罐頭工場 | 圳溝以南 |
| 林業試驗場 | 東郊山仔頂 | 台拓化學工場 | 圳溝南郊 |
| 農事試驗支所 | 東郊山仔頂 | 棉仔會社 | 鐵路以西 |
| 州立農事試驗支場 | 西南郊區 | 製冰會社 | 鐵路以西、臨鐵路 |
| 種畜支所 | 郊區紅毛埤 | 練瓦會社 | 鐵路以西 |

資料來源：吳育臻編纂，《嘉義市志卷二·人文地理志》嘉義，嘉義市文化局，2003，頁 16

由表 2.2.1 可知，市役所、稅務所、警察署、郵局與法院等機關因做為行政中心及交通上方便管理而仍設在市區外，其他皆設於郊外未發展區，其中設於東郊山仔頂的神社、林業試驗場、農事試驗支所、遊園地、水道水源地、中學校皆為清領時代之墓塚地或墓葬區周圍，中學校(今嘉義高中)用地，於清領時期是作為義塚之用，經清理整地後建為學校，在嘉義神社東方有「共同墓地」的設置，自此之後嘉義市始有「公墓」之規定，禁止居民在公墓區域以外之處任意埋葬。昭和九年(1934)並於旗杆

湖(今學府路旁)興建納骨塔收納自山仔頂等處遷葬之骨骸，而取得之土地供公共設施及都市發展之用。

圖 2.2.1 日治時期嘉義市街町名圖

資料來源：吳育臻，《嘉義地名辭書》·卷二十·嘉義市，頁 12

由圖2.2.1日治時期嘉義市街町名圖中可得知「共同墓地」、嘉義神社、中學校、林業試驗場、農事試驗支所、遊園地、水道水源地等皆位於圖右方山仔頂庄附近，在清領時期此處便為墳墓埋葬地。



日據時期有關公墓等殯葬設施史料甚少，但據嘉義市役所 1935 年《嘉義市制五周年紀念》對當時殯葬設施及墓地規劃仍可得知其中的相關規定。昭和三年至九年嘉義市轄內墓地有十五字四十八筆四十三甲，昭和九年「墓地使用條例改正」，將山仔頂規畫為共同墓地，又將公墓分為甲

乙二區，並設置火葬場一處及焚化爐三門。甲處公墓以 1 平方公尺為 1 區，6 平方公尺以下之墓地，每區收費二圓、7 平方公尺以上 12 平方公尺以下，每平方公尺收取拾圓。但總墓地面積最大不得超過 12 平方公尺。乙地公墓 1-6 平方公尺免付費，7 平方公尺至 12 平方公尺每區(平方公尺)繳納伍圓，總面積亦不得超過 12 平方公尺。嘉義市以外居民埋葬公墓地收費加倍。昭和三年至九年公墓使用情形如下表：

表 2.2.2 昭和三年至九年公墓使用情形表

| 年別 | 昭和三年 | 昭和四年 | 昭和五年 | 昭和六年 | 昭和七年 | 昭和八年 | 昭和九年 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 埋葬墓數 | 1246 | 1234 | 1271 | 1216 | 1474 | 1373 | 1688 |

資料來源：嘉義市役所 1935 年《嘉義市制五周年紀念》，頁 82

山仔頂火葬場規定五歲以下一屍焚化收費一圓五十錢，六歲以上收費三圓，使用須向台南市弘仁株式會社出張所申請。昭和三年至九年火葬場使用情形如下表：

表 2.2.3 昭和三年至九年市管內山仔頂火葬場使用情形

| 年別 | 昭和三年 | 昭和四年 | 昭和五年 | 昭和六年 | 昭和七年 | 昭和八年 | 九年 |
|-----|------|------|------|------|------|------|-----|
| 內地人 | 142 | 152 | 151 | 149 | 168 | 153 | 151 |
| 本島人 | 6 | 5 | 5 | 3 | 3 | 23 | 33 |

資料來源：嘉義市役所 1935 年《嘉義市制五周年紀念》，頁 82

由以上資料可得知日據時期對共同墓地是有詳細規劃制定條例來管制，墓地與火葬場設置於山仔頂地區，為節省土地使用，對大型墳墓收費高昂，且限制面積不得超過 12 平方公尺。墓塚地派專人管理維護，設「墓地巡視」一人、「墓地草剎人夫」一人專職公墓管理⁹。當時火葬場使用者多為日本人，台灣人使用數極少，仍以土葬為主。

⁹資料來源：嘉義市役所 1935 年《嘉義市制五周年紀念》，頁 83

第三節 政府遷台以後(1947-)

一、眷村與公家宿舍

政府遷台後，隨同撤退來台的大量軍人、軍眷及公務員、學生等數量龐大，雖接收離台日人的機關、宿舍、營房等設施後，仍嚴重不足，為了解決住的問題，只有在城市的邊緣或郊外以克難的方式興建房舍以供居住，嘉義市於是有眾多眷村及公教人員宿舍的產生。

表 2.3.1 嘉義市眷村一覽表

| 軍種 | 名稱 眷戶數 | 所在里別 | 情況 | 說明 |
|----|---------------|------|----|---|
| 陸軍 | 文化新村 69 戶 | 震安里 | 新建 | 建於民國 40 年，土地本為公園預定地，已拆，現為公園 |
| 陸軍 | 平實甲村 19 戶 | 東川里 | 新建 | 建於民國 49 年，土地本為公園預定地，已拆，現有部分為嘉義公園 |
| 陸軍 | 篤行八村 72 戶 | 東川里 | 新建 | 建於民國 43 年，土地本為公園預定地、墳墓地，已拆，現為停車場 |
| 陸軍 | 啟明新村 120 戶 | 東川里 | 新建 | 建於民國 43 年，土地本為公園預定地，已拆，現為停車場 |
| 陸軍 | 東川新城 99 戶 | 東川里 | 新建 | 原名篤行九村，建於民國 45 年，75 年重建後改名，已拆 |
| 陸軍 | 篤行新城 129 戶 | 長竹里 | 新建 | 建於民國 45 年，已拆，現新建為住宅社區 |
| 陸軍 | 復國新村 | 東平里 | 新建 | 建於民國 40 年代，現已改建成十二層新大樓 |
| 陸軍 | 誠誼新村 23 戶 | 保安里 | 新建 | 建於民國 43 年 |
| 陸軍 | 復興新村 114 戶 | 希康里 | 接收 | 位於東門町之將官宿舍區 |
| 陸軍 | 精忠一村 368 戶 | 圳頭里 | 新建 | 建於民國 53 年，土地原為彈藥庫，增建至 417 戶，是陸軍眷村最大者，現新建為精忠新城公寓大樓 |
| 陸空 | 忠勇新村 41 戶 | 短竹里 | 新建 | 建於民國 52 年，本是空軍眷村，後已混合 |
| 陸軍 | 四知十七村 15 戶 | 圳頭里 | 新建 | 鄰近精忠一村 |
| 憲兵 | 廣仁新村 | 永和里 | 增建 | 民國 34 年已有憲兵及軍眷住進，42 |

| | | | | |
|---------|-------------------------------|-----|--------------------|---|
| | 15 戶 | | | 年建村 |
| 空軍 | 建國二村 480 戶 | 志航里 | 原日產 將校官 舍、新建 | 一部分係在原將校官舍旁於民國 38 年新建，民國 47 年因人口增加、將原日治時公園拆除增建，共 560 幾戶，是空軍眷村最大者，已拆 |
| 空軍 | 建國三村 101 戶 | 豐年里 | 原日產 台拓土 地 | 建於民國 40 年左右，土地原為日產台拓株式會社所有，戰後由中油接收，中油再借給國防部 |
| 團管 區 | 正義新村 14 戶 | 中山里 | | |
| 空軍 | 建國一村 建國五村 建國六村 675 戶 | 自強里 | 新建 | 建於民國 38 年 |
| | | 翠岱里 | 接收 | 位於日治時期白川町之下土宿舍區 |
| 空軍 | 革新新村 31 戶 | 王田里 | 新建 | 建於民國 52 年 |
| 空軍 | 吳鳳新村 38 戶 | 安寮里 | 新建 | |
| 空軍 | 紅毛埤村 4 戶 | 鹿寮里 | 新建 | 位於紅毛埤〈蘭潭〉營區軍火庫旁 |
| 陸軍 | 港仔坪村 15 戶 | 港坪里 | 新建 | 現今後備指揮部旁 |
| 合計 | 2432 戶 | | | |

資料來源：嘉義市縣眷村改建初步規劃簡報，1995，行政院經建委員會
吳育臻編纂，《嘉義市志卷二·人文地理志》嘉義，嘉義市文化局，2003，頁 85

表 2.3.1 嘉義市眷村一覽表中所列位於東川里之眷村有平實甲村、篤行八村、啟明新村、東川新城(原篤行九村)、篤行新城等及嘉義高中宿舍嘉中新村皆位於清領時期山仔頂庄的墓塚地附近，日據時期又有「共同墓地」之設立，並於山仔頂設置火葬場，清除部分墓地收納骨骸於學府路旁之納骨堂，但墳墓群並未完全遷葬。

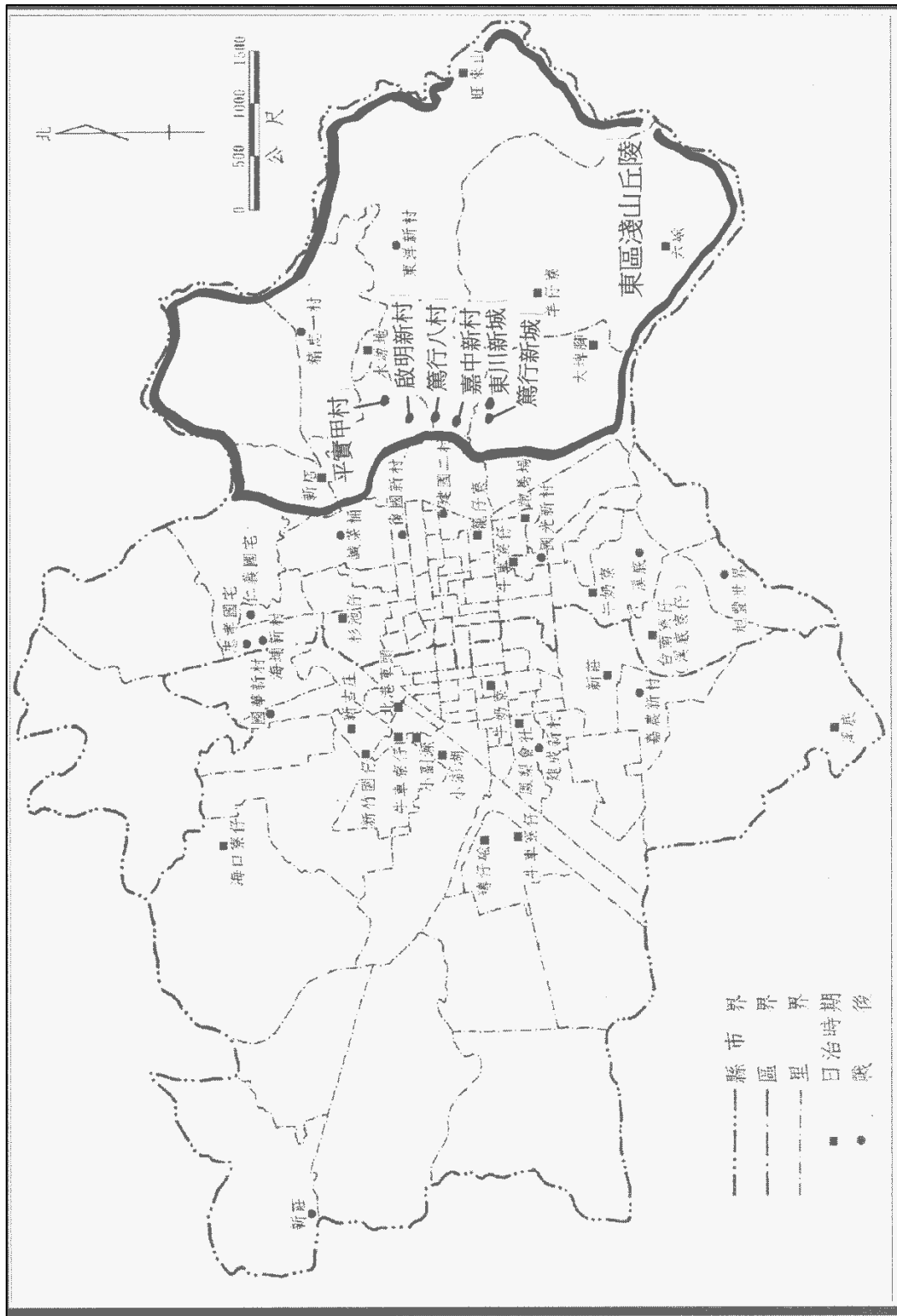


圖 2.3.1 嘉義市日治時期與戰後出現的聚落地名分佈
 資料來源：吳育臻，《嘉義市志·卷二·人文地理志》，頁 132

國民政府遷台以後，山仔頂地區因鄰近空軍眷村與陸軍光華營區，土地屬於國有，雖然眷村必須與墓塚為鄰，但在政府無法妥善安置的現實環境下，軍人軍眷只能因陋就簡，把房屋蓋在古老的墓塚地上。

嘉義市東區淺山丘陵地區(圖 2.3.1)自清代諸羅城開發以來，累積了數百年埋葬的墳墓，日據時代的公墓、火葬場也設置於山仔頂地區，戰後此地區因墓塚分佈居民較少，遂成為諸多軍眷村、嘉義中學宿舍密集設立之區域。

公家宿舍有嘉中新村、嘉女新村、嘉農新村等，都是混合日據時期留下來的宿舍和新建宿舍，位置都於學校旁邊。國營事業主要的有中油、台糖、林務局宿舍；其中中油的宿舍主要接收日產台拓株式會社化學工場的宿舍，如仁和新村、公誠新村、國光新村、興業新村、二村三村，台糖的宿舍海埔新村市接收日產製糖株式會社而來，林務局玉山林管處的宿舍如玉山一村、二村主要是日據時期的營林所的第一製材地部分改建而成，「杉池仔宿舍」(檜村里)是接收營林所的宿舍。

戰後台灣百廢待舉，建材物資極度缺乏，眷村的建築也狹窄簡陋，其中以陸軍眷村環境最為惡劣，東區山仔頂棒球場附近的篤行八村是直接建築於墳墓地上、其他如啟明新村、篤行九村基地上也有零星墳墓。當時拆毀墳墓後仍堪用之建材如墓碑、磚石等會被用以建築圍牆、階梯等用途。而戰後因承平日久，軍人娶妻生子，人口增加，舊有房舍不敷使用，多自行增建，造成房屋結構不良、巷道狹窄、居住擁擠、公共衛生惡劣，常有火災發生。除眷村外，在山仔頂光華營區的東側山坡地墳墓區旁，也有榮民退伍軍人佔用國有地或剷平無主墳墓搭蓋違建居住，其房屋至今猶存。

日據時期為實行都市計畫，劃定公墓範圍，禁止濫葬，但是對於已埋葬的墳墓區並無法全面性的做遷葬處理。戰後政府因主管機關因種種原因，執行墓政法令不能落實，也未重視並加以有效管理。百姓因而約

定俗成的違法埋葬，沿著聯外交通線在市郊農業用地與荒野處購地築墳，日據時期構建的「嘉義市民行樂地」高爾夫球場，因傳說風水地理條件特佳也被占用成為濫葬區。此外，民國四、五十年間又因火葬還未被廣泛接受，一般民眾仍以土葬為主，葬區仍以東區山坡地舊有墓區向郊外延伸，每逢出殯吉日，通往蘭潭周邊的大雅路、小雅路，送葬隊伍絡繹於途，當時棺木多以人力扛運，也有用牛車拖運，以近郊埋葬為主，在近郊接近滿葬後，六十年代後靈車與電子琴花車送殯隊伍出現，皆以東區遠郊山坡地為埋葬地，數量龐大的濫葬墳墓於是逐漸形成，這種情形直到七十二年「墳墓設置條例」施行，明令禁止於公墓以外地點濫葬之後才漸漸減少。

二、販厝與國宅

東區淺山丘陵地帶早期因地形關係居民較少，僅有世代務農的小型聚落，嘉義市民營葬的墓塚分佈於鄉野田園間，但嘉義市人口增加都市發展開始有郊區化的現象後，販厝與國宅進入山區，有些就建設在墳場旁，活人與死人比鄰而居。

民國六十年至八十年間，由於台灣逐漸脫離戰後蕭條，政府致力於工業化，社會經濟逐漸成長，人口增加，嘉義居民對購買住所及居住環境較有能力負擔更好的選擇，於是建設公司開始建造銷售販厝與國宅。嘉義市最早的販厝是五十六年的博愛新村，規模不大但廣受歡迎，從此之後的六十年代迄今，建設公司不斷尋找適合地點興建販厝出售在市郊形成了許多新聚落。

另一種聚落是國民住宅，國宅是政府為改善都市居住環境及配合公共建設政策下的產物，嘉義市最早的國民住宅是仁義國宅與忠孝國宅，前者主要提供仁義潭水庫地區拆遷戶居住，後者則供應垂楊路河溝加蓋拓寬的拆遷戶住進，這些國宅都是五層樓公寓，價格較低，對無殼蝸牛

是比較容易負擔的選項。國宅的土地大部分是國有土地，由政府興建，土地多為台糖土地及河川地，隨著政策轉變，在八十年後就幾乎沒有這類特殊的政策產物了。

建設公司在郊區以低廉價格購買農地如甘蔗園等，加以設計包裝構築樓房推出廣告，銷售後賺取豐厚的利潤，又在其他地點繼續購地推建築案，建造其所標榜的高級住宅區，由於符合市民需求，很快在農村舊聚落的田園上，建立現代化樓房的新聚落，不同於國民住宅公寓的低廉價格，郊區販厝能吸引購買力較強的階層投資置產，也使得嘉義市的居住人口有郊區化現象，嘉義市區發展與原來的鄉村聚落連成一片，東區的大雅路漸成繁榮的商業地段，但在此地區坡度較陡、位置偏僻、面積較小、不具開發價值的私有地，或預定作為公共設施的國有地上，仍有相當數量的墳墓，這些墳墓有些雖已遷葬但墓地未經整理，墓穴雜草叢生，部分墳墓年代久遠已成無主墳墓，這片荒墳與簡陋違建被人口稠密的商業與住宅區包圍，成為嘉義市東區都市發展中亟待改善的課題。

表 2.3.2 嘉義市早期販厝與國宅一覽表(1967-1993)

| 種類 | 名稱 | 所在里別 | 情況 | 說明 |
|----------|-------|------|------------------|------------------------------|
| 建設公司所建販厝 | 博愛新村 | 湖邊里 | 位於博愛路旁 | 建於民國 56 年，100 多戶 |
| | 建成新村 | 垂楊里 | 位於建成街旁 | 建於民國 60 年 |
| | 國華新村 | 湖邊里 | 位於國華街旁 | 建於民國 60 年 |
| | 僑嘉新村 | 福全里 | 僑平國小旁 | 建於民國 60 年 |
| | 國泰新村 | 劉厝里 | 國泰建設興建 | 建於民國 60 年，82 戶 |
| | 東洋新村 | 盧厝里 | 東洋建設興建 | 建於民國 68 年，本為甘蔗園 |
| | 旭豐世界 | 興村里 | 旭豐建設興建 | 始建於民國 82 年，1000 多戶 |
| | 藝術新村 | 盧厝里 | 位於蘭潭附近、原名為蘭潭藝術雅舍 | 建於民國 79 年，本為甘蔗園 |
| | 蘭潭 DC | 短竹里 | 位於蘭潭附近 | 建於民國 82 年，可容納 900 戶 |
| 國宅 | 仁義國宅 | 仁義里 | 主要提供給仁義潭淹水區地拆遷 | 建於民國 70 年左右，本為台糖和土銀的土地〈接收日產〉 |

| | | | | |
|--|----------|-----|-------------------------|------------------------------------|
| | | | 戶住進 | 曾為美軍眷屬宿舍 |
| | 忠孝國宅 | 中庄里 | 主要提供今垂楊路河溝加蓋拓寬的拆遷戶住進 | 建於民國 69 年，本為台糖土地 |
| | 和興國宅 | 興仁里 | 為示範國宅，14 棟五層樓公寓，140 戶 | 原水利局所有河川地，完工於民國 82 年，為省住都局和嘉義市政府合辦 |
| | 興嘉國宅一、二村 | 福民里 | 優先提供給因為興業西路拓寬後拆遷的空軍眷戶住進 | 建於民國 72 年，重劃區的規畫之一 |
| | 興嘉國宅三、四村 | 車店里 | 民國 76 年才提供市民住進 | 重劃區的規畫之一 |

資料來源：吳育臻，《台灣地名辭書·卷二十·嘉義市》各地名的地名釋義

表 2.3.2 中所列東洋新村、藝術新村、蘭潭 DC、國泰新村等大型別墅社區與公寓大樓住宅群，皆位於東區墓葬區附近。

早期建設公司在東區鄉村聚落田野中，興建販厝社區較成功且具有指標性意義的兩個建案分別是東洋新村與國泰新村，其處原為種植甘蔗的農田，由於當時地處荒郊野外、售價高昂且鄰近墳墓區，原本不被看好。但由於其成功塑造高級社區形象，能夠吸引購買力強的階層購屋置產入住。此成功經驗對其他投資建商起了示範與帶動作用紛紛跟進，原鄉村聚落的零星墓群有些因此遷葬，清理整地後用以建屋，更鄰近墳墓濫葬區的地段也有推案售屋，民國 79 年建於盧厝里的藝術新村原為與墳墓為鄰的甘蔗園，82 年建於小雅路可容納 800 戶的蘭潭 DC 社區，至今仍與一片墳墓地隔路相望，義教東路與林森東路口的 7 號停車場預定地墳墓群被社區住宅群三面包圍，而此現象引起了公部門開始重視，在 88 年的「嘉義市綜合發展計畫」中做出規劃方案，並在 96 年以後具體實行了八個遷葬案。

第四節 小結

嘉義市東西二區由於地形上之差異，西區為平原，東區則丘陵多於平原。亦因歷史發展之不同，諸羅縣城市街位於東區，早期市街發展也向山麓與丘陵的過渡地帶延伸。東區倚阿里山山脈，50米等高線約通過林森國小、嘉義高中、仁義中學等，等高線以西地勢低平，起伏甚小，以東地勢雖不高，但起伏甚大，舊聚落有山仔頂庄、長竹里、短竹里等可謂地廣人稀，直到民國六零年代郊區化後，反成為新興的郊區別墅發展區。

在漢人入墾嘉義後，康熙四十三年(1704)選擇緊靠丘陵的的平原地帶築木柵城，諸羅城的核心地帶位於今吳鳳北路與公明路口，人口漸漸聚集，城市的機能開始分化，居民以從事商業、手工業、服務業與縣屬員工為主。官方的文廟、武廟及民間奉祀的廟宇都位於東區，終清領時期，此區一直是嘉義市發展的重心。

日據時期行政中心移至現今的中山路，市內因糖業與木業發展而繁榮，日本政府為推動同化政策，展開「寺廟整理運動」¹⁰。昭和十一年(1936)，台灣總督府召開「民風作興協議會」，展開「民風作興運動」，要求「振作國民精神」及「同化的徹底」。隔年中日戰爭爆發，為預防台人反抗又施以「皇民化運動」。當時擔任嘉義市長的川添修平命令各派出所招集各寺廟管理員會議，命令全市寺廟組成財團法人，由濟美會管理各寺廟財產，不得異議，並將各陰廟如忠義十九公、五百三公、昭忠義民公及有應公等遺骸均遷葬至彌陀寺東側(今學府路)築塔保存，並將山仔頂部分平緩丘陵的墳墓一萬餘座起掘遷葬至塔內，所取得的土地十一萬坪建為高爾夫球場，此遷葬之目的在於推行「皇民化運動」，淡化中國傳統宗教信仰、誇示大和民族的優越感，並營造大日本帝國富強康樂的氛圍，並非全為因應都市發展的需要而將舊墓遷葬。

¹⁰ 蔡錦堂，〈日據時期台灣之宗教政策〉，《台灣風物》42卷4期，1992年，頁117、125

日據時期在蘭潭東側旺來山一帶，由於地勢更高、起伏更大，從前鮮少人居，日本政府曾於此設咖啡農場以從事熱帶栽培業，並有北部客家族群遷移到此耕作。民國六零年代開始由於人口增加都市發展，舊有公墓逐漸滿葬，此處又有部分農地被購置築墳成為墓塚地。

丘陵過渡地帶的新店里、王田里、東川里、短竹里往東直到與竹崎鄉、番路鄉的交界，地勢越來越高，在蘭潭東邊 100 公尺等高線以東，已是屬於真正的嘉義丘陵，地勢高低起伏，此處聚落型態自古即以散村為主，人口分布較少，反而墓塚分布較多。

舊諸羅縣城與東郊舊聚落之間，在清代為空曠的田園。日據後這裡成為日本政府設立公家機關，興建公家宿舍的所在，而丘陵地在日據時期除了將東南角闢建高爾夫球場、東邊丘陵地開發為咖啡農場外，一般老百姓聚落的規模與農業的生活方式並無多大變化。戰後因要解決軍人、軍眷的居住問題，在東區的山仔頂等地建立了許多眷村，有些眷村直接蓋在鏟平的墓塚地上，而鄰近的墓區外圍山坡又被占用加蓋了許多簡陋的違章建築。而由於墓政法令執行無法落實，墳墓濫葬現象此時期不斷發生且四處蔓延，此現象在六十年代才開始改變，由於嘉義市舊市區面臨了街道狹窄、屋宇老舊、居住空間不足等問題，人口由此期開始郊區化，住宅社區往郊區移住時，地勢略有起伏、風景較為秀麗的東區遠比西區更適於興建透天的郊區別墅，原有的甘蔗田等土地紛紛被建設公司購買推案售屋，也產生了新房屋與舊墳墓比鄰而居，活人與死人爭地的現象。

第三章 相關法規條例及案例探討

第一節 墓地規劃相關法規條例探討

一、殯葬管理條例

我國相關的墓政法規條例，自民國 25 年起就有「公墓暫行條例」，民國 36 年頒佈「公葬條例」，民國 72 年頒佈「墳墓設置管理條例」、75 年頒佈「墳墓設置管理條例施行細則」，並於 91 年 7 月 17 日廢止。現行之法令為 91 年公布施行的「殯葬管理條例」及其施行細則，與「墳墓設置管理條例」及施行細則之不同處是，此條例除涵蓋墳墓設置之規定外，還包括殯葬設施諸如殯儀館、火化場、納骨堂等之設置、經營、管理等法規。

從結構上看來，「殯葬管理條例」共分七章，計一零五條，第一章總則、第二章殯葬設施之設置管理、第三章殯葬設施之經營管理、第四章殯葬服務業之管理與輔導、第五章殯葬行為之管理、第六章罰則、第七章附則。至於施行細則，則是對上述條例的一些補充規定。

從內容上來來看，「殯葬管理條例」暨施行細則的政策目標，最重要的是墓地政策符合經濟效益的土地利用原則，據此，本條例的重點有三：一是限制殯葬設施的地點(含公墓、殯儀館、火化場、納骨堂)，二是限制墳墓使用面積，三是遷移不符合土地利用效益之墳墓(合法設置者)，及不合法設置之墳墓(濫葬)提供遷葬的法令依據，以利其執行。(詳見附錄一)，現就此三者分述如下：

- 1、限制殯葬設施(墳墓)使用地點：本條例將墳墓分為公墓及私人墳墓兩類，前者又分為公立及私立兩種，公墓係供公共營葬的公共設施，私人設置係私人報經主管機關核准營葬或在私有土地上設置，供特定人營葬之設施(第五條)，公墓及私人設置均需報請主管機關核准。因此，合法設置之墳墓，其地點之限制已有法令依據。

- 2、限制墳墓使用面積：本條例第 26 條規定：「公墓內每一墓基面積不得超過 8 平方公尺，但兩棺以上合葬者，每棺得放寬 4 平方公尺，其埋藏屬骨灰者，每一骨灰罐用地面積不得超過 0.36 平方公尺」。另外，依條例第五條規定：「在山坡地設置私立公墓，面積不得小於五公頃」。
- 3、起掘及遷葬：條例第 29、30 條有起掘之規定，第 39、40、41 條有遷葬之規定，因此，行政機關對所有墳墓(公墓或私人墳墓、合法及不合法)在合於條例規定時，均有權利起掘或遷葬，對於全面的墳墓整理提供了法令的依據。

此外，本條例還規定主管機關：中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府；在鄉(鎮、市)為鄉(鎮、市)公所。對於殯葬設施管理的部分，第 3 條規定直轄市及縣(市)政府得設殯葬設施之設置、經營、管理機構，綜理殯葬的各項事務。

就優點而言，「殯葬管理條例」暨施行細則雖以土地利用的經濟效益為主，但也能部分兼顧環保的要求，因此在公墓的設置上，才有不影響水土保持、不破壞自然景觀、不妨礙公共衛生，保留十分之三的綠地(採平面草皮式墳墓造型者，比例不得少於十分之二)，嘗試以墓基輪流使用的方式以及鼓勵火葬、樹葬方法來紓解墓地不足的問題。此外，對殯葬設施之經營管理、殯葬服務業之管理與輔導、殯葬行為之管理都有完整規定，不失為是合乎時宜且具前瞻性的做法。

二、墳墓設置條例

殯葬管理條例修正案於 101 年 1 月 11 日修正公布，相關配套辦法及子法亦與母法同步於 101 年 7 月 1 日施行。新法與舊法(墳墓設置管理條例)交替的過渡時期，自有處理方式的疑義產生，以嘉義市東區最常見的國有山坡地遭人濫葬情形，內政部以「有關國有山坡地遭人濫葬一事所

涉及法令及處理方式之疑義」(詳見附錄二)做出以下解釋¹¹：

- 1、「墳墓設置管理條例」於 72 年 11 月 11 日公布施行後，設置私人墳墓應報請當地主管機關核准，方可設置，違反規定，就是違法濫葬，就應依法查辦。雖然此條例於 91 年 7 月 17 日廢止，但對於法令施行期間違法濫葬者，仍有其適用。
- 2、條例中規定墳墓設置申請的申請文件都應齊備，墳墓的地點、面積、都應合乎規範¹²，否則就算是埋葬在公墓者也算是違法濫葬。
- 3、對於違反規定者，主管機關應會同有關機關制止。如果墳墓已埋葬，除得令其補辦手續者外，應限其於三個月內遷葬，逾期末遷葬者處以罰鍰¹³。
- 4、因法律不溯既往原則，在「墳墓設置管理條例」72 年 11 月 11 日公布施行之前所設置之墳墓，不視為違法濫葬墳墓，也不必處罰。
- 5、殯葬管理條例 91 年實施後有更嚴格的規定，墳墓面積不得超過 8 平方公尺、埋葬屍體應於公墓內為之、火化屍體後存放或埋葬，應檢附火化許可證明、骨骸起掘後埋葬，應附起掘許可證明等¹⁴。
- 6、未報經主管機關核准而在他人私有土地上設置墳墓，如果涉及私權爭執，當事人可訴請法院審理以排除侵害，如經查明為無主墳墓，因無訴求對象，致無法依私權爭執訴請法院審理，土地所有權人為使該筆土地得以有效合理運用，得逕向該轄區公所申請核發起掘許可證明後，將骨骸起掘存放至骨灰(骸)存放設施，以解決問題¹⁵。

¹¹ 內政部 94 年 6 月 23 日台內民字第 0940005648 號函：有關國有山坡地遭人濫葬一事所涉及法令及處理方式之疑義

¹²第 14 條規定：「私人墳墓之設置，應報請當地主管機關核准，其應備文件及地點之選擇，依第 6 條第 1 款、第 6 款、第 7 款及第 7 條之規定。每一墓基面積不得超過第 10 條規定。」

¹³第 26 條規定：「設置墳墓違反本條例之規定者，應由當地主管機關會同有關機關制止。其已埋葬之墳墓，除得令其補辦手續者外，應限其於 3 個月內遷葬；逾期末遷葬者，處 3 千元以上 1 萬元以下之罰鍰。」

¹⁴第 22 條規定：「埋葬屍體，應於公墓內為之。骨骸起掘後，應存放於骨灰(骸)存放設施或火化處理。…骨灰(骸)之存放或埋藏，應檢附火化許可證明、起掘許可證明或其他相關證明。」

¹⁵ 內政部 92 年 5 月 21 日台內民字第 0920004956 號函釋

三、環境影響評估法對墓地的規定

依據環保署制定的環境影響評估法中明訂「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」(102年9月12日修正)第31條第3項規定：公墓興建或擴建工程，符合下列規定之一者應進行環境影響評估：

- 1、位於國家公園、位於野生動物保護區或野生動物重要棲息環境、位於國家重要濕地、位於台灣沿海地區自然環境保護計畫核定公告之自然保護區。
- 2、位於山坡地、國家風景區或台灣沿海地區自然環境保護計畫核定公告之一般保護區，其同時位於自來水水質水量保護區，申請開發或累積開發面積二·五公頃以上。
- 3、開發或累積開發面積五公頃以上。

31條第4項規定：「殯儀館、骨灰（骸）存放設施興建或擴建工程符合第一款第一目至第七目¹⁶規定之一，或申請開發或累積開發面積二公頃以上」者，亦應做環境影響評估。

此法令規定的用意當然是為了公墓及其他殯葬設施的興建與擴建會有可能破壞環境，所以對此「鄰避設施」加以諸多限制。興建與擴建殯葬設施如未通過環境影響評估，主管機關就不得准其申請，更不能核發建築執照與使用執照，這是立法保護環境的必要條件。

四、水土保持法與墓地設置規定

殯葬設施受限於土地之取得不易及本質上為鄰避設施。絕大多數在山坡地開發，而台灣地區地形多屬山坡地(標高在 100 公尺以上或標高未

¹⁶1.位於國家公園。2.位於野生動物保護區或野生動物重要棲息環境。3.位於國家重要濕地。4.位於台灣沿海地區自然環境保護計畫核定公告之自然保護區。5.位於海拔高度一千五百公尺以上。6.位於山坡地、國家風景區或台灣沿海地區自然環境保護計畫核定公告之一般保護區，申請開發或累積開發面積一公頃以上。7.位於特定農業區經辦竣農地重劃之農業用地，經農業主管機關同意變更使用，且申請開發或累積開發面積一公頃以上。

達 100 公尺，而其平均坡度在百分之五以上者)，所以在殯葬設施興建上必須依據水土保持法暨相關規定，才能合法開發，今分述如下：於山坡地或森林區內設置墳墓者，則此地區之治理或經營、使用行為，應經調查規劃，依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護。¹⁷

- 1、水土保持義務人於山坡地或森林區內設置墳墓，應先擬具水土保持計畫，送請主管機關核定，如屬依法應進行環境影響評估者，並應檢附環境影響評估審查結果一併送核¹⁸。
- 2、墳墓的設置如果違反水土保持法，就要受違規行為的行政罰鍰並限期改正，經限期改正而不改正者或實施仍不合水土保持技術規範者，按次分別處罰，至改正為止，並令其停工，得沒入其設施及所用之機具，強制拆除及清除其工作物，所需費用，由經營人、使用人或所有人負擔。¹⁹
- 3、限期改正、勒令停工、強制拆除、撤銷許可：墳墓設置未依所核定之水土保持計畫實施水土保持之處理與維護者，除依規定按次分別處罰外，由主管機關會同目的事業主管機關通知水土保持義務人限期改正；屆期不改正或實施仍不合水土保持技術規範者，應令其停工、強制拆除或撤銷其許可，已完工部分並得停止使用。未依規定擬具水土保持計畫送主管機關核定而擅自開發者，除依規定按次分別處罰外，主管機關應令其停工，得沒入其設施及所使用之機具，強制拆除及清除其

¹⁷水土保持法第 8 條第 1 項第 5 款規定：於山坡地或森林區內開發建築用地，或設置公園、墳墓、遊憩用地、運動場地或軍事訓練場、堆積土石、處理廢棄物或其他開挖整地。則此地區之治理或經營、使用行為，應經調查規劃，依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護。

¹⁸第 12 條〈水土保持計畫之實施與維護〉規定：水土保持義務人於山坡地或森林區內開發建築用地、設置公園、墳墓、遊憩用地、運動場地或軍事訓練場、堆積土石、處理廢棄物或其他開挖整地。應先擬具水土保持計畫，送請主管機關核定，如屬依法應進行環境影響評估者，並應檢附環境影響評估審查結果一併送核。

¹⁹水保法第 33 條規定：有下列情形之一者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰：1.違反第八條第一項規定未依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護者。2.違反第十二條至第十四條規定之一，未先擬具水土保持計畫或未依核定計畫實施水土保持之處理與維護者。

工作物，所需費用，由經營人、使用人或所有人負擔，並自第一次處罰之日起兩年內，暫停該地之開發申請。

- 4、違規之刑責：水保法第 32 條規定：在公有或私人山坡地或國、公有林區或他人私有林區內未經同意擅自設置墳墓，致生水土流失或毀損水土保持之處理與維護設施者，處六月以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣六十萬元以下罰金。但其情節輕微，顯可憫恕者，得減輕或免除其刑。而如果釀成災害者或因而致人於死者，處罰極為嚴重²⁰。

水土保持法是 83 年制定，92 年 4 月修訂，12 月公布，其法令規定對於設置墳墓等殯葬設施如果違反水保法令而導致災害者，處罰非常嚴重。但法律不外乎人情，一般民眾如果對法令無知而非出於故意者，「...其情節輕微，顯可憫恕者，得減輕或免除其刑...」。政府過去對於山坡地的墳墓濫葬未多加以重視，以致於私人任意營葬墳墓，破壞水土造成災害，今後殯葬設施的設置應特別遵守水土保持法的相關規定，開發前做「水土保持計畫」、開發後也要做好水土保持之處理與維護。

第二節 相關計畫對殯葬設施之檢討

一、嘉義市綜合發展計畫

嘉義市綜合發展計畫是行政院對嘉義市所轄區域內之長期指導計劃，目的在於使城市能有秩序、有系統的發展，其功能在於配合國家經濟發展，對人口產業、公共設施等在空間上做適當及合理的配置，計畫委託學術單位主持，配合市府各部門及嘉義市議會共同協商擬訂，並送行政院備查。

嘉義市綜合發展計畫於 88 年 12 月公布，當時市府當局已經對市區

²⁰ 水保法 32 條：「...前項情形致釀成災害者，加重其刑至二分之一；因而致人於死者，處五年以上十二年以下有期徒刑，得併科新臺幣一百萬元以下罰金；致重傷者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣八十萬元以下罰金。」

殯葬設施與濫葬問題相當重視，故列為發展計畫的課題之一，首先做了現況分析及資源的調查。

當時在嘉義市十一個都市計畫區中，因土地有限，沒有任何喪葬用地之規劃，而嘉義市政府所轄的殯葬管理所、公立納骨塔及火葬場因嘉義縣、市行政區早年重新調整劃分之故，均位於水上鄉而由嘉義市代管之省有土地上。

火葬場與公立納骨塔因墳墓用地取得不易與部份民眾漸能接受火葬觀念，故使用率已逐年提升，見表 3.2.1。

表 3.2.1 南部區域各縣市喪葬設施統計表

| 縣市別 | 納骨設施(堂、塔) | | | | | 殯儀館 | | | 火葬場 | |
|----------|-----------|---------|---------|---------|---------|--------|------------|-----|--------|----|
| | 座數 | 最大容量(位) | 已使用量(位) | 未使用量(位) | 處數 | 禮堂數(間) | 冷凍庫最大容量(具) | 處數 | 焚爐數(座) | |
| 嘉義市 87年 | 公 | 1 | 15,156 | 3,450 | 11,706 | 2 | 9 | 75 | 1 | 4 |
| | 私 | | — | — | — | — | — | — | — | — |
| 嘉義市 83年 | 公 | 1 | 15,156 | 1,883 | 13,273 | 1 | 3 | 28 | 1 | 4 |
| | 私 | | — | — | — | — | — | — | — | — |
| 嘉義縣 83年 | 公 | 12 | 72,311 | 16,728 | 55,583 | 1 | 1 | 9 | — | — |
| | 私 | | — | — | — | — | — | — | — | — |
| 台南市 83年 | 公 | 1 | 31,601 | 15,894 | 15,707 | 1 | 27 | 96 | 1 | 1 |
| | 私 | | — | — | — | — | — | — | — | — |
| 台南縣 83年 | 公 | 9 | 50,869 | 4,022 | 46,847 | 1 | — | — | 1 | 3 |
| | 私 | 1 | 6,415 | 554 | 5,861 | — | — | — | — | — |
| 高雄市 83年 | 公 | 7 | 29,905 | 13,515 | 16,390 | 1 | 11 | 180 | 1 | 18 |
| | 私 | | — | — | — | — | — | — | — | — |
| 高雄縣 83年 | 公 | 7 | 48,100 | 9,997 | 38,113 | 1 | 6 | — | 1 | 1 |
| | 私 | | — | — | — | — | — | — | — | — |
| 屏東縣 83年 | 公 | 8 | 52,811 | 2,517 | 50,294 | 1 | 3 | 24 | 2 | 1 |
| | 私 | | — | — | — | — | — | — | 1 | 1 |
| 澎湖縣 83年 | 公 | 2 | 1,494 | 820 | 674 | 1 | 1 | 2 | — | — |
| | 私 | | — | — | — | — | — | — | — | — |
| 南部區域 83年 | | 48 | 308,680 | 65,930 | 242,741 | 8 | 52 | 339 | 7 | 25 |

資料來源：《嘉義市綜合發展計畫·公共建設部門》，頁 44

又因為嘉義市土地有限與民眾尚未完全接受火葬之觀念，故多在東區市郊山坡地私購土地使用，例如彌陀路、忠義橋、蘭潭附近即有私人

隨意使用之濫葬墳墓帶，建議將來配合公共設施建設時土地取得時一併輔導遷移，或是評估輔導轉型為公園化示範公墓之可行性；另一方面則強化宣導改變民眾觀念以提升納骨塔使用率，如此即可解決濫葬之現象、促進土地有效利用並美化市容。

至於火葬場與殯儀館當時仍須負擔嘉義縣及鄰近區域之需求，這是因為嘉義縣、台南縣限於經費當時並無相關喪葬設施，雖然硬體設施已有增加，但多數民眾有選擇特定日期之習俗，故尖峰時段仍供不應求，解決之道是商請嘉義縣、台南縣以公辦民營之方式儘速設置本身之相關殯葬設施，以減輕嘉義市殯葬管理之負擔。

當時嘉義市要再新設殯葬相關設施實屬不易，而一般都市化程度較高之地區亦常面臨同樣之問題。喪葬設施屬於「鄰避」型公共設施²¹，不受嘉義縣民歡迎，未來如果擴充增建，甚至可能會引起抗爭。而在市區新建殯葬設施易遭阻力，只能在盡量不干擾周遭居民之前提下妥善利用舊有殯儀館土地，並儘速擬定相關規劃與再生利用策略，來改善相關殯葬管理問題²²。針對這些課題，嘉義市政府的對策有以下二點：

對策一、「強化宣導火葬觀念，促進公有納骨塔有效利用。」

對策二、「促進嘉義市區內舊有殯儀館及其鄰近土地有效使用，雖主要設施已遷至水上，建議評估以舊有殯儀館土地設置相關設施以服務民眾。」

由以上對策看來，當時並無大規模的舊墓或濫葬墳墓遷葬計畫。對策一的宣導火葬觀念雖漸有成效，但公有納骨塔因在美觀與舒適程度上不如私人納骨塔，雖然收費較低廉，使用率仍然不高。對策二是計畫利用舊有殯儀館土地設置相關殯葬設施，也因為地方的反對聲浪高漲下，

²¹鄰避（NIMBY, Not-In-My-Backyard）」型公共設施，亦即「服務廣大地區民眾，但可能對生活環境、居民健康與生命財產造成威脅，以致居民希望不要設置在其住家附近的公共設施」，例如垃圾處理廠、核電廠、焚化廠等皆屬於此類設施（台北市政府研究發展考核委員會，台北市鄰避型公共設施更新之研究，民國 86 年 6 月）。

²² 《嘉義市綜合發展計畫·公共建設部門》，頁 57

顯然是不可行。雖然如此，市政府還是對以後的發展訂下了短期與中長期目標：

未來發展構想²³：推動既有濫葬地區遷移或輔導轉型，並配合現代化喪葬設施之引進與宣導民眾接受火葬觀念。

短期：一、分期輔導遷移彌陀路、忠義橋、蘭潭附近等濫葬地區墓地。

二、適時提升嘉義市公有喪葬設施（水上鄉）之質與量，並宣導民眾接受火葬觀念，並改善傳統部份較不符合時宜之習慣，以維護生活品質與公共安寧。

中長期：一、評估利用偏遠或廢耕農業區設置公園化公墓之可行性。

二、研擬墓地管制規範，確實掌握墓地使用與所有權等資料，以利土地使用管理並提升土地使用效率。

檢討當時擬定之短期目標，分期輔導遷移彌陀路、忠義橋、蘭潭附近等濫葬地區墓地的行動，至今僅見部分成果。對於提升嘉義市公有喪葬設施（水上鄉）之質與量，並宣導民眾接受火葬觀念方面則漸有成效。至於中長期的目標，「評估利用偏遠或廢耕農業區設置公園化公墓之可行性」，在幅員狹小的嘉義市要覓得合適地點困難重重、公墓用地難以取得，顯然是不可行。對「研擬墓地管制規範，確實掌握墓地使用與所有權等資料，以利土地使用管理並提升土地使用效率。」則有部分落實，這也使得嘉義市後來的三個遷葬案得以順利推動。

綜觀嘉義市綜合發展計畫的得失，雖然有些政策不合時宜或環境困難，難以實施。但總有發現問題設法解決的企圖心，雖然起步嫌晚，動作太慢，最後還是形成實施方案，有了具體的做法，提出了喪葬設施改善計畫書(詳見附錄三)

查喪葬設施改善計畫書中，擬訂於 90 年至 97 年間，以中央補助款及自籌經費共八千萬元，並依據「台灣省改善喪葬設施十年計畫」逐步進

²³ 《嘉義市綜合發展計畫·公共建設部門》，頁 62

行改善現有殯葬設施與濫葬現象，市府首先彙整出當時的現況問題，簡要整理如下：

- 1、市區都市計畫無殯葬用地。
- 2、火葬觀念仍不足，購地濫葬情形嚴重。
- 3、殯葬設施需負擔嘉義縣、台南縣民眾之需要，尖峰時期設施不足以負荷需求。
- 4、殯葬設施不足，評估殯儀館舊址之利用，以分擔相關設施之需求。

其次提出改善殯葬設施的具體計畫，簡要整理如下：

- 1、針對濫葬地區，配合鄰近公共設施建設土地取得時一併輔導遷移。
- 2、輔導現有墓地逐漸轉型為公園化示範公墓。
- 3、強化宣導改變民眾觀念。
- 4、充實公有納骨塔與火葬場設備。
- 5、建議商請嘉義縣、台南縣以公辦民營之方式儘速設置相關設施。
- 6、評估殯儀館舊址之利用，以分擔相關設施之需求。預期能達到改善濫葬、充實喪葬設施、促進土地有效利用等效益。

二、台灣南部區域計畫第二次通盤檢討規劃草案

內政部營建署 94 年 1 月，台灣南部區域計畫第二次通盤檢討規劃草案中對當時喪葬設施不足造成地方發展負擔有一番檢討：「各縣市的喪葬設施所提供的質與量是否充分，除受死亡率的影響外，實與民眾的喪葬禮俗文化習習相關。現今南部地區的喪葬方式雖有朝火葬方式改進，但仍以土葬方式佔多數，致墳墓用地使用情形仍擁擠雜亂，對地方發展造成相當的負面影響²⁴。」

²⁴ 《台灣南部區域計畫第二次通盤檢討規劃草案》，內政部營建署 94 年 1 月

中央政府為謀求南部地區改進殯葬設施、殯葬風俗，先推行先期示範性的改善計畫，並鼓勵民眾改採樹葬、海葬等極少佔用土地資源、回歸自然喪葬方式，以減少使用土地資源。在當時可謂相當先進。中央對南部地區的殯葬設施之規劃原則有以下要求：

- 1、區位之選擇應顧及區域整體長期發展之需求，考量其對鄰近地區發展之影響最小且符合公共利益、不能破壞自然景觀與水土保持、不妨礙耕作、軍事設施與公共衛生。
- 2、對公共衛生、居住環境、都市景觀、都市發展與土地利用有妨礙的公私墓地，應禁止設置、禁葬或鼓勵遷葬。
- 3、逐年編列預算改善殯葬設施，改造舊有公墓成為公園，實施公墓公園化。

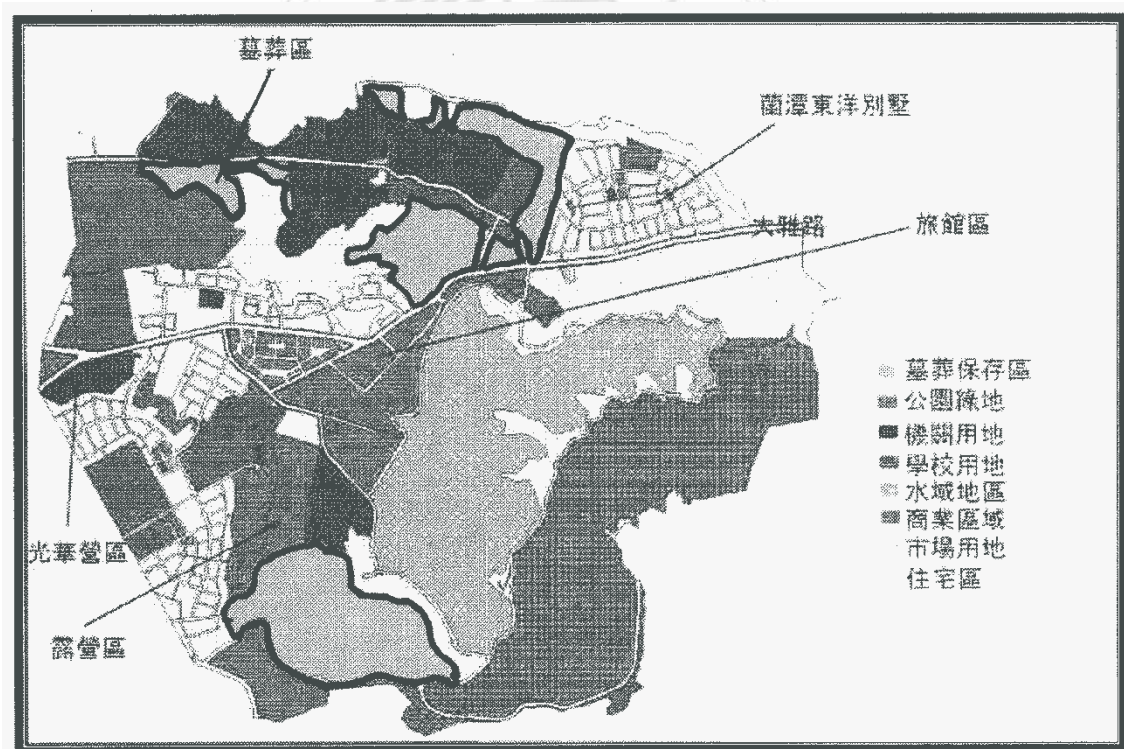


圖 3.2.2 變更嘉義市蘭潭地區都市計畫
(第二次通盤檢討)都市計畫區示意圖

資料來源：內政部營建署市鄉規劃局都市計畫書圖資料庫系統

Http://www.tcd.gov.tw/MAPGUIDE/INDEX.ASP

- 4、依縣市人口與各地實質需要，建造納骨堂、殯儀館、火葬場等喪葬

設施。

- 5、「配合都市計畫辦理通盤檢討，針對滿葬的舊公墓先公告遷葬，騰空後重新規劃利用；另一方面則建造大容量的納骨堂，鼓勵「火化塔葬」方式，盡量減少墓地的使用²⁵。」

關於第一及第二項原則，嘉義市已無適合地點可容納殯葬設施，故不可行、第三項中編列預算改善殯葬設施已逐年實施，但「公墓公園化」因舊有公墓未經規劃雜亂無章、密埋疊葬，等於是亂葬崗，難以改為公墓公園。第四項的納骨堂、殯儀館、火葬場設施質量均有提升，第五項「針對滿葬的舊公墓先公告遷葬，騰空後重新規劃利用」則是後來的市府當局比較有作為的。

第三節 嘉義市舊墓遷葬案例分析

自95迄今，嘉義市主要有三個舊有公墓遷葬案，其中以95年植物園東邊墓區遷葬案實施最早、規模最大，墳墓數量多達2991座，遷葬目的是將原有土地改建為都會森林公園，與鄰近的公共休閒設施連結成完整的休閒綠帶；第二是光正街12巷屋後山坡地墳墓區，因水土保持不良遇雨土石坍塌成災，為防止災害擴大而興建排水設施與擋土牆，公告遷葬墳墓94座；案例三為林森東路319巷與義教東路口的192座墳墓，此處墳墓區原規畫為停車場，四周皆已經形成密集的社區住宅，為美化市容、提高土地利用價值而辦理遷葬。因三者的規模、目的與處理方式均不同，故舉此三案例分別論述分析。

一、植物園東邊占葬區遷葬

嘉義市政府於95年間為美化市容、營造市中心完整觀光綠帶，以「活力嘉義新風貌、市政建設一路發」為題，對嘉義市植物園東邊的占葬區

²⁵ 《台灣南部區域計畫第二次通盤檢討規劃草案》，內政部營建署94年1月

嘉義市植物園東邊墳墓遷葬區域係位於植物園及嘉義農業試驗分所園區之間土地，該範圍包括 4 筆國有土地²⁶，分屬國有財產局、農業試驗所、林業試驗所等單位管理，及 6 筆市有地²⁷，因地屬公有，政府取得土地順利，市府於 3 月正式公告有(無)主墳墓相關作業，由民政局主辦本案遷葬業務，遷葬期限為自公告日起 10 個月內，並相關遷葬注意事項公布於市政府網站，並於現場另豎立公告牌以方便民眾查詢。市府並發布新聞說明本案範圍內之土地因都市計畫土地使用分區為保護區及公園，俟墳墓遷葬完成後，將另由公園管理單位(建設局)開發植栽綠化，作為市民休閒綠地之用。

嘉義市政府於 3 月 1 日發布公告(詳見附錄四)遷葬²⁸及公布「有關遷葬補償費注意事項」(詳見附錄五)、「墳墓遷葬補償標準」(詳見附錄六)中，依據殯葬管理條例第 35、36 條規定²⁹，要求墓主於遷葬期限內自行遷葬，逾期未遷葬者，視為無主墳墓，由市府代為僱工遷葬，不得異議。並將此區墳墓依「墳墓設置管理條例」的生效日 72 年 11 月 13 日為準，在此日期前埋設的視為合法設置的墳墓，得以依「墳墓遷葬補償標準」領取一到十萬元不等的補償金，在其後未經許可埋葬的即為非法濫葬墳墓，不得領取補償金。原依據「墳墓設置管理條例」對濫葬墳墓是有罰

²⁶嘉義市東川段 388、390、394、406 地號

²⁷嘉義市東川段 386、387、389、393、398、399 地號

²⁸嘉義市政府，中華民國 95 年 3 月 1 日，府民治字第 0950130126 號公告

²⁹ 殯葬管理條例第 35 條：依法設置之墳墓，因情事變更致有妨礙軍事設施、公共衛生、都市發展或其他公共利益之虞，經直轄市、縣(市)主管機關轉請目的事業主管機關認定屬實者，應予遷葬。但經公告為古蹟者，不在此限。前項應行遷葬之墳墓，應發給遷葬補償費；其補償基準，由直轄市、縣(市)主管機關定之。

第 36 條：依法應行遷葬之墳墓，直轄市、縣(市)主管機關應於遷葬前先行公告，限期自行遷葬，並應以書面通知墓主，及在墳墓前樹立標誌。但無主墳墓，不在此限。前項期限，自公告日起，至少應有三個月之期間。墓主屆期未遷葬者，除有特殊情形提出申請，經直轄市、縣(市)主管機關核准延期者外，視同無主墳墓，依第二十七條規定處理之。

則，可處以罰金之規定，但市府為求遷葬順利，未對此區濫葬墓主開罰。其公告「有關遷葬補償費注意事項」第一項中說明：「查墳墓設置管理條例於 72 年 11 月 13 日施行生效，基於法律不溯既往原則，於上開條例施行生效前，已於本遷葬案範圍內營葬之墳墓屬合法設置，得依殯葬管理條例第 35 條規定申請遷葬補償費，至於墳墓設置管理條例施行生效後始於本案範圍內營葬者，因屬非法營葬，即不得申請遷葬補償費。」，公告及新聞稿公布後，主動遷葬者不多，市府遂於農曆新年及清明節期間在遷葬區設立服務據點，對前來掃墓民眾說明。但承攬遷葬業務之殯葬業包商缺乏經驗，為求方便而將墳墓編號用噴漆直接噴在墓碑上，此舉引起家屬公憤，市府除道歉外，責令包商將噴漆清除。在此之後主動遷葬者仍屬零星，直到公告十個月的期限將屆，3004 座墳墓中僅 955 座墳墓遷葬。

遷葬整地工程於 97 年 7 月 30 日開標，無主墳墓在 97 年 8 月辦理遷葬超薦法會後，由承包殯葬業者起掘處理，晉塔安放於水上鄉市立納骨堂無主納骨廳內、供人認領。遷葬整地工程於 98 年 4 月 1 日完工驗收，

市府於 5 月 15 日辦理竣工謝土法會，於是整個遷葬工作完成，隨即由公園管理單位接手，將此區改造成面積 5.5 公頃的「都會森林公園」。



圖 3.3.1.2 都會森林公園

資料來源：本研究整理

二、光正街 12 巷興建水保設施遷葬案

本案例位置及其鄰近地區在清領及日據時期原為山仔頂庄聚落，因鄰近市區，在早期就形成範圍廣大的墓葬區，地勢屬平緩的丘陵地，戰後因都市發展而逐漸開發，原彌陀路、日新街、嘉工街、光仁街、光正街等較平緩山坡地紛紛遷葬整地，建造成一整片住宅社區，但山勢較陡，不具開發價值且無法作為公園等公共設施的山坡地上仍存在許多無主古墓，這片墳墓區地表雖有樹木竹林等植被，但土質鬆軟、排水不良，加上下方坡地開挖整地建屋販售，早已埋下崩坍災害的隱憂。



圖 3.3.2.1 光正街 12 巷興建水保設施遷葬範圍圖

資料來源：改繪自 google 地圖，本研究整理

表 3.3.2.1 光正街 12 巷興建水保設施遷葬墳墓清冊年代統計表

| 遷葬範圍墳墓清冊年代統計表 | | | |
|---------------|----|------------------|----|
| 年代 | 數量 | 年代 | 數量 |
| 無名氏 | 12 | 1875-1908(清光緒年間) | 9 |
| 未記載年代 | 16 | 1895-1911(日明治年間) | 0 |

| | | | |
|------------------|----|------------------|----|
| 無法判讀(干支紀年) | 25 | 1912-1925(日大正年間) | 5 |
| 1821-1850(清道光年間) | 2 | 1926-1949(日昭和年間) | 20 |
| 1851-1861(清咸豐年間) | 2 | 民國 56 年 | 1 |
| 1862-1874(清同治年間) | 1 | 合計 | 94 |

本研究整理

資料來源：嘉義市政府 99 年 9 月 15 日，府民治自第 09912031621 號公告附件及清冊

表 3.3.2.1 說明：

- 1、無名氏：僅留墓塚無墓碑或墓碑殘缺不全無法辨識。
- 2、未記載年代：墓碑僅有姓名，無年代記載。
- 3、無法判讀：墓碑上年代以干支紀年，無朝代年號，無法確認判讀。
- 4、清光緒年間與日明治年間年份部分重疊，以墓碑記載為準。

光正街 12 巷附近原屬短竹里，民國 99 年調整為蘭潭里，位處阿里山山麓與嘉南平原地過渡地帶，因平緩山坡地開挖闢建住宅區，影響山坡地的穩定性，又因未做好水土保持、排水設施、擋土牆等工程，在颱風豪雨侵襲下，墳墓區土石坍塌沖刷入社區住宅釀成災害。

市政府於 9 月 15 日正式公告有(無)主墳墓遷葬相關作業，民眾自行遷葬期間自公告日起 3 個月，逾期未遷葬者，由市府僱工撿骨裝罈後安放於牛稠埔無主納骨堂供民眾認領，惟不得請領遷葬補償費(救濟金)，待遷葬完成後，工務單位於該處施設擋水牆工程以維民眾居家安全，該工程範圍包括 4 筆國有地³⁰，將坡地上所有墳墓全部遷葬以利進行水土保持工程。

³⁰嘉義市短竹段 1302、1443、1444、1446、1447 地號

表 3.3.2.2 嘉義市光正街 12 巷屋後遷葬墓地面積概況表

| 嘉義市光正街 12 巷屋後遷葬墓地面積概況表 | | |
|------------------------|------|--------------------------|
| 國有地地號 | 1302 | 面積 45131 平方公尺/13652.1 坪 |
| 市有地地號 | 1443 | 面積 196 平方公尺/59.3 坪 |
| 市有地地號 | 1444 | 面積 58 平方公尺/17.5 坪 |
| 市有地地號 | 1446 | 面積 120 平方公尺/36.3 坪 |
| 市有地地號 | 1447 | 面積 30 平方公尺/9 坪 |
| | | 總面積 45535 平方公尺/13774.3 坪 |

本研究整理

資料來源：嘉義市政府 99 年 9 月 15 日，府民治自第 09912031621 號公告附件及清冊

市府同樣以「墳墓設置管理條例」72 年 11 月 13 日施行生效日為準，對條例施行生效前，已於遷葬案範圍內營葬之墳墓配合公告期程遷葬者，發給遷葬補償費，但與案例一不同的是公告中：「於墳墓設置管理條例施行生效後，始於本案範圍內營葬而配合公告期程遷葬者，依法改發遷葬救濟金」，因配合期限時程遷葬者(含合法與非法設置之墳墓)得領取補償費或救濟金的、無主墳墓又由公部門代為遷葬，本遷葬案順利完成，隨即由工務部門展開水保設施工程。

本案分析

- 1、遷葬區四筆土地均為國有地，無涉私權爭執，土地取得容易。且此處因泥石崩坍災害發生，為防災害擴大，水保設施之設置有其急迫性，市府對此遷葬案必須迅速處理。
- 2、依殯葬管理法執行遷葬，有法令依據，依法辦理公告並對合法設置之墓主發給遷葬補償費、另外對非法設置之墳墓於期限內辦理遷葬者亦發給救濟金，未引發抗爭事端。
- 3、由圖得知遷葬區下方私有土地皆已形成社區住宅群，遷葬此區墳墓為能興建擋土牆等水土保持防災設施、改善居住環境，故符合當地居民之需要，主動配合。

- 4、由表得知墳墓年代久遠、自清領時期至日據時期佔大多數，無主墳墓眾多，市府將其拾骨裝罈後安置於牛稠埔市立無主納骨堂內，供其後人認領，此法能解決古老墳墓永埋不遷，土地可做有效利用。
- 5、相較於案例一更進步的是：過去將遷葬墳墓之編號公告於墳墓周邊，還發生工人直接噴漆於墓碑上的事件，有此經驗後，此次辦理遷葬，公部門將墳墓區示意圖、墳墓編號清冊一併公告於網路上，使在外地居住的家屬能得知更清楚正確的資訊。



圖 3.3.2.2 光正街 12 巷屋後遷葬完成整地現狀

資料來源：本研究整理

三、嘉義市 7 號停車場預定地遷葬案

本案遷葬區位於林森東路 319 巷及義教東路口，有早期營葬之墳墓 192 座，據墓碑上之記載，其年代遠自清朝道光年間就有(1821-1850)，墓塚最多的埋葬時期為日據昭和年間(1926-1949)，以地點來看，此處在清領與日據時期皆為市郊之外的聚落，可能是聚落的墓塚地，以埋葬之密度而言，從前墓區的規模應大於現存地區面積，在都市發展至此地區後，

私有地經整理改建成住宅社區，此市有土地地勢崎嶇無開發價值而成為占葬區，又因年代久遠，無主墳墓較多，公部門處理遷葬也預期較能順利執行。

此地區歷經多年都市發展，附近已多闢建為住宅，人口也持續增加，因此，市府為改善當地市容景觀及提升居民生活品質、維護公共衛生、提升土地利用價值，編列預算新台幣 400 萬元整理辦理遷葬。市政府於 101 年 12 月公告墳墓遷葬³¹(詳見附錄七)，於 4 個月公告遷葬期限屆滿後，由市殯葬管理所就民眾未遷葬之墳墓，於 102 年 5 月 17 日辦理遷葬勞務招標及發包簽約，102 年 7 月 11 日在現場辦理動工法會，祈求工程順利。

本案於施作期間遭遇颱風侵台，且現場地勢甚為崎嶇不平，但工程人員克服困難，現場撿骨工作依時限於 102 年 8 月間完成，起掘之先人遺骸均由承商依約處理，及遵循習俗裝罈，安置於牛稠埔市立無主納骨堂內，供其後人認領，市府並於 8 月 22 日再依俗舉辦安厝入塔儀式，聘請法師誦經禮懺，本遷葬案於是圓滿完成。

本案土地原依都市計畫規劃為停車場預定地，但以現狀而言，市府認為當地目前並無設置停車場之需要，市府於是雇工整地，完成後交由當地社區發展協會加以綠美化，未來提供社區居民休閒運動之用。

³¹嘉義市政府 101 年 12 月 26 日，府民治自第 10112054012 號公告

本案例市府公告依據殯葬管理條例第 30、39、41 條³²來遷葬四筆市有土地³³的占葬墳墓，遷葬期限為自公告日起 4 個月內，比法令規定的三個月略為放寬，墓主應於遷葬期限內自行遷葬，逾期未遷葬者，除有特殊情形提出書面申請，經市府審酌不妨礙工程進度並核准延期外，均視為無主墳墓，由市府依法代為起掘為必要處理後安置於無主納骨塔或市府指定之處所。而在遷葬補償方面；合法設置之墓主發給遷葬補償費，非法設置墳墓於期限內配合遷葬者亦發給救濟金，補償(救濟)標準由市府訂



定，金額依墳墓大小為標準有一至十萬元不同之遷葬補償。

圖 3.3.3.1 嘉義市 7 號停車場預定地遷葬墓地位置圖

資料來源：改繪自 google 地圖，本研究整理

³² 第 30 條：直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）主管機關對轄區內公立公墓內或其他公有土地上之無主墳墓，得經公告三個月確認後，予以起掘為必要處理後，火化或存放於骨灰（骸）存放設施。

第 39 條：墳墓因情事變更致有妨礙軍事設施、公共衛生、都市發展或其他公共利益之虞，經直轄市、縣（市）主管機關轉請目的事業主管機關認定屬實者，應予遷葬。但經公告為古蹟者，不在此限。前項應行遷葬之合法墳墓，應發給遷葬補償費；其補償基準，由直轄市、縣（市）主管機關定之。但非依法設置之墳墓得發給遷葬救濟金；其要件及標準由直轄市、縣（市）主管機關定之。

第 41 條：直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）主管機關應依下列程序辦理遷葬遷葬：1.公告限期自行遷葬；遷葬期限自公告日起，至少應有三個月之期間。2.於應行遷葬墳墓前樹立標誌。3.以書面通知墓主。無主墳墓，毋庸通知。墓主屆期未遷葬者，除有特殊情形提出申請，經直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）主管機關核准延期者外，準用第三十條規定處理之。

³³ 嘉義市後庄段 634、637、636、635 等號

表 3.3.3.1 嘉義市 7 號停車場預定地及相關市有土地面積概況表

| 嘉義市 7 號停車場預定地及相關市有土地面積概況表 | | |
|---------------------------|-----|------------------------|
| 國有地地號 | 635 | 面積 84 平方公尺/25.4 坪 |
| 市有地地號 | 636 | 面積 2799 平方公尺/846.7 坪 |
| 市有地地號 | 637 | 面積 1186 平方公尺/358.8 坪 |
| 市有地地號 | 634 | 面積 14 平方公尺/4.2 坪 |
| | | 總面積 4083 平方公尺/1235.1 坪 |

資料來源：嘉義市政府 101 年 12 月 26 日，府民治自第 10112054012 號附件及清冊：
嘉義市 7 號停車場預定地及相鄰市有地遷葬範圍墳墓清冊



圖 3.3.3.2 停 7 號停車場預定地遷葬後整地現況

資料來源：本研究整理

表 3.3.3.2 嘉義市 7 號停車場預定地遷葬範圍墳墓清冊年代統計表

| 年代 | 數量 | 年代 | 數量 |
|------------------|----|--------------------------|----|
| 無名氏 | 24 | 1895-1911(日明治年間) | 3 |
| 未記載年代 | 69 | 1912-1925(日大正年間) | 9 |
| 無法判讀 | 21 | 1926-1949(日昭和年間) | 44 |
| 1821-1850(清道光年間) | 5 | 1950-1959(民國 39 年至 48 年) | 3 |
| 1851-1861(清咸豐年間) | 1 | 1960-1969(民國 49 年至 58 年) | 2 |
| 1875-1908(清光緒年間) | 9 | 1970-1979(民國 59 年至 68 年) | 2 |

資料來源：嘉義市政府 101 年 12 月 26 日，府民治自第 10112054012 號附件及清冊：嘉義市 7 號停車場預定地及相鄰市有地遷葬範圍墳墓清冊

表 3.3.3.2 說明：

- 1、無名氏：僅留墓塚無墓碑或墓碑殘缺不全無法辨識。
- 2、未記載年代：墓碑僅有姓名，無年代記載。
- 3、無法判讀：墓碑年代記載以干支紀年，無朝代年號，無法判讀。
- 4、清光緒年間與日明治年間年份部分重疊，以墓碑記載為準。

本案分析：

- 1、遷葬區四筆土地均為國有地，無涉私權爭執，土地取得容易。
- 2、編列預算經費 400 萬元，獲民意機關(嘉義縣議會)授權，得以順利執行。
- 3、依殯葬管理法執行遷葬，有法令依據，依法辦理公告並對合法設置之墓主發給遷葬補償費、此外，非法設置之墳墓但於期限內辦理遷葬者亦發給救濟金，未引發抗爭事端。
- 4、由圖得知遷葬區周圍私有土地皆已形成社區住宅群，遷葬此區墳墓能美化社區景觀、改善居住環境、增加土地利用價值，連帶使房地產價值提高，故符合當地居民之需要，主動配合。
- 5、由表得知遷葬區總面積 4083 平方公尺(1235.1 坪)上有 192 座墳墓，平均每座墳墓佔地 21.27 平方公尺(6.43 坪)顯示早已滿葬甚至密埋疊葬，

無主墳墓因無人整理祭掃髒亂不堪，遷葬此區墳墓對當地長久以來的水土保持、公共衛生甚至治安等問題能加以有效改善。

- 6、由表得知墳墓年代久遠、自清領時期至日據時期佔大多數，無主墳墓眾多，市府將其拾骨裝罈後安置於牛稠埔市立無主納骨堂內，供其後人認領，此法能解決古老墳墓永埋不遷，土地可做有效利用。
- 7、遷葬區附近私有地上仍有殘存墳墓 5 座，未能將此地濫葬問題徹底解決，未免美中不足，但以本案整體而言，仍是成功的案例，足以以此經驗逐步解決嘉義市東區其他濫葬區亂象。



第四章 嘉義市東區墓地課題探討

第一節 公部門的施政方針與作為

嘉義市政府於99年2月擬定了100年-103年施政計畫，其中民政處自治事業項目中，對嘉義市的殯葬問題提出兩項策略目標³⁴，第一項是「提升優質殯葬禮俗服務」，辦理殯葬禮儀服務業評鑑及殯葬禮儀服務業者座談會，希望能提升殯葬服務品質。第二項是「配合公共建設開發計畫辦理墳墓遷葬」，配合公共建設之時程辦理計畫用地範圍之有主墳墓遷葬補助款發放，及無主墳墓遷葬作業，協助推動市政建設。為了達成這兩項策略目標，民政處也擬定四項具體做法：

- 1、改善喪葬設施，將老舊的殯葬設施改善更新，加強美化並維護周遭的環境，營造乾淨、整潔、明亮的優質服務環境。
- 2、督導殯葬管理所辦理殯葬服務案件，改善進出服務流程及加強人員訓練，提供效率、親切的服務。
- 3、輔導管理殯葬業者設立許可、經營許可及辦理業者查核評鑑。
- 4、配合湖仔內區段徵收計畫，辦理徵收範圍內之墳墓遷葬作業，促進都市更新。

針對市郊仍存在的亂葬現象應如何整頓，101年市務會議中指示：「請民政處就轄內各墓區全面加以清查，訂先後遷葬處理順序，並研擬具體作為，以改善市容景觀並促進城市發展³⁵。」有意為長期以來雜亂無章的墳墓濫葬情況，訂下明確的改革方針。

所以嘉義市府在對現狀作完整調查後，發現主要課題有三，第一是將市區內合法及濫葬墳墓配合公共建設取得土地後遷葬至公墓，以美化市容，使土地有效利用。第二是強化殯葬設施(殯儀館、納骨堂、火化場、

³⁴ 99年2月，嘉義市政府100-103年度施政計畫，民政處，頁1-3

³⁵ 101年4月10日，嘉義市政府第560次市務會議紀錄·討論事項〈五〉

公墓)的功能與管理，對市民及區域民眾做更完善的服務。第三是對殯葬服務業者的輔導管理及對民眾移風易俗的再教育。這三項工作如果能落實，則長期為人詬病的都市發展亂象必能大幅改善。

市府雖對現況做了調查與計畫逐步推動，但在進行的過程中仍出現若干問題，在遷葬方面配合公共建設取得土地遷葬，無公共建設之地帶濫葬情形依舊，古塚仍在、新墳又生。要解決此問題必須先將位於嘉義縣的市屬殯葬設施加以改良擴充使其符合市民需要，但此鄰避設施的擴充又引起嘉義縣居民的抗議甚至使嘉義縣府介入要求提高補償回饋，市府在未獲民意機關授權下無法同意，致使相持不下延宕多時。市立殯葬管理所對殯葬業者之管理評鑑雖然立意良好，但言者諄諄聽者藐藐，畢竟業者總以賺取利潤為前提，難免發生弊端。對民眾的再教育以求移風易俗更不可能在短時間內收立竿見影之效。在市府財政規模有限，編列預算經費首先要嘉義市議會同意，由本屆市議會的施政報告可看出市府在有限的資源分配下，只能做小規模的改善。

在現階段市府的具體作為可由嘉義市議會第八屆第六次、第七次定期會中，嘉義市政府工作報告得知一些現狀數據。(101年4月1日至102年3月31日)。民政部門自治事業業務，督導殯葬管理所辦理各項殯葬服務業務殯葬設施使用情形

表 4.1.1 殯葬管理所殯葬設施使用情形表

| 日期 | 禮廳租用數 (3小時1節) | 冷凍數 | 火化數 | 入塔數 (含神主牌) | 土葬數 | 停棺數 |
|----------------|------------------|-------|-------|---------------|-----|-------|
| 101年4-9月 | 742節次 | 788人 | 2435具 | 305位 | 16座 | 704人 |
| 101年10月-102年3月 | 711節次 | 859人 | 2644具 | 300位 | 22座 | 831人 |
| 共12個月 | 1453節次 | 1647人 | 5079具 | 605位 | 38座 | 1535人 |

本研究整理

資料來源：嘉義市議會第八屆第六次定期會101年4月1日至9月30日、第七次定期會101年10月1日至102年3月31日，(嘉義市政府工作報告)・民政部門自治事業業務

由表可知殯儀館禮廳、冷凍設備、停棺數三者數目相近，此因市區

居住環境空間問題，無法在家停棺、搭棚出殯者，選擇在殯儀館辦喪事。火化者人數遠高於土葬者，顯見殯葬風俗已改變以火化為主，但也可能其他區域人士選擇其鄰近公墓土葬或市立公墓不符合土葬者需要。入塔數遠低於火化數的原因較多，推測可能因外縣市家屬將骨灰就近安置於各鄉鎮納骨塔、基督徒安置於十字亭、佛教徒安置於寺廟或私立納骨塔…等，未安置於市立納骨堂。此外，市立納骨堂設備、服務等無法滿足一般民眾的期望。

殯葬管理所規劃及辦理各項殯葬設施之改善，一年來主要在硬體改善方面的措施有：

- 1、完成殯儀館景德廳等設施補強整修。
- 2、新火化場空汙防制設備安裝、納骨堂納骨櫃設施改善完工驗收。
- 3、交通改善方面：市府101年9月6日，將43位社會人士合資購捐之牛稠埔段325-80地號土地整地及加封柏油路面拓寬，改善出入路況。
- 4、設備更新方面：完成設置火化場磨骨機設備、增設殯儀館祭拜室及火化場飲水機、汰換殯儀館廁所汙水處理設備、汰換電話總機、汰換部分監錄設備等五案之採購作業，並就「殯葬園區擋土牆等設施補強整修工程」、「新火化場第二儲油槽設置工程」、「納骨堂納骨櫃裝修第三期工程」等案進行發包作業之規畫。
- 5、殯葬管理所於101年10月1日起，在火化場家屬休息區開始提供免費無線上網服務，讓家屬可以在該區域連結上網收發郵件、使用臉書、瀏覽查詢等功能。

在加強殯葬服務方面的具體作為有：

- 1、102年清明掃墓，於清明節前完成牛稠埔市立公墓公共區域除草。
- 2、自3月30日起至清明節於市立納骨堂設置「諮詢服務處」，提供民眾茶水、先人塔位查詢及其他殯葬服務諮詢。
- 3、辦理書寫懷念先人感言「天堂家書」真愛寄情活動、清明節法會等。

- 4、協調環保局提供集中焚燒紙錢服務。
- 5、協調牛稠埔地區民間納骨塔經營業者協助宣導分散掃墓時間及開放停車場等服務。
- 6、洽請嘉義客運辦理免費清明掃墓接駁公車。

在配合公共建設取得土地而辦理的遷葬案有

- 1、配合嘉義地方法院檢察署辦理「大型贓物庫暨檢察官宿舍預定用地」遷葬，於101年2月10日公告「長竹段1008-001號國有土地」墳墓遷葬，遷葬期限3個月，並於101年7月27日函復地檢署同意就該處公告期滿起掘之骨骸4罈安置於無主納骨堂。
- 2、配合行政院農業委員會林業試驗所中埔研究中心，為維護「嘉義樹木園」市容景觀公共利益需要，於該中心經管之「嘉義市東川段379地號等43筆土地(嘉義樹木園)內墳墓」遷葬，遷葬期限3個月，並於101年9月24日函復林業試驗所同意就該處公告期滿起掘之骨骸16罈安置於無主納骨堂。
- 3、配合市府交通處7號停車場用地需要，於101年12月26日就7號停車場預定地及相鄰市有土地上之有(無)主墳墓192座發布遷葬公告，期間自公告日起4個月內。完成整地後交由社區發展協會綠美化。

對殯葬業者之教育、輔導、規範措施有：

- 1、101年12月7日召開「101年殯葬禮儀服務業者講習暨座談會」，會議並為配合中央修正殯葬管理條例、殯葬禮儀服務業查核評鑑、內政部推動禮儀師制度及行政院勞工委員會辦理喪禮服務職類技術士技能檢定等情形，殯葬禮儀服務業者共78人出席。
- 2、102年2月25日辦理中華殯葬教育學會「禮儀師培訓班」參訪嘉義市殯葬管理所，教導殯葬業者將理論與實務結合。

最後嘉義市政府向議會報告未來的重點工作³⁶：

³⁶ 嘉義市議會第八屆第六次定期會・〈嘉義市政府報告〉，民政部門，頁4

1、持續督導殯葬管理所規劃辦理各項設施改善及員工服勤訓練，以期營造具有人文關懷精神的殯葬園區，讓往生者在莊嚴、溫馨氛圍下，有尊嚴地走完人生的最後一程。

2、賡續推動新火化場啟用案，以確保嘉義市、縣民眾火化權益。

有關第二點乃因市府與在地居民缺乏溝通，補償回饋的決策難以達成共識。嘉義市立火化場由於舊有設備不足，新設五座火化爐以改善服務功能，但此設施引起嘉義縣水上鄉居民之抗爭，認為火化爐會使該地區空氣污染更嚴重、影響居住環境品質，要求市府提高補償與回饋。嘉義縣政府礙於民意高漲，遂不同意核發新焚化爐之使用執照，此舉使新火化場無法啟用，在此僵局下，內政部於101年8月22日邀集市府及嘉義縣政府召開「嘉義市新火化場啟用協調會」，會議作成有關促成新火化場啟用案等結論。市府旋於101年9月11日函知嘉義縣政府關於新火化場之啟用，市府原則同意依照內政部召開之「嘉義市新火化場啟用協調會」之會議結論事項辦理，並持續促請嘉義縣政府基於嘉義縣、市公共利益及民眾福祉，儘速依法同意啟用火化場。但直至會期結束，火化場仍未啟用。顯見公部門堅持立場溝通不良，造成地方居民長期不便。

第二節 嘉義市墓地現況分析

嘉義市東區擁有風景優美的蘭潭風景區，觀光休閒的潛力獨具，但依據目前濫葬現況觀察分析，發現目前嘉義市政府對此地區仍有諸多課題仍待解決，首先墳墓長期占據土地，使土地無法合理利用，限制了都市的正常發展，故必須執行舊墓遷葬，而嘉義市殯葬設施如公墓等均設置於嘉義於縣境內，在殯葬用地難以增加的狀況下要解決舊墓遷葬的問題，如何做好墓地規劃與墓政管理便是重要課題。民眾的殯葬行為往往取決於宗教信仰與風俗習慣，在「揚名聲、顯父母」心態下，喪禮辦得鋪張奢華，墳墓建得華麗高大，就造成嘉義市景觀秩序的破壞，並造成

濫葬問題始終不能有效徹底解決。經田野調查發現，目前嘉義市東區現存九處墓地，絕大多數存在且持續發生濫葬問題，在缺乏有效管理的現狀下，未來勢必成為公部門難以解決的問題。因此，本研究就其所面臨之問題分成舊墓遷葬、墓地規劃與墓政管理、殯葬行為、墳墓濫葬問題等四個層面問題分別探討。

一、舊墓遷葬

自 91 年殯葬管理條例頒布後，嘉義市全市之都市計畫已無規劃殯葬用地，此後所埋葬之墳墓全部屬於違法濫葬，因年代久遠並缺乏有效管理，任人違法濫葬，加上講究風水地理觀念造成墳墓久埋不遷，致使該地區分佈雜亂無章的亂葬崗景觀，且由於市府疏於管理及墓政資料未完整建立、法令形同具文，導致違法新設墳墓仍不斷出現。

此外墓地無人管理規劃，以致上下疊葬，雜草垃圾充斥，對環境景觀、公共衛生及居民生活品質，更影響本地區觀光發展甚鉅。規劃全區遷葬有其必要性，因此，舊墓遷葬並加以整地綠美化不但可以改善市容景觀，又可以提供社區居民休閒運動場所，另一方面也可藉此機會清理累積多年的無主墳墓，節約土地之使用。

實行舊墓遷葬雖於法有據，但亦有執行上之阻力，傳統地方習俗及信仰講求風水地理等說法，一旦往生者入土為安，對祖墳遷葬工作總是難以同意，且墳墓遷移補償費，撿骨進塔費用、整地綠美化等費用花費甚鉅，造成舊墓遷移困難，地方政府除非有中央補助，否則實行上相當困難。市府以配合公共建設將墓區整區遷葬，但其他多處沒有公共設施需要、土地較無利用價值之地區，尚待遷葬的墳墓仍為數眾多。

嘉義市政府於95年遷葬植物園東邊墳墓群後，為市容觀瞻及公共建設之需要，又陸續將公有土地再做整理規劃，配合市區綠美化、公共設施建設、道路拓寬及水保防災設施的興建，計有八個遷葬案的推動：

表 4.2.1.1 嘉義市政府 95 年-101 年遷葬案彙整表

| | | | | | |
|--|---|--|-------------------|------|-----------------|
| 1. 95年3月1日 植物園東邊「都會森林公園」預定地遷葬案 | | | | | |
| 地號 | 東川段386、387、388、389、390、393、394、398、399、406號 | | | | |
| 墳墓數量 | 2991座 | 遷葬補償 | 補償費1-10萬元 | 遷葬目的 | 建設為公園 |
| 遷葬期限 | 10個月 | 附註：遷葬面積計60159平方公尺，於95、96年共編列經費1億3450萬，公告期滿後無主墳墓計2253座。 | | | |
| 2. 99年9月15日 為設施「短竹里光正街12巷屋後擋土牆新建工程」遷葬案 | | | | | |
| 遷葬地號 | 短竹段1302、1443、1444、1446、1447號 | | | | |
| 墳墓數量 | 94座 | 遷葬補償 | 補償費或救濟金 1-10萬元 | 遷葬目的 | 建設水土保持防 災設施 |
| 遷葬期限 | 3個月 | 附註：遷葬後工務單位設置擋土牆，防止土石崩坍。 | | | |
| 3. 99年11月30日 為設施「北香湖及C支線排水改道工程」遷葬案 | | | | | |
| 遷葬地號 | 埤仔頭段221-6號 | | | | |
| 墳墓數量 | 3座 | 遷葬補償 | 補償費或救濟金 1-10萬元 | 遷葬目的 | 配合「北香湖再 現計畫」 |
| 遷葬期限 | 3個月 | 附註：遷葬墳墓年代久遠，為無主墓。 | | | |
| 4. 99年12月8日 「嘉義市彌陀路50米拓寬道路」遷葬案 | | | | | |
| 遷葬地號 | 短竹段1729-5號等共33筆土地 | | | | |
| 墳墓數量 | 336座 | 遷葬補償 | 補償費1-10萬元 | 遷葬目的 | 道路拓寬 |
| 遷葬期限 | 3個月 | 附註：申請領取補償費計23件 | | | |
| 5. 100年1月2日 「嘉義市盧厝20米計畫道路工程新增測車道」遷葬案 | | | | | |
| 遷葬地號 | 盧厝段199-2號、盧厝東段1017號等共16筆土地 | | | | |
| 墳墓數量 | 81座 | 遷葬補償 | 補償費或救濟金 1-10萬元 | 遷葬目的 | 道路拓寬 |
| 遷葬期限 | 3個月 | 附註：申請補償費計32件 | | | |
| 6. 101年2月10日 「嘉義地檢署大型贓物庫暨檢察官宿舍預定用地」遷葬案 | | | | | |
| 遷葬地號 | 長竹段1008-1001號 | | | | |
| 墳墓數量 | 4座 | 遷葬補償 | 補償費或救濟金 1-10萬元 | 遷葬目的 | 興建倉庫、宿舍 |

| | | | | | |
|-------------------------------------|---------------------------|--|-------------------|------|--------|
| 遷葬期限 | 3個月 | 附註：4座均為無主墳墓 | | | |
| 7. 101年6月11日 「嘉義市東川段嘉義樹木園」遷葬案 | | | | | |
| 遷葬地號 | 東川段379地號等43筆土地 | | | | |
| 墳墓數量 | 16座 | 遷葬補償 | 補償費或救濟金 1-10萬元 | 遷葬目的 | 改善市容觀瞻 |
| 遷葬期限 | 3個月 | 附註：遷葬之16座全為無主墳墓，由市府代為起掘進塔 | | | |
| 8. 101年12月26日 「嘉義市7號停車場預定地及相鄰土地」遷葬案 | | | | | |
| 遷葬地號 | 後庄段634、635、636、637地號等4筆土地 | | | | |
| 墳墓數量 | 192座 | 遷葬補償 | 補償費或救濟金 1-10萬元 | 遷葬目的 | 改善市容觀瞻 |
| 遷葬期限 | 4個月 | 附註：101年度編列經費400萬元。完工後因當地無停車場需要，由社區發展協會綠美化。 | | | |

本研究整理

資料來源：嘉義市政府民政處

由表4.2.1.1得知，遷葬地段全屬於公有地，無涉私權爭執，土地取得容易。除了植物園東側遷葬區規模較大訂出10個月的遷葬期限外，其他都在三、四個月內完成。而且因獲得民意機關授權及中央政府補助，經費較充裕，有許多遷葬對合法設置之墳墓給予補償費，而對非法設置的濫葬墳墓墓主配合時程主動遷移者也發給救濟金使阻力減少。此外，以上墓區年代久遠，大多數皆為無主墳墓，市府代為起掘遷葬使土地得以有效利用，也符合當地居民居住環境提升的利益。

二、墓地規劃與墓政管理

對於殯葬，一般人總存在著禁忌與避諱，但又不得不必須面對和重視，隨著時代變遷、法規之更替、傳統觀念的改變以及殯葬服務業的出現，此便成為政府與民眾關切的課題，因此政府不斷研議如何將殯葬事項管理完善，提升殯葬服務品質，使民眾得享便利。近年來，由於環保政策推動、公共衛生標準提高及土地有效利用等因素，有關殯葬事宜，法制上除嚴懲違法濫葬外，並針對舊有公墓重新規劃，其中有關土葬業

務，雖然隨著公墓用地使用限制下，選擇土葬方式已逐年減少，然由於傳統民俗及風水觀念，不論是嘉義市尚未改善之舊有公墓或是嘉義縣境已更新之市轄公墓，在此兩地發生有不肖殯葬業者等勾結極少數公務人員為不法謀利情事。故公部門內部管理正是提升殯葬品質之根本前提。早期公墓用地管理發生種種違法弊端，檢視墓政管理執行現況目的在提出應有之防弊措施，防範不法情事發生。

(一)墓地規劃

嘉義市目前並無殯葬用地，市立殯儀館及火葬場、公墓全設立於嘉義縣水上鄉南鄉村，除服務嘉義市民外亦提供嘉義縣鄰近鄉鎮使用，近年火葬政策推行有成，大多數人選擇以火葬方法辦理後事，但仍有不少是採取土葬，嘉義市公墓類型可分為「示範公墓區」(約 19,687 平方公尺)及「一般公墓區」(約 381,875 平方公尺)，示範公墓區即已規劃各公墓之位置及面積大小，目前本市示範公墓面積為 3 坪(9.92 平方公尺)，另一般公墓區即為開放型公墓，屬未規劃區域，申請使用面積應依殯葬管理條例暨施行細則規範之 16 平方公尺以下，在新的公墓用地難以取得的現狀下，以有限的公墓用地難以提供源源不斷的需求，若不做管理辦法上的改良，將來公墓用地滿葬後，又將面臨無地可葬的窘境。在此情況下，撿骨進塔或採用環保葬又是未來必須採行與推展的政策。

嘉義市執行公墓用地使用管理業務係依「殯葬管理條例」、「殯葬管理條例施行細則」、「嘉義市公墓火化場殯儀館及納骨堂使用管理條例」及「嘉義市公墓火化場殯儀館及納骨堂收費標準」等。雖然法令因時代進步漸趨完備，但實施之初一般民眾缺乏法律知識、殯葬業者欠缺守法精神、墓政人員因循舊習素質參差不齊，執行公務不能落實，遂有種種弊端的出現，有些一直持續到現在。最常見的就是違法埋葬未經核發埋葬使用許可證明之屍體³⁷，喪家常因對法令之無知，不清楚埋葬、火

³⁷殯葬管理條例第 22 條第 4 項：「申請埋葬、火化許可證明者，應檢具死亡證明文件，向直轄市、縣

化屍體應檢具死亡證明文件，向主管機關申請核發公墓埋葬(火化)許可證，或在不肖業者的誤導下觸犯法令。

其次墳墓的建造面積超過法令限制，這種情形在經過規劃的示範公墓絕少發生，但在嘉義市的舊式公墓卻常見，尤其是公墓內的家族墓園，這些墓園早期為合法設置，數十年來為符合埋葬的需要不斷擴充面積，在原有的數座墳墓旁建築房屋式的「墓厝」及附屬設施如涼亭、水池、大型金爐等，這些墓園在殯葬管理條例施行後並未向主管機關申請許可，其規模也常超過法定面積甚多³⁸，這些家族墓園幾乎都是永埋不遷，在墓政管理員以消極不作為方式（未針對墳墓增建查核）放任興建，使興建面積超過法定限制面積。

嘉義市示範公墓(位於水上鄉)為標準規格之公墓，一般而言面積較小(3坪/9.2平方公尺)，使用規費較便宜，少數業者利用公墓用地管理機制較不完善情形，申請示範公墓埋葬許可後，而實際於一般公墓區進行埋葬，或買通墓政管理員放任興建。還有喪家部分喪家為了讓往生者葬於私有之墓地(非合法申請)，業者為利喪家下葬於私有墓地，勾結墓政管理員核發公墓使用許可，再將往生者葬於私有墓地，此時公墓位置的墓碑亦已備妥，實際上只是一假墳，墓政單位更難開棺檢示，類此案例，喪家通常亦為避免私人墓地被查報，通常亦以賄賂之方式向墓地所在地之墓政相關人員行賄，以避免遭查報。此外，公墓規費雖訂有收費明細，但墓政相關管理人員仍可能巧立名目收費，喪家為求往生者喪事便利圓滿也願意給紅包，此外也有不肖業者向喪家訛詐收取不法費用，再與墓政相關管理人員進行分贓，此現象以往在台中市經常發生，雖曾三令五申仍難禁絕，後司法機關介入調查，依法以職務收賄罪查辦違法失職人員，

市、鄉（鎮、市）主管機關或其授權之機關申請核發」

³⁸殯葬管理條例第 23 條規定：「公墓內應依地形劃分墓區…，每一墓基面積不得超過 8 平方公尺。但二棺以上合葬者，每增加一棺，墓基得放寬 4 平方公尺。其屬埋藏骨灰者，每一骨灰盒（罐）用地面積不得超過 0.36 平方公尺…」

並在火葬場門口以明顯告示「送紅包關三年；收紅包關七年」才止息歪風³⁹。

為滿足土葬者對墓地的需要，部分地理師、墓蟲會鎖定無主墳或長期無人祭掃之墳墓，進行盜挖侵占，之後再以高價販售給不知情且需要辦理土葬喪家，謀取暴利。也有承租國有土地耕作之農民為圖厚利，提供土地給喪家埋葬，觸犯刑法竊佔罪⁴⁰。部分墓政管理人員有的消極縱容，甚或包庇墓蟲霸占公墓而收取額外費用之不法行為。

而在嘉義市東區的私人墓園、納骨塔與違法濫葬行為，隨著都市發展的結果，都市住宅區與納骨塔、墳墓區犬牙交錯，形成許多地方發展上的衝突，如蘭潭水庫堤岸旁濫葬群與蘭潭 DC 等住宅社區比鄰、二二八紀念碑附近彌陀路旁的私人墳墓群、圓福寺納骨塔與王田社區、嘉義國中、住宅大樓為鄰，天龍禪寺納骨塔與嘉義高中、金龍街住宅區、嘉中新村等社區更僅一牆之隔等。種種情況造成居民生活環境品質與觀光休閒甚大的負面影響，依殯葬管理條例規定，墳墓與納骨塔之設置應選擇不影響水土保持、不破壞自然景觀、不妨礙耕作、軍事設施、公共衛生，與其他公共利益的適當地點為之。實際上前述私人墓園與納骨塔設置年代久遠，往昔設置於人口稀少的都市邊緣，隨著都市發展，住宅大樓與社區擴張到這些殯葬設施的周圍，兩者比鄰而居的結果已嚴重妨礙地方發展及公共利益。嘉義市政府主管墓政及都市發展的單位或因經費、人力不足、地方阻力等因素，改善進度顯得牛步化，失管脫序的情況層出不窮，以致形成今天難以治理的局面，在民眾需求甚殷的情形下，公部門當立即採取積極作為，為居民營造良好的居住環境。

³⁹貪污治罪條例第5條第1項第3款：有下列行為之一者，處七年以上有期徒刑，得併科新台幣六千萬元以下罰金：對於職務上之行為，要求、期約或收受賄賂或其他不正利益者。

⁴⁰刑法第三百二十條第二項規定，意圖為自己或第三人不法之利益，而竊佔他人之不動產者，謂之「竊佔罪」，可判處五年以下有期徒刑，拘役或五百元（銀元）以下罰金。

(二)墓政管理

「墳墓設置管理條例」於民國72年公布施行，該條例僅有公墓、私人墳墓之設置及管理規範，隨著時代變遷早已不合時宜，爰此，內政部民政司修正完成「殯葬管理條例」，91年7月明令公布，完成法定實施程序，另「殯葬管理條例施行細則」於92年7月發布施行。其中對公墓用地使用管理規範如公墓應有設施、埋葬申請使用許可、墓基使用面積限制、公墓用地使用年限與罰則等皆有明確規範。至於嘉義市公墓用地使用管理規範對埋葬使用許可程序、公墓、火化場、殯儀館及納骨堂收費標準、公墓用地使用年限等亦有明文規定。

為了解嘉義市公墓用地使用管理執行現況，檢視相關作業流程是否完備、防弊機制是否具體可行，以防範公墓用地使用管理可能產生業務弊端發生，市府曾訂定「嘉義市政府公墓用地使用管理業務專案稽核計畫」，執行專案稽核作業，以查閱資料(公墓申請使用相關資料)及現地查核(抽查量測30座墓基)。發現許多墓政上的缺失事項：

- 1、申請書類登寫未盡詳實：部分資料如申請人身分證字號、申請日期等應記載內容未填寫，承辦單位未盡審查能事，檔案資料建置不完整，造成日後查考之困難。
- 2、多數申請書類之登載內容(一般公墓區)其使用面積未登載，且亦無實地會勘紀錄單據可稽：示範公墓區之墓基面積固定，收繳使用規費尚無疑義，一般公墓區係視申請人實際申請狀況決定，申請書類無使用面積登載，墓地實地會勘作業亦未製作埋葬位置紀錄單據(此紀錄單據為申請人備要件之一)，內部管理鬆散，易造成管理疏漏，進而衍生弊端不法情事。
- 3、埋葬使用許可證明核發分層負責執行不當：殯葬管理所就埋葬使用許可證明核發未就相關業務執行為分層負責規範執行，該所之埋葬使用許可證明係制式定型稿，許可證明內容須由承辦人員及管理員核章，

但定型稿內容有關管理員之職章已完成印製，且平時實際作業，管理員並未再為確認，如此該所就埋葬使用許可係由約僱人員、臨時人員等實際核准，有違分層負責執行規定。

- 4、埋葬使用許可證明應記載內容不足：埋葬使用許可證明應登載內容無法知悉申請埋葬實際位置及面積，於申請書類未填寫申請埋葬實際位置及面積，許可證明又無登載之情況下，如何確實收費及確認後續作為，又承辦人員多係當次收費人員核章，無從得知實際承辦人員，埋葬使用許可證明應登載內容未盡週延，不利內部管理查考。
- 5、部分申請書申請日期晚於許可證明核可日期：按申請使用公墓作業流程，「先申請，後核准」作業程序，必須確認實際申請位置、面積及繳納使用規費後方核准使用申請，經查94~96年申請相關資料發現部分申請案件係申請書申請日期晚於許可證明核可日期之異常情事，顯見管理疏漏。
- 6、公墓用地使用未設立登記簿管理，資料保管作業不健全：殯葬管理所就公墓用地使用未設立登記簿管理，與殯葬管理條例第29條規定不相符，另申請案件暨相關資料零散不全，未能規劃妥適管理，由各業務承辦人員各自作業保管，無統一管理作業，造成日後查考不易，資料無法比對。
- 7、未於申請核准後實地驗收勘查申請案是否依核定位置及面積為埋葬：殯葬管理所並未針對申請案核准後之埋葬內容實施驗收勘查，如此申請案是否有依規定埋葬、埋葬地點及面積是否符合皆無法得知，有可能發生埋葬面積超過核准使用面積等不法違失。
- 8、無公墓使用狀況位置圖示管理作業：示範公墓雖有固定區域及編區，惟與一般公墓區皆無相關地形位置圖示以便管理，入葬及遷葬皆無法確切知悉，完全僅以實地勘查確認，管理作為難以周全，不利追蹤查考，難以健全管理。

- 9、部分墓基無申請資料許可紀錄可稽：實施現地查核，其中發現部分墓基無申請資料許可紀錄，且部分為近年之申請案，顯見管理疏漏。
- 10、部分墓基實際面積超過法規墓基面積限制：實施現地查核，其中發現部分墓基實際使用面積超過法規墓基面積限制，且亦無相關申請核准資料。
- 11、公墓使用管理無實施相關查核作為：民政處及殯葬管理所就公墓使用管理未能落實相關定時及不定時查核作為，以致發生上述多項違失情事。

三、殯葬行為

殯葬行為由一連串的喪禮儀式組合，是最終也是最重要的階段。殯葬是指守喪、大斂、出殯後以土葬、火化、進塔、安靈位等過程，基於各地民俗傳統、各種宗教信仰有不同的差異。家屬在此階段以慎終追遠的心情，遵照往生親屬的遺願或報達親恩的孝思辦理後事。探討殯葬習俗以堪輿學、擇日觀念、埋葬方式、厚葬風氣、墳墓造形、撿骨習俗、家族(或同鄉會)墓園、出殯等，以此行為對地方產生的影響分述如下：

1、堪輿學

堪輿學俗稱「風水」、「地理」，嘉義地區民眾對風水地理之說多抱持「寧可信其有、不可信其無」的心態，因為相信事關後代子孫的吉凶禍福，家屬理當選擇「靈山福地」埋葬親人，以此盡孝方能得祖先庇佑，家庭方能富貴興旺；反之「風水地理」不佳，則家人恐不得平安健康，故為先人選擇營葬地點，親屬莫不聘請「地理師」詳加指點擇地。此一現象造成早期埋葬親人時，因各地理師為亡者選擇墓地的座向、大小、型式不同而難以統一規劃整齊排列，後期安葬者又在墳墓地隙地尋找適當空間入葬，造成密埋疊葬，整個墓區雜亂無章。傳統習俗下清明節、重陽節、春節是子孫掃墓祭祖的時節，其餘時間墓地無人管理，雜草叢

生、垃圾充斥，便成為陰森恐怖的場所。喪家為使親屬能有更好的安息之所，在經濟條件許可下又往往購買附近農田、山坡農牧地建造墳墓，使得濫葬區域不斷擴張，蘭潭地區山坡地的墳墓群視野開闊，可飽覽山光水色，正是堪輿學選擇陰宅地理的風水寶地，風水之說深入人心也對此區環境產生負面影響。

2、擇日觀念

中國傳統命理學中對選擇吉日、吉時非常注重，因為「命」是早已天注定，而「運」則可以用吉日、吉時輔助，所以有「紫白飛星、乘時搶運」之說，這種說法在喪葬行為中，凡入殮、出殯、下葬、進塔、安靈，都要請地理師選擇吉日、吉時，否則可能對家屬「沖煞」，子孫受災殃，所以選對好日子、好時辰非常重要。而此觀念所衍生的現象是，在吉日時，殯儀館、火葬場等使用率暴增，禮堂、火化場、停車場及周邊道路公共設施常不堪負荷，棺木要排隊等待火化，家屬為使先人順利辦完後事，或託人情關說、或送賄絡，造成弊端叢生，反之在凶日時，則所有殯葬設施完全閒置不用，此種現象又在農曆七月最明顯。擇日觀念造成殯葬設施的資源分配不均、人力難以調配，是很難改變的現況。

3、埋葬方式

嘉義地區早期一般皆採用土葬方式，一方面認為人死後「入土為安」，另一方面對親人以火化方式處理後事，心理上總有障礙，彷彿親人死後身體仍有知覺，靈魂還受火焚之苦，所以能力能及者多為土葬為主，餘為火葬。在近年因嘉義市殯葬用地飽和、政府取締處罰濫葬、推行鼓勵火葬政策，而民眾對火葬接受度逐年提高，埋葬方式變成土葬者不到百分之十、火葬比率超過九成。嘉義市立殯儀館公墓區現雖仍有不少空置墓地，但要開闢新墓區勢必招致當地居民要求補償、及嘉義縣政府介入干涉，在有限土地資源的不斷消耗下，勢必難以滿足源源不斷的需求，公部門應及早規畫安排解決之道。

4、厚葬風氣

中國人重孝道的價值觀也表現在厚葬風俗上，尤其富貴人家一為報答親恩，二為了「揚名聲顯家世」就要修築華麗寬廣的祖墳，反之，祖墳不修、不能厚葬尊親，就象徵家道中落，子孫不肖。隨著台灣社會經濟發展，物質條件充裕進步的情形下，富貴人家為親人營建巨大華麗的墳墓，作為身分地位的表徵，公墓往往在規格條件不能滿足其需求，必須尋找購買更大面積的土地作為墓地，於是在嘉義市郊出現許多私人墳墓，而此類人士非富即貴，在地方政商界有其影響力，政府在執法上未必能公平落實取締處罰遷葬，造成土地資源的不合理使用。

5、墳墓形式

嘉義市墳墓形式約可區分為傳統土墳、基督教(天主教)式墳墓、家族式墓厝等三種，其中最多屬傳統土墳，然而家族式墓厝佔地最廣，所用建材較多，旁屬附加設施如土地公神像、金爐、涼亭、石獅等皆以水泥、磚塊、鐵皮等構成，無法綠化，且四處散佈，影響視覺景觀、水土保持、公共衛生。

6、拾骨的習俗

嘉義自昔罕有拾骨習俗，尤其以基督徒墳墓為最，幾乎永葬不遷，佛道信仰者除非家中遇時運不濟或祖先託夢，才會另購吉地重葬。此習俗造成墳墓長久佔據大量土地，浪費土地資源，近年來納骨塔服務越來越先進，遂有不少家屬選擇納骨塔作為安放祖先靈骨之所在，地方政府因勢利導，又以優惠辦法推動遷葬補助方案，在嘉義地區頗有成效。

7、家族(或同鄉會)墓園

家族墓厝以房屋形式建構，常見以撿骨或火化後，安置於墓厝內，亦有部分祖先以土葬處理，再以墓厝興建於祖墳旁，此習俗雖能節約土地之使用，但仍違反「殯葬管理條例」之規定，且拾骨後安葬仍有永久使用土地之動機，與墓地循環利用之政策背道而馳，墓厝的形成代表土

葬與火葬的折衷方法，在墓地取得不易的現實環境下，成為嘉義市郊墳墓區隨處可見之景觀。

同鄉會墓園規模又較家族墓園規模更大，同鄉會是同鄉鄉親的互助組織，彼此緊密連結互相照顧，對身後事的安排也常願同地而葬。嘉義市規模最大，與都市相鄰最近的同鄉會墓地是「福州十一縣市同鄉會公墓」，此公墓原設於嘉義市山仔頂，因規模太小不敷使用，乃於民國 46 年遷於學府路，68 年同鄉會集資重修擴大規模，88 年因公墓老舊，又集資再度修繕，其土地使用權乃合法向國有財產局承租，歷經數次租約到期又合法續租，同鄉會組織完善兼有充裕經費，成員不乏社會賢達，在政經界頗具影響力，從定期在公墓前祭祀聚餐可見福州同鄉視此公墓為鄉親團結精神的象徵。但也因如此，市政府欲遷移此地以改善都市景觀、促進都市發展反又遭遇一個難以突破的瓶頸。

8、出殯

嘉義地區傳統習俗，往生者應死於家中，子孫「隨侍在側、遵禮成服」方符合「禮」的精神，除基督教徒等不同宗教信仰者外，如果病逝於醫院，移屍入太平間或殯儀館，往往街談巷議會有：亡者未積福報、子孫未盡孝道之說。因此從死亡到出殯，所有的儀式都在家中進行，包括拜飯、頭七至七七誦經、燒金紙腳尾錢、迎棺、請水神、大殮、家祭、公祭告別式等，家屬因恐失禮遭議論，往往聽從地理師、葬儀社人員之建議，而葬儀社為了增加利潤往往引導家屬在辦理先人後事時極盡鋪張之能事，做法事誦經用麥克風、出殯時陣頭、旗隊、電子琴花車、西樂隊、國樂隊在告別式場及出殯隊伍中大加吹奏、使得四鄰街坊及出殯路線沿途住戶不得安寧。再者，嘉義市東區街道狹窄、商店與住宅密集，住戶為辦理喪事，常占用街巷道辦理告別式，出殯陣頭樂隊既多且長，常在路上排列數百公尺。造成交通擁擠等脫序亂象。

四、墳墓濫葬問題

墳墓「濫葬」原意指未經合法取得埋葬許可，擅自購地埋葬建造墳墓，但在台灣早期清領時代，政府並無現代都市規劃或公墓政策可言，市郊的荒地或民地任人埋葬，沒有所謂違法濫葬問題，直到日據時代隨著都市逐漸向外擴充，政府引進了構築現代化城市的方案，開始劃分公墓區、禁止公墓區外的埋葬行為，同時集中收埋無主墳墓骨骸，將若干墳墓區整理做為公共設施，如嘉義高中、中山公園、農林試驗所等。

政府遷台後雖有公墓暫行條例規範，但由於公務員執法能力不足，未能採取像日本統治時期的嚴格管控，民眾有些出於對法令的無知、有些出於對尋找理想風水地的故意，舊有墳墓區接近滿葬後，因墓地不易取得，在公墓區外購地濫葬的情況極為普遍，東區丘陵地地勢起伏，原為果園、梯田之農地，極易被用來建造墳墓，一旦有此處「風水地理絕佳」的說法發生，墳墓也就到處出現，蘭潭地區原為山明水秀的「諸羅八景」之一，濫葬景觀卻也四處可見。而近年隨著都市發展的腳步，社區住宅大樓逐漸發展至濫葬區旁，甚至有住戶與墳墓「隔路相望」，形成「活人與死人爭地」的怪異現象。

早期政府漠視亂象、執法不嚴、法令宣導不夠，一般民眾對相關規定一知半解，欠缺守法精神與公德心，濫葬區有人祭掃或雇工整理的墓地固然能保整潔，年代久遠的無主墳墓則野草叢生、拾骨後的空墳棺材板散落、墓碑磚石凌亂、空墓穴淪為垃圾坑，整個墓區白天雜亂無章、晚上陰森恐怖，這些在都市邊緣的大面積濫葬對居民的環境衛生、生活品質、治安等問題影響嚴重外，對地方的發展也形成阻礙。

綜上所述，嘉義市東區殯葬設施對地方發展已經造成很長一段時期的影響，雖然部分設施如殯儀館、納骨塔、火葬場遷往嘉義縣、也成功解決植物園東側、義教東路等多處的墳墓遷葬，但對於其他墳墓區的種種問題都還有待克服，雖然目前限於經費、人力、設備的不足的種種問

題無法大規模一次解決，但可通盤性的對現況做調查並擬定可行的計畫方案，同時從教育市民做起，把社會教化列為施政重點，使市民對此居住環境的議題產生自覺性的反省與改進，進而產生共識支持公部門的計劃，將嘉義市東區的濫葬區問題逐步解決。

五、嘉義市東區現有墓地占葬現況

嘉義市東區現有九處墓地占葬位置詳如表 4.2.2

表 4.2.2 嘉義市現有佔葬墓區概況表

| 編號 | 墓區地點 | 備註 |
|----|-------------------|------------|
| 1 | 鹿寮里學府路—蘭潭大壩 | 學府路兩側 |
| 2 | 蘭潭里聖馬爾定醫院後面 | 立德街 |
| 3 | 蘭潭里小雅路 157 巷底 | 小雅路 157 巷底 |
| 4 | 蘭潭里光正街 12 巷後面 | 光正街 12 巷後面 |
| 5 | 盧厝里 20 米道路北側 | 盧厝里 20 米道路 |
| 6 | 小雅路蘭潭 DC 社區對面及潭頂路 | 小雅路 |
| 7 | 荖藤里後厝仔 | 後厝仔路 |
| 8 | 新店里興華中學後面 | 林森東路興華中學後面 |
| 9 | 芳草里彌陀路環保局資源回收場後面 | 彌陀路 |

資料來源：嘉義市政府民政處宗教禮俗科提供

編號 1 鹿寮里學府路—蘭潭大壩(學府路兩側)

圖 4.2.2.1 鹿寮里學府路—蘭潭大壩(學府路兩側)占葬區域圖



資料來源：改繪自 google 地圖，本研究整理

現狀描述：

學府路為通往蘭潭大壩與嘉義大學蘭潭校區之交通要道，期兩側墳墓多為有主墳墓，在現存占葬區中是占地最廣大，墳墓數約 1500 座，在墳墓設置條例施行後雖早已公告禁葬，但以墓碑年代記載觀察，違法濫葬的現象不斷發生。本區域家族式墓園與墓厝為數不少，亦有私人設置的基督教墓園，此類型墳墓幾乎永埋不遷，長期佔用土地，墳墓座向不一，未經規劃。土地所有權多屬國有財產局，部分由農民承租耕作，亦有少部分私人農地。

編號 2 蘭潭里聖馬爾定醫院後面

現狀描述：

位處平緩山坡地，與立德街住宅社區相距僅約 80 公尺，墳墓區後緣與聖馬爾定醫院相鄰，坡度較陡土地難以利用，全區被竹林雜樹覆蓋。此占葬區墳墓年代久遠，據現場勘察發現光緒辛卯年(1891)墳墓，

仍然有後代祭掃維護，但有些墳墓受水流侵蝕殘破不堪，狀似無主墳墓，全部數量約 110 座，竹林與雜木荒蕪雜亂，其中已遷葬枝數座墳墓土地未經清理，遺留墓穴、殘破墓碑磚石等，土地為私人所有。



圖 4.2.2.2 蘭潭里聖馬爾定醫院後面占葬區域圖

資料來源：改繪自 google 地圖，本研究整理

編號 3 蘭潭里小雅路 157 巷底

現狀描述：

與小雅路 157 巷住宅相距約 150 公尺，墳墓數約 60 座，土地為私有農地，鄰近蘭潭水庫，本處占葬區墳墓多高大華麗占地寬廣，平均面積約 30 平方公尺，墓塚上並植栽草皮及墓前柏樹等，並有多處家族式墓厝與墓園，依外觀與年代記載推斷，應為私人土地出售供人違法濫葬，因位置偏僻且總面積較小，並未被檢舉及依法取締，市府已設立禁止濫葬告示牌，但成效不彰，推測日後此地濫葬現象還會持續發生。

圖 4.2.2.3 蘭潭里小雅路 157 巷底占葬區域圖



資料來源：改繪自 google 地圖，本研究整理

編號 4 蘭潭里光正街 12 巷後面

現狀描述：

墳墓年代久遠，多為無主墓，位處山坡地，水土保持不良，曾因暴雨引發土石流沖進下方社區住宅，市府於住宅區旁設置水保防災設施如擋土牆、排水溝等，但山坡地上墳墓約 60 座仍未公告遷葬，遇颱風暴雨可能再度崩塌，土地為國有財產局所有。

編號 5 盧厝里 20 米道路北側

現狀描述：

位於大雅路東洋蘭潭別墅社區通往林森東路之新開闢道路旁，因道路開闢已遷葬山坡地大部分墳墓，附近多為種植香蕉、鳳梨之山坡地，較平緩地區逐漸開發，但墓地上方有高壓電塔通過，坡度較陡處亦無開發價值，此處殘存墳墓約 35 座，為早期農村聚落的墳場殘餘，附近人口稀少，對附近社區較無影響。

圖 4.2.2.4 盧厝里 20 米道路北側占葬區域圖



資料來源：改繪自 google 地圖，本研究整理

編號 6 長竹里小雅路蘭潭 DC 對面及潭頂路(小雅路)

現狀描述：

由蘭潭 DC 住宅大樓延伸到蘭潭水庫西側堤岸旁，位於小雅路旁的墳墓因土地屬於天主教嘉義主教公署，墳墓型式多屬基督教或天主教墓園，距離住宅大樓僅一路之隔，位於潭頂路旁多屬陡峭坡地，台電公司高壓電塔在此經過，雖為公有土地但難以開發利用，墳墓型式多為傳統土墳，其中亦有佔地廣大的家族式墓園，埋葬年代較近，多數仍有家屬祭掃。天主教與基督教墳墓並無撿骨進塔之習俗，家族式墓園多建立墓厝等骨灰存放設施，此二者長期佔用土地，極少遷葬。此地區墳墓數約 450 座，鄰近蘭潭風景區，對都市景觀造成影響。本處墳墓分為私有地與國有地兩種，均已公告禁葬，但違法濫葬情形仍發生。

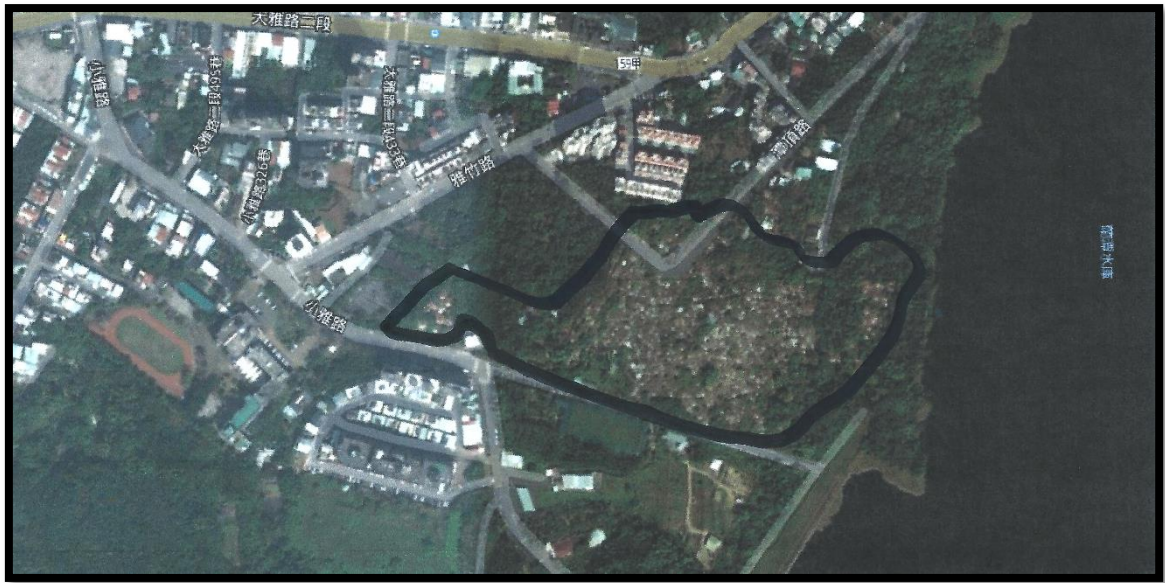


圖 4.2.2.5 長竹里小雅路蘭潭 DC 對面及潭頂路(小雅路) 占葬區域圖

資料來源：改繪自 google 地圖，本研究整理

編號 7 荖藤里後厝仔(後厝仔路)



圖 4.2.2.6 荖藤里後厝仔墓地位置

資料來源：改繪自 google 地圖，本研究整理

現狀描述：

位於嘉義縣市交界之牛稠溪堤岸防汛道路南側，地勢低緩，並不屬於東區淺山丘陵範圍。周圍多為農田，權屬私有農地，現殘存墳墓 45 座，呈狹長帶狀分布，新墳與舊墓並存，此處竹林濃密，位置偏僻，對鄰近社區影響不大，屬舊聚落遺留之墳場。

編號 8 新店里興華中學後面(林森東路興華中學後面)

現狀描述：

位於興華中學後方，阿里山森林鐵路經過，附近已開發為住宅區，人口稠密，殘存墳墓約 60 座分布於田野間，多數仍為有主墳墓，墳墓周圍為農田，此處墓地屬舊聚落殘存墳場。



圖 4.2.2.7 新店里興華中學後面墓地位置

資料來源：改繪自 google 地圖，本研究整理

編號 9 芳草里彌陀路環保局資源回收場後面(彌陀路)

現狀描述：

彌陀路為嘉義市通往中埔鄉與三號國道的交通要道，在彌陀路與學

府路交會處路旁有日據時期各姓宗親納骨堂(崇靈堂)、福州同鄉會納骨堂各一座、墳墓群沿彌陀路旁延伸，土地權屬國有財產局，其中部分由福州同鄉會承租使用。環保局資源回收場後面之墳墓地為早期彌陀寺後方墳墓群的一部分，彌陀路因道路拓寬計畫曾遷葬沿線墳墓約 350 座。其餘未徵收遷葬的墳墓群分布於彌陀寺後方至八掌溪、道將圳幹線旁，墳墓數量約 450 座。據墓碑年代記載研判、本處墓地合法設置與非法濫葬並存，但無主墳墓占少數，多有墓主祭拜管理。



圖 4.2.2.8 芳草里彌陀路環保局資源回收場後面(彌陀路)占葬區域圖

資料來源：改繪自 google 地圖，本研究整理

第五章 產官學訪談與規畫建議提案

第一節 產官學訪談分析

經由對殯葬業者、市府主管官員、學者、民意代表訪談所得資料與研究者所蒐集相關文獻等歸納，並綜合描述與討論，藉由各種實務經驗來發現嘉義市東區墳墓濫葬的問題之所在，並擬具規畫建議提案。本訪談共計探討的內容涵蓋有：一、嘉義市東區墳墓濫葬的主要原因。二、嘉義市東區墳墓濫葬對地方發展的影響。三、公部門辦理舊墓遷葬之道。四、公部門如何辦理墓地的規劃與管理。五、公部門如何訂定殯葬設施回饋補償方案。六、公部門如何管理民眾的殯葬行為。七、解決地方現有墳墓濫葬問題的對策。

一、嘉義市東區墳墓濫葬的主要原因

訪談分析中發現，嘉義市東區墳墓濫葬的主要原因為「風水觀念的影響」、「政府缺乏宣導及取締作為」、「居民依循早期的埋葬習慣」、「私有農地出售供人營葬」、「政府經費不足」、「法規未能落實執行」、「殯葬設施不足」、「歷史原因形成現有既存墳墓」等八項

表 5.1.1 嘉義市東區墳墓濫葬的主要原因

| 項目 | 主要原因 | 受訪者 |
|------|-------------|-------|
| 墳墓濫葬 | 風水觀念的影響 | ABCH |
| | 政府缺乏宣導及取締作為 | BC |
| | 居民依循傳統的埋葬習慣 | DFGIJ |
| | 私有農地供人營葬 | CE |
| | 政府經費不足 | I |
| | 法規未能落實執行 | I |
| | 殯葬設施不足 | G |

| | | |
|--|--------------|---|
| | 歷史原因形成現有既存墳墓 | D |
|--|--------------|---|

資料來源：本研究整理

「濫葬」是指未經許可，擅自在公墓以外土地埋葬墳墓之行為，現行殯葬管理條例對於非法埋葬的行為明令禁止，違反者施以處罰。嘉義市都市計畫中已無殯葬用地之規畫，現有墳墓除年代久遠的古墓外，幾乎全為非法濫葬，形成的原因相當複雜，茲分述如下：

1、風水觀念的影響

喪葬行為中，講究「風水」好壞非常重要，因為風水影響子孫的吉凶禍福，家屬為了亡者安息、子孫得庇蔭、一家享平安，往往聘請風水師指點，找尋靈山吉穴來安葬親人。但風水好的寶地未必位於合法公墓地，所以私購土地違法濫葬的情況就層出不窮。風水觀念既然短時間難以改變，政府可在不違背現代殯葬觀念的原則下，將風水觀念導入公墓規畫中，參考其說法來建構一些殯葬設施。

2、政府缺乏宣導及取締作為

政府陸續公布之「墳墓設置管理條例」、「殯葬管理條例」，此條例雖為約束民眾非法濫葬行為而設，但公告後因缺乏宣傳，多數民眾並不熟悉條例的相關規定，喪家辦理喪事又習慣聽從風水師指點，在不知情下購地違法濫葬，墳墓累積至一定數量後，民眾又誤以為濫葬墳墓就是合法公墓地，導致墳墓四處分布擴張。

政府長期也未能以公權力取締非法濫葬墳墓，公務員面對傳統喪葬習俗所形成的巨大壓力下，只能消極的作為，除非濫葬被檢舉，多數公務員對拆除、遷移違法墳墓總是心存顧忌，不敢對死人安息之所有所冒犯。在缺乏取締作為之下，濫葬現象達到積重難返的地步。

3、居民依循傳統的埋葬習慣

嘉義市居民由於世居於此，先人墓地已經累積數代，早期家族預先購置風水地聚族而葬，一方面不願居住地離親人的墳墓太遠，再者也可

以方便未來後代子孫祭拜，這種埋葬方式造成家族式墳墓的佔用土地越來越廣，規模也更大。

4、私有農地供人營葬

都市經濟規模發展到一定程度之後，在東區市郊的山坡地經營農業相對收益低落，農地價值低，又無法開發作為其他用途，導致大片農地廢耕，有些農民將墳墓設於自有農地上，省去尋找風水地的麻煩，最後自然變成民眾購買農地營葬、濫葬蔓延的推動力。

5、政府經費不足

民選首長因背負選票壓力，能爭取到的經費必須投入各項重要的市政建設作為政績，取締濫葬、拆遷墳墓是很容易得罪人的事，可謂吃力不討好。殯葬業務於市政各項業務中長期不受重視。除非中央補助，否則在有限的經費下面對大規模的濫葬墳墓，很難有所作為。

6、法規未能落實執行

殯葬業務屬於市府主管業務，長期因缺乏人手，主辦人員缺乏專業墓政訓練，又常以臨時約聘人員兼辦業務。對於數量龐大的濫葬墳墓，沒有能力依法徹底執行，所謂「徒法不足以自行」，法令必須要有專業的、充足的人力才能落實。此外，人情的關說、不肖殯葬業者的利誘，都助長濫葬風氣。

7、殯葬設施不足

嘉義市立殯儀館、火葬場遷移至水上鄉後，由於距離較遠，交通較為不便，火葬場等殯葬設施要提供鄰近縣市居民使用，在出殯吉日時常有不勝負荷之窘境，加上環境品質、設備等較簡陋，基地面積較小，不能符合使用習慣，都是市民選擇濫葬的原因。

8、歷史原因形成現有既存墳墓

嘉義地區開發甚早，自清朝、日據時期至今已逾 300 年歷史，近期因都市發展需要而遷葬的墳墓有些已成法定古蹟，墓碑所刻年代也歷經

清雍正、咸豐、日大正、昭和等年代。這些墳墓久埋不遷，許多早就是無主墳墓。

二、嘉義市東區墳墓濫葬對地方發展的影響

表 5.1.2 嘉義市東區墳墓濫葬對地方發展的影響

| 項目 | 對地方發展的影響 | 受訪者 |
|------|----------|---------|
| 墳墓濫葬 | 破壞都市景觀 | ABCDHIJ |
| | 影響生活品質 | ABCFI |
| | 妨礙土地開發利用 | EFGHI |
| | 影響觀光休閒發展 | ABFI |

資料來源：本研究整理

由表 5.1.2 分析發現，嘉義市東區墳墓濫葬對地方發展的影響有「破壞都市景觀」、「影響生活品質」、「妨礙土地開發利用」、「影響觀光休閒發展」等四項。

1、破壞都市景觀

嘉義市東區的彌陀路、小雅路、學府路等交通要道都是通往鄰近鄉鎮或蘭潭、嘉義大學的必經之路，交通流量大、人口日趨繁盛，但是市區內的路旁卻處處可見成群的濫葬墳墓，對都市的景觀有嚴重的影響。

2、影響生活品質

東區濫葬墳墓不僅有礙觀瞻，影響居民心理與視覺感受，而且濫葬墳墓因乏人管理，經常蔓草叢生荒蕪雜亂，甚至成為治安死角。有些與社區鄰近的墳墓地，常有違建、堆置垃圾雜物等行為，流浪狗充斥其間，嚴重影響周邊居民生活品質。

3、妨礙土地開發利用

嘉義市東區的濫葬墳墓遍布四處，每遇政府公共設施、道路或風景區開發，總是遇到墳墓阻礙工程開發，造成工程進行必先公告遷葬，對

墓主施以補償或救濟方得以持續進行，取得土地困難又代價高昂，常使必要的公共工程拖延時日。建商在開發土地資源時也因濫葬墳墓的抗爭而卻步，使得地方的發展屢屢受阻。

4、影響觀光休閒發展

墳墓濫葬對於觀光休閒有最直接的影響，嘉義市的美景處處，又兼有豐富的歷史人文，具備觀光產業的發展條件，但風景區旁的濫葬墳墓，使人對嘉義市的美景無法有賞心悅目的感受。東區原本地狹人稠，郊區原適合發展觀光產業，如興建大型遊樂園、觀光飯店等，但在濫葬墳墓的限制下，開發觀光相當困難。

三、公部門辦理舊墓遷葬之道

由表 5.1.3 分析發現，公部門辦理舊墓遷葬之道的策略有「配合公共建設開發計畫辦理遷葬」、「住宅區與交通要道墳墓優先遷移」、「無主墳墓代為遷葬、濫葬限期遷葬用」、「加強宣導、爭取市民支持」、「提供遷葬補償或救濟」、「獎勵民間投資開發」等六項。

表 5.1.3 公部門辦理舊墓遷葬之道

| 項目 | 策略 | 受訪者 |
|------|-----------------|-----|
| 舊墓遷葬 | 配合公共建設開發計畫辦理遷葬 | ABD |
| | 住宅區與交通要道墳墓優先遷移 | CJ |
| | 無主墳墓代為遷葬、濫葬限期遷葬 | FI |
| | 加強宣導、爭取市民支持 | H |
| | 提供遷葬補償或救濟 | G |
| | 獎勵民間投資開發 | E |

資料來源：本研究整理

1、配合公共建設開發計畫辦理遷葬

經由各項公共設施的建設、如興建公園休閒綠地、道路拓寬、水保

防災設施的闢建，公告遷葬以取得土地。以嘉義市「都會森林公園」開發的成功模式來辦理。

2、住宅區與交通要道墳墓優先遷移

遷葬工作應選擇具有急迫性、必要性的地區優先辦理，鄰近住宅區的墳墓影響居民的生活品質、甚至引發災害、交通要道旁的墳墓破壞都市景觀、妨礙都市發展，故在遷葬計畫的排定次序中，應列為優先。

3、無主墳墓代為遷葬、濫葬限期遷葬

無主墳墓因無管理人，濫葬墳墓原來就屬於非法，因此就沒有補償金與救濟金的問題，公部門可公告限期遷葬，公告期滿後未遷者，市府代為遷葬，在財政困難無法全面推動時，這是花費最小的做法。

4、加強宣導、爭取市民支持

濫葬墳墓所造成的髒亂環境長期為市民所詬病，所以辦理舊墓遷葬是改善居住環境的有效作為，如果市府以舉辦公聽會、說明會等方式善加宣導此政策，必能降低不理性的抗爭，得到大多數市民的支持。

5、提供遷葬補償或救濟

對於合法設置之墳墓，為因應未來都市發展之需要，公部門如果要促使遷移，必須加以補償，而非法墳墓之墓主，部分無力負擔遷葬費用者，則應以救濟的方式酌予補貼，目前補償與救濟之標準皆已訂定公告，政府應調查現有墳墓數量，逐年編列預算以支應舊墓遷葬之補償與救濟費用。

6、獎勵民間投資開發

自七零年代嘉義市都市發展有郊區化現象發生後，東區的好山好水便吸引建商大舉開發，許多高級別墅住宅、公寓大樓就建設在舊有的墳墓地上，在寸土寸金的當下，市府如有獎勵投資辦法提出配套政策，應能吸引民間參與開發投資，使遷葬工作得以加速順利進行。

四、公部門如何辦理墓地的規劃與管理

由表 5.1.4 發現公部門辦理墓地的規劃與管理的策略有「建立殯葬專業區的整體規劃」、「限制土葬面積、實施輪葬制度」、「強化殯葬設施與公墓景觀功能」、「推行自然葬法」等四項。

表 5.1.4 公部門如何辦理墓地的規劃與管理

| 項目 | 策略 | 受訪者 |
|------|---------------|-------|
| 墓地規劃 | 建立殯葬專業區的整體規劃 | ACDEJ |
| | 限制土葬面積、實施輪葬制度 | BG |
| | 強化殯葬設施與公墓景觀功能 | FGH |
| | 推行自然葬法 | BHI |

資料來源：本研究整理

1、建立殯葬專業區的整體規劃

嘉義市立殯儀館、納骨塔、火葬場、公墓等設施均集中在嘉義縣水上鄉，此區域尚有基督教十字亭與兩座私立納骨塔，殯葬設施集中在一處，優點是可將殯葬儀式與作業集中辦理，減少喪家辦理手續的奔波之苦，對環境的影響也可降到最低。缺點是聯絡交通的道路彎曲狹窄，土地狹小、設施不足，長期來看要供應嘉義市及鄰近鄉鎮的需求仍嫌不足，故應辦理區段徵收擴充土地面積，加強道路及附屬設施規畫，滿足民眾對殯葬需求。

2、限制土葬面積、實施輪葬制度

土葬面積應依照殯葬管理條例所規定，限制為 8 平方公尺，埋藏骨灰者，面積不得超過 0.36 平方公尺。另為促進墳墓用地的循環使用，降低墓地的需求，基地的使用年數也要予以限制，並於撿骨後鼓勵其安置於納骨塔，以促進墓地的循環使用。

3、強化殯葬設施與公墓景觀功能

殯葬設施與公墓常使人有不想接近、不愉悅的感受，也會對附近的

景觀造成衝擊，所以墓園在規劃時可參考國外一些成功的案例，可考慮陳設藝術雕像並應做好綠美化，景觀植栽和草坪、綠籬等設計，使墓園也能有休閒功能。盡量使得墓園公園化，降低民眾對殯葬設施的嫌惡性。

4、推行自然葬法

嘉義市的殯葬用地取得相當困難，而採取自然葬法如樹葬、草坪葬或海葬等方式是最能節約土地的做法，唯以此方式埋葬先人在風氣未開的嘉義地區仍屬極少數。市府應以前瞻性的眼光嘗試推動自然葬法，提高民眾的接受意願，並將精緻化、環保化的自然葬法定位為未來墓地規劃與管理的新方向。

五、公部門如何訂定殯葬設施回饋補償方案

由表 5.1.5 分析發現，公部門訂定殯葬設施回饋補償方案建議有「提供各項福利與優惠措施」、「改善殯葬設施附近的環境與景觀」、「加強宣導溝通與居民協商處理」、「依對地方影響程度不同分別訂定標準」等四項方案。

表 5.1.5 公部門如何訂定殯葬設施回饋補償方案

| 項目 | 方案 | 受訪者 |
|-------------------------|------------------|--------|
| 公部門訂定 殯葬設施回 饋補償方案 | 提供各項福利與優惠措施 | ABFGIJ |
| | 改善殯葬設施附近的環境與景觀 | BCFGI |
| | 加強宣導溝通與居民協商處理 | DEH |
| | 依對地方影響程度不同分別訂定標準 | AE |

資料來源：本研究整理

1、提供各項福利與優惠措施

殯葬專業區可適當提撥經費作為睦鄰經費，方式有綠美化社區、改善社區公共設施、贊助社區公益慈善活動、為居民提供保險補助、最直接的方式是當在地居民需要殯葬服務時，可提供優惠價格，清寒民眾無力負擔者，也應減免規費或提供救濟等方式，唯各項福利與優惠必須在

合法合理的範圍內，使居民的權益得到保障。

2、改善殯葬設施附近的環境與景觀

嘉義市立殯儀館與火葬場等殯葬設施目前仍有很大的改善空間，在轉型成殯葬專區時，應加強建築物景觀設計及植樹綠美化等方法，達成死後有回歸自然的感受，火葬場及公墓外圍可設置綠化緩衝帶以減少噪音、空氣汙染等，避免對附近居民的干擾和影響，改善連外道路交通品質，進而提高居民對設施的接受度。

3、加強宣導溝通與居民協商處理

殯葬設施的建設與管理時必須將訊息清楚表達讓在地居民有參與及反映意見的機制，民眾參與並向官員表達意見，協商出一個雙方都能夠接受的方案，溝通可減少歧見建立共識，減少因誤解而產生的抗爭。此外，在民意機關的監督與授權下，政府的政策應主動提供充分的正確資訊，如環境影響評估報告、空氣、排放水的監測報告等。

4、依對地方影響程度不同分別訂定標準

殯葬設施對地方的影響因地方位置不同、影響程度也自然有異，周邊地區首當其衝，所受的影響自然較大，包括噪音、空氣汙染、交通不便等。外圍地帶所受影響相對自然較少，若採用相同標準補償並不盡公平合理，故應依對地方影響程度不同分別訂定補償之標準。

六、公部門如何管理民眾的殯葬行為

由表 5.1.6 分析發現，公部門管理民眾的殯葬行為之策略有「訂定殯葬法規加強宣導」、「加強殯葬業管理及輔導」、「舉辦殯葬業者講習」、「加強違規行為管理與取締」、「提供優質的治喪場所」等五項。

表 5.1.6 公部門如何管理民眾的殯葬行為

| 項目 | 策略 | 受訪者 |
|----|----|-----|
|----|----|-----|

| | | |
|-------|-------------|-------|
| 公部門管理 | 訂定殯葬法規加強宣導 | ABDIJ |
| 民眾的殯葬 | 加強殯葬業管理及輔導 | ACFG |
| 行為之策略 | 舉辦殯葬業者講習 | G |
| | 加強違規行為管理與取締 | EH |
| | 提供優質的治喪場所 | CFJ |

資料來源：本研究整理

1、訂定殯葬法規加強宣導

中央政府現行「殯葬管理條例」對原則性的管理已有明確的規定，在縣市政府管轄的部分也有施行細則的規定，但對於殯葬行為的相關規定所牽涉到的諸如環保、交通、水土保持等配套方法仍應與時俱進，整合出一套規定辦法及細則。在宣導方面應製作淺顯易懂的宣導影片、文宣等，主動於公部門的網站上播放及責令殯葬業者對喪家發放文宣品，使得民眾對於政府管理辦法能輕易了解，從而導正民眾的殯葬行為。

2、加強殯葬業管理及輔導

殯葬業者受喪家委託代辦喪事，在治喪事務進行中喪家往往聽從業者之指導來辦喪事，但業者眾多、良莠不齊，彼此往往因商業利益惡性競爭，對喪家欺騙敲詐的行徑也時有所聞，因此，因加強對殯葬業者之管理與輔導，對同業間的惡性競爭與對喪家的無理索求應嚴格禁止。此外對於政府所訂定之各項法規，業者亦有義務對喪家說明清楚，不得有製造噪音妨礙安寧、違法搭棚治喪、違反善良風俗、將墳墓濫葬於公墓以外之土地，違反者依法處罰，以導正違法殯葬行為之發生。

3、舉辦殯葬業者講習

殯葬業者除葬儀社外、還有道士、法師、風水師等，在籌辦喪事時常衍生出鋪張浪費的排場與五花八門的奇特風俗，如五子哭墓、電子琴花車等，使得原應莊嚴肅穆的喪禮變成廟會野台戲。為使喪禮合乎儀節，應舉辦殯葬業者講習，使得業者所辦理的喪事能合乎「法」與「禮」的

規範。

4、加強違規行為的管理與取締

現行殯葬管理條例已對殯葬業者明訂罰則，為維護都市景觀、民眾交通安全及社區安寧，地方政府對違規行為應積極加強取締工作，杜絕不法殯葬行為。此外早期殯葬業者素質低落，導致民間殯葬行為千奇百怪，政府亦放任未做輔導，為導正社會風氣，除應由業者自律外，政府對於殯葬行為管理應一視同仁，拒絕人情關說，才能做好有效管理。

5、提供優質的治喪場所

嘉義市政府應對嘉義市立殯儀館各項設備與服務做改進與提升，使其設施之數量與服務品質符合地方民眾之需要，並宣導獎勵市民選擇在殯儀館辦理治喪，以降低殯葬行為對於市區的干擾。

七、解決地方現有墳墓濫葬問題的對策

嘉義市東區濫葬遷移多年來沒有做到徹底解決，導致都市發展受限、都市景觀不佳，此固然因為市立殯儀館等殯葬設施諸多缺失未能全然符合市民需要，但市府政策缺乏清晰的願景與發展藍圖也是要因，故必須由政府制定長期方針，加強溝通與共識，逐步推動方能奏效。

由表 5.1.7 得知解決地方現有墳墓濫葬問題的對策有「規劃辦理濫葬區墳墓全面遷移」、「限期鼓勵民眾撿骨進塔」、「劃分區域對濫葬墳墓做重點式遷移」、「調查濫葬現狀並嚴格取締」、「全盤規畫整合辦理用地變更」、「宣導反濫葬觀念」等六項。

表 5.1.7 解決地方現有墳墓濫葬問題的對策

| 項目 | 對策 | 受訪者 |
|--------------|-----------------|------|
| 解決地方現有墳墓濫葬問題 | 規劃辦理濫葬區墳墓全面遷移 | BFGJ |
| | 限期鼓勵民眾撿骨進塔 | AFGH |
| | 劃分區域對濫葬墳墓做重點式遷移 | BCD |

| | | |
|--|--------------|----|
| | 調查濫葬現狀並嚴格取締 | BI |
| | 全盤規劃整合辦理用地變更 | DE |
| | 宣導反濫葬觀念 | I |

資料來源：本研究整理

1、規劃辦理濫葬區墳墓全面遷移

嘉義市東區長久以來，對於墳墓設置管理條例公布施行後(1983.11.11)設置之墳墓，不曾依法限期墓主於期限內辦理遷葬，公權力對於墳墓濫葬無可如何，從此積非成是，法令如同具文。如今整頓之法，首先依法舉辦公聽會，取得共識後，按「殯葬管理條例」規定辦理公告遷葬，配合者予以補償，逾期未遷葬者處以罰款，必要時，市府代為撿骨火化後進塔。如此可全面解決嘉義市東區現有墳墓散布問題。

2、限期鼓勵民眾撿骨進塔

嘉義市政府為改善都市景觀、增加公園綠地、改善交通，曾多次配合公共建設公告遷葬，鼓勵民眾撿骨進塔，並適度對於配合辦理之墓主給予補償或救濟，但對於市郊多處濫葬墳墓帶至今仍採取消極措施，僅豎立告示牌公告禁止濫葬，民眾主動遷葬撿骨進塔者並不多，政府應在財政狀況許可下，鼓勵民眾撿骨進塔並給予補償及救濟，同時嘉義市立納骨堂及私人納骨塔仍有足夠塔位可供安置，市府應主動聯絡墓主提供相關資訊並在相關作業上盡量便民，宣導市民配合辦理。

3、劃分區域對濫葬墳墓做重點式遷移

濫葬墳墓的遷葬工作應選擇具有急迫性、必要性的地區優先辦理，住宅區、交通要道在遷葬計畫中應列為優先。政府可以擬訂計畫，畫定區域，依重要性分梯次辦理遷葬，一旦遷葬完成收回土地後就規劃為公共設施或綠地。

4、調查濫葬現狀並嚴格取締

阻止濫葬除健全墓政管理措施外，應對現有墓地清查登錄建檔，對

濫葬者加以檢舉並依法施以處罰並限期改善。東區濫葬習慣已久，合法墳墓與濫葬墳墓混合設置，應先劃定範圍逐步遷葬。區域遷葬完成後又再遭濫葬者，應採斷然措施嚴格取締。

5、全盤規劃整合辦理用地變更

對於違規新設的濫葬墳墓，市政府應依法執行取締，但原有墓地如妨礙市容觀瞻、影響地方發展，政府應通盤檢討編列為適當用地，以改善居民生活環境，私有地如原為墓地者亦應採相同方式檢討土地編列，改善土地利用情況，減少濫葬情況發生。

5、宣導反濫葬觀念

濫葬問題的發生也有部分原因出於民眾對法律的無知和對風水的迷信，風水師為喪家看風水時，不可能介紹市立示範公墓規劃好的整齊墓穴，而勢必引介非公墓的「風水寶地」違法下葬，因此也會造成喪家與公部門的衝突，要防止濫葬情形，對民眾宣導，不應違法濫葬，移風易俗，改變民眾的殯葬行為。

第二節 規劃建議提案

經由現況調查與深度訪談結果，我們可瞭解嘉義市現存墓地的不良影響與產官學界、在地居民對殯葬設施之規畫管理的意見。為方便論述與符合實際需要，建議提案分為改良民眾殯葬行為、墓地規劃與管理、舊墓遷葬與處理濫葬等三個面向切入。

一、改良民眾殯葬行為

1、推動環保自然葬法

嘉義市立殯葬設施土地面積有限，為節省土地使用，最直接有效的方法就是採取樹葬、草坪葬、海葬等環保自然葬法。政府應在民政、宗教禮俗宣導資料中加以推行，以收移風易俗之效。並向環保觀念先進、

推行有成之國家或國內已開始推動的公私立殯葬機構觀摩學習，以引進新的觀念。在環保自然葬相關法令中，對節約殯葬用地、提倡環保觀念有前瞻性法令條文，在「殯葬管理條例」的第 18 條第 5 項⁴¹及第 19 條⁴²第一項皆加以敘述說明，以作為未來民眾殯葬行為的新選擇。而在殯葬手續之申請與辦理方面，政府應給予簡便迅速之服務，收費方面應盡量低廉，樹葬、草坪葬專區則應善加規劃管理，以提高民眾之接受度。

2、宣導反濫葬觀念

勘輿風水之說深入人心、厚葬先人以彰顯家世，此二者常造成墳墓濫葬風氣蔓延。市府對此之因應方式僅止於在墳墓區豎立告示牌禁止濫葬。對於既存的墳墓難以清除，增加的濫葬又鮮少取締，造成市郊山坡地墳墓濫葬現象難以善後。公部門應以電子媒體、平面文宣等方式透過村里行政系統、社區發展協會等組織、殯葬業者等管道，向民眾廣為宣導，將墳墓濫葬及一些不合時宜的殯葬禮俗習慣，對於都市景觀的破壞、環境衛生的影響、水土保持的妨害等種種弊病向民眾說明，使民眾認同接受合法合理不破壞環境的殯葬行為、符合環保的埋葬方式來辦理親屬的後事，如此才能根本解決墳墓濫葬問題。

3、對殯葬業者加強管理輔導

家屬辦理治喪事務往往委託殯葬業者包辦，而殯葬業者良莠不齊，彼此間又常為商業利益惡性競爭，在品質上仍有很大的改善空間。為防止殯葬業者對治喪家屬的無理索求，地方政府應發揮公權力要求業者明訂服務商品項目與價目⁴³，殯葬服務內容應與消費者訂定契約，不得巧立

⁴¹ 「殯葬管理條例」第 18 條第五項：實施樹葬之骨灰，應經骨灰再處理設備處理後，使得為之，以裝入容器者，其容器材質應易於腐化且不含毒性成份。實施骨灰拋灑或植存之區域，不得施設任何有關喪葬外觀之標誌與設施，且不得有任何破壞原有環境景觀之行為。第一項骨灰拋灑或植存之自治法規，由直轄市、縣主管機關定之。

⁴² 19 條第 1 項規定：劃定一定之海域，除下列地點不得劃入實施區域外，以不妨礙國防安全、船舶航行及漁業發展等公共利益為原則：1.各港口防波堤最外端向外延伸六千公尺半徑扇區以內之海域。2.已公告或經常公告之國軍射擊及操演區之海域。3.漁業權海域及沿岸養殖區。

⁴³殯葬管理條例第四十九條：殯葬服務業就其提供之商品或服務，應與消費者訂定書面契約。書面契約未載明之費用，無請求權；並不得於契約簽訂後，巧立名目，強索增加費用。

名目額外收費，並責成執法機關稽查取締違法占用道路搭棚治喪、妨礙公眾安寧、違反善良風俗之情事，違者依法處罰，以保障消費者權益及提高服務品質。

殯葬管理條例規定：「殯葬服務業之公會每年應自行或委託學校、機構、學術社團，舉辦殯葬服務業務觀摩交流及教育訓練課程」⁴⁴。「殯葬服務業得視實際需要，指派所屬員工參加殯葬講習或訓練。前項參加講習或訓練之紀錄，列入評鑑殯葬服務業之評鑑項目」⁴⁵。市府主管機關即應要求公會每年辦理教育訓練課程，以提升殯葬業者的專業知識，並依法對業者定期實施評鑑，經評定為優良者，予以獎勵並公告於政府機關網站上，並對大眾媒體發布新聞，使業者遵循法治觀念，不敢巧立名目收費，或引導喪家採用妨礙公共安寧、違反善良風俗的殯葬行為，以確保消費者權益，提供優質的殯葬服務。

二、墓地規劃與管理

1、居民參與決策及回饋補償

政府決策透明化，並與在地居民充分溝通，舉辦公聽會、說明會讓居民能充分表達意見與疑慮。民眾參與公共事務自然是現代都市的必然現象，尤其是殯儀館、火葬場、納骨塔等公共設施興建時，決策的過程不免對地方產生衝擊，如果在地民眾參與決策過程並彼此討論達成共識後，對政府不滿與抗爭的心態可能會隨之降低甚至平息。公部門在面對民眾提出問題與要求時，應給予最大的包容與體諒，因為在地居民表達對居住權利與生活環境的需求正是他們的基本權利。

補償方案是否能滿足在地居民之需要，而政府又有能力負擔，就要雙方有協調溝通的共識，找出政府與民眾都能接受的方案。殯儀館、火

⁴⁴殯葬管理條例第五十九條

⁴⁵殯葬管理條例第六十條

葬場、納骨塔等公共設施由於帶有鄰避性質，規劃興建時必定會招致在地居民的反對，要爭取民意的支持，補償方案的優渥程度是最關鍵的因素；而公部門為完成公共建設，在未經民意機關的授權下逕與居民協商，也會導致諸多問題，民眾懷疑政府應允的協議不能履行，反難化解當地民眾的抗爭情緒，是以居民參與決策與協調補償方案的機制建立，是最佳的解決之道。

2、改良市立殯葬設施為區域性殯葬專區

市立殯葬設施包含殯儀館、火化場、公墓及納骨堂等設施，殯葬管理所設置於此，除服務嘉義市民外，也對其他鄰近鄉鎮與縣市民眾提供服務，未來將成為區域性的殯葬專區，為使設施符合需要，須改良者有下列項目：

殯儀館：增加禮廳數、增設家屬休息室、設備現代化。火化場：增加火化設備、改良防汙設備。公墓：示範公墓區限定使用年限、落實輪葬制度。改良一般公墓區，限制墓穴面積，實行舊墓遷葬。納骨堂：設備現代化，外觀藝術化。聯外交通：改善彎曲狹窄的道路，加以拓寬取直並增加停車場車位。

殯葬專業區整合各種殯葬設施做全方位之服務，喪家從移靈、火化、參拜追思、收納骨灰進塔均於此處辦理，可節省喪家辦理喪葬手續的時間與交通問題，同時可減少殯葬活動對周遭環境的影響，是值得推動的方向。

3、落實嚴謹專業的墓政管理

以目前嘉義市立殯葬管理所編制看來，其位階在民政處之下，欠缺專業人才與從業人力不足是長期存在的現象。要因應未來區域性殯葬專業區之需要，推動墓政業務應由市府培養具專業能力具有熱誠的行政人員，避免以約僱、臨時人員兼任，提高業務決行、核准層級，對殯葬業務有效控管。

為使殯葬工作順利完成，以運用現代化科技來落實墓政管理應為現階段努力方向，為有效控管公墓，相關殯葬業務從遺體接運、禮廳租用、火化、進塔、土葬、墓地圖籍管理等，由電腦化資訊設備控管，使治喪流程更為便捷、迅速。相關資訊公告於網路上，並開放藉由網路申辦，簡化辦理手續，提供完善服務。

對於墓政改革，應聘請學者專家以其專業的知識與經驗，對於當前現況提出檢討報告，從殯葬設施設備更新、墓地使用、環境景觀、甚至與居民協調溝通等發表建言，並參考國內外對於墓政改革成功之經驗，規劃出嚴謹專業的墓政制度。

三、舊墓遷葬與處理濫葬

嘉義市東區公私有土地的墳墓為數眾多，占地廣大，非一朝一夕可全部解決，但應執行的步驟是：調查現狀、擬訂計畫、分批解決。

1、公告限期遷葬，全面執行撿骨進塔政策

嘉義市政府自 95 年起至今，已執行 8 件舊墓遷葬案，現今遺留之墳墓群計有 9 處，其中規模較小的 6 處墓地中，有 3 處是舊聚落殘存之墓地，3 處是以往公共建設徵收土地時，在徵收範圍外而未被遷葬的殘餘墳墓，這 6 處墳墓零星散布於東區各處，已公告禁葬多年，土地權屬公家私人均有，附近可開發之地段已開發為住宅、商店、學校、道路等，清理此 6 處墳墓是在地居民較有共識與政府花費較少、處理較為容易的地點。政府可依照過去遷葬補償之經驗，公告限期遷葬，並依補償金發放標準對於期限內配合辦理之墓主予以補償，公告期滿未遷葬之墳墓，市府代為撿骨火化，安置於市立納骨堂無主墳墓塔位並編製清冊供其後人認領，市立殯儀館納骨堂應準備足夠之塔位以供安置。此方法可解決都市中墳墓群零星散布的問題。

2、集中資源、迅速落實清理濫葬

東區規模較大的占葬區有三處，依序是學府路兩側至蘭潭大壩區、蘭潭 DC 社區對面至潭頂路、彌陀路周邊，此三者皆位處住宅區、風景區附近，交通要道旁，長年未經整理，主動遷葬者少，違法濫葬者多，同鄉會、家族式墓園墓厝修繕、增建的情形常發生。此三處墓葬區嚴重影響地方發展，應優先劃定區域對濫葬墳墓公告限期遷葬，市府優先編列經費補償墓主撿骨進塔，或提供塔位供墓主遷墳進塔，逾期未遷葬者，依殯葬管理條例地 56 條規定，除處罰款外並限期改善，屆期仍未改善者，由市主管機關起掘火化後進塔，遷葬完成後清理土地並嚴格執行取締濫葬。如此以集中資源，迅速落實執行方式清理此三處嚴重濫葬區撿骨進塔，對市容觀瞻、市民居住環境品質可大幅提升。

3、新建納骨塔並改良品質供民眾撿骨進塔

市立納骨堂因造型與設備不如民間經營之私立納骨塔，雖然收費低廉，使用率相較之下仍偏低，而相鄰的基督教十字亭納骨塔因在造型意象、設備服務上均較能符合民眾需要，故使用率能提高。在深度訪談中發現，公部門提供足夠遷葬所需的塔位是解決濫葬問題的方法之一，因此，在興建納骨塔時，應在外觀的設計上做到精緻優雅，內部的空間寬敞明亮，在加之以現代化的設備，讓民眾沒有陰森恐怖的感覺，反而樂於親近祖先的安息之所，附屬的停車場、公廁、服務中心配置齊全，外觀以植栽綠美化、陳設藝術雕塑等，使得景觀協調，符合民眾所需。如此可提高民眾撿骨進塔之意願，解決部分的濫葬問題。

第六章 結論

第一節 結論

本研究經由文獻、案例分析、現況調查、產官學深度訪談等，針對嘉義市東區墳墓濫葬的主要原因與解決地方現有墳墓濫葬問題的對策，獲得以下結論：

一、嘉義市東區墳墓濫葬的主要原因

1、清代移民風水觀念與傳統風俗信仰的延續

嘉義市東西二區由於地形上之差異，西區為平原，東區則丘陵多於平原。諸羅縣城市街位於東區，早期市街發展也向山麓與丘陵的過渡地帶延伸。地勢雖不高，但起伏甚大，舊聚落有山仔頂庄、長竹里、短竹里等可謂地廣人稀，康熙四十三年(1704年)選擇緊靠丘陵的的平原地帶築木柵城，人口漸漸聚集，城市的機能開始分化，居民以從事商業、手工業、服務業與縣屬員工為主。終清領時期，東區一直是嘉義市發展的重心。而城外荒野處便成為埋葬的墓地，據〈崇靈堂碑記〉記載⁴⁶，遠自清雍正九年(1731年)，先民便因風水之說，於八掌溪旁的旗杆湖地區擇地營葬，並累積了墳墓萬餘座，顯見東區淺山丘陵自古以來就是嘉義居民所習慣埋葬的墳塚地。

2、日據時期都市計畫與建設的影響

日據時期市內因糖業與木業發展而繁榮，為因應人口增加擬定都市計畫，於山仔頂庄設置火葬場與公墓，並將各陰廟如忠義十九公、昭忠義民公等遺骸均遷葬至彌陀寺東側(今學府路)築塔保存，並將山仔頂部分平緩丘陵的墳墓一萬餘座起掘遷葬至塔內，所取得的土地十一萬坪建為高爾夫球場，名為「嘉義市民行樂地」，戰後高球場荒廢，此處被設立軍營、部分開闢為農田，其餘則又被占葬為墳墓，現存之墓葬區依市府調

⁴⁶ 詳見本文第 14 頁

查計有「鹿寮里學府路至蘭潭大壩」⁴⁷、「蘭潭里光正街 12 巷後面」⁴⁸、「芳草里彌陀路環保局資源回收場後面」⁴⁹等三處皆為古代墳場與新濫葬墳墓混雜之墓地。而在蘭潭東側旺來山一帶，由於地勢更高、起伏更大，從前鮮少人居，日本政府曾於此設咖啡農場以從事熱帶栽培業，民國六零年代開始由於人口增加都市發展，舊有公墓逐漸滿葬，此處又有大片農地被購置築墳成為墓塚地，現存的「盧厝里 20 米道路北側」⁵⁰位於此處。

3、戰後都市擴張與郊區化的效應

丘陵過渡地帶的新店里、王田里、東川里、短竹里往東直到與竹崎鄉、番路鄉的交界，地勢越來越高，在蘭潭東邊 100 公尺等高線以東，已是屬於真正的嘉義丘陵，地勢高低起伏，此處聚落型態自古即以散村為主，人口分布較少，六零年代起因郊區化現象開始發展，住宅區漸漸開發，近郊墓地難覓，濫葬墳墓也蔓延至此。

戰後因要解決軍人、軍眷的居住問題，在東區的山仔頂等地建立了許多眷村，有些眷村直接蓋在鏟平的墓塚地上，而鄰近的墓區外圍山坡又被占用加蓋了許多簡陋的違章建築，而在眷村違建旁的山坡地因坡度較陡土地無開發利用價值，便成為濫葬墳墓長期占葬的地區，現存的墓地位於「蘭潭里聖馬爾定醫院後面」⁵¹。

而由於墓政法令執行無法落實，墳墓濫葬現象此時期不斷發生且四處蔓延，六零年代起嘉義市舊市區面臨了街道狹窄、屋宇老舊、居住空間不足等問題，人口由此期開始郊區化，住宅社區往郊區移住時，地勢略有起伏、風景較為秀麗的東區遠比西區更適於興建郊區別墅，原有的甘蔗田等土地紛紛被建設公司購買開發為住宅社區，同時也產生了新房屋與舊墳墓比鄰而居，活人與死人爭地的現象，位於蘭潭風景區與住宅

⁴⁷ 詳見本文第 72 頁

⁴⁸ 詳見本文第 74 頁

⁴⁹ 詳見本文第 77 頁

⁵⁰ 詳見本文第 74 頁

⁵¹ 詳見本文第 72 頁

區旁的濫葬點，本市現有「蘭潭里小雅路 157 巷底」⁵²、「長竹里小雅路蘭潭 DC 對面及潭頂路」⁵³兩處。

至於平原地帶的墳墓區現有二處分別為「荖藤里後厝仔」⁵⁴、「新店里興華中學後面」⁵⁵，二者皆為舊聚落之墓塚地，因土地不適合農耕、位置較為偏僻，長期遭人濫葬。

綜上所述，嘉義市東區現有的九處濫葬墓地，其成因固然由於歷史背景使其成為地方居民世代習慣埋葬之所在，而民間的「堪輿」、「風水」觀念也有深遠影響，公部門對墓政工作長期漠視，取締濫葬的執法不能落實貫徹，延宕至今遂成為都市發展的棘手問題。

二、解決地方現有墳墓濫葬問題的對策

1、公部門應參考過去執行遷葬案例經驗檢討效益。

嘉義市植物園東邊遷葬案，遷移自日據時期所設置「共同墓地」以來之墓塚 3004 座，將清理後之 5.5 公頃土地建設為「都會森林公園」，與鄰近的嘉義公園、植物園相連結，成為總面積 36.24 公頃的都市綠帶，比台北市 25.9 公頃的大安森林公園更大。「都會森林公園」已於 103 年 4 月 9 日正式啟用，園內設置沉沙池兼滯洪池四座，地下蓄保水箱 230 噸，園內種植喬木 1349 株、灌木 71113 株、草皮 3400 平方公尺，可有效降低都市溫度，增加二氧化碳吸收量，並設置步道 2260 公尺，提供市民健行空間。本遷葬案完成後建設為公園，提供市民觀光休閒活動場所、維護山坡地之水土保持、美化市容觀瞻等，效益明顯。

光正街 12 巷後方遷葬案遷移墳墓 76 座，目的在建設排水溝渠、擋土牆等水土保持防災設施。本案位於山坡地與平原交界處，平緩處已建滿

⁵² 詳見本文第 73 頁

⁵³ 詳見本文第 75 頁

⁵⁴ 詳見本文第 74 頁

⁵⁵ 詳見本文第 77 頁

社區住宅，山坡地上原有濫葬墳墓群，導致水土保持不良。98年8月9日莫拉克颱風期間因暴雨引發土石流，光正街12巷住宅遭淹沒，受災嚴重。政府於災後重建時將山坡地墳墓遷葬建立擋土牆、排水溝等水保設施。完工後本地區雨季時未再發生災害，顯見水保設施已發揮效益。

停七停車場預定地位於東區後庄里義教東路與東義路交會處，附近已開發為住宅社區，人口稠密，本地原為舊聚落之墓塚地，地勢東高西低，雜草叢生，因都市開發形成墓地被住宅包圍的奇特現象，市府遷葬墳墓清理此地，因無停車場需要，交由本地圓仔林社區發展協會管理，將此地植栽綠美化，作為社區居民休閒運動之場所。

以上三處遷葬案位置詳如圖 6.1.1

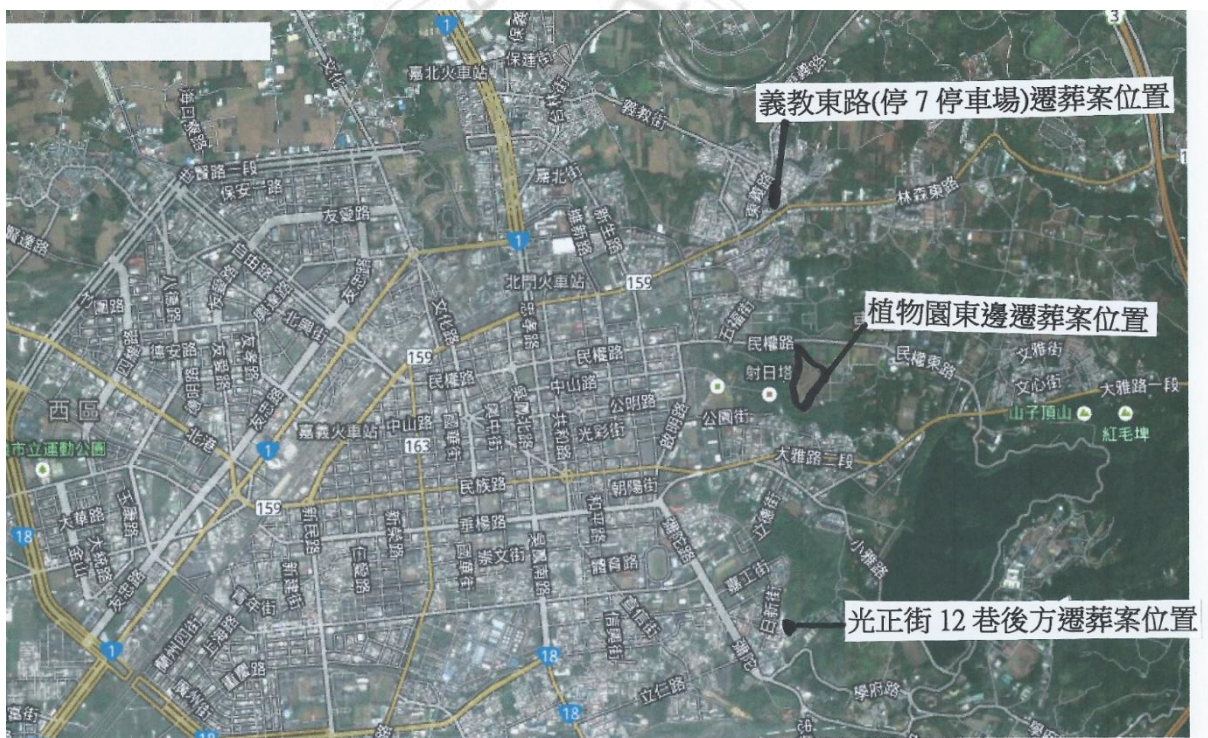


圖 6.1.1 嘉義市東區遷葬三案例位置圖

資料來源：改繪自 google 地圖，本研究整理

植物園東邊、光正街12巷後方、義教東路等三處遷葬案完成後，對於發展觀光休閒、改善水土保持、維護社區環境、美化市容觀瞻皆獲得良好效益，值得市府累積成功經驗，作為改造濫葬墳墓區的借鏡。

2、現存墳墓區選擇重點區域執行全區遷葬。

嘉義市東區現存九處墳墓占葬區，其中有三處占地廣闊，雖早已公告禁葬，但長期的濫葬成風對地方發展造成不良影響，應列為重點區域執行全面遷葬。

小雅路蘭潭 DC 社區對面及潭頂路的墳墓群，位處新建社區住宅的邊緣，面向蘭潭水庫風景區，此處山坡坡度較陡，台電高壓電塔輸電線路經此而過，土地難以開發利用，故濫葬墳墓密埋疊葬，又多以家族式「墓厝」方式埋葬，此地墳墓多久埋不遷，以致影響風景區之景觀，對於附近社區大樓住戶的環境品質也造成破壞。

鹿寮里學府路兩側至蘭潭大壩下方，此地於日據時代原為墓地，日本政府清除墳墓改建為高爾夫球場，戰後球場荒廢，農民開墾為農田，部分土地又被占葬為墓地，此處墳墓地多為向私人購買農牧用地違法濫葬，政府疏於管理，至今仍有濫葬墳墓出現，學府路為嘉義大學蘭潭校區與蘭潭風景區的聯絡道路，附近住宅漸增，故應及早執行遷葬。

芳草里彌陀路兩側至學府路口為年代久遠之墓葬區，古稱旗竿湖，八掌溪蜿蜒而過，風水師稱之為「山環水繞、藏風聚氣」的風水寶地，自古以來在此處築墳者眾。日據時期設置納骨塔收葬山仔頂之遷葬墳墓，福州十一縣市同鄉會也在此處承租國有地建設納骨塔及墓園。

彌陀路為嘉義市與國道三號高速公路交流道、台 18 線阿里山公路的出入交通要道，路旁墳墓群對市容觀瞻影響甚鉅，在嘉義市致力發展觀光之際，遷葬此處墳墓群使土地得以開發利用，變更土地使用區分加以建設改造，使嘉義市與大阿里山風景區連成一氣，促進經濟發展，使嘉義市在觀光產業更具發展性。



圖 6.1.2 東區現存之三處主要墓葬區位置圖

資料來源：改繪自 google 地圖，本研究整理

3、墓政改革

嘉義市現存的九處墳墓葬區，皆為年代久遠之墓地，在歷次都市計畫、通盤檢討中早已多次提出改善方案，但卻淪為紙上談兵，無法付諸實施，究其原因，並非法規條例不完備，而在於政府執行公權力不能落實，殯葬業務在公部門屬於邊陲業務，往往不受重視。市府民政處轄下之殯葬管理所主要管理位於水上鄉之市立殯儀館、公墓、火化場、納骨堂等業務。對於嘉義市東區現有之占葬墓地並無善加管理，山坡地違法濫葬現象仍不斷發生，而民政處並無編制墓政專職人員取締違法濫葬，導致法令形同具文，毫無執行績效可言。如今之計，唯有先健全組織、強化績效管理，培養對墓政有熱誠之專業人才，對於市區內墳墓分布現狀做詳實完整之調查，並不定時巡查墳墓區，對新設之違法墳墓，則應依法開罰並限期勒令遷移，使民眾不敢再違法私購土地營葬，以阻止濫葬區四處蔓延。

4、籌設區域性殯葬專業區

嘉義市立殯葬設施目前服務之區域除嘉義市外，尚包含鄰近的嘉義縣、部分台南市等地，在嘉義市財源困難的情形下，要使各殯葬設施擴充改善以符合民眾之需要，必須整合區域內各公私立殯葬設施，由中央政府統籌規劃成立區域性的殯葬專區，並提撥充足經費建設改造，如此一來，行政層級得以提高，組織員額得以充實，各項設施與聯外交通得以改善，各地方政府不再各自為政而能通力合作。民眾亦能得到更便利之服務。

清理嘉義市東區墓群，執行遷葬撿骨進塔的工作需要足夠的塔位，以目前嘉義市殯葬設施的空間而言，未來之殯葬專區應擴充增建並改良設備，建立一元化的殯葬設施，將殯儀館、納骨塔、火化場、公墓等結合，當可滿足嘉義地區喪家祭奠、火化、撿骨、安葬之需求，同時簡化

手續，減輕喪家往返奔波之苦。以長遠計，將現有公私立殯葬設施做重新重整，由中央政府主導設置區域性殯葬專區，可以提供市民的殯葬需要，解決市區內違法濫葬墳墓不斷增加的問題。

第二節 後續研究建議

本研究之範圍僅以嘉義市東區淺山丘陵地帶墳墓占葬作為研究之重點，並無法詳論及大嘉義地區之全貌，嘉義縣之各鄉鎮市之殯葬設施問題，諸如各地公墓的規劃與管理，所涉及之專業領域仍有待後續研究者做更深化之研究。

- 一、本研究僅以地狹人稠的嘉義市為研究範圍，因嘉義市本身並無殯葬用地，所有的殯葬設施均建置於嘉義縣境內，此種情形在國內是一個特殊的例外，如何整合嘉義縣之各公私立殯葬設施，成立區域性的殯葬專業區，滿足鄰近區域之需要，更進一步解決都會與聚落間存在的濫葬問題，本研究所歸納之各種策略可供嘉義縣各鄉鎮市作為參考。
- 二、本研究蒐集之舊墓遷葬案例僅以嘉義市之案例為限，然而嘉義縣各鄉鎮市風土民情各有不同，因此建議後續研究者可更廣泛蒐集國內各地之舊墓遷葬案例，包括辦理經過及與居民協商溝通之過程，以供日後各殯葬設施、公墓、納骨塔在設置、經營、管理方面應採取途徑之參考。

參考文獻

中文專書

1. 中央大學規劃(1999)，**嘉義市綜合發展計畫 1-總體發展計畫**，嘉義：嘉義市政府。
2. 中央大學規劃(1999)，**嘉義市綜合發展計畫 2-土地使用發展計畫**，嘉義：嘉義市政府。
3. 中央大學規劃(1999)，**嘉義市綜合發展計畫 7-東區發展綱要計畫**，嘉義：嘉義市政府。
4. 內政部(1989)，**禮儀民俗論述專輯**，台北：內政部。
5. 內政部(1991)，**墓政管理論述專輯**，台北：內政部。
6. 內政部(1998)，**墳墓設置管理法規及解釋彙編**，台北：內政部。
7. 王鴻楷、劉可強(1992)，**宜蘭縣北區區域公墓計畫規劃報告**，台北：台灣大學建築與城鄉研究所規劃市規劃，宜蘭縣政府委託。
8. 石萬壽(1989)，**嘉義市史蹟專輯**，嘉義：嘉義市政府。
9. 台灣省文獻委員會採集組(1996)，**嘉義市地名辭書·卷二十·嘉義市**，台北：台灣省文獻委員會。
10. 台灣省文獻委員會(1997)，**嘉義市鄉土史料**，南投：台灣省文獻委員會。
11. 何培夫(1994)，**臺灣地區現存碑碣圖誌 --嘉義縣市篇**，臺北：中央圖書館臺灣分館。
12. 吳育臻編纂(2003)**嘉義市志卷二·人文地理志**，嘉義：嘉義市文化局。
13. 李咸亨(1989)，**台北市山坡地濫墾濫葬善後處禮之研究-大屯山區濫葬後個案分析**，台北：財團法人台灣營建中心(台北市政府研究發展考核會委託)
14. 楊仁江建築師事務所編(1997)，**嘉義王祖母許太夫人墓調查研究**，嘉義：嘉義市政府委託。

15. 嘉義市政府(2004)，變更嘉義市都市計畫(不含嘉義交流道特定區、仁義潭風景特定區)通盤檢討書，嘉義：嘉義市政府。
16. 嘉義市政府(2005)，擬定嘉義市都市計畫(建國二村附近地區)土地使用分區管制要點說明書，嘉義：嘉義市政府。
17. 賴子清(1976)，嘉義縣志稿·卷一·土地志，嘉義：嘉義縣政府。
18. 殷章甫(1988)，規劃區域公墓可行途徑，全國改善民俗暨喪葬業務研討會論文。
19. 殷章甫(1991)，我國墓政管理制度與喪葬問題，內政部墓政管理論述專輯，台北：內政部。
20. 顏尚文編纂(2005)嘉義市志卷十·宗教禮俗志，嘉義：嘉義市文化局。

外文專書史料

1. 土屋重雄(1985)，台灣事情一班·上卷，台北：成文出版社。
2. 伊能嘉矩(1991)，台灣文化志·中卷，台中：台灣省文獻會。
3. 嘉義市役所(1936)，嘉義市要覽，嘉義：嘉義市役所。
4. 嘉義市役所(1940)，嘉義市勢一覽，嘉義：嘉義市役所。
5. 嘉義市役所(1935)，嘉義市制五周年紀念誌，嘉義：嘉義市役所。

學位論文

1. 何紀芳(1995)，都市服務設施鄰避效果之研究，國立政治大學地政研究所碩士論文。
2. 林秀姿(1993)，一個都市發展策略的形成-1920至1940年的嘉義市街，台灣大學城鄉研究所碩士論文。
3. 師嘉瑀(2008)，圖繪復原下的嘉義市街生活歷史變遷，台南大學台灣文化研究所碩士論文。
4. 蔡俊堯(2004)，日治時期嘉義市區改正與公共建設，國立台灣科技大

- 學建築研究所碩士論文。
5. 盧春田(2003)，澎湖地區墓地規劃與管理策略之研究，國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文。
 6. 譚維信(2001)，台灣地區殯葬設施管理服務之研究-以新竹市殯葬管理所為例，南華大學生死學研究所碩士論文。



附錄

附錄一 殯葬管理條例

殯葬管理條例修正案業於 101 年 1 月 11 日修正公布，相關配套辦法及子法亦與母法同步於 101 年 7 月 1 日施行 資料來源：內政部民政局
總則

第一條 為促進殯葬設施符合環保並永續經營；殯葬服務業創新升級，提供優質服務；殯葬行為切合現代需求，兼顧個人尊嚴及公眾利益，以提升國民生活品質，特制定本條例。

第二條 本條例用詞，定義如下：

殯葬設施：指公墓、殯儀館、禮廳及靈堂、火化場及骨灰（骸）存放設施。

公墓：指供公眾營葬屍體、埋藏骨灰或供樹葬之設施。

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。

禮廳及靈堂：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。

火化場：指供火化屍體或骨骸之場所。

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。

骨灰再處理設備：指加工處理火化後之骨灰，使成更細小之顆粒或縮小體積之設備。

擴充：指增加殯葬設施土地面積。

增建：指增加殯葬設施原建築物之面積或高度。

改建：指拆除殯葬設施原建築物之一部分，於原建築基地範圍內改造，而不增加高度或擴大面積。

樹葬：指於公墓內將骨灰藏納土中，再植花樹於上，或於樹木根部周圍埋藏骨灰之安葬方式。

移動式火化設施：指組裝於車、船等交通工具，用於火化屍體、骨骸之設施。

殯葬服務業：指殯葬設施經營業及殯葬禮儀服務業。

殯葬設施經營業：指以經營公墓、殯儀館、禮廳及靈堂、火化場、骨灰（骸）存放設施為業者。

殯葬禮儀服務業：指以承攬處理殯葬事宜為業者。

生前殯葬服務契約：指當事人約定於一方或其約定之人死亡後，由他方提供殯葬服務之契約。

第三條 本條例所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府；在鄉（鎮、市）為鄉（鎮、市）公所。主管機關之權責劃分如下：

一、中央主管機關：

- (一)殯葬管理制度之規劃設計、相關法令之研擬及禮儀規範之訂定。
- (二)對直轄市、縣（市）主管機關殯葬業務之監督。
- (三)殯葬服務業證照制度之規劃。
- (四)殯葬服務定型化契約之擬定。
- (五)全國性殯葬統計及政策研究。

二、直轄市、縣（市）主管機關：

- (一)直轄市、縣（市）立殯葬設施之設置、經營及管理。
- (二)殯葬設施專區之規劃及設置。
- (三)對轄區內公私立殯葬設施之設置核准、經營監督及管理。
- (四)對轄區內公立殯葬設施廢止之核准。
- (五)對轄區內公私立殯葬設施之評鑑及獎勵。
- (六)殯葬服務業之經營許可、廢止許可、輔導、管理、評鑑及獎勵。
- (七)違法設置、擴充、增建、改建、經營殯葬設施之取締及處理。
- (八)違法從事殯葬服務業與違法殯葬行為之取締及處理。

(九)殯葬消費資訊之提供及消費者申訴之處理。

(十)殯葬自治法規之擬(制)定。

三、鄉(鎮、市)主管機關

(一)鄉(鎮、市)公立殯葬設施之設置、經營及管理

(二)埋葬、火化及起掘許可證明之核發。

(三)違法設置、擴充、增建、改建殯葬設施、違法從事殯葬服務業及違法殯葬行為之查報。

前項第三款第一目設施之設置，須經縣主管機關之核准；第二目、第三目之業務，於直轄市或市，由直轄市或市主管機關辦理之。

第二項第三款第二目之業務，於縣設置、經營之公墓或火化場，由縣主管機關辦理之。

殯葬設施之設置管理

第四條 直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)主管機關，得分別設置下列公立殯葬設施：

一、直轄市、市主管機關：公墓、殯儀館、禮廳及靈堂、火化場、骨灰(骸)存放設施。

二、縣主管機關：殯儀館、禮廳及靈堂、火化場。

三、鄉(鎮、市)主管機關：公墓、骨灰(骸)存放設施。

縣主管機關得視需要設置公墓及骨灰(骸)存放設施；鄉(鎮、市)主管機關得視需要設置殯儀館、禮廳及靈堂及火化場。

直轄市、縣(市)得規劃、設置殯葬設施專區。

第五條 設置私立殯葬設施者，以法人或寺院、宮廟、教會為限。

本條例中華民國一百年十二月十四日修正之條文施行前私人或團體設置之殯葬設施，自本條例修正施行後，其移轉除繼承外，以法人或寺院、宮廟、教會為限。

私立公墓之設置或擴充，由直轄市、縣(市)主管機關視其設施內容及

性質，定其最小面積。但山坡地設置私立公墓，其面積不得小於五公頃。前項私立公墓之設置，經主管機關核准，得依實際需要，實施分期分區開發。

第六條 殯葬設施之設置、擴充、增建、改建，應備具下列文件報請直轄市、縣（市）主管機關核准；其由直轄市、縣（市）主管機關辦理者，報請中央主管機關備查：

- 一、地點位置圖。
- 二、地點範圍之土地登記（簿）謄本及地籍圖謄本。
- 三、配置圖說。
- 四、興建營運計畫。
- 五、管理方式及收費標準。
- 六、申請人之相關證明文件。
- 七、土地權利證明或土地使用同意書。

前項殯葬設施土地跨越直轄市、縣（市）行政區域者，應向該殯葬設施土地面積最大之直轄市、縣（市）主管機關申請核准，受理機關並應通知其他相關之直轄市、縣（市）主管機關會同審查。

殯葬設施於核准設置、擴充、增建或改建後，其核准事項有變更者，應備具相關文件報請直轄市、縣（市）主管機關核准；其由直轄市、縣（市）主管機關辦理者，應報請中央主管機關備查。

第七條 直轄市、縣（市）主管機關依前條第一項受理設置、擴充、增建或改建殯葬設施之申請，應於六個月內為准駁之決定。但依法應為環境影響評估者，其所需期間，應予扣除。

前項期限得延長一次，最長以三個月為限。

殯葬設施經核准設置、擴充、增建或改建者，除有特殊情形報經主管機關延長者外，應於核准之日起一年內施工，並應於開工後五年內完工。逾期末施工者，應廢止其核准。

前項延長期限最長以六個月為限。

第八條 設置、擴充公墓，應選擇不影響水土保持、不破壞環境保護、不妨礙軍事設施及公共衛生之適當地點為之；其與下列第一款地點距離不得少於一千公尺，與第二款、第三款及第六款地點距離不得少於五百公尺，與其他各款地點應因地制宜，保持適當距離。但其他法律或自治條例另有規定者，從其規定：

- 一、公共飲水井或飲用水之水源地。
- 二、學校、醫院、幼稚園、托兒所。
- 三、戶口繁盛地區。
- 四、河川。
- 五、工廠、礦場。
- 六、貯藏或製造爆炸物或其他易燃之氣體、油料等之場所。

前項公墓專供樹葬者，得縮短其與第一款至第五款地點之距離。

第九條

設置、擴充殯儀館、火化場或骨灰（骸）存放設施，應與前條第一項第二款規定之地點距離不得少於三百公尺，與第六款規定之地點距離不得少於五百公尺，與第三款戶口繁盛地區應保持適當距離。但其他法律或自治條例另有規定者，從其規定。

單獨設置、擴充禮廳及靈堂，應與前條第一項第二款規定之地點距離不得少於二百公尺。但其他法律或自治條例另有規定者，從其規定。

第十條 都市計畫範圍內劃定為公墓、殯儀館、禮廳及靈堂、火化場或骨灰（骸）存放設施用地依其指定目的使用，或在非都市土地已設置公墓範圍內之墳墓用地者，不受前二條規定距離之限制。

第十一條 依本條例規定設置或擴充之公立殯葬設施用地屬私有者，經協議價購不成，得依法徵收之。

第十二條 公墓應有下列設施：

- 一、墓基。
- 二、骨灰（骸）存放設施。
- 三、服務中心。
- 四、公共衛生設施。
- 五、排水系統。
- 六、給水及照明設施。
- 七、墓道。
- 八、停車場。
- 九、聯外道路。
- 十、公墓標誌。
- 十一、其他依法應設置之設施。

前項第七款之墓道，分墓區間道及墓區內步道，其寬度分別不得小於四公尺及一點五公尺。

公墓周圍應以圍牆、花木、其他設施或方式，與公墓以外地區作適當之區隔。

專供樹葬之公墓得不受第一項第一款、第二款及第十款規定之限制。

位於山地鄉之公墓，得由縣主管機關斟酌實際狀況定其應有設施，不受第一項規定之限制。

第十三條 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。

第十四條 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。

第十五條 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。

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。

第十六條 骨灰（骸）存放設施應有下列設施：

- 一、納骨灰（骸）設施。
- 二、祭祀設施。
- 三、服務中心及家屬休息室。
- 四、公共衛生設施。
- 五、停車場。
- 六、聯外道路。
- 七、其他依法應設置之設施。

第十七條 殯葬設施合併設置者，第十二條至前條規定之應有設施得共用之。殯葬設施設置完竣後，其有擴充、增建或改建者，亦同。

第十二條至前條設施設置之自治法規，由直轄市、縣（市）主管機關定之。但聯外道路寬度不得規定小於六公尺。

第十八條 殯葬設施規劃應以人性化為原則，並與鄰近環境景觀力求協調，其空地宜多植花木。

公墓內應劃定公共綠化空地，綠化空地面積占公墓總面積比例，不得小於十分之三。公墓內墳墓造型採平面草皮式者，其比例不得小於十分之二。

於山坡地設置之公墓，應有前項規定面積二倍以上之綠化空地。

專供樹葬之公墓或於公墓內劃定一定區域實施樹葬者，其樹葬面積得計入綠化空地面積。但在山坡地上實施樹葬面積得計入綠化空地面積者，以喬木為之者為限。

實施樹葬之骨灰，應經骨灰再處理設備處理後，始得為之。以裝入容器為之者，其容器材質應易於腐化且不含毒性成分。

第十九條 直轄市、縣（市）主管機關得會同相關機關劃定一定海域，實施骨灰拋灑；或於公園、綠地、森林或其他適當場所，劃定一定區域

範圍，實施骨灰拋灑或植存。

前項骨灰之處置，應經骨灰再處理設備處理後，始得為之。如以裝入容器為之者，其容器材質應易於腐化且不含毒性成分。實施骨灰拋灑或植存之區域，不得施設任何有關喪葬外觀之標誌或設施，且不得有任何破壞原有景觀環境之行為。

第一項骨灰拋灑或植存之自治法規，由直轄市、縣（市）主管機關定之。

第二十條 設置、擴充、增建或改建殯葬設施完工，應備具相關文件，經直轄市、縣（市）主管機關檢查符合規定，並將殯葬設施名稱、地點、所屬區域、申請人及經營者之名稱公告後，始得啟用、販售墓基或骨灰存放單位。其由直轄市、縣（市）主管機關設置、擴充、增建或改建者，應報請中央主管機關備查。

前項應備具之文件，由直轄市、縣（市）主管機關定之。

第三章 殯葬設施之經營管理

第二十一條 直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）主管機關，為經營殯葬設施，得設殯葬設施管理機關（構），或置殯葬設施管理人員。

前項殯葬設施於必要時，並得委託民間經營。

第二十二條 經營私立殯葬設施或受託經營公立殯葬設施，應備具相關文件經該殯葬設施所在地之直轄市、縣（市）主管機關許可。

依前項經許可經營殯葬設施後，其無經營事實或停止營業者，直轄市、縣（市）主管機關應廢止其許可。

第一項應備具之文件，由中央主管機關定之。

第二十三條 殯儀館及火化場經營者得向直轄市、縣（市）主管機關申請使用移動式火化設施，經營火化業務；其火化之地點，以合法設置之殯葬設施及其他經直轄市、縣（市）主管機關核准之範圍內為限。

前項設施之設置基準、應備功能、設備及其使用管理之辦法，由中央主管機關會同相關機關定之。

第二十四條 單獨設置之禮廳及靈堂不得供屍體處理或舉行殮、殯儀式；除出殯日舉行奠、祭儀式外，不得停放屍體棺柩。

第二十五條 公墓不得收葬未經核發埋葬許可證明之屍體或骨灰。骨灰（骸）存放設施不得收存未檢附火化許可證明、起掘許可證明或其他相關證明之骨灰（骸）。火化場或移動式火化設施，不得火化未經核發火化許可證明之屍體。但依法遷葬者，不在此限。

申請埋葬、火化許可證明者，應檢具死亡證明文件，向直轄市、市或鄉（鎮、市）主管機關或其委託之機關申請核發。但於縣設置、經營之公墓或火化場埋葬或火化者，向縣主管機關申請之。

第二十六條 公墓內應依地形劃分墓區，每區內劃定若干墓基，編定墓基號次，每一墓基面積不得超過八平方公尺。但二棺以上合葬者，每增加一棺，墓基得放寬四平方公尺。其屬埋藏骨灰者，每一骨灰盒（罐）用地面積不得超過零點三六平方公尺。

直轄市、縣（市）主管機關為節約土地利用，得考量實際需要，酌減前項面積。

第二十七條 埋葬棺柩時，其棺面應深入地面以下至少七十公分，墓頂最高不得超過地面一公尺五十公分，墓穴並應嚴密封固。但因地方風俗或地質條件特殊報經直轄市、縣（市）主管機關核准者，不在此限。其墓頂最高不得超過地面二公尺。

埋藏骨灰者，應以平面式為之。但以公共藝術之造型設計，經直轄市、縣（市）主管機關核准者，不在此限。

第二十八條 直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）主管機關得經同級立法機關議決，規定公墓墓基及骨灰（骸）存放設施之使用年限。

前項埋葬屍體之墓基使用年限屆滿時，應通知遺族撿骨存放於骨灰（骸）存放設施或火化處理之。埋藏骨灰之墓基及骨灰（骸）存放設施使用年限屆滿時，應通知遺族依規定之骨灰拋灑、植存或其他方式處理。無遺

族或遺族不處理者，由經營者存放於骨灰（骸）存放設施或以其他方式處理之

第二十九條 公墓內之墳墓棺柩、屍體或骨灰（骸），非經直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）主管機關或其委託之機關核發起掘許可證明者，不得起掘。但依法遷葬者，不在此限。

第三十條 直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）主管機關對轄區內公立公墓內或其他公有土地上之無主墳墓，得經公告三個月確認後，予以起掘為必要處理後，火化或存放於骨灰（骸）存放設施。

第三十一條 公立殯葬設施有下列情形之一者，得擬具更新、遷移計畫，報經直轄市、縣（市）主管機關核准後辦理更新、遷移；其由直轄市、縣（市）主管機關辦理者，應報請中央主管機關備查：

- 一、不敷使用。
- 二、遭遇天然災害致全部或一部無法使用。
- 三、全部或一部地形變更。
- 四、其他特殊情形。

前項涉及殯葬設施之設置、擴充、增建或改建者，應依第六條規定辦理符合第一項各款規定情形之私立殯葬設施，其更新或遷移計畫，應報請直轄市、縣（市）主管機關核准。

第三十二條 公立殯葬設施因情事變更或特殊情形致無法或不宜繼續使用者，得擬具廢止計畫，報請直轄市、縣（市）主管機關核准；其由直轄市、縣（市）主管機關辦理者，應報請中央主管機關備查。

前項廢止計畫，應載明下列事項

- 一、殯葬設施名稱及地點。
- 二、廢止之原因。
- 三、預定廢止之期日。
- 四、殯葬設施之使用現況。

五、善後處理措施。

公立公墓或骨灰（骸）存放設施，應於遷移完竣後，始得廢止。

第三十三條 公墓、骨灰（骸）存放設施應設置登記簿永久保存，並登載下列事項：

墓基或骨灰（骸）存放單位編號。

二、營葬或存放日期。

三、受葬者之姓名、性別、出生地及生死年月日。

四、墓主或存放者之姓名、國民身分證統一編號、出生地、住址與通訊處及其與受葬者之關係。

五、其他經主管機關指定應記載之事項。

第三十四條 殯葬設施內之各項設施，經營者應妥為維護。

公墓內之墳墓及骨灰（骸）存放設施內之骨灰（骸）櫃，其有損壞者，經營者應即通知墓主或存放者。

第三十五條 私立公墓、骨灰（骸）存放設施經營者向墓主及存放者收取之費用，應明定管理費，並以管理費設立專戶，專款專用。本條例施行前已設置之私立公墓、骨灰（骸）存放設施，亦同。

前項管理費之金額、收取方式及其用途，殯葬設施經營者應於書面契約中載明。

第一項專戶之支出用途，以下列各款為限：

一、維護設施安全、整潔。

二、舉辦祭祀活動。

三、內部行政管理。

四、定型化契約所載明由管理費支應之費用。

第一項管理費專戶之設立、收支、管理、運用、查核及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之

第三十六條 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。本條例施行前已設置尚未出售之私立公墓、骨灰（骸）存放設施，自本條例施行後，亦同。

第三十七條 私立或以公共造產設置之公墓、骨灰（骸）存放設施經營者，應按月將前條規定提撥之款項繕造交易清冊後，於次月底前交付直轄市、縣（市）主管機關

第三十八條 直轄市、縣（市）主管機關對轄區內殯葬設施，應定期查核管理情形，並辦理評鑑及獎勵。

前項查核、評鑑及獎勵之自治法規，由直轄市、縣（市）主管機關定之

第三十九條 墳墓因情事變更致有妨礙軍事設施、公共衛生、都市發展或其他公共利益之虞，經直轄市、縣（市）主管機關轉請目的事業主管機關認定屬實者，應予遷葬。但經公告為古蹟者，不在此限。

前項應行遷葬之合法墳墓，應發給遷葬補償費；其補償基準，由直轄市、縣（市）主管機關定之。但非依法設置之墳墓得發給遷葬救濟金；其要件及標準由直轄市、縣（市）主管機關定之。

第四十條 直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）主管機關對其經營管理之公墓，為更新、遷移、廢止或其他公益需要，得公告其全部或一部禁葬。經公告禁葬公墓之全部或一部，於禁葬期間不得埋葬屍體或埋藏骨灰

鄉（鎮、市）主管機關為第一項公告，應報請縣主管機關備查。

第四十一條 直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）主管機關應依下列程序辦理遷葬：

公告限期自行遷葬；遷葬期限自公告日起，至少應有三個月之期間。

於應行遷葬墳墓前樹立標誌。

三、以書面通知墓主。無主墳墓，毋庸通知

墓主屆期未遷葬者，除有特殊情形提出申請，經直轄市、縣（市）或鄉

(鎮、市)主管機關核准延期者外，準用第三十條規定處理之。

第四章 殯葬服務業之管理及輔導

第四十二條 經營殯葬服務業，應向所在地直轄市、縣(市)主管機關申請經營許可後，依法辦理公司或商業登記，並加入殯葬服務業之公會，始得營業。

本條例施行前已依公司法或商業登記法辦理登記之殯葬場所開發租售業及殯葬服務業，並已報經所在地直轄市、縣(市)主管機關備查者，視同取得前項許可。

殯葬禮儀服務業於前二項許可設立之直轄市、縣(市)外營業者，應持原許可經營證明報請營業所在地直轄市、縣(市)主管機關備查，始得營業。但其設有營業處所營業者，並應加入該營業處所所在地之直轄市、縣(市)殯葬服務業公會後，始得營業。

殯葬設施經營業應加入該殯葬設施所在地之直轄市、縣(市)殯葬服務業公會，始得營業。

第一項規定以外之其他法人依其設立宗旨，從事殯葬服務業，應向所在地直轄市、縣(市)主管機關申請經營許可，領得經營許可證書，並加入所在地之殯葬服務業公會，始得營業；其於原許可設立之直轄市、縣(市)外營業者，準用前二項規定。

第一項申請經營許可之程序、事項、應具備之資格、條件及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。

第四十三條 殯葬服務業依法辦理公司、商業登記或領得經營許可證書後，應於六個月內開始營業，屆期未開始營業者，由直轄市、縣(市)主管機關廢止其許可。但有正當理由者，得申請展延，其期限以三個月為限。

第四十四條 殯葬服務業於第四十二條申請許可事項有所變更時，應於十五日內，向許可經營之直轄市、縣(市)主管機關辦理變更登記。

第四十五條 殯葬禮儀服務業具一定規模者，應置專任禮儀師，始得申請許可及營業。

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。

第一項一定規模，由中央主管機關於前項辦法施行後定之。

第四十六條 具有禮儀師資格者，得執行下列業務：

- 一、殯葬禮儀之規劃及諮詢。
- 二、殯殮葬會場之規劃及設計。
- 三、指導喪葬文書之設計及撰寫。
- 四、指導或擔任出殯奠儀會場司儀。
- 五、臨終關懷及悲傷輔導。
- 六、其他經中央主管機關核定之業務項目。

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

第四十七條 有下列各款情形之一，不得充任殯葬服務業負責人：

- 一、無行為能力或限制行為能力者。
- 二、受破產之宣告尚未復權者。
- 三、犯殺人、妨害自由、搶奪、強盜、恐嚇取財、擄人勒贖、詐欺、背信、侵占罪、性侵害犯罪防治法第二條所定之罪、組織犯罪防制條例第三條第一項、第二項、第六條、第九條之罪，經受有期徒刑一年以上刑之宣告確定，尚未執行完畢或執行完畢或赦免後未滿三年者。但受緩刑宣告者，不在此限。
- 四、受感訓處分之裁定確定，尚未執行完畢或執行完畢未滿三年者。
- 五、曾經營殯葬服務業，經主管機關廢止或撤銷許可，自廢止或撤銷之日起未滿五年者。但第四十三條所定屆期未開始營業或第五十七條所定自行停止業務者，不在此限。
- 六、受第七十五條第三項所定之停止營業處分，尚未執行完畢者。

殯葬服務業之負責人有前項各款情形之一者，由直轄市、縣（市）主管機關令其限期變更負責人；逾期未變更負責人者，廢止其許可。

第四十八條 殯葬服務業應將相關證照、商品或服務項目、價金或收費基準表公開展示於營業處所明顯處，並備置收費基準表。

第四十九條 殯葬服務業就其提供之商品或服務，應與消費者訂定書面契約。書面契約未載明之費用，無請求權；並不得於契約簽訂後，巧立名目，強索增加費用。

前項書面契約之格式、內容，中央主管機關應訂定定型化契約範本及其應記載及不得記載事項。

殯葬服務業應將中央主管機關訂定之定型化契約書範本公開並印製於收據憑證或交付消費者，除另有約定外，視為已依第一項規定與消費者訂約。

第五十條 非依第四十二條規定經直轄市、縣（市）主管機關許可經營殯葬禮儀服務業之公司，不得與消費者簽訂生前殯葬服務契約。

與消費者簽訂生前殯葬服務契約之公司，須具一定規模；其應備具一定規模之證明、生前殯葬服務定型化契約及與信託業簽訂之信託契約副本，報請直轄市、縣（市）主管機關核准後，始得與消費者簽訂生前殯葬服務契約。

前項生前殯葬服務契約，中央主管機關應訂定定型化契約範本及其應記載及不得記載事項；一定規模，由中央主管機關定之

第五十一條 殯葬禮儀服務業與消費者簽訂生前殯葬服務契約，其有預先收取費用者，應將該費用百分之七十五，依信託本旨交付信託業管理。除生前殯葬服務契約之履行、解除、終止或本條例另有規定外，不得提領。

前項費用，指消費者依生前殯葬服務契約所支付之一切對價。

殯葬禮儀服務業應將第一項交付信託業管理之費用，按月逐筆結算造冊

後，於次月底前交付信託業管理。

中央主管機關對於第一項信託契約，應會商信託業目的事業主管機關，訂定定型化契約範本及其應記載及不得記載事項。

第五十二條 依前條第一項規定交付信託業管理之費用，其運用範圍以下列各款為限：

一、現金及銀行存款。

二、政府債券、經中央銀行及行政院金融監督管理委員會核准之國際金融組織來臺發行之債券。

三、以前款為標的之附買回交易。

四、經中央主管機關認定之一定等級以上信用評等之金融債券、公司債、短期票券、依金融資產證券化條例及不動產證券化條例發行之受益證券或資產基礎證券。

五、貨幣市場共同信託基金、貨幣市場證券投資信託基金

六、債券型基金。

七、前二款以外之其他共同信託基金或證券投資信託基金。

八、依信託業法第十八條之一第二項所定信託業運用信託財產於外國有價證券之範圍。

九、經核准設置之殯儀館、火化場需用之土地、營建及相關設施費用。

前項第七款至第九款合計之投資總額不得逾投資時信託財產價值之百分之三十；第九款之投資總額不得逾投資時信託財產當時價值之百分之二十五。

第一項第九款殯儀館或火化場設置所需費用之認定、管理及其他應行遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。

第五十三條 殯葬禮儀服務業依第五十一條第一項規定交付信託業管理之費用，信託業應於每年十二月三十一日結算一次。經結算未達預先收取費用之百分之七十五者，殯葬禮儀服務業應以現金補足其差額；已逾

預先收取費用之百分之七十五者，得提領其已實現之收益。

前項結算應將未實現之損失計入。

第一項之結算，信託業應於次年一月三十一日前將結算報告送直轄市、縣（市）主管機關。

第五十四條 殯葬禮儀服務業解除或終止依第五十一條第一項規定與信託業簽訂之信託契約時，應指定新受託人；其信託財產由原受託人結算後，移交新受託人，於未移交新受託人前，其信託契約視為存續，由原受託人依原信託契約管理之。

殯葬禮儀服務業破產時，其依第五十一條第一項規定交付信託業管理之財產，不屬於破產財團。

殯葬禮儀服務業有下列情形之一時，其依第五十一條第一項規定交付信託業管理之財產，由信託業者報經直轄市、縣（市）主管機關核准後，退還與殯葬禮儀服務業簽訂生前殯葬服務契約且尚未履行完畢之消費者：

- 一、破產。
- 二、依法解散，或經直轄市、縣（市）主管機關廢止其許可。
- 三、自行停止營業連續六個月以上，或經直轄市、縣（市）主管機關勒令停業逾六個月以上。
- 四、經向直轄市、縣（市）主管機關申請停業期滿後，逾三個月未申請復業。
- 五、與信託業簽訂之信託契約因故解除或終止後逾六個月未指定新受託人。

消費者依前項領回金額以其簽訂生前殯葬服務契約已繳之費用為原則。但信託財產處分後不足支付全部未履約消費者已繳費用時，依消費者繳款比例領回。

第五十五條 直轄市、縣（市）主管機關為瞭解殯葬服務業依第三十五

條規定提撥之款項、依第五十一條至前條規定預收生前殯葬服務契約之費用收支及交付信託之情形，得隨時派員或委託專業人員查核之，受查核者不得規避、妨礙或拒絕。

前項查核結果，直轄市、縣（市）主管機關得公開相關資訊。

第五十六條 殯葬禮儀服務業得委託公司、商業代為銷售生前殯葬服務契約；殯葬設施經營業除其他法令另有規定外，銷售墓基、骨灰（骸）存放單位，亦同。

殯葬服務業應備具銷售墓基、骨灰（骸）存放單位、生前殯葬服務契約之營業處所及依前項受委託之公司、商業相關文件，報請直轄市、縣（市）主管機關備查，並公開相關資訊。受委託之公司、商業異動時，亦同。前項應公開資訊及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。

第五十七條 殯葬服務業預定暫停營業三個月以上者，應於停止營業之日十五日前，以書面向直轄市、縣（市）主管機關申請停業；並應於期限屆滿十五日前申請復業。

前項暫停營業期間，以一年為限。但有特殊情形者，得向直轄市、縣（市）主管機關申請展延一次，其期間以六個月為限。

殯葬服務業開始營業後自行停止營業連續六個月以上，或暫停營業期滿未申請復業者，直轄市、縣（市）主管機關得廢止其許可。

第五十八條 直轄市、縣（市）主管機關對殯葬服務業應定期實施評鑑，經評鑑成績優良者，應予獎勵。

前項評鑑及獎勵之自治法規，由直轄市、縣（市）主管機關定之。

第五十九條 殯葬服務業之公會每年應自行或委託學校、機構、學術社團，舉辦殯葬服務業務觀摩交流及教育訓練課程。

第六十條 殯葬服務業得視實際需要，指派所屬員工參加殯葬講習或訓練。

前項參加講習或訓練之紀錄，列入評鑑殯葬服務業之評鑑項目。

第五章 殯葬行為之管理

第六十一條 成年人且有行為能力者，得於生前就其死亡後之殯葬事宜，預立遺囑或以填具意願書之形式表示之。

死者生前曾為前項之遺囑或意願書者，其家屬或承辦其殯葬事宜者應予尊重。

第六十二條 辦理殯葬事宜，如因殯儀館設施不足需使用道路搭棚者，應擬具使用計畫報經當地警察機關核准，並以二日為限。但直轄市或縣（市）主管機關有禁止使用道路搭棚規定者，從其規定。

前項管理之自治法規，由直轄市、縣（市）主管機關定之。

第六十三條 殯葬服務業不得提供或媒介非法殯葬設施供消費者使用。殯葬服務業不得擅自進入醫院招攬業務；未經醫院或家屬同意，不得搬移屍體。

第六十四條 醫院依法設太平間者，對於在醫院死亡者之屍體，應負責安置。

醫院得劃設適當空間，暫時停放屍體，供家屬助念或悲傷撫慰之用。

醫院不得拒絕死亡者之家屬或其委託之殯葬禮儀服務業領回屍體；並不得拒絕使用前項劃設之空間。

第六十五條 醫院不得附設殮、殯、奠、祭設施。但本條例中華民國一百年十二月十四日修正之條文施行前已經核准附設之殮、殯、奠、祭設施，得於本條例修正施行後繼續使用五年，並不得擴大其規模；其管理及其他應遵行事項之辦法，由中央衛生主管機關會商中央主管機關定之。

第六十六條 前二條所定空間及設施，醫院得委託他人經營。自行經營者，應將服務項目及收費基準表公開展示於明顯處；委託他人經營者，醫院應於委託契約定明服務項目、收費基準表及應遵行事項。

前項受託經營者應將服務項目及收費基準表公開展示於明顯處。除經消

費者同意支付之項目外，不得額外請求其他費用，並不得有第六十四條第三項行為。

第六十七條 殯葬禮儀服務業就其承攬之殯葬服務至遲應於出殯前一日，將出殯行經路線報請辦理殯葬事宜所在地警察機關備查。

第六十八條 殯葬禮儀服務業提供之殯葬服務，不得有製造噪音、深夜喧嘩或其他妨礙公眾安寧、善良風俗之情事，且不得於晚間九時至翌日上午七時間使用擴音設備。

第六十九條 憲警人員依法處理意外事件或不明原因死亡之屍體程序完結後，除經家屬認領，自行委託殯葬禮儀服務業者承攬服務者外，應即通知轄區或較近之公立殯儀館辦理屍體運送事宜，不得擅自轉介或縱容殯葬服務業逕行提供服務。

公立殯儀館接獲前項通知後，應即自行或委託殯葬禮儀服務業運送屍體至殯儀館後，依相關規定處理。

非依前二項規定或未經家屬同意，自行運送屍體者，不得請求任何費用。第一項屍體無家屬認領者，其處理之自治法規，由直轄市、縣（市）主管機關定之。

第七十條 埋葬屍體，應於公墓內為之；骨灰或起掘之骨骸除本條例另有規定外，應存放於骨灰（骸）存放設施或火化處理；火化屍體，應於火化場或移動式火化設施為之。

第七十一條 本條例施行前依法設置之私人墳墓及墳墓設置管理條例施行前既存之墳墓，於本條例施行後僅得依原墳墓形式修繕，不得增加高度及擴大面積。

直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）主管機關經依第二十八條規定公墓墓基及骨灰（骸）存放設施之使用年限者，其轄區內私人墳墓之使用年限及使用年限屆滿之處理，準用同條規定。

第七十二條 本條例施行前公墓內既存供家族集中存放骨灰（骸）之合

法墳墓，於原規劃容納數量範圍內，得繼續存放，並不得擴大其規模。前項合法墳墓之修繕，準用前條第一項規定；其使用年限及使用年限屆滿之處理，準用第二十八條規定。

第六章 罰則

第七十三條 殯葬設施經營業違反第六條第一項或第三項規定，未經核准或未依核准之內容設置、擴充、增建、改建殯葬設施，或違反第二十二條第一項規定擅自啟用、**販售墓基或骨灰（骸）存放單位**，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰，並限期改善或補辦手續；屆期仍未改善或補辦手續者，得按次處罰，情節重大或拒不遵從者，得令其停止開發、興建、營運或販售墓基、骨灰（骸）存放單位、強制拆除或回復原狀。未經核准，擅自使用移動式火化設施經營火化業務，或火化地點未符第二十三條第一項規定者，亦同。

殯葬設施經營業違反第七條第三項規定未於開工後五年內完工者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並限期完工；屆期仍未完工者，得按次處罰，其情節重大者，得廢止其核准。

前二項處罰，無殯葬設施經營業者，處罰設置、擴充、增建或改建者；無設置、擴充、增建或改建者，處罰販售者。

第七十四條 經營移動式火化設施之負責人或其受僱人執行火化業務發生違法情事，經檢察官提起公訴、聲請簡易判決處刑、緩起訴或依刑事訴訟法第二百五十三條、第二百五十四條規定為不起訴處分者，直轄市、縣（市）主管機關應禁止該設施繼續使用。但受無罪判決確定者，不在此限。

移動式火化設施經營者違反第二十三條第二項所定辦法所定有關設置、使用及管理之強制或禁止規定者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰，並令其限期改善，屆期仍未改善者，得按次處罰並禁止其繼續使用，情節重大者，得廢止該設施之設置許可。

第七十五條 殯葬設施經營業或其受僱人違反第二十四條規定者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰，並令其立即改善；拒不改善者，得按次處罰。其情節重大者，得廢止其禮廳及靈堂設置許可。

殯葬設施經營業或其受僱人違反第二十五條第一項規定，擅自收葬、收存或火化屍體、骨灰（骸）者，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下之罰鍰。

火化場違反第二十五條第一項規定火化屍體，且涉及犯罪事實者，除行為人依法送辦外，得勒令其經營者停止營業六個月至一年。其情節重大者，得廢止其殯葬設施經營業之經營許可。

第七十六條 墓主違反第二十六條第一項面積規定者，應限期改善；屆期仍未改善者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，超過面積達一倍以上者，按其倍數處罰。

第七十七條 墓主違反第二十七條第一項規定者，應限期改善；屆期仍未改善者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，超過高度達一倍以上者，按其倍數處罰。

第七十八條 違反第二十九條起掘規定者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰。

第七十九條 公墓、骨灰（骸）存放設施經營者違反第三十三條規定者，應限期改善；屆期仍未改善者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰。就同條第二款、第四款之事項，故意為不實之記載者，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰。

第八十條 私立公墓、骨灰（骸）存放設施經營者違反第三十五條第一項規定，未明定管理費、未設立管理費專戶或未依第二項規定於書面契約中載明管理費之金額、收取方式及其用途者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並限期改善；屆期仍未改善者，得按次處罰。

私立公墓、骨灰（骸）存放設施經營者違反第三十五條第三項規定支出

管理費者，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰，並限期改善；屆期仍未改善者，得按次處罰。

私立公墓、骨灰（骸）存放設施經營者違反第三十五條第四項所定之辦法中有關專戶收支運用資料公開與更新、會計師查核簽證及相關資料報經備查之強制或禁止規定者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰，並限期改善；屆期仍未改善者，得按次處罰。

第八十一條 私立或以公共造產設置之公墓、骨灰（骸）存放設施經營者違反第三十六條規定者，依其所收取之其他費用之總額，定其罰鍰之數額處罰，並限期改善；屆期仍未改善者，得按次處罰。

第八十二條 私立或以公共造產設置之公墓、骨灰（骸）存放設施經營者違反第三十七條規定未按月繕造清冊交付者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰，並限期改善；屆期仍未改善者，依所應交付之總額定其罰鍰數額處罰。

第八十三條 墓主違反第四十條第二項或第七十條規定者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰，並限期改善；屆期仍未改善者，得按次處罰；必要時，由直轄市、縣（市）主管機關起掘火化後為適當之處理，其所需費用，向墓主徵收。

第八十四條 經營殯葬服務業違反第四十二條第一項至第五項規定者，除勒令停業外，並處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰；其不遵從而繼續營業者，得按次處罰。

第八十五條 殯葬服務業違反第四十四條規定者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰，並限期改善；屆期仍未改善者，得按次處罰。

第八十六條 殯葬禮儀服務業違反第四十五條第一項規定，具一定規模而未置專任禮儀師者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並應禁止其繼續營業；拒不遵從者，得按次加倍處罰，其情節重大者，得廢止其經營許可。

禮儀師違反第四十五條第二項所定辦法有關執行業務規範、再訓練之強制或禁止規定者，依其情節處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰，並限期改善；屆期仍未改善者，得按次處罰，其情節重大者，得廢止原核發處分並註銷證書，三年內並不得再核發禮儀師證書。

第八十七條 未具禮儀師資格，違反第四十六條第二項之規定以禮儀師名義執行業務者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。連續違反者，並得按次處罰。

第八十八條 殯葬服務業違反第四十八條、第四十九條第一項或第三項規定者，應限期改善；屆期仍未改善者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰，並得按次處罰。

第八十九條 非經直轄市、縣（市）主管機關許可經營殯葬禮儀服務業之公司違反第五十條第一項規定，與消費者簽訂生前殯葬服務契約者，處新臺幣六十萬元以上三百萬元以下罰鍰，並得按次處罰；其代理人或受僱人，亦同。

殯葬禮儀服務業違反第五十條第二項規定未具一定規模或未經核准與消費者簽訂生前殯葬服務契約者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並限期改善；屆期仍未改善者，得按次處罰，其情節重大者，得廢止其經營許可。

第九十條 殯葬禮儀服務業違反第五十一條第一項規定，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並限期改善；屆期仍未改善者，得按次處罰，其情節重大者，得廢止其經營許可。

殯葬禮儀服務業違反第五十一條第三項規定者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰，並限期改善；屆期仍未改善者，得按次處罰。

第九十一條 殯葬禮儀服務業違反第五十二條第一項交付信託業管理之費用運用範圍規定者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並限期改善；屆期仍未改善者，得按次處罰。

第九十二條 殯葬禮儀服務業違反第五十三條第一項後段補足差額規定或第五十四條第一項規定未指定新受託人規定者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並限期改善；屆期未改善者，得按次處罰，並得廢止其經營許可。

第九十三條 信託業違反第五十三條第三項規定未送結算報告者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰，並限期改善；屆期未改善者，得按次處罰。

第九十四條 殯葬服務業違反第五十五條第一項規定規避、妨礙或拒絕查核者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。

第九十五條 殯葬服務業違反第五十六條第一項規定委託公司、商業以外之人代為銷售，或違反第二項規定者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰，並限期改善；屆期未改善者，得按次處罰。

第九十六條 殯葬服務業違反第五十七條第一項、第六十二條第一項、第六十三條、第六十七條或第六十八條規定者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下之罰鍰，並限期改善；屆期仍未改善者，得按次處罰，情節重大者，得廢止其許可。

醫院違反第六十四條第一項或第三項規定者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。

醫院或其受託經營者違反第六十六條規定，除未將服務項目及收費基準表公開展示於明顯處者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰外，其餘處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。

醫院或其受託經營者違反第六十四條第三項或第六十六條第二項規定者，經處罰累計達三次者，直轄市、縣(市)主管機關應轉請直轄市、縣(市)衛生主管機關廢止該醫院附設殮、殯、奠、祭設施之核准。

第二項、第三項規定應處之罰鍰，於私立醫院，處罰其負責醫師。

第九十七條 醫院違反第六十五條規定附設殮、殯、奠、祭設施者，處

新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰，並令設施停止營運；繼續營運者，得按次處罰。

本條例中華民國一百年十二月十四日修正之條文施行前已經核准附設殮、殯、奠、祭設施之醫院違反第六十五條規定擴大其規模者，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰，並限期改善；屆期仍未改善者，得按次處罰。

依前二項規定所處之罰鍰，於私立醫院，處罰其負責醫師。

第九十八條 憲警人員違反第六十九條第一項規定者，除移送所屬機關依法懲處外，並處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰。

第九十九條 墓主違反第七十一條第一項前段或第七十二條第二項規定，修繕逾越原墳墓之面積或高度者，經限期改善，屆期仍未改善者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，超過面積或高度達一倍以上者，按其倍數處罰。

第七章 附則

第一百條 為落實殯葬設施管理，推動公墓公園化、提高殯葬設施服務品質及鼓勵火化措施，主管機關應擬訂計畫，編列預算執行之。

第一百零一條 為處理殯葬設施之設置、經營、骨灰拋灑、植存區域範圍之劃定等相關事宜，直轄市及縣（市）主管機關得邀集專家學者、公正人士或相關人員審議或諮詢之。

第一百零二條 本條例公布施行前募建之寺院、宮廟及宗教團體所屬之公墓、骨灰（骸）存放設施及火化設施得繼續使用，其有損壞者，得於原地修建，並不得增加高度及擴大面積。

本條例公布施行前私建之寺院、宮廟，變更登記為募建者，準用前項規定。

第一百零三條 殯葬禮儀服務業達第四十五條第三項所定之一定規模者，於第四十五條第二項所定辦法發布施行後三年內得繼續營業，期間屆滿

前，應補送聘禮儀師證明，經主管機關備查，始得繼續營業。

第一百零四條 本條例施行細則，由中央主管機關定之。

第一百零五條 本條例施行日期，由行政院定之。



附錄二 內政部 94 年 6 月 23 日台內民字第 0940005648 號函有關國有山坡地遭人濫葬一事所涉及法令及處理方式之疑義：

查「墳墓設置管理條例」於 72 年 11 月 11 日公布施行，並於 91 年 7 月 17 日廢止，其中第 14 條規定：「私人墳墓之設置，應報請當地主管機關核准，其應備文件及地點之選擇，依第 6 條第 1 款、第 6 款、第 7 款及第 7 條之規定。每一墓基面積不得超過第 10 條規定。」及第 26 條規定：「設置墳墓違反本條例之規定者，應由當地主管機關會同有關機關制止。其已埋葬之墳墓，除得令其補辦手續者外，應限其於 3 個月內遷葬；逾期未遷葬者，處 3 千元以上 1 萬元以下之罰鍰。」惟依法律不溯既往原則，僅於該條例公布施行後濫葬者，有其適用。是以「墳墓設置管理條例」於 72 年公布施行後，若設置私人墳墓應報請當地主管機關核准，方可設置，違反規定，自應依上開規定辦理。

查殯葬管理條例第 22 條規定：「埋葬屍體，應於公墓內為之。骨骸起掘後，應存放於骨灰(骸)存放設施或火化處理。…骨灰(骸)之存放或埋藏，應檢附火化許可證明、起掘許可證明或其他相關證明。…」有關未報經主管機關核准在他人私有土地上設置墳墓，涉及私權爭執，當事人可訴請法院審理以排除侵害，如經查明確為無主墳墓，因無訴求對象，致無法依私權爭執訴請法院審理，土地所有權人為使該筆土地得以有效合理運用得逕向該轄區公所申請核發起掘許可證明後，將骨骸起掘存放至骨灰(骸)存放設施，以解決問題，本部 92 年 5 月 21 日台內民字第 0920004956 號函釋在案。另若違反殯葬管理條例第 22 條規定，自應依 56 條規定處罰。本案國有山坡地遭人濫葬一事，應依上開函示及規定辦理；惟依法律不溯既往原則，於民國 72 年墳墓設置管理條例施行前所設置之私人墳墓，上不適用該條例規定處罰。

附錄三 嘉義市綜合發展計畫「喪葬設施改善計畫書」

編號：090-06-007

部門別：公共設施

方案名稱：喪葬設施改善計畫

主管機關：中央：內政部（民政司）

主辦單位：社會科

協辦單位：工務局、建設局、地政科

實施地點：嘉義市

計畫性質： 1. 科技 2. 行政 3. 經建
 4. 國防 5. 實質建設 6. 其他

計畫時程： 1. 短程 2. 中程 3. 長程

執行情形： 1. 擬研訂 2. 研訂中 3. 核定中
 4. 已核定尚未執行 5. 執行中

優先順序： 1. 最優先 2. 優先 3. 一般

實施年期：90-97 年度

計畫依據：台灣省改善喪葬設施十年計畫

問題分析：

- 一、在嘉義市目前十一個都市計畫區中，目前並無任何喪葬用地之規劃。
- 二、因嘉義市土地有限與民眾較不接受火葬之故，故多在市郊私購土地使用而欠缺整體之規劃，例如蘭潭、忠義橋附近即有大片私人隨意使用之喪葬地區，影響都市觀瞻。
- 三、嘉義市火葬場與殯儀館目前仍須負擔嘉義縣、台南縣及鄰近區域之需求，加上民眾有選擇特定日期之習俗，故尖峰時段往往供不應求。
- 四、評估殯儀館舊址之利用，以分擔相關設施之需求。

計畫內容：

- 一、針對濫葬地區（如忠義橋附近），配合鄰近公共設施建設土地取得時一併輔導遷移。
- 二、輔導現有墓地逐漸轉型為公園化示範公墓

三、強化宣導改變民眾觀念以提升納骨塔使用率，如此即可解決濫葬之現象。

四、充實公有納骨塔與火葬場設備，提升服務品質。

五、建議商請嘉義縣、台南縣以公辦民營之方式儘速設置本身之相關設施。

六、評估殯儀館舊址之利用，以分擔相關設施之需求。

預期效益：

一、改善濫葬現象，維護市容。

二、提供足量喪葬設施與土地供民眾使用。

三、促進土地有效使用

經費籌措：

(單位：萬元)

| 年度 | 90 | 91 | 92 | 93 | 94-97 | 98-101 | 總計 |
|------|------|------|------|------|-------|--------|------|
| 來源 | | | | | | | |
| 中央補助 | 500 | 500 | 500 | 500 | 2000 | | 4000 |
| 省府補助 | | | | | | | |
| 市府自籌 | 500 | 500 | 500 | 500 | 2000 | | 4000 |
| 其他經費 | | | | | | | |
| 合計 | 1000 | 1000 | 1000 | 1000 | 4000 | | 8000 |
| 規劃設計 | | | | | | | |
| 工程設備 | | | | | | | |
| 補償費 | | | | | | | |
| 其他經費 | 1000 | 1000 | 1000 | 1000 | 4000 | | 8000 |

附錄四 嘉義市政府 95 年 3 月 1 日府民治字第 0950130126 公告「嘉義市植物園東邊綠美化工程用地範圍內有(無)主墳墓遷葬事宜」

嘉義市政府 公告

發文日期：中華民國 95 年 3 月 1 日

發文字號：府民治字第 0950130126

主旨：公告嘉義市植物園東邊綠美化工程(嘉義市東川段 386、387、388、389、390、393、394、398、399、406 地號)辦理工程用地範圍內有(無)主墳墓遷葬事宜。

依據：殯葬管理條例第 35、36 條規定

公告事項：

- 一、 遷葬地點：如主旨。
- 二、 遷葬原因：為綠美化嘉義市植物園東邊市容景觀。
- 三、 遷葬期限：自公告日起 10 個月內。
- 四、 上述墳墓所有人、關係人、管理人請於遷葬期限內自行遷葬，逾期未遷葬者，視為無主墳墓，由本府代為僱工遷葬，不得異議。
- 五、 爾後如於工程進行中，在發現墳墓，皆依據本公告辦理遷葬，不再另行公告。

附錄五 嘉義市植物園東邊墳墓遷葬，有關遷葬補償費注意事項

嘉義市植物園東邊墳墓遷葬，有關遷葬補償費注意事項：

1. 查墳墓設置管理條例於 72 年 11 月 13 日施行生效，基於法律不溯既往原則，於上開條例施行生效前，已於本遷葬案範圍內營葬之墳墓屬合法設置，得依殯葬管理條例第 35 條規定申請遷葬補償費，至於墳墓設置管理條例施行生效後始於本案範圍內營葬者，因屬非法營葬，即不得申請遷葬補償費。
2. 本府為墳墓遷葬已將墳墓編號標示於墳墓周邊，請於申請遷葬補償費時，檢具墳墓編號送審。
3. 墳墓遷葬時，應將遷葬前、中、後照相存證。
4. 請向戶政事務所申請往生者除戶謄本乙份。
5. 請墳墓所有人、關係人、管理人攜帶身分證印章並檢附墳墓編號、遷葬前中後相片 3 張、往生者除戶謄本、金融機構存簿封面影本，向本府民政局自治事業課，申請遷葬補償費認領事宜(電話 2254321 轉 341)

附錄六 嘉義市墳墓遷葬補償標準表

嘉義市墳墓遷葬補償標準表

| 等級 | 坪數 | 墳墓形式及構造 | 補償金額 |
|----|-------------|--|----------------------------|
| 壹 | 10 坪以上 | 有曲手、曲手內有混凝土、磨石子或磚造之墓埕 | 100000 元 但無曲手者減 10000 元 |
| 貳 | 6 坪以上至 10 坪 | 有曲手、曲手內有混凝土、磨石子或磚造之墓埕 | 80000 元 但無曲手者減 10000 元 |
| 參 | 4 坪以上至 6 坪 | 有曲手、曲手內有混凝土、磨石子或磚造之墓埕 | 60000 元 但無曲手者減 10000 元 |
| 肆 | 4 坪以下 | 有曲手、曲手內有混凝土、磨石子或磚造之墓埕 | 40000 元 但無曲手者減 10000 元 |
| 伍 | | 土堆、石塊或磚塊為記或無記號或僅有墓碑 | 20000 元 |
| 其他 | | 1. 合葬每增加一具加發 | 10000 元 |
| | | 2. 蔭屍或新埋 5 年內未完全歸土者加發 | 20000 元 |
| | | 3. 骨罈〈放置於墳墓旁或納骨塔內〉 | 10000 元 |
| | | 4. 基督教式墳墓以坪數歸級 | |
| 備註 | | 等級區分說明：第壹級 10 坪以上係指不含 10 坪計算，第貳級 6 坪以上至 10 坪係指不含 6 坪，第參級 4 坪以上至 6 坪係指不含 4 坪計算，第肆級 4 坪以下係指含 4 坪計算 | |

資料來源：嘉義市政府民政局 95 年 3 月 1 日府民治字第 0950130126 公告

附錄七 嘉義市政府公告「7號停車場預定地有(無)主墳墓遷葬事宜」

嘉義市政府公告

發文日期：101年12月26日

發文字號：府民治自第10112054012號

主旨：公告「嘉義市7號停車場預定地及相鄰市有土地有〈無〉主墳墓遷葬事宜」。

依據：殯葬管理條例第30、39、41條

公告事項：

- 一、遷葬地點：嘉義市後庄段634、637、636、635等號土地號屬於「嘉義市7號停車場預定地及相關市有土地」用地範圍內之土地(示意圖及清冊如附件)。
- 二、遷葬原因：如主旨。
- 三、遷葬期限：自公告日起4個月內。
- 四、上述墳墓所有人、關係人、管理人請於遷葬期限內自行遷葬，逾期未遷葬者，除有特殊情形提出書面申請，經本府審酌不妨礙工程進度並核准延期外，均視為無主墳墓，由本府依法代為起掘為必要處理後安置於本市殯葬管理所之無主納骨塔或本府指定之處所，不得異議。
- 五、於公告期間內辦理先人遷葬後，請墳墓所有人、關係人、管理人攜帶身分證正本、印章並檢附墳墓編號、遷葬前、中、後相片各一張、申請人金融機構存簿封面影本及往生者除戶謄本，向嘉義市殯葬管理所申請遷葬補償費或救濟金認領事宜，本市殯葬管理所地址：嘉義縣水上鄉牛稠埔100之13號(05-2891414)

爾後如工程進行中施作地號範圍內再發現墳墓或骨灰(骸)，皆依據本公告辦理遷葬，不另行公告。

附錄八 嘉義市東區墓地濫葬與管理策略之研究訪談紀錄

嘉義市東區墓地濫葬與管理策略之研究訪談紀錄 A

受訪人員屬性：殯葬業經理

訪談時間：102 年 12 月 5 日 上午 8：00--8：40

訪談地點：嘉義縣南鄉村牛稠埔 54 號之 4(慈雲寶塔)

1. 嘉義市東區墳墓濫葬的主要原因

答：嘉義自古即為山城，早期居民習慣埋葬親屬於山坡地上，此因講究風水地理之觀念，也因為平原多開墾為農田，山坡地較無開發價值，長期累積了大量墳墓，日久便形成濫葬地區。

2. 嘉義市東區墳墓濫葬對地方發展的影響

答：主要是蘭潭風景區的景觀受影響，附近的住宅區有很多接近墳墓地，住戶在心理因素上較有壓力，生活品質連帶房地產價格也不好，如果能加以改善，東區市郊會更有發展性。

3. 公部門辦理舊墓遷葬之道

答：最近此地的遷葬主要是配合公共設施的需要來辦理，很多都是年代久遠的無主墳墓，東區舊墓數量很多，占地廣大，短時間要全部解決非常困難，需要很多經費配合。

4. 公部門如何辦理墓地的規劃與管理

答：嘉義市立公墓在水上鄉南鄉村，分為示範公墓區與一般公墓區，雖然現在採用火葬進塔的較多，但新的公墓用地取得困難，應該將一般公墓區的墳墓盡量撿骨進塔，土地取得後用來作為示範公墓用地，是比較節約土地使用的辦法。

5. 公部門如何訂定殯葬設施回饋補償方案

答：一般民眾當然要求回饋補償越多越好，很難說有什麼公道合理的標準，可是殯葬設施收入有限，對補償回饋的開支如果太高，就會影響到殯葬設施的服務品質，一些設備沒有錢做好維護、更新，對使用這些設

施的市民也不盡公平。市政府還是應該要維護市民的權益。

6. 公部門如何管理民眾的殯葬行為

答：這第一要法令完備、第二要執法嚴謹、最重要的是應該廣為宣導，讓市民有共識，現在大家水準漸漸提高，一些不合時宜的殯葬行為也減少了，殯葬業者對喪家的服務盡量將喪事辦得莊嚴隆重，依照政府的管理辦法，主導喪家遵守法令。

7. 解決地方現有墳墓濫葬問題的對策

答：要解決東區的濫葬現象，就要先把水上鄉的殯葬設施、公墓、納骨塔做好，或者和合法的民間業者合作，鼓勵民眾撿骨進塔，一旦撿骨遷葬後，該地應絕對禁葬，才能徹底清除墳墓濫葬。



嘉義市東區墓地濫葬與管理策略之研究訪談紀錄 B

受訪人員屬性：行政單位主管

訪談時間：102 年 12 月 6 日 上午 09：00---09：30

訪談地點：嘉義縣中埔鄉中埔村 128 號(中埔鄉公所)

1. 嘉義地區墳墓濫葬的主要原因

答：嘉義市東區墳墓濫葬的原因，早期因風水觀念的影響，近年來隨著都市向郊區延伸，濫葬已漸漸減少，配合都市開發所遷移之墳墓很多都是年代相當久遠的墳墓，這些墳墓又多為無主墳墓。因以往法令不夠周延，管理上缺乏嚴謹，埋葬方式尚未廣為接受火葬，一般仍然以土葬為主，申請埋葬於公墓的檔案紀錄不夠完整，未申請埋葬許可地也無從通知遷葬，墳墓設置條例頒布施行後，又因缺乏宣導，公權力也無法強制拆除違法設置之墳墓，造成濫葬情形嚴重。

2. 嘉義市東區墳墓濫葬對地方發展的影響

答：嘉義市東區的公共休閒設施如公園、植物園、蘭潭風景區等，以往濫葬情形隨處可見，但近年在市政府大力整頓後已逐漸改善，舊墓遷葬需要龐大經費，解決多年的殯葬設施與濫葬問題也非短時間可以達成，現在蘭潭風景區、小雅路、學府路、彌陀路旁仍有許多墳墓位於交通要道旁，這對於東區的發展、市民的居住品質都有相當大的影響。

3. 公部門辦理舊墓遷葬之道

答：在嘉義市近年所推動的幾個舊墓遷葬案，所採取的方法大多是配合公共設施之興建來取得土地，在遷葬完成後加以綠美化作為市民的休閒場所，「都會森林公園」是其中之一，而其他也有為道路拓寬等交通建設，將附近墳墓一併遷葬，將土地有效利用，也能美化市容。現階段市府的做法是在有限的預算範圍內，將人口最繁盛，影響市民生活最大的墓地優先遷葬。

4. 公部門如何辦理墓地的規劃與管理

答：嘉義市殯葬設施與墓地除服務嘉義市民外，也提供其他縣市民眾使用，所以應視為區域性之設施，以整個區域之需要來做整體規劃。在節約土地使用之原則下，第一要限制墓地的面積。其次墓地應實施輪葬制度，讓墓地循環使用。第三將一般公墓區墳墓主鼓勵撿骨進塔，將取得之墓地重新規劃利用。第四規劃樹葬區並加以宣導推廣，以免費樹葬或以極低廉之規費來推動最節約使用土地的埋葬方式。

5. 公部門如何訂定殯葬設施回饋補償方案

答：回饋補償應視該地方之需要性及必要性，給予當地居民社會福利或地方建設來回饋，爭取地方民眾支持。在地民眾需要使用殯葬設施時，也可提供優惠價格。適當補助當地之國中國小學生及社區發展協會，公益服務社團等作為回饋。

6. 公部門如何管理民眾的殯葬行為

答：管理殯葬行為方面，嘉義市政府有「嘉義市臨時使用道路搭棚辦理殯葬事宜管理辦法」規定：使用道路須於三日前備妥文件向管區派出所申請，借用道路以慢車道為限，使用者應保持交通順暢，不得影響居住安寧，未經申請或違反規定者依道路交通管理處罰條例處罰。同時對殯葬業者進行規範輔導，在為喪家辦理喪事時應遵守政府法令，事實上多數民眾已能自律，盡量不去干擾附近住戶之安寧。

7. 解決地方現有墳墓濫葬問題的對策

答：阻止濫葬除健全墓政管理措施外，應對現有墓地清查登錄建檔，對濫葬者加以檢舉並依法施以處罰並限期改善。政府應提供現代化的殯葬設施，納骨塔提供足夠之塔位，以優惠價格鼓勵火葬及撿骨進塔。嘉義市東區濫葬習慣已久，合法墳墓與濫葬墳墓混合設置，應先劃定範圍逐步遷葬。區域遷葬完成後又再遭濫葬者，應採斷然措施嚴格取締。

嘉義市東區墓地濫葬與管理策略之研究訪談紀錄 C

受訪人員屬性：民意代表

訪談時間：102 年 12 月 10 日 晚間 18：30---19：10

訪談地點：嘉義市東區東川里公園街 87 號

(嘉義市議員傅大偉服務處)

1. 嘉義市東區墳墓濫葬的主要原因

答：東區公墓歷史悠久，市民先人埋葬於此地者為數很多，自都市計畫公告禁葬以後，還是許多濫葬案件發生，主要有三種原因：第一是預先購置風水地之傳統土墳，由於家屬遵照遺囑葬於預先購置之土地上，這些土地多半非早期之公墓地(國有地)而是農田果園，公墓管理員難以發現無從取締；第二種是夫妻合葬，往往預留墓穴，其配偶身故時，已公告禁葬，埋葬行為難以申請核准，屬非法濫葬；第三種為家族式墓園，這種多為在祖先墳墓旁建構房屋式「墓厝」，這種情形因早期設置時尚屬合法，現雖禁止埋葬，但認定與取締上有實際之困難。東區濫葬問題已有改善，但上述三種現象還持續發生。

2. 嘉義市東區墳墓濫葬對地方發展的影響

答：東區郊外尤其是大雅路及蘭潭風景區近年發展很快，但是與墳墓區無論合法非法皆仍存在都市的角落，甚至有些已遷葬之墳墓墓穴仍在，棺材、墓碑、破磚碎石散落在雜草竹叢中，比鄰而居的居民的心理影響可想而知，隨著住宅區不斷增加，山坡地的水土保持設施難以負荷，每每造成災害。總言之，東區濫葬現象對都市景觀、居民生活品質、山坡地水土保持都造成嚴重影響。

3. 公部門辦理舊墓遷葬之道

答：在東區舊有公墓區應先加以遷葬者，應該是蘭潭副堤岸旁山坡地及主堤岸下方至學府路一帶，蘭潭風景區為本市知名之觀光休憩地區，墳墓卻處處可見、學府路為通往嘉義大學之交通要道，人口也日趨繁盛，

路旁兩側墳墓成群，這種現象存在已久，公部門應及早籌措財源，優先對此二處地區之舊墓遷葬。

4. 公部門如何辦理墓地的規劃與管理

答：現今嘉義市立公墓的面積有限，示範公墓的規畫比較完善，一般公墓區則比較雜亂，市府應將此區設法遷葬，屬基督教信仰者撿骨進塔至十字亭，佛道信仰者遷至市立納骨堂，配合遷葬者給予經費補貼。待遷葬完成後，土地作為示範公墓使用，另增設樹葬區，採用樹葬者予以免費使用或低廉價格。墓地管理應以專職人員負責，避免發生弊端。

5. 公部門如何訂定殯葬設施回饋補償方案

答：回饋補償應以殯葬管理所之營收狀況來訂定，按年度盈餘提取部分比例之經費用於當地公共設施之建設與維護，或為設籍當地之居民保險，盡量做到公平合理。

6. 公部門如何管理民眾的殯葬行為

答：以往民間習俗都是在自宅辦理喪事，除非是因為意外死亡或早夭，才會停靈於殯儀館，現在因許多市民都居住於公寓大樓內，無法在家辦理喪事，公部門首先應將市立殯儀館加以改良，其次宣導市民多加利用，輔以優惠價格，應能改善殯葬行為。至於在自家辦理喪事者，應對殯葬業者加以教育與管理，不要有噪音、髒亂、妨礙交通等情形發生。

7. 解決地方現有墳墓濫葬問題的對策

答：現採火葬者占大多數，土葬者很少，所以濫葬情形已不如以往嚴重。對少數濫葬者應採嚴格管理處罰，限期改善。並對殯葬業者加以約束，不得為喪家辦理未經申請核准的土葬服務。

對已經埋葬多年的違法墳墓，因其多與早期合法公墓雜處，以往是配合公共建設辦理遷葬，現存的墳墓區應劃定範圍，配合都市發展之需要，按其必要性逐年編列預算予以遷葬，以維護都市景觀。

嘉義市東區墓地濫葬與管理策略之研究訪談紀錄 D

受訪人員屬性：市府主管

訪談時間：102 年 12 月 20 日 上午 8：30---9：00

訪談地點：嘉義市政府民政處

1.關於東區墳墓葬區形成原因：

嘉義建城已逾 300 年，尤其在東區，開發甚早，以致自早期即形成現有既存占葬墓區。第查本市都市計畫使用分區並無編列殯葬設施用地，而隨著都市發展，現有既存占葬墓區亦與住宅區甚近，是以亦難以變更其都市計畫使用分區為墳墓用地。

2.關於東區墳墓葬區對地方發展：

墳墓葬區有礙都市景觀，本府近年來對於本市既存占葬墓區，配合公共建設計畫，在用地、法令、經費等方面許可之條件下，盡最大能量辦理遷葬，如：嘉義都會森林公園、彌陀路 50 米拓寬道路工程、湖子內區段徵收等用地遷葬案。

3.關於舊墓遷葬之道：

辦理遷葬作業應配合公共建設開發計畫及法令規定為之，除依法遷葬前需進行公告外，相關遷葬費用（如遷葬補償費、無主墳墓遷葬作業費等）均需事先籌措。

4.關於市立公墓規劃管理：

嘉義市殯葬管理所負責市立牛稠埔公墓之管理維護，此外，本府已就市立公墓之一般土葬區公告禁葬，以利將來殯葬園區之整體規劃發展（但示範公墓區仍可供民眾申請使用）。

5.關於公部門如何訂定殯葬設施回饋補償方案：

關於殯葬設施回饋補償方案，中央並無統一法規標準可循，各縣市因地制宜，需視個案協商處理。

6.關於公部門如何管理民眾殯葬行為：

公部門依法行政，中央已訂定「殯葬管理條例」為準則，其他中央及本市相關規定，可查詢本府民政處「殯葬業務資訊」網頁。

7.關於解決現有墳墓問題對策：

本府經常運用殯葬業者座談會、印製文宣、豎立禁葬告示牌等各種方式向民眾宣導禁止濫葬；對於有建設、都發計畫需要，適時爭取經費辦理用地徵收及遷葬作業；此外，由於本市既存占葬墓區都市計畫使用分區多屬「農業區」，其用地之徵收撥用及計畫擬定、經費爭取均受限制，故將適時於本市都市計畫通盤檢討時，檢討變更其使用分區為公設用地之可行性，以利將來擬定建設開發計畫及遷葬。



嘉義市東區墓地濫葬與管理策略之研究訪談紀錄 E

受訪人員屬性：民意代表

訪談時間：102 年 12 月 15 日 上午 10：30---11：30

訪談地點：嘉義市東區民權路 92 號之 2 號

(嘉義市議員郭明賓服務處)

1. 嘉義市東區墳墓濫葬的主要原因

答：嘉義市東區墳墓濫葬的主要原因首先必須從其歷史發展探討，方可得知真正的由來，世居於此的市民以私有地埋葬先人，此私有地以往是以繼承而來，幾代繼承累積的結果造成濫葬問題嚴重。早期遷就既成的事實，土地利用缺乏通盤的管制規劃，政府對濫葬墳墓無法強制拆遷，到最後形成東區丘陵地墳塚處處的問題。本市蘭潭風景區及附近市郊原為水源保護區及農業區，但農業人口不斷老化，年輕一輩因務農缺乏經濟效益而使農地荒廢，甚至出讓農地供人營葬，其他未辦土地繼承或無法辦理繼承處份，繼續提供先人埋葬使用，雖法令禁止，舊有墳墓仍長期占葬。

2. 嘉義市東區墳墓濫葬對地方發展的影響

答：長期以來，東區公園、植物園、蘭潭等地的觀光風景區給市民的印象就是附近墳場處處，連帶鄰近的土地也無法有效利用，此外，歷屆嘉義市長對市郊的占葬區未能做長期性的整體規劃，造成多處土地由墳墓及軍方長期占用，對地方發展影響甚鉅。

3. 公部門辦理舊墓遷葬之道

答：現有墓地市政府正配合公共設施建設取得土地並辦理遷葬。但仍有多處占葬土地未能遷移，這些墳墓地部分鄰近蘭潭風景區，可思考以 BOT 方式獎勵民間開發投資，一方面解決現有墳墓遷移問題，另一方面引進資金開發，促進地方發展。

4. 公部門如何辦理墓地的規劃與管理

答：墓地的規劃與管理在公有地方面較無困難，經費取得後辦理公告遷葬，嘉義市的示範公墓、納骨堂、私立的納骨塔、教會寺廟的塔位皆有空間可容納，無主墳墓可起掘後先安置於公立納骨塔內，日後可施以樹葬或海葬。至於私有土地可先辦理土地變更，一方面促使土地利用效能提高，再者增加土地所有權人遷移墳墓之誘因，選擇對環境影響最大者先行輔導地主辦理遷葬，如此可逐步改善濫葬問題。

5. 公部門如何訂定殯葬設施回饋補償方案

答：本市殯葬設施位於水上鄉，但影響所及鄰近的中埔等地，補償方案應視對地方的影響程度、地區居民特性來分別訂定，使居民能得到環境改善的感受，減少抗爭及阻力。

6. 公部門如何管理民眾的殯葬行為

答：市府已訂定相關管理辦法，只要合法提出申請，依照規定辦理喪事，並不會對市區安寧有嚴重影響，對違規民眾則應杜絕人情關說確實執法，使民眾不在有違規行為。

7. 解決地方現有墳墓濫葬問題的對策

答：對於違規新設的濫葬墳墓，市政府應依法執行取締，但原有墓地如妨礙市容觀瞻、影響地方發展，政府應通盤檢討編列為適當用地，以改善居民生活環境，私有地如原為墓地者亦應採相同方式檢討土地編列，改善土地利用情況，減少墳墓濫葬情況再發生。

嘉義市東區墓地濫葬與管理策略之研究訪談紀錄 F

受訪人員屬性：殯葬業負責人

訪談時間：103 年 1 月 1 日 上午 9：30---10：00

訪談地點：嘉義市立火葬場

1. 嘉義市東區墳墓濫葬的主要原因

答：早期嘉義市居民習俗為土葬為主，觀念就是「入土為安」，近來政府大力宣導火葬政策，民眾漸漸改變接受火化塔葬觀念，因為東區山坡地不斷開發，舊有公墓早已滿葬，有些人就購買私有地埋葬，久而久之，濫葬墳墓就到處都是。

2. 嘉義市東區墳墓濫葬對地方發展的影響

答：墳墓四處分布當然影響地方發展，阻礙都市發展和土地開發，房地產的增值一定會有影響，另外有些墳墓位於蘭潭風景區旁邊，對遊客心理會產生忌諱，入夜以後，大部分人都不願去蘭潭、植物園、忠烈祠甚至公園等地，也是因為從前這些地方墳墓很多。

3. 公部門辦理舊墓遷葬之道

答：嘉義市沒有殯葬用地，但是年代久遠的墳墓還是很多，這些墳墓之中很多都是無人祭拜的無主墳墓，市府要遷移進塔比較容易，由於不用發補償費，經費也比較節省，可以劃出範圍、排定時程從容易做的先開始進行，將可以利用的土地整理出來。

4. 公部門如何辦理墓地的規劃與管理

答：嘉義市殯儀館、火葬場、公墓及納骨塔應該結合附近的私人寶塔，加強現有的殯葬設施和附近的道路交通，規劃成一個區域的殯葬專區，由專責機關來管理。

5. 公部門如何訂定殯葬設施回饋補償方案

答：政府的補償回饋應以實際居住於附近鄰里的居民為限，其回饋項目以房屋稅、地價稅、投保意外險，或殯葬設施使用的折扣優惠等等，優

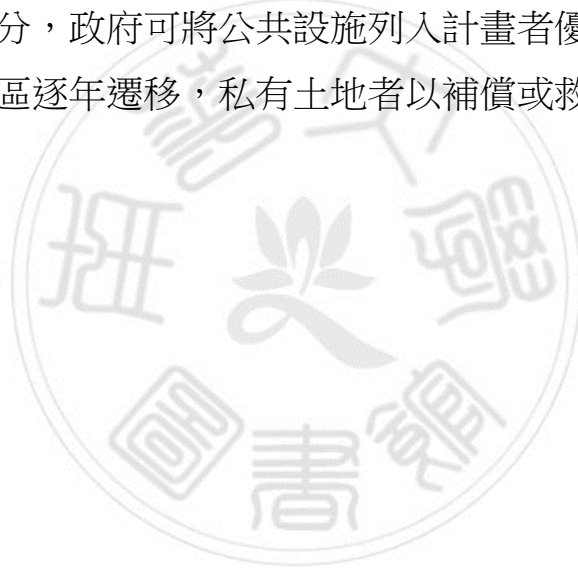
惠的項目越多，越容易爭取在地居民的支持。

6. 公部門如何管理民眾的殯葬行為

答：一般民眾除非居住空間不允許，常仍沿襲傳統習俗在自宅家中辦理喪事，如此又衍生出在路旁搭棚辦理公祭告別式，對住家附近的交通、安寧有所妨礙，未來政府應擴充殯儀館的禮廳數量、冷凍及停棺設備，一方面加強對殯葬業者的宣導，勸導民眾選擇在殯儀館辦理喪事，政府所訂定的管理辦法也要要求喪家嚴格遵行，以減少民眾在馬路上搭棚治喪的行為。

7. 解決地方現有墳墓濫葬問題的對策

答：公有土地部分，政府可將公共設施列入計畫者優先依法公告遷移，未列入計畫者分區逐年遷移，私有土地者以補償或救濟的名義提撥經費獎勵撿骨進塔。



嘉義市東區墓地濫葬與管理策略之研究訪談紀錄 G

受訪人員屬性：在地居民 里長

訪談時間：103 年 1 月 4 日 上午：13：30---14：00

訪談地點：公園聯合里辦公室

1. 嘉義市東區墳墓濫葬的主要原因

答：早期地方缺乏火葬場及納骨塔設施，又因地方風俗習慣，以土葬方式治喪者較多，東區山坡地居民較少，環境理想，所以埋葬於此的先人很多。久而久之就成為濫葬墓地。

2. 嘉義市東區墳墓濫葬對地方發展的影響

答：從前的大雅路兩旁都是墳墓地，一邊嘉義高中新大門，一邊軍營，兩邊都是墳墓遷走後建造的，嘉義市民要出殯很多都經過大雅路。現在大雅路變成商業區，地價房價都很高，可說是寸土寸金，很多人都想在此地開發土地蓋房子，但是舊的墳墓不遷走，土地就沒辦法再利用，對地方的發展阻礙很大。

3. 公部門辦理舊墓遷葬之道

答：市政府應要求區公所派人，或請里幹事調查墳墓的管理人，通知將墳墓遷移，然後給予適當的補償。無主墳墓就代為撿骨，安置於納骨塔內，所需的經費可以標售部分土地來籌措。

4. 公部門如何辦理墓地的規劃與管理

答：市政府應加強殯葬管理所的人力來做嚴密的控管，規劃墓地可參考其他縣市公私立墓園的優點，也可以聘請此方面的專業人員來做規劃設計，嘉義市的示範公墓應該以公園化、藝術化的方向來規畫，使墓園不再是陰森恐怖的地方，讓亡者得以安息、家屬能盡孝心。

5. 公部門如何訂定殯葬設施回饋補償方案

答：公部門在規劃訂定補償方案時，除了市立殯儀館等公立設施外，附近另兩家私立納骨塔也應一併提撥回饋經費，共同成立一筆回饋基金，

由地方住戶組成基金管理委員會，用來改善交通、社區綠美化、充實公共設施及各種公益慈善活動等。

6. 公部門如何管理民眾的殯葬行為

答：民眾的殯葬行為常被包辦喪事的殯葬業者引導，市府應常辦理對殯葬業者的教育訓練講習活動，一方面約束葬儀社業者依照法令辦理喪事，對服務優良的業者加以表揚，對違反規定者施以處罰，如此業者就不敢違法辦理喪事，但在處罰時應避免處罰到喪家，以免政府與喪家發生衝突，如此民眾殯葬行為就可獲得改善。

7. 解決地方現有墳墓濫葬問題的對策

答：現在嘉義市無殯葬用地的規劃，全部公告禁葬，對現存的墓地處理，公有地部分依法公告限期遷葬，公家收回土地加以管理利用，私有地先鼓勵撿骨進塔，對配合遷葬者提高補助金，另對違法濫葬的新墳墓應強力取締，杜絕人情關說，如此可解決現有的濫葬現象。

嘉義市東區墓地濫葬與管理策略之研究訪談紀錄 H

受訪人員屬性：專家、學者

訪談時間：103 年 2 月 25 日 上午 10：30---11：30

訪談地點：國立中正大學

1. 嘉義市東區墳墓濫葬的主要原因

答：嘉義地區民眾受傳統風水地理觀念影響，如有家屬過世就一定尋找風水好的吉穴營葬親人，因規劃整齊的公私立墓地並不具備風水條件特性，不能滿足對風水地理條件的需要，常造成濫葬的發生。公墓以外的私人土地上要建造墳墓，是無法申請核准的，一般民眾原則上也不會去向主管機關申請，民眾常在生前就預購風水寶地作為墓地，隨著時間累積，夫妻合葬、家族聚族而葬的情形越來越多，墓地的規模也更大。再者，不肖業者媒介非法墓地買賣，也使濫葬情形更為嚴重。

2. 嘉義市東區墳墓濫葬對地方發展的影響

答：嘉義市東區墳墓濫葬直接影響的是都市的景觀，市郊居民長期與墳墓比鄰而居，生活品質當然會受影響。墳墓濫葬也對土地開發利用形成阻礙，許多開發案件遇到不願遷移墳墓的情況，就難以推動。

3. 公部門辦理舊墓遷葬之道

答：政府除應依法公告、遷移、規劃外，還應對政策多加宣導，尊重地方意見，爭取市民支持，形成多數共識以化解舊墓遷葬的阻力。

4. 公部門如何辦理墓地的規劃與管理

答：示範公墓應加以綠美化以降低嫌惡性，周遭增加休閒設施，方便掃墓民眾休息，並規劃樹葬區可因應未來墓地不足的問題，殯儀館與納骨堂更新老舊設備，並保持環境整潔。一般土葬區已公告禁葬，未來收回土地時應縮小土葬墓地面積，每年收取管理費用。節省的空间可仿效公墓公園化方式規劃，如陳列雕塑藝術品、種植櫻花等。殯葬設施的美化與妥善管理也能化解地方許多不必要的抗爭。

5. 公部門如何訂定殯葬設施回饋補償方案

答：殯葬設施的回饋補償方案已訂定出一套標準，但仍需與在地居民共同協商，達成雙方都能夠接受的共識。

6. 公部門如何管理民眾的殯葬行為

答：殯葬管理條例對殯葬行為有相當明確的規定，公部門宜依法行政，發揮公權力落實管理作為，如此才能保障公共利益，避免失管脫序的現象持續發生。

7. 解決地方現有墳墓濫葬問題的對策

答：要解決嘉義市東區的墳墓濫葬問題，必須先解決水上鄉市立公墓的設備與空間問題，騰空相當面積的墓地與塔位來因應遷葬的需要，鼓勵市民使用火化塔葬方式處理親屬後事，採土葬者宜採取輪葬方式辦理，如此可節省空間做更多元的運用。未來更應教育民眾採行樹葬、草坪葬、海葬等，使墓園兼具多項使用功能。總言之，水上鄉市立公墓的規劃越完善，東區山坡地的濫葬現象就越能減少。

嘉義市東區墓地濫葬與管理策略之研究訪談紀錄 I

受訪人員屬性：專家 學者

訪談時間：103 年 2 月 26 日 上午：9：30---10：30

訪談地點：稻江科技暨管理學院

1. 嘉義市東區墳墓濫葬的主要原因

答：嘉義市東區墳墓濫葬的主要原因有以下三點：

一、 法規未能落實執行

政府自七十二年始訂定墳墓設置管理條例，廢止後又有殯葬管理條例頒布，但市民多未遵循法規辦理喪事，濫葬情形普遍，公部門管理鬆散，也不能有效規範民眾的殯葬行為。

二、 政府經費不足

由於市府財源有限，歷任市長將重點聚焦於各種公共建設，而殯葬業務常不受重視，除非都市發展到墓地邊緣，為因應土地開發之需要時，才加以公告遷葬，而市郊的濫葬情形長期如故，無法有效改善。

三、 風俗習慣的影響

長期在東區山坡地濫葬與對法令無知的結果，市民就將此習慣視為理所當然，在風水地理適合的地方建墳墓，在政府消極無甚作為的情形下又助長了民眾公然違法的行為。

2. 嘉義市東區墳墓濫葬對地方發展的影響

答：嘉義市東區墳墓濫葬對地方發展的影響既有下列兩點：

一、 觀光休閒影響

東區淺山至蘭潭水庫一帶，分布公園、史蹟館、射日塔、蘭潭及新設之檜意生活村等，是市民觀光休閒的重要據點，但附近的處處荒蕪墳塚嚴重破壞景觀，對觀光休閒品質影響嚴重。

二、 土地無法合理利用

東區墳墓區長期分布於淺山大片土地，有些古墓已深埋於地下百餘年，若非政府公告遷葬，有主無主墳墓也不會主動遷移，此現象對東區市郊土地合理利用有深遠影響。

3.公部門辦理舊墓遷葬之道

答：嘉義市東區墓地許多墳墓深埋地下超過百年，其中許多是早已無人祭拜的墳墓，此類墳墓公部門可先行公告代為遷葬，撿骨安置於公有納骨塔內，日後再施以處理後選擇樹葬、海葬等環保葬法方式安葬。有主墳墓如屬違反殯葬管理條例之濫葬者，施以處罰、限期遷葬。如屬墳墓設置條例頒布前之墳墓，於公告期限內配合遷葬者，給予補償金，土地收回後嚴禁濫葬。

4.公部門如何辦理墓地的規劃與管理

答：嘉義市立公墓所服務之範圍是跨越縣市的邊界，除嘉義市外，其他如嘉義縣、雲林縣、台南市等都有部分民眾使用此殯葬設施，因此中央政府應視為區域性的公共設施，針對此區域的需要來做通盤性的計畫，並提撥經費補助地方政府，基於使用者付費的原則，各縣市政府亦應提撥經費共同分攤計畫之需要，在計畫完善、經費充裕、土地使用空間足夠、人員設備充實的情形之下，建構區域性的殯葬專區，才是長遠之計。此外，殯葬用地取得不易，公墓必須採取輪葬方式管理方能因應未來的需求，為節省土地資源，墓政單位宜推動塔葬、樹葬、草坪葬等方法，一方面節省空間，二方面也可以美化環境。

5.公部門如何訂定殯葬設施回饋補償方案

答：殯葬設施屬於鄰避設施，此設施的存在直接影響了當地居民的生活品質，故回饋補償方案必須與在地居民協商，回饋的重點在於改善居民的生活環境如防止空氣汙染、噪音、交通不便、髒亂等，如果能將社區居住環境整理得美輪美奐，對於居民與喪家都能夠受惠。此外對私人納骨塔、墓園與殯葬業者也應要求提供若干優惠與服務，爭取當地民眾的

支持。

6.公部門如何管理民眾的殯葬行為

答：除了執行法規加強管理外，也應該要提供更優質的服務，喪家在自宅辦理後事時，當地村里幹事首先應通知家屬辦理道路路權申請等應辦理之手續，勸導勿在喪宅大量焚燒冥紙，出殯隊伍勿造成交通不便，勿沿街拋灑冥紙造成髒亂，勿過度使用擴音器等，盡量先做告知與溝通的服務，一般喪家治喪時應會遵守規定，以處罰的方式管理易造成衝突，效果未必比服務來得好。

7.解決地方現有墳墓濫葬問題的對策

答：解決地方現有墳墓濫葬問題的對策有下列四點，茲分述如下：

一、 調查東區現有墓地分布的情形與數量

墓地分布的位置與數量直接影響地方的發展，東區墳墓或殯葬設施有些位於水源保護區、觀光區、文教區甚至鄰近商業住宅區，因此，市府必須先對現有墓地分布情形作調查，再依據調查結果研擬遷葬計畫及提出解決對策。

二、 嚴格取締濫葬並改善公墓設施

殯葬管理條例規定取締濫葬為地方政府職權，濫葬墳墓性質類似違章建築，經查報後應該勒令停工，限期遷葬。但民選首長必須面對選票壓力，強制命令遷移墳墓必定會得罪許多人，況且嘉義市墓地問題長期存在又數量眾多，地方政府只能防止違法偷葬的事件發生，對既有的墳墓再設法按期遷移，但對新設之濫葬墳墓則必須採嚴格取締的作為，改變濫葬風氣。

另一方面，為安置市區遷葬的墳墓，市府必須盡速改善市立公墓的各項殯葬設施，提供足夠的墓地及塔位，方能徹底解決墳墓的濫葬問題。

三、 宣導反濫葬觀念

濫葬問題的發生也有部分原因出於民眾對法律的無知和對風水的迷信，風水師為喪家看風水時，不可能介紹市立示範公墓規劃好的整齊墓穴，而勢必引介非公墓的「風水寶地」違法下葬，因此也會造成喪家與公部門的衝突，要防止濫葬情形，對民眾施以宣導，不應違法濫葬，移風易俗，改變民眾的殯葬行為。

四、 塑造城市發展願景

嘉義市東區先天具有優越的人文、地理條件，又是大阿里山觀光區的必經門戶，但城市的發展、土地的開發卻處處受限於處處墳塚，市政府應致力於城市長期性、整體性的規劃，將城市的發展願景提出，並號召民眾共同投入營造，解決長期困擾地方的濫葬問題。



嘉義市東區墓地濫葬與管理策略之研究訪談紀錄 J

受訪人員屬性：在地居民(嘉中新村住戶)

訪談時間：103 年 3 月 6 日 上午 10：30---11：30

訪談地點：嘉中新村

1. 嘉義市東區墳墓濫葬的主要原因

答：早期山仔頂地區原本就是墳墓區，嘉中教職員宿舍與附近眷村都是蓋在古早墳墓地上，隨著慢慢開發，人口較多以後，墳墓才移往蘭潭等山坡地。早期多採土葬方式，墳墓密度很高。雖然現在許多地方開發為住宅商業區，但至今仍殘存許多墳墓未遷移，這也因為早期的人在選擇墓地時，不希望離家太遠，祭掃時比較方便。

2. 嘉義市東區墳墓濫葬對地方發展的影響

答：主要是對居民生活環境的影響，居民如果想去蘭潭或是公園等地運動健身，看到荒草蔓生的墳墓景象一定心裏不舒服，我想大多數居民都希望政府將這些墳墓遷葬，除了墳墓外，住宅區旁的寺廟附設納骨塔也應該設法遷走。

3. 公部門辦理舊墓遷葬之道

答：舊墓遷葬首先應遷鄰近住宅區的墳墓，其次就是交通要道兩邊的墳墓，蘭潭水庫旁的墳墓也應該設法遷移，這會使得市區在景觀上能大幅改善，至於荒郊野外的墳墓可以稍後再處理。

4. 公部門如何辦理墓地的規劃與管理

答：現在公墓、殯儀館都設在水上鄉，規劃墓地應該節省土地，做整齊美觀的公墓，不宜墓地大小不一、方向雜亂。此外收取管理費用，派人平時除草維護，使市民樂於選擇市立公墓。現在土葬費用比較高，私人墓園的墓地要價二、三十萬，相對之下火葬與納骨塔費用較低也比較方便，應該將火葬設施改善，鼓勵採取火葬。

5. 公部門如何訂定殯葬設施回饋補償方案

答：市民應該都能夠接受使用者付費的觀念，政府可在殯葬設施的使用費、管理費中，核撥一定比例的經費，用來做好在地的各項建設，達到敦親睦鄰的效果。

6. 公部門如何管理民眾的殯葬行為

答：很多人還是習慣在自己家裡辦理喪事，停靈在家，方便守靈，但這就會影響到鄰居的安寧，政府應該宣導提倡在殯儀館辦理喪事，這樣大家都比較方便。如果一定要停靈家中，搭棚出殯，也應該將相關規定說明清楚，讓家屬有所依循。

7. 解決地方現有墳墓濫葬問題的對策

答：政府可以擬訂計畫，畫定區域，依重要性分梯次辦理遷葬，一旦遷葬完成收回土地後就規劃為公共設施或綠地，如果經費不足可標售一部分土地供建商開發為商業區、住宅等。只要土地能善加開發利用，濫葬現象就不易再發生。