关于进一步加强全市殡葬公共服务的实施意见

（公开征求意见稿）

殡葬改革是一项深刻的社会改革，关系人民群众的切身利益，是人民群众关心、社会关注的民生事业。为切实增强我市殡葬改革动力，促进殡葬公共服务健康可持续发展，更好地满足人民群众的需求，根据《关于进一步推动殡葬改革促进殡葬事业发展的实施意见》（民发〔2018〕5号）、《“十四五”民政事业发展规划》（民发〔2021〕51号）和《江苏省殡葬事业发展规划（2021-2025年）》精神，经市委、市政府领导同意，现就进一步加强全市殡葬公共服务提出如下实施意见。

一、总体要求

（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，深入学习贯彻党的二十大和习近平总书记关于殡葬工作的重要指示批示精神，认真落实党中央、国务院决策部署和省委、省政府工作要求，坚持殡葬事业的公益属性，以满足人民群众殡葬服务需求为导向，以提升殡葬服务质量为保障，以建设惠民、绿色、生态、文明殡葬为目标，积极增加殡葬服务供给，不断深化改革创新，有效构建法治化、标准化、专业化、科技化、人文化工作机制和惠民殡葬服务体系，着力提升殡葬治理服务质量，促进精神文明和生态文明建设，推动泰州殡葬改革工作更好地服务、保障和改善民生。

（二）基本原则

**1．坚持为民利民、保障民生的原则。**以满足人民群众不断增长的殡葬服务需求为出发点，坚持推进殡葬改革和完善殡葬服务供给相结合，健全基本殡葬服务体系，逐步实现基本殡葬服务均等化，确保惠民殡葬全覆盖，殡葬改革成果惠及全社会。

**2．坚持政府主导、社会参与的原则。**加强党对殡葬事业的全面领导，落实各级政府在殡葬事业发展中的主体责任，发挥政府在推动殡葬改革中的主导作用。推进殡葬领域“放管服”改革，引导社会力量有序参与，实现政府、社会、市场优势互补，满足人民群众多层次的殡葬服务需求。

**3．坚持统筹兼顾、分类指导的原则。**坚持在党委和政府统一领导下开展工作，健全相关部门分工负责、齐抓共管的工作机制，形成殡葬改革合力。注重统筹规划，因地制宜，鼓励各地结合自身条件和特点，不断完善殡葬改革政策措施，协调推进城乡殡葬工作共同发展。

**4．坚持移风易俗、绿色文明的原则。**传承和发展优秀殡葬文化，破除丧葬陋习，把人文关怀、绿色生态、科技创新落实到殡葬工作的各个环节。以红白理事会为载体，建立健全村规民约，探索资源节约、循环利用新途径，把文明节俭办丧、节地生态安葬、绿色低碳祭扫转化为人民群众的情感认同和行为习惯。

（三）目标任务

到2025年，实现全市城乡公益性骨灰安放（葬）设施全覆盖，殡葬服务设施建设水平明显提升。增加基本殡葬服务供给，加快推进殡仪馆、骨灰安放（葬）设施、集中守灵中心、殡仪服务中心（站）建设及改造升级，完成泰州市殡仪馆扩建项目。健全联合监管机制，全面治理殡葬领域各类违规问题，规范殡葬行业管理和服务市场。修订完善惠民殡葬政策，力争最大程度地惠及于民。

二、主要任务

（一）健全殡葬服务体系

**1．优化殡葬服务资源布局。**各地要将殡仪、火化、骨灰安放（葬）、祭扫纪念等殡葬设施的规划和建设作为城乡公共服务体系建设的重要组成部分，与“十四五”国民经济和社会发展规划、国土空间规划有效衔接。以大区域为前提规划城市公益性骨灰安放（葬）设施，以乡镇为重点建设农村公益性骨灰安放（葬）设施。发展改革部门要加大对殡葬服务基础设施建设和改造的支持力度，配合民政部门完善本地区殡葬事业发展规划。自然资源和规划部门在符合国土空间规划的前提下，应当在土地利用年度计划中优先安排新建项目用地，以划拨等方式有效保障公益性殡葬基础设施用地需求。住建部门要依法做好殡葬基础设施项目的施工图审查，加强建设期间对建设规范和施工质量的监管。

**2．加强殡葬基础设施建设。**各地要按照“新建墓地规范选址、统一标准，老旧墓园就地改造、扩容增量”的原则，优化殡葬服务环境、提升殡葬设施品质，每年新建、改造一批农村公益性骨灰安放（葬）设施。要加快补齐城市公益性骨灰安放（葬）设施短板，推进市级公益性骨灰安放（葬）设施（泰州市殡仪馆扩建工程）项目进程。到2025年底，各市（区）均建成满足辖区未来20年骨灰安放（葬）需求规模的城市公益性骨灰安放（葬）设施。要对老旧殡仪馆进行改扩建，加快推动泰兴市和兴化市殡仪馆基础设施改造升级，提升殡仪服务能力，确保满足需求。要引导经营性公墓规范发展，坚持政府主导与发挥市场作用相结合，加快形成公益性为主体、经营性为补充、生态节地为导向的安放（葬）设施建设格局。

**3．丰富完善殡葬服务供给。**各地要妥善处理基本殡葬服务与非基本殡葬服务间的关系，保障和改善基本殡葬服务，丰富和拓展选择性殡葬服务。要建立以政府主导基本殡葬服务为主体、市场化选择性殡葬服务为补充，多种资本参与，竞争充分、服务优质、良性循环的殡葬服务新格局。对于能由政府与社会资本合作或者能由政府购买服务提供的，鼓励和引导社会力量有序参与殡葬服务，激发殡葬市场活力，满足群众多样化个性化殡葬服务需求。各地可以依托医疗卫生、养老等服务机构，加强对临终者的身心照护和人文关怀。以殡仪馆、公墓等殡葬服务机构为平台，拓展殡葬服务范围，开展生命文化教育，为遗属提供悲伤慰藉、情感关怀、心理疏导、精神支持，引导从注重大碑大墓等物质载体转移到以精神传承纪念为主。

（二）稳步推进殡葬改革

**4．推进殡葬机构管办分离。**结合事业单位分类改革要求，理顺政府与市场的关系，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，探索多种有效的实现形式。各级民政部门要强化殡葬法规政策、行业规划、标准规范的制定和监督指导职责，从对殡葬服务单位的直接管理向行业管理转变。要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。各地可探索通过政府购买的方式，成立镇（街）公墓管理服务机构，全面负责辖区内公益性骨灰安放（葬）的建设、管理、运营。

**5．健全基本殡葬服务制度。**要强化政府主体责任，对基本殡葬公共服务坚持政府兜底，推进区域、城乡殡葬公共服务均等化。各地要按照保基本、广覆盖、多层次、可持续的原则，在原有殡葬服务免费政策的基础上，逐步将遗体接运、骨灰临时寄存等项目纳入惠民殡葬减免范围。不断优化殡葬惠民政策，逐步扩大受益范围，推动惠民殡葬“一站式”结算，从阶段性服务向全程性服务延伸。

**6．持续推行节地生态安葬。**鼓励和引导群众采用不占或者少占土地、少耗资源、少使用不可降解材料的方式安葬骨灰。提高墓园生态葬区比例，新建公墓绿化覆盖率不低于50%，生态安葬区域占公墓建设用地面积不低于30%。支持已建成的公墓进行节地、生态安葬方式改造。倡导使用小型或者微型卧碑，严禁建设超面积墓穴和骨灰装棺再葬。积极宣传引导江葬、壁葬、树葬、草坪葬等生态葬法，在全市推广生态安葬奖补制度。各地在不改变林地、草地用途，不建设永久性设施，并保证防火安全的前提下，可试点推行林地、草地和公益性生态安葬地的复合利用。要研究“老坟地”、“历史埋葬点”改造相关政策措施，积极探索墓穴扩容性使用，鼓励提高单个墓位使用率。倡导骨灰采取阶段性节地葬，存放一定期限（20年）后，试点转入生态葬。到2025年，力争全市节地生态安葬比例达到全年安放（葬）总量的50%。

**7．强化殡葬信息化建设。**搭建殡葬信息服务网络和信息共享平台，加快推进“身后一件事”改革，强化“互联网+”模式的“96444”殡仪服务平台的运用，综合利用网站、手机APP、微信公众号、小程序、服务热线等，开展信息查询、在线预约、远程告别、网络祭奠等“一站式”殡仪服务，力争实现部门之间、条块之间殡葬信息管理互联互通、线上线下互动融合。

（三）加强法治殡葬建设

**8．完善殡葬改革法治保障。**各地要深入贯彻落实《江苏省殡葬管理条例》和《江苏省公墓管理办法》，完善殡葬管理法规制度体系，制定殡葬服务市场规范、公墓建设管理、殡葬违法现象治理等具体规定，依法实施殡葬管理。要深化殡葬领域“放管服”改革，完善殡葬设施和殡葬服务审批制度。建立健全应对突发事件基本殡葬服务保障机制，提高殡葬应急处置能力和服务保障水平。

**9．加大殡葬综合执法力度。**各地要明确违规墓地和丧葬陋俗执法主体，探索形成政府主导、部门联动的联合执法机制，不断加大违规殡葬活动查处力度。各级民政部门要采取平迁结合方式，稳妥推进散坟整治行动，以“零容忍”的态度对纳入整治范围的违建硬质化大墓、豪华墓、“活人墓”依法通过拆除、绿化等方式进行整治改造。要持续整治殡葬行业不按规定明码标价、超标准收费、强制服务等违规经营、侵害群众合法权益的行为。城管部门要对在公共场所搭设灵棚等行为进行查处。自然资源和规划部门要积极配合乡（镇）人民政府查处在耕地和永久基本农田里的乱埋乱葬行为。公安部门要及时查处丧事活动中违反治安管理的行为。卫健部门要加强对医院太平间的管理，严禁在太平间开展营利性殡仪服务。市场监管部门负责依法查处殡葬服务、中介服务及丧葬用品经营者在提供服务或商品中的价格违法行为。

**10．增强殡葬行业自律意识。**要充分发挥各级殡葬协会作用，加强殡葬服务行业自律，制定行业规范和服务标准。畅通投诉举报渠道，加强社会监督，将文明殡葬纳入社会诚信管理体系建设和窗口单位文明创建工作，对存在违规行为的殡葬服务单位及时向社会曝光。各级民政部门要积极打造殡葬服务品牌，推进殡葬职业技能培养，引进、挖掘技术过硬的专业技能人才。要建立常态化殡葬培训和竞赛体系，全面提升殡葬从业人员服务水平。

**11．规范殡葬行业长效监管。**各地要充分利用互联网、信息化、大数据等现代科技手段，探索殡葬监管、殡葬服务的数智赋能社会治理的新途径、新模式、新业态。加强殡葬服务机构日常信息采集分析，并公示机构名录、审批、年度检查、日常抽查等信息，建立殡葬服务机构执业情况定期通报制度。加强部门信息交换共享和联动惩戒，强化信用监管，建立失信黑名单制度。建立健全以群众满意度为导向的殡葬服务机构评价机制，将社会评价与日常监督相结合，并定期向社会公开。

（四）持续推进移风易俗

**12．倡导文明殡仪时代新风。**各地要加大丧葬习俗改革力度，深入挖掘阐释清明节等传统节日蕴含的教育资源，打造优秀文化传承平台，弘扬尊重生命、孝老敬亲、厚养礼葬、慎终追远等思想文化，培育现代殡葬新理念。要将殡葬改革和移风易俗纳入村规民约（居民公约），通过有效的制约措施达到约束、教育、警示等作用，促进形成文明殡仪时代新风。要充分利用村（居）民议事会、红白理事会、乡贤工作室等多种平台，建立丧葬礼仪和祭扫方式负面清单，设立移风易俗“公示栏”，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。要发挥党员干部模范带头作用，争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，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。

**13．推行绿色殡仪祭扫方式。**各地要树立绿色文明的丧葬礼仪，大力推行丧礼、葬礼、祭礼“三礼”殡葬文化习俗，培育和推广文明简约环保的殡葬礼仪和治丧模式。要加大对殡仪馆和公墓等殡葬服务机构的改造升级，倡导群众使用文明、生态、环保的方式进行丧葬活动。积极开展集体共祭、代为祭扫、放飞思念等文明祭祀活动，推行网络祭扫、鲜花祭奠、植树缅怀和家庭追思会等文明低碳祭扫方式，引导群众从注重实地实物祭祀转变为以精神传承为主。

**14．提升现代殡仪服务能力。**各地要探索运用现代科学技术创新服务载体和平台，开发建立立体公墓、生态公墓、循环再生公墓、虚拟公墓等新形态公墓，增强殡葬设施、设备、用品科技含量，助力服务环保化、智能化。要把传统文化与现代文明相结合，塑造简约庄重符合泰州丧葬风俗的殡葬礼仪，加强殡仪服务的规范化、专业化、人文化建设，让逝有所安、故有所尊。

三、保障措施

（一）加强组织领导，健全责任体制

推动党委和政府将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。严格落实属地管理责任，各级党委和政府主要负责同志要主动担当，切实履行第一责任。民政部门要发挥牵头作用，主动协调相关部门，通过定期召开会议通报工作情况、开展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。乡镇（街道）要统筹农村公益性骨灰安放（葬）设施建设，做好教育引导、源头管控、改革实施、行政执法等工作，指导村（居）全面建立红白理事会，完善村规民约。

（二）强化队伍建设，完善保障机制

加强基层殡葬管理力量，乡镇（街道）、村（居）要确保有专人负责殡葬事务。开展殡葬从业人员职业培训、考核、鉴定，探索建立殡葬从业人员资格准入制度，加强殡葬人才队伍建设，提高殡葬从业人员整体素质和能力。优化殡仪馆经营绩效考核办法，保障殡葬干部职工待遇。建立推进殡葬改革激励制度，统筹资金加大殡葬事业发展保障力度，鼓励和引导社会资本依法依规有序投向殡葬事业，调动全社会参与殡葬改革的积极性。

（三）加大宣传力度，做好舆论引导

充分利用各种媒体和传播手段，深入宣传关于推动殡葬改革的文件精神和殡葬法规政策，宣传与当代社会相适应、与现代文明相协调的殡葬习俗和文化，大力倡导文明节俭、生态环保、移风易俗的殡葬新风尚。以清明节、中元节、冬至等重要祭祀节日为契机，广泛开展殡葬改革宣传进单位、进社区、进家庭活动，不断提高人民群众参与殡葬改革的自觉性。采取宣传倡导、集中整治和典型示范等方式开展文明殡葬、移风易俗进乡村（社区）活动，引导群众转变观念、理性消费、革除陋俗。采取群众喜闻乐见的形式，宣传殡葬改革的意义和成果，及时报道殡葬改革的先进典型，努力营造人人支持殡葬改革、全社会关心殡葬事业的良好氛围。