

封开县殡葬事业发展“十四五”规划 (2021-2025 年)

2022 年 4 月

目 录

一、规划背景.....	(1)
(一) 发展成效.....	(1)
(二) 面临形势.....	(4)
二、总体要求.....	(5)
(一) 指导思想.....	(5)
(二) 基本原则.....	(6)
(三) 发展目标.....	(7)
三、主要任务.....	(8)
(一) 完善殡葬服务体系.....	(8)
(二) 推进绿色生态殡葬.....	(10)
(三) 推进殡葬移风易俗.....	(11)
(四) 推进殡葬法治建设.....	(12)
四、保障措施.....	(13)
(一) 强化组织领导.....	(13)
(二) 科学编制规划.....	(13)
(三) 保障用地需求.....	(14)
(四) 切实保障投入.....	(14)
(五) 加强队伍建设.....	(14)
(六) 强化监督检查.....	(15)

封开县殡葬事业发展“十四五”规划 (2021-2025年)

为更好地满足群众需求,持续深化殡葬改革,规范殡葬管理,推进新时代殡葬事业健康发展,助推“十四五”时期全县殡葬事业的高质量发展,根据《殡葬管理条例》、《广东省殡葬事业发展“十四五”规划》和《肇庆市殡葬事业发展“十四五”规划》,结合我县现状和实际,制定本规划。

一、规划背景

(一) 发展成效

“十三五”期间,全县各镇(街)社会事务中心坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,在县委、县政府的正确领导下,在上级民政部门的指导和社会各界的支持下,认真实施《封开县殡葬事业发展“十三五”规划》,规范殡葬管理,注重突出殡葬基本公共服务公益属性,着力推动基本殡葬基础设施建设,不断落实生态惠民绿色殡葬,全面深化殡葬改革、规范殡葬管理、增加殡葬服务供给、提升殡葬服务质量,全县殡葬事业发展取得了积极成效。

——**殡葬公共设施不断完善**。持续开展殡仪馆等级认定工作,不断完善殡仪馆公共设施建设和火化机、殡仪车等设备配置。县殡仪馆火化机、尾气净化设备及有关附属设施建设,全部按照

1:1 比例安装配齐尾气净化设备，满足人民群众基本殡葬需求，有效减少了大气污染物的排放。县殡仪馆“公众开放日”活动逐步常态化。实施“长青计划”，推进镇级公益性骨灰存放设施建设，提升了公益性安葬（放）设施覆盖率。“十三五”期末，全县现有殡仪馆 1 个、经营性公墓 1 座，公益性骨灰存放设施 17 座，骨灰树葬区 1 个，公益性安葬（放）设施镇级行政区域覆盖率 100%，基本形成覆盖城乡的殡葬服务网络。

——“绿色殡葬”成效逐步显现。通过开展鲜花换鞭炮活动和依托“粤省事”微信小程序民政专区开通“云祭扫”服务，鲜花祭扫、网络祭扫等绿色节俭祭扫方式逐步为群众所接受，现代殡葬文化在改革中培育发展。

——“惠民殡葬”服务体系日趋完善。全面实施了城乡户籍居民 7 项殡葬基本服务由政府免费提供的保障政策，有效减轻群众治丧负担。“十三五”期间，全县共免费提供殡葬基本服务 12990 宗，免除费用总额 1510 多万元。

——殡葬管理水平显著提高。成立了封开县殡葬改革工作领导小组，明确了领导小组成员单位职责，殡葬管理综合执法持续加强。2018 年至 2020 年每年开展殡葬领域跨部门联合整治行动，包括殡葬领域损害群众利益突出问题专项整治、违建墓地专项整治成果巩固提升等，依法整治殡葬乱象，规范殡葬管理服务，群众合法殡葬权益得到维护。加强政策创制，出台 1 个政策性文件，保障上级政策落地。实施定期考核制。每年成立考核组通过实地考察、查阅资料和座谈会等方式，对全县各镇政府实施殡葬事业

发展规划情况进行年度考核，并通报考核结果，考核优异地区给予通报表扬，落后地区则督促其进行整改。加强信息化建设，民政部门及殡葬机构使用广东省殡葬管理服务信息系统实现全覆盖。

——**人才队伍建设加快发展**。注重专业人才的培养，加强殡葬职业教育和技能培训，到“十三五”期末，全县殡葬领域有 1 人被评为“全国民政系统抗击新冠肺炎疫情先进个人”，4 人获得国家民政行业（殡葬）职业资格证书。

——**“文明殡葬”风尚逐步形成**。以各种形式宣传和践行文明治丧及祭扫活动，推动树立文明殡葬新风尚。在每年“清明应对”工作中，利用各种媒体和传播手段，开展殡葬改革政策和优秀殡葬文化的宣传，倡导网络祭扫、鲜花祭扫、家庭追思、踏青遥祭、错峰祭扫等文明低碳祭扫方式，积极发动党员干部带头树立生态环保、移风易俗的殡葬新风尚，营造广大群众参与和支持殡葬改革的良好氛围。持续推行火葬，加强丧事活动的事前事中和事后监督，依法处理违规埋葬遗体 and 建造坟墓行为。“十三五”期间，全县火化遗体 12990 具，其中户籍人口遗体 12743 具。

（二）面临形势

封开县“十三五”期间的殡葬事业发展虽然取得多方面成效，但总体而言仍然存在发展不平衡不充分、改革力度不足和创新形式不够多样化等问题。一是受主客观因素影响，殡仪馆消防、排污、骨灰楼等设备设施老化、落后；二是殡葬事业发展不平衡不充分，城乡发展水平差距较大；三是个别边远山区农村还存在遗

体违规土葬行为，遗体火化后骨灰散埋乱葬、违规建坟现象仍有发生；四是殡葬管理机制不够健全、公益性安葬（放）设施供给不够充分、殡葬服务水平还有待提升。

——**群众日益增长的多样化需求对殡葬服务供给提出了更高要求。**随着人民群众生活显著改善，人口老龄化进程加快，殡葬服务需求呈现出个性化、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提出了更高要求。安葬（放）设施建设节地、生态、环保的要求进一步提升。政府提供更多绿色殡葬公共产品，加快推进殡葬设施设备更新改造，实行节能减排，倡导文明低碳祭扫新风，积极推进节地生态安葬，节约国土资源，保护生态环境的要求更加迫切。

——**新时代精神文明建设对培育新时代殡葬新风尚提出了更高要求。**新时代精神文明建设要求培育新时代殡葬新风尚，要进一步推进文明殡葬，破除丧葬、祭扫陋习和封建迷信，传承发展优秀殡葬文化，倡导文明新风，形成文明现代、简约节俭的殡葬礼仪和治丧模式。

——**现代信息技术发展对殡葬管理创新提出了更高要求。**各种互联网新技术的应用，要求殡葬行业加快信息化建设，增强互联网运用意识，持续推进“互联网+”行动计划，加强跨界融合型人才建设，加速殡葬服务管理与互联网深度融合，运用信息化手段提高殡葬服务效率和精准度。

——**法治建设和安全管理对殡葬标准化管理提出了更高要求。**统筹发展和安全，应对新冠肺炎疫情防控或突发自然灾害，

防范化解殡葬领域重大风险等对殡葬规范化管理提出了更高要求。要进一步健全殡葬法治和部门协同监管机制，加强执法力量建设，提高执法水平，加强先进殡葬文化、道德规范和系统理论引领殡葬事业健康发展。

二、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，深入贯彻习近平总书记关于民政工作重要指示精神和党的十九大和十九届历次全会精神，坚持以人民为中心，以满足人民群众的殡葬需求为出发点和落脚点，践行新发展理念和“民政为民、民政爱民”工作理念，积极推动殡葬事业的改革发展，创新殡葬管理体制机制，提升殡葬管理服务水平。为此，本规划立足封开县实际，按照“政府主导、科学规划、因地制宜、节地生态、凸显公益、规范管理”的殡葬改革要求，把保障“逝有所安”摆在重要位置，并始终坚持公益性、生态性、均等性和文明化的现代殡葬理念。

（二）基本原则

——**坚持党委领导，政府主导。**加强党对殡葬事业的全面领导，加大协调各方、统筹推进力度，保障殡葬事业健康发展方向。明确各级政府主体责任和属地管理责任，落实政府在规划编制、土地供给、经费投入、设施建设、基本服务、综合监管等方面的主体责任，坚持共建共治共享，正确妥善处理政府与市场的关系，健全权责明晰、协调顺畅、监督有力的管理机制。

——**坚持统筹规划，因地制宜。**秉持规划先行原则，将殡葬

事业发展规划纳入各镇经济社会发展总体规划、城乡建设规划、土地利用总体规划和乡村振兴规划等统筹考虑，协同推进、促进落实。鼓励各镇进行因地制宜的创新探索，在殡葬改革、殡葬服务、殡葬管理等方面，探索符合实际、行之有效的改革路径，形成各具特点的发展模式，培育健康发展的新样本、新机制。

——**坚持绿色发展，移风易俗。**牢固树立绿水青山就是金山银山的理念，坚定不移走生态优先绿色发展之路，推动殡葬技术创新，大力推进殡葬设施设备环保节能改造，强化宣传教育和政策引导，深入培育现代殡葬新理念、新风尚，加大节地生态葬推进力度，把文明节俭治丧、节地生态安葬、文明低碳祭扫转化为人们的情感认同和行为习惯，促进人与自然和谐共生。

——**坚持公益属性，保障权益。**始终以人民为中心、满足群众殡葬需求作为出发点和落脚点，坚持推进殡葬改革与完善殡葬服务供给相结合，深化殡葬服务均等化建设，优化殡葬资源配置，完善殡葬服务网络，引导社会力量依法有序参与，不断丰富殡葬服务内容，更好满足人民群众多层次多样化殡葬服务需求。

——**坚持统筹规划，规范有序。**增强殡葬管理的系统性、协同性，加强事中事后监管，建立健全殡葬行业综合协同监管机制。充分运用信息公开、大数据分析、信用惩戒等手段，加强综合治理和综合执法，形成殡葬行业规范有序发展新格局。

（三）发展目标

到 2025 年，覆盖全县城乡居民的殡葬基本公共服务体系进一步完善，殡葬公共服务公众满意度显著提高；在全县遗体火化

率稳步提高的基础上，大力推广节地生态安葬，提升节地生态安葬比例；殡葬综合监管有力有效，殡葬行业发展更加规范，殡葬信息化和服务全面普及，现代文明殡葬新风尚逐渐形成。

——**进一步提高惠民殡葬水平。**在实施城乡户籍居民7项基本公共服务由政府免费提供的基础上逐步扩大保障对象范围，殡葬基本服务和选择性服务充分发展，服务质量进一步提高，人民群众丧葬负担进一步减轻。

——**持续加强殡仪馆建设。**持续开展殡仪馆等级创建工作，推动殡仪馆设施设备更新改造，实现殡仪馆公共设施设备与服务需求相匹配。殡仪馆火化机尾气、消防、污水等污染物排放治理全面完成，实现污染物经净化后达标排放。

——**不断提升节地生态安葬水平。**进一步推广节地生态安葬，全县节地生态安葬率达到70%以上。

——**不断加强殡葬信息化建设。**全面推广应用广东省殡葬管理服务信息系统，实现信息数据省、市、县纵向互联互通，政府各部门横向共享共用，推进殡葬服务线上线下融合发展，提高在线服务能力，实现线上服务可上尽上。

——**广泛弘扬殡葬文明新风。**深入推进殡葬领域移风易俗，坚持人与自然和谐共生理念，推动实施节地生态安葬，推行不占或少占土地、少耗资源的节地生态安葬方式，推广骨灰楼（堂）安放、壁葬、树葬、花葬、深埋、海葬、撒散等多样化节地生态葬法，进一步健全节地生态安葬奖补制度。因地制宜创新和推广节地生态葬式葬法，节地生态安葬数量逐年提高，丧葬陋习和散

埋乱葬问题得到有效遏制，厚养薄葬理念逐步形成，网络祭扫、鲜花祭扫、植树纪念等文明、绿色、低碳祭扫方式逐步普及，文明节俭、绿色环保的殡葬新风尚逐步形成。

表：封开县殡葬事业发展“十四五”规划指标

序号	指标内容	2023年 指标值	2025年 指标值	指标 属性
1	殡葬基本服务免费由政府提供政策惠及非封开县户籍人口县级行政区域覆盖率（%）	50	100	预期性
2	节地生态安葬率（%）	≥68	≥70	约束性
3	殡仪馆火化机尾气排放达标率（%）	100	100	约束性
4	殡仪馆被认定为省级殡仪馆比例（%）	100	100	预期性
5	县级城乡公益性安葬（放）设施覆盖率（%）	100	100	约束性

三、主要任务

（一）完善殡葬服务体系

1.健全殡葬基本服务保障制度。坚持量力而行、尽力而为，完善殡葬事业公共投入机制，加强基本殡葬服务供给，在全面实施城乡户籍居民7项殡葬基本公共服务由政府免费提供的基础上，鼓励有条件的地区适当增加服务项目、提高服务标准、扩大免费对象范围，进一步提升殡葬基本服务均等化水平。推广民政、公安、人力资源社会保障、住房城乡建设、卫生健康、医保、政务服务数据、银行等部门一站式联办遗体处理、户籍注销、火化

证明开具、社保发放停止、医疗保险支取、银行账户注销、不动产变更等“身后事”的模式，为人民群众提供更加便利的服务。

2.加强殡葬公共服务设施建设。坚持立足群众殡葬服务需求和社会经济长远发展需求，对殡仪馆、骨灰楼、公墓、殡仪服务站等殡葬设施的布局及数量安排进行合理规划，不断完善殡葬设施规划建设。加快殡仪馆升级改造，推行在镇村或结合实际分片建设殡仪服务站（点），为人民群众提供安全文明简约的治丧场所，方便并规范群众治丧。每个乡镇至少建有一个镇级公益性安葬（放）设施。建立完善以殡葬服务机构（殡仪馆、公墓、骨灰楼）为支撑、镇村殡仪服务站（点）为补充，与区域人口数量相适应的殡葬公共服务网络，满足人民群众殡葬基本服务需求。

3.推进殡仪馆规范管理。到 2022 年，殡仪馆认定为省级殡仪馆，并全部纳入标准化管理。以殡仪馆等级创建为抓手，全面加强殡仪馆设施设备建设、服务质量建设、业务管理建设、人才队伍建设、信息化建设、党风行风建设等，全方位提升水平、上新台阶。健全重大突发事件和重大公共卫生事件应急处置制度，加强新冠肺炎疫情防控，科学规范处置感染新冠肺炎死亡的遗体，落实卫生防疫和干部职工健康保护措施。

4.加强智慧殡葬建设。加强殡葬管理服务信息化建设，加快推进广东省殡葬管理服务信息系统的全面应用，实现部门之间互联互通、数据信息交换共享。加强数据安全管理和个人信息保护，全面提升殡葬政务服务能力。创新殡葬服务与“互联网+”融合发展的新途径、新模式、新业态，全县殡葬服务机构逐步实现线上

咨询、预约预订、业务办理、网上祭奠、远程告别等服务功能，为群众提供更加方便、快捷、透明的殡葬服务。鼓励九龙园、殡仪馆探索将现代媒体技术、5G技术应用到告别仪式，打造新型的现代殡仪服务模式。推动新能源、新材料、新技术在火化设施设备、可降解殡葬用品、骨灰存放、殡葬礼仪等方面的推广应用。

（二）推进绿色生态殡葬

5.推进殡仪馆绿色环保改造。坚持生态环保，全面加强殡仪馆火化机尾气排放治理，完善火化机尾气排放监测基础设施建设，建立健全火化机尾气监测长效机制、殡仪馆火化机、尾气净化设备及各类环保设施管理制度，实现火化机尾气经净化后达标排放。大力推动火化机“油改气”，殡仪馆按照环境保护法律法规的规定，依法申领排污许可证，落实按证排污主体责任。

6.推进节地生态安葬方式。大力推行树葬、海葬、花葬、草坪葬、壁葬等不占或少占土地、少耗资源、少使用不可降解材料的节地生态安葬方式。推广使用可降解安葬（放）用品或者直接将骨灰藏纳土中，不设硬质墓穴和墓碑。在人口密集区推行以楼、廊、堂、塔、墙等形式存放骨灰的立体安葬方式，完善节地生态安葬奖补制度。

7.加快节地生态安葬设施建设。按照绿化、美化、亮化、文化要求，实行墓位节地化、墓碑小型化、墓区园林化，新建公益性公墓和现有公益性公墓新建墓位（穴）全面推广使用卧碑。加快建设与自然环境融合、土地复合利用的新型生态安葬设施。采取林地草地复合利用、竖碑改卧碑、全面融入自然的方式，建设

公益性公墓和改造历史形成的乱坟岗，实现“见林见绿不见墓”、墓园变公园，避免墓地石头化、水泥化、硬化。探索合理利用地下空间建设骨灰安葬（放）设施。“十四五”期间，新建公墓和现有公墓中新开发墓区节地生态安葬率达到 100%。到 2025 年，全县节地生态安葬率达到 70%。

（三）推进殡葬移风易俗

8.加大殡葬改革宣传力度。以殡葬服务机构、城乡社区等为主要宣传平台，充分利用电视、报刊、宣传资料等传统渠道和新媒体、新媒介，深入宣传殡葬政策法规、殡葬改革成果及先进典型案列，弘扬尊重生命、孝老爱亲、厚养薄葬、慎终追远的思想观念，引导群众厚植节地生态、绿色环保殡葬理念，积极参与和参与殡葬改革，不断推动殡葬改革向纵深发展。发挥民政部门官网、殡葬服务机构网站以及微信公众号、微博的宣传阵地作用，开展殡葬管理法规政策、优秀殡葬文化宣传，公布殡葬服务机构名录、服务项目、收费标准、服务内容、服务承诺、监督方式、服务规范，方便群众在线获得信息。

9.推进丧葬习俗改革。把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，广泛宣传文明节俭治丧、节地生态安葬、文明低碳祭扫，破除丧葬陋俗，树立殡葬新风。充分发挥村（居）委会和红白理事会、老年人协会等基层组织作用，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，坚决抵制迷信低俗、奢侈浪费等不良丧葬风气。骨灰楼推行灵牌位拜祭。

10.推动殡葬服务多元化。坚持以公益性为主体、经营性为补充、节地生态安葬为导向的殡葬服务供给方式，在保障和完善基本殡葬服务的同时，推动殡葬服务供给主体和供给方式多元化，满足人民群众多层次多样化殡葬服务需求。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，在鼓励和引导社会力量有序参与殡葬服务的同时，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，大力开发亲情化、多元化、个性化殡葬礼仪服务项目，利用社会工作介入提供“悲伤抚慰”，不断创新服务方式，丰富人文内涵，增加多元供给。

（四）推进殡葬法治建设

11.推动殡葬管理制度建设。推动制订殡葬服务机构管理、无人认领遗体（骨灰）管理等规范性文件，为从制度上解决殡葬领域突出问题提供法制保障。建立健全殡葬服务和产品标准体系，加大殡葬领域标准宣贯力度，切实提高殡葬管理标准化水平。

12.推动殡葬监管执法建设。坚持依法行政，完善县殡葬改革工作领导小组例会机制，进一步明确部门职责分工，落实政府各职能部门在殡葬领域规划用地、建设运营、价格制定与执行、市场监管、丧事活动等方面的监管责任，充分发挥地方综合执法部门作用，建立综合协同执法机制，严格责任追究制度。加强殡葬执法队伍建设，充实基层执法力量，不断提升殡葬法治建设能力和水平。

13.推进殡葬问题综合治理。巩固殡葬专项治理成效，加强殡葬领域问题的综合治理。探索建立“医院（逝者住所）—殡仪

馆—安葬（放）设施”的殡葬服务无缝对接机制，重点加强对医院太平间、遗体接运和火化、殡葬中介服务机构、安葬（放）设施等监管。依法严厉整治殡葬领域侵害群众利益、违反市场规则和廉洁从业要求等行为，重点加强“三道两区”治理，按照“分类施策、依法处置”的原则，持续整治违建“住宅式”墓地、硬化大墓、活人墓等问题。依法将殡葬领域行政执法、服务主体不良记录等信用信息上报纳入市公共信息平台，实行失信惩戒。发挥殡葬行业协会作用，加强行业自律。建立殡葬领域服务评估机制，开展殡葬服务质量评价。在村（社区）设立信息员，建立殡葬服务信息采集、报告和预警机制，加强殡葬服务投诉举报平台建设，畅通公众监督维权渠道。

四、保障措施

（一）强化组织领导

各镇（街）要建立健全党委领导主导、政府负责、部门协作、社会参与、基层落实、法治保障的工作机制。把殡葬事业发展摆在更加突出的位置，摆上重要议事日程，列入平安建设、生态文明、乡村振兴等考核评价评估范围，落实属地管理责任。充分发挥殡葬改革工作领导小组或殡葬管理工作部门间联席会议制度的作用，形成民政、发展改革、公安、财政、人力资源社会保障、自然资源、生态环境、住房城乡建设、卫生健康、市场监管以及林业、城市管理等部门齐抓共管的工作格局，加强殡葬管理工作合力。

（二）科学编制规划

各镇（街）要将殡葬事业发展纳入本级国民经济和社会发展规划。按照殡葬用地 0.4 平方米/每人（常住人口）的标准，编制殡葬设施规划，并纳入国土空间规划，优先保障殡葬设施用地，满足“逝有所安”需求。

（三）保障用地需求

非营利性殡葬设施用地，依法使用国有划拨土地或集体所有土地；经营性殡葬设施用地，采用招标、拍卖、挂牌等公开出让的方式取得。在不改变土地用途前提下，在林地、草地等适当场所划定一定区域，进行林地、草地与墓地复合利用，实施公益性节地生态安葬。

（四）切实保障投入

要将殡葬事业发展相关经费纳入预算（包括各级财政投入资金）予以保障，着重解决当前殡葬设施不足、殡葬设备设施老化落后等问题。按照事权与支出责任相匹配的原则，加大公益性殡葬设施建设、惠民殡葬、绿色殡葬等资金保障力度，确保可持续发展。采取政府购买服务等方式鼓励和引导社会力量依法有序参与殡葬服务，推动殡葬服务供给主体和供给方式多元化。

（五）加强队伍建设

加强殡葬服务从业人员的职业道德教育和技能培训，切实提高人才队伍素质。鼓励殡葬职工自主学习，积极参加社会培训和考试，不断提升殡葬工作人员专业素养。加大对殡葬行业先进典型人物宣传力度，提高殡葬行业职工的荣誉感和社会地位。尊重和关爱殡葬行业职工，加强劳动保护和职业防护。

（六）强化监督检查

各镇（街）要根据属地实际细化分解规划目标、任务和指标，明确责任分工，落实实施责任，抓好督促检查，确保各项任务指标落到实处。在 2023 年和 2025 年，分别对本规划的执行情况进行中期评估和终期评估，将评估结果以书面形式报县民政局，并抄送县政府。各单位依据评估结果和实际情况，科学合理调整规划目标任务，切实推动殡葬事业高质量发展。

公开方式：主动公开

抄送：市民政局，县有关单位。

封开县民政局办公室

2022 年 4 月 19 日印发
