

农业水权确权 and 交易实践

中国水权交易所 邓延利

2019年9月25日

水权制度建设是治水方针的创新实践



- 2014年3月14日，习近平总书记提出“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”。同时强调：**要推动建立水权制度，明确水权归属，培育水权交易市场。**



- 2015年9月，中共中央、国务院《生态文明体制改革总体方案》中，对推行水权交易制度做了明确部署，要求**合理界定和分配水权，探索水权交易方式，开展水权交易平台建设。**

水权制度建设是农业水价综合改革基础

《关于推进农业水价综合改革的意见》

国办发〔2016〕2号

2016年1月，国务院办公厅印发意见。意见在夯实农业水价综合改革基础中，要求**建立农业水权制度**，部署了两项具体改革任务。

- **明确水权**：以县级行政区域用水总量控制指标为基础，按照灌溉用水定额，逐步把指标细化分解到农村集体经济组织、农民用水合作组织、农户等用水主体，落实到具体水源，明确水权，实行总量控制。
- **推行交易**：鼓励用户转让节水量，政府或其授权的水行政主管部门、灌区管理单位可予以回购；在满足区域内农业用水的前提下，推行节水量跨区域、跨行业转让。

国务院办公厅文件

国办发〔2016〕2号

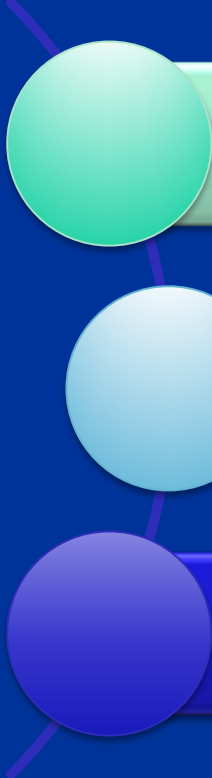
国务院办公厅关于推进农业水价 综合改革的意见

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

农业是用水大户，也是节水潜力所在。长期以来，我国农田水利基础设施薄弱，运行维护经费不足，农业用水管理不到位，农业水价形成机制不健全，价格水平总体偏低，不能有效反映水资源稀缺程度和生态环境成本，价格杠杆对促进节水的作用未得到有效发挥，不仅造成农业用水方式粗放，而且难以保障农田水利工程良性运行。为建立健全农业水价形成机制，促进农业节水 and 农业可持续发展，经国务院同意，现提出以下意见：

一、总体要求

水权制度建设是深化水利改革重要内容



开展全国水权试点

出台水权交易管理暂行办法

设立中国水权交易所



鄂竟平部长在2019年全国水利工作会议上**指出**：**要继续推进农业水价综合改革**，推行农业用水总量控制和定额管理，加强基层服务机构能力建设，完善工程管护机制，不断夯实农业水价综合改革的基础。

同时**强调**：**要培育发展水市场**，充分发挥中国水权交易所重要平台作用，开展多种形式的水权流转和水权交易，提高水资源市场化配置效率。



田学斌副部长在今年农村水利水电工作会议上强调：**要不断深化农业水价综合改革**，推进农业用水总量控制和定额管理，改革区域内的大中型灌区要带头试行总量控制和定额管理，**探索农业节余水量转让的有效途径**，防止农业用水被非法挤占，切实保护农民的用水权益。

内容提纲

一、农业水权是什么？

二、农业水权怎么确权？

三、农业水权怎么交易？

(一) 水权的概念

类型	主要内容
一权说	水权就是水资源使用权
二权说	水权主要是水资源的所有权和使用权
三权说	水权是水资源的所有权、经营权和使用权的总称
四权说	水权包括水资源的所有权、占有权、支配权和使用权
权利束说	水权是由一系列权利构成的，包括水资源所有权、使用权、配水量权、让渡权、交易权等

(二) 水权及水权交易的明晰

2016年4月，水利部出台《水权交易管理暂行办法》（水政法[2016]156号），明确了水权内涵以及水权交易概念、形式、程序等，为建立完善水权、推行水权交易、培育水权交易市场奠定了政策基础。

- 水权包括水资源的**所有权和使用权**。
- 水权交易是指在合理界定和分配水资源使用权基础上，通过市场机制实现**水资源使用权**在地区间、流域间、流域上下游、行业间、用水户间**流转**的行为。



（三）农业水权的特点

根据《水法》、《取水许可和水资源费征收管理条例》等规定，结合近年来水权试点探索，农业水权具有以下特点：

- （一）农业水权主要指农村集体和个体农户灌溉使用水资源的权利**
- （二）农业水权的上位概念是水资源国家所有权，水资源所有权的唯一行使主体是国家**
- （三）农村集体享有灌溉取水权和相应的用水管理权**
- （四）个体农户对灌溉用水享有使用权**

内容提纲

一、农业水权是什么？

二、农业水权怎么确权？

三、农业水权怎么交易？

(一) 政策规定

国务院文件：

**《关于推进农业水价综合改革的意见》
国办发〔2016〕2号**

2016年1月，国务院办公厅印发意见，要求：以县级行政区域用水总量控制指标为基础，按照灌溉用水定额，逐步把指标细化分解到农村集体经济组织、农民用水合作组织、农户等用水主体，落实到具体水源，明确水权，实行总量控制。

（一）政策规定

国家发展改革委、水利部

**《关于开展大中型灌区农业节水综合示范工作的指导意见》
（发改农经〔2017〕2029号）**

健全农业水权分配制度。全面落实灌区取水许可制度，以用水总量控制和定额管理指标为基础，按照适度从紧的原则，由有关地方人民政府或者其授权的水行政主管部门通过颁发水权证等形式将灌区农业用水权益明确到用水主体，实行丰增枯减、年度调整。

根据灌区实际，合理确定农业水权确权层级，既可以确权到灌区或片区，也可以确权到农村集体经济组织、用水户协会或村民小组、用水户。

（一）政策规定

水利部、国家发展改革委、财政部

《关于水资源有偿使用制度改革的意见》

（水资源〔2018〕60号）

探索开展水权确权工作。各地要充分借鉴水权试点取得的经验做法，结合本地实际积极稳妥探索推进水权确权工作。

在区域层面，通过分解区域用水总量控制指标明确区域取用水权益。在取用水户层面，科学核定许可水量，明确水资源具体用途，发放取水许可证明确取水权。

对灌区内农业用水户，由地方政府或授权有关部门根据用水总量控制指标和灌溉用水定额，发放水权权属凭证，因地制宜将水权明确到农村集体经济组织、农民用水合作组织、农户等。

(二) 农业水权确权实例

江西省农业水权确权工作基本情况

- 江西按照国家水权试点要求，在高安、新干、东乡3个试点地区对7座国有水库灌区供水范围内的33个取用水户，以及357座农村集体经济组织的水塘和水库进行了确权，确权水量7370万立方米，共核准登记了水权证400本，同时实现了水权证统一电子登记。



填表说明	
1. 水资源使用权人：指确权登记的主体（农民用水户协会或农民用水合作组织、村委会、工业企业法人）。	证字（ ）第 号
2. 组织机构代码/身份证号码/社会信用代码：与“水资源使用权人”对应，有组织机构代码的，填写组织机构代码；已改为社会信用代码的，填写社会信用代码；无组织机构代码和社会信用代码的，填写负责人或代表人姓名及身份证号。	江西省 水资源使用权证
3. 取用水用途：农业、工业、生活、其他。	批准机关（印章）
4. 确权范围：农业灌溉用水定额取水量以下。	年 月 日
5. 水源类型：地表水、地下水。	江西省水利厅监制
6. 水源工程类型：渠、引、提、中、小、微。	
7. 工程性质：国有、集体。	
8. 正常蓄水位/水深：水库填报正常蓄水位，山塘如无正常蓄水位数据，则填报水深。	
9. 有效库容/引提规模：与“水源工程类型”对应，取水工程为蓄水工程的，填写有效库容；取水工程为引提工程、提水工程的，分别填写引水规模和提水规模，单位为m³。	
10. 水源地和灌溉范围四至平面图：另附页打印粘贴于证书上，应反映水源地及其灌溉范围四至平面区域，标注周围（东、西、南、北）明显固定地标。	

（二）农业水权确权实例

江西省农业水权确权对象及方式

- 确权对象是农村集体经济组织，由农民用水户协会、农民用水合作组织或村委会、村小组代表村集体持有水资源使用权证。
- 确权方式是由县政府授权水行政主管部门，在总量控制的框架下，明确农业用水份额，根据种植面积、灌溉定额等确定农业合理用水量，并通过发放水权证确认水权。



(二) 农业水权确权实例

江西省农业水权确权主要流程

全面开展供用水情况摸底调查

组织对水库蓄水供水、工业供水用水、国有灌区用水及农村水塘水库开展调查，进行公示和登记备案

科学确定县域农业用水份额

制定水资源行业配置方案，明确农业、生活、工业、生态等用水份额，作为农业确权水量的边界约束条件

依法确定农村集体经济组织确权水量

综合考虑省级用水定额、灌溉保证率等因素，确定渠系水利用系数和计量口以下的毛灌溉定额，根据定额和灌溉面积计算确权水量

农业用水户水权确权坚持公开、公平、公正的原则

确权水量公示无异议，各方签订《水资源确权登记协议》后，由县政府登记并统一发放《水资源使用权证》

农业水权确权实行电子登记与动态管理

水权证的申请、受理、审核、公示、登记等全部录入系统，实现动态管理

（三）其他省区农业水权确权作法

湖北宜都农村堰塘水权确权

- 调查测绘8000余口堰塘，形成堰塘蓄水量等基础数据成果，建立堰塘水源条件、水资源利用数据和受益农户数等档案台账。
- 由市政府将堰塘水资源使用权确权到农村集体经济组织，颁发“水资源使用权证”。按照丰增枯减的原则，在人畜饮水优先、灌溉用水控制、水量分配保底的前提下，由农村集体经济组织成员共同使用水资源，村集体负责统一管理和用水协调。
- 在条件满足的试点村，根据群众意愿，由村集体将灌溉用水权确权到农户，颁发“灌溉用水权证”。根据堰塘灌溉面积及农户耕地面积，按照丰增枯减、水随田走的原则，通过村级公示后确权到户，村民选举委托管理人负责日常管理。

（四）需要把握的关键内容

- 1、水资源属于国家所有，水权确权确的是水资源的使用权。**
- 2、明确农业用水总量指标，并以此作为确权水量的边界约束条件，同时参考灌溉用水定额和现状实际用水量，因地制宜确定农业水权标准。**
- 3、县级以上政府通过发放水权证等形式，将农业用水总量指标分解细化，确权给农村集体经济组织、农民用水合作组织、农户等主体。**
- 4、水权确权要落实到江河、湖泊、水库、堰塘或地下水等具体水源。**
- 5、确权数据的动态化管理是重要的基础性工作。**

内容提纲

一、农业水权是什么？

二、农业水权怎么确权？

三、农业水权怎么交易？

(一) 政策文件

水利部文件:

《水权交易管理暂行办法》（水政法[2016]156号）

- **区域水权交易**: 以县级以上地方人民政府或者其授权的部门、单位为主体，以用水总量控制指标和江河水量分配指标范围内结余水量为标的，在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之间开展的水权交易。
- **取水权交易**: 获得取水权的单位或者个人(包括除城镇公共供水企业外的工业、农业、服务业取水权人)，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向符合条件的其他单位或者个人有偿转让相应取水权的水权交易。
- **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。

(一)政策文件

灌溉用水户水权交易

- 县级以上地方人民政府或者其授权的水行政主管部门通过水权证等形式将用水权益明确到灌溉用水户或者用水组织之后，可以开展交易；
- 灌溉用水户水权交易期限不超过一年的，不需审批，由转让方与受让方平等协商，自主开展；交易期限超过一年的，事前报灌区管理单位或者县级以上地方人民政府水行政主管部门备案；
- 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**回购灌溉用水户或者用水组织水权**，回购的水权可以用于灌区水权的重新配置，也可以用于水权交易。

(一) 政策文件

国家发展改革委、水利部

《关于开展大中型灌区农业节水综合示范工作的指导意见》

(发改农经〔2017〕2029号)

培育和发展灌区节水市场，**倡导地方政府建立农业节水回购制度，对农民通过农艺节水、高效节水灌溉设施等新增的节水量予以回购，增加河湖生态环境水量。**

鼓励**工业园区、企业等新增用水户与灌区开展节水水权交易**，合理扩大灌区供水领域和范围，通过市场机制实现灌区节约水资源在流域上下游及地区间、行业间、用水户间的有效流转。

充分发挥中国水权交易所等各级水权交易平台的作用，开展水权鉴定、水权买卖、信息发布、业务咨询等综合服务，**促进水权交易公开、公正、规范开展。**

(一) 政策文件

**水利部、国家发展改革委、财政部
《关于水资源有偿使用制度改革的意见》
(水资源〔2018〕60号)**

鼓励工业企业通过投资农业节水获得水权，鼓励灌区内用水户间开展水权交易。

地方政府或其授权的单位，可以通过政府投资节水形式回购水权，也可以回购取水单位和个人投资节约的水权；回购的水权应当优先保证生活用水和生态用水，尚有余量的可以通过市场竞争方式进行出让。

加强对水权交易活动的监督管理，强化水资源用途管制，防止以水权交易为名套取取水指标，变相挤占生活、生态和合理农业用水。

（二）农业水权交易的分类

- 一类是农业水权内部交易，比如灌区间、农村集体经济组织之间或农户之间，水资源依然用于农业灌溉。办法中对应**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的水权交易。
- 一类是农业水权外部交易，比如农业节余的水资源跨行业出让给工业、生活或生态用水。在办法中对应**取水权交易**：获得取水权的单位或者个人，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向符合条件的其他单位或者个人有偿转让相应取水权的水权交易。政府回购也属于外部交易类型，用于水权的重新配置。



（三）农业水权交易实例

湖南省农业水权回购交易试点工作背景

- 为加快推进湖南省水权水市场建设，构建水权交易体系，实现水资源更合理配置、更高效利用和更有效保护，湖南省水利厅与中国水权交易所合作，在长沙县桐仁桥灌区开展水权交易试点，通过使用水权交易APP实现农业水权回购交易，为全省探索可复制可推广的实践经验。
- 桐仁桥灌区积极开展农业水价综合改革工作，形成了“定额供水、计量收费、阶梯计价、节约有奖、超用加价、水权可转让”的改革模式。目前，水权分配到位、计量设施完备、水费收缴率高、灌溉工程管护精细。

(三) 农业水权交易实例

湖南省农业水权回购交易情况

1.交易主体

回购方：桐仁桥水库管理所（县政府授权）

出让方：灌区内5个镇14个村农民用水户协会

2.交易标的：2018年度农业灌溉水权

3.交易方式：公开挂牌交易（水权交易APP线上交易）

4.回购单价：亩均水权额度0-50立方米的部分按0.06元/立方米回购，亩均水权额度>50立方米的部分按0.1元/立方米回购

5.成交水量：429.82万立方米

6.成交金额：38.77万元

(三) 农业水权交易实例

湖南省农业水权回购交易流程



附件

长沙县桐仁桥灌区水权交易 APP
试点工作方案

中国水权交易所股份有限公司
2019 年 6 月

(三)农业水权交易实例

关键流程-回购挂牌与信息公告

桐仁桥水库管理所在中国水权交易所交易平台申请政府回购，同时在水交所官网和试点村，将年度节约水权额度和回购价格，以及交易相关政策进行公示公告。



中国水权交易所
CHINA WATER EXCHANGE

站内全文搜索 搜索

首页 交易大厅 交易制度 通知公告 政策法规 会员专区 新闻动态 交易案例 下载中心 关于我们

当前位置: 首页 > 通知公告 >

桐仁桥灌区回购2018年度农业灌溉水权额度交易信息公告

发布人: 中国水权交易所 发布时间: 2019-07-23 10:06:34 浏览次数: 58

桐仁桥灌区回购高桥镇范林村、白石滩村、锦绣社区、金桥村、百景村、维汉村、路口镇上杉市村、明月村、龙泉社区、花桥湾村、荆华村、福临镇金牛村、青山铺镇洪河村、果园镇果园水管站农业灌溉水权额度交易于2019年7月23日在中国水权交易所挂牌，挂牌期限为2019年7月23日至2019年7月31日。现将有关内容公告如下：

一、回购信息

回购主体：桐仁桥水库管理所

回购价格：亩均水权额度0~50立方米的部分按0.06元/立方米回购，亩均水权额度>50立方米的部分按0.1元/立方米回购

回购标的：2018年度农业灌溉水权额度

回购对象：高桥镇范林村、白石滩村、锦绣社区、金桥村、百景村、维汉村、路口镇上杉市村、明月村、龙泉社区、花桥湾村、荆华村、福临镇金牛村，青山铺镇洪河村，果园镇果园水管站

二、回购政策

(三)农业水权交易实例

关键流程-挂牌与应牌

长沙县水利局主持召开政府回购培训会，由中国水权交易所讲解政府回购流程，桐仁桥水库管理所使用水权交易APP发起回购挂牌，用水户协会代表应牌。



用户登录界面



发起回购



协会应牌

(三)农业水权交易实例

关键流程-资金支付和交易鉴证

根据回购交易结果，桐仁桥管理所向参与回购的用水户协会支付回购资金。水交所出具交易鉴证书并在交易平台发布成交公告。

交易匹配成功界面

交易资金结算界面



(三)农业水权交易实例

交易监管与实施效果

湖南省水利厅、长沙县水利局实施水权交易监督管理，联合中国水权交易所指导桐仁桥水库管理所、农民用水户协会开展回购交易。

按照“政府引导，市场配置，主体参与，平台规范”的原则，长沙县水利局授权桐仁桥水库管理所实施回购水权，提高了农业用水主体的节水意识，深化了灌区农业水价综合改革工作，为湖南省农业水权交易积累有益经验，提供了示范借鉴。

（四）其他省区农业水权交易实例

贵州港安水泥有限公司与关岭县鸡窝田渠道管理所水权交易

背景情况：

受让方：港安公司因历史原因未获得取水许可证，依靠灌区供水。解决企业产能合法用水指标，成为企业正常发展的首要问题。

出让方：鸡窝田渠道管理所办理取水许可证，有效期至2022年，用于灌溉及工业、生活用水等。灌片实施农业种植结构优化调整后，灌溉用水量减少。

经过交易潜力分析论证，出让方在保证农业灌溉用水及人畜饮水的前提下，有富余水量，可用于满足港安公司用水需求。

（四）其他省区农业水权交易实例

- ◆ **交易方式**：港安公司作为买方，鸡窝田管理所作为卖方，以协议转让方式开展交易。
- ◆ **交易水量与交易期限**：根据关岭县批复意见，在取水许可证有效期内，利用灌区节余水量与港安公司进行水权交易，交易水量为49万立方米，本次交易期限为1年，到期后双方续签交易协议。
- ◆ **交易价格**：综合考虑了水资源费、供水成本费、计量监测设施费、水权交易管理费、税费等因素，交易价格确定为每方0.333元，交易总价款为16余万元。

（四）其他省区农业水权交易实例

实施效果：

- ◆ 拓展了灌区的供水领域，带来一定经济效益，用于提升工程维护管理水平。
- ◆ 解决了企业发展用水需求，降低了企业成本。
- ◆ 优化地区用水结构，提高了水资源配置效益。

本次灌区管理单位与工业企业间的取水权交易是一个政府、企业、灌区三赢的案例，为有节水潜力的灌区管理单位、缺水的工业企业提供了一个很好的示范，也为解决灌区工程维护管理资金提供了一个创新的模式，利用市场机制对当地水资源节约集约利用探索了可行路径。

（四）其他省区农业水权交易实例

除了湖南长沙县节余水权政府回购、贵州关岭鸡窝田灌区与企业间的取水交易外，**内蒙古、宁夏、甘肃、河北、新疆、山东、山西**等先后通过中国水权交易所平台系统开展了多种形式的农业水权交易，既有河套灌区改造节约的水资源有偿出让给工业，也有宁夏惠农渠灌域农民用水者协会间水权交易、甘肃凉州区村集体间水权交易，以及河北元氏县农户间水权交易。

农业水权交易日趋活跃，市场机制在水资源配置中的重要作用不断凸显，一方面通过监管严控农业水资源增量，确保不突破红线，一方面利用市场盘活农业水资源存量，提高农业用水效率效益，实现政府作用和市场机制两手发力，为持续推进农业水价综合改革探索出一批可复制可推广的宝贵经验。

（五）农业水权交易的关键问题

- 科学公平的确权，是开展水权交易的前提条件；
- 搭建水权交易平台，是水权公平公正公开交易的载体；
- 确定合理的交易价格，是交易双方得以顺利达成交易的关键；
- 加强政府引导和制度建设，是水权交易规范发展的重要保障。



谢谢！