

我国公益性公墓发展现状研究

徐莉

(北京社会管理职业学院 102699)

摘要: 在现代社会,“逝有所安”是公民的基本权利,也是社会文明与进步的重要标志。公益性公墓作为满足广大农村村民遗体或骨灰安葬服务需要的殡葬设施,作为保障民生的基础内容,其健康发展与我国殡葬改革密切相关。本文探讨了公益性公墓的发展历程,并在对其发展现状以及存在的主要问题进行研究的基础上,提出了完善管理制度体系、保障土地使用需求、加大资金投入、加强违规行为治理力度、强化移风易俗殡葬新风尚宣传等加快我国公益性公墓发展的路径建议。

关键词: 公益性公墓 殡葬改革 现状研究

一、我国公益性公墓发展历程

“公益性公墓”一词在 1988 年民政部印发的《关于加强公墓管理的报告》中首次使用,报告提出“公墓可以有经营性和公益性两种。公益性公墓是以乡、村为单位建立的地区性公共服务设施。”¹1992 年,民政部颁布了《公墓暂行管理办法》,它对公益性公墓的定义、建设和管理进行了规定,明确“公益性公墓是为农村村民提供遗体或骨灰安葬服务的公共墓地。”²同年,为了进一步推动殡葬改革,民政部颁布了《全国土葬改革工作“八五”计划和今后十年规划》,提出要在“八五”计划时期建设公益性公墓 20 万处,实现 26% 的普及率;到 20 世纪末,实现公益性公墓 38 万处,使普及率达到 50%。1997 年,我国已建设公益性公墓 20 万处。

21 世纪后,随着我国城镇化进程的加快,公益性公墓在实际中逐渐划分为农村地区的农村公益性公墓和原本位于市郊但逐步划入城市中的城市公益性公墓。2009 年,民政部出台了《关于进一步深化殡葬改革促进殡葬事业科学发展的指导意见》,文件提出:“积极发展城乡公益性骨灰存放设施,加大投入和建设力度,满足群众骨灰安放需要。”³2012 年,我国首次以公益性公墓建设为主题的全国性公益性公墓建设管理工作座谈会在陕西省召开。此次会议的召开,标志着我国公益性公墓进入到了一个快速发展、有序管理的新时代。

二、我国公益性公墓发展现状及其存在的主要问题

(一) 我国公益性公墓发展现状

我国公益性公墓经过三十多年的发展,在制度保障、规划建设、文明治丧等方面都取得了一定成效。

一是制度保障渐成体系。自 1992 年民政部颁布《公墓管理暂行办法》以来,很多省市已出台了适用于本省市的公墓管理相关规定,目前江苏省、江西省、四川省、浙江省、云南省、山东省、贵州省、河北省、内蒙古自治区、辽宁省、吉林省、海南省等 14 个省、市、自治区出台了适用于本省的公墓管理办法。广东省、吉林省、安徽省、福建省、河南省、湖北省、湖南省、山东省等 8 个省出台了适用于本省公益性公墓的建设和管理相关的指导意见后管理办法,如《吉林省公益性公墓(骨灰堂)建设和管理指导意见(征求意见稿)》、《河南省农村公益性公墓管理办法》、《湖南省农村公益性公墓建设管理办法》等。政策法规的不断完善对公益性公墓的效管理发挥了十分重要的作用。

二是公益性公墓规划建设得到加强。公益性公墓作为保障农村居民安葬需求的重要民生工作,一直是国家和各级政府保障民生工作的重点。“十三五”期间国家累计投入 23 亿元用于支持殡葬基础设施建设。仅 2021 年就投入 10.8 亿元用于保障公益性殡葬设施建设。在中央财政的引导下,各地也加大了当地公益性公墓的建设力

度。湖南省在 2018—2022 年间建设乡镇农村公益性墓地 146 个,建设乡镇集中治丧场所 59 个。贵州省截至 2022 年已建有农村公益性公墓 6062 个、城市公益性公墓 43 个。云南省在“十三五”期间投入中央和省级资金 6.7 亿元、州市县级约 60 亿元,用于殡葬设施建设,新建农村公益性公墓 660 个,现已建有农村公益性公墓(骨灰堂) 5551 个。江西省自 2018 年以来,共投入各类资金 121 亿元用于殡仪馆新改扩建、农村公益性公墓建设等。各省市对于基本殡葬服务设施的投入,尤其是对公益性公墓的资金投入,极大的改善了各省市农村居民的安葬环境,保障了农村居民的安葬服务需求,提升了农村地区基本殡葬的服务能力。

三是农村文明治丧初见成效。一直以来,我国很多农村居民受传统殡葬习俗影响,“入土为安”观念较重,“重敛厚葬”风气盛行,很多农村地区装馆二次葬、大墓豪墓、乱埋滥葬等问题较为突出,殡葬仪式花费巨大,在破坏生态环境的同时,增加了群众负担。近年来,各地加大了对农村地区封建迷信葬陋俗的治理力度,推行移风易俗。加大宣传力度,在清明节、中元节等重要时间节点,开展移风易俗宣传,不断提高农村居民对绿色、文明殡葬的认同度。2013 年国务院印发了《关于党员干部带头推动殡葬改革的意见》,党员干部在革除丧葬陋俗、文明治丧中发挥了重要的带头作用。同时发挥殡葬服务机构和红白理事会的作用,将殡葬习俗写入了村规民约中,抓好政策落实的最后一公里,将“革除丧葬陋俗,提倡文明节俭办丧事”的要求具体化到了农村居民的具体实行过程中。如山东聊城东昌府区道口铺街道仙庄村,该村的红白理事会由村里德高望重的乡贤能人组成,经红白理事会修订,全体党员及村民代表大会通过,2020 年开始,该村将丧事的宴请人数、帮忙人数和烟酒档次、棺材使用标准、违约处理方式等都作出明确规定,并将其写入村规民约。遏制比阔气、铺张浪费等不良现象,减轻农村居民负担,得到了村民的支持。如今,越来越多的村庄像仙庄村一样,革除封建陋俗,树立乡村新风,农村文明治丧初见成效。

(二) 公益性公墓发展中存在的主要问题

一是,公益性公墓建设缺少土地规划。目前我国很多省市的公益性公墓未被纳入当地的城乡总体规划中,这一现象在农村公益性公墓中表现出的问题相较于城市公益性公墓要更为突出。随着我国农村地区联产承包责任制的推动,农村的土地多已由家庭承包,集体所有的荒山瘠地所占不多。特别是在经济相对发达地区,农村的集体土地多已对外出租或用于其他项目建设,给公益性公墓建设预留土地所剩无几,这就导致了在很多地方,几个村才有一个公益性公墓。土地规划的无序、可使用土地数量的建设,严重限制了我国公益性公墓的发展,这也是桎梏我国公益性公墓在数量上迅速增加的根本原因之一。

二是,公益性公墓目前尚无统一的建设标准。我国公益性公墓在发展之初,并没有国家级的统一标准对其建设进行指导和监督,这使得各省市的公益性公墓建设状况一直存在较大差异。随着《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》文件的出台,公益性公墓作为保障公民“逝有所安”基本公共服务的重要内容,其建设和发展日益受到关注。2017年2月住房城乡建设部联合国家发展改革委批准并发布了由民政部组织编制的《城市公益性公墓建设标准》,这是我国公益性公墓建设中的重要里程碑式文件。它一方面象征着公益性公墓划分为城市公益性公墓和农村公益性公墓这一情况已得到了事实上的认可。另一方面也为农村公益性公墓的建设标准提供了直接参考。自此,部分省市也开始出台适用于本地的公益性公墓建设标准,如2020年安徽省出台了《安徽省农村公益性公墓和骨灰堂建设指南》,2021年云南省保山市隆阳区出台了《隆阳区公益性公墓(骨灰堂)建设管理办法》等。但大多数省份仍未出台适用于本省公益性公墓的建设标准。而且由于缺乏国家级建设标准的指导,公益性公墓的建设,尤其是农村公益性公墓的建设仍处于探索发展中,亟待出台具有指导性的国家级建设标准。

三是,公益性公墓在很多地区存在违规销售的问题。这一问题在二线城市较为突出,尤其是北京、上海、天津、杭州这些特大型城市。随着城市规模不断扩大,原有的农村地区逐步纳入城市范围,原先公益性公墓不得不承载更多当地人口的安葬需求。但同时由于城市人口流动性强,原有的本地区村民结构发生了变化,当地实际居住村民以外来人口为主,而本地户籍的居住人口则占比日益减少。而违规销售墓穴带来的巨大利益,使得很多公益性公墓在面对巨大需求时开始铤而走险,违规销售。这一行为违反了公益性公墓的公益性,对其保障民生的社会公共服务设施的形象产生了及其恶劣的负面影响,但同时如何解决非本地户籍居民的遗体或骨灰安葬需求也成了亟待解决的民生问题。

三、加快我国公益性公墓发展的建议

(一)完善公益性公墓管理制度体系

公墓业经过三十年发展,公益性公墓已实际上分为农村公益性公墓和城市公益性公墓。2017年住房城乡建设部、国家发展改革委发布了《城市公益性公墓建设标准》,之后,很多省市也相继出台了适用于本省市的公益性公墓建设指南或管理规定,如2022年1月广西壮族自治区民政厅、发展改革委等6部门联合制定了《广西壮族自治区城市公益性公墓(骨灰堂)建设指南》和《广西壮族自治区农村(乡镇)公益性公墓(骨灰堂)建设指南》。在各省市事实上存在城市公益性公墓和农村公益性公墓的现实背景下,应尽快修订已《公墓管理暂行办法》,对公益性公墓的定义重新界定,明确城市公益性公墓和农村公益性公墓的含义。出台《公益性公墓管理办法》,对城市公益性公墓和农村公益性公墓的建设、管理、法律责任等进行规定。

(二)保障公益性公墓的土地使用需求

公益性公墓应纳入所在地区的城乡规划中,选取非耕地地区进行公益性公墓建设,依据农村人口比例、年均死亡率等进行公益性公墓用地的土地计算,按照所在省市的中长期发展规划,制定公益性公墓发展计划,分布建设,最终实现公益性公墓的全覆盖。城市公益性公墓的用地需求也可在民政部门直属公墓或经营性公墓中以开设公益性公墓园区的形式实现,政府可对这类公墓进行适当的补贴或补偿。

(三)加大公益性公墓资金投入

加大政府的投资力度,吸引社会资本投入。开展专项建设,并形成长效机制。规范各类收费行为,尝试“以奖代补”的方式,对公益性公墓的建设与管理进行资金支持。公益性公墓作为保障民生的基础公共服务,必须改变过去因资金投入有限而造成的建设落后、陋俗弥漫的状态,而应朝着生态化、园林化且蕴含生命教育意义的现代公墓建设,确保民众对美好生活需求中的殡葬需求。

(四)加强公益性公墓违规行为治理力度

加强对乱埋滥葬、装棺二次葬、违规建设、违规销售等问题的治理。将占用耕地乱埋滥葬的墓地,以及裸露在风景、文物、人文等重要保护区范围内的墓地,搬迁至公益性公墓,并及时修复耕地,修复保护区土地。对装棺二次葬或墓穴占地面积超标的墓地,责令限期改正。对违规建设的公益性公墓进行整体搬迁,原址可恢复耕地或绿化掩盖。对于违规销售的墓穴,可按照逝者家属意愿,骨灰可以在当地殡仪馆存放或在当地公墓中安葬。

(五)强化移风易俗殡葬新风尚的宣传

受传统“入土为安”、“重敛厚葬”、“事死如事生”等观念影响,封建迷信的殡葬陋俗根基较牢,为了推进厚葬薄葬、移风易俗的殡葬新风尚,深化殡葬改革,必须加大宣传力度。一方面,加强对现代殡葬的宣传。通过网络、新媒体、电视、报刊等对现代殡葬,尤其是公益性的惠民殡葬政策进行宣传。持续发挥党员干部的带头示范作用,对身边人、身边事进行宣传,将殡葬新风尚写入村规民约。另一方面,加强生命教育,转变传统丧葬观。通过影视作品、专题讲座等方式,加强生命文化教育,将“重敛厚葬”观念逐步转变为“厚养薄葬”。

参考文献:

- [1]马金生,刘杨,郭林.“逝有所安”的路径优化——我国公益性公墓建设模式研究[J].湖南社会科学,2017(1).
 - [2]姜帆.生命教育视域下殡葬服务改革的理念初探[J].长江丛刊,2019(12).
 - [3]王学鹏.基于WSR方法论的安徽省农村墓地供给研究[J].云南农业大学学报(社会科学版),2019(6).
 - [4]吴天乐.淮阴区公益性公墓建设:现状、问题与对策[D].江西财经大学,2018.
 - [5]周媛.基于政府规制视角下的我国城镇殡葬业改革对策探析[D].云南大学,2014.
 - [6]于胜男.物权法视域内我国经营性墓地使用权问题研究[D].甘肃政法学院,2019.
 - [7]庄敏.我国墓地使用权法律问题研究[D].兰州大学,2016.
 - [8]武玮.山东省H县殡葬改革研究[D].山东科技大学,2019.
 - [9]单亚林.城市殡葬设施规划设计策略研究[D].哈尔滨工业大学,2012.
 - [10]张迪.公用墓地利用政策研究:以高唐县为例[D].山东大学,2021.
 - [11]民政部颁布.关于加强公墓管理的报告[Z].1988年4月29日.
 - [12]民政部颁布.公墓暂行管理办法[Z].1992年8月25日.
 - [13]民政部颁布.关于进一步深化殡葬改革促进殡葬事业科学发展的指导意见[Z].2009年12月3日.
- 中央高校基本科研业务费资助项目(JBKYYB2022-10)