

各州、市民政局：

为贯彻落实民政部《“十四五”民政事业发展规划》和《云南省民政事业发展第十四个五年规划》，积极推动我省殡葬事业健康发展，现将《云南省“十四五”殡葬事业发展规划》印发给你们，请结合实际认真贯彻执行。

2022年4月14日

（此件公开发布）

云南省“十四五”殡葬事业发展规划

根据民政部、国家发展改革委、公安部、财政部等16部委《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）、《中共云南省委办公厅 云南省人民政府办公厅印发〈关于全面深化殡葬改革的实施意见〉的通知》（云办发〔2016〕65号）精神，为进一步深化殡葬改革，推动殡葬事业健康发展，特制定本规划。

一、发展基础和面临形势

（一）发展基础

“十三五”时期，全省各级党委、政府坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，把殡葬改革与生态文明、精神文明建设相结合，与经济社会发展、保障改善民生相融合，强化服务供给、规范殡葬管理、提升服务质量，着力解决人民群众“逝有所安”基本需求，着力推进丧葬习俗改革，着力保障和改善民生。

殡葬改革制度体系得到完善。省委全面深化改革领导小组将殡葬改革纳入全省全面深化改革重要内容，从全省经济社会发展全局统筹谋划、统一部署。省政府建立了由分管副省长为总召集人的省殡葬改革联席会议制度，明确职能职责，形成了齐抓共管的工作合力。

省政府召开殡葬改革工作推进会，总结工作经验，推进工作落实。省委、省政府办公厅印发《关于全面深化殡葬改革的实施意见》，对组织领导、保障机制、目标任务、检查考核等作出全面安排部署。省政府办公厅印发《关于进一步加强和规范殡葬管理工作的通知》、《关于进一步推动殡葬改革促进殡葬事业健康发展的通知》，省民政厅等9部门联合出台《关于推行节地生态安葬的实施意见》，各地分别制定出台行业监管、惠民殡葬、服务收费、公墓管理、祭扫管理等一系列改革措施，为全面深化殡葬改革提供了有力的制度保障。

殡葬公共设施建设加快推进。加大殡葬基础设施建设，满足群众“逝有所安”需求。“十三五”期间，全省投入中央和省级资金6.7亿元，州市县级投入约60亿元，用于支持殡仪馆新建、改扩建、更新设施设备和新建农村公益性公墓。全省投入使用殡仪馆109个、农村公益性公墓（骨灰堂）5551个、经营性公墓86个，基本形成布局合理、规模适度、服务便捷的殡葬公共服务体系。

惠民殡葬措施有效落实。“十三五”期间，省级共投入3750万元用于全省农村特困供养对象、城乡最低生活保障对象和重点优抚对象火化补助。各地出台一系列惠民殡葬政策，减免或补助遗体接运、存放、火化、骨灰寄存等基本费用和节地生态安葬费用，72.09%的县（市、区）实施节地生态安葬奖补政策，69%的县（市、区）将惠民政策扩大到全体居民。

殡葬领域突出问题整治取得实效。持续开展殡葬领域突出问题、违法违规私建“住宅式”墓地、殡葬业价格秩序公益性安葬设施建设经营等专项摸排及整治工作，进一步强化和规范殡葬服务、中介服务和丧葬用品市场监管，遏制丧葬服务违规行为，整肃殡葬服务市场秩序，促进殡葬行业健康发展。采取植树遮蔽一批、生态改造一批、搬迁拆除一批等方式，对“三沿六区”散埋乱葬坟墓进行综合治理。

丧葬礼俗改革取得新成效。“十三五”末，全省划定火葬区或少数民族生态安葬区覆盖人口、覆盖国土面积分别达78.99%、64.11%。火化率逐年上升，平均火化率达54.89%，超过全国平均水平，比“十二五”末增长了十四个百分点。节地生态葬式葬法逐步推广，

节地生态安葬率达到 51.02%。全省 95%以上的行政村将丧事简办、厚养薄葬、节地生态安葬等纳入村规民约并进行量化细化,鲜花祭扫、网络祭扫等文明低碳祭扫方式逐步推广。

殡葬信息化建设取得新进展。落实民政部推进“互联网+殡葬服务”部署要求,全省建成殡葬信息化系统平台,殡葬服务机构业务办理、经营性公墓审批(年检)以及殡葬证书核发等实现网上办理,定期向省政务服务平台推送相关数据,基本实现殡葬服务监管常态化、服务机构经营管理规范化、便民惠民服务多元化目标。

表 1：“十三五”时期云南省殡葬事业主要发展指标完成情况

序号	主要指标	2015年实际 值 (%)	2020年完成 值 (%)	增幅 (%)	年均增 率 (%)
1	火化率	40.80	54.89	34.53	6.11
2	节地生态安葬率	19.20	51.02	165.70	21.5
3	殡仪馆县级行政区域覆盖率	69.90	88.60	26.75	4.86
4	农村公益性公墓(骨灰堂)乡镇覆盖率	51.86	76.50	47.51	8.08

(二) 面临形势

我省“十三五”殡葬改革工作取得显著成效，但殡葬改革发展水平与人民群众需求、与经济社会发展要求还有不小差距。主要表现在：一是殡葬改革区域发展不平衡。部分地区殡葬改革重视程度不够、推进速度不快、监管力度不强，影响了全省殡葬改革协调发展。二是殡葬公共服务供给不足。殡葬资源配置、基本殡葬公共服务供给城乡、区域差距较大。殡葬事业经费投入与我省殡葬改革需求存在一定差距，殡葬公共服务设施建设仍然滞后、部分殡葬基础设施陈旧、农村公益性公墓（骨灰堂）建设缓慢、县级公益性安葬（放）设施不足等问题，成为殡葬改革的最大“短板”，影响了殡葬改革工作的全面推进。三是监管执法薄弱。殡葬法治建设相对滞后，基层殡葬执法力量较为薄弱，缺乏高效的执法能力和手段，执法水平有待提高。随着机构改革，民政殡葬管理和执法力量弱化成为推动殡葬改革的最大“软肋”，导致殡葬管理面临巨大挑战，影响了殡葬改革工作的有力推进。四是殡葬礼俗改革力度不够。在殡葬改革过程中，现代殡葬文化、道德规范统领力度不够，传统丧葬陋俗对殡葬改革的阻力和干扰短期内难以消除，群众对文明低碳祭扫、节地生态安葬接受度和参与度有待提高。

二、总体要求和发展目标

（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，全面贯彻落实党的十九大、十九届历次全会精神 and 习近平总书记关于殡葬工作的重要指示批示，坚持以人民为中心，围绕惠民、绿色、文明、法治殡葬，以深化殡葬改革为牵引，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，立足“民族团结进步示范区、生态文明建设排头兵、面向南亚东南亚辐射中心”三个定位，推动殡葬改革更好服务于基本民生保障、基层社会治理、基本社会服务，更好服务于精神文明和生态文明建设，推动新时代云南殡葬事业健康可持续发展。

（二）基本原则

——坚持党的领导，政府主导。加强党对殡葬事业的全面领导，落实属地管理责任，明确相关部门职责权限，为推动殡葬事业发展提供有力保障。落实各级政府在政策规划、设施建设、经费投入、土地供给、监管执法等方面责任，健全相关部门齐抓共管工作机制。

——坚持公益惠民，扩大供给。以人民为中心，强化殡葬事业公益属性，确保基本殡葬服务公平可及、群众受益。充分发挥市场机制作用，引导社会力量积极参与，营造规范有序、公平竞争、良性发展的市场环境，更好地满足人民群众多样化殡葬服务需求。

——坚持文明绿色，尊重逝者。把尊重生命、绿色文明的理念贯穿殡葬改革全过程，弘扬优秀传统殡葬文化，推行文明、绿色殡葬方式，尊重逝者，慰藉生者，减少殡葬活动对自然资源的消耗和对生态环境的破坏。

——坚持依法监管，规范有序。完善殡葬管理法规政策标准体系，加强执法队伍建设，建立健全综合协同监管机制，强化全过程监管。发挥政策导向、规划引领、价格调节、党员干部带头等机制作用，充分运用信息化、大数据等手段提升服务，强化监管，推动形成殡葬管理服务新格局。

（三）发展目标

持续深化殡葬改革，健全完善基本殡葬服务制度，补齐殡葬公共服务设施短板，优化殡葬服务供给。建立健全规范管理长效机制，全面加强殡葬领域执法监管。深入推进殡葬移风易俗，大力倡导厚养薄葬、文明节俭、生态环保的殡葬新风尚。到 2025 年末，全省火化率达到 60%，节地生态安葬比例达到 60%以上，实现殡仪馆县级行政区域全覆盖，火化炉尾气排放标准全部达到节能环保要求，农村公益性公墓（骨灰堂）覆盖到乡镇及 200 户 800 人以上易地扶贫搬迁安置点，加快推进县级公益性安葬（放）设施建设，逐步解决城市居民公益性安葬（放）设施短缺问题，健全完善布局合理、设施完善、功能齐全、服务便捷的殡葬公共服务体系。

表 2：云南省“十四五”殡葬事业主要发展指标

序号	领域	主要指标	单位	2020年	2023年	2025年	指标
1	殡葬改革	火化率	%	54.89	57	60	预期
2		节地生态安葬率	%	51.02	55	60	预期
3	设施设备	殡仪馆县级行政区域覆盖率	%	88.60	94	100	约束
4		农村公益性公墓（骨灰堂） 乡镇覆盖率	%	76.50	85	100	约束
5		殡仪馆改扩建数	个	—	5	10	预期
6		火化设备更新改造数	台	—	80	165	预期
7	公共服务	从业者手机APP软件使用率	%	—	80	100	预期
8		殡葬公共服务满意度	%	—	≥75	≥80	预期

三、主要任务

（一）加快补齐殡葬设施短板。立足殡葬改革目标，统筹群众需求和设施短板，科学规划火葬区殡葬服务设施建设和设备配置，合理避让生态保护红线和永久基本农田。加快推进殡仪馆、公益性骨灰安葬（放）等设施建设，有条件的地方立足实际强化现有殡葬设施设备改造提升。合理规划建设土葬改革区遗体公墓，统筹设置服务土葬的殡仪服务设施（场所），推动形成覆盖城乡、设施完善、供给充足、火葬土葬改革一体推进的殡葬服务网络。对已达危房标准、设施设备陈旧的殡仪馆实施改扩建，重点对已达到强制报废年限

或不符合国家环保标准的火化设备进行更新改造，加装尾气处理设备；制定城市公益性公墓建设指导性文件，推动城乡公益性墓地建设，突出节地生态属性，鼓励建设城乡公益性骨灰堂。

（二）全面建立基本殡葬服务保障制度。省级将遗体接运、存放、火化、骨灰寄存和生态安葬等基本殡葬服务纳入云南省基本公共服务标准体系，明确服务项目和质量要求。对全省城乡困难群众实施兜底保障，以减免或补贴方式提供遗体接运、存放、火化、骨灰寄存等基本殡葬服务。提高政府基本殡葬服务供给能力，注重惠民殡葬奖补政策可持续性，有条件的地方可增加服务项目、扩大覆盖人群和提高保障标准，鼓励将生态安葬优先纳入本地基本公共服务范围。减免遗体捐赠者和人体器官捐献者基本殡葬服务费用。

（三）积极推广节地生态安葬。进一步建立完善节地生态安葬保障机制，出台节地生态安葬奖补政策，加大生态殡葬奖补力度。切实提高土地利用效率，积极推广不保留骨灰、遗体深埋不留坟头、骨灰立体安葬、树葬、花葬、草坪葬等新型节地生态安葬方式，探索推广家庭（家族）成员合葬、林地和墓地复合使用的林下墓地等节地生态葬式葬法。尊重少数民族丧葬习俗，鼓励和支持少数民族群众选择既有民族地域特色，又符合节地生态要求的葬式葬法。探索建立环保殡葬用品补贴制度，对使用无毒、可降解环保用品的给予适当奖励或补贴。在部分地区实施生态型公益性公墓示范点，鼓励和引导绿色环保用材、节约用地、生态安葬。探索实施依托现有设施或适当场所，为不保留骨灰者和遗体器官捐献者建设纪念载体。

（四）切实提高殡葬领域治理水平。根据人口、耕地、交通情况，科学划分火葬区、土葬改革区和少数民族生态安葬区，并适时进行调整优化。加大对活人墓、豪华墓、散埋乱葬的治理力度，遏制增量、减少存量。规范和加强殡葬服务管理，落实属地管理责任和部门监管责任，依法严厉打击殡葬领域侵害群众利益、违反市场规则及廉洁从业要求等行为，配合卫生健康、市场监管等部门做好医院太平间、殡葬服务市场的监管。强化殡葬服务事业单位公益属性，规范殡葬中介机构、服务企业经营行为，建立健全综合监管机制。

全面加强安全管理，防止发生安全责任事故。推行殡葬服务机构年度报告制度，实行“双随机、一公开”抽查机制，加强信用监管，建立经营异常、严重违法失信个人、企业或单位黑名单制度，全面推行殡葬服务信息公开公示和服务合同制度。进一步规范和加强公墓管理，依法实施经营性公墓建设行政许可，建立健全经营性公墓年检制度，探索建立经营性公墓价格指导管控机制，将违法责任企业和相关人员纳入行业禁入范围。禁止农村公益性公墓对外销售。发挥殡葬行业协会作用，加强行业自律。

（五）深化殡葬习俗改革。各地制定县级丧葬礼仪规范指引，发挥党员干部带头作用，规范丧葬礼仪，传承发展优秀殡葬文化，遏制重殓厚葬等陈规陋习。推行以追思会、告别会等方式缅怀逝者，倡导采取敬献鲜花、植树纪念、社区或集体公祭、网络祭奠等方式寄托哀思。把殡葬移风易俗与巩固脱贫成果、建设美丽乡村、整治人居环境、推动乡村振兴、提升基层治理能力和治理水平有机结合，发挥红白理事会、老年人协会等自治组织作用，以村规民约、居民公约、协会章程等规范群众丧事活动，推广“白事顾问”制度，引导促进习俗改革。以殡葬服务机构、城乡社区等为重要宣传平台，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。

（六）加快推进“互联网+殡葬服务”。加快“一网通办”、“一部手机办事通”和“互联网+监管”等系统平台建设，实现内部、外部殡葬相关信息共享。进一步完善历史数据，强化服务业务全过程在线办理，建立便民网上咨询功能，提高全省殡葬在线政务服务水平，方便群众在线获得权威、快捷的信息支持，提升政务服务质量。推动殡葬服务线上线下融合，提供在线选购、网上预约、远程告别、网上支付、网络祭扫、网上评价投诉等殡葬服务新模式，提升殡葬服务便捷化、智能化水平。通过殡葬大数据分析，实现殡葬工作决策规范化、数据化、科学化目标。殡葬信息员、公益性公墓管理员使用基于殡葬信息化系统建立的手机 APP 办理安葬业务。

专栏：重点项目

- 1.支持未投入使用的殡仪馆建设，确保2025年底前实现殡仪馆县级行政区域全覆盖。
- 2.对已达危房标准的10个殡仪馆进行改扩建，完善悼念厅、休息场所、骨灰寄存室等服务设施。
- 3.对已达到强制报废年限不符合国家环境保护标准或处理能力严重不足的165台火化设备更新改造，加装尾气处理设备。
- 4.支持600个农村公益性公墓（骨灰堂）建设。

四、保障措施

（一）强化组织领导。各级党委、政府要高度重视，将殡葬改革工作列入年度工作目标管理和绩效考核，健全完善殡葬改革主要领导负责机制，确保政策措施落到实处。充分发挥各级殡葬改革议事协调机构作用，及时研判殡葬改革形势，大力解决重点、难点问题。各级相关部门要按照殡葬改革协调机制确定的职责分工，各司其职、密切配合，着力、有序、深入推进殡葬改革。各级民政部门要发挥牵头作用，加强与有关部门的联系沟通，做好联络协调工作，形成推动殡葬改革的合力。

（二）强化政策扶持和保障。县级以上人民政府将殡葬事业发展纳入本级国民经济和社会发展规划，分级编制殡葬设施规划。各级各地殡葬基础设施规划纳入同级国土空间规划，依法保障殡仪馆、公益性公墓（骨灰堂）等节地生态安葬设施建设用地。将火化设备

的环保节能改造、技术革新列入重点扶持项目，火化炉加装尾气处理装置纳入持久性有机污染物污染防治规划，并给予必要政策支持。

（三）强化殡葬事业投入。建立与经济社会发展相适应的殡葬事业经费投入机制，积极争取中央支持、加大省级资源整合力度，落实《云南省殡葬事业省级财政补助资金管理暂行办法》要求，建立完善经费监管制度，规范经费使用管理，强化绩效评价，切实提高资金使用效益。

（四）强化监管执法。县级以上人民政府建立殡葬执法队伍或将殡葬执法纳入县级综合执法事项，落实相关部门在殡葬领域规划用地、建设运营、价格执行、丧事活动等方面的监管责任，充分发挥综合执法部门作用，建立协同执法机制，确保责任到位、措施到位、效果到位。民政部门要建立健全检查监管机制，发现殡葬违法违规问题及时移交相关部门或综合执法。

（五）强化人才队伍建设。健全殡葬领域人才培养和激励机制，积极引进优秀人才。加强基层殡葬工作队伍建设，通过开展职业技能教育、培训等活动，提升从业人员专业化、职业化水平。尊重和关爱殡葬职工，逐步建立体现殡葬行业岗位价值的薪酬体系。推进殡葬领域社会工作专业人才队伍建设，鼓励社会工作者、爱心人士以志愿服务方式参与殡葬改革与服务管理。