

## 财政承受能力论证主要测算指标和方法

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。

### 一、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。

### 二、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。

### 三、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。

#### 四、 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。

#### 测算方法

##### 一、 股权投资支出

政府承担资本金的 20%的股权投资支出责任。

##### 二、 政府承担运营付费支出

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)<sup>n1</sup>]÷[(1+约定利率)<sup>n1-1</sup>]  
(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)<sup>n2</sup>  
(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)<sup>n1</sup>

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政府付费额度。

### 三、 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%

#### 四、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。