青铜峡市殡葬事业发展规划

（2023-2035年）

青铜峡市人民政府

2023年12月

目 录

**[第一章 总 则 1](#_Toc10459)**

[一、规划背景 1](#_Toc22673)

[二、指导思想 1](#_Toc21161)

[三、规划原则 2](#_Toc22499)

[四、规划范围 3](#_Toc31)

[五、规划内容 3](#_Toc26717)

[六、规划期限 4](#_Toc12994)

[七、目标任务 4](#_Toc6250)

[八、规划依据 5](#_Toc28253)

**[第二章 殡葬用地现状 7](#_Toc6001)**

[一、自然概况 7](#_Toc7266)

[二、人口概况 9](#_Toc18998)

[三、殡葬设施现状 11](#_Toc4914)

[四、土地利用现状 18](#_Toc26496)

[五、公墓管理存在问题 19](#_Toc10432)

**[第三章 殡葬设施用地规模预测 21](#_Toc1718)**

[一、殡葬用地测算依据及标准 21](#_Toc13095)

[二、人口发展规模预测 22](#_Toc6281)

[三、殡葬设施用地需求预测及分析 23](#_Toc12083)

[四、现有殡葬用地情况 24](#_Toc16883)

[五、殡葬用地总需求 25](#_Toc17387)

[六、各公墓用地需求 25](#_Toc5127)

[七、各公墓（5年、13年、远景）用地需求 26](#_Toc21399)

**[第四章 殡葬用地规划布局 32](#_Toc12137)**

[一、选址原则及建设标准 32](#_Toc3552)

[二、殡葬设施用地选址 33](#_Toc6249)

[三、规范殡葬设施用地审批手续 33](#_Toc21492)

[四、殡葬设施规划建设 34](#_Toc26901)

五、各殡葬设施近期重点建设项目 39

[六、与相关规划衔接 39](#_Toc1753)

[七、建立基本殡葬服务制度 40](#_Toc14529)

**[第五章 殡葬管理制度 43](#_Toc22874)**

[一、完善殡葬管理办法 43](#_Toc3279)

[二、明确部门职责 44](#_Toc18979)

[三、创新管理模式 46](#_Toc1216)

[四、强化保障措施 47](#_Toc20495)

**[第六章 附则 52](#_Toc17370)**

**[第七章 附图 53](#_Toc20930)**

1. 总 则

一、规划背景

为加快推进青铜峡市殡葬事业发展，更好满足人民群众的殡葬服务需求，根据国务院《殡葬管理条例》、民政部、中央文明办、发改委等16部门《关于印发<关于进一步推动殡葬改革促进殡葬事业发展的指导意见>的通知》和《宁夏回族自治区殡葬管理办法》以及宁夏回族自治区人民政府办公厅关于转发自治区民政厅国土资源厅《关于进一步推进殡葬改革设立殡葬规划用地意见的通知》（宁政办发〔2015〕104号）文件和《关于进一步推动殡葬改革促进殡葬事业发展的实施意见》（宁民规发〔2019〕2号），满足青铜峡市50年殡葬用地需求，结合青铜峡市实际，制定本规划。本规划是指导青铜峡市殡葬事业发展的纲领性文件，重在明确政府的战略意图，引导市场主体行为，是政府履职的重要依据。

二、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想和党的二十大精神为指导，全面落实习近平总书记对民政工作的重要指示精神和第十四次全国民政工作会议部署要求，在各级党委和政府统一领导下，按照公平可及、群众受益、深化改革、移风易俗、政府主导、社会参与，因地制宜、分类指导、统筹协调、综合治理的原则，全面推进殡葬改革，促进青铜峡市殡葬事业健康有序发展。创新治理方式，健全基本殡葬公共服务体系。将惠民、绿色、文明殡葬纳入自治区生态战略发展中，不断推动殡葬工作更好的服务于保障和改善民生，确保人人能够享有公益性基本殡葬服务。

三、规划原则

**（一）统筹规划，引领发展。**按照坚定不移推行火葬、积极改革土葬、统筹推进丧葬习俗改革总要求，丰富和完善殡葬服务供给；重点完善殡葬设施空白区域规划，优化调整殡葬资源结构，确保殡葬设施合理布局，形成统筹配套、保障有力的规划体系。

**（二）分层分类，功能完备。**结合人口分布和土地资源情况，紧扣城乡发展趋势，殡葬服务设施建设一体化、系统化、集中化理念，合理规划殡仪服务设施（火化设施）、安葬设施建设布局，确保殡葬服务功能完备，覆盖全域。

**（三）节约生态，文明绿色。**落实落细“生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态准入清单”要求，最大限度利用荒山荒坡、不宜耕种的瘠地、废弃地规划建设殡葬设施，充分考虑推行节地生态安葬需要，在殡仪馆、公墓内配套建设骨灰堂、节地生态安葬设施。

**（四）以人为本，公益惠民。**坚持以人民为中心，重点完善殡仪馆、骨灰堂、公益性公墓（墓地）等基本殡葬公共服务设施，拓宽服务领域，提升服务水平，在保障群众基本殡葬需求基础上，满足群众殡葬服务需求。

**（五）统筹协调，综合治理。**坚持党委和政府统一领导，强化发改、民政、自然资源、市场监管等部门行业监管职责，完善部门协同监管机制，加强基层工作力量，建立健全组织有力、责任明确、协调顺畅的领导体制和工作机制。发挥党委统筹、政府主管、行业部门监管、经营单位自律、群众和社会监督等作用，创新监管手段和治理方式，实现政府、社会、市场优势互补、良性互动，形成监管合力。

**（六）推行节地生态葬，节约土地资源。**以国土空间总体规划为前提，人与自然和谐发展为目标，凸显取用适度、资源节约、环境良好和可持续发展原则，大力推广树葬、花坛葬、草坪葬等节地生态安葬方式，禁止擅自建设殡葬设施，节约土地资源。

**（七）科学评估，防范风险。**认真贯彻执行殡葬政策法规，充分考虑传统习俗，广泛征询群众意见，科学评估规划发展的可行性，并积极稳妥处置历史遗留墓地用地问题，有效防范化解风险隐患。

四、规划范围

青铜峡市全域范围包括小坝镇、大坝镇、青铜峡镇、叶盛镇、瞿靖镇、峡口镇、邵岗镇、陈袁滩镇、裕民街道、树新林场、良繁场，共8镇2场1街道。2022年末，全市户籍总人口272705人，其中：汉族及其他人口205794人，占总人口的75%；回族人口66911人，占总人口的25%。全市总面积约1818.23平方公里。

五、规划内容

**（一）**对全市的殡葬设施现状情况进行深入调查和分析；

**（二）**对全市的公墓、殡葬设施用地情况提出规划意见；

**（三）**对全市的殡葬发展规划定位提出意见。

六、规划期限

**（一）**近期规划为2023-2027年，5年；

**（二）**远期规划为2028-2035年，8年；

**（三）**远景展望50年，至2072年。

七、目标任务

**（一）**加强公益性公墓基础设施建设，规范经营性公墓管理，降低公墓价格，逐步实现死亡人口集中进入政府批准建设的公墓内安葬，乱埋乱葬势头得到遏制。

**（二）**根据青铜峡市死亡人口数量和殡葬用地现状，科学精准测算年度公墓安葬用地量，坚持5年开发期限，按照规划，有序向公墓公司供地，节约土地资源，保障50年的殡葬用地需求。

**（三）改革土葬、倡导火葬。**加强移风易俗宣传力度，积极引导群众丧事简办、新办，积极引导群众改革土葬、倡导火葬，有序开展遗体（骨灰）树葬、草坪葬、不留坟头等节地生态葬法。到2040年火葬率达到10%以上，2072年火葬率达到60%以上，已开发使用的殡葬规划用地绿化覆盖率达到30%以上。

**（四）规范公墓管理，健全奖励机制。**进一步规范经营性公墓用地程序合法，经营性公墓及殡葬设施用地由市人民政府采取招拍挂方式供地；公益性公墓及殡葬设施用地采取划拨方式，由市人民政府供地。

**（五）健全殡葬管理制度。**包括殡葬管理办法、惠民殡葬、节地生态葬及各项奖惩等相关制度。

八、规划依据

**（一）**《中华人民共和国土地管理法》（2020年1月1日）；

**（二）**《中华人民共和国城乡规划法》（2019年4月23日）；

**（三）**《中华人民共和国环境保护法》（2015年1月1日）；

**（四）《**中华人民共和国大气污染防治法》（2016年1月1日）；

（五） 《国务院殡葬管理条例》（2022年5月30日修订）；

**（六）**国务院印发《关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》（国发〔2015〕40号）；

**（七）**中共中央办公厅国务院办公厅印发《关于党员干部带头推动殡葬改革的意见》的通知（中办发〔2013〕23号）；

**（八）**国家发展改革委等部门关于印发《“十四五”时期社会服务设施建设支持工程实施方案》的通知（发改社会〔2023〕294号）；

**（九）**民政部印发《关于全面推行惠民殡葬政策的指导意见》（2012年12月）；

**（十）**民政部等9部委《关于推行节地生态安葬的指导意见》（民发〔2016〕21号）；

**（十一）**国家住房和城乡建设部、国家发展改革委《殡仪馆建设标准》（建标181-2017）；

**（十二）**国家住房和城乡建设部、国家发展改革委《城市公益性公墓建设标准》（建标182-2017）；

**（十三）**民政部、中央文明办、发展改革委等16部门关于印发《关于进一步推动殡葬改革促进殡葬事业发展的指导意见的通知》（民发〔2018〕5号）；

**（十四）**《宁夏回族自治区殡葬管理办法》（2021年8月20日）；

**（十五）**自治区民政厅 国土资源厅《关于进一步推进殡葬改革设立殡葬规划用地意见的通知》（宁政办发〔2015〕104号）；

**（十六）**宁夏回族自治区民政厅《关于开展殡葬设施建设规划编制工作的通知》；

**（十七）**民政部、自治区及青铜峡市其他有关法律法规、政策文件、统计资料等。

1. 殡葬用地现状

一、自然概况

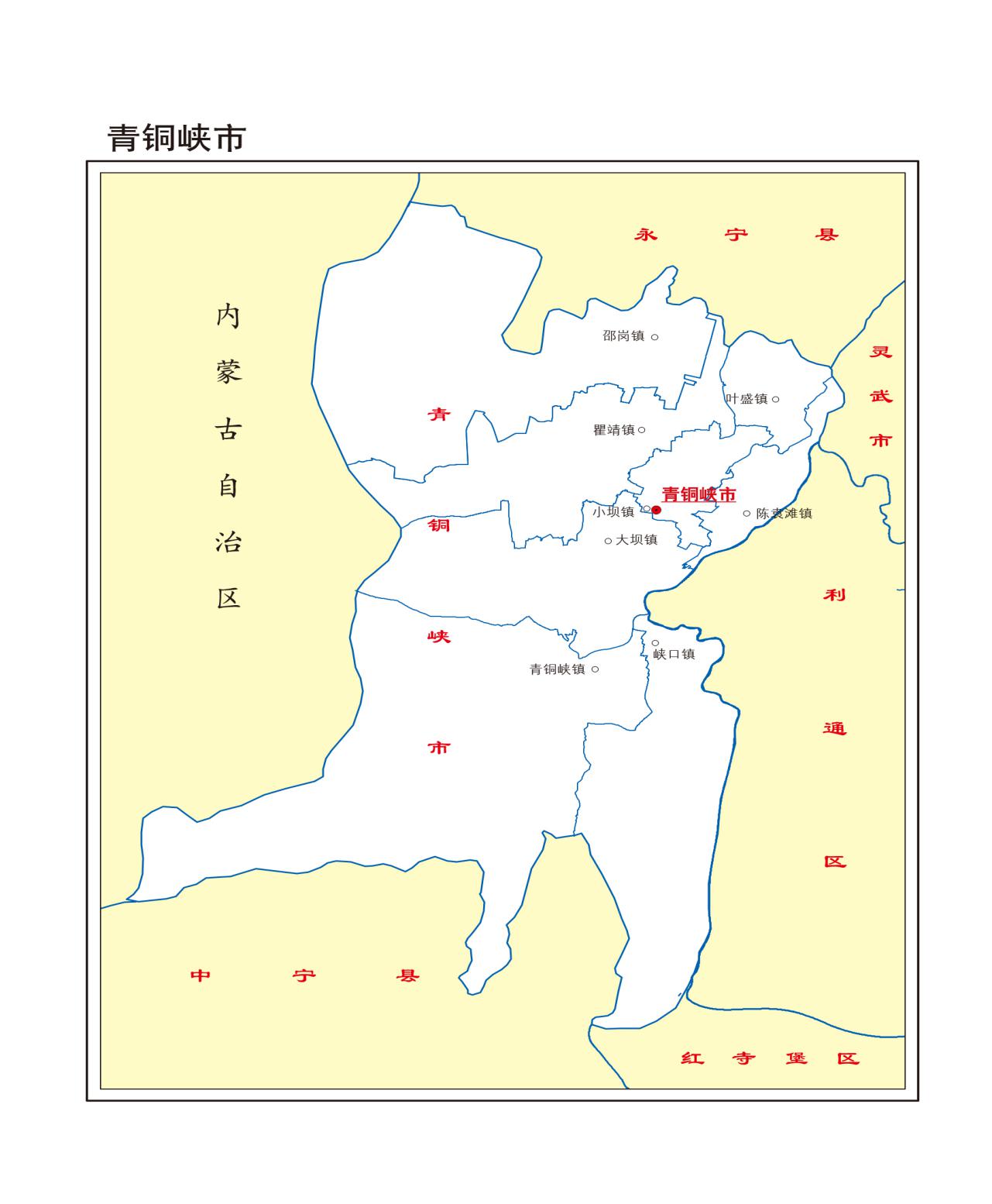
**（一）区域位置。**青铜峡市位于宁夏引黄灌区的精华之地，地处黄河中上游，宁夏平原中部。东隔黄河与吴忠市利通区相望，南以牛首山为界和中卫市中宁县接壤，西至明长城毗邻内蒙古自治区阿拉善左旗，北连银川市永宁县，南北长60余公里，东西宽30余公里。黄河穿境而过（58公里），自秦汉先后开掘了秦渠、汉渠、唐徕渠等九大古干渠，有“九渠之首”、贡米之乡、塞上明珠之誉。

全市辖8镇2场1街道，84个行政村、25个社区居民委员会。市人民政府驻地小坝镇。

图1 青铜峡市全貌

|  |  |
| --- | --- |
| 00003.webp (1) | 5d3bbfb5a3106babd4b6654c |
| W020220707615042237331 | 3 |

图2 青铜峡市行政区划位置示意图



**（二）地形地貌。**境内地势由西南向东北自高而低呈现阶梯状分布，形成山地、低山丘陵、缓坡丘陵、洪积扇地带、黄河冲积平原和库区6个地貌类型。其中山地面积1.48万公顷，占全市土地面积的8.5%；低山丘陵1.38万公顷，占7.9%；缓坡丘陵1.58万公顷，占9.1%；洪积扇地带7.07万公顷，占40.6%；黄河冲积平原5.36万公顷，占30.8%；库区0.54万公顷，占3.1%。海拔为1150～1170米。

**（三）气候特点。**青铜峡市地处西北内陆，处于东部季风区与西部干旱区域交汇地带，属中温带大陆性气候。冬无严寒，夏无酷暑，四季分明，气候干燥，日照充足，光能丰富。常年平均气温9.8℃，最低气温－25.0℃，最高气温37.7℃。年降水量177.8毫米，5—9月的降水量占全年的83％，年平均相对湿度52％，年平均无霜期178天，年日照时数3044.1小时，年平均风速2.4米/秒，最多风向为西北风，年蒸发量1946.1毫米，年平均大风日数12天，最多年份达44天，年最大冻土深度83厘米。主要气象灾害有大风、沙尘暴、高温、低温冷冻、寒潮、霜冻、冰雹、暴雨、山洪、连阴雨（雪）、冬季冰冻等灾害。

**（四）交通资源。**青铜峡市距首府银川50公里、河东机场55公里，包兰铁路、大古铁路横穿境内，京藏高速、古青高速、乌玛高速和G109国道、S201省道、滨河大道纵贯全境，乡村道路四通八达，通车总里程达1280余公里。

二、人口概况

根据《青铜峡市2022年国民经济和社会发展统计公报》，2022年末，全市户籍总人口272705人，其中：城镇人口83986人，乡村人口188719人；汉族及其他人口205794人，占总人口的75%；回族人口66911人，占总人口的25%，人口出生率为7.76‰，死亡率为8.17‰，自然增长率为-0.41‰。2011-2022年户籍人口数。详见表1、图3。

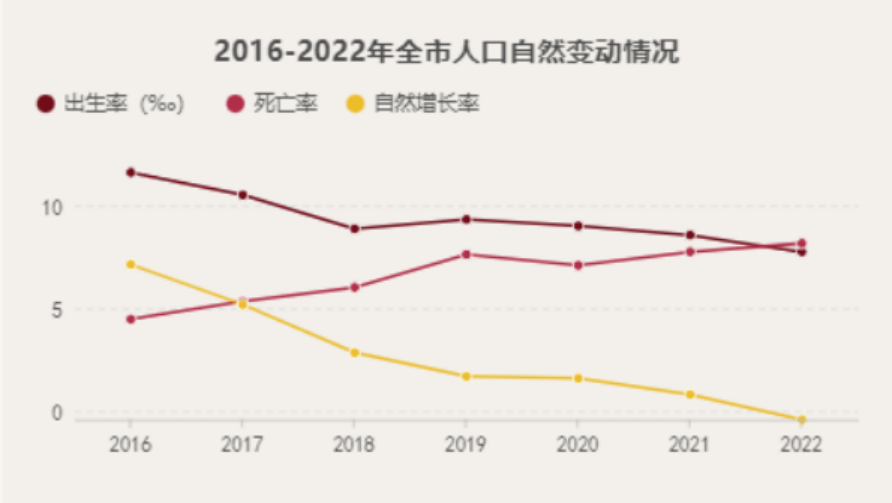
表1 2016-2022年青铜峡市户籍人口统计表

单位：人

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **年份** | **总人口数** | **汉族** | **回族** | **出生率** | **死亡率** | **自然增长率** |
| 2016 | 283842 | 216161 | 67681 | 11.62‰ | 4.48‰ | 7.14‰ |
| 2017 | 284431 | 215416 | 69015 | 10.53‰ | 5.34‰ | 5.19‰ |
| 2018 | 283447 | 214353 | 69094 | 8.88‰ | 6.03‰ | 2.85‰ |
| 2019 | 278127 | 210837 | 67290 | 9.33‰ | 7.63‰ | 1.7‰ |
| 2020 | 276377 | 207744 | 67146 | 9.02‰ | 7.10‰ | 1.6‰ |
| 2021 | 274273 | 207277 | 66996 | 8.57‰ | 7.76‰ | 0.81‰ |
| 2022 | 272705 | 205794 | 66911 | 7.76‰ | 8.17‰ | -0.41‰ |

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **年份** | **总人口数** | **汉族** | **回族** | **出生率** | **死亡率** | **自然增长率** |
| 2016 | 283842 | 216161 | 67681 | 11.62‰ | 4.48‰ | 7.14‰ |
| 2017 | 284431 | 215416 | 69015 | 10.53‰ | 5.34‰ | 5.19‰ |
| 2018 | 283447 | 214353 | 69094 | 8.88‰ | 6.03‰ | 2.85‰ |
| 2019 | 278127 | 210837 | 67290 | 9.33‰ | 7.63‰ | 1.7‰ |
| 2020 | 276377 | 207744 | 67146 | 9.02‰ | 7.10‰ | 1.6‰ |
| 2021 | 274273 | 207277 | 66996 | 8.57‰ | 7.76‰ | 0.81‰ |
| 2022 | 272705 | 205794 | 66911 | 7.76‰ | 8.17‰ | -0.41‰ |

图3 青铜峡市2016-2022年全市户籍人口数



对上述数据进行分析，从2016年至2022年，全市出生率和自然增长率逐年递减，死亡率从2016年至2022年逐年增长。随着社会老龄化的加剧，导致死亡人数不断增长，殡葬用地需求逐渐增大，而土地面积减少，人地矛盾越来越尖锐，故殡葬行业改革刻不容缓。

三、殡葬设施现状

截止2022年，青铜峡市共有4座公墓，1座殡仪服务中心。4座公墓分别为西山公墓、牛首山公墓、铝厂公墓和臭泉沟公益性公墓。殡仪服务中心为市殡仪馆。

**（一）公墓情况**

**1.西山公墓。**分为汉民经营性墓区和回民公益性墓区。汉民经营性墓区规划面积1500亩，已使用1007亩（墓区占地678亩、道路占地141亩、绿化占地175亩、散埋老坟区占地13亩），不可利用地48亩，剩余土地445亩。迁坟安置区面积907亩，已使用409亩（墓区占地344亩，散坟地占地65亩），剩余面积498亩。回民公益性墓区规划面积300亩，实际面积为276亩，已使用56亩，其中（墓区占地27亩，道路占地15亩，绿化占地13亩、基础设施占地1亩），不可利用地27亩，剩余面积193亩。主要安葬青铜峡市城区、大坝镇、小坝镇、瞿靖镇、叶盛镇、邵岗镇、陈袁滩镇的回、汉族去世群众遗体。

2019年12月31日，根据自治区人民政府《关于青铜峡市陵园项目建设用地的批复》（宁政土批﹝2019﹞168号）批准汉民经营性墓区挂牌60亩作为青铜峡市公墓项目建设用地。

2022年3月21日，青铜峡市人民政府下发了《关于2022年第一批次国有建设用地使用权公开出让的批复》，同意西山陵园有限公司对28.34亩土地进行协议出让，土地用途为殡葬用地。5月11日，西山陵园有限公司以协议出让方式取得28.34亩经营性殡葬用地。

图4 西山公墓汉民经营性墓区

|  |  |
| --- | --- |
| C:/Users/ADMINI~1/AppData/Local/Temp/picturecompress_20210202161157/output_1.jpgoutput_1 | C:/Users/ADMINI~1/AppData/Local/Temp/picturecompress_20210202161239/output_1.jpgoutput_1 |
| C:/Users/ADMINI~1/AppData/Local/Temp/picturecompress_20210202161255/output_1.jpgoutput_1 | **C:/Users/ADMINI~1/AppData/Local/Temp/picturecompress_20210202161429/output_1.jpgoutput_1** |

图5 西山公墓回民公益性墓区

|  |  |
| --- | --- |
| C:/Users/ADMINI~1/AppData/Local/Temp/picturecompress_20210204094413/output_1.jpgoutput_1 | **C:/Users/ADMINI~1/AppData/Local/Temp/picturecompress_20210204094441/output_1.jpgoutput_1** |
| **C:/Users/ADMINI~1/AppData/Local/Temp/picturecompress_20210204094537/output_1.jpgoutput_1** | **C:/Users/ADMINI~1/AppData/Local/Temp/picturecompress_20210204094651/output_1.jpgoutput_1** |

**2.牛首山公墓。**分为汉民经营性墓区和回汉民公益性墓区。汉民经营性墓区规划面积1000亩，已使用309亩（墓区占地251亩、道路占地20亩、绿化占地29亩、散埋老坟区占地4亩、基础设施占地5亩），剩余面积691亩。汉民公益性墓区规划面积1500亩，实际面积959亩，剩余面积331亩，存在公墓管护不到位，任由群众随意圈地埋葬，土地浪费极其严重；回民公益性墓区经市人民政府批准占地面积627亩，已使用99亩（墓区占地52亩，散埋坟占地40亩，道路占地7亩），不可利用地47亩，剩余面积481亩。主要安葬青铜峡市及吴忠市利通区部分回、汉族去世群众的遗体。

2013年，牛首山公墓公司报请青铜峡市政府和国土资源厅同意，通过协议出让方式取得经营性墓地45亩。

2022年，根据青铜峡市人民政府《专题会议纪要》（39号），牛首山公墓通过协议出让方式再次取得53.74亩的经营性殡葬用地。

图6 牛首山公墓汉民经营性墓区

|  |  |
| --- | --- |
| C:/Users/ADMINI~1/AppData/Local/Temp/picturecompress_20210202171823/output_1.jpgoutput_1 | C:/Users/ADMINI~1/AppData/Local/Temp/picturecompress_20210202172147/output_1.jpgoutput_1 |
| IMG_1721 | C:/Users/ADMINI~1/AppData/Local/Temp/picturecompress_20210202172239/output_1.jpgoutput_1 |

图7牛首山公墓汉民公益性墓区

|  |  |
| --- | --- |
| **C:/Users/ADMINI~1/AppData/Local/Temp/picturecompress_20210202180112/output_1.jpgoutput_1** | **C:/Users/ADMINI~1/AppData/Local/Temp/picturecompress_20210202180340/output_1.jpgoutput_1** |

图8 牛首山公墓回民公益性墓区

|  |  |
| --- | --- |
| **C:/Users/ADMINI~1/AppData/Local/Temp/picturecompress_20210204102714/output_1.jpgoutput_1** | **C:/Users/ADMINI~1/AppData/Local/Temp/picturecompress_20210204102734/output_1.jpgoutput_1** |

**3.铝厂公墓。**位于金沙湾旅游区东北侧，占地面积1693亩，主要安葬铝厂职工及其家属。2001年10月23日，青铜峡铝业集团办理该片土地使用权，土地性质为殡葬用地。2017年交由市民政局管理。

2020年12月，经实地调查测绘，实测面积为1693亩，因公墓管护不到位，任由群众随意圈地埋葬，土地浪费严重，已埋散坟地占地400亩，道路占地36亩，不可利用地420亩，公墓剩余可利用地837亩。

图9 铝厂公墓

|  |  |
| --- | --- |
| **C:/Users/ADMINI~1/AppData/Local/Temp/picturecompress_20210204102336/output_1.jpgoutput_1** | **C:/Users/ADMINI~1/AppData/Local/Temp/picturecompress_20210204102258/output_1.jpgoutput_1** |

**4.臭泉沟公益性公墓。**位于青铜峡镇南3公里臭泉沟、五大台处，是自然形成的回族集中埋葬区。主要安葬青铜峡镇、峡口镇部分去世回族群众。公墓无明确四址，整个墓区散埋乱埋现象严重，墓地集中区域主要在北侧五大台和南侧大沟井处，其中已建墓地占地32亩，散坟地占地30亩。

图10 臭泉沟公益性公墓

|  |  |
| --- | --- |
| **C:/Users/ADMINI~1/AppData/Local/Temp/picturecompress_20210204103043/output_1.jpgoutput_1** | C:/Users/ADMINI~1/AppData/Local/Temp/picturecompress_20210204103139/output_1.jpgoutput_1 |

综上所述，青铜峡市现有公墓总面积为6962亩，已利用3006亩，不可利用542亩，实际剩余可使用面积3476亩。详见表2。

2 青铜峡市殡葬用地现状情况统计表

单位：亩

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **公墓名称** | **墓区** | **实际面积** | **已利用** | **不可利用** | **剩余可利用** |
| 西山公墓 | 汉民经营性墓区 | 1500 | 1007 | 48 | 445 |
| 预留殡葬用地 | 907 | 409 |  | 498 |
| 回民公益性墓区 | 276 | 56 | 27 | 193 |
| 牛首山公墓 | 汉民经营性墓区 | 1000 | 309 | / | 691 |
| 汉民公益性墓区 | 959 | 628 | / | 331 |
| 回民公益性墓区 | 627 | 99 | 47 | 481 |
| 铝厂公墓 | 汉民公益性墓区 | 1693 | 436 | 420 | 837 |
| 臭泉沟公益性公墓 | 回民埋葬点 | / | 62 | / | / |
| **合计** | | **6962** | **3006** | **542** | **3476** |

**（二）殡仪服务设施**

市殡仪馆建于1997年，系政府投资建设的事业单位，投资金额320万元。位于小坝镇古峡西街以北，距市区1公里，占地5亩。现有职工6人。设有6间守灵堂、2间悼念厅、1间冷藏室和法医鉴定室，一次性可停放遗体20具。（详见图10）现基本能满足群众的治丧需求。主要承担市区和周边群众的各类丧葬事宜，年接待量近320具遗体，开展遗体接运、停放、悼念等殡仪服务。

图11市殡仪馆

|  |  |
| --- | --- |
| **C:/Users/ADMINI~1/AppData/Local/Temp/picturecompress_20210204112713/output_1.jpgoutput_1** | **C:/Users/ADMINI~1/AppData/Local/Temp/picturecompress_20210204112642/output_1.jpgoutput_1** |

四、土地利用现状

根据2018年土地利用现状数据库统计，全市土地总面积为2525平方公里，其中风景名胜及特殊用地9.6平方公里，青铜峡市4个公墓土地利用现状情况。详见表3。

表3 各公墓土地利用现状情况统计表

单位：亩

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **公墓名称** | **墓区** | **农用地** | | | **建设用地** | | | | | **其他用地** |
| **有林地** | **天然牧草地** | **果园** | **特殊用地** | **水工建筑用地** | **农村道路** | **村庄** | **采矿用地** | **裸地** |
| 西山公墓 | 汉民经营性墓区 |  | 1269 |  | 231 |  |  |  |  |  |
| 汉民经营性墓区50年预留用地 |  | 907 |  |  |  |  |  |  |  |
| 回民公益性墓区 |  | 276 |  |  |  |  |  |  |  |
| 牛首山公墓 | 汉民经营性墓区 |  | 375 |  | 329 |  | 5 |  |  | 291 |
| 公汉民益性墓区 |  | 901 |  | 23 |  |  | 9 |  | 26 |
| 回民公益性墓区 |  | 21 |  | 576 |  |  |  |  | 30 |
| 铝厂公墓 | 汉民公益性墓区 | 50 | 1394 | 4 | 242 |  |  | 1 | 2 |  |
| 臭泉沟公益性公墓 | 回民公益性墓区 |  | 240 |  | 4 |  |  |  |  |  |
| **合计** | | **50** | **5383** | **4** | **1405** | **0** | **5** | **10** | **2** | **347** |

五、公墓管理存在问题

**（一）四至范围不明确**。4座公墓，除铝厂公墓四至范围明确，其它3座公墓，均存在着四至范围不明确，土地使用手续不完善等问题。

**（二）公益性公墓管护不到位**。4座公墓内的公益性墓区，均建设在荒山瘠地，自然环境恶劣，存在公墓基础设施差，无水、无电、无绿化等现象，因无人看管，管护不到位、任由群众随意无序埋葬，造成土地严重浪费。

**（三）定价机制不完善。**因管理不规范，未对公墓内公益性墓位价格进行定价，导致部分墓位价格较高，超出了群众接受范围，负面影响较大。

1. 殡葬设施用地规模预测

一、殡葬用地测算依据及标准

**（一）殡葬用地建设标准**

根据《殡葬管理条例》（国务院令628号）和《宁夏回族自治区殡葬管理办法》（宁夏回族自治区人民政府令第117号）相关规定。

**1.**保障50年的殡葬用地需求、明确20年的使用周期、坚持5年的开发建设期限。

**2.**严格控制墓穴占地标准。骨灰墓穴(含双人墓穴)占地面积不得超过2平方米；遗体墓(含双人墓)不得超过6平方米。

**3.**殡葬规划用地的绿化率不低于30%，殡仪馆、殡仪服务站（中心）、道路、停车场、办公场所等基础设施占总面积的20%，公益性墓区和生态节地安葬用地不低于30%，经营性墓区用地不高于20%考虑，确保建设一片绿化一片，作为公共基础设施永久保留、循环利用。

**（二）殡葬设施用地测算方法**

**1.**公墓用地测算方法：根据死亡人口和墓位占地面积，考虑绿化、基础设施占地面积等因素，计算殡葬用地需求。在尊重各民族丧葬习俗的前提下，本次规划汉族采用骨灰葬和遗体葬两种方式，均按照合葬计算，回族则尊重其少数民族丧葬习惯，全部采用遗体葬，按照单独葬计算。

**2.**殡仪服务设施建设标准：殡仪馆建设必须符合国家有关法律、法规的规定，满足城乡发展规划的要求。

二、人口发展规模预测

**（一）人口发展预测方法**

青铜峡市全部户籍人口：以2022年末户籍总人口272705人为基数，结合近5年人口死亡率（其中：2018死亡率为6.03‰、2019死亡率为7.63‰、2020死亡率为7.10‰、2021死亡率为7.76‰、2022死亡率为8.17‰），取2018-2022年的平均死亡率7.34‰，即平均年死亡人数约为2001人。

利通区48%的汉族和20%的回族人口：以2022年末人口140643人为基数，结合近5年死亡率（其中2018死亡率为3.99‰、2019死亡率为6.35‰、2020死亡率为6.42‰、2021死亡率为6.71‰、2022死亡率为7.82‰），取2018-2022年平均死亡率6.25‰，即平均年死亡人数约为2786人。

**（二）死亡人口预测结果**

**1.青铜峡市死亡人口预测**

近期2023-2027年，预计5年内青铜峡市累计死亡人口约0.8万人，其中汉族死亡人数约0.6万人，回族死亡人数约0.2万人。

远期2028-2035年，预计8年内青铜峡市累计死亡人口约2.4万人，其中汉族死亡人数约1.8万人，回族死亡人数约0.6万人。

远景展望至2072年，预计37年内青铜峡市累计死亡人口约9.9万人，其中汉族死亡人数约7.4万人，回族死亡人数约2.5万人。

**2.利通区死亡人口预测**

近期2023-2027年，预计5年内利通区累计死亡人口约0.4万人，其中汉族死亡人数约0.2万人，回族死亡人数约0.2万人。

远期2028-2035年，预计8年内利通区累计死亡人口约1.3万人，其中汉族死亡人数约0.8万人，回族死亡人数约0.5万人。

表4 青铜峡市死亡人口数量预测统计表

单位：万人

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **名称** | **近期2023-2027年（5年）** | | | **远期2028-2035年（8年）** | | | **远景展望至2072年（37年）** | | | **累计总人口数** | | |
| **总死亡人数** | **汉族** | **回族** | **总死亡人数** | **汉族** | **回族** | **总死亡人数** | **汉族** | **回族** | **总死亡人口** | **汉族** | **回族** |
| 青铜峡市 | 0.8 | 0.6 | 0.2 | 2.4 | 1.8 | 0.6 | 9.9 | 7.4 | 2.5 | 13.1 | 9.8 | 3.3 |
| 利通区 | 0.4 | 0.2 | 0.2 | 1.3 | 0.8 | 0.5 |  |  |  | 1.7 | 1 | 0.7 |
| **合计** | **1.2** | **0.8** | **0.4** | **3.7** | **2.6** | **1.1** | **9.9** | **7.4** | **2.5** | **14.8** | **10.8** | **4** |

三、殡葬设施用地需求预测及分析

**（一）根据人口测算的殡葬用地需求**

公墓规划用地包括土葬用地和火葬用地，回族尊重各民族葬式葬法全部采用土葬，汉族采用土葬和火葬两种方式，结合青铜峡市和利通区实际情况，采用火葬和土葬两种方式，2035年前将青铜峡市、利通区纳入火葬区，2040年火葬率达到10%以上，至2072年火葬率达到60%以上。

根据文件要求，殡葬规划用地主要由墓位、绿化、道路和基础设施等组成，其中道路、绿化等基础设施占地面积不少于公墓总面积的60%。

**1.青铜峡市殡葬用地需求**

近期2023-2027年，殡葬用地总需求232亩，其中汉族殡葬用地需求183亩，回族殡葬用地需求49亩。

远期2028-2035年，殡葬用地总需求336亩，其中汉族殡葬用地需求249亩，回族殡葬用地需求87亩。

远景展望至2070年，殡葬用地总需求1357亩，其中汉族殡葬用地需求935亩，回族殡葬用地需求422亩。

**2.利通区殡葬用地需求**

近期2023-2027年，殡葬用地总需求134亩，其中汉族殡葬用地需求122亩，回族殡葬用地需求12亩。

远期2028-2035年，殡葬用地总需求量178亩，其中汉族殡葬用地需求110亩，回族殡葬用地需求68亩。

**（二）影响墓地用地需求的其他因素**

青铜峡市殡葬用地在考虑青铜峡市死亡人口的基础上，一是考虑利通区48%的汉族和20%的回族死亡人口；二是根据全市重点项目建设和牛首山景区建设，预测需迁移坟墓数量。据调查，牛首山公墓范围外约有6000座散埋坟墓迁进牛首山公墓范围内，还需用地188亩。甘城子至广武30万亩葡萄种植长廊建设项目建设区域内，约有2000座散埋坟墓，需迁移至西山公墓，用地63亩。

四、现有殡葬用地情况

青铜峡市现有公墓总面积为6962亩，已利用3006亩，不可利用542亩，实际剩余可使用面积3476亩。

五、殡葬用地总需求

根据青铜峡市人口测算的殡葬用地需求和青铜峡市积极改革土葬，推行火葬等因素测算的殡葬用地需求，全市殡葬用地总需求2488亩，其中汉族殡葬用地需求1850亩，回族殡葬用地需求638亩。结合青铜峡市各公墓服务范围和分布情况，基本满足全市50年的殡葬用地需求。详见表5。下一步将请示政府加大政府投资力度，完善公益性公墓基础设施建设，加强公墓规范化管理，积极引导群众到公益性公墓进行安葬。报请市人民政府建议利通区人民政府加快筹划建设利通区汉民公益性公墓，引导利通区回、汉民群众依法依规在利通区境内公墓进行安葬。

六、各公墓用地需求

**（一）**西山公墓总面积2683亩，剩余可利用面积1136亩，共需求用地1416亩，能满足50年殡葬用地需求。

**（二）**牛首山公墓总面积2586亩，剩余可利用面积1503亩，共需求用地921亩，能满足50年的殡葬用地需求。

**（三）**铝厂公墓总面积1693亩，剩余可利用837亩，共需求用地151亩，能满足50年的殡葬用地需求。

**（四）**臭泉沟公益性公墓维持公墓现状，不再允许群众在公墓内安葬，不再扩大埋葬范围，引导周边回族群众集中安葬于牛首山回民公益性墓区。

表5 殡葬用地需求统计

单位：亩

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **公墓名称** | | | **服务范围** | | | **总面积** | | **现存量** | | **需求量** | **还需用地面积** |
| 西山公墓 | 汉民经营性墓区 | | 青铜峡市80%的汉族群众及2000座迁坟坟墓 | | | 1500 | | 445 | | 1146 | 141 |
| 汉民经营性墓区50年预留用地 | | 907 | | 498 | |
| 回民公益性墓区 | | 青铜峡市50%的回族群众 | | | 276 | | 193 | | 270 | 77 |
| 牛首山公墓 | 汉民经营性墓区 | | 利通区28%汉族群众，青铜峡10%的汉族群众 | | | 1000 | | 691 | | 421 | / |
| 汉民公益性墓区 | | 利通区20%汉族群众，将吴忠市汉民公墓范围外约6000座坟迁进吴忠市汉民公墓范围内 | | | 959 | | 331 | | 136 | / |
| 回民公益性墓区 | | 青铜峡市50%回族群众，利通区20%回族群众 | | | 627 | | 481 | | 364 | / |
| 铝厂公墓 | | | 青铜峡10%的汉族群众 | | | 1693 | | 837 | | 151 | / |
| **合计** | | **6046** | | **3152** | **2488** | | **700** | |

七、各公墓（近期、远期、远景）用地需求

**（一）近期规划（2023-2027）。**详见附表6，青铜峡市殡葬设施近期（2023-2027年）用地分期建设规划表。

**1.西山公墓。**一是汉民经营性墓区，年用地量为27.8亩，5年殡葬用地139亩，其中经营性墓位用地60亩，土地由公墓公司挂牌取得，分别是月牙湖B区、C区各10亩，月牙湖D区29亩，凤陵B区的11亩。公益性墓位79亩，分别是月牙湖B区16亩、C区18亩，凤陵B区的45亩，土地由政府划拨，土地属性由牧草地变更为殡葬用地，变更费用由公墓公司承担。将迁坟安置区水泥路以南563亩土地，作为50年预留殡葬用地予以保留。二是回民公益性墓区年用地量为3.2亩，5年殡葬用地16亩，位于公墓东南方向，土地由政府划拨。

**2.牛首山公墓。**一是汉民经营性墓区，年用地量为20.6亩，5年殡葬用地107亩，其中经营性墓位用地54亩，位于永和陵北侧区域，土地由公墓公司挂牌取得。公益性墓位用地53亩，位于永康陵东侧，土地由政府划拨，土地属性由牧草地变更为殡葬用地，变更费用由公墓公司承担。二是公益性墓区，其中：汉民公益性墓区年用地量为5.6亩，5年殡葬用地28亩，位于公墓北侧7亩，南侧21亩，土地由政府划拨；回民公益性墓区年用地量为9亩，5年殡葬用地45亩，位于公墓东南方向，土地由政府划拨。

**3.铝厂公墓。**墓区年用地量为6.4亩，5年殡葬用地32亩，位于公墓东南方向，土地由政府划拨。

**4.臭泉沟回民公墓。**不再安葬遗体，由青铜峡镇管理，逐步取消。

**（二）远期（2028-2035）。**详见附表6，远期（2028-2035年）用地分期建设规划表。

**1.西山公墓。**一是汉民经营性墓区年用地量约为28亩，远期殡葬用地共需260亩。规划用地分别位于青陵D区、凤陵西区，经营性墓区进行挂牌，公益性墓区由政府划拨。二是回民公益性墓区每年用地量为5亩，远期殡葬用地共需43亩。

**2.牛首山公墓。**一是汉民经营性墓区年用地量为20亩，远期殡葬用地共需113亩。规划用地分别位于永和陵、永泰陵西区，月牙湖区北区等。规划用地分别位于青陵D区、凤陵西区，经营性墓区进行挂牌，公益性墓区由政府划拨。二是汉民公益性墓区年用地量为5亩，远期殡葬用地共需30亩；回民公益性墓区年用地量为20亩，远期殡葬用地共需112亩。

**3.铝厂公墓。**墓区年用地量为6亩，远期殡葬用地共需25亩。

**（三）远景（2036-2072）。**详见附表6，远景（2036-2072年）用地分期建设规划表。

**1.西山公墓。一是**经营性墓区远期规划，需殡葬用地747亩；远景规划，需殡葬用地1146亩。**二是**回民公益性墓区远期规划需殡葬用地211亩；远景规划，需殡葬用地270亩。

**2.牛首山公墓。一是**经营性墓区远期规划，需殡葬用地201亩；远景规划，需殡葬用地421亩。**二是**公益性墓区，其中：汉族公益性墓区远期规划，需殡葬用地78亩。远景规划，需殡葬用地136亩；回族公益性墓区远期规划，需殡葬用地207亩；远景规划，需殡葬用地364亩。

**3.铝厂公墓。**远期规划，需殡葬用地94亩；远景规划，需殡葬用地151亩。

**4.殡仪馆的预测及分析。**按照民政部各省（自治区）地级市均要建设火葬设施要求，规划在青铜峡市内建设吴忠市火葬场，引导群众移风易俗，改革土葬，逐步有序推进火葬。

**5.殡仪服务站/服务中心的预测及分析。**为方便群众文明祭祀，规划在牛首山公墓内建设1座殡仪服务站。

表6 青铜峡市各公墓及殡葬设施近期（2023-2027年）、远期（2028-2035年）、远景（2036-2072）用地分期建设规划表

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **序号** | **名称** | | **属性** | **总占地面积（亩）** | **规划占地面积（亩）** | **现状已利用面积（亩）** | **现状不可利用面积（亩）** | **现状剩余可利用面积（亩）** | **近期2023-2027年累计5年用地面积（亩）** | | **远期2028-2035年累计8年用地面积（亩）** | **远景规划累计50年殡葬用地面积（亩）** | **备注** |
| **公益性** | **经营性** |
| 1 | 牛首山殡仪服务中心 | | 规划 |  | 9 |  |  |  |  |  |  |  | 规划位于牛首山公墓汉民经营性墓区内 |
| 2 | 火葬殡仪馆 | | 规划 |  | 30 |  |  |  |  |  |  |  | 规划位于铝厂公墓内 |
| 3 | 青铜峡市殡仪馆 | | 现状 | 5 |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 4 | 西山公墓 | 汉民经营性墓区 | 规划原址扩建 | 1500 | 700 | 1007 | 48 | 445 | 79 | 60 | 198 | 1146 | 青铜峡市80%的汉族群众，另因甘城子至广武30万亩葡萄种植长廊建设项目，约2000座坟要迁进西山公墓，用地63亩 |
| 6 | 汉民经营性墓区50年预留用地 | 规划预留用地 | 959 |  | 409 |  | 498 |
| 7 | 回民公益性墓区 | 现状 | 276 |  | 56 | 27 | 193 | 16 |  | 43 | 270 | 青铜峡市50%的回族群众 |
| 8 | 牛首山公墓 | 汉民经营性墓区 | 现状 | 1000 |  | 309 |  | 691 | 53 | 54 | 113 | 421 | 服务于利通区28%的汉族群众及青铜峡市10%的汉族群众 |
| 9 | 汉民公益性墓区 |  | 959 |  | 628 |  | 331 | 28 |  | 30 | 136 | 服务于利通区20%的汉族群众，及吴忠市汉民公墓范围外约6000座坟迁进吴忠市汉民公墓范围内，用地188亩 |
| 10 | 回民公益性墓区 | 现状 | 628 | 260 | 99 | 47 | 482 | 45 |  | 112 | 364 | 服务于利通区20%的回族群众及青铜峡市50%的回族群众 |
| 11 | 铝厂公墓 | | 现状 | 1693 |  | 436 | 420 | 837 | 32 |  | 25 | 151 | 服务于青铜峡市10%的汉族群众 |

1. 殡葬用地规划布局

一、选址原则及建设标准

根据民政部、中央文明办、发改委等16部门《关于印发<关于进一步推动殡葬改革促进殡葬事业发展的指导意见>的通知》和自治区民政厅 国土资源厅《关于进一步推进殡葬改革设立殡葬规划用地意见的通知》（宁政办发﹝2015﹞104号）文件中的规定。选址原则和建设标准如下：

**选址原则：**选址应当选择荒山瘠地，不得选定在耕地、水库、湖泊、河流、沟渠堤坝周边，不得选定在风景名胜区、文物保护区、水源保护区1000米以内和铁路、主干道路两侧500米以内，不得选定在耕地后备资源区。选址主要有扩容、扩建、迁建、迁并、新建五种方式。

**（一）**扩容—有存量用地，且不影响其他建设的现状殡葬设施，在规划用地面积不扩大的前提下，可进行扩容，适当增加墓穴数量，规划用地用完时闭园。

**（二）**扩建—符合规划原则，具备扩建条件的殡葬设施允许扩建，增加公墓规划用地面积和墓穴数量。

**（三）**迁建—指为满足现状殡葬设施搬迁安置需要而新选址建设的公墓，迁建公墓要符合相关规划要求和殡葬改革的总体布局。

**（四）**迁并—指由于城市建设发展以及生态保护相互矛盾的殡葬设施，应搬迁合并到其他设施中。

**（五）**新建—指根据殡葬设施需求预测，需要新建的殡葬设施。

**建设标准：**要将殡葬规划用地的建设与荒山荒坡绿化治理、散埋乱葬治理结合起来。**一是**保障50年的殡葬需求、明确20年的使用周期、坚持5年的开发建设期限。**二是**严格控制墓穴占地标准。骨灰墓穴(含双人墓穴)占地面积不得超过2平方米；遗体墓(含双人墓)不得超过6平方米。**三是**殡葬规划用地的绿化覆盖率不低于30%，确保建设一片绿化一片，作为公共基础设施永久保留、循环利用。

二、殡葬设施用地选址

**殡仪馆：**按照民政部各省（自治区）地级市均要建设火葬设施要求，规划在青铜峡市内新建带火葬设施的殡仪馆1座。

**殡仪服务中心：**为方便群众文明祭祀，规划在牛首山公墓内建设1个殡仪服务中心，牛首山公墓有限公司投资400万元，在公墓办公楼东侧至曹大沟间建设占地面积8亩，建筑面积为724平方米的殡仪服务中心。

三、规范殡葬设施用地审批手续

**（一）**对现有公墓，完善相关手续，由民政会同自然资源等部门进行调研，提出“尊重历史，实事求是，依法依规”的原则，要求对现有公墓用地进行测量，分清公益性、经营性用地及公共设施用地性质，分门别类，依法供给土地，办理使用手续，争取在近期逐步妥善解决。

对于墓区现有全部土地面积（包括已开发利用和剩余殡葬用地）以各墓地设施为主，进行一次性规划基础设施和绿化、道路、公共设施分区，规划公益性、经营性及节地生态安葬墓区用地，根据相关规定申报备案，这是墓区办理土地手续和今后建设的基础。

对于公墓范围内面积较大的未开发用地，属于规划50年殡葬用地需求的，根据墓区实际需要，纳入国土空间规划，按规划依据办理建设用地征转相关手续，列入当地殡葬建设用地规划，按开发建设程序报批，公益性公墓及殡葬设施用地采取划拨方式，经营性墓地实行一次性招、拍、挂供地或分期（5年）分批招、拍、挂供地。

**（二）**对新规划的公墓，与相关部门明确具体位置，完善相关土地手续。按照规划，进行一次性规划基础设施和绿化、道路、公共设施分区，规划公益性、经营性及节地生态安葬墓区用地，坚持5年的土地规划开发建设期限。

四、殡葬设施规划建设

**（一）公墓建设标准**

**1.公益性公墓。**指为辖区群众提供遗体安葬或骨灰安置服务且不以盈利为目的的公共墓地，旨在满足城乡居民遗体安葬或骨灰安置的基本殡葬需求，以体现和谐社会条件下公益事业均等化和普惠特点。公墓内应设置多种安葬形式。公益性公墓建设应体现园林化特点，宜开设防火隔离带，绿化覆盖率不低于30%。公墓内道路应有明显标识，通向骨灰安置区的道路应有环形路。道路出入ロ不应少于2个，出入口最大宽度不宜大于10米。公墓应配置遗物祭品焚烧专用设备，其烟尘和气态污染物排放应符合国家有关标准的规定。还应设置分类垃圾箱，祭奠场所应设置封闭的固体废弃物盛放装置。公益性公墓建设必须严格按照民政部《城市公益性公墓建设标准》（建标182-2017）。

**2.经营性公墓。**指为群众提供骨灰安葬或遗体安葬并实行有偿服务的公共墓地。墓园内应设置多种安葬形式，逐步推动节地生态安葬等绿色安葬形式，在西山公墓富贵苑东侧规划10亩土地、牛首山公墓规划5亩土地，由公墓公司建设树葬区，免费为火化的群众提供墓位，引导群众进行树葬等生态葬。

公墓应配置遗物祭品焚烧专用设备，其烟尘和气态污染物排放应符合国家有关标准的规定。还应设置分类垃圾箱，祭奠场所应设置封闭的固体废弃物盛放装置。

**（二）殡仪服务设施建设标准**

**1.殡仪馆。**建设应按照建设部、民政部联合颁布的《殡仪馆建设标准》 (建标 181-2017)《殡仪馆建筑设计规范》(建标﹝1999﹞257 号)选址、设计和施工。新建殡仪馆绿地率宜为35%，殡仪馆建筑耐火等级不应低于二级。

殡仪馆建设规模以年遗体处理量确定，年遗体处理量等于服务人口数量乘以当地人口死亡率。

总平面布局应根据功能分设业务区、殡仪区、火化区、骨灰寄存区、行政办公区和停车场。殡仪馆各功能分区中各类用房面积比例宜符合相关的规定。

**2.殡仪服务中心。**是由民政部门管理的专门从事遗体接运、存放和悼念逝者等殡葬服务场所。

**（三）公墓建设**

详见附表7青铜峡市殡葬设施规划一览表（第26页）

**1.经营性公墓**。均为现状保留设施，规划期间针对不同墓地设施存在的不同问题做出相应规划，按照相关政策要求不再増加经营性公墓数量，规划内容如下：

西山公墓：汉民经营性墓区规划完善公墓内部基础设施建设，按规范要求布置给水排水设施，严格控制墓穴大小，建设一定比例的骨灰穴和节地生态安葬设施，逐步减少遗体墓穴的建设，努力提高墓区绿化覆盖率。公墓应配置遗物祭品焚烧专用设备。祭奠场所应设置封闭的固体废弃物盛放装置。注重公墓生态景观建设，逐步形成富有特色的文化墓园。禁止建设超面积大墓、豪华墓、住宅式墓地、家族式墓地、装棺二次葬的现象发生，规范殡葬管理。远期规划2028-2035年期间，分别在公墓内部建设树葬、花坛葬设施，满足当地群众祭扫需求。回民公益性墓区规划完善土地使用手续；完善墓区内部道路、绿化等基础设施建设，倡导使用可降解的材料，不使用石匣，不留坟头的葬法，鼓励种树，绿化、美化墓区，营造良好的墓园环境，服务于当地回族群众。

牛首山公墓：汉民经营性墓区规划完善内部基础设施建设，严格控制墓穴大小，建设一定比例的骨灰墓穴和节地生态安葬设施，逐步减少遗体墓穴的建设，努力提高墓区绿化覆盖率；公墓应配置遗物祭品焚烧专用设备。祭奠场所应设置封闭的固体废弃物盛放装置。公墓需在墓区等层面加强文化建设，逐步形成富有特色的文化墓区。凭借节地生态安葬设施开展生动活泼的生命文化教育，有利于人们树立正确的生命价值观及推广节地生态安葬。远期规划2028-2035年期间，分别在公墓内部建设树葬、花坛葬设施，满足当地群众祭扫需求。汉民公益性墓区规划按相关规定完善土地使用手续；近期重点针对墓区现状进行整治，加强公墓植树绿化，倡导节地安葬，杜绝圈地乱埋乱葬现象。回民公益性墓区是历史形成的墓地，积极争取政府财政资金，新修道路，植树绿化，倡导节地安葬，杜绝圈地现象，倡导回族群众慢慢减少使用石匣，引导使用可降解的材料。

**2.公益性公墓**。均为现状保留设施，规划期间针对不同墓地设施存在的不同问题做出相应规划，规划内容如下：

铝厂公墓：主要服务于公墓周边群众及铝厂职工，完善公墓内部道路、环卫、消防等基础设施建设，建设一定比例的骨灰及节地生态安葬墓区。改善墓区环境，配置遗物祭品焚烧专用设备。祭奠场所应设置封闭的固体废弃物盛放装置。禁止建设超面积大墓、豪华墓，住宅式墓地的现象发生，规范公墓管理。

公益性公墓管理措施。一是将牛首山汉民公益性墓区交由牛首山公墓公司代管，新修道路，整理空地，允许修建公益性墓位，由发改局进行成本核算制定销售价格。二是成立公墓管理服务中心，由市民政局管理，每个墓区招聘或调配2-3名公益岗职工，对牛首山回民公益性墓区、西山回民公益性墓区、铝厂公墓进行24小时管护，加强公墓绿化，引导群众按照规划，依次有序埋葬，管护人员工资纳入政府财政预算。

公墓建设坚持节约资源、保护生态、方便群众、从严管控的原则，提倡移风易俗、厚养薄葬，鼓励采用无碑、无坟堆、花草树木等新的文明埋葬方式。

公益性公墓墓穴的使用，以划分区域为主，按墓穴顺序依次埋葬，任何人不得随意挑选或预定墓穴，不得任意扩大墓穴用地。

1. **殡仪馆及殡仪服务中心建设**

详见附表7青铜峡市殡葬设施规划一览表（第26页）

完善殡仪服务设施，规划新建牛首山殡仪服务中心，规划新建火葬殡仪馆。具体如下：

**1.**市殡仪馆：位于小坝镇古峡西街以北，距市区1公里，占地面积5亩，完善基础设施建设。

**2.**新建牛首山殡仪服务中心：新建殡仪服务中心均应编制详细建设规划，包括总平面图和鸟瞰图，对道路、停车场、绿化及附属设施建设进行详细布置，并申报备案。殡仪服务中心应规划设置行政办公区、综合服务区、吊唁厅、主干道路、停车场、绿化、水利水电等，吊唁厅应设置一大、二中、二小共五个档次不同的吊唁厅，可供用户按需选择。大的掉念厅满足规模较大的家庭使用可容纳200-300人。

3.规划建设火葬殡仪馆。在青铜峡市境内建设占地30亩的火葬场1座。规划殡仪馆均应编制详细的建设规划，包括业务区、殡仪区、火化区、骨灰寄存区、行政办公区和停车场。殡仪馆各功能分区中各类用房面积比例宜符合相关的规定。

五、各殡葬设施近期重点建设项目

详见附表8青铜峡市各殡葬设施近期重点建设投资项目建议表。

**（一）**近期逐步完成各殡葬设施现状土地定界工作，分析各墓地设施土地利用现状，土地利用规划为建设用地的，依法规范完善用地手续。土地利用规划不是建设用地的，应按程序进行报批。

**（二）**针对各殡葬设施现状基础设施不完善的，对近期需要建设的殡葬设施做出相应的建议，逐步满足近期群众对殡葬设施的需求。

**（三）**各墓地及殡仪服务设施均应编制详细的墓区建设规划，包括总平面图和鸟瞰图，对道路、停车场、绿化及附属设施建设进行详细布置，并申报备案。

**（四）**各公墓都要在加强现有管理的基础上，制定年度计划，加大投资力度，完善基础设施和公共服务设施，完成节地生态安葬和纪念设施的建设任务。

六、与相关规划衔接

殡葬事业发展规划要符合青铜峡市实际情况，更要结合相关规划与之衔接，符合相关规划的总体方针和目标。

**（一）与民政事业发展规划衔接。**推进节地生态安葬，加大对乱埋乱葬和墓位面积超标问题的治理力度，逐步形成保基本、广覆盖、可持续的殡葬基本公共服务体系。本规划以节约资源、保护环境为价值导向，以科学合理确定殡葬设施数量、规模、布局和功能为目标导向，结合青铜峡市实际情况，科学评估测算出本行政区域殡仪服务和公墓用地总量、除现有公墓用地外需增加的用地量，对于青铜峡市殡葬事业发展具有重要支撑作用。

**（二）与国土空间规划衔接。**规划按照促进区域协调发展，加快青铜峡市殡葬事业改革，发挥殡葬事业在构建和谐社会中的基础性保障作用的原则，以全市城乡健康发展为目标，以保障人民群众基本殡葬需求为出发点和落脚点，将殡葬规划用地纳入空间规划，切实推动殡葬事业科学健康发展。

七、建立基本殡葬服务制度

**（一）明确政策要求。**根据青铜峡市实际情况，科学制定推行惠民殡葬政策的工作方案和实施办法，积极争取以政府发文或协调相关部门联合发文形式发布实施。明确惠民具体项目，政策覆盖人群，救助保障标准、资金来源渠道、申请条件程序等内容，尽可能简化操作程序，减少结算环节，推行惠民项目减免“一站式”结算服务，确保便民、快捷、高效。加强与社会救助、养老保险等制度的衔接，通过多种方式，对享受国家定期抚恤补助的城乡居民的基本殡葬需求给予保障。

**（二）坚持统筹推进。**遵循先易后难、先起步再提标的原则，有重点、有步骤、分层次地推动惠民殡葬政策实施，逐步从重点救助对象扩大到户籍人口和常住人口，从减免基本殡葬服务费用延展到奖补生态安葬方式。惠民殡葬政策将城乡困难群众基本殡葬需求纳入保障范围，列入地方财政预算。

**（三）坚持统筹城乡发展。**加快研究制定农村、流动人口、外来务工人员等群体的惠民殡葬政策，努力实现殡葬基本公共服务普惠性、均等化。对履行基本殡葬服务职能的殡仪馆、火葬场、公益性公墓等殡葬服务单位，落实政府投入和税费减免配套优惠政策，确保持续稳定地提供基本殡葬服务。鼓励青铜峡市经营性公墓自主开展节地生态安葬，对积极建设节地生态安葬场地和设施项目的，完成项目申报、组织实施、竣工验收、投入使用等程序后，给予一定奖励补助。

**（四）争取公共投入。**将殡葬救助保障等公共服务支出列入本级政府财政预算，建立健全殡葬公共服务投入和稳定增长机制。按照国家相关规划要求，将保障群众基本殡葬需求放在重要位置，争取政府重点安排预算为城乡基本生活困难家庭解决基本殡葬服务费用，并为采取骨灰撒散等生态安葬方式的亡故者提供免费服务。不断加大与基本殡葬服务相配套的设施设备的更新改造力度，健全以遗体火化、骨灰存放及生态安葬为主的殡葬公共服务网络，保障惠民殡葬政策顺利实施。

**（五）明确职责分工。**各有关部门要进一步明确殡葬管理职责分工、加强协同配合、建立政府主导、民政牵头、部门协作的惠民殡葬工作机制。负责制定惠民殡葬政策具体实施办法，指导殡葬服务单位做好服务对象资格审查、费用结算、档案管理等工作，不断增强服务能力，提高服务水平，加强财政部门的协调，将实施惠民殡葬政策所需资金纳入年度预算，足额安排，定期结算，并随火化人员数量增减和发改部门收费标准做出相应调整。

**（六）加强宣传引导。**抓好惠民殡葬政策的落实工作，切实加强惠民殡葬专项资金管理，确保专款专用，公开透明。建立健全惠民殡葬政策公开公示制度，利用宣传单、服务卡、公示墙等多种形式，将惠民政策实施内容、惠及人群、减免报销方式等关系群众切身利益的问题，主动向社会公开，扩大政策知晓度，不断提高群众参与殡葬改革的主动性。充分发挥惠民殡葬政策的综合社会效力，将其与逐步推行火葬、生态殡葬、倡导移风易俗结合起来，加强政策宣传，强化舆论引导，形成以惠民政策带动遗体火化普及、节地生态安葬、丧事文明简办的效果，营造推动殡葬改革的良好氛围。

1. 殡葬管理制度

一、完善殡葬管理办法

为进一步推进殡葬改革，规范殡葬管理，根据《国务院殡葬管理条例》、《宁夏回族自治区殡葬管理办法》、宁夏回族自治区物价局 财政厅《关于我区殡葬服务收费有关问题的批复》（宁价费发﹝2003﹞115号）和《关于规范殡葬服务收费标准的通知》（青发改价格﹝2023﹞2号），结合青铜峡市实际，制定本管理办法。

**（一）**凡户籍所在地和居住地均在青铜峡市的城乡居民死亡后，埋葬遗体、建造坟墓应当进入经区、市、民政部门批准的公益性或经营性公墓，提倡火葬，禁止乱埋乱葬，加快土葬改革，实现埋葬公墓化。

**（二）**在青铜峡市的国家机关、社会团体及企事业单位的干部职工死亡后必须葬入公墓，少数民族党员干部去世后，尊重其民族习俗，按照有关规定予以安葬。

**（三）**禁止在耕地、林地、公园、风景名胜区、文物保护区、水库、河流堤坝附近、水源保护区1000米和铁路、公路两侧500米以内建造坟墓。对以上区域建造的坟墓以及城镇建设拆迁、农田建设、重点工程，应当限期迁移。迁坟并在规定期内主动迁入公墓的，按照《吴忠市人民政府关于地上附着物和青苗补偿标准的批复》（吴政发〔2022〕51号）规定的补偿标准给予补助。

**（四）**办理丧事活动，不得妨碍公共秩序，危害公共安全和侵害他人的合法权益。城镇居民办理丧事活动，不得在公共场所搭建灵棚、停放尸体，办理丧事到市殡仪馆办理；不得在街道、居民区游丧、抛洒纸钱；严禁在禁火区域燃放鞭炮、焚烧祭品。对出现以上情况的，由城市管理综合执法局与小区物业公司共同对丧主及殡葬从业人员进行劝导、制止。不听劝告的，由住建局依法处置，构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予治安处罚。

**（五）**未经批准，任何单位和个人不得兴建殡葬设施，擅自兴建殡葬设施，由民政部门会同住建、自然资源等部门予以取缔，并依据相关规定予以处罚。

**（六）**公益性公墓应充分考虑群众的承受能力，遵循不以盈利为目的原则，充分体现社会福利和公益性的特点；土地为政府划拨土地，其公墓价格实行政府定价；公墓经营者销售墓地时，必须与用户签订墓地销售合同。

**（七）**切实加强对公墓的管理和年检，提倡公墓生态化、园林化、艺术化、人文化和墓碑小型化、平卧化、提倡深埋、撒散等不保留骨灰和树葬、花葬、草坪葬等节地生态安葬方式。

**（八）严格控制墓穴占地标准。**骨灰墓穴(含双人墓穴)占地面积不得超过2平方米；遗体墓(含双人墓)不得超过6平方米。墓地和骨灰存放格位使用年限为20年。

**（九）引导开展绿色殡葬。**积极引导群众开展火葬、骨灰撒河、树葬、草坪葬等绿色殡葬。

二、明确部门职责

**发改局**负责对公益性墓区墓位进行成本测算后，制定销售价格，向社会公布公益性墓穴价格，经营性墓区墓位价格执行市场调节价，受理丧葬用户投诉，依法查处经营者损害丧葬用户权益、扰乱价格秩序的行为。

**民政局**负责殡葬管理专项整治工作的组织、牵头、指导、督查督办、积极会同有关部门依法加强殡葬管理，做好殡葬管理政策标准制定、殡葬改革工作组织实施、殡葬设施审批监管等工作。建立健全监督检查制度，切实加强对公墓经营活动的监督检查和管理，坚决打击炒买炒卖墓穴和骨灰存放格位的违法行为。

**自然资源局**负责对殡葬用地的审批管理，对乱占土地建造坟墓的，要依照《中华人民共和国土地管理法》纠正和查处，违法占地建设殡葬设施、违法占用耕地、林地建坟等行为。将全市殡葬设施用地及公墓用地纳入国土空间总体规划，规范殡葬用地手续。

**公安局**加强对本部门出具的非正常死亡证明的管理，查处丧事活动中违反治安管理的行为。对殡葬管理专项整治活动中扰乱社会秩序、危害公共安全、侵害他人合法权益，构成违反《治安管理处罚法》的，给予治安处罚。

**市场监督管理局**依法对殡仪馆、殡仪服务中心、公墓收费进行监督检查和管理，指导殡葬服务单位认真执行收费公示制度，做到明码标价。

**财政局**保障落实惠民殡葬和节地生态安葬奖补政策所需的资金，合理核拨殡葬事业单位运营管理经费和殡葬事业发展经费。

**卫生健康局**加强对医疗机构的监管，规范医院死亡人员遗体处理程序，不得擅自处理遗体和无故在医院停放遗体，并严格执行遗体移交手续。

**住建局**负责对治丧环境的管理，制止沿街、沿路乱设灵堂、抛洒冥纸和燃放鞭炮等扰民行为。

**各镇政府**负责规范和加强本辖区内殡葬服务管理工作，明确责任，落实任务措施，压实属地管理责任。

三、创新管理模式

**（一）充分利用信息化手段。**加强殡葬服务单位日常信息采集分析，公示机构名录、审批、年度检查、日常抽查等信息，建立殡葬服务单位执业情况通报制度。

**（二）规范互联网模式下的殡葬管理与服务。**加快传统殡葬行业与互联网深度融合。以推行电子政务、建设新型智慧城市为契机，以数据集中和共享为途径，逐步推进殡葬行业的信息共享、技术融合。强化互联网思维，为政府决策和机构高效运行提供数据支持，推进“互联网+殡葬服务”信息基础设施建设，推动互联网和殡葬事业深度融合。

**（三）“互联网+殡葬”融合发展。**运用信息化的手段建立殡葬服务系统。将殡葬行业真正融入未来的智慧社会，促进各项殡葬活动安全、有序、规范、绿色环保地开展。提升民众文明生态殡葬的观念，推进生态殡葬的实施起到重要作用。

**（四）“互联网+”给传统的殡葬行业带来深刻变化。**加快殡葬与互联网的深度融合，利用互联网思维和手段围绕殡葬不断延伸和深化服务，从社会殡葬文化和丧葬需求出发，进行适当的应用创新。于此同时，也需要通过传统媒体、网络新媒体等宣传，让用户接受新的殡葬理念。随着互联网思维的深入人心，殡葬行业必将迎来大好的发展时机。

四、强化保障措施

**（一）充分发挥组织的保障和领导作用。**强化组织保障措施，注重人才开发和运用，推动《青铜峡市殡葬事业发展规划》（2023-2035年）顺利实施，不断规范殡葬行为，满足广大群众殡葬需求，确保全市殡葬事业改革发展深入推进。

**（二）加强组织领导。**建立健全党委领导、政府负责、部门协作、社会参与、法治保障的领导体制和工作机制，明确职责分工，完善政策措施，加强目标考核，强化责任落实，加大公共财政投入，夯实殡葬基础设施建设，体现政府的主体责任。

**（三）加强宣传引导。**充分发挥新媒体传播优势，深入宣传殡葬法规政策，普及科学知识，传递文明理念，引导群众转变观念、革除陋俗，树立厚养薄葬、文明节俭、生态环保的殡葬新风尚。

**（四）强化党员干部模范带头作用。**严格落实党员干部带头推动殡葬改革的要求，增强党员干部从严律己意识，强化党纪法规的刚性约束。

**（五）加强督查评估。**各相关部门要加强对殡葬工作政策落实情况的督查评估，定期或不定期地检查是否存在对殡葬行业监管不到位的问题，是否能够及时跟进对殡葬服务单位的事中事后监管，是否能够落实惠民扶持政策等，对发现的问题要逐项整改，加强跟踪分析和通报。

**（六）鼓励探索创新。**发扬基层首创精神，围绕殡葬领域体制机制、公共投入、监管执法、信息化建设等重点难点问题，勇于攻坚。寻求解决对策，创造积累经验，不断丰富完善相关政策措施，有效破解改革发展难题。

附表7 青铜峡市殡葬设施规划一览表

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **序号** | **类型** | **名称** | **属性** | **土地性质** | **占地面积（亩）** | **建设要求** |
| 1 | 殡仪设施 | 青铜峡市殡仪馆 | 现状 | 划拨 | 5 | 位于小坝镇古峡西街以北，距市区1公里，占地面积5亩，完善基础设施建设。 |
| 2 | 牛首山殡仪服务中心 | 规划 | / | 9 | 殡仪服务中心均应编制详细的建设规划，包括总平面图和鸟瞰图，对道路、停车场、绿化及附属设施建设进行详细布置，并申报备案。殡仪服务中心应规划设置行政办公区、综合服务区、吊唁厅、主干道路、停车场、绿化、水利水电等，吊唁厅应设置一大、二中、二小共五个档次不同的吊唁厅，可供用户按需选择。大的掉念厅满足规模较大的家庭使用可容纳200-300人；里面设置较大的灵堂，可容纳规模大的群众举行丧事活动。 |
| 3 | 西山公墓 | 汉民经营性墓区 | 现状 | 划拨 | 1500 | 完善土地使用手续；完善公墓内部基础设施建设，按规范要求布置给水排水设施，严格控制墓穴大小，建设一定比例的骨灰穴和节地生态安葬设施，逐步减少遗体墓穴的建设，努力提高墓区绿化覆盖率。公墓应配置遗物祭品焚烧专用设备。祭奠场所应设置封闭的固体废弃物盛放装置。禁止豪华墓、住宅式墓地、家族式墓地、活人墓、装棺二次葬的现象发生，规范殡葬管理。 |
| 4 | 回民公益性墓区 | 现状 | 划拨 | 276 | 完善土地使用手续；完善墓区内部道路、绿化等基础设施建设，倡导群众使用可降解的材料，不用硬化地下设施，不留坟头的葬法，鼓励种树，绿化、美化墓区，营造良好的墓园环境，服务于当地回族群众。 |
| 5 | 牛首山公墓 | 汉民经营性墓区 | 现状 | 划拨 | 1000 | 完善土地使用手续，完善公墓内部基础设施建设，严格控制墓穴大小，建设一定比例的骨灰墓穴和节地生态安葬设施，逐步减少遗体墓穴的建设，努力提高墓区绿化覆盖率。公墓应配置遗物祭品焚烧专用设备。祭奠场所应设置封闭的固体废弃物盛放装置并规范殡葬管理。公墓需在墓区等层面加强文化建设，逐步形成富有特色的文化墓区。凭借节地生态安葬设施开展生动活泼的生命文化教育，有利于人们树立正确的生命价值及节地生态安葬的推广。 |
| 6 | 汉民公益性墓区 | 现状 | 划拨 | 959 | 按相关规定完善土地使用手续；近期重点针对墓区现状进行整治，探索采取市场化管理运营，引进民间资本投资建设，新修道路，整理空地，植树绿化，倡导节地安葬，杜绝圈地乱埋乱葬现象。 |
| 7 | 回民公益性墓区 | 现状 | 划拨 | 627 | 是历史形成的墓地。按相关规定完善土地使用手续；近期重点针对墓区现状进行整治，探索采取市场化管理运营，引进民间资本投资建设，新修道路，整理道路，植树绿化，倡导节地安葬，杜绝圈地现象，倡导群众使用可降解的材料，不用硬化地下设施，不留坟头的葬法。服务于当地回族群众及利通区20%的回族群众。 |
| 8 | 铝厂公墓 | | 现状 | 划拨 | 1693 | 主要服务于铝厂职工及其家属，完善公墓内部道路、环卫、消防等基础设施建设，建设一定比例的骨灰及节地生态安葬墓区。努力改善墓区环境，配置遗物祭品焚烧专用设备。祭奠场所应设置封闭的固体废弃物盛放装置。禁止豪华墓，住宅式墓地、活人墓、装棺二次葬的现象发生，规范殡葬管理。 |
| 规划新建带火化的殡仪馆 | | 规划 | / |  | 规划殡仪馆均应编制详细的建设规划，包括业务区、殡仪区、火化区、骨灰寄存区、行政办公区和停车场。殡仪馆各功能分区中各类用房面积比例宜符合相关的规定。 |
| 9 | 臭泉沟公益性公墓 | | 现状 | 划拨 | / | 该公墓由历史形成，不再扩大用地规模，将墓区进行关闭，不再使用。 |

附表8 青铜峡市各殡葬设施近期重点建设投资项目建议表

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **名称** | | **建设内容** |
| 市殡仪馆 | | 完善公共基础设施，殡葬专用车等设备配置，淘汰落后殡葬服务设备 |
| 西山公墓 | 汉民经营性墓区 | 完善公墓用地手续、绿化、上下水管道改造，墓区改善等工程、设置封闭的固体废弃物盛放装置 |
| 回民公益性墓区 | 完善公墓用地手续、墓区整治改造，完善基础设施建设 |
| 牛首山公墓 | 汉民经营性墓区 | 完善公墓用地手续、完善道路、给排水、停车场、绿化等基础设施建设，配置遗物祭品焚烧专用设备，设置封闭的固体废弃物盛放装置 |
| 汉民公益性墓区 | 完善道路、停车场、绿化等基础设施建设，配置遗物祭品焚烧专用设备，设置封闭的固体废弃物盛放装置，明确用地范围 |
| 回民公益性墓区 | 完善公墓用地手续、墓区整治改造，完善基础设施建设 |
| 铝厂公墓 | | 完善公墓用地手续、墓区整治改造，完善基础设施建设 |
| 臭泉沟公益性公墓 | | 完善公墓用地手续、不再扩大用地规模，将墓区进行关闭，不再使用 |

1. 附则

一、本规划经青铜峡市人民政府批准实施；

二、本规划涉及的土地面积以实测确权后的面积为准；

三、本规划由青铜峡市人民政府负责解释。

1. 附图

附图1：公墓位置示意图

附图2：殡仪服务设施位置示意图

附图3：西山公墓现状图

附图4：牛首山公墓现状图

附图5：铝厂公墓现状图

附图6：臭泉沟公益性公墓现状图

附图7：青铜峡市殡仪馆现状图

附图8：青铜峡市土地利用现状图

附图9：西山公墓土地利用现状图

附图10：牛首山公墓土地利用现状图

附图11：铝厂公墓土地利用现状图

附图12：臭泉沟公益性公墓土地利用现状图

附图13: 西山公墓汉民经营性墓区近期5年用地规划范围图

附图14：西山公墓回民公益性墓区近期5年用地规划范围图

附图15：牛首山公墓汉民公益性墓区近期5年用地规划范围图

附图16：牛首山公墓汉民经营性墓区近期5年用地规划范围图

附图17：牛首山公墓回民公益性墓区近期5年用地规划范围图

附图18：铝厂公墓近期5年用地规划范围图