

# 大同市人民政府办公室文件

同政办发〔2025〕18号

## 大同市人民政府办公室 关于印发大同市殡葬领域跨部门综合监管工作 实施方案（试行）的通知

各县（区）人民政府，大同经开区管委会，市人民政府各委、办、局：  
《大同市殡葬领域跨部门综合监管工作实施方案（试行）》  
已经市人民政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

大同市人民政府办公室

2025年7月25日

（此件公开发布）

# 大同市殡葬领域跨部门综合监管工作实施方案 (试行)

为净化殡葬行业生态，促进殡葬行业规范发展，强化殡葬领域跨部门综合监管，着力解决监管职责不明确，协同机制不健全，管理措施不到位，行业乱象较突出等问题，切实维护群众合法权益，体现殡葬行业公益属性，结合我市殡葬工作实际，制定本实施方案。

## 一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻落实习近平总书记关于民政工作的重要论述和关于殡葬领域腐败乱象专项整治工作的重要指示批示精神，坚持系统观念，坚持问题导向，坚持协同联动，坚持因地制宜，健全监管工作机制，完善监管制度框架，创新监管方式方法，推动监督管理责任落实，提升监管的精准性和有效性，形成多部门综合监管合力，堵塞漏洞、补齐短板、消除盲点，维护公平竞争的殡葬市场秩序，切实把公益属性写在殡葬事业的旗帜上。

## 二、重点任务及责任分工

(一) 未经批准擅自兴建公墓、殡仪馆、殡仪服务站、骨灰堂等殡葬设施的监管

监管内容：对已建成运营或正在建设的殡仪馆、公墓、殡仪

服务站、骨灰堂等殡葬设施，加大规划立项、土地使用、经营许可等情况的监管，对未经审批擅自建设和违法经营的，依法依规进行查处。（牵头单位：各县区人民政府，市民政局；责任部门：市规划和自然资源局、市住房和城乡建设局、市行政审批局）

责任分工：1.各县区人民政府负责本辖区未经批准擅自兴建各类殡葬设施的全面监管。2.市民政局负责会同市规划和自然资源局、市住房和城乡建设局等部门对正在建设或已建成运营的殡葬设施进行专项检查，对未经审批进行建设的作出行政处理决定。3.市规划和自然资源局负责督促县区自然资源局对违法占用土地、违反城乡规划建设殡葬设施的进行监管，依法依规进行查处。4.市住房和城乡建设局负责督促县区住建部门对已取得规划许可未取得施工许可、违反建设施工安全等问题线索进行核实，依法依规给出行政处罚处理建议。5.市行政审批局负责对新改扩建殡葬设施项目办理各类行政许可事项进行严格审核，将经营范围中包含殡葬相关业务的经营主体信息，定期推送市民政局。

## （二）公墓建造、出售超面积墓位、墓穴，销售“活人墓”、天价墓的监管

监管内容：对公墓建设、出售墓穴面积超出国家规定标准的，依法依规作出整改和行政处罚决定。对销售“活人墓”、天价墓等违规经营行为，依法依规作出处理。（牵头单位：各县区人民政府，市民政局；责任部门：市中级人民法院、市市场监督管理局）

责任分工：1.各县区人民政府负责对辖区内公墓建设、出售超面积墓位、墓穴，销售“活人墓”、天价墓等违规经营行为进行全面监管。2.市民政局会同市市场监督管理局负责组织对公墓出售墓位情况进行全面检查，对建设、出售超面积超规定墓位的和销售“活人墓”、天价墓等违规经营行为的，作出整改和行政处罚处理决定。3.市中级人民法院负责对拒不执行行政处罚、不按时缴纳罚款的，进行强制执行处理。

（三）未经批准建设运营集中安葬区，在公益性墓地、集中安葬区、历史埋葬点从事营利活动的监管

监管内容：对未经批准建设运营集中安葬区，在公益性墓地、集中安葬区、历史埋葬点从事营利活动的组织和个人，依法依规进行查处。（牵头单位：各县区人民政府，市民政局；责任部门：市民族宗教事务局、市规划和自然资源局、市市场监督管理局）

责任分工：1.各县区人民政府负责对辖区内未经批准建设运营集中安葬区，在公益性墓地、集中安葬区、历史埋葬点从事营利活动的，进行全面排查，依法依规进行查处。2.市民政局会同市民族宗教事务局、市市场监督管理局负责对在公益性墓地、集中安葬区、历史埋葬点从事营利活动的，依法依规进行查处。3.市规划和自然资源局负责指导县区自然资源局、林业局对建设运营公益性墓地、集中安葬区、历史埋葬点等占用土地情况进行监管，督促县区自然资源局、林业局对未经批准占用耕地、林地等

违反土地、森林法律法规建坟修墓的依法依规进行查处。4. 市民族宗教事务局负责依法规范寺庙等宗教活动场所建设骨灰存放设施等行为，按政策尊重少数民族丧葬习俗。

#### （四）未经批准擅自修改公墓建设规划、扩大建设用地面积的监管

监管内容：对经营性公墓、公益性公墓建设规划、用地情况进行监管，对未按公墓建设规划建设、违规扩大建设用地面积的，依法依规作出整改或行政处罚。（牵头单位：各县区人民政府，市规划和自然资源局；责任部门：市民政局、市生态环境局）

责任分工：1. 各县区人民政府负责对辖区内经营性公墓、公益性公墓建设规划、用地情况进行全面监管。2. 市规划和自然资源局负责指导县区自然资源局、林业局对公墓建设用地情况进行监管，督促县区自然资源局、林业局对公墓违规占用土地、林地开发建设公墓的，依法依规进行查处。3. 市民政局负责配合市规划和自然资源局对违反建设规划、违规使用土地的，作出相应处理。4. 市生态环境局负责对破坏生态环境行为的，依法依规作出处理。

#### （五）散埋乱葬的监管

监管内容：对在批准建设的公墓、集中安葬区以外的荒滩、荒山、林地、草原、耕地等农用地和国有未利用地建坟修墓和圈建硬化大墓、家族墓破坏自然生态环境的，对在“三沿六区”（公

路、铁路、河道沿线和水源保护区、文物保护区、风景名胜区、住宅区、开发区、水库堤坝区）及高标准农田项目区、烈士陵园范围内散埋乱葬的进行监管，依法依规进行稳妥治理。（牵头单位：各县区人民政府，市民政局；责任部门：市规划和自然资源局、市生态环境局、市交通运输局、市水务局、市农业农村局、市文化和旅游局、市退役军人事务局、市市场监督管理局、市文物局、山西省公路局大同分局、驻同铁路运输企业、各风景名胜区管委会）

责任分工：1.各县区人民政府负责对本辖区范围内上述散埋乱葬的进行全面监管、分类稳妥治理。2.市规划和自然资源局负责指导县区自然资源部门配合乡镇（街道）、村（社区）两级对荒山、荒地、荒滩的散埋乱葬进行排查，会同属地政府对已在农用地、国有未利用地、集体土地等建坟修墓的，进行分类稳妥处置，有效遏制散埋乱葬行为。3.市交通运输局结合交通干道沿线治理，负责对乡村公路建设控制区范围的散埋乱葬的进行排查并通报属地政府。4.山西省公路局大同分局负责对国省公路主干线两侧权属范围内建坟修墓的，进行排查管理并通报属地政府；对已在权属范围内形成的安葬区、埋葬点，会同属地政府进行稳妥治理。5.驻同铁路运输企业负责对铁路主干线两侧权属范围内建坟修墓的，进行排查管理并通报属地政府；对已在权属范围内形成的安葬区、埋葬点，会同属地政府进行稳妥治理。6.市水务局

负责对河道两侧、水源保护区、水库堤坝区等管理范围内建坟修墓的进行监管；对已在管理范围内形成的安葬区、埋葬点，会同属地政府依法依规进行稳妥治理。7.市文物局负责对文物保护区等管理范围内建坟修墓的进行监管；对已在管理范围内形成的安葬区、埋葬点，会同属地政府依法依规进行稳妥治理。8.市文化和旅游局负责指导协调各旅游景区主管部门对旅游景区内建坟修墓的进行排查管理，对已在管理范围内形成的安葬区、埋葬点，配合旅游景区主管部门会同属地政府依法依规进行稳妥治理。9.各风景名胜区管委会负责对管辖范围内建坟修墓的进行监管，对已在管理范围内形成的安葬区、埋葬点，会同属地政府依法依规进行稳妥治理。10.市农业农村局负责对高标准农田区建设范围内建坟修墓的进行排查，对已在管理范围内形成的安葬区、埋葬点，及时通报县区人民政府依法依规进行稳妥治理。11.市退役军人事务局负责对烈士陵园等管理范围内散埋乱葬的进行监管。12.市生态环境局负责对破坏生态环境的进行监管，依法作出处理。13.市民政局负责配合市规划和自然资源局等部门加强对已经形成的散埋乱葬区进行分类稳妥治理；指导各县区做好农村公益性公墓审批、建设和管理；加大节地生态安葬、绿色生态安葬、惠民殡葬等政策宣传。

#### （六）对殡葬服务收费的监管

监管内容：对殡葬服务机构违反价格法律法规、擅自设立收

费项目、提高收费标准、扩大收费范围及强制捆绑服务等乱收费行为，依法进行查处。（牵头部门：各县区人民政府，市发展和改革委员会、市市场监督管理局；责任部门：市民政局）

责任分工：1.各县区人民政府负责本辖区内殡葬服务机构服务收费的全面监管。2.市发展和改革委员会负责对实行政府定价或政府指导价管理的殡葬服务机构收费依法依规定价，并监督严格执行价格公示公开。3.市市场监督管理局负责对殡葬服务机构收费情况开展抽查检查，依法查处殡葬服务、中介服务及销售丧葬用品经营主体不明码标价、价格欺诈、串通涨价等价格违法行为，严厉打击不执行政府定价或政府指导价、收费价格不公示、不透明等行为，并依法进行查处。4.市民政局负责对殡葬服务机构收费的日常监管，发现殡葬服务机构违反价格法律法规收费行为，及时将问题线索转交市市场监督管理局，并协商作出处理。

#### （七）民间经营主体和个人从事未经审批的殡葬服务的监管

监管内容：对未经审批擅自扩大服务范围、违规开展遗体运输存放火化、销售迷信殡葬用品，欺骗诱导丧属高价购买殡葬用品的；对未经公安机关、民政部门批准，个人私自购买运尸车或使用不符合国家技术标准车辆从事遗体运输的，进行监管。（牵头部门：各县区人民政府，市民政局；责任部门：市公安局、市生态环境局、市卫生健康委员会、市市场监督管理局）

责任分工：1.各县区人民政府负责对本辖区内民间经营主体

和个人从事未经审批的殡葬服务的属地监管，规范引导殡葬从业市场行为。2. 市民政局负责对民间经营主体和个人从事未经审批的殡葬服务的行业监管，规范引导殡葬行业发展；配合公安等部门对民间经营主体和个人从事未经审批的殡葬服务的违法行为进行查处。3. 市公安局负责对欺行霸市、扰乱治安、涉黑涉恶等行为进行查处，会同市民政局做好遗体运输车辆数据信息共享及登记比对工作。4. 市卫生健康委员会负责对医疗机构违规从事殡仪服务的进行管理，负责指导医疗机构、殡仪服务机构做好卫生防疫工作。5. 市市场监督管理局负责对依法取得许可的殡葬服务经营者及相关主体，在经营活动中涉嫌违反价格管理、反垄断，反不正当竞争等法律法规（如不执行政府定价、政府指导价、价格欺诈、捆绑销售、虚假宣传等）的扰乱市场行为问题线索进行核查，并依法依规处理。6. 市生态环境局负责对设置除烟除尘等污染防治设施并保持正常使用实施监管，防止影响周边环境。

#### （八）规范殡葬礼仪服务管理

监管内容：对各殡葬服务单位提供不规范服务、宗教人士非法提供丧葬服务，在丧事活动中从事封建迷信活动、借机骗财敛财，扰乱殡葬服务市场的；对医护人员、殡仪服务机构职工、丧葬用品经营者等非法透露逝者及丧属信息的；对非法殡葬中介和冒充正规殡葬服务机构人员开展殡葬服务，蛊惑丧属大操大办或进行迷信活动的；对“阴阳先生”“二宅”等民间丧葬从业人员

幕后策划、实际主导，严重扰乱殡葬服务市场的，进行有效监管。

（牵头单位：各县区人民政府，市民政局；责任部门：市民族宗教事务局、市公安局、市卫生健康委员会、市市场监督管理局）

责任分工：1.各县区人民政府负责规范本辖区殡葬礼仪服务属地管理，做好规范引导治理工作。2.市民政局负责建立健全殡葬规范服务标准，健全殡葬服务机构、从业人员信息公示和殡葬服务举报投诉处理机制，对殡葬服务机构提供服务情况进行抽查检查，对殡葬服务机构违规提供殡葬服务等行为作出处理；会同市市场监督管理局对非法殡葬中介和冒充正规殡葬服务机构人员销售殡葬用品行为进行监管和处理；对“阴阳先生”“二宅”等民间丧葬从业人员严重扰乱殡葬服务市场等违法行为进行监管和处理。3.市民族宗教事务局加强对宗教教职人员的组织管理，对宗教教职人员非法提供丧葬服务、扰乱殡葬服务市场、借机骗财敛财等行为进行监管。4.市公安局负责对殡葬服务机构和相关经营主体不规范服务行为，以及扰乱公共秩序、妨碍公共安全、危害社会管理秩序等违法行为进行查处；对非法殡葬中介和冒充正规殡葬服务机构人员扰乱殡葬服务市场、借机骗财敛财、坑蒙丧属等违法行为进行查处。5.市卫生健康委员会负责对医护人员非法透露逝者及丧属信息的行为进行查处，并教育引导医护人员依法依规保护逝者及丧属信息。6.市市场监督管理局负责对依法取得许可的殡葬服务经营者及相关主体，在经营活动中涉嫌违反价

格管理、反垄断，反不正当竞争等法律法规（如不执行政府定价、政府指导价、价格欺诈、捆绑销售、虚假宣传等）的问题线索进行核查，并依法依规处理。

#### （九）陈规陋习等殡葬行为的监管

监管内容：占用城市道路、广场、公园等公共场所停放遗体、摆设灵棚、摆放花圈等行为；沿街抛洒焚烧纸钱、禁燃区域内燃放烟花爆竹、造成垃圾污染等破坏生态环境的行为；丧事大操大办、从事封建迷信活动、组织低俗表演等不文明行为；制造生产销售封建迷信殡葬用品、在实行火葬的地区生产销售棺材等土葬用品、制造销售不符合国家技术标准殡葬设备的行为。（牵头单位：各县区人民政府，市民政局；责任部门：市委社会工作部、市文明办、市公安局、市生态环境局、市城市管理局、市农业农村局、市文化和旅游局、市市场监督管理局、市园林绿化中心）

责任分工：1.各县区人民政府负责对本辖区范围内陈规陋习等不规范殡葬行为的属地监管，并加强规范治理、引导宣传。2.市民政局负责对陈规陋习等不规范殡葬行为进行引导规范宣传。市民政局负责会同市市场监督管理局对制造销售封建迷信殡葬用品、不符合国家技术标准的殡葬设备的行为进行依法查处。3.市公安局负责对因陈规陋习等不文明不规范殡葬行为造成的扰乱公共秩序、妨碍公共安全、危害社会管理秩序等违法行为进行依法查处。4.市城市管理局负责对占用城市道路等公共场所停放遗体、

摆设灵棚、摆放花圈等行为加强管理和处置。5. 市园林绿化中心负责对占用广场、公园等公共场所停放遗体、摆设灵棚、摆放花圈等行为加强管理和处置。6. 市生态环境局负责对破坏生态环境的行为进行监管，依法作出处理。7. 市文明办负责组织市委社会工作部、市民政局、市农业农村局等有关部门持续推进移风易俗，大力弘扬孝老爱亲、勤俭节约传统美德，积极倡导厚养薄葬、节地生态安葬方式，培育现代文明殡葬新风。8. 市文化和旅游局负责对组织低俗表演等不文明行为进行规范引导和治理。9. 市市场监督管理局积极配合市民政局对制造生产销售封建迷信殡葬用品、在实行火葬的地区生产销售棺材等土葬用品、制造销售不符合国家技术标准殡葬设备的进行依法查处。

（十）殡葬设施建设补助、惠民殡葬政策以及城乡居民基本养老保险丧葬补助等相关资金的监管

监管内容：各级各类殡葬设施建设补助、惠民殡葬政策落实、丧葬补助资金安排使用情况；套取、挪用、虚报冒领各类殡葬服务设施建设补助、殡葬基本服务费以及城乡居民基本养老保险丧葬补助金行为。（牵头单位：各县区人民政府，市财政局；责任部门：市民政局、市人力资源和社会保障局、市退役军人事务局、市审计局）

责任分工：1. 各县区人民政府负责对本辖区内殡葬设施建设补助、惠民殡葬政策以及城乡居民基本养老保险丧葬补助等相关

资金的监管。2. 市财政局负责对殡葬设施建设、惠民殡葬补贴以及丧葬补助等市级财政资金使用情况进行监管。3. 市人力资源和社会保障局负责对城乡居民基本养老保险丧葬补助资金使用情况进行监管。4. 市退役军人事务局负责对公务员丧葬费和一次性抚恤金使用情况进行监管。5. 市民政局负责对殡葬设施建设补助、惠民殡葬政策等配套资金的使用进行行业监管。6. 市审计局负责对殡葬设施建设补助、惠民殡葬政策以及城乡居民基本养老保险丧葬补助等各类资金的使用进行审计监督。

#### （十一）对殡葬服务机构安全生产的监管

监管内容：重点对消防设施、用电安全、用气安全、食品安全、外包外租经营安全、房屋建筑安全，以及落实安全生产主体责任等情况进行监管，对殡葬机构不落实安全生产主体责任、存在安全生产隐患的，依法依规作出整改和行政处理决定。（牵头单位：各县区人民政府，市民政局；责任部门：市住房和城乡建设局、市应急管理局、市消防救援支队）

责任分工：1. 各县区人民政府负责属地范围内殡葬服务机构安全生产的全面监督管理。2. 市民政局负责将安全生产纳入年度联合随机抽查检查计划，会同有关部门对殡葬服务机构安全生产开展随机抽查或专项检查。3. 市应急管理局负责依法依规履行安全生产综合监管责任，依法依规协调做好应急救援工作。4. 市住房和城乡建设局对殡葬服务场所建筑物及临时活动用房的安全鉴

定进行监管，指导殡葬服务场所建筑物及临时活动用房产权人及所有人开展安全鉴定。5. 市消防救援支队依法对殡葬服务机构开展消防监督检查，督促火灾隐患整改，依法查处消防违法行为。

### 三、工作机制

（一）建立跨部门综合监管运行机制。市县两级要建立殡葬领域跨部门综合监管制度，构建殡葬工作领导协调机制，明确议事会商、集体约谈、情况通报等工作要求，完善运行规则，强化跨部门综合监管职能作用，制定综合监管重点事项清单，逐项明确牵头单位、配合单位、监管规则 and 标准等，有效整合监管资源，督促监管责任落实。

（二）组织开展跨部门联合监督检查。市县两级要依托“双随机、一公开”综合监管平台，建立检查对象名录库和检查人员名录库，结合监管对象信用等级和 risk 分类，合理确定抽查比例、频次和参与部门。对社会关注度高、投诉举报较多、列入经营异常名录或有严重违法违规记录等情况的殡葬机构，当年全部纳入抽查检查范围。对同一监管对象涉及多个检查事项的，应多个行政执法部门一次联合完成，避免重复检查。

（三）构建问题核查和信用记录联合监管。市县两级要对上级转办交办、政务服务便民热线以及信访渠道收集的问题线索，及时推送相关职能部门开展核查，做到应查必查。对涉及多部门监管职责的问题线索，建立健全问题线索分办、转办和查处工作

机制，依法依规进行处理。同时，开展跨部门联合信用监管，按照“谁抽查、谁录入、谁公示”的原则，将随机抽查结果纳入市场主体社会信用记录，实行信息共享，实施联合惩戒。

（四）推动建立健全行刑衔接机制。对殡葬领域违法违规行为申请强制执行事项，行政机关要与司法部门积极探索，加强信息共享、线索移送、联合调查等协调配合，推进殡葬行政执法与司法强制执行有效衔接。相关部门在依法查处殡葬违法行为过程中发现涉嫌犯罪、依法需要追究刑事责任的，应及时移送有关机关处理；存在暴力抗法等情形的，司法机关要主动调查处理，依法严厉打击。

（五）建立风险隐患监测预警机制。市县两级要聚焦殡葬领域突出问题，构建高效运转、联动响应的问题隐患监测预警机制，实现问题隐患动态监测、精准预警和及时处置。利用信息技术手段全面提升监测能力，有效归集分析相关部门监管信息，及早发现处置各类风险隐患，对重大预警信息要开展跨部门综合研判、协同处置。

#### **四、保障措施**

（一）强化组织领导。成立由市人民政府分管民政工作的副市长为组长，市人民政府协管副秘书长和市民政局党组书记为副组长，市委社会工作部、市文明办、市民族宗教事务局、市中级人民法院、市发展和改革委员会、市公安局、市财政局、市人力

资源和社会保障局、市规划和自然资源局、市生态环境局、市住房和城乡建设局、市城市管理局、市交通运输局、市水务局、市农业农村局、市文化和旅游局、市卫生健康委员会、市退役军人事务局、市应急管理局、市审计局、市市场监督管理局、市行政审批局、市文物局、市园林绿化中心、市消防救援支队、山西省公路局大同分局、驻同铁路运输企业等单位分管负责同志和各县区人民政府分管同志为成员的市殡葬服务领域跨部门综合监管工作专班。工作专班定期召开会议，交流工作进展。工作专班办公室设在市民政局，办公室主任由市民政局局长兼任。办公室负责专班的日常工作，协调开展工作调研，以及议定事项的督办落实和综合反馈。各县区参照市工作专班建立相应的工作专班，加强本辖区内殡葬领域跨部门综合监管工作的组织领导。

（二）提升监管能力。各县区人民政府、各有关部门要根据跨部门综合监管工作需要，组织开展相关法律法规、业务流程培训教育，强化执法人员的管理，不断提高监管人员的专业素质和执法能力水平，加强“一专多能”的综合执法队伍建设。推进行政审批、日常监管与综合执法衔接，提升跨部门执法协作能力。

（三）精心组织实施。各县区人民政府、各有关部门要切实提高政治站位，把殡葬领域跨部门综合监管作为深化殡葬改革的重点事项推进落实。各县区人民政府要担起主体责任，市直各有关部门要从指导、监督、检查等方面，做好各自领域的综合监管。

要依托殡葬工作领导协调机制，加强统筹协调，明确工作重点，细化措施办法。要进一步强化人员、技术、设备和经费保障，加强督促指导，确保各项任务落实到位。

（四）加强监督问效。各有关部门要坚持问题导向、目标导向、结果导向，对工作推进不及时，监管落实不到位，综合运用通报、约谈、考评等手段，推动责任落实。对推诿扯皮、推脱责任、监管不力、执法不严等影响跨部门综合监管工作推进的，要进行追责问责。

（五）注重宣传引导。各县区人民政府、各有关部门要坚持正确的舆论导向，积极开展殡葬服务法制宣传教育，把加强殡葬领域跨部门综合监管与保障群众合法权益、提升殡葬服务质量、促进殡葬事业发展结合起来，引导公众关注、参与支持殡葬改革工作，营造良好社会氛围。要加快工作机制创新提升，注重经验总结推广，扩大全市殡葬改革成效。

本实施方案自印发之日起施行，有效期二年。如上级部门出台新的相关文件，以上级部门出台的文件为准。

---

抄送：市委各部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市中级人民法院，市检察院，各人民团体，各新闻单位。

---

大同市人民政府办公室

2025年7月25日印发

---

