

银川市殡葬事业发展规划（2018-2035）

为加快银川市殡葬事业发展，发挥殡葬事业在构建和谐社会中的基础性保障作用，切实推动经济发展和社会进步，依据《中华人民共和国城乡规划法》，国务院《殡葬管理条例》、《中共中央 国务院办公厅关于党员领导干部带头推进殡葬改革的意见》、民政部《关于进一步深化殡葬改革促进殡葬事业科学发展的指导意见》、国家九部委《关于推行生态节地安葬的指导意见》和《银川市殡葬管理办法》，编制并颁布。

一、发展现状

实行殡葬管理和改革三十年来，在市委、市政府的高度重视和有关部门的共同努力下，全市殡葬事业取得巨大成绩。火葬改革稳步推行，设施建设步伐加快，服务网络基本形成，行业管理进一步规范，城区汉族殡葬火化率达到 55%左右，殡葬火化方式深入人心；两县一市农村大量散坟迁入公墓，有效遏制了川区乱埋乱葬、占用耕地现象；大量节约了土地资源，集中安葬成为社会时尚，基本满足了群众的需求。全市现有公墓、殡仪馆、殡仪服务中心共计 18 家，分布于三区两县一市，共计占地 2.8 万亩。现有乡村公益性公墓 80 处，占地 1 万余亩。

我市在殡葬资源配置、殡葬服务质量、殡葬救助保障、殡葬管理体制和运行机制等方面，尚不能完全满足人民群众的丧葬需求。主要表现在：殡葬改革阻力仍较大，全市死亡人口火化率仍

偏低，特别是两县一市，全市节地生态环保葬的数量还很少；殡葬火化设施建设滞后，基础设施建设滞后，行业竞争激烈；殡葬服务体系还不完善，主要是殡仪服务中心和祭祀场所体系不健全；乡村公益性公墓安葬管理较乱，河东乱埋乱葬现象突出，豪华墓、家族墓有所抬头；殡葬救助保障制度还不完善，基本殡葬公共服务保障能力不足；丧葬陋俗死灰复燃、封建迷信活动有所抬头，小区内搭建灵棚扰民、沿街焚烧和乱撒纸钱现象依然存在，农村乱埋乱葬、占用耕地现象时有发生；少数党员干部、个别公务人员利用丧事活动大操大办，热衷风水迷信，损害了党和政府形象。这些都需要加快解决。

二、总体要求

1、指导思想

以党的十九大精神为指导，深入学习贯彻习近平总书记新时代中国特色社会主义思想和治国理政新理念新思想新战略，以统筹推进“五位一体”文明建设和“四个全面”战略布局，坚持把市委、市政府“绿色高端和谐宜居”的城市发展理念，贯穿于殡葬管理和改革，把生态文明理念与殡葬改革的基本方针有机结合，以满足人民群众殡葬需求为导向，围绕殡葬领域存在的突出问题，着力破除体制机制障碍，着力健全殡葬服务体系，着力创新管理服务方式，着力推进移风易俗，优化政策激励引导机制，完善殡葬服务设施，规范殡葬市场秩序，推进节地生态安葬，提供优质安葬服务，使满足安葬需求与保护资源环境协调推进，促

进形成人与自然和谐发展新格局。

2、 规划原则

-----以人为本，公益优先。从满足最广大人民群众根本利益和发展愿望出发，不断提高殡葬服务、管理的能力和水平，最大限度地满足人民群众基本殡葬服务需求，保障困难群众殡葬权益。

----节约土地，保护环境。坚持“实行火葬，改革土葬，节约殡葬用地”的殡葬改革方针，按照国家对公墓建设禁止占用耕地的要求，通过推广节地生态环保葬法、倡导文明低碳祭扫等措施，努力减少对土地资源的浪费和生态环境的破坏，充分发挥殡葬改革在建设资源节约型、环境友好型社会中的重要作用。

----政府主导，社会参与。积极发挥各级政府在殡葬事业发展中的主导作用，完善社会参与机制，营造社会参与氛围，利用和整合各种社会资源，形成政府领导、民政协调、部门配合、社会参与的联动机制和工作格局，为殡葬事业发展创造优良环境。

----城乡统筹，分类指导。统揽城乡殡葬事业发展，兼顾各区、市（县）经济发展水平、少数民族丧葬习俗和城镇发展实际，逐步推进，实现殡葬事业协调发展。

----政策激励，规范管理。全面实行奖补激励政策、加大执法执纪力度和宣传普及教育工作。加大节地生态安葬奖补政策力度，严格法纪，规范管理，充分发挥党员领导干部和国家公务人员的带头作用，制止违法滥占土地资源行为，强化文明殡葬宣传

力度，移风易俗，破除迷信，促使殡葬事业文明发展。

3、规划范围

规划范围为银川市域范围，即银川市行政管辖范围，包括三区（兴庆区、金凤区、西夏区）、两县（永宁县、贺兰县）、一市（灵武市）和滨河新区，总面积 9555.38 平方公里。

4、规划期限

----近期规划期限为 2018-2022 年，5 年；

----远期规划为 2023-2035 年，13 年；

----土地利用远景规划 50 年，至 2067 年。

5、规划对象

----全市由政府和社会力量举办的各类型公墓、殡仪馆、殡仪服务中心，及农村公益性墓地等。

----市域各级各类殡葬管理机构。

三、主要发展目标及任务

1、近期规划期间，全面深入推进殡葬改革，扩大火葬区范围，推行火葬，改革土葬，突出生态节地安葬和绿色低碳祭祀、文明节俭治丧，使文明、环保节俭理念更加深入人心，充分发挥殡葬工作在全面深化改革、保障和改善民生、促进生态文明建设中的重要作用。建立布局合理、功能完善的殡葬服务体系（殡仪馆、公墓、殡仪服务中心和祭祀场所 4 级和高效有序的殡葬管理体制，实现基本殡葬服务全覆盖，基本实现殡葬服务优质化、殡葬管理规范化、殡葬改革有序化、殡葬习俗文明化、殡葬设施现

代化，使殡葬服务机构更具活力，殡葬服务更加方便快捷完备，殡葬管理更加规范有序，努力开创全市殡葬事业发展新局面。市区汉族平均火化率由 2017 年的 55%，达到 2022 年的 65%以上，年均增长 3.4%；2022 年生态节地安葬率达到 30%以上，到 2035 年达到 40%以上。到 2022 年底实现三区及两县城镇火化全覆盖，2035 年底，实现全市火化全覆盖。

四、墓区土地利用需求及用地布局

1、殡葬改革用地标准

根据自治区人民政府办公厅（2015）104 号文件的墓穴墓位占地建设标准要求，单独骨灰穴不得超过 0.8 平方米，合葬墓穴不得超过 1.5 平方米，安葬遗体独立墓穴不得超过 4 平方米，合葬墓穴不得超过 7 平方米，墓位占地面积不得超过墓穴占地面积的 1.5 倍，殡葬规划土地的绿地覆盖率不低于 30%。人口死亡率全区平均按 5.07‰计算。

2、墓区土地利用需求预测

近期至 2022 年，全市殡葬用地共计 800 亩；其中：市区范围内的公墓用地 500 亩（其中“十三五”期间土地建设指标 165 亩，其中公益性用地 65 亩，经营性 100 亩）；两县一市墓区用地累计 300 亩（其中“十三五”期间规划指标 190 亩，其中公益性用地 115 亩，经营性 75 亩）；

3、远期至 2035 年，全市 13 年殡葬年用地 2320 亩；

4、土地远景预测，至 2067 年共 32 年，全市殡葬用地 5860

亩；

5、50 年全市 18 家公墓陵园累计需求用地，最大为 1 万亩。包括现有已开发土地，50 年控制面积共计 2.8 万亩，其中，公益性用地 1 万亩，经营性用地 1.8 万亩。乡村公益性公墓控制土地面积约 1 万亩。

五、墓区建设布局要求

1、建设管理原则

----各公墓陵园不再整体划分公益性与经营性性质，实行平等竞争，可在内部划分公益性与经营性墓区；

----各公墓建设均应坚持公益性为主、经营性为辅的原则；价格实行公益性控制，经营性放开，以公益促经营，以经营保公益，满足不同阶层群众的殡葬需求；经营性墓位突出艺术特色，但不得超面积建设；

----今后原则上不再建设经营性公墓，乡村公益性公墓维持现状，并应根据国土整治和建设的需要，逐步迁移至各级政府批准的公墓内；

----各公墓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；

----暂定 2 万元以下墓穴为公益性墓型，2 万元以上为经营性墓型，据此对墓园建设的公益性墓区和经营性墓区、公益性墓型和经营性墓型进行准确划分；对骨灰葬、遗体葬、节地生态葬

进行分区；

----墓区按规划进行建设，严格控制占地，绿地覆盖率不小于30%，努力建设花园式公墓；

----植物园周围各汉民公墓规划为火化墓区，停建遗体墓穴，逐步停止销售遗体墓穴；

----各墓区建设的重点应突出节地生态葬式葬法，要求墓区生态葬用地比例不少于10%；墓穴建设应满足一般群众的殡葬需求和负担能力，以普通墓穴为主，严禁超标准、超面积建设豪华墓；

2、 发展方向

----引导人们转变殡葬消费观念，实现安葬方式从依赖资源消耗向追求绿色生态可持续转型，选择多样的绿色文明殡葬方式，使节地生态葬方式成为主流，逐步改变“入土为安”的传统丧葬观念，减少地面平面安葬的比例，实行“上天入地，天人合一”殡葬方式，“上天”即塔葬、壁葬等的空中立体格位葬，“入地”即地下骨灰堂殡葬。

----提倡骨灰深埋、树葬、花坛葬和草坪葬，根据逝者的喜好，选择不同树木花草，让逝者化树永生，与树命名长存，不保留骨灰。尝试建立网上虚拟公墓，可在异地异乡祭奠。

----建设花园式公墓，让公墓成为绿化旅游景点，各公墓殡仪机构都应积极探索实验和扩大宣传，向这一方向努力。

六、殡仪馆、殡仪服务中心及祭祀场所建设布局

1、规划建设的原则

殡仪馆和殡仪服务中心是群众举行丧葬仪式的活动场所，应能满足群众一般的停尸、冷藏、接送及停灵、悼念、停车等服务，满足丧者家属让死者安息，生者慰藉的心理要求，体现人性化的服务。

殡仪服务中心设施建设应健全各项基本服务功能。各县(市)区应掌握建设地址距离不宜太远，也不能太近，既要方便群众，又不能污染扰民，最好和公墓建设结合起来。

殡仪服务场所是满足群众举行一般的丧葬悼念的祭祀场所，以避免在社区、道路、广场等处举行殡仪活动，造成环境污染。

2、建设布点规划

----银川市殡仪馆重点应放在节能减排、提高环保指数上，扩建取灰大厅，提升服务水平。扩建银川市殡葬服务中心及骨灰堂等设施及节地生态葬示范园区；

----调整银川市遗体火化区域范围，分别在贺兰、永宁、灵武建设3家小型火化车间、尾气处理设施及骨灰堂，就近火化安葬，促进当地火化率的提高。

----完善现有各殡仪服务中心的基础设施建设，提升服务能力。

3、祭祀场所(站)建设布局

各县区(市)县城及较大的中心集镇(3万人以上)均应规划在合适的场所规划预留建设祭祀场地，以方便群众的就近祭祀需

求，促使群众到集中公共场所治丧祭祀，杜绝在居民社区、街道、广场等地扰民治丧祭祀。规划布点及建设均由当地民政部门提出，征询居民意见后组织实施。

4、在重要民俗祭祀节点，县（市）区民政、城管、环卫部门及街道社区应在社区居民区集中便于清扫的空地，明确标识设置祭祀烧纸点，引导群众到指定烧纸点祭祀，杜绝沿街烧纸的不文明行为。具体方案由上述部门协商提出并执行。

5、建立银川市公众殡葬祭祀网站

探索建立银川市互联网+殡葬信息化管理服务平台，建立公众祭祀网站，让网上祭祀成为新兴时尚的祭祀方式，鼓励市民在网上文明祭祀，悼念亲人。反映群众殡葬诉求，提供惠民殡葬救助，公布节地生态安葬政策，宣传文明殡葬好人好事和社会时尚，播报文明祭祀动态消息，鼓励殡葬行业学术交流，使之成为文明殡葬的宣传阵地和殡葬信息交流服务平台，有力推动殡葬事业改革。

七、惠民殡葬和节地生态安葬制度建设

1、惠民殡葬救助是政府和社会公益的一部分，应当成为殡葬行业义不容辞的任务。各公墓、殡仪服务机构都应当响应民政部门倡议的殡葬救助机制。

继续实行各公墓、殡仪馆、殡仪服务中心的惠民殡葬救助保障制度，各场所都要规划建设一定比例的公益性墓区和优惠墓型，向城市“三无”老人、农村五保户、百岁以上老人、城乡

低保对象、生活困难的重点优抚对象、社会福利机构抚养人员及社会救助等人员优先提供殡葬救助与服务。

修订完善惠民殡葬及节地生态安葬奖补办法，健全和完善奖补制度和政策措施，理顺殡葬服务大厅办理程序。实现遗体火化基本殡葬服务费减免全覆盖，在免除遗体接运、存放、火化和骨灰寄存等基本殡葬服务费用的基础上，调整增加节地生态安葬奖励补助政策，鼓励扶持公办和民营殡葬服务机构建设节地生态安葬和纪念设施，提高节地生态安葬率。

完善公墓陵园不同葬式葬法维护费用收取制度，探索墓位20年使用周期转承制度和墓地重复利用办法，向节地生态葬优惠倾斜。

八、殡葬管理及信息化建设

1、各级都要重视殡葬管理机构的建设

——殡葬行政管理的主体是各级民政局，各级殡葬管理所承担和完成对殡葬事业的具体管理任务，各级政府及相关部门应予以充分重视，为其创造必要的工作条件。

——完善殡葬管理机构和加强能力建设

各市县区均应完善殡葬管理机构人员编制、办公地点、工作经费三落实，进一步加强殡葬管理人员政策理论学习培训和工作能力建设，落实“两随机一公开”巡回执法检查、统计报表备案、群众投诉接待等制度建设，提高殡葬管理队伍的素质和执法水平。

----加强殡葬市场的管理，加强人才队伍建设，提升殡葬服务人员素质。

殡葬行业是一个新兴的服务产业，应把殡葬作为不可缺少的社会公益性民生工程，依法纳入市场管理，支持引导健康发展，服务于群众。

建立健全殡葬职业技能鉴定工作体系，推动技能鉴定与用人单位岗位聘用制度衔接，在殡葬行业中实行行业准入制度。近期，使殡葬行业80%以上工作人员获得相应的职业资格证书，实现持证上岗。

---- 加强信息化建设

近期，应大力加强信息化建设，建立银川市殡葬公众信息网，实现各殡葬场所的信息互联互通和公众手机与信息网的互联互通，实现殡葬场所和机构在网上办公及公众在网上采购殡葬服务（包括殡仪服务、葬式葬法、墓地墓位、委托扫墓祭奠及现场回看等等）。尝试建立网上虚拟公墓。

----在银川市殡葬服务大厅建立公墓集中服务平台

各公墓可在服务平台网上办公，接待群众，交流情况，殡管所提供工作支持，提高殡葬改革管理工作再上新台阶。

----成立殡葬协会，加强行业自律

近期，成立银川市殡葬协会，督促其按章程进行行业自律，依法经营，反映殡葬机构和场所的合理诉求，抵制不正当竞争行为和封建迷信活动，执行国家、自治区及银川市关于殡葬事业发

展的各项政策，表彰先进，交流情况，促使殡葬经营工作健康发展。

九、保障措施

1、提高认识，加强领导，强化考核

全市各级政府要高度重视殡葬改革工作，首先要提高认识，认真学习党和国家关于殡葬改革的方针政策、法律法规，了解殡葬改革对于保障民生、保护环境、节约土地的重要性。

建立健全殡葬改革齐抓共管机制，把殡葬改革纳入全市经济社会发展总体规划，列入各级政府重要议事日程。坚持把殡葬工作纳入市政府目标责任，各有关部门要将其列入相关单位的年度业务目标进行联合考核，并与市政府年度综合目标考评挂钩。

2、明确部门职责，密切配合，强化落实

各级民政、规划、国土、发改、财政、人社、监察、工商、物价、公安、环保、及社区等有关部门都要根据各自的业务特点，要强化对殡葬管理服务和工作的监督和检查力度，协调制定促进殡葬事业健康发展的相关政策措施，做好涉及殡葬事务的协调工作，及时向政府报告殡葬事业发展的重大问题，牵头依法查处殡葬违法行为。

3、加大宣传普及力度，引导群众转变观念，移风易俗

——全市民政、宣传、新闻媒介等部门要利用各种传播媒介如电视、电台、报纸、广告传媒等，倡导文明丧葬新风，积极推进殡葬改革，稳步提高火化率。大力推广文明、环保、科学的绿

色葬法，提倡居民网上祭奠、鲜花祭祀等文明低碳祭祀方式，逐步改变焚烧冥纸和塑料殡葬用品等传统行为。

----各县区民政部门要在街道、社区、中心集镇、各公墓、殡仪服务机构设立宣传点，宣传殡葬改革、文明丧葬。特别要抓住清明节、冬至节等重要民俗节日，大力开展宣传活动，社区、环卫、民政等部门都要积极劝阻和引导群众到指定地点治丧和烧冥纸，逐步改变不文明的祭祀习俗。

4、理顺体制，强化执法执纪

----全市各级政府要根据工作实际，建立健全殡葬执法机构和队伍，完善执法制度，强化执法责任，加大执法力度，尤其要加大对乱埋乱葬、违规建造和销售墓穴、占用公共场所搭设灵堂、从事封建迷信活动等违规行为的执法力度。坚决禁止建设活人墓、豪华墓、家族墓，对不停劝阻，违规抗法者严肃处理。

----对党员、国家公务人员、领导干部违反《关于党员干部带头推动殡葬改革的意见》者，丧事大操大办，不进入公墓、修建家族墓、豪华墓等行为，由纪检、监察部门给予批评教育和党纪、政纪处分，并令其改正。

5、完善殡葬服务体系，提高殡葬服务能力

构建以殡仪馆、公墓、殡仪服务中心、祭祀服务站组成的4级殡葬服务体系，大力加强殡葬服务规范化、标准化建设，不断推进殡葬科技发展，提升殡葬服务整体水平。办好银川市殡葬服务网站和各公墓集中服务平台，对全市殡葬改革工作进行网上服

务，接受全市公众的服务与监督。

6、继续完善政策措施支持殡葬改革工作

----根据规划调整火化区范围，加大执法力度，对在划定火化区内应实行火葬而不实行火葬者，继续严格执行不得享受丧葬和抚恤补助费制度，对弄虚作假者进行处罚并收缴违规所得。

----实行遗体火化基本殡葬服务费用减免全覆盖。修订和完善生态安葬奖补政策，推动生态节地安葬，对在政府批准的公墓内，采用树葬、草坪葬、花葬、河葬、深埋、格位存放等不占或少占土地、少耗资源，少使用不可降解材料的方式安葬骨灰或遗体的行为给予奖励补助。

----对进入政府批准的回民公墓，实行节地或不使用地下硬化墓穴、不留坟头、不设墓碑的回族等信仰伊斯兰教的少数民族给予补助。

----鼓励殡仪馆、各陵园积极开展节地生态安葬工作，自主建设生态节地安葬所需的骨灰堂、骨灰墙、树林、草坪、花坛、深埋和撒散场地，祭祀场所等纪念和服务设施的，政府给予项目建设补助。具体标准见相关文件。

7、完善管理体制，规范殡葬行业管理

----形成政府领导、民政协调、有关部门齐抓共管的管理格局，实行政事分开、管办分离。火化殡仪馆由政府兴办和管理。坚持公墓面向大众、公益性为主、经营性为辅的方向。

----制定《银川市殡葬服务机构收费管理办法》，明确收费

标准，规范收费行为，制止虚高墓价和恶性竞争。

----建立健全行业管理制度，强化行政管理，加强行业自律，充分发挥殡葬行业协会在提供服务、反映诉求、规范行为等方面的积极作用。

8、建立殡葬应急机制，提高应急保障能力

把殡葬应急保障机制建设纳入政府公共应急保障体系建设，列入全市各级政府出台的重大突发事件处置方案。制定殡葬应急管理制度和重大事件殡葬应急预案，建立殡葬应急服务队伍，明确职能任务和组织机构。配套遗体接运、冷藏、火化等殡葬应急设备。

9、加大投入，促进发展

----全市各级政府都要加大对殡葬事业的投入，将殡葬事业经费纳入财政预算，确保殡葬设施建设和惠民殡葬、节地生态安葬资金落实到位。要进一步落实公益性殡葬服务设施用地、税收等优惠政策，发挥公益性殡葬服务在基本殡葬服务中的主导作用。

----各公墓陵园都要积极加大资金投入力度，加强基础设施建设的力度，提高殡葬的服务能力，根据各自的重点建设投资建议计划，建设节地生态安葬设施。

----合理界定基本殡葬服务和选择性殡葬服务范围，以公益性殡葬为主，引导社会资本提供选择性殡葬服务，满足人民群众多层次殡葬需求。进一步完善慈善捐赠制度，吸引慈善资金进入

殡葬服务领域。

10、建立评估制度，确保规划落实

----建立规划第三方评估制度，适时组织开展对本规划实施情况的评估分析，形成评估报告，

----作为修订规划的重要依据。经评估或其他原因需要对本规划进行修订的，及时提出规划修订方案，按照程序报批、公布。全市各级政府、殡葬管理机构和场所都要强化规划意识，以本规划指导殡葬事业各项工作，保持工作的系统性和连续性。

本规划自发布之日起实行