



栖霞市公益性公墓规划（2022～2035年）（征求意见稿）

文本·说明书·图集



2023.04

文 本

目 录

第一章 总则..... 1

 第一条 编制目的..... 1

 第二条 规划范围..... 1

 第三条 规划对象..... 1

 第四条 规划期限..... 1

 第五条 规划依据..... 1

第二章 规划布局..... 2

 第六条 指导思想..... 2

 第七条 规划原则..... 2

 第八条 规划目标..... 2

 第九条 规模预测..... 2

 第十条 用地规模..... 2

 第十一条 建设指引..... 2

 第十二条 规划布局..... 4

第三章 保障措施与建议..... 7

 第十三条 加强对公益性公墓设施规划的宣传，加大政府行政推力。..... 7

 第十四条 加快公益性公墓设施建设，满足群众殡仪需求。..... 7

 第十五条 整合资源，推进生态公益性公墓设施建设。..... 7

 第十六条 加强对公益性公墓设施的保护与管理。..... 7

 第十七条 实行以奖代补，完善投入机制。 7

 第十八条 加强与国土空间规划的衔接。 7

 第十九条 建立规划公墓用地用途管控机制。 7

第四章 附则..... 7

 第二十条 规划成果 7

 第二十一条 本规划一经批准，任何单位和个人未经法定程序无权变更。 2

 第二十二条 本规划由栖霞市民政局组织实施和负责解释。 2

 第二十三条 本规划自批准之日起生效。 2

第一章 总则

第一条 编制目的

2019 年 11 月，山东省民政厅、自然资源厅联合出台了《山东省公益性公墓建设规划编制工作方案》（鲁民函〔2019〕144 号），提出为加快推进节地生态绿色公益性公墓建设，不断满足群众安葬需求，切实保护土地资源和生态环境

2020 年 4 月，烟台市委、市政府发布了《关于进一步推进殡葬改革的意见》， 建立健全基本殡葬公共服务体系，提升殡葬管理服务水平;完善监管体制机制，促进殡葬经营服务市场规范有序发展；建立普惠性的基本殡葬服务免费政策和节地生态奖补制度；推行公益节地生态安葬，稳步提升节地生态安葬比例；建成一批具有示范效应的绿色殡葬设施，满足城乡居民基本殡葬服务需求。

栖霞市作为“国家级生态示范区”，是烟台市重要的生态功能区、生态屏障和水源地。为了科学有效地保护土地资源和生态环境，满足群众骨灰安放需求，推进殡葬改革，亟需编制《栖霞市公益性公墓规划（2022～2035 年）》，引导栖霞市公益性公墓合理选址布局与建设。

第二条 规划范围

本次规划范围为栖霞市陆域管辖范围，3 个街道，11 个镇。

第三条 规划对象

规划对象为公益性公墓，指由县（市、区）人民政府、乡镇人民政府（街道办事处）、村（居）民委员会建立的，为公民提供骨灰安葬或安放的非营利性墓地和骨灰存放设施。

第四条 规划期限

本次规划期限：2023 年至 2035 年；

近期：2023 年至 2025 年；

远期：2026 年至 2035 年。

第五条 规划依据

（1）《中华人民共和国城乡规划法》（2019 年 4 月 23 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十次会议修正）；

（2）《中华人民共和国土地管理法》（2019 年 8 月 26 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议修正）；

（3）《殡葬管理条例》（国务院令 第 628 号，2012）；

（4）《殡仪馆建设标准》（建标 181-2017）；

（5）《殡葬术语》（GB/T 23287-2009）；

（6）《关于推行节地生态安葬的指导意见》（民发〔2016〕21 号）；

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

（8）《山东省公益性公墓建设规划编制工作方案》（鲁民函〔2019〕144 号）

（9）《山东省建设用地控制标准》（2019 年版）；

（10）《山东省公墓管理办法》（鲁民〔2018〕32 号）；

（11）《关于加强全省公益性公墓建设的意见》（鲁民〔2014〕85 号）；

（12）《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》（鲁民〔2018〕86 号）；

- （13）《关于进一步推进殡葬改革的意见》（烟办发〔2020〕10号）；
 - （14）《关于推进殡葬改革工作的意见》（烟政办发〔2015〕11号）；
- 其他相关法律法规与政策文件。

- （15）《栖霞市国土空间总体规划》（在编）；
- （16）第三次国土调查成果与2020年变更调查成果。
- （17）林业发展保护规划；
- （18）其他相关规划。

第二章 规划布局

第六条 指导思想

坚持政府主导、公益导向，做到规范规划布局、规范建设主体、规范建设标准、规范定价模式；坚持保护环境，做到墓区生态化和园林化；坚持节约土地，提高单位面积的安葬率；坚持移风易俗，弘扬先进的殡葬理念和殡葬文化，推进殡葬改革，促进社会和谐发展。积极推行节地、环保的生态葬法，引导和鼓励在生态墓区实行花、草、树葬等生态葬法。

第七条 规划原则

7.1 统一规划原则：

适应栖霞市建设及国民经济发展，人民生活水平提高和思想观念改变，以及殡葬事业改革的需要，以专项规划为指导，与上位规划和下位规划相协调。

7.2 合理布局原则：

以科学发展观统领殡葬事业全局，合理布局各级公墓等殡葬设施，确保殡葬设施适应城乡建设发展需要，适应人民群众思想观念提高的需要。

7.3 节约土地资源原则：

充分体现人与自然和谐发展，凸现资源节约、环境友好和可持续发展，贯彻少占地、不占地的原则，推广骨灰树葬、花坛葬、草坪葬、河海葬等生态葬式，鼓励倡导海葬等不保留骨灰方式。充分发挥现有殡葬设施效能，节约土地，保护好栖霞市生态环境。

7.4 适度超前原则：

殡葬设施应当坚持率先发展、科学发展的理念，适应社会的文明进步和人们思想观念的革新，做好适度超前的规划和建设。

第八条 规划目标

落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，以人为本，构建惠民保障体系健全、土地利用生态集约、文化内涵健康，与“海洋生态文明建设”相适应的节地、生态、文明、惠民的殡葬体系。

第九条 规模预测

规划采用死亡人口预测方式对公墓需求进行分析，结合公墓20年使用周期，预测总墓穴需求规模为92557个。

第十条 用地规模

规划各级公益性公墓共19处，其中，市级公墓1处（与殡仪馆合建），市级骨灰堂1处，镇级公墓17处，总占地面积用地规模215713平方米。

第十一条 建设指引

11.1 新建城市公益性公墓

根据《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》（鲁民〔2018〕86号）、《山东省建设用地控制标准》（2019年版）、《公墓和骨灰寄存建筑设计规范》（JGJ/T397-2016），新建公益性公墓应满足下列要求：

（1）用地性质：公益性公墓属于非营利性公益福利殡葬服务设施，可以划拨方式提供土地使用权，可以在林地、草地等适当场所划定一定区域，进行林地、草地和墓地复合

利用，实施生态安葬，但不得改变林地、草地用途。对历史形成的农村公益性墓地要逐步规范用地手续，推进生态绿色殡葬设施建设。

（2）建设控制指标：公益性公墓建设应符合下表相关规定。

表 1 公益性公墓建设控制指标

类型	一类	二类	三类	四类
骨灰安置总量 （个）	75001-90000	45001-75000	15001-45000	5000-15000
占地面积 （平方米）	130001-170000	70001-130000	23001-70000	7700-23000
单位面积 （平方米）	1.79-1.89	1.56-1.73	1.53-1.56	1.54-1.53

（3）用地比例：公墓设计应坚持经济、适用的原则，并应满足墓穴集约、安葬多样、土地循环利用、用地紧缩、绿化扩大的要求。新建公墓内用地比例原则上应符合表 3 规定：

表 2 用地比例

用地类型	比 例
墓地	>50%
道路、广场、停车场	8%-18%
绿地、园林小品、水面	30%-35%
业务、办公、附属建筑	<5%

（4）绿地覆盖率或绿化覆盖率：应坚持墓穴小型化、墓区园林化发展，绿化覆盖率不低于 75%，或绿地率不低于 40%；如采用骨灰楼和骨灰塔，绿地率不应小于 30%。

（5）道路系统：区级公墓道路出入口不应少于 2 个，出入口最大宽度不宜大于 10 米。

（6）管理与服务用房：公墓业务用房、管理用房及附属用房使用面积宜符合表 3 的规定，建筑使用面积系数宜为 75%。

表 3 业务用房、管理用房及附属用房使用面积

项目构成	使用面积（平方米）
业务用房	200—300
管理用房	100—200
附属用房	250—450
合 计	550—950

（7）公墓建设标准：

公益性公墓按照单个墓穴不超过 0.5 平方米、双墓穴不超过 0.8 平方米、墓穴间距不大于 60 厘米、每亩单墓穴位不低于 400 个或双墓穴位不低于 200 个标准规划；骨灰堂、骨灰塔、壁葬等骨灰安放设施按照每个格位不超过 0.25 平方米标准规划。倡导地表不留坟头、不立碑，确需立碑的主要采取卧碑方式，碑长不超过 60 厘米，碑宽不超过 50 厘米，厚度不超过 15 厘米，倾斜度不超过 15 度。

11.2 已建公益性公墓

对已建公益性公墓应进行景观整治和完善管理服务设施，通过提高绿化水平，使公墓与自然环境相协调，最大程度降低公墓对城乡景观关键的视觉影响。

11.3 新建和已建公墓应满足环境影响评价与水土保持要求，不得对饮用水源地、耕地、居民生活点等区域造成环境影响。

第十二条 规划布局

12.1 规划布局

规划各级公益性公墓共 19 处，其中，市级公墓 1 处（与殡仪馆合建），市级骨灰堂 1 处，镇级公墓 17 处。

12.2 规划体系

公益性公墓布局形成“市级—镇级”2 级体系。

12.3 用地规模

总占地面积用地规模 215713 平方米，各级公墓规划建设原则上不得突破本规划确定的新增墓穴规模与用地规模，如由于场地建设条件影响和死亡人口出现巨大波动，确需突破时需经民政和规划主管部门审核并同意。

12.4 市级公益性公墓：

规划市级公墓 1 处，市级骨灰堂 1 处。

（1）市级公墓（含市级殡仪馆）

选址位于西城镇东孟家沟村内，用地规模 80116 平方米，规划墓穴 26000 个。市级殡仪馆参照 3 类殡仪馆，按照年处理遗体 6000 具，具均建筑面积 2.0 平方米，容积率 0.3，占地规模为 4 公顷。

（2）市级骨灰堂

位于翠屏街道西侧，慕先庄村内，主要为骨灰寄存，用地规模 29776 平方米。

12.5 镇级级公益性公墓：

规划 17 处镇级公墓，规划墓穴规模为 69400 个，用地规模 105817 平方米。

（1）桃村镇：

规划 2 处镇级公墓，总用地规模 22620 平方米，规划总墓穴规模为 14800 个。

公墓一：位于前埠村，为现状在建公墓，规划用地 8050 平方米，规划墓穴 5300 个。

公墓二：位于店西庄村，规划用地 14570 平方米，规划墓穴 9500 个。

具体规划情况如表 4：

表 4 桃村镇公墓规划情况表

公墓名称	现状用地地类	规划公墓规模	
		安葬规模（个）	用地规模（平方米）
桃村镇公墓一	果园	5300	8050
桃村镇公墓二	果园和特殊用地	9500	14570
合计		14800	22620

（2）庙后镇：

规划 1 处镇级公墓，位于庙后村，总用地规模 5681 平方米，规划总墓穴规模为 3800 个。

具体规划情况如表 5：

表 5 庙后镇公墓规划情况表

公墓名称	现状用地地类	规划公墓规模	
		安葬规模（个）	用地规模（平方米）
庙后镇公墓	果园	3800	5681

（3）唐家泊镇：

规划 2 处镇级公墓，总用地规模 8979 平方米，规划总墓穴规模为 5850 个。

公墓一：位于泽头村，规划用地 4616 平方米，规划墓穴 3000 个。

公墓二：位于大泊子村，规划用地 4363 平方米，规划墓穴 2850 个。

具体规划情况如表 6：

表 6 唐家泊镇公墓规划情况表

公墓名称	现状用地地类	规划公墓规模	
		安葬规模（个）	用地规模（平方米）
唐家泊镇公墓一	果园	3000	4616
唐家泊镇公墓二	果园	2850	4363
合计		5850	8979

（4）亭口镇：

规划 2 处镇级公墓，总用地规模 10245 平方米，规划总墓穴规模为 6700 个。

公墓一：位于下门楼村，规划用地 5220 平方米，规划墓穴 3400 个。

公墓二：位于荆家岙村，规划用地 5025 平方米，规划墓穴 3300 个。

具体规划情况如表 7：

表 7 亭口镇公墓规划情况表

公墓名称	现状用地地类	规划公墓规模	
		安葬规模（个）	用地规模（平方米）
亭口镇公墓一	果园	3400	5220
亭口镇公墓二	果园	3300	5025
合计		6700	10245

（5）蛇窝泊镇：

规划 2 处镇级公墓，总用地规模 18234 平方米，规划总墓穴规模为 11900 个。

公墓一：位于前柳家村，规划用地 8224 平方米，规划墓穴 5400 个。

公墓二：位于南榆疃村，规划用地 10010 平方米，规划墓穴 6500 个。

具体规划情况如表 8：

表 8 蛇窝泊镇公墓规划情况表

公墓名称	现状用地地类	规划公墓规模	
		安葬规模（个）	用地规模（平方米）
蛇窝泊镇公墓一	果园	5400	8224
蛇窝泊镇公墓二	其他草地和果园	6500	10010
合计		11900	18234

（6）杨础镇：

规划 1 处镇级公墓，位于常家沟村与芦子泊村交接处，总用地规模 6654 平方米，规划总墓穴规模为 4400 个。

具体规划情况如表 9：

表 9 杨础镇公墓规划情况表

公墓名称	现状用地地类	规划公墓规模	
		安葬规模（个）	用地规模（平方米）
杨础镇公墓	果园和特殊用地	4400	6654

（6）观里镇：

规划 2 处镇级公墓，总用地规模 9121 平方米，规划总墓穴规模为 5950 个。

公墓一：位于阱后村，规划用地 4054 平方米，规划墓穴 2650 个。

公墓二：位于观里村，规划用地 5067 平方米，规划墓穴 3300 个。

具体规划情况如表 10：

表 10 观里镇公墓规划情况表

公墓名称	现状用地地类	规划公墓规模	
		安葬规模（个）	用地规模（平方米）
观里镇公墓一	果园	2650	4054
观里镇公墓二	果园	3300	5067
合计		5950	9121

（7）官道镇：

规划 2 处镇级公墓，总用地规模 9359 平方米，规划总墓穴规模为 6200 个。

公墓一：位于大石头村，规划用地 4617 平方米，规划墓穴 3100 个。

公墓二：位于栾格庄村，规划用地 4700 平方米，规划墓穴 3100 个。

具体规划情况如表 11：

表 11 官道镇公墓规划情况表

公墓名称	现状用地地类	规划公墓规模	
		安葬规模（个）	用地规模（平方米）
官道镇公墓一	果园	3100	4617
官道镇公墓二	果园	3100	4742
合计		6200	9359

8）寺口镇：

规划 1 处镇级公墓，位于刘家村，总用地规模 5744 平方米，规划总墓穴规模为 3750 个。

具体规划情况如表 12：

表 12 寺口镇公墓规划情况表

公墓名称	现状用地地类	规划公墓规模	
		安葬规模（个）	用地规模（平方米）
寺口镇公墓	果园	3750	5744

（9）苏家店镇：

规划 2 处镇级公墓，总用地规模 9184 平方米，规划总墓穴规模为 6050 个。

公墓一：位于苏家店村，规划用地 4530 平方米，规划墓穴 3000 个。

公墓二：位于姜家村，规划用地 4654 平方米，规划墓穴 3050 个。

具体规划情况如表 13：

表 13 苏家店镇公墓规划情况表

公墓名称	现状用地地类	规划公墓规模	
		安葬规模（个）	用地规模（平方米）
苏家店镇公墓一	果园	3000	4530
苏家店镇公墓二	果园	3050	4654
合计		6050	9184

（10）西城镇：

西城镇安葬需求由市级公墓承担，不再单独规划镇级公墓。

第三章 保障措施与建议

第十三条 加强对公益性公墓设施规划的宣传，加大政府行政推力。

从落实科学发展观、构建和谐社会的高度，将殡仪事业建设发展列入当地经济和社会发展规划，加强组织领导，切实履行政府职能。按照公益性公墓设施专项规划要求，将殡仪事业发展列入政府工作重要议事日程和目标考核范围。增强人们的法制观念和依法办事的自觉性。相关部门按照本规划分步实施公益性公墓设施项目建设，保证公益性公墓设施布局规划顺利实施。通过政府主导、社会参与、舆论宣传等多种措施，着力推进公益性公墓设施布局规划的落实。

第十四条 加快公益性公墓设施建设，满足群众殡仪需求。

按照本规划的要求，加大投入，加快推进公益性公墓设施建设。一方面，各级财政应加大殡仪事业专项经费的投入，适当安排公益性公墓设施建设经费；另一方面，有条件的地方可吸纳社会资金参与部分公益性公墓设施建设。民政、发改、自然资源和规划等部门应将公益性公墓设施作为政府公共设施列入民生保障工程范畴，在项目审批、用地指标、规费减免等方面给予倾斜。要加快公益性公墓设施建设步伐。着重加强公益性骨灰堂、生态公益性公墓设施、殡仪服务中心建设改造，使公益性公墓设施建设跟上经济社会发展步伐，满足人民群众的殡仪需求。

第十五条 整合资源，推进生态公益性公墓设施建设。

要坚决执行好本规划，结合实际，整合资源，整体推进公益性公墓设施建设，尤其要加快推进骨灰存放设施建设力度，鼓励生态化处理形式，全面推进新一轮葬式改革。提倡以骨灰寄存的方式以及其他不占、少占地的方式处理骨灰，节约土地资源，保护生态环境，促经济社会协调发展。

第十六条 加强对公益性公墓设施的保护与管理。

根据国务院和省、市政府关于殡仪管理的有关政策法规精神，完善管理制度，落实责任制，确保公益性公墓设施安全无损，正常运转，取得理想的社会效益和经济效益。

第十七条 实行以奖代补，完善投入机制。

通过制定奖补政策引导促进全社会形成生态文明殡葬新风尚。将公益性公墓建设纳入基本建设和基本公共服务保障范畴，加大财政投入，鼓励社会捐助，禁止社会资本合资、合作、合建。制定并落实节地生态安葬奖补政策，引导散葬坟墓迁入公益性公墓。创造条件免费为居民提供不保留骨灰的安葬服务。

第十八条 加强与国土空间规划的衔接。

加强与栖霞市国土空间规划的衔接，切实增强规划的前瞻性和可操作性，为公益性公墓落地提供规划依据和保障。

第十九条 建立规划公墓用地用途管控机制。

鉴于公墓用地不得占用耕地，待专项规划审批通过后，规划管理部门和乡镇应加强规划公墓用地的管控，对现状用地进行拍照取证，确保未来用地用途不影响未来公墓建设，如用地被村民垦荒变为耕地等情况。

第四章 附则

第二十条 规划成果

本规划包括规划文本、图纸和说明书。其中，规划文本和图纸具有同等法律效力，文本条文中加下划线文字为强制性内容，必须严格执行。

第二十一条 本规划一经批准，任何单位和个人未经法定程序无权变更。

第二十一条 本规划由栖霞市民政局局组织实施和负责解释。

第二十三条 本规划自批准之日起生效。

附表一 现状公墓一览表

名 称	位置	用地面积 (平方米)	总墓穴数量 (座)	未使用墓穴数量 (座)
栖霞市骨灰堂	栖霞市殡仪馆	260	3500	2500
桃村镇公益性公墓	桃村镇	1667	675	675
桃村镇石字线村公益性公墓	桃村镇石字线村	667	75	75
苏家店镇赵格庄村公益性公墓	苏家店镇赵格庄村	667	285	285
苏家店镇榆林头村公益性公墓	苏家店镇榆林头村	333	100	100

附表二 现状集中埋葬点一览表

序号	村名	墓穴数量	序号	村名	墓穴数量	序号	村名	墓穴数量	序号	村名	墓穴数量
1	官道镇小花园	97	51	万家庄	68	101	后泊子村	29	151	蓬夼	100
2	邴家庄	46	52	艾家沟	30	102	后泊子村	18	152	车夼	150
3	孙家洼	92	53	丁家庄	62	103	马蹄夼村	30	153	苗子夼	50
4	大花园	111	54	讲家庄	120	104	马蹄夼村	19	154	兰卫夼	80
5	安乐庄	31	55	官道镇南照	300	105	马蹄夼村	21	155	曲里	200
6	李家沟	131	56	苏家店镇碾头村	17	106	马蹄夼村	32	156	后炉房	10
7	喇叭沟	109	57	曹高家	150	107	马蹄夼村	18	157	后炉房	20
8	迟家沟	34	58	曹高家	15	108	上庄子村	12	158	前炉房	80
9	杨家洼	60	59	前泊子	70	109	上庄子村	7	159	寨山夼	80
10	小闫家	60	60	前泊子	40	110	上庄子村	11	160	寨山夼	40
11	官道	105	61	集后	30	111	大蔡家	15	161	上塞口	23
12	北照	320	62	集后	40	112	大蔡家	20	162	上塞口	2
13	大闫家	76	63	集后	40	113	后寨	26	163	上塞口	37
14	大丁家	370	64	西吴家	12	114	后寨	25	164	野芝口	45
15	西马家庄	42	65	西吴家	20	115	后寨	80	165	野芝口	65
16	沙岭	155	66	小曹家	60	116	蒲夼	4	166	野芝口	55
17	上柳家	260	67	东山院	26	117	蒲夼	4	167	中村	68
18	小河子	52	68	杨家桥	15	118	蒲夼	5	168	下塞口	180

19	龙门口	72	69	杨家桥	1	119	孙家村	6	169	下塞口	21
20	隋家沟	47	70	杨家桥	3	120	苗家庄	30	170	下塞口	26
21	杨树泊	112	71	姜家	40	121	苗家庄	15	171	下塞口	6
22	柞岚头	420	72	姜家	61	122	马家店	65	172	前亭口	50
23	邢家阁	120	73	姜家	30	123	马家店	73	173	前亭口	60
24	大河崖	350	74	冠甲庄	59	124	马家店	52	174	前亭口	40
25	孙疃	234	75	冠甲庄	33	125	西店	80	175	大杨家	150
26	大石头	142	76	官地	140	126	西店	60	176	小杨家	80
27	小石头	72	77	官地	60	127	西店	40	177	引驾奓	120
28	甄家庄	85	78	小徐家	38	128	西店	40	178	泉水奓	160
29	闫家庄	74	79	小徐家	52	129	潘家店	150	179	黄家沟	210
30	孙家庄	68	80	集东沟	12	130	潘家店	300	180	上谢家	45
31	许家	82	81	集东沟	9	131	潘家店	160	181	下谢家	5
32	许家洼	76	82	集东沟	8	132	潘家店	60	182	上杏家	60
33	王家洼	26	83	小蔡家	3	133	荆林埠	20	183	下门楼	80
34	大解家	224	84	小蔡家	220	134	荆林埠	150	184	下杏家	40
35	龙王洼	63	85	小蔡家	110	135	苏家庄	3	185	上门楼	70
36	逍遥庄	58	86	东店村	10	136	苏家庄	120	186	北台	52
37	霞泊	230	87	东店村	13	137	榆林头	70	187	马奓	20
38	八家府	140	88	东店村	13	138	西山院	50	188	鲍家泊	70
39	栾家店	120	89	东店村	24	139	苏家店镇缴格庄	30	189	鲍家泊	60
40	驼山	140	90	大韩家	200	140	亭口镇京甲	200	190	鲍家泊	30
41	姜家庄	90	91	苏家店村	95	141	京甲	50	191	鲍家泊	20
42	徐家泊	96	92	苏家店村	27	142	黄土壤	120	192	刁家	20
43	程家庄	290	93	曲家沟村	22	143	黄土壤	80	193	凤山	10
44	大东庄	260	94	曲家沟村	3	144	黄土壤	60	194	田家	120
45	小东庄	98	95	南小韩家村	26	145	荆家奓	28	195	杏家庄	220
46	荒口	150	96	南小韩家村	17	146	荆家奓	39	196	李家圈	70
47	半城沟	140	97	苗家村	57	147	洛土相	30	197	上瑶沟	80
48	栾格庄	230	98	西小韩家村	72	148	洛土相	120	198	下瑶沟	100
49	姚庄	110	99	西小韩家村	17	149	洛土相	20	199	下瑶沟	60
50	栾家寨	320	100	西小韩家村	21	150	南埠	70	200	徐村	40

附表三 规划公墓一览表

级别	公墓		墓穴数（个）	用地规模（平方米）
市级公墓	市级公墓和殡仪馆		26000	80116
	市级骨灰堂		0	29776
镇级公墓	桃村镇	公墓一	5300	8050
		公墓二	9500	14570
		小计	14800	22620
	庙后镇		3800	5681
	唐家泊镇	公墓一	3000	4616
		公墓二	2850	4363
		小计	5850	8979
	亭口镇	公墓一	3400	5220
		公墓二	3300	5025
		小计	6700	10245
	蛇窝泊镇	公墓一	5400	8224
		公墓二	6500	10010
		小计	11900	18234
	杨础镇		4400	6654
	观里镇	公墓一	2650	4054
		公墓二	3300	5067
		小计	5950	9121
	官道镇	公墓一	3100	4617
		公墓二	3100	4742
		小计	6200	9359
	寺口镇		3750	5744
	苏家店镇	公墓一	3000	4530
		公墓二	3050	4654
		小计	6050	9184
合计			95400	215713

说明书

目 录

第一章 城市概况与相关分析..... 1

1.1 规划背景 1

1.2 栖霞概况 1

1.3 上位规划与相关文件解读 1

第二章 规划总则..... 5

2.1 规划对象 5

2.2 期限及范围 5

2.3 规划依据 5

2.4 规划指导思想 6

2.5 规划原则 6

2.6 规划目标 6

第三章 现状人口与殡葬设施分析..... 7

3.1 现状人口情况 7

3.2 现状公墓情况 9

3.3 现状问题 9

第四章 规划布局..... 10

4.1 规模预测 10

4.2 公墓建设标准 11

4.3 规划总体布局 12

4.4 市级公益性公墓规划 12

4.5 镇级公益性公墓规划 14

4.6 公墓汇总 24

4.7 建设指引 24

第五章 保障措施与建议..... 26

第一章 城市概况与相关分析

1.1 规划背景

2017 年 11 月，民政部办公厅印发《关于确定全国殡葬综合改革试点地区(单位)的通知》，确定北京市民政局等 80 个地区（单位）作为全国殡葬综合改革试点地区（单位）。主要任务是强化殡葬公共服务、改革殡葬管理服务方式、加快殡葬信息化建设、深化殡葬移风易俗、推进节地生态安葬以及治理农村散埋乱葬。

2018 年 9 月，民政部网站公布《殡葬管理条例（修订草案征求意见稿）》，向社会公开征求意见。条例对殡葬设施、殡葬服务、丧事活动等作出细化规定。征求意见稿提出要促进生态节地安葬，允许在林地、草地等适当场所划定一定区域，进行林地、草地和墓地复合利用，实施生态安葬，但不得改变林地、草地用途。

2018 年 10 月，山东省民政厅等 16 部门出台了《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》，提出加快公益性公墓建设，加快推进以树葬公益林、节地生态公益性公墓和骨灰堂为主的绿色殡葬设施建设，积极推进树葬、海葬、骨灰撒散、花坛葬、草坪葬、骨灰塔、壁葬、深埋不留坟头等绿色生态安葬。2019 年，每个县（市、区）至少建成 1 处县级示范性绿色殡葬设施，每个乡镇至少建成 2—3 处绿色殡葬设施。2020 年，节地生态绿色殡葬设施基本满足群众殡葬需求。

2019 年 11 月，省民政厅、自然资源厅联合出台了《山东省公益性公墓建设规划编制工作方案》（鲁民函〔2019〕144 号），提出为加快推进节地生态绿色公益性公墓建设，不断满足群众安葬需求，切实保护土地资源和生态环境。

2020 年烟台市市委、市政府发布了《关于进一步推进殡葬改革的意见》，建立健全基本殡葬公共服务体系，提升殡葬管理服务水平;完善监管体制机制，促进殡葬经营服务市场规范有序发展；建立普惠性的基本殡葬服务免费政策和节地生态奖补制度；推行公益节地生态安葬，稳步提升节地生态安葬比例；建成一批具有示范效应的绿色殡葬设施，满足城乡居民基本殡葬服务需求。

全面贯彻党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持以人民为中心的发展思想，践行新发展理念，按照国家、省、市有关要求，围绕建设惠民、绿

色、文明殡葬，以推动移风易俗、满足群众殡葬需求为目标，优化殡葬资源配置，积极推进殡葬服务供给侧结构性改革，因地制宜、以人为本，合理确定公墓选址，推行生态葬，做到文明生态、节约用地、相对集中、节俭便民。

栖霞市作为“国家级生态示范区”，是烟台市重要的生态功能区、生态屏障和水源地。为了科学有效地保护土地资源和生态环境，满足群众骨灰安放需求，推进殡葬改革，亟需编制《栖霞市公益性公墓规划（2022～2035 年）》，引导栖霞市公益性公墓合理选址布局与建设。

1.2 栖霞概况

栖霞位于烟台市域的几何中心，东邻福山区、牟平区，西接招远市，南临莱阳市、海阳市，北连蓬莱市、龙口市，是烟台市唯一的内陆市。

（1）行政区划

现辖 11 个镇、3 个街道，分别是：桃村镇、唐家泊镇、庙后镇、亭口镇、苏家店镇、寺口镇、官道镇、观里镇、杨础镇、蛇窝泊镇、西城镇；翠屏街道、庄园街道、松山街道。841 个行政村，面积 1793 平方公里。

（2）自然环境

栖霞地处丘陵山区，素有“六山一水三分田”之称，有大小山峰 2500 余座。其中海拔 800 米以上山峰 2 座；海拔 600 米以上的山峰 10 座。由东向西，依次排列为牙山、唐山、方山、艾山、蚕山等五大山系。地势最高点为艾山主峰，海拔 814 米，最低点为桃村镇陈家疃村一带，海拔 40 米，海拔差为 774 米，平均海拔 178.72 米。山地占总面积的 72.1%，丘陵占 21.8%，平原占 6.1%。

全市属暖温带东亚大陆性季风型半湿润气候，四季交替分明，冬无严寒，夏无酷暑。多年平均气温 11.4℃，年均日照总时数为 2659.9 小时，平均无霜期 209 天，平均地面温度 13.6℃；年平均降水量为 640 毫米至 846 毫米。

（3）人口

根据第七次人口普查，栖霞市人口规模为 435405 人，较六普减少 81351 人。

1.3 上位规划与相关文件解读

(1) 栖霞市城市总体规划（2003-2020 年）

城市性质：山东半岛城市群中重要的加工制造业基地、生态旅游城市。

市域空间结构：形成“两四一”的倒“开”字型城市空间结构，即以栖霞中心城区和桃村为城市发展的两翼；以同三高速公路、304 省道、306 省道和 204 国道为发展四条轴线；加快松山工业园区（开发区 C 区）的发展的栖霞城市未来发展格局。

城镇等级与规模，如下表：

表 1.1 栖霞规模等级结构规划表

级别	类别	人口规模 (万人)	个数	城镇名称
一	城市中心	20	1	中心城区（翠屏、庄园、松山）
二	次级中心城市	5	1	桃村
三	中心镇	2-3	3	臧家庄、蛇窝泊、官道（观里）
四	一般镇	0.8-1.5	7	寺口、苏家店、亭口、唐家坡、 杨础、西城、庙后

殡葬设施规划：总体规划未规划殡葬设施用地。

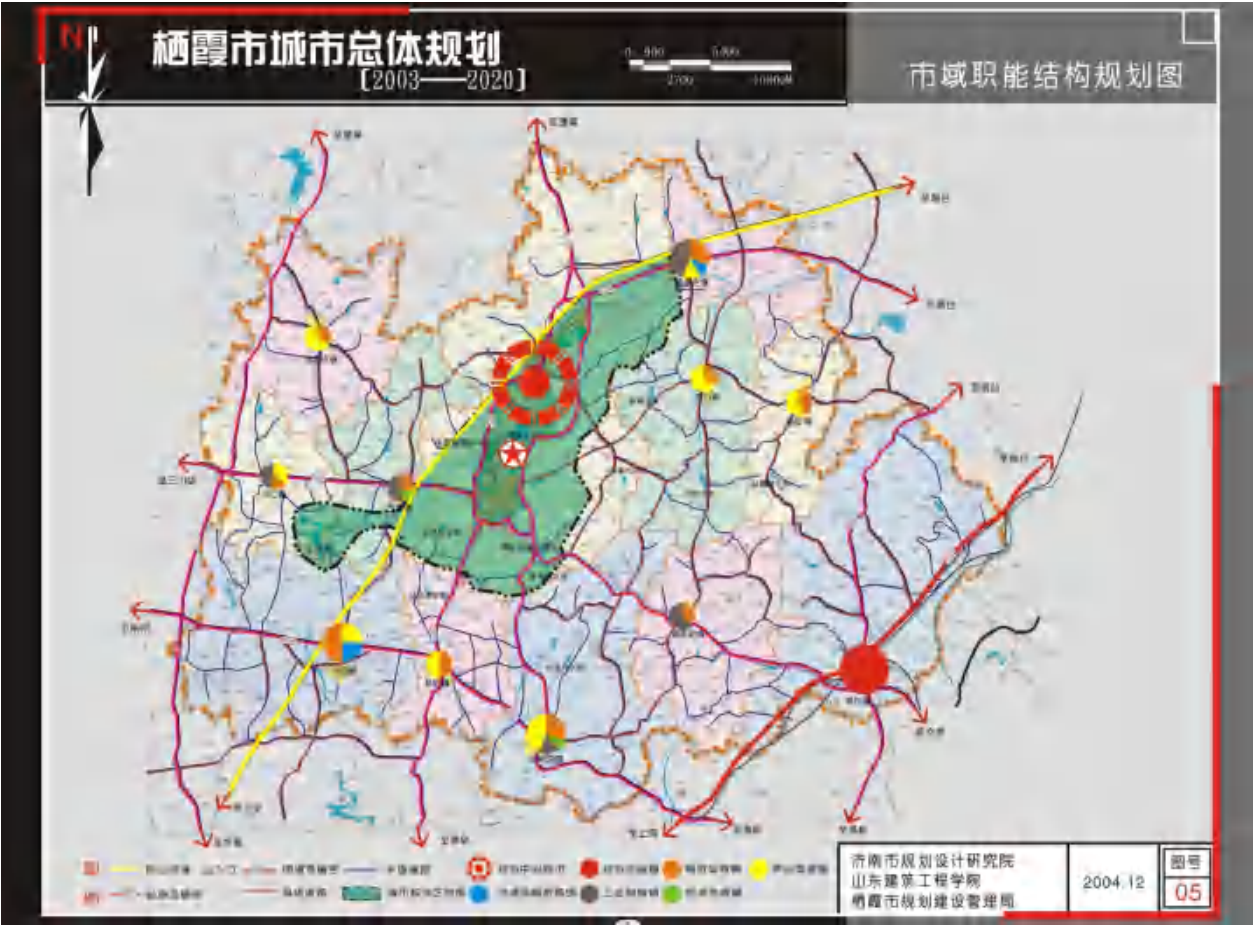


图 1.1 市域职能结构规划图

(2) 《栖霞市国土空间总体规划》（在编）

根据栖霞市国土空间总体规划“三区三线”划定成果，全市城镇开发边界面积 46.15 平方公里，永久基本农田面积 153.45 平方公里，生态保护红线面积 240.99 平方公里。公墓选址应避让生态保护红线和永久基本保护农田，市级和镇级公墓应尽可能位于城镇开发边界内，同时与人口密集区域保持距离。

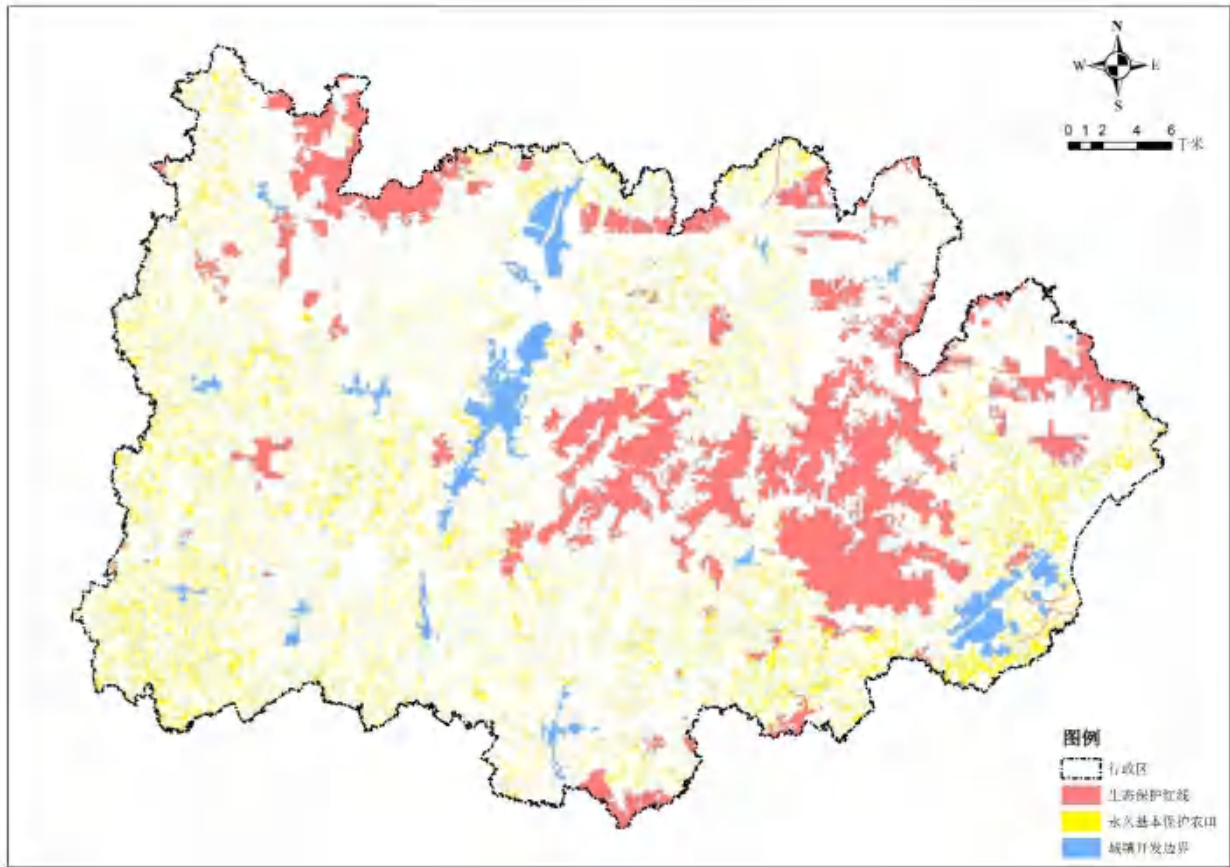


图 1.2 市域“三区三线”情况图

(2) 民政部，《殡葬管理条例》（2012 年修正本）

第十条，禁止在下列地区建造坟墓：

- （一）耕地、林地；
- （二）城市公园、风景名胜区和文物保护区；
- （三）水库及河流堤坝附近和水源保护区；
- （四）铁路、公路主干线两侧。

前款规定区域内现有的坟墓，除受国家保护的具有历史、艺术、科学价值的墓地予以保留外，应当限期迁移或者深埋，不留坟头。

(3) 山东省，《山东省公墓管理办法》（2018）（有效期至 2023 年 5 月 31 日）

第五条，建设公墓应当遵循节约土地资源、扩大绿色空间、保护生态环境、保障基本需求、方便群众和移风易俗的原则。禁止在下列区域建造公墓：

- （一）耕地、林地；

（二）自然保护区、森林公园、湿地公园、城市公园、风景名胜区和文物保护区及边界外缘 2000 米；

（三）水库、河流堤坝附近和水源保护区及边界外缘 2000 米；

（四）铁路、公路主干线边界外缘 500 米；

（五）其他法律法规规定的禁止区域。

(4) 山东省，《山东省建设用地控制标准》（2019 年版）

公益性公墓建设应符合下表要求。

表 1.2 公益性公墓建设控制指标

类型	一类	二类	三类	四类
骨灰安置总量 (个)	75001-90000	45001-75000	15001-45000	5000-15000
占地面积 (平方米)	130001-170000	70001-130000	23001-70000	7700-23000
单位面积 (平方米)	1.79-1.89	1.56-1.73	1.53-1.56	1.54-1.53

(5) 山东省，《山东省公益性公墓建设规划编制工作方案》（2019 年）

方案提出公益性公墓属于非营利性公益福利殡葬服务设施，可以划拨方式提供土地使用权，可以在林地、草地等适当场所划定一定区域，进行林地、草地和墓地复合利用，实施生态安葬，但不得改变林地、草地用途。对历史形成的农村公益性墓地要逐步规范用地手续，推进生态绿色殡葬设施建设。

(6) 烟台市，《关于进一步推进全市殡葬改革的意见》（2020 年）

2020 年 10 月底前至少建成 1 处市级公益性公墓，各县市至少建成 1 处县级公益性公墓，每个乡镇建设 2- 3 处镇、村级公益性公墓(骨灰堂)。镇、村级公益性公墓(骨灰堂)建

设，要结合实际、因地制宜、合理规划，以村集中埋葬点为基础，原则上 4 公里以内村(居)可共建一处以卧碑、树葬公墓林为主的公益性公墓(骨灰堂)。

公益性公墓要尽量利用荒山、坡地或贫瘠地，也可在林地、草地等适当场所划定一定区域，进行林地、草地和墓地复合利用，实施生态安一葬，但不得改变林地、草地用途。

第二章 规划总则

2.1 规划对象

依据《殡葬管理条例》，殡葬设施主要包括殡仪馆、公墓、骨灰堂等。其中公墓除了普通公众公墓外，还包括了纪念性公墓如烈士陵园，以及特色公墓如宗教公墓等。

本次规划对象为公益性公墓，指由县（市、区）人民政府、乡镇人民政府（街道办事处）、村（居）民委员会建立的，为公民提供骨灰安葬或安放的非营利性墓地和骨灰存放设施。

2.2 期限及范围

（1）规划期限

本规划期限：2023 年-2035 年；

近期：2023 年至 2025 年；远期：2026 年至 2035 年。

(2) 规划范围

本次规划范围为栖霞市管辖范围。总面积 1793 平方公里。

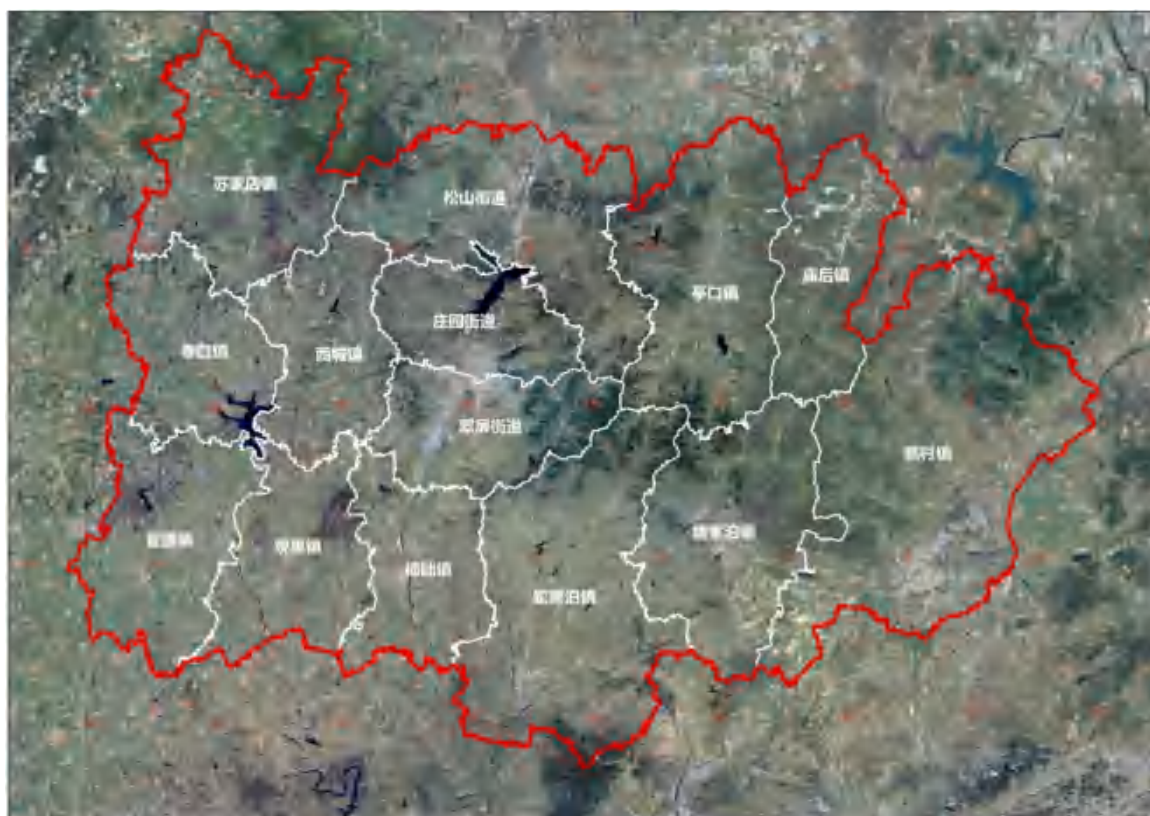


图 2.1 栖霞市全域范围图

2.3 规划依据

(1)《中华人民共和国城乡规划法》(2019年4月23日第十三届全国人民代表大会常务委
员会第十次会议修正);

(2)《中华人民共和国土地管理法》(2019年8月26日第十三届全国人民代表大会常务委
员会第十二次会议修正);

(3) 《殡葬管理条例》(国务院令 第 628 号, 2012);

(4)《殡仪馆建设标准》(建标 181-2017);

(5) 《殡葬术语》(GB/T 23287-2009);

(6)《关于推行节地生态安葬的指导意见》(民发〔2016〕21号);

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

(8)《山东省公益性公墓建设规划编制工作方案》(鲁民函(2019)144号)

(9)《山东省建设用地控制标准》(2019 年版);

(10)《山东省公墓管理办法》(鲁民〔2018〕32号);

(11)《关于加强全省公益性公墓建设的意见》(鲁民〔2014〕85号);

(12)《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》(鲁民〔2018〕86号);

(13)《关于进一步推进殡葬改革的意见》(烟办发〔2020〕10号);

(14)《关于推进殡葬改革工作的意见》(烟政办发〔2015〕11号);

其他相关法律法规与政策文件。

(15)《栖霞市海洋生态文明综合试验区建设实施规划》;

(16)《栖霞市城市总体规划(2003-2020年)》;

(17)《栖霞市土地利用总体规划(2006-2020年)》;

(18)《栖霞市国土空间总体规划》(在编);

(19) 第三次国土调查成果与 2020 年变更调查成果。

(20) 林业发展保护规划;

（21）其他相关规划。

2.4 规划指导思想

坚持政府主导、公益导向，做到规范规划布局、规范建设主体、规范建设标准、规范定价模式；坚持保护环境，做到墓区生态化和园林化；坚持节约土地，提高单位面积的安葬率；坚持移风易俗，弘扬先进的殡葬理念和殡葬文化，推进殡葬改革，促进社会和谐发展。积极推行节地、环保的生态葬法，引导和鼓励在生态墓区实行花、草、树葬等生态葬法。

2.5 规划原则

（1）统一规划原则

适应栖霞市建设及国民经济发展，人民生活水平提高和思想观念改变，以及殡葬事业改革的需要，以专项规划为指导，与上位规划和下位规划相协调。

（2）合理布局原则

以科学发展观统领殡葬事业全局，合理布局各级公墓等殡葬设施，确保殡葬设施适应城乡建设发展需要，适应人民群众思想观念提高的需要。

（3）节约土地资源原则

充分体现人与自然和谐发展，凸现资源节约、环境友好和可持续发展，贯彻少占地、不占地的原则，推广骨灰树葬、花坛葬、草坪葬、河海葬等生态葬式，鼓励倡导海葬等不保留骨灰方式。充分发挥现有殡葬设施效能，节约土地，保护好栖霞市生态环境。

（4）适度超前原则

殡葬设施应当坚持率先发展、科学发展的理念，适应社会的文明进步和人们思想观念的革新，做好适度超前的规划和建设。

2.6 规划目标

坚持“以人为本”，按照国土空间总体规划和殡葬事业发展的需要，科学合理确定公益性公墓的布局、规模和数量，节约公墓用地，保护生态环境，革除丧葬陋俗，推动栖霞市殡葬事业的健康发展。



第三章 现状人口与殡葬设施分析

3.1 现状人口情况

（1）现状户籍人口概况

截止 2021 年，全市户籍人口规模为 436225 人，各镇街人口规模如下表：

表 3.1 各镇 2020 年人口规模

各街道（镇）名称	户籍人口数（人）
翠屏街道	22975
庄园街道	18036
松山街道	38197
观里镇	31922
蛇窝泊镇	51882
唐家泊镇	24460
桃村镇	78181
亭口镇	30418
寺口镇	20471
苏家店镇	34114
杨础镇	20794
西城镇	19096
官道镇	28109
庙后镇	17570

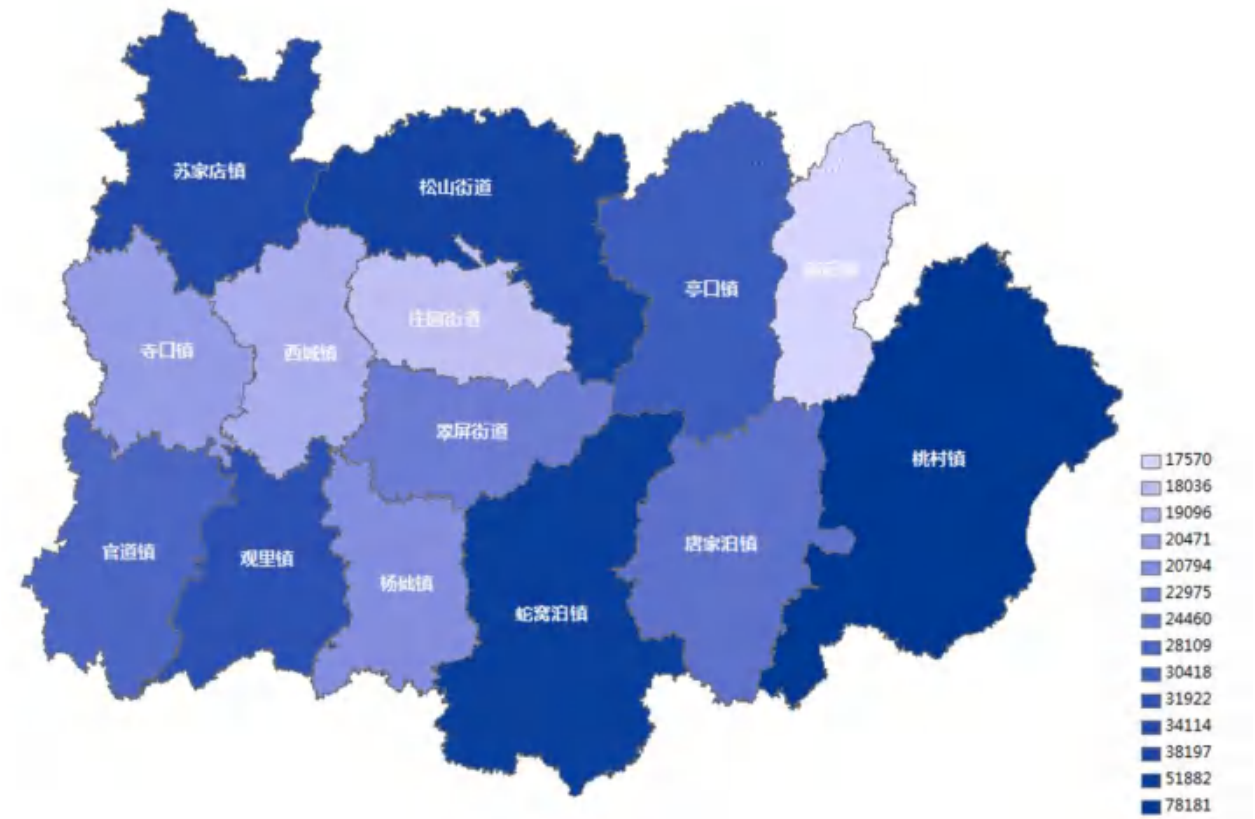


图 3.1 各镇街户籍人口情况图（人）

（2）现状人口死亡情况

依据栖霞市统计年鉴，近十年来，栖霞市年平均死亡人数在 0.62 万人左右，年平均死亡率在 10.43‰。

表 3.2 历年死亡人口与死亡率情况

年 份	死亡人口(万人)	死亡率(‰)
2010 年	0.84	13.37
2011 年	0.42	6.70
2012 年	0.78	12.50
2013 年	0.51	8.21

2014 年	0.66	10.66
2015 年	0.6	9.75
2016 年	0.54	8.83
2017 年	0.63	10.28
2018 年	0.63	10.26
2019 年	0.64	10.67
2020 年	0.62	11.35
2021 年	0.59	12.59

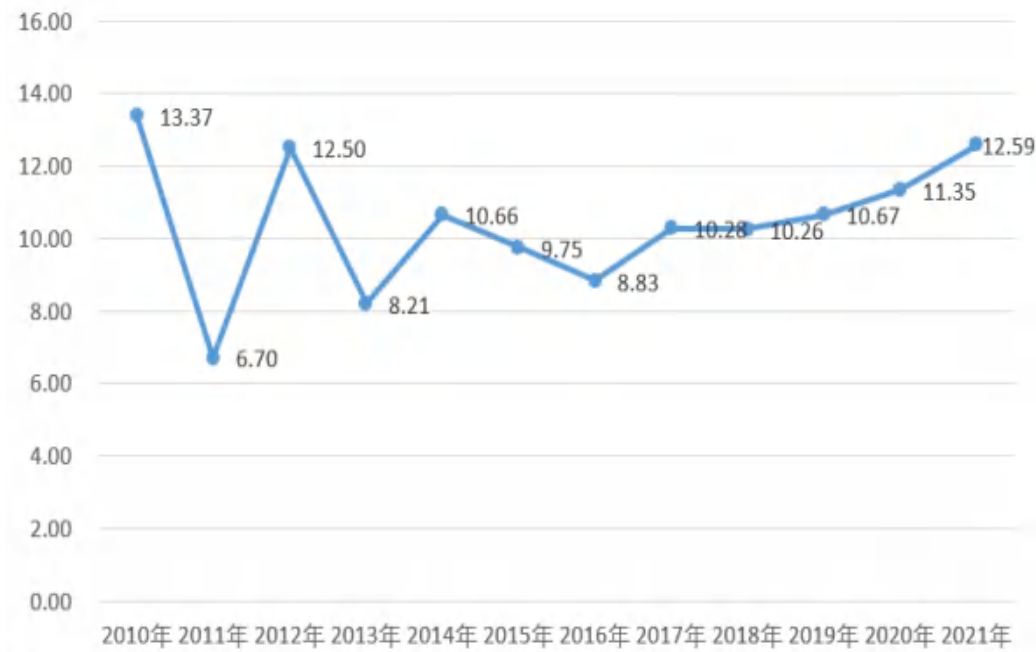


图 3.2 2010-2021 年死亡率走势图

各镇街死亡人口和死亡率情况，各镇的死亡率高于城区街道。从近五年死亡人口增速方面，唐家泊镇和庙后镇增速较快。

表 3.3 2017-2021 年各镇街死亡率情况（‰）

地 区	2021 年	2020 年	2019 年	2018 年	2017 年
翠屏街道	8.71	8.88	6.91	7.42	6.87
庄园街道	6.17	12.23	6.9	6.08	7.04
松山街道	12.36	12.04	11.84	10.67	11.79
观 里 镇	10.89	10.24	10.51	11.44	10.96
蛇窝泊镇	13.64	11.54	11.87	11.24	11.46
唐家泊镇	19.14	12.07	13.31	11.49	12.81
桃 村 镇	11.56	11.53	10.38	10.89	11.64
亭 口 镇	14.67	13.55	11.91	12.57	12.44
寺 口 镇	11.88	14.25	9.4	9.91	9.83
苏家店镇	11.48	10.16	12.41	9.53	9.76
杨 础 镇	10.24	10.81	10.95	11.45	11
西 城 镇	13.74	12.97	13.6	11.23	13.5
官 道 镇	12.47	15.57	11.02	16.44	11.08
庙 后 镇	13.68	15.13	13.79	11.19	7.72

表 3.4 2017- 2021 年各镇街死亡人口情况（人）

地 区	2021 年	2020 年	2019 年	2018 年	2017 年
翠屏街道	420	439	350	381	358
庄园街道	297	589	332	297	349
松山街道	466	461	459	418	468
观 里 镇	339	324	337	371	361
蛇窝泊镇	767	661	690	662	687

唐家泊镇	475	305	342	300	340
桃 村 镇	951	960	873	924	998
亭 口 镇	444	418	373	398	401
寺 口 镇	241	294	196	208	209
苏家店镇	380	341	421	326	338
杨 础 镇	243	261	268	283	277
西 城 镇	262	252	268	223	271
官 道 镇	345	437	313	473	324
庙 后 镇	249	280	259	213	150

3.2 现状公墓情况

根据上报材料，目前区市共有市级骨灰堂一处，镇级公益性公墓 1 处，村级公益性公墓 3 处，村庄集中埋葬点 1183 处。

表 3.5 现状公墓情况表

名 称	位置	用地面积 (平方米)	总墓穴数量 (座)	未使用墓穴数量 (座)
栖霞市骨灰堂	栖霞市殡仪馆	260	3500	2500
桃村镇公益性公墓	桃村镇	1667	675	675
桃村镇石字线村公益性公墓	桃村镇石字线村	667	75	75
苏家店镇赵格庄村公益性公墓	苏家店镇赵格庄村	667	285	285

苏家店镇榆林头村公益性公墓	苏家店镇榆林头村	333	100	100
---------------	----------	-----	-----	-----

3.3 现状问题

- (1) 部分现状公墓与城市总体布局存在矛盾，影响城市发展。
- 目前各村现状公墓基本位于本村附近，布局分散。随着城市规模的扩大，原来位于城市边缘的公墓设施逐渐被城市建设用地包围或位于主要交通干道周边，个别墓地位于规划城市建设用地内，对城市建设和城市景观产生不利影响。
- (2) 部分公墓用地位于林地、风景区等敏感区域，与周边环境不协调。
- 栖霞是烟台市域的生态绿核，具有重要的生态价值，但是部分现状散坟墓地离生态敏感区域较近，不仅影响城市风景，也给生态资源保护和森林防火管理增加了难度。
- (3) 墓地布局分散，个别墓穴面积超标，造成土地浪费。
- 现状公墓多为各村长久以来自然形成，布局松散，占地较大，个别墓穴尺寸超标，与节约用地政策相违背。
- (4) 与生态殡葬理念的矛盾。
- 目前，国家与省市正在大力倡导以树葬、草坪葬、花葬、壁葬、海葬等形式为主的生态殡葬。但受制于栖霞市特殊的地理环境，目前地区仍以集中埋葬点为主。

第四章 规划布局

4.1 规模预测

考虑“落叶归根”的丧葬习俗，户籍人口与殡葬设施的需求密切相关，采用户籍人口年平均增长的方法，分别估算历年人口增量，采用死亡人口累计预测和年平均死亡人口预测两种方法对公墓需求规模进行预测：

（1）方法一：根据各镇街近 5 年人口自然增长和死亡情况，结合公墓 20 年使用周期，对各镇街公墓需求规模进行预测。至 2041 年，总需求规模为 66094 个。

表 4.1 2022-2041 年各镇街死亡人口预测表（人）

街道 (镇)	户籍人 口数 (人)	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年	2031 年	2032 年	2033 年	2034 年	2035 年	2036 年	2037 年	2038 年	2039 年	2040 年	2041 年	小计
翠屏街 道	22975	178	177	177	177	176	176	175	175	175	174	174	173	173	173	172	172	171	171	171	170	3481
庄园街 道	18036	140	139	139	139	138	138	138	137	137	137	136	136	136	136	135	135	135	134	134	134	2733
松山街 道	38197	296	295	294	294	293	292	292	291	290	290	289	288	288	287	286	286	285	284	284	283	5787
观 里 镇	31922	247	247	246	245	245	244	244	243	243	242	242	241	240	240	239	239	238	238	237	237	4837
蛇窝泊 镇	51882	402	401	400	399	398	397	396	395	394	393	393	392	391	390	389	388	387	386	385	385	7861
唐家泊 镇	24460	189	189	188	188	188	187	187	186	186	185	185	185	184	184	183	183	183	182	182	181	3706
桃 村 镇	78181	605	604	602	601	600	598	597	596	594	593	592	590	589	588	586	585	584	582	581	580	11846

亭 口 镇	30418	235	235	234	234	233	233	232	232	231	231	230	230	229	229	228	228	227	227	226	225	4609
寺 口 镇	20471	158	158	158	157	157	157	156	156	156	155	155	155	154	154	153	153	153	152	152	152	3102
苏家店 镇	34114	264	263	263	262	262	261	260	260	259	259	258	258	257	256	256	255	255	254	253	253	5169
杨 础 镇	20794	161	161	160	160	159	159	159	158	158	158	157	157	157	156	156	156	155	155	155	154	3151
西 城 镇	19096	148	147	147	147	146	146	146	145	145	145	144	144	144	144	143	143	143	142	142	142	2893
官 道 镇	28109	218	217	217	216	216	215	215	214	214	213	213	212	212	211	211	210	210	209	209	208	4259
庙 后 镇	17570	136	136	135	135	135	134	134	134	134	133	133	133	132	132	132	131	131	131	131	130	2662
合 计																					66094	

（2）方法二：按照全市自然增长率-2‰，死亡率 10‰，预测至 2041 年，栖霞市死亡人口规模为 9.26 万人。并结合各镇街近 5 年平均死亡人口进行推测。至 2041 年，总需求规模为 92557 个。

表 4.2 各镇街需求规模情况表

地 区	至 2041 年需求规模（个）
翠屏街道	6351
庄园街道	6377
松山街道	7707
观 里 镇	5647

蛇窝泊镇	11303
唐家泊镇	5744
桃 村 镇	14742
亭 口 镇	6631
寺 口 镇	3743
苏家店镇	5888
杨 础 镇	4343
西 城 镇	4160
官 道 镇	6168
庙 后 镇	3752
合计	92557

(3)综合两种预测方法结果,规划采用方法二预测结果,即全市公墓需求规模为 92557 个。

4.2 公墓建设标准

(1) 公墓建设标准

未来公墓类型发展必须向生态化与集约化发展，并大力鼓励骨灰堂建设，根据《山东省建设用地控制标准》（2019 年版），公益性公墓建设应符合下表要求。

表 4.3 公益性公墓建设控制指标

类型	一类	二类	三类	四类
骨灰安置总量 (个)	75001-90000	45001-75000	15001-45000	5000-15000

占地面积 (平方米)	130001-170000	70001-130000	23001-70000	7700-23000
单位面积 (平方米)	1.79-1.89	1.56-1.73	1.53-1.56	1.54-1.53

根据山东省民政厅、山东省自然资源厅关于印发《山东省公益性公墓建设规划编制工作方案》的通知，公益性公墓按照单个墓穴不超过 0.5 平方米、双墓穴不超过 0.8 平方米、墓穴间距不大于 60 厘米、每亩单墓穴位不低于 400 个或双墓穴位不低于 200 个标准规划；骨灰堂、骨灰塔、壁葬等骨灰安放设施按照每个格位不超过 0.25 平方米标准规划。倡导地表不留坟头、不立碑，确需立碑的主要采取卧碑方式，碑长不超过 60 厘米，碑宽不超过 50 厘米，厚度不超过 15 厘米，倾斜度不超过 15 度。

根据《公墓和骨灰寄存建筑设计规范》（JGJT 397-2016），公墓的建设规模以占地面积作为划分的主要依据，其建设规模可分为四类。公墓内用地比例应根据其建设规模、安葬形式种类以及地势、地貌确定。用地比例应符合下表的规定。

表 4.4 公墓建设规模分类

类型	一类	二类	三类	四类
占地面积 (hm ²)	20以上	10~20	5~10	2~5

表 4.5 公墓各类功能用地比例

用地分类	公墓建设规模			
	一	二	三	四
墓地	>65%	>60%	>55%	>50%
道路、广场、停车场	5%~10%	5%~15%	8%~15%	8%~18%
绿地、园林小品、水面	20%~25%	25%~30%	30%~35%	30%~35%
业务、办公、附属建筑	<1.5%	<3%	<4.5%	<5%

公墓的绿化覆盖率不应小于 40%，骨灰楼和骨灰塔的绿地率不应小于 30%。

(2) 骨灰堂

参考威海、安徽、浙江等地骨灰堂建设案例，骨灰堂规划经济技术指标一般为：容积率<1.0，建筑密度<25%，绿地率>40%，主要为1-3层建筑。

威海市环翠区骨灰堂：用地 10000 平方米，容积率 0.49，建筑密度 26%，绿地率 35%，3 层，格位 1.85 万个；

合肥市庐江县骨灰堂：用地 10622 平方米，容积率 0.59，建筑密度 25%，绿地率 40%，3 层，格位 3 万个；

丽水市雅溪镇骨灰堂：用地 2941 平方米，容积率 0.52，建筑密度 23%，绿地率 21%，3 层。

4.3 规划总体布局

公益性公墓布局形成“市级—镇级”2 级体系。规划各级公益性公墓共 19 处，其中，市级公墓 1 处（与殡仪馆合建），市级骨灰堂 1 处，镇级公墓 17 处。

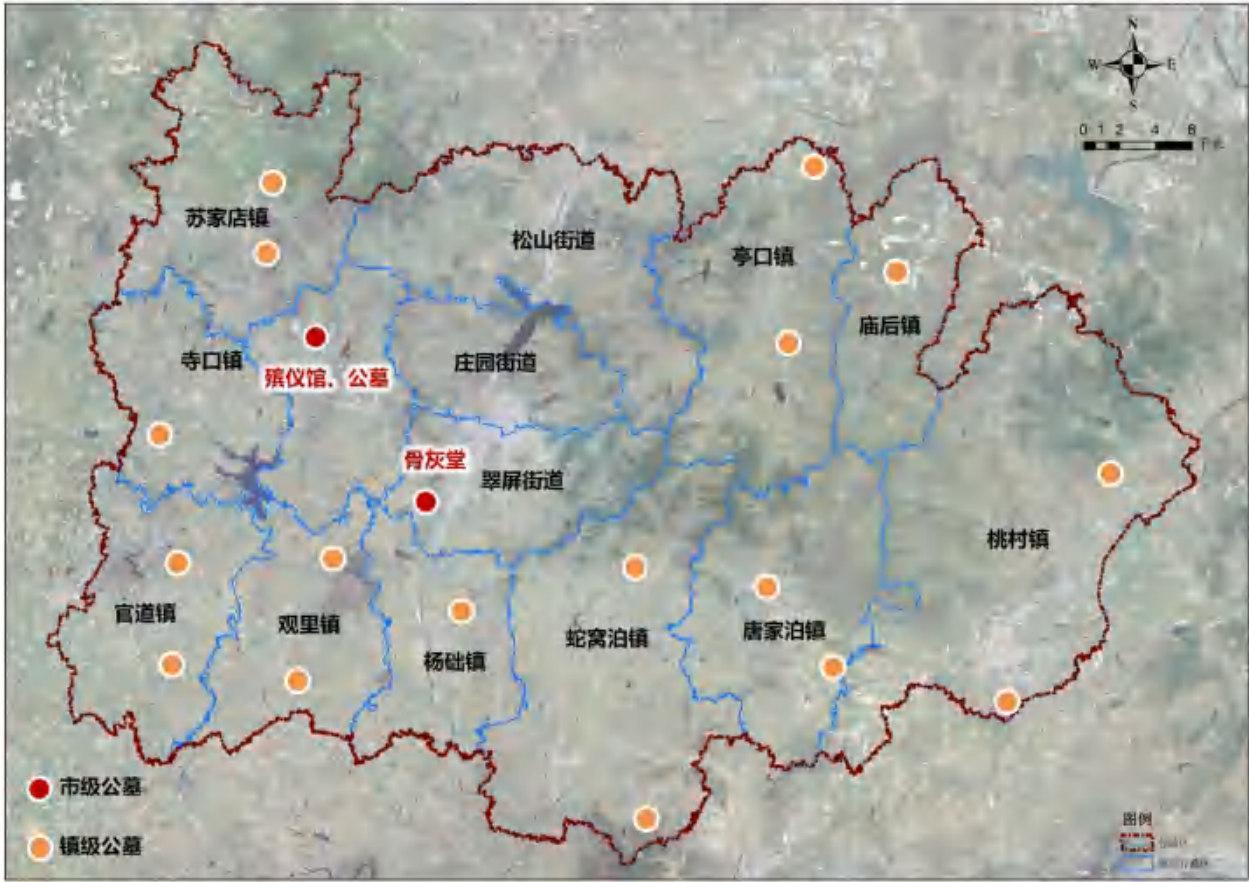


图 4.1 规划公墓布局图

4.4 市级公益性公墓规划

规划市级公墓 1 处，市级骨灰堂 1 处。

(1) 市级公益性公墓

选址位于西城镇东孟家沟村內，用地规模 80116 平方米，含市级殡仪馆和市级公墓，公墓采用墓地形式，规划墓穴 2.6 万个。

通过对三调（2020 年变更调查）用地进行梳理，现状地类为果园、坑塘水面。选址未占压各类生态敏感区域。



图 4.2 公墓位置图

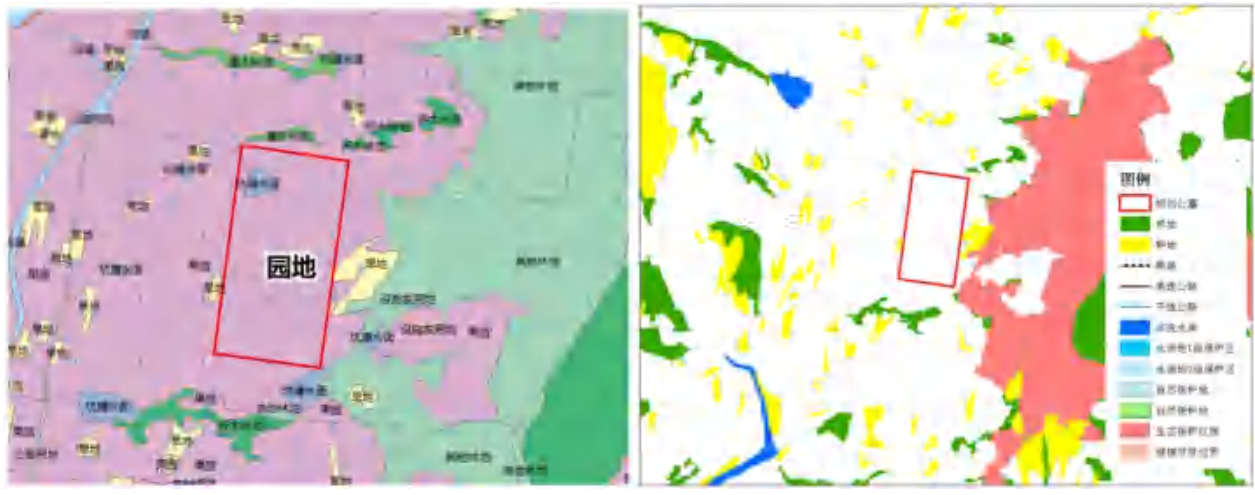


图 4.3 现状地类情况和与生态敏感区关系

建设指引：

规划殡仪馆参照 3 类殡仪馆，按照年处理遗体 6000 具，具均建筑面积 2.0 平方米，容积率 0.3，市级殡仪馆占地规模为 4 公顷。

市级公墓用地规模 4 公顷，根据《山东省建设用地控制标准（2019 年版）》，骨灰安置规模为 2.6 万个。公墓参照四类公墓，道路、广场停车场等用地规模应控制在 8—18%。公墓应设置 2 个出入口，其中一个出入口应有通道与城市主要道路连接，主出入口宜设集散广场作为缓冲场地。考虑清明节等祭祀集中时段车流量大，建议采用“P+R”停车方式，将市区临近停车场作为停车区，然后通过大巴或公交转运至公墓。

（2）市级骨灰堂

选址位于翠屏街道西侧，慕先庄村内，采用骨灰堂形式，主要为骨灰寄存，用地规模 29776 平方米。骨灰堂骨灰安放设施按照每个格位不超过 0.25 平方米标准规划。

通过对三调（2020 年变更调查）用地进行梳理，现状地类为果园。选址未占压各类生态敏感区域。

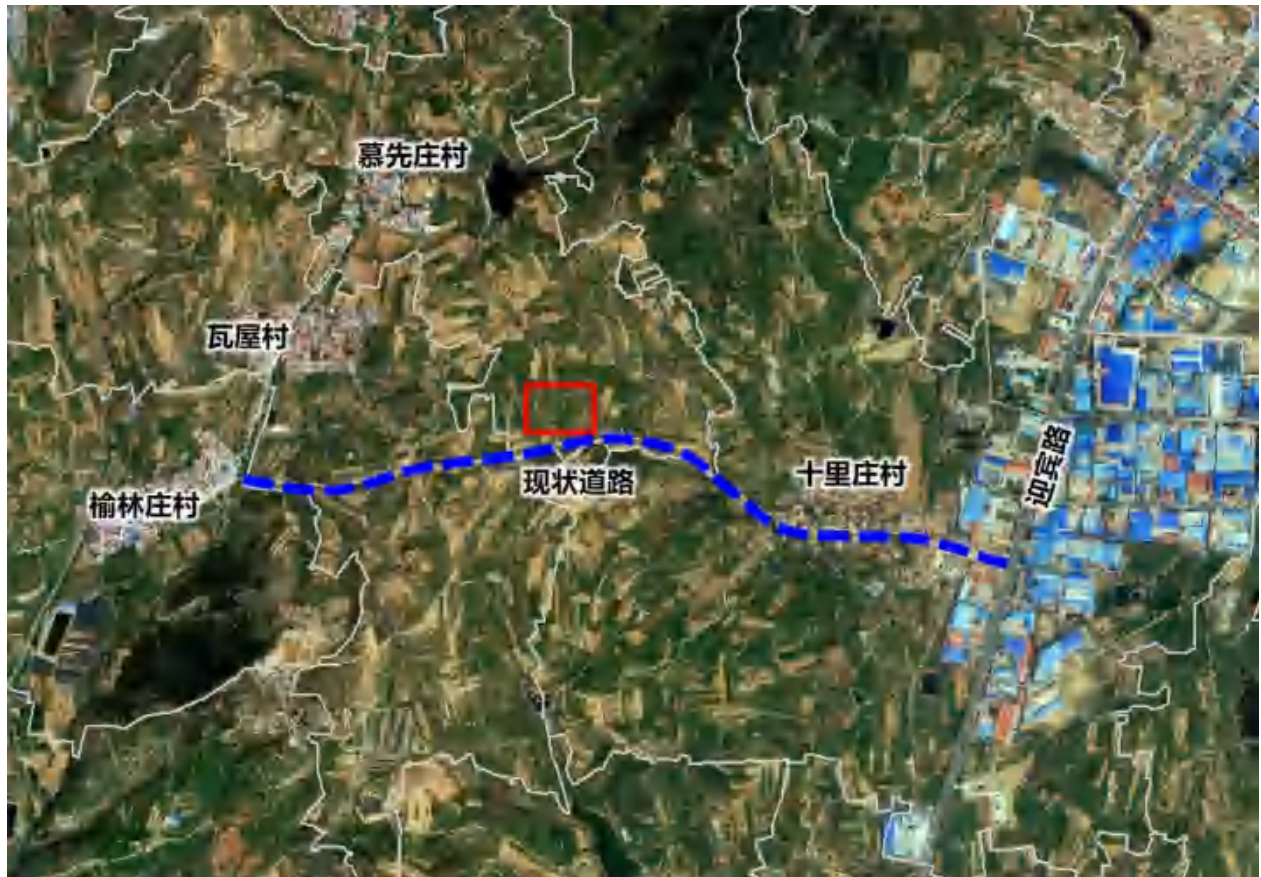


图 4.4 公墓位置图

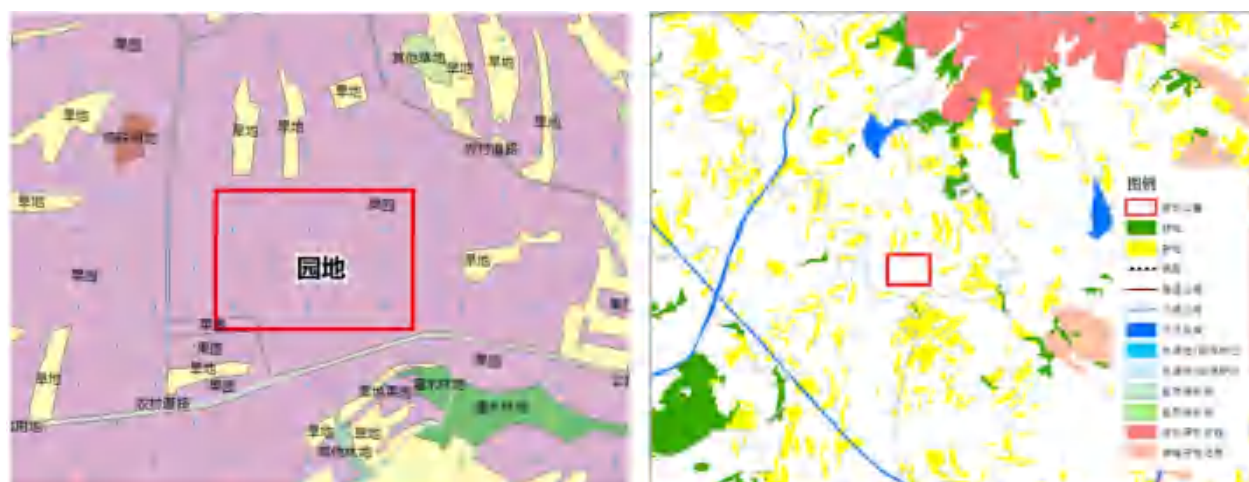


图 4.5 现状地类情况和与生态敏感区关系

4.5 镇级公益性公墓规划

(1) 桃村镇

规划 2 处镇级公墓，总用地规模 22620 平方米，规划总墓穴规模为 14800 个。

公墓一：位于前埠村，为现状在建公墓，规划用地 8050 平方米，规划墓穴 5300 个。通过对三调（2020 年变更调查）用地进行梳理，现状地类为果园。选址未占压各类生态敏感区域。



图 4.6 公墓影像图



图 4.7 现状地类情况和与生态敏感区关系

公墓二：位于店西庄村，规划用地 14570 平方米，规划墓穴 9500 个。通过对三调（2020 年变更调查）用地进行梳理，现状地类为果园、特殊用地。选址未占压各类生态敏感区域。



图 4.8 公墓影像图



图 4.9 现状地类情况和与生态敏感区关系

公墓参照四类公墓，道路、广场停车场等用地规模应控制在 8—18%。公墓应设置 2 个出入口，其中一个出入口应有通道与城市主要道路连接，主出入口宜设集散广场作为缓冲场地。考虑清明节等祭祀集中时段车流量大，建议采用“P+R”停车方式，将周边临近停车场或空闲场地作为停车区，然后通过大巴或公交转运至公墓。

(2) 庙后镇

规划 1 处镇级公墓，位于庙后村，总用地规模 5681 平方米，规划总墓穴规模为 3800 个。通过对三调（2020 年变更调查）用地进行梳理，现状地类为果园。选址未占压各类生态敏感区域。



图 4.10 公墓影像图



图 4.11 现状地类情况和与生态敏感区关系

(3) 唐家泊镇

规划 2 处镇级公墓，总用地规模 8979 平方米，规划总墓穴规模为 5850 个。

公墓一：位于泽头村，规划用地 4616 平方米，规划墓穴 3000 个。通过对三调（2020 年变更调查）用地进行梳理，现状地类为果园。选址未占压各类生态敏感区域。



图 4.12 公墓影像图

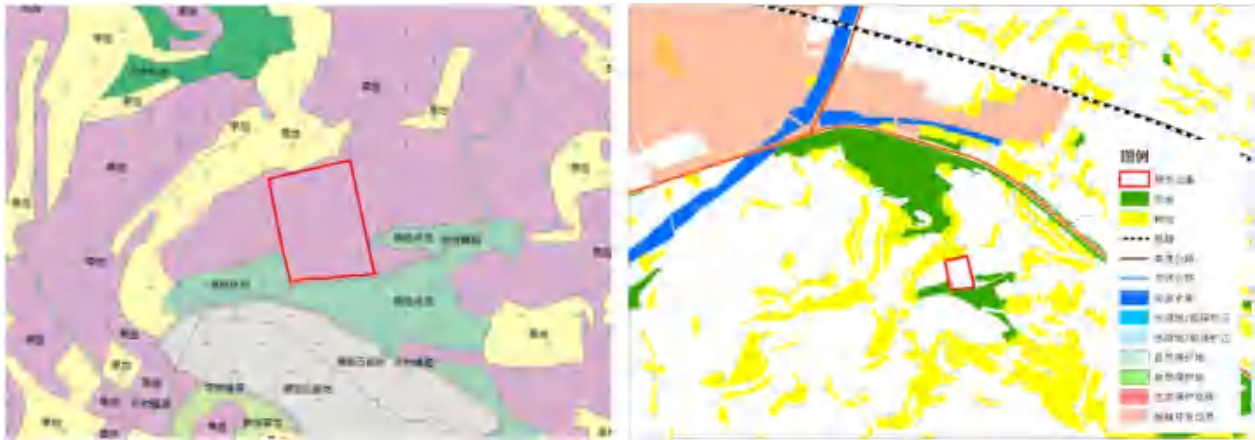


图 4.13 现状地类情况和与生态敏感区关系

公墓二：位于大泊子村，规划用地 4363 平方米，规划墓穴 2850 个。通过对三调（2020 年变更调查）用地进行梳理，现状地类为果园。选址未占压各类生态敏感区域。



图 4.14 公墓影像图



图 4.15 现状地类情况和与生态敏感区关系

公墓参照四类公墓，道路、广场停车场等用地规模应控制在 8—18%。公墓应设置 2 个出入口，其中一个出入口应有通道与城市主要道路连接，主出入口宜设集散广场作为缓冲

场地。考虑清明节等祭祀集中时段车流量大，建议采用“P+R”停车方式，将周边临近停车场或空闲场地作为停车区，然后通过大巴或公交转运至公墓。

（4）亭口镇

规划 2 处镇级公墓，总用地规模 10245 平方米，规划总墓穴规模为 6700 个。

公墓一：位于下门楼村，规划用地 5220 平方米，规划墓穴 3400 个。通过对三调（2020 年变更调查）用地进行梳理，现状地类为果园。选址未占压各类生态敏感区域。



图 4.16 公墓影像图



图 4.17 现状地类情况和与生态敏感区关系

公墓二：位于荆家岙村，规划用地 5025 平方米，规划墓穴 3300 个。通过对三调（2020 年变更调查）用地进行梳理，现状地类为果园。选址未占压各类生态敏感区域。



图 4.18 公墓影像图

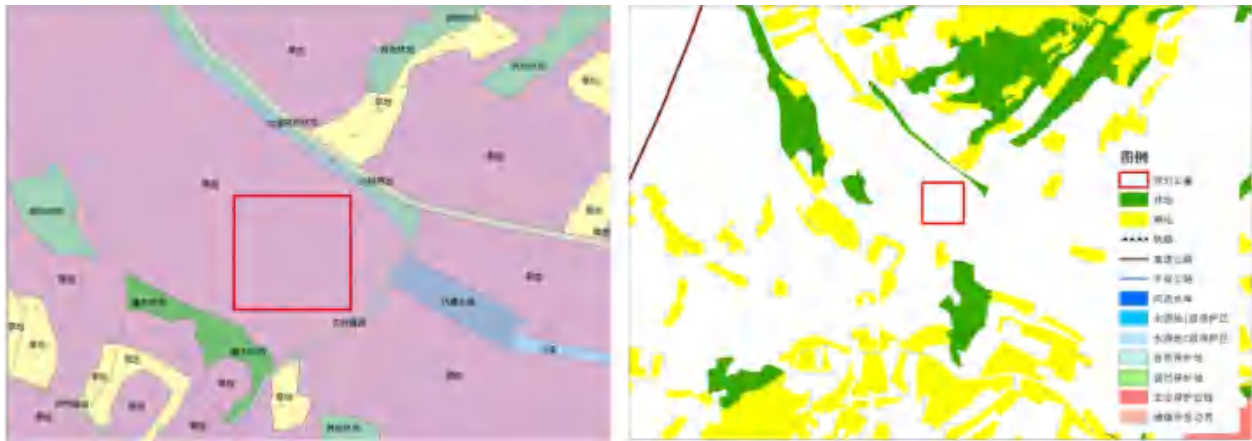


图 4.19 现状地类情况和与生态敏感区关系

公墓参照四类公墓，道路、广场停车场等用地规模应控制在 8—18%。公墓应设置 2 个出入口，其中一个出入口应有通道与城市主要道路连接，主出入口宜设集散广场作为缓冲场地。考虑清明节等祭祀集中时段车流量大，建议采用“P+R”停车方式，将周边临近停车场或空闲场地作为停车区，然后通过大巴或公交转运至公墓。

(5) 蛇窝泊镇

规划 2 处镇级公墓，总用地规模 18234 平方米，规划总墓穴规模为 11900 个。

公墓一：位于前柳家村，规划用地 8224 平方米，规划墓穴 5400 个。通过对三调（2020 年变更调查）用地进行梳理，现状地类为果园。选址未占压各类生态敏感区域。



图 4.20 公墓影像图

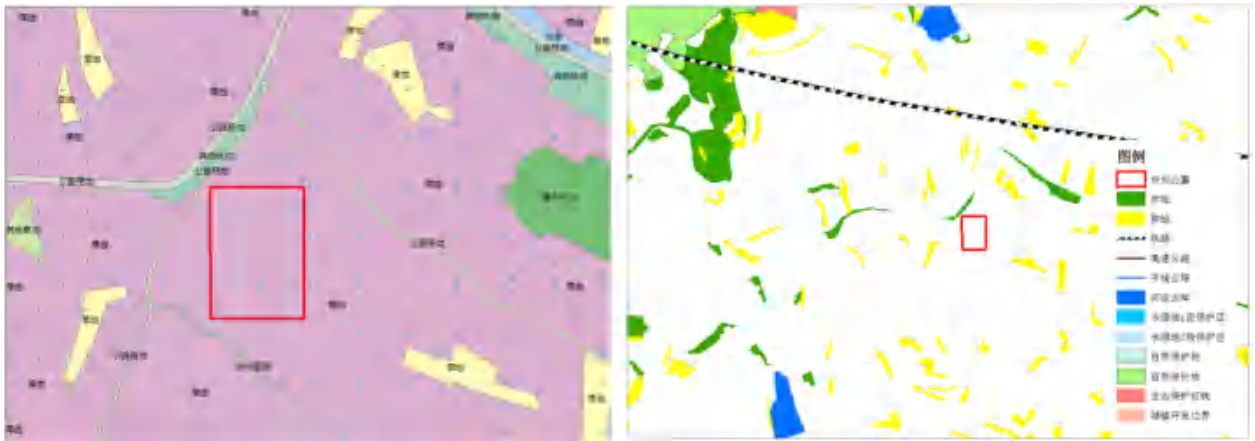


图 4.21 现状地类情况和与生态敏感区关系

公墓二：位于南榆疃村，规划用地 10010 平方米，规划墓穴 6500 个。通过对三调（2020 年变更调查）用地进行梳理，现状地类为其他草地、果园。选址未占压各类生态敏感区域。



图 4.22 公墓影像图

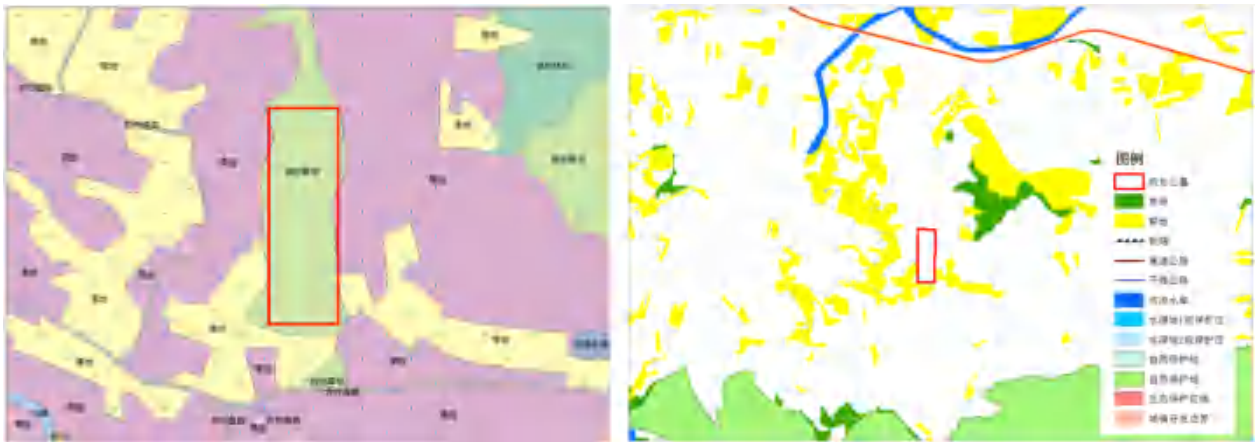


图 4.23 现状地类情况和与生态敏感区关系

公墓参照四类公墓，道路、广场停车场等用地规模应控制在 8—18%。公墓应设置 2 个出入口，其中一个出入口应有通道与城市主要道路连接，主出入口宜设集散广场作为缓冲场地。考虑清明节等祭祀集中时段车流量大，建议采用“P+R”停车方式，将周边临近停车场或空闲场地作为停车区，然后通过大巴或公交转运至公墓。

(6) 杨础镇

规划 1 处镇级公墓，位于常家沟村与芦子泊村交接处，总用地规模 6654 平方米，规划总墓穴规模为 4400 个。通过对三调（2020 年变更调查）用地进行梳理，现状地类为果园、特殊用地。选址未占压各类生态敏感区域。



图 4.24 公墓影像图

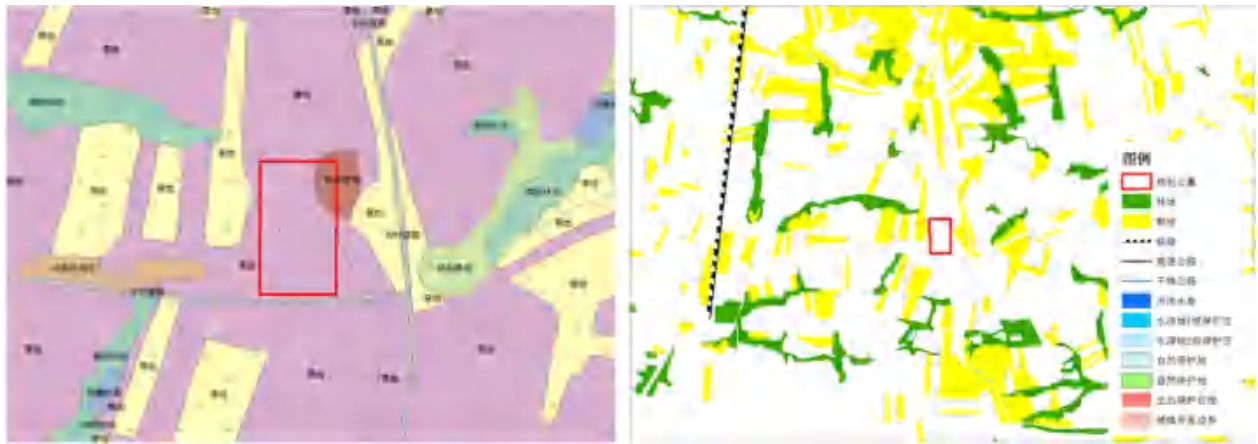


图 4.25 现状地类情况和与生态敏感区关系

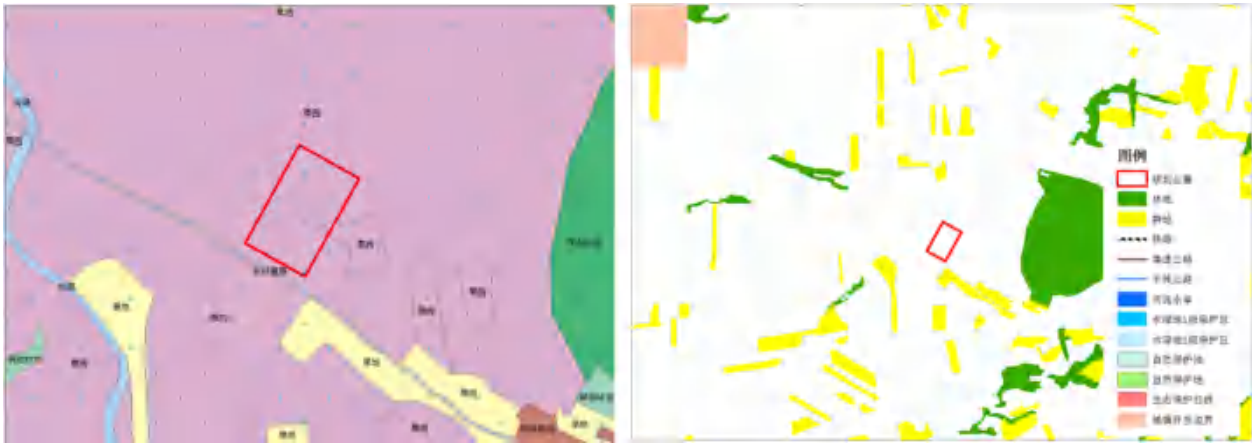


图 4.29 现状地类情况和与生态敏感区关系

两处公墓参照四类公墓，道路、广场停车场等用地规模应控制在 8—18%。公墓应设置 2 个出入口，其中一个出入口应有通道与城市主要道路连接，主出入口宜设集散广场作为缓冲场地。考虑清明节等祭祀集中时段车流量大，建议采用“P+R”停车方式，将周边临近停车场或空闲场地作为停车区，然后通过大巴或公交转运至公墓。

（7）官道镇

规划 2 处镇级公墓，总用地规模 9359 平方米，规划总墓穴规模为 6200 个。

公墓一：位于大石头村，规划用地 4617 平方米，规划墓穴 3100 个。通过对三调（2020 年变更调查）用地进行梳理，现状地类为果园。选址未占压各类生态敏感区域。



图 4.30 公墓影像图



图 4.31 现状地类情况和与生态敏感区关系

公墓二：位于栾格庄村，规划用地 4700 平方米，规划墓穴 3100 个。通过对三调（2020 年变更调查）用地进行梳理，现状地类为果园。选址未占压各类生态敏感区域。



图 4.32 公墓影像图

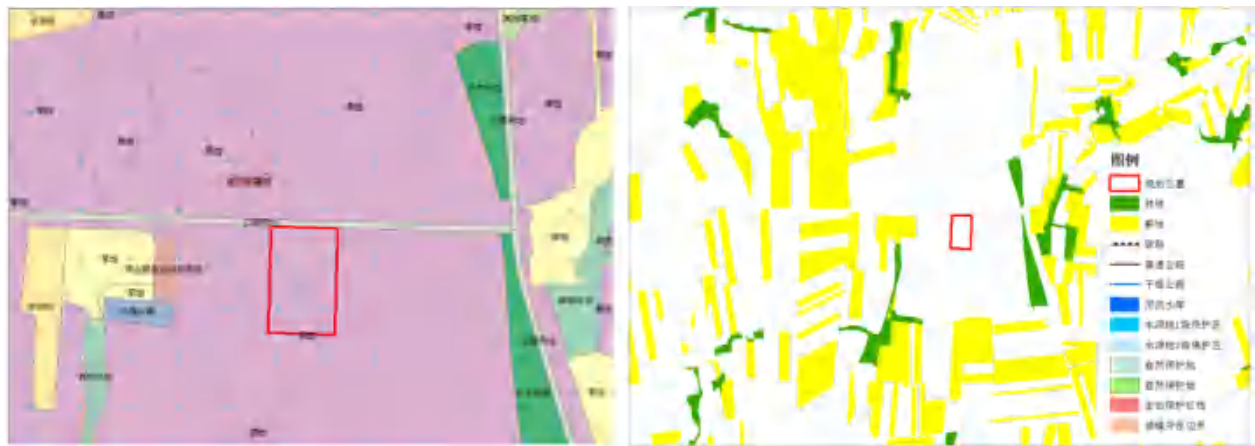


图 4.33 现状地类情况和与生态敏感区关系

两处公墓参照四类公墓，道路、广场停车场等用地规模应控制在 8—18%。公墓应设置 2 个出入口，其中一个出入口应有通道与城市主要道路连接，主出入口宜设集散广场作为缓冲场地。考虑清明节等祭祀集中时段车流量大，建议采用“P+R”停车方式，将周边临近停车场或空闲场地作为停车区，然后通过大巴或公交转运至公墓。

(8) 寺口镇

规划 1 处镇级公墓，位于刘家村，总用地规模 5744 平方米，规划总墓穴规模为 3750 个。通过对三调（2020 年变更调查）用地进行梳理，现状地类为果园、特殊用地。选址未占压各类生态敏感区域。



图 4.34 公墓影像图

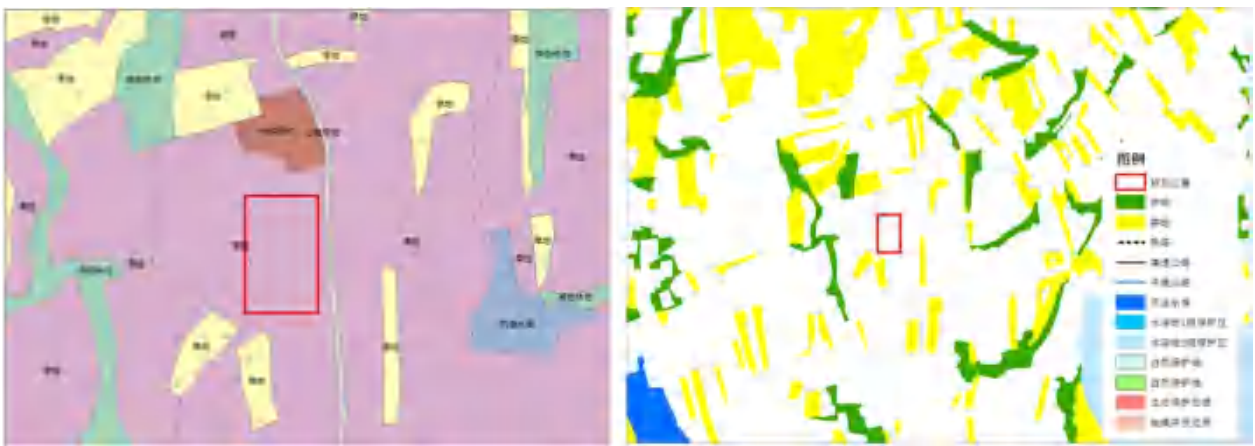


图 4.35 现状地类情况和与生态敏感区关系

两处公墓参照四类公墓，道路、广场停车场等用地规模应控制在 8—18%。公墓应设置 2 个出入口，其中一个出入口应有通道与城市主要道路连接，主出入口宜设集散广场作为缓冲场地。考虑清明节等祭祀集中时段车流量大，建议采用“P+R”停车方式，将周边临近停车场或空闲场地作为停车区，然后通过大巴或公交转运至公墓。

(9) 苏家店镇

规划 2 处镇级公墓，总用地规模 9184 平方米，规划总墓穴规模为 6050 个。

公墓一：位于苏家店村，规划用地 4530 平方米，规划墓穴 3000 个。通过对三调（2020 年变更调查）用地进行梳理，现状地类为果园。选址未占压各类生态敏感区域。



图 4.36 公墓影像图

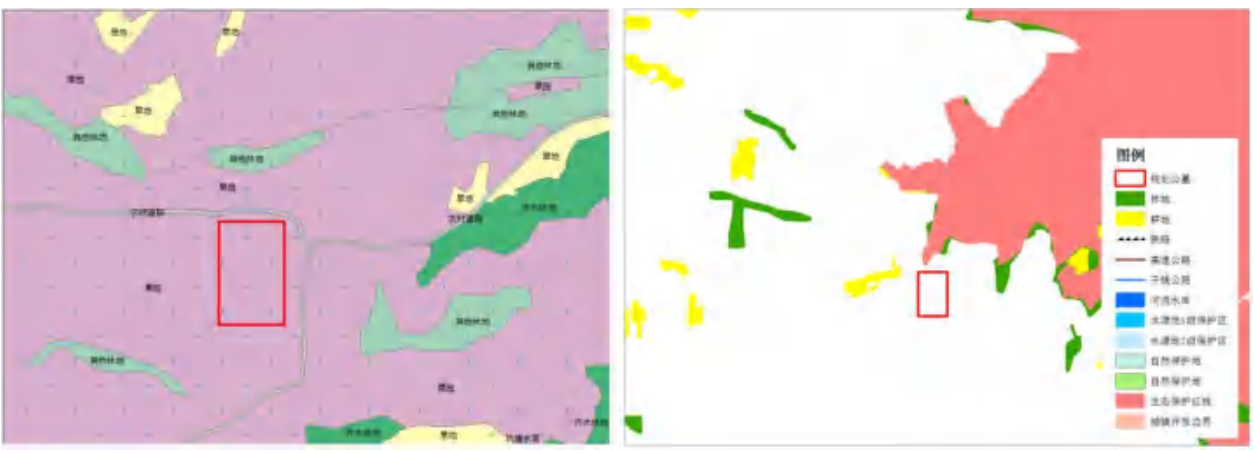


图 4.37 现状地类情况和与生态敏感区关系

公墓二：位于姜家村，规划用地 4654 平方米，规划墓穴 3050 个。通过对三调（2020 年变更调查）用地进行梳理，现状地类为果园。选址未占压各类生态敏感区域。



图 4.38 公墓影像图

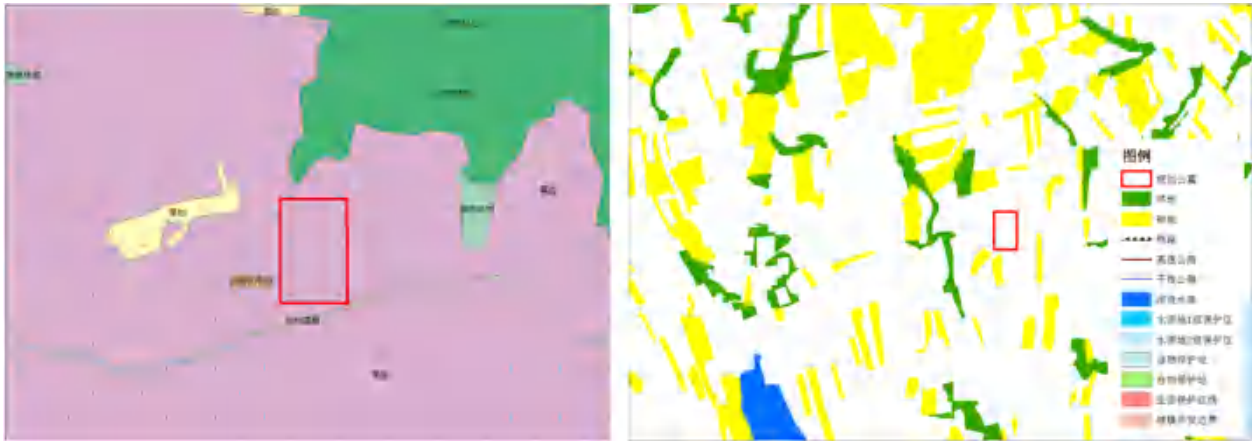


图 4.39 现状地类情况和与生态敏感区关系

两处公墓参照四类公墓，道路、广场停车场等用地规模应控制在 8—18%。公墓应设置 2 个出入口，其中一个出入口应有通道与城市主要道路连接，主出入口宜设集散广场作为缓冲场地。考虑清明节等祭祀集中时段车流量大，建议采用“P+R”停车方式，将周边临近停车场或空闲场地作为停车区，然后通过大巴或公交转运至公墓。

（10）西城镇

西城镇安葬需求由市级公墓承担，不再单独规划镇级公墓。

4.6 公墓汇总

表 4.4 规划公墓汇总表

级别	公墓		墓穴数（个）	用地规模（平方米）
市级公墓	市级公墓和殡仪馆		26000	80116
	市级骨灰堂		0	29776
镇级公墓	桃村镇	公墓一	5300	8050
		公墓二	9500	14570
		小计	14800	22620
	庙后镇		3800	5681
	唐家泊镇	公墓一	3000	4616
		公墓二	2850	4363
		小计	5850	8979
	亭口镇	公墓一	3400	5220

		公墓二	3300	5025
		小计	6700	10245
	蛇窝泊镇	公墓一	5400	8224
		公墓二	6500	10010
		小计	11900	18234
	杨础镇		4400	6654
	观里镇	公墓一	2650	4054
		公墓二	3300	5067
		小计	5950	9121
	官道镇	公墓一	3100	4617
		公墓二	3100	4742
		小计	6200	9359
	寺口镇		3750	5744
	苏家店镇	公墓一	3000	4530
		公墓二	3050	4654
		小计	6050	9184
合计			95400	215713

4.7 建设指引

（1）新建城市公益性公墓

根据《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》（鲁民〔2018〕86 号）、《山东省建设用地控制标准》（2019 年版）、《公墓和骨灰寄存建筑设计规范》（JGJ/T397-2016），新建公益性公墓应满足下列要求：

1）用地性质：公益性公墓属于非营利性公益福利殡葬服务设施，可以划拨方式提供土地使用权，可以在林地、草地等适当场所划定一定区域，进行林地、草地和墓地复合利用，实施生态安葬，但不得改变林地、草地用途。对历史形成的农村公益性墓地要逐步规范用地手续，推进生态绿色殡葬设施建设。

2）建设控制指标：公益性公墓建设应符合下表相关规定。

表 4.5 公益性公墓建设控制指标

类型	一类	二类	三类	四类
骨灰安置总量 (个)	75001-90000	45001-75000	15001-45000	5000-15000
占地面积 (平方米)	130001-170000	70001-130000	23001-70000	7700-23000
单位面积 (平方米)	1.79-1.89	1.56-1.73	1.53-1.56	1.54-1.53

3) 用地比例：公墓设计应坚持经济、适用的原则，并应满足墓穴集约、安葬多样、土地循环利用、用地紧缩、绿化扩大的要求。新建公墓内用地比例原则上应符合表 3 规定：

表 4.6 用地比例

用地类型	比 例
墓地	>50%
道路、广场、停车场	8%-18%
绿地、园林小品、水面	30%-35%
业务、办公、附属建筑	<5%

4) 绿地覆盖率或绿化覆盖率：应坚持墓穴小型化、墓区园林化发展，绿化覆盖率不低于 75%，或绿地率不低于 40%；如采用骨灰楼和骨灰塔，绿地率不应小于 30%。

5) 道路系统：公墓道路出入口不应少于 2 个，出入口最大宽度不宜大于 10 米。

6) 管理与服务用房：公墓业务用房、管理用房及附属用房使用面积宜符合表 3 的规定，建筑使用面积系数宜为 75%。

表 4.7 业务用房、管理用房及附属用房使用面积

项目构成	使用面积（平方米）
业务用房	200—300
管理用房	100—200
附属用房	250—450
合 计	550—950

7) 公墓建设标准：

公益性公墓按照单个墓穴不超过 0.5 平方米、双墓穴不超过 0.8 平方米、墓穴间距不大于 60 厘米、每亩单墓穴位不低于 400 个或双墓穴位不低于 200 个标准规划；骨灰堂、骨灰塔、壁葬等骨灰安放设施按照每个格位不超过 0.25 平方米标准规划。倡导地表不留坟头、不立碑，确需立碑的主要采取卧碑方式，碑长不超过 60 厘米，碑宽不超过 50 厘米，厚度不超过 15 厘米，倾斜度不超过 15 度。

(2) 已建公益性公墓

对已建公益性公墓应进行景观整治和完善管理服务设施，通过提高绿化水平，使公墓与自然环境相协调，最大程度降低公墓对城乡景观关键的视觉影响。

(3) 新建和已建公墓应满足环境影响评价与水土保持要求，不得对饮用水源地、耕地、居民生活点等区域造成环境影响。

第五章 保障措施与建议

（1）加强对公益性公墓设施规划的宣传，加大政府行政推力。

从落实科学发展观、构建和谐社会的角度，将殡仪事业建设发展列入当地经济和社会发展规划，加强组织领导，切实履行政府职能。按照公益性公墓设施专项规划要求，将殡仪事业发展列入政府工作重要议事日程和目标考核范围。增强人们的法制观念和依法办事的自觉性。相关部门按照本规划分步实施公益性公墓设施项目建设，保证公益性公墓设施布局规划顺利实施。通过政府主导、社会参与、舆论宣传等多种措施，着力推进公益性公墓设施布局规划的落实。

（2）加快公益性公墓设施建设，满足群众殡仪需求。

按照本规划的要求，加大投入，加快推进公益性公墓设施建设。一方面，各级财政应加大殡仪事业专项经费的投入，适当安排公益性公墓设施建设经费；另一方面，有条件的地方可吸纳社会资金参与部分公益性公墓设施建设。民政、发改、自然资源等部门应将公益性公墓设施作为政府公共设施列入民生保障工程范畴，在项目审批、用地指标、规费减免等方面给予倾斜。要加快公益性公墓设施建设步伐。着重加强公益性骨灰堂、生态公益性公墓设施、殡仪服务中心建设改造，使公益性公墓设施建设跟上经济社会发展步伐，满足人民群众的殡仪需求。

（3）整合资源，推进生态公益性公墓设施建设。

要坚决执行好本规划，结合实际，整合资源，整体推进公益性公墓设施建设，尤其要加快推进骨灰存放设施建设力度，鼓励生态化处理形式，全面推进新一轮葬式改革。提倡以骨灰寄存的方式以及其他不占、少占地的方式处理骨灰，节约土地资源，保护生态环境，促经济社会协调发展。

（4）加强对公益性公墓设施的保护与管理。

根据国务院和省、市政府关于殡仪管理的有关政策法规精神，完善管理制度，落实责任制，确保公益性公墓设施安全无损，正常运转，取得理想的社会效益和经济效益。

（5）实行以奖代补，完善投入机制。

通过制定奖补政策引导促进全社会形成生态文明殡葬新风尚。将公益性公墓建设纳入基本建设和基本公共服务保障范畴，加大财政投入，鼓励社会捐助，禁止社会资本合资、

合作、合建。制定并落实节地生态安葬奖补政策，引导散葬坟墓迁入公益性公墓。创造条件免费为居民提供不保留骨灰的安葬服务。

（6）加强与国土空间规划的衔接。

加强与栖霞市国土空间规划的衔接，切实增强规划的前瞻性和可操作性，为公益性公墓落地提供规划依据和保障。

（7）建立规划公墓用地用途管控机制。

鉴于公墓用地不得占用耕地，待专项规划审批通过后，规划管理部门和乡镇应加强规划公墓用地的管控，对现状用地进行拍照取证，确保未来用地用途不影响未来公墓建设，如用地被村民垦荒变为耕地等情况。

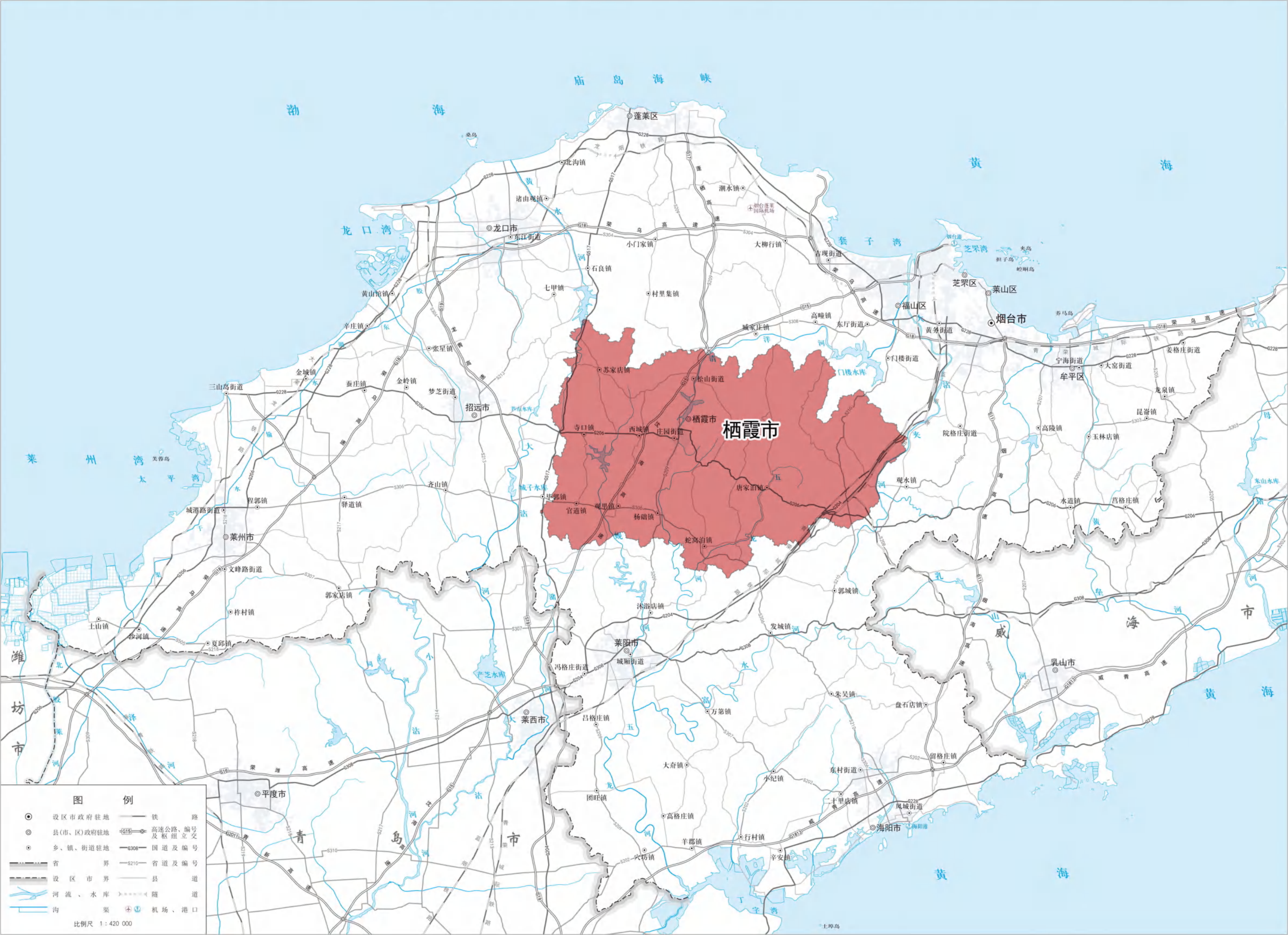
图 集

图纸目录:

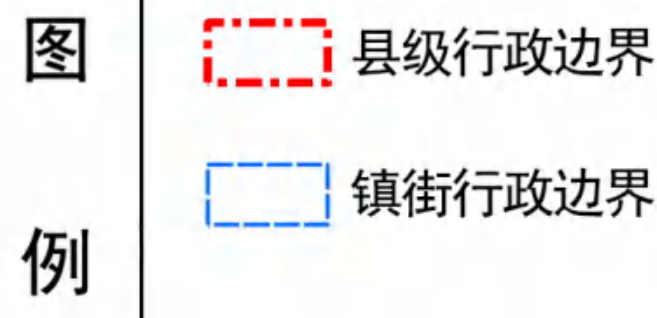
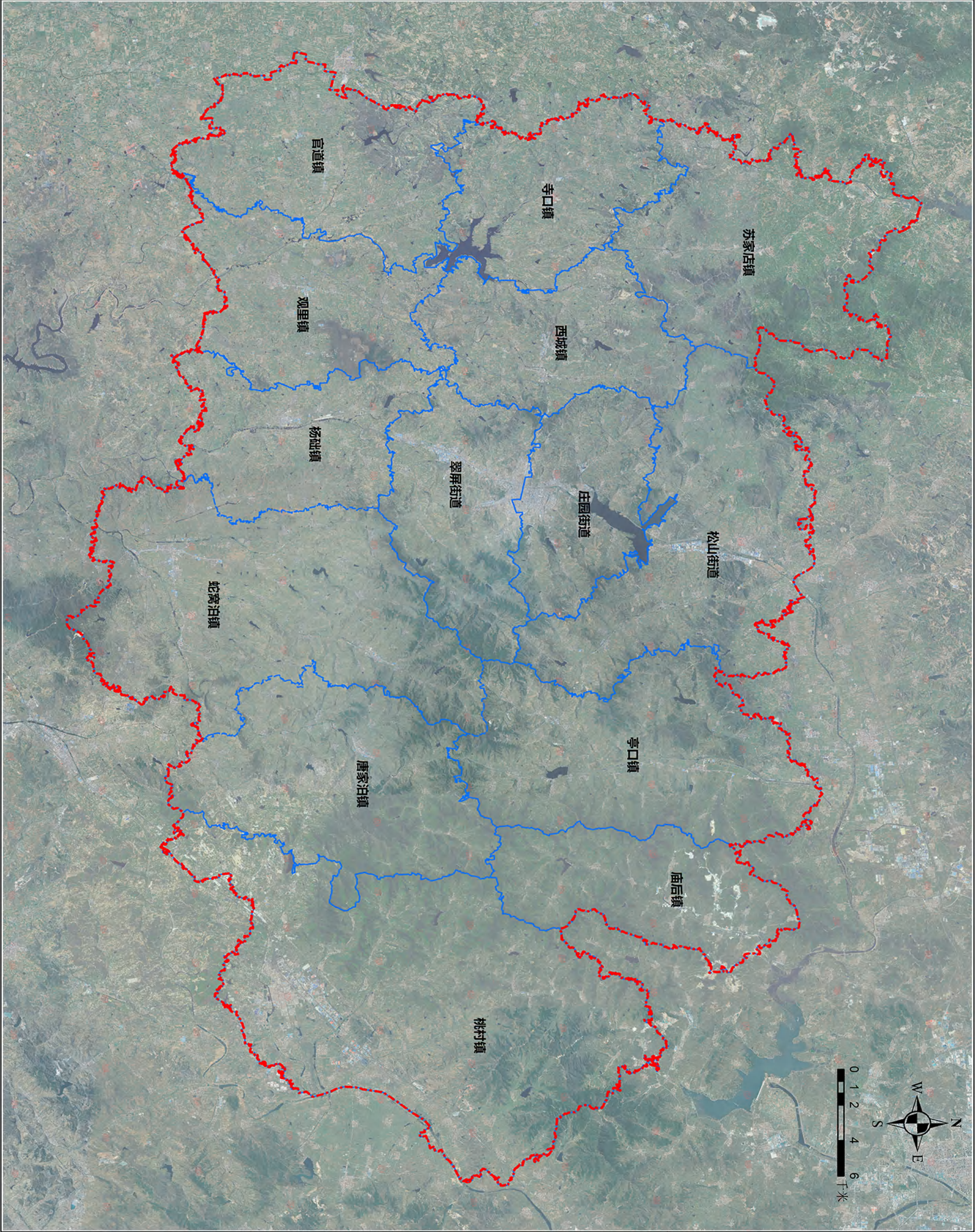
1. 区位图	
2. 行政区划图	
3. 现状人口分布图	
4. 现状公墓分布图	
5. 限制因素分析图	
6. 禁建区分析图	
7. 坡度分析图	
8. 总体规划布局图	
9. 市级公墓规划图	
10. 市级公墓现状用地图	
11. 桃村镇公墓规划图	
12. 桃村镇公墓现状用地图	
13. 庙后镇公墓规划图	
14. 庙后镇公墓现状用地图	
15. 唐家泊镇公墓规划图	
16. 唐家泊镇公墓现状用地图	
17. 亭口镇公墓规划图	
18. 亭口镇公墓现状用地图	
19. 蛇窝泊镇公墓规划图	
20. 蛇窝泊镇公墓现状用地图	
21. 杨础镇公墓规划图	
22. 杨础镇公墓现状用地图	
23. 观里镇公墓规划图	
24. 观里镇公墓现状用地图	
25. 官道镇公墓规划图	
26. 官道镇公墓现状用地图	
27. 寺口镇公墓规划图	
28. 寺口镇公墓现状用地图	
29. 苏家店镇公墓规划图	
30. 苏家店镇公墓现状用地图	



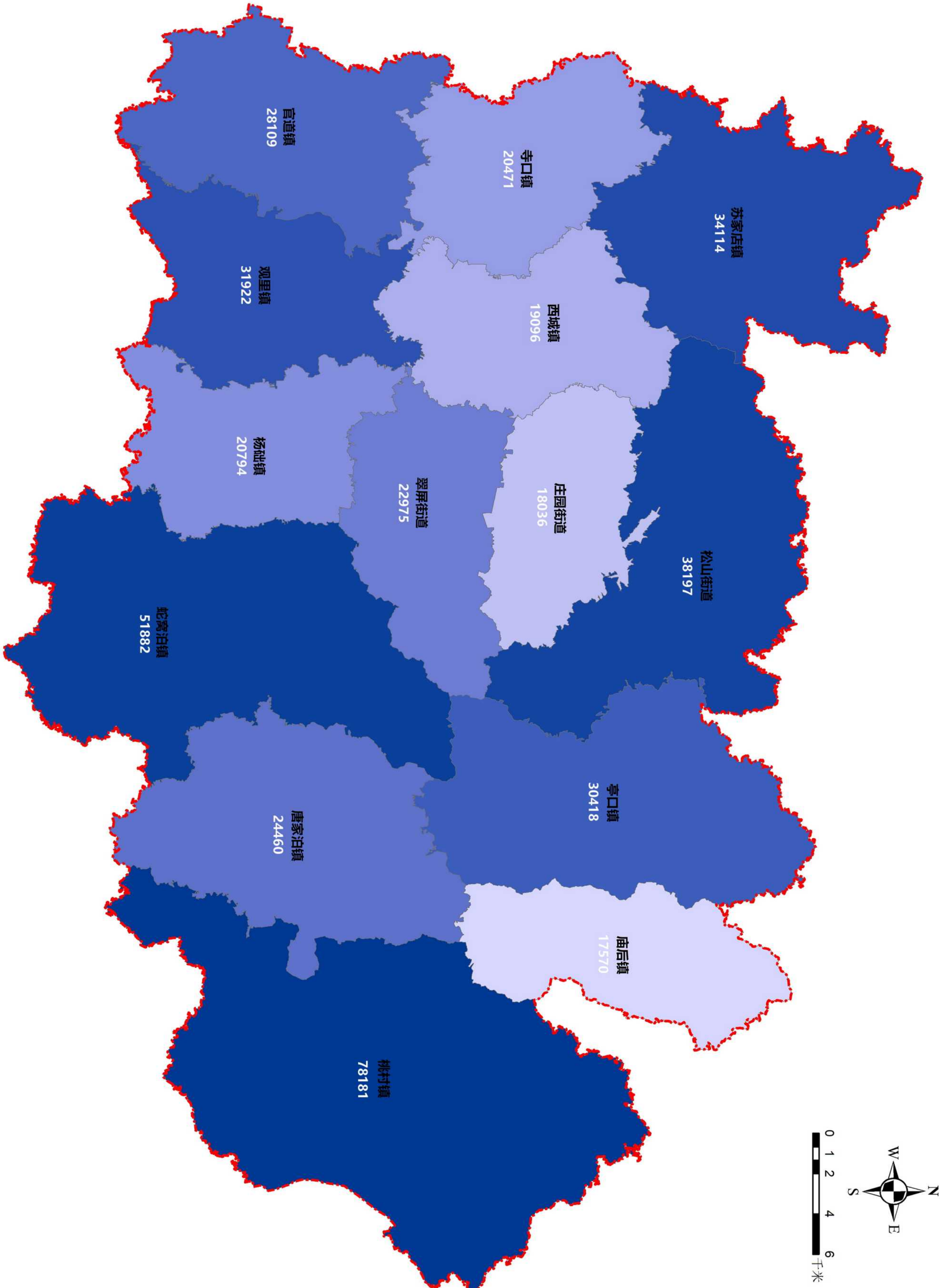
栖霞市在山东省的区位

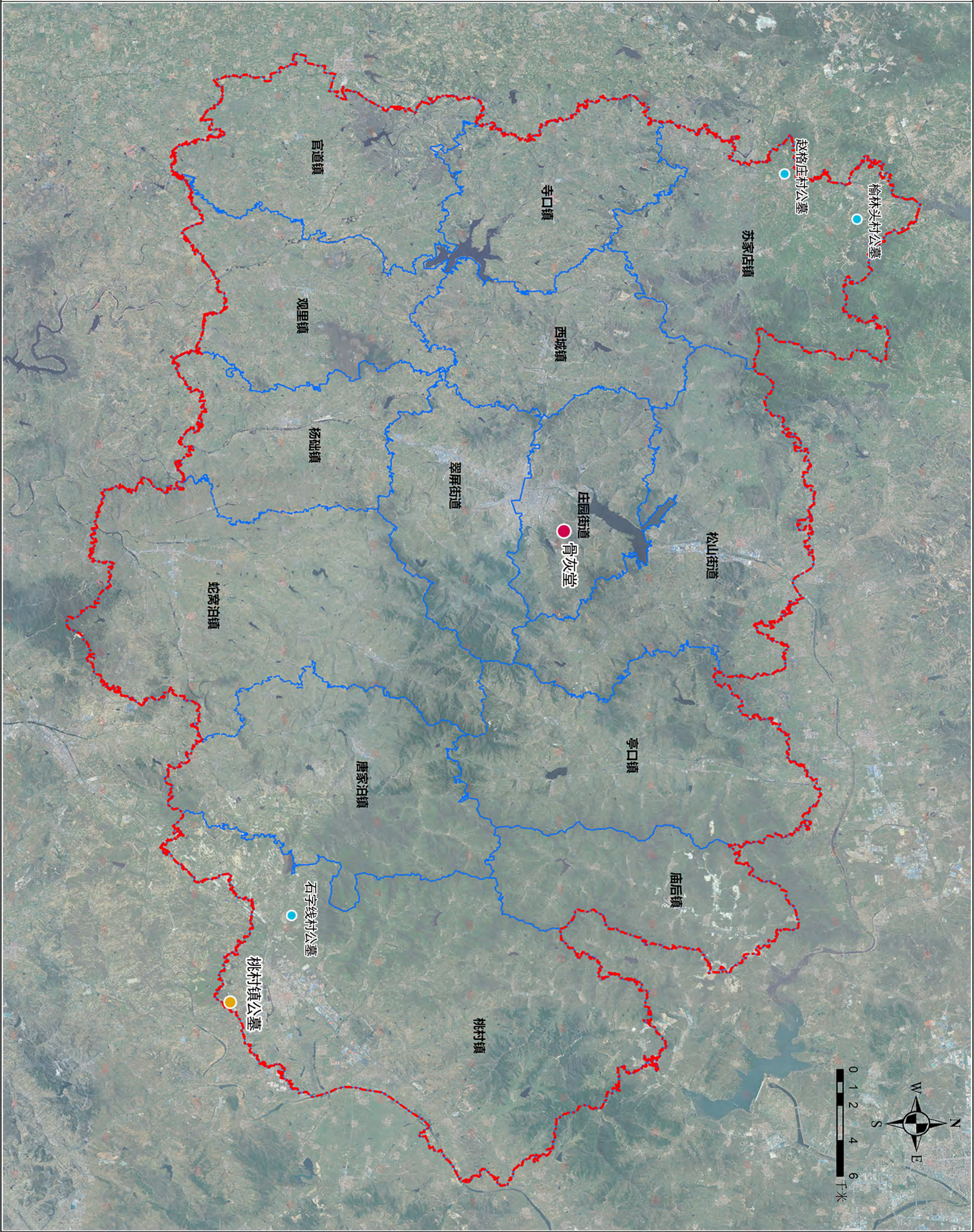


栖霞市在烟台市的区位

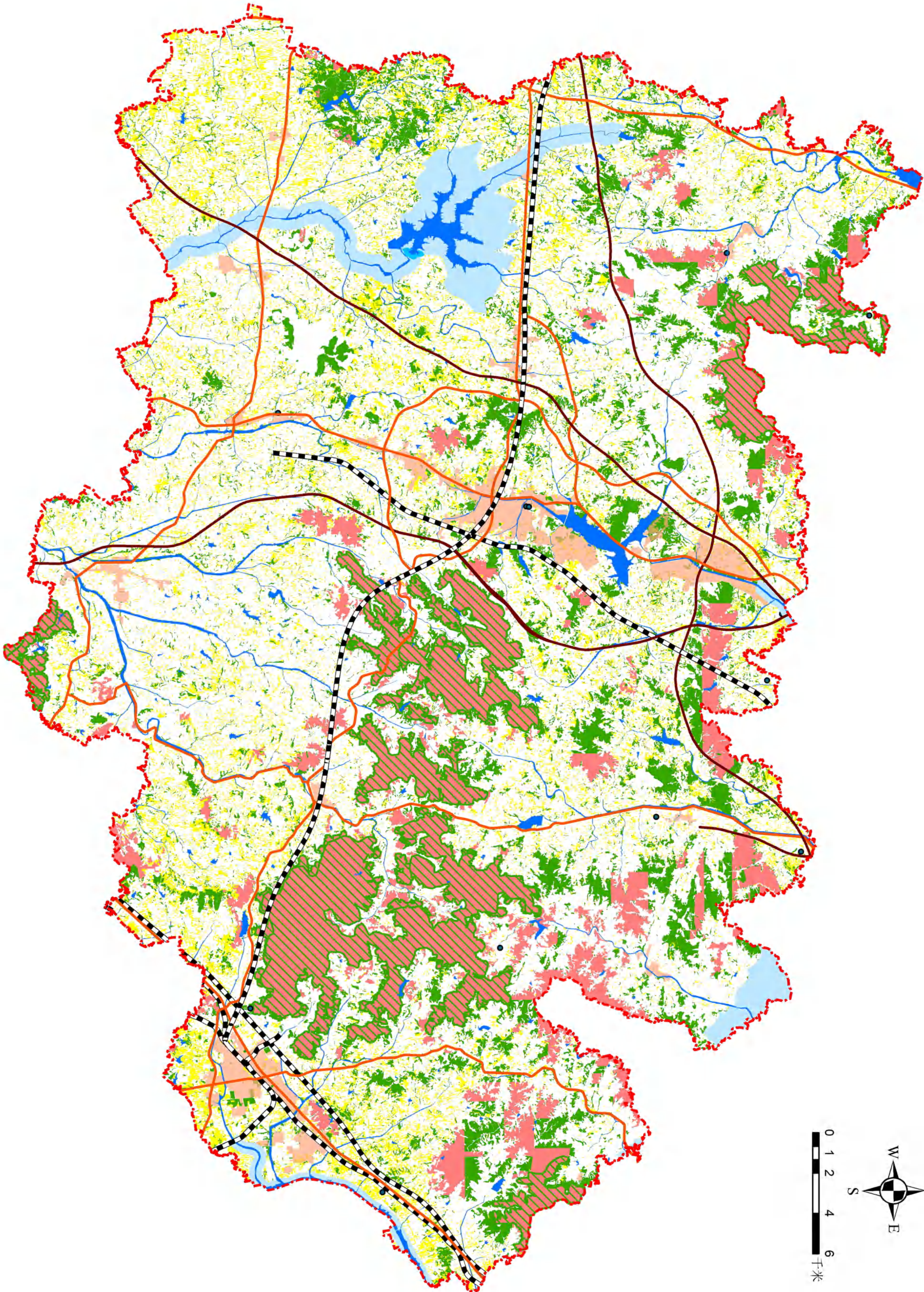


栖霞市民政局





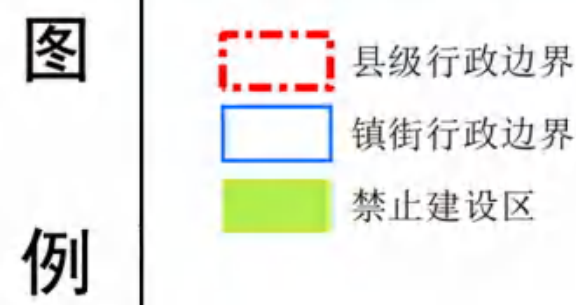
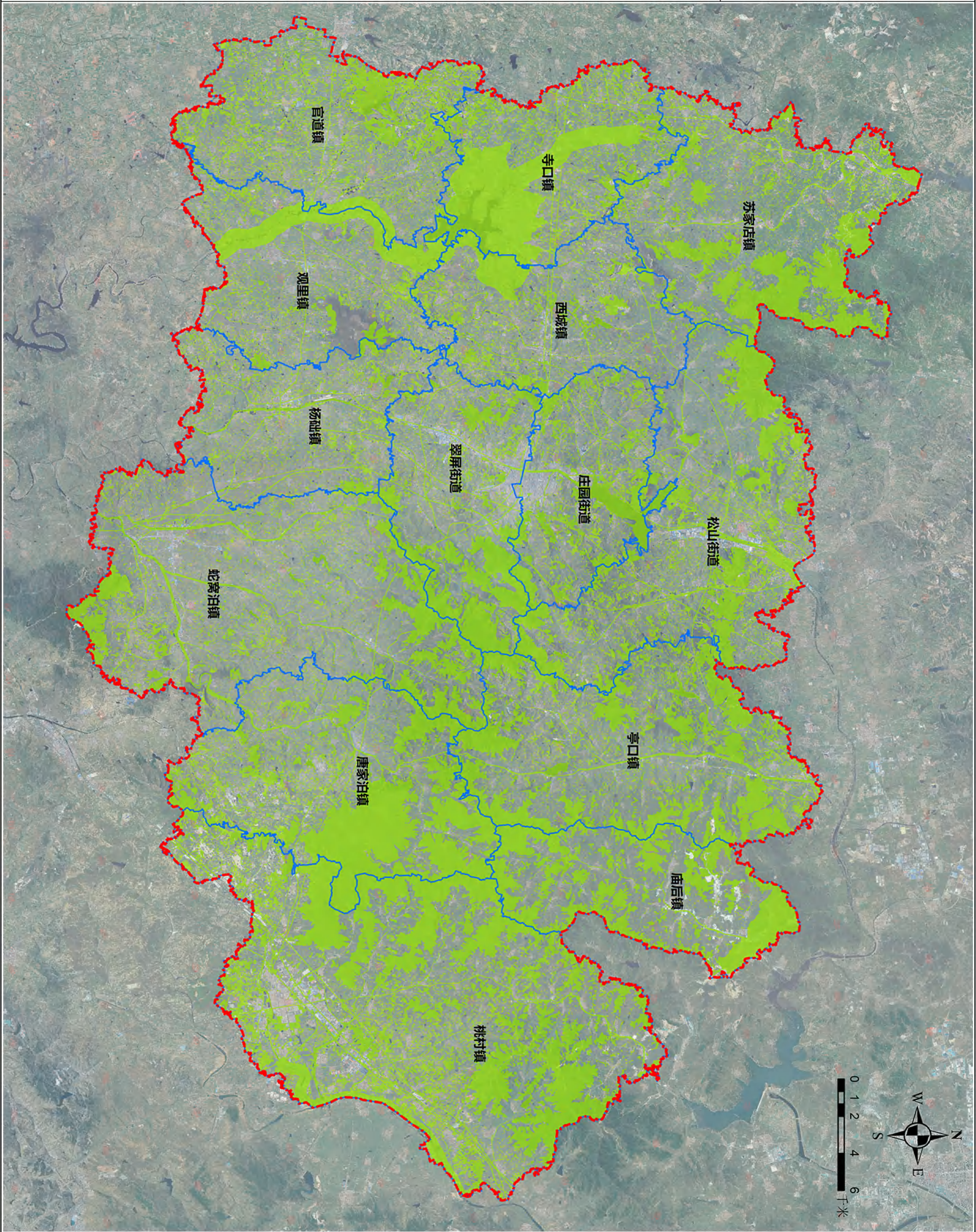
图例	● 市级骨灰堂 ● 村级公墓 ● 镇级公墓	栖霞市民政局		
		日期	2023. 03	04



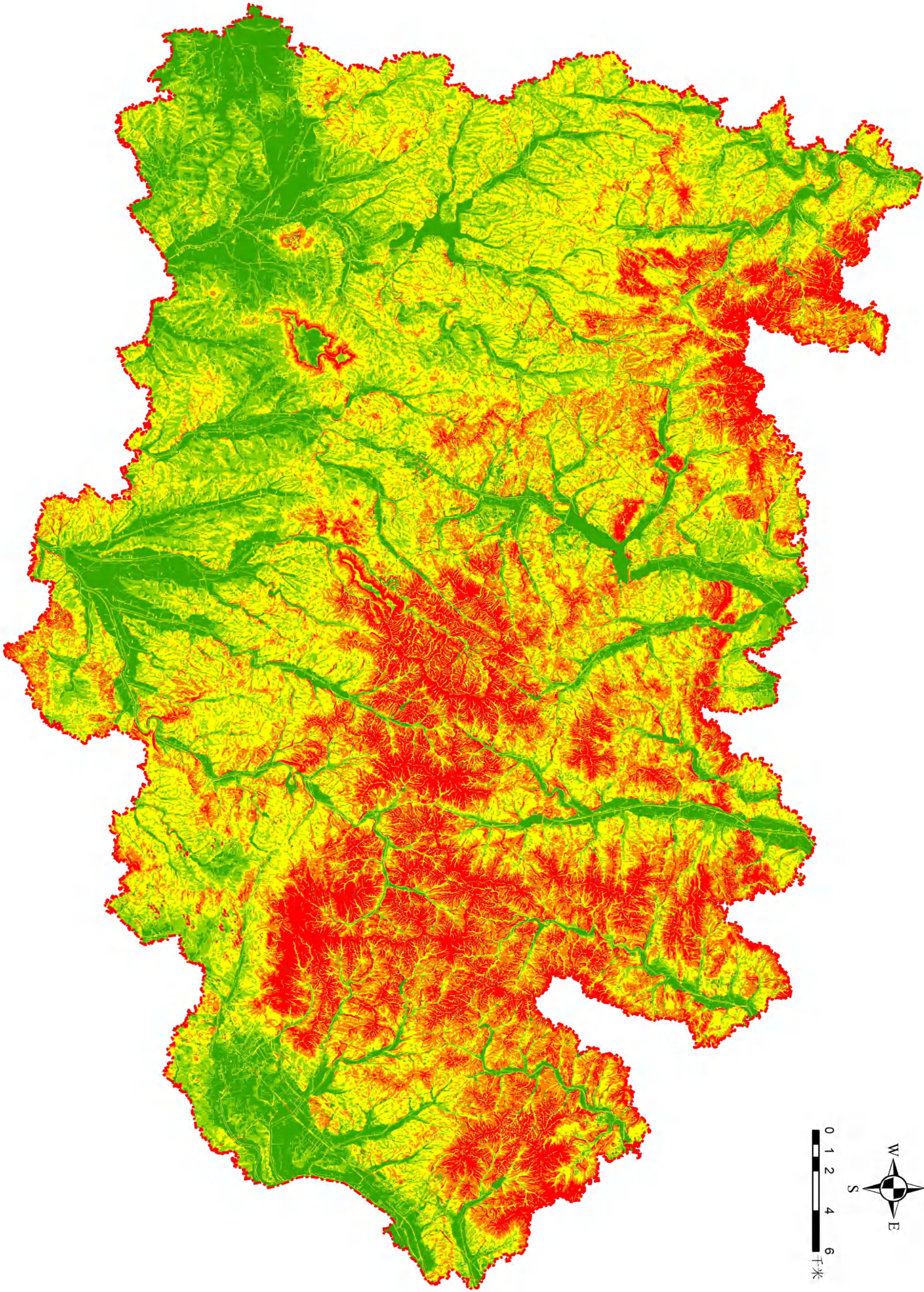
图例

- 行政区
- 河流水库
- 自然保护地
- 林地
- 铁路
- 水源地1级保护区
- 生态保护红线
- 耕地
- 高速公路
- 水源地2级保护区
- 永久基本保护农田
- 干线公路
- 文保单位
- 城镇开发边界

栖霞市民政局



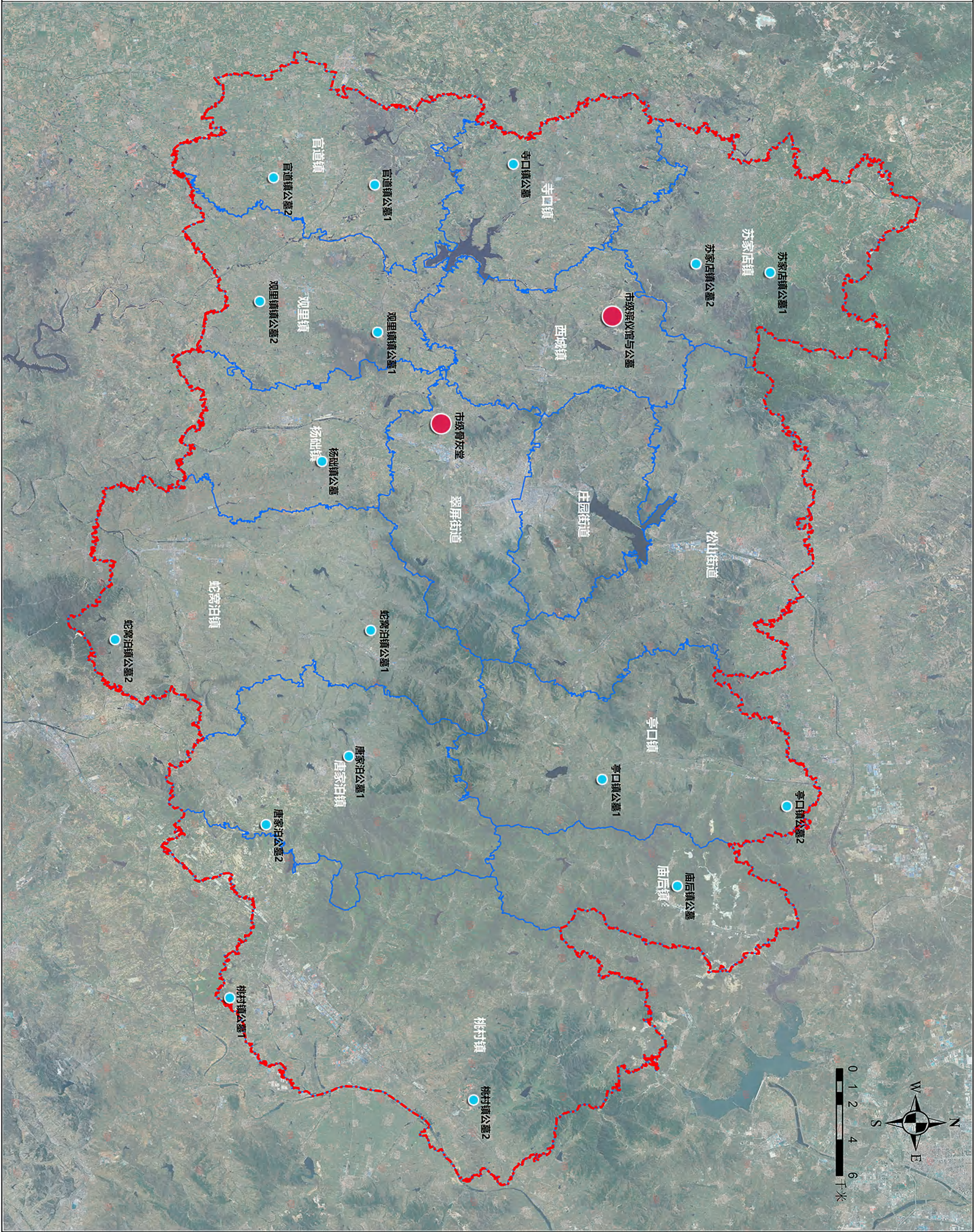
栖霞市民政局

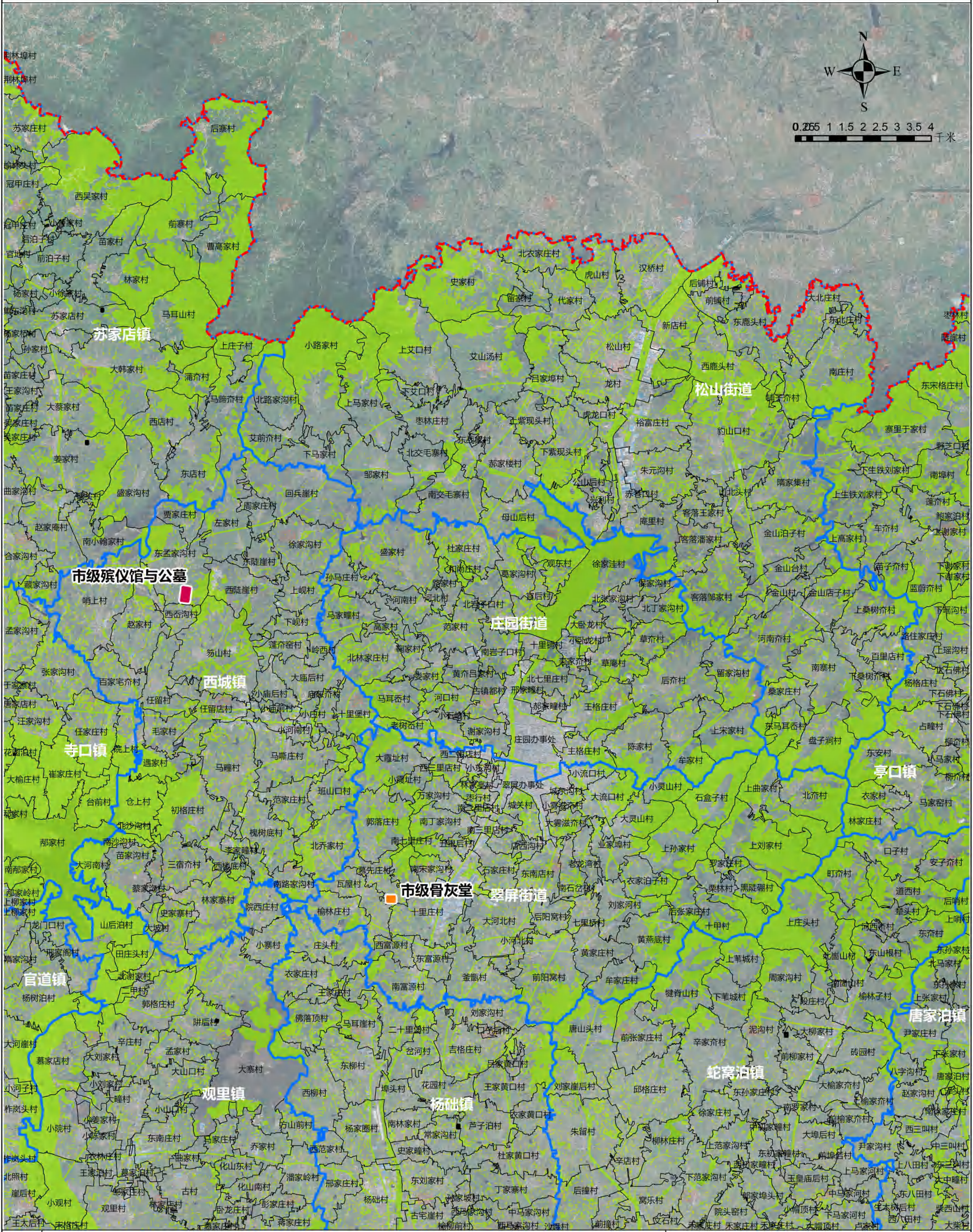


图例

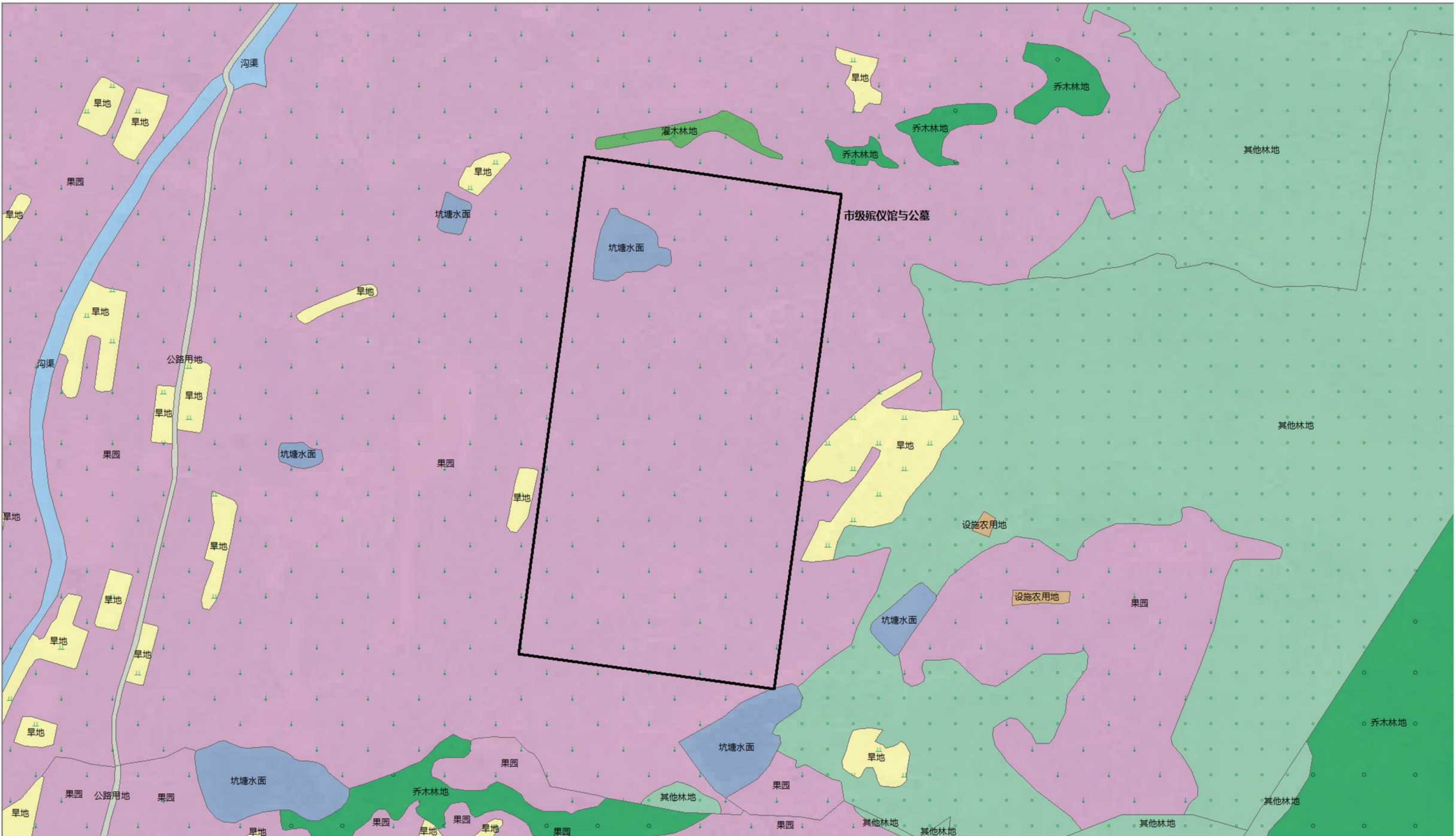
- 县级行政边界
- 坡度等级
- $\leq 2^\circ$
- $2^\circ \sim 6^\circ$
- $6^\circ \sim 15^\circ$
- $15^\circ \sim 25^\circ$
- $> 25^\circ$

栖霞市民政局

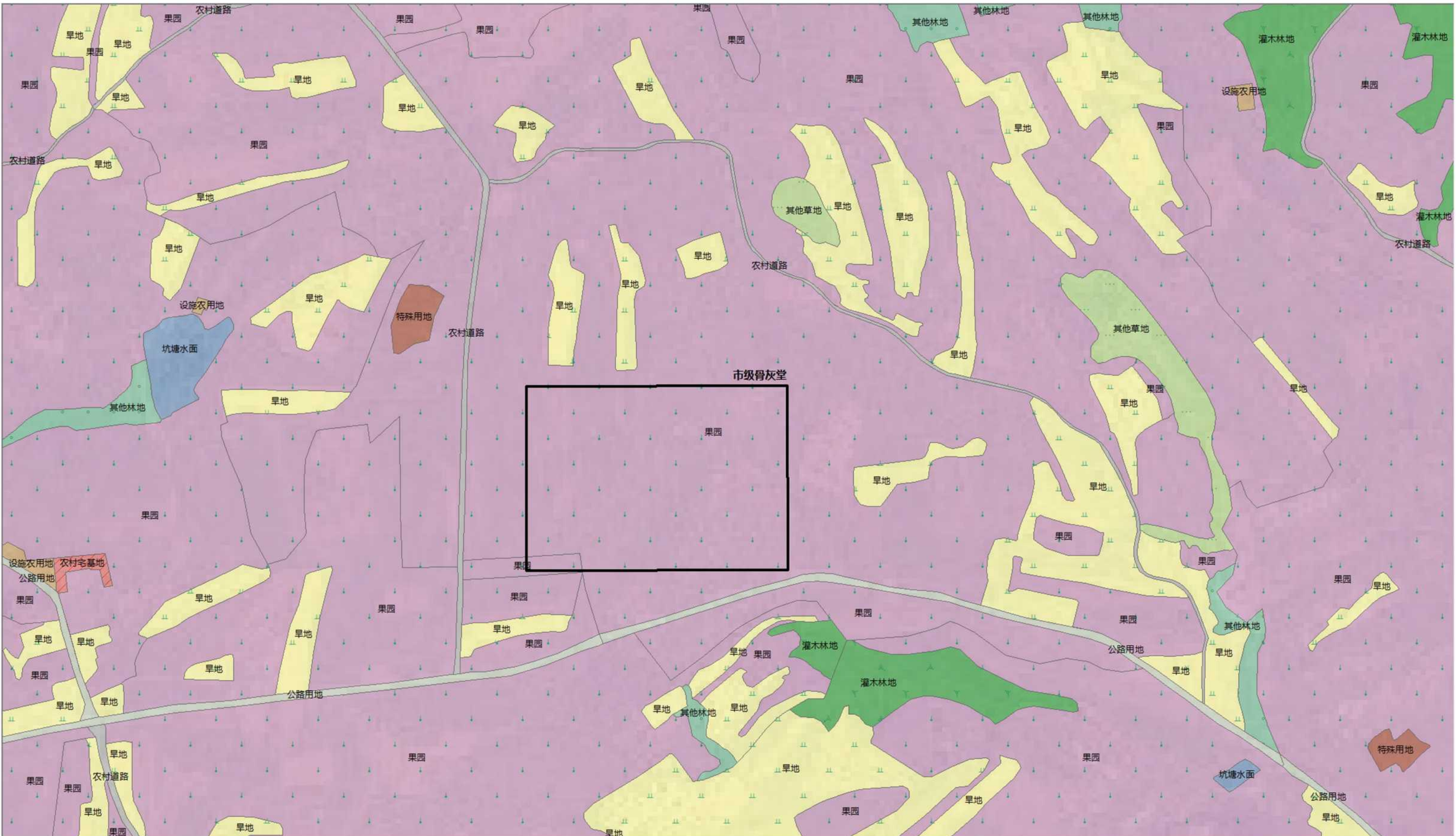


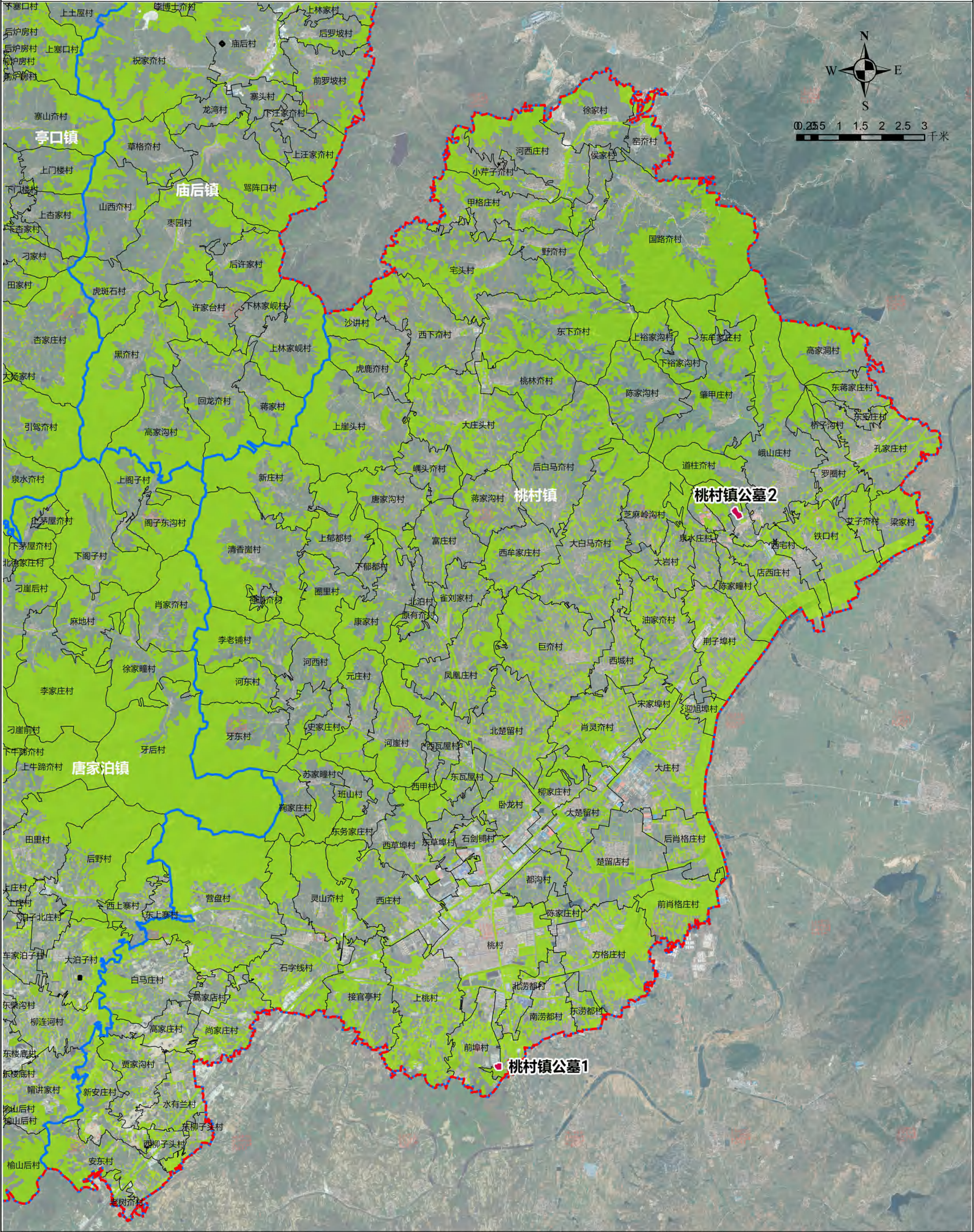


市级公墓与殡仪馆

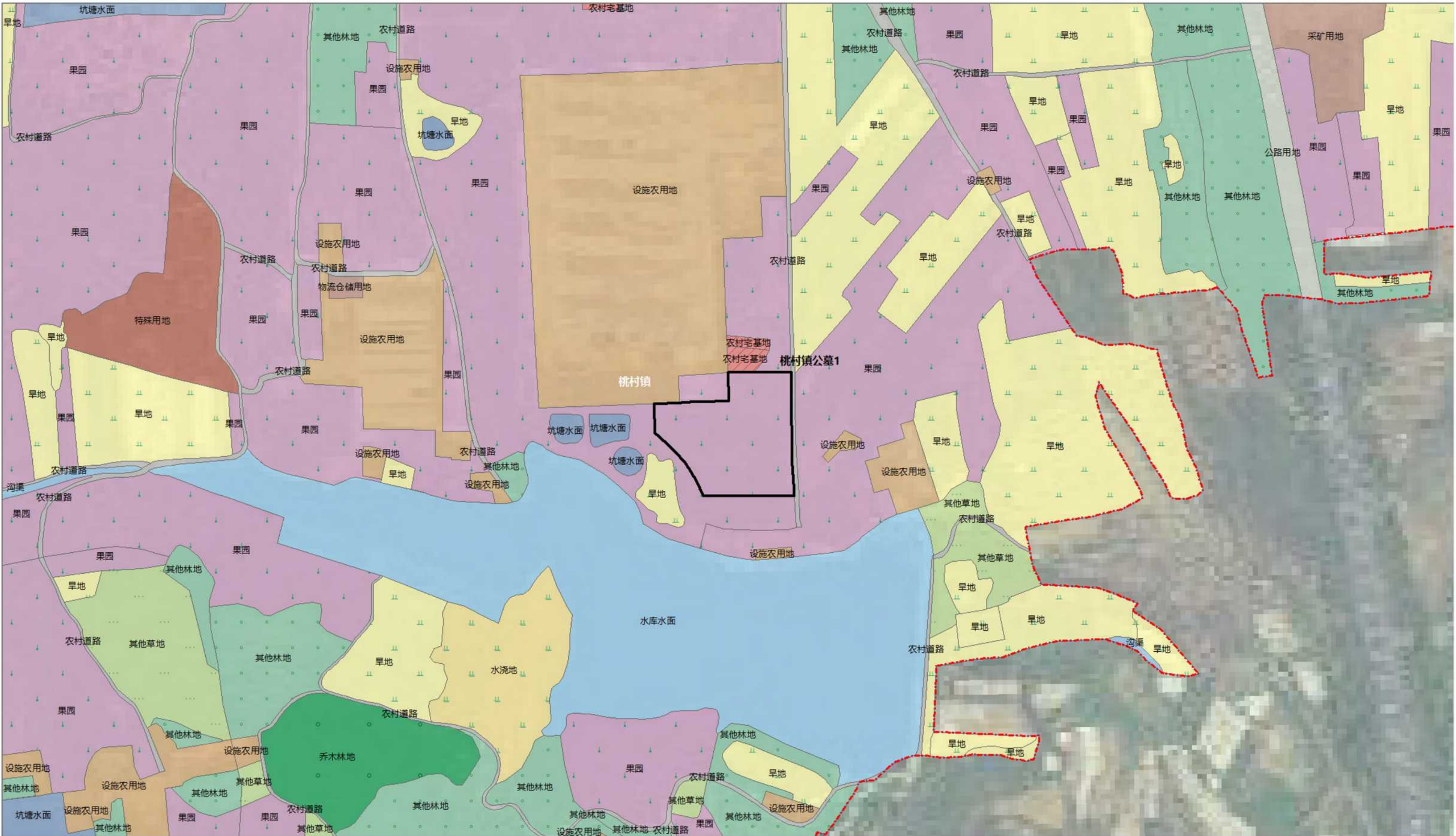


市级骨灰堂

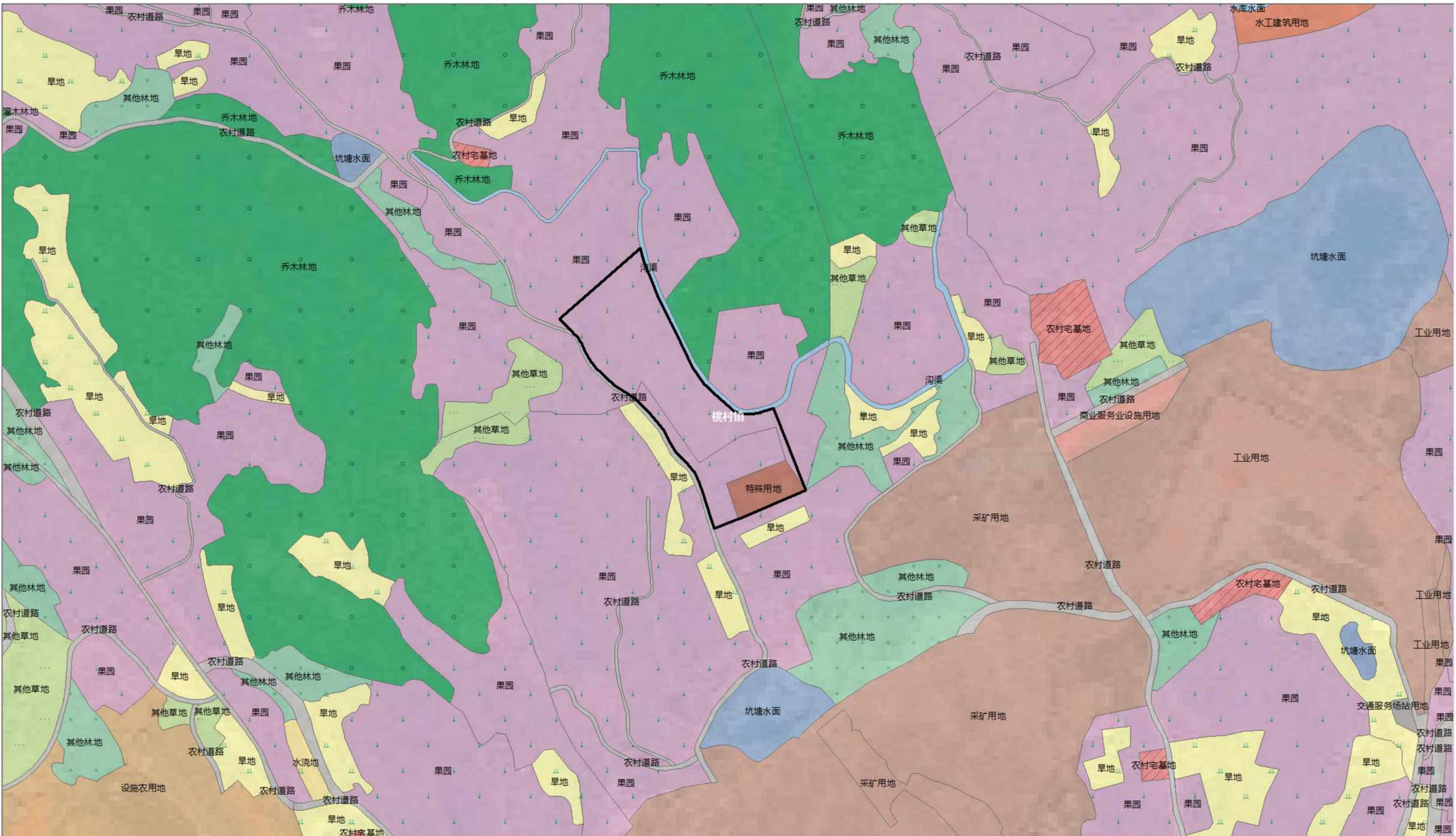


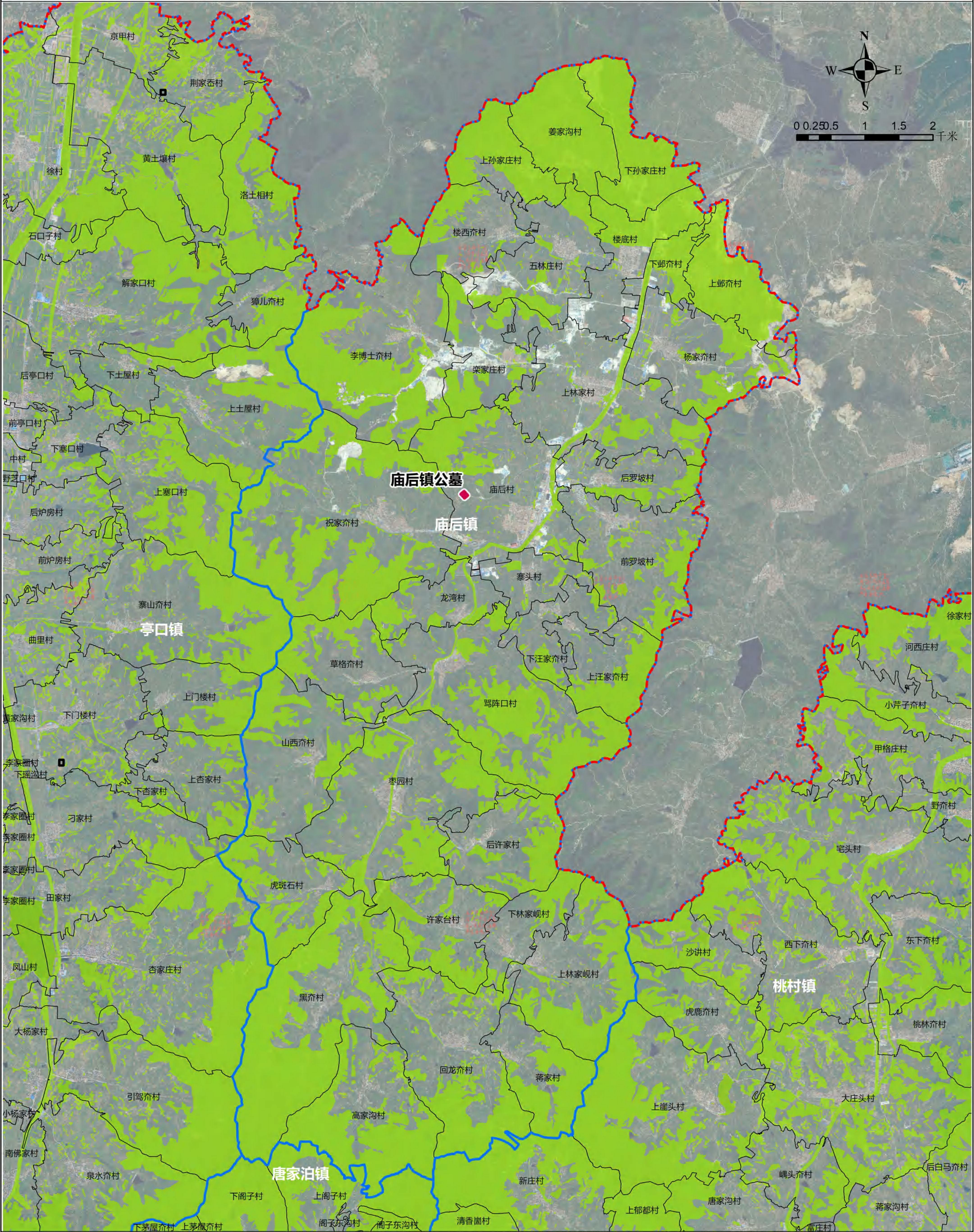


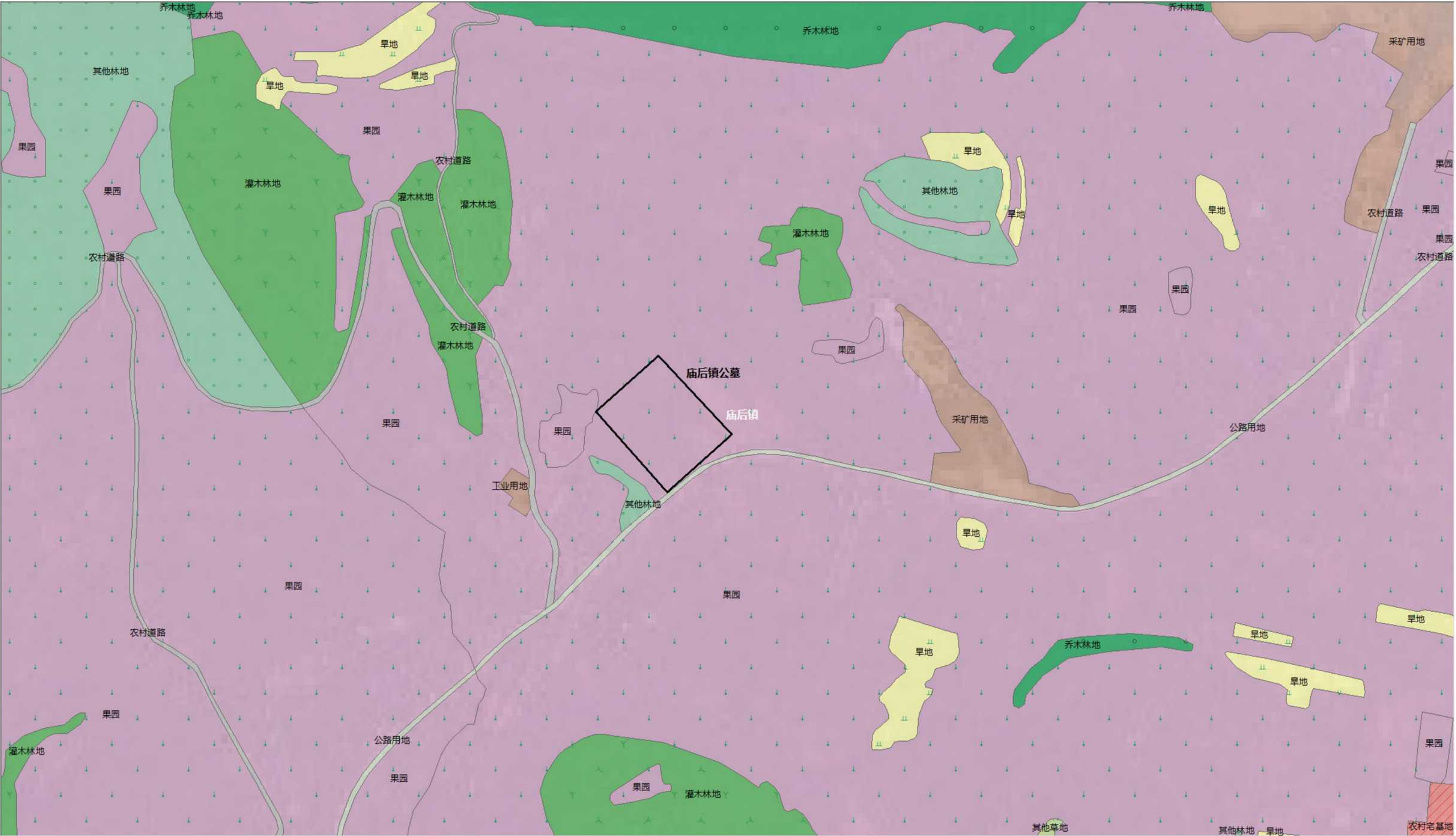
桃村镇公墓1

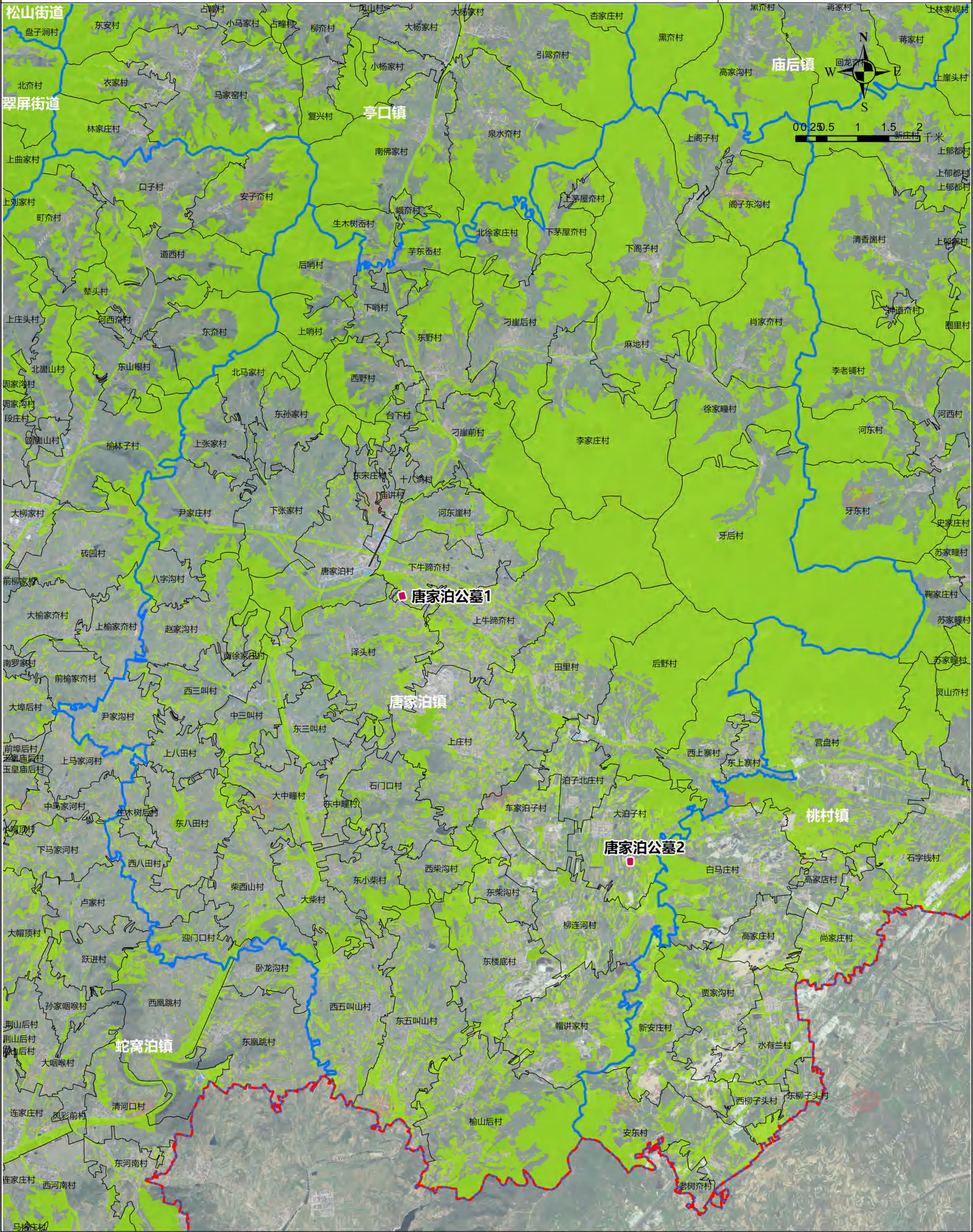


桃村镇公墓2







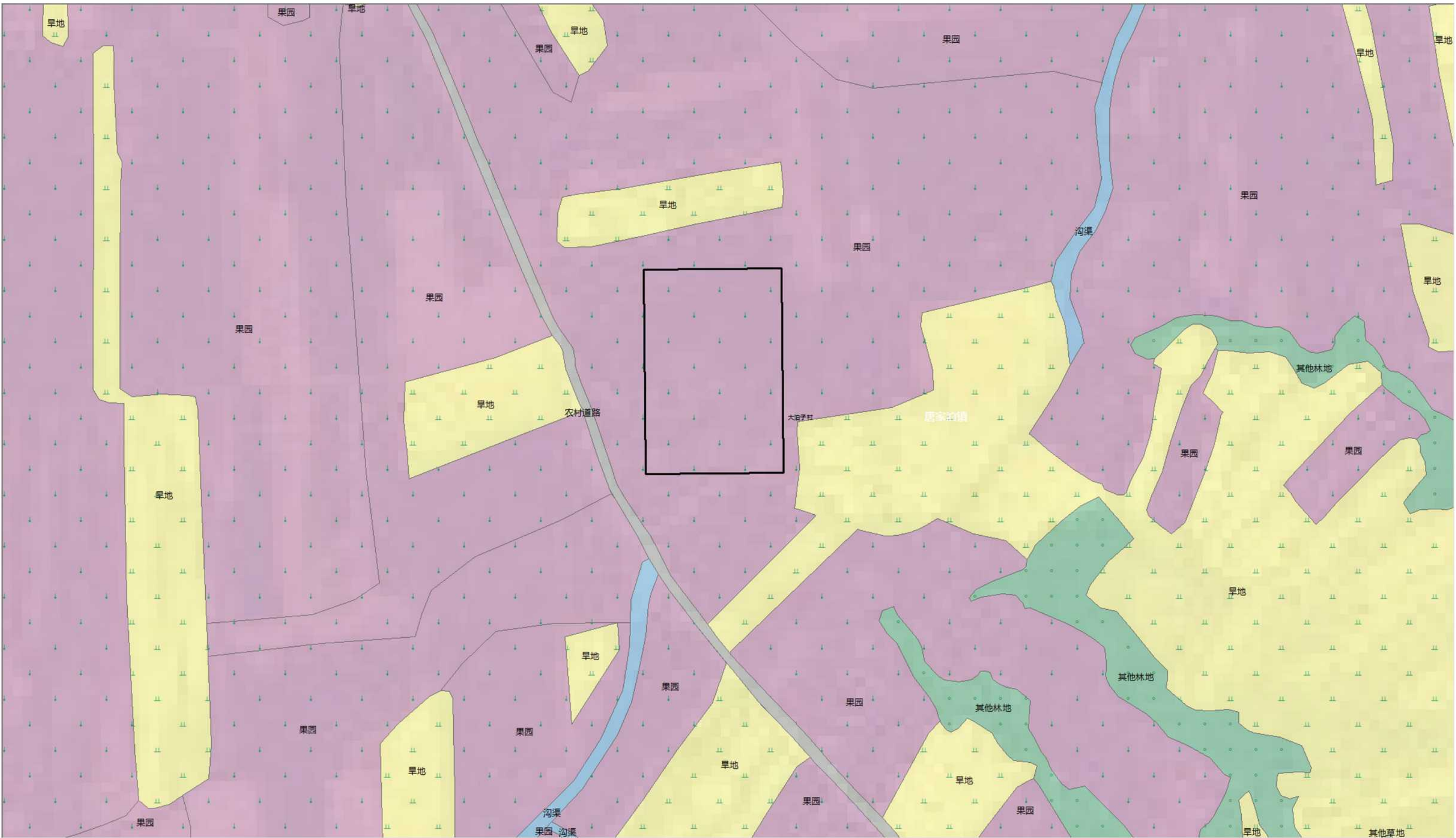


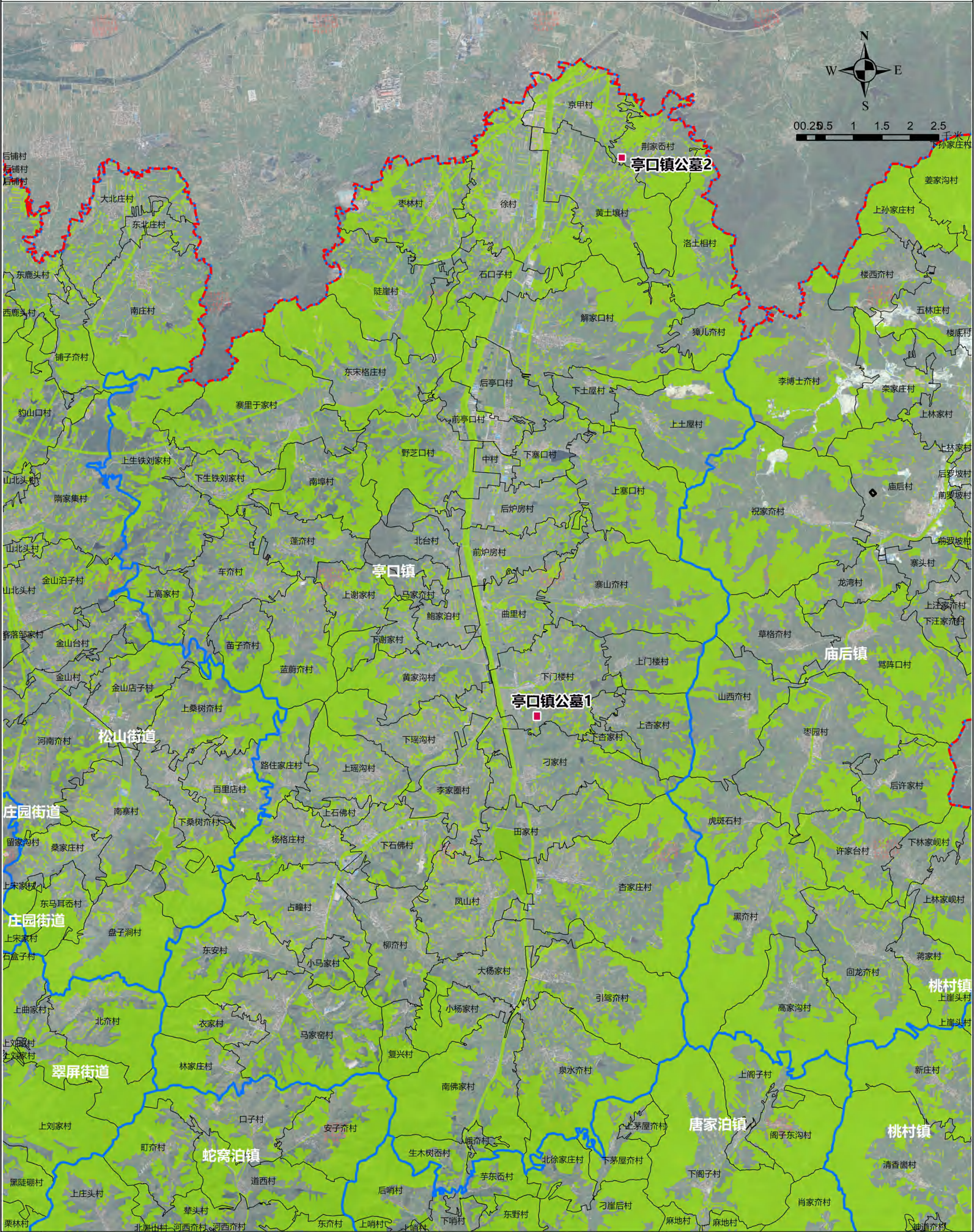
图例	■ 镇级公墓 ■ 禁止建设区	栖霞市民政局		
		日期	2023. 03	15

唐家泊镇公墓1

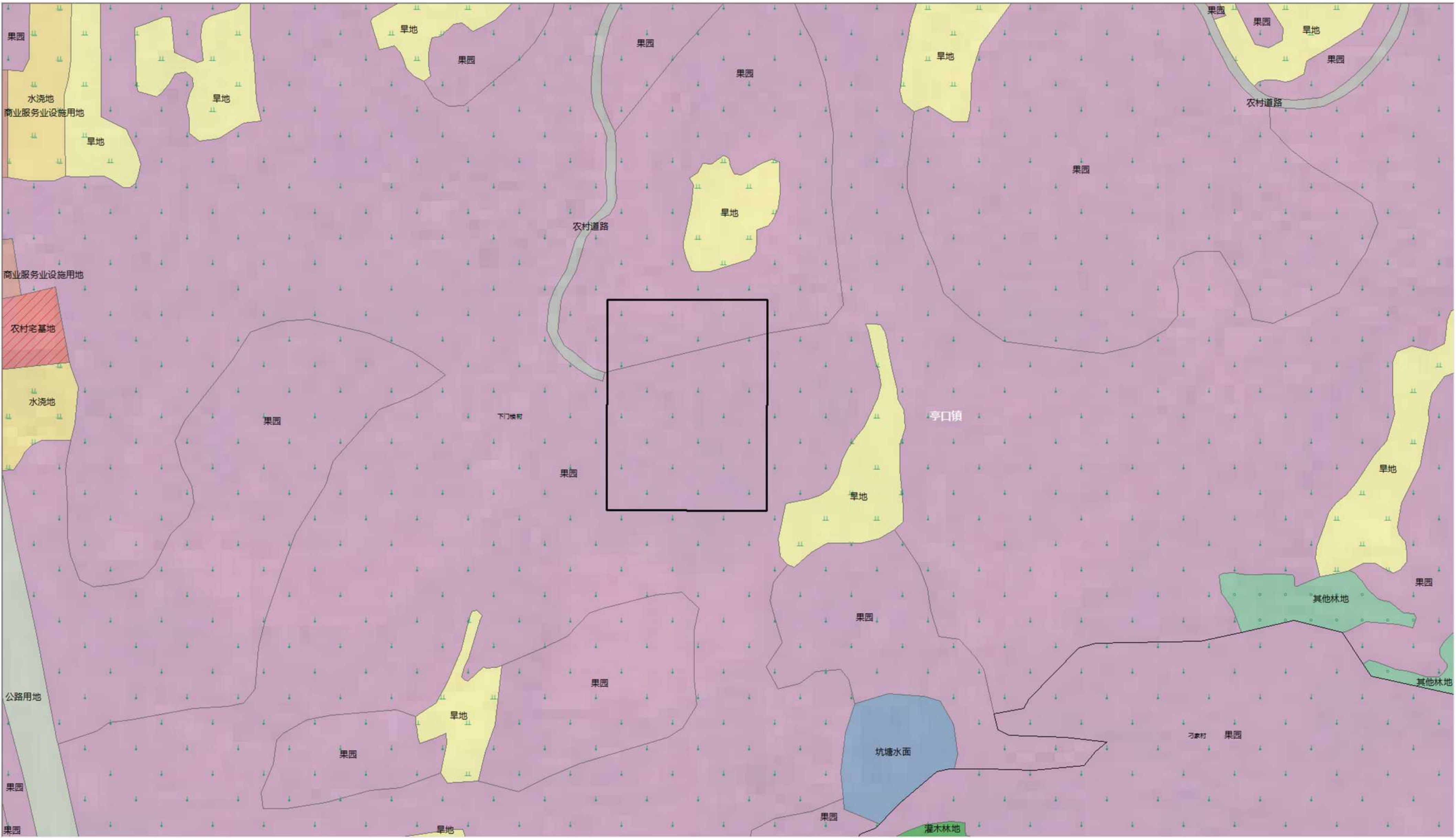


唐家泊镇公墓2

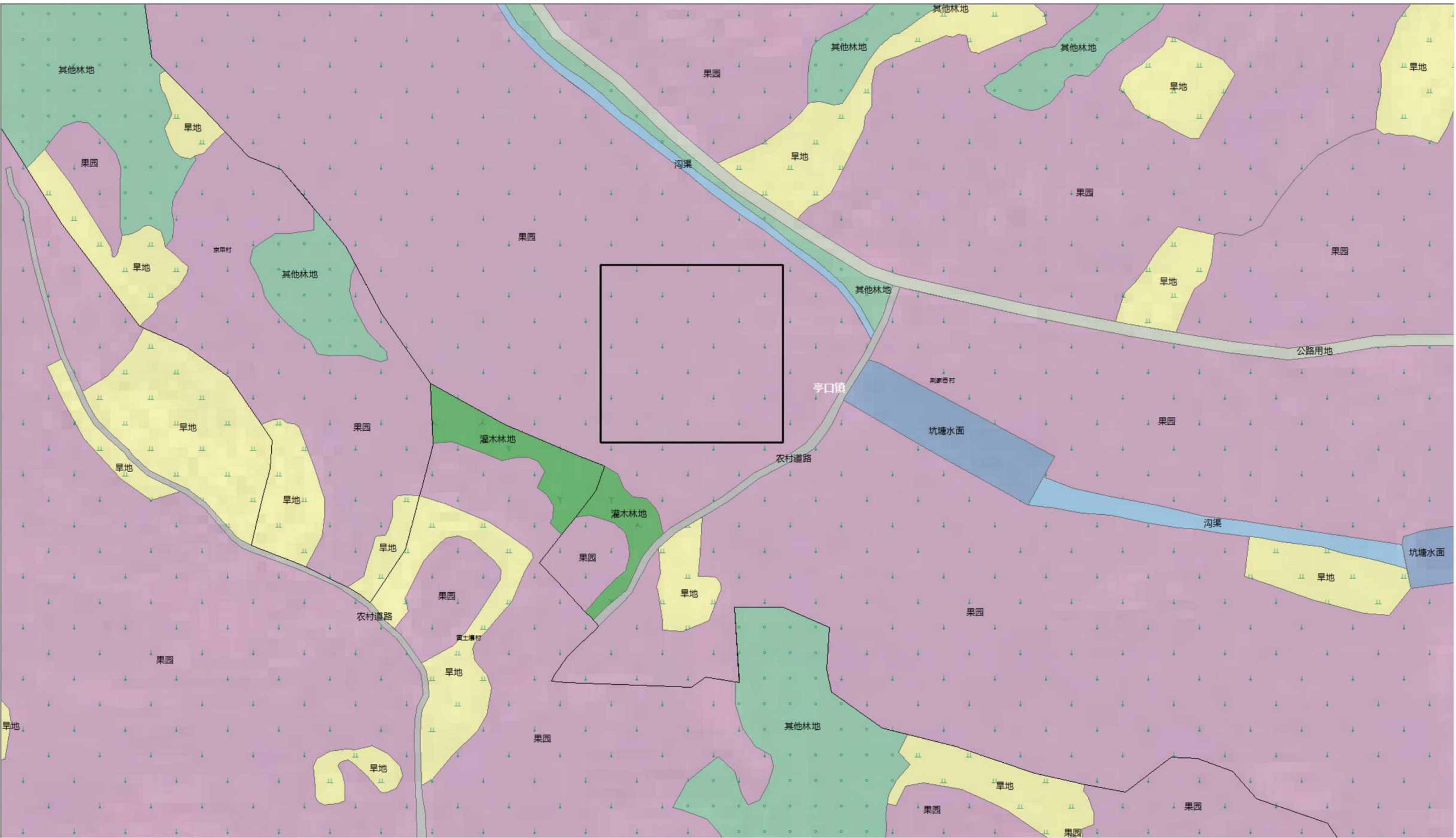




亭口镇公墓1

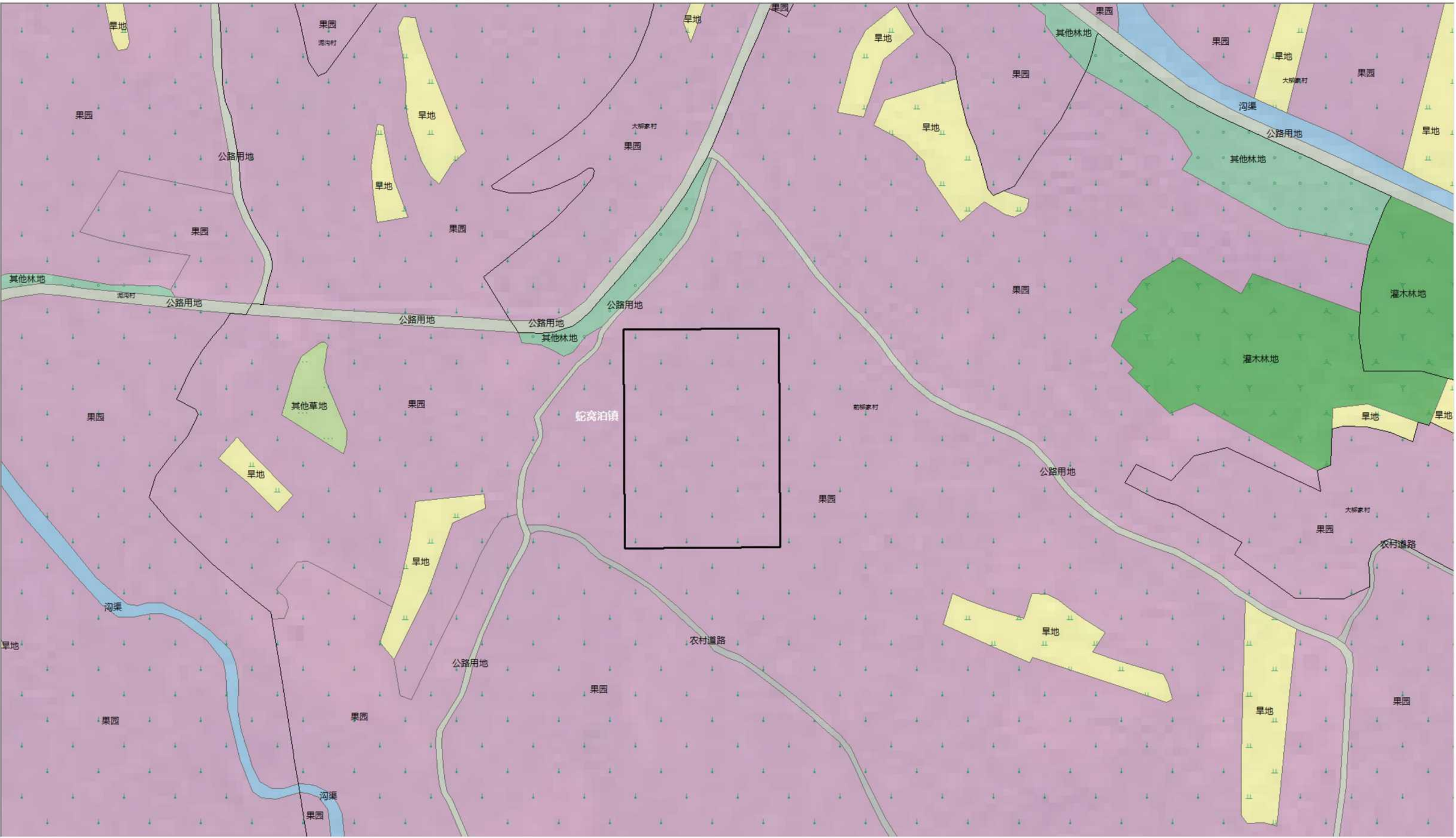


亭口镇公墓2





蛇窝泊镇公墓1



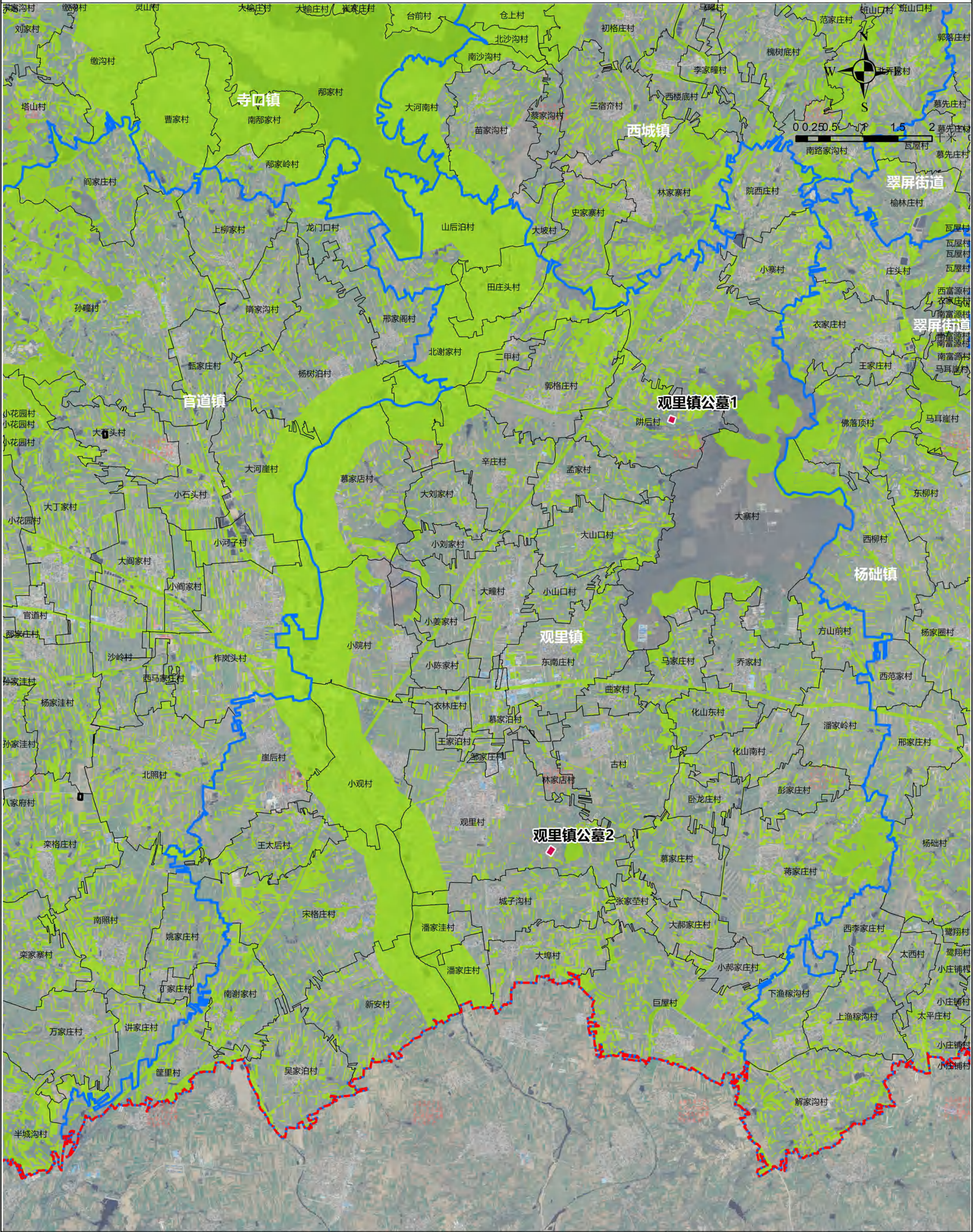
蛇窝泊镇公墓2





图例	镇级公墓 禁止建设区	栖霞市民政局		
		日期	2023. 03	21

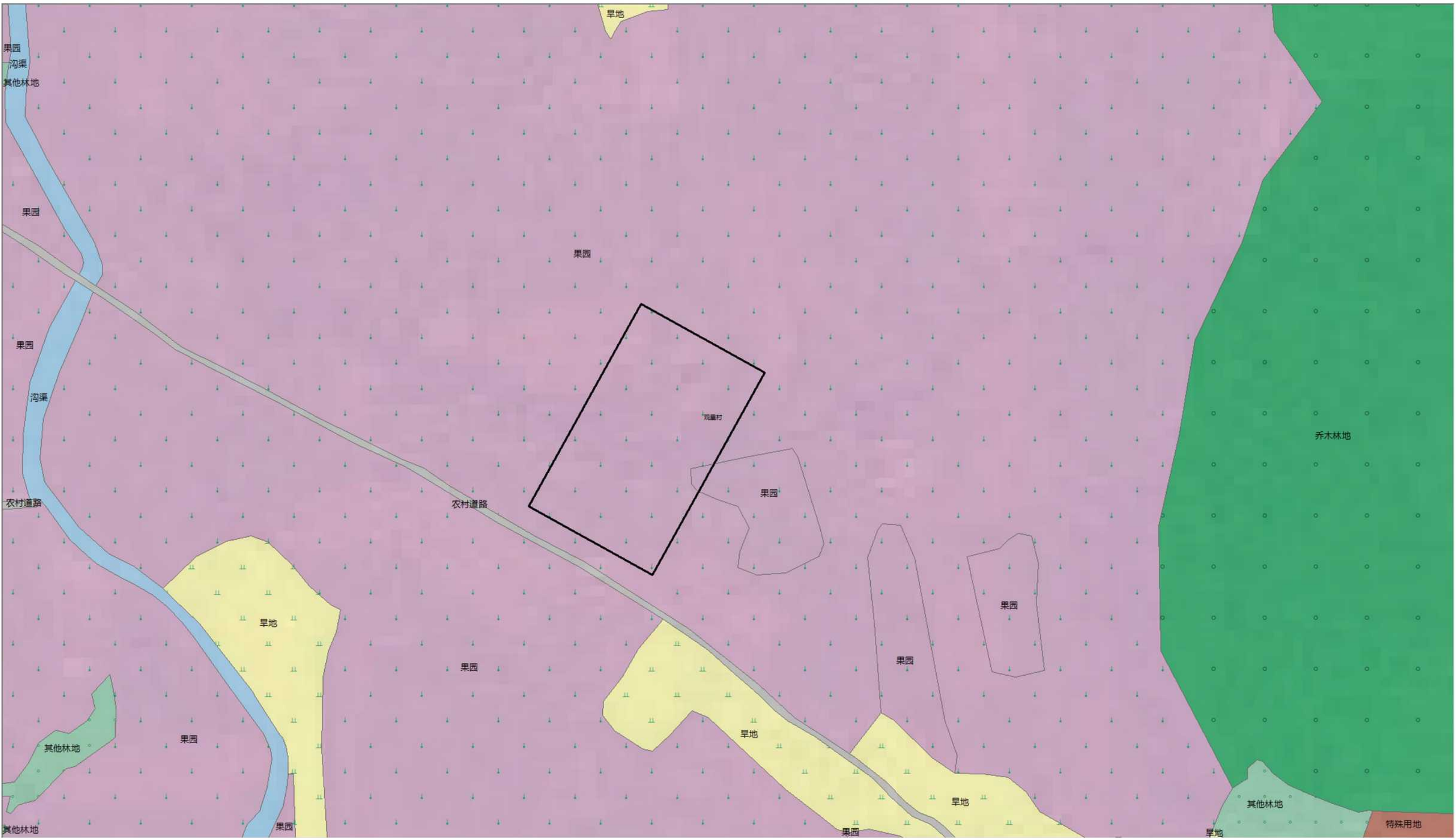




观里镇公墓1



观里镇公墓2

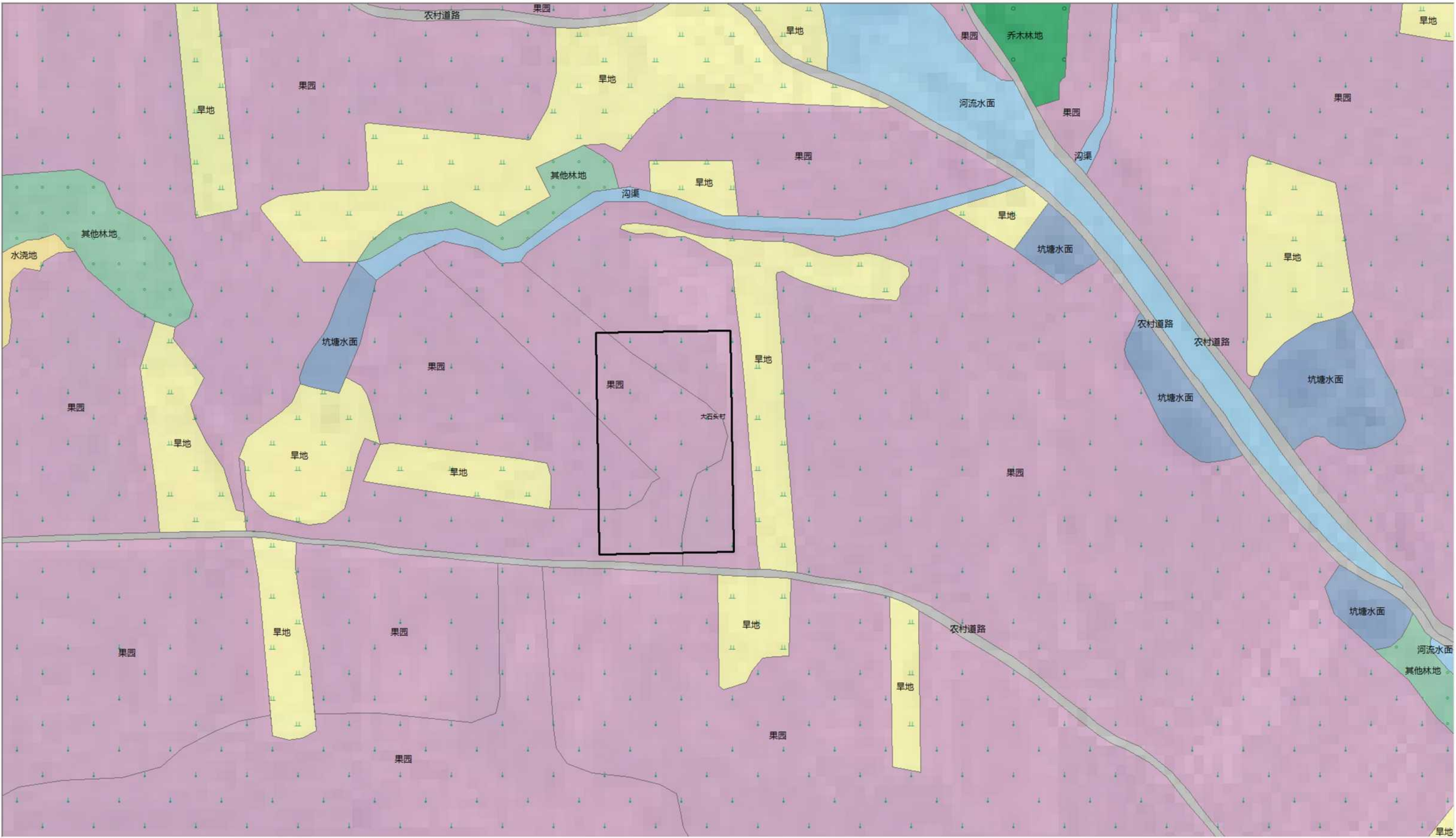


官道镇公墓规划图

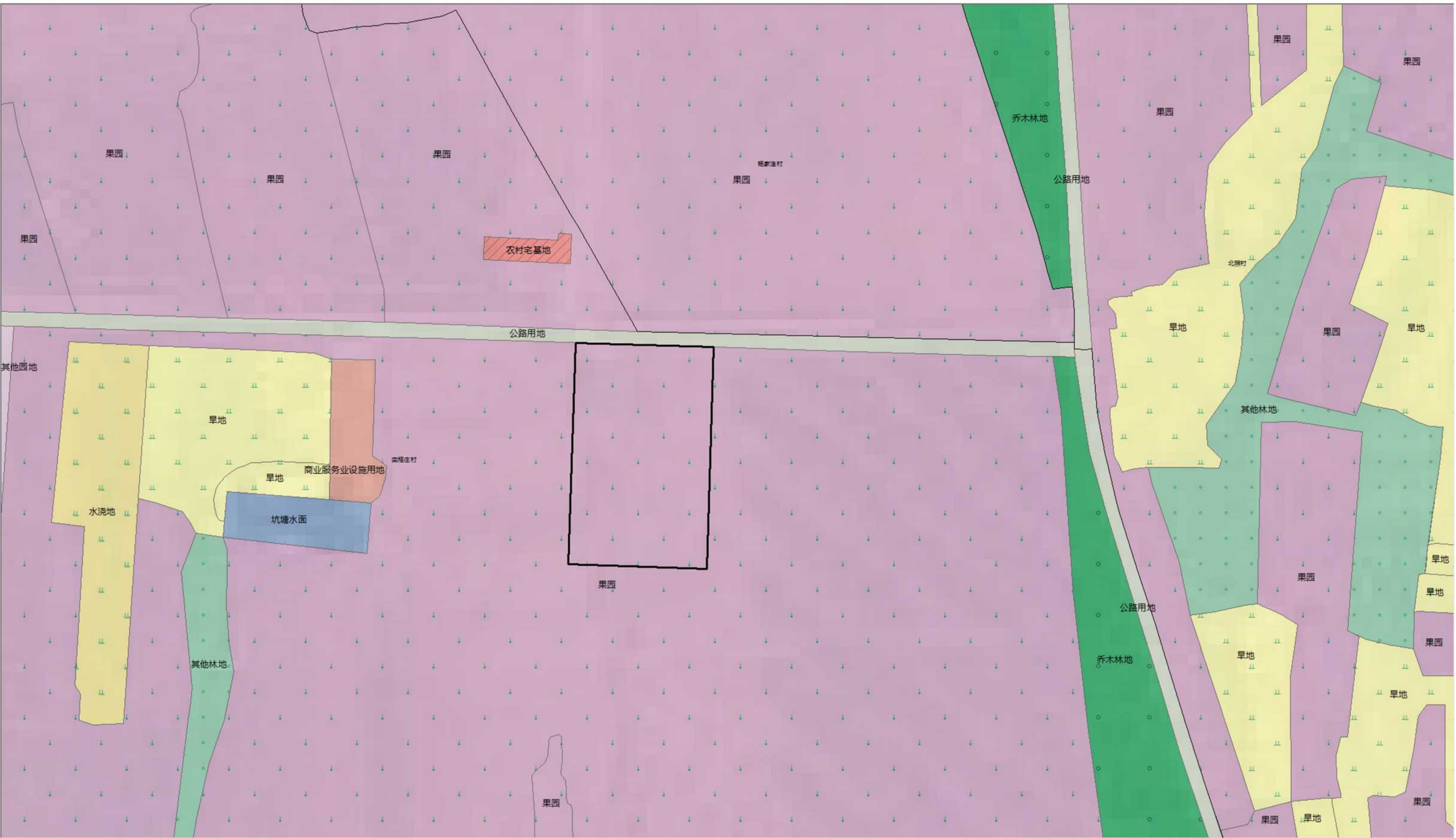


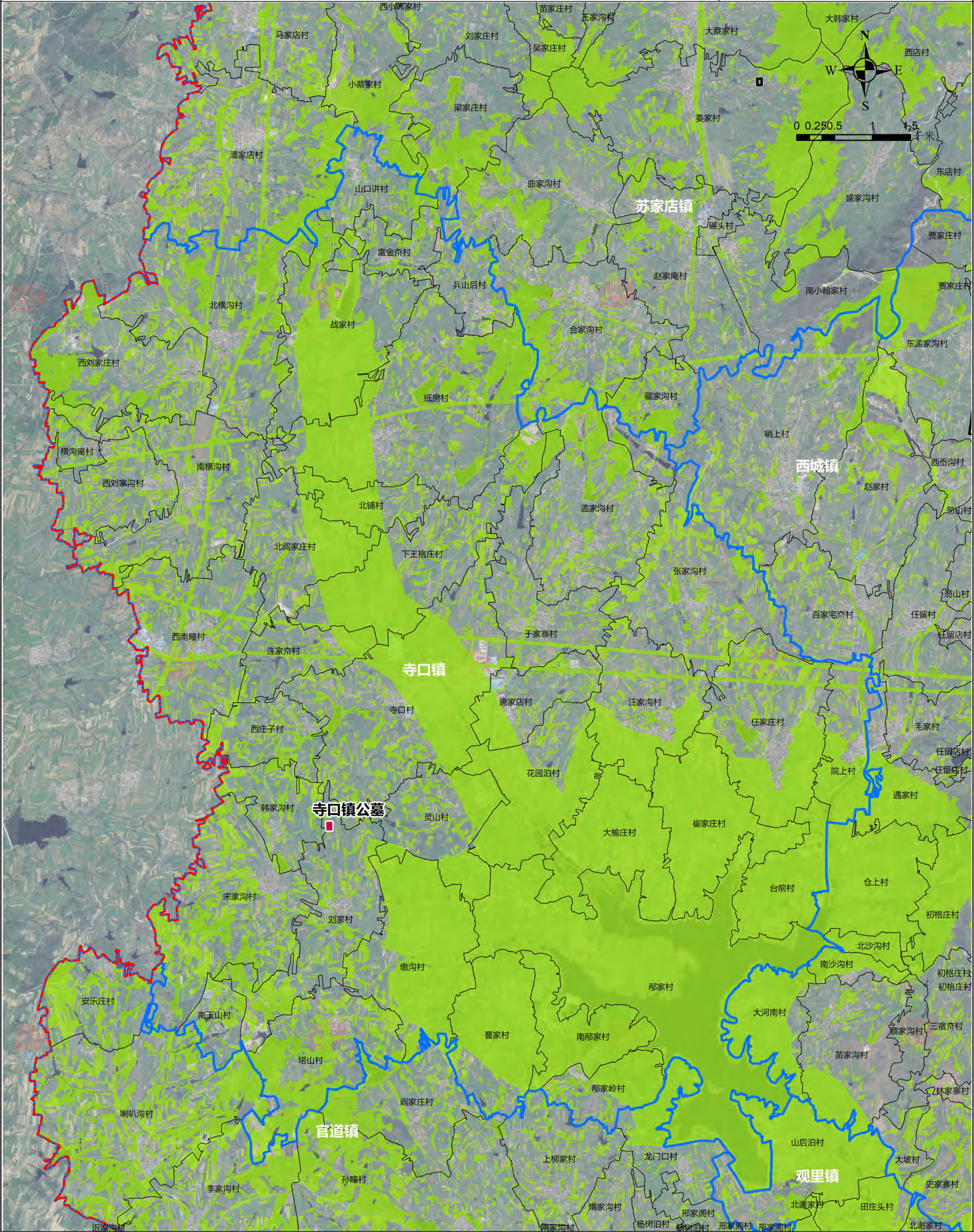
25

官道镇公墓1

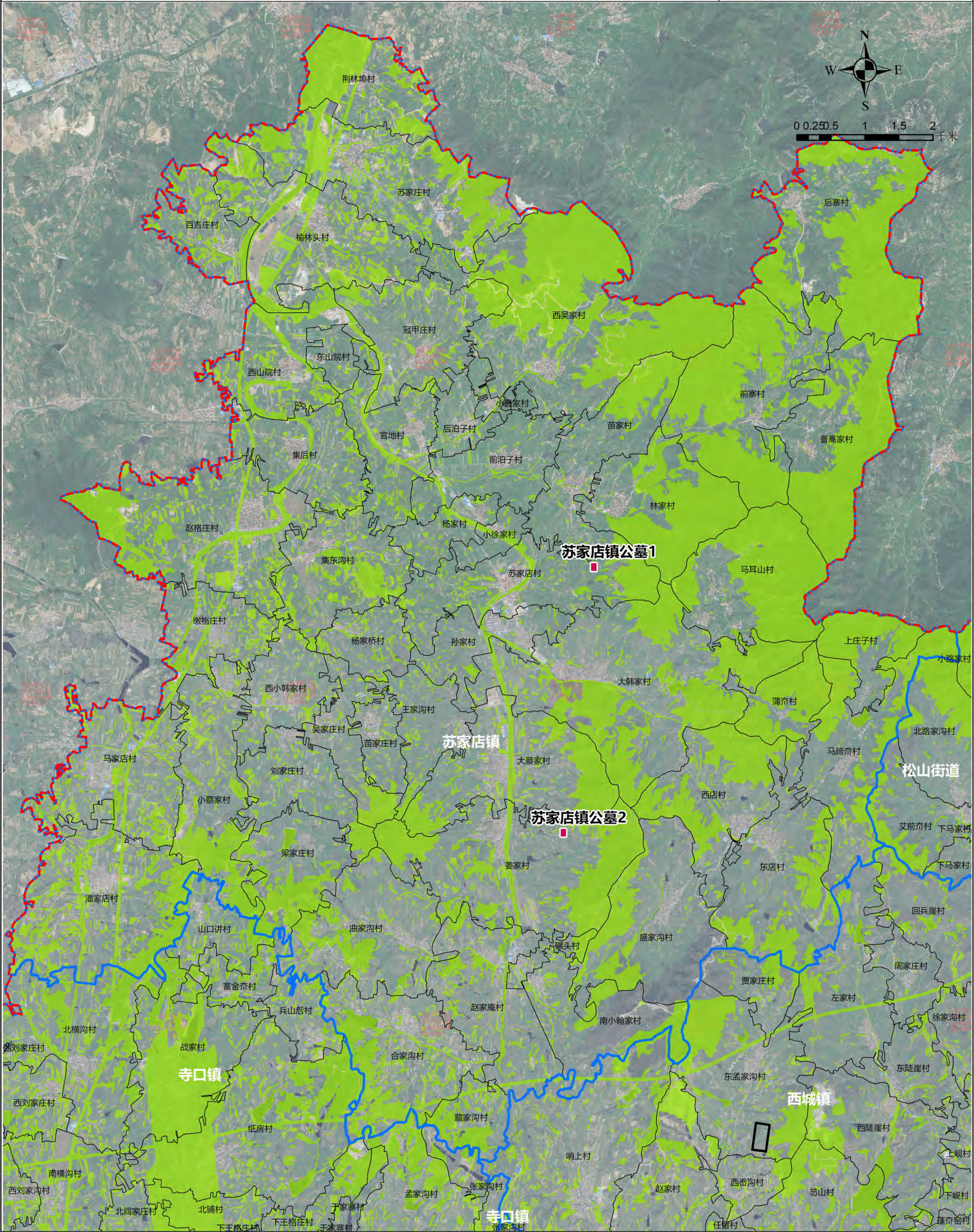


官道镇公墓2

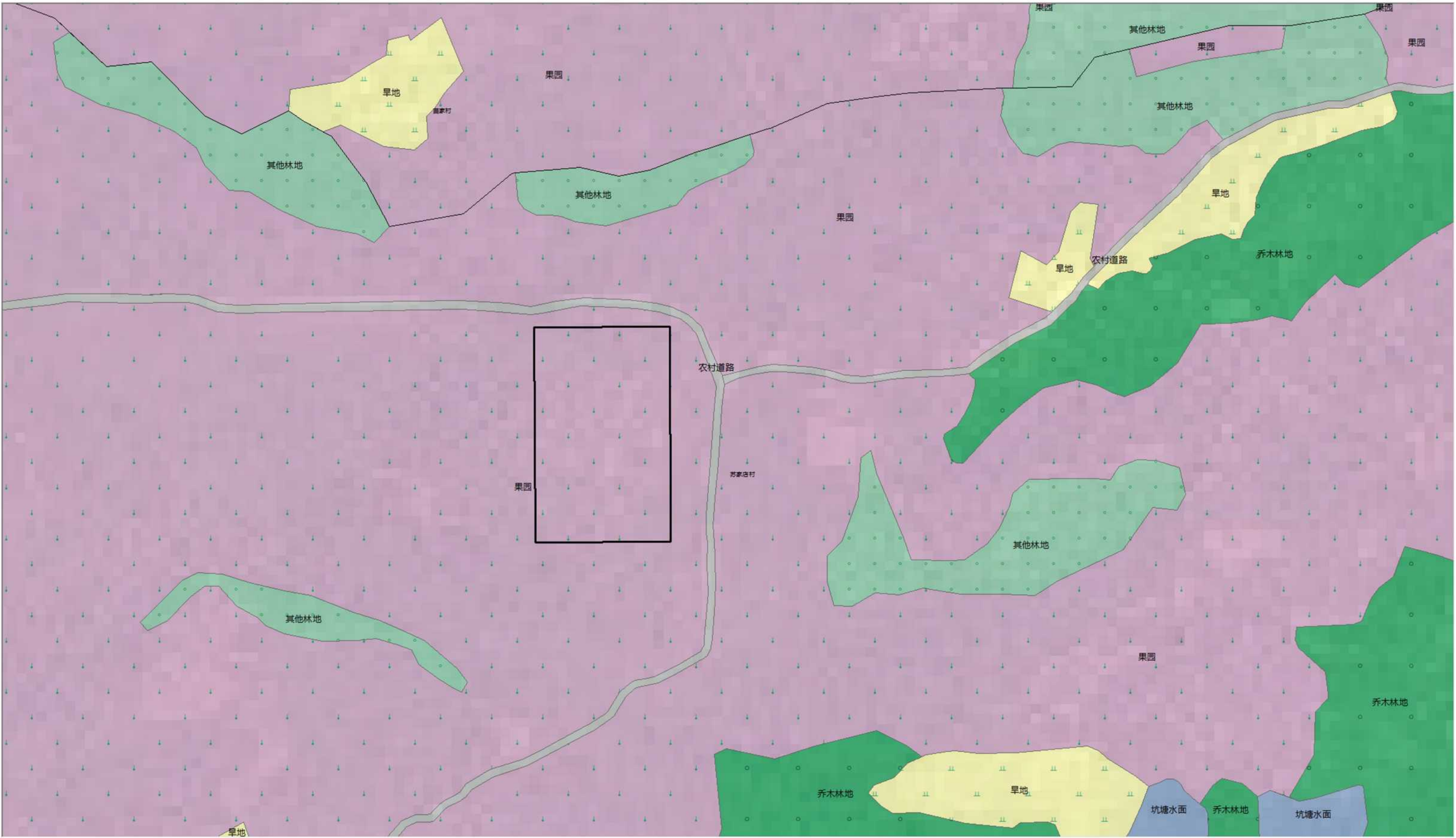








苏家店镇公墓1



苏家店镇公墓2

