

殡葬改革步入法治化规范化管理轨道

民政部将尽快推动出台新《殡葬管理条例》

自1956年开启的殡葬改革,迄今已63年。

殡葬改革的成就有目共睹。民政部社会事务司负责人近日在记者采访时说,随着殡葬改革不断深入推进,一大批殡葬服务设施逐步建立,殡葬服务水平显著提高,遗体火化率大幅上升,文明节俭办丧事蔚然成风。这在党的十八大以来体现得尤为明显。

值得关注的是,在这些变化背后,法治的力量正在逐步增强。用民政部社会事务司负责人的话来说,殡葬改革正在从宣传倡导、示范引领步入法治化、规范化的管理轨道。



近50%逝者实行火葬

同样是4月,在那个说起来有些久远的1956年,毛泽东等151位老一辈党和国家领导人在中央工作会议上,签名倡议身后实行火葬,不保留遗体,并且不建坟墓。我国殡葬改革的帷幕自此拉开。

这一改革是建立在我国人口基数大、人均资源少的基本国情之上的,积极实行火葬、改革土葬、革除丧葬陋俗,可以有效保护自然资源和生态环境,同时促进我们的精神文明建设。

这一“节约土地,移风易俗”的初衷如今实现的情况如何?

一个最直观的变化就是全国年均火化率的稳步提升。据民政部社会事务司负责人介绍,目前,全国每年有近50%的逝者实行了火葬,大中城市火化率多在90%以上,火葬区覆盖的国土面积占到国土总面积的52.4%。

于土地资源节约具有重要意义的集中生态安葬同样成效明显。在实行火葬的同时,火葬区还大力推广了骨灰格位存放、树葬、花葬、草坪葬、深埋等多种生态节地的安葬方式,积极倡导海葬等不保留骨灰。

最难得的是,在情感上曾经是中国人最难接受的海葬,如今已经成为许多家庭的首选。上海飞思海葬服务部业务经理王燕说,上海市民对海葬接受程度不断提升,2017年有3464名海葬者,2018年有4132名,今年预计有4500名。另据统计,上海自1991年开始进行海葬,已有44652名海葬者骨灰撒海。

一名70多岁的上海阿姨说,自己的丈夫就长眠于大海,等自己百年以后也会选择这一环保安葬方式。

青岛市自开展骨灰撒海以来,约有2万具骨灰撒入大海,节省土地50亩,节约开支4亿多元,节约木材1万余立方米。

寸土寸金的北京也是海葬的积极倡导城市。北京率先制定《骨灰撒海服务规范》(DB11/T 664—2009),形成了“1042”骨灰海葬服务模式,即“十免费”“四便利”“两公祭”,骨灰海葬得到了社会广泛接受,其骨灰海葬量每年以20%的幅度增长。

而没有被列入火葬区的地区,在殡葬改革方面也并非停滞不前。土葬改革区鼓励利用荒山瘠地集中安葬,对耕地、林地、风景区等重点区域散葬坟墓进行迁移和绿化整治,并加快骨灰堂、公墓规划建设。

据统计,2018年,全国共火化遗体498.6万具,如果按每口棺材约需1.5立方米木材、每座土坟占地约10平方米计算,推行遗体火化和骨灰1平方米以内安葬或格位存放,全年可为国家节约木材700多万立方米,节约土地6万余亩。

资源的保护有实打实的数据来体现,潜移默化的还有丧葬礼俗的变化,大操大办、厚葬薄养、人情攀比等陈规陋习已然越来越少见。

“殡葬改革总体呈现出从大中城市实行火葬向广大农村地区延伸、从注重遗体火化向节地生态安葬拓展、从固守传统丧俗向移风易俗、文明低碳方式转变的良好态势。”民政部社会事务司负责人如是说。

破旧俗,树新风,作为一项复杂的民生工程与系统工程,殡葬改革的推进注定不易。

殡葬改革,究竟依靠什么方式来推动?改革之初,宣传倡导自然是必不可少,而随着改革越来越步入深水区,与所有的改革一样,影响一些人的利益,自然就会受到抵触。在这种情况下,宣传倡导的方式作用越来越有限。然而,一味强制推动同样被证明是行不通的。

随着法治建设逐步推进,殡葬改革逐步被纳入法治轨道。1985年《国务院关于殡葬管理的暂行规定》发布,标志着我国殡葬改革工作转向规范化法制化阶段。

1997年《殡葬管理条例》(以下简称《条例》)颁布实施,同时废止《国务院关于殡葬管理的暂行规定》。此后又推动全国29个省份相继出台地方性殡葬管理法规或规章。2012年《条例》修改,将“拒不改正的,可以强制执行”条文从《条例》中删除。

2018年9月7日,民政部公布《殡葬管理条例(修订草案征求意见稿)》,这是《条例》施行21年迎来的首次大修。《条例》针对殡葬服务供给不充分不平衡,殡葬产品供给不

在殡葬改革中,殡葬救助保障也取得了突破性进展。据民政部社会事务司负责人介绍,从2009年开始,民政部逐步推行以减免基本殡葬服务费用政策,着力保障群众基本殡葬需求。目前,全国基本实现减免基本殡葬服务费用的惠民殡葬政策惠及低收入群体。北京、天津、江苏、浙江、广东5省份及部分地方还将实施范围扩大到辖区所有居民,发挥了政府对基本殡葬服务的兜底作用,也对殡葬改革产生了积极影响。

同时,城乡公益性安葬设施加快推进。城乡公益性安葬设施纳入基本公共服务设施返程,从北京、陕西、辽宁等个别省市试点,扩展到了内蒙古、江西、湖北、湖南、海南、新疆等10多个省份,有的还将其纳入当

尽管殡葬改革取得了突出成就,但殡葬改革作为破千年旧俗、树一代新风的社会习俗改革,很难一帆风顺、一蹴而就。

民政部社会事务司负责人指出,传统丧葬陋习的顽固性、反复性对殡葬改革的阻力和干扰短时期内难以消除,一些地方党委政府对殡葬改革重视程度不够,长期没有把殡葬工作摆上应有位置,致使殡葬基本公共服务投入不足,殡葬基础设施陈旧落后,城乡公益性安葬设施缺乏,特别是伴随我国人口老龄化快速发展,日益增长的殡葬服务需求与殡葬基本公共服务供给不足的矛盾将更加突出。

制度政策密集出台

足,殡葬商品和服务价格虚高,公墓墓位价格贵、占地多,墓碑大,违规土葬、散埋乱葬现象时有发生等问题均作出制约和规定。

除这一殡葬领域的根本性法律之外,为推动殡葬改革,一系列政策制度也都在制定完善之中。据民政部社会事务司负责人介绍,已会同相关部门先后制定出台了行业监管、惠民殡葬、服务收费、公墓管理、祭扫管理、殡葬科技、节地生态安葬、重大自然灾害遗体应急管理、互联网+殡葬服务等一系列政策措施。

党员干部作为殡葬改革推动中的一支重要力量,其应该如何作为也被纳入制度建设之中。2013年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于党员干部带头推动殡葬改革的意见》,要求充分发挥党员、干部带头作用,积极推动殡葬改革。党员干部要带头文明节俭办丧事,树立时代风尚;带头火葬和生态安葬,保护生态环境;带头文明低碳祭扫,传承先进文化;带头宣传倡导殡葬改革,弘扬新风正气。

山东、广东、云南等省规范细化党员干

部治丧规定,出台问责办法,开展专项检查,加强约束监管,进一步强化党员干部推动殡葬改革的带头作用。

这些规定绝非“花架子”,据了解,在相关规定出台后,许多党员干部从简安排丧事、主动退还礼金、带头平坟迁坟、带头生态安葬甚至不保留骨灰,做出了表率;也有一些党员干部因治丧敛财、超标建墓等行为受到党纪政纪处理,起到了教育警示作用。

法治的力量不仅体现在立法完善上,还体现在执法规范上。例如,针对殡葬市场综合执法难问题,黑龙江省民政厅与省工商、质监、物价部门联合下发《关于进一步加强殡葬市场监督管理工作的通知》,按照“谁审批、谁主管、谁负责”的原则,重点加强殡葬用品生产、经营、流通环节监管。

黑龙江省还强化殡葬市场监管,建立起民政、工商、物价省市县三级联合执法工作机制,每年清明节前,开展一次联合检查和“双随机、一公开”执法检查,检查结果全省通报,将个体、私营商户和殡葬服务单位全部纳入监管,实现监管全覆盖。

实施惠民殡葬政策

地基本民生工程,加大政策扶持和公共投入力度,为当地居民妥善安置逝者提供基础保障。

殡葬服务单位公益职能和社会责任不断加强。北京、长沙等地在各殡葬服务单位实施零元骨灰撒海或免费基本服务、百元骨灰盒、千元殡仪服务和万元骨灰安置的“零百千万”工程。

其中,北京出台实施城乡无丧葬补助居民丧葬补贴办法,率先实现了丧葬补贴城乡同标准、全覆盖。制定《关于健全本市节地生态安葬补贴激励机制的实施意见》《北京市节地生态安葬补贴管理办法》及《关于进一步健全本市骨灰海葬、骨灰自然葬补贴办法的通知》,通过政府购买服务的方式,对

本市户籍亡故居民免费提供骨灰海葬;对本市户籍亡故居民免费提供骨灰自然葬;对选择骨灰海葬、骨灰自然葬的本市户籍亡故居民,免费提供遗体接运、遗体火化等6项基本殡仪服务;对本市重点优抚对象和享受本市城乡居民最低生活保障待遇的对象免费提供公益性骨灰格位安葬。殡葬惠民政策切实减轻了群众丧葬负担,取得了良好效果。

上海在全市经营性公墓推行配置2.5万平方米公益用地服务低收入群众的“二万五”公益项目。

重庆、甘肃、宁夏等地明确要求经营性公墓开辟一定比例的公益墓区,免费或低价提供给困难群众。

现有行政手段不足

与此同时,殡葬法制建设滞后,《条例》已不能适应当前殡葬管理的需求,与相关法律不够衔接,对一些核心问题缺乏明确法规政策支持,影响了部门配合和执法效力,特别是行政强制法实施后,殡葬管理面临新的情况和问题,民政部门对违规土葬、乱埋乱葬等违法行为,采取责令限期改正的行政手段效果不明显,依法申请法院强制执行存在现实困难,一些地方管理的积极性受到影响,也加剧了不良丧葬风气的蔓延。对于这些困难和问题,还需要深入研究,切实采取措施加以解决。

民政部社会事务司负责人强调,下一步,

民政部门将深入贯彻党的十九大精神和十九届二中、三中全会精神,认真贯彻落实习近平总书记等中央领导同志重要批示指示精神及党中央、国务院各项决策部署,深入贯彻以人民为中心发展思想,坚持“民政爱民、民政为民”理念,结合新时代更好地满足人民日益增长的美好生活需要的新要求,加快殡葬工作立法进程,尽快推动出台新《条例》,研究制定适应新时代社会发展需要和老百姓期待的深化殡葬改革政策,采取有效措施规范殡葬服务市场,持续推进殡葬移风易俗,真正解决殡葬方面老百姓的操心事、烦心事,努力推动殡葬事业健康持续发展。(张维)