

【发布单位】民政部  
【发布文号】民发〔2009〕170号  
【发布日期】2009-12-03  
【生效日期】2009-12-03  
【失效日期】-----  
【所属类别】政策参考  
【文件来源】[民政部](#)

# 民政部关于进一步深化殡葬改革促进殡葬事业科学发展的指导意见

(民发〔2009〕170号)

各省、自治区、直辖市民政厅（局），新疆生产建设兵团民政局：

殡葬改革关系人民群众切身利益，党中央、国务院对此高度重视。经过多年努力，我国殡葬改革不断深入，殡葬事业取得了长足进步。实行火葬、改革土葬、节约殡葬用地、文明节俭办丧事已成为社会共识。但随着改革开放和经济社会快速发展，我国殡葬事业总体水平与科学发展观要求不相适应的矛盾日益突出，在殡葬资源配置、殡葬服务质量、殡葬救助保障、殡葬管理体制和运行机制等方面，尚不能完全满足人民群众的丧葬需求。为进一步深化殡葬改革，不断满足人民群众在殡葬服务方面的需求，促进殡葬事业科学发展，提出如下意见：

## 一、充分认识深化殡葬改革的重要意义

以节约土地、保护环境、移风易俗、减轻群众负担为宗旨的殡葬改革，符合我国人多地少、资源紧缺的基本国情，符合全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会的基本要求。实践证明，殡葬改革代表了人民群众根本利益，顺应了时代发展潮流，促进了经济社会发展。进一步深化殡葬改革，是建设资源节约型、环境友好型社会，实现人与自然和谐相处的客观需要；是坚持以人为本，着力保障和改善民生，建设服务型政府的应有之义；是树立文明节俭新风尚，构建社会主义核心价值体系的重要标志；是提升社会文明程度，推动社会主义新农村建设的重要保障。

各级民政部门要根据新形势，深刻理解殡葬改革的长期性、艰巨性、复杂性，充分认识殡葬改革对于促进我国经济、社会、文化、生态建设的重要性，进一步统一思想，坚定信心，锐意进取。要积极争取各级党委政府、相关部门、社会各界的支持，加大协调、宣传力度，始终坚持以实现群众殡葬改革愿望、满足群众丧葬需求、维护群众殡葬权益为出发点和落脚点，不断深化殡葬改革，提升为民服务能力，促进殡葬事业科学发展，实现殡葬改革上水平，人民群众得实惠。

## 二、深化殡葬改革的总体要求

（一）指导思想。以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，认真落实科学发展观，强化政府责任和投入，坚定不移地推动殡葬改革，完善殡葬服务体系，建立殡葬救助保障制度，理顺殡葬管理体制，促进殡葬科技进步，树立殡葬改革新风，加强殡葬行业监管，发挥殡葬改革在促进我国经济社会全面协调可持续发展中的重要作用。

### （二）基本原则。

1. 以人为本，科学发展。牢固树立以民为本、为民解困、为民服务的宗旨，把深化殡葬改革与维护人民群众基本殡葬权益结合起来，实现基本殡葬公共服务均等化。推动殡葬事业科学发展，开展殡葬理论创新、制度创新和科技创新，把殡葬管理与服务、改革与发展有机结合起来，促进人与自然和

谐相处。

2. 政府主导，市场参与。充分发挥政府在推动殡葬改革中的主导作用，进一步明确部门职责，理顺关系，提高政府殡葬管理、殡葬公共服务的能力和水平。对基本殡葬服务，政府要加大投入。对其他选择性殡葬服务，注重发挥市场调节作用，满足人民群众多层次需求。

3. 政事分开，管办分离。正确处理行政与事业、服务与经营的关系，充分发挥公益性殡葬事业单位在提供基本殡葬服务、保障群众殡葬权益方面的重要作用。切实转变政府职能，坚持管理与经营分开、监督与经办分离，实现殡葬服务经营的公平、诚信，殡葬管理监督的公开、公正。

4. 统筹兼顾，分类指导。注重统筹规划，因地制宜，促进人与自然和谐发展。坚持实事求是，一切从实际出发，根据自身条件和特点，不断完善殡葬改革政策措施，促进殡葬事业科学发展。

（三）主要目标。遏制一些地区火化率下滑和乱埋乱葬的问题。通过积极推动和倡导，节地葬法和不保留骨灰逐步被群众接受。建立起比较完善的殡葬服务网络、殡葬救助保障制度、殡葬管理体制和运行机制，基本实现殡葬服务优质化，殡葬管理规范化的，殡葬改革有序化，骨灰处理生态化，殡葬习俗文明化，殡葬设施现代化。

#### （四）主要任务。

1. 坚持推行火葬，创新骨灰安葬方式。科学确定火葬区域和范围，根据人口密度、交通状况、设施配置和群众接受程度，逐步扩大火葬区。继续巩固提高火化率，推广节地葬法，着力治理“装棺二次葬”，倡导不保留骨灰，实现骨灰安葬多样化，降低占地安葬比例。

2. 积极改革土葬，依法管理殡葬活动。不具备火葬条件的地方，要加大宣传力度，引导群众转变观念，移风易俗，积极参与土葬改革，治理乱埋乱葬，逐步缩小土葬区。严格限制墓葬用地，尽可能选择荒山瘠地实行遗体相对集中安葬，推广不留坟头的遗体安葬方式。

3. 改善殡葬设施，提高公共服务能力。建立和强化政府对殡葬事业的投入机制，完善殡葬服务设施，形成覆盖城乡居民的殡葬服务网络。重点加强城乡公益性骨灰存放设施建设，更新改造落后火化设施设备。满足人民群众基本殡葬需求，节约殡葬用地，减少环境污染。不断创新服务模式，开展诚信、优质服务。

4. 规范公墓管理，保护生态环境。制定完善公墓建设规划，从严审批经营性公墓。积极协调有关部门，坚决取缔非法公墓，纠正违规建设公墓，加强对公墓经营行为的监管，防止炒买炒卖，加大对豪华墓地的治理力度。

5. 减轻群众负担，实现基本服务均等化。合理界定政府基本殡葬服务和市场选择性殡葬服务范围，严格执行政府定价、政府指导价和市场调节价，平抑殡葬服务和丧葬用品价格。大力推行惠民殡葬政策，逐步建立以重点救助对象基本殡葬服务减免为基础，其他多种形式殡葬救助为补充，基本殡葬服务均等化为目标的殡葬救助保障制度。

6. 树立文明新风，促进殡葬事业发展。大力倡导殡葬新观念、新风尚，弘扬先进殡葬文化，提倡文明节俭办丧事，引导群众破除丧葬陋俗，树立殡葬改革新风。加强殡葬理论和殡葬文化研究，推进殡葬科技创新和人才队伍建设，加强行风建设和纠风工作，促进殡葬事业健康发展。

### 三、采取有效措施，扎实推进殡葬改革

（一）制定完善殡葬事业发展规划。各地要结合本地区实际和国家、地方制定“十二五”规划的要求，制定完善殡葬事业发展规划，并纳入当地国民经济和社会发展规划，明确殡葬改革发展的具体目标和任务，采取切实可行的政策措施和方法步骤。根据人口、耕地、交通、生态等情况，科学划分火葬区和土葬改革区，合理确定殡葬设施数量、规模、布局和功能，统筹考虑殡葬设备配置标

准，严格控制经营性公墓。

按照殡葬法规政策，综合运用法律、行政、经济等手段，严格依法行政，建立完善殡葬执法机构和执法机制。在火葬区坚持实行火化，确保火化率稳步上升；强化骨灰管理，推行骨灰安葬备案制；积极推广树葬、花葬、草坪葬等节地葬法，鼓励倡导深埋、撒散、海葬等不保留骨灰方式，推动绿色殡葬。在土葬区坚持因地制宜，逐步推进殡葬改革，教育引导群众摒弃水泥、石材建坟，保护生态环境；完善殡仪服务设施，加强农村公益性墓地建设，避免乱埋乱葬。新实行火葬的地区，要坚持循序渐进，加强政策宣传引导，做好群众思想工作，注意方式方法，积极、有步骤地实行火葬。

（二）提高殡葬服务水平。要进一步优化殡葬服务内容、程序和标准，完善便民惠民的殡葬服务网络，逐步形成基本殡葬服务为主体、选择性殡葬服务为补充的服务格局。遗体接运、存放、火化和骨灰寄存作为基本殡葬服务项目，由公益性殡葬服务单位提供，并可根据当地经济社会发展水平和需求状况，适当增加基本殡葬服务内容。对选择性殡葬服务，包括遗体整容、防腐、告别、骨灰安葬、丧葬用品及其他殡葬特需服务，建立行业规范，实行自愿选择，公平协商，市场运作，政府监管。有条件的地区，逐步实行遗体火化服务与其他殡葬服务分开。火葬场主要承担遗体火化服务，殡仪馆主要提供悼念、告别等服务。

政府举办的殡仪馆、火葬场、骨灰堂等殡葬服务事业单位，要牢固树立为民便民利民意识，大力开展“一站式”服务和便民服务。要严格执行政府定价、政府指导价，带头降低市场调节价，发挥平抑物价的作用，规范殡葬服务收费项目，保证同类殡葬用品价格不高于市场价，中低价位殡葬用品足量供应，不得捆绑、强迫或误导消费。要切实加强内部管理，提高服务质量，建立以岗位责任与绩效考核为基础的综合评价制度，实行服务问责制。

（三）加强公墓管理。按照相关要求，进一步强化公墓建设经营的审批管理，从严审批经营性公墓。未依法办理农用地转用和土地征收手续的，不得许可建设经营性公墓。公益性骨灰存放设施完善的地区，要认真研究经营性公墓控制机制，除纳入规划的外，原则上不再许可建设经营性公墓或扩大既有公墓占地面积。积极发展城乡公益性骨灰存放设施，加大投入和建设力度，满足群众骨灰安放需要。未经批准，任何形式的公益性公墓不得转为经营性公墓。

按照属地管理原则，切实加强对公墓的依法管理，重点强化年检制度和日常监管。严防炒买炒卖，除可向夫妻健在一方、高龄老人、危重病人预售（租）确保自用外，公墓经营者必须严格凭死亡证明或火化证明出售（租）墓穴或骨灰存放格位，不得出售（租）超面积、豪华墓穴，不得炒买炒卖墓穴或骨灰存放格位。要规范墓穴续租，研究公墓使用年限，提高公墓容积率，加大殡葬用地的循环利用。城乡骨灰堂必须坚持公益原则，按照政府定价或成本价收取骨灰存放费用。积极推广墓碑小型化、艺术化、多样化。

（四）推行惠民殡葬政策。各地要结合实际，积极争取政府出台惠民殡葬政策，加快建立和完善殡葬救助保障制度。对生前生活特别困难的人员，由政府免除遗体接运、存放、火化和骨灰寄存等基本殡葬服务费用。按照保基本、广覆盖、可持续的原则，有条件的地区，可从重点救助对象起步，逐步扩展到向辖区所有居民提供免费基本殡葬服务，实行政府埋单。对节地葬法或不保留骨灰的，以及土葬改革区自愿火化的，实行政府奖励、补贴，建立起覆盖城乡居民的多层次殡葬救助保障体系。

建立完善殡葬事业公共投入和稳定增长机制，加大基本殡葬服务设施设备，特别是火化设备的更新改造和城乡骨灰堂的公共投入力度。将殡葬事业经费纳入地方预算，不断增强政府提供基本殡葬服务的能力。将农村公益性骨灰存放设施纳入社会主义新农村建设规划和村级公益事业建设规划，给予必要的政策指导和资金支持。福利彩票公益金可用于支持经济欠发达地区、少数民族地区的殡葬救助保障和设施设备建设。

（五）理顺殡葬管理体制。进一步明确各相关部门在殡葬改革、殡葬管理、殡葬服务、殡葬价格和丧葬用品生产销售等方面的工作职责，形成政府领导、民政协调、各部门齐抓共管的管理体制。民政部门主要承担推进殡葬改革、加强殡葬管理、监督殡葬服务等方面的职能，协调配合有关部门制止乱埋乱葬，加强市场监管。从有利于殡葬改革和政府有效监管出发，积极推行政事分开、管办分离。

各级民政行政机关要逐步与经营性公墓和其他殡葬服务企业脱钩。今后，民政行政机关不再作为发起人或投资人，参与经营性公墓和其他殡葬服务企业的建设经营，机关工作人员不得在经营性公墓和其他殡葬服务企业任职或兼职，不得以任何形式从中获取利益。

殡葬管理事业单位，要切实履行殡葬管理职能，认真开展殡葬执法，不得从事殡葬经营活动，不应向殡葬服务单位和企业收取任何管理费用，在人、财、物等方面逐步与殡葬服务单位和企业脱钩。殡葬服务事业单位要将基本殡葬服务和选择性殡葬服务项目逐步分离，选择性殡葬服务项目实行市场化运作。对社会资本建设的具有基本殡葬服务功能的殡仪馆，可以采取政府赎买方式，转为殡葬服务事业单位。

（六）树立移风易俗新风尚。要紧紧依靠群众，充分相信群众，广泛发动群众，认识和把握殡葬传统文化的历史意义和现实价值，积极探索和推广能够满足人民群众缅怀先人、慎终追远的愿望和需求，与当代社会相适应、与现代文明相协调的殡葬习俗和文化形式，充分培育、挖掘和保护群众中蕴藏的主动实行殡葬改革的愿望和要求，不断增强人民群众参与殡葬改革的自觉性。要充分发挥社会组织、行业协会、村（居）委会、红白理事会的作用，以清明节等传统节日为契机，向人民群众宣传实行殡葬改革的重要性和必要性，开展殡葬宣传进社区活动。要始终坚持正确的舆论导向，充分利用广播、电视、报刊、互联网等新闻媒体，积极宣传殡葬改革，倡导文明新风。

（七）促进殡葬改革创新。积极整合殡葬资源，促进殡葬改革理论创新、科技创新和机制创新，提高推进殡葬改革的能力，重点解决殡葬基础理论、技术进步和运行机制等方面的问题。要重视殡葬理论研究，加快研究步伐，以理论研究成果指导殡葬改革实践。实施殡葬科技攻关，推广环保殡葬产品，特别是节能减排殡葬设备和可降解骨灰盒、棺柩。加强对殡葬设施、产品、服务等技术标准的研究和制定，建立健全监督机制。加强环境监测、治理与评价，实行环境质量认证制度。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，提高殡葬职工整体素质和能力。总结经验，树立典型，大力开展殡葬改革示范活动，以点带面，努力形成各具特色的地方殡葬改革和发展模式。

（八）加强殡葬监管和行风建设。制定公平公正的行业政策，规范社会资本举办殡葬服务单位的准入条件，提高从业资质，探索建立殡葬行业准入制度。加强殡葬服务、骨灰安放、土葬改革、移风易俗、清明祭扫等工作的监督管理。民政部门要按照社会组织管理的要求，加强指导，切实发挥殡葬协会作用，支持殡葬协会等社会组织及其会员加强行业自律，提高自身素质，承担公益责任。要按照“管行业必须管行风”的要求，认真落实责任制，切实加强殡葬行风建设和纠风工作。坚持把以人为本、服务群众作为行风建设和纠风工作的主要内容，与殡葬工作统筹安排，共同推进。重点治理殡葬乱收费，坚决纠正利用行业特殊性损害群众利益的突出问题。积极开展民主评议行风和行风建设示范单位创建活动，教育殡葬系统干部职工增强宗旨意识、大局意识和服务意识，弘扬优良作风。对有令不行、有禁不止、顶风违纪的典型案件要严肃查处，公开曝光。

（九）加强组织领导。各级民政部门要进一步提高对殡葬改革重要性的认识，增强责任感和紧迫感，坚持推进殡葬改革不动摇，加快殡葬事业发展不停步，提高殡葬服务水平不松劲。要切实加强领导，摆上重要议事日程，纳入工作考评体系。主要领导要亲自抓，带头调查研究，定期听取工作汇报，作出部署，狠抓落实，重点解决殡葬难点、热点问题。要关心、支持殡葬工作和殡葬职工，充分调动各方面的积极性、主动性、创造性。

各地殡葬改革情况不同，发展各异。各级民政部门要敏于观察形势，善于把握重点，勤于积小成大。要勇于探索，敢于创新，以维护群众殡葬权益为宗旨，以推动殡葬设施建设为基础，以提高殡葬服务水平为抓手，以完善殡葬管理体制为保障，不断深化殡葬改革，促进殡葬事业科学发展。

二〇〇九年十二月三日

说明:本库所有资料均来源于网络、报刊等公开媒体, 本文仅供参考。如需引用, 请以正式文件为准。

[关于我们](#) | [联系我们](#) | [广告报价](#) | [诚聘](#) | [法律公告](#) | [建网须知](#) | [宣传先进](#) | [档案数字化](#) | [本网公告](#) | [总编辑、主编](#)

京ICP证080276号 | 网上传播视听节目许可证(0108276) | 互联网新闻信息服务许可证(1012006040)

中国法院国际互联网站版权所有, 未经协议授权, 禁止下载使用或建立镜像

Copyright © 2002-2010 by ChinaCourt.org All rights reserved.

Reproduction in whole or in part without permission is prohibited