砚山县促进殡葬事业健康发展实施意见

**（草案）**

为进一步深化殡葬改革，加强和规范殡葬管理，促进全县殡葬事业和经济社会协调健康发展，根据《殡葬管理条例》《云南省殡葬管理条例》《云南省公墓管理规定》《文山州促进殡葬事业健康发展实施意见》（文政发〔2023〕17号）等政策法规，结合实际，制定本实施意见。

一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，按照党中央、国务院及省州党委、政府决策部署，坚持以人民为中心的发展思想，完整、准确、全面贯彻新发展理念，围绕建设惠民、绿色、文明殡葬，以提升殡葬服务能力和水平为保障，以满足人民群众殡葬需求为导向，以创新殡葬管理体制机制为动力，以推动殡葬改革为牵引，整合资源、深化改革、规范管理、优化服务，促进精神文明和生态文明建设，推动殡葬事业发展，更好服务保障和改善民生。

二、基本原则

（一）政府主导，社会参与。正确处理政府与市场的关系，强化政府在推动殡葬改革工作中统筹规划、基础建设、政策激励、典型示范、监督管理等方面的主体责任，建立健全基本殡葬公共服务体系，完善监管体制机制，加强殡葬行业监管。积极引导社会力量有序参与，推进殡葬服务供给侧结构性改革，满足群众多样化殡葬服务需求。

（二）深化改革，移风易俗。大力弘扬社会主义核心价值观，把尊重生命、绿色文明理念贯穿于殡葬改革全过程，把文明节俭治丧、节地生态安葬、文明低碳祭扫转化为人们的情感认同和行为习惯，传承发展优秀传统文化，破除丧葬陋俗，树立殡葬新风。

（三）节约资源，保护环境。坚持节约优先、保护优先理念，科学规划建设殡葬基础设施，推广节地生态葬法，鼓励和引导采用树葬、深埋、格位存放等不占或少占土地、少耗资源、少使用不可降解材料的方式安葬，减少丧葬活动对资源的消耗和对环境的干预，切实维护生态安全，促进人与自然和谐发展。

（四）分类实施，统筹推进。根据城乡、地域、民族、葬式和安葬设施的不同特点，因地制宜，分类指导，科学施策。坚持殡、葬、祭“三位一体”，推动节地生态安葬与绿色殡葬、人文殡葬、惠民殡葬相结合，葬法改革与丧礼改革相衔接。

（五）以人为本，为民服务。把满足人民群众殡葬需求作为出发点和落脚点，坚持推进殡葬改革与完善殡葬服务相结合，优化殡葬资源配置，完善殡葬服务网络，建立基本殡葬服务制度，强化殡葬事业公益属性，确保公益性基本殡葬服务全覆盖，让广大人民群众成为殡葬改革的受益者。

三、主要目标

强化政府责任，加快殡葬基础设施建设和管理步伐，加大殡葬执法和宣传引导力度，全面落实殡葬改革政策法规，依法推行遗体火化、骨灰公墓内有序集中安葬，倡导节地生态安葬，提高公墓安葬率、节地生态安葬率。实行适度惠民殡葬政策与节地生态安葬激励政策相结合，完善殡葬政策法规，规范和简化殡葬流程和服务，提升殡葬服务水平。除《民政部 国家民委 卫生部关于国务院〈殡葬管理条例〉中尊重少数民族的丧葬习俗规定的解释》（民事发〔1999〕17号）中规定的10个少数民族外，全县遗体火化率达100%；骨灰入公墓集中安葬率达100%，其中节地生态安葬率达35%以上。全县“三沿六区”（铁路沿线、公路沿线、河道沿岸和水源保护区、文物保护区、风景名胜区、居民区、开发区、坝区）视野范围内墓区治理率达100%。

四、主要措施

（一）严格落实法治殡葬

全县辖区均划定为火化区。各乡（镇）要持续深入推进“青山白化”治理工作，通过绿化掩护等方式，全面治理“三沿六区”视野范围内的裸露坟墓，各乡（镇）、村（社）逐级签订绿化责任，“三沿六区”视野范围内墓区做到见树不见墓、无非法公墓。严禁个人或组织通过翻修扩大老旧坟墓（具有文物保护性质的按有关规定办理），群众自愿或因征地拆迁等需要搬迁的坟墓一律迁入公墓内进行安葬。禁止修建活人墓，违反规定修建的活人墓，由县级人民政府予以公告，限期由当事人自行拆除。当事人在法定期限内不申请行政复议或提起行政诉讼，又不拆除的，县级人民政府可以依法强制拆除。严禁生产和销售大棺木等土葬用品。严格执行《云南省国家公职人员违反殡葬管理法律法规行为行政处分暂行规定》，对国家公职人员遗体处置实行备案制。

（二）规范殡葬服务管理

1.严格公墓价格管理。公益性安葬（放）设施价格和收费包括城市公益性公墓、农村公益性公墓、公益性骨灰堂等价格及其维护管理费。公益性安葬（放）设施价格和收费实行政府指导价管理，由县发展改革局会同县民政局，按照设施审批权限制定具体价格和收费标准，并报县人民政府批准后执行。公益性安葬（放）设施维护管理费专项用于公益性安葬（放）设施日常管理、维护、卫生、垃圾清运、绿化管养等开支。收费标准原则上按当地维护管理实际成本及合理利润核定。每次收取维护管理费年限最长不得超过20年，实行专款专用和公示制度。经营性公墓价格由县民政部门牵头，发改、市场监管、财政等部门和经营单位参与，对经营性公墓开展成本核算（可委托第三方机构开展成本核实）；通过座谈会、问卷调查等方式，征求社会公众意见建议，提出经营性公墓价格指导意见。经营单位根据指导意见和群众不同需求，保证中、低价位墓穴墓位数量充足、价格合理，科学制定梯级式墓穴墓位价格，报县民政部门同意后在公墓显著位置进行公告，实行明码标价。

县殡葬改革工作领导小组要组织县市场监管、民政、发改部门不定期开展联合巡查检查或明察暗访，发现问题及时依法依规严肃查处。经营性公墓单位应当凭殡仪馆出具的火化证明或者医院、公安、司法机关出具的死亡证明出售墓穴，并向认购墓穴者发放墓穴证书。严厉打击预售行为，坚决杜绝炒买炒卖、私自转让墓位（格位）不法行为，以及涉嫌垄断和不正当市场竞争的行为，违者由县级民政部门会同市场监管部门依法查处。

2.规范殡葬服务行为。推进殡仪馆标准化、规范化、优质化服务建设，殡葬服务从业人员须持证上岗，严格落实殡葬服务项目、服务内容、收费标准、服务程序、服务承诺、服务监督的“六公开”制度，提升服务诚信度和服务水平。殡葬四项基本服务严格执行政府定价管理。在保证基本殡葬服务的供给规模和质量的前提下，经县级民政部门同意，殡葬服务单位适当开展延伸服务（选择性服务），延伸性服务项目、内容由殡葬服务单位提出方案，经县级民政部门同意，报州级民政部门存档。延伸服务收费标准由县级民政部门协调同级价格主管部门审核审批或备案。延伸性服务项目、内容收费标准实行对外公示和明码标价，不得擅自提高收费标准和扩大收费范围。殡葬服务单位不得提供未经县级民政部门审核和备案的延伸服务项目，不得开展与公序良俗、社会公德、移风易俗等相悖的服务项目，不得与基本殡葬服务内容混淆、重复、拆分或强制捆绑提供服务并收费，不得限制或变相限制丧属自带骨灰盒、花圈等殡葬用品。

3.强化丧葬用品市场监管与整治。市场监督管理局、民政局要加大殡葬市场经营主体监管，强化殡葬用品生产厂家、中介服务机构、市场经营主体等日常监管，定期开展丧葬用品市场巡查检查，严肃查处违法违规生产、销售封建迷信用品、生产经营土葬用品及超出许可范围经营丧葬用品等不法行为，清理取缔无证照生产经营墓碑的“路边摊”、私作坊，规范丧葬用品市场经营行为。

4.禁止违法违规服务。未经民政部门批准，任何单位和个人不得从事遗体接运、存放（含冷藏）、整容、火化等与接触遗体有关的殡仪服务。禁止医疗机构违规设置遗体停放场所并出租（出借）从事违规殡葬经营活动；禁止宗教活动场所违规建设骨灰存放设施或违规违法开展经营活动。

（三）制定适度惠民殡葬政策

根据民政部等16部委印发《关于进一步推动殡葬改革促进殡葬事业发展的指导意见》（民发〔2018〕5号）文件关于“要坚持基本殡葬服务公益性，强化政府责任和投入，依照国家有关规定加强基本殡葬服务收费管理，并为城乡困难群众以减免费用或补贴方式提供基本殡葬服务，有条件的地区可将政策惠及对象扩展到辖区所有居民，逐步实现基本殡葬服务的普惠性、均等化。”的要求，按照“保基本、广覆盖、多层次、可持续”的原则，健全完善惠民殡葬政策措施，落实基本殡葬服务费用减免和补贴措施，对火化后进入公墓安葬的砚山户籍城乡居民（不含国家机关、人民团体、企事业单位享受丧葬费和抚恤费的工作人员及退休人员），免除遗体接运、暂存（组合柜10日内）、火化和骨灰寄存（1年以内）四项基本殡葬服务费用，费用由县财政承担。

1. 推行节地生态安葬

积极推行节地生态安葬，将节地生态安葬设施建设纳入县国土空间规划，科学规划布局建设节地生态安葬设施，加快推进县级骨灰楼建设，大力推进节地生态葬式葬法，鼓励骨灰立体安葬、树葬、花坛葬、草坪葬、撒散不保留骨灰等葬式葬法，对实行撒散不保留骨灰的，骨灰应撒在公墓和县级民政部门规定的区域内。对砚山户籍城乡居民（不含国家机关、人民团体、企事业单位享受丧葬费和抚恤费的工作人员及退休人员），遗体火化后采取生态安葬的（1.立体安葬：在骨灰楼〈廊、堂、塔、墙等〉 以格位存放的形式安放20年以上；2.树葬、花葬、草坪葬等安葬，如在公墓内采取植树、植花、植草等形式），免除遗体接运、暂存（组合柜10日内）、火化和骨灰寄存（1年内）四项基本殡葬服务费用，并给予4000元的一次性惠民殡葬奖励补助，丧属办完丧事后，凭火化证、户口注销证明、骨灰楼或公墓内生态安葬等证明，到乡（镇）社会事务办办理生态葬一次性惠民殡葬奖励补助手续，城乡居民生态葬一次性殡葬惠民补助资金由县财政承担。

（五）规范农村公益性公墓建设管理

1.规范农村公益性公墓建设布局。县自然资源局、县民政局等有关部门、各乡（镇）根据辖区人口数量及分布、地域情况、交通状况等实际，将农村公益性公墓建设纳入县、乡（镇）国土空间规划和村庄规划统筹布局和建设。选址要符合国土空间规划要求，主要在不是耕地的荒山、荒坡、非耕地或不宜耕种的瘠地上建设，新建殡葬设施不符合国土空间规划的，不得选址建设。不得建在国家公园、自然保护区、森林公园、风景名胜区、湿地公园、世界自然遗产等各类自然保护地、野生动物重要栖息地、珍稀濒危和极小种群野生植物重要原生境、天然林保护重点区域、基本草场及国有林场，不得紧邻机场、铁路站场、港口及其他重要交通枢纽，不得建在住宅区、耕作区、开发区、旅游景区、文物保护区、水源保护区和水库、湖泊、河流、堤坝等河湖管理保护范围内以及等级公路或专用公路干道、铁路轨道交通沿线两侧。

2.严格农村公益性公墓审批程序。本次《实施意见》将农村公益性公墓分为乡（镇）级农村公益性公墓和村级农村公益性公墓。乡（镇）级农村公益性公墓建设项目由乡（镇）提出申请，经县民政部门会同县发改、自然资源、林草、生态环境、住建、农业农村、水务、交通运输等部门审核同意并依法取得用地手续后，由县民政部门审批并报州级民政部门备案。村级农村公益性公墓建设由村（社）提出申请，经乡（镇）人民政府组织乡（镇）社会事务办公室、自然资源以及农业综合服务中心工作人员进行选址联勘联审同意，并依法取得用地手续后，由县民政部门审批并报州级民政部门备案。各乡（镇）人民政府要根据本《实施意见》，完善已建农村公益性公墓的报批手续。任何单位和个人未经批准，不得新建或扩建农村公益性公墓。

3.强化农村公益性公墓管理。

（1）安葬范围。乡（镇）级农村公益性公墓安葬对象为本乡（镇）所辖范围内的已故村民（包括原户籍在本地的已故村民），村级农村公益性公墓安葬对象为该公墓覆盖村的已故村民（包括原户籍在本地的已故村民），使用人只享有使用权，不得私自转让、买卖。

（2）管理职责。县民政部门负责全县农村公益性公墓建设的业务指导，负责做好全县农村公益性公墓建设的总体规划编制、审批、监督管理工作。各乡（镇）人民政府负责辖区内农村公益性公墓具体的规划、建设、管理工作，压实村、组属地负责及属地管理责任，负责指导各村（社）、村集体经济组织制定村规民约、红白理事会管理村内丧葬事务，负责辖区农村公益性公墓的年检年审。县发改、自然资源、林草、交通运输、水务等殡葬改革工作领导小组成员单位按照管理职责相互配合，加强对农村公益性公墓的监管。

加强公墓内部管理，维护墓区秩序，原则上每一座公益性公墓墓碑规格、颜色要相对统一，墓穴有序安葬。进行墓区绿化和对墓地穴位设施进行维护、修缮，保持墓区的环境优美、庄重肃穆和墓地穴位设施的完好整洁，定期对墓区内群众祭扫留下的坟标、纸钱、香烛等易燃物进行清理，严防引发火灾。

（3）禁止违规经营。严禁公益性公墓从事以营利为目的租赁、股份制合作等变相经营活动。不得以任何形式承包给集体或个人经营、不得改变公墓公益性质；严禁公益性公墓（骨灰堂）开展墓位格位预售，以及私自转让、买卖墓位格位。对利用农村公益性公墓开展经营活动的，由县民政部门依法查处。

（4）其他规定。除《民政部国家民委卫生部关于国务院〈殡葬管理条例〉中尊重少数民族的丧葬习俗规定的解释》（民事发〔1999〕17号）中规定的10个少数民族外，任何组织或个人不得兴建遗体公墓。

（六）严格经营性公墓建设的审批和监管

1.严格审批条件。按照《云南省民政厅关于加强和规范经营性公墓审批监管工作的通知》（云民发〔2021〕188号）有关政策要求，每个县原则上只允许建1个经营性公墓，如现有公墓最多可使用3年或停用、搬迁的，可适当增加一个经营性公墓，但必须严格按程序报批。

2.审批服务及监管。经营性公墓由建墓单位向县级民政部门提出申请，经县人民政府审核同意后，由县级民政部门报州级民政部门审批，审批结果报省级民政部门备案。

（1）县民政部门负责与本级相关部门沟通协调，协助建墓单位办理相关手续；负责检查和核验相关手续的完整性、合法性；负责公墓建设的全程监管，发现建设方面的问题及时要求整改或与有关部门协商解决，重要问题及时报上级部门处置；负责组织有关部门共同实施本级验收；对公墓的建设经营管理负第一监管责任。

（2）经营性公墓中的公益性墓位占比。按照《云南省民政厅关于加强和规范经营性公墓审批监管工作的通知》（云民发〔2021〕188号）关于“经营性公墓内应规划建设一定比例的公益性墓位，能满足区域内城镇困难群众安葬需求”的政策要求，结合实际，确定经营性公墓内应规划建设不低于30%的公益性墓位。

（七）弘扬人文殡葬

各级各部门要坚持正确舆论导向，大力宣传殡葬改革法规政策，弘扬与当代社会相适应、与时代精神相融合、与现代文明相协调的优良殡葬文化，培育具有时代特征、民族特点、群众基础的殡葬行为规范，积极倡导厚养薄葬、文明治丧、低碳祭扫、生态安葬，倡导科学、文明、节俭的殡葬理念，树立移风易俗新风尚。推进文明治丧，禁止在城区公共场所实施停放遗体、灵柩、搭设灵棚（堂）、游丧等妨碍公共秩序、污染环境和侵害他人合法权益的殡葬行为。积极推广现代文明的殡葬礼仪和殡葬用品，大力倡导网络祭扫、鲜花祭扫、踏青遥祭、植树缅怀以及“鲜花替代纸钱、鲜花替代坟标”等文明低碳环保祭扫方式，积极组织集体共祭、社区公祭、家庭追思等现代吊唁活动，弘扬慎终追远等优良传统殡葬文化，引导广大群众从注重实地实物祭扫转移到以精神传承为主的方式上来。

五、工作要求

（一）加强组织领导。各级各部门要把殡葬管理工作摆上重要议事日程，建立“政府主导、民政牵头、部门配合、社会协同、公众参与”的殡葬工作新格局。县殡葬改革工作领导小组要定期或不定期地研究解决工作中的热点、难点问题，各乡（镇）建立由政府主要领导负总责、分管领导具体负责、社会事务牵头、各中心（站所）共同参与的殡葬管理领导机构，“一把手”带头抓、负总责，分管领导具体抓、深入抓，部门联动共同抓，一级抓一级，层层抓落实的工作格局，推动殡葬事业健康有序发展。

（二）明确工作职责。各乡（镇）要认真落实属地管理原则，做好本行政区域内殡葬管理工作。县殡葬改革工作领导小组成员单位严格按照职能职责切实履行职责，各司其职、密切配合，努力形成殡葬管理工作合力。

各级各部门要充分发挥基层党支部、村委会在推进殡葬改革中的管理服务作用和党团员、各级领导干部在实行火葬、丧事简办方面的模范带头作用，不断巩固殡葬改革的成果。各村（社）殡葬APP信息员负责规范录入殡葬信息，协助乡（镇）人民政府做好殡葬监管等工作。

（三）强化模范带头作用。切实增强党员干部从严律己意识，强化党纪法规的刚性约束。党员干部要做法规制度的遵守者、文明风尚的引领者，带头文明节俭治丧、节地生态安葬、文明低碳祭扫，并加强对直系亲属和身边工作人员办理丧葬事宜的教育和约束，以正确导向和模范行为示范带动广大群众革除丧葬陋俗，弘扬新风正气。对党员干部尤其是领导干部去世后违规土葬、散埋乱葬、超标准建墓立碑以及治丧活动中其他违法违纪行为，要依法依纪严肃查处。

（四）加大投入力度。各级各部门要建立健全与殡葬事业发展相适应的保障机制，落实殡葬管理、殡葬执法和殡葬宣传所需的各项经费保障，加大殡葬公共投入，积极支持殡仪馆、公益性公墓等殡葬服务设施建设，县财政部门要把落实惠民殡葬和生态奖补政策所需资金纳入地方财政预算，每年安排县级殡葬改革宣传工作经费5万元，促进殡葬事业健康发展。

（五）加大宣传力度。各级各部门要坚持正确的舆论导向，大力宣传殡葬改革法规政策，积极倡导厚养薄葬、文明治丧、低碳祭扫、生态安葬，倡导科学、文明、节俭的殡葬理念，树立移风易俗新风尚。在全社会营造殡葬改革的良好舆论氛围，综合运用政策宣传、思想教育、乡（村）规民约、道德约束、矛盾调处等多种手段，注重发挥村委会（社区）、村（居）小组、基层老年协会、红白理事会等基层组织的作用，采取群众喜闻乐见、易于接受和行之有效的方式引导、动员广大群众转变观念、移风易俗、自觉参与殡葬改革。推进和鼓励少占土地、不占土地的绿色殡葬，倡导厚养薄葬、环保祭祀，树立文明殡葬新风尚。

（六）严格监督考核。县殡葬改革工作领导小组将殡葬事业健康发展作为各部门、各乡（镇）绩效考核的重要内容，完善奖惩制度，强化殡葬管理工作问责机制，推动形成殡葬改革良好环境。

本实施意见自印发之日起执行，《砚山县人民政府关于深化殡葬改革的实施意见》（砚政发〔2016〕92号）文件同时废止。