

上海市殡葬设施布局专项规划
(2026-2035 年)
(草案公示稿)

上 海 市 民 政 局

上海市规划和自然资源局

2025 年 7 月

目 录

1.总则	1
1.1 规划背景.....	1
1.2 规划对象.....	1
1.3 规划期限.....	2
1.4 规划范围.....	2
1.5 规划依据.....	2
2.现状评估	3
2.1 殡仪馆.....	3
2.2 公益性骨灰安置设施.....	4
2.3 经营性骨灰安置设施.....	4
3.目标原则	4
3.1 规划原则.....	4
3.2 规划目标.....	5
4.空间布局	5
4.1 殡仪馆规划布局.....	5
4.1.1 规划导向.....	5
4.1.2 规划布局.....	6
4.2 公益性骨灰安置设施规划布局.....	7
4.2.1 农村公益性骨灰安置设施.....	7
4.2.2 城市公益性骨灰安置设施.....	9
4.3 经营性骨灰安置设施规划布局.....	11
4.3.1 规划导向.....	11
4.3.2 建设标准.....	11
4.3.3 规划布局.....	12
4.4 回民公墓规划布局.....	13
4.4.1 规划导向.....	13
4.4.2 规划布局.....	13
4.5 殡仪服务站规划布局.....	13
4.6 近期规划.....	14
5.规划实施保障.....	15
5.1 坚持总规统领.....	15
5.2 完善制度政策.....	15
5.3 建设智慧殡葬.....	15
5.4 强化宣传引导.....	16

1.总则

1.1 规划背景

贯彻落实党的二十届三中全会精神、习近平总书记考察上海重要讲话精神和国家相关部委推进殡葬事业改革的要求，践行人民城市理念，坚持总规统领，深化殡葬事业改革，推动殡葬事业高质量发展，优化全市殡葬设施空间布局，按照市委、市政府工作部署，上海市民政局会同上海市规划和自然资源局组织编制《上海市殡葬设施布局专项规划（2026-2035 年）》。

1.2 规划对象

根据国家关于殡葬管理改革要求和殡葬设施建设标准技术规范，**殡葬设施**是指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。结合上海市《上海市殡葬管理条例（2024 年修订）》等法律法规和政策文件，本次专项规划中的殡葬设施主要包括**殡仪馆**、**骨灰安置设施**、**殡仪服务站**。

殡仪馆是指提供遗体接运、存放、火化、防腐、整容、悼念和骨灰寄存等活动的设施。**骨灰安置设施**包括公墓和骨灰堂，公墓是指提供安葬骨灰或遗体的设施，骨灰堂是指集中安放骨灰的楼、堂、塔、地宫等设施。**殡仪服务站**是指提供除遗体火化以外的遗体接运、存放、守灵、告别、防腐、整容等殡仪服务的殡葬设施。

骨灰安置设施包括公益性和经营性两类设施。**公益性骨灰安置设施**是指不以营利为目的，为城乡居民提供安葬（安放）骨灰的社会公共服务设施。**经营性骨灰安置设施**是指为城乡居民有偿提供骨灰或遗

体安葬（安放）服务的公共服务设施。

1.3 规划期限

规划期限与《上海市城市总体规划（2017-2035 年）》保持一致，至 2035 年，其中近期规划至 2030 年。

1.4 规划范围

规划范围为上海市市域。

1.5 规划依据

（1）政策法规

- 《殡葬管理条例（2012 年修订版）》（国务院令第 628 号）
- 《关于推行节地生态安葬的指导意见》（民发〔2016〕21 号）
- 《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）
- 《骨灰堂管理暂行办法》（民发〔2025〕9 号）
- 《殡仪服务站管理暂行办法》（民发〔2025〕14 号）
- 《上海市殡葬管理条例（2024 年修订）》
- 《上海市公墓管理办法（2022 年修订）》（上海市人民政府令第 67 号）
- 《上海市节地生态安葬补贴实施办法》（沪民规〔2022〕12 号）

（2）标准规范

- 《殡仪馆建设标准》（建标 181-2017）
- 《城市公益性公墓建设标准》（建标 182-2017）
- 《火葬场大气污染物排放标准》（GB13801-2015）
- 《火葬场卫生防护距离标准》（GB18081-2000）

（3）相关规划

- 《上海市城市总体规划（2017-2035 年）》（国函〔2017〕147 号）
- 《上海市生态空间专项规划（2021-2035）》（沪府〔2021〕33 号）
- 《上海市基本公共服务“十四五”规划》（沪府发〔2021〕5 号）

- 《上海市民政事业发展“十四五”规划》（沪府办发〔2021〕16号）

2.现状评估

2.1 殡仪馆

至2024年底，全市共15处殡仪馆，包括市级殡仪馆3处，区级殡仪馆12处。空间分布上，中心城区虹口区、徐汇区各1处；郊区崇明区3处，浦东新区、闵行区各2处，其他区各1处。



图2-1：上海市殡仪馆现状布局图

2.2 公益性骨灰安置设施

至 2024 年底，全市各类公益性骨灰安置设施共 152 处，其中公墓 126 处，骨灰堂 26 处。

2.3 经营性骨灰安置设施

至 2024 年底，全市经营性骨灰安置设施 54 处，其中公墓 45 处，骨灰堂 9 处。

3.目标原则

3.1 规划原则

确保基本，公益优先。坚持殡葬作为基本公共服务的公益属性，确保基本殡葬服务公平可及，保障“逝有所安”。以满足人民群众基本殡葬服务需求为着力点，进一步完善以政府为主体、市场为补充的殡葬公共服务体系，优先保障公益性设施建设。

节地生态，存量挖潜。坚持生态优先原则，树立绿色低碳、生态环保殡葬理念，大力推行不占或少占土地资源的节地生态安葬方式，稳步提高生态安葬比例。加大殡葬设施存量用地整合、挖潜力度，探索殡葬设施与其他生态用地的复合利用模式。

统筹平衡，合理布局。强化市、区统筹平衡，推进殡葬公益性服务城乡全覆盖，加快城市公益性骨灰安置设施建设。将殡葬设施建设用地纳入各级国土空间规划，进一步优化布局、落实用地，统筹安排设施建设。

涵养人文，提升品质。强化殡葬服务的人文关怀，提升殡葬设施

建设质量，丰富人文内涵与服务功能，推进生命文化教育等多元功能复合，提高艺术品位和环境建设水平，持续推进殡葬设施场所的园林化、公园化。

革新理念，移风易俗。深化殡葬改革，引导殡葬移风易俗，树立文明节俭、生态环保、绿色低碳的殡葬新风尚。加强宣传和政策引导，鼓励向生态安葬方式转变。

3.2 规划目标

至 2035 年，加快构建与上海经济社会发展、与人民群众需求相适应的现代殡葬事业新格局，实现城乡服务全覆盖，节地生态显成效，绿色人文提品质，制度规范精治理。

远景展望至 2050 年，全面形成现代化的殡葬事业新格局，建立以公益为主、多元化经营设施为辅的城乡均衡全覆盖的高质量殡葬服务体系。

4.空间布局

4.1 殡仪馆规划布局

4.1.1 规划导向

需求导向，补齐短板。根据规划期内全市年度最大火化量测算，参考国家和上海市标准规范，在现有殡仪馆基础上完善设施，满足需求。

市级统筹，合理布局。加强市级层面统一管理和资源统筹，推进市、区两级殡仪馆火化服务的相对均衡，合理分流火化量；考虑尽量

降低邻避效应，通过现有殡仪馆原址改建和技术升级改造的方式满足火化需求。

存量挖潜，扩容提质。对现有殡仪馆进行评估优化，盘活存量用地，推进设施布局优化和功能提升，按需增加礼厅等配套设施，提升绿化率，融合文化、教育等多元功能，提升服务能力和品质。

4.1.2 规划布局

规划以现状保留为主。至 2035 年，规划全市殡仪馆共 15 处，其中市级 3 处（带火化功能的 1 处），区级 12 处（全部带火化功能）。



图4-1：上海市殡仪馆规划布局图

4.2 公益性骨灰安置设施规划布局

按照公益性骨灰安置设施城乡服务全覆盖的原则，强化节地生态导向，规划农村公益性骨灰安置设施全部为现状保留和原址改建；结合现有经营性公墓、殡仪馆等殡葬设施，利用存量用地规划建设城市公益性骨灰堂，鼓励引导不占或少占建设用地的生态安葬方式。

4.2.1 农村公益性骨灰安置设施

（1）规划导向

尊重历史，严守底线。严格落实永久基本农田保护红线、生态保护红线、文化保护控制线等底线管控要求，不得占用永久基本农田和生态保护红线，对于占用耕地保护空间以内耕地的，应按规定严格落实耕地占补平衡。公益性公墓和骨灰堂的具体布局和用地范围在后续详细层次国土空间规划等规划中进一步深化落实。

以需定供，节地生态。根据农村居民骨灰公益安置需求测算，规划以现有农村公益性公墓和骨灰堂存量挖潜和改建扩容为主，满足农村公益性骨灰安置需求。

资源统筹，高效利用。区级层面结合实际加强对农村公益性公墓和骨灰堂的建设投入和统一管理，鼓励打破乡镇（街道）辖区限制，统筹平衡资源，实现供需适配、规模适度、集约高效。

（2）建设标准

参考国家和上海市相关标准规范和政策文件，按照节约集约用地和资源高效利用的原则，确定农村公益性骨灰堂建设标准。

农村公益性骨灰堂建设标准：骨灰安放格位的单位建筑面积指标

不宜大于 0.25 平方米，综合占地面积原则上不超过 0.3 平方米/格，骨灰堂等建筑不宜高于 6 层，鼓励建设骨灰廊、骨灰墙、骨灰亭、骨灰花坛等建筑形式。

(3) 规划布局

至 2035 年，规划农村公益性骨灰安置设施共计 152 处，其中农村公益性公墓 126 处，公益性骨灰堂 26 处。



图4-2：上海市农村公益性骨灰安置设施规划布局图

4.2.2 城市公益性骨灰安置设施

(1) 规划导向

合理布局、分类施策。加快补齐城市公益性骨灰安置设施服务短板，严控增量、挖潜存量，加强存量殡葬设施资源转化，结合现有殡葬设施布局城市公益性骨灰堂，分类明确规划策略和实施路径。鼓励更加节约资源、绿色低碳的生态安葬方式。

市区统筹、规范管理。加强市、区统筹，经营性公墓应承担骨灰安置公益性服务。规范设施规划、建设和审批管理制度，建立多部门协作机制，加强统筹衔接，保障有序建设。

试点先行，分期分批。近期以市属经营性公墓为试点，先行先试开展城市公益性骨灰堂规划建设，各区根据安置需求，统筹时序节奏，分期分批推进城市公益性骨灰堂规划建设。

(2) 建设标准

参考国家和上海市相关标准规范和政策文件，按照节约集约用地和资源高效利用的原则，确定城市公益性骨灰堂建设和骨灰安置容量标准。

城市公益性骨灰堂建设标准：骨灰安放格位的单位建筑面积指标不宜大于 0.25 平方米，综合占地面积原则上不超过 0.3 平方米/格，骨灰堂等建筑不宜高于 6 层，鼓励建设骨灰廊、骨灰墙、骨灰亭、骨灰花坛等建筑形式。

城市公益性骨灰堂容量：每个城市公益性骨灰堂的骨灰容量最大不宜超过 90000 个，最小不宜低于 5000 个。

（3）规划布局

结合现有经营性公墓、殡仪馆等殡葬设施规划建设城市公益性骨灰堂，鼓励探索不占建设用地的林墓结合、草墓结合等生态安葬方式。至 2035 年，浦东新区规划建设至少 2 处城市公益性骨灰堂，其他郊区每个区规划建设至少 1 处城市公益性骨灰堂。

城市公益性骨灰堂：充分利用现有经营性公墓、殡仪馆等殡葬设施存量用地改造建设城市公益性骨灰堂，具体布局和用地范围在后续详细层次国土空间规划中进一步深化落实。根据区域骨灰安置需求把握时序节奏，分区分期有序推进城市公益性骨灰堂建设，近期重点在部分市属经营性公墓内开展先行先试。

生态安葬：鼓励不设硬质墓穴和墓碑，不保留骨灰或使用可降解容器盛放骨灰，或直接将骨灰藏纳土中，土地可循环使用的生态安葬方式。探索林地草地和公益性公墓复合利用的方式，坚持节约集约使用林地、草地资源，不改变林相、不采伐林木、不改变权属、不改变原有管理部门，不影响林地、草原经营者正常生产经营活动，不改变林地、草地主要用途及地表现状，严防祭祀用火引发森林草原火灾。优先在道路通达性较好、权属无争议、相关权利人同意使用的Ⅲ、Ⅳ级保护林地中的其他林地、基本草原以外的其他草地上集中划定区域，同时为减少邻避影响，优先紧邻现有殡葬设施选址，开展林地草地和公益性公墓的复合利用试点，作为后续用途管制手续办理的指导依据。

4.3 经营性骨灰安置设施规划布局

4.3.1 规划导向

根据国家和本市标准规范要求，符合全市各级国土空间规划和永久基本农田、生态保护红线、文化保护控制线等管控要求，综合考虑现状设施用地情况、权属情况、相关审批手续以及周边用地条件分析等，明确经营性骨灰安置设施布局和用地范围。经营性公墓和骨灰堂不得占用永久基本农田和生态保护红线，对于占用耕地保护空间以内耕地的，应按规定严格落实耕地占补平衡。经营性公墓和骨灰堂的选址布局应符合规划要求，根据实际情况，明确“一墓一策”用地布局方案，具体布局和用地范围在后续详细层次国土空间规划等规划中进一步深化落实。

4.3.2 建设标准

参考国家和上海市相关标准规范和政策文件，按照节约集约用地和资源高效利用的原则，确定经营性公墓和骨灰堂建设标准。

经营性公墓：规划新增经营性骨灰安置全部为节地生态葬式，安葬骨灰的单体墓位、合葬墓位的占地面积分别不得超过 0.5 平方米、0.8 平方米。墓碑高度不得超过地面 0.8 米。

经营性骨灰堂：骨灰安放格位的单位建筑面积指标不宜大于 0.25 平方米，综合占地面积原则上不超过 0.3 平方米/格，规划新建骨灰堂等建筑不宜高于 6 层，鼓励建设骨灰廊、骨灰墙、骨灰亭、骨灰花坛等建筑形式。

4.3.3 规划布局

至 2035 年，规划全市经营性骨灰安置设施共 54 处，均为现状保留和现有设施原址改扩建，其中经营性公墓 45 处，经营性骨灰堂 9 处。



图4-3：上海市经营性公墓和骨灰堂规划布局图

4.4 回民公墓规划布局

4.4.1 规划导向

尊重习俗，多元保障。充分尊重少数民族的丧葬习俗，对于民族习俗实行遗体安葬的，应在回民公墓集中埋葬。按照自愿原则，鼓励允许遗体安葬的少数民族群众选择骨灰安置。

规划引导，节地生态。按照全市可遗体安葬的少数民族群众需求，合理规划回民公墓，需符合各级国土空间规划和相关部门管理要求。提高回民公墓节约集约用地水平，以现状保留和原址改扩建为主，原则上不再新增独立的回民公墓选址。

技术创新，绿色环保。加强少数民族遗体安葬技术方法和材料的研究创新，推行生态、绿色安葬，倡导使用可降解材料。确保环境保护达标，降低对周边地区的环境影响。

4.4.2 规划布局

至 2035 年，全市规划回民公墓共 3 处，分别为上海市回民公墓一期、二期和松江区回民公墓，均为现状保留设施。

4.5 殡仪服务站规划布局

各区、乡镇（街道）应当统筹考虑行政区域内群众治丧需求、现有殡仪馆承载能力和分布状况，按需提出殡仪服务站的数量、布局规划，可与殡仪馆、公益性骨灰安置设施建设相结合，就近为居民提供集中治丧场所。在后续详细层次国土空间规划等规划中进一步深化落实殡仪服务站数量、服务内容、设置标准和规划布局等。

4.6 近期规划

至 2030 年，基本形成城乡服务全覆盖的殡葬设施布局体系，近期重点推进公益性殡葬设施建设和布局优化，加快补短板，规划建设一批城市公益性骨灰堂，满足人民群众基本殡葬服务需求。探索多元化的生态安葬方式，稳步提高节地生态安葬比例。逐步完善殡葬管理制度，有序推进殡葬设施纳入国土空间规划体系。

（1）殡仪馆

加强现有殡仪馆原址改建和设备改造，加强配套设施和环境建设投入，提高环保减排能力、绿色生态水平、资源利用效率，实现扩容提质。对于现状火化负荷压力较大的殡仪馆，强化市级统筹管理，实现均衡布局。

（2）农村公益性骨灰安置设施

依托详细层次的殡葬设施布局规划，进一步深化完善和优化农村公益性骨灰安置设施用地范围和布局，着重提升农村公益性骨灰安置设施服务能力和环境品质。

（3）城市公益性骨灰安置设施

结合经营性公墓、殡仪馆等现有殡葬设施，通过存量用地改造和既有设施资源转化等方式，加快推进城市公益性骨灰堂建设。近期重点结合闵行区颛桥寝园等市属经营性公墓和青浦区福泉山留园先行建设城市公益性骨灰堂。

5.规划实施保障

5.1 坚持总规统领

加强规划引导，优化殡葬设施布局，符合城市发展总体导向，满足人民群众殡葬服务需求。将殡葬设施规划建设纳入各级国土空间规划，强化用地保障，厉行节约集约。与国民经济和社会发展规划充分衔接，将殡葬设施近期重点建设项目纳入统筹，保障殡葬设施项目落地实施。

5.2 完善制度政策

加强殡葬设施规范管理，提高精细化管理水平。完善殡葬设施相关的法律法规和标准规范，建立健全殡葬设施管理制度和政策机制。审批方面，严格以规划为依据审批殡葬设施和相关建设活动。建设方面，加强相关部门的协同协作，形成政策合力，在林墓、草墓结合等土地复合利用、城市公益性骨灰堂建设等方面加强统筹衔接，保障殡葬设施建设有序推进。监管方面，严格执法督查，逐步推进殡葬设施管理的规范化、法制化；建立殡葬设施规划实施监测、评估、维护的全生命周期管理机制，对殡葬设施规划实施情况定期进行评估，依据评估结果开展动态维护，确保规划实施。

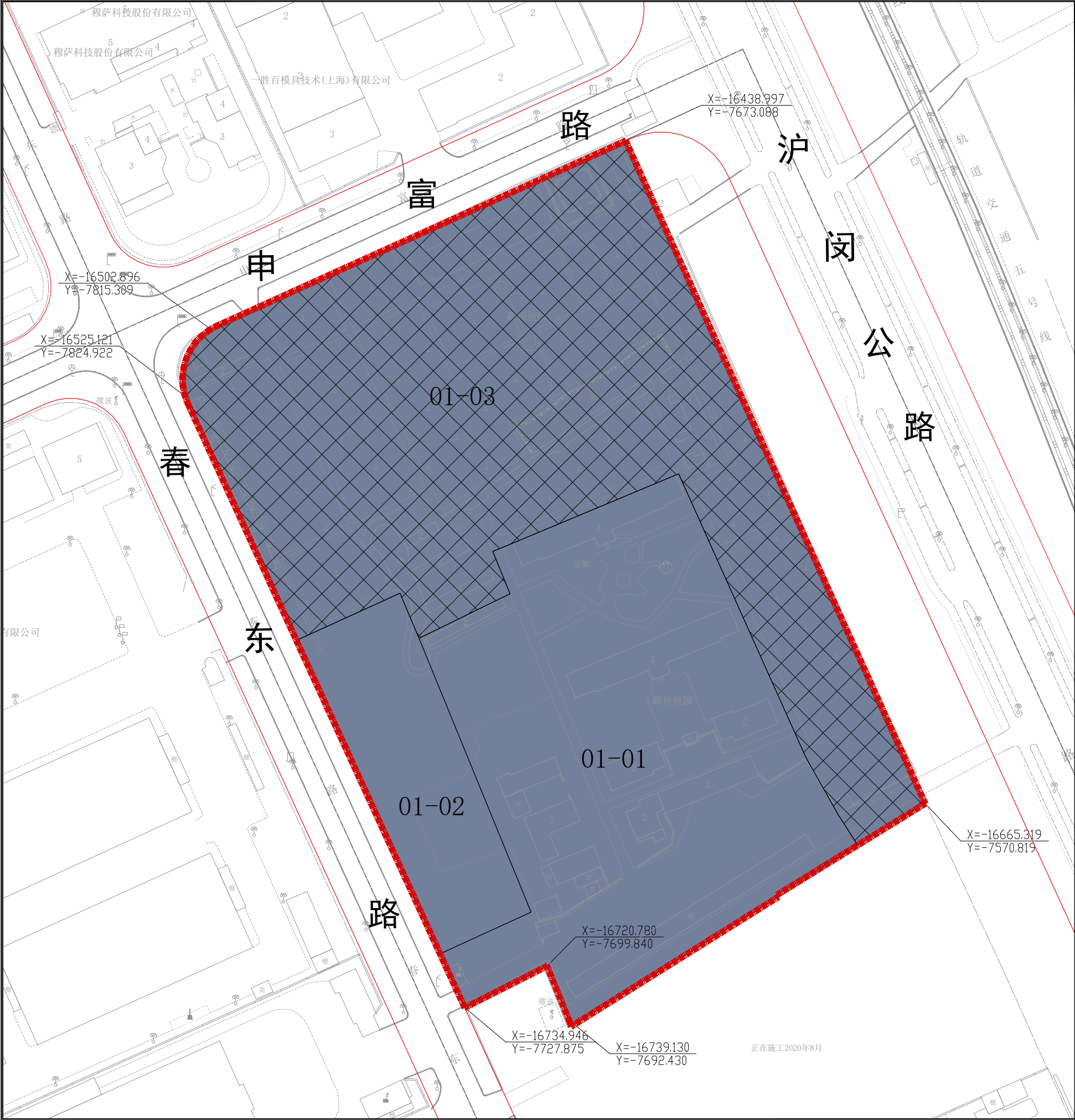
5.3 建设智慧殡葬

加强殡葬设施规划、建设、管理和服务的信息化建设，将殡葬设施纳入全市规划“一张图”管理。扩展和提升“一网通办”殡葬在线服务质量和水平，方便市民更加快速便捷查询和办理殡葬相关信息和事项。构建殡葬管理信息平台 and 殡葬基础信息数据库，实现市区、部

门之间的殡葬业务联动和信息共享互通。

5.4 强化宣传引导

加强殡葬改革和移风易俗的宣传引导，树立文明节俭、生态环保、绿色低碳的殡葬新风尚。在宣传渠道上，结合殡葬服务进社区和机构平台，采用线上线下相结合多样化的形式，广泛宣传 and 普及殡葬法规、规范要求、惠民政策、科学知识等。在政策引导上，健全完善节地生态安葬补贴以及鼓励性、引导性的惠民政策措施，把治丧规范纳入村规民约、居民公约和居（村）民自治章程，引导移风易俗。在服务方式上，通过创新海葬服务模式、远程悼念、网络祭扫等，引导殡葬向节地生态、绿色低碳等方式转变。



区位图

比例尺

地块控制指标一览表										
街坊编号	地块编号	用地面积(平方米)	用地性质代码	混合用地建筑量比例	容积率	建筑高度(米)	住宅套数(套)	配套设施	规划动态	备注
08A	01-01	16100	U5	—	—	—	—	—	规划	含城市公益性骨灰堂
08A	01-02	4305	U5	—	—	—	—	—	规划	含城市公益性骨灰堂
08A	01-03	23617	U5	—	—	—	—	—	保留	

特定管理条文

相关参数以主管单位及相关建筑方案为准。

用地性质

规划动态

图例

城市设计

其它

控制线

标注

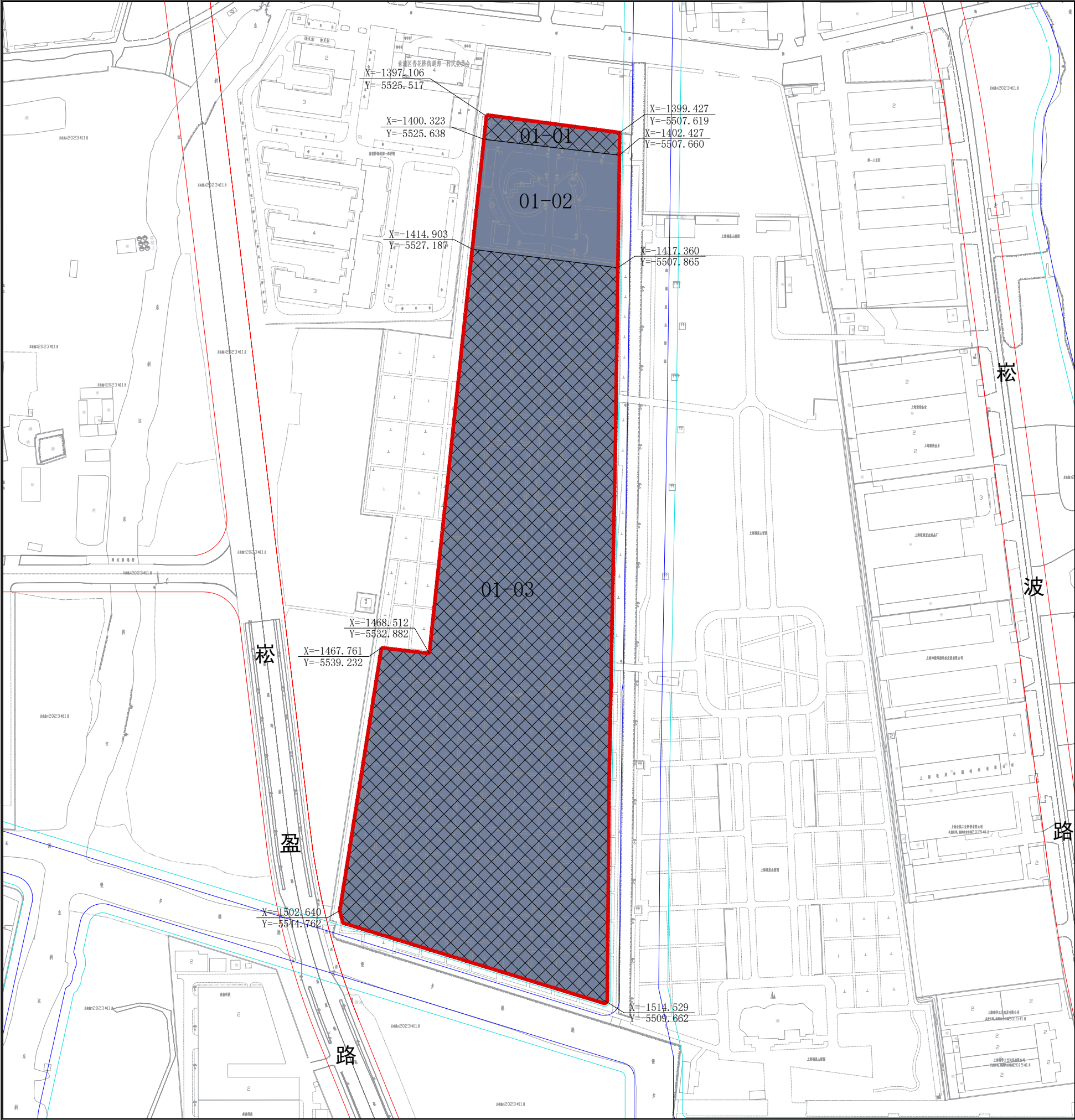
上海市殡葬设施布局专项规划(2026-2035年)

上海市闵行区莘庄工业区MHP0-0501单元08A街坊近期重点设施专项控制性详细规划图则

经上海市规划委员会____年__月__日会议审议通过,上海市人民政府沪府规划〔 〕号文批准。(市政府城乡规划审批专用章) 签发日期: ____年__月__日

设计单位上海市城市规划设计研究院 证书编号: 自资规甲字21310055

组织编制单位上海市民政局、上海市规划和自然资源局



区位图

比例尺

街坊编号	地块编号	用地面积(平方米)	用地性质代码	混合用地建筑量比例	容积率	建筑高度(米)	住宅套数(套)	配套设施	规划动态	备注
F-14	01-01	1402	U5	—	—	—	—	—	保留	—
F-14	01-02	6930	U5	—	—	—	—	—	规划	含城市公益性骨灰堂
F-14	01-03	63092	U5	—	—	—	—	—	保留	—

特定管理条文

相关参数以主管单位及相关建筑方案为准。

用地性质

SI

道路用地

SI

殡葬设施用地

SI

水域

规划动态

SI

规划用地

SI

保留用地

控制线

SI

红线

SI

远期红线

SI

道路中心线

SI

蓝线

SI

陆域控制线

标注

SI

地块编号

SI

尺寸标注

SI

控制点坐标

SI

建筑界面控制线

SI

建筑后退线

图例

城市设计

SI

建筑控制线(可变)

其它

SI

规划范围线

SI

地块边界线

上海市殡葬设施布局专项规划(2026-2035年)

上海市青浦区香花桥街道QPC1-0013单元(青浦工业园区)F-14街坊近期重点设施专项控制性详细规划图则

经上海市规划委员会____年__月__日会议审议通过,

上海市人民政府沪府规划〔 〕号文批准。

(市政府城乡规划审批专用章)

签发日期:____年__月__日

设计单位上海市城市规划设计研究院

证书编号:自资规甲字21310055

组织编制单位上海市民政局、上海市规划和自然资源局