

《惠东县安葬（放）设施专项规划》（2021-2035年）的政策解读

殡葬安葬（放）设施涉及千家万户，关乎公共利益，树立绿色文明殡葬的观念和风尚，将文明节俭治丧、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，需要寻找公众需求与社会利益的结合点，政府、公众及全社会共同发力。近年来，国家、省、市相继出台相关政策，积极推动新时代殡葬事业高质量发展。

一、国家层面重大政策解读——《关于推行节地生态安葬的指导意见》

2016年2月19日，民政部、发展改革委、科技部、财政部、国土资源部、环境保护部、住房和城乡建设部、农业部、国家林业局9个部门联合印发了《关于推行节地生态安葬的指导意见》。

1.1 《指导意见》出台的背景

党的十八大以来，党中央、国务院将生态文明建设置于突出地位，纳入“五位一体”总体布局中协调推进，党的十八届三中、四中、五中全会和习近平总书记系列重要讲话精神，都对生态文明建设提出了明确要求。2015年，党中央、国务院《关于加快生态文明建设的意见》就生态文明建设作出了全面专题部署，中办、国办《关于党员干部带头推动殡葬改革的意见》也明确要求党员干部“带头火葬和生态安葬，保护生态环境”。近年来，全国各地根据国家关于生态文明建设的相关要求，

不断推进殡葬改革，探索推行节地生态安葬的路径，已经取得了一些成效。

但总体来看，我国的生态安葬工作仍处于起步阶段，进展较为缓慢，节地生态安葬设施供给不足，激励引导和规范管理的制度机制不完善，人民群众的接受程度也不高，违规安葬、面积超标等问题还是比较突出，与生态文明及绿色发展理念不相符，与殡葬改革宗旨不匹配，急需从国家层面完善相关政策措施，推行节地生态安葬，进一步深化殡葬改革，促进资源节约和环境保护，也促进人与自然和谐发展。

1.2 《指导意见》关于节地生态安葬的内涵

《指导意见》首次明确了节地生态安葬的内涵，突出了节约资源和保护环境的价值导向，强调采取鼓励和引导的方式，明确把不占地或少占地、少耗资源、少使用不可降解材料等三个要素作为关键衡量指标，涵盖了树葬、海葬、深埋、格位存放等多种安葬方式，并以促进人与自然和谐发展为工作目标。为方便群众进一步了解节地生态安葬服务，《指导意见》还按照标准相对统一原则，按类逐项地列出了不同节地生态葬法的总体标准和要求，各地可以结合实际情况进行细化。

1.3 《指导意见》关于节地生态安葬的重要部署

《指导意见》提出要着力加强城镇公益性公墓、骨灰堂等基本殡葬公共服务设施建设，提供树葬、撒散、骨灰存放、小型墓等多样化节地生态安葬方式，原则上新建城镇公益性公墓的节地生态安葬率达到100%；另外，《指导意见》也根据地区条件制定了差异化的引导措施：在火葬区，积极推行不占或少占土地的生态化骨灰安葬方式，在人口密

集区推行以楼、廊、堂、塔、墙等形式存放骨灰的立体安葬方式。我们倡导建设单人骨灰安葬或双人骨灰合葬的节地型墓位,其占地面积应小于国家规定标准。同时,我们提倡地面不建墓基、地下不建硬质墓穴,墓碑小型化、微型化,最大限度地降低硬化面积。此外,我们鼓励家庭成员采用合葬方式提高单个墓位的使用率。积极推广骨灰植树、植花、植草等生态葬法,使用可降解容器或直接将骨灰藏纳土中,不设硬质墓穴和墓碑。倡导骨灰撒海、撒散等不保留骨灰的安葬方式。

1.4 《指导意见》出台的重要意义

《指导意见》是国家在殡葬领域推进生态文明建设的首个专门性文件,是贯彻落实中办、国办《关于党员干部带头推动殡葬改革的意见》精神的重要成果。《指导意见》倡导绿色发展理念,并以保障人民群众最基本的安葬需求为出发点和落脚点,明确了节地生态安葬的基本内涵、基本原则、主要目标、主要任务和保障措施等,有利于减轻群众负担、保障基本安葬需求,有利于移风易俗、弘扬社会主义核心价值观,促进生态文明建设,造福当代和子孙后代,对于全面深化殡葬改革、保障可持续发展,具有十分重要的意义。

2021年12月28日,广东省民政厅发布了《关于广东省2021-2030年安葬(放)设施建设的实施意见》,以下简称《广东省实施意见》。

2.1 《广东省实施意见》出台的背景

广东省作为经济大省,土地资源对发展的制约问题突出,同时,作为人口大省,群众“逝有所安”的现实需求较大。安葬(放)设施建设占用土地资源,同时作为邻避性设施,与城市化之间的矛盾突出,需

要加强规范管理，促进科学有序发展，防止滥建乱建破坏生态环境。广东省先后编制实施了《广东省公墓建设总体规划》（1999年印发实施）和《广东省公墓建设总体规划（2011-2020年）》，充分发挥了规划引领和规范管理作用，促进了公益性安葬（放）设施建设，控制了经营性公墓发展，形成了以公益性为主、经营性为辅的安葬（放）设施建设布局，但发展不充分不平衡、运营管理不规范等现象依然存在。为统筹做好全省安葬（放）设施建设，提高安葬（放）设施管理和服务水平，推动安葬（放）设施建设管理高质量发展，更好满足广大人民群众“逝有所安”需求，经省人民政府同意，出台了《关于广东省2021-2030年安葬（放）设施建设的实施意见》。

2.2 《广东省实施意见》提出的安葬设施建设目标

2021-2030年，广东省安葬（放）设施建设坚持践行绿水青山就是金山银山的绿色发展理念，全面贯彻落实《广东省国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》和民政部、广东省民政事业“十四五”规划的要求，要实现以下目标：

（1）全省安葬（放）设施逐步实现布局合理化、环境生态化、场所园林化、墓位节地化、墓碑小型化、葬法文明化、管理规范化的目标。

（2）现有公墓中新开发墓区和新建公墓节地生态安葬率达到100%，切实提高全省安葬（放）设施的社会认可度和资源利用率。

（3）扩大全省安葬（放）设施和服务有效供给，改善安葬（放）设施建设不充分和区域发展不平衡的状况，到2025年，每个乡镇至少

要建有 1 座镇级公益性安葬（放）设施；到 2030 年，全面满足群众骨灰安葬（放）需要，着力解决好人民群众“身后事”。

2.3、《广东省实施意见》提出的安葬设施建设任务

2021-2030 年，广东省安葬（放）设施建设坚持扩大供给、规范管理，设施先行、服务引领，以新建安葬（放）设施为主，扩建、改造安葬（放）设施为辅，不断提升殡葬服务供给水平，完善各项殡葬服务功能，切实为广大人民群众提供充足、便捷、优质的服务。全省安葬设施建设主要有八大任务：

一是加快公益性安葬（放）设施建设。坚持殡葬事业公益属性，以节地、生态、环保为导向，把公益性公墓、骨灰楼（堂）作为安葬（放）设施建设主体，加大投入和建设，切实增加服务供给。到 2025 年，每个乡镇至少要建有 1 座镇级公益性安葬设施；到 2030 年，全面满足群众骨灰安葬（放）需要。

二是加强公益性安葬（放）设施管理。坚持政府主导、分级负责，公益性安葬（放）设施由县级民政部门、乡镇人民政府（街道办事处）或者村（居）民委员会组织实施。坚持“谁建设、谁管理”的原则，由设施建设单位负责日常管理。

三是严格控制经营性公墓数量。坚持立足群众殡葬服务需求和经济社会长远发展需要，根据各地现有经营性公墓数量，统筹考虑各地城市发展现状及合理实际需求，对 2021-2030 年全省新建经营性公墓实行总量控制，到 2030 年全省新建经营性公墓不超过 40 个。

四是严格规范经营性公墓建设管理。经营性公墓由具有法人资格的企业申请建设，应通过“招拍挂”方式取得土地使用权。公墓建设审批必须严格执行相关规定，未按规定办理用地、规划、环评、水土保持等相关前置审批手续的，不得同意建设。

五是加强回民墓地（墓区）建设和管理。依法依规有序推进供回族等 10 个少数民族群众安葬的墓地（墓区）建设和管理。

六是加强信息化建设。全面应用广东省殡葬管理服务信息系统，加强物联网、大数据技术的应用，加强信息公开公示、信息安全管理和个人信息保护。

七是积极推行节地生态安葬。大力推行不占或少占土地、少耗资源的海葬、树葬、花葬、草坪葬、壁葬等节地生态安葬方式和以楼、廊、堂、塔、墙等形式存放骨灰的立体安葬方式。各经营性公墓和公益性公墓要划定节地生态安葬墓区，提供节地生态安葬墓位。大力倡导文明绿色祭扫方式，进一步完善节地生态安葬奖补政策。

八是加强殡葬改革宣传。将移风易俗纳入文明城市、文明村镇创建和美丽乡村建设中，深入宣传殡葬政策法规、殡葬改革成果、文明节俭治丧、节地生态安葬、文明低碳祭扫等内容，大力弘扬厚养薄葬、慎终追远的思想观念，引导群众破除丧葬陋习，厚植节地生态、绿色环保殡葬理念。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，把文明治丧规范纳入村规民约，树立正确的价值导向。

2.4 《广东省实施意见》出台的意义

《实施意见》要求各地统筹现有安葬（放）设施资源和行政区域人口分布、地理特征、交通资源、老龄化程度、城镇化进程等因素，科学谋划本地区安葬（放）设施布局，在组织编制国土空间规划时，充分考虑安葬（放）设施建设需求，预留所需用地，并大力推进公益性安葬（放）设施建设，依法依规实行经营性公墓审批和备案制度，为各地安葬（放）设施专项规划及其在国土空间中的用地保障指明了政策方向及实施细则，有利于促进各地公益性安葬事业的良性发展。

三、市级层面具体政策解读——《惠州市公益性节地生态安葬设施建设管理实施意见》

2017年5月10日，惠州市民政局联合发改、科技、财政、国土、环保、住建、农业、林业等部门，共同印发了《惠州市公益性节地生态安葬设施建设管理实施意见》，以下简称《惠州市实施意见》

3.1 《惠州市实施意见》出台的背景

惠州市节地生态安葬设施建设相对滞后，同时面对人多地少、资源约束趋紧、环境污染、生态系统退化的严峻形势，在此背景下，《惠州市实施意见》充分衔接了国务院《殡葬管理条例》《广东省殡葬管理办法》、民政部等9部门《关于推行节地生态安葬的指导意见》（民发〔2016〕21号）和省民政厅等9部门《转发民政部等9部门关于推行节地生态安葬的指导意见的通知》根据《粤民发〔2016〕50号）等有关法规、规章、文件的规定，并结合惠州市新时期殡葬工作面临的新情况新特点，探讨切合惠州地方实际的安葬设施建设管理政策，以保障国家及省层面节地生态安葬相关政策落到实处。

3.2 《惠州市实施意见》的核心内容

《惠州市实施意见》对公益性节地生态安葬设施规划选址作出了规定：各地需将公益性节地生态安葬设施建设纳入本级政府的城乡国土规划，要选择荒山或者不宜耕种的瘠地，对土地较少的乡镇、街道办事处，应以建骨灰堂（骨灰存放格位）为主；有条件的市（县）区应在地理位置适中，环境良好的林区或公益性生态安葬区设置永久性的树葬区。在2020年前，应在我市沿海区域建立市级海葬纪念园。并列出了公益性节地生态安葬设施禁止选址的负面清单，包括耕地和生态林地；森林公园、湿地公园、城市公园、风景名胜区或文物保护区；水库、河流堤坝附近或水源保护区；交通主干线两侧。

《惠州市实施意见》也对公益性节地生态安葬设施的建设方式和形式提出了要求，需充分考虑所用场地和周边环境的影响，对环境进行有效的利用和保护，力求对原生态植被、自然地貌的破坏影响最小化，使安葬设施与环境融为一体。做到墓穴小型化、墓区园林化，绿化覆盖率达到60%以上。此外，我们还详细规定了公益性节地生态墓地的墓穴面积、方式，墓碑形态，安葬方式等。

3.3 《惠州市实施意见》出台的意义

《惠州市实施意见》充分结合了惠州市情民情以及国土资源条件，对公益性安葬设施的规划选址和建设管理都提出了较为具体详细的规定，实操性极强，有利于凝聚各部门力量，加强公益性节地生态安葬设施建设，推广节地生态安葬，走出一条具有惠州特色的安葬方式改革之路，为建设美丽惠州、文明惠州作出贡献。

