

安宁市南环一级公路政府和社会资本合作项目

财政承受能力论证意见书

（整改版）

安宁市财政局

二〇一八年八月

目 录

一、编制依据.....	1
二、编制原则.....	1
三、责任识别.....	2
3.1 股权投资支出.....	2
3.2 政府承担运营补贴支出.....	2
3.3 风险承担支出.....	2
3.4 配套投入支出.....	6
四、支出测算.....	6
4.1 股权投资支出.....	6
4.2 政府承担运营补贴支出.....	6
4.3 风险承担支出.....	8
4.4 配套投入支出.....	10
4.5 政府支出责任汇总.....	10
五、 财政能力评价.....	11
5.1 一般公共预算支出.....	11
5.2 PPP 项目占一般公共预算支出比例.....	11
5.3 行业和领域平衡性评估.....	11
六、财政可承受能力论证结论.....	12

安宁市南环一级公路政府和社会资本合作项目

财政承受能力论证意见书

根据财政部《关于印发〈政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引〉的通知》（财金〔2015〕21号）文件精神，为有序推进政府和社会资本合作（PPP）项目实施，保障政府切实履行合同义务，有效防范和控制财政风险，安宁市财政局组织专业机构就“安宁市南环一级公路政府和社会资本合作项目”对安宁市财政承受能力进行论证，论证意见如下：

一、编制依据

1. 《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》（国办发〔2015〕42号）；
2. 《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》（财金〔2014〕76号）；
3. 《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》（财金〔2014〕113号）；
4. 《财政部关于印发〈政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引〉的通知》（财金〔2015〕21号）；
5. 其他相关政策法律法规文件。

二、编制原则

本项目财政承受能力论证采用定量分析方法，坚持合理预测、公开透明、从严把关，统筹处理好当期与长远关系，规范PPP项目财政支出管理，有序推进项目实施，有效防范和控制财政风险，实

现 PPP 可持续发展。

三、责任识别

为了科学评估本项目实施对当前及今后年度财政收支平衡状况的影响，并为 PPP 项目财政预算管理提供依据，需要对项目的各项财政支出责任能够清晰识别和测算。

在 PPP 项目全生命周期的不同阶段，对应政府承担不同义务，财政支出责任主要包括股权投资、运营补贴、风险承担、配套投入。

3.1 股权投资支出

在本项目中，拟由政府方授权的安宁市交通投资有限公司与社会资本按照 20%：80%的比例出资设立项目公司，由项目公司负责本项目的实施。因此政府承担项目公司 20%资本金的股权投资支出。

3.2 政府承担运营补贴支出

运营补贴支出责任是指在项目运营期间，政府承担的可行性缺口补助责任。在不同付费模式下，政府承担的运营补贴支出责任不同。政府付费模式下，政府承担全部运营补贴支出责任；可行性缺口补助模式下，政府承担部分运营补贴支出责任；使用者付费模式下，政府不承担任何运营补贴支出责任。

本项目无收益，政府承担全部运营补贴支出责任。

3.3 风险承担支出

风险承担支出责任是指由政府承担风险带来的财政支出责任。

本项目采用政府与社会资本共同成立项目公司的方式运作。因

此，政府可转移大量风险给社会资本，只承担自留风险支出责任。

本项目全生命周期风险主要包括系统风险和非系统风险。系统风险指与市场客观环境有关的超出了项目自身范围的风险，主要包括政策风险、法律风险、金融风险 and 不可抗力风险；非系统风险是指由项目实体自行控制和管理的风险，主要包括建设风险、融资风险、经营风险、移交风险等。

1. 系统风险

（1）政策风险

政策风险主要来自两个方面：一是指国家政策影响区域经济的发展，从而影响项目需求；二是国家由于某种政治或经济政策上的原因，对项目建设、运营、管理等方面政策法规的变化。政策变化最终影响项目经营成本和收入，从而影响项目的获利水平以及债务偿还能力。本项目短期内政策风险不大，长期政策风险很难预测，如：特许经营权变更、项目征用/公有化、审批延误、行业规定变化、政治决策失误/冗长、政治反对、政府信用、税收变化等。

（2）法律风险

法律风险主要是指由于采纳、颁布、修订、重新诠释法律或规定而导致项目的合法性、市场需求、产品/服务收费、合同协议的有效性等元素发生变化，从而对项目的正常建设和运营带来损害，甚至直接导致项目的中止和失败的风险。目前 PPP 模式的法律法规体系并不健全，多以规范性文件与政策为主，不同政府部门颁布的规范性文件与政策存在冲突、矛盾或者不一致的情形下，将产生法律风险。如：法律法规变化、合同文件冲突、第三方延误/违约等。

（3）金融风险

金融风险是指在 PPP 项目具体的金融交易活动中出现的风险，有可能导致项目公司或项目本身财务损失的风险。既有金融机构因经营不善而出现危机（非系统风险），也有可能是政策及国际市场对整个金融体系的稳健运行构成威胁等。一旦发生系统风险，金融体系运转失灵，必然会导致全社会经济秩序的混乱，甚至引发严重的政治危机。在 PPP 项目中的体现主要是恶性通货膨胀。

（4）不可抗力风险

不可抗力风险是指合同一方无法控制，在签订合同前无法合理防范，情况发生时，又无法回避或克服的事件或情况，如：温度、湿度、降水量、地震、火灾等自然灾害或事故及战争、动乱、禁运等政治风险。

2. 非系统风险

（1）建设风险

建设风险是指项目在建设中和工期、成本有关的风险因素。主要包括由于工程技术复杂程度、路线方案、工程地质条件、水文地质条件与预测发生重大变化，导致工程量增加、投资增加、工期拖延等给项目带来的风险。还包括承包商违约、工程质量、安全、建设成本超支、施工方案不当等造成的风险。

（2）融资风险

融资风险。指项目建设因不能及时融资导致资金供应不足或者来源中断导致项目工期拖延甚至被迫终止等。包括融资可获得风险和融资成本上涨的风险，项目公司为有限责任公司，项目建设期由项目公司社会资本方股东提供信用担保。由于项目公司资信等级以及金融机构审贷等原因，项目融资的可获得性、融资成本的可控性

存在风险。

（3）运营风险

运营维护风险指项目公司在运营过程中，由于外部环境的复杂性和变动性以及主体对环境的认知能力和适应能力的有限性，而导致的运营失败或使运营活动达不到预期的目标的可能性及其损失。主要包括运营成本超支、运营商违约、补贴后收益不足、运营效率低下、运营安全等风险。

（4）移交风险

政府部门和社会资本在合作期结束后，应将项目资产移交给政府部门，对于移交的资产质量上是否存在瑕疵或性能不全，移交手续受到权属变更、税收、政策变更等障碍，导致移交时产生较大分歧产生移交风险。

依据《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》（财金〔2014〕113号）在政府和社会资本间合理分配项目风险。原则上，项目设计、建造、财务和运营维护等商业风险由社会资本承担，法律、政策和最低需求风险由政府承担，不可抗力等风险由政府和社会资本合理共担。

项目风险分配遵循“风险由最适宜的一方来承担”的原则，按照风险分配优化、风险收益对等和风险可控等原则，综合考虑政府风险管理能力、项目回报机制和市场风险管理能力等要素，在政府和社会资本间合理分配项目风险。明确合同当事人之间的权利义务关系，以确保 PPP 项目顺利实施和实现物有所值。项目风险分配的基本原则：

- 1、承担风险的一方应该对该风险具有控制力；

- 2、承担风险的一方能够将该风险合理转移；
- 3、承担风险的一方对于控制该风险有更大的经济利益或动机；
- 4、承担风险的一方应是承担该风险最有效率；
- 5、如果风险最终发生，承担风险的一方不应将由此产生的费用和损失转移给合同相对方。

3.4 配套投入支出

配套投入支出是指政府承诺将提供的配套工程等其他投入责任，包括土地提供，项目配套设施，完成项目与现有相关基础设施和公共事业的对接，投资补助，贷款贴息。

本项目政府并无额外的配套投入支出责任。

四、支出测算

4.1 股权投资支出

在本项目中，项目公司资本金为 12550.48 万元，政府方授权安宁市交通投资有限公司代表政府出资 2510.10 万元，占项目公司 20% 股权，即政府承担 2510.10 万元的股权投资支出责任。

4.2 政府承担运营付费支出

（1）社会资本股权投资考虑资金的时间价值，即年度折现率。年度折现率参照同期地方政府债券收益率+风险报酬率，本项目财务测算年度折现率采用 6%。

（2）债务资金成本按中国人民银行公布的五年期以上贷款利率上浮 20%即 5.88%测算，还款方式按等额本息。

（3）运营成本

本项目日常管养费用成本包括道路日常养护、绿化养护、道路清扫保洁以及大修费等。（注：交通工程建成后移交交警部门管理维护；安全设施和服务设施建成后移交安宁市交通运输局管理维护）。

（4）政府付费

方案一、参照《关于印发〈政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引〉的通知》（财金〔2015〕21号）及《关于印发〈云南省国家高速公路政府和社会资本合作项目实施细则（试行）〉的通知》（云财建〔2016〕79号）

按照债务资本、社会资本全覆盖的原则，参照《关于印发〈政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引〉的通知》（财金〔2015〕21号）：“财政部对政府付费模式的项目，在项目运营期间，政府承担全部直接付费责任。政府每年直接付费数额包括：社会资本方承担的年均建设成本（折算成各年度现值）、年度运营成本和合理利润”。

本项目政府付费根据项目实际情况，结合市场调研结果，在财金〔2015〕21号文政府付费公式的基础上进行调整，主要测算公式及边界条件细化如下：

运营期政府付费=资金成本+运营成本+应缴税费

其中：

①资金成本=偿还金融机构贷款本息+社会资本股权投资收益

◆偿还金融机构贷款本息=金融机构贷款×[约定利率×(1+约定利率)ⁿ¹]÷[(1+约定利率)ⁿ¹⁻¹]
(等额本息)

◆社会资本年股权投资收益=[社会资本股权投资÷财政运营

周 期] × (1+ 年 度 折 现 率)ⁿ²

(参考 21 号文公式)

公式中：

年度折现率：6%

财政运营周期=运营年总数

n1=运营期年总数

n2=运营期年数

②运营成本=日常运营费（含合理利润率）×（1+增长率）ⁿ¹

公式中：

n1=运营期年数

根据社会投资人资本金成本、融资成本、项目运营成本支出综合测算，特许经营期间，本项目需要政府运营补贴 88117.22 万元。其中：2028 年补助金额最高，为 15485.55 万元；2019 年补助金额最低，为 7661.95 万元；年平均补助金额为 8811.72 万元。各年度政府运营补贴如下表所示：

年度政府付费测算表					单位：万元	
2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年
7661.95	7732.37	7806.84	7885.58	7968.85	8056.92	8150.05
2026 年	2027 年	2028 年				
8462.21	8906.91	15485.55				

方案二、根据《关于印发〈政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引〉的通知》（财金〔2015〕21 号）

对政府付费模式的项目，在项目运营补贴期间，政府承担全部直接付费责任。政府每年直接付费数额包括：社会资本方承担的年均建设成本（折算成各年度现值）、年度运营成本和合理利润。计算公式为：

$$\text{当年政府付费支出数额} = \frac{\text{项目全部建设成本} \times (1 + \text{合理利润率}) \times (1 + \text{年度折现率})^n}{\text{财政运营补贴周期 (年)}} + \text{年度运营成本} \times (1 + \text{合理利润率})$$

利润率)

其中:

①项目全部建设成本=建设期贷款本息+社会资本股权投资+应缴税费

◆建设期贷款本息=融资本金+各年应计算利息

◆各年应计算利息=(年初借款本息累计+本年借款额/2)*融资成本

公式中:

年度折现率: 6%

财政运营周期=运营年总数

n=运营期年数

②运营成本=日常运营费(含合理利润率、应缴税费)×(1+增长率)ⁿ¹

公式中:

n1=运营期年数

根据社会投资人建设成本、项目运营成本支出综合测算, 特许经营期间, 本项目需要政府运营补贴 92105.61 万元。其中: 2028 年补助金额最高, 为 18260.19 万元; 2019 年补助金额最低, 为 6551.15 万元; 年平均补助金额为 9210.56 万元。各年度政府运营补贴如下表所示:

年度政府付费测算表						单位: 万元
2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年
6551.55	6797.79	7199.64	7466.97	7908.58	8376.49	8872.26
2026 年	2027 年	2028 年				

9630.04	11042.11	18260.19				
---------	----------	----------	--	--	--	--

综上所述，根据项目实际情况，方案一测算方式更合理。

4.3 风险承担支出

根据《财政部关于印发〈政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引〉的通知》（财金〔2015〕21号），本项目风险承担支出采用比例法进行测算。参照政府和社会资本合作项目物有所值评价指引（试行），结合项目实际，根据类似项目经验：

风险承担支出总额 = 项目建设成本 × 10% + 运营成本 × 20% × 30% = 343.44 万元。

经过风险识别和分析，本项目风险承担测算如下表所示：

风险支出责任测算表							金额：万元	
2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年
125.51	125.51	12.00	12.38	12.77	13.18	13.60	14.03	14.47

4.4 配套投入支出

项目土地、水、电、气和道路等配套设施以及项目所需的上下游服务投资已经包含在项目总投资之中，政府方不再负有配套安排的支出责任。

4.5 政府支出责任汇总

通过以上测算，本项目全生命周期内，政府每年的支出责任为：

政府年度支出责任预测表						金额：万元	
2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年	
1380.56	1380.56	7673.95	7744.75	7819.61	7898.76	7982.45	
2024 年	2025 年	2026 年	2027 年	2028 年			
8070.95	8164.52	8462.21	8906.91	15485.54			

五、 财政能力评价

未来年度一般公共预算支出数额参照安宁市财政前五年实际支出，并结合市“十三五”财政规划及经济发展情况进行适当调整。

5.1 一般公共预算支出

一般公共预算支出测算情况：2012 年-2016 年安宁市实际支出数额分别为 278813 万元、310279 万元、270102 万元、291909 万元、307088 万元。安宁市财政一般公共预算支出情况预测如下表所示：

一般公共预算支出预测表

单位：万元

2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年
362220	381710	442784	522485	616533	715178
2023 年	2024 年	2025 年	2026 年	2027 年	2028 年
829606	962343	1097071	1250661	1425754	1596844

5.2 本项目占一般公共预算支出比例

本项目占一般公共预算支出比例最高为 2019 年 1.73%，最低为 2018 年 0.36%。本项目各年度占一般公共预算支出比例如下表所示：

本项目占一般公共预算支出比例测算表

2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年
0.38%	0.36%	1.73%	1.48%	1.27%	1.10%
2023 年	2024 年	2025 年	2026 年	2027 年	2028 年
0.96%	0.84%	0.74%	0.68%	0.62%	0.97%

5.3 行业和领域平衡性评估

本项目属于交通领域项目，安宁市目前仅在该领域及行业开展

了 PPP 项目合作，同时正在筛选、识别其他领域及行业的 PPP 项目。截止目前并未出现财政能力超出规定范围和某一行业 PPP 项目过于集中的情况。

六、财政可承受能力论证结论

据统计，截至本项目前，本地区无 PPP 项目需要本级财政从预算中安排支出。根据支出测算结果和上述预测数据，在本项目全生命周期内，政府承担的 PPP 项目支出责任占地方一般公共预算支出的 0.36%-1.73%，远低于地方一般公共预算支出的 10%；随着未来财政增长，政府支出责任占比将进一步降低，因此财政承受能力“通过论证”，本项目适宜采用 PPP 模式。

附件：安宁市 2017 年-2028 年财政承受能力测算表

安宁市财政局

二〇一八年八月

附件：

财政承受能力测算表

单位：万元

[illegible]