宿州市人民政府办公室关于进一步加强

殡葬管理工作的通知(征求意见稿)

近年来，全市各地、各有关部门以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻习近平总书记关于殡葬工作的重要批示指示精神，坚持以人民为中心的发展思想，围绕建设惠民、绿色、文明殡葬目标，积极推行殡葬改革，不断加强殡葬管理工作，取得显著成效。但近一段时期，一些地方殡葬改革工作出现较大滑坡，殡葬管理工作有所放松，主要表现在：少数地方出现公益性公墓非法建设经营，以及超标准建设墓穴等现象；铁路、公路等主要干道沿线散埋乱葬、大墓豪华墓问题还比较严重；部分地区遗体火化率有待提高；少数地区重殓厚葬、迷信低俗之风有所抬头。为进一步推进殡葬改革，加强殡葬管理，推动殡葬事业健康有序发展，经市政府同意，现就有关问题通知如下：

一、持续深入推进殡葬改革

（一）大力推行节地生态安葬。深入贯彻落实民政部等九部门《关于推进节地生态安葬的指导意见》，大力推行不占或少占土地、少耗资源、少使用不可降解材料的节地生态安葬方式，加快建立节地生态安葬奖补制度。对于经营性公墓，要严格限制墓穴、墓位占地面积和墓碑高度，鼓励使用可降解材料，不断提高节地生态安葬比例。

（二）持续推进火葬改革。坚持遗体火化与骨灰处理两手抓、两手都要硬，既要千方百计巩固和提升火化率，又要大力推进骨灰集中节地生态安葬。对遗体违规土葬、骨灰装棺再葬、散埋乱葬等问题，要坚持疏堵结合、依法治理，严禁以罚代管、放任不管。

（三）积极推进殡葬移风易俗。把殡葬移风易俗纳入文明城市、文明村镇创建和美丽乡村建设之中，把治丧规范纳入村规民约、村民自治章程，培育和推广文明现代、简约环保的殡葬礼仪和治丧模式。统筹规划和建设殡仪服务站等集中治丧场所，合理设置祭扫专门区域，引导群众文明治丧、低碳祭扫。开展农村散埋乱葬专项治理活动，在耕地、林地内，水库、名胜古迹、水源地附近，铁路、公路、河流两侧已修建的硬化墓、豪华墓，要按照政府主导、部门协作、属地管理的原则，限期予以整改。

二、严格规范殡葬服务机构管理

（一）推进殡葬服务机构管办分离改革。推进殡葬行政管理职能与生产经营分开、监管执法与经营举办分离，强化殡葬服务事业单位的公益属性，进一步落实法人自主权，规范内部管理，激发发展活力。对殡葬管理事业单位与殡仪馆、公墓等经营实体合一或举办经营实体的，要摸清底数，制定脱钩方案，提出加强殡葬管理力量的有效措施，提请当地党委和政府研究解决。

（二）规范社会资本参与。鼓励社会资本以出资建设、参与改制、参与运营管理等多种形式投资殡葬服务行业，但对于具有遗体火化等基本殡葬服务功能的殡葬设施，要强化政府主体责任。对于公办殡葬服务机构与社会资本合作的，要坚持公共利益优先原则，从是否增加和改善基本殡葬服务供给、提高运营效率、促进创新和公平竞争等方面，充分做好评估论证，审慎确定合作模式，规范选择合作伙伴，细化和完善项目合同文本，并可通过派驻管理人员等方式，强化日常监管，确保合作期间国有资产不流失、公益属性不改变、服务水平有提高。对项目收入不能覆盖成本和收益、但社会效益较好的合作项目，政府可给予适当补助。对服务管理不规范、严重偏离公益方向、公众满意度差的合作方，要建立违约赔偿和退出机制。

（三）加强殡葬服务收费管理。殡葬服务机构要全面实行收费公示和明码标价制度，严格执行政府定价、政府指导价，出具合法结算票据，保证中低价位殡葬服务和用品足量提供，严禁诱导、捆绑、强制消费。殡葬基本服务收费标准和城市公益性公墓价格实行政府指导价，由各地发展改革部门会同民政部门在成本监审或成本调查的基础上，结合财政补贴情况，并兼顾群众承受能力，按照非营利原则从严核定。其中，火化费属行政事业性收费，遗体运送、遗体存放（含冷藏）、骨灰寄存收费属政府定价的经营服务性收费，殡葬服务单位不得变相提高收费标准或扩大收费范围。农村公益性公墓、骨灰堂不得从事经营活动。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殡葬服务（选择性服务），延伸服务可引入市场化竞争机制，通过公开招标、服务外包等方式，降低服务成本。殡葬延伸服务收费标准和经营性公墓价格实行市场调节价，由殡葬服务经营者和服务对象按照公平合法、诚实信用的原则双方协商确定。对经营性公墓价格，要加强经营者定价行为的指导规范，对价格明显偏高的，必要时依法进行干预和管理。殡葬服务经营者开展殡葬服务业务，须与服务对象签订书面协议，内容包括服务事项、服务内容、收费标准、收费金额、付款方式和期限、双方的权利和义务、解决争议的方式等。殡葬服务经营者开展殡葬服务业务，要在收费场所显著位置公示服务项目和收费标准，实行明码标价；对于实行政府定价的服务项目，还要公示收费依据及批准部门，自觉接受发展改革、财政、民政主管部门的监督检查。殡葬服务经营单位之间不得以任何理由相互串通，垄断或操纵殡葬服务市场，损害用户利益。发展改革部门会同民政、财政部门负责制定殡葬服务收费管理政策，协调、指导全市殡葬服务收费管理工作。

（四）加强重点事项管理。根据各类殡葬服务机构性质和特点，坚持问题导向，聚焦风险防范，分类施策，加强管理。规范殡仪馆管理，实行遗体接运、暂存、火化、骨灰寄存等基本殡葬服务，建立和推行殡葬设施、用品标准化，提升改造火化设施并达到国家环境保护标准。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。加强对遗体处置和相关证件出具审核的监管，避免接收来源不明遗体、轻率或错误火化遗体，严厉查处虚开、倒卖火化证明等违法违规行为，加强行风建设，全面推进廉洁从业。殡葬服务机构要全面加强安全管理，持续加强安全隐患排查整治，坚决防止发生安全责任事故。加强殡葬用品市场、社会殡仪服务机构、殡葬服务中介机构及相关从业人员管理，建立部门联合执法机制，查处虚假宣传、以次充好、强制消费、价格欺诈等侵害消费者权益行为。加强医院太平间管理，严禁在太平间开展营利性殡仪服务。制定完善无人认领遗体管理办法。查处借宗教名义违规建设、经营骨灰存放设施等行为。

三、加强公墓建设经营行为管理

（一）取缔非法公墓。严格按照《安徽省殡葬管理办法(2017年修订)》办理审批手续。任何单位和个人未经批准不得擅自设立经营性公墓、城镇公益性安葬（放）设施、农村公益性墓地和骨灰堂等安葬（放）设施，严厉打击新扩建墓地、修建豪华墓、家族墓、硬化大墓、“活人墓”、小公墓等违法违规行为。对未经依法批准建设的公墓，依照《殡葬管理条例》规定，由民政部门会同住建、自然资源行政主管部门依法予以取缔。取缔时要根据具体情况研究切实可行的措施，妥善解决善后问题。

（二）纠正违规建设公墓。对违反土地利用总体规划、城乡规划的，超过国家规定标准建设公墓的，要依法予以纠正或吊销公墓建设许可证，并追究有关责任人的责任。对未按照批准文件建设的公墓，民政部门要责令其停止建设，限期改正。对已经建成但未经验收合格即擅自经营的公墓，民政部门要责令其停业整顿，然后进行验收；验收不合格的，不得开展经营活动。对于批而不建的，根据许可时间分别采取责令限期动工、重新履行许可手续或撤销公墓建设许可等措施。要重点查处未经许可擅自兴建公墓、炒买炒卖墓穴或骨灰格位、农村公益性墓地非法从事经营活动等逃避行政监管、损害群众利益的行为。

（三）清理公墓违规经营行为。禁止建设、出售（租）超规定面积墓穴、墓地。公墓经营单位要严格按照国家规定的墓穴用地标准建设、出售（租）墓葬用地。公墓经营单位建设、出售（租）超规定面积墓穴、墓地的，依照《殡葬管理条例》的规定，由民政部门责令限期改正，没收违法所得，可以并处罚款。对尚未建成或已经建成、尚未出售（租）的，要依法拆除或限期改造；已经出售（租）并与丧户签订协议但尚未安葬骨灰的，也要依法拆除或限期改造，公墓经营单位应向丧户说明情况，协商变更或解除安葬协议，依协议承担有关法律责任；已经安葬骨灰的，要加强管理，待使用期满后依法处理。上述拆除或改造墓穴、墓地所发生的费用或赔偿责任由公墓经营单位承担。禁止非法出售（租）、转让（租）墓葬用地或骨灰存放格位。对以承诺“回购”、“升值”等虚假宣传手段欺骗群众购买、承租，或向未出具死亡证明或火化证明的人出售（租）墓葬用地或骨灰存放格位的，由民政部门会同市场监管部门予以查处，依法吊销公墓建设许可证。对于违反价格管理规定出售（租）墓葬用地或骨灰存放格位的，由价格主管部门依法处理。对公墓经营中涉嫌犯罪的行为，公安机关要及时依法立案侦查。违反其他法律法规规定的，由相关主管部门依法追究公墓经营者的责任。

（四）禁止农村公益性墓地从事经营活动。按照《安徽省农村公益性公墓和骨灰堂建设指南》要求，合理设置安葬区、祭祀区、办公区等，严格按标准建设，保持墓区文明整洁、庄重肃穆、管理规范。严禁建设超面积墓穴，严禁建立或恢复宗族墓地，严禁私自新建、翻建墓穴。农村公益性公墓（骨灰堂）安葬对象为本地所辖范围内的已故村民（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。禁止农村公益性公墓（骨灰堂）以任何形式转为经营性公墓，禁止从事以营利为目的的经营活动或开展租赁、招商引资、股份制合作等商业活动。农村公益性墓地向村民以外其他人员提供墓葬用地或骨灰存放格位，从事违法经营活动的，由民政部门责令停止经营活动，相关主管部门依法追究责任。市及各县、区要积极推进城市公益性公墓建设，满足城市居民殡葬需求。

（五）严格经营性公墓管理。申请建设经营性公墓，要经县、区人民政府和市民政部门审核同意后，报省民政部门审批。申请文件应当包括：建设公墓的申请报告，自然资源、住建、生态环境部门的审查意见，建设公墓的可行性报告以及法律法规要求的其他有关材料，涉及林地的还应有林业部门的审查意见。对于违法违规审批和审批过程中有失职渎职行为的，要追究有关部门负责人的责任。经营性公墓建设规划要依据现有公墓穴位存量、已安葬数量和城镇居民年均死亡人口数量，按照民政部关于墓穴面积、使用周期的规定，对公墓数量、墓穴数量和占地面积实行总量控制；公墓选址必须符合土地利用总体规划和城乡规划。经营性公墓用地必须通过招标拍卖挂牌出让的方式确定土地使用者。墓穴占地面积符合国家和省有关规定，不出售超面积墓穴；无炒买炒卖墓穴等违法违规行为；销售墓穴和格位凭客户提供的火化证明或死亡证明，除可向夫妻健在一方、高龄老人、危重病人预售（租）确保自用外，不得有其它预售行为。

（六）因地制宜、实事求是整改落实。要针对公墓建设管理中存在的问题，深入分析历史成因，结合本地实际，区分不同情况，实事求是制定整改措施，避免“一刀切”。要将相关法规政策出台前已经存在的公墓、建造大墓等情况与非法建设公墓、违规建设超标准墓穴区别对待；对于因开展迁坟工作而形成的公墓内家族合葬墓以及其他历史遗留问题，要在政策允许的范围内灵活掌握，妥善处理；对于超标准墓穴，要根据不同情况进行整改，并确保今后不再违规建造、销售。要注意工作方式，特别是在取缔非法公墓、迁建不符合规划公墓、处理炒买炒卖墓位时，对于涉及墓穴已销售、落葬以及受误导购买墓穴的，要根据具体情况妥善处理，涉及人数众多的，取缔前必须向当地政府报告，并同时制定相关应急预案，防止因工作方式简单粗暴激化矛盾。

四、建立健全殡葬公共服务体系

（一）优化殡葬服务资源布局。要立足当地群众殡葬服务需求，着眼长远发展，加紧完善本区域殡仪馆、火葬场、骨灰堂、公墓、殡仪服务站等殡葬设施的数量、布局规划。规划时要严守生态保护红线，重点完善设施空白地区规划，确保殡葬设施种类、数量、服务规模与当地群众殡葬服务需求相匹配、与殡葬改革推行相适应，并严格依照规划审批殡葬设施，做好殡葬项目“邻避”问题防范与化解工作。

（二）建立基本殡葬服务制度。要制定基本殡葬服务清单，把遗体接运、暂存、火化、骨灰寄存等项目纳入清单范围，并根据当地经济社会发展水平和需求状况进行动态调整。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。对履行基本殡葬服务职能的殡仪馆、火葬场、公益性公墓等殡葬服务机构，要落实政府投入和税费减免配套优惠政策，确保持续稳定地提供基本殡葬服务。

（三）丰富和完善殡葬服务供给。坚持殡葬服务事业单位提供基本殡葬服务的主导地位，改革体制机制，改善服务方式，丰富服务内容，提高服务质量，发挥示范引领作用。对于能由政府与社会资本合作或能由政府购买服务提供的，鼓励和引导社会力量有序参与，推动殡葬服务供给主体和供给方式多元化。依法完善遗体接运、遗体殓殡、遗体殡仪等直接接触遗体的殡仪服务事项管理制度和服务标准，完善市场准入条件，强化事中事后监管，引导各类主体规范提供服务。创新殡葬服务与“互联网+”融合发展的新途径、新模式、新业态，为群众提供更加方便、快捷、透明的殡葬服务。

五、强化组织保障

（一）加强组织领导。各地要把推动殡葬改革发展作为增进人民福祉的重要内容、促进精神文明和生态文明建设的有力举措，摆上议事日程，建立健全党委领导、政府负责、部门协作、社会参与、法治保障的领导体制和工作机制，明确职责分工，完善政策措施，加强目标考核，强化责任落实。民政部门要发挥好牵头作用，主动协调有关部门，通过定期召开会议、通报工作情况、联合督查执法等方式，完善部门协作机制，有效解决殡葬领域重点难点问题，形成推动殡葬改革发展的合力。

（二）落实部门职责。各有关部门要切实履行职责，落实落细举措，压紧压实责任，强化协调联动，凝聚工作合力。民政部门要牵头做好殡葬管理政策标准制定、殡葬改革工作组织实施、殡葬设施审批监管等工作。要加强与统战、法院等部门对接，依法规范寺庙等宗教活动场所建设骨灰存放设施等行为，及时受理违法安葬行为申请强制执行案件。发展改革部门要加强对殡葬事业发展的规划，建立殡葬事业公共投入和稳定增长机制，加大对提供基本殡葬服务的殡葬设施建设支持力度。财政部门要保障落实惠民殡葬和节地生态安葬奖补政策所需的资金，合理核拨殡葬事业单位运营管理经费和殡葬事业发展经费。发展改革、财政等部门要依法制定殡葬服务收费标准，查处殡葬乱收费行为。公安机关要加强对本部门出具的非正常死亡证明的管理，查处丧事活动中违反治安管理的行为和私自改装车辆运输遗体的行为，并积极商请民政部门共享殡葬信息，从中发现死亡人员未销户口线索，及时调查核对、注销户口。人力资源社会保障部门要完善参加社会保险人员死亡后丧葬补助金、抚恤金等发放政策。自然资源和规划、林业等部门要依法保障纳入规划的殡葬设施用地需求，纠正和查处违法占地建设殡葬设施、违法占用耕地林地建坟等行为，依法加强殡葬设施规划建设管理。生态环境部门要依法指导支持火化机环保改造，强化殡葬活动的生态环境监管。文化部门要加强对治丧活动中营利性演出活动的监管。卫生健康部门要加强对医疗机构出具死亡证明的管理和医疗机构太平间的管理，指导殡仪服务机构做好卫生防疫工作。市场监管部门要配合查处制造、销售不符合国家技术标准的殡葬设备、封建迷信殡葬用品等违法行为。其他各职能部门要按照职责分工，各司其职，密切配合，切实做好殡葬管理各项工作。

（三）强化党员干部模范带头作用。严格落实中央八项规定精神和党员干部带头推动殡葬改革的要求，加强对党员干部的教育管理，及时掌握党员干部治丧情况，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，去世后依法实行火葬、骨灰集中规范安葬；要做文明风尚的引领者，带头文明节俭治丧、节地生态安葬、文明低碳祭扫，并加强对其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的，依法依纪严肃查处。

（四）加强督查评估。要加强对殡葬工作政策落实情况的督查评估，定期或不定期地检查是否存在对违规土葬、散埋乱葬行政不作为的问题，是否能够及时跟进对殡葬服务机构的事中事后监管，是否能够落实惠民扶持政策等，对发现的问题要逐项整改，加强跟踪分析和通报。要建立健全殡葬工作的考核评价机制，把火化率、节地生态安葬率、火化设施设备更新改造率、公益性安葬设施覆盖率等衡量改革发展成效的重要指标纳入目标考核范围，打通政策落实的“最后一公里”。

（五）加强宣传引导。要做好殡葬改革宣传引导工作，将殡葬移风易俗工作纳入文明创建活动内容，以殡葬服务机构、城乡社区等为重要宣传平台，充分发挥新媒体传播优势，深入宣传殡葬法规政策，普及科学知识，传递文明理念，引导群众转变观念、理性消费、革除陋俗，树立厚养薄葬、文明节俭、生态环保的殡葬新风尚。大力宣传党员干部带头参与殡葬改革的典型事例及各地推动殡葬改革发展的成功经验，发挥先进典型的示范作用，树立殡葬为民的良好形象，把社会风气引导好，努力营造人人支持殡葬改革、全社会关心殡葬事业发展的良好氛围。

宿州市人民政府办公室

2021年4月22日