

云南省人民政府办公厅文件

云政办发〔2015〕70号

云南省人民政府办公厅关于鼓励引导社会资本参与农田水利设施建设运营管理的意见

各州、市人民政府，滇中产业新区管委会，省直各委、办、厅、局：

为深入贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府关于加快水利改革发展的决策部署，进一步加强全省农田水利建设体制机制创新，更大范围、更深层次地鼓励和引入社会资本参与农田水利设施建设、运营和管理，推动全省水资源合理利用和水利建设加快发展，经省人民政府同意，现提出以下意见：

一、总体要求

（一）指导思想

坚持“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水方针，以保障和维护农民合法权益为前提，以群众、企业和政府各得其益为动力，放宽市场准入，拓宽参与方式，保障业主权益，简化审批程序，通过先机制后工程、先服务后引导、先投入后受益、先节水后用水的途径，积极吸引社会资本投入农田水利设施建设、运营和管理，努力破解农田水利“最后一公里”的瓶颈制约，为加快全省高原特色农业现代化建设提供水利保障。

（二）基本原则

——“三公”操作，增强引力。在社会资本参与农田水利设施建设、运营和管理的过程中，坚持公开、公平、公正，做到项目信息公开、参与规则公平、实施程序公正，切实增强社会资本参与农田水利设施建设、运营和管理的吸引力。

——权责一致，强化动力。同步推进水权、水利设施所有权和经营权确权登记颁证，完善农业用水价格形成机制，培育规范水市场，真正实现谁投资、谁所有、谁受益，充分调动社会资本投入农田水利设施建设、运营和管理的积极性。

——两手发力，形成合力。分类推进公益性、准公益性和经营性农田水利设施建设、运营和管理改革。坚持政府主导，进一步推进农田水利市场化运作，实现水资源向水资本的转化，鼓励和吸引更多社会资本投入农田水利设施建设、运营和管理。

——创新机制，激发活力。深化农田水利设施产权制度改革，建立财政资金引导、市场主体投入、合作组织和农民群众参

与、社会力量捐赠的农田水利设施建设、运营和管理新机制。

二、参与主体和范围

(三) 参与主体。支持农民群众、专业合作组织、专业大户、各类企业等投资农田水利设施建设、运营和管理，形成农田水利设施多元化投资新格局。(省水利厅负责落实)

(四) 参与范围。全面放开和鼓励社会资本采取多种方式参与农田水利设施建设、运营和管理。对于新建且基本无经营性收入的纯公益性农田水利工程，以政府投入建设为主，或通过政府购买公共服务等方式建立项目收益或平衡补偿机制；对于投资较大、回收期较长但能“保本微利”的新建准公益性项目，政府通过建立投资、补贴与价格协同等机制，为投资人获得合理回报创造条件，鼓励政府和社会资本合作（PPP）、委托运营等方式参与建设、运营和管理；对于新建经营性项目，大力推进市场化运作，采取招商、股权投资等方式，积极吸引社会资本参与建设、运营和管理；对于已建设施，通过拍卖、租赁、政府购买服务等方式，鼓励社会资本参与运营和管理。(省水利厅会同省财政厅、各州市人民政府、滇中产业新区管委会负责落实)

三、参与方式、程序和责任

(五) 合理确定项目参与方式。根据不同类型的农田水利项目，尊重农民意愿，保障投资者权益，通过独资、合资、联营、租赁、捐赠等途径，采取政府和社会资本合作（PPP）、委托运营、债转股等多种方式，鼓励和引导社会资本参与农田水利设施

建设、运营和管理。（省水利厅会同各州市人民政府、滇中产业新区管委会负责落实）

（六）规范项目实施程序。及时向社会发布项目公告和有关信息，依法采取招标投标的方式，择优确定投资经营主体。项目前期工作由各地水行政主管部门组织完成。政府补助资金不超过总投资40%（含）的项目，实行“先建后补”，由社会投资主体按照规划设计内容组织实施，在工程验收合格后拨付补助资金；政府投资高于总投资40%的项目，按照规划设计内容与投资划分，政府投资部分由政府组织实施，社会投资部分由投资主体组织实施。（省水利厅会同各州市人民政府、滇中产业新区管委会负责落实）

（七）明确参与主体责任。项目投资经营主体必须建立健全质量安全管理体系和工程维修养护机制，确保水利设施工程质量符合标准，确保建设过程实现安全生产，确保工程建设如期完成；对参与现有水利设施运营和管理的，要确保工程的良性运行；凡投资参与农田水利设施建设、运营和管理的，都必须依法承担防洪、抗旱、水资源节约保护等责任和义务。（省水利厅会同省农业厅、各州市人民政府、滇中产业新区管委会负责落实）

四、完善优惠和扶持政策

（八）建立和完善社会资本收益保障机制。社会资本参与农田水利设施建设、运营和管理，与国有、集体投资享有同等政策待遇，不另设附加条件。以社会资本投资为主建设的农田水利设

施享有农业初始水权及工程的所有权、使用权、收益权及处置权，并可依法继承、转让、转租、抵押其有关权益；建设、运营和管理小型水源工程的，可依法获取供水水费等经营收益。征用或占用农田水利设施，必须按照国家有关规定给予补偿或赔偿。在确保基本农田红线的前提下，鼓励和引导项目区农地优先向水利项目投资经营主体集中流转，用于农业经营开发。对社会资本参与农田水利设施建设、运营和管理的税收优惠，按照现行有关政策执行。（省水利厅、国土资源厅、农业厅、地税局、国税局会同省财政厅、各州市人民政府、滇中产业新区管委会负责落实）

（九）发挥政府资金的保障和引导作用。建立和完善社会资本参与农田水利设施建设、运营和管理财政补助机制。各级政府和滇中产业新区管委会按照投资渠道及投资分担比例继续加大对农田水利设施建设的投入，优先支持社会资本参与的项目。根据不同项目情况和投资合理回报等因素，综合确定政府投资安排使用方式和额度。纯公益性农田水利设施建设，以政府投入为主；准公益性农田水利设施建设，可按照不超过项目总投资 60% 的比例予以补助；经营性农田水利设施建设，可按照不超过项目总投资 40% 的比例予以补助。政府补助可直接按照规定比例补助投资方。社会资本参与已建农田水利设施的运营和管理，政府通过农田水利设施维修养护资金或者政府购买公共服务等方式进行补助。各级政府和滇中产业新区管委会要积极建立和完善农田水

利节水奖励机制。（各州市人民政府、滇中产业新区管委会负责落实）

（十）明晰产权和收益。按照“谁投资、谁所有”的原则界定产权。政府投资建设的，产权归国家所有，经营管理主体享有工程的使用权和相应收益。政府和社会资本共同投资建设的，根据投资比例进行股权配置和产权划分，政府投入比例不高于40%的，政府只占相应产权，不参与收益分配；政府投入比例在40%以上的，政府享有相应产权和收益权，但收益可适当让利社会投资主体。社会资本投资建设的，其产权归投资者所有，依法享有继承、转让、转租、抵押等权益。（省水利厅会同省财政厅、各州市人民政府、滇中产业新区管委会负责落实）

（十一）完善农业用水价格形成机制。社会资本参与建设、运营和管理的农田水利设施供水价格原则上由市场形成。国有水库工程供水水价由政府有关部门核准，终端用户水价在确保社会投资合理回报的基础上由供需双方协商定价，报物价部门备案。终端用水实行定额用水优惠水价、超定额用水累进加价制度。（省发展改革委会同省水利厅、各州市人民政府、滇中产业新区管委会负责落实）

（十二）充分发挥金融支撑作用。鼓励国家开发银行、农业发展银行、农业银行、中信银行和农村信用社等银行业金融机构积极开展中长期贷款业务，支持农田水利设施建设、运营和管理。社会资本投资者贷款建设农田水利设施的，允许投资建设形

成的农田水利资产作为合法抵押担保物，探索以农田水利项目收益有关的权利作为担保财产的可行性。积极探索“信贷+保险”合作模式，完善农田水利信贷风险分担机制以及融资担保体系。加大农田水利建设的直接融资力度，鼓励符合条件的企业通过首次公开募股（IPO）、增发、政府债券、企业债券、项目收益债券、公司债券、中期票据等方式筹措农田水利设施建设、运营和管理资金。（省金融办会同省财政厅、水利厅和云南银监局、云南保监局负责落实）

（十三）推进水权制度改革。建立农业灌溉用水总量控制和定额管理制度，科学核定区域农业用水总量，明确社会资本投资建设的农田水利设施的初始水权，公平分配到包括社会投资主体在内的各类用水主体。培育和规范农田水利水权交易市场，将水权纳入农村产权交易范围。设立农业基本用水红线，建立健全水权转换交易机制，确保水资源在农业、工业、生活和生态各用水领域合理配置。（省水利厅会同各州市人民政府、滇中产业新区管委会负责落实）

（十四）实行用地精细化管理。社会资本投资农田水利设施项目中涉及非农业建设的用地按照规定办理农用地转用和土地征收手续，不涉及非农业建设、不改变原土地利用现状的按原地类管理。涉及临时用地的，应按照规定办理临时用地手续，工程结束后投资者应按照规定进行复垦，占用耕地的应复垦为耕地。（省国土资源厅会同省水利厅、各州市人民政府、滇中产业

新区管委会负责落实)

(十五) 保障水费顺利征收。社会资本建设、运营和管理的农田水利设施供水依法收取水费。完善水费征收制度，建立用水计量确认体系，配套建设供水计量设施，保证精准用水、精准收费。(省水利厅会同各州市人民政府、滇中产业新区管委会负责落实)

五、政府职责

(十六) 加强信息公开。建立鼓励社会资本参与农田水利设施建设、运营和管理的项目库。及时向社会公开发布有关信息，保障投资主体及时获得充分信息，积极培育和发展为社会投资提供咨询、技术、管理和市场信息等服务的市场中介组织。完善社会投资主体信用档案制度，发布年度失信企业名录。(省水利厅会同各州市人民政府、滇中产业新区管委会负责落实)

(十七) 深化项目审核审批改革。进一步简政放权，精简农田水利设施建设、运营和管理的审批事项。改进行政审批和监管方式，对确需保留的审批事项，明确管理层级，简化审批程序。对取消和下放的审批事项，加强行业指导和事中事后监管。(省水利厅会同各州市人民政府、滇中产业新区管委会负责落实)

(十八) 强化质量和安全监管。完善政府监管和企业保证的质量安全管理保障体系。依法开展检查、验收和责任追究，确保工程质量、安全和效益的发挥。完善第三方参与监督机制。(省水利厅会同各州市人民政府、滇中产业新区管委会负责落实)

(十九) 落实应急预案。社会投资主体应充分考虑自然灾害等突发事件对农田水利设施可能带来的危害，各地、有关部门要指导和监督社会投资主体建立完善并落实各类应急预案。在发生危及或可能危及公共利益、公共安全等紧急情况时，政府可对社会投资主体经营管理的农田水利设施采取应急管制措施。建立和完善风险分担机制，在发生不可抗拒的自然灾害导致社会投资主体出现困难时，政府给予适当补助。（省水利厅会同各州市人民政府、滇中产业新区管委会负责落实）

(二十) 健全退出机制。建立健全社会资本退出机制，在确保工程安全、公益属性和生态保护的前提下，允许社会投资主体采取出售、转让等方式退出。社会资本退出应依法做好资产处置等有关事项，切实保障各方权益。（省水利厅会同各州市人民政府、滇中产业新区管委会负责落实）

(二十一) 加强绩效评价。各地水行政主管部门要建立健全评价体系，认真开展社会资本参与农田水利设施项目建设、运营和管理的绩效评价，把绩效管理融入项目建设、运营和管理全过程。根据评价结果调整供水价格或补贴，激励社会资本通过加强管理、技术创新提高公共服务质量和水平。（省水利厅会同各州市人民政府、滇中产业新区管委会负责落实）

(二十二) 加强组织协调。各地要结合本地实际情况，研究制定鼓励和引导社会资本参与农田水利设施建设、运营和管理的具体实施办法和配套政策措施。要建立工作协调机制，定期研究

解决有关问题，推动社会资本积极参与农田水利设施建设、运营和管理。（各州市人民政府、滇中产业新区管委会负责落实）

（二十三）做好宣传引导。引入社会资本参与农田水利设施建设、运营和管理，是深化水利改革发展的重要内容，具有较强的创新性、政策性和示范效应，要切实加大宣传力度。要灵活运用各种媒体，扩大宣传范围，加大政策解读，推介先进经验，营造良好氛围。（省水利厅会同各州市人民政府、滇中产业新区管委会负责落实）

云南省人民政府办公厅

2015年9月21日

（此件公开发布）

抄送：省委各部委，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省法院，省检察院，云南省军区。

云南省人民政府办公厅

2015年9月24日印发

