

巴彦淖尔市殡葬设施建设专项规划

(2026-2035年)

(征求意见稿)

以生态文明和高质量发展为指导

以绿色殡葬为基本要求

“以人为本”的原则

2025年7月

目录

1

规划总则

2

思路与原则

3

需求与预测

4

规划目标与指标体系

5

殡葬服务设施体系与用地布局

6

殡葬服务设施建设指引

PART 1

规划总则

1 规划背景

2 规划对象

3 规划依据

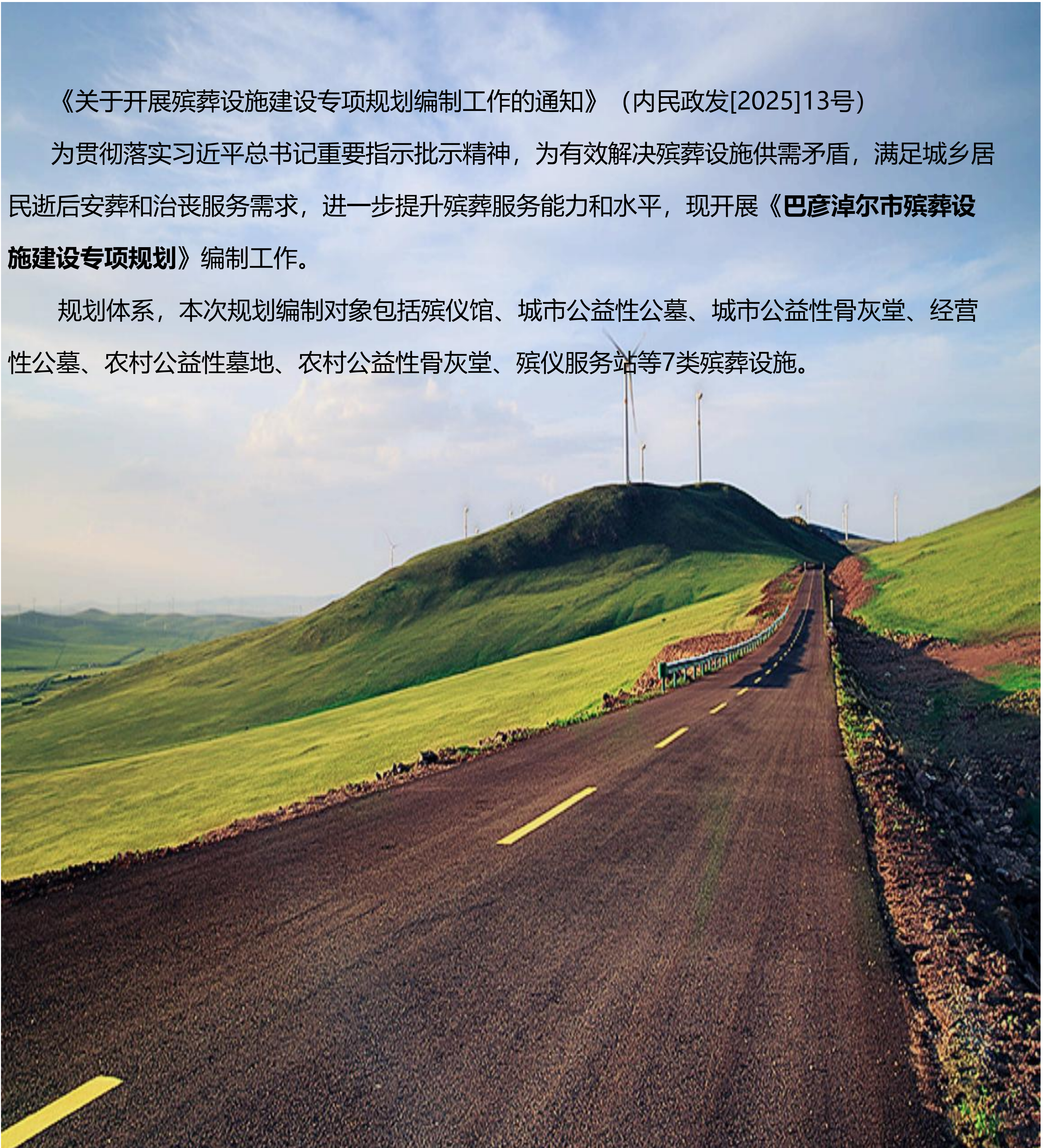
4 规划范围

5 指导思想

《关于开展殡葬设施建设专项规划编制工作的通知》（内民政发[2025]13号）

为贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神，为有效解决殡葬设施供需矛盾，满足城乡居民逝后安葬和治丧服务需求，进一步提升殡葬服务能力和水平，现开展《**巴彦淖尔市殡葬设施建设专项规划**》编制工作。

规划体系，本次规划编制对象包括殡仪馆、城市公益性公墓、城市公益性骨灰堂、经营性公墓、农村公益性墓地、农村公益性骨灰堂、殡仪服务站等7类殡葬设施。



规划总则

规划范围

规划范围为巴彦淖尔市行政辖区范围，总面积为 6.51 万平方千米，巴彦淖尔市行政辖区，下辖 1 个市辖区（临河区）、2 个县（五原县、磴口县）、4 个旗（乌拉特前旗、乌拉特中旗、乌拉特后旗、杭锦后旗）

指导思想

■习近平总书记在二十大报告指出，必须牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，站在人与自然和谐共生的高度谋划发展。要着力解决好人民群众急难愁盼问题，健全基本公共服务体系，提高公共服务水平，增强均衡性和可及性。在2021年12月召开的中央经济工作会议上，总书记把殡葬服务作为群众关切的重要民生事项，是基本公共服务体系的重要组成部分，关乎千家万户的切身利益。建立殡葬基本公共服务体系，强化殡葬服务公益属性，提高服务均等化水平，是殡葬事业高质量发展的重要内容。

规划期限

规划期限2026-2035年，基期年为2025年，近期至2030年。专项规划的规划期限与《巴彦淖尔市国土空间总体规划（2021-2035年）》规划期末时间保持一致。





PART 2

思路与原则

- 1 规划思路
- 2 规划原则

规划思路

本次巴彦淖尔市殡葬设施建设专项规划属于国土空间规划“五级三类”体系，是殡葬设施布局 and 空间利用的专项规划。本次规划以巴彦淖尔市国土空间总体规划为基础，与相关专项规划相互协同，并与详细规划做好衔接。专项规划在编制和审查过程中完成与有关国土空间规划的衔接及“一张图”的核对，批复后将纳入同级国土空间基础信息平台，叠加到国土空间规划“一张图”上。

总体布局划分两级等级规模体系县级、镇（苏木）级，村（社区）级作为补充。殡葬设施布局引导方式主要有两大类型：改建升级、选址新建。改建升级，主要是针对全市使用的现状公墓、现状殡仪馆，在符合国家、省市规范要求的基础上，以合理的服务半径改建升级原有公墓，实现多范围安置；选址新建，主要是针对独立选址新建的镇街级公墓，集合多种生态节地的殡葬形式，倡导公墓园林化、艺术化建设，有条件的地方可建设集追思、休闲、游览于一体的新型园林式公墓。





PART 3

需求预测

- 1 死亡人口预测
- 2 殡仪服务设施需求预测
- 3 安葬设施需求预测
- 4 选址与建设标准

需求预测

死亡人口预测

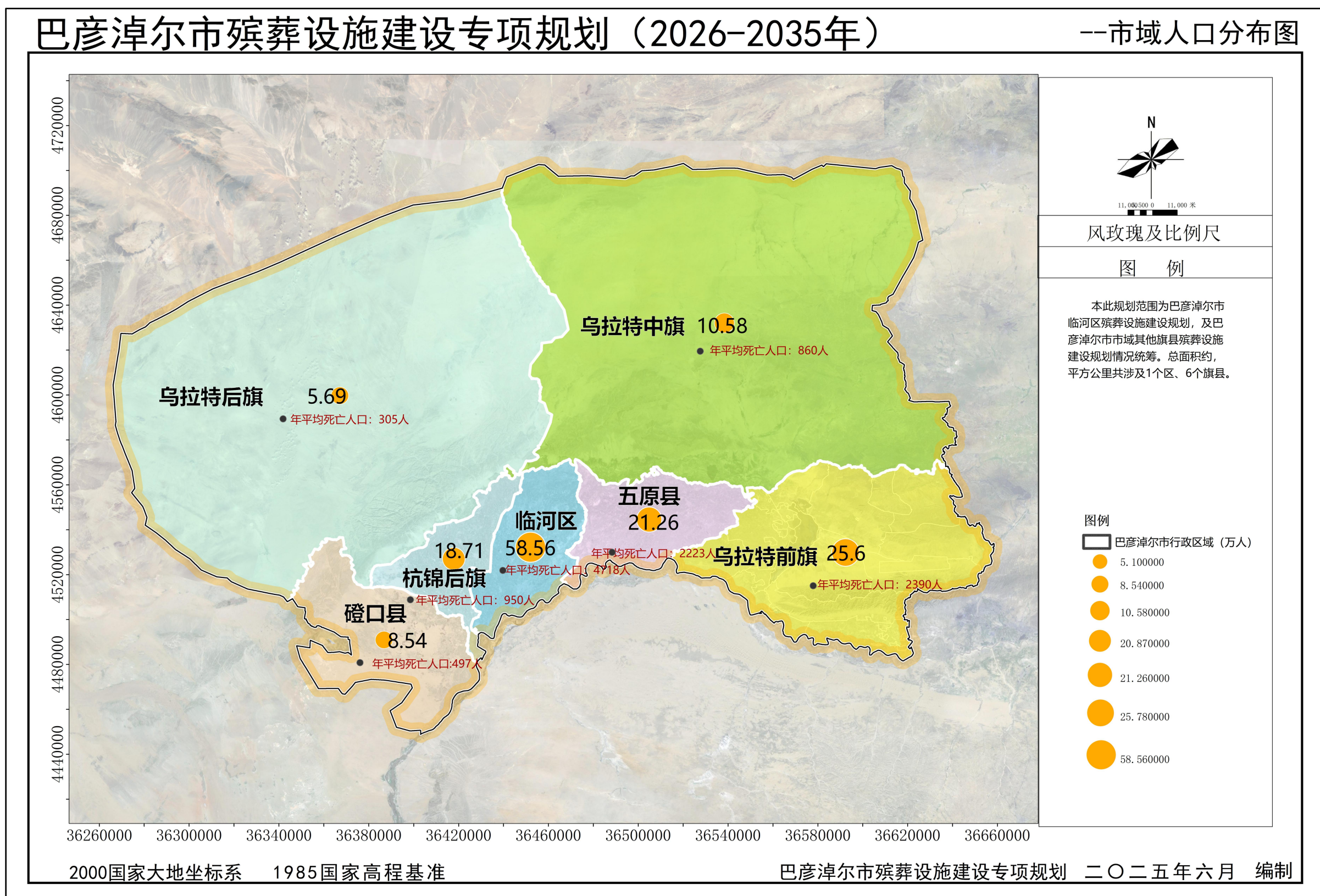
根据历史数据推测：巴彦淖尔市人口死亡率平均值为10.35‰，巴彦淖尔市人口年平均自然增长率为-5.26‰，巴彦淖尔市人口年平均机械增长率取-4.14‰。综合测算2025-2035年巴彦淖尔市死亡人数总和为131362人。

殡仪服务设施需求预测

根据最高年死亡人数确定殡仪服务设施需求规模，综合预测2025-2035年巴彦淖尔市最大年预测死亡人数12188人，则巴彦淖尔市全市殡仪服务设施需求总量为12188次/年。殡仪服务设施常见的有殡仪馆、殡仪服务站、悼念厅等，需确定近期目标年2030年与远期目标年2035年。

安葬设施需求预测

墓位需求预测=规划期内预测死亡人数所需墓位数量+需要平迁散坟所需墓位数量+弹性预留数量（10%左右），墓穴安置总量约为175798穴（包含迁移安置量）。通过精准预测墓穴需求数量，根据各类殡葬设施建设标准，结合功能布局需求，反推设施用地面积和建设条件，实现节地安葬和节约集约。



选址与建设标准

1、殡仪馆选址与建设标准

为科学合理地进行殡仪馆布局，依据《殡仪馆建设标准》建标181-2017，对数量、规模和布局进行统筹规划，合理配置，确定殡仪馆选址及建设标准如下：

(1) 选址标准

符合用地分类原则和规划管理、殡葬管理条例以及国家现行有关标准的规定；具备满足工程建设的工程地质条件和水文地质条件；交通、给排水、供电有保障；尽量选择周边单位和居民较少、相对独立、交通便利的地域，并处理好与周边单位及居民的关系。

(2) 建设标准

达到国家V类殡仪馆标准（年遗体处理量 ≤ 2000 具）；根据年遗体处理量，火葬殡仪馆按具均 2.2 至 2.5 m^2 确定建筑面积，土葬殡仪馆按具均 1.6 至 1.8 m^2 确定建筑面积；殡仪馆灵堂不少于5个；土葬殡仪馆内安排业务区、遗体处理区、悼念区、祭扫区、集中广场区、后勤管理区等功能区；火葬殡仪馆的功能区在土葬殡仪馆基础上增加火化区及骨灰存放区；各功能区占总建筑面积比例按照《殡仪馆建设标准》建标181-2017的标准执行。绿地率宜为35%，不应低于30%；具备一定未来进行改扩建的潜力；满足国家相关规定和技术标准。



选址与建设标准

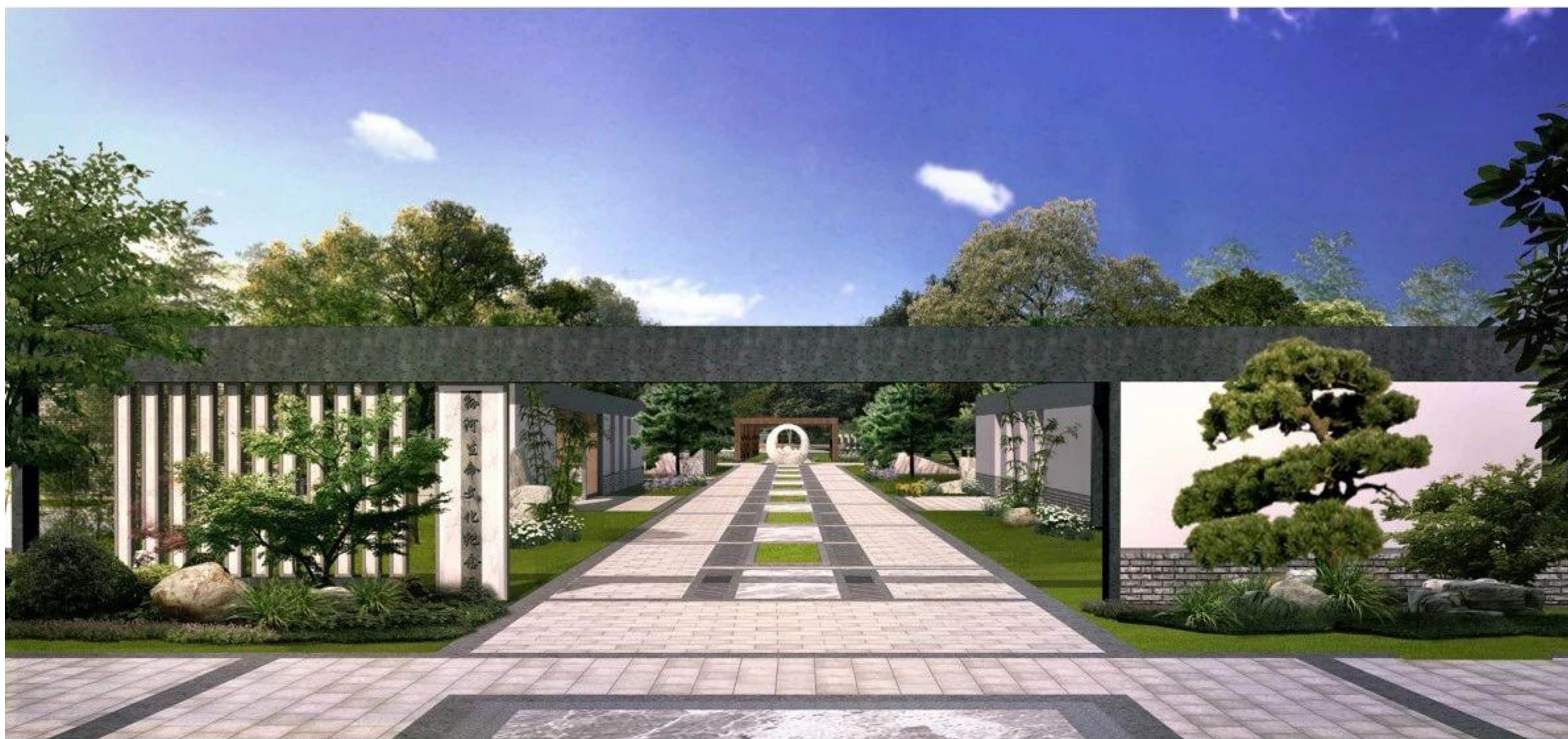
2、殡仪服务站选址与建设标准

(1) 选址标准

结合乡镇公益性公墓或周边建设；人口较多乡镇且能够辐射周边乡镇地区；处理好与周边单位及居民的关系，做到不扰民、不影响市容等。依托殡仪服务站辐射周边乡镇，偏远、边缘农村可适量建设殡仪服务点，逐步推进集中办丧由城镇向农村延伸。

(2) 建设标准

达到四类殡仪服务站标准（服务人口 ≤ 5 万人，年遗体处理量 ≤ 800 具）；根据年遗体处理量，按具均 1.6m^2 确定建筑面积且建筑面积不小 1000m^2 ，独立建设的服务站用地不小于 500m^2 ，灵堂数量不少于2个；站内安排业务区、遗体处置区、悼念区、祭扫区、后勤管理区、集散广场区；具备一定未来进行改扩建的潜力；满足国家相关规定和技术标准。



选址与建设标准

3、公益性公墓选址与建设标准

(1) 选址标准

每个县区至少规划建设1座城市公益性公墓，每个镇街（不含主城区街道）至少建设1座农村公益性墓地，同一乡镇内相距较远、交通不便、居住分散的相邻若干行政村，在符合规划和选址、征求村民意见的前提下，可适当增加公益性公墓数量。项目用地选址和建设应符合国土空间总体规划；遵守规避“三沿七区”原则，生态保护红线及永久基本农田内严禁选址建设，不占用耕地和生态公益林，集约节约使用林地，尽量利用荒山坡地或贫瘠地。

(2) 建设标准

城市公益性公墓占地面积按照服务覆盖区常住人口数量和骨灰安置数量确定，规划面积不得超过200亩；农村公益性墓地服务对象为本镇街的所有居民或由县级民政部门划定的服务区域内的所有居民。新建或改造农村公益性墓地节地生态安葬率应不低于50%，以树葬、花葬、草坪葬、骨灰撒散、深埋、骨灰存放、小型墓等多样化节地生态安葬方式为主。安葬骨灰的单人墓占地面积不得超过0.5平方米，双人合葬墓、家庭成员合葬墓等葬式的占地面积不得超过0.8平方米，采取立式碑的，墓碑高度不得超过0.6米。土葬改革区遗体入土安葬的单人墓占地面积不得超过4平方米，双人合葬墓占地面积不得超过6平方米，立式墓碑高度不得超过0.8米、宽度不得超过0.6米。



选址与建设标准

4、骨灰楼堂选址与建设标准

(1) 选址标准

宜结合公益性公墓合建；其他有需求的村可利用采用“多村合建”方式建设；宜选址在城镇郊野，尽量远离城镇居住区，处理好与周边单位及村民关系；预留一定未来建筑扩建需要的用地。



(2) 建设标准

公益性公墓以生态节地安葬方式为主，新建城市公益性公墓应全部实行节地生态安葬，采用骨灰堂（楼、廊、墙、亭）建筑形式，提供骨灰安放服务，骨灰存放格位的盒均建筑面积不超过0.3平方米，单体建筑的骨灰存放数量不超过2万份；骨灰楼堂达到《公墓和骨灰寄存建筑设计规范》Ⅲ类骨灰楼建设标准；建筑功能区由骨灰安放区、业务接待区、行政办公区及辅助用房区组成；Ⅲ类骨灰楼堂建筑面积约为1200至2000m²，每个骨灰存放格位占用建筑面积不宜大于0.25m²；骨灰楼园区绿化率达到30%以上；乡村公益性骨灰楼堂需具备祭奠和车辆停放设施场所，方便群众安全祭扫；满足其他民用建筑设计规范等国家相关规范和技术标准。



PART 4

规划目标与指标体系

- 1 发展目标
- 2 关键指标
- 3 底线落实

目标与指标

总体目标

以满足人民群众殡葬服务需求为根本出发点，按照巴彦淖尔市城乡发展要求，建立和完善覆盖城乡的层级清晰、布局合理、结构优化、功能齐全的殡葬服务设施体系。为加快巴彦淖尔市殡葬事业发展，发挥殡葬事业在构建和谐社会中的基础性保障作用。

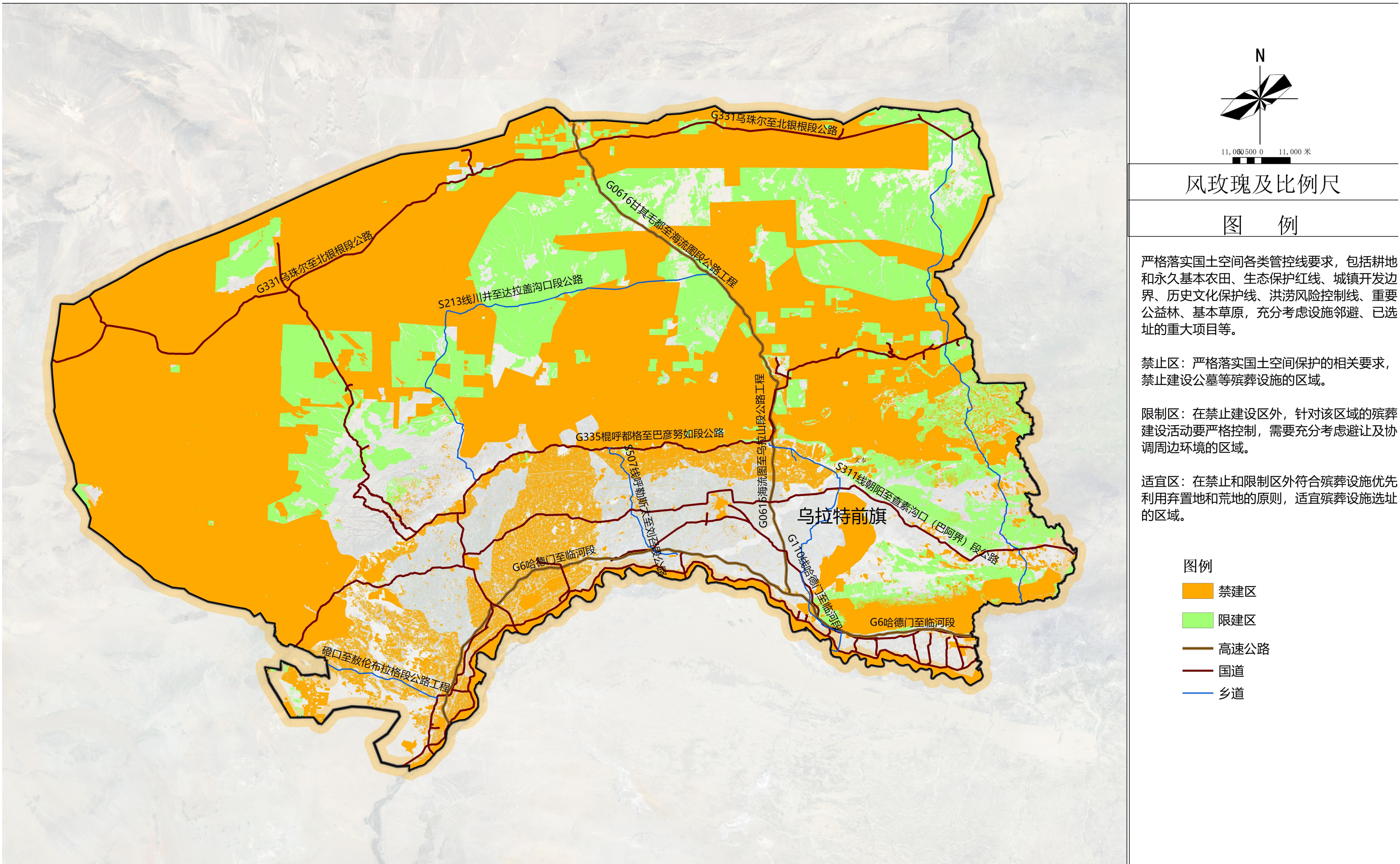
关键指标

根据规划目标，构建殡葬服务设施相关指标体系。

关键指标选取汇总表

| 序号 | 指标名称 | 近期目标值 | 远期目标值 | 指标性质 | 备注 |
|----|--------------------------------|-------|-------|------|----|
| 01 | 新建公益性公墓的节地生态安葬率（%） | ≥70% | 100% | 预期性 | |
| 02 | 新建公益性公墓的墓穴安葬比例（%） | ≤40% | ≤40% | 预期性 | |
| 03 | 新建、扩建经营性公墓内配建公益性穴位或骨灰安放格位比例（%） | ≥30% | ≥30% | 预期性 | |
| 04 | 公益性公墓单穴用地面积（m ² ） | ≤0.5 | ≤0.5 | 约束性 | |
| 05 | 公益性公墓双穴用地面积（m ² ） | ≤0.8 | ≤0.8 | 约束性 | |
| 06 | 经营性公墓双穴用地面积（m ² ） | ≤0.8 | ≤0.8 | 约束性 | |
| 07 | 骨灰安放格位的单位建筑面积（m ² ） | ≤0.25 | ≤0.25 | 预期性 | |
| 08 | 安葬遗体单穴用地面积（m ² ） | ≤4.0 | ≤4.0 | 约束性 | |
| 09 | 安葬遗体双穴用地面积（m ² ） | ≤6.0 | ≤6.0 | 约束性 | |
| 10 | 公益性墓地每亩墓穴数（穴/亩） | 320 | 320 | 预期性 | |

目标与指标



严格落实国土空间各类管控线要求，包括耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界、历史文化保护线、洪涝风险控制线、重要公益林、基本草原，充分考虑设施邻避、已选址的重大项目等。

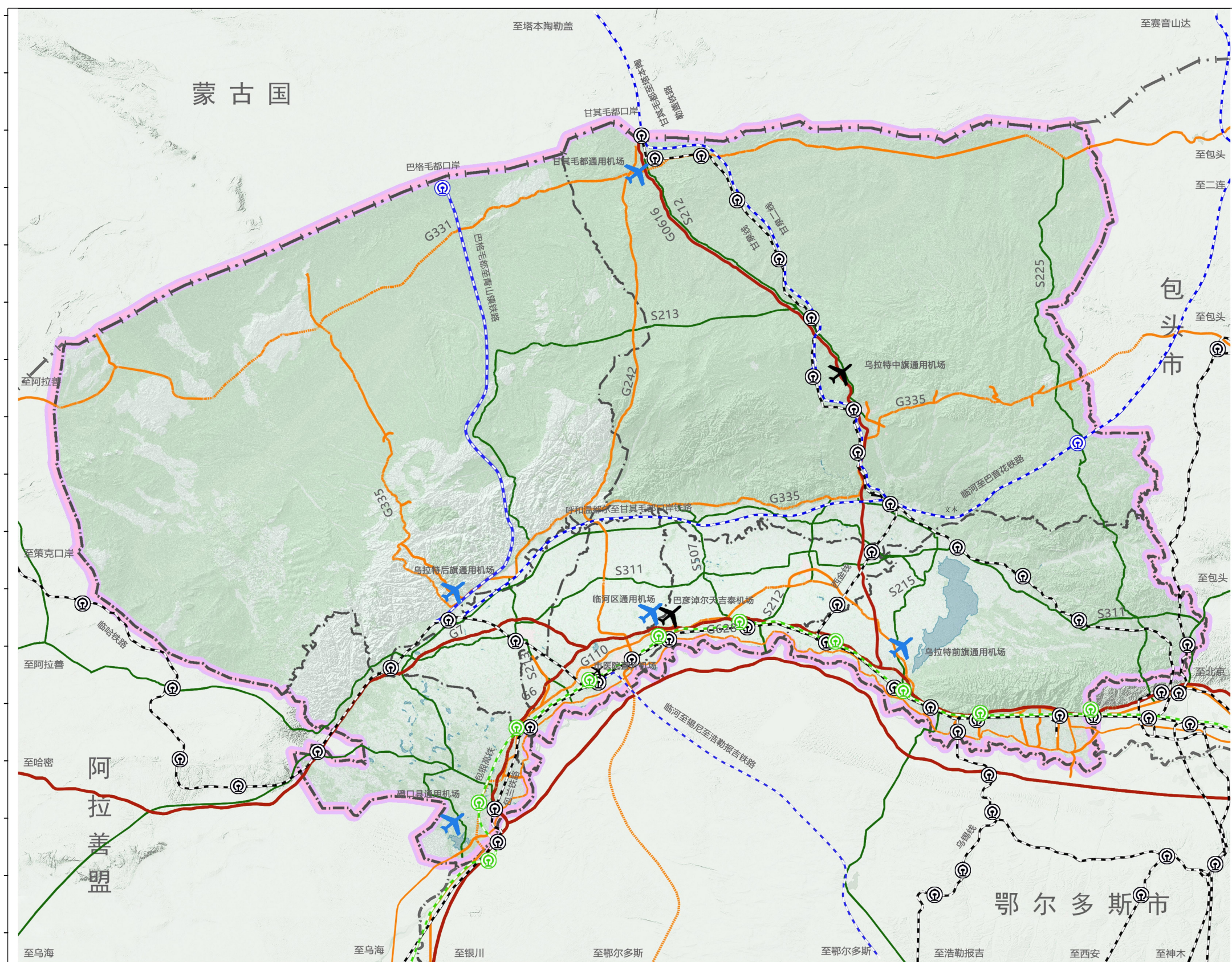
在考虑控制线的前提下，筛选出限制建设和适宜建设殡葬设施的地类，最终形成殡葬设施建设的禁止区、限制区、适宜区，指导殡葬设施建设选址。

禁止区：严格落实国土空间保护的相关要求，禁止建设公墓等殡葬设施的区域。

限制区：在禁止建设区外，针对该区域的殡葬建设活动要严格控制在，需要充分考虑避让及协调周边环境的区域。

适宜区：在禁止和限制区外符合殡葬设施优先利用弃置地和荒地的原则，适宜殡葬设施选址的区域。

选址要求

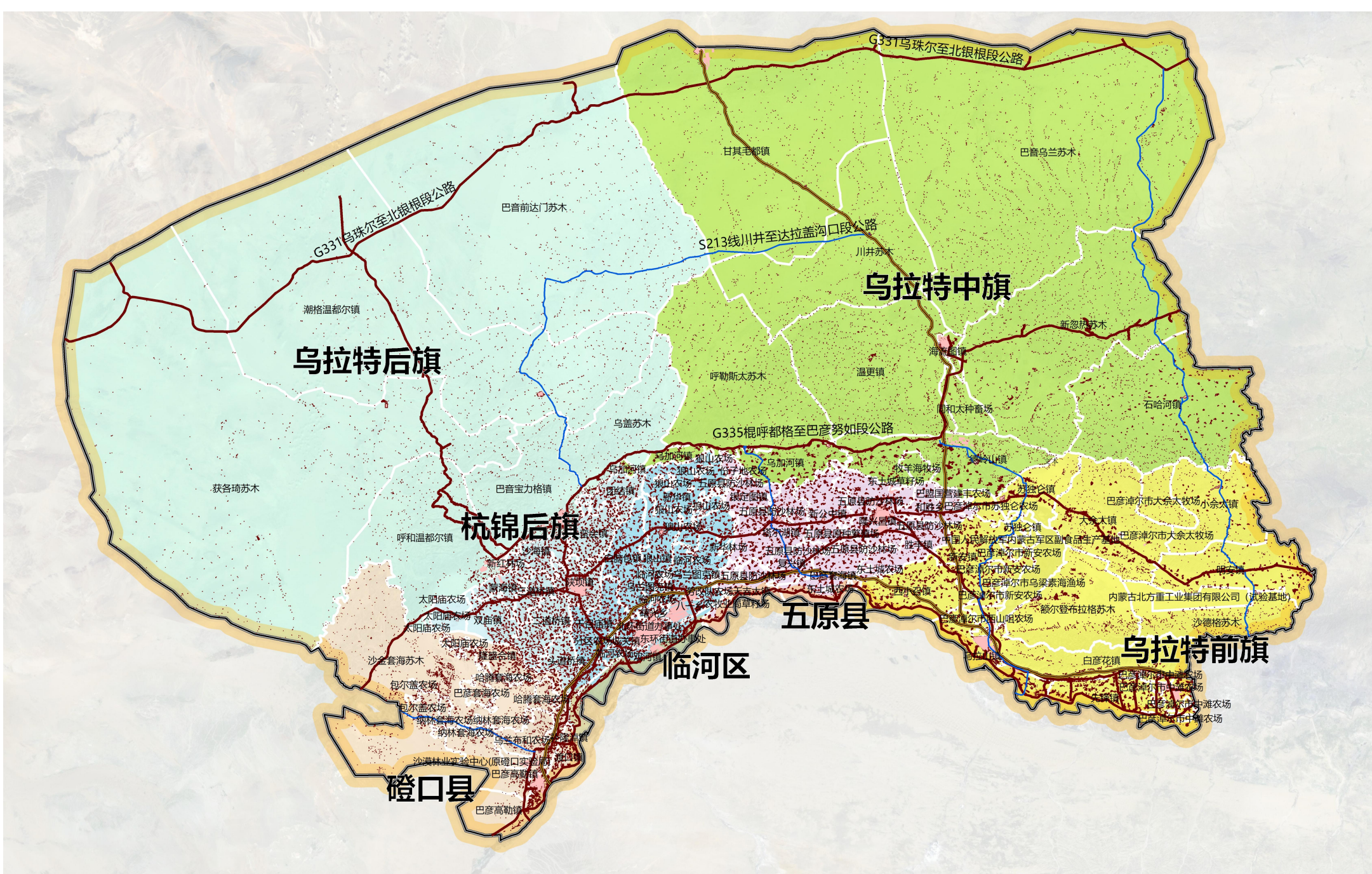


禁止占用耕地（包括个人承包地和自留地）作墓地。已经占用的，应当限期迁出或就地深埋平坟，归还耕地。因国家建设征用或基本农田建设而迁出的坟墓，禁止返迁或在原地重建。

公益性公墓应选择交通便利，水、电供给有保障的地方，优先利用荒山瘠地。

严禁在下列区域建设公墓：

- (一) 耕地、林地；
- (二) 城市公园、风景名胜区、文物保护区和自然保护区；
- (三) 距水库、水源、河流堤坝以内；
- (四) 距铁路、公路主干线两侧以内；
- (五) 距居民区500米以内。



本规划以底线思路为基础，守住城市发展的底线、“多规合一”划定的基本农田及生态红线保护区底线，作为殡葬设施建设最严格的屏障，同时针对不同的设施区位、设施品质提出差异化的控制原则，遏制无序发展的势头，最后通过逐步引导人们接受更为集约、生态的殡葬形式。



PART 5

殡葬服务设施体系与用地布局

- 1 殡葬设施体系
- 2 殡葬行业发展重点任务
- 3 总体布局

殡葬服务体系

各旗县区设置不少于一处含火化功能及骨灰堂的殡仪馆，各乡镇根据实际需求配套若干殡仪服务站。根据死亡人口预测设置适量的农村公益性墓地，形成布局均衡、联系紧密、管理协调的综合殡仪服务网，在县级行政辖区内建设 < 30km 服务半径的殡仪服务体系。殡仪馆、殡仪服务站具体的选址规模和布局规划详见各旗县区殡葬设施建设专项规划。

| 规划层级 | 核心定位 | 主要内容 |
|------------|----------------------|--|
| 市级殡葬设施专项规划 | 市域层面的“总蓝图”，属国土空间专项规划 | 明确市域殡葬设施的发展目标、布局结构、总量规模、生态管控底线；划定殡仪馆、区域性公墓等核心设施的空间分布；提出区县规划的约束性指标（如公益性公墓覆盖率、生态安葬比例）。 |

每个旗县区设置不少于一处城市公益性墓地，该等级公墓既要满足本行政区内的安葬需求，又要兼顾相邻旗县的外溢需求，立足旗县区、服务全市域的安葬定位。农村公益性墓地的选址原则考虑农村户籍人口分布情况及行政管辖限制等因素，建议每个乡镇苏木级行政单位规划一处农村公益性墓地，公益性墓地的选址应尽量靠近行政区中心边缘，方便使用，至2035年每个农村公益性墓地的面积不低于累计户籍人口死亡人数的总和。



殡葬行业发展重点任务

- 1、优化殡葬设施用地，与国土空间规划相匹配；
- 2、完善殡葬服务设施体系，优化空间布局；
- 3、构建殡葬服务设施选址标准，选址应充分满足城乡居民使用需求；
- 4、提升殡葬服务管理能力，建立完善的管理体系和服务体系；





PART 6

殡葬服务设施建设指引

1. 殡仪馆建设指引
2. 殡仪服务站建设指引
3. 城市公益性公墓（骨灰堂）建设指引
4. 其他设施建设指引

■ 殡仪馆

- (1) 布局合理，节约用地。
- (2) 殡仪馆建筑布局应根据殡仪服务流程科学设计，功能分区明确，同一功能区内的建筑用房可相对集中布局，管理及后勤区宜独立设置。
- (3) 合理组织交通，馆区内应设接运一体的专用道路和专用出口。
- (4) 殡仪馆绿地率应满足当地规划部门的要求，新建殡仪馆的绿地率宜为35%，改建、扩建殡仪馆的绿地率宜为30%。
- (5) 应设置室外公共活动场地和公共厕所。
- (6) 应配套建设机动车和非机动车停车设施，殡仪车停车场与公共停车场分开设置，并符合当地政府相关规定。

■ 殡仪服务站

- (1) 旗县区街道、乡镇殡仪服务站建设参考相关规范，配置接待服务区、守灵区、守灵休息室、卫生间、卧室、公共停车场等设施。
- (2) 新建殡仪服务站绿化率不应小于35%，殡仪服务站建议每处占地800-1000m²（参考其他省份殡仪站建设地方标准）。

殡仪馆



殡仪服务站



■ 公墓

(1) 殡葬设施原则上充分利用废弃地、荒山瘠地、未利用地等劣质地以及建设用地。不得在文物保护单位内选址建设，不得在高速(一、二级)公路、铁路两侧，以及生态保护红线区、风景名胜区、城市公园水库、河流堤坝以及水源保护区内选址布局。

(2) 探索林地、草地复合利用建设公益性生态墓地：公益性公墓可以在林地等适当场所划定一定区域，进行林地、草地和墓地复合利用，实施生态安葬，但不得改变林地、草地用途，确需改变林地、草地用途的，需在符合相关政策规定的前提下，经林业主管部门审批同意。

(3) 殡葬设施应与居民点等保持一定的距离。殡葬设施建设过程中要充分考虑环境保护因素，通过植树种草等方式增加殡葬场所绿化率。

■ 骨灰堂

(1) 节地葬比例，在自然地质条件安全合理前提下，鼓励公益性骨灰堂与现有公益性公墓合建。

(2) 骨灰安放格位，各乡镇按照自身需求建设骨灰堂，骨灰安放格位的单位建筑面积指标不宜大于0.25 m²/格，骨灰堂(楼)每层楼的骨灰安放格位数量宜按由下到上逐层楼递减原则确定。

公墓



骨灰堂



■ 安葬要求

(1) 节地葬比例

新建墓园内应设置多种安葬形式。新建墓园生态、节地葬比例不低于70%，集中墓区总面积不得超过园区总面积的70%。

(2) 建设形式

乡镇公益性公墓各类节地生态葬比例不低于70%，单穴0.5平方米，双穴0.8平方米。遗体节地型墓位的标准为安葬遗体的单人墓位和合葬墓位的占地面积，分别小于4m²和6m²，硬质墓材覆盖面积不超过墓位总占地30%。墓碑高度低于0.8m，宜采用卧碑。

(3) 绿化指标

绿地率宜为35%，不应低于30%，绿化覆盖率应达到60%以上。

■ 建设标准

(1) 葬法要求深埋无坟头

骨灰深埋，地表不设坟头，墓碑平置或斜卧（倾斜度 $\leq 15^\circ$ ）。

(2) 多样化葬式

树葬、花葬、草坪葬等。绿化覆盖率 $\geq 80\%$ （已建墓地需补植绿化）。

(3) 配套设施应合理布局祭祀区、管理用房、停车场等，确保整齐规范。配备消防、排水设施，避免环境污染。

树葬



花葬



草坪葬



■ 公墓植物设计原则

- (1) 自然优先原则，保护自然景观资源和维持自然景观原野风味。
- (2) 持续发展的原则，以可持续发展为基础，充分认识植物景观培育和管理之长期与艰巨性，把植物可持续性景观经营作为墓园首要任务。
- (3) 生态效益原则，重视改善生态环境和保护生态平衡，运用丰富植物材料和多层次复合型的栽培方式，创造蕴涵自然气息和风貌的植物景观，使单位绿地面积的生态效益最大化。
- (4) 因地制宜原则，不同地域、气候条件各有差异，在选择植物种类时，应以乡土树种为主。
- (5) 多样性原则，植物造景强调步移景异，景观的多样性与变化是人们赏景的基本要求，应用植物种类的多样性、观赏特性多样性来达到移步换景效果，增加趣味性。
- (6) 和谐原则，规划是应使植物景观与其它造景要素和谐统一，与其生长环境和周围整体环境协调。



■ 公墓植物种植策略

- (1) 主要采用常绿灌木和开花灌木规则式交替种植，片植色彩丰富的草花，可以活跃墓园肃穆的气氛，节点绿化选用散状草本植物与小品搭配，增添趣味性景观。
- (2) 要采用自然式种植方式，打造精致小巧的花镜景观，使墓园成为一个景观优美的花园。
- (3) 种植常绿灌木与彩叶灌木，营造绚丽多彩的植物景观，可改变墓园寂静凄凉和伤感的氛围，保证效果的同时降低维护成本。



■ 公墓道路铺装设计原则

- (1) 绿地和铺装衔接应协调，铺装结合生态的处理手法。
- (2) 重视路面铺装的美学功能，凸显园区的主题文化。
- (3) 注重铺装设计细节，铺装形式与分区功能结合。
- (4) 严格执行铺装材料的铺装程序，全面考虑铺装材料的技术要求，铺装设计中的地基应良好。
- (5) 铺装做好界面交割的处理，细节凸显品质。
- (6) 室外园区选择防滑铺装材料，设置雨水收集措施。

