

佛冈县殡葬设施专项规划（2025—2035）

（方案稿）

清远市城乡规划设计院有限公司

二〇二四年七月

项目名称：佛冈县殡葬设施专项规划（2025—2035）

编制单位：清远市城乡规划设计院有限公司

城乡规划编制资质证书等级：乙 级

城乡规划编制资质证书编号：粤自资规乙字 22440044

项目编制人员：

技术岗位	人员	签 名	职位/职称
审定	巫先耀		院长
审核	李敏锋		城乡规划高级工程师，注册城乡规划师
项目负责	吴康杰		风景园林高级工程师
编制成员	崔东旭		建筑学工程师
	马 骁		风景园林助理工程师
	黄诗韵		风景园林助理工程师
	肖子程		建筑设计助理工程师

协编单位：

技术咨询单位：佛冈县自然资源局

佛冈县民政局

规划设计成果专用章：



城乡规划编制资质证书

(副本)

证书编号：粤自资规乙字 22440044

证书等级：乙级

单位名称：清远市城乡规划设计院有限公司

承担业务范围：乙级城乡规划编制单位可以在全国承担下列业务：（一）镇、20万现状人口以下城市总体规划的编制；（二）镇、登记注册所在地城市和100万现状人口以下城市相关专项规划的编制；（三）详细规划的编制；（四）乡、村庄规划的编制；（五）建设工程项目规划选址的可行性研究。

统一社会信用代码：91441800MA55J99A86

发证机关 广东省自然资源厅

有效期限：自 2022 年 12 月 8 日至 2027 年 12 月 7 日

2022 年 12 月 7 日

审批专用章
(1)

目 录

第一章 总则	1
1.1 指导思想.....	1
1.2 规划依据.....	1
1.3 规划期限.....	3
1.4 规划范围.....	3
第二章 现状概况与问题分析	4
2.1 佛冈县基本情况分析.....	4
2.1.1 地理区位.....	4
2.1.2 行政区划.....	4
2.1.3 经济发展.....	4
2.1.4 社会保障.....	5
2.1.5 历史文化.....	5
2.2 人口现状.....	6
2.2.1 石角镇人口现状.....	8
2.2.2 水头镇人口现状.....	10
2.2.3 龙山镇人口现状.....	12
2.2.4 汤塘镇人口现状.....	14
2.2.5 高岗镇人口现状.....	16
2.2.6 迳头镇人口现状.....	18
2.3 殡葬设施现状评估.....	20
2.3.1 石角镇殡葬设施现状.....	21
2.3.2 水头镇殡葬设施现状.....	21
2.3.3 龙山镇殡葬设施现状.....	22
2.3.4 汤塘镇殡葬设施现状.....	22
2.3.5 高岗镇殡葬设施现状.....	23
2.3.6 迳头镇殡葬设施现状.....	23
2.4 现状主要存在的问题.....	24

2.4.1 资金投入与政策支持.....	24
2.4.2 改革滞后.....	24
2.4.3 执法困难.....	24
2.4.4 社会认知.....	24
2.4.5 人才建设.....	24
2.4.6 殡葬信息化.....	24
第三章 规划分析.....	25
3.1 上位相关规划解读.....	25
3.2 殡葬行业发展趋势分析.....	26
3.2.1 依法行政加速殡葬大变革.....	26
3.2.2 优化服务倡导多元新理念.....	27
3.2.3 生态文明开辟未来新方向.....	28
3.3 规划人口预测.....	30
3.3.1 石角镇规划人口预测.....	31
3.3.2 水头镇规划人口预测.....	32
3.3.3 龙山镇规划人口预测.....	33
3.3.4 汤塘镇规划人口预测.....	34
3.3.5 高岗镇规划人口预测.....	35
3.3.6 迳头镇规划人口预测.....	36
3.4 死亡率预测.....	37
3.4.1 现状死亡率分析.....	37
3.4.2 规划死亡率预测.....	38
3.5 死亡人口预测.....	39
3.5.1 石角镇死亡人口预测.....	40
3.5.2 水头镇死亡人口预测.....	41
3.5.3 龙山镇死亡人口预测.....	42
3.5.4 汤塘镇死亡人口预测.....	43
3.5.5 高岗镇死亡人口预测.....	44
3.5.5 高岗镇死亡人口预测.....	45

3.6 殡葬设施需求预测.....	46
3.7 生态安葬推广办法.....	48
第四章 规划内容	49
4.1 指导思想.....	49
4.2 基本原则.....	49
4.3 发展目标.....	50
4.4 规划任务.....	51
4.4.1 殡仪馆.....	51
4.4.2 公益性墓地.....	51
4.4.3 经营性墓地.....	52
4.4.4 殡葬设施数据平衡.....	52
第五章 规划分期	55
5.1 近期规划.....	55
5.1.1 殡仪馆.....	55
5.1.2 殡葬设施.....	55
5.2 远期规划.....	57
第六章 保障措施	58
6.1 加强组织领导.....	58
6.2 加强科学规划.....	58
6.3 加强资金保障.....	58
6.4 加强党员干部模范带头作用.....	59
6.5 加强队伍建设.....	59
6.6 加强监测评估.....	60
附图	61
1 佛冈县行政区位图.....	61
2 佛冈县行政区划分图.....	61
3 佛冈县殡葬设施现状分布图.....	61
4 佛冈县殡葬设施规划分布图.....	61

第一章 总则

1.1 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平总书记关于民政工作重要指示精神和党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，加强党对殡葬事业的领导，科学把握新发展阶段，坚决贯彻新发展理念，服务构建新发展格局，坚持以人民为中心，以满足人民群众的殡葬需求为出发点和落脚点，践行新发展理念和“民政为民、民政爱民”工作理念，积极推动殡葬事业的改革发展，创新殡葬管理体制机制，提升殡葬管理服务水平。

1.2 规划依据

序号	国家政策法规
1	《中共中央 国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见（2024年一号文件）
2	《中华人民共和国城乡规划法（2019年修订）》
3	《殡葬管理条例（2023年修订）》
4	《全国殡葬领域突出问题专项整治行动方案》
5	《民政法规制度建设规划（2023-2027年）》
6	《在自由贸易试验区优化殡葬领域涉企审批服务实施方案》
7	《中华人民共和国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》
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	《“十四五”时期社会服务设施兜底线工程实施方案》

11	《以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导 努力开创民政事业高质量发展新局面——2024年全国民政工作会议》
序号	广东省政策法规
12	《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》
13	《广东省殡葬管理办法》
14	《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》
15	《广东省民政事业发展“十四五”规划（2021-2025 年）》
16	《广东省殡葬事业发展“十四五”规划（2021-2025 年）》
序号	清远市政策法规
17	《清远市城市总体规划（2016-2035 年）》
18	《清远市国土空间总体规划（2021-2035 年）》
19	《清远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》
20	《清远市民政事业发展“十四五”规划》
21	《清远市殡葬事业发展“十四五”规划（2021-2025 年）》
22	《佛冈县国土空间总体规划（2020—2035 年）》
23	《佛冈县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》

1.3 规划期限

本规划期限与《清远市国土空间总体规划（2021-2035）》保持一致，为 2025 年-2035 年，短期目标为 2030 年，长期目标为 2035 年。

1.4 规划范围

本规划的范围为佛冈县县域范围，包含石角镇、水头镇、龙山镇、汤塘镇、高岗镇、迳头镇共 6 个镇。



图 1-1 规划范围图

第二章 现状概况与问题分析

2.1 佛冈县基本情况分析

2.1.1 地理区位

佛冈县是广东省清远市辖县，位于广东省中部，与广州市从化区、韶关市新丰县、清远市英德市和清城区毗邻。佛冈县地形为东北高、西南低。全县以低山丘陵为主，主要山脉有观音山（最高峰的海拔为 1218.8 米）、独凰山、羊角山等。佛冈县气候属亚热带湿润气候和大陆性季风气候。主要河流有濠江、烟岭河，面积 1302 平方千米。截至 2023 年 6 月，佛冈县辖 6 个镇。截至 2023 年末，佛冈县常住人口 31.67 万人。

2.1.2 行政区划

截至 2023 年 6 月，佛冈县辖 6 个镇，分别为石角镇、水头镇、汤塘镇、龙山镇、高岗镇、迳头镇；另设有清远市羊角山林场和广东佛冈观音山省级自然保护区。

2.1.3 经济发展

2023 年，佛冈县实现地区生产总值（GDP）171.57 亿元，同比增长 4.0%。分产业看，第一产业增加值 26.49 亿元，同比增长 6.4%，第二产业增加值 76.44 亿元，同比增长 5.6%，第三产业增加值 68.65 亿元，同比增长 1.4%，三次产业比为 15.4:44.6:40。

2023 年，佛冈县固定资产投资同比增长 4.1%。其中，第一产业投资同比下降 92.2%；第二产业投资同比下降 14%；第三产业投资同比增长 13%。其中：基础设施投资同比增长 0.2%；制造业完成投资同比下降 1.2%；电力、燃气及水的生产和供应业完成投资同比下降 33.1%。

2023 年，佛冈县财政总收入 20.18 亿元（包含一般公共预算收入、政府性基金收入、国有资本经营预算收入），同比下降 14.4%。地方公共财政预算收入 13.59

亿元，同比增长 6.4%，其中税收收入 7.66 亿元，同比增长 0.5%；公共财政预算支出 34.75 亿元，同比下降 8.9%。

2.1.4 社会保障

2023 年，佛冈县参加职工养老保险(含离退休)7.61 万人，同比下降 1.3%，其中执行企业养老制度(含离退休)6.52 万人，执行机关养老制度人数 1.09 万人；参加机关事业单位职业年金人数 0.76 万人，同比增长 7%；参加城乡居民养老保险人数 14.44 万人，同比下降 0.8%；失业保险参保人数 4.72 万人，同比下降 2.3%；工伤保险参保人数 5.95 万人，同比下降 1%。

2023 年，佛冈县生育保险参保人数 5 万人，同比下降 7.3%；职工基本医疗保险(含退休)参保人数 6.7 万人，同比下降 5.4%；城乡居民医疗保险参保人数 24.37 万人，同比下降 1.8%。

2023 年，佛冈县共有各类社会福利单位 8 个，合计拥有床位 481 张，供养人数 166 人。其中敬老院 6 个，床位 243 张，供养人数 102 人。2023 年我县城镇居民最低生活保障人数 188 户，合计 348 人；农村居民最低生活保障人数 2782 户，合计 6427 人；2023 年，农村特困供养人员 2350 人。

2.1.5 历史文化

佛冈县不仅具有丰厚的民俗文化底蕴，而且在语言、习俗、风情等方面也兼具粤南与粤北交融的特色。佛冈县档案馆珍藏有清代道光年间编纂的《佛冈厅志》，文物有新石器晚期的石斧、石锛以及西周古铙、战国时期的编钟、青铜剑等。古建筑有明代的黄氏宗祠以及明清时期的民安、迳头镇的古民居等。民间歌舞有客家山歌、采茶戏、舞狮子、舞龙、舞鲤鱼灯以及赛龙舟、抢花炮等。佛冈县汤塘妇女的舞被狮、高岗镇的豆腐节是独具特色的民间习俗。

2.2 人口现状

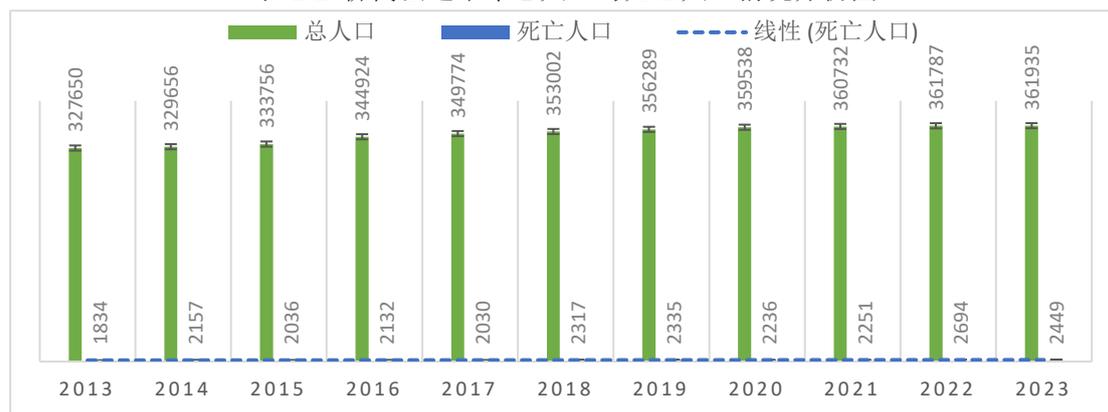
截止到 2023 年最新统计数据，佛冈县人口总数为 361935 人，全年死亡人口数为 2449 人，占总人口数的 0.68%。佛冈县从 2013 年至 2023 年总人口及死亡人口数量如下表所示：

表 2-1 佛冈县近十年总人口与死亡人口情况一览表

年份	总人口 (人)	死亡人口 (人)	死亡率 (%)	火化率 (%)	备注
2023	361935	2449	0.68%	100%	
2022	361787	2694	0.74%	100%	
2021	360732	2251	0.62%	100%	
2020	359538	2236	0.62%	100%	
2019	356289	2335	0.66%	100%	
2018	353002	2317	0.66%	100%	
2017	349774	2030	0.58%	100%	
2016	344924	2132	0.62%	100%	
2015	333756	2036	0.61%	100%	
2014	329656	2157	0.65%	100%	
2013	327650	1834	0.56%	100%	

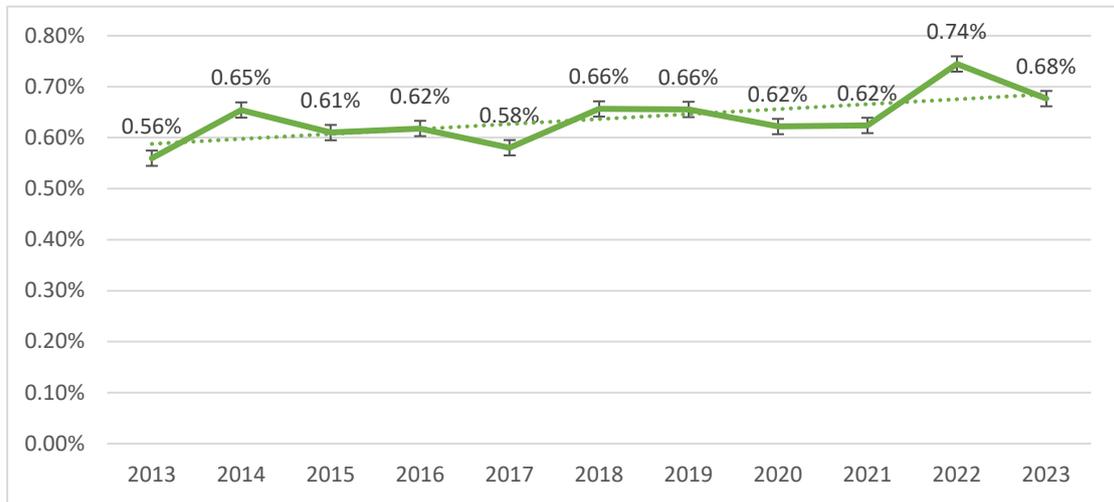
根据佛冈县统计资料显示，佛冈县从 2013 年至 2023 年总人口及死亡人口数量如下表所示：

表 2-2 佛冈县近十年总人口与死亡人口情况分析图



根据佛冈县统计资料显示，近十年佛冈县平均死亡率为 0.64%，佛冈县从 2013 年至 2023 年死亡率数量如下表所示：

表 2-3 佛冈县近十年死亡率分析图



2.2.1 石角镇人口现状

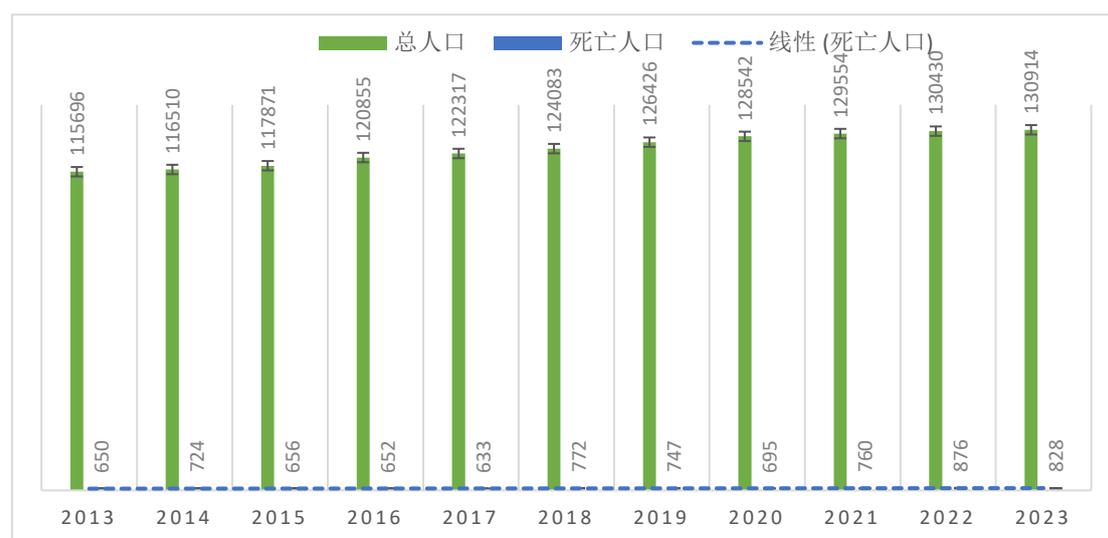
截止到 2023 年最新统计数据，石角镇人口总数为 130914 人，全年死亡人口数为 828 人，占总人口数的 0.63%。石角镇从 2013 年至 2023 年总人口及死亡人口数量如下表所示：

表 2-4 石角镇近十年总人口与死亡人口情况一览表

年份	总人口 (人)	死亡人口 (人)	死亡率 (%)	火化率 (%)	备注
2023	130914	828	0.63%	100%	
2022	130430	876	0.67%	100%	
2021	129554	760	0.59%	100%	
2020	128542	695	0.54%	100%	
2019	126426	747	0.59%	100%	
2018	124083	722	0.62%	100%	
2017	122317	633	0.52%	100%	
2016	120855	652	0.54%	100%	
2015	117871	656	0.56%	100%	
2014	116510	724	0.62%	100%	
2013	115696	650	0.56%	100%	

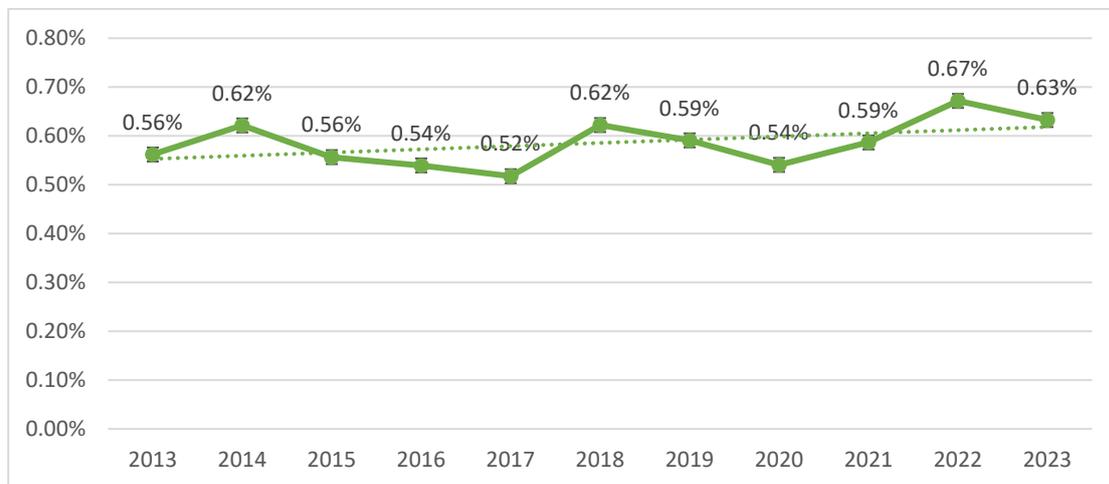
根据石角镇统计资料显示，石角镇从 2013 年至 2023 年总人口及死亡人口数量如下表所示：

表 2-5 石角镇近十年总人口与死亡人口情况分析图



根据石角镇统计资料显示，石角镇近十年平均死亡率为 0.59%。石角镇从 2013 年至 2023 年死亡率数量如下表所示：

表 2-6 石角镇近十年死亡率分析图



2.2.2 水头镇人口现状

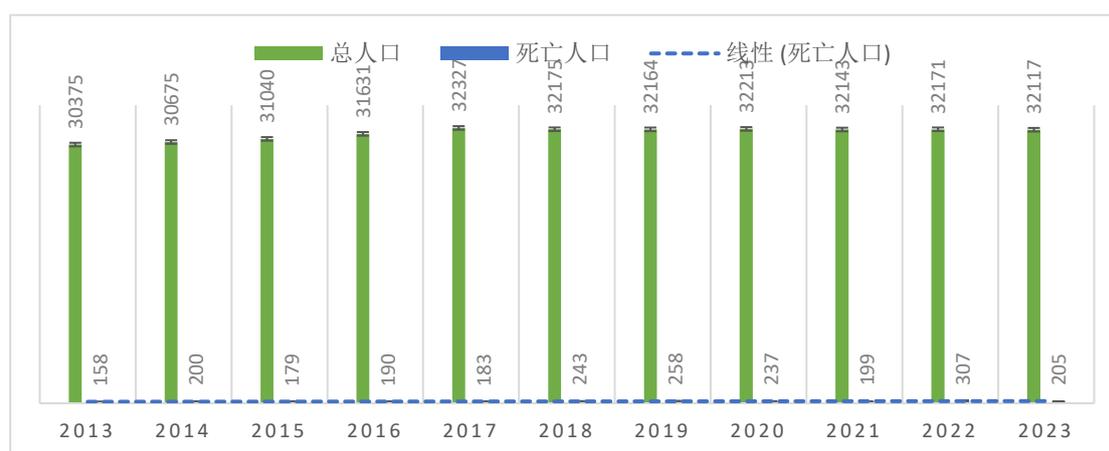
截止到 2023 年最新统计数据，水头镇人口总数为 32117 人，全年死亡人口数为 205 人，占总人口数的 0.64%。水头镇从 2013 年至 2023 年总人口及死亡人口数量如下表所示：

表 2-7 水头镇近十年总人口与死亡人口情况一览表

年份	总人口 (人)	死亡人口 (人)	死亡率 (%)	火化率 (%)	备注
2023	32117	205	0.64%	100%	
2022	32171	307	0.95%	100%	
2021	32143	199	0.62%	100%	
2020	32213	237	0.74%	100%	
2019	32164	258	0.80%	100%	
2018	32175	243	0.76%	100%	
2017	32327	183	0.57%	100%	
2016	31631	190	0.60%	100%	
2015	31040	179	0.58%	100%	
2014	30675	200	0.65%	100%	
2013	30375	158	0.52%	100%	

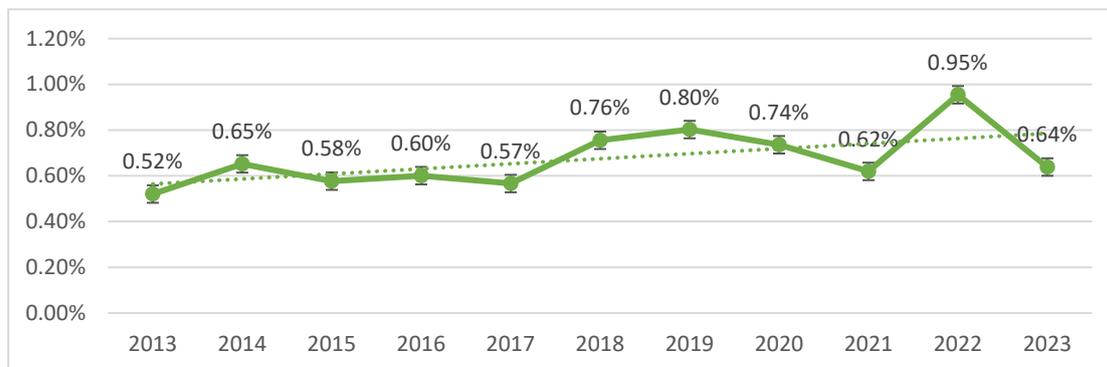
根据水头镇统计资料显示，水头镇从 2013 年至 2023 年总人口及死亡人口数量如下表所示：

表 2-8 水头镇近十年总人口与死亡人口情况分析图



根据水头镇统计资料显示，水头镇近十年平均死亡率为 0.67%。水头镇从 2013 年至 2023 年死亡率数量如下表所示：

表 2-9 水头镇近十年死亡率分析图



2.2.3 龙山镇人口现状

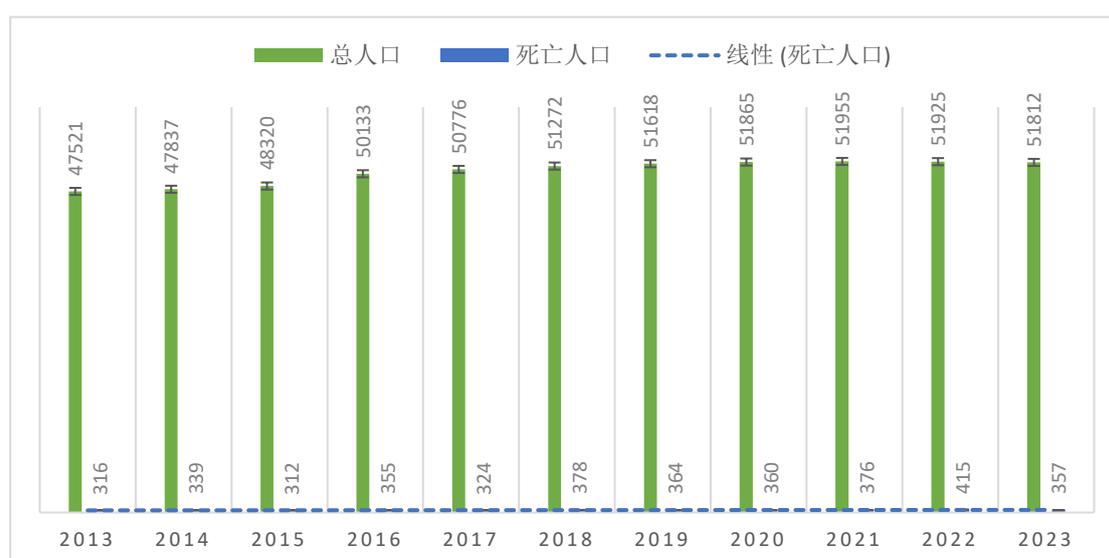
截止到 2023 年最新统计数据，龙山镇人口总数为 51812 人，全年死亡人口数为 357 人，占总人口数的 0.69%。龙山镇从 2013 年至 2023 年总人口及死亡人口数量如下表所示：

表 2-10 龙山镇近十年总人口与死亡人口情况一览表

年份	总人口 (人)	死亡人口 (人)	死亡率 (%)	火化率 (%)	备注
2023	51812	357	0.69%	100%	
2022	51925	415	0.80%	100%	
2021	51955	376	0.72%	100%	
2020	51865	360	0.69%	100%	
2019	51618	364	0.71%	100%	
2018	51272	378	0.74%	100%	
2017	50776	324	0.64%	100%	
2016	50133	355	0.71%	100%	
2015	48320	312	0.65%	100%	
2014	47837	339	0.71%	100%	
2013	47521	316	0.66%	100%	

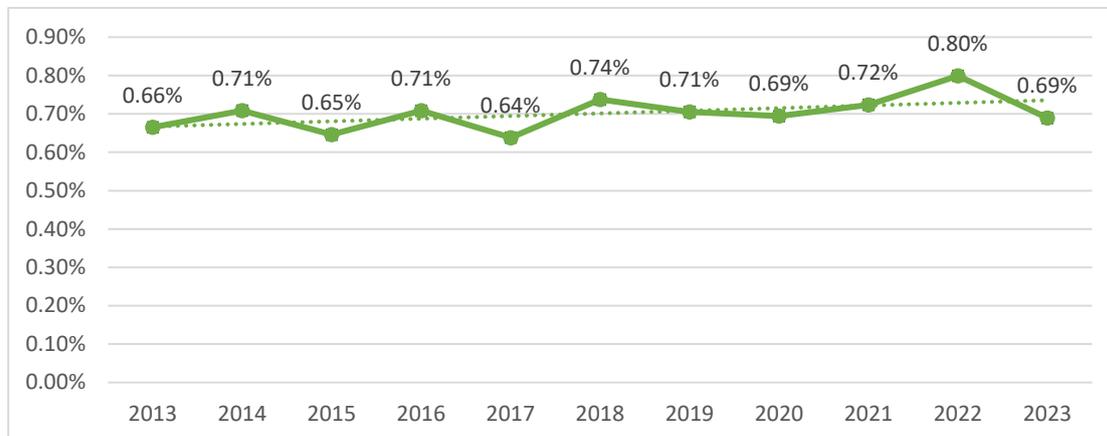
根据龙山镇统计资料显示，龙山镇从 2013 年至 2023 年总人口及死亡人口数量如下表所示：

表 2-11 龙山镇近十年总人口与死亡人口情况分析图



根据龙山镇统计资料显示，龙山镇近十年平均死亡率为 0.70%。龙山镇从 2013 年至 2023 年死亡率数量如下表所示：

表 2-12 龙山镇近十年死亡率分析图



2.2.4 汤塘镇人口现状

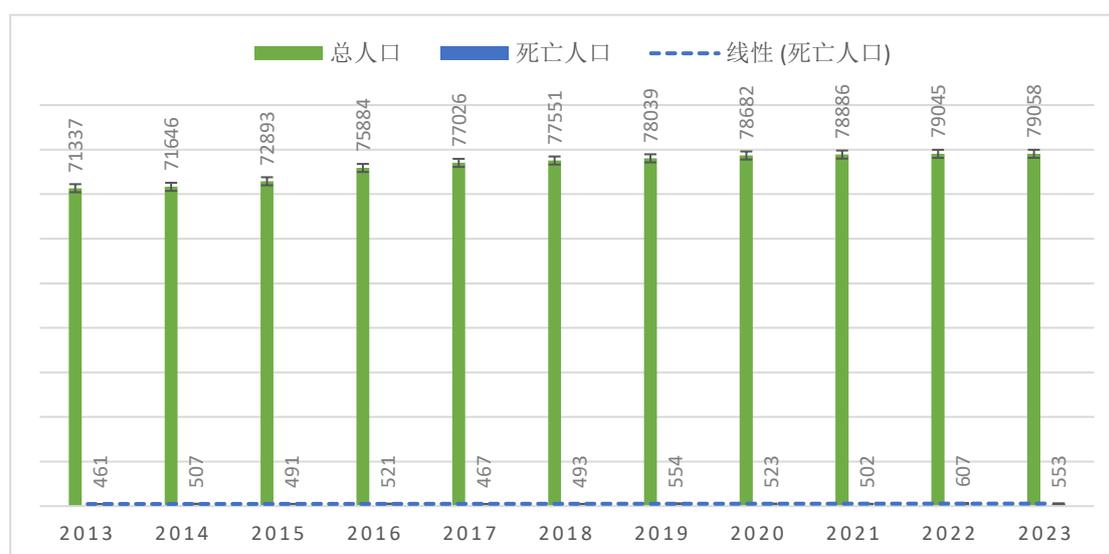
截止到 2023 年最新统计数据，汤塘镇人口总数为 79058 人，全年死亡人口数为 553 人，占总人口数的 0.70%。汤塘镇从 2013 年至 2023 年总人口及死亡人口数量如下表所示：

表 2-13 汤塘镇近十年总人口与死亡人口情况一览表

年份	总人口 (人)	死亡人口 (人)	死亡率 (%)	火化率 (%)	备注
2023	79058	553	0.70%	100%	
2022	79045	607	0.77%	100%	
2021	78886	502	0.64%	100%	
2020	78682	523	0.66%	100%	
2019	78039	554	0.71%	100%	
2018	77551	493	0.64%	100%	
2017	77026	467	0.61%	100%	
2016	75884	521	0.69%	100%	
2015	72893	491	0.67%	100%	
2014	71646	507	0.71%	100%	
2013	71337	461	0.65%	100%	

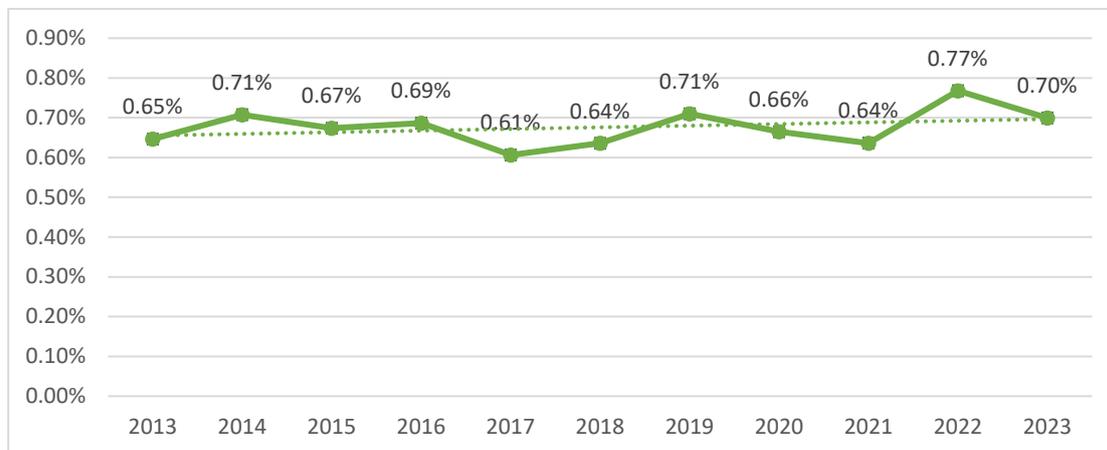
根据汤塘镇统计资料显示，汤塘镇从 2013 年至 2023 年总人口及死亡人口数量如下表所示：

表 2-14 汤塘镇近十年总人口与死亡人口情况分析图



根据汤塘镇统计资料显示，汤塘镇近十年平均死亡率为 0.68%。汤塘镇从 2013 年至 2023 年死亡率数量如下表所示：

表 2-15 汤塘镇近十年死亡率分析图



2.2.5 高岗镇人口现状

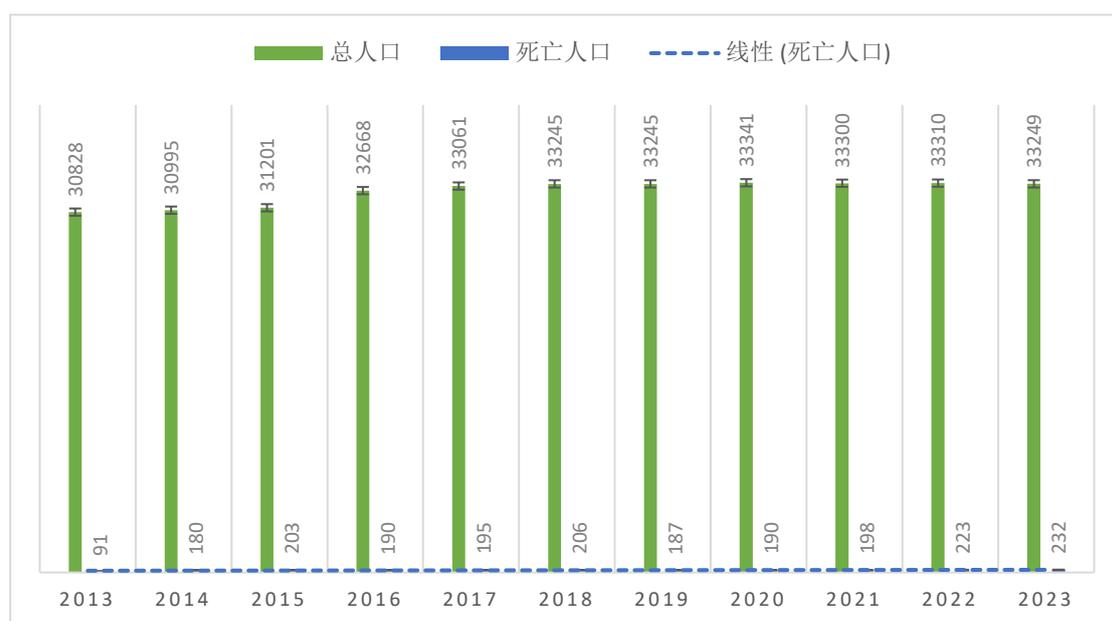
截止到 2023 年最新统计数据，高岗镇人口总数为 33249 人，全年死亡人口数为 232 人，占总人口数的 0.70%。高岗镇从 2013 年至 2023 年总人口及死亡人口数量如下表所示：

表 2-16 高岗镇近十年总人口与死亡人口情况一览表

年份	总人口 (人)	死亡人口 (人)	死亡率 (%)	火化率 (%)	备注
2023	33249	232	0.70%	100%	
2022	33310	223	0.67%	100%	
2021	33300	198	0.59%	100%	
2020	33341	190	0.57%	100%	
2019	33245	187	0.56%	100%	
2018	33245	206	0.62%	100%	
2017	33061	195	0.59%	100%	
2016	32668	190	0.58%	100%	
2015	31201	203	0.65%	100%	
2014	30995	180	0.58%	100%	
2013	30828	91	0.30%	100%	

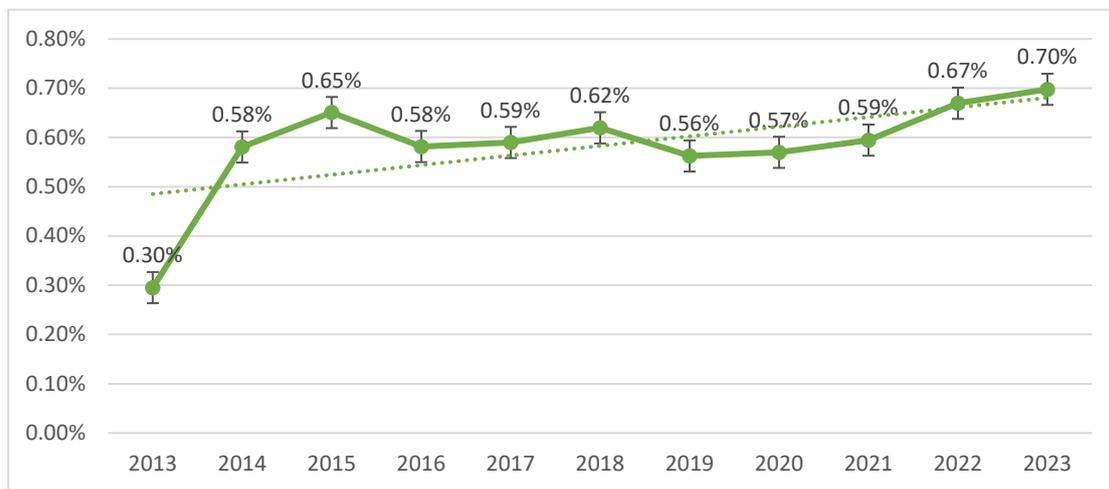
根据高岗镇统计资料显示，高岗镇从 2013 年至 2023 年总人口及死亡人口数量如下表所示：

表 2-17 高岗镇近十年总人口与死亡人口情况分析图



根据高岗镇统计资料显示，高岗镇近十年平均死亡率为 0.58%。高岗镇从 2013 年至 2023 年死亡率数量如下表所示：

表 2-18 高岗镇近十年死亡率分析图



2.2.6 迳头镇人口现状

截止到 2023 年最新统计数据，迳头镇人口总数为 34785 人，全年死亡人口数为 274 人，占总人口数的 0.79%。迳头镇从 2013 年至 2023 年总人口及死亡人口数量如下表所示：

表 2-19 迳头镇近十年总人口与死亡人口情况一览表

年份	总人口 (人)	死亡人口 (人)	死亡率 (%)	火化率 (%)	备注
2023	34785	274	0.79%	100%	
2022	34906	266	0.76%	100%	
2021	34894	216	0.62%	100%	
2020	34895	231	0.66%	100%	
2019	34797	225	0.65%	100%	
2018	34676	225	0.65%	100%	
2017	34267	228	0.67%	100%	
2016	33753	224	0.66%	100%	
2015	32431	195	0.60%	100%	
2014	31993	207	0.65%	100%	
2013	31893	158	0.50%	100%	

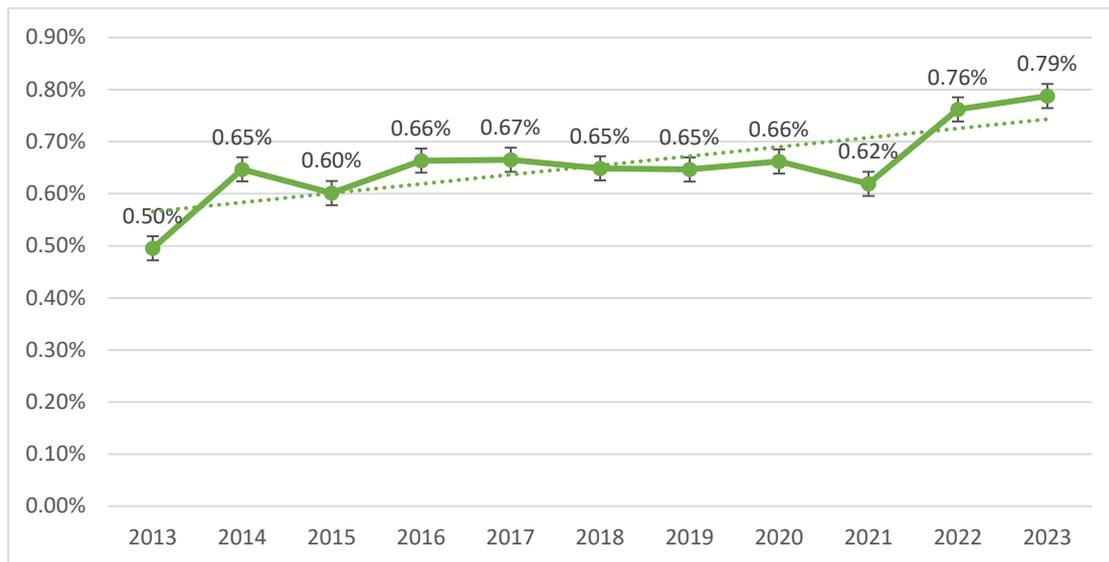
根据迳头镇统计资料显示，迳头镇从 2013 年至 2023 年总人口及死亡人口数量如下表所示：

表 2-20 迳头镇近十年总人口与死亡人口情况分析图



根据迳头镇统计资料显示，迳头镇近十年平均死亡率为 0.65%。迳头镇从 2013 年至 2023 年死亡率数量如下表所示：

表 2-21 迳头镇近十年死亡率分析图



2.3 殡葬设施现状评估

佛冈县现状共有殡仪馆 1 处，位于佛冈县石角镇科旺村大庙峡；有经营性墓地 1 处，位于佛冈县龙山镇白沙塘村狐春峡仙人脚，现已停业；有公益性墓地共 20 处，如下表所示：

表 2-22 佛冈县殡葬设施分布表

1	石角镇	佛冈县石角镇科旺村大庙峡	殡仪馆
2	水头镇	佛冈县水头镇王田村塋箕型	农村公益性墓地
3	水头镇	佛冈县水头镇新联村竹仔山	镇级公益性墓地
4	龙山镇	佛冈县龙山镇车步村水口飞天涯	农村公益性墓地
5	龙山镇	佛冈县龙山镇黄塋村背带塘	农村公益性墓地
6	龙山镇	佛冈县龙山镇关前村河田龟岭	农村公益性墓地
7	汤塘镇	佛冈县汤塘镇大埔村孔成桥	农村公益性墓地
8	汤塘镇	佛冈县汤塘围镇村围仔山	农村公益性墓地
9	汤塘镇	佛冈县汤塘高岭村三婆山仔	农村公益性墓地
10	汤塘镇	佛冈县汤塘菱塘村中闸	农村公益性墓地
11	石角镇	佛冈县石角镇三莲村江坝村	农村公益性墓地
12	石角镇	佛冈县石角镇三莲村下莲塘灰沙围	农村公益性墓地
13	石角镇	佛冈县石角镇石铺村石离脚下	农村公益性墓地
14	石角镇	佛冈县石角镇石铺村石离脚下	农村公益性墓地
15	迳头镇	佛冈县迳头镇大村村委深坑自然村乌坭坑	农村公益性墓地
16	迳头镇	佛冈县迳头镇楼下村委下片村小组野墓下	农村公益性墓地
17	迳头镇	佛冈县迳头镇大陂村委会公庙山	农村公益性墓地
18	高岗镇	佛冈县高岗镇新联村委岗咀头自然村	农村公益性墓地
19	高岗镇	佛冈县高岗镇新联村委茶元坪自然村	农村公益性墓地
20	高岗镇	佛冈县高岗镇墩下村委曹屋自然村	农村公益性墓地
21	高岗镇	佛冈县高岗镇长江村委瑶村自然村	农村公益性墓地
22	龙山镇	佛冈县龙山镇白沙塘村狐春峡仙人脚	经营性墓地

2.3.1 石角镇殡葬设施现状

石角镇现有殡仪馆一处，可以满足佛冈县全县目前需求；有村级公益性墓地 4 处，总占地面积 78921 m²，如下表所示：

表 2-23 石角镇殡葬设施分布表

序号	名称	类别	占地面积 (m ²)	生态葬 (位)		墓位 (位)		骨灰格 (位)	
				规划 总数	剩余 数量	规划 总数	剩余 数量	规划 总数	剩余 数量
1	三莲村江坝山公益性生态墓地	村级公益性墓地	33300			3000	1150	3000	1150
2	三莲村大窝山公益性生态墓地	村级公益性墓地	26640					800	400
3	石铺村石离脚下山公益性生态墓地	村级公益性墓地	8991					3000	1500
4	石铺村塘一公益性生态墓地	村级公益性墓地	9990					1000	500
合计			78921			3000	1150	7800	3550

2.3.2 水头镇殡葬设施现状

水头镇现有镇级公益性墓地 1 处，村级公益性墓地 1 处，总占地面积 43290 m²，如下表所示：

表 2-24 水头镇殡葬设施分布表

序号	名称	类别	占地面积 (m ²)	生态葬 (位)		墓位 (位)		骨灰格 (位)	
				规划 总数	剩余 数量	规划 总数	剩余 数量	规划 总数	剩余 数量
1	水头镇公益性生态公墓	镇级公益性墓地	26640					1000	946
2	王田村公益性生态公墓	村级公益性墓地	16650					2000	1900
合计			43290					3000	2846

2.3.3 龙山镇殡葬设施现状

龙山镇现有村级公益性墓地 3 处，总占地面积 48600 m²，如下表所示：

表 2-25 龙山镇殡葬设施分布表

序号	名称	类别	占地面积 (m ²)	生态安葬 (位)		墓位 (位)		骨灰格 (位)	
				规划 总数	剩余 数量	规划 总数	剩余 数量	规划 总数	剩余 数量
1	车步村公益性生态公墓	村级公益墓地	13300			300	287	300	192
2	黄塍村公益性生态公墓	村级公益墓地	33300			2000	1645	2000	1133
3	关前村公益性生态公墓	村级公益墓地	2000			638	401	638	292
合计			48600			2938	2333	2938	1617

2.3.4 汤塘镇殡葬设施现状

汤塘镇现有村级公益性墓地 4 处，总占地面积 69930 m²，如下表所示：

表 2-26 汤塘镇殡葬设施分布表

序号	名称	类别	占地面积 (m ²)	生态安葬 (位)		墓位 (位)		骨灰格 (位)	
				规划 总数	剩余 数量	规划 总数	剩余 数量	规划 总数	剩余 数量
1	大埔村孔成桥村公益性生态公墓	村级公益墓地	19980			200	145	200	145
2	围镇村围仔山公益性生态公墓	村级公益墓地	19980			200	127	500	427
3	高岭村禾塘村新围村公益性生态公墓	村级公益墓地	9990			99	71	500	480
4	菱塘村群丰村公益性生态公墓	村级公益墓地	19980			500	285	1000	962
合计			69930			999	628	2200	2014

2.3.5 高岗镇殡葬设施现状

高岗镇现有村级公益性墓地 4 处，总占地面积 64064 m²，如下表所示：

表 2-27 高岗镇殡葬设施分布表

序号	名称	类别	占地面积 (m ²)	生态安葬 (位)		墓位 (位)		骨灰堂 (位)	
				规划 总数	剩余 数量	规划 总数	剩余 数量	规划 总数	剩余 数量
1	新联村岗咀头公益性生态墓地	村级公益性墓地	17064			500	193	500	378
2	新联村茶元坪村公益性生态墓地	村级公益性墓地	10000			2000	1786	2000	1643
3	墩下村曹屋公益性生态墓地	村级公益性墓地	20000			1500	1264	1500	1239
4	长江村瑶村公益性生态墓地	村级公益性墓地	17000			1800	1664	1800	1455
合计			64064			5800	4907	5800	4715

2.3.6 迳头镇殡葬设施现状

迳头镇现有村级公益性墓地 3 处，总占地面积 67266 m²，如下表所示：

表 2-28 迳头镇殡葬设施分布表

序号	名称	类别	占地面积 (m ²)	生态安葬 (位)		墓位 (位)		骨灰堂 (位)	
				规划 总数	剩余 数量	规划 总数	剩余 数量	规划 总数	剩余 数量
1	大村村生态公墓	村级公益性墓地	30636			500	390	500	185
2	楼下村生态公墓	村级公益性墓地	23310			7000	6950	7000	6765
3	大陂村生态公墓	村级公益性墓地	13320			1200	1020	1200	850
合计			67266			8700	8360	8700	7800

2.4 现状主要存在的问题

2.4.1 资金投入与政策支持

佛冈县葬基本公共服务资金投入和政策支持力度不足，殡葬服务设施设备陈旧，特别是公益性安葬（放）设施普遍存在资金缺口大、用地保障难、建设不合理、有效供给不足、服务质量不高、管理不到位的问题。

2.4.2 改革滞后

佛冈县个别区域殡葬改革相对滞后，遗体火化后骨灰散埋乱葬、违规建坟现象仍时有发生，占用大量土地资源，影响乡村人居环境。

2.4.3 执法困难

佛冈县对违规殡葬行为的查处，民政部门既缺乏强有力的执法依据，缺乏与其它相关部门工作协同监管的联络机制，导致基层殡葬执法普遍存在不敢管、不愿管、无手段的问题。

2.4.4 社会认知

受传统殡葬思想的深度影响，丧事活动中的大操大办和攀比问题比较突出，甚至有些地方的重敛厚葬和迷信低俗之风有所抬头，群众对节地生态安葬和文明祭扫等现代殡葬文化观念的认可不够。

2.4.5 人才建设

佛冈县目前依然存在殡葬人才基础薄弱，部分殡葬服务机构管理者缺少先进的殡葬理念、服务措施缺乏创新，殡葬一线职工普遍文化和专业水平偏低的问题。

2.4.6 殡葬信息化

殡葬行业作为传统行业，佛冈县目前对于人工智能、物联网、大数据、区块链等尖端信息技术应用较少，殡葬信息化建设滞后。

第三章 规划分析

3.1 上位相关规划解读

《佛冈县国土空间总体规划》中对殡葬设施的要求如下：

建立与人口数量相适应、以殡葬服务机构（殡仪馆、公墓、骨灰堂）为支撑、镇村殡仪服务站（点）为补充，满足人民群众殡葬基本服务需求的殡葬公共服务网络。每个乡镇至少建有 1 个镇级公益性安葬（放）设施，升级改造现有村级公益性葬（放）设施，加快节地生态安葬设施建设。规划到 2035 年，人均殡葬用地不低于 0.4 平方米。

3.2 殡葬行业发展趋势分析

我国未来殡葬发展的方向，是社会各界广泛关注的问题。自 1956 年以来，殡葬改革已经取得了跨越式发展。但从 21 世纪初，殡葬改革出现了新的困难和挑战，“政府主导与市场主导”“公益殡葬与暴利殡葬”“火葬生态与土葬生态”“传统殡葬与现代殡葬”等突出矛盾爆发，殡葬改革似乎走到了十字路口，面临重要抉择。未来 10 年乃至更长时间，积极而慎重地推进殡葬改革，是未来中国改革的主题之一，是关系到社会民俗改革、社会文明进步、党风建设和人民利益。殡葬改革如何适应形势，必须有新理念、新思路、新方法、新技术，从“搁置”争议到直面争议，从追求“和谐”到有序竞争，尊重人文、纪念传承、环保科技将是中国殡葬未来发展必须思考与研究的课题，也是未来发展的方向。

3.2.1 依法行政加速殡葬大变革

殡葬改革，事关殡葬体制，事关殡葬难题，更事关人民福祉。我国面对每年近 1000 万死亡人口需要提供的服务，殡葬行业缺少一部国家层面的《殡葬法》，成为殡葬改革的“短腿”，造成了不能依法行政的混乱局面。有数据表明，我国殡葬业每年销售总额超过 2000 亿元，仅以骨灰盒为例，大多数骨灰盒的成本只有几十元，但其利润率竟在 2000% 以上。大到陵墓工程发包、墓料购进，小到遗体火化、骨灰盒采购，殡葬单位雁过拔毛现象大量存在，巨额利润的诱惑加之殡葬体制存在的弊端，成为滋生殡葬垄断和殡葬腐败的根源。

当前，面对老龄化、城镇化、市场化、科技化发展的新趋势，殡葬改革又出现了一些新情况、新问题。比如殡葬行业的发展跟不上其他行业的变化与发展，城镇化的进程与原有殡仪馆的搬迁和公墓的动迁矛盾，殡葬服务内容与形式跟不上日益增长的物质与精神需要，百姓的抱怨与政府的要求，市场经济与计划体制的结合与平衡，公益性与经营性的博弈，新理念与旧观念抵触等。如何克服这些瓶颈，对殡葬业的健康持续发展有着重大影响。法无授权不可为，依法行政就要求政府法律没有规定的既不能“越位”，也不能“越权”。殡葬改革应该是重视民生，符合未来趋势的改革。根治乱象，就必须理顺完善殡葬管理机制，让“公益的回归公益，市场的回归市场”。以理顺政府与市场关系为主线，深化以简政放

权为重点的政府改革，就是用政府权力的“减法”，换取市场活力的“乘法”。无论是简政放权还是市场秩序，都要求尽快实现市场监管由审批向法治的转型，实行法治是现代市场制度有效运转的基本前提，殡葬改革对建立法治的要求十分迫切。

3.2.2 优化服务倡导多元新理念

殡葬服务牵涉千家万户，是社会发展的重要一部分，未来发展更需要哲学的思考，因为它关乎生死大命题；需要理性的规划，因为它属于百年大计；需要感性的执行，因为它肩负情感传递。殡葬业正在和即将发生的变革，需要优化政府服务，应积极倡导多元殡葬服务新理念，提高对科学的尊重，对生命的尊重，对人的基本权利的尊重。

首先，观念需要变化，由于人们重生不重死，重物不重意，重形不重影，很多人仅从形式上重视殡葬，在心理和行为上极力排斥殡葬，忌讳死亡，对生死观的理解处在一种逻辑矛盾状态中，在社会管理中被列入“另类”，这也是我国殡葬出现诸多问题的原因之一。

因此，无论是体制内与体制外、市场与公益，都应打破一切利益集团的狭隘，以社会的发展、观念的进步、百姓的福祉为出发点，让市场在资源配置中起决定作用。传统殡葬注重“哀悼死亡”，体现的是阴阳两隔，白花花、恐怖、寒气、鬼魂、生命的终点。而现代殡葬关注“讴歌生命”，体现的是精神永恒与文化、艺术、教育、心灵的对话。其次，形式需要变化，20年来，我国殡葬业的巨大变化是：公墓变公园、告别变美丽、祭祀变纪念，就是通过营造“观念上的公园”，唤起人们对美好结局的向往。观念改变了，服务质量和效益也就提升了。

由于我国的殡葬文化有历史断层，与发达国家比较，我们长时间处在落后状态，还停留在对逝者的“处理”阶段，怎样变处理为服务，这需要有共识。目前全国从事殡葬行业的人数还不到总人口的1%。当前，面对殡葬“优化服务”的巨大提升空间，殡葬服务无论是规划、设施建设、从业人员都严重短缺，无法满足13亿多人口对公共服务的需求。

因此，应加快推进政府与社会资本合作的“PPP 模式”，形成公共服务多元供给、多元竞争的市场格局，不仅可以解决大量就业问题，也可以成为经济增长的“新引擎”，这个问题亟须政府观念的转变。再次，方法需要变化。将殡葬的理念由处理变服务，终止变延续，搬迁变增设，从简变尊重。将传统处理升级为“优化服务”，阴事阳做，让告别变成美丽、把残缺变圆满。此外，城镇化进程要给殡仪馆、公墓留出配套发展空间，政府不能简单粗糙地“一拆了事”，适度增设殡葬设施，以方便百姓、改善民生和促进社会和谐。当然，殡葬从简并不是简单地取消仪式，既要考虑尊重逝者，也要顾及生者情感，“简而不奢、提升尊重”是殡葬多元服务的新课题。

3.2.3 生态文明开辟未来新方向

在民政部等 9 部门联合印发《关于推行节地生态安葬的指导意见》，提出将生态文明作为国策，它关系人民福祉，关乎民族未来。

我党把生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局，明确提出大力推进生态文明建设，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展。我国将按照尊重自然、顺应自然、保护自然的理念，更加自觉地推动绿色发展、循环发展、低碳发展，弘扬生态文化，倡导绿色生活，为实现中国梦提供动力。

联合国教科文组织“保护非物质文化遗产公约”缔约国大会上，一致通过了国际殡葬协会成为联合国教科文组织缔约性 NGO 机构，享有缔约国待遇。这是世界殡葬行业划时代的成果，必将促进殡葬文化属性的真正回归！人类的殡葬活动理所当然为非物质文化遗产活动，中国有两千多年的殡葬活动历史，又是公约的缔约国，理应从殡葬文化遗产的保护中传承历史，引领未来，尽量淡化政治性，减少强迫性的殡葬行为，这不仅是荣耀，更是责任。

历史告诫我们，认识上的偏差和误区往往会导致目标上的偏差、行动上的偏颇。每一个与殡葬有关的人，都有责任善待文化遗产，使我国殡葬既免于打着改革旗号“开倒车”，也免于“强人式改革”的裹挟，更免于文化层面的创伤，让权力在阳光下运行，真正成为“生态文明圣地”。文明殡葬就是让生态文明唤起对生命的尊重，唤起对生活的热爱，唤起对人生的认识，唤起对人权的重视。

中央提出，经济要上台阶，生态文明也要上台阶，并且要下定决心，实现对人民的承诺。我国的生态文明建设将翻开崭新一页，这是一项庞大的系统工程，是一场涉及生产方式、生活方式和价值理念的深刻变革，更是一次没有退路的关键进军。人类的殡葬行为嵌入在社会发展的环节之中，殡葬活动是生态文明建设的重要组成部分。生态殡葬的建设不仅仅局限于引导树葬、海葬、草坪葬、花坛葬等多种生态葬式，更是一场葬式的全方位系统提升；还可以通过引用新技术、新材料、新工艺，加速科技创新，通过引入“互联网+”模式，引领人们在殡葬活动中，树立正确的人生观和生死观，将殡葬事业提升为一项生命事业，这都是生态文明建设的重要补充。

3.3 规划人口预测

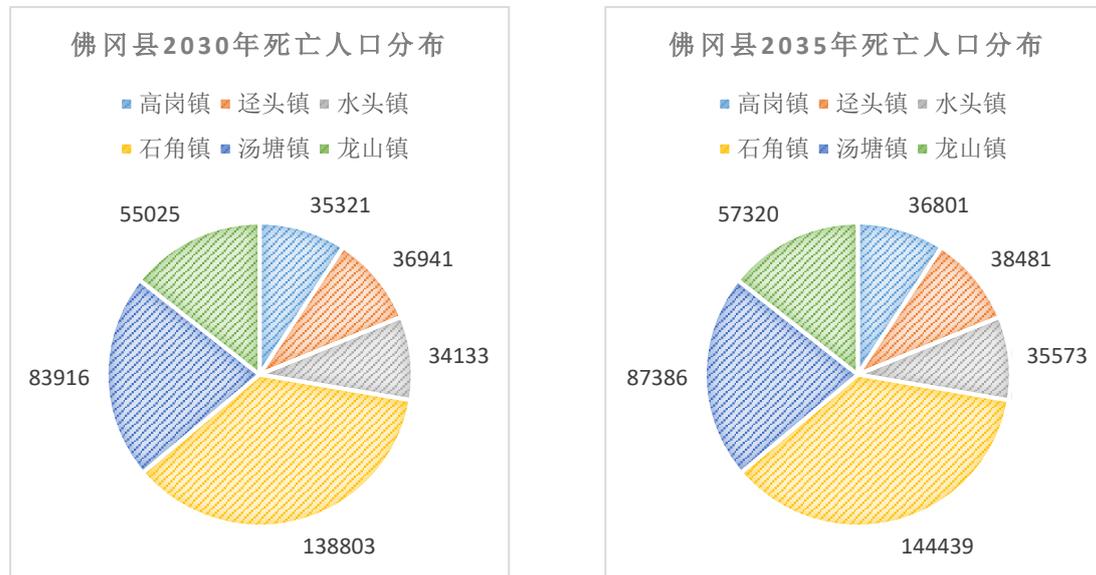
佛冈县涉及进行区域人口预测的规划主要为《佛冈县国土空间总体规划》，约定了规划至 2035 年，县域常住人口规模为 40 万人，以“一主两副”重点城镇以及重点平台为主要载体，逐步引导人口向中心城区、镇区和园区集中，形成产城融合的新型城镇化空间格局。

按照 40 万人规模来计算，佛冈县 2035 年人口分布如下图所示：

表 3-1 佛冈县 2023——2035 年人口分布

序号	行政区划	2023 年（人）	2030 年（人）	2035 年（人）
1	石角镇	130914	138803	144439
2	水头镇	32117	34133	35573
3	龙山镇	51812	55025	57320
4	汤塘镇	79058	83916	87386
5	高岗镇	33249	35321	36801
6	迳头镇	34785	36941	38481
合计		361935	384139	400000

表 3-2 佛冈县 2023——2035 年人口分析



3.3.1 石角镇规划人口预测

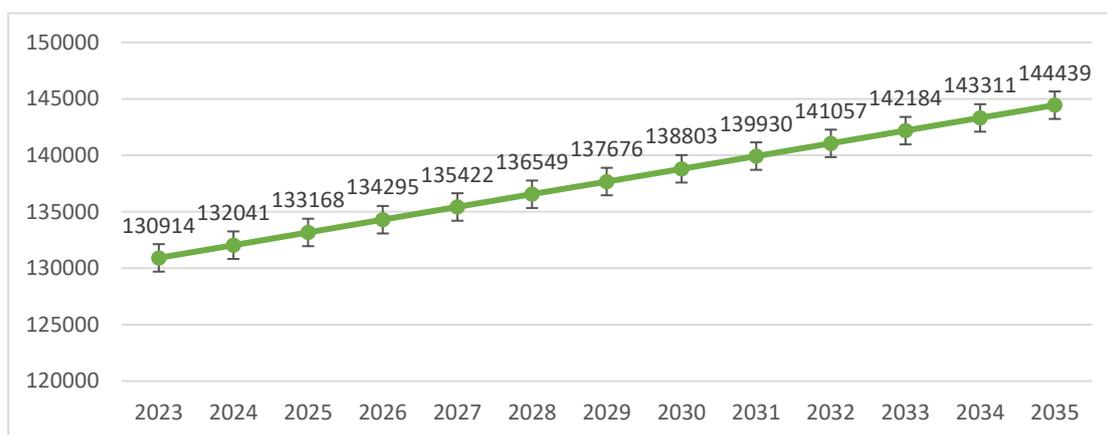
通过上述测算，石角镇 2023 年至 2035 年人口情况如下表所示：

表 3-3 石角镇 2023—2035 年人口预测表

年份	预测人口（人）	备注
2023	130914	
2024	132041	
2025	133168	
2026	134295	
2027	135422	
2028	136549	
2029	137676	
2030	138803	
2031	139930	
2032	141057	
2033	142184	
2034	143311	
2035	144439	

石角镇 2023 年至 2035 年人口增长情况如下表所示：

表 3-4 石角镇 2023—2035 年人口增长分析



3.3.2 水头镇规划人口预测

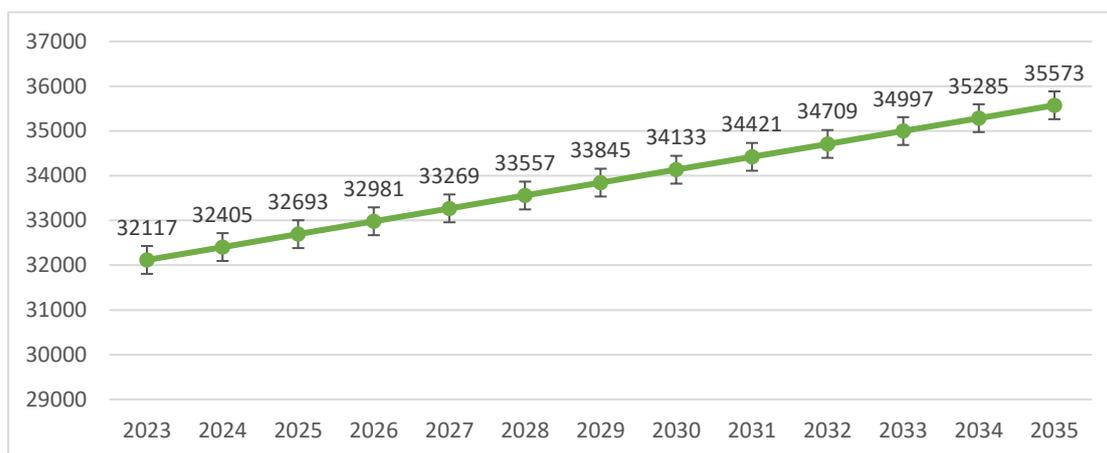
通过上述测算，水头镇 2023 年至 2035 年人口情况如下表所示：

表 3-5 水头镇 2023—2035 年人口预测表

年份	预测人口（人）	备注
2023	32117	
2024	32405	
2025	32693	
2026	32981	
2027	33269	
2028	33557	
2029	33845	
2030	34133	
2031	34421	
2032	34709	
2033	34997	
2034	35285	
2035	35573	

水头镇 2023 年至 2035 年人口增长情况如下表所示：

表 3-6 水头镇 2023—2035 年人口增长分析



3.3.3 龙山镇规划人口预测

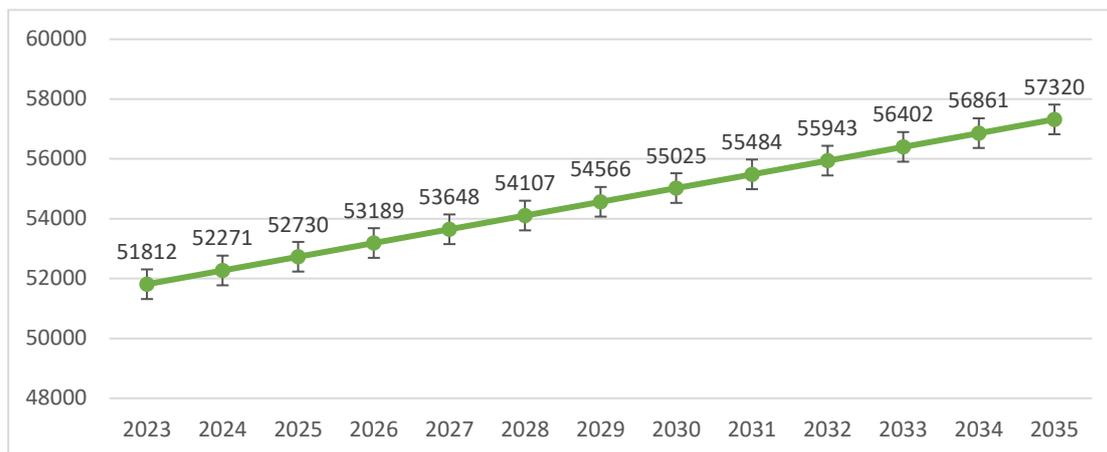
通过上述测算，龙山镇 2023 年至 2035 年人口情况如下表所示：

表 3-7 龙山镇 2023—2035 年人口预测表

年份	预测人口（人）	备注
2023	51812	
2024	52271	
2025	52730	
2026	53189	
2027	53648	
2028	54107	
2029	54566	
2030	55025	
2031	55484	
2032	55943	
2033	56402	
2034	56861	
2035	57320	

龙山镇 2023 年至 2035 年人口增长情况如下表所示：

表 3-8 龙山镇 2023—2035 年人口增长分析



3.3.4 汤塘镇规划人口预测

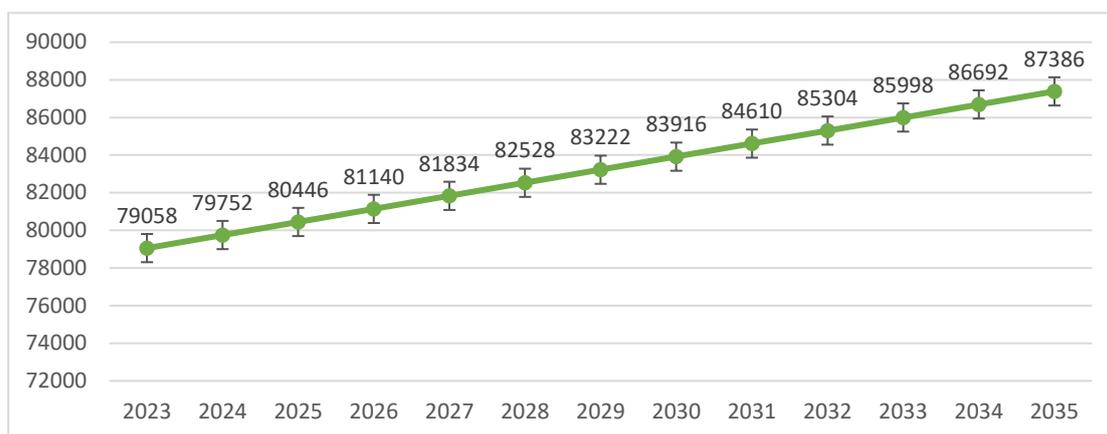
通过上述测算，汤塘镇 2023 年至 2035 年人口情况如下表所示：

表 3-9 汤塘镇 2023—2035 年人口预测表

年份	预测人口（人）	备注
2023	79058	
2024	79752	
2025	80446	
2026	81140	
2027	81834	
2028	82528	
2029	83222	
2030	83916	
2031	84610	
2032	85304	
2033	85998	
2034	86692	
2035	87386	

汤塘镇 2023 年至 2035 年人口增长情况如下表所示：

表 3-10 汤塘镇 2023—2035 年人口增长分析



3.3.5 高岗镇规划人口预测

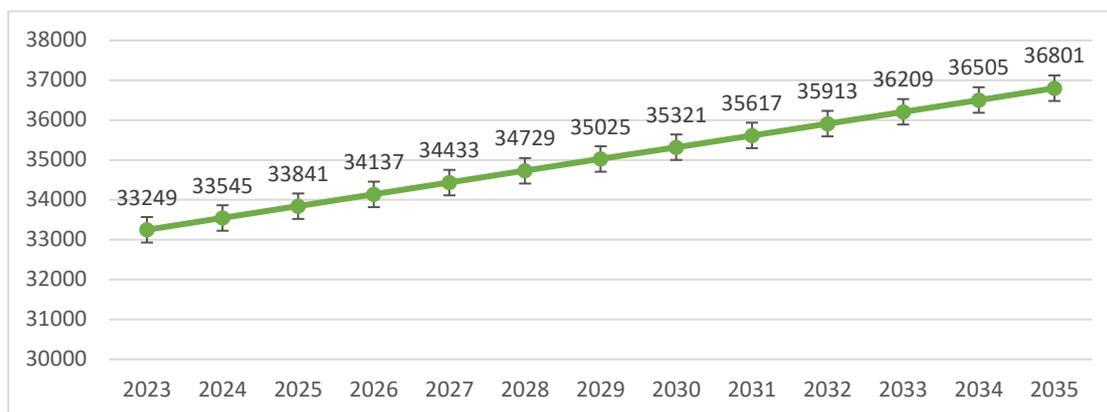
通过上述测算，高岗镇 2023 年至 2035 年人口情况如下表所示：

表 3-11 高岗镇 2023—2035 年人口预测表

年份	预测人口（人）	备注
2023	33249	
2024	33545	
2025	33841	
2026	34137	
2027	34433	
2028	34729	
2029	35025	
2030	35321	
2031	35617	
2032	35913	
2033	36209	
2034	36505	
2035	36801	

高岗镇 2023 年至 2035 年人口增长情况如下表所示：

表 3-11 高岗镇 2023—2035 年人口增长分析



3.3.6 迳头镇规划人口预测

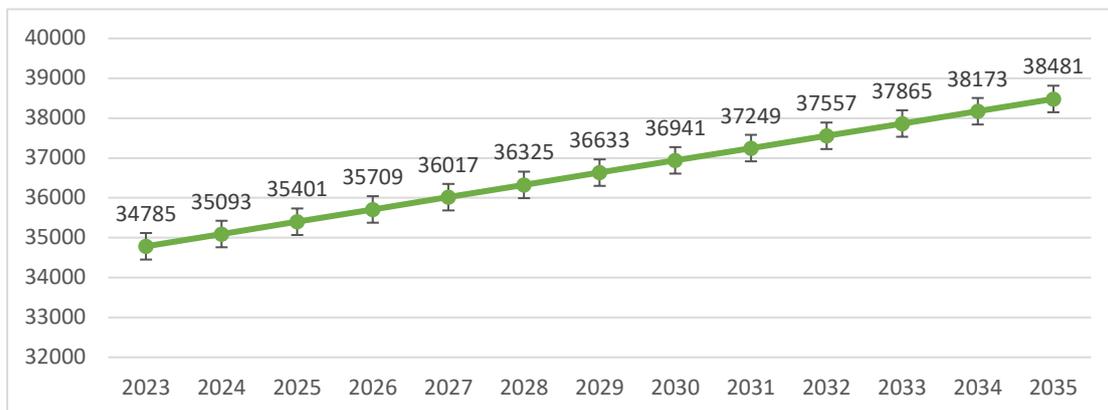
通过上述测算，迳头镇 2023 年至 2035 年人口情况如下表所示：

表 3-13 迳头镇 2023—2035 年人口预测表

年份	预测人口（人）	备注
2023	34785	
2024	35093	
2025	35401	
2026	35709	
2027	36017	
2028	36325	
2029	36633	
2030	36941	
2031	37249	
2032	37557	
2033	37865	
2034	38173	
2035	38481	

迳头镇 2023 年至 2035 年人口增长情况如下表所示：

表 3-14 迳头镇 2023—2035 年人口增长分析

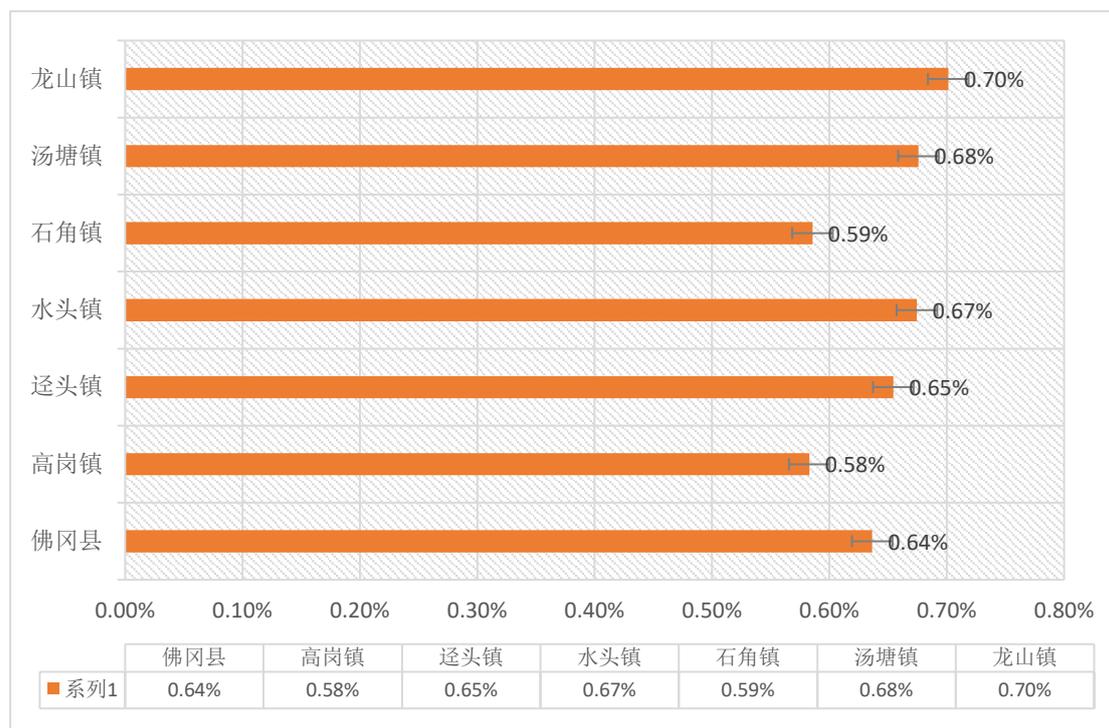


3.4 死亡率预测

3.4.1 现状死亡率分析

佛冈县现状人口现状平均死亡率为 0.64%，也就是 6.4‰，其中石角镇为 0.59%，水头镇为 0.67%，龙山镇为 0.70%，汤塘镇为 0.68%，高岗镇为 0.64%，迳头镇为 0.65%，如下表所示：

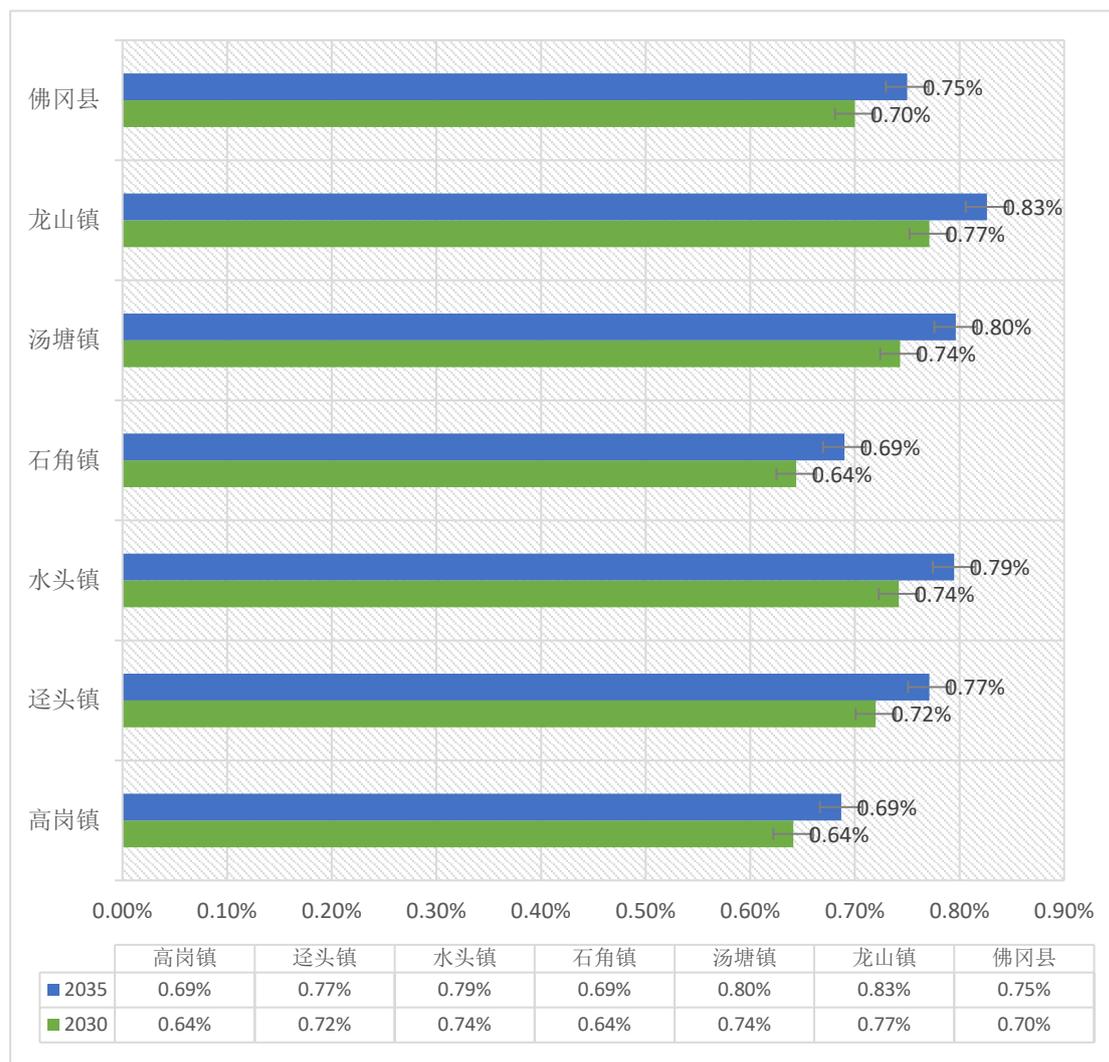
表 3-15 佛冈县现状死亡率分析



3.4.2 规划死亡率预测

考虑到佛冈县已进入人口老龄化的趋势，结合人口结构特点，本次规划人口死亡率按照 7.0%—7.5%进行分阶段测算，即 0.70%—0.75%。2025—2030 年，每年按 0.70%进行测算；2031—2035 年按每年 0.75%计算。

表 3-16 佛冈县预测死亡率分析



3.5 死亡人口预测

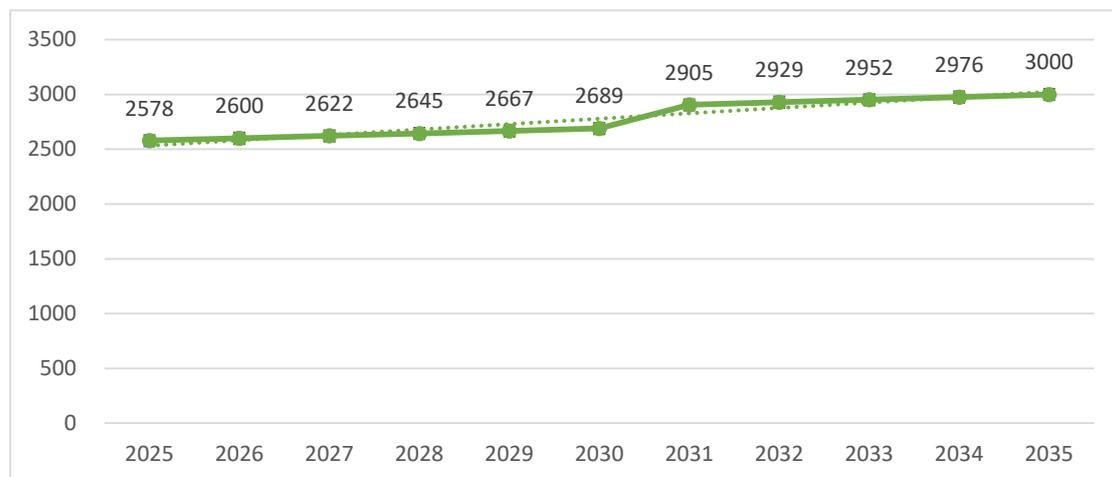
根据规划人口及死亡率，预测佛冈县在规划期 2025—2035 年人口死亡状况如下表所示：

表 3-17 佛冈县预测死亡人口

年度	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
规划人口	368 279	371 451	374 623	377 795	380 967	384 139	387 311	390 483	393 655	396 827	400 000
死亡率	0.70% (7.0‰)						0.75% (7.5‰)				
死亡人口	2578	2600	2622	2645	2667	2689	2905	2929	2952	2976	3000

通过预测，佛冈县 2025—2035 年死亡总人口为 30564 人。预测佛冈县在规划期 2025—2035 年人口死亡趋势如下表所示：

表 3-18 佛冈县预测死亡人口趋势分析



3.5.1 石角镇死亡人口预测

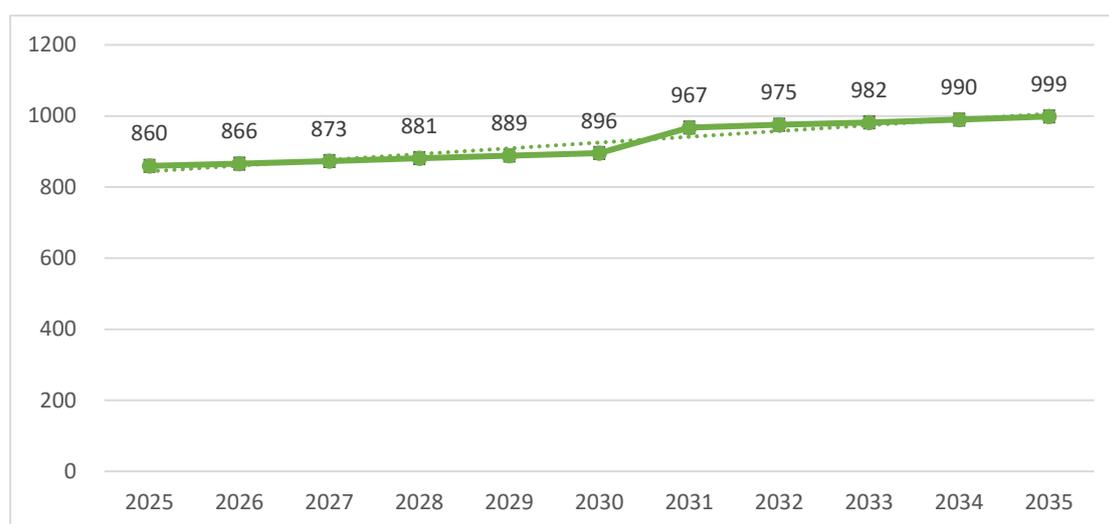
根据规划人口及死亡率，预测石角镇在规划期 2025—2035 年人口死亡状况如下表所示：

表 3-19 石角镇预测死亡人口

年份	预测总人口 (人)	预测死亡人口 (人)	死亡率	备注
2025	133168	860	0.70% (7.0‰)	
2026	134295	866		
2027	135422	873		
2028	136549	881		
2029	137676	889		
2030	138803	896		
2031	139930	967	0.75% (7.5‰)	
2032	141057	975		
2033	142184	982		
2034	143311	990		
2035	144439	999		

通过预测，石角镇 2025—2035 年死亡总人口为 10178 人。预测石角镇在规划期 2025—2035 年人口死亡趋势如下表所示：

表 3-20 石角镇预测死亡人口趋势分析



3.5.2 水头镇死亡人口预测

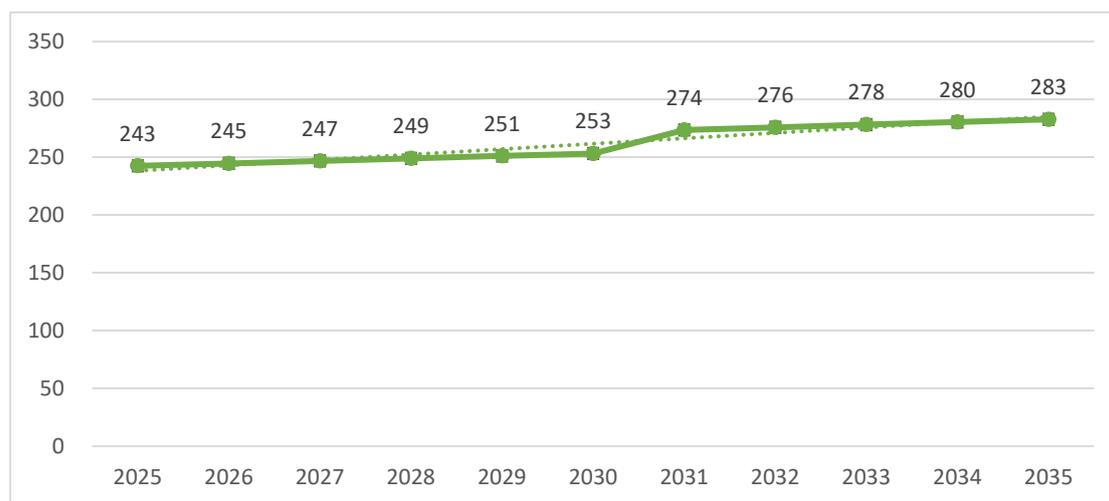
根据规划人口及死亡率，预测水头镇在规划期 2025—2035 年人口死亡状况如下表所示：

表 3-21 水头镇预测死亡人口

年份	预测总人口 (人)	预测死亡人口 (人)	死亡率	备注
2025	32693	243	0.70% (7.0‰)	
2026	32981	245		
2027	33269	247		
2028	33557	249		
2029	33845	251		
2030	34133	253		
2031	34421	274	0.75% (7.5‰)	
2032	34709	276		
2033	34997	278		
2034	35285	280		
2035	35573	283		

通过预测，水头镇 2025—2035 年死亡总人口为 2878 人。预测水头镇在规划期 2025—2035 年人口死亡趋势如下表所示：

表 3-22 水头镇预测死亡人口趋势分析



3.5.3 龙山镇死亡人口预测

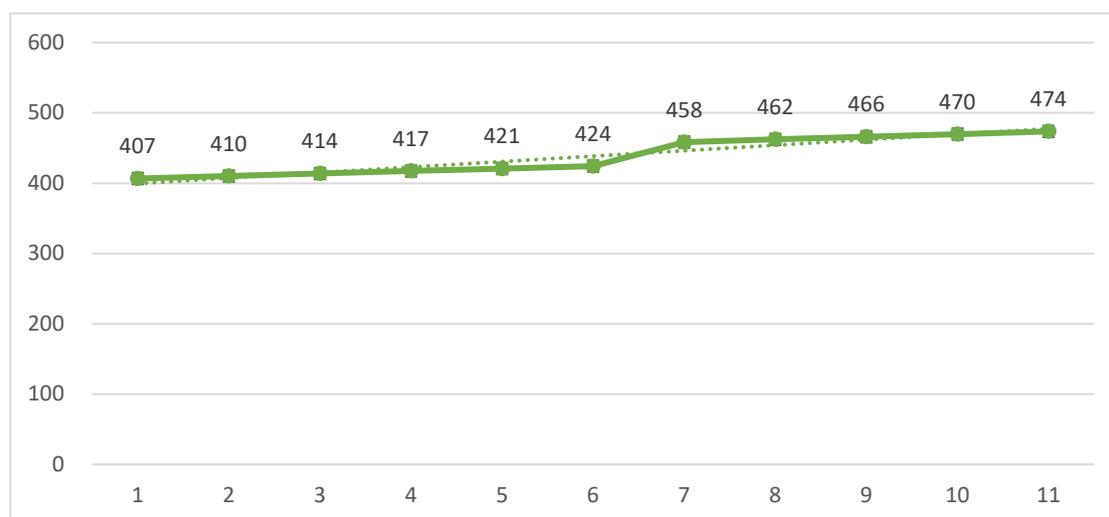
根据规划人口及死亡率，预测龙山镇在规划期 2025—2035 年人口死亡状况如下表所示：

表 3-23 龙山镇预测死亡人口

年份	预测总人口 (人)	预测死亡人口 (人)	死亡率	备注
2025	52730	407	0.70% (7.0‰)	
2026	53189	410		
2027	53648	414		
2028	54107	417		
2029	54566	421		
2030	55025	424		
2031	55484	458	0.75% (7.5‰)	
2032	55943	462		
2033	56402	466		
2034	56861	470		
2035	57320	474		

通过预测，龙山镇 2025—2035 年死亡总人口为 4823 人。预测龙山镇在规划期 2025—2035 年人口死亡趋势如下表所示：

表 3-24 龙山镇预测死亡人口趋势分析



3.5.4 汤塘镇死亡人口预测

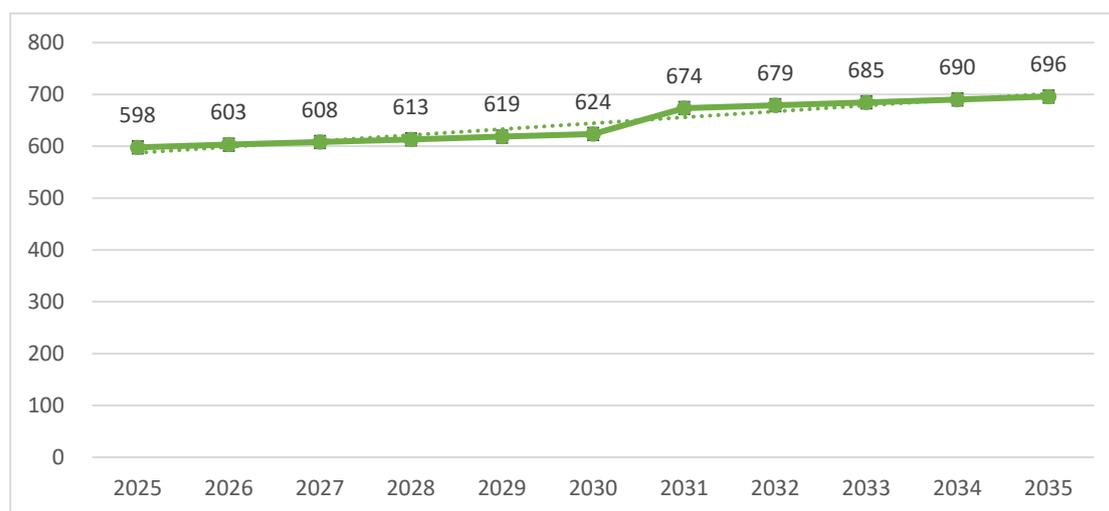
根据规划人口及死亡率，预测汤塘镇在规划期 2025—2035 年人口死亡状况如下表所示：

表 3-25 汤塘镇预测死亡人口

年份	预测总人口 (人)	预测死亡人口 (人)	死亡率	备注
2025	79058	598	0.70% (7.0‰)	
2026	79752	603		
2027	80446	608		
2028	81140	613		
2029	81834	619		
2030	82528	624		
2031	83222	674	0.75% (7.5‰)	
2032	83916	679		
2033	84610	685		
2034	85304	690		
2035	85998	696		

通过预测，汤塘镇 2025—2035 年死亡总人口为 7089 人。预测汤塘镇在规划期 2025—2035 年人口死亡趋势如下表所示：

表 3-26 汤塘镇预测死亡人口趋势分析



3.5.5 高岗镇死亡人口预测

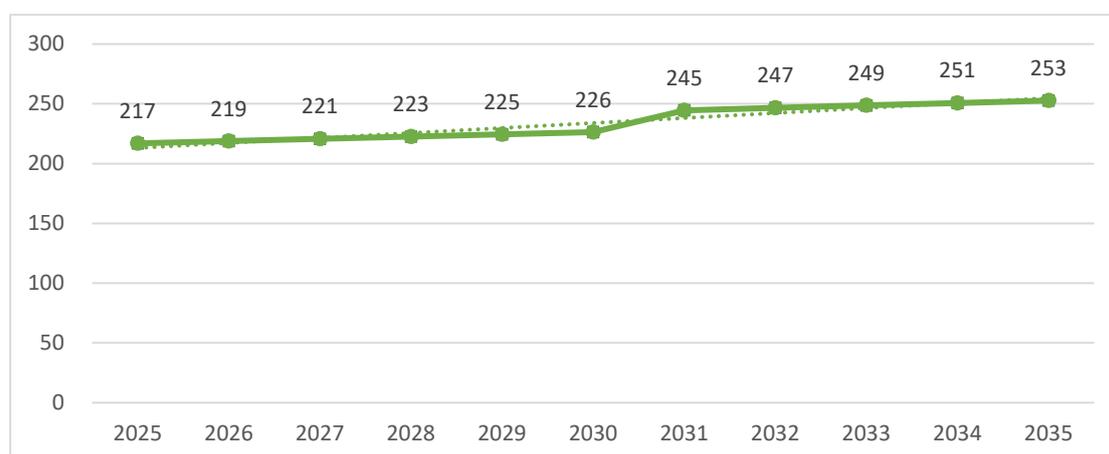
根据规划人口及死亡率，预测高岗镇在规划期 2025—2035 年人口死亡状况如下表所示：

表 3-27 高岗镇预测死亡人口

年份	预测总人口 (人)	预测死亡人口 (人)	死亡率	备注
2025	33841	217	0.70% (7.0‰)	
2026	34137	219		
2027	34433	221		
2028	34729	223		
2029	35025	225		
2030	35321	226		
2031	35617	245	0.75% (7.5‰)	
2032	35913	247		
2033	36209	249		
2034	36505	251		
2035	36801	253		

通过预测，高岗镇 2025—2035 年死亡总人口为 2574 人。预测高岗镇在规划期 2025—2035 年人口死亡趋势如下表所示：

表 3-28 高岗镇预测死亡人口趋势分析



3.5.5 高岗镇死亡人口预测

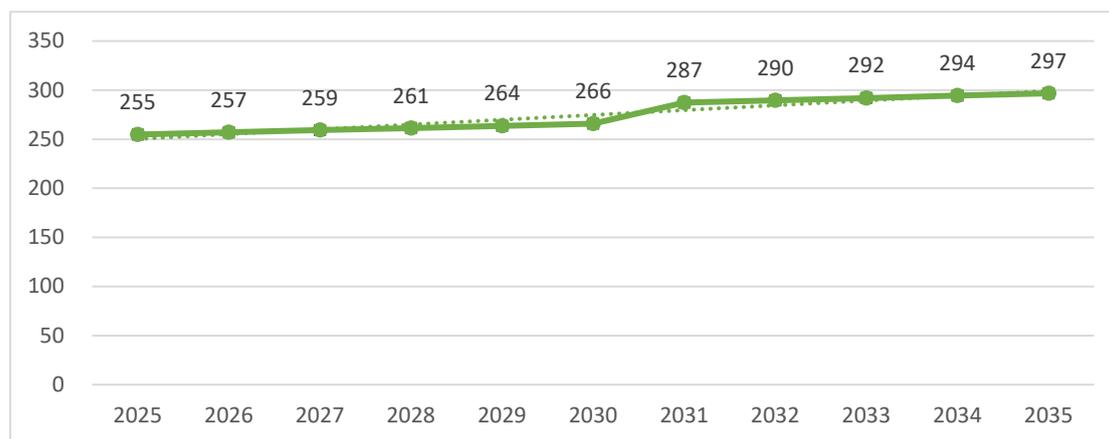
根据规划人口及死亡率，预测迳头镇在规划期 2025—2035 年人口死亡状况如下表所示：

表 3-29 迳头镇预测死亡人口

年份	预测总人口 (人)	预测死亡人口 (人)	死亡率	备注
2025	33841	255	0.70% (7.0‰)	
2026	34137	257		
2027	34433	259		
2028	34729	261		
2029	35025	264		
2030	35321	266		
2031	35617	287	0.75% (7.5‰)	
2032	35913	290		
2033	36209	292		
2034	36505	294		
2035	36801	297		

通过预测，迳头镇 2025—2035 年死亡总人口为 3022 人。预测迳头镇在规划期 2025—2035 年人口死亡趋势如下表所示：

表 3-30 迳头镇预测死亡人口趋势分析



3.6 殡葬设施需求预测

殡葬设施包含殡仪馆、镇级公益性公墓、村级公益性公墓、经营性公墓、城乡骨灰堂五类殡葬设施。

结合法律法规，以及佛冈县近十年安葬情况，制定出殡葬设施及殡葬用地需求预测：

- (1)、每个乡镇至少建有 1 个镇级公益性安葬（放）设施；
- (2)、到 2025 年，佛冈县节地生态安葬率达到 70%，佛冈县至少建有一个节地生态安葬点；
- (3)、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，规格样子保持基本统一；墓碑高度不得超过地面 0.8 米，推广使用卧碑。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；
- (4)、殡仪馆需要满足最高全年 3000 具尸体的火化量；
- (5)、生态安葬、墓位、骨灰格（位）安置按照比例 7:1:2（如死亡 10 个人，7 个为生态安放，1 个为墓穴安放，2 个为骨灰格安放）进行预算；其中墓位按照单穴墓位与双穴墓位比例 2:8（如墓位安葬 10 个人，2 个为单穴安放，8 个为双穴安放，共需要 6 穴）进行预算；

根据上述需求计算原则，佛冈县各镇 2030 殡葬设施需求如下表所示：

表 3-31 佛冈县 2030 年各镇殡葬设施需求预测

	死亡人口 (人)	生态安放需求 (位)	墓葬人数 (人)	墓穴数量 (位)	骨灰格 (位)
石角镇	5261	3685	527	317	1052
水头镇	1487	1041	149	90	297
龙山镇	2493	1746	250	150	497
汤塘镇	3665	2566	367	221	732
高岗镇	1330	931	133	80	266
迳头镇	1562	1094	157	95	311
合计	15802	11063	1583	953	3155

佛冈县各镇 2035 殡葬设施需求如下表所示：

表 3-32 佛冈县 2035 年各镇殡葬设施需求预测

	死亡人口 (人)	生态安放需求 (位)	墓葬人数 (人)	墓穴数量 (位)	骨灰格 (位)
石角镇	10178	7125	1018	611	2035
水头镇	2878	2015	288	173	575
龙山镇	4823	3377	483	290	963
汤塘镇	7089	4963	709	426	1417
高岗镇	2574	1802	258	155	514
迳头镇	3022	2116	303	182	603
合计	30564	21398	3059	1827	6107

根据《佛冈县国土空间总体规划》中规定，人均殡葬用地不低于 0.4 平方米；佛冈县各镇 2030 年殡葬用地需求如下表所示：

表 3-33 佛冈县各镇 2030 年殡葬用地需求预测

	石角镇	水头镇	龙山镇	汤塘镇	高岗镇	迳头镇
用地 (m ²)	55521.20	13653.20	22010.00	33566.40	14128.40	14776.40

佛冈县各镇 2035 年殡葬用地需求如下表所示：

表 3-33 佛冈县各镇 2035 年殡葬用地需求预测

	石角镇	水头镇	龙山镇	汤塘镇	高岗镇	迳头镇
用地 (m ²)	57775.60	14229.20	22928.00	34954.40	14720.40	15392.40

3.7 生态安葬推广办法

根据佛冈新近些年安葬情况可以看出，佛冈县目前对于生态安葬基础较差，目前还处于起步阶段，而《清远市殡葬事业发展“十四五”规划（2021-2025年）》中规定了截止到2025年（本规划基期年），节地生态安葬率达到70%。这一点算是本次规划在后续推广实施中的重点难点。

生态安葬包含海葬、树葬、草坪葬、花坛葬等。针对生态安葬，现针对佛冈县生态安葬提出以下建议：

（1）、佛冈县地处内陆，海葬可以用水葬代替，划定骨灰倾洒点，由民政部门负责审批监督骨灰倾洒；

（2）、树葬、花坛葬、草坪葬初期建议集中在现状墓地内划定区域安放，等人民对于生态安葬接受度较高之后可以考虑公园绿地、林地等公共区域安放，由民政部门负责审批监督骨灰安放。

生态安葬在佛冈县目前普遍接受度较低，大部分民众有抵触情绪，针对这种情况，提出以下几点建议：

（1）、针对生态安葬提供业务办理绿色通道，优化生态安葬办理流程，提高生态安葬办事效率；

（2）、针对办理生态安葬的客户免除全部费用，同时给予一定的奖补措施，制定奖补标准；

（3）、民政部门可以与其它部门联合推广生态安葬，例如教育部门，针对有在读学生的生态安葬家庭，可以提供一定的扶持；

（4）、鼓励党员干部带头进行生态安葬。

第四章 规划内容

4.1 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻落实习近平总书记关于民政工作重要指示精神，坚持以人民为中心的发展思想，践行新发展理念和“民政为民、民政爱民”工作理念，围绕建设具有广东特色的惠民殡葬、绿色殡葬、文明殡葬、法治殡葬、智慧殡葬总体目标，进一步规范安葬（放）设施建设和运营管理行为，健全监督管理长效机制，促进精神文明建设和生态文明建设，推动殡葬改革和经济社会持续健康发展。

4.2 基本原则

（1）、科学谋划，规范发展。坚持科学谋划先行，合理测算需求供给，优化集约用地，将安葬（放）设施建设用地纳入国土空间规划，统筹安排安葬（放）设施建设。强化制度落实和监督管理，规范设施建设和运营管理行为。

（2）、公益优先，强化保障。坚持以公益性安葬（放）设施为主，经营性公墓为辅，扩大公益性安葬（放）设施覆盖率。优化设计，合理利用现有设施存量空间，提高现有公益性安葬（放）设施供给能力和水平。

（3）、控制规模，节约土地。优先建设公益性骨灰堂，大力推行不占或少占土地的节地生态安葬。控制经营性公墓数量和总面积。因地制宜，充分利用历史形成的墓葬点，优先利用荒山荒地或不宜耕种的瘠地建设安葬（放）设施。

（4）、以人为本，人文关怀。不断提高安葬（放）设施运营管理水平，尊重群众文明、合理的丧葬习俗，为人民群众提供优质殡葬服务。持续推进安葬（放）设施的人文设施建设，将安葬（放）设施打造成为殡葬改革和生命文化宣传、教育的重要阵地。

4.3 发展目标

践行绿水青山就是金山银山的绿色发展理念，全面贯彻落实《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》和民政部、广东省民政事业“十四五”规划、《清远市国土空间总体规划（2021-2035）》、《阳山县国土空间总体规划（2021—2035 年）》的要求。

（1）、全县安葬（放）设施逐步实现布局合理化、环境生态化、场所园林化、墓位节地化、墓碑小型化、葬法文明化、管理规范化的要求。

（2）、现有公墓中新开发墓区和新建公墓节地生态安葬率达到 100%，切实提高全县安葬（放）设施的社会认可度和资源利用率。

（3）、扩大全县安葬（放）设施和服务有效供给，改善安葬（放）设施建设不充分和区域发展不平衡的状况，着力解决好人民群众“身后事”。

（4）加强公益性用地的管理，每一个用地落实到地方民政部门专人负责。

（5）在不改变用地性质的前提下，满足规划所需殡葬用地及殡葬服务设施

4.4 规划任务

4.4.1 殡仪馆

现有殡仪馆平均每天火化 9 具遗体，每年可以火化约 3285 具遗体，满足 3000 人的火化需求，无需升级。

4.4.2 公益性墓地

在石角镇新建镇级公益性墓地 1 处。在龙山镇、汤塘镇、高岗镇及迳头镇提升一处村级公益性墓地为镇级公益性墓地，如下表所示：

表 4-1 佛冈县镇级公益性墓地规划

镇域	名称	类型
石角镇	石角镇生态人文纪念园	新建
水头镇	水头镇公益性生态公墓	现状
龙山镇	黄塍村公益性生态公墓	提升
汤塘镇	菱塘村群丰村公益性生态公墓	提升
高岗镇	新联村茶元坪村公益性生态墓地	提升
迳头镇	楼下村生态公墓	提升

保留其它现状村级公益性墓地，如下表所示：

表 4-2 佛冈县村级公益性墓地规划

镇域	名称	类型
石角镇	三莲村江坝山公益性生态墓地	现状
	三莲村大窝山公益性生态墓地	现状
	石铺村石离脚下山公益性生态墓地	现状
	石铺村塘一公益性生态墓地	现状
水头镇	王田村公益性生态公墓	现状
龙山镇	车步村公益性生态公墓	现状
	关前村公益性生态公墓	现状
汤塘镇	大埔村孔成桥村公益性生态公墓	现状
	围镇村围仔山公益性生态公墓	现状
	高岭村禾塘村和新围村公益性生态公墓	现状
高岗镇	新联村岗咀头公益性生态墓地	现状
	墩下村曹屋公益性生态墓地	现状
	长江村瑶村公益性生态墓地	现状
迳头镇	大村村生态公墓	现状
	大陂村生态公墓	现状

4.4.3 经营性墓地

对现状停业的狐春峡仙人脚佛冈县青松永久陵园进行调整后重新营业，对佛冈县青松永久陵园数据进行重新规划梳理。

4.4.4 殡葬设施数据平衡

佛冈县殡葬设施按全县县域数据综合平衡，县域内数据满足即可；佛冈县现有墓位数 17378 位，骨灰格位数 22542 位，满足近远期规划需求；殡葬设施用地亦满足近远期规划需求，因此规划数据只考虑新增生态安葬数量。综上所述：本次规划佛冈县规划数据如下表所示：

表 4-5 佛冈县殡葬设施规划平衡表

序号	镇域	名称	类别	占地面积 (m ²)	生态安葬(位)			墓位(位)			骨灰格(位)		
					现状 数量	2030 规划 新增	2035 规划 新增	现状 数量	2030 规划 新增	2035 规划 新增	现状 数量	2030 规划 新增	2035 规划 新增
1	石角	石角镇生态人文纪念园	镇级公益墓地	10000	0	1000	1500	0	0	0	0	0	0
2		三莲村江坝山公益性生态墓地	村级公益墓地	33300	0	660	1320	1150	0	0	1150	0	0
3		三莲村大窝山公益性生态墓地	村级公益墓地	26640	0	520	1040	0	0	0	400	0	0
4		石铺村石离脚下山公益性生态墓地	村级公益墓地	8991	0	180	360	0	0	0	1500	0	0
5		石铺村塘一公益性生态墓地	村级公益墓地	9990	0	200	400	0	0	0	500	0	0
6	水头	水头镇公益性生态公墓	镇级公益墓地	26640	0	520	1040	0	0	0	946	0	0
7		王田村公益性生态公墓	村级公益墓地	16650	0	320	640	0	0	0	1900	0	0
8	龙山	车步村公益性生态公墓	村级公益墓地	13300	0	260	520	287	0	0	192	0	0
9		黄塍村公益性生态公墓	镇级公益墓地	33300	0	660	1320	1645	0	0	1133	0	0
10		关前村公益性生态公墓	村级公益墓地	2000	0	40	80	401	0	0	292	0	0
11		佛冈县青松永久陵园	经营性墓地	133998.6	0	2800	5600	0	0	0	0	0	0
12	汤塘	大埔村孔成桥村公益性生态公墓	村级公益墓地	19980	0	400	800	145	0	0	145	0	0
13		围镇村围仔山公益性生态公墓	村级公益墓地	19980	0	400	800	127	0	0	427	0	0
14		高岭村禾塘村和新围村公益性生态公墓	村级公益墓地	9990	0	200	400	71	0	0	480	0	0
15		菱塘村群丰村公益性生态公墓	镇级公益墓地	19980	0	400	800	285	0	0	962	0	0

序号	镇域	名称	类别	占地面积 (m ²)	生态安葬(位)			墓位(位)			骨灰格(位)		
					现状 数量	2030 规划 新增	2035 规划 新增	现状 数量	2030 规划 新增	2035 规划 新增	现状 数量	2030 规划 新增	2035 规划 新增
16	高岗	新联村岗咀头公益性生态墓地	村级公益墓地	17064	0	340	680	193	0	0	378	0	0
17		新联村茶元坪村公益性生态墓地	镇级公益墓地	10000	0	200	400	1786	0	0	1643	0	0
18		墩下村曹屋公益性生态墓地	村级公益墓地	20000	0	400	800	1264	0	0	1239	0	0
19		长江村瑶村公益性生态墓地	村级公益墓地	17000	0	340	680	1664	0	0	1455	0	0
20	迳头	大村村生态公墓	村级公益墓地	30636	0	600	1200	390	0	0	185	0	0
21		楼下村生态公墓	镇级公益墓地	23310	0	460	920	6950	0	0	6765	0	0
22		大陂村生态公墓	村级公益墓地	13320	0	260	520	1020	0	0	850	0	0
合计				516069.6	0	11160	21820	17378	0	0	22542	0	0

第五章 规划分期

5.1 近期规划

近期规划时间为 2025 年—2030 年。

5.1.1 殡仪馆

现有殡仪馆平均每天火化 9 具遗体，每年可以火化约 3285 具遗体，满足 3000 人的火化需求，无需升级。

5.1.2 殡葬设施

在石角镇新建镇级公益性墓地 1 处。在龙山镇、汤塘镇、高岗镇及迳头镇提升一处村级公益性墓地为镇级公益性墓地；保留其它现状村级公益性墓地；对现状停业的狐春峡仙人脚佛冈县青松永久陵园进行调整后重新营业，对佛冈县青松永久陵园数据进行重新规划梳理。

同时规划新增生态安葬位如下表所示：

表 5-1 佛冈县 2025—2030 年殡葬设施规划表

序号	镇域	名称	类别	生态安葬 (位)	
				现状 数量	2030 规划 新增
1	石角镇	石角镇生态人文纪念园	镇级公益性墓地	0	1000
2		三莲村江坝山公益性生态墓地	村级公益性墓地	0	660
3		三莲村大窝山公益性生态墓地	村级公益性墓地	0	520
4		石铺村石离脚下山公益性生态墓地	村级公益性墓地	0	180
5		石铺村塘一公益性生态墓地	村级公益性墓地	0	200
6	水头镇	水头镇公益性生态公墓	镇级公益性墓地	0	520
7		王田村公益性生态公墓	村级公益性墓地	0	320
8	龙山镇	车步村公益性生态公墓	村级公益性墓地	0	260
9		黄塍村公益性生态公墓	镇级公益性墓地	0	660

序号	镇域	名称	类别	生态安葬 (位)	
				现状 数量	2030 规划 新增
10		关前村公益性生态公墓	村级公益墓地	0	40
11		佛冈县青松永久陵园	经营性墓地	0	2800
12	汤塘镇	大埔村孔成桥村公益性生态公墓	村级公益墓地	0	400
13		围镇村围仔山公益性生态公墓	村级公益墓地	0	400
14		高岭村禾塘村和新围村公益性生态公墓	村级公益墓地	0	200
15		菱塘村群丰村公益性生态公墓	镇级公益墓地	0	400
16	高岗镇	新联村岗咀头公益性生态墓地	村级公益墓地	0	340
17		新联村茶元坪村公益性生态墓地	镇级公益墓地	0	200
18		墩下村曹屋公益性生态墓地	村级公益墓地	0	400
19		长江村瑶村公益性生态墓地	村级公益墓地	0	340
20	迳头镇	大村村生态公墓	村级公益墓地	0	600
21		楼下村生态公墓	镇级公益墓地	0	460
22		大陂村生态公墓	村级公益墓地	0	260
合计				0	11160

5.2 远期规划

远期规划时间为 2025 年—2035 年。

远期规划是在近期规划的基础上进一步增加生态安葬位如下表所示：

表 5-2 佛冈县 2025—2035 年殡葬设施规划表

序号	镇域	名称	类别	生态安葬 (位)	
				现状 数量	2035 规划 新增
1	石角镇	石角镇生态人文纪念园	镇级公益墓地	0	1500
2		三莲村江坝山公益性生态墓地	村级公益墓地	0	1320
3		三莲村大窝山公益性生态墓地	村级公益墓地	0	1040
4		石铺村石离脚下山公益性生态墓地	村级公益墓地	0	360
5		石铺村塘一公益性生态墓地	村级公益墓地	0	400
6	水头镇	水头镇公益性生态公墓	镇级公益墓地	0	1040
7		王田村公益性生态公墓	村级公益墓地	0	640
8	龙山镇	车步村公益性生态公墓	村级公益墓地	0	520
9		黄塍村公益性生态公墓	镇级公益墓地	0	1320
10		关前村公益性生态公墓	村级公益墓地	0	80
11		佛冈县青松永久陵园	经营性墓地	0	5600
12	汤塘镇	大埔村孔成桥村公益性生态公墓	村级公益墓地	0	800
13		围镇村围仔山公益性生态公墓	村级公益墓地	0	800
14		高岭村禾塘村和新围村公益性生态公墓	村级公益墓地	0	400
15		菱塘村群丰村公益性生态公墓	镇级公益墓地	0	800
16	高岗镇	新联村岗咀头公益性生态墓地	村级公益墓地	0	680
17		新联村茶元坪村公益性生态墓地	镇级公益墓地	0	400
18		墩下村曹屋公益性生态墓地	村级公益墓地	0	800
19		长江村瑶村公益性生态墓地	村级公益墓地	0	680
20	迳头镇	大村村生态公墓	村级公益墓地	0	1200
21		楼下村生态公墓	镇级公益墓地	0	920
22		大陂村生态公墓	村级公益墓地	0	520
合计				0	21820

第六章 保障措施

6.1 加强组织领导

佛冈县全域包含各镇要把殡葬事业发展摆在更加突出的位置、摆上重要议事日程，列入平安建设、生态文明、乡村振兴等考核评价评估范围。

要健全党委领导、政府负责、部门协作、社会参与的工作机制，落实属地管理责任。

充分发挥殡葬管理领导小组或殡葬管理工作部门间联席会议制度的作用，形成民政、发展改革、公安、财政、人力资源社会保障、自然资源、生态环境、住房城乡建设、卫生健康、市场监管以及林业、城市管理等部门齐抓共管的工作格局，加强殡葬管理工作合力。

6.2 加强科学规划

佛冈县全域包含各镇要将殡葬事业发展纳入本级国民经济和社会发展规划。要按照殡葬用地 0.4 平方米/每人（常住人口）的标准，编制殡葬设施规划，并纳入国土空间规划，优先保障殡葬设施用地，满足“逝有所安”需求。

非营利性殡葬设施用地，依法使用国有划拨土地或集体所有土地；经营性殡葬设施用地，采用招标、拍卖、挂牌等公开出让的方式取得。

在不改变土地用途前提下，在林地、草地等适当场所划定一定区域，进行林地、草地与墓地复合利用，实施公益性节地生态安葬。各县（市、区）制定的公益性骨灰安放（葬）设施总体规划报市民政部门备案。

6.3 加强资金保障

佛冈县全域包含各镇要将殡葬事业发展相关经费纳入预算予以保障，着重解决当前殡葬设施不足、殡葬设备设施老化落后等问题。

按照事权与支出责任相匹配的原则，加大公益性殡葬设施建设、惠民殡葬、绿色殡葬、殡葬改革宣传和殡葬技能培训等资金保障力度，确保可持续的发展。

建设经营性公墓用地出让所得，按规定纳入财政管理。

采取政府购买服务等方式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。

6.4 加强党员干部模范带头作用

贯彻落实省委办公厅、省政府办公室《关于我省党员干部带头推动殡葬改革的意见》（粤委办发电〔2014〕70号）精神，充分发挥党员干部在文明节俭办丧事、实行火葬和生态节约安葬、文明低碳祭扫、宣传倡导殡葬改革方面的带头示范作用。

严格落实中央八项规定精神和党员干部带头推动殡葬改革的要求，增强党员干部从严律己意识，强化党纪法规的刚性约束。党员干部要加强对其直系亲属和身边工作人员办理丧事事宜的教育和约束，弘扬新风正气。

对党员干部尤其是领导干部去世后违规土葬、散埋乱葬、超标准建墓立碑以及治丧活动中其他违法违纪行为的，要依法依规严肃查处。

6.5 加强队伍建设

加强与院校的合作，通过政策宣讲、校园招聘、提供实习岗位等方式，吸引殡葬专业毕业生积极投身到我县殡葬事业。

加强殡葬服务从业人员的职业道德教育和技能培训，切实提高人才队伍素质。发挥殡葬行业协会作用，开展技能培训。鼓励殡葬职工自主学习，积极参加社会培训和考试，不断提升殡葬工作人员专业素养。

加大对殡葬行业先进典型人物宣传力度，提高殡葬行业职工的荣誉感和社会地位。尊重和关爱殡葬行业职工，加强劳动保护和职业防护，建立健全体现殡葬行业特殊岗位价值的薪酬制度。

6.6 加强监测评估

佛冈县全域包含各镇要根据本规划，逐级细化分解规划目标、任务和指标，明确责任分工，落实实施责任，抓好督促检查，确保各项任务指标落到实处。

在 2030 年和 2035 年，分别对本规划的执行情况进行中期评估和终期评估，并依据评估结果和实际情况，科学合理调整规划目标任务，切实推动殡葬事业高质量发展。

附图

- 1 佛冈县行政区位图
- 2 佛冈县行政区划分图
- 3 佛冈县殡葬设施现状分布图
- 4 佛冈县殡葬设施规划分布图