

調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報，該部調查臺中市生命禮儀管理處辦理臺中寶山紀念墓園納骨塔（櫃）位經營管理情形，疑有效能過低等情案。

貳、調查意見：

據審計部函報，該部調查臺中市生命禮儀管理處（下稱生管處）辦理臺中寶山紀念墓園（下稱寶山墓園）納骨塔（櫃）位經營管理情形，疑有效能過低等情案，經綜整審計部查核資料，調閱臺中市政府（下稱中市府）、中市府民政局（下稱民政局）及生管處等機關卷證資料，並於民國(下同)113年8月19日現場履勘及詢問民政局、生管處相關人員，再進一步函詢內政部、財政部釐清相關疑義後，業經調查竣事，臚列調查意見如下：

一、寶山墓園納骨塔(櫃)位自原臺中縣潭子鄉公所93年同意受贈至移交生管處管理迄今，近20年期間均未能積極妥善辦理開放使用，而本案納骨塔(櫃)位使用管理政策反覆不明，肇致大量納骨塔(櫃)位等有價資產長期間置，甚遭輿論非議，斲傷政府施政形象等違失，況中市府迄今仍無妥適利用規劃，核有未善盡公產管理責任之違失情事。

(一)按「臺中市市有財產管理自治條例」第17條規定：「管理機關對於管理之財產除依法令報廢者外，應注意管理及有效利用，……」、「臺中市殯葬管理自治條例」第2條規定：「本自治條例之主管機關為民政局。民政局得將本自治條例所定殯葬設施設置與管理、墳墓遷葬補償、骨灰（骸）處理、殯葬行為管理及殯葬服務業查核評鑑與其他殯葬有關事項

之權限委任生管處或委由臺中市各區公所執行。」然本案寶山墓園自原臺中縣潭子鄉公所(下稱圓潭子鄉公所)於93年接受捐贈2,653個納骨塔(櫃)位迄今，除於99年8月僅受理民眾申請使用1個塔(櫃)位外，其餘塔(櫃)位未再受理民眾申請，而由生管處(生命禮儀管理所105改制為生管處)103年接管後，以墓園位處偏遠，若派員管理不符經濟效益為由，改採拍賣方式進行，卻又因政策反覆，無法積極有效妥善利用資產，亦未考量開放民眾申請使用，置任有價資產長期閒置，有損政府機關形象，亦造成中市府財產權益損失。

- (二)經查，寶山墓園原名為「松柏園花園公墓」，83年間原由臥佛山開發股份有限公司經營管理，原臺中縣潭子鄉公所(下稱原潭子鄉公所)於93年12月同意接受「松柏園花園公墓」部分所有權人捐贈2,653個納骨塔(櫃)位及其土地持分(臺中市太平區頭汴坑段30-18地號土地，權利持分2,653/200,000)產權，嗣後該墓園於94年10月因經營權移轉長盛開發股份有限公司(下稱長盛公司)，臺中縣政府於94年10月13日原則同意由長盛公司負責經營管理，並更名為寶山墓園。然因長盛公司未經申請許可，擅自增建殯葬設施，涉嫌違反殯葬管理條例，經民政局於100年5月、101年2月函知該公司停止開發、興建、營運或販售墓基及骨灰(骸)存放單位，並限期改善，臺中縣潭子區公所(下稱潭子區公所)爰停止民眾申請使用寶山墓園之塔(櫃)位。其後寶山墓園之所有權於100年11月再異動改屬宇錡建設股份有限公司(下稱宇錡公司)，宇錡公司於101年2月、8月依

殯葬管理條例向民政局申請設立許可及啟用寶山墓園殯葬設施，民政局雖於101年10月、102年1月間核准宇錡公司經營許可及啟用寶山墓園，卻未副知潭子區公所，致寶山墓園重新核准啟用後，遲未開放民眾申請使用，迄至103年5月間生管處接管後亦然。

- (三)次查，原潭子鄉公所受贈塔(櫃)位，僅於99年8月受理民眾申請使用1個塔(櫃)位(目前賸餘2,652個塔櫃位)，中市府於101年12月22日訂定「臺中市公立殯葬設施使用收費標準」並公告於殯葬資訊服務網時，其附表關於公立骨灰(骸)存放設施收費表，尚保留有寶山墓園收費標準，且民政局於102年8月會同生管處、潭子區公所至寶山墓園現場勘查，釐清納骨塔(櫃)位並無產權疑義後，勘查會議紀錄甚請生管處、潭子區公所積極擬訂接管及開放準備事宜，並於102年9月27日由前述3單位召開「潭子區公所受贈納骨塔(櫃)位移交接管協商會議」討論，會議結論未提及開放民眾申請使用，卻建議民政局依殯葬管理條例等目的事業主管之法令，擬訂納骨塔(櫃)位相關標售之決定。亦因此次會議決議，民政局於103年4月11日召開「代管臺中市第一花園公墓各項作業協調會議」，臨時動議決議有關寶山墓園未使用之2,652個塔(櫃)位(含持分土地)，以拍賣方式辦理。生管處於103年10月31日將拍賣計畫書簽報民政局，經該局建議將拍賣計畫書函詢財政局等單位表示意見後，再行簽辦，惟生管處未再辦理後續拍賣事宜，而該處103年5月正式接管後，便以寶山墓園位處偏遠，派員管理不符經濟效益為

由，未積極開放民眾申請使用。

- (四)嗣後生管處雖訂定拍賣辦理期程為104年1月1日至105年6月30日，惟當時民政局審核仍建議生管處將拍賣計畫書函詢財政局、中市府主計處、中市府法制局表示意見後，再參考相關意見另行簽辦，惟生管處卻未依民政局建議函詢相關機關，並以暫緩辦理為由，未再辦理後續事宜。故遭媒體提前於105年4月27日報導寶山墓園大量塔(櫃)位未開放使用，期間長達1年5個月餘之久，均未積極規劃納骨塔(櫃)位用途或辦理拍賣作業。因此緣故，審計部臺中市審計處(下稱臺中市審計處)函請生管處查明受贈塔(櫃)位未能妥善規劃運用原委及後續接管情形，然據當時生管處函復緣由係因正規劃禁葬及遷葬作業，可能產生大量無主骨骸，為發揮設施使用效益，擬將寶山墓園塔(櫃)位作為無主骨骸使用。嗣臺中市審計處再於105年12月函請生管處查明塔(櫃)位長期未使用之改善情形，該處卻於106年1月26日函復將邀請相關機關召開會議討論，再研議採拍賣方案進行。其後雖正式開始拍賣程序及進行各項簽辦作業，惟至108年辦理2次標售，亦僅土地持分順利標出，2,652個塔(櫃)位卻均無人投標。然生管處未能檢討分析無人投標原因或後續提供使用管理之因應方式，再於109年間簽准中市府同意續辦標售事宜，甚至於110年至113年間，縱臺中市審計處一再要求檢討、研謀改善措施，民政局仍執意以拆分標案拍賣方式繼續辦理。
- (五)然中市府就前述塔(櫃)位拍賣處理方式，函請中央主管機關內政部表示意見，經該部善意提醒需注意

若未來「買受人」將納骨塔(櫃)位再行轉讓、販售時，即有違反殯葬管理條例第42條、第56條規定之疑慮。因此，此種藉由拆分標案拍賣之使用方式，雖希望藉由買賣避免增加有限公務人力業務及管理資源耗費等，惟買受人使用卻又再受限於法規之限制，且本案同意受贈之私有納骨塔(櫃)位，財產性質已為公有，本當以合理、妥適使用避免閒置、浪費，而公有財產有效率地使用，當得以公共利益最大為優先，非以資產利益最大化為考量。臺中市審計處查核期間，該府亦曾檢討表示，本案納骨櫃位標售期程延宕原因，除係缺乏府內機關橫向溝通之管道外，對於標售法令不熟稔及未列入重點管考事項等，均容易造成外界對政府機關有未善盡公產管理責任之違失，顯然中市府及相關所屬行政作為有瑕疵及疏失，確有檢討改進之處。

(六)綜上所述，寶山墓園納骨塔(櫃)位自原臺中縣潭子鄉公所93年同意受贈至移交生管處管理迄今，近20年期間均未能積極妥善辦理開放使用，而本案納骨塔(櫃)位使用管理政策反覆不明，肇致大量納骨塔(櫃)位等有價資產長期間置，甚遭輿論非議，斲傷政府施政形象等違失，況中市府迄今仍無妥適利用規劃，核有未善盡公產管理責任之違失情事。

二、本案中市府受贈持有之納骨塔(櫃)位所處墓園現況雖屬私有，然其整體環境管理維護情況尚稱妥適，中市府曾規劃以拍賣取代自任管理維護之構想，惟因地處偏遠、交通不易，導致辦理2次標售均無人投標，且未來買受人尚需受殯葬管理條例規範不得有基於經營殯葬設施之營業意圖及營業事實限制，因此為能提

昇該有價資產利用效率，中市府有責任儘速召集該府財主單位及相關局處共同研處其它妥適使用方式，善盡公產管理責任，避免資產長期閒置。

- (一)查寶山墓園所有權於100年11月改屬宇錡公司後，該公司依殯葬管理條例向民政局申請設立許可及啟用寶山墓園殯葬設施，民政局亦於101年、102年間核准宇錡公司經營許可及啟用寶山墓園，據中市府查報宇錡公司於寶山墓園納骨塔(櫃)持有總量及使用情形，該公司於112年已啟用容納(納骨塔櫃)總量為26,437個，迄今僅使用2,572個，換言之，寶山墓園自83年開始經營管理以來，該墓園整體使用狀況未達1成。本案納骨塔(櫃)所處墓園雖地處偏遠、交通不易，但本院履勘發現其整體環境管理維護情況尚稱妥適，而中市府自潭子區公所移交接管該墓園2,653納骨塔(櫃)位後，雖分別於108年4月及8月辦理2次標售，惟除土地之持分由寶山墓園標購買回外，2次納骨塔(櫃)位均無人投標，而中市府為簡化管理維護，嘗試洽詢寶山墓園回購意願，惟該墓園表示因保留資金需求緣故，而予以婉拒。
- (二)次查本案中市府受贈取得之納骨塔(櫃)位財產管理方式，目前係以動產方式管有，雖曾考量以非公用財產類別辦理標售，然此種資產管理運用方式，如同前述內政部已提示若「買受人」將納骨塔(櫃)位再行轉讓、販售時，將有違反殯葬管理條例規定之可能。又為能儘速利用該項資產避免閒置、浪費，中市府雖曾經考量開放一般民眾申請免費使用或提供存放無主骨灰骸或低收入戶等使用，惟因政策反覆不明，擔心有定價差距過大賤賣公產或編列預

算支付管理費等圖利之疑慮，未能及時邀集相關單位共同研議以落實構想，致使該項有價資產迄今仍長期閒置。本院經詢據內政部表示，為加強傳統公墓改善，該部除持續督促直轄市、縣（市）政府推動轄內傳統公墓遷葬外，可建議中市府借鏡其他直轄市、縣（市）政府以免費提供公立納骨塔位代替給付遷葬補償費之作法，於辦理轄內因公益需要之墳墓遷葬作業時，提供寶山墓園納骨塔（櫃）位予民眾，除利於辦理遷葬起掘後存放骨灰（骸）之用外，亦可取代發放遷葬補償費，有助提升傳統公墓遷葬效率；至存放無主骨灰（骸）或提供低收入戶使用規劃，因牽涉需由公務預算編列支付私人公司管理費等，尚待中市府訂定初步具體收費辦法及管理規則後續處，且因前述資產利用方式無涉殯葬管理條例規範事項，故內政部並無其它建議。因此，中市府如係因公益需要，當可借鏡其他直轄市、縣（市）政府免費提供辦理，至於是否提供存放無主骨灰（骸）或低收入戶使用規劃，亦可主動洽詢中央主管機關協助。

- (三)綜上，本案中市府受贈持有之納骨塔(櫃)位所處墓園現況雖屬私有，然其整體環境管理維護情況尚稱妥適，中市府曾規劃以拍賣取代自任管理維護之構想，惟因地處偏遠、交通不易，導致辦理2次標售均無人投標，且未來買受人尚需受殯葬管理條例規範不得有基於經營殯葬設施之營業意圖及營業事實限制，因此為能提昇該有價資產利用效率，中市府有責任儘速召集該府財主單位及相關局處共同研處其它妥適使用方式，善盡公產管理責任，避免資

產長期閒置。

三、本案2,653個納骨塔(櫃)位於原潭子鄉公所，於93年同意受贈時，每座納骨塔(櫃)位含土地持分價格為新臺幣(下同)12萬元，換算受贈總額高達3億1,800餘萬元，然中市府為簡化管理於108年間將土地持分與納骨塔(櫃)位拆分標售，標售結果卻僅將土地持分以38萬餘元低價標出，另從臺中市市有財產審議委員會110年第1次會議紀錄決議內容獲悉每座不含土地持分納骨塔(櫃)位價格為4萬6千餘元，亦即財產總值僅剩餘1億2,300餘萬元，此種將土地持分與納骨塔(櫃)位拆分標售方式，除與寶山墓園買賣方式迥異，造成納骨塔(櫃)位整體財產價值鉅額減損，亦影響後續處置空間，該府作為實有商權之處，允應檢討並研提未來類同案件處理改善意見。

(一)為能釐清本案納骨塔(櫃)位捐贈同意抵繳相關稅源政策背景，以及當年申請捐贈、同意受贈、完成受贈登記完整程序，經函請中市府及財政部等相關機關提供相關資料，均獲因年限久遠且逾檔案保存期限，相關資料檔案已依規定銷毀之回復，故而無法還原當時抵繳稅費種類等之案情背景。僅能以臺中市審計處提供部分原潭子鄉公所內部簽呈資料獲悉本案捐贈，係由寶山墓園部分所有權人丁○○、林○○、楊○○、張○○、林○○、邢○○、葉○○等7人於93年11月26日申請辦理，當時原潭子鄉公所接受捐贈理由大致上係因為本案納骨塔興建均為合法取得建造執照、使用執照及雜項執照等，加上經營納骨塔之開發公司均係登記有案之合法公司，且當時潭子鄉現有塔位所剩無幾，急需興建第二座納骨塔，卻又受財源所限，故既然墓園部分

所有權人願無償提供納骨塔(櫃)位，原潭子鄉公所同意該項受贈申請。

(二)查本案納骨塔(櫃)位等殯葬設施於原潭子鄉公所同意受贈當時，每單位塔(櫃)位含土地持分價格係為12萬元，但拆分後塔(櫃)位價格是3萬6,000元，而土地持分(臺中市太平區頭汴坑段30-18地號，權利持分1/200,000)每筆則為8萬4,000元，總計2,653個塔(櫃)位捐贈總價格為3億1,800餘萬元。據中市府查報寶山墓園目前一般銷售塔(櫃)位方式，除需與消費者簽定商品買賣契約書，依契約規定移轉骨灰(骸)存放單位永久使用權及土地應有部分所有權予消費者外，另與消費者以契約約定於簽約時一次付清永久管理費，或待日後使用時，依該公司向生管處呈請核備之永久管理費收費標準一次繳納。可得而知，本案寶山墓園迄今出售其每座納骨塔(櫃)位仍係以包含土地持分方式辦理。

(三)臺中市審計處113年函報本院資料載明，寶山墓園同區位塔(櫃)位市場行情平均價格約8萬9,000元(同廳位牌告價介於5萬元至12萬8,000元間，故以平均價格8萬9,000元設算)，然因本案中市府原持有土地持分108年間已全部拍賣標出，剩餘者僅係塔(櫃)位永久使用權之財產價值，此雖經寶山墓園正式函復臺中市政府表示使用塔位時，不受無持有土地持分權狀影響，然勢必無法等同寶山墓園一般銷售價格，故臺中市市有財產審議委員會110年第1次會議提案二決議：「本案納骨塔位出售價格，查估小組維持與108年不動產估價師所估價格(即標售底價)相同。」(即標售底價每座塔櫃位為4萬6,482元)惟

中市府108年間辦理第一次標售拆分理由，卻係以考量避免納骨塔(櫃)位僅標售使用權利時，增加共有人行使土地優先承購權之出售糾紛，故將市有土地持分及納骨塔(櫃)位以分開2標方式辦理標售，卻漏未考量一般銷售塔(櫃)位搭配土地應有部分所有權方式，以及與原受贈財產總價值之差距，況本案全部土地持分(權利持分2,653/200,000)拍賣得標價格竟僅有38萬407元，亦造成2,652個塔(櫃)位標售底價僅有1億2,300餘萬元，財產價值減損甚鉅。因此，中市府處分本案納骨塔(櫃)位方式，已破壞當時捐贈納骨塔(櫃)位整體價格機制，間接降低未來消費者購買(或標售)意願，其作為是否妥適實，有商榷之處。

- (四)另外，本院亦由財政部說明早年個人對政府捐贈得列舉扣除之立法目的，係為鼓勵個人以資金挹注政府財源，以支應公共建設及國防等公共支出，另因公益等機構或團體具有替代政府支出或輔助政府職能不足之功能，個人捐贈予公益等機構團體，從事其創設目的有關之活動，得於限額內列報捐贈扣除金額。但有鑑於自93年底起，個人捐贈納骨塔位予政府機關之案件逐漸增加，為防杜其透過申報捐贈列舉扣除逃漏稅捐，故財政部94年7月8日發布台財稅字第09404542230號令核釋捐贈納骨塔位之列舉扣除額計算方式：「個人以符合殯葬管理條例設置之骨灰(骸)存放設施捐贈政府、公益、慈善機構或團體，已提出骨灰(骸)存放設施之取得成本確實證據者，其綜合所得稅捐贈列舉扣除金額之計算，依所得稅法第17條第1項第2款第2目第1小目之規

定核實減除；未能提出取得成本確實證據者，由稽徵機關依查得之資料認定之（現行應依所得稅法第17條之4及『個人以非現金財產捐贈列報扣除金額之計算及認定標準』認定之）。個人以未符合殯葬管理條例設置之骨灰（骸）存放設施捐贈者，無所得稅法規定之適用。」意即抵稅稅額之認定，除能明確證明骨灰（骸）存放設施之實際取得成本外，若無法證明取得成本時，則得由稽徵機關查得之資料認定之。因本案捐贈時恰為財政部前述行政命令發布期間，受贈當時每座塔（櫃）位（含土地持分）價格12萬元之價格是否妥適，均因捐贈文件資料及93年度綜合所得稅申報案件已逾保存期限銷毀，因而無從查得是否有綜合所得稅列報扣除額資料等而無法分析評論。

- (五)總結前述事實，本案2,653個納骨塔（櫃）位於原潭子鄉公所，於93年同意受贈時，每座納骨塔（櫃）位含土地持分價格為12萬元，換算受贈總額高達3億1,800餘萬元，然中市府為簡化管理於108年間將土地持分與納骨塔（櫃）位拆分標售，標售結果卻僅將土地持分以38萬餘元低價標出，另從臺中市市有財產審議委員會110年第1次會議紀錄決議內容獲悉每座不含土地持分納骨塔（櫃）位價格為4萬6千餘元，亦即財產總值僅剩餘1億2,300餘萬元，此種將土地持分與納骨塔（櫃）位拆分標售方式，除與寶山墓園買賣方式迥異，造成納骨塔（櫃）位整體財產價值鉅額減損，亦影響後續處置空間，該府作為實有商榷之處，允應檢討並研提未來類同案件處理改善意見。

參、處理辦法：

- 一、調查意見函請臺中市政府檢討改進見復，並應由主管局處儘速召集該府財主單位及相關單位共同研處妥適使用方式，於114年12月31日前將使用規劃函報本院。
- 二、調查意見函審計部。
- 三、調查報告之案由、調查意見及處理辦法，於個資隱匿後，上網公布。

調查委員：蘇麗瓊

陳景峻

郭文東