

标 题：水利部 国家发展改革委 财政部关于推进用水权改革的指导意见 发文机关：水利部 发展改革委 财政部

发文字号：水资管〔2022〕333号

来 源：水利部网站

主题分类：农业、林业、水利\水利

公文种类：通知

成文日期：2022年08月26日

水利部 国家发展改革委 财政部关于推进用水权改革的指导意见

水资管〔2022〕333号

各省、自治区、直辖市及计划单列市、新疆生产建设兵团水利（水务）厅（局）、发展改革委、财政厅（局）、公共资源交易平台整合工作牵头部门，水利部各流域管理机构，中国水权交易所：

推进用水权改革，是发挥市场机制作用促进水资源优化配置和集约节约安全利用的重要手段，是强化水资源刚性约束的重要举措。党的十八大以来，党中央、国务院对统筹推进自然资源资产产权制度改革作出部署，提出完善全民所有自然资源资产收益管理制度，明确要求建立健全用水权初始分配制度，推进用水权市场化交易。近年来，用水权改革探索取得了积极进展，但仍存在用水权归属不够清晰、市场发育不充分、交易不活跃等问题。为进一步推进用水权改革，现提出以下意见。

一、总体要求

（一）指导思想。深入贯彻落实习近平总书记“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”治水思路和关于治水重要讲话指示批示精神，强化水资源刚性约束，坚持以水而定、量水而行，加快用水权初始分配，推进用水权市场化交易，健全完善水权交易平台，加强用水权交易监管，加快建立归属清晰、权责明确、流转顺畅、监管有效的用水权制度体系，加快建设全国统一的用水权交易市场，提升水资源优化配置和集约节约安全利用水平，促进生态文明建设和高质量发展。

（二）基本原则

1. 以水而定，量水而行。把水资源承载能力作为用水权初始分配的重要依据，统筹生活、生产、生态用水需求，强化水资源刚性约束，推进水资源集约节约利用。

2. 政府调控，市场调节。发挥好政府在用水权初始分配和交易监管等方面的作用，保障基本用水需求；充分发挥市场机制优化配置水资源的作用，激发节水内生动力。

3. 因地制宜，分类施策。根据水资源禀赋条件和经济社会发展实际，明晰区域水权、取水权、灌溉用水户水权等用水权，推进多种类型的用水权交易。

4. 统一规则，规范交易。建立健全统一的水权交易系统，推进用水权相对集中交易，统一交易规则，规范交易行为。

（三）工作目标

到 2025 年，用水权初始分配制度基本建立，区域水权、取用水户取水权基本明晰，用水权交易机制进一步完善，用水权市场化交易趋于活跃，交易监管全面加强，全国统一的用水权交易市场初步建立。到 2035 年，归属清晰、权责明确、流转顺畅、监管有效的用水权制度体系全面建立，用水权改革促进水资源优化配置和集约节约安全利用的作用全面发挥。

二、加快用水权初始分配和明晰

（四）加快推进区域水权分配。加快推进江河流域水量分配，水量分配方案批复的可用水量，作为区域在该江河流域的用水权利边界。加快确定地下水管控指标，确定下来的地下水可用水量，作为区域的地下水用水权利边界。对已建和在建的调水工程，调水工程相关批复文件规定的受水区可用水量，作为该区域取自该工程的用水权利边界。

（五）明晰取用水户的取水权。对依法纳入取水许可管理的单位和个人（以下称取用水户），在严格核定许可水量的前提下，通过发放取水许可证明晰取水权。审批的地表水取水许可总量不得超过地表水可用水量，审批的地下水取水许可总量不得超过地下水可用水量。取得取水许可证的取用水户，依据取水许可证上载明的许可水量、取水用途等，依法享有取水的权利和转让其节约部分水资源的权利。取水权有效期按照现行法律法规规定执行。

（六）明晰灌溉用水户水权。对灌区内的灌溉用水户，地方人民政府或者其授权的水行政主管部门可根据需要通过发放用水权属凭证，或由灌区管理单位下达用水指标等方式，明晰用水权。用水权属凭证的可用水量、有效期限不得超过灌区取水许可明确的许可水量和期限。根据灌区实际和计量条件，灌溉用水户水权既可以分配到灌片，也可以分配到农村集体经济组织、农民用水合作组织或村民小组、用水管理小组、用水户。对农村集体经济组织的水塘和由农村集体经济组织修建管理的水库中的水，可在充分尊重村民意愿的基础上，通过发放用水权属凭证等方式明晰用水权。

（七）探索明晰公共供水管网用户的用水权。地方可根据需要，探索对公共供水管网内的主要用水户，通过发放权属凭证、下达用水指标等方式，明晰用水权，载明的可用水量不得超过公共供水企业取水许可证规定的取水量；已明晰用水权的主要用水户，可依法依规进行交易。

三、推进多种形式的用水权市场化交易

（八）推进区域水权交易。对位于同一流域或者位于不同流域但具备调水条件的行政区域，县级以上地方人民政府或者其授权的部门、单位，可以对区域可用水量内的结余或预留水量开展交易。取用水达到或超过可用水量的地区，原则上应通过水权交易满足新增用水需求。交易水量不占受让区域用水总量控制指标和江河水量分配指标。涉及流域管理机构直管河湖（河段）和直管工程的区域水权交易应征求流域管理机构意见，涉及调水工程的应征求调水工程管理机构意见。

区域水权交易可采取公开交易或协议转让的方式进行。采取公开交易方式的，交易主体应当通过水权交易平台公告其转让或受让的意向，明确交易水量、交易期限、交易价格等。采取协议转让方式的，交易双方应当以具备相应能力的机构评估价作为基准价，协商确定交易水量、交易期限、交易价格，在水权交易平台签署协议成交。交易双方达成协议后，应将协议报共同的上一级水行政主管部门备案，其中跨水资源一级区、跨省区的交易应报相关流域管理机构和水利部备案。交易期满后，交易的用水权归还转让方，交易协议另有约定的，从其约定。

（九）推进取水权交易。取用水户通过调整产品和产业结构、改革工艺、节水等措施节约水资源的，在取水许可有效期和取水限额内可以有偿转让相应的取水权。对水资源超载地区，除合理的新增生活用水需求，其他新增用水需求原则上应通过取水权交易解决。

开展取水权交易，交易转让方应当向其原取水审批机关提出申请，原取水许可审批机关应对节约水量的真实性、合理性等进行核定。取水权交易应通过水权交易平台进行，交易双方签订协议明确交易水量、交易期限、取水地点、取水用途、交易价格、违约责任、争议解决办法等。交易价格原则上综合考虑水资源稀缺程度、成本费用、合理收益等因素协商或竞价确定。交易完成后，交易双方应依法办理取水许可申请或变更手续。其中，交易期限不超过一年的，无需办理取水许可手续，审批机关在取水权交易批准文件中对交易后双方的许可水量、取水用途、年度取水计划等予以明确。跨区域的取水权交易，交易水量纳入转让方所在行政区用水总量考核。取水权交易期限在转让方取水许可有效期内的，交易期满后，交易的取水权归还转让方。

（十）推进灌溉用水户水权交易。灌溉用水户水权交易在灌区内部用水户或者用水组织之间进行。灌溉用水户有转让用水权意愿的，县级以上地方人民政府或其授权的水行政主管部门、灌区管理单位可以进行回购，在保障区域内农业合理用水需求的前提下，进行重新配置或交易。

灌溉用水户可以通过信息化手段进行线上交易，交易信息应汇集到水权交易平台，也可通过村内公告栏、水管站、灌区管理单位等发布供求信息，自主开展交易。交易期限超过一年的，事前报灌区管理单位及县级以上地方人民政府水行政主管部门备案。交易、回购价格由交易双方协商确定，交易收益原则上归转让方所有，地方另有规定的从其规定。

（十一）创新水权交易措施。鼓励地方将用水权交易作为生态产品价值实现、生态保护补偿的重要手段，完善水权交易机制。鼓励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。鼓励将通过合同节水管理取得的节水量纳入用水权交易。因地制宜推进集蓄雨水、再生水、微咸水、矿坑水、淡化海水等非常规水资源交易，以及利用非常规水源置换的用水权交易。加强与金融机构沟通协调，协同研究探索通过用水权质押、抵押、担保等方式，为水资源节约保护和开发利用等提供融资支持。

四、完善水权交易平台

（十二）建立健全水权交易系统。建立健全统一的全国水权交易系统，统一交易规则、技术标准、数据规范，统一部署、分级应用，进一步规范水权交易行为。按照国务院建立统一的公共资源交易平台工作部署，逐步将用水权交易纳入公共资源交易平台体系，加强信息资源共享互认，加快推进水权交易系统与取水许可电子证照等信息系统的互联互通，支撑用水权交易安全、高效、规范开展。

（十三）推进用水权相对集中交易。用水权交易应在国家和地方水权交易平台（包括已将水权交易纳入的地方人民政府推动建立的公共资源交易平台）进行，其中跨水资源一级区、跨省区的区域水权交易，流域管理机构审批的取水权交易，以及水资源超载地区的用水权交易原则上在国家水权交易平台进行。灌溉用水等小额交易可通过水权交易 APP 便捷开展。

五、强化监测计量和监管

（十四）强化取用水监测计量。流域管理机构和省级水行政主管部门要加快推进取用水监测计量体系建设，在重要断面、重要取水口配备相应的监测计量设施，地表水年取水许可水量 50 万立方米以上、地下水取水许可水量 5 万立方米以上的原则上应安装在线监测计量设施。开展灌溉用水户水权交易，应有相应的灌溉计量条件作为基础，满足用水权交易的监测计量需求。各地区可结合实际进一步提高监测计量要求，为推进用水权初始分配和交易提供基础支撑。

（十五）强化水资源用途管制。县级以上人民政府或其授权的水行政主管部门，要根据本地区可用水量，综合考虑国土空间格局、城市发展规模、产业结构布局等因素，合理配置本地区的生活、生产和生态用水，严格水资源论证、取水许可审批和事中事后监管，防止用水权交易挤占基本生态用水和农田灌溉合理用水。取用水户应严格按照取水许可证或其他确认用水权文件上载明的用途取用水资源，未经批准不得擅自改变用途。

（十六）强化用水权交易监管。流域管理机构和省级水行政主管部门要按照管理权限切实加强对各类用水权交易实施情况的动态监管，重点跟踪检查用水权交易水量的真实性、交易程序的规范性、交易价格的合理性、交易资金的安全性等，及时组织开展交易水量核定、用水权交易评估工作。对监管中发现的未经批准擅自转让取水权、用水权交易弄虚作假、水权交易程序不规范等问题，将依法依规处理。水权交易平台运营单位要按照水利部制定的统一交易规则，规范交易行为，建立信息披露制度，主动接受社会监督，定期向有关水行政主管部门、金融监管等部门报告交易情况。

六、组织保障

（十七）加强组织领导。各地要将推进用水权改革作为落实水资源刚性约束制度的一项重要工作任务，加强组织领导，落实工作责任，积极探索实践，加快推进用水权初始分配，因地制宜推进用水权交易，及时研究解决用水权改革中的有关问题，推动健全完善用水权改革的法规制度体系。水利部将加强跟踪指导，把用水权改革纳入水资源管理考核。

（十八）强化部门协作。各地水利、发展改革、财政等部门要加强协作，做好与金融、行政审批、公共资源交易等有关部门的沟通协调，多渠道筹措资金，对用水权改革工作等予以支持。国家水权交易平台要做好用水权交易系统开发、用水户水权交易 APP 的建设应用、用水权交易标准规范拟订以及交易的服务保障等工作。

（十九）加大宣传引导。各流域管理机构 and 地方水行政主管部门要及时公开用水权改革有关信息，加大对用水权改革工作的宣传报道，及时总结推广各地在用水权改革方面的经验做法，充分调动取用水户支持、参与用水权改革工作的积极性，营造推进用水权改革的良好氛围。

（二十）做好信息报送。各省级水行政主管部门应当及时将本省区的用水权改革情况报送水利部和相关流域管理机构；各流域管理机构及时将本级负责的用水权初始分配和交易情况报送水利部，并同时抄送有关省级水行政主管部门。

水利部 国家发展改革委 财政部
2022 年 8 月 26 日