

黄山市殡葬事业“十四五” 发展规划

2021 年 12 月

目 录

第一章 发展现状.....	1
第二章 总体要求.....	3
（一）指导思想.....	3
（二）基本原则.....	3
（三）发展目标.....	4
第三章 主要任务.....	5
（一）着力推行殡葬改革.....	5
（二）深入推进殡葬整治.....	5
（三）加快殡葬设施建设.....	6
（四）推广节地生态理念.....	6
（五）实施惠民殡葬工程.....	7
（六）提升殡葬服务水平.....	7
（七）倡导丧葬习俗改革.....	8
第四章 组织实施.....	8
（一）完善相关政策和殡葬基础设施建设.....	8
（二）殡葬问题清理整治和火葬区拓展.....	11
（三）殡葬改革成果巩固提升.....	12
第五章 保障措施.....	12
（一）加强组织领导.....	12
（二）加大投入力度.....	13

（三）完善监管制度.....	13
（四）加强检查考核.....	13
（五）营造良好氛围.....	13

黄山市殡葬事业“十四五”发展规划

为进一步加强全市殡葬改革和管理，有计划有步骤地推进全市殡葬基础设施建设，满足人民群众殡葬公共服务需求，促进社会主义精神文明建设和生态文明建设，根据国务院《殡葬管理条例》《安徽省殡葬管理办法》和《黄山市殡葬管理实施细则》等法规文件精神，结合我市实际，制定本规划。

第一章 发展现状

近年来，市委、市政府高度重视殡葬改革管理工作，相继制定出台了一系列深化殡葬改革管理工作的政策文件，在整治违法违规、加强基础设施建设、开展移风易俗等殡葬改革管理工作等方面取得了长足进步。

乱埋乱葬整治效果初显。2018 年全市启动殡葬领域突出问题专项整治行动，2019 年进一步细化举措，2020 年持续巩固提升。目前全市通过拆除、迁移、深埋、绿化等方式整治违法违规硬化大墓、活人墓、乱埋乱葬散坟千余座，全市“三沿五区”（沿高铁铁路，沿高速公路和国省道、县乡道两侧，沿河道两侧；水源保护区，文物保护区，旅游风景名胜区，集中住宅区，自然保护区）范围内青山白化现象得到有效遏制和初步治理。

遗体火化数量稳中有升。已经全面实行火葬的地区（屯溪区、黄山高新区、徽州区岩寺镇、西溪南镇、潜口镇）通过移风易俗

宣传、多部门配合联动，遗体火化率稳定在 100%。土葬改革区越来越多人开始接受遗体火化。

节地生态理念逐步推广。全市火化区骨灰格位葬、树葬、花葬、草坪葬和土葬区深埋葬等节地生态葬法达到 50%。大力推行文明祭祀工作，市及区县中心城区和全市山地、林地及周边火灾高风险地区禁止焚烧香纸冥币等祭祀用品，鲜花祭祀、网络祭祀等文明祭祀理念有效推广。

殡葬服务水平不断提升。农村公益性公墓实现乡镇全覆盖，城市公益性公墓已建成 2 座，公益性公墓供给能力大幅提升。全市殡葬服务管理日益规范，殡葬服务网络更加健全，行业监管更加有力，殡葬从业人员服务能力和水平进一步提高，群众满意度和社会认可度明显提升。

全市殡葬改革管理取得了一定成绩，但与全市经济社会发展水平还不相适应，人民群众多样化殡葬服务需求还得不到有效满足，在殡葬基本公共服务供给、殡葬管理体制和运行机制、节地生态葬推广等方面还存在很多不足。主要表现为：

乱埋乱葬依然存在。各地对乱埋乱葬问题重视程度不一，行政执法与司法强制执行的衔接制度不够健全，联合执法力度欠缺，部分区县硬化大墓、活人墓等整治不够彻底，乱埋乱葬现象屡禁不绝，不仅占用大量耕地林地，破坏了生态环境，也制约了现代人居环境的改善和未来发展空间的开发利用。

资金投入相对不足。各级财政对殡葬事业经费投入还不够，部分区县殡仪馆、城市公益性公墓建设相对滞后，惠民殡葬政策不健全。全市仅有具有火化功能的殡仪馆 2 座，城市公益性公墓

2 座，惠民殡葬覆盖面、补贴标准及节地生态葬补助标准偏低，基本殡葬公共服务供给能力亟需加强和改善。

殡葬改革推进缓慢。根据 2017 年修订的《安徽省殡葬管理办法》，我市休宁县（不含县城）、歙县（不含县城）、黟县、祁门县和黄山区为土葬改革区，其它为火葬区。受传统丧葬习俗影响，徽州区仅有岩寺镇、潜口镇和西溪南镇 3 个镇实行全面火葬，休宁、歙县两地县城至今未能全面实行火葬，其他土葬改革区遗体火化数量占比较少，2020 年全市遗体火化率仅约 23%。

第二章 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 and 党的十九大及十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神为指导，贯彻落实“创新、协调、绿色、开放、共享”发展理念，坚持以加强殡葬服务基础设施建设、完善殡葬服务保障体系为基础，以推行遗体火化、改革土葬、整治乱埋乱葬为重点，以健全惠民殡葬制度、树立殡葬文明新风为导向，以减轻群众负担、实现殡葬基本公共服务均等化为目标，大力推进殡葬改革管理，充分发挥殡葬改革在促进我市社会主义精神文明建设和生态文明建设中的重要作用。

（二）基本原则

1. 坚持党委领导、政府负责。健全完善党委领导、政府负责、部门协作、社会参与的工作机制，明确各级政府主体责任和属地管理责任，充分发挥政府部门、人民团体、社会组织、群众自治

组织、基层“一约四会”和群众自觉参与等在殡葬改革管理中的作用，进一步增强殡葬改革管理工作的系统性、协同性。

2. 坚持突出重点、统筹兼顾。坚持葬法改革与葬礼改革并行、遗体火化与骨灰处置并重、推行火葬与改革土葬共进，把推行火化、有序安葬作为殡葬改革的重点，坚决整治乱埋乱葬，优化殡葬公共资源配置，促进区域城乡殡葬改革协调发展。

3. 坚持以人为本、为民服务。把深化殡葬改革与维护人民群众基本殡葬权益结合起来，从维护群众根本利益出发，加强对困难群体的救助，不断提高殡葬服务、殡葬管理的能力和水平，实现基本殡葬公共服务均等化。

4. 坚持因地制宜、分步实施。坚持实事求是，一切从实际出发，区分地域、类别等情况，实施分类指导，充分发挥殡葬改革在节约资源、生态保护等方面的积极作用，有序推进殡葬改革管理。

（三）发展目标

1. 加大火化改革力度。落实《安徽省殡葬管理办法》关于殡葬改革的要求，党政机关事业单位工作人员带头参与火葬改革，发挥惠民殡葬政策导向作用，通过选取条件成熟的地区进行火葬改革试点等方式，引导土葬改革区居民主动参与火葬改革，力争2025年末全市火化率达到50%以上。

2. 加快设施建设管理。黄山市殡仪馆和休宁县殡仪馆完成扩建改造，黄山区、歙县、祁门县各新建一座具备火化功能的殡仪馆。屯溪区、徽州区、歙县、休宁县、祁门县均各建成1座城市公益性骨灰安葬（放）设施。因地制宜补充农村公益性公墓。不

断加强后续管理维护。

3. 完善惠民殡葬政策。继续完善基本殡葬服务惠民政策制度，城乡居民殡葬基本服务保障对象覆盖范围进一步扩大，在保基本、多层次、广覆盖、可持续的基础上提标、扩面、增项，殡葬基本服务质量不断提升。

4. 加强生态文明建设。殡仪馆火化设备改造升级。骨灰格位存放、草坪葬、江葬、树葬等节地生态安葬比例在达到 50%的基础上，通过进一步深化殡葬移风易俗，全市节地生态安葬率超过 70%。

5. 构建共同参与工作格局。政府负责、部门协同、社会参与、法治保障工作机制运行顺畅，综合执法力度及成效显著，违规土葬、乱埋乱葬现象全面遏制。

第三章 主要任务

(一) 着力推行殡葬改革。贯彻落实黄山市人民政府办公厅《关于进一步加强全市殡葬管理工作的意见》（黄政办秘〔2018〕38 号）和《中共黄山市纪委机关 中共黄山市组织部 中共黄山市委宣传部 黄山市文明办关于全市党员干部带头开展移风易俗弘扬时代文明新风的指导意见》（黄宣字〔2018〕4 号）文件精神，充分发挥部门协同和党员干部示范引领作用，通过加大宣传、加强监管、综合执法、完善设施等措施，引导群众转变观念，积极参与土葬改革，进一步巩固深化火葬改革成果。

(二) 深入推进殡葬整治。聚焦群众关切，坚持问题导向，在前期专项摸排整治工作上，依法依规，持续推进殡葬问题整

治；针对硬化大墓、活人墓、宗族墓地等，结合实际研究制定具体整治措施和整治时限，实行台账管理、分类整治，拆除一座销号一座，整治一项销号一项。

(三) 加快殡葬设施建设。贯彻落实《安徽省公益性公墓建设专项行动方案》要求，实现城市公益性骨灰安葬（放）设施覆盖所有县区。殡仪馆建设按照国家《殡仪馆建筑设计规范》和民政部《殡仪馆等级标准》要求，做到布局合理、设施齐全、功能配套、景观和谐。公益性骨灰安葬（放）设施建设应符合土地利用总体规划和城乡规划要求，完善配套设施，更好地满足群众丧葬需求。加强管理维护，推进标准化建设，开展原有墓区改造提升，完善服务功能，提升服务品质。

(四) 推广节地生态理念。以民政部、发展改革委等九部委联合印发的《关于推行节地生态安葬的指导意见》为指引，贯彻落实省民政厅、省发改委等九部门《关于推行节地生态安葬的实施意见》，大力推行树葬、骨灰格位存放等节地生态安葬。城乡公墓要选择位置好、绿化好的墓区开辟节地生态墓园，为群众提供充足优质的节地生态安葬公共服务产品。经营性公墓新建或扩建的，节地生态安葬区域的配建比例不低于 50%；新建的城市公益性骨灰安葬（放）设施全部实行节地生态安葬；新建或改建的农村公益性公墓节地生态安葬率不低于 50%。安葬骨灰的单人墓占地面积不得超过 0.5 平方米，双人合葬墓、家庭成员合葬墓等葬式的占地面积不得超过 0.8 平方米，倡导不立碑或采用卧式碑，采用立式碑的，墓碑高不得超过地面 0.6 米。超标准建墓立碑的，要依法通过拆除、绿化等方式进行整治改造。同时，在完善以减

免基本殡葬服务费用为主要内容的惠民殡葬政策基础上，推动建立节地生态安葬奖补制度，把树葬、格位存放等不占地或少占地的葬式，以及土葬区遗体深埋、不留坟头等生态葬法，纳入奖补范围，鼓励群众积极参与。

(五) 实施惠民殡葬工程。继续完善基本殡葬服务惠民政策制度，按照保基本、广覆盖、可持续的原则，推进覆盖全市范围内城乡居民殡葬基本公共服务均等化。对全市见义勇为牺牲人员、遗体器官捐献人员、无法查实身份与社会关系人员、城乡低保对象、特困供养人员、生活困难的重点优抚对象等特殊群体实施补助。建立与其他社会保障制度相衔接、与当地经济社会发展和物价上涨水平相协调的减免标准调整机制，适时适当提高城乡惠民殡葬补助额度。公益性公墓合理定价，确保其公益性和普惠性。加强惠民殡葬政策对殡葬改革的促进作用，以惠民政策助力殡葬改革事业取得新成效。

(六) 提升殡葬服务水平。在全市殡葬系统持续深入开展行风评议、创先争优活动，全面推行服务项目、服务内容、服务标准、服务价格、服务承诺、服务监督“六公开”和“清单式”服务，明确区分基本服务与选择性服务项目。认真执行殡葬服务行业标准，遵守殡仪接待、冷藏保存、悼念告别、遗体火化、骨灰寄存、安葬服务等操作规程，严格落实岗位责任制和责任追究制，加强农村殡葬服务队伍监管，确保殡葬服务规范优质。大力推行“互联网+殡葬服务”，推广应用殡葬服务信息化平台，促进殡葬服务业转型升级。健全殡葬职业技能鉴定工作体系，推动技能鉴定与用人单位岗位聘用制度衔接，严格执行殡葬从业人员持证上岗制

度。研究完善殡葬服务质量的评价手段和方法，客观评估殡葬服务单位在服务承诺、服务回访、满意度调查以及投诉受理监督等方面的实施途径和效果，为改进和提升殡葬服务质量提供充足支撑。

(七) 倡导丧葬习俗改革。充分依托现有殡葬设施资源，打造优秀殡葬文化传承平台。发挥党员干部带头实行遗体火化、带头参与节地生态安葬、带头推行丧事简办、带头文明低碳祭扫的示范引领作用。推广文明环保的殡葬礼仪和殡葬用品，抵制迷信低俗、奢侈浪费等不良丧葬风气。改革焚烧祭祀用品旧俗，倡导鲜花祭扫、网络祭扫、踏青遥祭、植树缅怀等文明低碳祭扫方式。推广集体公祭、社区公祭、家庭追思等现代追思活动，弘扬慎终追远等优秀殡葬文化，逐步引导群众从注重实地实物祭扫转变为以精神传承为主的祭扫方式上来。

第四章 组织实施

为确保殡葬改革工作稳步有序推进，根据相关内容认真组织实施，落实殡葬改革措施：

(一) 完善相关政策和殡葬基础设施建设

1. 健全殡葬改革管理法规政策

进一步加强法治殡葬建设，健全殡葬改革管理地方性法规，依据国务院《殡葬管理条例》和《安徽省殡葬管理办法》，结合黄山实际，重新修订《黄山市殡葬管理实施细则》，推动出台《黄山市城乡公益性公墓建设的指导意见》，持续推进惠民殡葬工程，积极研究制定《黄山市殡葬基本公共服务惠民工程实施办法》。

2. 加强农村公益性公墓建设管理

根据《安徽省农村公益性公墓和骨灰堂建设指南》(皖民务字〔2019〕35号)和《安徽省公益性公墓建设专项行动方案》要求,按照因地制宜、布局合理、统一规划、美化环境、节约土地的原则,做好农村公益性公墓的建设管理工作:一是绿化、基础设施不到位的公益性公墓要提质改造,达到省农村公益性公墓规范要求;二是做好墓穴规划,严格控制新增土葬墓穴,逐步增加火葬墓穴;三是同一乡镇内相距较远、交通不便、居住分散的相邻若干行政村,在符合规划和选址、征求村民意见的前提下,应当根据需要增加公益性公墓数量;四是规范农村公益性公墓定价和运营维护管理机制,防止违规运营问题发生;五是进一步规范建设管理,完善各项报批手续。

3. 加快城市公益性公墓规划建设

(1) 屯溪区城市公益性公墓。该项目占地 70 亩,采取多点布局方式进行建设,2022 年 6 月底前完成一期主体工程建设任务。

(2) 黄山区城市公益性公墓。该项目占地 220 亩,位于黄山区甘棠镇,计划总投资 5000 万元,分三期建设墓穴 1 万余个。在一期建设的基础上加快推进后续工程建设,2024 年底前完成二期建设。

(3) 徽州区城市公益性公墓。该项目占地 33 亩,位于徽州区岩寺镇,2022 年 6 月底前完成一期主体工程建设任务。

(4) 歙县城市公益性公墓。该项目占地 200 亩,位于歙县徽城镇,2022 年 6 月底前完成一期主体工程建设任务。

(5) 休宁县城市公益性公墓。该项目占地 100 亩,位于休

宁县海阳镇，2022年6月底前完成一期主体工程建设任务。

（6）黟县城市公益性公墓。该项目占地50亩，位于黟县碧阳镇，积极筹建二期工程，并于2025年底前完成二期主体工程建设任务。

（7）祁门县城市公益性公墓。该项目占地100亩，位于祁门县祁山镇，2022年6月底前完成一期主体工程建设任务。

4. 规范经营性公墓建设管理

严格控制经营性公墓数量，“十四五”期间，除原有墓区饱和、城市规划等特殊原因外，原则上不再受理经营性公墓新建（迁建、扩建）申请。进一步规范公墓建设经营行为，完善审批建设手续，严禁炒买、炒卖墓穴和骨灰格位等违规经营行为，严查在墓区内超标准建墓穴和擅自扩大用地规模行为，严禁开展封建迷信活动。

5. 积极做好殡仪馆规划建设

（1）黄山市殡仪馆。2021年对黄山市殡仪馆4台火化炉进行环保设施加装改造，加强绿化景观建设，完善殡仪服务中心、集中守灵等配套设施，对现有停车场进行优化整改。

（2）黄山区殡仪馆。位于黄山区甘棠镇，2021年开建，2022年完工投入使用，总投资1900万，建筑面积2500平方米，内设火化区、殡仪区、骨灰存放区、生活办公区、业务服务区、休闲区、停车场及室外配套设施；配有火化炉2台，骨灰格位500个，年殡殓1500具。

（3）歙县殡仪馆。位于歙县徽城镇，2021年开建，2023年完工投入使用，总投资2200万，建筑面积7000平方米，内设火

化区、殡仪区、骨灰存放区、生活办公区、业务服务区、休闲区、停车场及室外配套设施；配有火化炉 4 台，骨灰格位 1000 个，年殡殓 4000 具。

（4）休宁县殡仪馆。进一步理顺运行管理机制，加强监管，规范运营。开展改造提升工程，完善火化设备、办公用房、遗体冷藏、骨灰保存等设施。

（5）祁门县殡仪馆。位于祁门县祁山镇，2021 年开建，2023 年完工投入使用，总投资 1700 万，建筑面积 2000 平方米，内设火化区、殡仪区、骨灰存放区、生活办公区、业务服务区、休闲区、停车场及室外配套设施；配有火化炉 2 台，骨灰格位 500 个，年殡殓 1500 具。

（二）殡葬问题清理整治和火葬区拓展

1. 大力开展殡葬问题清理整治

在杜绝新增乱埋乱葬的同时，抓好“三沿五区”可视范围内和禁葬区内的乱埋乱葬治理，重点整治违法违规建设的硬化大墓、活人墓及其它殡葬设施。

整治丧葬用品市场，切实规范殡葬管理秩序。由区县民政部门联合市场监督管理部门开展“乱造乱售殡葬用品”整治行动，对规模较大的制售殡葬用品商铺及大理石厂等不定期开展市场巡查。

2. 稳步实施火葬区拓展

火葬区保持火化率稳定在 100%。土葬改革区根据“先城后乡”“逐步引导”“试点先行”和“依法治理”的基本原则，加大宣传引导力度，加快推进火葬改革步伐，努力在 2025 年底全市火

化率达到 50%以上。鼓励有条件的地区加快推进火葬改革速度。

(三) 殡葬改革成果巩固提升

1. 总结交流各地清理整治乱埋乱葬、推行火化、改革土葬、推广节地生态葬等方面的经验做法。

2. 市殡葬改革领导小组对各县区以及有关责任单位殡葬改革工作推进情况进行考核。

3. 进一步健全殡葬改革体制机制，修订完善殡葬改革的有关制度，巩固殡葬改革工作成果，推动殡葬改革工作持续健康有序发展。

第五章 保障措施

(一) 加强组织领导。将殡葬改革管理工作列入市政府重点工作考评内容，落实殡葬管理工作联席会议制度和殡葬改革领导小组工作制度，完善殡葬改革工作领导机制和运行机制。民政部门充分发挥殡葬主管部门的职能作用，会同有关部门做好城乡公益性骨灰安葬（放）设施和殡仪馆等殡葬基础设施建设规划的编制工作并组织实施；发展改革（物价）部门做好殡葬基础设施建设项目立项工作，按照相关规定核定收费项目和价格；财政部门做好殡葬基础设施建设和惠民殡葬工程的资金保障工作；自然资源和规划部门将殡葬基础设施建设纳入城乡建设规划，做好殡葬基础设施项目规划与土地利用总体规划的衔接工作，统筹安排殡葬基础设施建设用地；林业部门做好林地使用审批，支持城乡公益性骨灰安葬（放）设施建设；生态环境部门加强殡仪馆等殡葬服务机构设施建设项目环境影响评价管理，指导建设管理单位抓好生

态环境保护。

(二)加大投入力度。加大殡葬事业公共投入，推动涉及公益性殡葬服务的各项优惠政策的落实，重点解决公益性骨灰安葬（放）设施不足、殡仪馆设施设备老化落后等问题，满足城乡居民多层次丧葬需求。健全完善惠民殡葬政策，为节地生态葬法推广及土葬改革区群众自愿参与火化改革的奖励、补贴等提供必要的资金保障，提高群众自觉参与殡葬改革积极性。

(三)完善监管制度。根据国家和省有关殡葬法规、政策修订情况适时修订完善殡葬服务监管、公墓建设管理、殡葬违法行为治理、党员干部丧葬活动中违法违纪行为查处等具体制度规定。进一步健全完善行政监管、行业自律、社会监督相结合的综合监管体系，促进殡葬改革事业依法有序健康发展。

(四)加强检查考核。按照“属地管理”原则，把殡葬改革管理工作目标的落实作为年度工作考评和建设文明城市、文明村镇的重要内容。加大督查力度，重点围绕国家、省、市有关殡葬文件精神贯彻落实情况，分期考核 2021 年-2025 年期间火葬区拓展、城乡公益性骨灰安葬（放）设施建设推进、违法违规殡葬设施整治、节地生态葬式推广、惠民殡葬政策实施等主要任务目标完成情况。强化规划实施监测，确保殡葬管理各项措施及任务目标落到实处。

(五)营造良好氛围。坚持正确的舆论导向，充分利用电视、报刊、微信公众号、互联网等媒体，宣传殡葬改革，宣传先进典型，倡导文明新风，赢得社会各界对殡葬事业发展的关注和支持。充分发挥广大党员、干部带头作用，发挥村（居）民委员会、红白

二

理事会、老年协会等群众自治组织作用，开展殡葬改革进基层活动，赢得广大人民群众对殡葬改革的理解和参与，营造深化殡葬改革的良好舆论氛围。