《山东省公墓管理办法（修订）》政策解读

现就《山东省公墓管理办法（修订）》有关内容解读如下。

一、修订背景

2018年4月28日，省民政厅、省发展改革委、省公安厅、省国土资源厅、省住房城乡建设厅、省林业厅、省环境保护厅、省工商行政管理局、省物价局印发《山东省公墓管理办法》（鲁民〔2018〕32号）（以下简称《办法》）。《办法》对促进我省殡葬改革，规范公墓建设和管理，满足人民群众殡葬需求，实现“逝有所安”发挥了重要作用。但随着我省经济社会特别是城镇化不断发展，公墓管理出现了一些新情况、新问题，《办法》已不能完全适应我省殡葬服务发展的现实需求，亟需修订完善。

二、修订主要依据

（一）国务院《殡葬管理条例》；

（二）《国务院办公厅转发民政部关于进一步加强公墓管理的意见》（国办发〔1998〕25号）；

（三）《国务院关于深化“证照分离”改革进一步激发市场主体发展活力的通知》（国发〔2021〕7 号）；

（四）《民政部关于印发<公墓管理暂行办法>的通知》（民事发〔1992〕24号）；

（五）《民政部办公厅关于深化“放管服”改革 进一步规范经营性公墓审批监管工作的通知》（民发〔2021〕58号）；

（六）《山东省殡葬管理规定》（山东省人民政府令 第103号）；

（七）山东省民政厅、山东省自然资源厅《关于印发<山东省公益性公墓建设规划编制工作方案>的通知》（鲁民函〔2019〕144号）；

（八）山东省民政厅等5部门《关于印发<山东省“十四五”公益性安葬（放）设施发展规划>的通知》（鲁民〔2021〕69号）；

（九）山东省发展改革委、山东省民政厅等4部门《关于进一步加强殡葬服务收费管理的通知》（鲁发改价格〔2023〕235号）。

三、修订目的

随着我省经济社会发展，尤其是城镇化水平逐步提升、人口老龄化进程加剧，人民群众日益增长的殡葬服务需求与殡葬服务供给之间的矛盾日益突出。全面修订《办法》是保障民生服务水平，促进移风易俗的必然要求；是规范公墓管理，维护殡葬服务秩序的重要保障；是贯彻落实殡葬改革新要求、新方向的迫切需要，是提升殡葬事业发展法治化水平的迫切需要，也是针对全省殡葬事业管理发展的新情况、新问题，有针对性地解决公墓管理方面存在的堵点、难点问题的迫切需要。

四、《办法》主要内容及主要修订变化

办法共5章、47条，各章依次为总则、经营性公墓管理、公益性公墓管理、监督管理和附则。

（一）第一章总则，主要规定目的依据、适用范围、概念定义、主管部门和部门职责、公墓选址、公墓规划、发展方向等。该部分主要修订了以下内容：

**1.主要根据《民政部关于印发<公墓管理暂行办法>的通知》（民事发〔1992〕24号）第三条等有关公墓的定义，借鉴其他省份关于公墓的定义，并结合我省公益性公墓发展形势变化的实际，对公墓定义进行了修订完善。**

**2.禁止建造公墓范围要求中删除了具体的距离限制，与国务院《殡葬管理条例》基本保持一致，着力破解公墓选址难、落地难等问题。对《殡葬管理条例》第九条第二款中的风景名胜区修订为自然保护地。自然保护地是由各级政府依法划定或确认，对重要的自然生态系统、自然遗迹、自然景观及其所承载的自然资源、生态功能和文化价值实施长期保护的陆域或海域。我国自然保护地包括国家公园、自然保护区及自然公园3种类型。**

**3.在发展方向上，落实民政部“大力推进安葬服务供给侧改革，将格位存放、树葬、海葬、深埋不留坟头等节地生态葬式作为政府保障安葬需求的主要方式”等要求，提供节地生态安葬。**

（二）第二章经营性公墓管理，主要规定经营性公墓建设审批权限、申请条件、申请材料、审批流程、验收流程、验收标准、经营条件、变更经营主体、设立代办处、日常管理、年度检查等事项。该部分主要修订了以下内容：

**1.根据国家“放管服”有关要求，进一步优化营商环境，将经营性公墓审批权限由省级民政部门下放至设区的市人民政府民政部门，并对经营性公墓审批流程进行相应的优化调整。**

**2.为落实民政部 “构建以公益性为主体、经营性为补充、节地生态为导向的安葬服务格局”和“在有效保障公益性基本安葬服务的前提下，依照规划稳妥审慎审批建设经营性公墓，形成差序互补格局。探索建立经营性公墓履行社会责任有效机制和办法” 等要求，在经营性公墓审批条件中增加了“公墓所在县（市、区）公益性安葬（放）设施能满足辖区基本需求，且至少建成1处城市公益性安葬（放）设施”、“公墓所在县（市、区）无经营性公墓，或已建经营性公墓不能满足辖区未来两年选择性安葬需求”两条限制性条款。在验收标准中增加了“公益性墓穴数量不少于20%，且执行政府定价或政府指导价”，保障新建经营性公墓履行社会责任。**

**3.将经营性公墓的年检时间由每年的10月1日前修订为4月30日前，主要是结合上年度财报周期时间调整。**

（三）第三章公益性公墓管理，主要规定公益性公墓审批、日常管理、更名或变更法人等有关事项。该部分主要修订内容为：

**1.《殡葬管理条例》和2018年出台的《山东省公墓管理办法》只规定了农村公益性公墓（墓地）审批。根据公益性公墓发展变化，增加了城市公益性公墓审批流程，用于指导城市公益性公墓建设审批管理等工作。同时，也是落实民政部“进一步加大公益性安葬设施建设力度”“切实履行政府对群众基本安葬需求兜底保障的主体责任，大力推进安葬服务供给侧改革，将格位存放、树葬、海葬、深埋不留坟头等节地生态葬式作为政府保障安葬需求的主要方式”“在市、县、乡不同层级统筹规划公益性安葬（放）设施，高标准建设，人性化服务，规范化运营，进一步保障群众基本安葬需求”等要求。**

**2.对公益性公墓的审批流程进一步进行优化调整。农村公益性公墓原则上以行政村为单位建设，鼓励以乡镇为单位集中建设或者多个行政村联建。城市公益性公墓以县级行政区划为单位建设，设区的市人民政府可以统筹建设。**

**3.为破解殡葬用地难题，根据省民政厅、省自然资源厅《关于印发<山东省公益性公墓建设规划编制工作方案>的通知》（鲁民函〔2019〕144号）等，增加了林地和墓地复合利用有关内容。**

1. 第四章监督管理，主要规定建售超标墓、未经批准擅自建设公墓、公墓价格违法、违反治安管理等违法违规行为的监督管理。该部分主要修订内容为：

**1.根据规范性文件一般不规定法律责任内容相关要求，我们将“法律责任”改为“监管管理”，并对有关条款按照“监督管理”有关表述要求进行了修订。**

**2.规定了对未经批准擅自建设、建售超标准墓、未按要求关闭或改变公墓用途等违规事项处置，同时，明确压实属地监管责任和明确各部门责任。**

**3.鉴于该章多次出现涉及治安管理处罚、刑事责任的重复表述，因此增加了一条“违反本办法的，构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任”；同时，删除该部分其他条款的相关内容。**

（五）第五章附则，主要规定公墓证件、历史埋葬点管理以及文件有效期限。该部分主要修订内容为：

**根据工作实际，增加了历史埋葬点管理等有关内容。历史埋葬点是指在特定历史时期形成未经批准安葬（放）骨灰（遗体）的区域。本着尊重历史和面对现实的原则，乡（镇）人民政府、街道办事处承担属于本级管理的公益性公墓和历史埋葬点的日常管理工作。村（居）民委员会协助做好公墓和历史埋葬点的有关管理工作。**