

财政承受能力论证测算指标及方法

根据《财政部关于印发政府和社会资本合作模式操作指南（试行）的通知》（财金[2014]113 号）及《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）的规定，为规范 PPP 项目财政支出管理，有序推进项目实施，确保财政中长期可持续性，财政部门根据项目全生命周期内的财政支出、财政债务等因素，对本项目开展财政承受能力论证。

每一年度全部 PPP 项目需要从预算中安排的支出责任，占一般公共预算支出比例应当不超过 10%。“通过财政承受能力论证”的项目，各级财政部门应当在编制年度预算和中期财政规划时，将项目财政支出责任纳入预算统筹安排。“未通过财政承受能力论证”的项目，则不宜采用 PPP 模式。

一、财政承受能力论证依据

- 1、《中华人民共和国预算法》
- 2、《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》（国发[2014]60 号）
- 3、《财政部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）
- 4、《财政部关于印发政府和社会资本合作模式操作指南（试行）的通知》（财金[2014]113 号）
- 5、《财政部关于印发政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》的通知（财库[2014]215 号）

6、《国家发展改革委关于开展政府和社会资本合作的指导意见》（发改投资[2014]2724 号）

7、《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）

8、《财政部关于市政公用领域开展政府和社会资本合作项目推介工作的通知》（财建[2015]29 号）

9、《国务院办公厅转发财政部发展改革委人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》（国办发[2015]42 号）

10、《国家发展改革委 国家开发银行关于推进开发性金融支持政府和社会资本合作有关工作的通知》（发改投资[2015]445 号）

11、《财政部关于在公共服务领域深入推进政府和社会资本合作工作的通知》（财金[2016]90 号）

12、《政府和社会资本合作项目财政管理暂行办法》（财金[2016]92 号）

13、《山东省人民政府关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的实施意见》（鲁政发[2015]12 号）

14、《省财政厅、省发展改革委、人民银行济南分行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的通知》（鲁政办发[2015]35 号）

二、财政承受能力支出责任识别

PPP 项目全生命周期过程的财政支出责任，主要包括股权投资、运营补贴、风险承担、配套投入等。本报告将依次理清拟建

项目全生命周期过程的财政支出责任。

（一）股权投资支出责任

股权投资支出责任是指在政府与社会资本共同组建项目公司的情况下，政府承担的股权投资支出责任。

本项目拟由政府方和中标社会资本方共同出资组建项目公司，政府方出资代表以货币出资，占有项目公司 5%的股权，政府需要承担股权投资支出责任。

（二）运营补贴支出责任

运营补贴支出责任是指在项目运营期间，政府承担的直接付费责任。不同付费模式下，政府承担的运营补贴支出责任不同。

本项目为基础设施项目，采用“政府付费”的回报机制。

在项目运营期内，项目公司负责桥梁和道路的运营与维护，政府给予项目公司补助。因此政府需要承担运营补贴支出责任。

（三）风险承担支出责任

风险承担支出责任是指项目实施方案中政府承担风险带来的财政或有支出责任。

本项目的风险分配机制以风险最优分配原则为核心，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、市场风险预测能力、项目公司风险管理能力等要素，在政府和社会资本之间合理分配项目风险。

原则上，项目建造、财务和运营维护等商业风险由社会资本承担，法律、政策和最低需求等风险由政府承担，不可抗力等风险由政府方和社会资本合理共担。

具体风险分配及风险管理措施详见风险分配基本框架表 1-2。

（四）配套投入支出责任

配套投入支出责任是指政府提供的项目配套工程等其他投入责任，通常包括建设部分项目配套措施、完成项目与现有相关基础设施和公用事业的对接、投资补助、贷款贴息等。

《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）规定，配套投入支出责任应综合考虑政府将提供的其他配套投入总成本和社会资本方为此支付的费用。配套投入支出责任中的土地等实物投入或无形资产投入，应依法进行评估，合理确定价值。计算公式为：

配套投入支出数额=政府拟提供的其他投入总成本-社会资本方支付的费用

本项目政府不承担配套投入支出责任。

三、财政支出责任测算

根据财政支出内容的划分，并结合项目财务测算结果，本项目中的各项财政支出测算结果如下：

（一）股权投资支出测算

股权投资支出责任是指在政府与社会资本共同组建项目公司的情况下，政府承担的股权投资支出责任。

股权投资支出=项目资本金×政府占项目公司股权比例

本项目资金本拟由政府方和中标社会资本方共同出资组建项目公司，项目公司自有资金暂定 6630.80 万元，政府方出资代表以现金形式出资 331.54 万元，占项目公司 5%的股权，因此，

本项目政府股权投资支出为 331.54 万元。

（二）运营补贴支出测算

运营补贴支出责任是指在项目运营期间，政府承担的直接付费责任。

经测算，本项目合作期内需要补贴共计 50279.01 万元。

（三）风险承担支出测算

《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）规定：风险承担支出应充分考虑各类风险出现的概率和带来的支出责任，可采用比例法、情景分析法及概率法进行测算。如果 PPP 合同约定保险赔款的第一受益人为政府，则风险承担支出应为扣除该等风险赔款金额的净额。

比例法：在各类风险支出数额和概率难以进行准确测算的情况下，可以按照项目的全部建设成本和一定时期内的运营成本的一定比例确定风险承担支出。

情景分析法：在各类风险支出数额可以进行测算、但出现概率难以确定的情况下，可针对影响风险的各类事件和变量进行“基本”、“不利”及“最坏”等情景假设，测算各类风险发生带来的风险承担支出。

概率法：在各类风险支出数额和发生概率均可进行测算的情况下，可将所有可变风险参数作为变量，根据概率分布函数，计算各种风险发生带来的风险承担支出。

依据风险分担表可知，政府承担风险类别主要为政治风险、

法律风险、市场风险、建设风险等。由于这些风险和责任基本不属于项目可以预见或测算的特定风险，且发生的情景和概率较低，因而按照比例法对这类风险责任支出进行测算。

（1）根据项目实施方案的风险分配框架评估政府与社会资本的风险分担比例，测算可转移风险承担成本和自留风险承担成本。可转移风险承担成本占项目全部风险承担成本的比例一般为70%-85%。

（2）风险承担成本为项目建设运营成本的15%，其中自留风险承担成本占项目全部风险承担成本的20%，可转移风险承担成本占项目全部风险承担成本的80%。

因此，风险承担支出为自留风险，即建设运营成本净现值 $\times$ 15% $\times$ 20%。

（3）建设运营成本：建设运营成本主要包括项目设计、施工等方面投入的现金以及固定资产、土地使用权等实物和无形资产。

（四）配套投入支出测算

本项目配套投入支出由社会资本方负责，政府方配套投入支出为零。

四、财政承受能力评估

支出能力评估是根据测算单个项目的财政支出责任后，汇总年度全部已实施和拟实施的PPP项目，进行财政承受能力评估。财政承受能力评估包括财政支出能力评估以及行业和领域平衡性评估。

（一）财政支出能力评估

1、济宁市财政局北湖分局财政支出情况及支出预测

依据《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），在进行财政支出能力评估时，未来年度一般公共预算支出数额可参照前五年相关数额的平均值及平均增长率计算，并根据实际情况进行适当调整。

根据济宁财政局北湖分局数据，2012年至2016年太白湖新区每年财政收支情况如下所示：

表 2-1 太白湖新区近 5 年一般公共预算财政支出

年份	2012	2013	2014	2015	2016
一般公共预算支出（万元）	42136	39349	74925	88132	67956
年增长率		-6.61%	90.41%	17.63%	-22.89%
平均增长率	19.63%				
相关说明	参照济宁市财政局北湖分局 2012-2016 年近五年一般公共预算支出平均增长率，结合当地经济发展情况综合考虑，本项目运营期前五年一般公共预算支出增长率按 15%测算，从第六年开始，一般公共预算支出增长率按 10%测算。				

太白湖新区财政近 15 年（2017 年-2031 年）一般公共预算支出情况详见表 2-2。

表 2-2 太白湖新区 2017-2031 年一般公共预算支出预测

单位：万元

年份	2017	2018	2019	2020	2021	2022
预计一般公共预算支出	78149	89872	103353	118855	136684	150352
年份	2023	2024	2025	2026	2027	2028

预计一般公共预算支出	165387	181926	200119	220131	242144	266358
年份	2029	2030	2031	2032	2033	2034
预计一般公共预算支出	292994	322293	354523			

2、太白湖新区已实施和拟实施 PPP 项目

本项目进行财政承受能力论证时，太白湖新区无拟实施 PPP 项目，已实施项目为济宁市立医院一期建设 PPP 项目、济宁太白湖新区冠鲁小学建设 PPP 项目。

根据目前太白湖新区财政部门审批通过的 PPP 项目财政承受能力论证报告中的数据，初步测算太白湖新区拟实施和已实施 PPP 项目在本项目合作期内每年财政支出情况如表 2-3 所示。

表 2-3 太白湖新区拟实施和已实施 PPP 项目财政支出情况表

单位：万元

序号	项目/年份	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
1	已实施 PPP 项目财政支出	5141.09	3827.10	3836.88	3838.09	3838.09	3838.09	3839.19	3839.19	3839.19
1.1	济宁市立医院一期建设 PPP 项目	3525	2211.01	2211.01	2211.01	2211.01	2211.01	2211.01	2211.01	2211.01
1.2	济宁太白湖新区冠鲁小学建设 PPP 项目	1616.09	1616.09	1625.87	1627.08	1627.08	1627.08	1628.18	1628.18	1628.18
2	拟实施 PPP 项目财政支出	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
2.1	无									
序号	项目/年份	2027	2028	2029						
1	已实施 PPP 项目财政支出	3840.31	3840.31	3840.31						
1.1	济宁市立医院一期建设 PPP 项目	2211.01	2211.01	2211.01						
1.2	济宁太白湖新区冠鲁小学建设 PPP 项目	1629.30	1629.30	1629.30						
2	拟实施 PPP 项目财政支出	0.00	0.00	0.00						
2.1	无									

根据财政部《关于在公共服务领域深入推进政府和社会资本

合作工作的通知》（财金[2016]90 号）规定，第八条中“对于政府性基金预算，可在符合政策方向和相关规定的情况下，统筹用于支持 PPP 项目。” 济宁太白湖新区财政部门拟将政府性基金预算资金统筹用于支持本地区 PPP 项目。结合济宁市太白湖新区近三年政府性基金支出数额和太白湖新区实际发展情况，政府性基金预算支出 2018-2022 年增长比例定为 30%。拟在如下年份将本项目财政支出 80%部分列入政府性基金支出预算内，数额如下：

表 2-4 济宁太白湖新区 2018-2022 年政府性基金预测支出

单位：万元

年份（年）	2018	2019	2020	2021	2022
地方财政性基金支出	130712.4	169926.12	220903.96	287175.14	373327.69
用于本项目支出计划	561.59	481.80	3045.66	3225.98	3437.61

3、财政支出水平评估

财政支出能力分析主要是根据项目在全生命周期内每年政府用于本项目的支出占当年财政一般公共预算支出的比例大小，从而评估区级财政是否能承受对于本项目的投入。

依据《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），政府“每一年度全部 PPP 项目需要从预算中安排的支出责任，占一般公共预算支出比例应当不超过 10%”。

据测算，本项目财政支出占当年财政一般公共预算支出的比例均值为 1.61%，其中项目支出占当年财政一般公共预算支出最高年份为 2023 年，为 2.75%。同时考虑到济宁市太白湖新区其

他已实施的 PPP 项目，在本项目合作期内全部 PPP 项目占当年政府一般预算支出的比例均值为 4.15%，其中财政支出占当年财政一般公共预算支出最高年份为 2018 年，为 5.88%，未超出当年财政一般公共预算支出的 10%。

表 2-5 济宁市太白湖新区用于 PPP 项目的财政承受能力测算表

单位：万元

		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
序号	项目	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
1	股权投资支出	182.35	149.19	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
2	财政补贴支出	0.00	0.00	3805.70	4031.09	4294.94	4549.88	4832.58	5104.19	5407.60	5727.32	6066.59	6459.12
3	风险承担支出	519.64	453.06	1.38	1.38	2.08	2.13	2.53	2.16	2.21	2.21	2.22	3.16
4	配套投入支出	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
5	本项目财政支出	701.99	602.26	3807.08	4032.47	4297.02	4552.01	4835.10	5106.35	5409.81	5729.53	6068.82	6462.27
6	预计一般公共预算支出	89872	103353	118855	136684	150352	165387	181926	200119	220131	242144	266358	292994
7	本 PPP 项目支出占比	0.78%	0.58%	3.20%	2.95%	2.86%	2.75%	2.66%	2.55%	2.46%	2.37%	2.28%	2.21%
8	本 PPP 项目支出来源												
8.1	一般公共预算支出												
	支出责任数额	140.40	120.45	761.42	806.49	859.40	4552.01	4835.10	5106.35	5409.81	5729.53	6068.82	6462.27
	本项目占年度一般公共预算支出比例	0.16%	0.12%	0.64%	0.59%	0.57%	2.75%	2.66%	2.55%	2.46%	2.37%	2.28%	2.21%
8.2	政府性基金支出												
	支出数额计划	561.59	481.80	3045.66	3225.98	3437.61							
	本项目占年度政府性基金预算支出比例	0.43%	0.28%	1.38%	1.12%	0.92%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
9	已实施 PPP 项目财政支出	5141.09	3827.10	3836.88	3838.09	3838.09	3838.09	3839.19	3839.19	3839.19	3840.31	3840.31	3840.31
9.1	济宁市立医院一期建设项目	3525	2211.01	2211.01	2211.01	2211.01	2211.01	2211.01	2211.01	2211.01	2211.01	2211.01	2211.01
9.2	冠鲁小学建设 PPP 项目	1616.09	1616.09	1625.87	1627.08	1627.08	1627.08	1628.18	1628.18	1628.18	1629.30	1629.30	1629.30
10	已实施 PPP 项目支出占比	5.72%	3.70%	3.23%	2.81%	2.55%	2.32%	2.11%	1.92%	1.74%	1.59%	1.44%	1.31%
11	所有 PPP 项目一般公共预算支出占比	5.88%	3.82%	3.87%	3.40%	3.12%	5.07%	4.77%	4.47%	4.20%	3.95%	3.72%	3.52%
12	所有 PPP 项目政府性基金占比	0.43%	0.28%	1.38%	1.12%	0.92%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%

（二）行业领域平衡性评估

行业和领域均衡性评估,是根据 PPP 模式适用的行业和领域范围,以及经济社会发展需要和公众对公共服务的需求,平衡不同行业和领域的 PPP 项目,以防止某一行业和领域的 PPP 项目过于集中。

济宁市太白湖新区车站南路跨老运河桥梁工程 PPP 项目属于市政基础设施项目,该项目建设有利于推进太白湖新区城市基础设施建设和公共事业发展,缓解财政压力,提高城市综合竞争力。本项目政府支持力度大,行业和领域均衡性较好。