

惠州市殡葬事业发展“十四五”规划 (2021-2025年)

2022年1月

目 录

| | |
|------------------------|------|
| 一、规划背景..... | (01) |
| (一) 发展基础..... | (01) |
| (二) 制约因素..... | (03) |
| (三) 形势要求..... | (04) |
| 二、总体要求..... | (05) |
| (一) 指导思想..... | (05) |
| (二) 发展目标..... | (06) |
| 三、主要任务..... | (07) |
| (一) 构建惠民殡葬..... | (07) |
| (二) 构建绿色殡葬..... | (08) |
| (三) 构建文明殡葬..... | (09) |
| (四) 构建法治殡葬..... | (10) |
| (五) 构建智慧殡葬..... | (11) |
| 四、保障措施..... | (12) |
| (一) 强化组织领导，形成工作合力..... | (12) |
| (二) 科学编制规划，推动殡葬改革..... | (13) |
| (三) 加强政策支持，确保持续发展..... | (13) |
| (四) 履行部门职责，加强行业监管..... | (13) |
| (五) 加强人才建设，提高队伍素质..... | (14) |
| (六) 加强检测评估，确保任务完成..... | (14) |

为深入贯彻习近平总书记关于民政工作重要指示精神，明确“十四五”时期惠州市殡葬事业发展主要目标和任务，推进新时代殡葬事业高质量发展，依据《殡葬管理条例》、《广东省殡葬事业发展“十四五”规划（2021-2025年）》和《惠州市民政事业发展“十四五”规划（2021-2025年）》，制定本规划。

一、规划背景

（一）发展基础

“十三五”时期，全市各部门坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，在市委、市政府的正确领导和省民政厅的支持指导下，始终坚持以人民为中心的发展思想，全面深化殡葬改革，认真贯彻实施《惠州市殡葬事业发展“十三五”规划》，不断强化殡葬基本公共服务公益属性，推进惠民殡葬、绿色殡葬、阳光殡葬建设，推行节地生态安葬，保障群众基本安葬需求，保护生态环境，殡葬事业发展取得新成效和新进展。

——惠民殡葬体系不断健全。我市把殡葬基本服务免费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。2015年6月1日起，全市户籍人口和在惠死亡的非户籍人口7项殡葬基本服务费用免费，补助标准每具1780元。2018年12月29日起，将遗体包裹纳入免费，免费项目增至8项，补助标准维持每具1780元不变。2020年4月，编制印发了《殡仪服务告知书》，在告知书里注明报丧电话、举报电话、殡仪服务价格表，免除殡葬基本服务费用的政策等，在惠州市殡仪馆服务辖区内建立推广2980元“一站式”惠民殡仪服务包和特困户、低

保户 0 元“一站式”爱心殡仪服务包，进一步健全了殡葬基本公共服务体系，城乡区域间殡葬资源配置差异逐步缩小，殡葬服务公众满意度显著提高，服务保障水平居全省前列，公众满意度明显提高。全市共免费提供殡葬基本服务 88717 宗，免除费用总额 1.58 亿元。

——**殡葬服务设施不断完善。**殡仪馆建设加强，全市现有殡仪馆 4 个，惠东县殡仪馆被评为省一级殡仪馆，惠州市殡仪馆被评为省二级殡仪馆，博罗县殡仪馆以省二级殡仪馆的要求改扩建。全市 20 台火化机全部安装尾气净化设备，有效减少大气污染物的排放。全市各殡仪馆“公众开放日”活动逐步常态化。新增马安镇公益性生态墓园和惠阳区永祥和公益性墓区，约新增 3.5 万个节地生态型墓位。全市海葬纪念设施和四个永久性骨灰树葬区及配套设施全部建成，骨灰存放设施资源配置进一步优化，公益性骨灰安葬设施（含殡仪馆骨灰楼）、骨灰树葬（花葬、草坪葬）区的县级行政区域覆盖率达到 100%，基本形成覆盖城乡的殡葬服务网络。

——**葬法祭法改革成效明显。**全市实施节地生态安葬奖补政策，免费提供服务和奖励激励措施并进，大力推行骨灰海葬、树葬、花葬、草坪葬、格位存放等不占或少占土地、少耗资源的节地生态安葬方式，绿色殡葬发展迅速、成效明显。2016 年以来全市参与树葬、海葬的先人骨灰 902 具，共补助 67.65 万元。全市各殡仪馆设立了无烟拜祭区和天堂信箱，积极引导用“鲜花换

鞭炮”形式进行文明低碳祭扫。开通了网上“远程寄念平台”，大力倡导网络祭扫、鲜花祭扫等文明低碳祭扫方式，推广现代文明的殡葬礼仪和殡葬用品，现代殡葬文化在改革中培育发展。

——**殡葬管理水平显著提高。**建立了惠州市殡葬管理工作联席会议制度，制定了联席会议成员单位职责，殡葬管理联合执法持续加强。2018至2020年每年开展殡葬领域跨部门联合整治行动，包括违法违规私建“住宅式”墓地专项整治、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，持续深入治理殡葬乱象，群众合法殡葬权益得到维护。加强政策创制，出台了《关于印发〈惠州市公益性节地生态安葬设施建设管理实施意见〉的通知》（惠民〔2017〕98号），建立健全经营性公墓监督管理机制，公益性安葬（放）设施建设管理不断规范。加强信息化建设，圆满完成全省“互联网+殡葬服务”试点任务，启用省级殡葬管理服务信息平台。

——**殡葬服务专业化水平进一步提升。**全市各殡仪馆积极推行“阳光殡葬”服务，建立服务满意度评价、服务回访制度，行风监督员制度，提升服务水平。进一步加强殡葬职业道德教育和技能培训，鼓励殡葬从业人员参加职业资格考试。惠州市殡仪馆和惠东县殡仪馆设立了专门的社工岗位，分别配备了2名专职社工人员。为遗属提供悲伤慰藉、情感关怀、心理疏导、精神支持。

（二）制约因素

“十三五”期间，我市殡葬事业发展取得明显成效，但受主

客观因素影响，仍然存在一些突出问题和薄弱环节，推动新时代殡葬事业高质量发展任重道远。一是移风易俗任重道远，厚养薄葬新观念、文明办丧新风尚还未被广泛接受，群众支持和参与殡葬改革的积极性和主动性有待提高；二是个别县火化率较低，仍然存在遗体违规土葬行为，遗体火化后骨灰散埋乱葬、违规建坟现象仍时有发生；三是公益性安葬（放）设施供给不充分、管理服务质量不高，一些县（区）投入殡葬事业和殡仪服务的资金相对不足；四是经营性公墓存在超标建墓、违规销售的问题，个别经营性公墓体制机制未理顺，用地手续不完善。五是殡葬管理和执法不到位。部门协同监管机制不健全，基层合力执法水平有待提高。

（三）形势要求

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，也是新时代深化殡葬改革，推进我市殡葬事业高质量发展的重要时期。

——多样化多层次需求对殡葬服务供给提出了更高要求。改革开放以来，人民群众生活显著改善，人口老龄化进程加快，构建新发展格局，不断满足人民群众对殡葬服务多样化、多层次的需求，对殡葬服务供给的要求进一步提高。

——绿色发展理念对殡葬事业发展提出了更高要求。坚持新发展理念，践行绿水青山就是金山银山的绿色发展理念，要求安

葬（放）设施节地、生态、环保；要求加快推进殡葬设施设备更新改造，实行节能减排，加强殡仪馆大气污染物排放治理，更好地保护土地资源和生态环境。

——新时代精神文明建设对移风易俗提出了更高要求。新时代精神文明建设要求破除殡葬领域陈规陋俗，传承发展优秀殡葬文化，推行厚养薄葬理念，推广文明现代、简约节俭的殡葬礼仪和治丧模式，培育形成新时代殡葬新风尚。

——依法治理和安全发展对殡葬规范管理提出了更高要求。统筹发展和安全，应对新型冠状病毒肺炎疫情等重大突发公共卫生事件或重大自然灾害，防范化解殡葬领域重大风险，对殡葬规范管理提出了新的更高要求。

——新科技迅速发展对殡葬改革创新提出了更高要求。互联网飞速发展，5G、人工智能、大数据、物联网等技术相继推广应用，要求加快殡葬信息化建设，全面推进“互联网+殡葬服务”，不断创新殡葬管理服务技术发展。

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二中、三中、四中、五中、六中全会精神，加强党对殡葬事业的领导，科学把握新发展阶段，坚决贯彻新发展理念，服务构建新发展格局，坚持以人民为中心，践行“民政为民、民政爱民”工

作理念，更好服务于基本民生保障、基层社会治理、基本社会服务，建设具有惠州特色的惠民殡葬、绿色殡葬、文明殡葬、法治殡葬、智慧殡葬，推动新时代惠州殡葬事业高质量发展。

（二）发展目标

到 2025 年，全市殡葬服务充分发展，基本服务更有保障，选择性服务更加丰富，殡葬服务设施日趋完善，公益性安葬（放）设施覆盖率、节地生态安葬率显著提升；殡葬综合监管有力有效，殡葬行业发展更加规范，殡葬信息化管理和服务更加普及，现代文明殡葬新风尚逐渐形成。

——惠民殡葬水平不断提高。殡葬基本服务质量进一步提高，人民群众丧葬负担进一步减轻。

——殡仪馆建设持续加强。殡仪馆等级创建进一步加强并纳入标准化管理。殡仪馆火化机尾气排放治理全面完成，实现火化机尾气经净化后达标排放。

——安葬（放）设施建设加快。优先建设公益性骨灰堂，严格控制经营性公墓建设，全市安葬（放）设施不断完善，更好保障群众“逝有所安”需求。

——节地生态安葬水平不断提升。全市节地生态安葬率达到 70%以上。

——殡葬文明新风广泛弘扬。殡葬领域移风易俗深入推进，厚养薄葬理念逐步形成，文明节俭礼葬进一步推行，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。

表：惠州市殡葬事业发展“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广东省户籍人口市级行政区域覆盖率（%） | 100 | 100 | 预期性 |
| 2 | 节地生态安葬率（%） | ≥65 | ≥70 | 约束性 |
| 3 | 殡仪馆火化机尾气排放达标率（%） | 100 | 100 | 约束性 |
| 4 | 地级以上市殡仪馆被认定为省级殡仪馆比例（%） | 100 | 100 | 预期性 |
| 5 | 全市各殡仪馆被认定为省级殡仪馆比例（%） | 75 | 100 | 预期性 |
| 6 | 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）构建惠民殡葬

1. 完善殡葬基本服务保障制度。坚持深化殡葬改革与维护人民群众殡葬基本权益相结合，加快完善覆盖城乡的殡葬基本公共服务体系，有效保障人民群众的殡葬权益，促进社会公平正义。坚持量力而行、尽力而为，鼓励有条件的县（区）适当增加服务项目、提高服务标准、免费安葬（放），进一步提升殡葬基本服务均等化水平。进一步完善《殡仪服务告知书》，逐步全市推广“一站式”惠民殡仪服务包和“一站式”爱心殡仪服务包。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、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、不动产权变更等“身后事”的模式，为人民群众提供更加便利的服务。

2. 完善殡葬公共服务设施建设。坚持立足群众殡葬服务需求和经济社会长远发展需求，不断完善殡葬设施规划建设。加快完成博罗县殡仪馆升级改造工程，大力推动龙门县殡仪馆重建工程，为人民群众提供安全文明简约的治丧场所。推动公益性安葬（放）设施建设，探索在部分县（区）实施节地生态型公益性公墓示范项目。建立完善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. 加强镇（街）、村（居）对惠民殡葬管理。推动建立镇（街）政府、村（居）两委惠民殡葬工作平台，严格按照惠民殡葬工作规程办理丧事，将殡葬费用降到最低。

4. 加强殡仪馆规范管理。全面开展等级创建工作。到2025年，全市各殡仪馆认定为省级殡仪馆，并全部纳入标准化管理。全面加强各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。

（二）构建绿色殡葬

5. 加强火化机尾气排放治理。全面加强殡仪馆火化机尾气排放治理，全市殡仪馆科学配置火化机及尾气净化设备，实施老

旧火化机及尾气净化设备更新升级，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。大力推动殡仪馆火化机“油改气”。各殡仪馆严格落实排污管理，依法申领排污许可证，落实按证排污主体责任。

6. **实施节地生态安葬方式。**大力推行不占或少占土地、少耗资源的节地生态安葬（包括海葬、树葬、花葬、草坪葬、壁葬等）方式。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。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。完善节地生态安葬奖补制度，鼓励有条件的县（区）不断提高奖补标准。

7. **推进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。 “十四五”期间，现有公墓中新开发墓区和新建公墓节地生态安葬率达到100%。到2025年，全市节地生态安葬率达到70%。

（三）构建文明殡葬

8. **强化殡葬宣传引导。**充分利用各类媒体和传播方式，深

入宣传殡葬政策法规、殡葬改革成果及先进典型案列，把推行节地生态安葬与倡导厚养薄葬、保护生态环境、造福子孙后代结合起来，厚植符合节地生态、绿色环保要求的安葬理念，培育具有时代特征、民族特点、群众基础的殡葬行为规范。充分发挥广东省殡葬管理服务信息系统、各级民政部门官网、各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。坚持清明节等重要节点集中宣传与日常引导相结合，积极组织开展殡葬服务机构开放日、节地生态安葬宣讲、集中撒海生态安葬等活动，加强对群众治丧观念和治丧活动的正向激励引导，培育和树立文明节俭、生态环保、移风易俗的殡葬新风尚。

9. 深化丧葬习俗改革。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。鼓励以政府购买服务的方式引导社会力量依法有序参与殡葬服务，丧葬习俗改革。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。骨灰堂推行灵牌位拜祭。依托现有殡葬服务纪念设施，探索打造与逝者精神传承相结合的生命文化宣传基地，形成惠州特色的新时代文明殡葬示范项目。

（四）构建法治殡葬

10. 加强殡葬管理制度建设。加快殡葬管理政策文件的立改

废工作，推动制订惠州市无人认领遗体处理办法、惠州市节地生态安葬补贴办法以及惠州市惠民殡葬工作规程等文件，为从制度上解决殡葬领域突出问题提供法制保障。

11. 加强殡葬问题综合治理。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，重点加强对镇（街）、村（社区）惠民殡葬工作情况，遗体接运和火化、安葬（放）设施等监管。开通殡葬服务热线，指导市殡仪馆启用全新的24小时殡仪服务热线——2980111；市民通过殡葬服务热线无缝对接殡仪服务机构，接线员按照家属治丧需求，提供“一站式”殡葬咨询和办理服务。依法严厉整治殡葬领域损害群众利益、违反廉洁从业要求等行为，重点加强“三道两区”^①违建坟墓、散埋乱葬治理，持续整治违建“住宅式”墓地、豪华大墓、活人墓等问题。将殡葬领域行政执法等信用信息纳入全国信息共享平台，实行联合惩戒。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。

（五）构建智慧殡葬

12. 加快“互联网+殡葬服务”进程。加快广东省殡葬管理服务信息系统的全面应用，实现信息数据互联互通和共享共用，

^① “三道两区”指铁道、国道、省道公路两侧及城市周边区域、风景名胜区。

同时做好公民殡葬隐私信息的保护。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，积极推行殡葬管理服务信息公开。建立完善部门之间人口死亡信息交换、共享机制，打造资源共享服务平台。

13、着力推进殡葬管理信息化建设。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。鼓励有条件的殡仪馆探索将现代融媒体技术、5G技术应用到告别仪式，打造新型的现代殡仪服务模式。

专栏 殡葬服务设施建设工程

对已达到危房标准、设施设备陈旧的殡仪馆实施改扩建。推动建设公益性安葬（放）设施，探索在部分县（区）实施节地生态型公益性公墓示范项目。对已达到强制报废年限或不符合国家环境保护标准的火化设备进行更新改造，按照 1:1 比例安装配齐殡仪馆火化机尾气净化设备，减少殡仪馆大气污染物排放。

四、保障措施

（一）强化组织领导，形成工作合力。

各县（区）要积极争取党委、政府重视，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。要健全党委领导、政府负责、部门协作、社会参与的工作机制，加强目标管理和绩效考核，落实属地管理责任。充分发挥殡葬管理工作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，推动殡葬改革。

各县（区）要按照本规划确定的任务和要求，结合实际，组织制定本辖区的殡葬事业发展规划。要根据本县（区）人口的数量及分布情况，按照殡葬用地 0.4 平方米/每人（常住人口）的标准，由殡葬设施主管部门牵头编制殡葬设施规划，并做好与国土空间规划的衔接，自然资源主管部门积极配合工作，优先保障殡葬设施用地，满足“逝有所安”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。各县（区）制定的公益性骨灰安放（葬）设施总体规划报市民政部门备案。

（三）加强政策支持，确保持续发展。

各县（区）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、绿色殡葬等资金投入，确保持续发展。建设经营性公墓用地出让所得，纳入财政管理，专项用于公益性殡葬服务设施建设。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。

（四）履行部门职责，加强行业监管。

加强对殡仪馆、公墓、骨灰楼堂、殡葬用品市场等殡葬服

务机构的指导、监督和管理，规范殡葬服务单位内部管理，强化公墓年检制度，不断提高殡葬服务单位管理水平和殡仪服务质量。建立健全由民政牵头，多部门共同参与的殡仪服务市场联合执法机制，完善自律惩戒机制，对违规建设运营主体依法纳入全国信用信息共享平台公示，形成依法依规监管与行业自律管理相结合的局面，规范殡仪服务市场，维护丧属的合法权益。

（五）加强人才建设，提高队伍素质。

建立健全殡葬事业人才培养、引进、使用机制，加强殡葬服务从业人员的教育培训，切实提高人才队伍素质。建立殡葬职业能力水平评价制度，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。加强对殡葬行业职工的关心关爱，完善殡葬行业特殊岗位津贴政策，建立健全体现殡葬行业特殊岗位价值的薪酬制度。

（六）加强检测评估，确保任务完成。

各县（区）要根据本辖区殡葬事业发展规划，逐级细化分解规划目标、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，并依据评估结果和实际情况，科学合理调整规划目标任务。市里将根据本规划方案，不定期开展抽查和专项督查工作，对检查情况予以通报，以确保目标任务的实现，切实推动殡葬事业高质量发展。