

# 山西省人民政府办公厅文件

晋政办发〔2018〕14号

## 山西省人民政府办公厅 关于加强殡葬基础设施建设的意见

各市、县人民政府，省人民政府各委、办、厅、局：

为进一步深化全省殡葬改革，积极推行火葬和节地生态安葬，加强殡葬基础设施建设，提高殡葬服务供给能力和水平，不断完善基本殡葬公共服务网络，根据《中共中央办公厅 国务院办公厅关于党员干部带头推动殡葬改革的意见》（中办发〔2013〕23号）及《国家发展和改革委员会 民政部 中国残疾人联合会关于印发“十三五”社会服务兜底工程实施方案的通知》（发改社会〔2016〕2848号）精神，经省人民政府同意，现结合我省实际提出如下意见。

### 一、我省殡葬基础设施建设现状和紧迫性

近年来，我省各级党委、政府及有关部门积极稳妥推进殡葬改

革,在殡葬基础设施建设方面取得了一定成效。太原、大同、晋中等市在市级殡仪馆搬迁改造方面,加强规划,加大投入,完善服务功能,取得了群众满意的效果。垣曲等县(市、区)不等不靠,主动作为,在县级殡仪馆建设方面带了好头,取得了新的突破。到2016年底,全省共有殡仪馆27个,经营性公墓34个,年火化遗体2.4万多具,为广大群众提供了较好的殡葬服务。

但是,我省殡葬改革工作总体仍落后于全国平均水平,滞后于全省经济社会发展总体水平。一是基础设施建设滞后,火化率低。新划定的93个火葬区中,由于缺乏立项和资金支持,还有52个县(市、区)未建起殡仪馆,遗体无法火化,殡葬服务供给严重不足。二是殡葬公共服务投入不足。惠民殡葬政策减免标准较低,覆盖范围较小,同其他省市相比还有较大差距。三是传统保守思想观念根深蒂固。广大群众甚至一些党员干部对殡葬改革的接受度较低,大操大办丧事时有发生,土葬和乱埋乱葬现象比较严重,占用和浪费了大量土地资源,转变观念、移风易俗任务还很重。

殡葬改革是破千年旧俗、树一代新风的社会改革,事关广大人民群众切身利益,关系社会和谐、生态文明,是一项功在当代、造福子孙、利在千秋的重要民生事业。随着我省新型工业化、农业现代化、城镇化和经济社会的快速发展,人民群众对殡葬改革和殡葬设施服务需求越来越迫切,应对各类突发事件赋予殡葬服务新的任务,生态文明建设对殡葬改革提出新的要求,清明节祭扫服务保障压力逐年增大,全省殡葬改革工作更加艰巨严峻。各级政府、各有关部门和单位要充分认识我省加强殡葬基础设施建设的重要性和

大力推进殡葬改革的紧迫性,切实增强责任感和使命感,共同推动我省殡葬改革事业在短期内得到较快发展。

## 二、总体要求

### (一)指导思想。

全面贯彻党的十九大精神,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,服务全省经济社会发展大局,坚持实行火葬、改革土葬、节约殡葬用地、革除丧葬陋俗、倡导文明节俭办丧事的殡葬改革方针,以满足人民群众殡葬服务需求为出发点和落脚点,坚持基本殡葬服务公益性方向,加强殡葬基础设施建设,大力推进惠民殡葬、节地生态葬式葬法,树立绿色殡葬、文明节俭丧葬新风尚,解放思想,更新观念,实现殡葬基础设施建设与殡葬管理、服务和改革协同共进。

### (二)基本原则。

设施先行,服务引领。城镇人口较多的县(市、区)要以建设、改造殡仪馆等殡葬设施设备为突破口,创新殡葬科技,完善各项殡葬服务功能,为群众提供便捷、优质、人性化的服务,逐步引导群众自觉参与殡葬改革。

因地制宜,分类指导。从实际出发,因地制宜,区别情况,分类指导殡葬基础设施建设。按照先易后难的原则,首先在火葬区和城镇地区加强殡葬基础设施建设,大力推行火葬。在偏远农村地区推行土葬改革,逐步在全省全面推行火葬和节地生态安葬。

规划布局,严格审批。以保障群众的基本殡葬服务需求为原则,民政部门对殡葬基础设施建设进行统一规划布局,按照有关规

定进行建设前公示,广泛征求当地群众意见,达成一致后按程序实施。发展改革、财政、国土资源、规划、林业、环保等部门按照各自职能做好审批等相关工作。

统筹协调,系统改革。建立健全党委领导、政府负责、部门协同、社会参与的工作机制。坚持殡葬基础设施建设与殡葬改革并行,殡仪馆与公墓建设统筹规划,遗体火化与骨灰安放并重,实行火葬与改革土葬并进,丧事简办与祭扫简约并举,增强殡葬改革工作的系统性。

### (三)发展目标。

积极贯彻落实民政部、国家发展改革委《民政事业发展第十三个五年规划》(民发〔2016〕107号)和发改社会〔2016〕2848号工作要求,尽快实现全省火葬区内县县建有殡仪馆、火化设施全覆盖、火化设备全部符合国家环保要求、遗体火化率稳步提高的目标。各地要积极兴建服务城乡居民的公益性公墓或公益性骨灰安葬(放)设施,基本满足城乡群众安葬需求,各类公墓节地生态葬比例稳步提高。逐步形成布局合理、功能齐全的殡葬公共服务网络 and 高效有序、运行规范的殡葬管理体制,逐步实现城乡居民基本殡葬服务优质均等化、殡葬设施现代化、殡葬改革有序化、骨灰处理生态化和殡葬习俗文明化。

## 三、主要任务

各地要按照“政府主导、部门配合、统一规划、合理布局、严格审批、规范监管”的原则,依据城乡建设规划和土地利用总体规划,按照殡葬服务设施建设和配置标准合理确定设施数量和规模,优

先安排用地指标,多渠道筹措建设资金,支持做好选址工作,加强殡仪馆、公墓、骨灰堂等殡葬基础设施建设,完善殡葬服务网络,补齐公共服务短板,满足群众基本殡葬需求。带有火化功能的殡仪馆是为群众提供基本殡葬服务、推进殡葬改革的重要载体。各级政府要重视和支持殡仪馆的建设,将殡仪馆建设作为殡葬基础设施建设的重中之重。各类殡葬服务设施建设的事权在地方政府,各级政府要对当地殡葬设施建设早谋划、早安排,采取先易后难、成熟可行的做法,分批建设基本殡葬服务设施。

#### (一)加强市级殡仪馆建设。

忻州、吕梁、临汾和运城等市要对现有忻府区、离石区、尧都区、盐湖区殡仪馆进行改扩建,升格为市级殡仪馆;朔州、阳泉和长治等市殡仪馆设施设备老化陈旧,要结合实际情况适时进行搬迁升级改造。要积极推广应用环保殡葬设备产品,使火化设备全部符合国家环保要求。

#### (二)加快健全县级殡仪馆等服务设施。

已划定为火葬区未建起殡仪馆的52个县(市、区),要优先建设带有火化功能的殡仪馆;对现有年代久远、设施老旧、污染超标的浑源、五寨、文水、寿阳、介休、太谷、盂县、沁县、霍州、侯马、绛县等县(市)殡仪馆,要进行改造或改扩建,对已达到强制报废年限或不符合国家环境保护标准的火化炉要更新改造。凡是新建或升级改造的殡仪馆,火化设备一律要达到国家规定的环保标准,使之适应新形势下群众对绿色文明殡葬的新需求。各市每年要新建或改造升级1—2个县级殡仪馆。今后凡新划定的火葬区,都要尽快建

起带有火化功能的殡仪馆。对殡仪馆远离居民区或辐射范围广的地区,要在市区、街道、乡镇适度增设殡仪服务网点或依托城乡社区综合服务中心搭建服务平台,方便和规范群众治丧。

### (三)加强城乡公益性公墓建设。

各级政府和有关部门要在城乡建设规划、城乡基本公共服务设施布局规划和新农村建设中将公益性公墓和骨灰堂作为重要内容进行布局,并作为文明城市创建的重要内容,统筹规划,积极推进。交通便利、人口稠密的城镇要普遍建立城市公益性公墓;交通便利、人口较多、耕地较少的乡、村要普遍建立农村公益性公墓。城乡公益性公墓建设用地由政府无偿划拨或由乡镇(街道)、村自行调剂。城乡公益性公墓的建设资金,由市、县(市、区)、乡镇(街道)、村筹集,各级财政要逐步加大对城乡公益性公墓建设的资金补助和扶持力度,鼓励企业、社会组织和个人捐助、捐建城乡公益性公墓。公益性公墓墓穴占地面积不得超过规定标准,运行管理不以盈利为目的,实行政府定价或政府指导价管理,可适当收取建墓成本费和管护费,要为困难群众提供免费安葬服务。鼓励集中安葬,当地政府要引导原有的散葬坟墓迁入公益性公墓,迁移费由政府免费提供或由地方政府通过财政补助等方式统筹解决,对新增的城乡死亡居民要求其实行集中安葬(放)。

### (四)进一步规范经营性公墓建设。

经营性公墓属规划限制性审批管理事项,要按照合理规划、节约土地、利民便民的原则进行规划建设。在带有火化功能的殡仪馆建设先行的前提下,各县(市、区)可配套建设一处规模适度的经

营性公墓。禁止经营性公墓建设超规定面积墓穴、墓位，禁止非法出售(租)、转让(租)墓葬用地或骨灰存放格位。经营性公墓要按照墓区园林化、墓体小型化、墓碑艺术化、葬法多样化、祭祀环保化、服务人文化的总体要求建设。

#### (五)进一步规范土葬改革区殡葬设施建设。

在土葬改革区，鼓励以乡镇或农村为单位选择荒山瘠地建设集体公益性公墓，推广集中安葬。要推行文明治丧，教育引导群众不立碑、逐步用可降解材料取代水泥石材建坟。要适应国家新型城镇化和新农村建设进程，加大对骨灰装棺再葬、乱埋乱葬的治理力度，积极动员群众将耕地中和其他限制地方的散坟迁至集中安葬点、公墓或平地深埋，不留坟头。同时，要明确设置祭扫专区或划定公祭区域，不断创新丧葬礼仪，引导群众文明治丧、低碳祭扫，制止有悖公序良俗的丧葬行为。

#### (六)积极推行节地生态安葬。

各级政府和有关部门要认真贯彻落实民政部等9部门《关于推行节地生态安葬的指导意见》(民发〔2016〕21号)要求，引导群众摒弃殡葬陋习，树立文明新风，积极参与火葬，实行节地生态安葬。各地要着力发展生态葬式，对实行墓穴式安葬的公墓数量、墓穴数量以及占地面积严格实行总量控制。在城市和人口相对集中的乡镇、村，重点发展城乡公益性骨灰堂。全省各殡仪馆、经营性公墓、乡镇级以上公益性公墓必须配套建立一座骨灰堂，普遍推行以骨灰存放为主的节地葬式。各经营性公墓和公益性公墓要划定节地生态葬墓区，提供节地生态葬墓位，积极推广小型墓、树葬、壁

葬、花葬、草坪葬、骨灰撒散等节地葬式葬法，节地生态安葬比例必须达到总安葬率的50%以上。各地要结合当地实际为办理殡葬事务的群众提供鲜花祭奠、网络祭扫、天堂信箱、踏青遥祭、集体共祭、社区公祭、家庭追思会等生态祭祀服务。通过举办绿色殡葬展览、开辟宣传栏、张贴标语口号、发放宣传单等多种形式，倡导绿色殡葬新风尚。通过推广新型葬式葬法、创新服务内容、加强宣传引导等方式，使节地生态、绿色文明的殡葬新风逐步深入人心。

#### **四、保障措施**

##### **(一) 加强组织领导，明确目标任务。**

各级政府要将殡葬改革和设施建设工作纳入重要议事日程，建立健全组织领导机制和工作协调机制，建立完善目标管理、绩效考核和激励奖惩制度。按照事权划分和属地管理原则，细化分解工作任务，确保责任到人、工作到位。各级政府要立足实际，制定完善当地殡葬事业发展规划，明确工作方法和步骤。要根据人口、面积、耕地、交通等情况，科学规划，分类指导，统筹确定殡葬基础设施数量、布局、规模和功能。各地要强化部门协作，形成有关部门各司其职、密切配合、齐抓共管的殡葬基础设施建设和殡葬改革工作良好局面。

##### **(二) 加大投入力度，落实资金保障。**

各级政府要把殡葬基础设施建设和惠民殡葬作为重要的民生工程，给予高度重视。要重点解决殡仪馆等殡葬设施不足、火化设备更新改造和惠民殡葬工作中存在的资金困难等问题。要将殡葬基础设施建设纳入当地经济社会发展规划，协调发展改革、国土资



源、财政等部门,给予立项、用地和资金支持。各级财政要积极优化财政支出结构,加大殡葬事业公共投入,支持殡葬公共服务网络建设,建立健全殡葬经费投入的长效机制。

### (三)强化舆论宣传,引导社会力量参与支持。

各地要以清明节等祭扫高峰为契机,通过报纸、电视、广播、宣传栏等传统媒介和门户网站、官方微博、微信公众号等新兴媒体,广泛宣传殡葬改革和殡葬设施建设的重要意义,引导社会各单位、各组织和广大群众广泛理解、参与、支持殡葬基础设施建设和殡葬改革工作,大力倡导丧事新办、丧事简办、绿色生态的殡葬新风,使殡葬基础设施建设和殡葬改革达到减轻群众负担、推进移风易俗、促进生态文明建设、造福当代和子孙后代的目标。

山西省人民政府办公厅

2018年1月30日

(此件公开发布)

---

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省高法院，  
省检察院，各人民团体，各新闻单位。  
各民主党派山西省委。

---

山西省人民政府办公厅

2018年2月1日印发

---

