

# 万宁市十四五殡葬设施 建设规划

万宁市人民政府  
2021年08月

## 前言

截止目前，万宁市建设的公益性公墓有：万宁市福地山公墓（市级）、和乐镇公益性公墓（市级）、万城镇后山岭公益性公墓、龙滚镇公益性公墓、东澳镇公益性公墓、礼纪镇公益性公墓。尚未建设公墓的乡镇有山根镇、北大镇（含东兴居和东岭居）、后安镇、大茂镇、兴隆管委会、三更罗镇（含新中居）、南桥镇（含南林居）。

为了加快万宁市投资项目前期准备时间，丰富和完善我市项目库内容，及时承接上级资金，做到投资项目早谋划、早储备、早动工、早见效，市委市政府召开专题会议审议后《万宁市投资储备项目策划实施方案》，在全市各有关乡镇建设公益性公墓，为人民群众提供立体、深埋等节地生态葬式服务的福利设施。

随着海南自贸港建设带来的发展机遇，近几年万宁市社会经济稳步发展，国土空间架构逐步完善，重点项目建设日益加快，新型城镇化建设不断推进，城乡公共服务设施建设步伐加大，殡葬服务需求日益增大。

为更好适应万宁市经济社会发展需要，建立与殡葬改革相适应、满足当地群众殡葬服务需求的殡葬设施体系，全面推进绿色殡葬改革，根据海南省委办公厅、省政府办公厅联合印发《海南省推行绿色殡葬五年行动计划(2019-2023年)》和《万宁市推行绿色殡葬五年行动计划（2019-2023年）》的文件要求，编制《万宁市十四五殡葬设施建设规划》。

# 目 录

前言.....	1
第一章 规划背景.....	4
第二章 殡葬设施现状情况.....	7
一、 殡葬设施现状概况.....	7
二、 近十年人口及死亡人口情况.....	7
三、 现状主要存在问题.....	8
第三章 规划分析.....	9
一、 万宁经济社会发展状况.....	9
二、 上位及相关规划解读.....	10
1、 《万宁市总体规划（空间类 2015-2030）》 .....	10
2、 对本次规划的指导.....	12
三、 殡葬行业发展趋势分析.....	12
1、 优化服务倡导多元新理念.....	12
2、 依法行政加速殡葬大变革.....	13
3、 生态文明开辟未来新方向.....	14
四、 本次规划人口预测.....	14
1、 现状人口情况.....	14
2、 万宁市总体规划（空间类 2015-2030）人口预测.....	15
3、 本次规划人口预测.....	15
五、 死亡人口预测.....	16
六、 公墓需求预测.....	17
第四章 规划战略.....	18
一、 规划总则.....	18
1、 规划目的.....	18
2、 规划依据.....	18
3、 规划期限.....	19
4、 规划范围.....	19
5、 规划对象.....	19

二、 规划指导思想、原则.....	19
1、 规划指导思想.....	19
2、 规划原则.....	20
三、 设施分类.....	20
1、 公益性公墓.....	20
2、 城乡骨灰存放设施.....	21
3、 殡仪服务中心.....	21
4、 殡仪服务站.....	21
5、 社区治丧场所.....	21
四、 发展目标.....	21
1、 近期目标.....	21
2、 远期目标.....	22
3、 展望期目标.....	23
第五章 总体布局规划.....	24
一、 殡仪服务中心布局.....	24
二、 公益性公墓布局.....	25
三、 殡仪服务站布局.....	26
四、 城乡骨灰存放设施布局.....	27
第六章 保障措施.....	28
一、 建立健全殡葬服务体系.....	28
二、 积极推进殡葬移风易俗.....	29
三、 大力推行节地生态安葬.....	30
四、 健全完善殡葬管理机制.....	30
五、 规范殡葬领域重点事项.....	31
附图.....	34

## 第一章 规划背景

2018年1月，为全面深入贯彻党的十九大精神，推动殡葬改革和殡葬事业更好服务于保障和改善民生、促进精神文明和生态文明建设，民政部等16个部门制定了《关于进一步推动殡葬改革促进殡葬事业发展的指导意见》（以下简称《指导意见》），《指导意见》坚持问题导向和目标导向，针对当前殡葬领域思想认识不统一、服务保障不到位、体制机制不健全、监管执法难跟进等问题，明确提出新时代推进殡葬改革发展的总体要求、重要任务和保障措施。主要内容体现在以下四个方面：一是在殡葬改革方面，强调协同推进火葬土葬改革，分类明确改革要求和工作侧重点；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；强调深化丧俗改革，传承发展优秀殡葬文化，发挥基层群众自治组织作用，培育现代殡葬新理念新风尚。二是在殡葬服务方面，要求优化殡葬服务资源布局，使各类殡葬设施与群众治丧需求相匹配、与推行改革相适应；提出建立基本殡葬服务制度，加强基本服务收费管理、为城乡困难群众减免或补贴基本服务费用、加强对相关服务机构扶持投入等；明确深化“放管服”改革要求，推动供给方式多元化，创新殡葬服务与“互联网”融合模式，规范和优化服务行为。三是在建立健全殡葬公共服务体系方面，更强调优化殡葬服务资源布局；各地要立足当地群众殡葬服务需求，着眼长远发展，加紧制定和完善本区域殡仪馆、火葬场、骨灰堂、公墓、殡仪服务站等殡葬设施

的数量、布局规划。四是在组织保障方面，要求健全殡葬工作领导体制和工作机制，进一步明确和细化相关部门职责分工，推动各部门在殡葬工作中履职尽责、形成合力。《指导意见》的实施，对于在新的历史起点上进一步增强殡葬改革动力、激发殡葬事业发展活力、更好满足人民群众殡葬服务需求、促进殡葬事业健康有序发展，将起到积极推动作用。

2018 年全省火化率仅 8.1%，较 2017 年 6.6%有所提高，但远低于全国 48.3%的平均水平。基础设施滞后、社会反响强烈。思想观念落后，影响殡葬改革发展。群众文明殡葬的意识还不高，对实行遗体火化存在严重的抵触思想，对节地安葬方式接受度不高。

2019 年 4 月，《海南省推行绿色殡葬五年行动计划(2019—2023 年)》印发实施。明确到 2023 年，实现殡仪馆、公墓、骨灰楼、殡仪服务站覆盖全省城乡人口，基本满足群众丧葬需求。火化率大幅度提升，火葬区遗体火化率达到 100%，全省遗体火化率达到 50%以上。启动万宁市殡仪馆、屯昌县殡仪馆建设前期工作。实现海南省东、南、西、北、中各有一座殡仪馆的总体设想。

2020 年 5 月，《万宁市推行绿色殡葬五年行动计划（2019—2023 年）》（以下简称《行动计划》）印发实施。结合实际，编制殡葬服务设施建设规划，并纳入全市总体规划；同时配合省民政厅编制全省殡葬设施专项规划，按照殡葬设施设备种类、数量、服务规模与当地群众殡葬服务需求相匹配、与殡葬改革相适应的要求，明确殡仪馆、公墓、殡仪服务站、社区治丧场所等殡葬设施的数量、规模、布局规

划，推进殡仪馆、公益性公墓建设，实现殡仪馆和公益性公墓建设满足群众火化和土葬需求。各镇和兴隆管委会根据本区域实际做好镇村公益性公墓规划，实现公益性公墓覆盖市、镇、村三级。把遗体火化作为深化殡葬改革、推进绿色殡葬攻坚战的工作重点，把提高火化率作为工作的主攻方向。将万城和兴隆作为火葬区试点，万宁市殡仪馆投入使用后推行，其他各镇 2023 年后推行，至 2025 年全市火化率达到 50%以上。火葬区内遗体应当就地、就近火化，禁止应当火化的遗体土葬。

## 第二章 殡葬设施现状情况

### 一、殡葬设施现状概况

万宁市现状殡葬设施为公益性公墓，共建设了 6 处公益性公墓。其中，市级公墓 2 座：万宁市福地山公墓、和乐镇公益性公墓，镇级公墓 4 座：万城镇后山岭公益性公墓、龙滚镇公益性公墓、东澳镇公益性公墓、礼纪镇公益性公墓。现状占地面积 1378 亩，设计容量约 52955 穴，存量约 36088 穴。

编码	名称	地址	占地面积(亩)	墓地总量(穴)	墓地存量(穴)	服务范围	行政区划	级别
1	万宁市长丰福地山公益性公墓	万宁市长丰镇福田村委会滕竹杆岭	635	21000	18683	全万宁市	长丰镇	市级
2	和乐镇公益性公墓	万宁市和乐镇牛豆岭以东	198	8105	8105	全万宁市	和乐镇	市级
3	礼纪镇公益性公墓	礼纪镇农联村委会	153	8000	3500	礼纪镇	礼纪镇	镇级
4	龙滚镇公益性公墓	龙滚镇凤园村委会农地公益性墓地	159	8550	4200	龙滚镇	龙滚镇	镇级
5	东澳镇公益性公墓	东澳镇岛光村委会大埗岭	167	4000	1500	东澳镇	东澳镇	镇级
6	万城镇后山岭公益性公墓	万城镇后山岭	66	3300	100	万城镇	万城镇	镇级

### 二、近十年人口及死亡人口情况

根据万宁市卫生健康委员会、统计局相关资料、海南省统计年鉴显示，2010-2019 年 10 年时间，万宁市总的死亡人口 36631 人，平均死亡率为 5.83‰。



万宁市近十年总人口及死亡人口等情况一览表				
年份	年末户籍总人数（人）	死亡人口（人）	死亡率（‰）	备注
2010	612904	2860	4.67	
2011	614226	3532	5.75	
2012	623722	3624	5.81	
2013	633897	3715	5.86	
2014	643636	3749	5.82	
2015	637973	3756	5.89	
2016	622554	3783	6.08	
2017	624385	3815	6.11	
2018	629914	3848	6.11	
2019	635382	3949	6.22	

### 三、现状主要存在问题

万宁市自推行殡葬改革以来，在各级党委、政府领导重视下，殡葬改革工作取得了阶段性成果：殡葬观念逐步改变，扭转了殡葬改革“政府热、群众冷”的被动局面；经过整治，生态环境逐渐恢复，有效遏制“三沿七区”乱埋乱葬坟墓。但是，随着万宁市经济社会的快速发展，城镇化进程的不断加快，原有殡葬设施已逐渐不能满足人民群众的丧葬需求，不适应殡葬事业的发展。主要存在问题：

（1）现有的殡葬设施均为公益性公墓，均采用土葬，占用土地较多。随着绿色殡葬的推行，现有殡葬设施配套不完善，将给绿色殡葬行动计划带了负面影响。

（2）现有部分公墓已经达到饱和状态，需要考虑新建公墓及相应的配套设施。

（3）尚未建设公墓的乡镇有山根镇、北大镇（含东兴居和东岭居）、后安镇、大茂镇、兴隆管委会、三更罗镇（含新中居）、南桥镇（含南林居），殡葬设施的缺乏，给人民群众殡葬服务需求带来极大的不便。

## 第三章 规划分析

### 一、万宁经济社会发展状况

万宁市位于海南岛东南部沿海，东濒南海，西毗琼中，南邻陵水，北与琼海接壤。南距三亚市112公里，北离海口市139公里，处于东线高速公路中部。万宁市域总面积为4443.6平方公里，其中陆地面积1883.5平方公里，海域面积2550平方公里。在土地面积中，山地约占一半，丘陵和平原各占四分之一。2019年末全市户籍总人口635382人。

万宁市为县级市，下辖12个镇（含农垦改革后新设立5个居）（万城镇、龙滚镇、和乐镇、后安镇、大茂镇、东澳镇、礼纪镇、山根镇、长丰镇（含东和居）、北大镇（东兴居、东岭居）、南桥镇（南林居）、三更罗镇（新中居））、1个国营林场（地方国营六连林场）、1个华侨旅游经济区（兴隆华侨农场），共有207个行政村（社区）。

2019年以来，在省委、省政府的正确领导下，万宁坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，深入学习贯彻党的十九大、习近平总书记“4·13”重要讲话和中央12号文件精神，贯彻落实省第七次党代会和省委七届历次全会部署，以建设“滨海花园城市、清新度假胜地”为目标，以“绿色万宁、蓝色万宁、红色万宁、开放万宁、文化万宁、幸福万宁”建设为路径，以五大发展理念为引领，以供给侧结构性改革为主线，以“一区四市”（国家生态文明先行示范区、国家智慧城市、国家卫生城市、省级文明城市、省级园林城市）

建设为抓手，加快推进以热带特色高效农业、新型工业、旅游服务业和海洋经济产业为重点的“四轮驱动”特色产业体系建设，推动经济社会发展和党的建设取得明显成效。随着海南自由贸易港的不断推进，万宁市社会经济发展状况良好，经济繁荣，发展后劲充足，居民收入稳步提高，社会和谐稳定。

2019年万宁市地区生产总值（GDP）235.58亿元，按可比价格计算（下同），同比增长4.1%。分产业看，第一产业增加值70亿元，同比增长3.2%；第二产业增加值51.31亿元，同比增长5.4%；第三产业增加值114.27亿元，同比增长4.1%。三次产业结构比为29.7：21.8:48.5。按年平均常住人口计算，人均地区生产总值40269元，按可比价格计算，比上年增长14.1%。

## **二、上位及相关规划解读**

### **1、《万宁市总体规划（空间类 2015-2030）》**

#### **（1）战略定位**

热带滨海旅游度假目的地。重点发展休闲度假、健康旅游、文体旅游、水上运动、文化演艺等旅游服务职能。

热带特色农产品基地。拓展提升热带特色高效农业、发展农副产品加工、海洋渔业等相关产业。

#### **（2）开发建设结构**

建设以东部滨海地区三大组团为核心的全市开发空间主体，依托高速、省道等交通廊道，引导内陆地区城镇、旅

游度假区和产业园区合理布局,形成“两区 三湾 三片 多点”的开发建设结构。

两区——万宁中心城区和兴隆旅游度假区为带动全市发展的两个中心服务区。

三湾——南部石梅湾-神州半岛旅游度假区,中部乌场港-大花角旅游与临港经济区,北部山钦湾-山根湾旅游度假区。

三片——龙滚风情小镇旅游片区、六连岭-和乐-港北旅游片区、万宁槟榔城-后安产业片区。

多点——建制镇、独立农场场部、美丽乡村等形成的特色节点。

### (3) 人口预测

预测到2020年,市域户籍人口不超过69万人,户籍城镇人口不超过28万人,户籍人口城镇化率41%;到2030年,市域户籍人口不超过75万人,户籍城镇人口不超过42万人,户籍人口城镇化率56%。

预测到2020年,市域常住人口不超过63万人,常住城镇人口不超过34万人,常住人口城镇化率54%;到2030年,市域常住人口不超过72万人,常住城镇人口不超过47.5万人,常住人口城镇化率66%。

### (4) 城镇人口规模

城镇等级	城镇规模	城镇名称	备注
中心城区	10—20 万人	万宁中心城区	含万城镇、大茂镇、长丰镇
特色产业小镇	1—5 万人	兴隆华侨农场(兴隆东南亚风情小镇)、和乐镇(和乐龙舟渔家小镇)、后安镇(万宁槟榔城)、龙滚镇(龙滚侨乡小镇)	
一般镇	1—5 万人	礼纪镇、东澳镇、北大镇—东兴农场、南桥镇、东和农场	
	0.5—1 万人	三更罗镇、山根镇—六连林场	

## 2、对本次规划的指导

中心城区和兴隆旅游度假区应先行发展火葬区，以体现中心服务区的带头作用，推进绿色殡葬；本次规划人口预测应参考上位规划人口预测的情况。

## 三、殡葬行业发展趋势分析

经过多年的努力，殡葬改革已经取得了跨越式发展。但从21世纪初，殡葬改革出现了新的困难和挑战，“政府主导与市场主导”“公益殡葬与暴利殡葬”“火葬生态与土葬生态”“传统殡葬与现代殡葬”等突出矛盾爆发，殡葬改革似乎走到了十字路口，面临重要抉择。未来10年乃至更长时间，积极而慎重地推进殡葬改革，是未来中国改革的主题之一，是关系到社会民俗改革、社会文明进步、党风廉政建设和人民利益。殡葬改革如何适应形势，必须有新理念、新思路、新方法、新技术，从“搁置”争议到直面争议，从追求“和谐”到有序竞争，尊重人文、纪念传承、环保科技将是中国殡葬未来发展必须思考与研究的课题，也是未来发展的方向。

### 1、优化服务倡导多元新理念

殡葬的变革，需要优化政府服务，应积极倡导多元殡葬服务新理念，提高对科学的尊重，对生命的尊重，对人的基本权利的尊重。

#### (1) 观念需要变化

无论是体制内与体制外、市场与公益，都应以社会的发

展、观念的进步、百姓的福祉为出发点，让市场在资源配置中起决定作用。现代殡葬关注“讴歌生命”，体现的是精神永恒与文化、艺术、教育、心灵的对话。

### （2）形式需要变化

20 年来，我国殡葬业的巨大变化是：公墓变公园、祭祀变纪念，就是通过营造“观念上的公园”，唤起人们对美好结局的向往。由于我国的殡葬文化有历史断层，与发达国家比较，我们长时间处在落后状态，还停留在对逝者的“处理”阶段，怎样变处理为服务，这需要有共识。目前全国从事殡葬行业的人数还不到总人口的1%。当前，面对殡葬“优化服务”的巨大提升空间，殡葬服务无论是规划、设施建设、从业人员都严重短缺，无法满足人民群众对公共服务的需求。因此，应加快推进政府与社会资本合作的“PPP 模式”，形成公共服务多元供给、多元竞争的市场格局，不仅可以解决大量就业问题，也可以成为经济增长的“新引擎”。

### （3）方法需要变化

城镇化进程要给殡仪馆、公墓留出配套发展空间，政府不能简单粗糙地“一拆了事”，适度增设殡葬设施，以方便百姓、改善民生和促进社会和谐。殡葬从简并不是简单地取消仪式，既要考虑尊重逝者，也要顾及生者情感，“简而不奢、提升尊重”是殡葬多元服务的新课题。

## 2、依法行政加速殡葬大变革

法无授权不可为，依法行政就要求政府法律没有规定的既不能“越位”，也不能“越权”。殡葬改革应该是重视民

生，符合未来趋势的改革。根治乱象，就必须理顺完善殡葬管理机制，让“公益的回归公益，市场的回归市场”。以理顺政府与市场关系为主线，深化以简政放权为重点的政府改革，就是用政府权力的“减法”，换取市场活力的“乘法”。无论是简政放权还是市场秩序，都要求尽快实现市场监管由审批向法治的转型，实行法治是现代市场制度有效运转的基本前提，殡葬改革对建立法治的要求十分迫切。

### **3、生态文明开辟未来新方向**

2020年5月，为深化殡葬改革，推进绿色殡葬，促进我市精神文明和生态文明建设，万宁市委、市政府印发的《万宁市推行绿色殡葬五年行动计划（2019-2023年）》，提出积极践行新发展理念，以满足人民群众殡葬服务需求为导向，以推进火葬为基础，以推行殡葬改革为牵引，建设惠民、绿色、文明殡葬。到2023年，完成万宁市殡葬馆及配套设施建设，实现公墓、殡仪馆、殡仪服务站覆盖全市城乡人口。散埋乱葬现象得到有效治理。实现城乡居民基本殡葬服务均等化、殡葬服务优质化、殡葬管理规范化、殡葬习俗文明化、殡葬设施现代化、管理服务信息化。

## **四、本次规划人口预测**

### **1、现状人口情况**

万宁市近十年户籍人口从612904人增长至635382人，全市综合增长率为4.01%。近年户籍城镇化增长率约为3.7%。

年份	年末户籍总人数(人)	城镇户籍人口(人)	户籍城镇化率(%)
2010	612904	185314	30.24
2011	614226	186241	30.32
2012	623722	189662	30.41
2013	633897	192373	30.35
2014	643636	195174	30.32
2015	637973	195093	30.58
2016	622554	181875	29.21
2017	624385	181252	29.03
2018	629914	183373	29.11
2019	635382	198475	31.24

## 2、万宁市总体规划（空间类 2015-2030）人口预测

规划确定至2020年户籍人口69万，至2030年户籍人口75万，综合增长率为8.37%。预测到2020年，户籍人口城镇化率41%；到2030年，户籍人口城镇化率56%，城镇化增长率为3.2%。

## 3、本次规划人口预测

考虑到现状人口增长速度低于规划预测值，本次规划人口综合增长率按7.5%计。本次规划人口预测分为3个阶段：2020-2025年为近期，规划户籍人口为659570人；2026-2030年为远期，规划户籍人口为684660人；2031-2040年为展望期，规划户籍人口为737810人。（因城市总体规划期限到2030年截至，故本次规划2031-2040年为展望期）

行政区划名称	2019年现状人口	2025年规划人口	2030年规划人口	2040年规划人口
万城镇	143500	148960	154630	166630
龙滚镇	20151	20920	21710	23400
和乐镇	58703	60930	63260	68160
后安镇	56028	58160	60370	65060
大茂镇	28986	30090	31230	33660
东澳镇	43451	45110	46820	50460
礼纪镇	37451	38870	40360	43480
山根镇一六连林场	14600	15160	15730	16960
长丰镇（含东和居）	60661	62970	65370	70440
北大镇（东兴居、东岭居）	53996	56050	58180	62700



行政区划名称	2019年现状人口	2025年规划人口	2030年规划人口	2040年规划人口
南桥镇（南林居）	35968	37340	38760	41770
三更罗镇（新中居）	48887	50750	52680	56770
兴隆华侨旅游经济区	33000	34260	35560	38320
合计	635382	659570	684660	737810

本次规划户籍城镇化率按增长率3.2%计，2019年户籍城镇化率为31.24%，至2025年户籍城镇化率为38%，至2030年城镇化率为44%，至2040年城镇化率为61%。

## 五、死亡人口预测

万宁市现状平均死亡率为5.83%，根据《万宁市民政局关于相关镇级公益性公墓建设的可行性报告》，预测要具有前瞻性，殡葬设施设计要求做到5年不落后，10年不饱和，以20年为使用周期，考虑到人口老龄化加剧，本次规划2020-2025年死亡率按每年6‰计，2026-2030年死亡率按每年6.5‰计，2031-2040年死亡率按每年7‰计。

2020-2025年死亡人口为23475人，2026-2030年死亡人口为22100人，2031-2040年死亡人口为50330人。

行政区划名称	2020-2025年死亡人口	2026-2030年死亡人口	2031-2040年死亡人口	2020-2040年总死亡人口
万城镇	5300	4990	11365	21655
龙滚镇	745	700	1600	3045
和乐镇	2170	2040	4650	8860
后安镇	2070	1950	4440	8460
大茂镇	1070	1010	2295	4375
东澳镇	1605	1510	3440	6555
礼纪镇	1380	1300	2970	5650
山根镇一六连林场	540	510	1160	2210
长丰镇（含东和居）	2240	2110	4800	9150
北大镇（东兴居、东岭居）	1995	1880	4280	8155
南桥镇（南林居）	1330	1250	2850	5430
三更罗镇（新中居）	1810	1700	3870	7380
兴隆华侨旅游经济区	1220	1150	2610	4980
合计	23475	22100	50330	95905

## 六、公墓需求预测

本次规划结合万宁市公墓安葬情况及“节地安葬、生态安葬”的总体目标，按单穴安放与双穴安放3:2（如死亡10个人，6个为单穴安放，2个为双穴安放，共需要8穴，即死亡1人需要0.8穴）。以此换算，2020-2025年万宁市需求18780穴，2026-2030年万宁市需求17680穴，2031-2040年万宁市需求40264穴。综上，未来20年万宁市总共需求76724穴。

行政区划名称	2020-2025年墓穴数量	2026-2030年墓穴数量	2031-2040年墓穴数量	2020-2040年总墓穴数量
万城镇	4240	3992	9092	17324
龙滚镇	596	560	1280	2436
和乐镇	1736	1632	3720	7088
后安镇	1656	1560	3552	6768
大茂镇	856	808	1836	3500
东澳镇	1284	1208	2752	5244
礼纪镇	1104	1040	2376	4520
山根镇—六连林场	432	408	928	1768
长丰镇（含东和居）	1792	1688	3840	7320
北大镇（东兴居、东岭居）	1596	1504	3424	6524
南桥镇（南林居）	1064	1000	2280	4344
三更罗镇（新中居）	1448	1360	3096	5904
兴隆华侨旅游经济区	976	920	2088	3984
合计	18780	17680	40264	76724

## 第四章 规划战略

### 一、规划总则

#### 1、规划目的

积极践行新发展理念，以满足人民群众殡葬服务需求为导向，以推进火葬为基础，以推行殡葬改革为牵引，建设惠民、绿色、文明殡葬。到2023年，完成万宁市殡葬馆及配套设施建设，实现公墓、殡仪馆、殡仪服务站覆盖全市城乡人口。散埋乱葬现象得到有效治理，实现城乡居民基本殡葬服务均等化、殡葬服务优质化、殡葬管理规范化、殡葬习俗文明化、殡葬设施现代化、管理服务信息化。

#### 2、规划依据

- (1) 《中华人民共和国城乡规划法》（2019年修正版）
- (2) 《中华人民共和国土地管理法》（2019年修正版）
- (3) 《海南省公益性公墓建设标准》
- (4) 《城市公益性公墓建设标准（建标 182-2017）》
- (5) 《海南省公墓管理办法》
- (6) 《海南省殡葬管理办法》
- (7) 《万宁市推行绿色殡葬五年行动计划（2019-2023年）》
- (8) 《殡葬术语》(GB/T 23287-2009)
- (9) 《城市规划编制办法》（2006）
- (10) 《关于推行节地生态安葬的指导意见》民发〔2016〕21号

(11) 《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

(12) 《海南统计年鉴》(2019)

(13) 《万宁市总体规划(空间类2015-2030)》

(14) 国家和地方其他相关法律、法规、条例、标准及规范

### 3、规划期限

2019-2040年：近期2019-2025年，远期2026-2030年，展望期2031-2040年。

### 4、规划范围

本次规划范围为万宁市行政辖区陆域范围。

### 5、规划对象

本规划的殡葬设施是为开展殡葬活动而建立的殡仪设施、火化设施、墓地设施和骨灰安放设施的统称。主要以公益性公墓、城乡骨灰存放设施为主，还包括殡仪馆、殡仪服务站、社区治丧场所等殡葬设施。

## 二、规划指导思想、原则

### 1、规划指导思想

全面贯彻落实党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以满足人民群众殡葬需求为出发点，以建设惠民、绿色、文明殡葬为主要内容，以创新殡葬管理体制机制为动力，充分发挥政府在殡葬改革中的主导作用，推动殡葬事业发展更好服务于保障和改善民生、促进精

神文明和生态文明建设。

## **2、规划原则**

### **(1) 多规协调，合理布局**

殡葬设施的规划布局应统筹考虑各类规划的要求，结合设施便利度、交通可达性等要求合理布局。

### **(2) 适度前瞻，保障实施**

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。

### **(3) 公平公正、以人为本**

贯彻“以人民为中心”理念，为居民提供优质、便捷、文明和多样化的丧事服务。布局规划应贯彻殡葬改革的精神，适当兼顾中国特有的丧葬习俗。

### **(4) 节约集约、共建共享**

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，提高现有殡葬设施的服务能力和服务水平。殡葬设施应做到资源共享，满足社会发展的需求。

## **三、设施分类**

本规划的殡葬设施分为公益性公墓、城乡骨灰存放设施、殡仪服务中心、殡仪服务站、社区治丧场所。

### **1、公益性公墓**

公益性公墓是不以营利为目的，为人民群众提供安葬（安放）的社会福利设施。公益性公墓不许对外经营、对外

销售。

## **2、城乡骨灰存放设施**

城乡骨灰存放设施是指为城乡居民提供骨灰安置服务的设施。

## **3、殡仪服务中心**

殡仪服务中心是指提供遗体处置、火化、悼念、守灵以及骨灰安置等殡仪服务活动的综合性场所。

## **4、殡仪服务站**

殡仪服务站是指具有一项或多项的殡葬服务功能的殡葬服务机构。（遗体处置、悼念、守灵等）

## **5、社区治丧场所**

社区内设立集中办丧场所方便居民办丧、亲友奔丧，同时避免“路边丧”等不文明现象发生。

# **四、发展目标**

## **1、近期目标**

至2025年底，万宁市完成殡葬设施资源整合，禁止新建传统公墓，对已饱和或即将快饱和的公益性墓地进行闭园，转入过渡性管理阶段，对原有墓穴进行维护管理；全市各个镇至少建设一座公益性公墓，并完成万宁市殡仪馆的建设。合理配置服务功能、完善设施、改造环境、提升服务水平，丧葬封建迷信经营活动得到有效遏制。建设分为三步实施：

（1）万宁市殡仪馆、兴隆区公墓；

(2) 和乐镇公墓第二期配套项目、东澳镇公墓（扩建）、北大镇公墓；

(3) 山根镇公墓、大茂镇公墓、南桥镇公墓、后安镇公墓、三更罗镇公墓。

和乐公墓二期主要以公墓排水工程、绿化工程、公墓围墙、集水池、放生池等配套设施。

将万城和兴隆作为火葬区试点，2025年万宁市殡仪馆建成投入使用后推行，全市火化率达到50%以上。火葬区内遗体应当就地、就近火化，禁止应当火化的遗体土葬。

近期殡葬设施建设实施计划一览表					
实施阶段	编码	名称	地址	实施年份	投资额(万元)
第一阶段	1	万宁市殡仪馆	万宁市长丰镇藤竹杆岭,福地山公益性公墓北面	2021-2025年	12410.00
	2	兴隆华侨旅游经济区公益性公墓	兴隆23队	2021-2023年	1975.00
第二阶段	3	和乐镇公墓第二期配套项目	万宁市和乐镇牛豆岭以东	2021-2023年	1960.00
	4	东澳镇公墓(扩建)	东澳镇岛光村委会大涌岭	2021-2023年	4475.67
	5	北大镇(东兴居、东岭居)公益性公墓	北大镇中兴村	2022-2025年	4764.82
第三阶段	6	大茂镇公益性公墓	大茂镇农场	2023-2025年	2998.94
	7	南桥镇(南林居)公益性公墓	南桥镇镇区以东600米处	2023-2025年	3773.06
	8	后安镇公益性公墓	后安镇坝头村	2023-2025年	2876.73
	9	三更罗镇(新中居)公益性公墓	三更罗镇区以西3公里处	2023-2025年	4168.04
	10	山根镇一六连林场公益性公墓	山根镇上礞岭	2023-2025年	3863.43

## 2、远期目标

至2030年，按照规划预测和实际情况完成万宁市各镇的

公墓扩建工程，完成各公墓内殡仪服务、骨灰存放设施、社区治丧场所建设，完成违法且无法整改的殡葬设施搬迁工作及安置工作，逐步关停传统的公益性公墓安葬形式。

### **3、展望期目标**

骨灰处理实现以骨灰存放或骨灰墓穴为主。



## 第五章 总体布局规划

### 一、殡仪服务中心布局

为使海南省殡葬管理规范化，维护国际旅游岛形象，支持殡葬改革方针，省民政厅作出海南省拟建5所殡仪馆的相关决定，分别在海口、三亚、万宁、屯昌和儋州五个主要市县建设殡仪馆，进行统一分区管理，其中万宁市殡仪馆覆盖万宁、琼海、陵水、琼中四市县。

#### (1) 殡仪服务中心火化能力

根据万宁市殡仪馆项目可行性研究报告，最高日每台火化机可火化遗体6具，规划6台火化机，最高日火化遗体36具，日变化系数为1.5，平均日火化24具，年火化8760具。按照万宁、琼海、陵水、琼中四市县火化人口比重3.5:3:2:1，万宁市年可火化约3230具。

#### (2) 殡仪服务中心需求分析

根据预测至2030年，万宁市最大年死亡人口约4485人（其中城镇人口1975人，农村人口2510人）。按照城镇人口80%、农村人口15%计入火化，则万宁市最大年火化人口为1960具。

至2040年，万宁市最大年死亡人口约5200人（其中城镇人口1975人，农村人口2510人）。按照城镇人口80%、农村人口15%计入火化，则万宁市最大年火化人口为2840具。因此，万宁市殡仪馆建设完成投入使用后火化能力满足需求。

### (3) 殡仪服务中心布局规划

编号	名称	位置	占地面积	年火化能力	服务范围	备注
1	万宁市殡仪馆	万宁市长丰镇藤竹杆岭,福地山公益性公墓北面	84.88 亩	8760 具	万宁市、琼海市、陵水县、琼中县	2025 年建设完成投入使用

## 二、公益性公墓布局

### (1) 公益性公墓发展评价

万宁市现状共有6个公益性公墓，现状占地面积1378亩，设计容量约52955穴，存量约36088穴。其中一个公墓墓位数存量较少，其余五个公墓墓位数量存量充足。

现状公墓仅有部分乡镇建设了公益性公墓，尚未建设公益性公墓的有山根镇、北大镇（含东兴居和东岭居）、后安镇、大茂镇、兴隆管委会、三更罗镇（含新中居）、南桥镇（含南林居）。

编码	名称	地址	占地面积(亩)	墓地总量(穴)	墓地存量(穴)	发展评价
1	万宁市长丰福地山公益性公墓	万宁市长丰镇福田村委会滕竹杆岭	635	21000	18683	墓位充足
2	和乐镇公益性公墓	万宁市和乐镇牛豆岭以东	198	8105	8105	墓位充足,尚未投入使用
3	礼纪镇公益性公墓	礼纪镇农联村委会	153	8000	3500	墓位充足
4	龙滚镇公益性公墓	龙滚镇凤园村委会农村公益性墓地	159	8550	4200	墓位充足
5	东澳镇公益性公墓	东澳镇岛光村委会大涌岭	167	4000	1500	墓位充足
6	万城镇后山岭公益性公墓	万城镇后山岭	66	3300	100	墓位较少

## (2) 公益性公墓布局规划

为科学合理地进行公益性公墓布局，对公墓的数量、规模和布局进行统筹规划，合理配置，公益性公墓布局规划遵循以下原则：

- ✓ 体现“多规协调，合理布局、适度前瞻，保障实施、公平公正，以人为本、节约集约，共建共享的原则”；
- ✓ 选址不在“三沿七区”的禁坟区内；
- ✓ 选址宜依托现状有发展余地的殡葬设施点；
- ✓ 具有便利的交通条件和良好的地质条件；
- ✓ 不具备发展条件的生态墓地现状容量饱和后，一律封闭管理，不再扩容。

编码	名称	地址	实施年份	投资额 (万元)
1	兴隆华侨旅游经济 区公益性公墓	兴隆 23 队	2021-2023 年	1975.00
2	东澳镇公墓（扩 建）	东澳镇岛光村委会大 埗岭	2021-2023 年	4475.67
3	北大镇（东兴居、 东岭居）公益性 公墓	北大镇中兴村	2022-2025 年	4764.82
4	大茂镇公益性公 墓	大茂镇农场	2023-2025 年	2998.94
5	南桥镇（南林居） 公益性公墓	南桥镇镇区以东 600 米处	2023-2025 年	3773.06
6	后安镇公益性公 墓	后安镇坝头村	2023-2025 年	2876.73
7	三更罗镇（新中 居）公益性公墓	三更罗镇区以西 3 公 里处	2023-2025 年	4168.04
8	山根镇一六连林 场公益性公墓	山根镇上礞岭	2023-2025 年	3863.43

### 三、殡仪服务站布局

按照科学合理、节约用地的原则，殡仪服务站结合万宁市各处公益性公墓进行设置。考虑到万宁市殡仪馆位于万宁市市长丰福地山公益性公墓北侧，福地山公益性公墓不再设置殡仪服务站；和乐镇公益性公墓、礼纪镇公益性公墓已有殡仪服务站。

万宁市殡仪服务站规划一览表					
类别	编码	名称	地址	建设类别	建设时序
现状公益性公墓	1	万宁市殡仪馆	万宁市长丰镇福田村委会滕竹杆岭	新建	2021-2025
	2	龙滚镇公益性公墓	龙滚镇凤园村委会农村公益性墓地	新建	2026-2030
	3	东澳镇公益性公墓	东澳镇岛光村委会大涌岭	——	——
	4	万城镇后山岭公益性公墓	万城镇后山岭	新建	2026-2030
规划公益性公墓	1	后安镇公益性公墓	后安镇坝头村	新建	2030-2035
	2	大茂镇公益性公墓	大茂镇农场	新建	2030-2035
	3	山根镇一六连林场公益性公墓	山根镇上礞岭	新建	2030-2035
	4	北大镇（东兴居、东岭居）公益性公墓	北大镇中兴村	新建	2030-2035
	5	南桥镇（南林居）公益性公墓	南桥镇镇区以东 600 米处	新建	2030-2035
	6	三更罗镇（新中居）公益性公墓	三更罗镇区以西 3 公里处	新建	2030-2035
	7	兴隆华侨旅游经济区公益性公墓	兴隆 23 队	新建	2030-2035
	8	东澳镇公益性公墓（扩建）	东澳镇岛光村委会大涌岭	新建	2030-2035

### 四、城乡骨灰存放设施布局

本着节约用地、综合利用的原则，城乡骨灰存放设施，结合殡仪服务站进行设置。建设时序与殡仪服务站一致，同时进行。

## 第六章 保障措施

### 一、建立健全殡葬服务体系

#### (1) 落实惠民政策提标扩面

坚持基本殡葬服务公益属性，进一步加大群众殡葬基本服务的减免力度，扩大惠民服务项目范围。将万宁火化的人员全部纳入殡葬基本服务减免对象。为倡导文明节俭办丧，对使用生态环保骨灰盒或节地生态安葬方式的，在免除殡葬基本服务项目费用的基础上，再免除小告别厅使用费、布袋购置费和生态环保骨灰盒费。经营性公墓要健全完善墓位购置优惠政策，加大对重点救助对象和特殊人群的减免力度。

#### (2) 规范殡葬服务价格管理

加强殡葬服务价格管理，制定出台殡仪服务和公墓价格管理办法，明确基本殡葬服务收费标准。全市殡葬服务单位要实行收费公示和明码标价，严格执行政府定价或指导价，保证中低价位殡葬用品和服务的足量提供，不得巧立名目变相增加收费，不得以任何形式诱导、捆绑或强制消费，不得限制市民自带合法合理的殡葬用品，引导群众自主选择与自身经济承受能力相适应的殡葬服务。

#### (3) 丰富殡葬服务供给主体

坚持殡葬服务单位提供基本殡葬服务的主导地位，树立人文观念，丰富服务内容，提高服务质量，发挥引领作用。加强社会殡葬服务机构管理，所有殡葬服务机构到当地民政部门备案登记。各地要集中培育和扶持一批经营规范、公益

惠民的服务队伍，树立殡葬领域样板企业或组织，鼓励和引导品牌好、口碑佳的社会力量参与殡葬服务。将丧葬民俗服务人员纳入民政部门管理，开展教育培训，建立奖励机制，规范约束服务行为，引导成为抵制封建迷信、倡导节俭办丧的传播者。

## **二、积极推进殡葬移风易俗**

### **(1) 扎实开展文明治丧活动**

严格按照规范丧事活动提倡文明治丧通告、通知要求，禁止在限定区域主次干道从事出殡漫游、绕行及燃放烟花爆竹、抛洒纸钱、鼓号奏乐、路祭念经等殡仪活动。认真总结丧事规范工作经验，建立健全文明治丧工作长效机制，制定出台文明出殡行为标准，实现文明出殡。

### **(2) 全面提升集中办丧服务**

禁止在居民住宅区、广场、公园、街道、学校等公共场所停放尸体、搭设灵棚、摆设花圈和念经做道场等殡仪活动。加强城区集中办丧场所建设，依托区域殡仪服务中心辐射周边乡镇，结合各乡镇公益性公墓建设殡仪服务站，逐步推进集中办丧由城市向农村延伸。各级殡仪服务中心（站）要规范机构内办丧行为，制定文明办丧标准化规程，落实集中办丧优惠政策。

### **(3) 逐步深化丧葬习俗改革**

将殡葬移风易俗纳入文明城市创建和美丽乡村建设之中，把规范治丧写入村规民约或社区公约。各地要积极探索

建立丧葬习俗改革工作机制，控制办丧规模，压缩办丧时间，禁止丧事活动大操大办和利用宗教进行封建迷信活动。开展社区（村）红白理事会备案制度，推动红白理事会常态化和规范化。充分发挥党员干部、公职人员在深化殡葬改革中的带头作用，依法依规对违反殡葬改革行为进行处罚。积极引导群众文明低碳祭扫，摒弃低俗愚昧的祭扫方式，提倡采用敬献鲜花、植树绿化、网络祭扫等方式缅怀古人。

### **三、大力推行节地生态安葬**

#### **（1）控制公墓传统墓穴建设**

停止村级公益性公墓建设，以乡镇为单位统筹建设公益性公墓和骨灰存放设施，服务辖区内亡故人员安葬和坟墓拆迁安置。全市公墓停止传统墓穴建设，一律建设节地生态安葬设施，规范遗体坟墓拆迁安置工作。

#### **（2）倡导节地生态安葬方式**

以节约土地资源、保护自然环境为目标，大力推行节地生态安葬方式。在允许土葬的地区，提倡和鼓励以深埋、不留坟头的方式集中规范安葬遗体。严格执行国家关于墓穴占地面积的规定，火葬区新建公益性公墓全部采取深埋不留坟头方式安葬。

### **四、健全完善殡葬管理机制**

#### **（1）完善殡葬设施审批机制**

建立健全殡葬设施建设项目联合审批制度，优化审批流程、简化办事程序。建立殡葬设施用地管理机制，加强殡葬

用地保障。新（扩）建殡葬设施项目要严格按照规划设置办理审批手续，任何组织和个人不得擅自兴建殡葬设施。历史遗留未经合法审批的殡葬设施，要按照尊重历史、依法依规的原则，分类施策、逐步处理。

## （2）健全殡葬联合执法机制

整合殡葬执法主体和执法资源，形成由民政部门牵头，自然资源和规划、市场监督管理、城市管理、生态环境、公安等部门联合执法长效机制，切实提高殡葬工作执法水平。明确乡镇（街道）殡葬管理责任主体，规范辖区内殡葬管理工作，会同相关职能部门加强对殡葬违规行为的劝阻和查处。

## （3）建立身后事联办机制

深入推进殡葬领域“最多跑一次”改革，按照全生命周期服务理念和群众眼里“一件事”标准，由民政部门牵头，卫生健康、公安、人力社保等相关部门配合，建立多部门身后事联办平台，通过统一受理、分工负责、部门协作、信息共享，优化死亡证明出具、遗体火化、户口注销和待遇停发等事项办理流程，实现身后事“一站式”服务。

# 五、规范殡葬领域重点事项

## （1）规范私坟建设和管理

对公墓区域外散埋乱葬和私自修建大墓、豪华墓、住宅式墓地等行为，要健全发现机制，坚决做到发现一例、拆除一例；对区域影响环境面貌的老坟，要制定改造方案，通过绿化覆盖等方式进行生态化改造。加强老坟修缮管理，明确



修缮标准，经当地乡镇（街道）同意并报民政部门备案后可实施老坟修缮，禁止以修缮名义扩建老坟和擅自修缮老坟行为。

## （2）规范公墓建设和管理

制定出台《公益性公墓管理办法》，明确墓位建设标准，统一墓位建设式样，规范公墓内部管理，加强运营监督检查。安葬骨灰的墓穴（格位）占地面积不得超过 $1\text{m}^2$ ；安葬遗体单穴和双穴墓穴占地面积均不得超过 $4\text{m}^2$ ，墓碑高度（含基座）不得超过地面0.8米。

墓位建设要严格按照规划布局实施，按照一年一报原则到当地民政部门办理墓位建设审批手续。从严控制墓位预售，除向高龄老人预售并确保自用外，须凭死亡证明、火化证明或病危通知书才可办理墓位购置手续，拆迁墓安置由项目建设单位提供相关证明材料。乡村公益性公墓主要安放本乡（镇）或本村死亡人员骨灰，禁止以任何形式转为经营性公墓，或进行对外销售牟利、股份制合作等商业活动。

## （3）规范殡葬领域其他事项

加强殡葬用品市场和服务中介机构管理，查处无证经营、虚假宣传、价格欺诈和封建迷信等侵害消费者权益行为。加强医院尸体停放场所管理，禁止医疗机构及相关人员销售丧葬用品或开展殡仪服务行为。加强寺庙等宗教活动场所管理，禁止宗教活动场所开展营利性殡葬服务行为，禁止未经批准擅自建设骨灰存放设施。

#### (4) 建立惠民殡葬政策

把遗体接运、暂存、火化、骨灰寄存项目纳入基本殡葬服务范畴，逐步建立基本殡葬服务免费制度，相关费用在殡葬服务单位直接核免。对履行基本殡葬服务职能的殡仪馆、公益性公墓等殡葬服务机构，市财政给予补贴，确保其持续稳定地提供基本殡葬服务。建立激励奖补制度，对主动采取少占或不占土地殡葬方式、遗体深埋不留坟头和墓碑等生态葬法的遗属进行补贴，对组织开展节地生态安葬服务和低碳文明公祭活动的殡葬服务单位给予补贴。

## 附图