

# 臺南市政府民政局

## 112 年廉政防貪指引—殯葬業務篇

### 壹、前言

「殯葬」業務作為人歷經生老病死的最後一項服務，其本應公平、完滿的完成所有程序，然宥於民情，國人對於「殯葬」總有諸多忌諱，因傳統禁忌思維讓民眾慣於迴避接觸，於民眾面對親友變故之痛時，又往往無法事先瞭解作業規定，因此封閉保守之殯葬環境及其業務執行即難以透明見光。此外，民眾對於協助喪家著手打理或委託殯葬業者代辦相關事務者，給予「紅包」沖煞之文化行之有年，加上不願意或無法及時對殯葬相關程序、收費標準的了解，易遭不肖人士詐取財物或強索賄賂，導致殯葬業務難免為民眾所詬病，亦易茲民怨。爰透過辦理殯葬業務防貪指引，除藉以瞭解機關、民間等相關殯葬業務執行現況外，亦借鏡歷年類似案例、研議預防措施，期提升相關公務員或職業人員對於易茲弊端之細節之警覺，減少潛在風險違失之可能，俾達「清廉勤政」之目標。

## 貳、案例

### ►類型一、墓主違反墓基使用面積規定案

項次	標題	說明
1	案情概述	<p>甲為○○市公所約僱之公墓管理員，負責公墓管理、巡查、查報違法殯葬行為等業務。依「○○市傳統公墓管理自治條例」相關規定，公墓管理員應巡視墓基、確保墓地內所有埋葬、起掘及墓基之修繕均經申請許可、施作墓基面積不得超過法定最大面積 16 平方公尺(約 4.8 坪)等。</p> <p>甲明知乙造墓業者受不知情之墓主丙委託，承攬施作丙父位於○○市公墓之墓基面積逾 12 坪，應予查報裁罰，而乙為求順利完成造墓工程，先以合法申請 4.8 坪完工通過後，再違法擴建逾 12 坪，並為使甲不予查報裁罰，遂基於對公務員違背職務行為交付賄賂之犯意交付現金予甲。</p>
2	風險評估	<p>一、公墓管理及監督不易：</p> <p>國內傳統公墓範圍廣泛，地處偏遠，長期缺乏規劃管理，且公墓管理人員編制較少，往往一人身兼十幾處公墓之巡墓管理工作，不但工作複雜繁重，人力亦嚴重不足，加上通常主管不在現場，機關監督不易，致長期擔任此一工作之基層人員具有圖利他人之誘因。</p> <p>二、未確實填寫公墓巡查紀錄：</p> <p>公墓巡查員巡檢並填寫巡查日誌，惟僅有簡易寫明前往墓區，主管亦疏於確認。</p> <p>三、公墓用地界線不明：</p> <p>公墓用地界線劃分不明確，現場亦無醒目告示牌，使民眾有侵占非公墓用地範圍之風險。</p> <p>四、申辦案件無覆核程序或未依規定覆核：</p> <p>申辦案件表件無陳核程序，未會知公墓巡查人員，故</p>

		<p>無法確認何時會勘，亦無法自案件得知主管人員是否覆核，致使易發生違法擴建墓地情事。</p> <p>五、法令認知稍嫌不足：</p> <p>因墓政業務獨特性，公墓管理員多為非經國家考試進用人員，對法令認知稍嫌不足，甚至認為非正式人員放水收取紅包或小費，因而產生對價關係，並不會違反貪污治罪條例等規定，觀念明顯錯誤而不自知。</p>
3	防治措施	<p>一、加強作業流程審核機制：</p> <p>鑒於土葬申請案數量正逐年減少，業管單位應建立逐筆逐次審核制度，從埋葬申請、埋葬位置會勘、埋葬日現場審核至埋葬後相當期間複核（因大多數墳墓於埋葬日並未整體完工）皆有既定作業流程，申請案件若符合規定則予結案，不符合規定則須進行查報。</p> <p>二、落實公墓巡查制度：</p> <p>要求巡查員落實巡查，於巡查後具體登載巡查紀錄，必要時並公開巡查資訊，供大眾檢視，以達到行政透明之目的。</p> <p>三、運用科技即時監控</p> <p>運用空拍或「google map 衛星影像變異點」等新興科技進行地形偵查，即時發現、監控是否有擅自擴建墓基或禁葬區偷葬情形，若經發現則依法查報。</p> <p>四、加強業務及法治教育訓練：</p> <p>藉由案例研析與交流，提升同仁廉政知能，降低風險因子發生，將「廉潔觀念」納入各項員工教育訓練重點，並於機關內部舉辦政風法治講習活動，蒐集相關貪瀆判刑案例等法紀教育資料提供同仁參考。</p>

		<p>五、公告公墓用地範圍：</p> <p>將公墓用地明確界定，於現場明顯處設置公告，並於機關網站刊登相關資訊。</p> <p>六、加強稽核巡查制度：</p> <p>落實申辦案件主管覆核機制，並由具監督管理權限人員不定期辦理籍冊登錄查核，或協同管理人員巡查轄區，降低徇私舞弊之情事發生。</p> <p>七、建立事後查驗制度：</p> <p>對於建造、修繕墳墓應有類似驗收、查驗之制度，以確認有無違規擴建之情形，並於紀錄文件檢附照片，供日後查證是否有擅自修繕之依據。</p> <p>八、對殯葬業者加強宣導：</p> <p>現行土葬墓地建築，民眾多依風水師規劃建議施作，故得針對風水師宣導土葬墳墓應嚴守合乎法規範圍之吉利尺寸，勿有輕微超過尺寸難以查證之取巧想法，讓亡者生前操守清白，生後安葬清白。</p>
--	--	--

►類型二、違法起掘及核發不實起掘許可證案

項次	標題	說明
1	案情概述	<p>民眾甲辦理先人土葬起掘後欲寄存公立納骨塔需要有起掘證明才可以申請，惟在某市殯葬管理處核發起掘許可證明前，即擅自起掘埋葬於公墓內之亡者遺骸，嗣後殯葬業務承辦人乙明知仍核發不實之起掘證明。</p>
2	風險評估	<p>一、未為確認起掘狀況： 承辦人大多僅進行書面審核，即會核發墓地起掘證明書，而未確實前往現場確認、會勘，亦未掌握實際起掘狀況，因而衍生弊端。</p> <p>二、申請公墓使用、起掘、遷葬之會勘程序未盡周延： 對申請人後續是否依規定起掘，公所承辦人員如僅以請家屬提供施作後照片之被動方式，或載於公墓巡查紀錄，如此較未能落實相關督導查核，且無確實管理機制，長期易使公墓承辦（管理）人員產生便宜行事之鬆懈心態，恐遭違法殯葬行為趁虛而入。</p> <p>三、申辦公墓使用、起掘、遷葬等業務於資訊系統整合未盡周全： 「殯葬資訊化管理系統」主要為殯葬管理所使用人員，各區查詢主要項目則為骨灰、骨骸及神主等，至公墓設施（包含統整管理各區公所資料建置、彙整統計之功能性）部分，缺乏相關系統管理，應逐步規劃建立，以利後續墓政管理業務推動（如公墓起掘、遷葬及植葬等）。</p> <p>四、民眾不熟悉相關法規或作業流程易受訛騙。</p>
3	防治措施	<p>一、落實審核起掘證明：</p>

		<p>針對起掘證明核發之申請案件，承辦人員應事先告知民眾應檢附之資料，並嚴格要求，如有疏漏亦應補正，藉以仔細核對起掘前、中、後照片，另適時至墓地現場會勘、確認，以避免日後可能衍生之爭議或弊端。</p> <p>二、提高證明書核發層級：</p> <p>有關殯葬管理各類證明書之核發，應避免申請至結案所有作業皆由 1 人完成，而將決行層級提高至單位主管，並落實現場督導稽核，依稽核結果，辦理獎懲或職務調整，以避免承辦人員久未輪調可能衍生之弊端。</p> <p>三、資訊系統之提醒機制：</p> <p>「殯葬資訊化管理系統」設置提醒功能，於新增起掘案件資料時，若起掘日期早於申請日期將有視窗警示「需填列查報日期後，才能列印後續起掘申請文件」，且另於列印起掘許可證時，亦設有視窗警示「未填列查報日期，無法列印『起掘許可證明書』」，讓申請人明白未核發亡者遺骸之起掘許可證明，即擅自起掘，本市依法予以裁罰，同時避免殯葬業務承辦人疏於法規遵循。</p> <p>四、健全行政透明措施：</p> <p>(一)全面建立 GIS 地理資訊系統，將墓基位置、公墓之邊界範圍，納入地籍圖，將整個現況、經緯度透明化，讓主管或外部稽查單位得檢視查核，避免發生類此承辦人核發不實許可證，勾結業者或喪家圖利情事。</p> <p>(二)另可於網頁公開起掘時挖掘墳墓、遺骸之相關資料與數據，供大眾閱覽以收公眾監督之效。</p>
--	--	---

➤類型三、墓政業務同仁未依規定查報違法濫葬疑涉圖利案

項次	標題	說明
1	案情概述	<p>區公所公墓巡山員甲，因未確實巡查或放水而未進行查報，導致業者或墓主未依規定申請許可即進行埋葬，甚至遭檢舉有收受好處，或以公所名義收取不當規費等情事發生。</p>
2	風險評估	<p>一、多數公墓無清查盤點紀錄：</p> <p>國內傳統公墓範圍極廣，長期缺乏規劃管理，且地處偏遠、早期多為亂葬崗層層疊葬，導致墓基數量清查不易。</p> <p>二、公墓管理人員編制較少：</p> <p>往往一人身兼十幾處公墓之巡墓管理工作，機關通常監督管理不易或主管不在現場，致長期擔任此一工作且當場具有決定權之管理人員有違法裁量圖利他人之機會。</p> <p>三、法治觀念不足：</p> <p>因墓政業務獨特性，公墓巡查員多為非經正式人員(約聘僱或臨時人員居多)，普遍缺乏法治觀念，甚至認為非正式人員放水收取紅包或小費，並不會違反貪污治罪條例等規定，觀念明顯錯誤而不自知。</p>
3	防治措施	<p>一、運用科技即時監控：</p> <p>多數公墓被草覆蓋，僅能憑藉印象找尋難以控管，是以，運用GIS地理資訊系統，將墓基經緯度位置、公墓之邊界範圍，納入地籍圖，或「google map 衛星影像變異點」等新興科技進行地形偵查，俾即時發現、監控是否有擅自擴建墓基或禁葬區偷葬情形。</p> <p>二、加強稽核巡查制度：</p> <p>落實申辦案件主管覆核機制，並由具監督管理權限人</p>

		<p>員不定期辦理籍冊登錄查核，或協同管理人員巡查轄區，降低徇私舞弊之情事發生。</p> <p>三、加強宣導民眾對於殯葬法令的認識</p> <p>加強宣導墓地禁止行為，針對「濫葬(違法土葬)」、「骨灰下葬、撿骨再葬」、「墳墓修繕未申請」、「墳墓起掘未申請」等違法態樣，透過發文造墓業者、各墓地入口立告示牌、本局網站、製作宣導文宣、影片等多元管道進行宣導。</p>
--	--	---