上海市殡葬设施布局专项规划 (2026-2035 年)

上海市规划和自然资源局 2025年11月

目 录

| 1., | 总则 | 1 |
|-----|-----------------------------|----|
| | 1.1 规划背景 | 1 |
| | 1.2 规划对象 | |
| | 1.3 规划期限 | 2 |
| | 1.4 规划范围 | 2 |
| | 1.5 规划依据 | 2 |
| | 1.6 上位政策规划要求 | 3 |
| 2. | 现状评估 | 5 |
| | 2.1 殡仪馆 | 5 |
| | 2.2 公益性骨灰安置设施 | |
| | 2.3 经营性骨灰安置设施 | 5 |
| 3. | 目标原则 | 6 |
| | 3.1 指导思想 | 6 |
| | 3.2 规划原则 | |
| | 3.3 规划目标 | |
| 4. | 空间布局 | 8 |
| _ | | |
| | 4.1.1 规划策略 | |
| | 4.1.2 规划布局 | |
| | 4.2 公益性骨灰安置设施规划布局 | 9 |
| | 4.2.1 农村公益性骨灰安置设施 | 9 |
| | 4.2.2 城市公益性骨灰安置设施 | 11 |
| | 4.3 经营性骨灰安置设施规划布局 | |
| | 4.3.1 规划策略 | |
| | 4.3.2 建设标准 | |
| | 4.3.3 规划布局 | |
| | 4.4 回民公墓规划布局 | |
| | 4.4.1 规划策略 | |
| | 4.4.2 规划布局 4.5 殡仪服务站规划布局 | |
| | 4.6 近期规划 | |
| | | |
| 5. | 规划实施保障 | |
| | 5.1 坚持总规引领 | |
| | 5.2 完善制度政策 | |
| | 5.3 建设智慧殡葬 | |
| | 5.4 强化宣传引导 | |

1.总则

1.1 规划背景

深入贯彻党的二十大和二十届二中、三中、四中全会精神,全面落实习近平总书记考察上海重要讲话精神和对上海工作重要指示要求,根据国家部委推进殡葬事业改革的要求,践行人民城市理念,深入落实《上海市城市总体规划(2017-2035年)》,推动殡葬事业高质量发展,优化全市殡葬设施空间布局,提高基本殡葬服务均等化水平和保障能力,满足殡葬事业发展需求,按照市委、市政府统一部署,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。结合上海市新修订的《上海市殡葬管理条例》等法规政策文件,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。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。

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。

1.3 规划期限

规划期限至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

- 《节地生态安葬服务指南》(GB/T44713-2024)
- 《殡葬术语》(GB/T23287-2023)
- 《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)

(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)

1.6 上位政策规划要求

(1) 国家战略要求

以满足人民群众殡葬需求为导向,优化殡葬服务资源布局。由民政部等部委印发的《关于进一步推动殡葬改革促进殡葬事业发展的指导意见》明确提出确保实现人人享有公益性基本殡葬服务,保障和改善基本殡葬服务,丰富和拓展非基本殡葬服务,满足群众多样化、多层次的殡葬服务需求。推进殡葬改革与完善殡葬服务供给相结合,优化殡葬资源配置,制定和完善殡仪馆、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。

持续深入推进殡葬改革,大力推行节地生态安葬。《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》明确着力健全乡村治理体系,推进农村移风易俗,深化殡葬改革,推进公益性生态安葬设施建设。按照民政部等部委印发的《关于推进节地生态安葬的指导意见》要求,大力推行不占或少占土地、少耗资源、少使用不可降解材料的节地生态安葬方式,加大城乡公益性节地生态安葬设施建设力度,因地制宜,科学合理规划选址,提供树葬、撒散、骨灰存放等多样化节地生态安葬方式,不断提高节地生态安葬比例。

完善殡葬公共服务体系,加快补齐殡葬服务设施短板。《"十四五" 民政事业发展规划》提出提高政府基本殡葬服务供给能力,统筹群众 需求和设施短板,科学确定火葬区殡葬服务设施设备建设或配置标准, 支持公益性骨灰安放设施建设,加大生态殡葬奖补力度,鼓励依托现 有设施或适当场所,为不保留骨灰者和遗体器官捐献者建设纪念载体。

(2) 上海市发展要求

规划引领,公益优先。《上海市城市总体规划(2017-2035 年)》在"人文之城"建设中明确提出"优化市域殡葬设施布局,倡导新型文明、资源节约的殡葬方式"。《上海市殡葬管理条例》(2024 年修订)提出市、区人民政府应当将殡仪馆(含火葬场)、公墓、骨灰堂、殡仪服务站等殡葬设施建设纳入国土空间规划,并优先保障公益性殡葬设施建设。

节地生态、绿色殡葬。《上海市公墓管理办法》(2022 年修订)提倡和鼓励采用播撒、深埋、植树葬、海葬等不保留骨灰的生态安葬方式,公墓应当按照节约用地的原则建设骨灰节地型墓位,要求公墓经营者出售的单人墓穴或者双人合葬墓穴占地面积不得超过一平方米。《上海市民政事业发展"十四五"规划》提出深化绿色殡葬改革发展,加强市、区两级殡葬设施建设,大力推行节地生态安葬。《上海市节地生态安葬补贴实施办法》进一步明确了节地生态安葬的补贴标准。

移风易俗、公益惠民。《上海市殡葬管理条例》(2024年修订)明确殡葬活动及其管理的原则包括公益惠民、革除殡葬陋俗、提倡文明节俭办丧事,引导市民树立厚养礼葬、文明节俭、生态环保的殡葬理念。《上海市民政事业发展"十四五"规划》提出深入推进殡葬移风易俗,完善殡葬惠民政策。

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。

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 127 处,骨灰堂 25 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 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻党的二十大和二十届二中、三中、四中全会精神,全面落实习近平总书记考察上海重要讲话精神和对上海工作重要指示要求,深入落实十二届市委三次、四次、五次、六次、七次全会精神,按照中央深化殡葬改革要求,践行人民城市和新发展理念,坚持殡葬服务的兜底性、基础性工作导向和公益优先,确保人民群众基本殡葬服务公平可及,保障殡葬服务供给,优化殡葬设施布局,提升殡葬服务能力和水平,构建覆盖城乡、惠民规范、治理高效的殡葬服务体系,健全完善政府主导、部门协作、公众参与的协同治理机制,加大政策支持保障,推动形成厚养礼葬、绿色生态、文明节俭的殡葬新风尚,助力上海加快建成具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市。

3.2 规划原则

贯彻落实国家殡葬事业改革要求,以《上海市城市总体规划(2017-2035年)》为引领,为上海市殡葬事业改革发展提供保障。

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"。以满足群众基本殡葬服务需求为着力点,进一步完善政府为主体、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,树立绿色低碳、生态环保 殡葬理念,严格控制全市各类殡葬设施占地总规模。大力推行不占或 少占土地资源的节地生态安葬方式,原则上公益性骨灰安置不再新增墓穴安葬(现有已建设未使用的除外)。加大殡葬设施存量用地整合、挖潜力度,严控墓位建设标准,探索殡葬设施与其他生态用地的复合利用模式。

统筹平衡,优化布局。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。全市原则上不再审批新增经营性公墓,稳步提高公益性设施服务覆盖面。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,深入推进殡葬移风易俗,倡导厚养礼葬、文明节俭、绿色生态的殡葬新风尚。加强宣传和政策引导,鼓励向海葬、树葬、草坪葬等以及不留坟头、不硬化、不立碑的生态安葬方式转变。

3.3 规划目标

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

4.空间布局

4.1 殡仪馆规划布局

4.1.1 规划策略

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, 重点针对现状部分火化量饱和和超负荷运转的问题,加快补齐短板, 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。

市区统筹,优化布局。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;同时,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提升服务能力和水平。

存量挖潜,扩容提质。对现有殡仪馆进行评估,盘活存量用地, 推进设施就地改建,推进设施布局优化和功能提升,按需增加礼厅, 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

规划殡仪馆全部为现状保留,规划期内原则上不再新增带火化功能的殡仪馆选址。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),其中部分殡仪馆规划近期予以保留,远期适时启动新的规划选址研究。

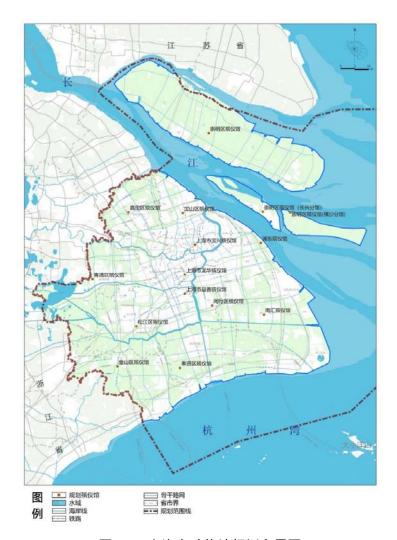


图4-1: 上海市殡仪馆规划布局图

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居民服务全覆盖的原则,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) 规划策略

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的耕地和现状林地的,应按规定落实耕地和林地占补平衡。加强与河道蓝线、道路红线等管控要素的衔接,对于现有公益性骨灰安置设施墓地建筑及构筑物与河道蓝线、道路红线等管控线相冲突的,原则上以管控线避让为主;对于房屋建筑、建筑设备、场地等与河道蓝线、道路红线等管控线相冲突的,应结合管控线的近、远期实施,经相关行政主管部门协商,优化设施用地范围或调整管控线。

以需定供,节地生态。根据农村居民公益性骨灰安置需求测算,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,除特殊情况外,原则上不再规划扩大用地规模,不再新增墓穴安葬(现有已建设未使用的除外)。

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, 鼓励打破镇村辖区限制, 引导设施集中布局, 统筹平衡资源, 实现供需适配、规模适度、集约高效。在保持殡葬设施用地总规模不突破的前提下, 原则上设施点位数量不再增加, 后续可通过详细层次国土空间规划深化优化设施布局, 明确四至边界。

(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, 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 127 处,公益性骨灰堂 25 处。

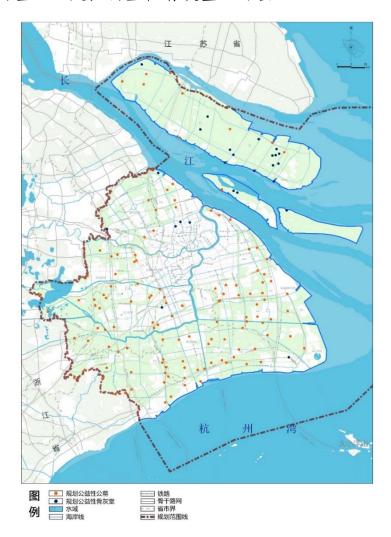


图4-2: 上海市农村公益性骨灰安置设施规划布局图

4.2.2 城市公益性骨灰安置设施

(1) 规划策略

补齐短板、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,鼓励经营性公墓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。近期以市属公墓等为试点,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, 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。近期结合闵行区颛桥寝 园、奉贤区滨海古园等公墓先行建设城市公益性骨灰堂。 城市公益性骨灰堂: 充分利用现有公墓、殡仪馆等殡葬设施存量 用地规划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。

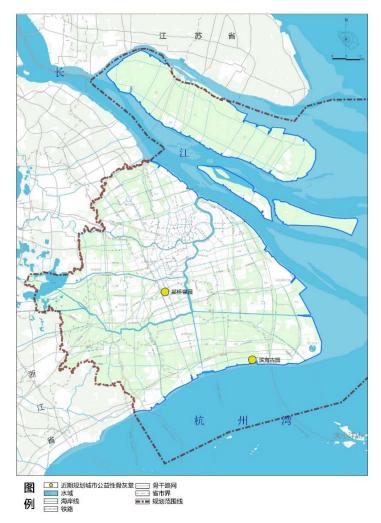


图4-3: 近期规划城市公益性骨灰堂选址布局图

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。按规定探索开展林地草地和公益性公墓的复合利用试点,制定试点方案,后续可通过详细层次国土空间规划进一步优化和确定试点布局及四至范围,作为后续用途管制手续办理的规划依据。

4.3 经营性骨灰安置设施规划布局

4.3.1 规划策略

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的耕地和现状林地的,应按规定严格落实耕地和林地占补平衡。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,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均为现状保留,全市

原则上不再新增审批经营性骨灰安置设施。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。



图4-4: 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 规划策略

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火葬和骨灰安置。

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中具体明确殡仪服务站数量、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

依托详细层次的国土空间规划,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、滨海古园等公墓先行建设城市公益性骨灰堂。

5.规划实施保障

5.1 坚持总规引领

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,在交通、市政、环境保护、安全等方面加强规划协调,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。政策机制方面,相关惠民政策配套上加强统筹衔接。监管方面,严格执法督查,加强违法违规问题处置,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及政策机制运行情况定期进行评估,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和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。发挥互联网、大数据在殡葬改革宣传、殡葬行业监管、殡葬服务、祭扫追思方面的积极作用,推进智慧殡葬建设。

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,广泛宣传和普及殡葬法规、规范要求、惠民政策、科学知识等,革新殡葬理念,打造生命文化园林与教育基地。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。

