

湖北省住房和城乡建设厅 湖北省发展和改革委员会 湖北省财政厅

鄂建文〔2017〕57号

关于印发《湖北省乡镇生活污水处理 PPP项目操作指引（试行）》的通知

各市、州、县住建委（局）、发改委（局）、财政局：

根据《湖北省人民政府关于全面推进乡镇生活污水处理工作的意见》（鄂政发〔2017〕6号）及有关政策规定，为指导各地进一步加强政府和社会资本合作，创新乡镇生活污水处理工作机制，省住建厅、发改委、财政厅组织编制了《湖北省乡镇生活污水处理PPP项目操作指引（试行）》，现印发你们，请结合本地实际参照实施。

附件：《湖北省乡镇生活污水处理PPP项目操作指引（试行）》（单行本另行印发）



湖北省住房和城乡建设厅



湖北省发展和改革委员会



湖北省财政厅

2017年9月11日

湖北省住房和城乡建设厅办公室

2017年9月11日印发

湖北省乡镇生活污水治理 PPP 项目操作指引

(试 行)

湖北省住房和城乡建设厅
湖北省发展和改革委员会
湖北省财政厅

二〇一七年七月

湖北省乡镇生活污水治理

PPP 项目操作指引

(试 行)

湖北省住房和城乡建设厅
湖北省发展和改革委员会
湖北省财政厅

二〇一七年七月

前 言

根据《湖北省人民政府关于全面推进乡镇生活污水治理工作的意见》（鄂政发〔2017〕6号）及有关规定，为指导各地进一步加强政府和社会资本合作，创新乡镇生活污水治理工作机制，省住建厅、发改委、财政厅组织编制了《湖北省乡镇生活污水治理 PPP 项目操作指引》，印发各地作为工作参考。

本指引由湖北永业行评估咨询有限公司作为技术支撑单位，在编制过程中得到了北京大成律师事务所、北京盈科（武汉）律师事务所、湖北英达律师事务所、天达共和律师事务所、中伦（武汉）律师事务所、湖北维思德律师事务所、致同会计师事务所、湖北省发展规划研究院有限公司、北京大岳咨询有限责任公司、北京方程财达咨询有限公司、上海济邦投资咨询有限公司、毕马威企业咨询（中国）有限公司、湖北中财资信科技有限公司、武汉市工程咨询部等单位的大力支持，特此鸣谢。

附件 1：相关文件	23
附件 2：相关法律法规、规章制度和政策文件	24
附件 3：乡镇生活污水治理 PPP 项目总体流程图	28
附件 4：乡镇生活污水治理 PPP 项目社会资本采购主要方式	29
附件 5：乡镇生活污水治理 PPP 项目合同主要条款	30

湖北省乡镇生活污水治理 PPP 项目操作指引

目 录

第一章 总则	1
1.1 编制依据	1
1.2 编制目的	1
1.3 适用范围	1
1.4 基本原则	2
1.5 组织管理	2
1.6 付费机制	4
1.7 项目合同	5
第二章 工作程序及要点	7
2.1 项目识别	7
2.2 项目准备	8
2.3 项目采购	13
2.4 项目执行	15
2.5 项目移交	19
第三章 信息公开与监督管理	21
3.1 建立信息公开及社会监督机制	21
3.2 建立政府信用约束机制	21
3.3 建立信用评级和黑名单制度	21
第四章 附件	22
附件 1: 相关概念	23
附件 2: 相关法律法规、规章制度和政策文件	24
附件 3: 乡镇生活污水治理 PPP 项目总体流程图	28
附件 4: 乡镇生活污水治理 PPP 项目社会资本采购主要方式	29
附件 5: 乡镇生活污水治理 PPP 项目合同核心条款	30
附件 6: 乡镇生活污水治理 PPP 项目关键绩效考核指标	34
附件 7: 乡镇生活污水治理 PPP 项目专项债券参考方式	35
附件 8: 湖北省乡镇生活污水治理 PPP 项目专项债券使用举例	37

湖北省乡镇生活污水治理 PPP 项目操作指引

第一章 总则

1.1 编制依据

根据《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》（中发〔2015〕12号）、《国务院水污染防治行动计划》（国发〔2015〕17号）、财政部《关于在公共服务领域深入推进政府和社会资本合作工作的通知》（财金〔2016〕90号）、《财政部、住建部、农业部、环保部关于政府参与的污水、垃圾处理项目全面实施 PPP 模式的通知》（财建〔2017〕455号）等国家有关法律法规及 PPP 政策，贯彻落实《湖北省人民政府关于全面推进乡镇生活污水治理工作的意见》（鄂政发〔2017〕6号，以下简称“省政府《意见》”）要求：

“各县（市、区）人民政府作为责任主体，要根据自身实际，创新建设和运营模式，选择技术资金实力强、信誉好的企业进行合作，利用 PPP 即政府与社会资本的合作模式。”

1.2 编制目的

为进一步改善全省城乡生态环境，推进美丽宜居村镇建设，指导各地在工作中更好地掌握和利用 PPP 模式，科学、规范、高效地实施乡镇生活污水治理 PPP 项目，编制本指引。

1.3 适用范围

本指引基于国家推进 PPP 工作要求与我省具体支持政策而编制，适用于根据省政府《意见》实施的全省乡镇生活污水治理项目，与《湖北省乡镇生活污水治理工作指南》配合使用。不适用于其它 PPP 项目。

1.4 基本原则

政企合作，发挥所长；风险分担，利益共享；责任明晰，恪守诚信；专业运作，严格监管。

1.5 组织管理

1.5.1 合作形式

(1) 加强政府和社会资本合作，建立契约精神下的风险分担和利益共享机制，发挥政府在规划统筹、政策执行、风险把控等方面的优势，以及社会资本在投融资管理、专业技术、建设运营等方面的优势，集约高效推进项目实施。

(2) 积极引导社会资本参与，一般要求具有五年以上城乡生活污水处理设施建设运营经验与成功案例。

(3) 已启动新建项目、存量项目经营模式与省政府文件要求不一致的，应进一步优化投融资结构，积极调整项目运作方式（ROT、TOT 及多种方式综合运用等），提高建设质量和运行效率。

1.5.2 责任分工

(1) 政府主要负责开展可研、环评、地勘、征地拆迁、协调服

务等工作，进行 PPP 项目的识别、准备和采购，合作期内进行行政监管，并按绩效考核付费，合作期满负责项目移交工作，协调投诉、处理纠纷等。

(2) 社会资本根据 PPP 项目合同约定，组建项目公司，负责项目投融资、设计/设计优化、建设、运营维护等，对污水处理效果与运行质量负责，积极配合做好监管工作，合作期满将符合要求的项目资产移交政府。

(3) 工程设计可由政府方负责，也可在社会资本选定后由社会资本负责，鼓励社会资本充分发挥自身专业优势，承担项目规划设计工作，但均须经专家评审论证以及政府主管部门审查通过。

(4) 乡镇生活污水治理所有政策设计与制度措施制定，必须着眼于长期稳定达标运行的总体目标；不得图方便、省事，采取不符合厂网一体和不利于管网系统完整性的建设方式。污水管网是决定污水处理系统稳定、可靠运行的关键，污水管网建设(包括主干管、干管、支管与接户管)与运行由社会资本方负责，政府负责协调矛盾、排解纠纷、做好服务。

1.5.3 风险分配

(1) 加强项目建设、运营全生命周期监管控制，各阶段责任主体统一。

(2) 前期工作、土地使用等风险由政府方承担，项目融资、建设和运营维护等商业风险由社会资本承担，自然不可抗力等风险由政府和社会资本合理分担。设计风险分配原则为谁负责设计谁承担风

险。

1.6 付费机制

1.6.1 支出责任

乡镇生活污水 PPP 项目支出责任由县级人民政府承担。

1.6.2 付费构成

项目付费主要包括污水处理服务费、配套管网的可用性付费和运维服务费，与绩效考核挂钩。可用性付费主要涵盖项目建设成本及合理收益，具体包括资本性支出、融资成本、税费及合理的回报等。污水处理厂的污水处理服务费主要涵盖污水厂的运营成本、税费及合理的回报，管网部分的运维服务费一般以公里为单位，可采用据实结算或总价包干等方式计费。

1.6.3 专项债券

(1) 省政府乡镇生活污水治理专项债券可作为政府方股权出资或投资补助，用于项目建设，不得用于经常性支出与维护性支出。

(2) 在确保污水厂与污水管网建设、运行责任统一、统一核算总投资的前提下，专项债券可用于提前支付污水管网的建设投资，仍有余额可用于提前支付部分污水处理厂的建设投资（该部分污水处理厂的污水处理服务费单价需扣除提前支付的建设投资后测算）。

(3) PPP 项目付费测算中，用专项债券提前支付的建设投资不应计算资金成本。

1.7 项目合同

1.7.1 合同内容

PPP 项目合同应按照相关通用文本，以实施方案、采购文件以及中标社会资本的响应文件为依据，确定项目范围、合作期，合理的项目风险分配方案，各方权利义务边界，约定项目具体产出标准和绩效考核指标，明确污水处理服务费、管网运维服务费等与绩效评价结果挂钩，合理约定定价方法以及价格调整周期、条件和程序，项目移交标准，违约责任、提前终止与赔偿等核心条款。

1.7.2 核心要求

PPP 项目合同必须符合以下核心要求：

坚持厂网一体，厂网建设运行责任不得分离。乡镇生活污水处理设施与管网建设、运行由社会资本负责，政府负责监督检查，协调矛盾，排解纠纷。社会资本应严格执行国家技术规范、标准，切实加强污水管网建设质量安全监督控制，及时维护，不得以任何理由将管网运行不畅的责任推给政府。社会资本对项目公司具有补充融资的责任。政府方对项目实施绩效考核并按效付费。

1.7.3 合同履约

(1) 加强项目全生命周期的合同履约管理，建立健全项目动态绩效评价体系和考核机制，绩效考核结果作为政府支付服务费用、财政补贴的主要依据。

(2) PPP 项目合同作为项目履约管理的依据，须经本级人民政府批准。行业主管部将合同中符合预算管理要求的下一年度财政资金收支纳入预算管理，报请财政部门审核后纳入预算草案，经本级政府同意后报本级人民代表大会审议。

(3) 将政府履行 PPP 合同情况纳入诚信政府建设的重要内容，由省改善农村人居环境领导小组办公室定期评估，向省政府报告。

(4) 对社会资本履行 PPP 合同情况建立黑名单制度，每年向社会公布。

第二章 工作程序及要点

为推进政府和社会资本合作实施乡镇生活污水治理，根据国家发改委和财政部相关规定，将湖北省乡镇生活污水治理 PPP 项目操作流程总体划分为项目识别、项目准备、项目采购、项目执行及项目移交共五大阶段、15 个工作程序。

2.1 项目识别

2.1.1 筛选与入库

乡镇生活污水治理项目可由行业主管部门向县（市、区）政府提出项目建议发起，也可由社会资本向行业主管部门提交项目建议书发起，经评估筛选后列为备选项目，纳入本级 PPP 项目储备库。

（1）项目发起时应按规定提交相关资料。新建、改建项目应提交项目建议书、可行性研究报告、项目产出说明等；存量项目还应提交存量公共资产建设和运营维护的历史资料、第三方出具的资产评估报告等。

（2）乡镇生活污水处理设施建设运营原则上由县级人民政府统一打捆招标，不得分散招标。坚持厂网一体，原则上一个县只能有一个投资主体，县域范围内工艺相对统一。原有存量项目涉及投资人的需提前与原投资人协商一致。在此基础上，可采取以下方式整体推进：

① 城乡一体化，以县（市、区）为单位，尽量整合全区域资源体系，统一规划立项，由一个主体负责建设和运营，提高城乡供排水

的系统性、协调性、共享性和经济性；

② 供排水一体化：整合供水和排水设施，由社会资本统一规划、建设、运营和监管，提高服务质量及资源利用效率，降低成本；

③ 存量和增量一体化：可考虑将已建成的供水与污水处理设施结合新建设施一并打捆运作，统一运营管理模式，盘活存量资产，增加供给，缓解供需压力。

(3) 行业主管部门将审核通过的乡镇生活污水治理 PPP 项目信息按规定及时列入财政部门的政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台 and 发改部门的传统基础设施 PPP 项目库，制定项目实施计划、纳入重点工作计划。

2.2 项目准备

2.2.1 协调机制建立

各地成立乡镇生活污水治理工作领导小组或指挥部，建立健全多部门协同配合的工作机制，主要负责 PPP 项目评审、组织协调、检查督导等工作，简化审批流程，提高工作效率。

(1) 县（市、区）人民政府指定有关职能部门或事业单位作为项目实施机构，主要负责项目准备、采购、监管、移交等工作。

(2) 鼓励地方政府采用资本金注入方式投资乡镇生活污水治理 PPP 项目，并明确政府出资代表，参与项目准备及实施工作。政府在项目公司中的持股比例应当低于 50%、且不具有实际控制力和管理权，即中标社会资本占控股地位。政府股权资金可来源于乡镇生活污水治

理专项债券。

2.2.2 前期工作

乡镇生活污水治理 PPP 项目责任部门应按规定办理项目建议书、可行性研究报告等各项前期工作。

(1) 各地应建立乡镇生活污水治理 PPP 项目绿色审批通道，在具备要件的基础上，简化程序，优化审批流程，实行联评联审机制。

(2) 项目可研等须委托具有资质和经验、负责任的专业咨询机构编制，应在充分调研的基础上，充分论证项目可行性，科学、合理确定项目规模。

2.2.3 实施方案编制

项目实施机构组织或委托专业咨询机构编制乡镇生活污水治理 PPP 项目实施方案。

(1) 项目实施方案应对项目概况、风险分配基本框架、项目运作方式、交易结构、合同体系、监管架构、采购方式选择等科学、合理、合法设计，降低 PPP 项目全生命周期成本，提高公共服务质量和水平。项目实施方案的主要边界条件包括合作期限、合作范围、运作模式、权利义务、项目用地、回报机制、绩效考核、退出机制、风险分配与防范等内容。

(2) 项目实施方案编制过程中，应征询潜在社会资本的意见和建议，推荐开展市场测试。要重视引导社会资本形成合理的收益预期。

(3) 项目运作方式主要包括建设-运营-移交、转让-运营-移交、改建-运营-移交等。具体运作方式的选择主要考虑收费定价机制、项

目投资收益水平、风险分配、融资需求、改扩建需求和期满处置等因素。

① 新建项目：BOT（建设-运营-移交）

新建项目一般采用 BOT（建设-运营-移交）的运作模式。项目公司负责乡镇污水处理厂和配套管网的（设计）、投融资、建设、运营及维护，政府相关部门根据合同约定的污水处理费单价、管网维护费及调价机制，结合绩效考核结果对项目公司进行付费。

② 已建项目：OM（委托-运营）、TOT（转让-运营-移交）

已建项目一般采用 OM（委托-运营）或 TOT（转让-运营-移交）的运作模式。项目公司组建方案、合同架构、付费机制同 BOT 模式，主要不同为：OM 模式下，不涉及项目资产的转移，资产所有权仍然归属于政府方，委托项目公司负责乡镇污水处理厂和配套管网的运营维护；TOT 模式下，政府将存量资产经营权、收益权转让给项目公司，由其负责运营维护，采用 TOT 实施的项目，须先根据国家有关规定编制 TOT 项目建议书，征求国有资产管理部门同意后才能实施。

③ 改建项目：ROT（改建-运营-移交）

改建项目一般采用 ROT（改建-运营-移交），项目公司组建方案、合同架构、付费机制同 BOT 模式。主要不同为：ROT 模式下，项目公司需购买取得原乡镇生活污水处理厂和配套管网的经营权、收益权，与新建的乡镇生活污水处理厂和配套管网一起进行运营、维护及管理。改扩建或提标项目应注意新建资产与原有设施设备的所有权归属，以及改扩建或提标后污水处理单价与原污水处理单价之间的利益

协调和平衡。

(4) 项目交易结构主要包括项目投融资结构、回报机制和相关配套安排。乡镇生活污水治理 PPP 项目交易结构应结合专项债券的使用方式和额度设计，专项债券推荐使用方式为“EPC+PPP”等。

(5) 根据国家项目资本金制度，乡镇生活污水治理 PPP 项目资本金不低于项目总投资的 20%；根据公司法相关规定，目前公司注册采用认缴制，对注册资本与总投资的比例要求，为降低政府方风险，推荐项目公司注册资本与项目资本金一致。项目公司注册资本、项目资本金的设定，应结合专项债券的使用方式、额度以及项目总投资等因素综合考虑。

(6) 乡镇生活污水治理 PPP 项目资金来源为项目公司自有资金和融资，其中融资由项目公司负责解决，项目公司融资能力不足时，社会资本承担补充融资责任。

(7) 乡镇生活污水治理 PPP 项目合作期应结合项目运作方式、项目寿命、服务规模、投资规模、运营成本、大修成本、设备重置、社会资本合理收益等综合确定。推荐合作期不少于 20 年、不超过 30 年（含建设期）。

(8) 项目回报机制主要说明社会资本取得投资回报的资金来源。项目公司从政府方获得生活污水处理服务费和配套管网的可用性付费、运维服务费，以回收投资、运营成本以及获得合理回报，社会资本通过股东分红获得回报。项目总投资和政府支出责任统一核算，并根据绩效考核结果按效付费，政府付费的资金来源为专项债券、本级

财政预算、上级运营补助及使用者付费。

(9) 乡镇生活污水治理 PPP 项目收益水平应结合项目技术经济特点、PPP 具体运作方式和社会资本方承担的潜在投资风险等因素综合考虑。建议项目资本金财务内部收益率（所得税后）在 6%-10%。各地应结合项目实际情况及市场测试反馈合理设定收益水平。

(10) 乡镇生活污水治理 PPP 项目在前期充分研究论证，科学合理设置项目规模的基础上，鉴于非政府独立建设管网等因素，推荐不设基本水量，按乡镇生活污水治理的目标要求测算相关经济数据。有特殊要求的应结合各乡镇日生活污水排放量以及生活污水处理设施的日设计规模综合设定基本水量。

(11) 污水处理服务费单价的设定需考虑生活污水处理设施处理污水的直接运营成本（主要包括动力成本、药剂成本、自来水费成本、人工成本、维修成本、管理费成本及污泥处置成本等）、折旧摊销、税金、财务费用以及利润。配套管网运维服务费可按照分摊到污水处理服务费中或单独核算等方式进行定价。

(12) 由于乡镇生活污水治理 PPP 项目合作期一般较长，项目运营成本（如电力价格、药剂价格、人工成本等）存在较大变化，因此一般应针对生活污水处理服务费单价考虑物价水平、政策变化等导致运维成本变化设置价格调节机制，推荐调价周期为 2-3 年。根据项目特点以及市场测试情况合理设定调价周期与调价机制。可用性付费部分不应考虑利率变动以外的其他调价因素。

2.2.4 项目论证及实施方案审批

(1) 项目论证

财政部门会同行业主管部门（可聘请第三方专业机构和专家），根据相关规定进行项目物有所值评价和财政承受能力论证，论证未通过评审的，应调整实施方案、修改论证报告并重新评审。项目需在论证阶段取得可研批复。

(2) 实施方案审批

经专家评审、论证通过的 PPP 项目，由政府相关部门对项目实施方案进行联合审查。联审通过后，由本级人民政府进行 PPP 项目实施方案的审批。取得项目实施机构与政府出资代表的正式授权文件。

2.3 项目采购

2.3.1 文件编制与审核

项目实施机构依据经审批的 PPP 项目实施方案，组织编制招标采购文件以及 PPP 项目合同草案，并组织相关部门进行联审。

(1) 乡镇生活污水治理 PPP 项目，应考虑专业能力要求、合作期限等因素，注重考察社会资本在污水处理领域投资建设与运营的能力和业绩，确保项目建设与设施运行效率。社会资本资格条件考察推荐以下方面：

- ① 基本条件：相关法律法规对于投标人的基本要求；
- ② 财务状况和投资实力：要求社会资本具有符合项目需求的财务实力，考察其净资产、资产负债率等指标及资本金证明、融资证明等材料；

③ 业绩：要求社会资本具有五年以上城乡生活污水设施建设运营经验与成功案例，考察相关业绩证明材料；

各项目应根据实际情况选择设置具体标准，并确定投标人要求（联合体或非联合体）、相应资质要求等。

（2）项目竞价标的需结合具体项目设定，包括但不限于：污水处理服务费单价、建安造价下浮率、配套管网运维服务单价等。

2.3.2 社会资本采购

各地根据相关法律法规开展社会资本选择。项目实施机构作为招标人/采购人根据项目需要准备资格预审文件、发布资格预审公告；特殊情况下经批准可采用资格后审。

乡镇生活污水治理 PPP 项目社会资本选择主要包括公开招标、邀请招标、竞争性谈判、竞争性磋商和单一来源采购等方式，以 PPP 项目实施方案批复为准。

根据财金[2016]90 号和《招标投标法实施条例》第九条，乡镇生活污水治理 PPP 项目社会资本采购推荐采用公开招标、竞争性磋商等方式。

由项目实施机构聘请专业机构完成采购文件和 PPP 合同体系的编制，其中需明确不可谈判条款。

2.3.3 确认谈判

PPP 项目实施机构根据需要组织项目谈判工作组，负责合同谈判和结果确认工作，邀请第三方专业机构（律师事务所、会计事务所、咨询机构等）提供专业支持。

(1) 项目谈判工作组成员及数量由项目实施机构确定，但应当至少包括政府相关部门代表，以及财务、法律等方面的专家。招标/采购评审小组成员可以作为工作组成员参与确认谈判。

(2) 项目谈判工作组应按候选社会资本排名，依次与候选社会资本就项目合同中可变的细节问题进行合同确认谈判，率先达成一致的候选社会资本即为预中标（成交）社会资本。

(3) 确认谈判不得涉及项目合同中不可谈判的核心条款，不得与排序在前但已终止谈判的社会资本进行重复谈判。

(4) 项目实施机构应与预中标（成交）社会资本签署确认谈判备忘录，并根据信息公开相关规定，公示合同文本及相关文件。严禁 PPP 项目合同与经批准的实施方案核心边界条件有较大出入或重大变动。

2.3.4 合同签署

公示期满无异议的项目合同，由项目实施机构会同当地投资主管部门将 PPP 项目合同报送当地政府审核。在中标（成交）通知书发出后 30 日内，项目实施机构与中标（成交）社会资本签订经本级人民政府审核同意的 PPP 项目合同。

2.4 项目执行

2.4.1 组建项目公司

项目实施机构监督社会资本按 PPP 项目合同设立项目公司，政府指定出资代表的，由政府出资代表与社会资本按照股东协议、公司章程

程等共同设立项目公司。项目公司按 PPP 项目合同承担相应责任。除 PPP 项目合同另有约定外,建设期内项目公司的股权及经营权不得变更,运营期内的股权变更须经政府同意。

2.4.2 项目融资与建设

(1) 项目融资

项目融资责任由项目公司或社会资本承担,项目实施机构应做好监督管理工作,防止企业债务向政府转移,当地政府及相关部门不得为项目公司或社会资本的融资提供担保。

① 项目应根据自身情况灵活选择融资方式。

② 各项目应积极争取国家及省专项建设基金、专项债券等优惠融资政策和措施,加强与政策性银行、产业基金等合作,加大银行金融信贷支持,减轻项目公司融资成本。乡镇污水治理专项债券,必须用于乡镇污水治理项目建设,不得用作其他项目。专项债券可作为政府出资代表的股权资金入股项目公司。

③ 项目公司或社会资本未按照 PPP 项目合同约定完成融资的,政府可依法提出履约要求,必要时可提出终止 PPP 项目合同。

(2) 项目建设

乡镇生活污水治理 PPP 项目建设应按照建设项目审批程序和工程建设管理的相关规定执行。项目实施机构应加强项目设计与实施情况的监督,项目公司须定期报告,提交建设进度、质量、安全情况及有关材料,确保工程设计和建设符合 PPP 项目合同规定。若监督过程发现项目进度、质量或安全不符合 PPP 项目合同要求,项目实施机构

应对项目公司提出警告和/或整改要求，项目公司应提出和实施挽回的措施和计划。

（3）试运行

乡镇生活污水治理 PPP 项目建设完工后，项目公司应向项目实施机构以及相关主管部门申请、经同意后进行试运行。试运行时间一般为 3 个月，试运行 3 个月未能进入正式运行的可申请延期，最长不得超过 6 个月。符合试运行相关规定的成本可根据实际入项目总投资或按污水处理合格量给予付费，如按水量付费、政府在支付试运行期间的污水处理服务费时应扣除单价中的折旧摊销项。

（4）竣工验收

经试运行出水水质指标稳定达标并经环保验收后，项目公司按法律、法规和程序组织工程竣工验收并办理建设工程竣工验收备案。项目公司取得竣工验收备案和完成竣工决算后，报主管部门进行竣工决算审计，取得竣工决算批复文件后完成项目竣工验收。

2.4.3 运营维护与绩效考核

（1）运营维护

项目竣工验收完成后，项目公司向主管部门申请正式运行。经批准后，项目公司按照 PPP 项目合同约定，自行承担乡镇生活污水处理厂与配套管网的运营维护管理工作。

（2）绩效考核

建立乡镇生活污水治理 PPP 项目运营监管制度和动态绩效考核机制，项目绩效考核体系应明确绩效考核责任主体（一般为项目实施

机构)、考核内容和评价标准、考核方法以及考核结果与付费的关联。各地应设置适当的约束激励机制。

① 项目实施机构会同行业主管部门,根据 PPP 项目合同约定,定期对项目运营服务进行绩效考核评价,督促项目公司履行合同义务,监管项目公司日常维护行为,考核服务对象对项目公司的满意度,以及公众对项目服务的满意度,应将项目产出效率和公众意见作为核算绩效考核评分的依据。

② 考核内容主要包括污水管网普及率、污水收集率、污水处理率、污水厂负荷率、出厂水质综合达标率、污水厂稳定运行率、污泥规范化处理处置率、厂网等设施维养、环境保护等方面,具体需结合项目合作范围和需求,按照相关标准规范进行设置,针对每个考核指标设置详细的评价指标和考核评分标准。

③ 考核方法一般应将常规考核与临时考核相结合,将技术考核(如取样、检测等)与公众反馈(如设立确定收集意见并统计分析)相结合,必要时可委托第三方机构驻场或定期监测项目产出绩效指标,编制月报、季报和年报,并报 PPP 主管部门备案。

④ 项目建设和运营应接受环保、安全等相关主管部门的监督管理,若违反有关规定,项目公司须按规定接受处罚。

(3) 政府付费

绩效评价结果作为政府付费的依据。

① 项目实际绩效优于约定标准的,项目实施机构应执行 PPP 项目合同约定的奖励条款;未达到约定标准的,应执行 PPP 项目合同约

定的惩处条款或救济措施。

② 社会资本或项目公司违反 PPP 项目合同约定，对项目正常运行产生重大不利影响、危及乡镇生活污水治理工作的，政府有权按合同约定及时采取应急措施，以及临时接管项目，直至项目恢复正常运行。不能恢复正常运营的，要尽可能降低不利影响，研究解决方案，并按 PPP 合同约定妥善做好后续工作。

③ 政府方、社会资本或项目公司未履行项目合同约定义务的，应承担相应违约责任，包括停止侵害、消除影响、支付违约金、赔偿损失以及解除项目合同等。地方政府未按合同约定履行支付义务的，政府方需按合同承担相应的违约责任。

2.4.4 中期评估

项目实施机构会同有关部门按规定进行中期评估，重点分析项目运行状况和项目合同的合规性、适应性和合理性；及时评估已发现问题的风险，制订补充协议或应对措施，并报 PPP 主管部门备案。

2.5 项目移交

2.5.1 项目移交

(1) 移交准备

PPP 项目合同到期前，项目实施机构或政府指定的其他机构组建移交工作组，根据项目合同约定与社会资本或项目公司确认移交情形和补偿方式，制定资产评估和性能测试方案。

① 项目公司移交项目资产时，需对项目进行最后恢复性大修和

性能测试。恢复性大修应在合同约定时间内完成，关键设施设备整体完好率应满足 PPP 项目合同约定水平。移交时项目资产不得附带任何债务和抵押、质押、留置以及担保。未按合同约定恢复性大修，视作社会资本违约，政府方有权兑取履约保函。

② 移交时，原则上项目公司人员应由社会资本安置，为保持项目公司正常运转，可以择优重新聘用原有公司人员。

(2) 资产评估与性能测试

项目移交工作组委托具有相关资质的资产评估机构，按照 PPP 项目合同约定的评估方式，对移交资产进行资产评估，项目移交工作组应严格按照性能测试方案和移交标准对移交资产进行性能测试。性能测试结果不达标的，移交工作组应要求社会资本或项目公司进行恢复性修理、更新重置或提取移交维修保函，保证项目处于良好运营和维护状态。

(3) 办理移交手续

社会资本或项目公司将满足性能测试要求的项目资产、知识产权和技术法律文件，连同资产清单移交项目实施机构或政府指定的其他机构，妥善办理过户和管理权移交手续。

2.5.2 项目后评价

项目移交完成后，财政部门会同行业主管部门等对项目产出、实际效果、成本收益、可持续性等方面进行评价，可委托第三方专业机构提出评价意见。评价结果应及时反馈给项目利益相关方，并按有关规定公开。

第三章 信息公开与监督管理

3.1 建立信息公开及社会监督机制

建立项目信息的及时发布及社会监督机制，推动市场信息对称和充分公平竞争，切实保障公众知情权，主动接受社会监督，维护公共利益。

按照规定做好规划、环评、稳评等公示，最大程度征求公众意见；

按照省住建厅乡镇生活污水治理信息管理平台有关要求，对前期工作、建设进度、工程质量以及运行效果进行全过程监管，动态考评并定期向社会公布考评结果；

按照政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台信息公开相关规定，即时和适时公开 PPP 项目信息。

3.2 建立政府信用约束机制

结合现有的财税制度改革，建立中长期预算机制。PPP 项目合同中涉及的政府支付义务，财政部门应结合中长期财政规划统筹考虑，纳入同级政府预算，保证政府按 PPP 项目合同约定付费；通过信息公开，实现对地方财政风险和履约能力的监管，以制约政府权力并督促政府履约。

3.3 建立信用评级和黑名单制度

依托专业信用评价体系对项目涉及的政府支付能力和企业信用进行评价，信用评级将作为金融和财政支持的参考。建立黑名单制度，对于列入黑名单的企业和咨询机构予以通报。

第四章 附件

附件 1: 相关概念

附件 2: 主要法律法规、规章制度和政策文件

附件 3: 乡镇生活污水治理 PPP 项目总体流程图

附件 4: 乡镇生活污水治理 PPP 项目社会资本采购主要方式

附件 5: 乡镇生活污水治理 PPP 项目合同核心条款

附件 6: 乡镇生活污水治理 PPP 项目关键绩效考核指标

附件 7: 乡镇生活污水治理厂网一体化 PPP 项目专项债券使用参考方式

附件 8: 湖北省乡镇生活污水治理 PPP 项目专项债券使用举例

附件 1：相关概念

1、乡镇生活污水治理工作主要包括乡镇污水处理厂（站）及配套管网的规划、设计、投资、建设、运营管理、监督等内容。

2、政府和社会资本合作（PPP）模式是政府为增强公共产品和服务供给能力，提高供给效率，采取竞争性方式择优选择具有投资、建设、运营管理能力的社会资本，双方建立利益共享、风险分担及长期合作关系。

3、社会资本是已建立现代企业制度的境内外企业法人，但不包括本级政府所属融资平台公司及其他控股国有企业。

4、项目实施机构是县级政府指定的有关职能部门或事业单位，一般为乡镇生活污水治理行业主管部门。

5、专项债券为湖北省乡镇生活污水治理专项债券，即 2017-2019 年，省级每年转贷县市地方政府专项债券 100 亿元，用于支持各地乡镇生活污水处理厂（站）及配套管网建设。

6、项目公司是由中标社会资本单方出资成立或由政府出资代表与中标社会资本合资成立的 SPV（特殊目的公司），负责实施本项目投融资、建设、运营、维护、移交的企业法人。

附件 2：相关法律法规、规章制度和政策文件

1、PPP 项目相关政策法律法规

- 财政部、住建部、农业部、环保部《关于政府参与的污水、垃圾处理项目全面实施 PPP 模式的通知》（财建〔2017〕455 号）
- 财政部《关于在公共服务领域深入推进政府和社会资本合作工作的通知》（财金〔2016〕90 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（财金〔2014〕113 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》（发改投资〔2014〕2724 号）
- 《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）
- 《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》（国办发〔2015〕42 号）
- 《基础设施和公用事业特许经营管理办法》（国家发改委 25 号令）
- 关于印发《传统基础设施领域实施政府和社会资本合作项目工作导则》的通知（发改投资〔2016〕2231 号）
- 《财政部关于在公共服务领域深入推进政府和社会资本合作工作的通知》（财金〔2016〕90 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）

➤ 《国家发展改革委 中国证监会关于推进传统基础设施领域政府和社会资本合作（PPP）项目资产证券化相关工作的通知》（发改投资〔2016〕2698号）

➤ 财政部《关于进一步规范地方政府举债融资行为》的通知（财预〔2017〕50号）

➤ 财政部《关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资》的通知（财预〔2017〕87号）

➤ 《中华人民共和国合同法》

➤ 《关于规范政府和社会资本合作合同管理工作的通知》（财金〔2014〕156号）

➤ 《PPP项目合同指南（试行）》

➤ 《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）

➤ 《关于印发〈PPP物有所值评价指引（试行）〉的通知》（财金〔2015〕167号）

➤ 关于印发《政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台信息公开管理暂行办法》的通知（财金〔2017〕1号）

➤ 国家发展改革委办公厅印发《传统基础设施领域政府和社会资本合作（PPP）项目库管理办法（试行）》

2、社会资本采购相关法律法规

- 《中华人民共和国政府采购法》
- 《中华人民共和国政府采购法实施条例》
- 《中华人民共和国招标投标法》
- 《中华人民共和国招标投标法实施条例》
- 《政府采购非招标采购方式管理办法》（财政部令第 74 号）
- 《关于印发〈政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法〉的通知》（财库〔2014〕214 号）
- 《关于印发〈政府和社会资本合作项目政府采购管理办法〉的通知》（财库〔2014〕215 号）
- 《关于政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法有关问题的补充通知》（财库〔2015〕124 号）

3、污水处理行业经济与技术相关政策文件

- 《关于推进水污染防治领域政府和社会资本合作的实施意见》（财建〔2015〕90 号）
- 《“十三五”全国城镇污水处理及再生利用设施建设规划》
- 《国务院关于调整和完善固定资产投资项目资本金制度的通知》国发〔2015〕51 号
- 《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》（中发〔2015〕12 号）
- 《国务院水污染防治行动计划》（国发〔2015〕17 号）
- 《城镇排水与污水处理条例》（国务院令第 641 号）
- 《建设项目经济评价方法与参数（第三版）》（发改投资〔2006〕

1325 号)

- 《市政公用设施建设项目经济评价方法与参数》(建标(2008)

162 号)

- 《市政工程投资估算编制办法》(建标(2007) 164 号)
- 《公共基础设施项目企业所得税优惠目录》
- 《农村生活污水处理项目建设与投资指南》(环发[2013]130

号)

- 《城镇污水处理厂运行、维护及安全技术规程》(CJJ60-2011)
- 《城镇污水处理厂运营质量评价标准》(CJJ/T 228-2014)

4、湖北省地方政策文件

- 《湖北省人民政府关于全面推进乡镇生活污水治理工作的意见》(鄂政发〔2017〕6 号)

- 《湖北省发展改革委 省住建厅关于开展运用 PPP 模式推进城乡供排水一体化建设试点工作的通知》(鄂发改经合〔2017〕147 号)

- 《湖北省住房和城乡建设厅关于组织申请乡镇生活污水治理专项债券的函》(鄂建函〔2017〕106 号)

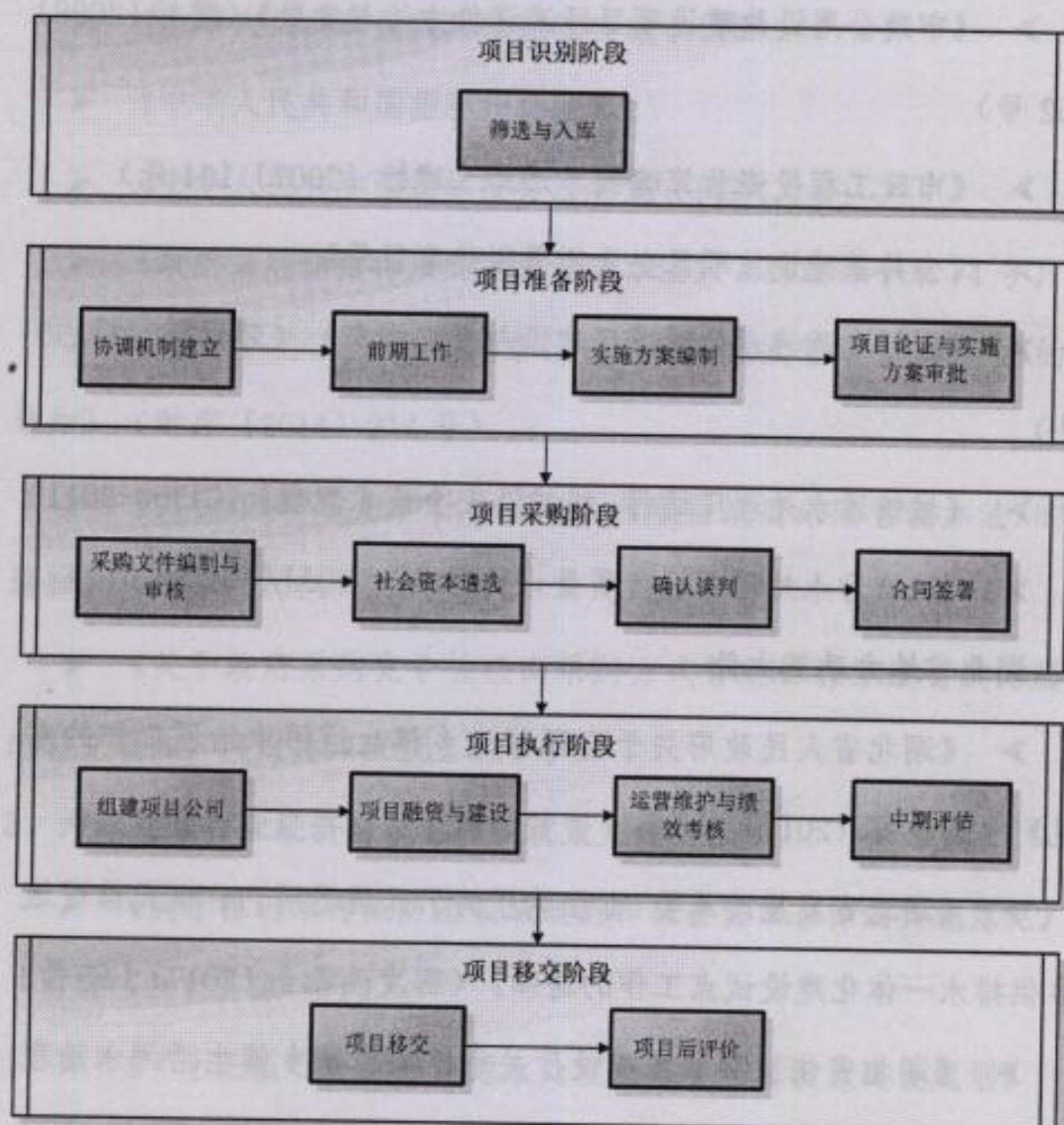
- 《湖北省城镇污水处理厂运行监督管理办法(试行)》(鄂建〔2009〕114 号)

- 《湖北省城镇污水处理厂运行考核细则(试行)》(鄂建〔2011〕15 号)

- 《湖北省乡镇生活污水治理工作指南》(试行)

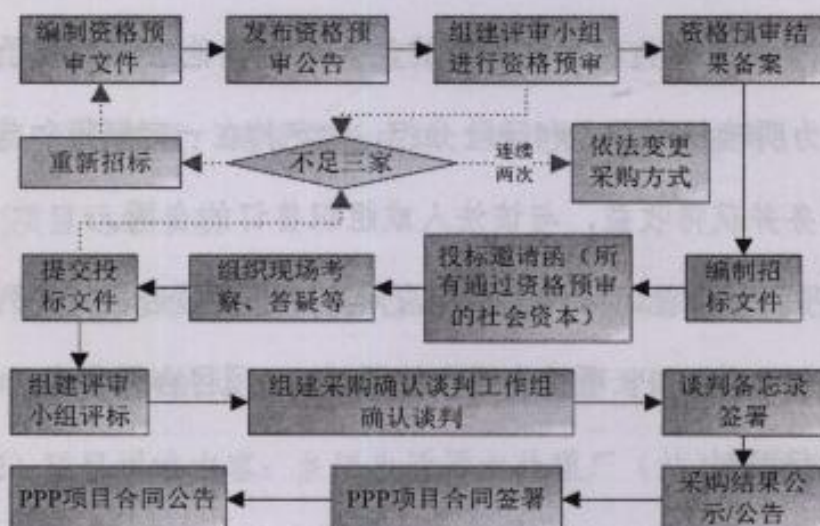
*若上述政策、法律、法规等有变化,以最新政策法规文件为准。

附件 3：乡镇生活污水治理 PPP 项目总体流程图



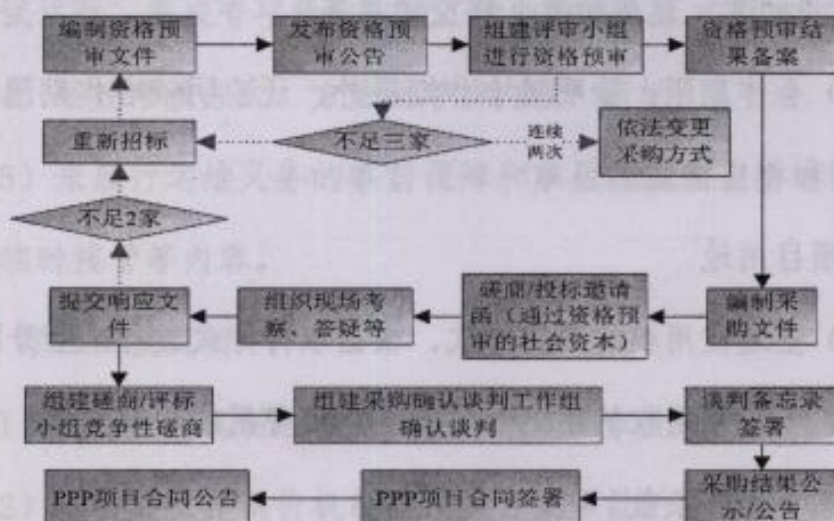
附件 4：乡镇生活污水治理 PPP 项目社会资本采购主要方式

1、公开招标



注：采购需求中核心边界条件和技术经济参数明确、完整、符合国家法律法规及政府采购政策，且采购过程中不做更改的项目。

2、竞争性磋商



注：类似公开招标方式采用“综合评标法”，避免竞争性谈判等最低价成交可能引发恶性竞争，更好地反映中标候选人的综合实力和综合能力。

附件 5：乡镇生活污水处理 PPP 项目合同核心条款

湖北省乡镇生活污水处理 PPP 项目合同是指政府采用竞争方式，依法选择中华人民共和国境内外的法人或者其他组织并授予其项目经营权，为明确权利义务和风险分担，约定其在一定期限和范围内完成项目任务并获得收益，与该法人或组织签订的合同。

PPP 项目社会资本采购文件中应附有 PPP 项目合同，并列明其中的不可谈判条款。PPP 项目合同应按照《PPP 项目合同指南（试行）》等文件进行编制。

PPP 项目合同核心条款主要包括以下内容：

1、项目合作范围及合作期限

(1) 合作范围：明确合作项目的边界，包括投融资边界、设计边界、建设边界、运维边界、移交边界等。

(2) 合作期限：除明确合作期限外，还应明确合作期限可以延长的情形和相应措施。

2、项目用地

(1) 土地使用权的取得方式，根据取得方式进行风险分配。

(2) 土地使用权的用途及限制，以及费用的承担主体。

3、项目融资条款

(1) 融资的责任主体，一般由项目公司具体执行。一般将项目公司完成融资交割作为合同生效的前提条件之一。

(2) 项目资产权属。

4、项目建设条款

对于 BOT、ROT 等涉及工程建设的项目,属于核心条款;对于 TOT、OM 等项目则非必备条款。项目设施的建设包括设计和建设两部分。

(1) 项目设计:设计责任主体、设计标准、设计审查等。

(2) 项目建设:建设责任主体、建设标准及要求等。

5、项目运维条款

(1) 项目运维主体:项目公司是 PPP 项目运维的责任主体,项目公司对政府负有的运维责任不因对外委托给运营商而得以免除。

(2) 项目运维内容:乡镇生活污水处理厂(站)与配套管网等。

(3) 项目运维的标准及要求:明确项目应达到的技术标准、环境标准、安全标准及其他污水行业适用的质量标准,如进出水水质标准、应达到的污水处理规模、水样的采集和计量等。污水项目应按规定进行试运行、完成专项验收和竣工验收后进入正式商业运行。

(4) 绩效考核方式、方法及考核内容、指标。

(5) 未履行运维义务的事前保障和事后救济:包括运营与维护保函、临时接管等内容。

6、项目回报机制

(1) 项目回报机制:按照项目实施方案审批的回报机制。

(2) 项目定价和调价机制:按照方案审批的定价方式结合中标社会资本的价格进行定价,如污水处理服务费单价、管网运维服务费单价等,设置与投资变动、通货膨胀等因素相关的价格调整机制。污水处理服务费的调价一般采用公式调整机制,即明确调价的条件、方

法和程序、根据公式进行调价，公式中一般应包括电价、人员工资、原材料价格指数、CPI 等参数，结合项目实际设置调价公式。可用性付费一般不考虑利率以外的调价因素。

(3) 项目投资的认定。

7、项目的移交

(1) 移交方式：合作期届满污水处理 PPP 项目的移交一般为无偿移交；提前终止的移交方式应在合同中进行具体明确。

(2) 移交内容：明确移交范围。

(3) 移交标准：以确保项目符合政府预期，能够自行或另行选择第三方运营。

(4) 移交程序。

8、权利义务条款

政府方、社会资本各方的核心权利和义务。

9、政府承诺与保证条款

主要为排他性条款，本级政府可控的税收优惠条款，政府支出责任纳入财政预算等。

10、其他关键性条款

(1) 项目公司注册资本、股东、股权以及股权变更限制等。

(2) 项目公司利润分配。

(3) 风险分摊。

(4) 违约责任。

(5) 提前终止与补偿。

(6) 争议解决条款，协商、调解不成的，鼓励采用诉讼方式解决。

本附件合同核心条款供湖北省各地实施乡镇污水处理 PPP 项目合同编制时参考，各地应根据实际情况、按照相关文件规定编制完整的 PPP 项目合同，包括但不限于以上条款，并对相应条款加以细化和补充完善。

附件 6：乡镇生活污水治理 PPP 项目关键绩效考核指标

乡镇生活污水治理 PPP 项目关键绩效考核指标如下：

- (1) 污水管网普及率大于 90%；
- (2) 污水收集率大于 80%；
- (3) 污水处理率大于 75%；
- (4) 污水厂负荷率 60%—80%；
- (5) 出厂水质综合达标率大于 80%；
- (6) 污水厂稳定运行率大于 90%；
- (7) 污泥规范化处理处置率大于 80%。

各项目绩效考核必须包括上述内容，并结合地方实际设置具体分值占比以及评分标准；除上述指标外，还应考虑设置厂网设施维护、环境保护、安全生产等绩效考核指标，形成完善的绩效考核体系。

附件 7: 乡镇生活污水治理 PPP 项目专项债券参考方式

专项债券使用参考方式为“EPC+PPP”方式:

1、将打捆的乡镇生活污水治理项目分为 A、B 两个部分: A 和 B 作为一个整体项目招标, 统一运营。

2、合理划分 A、B, 其中“A”为部分管网, 具体建设量依据三年内可申请的专项债券总额测算, 采取 EPC 方式, 主要支付途径为专项债券; “B”为剩余管网+所有污水厂, 采取 PPP 方式, 支付途径为可能多余的专项债券和社会资本融资。专项债券不能用于经常性支出和运营补助。

3、A 部分管网建设施工的质量责任由 B 部分的责任主体承担。

4、各地聘请有能力的咨询公司按上述框架做具体设计。

