

《鹤山市殡葬设施专项规划（2025-2035 年）》

草案

2025 年 8 月

目录

第一章 总则	1
第一条 规划背景	1
第二条 规划范围	1
第三条 规划期限	1
第四条 规划对象	1
第五条 规划依据	2
第二章 现状概况	4
第六条 殡葬设施现状	4
第七条 存在问题	5
第三章 规划原则与目标	6
第八条 规划原则	6
第九条 规划目标	6
第四章 总体布局规划	7
第十一条 布局体系	7
第十二条 规模预测	7
第十三条 布点规划	10
第十四条 空间管控要求	11
第五章 近期建设	12
第十五条 近期建设规划	12
第六章 实施措施与保障	13
第十六条 强化组织保障	13
第十七条 完善制度建设	13
第十八条 落实资金投入	13
第十九条 加强监督管理	13
第二十条 注重宣传引导	13
第二十一条 推动信息化管理	13

第一章 总则

第一条 规划背景

随着国家生态文明建设的深入推进和殡葬改革的持续深化，国家及广东省先后出台《殡葬管理条例》《关于进一步推动殡葬改革促进殡葬事业发展的指导意见》等政策文件，明确提出节约土地资源、保护生态环境、倡导文明节俭安葬的发展方向。鹤山市作为珠三角重要节点城市，亟需相应新时代要求，构建绿色、人文、集约的殡葬服务体系。

鹤山市常住人口稳步增长，老龄化程度持续加深（65 岁以上人口占比约 10%），殡葬服务需求呈现刚性增长和品质化并存的趋势。群众对殡葬服务的便捷性、公益性、人文关怀要求显著提升。

当前，鹤山市殡葬设施存在分布不均、服务能力不足、生态化水平低等问题，亟需优化殡葬设施布局、提升服务品质、强化生态保护，以满足“逝有所安”的民生保障需求，推动殡葬事业与生态文明、城乡建设协调发展。

为解决鹤山市现状殡葬问题、推动殡葬事业高质量发展，根据相关政策文件要求，鹤山市开展《鹤山市殡葬设施专项规划（2025-2035 年）》（以下简称“本规划”）的编制工作，科学指导殡葬设施建设与管理。

第二条 规划范围

本规划的范围为鹤山市市域范围，包含沙坪街道、古劳镇、雅瑶镇、桃源镇、龙口镇、鹤城镇、共和镇、址山镇、宅梧镇、双合镇，共 10 个镇（街）。

第三条 规划期限

本规划期限与《鹤山市国土空间总体规划（2021-2035 年）》保持一致，为 2025 年-2035 年。近期目标为 2030 年，远期目标至 2035 年。

第四条 规划对象

为开展殡葬活动而建立的殡仪馆、公益性公墓、经营性公墓和骨灰堂等。按照相关规范的表述，各类设施指代：

殡仪馆：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。

公墓：指为民众提供以地下墓穴形式为主，埋葬遗体或骨灰的场所。按照是否以盈利为目的，可分为公益性和经营性。

骨灰堂：指在建筑内设置骨灰安放间的建筑物。

第五条 规划依据

1、法律法规

- (1) 《中华人民共和国土地管理法》（2019 年修订）；
- (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 年修正）；
- (4) 《中华人民共和国乡村振兴促进法》（2021 年）；
- (5) 《中华人民共和国基本农田保护条例》（2011 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) 《民政法规制度建设规划（2023-2027 年）》；
- (8) 《“十四五”民政事业发展规划》；
- (9) 《“十四五”民政信息化发展规划》；
- (10) 《殡葬管理条例》（国务院令第 628 号，2012 修订）；
- (11) 《公墓管理暂行办法》（民政部发〔1992〕24 号）；
- (12) 其他相关法律法规。

2、标准规范

- (1) 《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》（2023 年 11 月）；
- (2) 《城市公益性公墓建设标准》（建标 182-2017）；
- (3) 《公墓和骨灰寄存建筑设计规范》（JGJ/T 397-2016）；
- (4) 《殡仪馆建设标准》（建标 181-2018）；
- (5) 《殡仪馆建筑设计规范》（JGJ 124-99）；
- (6) 《广东省殡葬管理办法》
- (7) 其他国家、地区相关技术规范 and 标准。

3、其他相关规划和资料

- (1) 《中共中央 国务院关于进一步深化农村改革 扎实推进乡村全面振兴的意见》（2025 年一号文件）；
- (2) 《广东省国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》；
- (3) 《关于推行节地生态安葬的指导意见》；
- (4) 《广东省民政厅关于广东省 2021-2030 年安葬（放）设施建设的实施意见》；
- (5) 《广东省民政事业发展“十四五”规划（2021-2025 年）》；
- (6) 《广东省殡葬事业发展“十四五”规划（2021-2025 年）》；
- (7) 《广东省公墓建设总体规划（2021-2030 年）》；
- (8) 《江门市民政事业发展“十四五”规划》；
- (9) 《江门市国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》；
- (10) 《江门市民政局 规划局 建设局 林业局国土资源局 物价局关于公益性生态墓地管理的试行办法》；
- (11) 《鹤山市国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》；
- (12) 《鹤山市国土空间总体规划（2021-2035 年）》；
- (13) 其他相关规划与资料等。

第二章 现状概况

第六条 殡葬设施现状

鹤山市现状殡葬设施主要包括殡仪馆、经营性公墓和公益性公墓。其中鹤山市殡仪馆（含骨灰楼）1处；经营性公墓1处，为鹤山市高珠岗墓园（含骨灰楼）；公益性公墓共15处，包含镇级公墓4处，村级公墓11处，详见下表（统计以鹤山市政府网公布为准）。

表 1：鹤山市现状殡葬设施一览表

序号	级别	公墓/骨灰楼标准名称	类型	地址	占地面积 (面积)	备注
01	县级	鹤山市殡仪馆 (含骨灰楼)	殡仪馆	鹤山市桃源镇 325 国道南 500 米	5.19 (77.85 亩)	
02	县级	鹤山市高珠岗墓园 (含骨灰楼)	经营性公墓	鹤山市桃源镇竹朗 高珠岗	8.67 (130 亩)	以服务 周边城 镇为主
03	村级	沙坪赤坎双和公益 性骨灰楼堂	公益性公墓	鹤山市沙坪街道赤 坎村委会松树岗	0.37 (5.55 亩)	
04	村级	沙坪赤坎坎头圣龙 公益性骨灰楼堂	公益性公墓	鹤山市沙坪街道赤 坎村委会松树岗		
05	村级	沙坪赤坎大社新村 公益性骨灰楼堂	公益性公墓	鹤山市沙坪街道赤 坎村委会松树岗		
06	村级	沙坪街道办仓边村 委会公益性骨灰楼 堂	公益性公墓	鹤山大道延长线中 油 bp 加油站旁	0.29 (4.35 亩)	
07	村级	沙坪街道办玉桥 公益性骨灰楼堂	公益性公墓	鹤山大道变电站后 面		
08	村级	沙坪街道办莺朗村 公益性骨灰楼堂	公益性公墓	沙坪街道办莺朗村 樵坑	0.09 (1.35 亩)	
09	村级	沙坪街道办楼冲村 公益性骨灰楼堂	公益性公墓	雁五路(聚龙村变 点电站后侧)	0.17 (2.55 亩)	
10	村级	沙坪街道办越塘 公益性墓地	公益性公墓	鹤山市沙坪高珠岗	0.41 (6.15 亩)	
11	村级	龙口镇协华龙护村 公益性骨灰楼堂	公益性公墓	龙口镇协华龙护村	0.10 (1.57 亩)	
12	村级	桃源龙都棠都村 公益性骨灰楼堂	公益性公墓	桃源龙都棠都村	0.11 (1.65 亩)	
13	镇级	桃源镇公益性公墓	公益性公墓	桃源镇龙溪大城村 十字坑山地	1.32 (19.80 亩)	
14	镇级	鹤城镇公益性墓地	公益性公墓	鹤城镇石门水库鹤 咀坑	3.52 (52.74 亩)	
15	镇级	共和镇铁岗社区居 委会莲花山公益性	公益性公墓	共和镇铁岗社区居 委会莲花山(土名)	1.11 (16.65 亩)	

		墓地				
16	镇级	址山仙乐园公益性墓地	公益性公墓	址山镇壁山水库	1.89 (28.35 亩)	
17	村级	址山东溪公益性骨灰楼堂	公益性公墓	鹤山市址山镇东溪村民委员会泰坑村大道牌坊侧	0.20 (3 亩)	
合计					23.44 (351.56 亩)	

第七条 存在问题

1、空间布局失衡，服务覆盖不足

现状安葬设施集中分布于中心城区（沙坪街道），空间布局整体缺乏科学性和系统性，部分坟墓存在选址不合理或超标准修建情况；现状安葬（放）设施剩余容量无法满足规划期内的安葬需求，也未达成“每个乡镇至少建有一个镇级公益性安葬（放）设施”的目标。

2、传统丧葬观念根深蒂固，节地生态安葬推广困难

文明殡葬理念宣传推广力度不足，厚养薄葬、丧事简办等移风易俗氛围尚未全面形成，受传统丧葬观念影响，公众对树葬、花葬、海葬、骨灰寄存等节地安葬方式接受程度低，影响殡葬改革推进。

3、安葬形式无序，程序不合规

村民安葬选址随意性大，形式无序，村庄周边“散坟”遍布，不仅与农村人居环境整治要求相悖，也为后续殡葬管理和土地确权带来困难。

4、其他

殡仪馆基础设施建设需进一步完善，虽然能满足现状需求，但是总体落后于周边殡仪馆设备设施建设，配套设施（如殡葬专用车辆）亟待更新。

第三章 规划原则与目标

第八条 规划原则

1、保障刚需，均衡布局。科学规划、充足供给，确保覆盖城乡、便捷可达，满足全市基本安葬需求。

2、生态优先，节地主导。大力推进生态安葬，显著提高土地效率，建设环境友好型殡葬设施。

3、公益为本，人文关怀。强化公益属性，减轻群众负担，提高服务品质，倡导文明节俭新风尚。

4、智慧赋能，规划管理。运用信息化提升服务效率与管理水平，健全制度体系，保障规范有序运行。

第九条 规划目标

构建“公益优先、生态集约、智慧便民、管理规范”的现代殡葬服务体系，最终实现县域殡葬设施布局合理、功能完善、生态友好、服务惠民、文明进步的可持续发展格局，为乡村振兴、生态文明建设与社会治理现代化提供支撑。

规划期末，城乡公益性安葬（放）设施覆盖率达到 100%，满足人民群众殡葬基本服务需求。

第四章 总体布局规划

第十一条 布局体系

构建“县级-镇级-村级”功能互补的殡葬设施布局体系。

县级殡葬设施：包括殡仪馆、县级公益性公墓和经营性公墓，主要服务于中心城区，为居民提供安葬服务。

镇级殡葬设施：包括镇级公益性公墓，主要服务于乡镇城镇化社区，为周边居民提供安葬服务。

村级殡葬设施：包括农村公益性公墓，每个行政村根据实际情况可独立设置也可多个行政村合建，为村民提供安葬服务。

第十二条 规模预测

1、死亡人口预测

依据《鹤山市国土空间总体规划（2021-2035年）》，规划末期鹤山市常住人口约70万人，综合考虑鹤山市近十年死亡率情况，预测至2030年，鹤山市全市累计新增死亡人口约2.53万人，预测至2035年，鹤山市全市累计新增死亡人口约5.24万人。

2、殡葬设施用地需求

（1）公益性公墓安葬骨灰的独立公益性公墓安葬骨灰的独立墓穴单位占地面积不得超过0.5平方米，合葬墓穴的占地面积不得超过0.8平方米（不含公共绿化和道路用地）；墓碑高度不得超过地面0.8米，推广使用卧碑。骨灰安放格位的单位建筑面积指标不宜大于0.25平方米/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。

（2）经营性公墓安葬骨灰的墓穴单位占地面积不得超过1平方米；墓碑高度不得超过地面1米，推广使用卧碑。

（3）根据鹤山市规划期末累计新增死亡人口情况，规划期末骨灰安置需求约5.24万个。考虑鹤山市发展实际、民众的接受程度，近期宜以小型墓穴葬为主，少量骨灰寄存及生态安葬，远期逐步提高骨灰寄存及生态安葬比例，本次规划选取墓穴/格位=40%/60%安葬比例。

综合考虑现状违建坟墓安置、重大建设项目坟墓搬迁等安置需求（数据来源各镇街民政），以及现有剩余墓穴与骨灰格数量情况，预测规划期末，鹤山市需新增的公益性安葬设施总用地规模约 14.41 公顷。后续可再结合各镇街的实际用地情况、建设意愿，在全市范围内进行用地规模统筹。

各镇街用地规模详见下表：

设施等级	序号	镇街	公墓名称	公墓/骨灰楼地址	用地规模		设施类别	备注
					公顷	亩		
区域经营性安葬设施	01	——	鹤山市殡仪馆	鹤城镇南中村委会	5.19	77.85	县级	现状保留
	02	——	鹤山市高珠岗墓园（含骨灰楼）	桃源镇竹朗高珠岗	8.67	130.00	县级	现状保留
镇街公益性安葬设施	03	沙坪街道	沙坪赤坎双和公益性骨灰楼堂	赤坎村委会松树岗	0.37	5.55	村级	现状保留
	04		沙坪赤坎坎头圣龙公益性骨灰楼堂				村级	现状保留
	05		沙坪赤坎大社新村公益性骨灰楼堂				村级	现状保留
	06		沙坪街道办仓边村委会公益性骨灰楼堂	鹤山大道延长线中油 bp 加油站侧	0.29	4.35	村级	现状保留
	07		沙坪街道办玉桥公益性骨灰楼堂				村级	现状保留
	08		沙坪街道办莺朗村公益性骨灰楼堂	莺朗村蕉坑	0.09	1.35	村级	现状保留
	09		沙坪街道办楼冲村公益性骨灰楼堂	雁五路（聚龙村变点电站后侧）	0.17	2.55	村级	现状保留
	10		沙坪街道办越塘公益性墓地	桃源沙坪高珠岗	0.41	6.15	村级	现状保留
	11	龙口镇	龙口镇协华龙护村公益性骨灰楼堂	龙口协华龙护村	0.10	1.50	村级	现状保留
	12	桃源镇	桃源龙都棠都村公益性骨灰楼堂	龙都村委会棠都村	0.11	1.65	村级	现状保留
	13		桃源镇公益性公墓	龙溪村委会新塘村十字	3.38	50.70	镇级	现状扩建

			坑山地（土名）				
14	鹤城镇	鹤城镇公益性公墓	鹤城镇石门水库鹤咀坑	5.16	77.40	镇级	现状扩建
15	共和镇	共和镇铁岗社区居委会莲花山公益性公墓	共和镇铁岗社区居委会莲花山	1.11	16.65	镇级	现状保留
16	址山镇	址山镇仙乐园公益性墓地	址山镇壁山水库	2.37	35.55	镇级	现状扩建
17		址山东溪公益性骨灰楼堂	址山镇东溪村民委员会泰坑村大道牌坊侧	0.20	3.00	村级	现状保留
18	沙坪街道	沙坪街道办公益性骨灰楼堂	鹤山市救助管理站旁高珠岗墓园北侧地块	0.73	10.95	镇级	规划新增
19	古劳镇	古劳镇公益性公墓（含骨灰楼堂）	——	0.57	8.55	镇级	规划新增， 选址待镇里落实
20	龙口镇	龙口镇三凤村委会凤巢村公益性墓地	龙口三凤村委会凤巢村	3.55	53.25	村级	规划新增
21		龙口镇公益性公墓（含骨灰楼堂）	龙口三洞村委会佛爷岗	1.55	23.25	镇级	规划新增
22	雅瑶镇	雅瑶镇公益性公墓（含骨灰楼堂）	——	1.66	24.90	镇级	规划新增， 选址待镇里落实
23	共和镇	共和镇新连二联墓地（含骨灰楼堂）	共和新连二联村廖坑	1.56	23.40	镇级	规划新增
24	宅梧镇	宅梧镇公益性公墓（含骨灰楼堂）	——	0.40	6.00	镇级	规划新增， 选址待镇里落实
25	双合镇	双合镇公益性公墓（含骨灰楼堂）	双合镇 S273 省道茶园旁	0.21	3.15	镇级	规划新增
总计				37.85	567.70		

第十三条 布点规划

以需求预测为基础，以资源环境承载能力和国土空间开发适宜性为前置条件，结合全市现有殡葬设施规划建设项目，按照殡葬设施布局要求和建设标准，对殡葬设施进行统一布局规划。

1、殡仪馆规划

鹤山市现有县级殡仪馆（含骨灰楼）1处，占地面积约 5.19 公顷，已建成区域面积约 2.26 公顷。现状年均火化量约 3000 具，近十年鹤山市年均死亡人数约 2855 人，已达到殡仪馆火化能力上限。预测规划期末年均死亡人口约为 5240 人，规划期内鹤山市火化量需提升至Ⅲ类及以上殡仪馆标准，即殡仪馆年火化量为 4001~6000 具。

设施名称	现状火化量 (具/年)	规划火化量 (具/年)	备注
鹤山市殡仪馆	3000	4001~6000	达到 III 类及以上殡仪馆标准

2、经营性墓地规划

经营性公墓的规划建设按照国家、省、市相关政策规定执行。

鹤山市现有县级经营性墓地 1 处，现状已开发建设约 100 亩，剩余可开发地约 30 亩，总建设用地面积约 130 亩（8.67 公顷）。墓园以服务于周边城镇为主，园内另建有沙坪街道越塘村公益性墓区和祥安公益性墓区及 1 处烈士墓区。

3、镇级公益性墓地规划

根据《广东省公墓建设总体规划（2021-2030 年）》，本次规划遵循“每个乡镇至少建有 1 个镇级公益性安葬（放）设施”的目标要求，规划布局镇级公益性公墓 11 处，其中保留现状 2 处，规划扩建 3 处，规划新增 6 处；总用地面积约 18.70 公顷，其中，新增用地面积 10.86 公顷。

4、村级公益性墓地规划

主要以现状保留为主，规划布局村级公益性公墓 12 处，其中保留现状 11 处，规划新增 1 处，总用地面积约 5.29 公顷，其中新增用地面积 3.55 公顷。

第十四条 空间管控要求

公益性安葬设施选址应优先利用荒山瘠地和历史形成的墓葬区（点），并避开以下区域：生态保护红线，永久基本农田，城镇开发边界，国土空间重点项目用地范围，一二级水源保护区，河道管理线，稳定利用耕地，自然保护地，地质灾害高风险区，重要线性工程，采矿区，重要水利工程和铁路、公路主干线两侧。

严格控制使用国家级公益林地和省级生态公益林地，确需使用的，应按照国家 and 省有关规定办理公益林调整手续。

应避开居民点 500 米以上，并注重公众参与，适时开展社会稳定风险评估，有效防范和化解“邻避”问题。

第五章 近期建设

第十五条 近期建设规划

序号	镇街	公墓名称	公墓/骨灰楼地址	用地规模		设施类别	备注
				公顷	亩		
1	沙坪街道	沙坪街道办公益性骨灰楼堂	鹤山市救助管理站旁高珠岗墓园北侧地块	0.73	10.95	镇级	规划新增
2	古劳镇	古劳镇公益性公墓（含骨灰楼堂）	——	0.57	8.55	镇级	规划新增，选址待镇里落实
3	龙口镇	龙口镇三凤村委会凤巢村公益性墓地	龙口三凤村委会凤巢村	3.55	53.25	村级	规划新增
4		龙口镇公益性公墓（含骨灰楼堂）	龙口三洞村委会佛爷岗	1.55	23.25	镇级	规划新增
5	雅瑶镇	雅瑶镇公益性公墓（含骨灰楼堂）	——	1.66	24.90	镇级	规划新增，选址待镇里落实
6	宅梧镇	宅梧镇公益性公墓（含骨灰楼堂）	——	0.40	6.00	镇级	规划新增，选址待镇里落实
7	双合镇	双合镇公益性公墓（含骨灰楼堂）	双合镇S273省道茶园旁	0.21	3.15	镇级	规划新增

第六章 实施措施与保障

第十六条 强化组织保障

建立健全多部门齐抓共管的工作机制，明确职责分工，强化责任落实，加强殡葬设施管理工作合力，切实推进加强基本殡葬服务保障、规范公墓管理、强化殡葬行业监管等各项工作。

第十七条 完善制度建设

进一步完善殡葬设施规划建设、丧事活动管理、殡葬行政执法等方面的标准和规范，建立健全殡葬管理制度体系。同时，建立基本殡葬服务保障制度，将基本殡葬服务纳入公共服务范畴，

第十八条 落实资金投入

强化财政资金支持，将殡葬事业发展经费纳入财政预算，着重解决当前殡葬设施不足、殡葬设备老化等问题。鼓励和引导社会力量依法有序参与殡葬服务，推动殡葬服务供给主体和供给方式多元化。

第十九条 加强监督管理

建立多部门协同的综合监督机制，加强对殡葬服务机构和市场的监管。严格审批殡葬服务机构，规范殡葬服务收费，查处违法违规建设和经营行为，加强对殡葬用品市场的监管，杜绝封建迷信和低俗殡葬用品销售。

第二十条 注重宣传引导

广泛宣传殡葬改革意义、政策法规和文明殡葬理念，引导群众转变观念；发挥党员干部模范带头作用，带头文明节俭办丧、生态安葬和文明祭扫，带动身边群众积极参与殡葬改革，营造全社会参与和支持殡葬改革的良好氛围。

第二十一条 推动信息化管理

加强物联网、大数据技术的应用，逐步实现线上业务咨询、预约预定、业务办理、网上祭祀等服务功能，推动殡葬服务更加便捷高效。