

咸阳市殡葬服务设施专项规划
(2025—2035 年)
(公示稿)

咸阳市民政局

前 言

为贯彻落实习近平总书记关于殡葬工作的重要指示批示精神和省委打好“八场硬仗”决策部署，持续深化殡葬领域突出问题专项整治，有效节约土地资源，保护生态环境，持续深化殡葬改革，保障群众丧葬需求，根据相关管理条例及指导意见要求，同时结合咸阳市实际，特编制《咸阳市殡葬服务设施专项规划（2025—2035年）》（以下简称“规划”）。

本规划是对《咸阳市国土空间总体规划（2021—2035年）》中殡葬服务设施用地的细化落实，是规划期内全市各类殡葬服务设施的总体安排部署。在遵循国土空间总体规划强制性内容基础上，通过实线控制、虚线控制、点位控制和指标控制等手段，细化落实殡葬服务设施重点项目用地，提出建设与管控目标，并为各类殡葬服务设施在详细规划中的落地提供支撑，从而指导设施的建设和管理。

第一章 规划总则

第一节 编制目的

为加快咸阳市殡葬服务体系建设，推动全市殡葬事业高质量发展，本次规划科学合理安排各项殡葬服务设施，对其数量、规模和布局进行统筹安排，保障殡葬服务设施用地空间，优化殡葬基本公共服务供给，促进殡葬事业的良性发展，真正实现“民生需求与资源节约、传统习俗与现代文明、空间落位与动态管控相结合”的多元目标，确保咸阳市殡葬服务事业健康有序发展。

第二节 规划原则

公益优先，以人为本。坚持殡葬服务设施的公益属性，优先布局殡仪馆、公益性公墓（骨灰堂）等设施，满足群众基本丧葬需求；推行惠民殡葬政策，注重殡葬场所的景观设计，营造庄重、安宁的环境。

节约集约，绿色生态。坚持生态优先原则，树立绿色低碳、生态环保殡葬理念，大力推行不占或少占土地资源的节地生态安葬方式，稳步提高生态安葬比例。加大殡葬设施存量用地整合、挖潜力度，探索殡葬设施与其他生态用地的复合利用模式。

城乡统筹，分区施策。构建“市级—县（市区）级—镇（街道）级—村级”层次清晰、功能互补的四级殡葬服务设施体系，形成覆盖城乡的殡葬服务网络；结合火葬区和土葬改革区自身条件与特点，因地制宜，不搞“一刀切”，探索符合实际、行之有效的改革路径。

适度前瞻，动态管理。根据人口变化和城镇化趋势，结合服务期

限，预留殡葬服务设施改扩建用地，确保长期适用性；开展规划动态维护、完善实施机制，通过优化调整近期规划和年度实施计划等方式，确保各类殡葬服务设施在详细规划中能精准落地。

文化引导，移风易俗。传承优秀传统文化，同时尊重传统丧葬习俗、倡导文明节俭治丧，树立殡葬新风尚；通过政策引导和社区宣传，逐步转变厚葬薄养、盲目攀比等旧观念。

第三节 规划依据

一、法律法规

- 1、《中华人民共和国土地管理法》（2019年修正）
- 2、《中华人民共和国城乡规划法》（2019年修正）
- 3、《中华人民共和国环境保护法》（2014年修订）
- 4、《中华人民共和国文物保护法》（2024年修订）
- 5、《中华人民共和国森林法》（2019年修订）
- 6、《中华人民共和国土地管理法实施条例》（2021年修订）
- 7、《中华人民共和国草原法》（2021年修订）
- 8、《中华人民共和国湿地保护法》（2022年施行）
- 9、《中华人民共和国森林法实施条例》（2018年修订）
- 10、《中华人民共和国自然保护区条例》（2017年修订）
- 11、《殡葬管理条例（修订草案征求意见稿）》（2025年4月）
- 12、《基本农田保护条例》（2011年修订）
- 13、《风景名胜区条例》（2016年修订）
- 14、《陕西省殡葬管理办法》（2012年修订）

- 15、《陕西省城乡规划条例》（2009年施行）
- 16、《陕西省河道管理条例》（2024年修正）
- 17、《陕西省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》（2022年修订）
- 18、《咸阳市农村公益性公墓管理办法》（2019年修订）

二、标准规范

- 1、《殡葬术语》（GB/T23287-2009）
- 2、《公墓和骨灰寄存建筑设计规范》（JGJ/T397-2016）
- 3、《城市公益性公墓建设标准》（建标182-2017）
- 4、《殡仪馆建设标准》（建标181-2017）
- 5、《陕西省建设用地定额标准(2015年版)》（陕国土资发〔2015〕22号）
- 6、《陕西省市县殡葬服务设施专项规划技术要点（试行）》

三、政策文件

- 1、中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见（中发〔2019〕18号）
- 2、民政部、中央文明办、国家发展改革委等16部委联合印发《关于进一步推动殡葬改革促进殡葬事业发展的指导意见》（民发〔2018〕5号）
- 3、《国家级自然公园管理办法（试行）》（林保规〔2023〕4号）
- 4、《陕西省民政厅关于调整全省火葬区的通知》（陕民发〔2015〕45号）

5、《陕西省民政厅 陕西省自然资源厅关于做好殡葬服务设施规划建设加快推进殡葬改革的指导意见》（陕民发〔2023〕41号）

6、《陕西省民政厅 陕西省林业局关于规范城乡公益性公墓占用林地的通知》（陕民发〔2023〕81号）

7、《咸阳市人民政府办公室关于印发〈咸阳市倡导节地生态安葬办法〉的通知》（咸政办发〔2022〕60号）

四、相关规划

1、《咸阳市国土空间总体规划（2021—2035年）》

2、《咸阳市殡葬事业发展“十四五”规划》

3、《咸阳市殡葬服务设施建设项目用地规划（2021—2035年）》

4、各县（市区）国土空间总体规划

5、其他相关规划

第四节 规划范围

本次规划范围与国土空间总体规划范围一致，为咸阳市行政辖区（不含西咸新区直管区域）范围，总面积 9704.52 平方公里，辖 2 区 2 市 9 县，分别为：秦都区、渭城区、兴平市、武功县、乾县、礼泉县、泾阳县、三原县、永寿县、彬州市、长武县、旬邑县和淳化县。

第五节 规划期限

本次规划期限为 2025—2035 年，其中规划基期年为 2024 年，近期目标年为 2030 年，规划目标年为 2035 年，结合公墓以 20 年为使用周期的要求，远景展望至 2050 年。

第六节 规划对象

本次规划的殡葬服务设施包括殡仪馆、殡仪服务中心、公墓（包含公益性公墓、经营性公墓及回民公墓）、骨灰堂四种类型，考虑到殡仪服务中心服务覆盖面较广，且各县（市区）暂无殡仪服务站需求，本次规划对象不包括殡仪服务站。

殡仪馆：是指提供遗体接运、存放、悼念、守灵、火化以及骨灰安置等殡仪服务活动的综合性场所。

殡仪服务中心：是指能够提供遗体接运、化妆整容（穿衣）、灵堂设置、遗体告别、丧葬用品供应和餐饮服务等一系列服务的设施。

公益性公墓：是指不以营利为目的，用于安葬骨灰或遗体的墓地园区。

经营性公墓：为城乡居民提供骨灰安葬（安放）实行有偿服务的公共墓地，属于第三产业。

回民公墓：为回族、维吾尔族、哈萨克族、柯尔克孜族、塔塔尔族、乌孜别克族、塔吉克族、东乡族、撒拉族和保安族等 10 个信仰伊斯兰教具有土葬习俗的少数民族提供遗体安葬的墓地。

骨灰堂：是指专门用于寄存骨灰的建筑设施。

第七节 规划技术路线

本次规划以“现状分析—需求预测—规划供给”为主线进行成果内容体系安排。首先对现状设施总量、设施空间分布、设施建设概况等进行综合分析，依据上位规划确定的城市发展规模分析规划期内的死亡总人数、穴位需求量，科学预测殡葬服务设施规模；进而结合国

土空间总体规划，落实殡葬服务设施总体布局；最后按照相关殡葬改革文件要求，明确殡葬服务设施的建设控制目标。

第八节 规划成果构成

本次规划成果包括文本、图集和空间矢量数据。文本中明确各类设施建设标准及管控要求；图集包括殡葬服务设施现状分布图、殡葬服务设施选址适宜性评价图、殡葬服务设施规划布局图等；空间矢量数据包含殡葬服务设施规划项目具体信息，农村公益性公墓的选址仅在数据库中表达。

第二章 殡葬服务设施建设现状

第一节 现状基本概况

一、殡仪馆现状概况

截至目前，咸阳市现已建成使用殡仪馆7处，总用地面积为228.19亩，分别为咸阳市殡仪馆（安灵苑）、兴平市殡仪馆、武功县殡仪馆、乾县殡仪馆、泾阳县殡仪馆、三原县殡仪馆、旬邑县殡仪馆；在建殡仪馆1处，为淳化县殡仪馆。

二、城市公墓现状概况

咸阳市现有城市公墓分为城市公益性公墓（骨灰堂）、经营性公墓、回民公墓三类，共计16处，总用地面积为848.74亩。截至目前建成使用城市公益性公墓（骨灰堂）5处，分别为秦都区公益性公墓（寄思园）、乾县公益性公墓、泾阳县公益性公墓、长武县公益性公墓、旬邑县公益性公墓；建成未使用城市公益性公墓（骨灰堂）1处，为武功县公益性公墓。建成使用经营性公墓8处，分别为咸阳西郊福寿园、咸阳市五陵故园、兴平市茂陵故园、武功县后稷故园、陕西唐昭陵墓园、三原县万寿园、永寿县美林纪念园、彬州市九龙陵园。建成使用回民公墓2处，分别为咸阳市回民公墓、兴平市回民公墓，其中咸阳市回民公墓位于西咸新区管辖范围内，现状用地趋于饱和。

三、农村公益性公墓（骨灰堂）现状概况

截至目前，咸阳市共建成农村公益性公墓（骨灰堂）285处，现状农村公益性公墓在南部县市区分布较多，各县市区农村公益性公墓（骨灰堂）建设情况如下。

秦都区建成农村公益性公墓（骨灰堂）5处；兴平市建成农村公益性公墓（骨灰堂）51处；武功县建成农村公益性公墓（骨灰堂）57处；乾县建成农村公益性公墓（骨灰堂）17处；礼泉县建成农村公益性公墓（骨灰堂）5处；泾阳县建成农村公益性公墓（骨灰堂）24处；三原县建成农村公益性公墓（骨灰堂）22处；彬州市建成农村公益性公墓（骨灰堂）29处；长武县建成农村公益性公墓（骨灰堂）11处；旬邑县建成农村公益性公墓（骨灰堂）40处；淳化县建成农村公益性公墓（骨灰堂）24处。

第二节 现状主要问题

一、区域分布不均衡、城乡差异明显

咸阳市虽已建成16处城市公墓，285个农村公益性公墓（骨灰堂），但城乡覆盖不均，主要呈现“中心城区完善、镇村供给不足、生态化转型缓慢”的特征。公墓主要集中在咸阳市主城区与县城周边，农村公益性公墓（骨灰堂）覆盖率不足20%，散埋乱葬问题依旧。随着城市火化率逐步增加，城市殡葬服务设施相对集中且逐步优化，但农村仍以传统土葬为主。现有公墓多数未考虑民族习俗独立选址，现有回民公墓均与汉族公墓合建，多数处于饱和状态。

二、设施覆盖率低、服务功能单一

咸阳市现有殡葬服务设施大多集中在市域南部县市区，北部县市因多丘陵或山区地形复杂，导致符合条件的地块稀缺，选址难度较大，使得多数县市基本处于在建或计划建设状态，在设施布局上未达到全域覆盖的要求，现状农村公益性公墓（骨灰堂）覆盖率仅为17%；同

时现有殡仪馆建设年代久远，如乾县殡仪馆、武功县殡仪馆均建设于20世纪七八十年代，日常主要承接基础服务业务，不能满足个性化、多元化殡葬服务等殡葬市场需求。

三、农村公墓选址困难、安葬率极低

农村公益性公墓（骨灰堂）选址制约条件较多，既要考虑用地的合法性又要考虑生态环境保护等政策约束条件，还要兼顾交通通达性、投资成本等经济条件，虽然荒山坡地可作为选址重点，但因地形复杂或交通不便难以建设，加之村民的风俗习惯、多程序的审批手续都成为影响农村公益性公墓（骨灰堂）选址的突出问题；受传统土葬观念根深蒂固影响，群众偏好“就近安葬”需求，合规选址往往远离居住区，引发抵触情绪，多数村民仍选择自留地安葬，导致新建农村公益性公墓（骨灰堂）使用率极低。

四、安葬形式单一，节地生态安葬比例低

咸阳市目前安葬方式主要以传统葬式为主，节地生态安葬设施建设相对滞后，尽管政策大力推动生态安葬，通过建设公益性公墓引导集中安葬，但农村地区设施覆盖不足加上受传统观念影响，同时部分公益性公墓生态安葬区域规划不足，土葬现象较为普遍。现有公墓多以骨灰墓穴形式安葬，骨灰堂、骨灰塔等节地安葬形式比例较低，仅有7处。现有生态葬区多位于偏远位置，花葬、树葬、草坪葬等形式未能普及，设计缺乏人文关怀，难以吸引群众选择。

第三章 殡葬服务设施总体布局规划

第一节 殡葬服务设施体系构建

至规划期末，规划将构建市级—县（市区）级—镇（街道）级—村级层次清晰、功能互补的四级管理网络，同时设置殡葬协管员，推动殡葬改革、维护殡葬秩序、促进文明殡葬。至 2035 年，全市共规划建设 12 个殡仪馆、14 个城市公益性公墓、8 个经营性公墓、2 个回民公墓。其中市级殡葬服务设施包括殡仪馆、回民公墓，主要为全市的殡葬设施需求提供兜底服务；县级殡葬服务设施包括殡仪馆、城市公益性公墓（骨灰堂）、回民公墓，主要为本辖区内城镇居民的殡葬设施需求提供服务；镇（街道）级、村级殡葬服务设施主要为农村公益性公墓（骨灰堂），以村级设施为主，主要为农村村民的殡葬设施需求提供服务。

第二节 殡葬服务设施选址要求

一、严守各类用地“红线”

殡葬服务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，严格落实各类用地“红线”的管控要求。各类殡葬服务设施不能占压永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界、历史文化保护线、采空区、河道水库及水利工程设施管理范围等禁限建要求。公墓项目不得占用耕地，不得通过农用地转用、土地征收和供应等变相占用耕地。

二、严控与控制要素冲突的现状殡葬服务设施

现状殡葬服务设施由于历史遗留因素与管控要素发生冲突的，应

停止继续新增建设，并与禁建要素主管部门充分协商，进一步研究制定缩减用地、生态改造、局部腾退或搬迁的具体实施方案。有条件搬迁的需整体搬迁，无法搬迁的需原地加强生态化改造，逐步减小规模，仅保留必备配套设施用地。

三、多因素综合确定新增设施选址

殡葬服务设施选址应统筹考虑全市功能布局、人口分布、交通区位、文化心理等多方面因素，避让集中建设区、人口集聚区、生态功能突出或生态敏感地区，避免功能干扰；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；优先在高速公路、快速路及干线公路建筑控制区范围以外公益性殡葬服务设施服务空白区域选址，避免紧邻“三沿”地区，降低交通成本，方便群众祭扫。

四、多手段结合落实新增设施规模

规划通过实线控制、虚线控制、点位控制和指标控制等手段，把控咸阳市公墓总数量，加强公墓建设管理，建立健全便民的安葬服务体系。实线控制主要是落实上位规划中已确定的设施范围及规模，不得随意调整；虚线控制是通过虚线边界或弹性区域预留发展空间，允许在一定条件下调整位置或规模；点位控制仅规定设施的具体位置，不严格限定边界，但需满足服务半径等要求；指标控制是通过数据指标约束设施规模或服务能力，而非直接规定空间形态。

第三节 殡仪馆布局规划

一、布局原则

补齐殡仪设施短板，充分考虑各县（市区）实际，对现状无殡仪馆的县（市区）新建殡仪馆，缩短运送距离，提高群众殡仪需求的便捷度。

保留及改扩建殡仪馆应提升改造现状殡仪设施，加强殡仪馆设备、配套设施及环境建设投入，强化殡仪设施对突发事件的主动应对能力，提高节约资源、生态环保、污染物减排水平。

新建殡仪馆应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。尽量选择周边单位和居民较少、相对独立、交通便利、给排水与供电有保障、工程地质与水文地质条件较好、有利于排水和空气扩散的地域，同时满足卫生防护距离要求。

二、规划布局

至规划期末，对尚未建设殡仪馆的县（市区）新建殡仪馆，主要包括礼泉县、永寿县、彬州市及长武县。至规划期末，咸阳市共规划建设 12 个殡仪馆，其中市级殡仪馆 1 个，县（市区）级殡仪馆 11 个，总用地面积 372.94 亩。

第四节 城市公益性公墓（骨灰堂）布局规划

一、布局原则

城市公益性公墓（骨灰堂）要充分发挥引导葬式葬法改革、推广节地生态安葬的带动作用，体现生态化、园林化特点。合理配置城市公益性公墓（骨灰堂），原则上每个县（市区）应建设一个城市公益性公墓（骨灰堂），且公墓内不占或少占地的生态安葬比例达到 80%。

保留及改扩建型城市公益性公墓（骨灰堂）应进行生态化改造，

考虑墓位租期届满后的循环利用和节地生态安葬的推广普及。其范围应在腾退禁限要素后综合确定，腾退部分因地制宜开展还林还耕。

新建型城市公益性公墓（骨灰堂）应进行园林化建设，骨灰安葬墓位提倡地面不建墓基，地下不建硬质墓穴，墓碑应体现小型化、多样化、艺术化等特征，最大限度降低硬化面积。其选址不得压占耕地。

二、规划布局

至规划期末，对尚未建设城市公益性公墓的县（市区）新建城市公益性公墓（骨灰堂），主要包括兴平市、礼泉县、三原县、永寿县、彬州市、长武县、淳化县。至规划期末，咸阳市共规划建设 14 个城市公益性公墓（骨灰堂），其中市本级新建城市公益性公墓（骨灰堂）1 处、县（市区）级 13 处，总用地面积 1114.18 亩。

第五节 经营性公墓布局规划

一、布局原则

保留型经营性公墓在扣除各类禁限要素后确定用地范围，加强已安置墓区的生态化改造；改扩建型经营性公墓要严格控制墓穴标准、墓区规模，其选址可参考城市公益性公墓（骨灰堂）的选址要求，同时进行园林化建设。现有经营性公墓节地生态安葬墓区面积不低于总用地面积的 10%。

二、规划布局

考虑到从严控制经营性公墓数量的要求，本次规划暂时仅布局现有经营性公墓不再新增。至规划期末，咸阳市共规划建设 8 个经营性公墓，总用地面积 531.81 亩。

第六节 回民公墓布局规划

一、布局原则

按照全市可遗体安葬的少数民族群众需求，合理规划回民公墓，需符合各级国土空间规划和相关部门管理要求。提高回民公墓节约集约用地水平，以现状保留和原址改扩建为主，原则上不再新增独立的回民公墓选址。

二、规划布局

至规划期末，全市规划回民公墓共 2 处，总用地面积 29.23 亩。

第七节 农村公益性公墓（骨灰堂）布局规划

一、布局原则

农村公益性公墓（骨灰堂）采用分区布置的原则。对位于火葬区的行政村，应提高农村公益性骨灰堂的覆盖率；对全部位于城镇开发边界、历史文化保护线、生态保护红线、采空区范围内的行政村，规划保留现有农村公益性公墓（骨灰堂），不再新增；对部分位于城镇开发边界、历史文化保护线、生态保护红线范围内的行政村，新增农村公益性公墓（骨灰堂）选址应位于保护范围之外；对国土空间规划中村庄分类为搬迁撤并类的行政村，规划不再新增农村公益性公墓（骨灰堂）。

保留型农村公益性公墓（骨灰堂）不能扩大现状用地范围，原则上不再新增用地。新建型农村公益性公墓（骨灰堂）严格按照农村公益性公墓（骨灰堂）建设标准，其选址优先考虑瘠地和荒地，可结合传统集中安葬点进行改扩建，距离村庄集中建设区要有一定距离，不

得占用耕地。其建设规模应根据服务覆盖人口数量确定，建设规模分类宜符合下列规定：

——行政村人口小于等于 800 人，规划新增农村公益性公墓（骨灰堂）占地面积原则上不超过 2 亩，规划新增农村公益性骨灰堂占地面积原则上不超过 300 平方米。

——行政村人口 800~3000 人，规划新增农村公益性公墓（骨灰堂）占地面积原则上不超过 3 亩，规划新增农村公益性骨灰堂占地面积原则上不超过 500 平方米。

——行政村人口大于 3000 人，规划新增农村公益性公墓（骨灰堂）占地面积原则上不超过 5 亩，规划新增农村公益性骨灰堂占地面积原则上不超过 1000 平方米。

——多村联建的农村公益性公墓（骨灰堂）服务覆盖人口未超过 5000 人的，规划新增农村公益性公墓（骨灰堂）占地面积原则上不超过 10 亩，规划新增农村公益性骨灰堂占地面积原则上不超过 1500 平方米。

——多村联建的农村公益性公墓（骨灰堂）服务覆盖人口超过 5000 人的，规划新增农村公益性公墓（骨灰堂）占地面积原则上不超过 20 亩，规划新增农村公益性骨灰堂占地面积原则上不超过 2000 平方米。

——镇（街道）规划新增农村公益性公墓（骨灰堂）占地面积原则上不超过 30 亩，规划新增农村公益性骨灰堂占地面积原则上不超过 3000 平方米。

二、规划布局

至规划期末，咸阳市共规划建设 1704 个农村公益性公墓（骨灰堂），总用地面积 6890.01 亩。其中现状保留 285 处，用地面积 2155.01 亩；新建 1419 处，用地面积 4735 亩。

第八节 生态安葬引导

咸阳市生态资源丰富但环境承载力有限，推广生态安葬对节约土地、保护生态环境具有重要意义。鼓励不设硬质墓穴和墓碑，不保留骨灰或使用可降解容器盛放骨灰，或直接将骨灰藏入土中，土地可循环使用的生态安葬方式。探索林地草地和公益性公墓复合利用的方式，坚持节约集约使用林地、草地资源，不改变林相、不采伐林木、不改变权属、不改变原有管理部门，不影响林地、草原经营者正常生产经营活动，不改变林地、草地主要用途及地表现状，严防祭祀用火引发森林草原火灾。优先在道路通达性较好、权属无争议、相关权利人同意使用的Ⅲ、Ⅳ级保护林地中的其他林地、基本草原以外的其他草地上集中划定区域，同时为减少邻避影响，优先紧邻现有殡葬设施选址，开展林地草地和公益性公墓的复合利用试点，作为后续用途管制手续办理的指导依据。结合咸阳市实际情况，提供深埋、格位葬、树葬、草坪葬、花葬等生态安葬方式，推广小型卧碑、二维码电子墓碑等节地形式。

一、深埋

深埋是直接将骨灰深埋于地下，自然降解，实现土地循环利用。其选址应优先选择荒山、瘠地或公墓内规划的深埋区，不得占用基本农田、生态保护红线区。禁止在耕地、林地、水源保护区、风景名胜

区等禁葬区域私自深埋。深埋后的土地可继续用于绿化、植树或生态修复，但不得短期内重复使用。部分公墓允许使用 GPS 定位或电子档案记录位置，供家属查询。

二、格位葬

格位葬是一种将骨灰盒安放在骨灰堂、塔楼、壁葬墙等立体设施中的节地葬式。其选址须在民政部门批准的骨灰堂、立体安葬设施或公墓内实施，禁止私自改扩建居民楼、地下室等非殡葬服务设施存放骨灰。格位材质应防火、防潮，禁止使用易燃材料。格位使用权需明确期限（通常 20 年为一使用周期），到期需续费管理；逾期未续费的，按地方规定处理。

三、树葬

树葬是将骨灰埋于树下或树旁，不设墓碑、坟头，以树木作为自然纪念标志，实现“入土为安”与“回归自然”的理念。其选址需遵守《殡葬管理条例》及地方实施细则，应在民政部门批准的公益性公墓或经营性公墓内进行，不得在耕地、林地保护区、水源地、风景名胜区等区域私自乱埋乱葬。骨灰需使用可降解材料（如环保纸盒、棉麻袋等），禁止使用塑料、金属等非降解材料。树种应优先选用本地适生树种（如松柏、银杏等），避免外来入侵物种或高维护树种。

四、草坪葬、花葬

草坪葬是以草坪为载体安葬骨灰，花葬是将骨灰与花卉种植相结合的生态安葬方式，强调自然降解和景观美化。两者的选址均须在民政部门批准的公益性公墓、经营性公墓指定区域进行，禁止在普通绿地、公园、小区等非殡葬用地私自安葬。选择区域需确保土壤条件适

宜,避免低洼积水,确保排水通畅,防止骨灰污染地下水。骨灰盒(坛)需使用可降解材料,允许使用小型地面标识(如平铺式纪念牌、自然石刻),材质需环保,不得建坟头、墓碑。

第四章 分区规划布局

第一节 秦都区

秦都区规划殡葬设施 8 个，总用地面积 578.77 亩。其中，保留市级殡仪馆 1 个，用地面积 113.40 亩；新建市级城市公益性公墓 1 个，面积 68 亩；改扩建城市公益性公墓 1 个，用地面积 207.6 亩；保留街道级公益性公墓（骨灰堂）3 个、农村公益性公墓（骨灰堂）2 个，用地面积 93.62 亩；改扩建经营性公墓 1 个，用地面积 96.15 亩。秦都区 2023 年城市公益性公墓覆盖率达到 45%，在现状基础上对城市公益性和经营性公墓进行改扩建，到 2035 年，城市公益性公墓覆盖率达到 100%，考虑到秦都区公益性公墓（骨灰堂）及两座骨灰塔可容纳 18 万骨灰格位，满足使用需求，本次规划对秦都区内的村庄不再单独设置殡葬设施。

第二节 渭城区

渭城区规划新建城市公益性公墓 1 个，需求占地面积 4.48 公顷（67.2 亩）。结合土地实际情况，渭城区现无可用用地规划新建城市公益性公墓，近期将使用咸阳市城市公益性公墓（安灵苑二期）、秦都区公益性公墓（寄思园）等殡葬设施。改扩建回民公墓 1 个，用地面积 24.95 亩。

第三节 兴平市

兴平市规划殡葬设施 157 个，总用地面积 907.64 亩。其中，保留殡仪馆 1 个，用地面积 24.04 亩；新建城市公益性公墓（骨灰堂）

1 个，用地面积 60.19 亩；保留镇级公墓 1 个（兴平市上林苑公墓）；保留农村公益性公墓（骨灰堂）50 个，用地面积 361.3 亩；新建农村公益性公墓（骨灰堂）102 个，用地面积 413 亩；保留经营性公墓 1 个，用地面积 44.83 亩；改扩建回民公墓 1 个，用地面积 4.28 亩。

第四节 武功县

武功县规划殡葬设施 186 个，总用地面积 825.6 亩。其中，保留殡仪馆 1 个，用地面积 15 亩；保留城市公益性公墓（骨灰堂）1 个，用地面积 42.7 亩；保留农村公益性公墓（骨灰堂）57 个，用地面积 363.9 亩；新建农村公益性公墓（骨灰堂）126 个，用地面积 394 亩；保留经营性公墓 1 个，用地面积 10 亩。

第五节 乾县

乾县规划殡葬设施 169 个，总用地面积 846.05 亩。其中，殡仪馆迁建 1 个；改扩建城市公益性公墓（骨灰堂）1 个（包括殡仪馆），用地面积 95.33 亩；保留镇级公墓 2 个；保留农村公益性公墓（骨灰堂）15 个，用地面积 111.72 亩；新建农村公益性公墓（骨灰堂）151 个，用地面积 639 亩。

第六节 礼泉县

礼泉县规划殡葬设施 204 个，总用地面积 1027.55 亩。其中，新建殡仪馆 1 个，用地面积 50 亩；新建城市公益性公墓（骨灰堂）1 个，用地面积 135.7 亩；保留农村公益性公墓（骨灰堂）5 个，用地面积 30 亩；新建农村公益性公墓（骨灰堂）196 个，用地面积 662

亩；保留经营性公墓 1 个，用地面积 148.65 亩。

第七节 泾阳县

泾阳县规划殡葬设施 150 个，总用地面积 511.45 亩。其中，改扩建殡仪馆 1 个，用地面积 30 亩；保留城市公益性公墓 1 个，用地面积 43.45 亩；保留农村公益性公墓 24 个，用地面积 66 亩；新建农村公益性公墓 124 个，用地面积 372 亩。

第八节 三原县

三原县规划殡葬设施 133 个，总用地面积 719.38 亩。其中，保留殡仪馆 1 个，用地面积 20.53 亩；新建城市公益性公墓 1 个，用地面积 59.85 亩；保留农村公益性公墓 22 个，用地面积 144 亩；新建农村公益性公墓 108 个，用地面积 435 亩；保留经营性公墓 1 个，用地面积 60 亩。

第九节 永寿县

永寿县规划殡葬设施 155 个，总用地面积 547.85 亩。其中，新建殡仪馆 1 个，用地面积 26.37 亩；新建城市公益性公墓 1 个，用地面积 80 亩；新建农村公益性公墓 152 个，用地面积 433 亩；保留严控经营性公墓 1 个，用地面积 8.48 亩。

第十节 彬州市

彬州市规划殡葬设施 154 个，总用地面积 1512.5 亩。其中，新建殡仪馆 1 个，用地面积 22.0 亩；新建城市公益性公墓（骨灰堂）1 个，用地面积 75.5 亩；保留农村公益性公墓（骨灰堂）29 个，用地

面积 491 亩；新建农村公益性公墓（骨灰堂）122 个，用地面积 432 亩；保留经营性公墓 1 个，用地面积 85.20 亩。

第十一节 长武县

长武县规划殡葬设施 113 个，总用地面积 409.47 亩。其中，殡仪馆及城市公益性公墓合建 1 个，用地面积 77.34 亩；保留现状城市公益性公墓 1 个，用地面积 29.66 亩；保留农村公益性公墓 11 个，用地面积 35.47 亩；新建农村公益性公墓 101 个，用地面积 267 亩。

第十二节 旬邑县

旬邑县规划殡葬设施 179 个，总用地面积 904.3 亩。其中，扩建殡仪馆 1 个、扩建城市公益性公墓 1 个，用地面积总和共 171.3 亩；保留农村公益性公墓 40 个，用地面积 333 亩；新建农村公益性公墓 138 个，用地面积 400 亩。

第十三节 淳化县

淳化县规划殡葬设施 125 个，总用地面积 452.16 亩。其中，保留殡仪馆 1 个，用地面积 27.00 亩；新建城市公益性公墓 1 个，用地面积 12.16 亩；保留农村公益性公墓 24 个，用地面积 125 亩；新建农村公益性公墓 99 个，用地面积 288 亩。

第五章 建设标准及管控要求

第一节 各类殡葬服务设施建设与管控要求

一、殡仪馆建设与管控要求

殡仪馆分为火葬殡仪馆和土葬殡仪馆。火葬殡仪馆的项目包括：业务区、遗体处理区、悼念区、火化区、骨灰寄存区、祭扫区、集散广场区、后勤管理区等功能区。土葬殡仪馆的项目包括：业务区、遗体处理区、悼念区、祭扫区、集散广场区、后勤管理区等，参照同等规模火葬殡仪馆设置。

殡仪馆建设规模分类应符合以下规定：

——I类殡仪馆年遗体处理量 10001~15000 具，具均建筑面积指标为 1.6~1.7m²/具；

——II类殡仪馆年遗体处理量 6001~10000 具，具均建筑面积指标为 1.7~1.8m²/具；

——III类殡仪馆年遗体处理量 4001~6000 具，具均建筑面积指标为 1.8~2.0m²/具；

——IV类殡仪馆年遗体处理量 2001~4000 具，具均建筑面积指标为 2.0~2.2m²/具；

——V类殡仪馆年遗体处理量小于等于 2000 具，具均建筑面积指标为 2.2~2.4m²/具。

殡仪馆容积率不宜低于 0.2，新建殡仪馆的绿地率宜为 35%，改扩建、改扩建殡仪馆的绿地率宜为 30%。

殡仪馆的建设应与周边城乡环境风貌相协调，建筑设计应尊重当

地丧葬习俗,保证庄严肃穆的活动空间,因地制宜进行景观环境设计。

保障殡仪馆对疫情等特殊重大事件的应急能力,预先设计对遗体接运主要通道、专用火化炉、特殊骨灰寄存设施、限流及测温设备等的空间,保障遗体在紧急时刻得到及时处理。

殡仪服务中心是指具有一项或多项的殡葬服务功能的殡葬服务机构。殡仪服务设施建设纳入“殡一葬一祭”全流程体系。结合殡仪馆建设殡仪服务中心,主要提供信息发布、平台整合、骨灰存放、临终关怀、集中办丧、守灵、生命教育、殡仪祭扫、住宿餐饮等功能。

二、城市公益性公墓（骨灰堂）建设与管控要求

城市公益性公墓（骨灰堂）按功能分为骨灰安置区、业务办公区和公共服务区。骨灰安置区可分为骨灰安葬墓穴区、骨灰安放格位区和骨灰生态循环区。公墓墓区建设应体现园林化特点,宜开设防火隔离带,绿化覆盖率不宜低于 50%。

城市公益性公墓（骨灰堂）独立墓穴的单位占地面积不得超过 0.5m^2 ,合葬墓穴的单位占地面积不得超过 0.8m^2 (不含公共绿化和道路用地)。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。城市公益性公墓（骨灰堂）道路出入口不应少于 2 个,出入口最大宽度不宜大于 10m。

城市公益性骨灰堂按功能分为骨灰安放格位区、业务办公区和公共服务区。骨灰安放格位的单位建筑面积指标不宜大于 $0.25\text{m}^2/\text{格}$,骨灰堂（楼）每层楼的骨灰安放格位数量宜按由下到上逐层递减原则确定。骨灰堂建筑不宜高于 6 层,倡导建设骨灰廊、骨灰墙、骨灰亭、骨灰花坛等设施。

城市公益性公墓（骨灰堂）建筑、围墙或栏杆、园门等的高度、体量、色彩以及植物配置应与周边城乡环境风貌相协调。

回民公墓的建设管理应参照一般公墓，加强少数民族节地生态葬法研究和传承创新，推行绿色土葬，使用可降解包裹物，推动地面标志物生态化、微型化。

三、经营性公墓建设与管控要求

经营性公墓墓园内至少划出 30% 的墓位用于公益事业，可建设骨灰堂、骨灰墙、骨灰塔、草坪葬、树葬、花葬等节地生态安葬设施，实行限价销售。

经营性公墓墓区建设应体现园林化特点，绿化覆盖率不应小于 50%；墓碑建设应体现小型化、多样化、艺术化，高度不宜超过 0.8 米，提倡使用卧碑。

经营性公墓建设注重与周边建筑环境的协调融合，包括高度、体量、色彩、材质等要素。

四、农村公益性公墓（骨灰堂）建设与管控要求

农村公益性公墓（骨灰堂）墓区可合理划分为遗体安葬区、骨灰安葬区、节地生态安葬区等若干单元，单元与单元之间用道路或者绿化隔开，路宽要符合消防有关规定。绿化覆盖率不得低于 50%。

安葬骨灰的独立墓位占地面积不得超过 0.5m^2 ，合葬墓位的占地面积不得超过 0.8m^2 。安葬遗体的墓位（含合葬墓位）占地面积不得超过 4m^2 （不含公共绿化和道路用地）。

墓碑一律采用卧碑，长度不得超过 60cm、宽度不得超过 50cm，厚度不超过 15cm，倾斜度不超过 15° ，不得使用白色碑体；提倡使

用可降解骨灰容器，地上不建墓基，地下不建设硬质墓穴，墓碑小型化或不立碑。

农村公益性骨灰堂的建设包括骨灰存放主体建筑、集中祭祀点、辅助用房，做好无障碍设计，同时配备必要的消防、给排水、照明、道路等设施。农村公益性骨灰堂的建筑高度应与周边环境相融合，隐于环境之中。

农村公益性骨灰堂建筑风貌应以延续关中民居风格为主，对新建农村骨灰堂的风格、色彩、选材、屋顶形式与农房建筑风格相统一，建设色彩、形式需与村庄整体风格相适宜。

保留类农村公益性公墓（骨灰堂）应进行生态化改造，提升原有墓区植被覆盖率，减少墓位周边硬化，选用常青树种、花卉等绿化美化墓区环境；对原有步道尽量采用透水砖、青石板等材料进行改造；未建部分应参照新增农村公益性骨灰堂标准建设。

第二节 殡葬服务设施环保与安全引导

一、殡葬服务设施环保引导

总体要求：殡葬服务设施建设需要与环境保护规划相符，在新建或改扩建殡葬服务设施的过程中，重视生态保护措施，营运期间产生的固废妥善处理，污染物达标排放。大力推行不占或少占土地、少耗资源的节地生态安葬（包括骨灰散撒、树葬、花葬、草坪葬、壁葬等方式）。

殡仪设施环保引导要求：全面加强殡仪馆火化炉烟气排放治理，科学配置火化炉、焚烧炉及烟气净化设备。逐步为殡仪车辆、停尸间、

整容室、守灵室、运尸通道、火化间等重点部位安装现代化消毒净化设备，殡葬服务设施废水需经无害化处理后再排放。

安葬设施环保引导要求：实行墓位节地化、墓碑小型化、墓区园林化，新建公益性公墓和现有公益性公墓新建墓位（穴）全面推广使用卧碑，加快建设与自然环境融合土地复合利用的新型生态安葬设施。采取林地草地复合利用、竖碑改卧碑、全面融入自然的方式，建设公益性公墓和改造历史形成的集中埋葬点，实现“见林见绿不见墓”、墓园变公园。

其他环境保护要求：合理安排奏乐、鸣炮及遗体运输时间，减少殡仪馆运营期间噪声对周边敏感点位的影响；确保殡葬服务设施点位配有垃圾管理专员，选择对周围环境影响较小的垃圾运输路线。

二、殡葬服务设施安全引导

殡葬服务设施应远离高速公路、高速铁路。现状存在的殡葬服务设施应与其有一定隔离带。清明祭扫期间应做好安全防护；消防设施、电气设备等应进行定期检查、维护，确保其正常运行。设立安全通道，确保人员疏散畅通；位于林地附近的应与周围的森林留有一定的隔离带，并做好森林防火的要求；排水系统应设计合理，确保在雨季或洪水季节能够顺利排水，防止水患；建筑设计应符合抗震要求，确保在地震发生时能够承受一定的震动，保证建筑物的稳定性。

第三节 加强与国土空间规划的衔接

市、县（市区）、镇（街道）级殡葬服务设施用地范围应纳入市、县（市区）、镇（街道）三级国土空间总体规划重大建设项目库中，

除国省级重大项目及市委、市政府确定的重大项目建设占用外，用地范围原则上不得进行调整。村级殡葬服务设施用地应纳入村庄规划中，并明确殡葬服务设施的布局、数量和规模，具体用地范围实行动态管控机制，以村庄规划最终确定的范围结合新增农村建设用地实施方案为依据依法报批落实。各级国土空间总体规划与村庄规划审批完成后，将各类殡葬服务设施用地纳入国土空间规划“一张图”进行管控。

第六章 近期工作内容与保障措施

第一节 近期工作任务

完善殡葬设施建设。加强殡仪馆火化服务的全市统筹，补齐火化设施短板。至 2030 年，全市规划新建 4 个殡仪馆，改扩建 2 个。

加强公益性公墓（骨灰堂）建设。加大公益性殡葬服务供给，尊重少数民族丧葬习俗，完成回民公墓改扩建。至 2030 年，全市规划新建 8 个城市公益性公墓（骨灰堂）；改扩建 3 个城市公益性公墓（骨灰堂）；改扩建 2 个回民公墓；新建 86 个农村公益性公墓（骨灰堂）。

第二节 资金保障

1、殡仪馆建设资金保障

支持新建殡仪馆和公益性骨灰安放设施，迁建、改扩建项目不予支持。资金来源包括上级资金支持，省级基建资金及地方政府专项债券三部分。

殡仪馆和火化设备配套：人口规划在 50 万以下的县（市、区），建设规划控制在 2000 - 7000 平方米之间，每平方米投资按不高于 0.36 万元测算。地市级和人口规模在 50 万以上的县（市、区），建设规模控制在 7000 - 12000 平方米之间，每平方米投资按不高于 0.36 万元测算。新建殡仪馆可配套购置火化设备，每套按 100 万元标准予以支持。公益性骨灰安放设施：公益性骨灰堂建设规模控制在 3000 - 5000 平方米之间，每平方米建设投资不高于 0.3 万元测算。其中，新建项目按照不超过测算总投资 80%的比例进行支持。

省级基建资金：根据政策每年安排相应金额对社会服务领域中央

预算内投资项目按标准进行配套。

地方政府专项债券：支持殡葬（含公墓）服务设施领域，发行额度不超总投资的 80%。

2、城市公益性公墓建设资金保障

新建城市公益性公墓项目资金来源主要为本级政府投资、专项债券及省市奖补资金。

3、农村公益性公墓建设资金保障

建设资金为省、市补助资金；县（市、区）人民政府、镇人民政府、街道办事处投入资金；村（居）民委员会自筹资金；社会赞助、捐助资金。农村公益性公墓项目主要奖补对象原则上为财政项目库中未资助过的农村公益性公墓项目。

奖补资金来源为省、市福彩公益金支持。省上采取以奖代补的形式予以补助，市级奖补资金按照保障人口测算予以相应补助。

第三节 保障措施

1、强化组织引领，加强部门协同

加强组织领导，建立党政统筹领导、民政部门牵头、部门协同配合、社会广泛参与、法治保障的领导体制，健全完善殡葬服务体系建设工作机制，明确职责分工，完善政策措施，加强目标考核，强化责任落实。各级政府要把殡葬管理摆在更加突出位置，落实管理的主体责任，民政部门牵头积极协调发改、财政、自然资源、农业农村、林业、环保、城管、市场监督等相关部门，联合督查执法等方式。完善部门协作机制，有效解决殡葬领域重点难点问题，推动殡葬服务体系

建设，为殡葬事业发展提供组织保障。

2、突出规划引导，加快设施建设

殡葬设施规划建设应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，优化殡葬设施布局，保障殡葬事业可持续发展。引导和鼓励社会各方面的力量，积极支持殡葬基础设施建设，在进行殡葬设施建设时应坚持“生态环保、以人为本、公序良俗、持续发展”的原则，统筹城乡殡葬资源，对已用和未用资源情况、安置需求和供给能力进行定期评估。

3、提供法律保障，完善政策机制

建立健全殡葬公共服务制度，加强工作监督和检查力度，确保各项工作有序进行。坚持殡葬公益属性，加大政策支持力度，促进殡葬服务行业的发展和提升。改革殡葬管理体制机制，规范殡葬服务机构管理，聚焦人与自然和谐共生，积极推进文明、绿色、生态殡葬。把生态文明理念贯穿殡葬改革全过程和殡、葬、祭各环节，统筹做好殡葬改革和生态文明建设，推动殡葬方式由单纯的遗体火化向节地生态安葬发展。当殡葬服务设施项目建设涉及使用林草地时，应严格按照相关法律法规办理建设项目使用林地、草原审核审批手续。

4、推广殡葬改革，提倡公共参与

强化政策激励与宣传引导，提高群众认同度参与度，持续推进移风易俗。发挥新媒体传播优势，深入宣传殡葬法规政策，培育推广新型殡葬礼仪，普及科学知识，传递文明理念，引导群众转变观念、理性消费、革除陋俗，树立厚养薄葬、文明节俭、生态环保的殡葬新风尚。通过多形式、多层次的互动，推动殡葬改革发展。