

粤东西北地区新一轮生活垃圾和污水处理  
基础设施政府和社会资本合作模式建设

# 操作指引



# 目 录

<b>第一章 总则</b> .....	<b>1</b>
1.1 制定目的.....	1
1.2 基本定义.....	1
1.3 适用范围.....	2
1.4 主要依据.....	2
1.5 基本原则.....	3
1.6 操作流程.....	4
<b>第二章 项目识别</b> .....	<b>5</b>
2.1 项目发起.....	5
2.2 打包方式.....	6
2.3 物有所值评价.....	6
2.4 财政承受能力论证.....	7
<b>第三章 项目准备</b> .....	<b>8</b>
3.1 组织领导.....	8
3.2 责任分工.....	8
3.3 咨询服务.....	9
3.4 实施方案.....	10
3.5 运行方式.....	11

<b>第四章 项目采购</b> .....	<b>12</b>
4.1 采购代理.....	12
4.2 采购方式.....	12
4.3 资格预审.....	13
4.4 评审小组.....	14
4.5 确认谈判.....	15
4.6 公示公告.....	15
<b>第五章 项目执行</b> .....	<b>16</b>
5.1 项目公司.....	16
5.2 项目融资.....	16
5.3 预算管理.....	18
5.4 建设监管.....	18
5.5 运营监管.....	18
5.6 绩效支付.....	19
5.7 中期评估.....	19
<b>第六章 项目移交</b> .....	<b>20</b>
6.1 移交准备.....	20
6.2 资产评估.....	20
6.3 性能测评.....	20
6.4 办理手续.....	21
<b>第七章 附则</b> .....	<b>21</b>

附件 1: 名词解释.....	23
附件 2: 主要法律法规、规章制度和政策文件.....	25
附件 3: 生活垃圾或污水处理基础设施 PPP 项目操作流程图.....	28
附件 4: 物有所值评价工作流程图.....	30
附件 5: 财政承受能力论证工作流程图.....	31
附件 6: 生活垃圾或污水处理基础设施 PPP 项目主要运行方式.....	32
附件 7: 生活垃圾或污水处理基础设施 PPP 项目采购方式操作流程.....	34
附件 8: 案例分析.....	37



# 第一章 总则

## 1.1 制定目的

为深入贯彻落实全省改善农村人居环境暨粤东西北地区新一轮生活垃圾和污水处理基础设施建设工作会议和《广东省住房和城乡建设厅等部门关于印发〈加快推进粤东西北地区新一轮生活垃圾和污水处理基础设施建设实施方案〉的通知》（粤建城〔2015〕242号）精神，科学规范地推广运用政府和社会资本合作（Public-Private Partnership, PPP）模式，加快推进粤东西北地区新一轮生活垃圾和污水处理基础设施建设，根据有关法律、法规、规章和规范性文件，特制定本指引。

## 1.2 基本定义

本指引所称的政府和社会资本合作（PPP）模式是指政府采取竞争性方式择优选择具有投资、运营管理能力的社会资本，双方按照平等协商原则订立合同，明确责权利关系，由社会资本提供公共服务，政府依据公共服务绩效评价结果向社会资本支付相应对价，保证社会资本获得合理收益。

其中，社会资本是指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。对已经建立现代企业制度、实现市场化运营的，在其承担的地方政府债务已纳入政府财政预算、得到妥善处置并

明确公告今后不再承担地方政府举债融资职能的前提下，可作为社会资本参与当地政府和社会资本合作项目，通过与政府签订合同方式，明确责权利关系。

### 1.3 适用范围

本指引供粤东西北地区 12 个地级以上市的全域和惠州、江门、肇庆市的县域地区各级政府及生活垃圾或污水处理行政主管部门，在开展生活垃圾或污水处理基础设施 PPP 项目的识别、准备、采购、执行、移交等活动时参考使用。其他行政主管部门及社会资本、中介机构、咨询机构等涉及住房城乡建设领域 PPP 项目的参与方亦可结合实际情况参考使用。

### 1.4 主要依据

本指引主要依据《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》、《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运用政府和社会资本合作模式指导意见的通知》（国办发〔2015〕42 号）、《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）、《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）、《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）、《广东省住房和城乡建设厅等部门关于印发〈加快推进粤东西北地区新一轮生活垃圾和污水处理基础设施建设实施方案〉的通知》（粤建城〔2015〕242号）等法律、法规、规章和规范性文件而制定，主要依据详见附件2。

## 1.5 基本原则

**（一）转变职能，市场运作。**充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，各级政府及生活垃圾或污水处理行政主管部门要集中力量做好政策制定、发展规划、市场监督和指导服务，从直接“提供者”转变为社会资本的“合作者”及生活垃圾或污水处理基础设施PPP项目的“监管者”。

**（二）依法合规，公开透明。**按照生活垃圾或污水处理基础设施PPP项目的全生命周期管理要求，依法合规地进行项目选择、方案审查、伙伴确定、价格管理、退出机制、绩效评价、信息公开等，确保项目实施决策科学、程序规范、过程公开、责任明确、稳妥推进。

**（三）因地制宜，积极稳妥。**根据《加快推进粤东西北地区新一轮生活垃圾和污水处理基础设施建设实施方案》（以下简称《方案》），因地制宜地制定和实施项目建设计划，稳定社会资本收益预期。加强项目成本监测，既要充分调动社会资本积极性，又要防止不合理让利或利益输送。

**（四）互利共赢，风险分担。**按照风险收益对等原则，

在政府和社会资本合作期间，社会资本获得合理收益，政府实现公共利益最大化。合理分配项目风险，原则上项目的建设、运营风险由社会资本承担，法律、政策调整风险由政府承担，自然灾害等不可抗力风险由双方共同承担。

**（五）重诺履约，平等协商。**政府和社会资本合作双方要牢固树立法律意识、契约意识和信用意识，在平等协商、依法合规的基础上，按照权责明确、规范高效的原则订立生活垃圾或污水处理基础设施 PPP 项目合同。项目合同一经签署严格按照合同法执行，无故违约必须承担相应责任。

**（六）注重绩效，动态考核。**各级政府及生活垃圾或污水处理行政主管部门要高度重视项目绩效考核，建立健全项目动态绩效评价体系和考核机制，将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，促进社会资本降低项目全生命周期成本，提高公共服务质量和运营水平，实现效益最大化。

## 1.6 操作流程

根据《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），结合生活垃圾或污水处理行业特点，粤东西北地区新一轮生活污水和垃圾处理基础设施 PPP 项目操作流程主要包括项目识别、项目准备、项目采购、项目执行、项目移交等步骤，具体操作流程图详见附件 3。

## 第二章 项目识别

### 2.1 项目发起

粤东西北地区新一轮生活垃圾和污水处理基础设施PPP项目发起方主要是各县（市、区）人民政府，具体主要实施部门是各县（市、区）生活垃圾或污水处理行政主管部门。各县（市、区）生活垃圾或污水处理行政主管部门按照《方案》要求，因地制宜地遴选出潜在的生活垃圾或污水处理基础设施PPP项目，并报当地财政部门（政府和社会资本合作中心）评估筛选。除新建项目外，各地生活垃圾或污水处理行政主管部门可结合实际，推动生活垃圾或污水处理基础设施存量项目以TOT、ROT等方式转型为PPP项目，引入社会资本开展存量项目的改造和运营。

PPP项目发起时，可以聘请专业咨询服务机构提前介入提供咨询服务，对生活垃圾或污水处理基础设施进行科学合理的捆绑打包，形成合理搭配、吸引力较强的PPP项目包。

如通过当地财政部门（政府和社会资本合作中心）组织的评估筛选且纳入当地年度建设计划的生活垃圾或污水处理基础设施PPP项目，生活垃圾或污水处理行政主管部门还应按照当地财政部门（政府和社会资本合作中心）要求，提交可行性研究报告、项目产出说明、初步实施方案等相关资料。按照《广东省PPP项目库审核规程（试行）》，积极申

请将项目纳入国家、省级PPP项目库，争取有关财政支持。

## 2.2 打包方式

**（一）分区域打包。**生活垃圾或污水处理基础设施 PPP 项目以县（市、区）域为单位，分片区或分流域对项目进行捆绑打包，这有助于明确责任主体，落实工作分工，加强统筹协调，提高工作效率。

**（二）多项目打包。**生活垃圾或污水处理基础设施 PPP 项目要综合考虑项目的基本情况，对多项目进行优劣搭配，这有助于项目包产生规模效益，增强市场吸引力，降低招商和运营成本，提高监管质量和效率。

**（三）一体化打包。**生活污水处理基础设施 PPP 项目要将污水处理厂与其配套管网进行一体化捆绑打包招商，生活垃圾处理基础设施 PPP 项目可将清扫保洁、垃圾收运和处理进行一体化捆绑打包运作，实现投资建设和运营一体化。

**（四）适规模打包。**生活垃圾或污水处理基础设施 PPP 项目打包要做到规模适中，避免因规模过大，对社会资本要求较高，可能会增加项目风险；避免因规模过小，缺乏项目规模效应，可能降低项目的市场吸引力。

## 2.3 物有所值评价

生活垃圾或污水处理行政主管部门应配合当地财政部门（政府和社会资本合作中心），按照《关于印发〈PPP 物有

所值评价指引（试行）的通知》（财金〔2015〕167号），对生活垃圾或污水处理基础设施 PPP 项目进行物有所值评价，具体流程图详见附件 4。

物有所值评价包括定性评价和定量评价。现阶段以定性评价为主，各地因地制宜开展定量评价，可以委托第三方专业机构协助完成物有所值评价工作。

定性评价指标主要包括：全生命周期整合程度、风险识别与分配、绩效导向与鼓励创新、潜在竞争程度、政府机构能力、可融资性等六项基本评价指标。另可根据具体情况设置补充指标，主要包括：项目规模大小、预期使用寿命长短、主要固定资产种类、全生命周期成本测算准确性、运营收入增长潜力、行业示范性等。

定量评价是在假定采用 PPP 模式与政府传统投资方式产出绩效相同的前提下，通过对 PPP 项目全生命周期内政府方净成本的现值（PPP 值）与公共部门比较值（PSC 值）进行比较，判断 PPP 模式能否降低项目全生命周期成本。PPP 值小于或等于 PSC 值的，认定为通过定量评价；PPP 值大于 PSC 值的，认定为未通过定量评价。

物有所值评价结论分为“通过”和“未通过”。

## 2.4 财政承受能力论证

生活垃圾或污水处理行政主管部门应配合当地财政部门按照财政部《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），综合考虑项目全生命周期内的财政支出、政府债务等因素，对要已通过物有所值评价的生活垃圾或污水处理基础设施 PPP 项目开展财政承受能力论证，具体流程图详见附件 5。

财政承受能力论证主要包括责任识别、支出测算、能力评估、信息披露等主要步骤，可以委托第三方专业机构协助开展。由当地财政部门控制每一年度全部 PPP 项目需要从预算中安排的支出责任。

财政承受能力论证的结论分为“通过论证”和“未通过论证”。

## **第三章 项目准备**

### **3.1 组织领导**

粤东西北地区各县（市、区）及惠州、江门、肇庆县域的人民政府组织成立由发改、财政、国土、环保、水务、规划、住建、生活垃圾或污水处理等有关行政主管部门参与的新一轮生活垃圾和污水处理基础设施 PPP 项目协调领导小组，建立 PPP 项目联评联审机制，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。

### **3.2 责任分工**

生活垃圾或污水处理行政主管部门作为项目实施机构，

主要负责项目准备、采购、监管、移交等工作。

发改部门主要负责项目的审批立项、核准（备案）等工作。

财政部门主要负责项目物有所值评价、财政承受能力论证，对项目活动进行监督和检查，以及对涉及财政资金安排审核及预算和支付管理工作。

国土部门主要负责项目用地审批及其有关职能范围内的监督管理工作。

环保部门主要负责项目环评审批及其有关职能范围内监督管理工作。

规划部门主要负责项目选址审批及其有关职能范围内监管工作。

其他有关部门按职能分工参与粤东西北地区新一轮生活垃圾和污水处理基础设施 PPP 项目建设。

### **3.3 咨询服务**

生活垃圾和污水处理基础设施 PPP 项目涉及技术、法律、财务等方面专业知识，可聘请专业咨询服务机构根据项目全生命周期管理要求，为生活垃圾或污水处理基础设施 PPP 项目编制实施方案等提供专业化的技术咨询和服务，对项目的交易机构、融资结构、风险分担、投资回报、合同等进行科学、合理、合法的设计，促进 PPP 项目的运作程序规范合法，

降低政府责任风险，降低招商和运营成本，提高公共服务质量和水平。

咨询机构可提供的服务内容主要包括：负责或协助完成生活垃圾和污水处理基础设施 PPP 项目的总体策划、流程控制、捆绑方案、现状摸查、项目需求、绩效机制，各环节文件（立项可研报告、初步实施方案、物有所值、财政承受能力论证、实施方案、项目合同等）、政府采购、绩效考核、中期评估及相关技术、财务和法律咨询等。

### **3.4 实施方案**

生活垃圾或污水处理基础设施 PPP 项目实施方案是科学规划和引导 PPP 项目的灵魂和核心。生活垃圾或污水处理行政主管部门作为项目实施机构应组织编制生活垃圾或污水处理基础设施 PPP 项目实施方案，在综合 PPP 项目协调领导小组有关成员部门对项目实施方案的书面审查意见后，进一步修改完善项目实施方案，并报本级人民政府或其授权部门审定项目实施方案。

生活垃圾或污水处理基础设施 PPP 项目实施方案主要包括：项目概况、风险分配基本框架、项目运行方式、交易结构、合同体系、监管框架、采购方式等内容。主要边界条件如下：合作期限、合作范围、项目用地、绩效考核、回报机制、退出机制、相关配套安排等内容。



### 3.5 运行方式

粤东西北地区新一轮生活垃圾和污水处理基础设施 PPP 项目大多数属于政府付费或可行性缺口补助类型，主要适合采用的运行方式包括：转让-运营-移交（TOT）、改建-运营-移交（ROT）、建设-运营-移交（BOT）、设计-建设-融资-运营（DBFO）等，具体运作方式详见附件 6。

生活垃圾或污水处理基础设施 PPP 项目主要运行方式对比表

类型	内涵
转让-运营-移交 (Transfer-Operate-Transfer, TOT)	<ul style="list-style-type: none"><li>■ 政府将存量资产所有权有偿转让给社会资本，由其负责运营、维护和用户服务。</li><li>■ 合同期满后资产及其所有权等移交给政府。</li></ul>
改建-运营-移交 (Rehabilitate-Operate-Transfer, ROT)	<ul style="list-style-type: none"><li>■ 政府在 TOT 模式的基础上，增加提质增效改造或扩建内容。</li></ul>
建设-运营-移交 (Build-Operate-Transfer, BOT)	<ul style="list-style-type: none"><li>■ 社会资本承担新建项目融资、建造、运营、维护和用户服务职责。</li><li>■ 合同期满后项目资产及相关权利移交给政府。</li></ul>
设计-建设-融资-运营 (Design-Build-Financing-Operate, DBFO)	<ul style="list-style-type: none"><li>■ 社会资本负责项目的设计、建造和融资、建造和运营管理，并在运营期获得回报。</li></ul>

## 第四章 项目采购

### 4.1 采购代理

为提高生活垃圾或污水处理基础设施 PPP 项目政府采购的影响力、吸引力和公信力，建议生活垃圾或污水处理行政主管部门依法委托地级以上市政府集中采购代理机构，依照《中华人民共和国政府采购法》、《中华人民共和国招标投标法》、《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》等有关法律法规和规章制度，进行生活垃圾或污水处理基础设施 PPP 项目的政府采购，主要组织开展资格预审、采购文件编制、响应文件评审、谈判与合同签署等事项。

### 4.2 采购方式

生活垃圾或污水处理基础设施 PPP 项目采购方式包括：公开招标、邀请招标、竞争性谈判、竞争性磋商、单一来源采购方式。鉴于粤东西北地区新一轮生活垃圾和污水处理基础设施 PPP 项目的特殊性，建议以竞争性磋商等采购方式为主。各种采购方式操作流程图详见附件 7，其主要适用范围如下：

**（一）公开招标方式。**主要适用于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，且采购过程中不作更改的项目。

**（二）邀请招标方式。**主要适用于所采购的内容具有特

殊性，只能从有限范围的供应商处采购得来；采用公开招标方式的费用占政府采购项目总价值的比例过大的项目也适用于邀请招标。

**（三）竞争性谈判方式。**主要适用于招标后没有供应商投标或者没有合格标的或者重新招标未能成立的；技术复杂或者性质特殊，不能确定详细规格或者具体要求的；采用招标所需时间不能满足用户紧急需要的；不能事先计算出价格总额的。

**（四）竞争性磋商方式。**主要适用于技术复杂或者性质特殊，不能确定详细规格或者具体要求的；因专利、专有技术或者服务的时间、数量事先不能确定等原因不能事先计算出价格总额的。

**（五）单一来源方式。**主要适用于只能从唯一供应商处采购的；发生了不可预见的紧急情况不能从其他供应商处采购的；必须保证原有采购项目一致性或者服务配套的要求，需要继续从原供应商处添购，且添购资金总额不超过原合同采购金额百分之十的。

### 4.3 资格预审

生活垃圾或污水处理基础设施 PPP 项目政府集中采购代理机构应在省级以上人民政府财政部门指定的媒体上发布资格预审公告，邀请社会资本参与资格预审，验证项目能否获得社会资本响应和实现充分竞争，并将资格预审的评审报

告提交生活垃圾或污水处理基础设施 PPP 项目所在地的财政部门（政府和社会资本合作中心）备案。提交资格预审申请文件的时间自公告发布之日起不得少于 15 个工作日。

生活垃圾或污水处理基础设施 PPP 项目采用竞争性磋商以外的其他采购方式，有 3 家以上社会资本通过资格预审的，生活垃圾或污水处理行政主管部门可以继续开展采购文件准备工作；通过资格预审的社会资本不足 3 家的，生活垃圾或污水处理行政主管部门应调整资格预审公告内容后重新组织资格预审；项目经重新资格预审合格社会资本仍不够 3 家的，可依法调整实施方案选择的采购方式。

采用竞争性磋商采购方式，在采购过程中符合要求的供应商（社会资本）只有 2 家的，竞争性磋商采购活动可以继续。采购过程中符合要求的供应商（社会资本）只有 1 家的，应当终止竞争性磋商采购活动，发布项目终止公告并说明原因，重新开展采购活动。

#### 4.4 评审小组

评审小组由生活垃圾或污水处理行政主管部门代表和评审专家共 5 人以上单数组成，其中评审专家人数不得少于评审小组成员总数的 2/3。评审专家可以由生活垃圾或污水处理行政主管部门自行选定，但评审专家中应至少包含 1 名财务专家和 1 名法律专家。生活垃圾或污水处理行政主管部门代表不得以评审专家身份参加项目评审。

评审小组按照政府采购法律法规及所选择采购方式的有关规定和要求，对社会资本的响应文件进行评审。

#### **4.5 确认谈判**

生活垃圾或污水处理行政主管部门应成立专门的 PPP 项目采购结果确认谈判工作组，按照候选社会资本的排名，依次与候选社会资本就合同中可变的细节问题进行合同签署前的确认谈判，率先达成一致的即为中选者。确认谈判不得涉及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再次谈判。

确认谈判完成后，生活垃圾或污水处理行政主管部门应与中选社会资本签署确认谈判备忘录。

#### **4.6 公示公告**

生活垃圾或污水处理行政主管部门应将采购结果和根据采购文件、响应文件、补遗文件和确认谈判备忘录拟定的合同文本进行公示，合同文本应将中选社会资本响应文件中的重要承诺和技术文件等作为附件。合同文本中涉及国家秘密、商业秘密的内容可以不公示。公示期不得少于 5 个工作日。

公示期满无异议的生活垃圾或污水处理基础设施 PPP 项目合同，经项目所在地的县（市、区）人民政府审核同意后签署，一般是县（市、区）人民政府委托当地生活垃圾或污

水处理行政主管部门与中选社会资本签署。

需要为生活垃圾或污水处理基础设施 PPP 项目设立专门项目公司的，待项目公司成立后，由项目公司与生活垃圾或污水处理行政主管部门签署正式 PPP 项目合同，或签署关于承继项目合同的补充合同。

生活垃圾或污水处理行政主管部门应在项目合同签订之日起 2 个工作日内，将项目合同在省级以上人民政府财政部门指定的媒体上公告，但合同中涉及国家秘密、商业秘密的内容除外。

项目的信息公开和存在争议依照有关政府采购法律法规制度执行。

## **第五章 项目执行**

### **5.1 项目公司**

社会资本可依法设立生活垃圾或污水处理基础设施 PPP 项目公司。政府可指定相关机构依法参股项目公司。生活垃圾或污水处理行政主管部门和财政部门（政府和社会资本合作中心）应监督社会资本按照采购文件和项目合同约定，按时足额出资设立项目公司。

### **5.2 项目融资**

社会资本或项目公司负责生活垃圾或污水处理基础设

施 PPP 项目融资，开展项目融资方案设计、机构接洽、合同签订和融资交割等工作。财政部门（政府和社会资本合作中心）和生活垃圾或污水处理行政主管部门应做好监督管理工作，防止企业债务向政府转移。

社会资本或项目公司未按照项目合同约定完成融资的，政府可提取履约保函直至终止项目合同；遇系统性金融风险或不可抗力的，政府、社会资本或项目公司可根据项目合同约定协商修订合同中相关融资条款。当项目出现重大经营或财务风险，威胁或侵害债权人利益时，债权人可依据与政府、社会资本或项目公司签订的直接介入协议或条款，要求社会资本或项目公司改善管理等。在直接介入协议或条款约定期限内，重大风险已解除的，债权人应停止介入。

各级政府及生活垃圾或污水处理行政主管部门，可与社会资本或项目公司积极争取国家及省专项建设基金、PSL 抵押补充贷款、广东环保基金（污水和垃圾处理设施基金）等政策性金融优惠政策支持，适时将有关优惠融资政策和措施在项目的资格预审公告、采购公告、采购文件、采购合同中列明，减轻融资成本，缓解财政压力。其中，广东环保基金是由省财政出资 20 亿元、广东省粤科金融集团有限公司受托管理的一个政策性基金，指定参股支持粤东西北地区新一轮生活垃圾和污水处理基础设施建设 PPP 项目，可为项目提供启动资金、注册资本等资金支持，实行部分让利。

### **5.3 预算管理**

财政部门应结合中长期财政规划统筹考虑，将生活垃圾或污水处理基础设施 PPP 项目政府支出义务纳入同级政府预算，按照预算管理相关规定执行。

财政部门（政府和社会资本合作中心）和生活垃圾或污水处理行政主管部门应建立政府支付台账，严格控制政府财政风险。在政府综合财务报告制度建立后，政府支付义务应纳入政府综合财务报告。

### **5.4 建设监管**

生活垃圾或污水处理基础设施 PPP 项目开始执行后，生活垃圾或污水处理行政主管部门可对项目的立项、设计、施工、竣工等进行监督，并可要求项目公司定期汇报，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合同规定。

若监督过程发现项目进度、质量或安全不符合合同要求，生活垃圾或污水处理行政主管部门可向项目公司提出警告或整改要求，项目公司应提出和实施挽回的措施和计划。

### **5.5 运营监管**

生活垃圾或污水处理行政主管部门应与项目公司建立完善、独立、透明、可问责、专业化的 PPP 项目运营监管制度和动态绩效考核机制，特别是要将项目产出效率和群众意



见纳入其中。根据项目合同约定，监督项目公司履行合同义务，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，并报财政部门（政府和社会资本合作中心）备案。绩效考核结果作为服务费用支付、财政补贴等的主要依据。

项目公司运营对项目产生重大不利影响的，或不能长期达到合同条款，甚至毁约的，生活垃圾或污水处理行政主管部门应按照有关协议及时采取相应的应急措施甚至退出机制，尽可能地降低不利影响。

## **5.6 绩效支付**

生活垃圾或污水处理行政主管部门应根据项目合同约定的产出说明，按照实际绩效直接或通知财政部门向社会资本或项目公司及时足额支付。设置超额收益分享机制的，社会资本或项目公司应根据项目合同约定向政府及时足额支付应享有的超额收益。

项目实际绩效优于约定标准的，生活垃圾或污水处理行政主管部门应执行项目合同约定的奖励条款，并可将其作为项目期满合同能否展期的依据；未达到约定标准的，生活垃圾或污水处理行政主管部门应执行项目合同约定的惩处条款或救济措施。

## **5.7 中期评估**

生活垃圾或污水处理行政主管部门应每 3-5 年对项目进

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，并报财政部门（政府和社会资本合作中心）备案。

## **第六章 项目移交**

### **6.1 移交准备**

项目移交时，生活垃圾或污水处理行政主管部门或政府指定的其他机构代表政府收回生活垃圾或污水处理基础设施 PPP 项目合同约定的项目资产。

生活垃圾或污水处理行政主管部门或政府指定的其他机构应组建项目移交工作组，根据生活垃圾或污水处理基础设施 PPP 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。

### **6.2 资产评估**

项目移交工作组应委托具有相关资质的资产评估机构，按照项目合同约定的评估方式，对移交资产进行资产评估，作为确定补偿金额的依据。

### **6.3 性能测评**

项目移交工作组应严格按照性能测试方案和移交标准对生活垃圾或污水处理基础设施 PPP 项目移交资产进行性能

测试。性能测试结果不达标的，项目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养函。

#### 6.4 办理手续

社会资本或项目公司应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，连同资产清单移交生活垃圾或污水处理行政主管部门或政府指定的其他机构，办妥法律过户和管理权移交手续。社会资本或项目公司应配合做好项目运营平稳过渡相关工作。

项目移交完成后，财政部门（政府和社会资本合作中心）应组织有关部门对项目产出、成本效益、监管成效、可持续性、政府和社会资本合作模式应用等进行绩效评价，并按相关规定公开评价结果。

## 第七章 附则

7.1 本指引自印发之日起供参考施行。

7.2 本指引由省住房城乡建设厅负责解释。

**附件：** 1. 名词解释；  
2. 主要法律法规、规章制度和政策文件；  
3. 生活垃圾或污水处理基础设施 PPP 项目操作流程  
程图；

4. 物有所值评价工作流程图;
5. 财政承受能力论证工作流程图;
6. 生活垃圾或污水处理基础设施 PPP 项目主要运行方式;
7. 生活垃圾或污水处理基础设施 PPP 项目政府采购方式操作流程图;
8. 案例分析。

## 附件 1：名词解释

(1) 全生命周期 (Whole Life Cycle) 是指项目从设计、融资、建造、运营、维护至终止移交的完整周期。

(2) 产出说明 (Output Specification)，是指项目建成后项目资产所应达到的经济、技术标准，以及公共产品和服务的交付范围、标准和绩效水平等。

(3) 物有所值 (Value for Money, VFM) 是指一个组织运用其可利用资源所能获得的长期最大利益。VFM 评价是国际上普遍采用的一种评价传统上由政府提供的公共产品和服务是否可运用政府和社会资本合作模式的评估体系，旨在实现公共资源配置利用效率最优化。

(4) 财政承受能力论证是指识别、测算政府和社会资本合作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。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。

(5) 公共部门比较值 (Public Sector Comparator, PSC) 是指在全生命周期内，政府采用传统采购模式提供公共产品和服务的全部成本的现值，主要包括建设运营净成本、可转移风险承担成本、自留风险承担成本和竞争性中立调整成本等。

(6) 使用者付费 (User Charge) 是指由最终消费用户直接付费购买公共产品和服务。

(7) 可行性缺口补助 (Viability Gap Funding) 是指使用者付费不足以满足社会资本或项目公司成本回收和合理回报, 而由政府以财政补贴、股本投入、优惠贷款和其他优惠政策的形式, 给予社会资本或项目公司的经济补助。

(8) 政府付费 (Government Payment) 是指政府直接付费购买公共产品和服务, 主要包括可用性付费 (Availability Payment)、使用量付费 (Usage Payment) 和绩效付费 (Performance Payment)。政府付费的依据主要是设施可用性、产品和服务使用量和质量等要素。

## 附件 2：主要法律法规、规章制度和政策文件

- (1) 《中华人民共和国合同法》
- (2) 《中华人民共和国政府采购法》
- (3) 《中华人民共和国政府采购法实施条例》
- (4) 《中华人民共和国招标投标法》
- (5) 《中华人民共和国招标投标法实施条例》
- (6) 《广东省实施〈中华人民共和国政府采购法〉办法》
- (7) 《广东省实施〈中华人民共和国招标投标法〉办法》
- (8) 《关于推进和完善服务项目政府采购有关问题的通知》（财库〔2014〕37号）
- (9) 《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）
- (10) 《政府采购非招标采购方式管理办法》（财政部令第 74 号）
- (11) 《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》（国办发〔2013〕96 号）
- (12) 《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）
- (13) 《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）
- (14) 《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）

(15) 《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）

(16) 《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）

(17) 《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）

(18) 《关于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）

(19) 《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）

(20) 《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）

(21) 《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）

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

(23) 《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的实施意见》（粤府办〔2015〕44号）

(24) 《关于印发〈加快推进粤东西北地区新一轮生活垃圾和污水处理基础设施建设实施方案〉的通知》（粤建城〔2015〕242号）

(25) 《关于批转财政部权责发生制政府综合财务报告



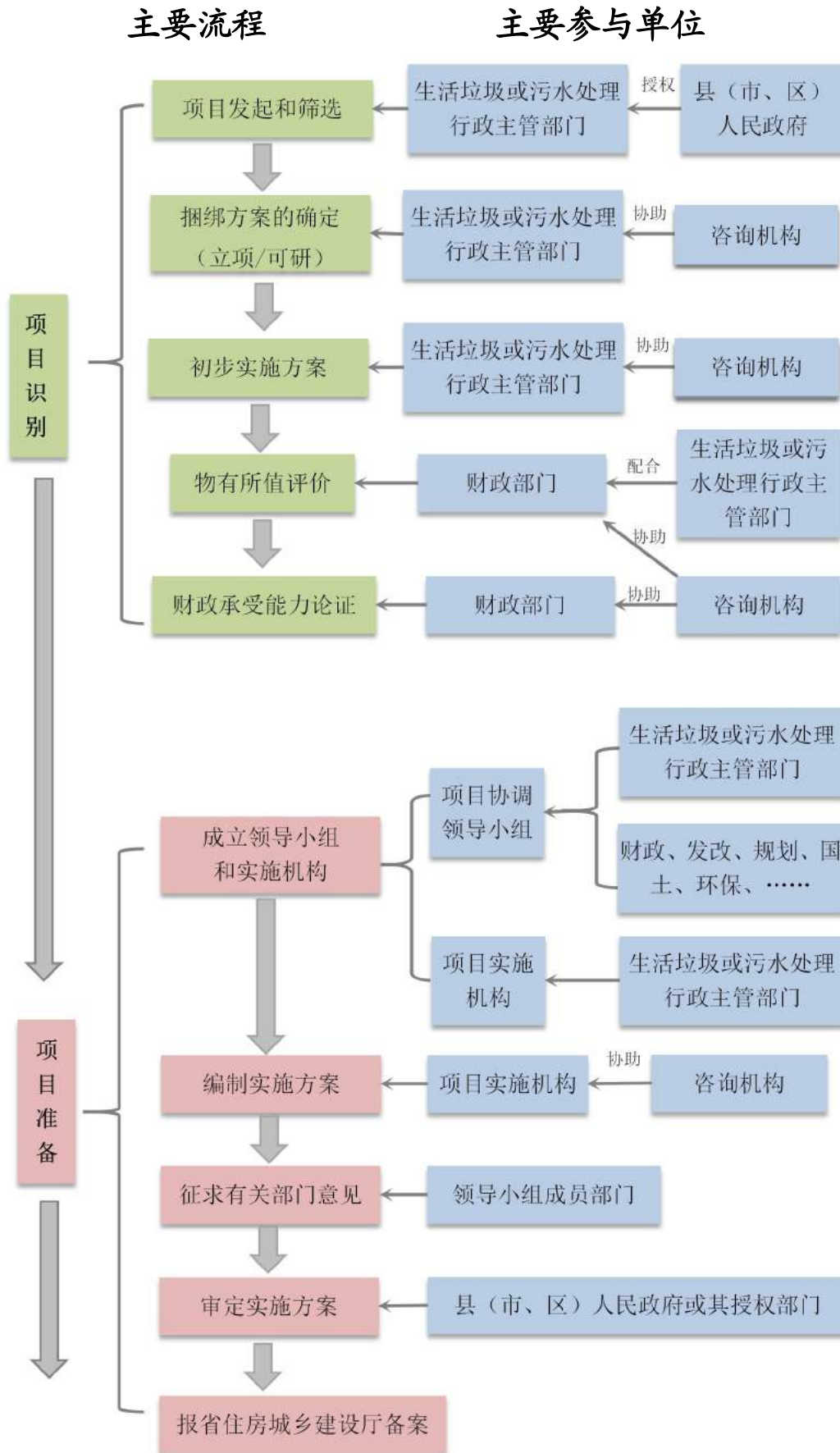
制度改革方案的通知》（国发〔2014〕63号）

（26）《建设项目经济评价方法与参数（第三版）》（发改投资〔2006〕1325号）

（27）《市政公用设施建设项目经济评价方法与参数》（建标〔2008〕162号）

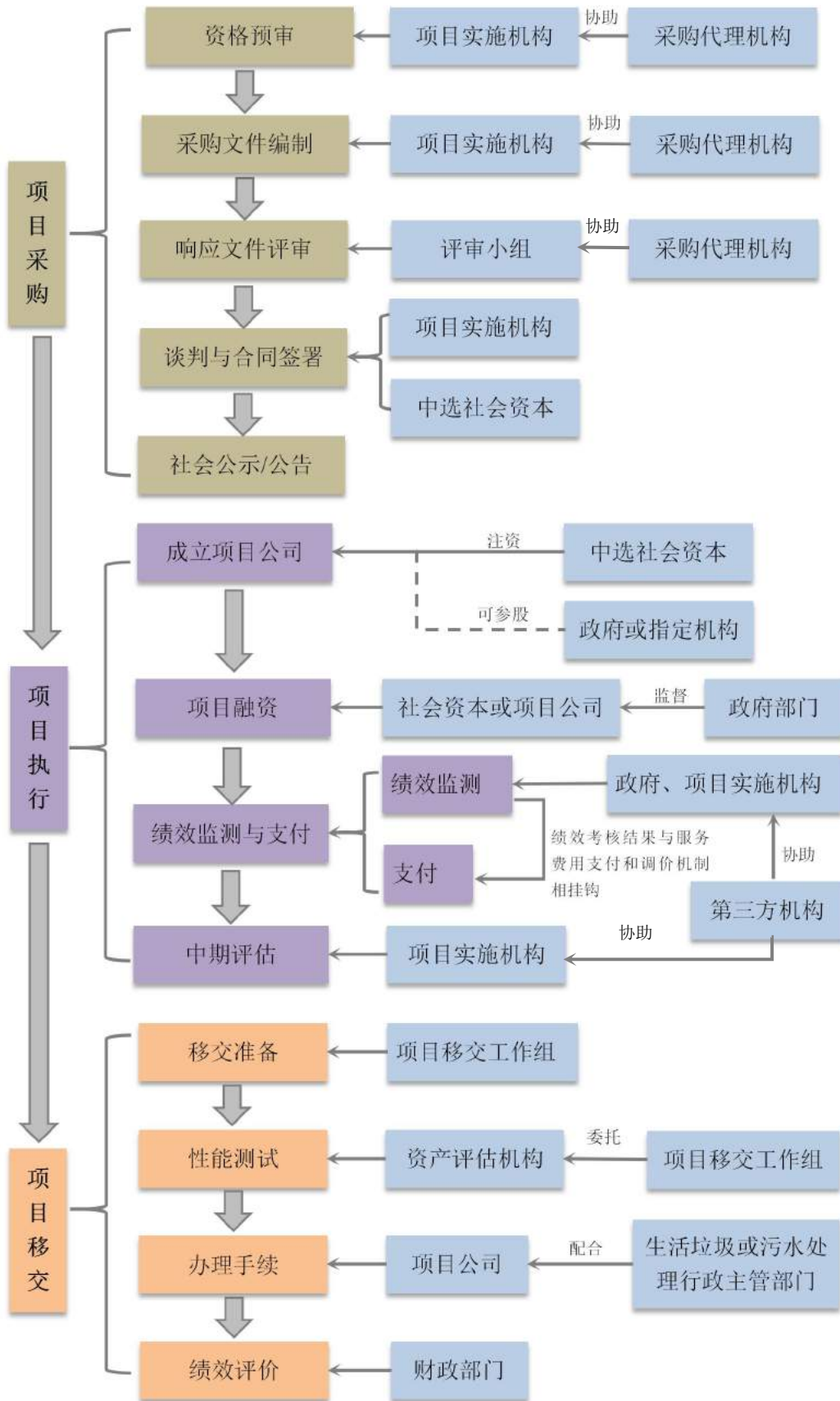
（28）《市政工程投资估算编制办法》（建标〔2007〕164号）

附件 3：生活垃圾或污水处理基础设施 PPP 项目操作流程图

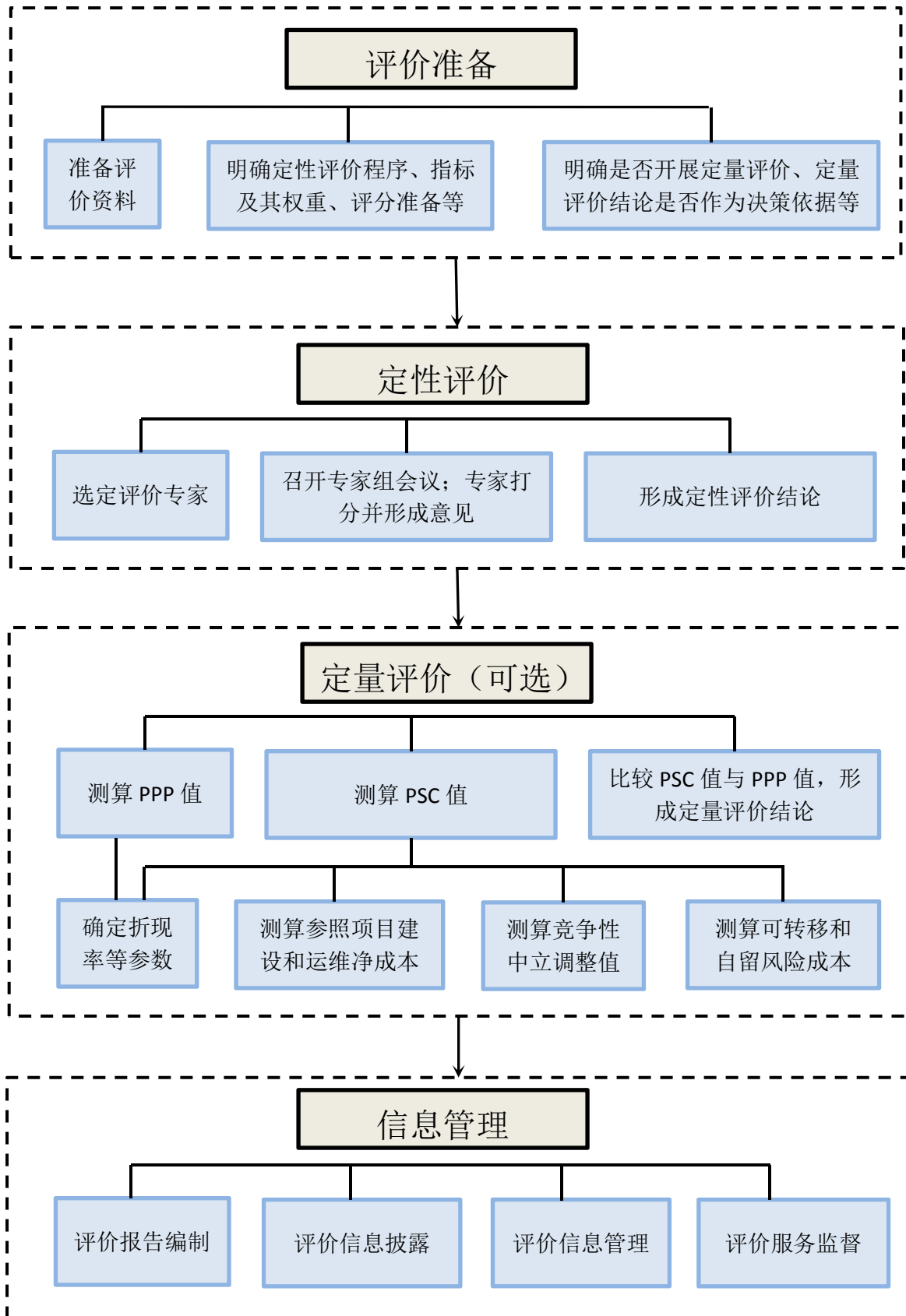


## 主要流程

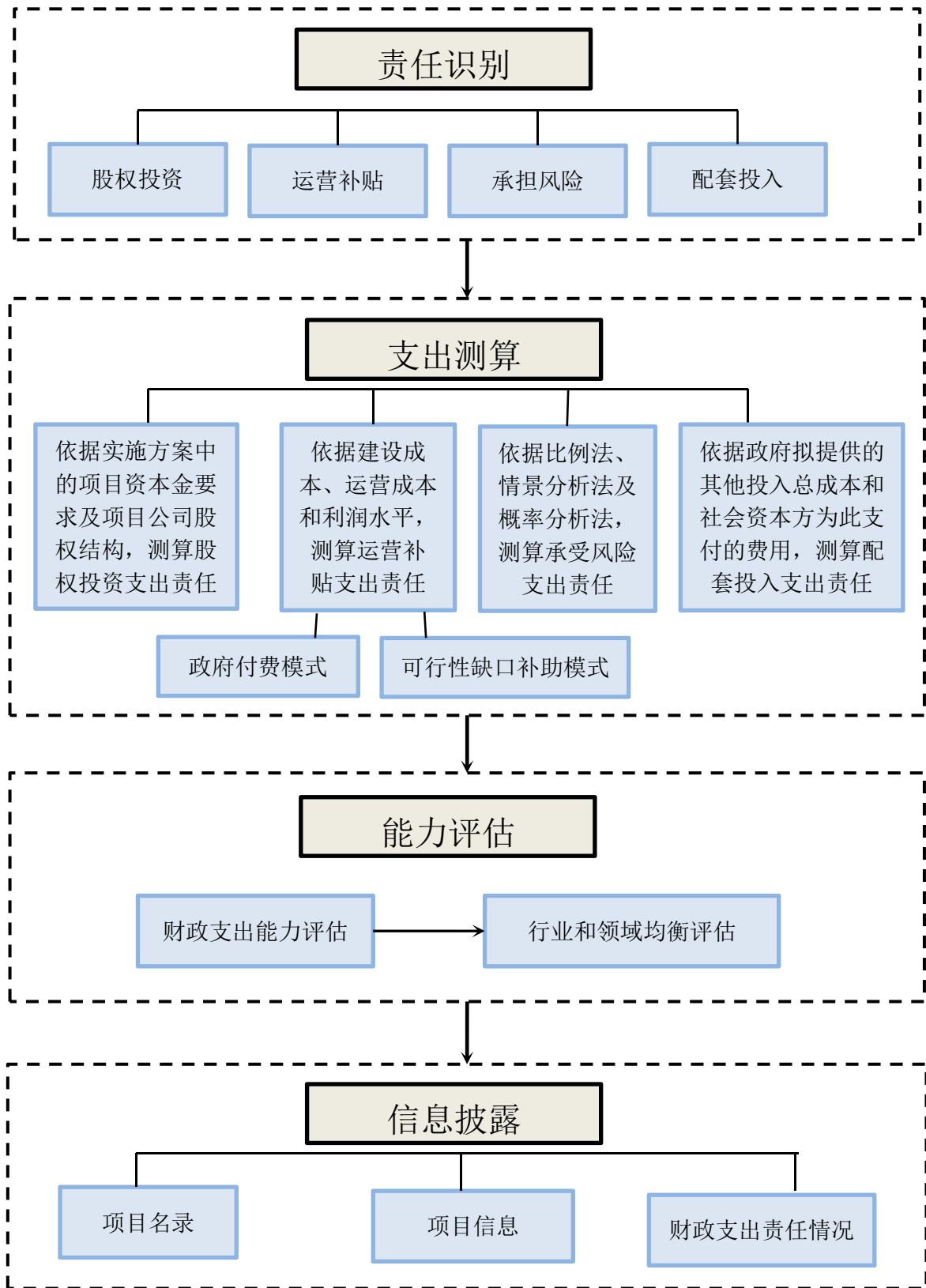
## 主要参与单位



附件 4：物有所值评价工作流程图

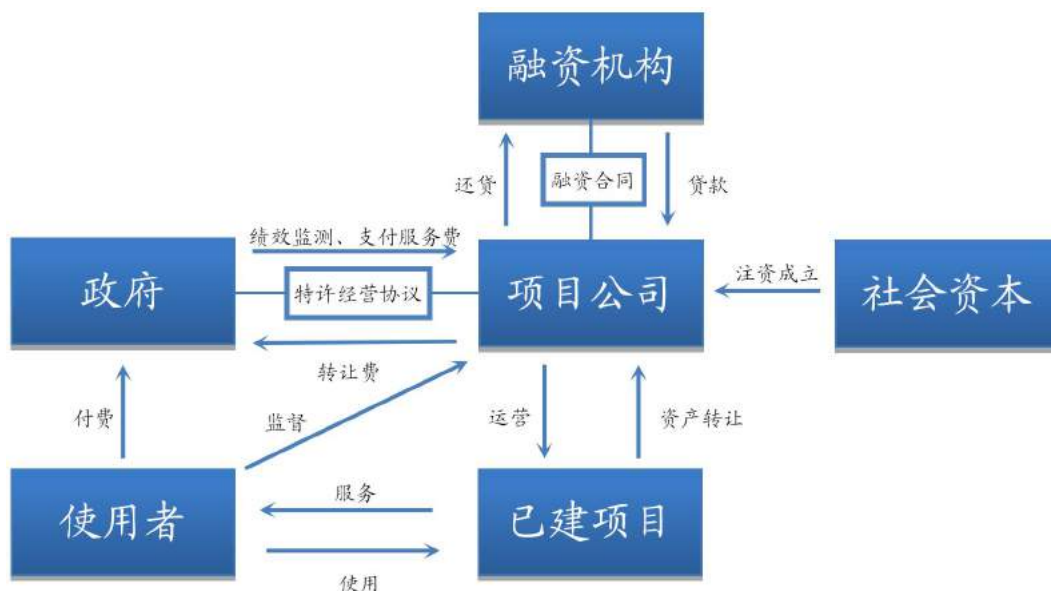


附件 5：财政承受能力论证工作流程图



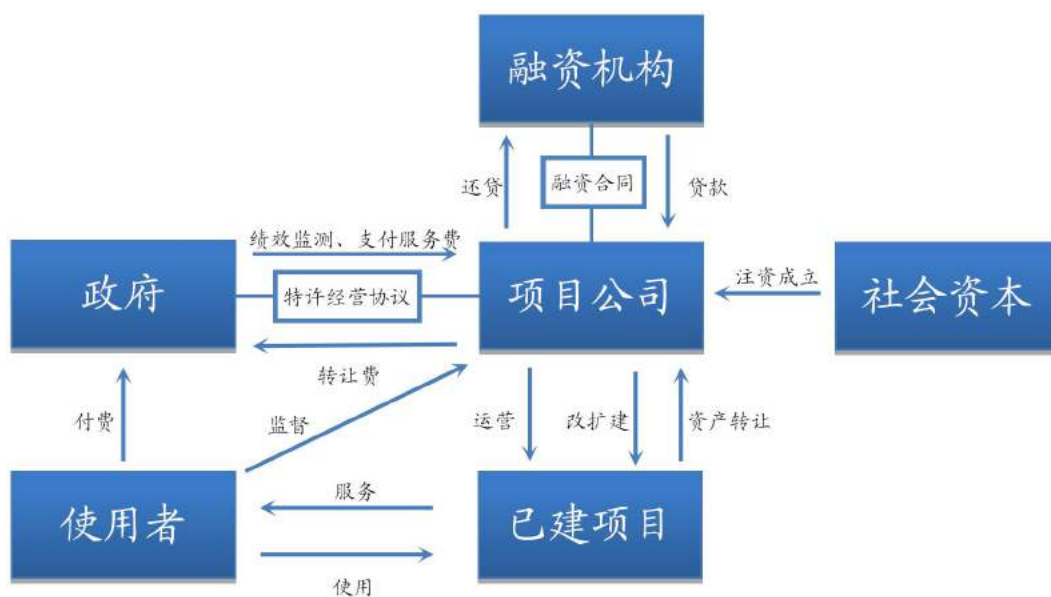
## 附件 6：生活垃圾或污水处理基础设施 PPP 项目主要运行方式

### (1) 转让-运营-移交 (Transfer-Operate-Transfer, TOT)

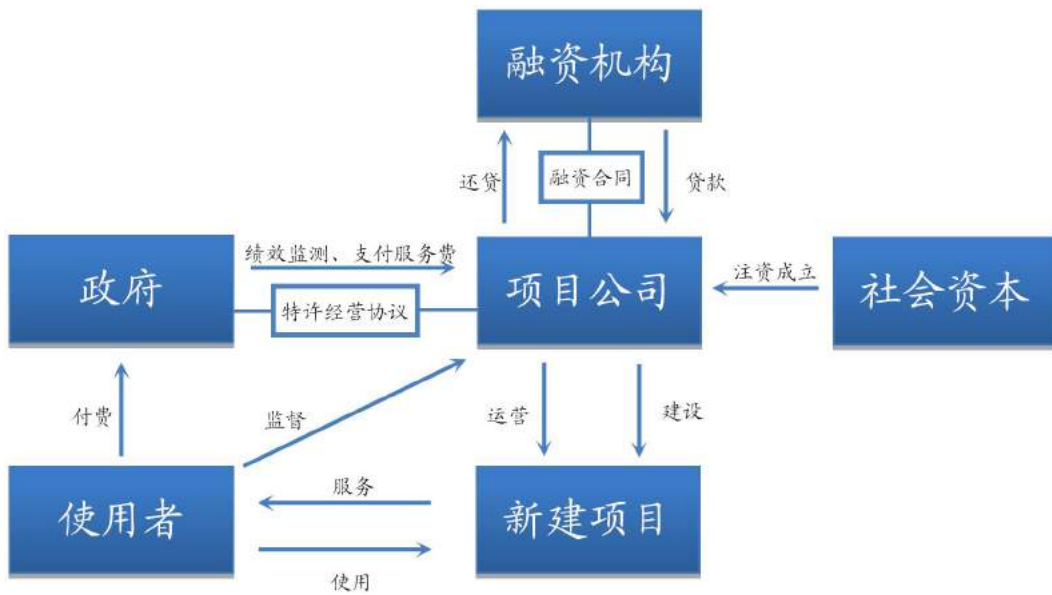


### (2) 改建-运营-移交 (Rehabilitate-Operate-Transfer, ROT)

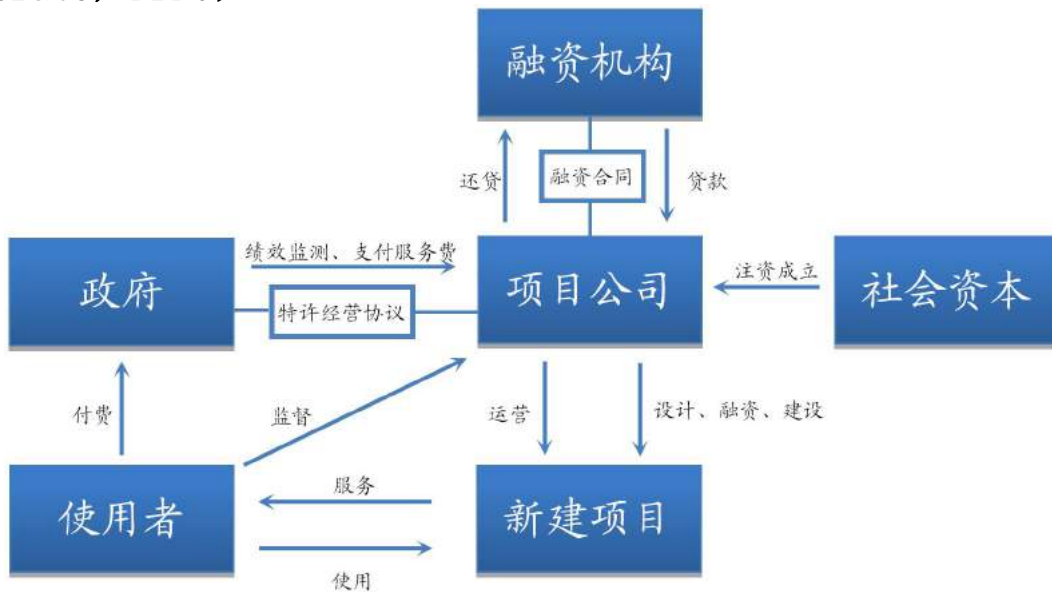
(ROT)



### (3) 建设-运营-移交 (Build-Operate-Transfer, BOT)

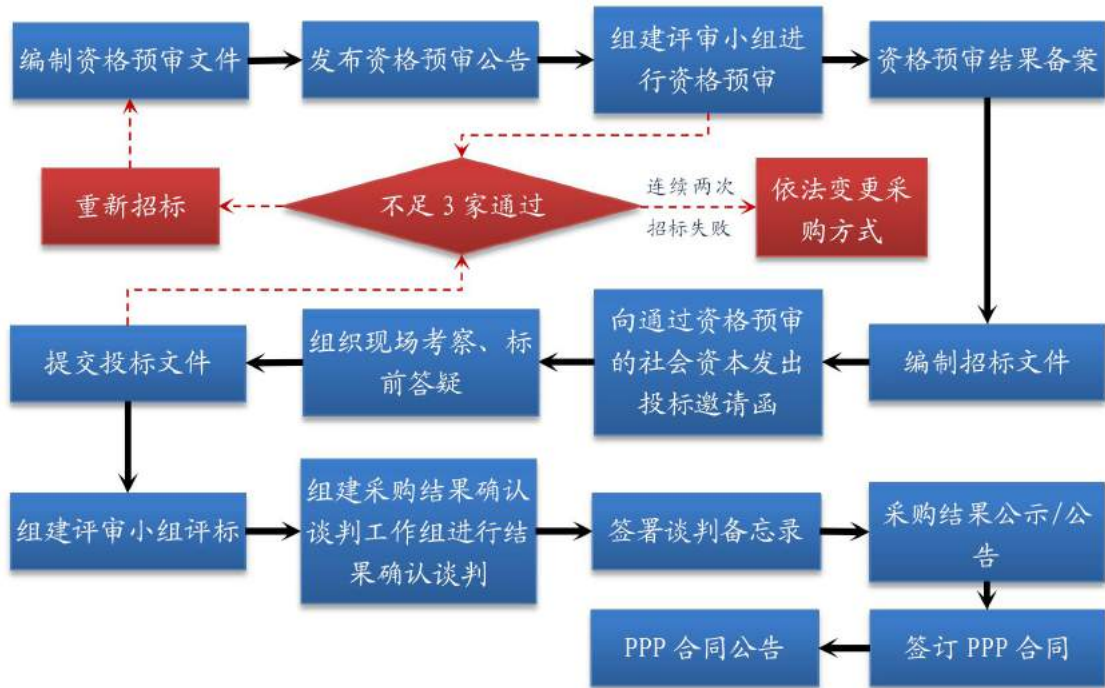


### (4) 设计-建设-融资-经营 (Design-Build-Financing-Operate, DBFO)

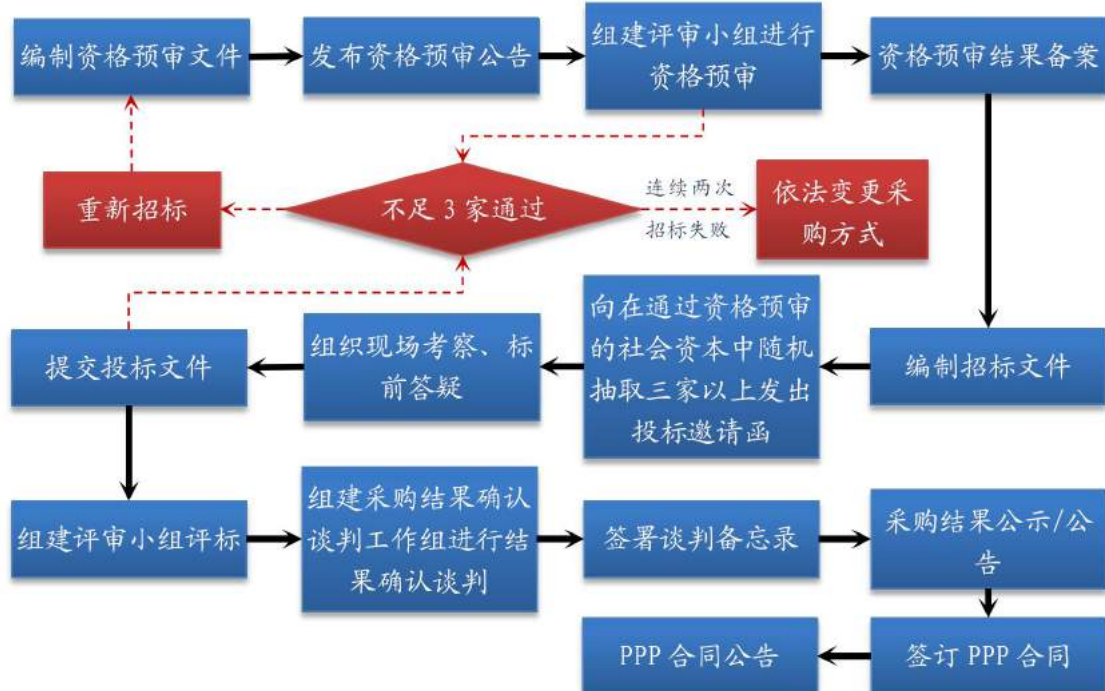


## 附件 7：生活垃圾或污水处理基础设施 PPP 项目采购方式操作流程图

### (1) 公开招标方式

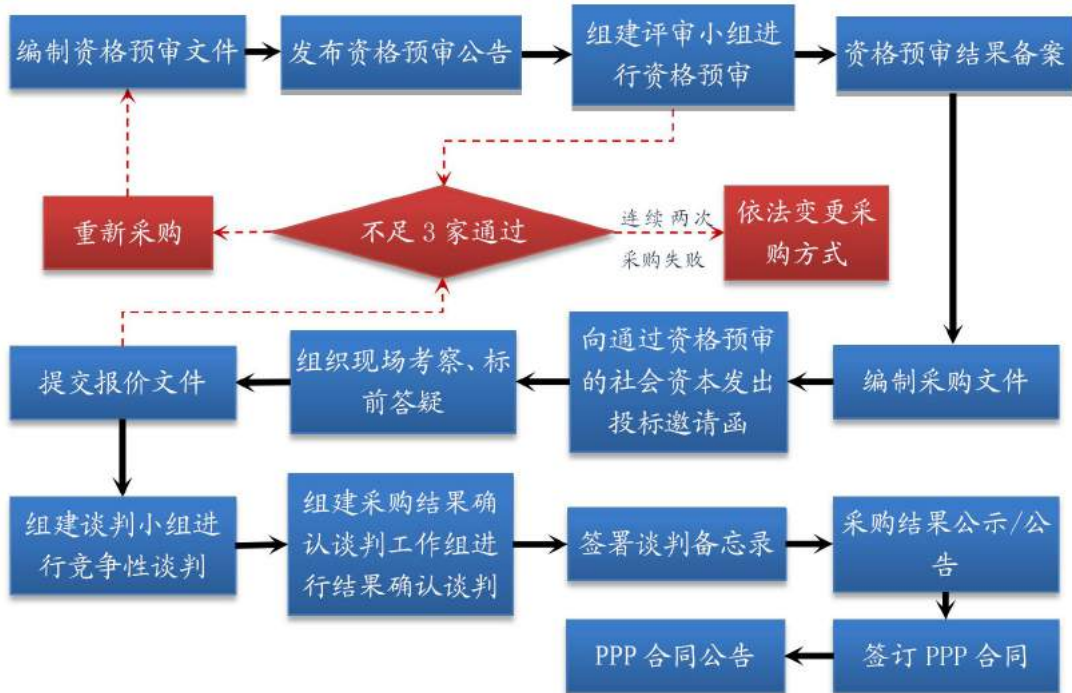


### (2) 邀请招标方式

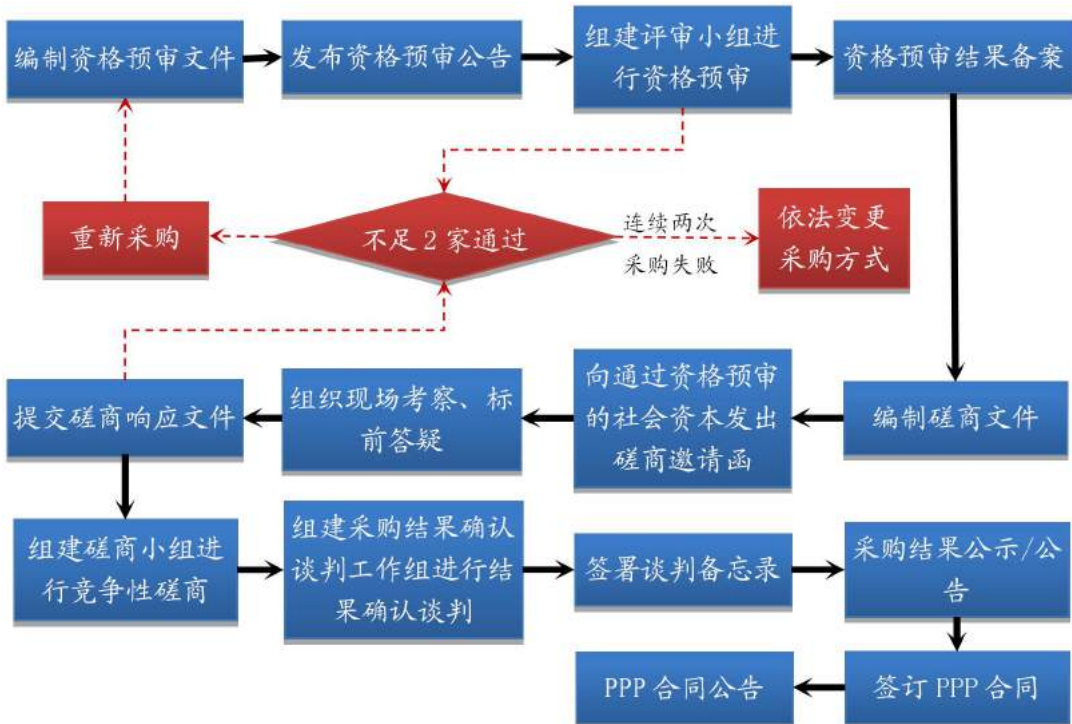




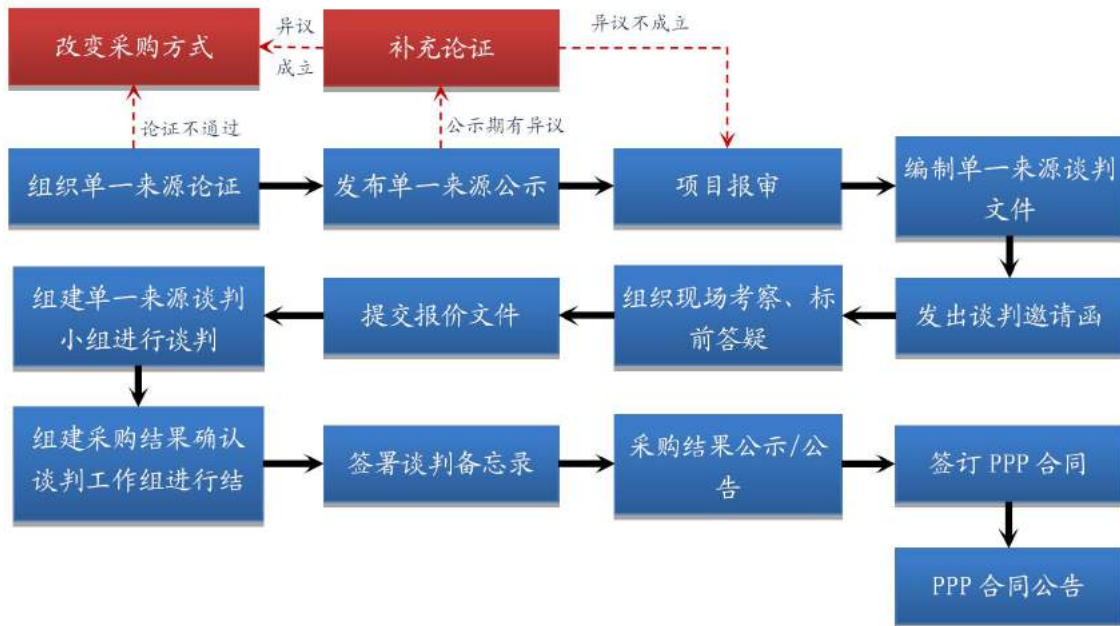
### (3) 竞争性谈判方式



### (4) 竞争性磋商方式



### (5) 单一来源方式



## 附件 8：案例分析

### 案例一：汕头市 6 座污水处理厂 PPP 项目

#### 一、项目概况

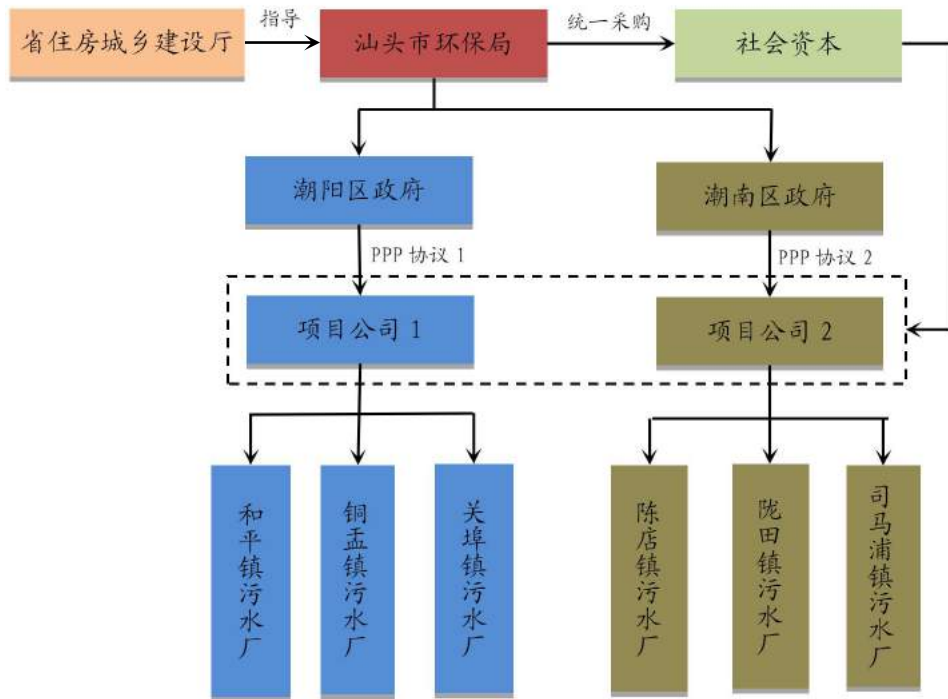
汕头市 6 座污水处理厂 PPP 项目是省住房城乡建设厅全程指导、全省第一个污水处理厂 PPP 项目。该项目污水处理一期总规模 13 万立方米/日，总投资 15.6 亿元，共分为两个项目包，其中第一包为潮阳区 3 座污水处理厂 PPP 项目，是潮阳区和平镇、铜盂镇、关埠镇等 3 座污水处理厂及配套管网，一期规模 5.5 万立方米/日，规划用地面积约为 236 亩，一期估算投资额约为 8.8 亿元（含管网建设）；第二包为潮南区 3 座污水处理厂 PPP 项目，是潮南区陈店镇、陇田镇、司马浦镇等 3 座污水处理厂及配套管网，一期规模 7.5 万立方米/日，规划用地面积约为 205 亩，一期估算总投资额约为 6.8 亿元（含管网建设）。经过政府采购程序，潮南区 3 座污水处理厂 PPP 项目由北京碧水源科技股份有限公司中标；潮阳区 3 座污水处理厂 PPP 项目由北京桑德环境工程有限公司及桑德国际有限公司（联合体）。

汕头市 6 座污水处理厂 PPP 项目成功落地，一方面将建设总投资 15.6 亿元分摊到 30 年的项目建设运营维护期分年度支付，大大缓解和减轻了当期财政支出压力；另一方面此次中标的投资运营商是技术水平较高、综合实力较强、管理

经验丰富的大型民营上市公司，这有助于提高汕头市 6 座污水处理厂的公共服务水平。

### （一）实施主体

汕头市 6 座污水处理厂 PPP 项目是由汕头市环境保护局负责统筹协调，组织开展政府采购，潮阳、潮南区环境保护局作为各自项目实施机构，与中标的社会资本（项目公司）签署本 PPP 项目协议。



主体运作框架

### （二）运行方式

汕头市 6 座污水处理厂 PPP 项目由广东省政府采购中心代理政府采购工作，实施“厂网一体、同步运作、单独核算”的机制。采用 BOT 运行方式，在项目特许经营期内，由社会资本统筹安排资金与工程规划，切实做到配套管网与污水处理厂同步设计、同步建设、同步投运。政府方基于运营绩效

向其支付污水管网运营维护费，合作期满后，社会资本将管网设施无偿移交给政府。鉴于污水处理厂区与管网的工程性质、技术要求、运营维护模式、付费及调价机制等均存在较大差异，将厂区与配套管网项目分开运作、单独核算，便于政府方进行差异化、针对性管理。

### **（三）主要边界**

**1、特许经营期限。**特许经营期为 30 年（含建设期 1 年）。

**2、土地使用权利。**各污水处理厂建设用地的土地征购费用由政府承担，土地使用权均保留在政府或其机构名下，土地以零租金租赁形式提供给项目公司使用，但项目公司需自行承担与项目土地使用、房产等有关的各项税费。

**3、前期工作衔接与费用承担。**当地政府已完成或正在进行项目的立项报批、测绘勘察、初步设计、施工图设计等项目的前期工作，项目公司全部接受，并承担相应费用。第三方顾问机构咨询费用纳入总成本，由项目公司承担。

**4、政府与社会资本的工作分工。**潮阳区、潮南区政府或其授权机构负责完成本项目有关的选址规划、环境影响评价及报批、可研编制、土地征购、协助项目公司完成设计审查等工作。社会资本负责完成项目的立项报批、测绘勘察、初步设计、施工图设计、初步设计审查、施工图设计审查、项目建设、运营及维护、移交等工作。

**5、支付方式。**污水处理服务费采用“一厂一价，按日

计量、按月计费、按月支付”，设定月基本水量。若污水厂实际进水水量少于月基本水量，按月基本水量支付污水处理服务费，其中实际水量部分按照基本单价计算，不足水量部分应扣减可变成本价格计付污水处理费；超过月基本水量时，按实际处理量支付费用，其中月基本水量的部分按照基本单价计算，超过保证水量的部分按照超进单价计算。管网运营维护费根据运营维护费标准与每月实际运营天数计取，按月支付。

## 二、经验借鉴

**（一）创新主体分离提高统筹协调力。**该项目创新性地将项目实施机构与采购主体相分离，并增强各相关机构的协调力度。该项目是由省住房城乡建设厅指导；项目采购主体是汕头市环保局，负责统筹负责采购工作，协调区政府、区主管部门、咨询机构及采购代理机构等各方力量；实施机构分别为潮阳、潮南区环保局。这一架构强化了项目的协调服务力度，提高了沟通效率，同时增加了政府方公信力，提升社会资本的投资信心。

**（二）捆绑打包招商增强市场吸引力。**汕头市6座污水处理厂均是镇级污水处理厂，单个厂建设规模较小、布局比较分散、运行成本较高、规模效应不大，难以吸引到大型污水处理投资运营商。特别是配套管网投资较大，资金难以筹集。该PPP项目采取多个项目打包、厂网打包、投资建设和

运营打包的“三打包”方式，大大提高了项目建设和投资规模，增强了市场吸引力。资格预审时，吸引了11家国内外知名的污水处理投资运营商报名参加。

**（三）省级采购平台运作扩大影响力。**该项目采购坚持高起点、高标准、严要求运作，选择省级政府采购平台——广东省政府采购中心进行采购代理，采购过程公平公开公正，打消了社会资本的疑虑，扩大了项目的影响力，并做好科学资格预审，避免“劣币驱逐良币”现象的发生，让社会资本充分竞争，实施效果显著。最终，该项目中标价较政府最高限价大比例下浮，各项目报价平均下浮约33.4%，远超政府方预期。

## 案例二：揭阳市 9 座污水处理厂 PPP 项目

### 一、项目概况

揭阳市 9 座污水处理厂 PPP 项目是国内第一个不保水量、考核水质的 PPP 项目。本次 PPP 捆绑打包统一采购的项目包括揭阳市揭东区、蓝城区、空港经济区及普宁市 9 座污水处理厂及配套管网等，拟建总规模 13.5 万吨/日，管网总长度 151.92 公里，总投资约 11.65 亿元。

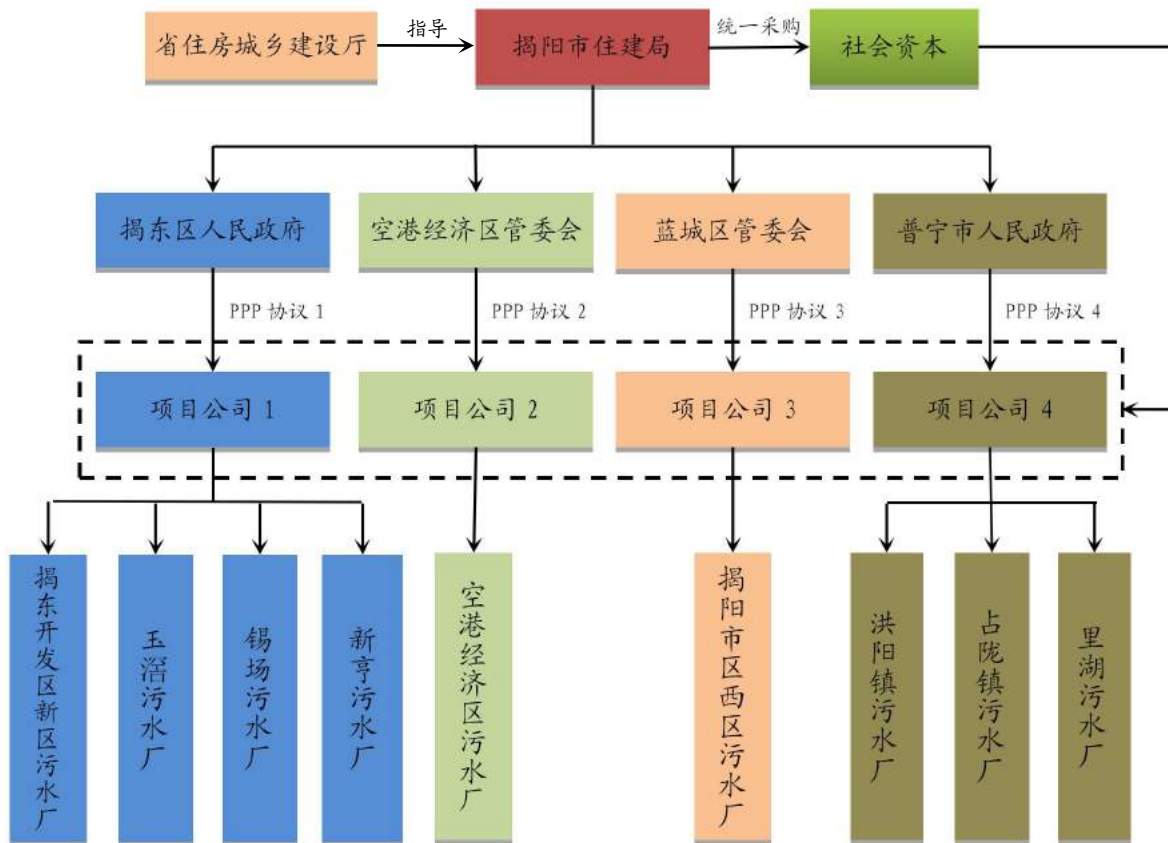
该项目吸引了 14 家国内大型污水处理投资运营商报名参加，最终由北控水务（中国）投资有限公司中标，成交的谈判报价较预算下浮 23.5%，并将总投资分摊到 30 年的项目建设运营维护期分年度支付，为政府节省了大量费用，大大减轻了当期财政支出压力。另外，中标的北控水务（中国）投资有限公司是国内水务行业的领先企业，污水处理技术水平高、综合实力强、管理经验丰富，对项目建设质量、运营绩效、回报机制、调价机制等有一系列规范化要求，有利于加快政府职能转变，充分发挥市场主体的技术和管理优势，实现政府与市场的优势互补和双赢。

#### （一）实施主体

揭阳市人民政府授权揭阳市住房和城乡建设局牵头负责该 PPP 项目的捆绑采购，统筹做好采购事宜。普宁市人民政府、揭东区人民政府、蓝城区及空港经济区管委会或其指定机



构作为项目实施主体，与项目公司签署 PPP 协议，并负责后期项目执行的监督管理工作。社会资本设立四家项目公司，注册地分别位于普宁市、揭东区、空港经济区及蓝城区；四家项目公司分别与普宁市人民政府、揭东区人民政府、蓝城区及空港经济区管理委员会签署特许经营协议。



主体运作框架

## （二）运行方式

综合考虑到该项目 9 座污水处理厂前期工作进展各异，部分项目前期工作不完善，该 PPP 项目采用设计—建设—融资—经营（DBFO）模式，充分发挥社会资本技术先进和运营经验丰富等优势，由社会资本负责完成项目的可行性研究、

勘探设计、施工建设、运营及移交等工作，实现项目全周期成本控制。

### **(三) 主要边界**

**1、特许经营期限。**特许经营期为 30 年(含建设期 1 年)。

**2、土地使用权利。**各污水处理厂建设用地的土地使用权均保留在政府或其机构名下，土地可由项目公司按规定无偿使用进行项目设施的建设与运营维护。项目公司需承担土地征收等费用。

**3、前期工作衔接与费用承担。**政府方已完成或正在进行项目的立项报批、可研编制及报批、环评编制及报批、测绘勘察、初步设计、施工图设计等项目的前期工作，项目公司全部接受，并承担相应费用。第三方顾问机构咨询费用纳入总成本，由项目公司承担。

**4、政府与社会资本的工作分工。**揭东区、普宁市人民政府及空港经济区、蓝城区管委会分别负责完成对应项目有关的选址规划、土地征购、项目施工所需外电与进厂道路建设等，以及协助社会资本完成相关政府审批工作。社会资本负责完成项目的立项报批、报批规划选址意见、规划选址评估、节能评估、建设用地规划许可、可研编制及报批、环评编制及报批、测绘勘察、初步设计、施工图设计、审图、工程预算编制、工程量清单编制、建设工程规划许可等全部前期工作，以及项目的运营维护与设施移交。

5、**支付方式**。采用环境效益付费机制，不设保底水量，根据污水处理厂月平均进水 COD 浓度确定进水浓度系数，对各厂进水浓度进行考核，并以此作为污水处理服务费计算依据。污水处理服务费采用“一厂一价、按日计量、按月支付、按月考核”的方式。污水处理服务费的支付以当月出水流量作为处理水量，根据月平均进水浓度确定进水浓度系数，按照污水处理服务费计算公式进行计算。管网运营维护费采用按月支付的方式，计费以起始日期为准。

各子项目污水处理厂的污水处理服务费和管网运营维护费均按特许经营协议约定条款，由各市、区财政部门或项目实施单位按协议支付给相应的项目公司。

## 二、经验借鉴

**（一）创新采用 DBFO 运作方式**。该项目采用设计—建设—融资—经营（DBFO）模式，政府方仅对项目的建设标准、进出水水质和投资规模进行限制。社会资本作为主体，充分发挥社会资本技术先进和运营经验丰富等优势，全权负责完成项目的可行性研究、勘探设计、施工建设、运营及移交等工作，实现对项目全周期成本控制。同时，该方式进一步明确了为污水处理责任方，有效避免了运营效果不佳时政府和投资人的责任推诿问题。

**（二）创新采用“多阶段”竞争性磋商方式**。该项目由

广东省政府采购中心作为采购代理机构，创新采用“多阶段”竞争性磋商方式。第一阶段磋商是由各社会资本提交设计技术方案后，经过与各社会资本逐一磋商。第二阶段磋商是由各社会资本提交根据上一阶段技术方案提交商务方案，各社会资本在经过商务磋商后，进行最终价。磋商小组采用综合评分的方式平衡技术方案、商务方案和报价，选择合适的社会资本，并对部分落选社会资本进行经济补偿，保证项目建设方案的优质、经济和可行性。

**（三）建立了全面细致的绩效考核体系。**该项目创新性地建立环境绩效付费机制和基于“减排量”指标的综合性动态服务评价体系，不设保底水量，根据污水处理厂月平均进水 COD 浓度，确定进水浓度系数，对各厂进水浓度、运营绩效等进行考核，并以此作为污水处理服务费计算依据，这有助于促使社会资本不断优化管理和完善污水收集管网，充分发挥污水处理基础设施实效，提高项目运营质量和水平。

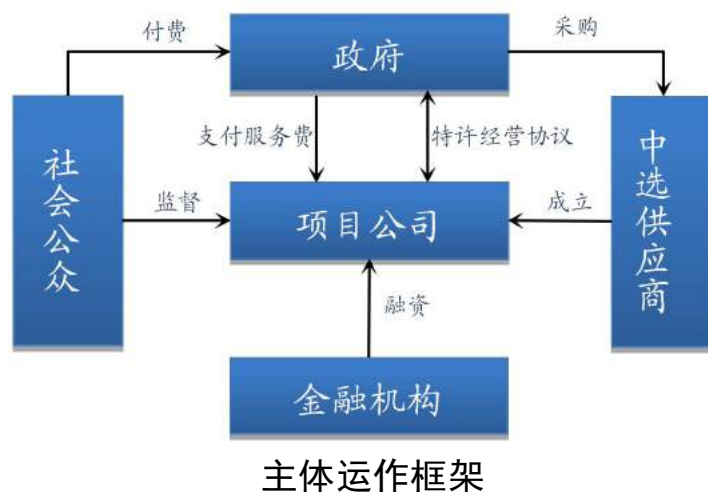
### 案例三：揭阳市绿源垃圾综合处理与资源利用厂 PPP 项目

#### 一、项目概况

揭阳市绿源垃圾综合处理与资源利用厂 PPP 项目建设内容为新建生活垃圾综合处理与资源利用厂一座，首期规模 1000t/d，总投资预算约 5 亿元人民币，特许经营期为 30 年（含建设期）。该项目最终由欧晟绿色燃料（香港）有限公司中标，工艺要求是将生活垃圾经过机械和生物的处理，分选出可回收利用的物质和惰性无机物等资源，余下部分制成高热值的 RDF 用于焚烧发电，可回收物质进行回收利用，惰性无机物及灰渣进行综合利用。该项目的建成将会使揭阳市生活垃圾处理水平达到国内领先、国际先进的水平，成为全国节能环保与绿色示范项目。

#### （一）实施主体

揭阳市住房和城乡建设局作为项目实施机构，负责该 PPP 项目招商事宜，并与项目公司签署 PPP 项目合同。



## **(二) 运行方式**

本项目采用设计-建设-融资-运营-移交（DBFO）模式，在项目前期工作阶段就引入社会资本，由其完成项目的可行性研究、环评、勘察设计、施工建设、运营及移交等工作，这有助于充分发挥社会资本技术先进和运营经验丰富等优势，有效实现项目全周期成本控制，提高项目的投资建设和运营水平。

## **(三) 主要边界**

1、**特许经营期限。**特许经营期为 30 年（含建设期）。

2、**项目服务范围。**该项目服务范围为揭阳市中心城区，含榕城区、揭东区、蓝城区、空港经济区以及各区管辖的街道和镇区的居民生活垃圾，有余力并经揭阳市住建局批准方可接收外市生活垃圾，但应优先处理揭阳市区的生活垃圾。

3、**土地的使用。**该项目位于金属生态城范围内的西北部，总规划用地规模约 200 亩，在特许经营期限内，政府无偿提供本项目用地给项目公司占有和使用。项目公司自行承担与项目土地使用、房产等有关的各项税费。

4、**支付方式。**垃圾处理服务费采用“日计量、月付费、月考核”的方式，每日通过计量磅秤统计进厂垃圾量，按月核算当月垃圾处理量。揭阳市政府根据垃圾处理服务单价、进厂垃圾量和绩效考核结果，按计费公式计算并支付当月的垃圾处理服务费。

## 二、经验借鉴

**（一）注重绩效考核，保证运营效果。**该项目建立了完善的绩效考核机制，每月对项目的管理、运行维护、废水(渣)处理、安全运行、厂容厂貌等进行绩效评价，考核结果与政府支付的垃圾处理服务费挂钩，促使投资人有意识地提高管理水平，保证项目运营效果。

**（二）综合多种收益来源，提高供应商吸引力。**该项目的收益来源主要由政府支付的垃圾处理服务费、RDF 焚烧发电售电收入、垃圾可回收物的销售收入、分选残余物和炉渣灰渣制造建筑材料的销售收入等多种收益方式相结合，收益方式抗风险能力强，大大增强了项目对供应商的吸引力。

**（三）明确先进工艺要求，提高垃圾处理水平。**该项目明确要求采用分选结合焚烧的垃圾处理方式，生活垃圾经过机械和生物的处理，最大程度地回收生活垃圾中的有用资源，并将剩余物转化成清洁的绿色燃料，通过焚烧发挥高效热利用率，满足揭阳全市对生活垃圾的减量化和资源化要求，也将揭阳市生活垃圾处理技术水平提升到国内领先、国际先进的水平。