

清远市松苏岭公园
一期（黄腾峡大道以西）工程
财政承受能力论证



广东省国际工程咨询有限公司

二〇一六年九月

清远市松苏岭公园
一期（黄腾峡大道以西）工程
财政承受能力论证

项目负责人	李远楠
技术负责人	张朝阳
法定代表人	蒋主浮

广东省国际工程咨询有限公司

二〇一六年九月



营业执照

(副本) (副本号:6-2)

统一社会信用代码 9144000045586047XG

名称	广东省国际工程咨询有限公司
类型	有限责任公司(法人独资)
住所	广州市越秀区环市中路316号金鹰大厦13楼
法定代表人	蒋主浮
注册资本	人民币壹仟壹佰万元
成立日期	1988年08月18日
营业期限	长期
经营范围	工程咨询、工程造价咨询、工程招标代理、工程监理(以上各项持有有效资格证书、资质证书经营),投资咨询服务,房屋租赁,室内装饰及其设计,建筑技术服务;销售建筑材料及普通机械。(依法须经批准的项目,经相关部门批准后方可开展经营活动。)〰



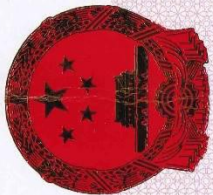
登记机关



2015年9月7日

企业信用信息公示系统网址: <http://gsxt.gdgs.gov.cn/>

中华人民共和国国家工商行政管理总局监制



工程咨询单位资格证书

单位名称: 广东省国际工程咨询有限公司

资格等级: 甲级

专业

综合经济、建筑材料、水利工程、港口河海工程、建筑

生态建设和环境工程、市政公用工程(市政交通、给排水、风景园林)、通信信息、其他(旅游工程)、公路、农业、电子轻工、医药机械

服务范围

评估咨询

编制项目建议书、编制项目可行性研究报告、项目申请报告、资金申请报告、评估咨询、招标代理*、工程监理*

编制项目建议书、编制项目可行性研究报告、项目申请报告、资金申请报告、评估咨询

编制项目可行性研究报告、项目申请报告、资金申请报告、评估咨询

编制项目可行性研究报告、项目申请报告、资金申请报告

编制项目建议书、资金申请报告

资金申请报告

以上各专业均涵盖了本专业相应的节能减排和环境治理内容。取得编制项目可行性研究报告、项目申请报告、项目资金申请报告资格的单位,具备编制固定资产投资节能评估文件的能力;取得评估咨询资格的单位,具备对固定资产投资项目进行节能评估和评审的能力。

证书编号: 工咨甲 12320070040

证书有效期至: 2021年08月14日

2016年08月15日



带*部分,以国务院有关主管部门颁发的资质证书为准

中华人民共和国国家发展和改革委员会

编制人员

主要参加人员	李远楠	经济师
	李宝中	高级经济师 注册咨询工程师
	唐征恢	高级经济师 注册咨询工程师
	黄瑶	高级经济师
	胡治郡	高级工程师 注册咨询工程师
	张婉璐	经济师
校核	周东明	高级经济师 注册咨询工程师 注册造价工程师
审核	田司南	高级工程师 注册咨询工程师
	张朝阳	高级经济师 注册咨询工程师
审定	蒋主浮	高级经济师

目 录

第一章	评估概况	1
1.1	项目名称.....	1
1.2	项目发起人和实施机构.....	1
1.3	评估机构.....	1
1.4	评估目的.....	1
1.5	财政承受能力论证概况.....	2
1.6	评估依据.....	4
第二章	项目情况	6
2.1	项目基本情况.....	6
2.2	项目边界条件.....	8
第三章	城市经济概况	10
3.1	清远市经济发展概况.....	10
3.2	清远市预算收入与支出概况.....	11
3.3	清远市预算支出概况.....	12
3.4	清远市债务概况.....	13
第四章	清远市财政承受能力定性评估	14
4.1	清远市地方财政能力评估指标体系.....	14
4.2	地方财政能力定性评估模型.....	18
第五章	项目责任识别	22
5.1	项目财政支出责任.....	22

5.2	运营补贴支出识别.....	22
5.3	政府风险承担识别.....	22
5.4	配套支出责任识别.....	28
第六章	项目支出测算.....	29
6.1	股权投资支出测算.....	29
6.2	运营补贴支出测算.....	29
6.3	风险承担支出测算.....	31
6.4	配套支出测算.....	32
第七章	财政承受能力评估.....	33
7.1	财政支出能力评估.....	33
7.2	行业和领域的均衡性评估.....	37
7.3	评估结论.....	40
附件	41

第一章 评估概况

1.1 项目名称

项目名称：清远市松苏岭公园一期（黄腾峡大道以西）工程 PPP 项目。

1.2 项目发起人和实施机构

项目发起人：清远市人民政府。

项目实施机构：清远市代建项目管理局。

财政承受能力评估机构（项目本级财政机构）：清远市财政局

1.3 评估机构

评估单位：广东省国际工程咨询有限公司。

资质证书：工咨甲 1230070040。

法定代表人：蒋主浮。

发证机关：中华人民共和国国家发展和改革委员会。

1.4 评估目的

通过对清远市人民政府 PPP 项目财政承受能力的评估论证，识别、测算政府和社会资本合作项目的财政支出责任，科学评估项目实施对当前及今后年度本级财政支出的影响，为项目财政管理提供依据。

1.5 财政承受能力论证概况

《关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号，以下简称《意见》）明确，地方政府债务规模实行限额管理，地方政府举债不得突破批准的限额，政府对其举借的债务负有偿还责任，中央政府实行不救助原则，并剥离融资平台公司政府融资职能。推广使用政府与社会资本合作模式，鼓励社会资本参与城市基础设施、公用事业投资和运营。

《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》（国发〔2014〕45号）及2015年1月1日起实施的新《预算法》规定“经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金，可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措。举借债务的规模，由国务院报全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会批准。省、自治区、直辖市依照国务院下达的限额举借的债务，列入本级预算调整方案，报本级人民代表大会常务委员会批准。举借的债务应当有偿还计划和稳定的偿还资金来源，只能用于公益性资本支出，不得用于经常性支出。除前款规定外，地方政府及其所属部门不得以任何方式举借债务。”

由于地方政府性债务控制等法律法规的实施、地方政府融资渠道受限，PPP模式作为一种新的投融资机制得到各级政府的大力推广。PPP是政府和社会资本之间为提供公共产品或服务而建立的全过程合作，该模式可以扩大公共产品和服务的投融资渠道，有助于化解地方政府债务风险、减少地方债压力。

为有序推进 PPP 模式的实施，保障地方政府切实履行合同义务，有效防范和控制财政风险，根据《财政部关于推广应用政府和社会资本合作模式有关为题的通知》（财金[2014]76号）、《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）、《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）等的规定，PPP 项目在识别阶段开展 PPP 项目财政承受能力论证，即识别、测算 PPP 项目的各项财政支出责任，科学评估实施项目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，实现 PPP 项目可持续发展，保证项目的长期安全运行。

财政承受能力论证采用定量和定性分析方法，坚持合理预测、公开透明、从严把关，统筹处理好当期与长远关系，严格控制 PPP 项目财政支出规模。财政承受能力论证的结论分为“通过论证”和“未通过论证”。“通过论证”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。“未通过论证”的项目，则不宜采用 PPP 模式。

PPP 项目财政承受能力论证的总体流程如图所示：

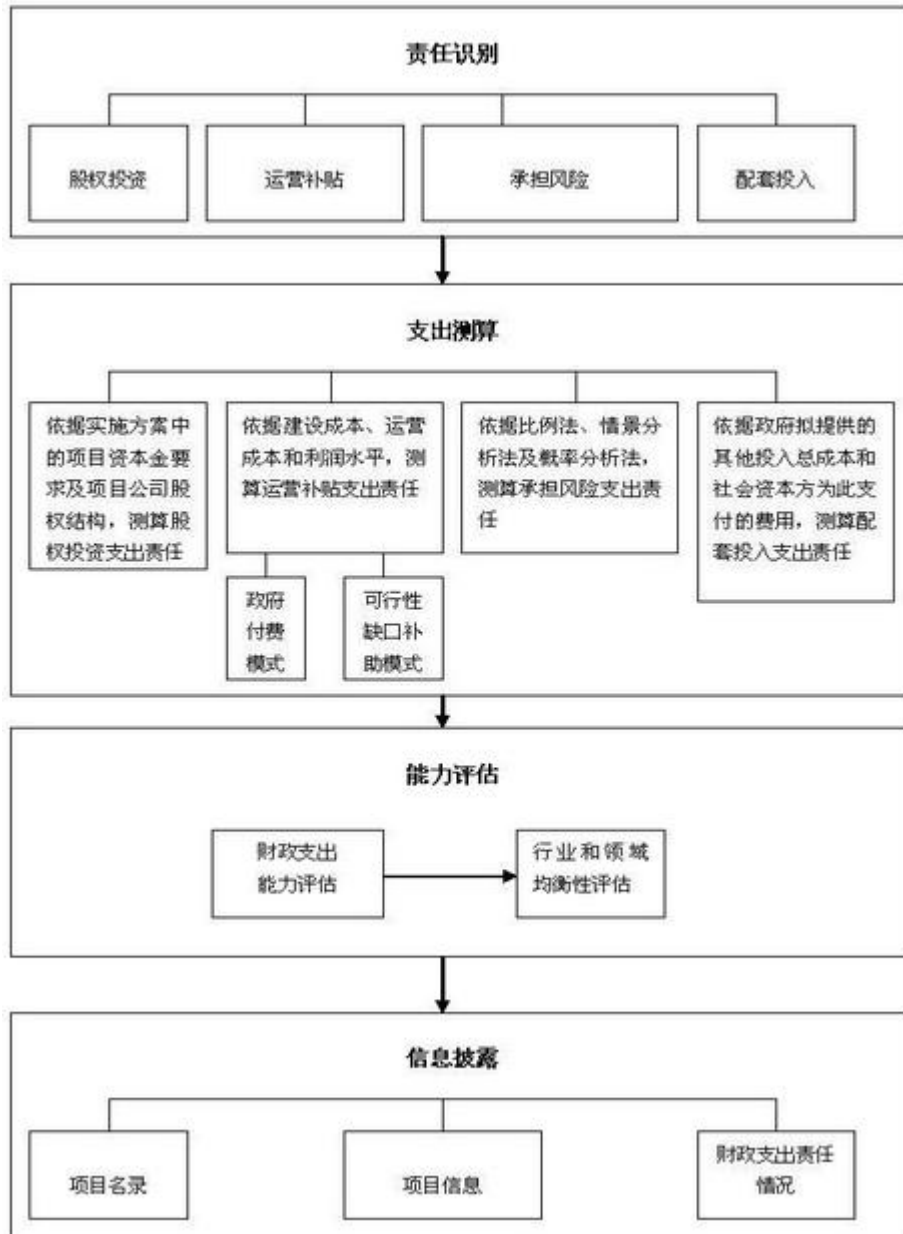


图 1-5-1 PPP 项目财政承受能力论证流程

1.6 评估依据

1.6.1 法律法规

- 1、《关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43号);
- 2、《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》(国发〔2014〕45);

- 3、《中华人民共和国预算法》;
- 4、《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、《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）;
- 6、《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）;
- 7、《基础设施和公用事业特许经营管理办法》（2015年）;
- 8、《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）;
- 9、《关于政府和社会资本合作示范项目实施有关问题的通知》（财金〔2014〕112号）;
- 10、《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）;
- 11、《投资项目经济咨询评估指南》;
- 12、《建设项目经济评价方法与参数》（第三版）。

1.6.2 与项目有关资料

- 1、2012-2015 清远市政府工作报告;
- 2、2011-2015 年清远公共财政收支决算总表;
- 3、业主方提供其他项目相关资料。

第二章 项目情况

2.1 项目基本情况

2.1.1 项目建设背景

清远市位于广东省中部、北江中游，总面积 1.9 万平方公里，素有“珠三角后园美称的清远，拥有众多得天独厚的天然资源，也是广东省少数民族人口主要聚居地，温泉、漂流、山水风光、溶洞奇观、民族风情等这些独特的风土人情，使清远成为旅游品牌强市，随着这些良好的地形形象日益深入人心，政府树立旗帜鲜明的发展战略，招商引资势头迅速，经济社会发展日益加快，今天的清远市已发展成为一座巍然耸立在北江两岸的现代化滨江新城。

项目位于清远市现状清远城区东侧、燕湖新城北部、职业基地南侧、飞来峡景区西侧，项目的建设为清远市创建宜居宜业、生态安全、环境优美、低碳节能的健康环境，树立城市新地标，为进一步创建文明和谐的城市提供良好条件。

2015 年 5 月 15 日，清远市委书记主持召开市委六届第 117 次常委（扩大）会议，会议议定同意将清远市松苏岭公园等 36 个建设项目作为 2015 年建设项目。

2.1.2 项目建设内容

本项目建设用用地总面积约 163.6 公顷，主要建设内容包括：园路工程、广场工程、绿化工程、配套工程、水景观工程、市政工程及水土保持工程等等，具体建设规模见下表。

本项目建设规模表

序号	项目	单位	工程量
----	----	----	-----

一	总用地面积	公顷	163.6
二	园路工程	m ²	87129
2.1	主园路（宽 4-6m）	m ²	58864
2.2	次园路（宽 2m）	m ²	11795
2.3	支路（宽 1.5m）	m ²	7695
2.4	登山道（宽 2m）	m ²	8775
三	广场工程	m ²	
3.1	主入口广场	m ²	27910
3.2	一般入口广场	m ²	3470
3.3	重要节点广场	m ²	1800
3.4	一般活动场地	m ²	30300
四	绿化工程	m ²	
4.1	景观绿化区	m ²	134000
4.2	山体绿化工程	m ²	338000
五	配套工程		
5.1	停车场工程	m ²	24500
5.2	运动场地及设施工程		
5.2.1	篮球场	个	5
5.2.2	网球场	个	2
5.2.3	羽毛球场	个	6
5.2.4	乒乓球场	个	7
5.2.5	400 米标准足球场	个	1
5.3	配套服务设施（建筑）工程	m ²	5890
5.4	景观构筑物工程	m ²	2805
5.5	植物园温室及展览馆	m ²	2500
5.7	儿童游乐活动设施（室内）	m ²	1110
5.8	大型游乐设施及水上娱乐设施	项	1
5.9	街道家具工程	项	1
六	水域工程	m ²	
6.1	挖湖工程	m ³	95235
6.2	水景观工程	m ²	135251
6.3	河涌整治工程	m ²	25000
6.4	驳岸工程	m	47706
6.5	箱涵工程	处	5
6.6	蓄水坝	处	3
七	市政工程		
7.1	景观桥工程	个	6
7.2	场地平整及土石方工程	项	1
7.3	边坡工程	项	1
7.4	排洪渠生态景观工程	项	1
7.5	给排水工程	项	1
7.5	景观照明及电力工程	项	1
7.6	市政道路工程（长 600m，宽 18m）	m ²	20600

八	水土保持工程	
---	--------	--

2.1.3 项目投资规模

本项目估算总投资为 68024 万元，包括建安费 41546 万元、其他费（含征迁费）21739 万元以及预备费 4739 万元。最终总建设成本以市财政局财审为准。

2.2 项目边界条件

2.2.1 运作方式

根据《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》（财金〔2014〕113号）、《国家发改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）、《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）和《基础设施和公用事业特许经营管理办法》（2015年第25号令）等文件精神，对于公益性项目或经营收费不足以覆盖投资成本、需政府补贴部分资金的项目，可通过政府授予特许经营权附加部分补贴或直接投资参股等措施，采用建设—运营—移交（BOT）等模式推进项目建设。

本批项目均为非经营性项目，缺乏使用者付费基础、主要依靠政府付费收回投资成本，采用“投、建、养、交一体化+政府付费购买公共服务”的运作方式，即 BOT（建设-运营-移交）。

2.2.2 PPP 项目周期

合作期为 2+10 年，分为建设期和运营期，其中建设期不超过 2

年。

2.2.3 项目公司及股权

根据财金〔2014〕156号文提出，PPP项目公司是依法设立的自主运营、自负盈亏的具有独立法人资质的经营实体，项目公司可以由社会资本出资设立，也可以由政府和社会资本共同出资设立。

本项目公司注册资本金不低于项目总投资的20%，可逐渐增资。其中，政府方（或其出资代表）占股比例为0-20%（以注册资本金为基数）。

2.2.4 回报机制

在本项目建设内容中，无经营性收益，项目的回报机制是“政府付费”。

本项目付费包括项目设施建设验收完成后的“可用性绩效付费”和项目维护期间的“运营维护绩效付费”，向项目公司支付项目可用性和为保持项目可用性而需的运营维护服务费。

第三章 城市经济概况

3.1 清远市经济发展概况

3.1.1 2013 年总体经济概况

2013 年，全市实现生产总值 1093 亿元，同比增长 8.2%；人均生产总值 2.89 万元，增长 7.4%。固定资产投资增长 15.5%。社会消费品零售总额增长 10.7%。城乡居民人均收入分别增长 9.5%和 12.2%。

3.1.2 2014 年总体经济概况

2014 年全市完成生产总值 1187.7 亿元，同比增长 7.94%；固定资产投资增长 22.6%，其中工业投资增长 34.6%；社会消费品零售总额增长 11.5%；城乡居民人均可支配收入增长 9.9%。产业结构进一步优化，区域发展差距缩小，经济质量效益提升，转型发展取得初步成效。

3.1.3 2015 年总体经济概况

2015 年全市完成生产总值 1285 亿元，比上年增长(以下简称增长)8.4%，比全省和上年分别快 0.4 和 0.5 个百分点。完成固定资产投资 620.6 亿元，增长 4.1%；一般公共预算收入 108.4 亿元，增长 2.8%；社会消费品零售总额 570.5 亿元，增长 9.7%；农林牧渔业总产值 293.9 亿元，增长 4.5%；外贸出口 168.7 亿元，增长 14.9%。

近三年清远市经济总体变化情况表

表 3-1-1

年份	GDP (亿元)	增速 (%)
2013	1093	8.2
2014	1187.7	7.9
2015	1285	8.4

3.2 清远市预算收入与支出概况

3.2.1 统计口径

根据《财政部关于完善政府预算体系有关问题的通知》(财预[2014]368号),“从2015年1月1日起,将政府性基金预算中用于提供基本公共服务以及主要用于人员和机构运转等方面的项目收支转列一般公共预算,具体包括地方教育附加、文化事业建设费、残疾人就业保障金、从地方土地出让收益计提的农田水利建设和教育资金、转让政府还贷道路收费权收入、育林基金、森林植被恢复费、水利建设基金、船舶港务费、长江口航道维护收入等11项基金”。

根据《国务院关于印发推进财政资金统筹使用方案的通知》(国发〔2015〕35号),“从2016年1月1日起,将水土保持补偿费、政府住房基金、无线电频率占用费、铁路资产变现收入、电力改革预留资产变现收入等五项基金转列一般公共预算”。

为保证统计口径一致性,将过去五年相应财政收支口径进行相应调整。

3.2.2 财政预算收入情况

清远市近五年2011-2015年的地方公共财政预算收入及财政总收入等如表3-2-1所示。

2011-2015 清远市本级财政总收入表

表 3-2-1

单位：万元

年份	清远市
2011 年	249520
2012 年	259589
2013 年	278745
2014 年	330033
2015 年	362368

从上述可知，近五年清远市经济发展稳步增长，清远市本级财政从 24.95 亿元增长至 36.23 亿元，年平均增长率约 9%。

3.3 清远市预算支出概况

清远市近五年 2011-2015 年的地方公共财政预算支出如表 3-3-1 所示。

2011-2015 年清远市财政预算支出概况

表 3-3-1

单位：万元

年份	清远市
2011 年	731061
2012 年	821544
2013 年	868042
2014 年	986186
2015 年	1288852

近 5 年来清远市的社会经济稳步发展，财政收入和支出快速增长。根据清远市财政局提供的相关资料表明，市本级的财政支出从 2011 年的 731061 万元增长到 2015 年的 1288852 万元，年均增长率约 15%。

3.4 清远市债务概况

根据 2015 年 12 月 3 日广东省第十二届人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过的《关于广东省 2015 年地方政府债务限额的报告》和省人民代表大会财政经济委员会《关于广东省 2015 年地方政府债务限额报告的审查报告》，对省人民政府提出的 2015 年地方政府债务限额报告进行了审查。会议同意省人民代表大会财政经济委员会的审查意见，决定批准省人民政府提出的广东省 2015 年地方政府债务限额为 9141.6 亿元。根据清远市财政局数据，清远市 2015 年政府性债务 147.65 亿元。占全省政府性债务 1.62%，在全省 21 个地市级中占比较小。

综合考虑清远市的发展水平，政府债务处于中游水平，总体可控，有一定风险。

第四章 清远市财政承受能力定性评估

4.1 清远市地方财政能力评估指标体系

目前没有比较权威的地方政府信用评估指标体系，而应用广泛的银行客户信用评级是指商业银行为有效控制客户信用风险，实现信贷资金的安全性、流动性和收益性，从客户经营能力、盈利能力、偿债能力、发展能力，以及客户素质和信用状况等方面，对客户进行综合评价和信用等级确定。银行客户信用评级主要注重客户的偿债能力，并不适用于评估地方政府的财政基础评估指标体系。

目前国内大型的信用评级机构都提出了自己的地方政府信用评估模型，考虑到评估完整性和数据的可得性，报告参考了国内通用的地方政府信用评价模型。

报告采用的地方政府信用风险评价模型，综合考虑了地方政府经济实力、财政实力、政府债务和信用环境等定量和定性因素，并将以上四个因素作为评价信用风险的二级指标，在二级指标下构建三级指标，根据类似项目经验确定每个指标相应的权重。

清远市地方政府财政基础评估指标体系

表 4-1-1

目标	二级指标	三级指标	相对二级指标权重 (%)	相对目标权重 (%) (W)
政府基础财政能力 A	经济实力 (B1):(35%)	1、地区生产总值: C1	45	15.75
		2、人均地区生产总值: C2	20	7
		3、近五年 GDP 平均增速: C3	10	3.5
		4、近 5 年常住人口平均增速: C4	10	3.5
		5、产业均衡度 C5	10	3.5
		6、产业集中度 C6	5	1.75

财政实力 (B2):(45%)	7、公共财政预算收入: C7	25	11.25
	8、可用财力: C8	45	20.25
	9、税收收入/公共财政预算收入: C9	7	3.15
	10、税收收入/GDP: C10	7	3.15
	11、政府性基金收入/可用财力: C11	6	2.7
	12、财政自给率: C12	10	4.5
债务负担 (B3):(10%)	13、债务率: C13	33.3	3.33
	14、债务负担率: C14	33.3	3.33
	15、加权逾期债务率: C15	33.3	3.33
信用风险 (B4):(10%)	16、信息透明度 C16	25	2.5
	17、战略规划及执行 C17	25	2.5
	18、组织机构效率 C18	25	2.5
	19、地区不良贷款率 C19	25	2.5

1、地方经济实力。

地方经济实力是对地区经济规模、发展速度及质量的综合评价指标，是评估地方政府信用水平的最重要因素之一，经济实力高低决定政府的税收或财政收入水平，所以经济实力是评价地方政府财政实力的基础。经济实力二级指标可以分解为 6 个三级指标，分别是地区生产总值、人均地区生产总值、近五年 GDP 平均增速、近 5 年常住人口平均增速、产业均衡度、产业集中度。

(1) 地区生产总值：反映地区经济规模，一般来说，GDP 规模越大，其产生财政收入的能力越强，偿债越有保障。

(2) 人均地区生产总值：反映地区相对经济规模，与地区 GDP 同时考察可以更全面地判断地区的经济实力。

(3) 近五年 GDP 平均增速：GDP 增速可以反映经济发展速度，表明地区经济发展潜力。

(4) 近 5 年常住人口平均增速：人口增速同样反映地区经济发

展速度，人口变化对区域经济发展有着重要的影响，常住人口的变化不仅可以影响地区消费及投资的增长，同时也可以反映地区经济发展前景的吸引力，常住人口的持续减少通常是该地区经济下滑的一个信号。

(5) 产业均衡度：反映区域内产业结构分布情况，产业结构的多样化对经济增长的可持续性和稳定性至关重要。

(6) 产业集中度：反映区域内产业集中程度，如果地区经济主要集中于少数行业，更易受行业周期性等因素影响

2、财政实力.

地方政府财政实力是决定地方政府偿债能力的直接和最主要因素。地方政府财政实力二级指标可分 6 个三级指标分别为：为公共财政预算收入、可用财力、税收收入/公共财政预算收入、税收收入/GDP、政府性基金收入/可用财力、财政自给率。

(1) 公共财政预算收入：公共财政预算收入是地方政府最稳定的财政收入来源，可以反映地方政府的收入稳定性。

(2) 可用财力：地方可用财力包括公共财政预算收入、政府性基金收入和上级补助收入，反映了地方政府的财政收入规模。

(3) 税收收入/公共财政预算收入：由于税收是比较稳定的收入来源，可以反映公共财政预算收入增长的可持续性和稳定性状况。

(4) 税收收入/GDP：每单位 GDP 能产生的税收收入能在一定程度上体现财政收入的稳定性。

(5) 政府性基金收入/可用财力：地方政府性基金收入中占比较

大的收入为地方政府的国有土地出让收入，由于土地出让易受房地产市场波动影响，存在一定的不确定性，因此用政府性基金收入占可用财力的比重也可以考察财政收入的稳定性，占比越大，财政稳定性越差。

(6) 财政自给率：指公共财政预算收入占公共财政预算支出的比，反映了地方政府财政平衡能力。财政自给率较高或财政自我平衡能力较强的地方政府，其财政实力也较强。

3、债务负担。

地方政府性债务是指：地方政府（含政府部门和机构）、经费补助事业单位、公用事业单位、融资平台公司等为公益性（基础性）项目建设直接借入、拖欠或因提供担保、回购等信用支持形成的债务。考虑到数据的可得性，本项目只考虑债务负担因素，债务负担可分解为债务率、债务负担率和加权逾期债务率。

(1) 债务率：指年末债务余额占当年综合财力的比率。

(2) 债务负担率：指年末债务余额占当年 GDP 的比率。

(3) 加权逾期债务率：指对政府负有偿还责任的逾期债务率、政府负有担保责任的逾期债务率和政府可能承担一定救助责任的逾期债务率进行加权平均得到的逾期债务率。

4、地区信用环境。

地区信用环境可分解为信息透明度、战略规划及执行、组织机构效率、地区不良贷款率等四个三级指标，其中信息透明度、战略规划及执行、组织机构效率反映了地方政府治理能力，地区不良贷款率反

映了地方政府金融环境。

(1) 信息透明度：指政务信息公开程度。

(2) 战略规划及执行：指发展规划的持续性，可行性。

(3) 组织机构效率：指地方政府机构设置是否合理、工作效率是否高。

(4) 地区不良贷款率：地方政府商业银行不良贷款率。

4.2 地方财政能力定性评估模型

根据三级指标的标准，对每一项指标打分，分值在 0-5 分之间，将每项指标得分与对应的权重相乘，最后相加得出地方政府信用评级得分。参照标准普尔长期债权信用等级分级方法，将地方政府财政能力分为 10 级，各分数对应的能力等级如表 4-2-1 所示。

清远市地方政府财政能力等级表

表 4-2-1

分数	级别	评定
≥ 4.5, <5	AAA	最高评级，地方政府财政实力雄厚，信用非常好，风险极低
≥ 4, <4.5	AA	地方财政实力很强，信用很好与最高评级差别不大
≥ 3.5, <4	A	地方财政实力比较强，信用比较好
≥ 3, <3.5	BBB	财政实力足够，信用良好，但是恶劣的经济条件或外在环境下政府信用可能比较低
≥ 2.5, <3	BB	财政实力一般，信用一般，若持续的重大不稳定情况或恶劣的商业，金融，经济条件下政府信用比较低
≥ 2, <2.5	B	财政实力较弱，政府信用较低，违约的可能性较 BB 级高
≥ 1.5, <2	CCC	财政实力很弱，政府信用不良，有可能违约，须倚赖良好的商业，金融或经济条件才有能力偿还债务
≥ 1, <1.5	CC	违约的可能性高

$\geq 0.5, < 1$	D	财政能力差, 信用差, 政府信用违约
$\geq 0, < 0.5$	N	不考虑评级

根据三级指标的标准, 结合清远市政府实际值对每一个三级指标进行打分, 分数取值在 0-5 之间, 清远市财政基础指标中三级指标的标得分如表 4-2-2 所示。

清远市地方政府财政基础指标标准

表 4-2-2

三级指标	标准	分值	实际值	得分(V)
GDP (亿元): C1	≥ 1000	4.5	1285	4.5
	≥ 500	3.5		
	≥ 200	2.5		
	≥ 100	1.5		
人均 GDP (元): C2	≥ 90000	4.5		
	≥ 40000	3.5		
	≥ 20000	2.5	33646.67	2.5
	≥ 10000	1.5		
近五年 GDP 平均增速: C3	$\geq 15\%$	4.5		
	$\geq 12\%$	3.5		
	$\geq 9\%$	2.5		
	$\geq 6\%$	1.5	8.48%	1.5
近 5 年总人口平均增速: C4	$\geq 2\%$	4.5		
	$\geq 1\%$	3.5		
	$\geq 0\%$	2.5	0.7%	2.5
	$\geq -1\%$	1.5		
产业均衡度	产业发展十分均衡	4.5	2015 年 清远市市 三产比例 为 14.8 : 38.9 : 46.3, 发 展较为均 衡	3
	产业发展较为均衡	3		
	产业发展不均衡	1.5		
产业集中度	税源行业分散, 产业集中度低	4.5	2015 年 清远市市 三产比例 为 14.8 : 38.9 : 46.3, 发 展较为均 衡	3
	主要税收来自于某 2-3 个行业或企业, 产业集中度较高	3		
	主要税收来自于某一行业或企业, 产业集中度很高	1.5		
公共财政预算收入 (亿元): C7	≥ 30	4.5		
	≥ 10	3.5	26.2	3.5
	≥ 5	2.5		

	≥ 1	1.5		
可用财力 (亿元): C8	≥ 60	4.5		
	≥ 40	4		
	≥ 20	3.5	36.2	3.5
	≥ 10	2.5		
	≥ 2	1.5		
税收收入/公共财政 预算收入: C9	≥ 85%	4.5		
	≥ 75%	3.5		
	≥ 65%	2.5	72.45	2.5
	≥ 55%	1.5		
	≥ 45%	1		
税收收入/GDP: C10	≥ 15%	4.5		
	≥ 11%	3.5		
	≥ 7%	2.5		
	≥ 3%	1.5		
	≥ 1%	1	2.04%	1
政府性基金收入/可 用财力: C11	≤ 15%	4.5		
	≤ 30%	3.5	27.77%	3.5
	≤ 45%	2.5		
	≤ 60%	1.5		
财政自给率: C12	≥ 80%	4.5	95%	4.5
	≥ 60%	3.5		
	≥ 40%	2.5		
	≥ 20%	1.5	38.43%	
债务率: C13	≤ 40%	4.5		
	≤ 80%	3.5		
	≤ 120%	2.5		
	≤ 160%	1.5		0
债务负担率: C14	≤ 10%	4.5		
	≤ 30%	3.5	11.49%	3.5
	≤ 60%	2.5		
	≤ 90%	1.5		
加权逾期债务率: C15	≤ 1%	4.5	0%	4.5
	≤ 4%	3.5		
	≤ 7%	2.5		
	≤ 10%	1.5		
信息透明度	政务公开程度高	4.5	政府网站 建设完 整, 公开 信息及时 更新	3
	政务公开程度较高	3		
	政务公开程度一般	1.5		
战略规划及执行	发展规划的持续性强, 具 有很强的可行性, 执行效	4.5	每年制定 政府发展	

	果好		规划并分	
	发展规划的持续性较强，具有较强的可行性，基本能够执行	3	析执行情况	3
	发展规划的持续性一般，可行性不强，无法达到规划目标	1.5		
组织机构效率	机构设置合理、工作效率高	4.5	政府机构设置合理，能及时回复群众意见	
	机构设置较合理、工作效率较高	3		3
	机构设置不够合理、工作效率较低	1.5		
地区不良贷款率：C19	≤1%	4.5		
	≤1.5%	3.5		
	≤2%	2.5		
	≤2.5%	1.5		0

注：以清远市统计局公布的统计公报以及清远市财政局的数据为依据。

将表 4-2-2 中清远市政府指标得分（V）与各个指标权重（W）相乘然后再相加得出清远市政府的财政基础能力得分。

清远市财政能力得分=[表 4-1-1（V）]*[表 4-2-2（W）]=3.18。

根据地方政府财政能力等级表，按照本评价体系，清远市政府财政能力评价得分在 3 以上，属于 BBB 级，地方政府的财政能力及信用较好。

第五章 项目责任识别

5.1 项目财政支出责任

清远市政府财政支出责任，主要包括运营补贴、风险承担、配套投入等。

5.2 运营补贴支出识别

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。

清远市松苏岭公园一期（黄腾峡大道以西）工程 PPP 项目属非经营性项目，政府付费的依据是项目设施建设验收完成后的“可用性绩效付费”和项目维护期间的“运营维护绩效付费”，向项目公司支付项目可用性和为保持项目可用性而需的运营维护服务费。

5.3 政府风险承担识别

5.3.1 项目风险分析

项目风险是指可能导致项目损失的不确定性，本项目在项目的规划设计、建设实施、运营和移交等各个阶段必然存在各种风险，根据类似项目经验，本项目主要有政治风险、法律风险、金融风险、设计风险、建造风险、运营风险、移交风险及不可抗力风险等，各类风险的内容如表 5-3-1 所示。

项目风险因素表

表 5-3-1

序号	风险类别	风险因素
1.1	政治风险	征用/公有化
1.2		政治/公众反对
1.3		审批获得/延误
1.4		政府违约
1.5		税收风险
2.1	法律风险	政府可控法律变更
2.2		政府不可控法律变更
3.1	金融风险	利率变化
3.2		汇率变动
3.3		通货膨胀
3.4		融资风险
4.1	设计风险	设计不当
4.2		工程设计质量
5.1	建设风险	分包商违约
5.2		工地安全
5.3		地质条件
5.4		建设成本超支
5.5		进度风险
5.6		建设质量
5.7		工程变更
6.1	运营风险	运行成本超支
6.2		维修过于频繁
6.3		项目公司违约
7.1	移交风险	项目移交不能满足移交标准
7.2		移交费用超预算
7.3		项目移交不能满足即时的新要求
8	不可抗力风险	包括不限于地震、台风、洪水、火灾、战争等的不可抗力

1、政治风险

政治风险是指由于政策风险是指出于政治状况发生变化而给项目带来的风险，以及政府对项目的一些干预而产生的风险。就本项目来讲，政策风险主要包括如下方面：

(1) 征用/公有化风险：是指中央或地方政府强行没收、暂停本

项目建设或运营维护。

(2) 政治/公众反对：由于各种原因导致公众利益得不到保护或受损，从而引起政治甚至公众反对项目建设所造成的风险。

(3) 审批获得/延误：项目需经过复杂的审批程序，花费时间长和成本高。

(4) 政府违约：政府不履行或拒绝履行合同约定的责任和义务而给项目带来直接或间接的危害，如延期支付或拒不支付项目费用等。

(5) 税收风险：由于税收降低使政府收入难以覆盖支出，导致延期支付或拒不支付项目费用等。

2、法律风险

法律风险是指由于法律变更而给项目带来的风险，法律风险一般分为政府可控法律变更和政府不可控法律变更。

(1) 政府可控法律变更：作为 PPP 项目合同签约主体的政府方直接实施或者在政府方职权范围内发生的某些法律变更事件。如本级政府对相关设施或地方法律导致项目无法进行或对社会资本造成损失。

(2) 政府不可控法律变更：超出 PPP 项目合同签约主体的政府方可控范围的法律变更，如由国家或上级政府统一颁布的法律等。

(3) 税收法律风险：由于国家相关税收法律变更，导致社会资本收入变化。

3、金融风险

金融风险指项目控制能力以外的金融因素的不确定性对项目的潜在影响，这些会直接影响到项目的财务成本、偿债能力股东利益。本项目的的主要金融风险包括：

(1) 利率变化：市场利率变化带来的成本风险。

(2) 汇率变动：汇率变动通过影响项目的生产销售数量、价格、成本，引起项目未来一定期间收益或现金流量减少的一种潜在损失。

(3) 通货膨胀：指整体物价水平上升，货币的购买力下降，导致项目成本增加等其他后果

4、设计风险

设计风险主要是指在由于设计过程中出现的失误或错误，引起工程事故而导致经济损失的风险。本项目设计风险包括以下两个方面：

(1) 设计不当：项目建设设计不当造成的风险。

(2) 工程设计质量：工程设计质量不合理造成施工、运营、维护的损失。

5、建造风险

建造风险主要指项目建造施工过程中出现的各种风险。

(1) 分包商违约：分包商违约造成的经济和工期等损失。

(2) 工地安全：工地安全隐患发生而导致的损失。

(3) 自然/地质条件：项目所在地客观存在的恶劣自然条件，如气候条件、特殊的地理环境和恶劣的现场条件等。

(4) 建设成本超支：建设成本超过预定的建设投资。

(5) 进度风险：项目工期拖延超过预定目标。

(6) 建设质量：项目建设质量不符合验收标准。

6、运营风险

运营风险指项目在运营维护过程中可能产生的风险因素。

(1) 运行成本超支：运行成本大大高于行业水平。

(2) 维护维修成本高：项目维护维修成本高。

(3) 维修过于频繁：项目运营过程中由于设计、建造质量等造成的项目频繁维修维护。

(4) 项目公司违约：项目公司履行或拒绝履行合同约定的责任和义务而给项目带来直接或间接的危害。

7、移交风险

移交风险是指项目公司将特许运营的项目无偿移交给政府或其指定的机构过程中发生的风险。

(1) 项目移交不能满足移交标准：移交的项目没有达到约定的移交标准。

(2) 移交费用超预算：移交过程中发生的费用超过预算。

(3) 项目移交不能满足即时的新要求：移交的项目标准没有满足即时的新要求。

8、不可抗力风险

不可抗力风险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，包括但不限于地震、台风、洪水、火灾、战争以及其他按国际商业惯例可被接受为不可抗力的事件。

5.3.2 项目风险责任划分

项目风险配原则：

1、风险分配优化。风险分配遵循“最优承担”原则，即由对风险最有控制力的一方来承担。降低风险的边际成本，达到资金的最佳使用价值。

2、风险收益对等。承担的风险程度与所得回报大小相匹配。

3、风险可控。政府和社会资本承担的风险可控。

根据风险分配原则，政府、社会资本和共同承担的责任分配表 5-3-2 所示。

项目风险责任划分表

表 5-3-2

风险类别	风险因素	政府承担	社会资本承担	共同承担
政治风险	征用/公有化	✓		
	政治/公众反对	✓		
	审批获得/延误	✓		
	政府违约	✓		
法律风险	政府可控法律变更	✓		
	政府不可控法律变更			✓
金融风险	利率变化			✓
	汇率变动			✓
	通货膨胀			✓
设计风险	设计不当		✓	
	工程设计质量		✓	
建设风险	分包商违约		✓	
	工地安全		✓	
	地质条件		✓	
	建设成本超支		✓	
	完工风险		✓	
	建设质量		✓	
运营风险	运行成本超支		✓	
	维护维修成本高		✓	
	维修过于频繁		✓	

	项目公司违约		✓	
移交风险	项目移交不能满足移交标准		✓	
	移交费用超预算		✓	
	项目移交不能满足即时的新要求	✓		
不可抗力风险	包括但不限于地震、台风、洪水、火灾、战争等			✓

5.3.3 政府风险支出责任识别

从项目风险分配中可知清远市政府承担的风险包括但不限于征用/公有化、政治反对、审批获得/延误、政府违约、政府可控法律变更、项目移交不能满足即时的新要求。与社会资本共同承担的风险包括但不限于政府不可控法律风险、金融风险、不可抗力风险等。

5.4 配套支出责任识别

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。在本项目中清远市政府已完成项目与现有相关基础设施和公用事业的对接，因此不存在配套支出责任。

第六章 项目支出测算

6.1 股权投资支出测算

本项目资本金比例为 20%，政府占项目公司 10% 股权，但由于本项目在项目公司成立时，股权投资支出来自于清远市政府基金的“转移支付”，不对本级财政体系造成任何财务影响，只增加清远市财政支出相关责任。

6.2 运营补贴支出测算

政府根据设施的可用性和使用质量等要素，采用“可用性和绩效付费”模式支付社会资本费用。

项目购买服务费支出

表 6-2-1

单位：万元

序号	年份	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	合计
1	可用性服务费			10138	10138	10138	10138	10138	10138	10138	10138	10138	10138	101380
2	运维绩效费			415	428	441	454	468	482	496	511	526	4697	8917
3	合计			10553	10566	10579	10592	10606	10620	10634	10649	10664	14835	110297

6.3 风险承担支出测算

由于项目各类风险出现的概率和带来的支出责任难以准确测算，本报告采用比例法以项目的全部建设成本和一定时期内的运营费用的一定比例确定地方政府风险承担支出。按照可转移风险、可分担风险和不可转移风险进行分类，采用比例法进行测算。

1、项目自留风险

项目建设期间可能发生的组织机构、施工技术、工程、投资估算等风险，项目公司可以通过参加商业保险后，大部分风险可以有效转移，风险承担成本按照项目建设成本的 5%考虑，其中自留风险占 2%，可转移风险占 98%。

政府自留风险支出=项目建设成本×风险比例×自留风险比例
=68 万元。

即项目自留风险除了社会资本承担外，政府承担支出 68 万元。

2、项目可分担风险

可分担风险指项目运营期间可能发生的消费物价指数、通货膨胀、利率等风险，由政府和社会资本共同承担，按项目预测运营费用的 5%测算，政府和社会资本分别承担 50%。

非经营性项目：年均运维成本×5%×50%= 10 万元

3、不可转移风险

不可转移风险指项目建设和运营期间可能发生的法律、政治、最低需求等风险，是不可转移和分担的，由政府承担风险支出，按照项目建设成本的 1%考虑。

非经营性项目：非经营项目建设成本×风险比例/特许经营期
(10) =68 万元。

因此，政府风险承担支出=政府自留风险+可转移风险+可分担风险+不可转移风险，经测算本项目特许经营期内清远市 PPP 项目财政风险或有支出如表 6-3-1 所示。

本项目特许期内财政风险或有支出

表 6-3

单位：万元

年份	1	2	3	4	5	6	7
或有风险支出	136	136	136	78	78	78	78
年份	8	9	10	11	12	13	
或有风险支出	78	78	78	78	78	78	

6.4 配套支出测算

由于本项目不存在配套支出责任，因此配套支出为零。

第七章 财政承受能力评估

7.1 财政支出能力评估

7.1.1 财政支出能力预测

近年来清远市的社会经济稳步发展，财政收入和支出快速增长。根据清远市财政局提供的相关资料，市一般公共预算支出从2010年647143万元增长到2015年1288852万元，年均增长15.06%。

近几年公共财政预算支出情况表

表 7-1-1

单位：万元

序号	项目	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	
一	市本级							
1	公共财政预算支出	647143	731061	821544	868042	986186	1288852	
2	增长率		12.97%	12.38%	5.66%	13.61%	30.69%	
3	年均增长率							15.06%

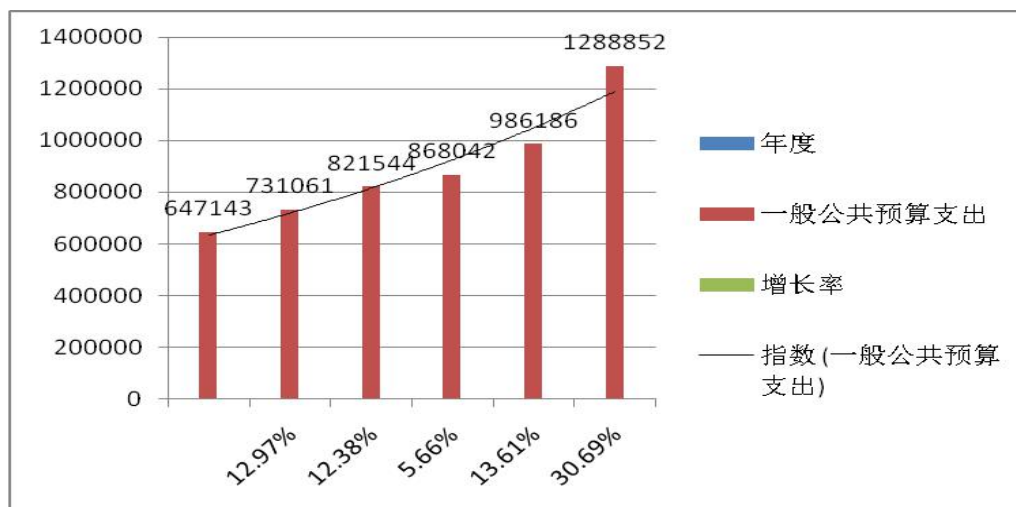


图 7-1-1 近几年公共财政预算支出情况图

“十三五”期间，清远市一般公共预算支出参照近年来的增长情况，特别是最近两年的高速增长情况，结合当地的社会经济发展趋势，预计未来清远市一般公共预算支出的增长率如下：按年均增长率 15%测算。

在项目运营期内，公共财政预算支出预测的具有较大不确定性，为保证运营期间公共财政预算支出预测的合理性，以“十三五”期间清远市公共预算支出年均增长率为预测依据。因此未来几年清远市公共财政预算支出如表 7-1-2 所示。

公共财政预算支出预测

表 7-1-2

单位：万元

年份	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
一般公共预算支出	1482180	1704507	1960183	2254210	2592342	2981193	3428372
年份	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
一般公共预算支出	3942628	4534022	5214125	5996244	6895681	7930033	9119538

备注：按照年均增长率 15%测算。

7.1.2 财政最高承受能力

财政承受能力指政府每一年度全部 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%。

7.1.3 财政支出能力评估

在特许经营期内清远市一般公共预算支出、最高财政承受能力、运营补贴支出、风险或者有支出如表 7-1-3 所示。

财政支出能力评估

表 7-1-3

单位：万元

序号	年份	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
1	一般公共预算支出	1704507	1960183	2254210	2592342	2981193	3428372	3942628	4534022	5214125	5996244	6895681	7930033	9119538
2	财政承受能力限值	170451	196018	225421	259234	298119	342837	394263	453402	521413	599624	689568	793003	911954
3	风险或有支出	136	136	136	78	78	78	78	78	78	78	78	78	78
4	运营补贴支出			10553	10566	10579	10592	10606	10620	10634	10649	10664	14835	
5	财政支出(3+4)	136	136	10690	10644	10657	10670	10684	10698	10712	10727	10743	14913	78
6	存量项目财政支出		6464	23288	63374	63194	62089	56748	56765	56784	56802	56822	56842	39862
6.1	基于城市管理信息平台的社会治安、智能交通和市政管理视频监控		6464	6469	6676	6480	5359							
6.2	城市馆与博物馆				10499	10499	10499	10499	10499	10499	10499	10499	10499	10499
6.3	图书馆				10616	10616	10616	10616	10616	10616	10616	10616	10616	10616
6.4	科技馆与青少年活动				9237	9237	9237	9237	9237	9237	9237	9237	9237	9237
6.5	艺术中心				9510	9510	9510	9510	9510	9510	9510	9510	9510	9510

6.6	大燕湖			5639	5642	5645	5649	5652	5656	5660	5664	5668	5672	
6.7	北江南岸 公园			11181	11193	11206	11219	11233	11247	11261	11276	11291	11307	0
7	财政支出 总计 (5+6)	136	6600	33978	74018	73851	72760	67432	67463	67496	67530	67565	71755	39941
8	支出占比 (7/1)%	0.01%	0.34%	1.51%	2.86%	2.48%	2.12%	1.71%	1.49%	1.29%	1.13%	0.98%	0.90%	0.44%

由表 7-1-3 可知,在特许经营期内所有 PPP 项目每年占清远市财政支出仅为 0.34%-2.86%之间,占每年地方政府一般公共预算支出的比例低于 10%,为地方政府未来实施 PPP 项目留有支付能力。

需要特别指出的是,本项目预计未来多年清远市公共预算支出按照年均增长率 15%测算,若未达到预期增产率,会影响财政支出的水平,PPP 项目支付能力有可能会超过占一般公共预算支出比例 10%,应引起清远市政府的高度重视。

7.2 行业和领域的均衡性评估

7.2.1 项目所属行业拆分及归属

《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)明确指出:PPP 模式主要适用于政府负有提供责任又适宜市场化运作的公共服务、基础设施类项目。燃气、供电、供水、供热、污水及垃圾处理等市政设施,公路、铁路、机场、城市轨道交通等交通设施,医疗、旅游、教育培训、健康养老等公共服务项目,以及水利、资源环境和生态保护等项目均可推行 PPP 模式。各地的新建市政工程以及新型城镇化试点项目,应优先考虑采用 PPP 模式建设。

2014 年国务院颁布的《关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》第九部分第二十九条规定,“推广政府和社会资本合作(PPP)模式。认真总结经验,加强政策引导,在公共服务、资源环境、生态保护、基础设施等领域,积极推广 PPP 模式,规范选

择项目合作伙伴，引入社会资本，增强公共产品供给能力。……健全 PPP 模式的法规体系，保障项目顺利运行。鼓励通过 PPP 方式盘活存量资源，变现资金要用于重点领域建设”。这为引入社会资本参与基础设施建设提供了政策支持。

清远市松苏岭公园的建设，属于市政设施，是国家鼓励发展 PPP 模式的典型，国家积极引导社会资本参与此类项目。

7.2.2 项目建设对清远市经济社会发展的影响

城市公园应满足不同人的需求，包括周边原住民、城市发展过程不断融入的企业人员等，从而使得景观做到以人为本，建立人性尺度的景观空间。

建设高标准、高质量的综合性城市中央公园，是建设宜居家园不可分割的基础支撑。松苏岭公园所在位置位于城市中轴线上的重要景观节点，同时是联系凤城公园、凤翔北路沿路绿化以及虎头岭森林公园，形成北江和北部山体之间的一条重要的城市生态廊道。串联着清远市中心城区各层次规划面，是城区市中心的重要公园绿地之一，起着举足轻重的景观地位，有效改善城乡生产生活环境，进一步提高宜居水平。

7.2.3 项目建设对公众服务需求的影响

清远市松苏岭公园的建设不仅能防洪固土、清洁水源、净化空气等，此外，通过一优一改进一步改善该区的生态系统状况。对绿地的生态优化将通过优化水体形状、优化植被群落、优化引鸟植物等各种手段，进一步提升区域生态状况。

部分现有建筑、构筑物破坏景观效果、影响生态效益的正常发挥，生态改造将主要围绕植被改造及人工构筑物的生态还原展开，对被人类行为破坏的环境进行恢复重塑。可以预见，松苏岭公园建成以后，将有效改善周边地带的环境质量，提高城市绿地率，对缓解城市热岛效应也起到积极的作用。

7.2.4 项目行业和领域均衡性评估

本项目建设主要内容为清远市松苏岭公园项目，属于市政设施，是国家鼓励发展 PPP 模式的典型，国家积极引导社会资本积极参与此类项目。

松苏岭公园近期目标—原生态、多元化的综合性城市中央公园。是在尊重自然与现状场地特征、立足生态的同时，通过基地山水资源的整合梳理、挖掘清远本土文化、岭南文化、以满足不同人群的生态休闲和运动健身为主要内容，打造一个原生态、人文结合健身休闲、游览功能为一体的综合性城市中央公园。

松苏岭公园远期目标—地标性的城市展示窗口。松苏岭公园的燕湖新城中轴线的重要地标，吸纳先进的国际化理念与标准，充分结合自身发展优势与条件，适度结合生态涵养、娱乐休闲、历史三文化和旅游观光于一体的大型综合性城市公园，将松苏岭打造成为清远城区内部重要的山水景观核心，生态高地和城景互动的展示窗口。

松苏岭公园是燕湖新城生态文化景观轴线北端的一个核心景观节点，并紧邻未来城市行政服务中心，将成为清远未来的城市中心

公园。今后势必成为清远市未来重要的旅游热点区域，旅游产业的发展势必创造新一轮的经济效益增长。

7.3 评估结论

本次评估以持续使用和公开市场为前提，结合评估对象的实际情况，综合考虑各种影响因素，采用定量和定性分析方法对本项目的地方政府财政承受能力进行评估。

本次评估首先分析了清远市地方政府财政收入、支出和债务概况并参考地方政府信用评价模型对清远市政府的财政基础进行了评价，能够为项目支出提供良好的经济支撑。其次评估项目，通过识别项目股权支出、运营补贴支出、风险承担支出、配套支出，计算出所有 PPP 项目清远市政府需承担的支出责任，在特许经营期所有 PPP 项目每年财政支出占当年一般公共预算支出的比例在 10% 的范围内，政府财政承受能力符合要求。

采用定性分析方法对项目行业和领域的均衡性进行了评估，评估认为项目建设内容属于政府鼓励采用 PPP 模式的行业。

因此本项目财政承受能力论证的结论分为“**通过论证**”，即本项目在清远市财政承受能力范围内，清远市政府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。

附件

清远市发展和改革局文件

清发改行审〔2016〕89号

关于清远市松苏岭公园一期（黄腾峡大道以西）工程可行性研究报告的批复

清远市代建项目管理局：

你局《关于要求批复清远市松苏岭公园一期（黄腾峡大道以西）工程可行性研究报告的函》（清代建〔2016〕438号）及相关材料收悉。经研究，批复如下：

一、为建设绿色经济强市、岭南宜居名城、华南休闲之都奠定基础，是全面提升区域环境景观品质，改善人居环境，根据《市委常委会会议决定事项通知》（〔2016〕25号）精神，同意建设清远市松苏岭公园一期（黄腾峡大道以西）工程。项目法人为清远市德晟投资集团有限公司；建设单位为清远市代建项目管理局。项目建设地址位于现状清远城区东侧、燕湖新城北部、职教基地南侧、飞来峡景区西侧。

二、建设规模及主要内容：项目用地面积约 163.6 公顷，其中园路工程约 87129 平方米，广场工程约 63480 平方米，绿化工程约 472000 平方米，停车场工程 24500 平方米，挖湖工程 95235 立方米，水景观工程 135251 平方米，河涌整治工程 25000 平方米，景观桥工程 6 个，篮球场 5 个，网球场 2 个，羽毛球场 6 个，乒乓球场 7 个，400 米标准足球场 1 个，以及其它配套工程，水域工程，市政工程，水土保持工程等。建设范围主要为凤翔北路以东，清远市气象中心以西，学贤路以南，东城大道以北的区域。建设内容主要包括园路工程、广场工程、绿化工程、配套工程、水景观工程、市政工程及水土保持工程等。

三、项目总投资及资金来源：项目总投资估算 68024 万元（不含融资、回购和运营成本），其中建安费约 41546 万元，工程建设其它费约 21739 万元（其中征地拆迁费约 15000 万元，管线迁移费约 900 万元），预备费约 4739 万元。建设模式为政府与社会资本合作模式（PPP）；项目建设资金来源由清远市德晟投资集团有限公司融资解决。

四、项目设计竣工验收时间为 2017 年 12 月。

五、项目节能方案及措施须符合国家节能规范标准。

六、工程招标核准意见见附表。



抄送：市统计局、市地税局

市委常委会议决定事项通知

〔2016〕25 号

清城区政府，市政府办公室、市代建局、市发展改革局、市财政局、市交通运输局、市公路局，市德晟公司：

2016 年 3 月 18 日下午，市委书记葛长伟同志主持召开市委六届第 146 次常委（扩大）会议，听取市代建局党组书记邱泽军同志汇报市中心城区 2016 年重点项目建设计划等有关问题的情况，会议研究并原则同意市代建局拟制的市中心城区 2016 年重点项目建设计划及有关安排，要求市代建局根据市委常委会精神进一步修改完善。

会议认为，启动市中心城区 2016 年重点建设项目，有利于加快中心城区扩容提质步伐，改善城市形象，提高城市吸引力和竞争力；有利于进一步扩大投资实现全年稳增长的目标。会议议定：

（一）原则同意将清远市人民医院二期工程、四大文化场馆、北江南岸公园等 63 个项目列入 2016 年重点项目建设计划并开工建设，并原则同意 2016 年启动项目的建设模式和

资金来源（最终实施时总投资按立项批复为准）。

（二）原则同意将环城西路等 28 个项目列为 2016 年储备项目，2016 年先开展环评、可研、勘察设计等前期工作，前期费用由市财政统筹解决。

（三）同意清廓路、东湖路、笔架南路 3 个项目由清城区政府负责实施，广清大道南延线（原银盏收费站至古钱岭互通出口）扩建改建工程由市公路局负责实施，人民西路西延伸段（岗头路至广清高速连接线）等 59 个 2016 年动工项目由市代建局代建。广清大道南延线、人民西路西延伸段 2 个项目与广清高速及其连接线业主单位的对接、协调工作由市交通局负责。

（四）对于采用 PPP 模式建设的项目，同意由市代建局作为项目实施单位，由市财政局统筹支付发生的相关咨询费用。

（五）沿江东路（北江三桥至福龙路）道路工程同意采用专项建设模式建设，征地拆迁费用由市财政局统筹解决。

（六）市技师学院图书馆综合大楼项目建设资金缺口由市财政局统筹解决。

（七）向农发行和江西银行广州分行融资的 2016 年动工项目，同意由市德晟集团公司作为项目业主单位和融资主体。

（八）同意市德晟集团公司提出的将北江四桥南引道（燕湖大道至银英公路）由原粤东西北基金改为向农发行融资。

会议要求，一要进一步加大融资力度，落实项目建设资金，保障项目建设需要。要综合研究融资方案，选择条件相对优惠的金融机构合作，降低融资成本。同时，要注重提高融资效率，如短期内协商不成，就选择与前期协商比较成熟的金融机构合作，尽快落实融资事宜。二要创造条件，加大征地拆迁力度，抓好前期工作，清城区政府和各相关部门要抓紧落实，确保 2016 年启动的 63 个项目年内能动工。三要确保项目的进度、质量和安全。四要建立联席会议制度，原则上每月召开一次。由贤林、柏洪同志牵头，组织相关部门召开联席会议，定期通报工作进展情况，及时研究项目推进中遇到的问题，部署下一阶段项目建设工作。

特此通知。请按照市委常委（扩大）会议意见办理。

- 附件：1. 2016 年启动建设项目清单
2. 2016 年储备项目清单


中共清远市委办公室
2016 年 3 月 22 日

序号	工程名称	总投资 (万元)	建安费 (万元)	前期费(万元, 暂按 建安费 14%考虑)	征地拆迁费 (万元)	投资模式	备注
10	华侨中学	382	335	47	-	财政直接投资	
11	药监局实验大楼	1425	1250	175	-	财政直接投资	
12	清远市特殊教育学校二期建设工程	1980	1737	243	-	财政直接投资	
13	清远市梓琛中学	691	606	85	-	财政直接投资	
13 个财政直接投资项目小计		37209	29225	3567	4417		
二、PPP 项目							
1	职教一路道路工程(凤翔北至旅游大道)【规划名: 中宿路】	86838	49744	6964	30130	采用 PPP 模式	
2	松苏岭公园一期(黄腾峡大道以西)	64020	43000	6020	15000	采用 PPP 模式	
3	城市馆与博物馆建设工程	38856	31956	4474	2426	采用 PPP 模式	
4	图书馆建设工程	43837	35706	4999	3132	采用 PPP 模式	
5	科技馆、青少年活动中心	46282	37093	5193	3996	采用 PPP 模式	
6	艺术中心	57467	46558	6518	4391	采用 PPP 模式	
7	大燕湖防灾减灾综合整治一期工程	37126	21163	2963	13000	采用 PPP 模式	

序号	工程名称	总投资 (万元)	建安费 (万元)	前期费(万元, 暂按 建安费 14%考虑)	征地拆迁费 (万元)	投资模式	备注
8	东城大道东(北江三桥至五桥)道路工程(含交叉口)【规划名: 松苏岭路】	47382	35495	4969	6918	采用 PPP 模式	
9	职教一路道路工程西延线【规划名: 沙田路】	21934	16368	2292	3274	采用 PPP 模式	
10	人民西延伸段(岗头路至广清连接线)	24763	18480	2587	3696	采用 PPP 模式	
11	北江南岸公园(含游船码头)	63160	39565	3784	19811	采用 PPP 模式	
12	环城东路(清远大道至乐广高速)	268000	200000	28000	40000	采用 PPP 模式	
12 个 PPP 模式项目小计		799665	575128	78763	145774		

三、农发行融资统筹项目

1	清晖路南延段跨铁路桥工程	17080	11941	5004	135	农发行融资直接投资	
2	清晖路南延段下穿铁路工程	7056	5277	1695	84	农发行融资直接投资	
3	平安路下穿铁路工程	4031	2672	1276	84	农发行融资直接投资	
4	联西街道道路【规划名: 连水路】	2388	1642	265	482	农发行融资直接投资	
5	迎龙三路(清晖南路至长隆大道东)	9900	8334	733	833	农发行融资直接投资	
6	长岗路	5369	4935	434	-	农发行融资直接投资	