



国家能源局
National Energy Administration



政务信息

新闻中心 | 领导活动 | 能源要闻 | 信息公开 | 通知 | 公告 | 项目审批 | 法律法规 | 机关党建 | 党风廉政 | 图片新闻 | 视频新闻

行业动态

能源形势 | 法制改革 | 发展规划 | 能源科技 | 电力 | 核电 | 煤炭 | 油气 | 新能源 | 市场监管 | 安全监管 | 国际合作

公众服务

局长信箱 | 在线办事 | 在线申报 | 网上信访 | 12398热线 | 能源标准 | 新闻发布 | 网上展馆 | 网上调查 | 下载服务 | 资料查询 | 专题专栏

您当前位置: 首页 > 正文

目录项的基本信息

公开事项名称: 国家能源局关于鼓励社会资本投资水电站的指导意见 国能新能[2015]8号

索引号: 000019705/2015-00002

主办单位: 国家能源局

制发日期: 2015-01-12

国家能源局文件

国能新能[2015]8号

国家能源局关于鼓励社会资本 投资水电站的指导意见

各省、自治区、直辖市发展改革委（能源局）：

为贯彻落实《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）有关要求，鼓励和引导社会投资，规范和完善水电投资环境，促进水电持续健康有序发展，现提出如下指导意见：

一、充分认识鼓励社会投资的重要意义

水电站是兼具经营性和公益性的重要基础设施，目前已基本实现水电建设市场化和投资主体多元化。在做好生态环境保护、移民安置和确保工程安全的前提下，通过业主招标等方式，进一步鼓励和积极支持社会资本投资常规水电站和抽水蓄能电站，有利于创新投融资机制，拓宽社会资本投资渠道；有利于加快政府职能转变，发挥市场配置资源的决定性作用；有利于建立政府与社会资本利益共享和风险分担机制，理顺政府与市场的关系，确立企业投资主体地位，促进水电健康有序发展。

二、发挥市场在资源配置中的作用

（一）实行资源配置市场化。鼓励通过市场方式配置水电资源和确定项目开发主体。中小河流上新建的水电站和中小型水电站，未依法依规明确开发主体的，一律通过市场方式选择投资者；对于重要河流，除国家已明确开发主体或前期工作主体，以及特殊的战略性重大工程外，原则上均应通过市场方式选择投资者。未明确开发主体的抽水蓄能电站，可通过市场方式选择投资者。统筹流域梯级开发，根据河流、河段实际情况，实行流域或梯级捆绑，实现资源综合有效利用。

（二）实行统一市场准入。通过采取业主招标等方式，创造平等投资机会，遵循公开、公平、公正和诚实信用的原则择优选择具有相应资金实力、融资能力、管理能力和抗风险能力的投资者作为项目业主。制定符合水电特点、宽严适度的准入门槛，严禁随意抬高准入门槛以及制定针对特定投资者的歧视性或指向性条件，建立公平的市场竞争环境和投资环境。其中涉及外商投资的项目，应符合我国外商投资相关产业政策。

（三）建立公平市场规则。规范市场配置资源方式和工作流程，从项目选择、方案审查、业主确定、退出机制等方面完善制度设计，确保项目实施决策科学、程序规范、过程公开、责任明确。水电项目实施业主招标，应遵循以下基本原则和要求。

1. 项目选择：应选择水电规划已经审批、无建设重大制约因素、有预期收益且条件成熟的项目。

2. 招标方案：招标方案应包含项目概况、招标范围、招标方式、招标组织形式、投标人资格要求、评标办法、主要合同条款（含项目经营年限、退出机制、合同各方的责、权、利）等内容。招标方案应事先采取合适方式广泛征求社会意见，确保方案公平公正、科学合理、现实可行、风险可控。

3. 评标原则：应根据建设方案、生态环保、移民安置及长远发展、工程安全、运行技术要求、建设运营风险、合理投资回报和经济社会效益等进行综合评标。对于具有较好投资效益的项目，在招标约定价格机制等条件下，应将不同投标人项目收益等利益分享承诺作为主要评标因素；对于需要政府投资补贴等政策支持的项目，应对支持政策的需求要价作为主要评标因素。

（四）构建风险共担机制。水电是社会性的系统工程，具有投资大、建设条件复杂、技术和管理要求高、投资回收周期长等特点，特别是大型水电项目，面临地质地震、水文气象、移民稳定、建设运营等诸多风险。应合理界定水电开发中的政府责任和企业行为，评估项目风险，建立有效的风险共担机制。原则上，项目的投资、建设、运行、经营风险由企业（项目法人）承担；法律、政策调整，移民搬迁安置（企业依法应承担的责任和依合同约定应承担的义务除外），地质地震、水文气象等建设条件重大变化等风险由政府（招标人）承担；自然灾害等不可抗力风险由双方共同承担。

（五）明确实施主体责任。根据国发[2014]60号文件要求和部门职责分工，以及水电开发实际，建立以业主招标为主要形式的鼓励社会资本投资常规水电站和抽水蓄能电站的工作机制，国家能源局负责制定相关政策措施，明确水电领域鼓励社会投资的总体要求、基本原则，以及业主招标的市场规则和有关要求；省级政府（或其授权的地方政府）负责组织水电项目业主招标工作，依法制订招标方案、编制招标文件，并承担实施主体责任。

三、确立企业在投资中的主体地位

（一）发挥政府引导投资作用。要适应深化投资体制改革和行政审批制度改革的要求，切实转变政府职能，准确把握政府在水电行业投资管理中的职责定位，改进和创新政府投资管理。政府要牢固树立市场观念和服务意识，集中精力做好政策完善、规则制定、市场监管等工作，营造良好投资环境，维护市场秩序，支持和引导社会资本投资水电站，强化企业投资主体地位。

（二）落实政府承担责任义务。在社会主义市场经济活动中，政府既是管理者、服务者，也是市场行为的契约一方，对于通过招标等市场方式配置资源、开发水电，应按照权责明确、规范高效的原则订立项目合同，依法承担应尽的责任和义务。根据水电特点，负责招标的省级政府（或其授权的地方政府）应承担以下基本责任义务。

1. 保证项目无开发权争议。

2. 保障无重大制约因素影响项目实施。

3. 明确项目基本建设条件和投资回报机制，其中招标约定的价格机制应符合国家价格政策。

4. 在项目业主依法保障和拨付移民资金、配合相应工作和履行合同约定相关义务的情况下，负责建设征地移民安置工作落实，切实保障移民合法权益，确保满足项目建设和投产需要。

5. 提供应尽的项目风险提示。

（三）发挥企业投资主体地位。各类投资主体均享有依法依规参与水电开发市场公平竞争的权利。在做好生态环境保护、移民安置和确保工程安全的前提下，水电项目业主可自主开展项目实施的各项活动。项目业主应充分认识水电特点，谨慎预判和防范项目风险，项目的市场前景、经济效益、资金来源、工程技术方案等均由企业自主决策、自担风险。

（四）依法开展社会投资活动。政府和企业均应依法开展社会资本投资水电站的各项活动，牢固树立法律意识、契约意识和信用意识。业主招标完成、项目合同一经签署必须严格执行，并依法承担相应责任。为维护水电市场公平和开发秩序，禁止招标暗箱操作和违法违规倒卖资源。对于履约过程中出现的问题，应本着平等协商、依法合规的原则共同协商解决；对于重大分歧和影响履约的重大问题，由相关方通过法律途径解决。

四、加强政府宏观调控和市场监管

（一）强化规划指导。政府及政府能源主管部门要及时制修订河流水电开发规划、抽水蓄能电站选点规划和发展规划，以及相关规划，明确开发重点、建设布局以及综合利用、流域调度等有关要求。强化规划对水电站建设的指导作用，社会资本投资和开发建设水电站，应符合国家制定的相关规划。国家能源局定期对规划执行情况进行监督评估，并依法实施监管。

（二）发挥政策引导。明确水电开发政策和保障措施，继续实行在做好生态保护和移民安置的前提下积极发展水电的方针，统筹流域上下游、干支流、大中小型电站开发，坚持水电建设市场化和投资主体多元化。对于重要流域，在继续推行以流域公司开发为主的流域开发政策的同时，积极推进开发主体多元股份制结构和混合所有制形式。通过建立完备的水电开发管理、财税价格、投资回报等政策体系，支持和引导社会资本投资水电站。

（三）加强市场监管。加大对竞争环境、市场秩序的监督管理，强化对政府责任主体进行业主招标等水电开发活动的行政监督，建立健全法规制度，依法严格责任追究。国家能源局依法依规对地方政府招标规则、依法履职等进行监督评估，适时制定发布统一规范的水电领域业主招标指南和示范文本。加快水电领域信用体系建设，建立水电企业和投资方失信的黑名单制度，建立健全信用记录，并纳入国家统一的信用信息共享交换平台，增强各方的守信自律、诚信经营意识，提高违法违约成本。通过加强市场监管，维护市场公平，以及权利平等、机会平等、规则平等的投资环境。

五、完善社会资本投资的政策措施

（一）完善水电开发政策。建立健全以企业为主体的水电投融资体制和以项目业主为主体的水电建设管理体制；完善流域开发政策和水电开发的环保、移民等政策；推进水电价格市场化，研究流域梯级效益补偿机制，根据电力市场化进程，逐步完善水电价格机制和项目投资回报机制。

（二）加强政府投资引导。针对今后拟建水电项目经济性普遍差、市场竞争力下降、投资风险增大等情况，研究政府投资的支持政策。优化政府投资方向，对藏区水电以及综合利用任务重、公益性强、预期收益差的重要水电项目，研究通过投资补助、资本金注入、贷款贴息等方式予以支持，并优先支持引入社会资本的项目。

（三）创新投融资体制机制。鼓励银行业金融机构加大金融创新力度，探索以发电预期收益权或项目整体资产作为贷款的抵（质）押担保物，允许利用水电项目相关收益作为还款来源，加大对水电建设的信贷支持力度；鼓励和支持水电项目开展股权和债权融资，拓宽融资渠道。

（四）建立利益共享机制。水电站是具有一定开发经济性和比较优势的经营性基础设施项目。政府和企业要切实转变水电开发理念，在做好移民安置、环保安全工作，保障水资源开发综合利用效益充分发挥的同时，要充分考虑资源地利益，依法依规积极探索和研究建立项目业主、地方政府、移民群众多方受益的水电开发利益共享机制，并将实现利益共享作为项目业主选择和水电效益发挥的主要指标。

创新投融资机制、鼓励社会资本投资水电站是党中央、国务院的重大决策部署，是推进经济结构战略性调

整，促进经济持续健康发展的重要举措。各地、各有关单位要高度重视，进一步提高认识，转变职能，按本指导意见要求认真做好各项工作，确保各项措施落到实处，保障水电领域投融资体制改革顺利推进。

国家能源局

2015年1月12日



Copyright 2011 中华人民共和国国家能源局 All Rights Reserved 京ICP备11044902号