

咸宁市殡葬设施专项规划（2021-2035年）

（文本）

目 录

第一章 总则	1	第五章 规划保障措施	7
第一条 编制目的	1	第十七条 保障措施	7
第二条 规划范围与对象	1		
第三条 规划期限	1		
第五条 规划原则	2		
第六条 规划目标	2		
第七条 规划内容	2		
第二章 规划公墓需求预测	3		
第八条 死亡人口预测	3		
第九条 需求总量预测	3		
第十条 用地规模	3		
第十一条 节地生态安葬分析	3		
第三章 空间布局	4		
第十二条 空间布局原则	4		
第十三条 公益性公墓布局	4		
第十四条 安葬设施布局合理性	5		
第四章 近期建设重点任务	6		
第十五条 近期规划策略	6		
第十六条 近期建设重点任务	6		

第一章 总则

第一条 编制目的

为落实国家、省、市相关殡葬改革的部署要求，依据国务院《殡葬管理办法》和《湖北省殡葬管理规定》、《湖北省公墓管理办法》，认真贯彻落实《关于加强全省公益性公墓建设的意见》和《关于进一步推动殡葬改革促进殡葬事业科学发展的实施意见》等相关政策文件，进一步深化殡葬改革，加强殡葬管理，推行绿色殡葬，结合咸宁市实际，编制了《咸宁市殡葬设施专项规划（2021-2035年）》。

第二条 规划范围与对象

本规划按照省政府批复的火葬区范围进行编制，规划总面积约9751.55平方公里。

本次规划对象中的殡仪设施主要指殡仪馆（含火化设施和殡仪服务站），安葬设施包括城乡公益性公墓、经营性公墓和骨灰堂。

第三条 规划期限

本规划以2021年为基期年。

规划期限为2021-2035年，其中近期为2021-2025年，远期为2026-2035年。

第四条 规划依据

1. 相关法律法规

- (1) 《中华人民共和国城乡规划法》（2019）；
- (2) 《中华人民共和国土地管理法》（2019）；
- (3) 《中华人民共和国土地管理法实施条例》（2021）；
- (4) 《中华人民共和国森林法》（2019）；

(5) 《殡葬管理条例》（2012）；

(6) 《湖北省殡葬管理办法》（湖北省人民政府令第204号）。

2. 政策文件

(1) 《关于推行节地生态葬的指导意见》（民发〔2016〕21号）；

(2) 《关于进一步推动殡葬改革促进殡葬事业发展的指导意见》（民发〔2018〕5号）；

(3) 《关于推行节地生态安葬的实施意见》（鄂民政发〔2016〕16号）；

(4) 《湖北省人民政府办公厅关于印发全省国土空间规划编制与实施的若干措施的通知》（鄂政办函〔2020〕31号）；

(5) 《湖北省民政厅等八个部门关于加强全省城乡公益性公墓建设管理的意见》（鄂民政发〔2020〕29号）；

(6) 《省民政厅关于印发湖北省城乡公益性安葬设施建设“十四五”规划的通知》（鄂民政发〔2021〕53号）；

(7) 《省民政厅、省自然资源厅、省林业局关于加强城乡公益性安葬设施建设用地保障的通知》（鄂民政发〔2022〕25号）；

(8) 《咸宁市民政局咸宁市自然资源和规划局咸宁市林业局关于做好全市殡葬设施建设规划的通知》（咸民政发〔2020〕3号）；

(9) 咸宁市殡葬改革工作领导小组关于印发《咸宁市进一步深化殡葬改革开展殡葬领域突出问题专项整治工作方案》的通知（咸殡改发〔2020〕1号）；

3. 技术依据

(1) 《城乡公益性安葬设施建设与管理规范》（DB42/T 1989-2023）；

(2) 《公墓和骨灰寄存建筑设计规范》（JGJ/T 397-2016）；

- (3) 《殡仪馆建设标准》(建标 181-2017);
- (4) 《城市公益性公墓建设标准》(建标 182-2017);
- (5) 《湖北省农村公益性公墓建设基本规范》(鄂民政规〔2011〕3号);
- (6) 《咸宁市民政事业发展“十四五”规划》(咸民政发〔2022〕1号);
- (7) 《咸宁市国土空间总体规划(2021-2035年)》(报批稿);
- (8) 咸宁市永久基本农田、生态保护红线、自然保护地、生态公益林、天然林、水源地等数据;咸宁市“三区三线”上报划定成果;
- (9) 其他相关的法律法规及技术规定。

第五条 规划原则

1. 适度前瞻，保障实施

殡葬设施的使用和存续时间较长，应紧密结合殡葬改革的发展方向，充分考虑到我国人口老龄化的趋势，既要满足殡葬设施长远发展的要求，又要考虑殡葬设施近期实施条件，处理好规划的前瞻性与近期操作的关系。

2. 统筹规划，分步建设

殡葬设施布局时需统筹区域内各项规划相协调，殡葬设施布局时需要考虑土地总体利用总体规划、城乡规划、交通规划的要求，规避主干道路、高速公路、城市开发区、耕种区、生态红线、生态公益林、天然林、各级自然保护地、饮用水库水源保护地、文物保护区，合理确定殡葬设施的数量和覆盖范围，按照 3-5 年的服务需求量，分区分类有序梯次建设。

3. 因地制宜，差异配置

在强调相对均衡的殡葬服务设施的基础上，因地制宜，针对不同交通

条件、人口疏密程度采用不同类型和标准的设施配置。在山区、丘陵地区乡村，因地制宜采用乡镇统建、多村联建、单村联建等方式，就近就便，统筹建设农村公益性安葬设施。

4. 控制规模，节地生态

充分利用现有设施的存量空间，提高穴均标准，节约集约用地，按照国家关于墓穴面积、使用期限的规定，对墓穴数量和用地面积实行总量控制，提高现有殡葬设施的服务能力和服务水平。坚持集约节约使用林地资源，在不改变林相、林地性质、林地权属，不采伐林木的情况下，鼓励建设林下公益性公墓，履行备案手续。

5. 均衡发展，服务人民

殡葬改革稳中有进，权衡经济社会发展及民俗民风的差异性，考虑鄂南山区与江汉平原殡葬风俗的异质性，合理进行关联殡葬设施的规划布局，满足殡葬文化的传承和辖区居民的殡葬需求。

第六条 规划目标

构建科学合理、绿色节地、覆盖全市城乡居民的现代殡葬设施服务体系，促进城乡殡葬设施配置相对均衡，稳步推进法治殡葬、绿色殡葬、文明殡葬、普惠殡葬，满足全市人民多样化、多层次殡葬服务需求。

第七条 规划内容

- 1. 综合评价现有殡葬设施的服务能力及存在的主要问题;
- 2. 根据人口的变化特征测算殡葬设施用地的近期、远期规模;
- 3. 科学评价殡葬设施容量缺口，合理预测殡葬设施的近期、远期目标;
- 4. 优化殡葬设施布局，保障殡葬设施服务全覆盖。

第二章 规划公墓需求预测

第八条 死亡人口预测

预测规划至 2025 年咸安区、嘉鱼县、赤壁市、通城县、崇阳县、通山县累计死亡人口分别为 1.87 万、0.85 万、1.45 万、1.27 万、1.27 万、1.15 万。

预测规划至 2035 年咸安区、嘉鱼县、赤壁市、通城县、崇阳县、通山县累计死亡人口分别为 5.96 万、2.40 万、4.48 万、3.73 万、3.73 万、3.45 万。

预测规划至 2050 年咸安区、嘉鱼县、赤壁市、通城县、崇阳县、通山县累计死亡人口分别为 12.24 万、4.58 万、9.01 万、7.21 万、7.21 万、6.76 万。

第九条 需求总量预测

根据《湖北省城乡公益性安葬设施建设“十四五”规划》要求，殡葬设施规划布局应能够保障满足常住人口 30 年以上骨灰安葬需求。鉴于我国近年来可利用土地资源愈发匮乏，公墓的建设应达到“节地安葬、生态安葬”的总体目标，近年来国内新建公墓大多以双穴标准建设，本次按照新建墓穴多为双穴的情形下预测生态节地背景下的墓穴需求：按照单穴安放与双穴安放比例 2:8（如死亡 10 个人，2 个为单穴安放，8 个为双穴安放，共需要 6 穴）进行测算，即死亡 1 人需 0.6 穴，单穴与双穴比例为 1:2。在公墓墓穴节地生态需求基础上加上墓葬迁移的墓穴需求，扣除现状可用容量、生态化改造可提供容量和林下公墓可提供容量，测算出咸宁市至 2050 年公墓墓穴需求总量为 14.51 万穴。

第十条 用地规模

《城乡公益性安葬设施建设与管理规范》（DB42/T 1989-2023）规定： $\text{墓区面积} = \text{安葬总量} (\text{服务区域常住人口数量} \times \text{人口年死亡率} \times 30 \text{ 年} + \text{辖区内搬迁数量}) / \text{每亩安葬量} (300 \sim 400 \text{ 个}) + \text{公共服务区域面积}$ 。

一座标准化的公墓需配备公共绿化用地和道路用地，方便前来悼念的人群。依据相关标准规范，公墓的建设应当与生态环境相协调，城乡公益性公墓的绿化覆盖率不得低于 50%，道路用地及其他殡葬服务用地根据实际情况布设。

考虑咸宁市地势东南高、西北低，本次规划中咸安区、嘉鱼县、赤壁市按每亩建成墓穴 400 个，通城县、崇阳县、通山县按每亩建成墓穴 300 个计算用地需求，公共服务区域面积按 50% 计算，预测咸宁市至 2050 年墓穴用地需求量为 806.25 亩（53.75 公顷）。

第十一条 节地生态安葬分析

面对咸宁市人多地少、资源约束趋紧的严峻形势，要充分认识推行节地生态安葬的重要性和紧迫性，积极稳妥推广节地生态葬法，加强节地生态安葬设施建设。《关于推行节地生态安葬的指导意见》（民发〔2016〕21 号）强调把推行节地生态安葬作为深化改革着力点，明确安葬形式、设施规划建设、土地循环利用等方面要求。本次规划根据《指导意见》科学预测公墓用地需求，通过合理规划节地生态安葬设施，预测将节约用地 1887 亩（125.79 公顷）。秉承节约合理使用土地的原则，本次规划积极倡导和推行节地生态安葬，把以人为本、生态文明的理念贯穿于殡葬规划全过程。

第三章 空间布局

第十二条 空间布局原则

一是**适度前瞻，满足需求**。紧密结合咸宁市殡葬改革发展方向和自然生态公园城市建设需求，满足殡葬设施长远发展的要求，综合分析现有殡葬设施容量、空间分布、存量规模，预测规划期末殡葬设施需求总量，并在规模上适度超前，留足弹性。

二是**规范建设，节约用地**。落实国家和本市殡葬领域政策规定与标准要求，依据《咸宁市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》和咸宁市国土空间总体规划等要求，殡葬用地的选址应该规避生态保护红线、自然保护地、永久基本农田、水源保护区、生态公益林、天然林等管控要素；贯彻少占地、不占地的原则，严格限制公墓墓位占地面积，推行生态化改造、林下公墓等生态安葬形式，实现土地节约集约利用。

三是**城乡统筹，方便群众**。强化各类殡葬服务设施供给，因地制宜采取引导措施，健全基本殡葬服务保障体系，满足城乡居民生态、文明治丧需求。

四是**尊重传统，多元供给**。贯彻殡葬改革精神，兼顾咸宁市丧葬习俗，满足多样化殡葬服务需求，为群众提供优质、便捷、文明和多样化的丧事服务。

第十三条 公益性公墓布局

为了完善公益性安葬设施、强化公益性安葬服务供给、尽快实现公益

性安葬设施全覆盖以满足逝有所安的需求，根据国家殡葬改革要求，结合咸宁市地形地貌特征，对山地、丘陵、岗地、平原等地形地区公益性公墓进行分类指导。平原地区及城市公益性公墓按照《城乡公益性安葬设施建设与管理规范》（DB42/T 1989-2023）合理规划、选址、建设和管理，咸宁市在规划期内共规划建设 4 个殡仪馆、8 处城乡公益性公墓、3 处骨灰堂。山地、丘陵、岗地及农村公益性公墓实行统筹规划、总量控制，鼓励生态化改造、林下安葬，适当按《城乡公益性安葬设施建设与管理规范》（DB42/T 1989-2023）逐步分期建设。

1. 咸安区

咸安区在规划期内共规划建设 1 个殡仪馆（改扩建）、2 处城市公益性公墓。另外规划新增农村公益性公墓 2.0719 公顷，可安置总容量 2623 穴。

2. 嘉鱼县

嘉鱼县在规划期内共规划建设 1 个殡仪馆（改扩建）、3 处城乡公益性公墓、1 处骨灰堂。另外规划新增农村公益性公墓 10.5991 公顷，可安置总容量 30000 穴。

3. 赤壁市

赤壁市在规划期内共规划建设 1 个殡仪馆（改扩建）、2 处城市公益性公墓、1 处骨灰堂。另外规划新增农村公益性公墓 7.2543 公顷，可安置总容量 22020 穴。

4. 通城县

通城县农村公益性公墓实行统筹规划、总量控制，规划新增农村公益

性公墓 2.9800 公顷，可安置总容量 6700 穴。

5. 崇阳县

崇阳县在规划期内新建 1 处骨灰堂；农村公益性公墓实行统筹规划、总量控制，规划新增农村公益性公墓 4.7600 公顷，可安置总容量 10700 穴。

6. 通山县

通山县在规划期内共规划设置 1 个殡仪馆（新建）、1 处城市公益性公墓。另外规划新增农村公益性公墓 12.0420 公顷，可安置总容量 27100 穴。

第十四条 安葬设施布局合理性

咸宁市规划可安置总容量 14.82 万穴，能够满足常住人口 30 年以上骨灰安葬需求（14.51 万穴）；规划新增面积 54.91 公顷，能够满足常住人口 30 年以上骨灰安葬用地需求（53.75 公顷）。

其中：咸安区规划新增安葬设施用地 9.53 公顷，可安置容量 2.86 万穴，能够满足预测墓穴需求 2.86 万穴；嘉鱼县规划新增安葬设施用地 14.79 公顷和骨灰堂 1 处，可安置容量共 4.70 万穴，能够满足预测墓穴需求 4.09 万穴；赤壁市规划新增安葬设施用地 9.03 公顷和骨灰堂 1 处，可安置容量共 2.79 万穴，能够满足预测墓穴需求 2.71 万穴；通城县规划新增安葬设施用地 2.98 公顷，可安置容量 0.67 万穴，能够满足预测墓穴需求 0.67 万穴；崇阳县规划新增安葬设施用地 4.76 公顷和骨灰堂 1 处，可安置容量共 1.27 万穴，能够满足预测墓穴需求 1.07 万穴；通山县规划新增安葬设施用地 13.82 公顷，可安置容量 3.11 万穴，能够满足预测墓

穴需求 3.11 万穴；

此次规划范围涉及咸宁市 6 个县（市、区），殡葬设施配置相对均衡，符合“构建科学合理、绿色节地、覆盖咸宁市城乡居民的现代殡葬设施服务体系”的规划目标，满足咸宁市人民多样化、多层次殡葬服务需求。

第四章 近期建设重点任务

第十五条 近期规划策略

《湖北省城乡公益性安葬设施建设“十四五”规划》（鄂民政发〔2021〕53号）提出：到2025年，全省公益性安葬设施服务覆盖所有县市及60%以上的乡镇中心村。

第十六条 近期建设重点任务

1. 咸安区

咸安区在近期规划中将完成殡仪馆进行扩建和2处城市公益性公墓建设。

2. 嘉鱼县

嘉鱼县在近期规划中将完成殡仪馆扩建、3处城乡公益性公墓和1个骨灰堂的建设。

3. 赤壁市

赤壁市在近期规划中将完成殡仪馆扩建和2处城市公益性公墓建设。

4. 通城县

通城县近期拟在隽水镇、石南镇、北港镇、五里镇、马港镇、关刀镇、麦市镇、塘湖镇、沙堆镇、四庄乡、大坪乡的中心村中选取不少于7个中心村各新建1处农村公益性公墓，墓地增量和新增用地面积按照总量控制的60%合理规划，同时鼓励生态化改造、林下安葬等方式，积极倡导和推行节地生态安葬。

5. 崇阳县

崇阳县近期拟在天城镇、沙坪镇、石城镇、桂花泉镇、白霓镇、路口镇、金塘镇、青山镇、肖岭乡、铜钟乡、港口乡、高枳乡的中心村中选取不少于7个中心村各新建1处农村公益性公墓，墓地增量和新增用地面积按照总量控制的60%合理规划，同时鼓励生态化改造、林下安葬等方式，积极倡导和推行节地生态安葬。

6. 通山县

通山县在规划期内新建1个殡仪馆和1处城市公益性公墓建设。

第五章 规划保障措施

第十七条 保障措施

1. 加强规划引导

要严格将殡葬设施专项规划作为各区殡葬设施近期远期建设的依据，确保专项规划的权威性。要按照党委领导、政府负责、部门协作、社会参与的体制机制要求，将殡葬规划建设纳入国土空间规划、乡村振兴战略规划，统筹规划、全力推进。要按照规划积极有效推进公益性安葬设施建设，建立健全城乡公益性安葬设施建设奖补机制，科学预留殡葬设施用地，优化殡葬设施布局，保障殡葬事业可持续发展。

2. 做好规划衔接

强化殡葬设施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，共同推动法治殡葬、绿色殡葬、文明殡葬、惠民殡葬的发展。

3. 加大资金投入

建立健全《湖北省“十四五”城乡公益性安葬设施建设项目库》，谋划一批、储备一批、建设一批，持续提升殡葬服务保障水平，争取上级资金的支持力度。城乡公益性公墓是面向社会、服务于民的社会公益事业，要本着上级支持一点、政府奖补一点、社会捐赠一点和群众自筹一点相结

合的原则筹措建设。建设资金要专款专用，并向社会公开收支情况，接受群众监督。

4. 深化殡葬改革

坚持以人民为中心的发展思想，以满足人民群众基本殡葬需求为导向，推动殡葬改革和殡葬事业更好服务于保障和改善民生，完善惠民殡葬政策，并将惠民殡葬资金纳入财政预算。大力推行减免基本殡葬服务费用普惠制和节地生态安葬奖补政策，实现全域范围内居民四项基本殡葬服务费用全免除，把树葬、花坛葬、海葬、格位存放等不占或少占土地的安葬方式，以及土葬区遗体深埋不留坟头等生态葬法，纳入奖补范围。

5. 完善相关法规

完善殡葬相关政策法规，依法管理殡葬事业是推动殡葬工作持续稳健发展的保障。建立更加健全的殡葬法规体系，充分发挥法律的强制作用，让殡葬中出现的问题有法可依、违法必究，保障殡葬事业在法制的轨道上有序运行，让人生最后一个环节有法可依。完善殡葬政策法规体系可以从突出惠民殡葬、严格把关殡葬业准入、规范殡葬收费标准、加大投入殡葬事业、严厉打击黑色中介等方面入手。

6. 强化宣传引导

要大力宣传节地生态安葬理念，转变群众丧葬理念，弘扬尊重生命、厚养礼葬、慎终追远的优秀传统。要发挥村（社区）成立和完善红白理事会作用，推进移风易俗，破除陈规陋俗。要积极地、有步骤地推进火葬，改革土葬，不断提升火化率和公墓利用率。