

JNCR-2025-0090001

济南市民政局
济南市发展和改革委员会
济南市公安局
济南市财政局
济南市自然资源和规划局
济南市生态环境局
济南市住房和城乡建设局
济南市农业农村局
济南市园林和林业绿化局
济南市市场监督管理局
济南市行政审批服务局

文件

济民发〔2025〕4号

关于印发《济南市公墓管理办法》的通知

各区县（功能区）民政局、发展改革委、公安局、财政局、自然资源和规划局、生态环境局、住房城乡建设局、农业农村局、

园林和林业绿化局、市场监管局、行政审批服务局：

现将《济南市公墓管理办法》印发给你们，请结合实际，认真抓好贯彻落实。



济南市民政局



济南市发展和改革委员会



济南市公安局



济南市财政局



济南市自然资源和规划局



济南市生态环境局



济南市住房和城乡建设局



济南市农业农村局



济南市园林和林业绿化局



济南市市场监督管理局



济南市行政审批服务局

2025年1月22日

(此件主动公开)

济南市公墓管理办法

第一章 总 则

第一条 为加强全市公墓管理，促进殡葬改革，保护土地资源和生态环境，根据《殡葬管理条例》《山东省殡葬管理规定》《国务院关于深化“证照分离”改革进一步激发市场主体发展活力的通知》（国发〔2021〕7号）和《山东省公墓管理办法》《山东省公墓建设规划指引》《山东省人民政府办公厅关于进一步加强经营性公墓综合监管的通知》（鲁政办字〔2024〕65号）等有关文件规定，结合我市实际，制定本办法。

第二条 我市行政区域内从事公墓建设、管理活动和设立经营服务，适用本办法。

国家对烈士、军人、少数民族、宗教教职人员、华侨等安葬（放）骨灰（遗体）的公墓另有规定的，从其规定。

法律、法规对受国家保护的具有历史、艺术、科学价值的墓地有特别规定的，从其规定。

第三条 本办法所称公墓，是指为逝者提供骨灰安葬（放）服务的公共设施，包括经营性公墓和公益性公墓。

经营性公墓是指以市场调节方式为逝者提供骨灰安葬（放）服务的公共设施。

公益性公墓是指由政府或者村（居）民委员会建立的，以政府调控方式为辖区逝者提供骨灰安葬（放）服务的非营利性公共设施，包括城市公益性公墓和农村公益性公墓。其中，城市公益性公墓由政府主导建设，实行政府定价管理或政府指导价，市级城市公益性公墓由市价格主管部门会同市民政局负责定价，区（县）级城市公益性公墓由区（县）价格主管部门会同本级民政部门负责定价。农村公益性公墓不得对村民以外的其他人员提供墓穴用地，不得对外经营。

本办法所称公墓单位是指建设、经营或者管理公墓的组织。办理人是指在公墓为逝者获取骨灰安葬（放）墓（格）位的逝者亲属，以及与逝者有其他特定关系的单位和个人。

第四条 区（县）级以上人民政府民政部门是本行政区域内公墓管理的主管部门。

发展改革、公安、财政、自然资源和规划、住房城乡建设、生态环境、农业农村、园林和林业绿化、市场监管、行政审批服务等部门应当按照各自职责，共同做好公墓有关行政审批和监督管理工作。

区（县）人民政府民政部门应当指导镇人民政府、街道办事处依法做好本行政区域内公墓管理工作。

第五条 建设公墓应当遵循节约土地资源、扩大绿色空间、保护生态环境、保障基本需求、方便群众和移风易俗的原则。禁止在下列区域建造公墓：

- (一) 耕地、林地；
- (二) 城市公园、生态保护红线、自然保护地和文物保护区；
- (三) 水库及河流堤坝附近和水源保护区；
- (四) 铁路、公路主干线两侧；
- (五) 其他法律法规规定的禁止区域。

第六条 市、区（县）人民政府民政部门依据《济南市公益性公墓规划（2020-2035年）》推进公墓建设，优先考虑公益性骨灰堂以及节地生态安葬建设项目。在有效保障公益性基本安葬服务的前提下，稳妥审慎规划建设经营性公墓。

第七条 公墓墓穴占地面积和墓碑高度符合有关要求，并向生态化、园林化、艺术化方向发展，自然与人文景观和谐统一，墓区整洁、肃穆，墓穴安全、完好。

公墓内应当倡导移风易俗、鲜花祭祀等文明祭祀新风尚，提倡骨灰撒散、深埋和树（壁、花坛、草坪）葬等节地生态葬法，不得开展封建迷信活动。

第二章 经营性公墓管理

第八条 经营性公墓由市人民政府民政部门批准建立，报省民政厅备案。公墓单位应当取得法人登记证书。

第九条 申请建立经营性公墓应当符合下列条件：

(一) 符合国土空间规划等有关规划;

(二) 有筹建公墓的建设用地, 公墓选址不在本办法第五条禁止建造公墓区域内;

(三) 公墓单位需有筹建公墓的必要经费;

(四) 墓穴小型化、墓区园林化, 绿化覆盖率不低于 75% 或者绿地率不低于 40%;

(五) 公墓所在区(县)公益性安葬(放)设施能满足辖区基本需求, 且至少建成 1 处城市公益性安葬(放)设施;

(六) 公墓所在区(县)无经营性公墓, 或者已建经营性公墓不能满足辖区未来两年选择性安葬需求。

第十条 经营性公墓建设审批、验收审批等相关程序和所需材料, 严格按照《山东省公墓管理办法》和相关管理规定执行。

第十一条 严格经营性公墓审批要求, 重点审核是否符合国土空间规划等有关规划, 是否有筹建公墓的建设用地, 公墓用地是否已通过招标拍卖挂牌出让方式确定土地使用者并签订《成交确认书》或取得《中标通知书》, 是否通过社会稳定风险评估。

第十二条 经营性公墓经营管理应当符合下列规定:

(一) 在销售服务场所公开展示:

1. 《经营性公墓年检合格证》;
2. 营业执照;

- 3.收费项目、收费标准、收费依据等价格公示内容;
- 4.购置墓（格）位的条件和程序;
- 5.服务承诺;
- 6.工作人员职责及照片、工号;
- 7.办公时间、服务电话和监督电话。

（二）在公墓内安葬（放）骨灰，公墓单位应当与办理人签订骨灰安葬（放）协议，并一次性交纳有关费用。缴费期按年计算，最长不超过20年。期满仍需保留墓（格）位的，公墓单位应当在期满前6个月内通知办理人办理继续使用手续，并缴纳维护管理费。经营性公墓的维护管理费实行政府定价或政府指导价，公墓单位应在公墓期满前向民政部门、价格主管部门提报定价申请，并如实提供有关财务资料。无法联系的，应当在区（县）级以上报刊刊登公告。经通知或者公告逾期1年未办理续用手续的，由公墓单位收回墓（格）位进行循环利用，对骨灰妥善处理，并建立档案信息，保证信息可查询和追溯。

（三）公墓单位应当将不低于6%的销售价款预留作为专门用于发生重大事故或者公墓关闭时的维护管理等。预留资金实行专账管理，由当地民政部门会同有关部门对资金管理使用进行监督，不得挪作他用。

（四）经营活动应当遵守国家法律、法规和规章，公开、公平、诚实、守信，服务热情、周到，祭扫文明、安全、有序。

（五）建立墓（格）位销售管理档案，档案内容按照有关

规定执行。

(六) 禁止任何组织和个人炒买炒卖墓(格)位。

第十三条 办理人购买墓(格)位,应当遵守下列规定:

(一) 出具办理人身份证件和被安葬人的死亡证明或者火化证明。为高龄老年人、危重病人预购墓(格)位,应当提供被安葬人的身份证件。每个被安葬人只能购置一个墓(格)位。

(二) 按照所购墓(格)位标准进行安葬(放),不得自行改建。

(三) 不得转让或者买卖墓(格)位。

第十四条 严格落实经营性公墓年检制度,规范年检事项及检查标准、检查流程、年检认定等相关工作要求。市人民政府民政部门会同自然资源和规划、园林和林业绿化、市场监管等部门综合采取查看资料、实地检查、走访调查、遥感监测等方式和技术手段,深入开展年检工作。

年检合格的公墓,由市人民政府民政部门发放《经营性公墓年检合格证》。年检不合格的公墓,由市人民政府民政部门责令限期整改,整改后仍不合格的依法处置。

第三章 公益性公墓管理

第十五条 公益性公墓,主要为本辖区居民提供安葬(放)服务。城市公益性公墓根据服务逝者的区域范围由区(县)或

者市人民政府民政部门提出方案，报同级人民政府批准。农村公益性公墓，经镇人民政府、街道办事处审核，报区（县）人民政府民政部门批准。

第十六条 公益性公墓应当按照节约土地、保护耕地和林地、便于管理的原则，严格执行墓葬用地占地面积规定，充分利用历史形成的埋葬点，利用荒山荒地或者不宜耕种的瘠地进行规划和建设。

农村公益性墓地用地优先考虑使用村集体用地，村集体用地不足的可考虑多村联建方式，保障居民基本安葬需求。

第十七条 公益性公墓应当坚持公益属性，禁止通过租赁、招商引资、承包经营或股份制合作等方式将公益性公墓转为经营性公墓。

政府财政补助资金应当专款专用，用于墓区建设、管理、维护等支出，禁止挪作他用。

第十八条 结合我市安葬习俗，公益性公墓建设方式以复合型公墓、骨灰堂和纪念林等为主。

复合型公墓，是指复合设置卧碑、骨灰入室（楼、堂、塔、墙、地宫）安放、树葬、草坪葬、花坛葬等多种形式的墓地。其中，新建设的复合型公墓中骨灰入室（楼、堂、塔、墙、地宫）、树葬、草坪葬、花坛葬等节地生态葬安葬比例应当达到 60% 以上，墓穴安葬比例不超过 40%。提倡不设墓碑，确需墓碑的采取卧碑形式，按照每亩不低于 200 个双穴位（或不低于 400

个单穴位)标准规划,单穴墓位占地不得超过0.5平方米,双穴墓位占地不得超过0.8平方米(不含公共绿化和道路用地),墓穴间距不得大于60厘米,碑长不超过60厘米,碑宽不超过50厘米。

骨灰堂,主要以楼、堂、塔、墙、地宫等建筑形式为主,宜设置独立的祭祀区域。骨灰堂建筑不高于6层,安放总格位不得超过9万个。单个格位的面积宜不大于0.25平方米,骨灰存放架的高度宜不超过2.5米。骨灰安放架之间的通道宽度不应小于1.2米,骨灰安放室的净高不宜低于3.3米。格位安放设施设备宜使用防火材料,并对每个骨灰存放格位进行编码管理,相关安放信息应当实现信息化管理。

纪念林,是指将植树造林荒山绿化与绿色殡葬建设有机结合的一种公益性公墓建设方式。在山地和丘陵地区可利用适宜造林土地建设园林型树葬纪念林,在平原地区可利用未利用地等建设树葬纪念林,也可在现有墓地基础上,规划建设树葬纪念林。纪念林不设坟头、立碑等传统安葬标志,选择一棵树作为纪念,在树下深埋骨灰或采取生态可降解的方式将骨灰安葬,可悬挂小型艺术标示牌或用小型自然石等记录家风家训,便于纪念逝者。

第十九条 申请建立公益性公墓应当符合下列条件:

- (一)符合国土空间规划等有关规划;
- (二)公墓选址符合相关规定;

(三) 坚持公益性原则，不得从事营利性活动；

(四) 墓穴小型化、墓区园林化，符合节地生态要求。

第二十条 申请建设城市公益性公墓应当提交下列材料：

(一) 申请报告；

(二) 公墓所在地村（居）民委员会同意在本地建设公益性公墓的意见；

(三) 《公益性公墓管理章程》；

(四) 公墓用地有关证件或者证明；

(五) 市或区（县）人民政府自然资源和规划主管部门（涉及林地的由园林和林业绿化主管部门）等审核意见；

(六) 其他需要提交的材料。

第二十一条 申请建设农村公益性公墓应当提交下列材料：

(一) 申请报告；

(二) 《公益性公墓管理章程》；

(三) 镇人民政府（街道办事处）审核同意的意见；

(四) 被占用土地权属证书；

(五) 其他需要提交的材料。

第二十二条 公益性公墓管理应当符合下列规定：

(一) 在服务场所公开展示：

1. 《公益性公墓管理章程》；

2. 批准建设的文件；

3. 收费项目、收费标准、收费依据等价格公示内容；

4.服务人员职责及照片、工号；

5.服务电话和监督电话。

（二）按照《公益性公墓管理章程》安葬（放）和祭扫。办理人持本人身份证和被安葬（放）人的死亡证明或者火化证明安葬（放）。为高龄老年人、危重病人预订墓（格）位，应当提供被安葬人的身份证明。每个被安葬人只能购置一个墓（格）位。

（三）城市公益性公墓按照政府定价或政府指导价销售墓（格）位、收取公墓维护管理费。

（四）建立墓（格）位销售管理档案，档案内容按照有关规定执行。

第二十三条 城市公益性公墓穴（格）位、维护管理费标准实行政府定价或政府指导价。复合型公墓、纪念林穴位价格和维护管理费按照实际成本核定；骨灰堂（祠堂）格位应当免费提供，维护管理费按照实际成本核定。具体由民政部门在核验公墓手续合规后，提出定调价申请报本级价格主管部门批准。

第二十四条 区（县）人民政府民政部门应当会同相关部门每年对本辖区内的公益性公墓进行检查，发现问题，及时纠正。

第二十五条 城市公益性公墓墓穴、骨灰堂格位使用年限，可根据公墓规模、安葬（放）量等情况，参照经营性公墓以 20 年为一个使用周期对墓（格）位进行规范化管理。农村公益性

公墓使用年限，由各自管理主体根据实际情况自行确定。

第二十六条 公益性公墓扩大规模、更名或者变更法定代表人、改变管理单位、申请关闭或者改变墓地用途、迁址等办理手续和相关要求，严格按照《山东省公墓管理办法》执行。

第四章 监督管理

第二十七条 墓穴占地面积超过标准的，由区（县）级以上民政部门会同有关部门按照有关规定依法查处。

第二十八条 未经批准建设公墓的，由区（县）级以上自然资源行政主管部门会同有关部门按照有关规定依法查处。

依法被取缔的公墓单位应当负责将已经安葬的墓穴迁入合法公墓。因公墓被取缔所发生的费用或者赔偿责任由公墓单位承担。

第二十九条 已关闭的公墓或者改变墓地用途的公墓，继续安葬（放）骨灰的，由当地区（县）人民政府民政部门会同自然资源和规划主管部门等提出处理意见，报当地人民政府同意后，责令将已安葬（放）的骨灰迁入合法公墓，恢复土地原状，依法处罚。

第三十条 发布违法公墓广告、违反价格管理规定出售墓（格）位的违法行为，由市场监管部门查处。

公墓单位从事违法经营活动的，由公墓所在地区（县）人

民政府民政部门会同市场监管部门依法查处。

进行明火祭奠，违反森林防火有关规定，造成森林火灾的，由公安、园林和林业绿化主管部门等依法共同查处。

第三十一条 违反本办法构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第五章 附 则

第三十二条 《公墓安葬证》《骨灰安放证》和《墓穴（格位）使用协议》按照省民政厅统一式样，有需求的公墓单位自行印制。

第三十三条 区（县）人民政府民政部门应当指导镇人民政府、街道办事处依法做好本行政区域内历史埋葬点的管理工作。村（居）民委员会协助做好历史埋葬点的有关管理工作。本办法所称历史埋葬点是指在特定历史时期形成的骨灰（遗体）安葬区域。

第三十四条 政府定价或政府指导价的公墓收费项目，实行依申请定价，公墓单位需在收费前及时向民政部门、价格主管部门报送定、调价申请。

第三十五条 功能区参照区（县）履行相关职责。

第三十六条 本办法自 2025 年 3 月 1 日起施行。

