

# 山西省人民政府办公厅文件

晋政办发〔2017〕98号

---

## 山西省人民政府办公厅 关于印发汾河流域生态修复项目投融资和 管理工作指导意见的通知

各市、县人民政府，省人民政府各委、办、厅、局：

《汾河流域生态修复项目投融资指导意见》和《汾河流域生态修复管理工作指导意见》已经省人民政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

山西省人民政府办公厅

2017年8月18日

（此件公开发布）

# 汾河流域生态修复项目投融资指导意见

实施汾河流域生态修复,是全面提升我省生态文明建设水平的重大战略举措。按照《山西省汾河流域生态修复与保护条例》和《汾河流域生态修复规划纲要(2015—2030年)》(晋发〔2015〕10号),为加快推动汾河流域生态修复工作,充分发挥政府资金的引导和带动作用,扩大汾河流域生态修复项目投资规模,根据国家投融资有关政策,提出如下指导意见。

## 一、总体思路

深入践行“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水新方略,坚持生态文明建设新理念,按照“政府引导、分级负担、吸引社会资本”的资金筹措思路,根据《中共中央国务院关于深化投融资体制改革的意见》(中发〔2016〕18号)、《国务院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)及《山西省深化投融资体制改革的实施意见》(晋发〔2017〕20号)的有关规定,积极鼓励和引导社会资本参与汾河流域生态修复建设运营,建立政府与社会资本合作共赢的长效机制,通过政府与市场两手发力,逐步实现生态效益、经济效益与社会效益的整体提升。

## 二、主要任务

根据国家水利部、山西省人民政府联合批复的《汾河流域生态修复规划(2015—2030年)》(水规计〔2016〕137号),汾河流域生态

修复的主要任务,一是坚持节水优先,大力推进节水型社会建设;二是实施“五水济汾”,增加地表水资源量,保障流域经济社会健康发展;三是重建流域水系,加大地下水补给力度;四是依法划定汾河及9大支流源头保护区,恢复植被,涵养水源,兴水增绿;五是严格控制流域内地下水开采,强化8个岩溶大泉泉域和地下水系的保护;六是在山丘区大力实施清洁小流域建设,在平川区控制污水排放,对太原城区10条支流全面治理,拦截污水,强化处理,实现污水资源化。通过5年建设、10年自然修复,从根本上解决汾河流域目前存在的地下水位下降、水质严重污染、植被破坏导致降水不产流以及地下水系严重破坏的问题,重现汾河大河风光。

### 三、投融资模式选择

汾河流域生态修复项目按其功能和作用分为公益性、准公益性和经营性三类。根据《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》(国办发〔2013〕96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)、《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)和《基础设施和公用事业特许经营管理办法》(2015年第25号令)有关规定,积极推行政府和社会资本合作模式。通过争取中央投资或各级财政安排项目总投资的20%—30%作为政府引导资金,其余投资通过吸引社会资本的方式筹措解决。

#### (一)经营性项目。

对于具有明确的收费基础,并且经营收费能够完全覆盖投资成本的项目,可通过政府授予特许经营权,采用建设—运营—移交(BOT)、建设—拥有一运营—移交(BOOT)等模式推进。要放开汾河流域生态修复项目的建设、运营市场,吸引社会资本投入。

## (二)准公益性项目。

对于经营收费不足以覆盖投资成本、需政府补贴部分资金或资源的项目,可通过政府授予特许经营权并附加部分补贴或直接投资参股等措施,采用建设—运营—移交(BOT)、建设—拥有一运营(BOO)等模式推进。要建立投资、补贴与价格的协同机制,为投资者获得合理回报积极创造条件。

## (三)公益性项目。

对于缺乏“使用者付费”基础、主要依靠“政府付费”回收投资成本的项目,可通过政府购买服务,采用建设—拥有一运营(BOO)、委托运营等市场化模式推进。要合理确定购买内容,把有限的资金用在刀刃上,切实提高资金使用效益。

# 四、政府与社会资本合作项目操作程序

## (一)项目识别。

项目由政府或社会资本发起,以政府发起为主。由财政部门会同行业主管部门,对潜在政府和社会资本合作项目进行评估筛选,确定备选项目,并从定性和定量两方面开展物有所值评价工作,同时对部分政府付费或政府补贴的项目,开展财政承受能力论证,每年政府付费或政府补贴等财政支出不得超出当年财政一般

公共预算支出的 10%。通过物有所值评价和财政承受能力论证的项目,可进行项目准备。

## (二)项目准备。

政府或其指定的有关职能部门或事业单位可作为项目实施机构,负责项目准备、采购、监管和移交等工作。可委托有一定业绩和能力的设计或咨询机构编制项目实施方案,方案中要明确项目概况、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、采购方式选择等内容。财政部门应对项目实施方案进行物有所值和财政承受能力验证,通过验证的,由项目实施机构报政府审核;未通过验证的,可在实施方案调整后重新验证;经重新验证仍不能通过的,不再采用该模式。

## (三)项目采购。

项目实施机构应根据项目需要准备资格预审文件,发布资格预审公告,并将资格预审的评审报告提交财政部门备案。资格预审公告应在省级财政部门或当地政府有关媒体上发布。采用公开招标、邀请招标、竞争性谈判、单一来源采购方式开展采购的,按照政府采购法律法规及有关规定执行。项目实施机构应成立专门的采购结果确认谈判工作组,与候选社会资本进行合同签署前的确认谈判。确认谈判完成后,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。公示期满无异议的项目合同,应经政府审核同意后,由项目实施机构与中选社会资本签署。需要为项目设立专门项目公司的,项目公司

成立后,由项目公司与项目实施机构重新签署项目合同,或签署关于承继项目合同的补充合同。

#### (四)项目执行。

社会资本可依法设立项目公司,政府可指定相关机构依法参股项目公司。项目实施机构和财政部门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。项目融资由社会资本或项目公司负责,财政部门和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。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,按照预算管理相关规定执行。项目实施机构应根据项目合同约定,监督社会资本或项目公司履行合同义务,定期监测项目产出绩效指标,编制季报和年报,并报财政部门备案。

#### (五)项目移交。

项目移交时,项目实施机构或政府指定的其他机构代表政府收回项目合同约定的项目资产。项目实施机构或政府指定的其他机构应组建项目移交工作组,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。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,连同资产清单移交项目实施机构或政府指定的其他机构,办妥法律过户和管理权移交手续。项目移交完成后,财政部门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。

## 五、组织实施

### (一)精心组织,抓好落实。

各地政府按照国家规定设立河长,实行河长负责制,逐级落实本行政区域生态修复与保护责任,汾河干流由省级负责,其他由市、县负责。要按照管辖权统筹本辖区生态修复建设布局,充分发挥政府的引导和带动作用,综合考虑项目重要性和可行性,有序吸引社会资本参与汾河流域生态修复工程建设运营。

### (二)严格管理,加强监督。

各地政府及行业主管部门要切实做好项目立项、年度建设计划等前期准备工作,建立行政审批快速通道,确保项目如期实施。建立项目动态监管机制,对项目推进及投融资全过程进行跟踪监管,及时了解掌握项目实施进度,并做好信息公开工作。

### (三)加强宣传,营造环境。

各地政府要加大项目推介力度,大力宣传吸引社会资本参与生态修复与保护的政策、方案和措施,让社会资本了解参与方式、运营方式、盈利模式、投资回报等相关政策,稳定市场预期,为社会资本参与汾河流域生态修复与保护工程营造良好社会环境和舆论氛围。

# 汾河流域生态修复管理工作指导意见

为加快实施汾河流域生态修复,全面提升流域管理的法制化、规范化和专业化水平,实现汾河流域生态良好的目标,推进我省生态文明建设,依据《山西省汾河流域生态修复与保护条例》和《山西省全面推行河长制实施方案》等有关规定,提出如下指导意见。

## 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”新时期治水方略,紧紧围绕汾河流域生态修复的主要任务,按照全面推行河长制的要求,构建责任明确、协调有序、监管有力、保护有效的流域综合管理保护机制,加快实现水系完整、河流畅通、水质良好、生物多样的生态修复目标,维护汾河健康生命,保障河流功能永续利用,促进生态文明建设。

### (二)基本原则。

坚持生态优先、绿色发展,牢固树立尊重自然、顺应自然、保护自然的理念,处理好河流管理保护与开发利用的关系,促进河流休养生息,维护河流生态功能。统筹上下游、左右岸、干支流全方位管理。坚持依法管理,统筹相关部门执法力量,加大执法监督力度,严格河流建设项目和活动审批,规范河流开发利用行为。坚持改革创新,不断探索创新符合本地实际的管理模式,利用科学的管



理模式、先进的管理手段,积极构建长效管理机制。坚持问题导向,加强流域内水量调控和水质监测管理能力建设,全面提升流域综合管理水平。

## 二、主要任务

### (一)分类推进流域内全面节水。

1. 抓好工业节水。新建、改建、扩建项目用水指标要达到行业先进水平,并保证节水设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投运。落实国家鼓励和淘汰的用水技术、工艺、产品和设备目录。按照《山西省用水定额——工业企业用水定额标准》要求,严格高耗水行业取用水定额监管。(省经信委、省水利厅牵头,省发展改革委、省住房城乡建设厅、省质监局等配合,各地政府负责落实。以下均需各地政府落实,不再列出)

2. 加强城镇节水。禁止生产、销售不符合节水标准的产品、设备。加快流域内城市(含县城)居民用水“一户一表”改造,全部推行“阶梯式”计量水价。新建公共建筑必须采用节水器具,既有建筑应进行节水改造。(省住房城乡建设厅牵头,省发展改革委、省水利厅、省质监局等配合)

3. 发展农业节水。因地制宜推广渠道防渗、管道输水、喷灌、微灌等节水灌溉技术。完善灌溉用水计量设施,在现有灌区内推广规模化高效节水灌溉和农作物节水抗旱技术。实行农业水价综合改革,通过精准补贴和节水奖励等办法,既总体上不增加农民负担,又能发挥水价杠杆作用促进农业节水。(省水利厅、省农业厅

牵头,省发展改革委、省财政厅等配合)

## (二)优化水资源配置和调度管理。

4. 优化全流域水资源配置。将再生水、雨水、矿井水等非常规水源纳入水资源统一配置,充分利用城市再生水和矿井水,充分使用地表水,用足用好外调水,严格控制地下水。统筹调度本地地表水和黄河水,在工业、农业和生态用水领域尽量替代地下水。(省水利厅牵头,省发展改革委、省经信委、省住房城乡建设厅、省煤炭厅等配合)

5. 加强河流湖库水量调度管理。制定和完善全流域河流湖库水量调度方案。采取闸坝联合调度、生态补水等措施,合理安排闸坝下泄水量和泄流时段,维持河流基本生态用水需求,重点保障枯水期生态基流。(省水利厅牵头,省环保厅等配合)

## (三)严格控制地下水开采。

6. 全面实行关井压采行政首长负责制。依法规范机井建设管理,排查登记已建机井,根据排查结果,制定关停计划,限期关闭未经批准的和城市公共供水管网覆盖范围内的自备水井。地下水超采区和地表水供水工程覆盖区禁止农业、工业建设项目和服务业新增取用水,逐步削减超采量,实现地下水采补平衡。各城镇除农业用水外,其他取水水井要增设计量设施,通过自动传输实现实时监控。(省水利厅、省电力公司牵头,省发展改革委、省经信委、省财政厅、省住房城乡建设厅、省农业厅、省公安厅等配合)

## (四)加强水污染防治。

7. 按照《汾河流域生态修复规划(2015—2030年)》中明确的水污染防治目标和任务,统筹水上、岸上污染治理,建立“以水控陆”的入河排污管控倒逼机制和考核体系。狠抓工业污染防治,强化城镇生活污染治理,推进农业农村污染防治,改善流域总体水环境质量。加强灌溉水质管理,开展灌溉水水质监测,灌溉用水应符合农田灌溉水水质标准。优化入河排污口布局,实施入河排污口综合整治,2017年底要全面实施入河排污口监测,监测结果要依法公开发布。流域内主要河流要保证生态基流,并逐年增加河道内水量。2017年底太原市基本消除黑臭水体,2018年底汾河流域沿线基本消除黑臭水体,水质逐年提升达标。(省环保厅、省水利厅、省农业厅、省住房城乡建设厅牵头,省发展改革委、省经信委、省国土资源厅、省煤炭厅、省质监局等配合)

#### (五)修复保护水生态系统。

8. 加强河流湖库水生态保护,科学划定保护红线。禁止侵占河道、自然湿地空间,已侵占的要限期恢复。强化水源涵养林建设和河源泉源保护,开展水域、湿地保护和修复,加快退耕还林、还草、还河、还湿地等,加强滨河(湖、库)带生态建设,在河道两侧建设植被缓冲带和隔离带。注重水生生物的保护和恢复,采取渔业生态综合调控措施,加强和规范水生生物增殖放流,开展产卵场地、索饵场、越冬场、洄游通道等重要生态敏感区的周期性监测和水生生物多样性评估。有效实现“以渔净水”,逐步恢复水生生物多样性,增强水生态系统的自我调节能力。根据《山西省泉域水资

源保护条例》，关停 8 大岩溶泉域重点保护区和汾河及 9 大支流源头保护区范围内的煤矿，有效保护岩溶大泉和水源地。积极推进矿山环境治理恢复，加大对植被破坏严重、岩坑裸露矿山的复绿力度。加强煤炭采空区综合治理，保护地下水资源。建立汾河源头、主要支流源头、岩溶泉域重点保护区、集中式饮用水水源地生态补偿机制。（省水利厅、省环保厅、省国土资源厅、省林业厅牵头，省财政厅、省住房城乡建设厅、省煤炭厅、省农业厅等配合）

#### （六）加强河流湖库动态监控。

9. 建立河流湖库管理信息系统，实现河流湖库管理信息化。要积极运用遥感、空间定位、卫星航片、视频监控等科技手段，对重点河流、水域岸线、河道采砂进行动态监控，及时发现围垦河湖、侵占岸线、非法设障、水域变化、非法采砂等情况，为河湖管理和行政执法提供技术支撑。沿汾河各市、县所有排污口，都要实行即时监测。加强工程建设管理，严格实行项目法人制、招标投标制、工程监理制和合同管理制。建立河流湖库管理动态监控信息公开制度，对违法违规项目信息及整改情况依法予以公布。建立河流湖库管理信息报送制度，重大问题及时报告上级有关部门。（省水利厅牵头，省国土资源厅、省住房城乡建设厅、省农业厅、省林业厅等配合）

#### （七）加强联合执法监管。

10. 加大河流湖库管理保护监管力度，建立健全部门联合执法机制，完善行政执法与刑事司法衔接机制。建立河流湖库日常监

管巡查制度,实行动态监管。落实管理保护执法监管责任主体、人员、设备和经费。严厉打击涉河流湖库违法行为,坚决清理整治非法排污、设障、养殖、采砂、采矿、围垦、侵占水域岸线等活动。(省水利厅牵头,省环保厅、省公安厅、省国土资源厅、省住房城乡建设厅、省农业厅、省林业厅等配合)

### 三、保障措施

#### (一)加强组织领导。

汾河流域内各级政府要充分认识加强流域生态修复管理工作的重要性,加强组织领导,落实责任主体,建立工作机制,强化监督检查,严格考核问责,抓好督办落实。各牵头单位要主动与相关部门沟通协调,形成合力,确保目标任务按期完成。

#### (二)提升管理能力。

健全流域管理机构,落实管理人员和经费保障。建立信息共享制度,及时跟踪汾河流域生态修复与保护工作实施进展情况,定期对工作进展情况进行通报。加强职工教育培训,改进管理手段,强化作风建设,提高队伍素质,进一步提升管理水平和依法管理能力。

#### (三)强化检查督导。

汾河流域管理机构要加强检查督导工作,将汾河流域生态修复与保护工作年度目标任务完成情况作为对省直部门和各市年度目标责任考核的重要依据。建立考核问责与激励机制,按照“谁监管、谁负责”的原则,严格责任落实和责任追究,对成绩突出的单位

进行表彰奖励,对管理混乱、问题突出以及执法严重不到位的要追究相关单位和人员的责任。

(四)注重舆论宣传。

充分发挥信息网络和新闻媒体监督与社会监督的作用,加强流域管理保护重要意义和相关法律法规及制度的宣传,增强社会各界对汾河流域生态修复与保护的责任意识、参与意识,加大对违法案件的曝光力度,形成全流域管理保护的良好氛围。

---

抄送:省委各部门,省人大常委会办公厅,省政协办公厅,省高法院,省检察院,各人民团体,各新闻单位。  
各民主党派山西省委。

---

山西省人民政府办公厅

2017年8月21日印发

---

