

# 热读

# “坟爷”背后公益性公墓“难产”

## 政策、定义、资金、跨镇等都面临困境

清明时节,追思逝者,公墓是无法绕开的话题。近年来,公益性墓园涉嫌违规用地的报道屡见不鲜,曾经陆丰“坟爷”林耀昌深陷囹圄是其中标志性的事件。今年初,记者前往广东省粤东地区调查发现,“未批先建”公益性公墓不算少数,由于法规的滞后,政策的尴尬与资金的缺口,导致备受争议的公益性公墓处境困难。

### “坟爷”不孤

#### 政府重视但用地手续办不了

距离汕尾陆丰市中心约20公里处,是潭西镇筑投围水库,水库北侧有一片山丘地,僻静荒凉,人烟稀少,潭西安福公益性公墓就坐落于此,这是陆丰市首个公益性公墓,最被人所熟知的事件是,该公墓牵出所谓陆丰“坟爷”林耀昌。

1月份,林耀昌涉嫌非法占用农用地在东莞受审,其投资的150多亩的公墓,被暂停使用。记者在拟待开发的用地上看到,只有小部分土地被修成了墓穴,其他的地仅简单平整,光秃秃的一片,非常惹眼。

导致林耀昌被起诉以及公墓暂停使用的主要问题,就是该公墓的用地“未批先建”,涉嫌占用农业用地。

作为陆丰市推进公益性公墓工作中的民心工程,安福公益性公墓备受当地重视,在2008年第一期项目动工时,相关部门的领导都出席动工仪式,当地媒体对此事还进行报道。此后,省林业厅、陆丰市住房和城乡规划建设局都给安福公益性公墓核发了用地许可,但国土部门的用地手续直到林耀昌被抓,仍未办理。

记者在粤东地区调查发现,公益性公墓“未批先建”的情况并不少见,同在陆丰市另一个镇的公益性公墓,也没有拿到国土部门的手续,同时,在汕尾市海丰县、揭阳市惠来以及汕头市濠江区等地,存在公益性公墓“未批先建”的情况。

一位粤东县级民政部门相关负责人表示,当地四个镇已规划的公益性公墓,得到县政府、林业以及民政部门的审批,但最后涉及土地审批的问题,不得不流产,另外,在建的两个公益性公墓也被叫停。

### 谁来审批?

#### 政策规定模糊八年无法执行

记者调查发现,用地审批是制约公益性公墓的主要问题之一,公益性公墓的建设到底如何审批管理?

2007年8月3日,广东省民政厅、建设厅、国土资源厅、林业局、物价局五家单位联合发文,出台了《关于加强和规范公益性生态墓地建设和管理的意见》。其中规定公益性公墓,“具体涉及规划、林业、用地、建设手续的,应向相关行政主管部门正式申报相关批准手续。”

但在该文件中,并未明确规定公益性公墓的用地性质,及归哪级国土部门审批。

一位粤东县级市民政局相关负责人表示,现实中审批手续比较困难。他以一个正在修建公益性公墓的镇为例,这个镇按照程序向国土局备案,由于涉及修建公墓,集体土地改为建设用地,改变土地用途要报向省厅。为了推动公益性公墓的修建,县委出面对各个部门进行协调,但县国土局

没审批权力,还是要上报省厅。

“如果等拿到审批才开始动工,等上几年也动工不了,这样的话所有公益墓园没一个能建成。”这位负责人说,为了完成任务,有些地区开始“未批先建”。

在“坟爷”林耀昌一案中,在法庭上,林耀昌曾表示,国土部门不批的理由是“公益性项目用地从来没有办过”。

省国土厅相关负责人表示,目前对土地审批分为

两类,一类是城市分批次建设用的审批,一类是单独选址项目审批。前者是指在土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模范围内,为实施规划而将农用地转为建设用地的。后者是指土地利用总体规划确定的城市、村庄、集镇建设用地区域之外的选址建设的建设项目用地。

这位负责人表示,公益性公墓不属于单位选址项目,因此,省国土资源厅不会单独为该类项目进行审批。

### 如何定义?

#### 有待明确公益性公墓的定位

记者采访民政部门相关人士表示,公益性公墓用地审批问题背后,与公益性公墓的定义与定位有关。

那么什么是公益性公墓?对于如此简单的问题,目前并未统一的说法,截至目前最权威的说法是,民政部1992年印发的《公墓管理暂行办法》中明确规定,“公墓分为公益性公墓和经营性公墓。公益性公墓是为农村村民提供遗体或骨灰安放服务的公共墓地。经营性公墓是为城镇居民提

供骨灰或者遗体安葬实行有偿服务的公共墓地。”

简而言之,公益性公墓只能为农村村民服务,而城镇居民,只能安葬在经营性公墓。上述对于“公益性公墓”的定义,一直沿用至今。

广东省民政厅联合其他四个单位出台的《关于加强和规范公益性生态墓地建设和管理的意见》中明确规定,“公益性生态墓地是为当地村民安葬、安放骨灰或者安葬遗体的农村基层殡葬公共服务设施。”

“除了管理费用的不同,公益性公墓与经营性公墓最关键的区别,在于服务人群的不同。”一位民政局相关人士表示。

由于城镇化的加快,过去关于公益性公墓的定位,明显与现实需要不符。在全国范围内,已有少部分城市尝试修建城市公益性公墓。民政部在2012年10月份,曾下发征求《城市公益性公墓建设标准》(征求意见稿)意见的函,至今仍未通过。

2012年,民政部一零一研究所组织专家编写的《中国殡葬事业发展报告(2012-2013)》指出,目前我国城镇公益性公墓建设面临无专门规划预算、法律法规不健全、运行维护管理困难等突出问题。

《报告》建议,尽快出台相关法律法规,明确城镇公益性公墓的定位、审批、建设方向、建设标准、执法管理等方面的要求,加大财政投入,将城镇公益性公墓建设纳入财政预算。



### 钱哪里来?

#### 公墓投入资金的缺口

除了审批方面的困境,当地政府修建公益性公墓,资金投入上也存在缺口。

一位县级民政局相关负责人表示,按照省里统一要求,建设一栋骨灰楼和一座公益墓园加起来,省厅一共补助15万。“但十几万元,对于建设墓地来说,是杯水车薪。”这位负责人说,他们县下属的一个镇,修建公益性公墓,但投资修建进山的水泥路,就耗资几百万。

资金上的短缺是粤东地区修建公益性公墓时遇到的普遍问题,特别对于那些经济困难的镇,财政完全靠上级拨款。“大镇就拨款多一点,小镇就拨款少一点,能维持基本运作就好。”一位镇的相关负责人说。

根据《广东省殡葬管理工作“十一五”规划》提出的“2010年底前,全省各乡镇有条件的村都应建立起公益性生态墓地”,“如果不引入外部资金,这个目标根本完不成。”一位县民政局相关负责人说。

对于公墓的数量,在“十二五”规划中,又发生了调整。2011年出台的《广东省殡葬管理工作“十二五”规划》(下文简称“十二五”规划)提出,“到2015年,各乡镇平均拥有的公益性骨灰存放设施数量达到2座以上”。

“十二五”规划中建议,将“经营性公墓用地出让所得纳入财政管理,专项用于公益性殡葬服务设施建设”。

“经营性墓园的名额省厅在十二五规划里是有控制的,至少我们没有名额。”一位县级民政局相关负责人说,当地也没有经营性公墓的用地出让所得。

### 路在何方?

#### 意见稿交了但文件没下来

与此同时,公益性公墓的服务区域也有严格限制,镇的公益性公墓只能服务于本镇,村的公益性公墓只能服务于本村。

“这个规定原本就很矛盾,这个镇的公墓用不完,另一个镇没公墓,没公墓的镇如果有人去世了怎么办?”一位县级民政局相关负责人说,从他们县的情况来看,其中一个镇所建的公墓,按照死亡率规划了20年,因此,有些墓穴暂时用不完,而其他临近乡镇居民也愿意葬在该镇,按照严格规定就不能跨区安葬。“我们考虑到了整体资源的规划利用,也因地制宜地想了许多办法。”这位负责人说,比如甲镇的居民愿意安葬在乙镇,如果甲镇政府同意了,乙镇政府也同意了,双方出具手续,解决跨区问题。

对解决目前公益性公墓面临的困境,部分基层民政局相关负责人建议,首先是投资主体,镇一级财政比较薄弱,在保持镇政府主体地位的基础上,允许社会做些有偿服务。二是国土方面,镇级政府最好有审批权限。三是在本地土地使用保证的情况下,根据当地情形,可以通过审批来跨镇安葬。

“这些意见稿交给上级部门,但还没有文件下来,‘坟爷’林耀昌出事后,现在搞公益性墓园,大家都有点怕了!”有民政局的负责人表示。

(据南方都市报)