

民政部
发展改革委
公安部
国土资源部
环境保护部
住房城乡建设部
工商总局
国家林业局

文件

民发〔2008〕203号

关于进一步规范和加强公墓建设管理的通知

各省、自治区、直辖市民政厅（局）、发展改革委、物价局、公安厅（局）、国土资源厅（局）、环境保护厅（局）、建设厅（委）、工商局、林业厅（局），新疆生产建设兵团民政局、发展改革委、公安局、国土资源局、环境保护局、建设局、工商局、林业局：

公墓建设和管理关系人民群众切身利益，国务院对此高度重

视，先后公布实施了一系列相关法规和政策，对公墓规划、建设和经营等问题作出了明确规定。但近年来，一些地方出现了非法建设公墓，违规出售（租）、转让（租）墓葬用地或骨灰存放格位，以及超标准建设墓穴等现象，浪费了大量土地资源，造成了不良社会影响。为维护人民群众切身利益，保护土地资源，制止违法违规建设经营公墓现象，现就有关问题通知如下：

一、清理整顿，严格规范公墓建设经营行为

2009年2月至7月底前，各省（区、市）人民政府民政、发展改革、公安、国土资源、建设、工商、林业等有关部门，要对辖区内现有各类公墓进行集中清理整顿，重点解决在公墓建设经营中存在的违法违规问题。

（一）取缔非法公墓。对未经依法批准建设的公墓，依照《殡葬管理条例》规定，由民政部门会同建设、土地行政主管部门依法予以取缔，责令恢复土地原状，没收违法所得，可以并处罚款。取缔时要根据具体情况研究切实可行的措施，妥善解决善后问题。

（二）纠正违规建设公墓。对获得批准正在或将要建设的公墓，省级民政部门要对项目立项、土地、规划、环评等有关批准文件重新调查核实。对违反土地利用总体规划、城乡规划和省级民政部门公墓建设规划的，超过国家规定标准建设公墓的，要依法予以纠正或吊销公墓建设许可证，并追究有关责任人的责任。

对未按照批准文件建设的公墓，民政部门要责令其停止建设，限期改正。对已经建成但未经验收合格即擅自经营的公墓，

民政部门要责令其停业整顿，然后进行验收；验收不合格的，不得开展经营活动。

（三）清理公墓违规经营行为。

1. 禁止建设、出售（租）超规定面积墓穴、墓地。公墓经营单位要严格按照国家规定的墓穴用地标准建设、出售（租）墓葬用地。公墓经营单位建设、出售（租）超规定面积墓穴、墓地的，依照《殡葬管理条例》的规定，由民政部门责令限期改正，没收违法所得，可以并处罚款。对尚未建成或已经建成、尚未出售（租）的，要依法拆除或限期改造；已经出售（租）并与丧户签订协议但尚未安葬骨灰的，也要依法拆除或限期改造，公墓经营单位应向丧户说明情况，协商变更或解除安葬协议，依协议承担有关法律责任；已经安葬骨灰的，要加强管理，待使用期满后依法处理。上述拆除或改造墓穴、墓地所发生的费用或赔偿责任由公墓经营单位承担。

2. 禁止非法出售（租）、转让（租）墓葬用地或骨灰存放格位。对以承诺“回购”、“升值”等虚假宣传手段欺骗群众购买、承租，或向未出具死亡证明或火化证明的人出售（租）墓葬用地或骨灰存放格位的，由民政部门会同工商部门予以查处，依法吊销公墓建设许可证。对于违反价格管理规定出售（租）墓葬用地或骨灰存放格位的，由价格主管部门依法处理。对公墓经营中涉嫌犯罪的行为，公安机关要及时依法立案侦查。违反其他法律法规规定的，由相关主管部门依法追究公墓经营者的责任。

（四）禁止农村公益性墓地从事经营活动。农村公益性墓地只能安葬本村死亡居民的骨灰或遗体，不得对外经营。农村公益性墓地向村民以外其他人员提供墓葬用地或骨灰存放格位，从事违法经营活动的，由民政部门责令停止经营活动，已出售（租）的墓葬用地和骨灰存放格位按非法转让处理，限期改正。

地方各有关部门要高度重视此次集中清理整顿工作，加强领导，精心组织，周密部署，明确责任，层层抓好落实，确保这次清理整顿工作的顺利进行和公墓建设的健康发展。对涉及群众利益的重大问题，要及时报告党委、政府，抓紧研究相关对策，防止引发社会矛盾。实际工作中要注意方式方法，坚持以人为本，切实维护群众合法权益，工作不力造成严重后果的，要追究相关领导和部门负责人的责任。各省级民政部门要在2009年8月前将清理整顿情况汇总后报告民政部。

二、加强管理，促进公墓建设健康有序发展

人多地少是我国的基本国情。节约土地资源，严格保护耕地，保护生态环境是保持经济社会全面协调可持续发展的基本要求。公墓建设要立足当前，着眼未来，严格控制，规范发展。

（一）制定和完善公墓建设规划。各省（区、市）民政部门要会同发展改革、国土资源、环保、建设、林业等部门，抓紧制订和完善本地公墓建设规划。经营性公墓建设规划要依据现有公墓穴位存量、已安葬数量和城镇居民年均死亡人口数量，按照民政部关于墓穴面积、使用周期的规定，对公墓数量、墓穴数量和

占地面积实行总量控制；公墓选址必须符合土地利用总体规划和城乡规划。经营性公墓建设规划须经省（区、市）人民政府批准并报民政部备案。农村公益性墓地要按照节约土地、保护耕地和林地、便于管理、方便群众的原则，严格执行墓葬用地占地面积规定，充分利用历史形成的墓葬点，利用荒山荒地或不宜耕种的瘠地进行规划和建设，严禁占用耕地、林地。

（二）加强公墓建设管理。民政部门要加强对公墓建设的监督检查。国土资源部门要严格公墓建设用地的管理，依法办理农用地转用和土地征收手续。经营性公墓用地必须通过招标投标挂牌出让的方式确定土地使用者。林业部门要从严审核公墓建设征用占用林地。环保部门要加强公墓建设中的生态保护，严防水源污染。建设部门要加强城乡规划的制定和公墓建设项目规划的审批和执行情况的监督。对已经批准建设的公墓，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。超过批准的数量占用土地的，多占的土地以非法占用土地论处。对非法占用林地毁坏森林、林木的，由林业部门依法处理。

（三）严格经营性公墓审批。省级民政部门要严格按照《殡葬管理条例》的规定和公墓建设规划审批经营性公墓。申请建设公墓，要经县级人民政府和设区的市、自治州人民政府的民政部门审核同意后，报省（区、市）人民政府民政部门审批。申请文件应当包括：建设公墓的申请报告，国土资源、建设、环保部门的审查意见，建

设公墓的可行性报告以及法律法规要求的其他有关材料，涉及林地的还应有林业部门的审查意见。对于违法违规审批和审批过程中有失职渎职行为的，要追究有关部门负责人的责任。

（四）加强公墓经营行为的监管。各级民政部门要按照属地管理原则，建立健全监督检查制度，切实加强对公墓经营活动的监督检查和管理，坚决杜绝炒买炒卖墓穴和骨灰存放格位现象；工商行政管理部门要依法查处发布违法公墓广告，传销墓穴和骨灰存放格位的违法行为。各有关部门要加强日常监管，发现问题及时予以纠正或处理，严禁以批代管、只批不管。对严重违反规定的公墓经营单位，要依法停业整顿直至吊销公墓建设许可证。

三、深化改革，倡导殡葬新风尚

（一）积极推进殡葬改革。地方各有关部门要从构建社会主义和谐社会、加强社会主义精神文明建设、保护土地资源的高度，充分认识殡葬改革的重要性和紧迫性，切实加强公墓建设和管理，推动殡葬事业的健康发展。要坚持“实行火葬，改革土葬，节约殡葬用地，革除丧葬陋俗，提倡文明节俭办丧事”的殡葬改革方针，积极推行生态葬法，大力推行骨灰存放、骨灰撒散等不占或少占土地的骨灰处理方式。要统筹规划，加大地方投入和殡葬设施建设改造力度，加强殡仪服务价格监管，切实减轻人民群众丧葬负担。要根据当地人口数量及分布情况，合理规划建设公益性骨灰存放设施，并以较低价格向社会公众提供骨灰存放服务，满足人民群众的实际需要。

(二) 大力倡导殡葬新风尚。要充分利用报刊、广播、电视、互联网等新闻媒体，采取人民群众喜闻乐见的形式，大力倡导殡葬新观念、新风尚，引导群众破除封建迷信和丧葬陋俗，自觉进行殡葬习俗改革，不断探索文明的祭奠方式，营造推进殡葬改革的良好社会氛围。要深入宣传我国人多地少的基本国情，宣传国家殡葬法规和政策，努力做到家喻户晓，增强广大人民群众遵守殡葬法规 and 政策的自觉性。



二〇〇八年十二月二十六日

民 政 部
发 展 改 革 委
公 安 部
国 土 资 源 部
环 境 保 护 部
住 房 城 乡 建 设 部
工 商 总 局
国 家 林 业 局

文 件

民发〔2008〕203号

关于进一步规范和加强公墓建设管理的通知

各省、自治区、直辖市民政厅（局）、发展改革委、物价局、公安厅（局）、国土资源厅（局）、环境保护厅（局）、建设厅（委）、工商局、林业厅（局），新疆生产建设兵团民政局、发展改革委、公安局、国土资源局、环境保护局、建设局、工商局、林业局：

公墓建设和管理关系人民群众切身利益，国务院对此高度重

视，先后公布实施了一系列相关法规和政策，对公墓规划、建设和经营等问题作出了明确规定。但近年来，一些地方出现了非法建设公墓，违规出售（租）、转让（租）墓葬用地或骨灰存放格位，以及超标准建设墓穴等现象，浪费了大量土地资源，造成了不良社会影响。为维护人民群众切身利益，保护土地资源，制止违法违规建设经营公墓现象，现就有关问题通知如下：

一、清理整顿，严格规范公墓建设经营行为

2009年2月至7月底前，各省（区、市）人民政府民政、发展改革、公安、国土资源、建设、工商、林业等有关部门，要对辖区内现有各类公墓进行集中清理整顿，重点解决在公墓建设经营中存在的违法违规问题。

（一）取缔非法公墓。对未经依法批准建设的公墓，依照《殡葬管理条例》规定，由民政部门会同建设、土地行政主管部门依法予以取缔，责令恢复土地原状，没收违法所得，可以并处罚款。取缔时要根据具体情况研究切实可行的措施，妥善解决善后问题。

（二）纠正违规建设公墓。对获得批准正在或将要建设的公墓，省级民政部门要对项目立项、土地、规划、环评等有关批准文件重新调查核实。对违反土地利用总体规划、城乡规划和省级民政部门公墓建设规划的，超过国家规定标准建设公墓的，要依法予以纠正或吊销公墓建设许可证，并追究有关责任人的责任。

对未按照批准文件建设的公墓，民政部门要责令其停止建设，限期改正。对已经建成但未经验收合格即擅自经营的公墓，

民政部门要责令其停业整顿，然后进行验收；验收不合格的，不得开展经营活动。

（三）清理公墓违规经营行为。

1. 禁止建设、出售（租）超规定面积墓穴、墓地。公墓经营单位要严格按照国家规定的墓穴用地标准建设、出售（租）墓葬用地。公墓经营单位建设、出售（租）超规定面积墓穴、墓地的，依照《殡葬管理条例》的规定，由民政部门责令限期改正，没收违法所得，可以并处罚款。对尚未建成或已经建成、尚未出售（租）的，要依法拆除或限期改造；已经出售（租）并与丧户签订协议但尚未安葬骨灰的，也要依法拆除或限期改造，公墓经营单位应向丧户说明情况，协商变更或解除安葬协议，依协议承担有关法律责任；已经安葬骨灰的，要加强管理，待使用期满后依法处理。上述拆除或改造墓穴、墓地所发生的费用或赔偿责任由公墓经营单位承担。

2. 禁止非法出售（租）、转让（租）墓葬用地或骨灰存放格位。对以承诺“回购”、“升值”等虚假宣传手段欺骗群众购买、承租，或向未出具死亡证明或火化证明的人出售（租）墓葬用地或骨灰存放格位的，由民政部门会同工商部门予以查处，依法吊销公墓建设许可证。对于违反价格管理规定出售（租）墓葬用地或骨灰存放格位的，由价格主管部门依法处理。对公墓经营中涉嫌犯罪的行为，公安机关要及时依法立案侦查。违反其他法律法规规定的，由相关主管部门依法追究公墓经营者的责任。

（四）禁止农村公益性墓地从事经营活动。农村公益性墓地只能安葬本村死亡居民的骨灰或遗体，不得对外经营。农村公益性墓地向村民以外其他人员提供墓葬用地或骨灰存放格位，从事违法经营活动的，由民政部门责令停止经营活动，已出售（租）的墓葬用地和骨灰存放格位按非法转让处理，限期改正。

地方各有关部门要高度重视此次集中清理整顿工作，加强领导，精心组织，周密部署，明确责任，层层抓好落实，确保这次清理整顿工作的顺利进行和公墓建设的健康发展。对涉及群众利益的重大问题，要及时报告党委、政府，抓紧研究相关对策，防止引发社会矛盾。实际工作中要注意方式方法，坚持以人为本，切实维护群众合法权益，工作不力造成严重后果的，要追究相关领导和部门负责人的责任。各省级民政部门要在 2009 年 8 月前将清理整顿情况汇总后报告民政部。

二、加强管理，促进公墓建设健康有序发展

人多地少是我国的基本国情。节约土地资源，严格保护耕地，保护生态环境是保持经济社会全面协调可持续发展的基本要求。公墓建设要立足当前，着眼未来，严格控制，规范发展。

（一）制定和完善公墓建设规划。各省（区、市）民政部门要会同发展改革、国土资源、环保、建设、林业等部门，抓紧制订和完善本地公墓建设规划。经营性公墓建设规划要依据现有公墓穴位存量、已安葬数量和城镇居民年均死亡人口数量，按照民政部关于墓穴面积、使用周期的规定，对公墓数量、墓穴数量和

设公墓的可行性报告以及法律法规要求的其他有关材料，涉及林地的还应有林业部门的审查意见。对于违法违规审批和审批过程中有失职渎职行为的，要追究有关部门负责人的责任。

（四）加强公墓经营行为的监管。各级民政部门要按照属地管理原则，建立健全监督检查制度，切实加强对公墓经营活动的监督检查和管理，坚决杜绝炒买炒卖墓穴和骨灰存放格位现象；工商行政管理部门要依法查处发布违法公墓广告，传销墓穴和骨灰存放格位的违法行为。各有关部门要加强日常监管，发现问题及时予以纠正或处理，严禁以批代管、只批不管。对严重违反规定的公墓经营单位，要依法停业整顿直至吊销公墓建设许可证。

三、深化改革，倡导殡葬新风尚

（一）积极推进殡葬改革。地方各有关部门要从构建社会主义和谐社会、加强社会主义精神文明建设、保护土地资源的高度，充分认识殡葬改革的重要性和紧迫性，切实加强公墓建设和管理，推动殡葬事业的健康发展。要坚持“实行火葬，改革土葬，节约殡葬用地，革除丧葬陋俗，提倡文明节俭办丧事”的殡葬改革方针，积极推行生态葬法，大力推行骨灰存放、骨灰撒散等不占或少占土地的骨灰处理方式。要统筹规划，加大地方投入和殡葬设施建设改造力度，加强殡仪服务价格监管，切实减轻人民群众丧葬负担。要根据当地人口数量及分布情况，合理规划建设公益性骨灰存放设施，并以较低价格向社会公众提供骨灰存放服务，满足人民群众的实际需要。

(二) 大力倡导殡葬新风尚。要充分利用报刊、广播、电视、互联网等新闻媒体，采取人民群众喜闻乐见的形式，大力倡导殡葬新观念、新风尚，引导群众破除封建迷信和丧葬陋俗，自觉进行殡葬习俗改革，不断探索文明的祭奠方式，营造推进殡葬改革的良好社会氛围。要深入宣传我国人多地少的基本国情，宣传国家殡葬法规和政策，努力做到家喻户晓，增强广大人民群众遵守殡葬法规 and 政策的自觉性。



二〇〇八年十二月二十六日