

四川省财政厅
关于印发《四川省政府与社会资本合作（PPP）项目
财政承受能力论证办法》的通知

川财金〔2017〕91号

各市（州）、扩权试点县（市）财政局，省级有关部门：

按照“高标准、规范化、多领域”推进 PPP 项目落地实施的总体要求和《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）相关规定，全省财政部门积极开展财政承受能力论证工作，为推进 PPP 项目实施提供了有效的技术支撑。针对当前工作中存在的问题，为精准识别政府支出责任，合理确定 PPP 项目支出规模，切实保障市县政府履约能力，有效防范和控制财政风险，特制定《四川省政府与社会资本合作（PPP）项目财政承受能力论证办法》。现印发于后，请遵照执行。

四川省财政厅

2017 年 11 月 2 日

四川省政府与社会资本合作（PPP）项目
财政承受能力论证办法

第一章 总则

第一条 根据《中华人民共和国预算法》、《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）、《财政部关于印发〈政府和社会资本合作项目财政管理暂行办法〉的通知》（财金〔2016〕92号）等有关规定，制定本办法。

第二条 本办法所称财政承受能力论证，指精准识别政府与社会资本合作（PPP）中的政府支出责任，科学预测未来可用于 PPP 项目政府付费的支出规模，合理确定政府在一定时期的财政支付能力。

第三条 按照“科学合理、宽严适度、积极稳妥、风险可控”的原则，组织开展财政承受能力论证工作。

第四条 市县财政部门应当依托全省 PPP 项目库（财政部综合信息平台）建立本地 PPP 项目开发目录，明确开发顺序，依次汇总预算年度已实施和拟实施全部 PPP 项目财政支出责任，开展财政承受能力论证。已实施项目指纳入全省 PPP 项目库（财政部综合信息平台）执行阶段的项目；拟实施项目指纳入全省 PPP 项目库（财政部综合信息平台）准备阶段和采购阶段的项目。

第二章 支出责任识别

第五条 PPP 项目全生命周期财政支出责任主要包括股权投资、运营补贴、配套投入、风险承担等相关支出。

（一）股权投资。指政府与社会资本共同组建项目公司的情况下，政府按照股权份额相应承担的投资支出责任。鼓励地方政府采用资本金注入方式投资 PPP 项目。

（二）运营补贴。指项目运营期间根据不同的付费模式政府应当承担的直接付费责任。其中：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（政府补助）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，政府不承担运营补贴支出责任。

（三）配套投入。指政府为推进 PPP 项目提供配套工程涉及的投入责任，通常包括土地征收整理、建设项目配套设施、新旧项目对接部分建设投入以及投资补助、贷款贴息等。配套投入支出应依据项目实施方案合理确定。

（四）风险承担。指项目实施方案中政府承担相关风险带来的或有支出责任，通常包括政府承担的法律风险、政策风险、最低需求风险以及政府单方面原因造成项目合同终止等产生的或有支出责任。

第三章 支出责任测算

第六条 股权投资支出应根据政府参与出资的 PPP 项目资本金和项目公司股权结构进行合理确定。其中：政府实物投入（含土地、房产等）或无形资产投入应依法进行评估，合理确定价值。

第七条 运营补贴支出根据 PPP 项目建设成本及合理利润、运营成本及合理利润，同时按照不同付费模式进行合理测算。即：当年运

营补贴支出=建设成本及利润(年度可用性付费资本金及利润+年度可用性付费融资资金及利息)+年度运营成本及利润-年度使用者付费收入。

第八条 运营补贴支出测算主要包括财政部指引方法、等额本金法、等额本息法等三种方法，市县可根据实际选择使用。

(一) 财政部指引方法：

当期支付金额=PPP 项目全部建设成本 $\times (1+i) \times (1+\text{年度折现率})^n \div N + \text{年度运营成本} \times (1+i)$

其中： i 为合理利润率或实际融资利率； n 为折现年序数，取 1, 2, 3……； N 为财政运营补贴年限；下同。

(二) 等额本金法：

当期付费金额=PPP 项目资本金部分或融资部分 $\div N + [\text{PPP 项目资本金部分或融资部分} - \text{PPP 项目资本金部分或融资部分} \times (n-1) \div N] \times i$

(三) 等额本息法：

当期付费金额= $[\text{PPP 项目资本金或融资部分} \times i \times (1+i)^N] \div [(1+i)^N - 1]$

第九条 由于实际工作中 PPP 项目资本金回报率与融资利率水平存在差异，PPP 项目建设成本及利润的资本金部分或融资部分可任意选取财政部指引方法、等额本金法、等额本息法分别进行测算，PPP 项目融资部分回报按最终与金融机构签署的融资协议利率水平据实计算。

第十条 为合理界定政府付费责任和收益权利，对运营补贴计算公式关键指标取值予以明确，并应与 PPP 项目实施方案、物有所值评价等文件保持一致。

（一）合理利润率。分为资本金合理利润率和年度运营合理利润率，取值应充分考虑地区经济发展水平、行业投资收益水平、人民银行中长期贷款利率水平、投资建设模式、政府付费方式，同时结合风险分配等因素予以确定。

（二）融资利率。鼓励项目公司利用 PPP 项目未来收益和稳定现金流量开展项目融资，融资利率按照拟与金融机构签订的融资协议或贷款合同进行指标取值，可参考省财政厅定期发布的《四川省政府与社会资本合作（PPP）项目融资成本分析报告》。鼓励对 PPP 项目融资在建设期产生的利息进行资本化处理；建设期利息未进行资本化处理的 PPP 项目，在运营期根据约定进行支出责任测算。

（三）折现率。考虑财政补贴支出发生年份，同时参照同期地方政府债券收益率合理确定。

第十一条 配套投入支出应为政府配套工程涉及的实际支出。其中：政府实物投入或无形资产投入应依法进行评估，合理确定价值。

第十二条 在汇总市县所有已实施和拟实施 PPP 项目时，为全面统计政府中长期 PPP 项目支出责任，对于本地区发生的 PPP 项目风险承担支出可全部汇总单独测算。

第十三条 PPP 项目执行阶段发生以下情况变化，应及时调整政府支出责任。

（一）工程建设投资及运营成本发生变化，政府支出责任测算数据应根据本级投资变更批复文件及运营成本审计报告进行调整更新。

（二）项目采购程序完成后，合同约定数据与评价论证数据出现差异，政府支出责任测算数据应按照项目合同明确数据进行调整更新。

（三）项目合作年限、测算方式等关键因素发生变化，应调整更新政府支出责任测算数据，同时出具本级政府批复文件作为支出责任调整测算依据。

（四）对于进入运营稳定期间风险明显降低的项目，或有支出可进行适当调整，并及时调整更新承受能力预测相关数据。

第四章 支出规模预测

第十四条 全部 PPP 项目年度预算支出占一般公共预算支出比例一般不超过 10%。未来年度一般公共预算支出规模参照前五年平均增幅测算，剔除一次性重大增支政策影响因素，结合中长期财政规划和重大项目税收增长等因素予以确定。

第十五条 对于全部 PPP 项目年度一般公共预算支出超出一般公共预算支出 10%的市县，可统筹政府资金来源，考虑支出结构差异，合理确定增长预期，对 PPP 项目支出规模进行综合评价论证。计算公式为：

PPP 项目支出规模=[上年度一般公共预算发展支出规模 $\times(1+i)$
+前五年政府性基金预算发展支出年均规模] $\times 50\%$

其中： i 为前五年一般公共预算支出平均增幅；一般公共预算和政府性基金预算支出取数来源为上年决算数据。

（一）支出来源。市县财政可用于 PPP 项目支出的资金来源主要包括一般公共预算发展支出和政府性基金预算发展支出。其中：一般公共预算发展支出为一般公共预算支出扣除用于行政运转、必保民生、债务利息等刚性支出后，可安排用于促进发展的预算支出；政府性基金预算发展支出为依据相关政策规定可用于 PPP 项目支出的政府性基金扣除必须开支的成本性支出、政策性支出、债务利息支出后，可安排用于促进发展的预算支出。

（二）增长预测。未来年度一般公共预算发展支出参照前五年平均增幅进行测算；政府性基金预算发展支出不考虑增长，但应根据前五年平均支出进行动态平滑。

（三）比例控制。考虑市县发展支出中用于基础设施和产业促进两个板块的实际支出结构，确定可用于 PPP 项目的发展支出比例原则上不超过发展支出总额的 50%。

（四）系数调整。通过上述分层分类测算取得的 PPP 项目支出规模，应考虑市县综合债务水平，以一般公共预算支出规模 10%为基准设定上限系数。原则上对债务风险预警地区设定上限系数为 1.5，其中综合债务率 200%以上的地区设定上限系数为 1.0；对债务风险提示地区设定上限系数为 2.0；对其他地区设定上限系数为 3.0。

第十六条 市县经济开发区原则上应纳入本级进行 PPP 项目财政承受能力论证。确有需要独立开展论证工作的，可结合当地实际对收入增幅和支出结构进行合理预测。

第十七条 PPP 项目支出责任涉及市县政府分担的，应由市级财

政部门出具正式文件明确分担比例，并按照比例分别计入相关市县 PPP 项目支出责任；对于跨区域 PPP 项目，应由牵头县（市、区）会同相关县（市、区）联合出具正式文件并明确相关主体责任。

第五章 承受能力判断

第十八条 市县取得上级相关专项补助资金后，应根据股权投资、运营补贴、配套投入、风险承担等支出责任进行分类对应安排，当地财政承受能力相应调增。

第十九条 市县取得上级运营补助资金后，应根据项目运营补贴支出责任进行对应安排或统筹安排，当地财政承受能力相应调增。

第二十条 PPP 项目年度支出应进行动态累加累减，个别年度支出最高峰值超出承受能力的市县，应通过年度间平滑调整予以解决。

第二十一条 市县应根据 PPP 项目适用的行业领域、合作期限以及经济社会发展需要进行均衡性评估，防止 PPP 项目在单一行业领域过度集中。

第二十二条 市县按照上述方法汇总当地全部 PPP 项目支出责任，小于发展支出规模的结论为“通过”，大于发展支出规模的结论为“不通过”。

第六章 支出监测统计

第二十三条 根据《财政部关于规范政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台运行的通知》（财金〔2015〕166号）要求，未纳入全省PPP项目库（财政部综合信息平台）的项目，不得列入PPP项目目录，原则上不得通过财政预算安排支出责任。

第二十四条 为全面掌握地方政府PPP项目支出责任情况，省财政厅依托财政部PPP综合信息平台，健全完善平台项目支出责任统计监测功能，对市县政府PPP项目支出进行动态监督。

第二十五条 市县财政部门应履行主体责任，切实加强同发展改革、人民银行、银监、证监等部门的工作协调，建立健全PPP项目统计监测制度，共同做好统计报送工作，保障全生命周期履约能力。

第二十六条 对于违反PPP项目预算管理规定、超越财政承受能力自行实施项目的市县，依据《预算法》、《财政违法行为处罚处分条例》等法律法规追究有关人员责任。

第二十七条 本办法自印发之日起施行。