**附件1**

**《北京市密云区殡葬设施专项规划（2025年-2035年）》**

**征求意见稿**

**北京市密云区民政局**

**2025年6月**

[总则………………………………………………………………………………………2](#_Toc201743426)

[一、 规划背景 2](#_Toc201743427)

[二、 规划范围 2](#_Toc201743428)

[三、 规划期限 3](#_Toc201743429)

[四、 研究对象 3](#_Toc201743430)

[五、 规划依据 3](#_Toc201743431)

[六、 编制重点 4](#_Toc201743432)

[第一章 现状基本情况 5](#_Toc201743433)

[一、 总体概况 5](#_Toc201743434)

[二、 现状殡葬设施概况 5](#_Toc201743435)

[三、 现状问题 5](#_Toc201743436)

[第二章 规划相关要求 6](#_Toc201743437)

[一、 选址要求 6](#_Toc201743438)

[二、 建设标准 6](#_Toc201743439)

[第三章 相关案例研究 8](#_Toc201743440)

[一、 现代殡葬事业发展趋势 8](#_Toc201743441)

[二、 案例研究 10](#_Toc201743442)

[第四章 总体规划布局 13](#_Toc201743443)

[一、 骨灰量安置需求预测 13](#_Toc201743444)

[二、 用地规模预测 13](#_Toc201743445)

[三、 规划目标 13](#_Toc201743446)

[四、 规划原则 14](#_Toc201743447)

[五、 总体布局 14](#_Toc201743448)

[六、 密云区各镇公益性公墓选址 15](#_Toc201743449)

[七、 分期建设引导 15](#_Toc201743450)

[第五章 规划实施保障 16](#_Toc201743451)

[一、 加强规划引导 16](#_Toc201743452)

[二、 完善政策机制 16](#_Toc201743453)

[三、 规范审批程序 17](#_Toc201743454)

[四、 人文殡葬建设 17](#_Toc201743455)

总则

# 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。

1. **《****北京城市总体规划（2016年-2035年）》对密云的新定位及新要求**

《北京城市总体规划（2016年-2035年）》对密云的新定位是首都最重要的水源保护地及区域生态治理协作区、国家生态文明先行示范区、特色文化旅游休闲及创新发展示范区。密云是首都最重要的水源地，是生态涵养区的重要组成部分，是保障首都生态安全和实现可持续发展的重点区域。以生态立区为根本，坚持绿色发展，走高质量发展之路，保障以山水林田湖草为核心的区域生态安全格局，彰显绿水青山特色。坚持科技创新、生态融合的产业发展思路，增强综合竞争力。

1. **《密云分区规划（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，以密云区殡葬设施为研究对象，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。力求做好与密云分区规划、社会经济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。

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。

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。推进散坟治理和历史埋葬点提升改造，加强公益性公墓建设，到2025年，公益性公墓乡镇覆盖率提高到80%以上。

# 规划范围

本次规划范围为密云全区，总面积约为2226平方公里（数据来源为自然资源部发布的2020年度国土变更调查数据）。

共涉及2个街道、17个镇、1个地区办事处：鼓楼街道、果园街道、密云镇、十里堡镇、河南寨镇、溪翁庄镇、穆家峪镇、巨各庄镇、西田各庄镇、大城子镇、石城镇、太师屯镇、北庄镇、高岭镇、不老屯镇、古北口镇、冯家峪镇、东邵渠镇、新城子镇及檀营地区办事处。

# 规划期限

本次规划年限为2025年至2035年。

其中，近期为2025年至2030年，远期至2035年。

# 研究对象

规划研究对象为密云区殡葬设施，包括殡仪服务设施——殡仪馆；安葬设施——公益性公墓、经营性公墓、集中埋葬点及散坟（含“三沿五区”内的散坟）。

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。

公墓是为城乡居民提供安葬骨灰和遗体的公共设施。公墓分为公益性公墓和经营性公墓。

公益性公墓是指不以营利为目的，为辖区居民提供安葬服务的设施（含骨灰堂）。公益性公墓从建设主体上分为区级、镇级和村级三类。

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)。

集中埋葬点是指历史形成的、数量一般在50座以上、边界相对独立、安葬需经村委会或小组同意的集中坟茔处，或者是指经过一定程序批准的集中坟茔处。

散坟是指未经批准、无序、安葬量较小的散在坟茔。

“三沿五区”，“三沿”是指铁路、公路和河道沿线；“五区”是指水资源保护区、文物保护区、风景旅游区、住宅区及开发区。

# 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）

1. **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）

# 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查，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，确定密云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。

1. 现状基本情况

# 总体概况

密云区殡葬设施现状主要为殡仪馆、经营性公墓、集中埋葬点和散坟（含“三沿五区”内的散坟）四类；现状尚无公益性公墓。

# 现状殡葬设施概况

1. **殡仪馆**

目前密云区有殡仪馆一处，即密云区殡仪馆。

1. **公益性公墓**

全区目前尚无建成投入使用的公益性公墓，这也是此次编制殡葬设施专项规划急需解决的主要问题。

1. **经营性公墓**

密云区现有经营性公墓一处，为宝云岭墓园。

1. **集中埋葬点及散坟**

全区目前尚存多处集中埋葬点及散坟，结合密云区功能与发展时序，未来将开展分类整理，就地整治提升或迁移至公益性公墓，逐步实现规范化管理。

# 现状问题

第一、密云区尚无公益性公墓，导致市级目标任务无法完成。

第二、集中埋葬点和散坟存在较大安全隐患。

第三、公益性公墓安置需求大。

第四、中心城区及受地理因素影响无法完成选址工作。

为彻底解决现状存在的问题，全区建设公益性公墓迫在眉睫。

1. 规划相关要求

# 选址要求

针对公益性公墓的选址，多项规划条例及相关部门均明确了严守“红线”的相关要求。

* 《殡葬管理条例》（国务院）

第10条 禁止在下列地区建造坟墓

耕地、林地；

城市公园、风景名胜区和文物保护区；

水库及河流堤坝附近和水源保护区；

铁路、公路主干线两侧。

* 《公墓管理暂行办法》

第四条 建立公墓应当选用荒山瘩地，不得占用耕地，不得建在风景名胜区和水库、湖泊、河流的堤坝以及铁路、公路两侧。

* 《北京市殡葬管理条例》

第十九条　建立公墓应当利用荒山瘠地，不得占用耕地。

禁止在文物保护区、水源保护区、自然保护区、风景名胜区和河湖(含水库)、铁路、公路隔离带内，以及城市规划的特殊地区建立公墓。禁止在公墓以外修墓立碑。

* 《北京市殡葬设施专项规划（2021年—2035年）》

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。殡葬设施选址应以满足相关法律法规和技术标准规定的禁止性要求为前提，统筹考虑人口分布、功能布局、交通区位、文化心理等多方面因素，合理确定用地位置与服务范围。

禁止建设要素主要包括：生态保护红线、永久基本农田、饮用水水源一级保护区、风景名胜区一级保护区、自然保护区核心区和缓冲区、森林公园、文物保护单位保护范围及Ⅰ类建设控制地带等。

限制建设要素主要包括：生态控制区、饮用水水源二级保护区、风景名胜区二级和三级保护区、自然保护区实验区、文物保护单位Ⅱ至Ⅴ类建设控制地带等。

# 建设标准

依据《北京市殡葬设施专项规划（2021年—2035年）》相关要求，明确公益性公墓的建设标准。

（1）公益性公墓建设规模

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**3公顷**，最小骨灰容量不宜小于**5000个**。

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%**。

（2）节地生态葬比例

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。

（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**。

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**。

各类墓位的墓碑高度不得超过地面**0.8米**，鼓励墓碑小型化、艺术化或不设碑。

1. 相关案例研究

# 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。

1. **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。

1. **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。

1. **需求分析**
2. 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。

1. 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建设的要求，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。

1. 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。

1. 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。

1. **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、游览休闲和文化传承等多方面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，适用于密云的公墓建设标准。

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。

# 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。

1. **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，体现出军人出身的基建工程兵的铮铮铁骨。

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。

1. **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9亩，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。

1. **案例总结**

密云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。

1. **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，形成适合密云区的现代殡葬管理体制和发展模式。

1. **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的前提下，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。

1. **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。

1. 总体规划布局

# 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。

# 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。

# 规划目标

第一、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。

第二、以节约土地资源、保护环境为价值导向，加强殡葬设施惠普性、生态性、可持续性建设。

第三、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。

第四、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。

通过规划实施，实现空间布局合理，建设节地生态，管理规范有序，祭扫文明节俭的管理新局面。全区新增安置量宣传引导节地生态葬；全区公益性墓地基本实现规范化管理；基本形成祭扫文明节俭的管理新局面。

# 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。

1. **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“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。

1. **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。

1. **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。

# 总体布局

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

* 1馆（殡仪馆）

密云区殡仪馆；

* 1园（经营性公墓）

北京市宝云岭墓园；

* 多点（公益性公墓）

新建多处公益性公墓；

对部分现状集中埋葬点整改升级成公益性公墓。

# 密云区各镇公益性公墓选址

规划在河南寨镇、西田各庄镇、穆家峪镇、溪翁庄镇、十里堡镇、巨各庄镇、密云镇、大城子镇、太师屯镇、北庄镇、高岭镇、不老屯镇、古北口镇、冯家峪镇、东邵渠镇、新城子镇各选址一处镇级公益性公墓。中心城区及未选址乡镇安置需求由全区统筹。

# 分期建设引导

近期至2030年，全力推进公益性公墓试点建设，总结试点经验，适时推广。

远期对实施条件、紧迫程度、实施效益等进行综合分析，逐步有序推进全区殡葬设施建设。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。

1. 规划实施保障

# 加强规划引导

1. **全面摸底调查、建立台账管理**

各镇街要督促指导各村（居）委会建立健全安葬人员登记管理台帐，对辖区内的散坟和集中埋葬点进行全面调查摸底，详细记录墓穴数量、墓主信息、坟墓位置、联系人等基本情况，并建立电子档案，对于新出现的散坟，应及时更新档案，实施动态管理，各村（居）委会定期向属地镇街报送信息备案。

1. **建立健全殡葬设施规划体系**

将殡葬设施专项规划建设纳入国土空间规划体系，落实殡葬事业改革和节约土地资源的总体要求，科学预留殡葬设施用地，优化殡葬设施总体布局，保障殡葬事业可持续发展。各类殡葬设施的新建、改建和扩建工程必须在符合规划的前提下进行。

1. **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。

# 完善政策机制

1. **加强组织领导、压实属地责任**

坚持党委领导、政府负责、部门协作、属地负责的工作原则，明确职责分工，强化责任落实。把散坟治理作为殡葬改革的重要措施，压实属地责任，各镇街负责本辖区内散坟和集中埋葬点管理工作的具体实施，各村（居）委会在镇街的指导下，负责落实散坟和集中埋葬点的各项管理工作要求，各镇街要督促指导各村（居）委会加强对散坟和集中埋葬点的管理，制定相应的管理办法，严格按照《北京市殡葬管理条例》的规定执行。

1. **加大经费投入、提供资金保障**

加大政府支持力度，区级将树葬、花葬、草坪葬、撒散、深埋等不占地或者少占地的生态葬纳入奖补范围，鼓励散坟监管人将骨灰深埋、撒散(含海葬)和迁移安放。落实《北京市殡葬设施专项规划(2021年-2035年)》要求，将建设经费纳入区级财政预算，结合城镇化发展和重大项目建设，将散坟治理、补贴补助等费用纳入成本核算中。

1. **强化公益属性、实现公开透明**

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。以保基本、普惠性、均等化为目标，强化殡葬服务公益属性，加强政府责任与投入，实现基本免费服务和公民自愿有选择消费相结合的保障制度。殡葬服务机构将收费项目、收费标准、收费依据等内容进行规范化公示，推动行业透明化、规范化。

# 规范审批程序

建设公益性公墓，应当由属地政府负责提出选址方案，由密云区殡葬改革工作专班成员单位审批，符合条件的由民政局给予行政许可。任何单位和个人未经批准，不得擅自兴建公墓设施。

所需材料：

(1)公益性公墓申请书；

(2)项目建议书(可行性研究报告)或项目申请报告；

(3)有关部门的审批意见(区殡葬改革工作专班成员单位)；

(4)法律、法规、规章要求提供的其他材料。

# 人文殡葬建设

1. **坚持绿色发展**

坚持绿色发展、生态优先的原则，逐步提高节地生态安葬和立体安葬比例，提高土地利用效率，严控墓位建设标准，落实生态环境保护要求，实现殡葬设施与周边环境的协调统一。

1. **推进移风易俗**

加大殡葬法律法规宣传力度，深入宣传殡葬惠民政策，引导群众转变观念，倾听群众意见呼声，持续推进移风易俗，传递文明理论，树立厚养薄葬、文明节俭、生态环保的殡葬新风尚。

1. **建设智慧殡葬**

发挥互联网、大数据在殡葬改革宣传、殡葬行业监管、殡葬服务等方面的积极作用，推动跨层级、跨系统、跨部门殡葬信息互联互通共享，推动殡葬服务线上线下融合发展，方便群众在线获得权威快捷的信息支持，提升殡葬政务服务水平。