附件

重庆市水权改革实施方案

（征求意见稿）

为深入贯彻党中央、国务院决策部署，落实党的二十大精神和水资源刚性约束制度有关要求，健全水资源市场化配置体系，完善生态产品价值实现机制，加快绿色金融改革创新，进一步推进我市水权改革工作，根据《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）等文件精神，结合我市实际，制定本实施方案。

# 一、总体要求

## （一）指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，对标对表新发展阶段、新发展理念、新发展格局、高质量发展要求，积极践行习近平总书记“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的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，立足重庆市情水情，加快初始水权分配，推进各类水权市场化交易，强化水权交易监管，建立并逐步完善“归属清晰、权责明确、流转顺畅、监管有效”的水权制度体系，探索水资源价值实现机制，盘活全市水利资源资产，提升水资源的优化配置和集约节约安全利用水平，为社会主义现代化新重庆建设提供水资源保障。

## （二）基本原则

1.总量控制，空间均衡。落实“四水四定”要求，统筹考虑水资源空间分布、产业格局、经济发展，合理确定初始水权。

2.政府调控，市场调节。发挥政府在顶层设计、宏观指导和政策引导等方面的作用，保障基本用水需求；充分发挥市场机制优化水资源配置的作用，激发市场内生动力。

3.因地制宜，分类施策。充分考虑区域水资源特点、需水市场、节水潜力等客观实际，以水量分配、用水总量控制指标、取水许可等作为用水权利边界，引导水资源向高效益、高效率的方向流转。

4.统筹推进，重点突破。采取试点先行、经验引路的方式稳步推进全市水权改革相关重点任务，努力建立具有重庆辨识度，适应我市水资源禀赋的水权改革模式。

# 二、改革目标

通过整体筹划、重点突破、试点先行、由点及面，稳步推进重庆水权改革工作。

到2027年，全市水权制度体系基本建立，区域水权、取用水户水权、灌溉用水户水权确权达80%，水资源价值实现机制逐步完善，水权市场化交易量较2021年年均增长10%，交易水量占年度用水总量的1%以上，交易监管更加有力，初步形成具有重庆辨识度的用水权改革路径和模式。

到2035年，全市水权制度体系全面建立，初始水权确权达到100%，水资源价值充分体现，交易水量占年度用水总量的比例提升到3%以上，通过市场化手段有效配置水资源，促进水资源的节约和高效利用，形成可复制、可推广的重庆市水权改革方案。

# 三、主要任务

## （一）加快用水权初始分配

1.明晰灌溉用水户水权。对灌区内的灌溉用水户，依据《农田灌溉发展规划》，综合考虑水源条件、农业用水定额、计量条件等，结合用水户近3~5年的实际用水量，通过发放用水权属凭证或下达用水指标，明晰用水权。用水权属凭证的水量、有效期限不超过取水许可证分配给灌区的许可水量和期限。灌溉用水户用水权可分配到农民用水合作组织、农村集体经济组织或村民小组、用水户。

完成时间：2027年12月底

牵头单位：市水利局、市农业农村委

配合单位：区县（自治县，以下简称“区县”）水行政主管部门、农业农村部门

2.探索集体经济用水户用水权确权。对农村集体经济组织的水塘、农村集体经济组织修建管理的水库，在充分尊重村民意愿的基础上，因地制宜向集体经济组织、村民小组或用水户发放用水权属凭证，明晰用水权。用水权属凭证的水量、有效期限随水塘、水库功能调整变化进行调整。

完成时间：2035年12月底

牵头单位：市农业农村委、市水利局

配合单位：区县农业农村部门、水行政主管部门

3.探索已批复未完工的水利工程用水权确权。对已批复未完工的调水工程、水库、水电站等水利工程，水行政主管部门以取水申请批准文件或可研报告批复的水量，明晰水利工程用水权。用水权属凭证的水量、有效期限随水利工程设计变更、功能调整变化进行调整。

完成时间：长期坚持

牵头单位：市水利局

配合单位：市发展改革委，区县水行政主管部门

## （二）建立水权制度体系

4.逐步完善用水权法规制度。开展用水权有偿取得、有偿使用和用水权收储体制机制研究，提出《重庆市水资源管理条例》修订意见建议，力争将水权改革相关要求纳入条例，并通过市人大常委会审议。

完成时间：2035年12月底

牵头单位：市水利局、市司法局

配合单位：相关市级部门，区县水行政主管部门

5.研究制定用水权管理制度。研究制定《重庆市初始水权确权登记办法（试行）》，明晰区域、取水户、灌溉用水户、公共管网用水户、水利工程等初始水权；研究制定《重庆市水权交易监督管理办法（试行）》，强化水权交易监督管理，促进水权规范交易流转；探索制定《重庆市水权收储转让管理办法（试行）》，明确水权收储流程、对外转让和交易途径。

完成时间：2030年12月底

牵头单位：市水利局

配合单位：相关市级部门，区县水行政主管部门

6.探索建立用水权价值盘活制度。探索用水权质押、抵押、担保模式，制定用水权质押融资业务配套政策体系，盘活水利资产价值，破解水利工程建设管理资金难题。

完成时间：2035年12月底

牵头单位：人行重庆市分行、重庆金融监管局、市水利局

配合单位：市发展改革委、市司法局，区县水行政主管部门

## （三）培育用水权交易市场

7.搭建水权交易平台。充分借鉴排污权交易、中介超市等平台建设经验，建立市级水权交易服务平台，形成“自主性更强、交易费用更低、快捷高效”的交易服务模式。

完成时间：2030年12月底

牵头单位：市水利局、市公共资源交易中心

配合单位：市发展改革委

8.推进区域水权交易

对同一流域或具备调水条件的不同流域的行政区域，区县（自治县）人民政府或者其授权的部门、单位，可对区域可用水量内的结余或预留水量开展交易。

（1）审批水量达到或超过用水总量指标的地区，原则上应通过用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河流水量分配指标。

（2）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，涉及市管河湖(河段)和直管工程的区域水权交易应征求市级水行政主管部门意见，涉及调水工程的应征求调水工程管理单位意见。

（3）骨干调配水工程，在满足不同受水区原始分配水量基础上，可在不同区域间进行交易。

交易方式：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，需报请上一级水行政主管部门或流域管理机构备案，在水权交易平台签署协议成交。

完成时间：长期坚持

牵头单位：市水利局

配合单位：市发展改革委、市财政局、市公共资源交易中心，各区县人民政府

9.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、节水等措施节约的水资源，在取水许可有效期和取水限额内可以进行取水权交易。

交易方式：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。取水权交易应通过国家或市级水权交易平台进行，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。交易完成后，交易双方应依法办理取水许可申请或变更手续。

完成时间：长期坚持

牵头单位：市水利局

配合单位：市发展改革委、市财政局、市公共资源交易中心，各区县人民政府

10.推进灌溉用水户水权交易。依法取得灌溉用水权的用户，可通过农艺节水、高效节水灌溉设施、产业结构调整、发展旱作农业等措施节约水量或有偿取得的用水权，在用水权证有效期和用水限额内可以进行用水权交易。

交易方式：灌溉用水户交易信息应汇集到水权交易平台，也可通过村内公告栏、水利工程管理单位、灌区管理单位等发布；交易期限不超过一年的，由转让方与受让方平等协商，自主开展交易；交易期限超过一年的，事前报具有管辖权限的水行政主管部门备案。

完成时间：长期坚持

牵头单位：市水利局

配合单位：市发展改革委、市财政局、市农业农村委、市公共资源交易中心，各区县人民政府

## （四）盘活水权价值

11.探索用水权融资模式。鼓励金融机构围绕用水权创新产品服务，稳步开展用水权质押贷款试点。拓展用水权多元化融资渠道，鼓励社会资本参与节水供水工程建设运营，鼓励金融机构探索信贷尽职免责。建立用水权贷款风险防范工作机制。

完成时间：长期坚持

牵头单位：市水利局、人行重庆市分行、重庆金融监管局

配合单位：市发展改革委、市财政局，各区县人民政府

12.探索“水权+N”（水权衍生权）价值融合机制。鼓励试点地区积极探索，将水权和其他自然资源资产或者权利进行组合供应，以我市大中型水利项目工程为试点，形成融合“水权+排污权+碳排放权”、“水权+土地权+林权+旅游经营权”等多产权组合搭配，扩大水权开发利用权限及附属权利，形成更具市场吸引力的“水权+N”。

完成时间：长期坚持

牵头单位：市水利局

配合单位：市发展改革委、市规划自然资源局、市生态环境局、市文旅委，各区县人民政府

## （五）推进改革试点

13.探索公共供水管网用户用水权确权。以璧山区为试点，对公共供水管网内的主要用水户（非居民用水），通过发放用水权属凭证、下达用水指标，明晰用水权。公共供水管网用户用水权可分配到主要用水户、独立计量的建筑物或建筑群。

完成时间：2027年12月底

牵头单位：市水利局

配合单位：璧山区人民政府

14.试行用水权有偿取得。以万州区、江津区、长寿区作为试点区县，坚持资源有价、有偿使用的原则，推动工业企业用水权商品化。对已有取水许可证的取水户，建立无偿配置水权台账，认可其取得的初始水权资格，由水行政主管部门逐步收缴所有用水权有偿使用费。对新增取水户，根据许可取水量缴纳用水权有偿使用费后，方可发放取水许可证，允许其在法律规定的情况下处置节余用水权。

完成时间：2027年12月底

牵头单位：市水利局

配合单位：万州区、江津区、长寿区人民政府

15试行用水权交易行业指导价。市水行政主管部门合理制定用水权交易行业指导价，指导价可根据水资源总量供给、市场供需关系、产业政策导向、水量丰枯增减等情况适时调整，并向市场公开。用水权交易价格参考行业指导价自主协商确定。在2027年底前，永川区完成用水权交易行业指导价试点。在2030年底前，探索形成全市水权交易行业指导价。

完成时间：2030年12月底

牵头单位：市水利局

配合单位：永川区人民政府

16.探索开展用水权收储及交易。以涪陵区、潼南区试点，由区人民政府统筹，按照控制总量、盘活存量、统筹协调、公平高效的原则，积极开展用水权收储及交易工作。

（1）无偿收储。由政府投资实施的节水改造工程节约的用水权和因破产、关停、被取缔以及迁出行政区域内的用水户所持有的用水权等，由地方人民政府或委托的国有企业开展无偿收储。

（2）有偿收储。取用水户节约的用水权三年内没有使用或交易的，地方人民政府或委托的国有企业可以在有市场需求前提下有偿收储，盘活水资源存量。其中从事城乡生活供水、生态环境用水和农业灌溉用水的取水户除外。

完成时间：2027年12月底

牵头单位：市水利局

配合单位：市财政局，涪陵区人民政府、潼南区人民政府

17.探索再生水利用交易。加快推进城市污水处理厂再生水管网等基础设施建设，不断拓展再生水管网覆盖面，完善再生水回用系统建设。鼓励工业企业优先使用再生水，加强再生水资源在工业企业领域配置。探索建立再生水用水权交易收益分配机制，以再生水指标置换新鲜水指标用于交易，交易可用于补助再生水处理运营单位和再生水使用企业。以璧山、铜梁、垫江等区县为试点，开展再生水用水权确权及交易工作。

完成时间：2027年12月底

牵头单位：市水利局、市住房城乡建委

配合单位：市发展改革委、市城市管理局、市经济信息委、市规划自然资源局、市生态环境局，璧山区、铜梁区、垫江县人民政府

# 四、组织保障

（一）强化组织领导。水权改革工作已纳入市委深改委“三个一批”市级重点改革项目，各区县人民政府要高度重视，加强组织领导、落实工作责任、积极探索实践，切实把推进水权改革工作作为贯彻落实水资源刚性约束制度的一项重要任务，要因地制宜，推进用水权初始分配、水权交易等，推动健全完善水权改革的法规制度体系，助推重庆水利高质量发展。

（二）强化工作协同。市级有关部门要强化工作协同，做好对区县（自治县）水权改革工作的指导。各区县（自治县）水利、发展改革、财政等部门要加强协作，做好与金融监管、规划自然资源、农业农村、公共资源交易等有关部门的沟通协调，切实把水权改革工作摆上重要议事日程，把最严格水资源管理制度落到实处，助推全市水权改革工作取得实效。

（三）加大宣传引导。各区县（自治县）水行政主管部门要及时公开水权改革有关信息，加大水权改革工作宣传报道，及时总结推广水权改革工作主要做法及成功经验，充分利用座谈会和各类宣传媒介，做好行业政策宣传解读，充分调动用水户支持参与水权改革的积极性，提高全社会对用水权确权、交易、质押贷款工作的认知度和关注度，营造推进水权改革的良好氛围。

（四）建立激励机制。市级将水权改革纳入实行最严格水资源管理制度和节水型社会建设考核，对积极探索水权改革并取得成效的地方，优先给予项目和资金支持，并在农业水价综合改革、水资源节约与保护等水利发展资金分配时予以适当倾斜激励。