

2022 年山东省聊城市高唐县
高唐福禔园公墓建设项目
专项债券项目实施方案



一、项目基本情况

（一）项目名称

高唐福禔园公墓建设项目

（二）项目单位

高唐县民政局

（三）项目规划审批

该项目目前正在办理前期相关手续，目前已经办理完成的手续如下：

- （1）立项审批文号：高发改审字〔2021〕10号；
- （2）环评（审批文号）：高行审投环评意〔2021〕1号；
- （3）已向行政审批部分提交了项目节能承诺；
- （4）规划（审批文号）：高自然资规呈〔2021〕47号；
- （5）土地（审批文号）：高自然资规意字〔2021〕6号；
- （6）施工许可证：高行审一专〔2021〕4号。

（四）项目规模与主要建设内容

高唐福禔园公墓建设项目总占地面积41766平方米，总建筑面积约8000平方米。本项目主要建设内容：规划墓区安置骨灰量33600个，其中建设卧碑安葬穴位10080个，骨灰堂骨灰安置格位16800个和生态安葬6720个，同时建设办公楼、服务中心、告别大厅等殡葬服务设施及道路、广场、停车场等配套设施。

（五）项目建设期限

根据项目规模、建设单位的建设能力和资金情况，项目从筹建阶段至项目建成投入运行，本项目建设期为2021年12月至2023年12月，共计24个月。

二、项目投资估算及资金筹措方案

（一）投资估算

1、编制依据及原则

- （1）《建设项目经济评价方法与参数及使用手册》（第三版）；
- （2）《可行性研究编制手册》；
- （3）《投资项目评价与决策》；
- （4）《投资项目可行性研究指南（试用版）》；
- （5）国家及山东省有关政策、法规、规划；
- （6）建设单位提供的有关材料及相关数据；
- （7）国家公布的相关设备及施工标准。

2、估算总额

本项目总投资为 10000 万元，其中：建设投资 9600 万元，建设期利息 400 万元。

（二）资金筹措方案

1、资金筹措原则

（1）项目投入一定资本金，保证项目顺利开工及后续融资的可能。

（2）发行政府专项债券向社会筹资。

2、资金来源

考虑资金成本，结合项目实际情况，为减轻财务负担，提高资金流动性，本项目业主单位根据国家有关规定，初步确定项目资金来源如下：财政资金 5000 万元，拟发行政府专项债券 5000 万元。

表 1：资金结构表

资金结构	金额（万元）	占比	备注
估算总投资	10000	100%	
一、资本金	5000	50%	
自有资金	5000		
二、债务资金	5000	50%	
专项债券	5000		

三、项目预期收益、成本及融资平衡情况

（一）运营收入预测

本项目收入主要为墓穴收入、殡葬服务费收入等。本项目运营期内取得营业收入 22935.6 万元，年均收入 3822.6 万元。

1、墓穴收入

公墓项目墓穴共计 10080 个，20000 元/个，运营期 6 年内每年出售约 1680 个。

2、殡葬服务费收入

高唐县人口约 50 万，中国正常死亡率为 7.4‰，年均死亡人口约 3700 个，受殡葬改革政策的推动，殡葬服务行业越来越被群众接受，本项目殡葬服务每年按 500 次计算，2000 元/次。

3、骨灰安置格收入

公墓项目骨灰安置格共计 16800 个，骨灰安置格管理费 100 元/年，项目运营期第一年按 50%，第二年 70%，第三年 90%，第四年及以后按 95%计算。

4、生态安葬收入

公墓项目生态安葬共计 6720 个，2000 元/个，平均按 6 年出售，每年出售约 1120 个。

运营期各年收入预测如下：

表 2：运营收入估算表

序号	名称	单位	合计	3	4	5	6	7	8
1	营业收入	万元	22935.6	3768	3801.6	3835.2	3843.6	3843.6	3843.6
1.1	墓穴营业收入	万元	20160	3360	3360	3360	3360	3360	3360
	单价	元/个		20000	20000	20000	20000	20000	20000
	数量	个	10080	1680	1680	1680	1680	1680	1680
	销售比例	%	600	100	100	100	100	100	100
	销项税额	万元	1664.59	277.43	277.43	277.43	277.43	277.43	277.43
1.2	殡葬服务费营业收入	万元	600	100	100	100	100	100	100
	单价	元/次		2000	2000	2000	2000	2000	2000
	数量	次	3000	500	500	500	500	500	500
	销售比例	%	600	100	100	100	100	100	100
	销项税额	万元	49.54	8.26	8.26	8.26	8.26	8.26	8.26
1.3	骨灰安置格营业收入	万元	831.6	84	117.6	151.2	159.6	159.6	159.6
	单价	元/个		100	100	100	100	100	100
	数量	个	100800	16800	16800	16800	16800	16800	16800
	销售比例	%	495	50	70	90	95	95	95
	销项税额	万元	68.66	6.94	9.71	12.48	13.18	13.18	13.18
1.4	生态安葬营业收入	万元	1344	224	224	224	224	224	224
	单价	元/个		2000	2000	2000	2000	2000	2000
	数量	个	6720	1120	1120	1120	1120	1120	1120
	销售比例	%	600	100	100	100	100	100	100
	销项税额	万元	110.97	18.5	18.5	18.5	18.5	18.5	18.5
2	营业税金及附加	万元	112.76	18.52	18.69	18.86	18.9	18.9	18.9

（二）运营成本预测

1、燃料及动力费：运营中所需燃料动力等各项价格均参考市场价格。正常年份年用电 30.67 万 kWh，单价按 0.56 元计算；年用水 1.72 万 m³，3 元/m³；年用天然气 2.19 万 m³，3.17 元/m³；则正常年份燃料动力费用 29.28 万元。

2、管理人员工资及福利费：本项目劳动定员为 100 人，年均工资按当地平均水平 3.6 万元/人·年计，职工福利费用按工资总额的 14%计取。年工资及福利费为 410.4 万元。年均工资及福利费，后期考虑工资水平上涨因素，调整为按照目前物价系数 2%逐期递增测算。

3、其他管理费用：按年工资及福利费总额的 5%计算。

4、折旧费及摊销费：按平均折旧法计算，工程费用按 30 年进行折旧，残值率 5%，折旧费正常年为 301.74 万元。

5、维护修理费：按折旧费的 2%计算，正常年维护修理费为 6.03 万元。

6、相关税费

结合本项目涉及的行业性质，测算中适用的主要税种税率如下：

表 3：项目税费表

税目	税率	类别
增值税	13%	外购原辅材料费、动力费、修理费
	9%	工程类费用、收入
	6%	其他服务类费用
城建税	1%	
教育费附加	3%	
地方教育附加	2%	
企业所得税	25%	

7、利息支出

根据本项目资金筹措计划，建设期拟申请专项债券 5000 万元（2022 年发行专项债券 5000 万元），债券利率 4.0%，期限 8 年，每年付息一次，到期一次偿还本金。

经数据分析并测算，认定上述预测数据系存在合理依据的预测数据。经测算，各年预计运营成本如下表：

表 4：运营支出估算表（金额单位：万元）

序号	名称	合计	3	4	5	6	7	8
1	外购原材料费							
2	外购燃料及动力费	175.68	29.28	29.28	29.28	29.28	29.28	29.28
3	工资及福利费	2588.85	410.4	418.61	426.98	435.52	444.23	453.11
4	修理费	36.21	6.03	6.03	6.03	6.03	6.03	6.03
5	其他费用	129.45	20.52	20.93	21.35	21.78	22.21	22.66
5.1	其他制造费用							
5.2	其他营业费用							
5.3	其他管理费用	129.45	20.52	20.93	21.35	21.78	22.21	22.66
6	经营成本 (1+2+3+4+5)	2930.19	466.23	474.85	483.65	492.61	501.76	511.09
4	折旧费	1810.46	301.74	301.74	301.74	301.74	301.74	301.74
5	摊销费							
6	利息支出	1200	200	200	200	200	200	200
6.1	长期借款利息	1200	200	200	200	200	200	200
6.2	流动资金借款利息							
6.3	短期借款利息							
7	总成本费用合计	5940.65	967.98	976.6	985.39	994.36	1003.5	1012.83
	其中：可变成本	175.68	29.28	29.28	29.28	29.28	29.28	29.28
	固定成本	5764.97	938.7	947.32	956.11	965.08	974.22	983.55

表 5：专项债券还本付息测算表（金额单位：万元）

年度	期初本金余额	本期增加本金	本期偿还本金	期末本金余额	融资利率	当年应付利息	当年还本付息合计
1 年		5000		5000	4.0%	200	200
2 年	5000			5000	4.0%	200	200
3 年	5000			5000	4.0%	200	200
4 年	5000			5000	4.0%	200	200
5 年	5000			5000	4.0%	200	200
6 年	5000			5000	4.0%	200	200
7 年	5000			5000	4.0%	200	200
8 年	5000		5000	0.00	4.0%	200	5200
合计	-	5000	5000	-	-	1600	6600

（三）项目运营收益及测算平衡

项目运营收益表及测算平衡表见表 6：

表 6：项目运营收益表及测算平衡表（单位：万元）

序号	名称	合计	1	2	3	4	5	6	7	8
1	经营活动净现金流量(1.1-1.2)	14262.66			2356.34	2372.87	2389.27	2388.29	2381.44	2374.44
1.1	现金流入	22935.6			3768	3801.6	3835.2	3843.6	3843.6	3843.6
1.1.1	营业收入	22935.6			3768	3801.6	3835.2	3843.6	3843.6	3843.6
1.1.2	补贴收入									
1.1.3	其他流入									
1.2	现金流出	8672.94			1411.66	1428.73	1445.93	1455.31	1462.16	1469.16
1.2.1	经营成本	2930.19			466.23	474.85	483.65	492.61	501.76	511.09
1.2.2	税金及附加	112.76			18.52	18.69	18.86	18.9	18.9	18.9
1.2.3	增值税	1879.26			308.7	311.48	314.25	314.94	314.94	314.94
1.2.4	所得税	3750.73			618.2	623.71	629.18	628.85	626.57	624.23
1.2.5	其他流出									
2	投资活动净现金流量(2.1-2.2)	-9600	-6240	-3360						
2.1	现金流入									
2.2	现金流出	9600	6240	3360						
2.2.1	建设投资	9600	6240	3360						
2.2.2	维持运营投资									
2.2.3	流动资金									
2.2.4	其他流出									
3	筹资活动净现金流量(3.1-3.2)	3400	6240	3360	-200	-200	-200	-200	-200	-5200
3.1	现金流入	10000	6440	3560						
3.1.1	项目资本金投入	5000	1440	3560						
3.1.2	建设投资借款	5000	5000							
3.1.3	流动资金借款									
3.1.4	债券									
3.1.5	短期借款									
3.2	现金流出	6600	200	200	200	200	200	200	200	5200
3.2.1	各种利息支出	1600	200	200	200	200	200	200	200	200
3.2.2	偿还债务本金	5000								5000
3.2.3	应付利润(股利分配)									
3.2.4	其他流出									
4	净现金流量	8062.66			2156.34	2172.87	2189.27	2188.29	2181.44	-2825.56
5	累计盈余资金	8062.66			2156.34	4329.21	6518.49	8706.78	10888.22	8062.66

（四）其他需要说明的事项

1、假设本次专项债券 5000 万元于 2022 年年初发行成功，发行期限为 8 年，每年付息一次，到期一次偿还本金，故测算项目收益与融资自求平衡时，每年支付利息 200 万元，直至第 8 年一次性偿还本金 5000 万元。

2、各项表格数据计算时若存在尾差系保留小数位数所致，数据无实质性差异。

（五）小结

本项目收入主要是节省雨水排放污水处理成本，项目建设资金包含项目资本金及融资资金。通过对收入以及相关营运成本、税费的估算，测算得出本项目可用于资金平衡的项目的息前净现金流量为 14262.66 万元，融资本息合计为 6600 万元，项目收益覆盖项目融资本息总额倍数达到 2.16 倍。

表 7：现金流覆盖倍数表（金额单位：万元）

融资方式	借贷本息支付			项目收益
	本金	利息	本息合计	
专项债券	5000	1600	6600	
融资合计	5000	1600	6600	14262.66
覆盖倍数	2.16			

四、专项债券使用与项目收入缴库安排

高唐县民政局保证严格按照《财政部关于支持做好地方政府专项债券发行使用管理工作的通知》（财预〔2018〕161 号）等政府债券管理规定履行相应义务，接受财政部门的监督和管理，并保证政府专项债券专款专用。

专项债券收支纳入政府预算管理，根据专项债券《信息披露文

件》规定的还本付息安排，高唐县民政局应以本方案中的项目收入按照对应的缴库科目上缴财政，按时、足额支付政府专项债券本息。

项目建设单位在本专项债券发行及存续期间，应积极按地方财政要求，及时上报项目建设进度、运营情况、项目收益情况、专项债券资金使用情况，由当地所属财政部门汇总至省财政，通过地方政府门户网站或财政部地方政府债务平台或专栏予以公开。项目建设单位，应在积极做好项目管理的基础上，积极配合行业主管部门，积极提供有关债券使用及生产、运营情况的相关资料，对项目目标完成情况、中央资金分配及使用、配套资金落实、工程进度等实施情况进行终期评估，完成终期评估报告。由主管财政部门定期予以公开披露。

五、项目风险分析

（一）与项目建设相关的风险

（1）自然环境和施工条件

风险识别：自然环境和施工条件风险主要是指恶劣的自然条件，恶劣的气候和环境，恶劣的现场条件以及不利的地理环境等。项目存在因自然环境和施工条件的因素而形成的风险，如地震，风暴，异常恶劣的雨、雪、洪水暴发等；未能预测到的特殊地质条件，如泥石流、河塘、流沙、泉眼等；恶劣的施工现场条件或考古文物保护等都会造成工期的拖延和财产的损失。

风险控制措施：由自然环境和施工条件造成的风险最好的控制措施是通过购买保险等方式进行风险转移，风险转移是向保险公司投保，将项目部分风险损失转移给保险公司承担，本项目在建设期按照国家规定强制购买工程一切险，本项目保险费已按规定计入项

目总投资其它建设费用类，另针对地质条件政府及勘察设计单位应加强项目前期勘察论证。

（2）来源于项目建设单位的风险

风险识别：来源于项目建设单位的风险主要是项目建设单位作为项目管理的甲方，立项手续不完备、招标程序不合规、设计变更频繁、资金来源不落实、监管不到位、验收不及时等。

风险控制措施：项目建设单位应做好项目前期立项手续，本项目前期立项手续已完备，不存在立项手续不完备风险，下一步项目建设单位将合法合规选择施工实施主体，择优选择设计单位，并聘请工程监理公司，代表项目建设单位加强对项目实施过程的监督管理，合理统筹项目资金，及时根据已完工程量拨付资金，隐蔽工程、关键部位专人现场参与验收，当施工单位提交竣工验收申请报告时，及时组织专业的团队组织竣工验收，确保项目尽早投入使用，进入运营期。

（3）来源于施工方的风险因素

风险识别：施工方的风险因素主要由施工技术不当、管理方案不完善导致。管理者及工程人员的水平和工作态度的影响；施工管理不善、发包方、承包方、监理方不行形成高效的合作机制；建筑原材料、成品、半成品质量的影响；施工所采用的技术方案、工艺流程、管理组织措施的影响。

风险控制措施：在招标和工程实施中应确保相关人员的素质和水平，特别是设计负责人和专业负责人、总监理工程师、施工项目经理、业主代表及各类管理人员，正式施工之前各方主体做好充分的交底。对建筑原材料（如水泥、砂石、钢材，机械设备、电线电

缆、管材以及其它成品、半成品等), 必须严格从招标、签定合同、出厂合格证、进场检测、现场保管、安装调试、工程验收等各个环节把好关, 杜绝不合格产品和材料用于工程建设, 另要求设计方、施工单位做好项目交底。

(4) 资金落实情况

风险识别: 资金落实风险主要是因融资、拨款等环节的各种客、主观原因, 资金不能及时到位, 导致项目建设停工或拖延; 或是利率变化导致融资成本升高而形成的。

风险控制措施: 准确把握国家宏观经济政策、国家及地方产业发展政策, 充分利用有利条件, 在其变化时及时调整策略。加强对项目的资金管理, 落实建设资金, 保证工程按期完工。

(5) 工程事故

风险识别: 工程事故风险主要存在于施工过程中, 施工中人的不安全行为、物的不安全状态、作业环境的不安全因素和管理缺陷是项目发生工程事故的主要原因, 必须采取有针对性的控制措施。

风险控制措施: 工程事故问题是建设工程项目的核心问题, 存在较大风险。在项目前期招标过程中, 选定设计、监理、施工、设备材料供应商时, 应把安全和防止质量事故作为重要因素考虑。在审查相关单位设计文件、监理实施细则、施工组织设计、设备招标文件以及签订合同时都应给予足够重视。项目建设期间, 必须在安全危险源识别、评估基础上, 编制施工组织设计和施工方案, 制定安全技术措施和施工现场临时用电方案; 对危险性较大分部分项工程, 编制专项安全施工方案。应派驻经验丰富的甲方代表加强该方面工作, 遇到质量、安全隐患及时提出整改要求。

（二）与项目收益相关的风险

（1）经营风险

风险识别：经营风险是指经营的不确定性带来的风险。若项目投入运营后的收入未能达到预测值，将影响项目整体收益，对债券还本付息产生影响。

风险控制措施：要求项目管理单位密切关注项目收入情况，保证还本付息及发行费用资金。因项目取得的专项收入暂时难以实现，不能偿还到期债券本金时，可在专项债务限额内发行相关专项债券周转偿还，项目收入实现后予以归还。

（2）市场风险

风险识别：在专项债券存续期内，国际、国内宏观经济环境的变化，国家经济政策变动等因素会引起债务资本市场利率的波动，市场利率波动将会对本项目的财务成本产生一定影响，进而影响项目投资收益的平衡。

风险控制措施：要求项目单位合理安排债券发行金额和债券期限，做好债券的期限配比、还款计划和资金准备。密切关注宏观经济市场，充分与市场机构沟通，选择合适的发行窗口，降低财务成本，保证项目收益与融资平衡。

（3）财务风险

风险识别：在项目实施过程中，受市场因素影响，项目施工所需的原材料价格上涨，将导致项目施工成本增加，财务负担加重，进而影响项目实施进度，以及项目施工期内专项债券的利息兑付，因此面临一定财务风险。

风险控制措施：项目实施方案编制过程中，在测算项目总投资

时已考虑相关风险。同时，在项目实施过程中，加强项目施工预算管理、招标及合同管理，尽可能控制施工成本。

六、事前项目绩效评估报告

（一）项目概况

高唐福禔园公墓建设项目，实施单位 of 高唐县民政局，本次拟申请专项债券 0.5 亿元用于高唐福禔园公墓建设项目建设，年限为 8 年。

（二）评估内容

债券项目事前绩效评估					
项目单位：高唐县民政局			单位（万元）		
项目名称	高唐福禔园公墓建设项目	项目实施单位	高唐县民政局	主管部门	高唐县财政局
项目建设状态	新建	资金投向领域	社会事业		
项目起止时间	2021-2023	项目属性（请勾选）	☐ 公益性项目 ☒ 有收益 ☐ 资本性支出		
项目总投资	专项债券资金 <u>5000</u> 万元 年度债券资金需求 <u>5000</u> 万元			市场化融资：计划 <u>0</u> 万元 其中：已融资 <u>0</u> 万元	
	其他资金	财政资金 5000 万元			
测算依据及说明	依据国家及山东省有关政策、法规、规划，建设单位提供的有关材料及相关数据编制投资估算；债券需求依据本年度工程进度、资本金注入及债券申报资金比例要求。				
项目概况、主要内容及用途	项目建设地址位于高唐县赵寨子镇蒋官屯村西北方向、省道 520 南侧。高唐福禔园公墓建设项目总占地面积 41766 平方米，总建筑面积约 8000 平方米。本项目主要建设内容：规划墓区安置骨灰量 33600 个，其中建设卧碑安葬穴位 10080 个，骨灰堂骨灰安置格位 16800 个和生态安葬 6720 个，同时建设办公楼、服务中心、告别大厅等殡葬服务设施及道路、广场、停车场等配套设施。				
未来收益测算	偿债资金来源及测算依据	本项目运营收入主要为墓穴收入、殡葬服务费收入等。			
	预计项目收益	可用于资金平衡的项目的息前净现金流量为 14262.66 万元	预计本息覆盖倍数	2.16	

项目立项情况	项目立项的依据	(1) 立项审批文号：高发改审字（2021）10号； (2) 环评（审批文号）：高行审投环评意（2021）1号； (3) 已向行政审批部分提交了项目节能承诺； (4) 规划（审批文号）：高自然资规呈（2021）47号； (5) 土地（审批文号）：高自然资规意字（2021）6号； (6) 施工许可证：高行审一专（2021）4号。	
	项目申报的可行性和必要性	根据《产业结构指导目录（2019年本）》，本项目不属于鼓励类、限制类或淘汰类，因此属于国家允许建设的项目。符合国家产业政策和行业发展规划，符合地方经济发展政策，市场前景广阔。	
项目实施进度计划	项目实施内容		起止时间
	主体及配套建设		2021年12月至2023年12月
项目绩效目标	长期目标		年度目标
	建设内容包括规划墓区安置骨灰量33600个，其中建设卧碑安葬穴位10080个，骨灰堂骨灰安置格位16800个和生态安葬6720个，同时建设办公楼、服务中心、告别大厅等殡葬服务设施及道路、广场、停车场等配套设施。		建设卧碑安葬穴位、骨灰堂骨灰安置格位、生态安葬，同时建设办公楼、服务中心、告别大厅等殡葬服务设施及道路、广场、停车场等配套设施。
自评小结：1、本项目的实施符合高唐县殡葬服务行业发展的需要，是改善区域殡葬服务行业的迫切需要，是建设文化公墓、创公墓文化的需要，项目收益合理且具有一定的公益性；2、项目投资合规，项目成熟度较好；3、项目资金来源可靠可以保证到位；4、项目收入、成本、收益的测算根据国家及地方标准，进行了充分的市场调研；5、债券资金申报方向及比例合理；6、项目有可行的偿债计划及偿债风险应对措施；7、绩效目标符合项目实际情况。			

1、项目实施的必要性

近些年随着国民经济的快速发展，人们在物质生活水平提高的同时对精神生活的需求也日益迫切，公墓公益性、文化性、纪念性、经济性，也逐渐受到了广泛的重视。公墓有其特殊性和时代特征，除了些风水学说之外，人文纪念园、公园化等逐渐被融入其中。并为广大市民提供了一个祭扫先人、寄托亲情、弘扬中华传统孝道文化的一个文明场所，又达到了为青少年和市民游览休闲、欣赏文化艺术、接受教育的目的。

为了推进殡葬改革，合理利用土地资源，保护生态环境，加大

殡葬设施投入，优化殡葬环境，以满足城乡居民的需要，方便群众，提高服务质量，解决城乡居民丧葬后顾之忧，促进人类、社会、资源的可持续发展，加快新农村建设的步伐，促进社会和谐，中共聊城市委办公室 聊城市人民政府办公室印发《关于倡导移风易俗推动绿色殡葬建设的实施意见》，各县（市、区）2019年年底至少建设完成一处县级公益性公墓，2020年底每个乡镇（街道）至少建成2-3处节地生态绿色公益性公墓，到2022年，以树葬公墓林为主的绿色殡葬设施基本满足群众治丧需求，节地生态安葬奖补政策全面落实，节地生态安葬率达到50%，散埋乱葬得到有效治理，便民服务水平全面提升，人与自然和谐共处，绿色可持续发展理念深入人心。

根据民政部等九部门《关于推进节地生态安葬的指导意见》（民发〔2016〕21号）和民政部等16部门《关于进一步推进殡葬改革促进殡葬事业发展的指导意见》（民发〔2018〕5号），山东省民政厅联合16厅委办出台《关于进一步推动殡葬改革促进殡葬事业科学发展的实施意见》，2019年省厅、市局明确要求“每县（市、区）至少建成一处节地生态型绿色殡葬设施建设”，以解决当前城市居民和农村有需求的居民死亡火化后骨灰存放问题，促进殡葬改革，最大限度地节约土地资源，推进生态环境和乡村文明建设。

本项目的建设，不仅对深化殡葬改革有着深远意义，也是建设“乡风文明、村容整洁”社会主义新农村的必然要求。解决这一问题，不能单纯靠行政手段，也不能单靠说服教育，应按照科学发展观的要求，遵循“以人为本”的原则，切实解决群众安葬和处置骨

灰的实际问题。经过大量的调查研究，认为本项目是国家政策所允许的，虽然前期建设投入大一些，也存在后续管理问题，但从长远来看，项目占地面积小，对土地的需求有限，维护费用较低，可循环使用。不仅可以解决长期以来骨灰安葬和处置的问题，也可使群众逐步形成一种科学、文明、健康的生活方式，对社会主义新农村建设将起到积极的推动和促进作用。

是高唐县发展的需要。不少城市居民身故以后，亡者的亲人都是选择在农村寻找或者购买一块土地作为他们的安身之处，这对于高唐县来说，更加突出了死人和活人抢土地的问题。殡葬是一个民族、一个地方传统文化的重要组成部分，它制约规范着人的行为，人们在祭、扫墓时，往往自觉不自觉地夹杂着一些潜意识的、迷信落后的东西；严重地侵蚀了人的心灵，不利于社会的进步。现代公墓的出现较好地解决了乱埋乱葬这种有碍观瞻、大煞风景的行为。公墓是社会公共设施的重要组成部分，也是社会建设的组成部分。随着社会的发展和人们生活质量的提高，人们对公墓的需求也越来越高，搞好公墓建设正是满足社会发展的需要。

精神文明建设的需要。公墓建设是精神文明建设的需要。丧葬消费是一种精神消费，由于其相对稳定性和传承性，它易与封建迷信的风俗习惯连在一起，产生一些不文明的行为，如哭、闹、烧纸、冥钱等，这就需要政府去引导，用先进、科学、文明的丧葬理念取代愚昧、落后、迷信的丧葬观念。所以现代公墓建设是精神文明发展的需要。

公墓建设是殡葬改革的需要。公墓是党和国家推进殡葬改革的重要载体，可以规范人们的丧葬消费。建国以来，殡葬工作取得了很大成就，人们基本上树立了正确、文明丧葬观，丧葬作为一种传统、民俗，本身具有很多落后的东西，一旦条件许可，很可能死灰复燃，因此，加强公墓建设与管理，提供多元化的骨灰处理方式，满足不同层次的消费者的需求，可以起到引导殡葬消费的作用。

城市建设发展规划的需要。公墓建设是城市建设发展规划的需要。公墓建设的水平在一定意义上象征着现代城市的文明与进步。纵观其他城市的公墓，无不以其优美的环境、独奇的艺术形态、浓厚的文化底蕴成为城市历史、人文的景观。

公墓是城市的组成部分，是重要的人文景观，更应成为重要的人文纪念公园，而不是一堆人为的垃圾。因此，一个城市应从历史与文化的角度搞好公墓建设，提高公墓的文化含量。

公墓这种形式其实是很适合现代城市发展需要的，它分为碑葬、塔葬、树葬、廊葬几种形式，不多占用土地，同时又充分照顾人们对先辈的怀念之情，是现代文明社会的象征。

传承文化与纪念教育的需要。墓地是古代文化的遗存，是人类历史的见证。无论是山间的孤冢，还是城市郊野的墓群，都不仅是生命终止时的最后定格，也是记录墓主所生活时代的若干信息的宝库。一代代墓地的积累，给人留下了无穷的遐想和回忆，形成了独特的人文景观。

项目的建设符合各级政府规划以及相关政策：

(1) 民政部等 9 部门《关于推行节地生态安葬的指导意见》指出：“着力加强节地生态安葬设施建设。根据已有安葬设施情况和未来需求预测，把握总量、扩大增量、优化存量，科学规划建设节地生态安葬设施，强化安葬设施的生态功能。着力加强城镇公益性公墓、骨灰堂等基本殡葬公共服务设施建设，提供树葬、撒散、骨灰存放、小型墓等多样化节地生态安葬方式，原则上新建城镇公益性公墓的节地生态安葬率达到 100%。”

(2) 民政部等 16 部门《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）指出：“优化殡葬服务资源布局。各地要立足当地群众殡葬服务需求，着眼长远发展，加紧制定和完善本区域殡仪馆、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。”“特别是实行火葬的地区，必须把建设火化设施和骨灰安葬设施作为首要条件纳入工作规划，明确推进的时间表和路线图。”“各地要制定基本殡葬服务清单，把遗体接运、暂存、火化、骨灰寄存等项目纳入清单范围，并根据当地经济社会发展水平和需求状况进行动态调整。”

(3) 山东省殡改 16 厅委办出台《关于进一步推动殡葬改革促进殡葬事业科学发展的实施意见》中指出：加快公益性公墓建设。市、县两级要立足当地群众殡葬服务需求，着眼长远发展，编制辖区绿色殡葬建设发展规划，加快推进以树葬公益林、节地生态公益性公墓和骨灰堂为主的绿色殡葬设施建设，在少数民族较为集中的地区规划具有土葬习俗的少数民族公墓。2019 年，每个县（市、区）

至少建成 1 处县级示范性绿色殡葬设施，每个乡镇至少建成 2-3 处绿色殡葬设施。2020 年，节地生态绿色殡葬设施基本满足群众殡葬需求。

(4) 中共聊城市委办公室 聊城市人民政府办公室印发《关于倡导移风易俗推动绿色殡葬建设的实施意见》的通知中指出：加快推进绿色殡葬设施建设。要按照适度控制墓地建设规模，重点加快推进以树葬公墓林为主的绿色殡葬设施建设，提倡和鼓励不占地、少占地，逐步实现“三不”(不修坟墓、不立碑、不硬化土地)的节地生态安葬要求，加快绿色殡葬设施建设。

公益性公墓建设。各县（市、区）新建城乡公益性公墓要符合《山东省公墓管理办法》建设要求,原则上应保证使用 20 年以上。公益性公墓要以骨灰入室安放(骨灰堂、骨灰塔、骨灰楼)和树葬、花葬、草坪葬等方式为主，地表不留坟头。已建成的城乡公益性公墓，要按上述要求逐步改造规范。

综上所述，该项目建设是十分必要且可行的。

2、项目实施的公益性

项目符合高唐县长远发展的政策要求，符合高唐县殡葬服务行业发展的需要。高唐福禔园公墓建设项目建设是改善区域殡葬服务行业的迫切需要，是建设文化公墓、创公墓文化的需要，所以本项目还具备一定的社会效益和公益性。

3、项目实施的收益性

本项目实施后，项目墓地价格合理，对高唐县群众有很大的吸

引力。所以本项目还具备一定的收益性。

4、项目投资合规性

本项目总投资为 10000.00 万元。其中 5000.00 万元计划申请政府专项债券，5000.00 万元为财政资金。项目资本金比例为 50%，所占比例满足《关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》（国发〔2019〕26 号）的要求。

项目资金来源符合国家相关法规政策要求，合规性无问题。预算编制明确了任务内容、预算金额主要因素，绩效目标具备一定的可行性，项目成本与预期产出、效果具有一定的匹配程度。

5、项目成熟度

该项目目前正在办理前期相关手续，目前已经办理完成的手续如下：

- （1）立项审批文号：高发改审字〔2021〕10 号；
- （2）环评（审批文号）：高行审投环评意〔2021〕1 号；
- （3）已向行政审批部分提交了项目节能承诺；
- （4）规划（审批文号）：高自然资规呈〔2021〕47 号；
- （5）土地（审批文号）：高自然资规意字〔2021〕6 号；

（6）施工许可证：高行审一专〔2021〕4 号。本项目投资估算合理合规；且项目目前已办理完成前期手续，项目成熟度较好。

6、项目资金来源和到位可行性

（1）筹资的合规性

本项目总投资为 10000.00 万元。其中 5000.00 万元计划申请政

府专项债券，5000.00 万元为财政资金。项目资本金比例为 50%，所占比例满足《关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》（国发〔2019〕26 号）的要求。

该项目符合国家、山东省、聊城市及高唐县的相关政策引导，资金来源符合支出方向，投入风险小；建设单位执行项目申报与资金申请的程序科学规范，能够较好地体现责权对等和财权事权的匹配，筹资具有合规性。

（2）财政投入能力

该项目实施单位为高唐县民政局，项目资本金为财政资金。该项目属于一般债券资金保障范围。项目除资本金外所需资金来源全部为申请国家一般债券资金。本项目实施方案中要求“资金执行按照资金管理办法的规定，管理好项目资金，实行专户储存、专款专用，严禁挤占挪用，严格按工程进度拨付资金。加强审计督促检查，确保资金使用安全、高效”。项目经费具有较强的保障能力。

7、项目收入、成本、收益预测合理性

项目收入主要为墓穴收入、殡葬服务费收入等。本项目计算期为 8 年，建设期后开始运营。债券续存期内经营活动净现金流量为 14262.66 万元，项目收入能够覆盖项目支出。

8、债券资金需求合理性

项目投资类别符合 2022 年新增专项债券项目申报中国国务院确定的“九大领域”，债券申报方向合理。

项目申请专项债券 0.5 亿元用于项目建设，年限为 8 年，债券资

金占项目总投资的比例为 50%，债券需求控制在总投资的 50%以下，债券申报资金比例合理。

项目专项债券可以相较银行贷款利率更优惠的融资成本完成资金筹措，为经济建设提供足够的资金支持，保障其建设运营的成功。

9、项目偿债计划可行性和偿债风险点及应对措施

（1）项目偿债计划可行性

测算得出本项目收益覆盖项目融资本息总额倍数达到 2.16 倍。用于还本付息资金的充足性能够得到保障，且项目偿债计划与项目预计每年收益情况匹配度高，计划可行，项目具有较强的抗风险能力。

（2）项目偿债风险点

1) 项目建设风险

由于本期投资和建设时间较长，从开始建设至项目收入实现的过程中，或将面临许多不确定因素，可能导致工程进度缓慢、工期延长等情况，影响项目的竣工及收入，并可能使实际投资超出预算，对项目收益产生一定的不利影响。

2) 偿付风险

本期债券发行根据财预[2016]155 号第三条“专项债务收入、安排的支出、还本付息、发行费用纳入政府性基金预算管理”之规定，本期债券的偿付资金主要源于项目建成后的预期收益，具有不确定性，将可能给本期债券偿付带来一定的法律风险。

3) 利率风险

在本期债券发行债券存续期间，国际、国内宏观经济环境的变化，国家经济政策变化等因素会引起债务资本市场利率的波动，市场利率波动将会对项目运营的财务成本产生影响，进而影响项目投资收益的平衡。

4) 流动性风险

本期债券发行的专项债券可以在银行间债券市场、上海证券交易所市场和深圳证券交易所市场交易流通，银行间债券市场、上海证券交易所市场和深圳证券交易所市场资金的供需状况及投资者的投资偏好变化可能影响本期债券发行债券的流动性，在转让时存在无法找到交易对象而存在一定的流动性风险。

5) 政策风险

国家法律、法规、政策的可能变化对项目产生的具体政策性风险，如财政、金融、行业管理、产业政策、环境保护、税收制度、收费标准等发生变化可能导致投资者持有本期债券投资收益发生相应波动。

6) 税务风险

根据《财政部、国家税务总局关于地方政府债券利息免征所得税问题的通知》（财税[2013]5号）规定，企业和个人取得的专项债券利息收入免征企业所得税和个人所得税。发行人无法保证在本期债券存续期内，上述税收优惠政策不会发生变化。若国家税收政策发生调整，将导致投资者持有本期债券投资收益发生相应波动。

（3）偿债应对措施

1) 本期债券募集资金投资项目自身收益与专项债券本息实现自求平衡。

2) 必要时可发行新一期地方政府专项债券用于偿还本期债券本息。

3) 利用项目实施单位的融资能力扩大政策银行贷款、商业银行贷款等其他融资渠道。

10、绩效目标合理性

1) 目标的明确性

本项目绩效目标对项目预期工作任务做了概述，与项目实施内容具有较强的相关性，与拟解决的问题、现实需求也具有较高的匹配度。目标对项目预期绩效成果的描述较为具体，绩效目标设置较明确。

2) 目标的合理性

项目设立了绩效目标指标表，项目总体绩效目标明确，对绩效目标进行相应的优化、细化。项目产出数量对应的计划成本已详细列明，但项目完成时间以及项目预计取得的社会效益、经济效益等其他绩效目标及目标值没有详细列明。

11、其他需要纳入事前绩效评估的事项

无

(三) 评估结论

本项目可用于资金平衡的项目的息前净现金流量为 14262.66 万元，融资本息合计为 6600 万元，项目收益覆盖项目融资本息总额倍

数达到 2.16 倍。符合专项债发行要求；

项目可以以相较银行贷利率更优惠的融资成本完成资金筹措，为本项目提供足够的资金支持，保证本项目的顺利施工。

项目建设符合本地区的经济发展水平，能在较短时间内为本地区社会和人文环境所接受。项目建成后能够达到预期目标。该项目投入成本合理，预算编制内容明确，与预期产出、效果具有一定的匹配程度。成本虽缺少询价留痕，但预算未超社会平均水平，成本控制认定较为有效。

该项目预期绩效具有一定的可实现性，但部分绩效指标设置得不够细化、量化，且未设置可持续影响指标，绩效目标申报表需进一步完善。

该项目实施方案能够在一定程度上反映项目实施内容和工作安排，但该方案过于粗略，缺少决策程序、管理机制、管控措施等重要内容，实施方案的可行性和过程控制的有效性略显不足，对项目实施的指导性和约束性有待提高，需进一步调整完善。

该项目拟申请国家一般债券资金支持，项目除资本金外所需资金来源全部为申请国家一般债券资金。没有其他渠道资金，项目申报与资金申请的程序较为规范，项目筹资具有合规性。

