

郑 州 市 民 政 局
郑州市精神文明建设指导委员会办公室
郑州市发展和改革委员会
郑州市民族事务委员会
郑 州 市 公 安 局
郑 州 市 司 法 局
郑 州 市 国 土 资 源 局
郑 州 市 城 乡 建 设 委 员 会
郑 州 市 城 乡 规 划 局
郑州市卫生和计划生育委员会
郑州市工商行政管理局
郑州市质量技术监督局
郑州市人民政府法制办公室

文 件

郑民文〔2018〕118号

关于印发《郑州市殡葬领域突出问题 专项整治行动方案》的通知

《郑州市殡葬领域突出问题专项整治行动方案》已经市政府

领导同意，现印发给你们，请结合实际认真贯彻执行。专项整治行动中遇到的重大问题，请及时向上级部门和专项整治行动领导协调小组办公室报告。



郑州市民政局



郑州市精神文明建设指导委员会办公室



郑州市发展和改革委员会



郑州市民族事务委员会



郑州市公安局



郑州市司法局



郑州市国土资源局



郑州市城乡建设委员会



郑州市城乡规划局



郑州市卫生和计划生育委员会



郑州市工商行政管理局



郑州市质量技术监督局

郑州市人民政府法制办公室

2018年7月27日



郑州市殡葬领域突出问题专项整治行动方案

为认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，有效解决殡葬领域群众反映强烈的突出问题，进一步规范和加强殡葬管理，着力维护人民群众切身利益，经市政府同意，根据省民政厅等12部门《关于印发〈河南省殡葬领域突出问题专项整治行动方案〉的通知》要求，市民政局、市文明办、市发展改革委、市民族事务委员会、市公安局、市司法局、市国土资源局、市城乡建设委员会、市城乡规划局、市卫生计生委、市工商局、市质监局、市政府法制办决定，从2018年7月至9月，在全市范围内联合开展殡葬领域突出问题专项整治行动。现制定工作方案如下：

一、目标原则

（一）整治目标

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府关于推进殡葬改革工作的决策部署以及市委、市政府工作要求，通过开展殡葬领域突出问题专项整治行动，合力整治违规乱建公墓、违规销售超标准墓穴、天价墓、活人墓，炒买炒卖墓穴或骨灰格位等问题，强化对殡葬服务、中介服务和丧葬用品市场监管，遏制公墓企业暴利行为，整肃殡葬服务市场秩序，严格落实监管执法责任，推动建立殡葬管理长效机制，促进殡葬行业健康发展。

（二）基本原则

加强领导,压实责任。建立健全“党委领导、政府负责、部门协同、社会参与、法治保障”的殡葬改革领导体制和工作机制,强化政府主体责任和属地管理责任;在各级党委和政府领导下,建立领导协调机制,创新监管手段和治理方式,建立长效机制,统筹部署推进;明确部门职责分工,加强部门协同,强化目标考核,形成工作合力,共同落实整治责任。

依法依规,惩防结合。坚持问题导向,坚持惩防并举、标本兼治、疏堵结合的原则,紧紧围绕殡葬领域损害群众利益、影响行业形象的突出问题,对散埋乱葬、建大墓、豪华墓、活人墓、欺行霸市、价格欺诈、价格垄断等违法违规行为,要坚决整治,严禁以罚代管、放任不管,对违法违规行为形成有效震慑;立足全面深化殡葬改革大局,以专项整治为契机,完善法规制度,强化行业自律,健全殡葬服务体系,保障和改善殡葬公共服务供给,形成规范有序的殡葬管理工作长效机制。

分类施策,积极稳妥。对于殡葬领域存在的问题,区分不同情况,明确整治重点,讲究方式方法,做好风险评估和防范化解,做到分类施策、依法依规、不搞“一刀切”。坚持殡葬基本服务的公益属性,既要对各种违法违规行为予以严厉打击,也要切实保护人民群众合法权益。

二、重点整治问题

(一)公墓建设运营中的违法违规行为。

1. 未经批准擅自兴建公墓设施(含骨灰塔、陵园、地宫等)。

2. 公墓未依法办理建设用地手续。

3. 未经批准擅自修改公墓建设规划、扩大建设用地面积。

4. 除依法向逝者健在配偶等特殊人群预售(租)墓穴(墓位)、骨灰存放格位并确保自用外,向未出具死亡证明、火化证明或迁葬证明的人出售(租)墓穴(墓位)、骨灰存放格位。

5. 建造、出售(租)超规定面积墓穴(墓位)。

6. 违反价格管理规定,按规定实行政府定价、指导价的墓穴(墓位)超标准收费,出售(租)墓穴(墓位)、骨灰存放格位中实施价格欺诈、价格垄断等违法行为。

7. 农村公益性墓地违规出售(租)墓穴(墓位),从事营利活动。

8. 宗教活动场所与商业资本合作,擅自设立骨灰存放设施,违规从事营利活动。

(二) 殡葬服务、中介服务及丧葬用品销售中的违法违规行
为。

1. 提供殡葬服务、中介服务及销售丧葬用品不按规定明码标价,强制服务收费、只收费不服务行为。

2. 违规经营、欺行霸市行为。

3. 医疗机构太平间非法开展殡仪服务行为。

4. 私人非法运输遗体行为。

此次专项整治范围包括全市所有殡仪馆、殡仪服务站(中心)、公墓、农村公益性墓地、医疗机构太平间、宗教活动场所

骨灰存放设施。各县（市、区）要结合实际，进一步细化需要整治的重点问题。

三、工作安排

（一）动员部署阶段（2018年7月下旬）。

市直有关部门要结合行业要求召开专题会议，对专项整治工作进行动员部署。各县（市、区）要在当地党委和政府领导下，按照本通知要求制定和细化专项整治工作方案，明确相关要求、责任分工、方法步骤和保障措施，组织开展动员部署，全面启动专项整治行动，向社会公布整治行动方案、投诉举报电话。各县（市、区）领导体制和工作机制情况、专项整治方案、设立举报渠道等信息于7月30日前报郑州市民政局。

（二）自查整改阶段（2018年8月上旬-9月上旬）。

各县（市、区）在当地党委和政府领导下，组织相关部门对殡葬管理服务中存在的突出问题进行全面深入自查，摸清底数，分类建立整改台账，明确责任单位和完成时限，逐一抓好整改落实（自查和检查表见附件）。8月19日前，各县（市、区）民政部门要将殡葬领域突出问题专项整治行动阶段性进展情况报送市民政局。

（三）督导检查阶段（2018年9月中旬）。

市专项整治行动领导协调小组将适时召开会议，听取工作汇报，分析整治形势，研究解决问题，安排部署工作。市民政局将会同相关部门成立联合督查组，对各县（市、区）专项整治情况

进行督查指导，对发现的重大问题，及时向当地党委和政府反馈，推动问题解决，对各县（市、区）的有效经验和做法，进行总结推广。各县（市、区）也要开展相应的督导检查工作。

（四）总结深化阶段（9月底前）。

各县（市、区）要对本地区专项整治情况进行全面总结，查漏补缺，着力完善制度措施，强化日常监管。市民政局等有关部门将对全市情况进行总结评估，指导各县（市、区）把整治成果转化为制度机制和标准规范，建立健全长效工作机制。9月15日前，市直有关部门和各县（市、区）民政部门要将专项整治行动总结报市民政局汇总后向省民政厅报告。

四、有关要求

（一）高度重视，加强组织领导。

各县（市、区）、市直各相关部门要充分认识开展殡葬领域突出问题专项整治行动的重要性和紧迫性，把专项整治行动列入重要议事日程，切实加强组织领导，扎实推进整治工作有序开展。专项整治行动期间，郑州市成立全市殡葬领域突出问题专项整治行动领导协调工作机制，办公室设在民政局，举报电话为0371-67181133和0371-67882505，建立专项整治行动定期通报制度，及时协调研究解决问题。各县（市、区）要成立由政府分管领导负责的专项整治行动领导小组或部门联席会议机制，明确和细化部门职责分工，进一步压紧压实政府的属地管理责任、各部门的行业监管责任、殡葬服务机构主要负责人的主体责任，确

保专项整治效果。要坚持问题导向,加强调查研究,加大风险隐患源头防控。要突出重点、精准发力、综合施策,采取联合执法的方式,对群众反映最强烈、媒体曝光最集中的突出问题,坚决予以查处、整治。有关部门要切实履行职责,加强密切协作,形成整治合力。要充分发挥村(居)委会、人民调解委员会、红白理事会、老年人协会等组织作用,依靠群众,摸清情况,加强自我管理,合力做好整治工作。

(二)明确职责,强化部门协作配合。

民政部门要牵头做好专项整治的统筹协调、组织实施、督导检查,指导公墓、殡仪馆、殡仪服务站(中心)等机构做好自查排查等工作。

文明办要做好宣传引导工作,倡导移风易俗、厚养薄葬、节地生态。

发展改革部门、物价部门要加强对殡葬事业发展规划编制、基本殡葬公共服务设施投入及殡葬服务价格制定情况的检查。要健全殡葬公共服务网络,积极争取中央预算内投资,加大殡葬基础设施建设投入,支持符合规定的县级殡仪馆、公益性骨灰安放设施、火化炉环保改造等殡葬公共服务项目建设;要依法查处殡葬领域乱收费、价格违法行为,完善殡葬基本服务和延伸服务价格管理,加大殡葬服务价格制定和执行情况的检查力度,依法查处未按规定明码标价等行为。

宗教事务管理部门要会同有关部门就宗教活动场所设立骨

灰存放设施情况进行全面排查，摸清建设时间、规模、服务范围、收费情况、是否经过民政部门批准、是否有商业资本介入等，发现问题及时纠正解决，督促整改；会同有关部门对回民公墓的建设、经营管理情况进行检查，督促整改有关问题；会同有关部门加强调研，研究制定相关管理措施，推动宗教场所骨灰安放问题规范有序。

公安机关要查处丧事活动中违反治安管理、交通管理等违法行为。在殡仪活动中有妨害公共秩序、危害公共安全、侵害他人合法权益的违反治安管理行为的，由公安机关依照《中华人民共和国治安管理处罚法》给予处罚，构成犯罪的，依法追究刑事责任。对在城镇街道、公共场所和居民住宅区停放遗体、搭建灵棚的；在城镇街道游丧、沿途燃放鞭炮、抛撒纸花、纸钱，妨碍公共秩序，危害公共安全的；拒绝、阻碍殡葬执法人员执行公务的，依照《中华人民共和国治安管理处罚法》有关规定给予处罚。以暴力、威胁等方式阻碍殡葬行政执法人员依法执行公务并构成犯罪的，依法追究刑事责任。在殡葬活动中违规燃放烟花爆竹的，依照《烟花爆竹安全管理条例》有关规定给予处罚。公安交管部门要严查殡葬车非法改装、涉牌涉证、闯红灯等严重交通违法行为，依法查处私自改装车辆运输遗体行为。

司法行政部门要指导人民调解组织发挥优势，扎实开展殡葬领域矛盾纠纷预防、排查和调处工作，依法及时就把矛盾纠纷化解在基层、消除在萌芽状态，防止矛盾激化升级；指导人民调

解员结合调解案例，向广大群众宣传有关殡葬工作的法律法规和政策，努力从源头上预防和减少矛盾纠纷的发生；有重点地加强人民调解员培训，提升人民调解员运用法治思维和法治方式化解殡葬领域矛盾纠纷的能力与水平。

国土资源部门要对全市各类公墓、农村公益性墓地及殡葬设施（含殡仪馆、殡仪服务站、骨灰堂、陵园、地宫等）摸清底数，区分不同类型，建立整改台账，梳理和统计各类违法主体、占地面积、地类、符合规划情况、土地权属等，为专项整治行动提供全面、准确的涉土数据；要履行土地执法监察职责，严肃查处殡葬领域涉土违法行为，重点对未经批准违法占地（特别是违法占用永久基本农田）、违法转让或出租土地、非法批准使用土地等兴建公墓、农村公益性墓地及殡葬设施（含殡仪馆、殡仪服务站、骨灰堂、陵园、地宫等）的违法行为进行严肃查处，符合土地利用总体规划的要依法没收后由政府妥善处置，不符合土地利用总体规划的要坚决拆除和复耕，对构成土地犯罪的违法当事人依法追究刑事责任，对负有主体责任和监管责任的人员依法给予党纪政纪处分；要协同配合相关部门，共同落实整治责任，必要时采取联合执法的方式，对殡葬领域突出问题进行彻底清理和查处，对历史遗留问题多、涉及面广、成因复杂等情况，积极提供国土资源政策措施，依法妥善解决实际问题。

城乡建设部门要加强殡仪馆、公墓建设情况的检查监督。

城乡规划部门要加强殡仪馆、公墓建设规划情况的检查监

督。

卫生计生部门要纠正和查处医疗机构太平间非法开展殡仪服务等行为。积极会同有关部门，进一步加强医疗机构太平间管理，严禁太平间非法开展殡仪服务等行为，违犯法律法规的，依法追究相关单位和人员的责任；各级医疗机构要建立健全太平间有关管理制度，设置专人负责，规范遗体信息登记、卫生消毒等工作程序。

工商管理部门要查处殡葬行业滥用市场支配地位搭售商品、捆绑服务或者附加不合理交易条件等限制竞争及垄断行为；配合查处制造、销售封建迷信殡葬用品的违法行为；整治强制购买殡葬、祭奠用品，强制或变相强制接受其他祭奠服务等违法违规行为，努力营造公平竞争的市场环境。

质量技术监督部门要查处制造不符合国家技术标准的殡葬设备。

民政部门、政府法制机构要加快推进殡葬法规、规章制度完善。有关部门要加强殡葬服务管理风险隐患源头防控，采取联合执法方式，对突出问题予以清理和查处。

（三）多措并举，确保专项整治效果。各县（市、区）要针对殡葬管理面临的严峻复杂形势特别是公墓管理方面问题突出、历史遗留问题多、积累矛盾多、涉及面广的情况，认真落实属地责任，加大工作力度，积极调动多个部门，运用多种手段综合施策，突出重点、依法依规、积极稳妥解决实际问题，推动建立公

墓从规划、审批、建设、运营到维护管理的全过程、常态化监管机制，确保专项整治工作不走过场，确保专项整治工作取得实效。要为广大人民群众提供方便快捷、优质高效服务，不断提升殡葬管理服务水平。

（四）强化督导，确保工作实效。各县（市、区）要加大检查督导力度，通过实地督查、随机暗访、第三方调查、电话满意度调查等方式，定期或不定期检查专项整治进展情况，及时通报督查结果和问题整改情况，切实提高督查实效。要围绕专项整治中发现的问题，突出重点，标本兼治，持续抓好整改深化工作，制定完善相关政策措施，探索建立殡葬领域不良企业或单位黑名单制度，建立健全规范管理的长效机制。市殡葬领域突出问题专项整治领导协调小组将对工作不重视、措施不力、造成严重后果的县（市、区）、单位，通过通报、约谈、挂牌督办等方式进行问责。

（五）注重宣传，做好舆论引导。各县（市、区）要充分利用广播、电视、新闻媒体、微信工作平台等手段主动、适时发声，广泛进行宣传，加强殡葬工作政策解读及舆论引导，有针对性地回应社会关切和群众诉求。大力宣传殡葬改革先进典型，曝光一批违法违规典型，用典型案例教育警示干部群众，引导树立厚养薄葬、节地生态、移风易俗的殡葬新风尚。加强舆情监测，强化媒体责任，为专项整治工作营造良好舆论环境。

附件：殡葬管理工作情况自查和检查表

附表

殡葬管理工作情况自查和检查表

单位（盖章）：

填表人：

联系电话：

检查项目	序号	检查内容	检查细则	检查方式	检查结果
（一） 组织领导 情况	1	建立专项整治行动 领导协调机制	是否建立并切实发挥作用	查看文件、会议纪要及 落实情况等	
	2	纳入考核	是否纳入目标管理、绩效考核	查看文件、会议纪要及 落实情况等	
	3	财政投入	是否将殡葬设施建设改造、惠民殡葬、节地生态安 葬奖补等资金纳入预算，2017年各级财政保障情况	查看文件及落实情况 等	
	4	火葬土葬区域划分	是否以省政府文件明确火葬区和土葬改革区的划 分，近五年是否有过调整	查看相关文件及落实 情况等	
	5	殡葬设施规划编制 与实施	是否编制殡仪馆、殡仪服务站、骨灰堂、公墓、农 村公益性墓地等殡葬设施规划，各级政府或民政部 门审批情况、用地是否有保障、设施能否落地	查看规划文件、审批文 件、实地查看等	
	6	党员干部带头推动 殡葬改革情况	相关规定制定与执行、树立正面典型与处分违规治 丧情况	查看文件、相关材料及 落实情况等	
（二） 具有火化功 能的殡仪馆 （含火葬 场）情况	7	投资建设主体	政府、社会资本独资或合资建设情况及分类占比	查看证照、合作协议、 统计数据等	
	8	运营主体	事业单位、国企、民企或民办非企业等主体运营情 况及分类占比	查看证照、相关材料、 统计数据等	
	9	死亡证明查验	死亡证明出具主体及各类主体占比	查看档案材料等	

	10	遗体运输	接受社会车辆运送遗体数量及占比	查看统计数据等	
	11	遗体长期存放	存放时间超过半年的遗体类型、数量及处置情况	查看统计数据、档案材料、听取介绍等	
	12	选择性服务	服务项目、价格管理、自营或外包情况，明码标价与重要信息公开情况	实地查看、查看档案材料等	
	13	配套安葬（放）服务	配套安葬（放）设施数量、使用、节地生态安葬等情况	查看统计数据、查看材料、听取介绍等	
(三) 公墓情况	14	审批情况	未经审批设立的数量及占比，新建、改扩建未能依法办理用地审批手续的公墓数量及占比	查看文件、档案材料、机构名录等	
			未能依法办理用地审批手续的公墓数量及占比、用地面积及占比	查看文件、档案材料、统计数据等	
	15	用地情况	采用划拨、租赁或出让方式获得土地的公墓数量及分类占比	查看统计数据等	
			用地面积、土地利用现状、符合城乡规划和土地利用总体规划情况	查看文件、档案资料、统计数据等	
	16	土地使用	已开发使用的土地面积及占比，已使用墓穴和格位数等情况	查看统计数据等	
	17	建设规划	擅自修改建设规划、扩大建设用地面积的公墓数量及占比	查看档案材料等	
	18	预售和出售	向不符合规定的对象预售墓穴（格位）的公墓数量及预售的墓穴（格位）数量	查看协议、统计数据及整改落实情况等	
	19	墓穴、墓位占地面积	占地1平方米、超过1平方米、小于1平方米的墓穴数量及分别占比	查看统计数据等	
	20	墓位价格	墓位价格构成及定价方式，不同区间墓价情况及分类占比；明码标价与重要信息公开情况	查看统计数据等	

	21	年检	近三年是否开展年检，未通过年检的公墓名称、数量和占比	查看年检材料等	
(四) 殡葬监管 执法	22	执法机构	是否成立专门的殡葬管理事业单位或参公管理单位及数量，职工数、经费保障情况	查看文件、实地查看等	
	23	管办分开情况	是否存在管办不分的情况、具体表现形式及数量	查看相关材料	
	24	执法情况	对殡葬服务机构的监管情况，对违规土葬、散埋乱葬、违规治丧的执法情况，与相关部门联合监管执法情况	查看档案材料等	
(五) 宗教活动场所骨灰 存放	25	设施建设	未经审批建有骨灰存放设施的数量及容纳量	实地查看等	
	26	运营和监管情况	提供对象范围及收费或变相收费情况，日常监管情况	查看票据或相关档案材料等	
(六) 回民公墓	27	设施建设	设施数量、举办主体、资金投入、土地保障等情况	听取介绍等	
	28	经营管理	管理部门或管理主体情况，超面积建墓、违规经营等情况	听取介绍等	
(七) 城镇公益性安葬 (放)设施	29	举办主体	政府投资、引入民资或公私合办数量及分类占比	查看证照、合作协议等	
	30	审批情况	未经审批设立情况，新建、改扩建等用地未依法办理用地手续情况	查看相关材料、统计数据等	
	31	用地情况	采取划拨、租赁等方式或使用集体土地的数量及分类占比	查看材料、统计数据等	
			用地面积、土地利用现状、符合城乡规划和土地利用总体规划情况	查看文件、档案资料、统计数据等	
32	收费情况	政府定价、自行按成本定价、免费提供或变相营利等情况	查看票据等		

(八) 农村公益性墓地、骨灰堂等安葬(放)设施	33	审批情况	未经审批设立的数量及占比	查看相关材料 & 整改落实情况等	
	34	用地情况	用地面积、土地利用现状、符合城乡规划和土地利用总体规划情况、依法办理用地审批手续的面积及占比	查看文件、档案资料、统计数据等	
	35	提供对象	向村民以外的人员出售墓穴数量及占比	实地查看、检查整改情况等	
	36	墓穴占地面积	建造家族墓地及占地超过1平米的墓穴情况	实地查看等	
(九) 农村散埋乱葬	37	将应当火化的遗体土葬	违规土葬的数量、监管执法情况	实地查看、检查整改情况等	
	38	骨灰散埋乱葬	在安葬设施之外埋葬骨灰、建造大墓的数量及监管执法情况	实地查看等	
	39	红白理事会等组织	红白理事会等组织的数量、覆盖率、制定村规民约及发挥作用情况	查看材料、统计数据、听取介绍等	
(十) 殡仪服务站(中心)	40	审批情况	未经审批设立的数量及占比等情况	查看相关材料、统计数据等	
	41	经营范围	从事遗体接运、暂存等涉遗体服务的站(中心)的数量及占比等情况	查看证照、实地查看等	
(十一) 其他	42	殡葬中介服务、丧葬用品销售	办理证照、机构数量、人员数量、业务范围、群众投诉等情况	查看证照、材料、实地查看、听取介绍等	
	43	医疗机构太平间	外包经营、开展营利性殡仪服务等情况	查看证照、材料、实地查看、听取介绍、检查整改情况等	

