

恩平市民政局文件

恩民〔2017〕16号

签发人：吴炎稂

关于印发《恩平市殡葬事业发展“十三五” 规划》的通知

市有关单位、各镇（街）人民政府：

为推动殡葬改革，加快我市殡葬事业发展，经市人民政府同意，现将《恩平市殡葬事业发展“十三五”规划》发给你们，请认真贯彻执行。执行过程中遇到的问题，请径向市民政局社会福利和社会事务股反映。



联系人：吴海霞，电话：7819722。

恩平市殡葬事业发展“十三五”规划

为推动殡葬改革，加快我市殡葬事业发展，根据《关于推行节地生态安葬的指导意见》（民发〔2016〕21号）、《广东省殡葬事业发展“十三五”规划》（粤民发〔2016〕125号）、《江门市殡葬事业发展“十三五”规划》（江民福〔2017〕16号）等文件精神，结合恩平市实际，制定本规划。

一、发展基础和面临形势

（一）发展基础

“十二五”期间，在市委、市政府的领导下和上级民政部门的指导下，我市坚持以群众需求为导向、以提升服务为主线、以强化考核为抓手、以规范管理为保障，认真实施《恩平市殡葬事业发展“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，殡葬发展取得了新发展、新突破。

1. 殡葬改革制度体系进一步健全。以省政府《关于强化全省殡葬基本公共服务的意见》等为依据，制定了《恩平市殡葬事业发展“十二五”规划》，并根据《江门市加快推进绿色殡葬工作实施方案》及《江门市骨灰撒海 撒散和深埋补贴管理暂行办法》推进绿色殡葬，殡葬改革体系逐步健全。

2. 殡葬公共设施建设不断完善。实施“祥安计划”、“长青计划”，加快推进殡仪馆、骨灰存放设施、树（花、草）葬区和绿色生态葬法纪念设施建设。市殡仪馆共有火化炉4台，

全部已达到节能减排标准。

3. 殡葬基本服务保障体系逐步建立。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，我市于2015年7月1日起全面实现户籍居民免费享受不少于7项殡葬基本服务政策。“十二五”期间全市共免除殡葬基本服务费用3256宗，减免金额272万元。

4. 殡葬服务管理更加规范有序。开展殡葬服务管理“三规范一推行”专项整治活动，组织殡仪馆安装视频监控设备，推行经营性公墓墓位租用合同示范文本，健全经营性公墓年度检查制度并建立公益性骨灰存放设施年度检查制度，开展殡仪馆、经营性公墓“公众开放日”活动，大力推进阳光殡葬。

5. 葬礼葬法改革工作逐步推进。“十二五”期间我市殡仪馆共火化遗体17950具，火化率100%；全市接受骨灰树（花）葬、深埋、撒散安置处理1份；共有3位逝者骨灰参与海葬活动。

（二）面临形势

“十三五”时期是我市深化殡葬改革的关键时期，殡葬事业发展面临着新的机遇和挑战。

1. 推进“四个全面”战略布局对深化殡葬改革提出更高要求。推进“四个全面”战略布局，要求加强殡葬服务保障、强化殡葬服务市场监管、完善殡葬法规政策和充分发挥党员干部在殡葬改革中的带头示范作用。

2. 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、多样化发展趋势，人民群众对办丧环境、服务方式、服务质量等均提出更高的要求。

3. 殡葬管理监督与经办的体制问题仍未理顺。随着殡葬改革纵深推进，改革复杂性愈发凸显，管理与经营、监督与经办的体制问题仍未理顺，政策支持和资金投入的力度仍有差异。

4. 殡葬事业发展与信息技术运用结合程度不高。我市殡葬行业普遍存在互联网使用意识不强、信息化管理程度偏低、跨领域复合型人才匮乏等问题，需要顺应网络时代发展新趋势，加速殡葬行业服务管理与互联网络深度融合。

5. 殡葬法治建设和殡葬文化建设较为薄弱。殡葬法治建设相对滞后，殡葬联合执法机制尚需进一步健全。传统丧葬陋俗对殡葬改革的阻力在短期内难以消除，群众文明节俭办丧、祭扫的意识有待进一步提高。

二、总体要求和发展目标

（一）指导思想

全面贯彻国家“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局的要求，践行创新、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，坚持全面深化殡葬改革，坚持先进殡葬文化引领，坚持殡葬基本服务公益性方向，进一步规范殡葬管理、强化殡葬服务、推动殡葬改革，促进绿色生态发展、促进社会文明进步。

（二）基本原则

1. 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，保障人民群众的殡葬权益，促进社会公平正义。

2. 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。

3. 坚持科学发展、深化改革。以全面深化改革为动力，积极探索与我市社会经济发展要求相适应的殡葬改革工作管理和服务模式。充分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；坚持殡仪、安葬、祭祀三位一体，全面推动葬礼葬法改革。

4. 坚持统筹兼顾、分类指导。鼓励工作创新和先行先试，及时总结推广殡葬改革有益经验，着力加强相对落后镇村的扶持、指导和督促力度，以点带面与重点扶持相结合，促进全市各镇街殡葬改革协调发展。

（三）发展目标

到 2020 年，覆盖城乡居民的殡葬基本公共服务保障体系进一步完善，殡葬服务质量、服务效率和群众满意度进一步提高；保持火化区火化率 100%，规范土葬改革区遗体管理；节地生态葬法逐步推广，低碳文明祭扫新风逐步形成；殡葬服务能力和监管能力逐步提升，不断满足人民群众多层次、多样化的殡葬服务需求，使人民群众享受到殡葬改革带来的更多实惠。

1. 优化骨灰存放设施资源配置。全市合理布局骨灰存放设施设置，新增公益性骨灰存放设施 1 座；加大对现有公益性骨灰存放设施的升级改造力度，适当扩大存放容量、丰富服务内容、完善配套环境。

2. 完善殡葬基本公共服务保障体系。逐步提高服务保障水平，根据社会经济发展能力进一步扩大免费对象范围，并适当增加服务项目和提高补贴标准。群众对殡葬服务满意度在 2018 年底前达到 80% 以上，在 2020 年底前达到 85% 以上。

3. 推广节地生态安葬。持续巩固遗体火化率，有效治理骨灰乱埋乱葬。进一步提高骨灰节地生态安葬比例，2018 年底前，骨灰节地生态安葬率达到 60% 以上，2020 年底前，骨灰节地生态安葬率达到 70% 以上。

4. 推进殡仪馆等级创建和殡葬服务设施设备建设。加快殡仪馆建设，2018 年底前，殡仪馆 80% 火化机加装除尘和烟气净化系统，所有殡仪车辆均达到汽车排放标准和安全标准；2019 年底前，殡仪馆创建达到省二级以上殡仪馆标准；2020 年底前，殡仪馆所有火化机加装除尘和烟气净化系统。完善殡葬服务机构视频监控系统建设，实现重要场所和关键部位全覆盖，力争做到监控无死角。

5. 加强殡葬从业人员队伍建设。逐年提高殡仪馆、经营性公墓工作人员持证上岗率。探索推行殡葬服务领域引入社工服务。

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，在土葬改革区实行遗体相对集中埋葬。加强丧事活动监督管理，推广在殡仪馆集中办理丧事活动，依法处理违规行为。规范无人认领尸体处理。全面实施遗体火化后骨灰去向登记跟踪管理。

2. 加快节地生态安葬设施建设。经营性和公益性公墓必须在墓园内设置1处以上永久性骨灰树（花、草）葬或壁葬区；经营性公墓内必须设置1处以上绿色生态葬法追思纪念场所（设施）。优先发展公益性骨灰楼堂和公益性节地生态墓地。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50%和40%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. 健全节地生态安葬奖励制度。定期或不定期组织开展免费骨灰树（花）葬和海葬活动。按照《江门市绿色生态葬法管理暂行办法》规定向符合条件的群众发放奖励补贴和颁发绿色生态葬法纪念证书，并根据实际相应提高补贴标准。

（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，结合我市经济发展水平，逐步提高殡葬服务免费标准，适当扩大免费对象范围和增加免费服务项目。

2. 加强殡葬服务设施建设。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。创建等级殡仪馆，落实节能减排措施，促进殡仪馆标准化建设。积极探索公益性公墓（骨灰楼）建设，提供节地生态安葬服务。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墓地。到2020年底，每个镇、街建有1座以上公益性骨灰存放设施。

3. 切实提升殡葬服务专业化水平。在市殡仪馆、经营性公墓全面推进服务满意度评价、服务回访制度，将满意度测评工作情况列入年度殡葬管理目标考核内容之一进行督查。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。探索推行殡葬服务领域引入社工服务，鼓励殡仪服务单位设置社工岗位或通过购买服务的方式，与临终关怀服务有效衔接，为丧属提供悲伤慰藉、情感关怀、心理疏导、精神支持等服务。

（三）加强殡葬重点领域管理

1. 加强殡葬服务单位监督管理。殡仪馆、经营性公墓围绕殡葬服务管理的重要领域、重点岗位和关键环节，制定和完善殡葬服务单位风险隐患防控管理流程和工作岗位职责汇编。加强安全管理，落实殡葬服务单位“一把手”主要安全责任和经办人员具体安全责任制。推行“阳光殡葬”服务，坚持每年开展殡仪馆和经营性公墓“公众开放日”活动，并探索邀请人大代表、政协委员等各界人士担任殡葬行业行风监督员，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。落实经营性公墓和公益性公墓年度检查制度，建立

“双随机”抽查制度，加强公墓监督管理，严格执行公墓墓穴占地面积标准，严格凭合法证明出租、出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。全面统一使用《广东省经营性公墓墓位使用合同（示范文本）》和《广东省民办殡仪服务机构合同（示范文本）》。规范护墓费的提取管理，提取比例占每个墓穴销售总价格3%以上。

3. 促进殡葬服务市场健康发展。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。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。

（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，健全殡葬改革宣传长效机制，坚持重点宣传和常态宣传相结合，利用清明、重阳节日等有利时机开展“祭祀鲜花义卖”等活动集中宣传，并在日常时间开展常态宣传，倡导厚养薄葬。推行网上祭祀、“天堂信箱”等低碳祭扫方式，引导群众逐步从实物祭扫转变到以精神传承形式上来。切实做好清明等重大节日群众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。加强殡葬服务礼仪文化建设，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。进一步规范使用《死亡医学证明（推断）书》。健全政府部门之间人口死亡信息交换、共享机制。发挥互联网在殡葬改革宣传、殡葬行政审批、殡葬服务、祭扫追思中的作用，利用互联网技术和资源提升殡葬服务水平。

四、重点工程

（一）**殡仪馆升级改造**。鼓励市殡仪馆积极改造升级，使殡仪馆管理服务更加科学、精细，殡葬设施设备更加完善、贴心、便捷，殡葬改革宣传氛围更加浓厚，使市殡仪馆综合水平更上一个层次。

（二）**建设节地生态安葬设施**。结合“长青计划”，认真做好节地生态安葬设施布局规划，鼓励建设一批高质量、精品化的公益性节地生态安葬设施。

（三）**深化农村殡葬改革**。结合推进新型城镇化、社会主义新农村建设，发挥基层党组织、村（居）委会、农村老龄协会以及红白理事会的作用，从殡、葬、祭等方面综合引导群众积极参与殡葬改革，为全面深化农村殡葬改革探索经验。

（四）**推进殡葬信息化和标准化建设**。实现信息录入、数据统计、动态查询、资源共享和实时监控，探索“互联网+殡葬管理服务”新经验。进一步完善殡仪馆服务规范、管理规范，引导殡葬服务、殡葬管理向标准化、一体化方向发展。

五、保障措施

（一）推动殡葬综合配套改革。各镇、街党委、政府要围绕人民群众对殡葬改革的期望，统筹相关要素、整合有关资源，推动殡葬综合配套改革，形成殡葬改革合力。各镇、街要按照本规划确定的任务和要求，结合实际，细化分解各项工作任务，加强督查督办，抓好责任落实。

（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，完善部门联席会议制度，切实推动殡葬改革，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，为群众提供更多公益性殡葬基本服务。

（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。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。加大福利彩票公益金对殡葬服务设施建设的投入力度。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。

（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，国土资源、城乡规划部门合理规划适量土地用于开展节地生态安葬项目，加大节地生态安葬公共服务供给。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，财政、环境保护等部门给予必要的资金、技术和政策支持。人力资源社会保障、卫生计生部门指导和支持进一步加

强殡葬职工劳动保护和职业防护。

（五）加强殡葬法治建设。加强殡葬管理法治教育培训和政策法规宣传，结合权责清单制度，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。发挥殡葬管理工作联席会议制度的协调作用，建立健全部门联合执法机制，加强事中、事后监管，形成执法合力。

（六）实施考核评价机制。落实殡葬管理目标责任制，“十三五”期间，各镇（街）每年2月前完成上年度本地区殡葬管理目标考核评估工作，形成书面报告报送恩平市民政局，汇总后上报江门市民政局。2018年和2020年第一季度，以市政府名义组织殡葬管理工作联席会议成员单位，对各镇（街）进行实地考察。