

# 财政部 环境保护部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

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅(局)、环境保护厅(局),新疆生产建设兵团财务局、环境保护局:

切实加强水污染防治力度,保障国家水安全,关系国计民生,是环境保护重点工作。在水污染防治领域大力推广运用政府和社会资本合作(PPP)模式,对提高环境公共产品与服务供给质量,提升水污染防治能力与效率具有重要意义。为深入贯彻落实党中央和国务院精神,积极实施水污染防治行动计划,规范水污染防治领域PPP项目操作流程,完善投融资环境,引导社会资本积极参与、加大投入,根据《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),就扎实推进水污染防治领域PPP工作提出如下意见。

## 一、总体目标

(一)完善制度规范,优化机制设计。在水污染防治领域形成以合同约定、信息公开、过程监管、绩效考核等为主要内容,多层次、一体化、综合性的PPP工作规范体系,实现合作双方风险分担、利益共享、权益融合。建立和完善水污染防治领域稳定、长效的社会资本投资回报机制。

(二)转变供给方式,改进管理模式。加强水污染防治专项资金等政策引导,建立公平公正的社会资本投资环境。转变政府职能,拓宽环境基本公共服务供给渠道,改变政府单一供给格局。创新项目管理模式,强化社会整体

水污染防治能力,提高水污染防治服务质量与管理效率。

(三)推进水污染防治,提高水环境质量。优化水资源综合开发途径,创新水环境综合治理模式。充分发挥市场机制作用,鼓励和引导社会资本参与水污染防治项目建设和运营。拓宽投融资渠道,加大资金投入,切实改善水环境质量。

## 二、基本原则

(一)坚持存量为主原则。水污染防治领域推广运用PPP模式,以费价机制透明合理、现金流支撑能力相对较强的存量项目为主。经充分论证的新建项目可采取PPP模式。坚持物有所值原则转化存量项目、遴选新建项目。鼓励结合项目自然条件和技术特点,创新融资模式,盘活存量资产,形成改进项目运营管理的有效途径,构建社会资本全程参与、全面责任、全生命周期管理的规范化PPP模式。

(二)坚持因地制宜原则。充分考虑不同地区、不同流域和湖泊、不同领域项目特点,因地制宜,采取差异化的合作模式与推进策略,分类、分批推进水污染防治领域政府和社会资本合作。

(三)坚持突出重点原则。纳入国家重点支持江河湖泊动态名录或水污染防治专项资金等相关资

金支持的地区,率先推进PPP模式。纳入国家一般引导江河湖泊动态目录的江河湖泊,按照逐步推进、务求实效思路,积极推广运用PPP模式。

## 三、总体要求

(一)明晰项目边界。逐步将水污染防治领域全面向社会资本开放,推广运用PPP模式,以饮用水水源地环境综合整治、湖泊水体保育、河流环境生态修复与综合整治、湖滨河滨缓冲带建设、湿地建设、水源涵养林建设、地下水环境修复、污染场地修复、城市黑臭水体治理、重点河口海湾环境综合整治、入海排污口清理整治、畜禽养殖污染防治、农业面源污染治理、农村环境综合整治、工业园区污染集中治理(含工业废水毒性减排)、城镇污水处理(含再生水利用、污泥处置)及管网建设、城镇生活垃圾收运及处置、环境监测与突发环境事件应急处置等为重点。鼓励对项目有效整合,打包实施PPP模式,提升整体收益能力,扩展外部效益。

(二)健全回报机制。综合采用使用者付费、政府可行性缺口补助、政府付费等方式,分类支持经营性、准公益性和公益性项目。积极发掘水污染防治相关周边土地开发、供水、林下经济、生态农业、生态渔业、生态旅游等收益创造能力较强的配套项目资源,鼓励实施城乡供排水一体、厂网一体和行业“打包”,实现组合开发,吸引社会

资本参与。完善市政污水处理、垃圾处理等水污染防治领域价格形成机制,建立基于保障合理收益原则的收费标准动态调整机制。优化政府补贴体系,探索水污染防治领域市场化风险规避与补偿机制。

(三)规范操作流程。在项目识别、准备、采购、执行和移交等操作过程中,以及物有所值评价、财政承受能力论证、合作伙伴选择、收益补偿机制确立、项目公司组建、合作合同签订、绩效评价等方面,应根据财政部关于PPP工作的统一指导和管理办法规范推进,地方各级财政部门会同环境保护部门抓紧研究制定符合当地实际情况的操作办法,实现规范化管理。

## 四、组织实施

(一)鼓励水污染防治领域推进PPP工作。各级环境保护、财政部门组织实施多层次推介工作,积极从国民经济和社会发展规划、水污染防治行动计划、主要污染物减排计划、水污染防治领域专项规划等既定规划中遴选潜在项目,及时筛选评估社会资本发起PPP项目建议,推进水污染防治领域PPP工作。

(二)定期组织评选。对拟采用PPP模式的水污染防治项目,由当地环境保护、财政部门组织编制或委托第三方机构编制实施方案。实施方案具体应包含项目实施内容、产品及服务质量和标准、投融资结构、财务测算

与风险分析、技术及经济可行性论证、合作伙伴要求、合同结构、权益分配和风险防范、政府支持方式、配套措施等。财政部、环境保护部每半年在全国范围内组织一次水污染防治领域PPP项目评选工作,从中选择部分优质项目予以推介。各地可自愿上报。

(三)加大评价及监管力度。地方各级财政、环境保护部门要加强组织实施,积极统筹协调,研究建立议事协调及联审机制,有力有序推进。省级财政、环境保护部门建立对PPP项目的实施监督机制。

## 五、保障机制

(一)市场环境建设。建立公平、开放、透明的市场环境,维护市场机制基础性作用。规范项目合作伙伴选择程序,建立合理的风险分担、收益共享机制。健全风险防范机制,加强行业监管和质、价监督。培育第三方专业机构,完善咨询中介市场。完善付费机制,鼓励采用第三方支付体系。

(二)资金支持。地方各级财政部门要统筹运用水污染防治专项等相关资金,优化调整使用方向,扩大资金来源渠道,对PPP项目予以适度政策倾斜。水污染防治PPP项目有关财政资金纳入中期财政规划管理。综合采用财政奖励、投资补助、融资费用补贴、政府付费等方式,支持水污染防治领域PPP项目实

施落实。逐步从“补建设”向“补运营”、“前补助”向“后奖励”转变。鼓励社会资本建立环境保护基金,重点支持水污染防治领域PPP项目。

(三)融资支持。地方财政、环境保护部门应积极协调相关部门,着力支持PPP项目融资能力提升,尽快建立向金融机构推介PPP项目的常态化渠道,鼓励金融机构对相关项目提高授信额度、增进信用等级。健全社会资本投入市场激励机制,推行排污权有偿使用,完善排污权交易市场。鼓励环境金融服务创新,支持开展排污权、收费权、政府购买服务协议及特许经营协议项下收益质押担保融资,探索开展污水垃圾处理服务项目预期收益质押融资。

(四)配套措施。各级财政、环境保护部门要加强组织实施,统筹协调,履行责任,加强监管,切实提高水污染防治能力水平,实现水环境质量改善。建立独立、透明、可问责、专业化的PPP项目监管体系,实行信息公开,鼓励公众参与,接受公众监督。建立政府、服务使用者共同参与的综合性评价体系,推广第三方绩效评价,形成评价结果应用机制和项目后评价机制。环境保护部门要进一步完善水污染防治领域特许经营管理制度,降低准入门槛,清理审批限制,拓宽社会资本进入渠道。

财政部 环境保护部  
2015年4月9日

## 破解水污染治理融资难题

# 政府和社会资本如何联姻?

国务院印发的《水污染防治行动计划》明确提出:采取环境绩效合同服务、授予开发经营权益等方式,鼓励社会资本加大水环境保护投入。但是,在当前水污染防治项目投资回报率普遍偏低的大环境下,政府和社会资本如何联姻?

财政部、环境保护部近期印发的《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》给出了什么样的答案?《意见》对政府和社会资本合作的重点领域、回报机制和操作流程等进行了哪些总体部署?这对于引导社会资本加大水污染防治投入、提升防治能力和效率具有怎样的重要意义?

□对话人 环境保护部规划财务司司长赵华林  
□采访人 本报记者郭薇

## ■资金投入程度是水污染防治取得成效的关键

财政部、环境保护部发布的《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》是落实《水污染防治行动计划》的一项重要财政政策,对于促进多元融资、努力破解社会资本投入的制约瓶颈具有重要的导向作用。

采访人:《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》的发布对于拓宽水污染防治项目融资渠道、引导社会资本投入将发挥怎样的作用?

对话人:《水污染防治行动计划》是当前向水污染宣战的行动纲领。目前在水污染防治领域,流域综合整治、安全饮水保障、环境监测等环境公共产品和服务项目主要以政府投资为主。但是,由于投入能力有限,水污染治理虽然取得了一定成效,但成效并不显著。

资金投入程度事关水污染防治成效,在中央政府或者各级政府投入有

限的前提下,积极引导社会资本进入水污染防治领域显得尤为迫切。但是,当前存在政府和社会资本合作的领域与模式不清晰,投资回报机制不健全、公平安全的社会资本投资环境不完善、引导社会资本投入的机制不规范等问题。

针对这些问题,《意见》以建立稳定的投资回报机制,健全公平安全的投资环境,优化社会资本投入的引导机制为重点,鼓励和引导社会资本参与水污染防治项目建设和运营,提高社会资本环境保护投入的积极性、主动性,破解社会资本投入的关键瓶颈,拓宽水污染防治项目融资渠道。

## ■水污染防治领域将全面向社会资本开放

《意见》将政府和社会资本合作领域拓展到城市污水、垃圾处置外的项目,有益于促进环境服务业发展和环保产业壮大。

采访人:从这次发布的《意见》看,政府和社会资本的合作将主要涉及环境保护的哪些方面和领域?采取的是什么方式?

对话人:在此之前政府和社会资本在环境保护方面的合作领域主要是以城市污水处理、垃圾处理处置为主,一般采用BOT、TOT等模式。这次,《意见》明确了水污染防治项目的边界范围,拓展到饮用水水源地环境综合整治、湖泊水体保育、河流环境生态修复与综合整治、湖滨河滨缓冲带建设、

湿地建设、水源涵养林建设、地下水环境修复、污染场地修复、城市黑臭水体治理、重点河口海湾环境综合整治、入海排污口清理整治、畜禽养殖污染防治、农业面源污染治理、农村环境综合整治、工业园区污染集中治理(含工业废水毒性减排)、环境监测与突发环境事件应急处置等领域。鼓励对项目有效整合,打包实施PPP模式,提升整体收益能力,扩展外部效益。《意见》同时提出逐步将水污染防治领域全面向社会资本开放,推广运用PPP模式。

## ■构建社会资本全程参与、全面责任、全生命周期管理的规范化PPP模式

坚持存量为主、因地制宜和突出重点的原则,盘活存量资产,分步实施。

采访人:此次政府和社会资本的合作将遵循什么原则,采取什么方式?

对话人:《意见》坚持存量为主原则,以费价机制透明合理、现金流支撑能力相对较强的存量项目为主。经充分论证的新建项目可采取PPP模式。坚持物有所值原则转化存量项目、遴选新建项目。鼓励结合项目自然条件和技术特点,创新

融资模式,盘活存量资产,形成改进项目运营管理的有效途径,构建社会资本全程参与、全面责任、全生命周期管理的规范化PPP模式。同时,《意见》对纳入国家重点支持江河湖泊动态名录或水污染防治专项资金等相关资金支持的地区,采取差异化的合作模式与推进策略,率先推进PPP模式。

## ■建立投资稳定回报机制是政府和社会资本合作的基本前提

明确政府和社会资本合作的边界和回报机制,让政府和市场两手共同发力。

采访人:政府和社会资本在水污染防治领域开展合作需要解决的最主要的问题是什么?

对话人:《意见》强调在水污染防治领域形成以合同约定、信息公开、过程监管、绩效考核等为主要内容,多层次、一体化、综合性的PPP工作规范体系,实现合作双方风险分担、利益共享、权益融合。其中,建立投资回报机制是开展政府和社会资本合作的基本前提。

由于水污染防治项目具有公益性、收益率比较低、回收周期较长的特点,

## ■从“补建设”向“补运营”、“前补助”向“后奖励”转变

力求转变资金供给方式,重视专项资金使用方式与金融创新,以环境实效推动公共服务水平的提升。

采访人:与过去环保项目的融资机制相比,《意见》在哪些方面有所改变和创新?

对话人:目前,环境保护专项资金主要以投资补助的形式支持污染防治项目建设,资金不能用于污染治理设施运营、政府采购等方面。针对PPP项目政府和社会资本长期合作性质及纯公益项目主要采用政府付费的特点,《意见》明确提出了优化调整专项资金使用方向,逐步从“补建设”向“补运营”、“前补助”向“后奖励”转变,扩大资金来源渠道,对PPP项目予以适度政策倾斜。资金使用方式将从投资补助、贷款贴息

## ■提高公共服务质量,逐步建立绩效标杆制度

优化项目管理模式,突出绩效评价和监督管理,重视专项资金与PPP项目绩效评价及结果运用,逐步建立绩效标杆制度。

采访人:实施政府和社会资本合作在管理层面需要有哪些保障性措施?

对话人:加强项目绩效评价是提高资金使用效率的重要途径。为此,《意见》从PPP项目实施层面提出了推进绩效评价工作,提出了建立独立、透明、可问责、专业化的PPP项目监管体系,实

## ■发挥第三方中介机构的作用,降低PPP项目风险

规范操作流程,保障公平公正,强化第三方咨询服务。

采访人:在环保项目上实施政府和社会资本合作如何降低投资风险?如何确保项目实施过程中的公平和公正?

对话人:财政部发布的《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)规范了项目识别、准备、采购、执行、移交各环节操作流程,提出了PPP项目规范化运作的19个步骤。PPP是持久的婚姻,而非一场简单的婚礼,需要政府和社会资本长期的合作,因此发挥第三方

因此很难在短时间内获得持续稳定的资金回报。所以,《意见》强调社会资本稳定投资回报机制的建立。在因地制宜综合采用使用者付费、政府可行性缺口补助、政府付费等方式基础上,针对环境保护项目特点,提出鼓励捆绑、资源组合开发等盈利模式创新。《意见》提出积极发掘水污染防治相关周边土地开发、供水、林下经济、生态农业、生态渔业、生态旅游等收益创造能力较强的配套项目资源,鼓励实施城乡供排水一体、厂网一体和行业“打包”,实现组合开发,吸引社会资本参与。

为主拓展到综合采用财政奖励、投资补助、融资费用补贴、政府付费等方式,支持水污染防治领域PPP项目实施落实。

除专项资金外,积极创新金融产品与服务,也是为PPP项目提供融资支持的重要途径。一是建立向金融机构推介PPP项目的常态化渠道,鼓励金融机构为相关项目提高授信额度、增进信用等级,提升PPP项目融资能力。二是支持开展排污权、收费权、政府购买服务协议及特许经营协议项下收益等质押担保融资,提升PPP项目融资担保能力。三是鼓励社会资本建立环境保护基金,重点支持水污染防治领域PPP项目。

行信息公开,鼓励公众参与,接受公众的监督。建立政府、服务使用者共同参与的综合性评价体系,推广第三方绩效评价,形成评价结果应用机制和项目后评价机制。激励社会资本通过管理创新、技术创新提高公共服务质量,逐步建立绩效标杆制度。

中介机构的作用,为政府和社会资本提供交易咨询服务是降低PPP项目风险、保障公平公正的重要途径。《意见》提出了培育第三方专业机构,完善咨询中介市场,鼓励采用第三方支付体系。在PPP项目实施过程中,鼓励委托第三方机构提供包括实施方案编制、采购文件起草、项目协议拟定等涉及技术、财务、法律、商务等综合性的咨询服务,兼顾政府和社会资本双方利益,确保水污染防治PPP项目顺利实施。



天津市财政局积极与亚行在生态环保等领域开展合作,建立可推广、可复制的循环经济模式。图为位于天津静海区牙环保产业区的报废机动车回收拆解基地。 本报记者邓佳摄

## 环境保护部关于2015年4月作出的建设项目环境影响评价文件审批决定和建设项目竣工环境保护验收审批决定的公告(核与辐射)

根据建设项目环境影响评价审批程序和建设项目竣工环境保护验收管理的有关规定,经审查,2015年4月我对3个建设项目环境影响评价文件和1个建设项目竣工环境保护验收申请作出审批决定。现将作出的审批决定和验收决定情况予以公告,公告期为2015年5月7日~2015年5月13日(7日)。

行政复议与行政诉讼权利告知:依据《中华人民共和国行政复议法》和《中华人民共和国行政诉讼法》,公民、法人或者其他组织认为公告的建设项目环境影响评价

文件审批决定或建设项目竣工环境保护验收决定侵犯其合法权益的,可以自公告期限届满之日起六十日内提起行政复议,也可以自公告期限届满之日起三个月内提起行政诉讼。

联系电话:010-66556858、66103044、66556344  
传真:010-66556837  
通讯地址:北京市西城区西直门内南小街115号,环境保护部核设施安全监管司  
邮编:100035

### 一、作出的建设项目环境影响评价文件审批决定

序号	文件名称	文号	发文时间
1	关于青海海南塔拉750千伏输变电工程环境影响报告书的批复	环审〔2015〕82号	2015-04-10
2	关于新疆吐鲁番750千伏变电站1号主变扩建工程环境影响报告书的批复	环审〔2015〕83号	2015-04-15
3	关于新疆乌苏750千伏变电站二期扩建工程环境影响报告书的批复	环审〔2015〕84号	2015-04-15

### 二、作出的建设项目竣工环境保护验收审批决定

序号	文件名称	文号	发文时间
1	关于府谷330千伏输变电工程竣工环境保护验收意见的函	环验〔2015〕92号	2015-04-20