

# 乌海市殡葬设施布局国土空间专项规划（2026—2035年）

## 公示文件

### 第一章 规划总则

#### 第一条 编制背景

近年来，国家及自治区高度重视生态文明建设与殡葬改革工作，积极构建国土空间开发保护新格局，推动殡葬服务更好地惠及群众。颁布了《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》（民政部等16部委）《内蒙古自治区“十四五”民政事业发展规划》《关于推进城乡公益性安葬（放）设施建设的指导意见》（自治区发改委、财政厅、自然资源厅等9部门）等一系列文件，对殡葬事业发展提出新的要求。

2025年1月24日，内蒙古自治区民政厅联合内蒙古自治区自然资源厅发布了《关于开展殡葬设施建设专项规划编制工作的通知》（内民政发〔2025〕13号），文件要求贯彻落实习近平总书记重要批示精神，有效解决殡葬设施供需矛盾，满足城乡居民逝后安葬和治丧服务需求，进一步提升殡葬服务能力和水平。文件要求按照“统筹规划、引领发展，分层分类、功能完备，节约生态、文明绿色，以人为本、科学评估”的原则，分为近期（2026年—2030年）和远期（2031年—2035年）目标，对殡仪馆、城市公益性公墓、城市公益性骨灰堂、经营性公墓、农村公益性墓地、农村公益性骨灰堂、殡仪服务站等7类殡葬设施同构规划部署。乌海市启动本项目的编制工作，以有效推动乌海市殡葬设施的规划建设。

#### 第二条 规划对象

本规划规划对象为乌海市行政管辖范围内的殡葬设施。殡葬设施按功能用途分为火化设施、安葬设施和殡仪服务设施；按空间布局分为殡仪馆、城市公益性公墓、城市公益性骨灰堂、经营性公墓、农村公益性墓地等5类殡葬设施。

#### 第三条 规划内容

通过对乌海市殡葬设施现状的分析，需求的预测、相关法律法规及规划政策的解析、历史遗留墓穴的整改等内容，分层分类统筹乌海市殡葬设施的空间布局，构建覆盖城乡、公益主导、绿色集约的殡葬服务体系。

#### 第四条 规划范围

规划范围为乌海市行政管辖范围，总面积166866.9公顷；其中海勃湾区面积48697.67公顷，海南区面积97499.17公顷，乌达区面积20670.06公顷。

#### 第五条 规划期限

本次专项规划期限为2026—2035年，其中近期为2026—2030年，远期为2031—2035年。远景展望至2050年。

## 第六条 规划原则

### 一、以人为本，公益惠民，完善体系，提升服务

贯彻“以人为本”理念，殡葬设施规划与建设要始终将人民群众的需求作为核心，以公益性为导向让殡葬服务惠及广大民众；持续优化殡葬服务设施布局，构建包含火化、安葬、殡仪服务等全方位的殡葬服务体系；构建人性化、专业化的殡葬服务体系以满足多样化的殡葬需求，从而让逝者安息，让家属得到慰藉。

### 二、合理布局，因地制宜，适度前瞻，长效发展

合理布局殡葬设施，与乌海市城市现代化建设及国民经济发展相适应，与国土空间总体规划相协调；充分遵循因地制宜、适度前瞻的原则，以实现长效发展的目标。规划中充分尊重各民族的殡葬传统和习俗差异，为各民族提供符合其文化传统的殡葬服务。不断创新和丰富殡葬服务与产品，以满足群众日益多样化的个性化需求。积极引入现代元素和新兴技术，拓展殡葬服务的内涵和外延。

### 三、节约资源，保护生态，尊重传统，多元供给

殡葬设施规划建设要充分体现人与自然和谐发展，凸显资源节约、环境友好和可持续发展原则的主旨。充分考虑居民接受程度，合理制定生态葬式比例。充分尊重各民族、各地区的传统殡葬习俗，构建多元化的殡葬服务供给体系。在殡葬设施的类型提供多样化的安葬选择。在服务内容方面拓展个性化服务项目。

### 四、统一规划，分期实施，城乡统筹，方便群众

从全市层面对殡葬设施进行统筹规划，结合当地特征，明确各辖区殡葬设施的布局与发展方向。按照近期和远期目标分阶段、有步骤地开展殡葬设施建设，合理引导、循序渐进、分期分批进行传统墓穴搬迁改造工作。加强城乡统筹，缩小城乡殡葬服务差距，为城乡居民提供公平、便捷的殡葬服务，让殡葬改革成果更好地惠及全体市民。

## 第七条 规划目标

总体目标：以满足人民群众殡葬服务需求为根本出发点，构建覆盖城乡、层级清晰、布局合理且功能齐全的殡葬服务设施体系。积极推广绿色殡葬理念，将生态葬法作为重点推进内容。

实施战略：首先在空间布局上构建层级清晰、布局合理的“三级两类”殡葬设施体系；其次为完善殡葬服务功能，并从殡葬服务质量上落实创新、绿色、开放的新发展理念，大力提升节地生态安葬；再次在实施时序上接近期和远期分步完成，近期进行针对性建设与改造，远期做好土地储备和服务功能拓展。

近期目标：至2030年。完善乌海市殡葬服务设施布局，新建海南区殡仪馆及海南区公益性公墓；补充完善各区回民公墓；补充完善海南区巴音陶亥镇农村公益性墓地。**在新建公墓及原址扩建公墓区域，将生态葬的推广作为重点任务进行部署，确保生态葬理念贯穿规划实施全过程，大力推广树葬、花坛葬、草坪葬等生态葬式并倡导使用环保材料；完成控制线及三沿七区范围内墓穴的搬迁改造工作，将腾退的土地纳入生态修复或城市建设规划。全市节地生态葬式占比达到25%。其中公益性公墓生态葬式占比达到30%，经营性公墓生态葬式占比不低于20%。**

远期目标：至2035年。全面建立公益性与经营性相结合且布局合理、节地生态的殡葬设施体系，殡葬服务供给更加平衡、充分。殡葬设施与周边生态环境、城市建设有机融合，成为城市景观的和谐组成部分；殯

葬服务项目满足不同人群多样化需求，将生态殡葬理念融入市民日常生活。全市生态葬式占比达到30%。其中公益性公墓生态葬式占比达到35% 以上，经营性公墓生态葬式占比达到25%。

第二章 殡葬设施规模预测

第八条 墓穴安置总规模预测

（1）规划期墓穴安置总规模

综合测算2026—2035年乌海市新增死亡人口墓穴需求3.077万穴，迁移安置墓穴需求3.725万穴，墓穴安置需求总量约为6.802万穴（包含迁移安置量）；其中海勃湾区墓穴安置需求总量约为2.797万穴（包含迁移安置量）；海南区墓穴安置需求总量约为2.230万穴（包含迁移安置量）；乌达区墓穴安置需求总量约为1.775万穴（包含迁移安置量）。

表1 乌海市各区墓穴安置规模预测一览表

序 号	区 名	规划期末人口（万人）	规划期内预测死亡人口（万人）	新增死亡人口墓位安置需求量（万个）	迁移安置量（万个）	安置需求量（万个）
1	海勃湾区	36.16	3.229	1.812	0.985	2.797
2	海南区	11.2	0.874	0.590	1.640	2.230
3	乌达区	12.1	1.157	0.675	1.100	1.775
合计		59.46	5.260	3.077	3.725	6.802

第三章 殡葬设施空间布局

第九条 等级体系及引导方式

乌海市殡葬设施包括殡仪馆、城市公益性公墓、城市公益性骨灰堂、经营性公墓、农村公益性墓地等5类殡葬设施，构建乌海市“三级两类”殡葬设施体系。

殡仪设施体系：基于乌海市现状设施和交通情况，构建“市殡仪馆（含骨灰楼堂）+区殡仪馆（含骨灰楼堂）”的体系。

安葬设施体系：构建“城市公墓+回民公墓+农村公益性墓地”的体系。

表2 乌海市“三级两类”殡葬设施体系分类表

级别	殡仪设施	安葬设施
市级	乌海市殡仪服务中心	乌海市殡仪服务中心（715生命纪念园） 乌海穆斯林栖园亭
区级	海南区殡仪馆	海勃湾区：德孝生态陵园 海南区：海南区公益性公墓；老石旦回民公墓 乌达区：乌达区西山陵园；乌达区老工村回民公墓
乡镇级	/	海南区：巴音陶亥镇农村公益性墓地

## 第十条 总体布局

乌海市总体布局9处殡葬设施。包括海勃湾区3处，海南区4处，乌达区2处。

海勃湾区：总体部署3处殡葬设施，包括：1处市级殡仪馆（乌海市殡仪服务中心，集火化设施6台火化炉、骨灰寄存7000个、安葬公墓设施、殡仪服务设施于一体的服务中心）。1处市级公墓（乌海穆斯林栖园亭）。1处区级经营性公墓（德孝生态陵园）。

海南区：总体部署3处区级殡葬设施、1处乡镇级殡葬设施。包括：规划新建1处区级殡仪馆（海南区殡仪馆）；规划新建1处区级公益性公墓（海南区公益性公墓）；规划新建1处区级回民公墓（老石旦回民公墓）；规划新建1处镇级农村公益性墓地（巴音陶亥镇农村公益性墓地）。

乌达区：总体部署2处殡葬设施，包括：1处区级城市公墓（乌达区西山陵园），1处区级回民公墓（乌达区老工村回民公墓）。

生态葬示范区布局：在新建公墓（海南区公益性公墓、巴音陶亥镇农村公益性墓地）及原有公墓扩建（乌海市殡仪服务中心（715生命纪念园）、德孝生态陵园、乌达区西山陵园）共5处公墓内设置“生态葬示范区”。

## 第十一条 殡葬设施空间布局

现状殡葬用地37.10万平方米，其中乌海市殡仪服务中心（715生命纪念园）25.07万平方米，德孝生态陵园3.75万平方米，乌达西山陵园8.27万平方米；本规划期末乌海市殡葬设施总用地规模71.06万平方米，其中海勃湾区48.11万平方米；海南区13.69万平方米，乌达区9.26万平方米。具体布局如下

### 1、海勃湾区殡葬设施空间布局

海勃湾区现状殡葬用地28.84万平方米，规划期末殡葬用地48.11万平方米。海勃湾区内3处殡葬设施，其中2处市级设施，分别为乌海市殡仪服务中心（715生命纪念园）以及乌海穆斯林栖园亭。1处区级设施德孝生态陵园。

#### （1）殡仪馆规划布局

乌海市殡仪服务中心是集火化设施、安葬设施、殡仪服务设施于一体的服务中心，火化设施、骨灰堂均满足全市常住人口到规划期末的需求，规划不再新增火化设施，现状用地25.07公顷，现状用地中有1.6325公顷位于长城文物保护范围内，规划将这部分位于长城文物保护范围内的用地调出殡葬用地范围。

#### （2）城市公益性公墓规划布局

根据规划期死亡人口墓穴需求预测以及海勃湾区历史性集中埋葬点迁坟需求综合得知，海勃湾区规划期（2026—2035年）城市公墓需求2.752万穴。规划建议在715生命纪念园及德孝生态陵园原址扩建。

715生命纪念园现有墓穴17800穴，参照715生命纪念园历史埋葬数据，规划期内715生命纪念园新增墓穴1.602万穴，规划后715生命纪念园墓穴共33820穴，规划后乌海市殡仪服务中心（715生命纪念园）用地规模32.28公顷；

#### （3）穆斯林栖园亭公益性公墓规划布局

根据规划近期及远期死亡人口墓穴需求预测以及海勃湾区历史集中埋葬点迁坟需求综合得知，海勃湾区规划期末回民新增墓穴需求约450穴，规划在乌海穆斯林栖园亭现状范围内安放。乌海穆斯林栖园亭规划后墓穴1050穴，占地7.36万平方米。

#### （4）德孝生态陵园经营性公墓规划布局

德孝生态陵园是海勃湾区现状殡葬设施，现为公司经营，现状用地规模3.75万平方米。德孝生态陵园规划后穴位共16924穴，用地8.46万平方米；

## 2、海南区殡葬设施空间布局

海南区现状无殡葬设施，规划新增3处区级殡葬设施，1处镇级殡葬设施；分别为：海南区殡仪馆、海南区公益性公墓、老石旦回民公墓以及巴音陶亥镇农村公益性墓地，规划后海南区新增殡葬用地面积13.69万平方米。

### （1）殡仪馆规划布局

新建1处区级殡仪服务设施，即海南区殡仪馆，海南区殡仪馆建设内容主要包括遗体处理区、悼念区、骨灰寄存区，祭扫区、集散广场、配套设施区等，占地面积约1.77万平方米。

### （2）城市公益性公墓规划布局

规划新建一处区级公益性公墓，即海南区公益性公墓，同时建设业务用房，管理用房、附属用房，配套建设车行道、人行步道、祭扫场地和公共停车场以及水电等辅助工程，海南区公益性公墓用地面积6.56万平方米，规划后墓穴12770穴。

### （3）回民公益性公墓规划布局

根据规划近期及远期死亡人口墓穴需求预测以及海南区历史集中埋葬点迁坟需求综合得知，海南区规划期末回民新增墓穴需求约200穴，规划在老石旦回民埋葬点现状范围内安放。设施调整为老石旦回民公墓，规划后老石旦回民公墓墓穴500穴，用地面积0.68万平方米。

### （4）农村公益性墓地规划布局

海南区规划1处农村公益性墓地，即巴音陶亥镇农村公益性墓地，规划期末墓穴约为9330穴，用地面积4.67万平方米。

## 3、乌达区殡葬设施空间布局

乌达区现状有1处区级公墓，即乌达区西山陵园，规划新增1处区级公墓，即乌达区老工村回民公墓。乌达区殡葬用地8.27万平方米，规划期末殡葬用地9.26万平方米，共计新增殡葬用地0.99万平方米。

### （1）城市公益性公墓规划布局

根据规划期死亡人口墓穴需求预测以及乌达区历史性集中埋葬点迁坟需求综合得知，乌达区规划期（2026—2035年）城市公墓需求1.755万穴。西山陵园规划后墓穴共计2.192万穴，现状占地8.27万平方米，由于西山陵园处于军事管理区范围内，因此陵园用地规模不再扩大，规划保持现状8.27万平方米。

### （2）回民公益性公墓规划布局

根据规划近期及远期死亡人口墓穴需求预测以及乌达区历史集中埋葬点迁坟需求综合得知，乌达区回民新增墓穴规划期末约200穴，规划在乌达区老工村回民集中埋葬点安放，设施调整为乌达区老工村回民公墓，规划后墓穴2200穴，用地面积0.99万平方米。老工村回民公墓为乌达区现状回民集中埋葬点，现状清真寺位于项目选址范围北侧，周围为工业用地及草地，500米范围内无居民区。

表3 海勃湾区规划殡葬设施一览表

序号	殡葬设施名称	级别	所属行政区	总墓位（个）	用地规模（㎡）	建设情况	新增殡葬用地（㎡）
1	乌海市殡仪服务中心（715生命纪念园）	市级	乌海市	33820	322836.41	原址扩建	72098.38
2	德孝生态陵园	区级	海勃湾区	16924	84637.80	原址扩建	47122.70
3	乌海穆斯林陵园亭	市级	乌海市	1050	73639.86	原址	73639.86
合计				51794	481114.07	—	192860.94

表4 海南区规划殡葬设施一览表

序号	殡葬设施名称	级别	所属行政区	总墓位（个）	用地规模（㎡）	建设情况	新增殡葬用地（㎡）
1	海南区殡仪馆	区级	海南区	/	17741.90	选址新建	17741.90
2	海南区公益性公墓	区级	海南区	12770	65645.13	选址新建	65645.13
3	老石旦回民公墓	区级	海南区	500	6782.95	原址	6782.95
4	巴音陶亥镇农村公益性墓地	镇级	海南区	9330	46744.69	选址新建	46744.69
合计				22600	136914.67	—	136914.6

表5 乌达区规划殡葬设施一览表

序号	殡葬设施名称	级别	所属行政区	总墓位（个）	用地规模（㎡）	建设情况	新增殡葬用地（㎡）
1	乌达区西山陵园	区级	乌达区	21920	82747.90	原址	0
2	乌达区老工村回民公墓	区级	乌达区	2200	9859.92	原址	9859.92
合计				24120	92607.82	—	9859.92

第四章 规划实施保障

第十二条 实施保障

一、强化规划引领与执行

严格依据乌海市国土空间总体规划、控制性详细规划以及其他相关规划，精准开展殡葬设施选址工作。建立多部门协同的规划执行监督机制，民政、自然资源、住建等部门定期联合审查殡葬设施建设进

度与规划相符性，确保殡葬设施布局合理、有序落地，深度融入城市整体发展框架，实现殡葬资源与城市建设协同共进。

## 二、深化殡葬方式变革

出台专项政策，对选择生态节地葬式的家庭给予资金补贴或殡葬服务费用减免。设立生态节地葬示范园区，打造样板，以直观形式展示树葬、花葬、草坪葬等葬式优势，吸引民众选择。通过社区宣传、媒体报道等多元渠道，广泛传播殡葬新风尚，每年组织大型殡葬文化宣传活动，提升民众对多元、健康殡葬文化的认知与接纳度。

## 三、拓宽资金筹集渠道

将殡葬设施建设资金纳入年度财政预算，设立殡葬事业专项发展资金，重点支持公益性殡葬设施建设、生态节地葬推广等项目。制定优惠政策，吸引社会资本以PPP模式参与殡葬设施建设运营。鼓励企业、社会组织和个人通过捐赠、设立基金等方式参与殡葬公益事业，对捐赠者给予税收优惠、荣誉表彰等激励措施，拓宽殡葬事业资金来源，保障规划项目顺利推进。

## 四、优化分期建设策略

对现有散坟安葬点开展全面摸底调查，建立详细数据库，评估其对经济建设和居民生活的影响程度。依据评估结果，制定科学合理的分期迁移计划，明确各阶段工作目标、任务和时间节点，确保迁移工作平稳有序。在散坟安葬点保留期间，加强管理与服务，完善祭扫道路、标识等基础设施，保障祭扫安全与便利。同时，积极开展政策宣传与解释工作，争取民众理解与支持，为后续迁入公益性公墓奠定良好基础。

## 五、健全设施管护机制

依据国务院和自治区殡葬管理政策法规，结合本地实际，制定详细的殡葬设施管理办法。明确设施日常维护、安全管理、服务标准等方面的制度规范，建立设施维护档案，记录维护情况与设施运行状态。

## 六、加强行政执法力度

**坚决取缔、关闭非法经营性公墓。严禁个人非法建设公墓。**对公益性公墓进行全面调查和彻底整顿，凡未办理审批手续的，应按规定补办审批手续，使殡葬管理逐步迈入规范化、科学化、法治化的轨道。

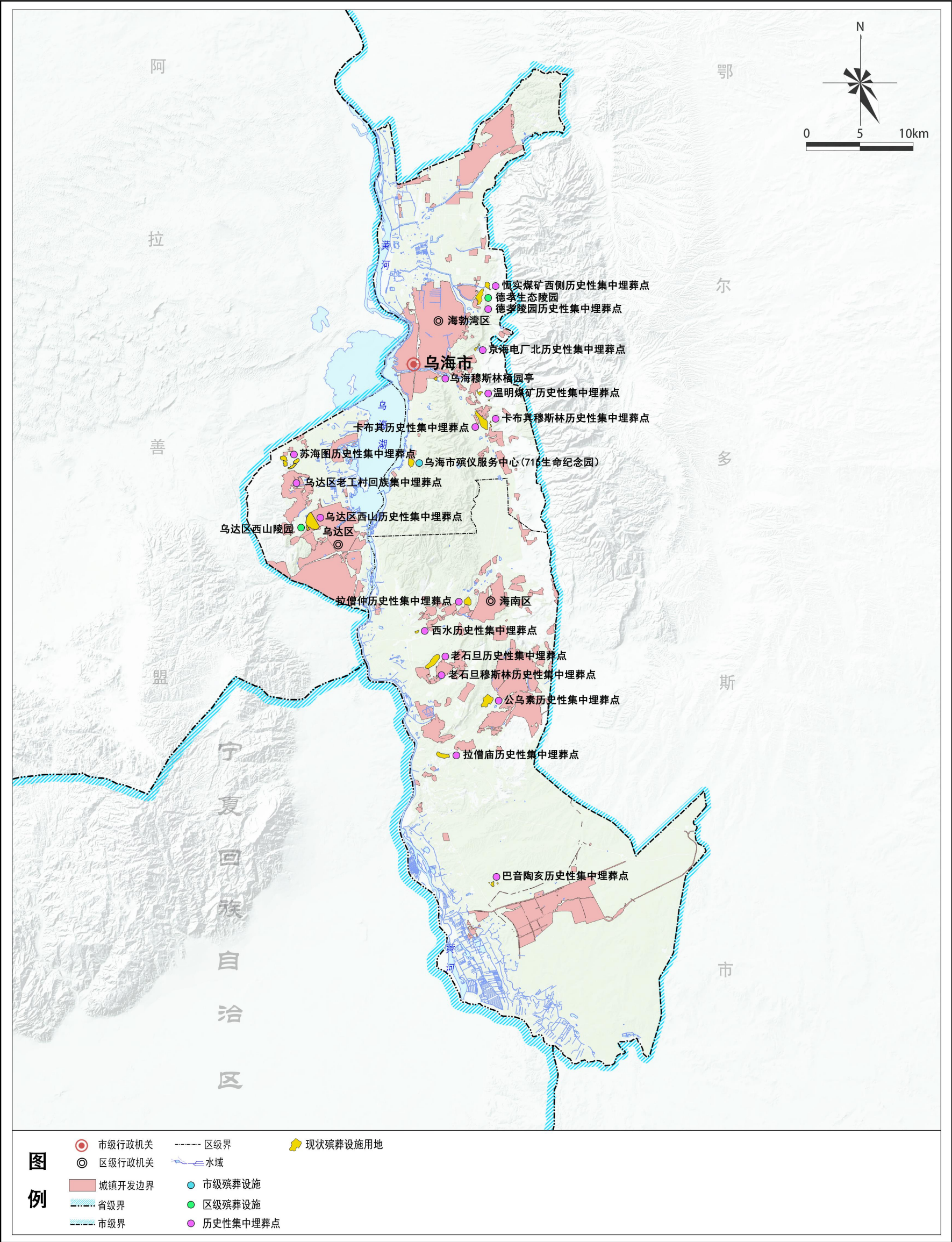
## 七、开展生命文化教育

规划期内建设1处市级生命文化教育基地。在乌海市殡仪服务中心内（7.15生命纪念园），融合殡葬文化展示、生态葬式体验等功能，纳入中小学社会实践教育体系，每年开展不少于4场公众开放活动，向社会公众普及殡葬文化知识、宣传节地生态安葬理念，提升全社会对殡葬改革的认知与支持度，营造良好的殡葬改革舆论氛围。



乌海市殡葬设施布局国土空间专项规划（2026-2035年）

殡葬设施分布现状图





乌海市殡葬设施布局国土空间专项规划（2026-2035年）

殡葬设施总体布局示意图

