

广东省民政厅  
广东省发展和改革委员会  
广东省财政厅  
广东省自然资源厅  
广东省生态环境厅文件  
广东省住房和城乡建设厅  
广东省农业农村厅  
广东省市场监督管理局  
广东省林业局

粤民规字〔2020〕2号

---

## 关于进一步加强和规范公益性骨灰存放设施 建设管理的意见

各地级以上市民政局、发展改革局（委）、财政局、自然资源局、生态环境局、住房和城乡建设局、农业农村局、市场监管局、林

业局：

公益性骨灰存放设施是不以营利为目的，为城乡居民提供安葬（安放）骨灰的公共服务设施，包括公益性公墓、公益性骨灰楼（堂）等，不包括经营性公墓。加强和规范公益性骨灰存放设施建设管理，是实施乡村振兴战略、加快推进生态文明建设的有力举措，是移风易俗、加强和改进乡村治理的重要任务，是强化殡葬基本公共服务、实现“逝有所安”的现实要求，是巩固殡葬领域突出问题专项整治成效、深化殡葬改革的制度保障。近年来，我省各地不断强化殡葬基本公共服务，公益性骨灰存放设施建设管理取得一定成效，但建设不合理、发展不平衡、有效供给不足、服务质量不高、管理不到位等问题依然存在，迫切需要解决。为进一步加强和规范公益性骨灰存放设施建设管理，更好地保障群众殡葬基本服务需求，现提出如下意见。

## 一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持新发展理念，坚持以人民为中心，紧紧围绕实施乡村振兴战略和促进生态文明建设，按照“政府主导、科学规划、因地制宜、节地生态、凸显公益、规范管理”的原则，重点完善设施空白地区规划，统筹推进城乡公益性骨灰存放设施建设，提升殡葬基本公共服务水平，推动新时代广东殡葬改革创新发展的。

## 二、统筹规划布局

（一）强化统筹规划。公益性骨灰存放设施建设坚持科学规

划、合理布局，既不缺又不滥。各地级以上市要根据现有殡葬设施资源和本行政区域人口分布、地理特征、交通资源、老龄化程度、城镇化进程等因素，统筹制定全市公益性骨灰存放设施的数量、布局规划。各地在组织编制国土空间规划时，应充分考虑公益性骨灰存放设施建设需求。人口密集地区严格控制公益性公墓发展，优先规划建设公益性骨灰楼（堂）。原则上，每个县（市、区）至少规划建设1座县级公益性骨灰存放设施；不设县的地级市或者市辖区选址有困难的，可统一规划建设市级公益性骨灰存放设施；县级以上公益性骨灰存放设施服务难以覆盖的乡镇（街道），单独或者联合规划建设镇级（区域性）公益性骨灰存放设施；村（社区）根据实际规划建设村级公益性骨灰存放设施，但必须适度控制，避免滥批滥建。因产业园区等重大项目建设需要集中迁移安置历史旧坟的，应当预先规划建设公益性骨灰存放设施。新建经营性公墓内应当划出一定区域配套建设或者异地配套建设公益性骨灰存放设施，具体办法另行规定。

**（二）科学合理选址。**公益性骨灰存放设施选址优先利用荒山瘠地和历史形成的墓葬区（点），禁止占用耕地、农田，禁止建在各级自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公园、湿地公园等自然保护地，以及文物保护区、水库及河流堤坝附近和水源保护区、铁路和公路主干线两侧。严格控制使用国家级公益林地和省级生态公益林地，确需使用的，应按照国家 and 省有关规定办理公益林调整手续。绕开国有林场、生态保护红线和永久基本

农田。建设选址应当依法进行环境影响评价。要注重公众参与，适时开展社会稳定风险评估，有效防范和化解“邻避”问题。

**（三）优化建设标准。**公益性骨灰存放设施建设参照《城市公益性公墓建设标准》执行，建设规模根据骨灰安置总量确定，并与服务人口数量、年死亡率、祭扫安全管理服务保障等因素相协调。公益性骨灰存放设施应当划分骨灰安置区、业务办公区和公共服务区等功能区域。建筑装修要与人文环境和自然环境相融合，公益性骨灰楼（堂）可选用古典园林等建筑风格。公益性公墓要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。独立墓穴的单位占地面积不得超过 0.5 平方米，合葬墓穴的单位占地面积不得超过 0.8 平方米（不含公共绿化和道路用地），规格、样式保持基本统一；墓碑高度不得超过地面 0.8 米，鼓励以树代碑或采用卧碑等方式；墓区绿化覆盖率不低于 65%。鼓励在公益性公墓内设立树葬（花葬、草坪葬）区，免费提供不保留骨灰的安葬服务。

### 三、规范建设审批

**（一）明确建设主体。**公益性骨灰存放设施建设坚持政府主导、分级负责，由县级民政部门、乡镇人民政府（街道办事处）或者村（居）民委员会组织实施。要坚持发挥政府主导作用，强化公益性质，不得开展租赁、招商引资、承包经营或股份制合作等商业活动。

**（二）规范审批程序。**建设村级公益性骨灰存放设施，由村

(居)民委员会提出申请,经乡镇人民政府(街道办事处)审核同意后,报县级民政部门审批;建设镇级公益性骨灰存放设施,由乡镇人民政府(街道办事处)提出申请,报县级民政部门审批;建设县级以上公益性骨灰存放设施,由县级以上民政部门提出方案,报本级人民政府审批,并报市级民政部门备案。

**(三)统一申请材料。**申请建设公益性骨灰存放设施,应当符合公益性骨灰存放设施建设规划,并提交下列材料:

1. 建设申请报告;
2. 规划设计方案;
3. 建设用地土地权属证明;
4. 管理章程;
5. 所在地村(居)民委员会同意选址建设的意见;
6. 县(市、区)人民政府自然资源、生态环境部门审查意见(涉及占用林地的,还应有林业部门审查意见);
7. 其他需要提交的材料。

已建成但尚未办理审批手续的公益性骨灰存放设施,要依法完善审批手续。

**(四)加强建设管理。**经批准建设的公益性骨灰存放设施,要严格依据规划和批准的用地范围、土地使用条件进行建设,不得擅自修改规划、扩大建设用地面积。涉及使用林地和采伐林木的,要依法依规办理使用林地和采伐林木许可手续。建成后,经原批准建设的民政部门验收合格(对外收费的,还应当经价格主

管部门核准)，方可正式提供服务。

#### 四、加强运营管理

**（一）创新管理模式。**公益性骨灰存放设施坚持“谁建设、谁管理”的原则，由公益性骨灰存放设施建设单位负责日常管理，也可采用政府购买服务形式，委托专业机构开展管理服务工作。要合理设置岗位，建立健全长效管理机制，做好骨灰存放档案登记、日常维护、环境卫生、财务管理、安全管理、服务保障等工作。公益性骨灰存放设施应当加强信息化技术运用，相关数据信息与省级殡葬管理服务信息平台实现有效对接，纳入统一管理。

**（二）加强价格管理。**公益性骨灰存放设施服务收费，其收费标准按照非营利并兼顾居民承受能力的原则核定。公益一、二类事业单位收取的公益性骨灰存放设施收入，应按规定实行“收支两条线”管理，专款专用，全部用于公益性骨灰存放设施建设、维护和管理。鼓励有条件的地区实施免费安葬（安放）政策。

**（三）依法提供服务。**公益性骨灰存放设施应当严格按照批准的服务范围，向所在地居民提供墓葬用地或骨灰存放格位，不得与商业资本合作违规从事营利活动。为整合和利用殡葬资源，若现有公益性骨灰存放设施的墓位（骨灰存放格位）剩余较多，经地级以上市民政部门同意，可适当扩大服务范围，但禁止跨市出售（租）。禁止公益性骨灰存放设施未凭死亡证明、火化证明或者迁葬证明出售（租）墓穴（墓位）、骨灰存放格位，禁止在

公益性公墓内建造家族墓、超规定面积墓穴（墓位），禁止在火葬区公益性公墓安葬遗体。

## 五、强化保障措施

**（一）压实属地责任。**各地要按照事权划分和属地管理原则，强化和落实责任，将公益性骨灰存放设施建设纳入基本公共服务保障范围，切实做好规划编制、土地划拨、财政投入、日常监管、风险评估等工作。特别是县（市、区）、乡镇（街道）要紧密结合深入推进“千村示范、万村整治”工程、建设生态宜居美丽乡村，补齐农村公益性骨灰存放设施建设短板。县级民政部门要会同发展改革、财政、自然资源、生态环境、住房城乡建设、农业农村、市场监管、林业等相关部门，依法加强公益性骨灰存放设施指导、监督和管理；市级有关部门要加强统筹协调和督促检查；省级有关部门要加强宏观指导。

**（二）加大政策扶持。**县级财政要加大支持力度，做好公益性骨灰存放设施建设和维护管理经费保障工作。经营性公墓用地出让所得纳入财政管理，重点用于公益性骨灰存放设施建设。鼓励社会组织、企业和个人向公益性骨灰存放设施建设提供捐助。发展改革部门要将符合条件的项目纳入社会服务兜底工程项目储备库，申请年度中央预算内投资。公益性骨灰存放设施属非营利性殡葬设施，其建设用地由政府无偿划拨，所需用地计划指标由省统筹解决。涉及使用林地的，由项目所在地县级以上林业主管部门优先安排用林指标。建设村级公益性骨灰存放设施，经依

法批准可使用农民集体土地。

**（三）积极探索创新。**各地要发扬基层首创精神，聚焦公益性骨灰存放设施建设管理重点难点问题，集中力量，攻坚克难。要坚持因地制宜、以点带面、有序推进，选择若干县（市、区）或者乡镇（街道办事处）作为试点地区，探索积累经验后加以推广应用。要尊重传统殡葬文化和习俗，探索合理利用寺观、公共祠堂等场所安放骨灰，对历史形成的墓葬区（点）进行节地生态化改造。

**（四）强化监督管理。**民政、发展改革、自然资源、生态环境、市场监管、林业等有关部门要依法履行监督管理职责，建立健全监督管理联动机制。各地要按照“谁审批、谁负责”的原则，完善年度检查（年报抽查）制度，加强事中事后监管，规范公益性骨灰存放设施建设和运营。要坚持问题导向，严肃查处并切实纠正公益性骨灰存放设施未批私建、墓位超标、从事违法经营活动等行为。

**（五）注重宣传引导。**要加大殡葬改革宣传力度，发挥党员、干部带头示范作用和红白理事会等基层组织引导作用，传递文明理念，引导移风易俗，树立文明节俭殡葬新风。着力推行树葬、海葬等节地生态安葬方式，推广“生命晶石”等科技创新成果，倡导“牌位拜祭”、鲜花拜祭、网络拜祭。组织开展缅怀先贤、孝亲感恩、民俗公祭等活动，发挥公益性骨灰存放设施人文纪念、文化传承和生命教育的作用。



本通知由广东省民政厅解释，自 2020 年 5 月 1 日实施，有效期 5 年。



广东省民政厅



广东省发展和改革委员会



广东省财政厅



广东省自然资源厅



广东省生态环境厅



广东省住房和城乡建设厅



广东省农业农村厅



广东省市场监督管理局



公开方式：主动公开

---

抄送：民政部办公厅，省政府办公厅。

---

广东省民政厅办公室

2020年4月8日印发

