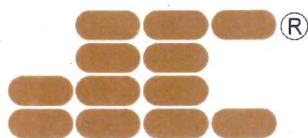


# 安徽省宣城市 G50 沪渝高速广德至宣城 段改扩建工程政府和社会资本合作 (PPP) 项目

## 财政承受能力论证专项报告



**济邦咨询**  
JUMBO CONSULTING

### 保密提示

本文件及其附件为济邦公司提供重要资料。无论以书面、电邮或任何其他形式获得本文件的所有收件人都应该对此严格保密，未经济邦公司书面同意，不得将本文件的部分或全部内容以任何方式披露给第三方。

宣城市交通运输局

上海济邦投资咨询有限公司

二零二一年九月



# 目录

一、项目概况.....	2
1.1 项目简介.....	2
1.2 项目背景.....	2
1.3 项目产出说明.....	2
1.4 项目存量道路收费经营权现状.....	4
1.5 项目运作方式.....	4
1.6 项目交易结构.....	4
1.6.1 投融资结构.....	5
1.7 项目回报机制.....	6
1.8 项目合同体系.....	7
二、财政承受能力论证依据.....	8
2.1 相关政策法规.....	8
2.2 主要参考资料和数据.....	8
三、财政承受能力论证方法.....	9
四、财政支出责任识别.....	10
4.1 股权投资支出责任.....	10
4.2 运营补贴支出责任.....	10
4.3 风险承担支出责任.....	10
4.4 配套投入支出责任.....	10
五、财政支出责任测算.....	11
5.1 风险承担支出测算.....	11
5.2 财政支出责任测算结果.....	12
六、财政承受能力评估.....	14
6.1 财政支出能力评估.....	14
6.1.1 地方财政收支情况.....	14
6.1.2 财政支出能力评估结果.....	16
6.1.3 行业和领域均衡性评估.....	16
6.2 总体结论.....	16

## 一、项目概况

### 1.1 项目简介

项目名称：安徽省宣城市 G50 沪渝高速广德至宣城段改扩建工程政府和社会资本合作（PPP）项目

项目类型：改扩建项目

项目地点：宣城市

项目建设期：3 年

项目运营期：30 年

项目投资规模：1376864 万元（人民币）

项目实施机构：宣城市交通运输局

### 1.2 项目背景

G50 沪渝高速广德至宣城段（以下简称“本项目”）是国家高速 G50 沪渝高速公路的重要组成部分，是中西部地区通往长三角地区的高速公路主通道，也是皖江地区东向对接长三角的重要出口通道，在全国及安徽省高速公路网中都具有十分重要的地位。“十四五”时期，是安徽省经济社会发展的重要历史性窗口期，是全面完成小康社会建设战略目标，向全面实现社会主义现代化迈进承上启下的新时期；是全面落实长三角一体化、长江经济带、中部崛起等重大区域发展战略的新时期；是开启建设交通强国新征程，推进交通运输高质量发展的新时期。新的时期对交通运输的高质量发展提出了新的要求。

本项目改扩建工程已被列入《安徽省人民政府办公厅关于加快推进高速公路建设促进长三角一体化发展的通知》（皖政办[2020]5 号）中的 2021-2025 年重点建设项目，并且是交通运输部 2020-2021 年推进前期研究和建设的公路水路重点项目。因此，本项目的改扩建是适应交通运输发展的迫切需要。

### 1.3 项目产出说明

#### 1. 总体扩建方式及技术标准

路线起自广德市桃州镇界牌停车区附近皖浙省界，接 G50 沪渝高速公路浙江段，沿既有高速公路往西，在桃州镇界牌村附近与既有高速公路分离后折向西北，经广德城区北，于誓节镇花鼓村附近接既有 G50 沪渝高速公路，后经郎溪县十字镇、宣州区洪林镇、宣州区南环段，止于芜宣枢纽互通以南约 4.3 公里处，全长约 91.2 公里。

全线采用原路拓宽为主、局部另辟新线的改扩建方案。其中，广德北线段约 25.7 公里采用新建双向六车道方案，路基宽度 34.5 米；其余约 65.5 公里路段采用既有高速公路两侧拼宽为主、局部单侧分离增建的“四改八”改扩建方案，整体式路基宽度 42 米，单侧分离新建部分路基宽度 20.75 米。既有四车道广德南线段约 24.7 公里同步进行提质改善，维持原路基宽度 24.5 米不变。起点经广德北线至宣城东互通段设计速度 120 公里/小时，宣城东互通至终点段、广德南线段维持原设计速度 100/公里小时不变。全线新建及加宽桥涵设计汽车荷载等级采用公路-I级，沥青混凝土路面结构，其他技术指标应符合《公路工程技术标准》（JTG B01-2014）、《高速公路改扩建设计细则》（JTG/TL11-2014）中有关规定。

## 2. 建设内容

全线原位改扩建广德西、誓节（枢纽）、宣广（枢纽）、宣城东、宣城西 5 处互通立交，迁建十字互通立交，新建界牌（枢纽）、高湖、花鼓（枢纽）、洪林、宣城（枢纽）5 处互通立交，新建广德北服务区、洪林服务区，原位改扩建绿锦服务区，同步建设必的交通工程和沿线设施。现有广德南线段广德东、广德 2 处互通立交及广德服务区同步进行原位改建。宣城（枢纽）互通立交仅计列涉及主线“四改八”工程量。

## 3. 项目建设进度

本项目建设期不超过 3 年（36 个月），自监理工程师下达开工令之日起至项目正式通车之日前一日止。

## 4. 项目投资

本项目建设期为 3 年，项目总投资为 1376864 万元，其中建筑安装工程费用 970060 万元，土地使用及拆迁补偿 190646 万元，工程建设其他费用 43486 万元，预备费 108377 万元，建设期利息 64295 万元。投资金额详见表 1-1：

**表 1-1 总投资详表（单位：万元）**

总投资详表（单位：万元）		
一	建筑安装工程	970060
二	土地使用及拆迁补偿费	190646
三	工程建设其他费	43486
四	预备费	108377

五	静态总投资	1312569
六	建设期利息	64295
七	总投资	1376864

#### 1.4 项目存量道路收费经营权现状

本项目为改扩建项目，存量道路收费经营权尚未到期。目前，宣广高速全长 92.2 公里，自 1993 年起分为南环段、宣广段、广祠段三段建设运营，其中：南环段全长约 17 公里，收费经营权期限为 25 年，即至 2027 年 7 月 24 日截止（如未来安徽省人民政府或相关主管部门对南环段收费经营权期限另有批复的，则以最终批复期限为准）；宣广段全长约 61.71 公里，收费经营权期限为公司营业执照发出后 30 年，即至 2028 年 7 月 24 日截止；广祠段全长约 13.49 公里，收费经营权期限为 25 年，即至 2029 年 7 月 20 日截止。

根据上述情况，在本项目实施过程中，需妥善处理社会资本方或新项目公司与宣广公司（目前运营南环段和宣广段）及广祠公司（目前运营广祠段）均作为“原运营单位”之间收费经营权的衔接问题。

#### 1.5 项目运作方式

综合考虑本项目的进度、项目回报机制、风险分配基本框架、融资需求等因素，本项目采用 **ROT（改建-运营-移交）** 的运作方式。此模式下权责明晰，政府与项目公司是监管与被监管关系。对社会资本具有吸引力，社会资本方既能获得合理回报，同时对项目管理最具灵活性和话语权。对政府方而言，可避免项目经营风险，无需参与项目公司组建，通过建设、运营监管实现目标。

#### 1.6 项目交易结构

交易结构揭示了项目的授权监管结构、投融资结构、融资安排及回报机制。本项目交易结构示意图如图 1-1 所示：

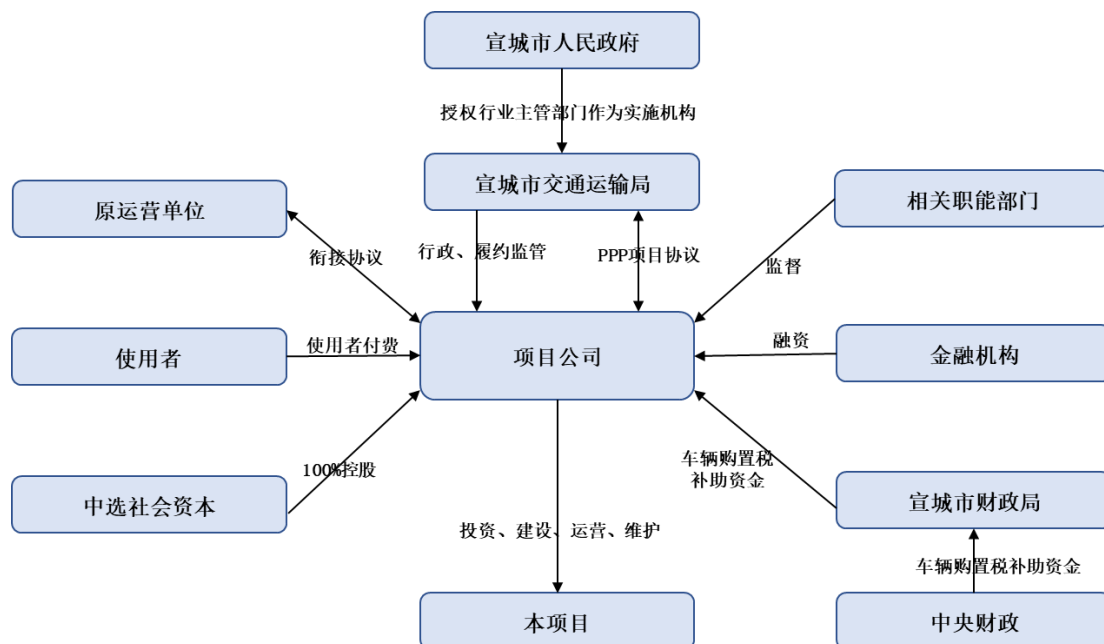


图 1-1 项目交易结构图

如上图所示，由宣城市政府授权宣城市交通运输局为本项目的实施机构，代表政府方进行社会资本的采购、PPP 项目协议的签署以及后续项目执行过程中的履约监管。中标的社会资本方组建项目公司，项目公司由中标的社会资本方 100% 控股；项目公司负责本项目改扩建部分的投资、融资、建设、运营的实施并接受实施机构的绩效考核及相关职能部门的监督。实施机构与项目公司积极协调申请中央财政车辆购置税补助资金，项目公司获得本项目的经营权，并在特许经营期满后，将本项目资产无偿移交给政府方。

由于本项目为改扩建项目，原运营单位的经营期未到期，宣城市交通运输局已与原运营单位签订《G50 沪渝高速广德至宣城段项目衔接协议》，并约定项目公司需遵守《衔接协议》里的各项条款。因此，项目公司需承继项目《衔接协议》中宣城市交通运输局的权利和义务，并与原运营单位签署建设补偿协议、安全管理协议及运营委托协议。

### 1.6.1 投融资结构

#### 1. 项目资本金

根据《国务院关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》（国发〔2019〕26 号），机场项目最低资本金比例维持 25% 不变，其他基础设施项目维持 20% 不变。其中，公路（含政府收费公路）、铁路、城建、物流、生态环保、社会民生等领域的补短板基础设施项目，在投资回报机制明确、收益可靠、风险可控的前提下，可以适当降低项目最低资本金比例，但下调不得超过 5 个百分点。实行审批制的项目，审批部门可以明确项目单位按此规定合理确定的投资项目资本金比



例。实行核准或备案制的项目，项目单位与金融机构可以按此规定自主调整投资项目资本金比例。未来项目公司应保证项目资本金及时到位，满足项目建设需求。

本项目资本金设置为 275373 万元，占总投资额的 20%，项目资本金由中标的社会资本方负责。

2. 车辆购置税补助资金 137900 万元作为建设期投资补助注入。
3. 项目公司由社会资本方依法组建，并由社会资本方 100%控股，项目公司自主经营、自负盈亏。
4. 除资本金和车辆购置税补贴之外的项目建设所需资金由项目公司通过银行贷款等融资渠道解决，融资总额约 963591 万元（含建设期利息）。

## 1.7 项目回报机制

本项目的投资回报方式为**可行性缺口补助+使用者付费**。本项目可行性缺口补助来源于中央财政给予的车辆购置税补助资金，运营期地方政府不保证提供其他任何补助，且地方政府财政部门无针对本项目补助的资金预算，项目公司可争取各级奖励补贴及相关政策性奖补资金。在经营期内，项目公司负责对路产路权范围内（服务区、停车区、加油站等）的服务设施进行经营，并收取一定费用。

**表 1-2 投资回报表（万元）**

资金构成	金额	说明
使用者付费总额	3785134	来源于车辆通行费和其他经营收入。
可行性缺口补助金额	137900	来源于建设期中央财政车辆购置税补助资金，运营期地方政府不保证提供其他任何补助且地方政府财政部门无针对本项目补助的资金预算。
项目运营期总成本	2609501	主要包括经营成本、贷款利息、折旧摊销和原运营单位通行费补偿等。
项目运营期缴纳税费	505927	主要包括增值税、所得税、教育费附加、地方教育费附加、城市建设维护费等。

## 1.8 项目合同体系

PPP 项目合同体系分为两个层次：

第一层次为确定中选资本之后，项目实施机构（即“甲方”）与中选社会资本方（即“乙方”）签署《PPP 项目协议》（含附件）；此外，基于本项目存量道路的特殊性，原收费经营权与新收费经营权的合理衔接是本项目顺利实施的前置条件，因此，约定项目公司与原运营单位的一系列合作衔接关系的《衔接协议》（含附件《建设补偿协议》、《安全管理协议》、《委托运营合作协议》）作为《PPP 项目协议》的附件，与《PPP 项目协议》同时签署。待中选社会资本成立专门的项目公司后，由项目公司与实施机构及原运营单位签署关于承继《PPP 项目协议》及《衔接协议》的补充协议，全面继承《PPP 项目协议》中社会资本方的权利和义务，及衔接协议中政府方（社会资本方）的权利义务（股东出资、分红、补充提供担保等权利义务除外）。

第二层次为由项目公司和本项目推进过程中的各有关主体签署的协议体系。包括项目公司与金融机构签署的《融资协议》、与施工单位签署的《工程承包合同》、与设备供应商签署的《设备采购合同》、与保险机构之间签署的《保险合同》等。



## 二、财政承受能力论证依据

财政承受能力论证是识别、测算 PPP 项目的各项财政支出责任，科学评估项目实施对当前及今后年度财政支出的影响，为 PPP 项目财政管理提供依据。开展 PPP 项目财政承受能力论证，是政府履行合同义务的重要保障，有利于规范 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。

### 2.1 相关政策法规

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，具体如下：

1. 《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）；
2. 《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）；
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. 《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）；
5. 《基础设施和公用事业特许经营管理办法》（2015 年第 25 号令）；
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. 《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》（财金〔2014〕113 号）；
8. 《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》（国发〔2014〕45 号）。

### 2.2 主要参考资料和数据

1. 项目《可行性研究报告》；
2. 存量项目历史资料等；
3. 项目 PPP（初步）实施方案；
4. 宣城市财政局一般公共预算支出数据。

### 三、财政承受能力论证方法

本项目论证基本方法主要参考《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》（财金〔2015〕21 号），采用定量和定性分析方法，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。

## 四、财政支出责任识别

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、风险承担和配套投入等。

### 4.1 股权投资支出责任

本项目资本金为百分之百社会资本出资，故不考虑政府股权投资支出责任。

### 4.2 运营补贴支出责任

本项目运营期采用完全使用者付费回报机制，不涉及政府补贴。

### 4.3 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。本项目中政府方主要承担部分法律变更及政策风险和部分不可抗力风险等，会产生财政或有支出责任，具体分析如下：

#### 1. 法律变更及政策风险

法律变更及政策风险包括政府干预、征用/公有化、法律及监管体系不完善及法律变更等因素变化导致政府方提前回购，政府方可控的法律变更及超出政府方可控范围的法律变更及政策变化，由国家或上级政府统一颁行的法律等风险。

#### 2. 不可抗力风险

因自然灾害等不可抗力事件导致的不可抗力风险，由于各参与方无法预测和控制，由政府和社会资本双方共同承担。其中，除相关不可抗力风险可以通过购买保险等方式把风险转移给有承担能力的保险公司外；对于不能投保的不可抗力风险则由双方共同承担。

### 4.4 配套投入支出责任

本项目政府其他任何配套投入。

## 五、 财政支出责任测算

根据上述财政支出责任识别，财政支出责任测算只对风险承担支出责任进行测算。

依据《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》，年度折现率应考虑财政补贴支出发生年份，并参照同期地方政府债券收益率合理确定。

由于宣城市政府暂未发行地方政府债券，年度折现率参考安徽省政府发行债券收益率，2021 年 3 月安徽省财政厅成功公开招标发行 2021 安徽省政府债券 205.56 亿元，包括再融资一般债券 142.73 亿元和再融资专项债券 62.83 亿元，上述债券发行期限为 10 年期，中标利率 **3.52%**。

### 5.1 风险承担支出测算

根据《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》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。

在各类风险支出数额和概率难以进行准确测算的情况下，可采用“比例法”进行测算，即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。

根据风险承担支出责任识别及比例法测算，主要风险及测算结果如下：

#### 1. 法律及政策变更风险

政策法律风险若在建设期发生按照年均建设成本的 1.5% 比例确定该项风险承担支出；若发生在运营期按当年道路运营成本的 5% 比例确定该项风险承担支出。

#### 2. 不可抗力风险

不可抗力风险若发生在建设期，按照年均建设成本的 1% 比例确定该项风险承担支出；若发生在运营期，按照当年道路运营成本的 5% 比例确定该项风险承担支出。

经测算，合作期风险承担支出金额如下表所示：

表 5-1 合作期内政府风险承担支出（单位：万元）

合作期内政府风险承担支出		
1	法律及政策变更风险	6573
2	不可抗力风险	6275
3	合计	12847

## 5.2 财政支出责任测算结果

表 5-2 财政支出责任（单位：万元）

年份	法律及政策变更风险	不可抗力风险	合计
2022	298.31	198.87	497.19
2023	298.31	198.87	497.19
2024	298.31	198.87	497.19
2025	8.10	8.10	16.21
2026	8.50	8.50	16.99
2027	21.19	21.19	42.39
2028	84.16	84.16	168.31
2029	157.00	157.00	314.00
2030	185.43	185.43	370.85
2031	187.90	187.90	375.80
2032	190.21	190.21	380.42
2033	192.55	192.55	385.11
2034	194.94	194.94	389.87
2035	197.44	197.44	394.89
2036	200.27	200.27	400.54

年份	法律及政策变更风险	不可抗力风险	合计
2037	202.66	202.66	405.31
2038	205.07	205.07	410.15
2039	207.52	207.52	415.05
2040	210.01	210.01	420.02
2041	212.53	212.53	425.06
2042	215.09	215.09	430.18
2043	217.81	217.81	435.62
2044	221.34	221.34	442.69
2045	223.88	223.88	447.76
2046	226.44	226.44	452.89
2047	229.04	229.04	458.08
2048	231.67	231.67	463.34
2049	234.33	234.33	468.67
2050	237.03	237.03	474.06
2051	239.76	239.76	479.52
2052	242.53	242.53	485.05
2053	245.33	245.33	490.65
2054	248.16	248.16	496.32



## 六、 财政承受能力评估

### 6.1 财政支出能力评估

#### 6.1.1 地方财政收支情况

根据宣城市财政局数据，2021 年至 2025 年宣城市本级一般公共预算支出的年平均增长率为 9.14%，如表 6-1 所示：

表 6-1 宣城市本级近五年一般公共预算支出（单位：万元）

年 份 项 目	2021	2022	2023	2024	2025
宣城市本级一般公共预算支出	692861	756188	825304	900737	983064
一般公共预算支出 年增长率	-	9.14%	9.14%	9.14%	9.14%

根据近几年宣城市财政预算收入支出预算和决算数据，出于谨慎性考虑以及结合以前项目情况，按照增长率为 9.14% 进行测算。根据宣城市 2021 年财政支出以及增长率假设，项目建设期及运营期间，宣城市一般公共预算支出的情况见表 6-2。

表 6-2 本项目合作期内一般公共预算支出（单位：万元）

支出年度	本项目一般公共预算支出数额	本级已有管理库项目一般公共预算支出数额	年度一般公共预算支出数额	本项目占比（%）	占比（%）
2022	497.19	49297	756188	0.0657%	6.58%
2023	497.19	63572	825304	0.0602%	7.76%
2024	497.19	72655	900737	0.0552%	8.12%
2025	16.21	63077	983064	0.0016%	6.42%
2026	16.99	63284	1072916	0.0016%	5.90%
2027	42.39	44666	1170981	0.0036%	3.82%

支出年度	本项目一般公共预算支出数额	本级已有管理库项目一般公共预算支出数额	年度一般公共预算支出数额	本项目占比（%）	占比（%）
2028	168.31	25958	1278009	0.0132%	2.04%
2029	314.00	25142	1394819	0.0225%	1.83%
2030	370.85	25117	1522305	0.0244%	1.67%
2031	375.80	25142	1661444	0.0226%	1.54%
2032	380.42	25142	1813300	0.0210%	1.41%
2033	385.11	20380	1979036	0.0195%	1.05%
2034	389.87	20136	2159920	0.0181%	0.95%
2035	394.89	20136	2357337	0.0168%	0.87%
2036	400.54	20136	2572798	0.0156%	0.80%
2037	405.31	20136	2807952	0.0144%	0.73%
2038	410.15	20136	3064599	0.0134%	0.67%
2039	415.05	20136	3344703	0.0124%	0.61%
2040	420.02	20136	3650409	0.0115%	0.56%
2041	425.06	20136	3984056	0.0107%	0.52%
2042	430.18	20136	4348199	0.0099%	0.47%
2043	435.62	20136	4745624	0.0092%	0.43%
2044	442.69	20136	5179374	0.0085%	0.40%
2045	447.76	20136	5652769	0.0079%	0.36%
2046	452.89	20136	6169432	0.0073%	0.33%
2047	458.08	20136	6733318	0.0068%	0.31%
2048	463.34	20136	7348743	0.0063%	0.28%
2049	468.67	20136	8020418	0.0058%	0.26%
2050	474.06	20136	8753484	0.0054%	0.24%
2051	479.52	0	9553551	0.0050%	0.0050%
2052	485.05	0	10426745	0.0047%	0.0047%

支出年度	本项目一般公共预算支出数额	本级已有管理库项目一般公共预算支出数额	年度一般公共预算支出数额	本项目占比 (%)	占比 (%)
2053	490.65	0	11379748	0.0043%	0.0043%
2054	496.32	0	12419856	0.0040%	0.0040%

按照指引规定，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%。

### 6.1.2 财政支出能力评估结果

合作期内本项目支出占当年公共财政预算支出的比例在 0.0016% 至 0.0657% 之间，平均值为 0.0154%；在项目合作期内全部 PPP 项目支出占当年公共财政预算支出的比例在 0.0040% 至 8.12% 之间，平均值为 1.7259%，低于政策规定的 10%。

### 6.1.3 行业和领域均衡性评估

根据《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》，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，本项目是宣城市第一个高速公路改扩建 PPP 项目，因此不存在行业和领域过于集中的现象。

## 6.2 总体结论

合作期内本项目支出占当年公共财政预算支出的比例在 0.0016% 至 0.0657% 之间，平均值为 0.0154%；在项目合作期内全部 PPP 项目支出占当年公共财政预算支出的比例在 0.0040% 至 8.12% 之间，平均值为 1.7259%，低于政策规定的 10%。

综上所述，在本项目合作期 33 年内，宣城市财政均完全有能力满足本项目采用 PPP 模式后对财政支付能力的需求。

因此，本项目在宣城市财政承受能力范围之内，财政承受能力论证结论为“通过论证”。