

台中市政府殯葬政策之檢討
業務開放民營之必要性與可行性評估



委託單位：台中市政府民政局

計畫主持人：東海大學政治系

楊志誠教授

中華民國九十三年二月二十九日

目錄

研究背景	01
一、社會進化與政府理論	01
二、殯葬業務的特性	02
政策分析	03
政策問題及緣由	06
可能的政策方案及評估	07
政策建議	12

表目錄

表一 殯葬流程公民营一覽表	12
---------------------	----

台中市政府殯葬政策之檢討
業務開放民營之必要性與可行性評估
計畫主持人：東海大學政治學系 教授 楊志誠

研究主題：透過對台中市政府殯葬政策的整體性檢討，進一步分析殯葬管理所當前業務的執行狀況，探討該所整體業務或部分業務委外執行的必要性、可行性及可能方案。同時依據相關理論，冀望基於民主社會公平正義的原則下，能夠極大化公共服務產出的效能及效率；最後針對各種方案的利弊得失加以客觀的評估，並提出建議方案。

研究背景：

一、 社會進化與政府理論

隨著人類文明的快速進化，當代民主化的浪潮洶湧而至，再加上科技促成現代化及全球化的挑戰，個人自我的利益意識正大幅度升高，進而改變了人類社會各層面及各層次的關係網絡，這當中最明顯的變動就是政府與人民之間的關係網絡和結構。

過去，甚至到 1970 年代以前，公共服務（public services）的市場關係，某種程度上還是由供給面（政府乃產製公共服務的組織）來決定需求面（人民為公共服務的消費者）；然而，隨著民主意識的抬頭，政治環境產生了重大的變化，政府的生存與發展將決定於人民對公共服務的消費滿意度，雙方的關係機能逐漸轉變成「需求決定供給」，即所謂政府的作為一切應以民意為依歸。

在此同時，科技一日千里，工業化及現代化的程度快速成長，個人的生命價值及生活價值大幅度提升，就在民主化的推動下，人民對於公共服務的需求，不僅在量的層面上快速增加，同時也在質的要求上大幅提升。面對這種挑戰情境，現代化、民主化的政府必須能夠快速反應，滿足人民對公共服務在量和質方面的需求，才能取得人民的支持，以維持政權。

在政府的權變作為上，一方面要能正確地感應人民對公共服務所需求的量與質，才能進一步作出正確的回應，達到所產製的公共服務是「創造最大多數人的最大利益」，提高人民對政府的滿意度；另一方面，政府在面對環境變遷的挑戰，也必須做本身「整體」組織機能的重建或再造，才能增強對外在衝擊的轉化能力，提升效能及效率，產製人民所需求的公共服務。

在過去的二、三十年中，許多現代化的民主政府，一方面強化掌握民意的各種機制，包括體制內府會之間的互動及各種民意調查的推動；另一方面也同時進行組織的重整，從科層型態（hierarchy）、平台型態（flat）到小而全的立體網絡型態；在組織機能的管理上，則試圖引進企業管理的機制，甚至思考某些公共服務可委由「民間企業執行、政府監督」的整合機能，以提高政府的整體效能及效率，即一般所稱的「新政府運動」（Reinventing Government）。

然而，就在這種直線的思維及工具理性的追求下，一般人往往忽略了公共服務的價值前提，過度鼓吹企業化政府機能，反而形成了「捨本逐末」的結果，『也許』效能及效率提升了，但是卻失去了「公共服務」的基本價值——公平地維護所有個人的人性尊嚴（人權）。以公共服務為主導的政府職責，終究與民間企業追求利潤（profits）為宗旨的思維，總有本質上的差距。政府推動委外的政策，基本上是為了追求效能和效率，屬於提高政府職能的工具理性而已；然而，工具理性仍必須堅守在價值理性的基礎上，才不致背離「公共」的意旨。

當代民主化的政府，概都遵行自由化的精神，一方面追求理性的效率，但同時也必須要能維護社會整體的公平正義，也就是說，可以委由民間經營的事務，必須以「自由市場機制」為前提。因此，概括起來，政府的幾項主要的功能應該是：維護市場機能的完整性（即矯正市場失靈，包括建立資訊廣泛自由流通的體制、培育市場參與者使用資訊的能力、防止因資訊不對稱或人為操作所造成的壟斷、矯正市場的外部效應等），維護社會的公平正義，及所得重分配。具體一點的說，任何足以造成市場壟斷的業務、違反社會公平正義的運作機能、或是關係到國計民生的基本事務，理論上皆不適於委外辦理，除非建立了良好有效的監督機制或立即有效的矯正機制。

二、殯葬業務的特性

生老病死乃人生大事，尤其死事為最。自有人類以來，未嘗知死事者，不管人類文明如何進化或提升，各種不同文化對死事之規範亦都延續千年之久，而鮮有改變。顯然，以死事之大，當然惟政府可賴，更何況人類社會經歷了幾千年之後，才進化到人民可苛責、監督的政府，而當前卻面臨政府為了效能和效率的提升，考慮處理死事的業務委外的政策；然而，從人民的立場及政府的責任來說，所謂「死生之地，存亡之道，不可不察也」，豈能只為了效能和效率而罔顧人生大事的人性價值呢？這當中就關係到殯葬業務委外是否會導致市

場失靈造成被民間企業壟斷、或社會的公平正義是否得以維持、或是否會造成以殯葬文化為工具對社會大眾進行利益剝削的現象。

從現實的角度來檢討，隨著工業化及現代化的快速推展，殯葬的空間資源明顯地受到嚴重的擠壓，再加上人口結構的失衡，殯葬文化又沒有隨著社會的進化而適度調整，換句話說，現代的人過的是工業化、都市化及資訊化的生活，但是對處理死事仍然停留於傳統封建的文化思維；這就凸顯出殯葬業務不同於一般經濟性或商品性交易的特殊性，更由於它牽涉到文化和信仰的價值理念，根本無法在市場的機能中反映出來，因此其勞務或服務的質和量也無法透過市場的效率來讓需求者得到滿足。

這種種的壓力也正挑戰著既有政府的智慧：一方面，如果不在效能和效率上儘速的提升，早晚也會面臨民怨的苛責；另一方面又必須面對殯葬事務在現實生活與文化思維失衡的情境。如果想要替當前的政府找尋一條合理、可行的出路，那麼就必須從殯葬事務整體的政策思維去分析，進一步才能釐出真正合理、有效的政策方案。

政策分析：

根據理性決策的理論，任何公共政策都應該是針對相關的客觀情勢，為了貫徹價值目標，所規劃的政策綱領及部署。因此，理性上，政策的制定或改變（從系統理論的政策循環而言，改變既有政策，其實質意義也等於是新政策的制定）應該先對相關的客觀情勢做分析，找出問題及分析導致問題的原因，才能針對問題提出可行方案，並對其進行評估，最後提供決策並規劃執行計畫。

隨著台灣社會工業化的快速發展，人口因醫療科技的提升而快速成長，同時，一般民眾對生活品質的要求快速提升，並逐漸完成了都市化，於是，自我意識及環保意識隨之高漲。然而，人們對於死事的殮、殯、葬、祭等觀念仍然停滯於傳統的思維，不僅不能正視殯葬的事務，甚至還極盡迴避之能事，也導致了社會中願意承擔死事業務者，很大比例為社會邊緣階層的人，不僅缺乏專業，其職業道德觀也比較薄弱。

另外，既然死事遭受避諱，那麼一般喪家總會希望速辦速決，同時又受到傳統殯葬文化的信仰所影響，也要辦得風風光光，又要讓死者「澤蔭活人」；而相對來看，對一般事不關己的人來說，就會極盡所能排斥，避之猶恐不及。

就在這樣的形勢下，目前的殯葬事務必然會面臨嚴峻的挑戰和考驗：

- 一、所需資源受到極大的限制，而這個限制還不只是因為有形空間的限制而已，很大成分更來自於對死事的避諱文化。都市化之後，人口集中，土地稀有性更趨嚴重，尤其是可供殯葬事務使用的土地特別缺乏。再加上交通及通訊科技的一日千里，人員（包括死人）的流動性快速增加，社會內及人際間的關係網絡更形複雜，殯葬的可用資源在當前的社會狀態下已經凸顯高度的緊縮現象。
- 二、台灣社會經歷過高度工業化之後，人口結構老化非常快速，預期在不久的將來，必會面臨老人的人口比例偏高及「活人－死人」比例失衡的困境，對此未雨綢繆也已經是當前殯葬政策必須考慮的問題。
- 三、在傳統殯葬文化無法適時適度轉移，再加上服務數量將快速增加的情況下，服務的品質不管如何改進，肯定相對的仍然無法令人滿意，這是必須認識和面對的事實和現實。
- 四、基於上述的分析，所有可能提供的服務永遠都無法滿足消費者預期的希望（包括心理價值、文化價值、社會價值及經濟價值【價格】等）。於是，為了要求額外或特殊的服務，自然而然就需要付出額外的代價，紅包（你要稱它為「規費」或「服務費」，亦無不可）當然就應運而生；只不過，既然對死事有忌諱，那麼對於這種特殊服務的補償，往往是為了避免不可預料的、無法驗證的、極力想避免的負面效應。這樣一來，這一個補償空間的彈性就很大了，而且某種程度是基於信仰（或曰迷信）的威脅和利誘的雙重壓力下被剝削或壓榨出來（人們對死事的信仰常常是，沒有做好，就會出事；如果做好，就會有澤蔭，成為一體兩面之效應；更難處理的是迷信在人們心裡確實存在，但在現代價值體系下，一般人都不願意明說）。如果再經過有心人刻意擴大的話（為了賺錢，而且是從事這種一般人都不願做的工作，怎麼可能不是有心人呢？），這樣一來，對一般喪家所能造成的傷害就很難想像了；但因為是信仰，一個願打一個願挨，法律根本無從規範。一旦事後發現，總覺得自己吃了悶虧（因為現代的生活面對傳統的迷信，自然會形成這種認知結果），卻又無處發洩，當然就會民怨亂射，在民主政治的體制下，政府就成了首當其衝的對象。就算民營化之後，這種情形只會惡化，不會得到改善，甚至民怨在民營化體制內只能被壓抑，於是民怨將逐日累積，最後可能一爆難以收拾。

接下來，我們再從供給面來看，由於客觀資源的高度稀有性，而且又以現代先進的工業程序生產供應傳統的殯葬商品和勞務，市場就會顯現出「規模報酬快速遞增」（increasing returns to scale）的現象：每單位的生產成本會隨著生產規模的擴大而大幅度降低，也就是說，兩倍的要素投入會創造出遠大於兩倍的產量和價值。最後，在自然的發展趨勢下，「規模報酬快速遞增」的現象通常都會導致「獨占」的結果。這就是很明顯的「市場失靈」（market failure）現象，政府必須立即感應得出來，而且也要立即介入，趕快提出管制措施，並促成立法規範。

上述的情形，主要還是針對一般商品的情形，最明顯的是受到商人刻意控制的天然資源，有時候則是一些新時代、新科技、產銷可控制性的商品，如微軟公司的電腦軟體、石油、天然氣、電、水等。但是，如果是關係到非常基本的民生項目或社會重大生計事務，大部分公共財政學者主張應該由公部門來提供服務或商品；因為假如又碰到「政府失靈」（state failure），不是未能感應到市場失靈，就是政治程序受到企業界介入干擾，缺乏行政效率；如此一來，在「雙重失靈」的相乘效應下，人民的生活、社會的生計都將陷入危境。其實，在受到東方傳統殯葬文化嚴重影響下的殯葬事務，本質上就比較適宜由公部門來提供，否則一旦碰到「雙重失靈」，必將迫使活人和死人都不得安寧，這個時候再來規劃矯正措施，必是為時晚矣。

其次，殯葬事務的市場關係上又有明顯的「外部性」（externality）市場失靈。因為當殯葬業者在產製勞務或相關商品從事市場交易時，常常會對周邊的個人、住戶及團體造成相當大的影響，包括噪音、空氣污染、水污染、精神壓力（尤其因信仰對殯葬的避諱壓力）等，根本無法在交易行為或價格中反映出來。由於這種外部性的存在，所有負面影響的價值都會在沒有經過同意或獲得補償的情形下交換。也正因為如此，目前殯葬業的利潤就涵蓋了這一部分由上述不特定第三人「危害負擔」的價值。照理說，這一種外部性應該由政府的直接行動（規定管制標準及課征稅額來補償），來矯正這種市場失靈的現象，以維社會的公平正義。但是以當前台灣的政治生態來看，這種政府干預的立法很難通過及執行；這樣一來，承擔這種危害的第三人只好自求多福，串聯成集體行動進行排斥與抗拒，造成殯葬事務更嚴重的資源稀有性，形成惡性循環。

綜上所述，這些市場失靈的因素，使得殯葬事務的市場向著供給面有利的方向高度傾斜，自然而然殯葬業就成了可以獲得高利潤的行

業（*lucrative business*）。於是許多較具規模能掌握「規模報酬快速遞增」效益的業者，當然都會覬覦這一塊大餅，希望能獨占該項利益，這當中包括許多較具規模的殯葬業者，甚至連殯葬業的同業公會也會有這種念頭。事實上，在商言商，這種爭取最大利潤的商業規劃和行為本無可厚非。另一方面，也因為該行業的利多性，而近幾年來由於政府財政顯現嚴重的短絀，對於「殯葬管理所」每年 6 千多萬的結餘，不可能會滿意；如果單從財政收入來考量，採取開放民營的方式，應該更合乎效益原則（更何況其他也沒有這麼好的業務可以開放賺錢）。

只不過，以民主政治所揭示「天賦人權」的思維而言，政府應該站在所有市民的立場，對爭取整體利益，維護社會的公平正義，做更廣、更深遠的思考。其實，就算只站在市政府的立場來評量，把殯葬事務開放民營也是弊多於利：因為如果把開放民營之後所衍生的政治代價算進去的話，開放民營的政策根本不可取。更何況，根據「政治經濟學」的理論，殯葬事務的開放也違反了經濟學原則及「社會的正當性」，因為開放民營的前提是，政府能夠維持一個自由市場的機能，而殯葬市場根本不可能達到（已如前述）。

至於南投縣所採取的開放民營政策，目前還沒有陷入嚴重困境的原因，一方面是因為鄉間的殯葬資源比都會區寬鬆（很多喪家乾脆都在自家附近辦理，但其實相對地有更多人必須承受其外部性的代價，形成社會成本），但仍是問題一堆；另一方面是把本地負面的代價向外地轉移，尤其是就附近的台中市，因此根據資料顯示，外地遺體運到台中市進行火化的數目高達 61%。然而，如果台中市也一樣採取開放民營的政策，這些累積甚至是相乘的負面效應及代價，請問可以往那裡去轉移呢？屆時，問題的棘手程度，肯定是更難以想像，此乃智者所不為也。

政策問題及緣由：

綜合上述的分析，我們可以整理出當前殯葬政策或運作存在著下列的一些問題：

設備不足的問題，服務效能及效率不佳，服務態度不滿意，交通管理的問題，費用偏高的問題，紅包風紀的陋習。

經過了上述的分析，我們應該可以理解，這些問題發生的緣由，基本上並不是因為公營與民營之間行政程序的差異；也不是因為缺乏市場的競爭機制；更不是因為整體組織需要全面轉型。其緣由應該是傳統殯葬文化與當代社會生活體系的失衡、客觀市場關係的失靈、內部管理程序不能隨著現代化及都市化的腳步做有效調整、工作人員缺

乏專業訓練等因素。因此如果貿然就完全歸咎於缺乏競爭的市場機制，而又忽略殯葬事務的特性根本就無法建立一個公平競爭的市場機能，一旦民營化很可能會付出很大的社會成本及政治成本，想回頭不僅困難，也無法減輕政策失敗的政治成本，但若不顧一切將錯就錯的話，社會成本的代價將難以估計，值此決策的關鍵時刻，理應謹慎，才能避免懊悔。

另外，我們必須要先確認一個觀念，既然死事為一般人所避諱，而且在現代化的生活體系中花費偏高，因此，普遍就會形成希望「簡葬」的現象。至於公部門介入的層次，與民生事務（活人事物）一樣，根據民生主義的原則，只能提供喪家「基本層次」的殯葬服務，以保障喪家簡葬的權利，讓喪家不會被迫需要花費重金才能使先人的遺體下葬。至於「基本層次」以上的殯葬服務，如舒適及奢侈的層面，不應該由政府負責，理應開放給相關的消費者選擇，政策上應由市場機能決定。根據表 1 殯葬流程公民營一覽表顯示，就殯葬服務的多元供給及消費者選擇權方面，即使喪家在公設殯葬設施辦理死事，也有充分的自由空間，可以選擇民間業者提供更符合自己要求（如風水之說及其他攸關殯葬之信仰）的服務，目前公部門並未壟斷殯葬服務的市場而導致喪家無從選擇的情形。

表一 殯葬流程公民營一覽表

主項目	細部項目	場所	公營	民營
殮	自設殯殮	搭棚治喪		★
	特定設施殯殮	殯儀館	★	
	冷藏	冰箱	★	★
	洗身	化妝室	★	★
	化妝	化妝室	★	★
	入殮	化妝室	★	★
殯	告別式	禮堂	★	★
	火化	火葬場	★	
葬	土葬	墓園	★	★
	塔葬	靈骨塔	★	★
祭	撿骨	墓地		★
	定期祭祖	家中、寺廟 墓地、塔位	★	★

可能的政策方案及評估：

儘管上述的分析已經引出清晰的邏輯關係，但為了謹慎起見，我們還是把所有可能的政策方案提出來，審慎考量，最後再進一步提出政策建議。

整體而言，所有的可能方案概可分為兩大類：一者為民營化方案，另一個是公辦公營。這兩種模式表面看起來似乎是各自獨立、互相排斥；但事實上，在現實的營運體制中，這兩者往往是交互並存著，就有如 Max Weber 所提到的「理想類型」（ideal type）一樣。對於必須兼負社會責任、具公共性的政府業務而言，所能採行的體制往往必須維持公部門經營的主軸，輔以部分委外業務，以維護社會公平原則的同時，並改善服務供給的品質和效率。以下將針對各種可行的方案進行討論和評估：

就如前述，民營化之聲浪正殷，乃是因為西方「新政府運動」（reinventing government）的盛行所帶動。最主要的原因是在現代化的社會中，人民對政府的要求越來越高，迫使政府的規模不得不隨趨勢而大幅擴增，普遍產生了財政赤字高築的現象；為了縮減政府的財政支出，於是發展出民營化的策略，試圖透過民間企業經營的彈性，在提升效率的同時，增加國庫的收入。另一方面，根據自由經濟理論，一般論者總認為，自由市場所產生的競爭機制，可以透過自由競爭使服務或供給的效率達到最大化。自由論者也認定，民間業者比較不受行政法令及程序的束縛，經營上具有彈性，也比較能夠具有專業性及創新性，可以提供消費者比較多樣的選擇。

如果根據上述要求民營化的理由，從整體的角度來看，我們應該可以很清晰的得到一個結論：以殯葬事務的特性，民營化的政策並不適用、也不必要。在此可以擡出幾項理由如下：

- 一、殯葬事務的供需之間並不存在一個自由市場，已如前述，所以市場失靈的競爭機制只會造成獨占或壟斷，本來就需要公部門的介入，以維護社會的整體利益及公平正義原則。哪有把本已應該公營而公營的業務，反而丟給民間，任憑社會的強勢者藉不完善的市場，壟斷競爭力，遂行對大眾的剝削。等到有一天，社會大眾一旦猛然覺醒，就難免令人懷疑，民營化的決策是否牽扯著「利益掛勾」或「政府刻意卸責」。其所引申出來的政治代價，就不是民營化政策思維的效率提升所能平衡的。
- 二、就因為殯葬事務缺乏自由市場的機能，而且在傳統殯葬文化與現代化社會生活失衡的效應下，經營彈性並無意義；更重要的是，當外部性效應嚴重且不易矯正的情況下，行政法令及程序就成為防止失靈惡化的必要手段。此時如果已經是民營化的既成事實，再來立法監督，恐會緩不濟急，進一步又導致「政府失靈」，後果將更難處理。

三、在傳統殯葬文化及資源嚴重稀有的影響下，民營化所能具有的產能創新，只能擴大「規模報酬快速遞增」的效應及「迷信文化」的利益價值，更將惡化「供需失衡」及「紅包文化」的現象，置一般消費大眾於更不利的境地，其選擇空間反而被壓縮得更嚴重，說不定連「簡葬」的權利都可能被侵害。屆時將變成「活人不安、死人不寧」的痛苦情境。就算公營體制內的「紅包」再猖獗，至少還有議會的隨時監督，及政風單位和檢調單位的嚴厲調查；然而，一旦民營化之後，「紅包」因為是傳統殯葬文化的產物，絕不可能因而消失，只會轉為不同名稱的收費，甚至是檯面上的收費和檯面下的「紅包」並存，更可怕的是，沒有任何機制可以對此不合理的收費置喙、監督或取締。

四、至於民營化能夠提升專業水準的論點，在當前社會發展的情況下，也是值得懷疑。在殯葬文化仍無法隨著社會文明的進化而轉移的狀況下，從事殯葬業務者，仍然還不能取得社會大眾普遍的職業認同；大部分殯葬業務的工作者概都仍處於社會邊緣階層。所以，真正還能夠對殯葬事務保留職業意識者，反而是公部門的工作者，至少他們還能夠帶著公務員的身分，對殯葬事務保留一份職業意識；他們也比民營業者更能夠接受專業的訓練，提升專業的素質。另外，近來人們覺悟到死事或可避諱但終究不能避免，透過宗教界及學術界的探討和呼論，也對死事漸漸釋懷，進而敢於面對，但所謂專業的內容及標準仍然是概念模糊。所以，所謂「民營化能夠提升殯葬業務的專業水準」是從何而來呢？

五、殯葬業務不應僅是服務的提供而已，它應該同時肩負著社會責任；這當中牽涉到社會心理、宗教信仰、專業、道德及法律等問題，並不單單是效能和效率的提升或是政府收入增加的問題而已。譬如天災或公共災難事件的發生，民營業者在經營風險難以評估的考量下，根本無法、也不願承擔這種社會責任，而死事何其大，根本不可能罔顧；另外，在複雜的現代社會關係下，較之於傳統社會，死事所牽涉的層面更廣，死的斷定、死因的確認、遺體的處理等等，都牽扯到法律、道德、專業及公權力的問題，豈容單純以民營化來經營或運作。

總結來說，以目前社會的整體狀況而言，民營化政策並不能適用於殯葬的議題。然而，將民營化簡化為將政府的某項業務完全開放，交付民間企業經營，事實上也有偏差。依據現實的需要，民營化也可以有不同程度的開放，這就關係到民營化模式的問題了，一般來說，民營化有四種模式：委託承租制、業務外包制、合營股份制及 BOT 制。以下分別加以說明：

1. 委託承租制

方式：政府擁有既有設施的所有權，透過契約方式，將硬體設施承租給民間企業，並把業務的經營權完全交予簽約的民營機構，包括私人、公司、財團法人、宗教團體或其他的社會團體等。

其實，這種模式與中國大陸經濟改革所採取的「讓權放利」非常相似，也就是掌握所有權的原則下，把經營權交給民間企業。

其好處就是讓經營方式完全擺脫官僚體制，走向企業化；對整個社會及經濟體系來說，也可以順此建立一個具有競爭性的市場機制。

毫無疑義的，將企業經營擺脫一些不必要的官僚程序和行政法令的束縛，絕對有助於提升企業經營的效能和效率，也必然會增加企業的收入，進而增加國庫的收入。然而，採行這種模式的前提是：委外經營的業務必須是企業經營的屬性，不能兼負有社會責任的業務性質。其次是，所開放的經營體系足以形成一個自由競爭的機制，不能造成壟斷或獨占的經營機能，也不能有外部性的市場失靈，否則政府就必須再立即介入，才不至於連帶造成「政府失靈」，危及社會整體利益及國民生計。但是在資源極其有限及傳統殯葬文化未能現代化的情況下，根本不可能形成一個自由市場的競爭體系，所以如果採取這種開放模式，將來必會相對付出很高的社會成本。

最後，一般來說，委託承租方式對政府而言仍然握有所有權，所以還掌握著續約的決定權，到了某一階段的簽約期限，政府可以收回或轉換給其他民間企業。然而，在現實的運作上確實有其困難，一來是契約的換約當然會影響企業的「永續經營」，對簽約機構來說，成本很高，因而就關係到換約的正當性和合法性問題；於是政府就必須投入相當大的「監督成本」，規劃契約落實、監督及違約的善後處理機制，有時反而得不償失。尤其在官僚體制的慣性心理影響之下，

很容易就淪為形式主義，結果更易造成獨占或壟斷經營。另外，如果換約頻繁或太草率，政府也將失去信用（credit）及被信任度，屆時就失去了開放的意義。目前在台灣雖然有些縣市政府採行這種模式，其後遺症必將逐漸突顯出來，值得觀察和檢討。

2. 業務外包制

方式：政府擁有硬體設施的所有權，並掌握整體事務的經營權，負責總體經營的成敗，但是把相關的部分或全部業務透過契約方式委由民間機構承攬或處理。

基本上，這種方式並未改變公營的營運體質，其開放的模式採取化整為零，承包的企業規模也比較小，可參與承包的企業也比較多，不至於造成獨占或壟斷的不公平競爭，但同時又可以不受官僚體制的束縛，有企業管理的精神，效率可以得到提升，創造比較多的就業機會。這是目前在殯葬事務的特質無法改變的情況下，一般比較可行的開放模式。

但是，採取這種模式的前提是，政府負責殯葬事務的機構必須認識清楚，儘管委外經營的項目或許涵蓋大部分的業務，但整體的經營權仍然屬於政府所有，成敗的責任仍然要由政府承擔，依然必須接受議會的質詢與監督。不要以為業務一旦委外，責任也可以委外，落得輕鬆。所以，在這種開放模式下，政府對整體的管理工作可能反而更吃重，尤其各項委外及自營的業務之間的「介面銜接」就必須要有妥善的流程規劃及彼此的權責劃分，否則不僅不能提升效能和效率，反而會造成相互干擾，糾紛增加。

3. 合營股份制

方式：由政府提供土地、建築物及設備等硬體，並由政府擁有所提供的硬體設施的所有權；另外由民間企業提供資金，精算後，政府與民間依資本比例採一般的股東制，也就是具官股的股份公司，由雙方共同經營，共同承擔成敗的責任；其經營方式比較接近於民間企業的經營模式，如中華電信的型態。

由於在殯葬事務上並不是屬於高度先進的科技產品或高品質的特殊服務，也不是需要龐大的資金方能有效營運；相對而言，在殯葬事業的經營上，營運所需的資金比起硬體設施的資本，尤其殯葬事務受到社會避諱和排斥的情況下，顯然在價值上不成比例。這樣一來，任何政府如果採取這種模式，很容易就會遭到「圖利廠商」的質疑。所以目前國內的殯葬業務並沒有符合的條件可以採行此種開放模式。

4. BOT 制

方式：所謂 BOT，就是「Building（建造）→Operation（營運）→Transfer（轉移）」。採行這種方式的原因是因為政府缺乏資金，甚至是面臨財政困境，但是，對某些國家重大建設，如高速鐵路，又是國民生活或社會生計所必須，並具有迫切性。只好透過政府公權力的運作與協助，作為誘因，引進民間資金，依民間企業經營的方式，有效率地進行建造，隨後亦由其營運，賺取利潤；雙方並協議在營利幾年之後，將硬體設施的所有權轉移給政府。

BOT 的方式顯然比較適用於國家龐大的建設，非政府正常財力或預算所能承擔，必須借助於民間重大資金（尤其在金融全球化的體系內，民間企業擁有比較大的彈性，可以從國外取得資金），才能順利推動的建設。另外就是國家擁有相當豐富的資源如土地、石油、礦產、森林、水利等，但缺乏資金或人力去開發，亦可能採取此種方式，以利國家資源的有效開發。

關於殯葬事務，也許在未來可能提升為「地方的重大建設」，甚至變為「國家重大建設」，到了那個時候，BOT 的方式才可能採行。目前看來，國內的殯葬政策還沒有到達需要採行此種方式的景況。但是，依殯葬事務發展的趨勢來看，也並非完全不可能用上；或許在不久的將來，「殯葬特區」的設定及其迫切的需求性如果凸顯出來，將有可能需要以 BOT 的方式來動，除非國內的殯葬文化能夠隨著時代的進步而文明化。

政策建議：

根據以上的政策分析，完全開放的民營化政策顯然是不必要的、也是不可行的。但是，公辦公營的既有營運模式也非完善的體制，不管怎麼說，民營化運動的潮流和聲浪確實存在，而且更重要的是民怨也確實有。所以，採取「以不變應萬變」的不作為也是不正確的政策作為。

如果再檢視一下目前的政策問題，我們也不難發現，這些問題的產生並不是因為未能推動民營化，換句話說，這些問題並不會因為完成了民營化就能夠解決。就如前面所論證，這些問題的發生是來自於傳統殯葬文化的無法適時轉型、社會心理的因素、殯葬資源的相對稀有性、對殯葬事務的迷信等等原因。但是，作為政府的職能及角色，不管這些問題從哪裡來，政府都有職責要設法改善。

因此，基於政府的職責及殯葬事務的客觀現實，我們的政策建議是維持公部門經營的主軸，輔以部分委外業務，以維護社會公平原則的同時，並改善服務供給的品質和效率；簡言之，就是採取業務外包制的模式。然而，目前當務之急，其實就是政府職掌殯葬的機關應先積極提升內部的管理效能，才能準確釐清到底哪些事務性的業務適宜委外承包，進一步還需要規劃各項委外及自營業務之間的「介面銜接」，包括流程的規劃及權責的劃分，防止彼此相互干擾，避免糾紛。

關於內部管理的議題，因為只牽涉到單一業務的工作機能，非政府整體機能的改造，所以也無關組織型態的改變，只是攸關單純的專業能力的提升、行政程序的改進（應做 *operation research*）、工作倫理的再造、工作環境的改善、服務品質的提升及獎懲制度的建立等。不過，顯然地，以當前台中市政府殯葬管理所的人員編制來看，相對於目前的需求而言，不足的程度應該是蠻大的。但是又限於政府組織的規範，無法因應需求而增加編制人員。依現況來看，解決的方法也只有二種：一者增加殯葬管理所的臨時人員，二者是擴增委外項目。但是，增加臨時人員也有其限制，不能無限制擴編，而且臨時人員擴增太多，也會衍生許多管理上的問題。因此，可行的方案也就不能不能不採行業務委外的模式了，這也是近來民營化聲浪興起的原因之一。但是，有時如果管理得好，增加臨時員工要比業務委外來得有利，兩者之間的平衡點也值得進一步研究。

其次關於紅包文化的改善問題，一方面應該把紅包一詞檯面化，以規費來取代；另一方面紅包既然是文化，就很難以取締的方式徹底解決，政府也應有宣導的責任，透過宣導破除一些老舊的迷信，才能從根解決這個問題。當然，紅包誰會不要？不管公營的公務員或是民

營的工作人員，都不可能拒絕；所以這種宣導就必須由市政府與民溝通的單位（如為民服務課）來推動，才會發生效果。然而，紅包產生的來源，除了迷信之外，就是意味著特殊服務；如果能把所有特殊服務正常化，自然就無拿紅包的藉口。大部分已開發國家的國際飯店都有拿「小費」的習慣，但是日本的國際飯店就能改變這種被視為當然的陋習；只要獎懲嚴明及執行效能好，紅包文化也會漸漸得到改善。

在提升服務品質方面，殯葬管理所應該加強員工的專業訓練，尤其是現代化殯葬觀念的建立及相關技術的提升。前面也曾論述，目前從事殯葬業的工作者對其工作普遍缺乏職業意識，因此想要求他們接受職業訓練，根本不太可能。所以，如果想提升殯葬業的專業水準，就必須由身兼公務員的殯葬工作者起帶頭作用，才有可能發揮效果。至於專業管理上，國際已有普遍的標準，應該爭取 ISO-9002 的品質認證，推動全面品質管理（TQM），改善服務態度，提升服務品質。

最後，業務開放委外承包的最終責任還是在政府主管機關本身，所以也應該注意：承包的開放性及競爭性是否完善、政府監督的正當性與合法性、政策評估及修正的空間保留等事項。基於上述的考量，法制化環境的建立，健全相關的管理法規，就成了必要且迫切的工作。

以上政策建議謹呈 台中市政府民政局及殯葬管理所參酌！