主动公开

佛山市民政局文件

佛民办〔2021〕103号

佛山市民政局关于印发《佛山市殡葬事业发展“十四五”规划（2021–2025年）》的通知

各区人民政府、市直各有关单位:

《佛山市殡葬事业发展“十四五”规划（2021-2025年）》业经市人民政府同意，现印发给你们，请认真组织落实。

佛山市民政局

2021年12月28日

佛山市殡葬事业发展“十四五”规划
（2021–2025 年）

2021 年 12 月

目　录

一、规划背景……（01）
（一）发展现状……（01）
（二）形势要求……（03）
二、总体要求……（04）
（一）指导思想……（04）
（二）基本原则……（04）
（三）发展目标……（05）
三、主要任务……（07）
（一）建设惠民殡葬……（07）
（二）建设绿色殡葬……（08）
（三）建设文明殡葬……（09）
（四）建设法治殡葬……（10）
（五）建设智慧殡葬……（11）
四、保障措施……（12）
（一）加强组织领导……（12）
（二）加强政策支持……（13）
（三）加强资金保障……（13）
（四）加强人才建设……（14）
（五）加强监测评估……（14）

为持续深化殡葬改革，规范殡葬管理，推进新时代殡葬事业健康发展，根据《广东省殡葬事业发展“十四五”规划（2021-2025年）》精神，制定本规划。

一、规划背景

（一）发展现状

“十三五”时期，全市各地坚持以人民为中心的发展思想，坚持党员干部带头推动殡葬改革，坚持公益优先原则，以深化殡葬改革、规范殡葬管理、优化殡葬服务、增加服务供给为出发点和立足点，不断推进全市殡葬事业健康发展。

——殡葬基础设施建设有序发展。全市现有殡仪馆5个、经营性公墓6个、公益性公墓23个（其中镇级22个、村级1个）、公益性骨灰堂29个（其中镇级27个、村级2个），现有省级以上标准殡仪馆3个。全市五区骨灰存放设施整体布局合理，已实现每个区至少规划建设1座县级公益性骨灰存放设施，基本满足当地居民的殡葬需求。每年举办殡仪馆“开放日”活动，向社会各界展示殡葬服务的日常工作。南海区殡仪馆火化炉全面使用天然气及进行尾气净化处理的升级改造顺利完成；顺德区殡仪馆改扩建工程稳步推进。全市殡仪馆冷藏柜、收殓车等设备更新更换，“殡仪馆管理信息系统”升级工作持续推行，工作效率和管理水平得到了提高；殡仪馆安装尾气净化设备的火化机数量增加到30台，大气污染物排放有效减少。各区殡葬信息化建设稳步推进、殡仪服务质量明显提升。

——葬式祭法改革取得明显成效。大力推行以骨灰存放、壁葬、树葬为主的节地生态安葬改革，全市节地生态安葬奖补政策实现全覆盖，免费提供服务和奖励激励措施并进，节地生态安葬方式蔚然成风。全市每年采取骨灰存放、壁葬、树葬等节地生态葬式的骨灰超过1万份。平均每年有超过500份骨灰参加树葬，全市节地生态安葬率达到100%。积极推广生态墓地建设，全市公益性骨灰安葬（放）设施（含殡仪馆骨灰楼）、骨灰树葬设施（花葬、草坪葬等）的区级行政区域覆盖率达到100%。积极培育和弘扬现代殡葬文化理念，通过组织市民和媒体代表参观“无烟拜祭区”“环节体验活动”和座谈等方式，增加社会对殡葬事务的了解。清明期间，建立网络祭拜免费服务平台，有力有效服务疫情防控工作大局，网络祭扫等殡葬新风尚逐步深入人心。

——惠民殡葬保障体系全面建成。积极推动全市各区落实相关费用的免除工作，在保基本、多层次、广覆盖、可持续的基础上提标、扩面、增项，全市免费对象范围扩大到非户籍居民，免除费用总额超过9000万元，部分地区实施免费安葬（放）政策。

——殡葬管理水平显著提高。成立市级殡葬管理工作联席会议制度，加强部门协作。连续开展殡葬领域跨部门联合整治行动，治理殡葬乱象，维护群众合法殡葬权益。相继出台规范性文件，实行“阳光服务”，加强殡葬服务价格管理，建立健全经营性公墓监督管理机制，加强和规范公益性骨灰存放设施建设管理；建立“一殖（灰）一册”档案制度，完善安葬过程的材料归档工作，

覆盖市、区民政局及各殡葬服务机构。

——**殡葬人才队伍建设持续发力。**全力推动全市殡葬行业持证上岗工作，提高职业资格证书持有率。全市各殡仪馆工作人员合共 411 人，现有 166 人获得殡葬职业资格证书；各经营性公墓工作人员合共 340 人，18 人获得墓地管理员资格证书。“十三五”期间，组织队伍参加了 1 届全国民政行业职业技能竞赛殡葬类职业技能竞赛，1 人获得个人一等奖，2 人获得个人三等奖。1 个单位被评为“全国殡葬工作先进集体”，1 人被评为“全国殡葬工作先进个人”。

（二）形势要求

“十四五”时期是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、促进殡葬事业健康发展的重要时期。

——**多元化多层次的需求对殡葬事业提出更高要求。**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，人民群众对殡葬服务需求向多元化、多层次发展，要求进一步提高。

——**绿色发展理念对殡葬事业提出了更高的要求。**坚持绿色发展理念，要求进一步加快推进殡葬设施设备更新改造，推动节能减排，加强殡仪馆污染物排放治理，更好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的要求。**推动新时代文明建设，要破除殡葬领域陈规陋俗，加强殡葬改革宣

传教育，传承发展优秀殡葬文化，推行“厚养薄葬”理念，培育和推广文明现代、简约环保的殡葬礼仪和治丧模式，让白事充分体现对逝者的追思、对生命的尊重。

——依法治理和安全发展对殡葬事业提出了更高的要求。新冠肺炎疫情等重大突发公共卫生事件或重大自然灾害导致的人口密集性死亡，对殡葬行业应对突发事件能力提出新的要求，殡葬设施“邻避”现象易引发矛盾冲突，如何妥善应对突发事件、防范化解重大风险将成为必修课。

——新科技发展为殡葬事业提供了重要助力。互联网飞速发展，5G 网络、人工智能、物联网、大数据等技术相继推广应用，要求全面推动实施“互联网+殡葬服务”，加快殡葬信息化建设，创新殡葬管理服务技术，推动新科技与殡葬管理服务的有机结合。

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，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，全面落实以人民为中心的发展思想，革弊鼎新、攻坚克难，推动殡葬改革和殡葬事业更好服务于保障和改善民生。

（二）基本原则

——坚持党的领导，政府主导。坚持和加强党的全面领导，从社会发展的全局角度出发，对殡葬事业建设的方向性、整体性

进行把控。政府统筹协调，强化指导，健全责权明晰、协调顺畅、监督有力的管理机制。

——坚持公益惠民，优化供给。坚持殡葬服务公益性原则，加大财政投入，深化殡葬服务均等化建设。进一步完善殡葬服务供给体系，积极推进供给侧结构性改革，更好满足人民群众多元化、多层次的殡葬服务需求。

——坚持生态先行，绿色发展。坚持绿色发展理念，全面推进节地生态安葬（放）设施建设和殡仪馆污染防治工程。以强化宣传为切入点，积极倡导现代殡葬新理念、新风尚，引导群众文明节俭办丧，革除丧葬陋俗。

——坚持综合治理，规范有序。增强殡葬管理工作的系统性、协同性，推动形成上下联动、齐抓共管的工作格局，加强综合执法，加大对殡葬领域损害群众利益以及违反殡葬管理法律法规案件的摸排和查处力度，共同创建规范有序的殡葬事业发展环境。

（三）发展目标

到 2025 年，城乡居民殡葬资源配置进一步优化，殡葬基本服务更有保障，选择性殡葬服务更加丰富。殡仪馆环保治理成效显著，创等级规范化建设全面实施。公益性安葬（放）设施覆盖率、节地安葬比例和环境设施建设水平明显提升，生态殡葬服务覆盖区域进一步扩大，殡葬行业综合治理有效开展，殡葬信息化建设不断推进，逐步形成低碳文明祭祀新风尚。

——加大惠民殡葬力度，殡葬基本服务和选择性服务有机结

合、共同发展，七项殡葬基本服务费用免除项目覆盖全市，选择性服务种类不断丰富，服务水平不断提高。

——全面推动市内各殡仪馆的等级创建工作，细化创建分级和评估标准，将市内全部殡仪馆都纳入规范化建设和管理体系。

——有序推进殡葬设施设备环保治理改造，全市所有殡葬服务机构完成尾气和污水排放改造工程，建立常态化污染排放物监督机制，全部废气、废水达标排放。

——提高生态、节地安葬水平，建立覆盖全市城乡的节地安葬公共服务网络。全市公益性骨灰安葬（放）设施（含殡仪馆骨灰楼）、骨灰树葬设施（花葬、草坪葬等）的区级行政区域覆盖率达到100%。各区均应设置一个以上的生态安葬点（壁葬、花葬、草坪葬、树葬）。

——提高信息化水平，殡葬服务机构全面实现信息化管理。

——树立文明殡葬典范，在条件适合的地区建立新时代祭祀、丧俗改革示范点。

表1：佛山市殡葬事业发展“十四五”规划目标指标

序号	一级指标	二级指标	2023年	2025年	指标属性
1	殡葬	节地生态安葬率（%）	100	100	预期性
2	设施建设	达到省级标准殡仪馆比例（%）	90	100	约束性
3		火化机、污水排放达标比例（%）	100	100	约束性

序号	一级指标	二级指标	2023 年	2025 年	指标属性
4		公益性骨灰安葬（放）设施县级行政区域	100	100	约束性
5	公共	殡葬公共服务公众满意度（%）	＞95	＞95	预期性

三、主要任务

（一）建设惠民殡葬

1.完善殡葬基本服务保障制度。坚持保基本、广覆盖、兜底线、可持续的原则，进一步提高殡葬基本服务保障水平。“十四五”期间，逐步实现政府免费提供殡葬基本服务惠及全市居民。鼓励有条件的地区在保障基本殡葬服务方面增项、扩容和提标。完善困难群众、外来人员、交通事故救助等殡葬惠民政策，进一步解决特困人员、低保人员等基本殡葬服务需求，健全和完善困难优先、适度普惠、覆盖城乡的“普惠+特惠”殡葬基本公共服务体系。进一步健全惠民政策制度保障体系，健全工作协调机制，加强资金管理，规范资金结算程序，提高资金使用绩效。

2.完善殡葬公共服务设施建设。立足群众殡葬服务需求和经济社会长远发展需求，扎实践行新发展理念，科学编制殡葬设施“十四五”规划，科学设置殡仪馆（火葬场）、公益性骨灰存放设施、经营性公墓、殡仪服务站等殡葬设施的数量、布局规划，合理预留殡葬发展后备用地，优化殡葬服务资源布局，满足群众基本殡葬服务需求。人口密集地区严格控制公益性公墓发展，优先建设公益性骨灰楼（堂）。公益性公墓积极推行节地生态安葬

模式，实行墓位节地化、墓碑小型化、墓区园林化。

3.构筑殡仪馆等级管理工程。“十四五”期间，持续实施省级殡仪馆等级创建工作，严格等级馆评价标准，增加设立等级级别，提高等级创建参与率，实现市一级的殡仪馆百分百上等级，全市殡仪馆等级创建率明显提高。以殡仪馆等级创建为手段，推动建立与佛山市社会经济发展水平相适应的殡仪馆设施，升级换代节能减排设施，创新开发满足人民群众多元化的殡葬服务需求项目，探索发展专业化哀伤抚慰、心理支持的社会工作服务，推动殡仪馆事业向“专、精、细、实”的全方位提升。

（二）建设绿色殡葬

1.开展殡仪馆（火葬场）污染防治工程。坚持“绿水青山就是金山银山”的理念，集中资源强力推进殡仪馆（火葬场）污染防治工作。“十四五”期间，加大并集中资金投入，推进全市殡仪馆(火葬场)按照1:1比例全部配齐火化机尾气净化处理设备。继续实施“长青计划”，推进殡仪馆（火葬场）节能减排，实施污水、废气、烟尘净化后排放，建立大气污染物定期检测监管制度。有条件地区，加大力度推进殡葬设施“油改气”工程。殡仪馆（火葬场）应严格环境消毒消杀工作，落实卫生防疫和职工健康保护措施。加强和支持殡葬科学技术研究项目立项，加大殡葬节能环保设施及用品的研发投入力度，促进殡葬节能环保设施及用品研发。

2.大力推行节地生态安葬。鼓励建设融合地域特色和人文关

怀的壁葬生态墓园，打造与逝者精神传承相结合的生命文化宣传基地，以优越的生态墓园环境和先进理念引导群众转变殡葬理念。提倡土地循环反复利用，节约土地资源，大力推行不占或少占土地、少耗资源的节地生态安葬方式，推广使用可降解安葬用品，建立完善节地生态安葬奖补制度。加强公墓生态化改造，从严控制墓穴占地面积。积极倡导树葬、撒散、骨灰存放等节地生态安葬方式。

3.建设公益性安葬（放）设施工程。按照“保基本、广覆盖”的原则，加强和规范公益性安葬（放）设施建设管理，至2025年，全市建成与区域人口数量相适应的覆盖城乡居民的公墓设施，实现人民群众“逝有所安”的现实需求。“十四五”期间，统筹推进城乡公益性骨灰存放设施建设，突破传统的思维模式，探索与生态环境自然融合、土地复合利用的生态绿色的新型存放模式。可通过建设遗体捐赠等纪念设施等方式，探索打造与逝者精神传承相结合的生命文化宣传基地。

（三）建设文明殡葬

1.强化殡葬改革宣传力度。充分利用新闻媒体、互联网等平台，大力宣传国家、省、市殡葬政策法规、殡葬改革成果及先进典型案例，弘扬尊重生命、孝老爱亲、厚养薄葬、慎终追远的思想观念，引导群众厚植节地生态、绿色环保殡葬理念，积极支持和参与殡葬改革，不断推动殡葬改革向纵深发展。发挥广东省殡葬管理服务信息平台、各区民政局官网或者殡葬服务机构网站的

宣传阵地作用，开展殡葬管理法规政策、优秀殡葬文化宣传，公布殡葬服务机构名录、服务项目、收费标准、服务内容、服务承诺、监督方式、服务规范，方便群众在线获得信息。

2.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，树立殡葬新风尚。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。依托殡葬服务纪念设施，打造生命文化教育基地，培育现代殡葬新理念新风尚。

3.促进殡葬服务多元化。坚持以公益性为主体、盈利性为补充的多种殡葬服务供给模式，在保障基本殡葬服务的同时，推动殡葬服务供给主体和方式多元化，鼓励以政府购买服务的方式引导社会力量有序参与殡葬服务，鼓励和发展特需殡葬服务，大力开发亲情化、多元化、个性化殡葬礼仪服务项目，不断创新服务方式，丰富人文内涵，增加多元供给，促进殡葬服务便利化。

（四）建设法治殡葬

1.加强殡葬制度创建。“十四五”期间，出台佛山市公墓建设十年总体规划，规范公墓建设，优化公墓资源配置。制定佛山市殡葬服务机构管理制度，规范殡葬服务机构经营管理。探索订立殡葬行业诚信守法经营公约，发挥行业协会监督管理作用。倡导各区建立完善遗体火化监管制度，制定完善无人认领遗体（骨灰）管理办法或流程，深化殡葬设施审批制度改革和商事登记制

度改革。建立健全殡仪馆（火葬场）应对重大突发事件和重大公共卫生事件的应急处置办法，严格程序管理，充分做好应急物资储备。

2.构建殡葬依法治理机制。健全公安、民政、卫健、市场监管等多部门的执法联动机制，严厉打击殡葬行业违法违规行为，规范殡葬市场秩序。加强殡葬执法队伍建设，充实基层执法力量配备，不断提升殡葬法治建设能力和水平。探索建立民营殡葬机构诚信评估监管体系，强化行业自律管理。

3.持续开展殡葬综合治理工作。巩固殡葬领域扫黑除恶、安葬（放）设施违规建设经营等专项工作治理成效，持续开展殡葬领域执法监管。依法严厉整治殡葬领域侵害群众利益、违反市场规则和廉洁从业要求等行为。整治违建“住宅式”墓地、硬化大墓、活人墓等行为，对新增违建墓地“零容忍”，强化源头管控，坚持疏堵结合，坚决杜绝违建墓地反弹甚至蔓延。

（五）建设智慧殡葬

1.加快“互联网+殡葬服务”进程。建成市级殡葬数据库，实现与区级民政部门、殡葬服务机构有效对接，逐步完成与其他政务服务协同应用。逐步落实民政部门与公安、卫生、人力资源社会保障等部门跨层级跨部门的数据信息交换共享，提升政务服务能力。“十四五”期间，全市殡葬服务机构全面建立业务信息管理系统，同步建设网络与信息安全防护体系，保障数据安全，加强数据安全管理和个人信息保护，实现便捷、高效、精准管理。

2.推进“物联网+殡葬服务”进程。加强互联网、物联网、大数据技术与殡葬管理服务等全方位、深层次的融合应用。全市殡葬服务机构逐步实现线上业务咨询、预约预订、业务办理、网上祭奠、远程告别等服务功能，推动线上线下融合，使殡葬服务更加便捷高效。搭建网上智慧服务平台，优化物联网+技术在殡葬服务机构消防安全、遗体管理、大数据管理方面的应用。

3.推进新科技在殡葬领域的融合应用。加强和支持殡葬科学技术研究项目立项，加大殡葬节能环保设施及用品的研发投入力度，促进殡葬节能环保设施及用品研发。鼓励殡葬服务单位与科研院所、高等院校、环保企业的交流合作，推进产学研一体化建设和殡葬技术成果转化。有条件的地区，鼓励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。积极引进殡葬科技人才，推动新能源、新材料、新技术在火化设施设备、可降解殡葬用品、殡葬礼仪等方面的推广应用，着力打造佛山殡葬科技创新平台。

四、保障措施

（一）加强组织领导

各区要制定完善殡葬事业发展规划，纳入国民经济和社会发展总体规划。建立完善领导体制和工作机制，健全党委领导、政府主导、部门协作、社会参与、法治保障的领导体制和工作机制，明确殡葬管理相关部门职责，发挥殡葬管理工作联席会议制度或殡葬工作领导小组作用，协调解决工作中的重大事项和问题。市

有关部门要按照职责分工，加强统筹协调，在政策制定、资金投入和改革创新试点等方面给予支持；切实加强与各区政府的沟通协调，及时收集整理和报送工作进展情况，研究提出解决相关问题的意见和建议。各区政府要组织制定本地区“十四五”期间殡葬事业发展规划，根据全市殡葬事业工作的部署安排，按计划推进相关工作，按时高质完成工作任务，形成推动殡葬改革发展的合力，有效解决殡葬领域重点难点问题，确保各项目标任务和政策措施落到实处。

（二）加强政策支持

将殡葬用地纳入各区国土空间规划，将殡葬基础设施建设、生态环保设施建设、城乡公益性安放设施的重点工程和项目纳入国民经济与社会发展总体规划。优化殡葬公共资源配置，各区要立足本区域群众殡葬服务需求，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，确保殡葬设施种类、数量、服务规模与本区域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。加强地区的扶持、指导和督促力度，促进区域之间殡葬事业协调发展。着力加强殡葬服务设施绿色生态化建设，引导和鼓励殡葬科技和环保产品的使用。

（三）加强资金保障

坚守殡葬事业公益属性，各级政府应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、殡葬救助保障、殡葬改

革宣传和殡葬执法监管等专项经费投入，改善殡葬服务管理条件，提高殡葬公共服务能力，确保殡葬事业经费支撑其可持续的发展。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，不断丰富殡葬公共产品供给，更好地满足人民群众多层次、个性化丧葬需求。

（四）加强人才建设

不断加强殡葬人才队伍建设，广泛开展职业技能培训、职业技能鉴定等活动，加强殡葬从业人员的政治素质、职业道德教育和业务培训，提升殡葬从业人员政治素质、专业化、职业化水平，加强对特殊职业、特殊行业人员的政策倾斜，建立健全殡葬特殊行业津贴补贴和激励机制，建立人才鼓励机制，完善殡葬事业建设人才培养、引进、使用机制，畅通殡葬职工职业晋升渠道。加强对殡葬工作的舆论引导，总结推广各地的好做法、好经验，表彰他们的突出成绩，扩大他们的社会影响，提高他们的社会地位，积极引导全社会尊重和关爱殡葬行业职工，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，形成全社会支持、参与殡葬改革与殡葬事业发展的良好态势，促进殡葬事业持续健康发展。

（五）加强监测评估

将殡葬事业发展规划列入各级政府及相关职能部门的年度重点工作，细化规划提出的各项目标任务，落实目标责任，及时

了解和掌握规划进展情况及发展趋势，梳理分析有效措施和成功经验，对发现的问题要逐项整改，加强跟踪分析和监测评估，制定改进措施，抓实殡葬相关规划编制落实及殡葬公共服务能力建设情况的检查标准：1.编制含安葬（放）设施数量、布局规划的殡葬事业发展“十四五”规划或同时编制殡葬事业发展“十四五”规划及安葬（放）设施数量、布局规划；2.全面推进覆盖城乡的公益性安葬（放）设施建设，县级覆盖率较上年有提高；3.节地生态安葬率较上年有提高；4.扎实推进殡葬信息化建设，遗体火化数据、惠民殡葬数据、设施设备数据录入完成；5.持续深入推进丧葬礼俗改革；促进各项工作任务落实落细见成效，营造有利于殡葬事业发展的社会环境。

佛山市民政局办公室　　2021 年 12 月 28 日印发