

人大聚焦

记者 陈颖婷

刚刚过去的冬至，申城各大墓园迎来祭扫高峰。袅袅青烟中，人们携花捧果，缅怀先人，寄托哀思。然而，在这庄重而传统的仪式背后，一个现实而紧迫的问题愈发凸显——随着人口老龄化加剧与城市化进程深入，殡葬用地供需矛盾日益尖锐，越来越多的家庭面临“逝者难安”的困境，城市中“身后事”的保障之路究竟在何方？记者聚焦人大代表建议与职能部门回应，探寻上海殡葬事业高质量发展的路径。

## 现状——

### “入土为安”遭遇现实壁垒

上海，这座超大型城市，正面临着人口结构深刻变化带来的多重压力。老龄化程度持续攀升，年均逝者数量维持高位，使得殡葬需求刚性增长。在“入土为安”传统观念与高昂经营性墓地价格的双重影响下，公益性墓地成为众多普通家庭，尤其是中低收入群体安置逝者的首要选择。然而，公益资源的“蓄水池”正日渐见底。

以奉贤区为例，其东部片区的现状颇具代表性。四团镇四海古息园仅剩约5400穴（主要为草坪葬与卧碑葬），奉城镇千古园仅余1100穴左右（壁葬），几近“告罄”。更值得关注的是新成立的头桥街道，历史上并无公益性墓地，所辖村级墓地自2015年整治后已禁止新增安葬。居民只能将逝者安葬于10公里外的奉城镇千古园，且公共交通不便。

而由于现行政策多以镇域户籍划分安葬资格，跨区域安葬受限，部分群众面临“无处可葬”的窘境，相关信访问题随之产生，成为影响基层稳定的潜在因素。供需的严重失衡，如同悬在无数家庭心头的一块石头。

更深层次的困境在于规划与用地的



资料照片

合法性桎梏。尽管有《上海市公墓管理办法》等法规框架，但由于全市层面的殡葬设施布局专项规划长期未能出台，区、街镇层面缺乏上位依据，导致大量现有的街镇级、村级公益性墓地用地性质长期处于“历史违法用地”状态。一位基层民政干部坦言：“没有规划，我们寸步难行。既无法合法化现有墓地，也无法审批新建、扩建项目，眼睁睁看着需求增长，却无力解决。”规划滞后，使公益殡葬设施的供给陷入了“需求迫切”与“建设无门”的恶性循环。

## 人大代表建议——

### 规划先行，破解用地困局

面对群众的急难愁盼和基层治理的难点，市人大代表沙成禹在深入调研的基础上，直指问题核心，开出系统性“药方”。

沙成禹在建议中深刻剖析：“殡葬是基本的民生需求，具有鲜明的公益属性。当前矛盾的核心在于顶层设计的缺

失，导致基层执行缺乏依据，存量问题无法化解，增量供给无法落地。”他呼吁，必须从市级层面尽快破局。

他建议聚焦两大关键路径。一方面要加速专项规划编制。他指出，市民政局等相关职能部门应加大力度，尽快完成全市公益性墓地建设专项规划的编制与审批，明确用地需求、规模、标准等关键要素，为各区提供清晰、合法的操作指南，从根本上解决存量公益性墓地的“违法身份”问题，释放其服务能力。另一方面要强化科学布局与前瞻供给。沙成禹表示，规划必须建立在扎实的数据基础上，应结合全市人口分布、结构、发展趋势及交通条件进行精准评估与测算。同时，他主张规划应具有前瞻性，结合城市发展走向，提前布局殡葬设施，避免各区因规划滞后而反复陷入资源短缺的被动局面。

沙成禹建议，不仅着眼于解决当前“葬无所安”的紧迫问题，更致力于构建一个长期稳定、公平可及的殡葬公共服务体系。

## 部门回应——

### 规划已在路上，多措并举求解

针对人大代表的呼声和社会关切，上海市民政局给予积极且具体的回应。据悉，一项关乎全市殡葬事业长远发展的顶层设计——《上海市殡葬设施布局专项规划》编制工作，已由市民政局会同市规划资源局紧锣密鼓地开展。

市民政局表示，该规划将以《上海市城市总体规划（2017—2035年）》为指导，以“优化市域殡葬设施布局，倡导新型文明、资源节约的殡葬方式”为引领，旨在“加快构建与上海经济社会发展相适应、与人民群众需求相适应的现代殡葬事业新格局”。回应中明确了四大原则：确保基本公益属性、坚持生态集约用地、统筹平衡合理布局、革新理念政策协同。这勾勒出未来上海殡葬事业公益为本、生态优先、布局均衡、文明引领的发展蓝图。

回应并未回避具体区域的痛点。对于沙成禹代表重点关注的奉贤东部片区，民政局明确表示，已在规划编制过程中将该地区殡葬设施资源供需失衡问题纳入重点考量，多次进行点位比选核实，“将该地区的殡葬设施用地情况纳入市级规划”。针对头桥街道的“零基础”困境，民政局给出了一个切实的解决方案：利用东新市村公益性埋葬地尚有的0.75亩存量土地，通过建设节地生态葬式（如小型卧碑、草坪葬、壁葬等），预计可满足约2000具骨灰的安葬需求。目前，经与多部门沟通协调，已计划将该处升级为规范性公益性公墓，并纳入全市149处公益性安葬设施的总体规划布局，“实现落点落图”。

市民政局在回复中表示，沙成禹代表的建议对更好实现群众“逝有所安”目标具有重要的现实意义，承诺将与相关部门密切配合，全力推进规划编制，切实办好群众身后事。

# 季玲：以心为桥 铺就“城中村”改造民生路

浦东人大供稿

浦东新区北蔡镇中界杨桥“城中村”改造是老百姓期盼已久的利民为民大实事。在这幅“城中村”改造的民生画卷中，区人大代表、北蔡镇杨桥村党总支书记季玲的身影格外醒目。她始终以“人民选我当代表，我当代表为人民”为宗旨，将履职答卷写在城中村改造的每一个环节，用行动架起政府与村民间的“连心桥”。

中界杨桥“城中村”改造征收项目中杨桥村涉及3个地块，其中A1地块是首个签约地块，能否顺利启动直接影响后续工作推进。此时，季玲的多重身份成为村民信任的“定心丸”——她不仅是村党组织带头人，更是土生土长的村民选出的代表，还是A1地块的安置人。这份信任让她坚定了“用行动说

话”的决心。“代表不带头，群众难放心。”在A1地块签约启动时，季玲第一个落笔签字，用实际行动践行“政策透明、公平公正”的承诺。她的签约记录在动迁基地电子查询屏上被村民反复查阅。正是这份示范，迅速凝聚起村民共识，形成代表带头、群众响应的良好氛围，为整个城中村改造项目顺利开局打开了局面。

“城中村改造不仅要改出新房，更要改出民心。”作为人大代表，季玲始终把“倾听民声、化解民忧”作为履职重点，在A1地块征收中，她化身“政策宣传员”“矛盾调解员”，用真情破解一个个民生难题。A1地块有两户共有产家庭曾是签约“拦路虎”，其中一户住在川沙，之前对征收政策误解，始终不愿配合；另一户则因四兄妹财产分配分歧，迟迟无法达成一致。得知情况

后，季玲主动对接，多次上门为村民做政策解析，最终打动该户在签约首日顺利到场。面对兄妹财产纠纷，她牵头搭建调解平台，邀请法律顾问参与，既讲法律规定，更念亲情温度，不仅促成当晚签约、实现A1地块首日清盘，更帮助家庭达成内部调解协议，化解了难题，留住了亲情。

“城中村改造不是一拆了之，让村民住得安心、过得舒心，才是履职的最终目标。”她充分运用人大代表联系点、代表接待日等平台，“走出去听民意、请进来聚民智”，将村民诉求转化为精准的代表建议。在首批村民动迁房回搬现场，季玲发现，老年村民前往营业厅开通自来水、天然气业务十分不便。她积极向政府部门呼吁，希望在回搬现场为村民们提供便民服务。这份建议很快被采纳，在镇政府主导下，物业公司在

回搬点专设便民服务区，不仅提供业务咨询，更推出物业代办服务，让老年村民“足不出户”办好手续，赢得村民纷纷点赞。离土农民何时能享受到征地保障，则是季玲最牵挂的民生大事。她调研发现，未落实征地保障的村民，养老、医疗待遇与保障后差距明显。为此，她一边向村民耐心解读政策、稳定预期，一边联合其他代表深入调研，形成《关于加快“城中村”零星土地征收推进“城中村”撤制工作的建议》《关于加快落地罗山路高科西路匝道项目建设的建议》，提出“扩大生态空间利用试点”等具体举措，推动土地征收快速立项。同时，她主动对接市人大代表，通过多级代表联动发声，推动问题解决。如今，中界杨桥“城中村”项目土地已全部征收，区域内村民全员落实征地保障，脸上的笑容成为季玲履职最好的写照。