

阳江市民政局文件

阳民〔2017〕25号

阳江市民政局关于印发《阳江市殡葬事业发展“十三五”规划》的通知

各县（市、区）人民政府，市直有关部门：

《阳江市殡葬事业发展“十三五”规划》业经市人民政府同意，现印发你们，请结合实际认真组织实施。



阳江市殡葬事业发展“十三五”规划

为推动殡葬改革，加快我市殡葬事业发展，根据《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于党员干部带头推动殡葬改革的意见〉的通知》（中办发〔2013〕23号）、《中共广东省委办公厅 广东省人民政府办公厅印发〈关于我省党员干部带头推动殡葬改革的意见〉的通知》（粤委办发电〔2014〕70号）精神，结合我市实际，制定本规划。

一、发展基础和面临形势

（一）发展基础。

“十二五”时期，在市委、市政府的正确领导和省民政厅的支持指导下，全市各县（市、区）各有关部门坚持以改革创新为动力、以群众需求为导向、以强化服务为主线，认真实施《阳江市殡葬事业发展“十二五”规划》，不断加强和改进殡葬管理服务，推进惠民殡葬、绿色殡葬、阳光殡葬建设，殡葬事业发展取得新成效。

——殡葬改革顶层设计得到加强。市政府出台了《阳江市人民政府关于印发阳江市征地迁坟安置工作的指导意见的通知》，批准实施了《关于印发阳江市殡葬事业发展“十二五”规划的通知》，市民政局联合市财政局《转发省民政厅省财政厅关于免除低收入群体殡葬基本服务费用的通知》和《阳江市民政局阳江市财政局印发关于全市城乡居民殡葬基本服务由政府免费

提供的实施方案的通知》，为推动殡葬改革指引方向、提供依据。

——殡葬公共设施建设不断完善。加快推动殡仪馆（火葬场）、公益性骨灰存放设施、骨灰树葬区和海葬纪念设施建设。全市现有殡仪馆（火葬场）4个、经营性公墓3座，公益性骨灰存放设施49座，市、县骨灰树葬区45个。“十二五”期间，共投入6000多万元对殡葬设施进行改造，有1个殡仪馆达到省级标准，占殡仪馆总数的25%。

——殡葬基本公共服务保障制度逐步建立。殡葬基本公共服务纳入政府基本公共服务内容，实现了保基本、多层次、广覆盖、可持续。在免除低收入群体殡葬基本服务费用的基础上，自2015年9月1日起，全市全面实施城乡居民7项殡葬基本服务由政府免费提供政策。“十二五”期间，共免费提供殡葬基本服务11623宗，免除费用总额1653.05万元。

——殡葬服务管理更加规范。通过开展殡仪馆等级认定、专项整治等工作，加强殡葬服务管理。建立殡仪馆“公众开放日”制度，在殡仪馆全面推行安装视频监控设备。加强殡葬服务价格管理，健全经营性公墓年度检查制度，推行经营性公墓墓位租用合同、民办殡仪服务机构服务合同示范文本。

——殡葬人才队伍建设加快发展。不断加强殡葬职业道德教育和技能培训，鼓励殡葬从业人员参加职业资格考试，推行殡葬服务持证上岗，切实推进殡葬职业技能培训。全市现有34人次取得殡仪服务员等6个工种国家职业资格证书。

——葬礼葬法改革取得新的进展。“十二五”期间，全市共

火化遗体 72276 具，火化率保持在 100%。节地生态殡葬逐步推广，全市采取骨灰寄存、树葬、节地生态型墓位葬等节地生态葬式数量逐年提升。

（二）面临形势。

“十三五”时期是全市全面建成小康社会的决定性阶段，也是深化殡葬改革的关键时期。全市殡葬事业发展面临着新的机遇和挑战。

——协调推进“四个全面”战略布局对深化殡葬改革提出了更高要求。全面建成小康社会，要求实现殡葬基本公共服务均等化，切实保障人民群众殡葬基本服务需求。全面深化改革，要求坚定不移地深化殡葬改革，让政府和市场形成合力，加快殡葬事业科学发展。全面依法治国，要求不断完善殡葬法规，依法加强殡葬管理。全面从严治党，要求各级党委政府贯彻落实《关于党员干部带头推动殡葬改革的意见》，加强组织领导，健全工作机制，充分发挥党员、干部带头推动殡葬改革的作用。

——经济社会转型发展带来人民群众殡葬服务需求新变化。随着经济发展进入新常态，新型城镇化建设、社会主义新农村建设和人口老龄化进程加快，殡葬服务需求呈现个性化、多样化，对加强殡葬人才队伍建设、转变殡葬服务方式、扩大殡葬服务有效供给的要求更加迫切。坚持绿色发展，要求政府提供更多绿色化的殡葬公共产品，倡导文明低碳祭扫新风，积极推行节地生态安葬，节约国土资源，改善人与自然关系，积极推动生态文明建设和美丽中国建设。

——制约殡葬事业发展的体制机制和结构性问题更加突出。随着殡葬改革向纵深推进，改革复杂性愈发凸显。殡葬资源配置、殡葬公共服务城乡区域发展不平衡矛盾依然突出。殡葬管理体制改革的不够彻底，管理与经营、监督与经办现象在某些地方依然存在。殡葬基本公共服务资金投入和政策支持力度不足，公益性不够凸显，甚至对市场化运作过度依赖。

——现代信息技术和殡葬事业发展结合不够紧密。推进“互联网+”行动计划，要求加快推进殡葬信息化建设。殡葬行业作为传统行业，普遍存在运用互联网意识不强、信息化程度偏低、信息产业界对殡葬行业理解不够深入、跨界融合型人才严重匮乏等问题。需要顺应网络时代发展新趋势，加速互联网与殡葬深度融合，运用信息化手段提高殡葬服务效率和精准度。

——殡葬法治建设和文化建设较为薄弱。殡葬法治建设相对滞后，部门协同监管机制尚不健全，基层殡葬执法力量较为薄弱，执法手段逐步弱化，执法水平有待提高。传统丧葬陋俗对殡葬改革的阻力和干扰短期内难以消除，群众对文明低碳祭扫、节地生态安葬接受度和参与度有待提高。在殡葬改革过程中，缺乏殡葬先进文化、道德规范和系统理论的引领。

二、总体要求和发展目标

（一）指导思想。

以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、

六中全会精神，按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，围绕“三个定位、两个率先”目标，以全面深化改革为根本动力，坚持殡葬基本服务公益性方向，坚持殡葬先进文化引领，促进“互联网+”与殡葬领域融合发展，进一步规范殡葬管理，强化殡葬基本公共服务，推动殡葬改革，促进绿色发展，促进社会文明进步，促进率先全面建成小康社会。

（二）基本原则。

坚持以人为本、保障权益。坚持深化殡葬改革与维护人民群众殡葬基本权益相结合，按照保基本、广覆盖、可持续的原则，加快完善覆盖城乡的殡葬基本公共服务体系，有效保障人民群众的殡葬权益，促进社会公平正义。

坚持政府主导、社会参与。充分发挥政府在推动殡葬改革中的主导作用，强化规划、统筹、服务和监管等方面职责，坚持殡葬基本服务的公益性。动员社会力量参与发展殡葬事业，营造规范有序、公平竞争的市场环境，更好地满足人民群众多层次殡葬服务需求。

坚持深化改革、创新发展。以全面深化改革为动力，先行先试，积极探索适应我市经济社会发展现状和时代发展要求的殡葬改革、管理、服务方式。发挥党员干部带头示范作用，坚持依法治理、宣传引导、补助奖励并举，坚持殡、葬、祭三位一体，全面推动葬礼葬法改革。

坚持统筹兼顾、分类指导。发挥阳春市殡仪馆深化改革先

行示范点的作用，鼓励先行先试，创新发展，优化殡葬公共资源配置。坚持实事求是，因地制宜，重点加强相对落后地区的扶持、指导和督促力度，深化农村殡葬改革，促进区域城乡殡葬改革协调发展。

坚持督查巡查、加强问责。认真落实殡葬管理目标责任制，组织开展集中督查、交叉督查、联合督查、日常巡查和随机抽查，推动规划实施。对督查巡查发现的突出问题，向相关县（市、区）政府或责任单位发出督办函，限期责令整改。对工作不力造成未落实责任的，坚决予以问责。

（三）发展目标。

到 2020 年，覆盖城乡居民的殡葬基本公共服务体系进一步建立健全，城乡区域间殡葬资源配置差异逐步缩小，殡葬服务公众满意度显著提高；继续保持 100% 的遗体火化率，推行火葬、改革土葬成果得以巩固，节地生态安葬逐步推广，低碳文明祭扫新风尚逐步形成；不断满足人民群众多层次、多样化的殡葬服务需求，让人民群众对殡葬改革有更多获得感。

——优化骨灰存放设施资源配置。建立健全覆盖城乡的节地生态安葬公共服务网络，新增公益性骨灰安放（葬）设施 15 座以上；公益性骨灰安葬设施（含殡仪馆骨灰楼）、骨灰树葬（花葬、草坪葬）区的县级行政区域覆盖率达到 100%。

——实现殡葬基本公共服务均等化，服务保障水平居全国前列，公众满意度达到 90% 以上。

——全面建立节地生态安葬奖励政策，在巩固和提高遗体

火化率、有效治理遗体违规土葬和骨灰乱埋乱葬的基础上，提高骨灰节地生态安葬比例达到 60%以上。

——80%以上的殡仪馆达到省级标准。殡仪馆（火葬场）公共设施设备与服务需求相匹配，火化机大气污染物排放限值达到国家标准，殡仪车达到汽车排放标准和安全标准。

——建立健全殡葬领域标准体系，基本形成规范运转的标准化建设格局。

——全市殡葬职业资格证书持有者超过 80 人次，推动殡仪馆提供社会工作服务。

表：阳江市殡葬事业发展“十三五”规划目标指标

序号	一级指标	二级指标	2015 年	2018 年	2020 年	指标属性
1	殡葬改革	节地生态安葬率（%）	45	>50	>60	预期性
2	设施建设	达到省级以上标准殡仪馆比例（%）	25	50	80	约束性
3		火化机加装除尘和烟气净化系统比例（%）	50	80	100	约束性
4		殡仪车达到汽车排放和安全标准比例（%）	——	100	100	约束性
5		新增公益性公墓、骨灰楼（座）	——	>10	>20	预期性
6	设施建设	新增海葬、树葬纪念设施（座）	——	>1	>2	预期性
7		公益性骨灰安葬设施县级行政区域覆盖率（%）	——	100	100	约束性
8	公共服务	殡葬职业资格证书持证人数（人次）	34	>50	>80	预期性
9		殡葬公共服务公众满意度（%）	——	>85	>95	预期性

三、主要任务

（一）推行节地生态安葬。

1. 加强遗体火化和骨灰安葬管理。在火葬区实行火葬，加强丧事活动监督管理，推广在殡仪馆或合适场所集中办理丧事

活动，依法处理违规埋葬遗体、建造坟墓行为。提倡对遗体火化后骨灰去向实行登记，加强骨灰安置管理。

2. 加快推进节地生态安葬设施建设。贯彻落实民政部等 9 部门《关于推行节地生态安葬的指导意见》（民发〔2016〕21 号），加大节地生态安葬公共服务供给，提供优质人文安葬服务。

专栏 1 节地生态安葬设施建设

（一）树葬、海葬设施建设

完善永久性骨灰树葬区设置，完善配套建设树葬追思纪念场所和海葬纪念设施。

（二）公益性骨灰存放设施建设

加快推进城乡公益性骨灰存放设施建设，优先发展公益性骨灰楼堂。原则上新建城镇公益性公墓的节地生态安葬率达到 100%。

（三）经营性公墓节地生态墓区建设

严格控制传统墓穴葬式发展，新建经营性公墓和现有经营性公墓尚未开发的墓区分别按照不低于 40%和 30%的比例，配建相关设施实行树葬、花葬、草坪葬、壁葬、寄存等节地生态葬法。

3. 建立节地生态安葬奖励制度。因地制宜创新和推广节地生态葬式葬法，定期组织开展免费骨灰树葬、海葬活动。建立完善殡葬改革激励引导机制，实施节地生态葬法奖励政策并逐步提高奖励标准。提倡为骨灰实行树葬、海葬者的家庭颁发纪念证书或纪念奖章，鼓励移风易俗、节约用地。

（二）强化殡葬基本公共服务。

1. 完善殡葬基本服务免费政策。进一步贯彻落实殡葬服务行业标准、技术规范，提高殡葬基本公共服务水平。在全面实施城乡居民 7 项殡葬基本公共服务由政府免费提供政策的基础上，

鼓励有条件的县区逐步提高免费服务标准，适度增加免费项目。

2. 加强殡仪馆（火葬场）和公益性安葬（安放）设施建设。结合服务需求和土地利用总体规划、城乡规划要求，科学合理确定殡葬基本公共设施数量、规模、布局以及设备配置。继续开展殡仪馆建设及申报等级工作，推动殡仪馆（火葬场）节能减排，探索建立殡仪馆（火葬场）大气污染物定期监测制度，严格控制遗体火化、祭品焚烧等环节的大气污染物排放。科学规划，加快推进公益性安葬（安放）设施建设，满足群众安葬遗体 and 存放骨灰需求。

专栏2 殡仪馆（火葬场）和公益性安葬（安放）设施建设

（一）殡仪馆（火葬场）建设

1. 阳春市殡仪馆，按省一级殡仪馆规划和建设，扩大规模，美化环境，不断完善公共设施建设和火化机、殡葬专用车等设备配置，淘汰落后殡葬服务设备。

2. 阳江市殡仪馆等3个殡仪馆，对照《广东省殡仪馆等级认定标准与认定方法（暂行）》，加快推进公共设施建设、设备环保节能改造和更新换代，积极创建省级殡仪馆。

（二）县区级公益性公墓（骨灰楼）建设

积极探索县区级公益性公墓（骨灰楼）建设，面向全县（区）居民提供节地生态安葬服务，扩大公益性安葬设施覆盖率。

（三）节地生态型农村公益性墓地建设

优先选择现有集中安葬点和荒山瘠地，推动镇、村建设节地生态型农村公益性骨灰存放设施。

3. 切实提升殡葬服务专业化水平。研究制定突发事件遇难人员遗体处置管理办法，提高殡葬服务应急保障能力。在殡仪馆全面推进服务满意度评价、服务回访制度。加强殡葬职业道德教

育和技能培训，鼓励殡葬从业人员参加职业资格考试，推行殡葬服务持证上岗。加快推进殡葬服务领域社会工作服务，鼓励殡仪馆设置社会工作岗位（内设机构）或通过政府购买服务方式，配备具有专业资格的社会工作专业人才，与临终关怀服务有效衔接，为遗属提供悲伤慰藉、情感关怀、心理疏导、精神支持。

（三）加强殡葬重点领域管理。

1. 加强殡葬事业单位监督管理。围绕殡葬管理服务重要领域、重点岗位和关键环节，制定和完善殡葬事业单位风险隐患防控管理流程，建立健全长效机制。加强安全，落实安全责任。推行“阳光殡葬”服务，坚持开展殡仪馆“公众开放日”活动，建立行风监督员制度，接受社会监督。

2. 加强公墓建设管理。严格按照《广东省公墓建设总体规划（2011-2020年）》规划指标，依法实施经营性公墓建设行政许可。建立健全公墓年检制度和“双随机”抽查制度，加强公墓监督管理，严格执行公墓墓地（穴）占地面积标准，凭合法证明出租（售）墓穴或骨灰存放格位。规范公墓管理风险基金的提取、管理和使用。根据相关法律法规及墓位使用合同规定，积极探索推行墓穴循环使用。

3. 促进殡葬服务市场健康发展。加强殡葬标准化工作，加快制定和完善相关标准，依据标准开展事中事后监管。区分殡葬基本服务和延伸服务，完善殡葬服务价格政策，建立健全殡葬基本服务财政投入与价格调整相协调机制，推行价格公示制度。积极引导社会力量参与提供殡葬延伸服务，增强多层次供给

能力。规范民办殡仪服务机构管理，推行殡葬服务合同示范文本。依法严厉打击殡葬领域侵害群众利益、违反市场规则及廉洁从业要求等行为。积极培育发展殡葬行业组织，加强行业自律。

（四）推进殡葬改革创新。

1. 树立文明节俭殡葬新风尚。充分发挥党员、干部带头推动殡葬改革作用，加强殡葬改革宣传。加大丧俗改革力度，持续深入宣传厚养薄葬、节地生态、绿色环保的殡葬理念。推行网络祭扫等文明低碳祭扫方式，引导群众逐步从注重实地实物祭扫转移到以精神传承为主上来，切实做好清明等重大节日期间群众集中祭扫安全保障和服务工作。

2. 加强殡葬理论研究和文化建设。加强殡葬理论研究，积极探索殡葬改革方向路径、殡葬管理方式、殡葬基本公共服务供给、殡葬文化和殡葬礼仪传承发展，发挥殡仪馆、公墓在人文纪念、文化传承、生命教育等方面的积极作用。

3. 加快推进殡葬管理信息化和标准化建设。加强人口死亡医学证明和信息登记管理工作，规范殡葬服务单位业务档案管理。加快推进殡葬信息管理服务平台建设，建立部门之间人口死亡信息交换、共享机制。推动“互联网+殡葬”健康发展，发挥互联网、大数据在殡葬改革宣传、殡葬行政监督、殡葬服务、祭扫追思方面的作用。鼓励殡葬服务机构面向群众个性化需求，利用互联网技术提升殡葬服务效率和精准度。加快推进殡葬领域标准化建设，加强殡葬管理、殡葬服务等标准研究、制定和宣传贯彻，充分发挥标准化工作的技术支撑作用。

四、重点工程

为发挥示范作用，推进规划实施，落实各项任务措施，“十三五”期间，组织实施殡仪馆建设、节地生态安葬、农村殡葬改革、殡葬信息化和标准化建设等四项重点工程，强化项目实施绩效管理。

专栏3 重点工程

（一）殡仪馆建设创新工程

结合省民政厅开展省级殡仪馆认定工作和实施《广东省民政厅 广东省财政厅关于进一步加强殡仪馆设施建设项目管理的通知》（粤民发〔2016〕31号），选择基础条件较好的殡仪馆作为示范点，围绕标准化、园林化和人文化的功能定位，按照绿色低碳、节能环保、便民利民的发展方向进行建设改造，使殡仪馆管理更加科学化、精细化，殡葬改革宣传氛围更加浓郁，设施更具人性化，设备实现节能减排，服务更加充满人本和文化特色，成为殡葬改革宣传阵地、生命文化教育基地。

（二）节地生态安葬精品工程

按照省民政厅的部署继续实施“长青计划”，引导各县（市、区）开展节地生态安葬工程建设，整合安葬设施资源，建设一批高质量、精品化的节地生态安葬设施和纪念设施，提供树葬、花葬、草坪葬、壁葬、寄存等节地生态安葬服务，满足群众多元化节地生态安葬需求，打造成为生态文明宣传基地和生命文化教育基地，发挥慎终追远和人文纪念作用。

（三）农村殡葬改革示范工程

鼓励各县（市、区）结合推进新型城镇化、社会主义新农村建设，充分发挥基层党组织、村（居）委会和农村老龄协会的作用，从殡、葬、祭等方面综合引导群众积极参与殡葬改革，培育一批殡葬改革示范镇（村），为全面深化农村殡葬改革探索路径、积累经验。

（四）殡葬信息化和标准化建设工程

加快推进各县（市、区）殡葬管理服务综合性信息系统，实现信息录入、数据统计、动态查询、流程监控和资源共享，形成统一数据中心。加强对殡仪馆、大型公墓视频监控系统设备安装和使用的管理。探索“互联网+”在殡葬改革宣传、殡葬管理、殡葬服务、祭扫追思等方面的运用。研究制定和实施殡仪馆服务规范、殡仪馆安全规范、公墓安全规范等方面地方标准，积极推进殡葬领域标准化试点示范工作，引导殡葬管理服务向标准化方向发展。

五、保障措施

（一）推动殡葬综合配套改革。各级党委、政府要把思想和行动统一到中央决策部署上来，围绕人民群众对殡葬改革的新期待、新诉求，统筹相关联、相匹配与有机衔接的地区、社会、市场等要素，把加强殡葬改革顶层设计和摸着石头过河相结合，整体推进殡葬改革和重点突破殡葬体制机制相促进，推动殡葬综合配套改革，形成殡葬改革合力。各县（市、区）政府要按照本规划确定的任务和要求，结合实际，组织制定本地区“十三五”期间殡葬事业发展规划，细化分解各项工作任务，加强督查督办，落实工作责任。

（二）建立健全殡葬管理体制机制。建立健全党委领导、政府负责、部门协作、社会参与的工作机制，切实推动殡葬改革，做好清明节期间文明祭扫安全保障、突发事件遇难人员遗体处置等工作。严格履行“党政同责、一岗双责、失职追责”，落实殡葬事业单位管理责任。进一步理顺殡葬管理体制，加快推进殡葬领域政事分开、政企分开、管办分离。探索引导社会资本从事除遗体接运、存放、火化以外的其他殡仪服务，探索城乡公益性公墓新模式。

（三）完善殡葬事业投入机制。按照事权与支出责任相匹配的原则，将殡葬事业经费纳入财政预算，按规定落实基本公共服务经费，加快完善公益性殡葬公共设施建设。建设经营性公墓用地出让所得，纳入财政管理，专项用于公益性殡葬服务设施建设。探索政府购买服务等多形式投入方式，促进殡葬基

本公共服务机制转变和效率提高。探索创新殡葬公共服务领域的投融资机制，推行政府与社会资本合作（PPP）等市场机制，增加殡葬公共产品供给。

（四）加大政策扶持和保障力度。殡葬用地纳入土地利用总体规划和城乡规划，殡仪馆以及公益性公墓（骨灰楼）等节地生态安葬设施建设用地由县级以上人民政府依法批准划拨。城乡公益性骨灰安放设施纳入城乡规划。将火化设备的环保节能改造、技术革新列入重点扶持项目，火化机加装尾气处理装置纳入持久性有机污染物污染防治规划，并给予必要政策支持。尊重和关爱殡葬职工，加强劳动保护和职业防护，建立健全殡葬特殊行业津贴补贴和走访慰问制度。完善殡葬职工工资福利待遇政策并建立正常增长机制，使工资收入增长与当地经济发展相匹配。

（五）加强殡葬法治建设。加快推进地方性殡葬立法，推动政策创制，完善殡葬管理法规制度体系，依法实施殡葬管理。结合推行权责清单制度，明确各有关部门在殡葬管理方面权力的法律依据、实施主体、职责权限、管理流程和监督方式等，规范殡葬行政执法程序，建立部门联合执法机制。深化行政审批制度改革，依法进一步简化、规范殡葬行政审批项目的办事程序，加强事中、事后监管。加强殡葬管理法治教育培训和政策法规宣传。

（六）实施考核评价机制。落实殡葬管理目标责任制，各县（市、区）政府、各有关部门对本规划实施情况进行阶段性

评估或考核。“十三五”期间，各县（市、区）政府每年3月底前将上一年度本区域实施规划评估或考核情况以书面形式报市民政局。市民政局分别于2019、2021年第一季度，以市政府名义，牵头组织对各县（市、区）政府实施规划情况进行中期考核、终期考核（具体考核办法另行规定），考核结果予以通报并向社会公布。

公开方式：主动公开

抄送：省民政厅，市政府，各县（市、区）民政局。

阳江市民政局办公室

2017年3月28日印发
