

附件 1

# 《怀柔区殡葬设施专项规划（2025 年-2035 年）》 征求意见稿

编制单位：北京市怀柔区民政局

总则.....	2	三、 国空规划情况 .....	21
一、 规划背景 .....	2	四、 总体空间布局 .....	22
二、 规划范围 .....	2	第五章 建设实施时序 .....	23
三、 规划期限.....	2	一、 分期建设引导 .....	23
四、 规划依据.....	3	二、 逐步取消土葬区 .....	23
五、 上位要求.....	3	第六章 管控引导措施 .....	24
六、 编制重点 .....	6	一、 殡仪馆 .....	24
第一章 设施现状与评价 .....	7	二、 经营性公墓 .....	24
一、 人口概况.....	7	三、 公益性公墓 .....	25
二、 现状殡葬设施概况.....	7	第七章 实施保障 .....	26
三、 三沿五区研究 .....	8	一、 加强规划引导 .....	26
第二章 发展趋势与案例研究.....	13	二、 完善政策机制 .....	26
一、 现代殡葬事业发展趋势.....	13	三、 推动绿色殡葬 .....	27
二、 案例研究.....	15	四、 智慧殡葬建设 .....	29
第三章 规划理念与目标.....	18		
一、 规划原则 .....	18		
二、 规划目标 .....	18		
三、 指标与标准 .....	18		
第四章 殡葬设施布局规划.....	21		
一、 骨灰量安置需求预测.....	21		
二、 用地规模预测.....	21		

# 总则

## 一、规划背景

### 1. 习近平总书记重要指示：生态环境保护是功在当代、利在千秋的事业

生态环境保护是功在当代、利在千秋的事业。要清醒认识保护生态环境、治理环境污染的紧迫性和艰巨性，清醒认识加强生态文明建设的重要性和必要性，以对人民群众、对子孙后代高度负责的态度和责任，真正下决心把环境污染治理好、把生态环境建设好，努力走向社会主义生态文明新时代，为人民创造良好生产生活环境，建设生态文明，关系人民福祉，关乎民族未来。

### 2. 《北京城市总体规划（2016年-2035年）》对怀柔的新定位及新要求

《北京城市总体规划（2016年-2035年）》对怀柔的新定位是首都北部重点生态保育及区域生态治理协作区；服务国家对外交往的生态发展示范区；绿色创新引领的高端科技文化发展区。强调城市建设对自然环境的尊重，顺应山形水势，强化建筑体量控制，严控浅山区建设行为，形成城景合一、山水互动的特色风貌。怀柔位于生态涵养区，是京津冀协同发展格局中西北部生态涵养区的重要组成部分，是北京的大氧吧，是保障首都可持续发展的关键区域。

### 3. 《怀柔分区规划（国土空间规划）（2017年—2035年）》

专项课题研究作为分区规划的主要支撑，分区规划将统筹各项研究成果，实现“多规合一”。其中民生规划主要包括交通、市政设施、教育、医疗卫生、养老、殡葬和社会福利等。本次结合实际情况和诉求，以公益性公墓为研究对象，对全区现状情况进行梳理，对未来规划布局提出适宜的方案。力求做好与怀柔分区规划、社会发展规划和民政事业等相关规划之间的有机衔接和协调统一，确保规划在总体要求上方向一致，在空间配置上相互协调，在时序安排上科学有序，提高规划的实施性和可操作性。

## 二、规划范围

本次规划怀柔行政辖区范围，总面积2122.8平方公里。

共涉及2个街道、12个镇、2个乡：泉河街道、龙山街道、怀柔镇、雁栖镇、北房镇、杨宋镇、庙城镇、桥梓镇、怀北镇、汤河口镇、渤海镇、九渡河镇、琉璃庙镇、宝山镇、长哨营满族乡、喇叭沟门满族乡。

## 三、规划期限

本次规划年限为2025年至2035年。

近期为2025年至2027年，中期至2030年，远期至2035年。

## 四、规划依据

### 1. 上位规划及政府文件

- 《国务院殡葬管理条例（2012年修正）》
- 《民政事业发展第十四个五年规划》
- 《民政部关于全面推行惠民殡葬政策的指导意见》（2012）
- 《北京市殡葬管理条例（2017）》
- 《北京城市总体规划（2016年—2035年）》
- 《北京市“十四五”时期民政事业发展规划》
- 《北京市殡葬设施专项规划（2021年—2035年）》
- 《北京市2015—2020年民政公共服务基础设施建设规划》
- 《北京市关于健全本市节地生态安葬补贴激励机制的实施意见》（2016）
- 《北京市关于进一步健全本市骨灰海葬、骨灰自然葬补贴办法的通知》（2017）
- 《北京市关于加强全市经营性公墓、墓位价格规范管理的指导意见》（2017）
- 《北京市关于全面推进绿色生态殡葬建设的意见》（2015）

### 2. 相关建设标准及规范

- 《殡仪馆等级标准（试行）》
- 《殡仪馆等级评定办法》（1990）

《殡仪馆建设标准》（2017）

《城市公益性公墓建设标准》（2017）

《骨灰节地生态安葬规范》

《公墓和骨灰寄存建筑设计规范》（JGJ/T397-2016）

## 五、上位要求

### 1. 《北京市“十四五”时期民政事业发展规划》

深化殡葬服务管理改革。明确基本殡葬服务均等化、延伸性殡葬服务多元化发展思路，加快构建以公益性服务为主体、营利性服务为补充、节地生态为导向的现代殡葬服务发展格局。

加强殡葬服务总体设计。立足逝有所安，健全完善殡葬公共服务供给、殡葬市场监管、殡葬服务移风易俗等关键制度。编制《北京市殡葬设施专项规划(2021年-2035年)》，推动把殡葬服务、殡葬设施、殡葬用地等纳入经济社会发展、城乡建设、土地利用等总体规划。制定加强殡葬设施建设规范化管理工作的意见，实施节地生态安葬奖补政策，深入推进丧葬礼俗改革。区分公益和市场、事业和企业、保障兜底和个性化服务，分类推进殡葬服务单位改革。对以提供基本殡葬服务为主的殡葬服务机构，加大财政保障力度，强化公益属性。坚持盘活存量，启动实施现有殡葬设施节地生态化更新改造工程，推动存量设施有序整合、提升效能和跨地区利用。

深化殡葬服务供给改革。突出殡葬服务公益性属性，健全基本殡葬服务制度，推行基本殡葬服务目录化管理，发挥政府在保障基本殡葬服务中的主导作用，构建“基本性殡葬服务体现公益、延伸性殡葬服务依托市场”的服务保障体系。加大基本殡葬服务投入，建立健全殡葬事业公共投入机制和稳定增长机制。优化城乡殡葬服务设施布局，规范殡葬设施配置标准、数量规模。培育殡葬服务多元供给主体，引入社会力量，满足群众多样化服务需求。推进“互联网+殡葬服务”，建立殡葬管理服务数据库，推行预约服务制度，提高殡葬服务管理信息化、规范化、便捷化水平。健全殡葬服务监管体系，完善部门协同监管机制，有效遏制殡葬领域违规现象。

## 2. 2025年中央一号文件《中共中央国务院关于进一步深化农村改革扎实推进乡村全面振兴的意见》

第二十三条 推进农村移风易俗。推进农村高额彩礼问题综合治理，发挥妇联、共青团等组织作用，加强对农村适婚群体的公益性婚恋服务和关心关爱。加大对婚托婚骗等违法行为的打击力度。加强宗祠规范管理。深化殡葬改革，推进公益性生态安葬设施建设。持续整治人情攀比、大操大办、厚葬薄养、散埋乱葬等突出问题，完善约束性规范和倡导性标准。规范农村演出市场，深入整治低俗表演活动。加强农村科普阵地建设，反对封建迷信。

## 3. 北京市殡葬设施专项规划（2021年—2035年）

### （1）至2035年新增骨灰实现100%生态安置

大力推行节地生态安葬。推广不占或少占土地、少耗资源、少使用不可降解材料的节地生态安葬方式。严格控制墓位建设标准，不断提高节地生态安葬比例，引导从依赖资源消耗，逐步向绿色生态可持续发展转型。至2035年，全市新增骨灰实现100%节地生态化安置。加强宣传教育和政策引导力度，逐步降低传统墓穴葬比例。至2035年，全市年新增骨灰安置量中的节地型墓葬、立体葬、生态葬比例力争达到5:3:2。公益性公墓中的墓葬数量不应高于骨灰安置总量的40%，节地型墓葬、立体葬、生态葬比例按照4:4:2进行引导。新增骨灰公益性公墓安置比例力争由现状的30%提升至50%左右。

### （2）规划明确了各种类型墓位的占地面积、综合占地面积

安置骨灰的独立墓位（单穴）占地面积不得超过0.5平方米，综合占地不得超过2平方米；合葬墓位占地面积不得超过0.8平方米，综合占地不得超过2.5平方米。骨灰安放格位的单位建筑面积指标不大于0.25平方米，综合占地不得超过0.5平方米。

生态葬用地计入绿化用地（不含海葬）。其中，草坪葬每穴占地面积宜控制在0.1平方米以内，树葬每穴占地面积宜控制在0.5平方米以内。

安置遗体的墓位（含合葬墓位）占地面积不得超过4平方米。

鼓励墓碑小型化、艺术化或不设碑。

### （3）规划明确至2035年进行严格管控，原则上不再新增各类殡葬设施占地总规模

在保障城乡居民殡葬需求的基础上，坚持节约集约利用土地，充分利用存量资源，严格控制殡葬设施数量及占地规模。至2035年，全市各类殡葬设施占地总规模原则上不再增加（现状占地规模不含散坟和集中埋葬点）。逐步建立以公益性服务为主体的殡葬设施发展格局，优化公益性公墓布局，压缩现状占地，形成与安置容量相适应的发展规模。除特殊情况外，全市原则上不再新增殡仪馆和经营性公墓审批，进一步加强规模管控和用地规范化管理。

#### （4）规划充分利用现有资源，优先建设公益性骨灰堂，以3-5年为周期进行分期建设

以保障城乡居民安葬需求为前提，按照节地生态、规模适度、公益惠民原则，优先建设公益性骨灰堂，统筹建设公益性公墓，保障公益性殡葬设施用地，推动形成以公益性为主体、经营性为补充、节地生态为导向、城乡统筹兼顾的骨灰安置服务供给格局。鼓励打破乡镇辖区限制，综合安置需求量、公墓规模合理性和安置服务便利性，统筹划定乡镇级公墓骨灰安置服务范围。

坚持需求导向，避免盲目占地。结合当地习俗、交通和地理条件，以安葬意愿调查和需求预测为依据，优先选择意愿强、需求大的地区试点建设公益性公墓，根据试点经验逐步推广，避免一次性盲目铺开，造成土地和资源浪费。分期分批建设，减少环境干扰。以3—5年为周期估算安置需求，分期分批进行墓穴建设，未利用土地应先期用于绿化，原用地性质为农用地或林地的应维持原使用功能。优先存量资源。以兼顾

安置容量与服务便利度为前提，充分依托现有设施，大力挖潜已占土地资源，尽量避免另行选址新建，减少邻避影响范围。新增设施应优先利用减量腾退用地和荒山瘠地。

非重点区域的散坟和集中埋葬点，可结合权利人和村集体意愿制定具体处置方案，具备条件的集中埋葬点可就地整改提升为公益性公墓，纳入规范管理。

#### （5）多规划条例均明确了严守“红线”要求

严格落实两线三区、饮用水水源保护区、风景名胜区、自然保护区、森林公园、文物保护单位等禁限建要素管控要求，按照相关法律法规要求，合理确定用地范围。

禁止建设要素管控线内禁止一切新增殡葬设施建设。现有设施应系统梳理民政、规划、建设等部门相关审批手续，与禁建要素主管部门充分协商，逐个制定处理方案。

人口布局方面，应优先在安置需求较高区域周边选址，降低交通成本。功能布局方面，应避让集中建设区、人口密集区、生态功能突出或生态敏感地区，避免功能干扰。交通方面，应优先于高速公路、快速路及干线公路周边区域选址，方便居民祭扫，但需注意避免紧邻“三沿”地区，以免造成不良视觉影响。文化心理方面，应与住宅区、村庄、学校、医院等敏感功能建筑保持适度距离，缓解周边居民心理压力。

## 六、编制重点

规划以殡仪馆、经营性公墓和公益性公墓为重点，明确发展目标、规模总量、布局要求和建设标准，提出规模以下散坟埋葬点、集中埋葬点治理原则，并对服务管理、政策机制等软环境建设提出建议。规划聚焦以下几方面内容：

### 1. 摸清底数

对现状殡仪馆和经营性公墓的审批、占地、墓位建设和骨灰安置情况进行详细摸排，初步梳理规模以下散坟埋葬点及集中埋葬点现状情况，形成基础底数。

### 2. 明确需求

确定合理的葬式结构和建设标准，充分挖潜、整合已占土地资源，确定怀柔全区殡葬设施发展方向和规模总量。

### 3. 优化布局

针对现状殡葬设施空间布局失衡、供需关系结构性失调、服务覆盖率不足等问题，对不同地区、不同类型的殡葬设施提出差异化配置策略，使殡葬设施布局与城乡用地结构相协调、与居民使用需求相适应。

### 4. 提升服务

从规划引导、标准建设、宣传引导等方面，提出殡葬设施管理体系和服务水平优化提升的意见建议。

# 第一章 设施现状与评价

## 一、人口概况

全区户籍人口数约为28.95万人，常住人口数约为39.95万人。

## 二、现状殡葬设施概况

殡葬设施指向怀柔区常住人口提供殡葬服务的各类经营性和非经营性设施，包括殡仪馆、公墓等。按照“殡”与“葬”的不同含义，可分为殡仪服务设施和骨灰（遗体）安置设施两大类。

目前怀柔区内殡仪服务设施为殡仪馆，骨灰（遗体）安置设施为经营性公墓、集中埋葬点（含骨灰堂）及规模以下散坟埋葬点，全区目前尚无公益性公墓。

### 1. 殡仪服务设施

殡仪服务设施包括殡仪馆和殡仪服务站两类（不含太平间）。

#### （1） 殡仪馆

殡仪馆是指专门用于提供遗体火化以及遗体接运、存放、火化、防腐、整容、悼念和骨灰寄存等服务的设施。

目前怀柔区有殡仪馆一处，即怀柔区殡仪馆。

#### （2） 殡仪服务站

殡仪服务站是指专门用于提供除火化以外的殡葬用品销售、风俗礼仪、悼念等服务的设施。

目前怀柔区尚无由民政局审批建立的殡仪服务站。

### 2. 骨灰（遗体）安置设施

骨灰(遗体)安置设施主要为公墓(含骨灰堂)，是专门用于安葬骨灰或者遗体的设施，包括公益性公墓和经营性公墓两类。

#### （1） 公益性公墓

目前全区尚无公益性公墓。

#### （2） 经营性公墓

经营性公墓指以经营为主要目的，为城乡居民提供安葬服务的设施(含骨灰堂)。

怀柔区现有经营性公墓两处，一处为北京市凤凰山陵园，另一处为北京市九公山长城纪念林。

### 3. 集中埋葬点和规模以下散坟埋葬点

集中埋葬点、规模以下散坟埋葬点指在公墓以外安葬遗体或骨灰的墓穴和地面构筑物(含土丘)，其中在一定区域内零散分布的称为规模以下散坟埋葬点，集中成片的称为集中埋葬点。

集中埋葬点、规模以下散坟埋葬点为现状骨灰(遗体)安置载体，不属于规划殡葬设施。结合怀柔区功能与发展时序，未来将开展分类整理，就地整治提升或迁移至公墓，逐步实现规范化管理。

### 三、三沿五区研究

结合《北京市殡葬设施专项规划》及怀柔区地区现状情况，明确三沿五区范围为高速公路、国市道及重要公路、铁路，水资源保护区、文物保护区、风景名胜区、自然保护区、森林公园、湿地公园、城镇开发边界（重点功能区）。

#### （1）《北京市铁路干线两侧隔离带规划建设管理暂行规定》

第二条 本市行政区域内的铁路干线(包括京山线、京承线、京秦线、京包线、京通线、丰沙线、京原线、京广线、大秦线和东南环线、东北环线、西北环线)沿线两侧，依照本规定划定隔离带(以下简称隔离带)。

第三条 隔离带的范围：

铁路干线通过城镇地区(包括北京城市总体规划方案中规划的城镇建设地区，下同)的路段，以铁路干线(含规划干线)外侧轨道为准，每侧向外划定30米为隔离带。

铁路干线通过平原农业区的路段，以铁路干线外侧轨道为准，每侧向外划定100米为隔离带。

铁路干线的车站(场)和通过山区路段的隔离带范围，由市城市规划管理局按规划的需要和具体情况确定。

第四条 隔离带内可以植树造林，绿化美化；原是耕地的，仍可种植农作物。但不得妨碍铁路的运输安全和线路设施的管理维护。在隔离

带内埋设市政管线，建设道路和管理养护铁路所必需的道班房、变电站等铁路运输维护设施，必须符合规划的要求。

第五条 隔离带内不得新建或扩建城市建设工程。现有城市建设工程，应按照市城市规划管理局制定的调整改造方案，逐步迁出隔离带。属危险房屋，迁出隔离带又确有困难的，只许在原用地范围内进行必要的翻建，不准扩大用地，不准增加建筑物的高度。

#### （2）《北京市人民政府关于在城市干道两侧和交叉路口周围新建、改建建筑工程的若干规定》

凡在本市市区和郊区城镇地区的道路(包括主干道、次干道和支路，以下简称城市道路)两侧和交叉路口周围新建、改建建筑工程，均须按以下规定保持建筑工程与城市道路(即规划道路红线，下同)之间的距离：

1) 立体交叉路口周围建筑工程与城市道路距离的宽度，视城市道路宽度而定：城市道路宽度在150米以上的，距离的宽度不小于15米；城市道路宽度在150米以下(含150米)的，距离的宽度不小于30米。

立体交叉引桥高出地面的，建筑工程距离引桥路面外边线的宽度不小于30米。

特殊形式立体交叉路口周围建筑工程与城市道路距离的宽度，由市规划管理局视具体情况确定。

2) 平交路口周围30米范围内，根据规划的需要，建筑工程与城市道路距离宽度不小于10至20米。

3) 城市道路两侧(即非交叉路口的路段)建筑工程与城市道路距离的宽度,由市规划管理局按规划的需要规定。

4) 城市道路两侧现有建筑物翻建或建设临时性建筑工程,按规定保留距离的宽度确有困难的,可适当照顾。但建筑工程与现有城市道路路面边线的距离,不得小于 10 至 15 米。

现有城市道路交叉口范围内,禁止新建临时性建筑工程。

### (3) 《北京市人民政府关于在城市干道两侧划定隔离带的规定》

#### 1) 城市干道两侧隔离带的范围

a) 规划市区范围内的三环路、四环路和外环路(即公路一环路)以及北京地区的公路二环路,通过城镇地区(包括《北京城市建设总体规划方案》中规划为城镇建设地区,下同)的路段,按规划干道红线的要求控制建设,通过平原农业区的路段,以规划干道红线为准,两侧向外分别各划 100 米为隔离带。

b) 以规划市区二环路为起点,向外放射的九条规划主干道(见附件一),通过城镇地区的路段,按规划干道红线的要求控制建设,通过平原农业区的路段(直至北京辖区边界,下同),以规划干道红线为准,两侧向外分别各划 100 米为隔离带。

附件一:九条规划主干道为:

京承公路:东直门—酒仙桥—顺义—怀柔—密云—古北口—承德。  
(含机场路支线,原定整顿范围超过一百米的部分不变)

京榆公路、京津塘公路、京开公路、京保公路、京原公路、京大公路、京张公路、京丰公路等。

c) 总体规划规定的次干道(见附件二),通过城镇地区的路段,按规划干道红线的要求控制建设,通过平原农业区的路段,以规划干道红线为准,两侧向外分别各划 70 米为隔离带。

附件二:规划次干道(第一批)为:

东北城角—沙子营—高丽营—怀柔、怀柔—汤河口—琉璃庙等。

d) 规划规定需修建立交的干道路口,位于城镇地区的,按规划立交红线的要求控制建设,位于农业区的,应按规划立交红线向外划 100 米为隔离带。

e) 规划主、次干道通过山区的路段,由所在县(区)人民政府与市规划局根据需求和具体情况划定隔离带。

2) 在城市干道两侧隔离带内的土地,可以继续耕种,植树造林,种花植草,按照城、乡规划开挖沟渠、打井埋管、栽杆架线。但除管理养护本干道所必须的检查站、道班房外,不准任何单位和个人在隔离带内建造生产和生活用房以及各类棚屋和设施。

### (4) 《北京市公路条例》

本条例适用于本市行政区域内公路的规划、建设、养护、收费、使用以及其他相关管理活动。本条例所称公路,包括公路桥梁、隧道和涵洞。按其在公路路网中的地位分为国道、市道、县道、乡道和村道。

公路用地范围按照以下标准确定:

1) 公路两侧有边沟的，其用地范围为公路两侧边沟外缘起 1 米的区域；

2) 公路两侧无边沟的，其用地范围为公路路缘石外缘起 5 米的区域；

3) 封闭公路用地范围为公路两侧隔离栅起 1 米的区域。

本条例实施前公路的用地范围与上述规定不一致的，按照现状范围确定。

公路建筑控制区的范围从公路用地外缘起按照以下标准划定：

1) 国道 20 米，市道 15 米，县道 10 米，乡道 5 米；

2) 公路弯道内侧及平交道口，以行车视距或改作立体交叉的需要为准。

除公路防护、养护需要外，禁止在公路建筑控制区内建设建筑物和地面构筑物。公路建筑控制区内已有建筑物、构筑物和埋设的管线、电缆等设施，危及公路安全的，市公路管理机构及其派出机构应当协助其所有人采取必要的安全防护措施。市公路管理机构和区、县人民政府应当按照各自职责，依照本市规定加强公路建筑控制区内的公路绿化建设和养护的管理工作。

在公路及公路用地范围内不得从事下列行为：

1) 破坏、损坏、污染公路及公路附属设施；

2) 擅自移动、涂改、遮挡公路附属设施；

3) 设置障碍、打场晒粮、堆放物品、倾倒垃圾、抛撒遗撒或焚烧物品、放养牲畜；

4) 挖沟引水或利用边沟排放污物；

5) 在公路上试刹车；

6) 从事修车、洗车、摆摊设点等服务；

7) 在市公路管理机构设定的场所以外从事加水降温等活动；

8) 法律、法规和规章禁止的其他行为。

#### (5) 《北京市文物保护单位保护范围及建设控制地带管理规定》

文物保护单位周围的建设控制地带分为五类：

一类地带：为非建设地带。地带内只准进行绿化和修筑消防通道，不得建设任何建筑和地上附属建筑物。地带内现有建筑，应创造条件拆除，一时难以拆除的，须制定拆除计划和年限。

二类地带：为可保留平房地带。地带内现有的平房应加强维护，不得任意改建添建。不符合要求的建筑或危险建筑，应创造条件按传统四合院形式进行改建，经批准改建、新建的建筑物，高度不得超过 3.3 米，建筑密度不得大于 40%。

三类地带：为允许建筑高度 9 米以下的地带。地带内的建筑形式、体量、色调都必须与文物保护单位相协调；建筑楼房时，建筑密度不得大于 35%。

四类地带：为允许建筑高度 18 米以下的地带。地带内靠近文物保护单位一侧的建筑物和通向文物保护单位的道路、通视走廊两侧的建筑物，其形式、体量、色调应与文物保护单位相协调。

五类地带：为特殊控制地带。地带内针对有特殊价值和特殊要求的文物保护单位的情况实行具体管理。

### **(6) 《风景名胜区条例》**

在风景名胜区内禁止进行下列活动：

- 1) 开山、采石、开矿、开荒、修坟立碑等破坏景观、植被和地形地貌的活动；
- 2) 修建储存爆炸性、易燃性、放射性、毒害性、腐蚀性物品的设施；
- 3) 在景物或者设施上刻划、涂污；
- 4) 乱扔垃圾。

### **(7) 《北京市长城保护管理办法》**

在长城保护范围和建设控制地带内不得进行开矿采石、挖砂取土、掘坑填塘、捕猎野生动物、擅伐林木等破坏地形地貌和生态环境的活动；建设电力、通讯、农田水利、种植、养殖等设施 and 从事其他生产生活活动，不得危及长城安全，不得影响长城环境风貌。

### **(8) 《北京市河湖保护管理条例》**

在河湖管理范围内，禁止下列行为：

- 1) 在河道、渠道、湖泊、水库和其他水工程管理范围内采砂；

- 2) 建设妨碍行洪的建筑物、构筑物；

- 3) 倾倒垃圾和渣土、堆放非防汛物资；

- 4) 在行洪河道内种植有碍行洪的林木和高杆作物；

- 5) 损毁堤防、护岸、闸坝等水工程建筑物、构筑物及防汛、水文水文监测和测量、河岸地质监测、通讯、照明、滨河道路以及其他附属设备与设施，损毁护堤护岸林木；

- 6) 在堤防和护堤地，从事放牧、葬坟、晒粮、开渠、打井、挖窖、取土、存放物料、开办集市贸易、开采地下资源、进行考古发掘等活动；

- 7) 围堤或者修建阻水渠道、阻水道路；

- 8) 非管理人员开启、关闭河湖工程设备与设施；

- 9) 行驶履带车辆、超过限载标准的车辆；

- 10) 其他影响河势稳定、危害水工程河岸堤防安全和妨碍河道行洪的行为。

### **(9) 《关于划定郊区主要河道保护范围的规定》**

本市郊区各主要河道保护范围起止地点

- 1) 永定河：自三家店拦河闸起，左岸至梁各庄(含新北堤)，右岸至金门闸；

- 2) 潮白河：自潮白河汇合口起，左岸至市界，右岸至牛牧屯引河；

- 3) 怀河：怀柔水库坝下至潮白河；

- 4) 温榆河：沙河闸至北关拦河闸；

- 5) 北运河：自北关拦河闸起，左岸至牛牧屯引河口，右岸至市界；
- 6) 运潮减河：北关分洪闸至师姑庄闸；
- 7) 凉水河：马驹桥闸至北运河；
- 8) 京密引水渠：官庄子进水闸至绣漪闸；
- 9) 潮河总干渠：提辖庄至唐指山水库；
- 10) 港沟河：许各庄节制闸经军屯排污闸至市界。

河道保护范围的宽度，根据保护水利工程的需要和各河段的实际情况，沿两侧河堤中心线(无堤段河道沿河槽上口线或清障线)水平外延三十米至二百米，因特殊情况，外延宽度可作必要的增减。本市郊区主要河道各河段保护范围的宽度。

## 第二章 发展趋势与案例研究

### 一、现代殡葬事业发展趋势

#### 1. 殡葬事业发展历程

从新中国成立至今，殡葬事业已有70多年的发展历史，共分为三个阶段：1949年解放初期，对于公墓的管理使用，仍沿袭旧时代的做法，出售墓穴，埋葬遗体；1956年，大力兴办火葬场，全面实行火葬，殡葬事业逐渐走上了改革的道路；1978年，殡葬服务机构管理体系日益完善，生态葬得以推广，丧俗改革取得突破性进展。

“以节约资源和保护环境为价值导向，促进人与自然和谐相处”是殡葬未来发展的必然要求。

由于经济因素和土地因素的制约，殡葬设施将竖向发展。立体化的安葬具有低成本、高容量和节约土地优势，能够使其成为未来安葬设施的主导，对于墙、廊、塔、壁等安葬形式，通过与其他园林景观要素如曲桥、假山、水池等结合，实现安葬设施的景观化、园林化。

生态环境的持续恶化，殡葬方式将向生态方向导引。顺应了中国“天人合一、入土为安”的哲学观，同时将殡葬与生态绿化有机结合，实现殡葬功能的环境效益、社会效益，有利于殡葬改革的顺利进行。

殡葬空间的阴森简陋，将逐步转向开放的人文城市绿地。安葬设施园林化是一条可持续的道路。建筑、雕塑、墓志铭等一切艺术手法都可

以用来展示长眠于此的先哲的精神财富，漫步其中，灵魂被先哲不断净化，成为人文城市绿地。

#### 民政部《关于推行节地生态安葬的指导意见》

生态安葬是保障基本殡葬需求的重要途径，也是中国特色的安葬方式改革的新趋势。

提高节地生态安葬比例，建成一批具有示范效应的节地生态安葬设施，初步形成覆盖城乡的节地生态安葬公共服务网络，全面实行奖补激励政策，使节地生态、移风易俗新风尚成为殡葬改革主流。

推行节地生态葬式葬法改革。因地制宜创新和推广更多符合节地生态要求的安葬方式，如立体安葬方式。

加强节地生态安葬设施建设。根据现状情况和未来需求，把握总量、扩大增量、优化存量，科学规划建设生态安葬设施，强化安葬设施生态功能。

提高节地生态安葬服务水平。严格落实安葬服务标准，创新服务模式，优化服务流程；强化人文关怀，提升服务内涵；加强安葬后续日常管理，注重环境绿化美化，引导文明低碳祭扫。

着力培育现代殡葬文化。倡导厚养薄葬、保护生态环境、造福子孙后代；厚植符合节地生态、绿色环保要求的安葬理念；培育具有时代特征、民族特点、群众基础的殡葬行为规范。

#### 2. 现代殡葬方式

树葬和草坪葬等生态葬选择度仅次于传统安葬和海葬。

人们对于垂直葬、生态葬的认知度、接受度和选择度三者相对比。选择程度呈现出骨灰墓穴葬>海葬>树葬、花葬、草坪葬>骨灰地上塔式葬>骨灰地下深埋葬>骨灰室内寄存>无碑葬>骨灰壁式葬。

### 3. 殡葬方式优缺点对比

墓穴葬——是用水泥或石料板材制成墓穴安放骨灰盒，立墓碑或卧墓碑。优势，占地面积符合传统观念。接受度较高，适用范围较广。缺点，青山白化、水土流失和资源浪费等。

垂直葬——介于骨灰存放和墓穴之间的形式，其中包含地上塔、地下骨灰深埋、室内墓、壁式墓、走廊式，回廊式和多层叠加式。优势，节约土地，优化墓园景观和使用周期长；灵活多样，安葬和迁移便利。缺点，成本和建设地形要求高，设计形式粗暴，情感关怀少，与传统殡葬观念有所背离。北方接受度较低，土地平整地区适用。

节地生态葬——是骨灰入海、河、直接葬入地下留标记或深埋不留痕迹，形式包括海葬、树葬、花葬、草坪葬以及自然葬等。优势，处理方式生态环保，促进城市生态建设，道路基础设施建设量少，成本低等。缺点，后期维护以及推广难度较大。

### 4. 需求分析

#### (1) 社会发展的需求

殡葬活动最主要的社会作用是满足人们的殡葬基本需求。

精神需求。中国传统的“事死如事生”和“生者慰藉，逝者安息”等理念，反映的都是殡葬的精神心理需求。以人为本、慰藉生者、善待逝者的殡葬服务就是一种满足心理或精神需求的过程。

殡仪需求。尽最大努力满足服务对象合理的殡仪服务需求。对遗体处理的需求，包括接运、保存、防腐、整容、整形、火化或埋葬等；对开展悼念活动的需求，包括遗体告别、开追悼会和祭拜等；对殡葬产品的需求，包括租用墓地、骨灰寄存格位、骨灰盒以及其他祭奠用品。

#### (2) 生态文明的需求

我国“实行火葬”基本目的就在于保护人类赖以生存的环境，殡葬改革既是社会主义精神文明建设的需要，也是保护土地、森林资源和生态环境建设的需求，更是现代殡葬设施是生态文明发展的需求。

#### (3) 殡葬服务的需求

殡葬服务作为殡葬改革的重要载体，可以规范人民的殡葬活动和殡葬行为。加强殡葬设施建设和管理，提供多元化的葬法，可以满足不同阶层人员的殡葬服务需求。

#### (4) 规划建设的需求

殡葬设施的规划建设水平一定意义上象征着现代城乡的文明和进步。

### 5. 现代墓园设计

秉承多元复合化的设计理念，致力于打造绿色生态型的现代人文墓园。改变传统殡葬“高污染、高消耗、高浪费”现象，建设环保绿色生

态公墓，塑造“无污染、低消耗、资源化”的现代殡仪环境，逐步将“阴森恐怖之感”的传统公墓向具有人文纪念、生命教育、游览休闲和传承等多功能功能的现代人文墓园转变。

标准化设计——制定符合现行公墓建设标准，适用于怀柔的公墓建设标准。

多功能设计——展示功能，用景观的表现手法展示文化主题，满足参观游览和科普教育等功能，使人心灵平静及感悟人生；纪念功能，通过建设小型广场等纪念烈士和已逝社会爱心人士等；休闲活动功能，设置休闲空间，丰富园区功能，利用无边界或隐性边界的形式，自然的与周围环境相融合，并向社会开放，从而吸引人们靠近。

公园化设计——优化植物群落垂直结构，赋予生态性、抗逆性、观赏性和多样性等特征；植物功能的综合运用，不仅具有观赏与生态功能，还要具有防火功能，以及带来经济效益的功能；植物寓意功能运用，选择树龄较长的植物以表示逝者永恒之意。常见的两种植物分别为被赋予万古长青的松柏类植物和植物界的“活化石”银杏，或其他本地人民认可的树种；注重植物搭配的变化，丰富植物的色彩与形态，使景观富有变化，感受自然的变换；乡土树种的运用，大力开发乡土植物资源，在此基础上引进新的园林植物品种，形成结构合理的绿地生态系统。

营造一个良好的自然环境，运用造园艺术营造出既能体现墓园特色，又符合生态学特性和具有观赏价值的植物景观。为人们提供休憩和观赏的自然空间和环境。

## 二、 案例研究

### 1. 韩国思安墓园

充分利用场地地形，打造台地式生态墓园，并注重环境空间的公园景观化处理。

骨灰墙采用生态化设计手法，被草坪覆盖的屋顶使整个项目在鸟瞰时如同一块完整的绿地公园。

充分利用地形打造台地式墓园，不同区域通过斜坡和台阶上的路径相连，不同的台地形成不同的墓穴单元。

公园景观化的环境打造，通过彩色景观墙、水景元素、趣味汀步的设置，从细节中体现出墓园公园化的景观空间打造。

### 2. 广东泰康拓荒牛纪念园

以文化为魂，通过充满刚毅和力量感的折线元素，打造纪念性主题墓园。

通过文化元素打造主体墓园，用折线梯田元素勾勒出墓园轮廓，石材、锈板的现代组合，折线折角的设计元素表达出刚毅的力量感，体现出军人出身的建设工程兵的铮铮铁骨。

不同铺装材质打造多元路径，通过石材、木材、石砾等多种铺装材质的应用，给人群提供多样化的感受，同时充分考虑墓区排水能力，打造渗水草阶。

依山就势打造三大功能分区，充分利用地形高差，从下到上依次打造眺望景台、台地花海、汉青池三大功能分区，汉青池为山体最高点，打造休闲观景平台。

### 3. 重庆“森林与墓”农村公益性公墓

墓隐于林，是墓却不见墓——重庆首个林墓复合利用项目，墓地与森林完美融合。

墓隐于林，节地又美观。摒弃传统安葬方式，不设坟头，倡导使用小型、微型墓碑。并结合山区自然坡度，巧妙地设计不仅节约土地，还完美地保留了森林的原始景观。

打破瓶颈，低效林再利用。探索推进林墓复合利用，将低效林改造和殡葬设施建设相结合，既破解墓地建设用地紧张的问题，也盘活闲置林地资源，赋能集体林权制度改革。

墓位创新，推出多种新型墓位。一期占地约6公顷，分为个性化定制、标准卧碑和生命之歌三个主题区。创新推出竹节墓、花坛墓、草坪墓等多种多样、小型且富有艺术感的新型墓位。

### 4. 案例总结

怀柔区在自身不断发展的基础上，借鉴殡葬事业的先进经验和理念，并结合实际情况，制定健康有序、可持续和绿色生态的发展方式。总结为以下几点：

#### (1) 专业的规划设计

选址应符合城乡规划、土地利用规划、城市绿地系统规划等相关规划及全市两线三区管控要求。选址应与城市集建区保持适当的距离，同时具有良好的交通条件，便于清明节等重大节日活动的交通需求；选址地势应开阔，周边树木茂盛，具有良好的生态环境和视觉遮挡效果。

#### (2) 多元化管理

加强殡葬管理体制建设，健全殡葬法制，实现殡葬“法制化”管理，发挥公共服务和监督管理职能。合理发挥政府、市场和社会三方面的作用，形成适合怀柔区的现代殡葬管理体制和发展模式。

#### (3) 创新化服务

殡葬行业在殡葬改革的大背景下高速发展，在平衡公益性和市场化前提下，不断提高行业规范、服务专业化、服务个性化和殡葬新科技的应用。

#### (4) 生态化安葬

秉持“建墓园先建公园、建园不见碑”、“景观建园、文化建园、生态建园”的设计理念，大力推广生态葬、节地葬、景观葬等节地生态安葬方式，大力倡导厚养薄葬，文明祭扫，移风易俗的文明行为。

以节约资源和保护环境为价值导向，鼓励和引导人们采用树葬、深埋、格位存放等不占或少占土地、少耗资源和少使用不可降解材料的方式安葬骨灰或遗体。

互联网技术日新月异、互联网模式层出不穷，为现代殡葬转型升级和创新发展提供强大的保障，着重发展互联网与生态葬、殡仪服务和祭奠的融合，构建“互联网+殡葬”融合发展新体系。

## 第三章 规划理念与目标

贯彻殡葬改革方针，落实新总规要求，明确全区殡葬设施建设目标、原则及核心指标，不断提高殡葬设施建设水平，满足城乡居民多层次、多元化的殡葬服务需求，维护逝者尊严和公共利益，促进社会主义精神文明和生态文明建设，保障怀柔区殡葬事业健康、可持续发展。

### 一、规划原则

#### 1. 统一规划，分点选址

落实各级各类国土空间规划关于殡葬设施用地，建设区级公益性公墓，至规划期末殡葬设施基本满足全区户籍人口需求，全区公益性公墓服务全覆盖。

#### 2. 节约集约，生态环保

节约集约用地，提高现有殡葬设施的服务能力和服务水平。环境保护为先导，环境再造与殡葬事业相融合，塑造了“透明开放、绿色阳光”的现代墓园环境。根据需求差异化规模设计和园林化景观设计。

#### 3. 优化布局，分步实施

紧密结合殡葬改革的发展方向，既要满足殡葬设施长远发展要求，又要考虑殡葬设施现状建设情况和近期实施条件，处理好现状、规划以及近期实施的关系。

#### 4. 合理统筹，规范管理

对公益性公墓进行合理统筹，坚持规范的管理原则，实现对公益性公墓的规范化管理。

### 二、规划目标

构建城乡均衡、生态节地、管理规范、制度健全、服务优质的殡葬服务体系，实现殡葬服务的全覆盖与生态化；以节约土地资源、保护环境为价值导向，加强殡葬设施普惠性、生态性、可持续性建设；以公益性服务为重点，多样化经营服务为补充，保障基本民生；鼓励先行先试，创新发展，坚持实事求是，因地制宜，引导推广生态葬。

### 三、指标与标准

本条规定的各项标准以现行法规标准和政策文件为基础制定。如后续相关法规标准和政策文件调整后出现与本节标准矛盾的情况，按照从严原则执行。

#### 1. 节地生态葬比例

大力推行节地生态安葬。推广不占或少占土地、少耗资源、少使用不可降解材料的节地生态安葬方式。严格控制墓位建设标准，不断提高节地生态安葬比例，引导从依赖资源消耗，逐步向绿色生态可持续发展转型。至2035年，全市新增骨灰实现100%节地生态化安置。

节地生态葬包括骨灰格位、草坪葬、树葬、海葬、节地墓位等。

加强宣传教育和政策引导力度，逐步降低传统墓穴葬比例。至 2035 年，全市年新增骨灰安置量中的节地型墓葬、立体葬、生态葬比例力争达到 5:3:2。

公益性公墓应充分发挥引导葬式改革、推广生态节地安葬的示范带动作用，进一步控制传统墓穴葬比例。公益性公墓中的墓葬数量不应高于骨灰安置总量的 40%，节地型墓葬、立体葬、生态葬比例按照 4:4:2 进行引导。

## 2. 公益性公墓服务覆盖率

建立城乡均等的基础殡葬服务体系。加大城乡公益性节地生态安葬设施建设力度，因地制宜、科学合理规划选址，提供树葬、撒散、骨灰存放等多样化节地生态安葬方式，提高建设管理和服务水平，提高群众认可度和满意度。至 2035 年，全区公益性公墓服务覆盖率达到 100%；新增骨灰公益性公墓安置比例力争提升至 50%左右。

## 3. 墓位建设标准

安置骨灰的独立墓位(单穴)占地面积不得超过 0.5 平方米，综合占地不得超过 2 平方米；合葬墓位占地面积不得超过 0.8 平方米，综合占地不得超过 2.5 平方米。骨灰安放格位的单位建筑面积指标不大于 0.25 平方米，综合占地不得超过 0.5 平方米。

综合占地指集中墓区内每个墓位占用的平均用地面积，计算方法为各类集中墓区的总面积除以该类墓区内可容纳的骨灰总量。综合占地为间接计算型指标，不可直接测量获得。

集中墓区指某类墓位相对集中分布的区域，包括墓位自身占地(即净占地)及相邻的道路和绿化用地，不含集中成片的绿化和配套设施用地。

生态葬用地计入绿化用地(不含海葬)。其中，草坪葬每穴占地面积宜控制在 0.1 平方米以内，树葬每穴占地面积宜控制在 0.5 平方米以内。

安置遗体的墓位(含合葬墓位)占地面积不得超过 4 平方米。

鼓励墓碑小型化、艺术化或不设碑。

## 4. 用地比例结构

推广人文化、生态化墓园建设，提高公墓服务质量、环境品质和绿化水平，适度控制集中墓区比例，保障配套设施用地和绿地规模。至 2035 年，公墓配套设施用地比例提高到 20%左右，总体绿化覆盖率提高到 50%以上。

配套设施用地包括营业和管理用房用地、卫生间等配套服务设施用地以及停车场、广场等用地，不含集中墓区和集中绿地。

绿化覆盖率指公墓用地范围内植物的垂直投影面积占公墓用地总面积的百分比。

加强保留和新建设施的分类引导，促进土地资源的循环利用，不断提高环境品质。保留公墓加强景观化改造，结合到期墓位的更新改造，逐步提高绿化和配套服务水平。原则上，经营性公墓的集中墓区比例不高于 65%，绿化覆盖率不低于 50%，绿地率不低于 30%，配套设施用地比

例不低于 20%；公益性公墓的集中墓区比例不高于 75%，绿化覆盖率不低于 30%，绿地率不低于 15%，配套设施用地比例不低于 15%。新建公益性公墓集中墓区比例不高于 65%，绿化覆盖率不低于 50%，绿地率不低于 30%，配套设施用地比例不低于 20%。

加强殡仪馆的绿化和配套设施建设，原则上绿化覆盖率不低于 35%，绿地率不低于 30%。

## 第四章 殡葬设施布局规划

### 一、骨灰量安置需求预测

依据《北京市殡葬设施专项规划（2021年-2035年）》相应标准进行测算。

新增骨灰安置量根据服务范围内的人口数量、死亡率、安置率、公益安置比例、服务系数等要素预测得出。

计算公式：

新增骨灰安置量（份）= 服务人口（人）× 年死亡率（‰）× 安置率（%）× 公益安置比例（%）× 服务系数（份/人）

公式要素解释：

- 服务人口：本次服务人口数据为户籍人口。
- 死亡率：本次取值为7‰。
- 安置率：户籍人口安置率按100%估计。
- 公益安置比例：本次取值为100%。
- 服务系数：本次取值为20年。

### 二、用地规模预测

依据《北京市殡葬设施专项规划（2021年-2035年）》相应标准进行测算。

公益性公墓用地由集中墓区用地、配套设施用地和集中绿地三部分组成。总用地规模以骨灰安置容量为基础，按照以下公式测算：

总用地规模（公顷）= 骨灰安置容量（份）× 穴均综合占地（平方米/份）÷ 集中墓区比例（%）÷ 10000

- 规划期末目标穴均占地面积：

以公益性公墓葬式结构引导值（节地型墓葬、立体葬、生态葬安置比例4:4:2）和墓位建设标准（节地型墓葬按双穴估算）为例，新建公益性公墓的穴均综合占地面积约0.7平方米，穴均总占地面积约1.1平方米（集中墓区用地比例按65%估算）。

- 规划期内平均穴均占地面积：

考虑葬式结构由现状（近年全市节地型墓葬、立体葬、生态葬安置比例约8.5:1:0.5）向目标逐渐过渡的动态过程，规划期内平均穴均综合占地面积约0.9平方米，穴均总占地面积约1.4平方米（集中墓区用地比例按65%估算）。

注：穴均综合占地的用地统计范围为集中墓区。穴均总占地的用地统计范围为公墓总用地，计算方法为公墓总用地规模除以骨灰安置容量。

### 三、国空规划情况

依据怀柔区各级各类国土空间规划落实相关殡葬设施用地。

## 四、总体空间布局

结合现状殡葬设施，至规划期末全区形成“1馆、2园、多点”的殡葬设施总体空间布局。

### 1 馆（殡仪馆）：

怀柔区殡仪馆（现状）

### 2 园（经营性公墓）：

北京市凤凰山陵园（现状）

北京市九公山长城纪念林（现状）

### 多点（公益性公墓）：

新建多处公益性公墓

## 第五章 建设实施时序

### 一、分期建设引导

对实施条件、紧迫程度、实施效益等进行综合分析，分批分次对全区殡葬设施进行建设。

通过近、中、远三期逐步实现规划目标，至 2035 年殡葬设施基本满足全区户籍人口需求，全区公益性公墓服务全覆盖。

### 二、逐步取消土葬区

根据现行政策及实践，分阶段取消土葬区需结合区域特征、设施配套和公众接受度，采取“逐步推广-巩固优化”的渐进模式。

近、中期（至 2030 年）——第一阶段：逐步推广（1-5 年）建议采取宣传引导、正向激励与政策扶持相结合的方式，循序渐进地推进殡葬改革工作，倡导绿色生态安葬模式，逐步优化现有土葬区域管理政策。

远期（至 2035 年）——第二阶段：巩固优化（长期持续）建议建立健全常态化监管体系，运用现代化技术手段和网格化管理模式，加强对殡葬行为的动态监测。对于发现的违规情况，将采取劝导教育、限期整改等柔性措施，引导群众自觉遵守殡葬管理规定，共同推进殡葬改革工作平稳有序开展，逐步实现火葬全面普及的目标。

## 第六章 管控引导措施

### 一、殡仪馆

怀柔区殡仪馆为保留型殡仪馆。

#### 1. 提高环保处理能力

第一、流程优化与服务创新

- 推行绿色殡葬模式

推广可降解棺材、环保骨灰盒等生态殡葬用品，减少木材、石材等资源消耗。

- 优化祭祀服务

以鲜花祭祀、电子蜡烛替代传统纸钱焚烧，发放环保祭祀卡片引导文明低碳祭扫。

提供遗物集中代烧服务，避免分散焚烧造成的空气污染。

第二、管理强化与制度保障

- 建立环保监测体系

定期开展污染物排放检测，记录焚烧量、运行参数等数据，形成动态监测档案。

制定应急预案并组织演练，确保突发环境事件快速响应。

- 完善人员培训机制

对操作人员开展环保设备使用及维护培训，严格执行标准化作业流程。

设立环保岗位责任制，将减排指标纳入绩效考核。

#### 2. 优化提升配套水平

第一、基础设施品质提升

升级垃圾处理系统，增设分类垃圾桶（如废弃防疫物资专用回收箱），强化垃圾分类宣传。

推进殡仪馆绿化景观改造，提升园区生态功能，打造“园林式”殡葬环境。

增设便民服务设施，如公共休息区、免费饮水点、应急药箱等，优化治丧环境细节。

探索太阳能路灯、雨水收集系统等绿色节能设施应用，降低运营能耗。

### 二、经营性公墓

凤凰山陵园和九公山长城纪念林均为严控型公墓。

#### 1. 落实相关要求

结合市局相关要求，对经营性公墓存在的问题进行协商，并妥善处理。

#### 2. 运营监管机制

第一、年度检查制度

民政部门组织实施年检或抽查，重点核查经营资质、墓穴合规性及收费标准，简化流程并推动信息化监控。

## 第二、合同与台账管理

公墓需规范签订使用合同，建立墓位租售明细台账，留存相关证明材料（如死亡证明、缴费凭证等）。

## 3. 管理服务规范

需明确公示收费标准、墓位信息及续费流程等。

# 三、公益性公墓

对全区新建公益性公墓进行合理管控引导。

## 1. 节约用地控制总量

合理估计新增骨灰安置量和规模以下散坟埋葬点、集中埋葬点迁移需求，实现与安置需求相适应的占地规模。

## 2. 适宜规模集约高效

公益性公墓的建设规模应根据服务范围内的骨灰安置需求合理确定，最大骨灰容量不应超过 20000 个、占地规模不超过公顷，最小骨灰容量不宜小于 5000 个，规模过低不利于集中管理，容易造成运营困难。

## 3. 协同监督违规处理

民政部门联合自然资源、林业、市场监管等部门建立动态巡查机制，重点查处违规扩建、超标准建墓及非法经营行为。

## 第七章 实施保障

### 一、加强规划引导

通过坚持规划引领、建立动态评估机制、探索土地复合利用的方式加强规划引导，确保怀柔区殡葬设施的布局合理。

#### 1. 坚持规划引领

##### (1) 建立健全殡葬设施规划体系

专项规划应严格落实怀柔分区规划、各乡镇国土空间规划以及街区层面控制性详细规划有关殡葬内容，专项规划确定的殡葬设施用地应符合规划要求，确保专项规划落实和传导怀柔分区规划、各乡镇国土空间规划以及街区层面控制性详细规划相关管控要求。

##### (2) 加强相关规划间的衔接与统筹

加强殡葬设施专项规划与国民经济和社会发展规划的衔接，将殡葬重大项目、重点工程纳入统筹；加强殡葬设施专项规划与民政事业发展规划、殡葬事业发展规划的统筹，确保殡葬设施专项规划任务与殡葬事业发展目标相协调，与民政中心工作相契合，多规统筹，形成合力，共同推动殡葬事业可持续发展。

#### 2. 建立动态评估机制

对规划确定的节地生态葬比例、公益性公墓服务覆盖率等核心指标，以及已用和未用资源情况、安置需求和供给能力进行定期评估，以

评估结果作为下一个阶段建设规划编制和规划实施的重要依据。采取完善规划实施机制、优化调整建设规划和年度实施计划等方式，确保专项规划确定的各项内容得到落实，并对规划实施工作进行反馈和修正。

#### 3. 探索土地复合利用

在符合相关法律法规的前提下，探索在林地、草地等适当场所划定一定区域进行林地、草地与墓地复合利用，实施节地生态安葬。土地复合利用应以不改变林地原有用途为前提，骨灰容器、埋深、标志物形式、配套设施建设等具体要求由民政部门与园林绿化主管部门、规划自然资源主管部门共同研究确定。

### 二、完善政策机制

强化部门协作，建立“党委领导、政府负责、民政牵头、部门协同”的多部门联动机制，统筹规划审批、执法监督和设施建设。

并根据专项规划，由民政部门牵头，进一步制定相关配套政策，明确各部门职责。

加强组织实施，区政府统筹合理安排，实现全区殡葬服务全覆盖；民政局引导公益性公墓依准则进行建设。

#### 1. 加快殡葬设施建设

殡葬设施是城市基础设施的有机组成，是不可或缺的城市公共服务设施。条件允许的情况下可以吸取社会资金参与殡葬设施建设。

#### 2. 建立殡葬服务体系

提高殡葬服务质量，结合现状殡葬设施，至规划期末全区形成“1馆、2园、多点”的殡葬设施总体空间布局。1馆即怀柔区殡仪馆；2园即两处经营性公墓；多点即全区新建的多处公益性公墓。

### 3. 完善殡葬保障制度

保障社会成员的基本殡葬权利是国家的基本职责，是贯穿以人为本的理念构建社会和谐的必由之路。近期针对弱势群体提供基本殡葬服务善后救助和公民自愿有选择消费相结合的保障制度。

### 4. 严守审批管理流程

落实“谁审批谁监管”工作要求，明晰审批管理权限，严格以规划为依据审批殡葬设施和开展建设活动。

### 5. 加强执法监督

严格建设审批，严控规模总量，强化监督管理，严肃查处未批先建、私自扩大用地规模、建设销售超标墓穴等新增违法违规行为，稳妥有序处理存量违法违规问题，逐步形成规范化、法制化殡葬设施管理体系。

推进执法重心下移，加大区级殡葬执法能力建设，加强执法力度。提高一线执法人员业务能力，配齐配全执法设备装备，综合运用信息化、智能化手段，提升殡葬执法监管的科技化水平。推动审批许可、年检年报、执法检查等信息数据互联共享，形成问题联治、工作联动、违法联惩的工作机制，构建政府监管、行业自律、社会监督“三位一体”的殡葬设施执法检查体系。建立健全合法公墓年度执法检查制度，及时

查处取缔非法殡葬设施，加大对违法行为人的联合惩戒力度，确保殡葬设施专项规划顺利推进实施。

### 6. 构建治理体系

加强基层治理能力建设，提升治理效能。在持续完善基层殡葬服务保障条件基础上，注重发挥基层党组织、红白理事会等社区社会组织作用，建设好基层殡葬服务管理的平台和机制，打通政策落实“最后一公里”。

加强殡葬系统干部素质提升，提高治理能力。通过多种途径、多种形式加强殡葬系统干部职工在职培训、业务交流及党纪法规教育学习，提高应对殡葬改革复杂局面、解决棘手问题的能力，提高综合治理、依法治理、系统治理、源头治理水平。

### 7. 加强督查考核

强化民政部门的督查考核作用，定期对违规土葬、散埋乱葬等问题进行监督管理，对相关惠民政策的落实进行检查，发现问题责令相关单位及个人及时进行整改，并加强跟踪分析和通报。

## 三、推动绿色殡葬

### 1. 打造绿色生态墓园

通过对墓园的多功能设计及公园化设计，打造绿色生态型的现代人文墓园。

#### (1) 多功能设计

展示功能——用景观的表现手法展示文化主题，满足参观游览和科普教育等功能，使人心灵平静及感悟人生。

纪念功能——可结合墓园的实际情况，通过建设小型广场等纪念已逝社会名人及爱心人士等。

休闲活动功能——设置休闲空间，丰富园区功能，利用无边界或隐性边界的形式，自然的与周围环境相融合，并向社会开放，从而吸引人们靠近。

## （2）公园化设计

优化植物群落垂直结构——赋予生态性、抗逆性、观赏性和多样性等特征。

植物功能的综合运用——不仅具有观赏与生态功能，还要具有防火功能，以及带来经济效益的功能。

植物寓意功能运用——选择树龄较长的植物以表示逝者永恒之意。常见的两种植物分别为被赋予万古长青的松柏类植物和植物界的“活化石”银杏，或其他本地人民认可的树种。

注重植物搭配的变化——丰富植物的色彩与形态，使景观富有变化，感受自然的变换。

乡土树种的运用——大力开发乡土植物资源，在此基础上引进新的园林植物品种，形成结构合理的绿地生态系统。

## 2. 完善交通支撑

祭扫高峰期通过利用周边闲置场地、优化交通组织与管理、利用信息化手段等方式对停车进行引导。

### （1）利用周边闲置场地

开辟路边临时停车位——在公墓周边道路符合交通规定的路段，施划临时停车泊位。合理规划泊位数量和位置，设置明显的停车标识，引导车辆有序停放，同时要确保不影响正常交通通行。

高峰时段启用备用停车场——在祭扫高峰时段，通过导航 APP 搜索可以直达备用停车场。

### （2）优化交通组织与管理

实施单向通行——对公墓周边道路和停车场内部的交通流向进行优化调整，实行单向通行制度。通过设置明确的指示标志和交通标线，引导车辆按照规定方向行驶，减少车辆交叉和拥堵，提高通行效率。

增加交通引导员——在公墓入口、停车场及周边道路的关键节点，如路口、弯道等，增加交通引导员或志愿者。他们负责指挥车辆通行、引导车辆停放，及时处理交通突发情况，确保交通秩序井然。

提供摆渡车服务——在临时停车场与公墓祭扫区域之间，安排摆渡车定时往返接送祭扫群众。这样可以将临时停车场设置在相对较远但面积较大的地方，如距离公墓 1-2 公里的空旷场地，既解决了停车问题，又方便群众前往祭扫。

## 3. 利用信息化手段

实时余位显示系统——在公墓入口设置电子诱导提示牌，动态显示剩余车位数量。

信息化引导——通过“北京民政”公众号或“京通”小程序预约祭扫时，系统自动推送最优停车路线及实时车位数据。

## 四、智慧殡葬建设

殡葬规划深化改革，倡导环保祭祀，构建“互联网+殡葬”融合发展新体系。

### 1. 提高生态节地葬比例

殡葬改革不断深化，城乡均等的殡葬设施体系全面形成，生态节地葬比例不断提高，引导城乡居民树立正确的殡葬理念，全面实现目标要求。

### 2. 移风易俗，树立殡葬新风尚

引导群众在参加殡葬活动中形成正确的人生观，积极引导消费者进行消费，积极推行厚养薄葬，激发和调动广大群众移风易俗的积极性、自觉性和主动性，构建先进和谐、开放、包容的现代殡葬文化和精神。

### 3. “互联网+”的殡葬新形势

互联网技术日新月异、互联网模式层出不穷，为现代殡葬转型升级和创新发展提供强大的保障，着重发展互联网与生态葬、殡仪服务和祭奠的融合，构建“互联网+殡葬”融合发展新体系。

### 4. 新型生态安葬方式

新型生态安葬以节地环保为核心目标，涵盖多种形式。常见生态安葬类型有树葬、海葬、花坛葬、草坪葬及壁葬；新兴特殊生态葬式有骨灰晶石葬、自然降解葬及气球葬。

骨灰晶石葬：将骨灰通过特殊工艺高温熔融，结晶形成类似宝石的骨灰晶石，可存放于骨灰盒中、埋入地下或制成饰品佩戴。

自然降解葬：使用可降解的骨灰盒或容器，将骨灰安葬在指定区域，容器和骨灰在自然环境中逐渐降解，最终与土壤融合。

气球葬：通过热气球将骨灰从高空撒向大地或海洋，象征自由回归自然。

完善相关配套政策，通过补贴激励、设施改造、文化引导等方式，加大新型生态安葬推广力度。