河津市殡仪馆骨灰安放设施建设项目(建设期)

专项债券资金绩效评价报告

委 托 单 位：河津市财政局

项目主管部门：河津市民政局

评 价 机 构：山西昇平会计师事务所（普通合伙）

二〇二五年九月

2025年河津市殡仪馆骨灰安放设施建设项目(建设期）专项债券资金支出绩效评价报告

为规范项目资金的使用管理，提高财政资源配置效率和使用效益，根据《中华人民共和国预算法》《中共 中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）、财政部《关于印发<地方政府专项债券项目资金绩效管理办法>的通知》（财预〔2021〕61 号）和山西省财政厅《关于印发<政府专项债券项目资金绩效管理办法>的通知》（晋财债〔2021〕38 号）等文件精神，河津市财政局委托山西昇平会计师事务所（普通合伙），对河津市殡仪馆骨灰安放设施建设项目(建设期）专项债券资金开展绩效评价。现将有关情况报告如下:

一、项目基本情况

（一）立项背景

2021 年 5 月 28 日，为进一步深化全省殡葬改革，大力推行火葬和节地生态安葬，加强殡葬基础设施建设，提高殡葬管理服务水平，山西省人民政府办公厅印发《关于加快推进全省殡葬综合改革促进殡葬事业发展的实施意见（试行）的通知》（晋办发〔2021〕15 号）明确要求：到“十四五”末，实现公益性安放（葬）设施乡镇、农村全覆盖，各市建立完整的殡葬服务保障体系，重新划定火葬区，基本实现省域内全部实行火葬，遗体火化率达到全国平均水平。用 5-8

年时间，使遗体火化、公墓安葬、文明祭祀、绿色祭扫成为公民的自觉行动，火化率逐步提升进入全国前列。

河津市委、市政府为全面贯彻落实民政部及省市人民政府关于殡葬改革的要求，营造丧葬文化底蕴，将河津市殡仪馆骨灰安放设施建设项目建设作为河津市重点民生工程之一进行安排部署。 2021 年 9 月 28 日召开河津市第九次常务会议，会议就河津市殡葬基础设施规划建设进行了讨论，会议原则上同意河津市殡仪馆骨灰安放设施建设项目在河津市区西北，何家庄村北 500 米建设，占地约 60 亩，由河津市民政局牵头负责项目建设管理运营，力争在 2021 年 4 月至 2022 年 10 月建设完成市级公益殡葬安葬（放）基础设施，为全省 2024 年推行全省域火化提供设施保障。

（二）实施内容

该项目主要建设 1 栋地上 4 层框架结构骨灰楼，建筑面积 3978.27 ㎡；1 栋地上 2 层砖混结构后勤管理用房，建筑面积 835.49 ㎡；1 座公厕 172.22 ㎡；1 座门楼 40 ㎡；祭祀广场 3537.16 ㎡，室外绿化 14598.36 ㎡，新建道路及场地硬化 5228.71 ㎡，停车场 3492 ㎡，改造原殡仪馆道路硬化面积 7300 ㎡。采取施工总承包模式进行实施。

（三）项目绩效目标

1.总体目标

通过项目实施，完善现有殡仪馆公共服务设施和殡葬服

务环境，进一步提高殡葬服务水平，推进殡葬事业改革，树立文明新风，改善生态环境，促进河津市殡葬事业健康发展。

2.绩效指标

一级指标	二级指标	三级指标	总体目标预期值	年度目标预期值
产出	数量指标	资产形成情况	3526.42 万元	3526.42 万元
		新建骨灰楼	4 层 3978.27 ㎡	4 层 3978.27 ㎡
		新建管理用房	2 层 835.49 ㎡	2 层 835.49 ㎡
		新建公厕	1 座 172.22 ㎡	1 座 172.22 ㎡
		新建门楼	1 座 40 ㎡	1 座 40 ㎡
		新建祭祀广场	3537.16 ㎡	3537.16 ㎡
		绿化	14598.36 ㎡	14598.36 ㎡
		硬化道路及场地	5228.71 ㎡，	5228.71 ㎡
		硬化停车场	3492 ㎡	3492 ㎡
	质量指标	质量达标情况	验收合格率 100%	验收合格率 100%
	时效指标	项目建设进度	100%	2024.3.10 完工
		债券资金执行率	100%	100%
	成本指标	项目建设成本情况	不高于概算	不高于概算
	成果指标	项目建成后预计提供公共产品	5 项（标准化殡仪馆、馆内道路、绿化、给排水、电气等基础设施）	5 项（标准化殡仪馆、馆内道路、绿化、给排水、电气等基础设施）
		项目建成后预计提供公共服务量	火化数量每年增加 50 次；中高端骨灰寄存数量按照每年增长 100 个。	提供 525 次以上火化，中高端骨灰寄存数 75 个。
效益	综合效益	项目经济效益实现情况	运营期 15 年内达到收入 10,451.18 万元，成本 4,567.48 万元，实现效益 5,883.70	收入 96 万元，成本 53.73 万元，项目收益 42.27 万元。

			万元。	
		项目社会效益实现情况	移风易俗革除丧葬陋习，完善城乡基本殡葬公共服务体系。	
		生态效益	节约用地，保护生态环境。	节约用地保护生态环境。
	服务满意度	项目服务对象满意度	⩾90%	⩾90%
	可持续性	项目产生持续稳定收益情况	项目每年运营收入持续增加，债券期末项目现金净结余量为 1,113.33 万元，收益可持续稳定取得。	

（四）资金投入及使用情况

项目概算总投资 4768.48 万元，其中，工程费用 4,020.48 万元，其他费用 478.09 万元，预备费用 269.91 万元。

该项目实际总投入 4326.92 万元，项目实际到位资金 3919.67 万元。其中，申请政府债券资金 3000 万元（运财预〔2023〕30 号，省级财政公益性集中安放（葬）设施建设补助资金（第一批）200 万元，河津市财政预算资金：719.67 万元。

项目累计支出 3919.67 万元，其中：建筑安装工程支出 3,183.57 万元，无形资产土地支出 530.41 万元，待摊投资支出 205.69 万元。未支付 407.25 万元。

二、绩效评价工作情况

（一）绩效评价目的、对象、范围

1.评价目的

评价组通过查阅账簿、访谈、实地调研、调查问卷、走访等形式，收集项目立项、资金管理和使用、项目实施等资料，考察项目立项是否规范，资金使用是否合规，项目管理制度是否健全以及制度的执行有效情况，全面反映河津市殡仪馆骨灰安放设施建设项目(建设期）专项债券资金支出所涉及的资金产出和结果的经济性、效率性、效益性和公平性，对专项债券还本付息情况进行风险分析，评价项目资金是否按《新增专项债券资金使用及偿还协议》约定的时间、额度支付利息及归还本金，为财政部门加强政府专项债券资金管理，提高专项债券资金使用效益，合理安排此类项目专项债券资金提供重要的参考依据。

2.评价的对象

本次绩效评价对象河津市殡仪馆骨灰安放设施建设项目资金4326.92万元（其中：专项债券3000.00万元）。

3.评价的范围

评价的范围覆盖项目的决策、管理、产出和效益等四个方面。

（二）评价指标体系

一级指标	二级指标	三级指标	权重
决策	项目立项	立项依据充分性	4
		立项程序规范性	4

	绩效目标	绩效目标合理性	2
		绩效目标明确性	4
	资金投入	资金筹集使用规范性	6
管理	资金管理	债券资金到位率	2
		自筹资金到位率	3
		资金支出进度率	6
		资金申请和归集规范性	4
		成本控制有效性	3
		本息缴付及时性	3
		资金使用合规性	4
	组织管理	运行机制有效性	3
		管理制度健全性	3
		制度执行有效性	3
		采购管理规范性	2
		信息公开规范性	1
		问题整改情况	1
		信息系统管理和使用规范性	2
产出	产出数量	建设目标完成率	8
		资产形成率	2
	产出质量	质量达标率	5
		安全施工目标	2
	产出时效	建设及时性	5
	产出成本	成本节约率	4
		社会成本	2
		生态环境成本	2
效益	经济效益	达到预期测算收入	2
	社会效益	移风易俗革除丧葬陋习	2
	生态效益	节约用地保护生态环境	1
	可持续影响	人才支撑	0.5
		财务支撑	0.5
		外部环境支撑	1
	满意度	社会公众满意度	3
合计			100

（三）评价方法及评价实施

1.评价方法

（1）比较法。将绩效目标与预期实施效果、历史情况、不同部门和地区同类财政支出安排情况进行比较，对该项目进行评估。

（2）公众评判法。通过专家评估、抽样调查等方式，对相关情况提供咨询意见和结论支撑的评估方法。

（3）因素分析法。通过全面统计影响绩效目标实现和实施效果的内外因素，综合分析内外因素对绩效目标实现的影响程度，对该项目进行评估。

2.评价实施

（1）前期准备阶段（2025 年 6 月 15 日—7 月 31 日）组建项目评价工作组，全面了解工程项目基本情况，进行现场访谈，与相关人员进行交流与探讨，收集、查验、分析项目涉及的相关资料，拟定评价目的及思路，设置评价指标体系、细化评分标准，制定评价实施方案。

（2）现场实施阶段（2025 年 8 月 1 日—9 月 12 日）

收集基础数据表，进行分类整理、审查和分析，对基础数据表进行复核；根据评价对象的特点和项目单位提供的数据资料进行实地勘查验证；根据评价报告确定的评价指标、评价权重、评价标准和评价方法，形成评价结论；就绩效评价工作开展情况及初步评价结论与河津市民政局交换意见。

（3）报告提交阶段（2025 年 9 月 15 日—10 月 10 日）

评价组整理、综合分析项目相关信息，对评价对象的绩效情况进行全面的定量定性分析和综合评价，形成评价结论；评价工作组撰写绩效评价总报告，评价组专家审核修改报告；评价组根据专家意见修改绩效评价报告，并提交正式报告。

三、综合评价情况及评价结论

（一）项目综合评价

项目决策方面：项目立项依据充分，立项程序规范。项目实施单位制定分阶段（分年度）目标；但项目建设期内未制定较详细的资金使用计划。

项目管理方面：项目债券资金到位率高，成本控制有效，资金使用合规，项目实施单位及时披露债券资金还本付息使用等情况。项目未制定债券风险防控预案或措施等问题。

项目产出方面：该项目完成了合同规定的建设内容，实现了安全施工目标，节约了项目成本，未接到群众投诉，未出现因环境保护不到位被行政或经济处罚的现象。但项目时效性较差，未在计划的时间内开完工。

项目效益方面：项目于2024年10月投入使用，完善了城乡基本殡葬公共服务体系，但部分效益显现不够充分，对河津市人民群众的移风易俗革除丧葬陋习作用不大，对节约用地保护生态环境效益不明显。

（二）评价结论

该项目绩效评价得分79.75分，绩效评价等级为“中”。

其中：项目决策情况指标的标准分值 20 分，实际得分 17 分，得分率 85%。项目过程情况指标的标准分值 40 分，实际得分 33 分，得分率 82.5%。项目产出情况指标的标准分值 30 分，实际得分 25 分，得分率 83.33%。项目效益情况指标的标准分值 10 分，实际得分 4.75 分，得分率 47.5%。

四、绩效评价指标分析

（一）项目决策情况

项目决策情况指标的标准分值 20 分，实际得分 17 分，得分率 85%。项目决策情况如下。

该项目立项依据充分，符合《殡葬管理条例》等相关政策；项目立项、申报、批复资料等立项程序规范，但缺乏专家论证、风险评估等相关资料。项目绩效目标合理性，指标明确设定完整，但未能细化分解具体指标时间点、工作量、工作内容，达不到设定清晰、可衡量、可量化的标准。资金筹集使用规范性，但项目建设期内未制定较详细的资金使用计划。

根据评分标准，扣 3 分，得 17 分。

（二）项目过程情况

项目过程情况指标的标准分值 40 分，实际得分 33 分，得分率 82.5%。项目过程情况如下：

该项目申请政府债券资金 3000 万元，项目债券资金到位及时，自筹资金到位率为 63.35%。该项目 2023 年资金支

付进度与项目进度不够匹配，2024 年支付进度与项目基本匹配。资金申请和归集规范，收支科目核算准确，将专项债券资金的收支纳入政府性基金预算管理。债券资金成本控制到位，未在期限内形成较大（大于等于 1%）息差倒挂，但项目实施单位未制定成本风险预警措施。项目本息缴付及时，按期支付了项目所使用的专项债券资金利息。资金使用合规，专项债券资金已支付 3000 万元，全部用于项目建设。项目运行机制相对健全，但缺乏绩效目标跟踪监控机制。管理制度基本健全，但未制定债券风险防控预案或措施及安全生产制度等业务制度。各项制度执行有效，但档案管理不够规范。采购管理规范，进行公开招投标。项目信息公开，按照政府债券信息公开管理办法及时披露债券资金还本付息使用等情况，但信息披露不全。项目实施单位在项目建设期间未进行内部运行监控，项目建设进度与合同约定不符。有效进行信息系统管理和使用规范，但存在建设进度未披露等情况。

根据评分标准，扣 7 分，得 33 分。

（三）项目产出情况

项目产出情况指标的标准分值 30 分，实际得分 25 分，得分率 83.33%。项目产出情况如下。

项目建设完成了合同规定的全部内容，目标完成率 100%，资产形成与计划相符。竣工验收合格，但次年祭祀广场、道路多处出现“爆鼓”情况。项目建设期未发生重大安全事故，实现了安全生产、文明施工的目标。项目推迟完工近 6

个月，未能按期竣工验收。该项目未超过概算投资实际较预算节约 269.91 万元。该项目实施过程中未接到群众投诉、未出现重大负面舆情报道，未发生重大诉讼案件。未发现因环境保护不到位被处罚的情形。

根据评分标准，扣 5 分，得 25 分。

（四）项目效益情况

项目效益情况指标的标准分值 10 分，实际得分 4.75 分，得分率 47.5%。项目效益情况如下。

项目投入运营后，2024 年殡仪馆火化遗体 187 具，实际火化数量未达到预期，预期收益 42.27 万元，2024 年总收费仅 7.124 元，与预期收益相差较大。丧葬形式依然没有改变，节约用地保护生态环境的生态效益未显现。项目施工单位人才支撑到位，2024 年项目实施单位专门招聘 1 名殡仪相关专业的人员。该项目资金来源具有保障，能够实现工程建设目标，但项目还本付息的方式不合理、不可行。项目与其他相关部门及单位保持良好的业务关系及沟通渠道。经调查该项目社会公众满意 88.26%。

根据评分标准，扣 5.25 分，得 4.75 分。

五、项目产出及效益实现情况

通过实施河津市殡仪馆骨灰安放设施建设项目，建成 3978.27 ㎡的 4 层框架结构骨灰楼一座，835.49 ㎡后勤管理用房一座，3537.16 ㎡祭祀广场一个，完善了道路、绿化等基础设施，优化了殡仪馆环境，填补了河津市殡仪馆骨灰楼

规模小的短板，进一步完善了城市殡葬配套服务体系建设，将有效促进城市人与自然的和谐发展，节约土地资源，转变落后的殡葬习俗，有效推进河津市殡葬方式改革，提升城市精神文明形象。

六、存在的问题及建议

（一）存在问题

1.债券风险防控不到位。实施单位未制定债券风险防控预案或措施，不利于专项债券资金安全保障和可能出现风险隐患的及时处置。

2.项目完工时效性较差。按照项目《合同协议书》建设工期300天，计划2023年5月15日开工，2024年3月10日竣工，但项目实际开工时间为2023年6月2日，项目实际完工时间是2024年9月3日，推迟近6个月。

3.项目还本付息能力不足。按照《河津市殡仪馆建设专项债券项目情况及资金平衡方案》，2024年预期收入为96万元，成本53.73万元，项目预期收益42.27万元。但2024年总收费71240元，不足以维持项目运营费用，与预期收益相差较大，不能支付2024债券资金利息。

4.社会和环境效益不明显。该项目建成后，2024年殡仪馆共火化遗体187具，火化迁坟遗骨8具。按照2024年全国人口死亡率7%0核算，河津2024年死亡人口在2800人左右，火化率仅为7%左右，移风易俗革除丧葬陋习依然没有效

果，丧葬方式仍以土葬为主，造成大量土地资源浪费。

5.未建立死亡信息采集报告机制。项目实施单位暂未按照《山西省人民政府办公厅关于加快推进全省殡葬综合改革促进殡葬事业发展的实施意见（试行）》（晋办发〔2021〕15 号）要求，在医院、村（社区）、单位设立殡仪信息员；建立死亡信息采集；建立报告机制与殡仪馆无缝对接。

七、相关建议

1.健全项目管理制度，有效防范政府债务风险。河津市民政局要完善债券风险防控预案。加强对偿还本息能力动态监管，制定债券风险防控预案，细化具体措施，如出现无法按期偿还政府债务本息的问题，能及时采取预防风险措施，有效防范债券风险。

2.加强合同有效约束，提高项目实施质效。河津市民政局要查找工期延误的原因，若由施工方原因造成的工期延误，要严格按照合同约定，扣除相应的违约金或要求施工方赔偿损失。在今后的其他项目中，项目实施单位要紧盯时间节点，抢抓施工黄金期，科学调配人力机械，统筹财力、人力、物力，在保证安全和质量的基础上，加快项目实施进度。

3.优化项目运行机制。河津市民政局要进一步提升殡仪服务水平和能力，制定合理的运行机制，在减轻群众负担同时，大幅度提升火化率，保证债券资金偿还利息，确保项目运营顺利。

4.移风易俗革除丧葬陋习。河津市民政局要加大丧葬改革宣传，积极倡导文明健康的丧葬礼仪，有序支持建设公益性骨灰堂（馆），引导河津市人民群众逐步由土葬转变为火葬，有效节约土地资源，保护生态环境。

5.建立死亡信息采集报告机制，促进殡葬服务健康发展。河津市民政局要按照《山西省人民政府办公厅关于加快推进全省殡葬综合改革促进殡葬事业发展的实施意见（试行）》（晋办发〔2021〕15 号）要求，统筹协调相关部门，在医院、村（社区）、单位设立殡仪信息员；建立死亡信息采集；建立报告机制与殡仪馆无缝对接，大力推进遗体火化工作有序进行，促进殡葬服务健康发展。