

殯葬設施量能提升計畫

選擇方案及替代方案之成本效益分析報告 與相關財源籌措及資金運用說明

內政部

中華民國 111 年 8 月

一、辦理依據

按殯葬設施量能提升計畫（以下稱本計畫）係 111 年至 114 年之專案計畫，本部於 110 年 1 月 11 日以台內民字第 1090225890 號函請行政院審議，行政院業以 111 年 1 月 14 日院臺綜字第 1110000005 號函核定在案；本部並配合核定計畫內容，訂定本計畫補助作業要點以 111 年 1 月 27 日台內民字第 11101025211 號函報行政院備查，並於同日將該要點函送直轄市、縣（市）政府，行政院業以 111 年 3 月 3 日院授主預彙字第 1110100581 號函同意備查在案。

二、計畫內容及背景說明

（一）國人火化已為常態，火化場服務量能需大幅提升

依據本部統計資料及委託研究資料顯示，國內 107 年度火化率已逾 98%，且彰化縣尚無火化場，隨著人口年齡結構漸趨老化，國內現有火化場服務量能如未能配合死亡人數相對提升，未來勢必無法滿足國人火化需求，惟火化場為固定污染源，其設置或增設不受鄰近民眾歡迎，且需遵守開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準相關規範，為所有殯葬設施最不易設置或增設者，故如何兼顧減少民眾抗爭與提升地方火化量能，可朝向改善（提升）現有爐具火化效能、充實空爐座之爐具、於既有設施內增設火化爐具及現有火化場整體重新檢討改建為方向，並及早規劃設置。

（二）國人於殯儀館治喪比例逐年提升，都會地區呈現供給不足現象

國人採殯儀館治喪比例已由 104 年 52.81%，提升至 109 年之 69.04%，平均每年增加 2.71%，保守以 109 年以後每年增加 2% 計算，則 115 年採殯儀館治喪率為 80.36%，120 年達 90.36%，配合國家發展委員會人口推估數據，顯示目前西部部分地區之禮廳、靈堂（豎靈區）或冰櫃已呈現供給緊迫情形，且隨時間推移更顯嚴峻；至於 120 年整體服務量能仍

充足之市縣，因須接納鄰近市縣供給不足所產生之流動需求量，恐導致轄內設施供需失衡時間提前發生，目前即應積極提升殯儀館、禮廳、靈堂、冰櫃之服務量能，以因應逐年增加之死亡人數。

(三)環保葬接受度逐年提高，公墓應加強增設環保葬園區

國內 107 年度環保葬數量已逾萬件，109 年度更達 1 萬 4,963 件，占當年死亡人數比例 8.64%，較 93 年度環保葬占當年死亡人數比例 0.17%，大幅增加 50.82 倍，並以採行樹葬最多，目前國內可供樹葬之公墓計 53 處；另國內屍體土葬率於 109 年已減少至 1.98%，而傳統未規劃公立公墓仍有 2,762 處，面積達 7,821 餘公頃，除金門縣及連江縣無傳統未規劃公墓外，其餘地方政府宜積極檢討轄內無使用需求之公墓土地更新辦理環保葬園區，抑或規劃設置公墓以外之殯葬設施或轉型為其他利用，中央可藉由提供補助款方式，縮短地方改善時程，並發揮補助政策引導功能。

(四)原住民公墓多數滿葬，仍需賡續改善

原住民族傳統土葬方式耗用土地資源較大，且公墓滿葬問題嚴重，基於尊重原住民族葬俗，本部自 98 年起將原住民鄉（區）公墓改善納入殯葬設施示範系列計畫補助項目，以滿足原住民族地區喪葬需求，並藉由補助原有公墓土地興建骨灰（骸）存放設施，節省部落公墓土地資源，迄 110 年底，本部已協助 81 處原鄉公墓改善，惟全國山地原住民鄉（區）仍有 70% 公墓滿葬待改善，且平地原住民鄉（鎮、市）公墓亦有滿葬問題。考量原住民族地區公墓更新除所涉法令較為繁雜外，若新建公墓供土葬使用，更會破壞山林環境及景觀，亦不符合環境永續發展精神，又本部多年來推動補助計畫已逐漸展現成效，未來應持續協助推動，並鼓勵接受環保葬，以達設施減量及土地資源循環再利用。

(五)殯葬設施之充實及改善，有賴中央政策積極引導

殯葬設施為鄰避性必要設施，興設不易，又鄰避相關資訊之傳遞易遭受嚴重扭曲，錯誤資訊經過以訛傳訛後，影響層面廣大且導正非常不易，更直接對規劃設置之政府機關形象及信任形成重大傷害，故地方政府不易將改善鄰避設施列為優先施政目標。因此，為提高地方辦理意願及減少民眾鄰避情結，中央可提供適當補助經費誘因，受補助地方政府將原應編列之興建經費，妥善規劃利用於相關回饋方案或睦鄰措施，降低民眾反對強度；另外地方政府應以提升既有設施效能為主，儘量避免非必要之對外擴張，如設施已故障或無法改善或提升效能，亦可原址辦理更新或拆除重建，規劃資訊亦應儘量公開、透明，並加強民眾參與及展現溝通誠意。

(六)現階段宜採補助及促參雙軌方式提升殯葬設施服務量能

目前採促參方式成案之殯葬設施，業者均採 BOO 方式興建並無轉讓土地及建物所有權，查與有償 BTO 作法不同，仍待評估及推廣。本計畫係因應我國 114 年即將邁入超高齡社會，面對殯葬設施具鄰避性，未來興設更加不易之趨勢，協助地方政府於既有殯葬設施基地範圍內設置、擴充殯儀館或火化場主要設施設備之供給量能，既無須辦理土地取得及用地變更，對民眾及環境之影響較小，可行性相對較高；考量本計畫之推動係為因應未來死亡人數增加快速，現階段仍有必要透過補助機制引導地方政府盡早充實並提升殯葬設施服務量能，至於本計畫實施期間，亦將採補助與促參雙軌方式輔導地方政府改善轄內殯葬設施。

三、選擇方案及替代方案之分析及評估

(一)經費籌措

本計畫為 4 年期計畫，總經費共計 20 億元，扣除自償性經費 4 億 8,600 萬元，中央公務預算共編列 15 億 1,400 萬元，其中 111 年至 114 年分別分配 7,600 萬元(法定預算 7,082 萬 6,000

元)、3 億 5,100 萬元(預算案 3 億 1,450 萬元)、5 億 1,000 萬元及 5 億 7,700 萬元。

(二) 執行方式、替代方案及其優缺點

本案執行方式將依行政院核定之計畫執行，補助替代方案區分為以下類型：

方案一、1 次核定分年分期補助

優：中央 1 次核定地方政府跨年度需求計畫經費，並分年分期予以補助，受補助地方政府除可依據核定補助期程表辦理興(修)建殯葬設施外，中央亦可據以控管補助案件執行進度，並適時啟動經費調移機制。

缺：由中央依行政院核定計畫編列經費 1 次核定分年分期補助，因後續年度法定預算與行政院核定計畫經費常有落差(多數為法定預算低於行政院核定計畫經費)，如核定案件均執行順遂，恐有年度法定預算不足之風險。

方案二、1 次核定 1 次補助

缺：因 1 次核定後 1 次撥付補助款，所有進度均由地方政府主導辦理，易生核定案件執行進度落後問題；又因中央補助經費均已撥付，即便召開控管會議，亦不易即時督促地方政府積極改善。

(三) 經費編列替代方案及其優缺點

方案一、由中央主管機關編列

優：由中央編列經費協助地方政府增加服務量能增設殯葬設施，可提升地方政府興(修)建殯葬設施之意願；中央亦可訂定一致性之控管機制，督促地方政府積極辦理。

缺：各年度中央法定預算較不確定，且補助經費有補助上限，部分經費仍需由地方政府自行籌措。

方案二、由各縣市政府自行編列

缺：因殯葬設施案件具鄰避性，易受民意代表及民眾高度抗爭，

殯葬設施興(修)案件需獲得當地議會、代表會之全力支持較為困難，各級地方政府在財政困難情形下，辦理時程較難掌握。

(四) 替代方案之擇定

本計畫係採酌予補助方式，以地方有意願辦理者為主要補助對象，中央採1次核定分年分期補助方式，就補助執行之實務經驗，由中央主管機關編列補助經費，按工程進度估驗計價方式分期補助，較符地方需求並能掌握補助案件執行進度。

(五) 成本效益分析

- 1.火化場部分：依據開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第33條規定，火化場興建工程及新設火化爐具均須辦理環境影響評估，設置難度較其他殯葬設施高，故參酌地方政府辦理意願及執行能量，本計畫執行完畢，預估可增加國內火化爐具及空氣污染防制設施分別為23具及12套、汰換舊式爐具及空氣污染防制設施分別為40具及12套，又受限於當地死亡人數、流動火化人數及收費標準等，礙難量化可增加之火化數。
- 2.殯儀館部分：本計畫執行完畢，預估可增加禮廳(靈堂)90間、冰櫃430屜及設置或改善解剖室設施設備6間，因禮廳、靈堂及冰櫃與當地採殯儀館治喪比率有關，解剖室與當地非病死或可疑為非病死之遺體數有關，礙難估算本計畫執行完畢預計可增加之殯殮人數。
- 3.傳統公墓更新辦理環保葬園區：預計4年增加20案，本計畫執行完畢，預計可增加環保葬園區面積達10萬平方公尺，依據本部建築研究所「綠建築解說與評估手冊」草花花圃及草坪之固碳值(0.5公斤/平方公尺)推估，固碳量可達5萬公斤。
- 4.原住民鄉(鎮、市、區)公墓：本計畫執行完畢預計至少可改

善 40 案，改善公墓土地面積 20 萬平方公尺；另申請本計畫補助之公墓，其總面積之 1/10 以上應規劃辦理環保葬區，以每年平均預估至少改善 10 案，其中半數為興建工程計算，本計畫執行完畢，預計可增加環保葬綠地面積達 1 萬平方公尺，固碳量可達 5,000 公斤以上。

四、財源籌措及資金運用說明

本計畫為 4 年期計畫（111 至 114 年），4 年共編列中央公務預算 15 億 1,400 萬元（111 年度編列 7,600 萬元，經立法院通刪後為 7,082 萬 6,000 元），辦理各項補助之經費分攤比率及標準如下：

(一)本計畫執行年度各項目之中央補助比率依下表規定辦理：

表 1 中央補助比率

直轄市、縣（市）政府財力分級	中央補助比率	
	1.火化場部分 2.殯儀館部分 3.傳統公墓更新辦理環保葬園區	原住民鄉（鎮、市、區）公墓改善
第一級	50%	90%
第二級	60%	
第三級	70%	
第四級	80%	
第五級	90%	

(二)直轄市、縣（市）政府於依地方政府財政紀律異常之控管機制運作期間，執行本計畫補助款應依該控管機制及行政院核定之相關配套措施辦理。

(三)各直轄市、縣（市）所報需求計畫之補助比率，係依本部核定年度之縣市財力分級而定，核定後不因財力分級變動，而增減

補助經費；惟核定後年度預算倘經立法院刪減，將依刪減額度調整核定補助額度。

(四)本計畫工程部分之經費執行依「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」之規定辦理。

(五)土地徵收費用及遷葬補償費不予補助。

(六)各補助項目補助額度上限如表 2：

表 2 補助項目及計算基準表

殯葬設施	補助細項	補助上限 (萬元)	說明
火化場	增設火化爐具	1,000	每具補助上限 1,000 萬元。
	汰換火化爐具	500	每具補助上限 500 萬元。
	增設空氣污染防制設施	1,500	1.每套(2對1)補助上限 1,500 萬元。 2.申請補助 1 對 1 者，每套補助上限為前開金額之半數。
	汰換空氣污染防制設施	750	1.每套(2對1)補助上限 750 萬元。 2.申請補助 1 對 1 者，每套補助上限為前開金額之半數。
	新設火化場或既有火化場整體檢視拆除重建	10,000	1.以建築物樓地板面積計算，每平方公尺補助 2 萬元，補助上限不得超過 1 億元，火化爐具及空氣污染防制設施費用得額外申請。 2.有無障礙電梯規劃設計之 2 層樓以上建築物可額外申請電梯經費，每棟建築物最高補助 1 座電梯，每座電梯補助金額以 100 萬元為上限。 3.拆除整地費用以每平方公尺 2,500 元為上限，核實支出。 4.新設或拆除火化場(或殯儀館)原建築物，設置包括殯儀館及火化場等複合式園區，以建築物樓地板面積計算，每平方公尺補助 3 萬元，補助上限不得超過 3 億元。
殯儀館	增設禮廳(靈堂)	200	1.以每間樓地板面積計算，每平方公尺補助 1 萬元，每間補助上限 200 萬元(約 60 坪)。 2.不補助於殯葬設施既有建築物內彈性調整或隔間出之禮廳、靈堂

	增設冰櫃	20	每層補助上限 20 萬元，每 1 申請案至少需設置 20 層以上。
	設置或改善解剖室設施設備	800	1.購置或修繕解剖室相關設施設備，每間補助上限為 300 萬元。 2.新設解剖室每間補助上限 800 萬元。
	新設殯儀館或既有殯儀館整體檢視拆除重建	10,000	1.以建築物樓地板面積計算，每平方公尺補助 2 萬元，補助上限不得超過 1 億元，冰櫃及解剖室費用得額外申請。 2.有無障礙電梯規劃設計之 2 層樓以上建築物可額外申請電梯經費，每棟建築物最高補助 1 座電梯，每座電梯補助金額以 100 萬元為上限。 3.拆除整地費用以每平方公尺 2,500 元為上限，核實支出。
環保葬園區	傳統公墓更新辦理環保葬園區	3,000	1.公墓更新每平方公尺補助 800 元，環保葬設置面積應達公墓更新面積 1/2 以上，不補助遷葬補償費。 2.傳統公墓面積未達 10,000 平方公尺者，公墓範圍應全部辦理遷葬更新，補助經費上限 800 萬元。 3.傳統公墓面積達 10,000 平方公尺以上者，申請遷葬更新面積應至少達 10,000 平方公尺，補助上限不得超過 3,000 萬元；其依法須辦理環境影響評估或實施水土保持者，得另外申請補助，補助上限 500 萬元。
原住民鄉（鎮、市、區）公墓	前置作業	500	包括起掘整地、規劃設計、水土保持計畫及環境影響評估作業等經費，申請補助上限 500 萬元，不補助遷葬補償費。
	興建骨灰（骸）存放設施及環保葬工程	1,500	申請補助上限 1,500 萬元，但受限於地形之因素得採個案審查，其補助金額上限得不受上開額度限制。