

第三章 臺北市實施殯葬服務業者評鑑之現況

民國91年6月14日立法院審查通過【殯葬管理條例】，並按行政院訂定施行日期，自92年7月1日起全面施行。依該條例第46條第1項規定：「直轄市、縣（市）主管機關對殯葬服務業應定期實施評鑑，經評鑑成績優良者，應予獎勵。」（楊國柱，陳繼成，2004）。

本章首先於第一節說明臺北市實施殯葬評鑑之目的；第二節闡述臺北市實施殯葬服務業者評鑑辦理情形；第三節嚐試歸納殯葬評鑑項目與指標之功能；第四節則總結歷年成果；第五節為探討臺北市實施殯葬評鑑現況問題討論。

第一節 臺北市實施殯葬禮儀服務業者評鑑目的

臺北市政府於89年首辦殯葬評鑑，目的為輔導殯葬服務業者經營合理化、制度化，提升業者素質及服務品質，以確保殯葬消費者之權益。

再查94年度依「殯葬服務業評鑑實施計畫」，可看出其目的為「為輔導殯葬服務業者經營合理化、制度化，提升業者素質及服務品質，以確保殯葬消費者之權益。」

又查95年度之「殯葬服務業評鑑實施計畫」，目的為「為提升殯葬禮儀服務品質，保障消費者權益，並輔導殯葬禮儀服務業者經營合理化、制度化，針對優良殯葬禮儀服務業者給予表揚，藉以提升殯葬禮儀服務業者品質，促進優質競爭，提供喪家優質選擇。」

而96年度之「殯葬服務業評鑑實施計畫」，目的為「為提升殯葬服務品質，保障消費者權益，輔導殯葬服務業者經營合理化、制度化，針對優良殯葬服務業者給予表揚，藉以提升殯葬服務品質，促進良性競爭，提供喪家優質選擇」，僅將95年度之計畫目的酌做文字修正。

從上述計畫目的可得知，雖每年的評鑑目的略有調整，卻不外乎為提升殯葬禮儀服務品質、保障消費者權益及輔導殯葬禮儀服務業者經營合理化、制度化等目的。另將94—96年之殯葬服務業評鑑實施計畫整理如附錄四。

第二節 臺北市實施殯葬服務業者評鑑辦理情形

茲將89—96年來臺北市政府實施殯葬評鑑辦理情形分成五個階

段，簡述如下：

一、召開評鑑事宜諮詢會議

臺北市為期慎重，精益求精，每年評鑑前皆先行邀集殯葬諮詢委員提供意見、訂定評分項目及標準，94年更函請臺北市政府工務局建築管理處、消防局，就建築物及設施設備項目提供修訂意見，以期評鑑結果更符實際。

二、研擬評鑑計畫，確定評鑑對象

為確定評鑑對象，先行函請商業管理處協助提供已辦妥公司登記及營利事業登記證之殯葬禮儀服務業者資料供社會局（殯葬處）查核比對，另依殯葬管理條例第四十一條⁶規定之消級限制條款，先行函請警察局查察，如有該條款所定之情事者，則將廢止其許可。

三、籌組評鑑小組，擬定評分項目

93年以前之評鑑小組由殯葬諮詢委員及機關代表（社會局及殯葬處派員）共同組成，94年為求週全，增加企管學者、北市府工務局建管處、消防局等代表，並分為二組同時進行評鑑。評分項目包括組織管理、建築物及設施設備、權益保障、專業服務、創新及改進措施等項目。

四、由評鑑委員親至業者營業場所實地訪視評分

為了解業者服務態度與服務品質，評鑑小組實地查訪評分，另當年度有違反殯葬處設施使用相關規定者並予扣分，所得分數即為評鑑總分。由於殯葬管理條例之規定對消費者權益之保障特別注重，故自92年起評鑑實地考核重點，特別著重在考評業者是否確實與消費者簽訂書面契約、收取各項服務費用時是否掣給收費明細表及收費憑證等，以落實消費者權益之保護。

⁶殯葬管理條例第四十一條明定：「有下列各款情形之一者，不得申請經營殯葬服務業；其經許可者，廢止其許可。本條例施行前已依法成立或登記之殯葬服務業，於本條例施行後，其負責人有下列各款情形之一者，亦同：一、無行為能力或限制行為能力者。二、受破產之宣告尚未復權者。三、犯詐欺、背信、侵占罪、性侵害犯罪防治法第二條所定之罪、組織犯罪防制條例第三條第一項、第二項、第六條、第九條之罪，經受有期徒刑一年以上刑之宣告確定，尚未執行完畢或執行完畢或赦免後未滿三年者。但受緩刑宣告者，不在此限。四、受感訓處分之裁定確定，尚未執行完畢或執行完畢未滿三年者。五、曾經營殯葬服務業，經主管機關廢止或撤銷許可，自廢止或撤銷之日起未滿五年者。但第三十八條第三項所定屆期末開始營業或第四十九條所定自行停止業務者，不在此限。六、受第五十六條所定之停止營業處分，尚未執行完畢者。」

五、評鑑結果等第之公布

評鑑結果達 90 分以上者列為優等，80 分以上未滿 90 分者為甲等，70 分以上未滿 80 分者為乙等，60 分以上未滿 70 分者為丙等，未達 60 分者為丁等。獲優等及甲等者頒給獎狀乙張，另於殯葬處網站及所屬第一、第二殯儀館之明顯處公布周知，供喪家選擇參考（林世崇，2005）。

殯葬評鑑對組織的發展具有正向的意義，從消極面而言，可以讓殯葬業者瞭解其服務的缺失，並加以檢討改進，消弭組織內成員的疑慮與誤會；就積極面而言，殯葬評鑑可以激勵殯葬業者士氣，提高殯葬品質與績效，改善殯葬陋俗，發展成優良的殯葬文化與價值。

第三節 臺北市實施殯葬服務業者評鑑項目與指標

壹、評鑑項目

陳榮鴻（2004）指出：「評鑑由學者專家及機關代表組成評鑑小組，依業者之立案登記、內部管理、服務與收費、公共安全及環境、消費者滿意度等項目進行考核。」由於辦理評鑑人員更迭以及臺北市殯葬主管機關的轉換，致使研究者未能蒐集到民國 89 年至 91 年評鑑評分表，但可由上述陳榮鴻的學術論文推測出殯葬管理條例公布施行前（即 89 年—91 年）的評鑑項目為，依業者之「立案登記」、「內部管理」、「服務與收費」、「公共安全及環境」、「消費者滿意度」等項目。

殯葬管理條例公布施行後，為實施殯葬服務業之評鑑作業，直轄市、縣市政府必須訂定實施計畫，以利遵循。爰此臺北市政府社會局於民國 92 年即訂頒「臺北市政府社會局殯葬禮儀服務業評鑑實施計畫」，以作為實施評鑑之依據，該計畫之評鑑項目包括「組織管理」、「專業服務」、「建築物及設施設備」、「權益保障」、「改進及創新措施等」，惟該實施計畫係屬內部規範，直至民國 93 年相繼公布臺北市殯葬設施及殯葬服務業查核評鑑及獎勵辦法，符合殯葬管理條例制度相關子法之需求，該辦法第 6 條規定評鑑項目如下：

- （一）組織管理。
- （二）建築物及設施設備。
- （三）專業服務。
- （四）權益保障。
- （五）改進及創新措施。

(六) 其他經評鑑小組決議查核、評鑑之項目。

前項查核、評鑑項目之內容、配分，由本府於查核、評鑑實施二個月前公告。

另將殯葬管理條例施行前後殯葬評鑑項目整理成對照表如 3-1：

表 3-1 殯葬管理條例施行前後殯葬評鑑項目對照表

時期 項目	殯葬管理條例施行前 (民國 89-91 年)	殯葬管理條例施行後 (民國 91 年迄今)
1	立案登記	組織管理
2	內部管理	建築物及設施設備
3	服務與收費	專業服務
4	公共安全及環境	權益保障
5	消費者滿意度	改進及創新措施
6		其他經評鑑小組決議查核、評鑑之項目

資料來源：研究者整理

貳、評鑑指標

以上說明殯葬管理條例實施前後，殯葬評鑑項目之更迭與對照，接續說明評鑑指標的內容及所欲發揮的功能：

一、組織管理

- (一) 財務報表完備、財務健全。
- (二) 員工工作說明書與考核獎懲、申訴制度完備。
- (三) 建立有業務人員名冊及檔案資料，並為員工辦理社會保險(勞、健保)。
- (四) 符合營利事業登記等規定並將相關證照展示於明顯處。
- (五) 整體管理效益層面(品質改善及提升品質的具體措施)。
- (六) 整體管理效率層面(如生產力等)。

二、專業服務

- (一) 將商品或服務項目、價金或收費標準展示於營業處所明顯處並備置收費標準表供喪家查閱。

- (二) 訂定合宜之喪葬作業流程。
- (三) 具備專業服務形象：如員工是否穿著制服及配戴公司證件。
- (四) 建立客戶資料並提供後續關懷。
- (五) 已取得主管機關許可設立或備查，並將公文展示於明顯處。
已加入臺北市葬儀商業同業公會，並將會員證展示於明顯處。
- (六) 組織部門之分工、人力配置及主要設備機具、專業人員之聘任。
- (七) 教育訓練辦理情形：員工職前訓練、在職訓練。

三、建築物及設施設備

- (一) 防火避難設施及裝修設備是否符合規定。
- (二) 建築物用途是否符合使用分區管制規定。
- (三) 建築物公共安全檢查簽證及申報辦理情形。
- (四) 消防安全設備是否符合規定。
- (五) 出入口、騎樓、門面、周邊環境等景觀美化情形。
- (六) 業者經營場所環境整潔明亮，客戶與員工進出動線安全，且無佔用騎樓、公共區域營業情形。
- (七) 整體空間設計與運用（是否符合人性化、生活化）。

四、權益保障

- (一) 就提供之商品或服務與消費者訂定書面契約，收取之費用有掣給收費明細表及收費憑證（契約約定費用與收費憑證記載相符）。
- (二) 是否有提供適當之消費者爭議申請管道及妥適處理消費爭議案件。消費爭議之處理宜詳列消費爭議之處理流程，最好能舉實例說明。
- (三) 客戶滿意調查結果及處理情形。

五、改進及創新措施(含社會責任)

- (一) 創新措施項目：如是否有企業識別系統、悲傷輔導或其他創新項目之推展。
- (二) 社會責任與公益：如是否配合政府推行聯合奠祭、海葬、樹葬、灑葬等簡葬政策，以及其他回饋社會之措施等（楊國柱、陳繼成，2004）。

上述評鑑項目與指標之配分，臺北市政府為期慎重，精益求精，每年評鑑前皆先行邀集殯葬諮詢委員⁷提供意見、訂定評分項目及標準，以及本年度是否違反殯葬管理處各項設施使用相關規定之扣分，違反相關規定一次扣 2 分，3 次以上者即撤銷參與本年度評鑑資格。因此每年的評鑑指標都略有不同，而有關評分計分方式及級距，雖列有不符標準給 0 分之提示，但多數委員居於鼓勵之立場，對於有不符標準者，均不至於給 0 分，至多是扣總配分一半之分數。爰將有調整的年度項目之指標簡述如下：

- 一、民國 90、91 年，辦理電話調查將消費者滿意度列入評鑑項目，配分高達 30%。
- 二、民國 92 年，為因應殯葬管理條例，該年的評鑑評分表在「組織管理」項目加入「報經主管機關備查在案」、而當年虐行的 SARS，將「或於 SARS 期間協助政府處理往生者遺體」增列在「改進及創新措施」項目之中，但未辦理電話調查。其次，就 92 年評鑑內容而言，配分最高 10 分的有「將商品或服務項目、價金或收費標準展示於營業處所明顯處並備置收費標準表供喪家查閱」、「辦理殯葬或葬儀服務時與喪家有簽訂書面契約；收取各項服務費用有掣給收費明細表及收費憑證(書面契約約定費用與收費憑證記載費用相符)」、及「是否有提供適當之喪家消費爭議申訴管道及妥適處理消費爭議案件」等內容。配分最低 2 分的為「殯葬管理條例施行前已依公司法或商業登記法辦理登記之殯葬禮儀服務業，已依規定報經主管機關備查在案。」
- 三、另 92 及 93 年的評鑑項目中，「專業服務」項下之「提供臨終關懷及悲傷輔導」，因為「臨終關懷」亦使病者家屬有「觸霉頭」或葬儀業者「搶生意」的不好觀感，在臨床上很難實施，故殯葬業者多反應此項目不可行，殯葬處亦順應業者要求於 94 年將此項指標修正為「建立客戶資料並提供後續關懷」。
- 四、民國 94 年，在「組織管理」項目加入「財務報表是否完備，財務是否健全」乙項，另函請臺北市政府工務局建築管理處、消防局就建築物及設施設備項目提供修訂意見，因此在「建築物及設施設備」指標增加最多項目，而「扣分」項目新增「違反殯葬管理條例或殯葬管理處各項設施使用相關規定之具體事實」、「公司異動未依規定報主管機關之具體事實」及「廣告不實」、「加分」項目新增「網站

⁷殯葬諮詢委員包含殯葬、民俗、地政、企管等領域之專家學者。

建置情形」其目的為鼓勵資訊公開化、透明化，以確保消費者權益。另 SARS 危機解除，於 94 年取消「或於 SARS 期間協助政府處理往生者遺體」該項指標，因而 94 年是評鑑指標變動最大。

五、民國 96 年，再度以電話訪查方式將消費者滿意度列入評鑑項目，配分高達 20%，並取消加分項目（「是否建置網站」）。

可見每年評鑑指標雖大同小異，然因應時勢亦有所調整，以符合大眾所需。

參、評鑑指標之功能

再從上述指標說明不難看出，臺北市政府欲藉評鑑項目及指標促成殯葬業者對其軟、硬體素質提升的功能，以及每年的評鑑指標因應時代社會需要而增刪，說明如下，並整理如下表 3-2：

- 一、組織管理乙項：提升企業經營模式。
- 二、專業服務乙項：透過教育訓練提升人員素質及專業形象。
- 三、專業服務、權益保障及加分項目等三項：目的為使資訊公開化、透明化、以顧客為取向，確保消費者權益。
- 四、建築物及設施設備乙項：重視公共安全。
- 五、改進及創新措施乙項：社會責任與公益具有教化殯葬業者的功能，尤其殯葬業的形象長期被污名化，企業回饋社會則有於自身形象的提升，而改進及創新更是企業為確保優質服務所必需的動力。
- 六、92 年增加「或於 SARS 期間協助政府處理往生者遺體」加分項目，復於 94 年取消。94 年增加多項「建築物及設施設備」指標，可見殯葬評鑑重視社會責任並配合時宜改變其評分指標。

另將臺北市政府 92—96 年度辦理殯葬禮儀服務業者評鑑評分表整理如附錄五。

表 3-2 殯葬管理條例施行後（91 年迄今）之評鑑項目及指標功能表

殯葬評鑑項目	殯葬評鑑指標	功能	備註
1	組織管理	全部指標	促進或改善企業經營模式
2	專業服務	全部指標	提升人員素質及專業形象
		第 1 項指標：將商品或服務項目、價金或收費標準展示於營業處所明顯處並備置收費標準表供喪家查閱	
		第 1 項指標：就提供之商品或服務與消費者訂定書面契約	資訊公開化、透明化以確保消費者權益
3	權益保障	第 2 項指標：是否有提供適當之消費者爭議申請管道及妥適處理消費爭議案件	
		第 3 項指標：客戶滿意調查結果及處理情形	顧客導向，提升顧客滿意度
4	建築物及設施設備	全部指標	重視公共安全 94 年增修多項
5	改進及創新措施	創新措施項目	促成企業提供優質服務 92 年增列 SARS
		社會責任與公益	富有教化企業倫理之功能 ，於 94 年取消
6	加分項目	網站建置情形	資訊公開化、透明化以確保消費者權益 本項於 96 年度取消

資料來源：研究者整理

第四節 歷年評鑑結果

臺北市政府於民國 89 年舉辦全國首創之殯葬評鑑，故 89、90、91 三年皆採業者自由報名方式辦理。惟自 92 年 7 月 1 日起殯葬管理條例第四十六條⁸ 明定對殯葬服務業應定期實施評鑑，故自 92 年開始改採部分強制評鑑。

⁸殯葬管理條例第四十六條：「直轄市、縣(市)主管機關對殯葬服務業應定期實施評鑑，經評鑑成績優良者，應予獎勵。前項評鑑及獎勵之實施規定，由直轄市、縣(市)主管機關定之。」

殯葬管理條例第四十六條第一項規定，直轄市、縣(市)主管機關對殯葬服務業應定期實施評鑑。評鑑之對象，則應包括殯葬設施經營業及殯葬禮儀服務業。惟就臺北市轄區而言，私立殯葬設施經營業只有慈恩園一家，故本研究不探討殯葬設施經營業者評鑑⁹，僅就 89 年至 96 年臺北市政府殯葬禮儀服務業者部分探究。

依據臺北市殯葬管理處所提供之合法殯葬業者家數計約 282 家左右，民國 96 年完成評鑑者計有 267 家，高達 94.6%之葬儀業者都已接受評鑑。凡經評鑑列為優等或甲等之業者，自評鑑當年度起 3 年內，得不再予評鑑。另將 92-96 年度臺北市績優葬儀業者名單整理如附錄六。

爰將臺北市政府 89 至 96 年實施殯葬禮儀服務業評鑑辦理家數、績優統計數及辦理情形整理如表 3-3：

表 3-3 臺北市政府 89 至 96 年實施殯葬禮儀服務業評鑑辦理情形一覽表

辦理年度	參加業者家數	績優業者家數	績優所占比例(%)	辦理情形
89	38	20	52.6%	全國首次開辦，自由報名。
90	44	27	61.4%	1、自由報名。 2、電話調查將消費者滿意列入評鑑項目，配分高達 30%。
91	50	33	66.0%	1、自由報名。 2、電話調查將消費者滿意列入評鑑項目，配分高達 30%。
92	109	47	43.1%	1、開始採部分強制評鑑，針對一二館周邊業者先行評鑑。 2、評鑑評分表內組織管理項目加入「報經主管機關備查在案」、改進及創新措施項目加入「或於 sars 期間協助政府處理往生者遺體」。

⁹臺北市政府於民國 93 年 5 月 10 日相繼公布臺北市殯葬設施及殯葬服務業查核評鑑及獎勵辦法。該辦法第三條明定：「殯葬設施之查核、評鑑及獎勵，應每年辦理一次；殯葬服務業之評鑑及獎勵，應每三年至少辦理一次」。因此於 94 年時，首次對臺北市轄內公、私立殯葬設施進行強制評鑑。

辦理年度	參加業者家數	績優業者家數	績優所占比例(%)	辦理情形
93	118	56	47.5%	1、92 年度為優等者採書面評鑑。 2、已經審查許可備查者強制評鑑。
94	48	5	10.0%	1、評鑑評分表內「組織管理」項目加入「財務報表是否完備，財務是否健全」乙項；另 94 年函請臺北市政府工務局建築管理處、消防局就建築物及設施設備項目提供修訂意見，以期評鑑結果更符合實際。 2、扣分項目新增「違反殯葬管理條例或殯葬管理處各項設施使用相關規定之具體事實」、「公司異動未依規定報主管機關之具體事實」及「廣告不實」。 3、加分項目新增「網站建置情形」。
95	36	17	47.2%	1、94 年 1 月至 12 月底經社會局許可備查者強制評鑑。 2、95 年 1 月 1 日至 95 年 6 月 30 日期間設立許可備查之業者且服務件數達 10 件以上。
96	35	17	48.6%	1、電話調查將消費者滿意列入評鑑項目，配分高達 20%。 2、無加分項目。

資料來源：研究者整理

數據來源：參考”臺北市辦理殯葬業評鑑之經驗與未來發展方向”，林世崇，2005，生命禮站季刊，4，17，及殯葬處網站公布績優業者名單加以彙整。

第五節 臺北市實施殯葬服務業者評鑑現況問題討論

林世崇（2005）說明臺北市政府辦理殯葬評鑑所發生的問題、處理方式及殯葬業者對評鑑的反應，說明如下：

一、評鑑發現之問題與處理方式

在辦理殯葬評鑑的過程中所發現的問題有以下四點：

- (一) 營業地址與營利事業登記證不符：部分業者申請公司登記於甲地，實際卻在乙地營業，對於這類業者不僅不予評分，甚且要追究業者於申請許可備查時是否有所隱瞞，而造成主管機關核准備查，凡經查獲確屬不實申請者，將廢止許可或將備查公文作廢，業者需重行申請，否則即有違反殯葬管理條例之虞。
- (二) 空殼掛牌公司：評鑑人員到了公司登記地址，發現不僅大門深鎖，甚且人去樓空，詢以附近店家，表示未見營業，對於此類業者將函請稅捐單位協助查察究竟有無營業。
- (三) 申請許可後未加入公會：由於殯葬服務業是許可營業，須先經目的事業主管機關許可後，始能辦理公司及營利登記，殯葬服務業尚需加入公會始得營業，但部份業者經申請許可後未加入公會即營業，爾後將與公會合作加強查察。
- (四) 經核准事項有變更未報備查：依殯葬管理條例施行細則之規定，業者許可事項有變更時，應向主管機關辦理變更登記，但部份業者未遵規定，爾後將加強輔導管理之。

二、業者對殯葬評鑑之反應

殯葬業者對殯葬評鑑之反應態度兩極，大多數業者對殯葬評鑑配合，而且為了爭取優良成績，辦公室整理佈置、派人接待說明、專人簡報、書面資料陳列豐富等，讓評鑑人員目不暇給，少部份業者仍有無法接受評鑑之觀念，故對評鑑頗多抗拒，讓前往評鑑人員吃閉門羹、或沒有準備受評資料、態度不和善等。小型傳統業者認為社會局評鑑所設計之評分項目過於繁複，如組織管理之整體管理效益層面、整體管理效率層面、專業服務之組織部門分工、人力配置、喪葬作業流程、員工是否穿著制服、教育訓練情形…等項目，並不符合傳統業者之實際狀況，較利於企業化之公司，甚至係為財團、大公司所量身設計之評分。因此，傳統業者感覺較無法呈現其經營績效。