

东营市公益性公墓项目 实施方案

东营市民政局

2022年5月



一、项目基本情况

（一）项目名称

东营市公益性公墓项目

（二）项目单位

东营市民政局负责全市社会组织监督管理工作（登记工作划转至市行政审批局）；负责城乡居民最低生活保障、特困人员救助供养、临时救助、生活无着流浪乞讨人员救助工作；指导城乡社区治理体系和治理能力建设，推动基层民主政治建设；负责全市区划地名管理；指导全市婚姻、殡葬工作；负责全市养老服务工作，承担老年人福利和特殊困难老年人救助工作；推进残疾人福利制度建设和康复辅助器具产业发展；负责儿童收养、救助工作；指导社会捐助工作；负责全市福利彩票销售管理工作；指导推进社会工作人才队伍建设。

（三）项目规划审批

东营市公益性公墓项目赋码号为 2020-370500-80-01-010226。

（四）项目规模与主要建设内容

东营市公益性公墓项目占地面积 67017.01 m²，其中预留用地 3300 平方米（暂做绿地处理），建设用地 63717.01 平方米。总建筑面积 4000 m²，墓区安置墓地穴位 12000 个和骨灰存放格位 20000 个，同时建设墓墙、道路广场、水系和绿化景观等。配备焚烧炉以及其他基础设施，以满足项目需要。其中：

1. 综合服务楼：含办公、服务、接待等管理服务功能，占地面积约 600 平方米，建筑面积约 1100 平方米，拟建两层；

2. 骨灰存放楼：含悼念厅、接待厅等服务功能，建筑面积约 2100

平方米，拟建两层；

3. 附属用房：建筑面积 800 平方米。

（五）项目建设期限

项目计划建设期 33 个月，自 2020 年 4 月至 2022 年 12 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）《山东省建筑安装工程综合定额东营地区价目表》；
- （2）《全国统一市政工程预算定额山东省单位估价表》；
- （3）《投资项目可行性研究指南》（试用版）；
- （4）《建设项目经济评价方法与参数》（第二版）；
- （5）《房地产开发项目经济评价方法》；
- （6）类似工程建设经济指标；
- （7）设备及材料按现行市场价格估算；
- （8）建设单位提供的其它资料。

2. 估算总额

本项目总投资 8400.00 万元，其中，工程费用 6951.35 万元，其他工程费用 1203.99 万元，预备费用 244.66 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：

表 1：资金结构表

资金结构	金额（万元）	占比	备注
估算总投资	8400.00	100%	
一、资本金	3400.00	40.48%	
自有资金	3400.00		
二、债务资金	5000.00	59.52%	
专项债券	5000.00		

三、项目预期收益、成本及融资平衡情况

（一）运营收入预测

本项目预期收入主要来源于墓穴销售收入、骨灰存放格销售收入、管理维护费收入。运营期各年收入预测如下：

表 2：运营收入估算表（单位：万元）

年度	收入
2023 年	506.56
2024 年	778.40
2025 年	1059.52
2026 年	1349.92
2027 年	1649.60
2028 年	1705.28
2029 年	1760.96
2030 年	1816.64
2031 年	1872.32
2032 年	1928.00
合计	14427.20

收入预测方法说明：

1. 墓穴销售收入

本项目建成后，可容纳墓穴 12000 个，墓穴收入按照 9000 元/个计算。建设期第二年销售 4%，经营期第一年销售 6%，经营期第二年销售 8%，经营期第三年销售 10%，经营期第四年及以后每年销售 12%，经营期第九年销售完毕。

墓穴收入=12000*0.9=10800（万元）

2. 骨灰存放格销售收入

本项目建成后，骨灰存放格位 20000 个，骨灰存放格收入按照 700 元/个计算。建设期第二年销售 4%，经营期第一年销售 6%，经营期第二年销售 8%，经营期第三年销售 10%，经营期第四年及以后每年销售 12%，经营期第九年销售完毕。

骨灰存放格销售收入=20000*0.07=1400（万元）

3. 管理维护费收入

项目建成后，墓穴管理维护费收入按照 220 元/个计算，骨灰存放格管理维护费收入按照 100 元/个计算。按照销售数量计提每年管理费。

（二）运营成本预测

本项目总成本费用包括人员工资、卫生及安保费用、维修费、燃料及动力费、折旧费、利息支出、其他费用等。年度运营支出预测如下：

表 3：运营支出估算表（单位：万元）

年度	管理人员工资	卫生及安保费用	维修费	外购燃料及动力费	其他	合计
2022 年	8.00	6.72	6.95	1.00	0.45	23.12
2023 年	80.00	67.20	69.51	10.00	4.53	231.25
2024 年	80.00	67.20	69.51	10.00	4.53	231.25
2025 年	80.00	67.20	69.51	10.00	4.53	231.25
2026 年	80.00	67.20	69.51	10.00	4.53	231.25

2027 年	80.00	67.20	69.51	10.00	4.53	231.25
2028 年	80.00	67.20	69.51	10.00	4.53	231.25
2029 年	80.00	67.20	69.51	10.00	4.53	231.25
2030 年	80.00	67.20	69.51	10.00	4.53	231.25
2031 年	80.00	67.20	69.51	10.00	4.53	231.25
合计	728.00	611.52	632.57	91.00	41.26	2,104.35

成本预测方法说明：

1. 折旧：按照直线折旧法计算折旧折旧年限按照 50 年，固定资产残值按照 5%计算，建设期不计提折旧。

2. 经营成本

(1) 外购燃料及动力

外购燃料及动力费按照 10 万元/年进行测算。

(2) 管理人员工资及福利费：本项目需工作人员 10 人，骨干及主要技术人员及管理人员需通过社会招聘来解决。根据东营市人均工资收入水平测算，管理人员平均年薪为 8 万元。

(3) 卫生及安保费用：项目建成后，为保持墓区环境质量、维持正常秩序，需配备保洁及安保人员，经测算共需 20 人，每人工资按照 2800 元/月测算。

(4) 维修费：维修费为工程费用的 1%。

(5) 其他：主要包括办公费、差旅费、工会费用。职工教育费和辅助材料等费用，取上述 1-4 项之和的 2%。

建设期第二年项目完成后可进行部分销售，期间发生成本为经营期年经营成本的 10%。

3. 利息支出

根据本项目资金筹措计划，项目已发行地方政府专项债券 4000

万元，期限为 10 年，利率为 2.93%。本次拟续发地方政府专项债券 1000 万元，假设年利率 4.00%，期限 10 年，每半年付息一次。本项目还本付息预测如下：

表 4：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	本期新增	本期偿还 本金	期末本金 余额	融资利 率	应付利息	应付本息 合计
2020 年	0.00	4,000.00		4,000.00		117.20	117.20
2021 年	4,000.00			4,000.00		117.20	117.20
2022 年	4,000.00	1,000.00		5,000.00		157.20	157.20
2023 年	5,000.00			5,000.00		157.20	157.20
2024 年	5,000.00			5,000.00		157.20	157.20
2025 年	5,000.00			5,000.00		157.20	157.20
2026 年	5,000.00			5,000.00		157.20	157.20
2027 年	5,000.00			5,000.00		157.20	157.20
2028 年	5,000.00			5,000.00		157.20	157.20
2029 年	5,000.00		4,000.00	1,000.00		157.20	4,157.20
2030 年	1,000.00			1,000.00		40.00	40.00
2031 年	1,000.00		1,000.00	0.00		40.00	1,040.00
合计		1,000.00	5,000.00		.	1,572.00	6,572.00

（三）项目运营损益表

项目运营损益表见表 5。

（四）项目资金测算平衡表

项目资金测算平衡表见表 6。

表 5：项目运营损益表（单位：万元）

序 号	项 目	合 计	建设期			经营期											
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12			
1	营业收入	14,427.20			506.56	778.40	1,059.52	1,349.92	1,649.60	1,705.28	1,760.96	1,816.64	1,872.32	1,928.00			
2	总成本费用	4,721.15	-	-	23.12	548.05	548.05	548.05	548.05	548.05	548.05	548.05	430.85	430.85			
3	政府土地收入	-			-							-					
4	利润总额	9,706.05	-	-	483.44	230.35	511.47	801.87	1,101.55	1,157.23	1,212.91	1,268.59	1,441.47	1,497.15			
5	应纳税所得额	9,706.05	-	-	483.44	230.35	511.47	801.87	1,101.55	1,157.23	1,212.91	1,268.59	1,441.47	1,497.15			
6	所得税	2,426.51			120.86	57.59	127.87	200.47	275.39	289.31	303.23	317.15	360.37	374.29			
7	净利润	7,279.53	-	-	362.58	172.76	383.60	601.40	826.16	867.92	909.68	951.44	1,081.10	1,122.86			
8	期初未分配利润		-		-	362.58	535.34	918.94	1,520.35	2,346.51	3,214.44	4,124.12	5,075.57	6,156.67			
9	累计可供分配的利润	7,279.53			362.58	535.34	918.94	1,520.35	2,346.51	3,214.44	4,124.12	5,075.57	6,156.67	7,279.53			
10	提取法定盈余公积	-															
11	可供投资者分配的利润																
12	累计未分配利润	7,279.53	-	-	362.58	535.34	918.94	1,520.35	2,346.51	3,214.44	4,124.12	5,075.57	6,156.67	7,279.53			
13	息税前利润	10,886.45	-	-	483.44	387.55	668.67	959.07	1,258.75	1,314.43	1,370.11	1,425.79	1,481.47	1,537.15			
14	息税折旧摊销前利润	12,322.85	-	-	483.44	547.15	828.27	1,118.67	1,418.35	1,474.03	1,529.71	1,585.39	1,641.07	1,696.75			

表 6：项目资金测算平衡表（单位：万元）

序号	项目	合计	建设期			经营期											
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12			
1	经营活动净现金流量	9,722.77	-		360.67	470.49	681.33	899.13	1,123.89	1,165.65	1,207.41	1,249.17	1,261.63	1,303.39			
1.1	现金流入	14,427.20	-		506.56	778.40	1,059.52	1,349.92	1,649.60	1,705.28	1,760.96	1,816.64	1,872.32	1,928.00			
1.1.1	营业收入	14,427.20	-		506.56	778.40	1,059.52	1,349.92	1,649.60	1,705.28	1,760.96	1,816.64	1,872.32	1,928.00			
1.1.2	增值税销项税额	-															
1.1.3	政府土地收入	-	-		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
1.1.4	其他流入	-															
1.2	现金流出	4,704.43	-		145.89	307.91	378.19	450.79	525.71	539.63	553.55	567.47	610.69	624.61			
1.2.1	经营成本	2,104.35	-		23.12	231.25	231.25	231.25	231.25	231.25	231.25	231.25	231.25	231.25			
1.2.2	增值税进项税额	173.56			1.91	19.07	19.07	19.07	19.07	19.07	19.07	19.07	19.07	19.07			
1.2.3	营业税金及附加	-															
1.2.4	增值税金及附加	-															
1.2.5	所得税	2,426.51															
1.2.6	其他流出	-															
2	投资活动净现金流量	-8,008.40	-4,882.80	-1,282.80	-1,842.80	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
2.1	现金流入	-															
2.2	现金流出	8,008.40	4,882.80	1,282.80	1,842.80	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
2.2.1	建设投资	8,008.40	4,882.80	1,282.80	1,842.80												
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	1,828.00	4,882.80	1,282.80	1,842.80	-157.20	-157.20	-157.20	-157.20	-157.20	-157.20	-4,157.20	-40.00	-1,040.00			
3.1	现金流入	8,400.00	5,000.00	1,400.00	2,000.00	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
3.1.1	项目资本金投入	3,400.00	1,000.00	1,400.00	1,000.00												
3.1.2	建设投资借款	-	-														

（五）其他需要说明的事项

1. 假设本次专项债券于 2022 年续发成功，期限 10 年，每半年付息一次，到期一次偿还本金。
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。

（六）小结

本项目收入主要是墓穴销售收入、骨灰存放格销售收入、管理维护费收入，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 9722.77 万元，融资本息合计为 6572.00 万元，项目收益覆盖项目融资本息总额倍数达到 1.48 倍。

表 7：现金流覆盖倍数表（金额单位：万元）

融资方式	本息支付			经营净现金流量
	本金	利息	本息合计	
专项债券	5000.00	1572.00	6572.00	
融资合计	5000.00	1572.00	6572.00	9722.77
覆盖倍数				1.48

四、专项债券使用与项目收入缴库安排

项目单位（包括项目单位的管理单位）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，项目单位（包括项目单位的管理单位）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。

五、项目风险分析

（一）与项目建设相关的风险

1. 工程建设风险

投资项目的风险分析是在市场预测、技术方案、工程方案、融资方案和社会评价论证中已进行的初步风险分析的基础上，进一步综合分析识别拟建项目在建设和运营中潜在的主要风险因素，揭示风险来源，判断风险程度，提出规避风险对策，降低风险损失。经过分析，认为本工程主要面临以下风险。

（1）技术风险

项目采用技术的先进性、可靠性、适用性、可得性与预测方案发生重大变化，导致利用率降低，生产成本增加，产品质量达不到预测要求。

（2）工程风险

工程水文地质条件复杂，与预测发生重大偏差导致的风险。出现异常气候，如特大暴雨、洪水、坍方等，会造成工程延期。

（3）资金风险

资金供应不足或来源中断会导致项目工期拖延甚至被迫终止，通货膨胀可能使物价大幅上涨，材料费和人工费等都超过预计。

（4）外部协作条件风险

交通、供水、供电等主要外部协作配套条件发生重大变化，给项目建设和运营带来困难。

（5）社会影响风险

社会风险是项目与所在地互适程度可能出现的问题，对社会各

利益群体、当地组织机构及当地人文环境带来的负面影响，给项目建设和运营带来损失。

（二）与项目收益相关的风险

1. 数量达不到预期风险

经分析可知，项目收益对数量较为敏感，如果市场供需态势发生较大变化，项目产量减少，将会对项目的收益带来一定风险。

2. 运营成本增加风险

项目建成后的运营管理，特别是日常检查、养护、大修和安全等方面的管理存在一定的风险，项目管理部门的运营管理水平直接关系到项目投入运营后的正常安全运营、抢险救灾及运营效益。

六、事前项目绩效评估报告

（一）项目概况

东营市公益性公墓项目，主要建设内容包含：东营市公益性公墓项目占地面积 67017.01 m²，其中预留用地 3300 平方米（暂做绿地处理），建设用地 63717.01 平方米。总建筑面积 4000 m²，墓区安置墓地穴位 12000 个和骨灰存放格位 20000 个，同时建设墓墙、道路广场、水系和绿化景观等。配备焚烧炉以及其他基础设施，以满足项目需要。项目单位为东营市民政局，本次拟申请专项债券 1,000.00 万元用于该项目建设，年限为 10 年。

（二）评估依据

1. 《中共山东省委山东省人民政府关于全面推进预算绩效管理的实施意见》（鲁发〔2019〕2 号）；

2. 《山东省省级政策和项目预算事前绩效评估管理暂行办法》

（鲁财绩〔2019〕5号）；

3. 《山东省省级政策和项目预算事前绩效评估工作规程》（鲁财绩〔2020〕5号）；

4. 《东营市市级政策和项目预算事前绩效评估管理暂行办法》（东财绩〔2020〕10号）；

5. 东营市财政局“关于组织开展2022年市级部门预算事前绩效评估工作的通知”；

6. 该项目相关规划、实施方案以及涉及到相关资料信息；

7. 其他相关规章制度、法规和规划等。

（三）评估内容

根据上述评估依据，制定指标体系如下表：

事前绩效评估指标体系及权重

一级指标	二级指标	权重
立项必要性 (20)	政策相关性	5
	职能相关性	5
	需求相关性	5
	财政投入相关性	5
项目收益性 (20)	投入合理性	5
	成本控制措施有效性	7
	收益预测合理性	8
绩效目标合理性 (20)	目标明确性	10
	目标合理性	10
实施方案有效性 (20)	实施内容明确性	5
	投资合规性	5
	实施方案可行性	5
	过程控制有效性	5

筹资合理性 (20)	项目成熟度	5
	债券资金需求合理性	5
	财政投入能力	5
	偿债计划可行性和偿债风险点及应对措施	5
合计		100

1. 立项必要性。该项目符合国家及省市相关行业发展政策，得分 5 分；与主管部门职能、规划及年度重点工作相关，得分 5 分；项目有迫切的现实需求和明确的服务对象，得分 5 分；该项目属于公共财政支持范围，并且已按规定履行主管部门审批程序等，得分 5 分；综上，该指标得分为 20 分。

2. 项目收益性。该项目投入产出比合理，成本测算充分，得分 5 分；该项目采取了相关成本控制措施，成本控制有效。但项目实施过程中，缺少完善的成本控制制度，需要进一步完善相关控制措施扣 2 分，得分 5 分；项目收入预测以项目规划为上限，结合市场容量，进行适当修正，项目成本以经济运行为基础确定人工成本经营管理费，以年折旧费确定维修费，以现行的税收政策确定房产税和土地使用税，项目收入、成本、收益预测合理性，得分 8 分；综上，该指标得分为 18 分。

3. 绩效目标合理性。该项目绩效目标是明确，与相关规划、计划相符，绩效目标与绩效指标和现实需求匹配，绩效目标和指标是已细化、量化，得分 10 分；目标值具有科学性、前瞻性，得分 10 分。综上，该指标得分为 20 分。

4. 实施方案可行性。该项目内容明确、具体，与绩效目标匹配，

得分 5 分；该项目实施方案设计合理可行，得分 5 分；人员、设施、物资等基础保障条件已具备，不确定因素和风险可控，项目已采取有效的过程控制措施等，得分 5 分；但项目清理、退出、调整机制存在不足扣 2 分，得分 3 分；综上，该指标得分为 18 分。

5. 筹资合规性。该项目申报、审批、调整及项目资金申请、审批、拨付等方面已履行或计划履行的程序规范，得分 5 分；资金来源渠道、筹措程序合规，得分 5 分；投入渠道及方式合理，得分 5 分；筹资风险可控，已按规定开展财政承受能力评估和债务风险评估等得分 5 分；综上，该指标得分为 20 分。

6. 项目偿债计划可行性和偿债风险点及应对措施。项目负债合理，偿债计划安全可行，预期收益能如期实现带来的债务。风险应对措施：保证项目按期投入使用，加强项目管理降低项目成本；投入后加强企业管理，加大营销力度，不断提高项目收益水平和盈利能力。

7. 项目实施的公益性。东营市公益性公墓项目本身属于公益性项目，其建设管理完全是非盈利性的，经济效益难以用财务指标定量评价，其效益主要体现在社会效益方面。通过该项目的建设，节约大量的土地，经济效益和社会效益十分显著。项目建设对创建文明城市等都具有重要的意义。

综上，该项目事前绩效评估综合评价得分为 96 分，建议予以支持。

（三）总体结论

东营市公益性公墓项目经营净现金流量 9722.77 万元，项目债券本息合计 6572.00 万元，本息覆盖倍数为 1.48，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。本项目符合城市规划要求；地理位置优越，自然及社会环境质量好，项目建设条件基本落实；项目建设规模适宜，建设方案合理可行，技术上先进、适用和可靠；投资估算合理、经济技术指标可行；项目的财务效益、社会效益、环境效益显著。但该项目在退出清理调整机制、成本控制制度等方面存在不足。总的来说，本项目绩效目标指向明确，与相应的财政支出范围、方向、效果紧密相关，项目绩效可实现性较强，实施方案比较有效，资金投入风险基本可控，本项目事前绩效评估符合专项债券申报使用要求。