

南 華 大 學

生 死 學 系

碩 士 論 文

公立殯葬設施設置鄰避衝突化解過程之研究

—以台灣南部三個殯葬設施為例

A Research on the NIMBY Conflicts Solution Process Of  
Establishing Public Funerary Facilities  
—Take Three Funerary Facilities in Southern Taiwan as  
the example

研 究 生：陳信良

指 導 教 授：楊國柱 博士

中 華 民 國 99 年 12 月 27 日

南 華 大 學

生 死 學 系

碩 士 學 位 論 文

公立殯葬設施設置鄰避衝突化解過程之研究  
—以台灣南部三個殯葬設施為例

A Research on the NIMBY Conflicts Solution Process  
Of Establishing Public Funerary Facilities  
—Take Three Funerary Facilities in Southern Taiwan as the  
example

研究生：

陳信良

經考試合格特此證明

口試委員：

郭彥靜  
廖俊裕  
楊國松

指導教授：

楊國松

所 長：

魏善娥

口試日期：中華民國 99 年 12 月 27 日

## 謝 誌

半年多前，穿著碩士服，參加畢業典禮，上台領了在校期間熱心公益獎，尷尬的是沒領到畢業證書，心情蠻複雜的，總盼望真正畢業的日子早點來臨。哇！這一天，終於來了耶！

這些日子以來，感謝論文這位好友，總如影隨形的陪伴著。與您同行的歲月，雖然腳步有些沉重，心情有點負擔，但沿途的景緻，卻是驚艷連連…。

2006年，從服務22年的黨工生涯提早退休，隔年參加南華大學承辦的殯葬禮儀服務人員講習，聆聽慧開法師的開示後，決心就讀南華大學生死所學分班，並計劃報考生死所。當時信良48歲，曾疑慮自己年紀太大，慧開法師則以哲學所尚有九十多歲的研究生為例，予以打氣鼓勵。終於在學分班紀潔芳老師的指導下，順利以一般生的身分，踏進生死研究的領域。一路來，也要感謝家人，尤其是太太貼心的陪考與滿心的鼓勵。

信良原先的論文寫作方向，是要探討與殯葬從業人員相關的議題，後來上了楊國柱老師的殯葬管理課程，引發對殯葬設施設置鄰避衝突化解過程的研究興趣，尤其是看到自己的出生地—嘉義縣太保市，一座納骨堂的興建，歷經四任市長的折衝，方能設置完成，基於有此感同身受的經驗，再佐以台南縣柳營鄉祿園及新營市福園兩處殯葬園區的設置衝突化解為例，在楊國柱老師不急不徐的指導下，展開實證分析。

感謝楊國柱老師親自帶著信良進行深度訪談，同時也感謝前太保市市長盧家竹先生、前太保市公所主任秘書龔海清先生、前太保市港尾里里長馬瑞西女士賢伉儷、太保市公所陳榮謀學長、前柳營鄉鄉長黃國安先生、柳營鄉代表會副主席蔡金生先生、柳營祿園戴所長、胡副所長、新營市市長李宗智先生、前台南縣議員顏恆通先生、新營福園李所長、侯副所長等人，提供寶貴資料及經驗，讓論文的寫作能順利進行。

在寫作期間，進度時快時慢，有時停滯不前，感謝系辦呂玉枝小姐的細心叮嚀，感謝曾應鐘學長適時的指點分析方法，感謝大正、美玲同學在電腦專業上的協助，在關鍵的時刻，感謝紀潔芳老師的灌頂，在嘉義市人文風尚餐廳畫押立愿—民國100年以前完成論文寫作，感謝現場的見證人鋒信學長、建智、鳳眉、昀廷及韶文等同學。

謝謝顏愛靜老師遠從台北來主持口考，同時也謝謝口考委員廖俊裕老師，感謝您們精闢的指正與鼓勵，也要再次感謝指導教授楊國柱老師，不斷的鞭策與指導。謝謝師出同門的尚柏、羿慧同學定期的相互激勵。

感謝母親、太太，這段期間對家務事的代勞與包容，感謝女兒在電腦操作上的鼎力協助，感謝兒子引導學習太極拳，保有好體力，感謝好友林四川先生及外甥女幫忙修改英文摘要，感謝姪兒、姪女一直催促著要趕快寫論文，以便兌現先前開出的支票—讓他們能在這個寒假，與信良一起騎著單車，到學校拿碩士畢業證書，並且請他們大吃一頓。很好！可以準備出發囉！再一次感謝天恩師德！感謝大家的幫忙！

# 摘要

本研究旨在針對設置完成的公立殯葬設施案例中，由抗爭居民與公部門雙方的認知與作為，探究抗爭原因及歸納避免抗爭或減輕抗爭程度並能完成設置的因素，期能提出鄰避衝突化解之政策應用。

本研究採質性研究方法的多重個案研究，以台灣南部三個設置完成的公立殯葬設施為對象，針對主題研究之需要，進行資料蒐集，主要是採取對受訪者現場錄音的深度訪談和文獻分析等二種方式為主。

研究結果歸納如下：

## 一、社區居民對殯葬設施設置之抗爭原因

- (一) 經濟因素
- (二) 生活環境品質因素
- (三) 心理因素
- (四) 政治因素
- (五) 資訊不對稱因素

## 二、公部門完成設置殯葬設施的因素

- (一) 以舊有基地為選址決策
- (二) 以同理民意之心，面對理性抗爭
- (三) 提供社區居民參與決策管道
- (四) 運用文宣，週知政策並即時闢謠
- (五) 以回饋措施，爭取協商空間
- (六) 首長親自領軍協商，展現溝通誠意
- (七) 政府強勢領導，面對非理性抗爭

依據上述歸納結果，研究者提出數項具體可行的建議，裨益國內從事相關研究及實務工作者之參考。

關鍵字：殯葬設施、鄰避衝突

## Abstract

The main goal of the study is to explore the reasons for resistance to completely-set public funeral facilities between residents and the public sector and to generalize a method which can prevent or reduce the level of resistance from a collection of instances in public funeral facilities setting. And hope the method can bring reconciliation to NIMBY conflict.

This study focuses on three completely-set public funeral facilities in southern Taiwan and uses case study methods to collect required information and data. The data sources are mainly from recordings of interviewing residents and documents analysis.

The results are summarized as follows:

1. Community residents seem to fight for funeral facilities due to the following factors
  - (1) Economic factors
  - (2) Quality of living environment
  - (3) Psychological reasons
  - (4) Political reasons
  - (5) Asymmetric information factors
2. The public sector indicated different reasons for the use of facilities which included the following
  - (1) Choose the old cemetery for funeral facilities
  - (2) Stand in residents' shoes to face their rational protests
  - (3) Provide community residents with opportunity to participate in the decision making processes
  - (4) Use propaganda, public information policies and refute rumor
  - (5) Provide feedback to negotiate
  - (6) Chiefs leading negotiation for burial space because they tend to display more sincerity in their communications
  - (7) A need for strong leadership in case of irrational resistance or unreasonable protests

According to the above summarized results, the researchers made a number of specific and feasible proposals, benefit domestic workers engaged in research and practical reference.

Keywords: funeral facilities, NIMBY Conflict

# 目 次

摘 要 .....	I
目 次 .....	V
表 目 次 .....	VII
圖 目 次 .....	VII
<b>第一章 緒論 .....</b>	<b>1</b>
第一節 研究背景動機與研究目的 .....	1
第二節 研究對象與名詞定義 .....	5
第三節 研究流程與研究限制 .....	8
<b>第二章 文獻探討 .....</b>	<b>11</b>
第一節 鄰避設施相關研究 .....	11
第二節 鄰避情結意涵 .....	20
第三節 殯葬設施的鄰避情結 .....	27
<b>第三章 理論基礎及研究架構 .....</b>	<b>31</b>
第一節 理論基礎 .....	31
第二節 研究架構 .....	44
<b>第四章 研究方法 .....</b>	<b>47</b>
第一節 研究設計 .....	47
第二節 訪談對象選取及資料蒐集過程 .....	52
第三節 資料分析方式 .....	54
<b>第五章 個案歷程與分析 .....</b>	<b>57</b>
第一節 太保市立納骨堂設置的衝突化解 .....	57
第二節 柳營鄉祿園設置的衝突化解 .....	82
第三節 新營市福園設置的衝突化解 .....	107
<b>第六章 綜合討論 .....</b>	<b>121</b>
第一節 三個案例的比較分析 .....	121
第二節 由鄰避衝突理論觀點檢視衝突歷程 .....	129
<b>第七章 結論與建議 .....</b>	<b>131</b>
第一節 結論 .....	131
第二節 建議 .....	133

參考文獻 .....	135
附錄一 研究參與同意書 .....	142
附錄二 太保市立納骨堂位置圖 .....	143
附錄三 柳營鄉祿園殯葬園區位置圖 .....	144
附錄四 新營市福園殯葬園區位置圖 .....	145
附錄五 嘉義縣太保市殯葬設施管理自治條例 .....	146
附錄六 台南縣柳營鄉殯葬設施使用管理自治條例 .....	150
附錄七 臺南縣新營市殯葬設施使用管理自治條例 .....	156

## 表 目 次

表 4-1 訪談對象一覽表.....	53
表 5-1 太保市納骨塔設置衝突歷程.....	57
表 5-2 柳營祿園設置衝突歷程.....	82
表 5-3 新營福園設置衝突歷程.....	107
表 6-1. 三個案的比較：衝突歷程.....	121
表 6-2. 三個案的比較：社區居民的認知與作為.....	123
表 6-3. 三個案的比較：政府部門的認知與作為.....	125

## 圖 目 次

圖 1-1 研究流程圖.....	10
圖 3-1. 本研究之概念化分析架構.....	45

# 第一章 緒論

## 第一節 研究背景動機與研究目的

### 一、研究背景動機

俗話說：人生如戲，戲如人生。每個人在戲中雖有不同的角色，但最後一幕，都是相同，總是要面對死亡，儘管人們忌諱死亡，但終究無法避免對於殯葬設施的需求。人往生後之治喪過程大略包括遺體處理、入殮、告別式、發引土葬或火化進塔等作業或儀式，舉凡為完成上述作業或儀式，皆需要殯葬設施，它取代了傳統的治喪方式並減少治喪時間帶來的複雜性與困擾，顯見殯葬設施的設置，對人生的最終歸途的安頓與亡者家屬的悲傷撫慰，影響深遠，是現代人生活中不可或缺的一部分。人類對殯葬設施的需求特性，依顏愛靜的歸納，可列出四個因素，第一是人生所必須，第二是有增但無減，第三是離住所不遠，第四是景氣不影響，不論景氣榮枯，一旦有至親過世，當須安葬。不過，國人對於殯葬設施需求雖殷，卻有「鄰避」情結(NIMBY Syndrome, Not-In-My-Back-Yard)。(顏愛靜，1997：9)。

在李永展(1997a)主持「台北市鄰避型公共設施更新之研究」中，採用分層隨機抽樣的方式，抽出873份樣本及1746份備分樣本，共完成752份問卷<sup>1</sup>，問卷的訪談內容，分為鄰避意象、環境態度、對鄰避設施的認知、民眾對鄰避設施更新使用的接受程度及受訪者基本資料等部分。首先在鄰避意象方面，受訪者描繪的共1272次中，殯葬設施就出現了581次(包括殯儀館312次、公墓162次、納骨塔107次)，佔所有鄰避設施的45.7%，可見有將近二分之一的受訪者的意象認知中，皆將殯葬設施視為鄰避設施。其次該研究在對鄰避設施的認知方面，分為兩個階段來加以探討，第一階段是受訪者對各項公共設施是否具有鄰避效果的看法，第

---

<sup>1</sup> 該研究先計算出應抽出 873 份樣本 (以便在統計上可以作適當的分析)，但爲了怕回收份數不夠，所以多抽了二倍的“備分樣本”，這是假設回收率只有三分之一 (根據一般的經驗)，所以回收率是 752/2619 (不到三分之一)，而未回寄的樣本是 1867 (=2619-752)

二階段則是讓受訪者，在其認為具有鄰避效果的公共設施中，依序排出其最無法接受的前五項設施。在第一階段，受訪者認為火葬場為鄰避設施的占96.1%，認為殯儀館為鄰避設施的佔94.5%，認為公墓為鄰避設施的佔87.0%，認為納骨塔為鄰避設施的佔86.3%，由此數據可知，受訪者皆認為火葬場、殯儀館、公墓及納骨塔等殯葬設施為鄰避設施，且名列前茅<sup>2</sup>。在第二階段讓受訪者選出最無法接受的鄰避設施前五名，殯儀館、火葬場、納骨塔及公墓更依序排名在前四名。

上述李文所完成的問卷中，雖然回收率偏低，但從研究結果依然可以得知，所有的殯葬設施鄰避性都較其他具有鄰避情結的公共設施明顯，所以在設置過程中勢必遭受當地居民抗爭，甚至發生衝突；而傳統的紛爭處理方式（如司法途徑）往往是頭痛醫頭、腳痛醫腳，這類方式在紛爭衝突爆發之時或可派上用場，卻未針對衝突的真正原因予以通盤的掌握，有時甚至是解決了今日眼前的問題，卻埋下了他日更嚴重衝突抗爭的導火線（江明生、朱斌妤，1999：3）。因此，如何經由已有的鄰避衝突化解過程經驗中，仔細分析互動雙方的認知，探討可資運用的衝突化解方法，期能預防衝突的產生，或是在衝突未激化前將其控制，並進一步解決衝突，已然成為現今殯葬設施設置時，所必須面對的課題。

台灣經濟起飛於民國70年代，當時一切以經濟為導向的建設開發皆受到政府、民眾、投資者的熱烈參與，然而到了民國80年代初期環保概念開始逐一形成，公共設施興建時，所引起的抗爭衝突日漸增多。以殯葬設施為例，根據研究發現（楊國柱，2003a：1），近十幾年來，都市繼續發展，規模不斷擴大，陽宅益加逼向陰宅。雖然，由於交通運輸漸發達，新開闢殯葬用地可更遠離村落社區，然而民眾忌諱生活環境遭受葬儀干擾之態度與觀念未變，民眾對於地價漲跌損益之敏感度與關心度提高，不但公私部門新開闢殯葬用地取得困難，舊殯葬用地上更新增建殯葬設施亦常遭遇抗爭與阻力。如宜蘭縣員山福園（殯葬一元化）、台北市富德公墓殯葬專用區、台北縣五股獅子頭殯葬專用區、台北縣金山鄉富貴山墓園、新竹市立殯儀館（含火葬場）、新竹市香山陵座納骨塔、新竹縣湖口鄉大新

---

<sup>2</sup> 自民國九十一年殯葬管理條例公佈後，殯葬設施中的火葬場改稱為火化場；納骨堂塔改稱為骨灰骸存放設施，本文研究個案所設置之殯葬設施橫跨民國九十一年前後，為研究行文方便，俗稱與法律上的稱呼皆採用。

竹火葬場、苗栗縣竹南鎮第三公墓納骨塔(公墓更新公園化)、苗栗縣頭份鎮寶恩納骨塔及元華納骨塔、苗栗市大坪頂殯儀館火葬場、台中縣大里市十九甲納骨塔、南投縣信義鄉公墓、彰化縣芳苑火葬場、台南縣柳營火化場等抗爭事件，其中有的在歷經多方的折衝、協調後，順利施工並完成啟用；有的在抗議聲中勉強施工，卻在衝突不斷下，半途而廢；有的甚至整個設置計畫就胎死腹中。社會為了這些抗爭衝突，著實付出了相當大的成本。

上述諸多的事件，經楊國柱納入抗爭交易成本觀點研究顯示，惟從抗爭者經常以開發者黑箱作業，未尊重社區意見為由表達強烈不滿來看，開發者如能事前主動告知並提供社區居民參與意見之管道，開發者可能於事前必須付出較多之「摩擦成本」，但由於經過充分溝通與協商，社區民眾之「訊息不完全」、「知識不完全」和「制度預期不穩定」程度將大大地降低，開發者將因此於事後節省巨額的「實施成本」(楊國柱，2003a：133)。因為在研究者的出生地—嘉義縣太保市，市公所規劃設置一座納骨塔，也是在不斷的衝突化解中，才得落成啟用。基於有此感同身受的經驗，研究者期望能透過完成設置之公立殯葬設施的案例，進一步了解殯葬設施設置地點民眾的認知與作為，以及探究公部門，如何透過衝突化解之作為，與不同的抗爭個人及團體進行互動，方能順利完成殯葬設施設置，便是本研究的動機。

## 二、研究目的

依據行政院經濟建設委員會人力規劃處(2008)對臺灣97年至145年人口推計，死亡數均將由97年14.3萬人逐年增加，115年將增加為19.8萬人，145年再增加為34.1萬人。即48年後，死亡人數約為目前之2.4倍。由此可見，未來民眾對於殯葬設施的需求量會逐漸增加，所以需要不斷更新、興建，以提升殯葬設施的品質服務，但由於人民的自我權力意識抬頭，環保與正義的觀念高漲，又在國人普遍具有對死亡的禁忌陰影下，使得有高度鄰避情結的殯葬設施，於規劃設置的過程中，一次又一次遭受到居民的激烈抗爭，面對如此兩難的情境，研究者在完成設置的公立殯葬設施案例中，由抗爭居民與公部門雙方的認知與作為，探究抗爭原因及歸納避免抗爭或減輕抗爭程度並完成設置的因素，期能提出鄰避衝突化解能有所助益。

基於前述之討論與瞭解，本文之研究主要目的將探討下列主題：

- (一)社區居民對殯葬設施設置之抗爭原因。
- (二)公部門完成設置殯葬設施的因素。
- (三)殯葬設施設置鄰避衝突化解之政策應用。

## 第二節 研究對象與名詞定義

### 一、研究對象

民國八十一年六月，台灣高鐵通車路線，經政府正式核定，其中嘉義的停靠站設於太保市，而太保市崙頂里公墓就位於高鐵特定區內，再加上太保市東勢里公墓也位於嘉義縣政府特定區內，兩者勢必都要辦理起掘拆遷，但太保市沒有骨灰骸存放設施，居民將祖先的靈骨起掘後，要置放何處？若要存放他鄉之公塔或私人所設之納骨塔，則大部分的居民均表示，所領之補償費不足以支應這筆開銷，拒絕辦理起掘拆遷，於是太保市公所就積極規劃設置所需之殯葬設施，此期間經過多次的衝突化解，就在民國九十六年元月，台灣高鐵正式通車後的第三個月，太保市市立納骨堂—親寧堂，也正式完工啟用。

研究者的來台歷代祖先，世居於太保地區，但現在他們的靈骨，都安厝於他鄉的納骨堂，每逢清明節祭拜時，研究者常會省思，假如太保市立納骨堂早點蓋好，祖先的靈骨不就可以就近安厝，一來結省費用時間，二來祖先的靈骨安厝於他們較熟悉的地方，或許會覺得比較自在，但同時浮上腦海的另一個省思是，假如納骨堂是蓋在研究者居住的社區，研究者及當地的居民究竟會以什麼樣的心情與態度來面對呢？是欣然接受呢？抑或是如同大多數社區居民一樣，起而抗爭，反對與殯葬設施為鄰，畏懼與死者的王國比鄰而居呢？

回顧太保市市立納骨堂從規劃設置，歷經四任市長的折衝協商，方能順利啟用，此期間的衝突化解過程經驗，值得借鏡。為了歸納衝突化解過程，研究者也選擇兩個比較近期完成設置，同是公部門的殯葬設施—柳營鄉祿園及新營市福園作為研究對象，因為祿園及福園在設置過程中，也都遭受到當地居民程度不一的抗爭，兩者在園區中，皆設有納骨堂、殯儀館及火化場等殯葬設施，其地理、行政和文化的界限清楚，又具有公共領域特質，十分適合作為觀察研究的單位，且又鄰近研究者住處，便於掌握衝突化解運作過程中的人事物，進行細緻而深入的訪談及分析。

## 二、名詞定義

### (一)殯葬設施

按已於91年7月17日廢止之【墳墓設置管理條例】第二條及第二十六條規定所稱殯葬設施，係包括公私立公墓、私人墳墓、殯儀館、火葬場及靈納骨堂塔等設施，而現行【殯葬管理條例】第二條第一款則明定殯葬設施係指「公墓、殯儀館、火化場或骨灰骸存放設施」。本研究的案例，其殯葬設施的設置規劃歷程，均橫跨新舊條例時代，故本研究視行文之方便性，「火葬場」與「火化場」兩者交互使用，「納骨堂塔」、與「骨灰骸存放設施」兩者亦採交互使用。

### (二)鄰避設施

舉凡對社會建設有需要，公共設施有必要，但就是不要蓋在我們社區的觀念產生共識，雖然能為廣大的地區居民帶來方便，但卻受到當地社區居民的反對；也就是說當地社區居民所反對的公共設施則稱為「鄰避設施」(NIMBY Facility)。

鄰避是「Not In My Back Yard」NIMBY 之簡稱也就是不要設在我家後院。而社區居民對不想要的公共設施所進行的群眾抗爭運動，傳統上被形容為鄰避情結(NIMBY Syndrome)。O' Hare(1977: 407)首次提出鄰避(NIMBY)的概念後，引起廣泛的探討，例如BIYBYTIM(Better In Your Back Yard Than In Mine)在你家後院好過在我家後院、BANANA(Build Absolutely Nothing At All NearAnybody)建設絕對沒必要在任何人的附近、NIMTOF(Not In My Term Of Office)不要在我的任期內等等，這些名詞所代表現象，是指具有不受歡迎的計畫與設施興建時，常面臨當地社區居民的抗爭現象，然而這些設施卻是生活便利所必要的公共設施。但設施興建及營運時所造成的不便，卻由設施附近的社區居民承受，如核廢料貯存場、垃圾掩埋場、焚化爐、發電廠、變電所、監獄設施等，還有本文所探討的殯葬設施，這些統稱為鄰避設施。

### (三)衝突管理

衝突是社會上一種不可避免的現象，對於大多數的組織或個人來說，與其追究衝突發生的原因倒不如探討如何能解決衝突來的重要。而為了消除、減少或避

免衝突發生所採取方法與經歷的過程，就是所謂的衝突管理（王本壯，1995：107）。

依照鄭傑仁的定義：衝突管理乃指認知與瞭解衝突事件之本質，並進而以協商、談判之方式來解決或減少衝突之負面影響，最後再制定處理衝突狀況之決策或方案（鄭傑仁，1992：133）。

江明生等人，在「衝突管理」一書中，對衝突管理所下之定義內容如下：

1. 利用問題解決方式來達成雙方可接受的協議。
2. 減少破壞性之影響避免不必要之衝突事件。
3. 界定實質爭議之內容以取得實際具體之解決對策。
4. 衝突管理者採用之技巧方法，包括：溝通技巧、數據搜集及分析、衝突管理之規劃、談判、調處／仲裁。（江明生等，1999：15）

由上述的定義得知，充分的運用衝突管理，將有助於鄰避衝突之化解。

### 第三節 研究流程與研究限制

#### 一、研究流程

本研究流程(參見圖1-1)，首先針對研究動機與目的的方向，檢視過去十年與鄰避設施相關的文獻，以得知目前的研究概況，並對該文獻進行概略的評述，進一步瞭解是否有衝突化解相關之參考價值；其次就有關鄰避設施的基本內涵，探究殯葬設施的鄰避效應，最後以衝突管理方法，作為殯葬設施鄰避衝突化解之理論基礎。

任何公共政策之制定，或多或少涉及利害關係，必須重視政策利害關係人的意見與態度，以制定公平正義的政策；所謂政策利害關係人是指受到政府政策影響或直接間接影響公共政策，對政策下了「賭注」的個人或團體，政策利害人可分為三種類型，包括政策制定者、政策受益者、政策犧牲者(丘昌泰，2000:5)。政策制定者必須公平地認定與考慮所有政策利害關係人的立場或態度，方足以制定符合公平正義之政策，否則必導致不平之鳴，使政策推行受阻並窒礙難行。緣此本研究透過政策利害關係人之深入訪談，期能探究殯葬設施設置過程中抗爭原因及衝突化解之運作策略。

#### 二、研究限制

本研究係以三個地方的殯葬設施設置過程為研究對象，限於研究角度及地區性的不同，有下列的限制：

(一)研究角度的限制：在研究對象的選擇上，要找到所有問題背景形成原因都相同者，相當不容易，尤其是在殯葬設施完成設置時，是否有達到所謂的成功設置，更是見仁見智。所以，研究者是以台灣南部地區過去十年間，公部門設置殯葬設施期間，有鄰避衝突消息登上了報紙，最後還能完成設置者，為主要取樣原則。

(二)研究對象的限制：因為殯葬設施設置的鄰避衝突抗爭案例有限，要找到足夠的樣本且具有同質性，實屬不易。本研究之三個案例中，柳營案與新營案是針對火化場，太保案是針對納骨堂，雖是不同的設施，但依據李永展等人之調查

研究顯示，各種不同的殯葬設施，所引發的鄰避程度，都排在前幾名，從鄰避性而言，其性質相似，談衝突化解，應無不妥。



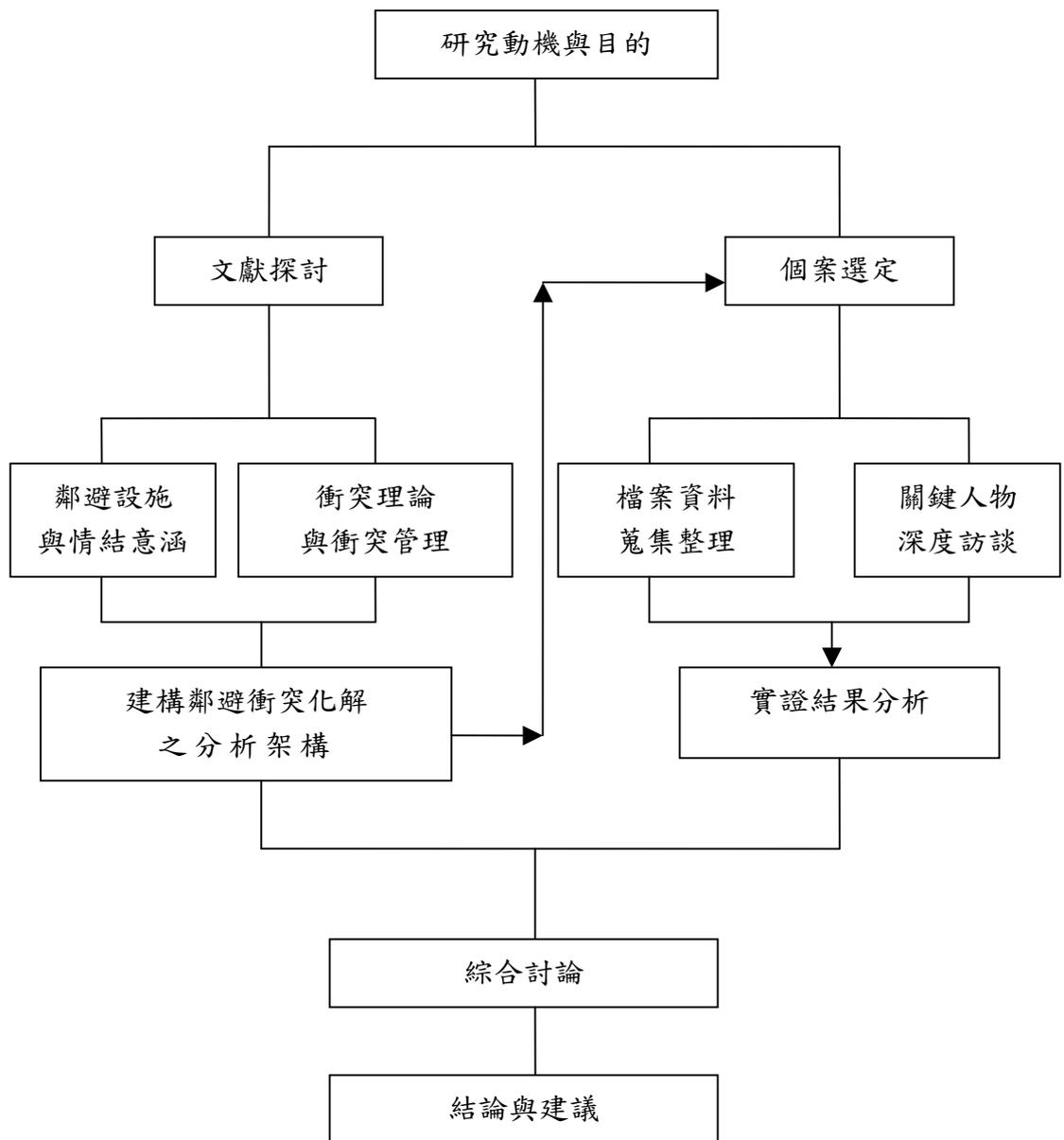


圖 1-1 研究流程圖

## 第二章 文獻探討

### 第一節 鄰避設施相關研究

#### 一、鄰避設施的區分

有關鄰避設施之相關研究中，依種類、規模、文化不同、地方不同，所產生之問題也不盡然相同，處理方式也就無一致性，而黃仲毅(1998)以鄰避設施的不同功能，將之區分為三類鄰避設施：

- (一)社會型鄰避設施：包括精神病院、墓園(火葬場)、色情行業等。
- (二)廢棄物型鄰避設施：包括核能廢棄物處理場、垃圾掩埋場與焚化爐等。
- (三)能源型鄰避設施：包括發電廠、變電所、煉油廠、石化工廠與油氣儲貯場等。

1970年代以後，鄰避設施成為世界性的問題，也形成許多國家的主要政治問題，此問題不僅發生於高所得且社會基礎建設完備的已開發國家，亦發生於所得與經社制度尚待建立的開發中國家，到了1980年代，則可說是台灣鄰避運動從「冒泡到沸騰」的轉變年代(廖坤榮、陳雅芬，2005：44)。而國內對於「鄰避設施」的研究也在此時逐漸興起。

#### 二、鄰避設施的研究

本研究依據前段對鄰避設施所做的分類，針對國內近十年有關於「鄰避設施」研究作概略性的敘述與評論：

##### (一)社會型鄰避設施方面：

1. 楊國柱(2003)提出台灣殯葬用地區位之研究——土地使用競租模型的新制度觀點的研究，是認為新古典理論探析土地利用區位之決定，純粹從資源與技術因素探討理性人的經濟行為，而忽略經濟活動中人的受限理性因素，以及制度運行的交易成本因素，致無法圓滿解釋殯葬用地區位之形成。所以該文將抗爭交易成本當成都市地租理論的自變項，所謂化解抗爭交易成本分類如下：

- (1) 搜尋成本 (search costs)：調查了解並掌握抗爭人數及抗爭者之背景的費用。
- (2) 訊息成本 (information costs)：傳達意見、聯繫協商溝通事項、通知開會時間及地點的費用。
- (3) 決策成本 (decision costs)：主辦機關內部為達成共識所進行的開會、研究分析等作業所需費用。
- (4) 協商 (談判) 成本 (bargaining costs)：主辦機關與抗爭者共同參與的正式與非正式會議 (含舉辦社區代表參加的考察或觀摩活動) 的花費。
- (5) 回饋成本 (feedback costs)：補助社區建設經費、提供社區居民福利 (免費醫療健檢或自強活動或優待使用殯葬設施)、提供社區就業機會 (含人才徵選及年薪資給付)、興建公共設施提供社區使用 (例如公園、游泳池、活動中心等) (含規劃設計與工程經費)。
- (6) 補償成本 (compensation costs)：對於房地產價值受損或營業損失給予補償。
- (7) 減輕風險成本 (reduce-risk costs)：施作減輕噪音、飲用水、空氣污染、景觀等設備或變更規劃設計所需經費。
- (8) 執行成本 (enforcement costs)：為履行回饋、補償或減輕風險措施之協議所進行作業之花費。
- (9) 監督成本 (supervision costs)：監督抗爭者履行協議承諾之作業費用。
- (10) 其他成本：例如因工程延宕所造成的興建經費增加，或抗爭者破壞工地或主辦機關辦公場所而支付之修復經費。

所以該文嘗試修正Alonso等人的新古典競租模型，並建構適合殯葬設施用途的競租理論，進而分析陰宅之負擔地租能力提高是否入侵陽宅用地，及抗爭阻力大小與殯葬用地區位距市中心遠近之關係。經實證結果發現，由於高額抗爭交易成本之存在，縱使人們對於陰宅需求增加，陰宅之負擔地租能力提高，亦可能無法入侵陽宅用地，迫使開發者往更遠離市中心之區位設置殯葬設施。高額抗爭交易成本隱含制度供給不足現象，同時阻礙了土地資源利用之合理有效配置。其

次，殯葬設施設置之抗爭阻力大小與地點距離並無必然關係，顯示忽略交易成本因素，而純粹以地點距離為區位選擇考量的公共政策之缺陷。上開分析不但能深化新古典都市地租理論之意涵，也將有助於對鄰避型設施設置區位問題之掌握與了解，提供改善鄰避衝突公共政策問題之理論基礎。

經由上述的研究，啟發本文暫時離開競租理論，純粹從殯葬設施設置化解抗爭的方法著手，歸納分析化解抗爭成功的眾多典型案例，找出可以避免抗爭或減輕抗爭程度的化解抗爭的規則。

2. 黃隆傳(2004)提出反鄰避設施行為下之溝通管理—以彰化縣花壇鄉興建火葬場抗爭活動歷程為例的研究，是以在深度訪談中，各個當事人產生的符號互動訊息，從溝通管理的角度切入，針對彰化縣花壇鄉火葬場興建案的抗爭為例，分析整個抗爭事件中各個當事人對於溝通管理的態度與行為，探討地方政府在面對鄰避設施抗爭事件時，溝通管理上的問題現況，及鄰避衝突的當事人，如何重新界定情境，整合自我內在與外在社會互動的衝擊，以進行鄰避衝突後的溝通管理是適當的，並發現政府與民眾對鄰避設施設置價值及認知上的落差。

該研究發現下列幾個問題：第一是政府在火葬場的選址議題上以專業成為解決問題的唯一法則，強調問題屬於專業問題，非一般人所能理解，因而排除民眾溝通參與，雖然此舉可能使得火葬場的設置進度得以維持，但是這樣的方式卻也減低了政府與民眾對話的契機，不但使得政府的選址興建決策無法通過民眾對環境影響的檢視，同時也造成與民眾間許多的衝突；第二是民眾鄰避的態度反應與政府提供的回饋並無相關，在民眾失去與政府的溝通信任關係後，在無信任基礎下，政府的回饋方案無助於降低民眾的鄰避情結；第三是農村社區，派系的政治力運作相當明顯，民眾普遍缺乏環境的專業知識，難以做出合理的判斷，多數是以地方政治精英之意見為參考依據，若能透過地方派系網絡進行溝通，將可對草根性反對力量產生安撫作用；第四是民眾在政策制定過程中，欠缺早期的資訊溝通及參與；第五是溝通管理者自主權愈高，對外溝通協調也會愈靈活，因為行事不需層層上報，不論是平時關係維繫或衝突發生時之緊急處理，都能掌握時效並提高溝通效率。

上述的研究是針對殯葬設施設置失敗的案例，而本文將針對殯葬設施設置成功的案例進行衝突化解過程之研究，研究者將借重上述研究的相關結果，納入深入訪談的大綱，俾便歸納出成功化解抗爭衝突的因素。

3. 王貫徹（2007）提出殯葬設施設置使用管理面臨之困境與因應對策之研究——以臺南市殯葬管理所為例的研究，特針對臺南市殯葬設施及其管理服務作個案探討，以政府單位、殯葬業者、喪親家屬及殯儀館附近居民為研究對象，研究過程運用訪問、觀察法、文獻資料分析法等分途進行蒐集、歸納與分析，來檢視臺南市公有及私有殯葬設施的現況，從而發現問題與困境的成因，提出解決之道及具體的建議，並提供政府單位擬定相關政策之參考。根據該研究結果發現：臺南市公有殯葬設施目前已發生「不足」的現象，而未來45年將是台灣人口轉型的重要歷史時期，自民國108年起台灣人口將處於死亡人口17萬7千人大於出生人口17萬3千人的負成長階段，民國140年的死亡率將約為民國95年的3倍，所以解決殯葬設施之不足刻不容緩。然而，在尋求解決設施不足時首先面臨的是財政困難的問題，而且其設置選址興建也易造成鄰避性設施居民的抗爭與排斥。

因此，該研究提出若干因應對策，如下：

(1) 因財政困難且易造成抗爭興建不易，所以宜採BOT方式由政府輔導民間投資，依88年規劃在南山公墓專區興建殯儀館、納骨塔、輪葬區、火化場（已設置，惟爐具不足），以解決設施不足的難題。

(2) 舊墓區更新是推動達成火化塔葬、公墓公園化、多元化葬法的最佳方式；應推廣鼓勵將骨灰磨成粉狀予以海葬、樹葬、花葬或壓縮成磚塊，以作納骨牆或安放於自宅作為祭祀（同置於神龕中）紀念的多元葬法。

(3) 臺南市民眾多數不清楚殯葬法規及政策的內容，市政府及殯葬管理所應加強宣導，提供正確殯葬訊息給民眾，尤其是可靠的殯葬服務公司、法規及價位。並建立殯葬技職體制與研究單位，輔導業者改善服務品質，提昇殯葬從業人員之素質，保障民眾利益，以追求顧客滿意。

(4) 生前契約及證照制度之推行有助提升殯葬文化，應予重視。此外，應加強內部管考機制，有效減少紅包文化；透過各宗教界領袖、文化、禮俗學者專家舉行座談，研訂符合現代的喪俗禮制，並由宗教界起示範作用以改善喪葬禮俗；透過

教育方式可使民眾不忌諱死亡，積極面對人生，因而教育工作在殯葬文化提升上是不可或缺的，應予加強。故符合現代化、專業化、人性化、優質化的新殯葬文化將成主流價值。

(5)台灣社會近幾年來受制於意識型態，使得諸多公共建設延宕進度，造成社會經濟成本之加重。此社會隱憂性問題，有待設計與規劃轉化鄰避為正面之措施，回饋所在地附近居民，作好敦親睦鄰工作，爭取其認同與支持，俾使抗爭減少，讓殯葬設施得以增設，以解決「不足」之問題。

## (二)廢棄物型鄰避設施方面：

1. 黃仲毅(1998)提出居民對於鄰避設施認知與態度之研究—以垃圾資源回收焚化廠為例的研究，主要是藉由問卷調查方式，針對彰化溪洲垃圾焚化廠附近居民做實地訪談，從中瞭解附近居民的想法、認知與態度。此文所採用的研究方法是問卷調查方式進行研究，該研究只對於居民的認知與態度進行調查。研究者認為，除了研究被動性的居民態度外，也應對設置者主動性決策與協調操作方式進行討論，才能深入了解鄰避設施。該研究以垃圾焚化廠為研究對象，找出居民對此鄰避設施的風險知覺。在風險知覺可以找出的前提下，該研究應更深入探討在此風險知覺下，如何進一步做風險溝通與風險評估之工作，供日後政府施政之參考。

2. 丁秋霞(1998)提出鄰避設施外部性回饋原則之探討—以台北市之垃圾處理設施為例》及莊璧禎(2004)提出鄰避設施回饋機制建構之研究—彰化縣溪州垃圾資源回收焚化廠為例的研究，主要著重在「鄰避設施」回饋方式的探討，而前文並沒有考量到鄰避設施的設置地點且鄰避設施有其生命週期，在分析時應一併考量。後文研究結果發現，政策工具與民眾實質需求未能結合及缺乏整體的規劃等問題。故研究者認為政府在提出鄰避設施之相關回饋方式應謹慎以對，以免民眾日後對政府的信任差距加大，造成在鄰避衝突的化解中，付出更大的交易成本。

3. 許宜真(2006)提出鄰避設施興建過程中的信任差距與重建策略—以高雄市小港區國鉅醫療廢棄物焚化廠為例的研究，是以高雄市小港區國鉅醫療廢棄物焚化廠作為研究個案，回歸案例中菁英(政府單位與興建廠商)與民眾的看法和觀點，並且主要是從「信任」的角度出發，歸納出雙方利害關係人彼此之間存在

的「信任差距」問題，以及探討為何產生「信任差距」的原因，最後在結論的部分以「信任差距」產生的原因作為基礎提出信任重建的策略以作為建議。

4. 王俊隆(2003)提出民眾參與鄰避設施設置過程之研究—以竹南焚化廠及新店安坑一般事業廢棄物掩埋場為例及劉俊佑(2008)提出鄰避設施政策規劃之公民參與研究—以花蓮縣北區區域性垃圾衛生掩埋場為例的研究，均是在探討鄰避設施當中，有關公民參與的問題。兩文分別指出由於都市計畫由上而下的土地使用配置，趕不上都市快速的變遷發展，同時又缺乏民眾參與，居民在面對國家和資本預先支配的規劃，種種不合理的社會與空間問題，將產生衝突與對抗。因此民眾期望藉由參與對抗政府或開發單位，爭取自己的權利。而王茜霈(2005)提出環境影響評估的運作與鄰避衝突—以林內焚化爐為例的研究，則是進一步探討民眾實際上如何參與決策，以及環評運作實際情形。另外在李建華(2001)提出環境政策民主化之研究—以嘉義縣鹿草焚化廠設置為例的研究更指出，在鄰避衝突當中，除了應重視政策過程中的民眾參與之外，「政策環境」的策略運用也應予以特別的重視，其中以下列三種因素最為重要：(1)環境法制因素：民眾權益的保障取決於法規制度的建立，更規範著政府環境行政的作為，環境法制的制定與落實，不僅會提昇民眾對其參與行為的功效感，也會增加民眾對政府的信心，避免採取體制外的抗爭行動。(2)環境政治因素：因環境衝突具有價值衝突的色彩，加上我國特有的派系政治生態，使得環境衝突經常演變為政治衝突，必須輔以政治協商方式弭平環境衝突，所以在分析鄰避衝突時，政治力是一相當重要的變數。(3)經濟誘因因素：從經濟學的角度而言，鄰避衝突可說是典型的成本分配不均，若能將其視為一種交易行為，經濟誘因的提供將可改變民眾對成本效益的衡量，進而舒緩民眾的抗爭行為。因此，採取「政策參與」的模式，一方面是希望能藉由擴大民眾參與的空間，展現政府對民意的重視，另一方面考量現實環境的策略運用，以消弭鄰避衝突的產生。

5. 葉名森(2002)提出環境正義檢視鄰避設施選址決策之探討—以桃園縣南區焚化廠設置抗爭為例及范雲清(2007)提出事業廢棄物掩埋場設置衝突之研究—以台南縣東山鄉為例》的研究，均以環境正義理論為基礎，探討事業廢棄物掩埋場開發決策背後導致衝突肇因之環境不正義議題及衝突化解之道。最終研究發現，政府為著一些具有鄰避效果的公共建設得以順利的完成，常常會跳過應該要遵循的環境正義原則之過程，而此舉不但使得政府的選址決策無法通過環境正

義的檢視，同時也造成與民眾間許多的衝突。

### (三)能源型鄰避設施方面：

1. 林俊夫(2003)提出鄰避設施與社區發展互動關係之探討—以桃園長生電廠為例的研究，則是採深度訪談法，對長億集團桃園長生電廠的相關利害關係人做訪談，並將訪談對象分成四類，包括政治代表、社區團體、地方耆老以及個別成員。而研究結果顯示，以受訪者背景而言，教育程度較高的人較能接受科技專業說明，教育程度較低者則較傾向感情訴求及心理因素；以性別分類而言，男性參與較為熱衷，屬於激烈衝突型，女性方面，因較為保守故被動參與抗爭與協調；而衝突團體從開始到後來改變的原因，除了正式的說明會、協調會外，還必須了解主要抗爭者的人際關係，透過明察暗訪一一突破心防，使抗爭群眾人數越來越少，再以回饋金利誘及安全保證，因此才化解衝突。

2. 王佳瑜(2009)提出鄰避設施及其回饋機制的多元思維與批判—以花蓮縣和平火力發電廠為例的研究，是從批判的多元文化主義的觀點，探究花蓮縣和平火力發電廠對地方的回饋機制與內涵，以及居民對和平火力發電廠的環境知覺與因應措施。研究發現居民的內心就像是個鐘擺隨產業回饋案而盪漾。

### (四)其他

1. 謝偉薇(2000)提出公共設施設置之環境衝突管理探討—以台北市公共設施設置衝突事件為例的研究論點在於，公共設施既為都市內必要的服務性設施，提供居民生活上之便利與舒適，但卻仍有遭致民眾反對設置的現象產生。因此，該研究選取台北市過去十年曾因公共設施設置所產生的七個環境衝突事件，以策略規劃分析方法應用於衝突管理，試圖歸納在公共設施開發的各個階段中（包括規劃階段、用地取得階段、施工階段、營運管理階段），研究結果顯示，可能引發的各種環境衝突因子。有因政策面，如政策的合理性、發展性、明確性；有因程序面、有因拆遷補償、安置措施等等。在研究的過程中，發現許多公共設施計畫的執行，多因規劃者與居民之間溝通不良，而引發環境衝突事件。有鑑於此，該研究提出一套預防衝突產生的機制，透過階段性檢核、由上而下、由下而上的規劃協調模式，經由里長系統、社區發展協會、社區規劃師三個行政資源系

統，透過組織的運作，將上下雙方的意見進行整合，以期在公共設施設置的各個環節中，能掌握可能產生衝突的因子，將衝突所產生的成本降至最低。該研究企圖建立一套「溝通」的運作模式，並配合策略規劃應用在衝突管理程序，以期同時達到預防及管理衝突的產生。未來規劃者在進行公共設施設置時，得以參酌各階段檢核表預防衝突因子的形成；而在衝突管理者進行衝突管理時，則運用策略規劃方法進行衝突管理。惟在社區意識逐漸抬頭，社區居民多參與社區公共事務的同時，規劃者或衝突管理者應加強與居民的溝通，或作深入的訪談；而居民自身也應瞭解社區需求，在正確認知社區的情況下，表達正確的社區需求。

2. 陳秀鳳(2002)提出從民眾的看法探討鄰避設施回饋金運用之問題—以高雄市小港、前鎮區為例的研究，目的在於探討鄰避設施回饋金運用的現況及問題，並從民眾的看法瞭解民眾對回饋金之認知與期望運用之方向，來提出有效因應對策，使回饋金得到合理與適切的運用。其研究範圍是以高雄市地區政府及國營事業(包括台電公司、中油公司、交通部民航局、市政府環保局資源回收廠...等機構)之回饋較具典型且金額較龐大之小港、前鎮二區。最後研究發現一般民眾對回饋金之來源、額度、分配及使用情形均不甚了解，且對大多運用於晚會摸彩及旅遊活動亦表不滿，不管回饋之事業單位或監督、執行之區公所人員、一般民眾均認為應以全民受惠或共享為最佳。

### 三、小結

從上述鄰避設施相關的論文研究得知，雖然本文論述的是社會型的鄰避設施，但與廢棄物型及能源型鄰避設施之衝突化解，在回饋方式與社區居民互動方式上，都有相通之處。故上述論述，對本文的啟發如下：

(一)要探討鄰避設施設置時的衝突化解，除了應對設置者主動性決策與協調操作方式進行分析歸納外，有關社區居民的鄰避情結，而產生的體制內陳情及體制外的抗爭，也應列入探討，方能知己知彼。

(二)由文獻中得知，設置單位常以專業者自居，尤其是政府部門一切依法行事，造成與社區居民認知上的落差。

(三)大部分的文獻都呈現出鄰避設施之衝突化解順利與否，跟回饋金的措施有相當重要的關聯，而在殯葬設施設置的過程中是否也有相同的情境，本文將列入探

討。

(四)文獻中亦提及政府應多開放與民眾進行雙向溝通的管道，傾聽民眾意見，提供平等交流的對話平台，但並未列出實際運作的模式，在本文中，研究者將針對此一議題，進一步深入研析。

(五)文獻中指出，在鄰避衝突化解的過程中，如能透過地方派系網絡進行溝通，將可對草根性反對力量產生安撫作用。本文所要探討的案例，皆位處地方派系運作積極的地區，此種溝通化解的方式能否順利運用，將予以深入探討。

## 第二節 鄰避情結意涵

### 一、鄰避情結的意義

所謂「鄰避情結」，是一種特定的反對形式，展現出特定的大眾自我矛盾的態度：原則上，贊成政府施政的目標，只要該目標的預定地，不要在我家後院。鄰避情結在許多議題中都曾出現。例如興建監獄、電廠、工業區、遊民收容所、啟智教育中心、藥物廢棄物或垃圾掩埋場或垃圾焚化爐等等。例如為了解決垃圾問題，大家都認為政府設置焚化爐或掩埋場是合理的，只要不要在我居住的地方（Fischer, 1995:166）。

鄰避情結所彰顯的，不僅在於政策專家以他們的家園作為政策規劃的目標，同時也反對政策專家對問題的界定方式。因此充分顯現出來的不僅在於居民從自利（self-interest）出發，所展現捍衛家園的意志與決心，更重要地是，對於政府的管理機制以及處理問題的方式，表達強烈與深層的不信任與不滿意（William & Mathney, 1995），產生政府與人民之間的認知落差。而鄰避情結除了反對專家處理問題的方式之外，另一方面則堅決反對科技專家獨享決策權，主張應由人民共同對環境議題作出反應。因此，當政府透過公權力展現執行的決心時，「鄰避」的非理性行為，反倒變成了反對科技獨裁的唯一途徑（陳俊宏，1999：105）。

所謂鄰避情結是一種「不要在我家後院」的主張，意指：第一、它是一種全面性地拒絕被認為有害於生存權與環境權的公共設施之態度，無論是垃圾掩埋場、焚化廠、火力發電廠、核能電廠等都是被拒絕的對象。第二、鄰避態度基本上是環境主義的主張，它強調以環境價值衡量是否興建公共設施的標準。第三、鄰避態度的發展不需有任何技術面的、經濟面的或行政面的理性組織，它的重點是一項情緒性的反應（Vittes & Lilie, 1993：102）。由此看來，鄰避情結可以說是公共政策制定與執行上相當難以突破的瓶頸，並不是「說理」就可以解決的問題糾葛。

事實上，鄰避情結是一種自利的、意識形態的或政治的一種傾向，很難進行理性的說服，不少先進國家莫不視之為環保建設的一項障礙。而根據學者進一步分析鄰避情結的內涵，他們發現：民眾之所以產生鄰避情結，乃是因為擔心環境遭受破壞與財產權受到影響，但實際上關心環境品質與財產價值的比例甚低，僅佔2.4%而已；絕大多數的民眾沒有特別關心任何事的比例，竟然高達45.7%；而關心健康與安全問題者，則佔25.5%；由此可知，鄰避情結實在包含許多非理性的內涵（Hunter & Leyden, 1995:604），期望透過理性溝通尋求解答，無疑是緣木求魚。

不過，也有學者指出鄰避情結具有某些「理性」成分，值得同情，丘昌泰（2007：8-9）整合國外學者的觀點發現，民眾的鄰避情結之所以具有「理性」意涵，繫乎下列兩點要件：第一是政府決策過程太過專斷，社區民眾沒有參與管道表達其關切鄰避設施之負面影響；第二是鄰避設施欠缺對於控制環境污染的安全設施，犧牲民眾的環境權、健康權與生存權，忽略了環境正義的倫理觀。儘管鄰避情結有理性的一面，也有非理性的一面，但國內探討鄰避現象的學者卻傾向於將鄰避情結視為具有非理性的環保抗爭行為。

## 二、鄰避情結之特性、成因與困境

### （一）鄰避情結的特性

李永展與翁久惠（1995：92）指出鄰避情結具有下列四項特性：

1. 鄰避設施所產生的效益為全體社會所共享，但負外部效果卻由附近的民眾來承擔，而在補償措施或回饋制度不健全的地區，更突顯其不公平性。
2. 居民對鄰避設施之認知與接受程度受到居住地點與此類設施距離遠近的影響，一般而言，距離越遠住戶的接受程度會越高。
3. 對具有污染性的鄰避設施如能妥善處理，發生意外的機率相當低，但若不幸發生事故，則後果非常嚴重。
4. 鄰避設施之興建往往涉及專家科技知識與民眾普通常識之間的價值衝突。

## (二)鄰避情結的成因

學者丘昌泰綜合眾多學者的見解，將形成鄰避設施現象的結構因素分為下列六項（丘昌泰，2004：53）：

1、健康與財產風險問題：鄰避情結的產生對於社區居民衝擊最大莫過於生理與心理可能受到傷害以及個人財產受到損害，如以石化工業區民眾所認知的健康風險分為死亡風險與罹病風險，財產風險則以農作物生產或漁獲產量受到負面影響為主。

2、環保回饋問題：社區居民與鄰避設施間所造成的鄰避現象，歸根究底總是脫不了鈔票問題，抗爭民眾不是要求回饋地方建設，就是對於鄰避設施所造成的身體、財產或精神上的損失希望提供現金或非現金的補償。Lesbirel（2000）指出：亞洲地區的先進國家如日本，雖曾於二次大戰期間受到原子彈的威脅，但當政府宣布要興建核電廠時，一般市民與反核團體的反應竟然相當冷漠，並未產生激烈的抗爭行動；反而是漁獲協會（fishing cooperative groups）抗爭劇烈，此乃是因為相較於美國社會，日本民眾比較能夠接受政府為設施附近民眾所設計的細緻周到的環保回饋。在台灣，環保回饋幾乎被視為解決鄰避情結的有效手段。

3、生活品質風險問題：鄰避情結必然影響鄰避設施附近社區民眾的生活品質，李永展等（1995：93）認為環境生活品質包括：自然環境與人為環境，後者又可分為實質環境與非實質環境。根據他們的定義，環境生活品質包括土地使用情形、環境衛生、災害意識、交通影響、社區景觀、空氣污染、水污染及噪音干擾等。

4、專家決策獨裁問題：鄰避情結反映出公共政策制定過程過分重視專家意見，因此，如何加強民眾在公共設施廠址決定過程中的參與一直是解決鄰避情結非常重要的措施。McAvoy（1999）挑戰鄰避現象所呈現過度自私的、情緒性的與資訊不全的刻板印象，地方居民對於科技議題也可能具有相當充分的知識，基於此一理由，若干政府發現地方居民利益將會反對專家對於某一廠址選定過程的偏好。

鄰避情結除了對科技專家界定問題的方式不滿之外，也對專家決策能力

表示質疑，堅決反對官僚或科技專家，成為此議題決定的最終主宰者。反對科技專家的決策主導權的原因，一方面來自於政策專家界定問題的形式，預設了以科學及技術作為解決環保抗爭的途徑之外，另一方面也是由於對環境問題所涉及科學的不確定性及複雜性，屬於相當專業性及複雜的學問，非一般人所能理解。在議題複雜程度已經超出一般人能夠理解的情形下，造成大眾理解公共事務的困難程度相當大，這種難度，即使提升人民的教育水平，恐怕也無法解決，造成長期以來以科技專家為主的政策導向。這種對於公民處理公共事務的能力產生質疑的主要原因，除了公共事務本身在數量上日益增多之外，也在於議題本身內在的複雜性。由於專家最能理解及評估環境議題的複雜性，同時瞭解如何透過科技來處理環境所面臨的風險，以制定出理想的環境政策，因此只好委託給專家（陳俊宏，1999：110），一般人民因而失去主導權，轉變成被動的角色。

然而議題的複雜性，並無法推論出專家比起一般公民對於政策議題的掌握更有能力。儘管專業化及分工化下的科技發展固然無遠弗屆，但也使得科技的專業實踐與常民文化之間的距離越來越遙遠。由於任何的政治選擇主要在決定「我們需要什麼？」尤其是「我們現在需要什麼？」這些選擇需要我們的常識作為判斷依據，然而常識很可能是專家所欠缺的，因此所做的決定並非如預期般符合人民的期望（Walzer, 1984:20）。研究者認為尤其是本土文化或在地文化，通常是外來的專家所無法具備的。

另外如Dahl（1998）所言，科技的發展與使用所造成的風險，必須由整體社會來承擔，所以社會已經成為一個巨大的科學實驗室，科學家不能對其實驗結果享有學術上的豁免權。科技專家可以告訴我們，接受此一政策所產生的風險得失以及如何因應；但科技知識無法告訴我們要不要接受此一風險。因此政策決定委託專家的專業協助是一回事，由專家或政治菁英掌握制定法律的政策權力，則又是另一回事。

5、信任差距問題：美、加兩國民眾由於對政府與私部門的廢棄物管理與選址過程欠缺信心，因而經常採取抗爭行動予以反制，強力要求政府機關與

私部門必須對全權負責，由此可知民眾不信任政府決策的周延性，乃是構成鄰避情結的重要因素，若不能設法彌補民眾與政府間的信任差距，運用傳統選址過程只會擴大居民、廠方與政府間的不信任感（Rabe, 1994）。

鄰避情結反映出社區民眾與政府公權力之間出現嚴重的信任危機，民眾無論如何都不相信政府的公正態度、不相信企業界改善污染的誠意，以致於造成政府、企業與民眾之間的互不信任關係。而民眾的疏離感和不信任感，可能對政府施政造成諸多的負面效應，例如政策運作過程所需之交易成本（transaction cost）升高、時間延宕、最重要者乃是危及政府的威信。以台灣為例，時而可見的民眾自力救濟事件、群體之間的衝突事件，即是說明此種不信任感日漸高昇的明顯例證。再者，此也意味著人們無法真誠地透過公共對話的途徑參與公共決策，因此政策運作往往瀰漫著相互算計和猜忌的氛圍，並且由於缺乏理性和透明的對話機制，政策的制定經常出現零和賽局的情形（許立一，2004：64），彼此無法達成共識，造成人民對於政府政策產生不順服。

6、黑白道介入問題：在公共設施興建過程中，經常會遭遇到的兩大問題為：黑道與白道的介入，其中特別是以地方民意代表為主的白道特別嚴重，造成泛政治化的現象。對於地方政治人物而言，他們對於是否支持鄰避型設施的思考邏輯是：鄰避型設施的興建是否能夠得到「選票」的支持？是否有助於競選連任？有選票就可以支持民眾的任何決定，即使那項決定是很不理性的，但在選票的考量下，民意代表或地方首長仍必須遵從民意。因此，選票主義成為地方政治運作的思考主軸（丘昌泰、蘇瑞祥，1999：154—156），左右政治人物立場。

另外，丘昌泰（2007：21-22）於日後的研究又加上了另一個鄰避設施的成因：對於鄰避設施的總體感覺問題。其主要是瞭解民眾對於鄰避設施的選址與興建過程的總體感覺如何？總共運用三種指標探討對於鄰避設施的總體感覺：(1)歡迎度指標：社區民眾是否歡迎鄰避設施設在這裡？(2)喜歡度指標：社區民眾是否喜歡鄰避設施設在這裡？(3)公平度指標：社區民眾是否認

為鄰避設施設在這裡是一項公平正義的決定？如果三個問題答案都是負面態度，則顯示民眾對鄰避設施的感覺是負面的；如果答案是肯定態度，則顯示其感覺是正面的。

### (三)鄰避情結的困境

「鄰避情結」不易化解的主因在於：鄰避性環境衝突具有成本或利益高度集中化 (high concentration of cost/benefit)、高度群眾動員 (high mass mobilization)、高度不確定性 (high uncertainty)，及高度資訊不均衡性 (high information asymmetry) 等特點 (湯京平, 1999: 358-359)，因而利益涉入較深、鄰避成本負擔高者，便具有強烈的動機，去組織、動員群眾，俾具備擊垮對方及影響政府決策的實力。因此，Lesbirel (1999) 也認為鄰避衝突雖是源自環境外部性，及成本負擔者之相對剝奪感，但轉化過程中的權力運作，隱然已成為政治競爭的過程。

隨著「民主參與」、「政策民主化」的要求，近年來，在民主代議制度中，環保團體等非政府組織已成功跨越「制度非制度」的界線，而混身體制內，成為重要的政策參與者。但是「鄰避」等環境運動的結構仍呈現鬆散的形式，通常只是臨時性的結盟，因而成員極易受到政治力的吸納，甚至為爭奪內部資源而產生嫌隙 (廖坤榮、陳雅芬, 2005: 44)，無法持續並有效地影響政策。

由於環保議題涉及高度科技性、複雜性，決策層次係由專業的技術官僚主導，居民在資訊不足及不確定性等障礙下，訴求及政策建言不易受技術官僚接納，受害意識日升；另一方面，參與管道不足，信任差距加大，在這種「政治矮化」(depoliticized policy procedure) 的決策過程，為了爭取利益，伴之而來的抗爭行為便易流於不理性。例如，在美濃水庫個案中，民眾認為有關單位在興建水庫前未舉辦大型公聽會聽取民情，且未得過半數居民支持前，即編列興建預算，這種「先有結果後有過程」的決定方式終於激起居民的反對情緒 (鄭時宜, 1990: 242-243)，造成居民重大反彈。

### 三、 小結

綜上觀之，得知一般鄰避情結的種種面向，原則上，社區居民都贊成政府施政的目標，哪怕是興建鄰避設施，只要該設施的設置地點，不要在我家後院，萬事都好談。同理可知，任何人都同意，隨著人口成長，死亡率的增加，政府對殯葬設施擴建、增設是必須的，但是沒有人會輕易同意設置在自己家園附近。

所以當鄰避情結產生時，醞釀而成的就是社區居民的抗爭行動，這種抗爭行動又受到諸多因素的影響，有的是理性的，有的是非理性的。在殯葬設施鄰避情結中，因國人普遍長久以來，對死亡的心理禁忌，更造成了理性溝通的障礙。

### 第三節 殯葬設施的鄰避情結

#### 一、心理對死亡的忌諱

釋慧開(2004:1)指出，只要一提及生死大事，即可發現國人普遍的生死態度就是儘可能地避而不談，無論是直接面對「死亡」本身，或者是間接地觸及與死亡相關的議題，甚至連易於令人聯想到「死亡」的字詞及語言，都要儘可能地迴避以免不慎觸了霉頭，因而帶來厄運。他還舉了一個大家所熟悉的典型例子，就是幾乎所有的醫院(還有許多大飯店及大樓)裡，都沒有第「四」樓，第三樓以上直接以第「五」樓名之。除此之外，就如車牌號碼、門牌號碼或身分證字號，只要一碰到「四」，大家就避之唯恐不及，這麼一個小小的數字，就讓大家有夠忌諱了，何況是那麼一個大型的殯葬設施，設置在一個社區附近，不就像是一個大大的「四」字，每天擺在居民的眼前，鉗在住戶的心中，他們能不急諱嗎？他們能欣然接受嗎？(釋慧開，2004:1)

楊國柱進一步指出，事實上，雖然隨著工商經濟發展，現代都市人對於某些喪葬觀念逐漸有了新的知識，但對於接近葬地之忌諱則依然如故，尤其自興起設置跨部落或跨社區的公共殯葬設施之後，殯儀館及火葬場不但同部落或同社區的人使用，也提供他部落或他社區的人使用，墓地及納骨堂塔不僅提供當地鬼魂「居住」，也要提供外地來的不明原因死亡的鬼魂「居住」，使得殯葬用地空間渾沌與不安更為嚴重，於是抗爭阻撓殯葬用地區位往市中心發展的力量隨之增大(楊國柱，2003a:98)。

#### 二、生活環境品質下降

當然社區居民反對與殯葬設施為鄰的原因很多，諸如李永展、何紀芳等人多項研究指出，受訪者無法接受殯葬設施設置在居家附近的主要考慮因素，除了心理的不舒服外，還擔心會產生噪音、空氣、垃圾及水污染等環保問題，此外，民眾也擔心房地產價格下跌及景觀遭到破壞(李永展，1997；何紀芳，1995)。除了不良的殯葬設施景觀會帶給民眾心理嫌惡感與不舒服之外，不合時宜的殯葬禮儀文化，也是造成殯葬設施鄰避情結的原因，徐福全

形容台灣的殯儀文化為「五花八門甚至光怪陸離」、「及近鋪張豪華甚至乖離喪禮之本質」(徐福全, 2001: 103), 而這些光怪陸離、鋪張豪華的殯儀文化中, 最容易引發居民反感者, 要屬殯葬儀式的做功德及沿街遊行奏哀樂的聲音, 此外出殯行列陣頭產生的交通阻塞及沿途亂丟廢棄物, 亦為居民難以忍受而不歡迎殯葬設施在住家附近之原因(楊國柱, 2003b: 146)。

### 三、其他

其他影響殯葬設施設置、增(擴)建的主要因素還有(陳川青, 2002: 226):

- (一)法令規章的周延性、明確性與公平性, 有待探究的空間。
- (二)各宗教喪葬儀式的差異性, 對附近居民產生衝擊面及影響面大小有關。
- (三)附近居民抗爭、排斥的規模大小與政治面的考量點有關。
- (四)政府機關對社會問題的處理技巧、方法及誠意度的表現有關

### 四、殯葬設施鄰避現象的改善方法

改善殯葬設施鄰避現象的做法上, 楊國柱(2003b: 145-147)的研究建議有三點:

#### (一) 規劃策略

殯葬設施之規劃應朝公園化、藝術化、科學化、現代化與用途多元化方向發展, 俾便降低對於視覺觀瞻之妨礙, 並達到環保要求等等。

#### (二) 管理法制策略

為降低抗爭交易成本, 台灣在管理法制上應賦予殯葬設施開發者與社區居民間更多自主協商空間, 經由反覆溝通談判, 降低彼此訊息不對稱, 強化社區民眾的理性, 避免開發業者的投機取巧傾向, 則抗爭與反抗爭之個別決策者, 將在最少的政府全力介入下, 做自我選擇, 使外部成本內部化, 以追求其效用極大化, 提高整體社會之經濟效率。

#### (三) 文化改革策略

不合時宜之殯葬禮儀文化會因產生噪音污染、空氣污染、垃圾及水污染

等環保問題，而強化殯葬設施的負外部性，增加民眾的排斥程度。因此，僅改善殯葬設施硬體規劃，而忽略改革殯葬禮儀文化，對於殯葬設施負外部性之減少，將只能收到事倍功半之效。

## 五、小結

綜上所述，研究者認為，殯葬設施鄰避情結的改善，可分短期計畫與長期計畫，其中有關殯葬文化改革方面，因牽涉到固有的風俗習慣，非一朝一夕可以改變，所以應屬長期計畫，而規劃策略與管理法制策略，應可列為短期計畫。

## 第三章 理論基礎及研究架構

### 第一節 理論基礎

#### 一、衝突概念解析

##### (一)衝突的定義

衝突(郭晁昆, 2001)可歸結為個人之間或集體之間的公開對抗及緊張關係, 或是競爭雙方都為各自獨特的目標奮鬥卻並不發生直接對抗; 或僅僅意謂著一個群體對另一個群體所採取的公開暴力傷害行為。在本研究當中, 由於居民對設置殯葬設施的鄰避效應, 進行種種抗爭行動, 其中不乏有公開暴力行為及會議中意見對抗等等, 衝突之行為檯面化, 明顯屬於衝突理論適用解釋對象。衝突的定義方面, Coser(1956)將衝突看作是對有關價值、稀有地位的要求、權力和資源的鬥爭的過程, 而衝突非常可能促進對立雙方之間或整個系統的整合與適應。William(1970)將衝突定義為一方企圖剝奪、控制、傷害或消滅另一方並與另一方的意志相對抗的互動行為, 在複雜的現實世界中, 有些公開的鬥爭是依據規則進行而且目標有限, 這時對抗行為的首要目標可能是為了勝利而不是傷害對手, 我們通常把這種衝突稱為遊戲(game)。有些遊戲與爭論合為一體, 它的首要目的是說服或勸服對手或其他人, 使他們相信自己的觀點或主張是公正或正確的, 或是有魅力的。Turner(1978)則將衝突定義為兩方之間公開與直接的互動, 在衝突中每一方的行動都是意在禁止對方達到目標。他在社會學(Sociology: Concept and Uses)一書中描述衝突為: 社會生活就是一場拉距戰, 在維持社會秩序的力量與引起混亂和改變的力量間不斷的拉扯; 而當人們覺得社會上的某些事情很不合理時, 會發起集體行動力量要求改變, 故衝突發生。

##### (二)衝突的分類

對於衝突的分類有多種的說法, 各種不同的衝突分類方式, 有助於瞭解衝突的不同面向, 其分類的規則大致有下列(林振春, 1993):

1. 依衝突的原因

(1)意見衝突：團體成員皆有意見、需求和價值觀，對於團體的目標、作法和規定，皆有不同的意見，如果雙方各持己見，便屬於意見的衝突。

(2)利害的衝突：當團體具有Gouran (1982) 所說的混合動機情況 (mixed motive situation) 時，不同成員間，也可能發生利益相衝突，此時如何兼顧成員利益與團體利益，便是團體最大的挑戰。

(3)權力衝突：團體內的權力分配可能引發衝突，如成員與領導者互爭領導權，成員間為了團體內某一職位而相互衝突或相互爭奪團體的控制權等，皆屬權力衝突。

## 2. 依衝突的性質

(1)內在心理衝突 (intrapsychic conflict)：指的是成員個人生命發展階段中未被處理或未完成的經驗，因而在其內心產生矛盾和趨避衝突等狀況。

(2)人際衝突 (interpersonal conflict)：指的是團體內成員與領導者或是成員與成員間，因為意見、利益、權力或價值所產生的衝突。

(3)生態衝突 (allogenic conflict)：此一概念由Balgopal & Thomas (1983) 在他們合著的生態學觀點的團體工作一書中所提出，指的是團體成員間因為性別、年齡、宗教、種族、地區，以及其他社會制度等差異，所造成的磨擦與不愉快的經驗。

(4)團體間的衝突 (intergroup conflict)：團體內有次團體的存在，如同大社會中有各種團體的相互制衡與衝突，因此團體與團體間，因為利害、權力和意見上的相衝突，便屬於團體間的衝突。

## 3. 依衝突的解決方式

(1)整合的衝突 (integrative conflict)：衝突的雙方針對其差異作口頭上的爭論，希望找出雙方皆可接受的妥協方案，不對對方的人格和廉潔等作人身攻擊，因此雙方皆可以從衝突中獲得好處，便屬於整合的衝突。

(2)零和的衝突 (distributive conflict)：指的是一種零和遊戲 (zero-sum game)，雙方各出奇招，勝利的一方全拿，輸的一方完全沒有，使得雙方相互攻擊，盡可能破壞，其結果雙方皆付出慘痛的代價。

## 4. 依衝突的功能

(1)建設性的衝突 (productive conflict)：指的是有助於找出良好的

解決方法，或是能完成團體目標的衝突，Coser (1956) 稱之為務實的衝突，因為此種衝突是為了達成目標，衝突本身便成為一種手段。

(2)破壞性的衝突 (destructive conflict)：指的是造成團體運轉失調、分裂、解散或滅亡的衝突，Coser (1956) 稱之為非務實的衝突，因為此種衝突是非理性、情緒性的爭執，衝突本身便是目的，與達成團體目標或滿足成員需求無關。

#### 5. 依衝突的行為

(1)攻擊行為：又稱為暴力行為，屬於衝突白熱化的行為，可分成身體暴力與語言暴力。身體暴力乃是為了迫使對方屈服，喪失反抗能力，以達到衝突的解決，而採取武力攻擊行動來消滅或壓制對方；語言暴力則是相互爭辯、吵鬧、破口大罵，使對方顏面盡失，或無言以對。

(2)抗拒行為：通常是衝突中的弱勢，為了不屈從強勢一方而採取抗拒行為，其行為表現有二種取向：一是敵對性，對於強勢一方採不合作與杯葛的做法，使得雙方充滿緊張對峙的氣氛；其次是沈默，對於強勢一方不做任何反應，一味以沈默來表達不妥協的態度。

#### 6. Wehr 把引發衝突可能的類型分為五大類

Wehr 把引發衝突可能的類型分為五大類，對試圖由調停的角度提出可採行的策略。Wehr 認為若將引發衝突的根源分類，可分為利益 (interest)、價值 (value)、關係 (relationship)、結構 (structural)、數據 (data) 等五大面向的衝突，各面向的衝突都有其可能發生的原因及在調停過程中可以採行的策略。

##### (1)利益衝突

起因：為覺知或是實際上的競爭，這些競爭包括：實質內涵的利益、利益程序的興趣、心理因素的利益等。

可能調停的方式：

- a. 把關注的焦點放利益，而不是立場。
- b. 找尋客觀的標準。
- c. 發展整合性的方案，以符合所爭議團體的需求。
- d. 找尋新的途徑來補充可選擇方案及資源。
- e. 發展各種方案的得失來滿足不同強度的興趣。

## (2)價值衝突

起因：對評價觀點或行為採不同標準、價值目標的本質採獨一性、生活、意識型態、宗教的不同。

可能調停的方式：

- a. 避免使用現今的價值來界定問題。
- b. 允許爭議團體有同意與否的權力。
- c. 產生一種影響氣氛，使其中價值漸成主流。
- d. 尋找超乎於黨派但可能各黨派所接受的目標。

## (3)關係衝突

起因：動機強烈、未覺知或陳規、溝通不足或是欠缺溝通、負面行為反覆出現。

可能的調停方式：

- a. 經由程序，會議規則，協調會議來控制情緒的控訴。
- b. 經由程序合法某些感受，例如某些感情的陳述。
- c. 澄清感受及建立正面的感受。
- d. 改善溝通的品質，及增加溝通的次數。
- e. 改變結構關係，阻隔負面的行為。
- f. 鼓勵正面的解決問題的態度。

## (4)結構衝突

起因：破壞性的行為或互相作用模式：資源的控制、所有權、分配不平均；威勢與職權的非對等性；地理上、物理上或外在環境限制合作；時間的限制等。

可能的調停方式：

- a. 清楚的界定及改變角色。
- b. 更換、停止破壞性的行為模式。
- c. 重新分配所有權及資源的控制方式。
- d. 建立一個公平，相互可以接受的決策過程。
- e. 調整各團體所用的影響工具（減少嚇阻、增加說服）。
- f. 改變爭議團體間的物理及環境關係（增加親密度及減少距離）。
- g. 調整參與者的外在壓力。

h. 改變時間限制（更短、或更多時間）

### （5）數據衝突

起因：缺乏資訊、錯誤的資訊、不同觀點解讀資料的適當性、數據解析方法不同、評估數據的過程不同等。

可能的調停方式：

- a. 對什麼是重要的數據達成協議。
- b. 同意所蒐集資料的步驟。
- c. 研擬評估資料的共同標準。
- d. 使用第三團體的專家來獲得另外的意見或打破僵局。

### （三）衝突的發展過程

根據Pondy（1967）所建立的衝突模式，衝突可分為五個階段：

1. 潛在性衝突（由不同條件所引起）。
2. 認知衝突（導因於認知的差異）。
3. 感覺衝突（受到經驗或外來資訊的影響）。
4. 外顯衝突（經由實際行為表現其不滿）。
5. 衝突結果。

衝突是如何發展出來的，引起不少學者的密切注意，於是不少人開始觀察團體內或組織中的衝突是如何歷經各種階段。此方面的研究以Thomas(1991)所提出的四階段說較為具有衝突管理的實用性(引自林振春，1993):

1. 衝突的覺知期：任何個人、團體、組織，甚至是種族和國家，在初接觸之時，皆不可能將對方視為衝突的對象，然而因為前述所談衝突產生的原因出現或醞釀，才導致衝突的誕生。在被雙方覺知之前，衝突可能有一段醞釀期，但是未被察覺的衝突不能稱之為衝突，因為衝突要有明確的對象、爭執的主題和相互對立的立場，否則便可能永遠成為潛在的衝突。覺知期的衝突只知道與某個人或某些人在某個主題上有不相同的現象產生，還未涉及情感的介入，因為一涉及情感因素，便進入衝突的第二階段。

2. 情感反應期:當覺知某人與自己不同，如果您認為是對方有意找碴或是對方欺人太甚，您開始感到生氣或憤怒，此時衝突將會急遽升高，雙方將會投入不少精神來找尋足以支持自己立場的證據和理由，且因為情感的介入，

使得無法理性評估事實，接納他人的意見。但是若考慮到雙方衝突對自己將會產生嚴重的負作用，此種恐懼會降低情感反應，也將使得衝突不致於極化，此時可能採妥協或逃避的方式來保護自己。

3. 衝突認知期:正式承認雙方處於對立衝突的狀態中，情緒上是焦慮和緊張，行為上是謹慎算計雙方可動用的人脈和資源，以及對方可能採取的行動策略，再規劃自己的應對策略。此時期雙方全心投入在雙方的對抗中，其可說是意志集中，力量集中，絕不在此時讓對方有可乘之機。

4. 衝突白熱化期:衝突表面化，相互攻擊、漫罵、批評對方的不是…種種行為，不但形之於色，出之於口，甚且動之以手。尋找同盟以壯大聲勢也在此一階段積極展開，長期對抗更是可預期的結局。如果不想發展到此一地步，便應該在適當時機妥善加以管理。

上述衝突的四個發展階段，皆可能在任何一個階段受到外力的介入下，終止其發展，或產生倒退，或讓衝突消失；衝突雙方也可能透過衝突管理技巧，在有計畫的安排下，讓衝突逐漸消弭。

## 二、衝突管理

衝突管理較有系統的發展應始自一九七〇年代由區域科學(regional science)之父Walter isard 所建構的和平科學(peace seicnce)。無論由全球局勢、政治體制、經濟發展、科技水準、社會價值，乃至公民文化視之，一九七〇年代皆是西方社會面臨較大衝擊與變革的時代，而懷抱現代化區域科學、政策科學、與管理科學等科際整合的成果經驗及對社會大眾公共福祉確保追求的關懷熱誠，衝突管理乃由空間層面的全球、國際、區域、都市、社區，時間層面的立即、流程(週期)、世代、永續，以及心理學、社會學等行為科學領域，乃至哲學倫理等角度逐漸融匯整合，並廣泛應用。

衝突管理(conflict management)的觀念即是為因應傳統紛爭處理方式的不足所生，傳統的紛爭處理方式只是被動的、暫時性的解決一件已發生的紛爭事件，而衝突管理則希望以管理的角度且運用相關理論來因應及預防衝突事件—包括尚未發生、已發生與無限期進行中的衝突事件，而不同於一般傳

統紛爭處理方式。

衝突帶給人們不安及恐懼，有人視之為病態，極力避免衝突，以致未能正視受衝突為人類發展所無法避免的課題。衝突管理是經過社會學者多年的探討，其理論基礎涉及社會學家對社會現象之解釋，可概分為兩派，即辯證衝突論與功能衝突論（蔡文輝，1990），分述如后（林振春，1993）：

（一）辯證衝突論（Dialectical conflict theory）

辯證衝突論的思想源自於馬克斯的階級鬥爭，他將社會分子分成兩個階級：資產階級和無產階級，這兩個階級間隱藏著利益相衝突，無產階級會逐漸因受壓迫而產生共同階級意識以對抗資產階級。Turner（1978，引自林振春，1993）將馬克斯的理論歸納如下：

1. 社會關係間涉及利益衝突。
2. 社會體系內亦因此含有衝突的成份。
3. 衝突是無法避免的。
4. 衝突常顯現在針鋒相對的利益上。
5. 衝突常產生於稀少資源的分配上，尤其是權力的分配。
6. 社會變遷的最主要因素便是衝突。

辯證衝突論的代表人物是德國社會學家達倫多夫（Dahrendorf），他的衝突理論雖然以馬克斯的觀點為出發點，卻非只侷限於階級鬥爭，因為種族的衝突與宗教的衝突，同樣令人印象深刻，所以他整合所有型態的社會衝突而提出辯證衝突論，其主要論點為：

1. 社會在基本上是一種不均衡權力分配的組合團體：只要由人群組成的團體，必然存在著權力分配不均衡，成員角色便可分成具有權力的「正支配角色」和無權勢的「受支配角色」。

2. 正支配角色者與受支配角色者必然相繼組織具有利害關係的利益團體：因為角色的差異、情境的類似、禍福與共與溝通較為順暢，使得雙方各自組成壁壘分明的次團體。

3. 針鋒相對的兩個利益團體便處於衝突之中：由於一方要維持現狀的權力分配，另一方別想奪取權力，改變現狀，衝突乃因之而起，但是其形式和嚴重性常因實際狀況和社會條件而有差異。

4. 每一個社會裡必然含有各種衝突的因素，因此社會衝突是無可避免的：社會中各組成分子的關係事實上即是支配與受支配權力的關係。

## (二)功能衝突論 (Functional conflict theory)

功能衝突論的思想源於德國社會學家Simmel 的形式社會學 (Formal Sociology)，主要的目標在於探討社會過程的基本形式，而此基本形式應是人與人之間的互動模式。對於Simmel 來說，每一種社會現象皆包含合作與衝突、親近與隔離、強權與服從等相對關係；社會與個人間也常常是同時具有合作與衝突、親近與隔離、強權與服從的相對關係，個人一方面尋求社會的認同，深怕被社會所排斥，另一方面又想要尋求獨立自主，深怕被社會所吞噬；社會一方面鼓勵個人的自我獨立，另一方面卻又試圖阻擋此種自我獨立的成長。因此，Simmel認為一個完全和睦融洽的社會是烏托邦式的想法，上述的相對關係正是促進社會繼續生存發展的重要因素，衝突也就不完全是破壞性，它同時具有建設性的功能，如同自然界中的風火雷電，只要善加管理，便可以為人類創造更高級的文明。

功能衝突論的代表人物是美國社會學家Coser (1956, 1967)，他不同意馬克斯和達倫多夫只強調衝突的破壞性，尤其深受Simmel 的影響，因此其注意力集中在衝突功能性的探討。Coser「認為法律權威的喪失是引發人際衝突的主因，當人們不再相信法律為合理合法，人與人的關係便無制度可資遵循，衝突便難以避免。而人們之所以不相信法律權威，主要原因在於社會報酬的不均衡分配，以及人們對此感到失望所致，因此衝突的嚴重程度端看此兩種因素的交互作用；而衝突的結果可能導向社會的分裂，也可能導向社會的融合。Coser 認為要使衝突產生有益團體的功能，取決於兩個因素，一是衝突的主題：即衝突因何而發生，若是衝突並無違反團體的基本原則且又是有目標、有價值、有益處，衝突的功能當然是正向的。二是衝突發生時的社會結構或團體結構；有些社會或團體能夠容忍衝突，有些則否；無法容忍衝突的社會結構經常會以壓迫的手段導致嚴重的後果。Turner (1978) 將Coser 的理論整理出九個命題，有助於吾人對功能衝突論的瞭解：

1. 衝突的嚴重性越深，則團體間的界線便愈清楚。
2. 衝突的嚴重性越深，以及衝突團體內的分工愈細，則該團體便可能步上中央集權。
3. 衝突的嚴重性越深，以及衝突對團體的影響越重，則團體成員間的結構與意識型態就越緊密一致。
4. 衝突的嚴重性越深，以及團體成員的關係越緊密，則壓迫游離分子遵守團體規範的手段便愈厲害。
5. 如果衝突團體的結構不嚴緊，衝突的情形不嚴重，則衝突便可能導致團體的適應和整合。
6. 當衝突的次數過多時，則代表社會中心(主流)的價值體系便不可能存在，因此便有利於維持社會的均衡發展。
7. 若衝突之次數多但不嚴重，則調節衝突的規則就越可能被執行。
8. 若團體結構體系不嚴緊，則衝突就越有可能有益於建立體系內權力之均衡與階層順序。
9. 若團體結構體系不嚴緊，則衝突就越有可能有益於增進體系內之和諧與整合。

林振春(1993)指出，人們對衝突存有五大迷思：

1. 認為衝突是人類社會一種不正常的現象，具有理性的人類，應該能夠建立無衝突的關係。
2. 認為衝突的產生乃因為團體成員間缺乏了解。
3. 衝突總是可以獲得解決。
4. 衝突必須避免，以免危及社會結構的瓦解。
5. 衝突表示雙方溝通的中斷。

然而衝突管理的目標就是要讓衝突發揮正向積極的功能，以Schultz(1989)的看法，衝突應達成下列目標，才具有正向積極的功能：

1. 激發有效的緊張:適度的緊張或焦慮，常能有助於團體生產力和創造力的提昇，衝突所引發的情緒反應，應能引導雙方更為注意自己的觀點和作法，以免被對方抓到破綻，或遭受嚴厲的批評;但是不能過度緊張，以免爆發意氣之爭，那時緊張將為憤怒所取代，衝突的正向功能將不可能達成。

2. 增強成員對團體的關心:衝突雙方為了尋找同盟和支持的力量,對於邊緣和游離分子一定要特別關心,証諸每一次選舉,兩派候選人一定勤於下鄉開政見發表會和探訪民隱,使得每一成員皆關心團體或國家的政策走向;但是如果極端化,便可能造成兩極對立,便不是衝突的正向功能。

3. 認真考慮不同的意見:壓制不同意見的表達常會讓團體走向獨裁,而不同的聲音轉入地下,便可能在不合適的時機爆裂開來,對團體所可能造成的傷害更大,因此衝突是讓不同的意見在團體的範圍內公開對陣,促使團體成員能考慮不同的意見,才能對團體產生正向的功能;但是如果一味敷衍,逃避問題,正如一味打壓,不願面對問題,或是不能認真思考對方的觀點,皆無法產生有益團體的功能。

4. 要能檢視問題以處理問題:採取問題解決過程以面對衝突的主題,是發揮衝突正向功能的積極作法。如果視團體為一動態均衡的系統,衝突表示均衡的狀態將要有所更動,衝突的主題將是檢視團體問題的重要線索;如果未能正視衝突的主題,並利用問題解決技巧加以處理,則衝突便不可能具有正向的功能。

5. 要能作出正確的決定:衝突的發生可能導因於團體問題解決方案的不同偏好,此時若能引導雙方仔細批評對方的缺點,當能在真理越辯越明的前提下,讓團體作出正確的決定;如果演變成意氣之爭,陰謀論,互戴帽子等相互攻擊,而忘記衝突的主題,便非團體之福。

6. 要能使團體獲得一致的共識:真正的共識不是在壓力下的妥協或屈服,而是雙方經由不斷反覆的詰辯,在對事不對人的原則下,獲得雙方皆可以接受的結論。

### 三、鄰避衝突化解

傳統公部門計畫執行之衝突化解模式,大致上有六種模式(陳覺惠,1992)。

#### (一)裁決式處理方式

裁決處理方式主要有三種:其一為政府強勢主導,其二為司法訴訟,其三為設立專責機構。

##### 1. 政府強勢領導

以強勢領導的方式對社會性與公共政策的爭議做出裁定，雖能在短時間內「解決」爭議，貫徹「公權力」；但卻有可能引起反對者更大的、與情緒性的反彈。日後若有糾紛，將更難化解。同時因為反對意見可能未被充分重視、客觀檢討，所裁決的解決方案可能也因此流於粗糙，而不能真正解決問題。再者，於公共性爭議中，政府往往必須負行政疏失上的部分責任，因此，有時藉著快速解決問題的方式來模糊焦點，使得當事人與問題的解決方式背道而馳。

## 2. 司法訴訟

司法訴訟是現代法治平等的多元化社會中頗為流行的一種解決爭議的方。然而訴訟的過程往往是花錢費時。司法機構亦僅能依據既有的法條案例做出判決，其結果未必能令爭議各方滿意。特別是對公共性的爭議，往往面對的是整個社會都缺少經驗累積的「突發性議題」，既有法律條文案例難免會力有未逮，無法找到適用的法源。在此法案的更新速率，並不及社會風俗變遷的情況下，司法判決的方式實際上是並不適用於化解公共性爭議的。事實上，現代人輕言興訟，造成司法系統不堪負荷，也是近代爭議化解研究興起的主要社會背景原因。

## 3. 設立專責機構

對於一些經常引起社會性爭議的事件，政府有時會以成立法庭以外的專責機構來全權處理。環保部門就是最明顯的例子。然而，此類專責機構在其裁決爭議時的行為特性，卻與司法機構極為類似；基本上，都是遵行法令規章與其機構所被賦予的行政權責。所以這些機構在本質上只能解釋與執行法令，並無法真正的協商解決爭議。同時專責機構往往不是高層的決策部門，而只是眾多的政府部門中的一個執行單位，其決策也不見得能取得其他相關部門的支持和協助。諸如此類的種種議題，都侷限了專責機構處理公共性爭議的能力與效率。

## (二) 協商談判型式

協商談判型式一般分為協調處理、公民投票及議案票決等方式。而協調處理又分成遷就(Accommodation)、合作(Collaboration)及妥協(Compromise)等三種方式。

## 1. 妥協和解

傳統的以妥協和解解決紛爭的方式雖然有可能達成協議，但卻也可能因各方對協商結果都不滿意，而不易或不願履行。同時因團體之間的相對力量差異，互相的猜忌，喊價心理等等因素，至有可能使妥協和解成為一場心理攻防戰的結果，而非真正的針對爭議的焦點解決問題。

## 2. 「選舉」與「公民票決」

「選舉」與「公民票決」是兩項以投票行為解決或緩和爭議的方式。其差異是在前者只是選出「民意」代表，做為類似全民共同判決時的可能結果指標；後者則是針對可能視做民意傾向的指標，能對爭議雙方陣營情勢強弱做出較明確的比較，但實際上並未真正解決爭議，在這種「角力」的情況，雙方只是堅持己見，也沒有真正提出解決爭議的辦法。同時選出的代言人其日後真正的問政表現，也未必與其競選言論一致；此點，實際上也廣為周知的事實。

另一方面，對衝突議題直接用票決的方式做出決定也有其不妥之處，在票決的機制設計上，解決議題直接用票決的方式做出決定，解決議題的替選方案只能簡化為「是」或「否」的二種選擇，也許有許多更好的、卻較精緻複雜的解決方案，也許就會被棄而不顧。同時票決結果也許無法出現明顯的多數選擇(如雙方票數接近)，其結果也許難以真正實施。再者，需要票決的事件，往往是極其重大的社會性爭議，票決的結果是立判生死，也許會因此造成更嚴重的社會性衝突。

## (三) 擱置拖延

此即衝突團體雙方皆採行「不採行動」(Inaction)行為模式，靜觀衝突之發展，屬消極之處理方式。此種做法往往能有效的緩和緊張對峙的衝突情勢。然而這種做法在本質上只是以時間來換取爭議相關條件的改變，並沒有真正的面對議題，解決衝突。時間拖過去了，問題未必能解決。要拖多久？代價為何？往往也是未定數。同時拖延的結果，也有可能會使情勢更為惡化，而要付出更大的社會成本。

## 四、 小結

基於上述觀點，研究者認為衝突化解方式，每一種都有其特定的效果與

限制，並無一絕對的優劣差異。然而，在一個多元化的民主社會裡，特別是當法律規章的設計並未完備到能兼顧各種可能的突發性爭議狀況，或是當司法系統處理案件的負荷能力有所不逮時，協商談判化解衝突應該還是一個較為合理有效的方式；但實際上的運作，有可能是各種衝突化解方式交叉使用。

## 第二節 研究架構

為確立本研究實證的方向，研究者乃依研究的主要議題、前人研究與案例搜尋經驗，得出一概念化架構作為研究資料分析的主要依據，即採用一分析大綱，以開放的方式來進行分類分析，此法需要一再地回到文本去檢視、修訂之後再進入詮釋的階段，將文本安放在詮釋的架構內加以表達（胡幼慧，1996：52）。如圖3-1所示。

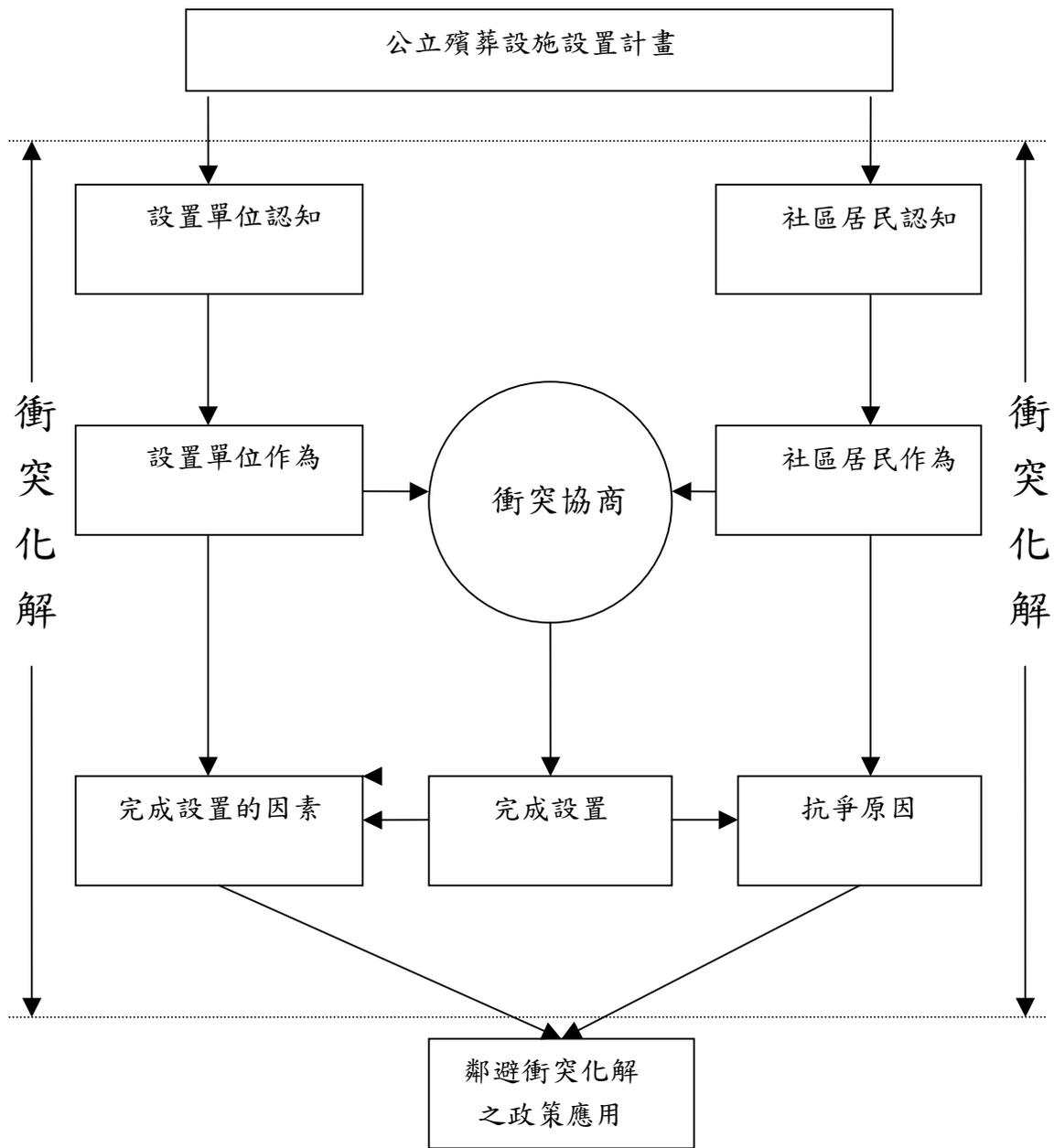


圖 3-1. 本研究之概念化分析架構

在本研究的概念化分析架構圖中，線條代表概念間的關係，箭頭代表著投入、影響或限制互動的關係，同時，將上述核心概念一一說明如下。

## 一、公立殯葬設施設置計畫

公部門依照其施政計畫，所規劃出的殯葬設施設置案，方案的內容如何獲得大多數民意的支持，並尋求當地社區居民的共識，關係著整個設置案能否邁出成功的第一步。

## 二、社區居民的認知與作為

社區居民因殯葬設施的設置，直接間接影響到當地的生活品質、地價及房價下跌等等權益因素，再加上其他的鄰避情結，於是有的在制度內到處陳情，有的直接採取體制外的集體行動，組成自救會，以有規模，有組織的方式，進行抗爭，爭取權益或改變政府政策。

## 三、設置單位的認知與作為

因為殯葬設施的設置是屬於比較專業的領域，在規劃的初期，執行的公部門本於權責，一方面強調其專業，一方面依法行政，所以社區居民參與的管道有限。當面對社區居民抗爭時，政府機關為求計畫案能順利推動，除了辦理公開說明會與民眾做雙向溝通外，也會透過派系運作，爭取民意代表的支持，並適時提出一些回饋措施，希望能平息抗爭，順利設置。

## 四、衝突協商

在衝突協商的模式中，通常以協商談判為主，反覆的進行溝通，達成共識，或是運用裁決式處理即擱置拖延等策略，平息抗爭，達成殯葬設施順利設置。

## 五、抗爭原因及完成設置因素

由完成設置的案例分析社區居民抗爭原因及設置單位完成設置的因素。

## 六、鄰避衝突化解之政策應用

最後由社區居民抗爭原因及公部門完成設置的因素，歸納出鄰避衝突化解之政策應用。

## 第四章 研究方法

### 第一節 研究設計

#### 一、個案研究設計

屬於質性研究典範之一的個案研究設計（case study design），適用於探討與某特定議題之過程（how）和原因（why）有關的主題。透過對個案的深究，來反映、瞭解一議題，因此焦點集中，範圍明確；且在資料收集的方法上相當多元，只要是可供用以協助對所欲探索議題進行瞭解之資料皆可使用。

基於本研究的中心議題在於探究殯葬設施設置的鄰避衝突化解過程，因此必須進行深入描述其歷程，故採用個案研究作為設計之策略進行縝密而深入之探究。

一般說來，個案研究可依研究目的與個案數目來進行分類。若以研究的個案數目區分，可分為單一個案研究（single case study）及多重個案研究（collective case study）。若以研究目標來分類，可分為本質性個案研究（intrinsic case study）與工具性個案研究（instrumental case study）。本質性個案研究是以個案本身所具有的獨特性為研究探討的目標，所探討的是個案本身的屬性及其相關特質；而工具性個案研究則藉個案之深究，作為提供議題洞察或理論粹煉的工具，個案本身獨特性探討是次要的，基此，本研究試圖藉由多重個案的討論與分析來呈現殯葬設施設置鄰避衝突化解議題，因此採取工具性多重個案研究設計作為本研究的策略。

#### 二、研究工具運用與程序

如果要深入了解殯葬設施設置時，所發生衝突化解的每一個面向，就必須在研究工具上進行當事人的田野調查訪談以實際瞭解政府與民眾之間的互動，和其中所呈現的意義。另外整個事件的諸多文件資料（公文與會議資料），紀錄了衝突化解的始末，也是研究者所依據的研究素材，因此，研究者採取較多的研究工具，包含文獻探討分析及深度訪談等工具進行資料蒐集與分析，茲分述如下：

## (一)文獻分析法

為了探討本研究的理論基礎，研究者在研究過程中，主要針對鄰避設施與情結義涵、衝突理論及殯葬設施鄰避效應等相關文獻資料，諸如國內外書籍、期刊及論文，以及政府出版品、相關的研究報告和統計數據等資料做基礎，詳加綜理，俾使獲致本研究所要探討主題的基本認識，並做為分析論述時的依據與佐證。其次是蒐集設置單位的公部門有關之檔案資料，同時另一方面也蒐集自救會及報章雜誌相關檔案資料，作為文獻上的補充。

## (二)深度訪談法

本研究的主要目的是為了瞭解鄰避衝突雙方當事人，在殯葬設施設置過程中的認知與互動，進而歸納衝突化解的方式。為了彌補文獻的不足，研究者親赴各當事人之工作單位或住所訪談，訪談內容為蒐集在殯葬設施設置過程中，衝突化解各方經驗的資料。

深度訪談是一種比較不具結構，而讓受訪者有更大的自由、可以引導談話方向的訪問方式。深度訪談是參與觀察的主軸，參與觀察者可以使用，不參與研究情境的研究者也可以使用。其實在日常生活中大家已經常應用深度訪談，也有一些特殊的方法，能讓這種訪談從隨興的互動方式，轉變成有力的科學工具。根據Patton (1990:280)的分類，深度訪談的類型可分為非正式會話訪談、一般性訪談導引及標準化開放是訪談三類。本研究在訪談類型上採取一般性訪談導引(interview guide)的訪談，由研究者將訪談所要討論的主題或話題範圍，先以訪談大綱的方式預備妥當，在實際訪談時，研究者可以自由的依當時的情境，自由的探索、調查和決定問題的次序及詳細的措詞，以說明研究主題，讓受訪者在一定主題範圍之內的自然情境下，分享其經驗，而遇到研究者認為需要進一步瞭解之處，則進行再探詢的步驟，俾能收集到更為完整資訊為原則。

對於訪談大綱所擬問題，大部分是以開放性問題對受訪者進行訪問，為求訪談內容紀錄的完整及資料處理分析的便捷，研究中在取得受訪者的同意下，以錄音方式紀錄整個訪談內容與過程，更在訪談結束後，於訪談日誌上，立即寫下訪談情境與感想，以提高資料的可靠性。

### 三、研究資料蒐集過程描述

資料蒐集以探索(exploration)和發現(discovery)為主要目的，包括三種資料蒐集方法(吳芝儀、李奉儒，1995：4)；一是深度(in-depth)、開放式訪談(open-ended interviews)，二是直接觀察(direct observation)，三是書面文獻資料。研究者針對研究主題，採用的資料蒐集方法，主要是採取對受訪者現場錄音的深度訪談和文獻分析等二種方式為主。從文獻蒐集以及對受訪者的觀察，有助於進行深度訪談時之互動，以取得研究所需之資料。另在訪談中以錄音方式，將訪談對象之談話做全程錄音，避免有所遺漏，俾利逐字稿的謄寫，以完整紀錄所蒐集之資料。

茲將資料蒐集過程分別說明如下：

#### (一)文獻分析

研究者參考國內外鄰避設施及衝突化解之相關文獻資料或學者相關的研究報告，並廣泛蒐集殯葬設施設置相關資料，作為本研究之理論與分析基礎，另外再蒐集研究個案之有關報告、期刊論文及報章雜誌等資料，以了解研究標的運作實際狀況，作為本研究之理論基礎及訪談設計內容之參考。

#### (二)深度訪談

深度訪談係直接瞭解研究對象之經驗、觀點及立場等，藉以了解受訪者主觀經驗，及探究個人在其社會環境的脈絡中的深度意義(胡幼慧，1996：56)。本研究深度訪談工作，以研究個案主要當事人為主，包括公部門執行單位負責人及反對設置之自救會會長等人，採一般性訪談導引的方式。

#### (三)訪談大綱

設置單位之訪問要點

##### 1. 面對抗爭衝突之看法

(1)請就您的角度，說明抗爭經過及抗爭團體之變化。

(2)以您現在的經驗，您認為將來政府或民眾，應如何面對殯葬設施之興建？

有無化解衝突之較佳對策？請提出具體意見。

##### 2. 衝突協商之問題

(1)您認為舉辦說明會或協調會有助於解決問題或降低民眾疑慮嗎？

(2)您認為協商之工作應由“誰”來做比較好？民眾由誰代表？政府由誰代表？

(3)您認為衝突協商的主要問題在哪裡？要如何解決？

(4)抗爭團體所組的自救會在衝突協商上的角色為何？

(5)您認為政府有必要成立專責組織嗎？成立的目的為何？成員組成要怎樣安排比較能被接受？

(6)民意代表介入的情形怎樣？對衝突協商有無幫助？

(7)專家在衝突協商中應扮演怎樣的角色？

### 3. 對於民眾的質疑

(1)民眾質疑政府官員做決策時有黑箱作業，您的看法如何？如何改進此種狀況？

(2)您覺得要不要建立一個讓民眾參與的管道與制度呢？為什麼？

### 4. 政策問題

(1)目前殯葬設施規劃興建程序妥善嗎？推動執行上的困難為何？

(2)您認為相關的回饋辦法有助於化解衝突嗎？

### 社區居民代表之訪問要點

#### 1. 對當初殯葬設施要設在本地的看法

(1)當初您知不知道社區附近要蓋殯葬設施？什麼時候您才知道？消息從何而來？

(2)您最不能接受殯葬設施哪些問題？

(3)您若反對殯葬設施的興建，您會以何種方式來表達您的意見？為什麼您覺得這種表達方式較有效？

(4)您認為當初在本地設置殯葬設施的爭議點為何？

#### 2. 有關抗爭衝突之問題

(1)就您的角度，說明本案抗爭發生經過、抗爭訴求及抗爭團體之變化。

(2)您為何參與抗爭？您的角色為何？

(3)在整個抗爭過程中，是否有政治力或特定團體介入？他們主要訴求重點是什麼？

(4)以您現有的經驗，您認為將來政府、業者及民眾應如何面對未來殯葬設施

之抗爭？有無化解之最佳對策？請提出具體意見。

### 3. 有關衝突協商之問題

- (1) 政府相關單位曾多次舉辦說明會或座談會，您有去參加嗎？請提出您對說明會之看法。
- (2) 您覺得政府決策過程公平公開嗎？有無黑箱作業？請具體說明。
- (3) 抗爭過程中，民眾主要是透過“誰”去進行協商？雙方各自採取什麼樣的協商策略？有無成效？協商過程中最大的問題在哪裡？
- (4) 自救會在衝突協商的角色為何？對協商有無幫助？
- (5) 您認為政府有必要成立專責組織嗎？成立的目的為何？成員組成要怎樣安排比較能被接受？
- (6) 您認為相關的回饋辦法有助於化解衝突嗎？

## 第二節 訪談對象選取及資料蒐集過程

### 一、訪談對象的選取

在受訪者的選取上，由於樣本數的大小並沒有一定的規則（張英陣，1995：68），而且針對少數人之多項經驗，所得頗具深度之資訊，可能極具價值，特別當個案為資訊豐富型時，更是如此（吳芝儀、李奉儒，1995：92）。因此，研究者採取「立意取樣」的方式，也就是選擇包含在研究中的特定研究對象。所以本研究將研究對象的選擇，設定為個案中的主要當事人，即是殯葬設施設置單位的負責人及反對設置者所成立自救會的會長。

### 二、訪談過程

研究者先與受訪者以電話約定訪談時間，並視受訪者工作性質，安排於其上班時間進行訪談，訪談地點則以受訪者上班地點為主，或是在家中，而為了避免訪談時受到干擾，在訪談進行時，都選擇在獨立的空間進行。

在進行訪談前，事先以開場白向受訪者報告本研究主題和訪談目的，並請受訪者(如表4-1)先行瀏覽訪談大綱，由研究者對題目做前言陳述，在詢問之前，讓受訪者知道所要被詢問的內容是什麼。這具有兩種功能，首先是提醒受訪者將要來臨的問題性質，使其能集中注意力；其次是對所要提出的事項做簡介式的宣告(announcement)（吳芝儀、李奉儒，1995：260），可以給予反應者幾秒鐘來組織其想法，以備實際的詢問。訪談資料的取得，即是以訪談大綱為引導，並使用錄音機為訪談紀錄的輔助工具，進行面對面的訪談。經徵求受訪者的同意，並在研究參與同意書(如附錄一)簽名後，進行訪談錄音。之後，研究者將所得訪談內容，包括受訪者之肢體語言動作等，謄寫為逐字稿。並將逐字稿輸入電腦，形成文字稿檔，並印出幾份備用。

表4-1 訪談對象一覽表

編號	背景	職業	分類	是否同意 錄音	備註
TO	太保市公所官員	公	公	是	設置案執行時之市長
TM	太保市抗爭團體	商	私	是	太保市港尾里當時里長
LO	柳營鄉公所官員	公	公	是	設置案執行時之鄉長
LM	柳營鄉抗爭團體	商	私	是	自救會會長
SO	新營市公所官員	公	公	是	設置案執行時之市長
SM	新營市抗爭團體	商	私	是	自救會會長

## 第三節 資料分析方式

### 一、資料處理與分析

本研究首先將所得到的錄音資料轉譯成逐字稿，編碼後進行開放式譯碼（opencode）<sup>3</sup>，再將開放性編碼後的資料加以歸納分類，最後將分類資料依其屬性歸納到概念化分析架構各概念主題中。就分析的技術而言，採用敘說分析（narrative analysis，亦稱為「言辭分析」或「言說分析」）的方式進行，其強調研究者不僅是將所聽到的故事、說辭、對話視為「社會真相」（social reality），亦是當作行動者經驗的再次呈現（representation），而語言已不只是扮演著傳達或反應經驗和事實的媒介（或工具）而已，更是一種行動的表達（胡幼慧，1996：160）。

此外即是整理由各項文件檔案、報章雜誌所得的二手資料，所以資料處理分析，大致分為三個部份進行：檔案文書回顧的二手資料、抗爭民眾的訪談、及負責殯葬設施設置之公部門訪談等。

（一）進行二手資料的回顧與整理，為資料分析做先前的準備，在二手資料的搜集過程中，也同時觀察到，在衝突化解過程中，各相關單位的作為，期能在整個資料分析過程中，同時與一手資料形成相關對應。

（二）抗爭民眾的訪談，則是第一手資料蒐集來源的兩大主軸的其中一個，透過抗爭民眾的意見表達，除了可以蒐集到抗爭民眾對殯葬設施設置的看法，還可搜集到整個衝突化解過程中，抗爭民眾對公部門，也就是殯葬設施的設置者的看法，經由抗爭民眾親身體驗政府部門所採取若干衝突化解方式，探知回應程度。

（三）對公部門的訪談，則是第一手資料蒐集的另一個主軸。經由此一訪談，期能蒐集分析政府部門，對殯葬設施之設置的政策理念，及衝突化解過程的一些決策。同時與民眾的心聲做一個對照。

### 二、資料呈現

---

<sup>3</sup> 即在仔細閱讀逐字稿後檢視每段對話內容，以找出能涵蓋資料內容意義與範圍的主題，寫下暫時性的看法或意義的詮釋

引用訪談資料的時候，對於身分與組織的處理，由於涉及不同立場的想法，可能有一些較為批評的說法，本研究採身分隱蔽的作法，例如將姓名及組織以英文字母編號代替，如T0及TM等。再則訪談稿不列入論文附錄部份，以維護受訪者隱私權。

在訪談資料的引用部份，研究者會以變更字型為粗體加以區別，並加註引用的出處。如(T0-1或T0-2)，即表示此段文字摘錄自編號T0訪談逐字稿的第一段談話或第二段談話。

### 三、資料檢核

由於本研究採文獻、檔案、文宣、新聞及網路等各種資料蒐集，再另行實施不同組織單位人物之深入訪談，會就資料來源多方驗證。在訪談的過程中，同一主題會用不同的方式詢問不同的人，以其交互比對。研究者所蒐集到的文獻、檔案、文宣、新聞及網路等二手資料，也會再次經受訪者之確認，才會引用；同時，也可藉由二手資料，對於訪談內容做一次複驗。

在訪談逐字稿的部份，研究者將會在整理完成列印後，再次由受訪者審視，以確定內容是否有誤，達到資料檢核的目的。

## 第五章 個案歷程與分析

研究者將於本章整理分析所蒐集的二手資料及深度訪談的第一手資料。其中有關本文的三個個案的二手資料，分別整理成設置過程的衝突歷程表，再配合深入訪談結果，共分三節分述如下：

### 第一節 太保市立納骨堂設置的衝突化解

#### 一、衝突歷程

太保市公所在民國84年底，選定於港尾里第十六號公墓作為公墓公園化的地點，預定設置納骨堂，當地居民聯名陳情，為此後十多年的抗爭拉鋸戰揭開序幕。因其間市長的更替，預定設置的地點也因居民的抗爭而有所異動，民國90年另擇定於太保市太保段796地號作為興建納骨堂基地，但地處偏遠開發過程困難重重，經評估開發成本過高而宣告失敗，不得不另覓良地，港尾里魚寮白鴿厝段地處適中成為興建納骨堂之一選項，惟百餘位港尾社區發展協會與地方居民，以捍衛魚寮遺址文化古物，列入縣定古蹟保存為由，要求停工並多方陳情，最後納骨堂只好另覓良址選定港尾里白鴿厝農場6鄰99號興建。

經過無數次衝突協商，終於在民國94年盧市長嘉竹任內，斥資肆仟貳佰萬元之納骨堂主體興建工程開工，正式宣告太保人將有屬於自己的寶塔。設置期間的衝突歷程，特以設置者、抗爭者及相關單位的作為表述，經研究者依時間序整理，詳如表5-1。

表 5-1 太保市納骨塔設置衝突歷程

日期(年.月.日)	設置者作為	抗爭者作為	相關單位作為
84.12.30	太保市公所預定於港尾里第十六號公墓	港尾、新埤里民以柯聯隆先生為陳情代表	

	(太媽墓)作為公墓公園化地點	人向太保市公所投遞陳情書	
85. 4. 9	通知召開太保市第十六公墓改善喪葬設施公墓公園化計畫協調說明會	以港尾里里長馬瑞西具名陳情，希望說明會另訂日期，地點選擇在港尾里。	
85. 4. 16	於太保市公所二樓簡報市召開太保市第十六公墓改善喪葬設施公墓公園化計畫協調說明會	拒絕參加	
85. 5. 8		新埤及港尾里民不滿公所枉顧民情，以「四人小組會議」完成公墓用地協調會，由港尾里里長馬瑞西率同三十餘名里民，到代表會陳情，並由代表利用當日總質詢時間，抨擊市長盧嘉竹，終獲首肯再次召開協調會。	
85. 10. 9	通知召開規劃第十六公墓興建公墓公園化擴大說明會(地點在新埤里)	港尾里辦公處行文市公所，陳請更改擴大說明會地點在港尾里。	
85. 10. 23	太保市公所正本行文港尾里辦公處，副本抄送嘉義縣政府，說		

	明擴大說明會地點不變，仍選擇太保市地理位置中心點，新埤里之太保市老人文康中心。		
85.10.28	市公所召開擴大說明會(場內與會人員一致通過興建)	港尾里居民一百五十餘人在會場外抗議	
87.03.01~ 91.02.28	呂龍雄市長就任後，把公墓公園化納入台糖公司在港尾里推動的大學城計畫案中，但因中央執政權更替，致使計畫胎死腹中，民國90年擇定於太保市太保段796地號(與六腳鄉為界)作為興建納骨堂基地，但因地處偏遠開發過程困難重重，經評估開發成本過高而宣告失敗。	把公墓公園化納入台糖公司在港尾里推動的大學城計畫案中，當地居民大多表示可以接受。	
91.3	盧嘉竹市長再度就任，對於公墓公園化的選址地點仍然維持在其第二屆市長任內的地方不變。但因該處被暫列古蹟，市公所擬於港尾里另一處	社區居民強調太保市港尾里台糖甘蔗田的魚寮遺址，在日據時代就被發現，九十一年高鐵聯外道路開闢時，委託考古專家劉益昌教授探勘，挖出	縣政府偕同相關人員會勘，暫定魚寮遺址為縣定古蹟

	公墓用地(白鴿厝段一六七地號)周圍徵收台糖公司土地興建納骨堂。	珍貴地下古蹟文物，分上、下二個文化層，距今二千及四千年之久。	
91.7.12	太保公所為遷移第六及第八公墓，使高鐵及長庚醫療專業區工程順利進行，計畫在太保市港尾里魚寮附近興建納骨塔，佔地一點七公頃，預計興建五層樓納骨塔，可容納三萬至四萬五個塔位，採公共造產方式經營，約需五千多萬元經費。引起居民強烈不滿，質疑黑箱作業，連署多達三百餘人反對興建。市長盧嘉竹表示，部分人士為反對而反對，他要為太保市整體繁榮發展負責，納骨塔興建勢在必行，他也帶葉俊男等多名代表實地到納骨塔用地勘察，未來仍會儘量與居民加強溝通。	太保市公所於日前邀請台糖南靖糖廠人員協商徵收白鴿厝小段一六七地號土地問題，才讓此事曝光，引起港尾里民強烈不滿，連日來該里里民齊聚魚寮廟前簽名連署陳情。陳情書指出，該納骨塔距離民宅僅數百公尺，並非市公所所說達數公里以上，且市公所與南靖糖廠協調時，未知會附近居民，似有黑箱作業之嫌，忽視民意，引起公憤，居民要求公所不可一意孤行，強壓居民接受，揚言抗爭到底。	
91.7.13	盧嘉竹表示，該納骨	太保市前港尾里長馬	

	<p>塔用地原本就是墳墓地，未來計畫打造成太保市的「中正紀念堂」，由外觀看不到任何一個墓碑，公墓公園化，也沒有什麼「三合一」之說，他歡迎實地到納骨塔用地勘察，盼居民理性面對此事。</p>	<p>瑞西等人，以為公所要將納骨塔設置案提報代表會召開臨時會通過，率眾到代表會陳情，她強調，市公所未與當地居民溝通，妄自與台糖公司協調擬在白鴿厝小段一六七段地號內興建納骨塔，質疑黑箱作業，要做「三合一」功能包括納骨塔、殯儀館及火葬場。陳情民眾指出，公所不可一意孤行，強壓居民接受，揚言誓死抗爭，且要求台糖不得擅自將土地賣給公所，否則魚寮附近居民將把私人土地圍起來不准台糖進出。市民代表蔡聰敏、潘新發等人都認為，鄰近鄉鎮都設有納骨塔，太保市公墓飽和，納骨塔勢必要興建，至於地點，則需要好好溝通。</p>	
91.8.11	<p>盧嘉竹表示，他不在</p>	<p>太保市部分港尾里民</p>	

	<p>意被「做法」，人要依正道而行，太保市公墓飽和，民眾面臨無葬身之地窘境，經評估整體考量之下，選定魚寮太媽公墓旁興建納骨塔，但他也會彌補魚寮人不滿，依法提出相關回饋方案。</p>	<p>不滿市公所將在該里興建納骨塔，以當地神明起乩指示不得興建為由，把市長盧嘉竹的照片綁在稻草人身上「做法」。</p>	
91.8.22	<p>太保市公所在魚寮廟前舉辦興建納骨塔公聽會，由市長盧嘉竹主持，他簡報指出，太保市公墓已飽和，面臨無葬身之地，台糖同意撥地出售或出租做為納骨塔用地，佔地一點七公頃。盧嘉竹表示，他早已挑了數個地點，最後克服萬難才找到這個地點，且納骨塔不會影響到居民所謂的千年遺址，這些抗議民眾借題發揮，為反對而反對。</p>	<p>當地里民以當地挖出千年遺址等為由，誓死反對興建納骨塔。前港尾里長馬瑞西、居民代表陳慶順表示，國立自然科學博物館在附近挖出二千年古文物遺址，地方上希望故宮到這裡設分院，不要納骨塔，揚言誓死抗爭，盼盧市長不要一意孤行。</p>	
91.9.28	<p>太保市長盧嘉竹指出，他委由港尾里里</p>	<p>太保市公所計畫在太保市白鴿厝小段一六</p>	<p>縣府民政局長林琴容表示，市公所日前</p>

	<p>幹事進行調查，共一百卅四戶的居民中，有七十戶贊成興建納骨塔，僅六十四戶反對興建，目前還委託立場較中立的政風室人員分別在全市其他里進行民意調查，了解其他里里長、民代等意見領袖的意見。</p>	<p>七地號建納骨塔，面積約一點七公頃，共七層樓鋼筋混凝土構造建築，內設有辦公室、服務中心及休息室等，但引起當地港尾里社區發展協會理事長馬瑞西等人反對，質疑有古蹟及距離民宅太近等問題。馬瑞西到縣府民政局陳情，她指出，自己舉辦民意調查，該里共五百六十一名公民票，有四百八十三人反對納骨塔興建，七十八人剛好外出不在家，顯見高達百分之八十六的居民反對興建納骨塔。</p>	<p>舉辦公聽會後，因縣府認為與會民眾各自陳訴己見，為了要有更明確答案，可能市公所為此舉辦民意調查，其實納骨塔不一定就是不好，以鹿草軍人公墓為例，當初地方也是反對，但如今公墓公園化，還成為新人婚紗攝影取景好去處，盼民眾理性面對此事。</p>
92.7.28	<p>太保市長盧嘉竹上任後將興建納骨塔列為首要政績，他指出，太保市公墓已飽和，日前進行全市民意調查，已高達九成以上居民贊成興建，計畫興建的納骨塔為七層樓鋼筋混凝土構造建</p>	<p>太保市公所計畫在港尾里興建第一納骨塔，擬徵收或價購台糖公司位於白鴿厝段白鴿厝小段167地號之土地，面積約1.7公頃做為興建納骨塔用地，但當地居民因該用地為魚寮文化遺</p>	<p>縣府民政局長林琴容、文化局長鍾永豐事後表示，須精確挖掘才能研判當地是否為文化遺址，納骨塔動工後，若出土大量古文物，會立即停工，並依法現況保留或易地保存，因此納</p>

	<p>築，內設有辦公室、服務中心及休息室等，並獲縣政府學者教授核准同意設置。</p>	<p>址，發起搶救文化行動，今天上午搭乘三輛遊覽車先到公所、縣府抗議，再北上到立法院舉行公聽會。抗議居民由太保市港尾里社區發展協會理事長馬瑞西率隊，今天上午先到嘉義縣政府、太保市公所抗議，抗議居民拿起一個稻草人不斷踐踏他，暗喻某相關官員為文化殺手，並請來三太子神尊坐鎮。警方在太保市公所及縣府前都舉牌指為違法集會遊行，在勸導下，抗議居民離去。</p>	<p>骨塔動工後，預計一個月後即能確認是否有古物。</p>
92.11.19	<p>太保市長盧嘉竹說，本市納骨堂興建案已經嘉義縣政府同意設置，但市公所因財政困難，不足支付全部興建經費，提議向財政部地方建設基金或公共造產基金申貸六千萬元。</p>	<p>太保市公所為興建納骨堂，擬借款六千萬元，但因該用地附近仍有魚寮遺址的爭議，經太保市民代表會討論後，決議保留。</p>	
92.12.25	<p>太保市長盧嘉竹說，</p>	<p>太保市魚寮遺址經國</p>	

	地方會尊重專業考古結果，但希望能審慎認定古蹟，以免影響地方發展；尤其納骨塔的興建十分迫切，如此地點不能建納骨塔，必須提出具體理由，才能向地方有所交代。	立自然科學博物館調查，確定預定興建的納骨塔地點位於魚寮遺址，考古學者建請太保市公所另覓地點興建，並由縣府文化局研擬提報為指定古蹟及後續維護管理事宜。	
93.6.3	市公所公告第二次舉辦太保市第十六公墓更新及擴充設置第一納骨堂與聯外道路及徵收土地公聽會	以太保市反對設立納骨塔南新、北新、麻寮、埤鄉、過溝、港尾等里自救會會長鍾枝福為陳情人代表，向經濟部國營事業委員會陳情	台糖公司回復陳情人代表：本案如以徵收方式辦理用地取得，則屬公權力之行使，本公司自應配合地方公共需要提供土地。
93.6.11	市長盧嘉竹簡報指出，太保市近五年來死亡人數一千零七十九人，面臨死無葬身之地。因此，計畫在太保市白鴿厝農場七百卅六號台糖用地，興建五層樓納骨堂。大家應不分黨派派系支持納骨堂設立，不要被有心人士煽動利用。	太保市公所在新建納骨堂預定地舉辦說明會，反對居民則自組自救會，由鍾枝福擔任會長。他帶著一件印有嘉新國中的學生衣服，沾上墨汁，並戳破一個洞，強調西太保有縣治中心等繁榮發展，東太保好不容易有一條高鐵五十公尺聯絡道，如今卻要設納骨堂，將阻礙	

		地方發展。沿路掛滿反對興建的抗議白布條，上面寫著：抗議、抗議、「鴨霸市長」等標語。因盧嘉竹與反對者不斷發生激烈口角，雙方沒有共識。最後，居民在表達誓死反對興建納骨堂意見後離去。	
93.8.28	市長盧嘉竹表示，納骨塔興建地點未經過庄頭，四周是台糖土地，是現成公墓用地，對居民影響最小，無法再變更地點，興建時會多尊重民意。	不滿納骨塔興建地點，200多名太保市民到縣府與太保市公所舉白布條抗議，要求縣府撤銷同意興建的公文，要求市公所辦公投。群眾由「東太保反對興建納骨塔自救會」會長率領，搭五輛遊覽車到縣府與太保市公所抗議，群眾舉著書寫「反對錯置納骨塔」、「搶救東太保」等訴求的布條，要求縣府撤銷太保市公所興建納骨塔案。自救會強調，納骨塔位處高鐵50公尺聯外道旁，位於白鴿	林琴容表示，依殯葬管理條例，納骨塔由各鄉鎮市公所自行遴選地點，向縣市政府申請許可設置，如一切合法，縣府不能不准。林琴容說，審核此案時，民政局曾會同縣衛生局、自來水公司、工務局等十多個單位，就軍事、水保、安寧、與水源區距離等相關業務審查後才核准設置；為求地方和諧，她同意邀市公所與居民再舉行公聽會，向居民說明，消除市民疑慮。

		厝段737地號，四周剛好是港尾、埤鄉、南新、北新、麻寮與過溝等里，受影響範圍廣，地點不當，市公所無視民意，縣府亦違反對居民承諾，未獲居民共識即核准市公所興建。他帶群眾高喊「抗議！」口號，群眾一度喊「衝」，與警方隔著鐵欄杆推擠；經縣議員林國慶協調，自救會派十名代表進入縣府與民政局長林琴容溝通。群眾隨後到太保市公所抗議。群眾不滿盧嘉竹「無法變更地點」的說法，痛罵「鴨霸市長！」憤怒群眾播出牽亡歌、撒冥紙，揚言將再發動2000人進行更大規模抗爭。	
93.12.14	太保市公所為安置擴大縣治開發區骨骸，原計畫在港尾里台糖地興建納骨塔，居民質疑當地是魚寮遺	抗議民眾強調，納骨塔鄰近快速道路旁，嚴重影響地方發展，誓死反對，要求縣府撤銷徵收公告，並凍	縣府經請內政部核准納骨塔興建案後，本月初公告用地徵收，群情激憤，縣府再邀太保市公所

	<p>址，一再抗爭，縣府委請專家鑑定後，認為具考古價值，市公所只好再變更興建地點，新址位於高鐵50公尺聯外道旁16號公墓旁、台糖白鴿農場736地號，面積1.7公頃，但當地居民依舊反彈，組成自救會抗爭。在今日的協調會中，太保市長盧嘉竹說明納骨塔地點評選過程，不被民眾接受，罵聲不絕，場面火爆。</p>	<p>結3500萬元補助款。縣府表示，興建納骨塔是太保市公所權限，相關單位審議時並無異議，經報請中央核准同意後才公告，縣府無權撤銷；但自救會成員堅決要求遷移，揚言不達目的「絕不散會」。自救會群眾不滿，在會議室繼續鼓譟，要求與縣長陳明文對話，並揚言未獲回應將夜宿縣府，立委當選人林國慶趕到場折衝，敲定格天由陳明文再協調，群眾才同意離去。</p>	<p>與自救會人員約40人協調，由主秘吳容輝主持。最後吳容輝認為，雙方已無共識，裁示太保市公所依權責溝通處理後宣布散會。</p>
93.12.15	<p>縣府民政局今年2月受理太保市公所申請在太保白鴿厝736、737地號興建納骨塔，縣府民政、環保、地政等相關單位人員會勘，各依權責會簽，於8月2日函文市公所同意設置。太保市長盧嘉竹表示，興</p>	<p>太保市公所計畫在太保白鴿厝段興建納骨塔，當地民眾認為興建地點不適宜，今天向縣長陳明文陳情。</p>	<p>陳明文表示，他明白自救會非反對設置納骨塔，僅認為地點不適宜，但縣府無權過問地點問題。陳明文裁示先凍結3500萬元補助款三個月，希望市公所繼續與當地居民溝通，以平息民怨。</p>

	建納骨塔是為太保市民著想，地點已因應居民要求變更過一次，地點並未違法，遭到抗爭沒道理，換成別人可能已無耐性再等待，甚至放棄不建了，為全體市民著想，興建納骨塔不能再拖，但他願意再等三個月。		
94.8.31	工程發包。太保市長盧嘉竹表示，完全依法公開招標，至於自救會所提出之設計疑點，公所係依法委由建築師設計，不可能有綁標情事，公開透明作業，一切坦蕩蕩。	自救會質疑，公所招標黑箱作業有綁標之嫌，函文給調查局等單位調查，並揚言不排除抗爭。	縣府民政局長林琴容指出，鄉鎮市公所申請興建納骨塔，只要符合規定依法核准，至於地點遴選是鄉鎮市公所權限，公所已完成發包作業。
94.10.8	動土開工		
97.3	竣工啟用		

資料來源：研究者整理

## 二、太保市立納骨堂設置的衝突化解分析

### (一)社區居民的認知與作為

#### 1. 社區居民對殯葬設施設置之認知

##### (1)政府資訊不透明

太保市公所為了設置納骨堂的用地，邀請台糖南靖糖廠人員協商徵收白

鴿厝小段一六七地號土地問題，才讓此事曝光，引起港尾里民強烈不滿，該里里民齊聚魚寮部落廟前簽名連署陳情。當初太保市公所要將殯葬設施納骨堂設於太保市港尾里時，市長雖有徵詢里長的意見，但大都數里民不知情的。

「那時候我當里長，市長有第一個知會我，問我納骨塔設在這邊好不好，我則回說要跟里民溝通，因港尾里有三個聚落，最靠近設置地點的魚寮部落居民都反對，表示太靠近村落…」(TM-1)

## (2) 擔憂地價下跌、生活品質不良

這個設置納骨堂的訊息，在寧靜純樸的鄉下，造成很大的震撼。當地方居民聽到自家附近要設置殯葬設施時，普遍的第一個反應是地價下跌問題。受訪者 TM 也說出了他當時的感受：

「每次里長會議，其他里長就紛紛建言說，太保市一直都沒有納骨塔，港尾里人少地大又偏僻，很適合蓋納骨塔，但在我里長任內是要爭取一些公共設施，諸如公園綠地或學校，並不是像殯葬設施，因為它會讓當地地價下跌。」(TM-2)

「在里長會議中，我向市長表示，十八個里就像是都是你的兒子，我們那個里已經是先天不足，太保市地價平均每坪二至三萬元不等，而我們那個里才五千，現在假如又蓋個納骨塔，地價不就要向下修，如此後天又失調。這樣實在有失公平。」(TM-3)

受訪者再以實際的案例，憂心忡忡的表示：

「…你看新港鄉的納骨塔是蓋在大馬路旁邊，地段不錯，可是蓋好了將近二十年，週遭有發展嗎？沒有嘛！沒有人會到那個地方蓋房子嘛！所以我們可想而知，太保納骨塔附近的地主，一生的積蓄都投資在那邊，你叫他們怎麼不激烈抗爭？」

居民除了表示對地價下跌的憂慮外，還加上會影響當地的生活品質。

「加上噪音及心理上不舒服等等。」(TM-2)

## 2. 社區居民對殯葬設施設置的作為

為了表達在地人的心聲，他們採取了行動。首先是用書面陳情的方式，向市公所表達他們反對在當地設置納骨堂。在沒有得到市公所的回應下，他們改以抗爭的方式。

### (1) 要求政府在設置所在里召開說明會

受訪者身為里長，帶領著里民以抗爭行動來表達他們的心聲，為一個務農的鄉下，帶來了另一番的思維。太保市公所首先釋出善意，要召開協調會，並邀請受訪者參加，但受訪者與里民商討之後，陳情市公所，希望能將協調會地點改在港尾里。市公所並未接受，就連後來說明會召開的地點也沒有選在港尾里，令抗爭群眾非常錯愕。

「因為要蓋殯葬設施一定要開說明會，否則縣府會予以糾正，所以市公所就選擇我們的隔壁里新埤里的老人活動中心，召開設置納骨塔的說明會，我們里民一同認為，你納骨塔是要設在我們里，說明會卻跑到別里召開，我就號召里民前往會場外抗議，並播放牽亡歌。」(TM-3)

### (2) 同意以回饋方式或配套的建設方案協商

抗爭的群眾沒有在說明會上公開與市長對話，此時里長成為抗爭群眾的代言人。受訪者當時義憤填膺的說：

「…我再跟市長商量，是不是有其他的配套措施，比如回饋方式或是再增加一些設置，諸如公園綠地或學校。盧市長沒接受，他認為當地居民只十幾戶，不難解決…」(TM-1)

「在設置納骨塔時，若能在減少干擾里民的基本前提下，用一些回饋辦法來跟里民溝通，我想大部分人比較容易接受，而盧市長他從頭到尾，回饋

案一個字都沒提。他的意思都是做了再講。我則表示，白紙黑字都可以食言了，何況都已經做下去了。」(TM-4)

然而抗爭的行動卻是持續著，參與者人數並非只有當地的幾十戶，而是整里里民的大動員。此一抗爭行動，也震撼了縣府的主管，經由縣長出面協商，此一殯葬設施設置案就此暫歇。而當市長換人後，重啟協商大門。市公所由市長率相關主管到港尾里的庄廟召開說明會，與當地里民面對面溝通。在衝突協商的過程中，雖然沒有談到金錢上的回饋方式，但市公所曾提出相關的建設配套措施，當地居民大都願意接受。

「…當盧市長一任屆滿，競選未連任，換呂龍雄市長上任，他繼續推動該案，並且很誠意到本里管事厝的廟口召開說明會，我們里民架起白布條，並準備雞蛋要抗議，經由會議協商後，大家雖一致認同本市需要有一個納骨塔，但希望呂市長同意爭取來此設校作為配套措施，獲得共識，皆大歡喜。本來只有要爭取台南女子技術學院來此設校，那時剛好 921 地震後，也有其他大學表明也要到此地來設校，於是台糖就把已規劃好的地再擴大為大學城。未料 2000 年政黨輪替，用地案遭新政府擱置而夭折…」。(TM-3)

協商雖然有美好的成果，卻在中央單位的政權輪替中告吹。

(3)籌組自救會，但功能無從發揮。

此一納骨堂設置案一再延宕。市長寶座又由上任市長回鍋當選，納骨塔設置的預定地又重回舊址。受訪者很無奈的搖搖頭說：

「…納骨塔設置案又回到四年前盧市長任內所規劃的原點，並開始在設置地點之外圍，表面上以設置自行車步道案，實際上是進行納骨塔聯外道路六米寬之設置，準備強制執行…」。(TM-3)

後來，因納骨堂的預定設置地點被公告為遺址保護區，市公所不得不再另覓他處，但港尾里依然雀屏中選。此時自救會才籌組起來。

「抗爭的初期，我們是沒有組自救會，就在市公所得知原預定地被公告為遺址保護區後，另外再找地方要蓋，卻依然找在我們里，那時候，週遭的一些大地主就緊張了，大家才組了一個自救會，但功效不大，市公所不跟自救會對話。當自救會解散後，大家都不約而同的說「做白工」。(TM-11)

此時的市公所採取的對話態度是針對全市民，而非只針對自救會，並在多次的協商中記取經驗，再來辦理的說明會地點，不僅是在該里，而且是直接在納骨堂預定設置地點召開。

(4)民意代表的介入，無助於衝突協商。

當研究者問及是否透過地方有力人士，諸如民意代表出面協商，較能達到抗爭的目的。受訪者笑笑地說：

「你看看，現在的市長董國誠，那時準備要參加市長選舉，那時參加抗爭，發誓不蓋，結果一上任，說非蓋不可，說他要繼承上任市長的政策。那是一塊大餅在那邊，他能不要嗎？盧市長下任前，僅完成粗體工程，後續的工程都在董國誠市長手上完成。政治人物應該只是顧及到他自身選票上的考量，對整個抗爭不一定有幫助。」(TM-8)

(5)建議設置專責組織，居中監督協商。

在抗爭的過程中，殯葬設施設置者與抗爭者之間，對峙的型態一時無法改變，此時假如有一個中間的監督協調機制，是否對整個衝突化解的過程有幫助？雖然在太保市納骨塔設置的過程中沒有建立此一機制，但受訪者認為：

「我認為應該成立專責組織，因為主官的權力太大，也不出面協調。此時雙方已失去互信，而且我們里民也一直認為有人謀不臧的問題。這是一塊大餅，要如何去分配是一門大學問。組成一個專責組織，公所也比較好做事，對衝突的緩解應有幫助。」(TM-7)

(二)政府官員的認知與作為

1. 公部門設置殯葬設施面對抗爭之認知

(1) 抗爭團體幕後有政治力介入

在整個嘉義縣十八個鄉鎮市中，太保市是屬於較晚設置納骨堂的鄉鎮市之一，有的鄉鎮市甚至有兩個骨灰骸存放設施。近來因為大家比較能接受遺體火化的程序，而且土葬的限制越來越多，成本也越來越高。假如太保市自己沒有設置納骨堂，往生者的火化遺骸，存放在他鄉鎮市，將要付出比他鄉鎮市居民較高的金錢。所以在太保市興建納骨堂的政策就顯的有迫切性。但因殯葬設施的鄰避性，造成設置預定地的居民起而抗爭。但最後抗爭團體的變化在受訪者的陳述是：

「這個抗爭無論團體怎樣變化，背後就是有想要參選市長的董國誠在操控。他想藉由抗爭來突顯自己。他當時擔任縣議員，都是由他帶頭…」。(T0-5)  
我不管他們什麼會，反正我就是在要蓋的地點舉行說明會。假如居民有意見，可在現場馬上問答，假如不來，是你家的問題，你有異議，你要來這邊表示…  
那所謂的反納骨塔自救會，只不過是給參與政治的人的一個工具而已…」

(T0-4)

(2) 公部門要有堅強意志力與執行公權力的決心。

「…別的鄉鎮自己假如有納骨塔，自己要用都不必超過兩萬元，啊外圍鄉鎮來的看要多兩倍或三倍，兩萬塊就變六萬，太保市民永~遠就是他們要火化一個人就發了將近十萬元的塔位，在這種情形之下，我當市長我也很艱苦，所以我一直想辦法要去蓋這個~」。(T0-17)

在經由二進二出的市長職務內，從民國 84 年到 94 年，走過十年的光景，才將太保市納骨堂的主體工程發包施工。其間與抗爭群眾的衝突協商可說是家常便飯。受訪者語重心長的說：

「…抗爭的民眾，不是一次就能夠解決的。」(T0-11)

甚至部分港尾里民不滿市公所將在該里興建納骨塔，以當地神明起乩指

示不得興建為由，把市長盧嘉竹的照片綁在稻草人身上「做法」。在這種面臨人身攻擊，不斷抗爭的環境下，要如何遂行既定的政策？受訪者睜大眼睛，拍拍胸脯的陳述其經驗。

「其實自己當市長，尤其現在非法又這麼猖獗，阿太保市這麼可憐，付出這麼大的代價，絕對全力以赴，只要我當一天市長，再多麼困難，我都是全力以赴，慢慢跟他們說明，如果他們不能接受，到最後也只有把我們所知道的說的以後事實相吻合的去做，那時破土也是這種情形，只要您認為是對的，您還是要去做，但是您要分析清楚，我們就是百姓有忌諱，百姓怕吵鬧，假如您要新設，他有理由反對，若不是新設的，他也沒有理由反對。所以您要顧慮到這些，能夠排除掉，您就不要去管他，您要用意志力去做才有辦法。」(T0-38)

在訪談的過程中受訪者不只一次的強調意志力。

「對！您沒有意志力，您沒辦法，只要是對的，您要自己分析清楚，只要是對的，您就是做，包括現在馬英九，也是有很多事情，因為您只要是對的，因為您再怎麼做，即使都鋪金的，也都有人反對，您要把您要做的事情分析的很清楚…」。(T0-39)

### (3)選址以原有墓地為優先考量，減少抗爭。

首先在殯葬設施鄰避衝突，面臨抗爭的預警中，設置者最重要的第一步，依據受訪者的陳述就是審慎選址。一般都是以原有的墓地來進行擴建。

「第一個我跟你講，第一個條件就是說，殯葬設施不是說隨便都可以設立，你要減少抗爭，第一您要選在原來就有墓地的地方。」(T0-27)

「我們用這塊公墓擴大、擴建，因為像現在蓋好的這塊第一納骨塔，原先有 0.1 公頃的墓地，0.1 公頃，啊我們用擴大計畫，向鄰地糖廠買地 1.5 公頃，並變更為墓地之後再予以徵收，增加十五倍大。」(T0-28)

經由以原有的墓地，來進行擴建，降低附近居民的排斥，但面臨的鄰避抗爭依舊無可避免。

## 2. 公部門設置殯葬設施鄰避衝突化解作為

### (1) 進行民意調查，資訊透明化

在太保市納骨堂設置的初期，市公所為了進一步了解民意及提供居民參與的管道，特別進行設置地點當地里民的意見調查，委由港尾里里幹事進行調查，共一百卅四戶的居民中，有七十戶贊成興建納骨堂，僅六十四戶反對興建。但當地里的里長同時也自行進行里民意願調查，其結果是該里共五百六十一名公民票，有四百八十三人反對納骨塔興建，七十八人剛好外出不在家，顯見高達百分之八十六的居民反對興建納骨堂。後來太保市公所還委託立場較中立的政風室人員分別在全市其他里進行民意調查。

「發問卷調查。幾乎有九成的市民贊成。所以我們才有這個信心去做。只要市民給我們作後盾，只要是對的，只要是市民最需要的，我身為一個市長，絕對勇往直前。」(T0-2)

### (2) 召開協調會及說明會，擴大民眾參與管道。

在整個衝突協商的過程中，首先是在市公所召開一個設置納骨堂用地協調會，市公所特別邀請抗議陳情的代表參加，但無人出席。最後協調會還是開了，共出席四位(三位公部門代表及一位里長)，會中的結論是依公所原計畫進行，當然很快就遭到抗爭。隨後抗議代表即四處陳情，上到總統府，下到市公所，還包括一些政治人物及民意代表。尤其是透過代表會的質詢，最讓市公所感到壓力，於是市公所答應召開說明會。當研究者談到辦理說明會直接與居民溝通，對化解衝突是否具有正面意義。受訪者表示：

「當然，都會有幫助。因為你的理念一定要講出去，雖然反對者不聽，但還有許多鄉親要聽，無形中，這些鄉親就成為我們一股很大的支持力量。不然你自己埋頭苦幹，鄉親也無從了解你的理念。所以協調與說明會是一個很重要的步驟，不然鄉親不知道你是要如何蓋，蓋好之後的用途如何…」。

(T0-1)

「將他們的意見收集起來，答覆，報縣府，這樣程序就算，只要是合法，沒有違法，程序就一直走了…」(T0-68)

「是啊，我們第一個要設立納骨塔，一定要~，今天要設在魚寮，就要在魚寮開說明會，這樣，您的基本條件才能符合~」(T0-65)

但上述有關召開說明會地點的說法，卻與抗爭者代表所陳述的不一致。依據研究者的分析發現，市公所第一次召開說明會的地點，是選擇太保市老人活動中心的聚會場所，那個聚會所所在的里並不是納骨堂設置預定地的里，而是隔壁里，所以當時在開會時，遭到抗爭居民強烈的抗議。顯然市公所因為有此一經驗，所以在後續的作業中調整決策方向，在來的說明會地點就選在當地里的廟口，最後一次，就直接在預定設置地點上。

「我不管他們什麼會，反正我就是在要蓋的地點舉行說明會。假如居民有意見，可在現場馬上問答，假如不來，是你家的問題，你有異議，你要來這邊表示。我要設置的地點就在這裡，你不能隨隨便便亂指…」(T0-4)

在幾場的說明會溝通結果，雖然大家有聚在一起協商，但是還是各自表述，沒有達成共識。

(3)協商工作由設置單位首長擔任，應變靈活。

在與抗爭群眾的協商過程中，究竟設置單位要由誰來代表協商？受訪者很直接堅定的表示：

「當然由設置單位的首長出面協調，因為你其他的還要回去問，都沒辦法解決。他不知道什麼，他也無法拿捏要講到什麼程度…」。(T0-3)

顯然，在溝通協調的過程中，由設置單位的行政首長親自擔任協商工作，較易於靈活處理各種突發狀況。而在抗議群眾的每次訴求中，也都指出希望能

直接與行政首長對談，假如行政首長沒有出面，往往就會造成群眾的鼓譟，甚至發生衝突。

#### (4)運用文宣，宣導理念。

就在市公所與抗爭群眾進入最後的協商階段，眼見納骨堂就要發包動工了，但抗爭依然無解。此時市公所推出了一個文宣品，直接以感性的口吻向民眾訴求。

「我們文宣的標題是“為祖先起萬年曆”。內容當然先描述納骨塔的願景，再以“吃果子就要拜樹頭，喝泉水就要思源頭”的軟性訴求，來訴說我們要為祖先們建造一個永久舒適的家。」(T0-87)

該份文宣品也直接指出，在整個納骨堂籌建過程中也歷經了不少的抗爭，不管是政治考量或環保疑慮，市公所都予以尊重，但文中指出納骨塔不是垃圾場，納骨堂是一個神聖莊嚴的地方，堂內存放的是曾經養育繁衍我們、和我們有深厚血緣的先祖遺骸，不是骯髒的垃圾…

#### (5)民意代表的介入，無助於衝突化解

在傳統的農業社會，以往一旦有糾紛要排解時，往往借重當地民意代表的居中協調，通常都能順利解決，也因此形成了一個政治網絡，但也因為關係到選舉時的選票考量，就如同受訪者的陳述：

「衝突協商被民意代表介入的話，那就更複雜了。」(T0-6)

本案當初比較積極介入衝突協商的民意代表，就是當時的縣議員董國誠。當然民意代表出面為選民排難解紛是名正言順，但他被貼上準備與當政者一起競選市長的標籤，整個的衝突協商工作就走樣了。

#### (6)不贊成設立殯葬設施專責組織

在談及是否成立殯葬設施專責組織時，受訪者斬釘截鐵的說：

「不必成立專責組織，那是多的。殯葬法規定很清楚，我們一切依殯葬法規處理。然後再制定殯葬自治條例，並由代表會來監督。」(T0-5)

#### (7)不贊成運用回饋金協商

「依據殯葬法規，設置納骨塔是沒有所謂的回饋金，那是違法的，只有在蓋火化場時，關係到有煙囪，有環境污染的，才有，也一定要有回饋金的問題。」(T0-10)

正由於受訪者有如此的認知，所以在與抗爭群眾協商的過程中，一直沒有提到回饋金的問題，雖然如此，但受訪者卻認同可以提供相關的回饋辦法，諸如納骨塔塔位的折價等。

「…假如一門兩萬，跟您減三千，一萬七，這也不是回饋金ㄟ，這是一種給他們優待。沒有回饋金，回饋金就是將我們的錢拿給他們，阿那個是要他死後才有，他們自己也先要拿出一萬七，我是跟你少拿而已，這樣您知道嗎？折價，就像我們去買東西打折而已，回饋金的東西跟打折不一樣~~」(T0-56)

在太保市納骨堂剛啟用時，市公所送代表會審議通過的殯葬設施管理自治條例第 25 條中，就明訂緊鄰納骨塔的六個里，市公所將每年提撥相關經費給予補助建設或相關活動經費之用。但後來就將相關的辦法刪除，改成該六里的民眾免收納骨塔管理費一萬元。

#### (8) 尊重民間傳統信仰，尋求化解衝突之共識

在南部鄉下，傳統的民間信仰很普遍，在整個納骨堂設置抗爭的過程中，抗爭者曾以當地神明起乩指示不得興建為由，來號召里民，起而抗爭；而市公所對此不僅予以尊重，而且也循此管道，尋求突破衝突化解的瓶頸。

「今天太保納骨塔之所以能蓋起來，最主要是有擴大縣治都市計畫及高鐵嘉義車站特定區區段徵收的相關配合款，辦理兩個公墓無主墳墓的遷葬，這些無主的先人對我幫忙很大。我也在設置過程中，屢次遭受到抗爭時，都虔誠前往上香，請他們幫忙，並對他們許下承諾，在納骨塔完工後，將把他

們的遺骸安厝於一樓最為明顯，最好的位置，讓後人進出此塔，都要先向他們拜碼頭，追念膜拜…」(T0-12)

### 三、 小結

#### (一) 衝突歷程中的關鍵時期與影響：

1. 在市公所完成納骨堂用地協調會後，緊接著召開的公開說明會，因為說明會的地點並沒有選在要設置納骨堂當地的里，雖然當天說明會場內一致通過納骨堂的設置地點案，但卻遭場外數百名群眾的強烈抗議，致使縣府出面關切，希望市公所做好與民溝通的工作後，再行定奪。因此，納骨堂的設置案沉澱了將近兩年，在另一位市長上任後，才重新上路。

2. 當新任的市長上任後，說明會的地點就移駕到設置納骨堂當地的里召開，而且願意以開發大學城的配套方案與當地里民達成共識。這原本是一件非常令人鼓舞的喜事，卻因中央政權轉移，用地案無法如預期推動，讓當地居民空歡喜一場，一切得從頭再來。

3. 當地居民再以古蹟遺址為訴求，展開另一波的抗爭。在原先納骨堂用地被政府列為遺址後，市公所不得不重新選址。

4. 在同一里重新選址確定後，依然遭到抗爭，市公所就選擇在設置納骨堂的現場召開說明會，且動用警力上百人維持秩序，在完成必須的程序後，動土施工，反納骨堂自救會宣布解散。

#### (二) 社區居民的認知與作為

##### 1. 社區居民對殯葬設施設置之認知

- (1) 政府資訊不透明
- (2) 擔憂地價下跌、生活品質不良

##### 2. 社區居民對殯葬設施設置的作為

- (1) 要求政府在設置所在里召開說明會
- (2) 同意以回饋方式或配套的建設方案協商
- (3) 籌組自救會，但功能無從發揮。
- (4) 民意代表的介入，無助於衝突協商。
- (5) 建議設置專責組織，居中監督協商。

### (三)政府官員的認知與作為

#### 1. 公部門設置殯葬設施面對抗爭之認知

- (1)抗爭團體幕後有政治力介入
- (2)公部門要有堅強意志力與執行公權力的決心
- (3)選址以原有墓地為優先考量，減少抗爭。

#### 2. 公部門設置殯葬設施鄰避衝突化解作為

- (1)進行民意調查，資訊透明化
- (2)召開協調會及說明會，擴大民眾參與管道。
- (3)協商工作由設置單位首長擔任，應變靈活。
- (4)運用文宣，宣導理念。
- (5)民意代表的介入，無助於衝突化解
- (6)不贊成設立殯葬設施專責組織
- (7)不贊成運用回饋金協商
- (8) 尊重民間傳統信仰，尋求化解衝突之共識

## 第二節 柳營鄉祿園設置的衝突化解

### 一、衝突歷程

柳營鄉祿園是一處「三合一」的殯葬專區，園內設置有納骨塔、火化場及殯儀館等殯葬設施。柳營鄉公所於民國84年7月辦理第一公墓遷葬公告，以便興建納骨塔，由此跨出設置殯葬專區的第一步，但殯葬設施設置預定地附近的居民，卻也展開一連串長期的抗爭，尤其在設置火化場的階段，抗爭群眾組成的自救會更向監察院訴狀陳情，監察院也組成調查小組，進行查察。經由無數次的衝突化解，最後殯葬設施是完成設置，但有幾位自救會成員卻被判刑。其間的衝突歷程，詳如附表5-2。

表 5-2 柳營祿園設置衝突歷程

日期(年.月.日)	設置者作為	抗爭者作為	相關單位作為
88.5.10~14	為因應時勢所趨，柳營鄉公所計畫於第一公墓內光福村最南端處，興建鄉立火化場，並奉省府核復同意設置，省府並補助558萬元。	反柳營火葬場自救會，堅決反對在該處興建火化場，自救會連續幾天到鄉公所前抗議，砸雞蛋並擲牛乳。	
88.5.26	柳營鄉鄉長黃國安於公聽會中強調(1)不是以營利為目的，是為鄉親的需要。(2)一定會訂定嚴格規範，不依規範者不准進場，不吵到學校及鄉民安寧。(3)無味、無臭、無毒之環保標	自救會提出的反對理由(1)在省公路旁不當。(2)影響附近學校上課。(3)陪葬陣頭影響居民生活環境。(4)環境汙染。(5)影響酪農區。	台南縣籍王幸男立委假柳營代天院廣場舉辦一場「柳營鄉設置火葬場說明會」，邀請柳營鄉鄉長黃國安、內政部與省府主管官員做說明，並邀請六甲鄉鄉長及反對設置人士

	準才啟用。(4)柳營鄉鄉民完全免費(六甲鄉龜港村村民比照辦理)。		發表意見。
88.5.27	柳營鄉鄉長出席，但無法說明。	自救會成員拍桌大罵，不願讓柳營鄉鄉長說明。	台南縣政府出面召開協調會，結果場面火爆，不歡而散。縣府表示往後不再召開任何協調會，一切由柳營鄉公所全權處理。
88.9.13	柳營鄉公所計畫在第一公墓興建火葬場、納骨塔、殯儀館等「三合一」喪葬設施，柳營鄉長黃國安表示，公所計畫興建火葬場等喪葬設施都依法行事，舉辦公聽會，加強宣導，也依規定上網辦理公開發包作業，如果有違法情事，縣政府也不可能核准。面對自救會計畫發動罷免案，黃國安語氣堅定地說，「我坦然以對，接受選民考驗，我的一切作為都是為民眾利益及後	自救會總幹事黃廷賜等人指出，柳營鄉公所計畫在第一公墓興建火葬場、納骨塔、殯儀館等「三合一」喪葬設施，欺瞞鄉民，罔顧行政法令規定，擅權弄法，一意孤行，企圖假藉合法掩護官商勾結。柳營反火葬場自救會人員，手持罷免鄉長旗幟到縣選委會詢問罷免鄉長相關作業。自救會強調，如果廿三日火葬場工程發包出去，罷免行動將正式展開。	縣選委會組長吳俊修指出，依公職人員選罷法及施行細則規定，提出罷免案須是本屆鄉長選舉人數一萬七千七百三十一人的百分之二為提議人，即三百五十六人。罷免案連署人數須為選舉人數的百分之十三以上即二千三百零七人。罷免案提案成立須為目前選舉人數的二分之一以上參與投票，有效票二分之一以上才能通過罷免鄉長。

	代子孫著想，絕非為一己之私，如果這樣做最後還遭到民眾罷免我也認了。」		
88.9.20	鄉公所祕書張清國宣布，第一階審核資格結果三家投標廠商資格均符合，第二階段辦理比價手續，結果有兩家廠商未付估價單，因證件不夠形成廢標，只剩一家廠商，依法仍可以辦理開標。祕書張清國表示，新的政府採購法實施後，規定資格標必須三家廠商合格，價格標一家就可以了。開標結果資格、文件符合的唯一廠商標價三千一百五十萬元，超過鄉公所訂的底價，張清國宣布流標。鄉長黃國安表示，鄉公所依法還會辦理第二次公開招標。	柳營鄉公所興建火葬場，引發反對設置火葬場的自救會多次抗爭，鄉公所仍辦理招標作業，今天上午在柳營鄉圖書館開標，自救會近百人一早又到鄉公所抗爭，並要求鄉長黃國安出面，新營警分局大批警力前往維持秩序，自救會總幹事黃廷賜要會員到鄉公所門前靜坐抗議，另推派數名代表監看火葬場開標過程。開標結果資格、文件符合的唯一廠商標價三千一百五十萬元，超過鄉公所訂的底價，結果流標。蔡金生等人向自救會成員宣布流標，眾人大喊勝利後離開鄉公所。	
88.10.14	柳營鄉長黃國安表	柳營鄉反火葬場自救	蔡文龍表示，縣議會

	<p>示，鄉公所計畫興建火葬場，自救會向監察院、地檢署及調查站等單位檢舉，他也接受約談並提出說明，自救會無權「未審先判」指他違法。黃國安強調，鄉公所計畫興建火葬場，一切依相關規定辦理，並無任何違法之處。</p>	<p>會人員三十多名，手持布條與旗幟到縣政府陳情，遭警方阻止雙方一度發生拉扯，協調後自救會人員答應不帶布條與旗幟入縣政府，要求督促柳營鄉公所放棄設置火葬場。自救會會長蔡金生、總幹事黃廷賜等人指出，柳營鄉公所計畫在第一公墓設置火葬場，縣政府依據省社會處指示及縣議會決議，兩度函文柳營鄉公所放棄設置火葬場不得發包，但柳營鄉公所仍執意在九月廿三日第一次發包及明日第二次發包，要求縣政府發揮公權力。黃廷賜並要求蔡文龍與他一起去找柳營鄉長黃國安，蔡文龍當場拒絕，表示他只是就自救會質疑部分作說明，除非奉縣長之命否則他不能答應，他也無權作</p>	<p>的決議不能違背，縣政府函文照轉柳營鄉公所辦理，但縣長認為火葬場有興建必要指示社會科促成，身為公務人員自應奉命執行。且火葬場屬於鄉立，縣政府無權干涉。</p>
--	---	---	---

		<p>主，此語引起自救會人員不滿，指責蔡文龍推卸責任，場面火爆。自救會人員隨後轉往鄉公所前搭棚準備抗爭到底。</p>	
88.10.15	<p>柳營鄉公所興建火葬場工程第二次招標作業開標。開標結果火葬場工程以二千六百六十萬元發包</p>	<p>自救會十四日下午就到鄉公所前廣場搭帳棚、懸掛抗議的白布條；今天上午九時許，公所前即聚集數百名自救會成員，警方雖派出大批警力維持秩序，但抗爭群眾立刻向鄉公所丟擲雞蛋，九時三十二分許，警方現場指揮官新營警分局副分局長莊清根下令舉牌警告抗爭群眾。十時左右，新營市舊廓里長蔡芳南說，他家人住在柳營鄉已十五年，堅持反對柳營設置火葬場。還有自救會成員說，鄉公所若不解決火葬場一事，自救會不排除長期在鄉公所前長期抗爭。自救</p>	

		<p>會總幹事黃廷賜說，工程發包出去不代表能施工，還有其他的程序問題，鄉公所硬要發包火葬場工程，顯示自救會的民意力量不夠大，自救會必須再展現力量持續抗爭。黃廷賜演講完，多名自救會成員撒下大量的冥紙，此時警方第二次舉牌警告，指自救會成員行為違法、命令他們解散，莊清根對自救會成員說，不解散，警方會立刻驅離抗爭群眾，自救會成員才離去。</p>	
88.12.16		<p>柳營鄉公所推動興建火葬場，反對設置的自救會人員質疑鄉公所做法違失，向監察院陳情。</p>	<p>監察院內政及少數民族委員會受理陳情，並約談各相關單位人員調查後，已將結果函柳營鄉公所，調查結果認為雖然火葬場的興建依法並無不合，不過作業過程有不恰當之處，例如尚未完成申</p>

			<p>請建照手續即在公墓內興建廁所之事也應改善。監察院調查意見指出，前省社會處對柳營鄉火葬場持「原則同意設置」立場，不過因設置地點關係鄰近酪農產業發展及地方民眾營葬需求量大，縣府及鄉公所應利用各種場合，盡力加強協調溝通，以澄清誤解取得共識，俾利地方健全發展。</p>
89. 8. 16	<p>縣長陳唐山與社會局長蔡文龍、柳營鄉長黃國安等人拜會內政部長張博雅，她表示全力支持柳營鄉興建火葬場，並答應先補助三千萬元經費。黃國安指出，柳營鄉興建火葬場舊政府時代曾多次向內政部爭取補助，相關官員因有民眾抗爭就不敢補助缺乏擔當，但張博雅曾任嘉義市長，表示</p>	<p>柳營鄉公所推動興建火葬場一波三折，反對人士組成自救會，多次到縣政府與縣議會抗議、陳情，並到內政部與農委會陳情，表示火葬場興建地點不當，會汙染附近主戶及酪農區。自救會也向調查站、監察院檢舉，指黃國安興建火葬場有違法嫌疑，惟經調查並未發現不法。</p>	<p>張博雅說興建火葬場是解決人往生後的安置問題是很好規畫，目前一地難求，興建火葬場是未來解決人往生後安置問題的趨勢，內政部絕對全力支持，但支持不能光喊口號，一定要付諸行動，當場答應先補助三千萬元，其餘明年度再說。</p>

	她知道推動興建火葬場的困難度，既然柳營鄉公所有心做，中央自應全力支持。		
90.5.4	柳營鄉第一公墓興建火葬場硬體建設即將完工，但爭取省府補助的新台幣二千萬元水電及空調經費墊付案，卻遭縣議會退回。縣府社會局表示，將會向縣議會提出申覆。柳營鄉長黃國安說，雖然上級要給地方的補助款被議會否決，但鄉公所仍會繼續推動興建，如期完工。台南縣內迄今仍無政府興建的火葬場，柳營鄉公所經過審慎評估，選定在第一公墓用地推動興建，鄉公所並已向中央核貸新台幣七千萬元的公共造產基金，但推動興建過程中卻屢遭波折，雖地方反對者組成自救會抗爭，仍未動搖鄉公所	縣議會臨時會在審查縣府提出墊付案時，表決退回省府核定補助柳營火葬場的二千萬元經費	縣府社會局長蔡文龍表示，推動興建火葬場是縣長陳唐山的政見之一，而且柳營鄉火葬場也是經中央核准同意，縣府站在監督和協助的立場，會再努力和議會溝通，並會在定期大會提出申覆。

	<p>興建火葬場的決心。</p> <p>柳營鄉長黃國安和代表會主席張秋得會晤縣府社會局長蔡文龍，了解上級補助款提墊付案情形。鄉長黃國安表示，柳營火葬場採取最先進及嚴格標準的設備，在東南亞地區有七座在日本，柳營鄉火葬場是亞洲第八座最新標準的設施，完成後不僅對柳營鄉，甚至對全縣均有很大的幫助；雖然火葬場水電和空調補助經費在議會審查時受阻，但不會影響鄉公所推動興建的決心。</p>		
90.10.16	<p>柳營鄉公立火葬場即將完工，三座火化爐體機械已安裝完成，由三名日本技師試車。本月下旬將做實體火化檢測，要求完全符合最嚴格的環保排放標準。由於火化</p>	<p>六甲鄉反柳營火葬場自救會，上午在六甲鄉龜港村社區活動中心召集當地附近居民舉行會議。自救會總幹事黃廷賜除針對柳營火葬場的設立，提出八項質疑，要求陳</p>	<p>陳唐山今天請假沒有上班，他的幕僚人員表示，柳營火葬場的設立，都是依法辦理。類似紛爭已引發多時，且疑有「政治力」介入，他們無意再針對「選舉花招」</p>

	<p>室仍預留有二個基座，年底前將再增設兩座火化爐體。鄉長黃國安指出，火葬場的爐體設計非常先進，符合最嚴格的環保排放標準，整體設施的動線規劃與處理過程也以人性化為主要考量。</p>	<p>唐山說明。包括火葬場的設立，是否取得民眾共識；戴奧辛的排放，是否十年都能保證低於一奈克；縣政府為何任令部分不法火葬場長期違法營業而未取締等。會後村民除在場外高舉抗議布條，宣示反火葬場決心外，也曾前往柳營火葬場觀看，並與火葬場工作人員發生口角衝突。</p>	<p>表示意見。</p>
<p>90.9.4</p>		<p>反柳營火葬場自救會成員黃廷賜等人到縣府拉布條抗議，指柳營鄉公所興建火葬場過程諸多黑幕與涉嫌不法，造成鄰近居民疑慮與不滿，他們多次向縣府反映卻未獲得合理的答覆，懷疑陳唐山是否遭蒙蔽或刻意包庇。黃廷賜等人並要求面見交陳情書給陳唐山，但遭現場維持秩序的警察攔阻。</p>	<p>陳唐山表示，柳營火葬場興建均依法辦理，民眾也向農委會與監察院陳情，鄉公所與縣府都一一提出說明，如果不合法怎能一步一步做下去，目前其他縣市都有火葬場，只有台南縣沒有講不過去。縣府的立場是不能危害民眾健康，試燒都有工研院專家派員監測，民眾陳情只要是合理的縣府會接</p>

			受改進，民眾應相信政府的公信力。
90.10.1	火化場完工啟用	柳營鄉民蔡明文等五人反對柳營鄉公所興建火葬場，組成柳營鄉反火葬場自救會，被控連續率眾到柳營鄉公所抗議，以演講或文宣攻擊鄉長黃國安，滋擾鄉公所，台南地方法院依誹謗罪將蔡明文判刑六月，蔡金生、許淵源、黃廷賜、陳英傑各判刑四月，均得易科罰金。	

資料來源：研究者整理

## 二、衝突化解

### (一)社區居民的認知與作為

#### 1. 社區居民對殯葬設施設置之認知

##### (1)心理對死亡的忌諱

殯葬設施與一般的鄰避設施相較之下，就是多了一層對死亡的忌諱，尤其在民風保守的鄉下更為明顯。當初柳營鄉要設置火化場，受訪者的一段陳述，可以說出當地居民的心聲。

「…其實當初是沒有政治炒作，而是民風保守，只因為村裡的人不願意別村莊的死人都放到我們這裡來，這樣我們怎麼甘願。」(LM-39)

##### (2)對生活環境及環保的擔憂

因為要設置火化場，由於會有排煙的設施，所以不僅會對當地生活品質造成影響，尤其是空氣污染的問題，更令當地居民擔憂。在火化場附近，柳營鄉有一個比較特殊的產業，就是酪農區。酪農所重視的是生產牛乳的品質，所以在火化場排煙方面，會不會產生過量的戴奧辛，一直都是抗爭民眾所關注的。雖然鄉公所有請專家學者出面解說澄清，但一大堆的數字，居民還是難以去理解，何況機器本身也會出狀況。

「柳營這座火葬場是目前全台灣國最好的，它有急速集塵器，機械全部是好的，但是這個東西用久了就會退化，百姓怕以後有一天，操作人員打瞌睡，又會產生過量的戴奧辛…」(LM-21)

## 2. 社區居民對殯葬設施設置的作為

### (1) 要求鄉公所召開說明會或公聽會

「…因為大家都不願意殯葬設施蓋在我們家旁邊，這是人之常情，所以當初黃鄉長要蓋火葬場時，我就表示，您要蓋不要緊，但要在村廟召開一個公聽會，公開表明要蓋火葬場，假如能做到這樣，我依然向你抗議，那我就瘋子…」。(LM-1)

整個設置案的衝突化解過程中，最先的公聽會是由當初台南縣籍的立法委員王幸男召開，分別邀請相關的人員到場陳述意見，鄉長黃國安與反對設置火化場自救會的代表都有到場；緊接著辦理的說明會，則是由縣政府主辦。所以鄉公所本身一直都沒有辦理相關的說明會。

「說明會很重要，因為說明會就是你做鄉長應該有這個義務。」(LM-12)

所以抗爭的民眾似乎一直在納悶，鄉公所未核都沒有召開說明會。那時黃國安鄉長曾對媒體公開表示，省府所公佈的「全省喪葬設施設置管理辦法」設置要件內，並未明文規定一定要召開說明會，雖然因陳情事件太多，社會處曾函告希望地方召開說明會，但行政命令不能抵制法規，他並未違背程序。

這個說法聽在抗爭群眾的耳裡，當然很不是滋味。

「…所以我也跟黃鄉長說，你假如在我們柳營場所公開辦一個說明會，這個很重要ㄟ。」(LM-2)

「那是心理上的問題，最重要就是要廣告，就是我一定要做，讓百姓有一個心理準備，不要讓人措手不及，好像做的很突然。」(LM-7)

## 2. 回饋方案無助於化解抗爭

本案的回饋案是由鄉公所主動提出，主要的回饋措施，為設籍柳營鄉之鄉民往生後申請火化，將予以免費優待，鄰近之六甲鄉龜港村村民往生者，亦比照辦理。回饋案提出的時間點很早，幾乎是與設置計畫案同步，但對整個衝突化解，似乎沒有產生任何的影響，整個的回饋案幾乎淹沒於抗爭的聲浪中。

「其實回饋要如何回饋，垃圾場也有回饋，離島也有核廢料回饋，現在百姓資訊很厲害，就算家中老的傾向於同意，年輕人也許會說不接受回饋。回饋沒有用。」(LM-9)

的確，在這多元的社會，每個人對於回饋的看法不同，標準也不一樣。鄉公所無法針對每一個人，讓每個人都滿意。

「…不能雨露均霑。」(LM-11)

更何況，在激烈的抗爭中，已失去彼此之間的信任，此時，再有任何的回饋案，似乎於事無補，只是又無故平添一個互相衝突的理由。

「沒幫助，怎麼會有幫助。回饋只是一個欺騙口號，但他是善意的。」(LM-10)

在受訪者陳述出來的語詞中充滿無奈，又充滿了矛盾。或許有些事情需

要時間的沉澱。

「…我們也知道，殯葬設施在未來有這個需要。三十年後，我也知道。現在百姓已經比較能接受。為什麼早先火葬我們比較不能接受呢？因為以前大家都是兇葬，用埋的。比較自然。也沒有接觸過火葬。而這十幾年來，大家漸漸都能接受了。」(LM-13)

### 3. 籌組自救會，難敵公權力。

在群眾抗爭之初，因有酪農區住戶的加入，有錢出錢，有力出力，於是自救會成立，他們所展現的抗爭規模，在國內可說是少見的，當初國內的新聞媒體，幾乎天天報導。

「…自救會的第一任會長就是被判刑的蔡明文老師，因為他在公所前罵黃國安“狗仔”。黃國安說要告他，他就辭自救會會長，換我接任。是百姓叫我們去抗議的，並不是我們自願的，我們不是吃飽太閒。」(LM-15)

以民意為自許的自救會在抗爭的過程中，曾以罷免鄉長為號召，並以台南縣柳營鄉公所自 84 年辦理第一次公墓更新及申設納骨堂、火葬場等過程，罔顧鄉民民意及利益，涉有違失等情為由，向監察院陳情。監察院內政及少數民族委員會受理陳情，並約談各相關單位人員調查後，認為雖然火葬場的興建依法並無不合，不過作業過程有不恰當之處，例如尚未完成申請建照手續即在公墓內興建廁所之事也應改善。監察院調查意見指出，前省社會處對柳營鄉火葬場持「原則同意設置」立場，不過因設置地點關係鄰近酪農產業發展及地方民眾營葬需求量大，縣府及鄉公所應利用各種場合，盡力加強協調溝通，以澄清誤解取得共識，俾利地方健全發展。

經過監察院的調查，並沒有讓自救會抗爭的腳步停止。最後帶領抗爭的幾位幹部，被控連續率眾到柳營鄉公所抗議，以演講或文宣攻擊鄉長黃國安，滋擾鄉公所，台南地方法院依誹謗罪將蔡明文判刑六月，蔡金生、許淵源、黃廷賜、陳英傑各判刑四月，均得易科罰金。

「酪農是我住的地方屬酪農區，因為養牛，他們有出錢，抗議都要發錢的，我就發了自己褲袋錢一百多萬，我又被判四個月，你看冤不冤枉…」。(LM-6)

#### 4. 以代表會執行監督工作

「其實讓百姓漸漸遺忘抗爭的那一段仇恨，都不必成立什麼專責組織，只要代表會監督即可。」(LM-27)

因為受訪者本身是代表會的代表，此種陳述比較主觀，因為在選票的考量下，民意代表是背負很大的壓力。

#### 5. 民意代表的介入，無助於衝突協商。

「…我知道要蓋殯葬設施是政府的政策，但代表就是要展現民意。我們這邊六個村的代表都反對…」。(LM-1)

因為柳營祿園火化場設置的位置剛好以省公路台一線為界，所以凡是由鄰近設置地點所選出來的民意代表，明知殯葬設施的設置是情勢所需，是政府的政策，但由於有選票上的壓力，不得不投反對票，形成所謂為反對而反對。

「…柳營有分公路東、公路西。公路西的代表在表決時都沒有舉手。公路東的代表，每一個人都贊成，因為他們想又沒有蓋在我家隔壁，有什麼關係。這是人的私心，他們也都是正確的，保護與維護他們百姓的權益，理所當然。」(LM-2)

所以民意代表的介入，其實對衝突協商是很難發揮效果。

### (二)政府官員的認知與作為

#### 1. 公部門設置殯葬設施面對抗爭之認知

##### (1)主政者要展現意志力，強化公權力的運作

柳營鄉代表會議決通過鄉公所提案，同意墊支縣府借給柳營鄉公所興建火化

場一千萬元一案的第三天，黃國安鄉長的住宅於凌晨遭開槍威脅後，反對興建火化廠的勢力開始集結。

「反火葬場自救會，起先成員寥寥無幾，後來他們結合了酪農區的業者及附近的工廠，每戶募款，並要脅學校相關人員加入自救會，漸漸形成一股力量，且租屋成立辦公室，強力進行文宣攻擊，鄉公所則於刊物中說明澄清。自救會…發動群眾到鄉公所抗議，他們的聚眾活動都沒有正式申請，警察單位起先都以勸導為主，並全程蒐證，我則不予以回應，只全力蒐集他們反對的訴求意見，並針對理性的反對者進行溝通，有的經協調後退出抗爭…」。(L0-4)

大部分的反對者卻沒有因為鄉公所的出面說明而停止抗爭，反而動員更多的群眾對鄉公所進行抗議。

「…他們還是不斷的抗爭，諸如自救會監督代表會，不讓相關的預算通過，且放出黃國安收買代表及當地地價將一落千丈、葬儀社林立等謠言，一再用宣傳車綁白布條，在我居住的柳營市區，對我進行人身攻擊醜化伎倆，我則逆來順受，默默承受內心的煎熬…」(L0-4)

期間最激烈的衝突就發生在鄉公所招標及發包動工之際。

「當所有配合款、補助款都通過後，我就以全國最嚴謹的標準上網公告招標，並聘請評審委員審核，嚴選合格廠商，在第二次招標時，有一家合格廠商得標，我則採統包方式發包設計，期間自救會的抗爭不斷，時常以雞蛋攻擊鄉公所，並以三字經惡意攻擊我，我則保持沉默，保留法律追訴權，就在工程要動工的前幾天，自救會再集結大批人馬到鄉公所抗議，電視新聞媒體天天就是以SNG車現場報導，抗議群眾有人帶頭丟石頭，砸破鄉公所的玻璃，差一點傷到工作人員，我看情勢嚴峻，電話向縣長反映，縣長則馬上下令警方，要找出丟石頭的人，於是警方根據蒐證影片，將帶頭的一一帶到警局訊問作筆錄，混亂場面才得以控制…」(L0-4)

「…所以主政者一定要有那種魄力，當初抗爭最激烈時，為何能查到何人丟擲石頭，也是我下令補強至高點監視器，方能提供警方追查，真是用心良苦。」  
(L0-19)

在法院開始傳訊自救會相關人員後，抗爭的行動才漸告停歇。

「…主政者的魄力是最重要的，如果退縮，公權力就無法運作…」(LM-5)

「…所以一個主政者的魄力比什麼都重要，你不想做事，假如你看好像不能做，就算了，那就一事無成。」(LM-18)

(2)落實法規，去除模糊空間。

柳營鄉公所因有感墓地嚴重不足，火葬又為時代趨勢，再配合政府政策，端正社會風俗—改善喪葬設施，謀求解決日後鄉民往生之埋葬問題及防止民間違規使用耕地濫葬，早在86年9月4日即申請火葬場之設置。但當初有關殯葬法規的條文規定是相當模糊的。因為就在離設置預定地500公尺內，有一家順大裕食品廠，致使申請設置案不符規定，經省社會處函復鄉公所另覓地點設置火化場。

「在省府期間，要設置殯葬設施時之規定不是很明確，因為這種不明確造成了有心人借題發揮，所以當初我有考量到這個問題，我先到省社會處談這個問題，因為條文規定要有六米寬的聯外道路及離學校、工廠多遠的距離。」(L0-1)

「…所以這個問題我就先去解決，我先到省法規會，經法規會開會決議，可以在原有的公墓，經清葬後，可以在原有地設置火化場、殯儀館等殯葬設施。所以在那個法案通過後，省府部份人士皆戲稱此一法案為國安條款，因為當時擔任一個鄉鎮市長，沒有人會去注意這個問題，有的時候他們想去做時，若要依據原有法條，就會碰到困難…」(L0-2)

所以後來上級主管單位針對該法修訂後，柳營鄉公所申設火化場的第一公墓就屬非都市土地已設置公墓範圍內之墳墓用地，已不受500公尺之限制，故鄉公所再重新申請設置火葬場，經省府核復原則原則同意設置。

### (3)同理抗爭者的心情

「…柳營火葬場在設置時，縣警局、分局、派出所是一條線的全力協助鄉公所，我堅持絕對不要有流血事件，抗議者動粗，我不動粗，所以甚至到我住家開土槍，我都忍受下來，直到縣長下令查辦，我依然在地檢署表示願意寬待，因為他們抗爭有理，因為是他們不曾面對這種現象，因為他們是面對著老舊思維，以前鹽水有一廟寺的火化場及關子嶺大仙寺的火葬場，所產生的黑煙及噪音等問題，實在叫人不能忍受。」(L0-5)

由於有此同理心，鄉公所透過各種可以向鄉民溝通的管道，進行說明。

### (4)改善風俗習慣，降低衝突化解成本。

一般民眾對於殯葬設施的鄰避現象，有一個很主要的成因，就是不喜歡送葬隊伍經過，所產生的各種干擾。

「其實所有鄰避設施的設置，主政者一定有魄力，也一定要有要深深了解，是我們政府機構要來改善社會風俗習慣，不是讓相關的業者牽著走，如果有這個場所的話，就按照這個場所的規定…現在送葬的陣頭沒了，等於是自然而然的消失，是殯儀館規定不容許，直接來管制業者，政府是要引導改善社會不良風俗習慣，最後連樂隊的音量都要受到控制…」。(L0-30)

假如一些不良的殯葬文化獲得改善，民眾對殯葬設施嫌惡的心裡就會減輕，自然而然的，政府在推動殯葬設施設置的過程中，所遭受到的抗爭就減少，相對的降低衝突化解成本。

## 2. 公部門設置殯葬設施鄰避衝突化解作為

### (1)加強文宣說明，資訊公開化。

在籌設規劃納骨塔的初期，柳營鄉公所就透過發行的柳營鄉訊雙月刊，登載相關的事宜。

「我在村民大會中都宣導說，假如我們這些公墓不清一清，每到清明時節掃墓時就很不方便，久而久之，大家有一個共識，希望把祖先骨骸撿骨後進塔，這

個就是資訊宣導的重要性，柳營鄉公所兩個月就發行一次刊物，在刊物中也宣導相關資訊…用雙周刊以文字預先灌輸鄉公所的施政理念…」。(L0-3)

到了興建火化場時，鄉公所更是把雙周刊視為重要的文宣管道，不斷地透過雙週刊，將抗爭者所提的疑問，一一公開解答。當然也引起了反對興建火化場代表的反彈。

「…當時我全力蒐集反對的意見，但並不急著一一反駁，等到召開代表會議時，我才於會中做說明，當然反對者依然反對，而且提議要刪雙週刊的預算，但未能如願，因為反對者佔少數。所以我也將說明的內容透過刊物週知鄉民…」(L0-4)

當時黃國安鄉長更向所有參加連署反對興建火化場的鄉親，以書信的方式，一一說明大家疑慮，希望能化解大家的抗爭。

## 2. 辦理殯葬設施觀摩

為了消除大家對設置殯葬設施的種種疑慮，鄉公所首先針對重要的意見領袖，辦理出國觀摩先進國家之殯葬設施。

「我就在年度經費預算中，編列設置殯葬設施出國觀摩預算，此一預算名稱並未言明是設置何種殯葬設施，於是協同村長與代表，前往澳洲，日本等地進行殯葬設施觀摩，看到先進國家的殯葬設施，大部分的參訪者都說讚，表示鄉長很用心，並贊同於柳營鄉設置類似之殯葬設施。這些反應我都一一記在心中…在鄉公所正式表明要再設置殯葬設施，並向相關單位爭取經費後，又辦一次到歐洲觀摩，那些贊成設置的村長、代表當然受邀參加，其餘未表態的，也讓他們自由報名參與。回國之後，大家都表示認同…」(L0-4)

實際上，在參加殯葬設施觀摩的成員中，包括一些代表會原先反對設置案的代表，到了該表態的時候，依然是站在反對的一方。

## 3. 辦理說明會，與基層民眾面對面溝通。

「說明會必然要辦。其實面對抗爭的經過與變化，我們應該著手於，當初我們很坦白來說，之前的溝通宣導不夠，執行單位鄉公所認為已有宣導，但是只針對較高層，諸如代表會、村長等，所以許多基層民眾說，代表及村長因為有被招待出國觀摩，得到好處，所以才會保持沉默，所以才不得不勉強同意，這是當初我們的瑕疵，後來我們就針對村民大會，直接與民眾宣導，並運用老式摸彩品的方法，把民眾留在會場，聆聽我做最後的說明，讓各村里形成一個共識，要做！要做！…」(L0-7)

在鄉公所辦理的各村說明會之前，縣政府也曾經出面，邀請抗爭的自救會幹部，到縣政府與鄉公所代表一起舉行面對面的協調說明會，會議是由副縣長主持。但是由於支持與反對立場鮮明，協調過程出現火爆場面，雙方氣氛一觸即發，協調會議宣告破裂，雙方不歡而散。鄉公所只好轉而製作火葬場設置說明會錄影帶，經由當地的南天電視台—南瀛鄉情結目中播出。並於各村辦公處置放錄影帶，供民眾播放，爭取民眾共識與認同。

#### 4. 黑白道介入，讓衝突化解複雜化。

就在縣政府居間辦理協調說明會的前夕，台南縣籍立法委員王幸男，邀集內政部民政司、省社會處、台南縣政府、六甲鄉公所、反柳營火葬場設置自救會、乳牛學者及柳營鄉公所人員，於柳營鄉代天院前廣場舉辦公聽會，事後又邀相關人士到火葬場現場會勘，其結論均指稱地點不當，以另覓偏遠山區興建為宜。此一發展，又讓鄉公所在處理衝突化解中棘手不已。中央的民意代表如此，而地方上反對的民意代表表現的就更直接了。

「…民意代表的介入，大都要突顯他個人主義，尋求他選票上的利益，當初到日本、歐洲參訪時，第一個大力贊成設置，回國卻帶頭反對的，就是蔡金生代表。」(L0-20)

在整個衝突化解過程中，不僅有民意代表各方勢力的介入，就連黑道勢力也蠢蠢欲動。

「…這工程做下去，鄉長不知可得多少好處，總認為好幾千萬元的工程，鄉

長不知可得多少好處，叫他們要稍微意思一下。我則表示，這工程都公開招標，要如何意思一下，就是我們所說的黑道，就是他們這種團體。我說，那是不可能的事情。」(L0-7)

「…民意代表去勾結那些~，所以他們講了以後，我說那是不可能的事情，但歡迎你們全程了解。所以他們就越攪越多人…」(L0-8)

#### 5. 行政首長親上火線協商

「其實那些我們的民意代表，11個代表，原本沒人願意插手此事，最後是經由自救會以地域性來作文宣，訴求重點是，為何不去做在別處，而要做在我們這邊。柳營的分隔點是以縱貫鐵道，人家那邊都不讓人家蓋了，要來蓋在我們這邊，我們大家都沒有聲音嗎？用這種分化的文宣，所以我說要找誰出來講？說難聽一點，沒大人。地區的議員為選票考量，他也不敢出來講話，只能表示蓋是要蓋，但不要蓋在我門口。都是這些心態，所以沒辦法，只好我自己親上火線，當自救會群眾在鄉公所抗議時，我都有在公所，那時請公所秘書出去代表接受抗議，群眾也不接受，只好當時的主政者出面。」(L0-16)

行政首長親自出面協商，一方面可安撫抗議群眾不安的情緒，另一方面則可以靈活應事。

「所以整個案子我最了解，有時在協商時，我根本不必找公所主辦者，對方問什麼，我都馬上能答覆，而主辦者該做什麼，也都依照我的指示去做。」(L0-17)

#### 6. 回饋案無助於化解抗爭

柳營鄉公所設置火化場，對居民的回饋案，是在設置計畫擬定時，就一併主動提出。

「在他們抗爭之前我就說了。就是在村民大會及代表會的會議中就說了，代表會的資料都有啊。」(L0-32)

而在衝突化解的過程中，研究者蒐集相關說明會與協調會的內容，卻很少討

論到回饋的問題，只是在監察院的調查報告書中，監察院要柳營鄉公所提出回饋辦法的內容做說明，其提出的說明內容，就是原先鄉公所擬定的回饋案，一字沒改，可見並沒有在衝突協商過程中，有所更動。

「至於回饋的問題，在起初民眾並沒有主動提出，而是我主動提出，那時都還沒有抗爭活動。回饋就是往生者是柳營鄉民，完全免費，而在柳營鄉公家機關服務滿十年以上者，其家人往生，則以半價收費。(L0-30)

研究者從文獻中發現，一般有關空污的問題，大都採取回饋金的方案，而本案的回饋方式，是一種以折扣優惠的方式。另外鄉公所還針對人事方面，以當地人優先。

「殯儀館工作人員幾乎都是柳營鄉當地人…」。(L0-31)

但是研究者再追問，為何有提了回饋案，而抗議衝突依舊呢？受訪者搖搖頭說：

「沒關係，他就是為反對而反對。」(L0-35)

## 7. 沒有成立專責組織

「政府有沒有必要成立監督委員，其實在鄉公所，鄉民代表就是監督委員，代表會就是監督機構，在縣市政府就是議員，那時自救會也曾陳情到議會。在三對等的配合款中，議會一直沒有通過，縣長則裁示以代收代付的方式，先支給公所經費，再配合代表會通過的款項，公所才得以有經費進行發包工作…」。(L0-19)

其實民意代表機構，其成員也有他們本身立場與利益的考量，在執行整個民意代表的監督權責中，能否得到抗爭民眾的信任，是值得商榷的。在整個的衝突化解中，假如能透過一個超然的監督機制，從中協調，或許各方較能冷靜的思考對策，謀取共識，降低因衝突抗爭所付出的社會成本。

8. 借重學者專家，對衝突化解的成效不顯著。

「…所以當時不論誰來找我談，我的決心是不會動搖的，一定要把這個任務達成。當然要完成此任務的當中，我找了一些人幫我蒐集資料，甚至也有當時TOP的廠商提供一些資料給我，因為當時還未招標，所以我請有意參與的各個廠商，就自救會所提疑問，給我一些數據資料回應，這種方式就是一種不用發錢而可以請到專家幫忙的技巧…」(L0-9)

當然，專家給的是數據，如何以這些硬梆梆的東西與群情激憤的抗爭群眾溝通，實際上是有困難的。鄉公所甚至請專家直接上有線電視台，製作成說明會影片，仍然無法與抗爭民眾取得共識。

9. 尊重民間傳統信仰，尋求化解衝突之共識。

在衝突協商過程中，常會運用廟口召開協調說明會，除了有足夠的廣場空間考量外，更是顯示民間信仰在當地的影響力。在反對設置火化場最為積極的柳營六個村，為了表示不願意別村莊的死人都放到他們這裡來，以得不到庄內的信仰中心楊公的聖杯做為訴求，凝聚抗爭的力量。相較之下，設置者在整個非常惡劣的抗爭衝突中，可謂是進無步，退無路。

「…這段抗爭衝突期間，我家中的成員也很困擾，尤其是我母親，這是額外話，因她是一般的民間信仰，於是要我去請教神尊，我本來無意參加，但感念母親的好意關心，於是利用中午辦公室休息時段前往該神壇，那時現場已有我母親、大哥及二哥，地點在新營市的民生路及金華路交接處(巡按君大人)，一開始，神尊起問，為何要設火化場？有何利益？我則答說，為了改善社會風俗習慣。神尊則表示願助我一臂之力，於是準備一份水果，一份金紙，去到設置火化場之地點，走一走踩一踩，之後再回到神壇，神尊即起問：何人允准您設置？我答說：是上面准的。神尊則問：上面所指為何？我答說：縣府、省府及中央都已公文核准。神尊再說：還有人未准您，就是現場的那些靈，您沒有去解决好。所以神尊再帶我到設置火化場之地點上香祭拜，說也奇怪，動工當天的晚上，自救會成員擅自拔除破壞廠商所設置之基礎板模，等於得罪了當地的靈，隔天剛好有一個颱風，把自救會的辦公處所一掃而光，連旗幟也都東倒西歪，在加上當時法院也在

傳訊自救會相關成員，很奇怪的，整個自救會抗爭行動就此銷聲匿跡。所以假如有牽涉到靈界問題，千萬不可忽視…」。(L0-4)

「有！有！民間的信仰。其實那真的是無形的。政府假如要做事情，還是要去尊重這個境界…」。(L0-37)

### 三、 小結

#### (一) 衝突歷程中的關鍵時期與影響：

1. 在抗爭初期，因反對設置火化場的抗議群眾，接連四天到鄉公所強烈抗議，所以台南縣政府出面召開協調會，結果場面火爆，不歡而散。縣府表示往後不再召開任何協調會，一切由柳營鄉公所全權處理。為往後的衝突化解之路，埋下隱憂。

2. 監察院內政及少數民族委員會受理自救會的陳情，並約談各相關單位人員。此時抗爭氣焰達到最高潮。調查結果認為雖然火葬場的興建依法並無不合，不過作業過程有不恰當之處，例如尚未完成申請建照手續即在公墓內興建廁所之事也應改善。監察院調查意見指出，前省社會處對柳營鄉火葬場持「原則同意設置」立場，不過因設置地點關係鄰近酪農產業發展及地方民眾營葬需求量大，縣府及鄉公所應利用各種場合，盡力加強協調溝通，以澄清誤解取得共識，俾利地方健全發展。

3. 中央與縣府對興建案的正面表態，對鄉公所是一大鼓舞。當時的內政部長張博雅說興建火葬場是解決人往生後的安置問題是很好的規畫，目前一地難求，興建火葬場是未來解決人往生後安置問題的趨勢，內政部絕對全力支持，但支持不能光喊口號，一定要付諸行動，當場答應先補助三千萬元，其餘明年度再說。而縣長陳唐山表示，柳營火葬場興建均依法辦理，民眾也向農委會與監察院陳情，鄉公所與縣府都一一提出說明，如果不合法怎能一步一步做下去，目前其他縣市都有火葬場，只有台南縣沒有講不過去。於是鄉公所加快作業的腳步，讓設置案早日成。

#### (二) 社區居民的認知與作為

##### 1. 社區居民對殯葬設施設置之認知

- (1) 心理對死亡的忌諱
- (2) 對生活環境及環保的擔憂
2. 社區居民對殯葬設施設置的作為
  - (1) 要求鄉公所召開說明會或公聽會
  - (2) 回饋方案無助於化解抗爭
  - (3) 籌組自救會，難敵公權力。
  - (4) 以代表會執行監督工作
  - (5) 民意代表的介入，無助於衝突協商。

### (三)政府官員的認知與作為

1. 公部門設置殯葬設施面對抗爭之認知
  - (1)主政者要展現意志力，強化公權力的運作
  - (2)落實法規，去除模糊空間。
  - (3)同理抗爭者的心情
  - (4)改善風俗習慣，降低衝突化解成本。
2. 公部門設置殯葬設施鄰避衝突化解作為
  - (1) 加強文宣說明，資訊公開化。
  - (2) 辦理殯葬設施觀摩
  - (3) 辦理說明會，與基層民眾面對面溝通。
  - (4) 黑白道介入，讓衝突化解複雜化。
  - (5) 行政首長親上火線協商
  - (6) 回饋案無助於化解抗爭
  - (7) 沒有成立專責組織
  - (8) 借重學者專家，對衝突化解的成效不顯著。
  - (9) 尊重民間傳統信仰，尋求化解衝突之共識。

### 第三節 新營市福園設置的衝突化解

#### 一、 衝突歷程

新營市公所為配合政府「端正社會風俗改善喪葬設施計畫」，在其所轄的第15公墓，初期推動興建納骨塔工程，過程中並沒有遭受到當地居民的抗爭。於是市公所更於民國92中動土整建為台南縣首座公立殯葬「四合一」專區(殯儀館、火化場、納骨塔及環保多元葬)，此期間，當地居民組成自救會展開抗爭，其衝突歷程，詳如附表5-3。

表 5-3 新營福園設置衝突歷程

日期(年.月.日)	設置者作為	抗爭者作為	相關單位作為
91.11.26	新營市公所計畫興建火葬場、殯儀館設施，發出二萬五千多份意見調查表，調查市民的意願，明天舉行公開說明會，市長李宗智說，市民的意願是市公所興建該設施的參考依據。新營市長李宗智表示，市公所計畫在第十五公墓興建火葬場及殯儀館，因各地建火葬場多發生抗爭事件，市公所為了解市民的意願，發出二萬五千多份的意見調查表，內		

	<p>容選項有認同、不認同、沒意見，及簡述其他意見。市公所為讓市民了解興建火葬場、殯儀館計畫，本月二十七日在市公所三樓禮堂舉行公開說明會，無法參加的市民，將意見調查表於交給各里辦公處，能參加的市民，二十七日再交意見表。李宗智說，市民提供的意見，將是市公所興辦該殯葬設施的參考依據，希望市民踴躍出席說明會。</p>		
91.12.17	<p>新營市公所舉行預定興辦殯葬設施公開說明會，儘管市長李宗智保證絕沒有噪音，也會以最高環保標準施設預防空汙設備，但參加說明會的市民反彈聲浪大。市長李宗智說，今後市公所有任何重大建設，關係到市民生計或民生大問題，都會發意見</p>	<p>參加的市民反對聲浪大，市民們說，民生路將變成出殯專用路，居民一天不知道要聽幾回，也會經常塞車，此地房價將慘跌，並質疑柳營鄉已有一個火葬場，新營市實在沒必要再設火葬場。</p>	

	<p>調查表，讓大家了解市公所施政方向，取得認同再推動，並非市公所說怎麼走就怎麼走。他看過回收的火葬場、殯儀館意見調查表，新北與新南里民反對意見較多，是第一次說明會，市公所會將火葬場詳細計畫列在市政通訊，再舉行第二次說明會，民主政治少數服從多數，若多數人反對，火葬場就停建。</p>		
91.12.17	<p>新營市 市公所規劃在第十五公墓興建火葬場和殯儀館，已獲內政部核定補助新台幣一億元，並須在明年三月前完成發包作業，不因鄰近的新南里和新北里居民對興建火葬場仍持反對意見而影響，市長李宗智表示，仍將繼續與居民溝通。</p>		
92.11.14	<p>新營市長李宗智答覆時，強調殯葬作業一</p>	<p>新營市民代表林聰輝與陳嘉茂，共同要求</p>	

	<p>元化是趨勢，對地方稅收也有幫助。</p>	<p>市長李宗智要慎重考慮設置火葬場得失，並建議舉辦公投決定是否要設置，但李宗智認為殯葬一元化是時勢所趨，也可增加稅收，沒對是否要舉辦公投表達看法。</p> <p>新營市民代表林聰輝、陳嘉茂在代表會質詢時，都強調設置火葬場會帶來空氣污染，造成當地地價下滑，要求市長李宗智不要執意要在第十五公墓興建火葬場。市代林聰輝並提議用公投方式，徵詢地方真正民意。</p>	
93.5.13	<p>市長李宗智表示，內政部評估新營市也需要火葬場，縣政府已核准市公所設置火葬場兩個焚化爐，市公所有舉行說明會，也辦理過民調，除了護鎮、新南及新北里民反對較激烈外，絕大多數認同設置火葬</p>	<p>市民代表林聰輝、李英彰說，地方對火葬場反彈聲浪很大，要求市公所辦理設置火葬場諮詢性公投，否則就帶領民眾抗爭到底。市代李英彰在代表會質詢說，絕大多數市民尚不知道市公所計畫興建火葬場，</p>	

	<p>場。市長強調，新營市是屬於都會型都市，大樓住戶辦喪事較不方便，確實需要納骨塔、殯儀館及火葬場，興建火葬場是為方便市民，較不重視經濟效益。</p>	<p>他是看到市公所這次提出追加減預算案，其中新營市第十五公墓興建納骨塔、殯儀館及火葬場追加一億四千多萬元預算，才知道縣政府已核准新營市公所設置火葬場。</p>	
93.5.18	<p>新營市長李宗智說，四合一殯葬園區將設在新營市長榮路旁的第十五公墓內，是新營市的重要公共政策，市公所經多年爭取，才獲得內政部同意撥款補助興建，堪稱得來不易。李宗智對市代會審議通過該項一億五千萬元追加預算案，深感欣慰，他同時也承諾會加強與相關居民溝通，努力化解抗爭。</p>	<p>新營市民代表會在審議要興建四合一殯葬園區的追加預算案時，與會的李英彰、陳嘉茂、蘇科全、林聰輝與盧素香五名市代都反對，並認為這一殯葬園區的闢建，會使當地附近房、地價大為滑落，且會激起強烈抗爭。但在最後表決時，因反對人數沒有支持的市代人數多，仍然遭到挫敗；但籲請新營市長李宗智在興建前，一定要先行舉行公聽會。</p>	
93.6.4	<p>新營市長李宗智說，設四合一殯葬園區，</p>	<p>台南縣議員顏恆通質疑新營市興建四合一</p>	

	<p>是新營市的重要公共政策；市公所經多年爭取，才獲得內政部同意撥款補助興建，堪稱得來不易。他對顏恆通的指陳，不僅不能苟同，也強調一個火葬場所造成的汙染，還沒有十輛汽車來得大。</p>	<p>殯葬園區的適當性，並發起反對新營市興建火葬場連署行動。顏恆通說，與新營市毗鄰的柳營鄉，目前已興建有火葬場。新營市若要另行興建火葬場，不僅會阻礙到新營市的未來整體發展，也會促使當地附近房、地價大幅滑落，和造成汙染。</p>	
93.6.29	<p>李宗智表示，新營市設置火葬場一事，去年辦過民意調查，且邀請過里長、市民代表前往高雄市火葬場參觀，怎可說是沒有事先告知？他預定七月底或八月初，召開公聽會再與市民共同討論。</p>	<p>新營市公所追加預算興建火葬場並獲代表會通過，受到縣議員顏恆通等人反對，籌組自救會獲7000人連署，顏恆通強調，新營市興建火葬場對未來的發展不利。縣議員顏恆通、蘇科全、林聰輝召開記者會指出，目前台南縣溪北地區有柳營鄉祿園火葬場可供使用，尚未達飽和量，新營市公所不先與民溝通，卻在長榮路旁設立火葬場，火葬場帶來噪音</p>	

		及空氣汙染，更會使土地價值下跌，讓新營市陷於不利地位，日後縣治真的遷走了，新營市必定一落千丈。	
93.12.07	台南縣政府同意新營市公所所提的「殯儀館用地兼供火化場使用」案。同意設置火化場。		
97.6.9	火化場與殯儀館同時啟用。		

資料來源：研究者整理

## 二、衝突化解

### (一) 社區居民的認知與作為

#### 1. 社區居民對殯葬設施設置之認知

##### (1) 影響地方未來發展

新營市是一個人口非常集中的地方，當初市公所規劃在第十五公墓用地上擴建殯葬設施，設置納骨塔、火化場及殯儀館，雖然當地是新營市的最外圍，但鄰近高速公路，居民還是會擔憂其未來的發展性。

「新營市是台南縣政府所在地，等於是縣轄市，且殯葬設施所在地靠近高速公路交流道，是一個有發展潛力的地方，又新營市的地理環境，一邊是被急水溪所阻隔，另一邊被鐵路所限制，所以往後能夠發展的地方，就屬新營市北方，現在偏偏又要蓋殯葬設施。往後整個殯葬產業會遷到此地，就影響本地的發展。…所以基於上述理由，我們帶動市民起來抗爭反對，以表示地方的意見。」(SM-1)

「…今天反對，不是只有火化場、納骨塔的問題，而是那些週遭的殯葬產業，就會像台南市一樣，通通遷到這裡。將嚴重影響當地未來發展。」(SM-2)

## (2)地價下跌，生活品質下降

一般在鄰避設施附近的居民，都有同樣的憂慮。

「…因為在現實層面，首先影響的就是地價下滑，其次就是生活品質的下降。所以當地居民一定不願意…」(SM-13)

所以在民眾有此認知後，再加上當地民意代表趁機造勢，尤其是在靠近選舉期間，更是屢見不爽。

## 2. 社區居民對殯葬設施設置的作為

### (1)政府的公信力喪失

在衝突化解當中，首先要取得共識的是對彼此的互相信任，當衝突的雙方失去互信時，協商是很難進行的。

「最主要是百姓對政府的所說所做沒有信心。政府說的話沒有公信力。百姓沒有信心。」(SM-10)

「…其實在台灣，還是歸結到百姓對政府沒有信心。甚至一些政府的公共造產都虧錢，政策應該沒有問題，而是出在人為的方面，以致產生百姓對政府的做為沒有信心。人員都是靠關係進來，你就無法管理。私人的在管理上，比較能依照制度來。」(SM-13)

### (2)決策過程沒透明化

「在整個設置的決策過程中，包括一些代表會代表，也是在召開代表會議時，才在議案中看到相關的預算，才知道市公所要幹什麼。」(SM-11)

「其實他們都偷偷的開。我們假如知道，我們會去，甚至邀市長一起辯

論。但是他不敢…」(SM-2)

新營市公所當初計畫要興建火化場、殯儀館設施，曾向市民做過民意調查，做完民意調查後，又辦了公開說明會，受訪者之所以有如此的陳述，是因為自救會成立的時間，是在上述市公所的作為之後。

### (3) 要求舉行公投

在衝突抗爭的過程中，由於抗爭群眾對市公所的決策過程充滿疑慮，甚至以黑箱作業來形容，於是他們透過代表表在市政質詢時，要市長慎重考慮設置火葬場得失，並建議舉辦公投是否要設置。

「是啊！不是黑箱作業是什麼。當初我們給市公所提出要辦諮詢性公投，讓居民多多參與，表達意見的機會，但是市公所卻不採行。」(SM-12)

但市公所認為殯葬一元化時勢所趨，也可增加歲收，但沒對是否要舉辦公投表達看法。

### (4) 籌組自救會，統合抗爭力量

新營反火化場自救會成立的時機，是在新營市公所追加預算興建火化場並獲代表會通過之後，當初是以縣議員顏恆通等人為主，籌組自救會並有7000人連署。自救會成立的時間勢比較靠近衝突抗爭的晚期。

「在自救會還沒成立之前，協商的工作當然就公推一個地方上大家信得過的人，大都是以耆老或政治人物民意代表為主。當自救會成立後，就由自救會會長來出面協商。」(SM-8)

「自救會在協商中就是負責整合抗爭群眾的力量，並對抗爭的整個方向採取決策。自救會應有分工組織，讓每一個人都能參與是最好的。對外有一個統一的發言，協商時，能表達出抗爭群眾的共同需求，再者自救會應有約束抗爭群眾脫軌行為的能力，以免造成傷害事件。」(SM-5)

通常在抗爭中會有衝突流血的場面，大多是因為抗爭群眾失控，所以自

救會在一面統整抗爭群眾的同時，一方面也要有約束的作為。新營反火化場自救會，每次到了抗爭現場，就會成立應變小組，一則代表協商，一則控制場面。

#### (5)不必成立專責組織

在衝突協商當中，要不要成立一個中立的專責組織，很多抗爭的群眾對此事沒有什麼概念，而受訪者就很明確的表示：

「沒有必要。在市公所作業時，就由市代表會執行監督的職權，民眾倒是可以監督代表會。」(SM-7)

所以抗爭的群眾，就特別注意代表會的動向，甚至也把支持設置案的代表會代表名字，公布週知。

## (二)政府官員的認知與作為

### 1. 公部門設置殯葬設施面對抗爭之認知

#### (1)行政首長要有意志力，展現執行力與公權力。

新營市福園殯葬專區，從設置納骨塔到火化場與殯儀館期間，規劃初期是沒有遭到任何大規模的抗爭，有的只是零星的抗議陳情，但到後期，因為接近地方首長及民意代表的選舉，才籌組自救會，將火化場設置的問題，形成一個選舉議題。

「…假如只因為有少部分人抗爭，行政首長就縮手，那就不用設政府了，所以執行力、公權力非常的重要。我們要以大多數人的意見為意見。這少部分人，我們就在說明會時講清楚說明白，再聽不進去，那我們也沒有辦法。所以行政首長的意志力相當重要。所以面對抗爭時，它不是問題，是你地方怎麼去疏導，怎麼去讓人民知道，地方確切需要這種東西…」(S0-8)

#### (2)妥善規劃硬體設備，減少民眾抗爭。

殯葬設施一般給民眾的感覺是充滿陰深可怕的地方，尤其是火化場所造成的空汙問題，更是讓附近的居民退避三舍。所以新營市公所就用心的規劃

相關的設施，以降低附近居民的排斥感。

「…就在我上任前一個月發包施工，因為原先的設計是紅簷綠瓦，外觀一看就知道是殯葬設施，我上任後，要求變更設計，變成現代式四面採光，從外觀看，像是一棟圖書館或辦公大樓…」。(S0-1)

「…民國 94 年後，政府要求火化場要做空污處理，所以中央及縣府都有補助款，新營的火化場是以瓦斯為燃料…」。(S0-7)

以瓦斯為燃料的火化場，其成本要比用重油為燃料的火化場多出五成，但政府的用心，民眾可以感受到，抗爭衝突的火藥味就降低了。

## 2. 公部門設置殯葬設施鄰避衝突化解作為

### 」(1)辦理民意調查

在政府重大的工程中，尤其是鄰避設施的設置，最忌諱的是一有上級的經費補助，就不管民意的反應，先做再說。其結果往往造成很大的民眾抗爭衝突，久久無法化解。所以之前的前置作業就顯的很重要。

當初台南縣長蘇煥智起先是不同意新營市設置火化場，因為以直線距離來算，一公里遠的隔壁鄉就有一座火化場，所以新營市公所就請內政部派專家進行評估，結果發現柳營鄉的火化廠超過負荷，同意新營市的火化場設置案。市公所就積極的辦理意見調查。

「殯葬設施要設置前，應先針對全市民做一個民調，除了讓老百姓知道政府的準備作為外，更可探詢民眾的接受程度…當我要設置火化場時，我就發給每個市民一張問卷調查表，回收率很低，發出兩萬多份，回收還不到兩千份。其中贊成者佔絕大多數…」。(S0-1)

### (2)辦理殯葬設施參訪觀摩

新營市公所在規劃設置火化場的初期，也安排了市內各重要幹部，參訪國內其他縣市相關的殯葬設施，一方面聯誼，一方面藉實際的行動說明，化解疑慮。

「…包括代表、村鄰長及一些社區的幹部，大家在參觀的時候都說要做，但實際要蓋時，還會有一部分人反對。」(S0-7)

### (3)舉辦說明會

新營市公所預定興辦殯葬設施公開說明會的通告是與意見調查表同時發出，它的對象是全市民，在公告說明會的通告中，清楚的標明預定興辦設施名稱是火葬場及殯儀館，而且預定興辦的定點也於公告中載明。等於是間接的公告了市公所的施政計畫作為。

「…公聽會、說明會中，對他們的訴求，他們的反對，我們要講給他們聽，要予以答覆。那時要蓋火化場的說明會中，我都親自說明，那些反對者都沒話講。那時的縣長蘇煥智起先是不同意新營設置火化場，因隔壁鄉鎮柳營鄉就有火化場。我則努力說服中央，下來考察評估，結果發現，柳營鄉的火化場超過負荷，而且新營市一個集合住宅區，有大樓，對於殯葬設施的需求較大。所以當初內政部殯葬司委託一些專家學者評估結果，認為有必要設置，我才積極辦理意見調查，召開說明會、公聽會。(S0-7)

### (4)民意代表的介入，對衝突化解沒有幫助

地方上的民意代表為民喉舌，是天經地義之事。但是當扯上選舉，有關選票消長的問題時，民意代表的介入衝突化解，反變成各方角力的場所。使得原先要協商的問題被冷落忽略了。

當時的反火葬場衝突抗爭時間點，剛好就在地方選舉的前夕，一些候選人紛紛介入反火葬場的抗爭行列。

「民意代表介入都是為了自身選票考量，對衝突協商無幫助，反而讓抗爭失焦。我則採取不予理會的辦法，一切按照殯葬法規處理。選舉結果，我的競選對手聯合幾個議員，以反殯葬設施為訴求，他們通通落選。」(S0-10)

「他們是為了選舉才反對，當初我們開說明會時，為什麼他們都沒有表示意見。所以你行政首長要了解反對者的性質，當初說明會時，當然有部分

居民表示反對，那當然都是少數，我們即時公開予以說明澄清，而後來才表示反對的這些政治人物，他們都是為反對而反對…其實他們抗爭只是針對我個人，作為選舉的話題罷了。那些政治人物抗爭的不是殯葬設施，而是我。」

(S0-6)

#### (5) 審慎提出回饋方式

「…設置一個有爭議性的設施，同時你也要有配套的對地方的回饋設施要做出來…」(S0-3)

殯葬設施所在地附近的居民，因受到設施的干擾較多，設置的單位提出回饋措施，是有助於衝突之化解。但新營市公所對於回饋案的考量是全面性的作法。

「當初在開說明會的時候，有人提議針對殯葬設施所在地幾個里採取回饋措施，我則予以回拒，因為新營市腹地不大，很集中，要有回饋措施就要針對全市，假如只針對幾個里，以後會有副作用，比如遷戶口等等…，所以後來送代表會通過的回饋辦法是針對所有的市民。地方回饋是一定要做，只是看你要做到什麼程度。」(S0-13)

### 三、 小結

#### (一) 衝突歷程中的關鍵時期與影響：

1. 召開預定興建殯葬設施公開說明會。此說明會公開向民眾說明市公所的施政作為，避免讓人有黑箱作業之嫌疑。此一說明會是針對全市民，但反對興建的居民出席比較踴躍，所以會中反彈的聲浪很大，但沒有抗爭衝突的產生。

2. 市議會通過市公所提出殯葬設施興建追加預算案。當此案通過後，反興建火化場的群眾群情激憤，遂組成自救會進行抗爭活動，還將整個抗爭白布條掛滿了新營市的大街小巷。

3. 台南縣政府同意新營市公所所提的「殯儀館用地兼供火化場使用」案。同意設置火化場。自救會眼看大勢已去，且地方選舉也結束，遂偃旗息鼓。

#### (二) 社區居民的認知與作為

##### 1. 社區居民對殯葬設施設置之認知

- (1) 影響地方未來發展
- (2) 地價下跌，生活品質下降
2. 社區居民對殯葬設施設置的作為
  - (1) 政府的公信力喪失
  - (2) 決策過程沒透明化
  - (3) 要求舉行公投
  - (4) 籌組自救會，統合抗爭力量
  - (5) 不必成立專責組織

(三)政府官員的認知與作為

1. 公部門設置殯葬設施面對抗爭之認知
  - (1) 行政首長要有意志力，展現執行力與公權力。
  - (2) 妥善規劃硬體設備，減少民眾抗爭。
2. 公部門設置殯葬設施鄰避衝突化解作為
  - (1) 辦理民意調查
  - (2) 辦理殯葬設施參訪觀摩
  - (3) 舉辦說明會
  - (4) 民意代表的介入，對衝突化解沒有幫助
  - (5) 審慎提出回饋方式

## 第六章 綜合討論

本章將分兩節來論述。第一節先就三個研究案例的實證分析結果，以表列的方式做比較分析。第二節將由鄰避衝突理論觀點檢視實證結果。

### 第一節 三個案例的比較分析

經由前一章的單一個案的敘述與分析，研究者綜合三個個案，針對衝突歷程、社區居民與政府部門在衝突化解的認知與作為進行比較，分析如表6-1、6-2及6-3所示。

#### 一、衝突歷程

表6-1. 三個案的比較：衝突歷程

項 目	太保案	柳營案	新營案
衝突原因	納骨塔設置	火化場設置	火化場設置
抗爭方式	成立自救會	成立自救會	成立自救會
衝突時間	長	短	短
衝突規模	大	大	小
衝突結果	納骨塔完成設置 自救會解散	火化場完成設置 自救會解散 自救會5名成員被判刑	火化場完成設置 自救會解散

資料來源：研究者整理

由上表得知，雖然三個案例最後均設置成功，但其品質不一，所付出的抗爭交易成本也不盡相同。

(一)衝突原因：在太保案中，比較單純，只針對納骨塔的設置，但在抗爭的初期，也有部分抗爭民眾指出，市公所將在納骨塔完成設置後，繼續興建火化場，

以致讓抗爭的情緒更加蔓延，後經市長出面保證，市公所除了設置納骨塔外，不會再興建任何殯葬設施，才讓抗爭場面，不致擴大。而柳營案與新營案衝突的原因，皆針對火化場的設置，雖然此兩案中尚有設置其他殯葬設施，但都未遭受到抗爭。

- (二)抗爭方式：雖然三案在抗爭過程中，都成立了自救會，但成立的時間與領導者運作的方式不盡相同。柳營案的抗爭自救會成立的時間最早，趕在鄉公所未正式提計畫案前即成立，而太保案與新營案的抗爭自救會都成立較晚。三個自救會的會長，除了太保案不是民意代表外，柳營案是鄉代表會副主席，新營案則是當時新營地區的縣議員。
- (三)衝突時間：太保案的衝突抗爭，起先只是社區居民自主性的參與，由於該案歷經四任市長，又牽涉到原先預定興建位置被劃定為古蹟，所以市公所移動設置位址，此時自救會才成立，故衝突過程，歷時較長；而柳營案與新營案，抗爭衝突都只發生在當任的行政首長任內。
- (四)衝突規模：太保案與柳營案抗爭衝突的規模較大，動作較激烈，每每動員遊覽車載運社區居民，與維持治安的警察僵持不下，而新營案的抗爭比較靜態，透過簽名連署活動，與當時的選舉造勢相結合。
- (五)衝突結果：三個案例都完成設置，但太保案有變更設置位址，其他兩案則在原選定位址完成設置。依據太保案訪談的社區居民表示，假如原先預定設置的位址沒有被公告為古蹟保留地，他們也沒有把握能讓市公所變更設置位址。而自救會最後都無功而返，甚至在柳營案中，有5名成員被判刑。

## 二、社區居民的認知與作為

表6-2. 三個案的比較：社區居民的認知與作為

項 目	太保案	柳營案	新營案
生活環境品質下降	擔憂生活品質不良	對生活環境及環保的擔憂	生活品質下降
財產受損	擔憂地價下跌	擔憂影響酪農業	擔憂地價房價下跌
資訊不對稱	政府資訊不透明 要求政府在設置所在里召開說明會	要求鄉公所召開說明會或公聽會	政府的公信力喪失 決策過程沒透明化 要求舉行公投
心理忌諱		心理對死亡的忌諱	
回饋措施	同意以回饋方式或配套的建設方案協商	回饋方案無助於化解抗爭	
政治因素	民意代表的介入，無助於衝突協商。	民意代表的介入，無助於衝突協商	
專責組織	建議設置專責組織，居中監督協商	以代表會執行監督工作	不必成立專責組織
自救會	籌組自救會，但功能無從發揮	籌組自救會，難敵公權力	籌組自救會，統合抗爭力量

資料來源：研究者整理

經由上表分析整理，討論如下：

- (一)生活環境品質下降：在三個案例中，均顯示殯葬設施的設置，都會影響社區環境生活品質。所謂的環境生活品質，在前述的文獻中已提及，它包含土地使用情形、環境衛生、災害意識、交通影響、社區景觀、空氣污染、水污染及噪音干擾等。尤其在殯葬設施中有火化場的設置，在燃燒時會有廢棄排放，雖然設置單位在召開說明會時，都有邀請相關的專家提出許多數據，但民眾並不能完全接受，尤其在柳營祿園的火化場，因其附近有酪農區，更讓空污及水污的影響，比其他兩個案例更為敏感，在抗爭的過程中形成關鍵議題。

而普遍在使用殯葬設施的送葬行列中，依照傳統習俗，都會有或多或少的陣頭，其車隊及擴音器的聲響，會造成對附近居民交通及噪音的干擾。

(二)個人財產受損：諸如地價及房價下跌。這個想法是抗爭民眾最不能接受且是最直接表現權益受損的證明。尤其在太保市納骨塔設置地點，雖然周遭沒有住家，但卻遭到附近地主組成自救會進行抗爭可見一斑。而在柳營案中，受訪者雖然沒有直接表明地價與房價的問題，但當地是主要的酪農區，業者會擔憂因空污及水污，影響到酪農區所生產牛乳的品質，間接造成經濟上的損失。

(三)資訊不對稱：社區居民對於殯葬設施要設置在自己的住家或土地附近，卻沒有得到設置單位事前的協商，竟然大多是經由二手消息才得知，所以認為政府政策資訊不夠透明，而有的民意代表更表示，是在審議相關預算時，才發現要設置殯葬設施的訊息，於是民眾對政府決策的周延性感到懷疑，對於政府部門產生疏離感與不信任感。在新營案中，受訪者更針對許多政府的公共造產設施淪為蚊子館為例，提出對於公部門決策與管理上的質疑，所以社區居民更對政府要設置的殯葬設施提出公民投票案。而公部門為宣說政策所召開的說明會，在社區居民的感覺上好像是去求來的。公部門缺乏主動積極的作為。

(四)心理忌諱：在抗爭的受訪者中，雖然只有柳營案特別強調社區居民心理對死亡的忌諱，但在相關的文獻中說明，在台灣民間的傳統認知，這個因素是殯葬設施鄰避衝突特有的情結，所以社區居民對於殯葬設施所引起的死亡忌諱，間接的都造成其他鄰避情結的複雜化。所以在研究者引用的文獻中，有國外的學者就指出，鄰避情結實在包含許多非理性的內涵。證諸於研究者訪談過程中，就有參與抗爭的受訪者表示，他們曾以請示社區居民信仰中心的神明，來決定要不要讓政府在社區附近設置殯葬設施，而作為他們行動的依據。

(五)回饋措施：從文獻當中得知，一般的鄰避設施在設置的衝突化解過程中，回饋措施幾乎被視為解決鄰避情結的最有效手段，而在本文中，太保案也正面的回應上述研究結果；但柳營案的受訪者卻表示，回饋案無助於化解抗爭，如此的看法卻也印證另一文獻所說，在抗爭的社區居民與設置單位無法獲得相互的信任時，回饋措施並無法讓鄰避衝突平息。而新營案的回饋措施是針

對全新營市居民，所以在殯葬設施設置地區附近的居民，對政府所提回饋案，並無特殊感受。

(六)政治因素：在台灣的選舉文化中，不同政黨的對決壁壘分明，尤其是在南台灣，政治的運作常常依靠傳統以來所形成的地方派系，所以在相關的文獻中提及，在鄰避衝突的溝通化解中，若能透過地方派系網路進行溝通，將可對草根性反對力量產生安撫作用，但依本文三個案例中深入訪談的結果，有太保案與柳營案的受訪者皆表示，地方派系的民意代表因個人政治因素，選票上的考量，當他們介入殯葬設施設置之衝突協商時，只是讓整個溝通化解過程更形複雜，對平息抗爭並無助益。而新營案對於政治因素的影響面，沒有正面回應。但研究者認為，新營案抗爭的主導者本身就是縣議員，是一個很明顯的政治因素介入。

(七)專責組織：在相關的文獻中提及傳統的鄰避衝突化解方式之一，是設立專責組織來監督。然而在本文的研究案例中，只有太保案的首訪者認同此一作法，而柳營案與新營案卻一致得到相反的結論：要監督不必設專責組織，現有的同級民意機關就可以發揮監督功能。研究者認為此點的結論與政治因素有互相衝突，竟然社區居民可以一方面不願意政治人物的介入，另一方面卻容許政治人物來監督。

(八)自救會：社區居民基於上述種種的認知，於是有的採取體制內的陳情，在沒有得到相關單位滿意回應時，才組成自救會進行抗爭，有的則直接就組成自救會進行體制外的群眾抗爭，期望能改變政府的決策，以保障自身的權益。但結果皆認為難敵公權力。

### 三、政府部門的認知與作為

表6-3. 三個案的比較：政府部門的認知與作為

項 目	太保案	柳營案	新營案
選址以原有墓地為優先考量	選址以原有墓地為優先考量，減少抗爭		
同理抗爭者的心		同理抗爭者的心情	妥善規劃硬體設

情		改善風俗習慣，降低衝突化解成本	備，減少民眾抗爭
進行民意調查	進行民意調查，資訊透明化		辦理民意調查
辦理觀摩		辦理殯葬設施觀摩	辦理殯葬設施參訪觀摩
運用文宣資料	運用文宣，宣導理念	加強文宣說明，資訊公開化	運用刊物
舉辦說明會	召開協調會及說明會，擴大民眾參與管道	辦理說明會，與基層民眾面對面溝通	舉辦說明會
行政首長親上火線協商	協商工作由設置單位首長擔任，應變靈活	行政首長親上火線協商	
採行回饋措施	不贊成運用回饋金協商	回饋案無助於化解抗爭	審慎提出回饋方式
專責組織	無	無	無
避免政治力介入	抗爭團體幕後有政治力介入 民意代表的介入，無助於衝突化解	黑白道介入，讓衝突化解複雜化	民意代表的介入，對衝突化解沒有幫助
尊重民間信仰	尊重民間信仰，尋求化解衝突之共識	尊重民間信仰，尋求化解衝突之共識	
行政首長要有堅強的意志力，執行公權力	公部門要有堅強意志力與執行公權力的決心	主政者要展現意志力，強化公權力的運作	行政首長要有意志力，展現執行力與公權力

資料來源：研究者整理

經由上表分析整理，討論如下：

- (一)選址以原有墓地為優先考量：在訪談中，雖然只有太保案明確指出，設置單位對於殯葬設施的選址規劃，應以原有的墓地進行改建或擴建，以減少來自社區居民的抗爭，然而柳營案與新營案，實際上的運作，亦是相同的，都是選定原有的墓地進行設置案。
- (二)同理民意：政府部門同理社區居民抗爭的心情，於是積極的透過殯葬設施硬體的完善規劃，改造外觀，提升內部效能，降低污染源，並由政府主導，改善不良的殯葬風俗習慣，儘可能的降低對附近居民生活空間的干擾。
- (三)進行民意調查：在殯葬設施設置計畫案提出前，先廣泛的蒐集居民的意願，作為設置殯葬設施計畫之參考。在太保市納骨塔的設置過程中，市公所曾就全體市民作民意調查，得到絕大多數人的支持；而新營市公所在設置福園的過程中，亦先進行全市民意調查，雖然回收率不高，但支持設置者仍佔多數。研究者認為，設置單位事前進行民意調查，立意良善，一則可將政府施政作為透明化，再則可蒐集民意，但在做此項民意調查時，調查的對象應仔細斟酌，否則全面性的進行民意調查，恐怕無法真正蒐集到設置地點附近居民的心聲。
- (四)辦理殯葬設施觀摩：安排地方的主要意見領袖及重要幹部，觀摩其他地區的殯葬設施運作情形，透過實地觀摩，讓參訪者化解心中疑慮。此項活動雖然無法讓社區居民全面性的參與，但經由參訪者本身的現身說法，將可有效的影響社區居民。
- (五)運用文宣資料：將設置殯葬設施的訊息，週知民眾，避免讓民眾對政府施政有黑箱作業的疑慮，並進一步蒐集反對意見，再透過傳媒或刊物予以釋疑。在本文的三個研究案例中，均有適時的透過各種管道，進行政策的宣導及闢謠，讓鄰避衝突不至於一直惡化。
- (六)舉辦說明會：經由說明會，與民眾做雙向溝通，此一動作，公部門設置單位在接受訪談時，均表示有積極的作為，但比照於社區居民對說明會的要求，似乎中間有一段差距。依研究案例的實際經驗，召開的地點，以在殯葬設施所在地的村里為宜，更能展現政府化解衝突的誠意，而且此種說明會，對照於社區居民的溝通需求，可能要開上好幾次，以滿足衝突各方需求。
- (七)行政首長親上火線協商：在每次的抗爭衝突中，群情激憤的民眾，常以面見

首長協商為要求，此時行政首長若能親自參與，群眾不安的情緒，較能獲得安撫。且在彼此協商的過程中，首長能充分掌握協商的主控權，比較能靈活的應對協商事宜。

(八)採行回饋措施：在協商的過程當中，政府部門所提出的回饋措施，包括補助社區經費、給予社區居民使用殯葬設施的優惠、提供社區居民就業機會及在社區興建其他公共設施以帶動社區發展等等，雖然在本文研究的三個案例中，都沒有因為回饋措施的提出，而促成雙方握手言和，但卻有利於後續衝突化解的進行。在訪談的過程中，太保案是反對以回饋金來進行協商，另外兩案也沒有採行回饋金措施。

(九)沒有成立監督的專責組織：在本案的三個案例中，設置單位並未進一步借重專家學者及地方重要人士，成立監督的專責組織，此種認知作為與社區居民的認知是一致的。

(十)政治力的介入：在衝突協商當中，有關政治力的介入，公部門設置單位與社區居民看法是一致的，那就是會讓衝突化解複雜化。

(十一)尊重民間信仰：由於殯葬設施設置的地點，都較屬於鄉村生活型態，社區居民都是以傳統的民間信仰為主。由本文的案例中得知，設置單位亦能入境隨俗，尊重民間信仰，尋求化解鄰避衝突的共識。

(十二)行政首長要有堅強的意志力，執行公權力：因接受訪談的政府官員，都是當時衝突化解過程中的行政首長，他們不約而同的提出一個共同的想法，就是強調首長的意志力，因為在整個鄰避設施設置的抗爭中，代表設置單位的行政首長，當然是抗爭者所要抗議的主要標的，有的遭受到抗議群眾的公開作法，有的遭受到開槍及罷免的威脅，使整個的抗爭團體抗爭的對象好像不是殯葬設施，而是針對他們本人。假如政策是對的，是對大多數人民有利的，就應該以堅強的意志力，勤於協商，並展現執行力與公權力。

## 第二節 由鄰避衝突理論觀點檢視衝突歷程

綜觀上述三個研究個案的比較分析，雖然有些個別差異，但相同的是社區居民抗爭衝突的主要原因是殯葬設施的設置帶來負面效果，他們想透過抗爭的方式，期使設置單位停止或改變原先的計劃案；另一方面，設置單位則透過辦理各項讓居民參與的活動，再經由不斷的溝通協商，希望公部門的設置計畫能順利推動。這其中又加上一些外力因素，使得整個衝突化解過程更加複雜。

對照前述文獻中，傳統的公部門處理鄰避衝突的方式，本研究的三個個案在衝突化解的過程中，雖然最後都在公部門強力執行公權力，採用裁決式的處理方式—政府強勢領導下，設置案才能順利完成，但起先所採取的各種協商談判，努力化解衝突的過程亦是功不可沒。

研究者援引前述鄰避衝突理論之相關文獻，論述下列幾點：

- 一、在案例中的殯葬設施設置過程中，因兩方的利害關係人，對目標認知差異，故產生衝突狀態，如同衝突理論文獻中Turner所言，在衝突中每一方的行動都是意在禁止對方達到目標。大多數居民都認為，尚有其他設置地點的選項，為何偏偏要設在我家附近，而政府部門則強調專業決策及依法行政。
- 二、殯葬設施設置預定地點附近的居民或地主，為了維護自身的權益及捍衛生活品質，採取集體抗爭行動，期能改變政府的決策。在抗爭的初期，或許勢單力薄，當訴求目標獲得共識後，就形成有組織的抗爭團體，就如前述衝突理論文獻中所引述，衝突的嚴重性越深，則團體間的界線便愈清楚，於是以自救會的方式，與設置單位形成對峙，期間經歷了潛在性衝突、認知衝突、感覺衝突及外顯衝突等各階段。
- 三、在案例中，就如同William指出，對抗行為的首要目標可能是為了勝利而不是傷害對手，而是透過不斷的協商，或公權力的展現，以達成雙方所共識的認知。設置單位希望無阻礙的遂行其計畫，但抗爭團體透過不斷的抗爭，甚至產生衝突，無非是希望能中止殯葬設施的設置計畫。期間，難免在衝突中有所衝撞傷害，但最終的目標，還是希望能透過協調，產生彼此的共識。
- 四、殯葬設施設置鄰避衝突，應是一種建設性的衝突，其衝突化解方式，希望能達到雙贏，是一種屬於整合性、功能性的衝突，而非一定要拼個你死我活

的辨證、零和衝突。諸如在太保市納骨塔的設置衝突過程中，市公所曾提出一個配套的建設方案，當時獲得大多數抗爭群眾正面的回應，眼看衝突化解將可圓滿落幕，卻因政權移轉，讓衝突再陷僵局。

五、衝突的化解不一定只限於正發生的衝突上，透過有效的衝突管理，包括未發生、已發生及無限期進行中的衝突，都是殯葬設施設置鄰避衝突化解的一個過程。諸如計畫案進行前的選址策略、民意調查及分批的實施殯葬設施觀摩，此時衝突並未發生，但假如此些作為，能獲得大都數人的認同，將大大減輕以後的衝突化解壓力。

六、發展整合性的方案，以符合所爭議團體的需求，或找尋新的途徑，來補充可選擇方案及資源。當太保市納骨塔原先的選址地點發現遺址，市公所適時的找尋新的設置地點，也符合了原先所爭議團體的需求。

七、在化解抗爭的交易成本中，每種項目的成本並非獨立存在，而是會與其他項目產生連動或互補，諸如事前的民意調查作業、觀摩活動等，雖然先增加了許多成本支出，但有可能是上述一些行動，減少了日後抗爭的次數，甚至讓衝突不再發生，如此將可大大降低後續因民眾的抗爭衝突所必須付出的成本，以致降低整體的交易成本；尤其是每次的抗爭衝突行為，政府所動用來維護現場的警調人員，以及造成彼此情感的撕裂等等，所付出的社會成本，更是難以計量。

## 第七章 結論與建議

### 第一節 結論

本研究以質性取向的個案研究設計，探討完成設置的公立殯葬設施，在其鄰避衝突化解過程中，由社區居民的認知與作為，分析抗爭原因，以及由政府部門，在面對社區居民的抗爭行動時，所採取的認知與作為，分析完成設置的因素。經由三個個案研究結果，所獲得的主要結論如下：

#### 一、社區居民對殯葬設施設置之抗爭原因

- (一)經濟因素：一般鄰避設施的設置，對附近的民眾或許會有正反兩面的影響，正面來說，有著土地開發的商機。一片不毛之地被開發利用可為地主帶來不少的財富，且緊鄰其週邊的土地也可獲得不少商機，活絡市場。興建完成後，可提供不少就業機會，加上鄰避設施有回饋地方的機制，可增加地方上的利益。唯有殯葬設施之設置，給地方上的居民帶來的通常都是負面的效應。在三個案例的訪談中，所有受訪者皆一致認為，殯葬設施設置在社區附近，緊臨其週邊的地價、房價下跌，嚴重影響當地未來的發展。
- (二)生活環境品質因素：殯葬設施附近的居民，將因為殯葬設施的設置，而影響其生活環境品質。諸如殯葬設施之建築物，造成社區景觀的破壞；送葬行列，造成交通影響以及陣頭噪音的干擾；尤其是火化場的排煙及燃燒金銀紙等廢棄物所造成的空氣及水質污染等等。
- (三)心理因素：民眾心理對於死亡的忌諱，尤其是設置跨社區的公共殯葬設施之後，殯儀館及火葬場不但是同社區的人使用，也提供其他社區的人使用，墓地及納骨堂塔不僅提供當地鬼魂「居住」，也要提供外地來的不明原因死亡的鬼魂「居住」，使得社區居民心理不安的因素更為嚴重。

(四)政治因素：地方的民意代表或政治人物，因選票上的考量或其他政治因素的介入，會在殯葬設施設置的過程中，居於幕前或隱身於幕後，來主導抗爭，藉由社區居民的抗爭訴求，來謀取自身政治上的利益，由本文三個案例中的抗爭主要領導者都是民意代表可見一般。

(五)資訊不對稱因素：案例中的受訪者皆表示，在政府的決策過程中，資訊不透明，造成社區居民為了保護自身的權益，群起抗議，甚至產生激烈衝突，希望能改變政府的決策。民眾是希望能明瞭政府的整個決策過程，並表達自己的心聲，於是主張召開公聽會或說明會，甚至提出公投主張。這期間，會有一些外圍組織團體或政治人物參與，有時會因個別利益或政治立場不同，在協調當中，不見平順的說理過程，反而是越演越激烈的抗爭粗暴行為，再加上傳播媒體的報導，使得原先的訴求失焦，造成抗爭民眾與政府部門失去互信，往後政府部門所提的回饋方案，已無法得到安撫效果，反而付出難以數計的社會成本。

## 二、公部門完成設置殯葬設施的因素

(一)以舊有基地為選址決策：本文三個案例，選址均以原有之基地為優先考量，減低鄰避衝突。

(二)以同理民意之心，面對理性抗爭：公部門的執行者對於民眾的抗爭都抱持著同理心，因大部分的社區居民，對於殯葬設施的概念，尚停留於老舊的思維，而公部門就應該努力的與民眾做溝通，並以實際的行動來表示善意的回應。諸如案例中公部門的負責人受訪時表示，應妥善規劃設施外觀，降低民眾心理禁忌；運用進步科技，將火化場的空汙，維持在標準以內，並隨時監測；由政府帶頭，改善不良的殯葬風俗習慣等等。

(三)提供社區居民參與決策管道：諸如民意調查、協調會、公聽會、說明會及辦理殯葬設施觀摩。

- (四)運用文宣，週知政策並即時闢謠：透明政府決策理念及過程，並即時的澄清謠言。
- (五)以回饋措施，爭取協商空間：適時提出回饋方案，拓展協商的空間。
- (六)首長親自領軍協商，展現溝通誠意：行政首長親自參與溝通，展現誠意。
- (七)政府強勢領導，面對非理性抗爭：有的抗爭團體背後遭到政治力的操控，為了反對而反對，此時的協商溝通已起不了作用，公部門的執行者就應有堅強的意志力，展現執行力與公權力。

## 第二節 建議

### 一、政策應用建議

- (一)政策先期的宣導：於殯葬設施設置案規劃初期，政府部門可以透過各種宣傳管道，諸如地方傳播媒體、自行發行的刊物及網路等，進行殯葬設施設置政策的宣導，一則可以週知民眾，避免造成只重權威專業或黑箱作業，二則可以廣蒐民意，探知民情。
- (二)進行民意調查：經由民意調查，展開雙向溝通的起步，而民意調查的對象，應針對殯葬設施設置的周邊社區居民為主。
- (三)辦理殯葬設施觀摩：編列預算，邀請地方主要幹部及意見領袖，進行外地殯葬設施的參訪，實地了解殯葬設施的運作情形。
- (四)妥善規劃硬體設施：殯葬設施的外觀及週邊景觀的設計，對附近社區居民的接納程度影響甚鉅，再者內部的設計要提升，以符合社區居民的要求。
- (四)召開說明會：為了進一步聽取社區居民心聲，尤其是反對者的意見，經由說明會的召開，進行面對面的雙向溝通。
- (五)借重專家學者：在與社區居民雙向意見的溝通過程中，適時借重專家學者的專業說明，解開反對者的心結。
- (六)協商回饋辦法：政府部門與社區居民取得相互的信任後，可就回饋措施，進行雙方的協商，以進一步獲得雙方的共識。

(七)展現執行力與公權力：當面臨一個為反對而反對的抗爭時，政府部門要適時的展現執行力與公權力，以平息抗爭，遂行設置任務。

## 二、後續研究建議

(一)本研究是針對公部門所設置之殯葬設施為研究對象。但在台灣一些私人的單位機構也有投資開發殯葬設施，其設置的過程，在與社區居民互動的當中，多了一個公部門，若有抗爭衝突發生時，三者之間的互動如何，很值得後續的研究者深入探討。

(二)在台灣隨著地區的不同，會有民情的差異。本研究只針對台灣南部地區，建議後續的研究者可以將其他區域列為研究的範圍。

(三)不同的殯葬設施，諸如納骨塔、殯儀館或火化場，會因其不同的特性，會有不同的鄰避情結。本研究只是探討殯葬設施設置鄰避衝突化解的共通性，而殯葬設施設置時之個別差異性的鄰避衝突，亦值得後續的研究者詳加探討。

(四)在發生的一些實際案例中，殯葬設施設置後的營運階段，也會碰到鄰避衝突的問題，建議後續的研究者，可以從這個角度去研究探討。

## 參考文獻

### 中文

丁秋霞（1998）。鄰避設施外部性回饋原則之探討-以台北市之垃圾處理設施為例。未出版碩士論文，淡江大學建築學系碩士論文，台北。

內政部營建署（1986）。空間衝突的管理—瑞士的規劃制度。台北：內政部營建署。

王本壯（1995）。社區總體營造過程中衝突管理模式之初探-以三義神雕藝術造街為例，聯合學報，13，107-133。

王佳瑜（2009）。鄰避設施及其回饋機制的多元思維與批判-以花蓮縣和平火力發電廠為例。未出版碩士論文，國立花蓮教育大學多元文化教育研究所碩士論文，花蓮。

王俊隆（2003）。民眾參與鄰避設施設置過程之研究—以竹南焚化廠及新店安坑一般事業廢棄物掩埋場為例。未出版碩士論文，中華大學都市與計畫學系碩士論文，新竹。

王茜霈（2005）。環境影響評估的運作與鄰避衝突—以林內焚化爐為例。未出版碩士論文，國立中正大學政治學研究所碩士論文，嘉義。

王貫徹（2007）。殯葬設施設置使用管理面臨之困境與因應對策之研究—以臺南市殯葬管理所為例。未出版碩士論文，長榮大學經營管理研究所碩士論文，台北。

丘昌泰（2004）。公共設施中鄰避情結的成因與因應：以民營電廠為例。政治學報，37，37-110。

丘昌泰 (2007)。鄰避情結與社區治理：台灣環保抗爭的困局與出路。台北：韋伯文化。

丘昌泰，2000，*公共管理：理論與實務手冊*。台北：元照出版公司。

丘昌泰、蘇瑞祥 (1999)。破解選票政治、回饋情結與公共政策的三角難題：以環保基層建設為觀察焦點。*法商學報*，35，147-185。

行政院經濟建設委員會人力規劃處(2008)。中華民國臺灣民國97年至145年人口推計。台北：行政院經濟建設委員會

江明生、朱斌好 (1999)。衝突管理，台北：五南書局。

何紀芳(1995)。都市服務設施鄰避效果之研究。未出版碩士論文，國立政治大學地政研究所碩士論文，台北。

吳芝儀、李奉儒 (譯) (1995)。質的評鑑與研究。台北：桂冠。(Michael Quinn Patton, 1990)。

李永展 (1997a)。台北市鄰避型公共設施更新之研究。台北市政府研究發展考核委員會委託。

李永展 (1997b)。鄰避症候群之解析。*都市與計劃*，24(1)，70-71。

李永展、翁久惠 (1995)。鄰避設施對主觀環境生活品質影響之探討：以居民對垃圾焚化廠之認知與態度為例。*經社法制論叢*，16，89-117。

李建華 (2001)。環境政策民主化之研究--以嘉義縣鹿草焚化廠設置為例。未出版碩士論文，國立中正大學政治學研究所碩士論文，嘉義。

李衍寬 (2005)。鄰避設施之探討--以臺北縣八里鄉為例。未出版碩士論文，國立台北大學自然資源與環境管理研究所碩士論文年，。

林俊夫(2003)。鄰避設施與社區發展互動關係之探討—以桃園長生電廠為例。未出版碩士論文，銘傳大學公共管理與社區發展研究所碩士論文，台北。

林振春(1993)。衝突管理理論及其在團體中的應用。社會教育學刊，22。

洪鴻智(1995)。空間衝突管理—策略規劃方法之應用。法商學報，31，172-206。

胡幼慧(1996)。質性研究。台北市：巨流出版社。

范雲清(2007)。事業廢棄物掩埋場設置衝突之研究—以台南縣東山鄉為例。未出版碩士論文，國立政治大學地政研究所碩士論文，台北。

張英陣(1995)。第三部門與社會福利政策分析。社區發展季刊，70，144-157。

莊璧禎(2004)。鄰避設施回饋機制建構之研究—彰化縣溪州垃圾資源回收焚化廠為例。未出版碩士論文，國立彰化師範大學地理學系碩士論文，彰化。

許立一(2004)。地方治理與公民參與的實踐：政治後現代性危機的反思與解決。公共行政學報，10，63-94。

許宜真(2006)。鄰避設施興建過程中的信任差距與重建策略—以高雄市小港區國鉅醫療廢棄物焚化廠為例。未出版碩士論文，國立台北大學公共行政暨政策學系碩士論文，台北。

郭晁昆(2001)。台電輸變電工程設施衝突事件之探討。未出版碩士論文，國立交通大學經營管理研究所碩士論文，新竹。

陳川青(2002)。臺北市殯葬設施及管理服務所面臨的困境之探討與因應對策之研究。未出版碩士論文，私立南華大學生死學研究所碩士論文，嘉義。

陳秀鳳(2002)。從民眾的看法探討鄰避設施回饋金運用之問題—以高雄市小港、前鎮區為例。未出版碩士論文，國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文，高

雄。

陳俊宏(1999)。鄰避(NIMBY)症候群，專家政治與民主審議。東吳政治學報，10, 97-132。

陳覺惠(1992)。公共建設規劃與推動過程中爭議化解模式之研究。行政院經建會研究計畫。

曾明遜(1992)。不寧適設施對住宅價格影響之研究—以垃圾處理場為個案。未出版碩士論文，國立中興大學都市計畫研究所碩士論文，台中。

湯京平(1999)。鄰避性環境衝突管理的制度與策略—以理性選擇與交易成本理論分析六輕建廠及拜耳投資案。政治科學論叢，10，355-382。

黃仲毅(1998)。居民對於鄰避設施認知與態度之研究——以垃圾資源回收焚化廠為例。未出版碩士論文，中國文化大學政治學研究所碩士論文，台北。

黃隆傳(2004)。反鄰避設施行為下之溝通管理—以彰化縣花壇鄉興建火葬場抗爭活動歷程為例。未出版碩士論文，大業大學工業關係學系碩士論文，彰化。

楊國柱(2003a)。台灣殯葬用地區位之研究—土地使用競租模型的新制度觀點。未出版博士論文，政治大學地政系博士論文，台北。

楊國柱(2003b)。殯葬設施設置鄰避衝突問題與對策分析。土地經濟年刊，14，146。

葉名森(2002)。環境正義檢視鄰避設施選址決策之探討—以桃園縣南區焚化廠設置抗爭為例，未出版碩士論文，國立臺灣大學地理環境資源學研究所碩士論文，台北。

廖坤榮、陳雅芬(2005)。地方民主與永續發展—濱南案政策過程探討。空大行政學報，15，35-69。

劉阿榮、石慧瑩 (2004)。社群意識與永續發展：鄰避現象及補償金之分析。《中國行政評論》，13 (2)，9。

劉俊佑 (2008)。鄰避設施政策規劃之公民參與研究—以花蓮縣北區區域性垃圾衛生掩埋場為例。未出版碩士論文，東華大學公共行政研究所碩士論文，花蓮。

蔡文輝 (1990)。社會學理論。台北市：三民書局。

蔡源德 (1998)。台北市路外停車場與建立衝突管理分析。未出版碩士論文，中興大學都市計畫研究所碩士論文，台北。

鄭時宜 (1990)。從美濃水庫的案例看台灣社會公民文化的轉變及政府角色的重塑。《樹德科技大學學報》，2 (1)，235-244。

鄭傑仁 (1992)。都市計畫衝突管理計畫方式之探討。《規劃與設計學報》，1，133。

謝偉薇 (2000)。公共設施設置之環境衝突管理探討—以台北市公共設施設置衝突事件為例。未出版碩士論文，國立台北大學都市計劃研究所碩士論文，台北。

顏愛靜 (1997)。台灣喪葬設施設置管理問題之探討。《台灣福利社會學刊》，129，9-18。

釋慧開 (2004)。儒佛生死學與哲學論文集。台北市：洪葉文化。

## 英文

Coser(1956). *The function of social conflict*. New York: Free Press.

Dahl, Robert (1998). *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.

Fischer, Frank and M. Black (1995) . *Greening Environmental Policy : The Politics of Sustainable Future*. New York : St Martin' s Press ◦

Gouran(1982), *Making decision in groups*, Glenview, ill. : Scott, Foreman.

Hunter, Susan and Leyden, Kevin M. (1995) . Beyond NIMBY : Explaining Opposition to Hazardous Waste Facilities. *Policy Studies Journal*, 23(4), 601-619 ◦

Lesbirel, Hayden (2000) . *NIMBY Politics in Japan*. Ithaca : Cornell University Press.

Lesbirel, S. Hayden (1999) . *NIMBY Politics in Japan : Energy Siting and the Management of Environment Conflict*. Cornell University Press.

Lewis A. Coser (1956 ). *The Functions of Social Conflict*, New York : The Free press.

McAvoy, G. E. (1999) . *Controlling Technology : Citizen Rationality and the NIMBY Syndrome*. Washington, DC : Georgetown University Press.

O' Hare, M., (1977). Not on My Block You Don' t: Facility Siting and the Strategic Importance of Compensation, *Public Policy*, 24(4) , 407-458.

Patton, M.Q. (1990). *Qualitative Evaluation and Research Methods* . London : Sage Publications.

Pondy, L. R. (1967). Organizational conflict: Concepts and models. *Administrative Science Quarterly*, 12, 296

Rabe, Barry G. (1994) . *Beyond NIMBY : Hazardous Waste Siting in Canada and United States*. Washington, DC : The Brookings Institution.

Robin Williams, Jr. (1970). *Social Order and Social Conflict*, Proceedings of the American Philosophical Society.

Schultz (1989), *Communication within the organization*, New York: Industrial communication council.

Thomas (1991), *Conflict and negotiation processes in organization*, In M. Dunnette (ed.) *Handbook of industrial and organizational psychology*, Chicago: Rand McNally.

Turner (1978), *The structure of sociological theory*. (Revised Ed.) Homewood, Illinois: The Dorsey press.

Vittes, M. E., Pollock, P. H. and Lilie, S. A. (1993). "Factors Contributing to NIMBY Attitudes". *Waste Management*, 13, 125-129.

Walzer, Michael (1984). Deterrence and Democracy. *The New Republic*, 190(2), 16-21.

Williams, Bruce and A. Matheny (1995). *Democracy, Dialogue and Environmental Dispute: The Contested Languages of Social Regulation*. Yale University Press.

## 附錄一 研究參與同意書

本人同意參與南華大學生死系碩士班研究生陳信良之「殯葬設施設置鄰避衝突化解之研究」碩士論文研究，同意在研究過程中，接受陳信良的訪談及錄音，並分享相關之經驗。

本人同意訪談所得的資料予以紀錄與分析，但僅做為研究使用，不能轉移或洩漏相關訊息於他人。研究者所整理的訪談內容文本、資料分析結果，須經本人檢核與確認方能列入研究論文。

受訪者：\_\_\_\_\_（簽名）

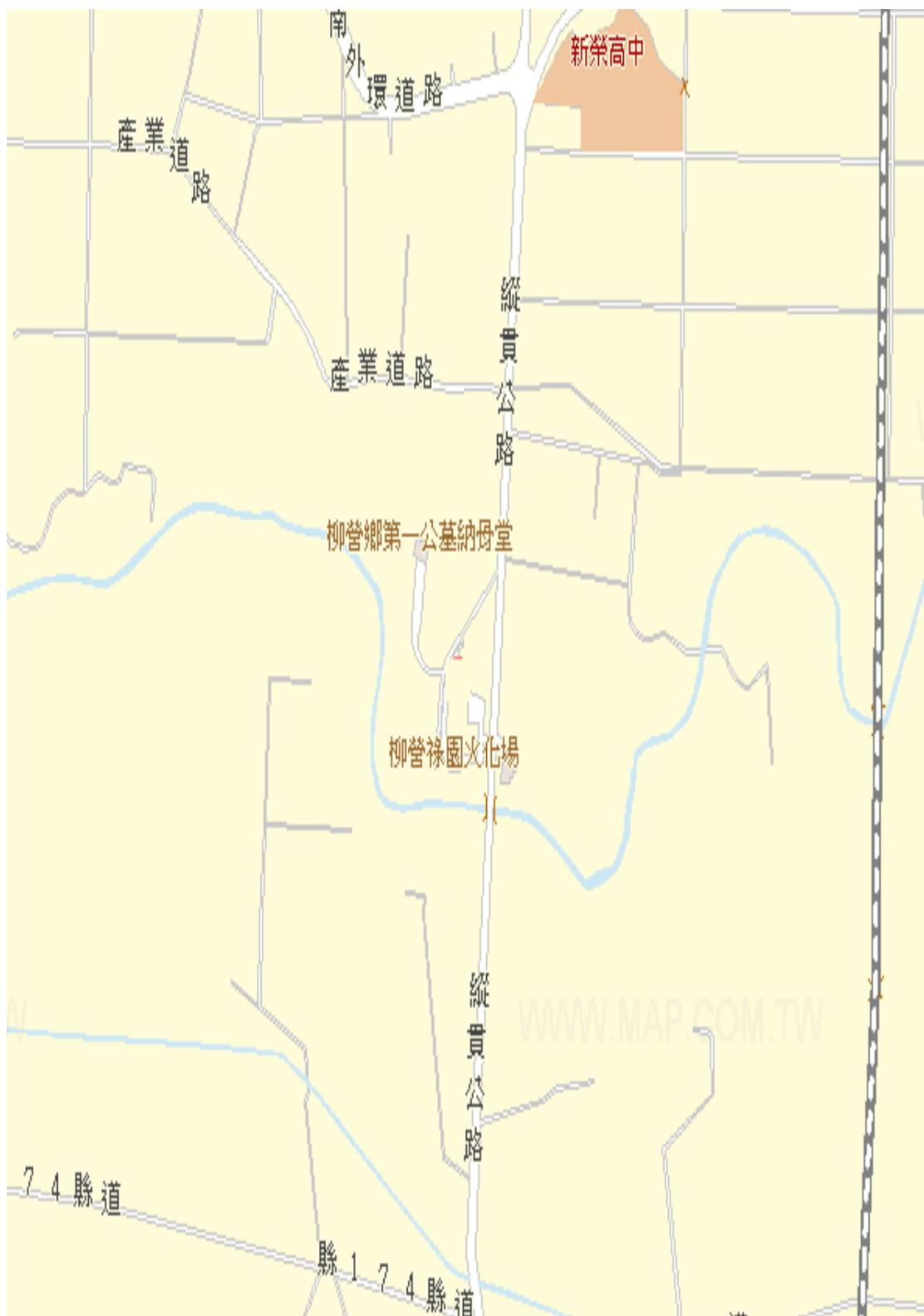
研究者：\_\_\_\_\_（簽名）

日期：\_\_\_\_年\_\_\_\_月\_\_\_\_日

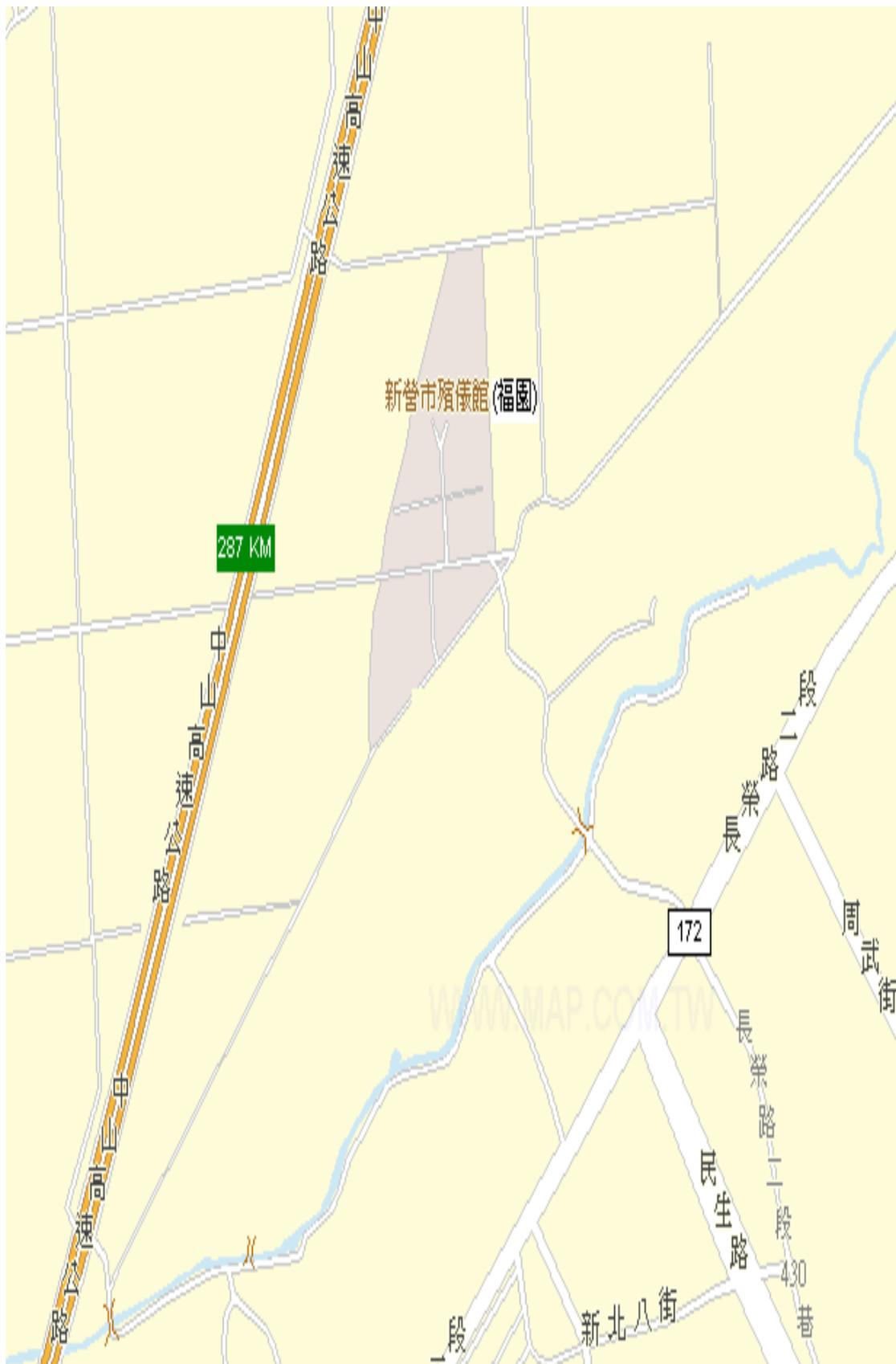
## 附錄二 太保市立納骨堂位置圖



### 附錄三 柳營鄉祿園殯葬園區位置圖



#### 附錄四 新營市福園殯葬園區位置圖



## 附錄五 嘉義縣太保市殯葬設施管理自治條例

### 第一章 總則

- 第一條 太保市（以下簡稱本市）公所（以下簡稱本所）為加強殯葬設施使用管理與維護，特依殯葬管理條例制定之。
- 第二條 凡使用本市殯葬設施者，除法令另有規定者外，悉依本自治條例規定辦理。

### 第二章 公墓墓基之使用

- 第三條 每一墓基面積不得超過八平方公尺，既存未規劃墓區及墓基之公墓，每一墓基面積不得超過十六平方公尺。
- 第四條 在公墓內營葬，其棺面應深入地面以下至少七十公分，墓頂至高不得超過地面一公尺五十公分墓穴並應嚴密封固。
- 第五條 營葬時不得破壞墓園內任何設施及毀損他人墳墓，違者應負法律上之一切責任。
- 第六條 申請使用墓地應檢附死亡證明書、除戶戶籍謄本、申請人身分證、印章等證明文件，向本所申請使用墓地許可並繳納費用後，據以核發埋葬許可證明；非經本所核發埋葬許可證明者，不得營葬。
- 第七條 營葬時應向公墓管理員提示埋葬許可證明，由管理員測定墓基之正確位置及面積並接受公墓管理員之指導建造墳墓。
- 第八條 申請使用墓基，應先依規定繳納費用，並限於三個月內使用，如有特殊情形得申請延長，逾期取消其使用權，已繳之費用退還。
- 第九條 使用既存未規劃墓區墓基收費標準如下：  
設籍本市滿4個月以上之市民使用公墓免收費用。  
設籍本市未滿4個月之市民或他鄉（鎮、市）居民申請使用墓基者，除依規定收取10,000元管理費外，須繳納使用費新台幣36,000元。
- 第十條 使用公園化公墓收費標準如下：  
一、使用公園化墓地，每一墓基使用費新台幣18,000元，管理費新台幣10,000元。  
二、設籍本市未滿4個月之市民或他鄉（鎮、市）居民申請使用墓基者，依前款規定提高二倍收費標準。  
三、設籍本市轄內居民服兵役之現役軍人因公或作戰、演習死亡運回埋葬使用墓地者，得免費使用，但以本所指定墓基為限。  
四、本市列冊有案之第一款低收入戶及無主屍體使用墓地者，得免費使用，但以本所指定墓基為限。  
五、本市列冊有案之第二、三款低收入戶死亡，依標準收費繳納二分之一費用，但以本所指定墓基為限。  
六、申請墓基使用時先繳廢棄物清理費6,000元，俟使用期限屆滿，由本所代為清理該墓廢棄物，其費用由本所編列預算支付。  
七、本所為統一墓型及整齊美化，墓碑營造由本所發包代築，其執行費用依發包金額收取。  
八、凡經申請使用墓基而未使用，欲退位者，應向本所申請註銷，全額退還使用費及管理費，但以申請繳費之日起三個月內申請退位

者為限。

第十一條 公園化公墓墓基使用期間為十年，遺族應於期限屆滿後，三個月內自行掘起、洗骨、曬乾及消毒，如發現屍體尚未腐盡（蔭屍）者，得申請延長一年再行起掘洗骨，原墓基無條件收回。如逾期不遷者，依殯葬管理條例第二十五條、第三十六條規定辦理。

### 第三章 納骨堂之使用

第十二條 使用本市納骨堂應依下列事項辦理：

- 一、檢附除戶戶籍謄本或死亡證明書正本、起掘許可證明或其他證明文件正本、申請人身分證及印章向本所申請，並一次繳納進堂費用，取得本所「納骨堂進堂許可證明」後憑證向納骨堂管理員洽商進堂事宜。
- 二、限於申請核准之次日起三個月內，將先人之骨罈、骨灰罐或神主牌進堂安置完畢，如有特殊情形得申請延長，逾期取消使用權，已繳之費用退還五分之一。
- 三、凡經申請使用本堂而未入塔，欲退塔位者，應向本所申請註銷，全額退還使用費及管理費，但以申請繳費之日起三個月內申請退塔者為限。
- 四、凡經核准使用本堂者，其進堂之骨灰罐或骨骸罈，應由申請者自備。骨灰罐或骨骸罈尺寸不得超過本所規定標準，其標準由本所定之。骨骸櫃不得放置骨灰罐。
- 五、納骨堂內不得燃燒香、燭、紙錢等，以維護安全。

第十三條 使用本市納骨堂之收費標準如下(櫃位層數係由各樓樓地板面往上區分)：

- 一、安置於各樓除依下列收使用費外，另收管理費每位新台幣 10,000 元，奉祀祖先牌位之管理費為新台幣 5,000 元。

項目	單位	數量	使用費金額
骨骸櫃(含宗教區)	個	1	第一、五層 3 萬 5 千元 第二、三層 4 萬元
骨灰櫃(含宗教區)	個	1	第一、十、十一層 2 萬元 第二、三、九層 2 萬 5 千元 第五、六、七、八層 3 萬
菩薩區骨灰櫃	個	1	依骨灰櫃各層價位加收二萬
雙人式骨灰櫃	組	1	依骨灰櫃各層價位加倍收費
神主牌位(5x12)	個	1	1 萬元
神主牌位(10x23)	個	1	1 萬 5 千元
家族式神主牌位	個	1	2 萬元
神主牌暫存區	位/年	1	5000 元

- 二、為配合上級政府建設開發計畫，辦理本市公墓遷移之無主骨罈(骸)，依與開發單位之協議專案收費。
- 三、本市列冊有案之第一款低收入戶及無主屍體之骨灰使用納骨堂者，得免費使用，但以本所指定位置為限。
- 四、本市列冊有案之第二、三款低收入戶死亡，依標準收費繳納二分之一使用費，但以本所指定位置為限。
- 五、曾設籍本市十年以上現居他鄉鎮市死亡，而欲返回歸宗申請使

用納骨堂安置，需提出曾居本市之戶籍謄本或其他足以證明文件者，得比照本市居民收費。

六、凡經核准使用本堂者，經申請選定使用後，不得任意更換堂內位，如有特殊事由，經向本所申請核准更換塔位者，應補足使用費差額及手續費 10000 元，如所更換之新櫃位比原購櫃位價格低，差價不予退還。申請换位以一次為限，超過一次者，應重新申請使用許可及繳費，原繳費用不予退還。换位應由原申請人或委託代理人提出申請。原申請人死亡者，由與入堂安置之亡者最近親等之親屬為之。

七、為獎勵舊墓更新及推動公墓公園化，居住本市 4 個月以上市民申請使用親寧堂時暫不收管理費。

第十四條 民眾預購納骨堂相關設施者，依所訂收費標準繳納費用，申請時同時登錄將來安置者姓名、年籍等資料，原預購位置申請人得轉售、變更登錄使用者或贈與第三人，異動後如進堂使用時為外鄉民眾者，依外鄉收費標準收費。使用費及管理費應於申請之日起一個月內繳費完畢。

申請進堂使用許可時，依第十二條及第十三條之規定。

### 第三章 公墓管理員職責

第十五條 本市得報經縣政府核准後，置公墓、納骨堂管理員各一人，負責辦理下列事項：

- 一、公墓墓園、納骨堂及其他一切設施之維護及使用管理事項。
- 二、公墓墓園、納骨堂及其他一切設施之清潔、美化、綠化等有關事項。
- 三、指導使用人員依照規定埋葬造墓，並防止使用人違法擅自變更，超出使用面積、變更墓型等事項。
- 四、指導使用人依照指定位置，安置骨罈、骨灰罐等事項。
- 五、其他上級交辦事項。

為完成前項工作得視需要雇用臨時工人。

第十六條 公墓、納骨堂應備置簿冊，永久保存，分別登記下列事項：

- 一、公墓：
  - (一) 墓基編號。
  - (二) 埋葬年月日。
  - (三) 受葬者姓名、國民身份證統一編號、性別、出生地及生死年月日。
  - (四) 營葬者或墓主之姓名、國民身份證統一編號、出生地、住址與通訊處、聯絡電話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。
- 二、納骨堂：
  - (一) 堂位編號。
  - (二) 進堂年月日。
  - (三) 死者姓名、國民身份證統一編號、性別、出生地及及生死年月日。
  - (四) 死者主要家屬或關係人姓名、國民身份證統一編號、住址

與通訊處、聯絡電話及其與死者之關係。

(五) 其他經主管機關指定應記載之事項。

第十七條 公墓內下列情事應予禁止：

- 一、偷葬、濫葬。
- 二、露棺、露置骨骸或屍體。
- 三、放飼禽畜。
- 四、掘起泥土、侵占開墾及耕作。
- 五、練習打靶或作刑場。

有前項情事者，公墓管理員應予制止，並應查報本所依法究辦。

第十八條 公墓內棺柩或屍體、骨骸，非經本所核准不得起掘。

第十九條 洗骨應行消毒，檢骨後原墓基應整平，並燒毀古棺，清理其他一切污廢物。

第二十條 公墓內之墳墓及納骨堂內存納之納骨罐、骨灰罐如有損壞，公墓管理員應即通知家屬逕行整修，如遇天災地變或人力無法抗拒之因素損毀，本所不負賠償責任。

第二十一條 凡已進堂再行申請中途移出者，其骨罈、骨灰罐提取應向本所申請註銷，已繳使用費概不予發還，其管理費退還五分之一，該位置無條件收回。退堂後如需再使用本堂應重新申請並繳納各項費用。

第二十二條 公墓管理員及臨時人員應忠於職守，不得有違法徇私，舞弊瀆職行為，一經查獲予以撤職併移送法辦。

第二十三條 公墓管理員應於每年年底將公墓管理情形報市公所轉報縣政府查核。

第二十四條 未依本自治條例領取「公墓使用許可證明」，擅自在公墓埋葬者，依殯葬管理條例有關規定辦理。

#### 第四章 附則

第二十五條 公墓、納骨堂繳交之規費納入本市市庫或公共造產基金，充為公墓、納骨堂管理維護之用。

崙頂里配合高鐵嘉義車站特定區區段徵收之相關遷葬費，經協商給付該里新台幣 350 萬元，以十年期限分攤，第一年 80 萬，第二年至第十年每年各 30 萬元回饋該里。

東勢里因配合嘉義縣政府擴大縣治都市計畫相關遷葬費待該里與本所協商後訂定回饋方案。

緊鄰本市親寧堂之港尾里、過溝里、麻寮里、南新里、北新里、埤鄉里，每年提撥部分經費，作為回饋金補助該六里建設或相關活動經費，以上補助之經費由本所另訂回饋金設置及運用辦法執行之。

第二十六條 本自治條例所需各種書表格式，由本所另訂之。

第二十七條 本自治條例自公布日施行。

# 附錄六 台南縣柳營鄉殯葬設施使用管理自治條例

中華民國 94 年 6 月 6 日 公布實施

中華民國 98 年 8 月 第七次修訂

## 第壹章 總則

第一條 為促進殯葬設施符合環保及永續經營並提供優質殯葬服務，使殯葬行為切合現代需求，提昇國民生活品質，特訂定本自治條例。

第二條 本自治條例所稱殯葬設施包含公墓、納骨堂、火化場暨殯儀館等相關設施。

第三條 本鄉殯葬業務主管機關為柳營鄉公所，管理單位為殯葬管理所。

第三條之一 為提昇本鄉殯葬管理所之營運績效，對從事殯葬業務相關工作者，得由本所訂定辦法獎勵之。前項獎勵得以定期發放獎勵金或物品方式為之。

## 第貳章 公墓墓基之使用

第四條 申請本鄉公有墓地埋葬許可應提供下列資料以憑核發埋葬許可證：

- 一、死亡證明書乙份（正本）
- 二、死亡者姓名、性別、出生年月日、死亡地點及戶籍謄本。
- 三、使用公墓名稱、面積及埋葬日期。
- 四、營葬者（申請人）印章、身分證件、電話、住址或通訊處所及與死亡者關係。
- 五、切結書。

第五條 申請使用公有墓地依下列規定辦理：

- 一、申請人持第四條所規定之相關文件，向管理單位申請墓基。
- 二、由本所公墓管理員會同申請人勘定墓位，勘定後填具墓地使用申請書。
- 三、經本所核准後，預繳十六平方公尺墓基使用費後核發埋葬許可證，無埋葬許可證或未繳納墓基使用費者，不得擅自施工埋葬。

第六條 本鄉公有墓地墓基使用面積（含墓穴、墓手、墓庭、及排水等相關設施）及使用費標準如下：

- 一、每一墓基面積不得超過十六平方公尺，但二棺以上合葬者，每增加一棺，墓基面積得放寬四平方公尺。
- 二、墓基使用面積在十六平方公尺以內之設籍本鄉鄉民死亡者，應繳納公有墓地使用費新台幣二〇〇〇〇元整；非設籍本鄉民眾死亡者，應繳納公有墓地使用費新台幣一〇〇〇〇〇元整。
- 三、因合葬墓基面積超過十六平方公尺者，死亡者如設籍本鄉，超過部份每平方公尺加收新台幣五〇〇〇元整，非設籍本鄉之死亡者，超過部份每平方公尺加收新台幣二五〇〇〇元整，未達一平方公尺，以一平方公尺計算之。
- 四、本鄉公有墓地專供埋葬屍體使用，禁止申建家族骨灰或骨骸墓；骨骸起掘後，應存放於骨（灰）骸存放設施或火化處理；起掘後原有墓地無條件歸還本所。

第七條 前條所稱設籍本鄉鄉民乃以戶籍登記為準，其認定標準如下：

- 一、現設籍本鄉達四個月以上者（以死亡日期向前推算之）。
- 二、曾連續設籍本鄉達五年，並可提出連續設籍本鄉之戶籍證明者。

三、設籍本鄉出生嬰兒未達 4 個月往生者。

第八條 埋葬棺柩時，其棺木應深入地面以下至少七十公分，墓頂至高不得超過地面一五〇公分，墓穴並應嚴密封固。

第九條 公墓內棺柩或屍體，欲起掘進塔，應由直系血親填具申請書並向管理單位申請核發起掘證明經查核屬實始能開具，非經核發起掘證明者，不得起掘，但依法遷葬者不在此限。

非公墓內之棺柩或墳墓，除依前項規定申請外，並需加附除戶謄本、墓碑相片及起掘相片，或其他足資證明文件俾憑核發起掘許可證明。經起掘墳墓檢骨後，應將原墳坑填妥並恢復原狀。

公墓墓基使用 8 年內申請起掘晉本鄉納骨堂者減收 5,000 元，但民國 99 年 12 月 31 日前不受墓基年限之限制。

第十條 營葬者應於建墓前、竣工後通知公墓管理員，並將廢土及雜物清除搬運公墓地區外，不得任意棄置，施工中如損毀鄰墓或破壞公共設施，於完工前應無條件負責修復，違法者依法追究一切責任。

第十一條 營葬者或墓主對於埋葬者之墳墓，認為有整修必要，應填具申請書及檢附原有墳墓相片，經管理單位核准後方得施工，其修繕並依下列規定辦理：

- 一、應就原墳墓原有型式。
- 二、採用原有或相近材質。
- 三、不得增加墳墓高度及擴大墓基面積。
- 四、不得重新檢（洗）骨再葬。

違反前項規定者應立即停工。

#### 第參章 納骨堂之使用

第十二條 使用本鄉納骨堂應先向管理單位申請並一次繳清使用費及管理費，持納骨堂使用證明、起掘證明或其他相關證明文件，辦理進塔事宜。

第十三條 凡經核准使用納骨堂者，應於三個月內進堂，因故未能如期進塔，逾期將取消使用權，並退還已繳費用。

第十四條 設籍本鄉鄉民使用納骨堂使用費（不含管理費）標準如下：

項目	放置地點		本鄉	非本鄉
骨罈	地下室		32,000	48,000
	一樓		35,000	52,500
骨灰	地下室	第 1 層	10,000	12,000
		第 2、3、7 層	15,000	18,000
		第 4、5、6 層	20,000	24,000
	一樓	第 1 層	20,000	24,000
		第 2、3、7 層	25,000	30,000
		第 4、5、6 層	30,000	36,000
	二樓	第 1 層	17,000	20,400
		第 2、3、7 層	22,000	26,400
		第 4、5、6 層	27,000	32,400
神主牌位	納骨堂		10,000	12,000
備註	一、已安置之骨(灰)罈，中途欲變更位置者，除晉塔後因擴充設備因素影響外，需收取 10,000 元之使用費。 二、更位後價高需補差價，價低不予退費(以晉塔時塔位使用費與變更後塔位使用費核算差價)。			

第十四條之一 本鄉納骨堂骨(灰)罈位得預先訂購，預購者必須事先登記將來安置使用者姓名、年籍等資料及預購者姓名、年籍等資料，並 1

次繳清使用費、管理費，其收費標準以預訂安置使用者為準，比照第 14 條標準收費。經本所核准核發使用權狀（或憑證）使用時持使用權狀洽納骨堂管理人員辦理晉堂事宜。前項預購之骨（灰）罈位，如預定安置使用者異動或預購堂位更換，應隨時向本所登記，且以 1 次為限；原預繳費用如有不足，並應補足差額。如所更換之新堂位較預購堂位價格低者，差價不予退還。異動或更換超過 1 次者，應重新申請使用許可及繳費，原繳納費用管理費不予退還，使用費退還。

安置使用者異動時，以申請預購人之配偶及二等親內之親屬為異動對象。申請預購者，預購堂位除上述異動對象者，不得頂讓轉售其他人。預先訂購堂位者，應申請登記下列事項：

- 一、預定安置使用者姓名、性別、出生地、住址及出生年月日。
- 二、預購人之姓名、性別出生地、住址與通訊處及其與預訂安置使用者之關係。以上兩者需附戶籍謄本。
- 三、骨（灰）罈位位置及編號。

第十五條 前條所稱設籍本鄉鄉民乃以戶籍登記為準，其認定標準如下：

- 一、現設籍本鄉達四個月以上者（以死亡日期向前推算）。
- 二、曾連續設籍本鄉達五年，提出連續設籍本鄉之戶籍證明者或往生者現有配偶、二等親現設籍於本鄉達四個月以上由其提出申請者比照本鄉收費標準。
- 三、在本鄉轄內各機關服務公、教、警察人員連續服務滿五年以上現仍在職者（附在職證明），其本人、配偶、子女，雖非設籍本鄉得比照本鄉鄉民收費。
- 四、設籍本鄉出生嬰兒未達 4 個月往生者。

第十六條 本鄉列冊有案第一款低收入戶，提出相關證明者，得免收納骨堂使用費，第二、三款者，減半收取使用費。

設籍本鄉鄉民死亡，非第一、二、三款低收入費，確無力籌措喪葬費用，經專案申請核准者可減（免）收費。

經減（免）收費者，須依指定塔位辦理進塔，不得自行選定位置。

第十七條 凡申請進塔者應繳納納骨堂管理費三〇〇〇元。

第十八條 凡已進堂後欲行退堂者，應向管理單位申請，已繳之使用費及管理費不予發還，其堂位無條件歸還。爾後如欲再行進堂，需重新申請並繳納納骨堂使用費及管理費後才准進堂。

第十九條 自本鄉公墓或私有土地掘起之無主或戶籍資料已不可考之先人骨骸，經申請人切結可比照本鄉鄉民收費標準繳納使用費及管理費。

#### 第肆章 火化場之使用

第二十條 凡申請火化者，應檢附死亡證明文件，向管理單位申請及繳清使用費，憑據核發火化許可證，並以申請日期下午三時前為最後進場時間進場火化，逾期逾時者得拒絕火化。

第廿一條 申請火化時須填具切結書，保證絕無高噪音殯葬隊伍及妨礙社區、學校安寧之陣頭，並依指定路線（包括南下急水溪應行駛義士路往外環道及不得經由酪農專業區），違者將拒絕進場火化。

第廿二條 火化限用五分板、寬六十五公分、高六十公分、長二一〇公分以下之棺木入殮，遺體需先行退冰完畢，棺木內嚴禁使用石灰或油灰封棺，

遺體裝有醫療器具時應於火化前取出，否則發生爆炸等事故概由申請人負全責，如造成火化爐具等之損害將予以求償。

第廿三條 申請火化場各項設施使用費標準如下：

項 目	單位	數量	使 用 費	備 註
火 化	具	一	1. 死亡時已設籍本鄉及六甲鄉龜港村四個月以上者：(以死亡日期向前推算)火化使用費：5,000元(入本鄉納骨堂者免費)。 2. 本縣其他鄉鎮市區及外縣市地區：10,000元。如晉本鄉納骨堂或列冊第一、二、三款低收入戶，火化費減收百分之二十。	骨骸火化，每具五000元。(如葬於本鄉公墓地檢骨火化並入本鄉納骨堂者，免收火化費用)。
骨灰暫存室	天	一	五00元	不足一天以一天計。

上列之本鄉認定標準比照第十五條規定辦理(六甲鄉龜港村比照第十五條第一款、第四款規定辦理)。

第廿四條 本火化場火化相關爐具，如發生二次公害，應立即停機檢修，經複檢符合規定，始得再行使用。

#### 第伍章 殯儀館之使用

第廿五條 申請殯儀館各項設施，應先行填具申請書，並繳納使用費後方可使用。

第廿六條 遺體應以屍袋接運，未用屍袋者，不得入冷凍櫃冰存。

第廿七條 遺體進入殯儀館，如有財物者，應會同其家屬或親友清查點交後交由家屬或親屬領回。無名屍及無人認領之屍體其財物由移送之檢警單位收存保管。

第廿八條 殯儀館受理遺體服務時間為二十四小時服務。

第廿九條 探視遺體應辦理登記手續，並於上班時間內為之，但情況特殊，經管理機關核准者不在此限。

第三十條 遺體安置於冷凍櫃之期限以三十日為限，其超過日數加倍收費。

第卅一條 遺體冷藏、停屍(柩)期間，如因天然災害或不可抗力之原因，致遺體發生異狀者，管理機關不負賠償責任。

第卅二條 不得於殯儀館內燒紙錢(厝)或亡者之器物，紙錢(厝)應在指定之金銀爐內焚燒，以維館內安全。

第卅三條 租用殯儀館各項設施使用費標準如下：

項 目	單位	數量	使用費 (元)	備 註
景行廳 景仰廳	場	1	3000	1. 禮廳使用每場以三小時為限。 2. 大禮廳超過時間者，每小時加收1500元，不足一小時以一小時計。 3. 小禮廳超過時間時，每小時加收1000元，不足一小時以一小時計。
懷恩堂 懷親堂 至孝堂 至德堂	場	1	2000	

冷氣費 (景行廳、景仰廳)	場	1	1500	1. 禮廳冷氣使用每場以三小時為限。 2. 大禮廳冷氣超過時間者，每小時加收 500 元，不足一小時以一小時計。 3. 小禮廳冷氣超過時間時，每小時加收 300 元，不足一小時以一小時計。
冷氣費 (懷恩堂、懷親堂、至孝堂、至德堂)	場	1	1000	
往生室	具/ 天	1	500	不足一天以一天計，視大體狀況即須入殮或冷藏。
遺體冷凍費	具/ 天	1	500	以天計未滿一天仍以一天計、超過三十日者就其超過日數加倍收費。
遺體洗身、化妝室	具/ 次	1	500	限於洗身、著裝、化妝用。
遺體入殮室	具/ 次	1	500	
停棺室	具/ 天	1	200	不足一天以一天計。
守靈室(守 1~11)	天	1	1500	不足一天以一天計。
守靈室(守 A~B)	天	1	1000	
守靈室(地下室 守左、守右、守 C~H)	天	1	500	
拜靈區(地下室)	天	1	500	不足一天以一天計。 拜靈含菜、飯、點香、換水、燒紙料，早、晚各一次
拜靈(拜飯)	天	1	400	
清潔費(禮廳)	次	1	500	
清潔費(守靈室)	次	1	500	
清潔費(地下室)	次	1	500	
法事區(大)	次	1	500	一次以 3 小時為限。超過仍以 3 小時計費方式。
法事區(小)	次	1	300	
庫錢爐場地及清理	次	1	1200	一次以 3 小時為限。超過仍以 3 小時計費方式。
手推式靈車 (簡易式)	次	1	1000	一次以 3 小時為限。超過仍以 3 小時計費方式。
地毯(大禮廳)	次	1	500	一次以 3 小時為限。超過仍以 3 小時計費方式。
地毯(小禮廳)	次	1	300	
桌子租用	張	1	100	另需增用租用，椅子一組為 10 張，不足一組仍以一組計費。
椅子租用	組	1	100	
屍袋	個	1	500	

第卅四條 設籍本鄉鄉民及六甲鄉龜港村村民，其收費標準如下(本鄉認定標準比照第十五條規定辦理，六甲鄉龜港村比照第十五條第一款、第四款規定辦理)：

一、本鄉鄉民及六甲鄉龜港村優惠百分之十。

二、本鄉列冊第一款低收入戶免費。第二、三款減收百分之五十(守靈室限於地下室部份)。

三、非第一、二、三款低收入戶，確實無力籌措喪葬費用，經專案申請查證屬實者，最多減收百分之五十為原則(守靈室限於地下室部份)。

第卅五條 本自治條例未訂定依殯葬管理條例相關規定辦理。

第卅六條：本自治條例自公布日施行。

# 附錄七 臺南縣新營市殯葬設施使用管理自治條例

中華民國 94 年 06 月 14 日所社字第 0940011487 號 (公布)

中華民國 98 年 04 月 29 日所社字第 0980007199 號 (修正)

## 第一章 總 則

第一條 臺南縣新營市公所 (以下簡稱本所)，為管理新營市 (以下簡稱本市) 殯葬設施，特依據地方制度法第二十五條及殯葬管理條例規定制定本自治條例；本自治條例未規定者適用其他相關法令。

第二條 本市殯葬設施係指公園化公墓、納骨堂、殯儀館、火化場之各項設施，均由本所管理及維護，凡使用者，除法令另有規定外，悉依本自治條例規定辦理。

第三條 設籍本市市民之身分認定：

現設籍本市連續居住滿六個月以上者。

往生者其直系血親、配偶、配偶之父母或無後嗣者得由兄弟姊妹於申請時檢附戶籍謄本等相關證明文件，可比照設籍本市市民之規定辦理。

第四條 往生者曾設籍本市且連續居住本市五年以上，應檢附往生者曾居住本市之除戶戶籍謄本為據，可比照設籍本市市民之規定辦理。

## 第二章 墓基之使用

第五條 墓基之配置以編號排列，得由申請人選擇墓區，但每區均應自第一排第一墓基起依序使用，不得挑位選擇，以免妨害他人營葬，因特殊需要自行選擇位置者加倍收費。

第六條 營葬時其棺木面應深入地面七十公分以下，傳染病死亡者應在一公尺二十公分以下，墓頂應與地面齊平，墓穴並應嚴密封固。墓碑應平置，前後線位置、寬度及規格為求整齊劃一、縱橫有序，由本所統一規定。

公園化墓園之墓碑，墓型、材料、顏色應依本所統一規定之式樣造設，墓基造設得委由本所代辦，其費用以新臺幣三萬元計收。

第七條 營葬時不得破壞墓園內任何設施及毀損他人墳墓，違者應負法律上之一切責任。

第八條 使用墓基應檢附死亡證明書及除戶戶籍謄本各乙份，向本所申請墓基使用並繳納費用後，據以核發埋葬許可證，非經本所核發埋葬許可證者，不得營葬。

第九條 營葬應向管理人員提示埋葬許可證，依照本自治條例規定辦理並接受管理人員之指導建造營葬，以求統一，否則撤銷埋葬許可，並不得要求退費。

第十條 申請使用墓基之場地使用維護規費收費標準如下：(單位新臺幣)

項 目	墓 基 面 積		金 額 (元)	備 註
墓 基 使 用 費	棺	約八平方公尺 (二·四坪)	六萬元	非設籍本市市民申請使用墓基者，使用費加倍計收。
	葬	約十二平方公尺 (三·六坪) * 兩棺合葬坪數	九萬元	

環 保 葬	骨 灰 葬	五萬元	一、非設籍本市市民申請使用墓基者，使用費加倍計收。 二、骨灰葬使用期限內增加家族往生者骨灰罐另收再處理費六千元。
	樹 葬	一萬五千元	
	灑 葬	五千元	

- 申請墓基(棺葬、骨灰葬)之使用，除場地使用維護規費外，應同時一併繳交清潔管理維護規費一萬元。
- 第十一條 設籍本市服兵役之現役軍人因公或作戰及演習死亡運回營葬者應檢附相關證明文件，優先免費使用。
- 第十二條 申請人申請使用墓基，應先依規定繳納費用，應於一個月內使用，因另有特殊理由申請延後使用，經本所核准，應於一個月內使用，逾期視同放棄，喪失其使用權，已繳交之費用不予發還。
- 第十三條 墓基使用年限以十年為限，家屬應於期限屆滿後一個月內起掘，並安置於骨灰(骸)存放設施內或火化處理，原墓基無條件收回。使用年限期滿，經管理單位通知申請者或往生者家屬三次而不處理者，視同無主墳墓，本所依殯葬管理條例之規定處理，家屬不得異議。
- 第十四條 使用期限屆滿起掘洗骨時，如發現屍體尚未腐盡(蔭屍)者或因風俗習慣不宜及其他因素者，得申請延長最多二年，並以一次為限，其延長期限使用費依收費標準按比例計費。
- 第三章 公墓管理
- 第十五條 本市公墓設施應設置管理人員，並備置登記簿冊永久保存，登記下列事項：  
一、受葬者姓名、性別、住址、出生地及生死年、月、日。  
二、營葬日期。  
三、墓基地點或位置、單位編號。  
四、墓主或關係人姓名、國民身份證統一編號、出生地、性別、住址、通訊處、電話及其與受葬者之關係。  
五、其他應記載事項。
- 第十六條 公墓內下列事項應予禁止：  
一、偷葬。  
二、露棺、露骨骸或屍體。  
三、放飼禽畜。  
四、掘起泥土、侵佔墾耕。  
五、練習打靶或作刑場。  
六、其他未經許可使用之行為。  
如發現上述事項，管理人員除應制止外，並依法究辦。
- 第十七條 公墓內棺柩或屍體，非經本所核准不得起掘。
- 第十八條 洗骨應消毒，檢骨後應清理古棺及一切廢棄物，並將原墓基整平。墓基掘起檢骨後，廢棄物之清理，得委由本所代為處理，其費用以新臺幣一萬五千元計收。
- 第十九條 公墓內之墳墓如有損壞，須維護修繕時應報本所同意。
- 第四章 納骨堂之使用
- 第二十條 使用本市納骨堂應檢附火化證明書、死亡證明書(起掘證明書)及除戶籍謄本各乙份，向本所申請入堂安厝事宜，並一次繳納場地使用維護規費、清潔管理維護規費，持納骨堂使用證明向管理人員辦理進塔事宜，非經本所核發納骨堂使用證明者，不得入堂安厝。
- 第二十一條 使用納骨堂之場地使用維護規費收費標準如下：(單位新臺幣)

項目	單位	數量	金額	備註
骨灰箱 (含宗教納骨堂)	個	一	第一、九層一萬五千元。 第二、三、七、八層二萬元。 第四、五、六層三萬元。	非設籍本市市民申請者，依照收費標準加收百分之四十。
骨骸箱 (含宗教納骨堂)	個	一	第一、四層二萬五千元。 第二層三萬元。 第三層四萬元。	
夫妻骨灰箱	組	一	第一、九層三萬元。 第二、三、七、八層四萬元。 第四、五、六層六萬元。	
神主牌位	位	一	七千元	一、不分層次，並永久使用。 二、自進塔安厝起，如欲移出者，應向本所申請退還，並請重新繳納費用。

申請納骨堂之使用，除場地使用維護規費外，應同時一併繳交清潔維護管理規費，骨灰箱五千元、骨骸箱一萬元、夫妻骨灰箱一萬元、神主牌位五千元。

第二十二條 申請夫妻骨灰箱者，必須要有夫妻之一方往生且在本納骨堂內安厝，並於申請時需同時登錄將來安厝夫妻之另一方姓名、年籍等資料及申請者姓名，並應一次繳清場地使用維護規費、清潔管理維護規費，中途移出者本所無條件收回騰空之箱位，所繳之費用不予發還，遷出後如再行使用納骨堂者，應重新申請並繳交費用。

第二十三條 訂(預)購本市納骨堂骨灰、骨骸、夫妻骨灰箱櫃(含宗教納骨堂)位者，以申請者本人(含配偶)直系親屬為限，訂(預)購登錄之使用者實際年齡需年滿50歲以上，申請時需同時登錄將來安置者姓名、年籍等資料及申請者姓名，原預購之位置申請人不得頂讓、轉售、變更登錄使用者或贈予第三人；並應一次繳清場地使用維護規費、清潔管理維護規費，經本所核准核發訂(購)憑證，使用時持憑證洽納骨堂管理人員辦理進堂事宜。

凡以進堂安厝或訂(預)購本市納骨堂骨灰(骸)箱櫃(含宗教納骨堂)者，中途如欲取消、移出，應向本所申請註銷，騰空之箱位本所無條件收回，所繳之費用不予發還，如再行申請使用納骨堂者，應重新申請並繳交費用。

第二十四條 納骨堂內骨灰(骸)罈罐之安置(含宗教納骨堂)，申請者於選定樓層、座向、價位安厝完成後(含預購)，因特殊需要而申請變更位置時，應由原申請人提出書面申請，並繳交更換手續費，骨灰箱：五千元、夫妻骨灰箱：一萬元、骨骸箱：七千五百元。如所更換之新塔位較原價格高者，依第二十一條所訂收費標準補足差額，如所更換之新塔位較原價格低者，差價不予退費；清潔管理維護規費部分則不予退費。

第二十五條 非本市籍，而曾於本所或代表會服務滿十年以上，本人(含配偶)及其直系親屬申請進堂安置者，提出相關服務年資證明，可比照本市市民收費。

第二十六條 本市列冊有案第一款低收入戶死亡，申請使用納骨堂者，由本所指定位置免費使用，第二、三款低收入戶死亡，申請使用納骨堂者，應依照收費標準百分之五十收費，以本所指定之位置為限，不得任意選擇。

設籍本市市民死亡，無力籌措喪葬費，經專案申請並經調查實際生活困頓屬實者，得比照前項第二、三款低收入戶之規定辦理，以本所指定之位置為限，不得任意選擇。

第二十七條 凡經核准使用納骨堂者，應於一個月內進堂安厝，因故得申請延後安厝，以三個月為限，逾期視同放棄，已繳交之費用不予發還。

第二十八條 凡經核准使用本市納骨堂者，其進堂使用之骨灰(骸)罈罐尺寸，應依本所規定標準。(骨灰罈：高度為二十七公分以下，瓶口直徑為二十五公分以下；骨骸罐：高度六十五公分以下，瓶身最寬直徑三十五公分以下)

第二十九條 本市轄內各公墓之墳墓，因辦理公墓更新清葬或自行申請起掘並進本市納骨堂安厝者，依第二十一條所訂收費標準減收百分之三十場地使用維護規費。

為鼓勵清葬以提昇市容景觀，本市轄內私人地之墳墓，自本條例 96.6.14 日修正公布施行起 2 年內，凡申請起掘並進本市納骨堂安厝者，依第二十一條所訂收費標準減收百分之三十場地使用維護規費。

自本所公告禁葬(94.7.25)後安葬者，辦理清葬進塔，不適用前項規定。

#### 第五章 納骨堂管理

第三十條 本市納骨堂設施應設置管理人員，並備置登記簿冊永久保存，登記下列事項：

- 一、往生者姓名、性別、住址、出生地及生死年、月、日。
- 二、存放日期。
- 三、骨灰(骸)存放單位編號。
- 四、存放者家屬或關係人姓名、國民身分證統一編號、出生地、性別、住址、通訊處、電話及其與亡者之關係。
- 五、其他應記載事項。

第三十一條 為維護納骨堂之安全與整潔，使用人應遵守下列事項：

- (一)、骨骸罈、骨灰罐進堂時，應嚴密封閉，以保衛生。
- (二)、祭品應擺放於指定位置，廢棄物不得隨意丟棄。
- (三)、骨灰(骸)存放設施內不得燃燒香燭、紙錢等，以維護安全。
- (四)、金(冥)紙應在堂外指定地點焚燒。
- (五)、進入堂內祭拜或參觀者，應向納骨堂管理員登記。
- (六)、本所得視情形管制進堂祭拜人數與時間。

#### 第六章 殯儀館之使用

第三十二條 使用殯儀館內之各項設施需先向本所申請，並繳納費用後方可使用。

第三十三條 使用殯儀館各項設施場地使用維護規費收費標準如下：(單位新臺幣)

項目	單位	數量	金額	備註
大型禮堂使用(含教會禮堂)	場	一	二千五百元	一、禮堂每場以三小時計(含會場佈置)，逾時每小時加收一千五百元。未達一小時者仍以一小時計算。 二、指景福廳、永生堂。
大型禮堂冷氣(含教會禮堂)	場	一	一千五百元	一、每場以三小時計，逾時每小時加收五百元。 二、未滿一小時者仍以一小時計算。 三、指景福廳、永生堂。

中型禮堂使用費	場	一	二千元	一、禮堂每場以三小時計(含會場佈置),逾時每小時加收一千五百元。未達一小時者仍以一小時計算。 二、指景德廳、景行廳、崇善廳。
中型禮堂冷氣費	場	一	一千二百元	一、每場以三小時計,逾時每小時加收三百元。 二、未滿一小時者仍以一小時計算。 三、指景德廳、景行廳、崇善廳。
小型禮堂使用費	場	一	一千五百元	一、禮堂每場以三小時計(含會場佈置),逾時每小時加收一千五百元。未達一小時者仍以一小時計算。 二、指崇德廳、崇仁廳。
小型禮堂冷氣費	場	一	一千元	一、每場以三小時計,逾時每小時加收三百元。 二、未滿一小時者仍以一小時計算。 三、指崇德廳、崇仁廳。
遺體冷藏費(日具)	日	一	五百元	以天計(次日零時起為第二天),未滿一天仍以一天計,另繳清潔管理維護規費三百元。
守靈室	日	一	一千元	以天計(次日零時起為第二天)。
屍袋	件	一	五百元	
豎靈區	天	一	三百元	
殮儀室	次	一	一千元	(含洗身、化妝、著裝、大殮之使用)
往生室	日	一	五百元	以天計(次日零時起為第二天),遺體存放往生室以24小時為限。
棺木寄存室(日具)	日	一	五百元	以天計(次日零時起為第二天),未滿一天仍以一天計。
解剖室使用費(日具)	每次	一	三千元	解剖室所需器材、相關藥劑由家屬自行負擔,司法相驗不在此限。
驗屍室使用費(日具)	每次	一	一千元	如為檢警單位視各案需要依法執行申請使用時,免收費用。

凡設籍本市市民申請使用本館之禮廳(含冷氣)、守靈室,其場地使用維護規費以減收百分之五十優惠、非設籍本市民眾申請使用者其場地使用維護規費以減收百分之二十五優惠,其優惠之期限自本條文修正公布施行起至98年12月31日止,其身分之認定依本條例第三、四條之規定。

第三十四條 本市列冊有案第一款低收入戶使用殮儀館設施免費;第二、三款低收入戶依照收費標準百分之五十收費,由本所指定使用場地。

設籍本市市民死亡,無力籌措喪葬費,經專案申請並經調查實際生活困頓屬實者,得比照前款第二、三款低收入戶之規定辦理,由本所指定使用場地。

設籍本市護鎮、新南、新北等三里里民申請使用殮儀館,其禮堂使用費及冷氣費依收費標準減半收費。

#### 第七章 殮儀館管理

第三十五條 本市各項殮儀館設施應設置管理人員,並備置登記簿冊永久保存,登記下列事項:

- 一、往生者姓名、性別、住址、出生地及生死年、月、日。
- 二、使用日期。
- 三、使用地點或位置、編號。
- 四、往生者主要家屬或關係人姓名、國民身分證統一編號、出生地、性別、住址、通訊處、電話及其與往生者之關係。

- 五、其他應記載事項。
- 第三十六條 經有關機關之請求，得暫准停放屍體或安置骨灰（骸）。
- 第三十七條 凡在本館辦理殯儀者，不得有陣頭、花車、五子哭墓等進入，典禮樂隊以一隊為原則。
- 第三十八條 意外死亡之屍體，無名屍體運入殯儀館應檢附檢警單位移屍證明，始同意受理。
- 第三十九條 領用無名屍體供醫學研究解剖用，應檢附檢察官同意書，向本所申請核准，始准領屍。
- 第四十條 遺體運入殯儀館，如有攜帶財物者，會同其家屬親友清查點交自行領回保管；無名屍體所攜帶金錢物品暫由移送之警察機關收存保管。
- 第四十一條 申請使用禮堂應繳納清潔維護規費一千元，大型物品使用完畢後，由申請使用者自行清理，並經管理人員檢查認可，若申請使用者未依規定清理，經本所糾舉3次以上者，將拒絕使用本場館各項設施。
- 第八章 火化場之使用
- 第四十二條 凡申請火化者，應檢附死亡證明文件，向本所申請，並繳納費用，憑據核發火化場使用許可證。
- 第四十三條 使用火化場應憑本所核發之火化場使用許可證，向火化場管理人員辦理排定進場火化事宜。
- 第四十四條 使用火化場內之各項設施需向本所申請，並繳納費用後方可使用。
- 第四十五條 使用火化場各項設施場地使用維護規費收費標準如下：(單位新臺幣)

項目	單位	數量	金額	備註
火化	具	一	一萬元。	一、往生者設籍本市，申請使用本市納骨堂者火化免費。
骨骸火化	具	一	五千元。	二、往生者設籍本市，未申請使用本市納骨堂安厝者，火化場地使用維護規費以六千元計收 (骨骸火化其場地使用維護規費以三千元計收)。
骨櫃暫存	天	一	五百元	三、0至6足歲之孩童及不足月流產之嬰兒，申請火化者，比照骨骸火化之場地使用維護規費收費。 以天計(次日零時起為第二天)未滿一天以一天計，當日領回者不計費。

- 第四十六條 遺體火化者其棺木、陪葬物、衣物等應符合環保規定，不得有爆裂物、塑膠、尼龍等化學物質之物品及原料。
- 火化之棺木尺寸、材質及陪葬物品等相關規定，悉依火化場要求事項辦理。
- 第四十七條 遺體運入準備火化者，若裝設有輔助器具者(如心律調整器等)，應由醫生先行予以摘除，以確保設施安全；未依本規定而致造成災或設施設備損害者應負賠償及相關法律責任。
- 第四十八條 火化場火化爐若違反環保等相關規定時，應立即停機檢修，經複檢符合規定始可再行使用。
- 第九章 火化場管理
- 第四十九條 本市火化場設施應設置管理人員，並備置登記簿冊永久保存，登記下列事項：
- 一、往生者姓名、性別、出生地、住址及生死年、月、日。
  - 二、火化日期。
  - 三、火化地點或位置、爐具編號。
  - 四、死者主要家屬或關係人姓名、國民身分證統一編號、出生地、性別、住址、通訊處、電話及其與死者之關係。
  - 五、其他應記載事項。

## 第十章 附 則

- 第五十條 為維護本市市區環境清潔與噪音管制，凡使用本市殯葬設施者，應遵守本自治條例規定，由指定路線長榮路進出，應遵守噪音管制規定，禁止使用喇叭或擴音器播音，並不得任意拋灑冥紙，影響市容。環境清潔與噪音管制路線如下：
1. 柳營鄉以南之各鄉鎮市，由臺一線進入長榮路路橋起實施環境清潔與噪音管制。
  2. 鹽水鎮以西之各鄉鎮市，由復興路經中山高速公路涵洞左轉進入長榮路起實施環境清潔與噪音管制。
  3. 東山鄉以東之各鄉鎮市，由臺一線進入長榮路路橋起實施環境清潔與噪音管制。
  4. 埤寮里以北之各鄉鎮市，進入中正路與建國路時起實施環境清潔與噪音管制。
  5. 本市市區全面實施環境清潔與噪音管制。
- 第五十一條 營葬或祭祀後所產生之廢棄物（紙厝、花籃）等，行為人應負清理之責，於公所指定墓區附近適當場所收集或焚化處理，不得任意丟棄，以維護專區環境清潔及美觀。
- 第五十二條 使用各項殯葬設施如因天然災害或人力不可抗拒之因素所造成之損壞，本所不負賠償之責任。
- 第五十三條 骨灰（骸）罐之購置，應以簡樸為原則，因管理疏失造成骨灰（骸）罐損害之賠償，以新台幣三萬元為限。
- 第五十四條 管理及作業人員應忠於職守，不得有違法徇私，舞弊瀆職行為，一經查覺既予撤職並移送法辦。
- 第五十五條 本市殯葬設施得聘約僱員及臨時技術單工，所需經費由公共造產基金項下支付，負責辦理下列事項：
- （一）墓園及其他一切設施之維護暨使用管事項。
  - （二）墓園之清潔、美化、綠化等有關事項。
  - （三）依據本所核發之「墓地使用許可證」測定墓基正確位置及指導使用人依照規定埋葬造墓，並防止使用人擅自變更方向，超出使用面積、變更墓型等事項。
  - （四）納骨堂使用管理及維護事項。
  - （五）殯儀館、禮廳、遺體冷藏室使用管理及維護事項。
  - （六）上級人員之交辦事項。
- 第五十六條 管理人員應將殯葬設施管理情形，依規定每年年底報請本所，轉報縣府查核。
- 第五十七條 殯葬設施收入納入本所附屬單位公共造產基金公共造產預算專戶儲存，並依照臺南縣新營市殯葬管理所公共造產基金收支保管及運用辦法。
- 第五十八條 違反本條例所列事項者，悉依殯葬管理條例暨施行細則等相關條例究辦（本條例未規定者，適用其他法律之規定）。
- 第五十九條 本自治條例自公布日施行。