

清远市基于城市综合管理信息平台的社会
治安、智能交通和市政管理视频监控系统工程

财政承受能力论证



广东省国际工程咨询有限公司

二〇一六年七月

清远市基于城市综合管理信息平台的社会
治安、智能交通和市政管理视频监控系统工程

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

二〇一六年七月



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



工程咨询单位资格证书

单位名称: 广东省国际工程咨询公司

资格等级: 甲级

专 业

综合经济

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)、机械、电子、其他(旅游工程)、化工、轻工、公路、农业、建筑材料、医药

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

规划咨询、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

以上各专业均涵盖了本专业相应的节能减排和环境保护内容,取得编制项目可行性研究报告、项目申请报告、资金申请报告、项目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节能评估文件进行评审的能力

证书编号: 工咨甲 12320070040

证书有效期: 至 2017 年 08 月 14 日

带*部分,以国务院有关主管部门颁发的资质证书为准

2012

08 月 15 日



编制人员

项目负责人	李远楠	经 济 师	
主要参加人员	李宝中	高级经济师 注册咨询工程师	
	黄瑶	高级经济师	
	张婉璐	经 济 师	
	周东明	高级经济师 注册咨询工程师	
	唐征恢	注册咨询工程师 经 济 师	
	胡治郡	高级工程师 注册咨询工程师	
	校 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	7
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	项目责任识别	14
4.1	项目财政支出责任	14
4.2	运营补贴支出识别	14
4.4	政府风险承担识别	14
4.5	配套支出责任识别	20

第五章	项目支出测算	21
5.1	股权投资支出测算	21
5.2	运营补贴支出测算	21
5.3	风险承担支出测算	22
5.4	配套支出测算	23
第六章	财政承受能力评估	24
6.1	财政支出能力评估	24
6.2	行业和领域的均衡性评估	27
6.3	评估结论	30

第一章 评估概况

1.1 项目名称

项目名称：清远市基于城市综合管理信息平台的社会治安、智能交通和市政管理视频监控系统工程 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：清远市公安局。

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：

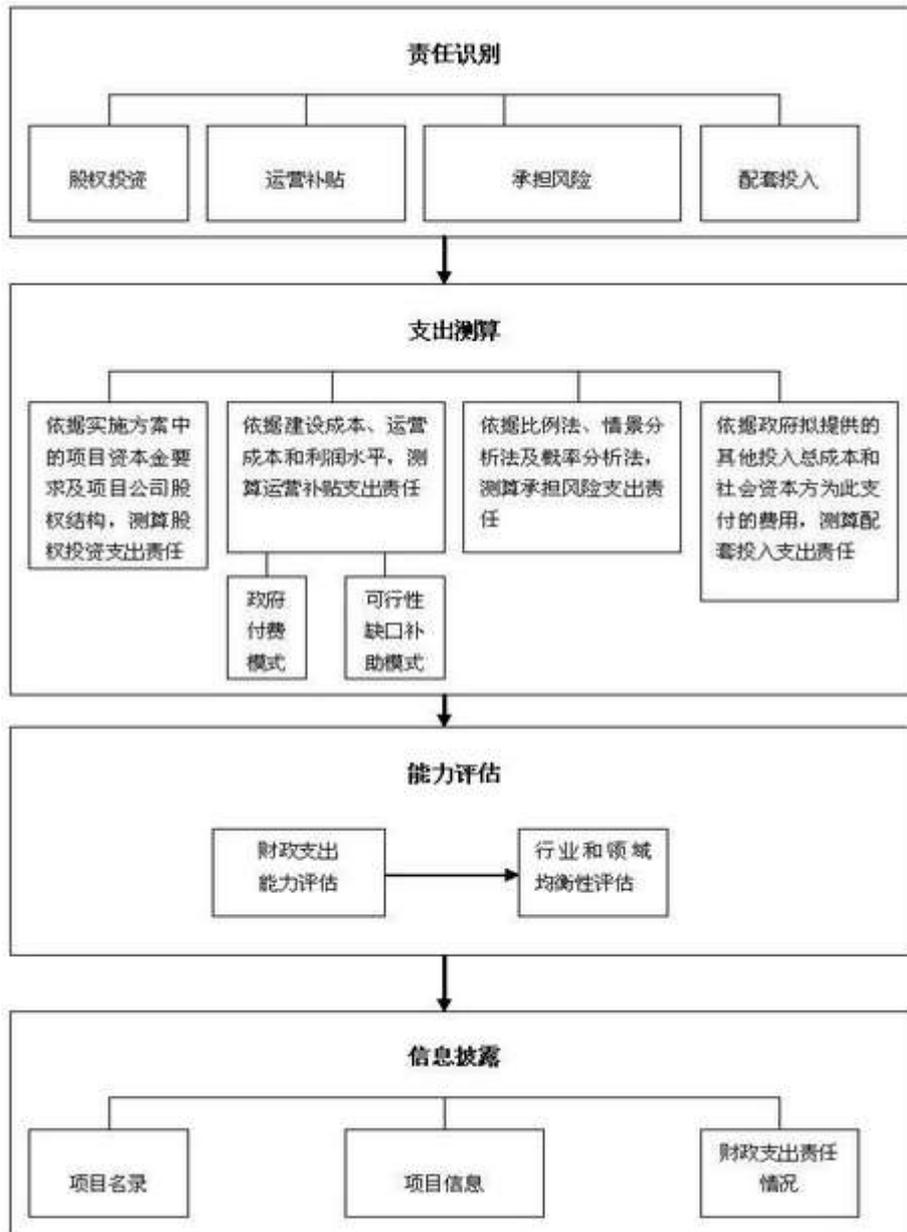


图 1-1 PPP 项目财政承受能力论证流程

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

城市是国民经济的基础单元，民生要素的综合载体，经济，政治，社会、文化的全息缩影，政府、企业与市民相互依存、相互影响、共生共荣的有机整体。在新一轮的城市发展中，通过科学的城市运行管理将我们的城市调整到最佳的状态，通过运用信息化等科技手段，来打造充满竞争力的智慧城市。

根据 2015 年 4 月 28 日市政府常务会议决定事项中关于推行政府和社会资本合作项目实行分期分批进行，同意首批总投资 43.93 亿元的 7 个 PPP 项目向社会公开推介，本项目清远市《基于城市综合管理信息平台的社会治安、智能交通和市政管理视频监控系统工程》为此批推介项目之一，且在 2015 年 4 月已被列入广东省财政厅 PPP 示范项目，符合 PPP 项目要求，并按 PPP 合作模式实施。

2016 年 5 月 17 日上午郭锋市长主持召开的六届第 92 次市政府常务会议要求，为全面推动清远市基于城市综合管理信息平台的社会治安、智能交通和市政管理视频监控系统工程 PPP 项目建设工作。

项目认真贯彻省委、省人民政府和公安部关于加强社会建设，创新社会管理的部署和工作要求，进一步推进清远市社会治安监控和智能交通系统建设，积极构建新型社会治安防范体系，促进平安清远的建设。

项目建设严格执行国家和行业有关安全技术防范工程以及智能交通系统的标准，并结合清远市实际，从社会治安防控体系和智能交通管理体系建设的实际需求出发，坚持面向实战、面向基层、面向应用，以规范技术应用为重点，以增强技术设施的实际应用效能为核心，通过技术集成，建立和完善覆盖面广、资源共享、综合应用的各级社会治安监控系统和智能交通系统的技术平台；通过机制创新，建立健全工作机制，切实提高安全技术防范的整体效能。坚持“政府领导、公安主导、社会参与、统筹兼顾”的总原则，按照“统一领导、统一规划、统一标准、分级管理、分步实施”的要求，构建平安清远。

2.1.2 项目建设内容

本项目是清远市基于城市综合管理信息平台的社会治安、智能交通和市政管理视频监控系统工程的建设及运营维护。

2.2.3 项目投资规模

项目总建设成本为 19075.47 万元，其中建安成本 18005.27 万元，另外包含其他费用 1070.20 万元。最终总建设成本以市财政局投资审核中心审核为准。

2.2 项目边界条件

2.1.1 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。

2.1.2 PPP 项目周期

项目工程建设和运营维护的特许经营期为6年，建设期1年，运营维护期5年。

2.1.3 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。

鉴于本项目建设工期较短，引入的社会资本方需要是一个既具有投融资能力又具有符合本项目施工资质及能力的独立法人，或由一个具有投融资能力的单位与具有符合本项目施工资质及能力的单位组成的联合体，以确保本项目得以高效实施。

项目公司由社会资本方单独出资成立。

2.1.4 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见下表

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、清新区、清城区本级财政收入概况

表 3.2-1

单位：万元

年份	清远市	清新区	清城区
2011 年	249520	105570	134722
2012 年	259589	110027	140774
2013 年	278745	118009	151147
2014 年	330033	130722	149240
2015 年	362368	146854	152903

从上述可知，近五年清远市、清新区和清城区经济健康发展，财政收入增速明显加快，清远市本级财政从 24.95 亿元增长至 36.23 亿元，清新区从 10.56 亿元增长至 14.68 亿元，清城区从 13.47 亿元增长至 15.29 亿元。

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收入及财政总收入等如表 3.31 所示。

2011-2015 年清远市、清新区、清城区财政预算支出概况

表 3.3-1

单位：万元

年份	清远市	清新区	清城区
2011 年	300375	218492	212194
2012 年	320850	252016	248678
2013 年	347706	264705	255631
2014 年	469432	270203	246551
2015 年	606338	372289	310225

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 2010 年的 265918 万元增长到 2015 年的 606338 万元，年均增长 18.46%；清新区财政支出从 2010 年的 168758 万元增长到 2015 年的 372289 万元，年均增长 17.94%；清城区的财政支出从 2010 年的 212467 万元增长到 2015 年的 310225 万元，年均增长 8.43%。

3.4 清远市债务概况

根据清远市财政局数据，清远市 2015 年政府性债务 147.65 亿元。

政府债务处于中游水平，总体可控，有一定风险。

第四章 项目责任识别

4.1 项目财政支出责任

清远市政府、清城区政府、清新区政府财政支出责任，主要包括运营补贴、风险承担、配套投入等。

4.2 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。清远市基于城市综合管理信息平台的社会治安、智能交通和市政管理视频监控系统工程采用政府付费模式，政府承担全部运营补贴责任。

清远市基于城市综合管理信息平台的社会治安、智能交通和市政管理视频监控系统工程属非经营性项目，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。

4.3 政府风险承担识别

4.3.1 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 4-1 所示。

项目风险因素表

表 4-1

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		完工风险
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

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。本项目由于建设过程中，可能会导致非施工错误原因导致居民反对，社会公众风险程度较高。

（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上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行的法律等。

(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) 完工风险：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。

4.4.2 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 5.4-2 所示。

项目风险责任划分表

表 5.4-2

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	包括不限于地震、台风、洪水、火灾、战争等			✓

4.4.3 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、清城区政府、清新区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政府不可控法律风险、金融风险、不可抗力风险等。

4.5 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、清城区政府、清新区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。

第五章 项目支出测算

5.1 股权投资支出测算

根据项目建设实施方案，本项目 SPV 公司为中标单位独资成立，不涉及政府股权投资，不对本市财政体系造成任何财务影响。

5.2 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 5-2-1

单位：万元

年份	合计	2	3	4	5	6
服务费支出	31449.06	6464.23	6469.47	6675.96	6479.96	5359.43
1、可用性服务费	24510.67	5087.04	5087.04	5087.04	5087.04	4162.51
2、运维绩效费	6938.39	1377.19	1382.43	1588.92	1392.92	1196.92

从表 5-2-1 可以看出政府每年支付给社会资本的资金额度由 5359.43 万元到 6675.96 万。

项目运营期间政府的购买服务费如表 6-2-2 所示。

政府购买服务费支出

表 6-2-2

单位：万元

年份	1	2	3	4	5	6
政府购买服务支出		6464.23	6469.47	6675.96	6479.96	5359.43

5.3 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
=31449.06×5%×2%=31.45 万元。

即项目自留风险除了社会资本承担外，政府承担支出 31.45 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%。

$$= 845 \times 5\% \times 50\% = 21.13 \text{ 万元}$$

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
 $= 31449.06 \times 1\% / 6 = 52.34 \text{ 万元}$ 。

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 5-3-1 所示。

本项目特许期内财政风险或有支出

表 5-3

单位：万元

年份	1	2	3	4	5	6
或有风险支出	83.79	73.47	73.47	73.47	73.47	73.47

5.4 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。

第六章 财政承受能力评估

6.1 财政支出能力评估

6.1.1 财政支出能力预测

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 2010 年的 265918 万元增长到 2015 年的 606338 万元，年均增长 18.46%；清新区财政支出从 2010 年的 168758 万元增长到 2015 年的 372289 万元，年均增长 17.94%；清城区的财政支出从 2010 年的 212467 万元增长到 2015 年的 310225 万元，年均增长 8.43%。

近几年公共财政预算支出情况表

表 6-1-1

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	265918	300375	320850	347706	469432	606338
2	增长率		12.96%	6.82%	8.37%	35.01%	29.16%
3	年均增长率						18.46%
二	清新区						
1	公共财政预算支出	168758	218492	252016	264705	270203	372289
2	增长率		29.47%	15.34%	5.03%	2.08%	37.78%
3	年均增长率						17.94%
三	清城区						
1	公共财政预算支出	212467	212194	248678	255631	246551	310225
2	增长率		-0.13%	17.19%	2.80%	-3.55%	25.83%
3	年均增长率						8.43%

“十三五”期间清远市、清新区及清城区的公共财政预算支出参照近年来的增长情况并结合未来发展，谨慎预计“十三五”期间清远市、清新区及清城区公共预算支出分别按照年均增长率 15%、15%及 8%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、清新区及清城区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、清新区及清城区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 6-1-2

单位：万元

年份	2016	2017	2018	2019	2020	2021
一、市本级						
一般公共预算支出	697289	801882	922164	1060489	1219562	1402497
二、清新区						
一般公共预算支出	428132	492352	566205	651136	748806	861127
二、清城区						
一般公共预算支出	335043	361846	390794	422058	455822	492288

备注：谨慎预计“十三五”期间清远市、清新区及清城区公共预算支出分别按照年均增长率 15%、15%及 8%测算。

6.1.2 财政最高承受能力测算

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%。地方政府财政最高承受能力为一般公共预算的 10%，因此在项目特许经营期内财政最高承受能力限值如表 7-1-3 所示。

财政最高承受能力限值测算

表 6-1-3

单位：万元

年份	2016	2017	2018	2019	2020	2021
一、市本级						
财政承受能力限值	69729	80188	92216	106049	121956	140250
二、清新区						
财政承受能力限值	42813	49235	56621	65114	74881	86113
二、清城区						
财政承受能力限值	33504	36185	39079	42206	45582	49229

6.1.3 财政支出能力评估

在特许经营期内清远市、清新区及清城区一般公共预算支出、最高财政承受能力、运营补贴支出、风险或者有支出如表 7-1-4 所示。

财政支出能力评估

表 6-1-4

单位：万元

序号	年份	1	2	3	4	5	6
一	市本级（65%）						
1	一般公共预算支出	697289	801882	922164	1060489	1219562	1402497
2	财政承受能力限值	69729	80188	92216	106049	121956	140250
3	财政支出（4+5）	54.46	4249.50	4252.91	4387.13	4259.73	3531.39
4	运营补贴支出		4201.75	4205.16	4339.38	4211.98	3483.63
5	风险或有支出	54.46	47.76	47.76	47.76	47.76	47.76
6	支出占比（3/1）%	0.01%	0.53%	0.46%	0.41%	0.35%	0.25%
二	清新区（25%）						
1	一般公共预算支出	428132	492352	566205	651136	748806	861127
2	财政承受能力限值	42813	49235	56621	65114	74881	86113
3	财政支出（4+5）	20.95	1634.42	1635.74	1687.36	1638.36	1358.23
4	运营补贴支出		1616.06	1617.37	1668.99	1619.99	1339.86
5	风险或有支出	20.95	18.37	18.37	18.37	18.37	18.37
6	支出占比（3/1）%	0.00%	0.33%	0.29%	0.26%	0.22%	0.16%
三	清城区（10%）						
1	一般公共预算支出	335043	361846	390794	422058	455822	492288
2	财政承受能力限值	33504	36185	39079	42206	45582	49229
3	财政支出（4+5）	8.38	653.77	654.29	674.94	655.34	543.29
4	运营补贴支出		646.42	646.95	667.60	648.00	535.94
5	风险或有支出	8.38	7.35	7.35	7.35	7.35	7.35
6	支出占比（3/1）%	0.00%	0.18%	0.17%	0.16%	0.14%	0.11%

由表 6-1-4 可知在特许经营期内本项目每年占清远市、清新区及清城区财政支出仅为 0.11%-0.53%之间，占每年地方政府一般公共预算支出的比例远低于 10%，为地方政府未来实施 PPP 项目留有支付能力。

6.2 行业和领域的均衡性评估

6.2.1 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。

本项目是(清远市)基于城市综合管理信息平台的社会治安\智能交通和市政管理视频监控系统工程项目”,属于基础设施,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。

6.2.2 项目建设对清远市经济社会发展的影响

以人为本,建设和谐社会,需要积极有效的措施预防和减少各类治安事件对人类、经济、社会、环境的影响,保障良好的社会发

展环境。近些年来，各类治安事件频繁发生，给清远市造成了一定的经济损失，对社会安全环境造成了一定程度上的不良影响和危害。

本项目的建设，可以切实提高清远市对全市社会治安、交通状况的管控能力，对于有效降低和化解其危害和影响，创造良好公共安全环境具有重要意义。本项目的建设，符合以人为本，建设和谐社会的要求。

通过“(清远市)基于城市综合管理信息平台的社会治安\智能交通和市政管理视频监控系统工程项目的建设，建立集约高效的社会治安与智能交通的管理机制，建立统一指挥、快速反应的城市治安管理,以及打、控、管一体化警务机制，降低管理成本。充分整合资源，避免浪费。可以使用、融合和优化清远市公安局各类应急预案，解决市公安局层面对各类预警信息的汇总和分析，消除多个预案中可能出现的不协调、甚至有冲突的规定与指引，使得应急行动统一有序，发挥关键智能作用。

综上，本项目的实施将极大增强清远市应对和处置突发事件的能力，建成后将给市政府、下属区县和部门的社会治安及交通管控的管理工作提供强有力的支撑，项目的社会效益和经济效益非常显著的，建成后必将提升清远市应对各类突发公共事件的能力，是利市、利民的重大项目。

6.2.3 项目建设对公众服务需求的影响

清远市公安局是主管全市公安工作的市人民政府工作部门，是全市公安人民警察的领导、指挥机关。清远市市公安系统肩负着预

防、打击犯罪、保护城市安全与人民利益、维护社会稳定等关系到国计民生的重大社会责任。(清远市)基于城市综合管理信息平台的社会治安\智能交通和市政管理视频监控系统工程项目的建设,不仅关系到完善公安机关内部信息化建设和促进各部门之间调度协同问题,并且关系到增强公安系统执行能力、高效地为人们服务等重大问题,需集中全市公安机关人力、物力和智力把清远市社会治安与智能交通的城市管理体系建设成为一个信息通畅、反应灵敏、指挥有力、手段先进、运转高效、安全保密的大平台。

本项目的实施将极大地提升清远市的社会治安管控及城区交通管控能力,建成后将给清远市及下属县区的治安和交通管理工作提供强有力的支撑,项目的社会效益和经济效益非常显著。

6.2.4 项目行业和领域均衡性评估

本项目建设主要内容为基于城市综合管理信息平台的社会治安\智能交通和市政管理视频监控系统工程,属于基础设施,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。

本项目建设对清远市、清新区和清城区的发展有直接和间接的推动作用,有利于清远市经济和社会环境发展。

本项目建设有利于保障人们的健康安全,有利于智慧城市的建设,有利于满足人们对优质公共服务的需求。

6.3 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清远市基于城市综合管理信息平台的社会治安\智能交通和市政管理视频监控系统工程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，计算出本项目清远市政府需承担的支出责任，在特许经营期 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**”，即清远市基于城市综合管理信息平台的社会治安\智能交通和市政管理视频监控系统工程项目在清远市、清新区及清城区财政承受能力范围内，清远市、清新区及清城区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

清远市人民政府办公室

清办会函〔2016〕67号

市政府常务会议决定事项通知

清城区人民政府、清新区人民政府，市发展改革局、市经济和
信息化局、市公安局、市监察局、市财政局、市住房和城乡建设管
理局、市审计局、市法制局：

2016年5月17日上午，郭锋市长主持召开第六届第92次市政
府常务会议，听取市公安局朱国强同志关于清远市城市综合管理
信息平台的社会治安、智能交通和市政管理视频监控系统工程
PPP项目建设有关问题的汇报，会议原则同意汇报，并议定：

一、原则同意采用PPP合作模式，依法有序推进工作。一是
明确采用PPP合作模式建设，与社会资本方合作期限为6-8年，
社会资本综合回报率控制在8%以内，在符合财政部《政府采购竞
争性磋商采购方式管理暂行办法》（财库〔2014〕214号）有关可
以采取竞争性磋商模式规定的前提下，采用公开、竞争、择优方
式，选取有实力、有技术、有品牌、有管理运营经验的社会资本
合作方。二是确定项目建设期为1年，原则上今年底开工建设，
力争2017年底建成并投入使用。三是由市公安局负责，尽快成立
由贝冰同志任组长的项目建设领导小组，确保项目建设按期推进。

成立以贤林同志为组长，由市发展改革局、市监察局、市财政局、市审计局、市法制局组成的监管小组，对该项目进行评价、监管。并由市公安局负责，将项目建设方案和选定的社会资本合作方报省公安厅批准。

二、明确项目资金事项。一是视频监控系统工程总概算为 3.1449 亿元（以市财政局财审、市发展改革局批复为准），分 6-8 年支付，建设完成后开始支付。二是按市级、清城区政府、清新区政府三地 65%、25%、10%的比例分摊费用。市财政在财力充足、融资额度大等情况下，适当多分担，尽量减少区级的负担。三是项目的运营费用（维护费、电费等）纳入总概算中，采取包干的方式支付给社会资本合作方。

三、整合资源，实现平台共享。由市公安局负责，加强与清城区、清新区、城管、经信等相关部门的协作沟通，进一步研究与数字城管、智慧市政、大数据中心等平台对接，实现平台共用、资源共享，防止“信息孤岛”问题出现。同时适当增加高位视频点、监控点，提高抓拍机像素，提升管理水平。

四、切实加强项目建设和资金监管。依法依规有序地推进项目建设，加强对项目建设的监管，确保管理到位、安全运作，进一步服务于城市科学管理，加快平安清远建设。



抄送：贤林、贝冰同志。