

民政部
发展改革委
教育部
公安部
财政部
人力资源社会保障部
生态环境部
自然资源部
住房和城乡建设部
文化和旅游部
国家卫生健康委员会
退役军人事务部
国务院扶贫办
国家信访局
国家移民管理局
国家能源局
国家烟草专卖局
国家铁路局
中国民用航空局
国家邮政局
国家广播电视总局
国家体育总局
国家医疗保障局
国家药品监督管理局
国家知识产权局
国家版权局
国家文物局
国家林业和草原局
国家海洋局
国家航天局
国家原子能机构
国家烟草专卖局
国家新闻出版署
国家电影局
国家中医药管理局
国家卫生健康委员会
国家药品监督管理局
国家知识产权局
国家版权局
国家文物局
国家林业和草原局
国家海洋局
国家航天局
国家原子能机构
国家烟草专卖局
国家新闻出版署
国家电影局
国家中医药管理局

文件

民发〔2018〕5号

关于印发《关于进一步推动殡葬改革
促进殡葬事业发展的指导意见》的通知

各省、自治区、直辖市民政厅（局）、文明办、发展改革委、物价局、公安厅（局）、财政厅（局）、人力资源社会保障厅（局）、

国土资源厅（局）、环境保护厅（局）、文化厅（局）、卫生计生委、工商行政管理局、林业厅（局）、宗教局、工会、团委、妇联，新疆生产建设兵团民政局、文明办、发展改革委、公安局、财务局、人力资源社会保障局、国土资源局、环保局、文化广播电视局、卫生局、林业局、民宗局、工会（妇联）、团委：

为全面深入贯彻党的十九大精神，推动殡葬改革和殡葬事业更好服务于保障和改善民生、促进精神文明和生态文明建设，民政部等 16 个部门制定了《关于进一步推动殡葬改革促进殡葬事业发展的指导意见》，并商中央组织部、中央宣传部、住房城乡建设部、最高人民法院同意。现印发给你们，请结合实际，认真贯彻落实。



(此页无正文)



关于进一步推动殡葬改革 促进殡葬事业发展的指导意见

殡葬改革工作事关人民群众切身利益，事关精神文明和生态文明建设。近年来特别是党的十八大以来，殡葬改革深入推进，殡葬公共服务能力明显增强，殡葬管理水平不断提升，殡葬事业取得较大发展。但要看到，殡葬改革工作是一项长期艰巨的任务，思想认识不统一、服务保障不到位、体制机制不健全、监管执法难跟进等问题还较为突出，殡葬改革发展水平与人民群众期待需求、与经济社会发展要求还有不小差距。为进一步增强殡葬改革动力，激发殡葬事业发展活力，更好满足人民群众殡葬服务需求，促进殡葬事业健康有序发展，现提出如下意见。

一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，坚持以人民为中心的发展思想，践行新发展理念，围绕建设惠民、绿色、文明殡葬，以推动殡葬改革为牵引，以满足人民群众殡葬需求为导向，以提升殡葬服务能力和水平为保障，以创新殡葬管理体制机制为动力，整合资源、规范管理、优化服务、深化改革，推动殡葬改革和殡葬事业更好服务于保障和改善

民生、促进精神文明和生态文明建设，为增进人民福祉、全面建成小康社会作出贡献。

（二）基本原则。

——公平可及，群众受益。把以人民为中心、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，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，确保实现人人享有公益性基本殡葬服务，让人民群众成为殡葬改革的最大受益者。

——坚持改革，移风易俗。坚定不移推行殡葬改革，把尊重生命、绿色文明的理念贯穿于殡葬改革全过程，大力弘扬社会主义核心价值观，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，树立殡葬新风尚，促进人与自然和谐共生。

——政府主导，社会参与。正确处理政府与市场的关系，强化政府主体责任，建立健全基本殡葬公共服务体系，完善监管体制机制，全面加强殡葬行业监管。积极推进殡葬服务供给侧结构性改革，引导社会力量有序参与，满足群众多样化殡葬服务需求。

——因地制宜，分类指导。鼓励各地结合自身条件与特点，因地制宜大胆探索创新，不拘泥一种模式，不搞“一刀切”，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。

——统筹协调、综合治理。坚持在各级党委和政府统一领导下开展工作，强化民政部门行业监管责任，完善部门协同监管机制，加强基层工作力量，建立健全组织有力、职责明确、协调顺畅的领导体制和工作机制。发挥基层群众自治、行业协会自律、社会监督等方面作用，创新监管手段和治理方式，实现政府、社会、市场优势互补、良性互动。

（三）目标任务。到 2020 年，实现火葬区殡仪馆县级行政区域全覆盖并达到国家环境保护标准要求，公益性节地生态安葬设施覆盖到乡镇，逐步建立基本殡葬服务制度和节地生态安葬奖补制度，覆盖城乡居民的殡葬公共服务体系基本建立，遗体火化率逐年提高，骨灰格位存放、树葬、海葬等节地生态安葬比例达到 50%以上，党委领导、政府负责、部门协同、公众参与、法治保障的工作格局基本形成。

二、持续深入推进殡葬改革

（四）统筹推进火葬土葬改革。各地要根据国家“十三五”相关规划要求，结合实际加紧制定和完善本地区殡葬改革发展规划。进一步明确和细化火葬区与土葬改革区的划分标准、划分程序和调整周期，并按规定将划分情况报民政部备案。在实行火葬的地区，要坚持遗体火化与骨灰处理两手抓、两手都要硬，既要千方百计巩固和提升火化率，又要大力推进骨灰集中节地生态安

葬。对火葬区遗体违规土葬、骨灰装棺再葬、散埋乱葬等问题，要坚持疏堵结合、依法治理，严禁以罚代管、放任不管。在土葬改革区，要按照规划引导群众实行集中安葬，倡导遗体深埋、不留坟头或以树代碑。

（五）大力推行节地生态安葬。深入贯彻落实民政部等九部门《关于推进节地生态安葬的指导意见》，大力推行不占或少占土地、少耗资源、少使用不可降解材料的节地生态安葬方式，加快建立节地生态安葬奖补制度。加大城乡公益性节地生态安葬设施建设力度，因地制宜，科学合理规划选址，提供树葬、撒散、骨灰存放等多样化节地生态安葬方式，提高建设管理和服务水平，提高群众认可度和满意度。加强公益性节地生态安葬设施用地保障，在符合土地利用总体规划的前提下，应在土地利用年度计划中优先安排新建项目用地，在用地取得、供地方式、土地价格等方面加快形成节约集约用地的激励机制。对于经营性公墓，要严格限制墓穴、墓位占地面积和墓碑高度，鼓励使用可降解材料，不断提高节地生态安葬比例，引导从依赖资源消耗，逐步向绿色生态可持续发展转型。

（六）积极推进殡葬移风易俗。深化丧葬习俗改革，把殡葬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，加大推进力度。根据需要，统筹规划和建设殡仪服务站等集中治丧场所，合理设置祭扫专门区域，引导群众文明治丧、低碳祭扫。

开展农村散埋乱葬专项治理活动，把此项活动作为加强和完善社区治理、改善农村社区环境的重要举措进行统筹部署安排。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。深入挖掘阐释清明节等传统节日蕴含的教育资源，充分依托殡葬服务纪念设施，建设生命文化教育基地，打造优秀殡葬文化传承平台，弘扬尊重生命、孝老敬亲、厚养薄葬、慎终追远、天人合一等思想文化，崇尚社会公德、家庭美德，培育现代殡葬新理念新风尚。

三、建立健全殡葬公共服务体系

（七）优化殡葬服务资源布局。各地要立足当地群众殡葬服务需求，着眼长远发展，加紧制定和完善本区域殡仪馆、火葬场、骨灰堂、公墓、殡仪服务站等殡葬设施的数量、布局规划。规划时要严守生态保护红线，重点完善设施空白地区规划，调整优化基础薄弱或服务饱和地区殡葬资源结构，确保殡葬设施种类、数量、服务规模与当地群众殡葬服务需求相匹配、与殡葬改革推行相适应，并严格依照规划审批殡葬设施，做好殡葬项目“邻避”问题防范与化解工作。特别是实行火葬的地区，必须把建设火化设施和骨灰安葬设施作为首要条件纳入工作规划，明确推进的时间表和路线图。同时，根据需要，及时更新改造现有火化设施设备，重点对已达危房标准、设施陈旧的县（市、区）殡仪馆实

施改扩建，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。

（八）建立基本殡葬服务制度。各地要制定基本殡葬服务清单，把遗体接运、暂存、火化、骨灰寄存等项目纳入清单范围，并根据当地经济社会发展水平和需求状况进行动态调整。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。对履行基本殡葬服务职能的殡仪馆、火葬场、公益性公墓等殡葬服务机构，要落实政府投入和税费减免配套优惠政策，确保持续稳定地提供基本殡葬服务。

（九）丰富和完善殡葬服务供给。妥善处理基本殡葬服务与非基本殡葬服务的关系，保障和改善基本殡葬服务，丰富和拓展非基本殡葬服务，满足群众多样化、多层次的殡葬服务需求。坚持殡葬服务事业单位提供基本殡葬服务的主导地位，改革体制机制，改善服务方式，丰富服务内容，提高服务质量，发挥示范引领作用。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，鼓励和引导社会力量有序参与，推动殡葬服务供给主体和供给方式多元化。依法完善遗体接运、遗体殓殡、遗体殡仪等直接接触遗体的殡仪服务事项管理制度和服务标准，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。创新殡葬服务与“互联网+”融合发展的新途径、新模式、新业态，为群众提供更加方便、快捷、透明的殡葬服务。

四、规范殡葬服务机构管理

（十）推进殡葬服务机构管办分离改革。结合事业单位分类改革要求，理顺政府与市场的关系，推进殡葬行政管理职能与生产经营分开、监管执法与经营举办分离，探索多种有效的实现形式。各级民政部门要强化殡葬法规政策、行业规划、标准规范的制定和监督指导职责，从对殡葬服务单位的直接管理向行业管理转变。强化殡葬服务事业单位的公益属性，进一步落实法人自主权，规范内部管理，激发发展活力。对殡葬管理事业单位与殡仪馆、公墓等经营实体合一或举办经营实体的，要摸清底数，制定脱钩方案，提出加强殡葬管理力量的有效措施，提请当地党委和政府研究解决。

（十一）规范社会资本参与。鼓励社会资本以出资建设、参与改制、参与运营管理等多种形式投资殡葬服务行业，但对于具有遗体火化等基本殡葬服务功能的殡葬设施，要强化政府主体责任。对于公办殡葬服务机构与社会资本合作的，要坚持公共利益优先原则，从是否增加和改善基本殡葬服务供给、提高运营效率、促进创新和公平竞争等方面，充分做好评估论证，审慎确定合作模式，规范选择合作伙伴，细化和完善项目合同文本，并可通过

派驻管理人员等方式，强化日常监管，确保合作期间国有资产不流失、公益属性不改变、服务水平有提高。对项目收入不能覆盖成本和收益、但社会效益较好的合作项目，政府可给予适当补助。对服务管理不规范、严重偏离公益方向、公众满意度差的合作方，要建立违约赔偿和退出机制。

（十二）加强重点事项管理。根据各类殡葬服务机构性质和特点，坚持问题导向，聚焦风险防范，分类施策，加强管理。殡葬服务机构要全面实行收费公示和明码标价制度，严格执行政府定价、政府指导价，与逝者家属签订服务合同，出具合法结算票据，保证中低价位殡葬服务和用品足量提供，严禁诱导、捆绑、强制消费。加强对遗体处置和相关证件出具审核的监管，避免接收来源不明遗体、轻率或错误火化遗体，严厉查处虚开、倒卖火化证明等违法违规行为，加强行风建设，全面推进反腐倡廉和廉洁从业。殡葬服务机构要全面加强安全管理，持续加强安全隐患排查整治，坚决防止发生安全责任事故，切实落实交通安全主体责任，加强配套停车场规划建设，强化对殡葬服务车辆及驾驶人员的安全管理。进一步规范和加强公墓管理，对未经批准建设的公墓依法予以取缔，对违规改扩建等行为予以纠正，禁止建造超规定面积墓穴、墓位，禁止非法出售（租）、转让（租）墓葬用地或骨灰存放格位，禁止农村公益性墓地违规对外销售。对经营性公墓价格，要加强经营者定价行为的指导规范，对价格明显偏

高的，必要时依法进行干预和管理。加强殡葬用品市场、社会殡仪服务机构、殡葬服务中介机构及相关从业人员管理，建立部门联合执法机制，查处虚假宣传、以次充好、强制消费、价格欺诈等侵害消费者权益行为。加强医院太平间管理，严禁在太平间开展营利性殡仪服务。制定完善无人认领遗体管理办法。查处借宗教名义违规建设、经营骨灰存放设施等行为。

（十三）创新管理手段。充分利用信息化手段，加强殡葬服务机构日常信息采集分析，并公示机构名录、审批、年度检查、日常抽查等信息，建立殡葬服务机构执业情况定期通报制度。加强部门信息交换共享和联动惩戒，建立失信黑名单制度，将失信黑名单信息纳入全国信用信息共享平台，强化对殡葬服务机构的信用监管。建立健全以群众满意度为导向的殡葬服务机构考核评价机制，制定和完善考核评估指标体系，侧重衡量功能定位、职责履行、服务流程、服务态度、服务质量、社会效益等内容，把社会评价与检查考核相结合，结果向社会公开，并与政府购买服务、财政补贴、表彰奖励等挂钩，建立激励约束机制。

五、强化组织保障

（十四）加强组织领导。推动各级党委和政府把推动殡葬改革发展作为增进人民福祉的重要内容、促进精神文明和生态文明建设的有力举措，摆上议事日程，建立健全党委领导、政府负责、部门协作、社会参与、法治保障的领导体制和工作机制，明确职

责分工，完善政策措施，加强目标考核，强化责任落实。民政部门要发挥好牵头作用，主动协调有关部门，通过定期召开会议、通报工作情况、联合督查执法等方式，完善部门协作机制，有效解决殡葬领域重点难点问题，形成推动殡葬改革发展的合力。

（十五）落实部门职责。各有关部门要切实履行职责，加强联动互动。民政部门要牵头做好殡葬管理政策标准制定、殡葬改革工作组织实施、殡葬设施审批监管等工作。组织人事部门要及时掌握党员干部治丧情况，加强对党员干部的教育管理。宣传部、文明办要做好殡葬改革宣传引导工作，将殡葬移风易俗工作纳入文明创建活动内容。发展改革部门要加强对殡葬事业发展的规划，建立殡葬事业公共投入和稳定增长机制，加大对提供基本殡葬服务的殡葬设施建设支持力度。公安机关要加强对本部门出具的非正常死亡证明的管理，查处丧事活动中违反治安管理的行为和私自改装车辆运输遗体的行为，并积极商请民政部门共享殡葬信息，从中发现死亡人员未销户口线索，及时调查核对、注销户口。财政部门要保障落实惠民殡葬和节地生态安葬奖补政策所需的资金，合理核拨殡葬事业单位运营管理经费和殡葬事业发展经费。人力资源社会保障部门要完善参加社会保险人员死亡后丧葬补助金、抚恤金等发放政策。国土资源、林业等部门要依法保障纳入规划的殡葬设施用地需求，纠正和查处违法占地建设殡葬设施、违法占用耕地林地建坟等行为。环境保护部门要依法指导支

持火化机环保改造，强化殡葬活动的生态环境监管。住房城乡建设部门要依法加强殡葬设施规划建设管理。文化部门要加强对治丧活动中营利性演出活动的监管。卫生计生部门要加强对医疗机构出具死亡证明的管理和医疗机构太平间的管理，指导殡仪服务机构做好卫生防疫工作。工商部门要配合查处制造、销售不符合国家技术标准的殡葬设备、封建迷信殡葬用品等违法行为。财政、价格主管部门要依法制定殡葬服务收费标准，查处殡葬乱收费行为。宗教事务管理部门要依法规范寺庙等宗教活动场所建设骨灰存放设施等行为。人民法院要依法受理违法安葬行为申请强制执行案件。工会、共青团、妇联等人民团体和基层党组织、村（居）委会以及殡葬行业协会、红白理事会、老年人协会等基层组织要充分发挥作用，广泛动员群众积极参与殡葬改革。

（十六）强化党员干部模范带头作用。严格落实中央八项规定精神和党员干部带头推动殡葬改革的要求，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，去世后依法实行火葬、骨灰集中规范安葬；要做文明风尚的引领者，带头文明节俭治丧、节地生态安葬、文明低碳祭扫，并加强对其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的，要依法依

纪严肃查处。

（十七）加强督查评估。民政等部门要加强对殡葬工作政策落实情况的督查评估，定期或不定期地检查是否存在对违规土葬、散埋乱葬行政不作为的问题，是否能够及时跟进对殡葬服务机构的事中事后监管，是否能够落实惠民扶持政策等，对发现的问题要逐项整改，加强跟踪分析和通报。要建立健全殡葬工作的考核评价机制，把火化率、节地生态安葬率、火化设施设备更新改造率、公益性安葬设施覆盖率等衡量改革发展成效的重要指标纳入考核范围，并争取纳入当地党委和政府目标考核，打通政策落实的“最后一公里”。

（十八）鼓励探索创新。要发扬基层首创精神，围绕殡葬领域体制机制、公共投入、监管执法、信息化建设等重点难点问题，勇于攻坚，寻求解决对策，创造积累经验，不断丰富完善相关政策措施，有效破解改革发展难题。部署开展全国殡葬综合改革试点，鼓励和支持地方因地制宜大胆探索，并密切跟踪试点工作进展情况，及时总结经验做法，研究解决改革中出现的问题。对相对成熟的试点经验，加强推广应用，形成试点先行、重点突破、以点带面的良好态势。

（十九）加强宣传引导。以殡葬服务机构、城乡社区等为主要宣传平台，充分发挥新媒体传播优势，深入宣传殡葬法规政策，普及科学知识，传递文明理念，引导群众转变观念、理性消费、

革除陋俗，树立厚养薄葬、文明节俭、生态环保的殡葬新风尚。大力宣传党员干部带头参与殡葬改革的典型事例及各地推动殡葬改革发展的成功经验，发挥先进典型的示范作用，树立殡葬为民的良好形象，把社会风气引导好，努力营造人人支持殡葬改革、全社会关心殡葬事业发展的良好氛围。

主动公开

民政部办公厅

2018年1月15日印发

