



殡葬绿皮书

GREEN BOOK OF FUNERAL

中国殡葬事业 发展报告 (2016~2017)

民政部一零一研究所

主 编 / 李伯森

副主编 / 肖成龙

REPORT ON FUNERAL DEVELOPMENT
OF CHINA (2016-2017)

 社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2017
版



殡葬绿皮书
**GREEN BOOK OF
FUNERAL**

中国殡葬事业发展报告 (2016~2017)

REPORT ON FUNERAL DEVELOPMENT OF CHINA
(2016-2017)

民政部一零一研究所
主 编 / 李伯森
副主编 / 肖成龙



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国殡葬事业发展报告. 2016-2017 / 李伯森主编
-- 北京: 社会科学文献出版社, 2017. 12
(殡葬绿皮书)
ISBN 978-7-5201-0652-8
I. ①中… II. ①李… III. ①葬礼-服务业-研究报告-中国-2016-2017 IV. ①D632.9
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 074879 号

殡葬绿皮书

中国殡葬事业发展报告 (2016 ~ 2017)

主 编 / 李伯森

副 主 编 / 肖成龙

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 邓泳红

责任编辑 / 陈 颖 周爱民

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 23 字 数: 349 千字

版 次 / 2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-0652-8

定 价 / 128.00 元

皮书序列号 / PSN G-2010-180-1/1

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

版权所有 翻印必究

殡葬绿皮书编委会

顾 问 刘庆柱 刘魁立

主 任 李伯森

委 员 王金华 袁 德 范 瑜 张齐安 孟 浩
王 玮 刘 珺 乔宽元 王国华 王夫子
李 辉 周焕龙 朱金龙 肖成龙 曹丽娟
马金生 李海龙 李玉光 李秉杰 李大涛
光焕竹

主 编 李伯森

副 主 编 肖成龙

主编助理 马金生

主编简介

李伯森 中国民主建国会会员，毕业于上海财经大学财政专业，现任民政部一零一研究所所长，兼民政部生态安葬重点实验室主任。主要科研成果：2003年以来，组织完成了98个国家科研项目（课题）；组织制修订了49项国家和行业殡葬标准；组织申报国家专利55项，并获10多项省部级以上奖励。在组织完成“十一五”国家科技支撑计划项目——“殡葬领域污染物减排和遗体处理无害化公益技术研究与应用”中，作为课题第一责任人，主持完成了“殡葬园区生态规划与生态建设关键技术研究”课题；主持完成了科技部下达的“建立善后保证金制度、完善社会保障体系”国家软科学课题；作为总主编，已完成了《中国殡葬史》（8卷本）的编纂工作；组织开展“十二五”国家科技支撑计划“殡葬行业节能减排技术与示范”项目、国家环保公益“殡葬行业污染控制与环境管理技术体系研究”重大专项和“中国殡葬文化与科技公共服务网络平台建设”（2014~2017）国家财政重大专项等科研工作。在着力加强殡葬自然科学和软科学的并重研究，着力开展殡葬标准化体系建设，着力进一步推动科技成果转化和推广应用，着力搭建多功能、宽领域的科技创新平台建设，着力抓殡仪场所环境监测和产品质检资质认证工作，着力多渠道筹措科研经费，拓宽殡葬研究新领域等方面，为提升我国殡葬科研的整体水平做出了突出贡献。

摘 要

《中国殡葬事业发展报告（2016~2017）》由民政部一零一研究所主编，全书分为总报告、绿色发展篇、标准建设篇、互联网篇和附录五大部分，汇集了有关专家、学者和实务工作者 17 份研究报告及本领域主要资讯信息。

总报告在回顾了 2015~2016 年各级民政部门牢固树立并切实贯彻五大发展理念，准确把握殡葬事业发展的战略机遇，破解殡葬事业发展难题，在深化殡葬改革进程中取得的系列成果；同时，指出了我国殡葬业大数据研发与应用滞后等四个方面存在的问题，提出了进一步落实“十三五”殡葬事业发展规划；夯实殡葬设施建设基础，推进基本公共服务均等化；大力推行节地生态安葬，促进人与自然和谐相处；落实国家“互联网+”发展战略，加快推进殡葬业互联网建设步伐；抓住关键殡葬专用设备和薄弱环节，加快殡葬专用设备更新改造等系列对策。

绿色发展篇以“推行节地生态安葬，促进人与自然和谐”为重点，分析了我国不同地区的自然环境、民族习俗和丧葬文化对具体葬式葬法的影响，开展了相关调查和探索，提出了生态安葬评价指标体系并积极推介现代的节地生态安葬模式。

标准建设篇以“推进殡葬标准化建设，促进管理和服务规范化”为重点，解读了强制性殡葬环保标准，通过创建殡葬标准体系工程和开展殡葬标准化示范活动，总结了殡葬管理和服务标准化工作经验。

互联网篇以“落实‘互联网+’发展战略，促进殡葬事业现代化”为重点，阐述了殡葬业互联网开发和应用现状，针对“信息孤岛”问题，开展了专题研究，探索了大数据时代下殡葬业互联网应用前景。



殡葬绿皮书

本书附录部分汇集了 2015 ~ 2016 年殡葬事业发展大事记、奖励与评定、部分省份规划制定和节地生态安葬政策落实情况，具有较强的资讯和史料价值。

关键词： 殡葬规划 节地生态安葬 殡葬标准化 “互联网 +”

目 录



I 总报告

- G. 1 中国殡葬事业发展报告（2016~2017）** 李伯森 / 001
- 一 2015~2016年殡葬事业发展概况 / 002
 - 二 新时期殡葬事业发展面临的主要问题 / 015
 - 三 新时期殡葬事业可持续发展对策 / 019

II 绿色发展篇

- G. 2 大力推行节地生态葬 实现“源头”节地**
——来自上海的报告 周静波等 / 027
- G. 3 云南少数民族节地生态安葬实践与探索** 胥廷义等 / 041
- G. 4 生态安葬评价体系构建与应用**
..... 生态安葬评价体系构建与应用研究课题组 周传航执笔 / 056
- G. 5 南京市雨花台功德园节地生态葬实践探索** 王龙佳等 / 075
- G. 6 节地生态安葬中的问题与对策**
..... 华中科技大学节地生态安葬课题组 黄安执笔 / 087
- G. 7 推行文明祭扫 实践绿色殡葬** 齐月娜等 / 099



III 标准建设篇

- G. 8 殡葬标准化体系工程的创建及实施 肖成龙 / 110
- G. 9 《火葬场大气污染物排放标准》(GB 13801—2015) 解读
..... 王 玮 等 / 137
- G. 10 殡仪场所消毒卫生现状与标准体系创建..... 周雪媚 等 / 151
- G. 11 广东省殡葬服务标准化建设示范 蔡佳俊 / 169
- G. 12 标准化 信息化 人文化 眉山市殡葬管理和服务质量
提升的具体实践..... 史跃平等 / 181

IV 互联网篇

- G. 13 殡葬业物联网监管综合服务平台研究..... 马世龙 等 / 193
- G. 14 互联网模式下的殡葬管理与服务 齐卫东 / 208
- G. 15 山东省“互联网+殡葬”开发与应用 吴兆庆 / 222
- G. 16 “互联网+殡葬”的实践与应用..... 马 雷 等 / 231
- G. 17 “互联网+殡葬服务”的构建与展望 李秉杰 / 249

V 附录

- G. 18 中国殡葬事业发展大事记(2015~2016) 刘 杨 / 263
- G. 19 奖励与评定(2015~2016) 王颖超 / 273
- G. 20 部分省市“十三五”殡葬事业发展规划制定和
节地生态安葬政策落实情况 马金生 / 311

Abstract / 343

Contents / 345

皮书数据库阅读使用指南



总 报 告



General Report

G.1

中国殡葬事业发展报告 (2016 ~ 2017)

李伯森*

摘 要： 2015 ~ 2016 年，我国殡葬事业在深化改革中有序发展，主要表现在：殡葬事业发展规划有了制度性安排；节地生态安葬政策深入人心；殡葬管理服务专项整治取得实效；惠民殡葬政策全面落地；殡葬标准化工作持续深入；殡葬业投资规模有所提升。但是，仍存在殡葬业大数据研发与应用滞后、超期遗体存放长期积压处置难、火化设备更新改造政府采购没有推荐目录、基本公共服务均等化推进不平衡不充分等实际问题，需要在今后深化殡葬改革中予以重点关注。

“十三五”时期是全面建成小康社会决胜阶段，2017 年

* 李伯森，民政部一零一研究所所长。



是实施“十三五”规划的关键之年，各级民政部门要牢固树立并切实贯彻五大发展理念，准确把握殡葬事业发展的战略机遇，破解殡葬事业发展难题，重点是：进一步落实“十三五”殡葬事业发展规划；夯实殡葬设施建设基础，推动殡葬公共服务供给侧改革，推进基本公共服务均等化；大力推行节地生态安葬，促进人与自然和谐相处；贯彻落实国家“互联网+”发展战略，加快推进殡葬业互联网建设步伐，打通传统殡葬业“信息孤岛”和“数据烟囱”；抓住殡葬专用设备薄弱环节，加快殡葬专用设备更新改造步伐；传承和弘扬我国殡葬优秀传统文化，践行“民政为民、民政爱民”理念，进一步深化殡葬改革，以优异成绩迎接党的十九大胜利召开。

关键词： 殡葬规划 “互联网+” 节地生态安葬 殡葬改革

2015~2016年，是实施“十二五”殡葬事业发展规划的收官之年和“十三五”规划开局的第一年。两年来，在党的十八届四中、五中、六中全会精神引领下，各级民政部门继续深入贯彻“两办《意见》”^①和“四次会议”^②要求，把“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念应用到殡葬改革的具体实践中，有力地推动了我国的殡葬改革。

一 2015~2016年殡葬事业发展概况

两年来，各级民政部门全面深入贯彻党的十八届三中、四中、五中、六

^① 2013年12月10日，中共中央办公厅、国务院办公厅发布了《关于党员干部带头推动殡葬改革的意见》。

^② 2014年3月27日，第四次全国殡葬工作会议在北京召开，提出了我国新时期殡葬改革的总体目标和主要任务。



中全会和习近平总书记系列讲话精神，树立“民政为民、民政爱民”理念，贯彻民政部等九部门联合印发的《关于推行节地生态安葬的指导意见》，切实履行民政部印发的《开展殡葬管理服务专项整治活动工作方案》职责，制定“十三五”殡葬事业发展规划，持续落实惠民殡葬政策，加大殡葬基础设施建设投资力度。在相关部门的密切配合下，殡葬改革各项工作取得了新进展，殡葬事业科学发展成效显著。

（一）科学编制“十三五”殡葬事业发展规划

2015~2016年，各级民政部门在总结“十二五”规划执行情况的基础上，认真编制“十三五”殡葬事业发展规划，将其纳入当地国民经济和社会发展规划，为殡葬事业科学发展提供了保障。

1. 基本殡葬服务首次纳入国家“十三五”社会保障制度

2016年3月17日，根据《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》，全国“两会”授权发布了《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年（2016~2020年）规划纲要》（以下简称《规划纲要》），其中在第六十一章“增加公共服务供给”的第三节“创新公共服务提供方式”中，将“基本殡葬服务”纳入了国家“基本公共服务项目清单”；在第六十四章“改革完善社会保障制度”的第三节“支持社会福利和慈善事业发展”中，提出了“发展公益性基本殡葬服务，支持公共殡仪馆、公益性骨灰安放（葬）设施和墓地建设”的规划要求。“十三五”期间，“公益性基本殡葬服务”作为国家社会保障的制度性安排，首次被明确纳入了国家“十三五”规划，并将“基本殡葬服务”纳入国家“基本公共服务项目清单”，这为今后保障殡葬基础设施建设国家投资提供了政策依据。

另外，为贯彻《规划纲要》，2017年1月23日，国务院下达的《关于印发“十三五”推进基本公共服务均等化规划的通知》（国发〔2017〕9号）中，也将“基本殡葬服务”列为“十三五”国家基本公共服务清单，其主要内容是：为城乡困难群众以减免费用或补贴方式提供遗体接运、暂存、火化、骨灰寄存等基本殡葬服务，为优抚对象及城乡困难群众免费或低



收费提供骨灰节地生态安葬服务。“基本殡葬服务”作为国家推进基本公共服务均等化的内容之一，为各级民政部门推进殡葬基本公共服务均等化提供了财政保障。

2. 殡葬管理和服​​务纳入“十三五”民政事业发展规划

为贯彻落实《规划纲要》，2016年6月24日，民政部、国家发展和改革委员会联合印发的《民政事业发展的第十三个五年规划》第六章“强化专项社会服务”的第五节“优化殡葬管理和服​​务”中对殡葬管理和殡葬服​​务进行了具体规划，进一步明确和细化了“优化殡葬管理和服​​务”的内容，为民政部门“十三五”期间优化殡葬管理和服​​务工作指明了方向。

3. 县级殡仪馆设施设备和公益性骨灰安放设施投资首次纳入“十三五”社会服​​务兜底工程

为确保国家《规划纲要》和《民政事业发展的第十三个五年规划》的实施落地，进一步深化殡葬改革，不断改善社会服​​务设施条件和社会服​​务体系，提升殡葬公共服​​务保障能力和服​​务水平，加大殡葬设施设备和建设投入力度，2016年12月，国家发展改革委、民政部、中国残联印发了《“十三五”社会服​​务兜底工程实施方案》及《“十三五”社会服​​务兜底工程实施方案项目和资金管理办​​法》，进一步明确了国家建设项目范围、项目建设要求、补助标准和资金安排原则等。

“十三五”社会服​​务兜底工程实施方案及其项目和资金管理办​​法的颁布，为各级民政部门“十三五”期间发展公益性基本殡葬服​​务提供了政策和标准依据，解决了长期以来困扰民政部门有效提升殡葬公共服​​务供给水平的投资问题。

4. 各地制定“十三五”殡葬事业发展规划情况

北京、内蒙古、江苏、安徽、江西、湖北、湖南、广东、广西、海南、四川、甘肃等省份制定了“十三五”殡葬事业发展规划或殡葬公共服​​务体系建设规划；北京、辽宁、上海、贵州、新疆、青岛等地制定了公墓等殡葬设施建设专项规划。到2020年，江苏、浙江、江西、湖南火葬区的遗体火化率将维持或达到100%。北京的骨灰安葬生态化比例规划达到年安葬量的

50%，骨灰撒海数量达到年火化量的4%以上，骨灰景观撒散量达到年火化量的2%以上。上海将大力发展多种节地生态葬式，全面推广小型墓，探索可两代合葬的家庭葬，墓葬、室内葬和海葬的葬式结构比例达到70:28:2，新开区小型墓比例（0.8平方米以下）达到80%。江苏立体式公益性骨灰安放等节地生态安葬设施将实现乡镇全覆盖，节地生态安葬比例达到80%。广西力争新建19个殡仪馆和27个殡仪服务站（中心），40万以上人口和火化区内的县（市、区）均要建设殡仪馆，40万以下人口的建设殡仪服务中心，每个县（市、区）至少建设一座公益性公墓或公益性骨灰安放设施。西藏拟投入2.4亿元新建林芝市、山南市、那曲地区、阿里地区4所殡仪馆，拟投资0.8亿元改扩建拉萨西山殡仪馆和昌都市殡仪馆；投入5000万元资金，续建日喀则市殡仪馆。甘肃拟在全省40万以上人口和火化区内的县（市、区）都要建设殡仪馆，40万以下人口的建设殡仪服务中心，每个县（市、区）至少建设一座公益性公墓或公益性骨灰安放设施，农村自然行政村至少建设一座公益性墓地（集中安葬区），实现殡葬基本公共服务设施全覆盖。海南拟完成海口殡仪馆、三亚殡仪馆、西部（儋州）殡仪服务中心、东部（万宁）殡仪服务中心建设，实现东南西北各有一座殡仪服务机构，确保火葬服务覆盖全省的火化区。

（二）落实节地生态安葬政策

2016年2月19日，民政部等9部门^①联合印发了《关于推行节地生态安葬的指导意见》（以下简称《指导意见》），为进一步深化殡葬改革、推行节地生态安葬、保护生态环境、促进人与自然和谐相处提出了指导意见。《指导意见》首次明确了节地生态安葬要以节约资源、保护环境为价值导向，鼓励和引导人们采用树葬、海葬、深埋、格位存放等不占或少占土地、少耗资源、少使用不可降解材料的方式安葬骨灰或遗体，使安葬活动更好地

^① 民政部、国家发展改革委、科技部、财政部、国土资源部、环境保护部、住房城乡建设部、农业部、国家林业局等9部门。



促进人与自然和谐发展。截至 2016 年底,《指导意见》发布实施后,全国 30 个省、市、自治区均及时出台了相关政策措施。其中,北京相继出台了《北京市全面推进绿色生态殡葬建设的意见》、《关于健全本市节地生态安葬补贴激励机制的实施意见》,大力推行葬式葬法改革,强化创新引领,发挥典型示范,推进八宝山革命公墓生态墓园示范园、平谷区南独乐镇农村公益性公墓节地生态墓园示范园建设,制定骨灰海葬标准化,率先建设自然葬安葬区。上海出台了《关于推行节地生态安葬的实施意见》,积极推行节地生态安葬方式,大力加强节地生态安葬设施建设,努力提高节地生态安葬服务水平,着力培育现代殡葬文化。甘肃省出台了《甘肃省人民政府办公厅关于重新划定火葬区和土葬改革区范围的通知》,大力推行树葬、花坛葬、草坪葬、壁葬、骨灰撒散和遗体深埋不留坟头等节地生态安葬政策。在实施节地生态安葬奖补政策方面,北京、天津、辽宁、上海、江苏、浙江、湖南、广东、广西、四川、宁夏等省(区、市)实施落地奖补政策。

节地生态安葬政策的全面实施,同各地民政部门会同相关部门的组织宣传以及惠民政策落地息息相关。各地紧紧围绕“节地生态安葬”主题,联合宣传办、文明办、国土、环保、住建、农业、林业等有关部门,充分利用新闻媒体、宣传栏、板报、标语、巡回车等形式,讲解《指导意见》的基本内容,普及生态殡葬知识,大力宣传节地生态安葬政策。北京加大对“零百千万”工程、节地生态安葬补贴等惠民补贴政策的宣传力度,展示惠民政策实施效果,扩大惠民政策的知晓度和引领作用,指导八宝山殡仪馆以“展为民情怀、亮民政风采”为主题的公众开放日活动。天津组织天津寝园、天津憩园、殡仪服务总站开展宣传生态安葬的相关专题活动,举办了骨灰撒海纪念墙落成仪式,引导骨灰深埋使用可降解骨灰容器,不立碑,不设标志,可循环使用。江苏积极占领宣传制高点,大力推广社区公祭,积极引导文明殡葬,在一些地方,由原来“我请群众参加”变为“群众要我组织”的良好态势,苏州、无锡、南通等地借助村(居)红白理事会、老年协会等社会组织推动社区公祭活动,镇江、泰州等地主动与当地网站开展网上祭扫活动,淮安、盐城、宿迁等地开展鲜花换纸钱和天堂寄语等,并总结推广



了多个无坟县（市）的不占用土地安葬的经验。广东定期组织开展骨灰免费海葬、树葬活动 160 次，向遗属颁发海葬纪念证书，积极推行骨灰寄存、小型墓葬、花坛葬、草坪葬，宣传实施节地生态安葬的奖励政策。云南临沧市鼓励少数民族群众在固定区域自行火化安葬骨灰不留坟头或者深埋遗体安葬不留坟头的节地型绿色安葬方式。四川主动积极协同主流媒体，拓展微信、微博、网站、手机客户端等新兴媒体，推广和宣传典型经验示范，传承先进殡葬文化，推动各地普遍建立完善了惠民殡葬政策，保障范围全面覆盖城乡困难群众、重点优抚对象等特定群体，有 117 个县（市、区）实现了惠民殡葬户籍人口全覆盖，成都、德阳等市已逐步实现了惠民殡葬政策和节地生态安葬奖补政策全覆盖。宁夏把推进遗体火化和尊重少数民族丧葬习俗放在同等重要的位置，鼓励和支持回族等信仰伊斯兰教少数民族群众选择既具有民族地域特色，又符合节地生态要求的葬式葬法。秦皇岛市充分利用政府网、民政网、殡葬网等网站加大宣传，注重发挥党员干部的表率作用，陆续推出了植纪念树、敬献鲜花、网上祭祀、清扫墓碑、宣读祭文、召开家庭追思会等文明环保的祭祀方式。

（三）开展殡葬管理服务专项整治

2015 年 5 月，民政部印发了《开展殡葬管理服务专项整治活动方案》，要求各地全面查找殡葬管理服务漏洞，遏制殡葬领域侵害群众利益、违反市场规则及廉洁从业要求的违法违规行为，纠正行业不正之风，健全工作机制和防控长效机制，以提高殡葬管理规范化、殡葬服务标准化水平。江苏、江西、湖南、四川、云南、新疆建立了省级殡葬改革和管理部门联席会议制度或对原成员单位进行调整充实，其中湖南省将殡葬改革纳入省委、省政府对州市党委政府绩效考核内容；山东、陕西被中央文明办纳入移风易俗试点省份，建立了省移风易俗联席会议制度，其中山东还将红白理事会纳入全省经济社会发展综合考核指标；广东、江西、广西、云南等地把殡葬改革工作列入了省（自治区）深化改革、绿色发展、城乡精神文明建设的重要内容，建立了目标考核机制，层层传导压力，强化责任落实；海南建立殡葬



改革的目标管理责任制；江西制定了对市县科学发展综合考评“绿色殡葬建设”指标的评分范围；新疆建立了省级殡葬改革工作联席会议制度；黑龙江完善了殡葬联合执法机制，强化了对殡葬服务单位的监督管理。

在各级党委政府的支持下，民政部门加强同工商、物价、公安、卫计委、质检等相关部门的协调联动，重点围绕腐败问题容易发生的重要领域、重点岗位和关键环节，查找殡葬管理漏洞，加强对职务犯罪的预防，营造风清气正的从业环境；规范殡葬服务行为，以解决群众反映较多的殡葬服务收费、殡葬用品、殡葬代理和推行阳光透明服务为重点，对殡葬服务单位进行全面排查，规范殡葬服务和收费行为，树立殡葬行业的良好形象。通过开展殡葬管理服务专项整治活动，聚焦重要领域和关键环节，严查殡葬服务违规收费行为，拓宽了社会监督渠道，对发现的问题，拉单挂账，采取务实管用的整改措施，制定和完善风险隐患防控管理流程，明确殡葬单位“三重一大”事项决策规则和程序，在殡葬管理单位积极探索推行权力清单、责任清单，建立健全规范殡葬管理服务的长效机制，铲除滋生腐败的土壤和环境，切实维护了人民群众的根本利益，专项整治活动取得预期效果。辽宁、黑龙江、湖南、安徽、四川、甘肃、宁夏等省份积极出台公墓管理、无名遗体处置、运尸车辆管理、太平间管理、丧事活动管理等方面的规章和规范性文件；山西、江西、湖南、贵州、甘肃进一步调整火葬区和土葬改革区，扩大了火葬区；福建、江西、云南、陕西等地结合城乡环境综合治理，集中开展丧葬陋俗和乱埋乱葬专项整治，有效清理了交通干线两侧、风景区、耕地等重点区域散葬坟墓，遏制了乱搭灵棚、治丧扰民等不文明现象；浙江全面开展“四边三化”、“青山白化”专项治理活动。各地还积极发挥红白理事会等群众自治组织作用，把治丧规定纳入居民公约、村规民约，群众加强了对丧事活动的自律约束。

（四）持续贯彻惠民殡葬政策

自2012年12月民政部印发《民政部关于全面推行惠民殡葬政策的指导意见》以来，全国31个省（区、市）按照“保基本、广覆盖、可持续”的原则，均制定了惠民殡葬实施办法，为城乡低收入群众乃至全体社会成员的