

# 2022 年-2025 年洪洞县公益性骨灰堂（公墓）建设 专项债券项目情况及资金平衡方案

## 一、项目募投计划

洪洞县公益性骨灰堂（公墓）建设项目计划募投专项债券总规模为 2,423.00 万元(已发行专项债券 2,223.00 万元),每半年付息一次，到期一次还本和偿还最后一期利息。本期计划募投专项债券 200.00 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
			15 年	20 年	
2022 年	10 月批次	1,000.00	1,000.00		每半年付息一次， 到期一次还本
2023 年	5 月批次	400.00		400.00	
2024 年	8 月批次	823.00		823.00	
2025 年	本批次	200.00		200.00	
合计		2,423.00	1,000.00	1,423.00	

## 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，洪洞县民政局已针对洪洞县公益性骨灰堂（公墓）建设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，项目事前绩效评估综合评分在 90 分（含）以上，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。

洪洞县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，也是破解殡改难题、有效推进殡葬事业深入发展的可行之径。

十四五期间，政府更加关注保障和改善民生工作，为建设城乡公益性公墓提供了强有力的政策支持和背景。山西省《关于加强殡葬基础设施建设意见》（晋政办发〔2018〕14号）、临汾市殡葬基础设施建设领导小组办公室《关于加快推进我市殡葬基础设施建设工作的通知》（临殡基办〔2021〕1号）都对推进和加快公益性公墓建设提出了目标和要求。

## （二）项目实施主体

项目实施主体：洪洞县民政局

### （三）项目批复手续

1. 2021 年 9 月 8 日，取得了《建设项目用地预审与选址意见书》（用字第 141024202100005 号）；

2. 2021 年 11 月 3 日，取得了《洪洞县行政审批服务管理局关于洪洞县公益性骨灰堂（公墓）建设项目可行性研究报告（代项目建议书）的批复》（洪行审发〔2021〕150 号）（项目代码：2111-141024-89-01-687052）；

3. 2022 年 4 月 1 日，取得了《洪洞县行政审批服务管理局关于洪洞县公益性骨灰堂（公墓）建设项目初步设计的批复》（洪行审发〔2022〕38 号）；

4. 2023 年 2 月 9 日，取得了《关于洪洞县二〇二二年第三批建设用地的批复》（晋政地字〔2023〕101 号）；

5. 2023 年 6 月 30 日，取得了《建设用地规划许可证》（地字第 141024202300009 号）；

6. 2023 年 8 月 4 日，取得了《建设工程规划许可证》（建字第 1410242023GG0001368 号）；

7. 2023 年 8 月 23 日，取得了《建筑工程施工许可证》（编号 141024202308231901）。

### （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，落实好，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

规模为新建 7 座乡镇公益性骨灰堂(公墓)，总用地面积 31201.44 平方米，总建筑面积 2583.87 平方米，其中：骨灰

堂建筑面积 1767.84 平方米,管理用房建筑面积 490 平方米,公厕建筑面积 258.23 平方米,总配电室、发电机房建筑面积 67.8 平方米;主要建设内容包括两部分:

1. 大槐树镇、赵城镇骨灰堂(公墓):骨灰堂各一栋(均为三层),结构形式为框架结构,墓穴结构形式为整体式预制钢筋混凝土板结构,管理用房、总配电室、发电机房公厕结构形式为砖混结构,消防水池及泵房、化粪池、拜台:道路、墓间道、绿化、排水沟、挡土墙、围墙、门楼等配套工程。

2. 甘亭镇、刘家垣镇、辛村镇、龙马乡、淹底乡公墓:墓穴结构形式为整体式预制钢筋混凝土板结构,管理用房、公厕结构形式为砖混结构,消防水池及泵房(刘家垣镇、淹底乡)、道路、墓间道、绿化、排水沟、挡土墙、围墙、门楼等配套工程。

#### (六) 项目建设计划及进度项目进展情况

开工日期为 2022 年 2 月,截至目前项目正在进行扫尾工作,下一步计划组织工程验收和办理备案手续,预计 2025 年 8 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《洪洞县行政审批服务管理局关于洪洞县公益性骨灰堂(公墓)建设项目初步设计的批复》(洪行审发〔2022〕38 号)批复的金额为 2,869.64 万元,修正后的项目总投资

概算金额为 2,994.52 万元，其中：建设期专项债券利息支出 124.88 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，确定洪洞县公益性骨灰堂（公墓）建设项目所需项目资金为 2,994.52 万元，资金来源为：

1. 项目通过财政资金投入 571.52 万元，资金来源为申请财政资金和争取上级补助资金，目前已到位县级财政资金 260.37 万元；

2. 剩余资金需求 2,423.00 万元通过分批次申请发行地方政府专项债券解决，其中：2022 年 10 月批次已发行 1,000.00 万元；2023 年 5 月批次已发行 400.00 万元；2024 年 8 月批次已发行专项债券 823.00 万元；2025 年本批次计划募投地方政府专项债券 200.00 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	以前年度	2025 年	合计
分年投资金额	2,562.39	432.13	2,994.52
其中：工程成本	2,483.37	386.27	2,869.64
建设期债券利息支出	79.02	45.86	124.88

分年度资金使用计划

金额单位：万元

项目	以前年度	2025 年	合计
占总投资比例	85.57%	14.43%	100%
其中：债券资金	2,223.00	200.00	2,423.00
以前批次债券资金	2,223.00		2,223.00
本批次债券资金		200.00	200.00

五、项目预期收益与融资平衡情况

（一）项目预期收入

洪洞县公益性骨灰堂（公墓）建设项目收益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，洪洞县公益性骨灰堂（公墓）建设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

洪洞县公益性骨灰堂（公墓）建设项目完成后，预设安葬墓穴 8421 个，预计分 20 年完成全部出让，每年预计出让公益性墓穴 420 个，暂按出让安葬墓穴 8400 个考虑，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 2,520.00 万元。

## 2、公益性骨灰堂管理费收入

由于临汾市现阶段，暂未出台骨灰盒管理费（寄存）相关收费标准，结合《晋中市发展和改革委员会 晋中市民政局关于进一步加强我市殡葬服务收费监管的通知》（市发改收费字〔2016〕320号），参考晋中市殡葬服务收费标准，骨灰盒管理费（寄存）收费标准按照260元/年/个进行测算，同时考虑洪洞县常住人口总数量63.78万、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1100个/年进行测算，总设计规模共10350个，增至骨灰堂使用率达到90%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4,237.37万元。

经测算，债券存续期内预计可实现收入6,757.37万元。

### （二）项目融资成本

洪洞县公益性骨灰堂（公墓）建设项目计划募投专项债券总规模为2,423.00万元（已发行专项债券2,223.00万元），每半年付息一次，到期一次还本和偿还最后一期利息。本期计划募投专项债券200.00万元，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2022年10月已发行的地方政府专项债券利息454.50万元；

2. 债券存续期内，需支付 2023 年 5 月已发行的地方政府专项债券利息 245.60 万元；

3. 2024 年 8 月，已申请发行地方政府专项债券资金 1,100.00 万元，期限为 20 年，利率 2.40%，根据《山西省财政厅关于调整部分山西省政府专项债券资金用途的公告》项目于 2025 年 5 月 14 日调出 277.00 万元至洪洞经济技术开发区智能科技产业园区节能环保新材料产业配套基础设施建设项目，项目专项债券资金结余 823.00 万元。项目发行日为 2024 年 8 月 21 日，项目应承担 2024 年 8 月 22 日至 2025 年 5 月 14 日期间 1,100.00 万元的利息和 2025 年 5 月 15 日至 2025 年 8 月 21 日 823.00 万元的利息，债券存续期内，需支付 2024 年 8 月批次已发行使用的地方政府专项债券利息 399.86 万元；

4. 根据谨慎性原则，本次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 95.60 万元。详见表 5-1。

表 5-1：洪洞县公益性骨灰堂（公墓）建设项目利息测算表

金额单位：万元

年度	利 率	期 限	金 额	以前年度	2025 年	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年	2031 年	2032 年	2033 年	2034 年	2035 年
2022 年（10 月批次）	3.03%	15 年期	1,000.00	60.60	30.30	30.30	30.30	30.30	30.30	30.30	30.30	30.30	30.30	30.30	30.30
2025 年（5 月批次）	3.07%	20 年期	400.00	18.42	12.28	12.28	12.28	12.28	12.28	12.28	12.28	12.28	12.28	12.28	12.28
2024 年（8 月批次）	2.40%	20 年期	823.00	-	24.57	19.75	19.75	19.75	19.75	19.75	19.75	19.75	19.75	19.75	19.75
2024 年（本批次）	2.39%	20 年期	200.00	-		4.78	4.78	4.78	4.78	4.78	4.78	4.78	4.78	4.78	4.78
合计			2,423.00	79.02	67.15	67.11	67.11	67.11	67.11	67.11	67.11	67.11	67.11	67.11	67.11
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	
2022 年（10 月批次）	3.03%	15 年期	1,000.00	30.30	30.30									454.50	
2025 年（5 月批次）	3.07%	20 年期	400.00	12.28	12.28	12.28	12.28	12.28	12.28	12.28	6.14			245.60	
2024 年（8 月批次）	2.40%	20 年期	823.00	19.75	19.75	19.75	19.75	19.75	19.75	19.75	19.75	19.75		399.86	
2024 年（本批次）	2.39%	20 年期	200.00	4.78	4.78	4.78	4.78	4.78	4.78	4.78	4.78	4.78	4.78	95.60	
合计			2,423.00	67.11	67.11	36.81	36.81	36.81	36.81	36.81	30.67	24.53	4.78	1,195.56	

### （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。洪洞县公益性骨灰堂（公墓）建设项目本息覆盖率可达到 1.87 倍，期末项目现金净结余量为 3,263.69 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：洪洞县公益性骨灰堂（公墓）建设项目收益、成本及融资平衡测算表

金额单位：万元

序号	项目	以前年度	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）	2,562.39	577.46	212.58	241.18	269.78	298.38	326.98	355.58	368.19	368.19	368.19	368.19
2	自有资金投入（不含专项债券）	339.39	232.13										
3	专项债券资金	2,223.00	200.00										
	其中：本批债券		200.00										
4	净收益		145.33	212.58	241.18	269.78	298.38	326.98	355.58	368.19	368.19	368.19	368.19
5	开发建设支出	2,483.37	386.27										
6	融资支出（6=7+8）	79.02	67.15	67.11	67.11	67.11	67.11	67.11	67.11	67.11	67.11	67.11	67.11
7	专项债券利息支出	79.02	67.15	67.11	67.11	67.11	67.11	67.11	67.11	67.11	67.11	67.11	67.11
	其中：本批债券利息			4.78	4.78	4.78	4.78	4.78	4.78	4.78	4.78	4.78	4.78
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）		124.04	145.47	174.07	202.67	231.27	259.87	288.47	301.08	301.08	301.08	301.08
10	期末累计结余		124.04	269.50	443.57	646.24	877.51	1,137.38	1,425.84	1,726.92	2,028.00	2,329.08	2,630.16
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：洪洞县公益性骨灰堂（公墓）建设项目收益、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）	368.19	368.19	368.19	368.19	368.19	368.19	368.19	368.19	368.19	121.10	9,751.89
2	自有资金投入（不含专项债券）											571.52
3	专项债券资金											2,423.00
	其中：本批债券											200.00
4	净收益	368.19	368.19	368.19	368.19	368.19	368.19	368.19	368.19	368.19	121.10	6,757.37
5	开发建设支出											2,869.64
6	融资支出（6=7+8）	67.11	1,067.11	36.81	36.81	36.81	36.81	36.81	430.67	847.53	204.78	3,618.56
7	专项债券利息支出	67.11	67.11	36.81	36.81	36.81	36.81	36.81	30.67	24.53	4.78	1,195.56
	其中：本批债券利息	4.78	4.78	4.78	4.78	4.78	4.78	4.78	4.78	4.78	4.78	95.60
8	专项债券本金支出		1,000.00						400.00	823.00	200.00	2,423.00
	其中：本批债券本金										200.00	200.00
9	当年结余（9=1-5-6）	301.08	-698.92	331.38	331.38	331.38	331.38	331.38	-62.48	-479.34	-83.69	3,263.69
10	期末累计结余	2,931.23	2,232.31	2,563.69	2,895.07	3,226.45	3,557.82	3,889.20	3,826.72	3,347.38	3,263.69	
11	净收益覆盖融资成本倍数（11=4÷6）											1.87
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，洪洞县公益性骨灰堂（公墓）建设项目实施完成后，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洪洞县公益性骨灰堂（公墓）建设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

一旦殡葬服务规模和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

洪洞县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洪洞县公益性骨灰堂（公墓）建设项目，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。洪洞县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，洪洞县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。

