



健全重大水利工程建设运行管理机制实施意见出台，推动水务企业投建运营一体化发展

联合资信 公用评级二部 迟腾飞 夏妍妍 潘跃升

 **联合资信评估股份有限公司**
China Lianhe Credit Rating Co.,Ltd.



2026年2月3日，水利部和国家发改委印发《关于健全重大水利工程建设运行管理机制的实施意见》（以下简称《实施意见》）。《实施意见》系水利部和国家发改委为深入贯彻落实党的二十届三中全会关于“健全重大水利工程建设、运行、管理机制”重大部署而提出的实施意见。

重大水利工程是推动经济社会高质量发展的重要基础设施，在保障防洪安全、供水安全、粮食安全、生态安全等方面具有重要支撑作用。重大水利工程建设质量、运行效率与管理水平，直接决定其综合效益能否持续发挥，也关系到区域水安全保障能力的整体提升，是完善水利基础设施体系、实现水利事业高质量发展的核心要务。

本次印发的《实施意见》坚持政府引导、市场参与，统筹重大水利项目的投资与建设，鼓励各地组建投建运营一体化水务企业，对重大水利工程高质量建设、高水平运行和高效能管理的实现具有积极的现实意义。

一、实施意见的核心内容与意图

《实施意见》聚焦“重大水利工程高质量建设、高水平运行和高效能管理”，在工程建设方面，鼓励各地组建投建运营一体化水务企业，支持民营企业以多种方式参与水利工程的建设和运营，通过科学制定方案保障项目投资可控、收益符合预期，有序推进工程建设实施，保障工程建设质量安全，规范水利建设市场行为；在项目运行方面，推进工程资产确权，培育专业化养护主体，加强工程安全管理，发挥工程综合效益；在高效能管理方面，强化数智化技术赋能增效，夯实法治管理基础，增强行业监督管理效能。

（一）健全工程高质量建设机制

《实施意见》主要从以下五个方面健全工程建设机制、保障工程高质量建设。（1）**优化工程投资建设模式**，鼓励各地依托具有一定规模和专业优势的水管单位、供水公司等组建投建运营一体化企业，此举或将促进地方水务企业和水务资源整合；对具有一定收益的重大水利工程，鼓励以市场竞争方式从优确定实施主体，支持民营企业以多种方式参与，以充分发挥市场在资源配置中的重要作用。（2）**完善前期工作推进机制**，科学确定工程建设任务、规模、内容和投融资方案等，建立新建工程水价前置协商机制，推动供需双方在项目前期工作阶段签订框架协议，有利于保障项目投资可控、收益符合预期。（3）**有序推进工程建设实施**，严控重大设计变更，优化竣工验收的程序和条件，对建设进度滞后、批复建设内容未实施、完工不及时验收的重大水利工程加大督办力度，该举措有利于改善**违规变更设计、工期延误、验收滞后**等建设领域难题。（4）**保障工程建设质量安全**，全面落实重大水利工程参建单位质量安全责任，严格执行质量终身责任制，建立质量责任追溯机制，政策通过规范检测行为、健全验收

制度、完善评价体系、健全信息档案管理等方式确保工程质量全过程可追溯。(5) **规范水利建设市场行为**，强化履约监管，打击违法违规行，发挥招标投标竞争择优作用，这有利于防止市场主体“内卷式”竞争，营造公平、规范的市场竞争环境。

(二) 健全工程高水平运行机制

《实施意见》主要从以下四个方面健全工程运行机制、保障工程高水平运行。(1) **推进工程资产确权**，做好新建重大水利工程确权登记，积极盘活存量资产。(2) **培育专业化养护主体**，对公益性和不具备自收自支条件的重大水利工程，可逐步由政府直接管理向购买服务、委托运营转变，引入专业化养护企业实行物业化维修养护。对经营性重大水利工程，由运营单位自行或委托第三方管护。(3) **加强工程安全管理**，健全跨部门、跨区域协同监管、应急处置和防洪调度机制，压实管理单位安全管理责任。

(4) **发挥工程综合效益**，对因运行管理不善导致年限内成病出险的工程，不得申请中央建设资金加固重建，由地方筹措资金及时清除工程病险，探索区域新建重大项目与已建重大项目后评价结果挂钩机制，进一步压实工程运行管护责任，引导项目从“重建设、轻管理”转向“建管并重”。

(三) 健全工程高效能管理机制

《实施意见》主要从以下三个方面健全工程管理机制、保障工程实现高效能管理。

(1) **强化数智化技术赋能增效**，完善水利技术标准体系，推进水库现代化管理与工程数智化改造，依托数智化手段提升安全生产风险管控水平，同时健全水利人才培养与梯队建设机制。(2) **夯实法治管理基础**，提升行政执法能力，推进联合执法，维护工程建设、运行和管理秩序。(3) **增强行业监督管理效能**，加强重大水利工程招投标、质量安全等关键环节的事中事后监管，运用新技术实现穿透式监管，推动部门信息共享与社会监督协同发力。

二、《实施意见》对水务企业的影响

重大水利项目的建设实施通常遵循“政府主导+企业实施”模式：政府通过规划立项明确项目功能定位，由政府授权的实施主体负责具体实施，实施主体根据项目功能与层级而定：跨区域的大型战略性工程多由省级或中央层面组建的实施主体负责；区域性供水等经营性较强的项目，则通常由地方水务企业作为重要实施主体或主要参与方。重大水利项目投资建设的常见模式包括政府直接投资建设的公益性项目（以财政资金为主）和政府与社会资本合作的准经营性项目。此次印发的《实施意见》为相关水务企业提供了政策支撑、清晰的业务导向，在工程建设和运营维护质量方面也提出了更高的要求，进一步强化了水务企业在水利工程建设与安全保障中的主体责任。

(一) 促进地方水务企业和水务资源整合，推动水务企业投建运营一体化转型

《实施意见》提出“加强专业项目法人培育，推进重大水利工程投建运营一体化模式发展，各地可依托具有一定规模和专业优势的水管单位、供水公司等组建投建运营一体化企业”，各地龙头水务企业可借此机会整合掌握在各个水管单位名下的水利资产，将自身打造成集投资、建设和运营三位一体的综合水务投资建设运营集团。

（二）降低水务企业参与重大水利项目的投资和运营风险，稳定收益预期

《实施意见》提出“保障前期工作经费和合理工作周期，科学确定工程建设任务、规模、内容和投融资方案”和“建立新建工程水价前置协商机制”，有助于降低因规划、设计不合理而导致的前期经费不足、工程超期、投资超预算及融资不配套等风险；通过推动供需双方在项目前期工作阶段签订框架协议，提前锁定基础收益，避免因后期定价争议而导致的收益波动，可有效降低参与重大水利项目水务企业的投资和运营风险，稳定收益预期。

（三）优化验收、结算流程，提升水务企业资金周转效率

《实施意见》提出“规范项目开工管理，严格开展施工图设计文件审查，严控重大设计变更”“优化竣工验收的程序和条件”“对建设进度滞后、批复建设内容未实施、完工不及时验收的重大水利工程加大督办力度”。通过明确建设标准、优化验收流程，缩短从完工到交付的时间差；有利于加快资金结算，有效提升水务企业资金周转效率。

（四）推进水利工程资产确权盘活，有利于水务企业拓宽融资渠道、缓解资金压力

《实施意见》提出“推进工程资产确权”“已完成不动产登记的工程，积极盘活存量资产，在保障运行管护的基础上，所得收益可用于反哺工程建设”。一方面，资产确权有助于解决水务工程资产长期存在的产权边界模糊问题，为水务企业明确资产权属、规避管理纠纷提供了法律保障；另一方面，存量资产盘活允许企业将闲置或低效水利设施转化为经营性现金流，反哺工程建设与运维投入。同时，水务企业还可尝试通过资产证券化等方式拓宽融资渠道，缓解企业资金压力。

（五）利好技术水平过硬、注重经营合规的水务企业，促进水务行业高质量发展

《实施意见》要求“规范水利建设市场行为，健全工程转包、违法分包等认定、查处机制”“健全失信惩戒机制，推广远程异地评标，推动优质评标专家资源跨地区共享”“防止市场主体‘内卷式’竞争”。通过强化履约监管、推广远程异地评标和专家资源共享，规范市场环境，反对“内卷式”竞争，有利于保障参与重大水利项目企业合理利润，利好技术水平高、注重经营合规的水务企业。《实施意见》还提出“全面落实重大水利工程参建单位质量安全责任，严格执行质量终身责任制，建立质量责任追溯机制”“制定工程稳定运行年限，对因运行管理不善导致年限内成病出险的工

程，不得申请中央建设资金加固重建，由地方筹措资金及时清除工程病险”，分别对水务企业在水利工程项目建设质量和水利项目运行维护管理能力方面提出了更高的要求。

总体看，《实施意见》聚焦“重大水利工程高质量建设、高水平运行和高效能管理”，鼓励各地组建投建运营一体化水务企业，支持民营企业以多种方式参与水利工程的建设和运营，以充分发挥市场在资源配置中的重要作用；《实施意见》的印发将有利于降低水务企业参与重大水利项目的投资和运营风险、提升水务企业资金周转效率、拓宽融资渠道、缓解资金压力，在此背景下，技术水平过硬、注重经营合规、具备投建运营一体化能力的优质水务企业有望获得更广阔发展空间。

联系人

投资人服务 010-85172818-8088 investorservice@lhratings.com

免责声明

本研究报告著作权为联合资信评估股份有限公司（以下简称“联合资信”）所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用须注明出处为“联合资信评估股份有限公司”，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。未经授权刊载或者转发本研究报告的，联合资信将保留追究其法律责任的权利。

本研究报告中的信息均来源于公开资料，联合资信对这些信息的准确性、完整性或可靠性不作任何保证。本研究报告所载的资料、意见及推测仅反映联合资信于发布本研究报告当期的判断，仅供参考之用，不构成出售或购买证券或其他投资标的要约或邀请。

在任何情况下，本研究报告中的信息和意见均不构成对任何个人的投资建议。联合资信对使用本研究报告及其内容而造成的一切后果不承担任何法律责任。