

# 西畴县人民政府文件

西政发〔2023〕29号

## 西畴县人民政府关于印发西畴县 促进殡葬事业健康发展实施意见的通知

各乡（镇）人民政府，县直各部门：

《西畴县促进殡葬事业健康发展实施意见》已经县人民政府同意，现印发给你们，请认真抓好贯彻落实。



（此件公开发布）

# 西畴县促进殡葬事业健康发展实施意见

为坚定不移推进殡葬改革，加强和规范殡葬管理，根据《中华人民共和国殡葬管理条例》《云南省殡葬管理条例》《云南省公墓管理规定》《文山州促进殡葬事业健康发展实施意见》（文政发〔2023〕17号）等政策法规，巩固殡葬改革成果，规范殡葬管理秩序，结合实际，制定本实施意见。

## 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，按照党中央、国务院和省委省政府、州委州政府及县委县政府的决策部署，牢固树立以人民为中心的思想，全面贯彻新发展理念，围绕绿色、文明殡葬改革，以提升殡葬服务能力和水平为保障，以满足人民群众殡葬需求为导向，以创新殡葬管理体制机制为动力，以推动殡葬改革为牵引，整合资源、深化改革、规范管理、优化服务，促进精神文明和生态文明建设，推动殡葬事业发展，更好服务和改善民生。

## 二、基本原则

（一）政府主导，社会参与。正确处理政府与市场的关系，强化政府在推动殡葬改革工作中统筹规划、基础建设、政策激励、典型示范、监督管理等方面的主体责任，建立健全基本殡葬公共服务体系，完善监管体制机制，加强殡葬行业监管。积极引导社会力量有序参与，推进殡葬服务供给侧结构性改革，满足群众殡葬服务需求。

(二)深化改革，移风易俗。大力弘扬社会主义核心价值观，把尊重生命、绿色文明理念贯穿于殡葬改革全过程，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，传承发展优秀传统文化，破除丧葬陋俗，树立殡葬新风。

(三)节约资源，保护环境。坚持节约优先、保护优先理念，科学规划建设殡葬基础设施，鼓励和引导采用树葬、深埋、格位存放等不占或少占土地、少耗资源、少使用不可降解材料的方式安葬骨灰，促进人与自然和谐发展。

(四)分类实施，统筹推进。根据已规划建设经营性公墓、乡(镇)村公益性公墓、骨灰堂等遗体骨灰安葬设施的不同特点，因地制宜，分类指导，科学施策。坚持殡、葬、祭“三位一体”，推动绿色殡葬、人文殡葬、惠民殡葬相结合，葬法改革与丧礼改革相衔接。

(五)以人为本，为民服务。把满足人民群众殡葬需求作为出发点和落脚点，持续推进殡葬改革与完善殡葬服务相结合，优化殡葬资源配置，完善殡葬服务网络，建立基本殡葬服务制度，确保公益性基本殡葬服务全覆盖，让广大人民群众成为殡葬改革的受益者。

### 三、主要目标

强化政府责任，加快殡葬基础设施建设步伐，强化殡葬执法和宣传引导力度，全面落实殡葬改革政策法规，依法推进遗体火化、骨灰公墓内集中安葬，持续巩固遗体火化、骨灰入公墓“两个100%”改革成果。引导节地生态安葬。完善殡葬政策法规，

规范和简化殡葬流程和服务，提升殡葬服务水平。除《民政部 国家民委 卫生部关于国务院<殡葬管理条例>中尊重少数民族的丧葬习俗规定的解释》（民事发〔1999〕17号）中规定的10个少数民族外，全县遗体火化率达100%；骨灰入公墓集中安葬率达100%，其中节地生态安葬率达35%以上。全县“三沿六区”（铁路沿线、公路沿线、河道沿岸和水源保护区、文物保护区、风景名胜区、居民区、开发区、坝区）视野范围内墓区治理率达100%。

#### 四、主要措施

（一）依法治理殡葬习俗，严格落实法治殡葬。全县辖区均划定为火化区。各乡（镇）要持续深入推进“青山白化”治理工作，乡（镇）、村（社区）要逐级签订绿化责任，“三沿六区”视野范围内墓区做到见树不见墓、无非法公墓。严禁个人或组织通过翻修扩大老旧坟墓（具有文物保护性质的按有关规定办理），群众自愿或因征地拆迁等需要搬迁的坟墓一律迁入公墓内进行安葬。禁止在公墓外安葬和修建活人墓，违反规定安葬和修建活人墓的行为，责令自行拆除，恢复土地原样，拒不拆除的依法强制拆除，所需经费由过错方承担。严禁生产、销售、购买使用大棺木、大墓碑等土葬用品。

（二）规范殡葬服务管理，维护殡葬市场秩序。

1. 严格公墓价格管理。按照属地负责原则，加强和规范公墓价格管理。公益性安葬（安放）设施价格和收费实行政府指导价管理，属非营利性收费，由县发改局会同县民政局，结合各（乡镇）公益性安葬（安放）设施建设情况，按照设施审批权限制定

具体价格和收费标准，并报县人民政府批准后执行，收取费用实行专户存储、专款专用和公示制度。经营性公墓价格由县民政局牵头，县发改、市场监管、财政等部门和经营单位参与，对经营性公墓开展成本核算（可委托第三方机构开展成本核实）；通过座谈会、问卷调查等方式，征求社会公众意见建议，提出经营性公墓价格指导意见。经营单位根据指导意见和群众不同需求，保证中、低价位墓穴墓位数量充足、价格合理，科学制定梯级式墓穴墓位价格，报县民政局同意后在公墓显著位置进行公告，实行明码标价。

县殡葬改革工作领导小组要组织县市场监管、民政、发改、综合执法等部门不定期开展联合巡查检查或明察暗访，发现问题及时依法依规严肃查处。经营性公墓单位应当凭殡仪馆出具的火化证明或者医院、公安、司法机关出具的死亡证明出售墓穴，并向认购墓穴者发放墓穴证书。严厉打击预售行为，坚决杜绝炒买炒卖、私自转让墓位（格位）不法行为，以及涉嫌垄断和不正当市场竞争的行为，违者由县民政局会同县市场监督管理局依法查处。

**2. 规范殡葬服务行为。**推进殡仪馆标准化、规范化、优质化服务建设，殡葬服务从业人员须持证上岗，严格落实殡葬服务项目、服务内容、收费标准、服务程序、服务承诺、服务监督的“六公开”制度，提升服务诚信度和服务水平。殡葬四项基本服务严格执行政府定价管理。在保证基本殡葬服务的供给规模和质量的前提下，经县民政局同意，殡葬服务单位适当开展延伸服务（选

择性服务），殡葬延伸服务（选择性服务）的项目、内容，实行市场定价与政府部门指导价管理相结合，由殡葬服务单位提出延伸性服务项目及收费标准方案报县民政局，县民政局组织县发改、市场监管、财政等部门进行议价形成初步意见后，通过召开座谈会或听证会等方式广泛征求意见，提出延伸性服务项目及价格范围，由殡葬服务单位调整完善延伸性服务项目及收费标准方案报民政局审核同意，经备案后，报州民政局存档，并实行对外公示和明码标价，不得擅自提高收费标准和扩大收费范围。延伸服务采取自愿消费，不得强制消费和捆绑收费。殡葬服务单位不得提供未经民政局审核和备案的延伸服务项目，不得开展与公序良俗、社会公德、移风易俗等相悖的服务项目，不得与基本殡葬服务内容混淆、重复、拆分或强制捆绑提供服务并收费，不得限制或变相限制丧属自带骨灰盒、花圈等殡葬用品。

县民政局加强对殡葬服务机构收费的日常监管，全面建立殡葬服务收费标准和丧葬用品价格公示制度，逐步推行殡葬服务和丧葬用品销售格式合同。殡葬服务机构要主动向丧属发放《殡葬服务告知书》，打印丧属选定的服务项目清单及收费明细让丧属确认签字后方可提供服务，保障消费者知情权、自主选择权和平交易权，收取服务费用时要出具合法结算票据，所提供的、发放的各种票据、墓穴证书、合同或协议不得另行收费。

**3. 强化丧葬用品市场监管与整治。**县市场监管局、民政局要加大殡葬市场主体监管，强化殡葬用品生产厂家、中介服务机构、市场经营主体等日常监管，定期开展丧葬用品市场巡查检

查，严肃查处违法违规生产、销售封建迷信用品、生产经营土葬用品及超出许可范围经营丧葬用品等不法行为，清理取缔无证照生产经营墓碑的“路边摊”、私作坊，规范丧葬用品市场经营行为。

**4. 禁止违法违规服务。**未经县民政局批准，任何单位和个人不得从事遗体接运、存放（含冷藏）、整容、火化等与接触遗体有关的殡仪服务。禁止医疗机构违规设置遗体停放场所并出租（出借）从事违规殡葬经营活动；禁止宗教活动场所违规建设骨灰存放设施或违规违法开展经营活动。

**（三）制定适度惠民殡葬政策，解特殊群众后顾之忧。**根据国家民政部等 16 个部委印发《关于进一步推动殡葬改革促进殡葬事业发展的指导意见》（民发〔2018〕5 号）关于“要坚持基本殡葬服务公益性，强化政府责任和投入，依照国家有关规定加强基本殡葬服务收费管理，并为城乡困难群众以减免费用或补贴方式提供基本殡葬服务，有条件的地区可将政策惠及对象扩展到辖区所有居民，逐步实现基本殡葬服务的普惠性、均等化”的要求，按照“保基本、广覆盖、多层次、可持续”的原则，健全完善惠民殡葬政策措施，落实基本殡葬服务费用减免和补贴措施，除国家公职人员外，县内常住居民死亡后，县级财政承担遗体接运、7 日内遗体存放、火化和 30 日内骨灰寄存“四项基本”殡葬服务费用，不再承担骨灰盒、墓碑费用。城乡特困、孤儿等特殊群体遗体火化入公墓安葬后，骨灰盒、墓碑费用由其监护人按实际困难向属地乡（镇）人民政府申请、报县民政局核定，予以

适当救助补助；无名、无主遗体火化后的骨灰，经公告无人认领的，殡仪馆按相关规定处理。

（四）坚持“两山”理念，推行节地生态安葬。加快推进西畴县公益性骨灰堂项目建设，引导广大群众将遗体骨灰安放于骨灰堂。已建成的8个公益性公墓内，均规划建有草坪生态葬区。已建成经营性公墓内，规划预留花坛葬、树葬、草坪葬等节地生态葬法。鼓励生态安葬遗体骨灰，凡是在公墓内已建成生态葬区采用生态葬法安葬（放）遗体骨灰的，减免穴（格）位占用费和20年管理费。

#### （五）规范农村公益性公墓建设管理。

1. 规范农村公益性公墓建设布局。县民政局、县自然资源局、各乡（镇）人民政府根据辖区人口数量及分布、地域情况、交通状况等实际，将农村公益性公墓建设纳入县、乡国土空间规划和村庄规划统筹布局和建设。选址要符合国土空间规划要求，主要在不是耕地的荒山、荒坡、非耕地或不宜耕种的瘠地上建设，新建殡葬设施不符合国土空间规划的，不得选址建设。不得建在国家公园、自然保护区、森林公园、风景名胜区等各类自然保护地、野生动物重要栖息地、珍稀濒危和极小种群野生植物重要原生境、天然林保护重点区域、基本草场及国有林场，不得紧邻机场、铁路站场及其它重要交通枢纽，不得建在住宅区、耕作区、开发区、旅游景区、文物保护区、水源保护区和水库、河流、堤坝等河湖管理保护范围内以及等级公路或专用公路干道、铁路轨道交通沿线两侧。

**2. 严格农村公益性公墓审批程序。**本《实施意见》将农村公益性公墓分为乡(镇)级农村公益性公墓和村级农村公益性公墓。乡(镇)级农村公益性公墓建设项目由乡(镇)提出申请，经县民政局会同县发改、自然资源、林草、生态环境、住建、农业农村、水务、交通运输等部门审核同意并依法取得用地手续后，由县民政局审批并报州级民政部门备案。村级农村公益性公墓建设由村(社区)提出申请，经乡(镇)人民政府组织乡(镇)社会事务办公室、自然资源以及农业综合服务中心工作人员进行选址联勘联审同意，并依法取得用地手续后，由县民政部门审批并报州级民政部门备案。县民政局、各乡(镇)人民政府要根据本《实施意见》，完善已建公益性公墓的报批手续。在本《实施意见》发布之日起，不再审批新建或扩建村级公益性公墓，特殊情况需要新建或扩建的，报县人民政府审批。任何单位和个人未经批准，不得新建或扩建农村公益性公墓。

**3. 强化农村公益性公墓管理。**全县辖区内已建成的公益性公墓，乡(镇)级公益性公墓管理主体为属地乡(镇)人民政府，村(组)级公益性公墓管理主体为具体实施建设的管理村组(公墓管理委员会)，各公墓均需制定公墓管理规定，公墓管理规定内容包括但不限于管理主体、安葬范围、安葬次序、墓碑规格、管理维护、处罚措施等。禁止向安葬服务对象外人员提供墓穴，墓穴使用人只享有使用权，不得私自转让、买卖。

#### (1) 安葬范围。

乡(镇)级农村公益性公墓安葬对象为本乡(镇)人民政府

驻地行政村（社区）所辖范围内的已故村民（包括原户籍地在当地的已故村民）和乡（镇）人民政府所辖范围内未规划建设村级公益性公墓的农村村民。村级农村公益性公墓安葬对象为该公益性公墓规划覆盖区已故村民（包括原户籍在公墓覆盖规划区村组的已故村民）的遗体骨灰。

特殊情况人员需要进入公益性公墓安葬的遗体骨灰，需报辖区乡（镇）人民政府审批，并报县民政局备案。

进入公益性公墓安葬的遗体骨灰，公益性公墓管理单位要向遗体家属或监护人出具安葬墓穴证明。禁止私自买卖和提前预定墓穴。

（2）墓穴及墓碑。农村公益性公墓骨灰单墓、双墓每穴不超1平方米，墓碑高不超80厘米，宽不超60厘米。坟墓不得建石围栏，原则上每一座公益性公墓墓碑规格、颜色要相对统一，墓穴有序安葬。

（3）管理职责。县民政局负责对全县公益性公墓建设进行业务指导，负责做好全县范围内农村公益性公墓规划编制、审批、监督管理。督促乡（镇）人民政府负责做好辖区内村（组）公益性公墓规划、建设、监督管理工作，并负责辖区农村公益性公墓的年检年审。县殡葬改革领导小组成员单位按各自职能职责配合做好公益性公墓的监管工作。

各乡（镇）人民政府要按属地管理职责，制定乡（镇）级公益性公墓、村级公益性公墓的管理维护制度，安排有专人进行管理，确保安葬人员档案健全。县发改、县民政局、各乡（镇）人

民政府协同制定乡(镇)级公益性公墓的收费管理制度;各乡(镇)人民政府指导制定村(组)级公益性公墓的收费管理制度,指导各村(社区)、村集体经济组织建立完善红白理事会,负责管理村内丧葬事务。

县级各部门、各乡(镇)人民政府加强对殡葬移风易俗工作的宣传,倡导乡风文明,将殡葬移风易俗纳入村规民约,倡导“文明节俭治丧、节地生态安葬、文明低碳祭扫”文明新风。各公墓管理单位或业主,要加强公墓内部管理,维护墓区秩序,进行墓区绿化和对墓地穴位设施进行维护、修缮,保持墓区的环境优美、庄重肃穆和墓地穴位设施的完好整洁。定期对墓区内群众祭扫留下的坟标、纸钱、香烛等易燃物进行清理,严防引发火灾。

县民政局、各乡(镇)人民政府应将殡葬管理纳入日常监管,定期开展检查。

(4) 禁止违规违纪。国家机关及其工作人员在公益性公墓建设管理过程中有玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的行为,由相关部门按职责对主要负责人和直接责任人进行问责或依法给予行政处分,情节严重的移交纪委监委查处,构成犯罪的,移交司法机关依法追究刑事责任。严禁公益性公墓从事以营利为目的租货、股份制合作等变相经营活动,不得改变公益性质;严禁公益性公墓(骨灰堂)开展墓位格位预售,以及私自转让、买卖墓位格位。对利用农村公益性公墓开展经营活动的,由县民政局依法查处。

(5) 其他规定。除《民政部 国家民委 卫生部关于国务院<

殡葬管理条例>中尊重少数民族的丧葬习俗规定的解释》（民政发〔1999〕17号）中规定的10个少数民族外，任何组织或个人不得兴建遗体公墓。

### （六）严格经营性公墓建设的审批和监管。

1. **严格审批条件**。按照《云南省民政厅关于加强和规范经营性公墓审批监管工作的通知》（云民发〔2021〕188号）有关政策要求，西畴县经营性公墓近期内不再新建，如现有墓穴不能满足需求时，由县民政局商经营单位提出扩建申请，报经县人民政府审核同意后按照审批程序逐级报批后扩建，或者公开选定经营主体依法审批新建。

2. **审批服务及监管**。经营性公墓建设单位向县民政局提出申请，报经县人民政府审核同意后，报州民政局审批，审批结果报省民政厅备案。

（1）县发改、市场监管、民政部门负责对经营性公墓的收费进行监管，查处乱收费或强制消费行为。监督公墓经营主体化解矛盾纠纷问题。

（2）县民政局依据有关规定，按照程序、标准及时督促公墓建设单位上报相关需报备或审批的材料，核实真实性、合法性，协助向上一级民政管理部门申办《经营性公墓经营许可证》核发工作；负责对公墓经营管理单位开展监督检查，及时纠正、查处存在的问题，协助解决反映的困难。

3. **经营性公墓中的公益性墓位占比**。按照《云南省民政厅关于加强和规范经营性公墓审批监管工作的通知》（云民发〔2021〕

188号)关于“经营性公墓内应规划建设一定比例的公益性墓位，能满足区域内城镇困难群众安葬需求”的政策要求，结合实际，确定经营性公墓内应规划建设不低于30%的公益性墓位。

#### 4. 安葬范围。

经营性公墓是为城镇居民以及其他公民提供骨灰安葬并实行有偿服务的公共墓地，是有效解决政府投入不足、服务能力不高和群众差异化服务需求矛盾的有效途径，其安葬范围为：全县所有公民(包括原户籍地在西畴长期县外居住有愿意回乡安葬人员)、户籍不在西畴但长期在西畴生活人员、归国侨胞、港澳台同胞。

为支持全县殡葬改革工作，有效缓解近年来财政支出压力，促进殡葬事业持续、有序、健康发展，鼓励全县党员同志、全体机关干部职工、企事业单位干部职工、城镇居民和广大人民群众死亡后进入经营性公墓安葬。原则上财政供养对象死亡后均需进入经营性公墓安葬。

进入经营性公墓安葬的遗体骨灰，经营性公墓管理单位要出具安葬墓穴证明。

(七)弘扬人文殡葬。要坚持正确舆论导向，大力宣传殡葬改革法规政策，弘扬与当代社会相适应、与时代精神相融合、与现代文明相协调的优良殡葬文化，培育具有时代特征、民族特点、群众基础的殡葬行为规范，积极倡导厚养薄葬、文明治丧、低碳祭扫、生态安葬，倡导科学、文明、节俭的殡葬理念，树立移风易俗新风尚。城镇建成区禁止占用公共设施停放遗体、灵柩、搭

设灵棚（堂），提倡厚养薄葬，杜绝低俗文娱活动，不扰民。积极推广现代文明的殡葬礼仪和殡葬用品，大力倡导网络祭扫、鲜花祭扫、踏青遥祭、植树缅怀以及“鲜花替代纸钱、鲜花替代坟标”等文明低碳环保祭扫方式，积极组织集体共祭、社区公祭、家庭追思等现代吊唁活动，弘扬慎终追远等优良传统殡葬文化，引导广大群众从注重实地实物祭扫转移到以精神传承为主的方式上来。

## 五、工作要求

（一）加强组织领导。县殡葬改革工作领导小组要定期或不定期地研究解决工作中的热点、难点问题，各乡（镇）建立由政府主要领导负总责、分管领导具体负责、社会事务牵头、各相关部门共同参与的殡葬管理领导机构，“一把手”亲自抓、负总责，分管领导具体抓、深入抓，部门联动共同抓，一级抓一级，层层抓落实的工作格局，推动殡葬事业健康有序发展。

（二）明确工作职责。各乡（镇）要认真落实属地管理原则，做好本行政区域内殡葬管理工作。殡葬改革工作领导小组成员单位严格按照职能职责切实履行职责，各司其职、密切配合，努力形成殡葬管理工作合力。县委组织部、县人社局办理丧葬抚恤金时，要审核火化证明、安葬公墓证明，国家公职人员死亡遗体骨灰安葬墓穴证明由原单位核实，民政部门根据单位核实的意见出具公墓证明。进经营性公墓安葬的遗体骨灰由经营性公墓管理主体出具墓穴证明并报县民政局备案。

（三）强化模范带头作用。切实增强党员干部从严律己意识，

强化党纪法规的刚性约束。党员干部要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，并加强对直系亲属和身边工作人员办理丧葬事宜的教育和约束，以正确导向和模范行为示范带动广大群众革除丧葬陋俗，弘扬新风正气。对党员干部尤其是领导干部去世后违规土葬、散埋乱葬、超标准建墓立碑以及治丧活动中其他违法违纪行为，要依法依纪严肃查处。

（四）加大投入力度。县民政局、各乡（镇）要建立健全与殡葬事业发展相适应的保障机制，落实殡葬管理、殡葬执法和殡葬宣传所需的各项经费保障，将经费纳入财政预算，加大殡葬公共投入，积极支持殡仪馆、公益性公墓等殡葬服务设施修缮，促进殡葬事业健康发展。

（五）严格监督考核。县殡葬改革工作领导小组将殡葬事业健康发展作为各级各部门、各乡（镇）绩效考核的重要内容，完善奖惩制度，强化殡葬管理工作问责机制，推动形成殡葬改革良好环境。

（六）加大宣传力度。县级各机关部委、各乡（镇）人民政府要加大宣传力度，以新闻媒体、会议、广播等宣传媒介，强化宣传引导，营造氛围。

本实施意见自印发之日起执行。《西畴县人民政府关于深化殡葬改革的实施意见》（西政发〔2016〕111号）文件废止。

---

抄送：县委办公室，县人大常委会办公室，县政协办公室，县纪委  
县监委，县法院，县检察院，县人武部。

---

西畴县人民政府办公室

2023年11月24日印发