

2025 年高平市市级公益性公墓专项债券

项目情况及资金平衡方案

一、项目募投计划

高平市市级公益性公墓项目计划募投专项债券总规模为 5,000.00 万元(已发行专项债券 2,400.00 万元)，本次计划募投专项债券规模为 500.00 万元，期限为 20 年，每半年支付一次利息，到期后一次性偿还本金和最后一次利息。

金额单位：万元

年度	批次	募集总额	期限	还本付息方式
2025 年	5 月批次	2,400.00	20 年	每半年支付一次利息，到期后一次性偿还本金和最后一次利息
2025 年	本批次	500.00	20 年	
2025 年	以后批次	2,100.00	20 年	
合计		5,000.00		

二、项目事前绩效评估情况

根据《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（财预〔2021〕61 号）和《政府专项债券项目资金绩效管理办法》（晋财债〔2021〕38 号）的要求，高平市民政局已针对高平市市级公益性公墓项目申请专项债券资金支持的必要性和可行性完成了事前绩效评估，符合专项债券项目的入库条件。并结合项目实际的产出数量、质量、时效、成本，围绕经济效益、社会效益、可持续影响、服务对象满意度等绩效指标

设置了细化的总体绩效目标和年度绩效目标，能够有效反映项目的预期产出、融资成本、偿债风险等。

三、项目情况

（一）项目背景

殡葬改革是“破千年旧俗，树时代新风”的社会变革，最终目的是节约土地资源，实现人与自然的和谐相处。

近年来，我国殡葬改革在党和政府的大力倡导和推动下取得了长足的发展。但受传统风俗、思想意识等影响，广大农村地区私埋乱葬现象仍十分普遍。随着我国可用土地资源的日趋贫乏及国土空间规划政策的相继出台，散坟占用耕地资源，死人与活人争地的矛盾越发凸显。同时，各地不时出现墓价疯涨的情况，让很多人都发出“死不起”“葬不起”的感慨，这让上至政府下至殡葬业者着实感觉到了殡葬行业所处的困境。殡葬改革、公益性公墓的规划建设目前已经成为城乡发展进程中迫切需要解决的问题，也是社会发展对于民众人文关怀的具体体现。

高平市殡葬领域的传统观念根深蒂固，改革开放以来经济飞速发展，但殡葬观念仍未转变，目前仍以土葬为主，乱埋乱葬现象严重，多以散坟点为主，绝大多数散坟点占用农田、破坏环境，上坟祭奠引发山林火灾现象时有发生，在一定程度上影响了城乡规划建设和精神文明建设，影响了正常的社会秩序和广大人民群众的生产、生活秩序。因此，加强和规范城乡公益性公墓、骨灰堂的建设和管理，推进殡葬改

革事业的健康发展，已成为各级政府和政府各级职能部门需要进一步加强的重要工作。公益性公墓要以习近平总书记提出的绿水青山就是金山银山的新发展理念为指导，坚持经济、社会协调发展的原则，努力创造人与自然高度和谐的文明城市环境；积极稳妥地推进节约丧葬用地，革除丧事大操大办等陈规陋习，倡导科学、文明、健康的生活方式；进一步加强全县公益公墓和骨灰堂的管理，建立、完善配套的公益性公墓和骨灰堂管理体系。所以，科学规划建设殡葬设施，尤其是大力推进公益性公墓建设，保障好群众“死有所葬”的基本权益是当前加快乡村振兴战略，改善生态环境的迫切要求，也是破解殡葬难题、有效推进殡葬事业深入发展的可行之径。

（二）项目实施主体

项目实施主体：高平市民政局

（三）项目批复手续

2024年1月10日，取得了《高平市行政审批服务管理局关于高平市市级公益性公墓项目可行性研究报告的批复》（高行审字〔2024〕7号）（项目代码：2310-140581-89-05-816450）；

2024年6月14日，取得了《高平市行政审批服务管理局关于高平市市级公益性公墓项目初步设计的批复》（高行审字〔2024〕453号）；

2024年7月31日，取得了《建设工程规划许可证》（建

字第 140581202405011)；

2024 年 10 月 12 日，取得了《建设用地规划许可证》(地字第 1405812024YG0013440 号)；

2024 年 11 月 18 日，取得了《建筑工程施工许可证》(编号 140581202411180101)。

(四) 项目建设必要性及效益分析

1. 项目建设是建设社会主义新农村的客观需要

党中央、国务院提出，按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求建设社会主义新农村。因此，把农村公益性墓地建设作为乡村振兴、促进乡风文明、改变农村面貌的一件大事抓紧、抓实。积极引导农民崇尚科学，抵制迷信，移风易俗，破除陋习，树立先进的丧葬观念，提倡健康、文明的丧葬方式，大力整治乱葬乱埋，推进多样化、节地化安葬，改善生态环境和生活条件，加强村庄规划和人居环境治理，解决农村居民死后集中安葬问题，是建设社会主义新农村的客观需要。

2. 项目建设是推进农村殡葬改革的需要

随着经济和社会的发展，人与自然环境之间的矛盾也日益突出，农村地区乱埋乱葬的现象普遍存在，农村殡葬改革滞后，存在一些认识上的问题和观念上的误差。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。把农村公益性墓地建设，作为推行火葬的一项配套措施来抓好落实，是进一步推进农村殡葬改革的需要。

3. 项目建设是满足社会发展的需要

如果把医院的产房比作生命的起点，把少年、青年、中年、老年视为生命之旅的各个驿站，那么墓地则是人生的终点站和归宿。其存在本身具有一定的合理性。加强公墓建设与管理，提供多元化的骨灰处理方式，满足不同层次消费者的需求，可以起到引导殡葬消费的作用。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。

4. 项目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人们树立正确、文明的丧葬观，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。公益性公墓是社会公益事业的一个组成部分，是社会进步的产物，是随着社会发展而发展的，是社会主义精神文明的一个阵地，能够起到移风易俗，升华人们的思想的作用，使整个丧葬过程成为文明、健康、进步的活动。所以现代公墓建设是精神文明建设的需要。

5. 项目建设是建设和谐社会的重要举措

殡葬改革是党和政府一贯倡导的社会变革，公墓是人们寄托感情的场所和国家推行殡葬改革的载体，是社会化服务中不可或缺的相对独立的行业。推进不占地或少占地的骨灰处理方式，有利于节约殡葬用地，实现资源可持续利用，保

护生态环境，促进人与自然的和谐发展。我国人多地少，资源相对不足，必须正视土地日益减少，环境承载能力趋弱的形势。较传统的土葬方式而言，公益性公墓采取多种节地葬式，可节约大量的土地，有效解决死人与活人争土地问题，为子孙后代留下更多的生存和发展空间。

由此可见，本项目建设是必要的。

（五）项目主要建设规模和内容

该项目为三级公益公墓，建成后共安置骨灰数量 31714 个，其中：墓穴区 12684 个，骨灰格区 5000 个，生态循环葬 14030 个。项目总用地面积 45300 m²，建筑占地面积 1081.19 m²，总建筑面积 3360.82 m²，其中地上总建筑面积 3187.57 m²，地下总建筑面积 173.25 m²，绿地面积 18458.6 m²，道路及铺装面积 25760.21 m²。主要建设内容包括骨灰堂、生态节地葬、业务管理用房及配套基础设施工程。根据高平市公墓发展情况和实际需要，公墓墓穴区在建设中可分期实施。

（六）项目建设计划及进度项目进展情况

开工日期为 2024 年 11 月，截至目前综合服务楼和骨灰堂主体结构、二次砌筑全部完成；公共卫生间主体结构全部完成；东门房基础全部完成；室外壁葬、卧葬、集中式墓碑、生命文化景墙、西侧入口景墙、门楼的主体结构全部完成；消防管道及检查井完成 70%、绿化用水管道及检查井完成 80%、雨水管道李检查井完成 80%；墓区铺装完成 50%；绿化侧柏完成 2000 株，预计 2025 年 12 月全部竣工验收并投入使用。

四、项目总投资概算及资金来源

（一）项目投资概算

根据《高平市行政审批服务管理局关于高平市市级公益性公墓项目初步设计的批复》（高行审字〔2024〕453号）批复的金额为6,943.14万元，修正后的项目总投资概算金额为6,968.46万元，其中：建设期专项债券利息支出25.32万元。

（二）项目资金来源及到位情况

为保障本次项目的顺利实施，结合项目的实际情况，降低资金成本，提高资金流动性，保障项目现金流最大化，确定高平市市级公益性公墓项目所需项目资金为6,968.46万元，资金来源为：

1. 项目通过财政资金投入1,968.46万元，资金来源为申请财政资金和争取上级补助资金，目前已到位财政资金1,438.22万元；

2. 剩余资金需求5,000.00万元通过申请发行地方政府专项债券解决，其中：2025年5月批次已发行专项债券2,400.00万元、2025年本批次专项债券申请规模500.00万元，2025年以后批次专项债券申请规模2,100.00万元。

(三) 资金使用计划

分年度资金使用计划

金额单位：万元

项目	2024 年	2025 年	合计
分年投资金额	932.82	6,035.64	6,968.46
其中：工程成本	932.82	6,010.32	6,943.14
建设期债券利息支出	0.00	25.32	25.32
占总投资比例	13.39%	86.61%	100%
其中：债券资金		5,000.00	5,000.00
以前批次债券资金		2,400.00	2,400.00
本批次债券资金		500.00	500.00
以后批次债券资金		2,100.00	2,100.00

五、项目预期收益与融资平衡情况

(一) 项目预期收入

高平市市级公益性公墓项目预期收入主要来源于公益性墓穴销售收入和公益性骨灰堂的管理费收入。参照殡仪馆运营模式，项目建设完成后，预计采用收支两条线的运营模式，公益性墓穴销售收入和公益性骨灰堂的管理费收入全额上缴财政，高平市市级公益性公墓项目的日常运营支出及人员工资通过列入每年财政预算予以解决。

1. 公益性墓穴销售收入

高平市市级公益性公墓项目完成后，预设墓穴区 12684 个，生态循环葬 14030 个，预计分 20 年完成全部出让，每年预计出让公益性墓穴 1335 个，参照周边地市墓穴市场价

格在 1 万元至 5 万元不等，结合项目自身公益性质，根据谨慎性原则，公益性墓穴销售单价按照 3000 元/个测算，债券存续期内公益性墓穴预计销售收入 8,014.20 万元。

2. 公益性骨灰堂管理费收入

由于高平市现阶段暂未出台骨灰盒管理费（寄存）相关收费标准，参考周边县区阳城县殡葬服务收费标准《阳城县人民政府办公室关于印发阳城县殡葬服务收费标准实施方案（试行）的通知》，骨灰盒管理费（寄存）收费标准单盒 1 层、9 层、10 层 40 元/盒·年，2 层、8 层 60 元/盒·年，3 层、7 层 80 元/盒·年，4-6 层 100 元/盒·年，平均按 70 元/盒·年进行测算，同时考虑高平市常住人口总数量 45.31 万、人口死亡率（7.00‰）等因素，骨灰盒寄存数量按照死亡人口的 50%进行测算，骨灰盒寄存增长数量按 200 个/年进行测算，总设计规模共 5000 个，增至骨灰堂使用率达到 100%保持稳定，经测算，债券存续期内预计可实现骨灰盒管理费收入 484.04 万元。

经测算，债券存续期内预计可实现收入 8,498.24 万元。

（二）项目融资成本

高平市市级公益性公墓项目计划募投专项债券总规模为 5,000.00 万元（已发行专项债券 2,400.00 万元），本次计划募投专项债券规模为 500.00 万元，期限为 20 年，每半年支付一次利息，到期后一次性偿还本金和最后一次利息，融资成本主要是通过申请发行地方政府专项债券每年所需

支付的利息费用,具体为:

1. 债券存续期内,需支付 2025 年 5 月批次已发行使用的地方政府专项债券利息 1,012.80 万元;

2. 根据谨慎性原则,本次及后续计划募投专项债券利息支出参考当前 20 年期国债收益率(基准日:2025 年 6 月 27 日)上浮 50BP 来测算,约为 2.39%,债券存续期内预计需要支付债券利息费用 1,242.80 万元。详见表 5-1。

表 5-1：高平市市级公益性公墓项目利息测算表

金额单位：万元

年度	利率	期限	金额	2025 年	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年	2031 年	2032 年	2033 年	2034 年	2035 年
2025 年（5 月批次）	2.11%	20 年期	2,400.00	25.32	50.64	50.64	50.64	50.64	50.64	50.64	50.64	50.64	50.64	50.64
2025 年（本批次）	2.39%	20 年期	500.00		11.95	11.95	11.95	11.95	11.95	11.95	11.95	11.95	11.95	11.95
2025 年（以后批次）	2.39%	20 年期	2,100.00		50.19	50.19	50.19	50.19	50.19	50.19	50.19	50.19	50.19	50.19
合计			5,000.00	25.32	112.78	112.78	112.78	112.78	112.78	112.78	112.78	112.78	112.78	112.78
年度	利率	期限	金额	2036 年	2037 年	2038 年	2039 年	2040 年	2041 年	2042 年	2043 年	2044 年	2045 年	合计
2025 年（5 月批次）	2.11%	20 年期	2,400.00	50.64	50.64	50.64	50.64	50.64	50.64	50.64	50.64	50.64	25.32	1,012.80
2025 年（本批次）	2.39%	20 年期	500.00	11.95	11.95	11.95	11.95	11.95	11.95	11.95	11.95	11.95	11.95	239.00
2025 年（以后批次）	2.39%	20 年期	2,100.00	50.19	50.19	50.19	50.19	50.19	50.19	50.19	50.19	50.19	50.19	1,003.80
合计			5,000.00	112.78	112.78	112.78	112.78	112.78	112.78	112.78	112.78	112.78	87.46	2,255.60

（三）项目收益与融资平衡情况

在本债券存续期内，项目对应的公益性墓穴销售收入和公益性骨灰堂的管理费收入能有效覆盖债券对应地方政府专项债券项目的债券本息支出。高平市市级公益性公墓项目本息覆盖率可达到 1.17 倍，期末项目现金净结余量为 1,267.96 万元。项目能够实现充足、稳定的现金流收入，能够覆盖专项债券还本付息的规模，由此可知，该项目能够实现项目收益与融资自求平衡，详见表 5-2。

表 5-2：高平市市级公益性公墓项目收益、成本及融资平衡测算表

金额单位：万元

序号	项目	2024 年	2025 年	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年	2031 年	2032 年	2033 年	2034 年	2035 年
1	项目资金流入 (1=2+3+4)	938.22	6,030.24	411.60	413.00	414.40	415.80	417.20	418.60	420.00	421.40	422.80	424.20
2	自有资金投入 (不含专项债券)	938.22	1,030.24										
3	专项债券资金		5,000.00										
	其中：本批债券		500.00										
4	净收益			411.60	413.00	414.40	415.80	417.20	418.60	420.00	421.40	422.80	424.20
5	开发建设支出	932.82	6,010.32										
6	融资支出 (6=7+8)		25.32	112.78	112.78	112.78	112.78	112.78	112.78	112.78	112.78	112.78	112.78
7	专项债券利息支出		25.32	112.78	112.78	112.78	112.78	112.78	112.78	112.78	112.78	112.78	112.78
	其中：本批债券利息		0.00	11.95	11.95	11.95	11.95	11.95	11.95	11.95	11.95	11.95	11.95
8	专项债券本金支出												
	其中：本批债券本金												
9	当年结余 (9=1-5-6)	5.40	-5.40	298.82	300.22	301.62	303.02	304.42	305.82	307.22	308.62	310.02	311.42
10	期末累计结余	5.40	-	298.82	599.04	900.67	1,203.69	1,508.11	1,813.93	2,121.15	2,429.78	2,739.80	3,051.22
11	净收益覆盖融资成本倍数 (11=4÷6)												

备注：期末累计结余=当年结余+上一年期末累计结余。

表 5-2: 高平市市级公益性公墓项目收益、成本及融资平衡测算表

金额单位: 万元

序号	项目	2036 年	2037 年	2038 年	2039 年	2040 年	2041 年	2042 年	2043 年	2044 年	2045 年	合计
1	项目资金流入 (1=2+3+4)	425.60	427.00	428.40	429.80	431.20	432.60	434.00	435.40	435.50	439.70	15,466.70
2	自有资金投入 (不含专项债券)											1,968.46
3	专项债券资金											5,000.00
	其中: 本批债券											500.00
4	净收益	425.60	427.00	428.40	429.80	431.20	432.60	434.00	435.40	435.50	439.70	8,498.24
5	开发建设支出											6,943.14
6	融资支出 (6=7+8)	112.78	112.78	112.78	112.78	112.78	112.78	112.78	112.78	112.78	5,087.46	7,255.60
7	专项债券利息支出	112.78	112.78	112.78	112.78	112.78	112.78	112.78	112.78	112.78	87.46	2,255.60
	其中: 本批债券利息	11.95	11.95	11.95	11.95	11.95	11.95	11.95	11.95	11.95	11.95	239.00
8	专项债券本金支出										5,000.00	5,000.00
	其中: 本批债券本金										500.00	500.00
9	当年结余 (9=1-5-6)	312.82	314.22	315.62	317.02	318.42	319.82	321.22	322.62	322.72	-4,647.76	1,267.96
10	期末累计结余	3,364.04	3,678.26	3,993.89	4,310.91	4,629.33	4,949.15	5,270.37	5,593.00	5,915.72	1,267.96	
11	净收益覆盖融资成本倍数 (11=4 ÷ 6)											1.17

备注: 期末累计结余=当年结余+上一年期末累计结余。

六、偿债保障措施

经测算，高平市市级公益性公墓项目实施完成后，预计实现的项目收益可与融资本息实现自求平衡。项目单位保证本期专项债券募集资金投资的高平市市级公益性公墓项目形成的殡葬服务收入，优先用于专项债券的本息偿付。若项目收益不足时，项目单位将通过积极申请财政补助资金来弥补缺口。

七、项目评估及债券发行人信用评级情况

（一）项目对应的专项债券信用评级由山西省财政厅统一委托评定。

（二）该项目委托山西天正会计师事务所（有限公司）对项目的资金平衡情况进行专项评估，并出具专项评估报告。

（三）该项目委托山西华炬律师事务所对项目的合法合规性出具法律意见书。

八、可能存在的相关风险及防控措施

（一）债务限额不能满足项目需求风险及防控措施

地方政府专项债券总规模实行的是限额管理，在项目申报过程中，由于总体的项目建设资金需求大，而地方政府专项债券额度有限，若安排的地方政府专项债券额度小于项目建设资金需求时，项目资金可能无法及时落实，影响项目顺利完工。

风险防控措施：准确把握国家宏观经济政策、国家及地方产业发展政策，通过多种渠道筹措项目建设资金，确保项

目建设顺利完成。

（二）影响项目施工进度风险及防控措施

由于施工方的施工方案不合理、施工管理不到位，可能导致工期延长，可能给项目带来风险。

风险控制措施：详细分析可能导致项目施工工期延长的各种因素，制定各种相应的预防措施，认真编制施工方案，加强施工管理。

（三）影响项目收益的风险及防控措施

一旦殡葬服务规模 and 价格达不到规划要求，也会影响投资回收困难和债券资金本息支付困难。

风险控制措施：一是要做好公益性骨灰堂（公墓）的宣传、普及与推广；二是在项目运营中加强管理，不断提高殡葬服务质量和水平，及时跟踪市场需求，尽早完成项目的建设，早日回收投资，确保按时还本付息。

（四）其他可预期风险及防控措施

项目建设资金除申请财政资金和上级资金外，需要部分发债完成，在发债成功后，以后每年度需要面临还本付息支出的压力，因此在资金回笼方面要做到快速高效，保证后期各项费用支出的资金充足性。

风险控制措施：项目方需遵循满足需求、安全可靠的原则，采取积极措施控制项目成本、质量、实施进度，合理安排和使用。

九、管理部门职责

高平市民政局保证全力配合做好地方政府专项债券发行准备工作，认真审核该项目的资金需求，及时准确提供相关资料，配合做好信息披露等工作，资金下达后依法合规用于高平市市级公益性公墓项目，项目建设过程中加强对本项目的管理和监督，督促项目对应专项债券支出进度，尽早形成实物工作量，推动项目早见成效。同时在项目收益实现过程中，会加强项目的监管和项目收益资金调度，及时足额度将还本付息资金缴入国库。高平市民政局将同步设定专项债券项目绩效目标，建立专项债券资金绩效跟踪监测机制，对绩效目标实现程度进行动态监控，确保绩效目标如期实现，高平市民政局在债券存续期内会客观公正地自主开展绩效自评，并将评价结果报送本级财政部门。

财政部门将项目纳入绩效考核，设置考核指标，组织进行自评和考核，加强基金预算管理，提早催调项目收入，保证债券按时还本付息。

