水利部

关于推进水利基础设施政府和社会资本合作（PPP）模式发展的指导意见

水规计〔2022〕239号

部机关各司局，部直属各单位，各省、自治区、直辖市水利（水务）厅（局），各计划单列市水利（水务）局，新疆生产建设兵团水利局：

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，加大水利投融资创新力度，积极推进水利基础设施政府和社会资本合作（PPP）模式发展，扩大水利投资来源渠道，加快构建现代化水利基础设施体系，提出以下意见。

一、总体要求

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻落实中央经济工作会议、中央财经委员会第十一次会议精神，完整、准确、全面贯彻新发展理念，积极践行“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”治水思路，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，深化水利投融资改革，积极引导各类社会资本参与水利建设运营，拓宽水利基础设施建设长期资金筹措渠道，推进现代化水利基础设施建设，推动新阶段水利高质量发展，为全面建设社会主义现代化国家提供有力的水安全保障。

（二）基本原则

坚持政府主导、市场运作。发挥政府规划引领作用，科学谋划水利发展重点领域、项目安排。遵循市场规律，完善市场规则，建立政府与社会资本利益共享、风险共担及长期合作关系。

坚持效益导向、分类施策。根据不同类型水利项目的功能属性、投资规模、收益能力、运营管理等特性，加强政策支持和监管服务，实现水利 PPP 项目更好更快发展。

坚持改革创新、协同推进。加强水资源资产产权制度、水利工程产权制度、水价形成机制、水生态产品价值实现机制等改革协同，创新体制机制和投融资模式，畅通社会资本参与渠道，完善社会资本投入的合理回报机制，激发社会资本的投资活力和创新动力。

坚持规范发展、阳光运行。立足项目全生命周期，健全社会资本参与水利基础设施建设运营长效机制，坚持公开、公平、公正，依法管理、规范管理，实现经济效益、社会效益、生态效益、安全效益相统一。

二、主要领域

（三）国家水网重大工程。以自然河湖水系、重大引调水工程和骨干输配水通道为纲，以区域河湖水系连通工程和供水渠道为目，以具有控制性功能的水资源调蓄工程为结，加快实施国家水网，协同推进省级水网建设，统筹已建工程提质增效和新建工程效益，全面增强我国水资源统筹调配能力、供水保障能力、战略储备能力。

（四）水资源集约节约利用。坚持节水优先方针，推进实施一批节水项目。以粮食生产功能区、重要农产品生产保护区和特色农产品优势区为重点，在水土资源条件适宜地区建设一批现代化灌区。推进大中型灌区续建配套与现代化改造，推动完善渠首水源工程、骨干渠系、计量监测等设施，开展数字灌区建设。

（五）农村供水工程建设。聚焦民生改善和乡村振兴，优化农村供水水源及工程布局，推动农村规模化供水工程建设。具备条件的地区，推动城镇管网向农村地区延伸，逐步实现城乡供水一体化。牧区、山区、偏远地区等不具备规模化供水条件的地区，推进实施一批小型供水工程标准化建设和改造，提高自来水普及率。

（六）流域防洪工程体系建设。推进江河控制性工程、水库水闸除险加固与运行管护、蓄滞洪区建设，提高洪水调蓄能力。实施大江大河大湖干流堤防建设和河道整治，加强主要支流和中小河流治理，提高河道泄洪能力。

（七）河湖生态保护修复。坚持山水林田湖草沙一体化保护和治理，实施母亲河复苏行动，加强河湖生态治理修复；以长江、黄河上中游和东北黑土区等水土流失区域为重点，实施国家水土保持重点工程，因地制宜推进生态清洁小流域建设和小水电绿色改造；深入推进地下水超采综合治理，维护河湖健康生命，让越来越多的流域重现生机。

（八）智慧水利建设。加快建设数字孪生流域、数字孪生水利工程，构建天、空、地一体化水利感知网和数字化场景，实现数字孪生流域多维度、多时空尺度的智慧化模拟，实现预报、预警、预演、预案功能，提高水利数字化、网络化、智能化管理水平。

三、合作方式

（九）分类选择合作模式。针对水利项目公益性强、投资规模大、建设周期长、投资回报率低的特点，结合项目实际情况，通过特许经营、购买服务、股权合作等方式，灵活采用建设—运营—移交（BOT）、建设—拥有—运营—移交（BOOT）、建设—拥有—运营（BOO）、移交—运营—移交（TOT）等模式推进水利基础设施建设运营。

（十）综合利用水利枢纽。在确保项目完整性和公益性功能发挥的前提下，可结合项目实际情况，合理划分工程模块，根据各模块的主要功能和投资收益水平，采用适宜的合作方式。对水库大坝建设等涉及防洪的公益性模块，事关公共安全和公众利益，应以政府为主投资建设和运营管理；对水力发电、供水等经营性模块，可引入社会资本投资建设运营，落实水价、电价等政策，政府和社会资本按照出资比例依法享有权益。

（十一）供水、灌溉类项目。对于重点水源和引调水工程，通过向下游水厂等产业链延伸、合理确定供水价格等措施，保证社会资本合理收益。对于城乡供水一体化项目，可以县域为基本单元，统一供水设施运行服务标准，推广城乡供水同城、同网、同质、同价、同管理；对于分散式中小型供水工程，探索以大带小、整体打包，引入专业化供水企业或规模较大的水厂建设运营管理。对于大中型灌区建设和节水改造，应合理划分骨干工程、田间工程和供水单元，完善计量设施，积极引入社会资本参与投资运营，鼓励农民用水合作组织等受益主体投资入股。水费收入能够完全覆盖投资成本的项目，应采用“使用者付费”模式；水费收入不足以完全覆盖投资成本的项目，可采用“使用者付费+可行性缺口补贴”

模式；也可根据项目实际情况，在一定期限内采用“使用者付费+可行性缺口补贴”模式，逐步过渡到“使用者付费”模式，确保工程良性运行。

（十二）防洪治理、水生态修复类项目。对于河道治理、蓄滞洪区建设、水库水闸除险加固等防洪治理项目和河湖生态治理保护、水土保持、小水电绿色改造等水生态修复项目，在加大政府投入的同时，充分利用水土资源条件，鼓励通过资产资源匹配、其他收益项目打捆、运行管护购买服务等方式，吸引社会资本参与建设运营，提高政府投资效率和工程管理水平，有效降低工程运行维护成本。对于智慧水利建设，可采取政府购买服务、政府授权企业投资运营等方式，调动社会资本参与建设运维的积极性。

四、重点工作

（十三）深化项目前期论证工作。地方各级水行政主管部门根据水利相关规划，筛选潜在 PPP 项目，形成重点推介水利 PPP 项目清单，强化信息公开和投融资合作对接，引导社会资本参与项目策划、前期论证。重大水利工程前期工作技术复杂、不确定性因素多、周期长，原则上由水行政主管部门商有关部门组织开展，鼓励社会资本参与。对于中小型水利工程，鼓励社会资本在水行政主管部门指导下开展项目前期论证工作。

（十四）科学编制项目实施方案。对拟采用 PPP 模式推进的水利项目，依据有关规定在项目可行性研究报告或项目申请报告中一并编制或单独编制项目实施方案，明确经济技术指标、经营服务标准、投资概算构成、投资回报方式、价格确定及调价方式、财政补贴等事项。

（十五）严格履行审核决策程序。按程序通过立项的水利 PPP 项目，及时将项目实施方案报地方政府或经授权的主管部门审核审批，并按要求开展物有所值评价、财政承受能力论证。项目实施方案应与经批准的可行性研究报告、核准文件、备案信息保持一致。

（十六）择优选择社会资本方。实施方案通过审核审批的水利 PPP 项目，及时向社会发布项目公告和有关信息，组织编制招标文件、合同文本。按照招投标有关规定，公平择优选择具有相应管理经验、专业能力、融资实力及信用状况良好的社会资本作为合作伙伴。

（十七）依法合规组建项目法人。水利 PPP 项目由政府或其授权部门和社会资本方根据投资比例协商共同组建项目法人，完善项目法人治理结构，落实项目法人职责，签订投资、建设、运营合同文件。合同签订前，要对项目可能产生的政策风险、商业风险、环境风险、法律风险等进行充分论证，征求政府相关部门、法律咨询机构和社会资本方的意见，明确项目合同各方权利义务，建立激励约束机制，健全纠纷解决和风险防范机制。

（十八）加强项目建设运营管理。各级水行政主管部门要针对水利 PPP 项目的特点，制定完善建设运营监管制度，切实强化监管，确保工程质量、安全和功能效益发挥。项目法人要健全企业管理制度，完善质量控制安全管理体系和工程维修养护机制，保障工程稳定运行，依法承担防洪、抗旱、水资源节约保护等责任，确保全面履行合同义务。

（十九）健全绩效评价和退出机制。在项目合同中明确绩效评价标准，定期对项目运营管理开展绩效评价。合作期内，如遇不可抗力或违约事件导致项目提

前终止时，要及时做好项目移交接管，保障项目设施持续运行，保证公共利益不受侵害。合作期满后，要按照合同约定的移交形式、移交内容和移交标准及时组织开展项目验收、资产交割等工作，妥善做好项目移交，确保工程持续安全运行。

五、政策支持

（二十）加大政府投资引导力度。各级水行政主管部门要积极商发展改革、财政部门，充分发挥政府投资的引导和带动作用，采取直接投资、投资补助、资本金注入、财政贴息、以奖代补、先建后补等多种方式，支持社会资本参与水利基础设施建设运营。

（二十一）推动建立合理回报机制。建立健全有利于促进水资源节约和水利工程良好运行、与投融资体制相适应的水利工程水价形成机制，科学核定定价成本，合理确定盈利水平，鼓励有条件的地区实行供需双方协商定价。积极推动供需双方在项目前期工作阶段签订框架协议，约定意向价格。加快推进用水权改革，支持社会资本通过参与节水供水工程建设运营，转让节约的水权获得合理收益。

六、服务监督

（二十二）做好项目服务。按照“放管服”改革的要求，建立健全社会资本投融资合作对接机制，在确保工程质量安全的前提下，优化水利 PPP 项目审查审批流程，加快审查审批进度，持续提升社会资本参与水利基础设施投资和建设的便利度。

（二十三）加强政府监管。各级水行政主管部门要依法依规加强水利 PPP 项目的监管，着重强化对合作双方诚信履约、项目法人履职尽责等方面的监督，

促进水利 PPP 项目规范发展、阳光运行。对于社会资本方直接参与工程设计、施工、监理的，要对参建单位资质、合同订立、工程价款等进行严格监督。

（二十四）接受公众监督。依法披露水利 PPP 项目信息，保障公众知情权，确保项目实施公开透明、有序推进。健全公众参与监督机制，注重发挥舆论监督作用，督促社会资本履行企业社会责任，严格按照约定保质保量提供公共产品和服务，维护公众利益。

七、保障措施

（二十五）加强组织领导。各级水行政主管部门要充分认识引导社会资本参与水利建设运营、拓宽水利投资渠道的重要作用，健全工作机制，加强与发展改革、财政等部门的沟通协调，共同推动各项工作落实到位。要结合本地区实际，细化实化推进社会资本参与水利基础设施建设运营的政策措施。

（二十六）强化跟踪监测。省级水行政主管部门要建立健全跟踪监测机制，开展水利 PPP 项目跟踪问效和监测评估，动态掌握社会资本参与水利建设运营情况，及时发现、研究和解决重点难点问题。组织开展水利 PPP 项目实施后评价，通过第三方评估等方式，评价社会资本的参与程度和工作落实情况，推动有关政策不断健全完善、落地见效。

（二十七）做好宣传推广。省级水行政主管部门要加强水利 PPP 项目有关政策法规、操作规则和管理要求的培训，做好政策宣传解读，引导好市场预期，增强市场信心，及时总结推广典型经验和成功案例，营造社会资本参与水利基础设施建设运营的良好氛围。

水利部

2022 年 5 月 31 日