

調 查 意 見

一、殯葬管理條例於91年公布迄今已10多年，惟依據中華民國殯葬設施經營商業同業公會全國聯合會於內政部召開「研商私立公墓骨灰骸存放設施管理費專戶管理辦法修正草案及相關執行事宜」會議之意見要旨，目前經營殯葬設施業者約有9成係殯葬管理條例施行前設立，同一殯葬設施多有切割經營之情形，因該條例施行後1座設施僅有1個經營業者，衍生諸多土地產權、經營及管理糾紛問題。又內政部雖召開上揭研商會議，惟各界意見尚有歧異，是以內政部制定該條例時，顯未能務實通盤瞭解殯葬業之問題，在法制上預為釐清因應，其後亦未能掌握問題之所在，致相關之規範及函釋未盡周延，歷時10多年竟未能對症化解爭議，滋生諸多民怨，確有怠失：

(一)91年7月17日公布之殯葬管理條例第32條規定：「私立公墓、骨灰（骸）存放設施經營者應以收取之管理費設立專戶，專款專用。本條例施行前已設置之私立公墓、骨灰（骸）存放設施，亦同。前項管理費專戶管理辦法，由中央主管機關定之。」第37條規定：「殯葬服務業分殯葬設施經營業及殯葬禮儀服務業。」及第38條規定：「(第1項)經營殯葬服務業，應向所在地直轄市、縣(市)主管機關申請設立許可後，依法辦理公司或商業登記，並加入殯葬服務業之公會，始得營業。其他法人依其設立宗旨，從事殯葬服務業者，應向所在地直轄市、縣(市)主管機關申請經營許可，領得經營許可證書，始得營業。……(第4項)第1項申請許可之事項及其應備文件，由中央主管機關定之。」上開條文並自92年7月1日施行。

- (二)嗣內政部依殯葬管理條例第38條之規定，於92年7月1日訂定發布「殯葬服務業申請許可(備查)事項及應備文件」(93年11月18日及99年9月20日修正，101年7月31日廢止)，規定申請新設殯葬設施經營業許可，應檢具「經當地主管機關核准之殯葬設施設置及啟用證明影本」，若經營人非殯葬設施申請人或所有人時，應加附該殯葬設施設置申請人或所有人同意使用證明文件正本。
- (三)內政部於94年4月12日台內民字第0940072796號函釋：「鑒於墓園所有權分散，分屬不同所有人之情況普遍，若要求全部所有人同意，實務上有窒礙難行之處，依殯葬管理條例第38條規定，經營殯葬服務業，應經主管機關申請設立許可後，辦理公司或商業登記，俾使該殯葬設施得以繼續經營管理。**基於政策考量**，本案若經營人非殯葬設施設置申請人或所有人時，請參照土地法第34條之1第1項規定之意旨，檢附墓園土地及建物共有人過半數及其應有部分合計過半數之同意使用證明文件，但其應有部分合計逾2/3者，其人數不予計算。俾使墓園得繼續經營管理。」又內政部於101年6月28日訂定發布並自同年7月1日施行之「殯葬服務業申請經營許可辦法」第4條第1項規定：「依前二條申請經營許可，其營業項目為殯葬設施經營業者，應另檢附下列文件：一、殯葬設施依法啟用之證明文件。二、**殯葬設施所有權、使用權或其他得為經營行為之證明文件**。三、商品或服務項目及契約書。」該條第1項第2款於106年7月27日修正為「二、殯葬設施所有權之證明文件。殯葬設施土地或建築物非申請人所有者，應檢附殯葬設施範圍內土地及建築物全體所有權人過半數，且其所有土地總面積及建築物總樓

地板面積均超過半數之同意使用證明文件。但其所有土地總面積及建築物總樓地板面積均超過三分之二同意者，其所有權人數不予計算。」

(四)另內政部97年1月31日台內民字第0970021353號函釋略以：「本案同一殯葬設施(骨灰【骸】殯葬設施)可否准予2家或2家以上公司分別申請『殯葬設施經營業』設立許可登記(即共同經營)，按設置殯葬設施報請核准須有整體性規劃及營運計畫，且有其應有設施，並經直轄市、縣(市)主管機關檢查符合規定公告後始得啟用。同一殯葬設施為求使用之一致性，並依上開規定設立管理費專戶，專款專用，且將管理費以外之其他費用提撥2%交由殯葬設施基金管理委員會，以支應重大事故發生或經營不善致無法正常營運時之修護、管理等費用，以保障殯葬消費權益。故按本條例有關殯葬設施永續經營之立法意旨，殯葬設施經直轄市、縣(市)主管機關核准設置及啟用，除符合本條例第31條規定辦理分割變更者外，不宜由不同殯葬設施經營業共同或切割經營。」

(五)殯葬管理條例施行前已存在2家以上業者於同一墓園共同經營之情形，於該條例91年7月19日施行後，僅由1家取得該殯葬設施經營業者資格，致生諸多不盡合理現象，能否保障既存業者之權益，不無疑義：

1、私立○○○墓園(下稱○○○墓園)前經臺灣省政府於60年7月28日准予設置，土地座落於新北市○○區○○○段○○○○小段，面積10.3140公頃。○○股份有限公司(下稱○○公司)於67年取得該墓園部分土地所有權，並於87年賣給○○○公司部分土地。據○○○公司稱，87年3月16

日與○○公司簽訂使用權買賣合約購入○○-○○地號¹。而○○○公司則於87年10月26日依法申請設立，營業項目包括「殯葬場所開發租售業」，並據以經營私立墓園業務。○○○公司嗣於88年向○○○公司購買該墓園部分土地，並於90年間依法取得水土保持完工許可後，正式銷售墓位。○○股份有限公司(下稱○○公司)於100年7月29日申請該墓園殯葬設施經營業者，所附土地使用同意書土地總面積約7.6公頃，已逾該墓園總面積(10.3140公頃)之2/3。新北市政府於100年10月20日許可該公司為「私立○○○墓園殯葬設施經營業者」。

- 2、○○○公司係於殯葬管理條例施行前即已依法辦理登記之殯葬場所開發租售業。該公司於103年3月11日向新北市政府詢問是否允許該公司就其所屬墓園另行申請為殯葬設施經營業者，獨立經營銷售所屬墓園、自行管理墓園管理費，如無法允許，是否可接受○○公司就○○○公司所屬墓園同意由○○○公司全權經營管理(包括簽立墓位買賣合約、申請埋葬許可證、獨自管理運用墓園管理費)。案經新北市殯葬管理處於103年3月31日函請內政部釋示，該部於103年4月10日釋示仍重申該部97年1月31日台內民字第0970021353號函意旨，亦即同一殯葬設施不宜由殯葬設施經營業共同或切割經營。
- 3、○○公司於103年7月15日函新北市殯葬管理處表示，○○○墓園當時僅有○○○公司有買賣業務，經與業者協議，由○○○公司暫行管理管理

¹ 新北市○○區○○○○段○○○○小段○○-○○地號分割自○○-○○地號，又○○-○○地號分割自○○地號。

費專戶。另○○○公司與○○公司於107年7月12日達成協議，重點包括：「1. ○○○公司就其所有之墓區，其中墓基之使用憑證應先送經○○公司同意始得販售；且○○○公司就販售墓基所收之管理費，得自行成立管理費專戶並分戶管理，但○○○公司應每月將該專戶收支運用情形送交○○公司，俾利○○公司彙整後依『私立公墓骨灰骸存放設施管理費專戶管理辦法規定』每年報請主管機關新北市政府備查。2. 有關○○○公司販售每座墓基應交付○○公司之『行政費』，協議為『於106年6月前販售者免收』、『106年6月至107年7月12日販售者每座新臺幣5,000元』、『107年7月12日以後販售者每座新臺幣7,500元』。」

- 4、按○○○墓園係由○○公司取得該墓園殯葬設施經營業許可，○○○公司擁有土地所有權，申請埋葬許可證時，卻需出具○○公司之墓地使用同意書，造成使用自有土地卻需他人同意之不合理情形，○○公司亦因出具同意書須承擔原非其該負之責任，而要求出具墓地使用同意書須收取行政手續費用，增加經營公司之額外負擔。再者，○○○公司僅能成為○○公司之代銷公司。又依據內政部92年10月8日台內民字第0920007867號函釋：「……私立公墓、骨灰(骸)存放設施管理費專戶於開設時，應以該殯葬設施經營者之名義開戶……」倘○○○墓園係由○○公司開立專戶，○○○公司收取之管理費均須存入該專戶，專戶印鑑由○○公司保管，形同○○○公司之收入，須存入○○公司帳戶並由○○公司控管，○○○公司經營之支出須○○公司同意

之不可思議現象。

- 5、縱如內政部就本院詢問所提供之書面說明表示：「本條例施行前已存在2家以上業者於同一墓園共同經營之情形，於本條例91年7月19日施行後，業者得依該部94年4月12日台內民字第0940072796號函釋……之作法，取得該殯葬設施之經營業者資格，實務上土地及建物之所有者與經營者自行協議並簽訂契約，並就相關權利及義務於該契約中明定，主管機關應尊重契約及協議內容，並做彈性適切之管理」。惟由土地及建物之所有者與經營者自行協議並簽訂契約，在申請埋葬許可須經對方同意之雙方居於不對等地位下，協議結果能否公平及確實保障雙方權益，大有疑義。

(六)殯葬管理條例施行後，經營人非殯葬設施申請人或所有人時，毋須取得全部所有人同意使用證明文件之相關函釋，違反法律保留原則，亦滋生爭議：

- 1、106年4月13日最高行政法院106年度判字第179號判決略以：「內政部94年函：『殯葬設施所有權分散，分屬不同所有人之情況普遍，基於政策考量，如經營人非殯葬設施所有人時，請參照土地法第34條之1第1項規定之意旨，檢附殯葬設施土地及建物共有人過半數及其應有部分合計過半數之同意使用證明文件，但其應有部分合計逾2/3者，其人數不予計算，俾使設施得繼續管理。』此函作成於殯葬管理條例第42條第6項授權訂定殯葬業許可辦法前，自非本於該法律規定授權所作成，又無其他法律依據。該函內容許第三人未得殯葬設施所有權人同意而對該殯葬設施申請經營許可，限制殯葬設施所有權人同意而對該殯

葬設施申請經營許可，限制殯葬設施所有權人之所有權權能，違反法律保留原則，自不得適用。主管機關如果政策上要採行該函內容，即應將之納入殯葬業許可辦法，始屬正辦。」是以內政部94年函有違法律保留原則，該部雖已於106年7月27日已修正「殯葬服務業申請經營許可辦法」納入該函內容，惟仍顯示內政部於殯葬管理條例公布施行後之相關函釋內容，未盡周延。

2、再者，○○公司申請○○○墓園殯葬設施經營業者，並未取得該墓園內另一土地所有權人○○○公司之使用同意書，惟新北市政府仍許可○○公司為該墓園殯葬設施經營業者。內政部於107年10月1日台內民字第10704449241號函表示：「○○公司申請經營權許可過程未取得陳訴人授權、同意1節，前開本部94年4月12日函釋係參照土地法第34條之1第1項之意旨應取得一定比例所有權人之同意，雖未明示應參照同法第34條之1第2項規定，需以書面或公告通知其他土地所有權人，惟按該條規定之整體架構及保障土地所有權人權益之精神，本案○○公司申請墓園經營權許可，仍應事前以書面通知其他所有權人，至不能以書面通知者，應公告之，較為周妥。本部將另案就相關注意事項函請各直轄市、縣（市）列入爾後行政作業程序，以保障相關土地所有權人權益。」爰申請殯葬設施經營許可之業者，內政部函釋雖未明示需以書面或公告通知其他土地所有權人，惟其未通知之結果，恐未能保障土地所有權人權益，易滋爭議。

3、又內政部雖於107年10月31日台內民字第1070448977號函表示：「據○○○公司表示於87

年購入前揭地段○○-○地號土地使用權，惟查該地號係分割自同地段○○地號，屬私立○○○墓園核准範圍。又○○公司於100年10月依『殯葬服務業申請許可(備查)事項及應備文件』檢附該墓園土地應有部分合計逾2/3土地所有權人使用同意書及相關文件申請私立○○○墓園殯葬設施經營業許可，經審查合於規定，市府始同意該公司取得該墓園殯葬設施經營業許可。」惟○○公司申請經營權許可過程，取得土地所有權人使用同意書之範圍，包括已出售予○○○公司土地使用權之土地。有關本院所詢「○○○公司與○○公司簽訂使用權合約，○○○向○○取得使用權，計算應有部分時，算的是所有權還是使用權？是否應計算使用權？」新北市政府民政局楊蕙霖副局長表示：「34條之1算的是所有權。這部分會再思考。」爰殯葬設施土地或建築物非申請人所有者，依規定雖應檢附殯葬設施範圍內土地及建築物全體所有權人過半數，且其所有土地總面積及建築物總樓地板面積均超過半數之同意使用證明文件。但其所有土地總面積及建築物總樓地板面積均超過三分之二同意者，其所有權人數不予計算。惟其以土地所有權人土地面積計算，並未扣除已出售土地使用權之面積，即可能造成非申請人其具所有權及使用權之土地面積大於申請人，卻無法取得殯葬設施經營業資格之情事，致生爭議。

(七)內政部召開會議研議私立公墓骨灰骸存放設施管理費專戶管理辦法修正草案，惟各界意見尚有歧異：

本案調查後，內政部考量本條例施行前，或有2家以上業者分別取得土地所有權並實際經營管理

該墓區情形，嗣後該業者未取得該設施殯葬設施經營業資格，致無法支配墓基販售及其他土地使用，造成土地所有權益受損情形，爰於該管理辦法修正草案第4條規定有關上開持有部分公墓並實際經營之業者，如具一定條件得開設管理費專戶之分戶，並得依法自主管理運用，以符合實際經營現況，遂於「私立公墓骨灰骸存放設施管理費專戶管理辦法修正草案」第4條規定：「本條例施行前已核准設置之私立公墓，並已分由2家以上殯葬場所開發租售業所有及經營，於本條例施行後未能取得該公墓經營權之業者，得以該設施之代為銷售者，與本設施經營者就所有權範圍內墓基使用權販售、稅捐及相關權利義務等事項達成協議並簽訂契約，由本設施經營者報直轄市、縣(市)主管機關核准，採管理費分戶處理，自行就收取之管理費以代銷者名稱於金融機構開設管理費專戶，並依法管理支用。」並於107年9月26日召開「研商私立公墓骨灰骸存放設施管理費專戶管理辦法修正草案及相關執行事宜會議」。有關該辦法草案第4條之規定，會議中，中華民國殯葬設施經營商業同業公會全國聯合會(下稱殯葬設施公會全聯會)提出意見表示：「目前經營設施業者約有9成係殯葬管理條例施行前設立，多有切割經營情形，因條例施行後1座設施僅有1個經營業者，衍生諸多土地產權、經營及管理糾紛問題，期待透過修法解決。但實務上問題樣態不一，包括分割持有土地者除公司外亦有個人，及部分公墓內亦有納骨塔，但本條草案規定之要件僅含括條例施行前之殯葬場所開發租售業及公墓，希望草案規定能更全面、更適合產業實務上之需求。」而高雄市殯葬設施經營商業同業公會則表示：「私立墓園土

地細碎分割出售情形普遍，一旦經營者持有土地比例降至一定程度，恐有經營者怠於維護管理問題，希望主管機關多予重視。」金管會銀行局則表示：「殯葬管理條例第35條已明定開設管理費專戶之主體係設施經營業者，並賦予其管理該專戶之權責，但草案係增訂代銷業者亦能開設專戶，除在整體制度架構上前後矛盾、不易管理外，未來亦有銀行受理分戶業者開戶時不易查證之疑慮；如為解決問題，建議是否放寬5公頃面積限制，朝容許該土地持有者獨立經營的方向，似為根本解決之方式。」至於桃園市政府則表示：「實務上條例施行前個人持有土地、經營者持續切割出售土地造成持有比例過低等情形普遍，本條容許管理費專戶分戶處理之方法，解決問題空間仍屬有限，建議參照寺廟附設納骨塔的方式處理。」該次會議結論為：「本條各界意見尚有歧異，請業務單位再行研議。」

- (八) 綜上，殯葬管理條例於91年公布迄今已10多年，惟依據中華民國殯葬設施經營商業同業公會全國聯合會於內政部召開「研商私立公墓骨灰骸存放設施管理費專戶管理辦法修正草案及相關執行事宜」會議之意見要旨，目前經營殯葬設施業者約有9成係殯葬管理條例施行前設立，同一殯葬設施多有切割經營之情形，因該條例施行後1座設施僅有1個經營業者，衍生諸多土地產權、經營及管理糾紛問題。又內政部雖召開上揭研商會議，惟各界意見尚有歧異，是以內政部制定該條例時，顯未能務實通盤瞭解殯葬業之問題，在法制上預為釐清因應，其後亦未能掌握問題之所在，致相關之規範及函釋未盡周延，歷時10多年竟未能對症化解爭議，滋生諸多民怨，確有怠失。

二、私立公墓骨灰骸存放設施管理費專戶之支用，竟有年初提領鉅額資金於年底再回存或作為長期股權投資、存出保證金等非屬「私立公墓骨灰骸存放設施管理費專戶管理辦法」規定之支出用途，新北市政府對於未依規定支用者，允宜持續追蹤督導；至於現行管理費專戶支用範圍明確性不足部分，內政部業研擬修正現行「私立公墓骨灰骸存放設施管理費專戶管理辦法」，允宜儘速辦理，以確實保障消費者之權益：

- (一)現行殯葬管理條例第35條規定：「私立公墓、骨灰（骸）存放設施經營者向墓主及存放者收取之費用，應明定管理費，並以管理費設立專戶，專款專用。本條例施行前已設置之私立公墓、骨灰（骸）存放設施，亦同。前項管理費之金額、收取方式及其用途，殯葬設施經營者應於書面契約中載明。第1項專戶之支出用途，以下列各款為限：一、維護設施安全、整潔。二、舉辦祭祀活動。三、內部行政管理。四、定型化契約所載明由管理費支應之費用。第1項管理費專戶之設立、收支、管理、運用、查核及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」「私立公墓骨灰骸存放設施管理費專戶管理辦法」第5條規定：「本專戶應專款專用，其用途如下：一、維護本設施安全、整潔之支出。二、舉辦祭祀活動之支出。三、內部行政管理之支出。四、其他於本設施定型化契約所載明由管理費支應之費用。」及「骨灰(骸)存放單位使用權買賣定型化契約應記載及不得記載事項」壹、「骨灰(骸)存放單位使用權買賣定型化契約應記載事項」(下稱「契約應記載事項」)第21點規定，管理費專戶應專款專用，所稱「專用」指供骨灰(骸)存放設施經營業者履行契約約定之維護及祭祀義務與內部行政管

理支出使用，又所稱「內部行政管理支出」，係指專為本骨灰(骸)存放設施內部行政管理所為支出，範圍包括：「管理設施之人事費用」、「公共使用之水電費」及「管理費專戶交付會計師查核簽證之費用」等事項。

(二)內政部99年12月17日台內民字第0990249675號函釋，相關內容要旨略以：專戶內款項是否得轉為其他投資理財規劃或公司間資金借貸等用途1節，殯葬管理條例第32條及「私立公墓骨灰(骸)存放設施管理費專戶管理辦法」第5條相關規定雖未有明確規範，惟依其立法意旨，**私立公墓、骨灰(骸)存放設施經營者係應將收取之管理費設立專戶，並專款專用於管理維護等工作，尚無包含投資或借貸等項目。**又內政部104年7月15日台內民字第1040050768號函釋，相關內容要旨略以：查「私立公墓骨灰骸存放設施管理費專戶管理辦法」第5條之立法說明，所稱「內部行政管理之支出」係包含本設施(指私立公墓、骨灰【骸】存放設施)之人事費用、公共使用水、電費及管理費專戶交付會計師查核簽證之費用等。即本設施管理費專戶之支出，僅得支應於符合該條例第35條第3項規定且係本設施所生**直接費用之支出**。有關○○股份有限公司所營私立殯葬設施○○園管理費專戶支應該公司後勤部門費用之範圍，是否符合該條例第35條及私立公墓骨灰骸存放設施管理費專戶管理辦法規定疑義1案，應依上開規定辦理。

(三)本案調查發現，有私立公墓、骨灰(骸)存放設施管理費專戶於年初提領鉅額資金、年底回存以賺取孳息之情事：

1、103至105年「○○○○股份有限公司私立○○○

○○○墓園管理費專戶及會計師查核報告」，103年月支出金額最高為2月為3億14萬9,863元；12月收入3億2,341萬6,148元；104年1月、2月分別支出2億2,020萬4,015元、1億1,333萬5,606元，12月收入3億8,002萬2,985元；105年1月支出3億5,995萬6,543元，12月收入4億278萬8,664元。該專戶簽證會計師該3年度受託查核該專戶均出具無保留意見。惟○○會計師事務所接受新北市殯葬管理處委任，進行私立公墓骨灰骸存放設施管理費專戶決算書核閱及執行協議程序，該3年度會計師出具之報告分別表示，尚有其他非屬「私立公墓骨灰骸存放設施管理費專戶管理辦法」第5條規定之支出，月支出金額最高達3億14萬9,863元、2億2,020萬4,015元及3億5,995萬6,543元應予再釐清。嗣新北市政府106年6月5日（因誤植經更正為107年6月5日）新北府民殯字第1073684735號函處分書，針對私立○○○○○○（下稱○○○○墓園）管理費專戶105年度專戶支用未符使用規定裁處；繳納期限為107年7月6日。又新北市政府於107年8月15日函請○○開發股份有限公司（下稱○○公司）提供該殯葬設施管理費專戶107年1月至7月相關報表，依該公司於同年8月27日函復資料所示，該專戶107年1月至7月仍有轉出資金情形。

- 2、○○公司於105年1月7日、106年12月11日及107年9月28日均函復新北市殯葬管理處表示，為健全專戶收支狀況，乃利用專戶款項賺取孳息收入，並於12月份轉入賺取孳息收入之款項，以確保專戶永續經營。復於107年1月29日函復略以：「私立○○○○○○墓園係由○○○○股份有

限公司管理，兩者屬同一公司，專戶款項純屬同一公司內調度撥用，係依會計師建議，內部調專戶資金撥用期間，由○○○○股份有限公司支付適當利息予該專戶。」又於107年5月18日函復略以：「專戶款項純屬同一公司內調度撥用，款項動撥均照公司作業流程並依會計師建議收取利息。」

- 3、惟新北市殯葬管理處於105年11月7日函請內政部釋示，經內政部於105年11月10日函復略以：「有關本條例第35條設立管理費專戶之立法意旨，係為專款專用於管理與維護，以保障消費者權益，且管理費專戶僅得支應符合該條第3項規定並係該設施所生直接費用之支出，尚無包含其他投資、借貸等項目。請貴處依前開規定本權責核處。」

(四)本案調查亦發現管理費專戶有用於長期股權投資及鉅額存出保證金者：

- 1、長期股權投資部分：

本院調閱103年○○○○墓園資產負債表，帳列長期股權投資7,000萬元。惟104年12月31日、105年12月31日該墓園資產負債表並未見長期股權投資。107年7月6日詢據該管理費專戶簽證會計師表示，據該殯葬設施代表向該會計師說明，係為增加該設施收益，於94年5月23日現金增資○○公司7,000萬元。

- 2、鉅額存出保證金部分：

- (1)本院調閱103至105年「○○○○股份有限公司管理費專戶及會計師查核報告」，所附該專戶103年12月31日資產負債表並未見存出保證金。惟104年12月31日、105年12月31日之該墓

園「資產負債表」，其他資產項下，均帳列「存出保證金」4億6,022萬1,400元。本院107年7月6日詢問，該專戶簽證會計師²說明，存出保證金4億6,022萬1,400元係自92年起與○○公司承租祭拜大廳依契約書支付押金，且○○○○墓園按一年期郵政定期儲金利率，於104及105年度設算1.37%及1.20%利息收入。存出保證金自首次受託查核年度前支付，期間並未經主管機關函示有不符規定之情事。

- (2) 本院107年8月8日詢問，新北市殯葬管理處表示，存出保證金僅列於○○○○墓園資產負債表之其他資產部分，未列於收支賸餘款明細表中，且所附資產負債表報導主體（○○○○墓園）及編製基礎與收支賸餘款明細表之報導主體（○○○○墓園管理費）不一致，故該府委託之會計師未針對所附列之資產負債表內容提出意見。因該府殯葬管理處承辦人員未具會計專業，故亦未對其提出疑義。
- (3) 107年11月5日本院詢問，新北市殯葬管理處復表示，該府於107年8月15日函請○○公司說明該專戶104及105年會計師查核報告所列「存出保證金」動支時間、支出用途及支付對象。該公司於107年8月27日函復表示，其於93年3月委託會計師查核，依該查核報告影本所載：「○○○○股份有限公司-○○○○墓地管理委員會，係○○○○股份有限公司之○○墓園塔位出售後，依約向買方收取管理費，轉交○○○○墓地管理委員會管理運用。該委員會已獨立

² 該會計師同時接受一、○○○○股份有限公司財務簽證，及二、私立○○○○○○墓園管理費專戶的特殊目的查核報告等2項服務之委任。

於○○○○股份有限公司之外，自行訂定章程並以委員會名義獨立設帳登載，且獨立辦理稅務申報(惟尚未取具獨立法人資格)。」該府於107年9月18日函請○○公司說明○○○○墓地管理委員會與該公司之關係，及該委員會目前存續情形，並提供該委員會組織章程供參。○○公司於107年9月28日函復表示：「○○○○墓地管理委員會設立於82年6月30日，並由本公司管理。該委員會業於102年2月6日更名為私立○○○○○○墓園，目前仍存在，文件未有妥善保存，故無法提供組織章程供參。本設施管理費專戶支付祭祀廳保證金4億6,000萬元，於92年3月30日所簽訂之房屋租賃契約書第4條已有詳細記載，當時簽約之雙方負責人現已不在本公司，惟依契約書第1條所示支付理由應係本公司1樓祭拜大廳之全部使用權。」依○○公司於107年8月27日及9月28日函復內容所示，該存出保證金4億6,000萬元為管理費，係祭祀廳出租之保證金。惟○○公司於98年已取得○○○○墓園殯葬設施經營業許可，依前揭規定³，應將殯葬管理條例施行前所收取之管理費賸餘款存入管理費專戶，故該府將依前揭規定辦理。

(五)本案調查另發現管理費專戶支出有疑義之情事：

³ 依該處書面說明，係殯葬管理條例第35條第4項規定：「第一項管理費專戶之設立、收支、管理、運用、查核及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」次依私立公墓骨灰骸存放設施管理費專戶管理辦法第4條規定：「應存入本專戶之款項如下：一、本設施經營者在本條例施行後所收取之管理費。二、本條例施行前已設置之本設施，其經營者在本條例施行前所收取之管理費賸餘款。三、本專戶之孳息收入。四、其他相關收入。」及殯葬管理條例第80條規定：「私立公墓、骨灰(骸)存放設施經營者違反第35條第4項所定之辦法中有關專戶收支運用資料公開與更新、會計師查核簽證及相關資料報經備查之強制或禁止規定者，處新臺幣3萬元以上15萬元以下罰鍰，並限期改善；屆期仍未改善者，得按次處罰。」

1、有內部行政管理支出異常偏高情事：

依103年度○○會計師事務所協議程序執行報告「……經本會計師檢視上述壹所述之資訊，發現以下資訊應予再釐清：一、該設施管理費專戶103年度總收入178,338,678元，總支出140,315,271元；決算書僅依三大項彙總揭露其支出性質如下：維護設施安全整潔18,445,984元、舉辦祭祀活動支出15,727,875元及內部行政管理支出106,141,412元，因決算書未揭露其明細資料，未能得知其詳細支出性質。又，內部行政管理支出達維護設施安全整潔支出之5.75倍，是否合理？……」

2、管理費專戶有將後勤行政部門費用依收入部門員工人數分攤列計為該設施管理費專戶支出：

- (1) ○○股份有限公司(下稱○○公司)私立○○○○公墓(下稱○○○○公墓)以該設施員工人數占該公司收入部門人數之比例，分攤「103年間接支出」、「104年可歸屬之內部行政管理支出」，支出項目包含旅費、廣告費、稅捐、旅遊平安險、董事長薪資等，合計分攤間接支出103、104年分別為2,301萬8,624元、2,738萬4,544元，占比分別為16.21%、20.38%⁴。
- (2) 依○○○○○○公墓管理費專戶查核報告書，略以：間接支出係因行政管理部門屬後勤部門，提供服務於所有收入部門，故該設施亦應分攤行政管理部門發生之支出；○○公司主張管理費專戶並非獨立個體，非能獨立完成所

⁴ 103、104年總支出為1億4,204萬3,434元、1億3,438萬7,052元，其中，直接支出為1億1,902萬4,810元、1億700萬2,508元，間接支出2,301萬8,624元、2,738萬4,544元；間接支出(占總支出)之比重為16.21%、20.38%。

有營運事務，行政單位因管理費專戶之運作所耗費之人力物力成本，應符合「私立公墓骨灰骸存放設施管理費專戶管理辦法」第5條規定；該會計師對公司所稱認尚與事實相符。惟依103、104年度○○會計師事務所協議程序執行報告指出，屬於間接支出之金額與新北市政府102年1月11日北府民生字第1021041167號函規定差異金額計2,301萬8,624元、2,738萬4,544元。

- (3) 本院107年8月8日詢問，內政部書面表示：殯葬管理條例第35條設置管理費專戶之意旨，係為免私立公墓、骨灰（骸）存放設施經營者因故荒廢管理維護工作，損及消費者權益，爰明定管理費專戶僅得專款專用於該設施之管理維護工作，除應符合該條例第35條第3項規定且係該設施所生直接費用之支出，尚無包含其他投資、借貸等項目，前經該部99年12月17日台內民字第0990249675號、104年7月15日台內民字第1040050768號及105年11月10日台內民字第1050442578號函釋在案。又管理費專戶應專款專用於該設施之**直接支出費用**，經營者為公司營運之費用支出，仍屬其公司經營成本範疇，應與設施維護管理之直接費用支出有所區隔之原則，自不得由管理費專戶支應。惟實務上或有設施之部分**管理維護業務由總公司後勤部門支應之情形**，基於制度上之彈性作法，如主管機關能就總公司參與該設施維護管理所需層面，依所占比例認定合理之支出費用，尚非不得由該設施管理費專戶支應。

3、管理費專戶列支「法會支出」，未列「法會收入」：

- (1) 本院現場履勘○○○○墓園時，依據其管理費相關之會計師查核報告，106年列有法會收入687萬3,914元，惟104、105年未列法會收入。○○公司於座談會時表示，104、105年法會收入，並未放在專戶中，係帳務人員處理錯誤。本院107年7月6日詢問時，該會計師表示，法會支出係屬殯葬管理條例第35條規定得列支之「舉辦祭祀活動之支出」，該會計師經抽核103至105年管理費專戶有關舉辦祭祀活動之支出，未發現重大異常之情形。由於殯葬管理條例第35條並未提及法會收入，經參考前任會計師查核報告未揭露法會收入。另檢視部分同業查核報告之收支餘絀表，法會收入及法會支出不係屬行業常態。後於查核106年度管理費專戶時，依照107年1月30日新北市殯葬管理處函文第四點要求修改會計師報告格式，並於該函文第三點第(一)項要求私立公墓骨灰骸存放設施應將法會收入列入專戶收入，○○○○墓園故依前述函釋將法會收入列入專戶收入。
- (2) 本院107年8月8日詢問，內政部表示：按私立公墓骨灰骸存放設施管理費專戶管理辦法第4條第1項第4款「其他相關收入」，係指其他為支用於該設施營運、維護及管理所收取之一切費用；次按「契約應記載事項」第9點規定，設施經營業者應履行「祭堂定時晉奉花果香燭」、「每月定期舉辦宗教祭拜儀式」、「每年春秋兩祀擴大舉行公祭」等祭祀義務。又實務上經營業者舉辦之法會活動區分為兩類，其一為依前開「契約應記載事項」於契約書中載明之祭祀活動，且其費用已內含於管理費，未另外收取，其二

係針對家屬之個別需求，需請業者辦理特殊性法會或加值服務項目（如做七、水懺、焰口等），爰另向家屬收取法會服務費用，因該特別法會服務定位為「商品零售業務」，不屬管理費規定範疇，所收款項亦毋須列入管理費專戶收入。

- 4、另本院107年8月8日詢問，內政部書面表示：至於旅費、廣告費、稅捐、旅遊平安險等各項支出，係屬公司之經營成本，並非管理費專戶支應之範疇，惟實際認定仍需直轄市、縣（市）主管機關就個案事實核處。以管理費專戶支應「薪資支出」之人員範圍，仍須就相關人員是否為設施管理維護必要之直接支出事項，至於公墓經營公司之董事長1職，一般係屬該公司之政策層級人員，並非設施實際管理人員，故董事長薪資自不應由該設施管理費專戶支應。應由新北市政府依上開原則再行認定。

- （六）內政部於本院詢問時雖表示，為免規定過於詳細導致制度僵化，不利業者因應消費者多面向需求彈性處理，殯葬管理條例、相關子法及函釋已就管理費專戶支出用途之原則性予以規範，實際執行時，仍應依前開相關規定及函釋所揭原則，就個案情形判斷。惟本案調查發現，確有業者將管理費支用於借貸、祭祀大廳租金，甚至董事長薪資，恐與原管理費專款專用之意旨不符，亦凸顯現行管理費專戶支用範圍明確性不足問題。內政部經檢討認應修正現行「私立公墓骨灰骸存放設施管理費專戶管理辦法」，業擬具修正草案會商相關機關、團體，於107年9月26日召開會議，有關明定管理費專戶支用範圍部分，結論略以：殯葬設施公會全聯會表示為彈性因應業者不同經營型態及規模，宜採原則性之規

定，但會計師亦表示支出範圍應更為明確，有利相關查核作業，經主席裁示原則上仍將朝支出範圍明確化的方向修正，因事涉地方政府執行層面，請業務單位會後綜整地方政府意見後再行研議。

- (七)綜上，私立公墓骨灰骸存放設施管理費專戶之支用，竟有年初提領鉅額資金於年底再回存或作為長期股權投資、存出保證金等非屬「私立公墓骨灰骸存放設施管理費專戶管理辦法」規定之支出用途，新北市政府對於未依規定支用者，允宜持續追蹤督導；至於現行管理費專戶支用範圍明確性不足部分，內政部業研擬修正現行「私立公墓骨灰骸存放設施管理費專戶管理辦法」，允宜儘速辦理，以確實保障消費者之權益。

三、內政部就管理費專戶之收支、運用及支出用途，所建立之監督機制未臻完善，未能督促各地方政府落實查核，致有自殯葬管理條例施行後或殯葬設施設置後逾10年始設立管理費專戶之情事，無從瞭解其管理費是否依規定提撥及運用。且內政部對會計師查核機制之實務運作及規範未能確實探究，致查核會計師無所適從、查核角度不足，監管目的未能落實，核有疏失：

- (一)內政部為確保管理費專戶之收支、管理、運用及支出用途符合專款專用之規定，就該專戶之設立、管理、查核及其他應遵行事項，訂定「私立公墓骨灰骸存放設施管理費專戶管理辦法」相關規定。依該辦法，管理費專戶應於設置私立公墓、骨灰(骸)存放設施後開立，於開戶後將開戶日期、戶名及帳號資料報請直轄市、縣(市)主管機關備查，前項金融機構、專戶戶名或帳號有異動時，該設施經營者應於1個月內，報請直轄市、縣(市)主管機關備查；其後每年度，該設施經營者應將該專戶之年度決算

書送經會計師查核簽證，並於年度結束後4個月內將查核報告書併同決算書報請直轄市、縣(市)主管機關備查。直轄市、縣(市)主管機關為瞭解該專戶之狀況，得隨時通知該設施經營者提出業務及財務報告，並得派員查核之，該設施經營者不得規避、妨礙或拒絕。殯葬管理條例施行前已設置之私立公墓、骨灰(骸)存放設施，亦同。⁵

(二)有關管理費專戶之設立及各地方政府查核情形：

- 1、截至106年底止，全國私立公墓、骨灰(骸)存放設施經營者及設施數，計有96家(座)，依該條例第35條規定，均應設立管理費專戶以儲存管理費；其中已開立管理費專戶者，計93座，而未開立者，計3座，分別為：高雄市1座、屏東縣2座，就上開未開立專戶之情形，各該地方政府均未依殯葬管理條例第80條規定處罰或限期改善。再查，已開立管理費專戶之93座中，「開戶日」距該條例施行日(92年7月1日⁶)或該設施設置日長達10年以上者，計有14座⁷，亦即，係自該條例施行後(或該設施設置後)逾10年始設立管理費專

⁵ 依「私立公墓骨灰骸存放設施管理費專戶管理辦法」第3條之規定：私立公墓、骨灰(骸)存放設施經營者應於金融機構開設管理費專戶儲存管理費，並於開戶後，將開戶日期、戶名及帳號報請直轄市、縣(市)主管機關備查；前項金融機構、專戶戶名或帳號有異動時，該設施經營者應於1個月內，報請直轄市、縣(市)主管機關備查。同辦法第4條規定：應存入該專戶之款項包括該設施經營者在該條例施行後所收取之管理費，及該條例施行前已設置之該設施，其經營者在該條例施行前所收取之管理費賸餘款，均應於該辦法發布施行後4個月內造冊列帳，經會計師查核簽證後，存入該專戶，並報請直轄市、縣(市)主管機關備查。依「殯葬管理條例」第55條規定，直轄市、縣(市)主管機關為瞭解殯葬服務業依第35條規定提撥之款項得隨時派員或委託專業人員查核之，受查核者不得規避、妨礙或拒絕。私立公墓骨灰骸存放設施管理費專戶管理辦法第7條之規定：該設施經營者應將該專戶之年度決算書送經會計師查核簽證，並於年度結束後4個月內將查核報告書併同決算書報請直轄市、縣(市)主管機關備查。直轄市、縣(市)主管機關為瞭解該專戶之狀況，得隨時通知該設施經營者提出業務及財務報告，並得派員查核之，該設施經營者不得規避、妨礙或拒絕。

⁶ 該條實際施行日依行政院91年7月29日院臺內字第0910038417號函定於92年7月1日施行。

⁷ 依內政部說明，係因經營者更換，主管機關僅掌握後手經營者資料，前手開戶資料佚失，故呈現差距10年之情形(後手開戶時間與設置時間之差距)，或因法令施行前之資料較不易掌握。

戶，遑論將管理費專戶之決算書送經會計師查核簽證及報請各該地方主管機關備查，無從瞭解其管理費是否依規定提撥及運用。而開戶後長達5年以上始將相關開戶資料報請地方主管機關備查者，計16座，亦均未依該條例第80條規定處罰及限期改善。

- 2、依內政部查復本院有關各地方政府104至106年查核情形，22地方政府中，除臺北市、新北市⁸、嘉義縣及高雄市等4縣市委託專業人員查核，臺中市、嘉義縣、高雄市及宜蘭縣等4縣市歷年均派員查核外，餘如南投縣及屏東縣，轄內設施數分別為10座及9座，104至106年均未辦理書面或實地查核；臺南市，104至106年轄內設施數計6座，除105年派員查核1座、106年書面審查1座外，均未辦理書面或實地查核；新竹市，104、105年轄內設施數1座，均未辦理書面或實地查核，迄至106年始派員查核。桃園市、新竹縣、雲林縣、基隆市及花蓮縣等5縣市，則歷年均僅以書面而未曾派員查核。顯示，各地方政府多採書面查核，僅少數派員或委託專業人員查核，甚有未辦理查核者。本院107年5月4日履勘新竹市○○○股份有限公司○○○○○○○，依新竹市政府說明，該府於105年12月5日⁹請該公司提供該設施104年管理費資料，惟據業者回復並無會計師簽證相關資料，而104年度前，該公司亦未將該專戶之決算書及查核報告書提報該府備查。

⁸ 新北市殯葬管理處委任○○會計師事務所，就私立公墓骨灰骸存放設施管理費專戶決算書核閱及執行協議程序。

⁹ 新竹市政府以105年12月5日府民禮字第1050177515號函請○○○股份有限公司提供該私立殯葬設施104年之管理費資料。

- 3、此外，有關○○公司○○○○墓園管理費年初借出另作他用、年末存回等情，業經○○會計師事務所104年9月25日出具報告指出該專戶103年度有異常支出3億14萬9,863元，經新北市殯葬管理處於105年11月7日函請內政部釋示，該部於105年11月10日函復略以：「有關本條例第35條設立管理費專戶之立法意旨，係為專款專用於管理與維護，以保障消費者權益，且管理費專戶僅得支應符合該條第3項規定並係該設施所生直接費用之支出，尚無包含其他投資、借貸等項目。請貴處依前開規定本權責核處。」該處爰於106年1月3日函請○○公司依據上開內政部函示及殯葬管理條例第35條之規定辦理，惟其後該處並無裁處作為；嗣○○會計師事務所106年8月25日出具報告再度指出該專戶105年度有異常支出3億5,995萬6,543元，該處再於106年10月30日函請○○公司說明，經該公司106年12月11日AM02-201712026號函復該處：「為健全專戶收支，利用專戶款項賺取孳息收入，並於12月份轉入賺取孳息收入之款項。」顯然再次違反上開內政部函示，惟該處僅再於106年12月21日函請該公司依規¹⁰辦理，仍無裁處作為；迨至本院於107年4月17日函予新北市政府表示將赴現地履勘，該府即於107年4月20日函請該公司就該專戶涉未依規定使用，請該公司陳述意見，並於107年6月5日針對○○○○墓園管理費專戶105年度專戶支用未符使用規定，裁處30萬元。
- 4、依內政部說明，因殯葬管理條例及「私立公墓骨

¹⁰ 殯葬管理條例第35條及內政部99年12月17日台內民字第0990249675號函釋。

灰骸存放設施管理費專戶管理辦法」，並未有強制要求直轄市、縣（市）主管機關每年派員至所轄設施清查業者管理費專戶，僅要求業者每年提報相關經會計師查核簽證報告之義務，而主管機關之人力多有不足，故僅得就業者所提之管理費專戶報告辦理書面審查，且涉及會計專業，相關報告書業經會計師審查並予簽證，是以主管機關僅書面審查，以瞭解管理費專戶專款專用之情形，惟如發現業者有違法挪用之情事，仍得依該條例相關罰則規定裁罰並命其限期改善。部分未派員查核亦未要求所轄業者提報管理費專戶報告書之直轄市、縣（市）主管機關，該部將會持續督促其定期辦理查核。

以上，內政部未能督促各地方政府落實辦理查核作業，核有疏失。

(三)再查，有關設施經營者應將該專戶之年度決算書送經會計師查核簽證，本案調查發現：

- 1、有業者將管理費支用於借貸、祭祀大廳租金及分攤後勤行政部門費用，支出項目包含旅費、廣告費、稅捐、旅遊平安險、董事長薪資等，恐與原管理費專款專用之意旨不符，凸顯現行管理費專戶支用範圍明確性不足問題。
- 2、○○公司○○○○墓園103年度內部行政管理之支出異常偏高，惟並未揭露相關支出明細資料；○○公司○○○○○○公墓管理費專戶103、104年列支分攤後勤行政部門費用，且105年總支出1億9,259萬4,628元，較103、104年總支出為1億4,204萬3,434元、1億3,438萬7,052元為高，惟105年則未揭露以管理費專戶列支間接支出之金額，難以瞭解是否仍有列支分攤後勤行政部門費

用之情事，財務資訊透明度亦有不足。

3、實務上有○○公司○○○○管理費專戶年初提領鉅額資金供調撥使用、年底再回存之情形，違反殯葬管理條例管理費應專款專用之規定，該專戶之簽證會計師，歷年卻均出具無保留意見之查核報告，依內政部說明，有查核密度不足之問題。

4、有關會計師出具報告之性質：

(1) 本案107年8月8日詢問時，依內政部說明，設施經營者依「私立公墓骨灰骸存放設施管理費專戶管理辦法」第7條規定，將管理費專戶之年度決算書送經會計師查核簽證，主要係藉由會計師專業能力協助查核管理費專戶收支「是否『符合』殯葬管理條例及辦法相關規定」。爰會計師應針對受查者是否遵循法令規定出具報告，方能達成監理目的。惟查，內政部並未對會計師查核報告之性質類型加以明定，詢據○○公司○○○○管理費專戶之簽證會計師表示，其103至106年之查核報告性質係屬審計準則公報第28號第2條第4款出具「依法令或契約約定方式之財務表達」之查核報告類型，而非屬第3款「法令規定或契約約定條款之遵循」之查核報告類型¹¹。本案履勘新北市、臺北市、新竹市共5座私立公墓、骨灰（骸）存放設施，

¹¹ 按會計師出具之特殊目的查核報告，依審計準則公報第28號「特殊目的查核報告」第2條：「本公報所稱特殊目的查核報告，係指查核下列各款所提出之報告：……3. 法令規定或契約約定條款之遵循。4. 依法令或契約約定方式之財務表達。……」有區分為「法令規定或契約約定條款之遵循」、「依法令或契約約定方式之財務表達」之不同，前者係就與會計及財務有關之事項，查核「是否遵守法令規定」，依該公報第16條規定：「會計師出具查核報告時……，應提及財務資訊內對法令規定或契約約定之重要說明，並作成消極確信之言論，敘明未發現受查者有違反法令規定或契約約定之情事。」；後者係對財務報表之「編製」，查核是否符合法令規定，會計師係對「財務報表是否業依法令規定之方式編製及允當表達」表示意見，依該公報第18條規定，若會計師認為財務報表無法依據所敘明之基礎允當表達，則應於說明段揭露其事實及影響，並於意見段做適當之修正。

調閱相關管理費專戶之會計師查核報告，亦發現會計師查核報告均係針對報表編製是否允當表達表示意見；而並非針對管理費收支、運用情形是否遵循殯葬管理條例及「私立公墓骨灰骸存放設施管理費專戶管理辦法」相關法令規定，加以查核及表示意見。顯未符合內政部上開監理目的。

- (2) 本院於107年11月5日詢問，詢據金管會略以：建議內政部宜就監理目的先釐清會計師現行出具查核報告之性質，及所應採行之程序。從現行會計師實務作法及專戶管理辦法對該查核報告之定位，其性質上如屬審計準則公報第28號「特殊目的查核報告」之範疇，依規定，會計師於出具查核報告時，應提及財務資訊內對法令規定或契約約定之重要說明，並作成消極確信之結論。若內政部確認會計師所出具之查核報告屬審計準則公報第28號之範疇，為使業者與會計師一致性遵循，建議修正條文第12條文字修正為「本設施經營者應將本專戶之年度決算書送經會計師查核簽證，並依審計準則公報第28號就法令規定或契約約定條款之遵循出具報告……」，俾使專戶管理辦法規範更為明確。

5、有關會計師查核意見涵蓋之報表：

- (1) 內政部稱，實務上業者編製決算書時，其呈現資料方式或有不同，另基於各會計師查核習慣與需求，宜有一定之彈性空間，該部爰未就報表部分統一制定格式，亦未規範會計師應對哪些報表表示意見。
- (2) 本案履勘發現業者不當挪用專戶管理費迄今仍未填補回存，於其平衡表以長期股權投資及

存出保證金等資產科目表達。惟本案調閱相關管理費專戶之會計師查核報告，發現：會計師查核意見僅1座殯葬設施有涵蓋平衡表及當年度收支餘絀表，其餘4座均僅涵蓋當年度收支餘絀表。顯示，業經會計師查核之報表各異，其餘4座因無平衡表，報表使用者恐難以瞭解有無以投資或借貸之名義不當挪用之情形，不利財務資訊之透明。

以上，有關會計師出具報告之性質，以及查核意見涵蓋之報表究應為何，內政部並無相關規範以資各地方政府及會計師遵循，以確保專戶無不當調撥或支用，該部對相關會計師查核機制之實務運作及規範，未能確實探究瞭解，致未能發揮查核效能及警示功效，實未盡妥洽。

(四) 綜上，內政部未能督促各地方政府落實辦理私立公墓、骨灰(骸)存放設施管理費專戶之查核，致有自殯葬管理條例施行後或殯葬設施設置後逾10年始設立管理費專戶之情事，無從瞭解其管理費是否依殯葬管理條例第35條之規定提撥及運用，各地方政府多採書面查核，僅少數派員或委託專業人員查核，甚有未辦理查核者。且內政部針對會計師查核機制之實務運作及規範未能確實探究，查核報告性質及涵蓋報表等之規範闕如，致查核會計師無所適從、查核角度不足，監管目的未能落實，核有疏失。

四、殯葬管理條例原第33條(現行第36條)規定之立意雖為良善，惟提撥2%管理費以外之其他費用以設立公益信託，或成立殯葬設施經營管理基金，地方政府及業者多認為窒礙難行，內政部卻未能積極研謀解決之道並妥善處理，顯有怠失。現立法委員業已提出修法方向，內政部亦同意修正並擬具修正條文，並經數次朝

野協商，該部應積極配合議案審查進度辦理相關事宜：

- (一)91年7月17日公布並自92年7月1日施行之殯葬管理條例第33條第1項規定：「私立或以公共造產設置之公墓、骨灰(骸)存放設施經營者，應將管理費以外之其他費用，提撥2%，交由殯葬設施基金管理委員會，依信託本旨設立公益信託，支應重大事故發生或經營不善致無法正常營運時之修護、管理等費用。本條例施行前已設置尚未出售之私立公墓、骨灰(骸)存放設施，自本條例施行後，亦同。」現行殯葬管理條例第36條規定：「私立或以公共造產設置之公墓、骨灰(骸)存放設施經營者，應將管理費以外之其他費用，提撥2%，交由直轄市、縣(市)主管機關，成立殯葬設施經營管理基金，支應重大事故發生或經營不善致無法正常營運時之修護、管理等費用。本條例施行前已設置尚未出售之私立公墓、骨灰(骸)存放設施，自本條例施行後，亦同。」第37條規定：「私立或以公共造產設置之公墓、骨灰(骸)存放設施經營者，應按月將前條規定提撥之款項繕造交易清冊後，於次月底前交付直轄市、縣(市)主管機關。」第81條規定：「私立或以公共造產設置之公墓、骨灰(骸)存放設施經營者違反第36條規定者，依其所收取之其他費用之總額，定其罰鍰之數額處罰，並限期改善；屆期仍未改善者，得按次處罰。」及第82條規定：「私立或以公共造產設置之公墓、骨灰(骸)存放設施經營者違反第37條規定未按月繕造清冊交付者，處新臺幣3萬元以上15萬元以下罰鍰，並限期改善；屆期仍未改善者，依所應交付之總額定其罰鍰數額處罰。」
- (二)依內政部查復資料¹²，截至106年12月31日，私立或

¹² 參見內政部107年5月24日台內民字第1071102178號函。

以公共造產設置之公墓、骨灰(骸)存放設施經營者提撥殯葬設施經營管理基金情形，有已計算提撥金額且足額提撥、已計算應提撥金額，惟未提撥或未足額提撥、未計算應提撥金額且未提撥等情，罹於時效之金額，因拒繳之業者資料未予提供，各直轄市、縣(市)主管機關無從計算。而多數已提撥之殯葬設施為以公共造產設置者，至私立殯葬設施部分，因殯葬設施公會全聯會及其所屬會員(設施經營者)串聯拒繳，亦拒絕提供相關資料供主管機關查驗，如新北市、新竹縣、新竹市、臺中市、臺南市及高雄市之殯葬設施經營業者等，各該直轄市、縣(市)主管機關均無法計算或查驗，亦無從計算裁罰金額，故亦無從移送行政執行。

- (三)內政部104或106年度評量直轄市、縣(市)政府殯葬管理業務應改善之項目及相關建議之綜合審查意見提及「殯葬管理條例第36條殯葬設施經營管理基金宜積極落實辦理」者包括臺北市、新北市、臺中市、臺南市、高雄市、新竹市、宜蘭縣、新竹縣、苗栗縣、彰化縣、南投縣、嘉義縣、屏東縣、臺東縣、花蓮縣、澎湖縣等。
- (四)內政部表示¹³，殯葬管理條例91年施行時，為免私立公墓、骨灰(骸)存放設施經營者因故荒廢管理維護工作，損及消費者權益，爰於第32條明定應以收取之管理費設立專戶專款專用，該制度實施迄今運作並無窒礙；又為上開設施永續經營，於第33條第1項明定該類殯葬設施經營者應將管理費以外之其他費用，提撥2%交由各直轄市、縣(市)政府成立之殯葬設施基金管理委員會，採設立公益信託之方式處理，以支應重大事故發生或經營不善致無法正常營運時之維護、管理等費用。惟殯葬設施基金管理委員會成立信託基金並未符合公益信託要件，且因該

¹³ 參見內政部提供本院詢問之書面資料。

委員會不得為權利義務主體，地方政府迭有反映執行窒礙。嗣101年7月1日修正施行殯葬管理條例，改採「特種基金」方式辦理，原屬經營業者提撥之管理費以外費用2%部分，於第36條明定交由各直轄市、縣(市)政府成立殯葬設施經營管理基金。嗣殯葬設施公會全聯會基於公平及比例問題、提撥起算時間點及制度疊床架屋問題，聯合所屬會員共同抵制繳納，並向立法委員陳情建議修法，且修法前現行規定應暫緩執行，導致地方政府執行困難。其後，立法委員邱議瑩提案現行第35條「管理費專戶」及第36條「兩制合一」之修法方向，內政部基於合理解決現行制度執行問題，在不違反維護設施永續經營機制、保障消費者權益之立法本意下，原則同意修正，業配合立法院內政委員會105年12月26日審查決議，擬具對案修正條文。嗣經106年10月25日、11月3日、107年3月23日、5月8日4度朝野黨團協商，大致依該部建議條文通過。

- (五) 綜上，為支應重大事故發生或經營不善致無法正常營運時之修護、管理等費用，殯葬管理條例原第33條規定殯葬設施經營者應將管理費以外之其他費用，提撥2%交由殯葬設施基金管理委員會，依信託本旨設立公益信託，嗣經修正為第36條，並規定交由直轄市、縣(市)主管機關，成立殯葬設施經營管理基金。該等規定之立意雖為良善，惟上開規定地方政府及業者多認為窒礙難行，內政部卻未能積極研謀解決之道並妥善處理，顯有怠失。現立法委員業已提出修法方向，內政部亦同意修正並擬具修正條文，並經數次朝野協商，該部應積極配合議案審查進度辦理相關事宜。

調查委員：陳慶財、楊美鈴、方萬富