

江门市蓬江区道路工程 PPP (第一批) 项目

——财政承受能力论证专项报告

委托单位：江门市蓬江区财政局

编制单位：深圳市砖济公共咨询有限公司

二〇一七年十二月



目 录

1	项目概况	1
1.1	项目背景	1
1.2	项目运作的目标和意义	1
1.3	实际项目工程建设投资认定	1
1.4	项目经济技术指标	3
1.5	项目合作期	4
1.6	项目公司股权结构	5
1.7	项目回报机制	5
1.8	项目运营	5
2	财政承受能力论证依据及方法	7
2.1	政策依据	7
2.2	财政承受能力论证方法	7
3	财政支出责任识别	9
3.1	股权投资支出责任	9
3.2	直接付费支出责任	9
3.3	风险承担支出责任	10
3.4	配套投入支出责任	11
4	财政支出责任测算	12
4.1	股权投资支出测算	12
4.2	直接付费支出测算	12
4.3	风险承担支出测算	14
4.4	配套投入支出测算	20
4.5	财政支出责任测算结果	20
5	财政承受能力评估	22
5.1	蓬江区财政收支情况	22
5.2	对地方政府债务影响评价	25
5.3	行业和领域均衡性评估	25
6	总体结论	28

1 项目概况

1.1 项目背景

江门市蓬江区道路工程（第一批）项目，位于广东省江门市蓬江区，基本具备建设条件。本项目建设道路长度合计 13.61 公里，总投资 119748.53 万元。项目达产后，预计经营期总成本合计为 214786.12 万元。江门市蓬江区政府投资工程建设管理中心作为本项目的采购主体，代表蓬江区政府通过政府采购方式选择社会资本，中标的社会资本负责组建项目公司。项目公司作为本项目的项目法人，完成本项目一系列相关手续的报批工作，并开展后续工程投资、建设、运营维护工作。项目经营期满后无偿移交政府方。

1.2 项目运作的目标和意义

采用 PPP 模式引入社会资本参与本项目建设与运营维护的目标和意义在于：一是拓展江门市蓬江区基础设施建设融资渠道，缓解政府在短期内对本项目的投资压力，形成多元化、可持续性的资金投入机制；二是促进政府更多的转向规划、监管与提供公共服务，加快政府职能转变；三是发挥社会资本在项目建设与运营维护上的经验和优势，为公众提供更高效率和质量的公路和市政道路等建设和运营服务；四是在行业领域拓展、合作伙伴引入、合作内容、运作方式、交易结构、技术应用、管理经验等方面符合行业及珠三角地区发展方向和重点，对于所在地区和行业乃至全国有一定推广示范价值。

1.3 实际项目工程建设投资认定

项目工程建设投资（包含工程建安费用、工程建设其他费用和预备费用）必须经政府相关部门确认，最终以江门市蓬江区财政局审核确定的金额为准。具体认定原则如下：

(1) 工程建安费用

工程建安费用按设计的施工图、《建设工程工程量清单计价规范》(GB50500-2013)、《广东省建设工程计价通则(2010)》、《广东省市政工程综合定额》(2010)及相应配套文件、《公路工程标准施工招标文件》(交公路发〔2009〕221号)、《公路工程预算定额》(交公发〔2007〕33号)及其配套文件、质量检验标准及经政府授权单位批准的施工组织设计方案等文件编制,人工、材料单价参照广东省江门市造价管理部门发布的当期的市场信息价格,缺项的经市场调查后另行确定。其中:工程建安费按中标的下浮率确定。

在整个工程建设期内,仅对人工及主要材料(指钢材、水泥、水泥制品、商品混凝土、砌块、砖、砂、块石、碎石、管材、沥青混凝土、饰面砖)价格予以调整;当人工及以上主要材料价格超出审定预算采用的当期江门造价信息价格及市场价格的 $\pm 10\%$ 时,仅对超出 $\pm 10\%$ 的部分进行调整。

(2) 工程建设其他费用

工程建设其他费用据实结算,其中建设单位管理费根据财建〔2016〕504号文约定的范围据实结算,且不得超过文件约定的上限。

(3) 预备费用

预备费是暂时列入全部建设成本的估算费用,根据工程实际情况结算。

1.4 项目经济技术指标

项目主要经济技术指标一览表如下所示：

表1-1 主要经济技术指标一览表

序号	项目内容	单位	指标	备注
一	项目总指标			
1	道路长度	公里	13.61	
二	财务分析指标			
1	建设期	年	2	
2	运营期	年	23	
3	折现率		5.55%	
4	合理利润率		7.69%	
5	项目总投资	万元	119748.53	
6	项目资本金	万元	23949.72	20%
6.1	政府股权占比		5%	
6.2	社会资本股权占比		95%	
7	银行贷款	万元	95798.82	
8	总收入	万元	289964.78	
8.1	可用性付费	万元	260078.76	
8.2	运维服务费	万元	29886.02	
9	总成本	万元	214786.12	
10	营业税金及附加	万元	2008.34	
11	所得税	万元	22083.91	
12	税后利润	万元	51086.41	

序号	项目内容	单位	指标	备注
三	经济指标			
1	投资回收期（所得税后）	年	17.72	
2	全部投资内部收益率（所得税后）		4.39%	
3	资本金内部收益率		5.27%	
4	全部投资财务净现值（所得税后）	万元	5765.32	
5	资本金财务净现值	万元	7437.03	
6	总投资收益率（ROI）		1.17	息税前利润/总投资
7	投资利税率		0.63	（利润总额+税金及附加）/总投资
8	项目资本金净利润率（ROE）		2.13	净利润/资本金

本项目类别：交通运输类和市政工程类，包括公路、市政道路以及综合管廊等。

1.5 项目合作期

本项目合作年限参照以下因素考量：

- 1、工程所需要服务的供给期间；
- 2、项目资产的技术生命周期；
- 3、项目的投资回收期；
- 4、项目设计使用期限的长短；
- 5、政府方的财政承受能力；
- 6、社会资本方合作年限的意向；

7、现行法律法规关于项目合作期限的规定。

综合考虑，确定本项目合作年限为 25 年。采取“2+23”合作模式。具体安排如下：建设期 2018 年至 2019 年，运营期 2020 年至 2042 年。

1.6 项目公司股权结构

由中标社会资本方与政府指定的蓬江区下属国有公司签订《股东协议》并共同出资组建项目公司，中标社会资本方出资 95%（自筹资金参股），蓬江区下属的国有公司出资 5%（现金出资参股）。

1.7 项目回报机制

本项目属于公益性项目，除管廊租赁外，缺乏使用者付费基础，适宜采用政府付费的方式。其中，政府方股东对本项目投入的资本金不分红，不参与项目公司的收益分配。

1.8 项目运营

项目运营中的养护应剔除项目质量保修期内项目公司应承担的责任。

1.8.1 开始运营的条件

单个子项目完成相关交（竣）工验收即具备开始运营条件。

1.8.2 公路养护

公路建设完成后，由项目公司负责公路的养护，公路的中修、大修计划由江门市公路管理机构下达，并委托相关单位执行。

公路的养护内容主要包含：标段内路基、路面、桥梁与涵洞、路线交叉、交通工程及沿线设施的日常巡查、经常性检查、养护小修与保养工程，用地范围内

的绿化和水土保持，以及防汛、防滑及各种养护突发事件应急处置等工作。

公路工程养护由公路管理机构下达，项目公司负责根据《公路养护工程技术规范》的要求组织实施，质量应严格按照有关检查评定标准的规定进行检查评定。

1.8.3 市政道路养护

市政道路的养护应包括道路设施巡查、养护工程和档案资料。道路设施应包括车行道、人行道、路基、分隔带、各种设施井、路灯、交通信号灯、标志、标牌、标线及其它附属设施。

人行道维护工作内容包括：翻挖预制块及基层，修复人行道，弃渣外运，道路设施巡查。

项目公司负责根据《市政道路养护规范》的要求组织实施，质量应严格按照有关检查评定标准的规定进行检查评定。

1.8.4 管廊养护

管廊的养护应包括管廊的排水设施维修、电气照明系统、消防系统维修、机电设备日常维护等，不包括检测费用、保安值班费用和设施运行的水电费、燃油费等。

管廊的租赁由政府确定，费用收取由政府负责。

2 财政承受能力论证依据及方法

2.1 政策依据

财政承受能力论证主要根据国务院、财政部、发改委等国家部委的相关要求，主要包括：

(1) 国办发〔2015〕42号，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；

(2) 国发〔2014〕60号，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》；

(3) 国务院法制办《基础设施和公共服务领域政府和社会资本合作条例（征求意见稿）》；

(4) 发改投资〔2014〕2724号，《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》；

(5) 财金〔2014〕113号，关于印发《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》的通知；

(6) 财金〔2015〕21号，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；

(7) 《江门市蓬江区道路工程（第一批）PPP项目实施方案》

(8) 与蓬江区支出责任相关的已实施和拟实施PPP项目实施方案等。

2.2 财政承受能力论证方法

本次论证基本方法主要参考了财金〔2015〕21号《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》，通过识别项目全生命周期过程的财政支出责任，综合考虑各类支出责任的特点、情景和发生概率等因素，对项目全生命周期内财政

支出责任分别进行测算，科学评估项目实施对当前及今后年度财政支出的影响。

3 财政支出责任识别

政府承担的支出责任主要可以分为股权投资、直接付费、风险承担、配套投入四类。

江门市蓬江区道路工程 PPP(第一批)项目的整个运营期内，政府承担的支出责任如下阐述。

3.1 股权投资支出责任

股权投资支出责任指政府和社会资本共同投资建设项目的情况下，政府承担的项目资本金投资责任。本项目下，拟由政府方出资代表与社会资本共同新设项目公司。其中，政府方出资代表占比 5%、中选社会资本占股比例为 95%。项目公司项目资本金占项目投资的 20%，各方按照比例出资，并根据项目建设进度和融资机构要求及时、足额缴纳。

3.2 直接付费支出责任

直接付费支出责任指在 PPP 项目运营期间，由政府承担的直接付费责任。

项目公司完成本项目的投资、建设并经完工验收合格后，需提供相应的运营服务。作为基础设施领域项目，项目的付费机制为政府付费。政府方按照《PPP 项目合同》的约定，按期向项目公司支付费用，政府承担直接付费责任。

本项目属公共服务领域项目，缺乏使用者付费基础，完全采用政府付费方式。本项目按照“基于可用性的绩效合同”模式，由政府向项目公司购买项目可用性服务（符合验收标准的公共资产）以及为维持项目可用性所需的运营维护服务（符合绩效要求的公共服务），政府方将根据 PPP 项目协议的约定按期支付可用性服务费以及运营维护服务费。

3.3 风险承担支出责任

风险承担支出责任指在 PPP 项目运营期间内，由于政府承担风险而带来的财政或有支出责任。

按照“风险由最适宜的一方来承担”的原则，合理分配政府和项目公司需要承担的风险责任。通常，法律、政策等方面的风险主要由政府承担，项目运营、维护及财务等商业风险主要由项目公司承担，不可抗力等风险由政府和项目公司合理共担。当由法律、政策、不可抗力等风险给项目公司造成损失时，政府需承担相应的支出责任。

本项目的风险分配框架如下表：

表 3-1 项目风险分配框架

风险类型	风险描述	风险分配方式			备注
		政府承担	社会资本方承担	双方承担	
政治风险	政治反对、政局不稳	√			
	产业政策	√			
	土地政策	√			
	城市规划	√			
	政府继任者对合同条款有争议	√			
	政府接受风险	√			
	审批延误/获得	√	√		“谁造成，谁承担”
建设风险	融资风险		√		
	工程质量		√		
	工程延期或工期延误风险	√	√	√	“谁造成，谁承担”，不可抗力延误共同承担
	工地安全		√		
	劳资风险		√		
	建设成本超支		√		超过政府审核结算价由社会资本方承担

	场地可行性/准备	√	√		“谁造成，谁承担”
	公共设备服务提供	√			
运营风险	运营成本过高		√	√	社会资本方原因造成，由社会资本方承担；其他可由调价机制进行调控
	服务质量		√		
	潜在事故风险		√		
	设备维护状况		√		
法律风险	项目公司破产		√		项目公司承担
	股权主体结构风险		√		项目公司承担
	设施所有权	√	√		拥有产权方承担
	合同违约	√	√		“谁违约，谁承担”
	合同文件冲突			√	合同签约方共同承担
经济风险	通货膨胀		√		社会资本方承担，已考虑在社会资本投资回报率
	国家宏观经济调控			√	
其他风险	招投标风险	√	√		招投标方分别承担各自风险
	环境影响风险			√	
	不可抗力			√	可投保的由第三方保险进行规避，不可投保的风险共同承担

3.4 配套投入支出责任

配套投入支出责任指在 PPP 项目中，政府承诺提供的项目配套工程等投入责任。本项目所有配套设施均已计入项目总投资，因此，政府并无额外的配套投入支出责任。

4 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：

4.1 股权投资支出测算

本项目中，项目公司资本金不少于项目总投资的 20%，具体以 PPP 合同约定为准。其中社会资本方占股 95%；政府方出资代表占股 5%。基于项目总投资为 119748.53 万元，本项目资本金金额为 23949.72 万元。

因此，政府股权投资支出总额为 1197.49 万元。按照建设期两年，政府各年股权投资支出如下。

表 4-1 建设期各年政府股权投资支出汇总（单位：万元）

序号	建设期	政府股权投资
1	2018	701.66
2	2019	495.83
合计		1197.49

4.2 直接付费支出测算

本项目可用性付费不计提增值税；运营维护服务付费按增值税率6%估算。实际运营过程中，项目公司按照实际规定依法纳税，承担税务费用，招标采购时社会资本方进行含税报价。

计算政府付费的基础数据见表 4-2。

表 4-2 财务测算基础数据

财政付费计算基数	年度折现率	合理利润率	补贴年限
118551.05 万元	5.55%	7.69%	23 年

注：政府股权投资支出为 1197.49 万元，政府付费计算基数为剔除政府股权投资支出后的全部建设投入。

经测算，合作期内政府付费见表 4-3。

表 4-3 合作期政府付费表（单位：万元）

年度	可用性付费	运营维护服务费	政府付费总计
2018	0.00	0.00	0.00
2019	0.00	0.00	0.00
2020	5858.83	1299.39	7158.22
2021	6184.00	1299.39	7483.39
2022	6527.21	1299.39	7826.60
2023	6889.47	1299.39	8188.86
2024	7271.84	1299.39	8571.23
2025	7675.42	1299.39	8974.81
2026	8101.41	1299.39	9400.80
2027	8551.04	1299.39	9850.43
2028	9025.62	1299.39	10325.01
2029	9526.54	1299.39	10825.93
2030	10055.27	1299.39	11354.66
2031	10613.33	1299.39	11912.72
2032	11202.37	1299.39	12501.76
2033	11824.10	1299.39	13123.49
2034	12480.34	1299.39	13779.73
2035	13173.00	1299.39	14472.39
2036	13904.10	1299.39	15203.49
2037	14675.78	1299.39	15975.17

2038	15490.29	1299.39	16789.68
2039	16350.00	1299.39	17649.39
2040	17257.42	1299.39	18556.81
2041	18215.21	1299.39	19514.60
2042	19226.15	1299.39	20525.54
合计	260078.74	29885.97	289964.71

4.3 风险承担支出测算

4.3.1 风险分析

风险评估方法包括定性方法和定量方法。常用的风险评估定性方法包括：访谈、集体讨论、专家咨询、问卷调查、标杆分析等。常用的风险评估定量方法包括：概率技术（风险模型、损失事项评估和事后检验）、情景分析、压力测试、敏感性分析等。

本项目物有所值风险评价方法采用定性方法和情景分析相结合的方法。风险成本测算采用情景分析法，一般情形下，设定风险后果的程度及发生概率而进行预估，依据计算该风险成本的基准值即可算出各项主要风险的成本。

4.3.2 风险承担支出

风险承担指理性或非理性地主动承担风险，即指本项目中政府以其内部的资源来弥补损失。鉴于此，首先需要计算出政府方需承担的风险总成本，然后根据风险转移情况计算出可转移风险和自留风险。

(1) 风险计算系数及计算基数

本项目中，根据风险承担情况，政府支出概率较高且支出数额较大的风险事件主要包括建设风险、前期工作、政府工程变更、社会资本工程变更、运营风险、

财务风险、利率风险、收入风险以及不可抗力风险等，若存在政府和社会资本共担风险，风险成本由政府和社会资本合理分担。

本项目通过设定有利、基本、不利、较差、最坏等不同情景下的风险后果值。对每种情景的发生概率进行测算，加权得出风险总成本。

本项目采用概率法计算风险承担成本，概率法通过设定有利、基本、不利、较差、最坏等不同情景下的风险后果值。对每种情景的发生概率进行测算，加权得出风险承担成本。计算公式如下：

$$\text{风险承担成本} = \sum (\text{某情景风险后果值} \times \text{某情景发生概率})$$

表 4-4 风险损失情景设定及后果值

序号	风险类别	政府方承担比例	风险计算基数	损失发生阶段	影响后果					风险系数
					有利	基本	不利	较差	最坏	
1	政治风险	95%	政府付费总计	运营期						0.69%
	损失情况				0%	0%	3%	5%	10%	
	发生概率				30%	55%	8%	5%	2%	
2	建设风险	5%	建设投资(含建设期利息)	建设期						2.40%
	损失情况				0%	0%	5%	9%	15%	
	发生概率				20%	50%	15%	10%	5%	
3	运营风险	2%	运营维护服务付费	运营期						2.05%
	损失情况				0%	0%	5%	8%	15%	
	发生概率				20%	55%	10%	10%	5%	
4	法律风险	30%	政府付费总计	运营期						0.36%
	损失情况				0%	0%	1%	5%	8%	
	发生概率				30%	60%	5%	3%	2%	
5	经济风险	10%	政府付费总计	运营期						1.00%

	损失情况				0%	0%	1%	8%	10%	
	发生概率				25%	55%	10%	5%	5%	
6	其他风险	50%	政府付费总计	运营期						0.13%
	损失情况				0%	0%	1%	3%	5%	
	发生概率				15%	80%	2%	2%	1%	

(2) 风险计算总成本

情景风险后果值根据行业惯例以及本项目的具体情况设定得出，依照公式，政府每年风险承担总支出如下表。

表 4-5 风险总成本（单位：万元）

风险总计(总风险)	合计	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
政治	2000.76	0.00	0.00	49.39	51.64	54.00	56.50	59.14	61.93	64.87	67.97	71.24	74.70	78.35
建设	2873.96	1683.98	1189.99											
运营	612.66	0.00	0.00	26.64	26.64	26.64	26.64	26.64	26.64	26.64	26.64	26.64	26.64	26.64
法律	1043.87	0.00	0.00	25.77	26.94	28.18	29.48	30.86	32.31	33.84	35.46	37.17	38.97	40.88
经济	2899.65	0.00	0.00	71.58	74.83	78.27	81.89	85.71	89.75	94.01	98.50	103.25	108.26	113.55
其他	376.95	0.00	0.00	9.31	9.73	10.17	10.65	11.14	11.67	12.22	12.81	13.42	14.07	14.76
合计	9807.86	1683.98	1189.99	182.69	189.78	197.26	205.15	213.49	222.29	231.57	241.38	251.72	262.64	274.17
风险总计		2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	
政治		82.20	86.26	90.55	95.08	99.86	104.90	110.23	115.85	121.78	128.04	134.65	141.63	
建设														
运营		26.64	26.64	26.64	26.64	26.64	26.64	26.64	26.64	26.64	26.64	26.64	26.64	
法律		42.89	45.01	47.24	49.61	52.10	54.73	57.51	60.44	63.54	66.80	70.25	73.89	
经济		119.13	125.02	131.23	137.80	144.72	152.03	159.75	167.90	176.49	185.57	195.15	205.26	
其他		15.49	16.25	17.06	17.91	18.81	19.76	20.77	21.83	22.94	24.12	25.37	26.68	

合计		286.33	299.18	312.73	327.04	342.14	358.07	374.90	392.65	411.39	431.18	452.06	474.09	
----	--	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--

表 4-6 自留风险成本表 (单位: 万元)

风险承担(自留)	合计	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
政治	1900.72	0.00	0.00	46.92	49.05	51.30	53.68	56.18	58.83	61.62	64.57	67.68	70.96	74.43
建设	143.70	84.20	59.50											
运营	12.25	0.00	0.00	0.53	0.53	0.53	0.53	0.53	0.53	0.53	0.53	0.53	0.53	0.53
法律	313.16	0.00	0.00	7.73	8.08	8.45	8.84	9.26	9.69	10.15	10.64	11.15	11.69	12.26
经济	289.96	0.00	0.00	7.16	7.48	7.83	8.19	8.57	8.97	9.40	9.85	10.33	10.83	11.35
其他	188.48	0.00	0.00	4.65	4.86	5.09	5.32	5.57	5.83	6.11	6.40	6.71	7.04	7.38
合计	2848.27	84.20	59.50	67.00	70.02	73.20	76.57	80.12	83.86	87.82	91.99	96.40	101.05	105.96
占比	29.04%													
风险承担(自留)	合计	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	
政治		78.09	81.95	86.02	90.33	94.87	99.66	104.72	110.06	115.69	121.64	127.92	134.54	
建设														
运营		0.53	0.53	0.53	0.53	0.53	0.53	0.53	0.53	0.53	0.53	0.53	0.53	
法律		12.87	13.50	14.17	14.88	15.63	16.42	17.25	18.13	19.06	20.04	21.08	22.17	
经济		11.91	12.50	13.12	13.78	14.47	15.20	15.98	16.79	17.65	18.56	19.51	20.53	
其他		7.74	8.13	8.53	8.96	9.41	9.88	10.38	10.91	11.47	12.06	12.68	13.34	
合计		111.14	116.61	122.38	128.48	134.91	141.70	148.86	156.42	164.41	172.83	181.73	191.11	

表 4-7 可转移风险成本表 (单位: 万元)

风险承担(可转移)	合计	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
政治	100.04	0.00	0.00	2.47	2.58	2.70	2.83	2.96	3.10	3.24	3.40	3.56	3.73	3.92
建设	2730.27	1599.78	1130.49	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
运营	600.41	0.00	0.00	26.10	26.10	26.10	26.10	26.10	26.10	26.10	26.10	26.10	26.10	26.10
法律	730.71	0.00	0.00	18.04	18.86	19.72	20.64	21.60	22.62	23.69	24.82	26.02	27.28	28.61
经济	2609.68	0.00	0.00	64.42	67.35	70.44	73.70	77.14	80.77	84.61	88.65	92.93	97.43	102.19
其他	188.48	0.00	0.00	4.65	4.86	5.09	5.32	5.57	5.83	6.11	6.40	6.71	7.04	7.38
合计	6959.58	1599.78	1130.49	115.69	119.76	124.05	128.59	133.37	138.42	143.76	149.38	155.32	161.59	168.21
占比	70.96%													
风险承担(可转移)		2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	
政治		4.11	4.31	4.53	4.75	4.99	5.25	5.51	5.79	6.09	6.40	6.73	7.08	
建设		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
运营		26.10	26.10	26.10	26.10	26.10	26.10	26.10	26.10	26.10	26.10	26.10	26.10	
法律		30.02	31.50	33.07	34.72	36.47	38.31	40.26	42.31	44.48	46.76	49.18	51.72	
经济		107.21	112.52	118.11	124.02	130.25	136.83	143.78	151.11	158.84	167.01	175.63	184.73	
其他		7.74	8.13	8.53	8.96	9.41	9.88	10.38	10.91	11.47	12.06	12.68	13.34	
合计		175.19	182.56	190.35	198.56	207.23	216.38	226.03	236.23	246.99	258.34	270.33	282.98	

根据表 4-4 到 4-6 可知, 可转移风险的总额为 6959.58 万元, 在本项目中占风险总成本 70.96%; 自留风险为全部风险成本减除可转移风险成本的剩余部分, 政府自留风险的总额为 2848.27 万元, 在本项目中占风险总成本 29.04%。

4.4 配套投入支出测算

本项目无额外配套投资，因此，政府并无额外的配套投入支出。

4.5 财政支出责任测算结果

综上，项目合作期内，财政支出责任如下表：

表 4-8 财政支出责任测算结果表（单位：万元）

年度	政府支出责任合计				合计
	政府股权投资	政府直接付费	政府风险承担	政府配套投入	
2018	701.66	0.00	84.20	0.00	785.86
2019	495.83	0.00	59.50		555.33
2020		7158.22	67.00		7225.22
2021		7483.39	70.02		7553.41
2022		7826.60	73.20		7899.80
2023		8188.86	76.57		8265.43
2024		8571.23	80.12		8651.35
2025		8974.81	83.86		9058.67
2026		9400.80	87.82		9488.62
2027		9850.43	91.99		9942.42
2028		10325.01	96.40		10421.41
2029		10825.93	101.05		10926.98
2030		11354.66	105.96		11460.62
2031		11912.72	111.14		12023.86
2032		12501.76	116.61		12618.37
2033		13123.49	122.38		13245.87
2034		13779.73	128.48		13908.21
2035		14472.39	134.91		14607.30
2036		15203.49	141.70		15345.19
2037		15975.17	148.86		16124.03
2038		16789.68	156.42		16946.10
2039		17649.39	164.41		17813.80
2040		18556.81	172.83		18729.64
2041		19514.60	181.73		19696.33

江门市蓬江区道路工程 PPP(第一批)项目财政承受能力论证专项报告

2042		20525.54	191.11		20716.65
合计	1197.49	289964.71	2848.27	0.00	294010.47

5 财政承受能力评估

5.1 蓬江区财政收支情况

根据江门市蓬江区政府 2011 年—2016 年市本级财政预算执行情况，2011 年—2016 年江门市蓬江区政府本级一般公共预算支出如下：

表 5-1 江门市蓬江区本级一般公共预算支出（单位：万元）

年度	江门市蓬江区
2011	172100
2012	185900
2013	198200
2014	238900
2015	298200
2016	305910

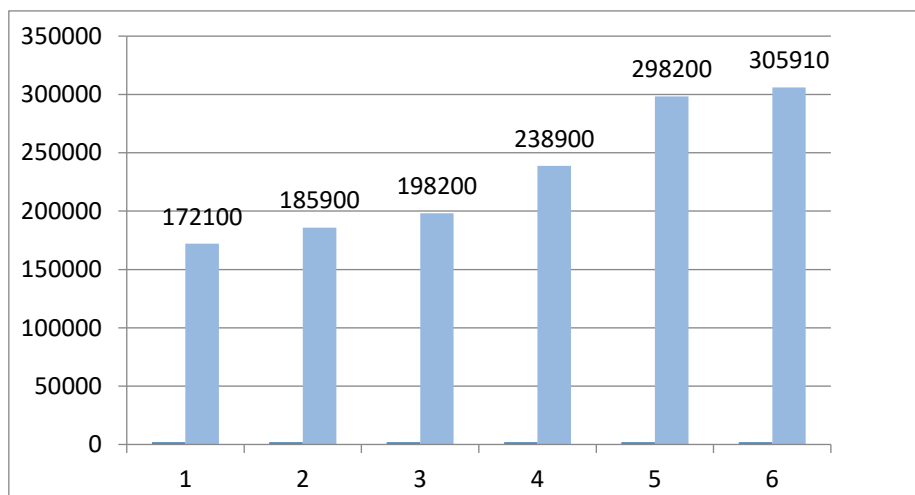


图 5-1 江门市蓬江区本级一般公共预算支出图（单位：万元）

2011-2016 年，江门市蓬江区一般公共预算支出平均增长率大于 12%，根据财务谨慎性原则，我们在对 2017-2026 年江门市蓬江区一般公共预算支出进行预测时，以 2016 年江门市蓬江区一般公共预算支出为基准，按 8.5% 的增长率进行估算，并综合本项目及纳入区一般公共支出预算的其他 PPP 项目支出责任，以此计算占区一般公共预算支出的比例，具体如下：

表 5-2 蓬江区财政承受能力预测表 (单位: 万元)

年度	蓬江区一般 公共预算总 支出	政府支出责任合计								累计 PPP 支 出责任占一 般公共预算 支出比例
		本项目		已实施的 PPP 项目 (学校)	拟实施的 PPP 项目 (江门大道)	拟实施的 PPP 项目 (北片区黑臭水)	拟实施的 PPP 项目 (南片区黑臭水)	拟实施的 PPP 项目 (银洲湖项目-暂 定数)	支出责任合计	
		合计	单项目占比	合计	合计	合计	合计	合计		
2017	331912			356.08	0				356.08	0.11%
2018	360125	785.86	0.22%	365.63	2360	783.41	785.41		5080.31	1.41%
2019	390736	555.33	0.14%	2836.55	2360	201.62	292.36	2295.60	8541.46	2.19%
2020	423948	7225.22	1.70%	4758.17	2360	226.15	234.28	2295.60	17099.42	4.03%
2021	459984	7553.41	1.64%	4953.45	2360	6879.81	7457.52	1967.70	31171.89	6.78%
2022	499082	7899.80	1.58%	5162.19	2360	7191.54	7812.75	4284.20	34710.48	6.95%
2023	541504	8265.43	1.53%	5385.31	2360	7557.54	8187.21	4285.40	36040.89	6.66%
2024	587532	8651.35	1.47%	5623.81	2360	7942.89	8581.97	4286.90	37446.91	6.37%
2025	637472	9058.67	1.42%	5878.75	2360	8348.57	8998.13	4288.60	38932.73	6.11%
2026	691657	9488.62	1.37%	6151.24	2360	8775.72	9436.85	4290.10	40502.53	5.86%
2027	750448	9942.42	1.32%	6442.49		9225.50	9899.40	4291.50	39801.31	5.30%
2028	814236	10421.41	1.28%	6753.8		9699.11	10387.05	4293.00	41554.38	5.10%
2029	883447	10926.98	1.24%	7086.54		10197.86	10901.21	4294.70	43407.29	4.91%
2030	958539	11460.62	1.20%	7442.17		10723.11	11443.31	4296.50	45365.71	4.73%

2031	1040015	12023.86	1.16%	7822.28		11276.28	12014.90	4297.90	47435.22	4.56%
2032	1128417	12618.37	1.12%	8228.55		11858.90	12617.59	25.60	45349.01	4.02%
2033	1224332	13245.87	1.08%	8653.52		12472.55	13253.08	26.40	47651.42	3.89%
2034	1328400	13908.21	1.05%	9118.38		13118.93	13923.20	27.30	50096.02	3.77%
2035	1441314	14607.30	1.01%	9615.17		13799.80	14629.82	28.20	52680.29	3.66%
2036	1563826	15345.19	0.98%	10146.06		14517.05	15374.96	28.90	55412.16	3.54%
2037	1696751	16124.03	0.95%	10713.41		15272.64	16160.75	29.40	58300.22	3.44%
2038	1840975	16946.10	0.92%	11319.72		16068.66	16989.40	29.90	61353.79	3.33%
2039	1997458	17813.80	0.89%	11967.66		16907.32	17863.30	30.40	64582.49	3.23%
2040	2167242	18729.64	0.86%	12660.08		17790.94	18784.91	30.90	67996.47	3.14%
2041	2351457	19696.33	0.84%	13400.06		18721.95	19756.86	31.30	71606.50	3.05%
2042	2551331	20716.65	0.81%	14186.51		19702.93	20781.94	31.50	75419.53	2.96%

根据财金〔2015〕21号文的规定，识别和测算单个项目的财政支出责任后，还应汇总年度全部已实施和拟实施的 PPP 项目，根据地方财政收支情况进行财政承受能力评估，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%。

就本项目而言，2020 年蓬江区政府支出责任占全区财政一般公共预算支出最高，为 1.70%，考虑蓬江区已经实施的蓬江区新建学校 PPP 项目，以及拟实施的江门市广佛江快速通道江门段(江门大道)PPP 改造项目(市里面组织实施、蓬江区承担部分支出责任)、江门市银洲湖高速公路 PPP 项目(市里面组织实施、蓬江区承担部分支出责任)、蓬江区(南片区)黑臭水体整治及水利工程 PPP 项目和蓬江区(北片区)黑臭水体整治及水利工程 PPP 项目，预计在 2017~2042 年，蓬江区的 PPP 支出责任占区本级财政一般公共预算支出比例 0.11%-6.95%，低于 10%，符合财金〔2015〕21 号文的规定。

5.2 对地方政府债务影响评价

本项目各年财政支出责任均通过财政预算安排予以保障，不会对蓬江区的政府性债务风险产生额外影响。

5.3 行业和领域均衡性评估

根据财金〔2015〕21 号文的要求，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，防止某一行业和领域 PPP 项目过于集中。

目前 PPP 项目按照行业领域可分为六组：

(一) 交通运输

包括公路、桥梁隧道、铁路、民航、水运、公交系统、物流系统等。

（二）市政公用事业

包括轨道交通、停车场、地下综合管廊、海绵城市建设、城市黑臭水体整治、市政路桥、供水、排水及污水处理、供气、供热、供电、园林绿化、垃圾处理、农村污水垃圾治理等。

（三）综合开发

包括城镇综合开发、环境综合治理、保障性安居工程、智慧城市等。

（四）农林水利

包括农业、林业、水利领域的基础设施建设等。

（五）生态建设和环境保护

包括大气、水、土壤等环境污染防治；湿地、森林、海洋等生态保护等。

（六）社会事业与其他

包括教育、科技、文化、旅游、医疗卫生、养老、体育等领域的基础设施和公共服务。

江门市蓬江区目前已经实施落地的 PPP 为教育项目，为社会事业类别的 PPP 项目，而本项目属于**交通运输类和市政公用类**行业领域，建设内容包括公路和市政道路、综合管廊等内容，从行业的角度来说，本项目是 PPP 模式适用的行业和领域范围，目前蓬江区承担支出责任的交通运输类项目包括江门市广佛江快速通道江门段（江门大道）PPP 改造项目（辅道市政道路部分）、江门市银洲湖高速公路 PPP 项目（高速公路类），蓬江区自身还无交通运输类和市政公用类 PPP

项目，本项目所属的行业类别是国家政策鼓励采用 PPP 模式，且本项目财政支出占一般公共预算支出比例最高为 1.70%，为蓬江区在本领域和其他领域实施其他 PPP 项目留出了足够的空间，相对于地方政府的财政支出而言占比较小，不存在某一行业和领域 PPP 项目过于集中的现象，本项目通过行业和领域均衡性评估。

6 总体结论

(1) 财政支出能力评估

根据财金〔2015〕21号文件“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%”的规定,通过上述分析论证,本项目及江门市蓬江区拟实施的 PPP 项目的财政支出责任压力在可接受范围,通过财政承受能力论证。

(2) 行业和领域均衡性评估

蓬江区暂还无交通运输类和市政公用类 PPP 项目,本项目所属的行业类别是国家政策鼓励采用 PPP 模式,且本项目财政支出占一般公共预算支出比例最高为 1.70%,为蓬江区在本领域和其他领域实施其他 PPP 项目留出了足够的空间,相对于地方政府的财政支出而言占比较小,不存在某一行业和领域 PPP 项目过于集中的现象。

综上所述,江门市蓬江区对本项目的资金可承受能力良好且通过行业和领域均衡性评估,财政承受能力论证的结论为“通过论证”。