《陕西省水权交易管理办法（修订）》起草说明

一、背景

为在我省范围内培育水权交易市场，规范水权交易行为，利用市场手段促进全省水资源节约保护、优化配置和高效利用，2017年我省出台了《陕西省水权交易管理办法》。

2022年，水利部、国家发展改革委、财政部三部委印发了《关于推进用水权改革的指导意见》，我厅认真研究国家关于建立完善水权制度、明确水权归属、推行水权交易的相关意见精神，结合水资源情势和管理现状，联合省发展和改革委员会、省财政厅在全国率先出台《关于推进用水权改革的实施意见》，指导开展用水权交易。

2024年，水利部印发《用水权交易管理规则（试行）》《用水权交易技术导则（试行）》《用水权数据规则（试行）》，对用水权分配与明晰、交易类型、交易期限、交易价格、交易流程、交易监管等进一步明晰。省政府印发了《关于建立与人口和产业布局相匹配的水资源配置机制的意见》，提出建立水权收储制度、推进水权市场化交易，有效盘活水资源存量、用好增量，通过“两手发力”提高水资源的配置效率和效益。

为适应改革发展需求，衔接国家政策要求，指导我省用水权交易有序推进，需要对《陕西省水权交易管理办法》进一步修订完善。经研究起草了《陕西省水权交易管理办法（修订）》（以下简称《办法》）。

二、制定《办法》的必要性和重要性

一是积极践行新时期治水思路的必然要求。党的二十届三中全会要求紧紧围绕推进中国式现代化进一步全面深化改革，强调进一步全面深化改革要坚持以制度建设为主线的原则。2025年全国水资源管理工作会议强调要加快用水权交易制度体系建设。制定用水权交易管理办法是践行习近平总书记治水思路、全面落实“四水四定”原则的重点任务；是贯彻党的二十届三中全会精神，落实中省要求的具体举措。《办法》严格落实水资源刚性约束制度，严禁挤占居民生活用水、基本生态用水和农田灌溉合理用水开展用水权交易，并从初始水权明晰、监测计量、交易后监管等方面明确交易规则，防止水资源被无序开发和过度利用。

二是解决我省水资源供需矛盾突出问题的现实需要。我省水资源紧缺，时空分布不均，人均、亩均水资源量分别为全国平均值的50%、60%，存在资源性、区域性、时空性、水质性缺水并存的问题。随着人口和产业布局对水资源刚性增长需求不断增加，水资源约束指标与工程供水能力、区域用水需求出现不匹配的矛盾。通过用水权交易重新配置水资源，是缓解我省水资源短缺问题的有效途径之一。《办法》提出“用水权交易应当坚持以水而定、量水而行、强化水资源刚性约束，遵循公开、公平、公正、便捷、有利于水资源优化配置和节约集约高效利用的原则”，通过市场调节推进水资源优化配置、高效利用、有效保护，促进水资源与人口和产业布局均衡发展。

三是规范用水权市场化交易的必然需要。用水权交易是在用水权分配与明晰的基础上，通过市场机制实现用水权在地区间、流域间、流域上下游、行业间、用水户间流转的行为，是充分发挥市场配置水资源作用，实现水资源高效配置和利用的重要途径。用水权交易涉及多方利益主体。《办法》从交易类型、交易期限、交易价格、监督检查、争议处置等方面对各形式用水权交易的全过程进一步明晰，保障用水权交易有序、合规进行；同时强化“两手发力”，指导各级水行政主管部门做好本辖区内用水权交易监督管理工作。

三、《办法》起草过程

在认真研究国家关于建立完善用水权交易制度体系建设、明确用水权归属、推行用水权交易的相关文件精神基础上，2024年，启动水权交易管理办法修订工作。充分进行调研了解并沟通讨论，广泛听取基层取用水户、管理单位的意见和建议，总结近年来用水权交易经验，梳理用水权交易中存在的难点、堵点，结合中省有关要求，明确了《办法》的主要内容。

2024年12月24日，组织专家和市县代表进行咨询评审。会后，结合与会代表及专家提出的修改意见进一步对《办法》修改完善。今年在研究落实省政府《关于建立与人口和产业布局相匹配的水资源配置机制的意见》，构建用水权收储制度的过程中，进一步对《办法》进行扩充和完善。

四、主要内容

《办法》共7章40条，提出了用水权交易的原则、对象、类型、平台、流程、监督管理部门，分别明确了区域水权交易、取水权交易、灌溉用水户水权交易、公共供水管网用户用水权交易的交易主体、交易期限、交易价格、交易后监管及配置原则，提出鼓励创新用水权交易措施，并明确了交易各方建设计量监测设施，划定了水行政主管部门及其他有关部门的监管责任及争议处置方式。并对省政府《关于建立与人口和产业布局相匹配的水资源配置机制的意见》提出的“将闲置取水权由省级水行政主管部门实施无偿回收，节余的用水权由县级以上政府或其授权的部门、单位实施有偿回购”进一步写入《办法》。

一是提出制定目的依据、适用范围、交易类型、交易平台等概述。《办法》提出制定依据是在现行的制度、办法基础上制定的，和现行法律、法规、制度、办法的关系一脉相承，明确适用范围，提出开展用水权交易的原则，阐明用水权交易包括区域水权交易、取水权交易、灌溉用水权水权交易、公共供水管网用户用水权交易等四种类型，提出鼓励创新交易措施，明确用水权交易的平台、流程、监管部门。

二是分别明晰区域水权交易、取水权交易、灌溉用水户水权交易、公共供水管网用户用水权交易规则。《办法》第二、三、四、五章分别详细阐述了开展区域水权交易、取水权交易、灌溉用水户水权交易、公共供水管网用户用水权交易四种类型水权交易的交易主体、交易期限、交易价格、交易程序、交易后监管及配置原则等内容。

三是明确监管职责及争议处置。《办法》第六章明确了交易各方建设计量监测设施，完善计量监测措施的职责，划定了水行政主管部门及其他有关部门的监管责任；第七章明确了交易主体之间发生纠纷时的处置方式。