

东莞市民政局文件

东民〔2017〕65号

东莞市民政局关于印发《东莞市殡葬事业发展“十三五”规划》的通知

各镇人民政府（街道办事处、园区管委会），市直有关部门：

《东莞市殡葬事业发展“十三五”规划》业经市人民政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。



（公开方式：主动公开）

东莞市殡葬事业发展“十三五”规划

为进一步深化殡葬改革，加快推进殡葬事业发展，根据《殡葬管理条例》、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）精神以及《广东省民政厅关于印发〈广东省殡葬事业发展“十三五”规划〉的通知》（粤民发〔2016〕125号）要求，制定本规划。

一、规划背景

（一）发展基础

“十二五”期间，在市委、市政府的正确领导和省民政厅的支持指导下，各镇（街道、园区）、各有关部门坚持以改革创新为动力、以群众需求为导向、以强化服务为主线，认真实施《东莞市殡葬事业发展“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，较好地完成了“十二五”期间殡葬工作目标任务，全市殡葬事业发展取得新成效。

一是殡葬改革法规制度不断完善。“十二五”期间，市委办公室和市人民政府办公室印发了《关于我市党员干部带头推动殡葬改革的实施意见》，出台了《东莞市免除低收入群体和其他特殊群体殡葬基本服务费用实施方案》、《东莞市殡葬事业发展“十二五”规划》、《东莞市免除殡葬基本服务费用实施方案》、《东莞市骨灰海葬、树葬补贴实施方案》等一系列规范性文件，对推进殡

葬改革、规范殡葬管理、落实惠民政策等方面起了重要的推动作用。

二是殡葬公共设施建设得到加强。全市共有殡仪馆 1 家，经营性公墓 4 个，公益性公墓 6 个，公益性骨灰存放设施 3 座。“十二五”期间，各级政府高度重视殡葬公共设施建设，大力推动实施“祥安计划”，推进殡仪馆、公益性骨灰存放设施、骨灰树葬区等建设项目，取得了明显成效。据统计，全市共投入 1.18 亿元用于殡葬基础设施的新建和改造，其中投入 1883.30 万元用于市殡仪馆基础设施改造，扩建群众办事大厅，改善了群众治丧环境。

三是殡葬基本公共服务保障制度逐步建立。殡葬基本公共服务纳入政府基本公共服务内容，实现了保基本、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，自 2015 年 7 月 1 日起，全面实施常住人口 7 项殡葬基本服务由政府免费提供政策。“十二五”期间，共免费提供殡葬基本服务 10402 宗，免除费用总额 1938.64 万元。发放骨灰海葬、树葬补贴 62 宗，合计 6.2 万元。

四是殡葬服务管理更加规范。通过开展殡仪馆等级认定、专项整治等工作，加强和规范殡葬服务机构的管理服务。建立殡仪馆“公众开放日”制度，在殡仪馆全面推行安装视频监控设备。加强殡葬服务价格管理，健全经营性公墓年度检查制度，推行经营性公墓墓位租用合同、民办殡仪服务机构服务合同示范文本。市

殡仪馆于 2013 年被评为“全国殡葬改革示范单位”，2015 年被评为“广东省一级殡仪馆”。

五是殡葬人才队伍建设加快发展。坚持人才先行的原则，不断健全机制，优化人才环境，对殡葬服务工作者进行分类组织、定期轮训，鼓励员工参加专业社工培训和考试。引进殡葬专业社工人才，努力提升殡葬服务质量。全市现有 85 人获得殡葬职业技能鉴定资格证书，16 人获得墓地管理员资格证书。

六是葬礼葬法改革取得新的进展。“十二五”期间，全市共火化遗体 76061 具，在保持火化率 100%的基础上，逐步推广节地生态殡葬，共举办 13 次海葬、树葬活动，鲜花祭扫、网络祭扫逐步推广，文明节俭办丧事渐成主流。

（二）面临形势

“十三五”时期是全省率先全面建成小康社会的决定性阶段，是我市实现创新驱动发展、对外开放合作、重点改革突破“三个走在前列”目标任务的战略机遇期，也是推动殡葬改革的重要时期。全市殡葬事业发展面临着新的机遇和挑战：

一是协调推进“四个全面”战略布局对深化殡葬改革提出了更高要求。全面建成小康社会，要求实现殡葬基本公共服务均等化，切实满足人民群众殡葬基本服务需求。全面深化改革，要求坚定不移地深化殡葬改革，让政府和市场形成合力，加快殡葬事业科学发展。全面依法治国，要求不断完善殡葬法规，依法加强

殡葬管理。全面从严治党，要求各级党委政府贯彻落实《关于党员干部带头推动殡葬改革的意见》，加强组织领导，健全工作机制，充分发挥党员、干部带头推动殡葬改革的作用。

二是经济社会转型发展带来人民群众殡葬服务需求新变化。随着经济发展进入新常态，新型城镇化和人口老龄化进程加快，殡葬服务需求呈现个性化、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的要求更加迫切。坚持绿色发展，要求政府提供更多绿色殡葬公共产品，积极推行节地生态安葬，节约国土资源，改善人与自然关系。

三是现代信息技术和殡葬事业发展结合不够紧密。推进“互联网+”行动计划，要求加快推进殡葬信息化建设。殡葬行业作为传统行业，普遍存在运用互联网意识不强，信息化程度偏低，融合型人才匮乏等问题，需要顺应网络时代发展新趋势，加速互联网与殡葬深度融合，运用信息化手段提高殡葬服务效率和精准度。

四是殡葬法治建设和文化建设较为薄弱。殡葬法治建设相对滞后，部门协同监管机制尚不健全，殡葬执法力量较为薄弱，执法手段逐步弱化，执法水平有待提高。传统丧葬陋俗对殡葬改革的阻力和干扰短期内难以消除，群众对文明低碳祭扫、节地生态安葬认可度有待提高。

二、指导思想和总体目标

（一）指导思想

以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导、深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，围绕“四个全面”战略布局和建设国际制造名城、现代生态都市的总体目标，坚持殡葬基本服务公益性方向，坚持殡葬先进文化引领，进一步规范殡葬管理，强化殡葬基本公共服务，推动殡葬改革，促进绿色发展。

（二）发展目标

到 2020 年，殡葬基本公共服务体系进一步健全完善，殡葬服务公众满意度显著提高；巩固保持遗体火化率 100%，节地生态安葬逐步推广，低碳文明祭扫新风尚逐步形成；不断满足人民群众多层次、多样化的殡葬服务需求，让人民群众对殡葬改革有更多获得感。

一是全面建立节地生态安葬奖励政策。在巩固遗体火化率 100%、有效治理遗体违规土葬和骨灰乱埋乱葬的基础上，骨灰节地生态安葬率达到 70%以上。优化骨灰存放设施资源配置，建立健全覆盖全市的节地生态安葬公共服务网络。

二是进一步提升殡葬基本公共服务均等化水平，服务保障水平居全省前列，公众满意度达到 90%以上。

三是殡仪馆公共设施设备与服务需求相匹配，火化机大气污

染物排放限值达到国家标准，殡仪车达到汽车排放标准和安全标准。

四是全市殡葬职业资格证书持有者超过 120 人次，进一步完善殡仪馆提供社会工作服务。

表：东莞市殡葬事业发展“十三五”规划目标指标

序号	一级指标	二级指标	2018 年	2020 年	指标属性
1	殡葬改革	节地生态安葬率（%）	> 60	> 70	预期性
2	设施建设	火化机加装除尘和烟气净化系统比例（%）	100 (2017 年完成)	100	约束性
3		殡仪车达到汽车排放和安全标准比例（%）	100	100	约束性
4	公共服务	殡葬职业资格证书持证人数（人次）	> 110	> 120	预期性
5		殡葬公共服务公众满意度（%）	> 80	> 90	预期性

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。加大工作力度，采取有效措施，巩固保持火化率达 100%。加强丧事活动监督管理，依法处理违规埋葬遗体、建造坟墓行为。提倡对遗体火化后骨灰去向实行登记，加强骨灰安置管理。

2. 加快推进节地生态安葬设施建设。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），

加大节地生态安葬公共服务供给，提供优质人文安葬服务。

专栏 节地生态安葬设施建设

（一）树葬、海葬设施建设

完善永久性骨灰树葬区设置，完善配套建设树葬追思纪念场所和海葬纪念设施。

（二）公益性骨灰存放设施建设

加快推进公益性骨灰存放设施建设，优先发展公益性骨灰楼堂。原则上新建城镇公益性公墓的节地生态安葬率达到 100%。

（三）经营性公墓节地生态墓区建设

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. 建立节地生态安葬奖励制度。因地制宜创新和推广节地生态葬式葬法，定期组织开展免费骨灰树葬、海葬活动。进一步完善节地生态葬法奖励政策并逐步提高奖励标准，为骨灰实行树葬、海葬者的家庭颁发纪念证书。

（二）强化殡葬基本公共服务

1. 完善殡葬基本服务免费政策。进一步提高殡葬基本公共服务水平，在全面实施常住人口 7 项殡葬基本公共服务由政府免费提供政策的基础上，逐步提高免费服务标准，适度增加免费项目。

2. 加强殡仪馆和公益性安葬（安放）设施建设。科学规划，加快推进公益性安葬（安放）设施建设，满足群众存放骨灰需求。完成市殡仪馆火化机尾气治理工作，严格控制遗体火化、祭品焚烧等环节的大气污染物排放。

3. 切实提升殡葬服务专业化水平。在殡仪馆全面推进服务

满意度评价、服务回访制度。加强殡葬职业道德教育和技能培训。进一步完善殡葬馆的社会工作服务，与临终关怀服务有效衔接，为遗属提供悲伤慰藉、情感关怀、心理疏导。

（三）加强殡葬重点领域管理

1. 加强殡葬事业单位监督管理。围绕殡葬管理服务重要领域、重点岗位和关键环节，制定和完善殡葬事业单位风险隐患防控管理流程，建立健全长效机制。加强安全，落实安全责任。推行“阳光殡葬”服务，坚持开展殡仪馆“公众开放日”活动，建立行风监督员制度，接受社会监督。

2. 加强公墓建设管理。严格按照《市民政局关于进一步加强公墓（骨灰楼）建设管理的通知》（东民字〔2014〕66号）规定，规范公墓建设标准，加强对公墓（骨灰楼）建设的审批管理，进一步健全公墓年检制度，加强公墓监督管理。规范公墓管理风险基金的提取、管理和使用。根据相关法律法规及墓位使用合同规定，积极探索推行墓穴循环使用。

3. 促进殡葬服务市场健康发展。区分殡葬基本服务和延伸服务，完善殡葬服务价格政策，推行价格公示制度。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。规范民办殡仪服务机构管理，推行殡葬服务合同示范文本。发挥殡葬行业协会作用，加强行业自律。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，持续深入宣传厚养薄葬、节地生态、绿色环保的殡葬理念。推行网络祭扫等文明低碳祭扫方式，切实做好清明、重阳等重大节日期间群众集中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。加强殡葬交流与合作，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建设。加强人口死亡医学证明和信息登记管理工作，规范殡葬服务单位业务档案管理。加快推进殡葬信息管理服务平台建设，建立部门之间人口死亡信息交换、共享机制。推动“互联网+殡葬”健康发展，发挥互联网、大数据在殡葬改革宣传、殡葬行政监督、殡葬服务、祭扫追思方面的作用。鼓励殡葬服务机构面向群众个性化需求，利用互联网技术提升殡葬服务效率和精准度。

四、重点工程

为发挥示范作用，推进规划实施，落实各项任务措施，“十三五”期间，实施殡仪馆建设、节地生态安葬、殡葬信息化建设

等三项重点工程。

（一）殡仪馆建设。按照标准化、园林化和人文化的要求进行建设改造，营造温馨舒适的治丧环境；完成殡仪馆火化机尾气治理工作，大气污染物排放限值达到国家标准；完成遗体接运车辆的更新换代工作。

（二）节地生态安葬。继续实施“祥安计划”，提倡开展节地生态安葬工程建设，建设1—2个高质量的节地生态安葬“精品工程”；继续提供骨灰树葬、海葬、花葬、草坪葬、壁葬、寄存等节地生态安葬服务，满足群众多元化需求。

（三）殡葬信息化建设。以现有殡葬信息化系统为基础，构建殡葬管理服务综合信息系统，形成统一数据中心，实现信息录入、数据统计、动态查询、流程监控和资源共享，并与东莞市民政信息化综合平台对接。

五、保障措施

（一）加强殡葬工作组织领导。殡葬工作事关民生，各镇（街道、园区）、各部门要围绕人民群众对殡葬改革的新期待、新诉求，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，广泛动员群众积极参与殡葬改革、推动殡葬改革。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，落实工作责任。基层党组织、村（居）委会要将殡葬改革列入村规民约。

（二）完善殡葬事业保障机制。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。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。探索创新殡葬公共服务领域的投融资机制，推行政府与社会资本合作（PPP）等市场机制，增加殡葬公共产品供给。保障殡葬设施建设用地，将殡葬用地纳入土地利用总体规划，新增建设用地的殡葬公共设施选址应与土地利用总体规划相衔接。依法妥善解决历史遗留的殡葬设施用地问题，对现有不符合土地利用总体规划的殡葬公共设施，应尽快完善相关手续。

（三）加强殡葬法治建设。结合推行权责清单制度，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。加强殡葬管理法治教育培训和政策法规宣传。深化行政审批制度改革，严格贯彻落实国务院《殡葬管理条例》及有关殡葬管理政策，进一步简化、规范殡葬行政审批项目的办事程序，加强事中、事后监管。

