

中华人民共和国住房和城乡建设部
中华人民共和国国家发展和改革委员会

城市公益性公墓建设标准

建标 182—2017

2017 北 京

住房城乡建设部 国家发展改革委
关于批准发布《殡仪馆建设标准》
《城市公益性公墓建设标准》的通知

建标〔2017〕60号

国务院有关部门,各省、自治区、直辖市、计划单列市住房城乡建设厅(建委、建设局)、发展改革委,新疆生产建设兵团建设局、发展改革委:

根据住房城乡建设部《关于下达2010年建设标准编制项目计划的通知》(建标〔2010〕180号)要求,由民政部组织编制的《殡仪馆建设标准》《城市公益性公墓建设标准》已经有关部门会审,现批准发布,自2017年9月1日起施行。

在殡仪馆和城市公益性公墓建设项目审批、核准、设计和建设过程中,要严格遵守国家关于严格控制建设标准、进一步降低工程造价的相关要求,认真执行两项建设标准,坚决控制工程造价。

两项建设标准的管理由住房城乡建设部、国家发展改革委负责,具体解释工作由民政部负责。

中华人民共和国住房和城乡建设部
中华人民共和国国家发展和改革委员会
2017年2月23日

前 言

《城市公益性公墓建设标准》是根据住房城乡建设部《关于下达 2010 年建设标准编制项目计划的通知》(建标〔2010〕180 号)的要求,由民政部组织民政部一零一研究所等有关单位共同编制完成。

在编制过程中,编制组遵循《殡葬管理条例》《公墓管理暂行办法》等政策法规,坚持以人为本、方便丧户的原则,在全国不同地区进行了广泛深入的调查研究,总结各地公益性公墓建设的经验教训,在科学论证与分析的基础上,形成了本建设标准的征求意见稿,经广泛征求有关方面的意见、反复修改补充形成了送审稿,经专家审查会通过,进一步修改完善形成报批稿,并经住房城乡建设部、国家发展改革委批准发布。

本建设标准共分五章和一个附录,主要内容包括:总则、建设规模与项目构成、选址与规划布局、面积指标和建筑与有关设施等。

在执行本建设标准的过程中,请各单位注意总结经验、积累资料,如发现需要修改和补充之处,请将意见和有关资料寄交民政部规划财务司(地址:北京市东城区北河沿大街 147 号,邮政编码:100721),以便今后修订时参考。本建设标准的解释工作由民政部规划财务司负责。

主 编 部 门:中华人民共和国民政部

主 编 单 位:民政部一零一研究所

参 编 单 位:广东省广州市殡葬服务中心

上海福寿园实业发展有限公司

江苏省民政厅社会事务处

广东省增城市正果万安园

编制组成员：宫蒲光 冯亚平 刘健 李伯森 孟浩
 缪丽 刘珺 刘伟 王进 杨德慧
 李玉光 周雪媚 张汉平 光焕竹 葛千松
 蔡海军

主要起草人：李玉光 周雪媚 李伯森 杨德慧 姜思朋
 陈霜玲 王永阔 张金玲 付慧群

《千干关...》

《...》

《...》

《...》

目 录

第一章 总 则	(1)
第二章 建设规模与项目构成	(2)
第三章 选址与规划布局	(4)
第四章 面积指标	(5)
第五章 建筑与有关设施	(6)
附录 城市公益性公墓各类用房构成详表	(8)
本建设标准用词和用语说明	(9)
附件 城市公益性公墓建设标准条文说明	(11)

第一章 总 则

第一条 为加强和规范城市公益性公墓建设,合理确定建设内容和建设规模,提高工程项目的决策和建设水平,充分发挥投资效益,满足城镇居民基本丧葬需求,制定本建设标准。

第二条 本建设标准是城市公益性公墓投资决策、项目建设的统一标准,是编制、评估和审批城市公益性公墓项目建议书、可行性研究报告和初步设计的重要依据,也是有关部门对项目建设进行监督检查的尺度。

第三条 本建设标准适用于城市公益性公墓的新建、改建、扩建项目,城市经营性公墓建设可参照执行。

本建设标准所指的城市公益性公墓是不以营利为目的,为城镇居民提供安葬(安放)骨灰的社会公共服务设施。

第四条 城市公益性公墓建设应坚持“节地生态、绿色环保、立足现实、兼顾发展”的原则,科学规划建设经济适用、功能完善、理念先进的城市公益性公墓,对当地的安葬习俗进行积极引导。

第五条 城市公益性公墓的建设应符合当地城市发展规划,合理确定建设规模和水平。

第六条 城市公益性公墓改建、扩建工程应充分利用原有场地、设施,宜保留原有的自然和人文景观,避免大规模的土方改造工程,节约用地。

第七条 城市公益性公墓建设除应符合本建设标准外,尚应符合国家相关法律、法规以及现行标准、规范和定额等的规定。

第二章 建设规模与项目构成

第八条 城市公益性公墓的建设规模应根据骨灰安置总量确定，并与服务人口数量、年死亡率、地区经济发展水平等因素相协调。城市公益性公墓的墓穴安葬数量不宜高于骨灰安置总量的40%，其建设规模分类应符合表1的规定。

表1 城市公益性公墓建设规模分类

类别	骨灰安置总量(个)	服务人口(万人)
一类	75001~90000	>100
二类	45001~75000	60~100
三类	15001~45000	20~60
四类	5000~15000	<20

注:1 骨灰安置总量的测算公式为:骨灰安置总量(个)=公益性公墓服务区域常住人口数量(人)×人口年死亡率×20(个/人)×50%。其中,系数20表示服务年限为20年。

2 城市公益性公墓的最大建设规模不宜超过一类上限。

第九条 城市公益性公墓由墓地建筑及构筑物、房屋建筑、建筑设备、场地等构成。

第十条 城市公益性公墓墓地建筑及构筑物包括骨灰安葬墓穴构筑物、骨灰安放格位建筑及构筑物等。骨灰安葬墓穴包括独立墓穴和合葬墓穴,骨灰安放格位建筑及构筑物包括骨灰楼、骨灰堂、骨灰廊、骨灰墙、骨灰亭、骨灰花坛等。

第十一条 城市公益性公墓房屋建筑包括业务用房、管理用房和附属用房,各类用房详见附录。

第十二条 城市公益性公墓建筑设备包括建筑给排水、建筑通风、建筑照明、建筑采暖、建筑电气等设备。

第十三条 城市公益性公墓场地包括集散广场、祭扫场地、绿地、道路及公共停车场等。

第三章 选址与规划布局

第十四条 城市公益性公墓的选址应优先利用荒山瘠地,并符合《殡葬管理条例》的相关规定。

第十五条 城市公益性公墓的总体规划布局应根据骨灰安置数量、祭扫人流、车流状况进行总体规划、分期实施,功能分区明确,布局合理。应结合自然环境,有效组织墓区划分、建筑物和构筑物设置、园林绿化、道路交通、供电及给排水分布等。

第十六条 城市公益性公墓应按功能分为骨灰安置区、业务办公区和公共服务区等,有条件的城市公益性公墓可根据需求设置生命文化教育功能区。其中,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。各功能区的设置应符合以人为本、流程简洁、绿色文明等要求。

第十七条 城市公益性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%。

第十八条 城市公益性公墓在规划设计时应确保排水畅通。

第十九条 城市公益性公墓内道路应有明显标识,通向骨灰安置区的道路应有环行路。城市公益性公墓道路出入口不应少于2个,出入口最大宽度不宜大于10m。

第四章 面积指标

第二十条 城市公益性公墓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）。

第二十一条 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楼递减原则确定。

第二十二条 城市公益性公墓业务用房、管理用房及附属用房使用面积应符合表 2 的规定。城市公益性公墓房屋建筑的使用面积系数宜为 75%。

表 2 业务用房、管理用房及附属用房使用面积 (m^2)

项目构成	一类	二类	三类	四类
业务用房	700~900	500~700	300~500	200~300
管理用房	400~550	300~400	200~300	100~200
附属用房	850~1100	650~850	450~650	250~450

注：1 接近骨灰安置总量低值的城市公益性公墓，其使用面积指标宜采用表 2 指标低值，接近骨灰安置总量高值的，其使用面积指标宜采用表 2 指标高值，中间部分采用插入法确定。

2 各地可根据实际需求，在不增加各类用房总面积的情况下，适当调整用房类别和用房面积。

第五章 建筑与有关设施

第二十三条 城市公益性公墓应结合骨灰安置、祭扫等特点,合理确定其建筑标准。

第二十四条 城市公益性公墓的建筑装修应体现庄重、美观、大方的特点。

第二十五条 城市公益性公墓的建筑物安全性和建筑抗震等级应符合国家现行有关标准的规定。

第二十六条 城市公益性公墓的建筑物应符合国家建筑节能的相关标准;业务用房的内装修应满足安全和吸音要求;管理用房的内装修按办公用房建筑装修标准执行;建筑耐火等级和消防设施的配置应符合国家有关建筑防火设计规范的规定。

第二十七条 骨灰安葬墓穴区和骨灰安放格位区应按照墓区整体规划施工建造。骨灰安葬墓穴提倡地面不建墓基、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。骨灰楼、骨灰堂等建筑不宜高于6层,倡导建设骨灰廊、骨灰墙、骨灰亭、骨灰花坛等设施。

第二十八条 城市公益性公墓骨灰安放格位区的用房建筑应符合现行行业标准《殡仪馆建筑设计规范》JGJ 124的有关规定。

第二十九条 城市公益性公墓骨灰格位安放建筑内应配置骨灰寄存架设施。

第三十条 城市公益性公墓应根据当地经济条件并结合实际需求,为不保留骨灰者建立统一的纪念设施。

第三十一条 城市公益性公墓各类用房应具备良好的通风条件,自然通风不能满足要求时,应配备相应的机械通风设施。

第三十二条 城市公益性公墓应根据实际需求配置信息技术、通信、广播和安全防范系统等设备。

附录 城市公益性公墓各类用房构成详表

表 3 城市公益性公墓各类用房构成详表

项 目		类 型			
		一类	二类	三类	四类
业务用房	业务厅(含咨询洽谈室、收银处)	√	√	√	√
	悼念室	√	√	√	○
	商品部	√	√	√	○
	档案信息室	√	√	√	○
	其他(客户休息区、卫生间、公共空间等)	√	√	○	○
管理用房	办公室	√	√	√	√
	监控室	√	√	○	○
	财务室	√	√	√	√
	会议室	√	√	√	√
附属用房	值班室	√	√	√	√
	活动室	√	√	○	○
	食堂	√	√	√	○
	宿舍	√	√	√	√
	警卫室	√	√	○	○
	设备用房	√	√	○	○
	库房	√	√	○	○
	车库	√	√	○	○
	花房	√	√	○	○
	公共卫生间	√	√	√	√

注：“√”表示应具备该用房；“○”表示可具备该用房。

本建设标准用词和用语说明

1 为便于在执行本建设标准条文时区别对待,对要求严格程度不同的用词说明如下:

1)表示很严格,非这样做不可的:

正面词采用“必须”,反面词采用“严禁”;

2)表示严格,在正常情况下均应这样做的:

正面词采用“应”,反面词采用“不应”或“不得”;

3)表示允许稍有选择,在条件许可时首先应这样做的:

正面词采用“宜”,反面词采用“不宜”;

4)表示有选择,在一定条件下可以这样做的,采用“可”。

2 条文中指明应按其他有关标准执行的写法为:“应符合……的规定”或“应按……执行”。

附 件

城市公益性公墓建设标准

建标 182 — 2017

条 文 说 明

目 录

第一章	总 则	(15)
第二章	建设规模与项目构成	(20)
第三章	选址与规划布局	(24)
第四章	面积指标	(27)
第五章	建筑与有关设施	(31)

第一章 总 则

第一条 本条阐述了制定城市公益性公墓建设标准的目的和依据。

殡葬事业是一项特殊的社会公益服务事业,党和政府高度重视殡葬事业的发展与改革。殡葬改革是破千年旧俗、树一代新风的社会改革,关系人民群众切身利益,关系社会主义精神文明建设和生态文明建设,关系党风政风民风。公墓作为殡葬业的重要组成部分,不仅承担着安葬死者的基本功能,更是社会文明进步的有效载体。为有效管理公墓和相关的墓葬行为,国家先后制定了一批法律、法规和规范性文件。

《殡葬管理条例》第五条提出:“在实行火葬的地区,国家提倡以骨灰寄存的方式以及其他不占或者少占土地的方式处理骨灰”。《公墓管理暂行办法》第三条提出:“公墓是为城乡居民提供安葬骨灰和遗体的公共设施。公墓分为公益性公墓和经营性公墓”。《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》(民发〔2009〕170号)中提出,要“改善殡葬设施,提高公共服务能力”“重点加强城乡公益性骨灰存放设施建设”“始终坚持以实现群众殡葬改革愿望、满足群众丧葬需求、维护群众殡葬权益为出发点和落脚点,不断深化殡葬改革,提升为民服务能力,促进殡葬事业科学发展,实现殡葬改革上水准,人民群众得实惠”“把深化殡葬改革与维护人民群众基本殡葬权益结合起来,实现基本殡葬公共服务均等化”“对基本殡葬服务,政府要加大投入”“充分发挥公益性殡葬事业单位在提供基本殡葬服务、保障群众殡葬权益方面的重要作用”“建立起殡葬救助保障制度、殡葬管理体制和运行机制,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,骨灰处理生态化,殡葬习俗文明化,殡葬设施现代化”。

长期以来,城市公益性公墓的缺位给社会带来了一些问题,如城市经营性公墓垄断了城市公墓市场,公墓价格虚高,使得城市居民在丧葬公墓消费方面选择余地少,百姓需求难以得到有效满足,影响了社会和谐。尽管截至 2012 年我国现有公墓总数 1597 个,穴位数 10527010 个,当年销售穴位数 509679 个,当年安葬数 434744 个(据《2013 中国民政统计年鉴》,中国统计出版社),但是由于缺乏必要的建设标准,城市公益性公墓的建设还存在着许多亟待解决的问题,包括中、东、西部建设存在地区差异的问题;建筑超大墓、豪华墓造成土地资源严重浪费的问题;墓型设计单一,墓地绿化面积小,道路狭窄造成祭祀节日人流、车流拥堵现象;缺乏专用焚烧设备造成焚烧祭品污染环境等问题。自 2012 年起,部分省份不同程度地开展了城市公益性公墓建设工作,但全国总体上仍处于起步和试点阶段。“十二五”期间,政府更加关注保障和改善民生工作,为建设城市公益性公墓提供了强有力的政策形势和背景。

为了合理确定新建和改建、扩建城市公益性公墓的建设规模和水平,完善配套设施,规范建筑布局和设计,制订相关建设标准尤为必要。通过本建设标准的编制和实施,能够进一步加强和规范城市公益性公墓的建设,引导城市公益性公墓向节地葬、生态葬方向发展,提高投资效益、环境效益和社会效益,保护人民群众合法殡葬权益,满足城镇居民基本丧葬需求。

依据《中华人民共和国城市规划法》,本建设标准所称城市是指国家按行政建制设立的直辖市、市、镇。

第二条 本条阐述了编制城市公益性公墓建设标准的作用。

本建设标准是为城市公益性公墓建设项目决策服务及合理确定城市公益性公墓建设水平的全国统一标准,是工程项目决策和建设中有相关政策、技术和经济等综合性宏观要求的技术文件。

本建设标准的直接使用者是各级政府的有关决策部门和检查监督部门。相关使用者包括城市公益性公墓经营者、建筑设计单位、设计咨询单位、建设项目可行性报告编制单位等。城市公益性

公墓建设项目的可行性研究报告、设计任务书均应符合本建设标准的控制要求,其工程建设的初步设计方案以及建设水平也应按本建设标准提出的要求进行控制。本建设标准的实施有利于规范政府投资行为,加强工程项目的科学管理,合理确定投资规模和建设水平,充分发挥投资效益、环境效益和社会效益。本建设标准的编制严格按照工程建设标准编制的规程,经过深入调研、论证,并广泛听取有关单位和专家的意见,从我国国情出发,立足现实、兼顾发展、适度超前,具有可行性。因此本建设标准是城市公益性公墓建设的全国统一标准。

第三条 本条阐述了城市公益性公墓建设标准的适用范围。

本建设标准主要适用于城市公益性公墓的新建、改建、扩建项目。利用外资、中外合资、中外合作和非政府组织等投资建设的经营性公墓,可参照本建设标准的有关规定执行。经营性公墓中公益性墓区的建设,宜参照本建设标准的有关条款执行。

城市公益性公墓不包括遗体安葬。尊重少数民族的丧葬习俗,特殊情况如允许土葬的地区,应按照规定予以安葬。

第四条 本条阐述了城市公益性公墓建设标准的原则。

《殡葬管理条例》第五条提出:“在实行火葬的地区,国家提倡以骨灰寄存的方式以及其他不占或者少占土地的方式处理骨灰。县级人民政府和设区的市、自治州人民政府应当制定实行火葬的具体规划,将新建和改造殡仪馆、火葬场、骨灰堂纳入城乡建设规划和基本建设计划”。第七条提出:“省、自治区、直辖市人民政部门应当根据本行政区域的殡葬工作规划和殡葬需要,提出殡仪馆、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,报本级人民政府审批”。

中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于党员干部带头推动殡葬改革的意见》提出:“无论是在火葬区还是在土葬改革区,党员、干部都应当带头实行生态安葬,采取骨灰存放、树葬、花葬、草坪葬等节地葬法,积极参与骨灰撒散、海葬或者深埋、不留坟头”。

城市公益性公墓的建设还必须与所在地区的社会、经济状况

相适应,同时要根据当地的实际情况,处理好实际需求与未来发展的关系。因此,城市公益性公墓的建设应坚持“节地生态、绿色环保、立足现实、兼顾发展”的原则,增强科学性,避免盲目性、随意性。

第五条 本条阐述了城市公益性公墓建设用地的规划。

《殡葬管理条例》第十一条提出:“严格限制公墓墓穴占地面积和使用年限。按照规划允许土葬或者允许埋葬骨灰的,埋葬遗体或者埋葬骨灰的墓穴占地面积和使用年限,由省、自治区、直辖市人民政府按照节约土地、不占耕地的原则规定”。

《民政部关于加快殡葬事业发展的意见》(民事发〔1995〕27号)中提出:“公墓建设要科学规划,合理布局,必须经殡葬管理部门批准后兴建。城市公用墓地要从严控制,限制发展”。

《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》(民发〔2009〕170号)中提出:“改革土葬、节约殡葬用地”“节约土地、保护环境、移风易俗、减轻群众负担”“创新骨灰安葬方式,推广节地葬法,倡导不保留骨灰,实现骨灰安葬多样化,降低占地安葬比例。规范公墓管理,保护生态环境。制定完善公墓建设规划,从严审批经营性公墓”。

《关于党员干部带头推动殡葬改革的意见》(中办发〔2013〕23号)中提出:“注重统筹规划,提高保障水平”“各级党委和政府要立足实际,制定和完善殡葬事业发展规划”“并纳入当地国民经济和社会发展规划”“重点完善殡仪馆、骨灰堂、公益性公墓等基本殡葬公共服务设施,逐步形成布局合理、设施完善、功能齐全、服务便捷的基本殡葬公共服务网络,为推动殡葬改革创造有利条件”。

城市公益性公墓的建设应符合当地城市规划,应按照“生态节地、立足现实、兼顾发展”的原则,根据所在地区和公墓自身的发展情况,对墓区进行一次性科学规划。经有关部门批准后,可根据实际需要和财力、物力等条件,一次或分期实施。这是总结 50 多年来公墓建设的经验和教训而采取的一项扬长避短、效果明显的有力措施,其目的在于限制不循规划、随意建设、任意扩大公墓规模

等违反管理科学和公墓自身发展规律的不正确做法。任意进行改建、扩建,极易导致整个公墓功能区发生设置不合理、流程混乱、管线阻塞等弊端。严格执行本条规定,按照规划进行建设,注重园林化、个性化、艺术化的设计,改变以往公墓水泥化、白石化等不良现象,使公墓始终保持适度的规模、合理的布局、科学的流程和良好的环境,满足群众安置骨灰和节日祭扫的基本需求,同时也发挥公墓追思缅怀、传承文化、发扬提升等新的功能。

第六条 本条对改建、扩建城市公益性公墓的工程改造进行了规定。

根据城市的人口数量变化或城区发展等需要,允许改建或扩建城市公益性公墓,但在进行改建、扩建的时候,原有场地、设施能够利用的要充分利用。勤俭节约、减少用地应成为城市公益性公墓改建、扩建工程必须遵循的原则之一。

第七条 本条明确了城市公益性公墓建设标准与国家现行法律、法规以及标准、规范和定额等的关系。

本建设标准在编制过程中充分考虑了国家现行的相关法律、法规及标准、规范和定额等的规定和要求。随着国家标准化、规范化工作的推进,必将有更多的标准、规范、定额、指标陆续发布,凡与城市公益性公墓建设相关的国家新编或新修订的有关标准、规范和要求,均应遵照执行,同时还应符合国家和地方现行有效的其他有关标准、规范的规定。

第二章 建设规模与项目构成

第八条 本条阐述了城市公益性公墓建设规模的分类及确定依据。

根据城市公益性公墓要为公民提供基本丧葬服务的原则,充分考虑我国城市公益性公墓建设的实际和发展趋势,并参考国内外先进的公墓设计理念,城市公益性公墓的建设规模以其服务覆盖区的骨灰安置总量为主要依据进行分类,以公益性公墓服务人口数量、年死亡率、经济发展水平等因素确定建设规模。在测算城市公益性公墓的骨灰安置总量时,应满足本服务区域内死亡人口20年内的最大骨灰安置量。骨灰安置总量应按以下公式测算:

$$\text{骨灰安置总量(个)} = \text{公益性公墓服务区域常住人口数量(人)} \\ \times \text{人口年死亡率} \times 20(\text{个/人}) \times 50\%$$

其中,城市公益性公墓的服务对象为公墓服务区域的常住人口。根据《国务院关于调整城市规模划分标准的通知》(国发〔2014〕51号),常住人口包括:居住在本乡镇街道,且户口在本乡镇街道或户口待定的人;居住在本乡镇街道,且离开户口登记地所在的乡镇街道半年以上的人;户口在本乡镇街道,且外出不满半年或在境外工作学习的人。

人口年死亡率指公益性公墓服务区域常住人口前三年的平均死亡率。

系数20表示服务年限为20年。

系数50%表示公益性公墓的实际骨灰安置量占当地骨灰安置需求量的估算比例。根据国家及地方的相关政策,结合各地城市公益性公墓建设推进及经营性公墓骨灰安置存量情况,确定此比例。《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》(民发〔2009〕170号)中提出:“制定完善公墓建设规

划,从严审批经营性公墓”“公益性骨灰存放设施完善的地区,要认真研究经营性公墓控制机制,除纳入规划的外,原则上不再许可建设经营性公墓或扩大既有公墓占地面积”。《辽宁省人民政府关于实施城乡公益性公墓建设工程的意见》(辽政发〔2013〕7号)提出:“全省50%的县(市)、涉农区建有1处城市公益性公墓”,据调研,辽宁省沈阳、鞍山等4个城市的公益性公墓,其安置骨灰量约占当地骨灰安置总量的30%~40%。陕西省人民政府《关于推进城乡殡葬改革和公益性公墓建设的意见》(陕政发〔2012〕28号)提出:“坚持公益性公墓全覆盖。每个市、县、区至少要建一个城市公益性公墓。经营性公墓要在其墓园内至少划出30%的墓位用于公益事业,实行限价销售”。江苏省民政厅《关于加强经营性骨灰公墓管理的意见》提出:“今后三年内原则上不再发展新的经营性公墓和增设新的墓区”。

在实际使用中应注意,伴随我国老龄化社会进程加快,人口年死亡率有逐渐增加的趋势。随着我国城镇化进入高速发展时期,城市公益性公墓的服务人口数量也会逐渐增加。以服务人口为100万人的城市公益性公墓为例,按人口死亡率7.5‰、服务年限20年计算,骨灰安置总量约为7.5万个。这里需要说明两点,第一点:一类城市公益性公墓骨灰安置总量上限为9万个,这是因为公墓规模过大,会造成清明祭扫期间大量的人流、车流过度集中(据估算,一份骨灰平均约有4.5人祭扫),既不方便群众办理丧事,也不利于城市公益性公墓的管理,因此规定城市公益性公墓的最大骨灰安置总量不宜超过9万个,针对大城市、特大城市和超大城市,应按照国家总体规划布局要求,可建设多个城市公益性公墓。第二点:四类城市公益性公墓骨灰安置总量少于5000个时,按5000个规模建设,若建设规模低于此下限,将造成运营困难、集约化管理不利,也不符合“兼顾发展”的原则。

《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》(民发〔2009〕170号)中提出:“创新骨灰安葬方式,推广节地葬法,倡导不保留骨灰,实现骨灰安葬多样化,降低占地安葬

比例”。民政部等9部门联合印发的《关于推行节地生态安葬的指导意见》(民发〔2016〕21号)中指出:着力加强城镇公益性公墓、骨灰堂等基本殡葬公共服务设施建设,提供树葬、撒散、骨灰存放、小型墓等多样化节地生态安葬方式,原则上新建城镇公益性公墓的节地生态安葬率达到100%。对于新建城市公益性公墓的规划设计,应逐渐减少墓穴安置数量,逐步增加骨灰格位安放数量,提倡少占地、节地和不占地等生态葬式葬法。因此,本建设标准规定城市公益性公墓中墓穴安葬数量不宜高于骨灰安置总量的40%。

第九条 本条明确了城市公益性公墓建设工程的主要组成部分。

这是根据城市公益性公墓承担的安葬、安放骨灰的服务功能和城市公益性公墓开展正常业务与管理工作的需要提出的建设内容。城市公益性公墓的基本功能是提供骨灰安放(或安葬)设施与服务,但随着城市的建设发展和人民生活水平的提高,公墓的原有功能已不能很好地满足人民物质和精神方面的需求,公墓也逐渐衍生了其他功能,如追思缅怀、文化传承、城市绿化、提供休闲场所等。城市公益性公墓建设需要完成这些功能,必须有相应的公墓面积、建筑物、构筑物、专用设施设备、园林绿化及配套服务等支撑。

第十条至第十三条分别对城市公益性公墓的构成进行了解释。

第十条 本条明确了城市公益性公墓墓地建筑及构筑物的基本项目。

依据《公墓管理暂行办法》的相关规定,并充分考虑土地节约和环境保护的因素,大力提倡壁葬、塔葬、墙葬和花葬、树葬、草坪葬等节地生态葬式。需要说明的是,采用骨灰格位安放等节地生态葬式能够有效减少占地面积,提高城市公益性公墓的土地利用率,缓解城市公墓土地的紧缺问题,但由于受“入土为安”传统思想的影响,短时间内独立墓穴、合葬墓穴还将存在。随着社会的发展及人们观念的转变,可通过减少墓穴占地面积和安葬时间,循序渐进代替墓穴安葬,逐步扩大骨灰格位安放和生态安葬的数量。

城市公益性公墓基地建筑及构筑物包括骨灰安葬墓穴构筑物、骨灰安放格位建筑及构筑物、遗物祭品焚烧专用设备。城市公益性公墓中的构筑物包含骨灰安葬墓穴、骨灰墙、骨灰花坛等，骨灰安放格位建筑包括骨灰楼、骨灰堂、骨灰廊、骨灰亭等。

第十一条 本条明确了城市公益性公墓功能用房的分类。

根据其使用功能，城市公益性公墓用房分为业务用房、管理用房和附属用房三类。

业务用房是为群众提供办理骨灰安置业务的基本用房，包括业务厅(包含咨询洽谈室、收银处)、悼念室、商品部、档案信息室、其他区域(客户休息区、卫生间、公共空间)等，应尽可能满足群众丧葬和祭祀的需求。

管理用房和附属用房是确保城市公益性公墓管理工作正常运行和服务工作有效开展所必须具备的基本用房。管理用房包括办公室、监控室、财务室、会议室等；附属用房包括值班室、活动室、食堂、宿舍、警卫室、设备用房、库房、车库、花房、公共卫生间等。其中，设备用房包括专用焚烧设备、供电、给排水、采暖通风、安保、通信、空调、网络及消防等设备用房。

骨灰安置、悼念、祭祀是城市公益性公墓服务的核心内容，而不同类型的城市公益性公墓由于其安置骨灰数量、地域差异及习俗等不同，提供的服务项目和用房的设置也不尽相同。城市公益性公墓可依据各项用房的使用功能进行适当调整，突出特色，满足群众的基本需求。

第十二条 本条明确了城市公益性公墓建筑设备的内容。

第十三条 本条明确了城市公益性公墓应设置的场地。

为给群众提供良好的祭扫服务环境，并考虑到公墓节日祭扫高峰期的人流、车流拥堵状况，设置相应的集散广场、祭扫场地、绿地、道路及停车场等场地。

第三章 选址与规划布局

第十四条 本条对城市公益性公墓的选址进行了规定。

1992年《公墓管理暂行办法》中明确提出：“建立公墓应当选用荒山瘠地”。城市公益性公墓选址要从长远的角度来考虑，除满足当前需求外，还应考虑20年~50年后当地群众的安葬需求及对生态环境的影响。因此规定城市公益性公墓的选址应优先利用荒山瘠地，并符合《殡葬管理条例》的相关规定。

第十五条 本条对城市公益性公墓的总体规划布局原则进行了规定。

公墓是一个特殊的公共建筑设施，其基本功能是满足当地群众进行骨灰安置和祭扫。由于在清明节、冬至、春节等祭祀节日里，会有大量人流涌入公墓内前去祭奠扫墓，因此在对城市公益性公墓进行总体规划布局时不仅要考虑骨灰安置量，还应考虑祭扫高峰时人流、车流状况，一般按照一个墓穴有4.5人祭扫进行设计。同时，公墓总体规划应布局合理，功能分区明确。基于公墓内骨灰安葬墓穴区分批分片开发的特点，公墓在建设中可分期实施。积极推广墓碑小型化、艺术化、多样化，提高公墓容积率，加大殡葬用地的循环利用，并结合自然环境，有效组织墓区划分、建筑物和构筑物设置、园林绿化、道路交通、供电及给排水分布。

第十六条 本条规定了城市公益性公墓的功能分区。

由于安置骨灰是城市公益性公墓的主要功能，因此，公墓内最主要的功能区为骨灰安置区（包括骨灰安葬墓穴区、骨灰安放格位区和骨灰生态循环区），其次为业务办公区和公共服务区。其中，骨灰安葬墓穴区主要由骨灰安葬墓穴构筑物构成，提倡墓碑小型

化、微型化,最大限度降低硬化面积;骨灰安放格位区主要由骨灰立体安葬建筑及构筑物构成,应满足群众祭扫和安全管理的需求,提倡结合当地历史人文、融合生命文化教育理念进行设计建设;骨灰生态循环区为不保留骨灰的安葬方式,包括骨灰植树、植花、植草、撒散等节地生态安葬方式,倡导使用可降解容器或直接将骨灰藏纳土中,不设硬质墓穴和墓碑,应结合自然条件,保证骨灰的生态循环和景观维护。

第十七条 本条明确了城市公益性公墓墓区建设应体现园林化的要求。

城市公益性公墓墓区建设应坚持绿色环保的发展理念,在注重公墓实用性的基础上,提高绿化覆盖率,并从美化环境、维护生态平衡的角度开发其园林审美功能,如人工营造植物群落,增加亭、台、楼、阁等景观建筑;按照园林生态学理论营造良好的空间环境,满足人们殡葬活动、休闲、观赏等需求,发挥公墓纪念、追思、教育、游览等功能,促进人与自然的和谐发展。

据《2013年中国国土绿化状况公报》显示,全国城市建成区绿化覆盖率已达39.59%。参考《公园设计规范》CJJ 48的规定,各类公园内绿化用地比例一般要求为65%~85%,考虑到城市公益性公墓的基本功能,规定城市公益性公墓绿化覆盖率不宜低于50%。

另外,公墓骨灰安置区内祭祀焚烧存在较大的火灾隐患,因此宜开设防火隔离带。

第十八条 本条规定了城市公益性公墓规划排水的具体要求。

城市公益性公墓多建在荒山瘠地,规划布局时需特别考虑水体最高水位对建筑物、碑墓等构筑物的影响,确保场地排水,预防山体滑坡、塌陷、泥石流等自然灾害。

第十九条 本条规定了城市公益性公墓内道路系统的具体要求。

公墓内道路应设出入口和环形路,可以方便群众办理丧葬业务,分散人流、车流,缓解节假日祭扫拥堵现象,为群众祭扫提

供便利服务。依据城市道路车行道宽度一般为 3.5m、3.75m，人行道宽度最小宽度不得小于 1.5m，城市公益性公墓出入口最大宽度应满足车辆及行人双向通行，因此，本条规定其出入口最大宽度不宜大于 10m。

第四章 面积指标

第二十条 本条规定了城市公益性公墓独立墓穴和合葬墓穴的单位占地面积指标。

《民政部关于加快殡葬事业发展的意见》(民事发〔1995〕27号)中提出：“要严格控制墓穴占地面积，骨灰墓穴占地一般不超过 1m^2 ，遗体墓穴不超过 6m^2 ”。《国务院办公厅转发民政部关于进一步加强公墓管理意见的通知》(国办发〔1998〕25号)也要求：“要严格限制墓穴占地面积和墓穴使用年限。今后埋葬骨灰的单人墓或者双人合葬墓占地面积不得超过1平方米”。考虑到城市公益性公墓的性质及倡导节地生态葬的需求，规定城市公益性公墓独立墓穴的单位占地面积不得超过 0.5m^2 ，合葬墓穴不超过 0.8m^2 (不含公共绿化和道路用地)。

注意，墓穴的单位占地面积区别于墓穴的平均使用面积。

$$\begin{aligned} \text{墓穴的平均使用面积} &= \frac{\text{骨灰安葬墓穴区的面积}}{\text{墓穴数}} \\ &= \text{墓穴的单位占地面积} + \text{墓穴通道面积} \\ &\quad + \text{墓穴周围空地(或绿地)面积} \end{aligned}$$

调研数据显示，现有经营性墓地每亩可安葬250个~300个墓穴。根据本条更严格的墓穴占地面积指标，城市公益性公墓内每亩可安葬墓穴数估算为320个。

第二十一条 本条规定了骨灰安置区中骨灰安放格位的单位建筑面积指标不宜大于 $0.25\text{m}^2/\text{格}$ 。考虑到祭扫人员密集度、楼层承重等特点，骨灰堂(楼)每层楼的骨灰安放格位数量宜按由下到上逐层楼递减的原则确定。

$$\text{骨灰安放格位的单位建筑面积} = \frac{\text{骨灰安放格位建筑的建筑面积}}{\text{格位安放总量}}$$

如上海宝山区宝安瞑园中骨灰格位的单位建筑面积为： $1050\text{m}^2/10000\text{格}=0.105\text{m}^2/\text{格}$ （骨灰寄存）； $1850\text{m}^2/10800\text{格}=0.171\text{m}^2/\text{格}$ （壁葬）。

深圳追思苑中骨灰格位的单位建筑面积为： $15000\text{m}^2/120000\text{格}=0.125\text{m}^2/\text{格}$ 。

江阴市青阳镇桐岐安息堂中骨灰格位的单位建筑面积为： $1800\text{m}^2/12000\text{格}=0.15\text{m}^2/\text{格}$ 。

北京八宝山老山骨灰堂中骨灰格位的单位建筑面积为： $3500\text{m}^2/13900\text{格}=0.252\text{m}^2/\text{格}$ 。

根据调研数据，骨灰安放格位的单位建筑面积指标一般在 $0.1\text{m}^2/\text{格}\sim 0.25\text{m}^2/\text{格}$ 之间，为便于管理，鼓励骨灰安放格位等节地葬式，骨灰安放格位的单位建筑面积指标不宜大于 $0.25\text{m}^2/\text{格}$ 。

第二十二条 本条明确了城市公益性公墓业务用房、管理用房及附属用房使用面积指标要求。本建设标准根据不同类型城市公益性公墓的建设经验以及实际需求对三大功能用房的使用面积提出了控制要求，目的在于鼓励精简办公、精心设计，满足业务需求，提高使用效率。由于全国丧俗习惯差异较大，各地可根据实际需求，在不增加各类用房总面积的情况下，适当调整用房类别和用房面积。

城市公益性公墓业务用房、管理用房及附属用房的使用面积指标，是对全国95个公墓调研的基础数据进行整理，并经过综合分析后确定的。依据各类用房实际所需面积，参照有关工程技术规范和建设标准，如国家现行标准《宿舍建筑设计规范》JGJ 36、《党政机关办公用房建设标准》建标 169 等，结合现有公墓各类功能用房的调研数据，合理参照平均值、中位数，本建设标准分别测算了不同类型城市公益性公墓各类功能用房的使用面积指标，并将其分别累计加和，得到一类、二类、三类、四类城市公益性公墓各类用房使用面积指标，详见附表 1。

附表1 城市公益性公墓各类用房使用面积测算表(m²)

项 目		类 型			
		一类	二类	三类	四类
业务用房	业务厅(含咨询洽谈室、 收银处)	200~250	150~200	100~150	50~100
	悼念室	80~100	50~80	30~50	30
	商品部	150~200	100~150	30~100	30
	档案信息室	70~100	50~70	30~50	30
	其他区域(客户休息区、 卫生间、公共空间)	200~250	150~200	110~150	60~110
	总计	700~900	500~700	300~500	200~300
管理用房	办公室	200~300	150~200	100~150	50~100
	监控室	60~75	45~60	30~45	15~30
	财务室	60~75	45~60	30~45	15~30
	会议室	80~100	60~80	40~60	20~40
	总计	400~550	300~400	200~300	100~200
附属用房	值班室	30~40	30~40	30~40	20~30
	活动室	100~120	80~100	50~70	30~50
	食堂	100~150	80~100	50~80	20~50
	宿舍	100~130	80~100	50~80	30~50
	警卫室	30~40	30~40	20~30	20~30
	设备用房	120~150	80~100	50~80	20~50
	库房	80~100	60~80	40~60	20~30
	车库	80~100	60~80	40~60	0~40
	花房	90~120	60~90	40~60	20~40
	公共卫生间	120~150	90~120	80~90	70~80
	总计	850~1100	650~850	450~650	250~450

与此同时,本建设标准还提出了使用面积系数的控制要求。使用面积系数是指城市公益性公墓内业务用房、管理用房及附属

用房使用面积之和与其总建筑面积的比值。参考《党政机关办公用房建设标准》中对多层建筑的使用面积系数不低于 60% 的规定,并兼顾目前公墓的实际建设水平,规定城市公益性公墓房屋建筑的使用面积系数宜为 75%。

层数	使用面积系数	层数	使用面积系数	备注	备注
1	0.75	1	0.75	单层建筑	公共建筑
2	0.75	2	0.75	多层建筑	
3	0.75	3	0.75	多层建筑	
4	0.75	4	0.75	多层建筑	
5	0.75	5	0.75	多层建筑	
6	0.75	6	0.75	多层建筑	
7	0.75	7	0.75	多层建筑	
8	0.75	8	0.75	多层建筑	
9	0.75	9	0.75	多层建筑	
10	0.75	10	0.75	多层建筑	
11	0.75	11	0.75	多层建筑	公共建筑
12	0.75	12	0.75	多层建筑	
13	0.75	13	0.75	多层建筑	
14	0.75	14	0.75	多层建筑	
15	0.75	15	0.75	多层建筑	
16	0.75	16	0.75	多层建筑	
17	0.75	17	0.75	多层建筑	
18	0.75	18	0.75	多层建筑	
19	0.75	19	0.75	多层建筑	
20	0.75	20	0.75	多层建筑	
21	0.75	21	0.75	多层建筑	公共建筑
22	0.75	22	0.75	多层建筑	
23	0.75	23	0.75	多层建筑	
24	0.75	24	0.75	多层建筑	
25	0.75	25	0.75	多层建筑	
26	0.75	26	0.75	多层建筑	
27	0.75	27	0.75	多层建筑	
28	0.75	28	0.75	多层建筑	
29	0.75	29	0.75	多层建筑	
30	0.75	30	0.75	多层建筑	

主要用途的变更按照下列规定进行审批,并应符合下列规定:

1. 变更用途的,应当符合城市总体规划、土地利用总体规划、控制性详细规划和城乡规划;

2. 变更用途的,应当符合城市公共利益和公共利益;

第五章 建筑与有关设施

第二十三条 本条明确了城市公益性公墓建筑标准确定应遵循的原则。

城市公益性公墓最基本的功能是为当地居民提供骨灰安置服务,同时也是群众祭祀活动的主要场所,其使用情况有较大地域差异。因此确定城市公益性公墓的建筑标准时,允许各地区根据自己的经济状况做出适当调整。

第二十四条 本条明确了城市公益性公墓的建筑装修应遵循的原则。

城市公益性公墓是安置骨灰和群众祭扫的特殊公共服务场所,所以应体现殡葬行业庄重、宁静的特点。

第二十五条 本条对城市公益性公墓建筑的抗震提出了要求。

城市公益性公墓属于公共设施,许多城市公益性公墓是利用荒山瘠地而建,因此其抗震设防应按现行国家标准《建筑工程抗震设防分类标准》GB 50223 中有关一般性公共建筑的抗震规定执行。大多数城市公益性公墓属于一般性的公共建筑,可按抗震规范中的标准设防类建筑设防,按本地区的设防烈度采取抗震措施。

第二十六条 本条明确了城市公益性公墓建筑的装修、消防设计标准。

城市公益性公墓业务区建筑和办公楼主要以服务为主,所以装修不应过于华丽,应当本着简洁、大方、美观的原则,选择安全、环保、经济、实用的建筑材料装修。管理用房建筑装饰符合《党政机关办公用房建设标准》三级办公用房标准。

依据现行国家标准《建筑设计防火规范》GB 50016—2014 中的规定:“重要的公共建筑应采用一、二级耐火等级的建筑”,城市公益性公墓的业务厅、悼念追思室、骨灰安置区等都是祭祀节日人

流聚集的地方,因此防火和消防工作尤为重要。从城市公益性公墓的设计、建设到使用、管理,每个环节都应高度重视这项工作,并制订突发火灾时的紧急灭火和疏散方案,确保消防安全。现行国家标准《建筑内部装修设计防火规范》GB 50222 对建筑内部不同功能空间及装修部位装修材料的耐火等级都有明确的要求,城市公益性公墓建筑在设计在建设过程中应遵守相关规定。从公共安全角度出发,本建设标准提出城市公益性公墓建筑的耐火等级不应低于现行国家标准《建筑设计防火规范》GB 50016 规定的二级耐火要求。

第二十七条 本条明确了墓区建设的原则。

本建设标准中,墓区指骨灰安葬墓穴区和骨灰安放格位区。城市公益性公墓应体现人文关怀,不仅要满足骨灰安葬方面的需求,更要满足人们精神心理方面的需要。墓区建设应在尽可能小的空间内取得更大的骨灰安置量,倡导建设单人骨灰安葬或双人骨灰合葬占地小于国家规定标准的节地型墓位,提倡地面不建墓基、地下不建硬质墓穴,墓碑小型化、微型化,最大限度降低硬化面积,并鼓励家庭成员采用合葬方式提高单个墓位使用率,在追求墓碑小型化的同时,也应追求安葬方式的革新,使得墓区体现较高的艺术性,使得祭扫人员的精神得到抚慰。考虑到清明节期间大量祭扫人流的安全性,骨灰楼、骨灰堂等建筑不宜高于6层,倡导建设骨灰廊、骨灰墙、骨灰亭、骨灰花坛等设施。

第二十八条 本条规定了城市公益性公墓内骨灰安放格位区用房建筑的标准。

根据现行行业标准《殡仪馆建筑设计规范》JGJ 124—99 第5.5节的规定:“骨灰寄存用房应根据骨灰寄存容量、骨灰寄存架的材质及排列方式确定。骨灰寄存架之间的通道宽度不应小于1.2m。骨灰寄存室的净高不宜低于3.3m。骨灰寄存用房应有通风换气设施”。

第二十九条 本条对城市公益性公墓内骨灰格位安放建筑内应配置骨灰寄存架专用设施提出了要求。

第三十条 本条对城市公益性公墓为不保留骨灰者建立统一的纪念设施提出了要求。

民政部等9部门联合印发的《关于推行节地生态安葬的指导意见》中指出：“群众有意愿且有条件的地区，可为不保留骨灰者建立统一的纪念设施，利用重要传统节日组织开展祭奠活动，缅怀逝者、教育后人”。

第三十一条 本条对城市公益性公墓内各类用房通风条件提出了要求。

城市公益性公墓各类用房应坚持以自然通风为主，充分利用自然资源，节约能源。日照强烈的地区还应采取适当的遮阳措施，并针对不同季节主导风向、气温对建筑空间加以处理，使自然通风良好。如果自然通风不能满足要求，应配备相应的机械通风设施。

第三十二条 本条提出了城市公益性公墓可根据实际工作需要配置信息技术、通信、广播和安全防范系统等设备。

根据城市公益性公墓的功能需要和发展趋势，电子办公、网上办公、闭路监控、通信、广播等设备已是一些大型城市公益性公墓的基本需求，城市公益性公墓可根据需求和自身经济实力配备电子办公、网上办公、闭路监控等设备。

第三十三条 本条规定了城市公益性公墓有关标识的要求。

城市公益性公墓是安葬逝者骨灰和人们休闲的场所，在重大祭祀节日人员密集。在城市公益性公墓的入口区、墓区、业务区、道路沿线等设置完善、清晰、醒目的文字、图像和符号等标识系统，通过向群众提供全面的信息，引导群众办理业务和开展祭扫活动，保证祭扫活动安全、顺利地完 成，同时也是城市公益性公墓服务群众的重要途径之一，在发生突发事件时，有助于及时疏散人群。

第三十四条 本条规定了城市公益性公墓应根据规模配置遗物祭品焚烧设备。

遗物祭品焚烧是公众祭扫的基本需求，而祭祀焚烧引发火灾、造成的环境污染日益引起社会的关注，配置遗物祭品焚烧专用设备可以有效地杜绝祭祀导致火灾，解决公墓露天焚烧遗物、祭品等

严重污染环境的问题。

第三十五条 本条明确了遗物祭品焚烧专用设备的环境条件。

在选址和扩建时应考虑当地的地形、地势,常年主导风向、风速等因素,选择有利于烟气扩散并不引起环境影响纠纷的区域。

第三十六条 本条明确了城市公益性公墓建设中要求的环境条件。

在设有遗物祭品焚烧专用设备的城市公益性公墓,其烟气污染物排放宜符合现行国家标准《火葬场大气污染物排放标准》GB 13801 的有关规定。

由于公众的祭祀用品种类繁多,城市公益性公墓应设置分类垃圾箱,便于不同废物的定期回收与利用。

为消除城市公益性公墓公众祭祀过程中产生的噪声污染,对使用电子礼炮等设备的声强进行了规定。