

水利管理中水权交易制度探索与实践

鲍丹丹

崇仁县水利事务服务中心 江西 抚州 344000

摘要：水作为一种稀缺且关键的资源，其合理配置与高效利用对于经济社会的可持续发展至关重要。水权交易制度作为水利管理领域的一项重要创新举措，为优化水资源配置提供了新的思路与途径。本文深入探讨了水利管理中水权交易制度的理论基础、国内外实践经验、面临的挑战以及相应的实践策略，旨在为我国水权交易制度的进一步完善与发展提供有益参考，以更好地应对水资源短缺与不合理利用所带来的诸多问题，推动水利管理朝着科学化、市场化的方向迈进。

关键词：水利管理；水权交易制度；水资源配置；可持续发展

1 引言

水是生命之源、生产之要、生态之基。根据联合国《世界水发展报告》显示，全球已有超过20亿人生活在高度缺水地区，预计到2050年，全球水资源短缺将影响40亿人口。在我国，人均水资源占有量仅为世界平均水平的1/4，且时空分布极不均衡，供需矛盾日益突出。传统的行政分配模式难以满足市场经济条件下多元化的用水需求。在此背景下，水权交易制度应运而生，成为推动水资源市场化配置的重要手段。据中国水利部统计，截至2024年底，全国已开展水权交易试点项目超过150个，累计交易水量达86亿立方米，涉及农业、工业、生态等多个领域。本文旨在系统梳理水权交易制度的理论基础、实践经验与发展路径，以期为我国水资源管理改革提供参考。

2 水权交易制度的理论基础

2.1 水权的概念与内涵

水权是指水资源的所有权以及由所有权衍生出的使用权、经营权等一系列权利的总称。在我国，水资源属于国家所有，这是水权制度的基础。水权的核心在于水资源的使用权，即单位或个人在法律规定的范围内，对水资源进行开发、利用、收益和有限处分的权利。水权的明确界定是水权交易制度得以建立和运行的前提条件，只有清晰界定水权的归属、范围和内容，才能保障交易双方的合法权益，促进水权交易市场的健康发展。

2.2 产权理论与水权交易

产权理论是水权交易制度的重要理论支撑。产权的明确界定和有效保护能够激励产权主体对资源进行合理利用和有效管理。在水资源领域，通过明确水权，赋予水资源使用者一定的产权，使其能够从对水资源的有效利用中获得相应的经济利益，从而激发其节约用水、提

高用水效率的积极性^[1]。同时，产权的可交易性使得水资源能够在不同主体之间进行流转，实现水资源的优化配置。当某一地区或行业的水资源短缺时，可以通过购买其他地区或行业富余的水权来满足自身需求，避免了水资源的浪费和低效利用。

2.3 市场机制与水资源配置

市场机制在资源配置中具有基础性作用。水权交易制度引入市场机制，通过价格信号引导水资源的流动。在水权交易市场中，水资源的价格由供求关系决定。当某一地区或行业对水资源的需求增加时，水权价格会上升，这将促使水资源使用者采取节水措施，提高用水效率，或者通过技术创新开发新的水资源利用方式；同时，也会吸引水资源富余的地区或行业将水权转让出去，从而实现水资源的合理配置。与传统的行政分配方式相比，市场机制能够更加灵活、高效地反映水资源的稀缺程度和需求变化，提高水资源配置的公平性和效率性。

3 国内外水权交易制度的实践经验

3.1 国外水权交易制度的实践

3.1.1 美国

美国是水权交易制度发展较为成熟的国家之一。其水权制度主要包括河岸权制度和优先占用权制度。河岸权制度规定，土地所有者对其土地相邻的水体拥有使用权；优先占用权制度则根据用水者先占先得的原则确定水权。在水权交易方面，美国建立了较为完善的市场机制和法律法规体系。例如，科罗拉多州通过设立“水银行”（Water Bank），促进跨区域水权流转。据统计，自1990年以来，该州通过水银行完成的临时水权租赁交易累计达120万英亩-英尺（约合148亿立方米），显著缓解了农业与城市用水冲突。

3.1.2 澳大利亚

澳大利亚面临着严重的水资源短缺问题,因此积极推行水权交易制度。澳大利亚的水权以可交易的水权许可证形式存在,明确了水权的数量、用途、期限等关键信息。政府通过建立水权登记系统和交易平台,规范水权交易行为。在墨累—达令河流域,水权交易市场十分活跃。水权交易市场规模庞大,年均交易水量约为30亿立方米,占全流域可用水量的15%。农民可以根据市场需求和自身用水情况,将富余的水权出售给其他用水者,从而获得了额外的经济收益。同时,水权交易也促使农业生产结构进行调整,推动了节水型农业的发展,提高了水资源的利用效率。

3.2 国内水权交易制度的实践探索

3.2.1 东阳—义乌水权交易

2000年,浙江省东阳市与义乌市签订了有偿转让横锦水库部分用水权的协议,这是我国首例水权交易案例。东阳市将每年4999.9万立方米的水资源使用权以2亿元的价格转让给义乌市,转让期限为50年。此次水权交易打破了传统水资源行政调配的模式,通过市场机制实现了水资源的优化配置。义乌市通过购买水权,解决了城市发展过程中的水资源短缺问题;东阳市则通过转让水权获得了经济收益,同时也有利于加强对水资源的保护和管理。交易完成后,义乌市供水保障率提升至98%,年新增GDP约50亿元;东阳市则通过资金反哺,建设了横锦水库生态补偿工程,年减少农业面源污染排放COD约150吨。

3.2.2 张掖市水权交易试点

甘肃省张掖市是我国首批节水型社会建设试点地区之一,在水权交易方面进行了积极探索。张掖市通过明确初始水权,将水资源使用权分配到农户、企业等用水主体,并颁发水权证。同时,建立了水权交易市场,允许用水主体在满足自身用水需求的前提下,将富余的水权进行转让。在水权交易过程中,政府加强监管,确保交易的公平、公正、公开。通过水权交易,张掖市提高了水资源的利用效率,促进了农业节水和水资源的可持续利用,为干旱半干旱地区水资源管理提供了有益借鉴。试点以来,全市农业用水总量下降了18.7%,灌溉水利用系数从0.52提升至0.65,节水型农业面积占比达到65%。农民通过转让富余水权,年均增收约1200元/人。

4 我国水利管理中水权交易制度面临的挑战

我国水利管理中的水权交易制度面临多方面的挑战。首先,法律法规体系不完善,缺乏专门的水权交易法,对具体程序、规则和监管缺乏明确规范,导致实践中易出现法律纠纷,影响市场健康发展。其次,初始水

权分配困难重重,由于我国水资源分布广泛且涉及众多利益主体,公平合理地确定各用水主体的初始水权十分复杂,并需考虑自然属性、经济社会需求及生态保护等多方因素^[2]。此外,水权交易市场机制尚不健全,信息不对称问题突出、缺乏统一价格形成机制以及中介服务机构发展滞后都制约了市场的有效运作。同时,监管能力不足也是一大挑战,包括监管机构设置不完善、手段技术落后等问题,难以确保水权交易合法合规。最后,公众对水权交易的认知和参与度不高,宣传推广力度不够以及公众参与渠道有限,不利于形成全社会共同参与水资源管理的良好氛围。这些问题的存在要求我们在推进水权交易制度时,必须采取措施加以克服。

5 水利管理中水权交易制度的实践策略

5.1 完善法律法规体系

加快制定专门的水权交易法,明确水权交易的法律地位、交易主体、交易程序、监管措施等关键内容,为水权交易提供坚实的法律保障。同时,修订和完善相关法律法规,如《水法》《水污染防治法》等,与水权交易法相衔接,形成系统、完善的法律法规体系。在法律法规制定过程中,要充分借鉴国内外先进经验,结合我国国情和水资源管理实际,确保法律法规的科学性、合理性和可操作性。此外,加强对水权交易法律法规的宣传和解读,提高社会公众的法律意识,保障法律法规的有效实施。

5.2 科学合理分配初始水权

建立科学、公平、合理的初始水权分配机制。首先,要充分考虑水资源的自然属性,如水资源的分布、水量、水质等因素,结合经济社会发展规划和生态环境保护要求,确定各地区、各行业的初始水权总量。其次,采用多种分配方法相结合的方式,如按人口分配、按耕地面积分配、按产值分配等,综合考虑不同利益主体的用水需求和权益,确保初始水权分配的公平性。同时,要建立初始水权分配的动态调整机制,根据水资源条件的变化、经济社会发展的需求以及用水效率的提高等因素,适时对初始水权进行调整,以保障水资源的合理配置和可持续利用。此外,在初始水权分配过程中,要充分听取公众意见,加强社会监督,确保分配过程的公开、公正、透明。

5.3 健全水权交易市场机制

5.3.1 加强市场信息平台建设

建立全国统一的水权交易信息平台,整合水权供求信息、价格信息、交易动态等数据资源,实现信息的实时共享和公开透明。通过信息平台,用水主体可以及时

了解市场行情,降低信息不对称程度,提高交易效率^[3]。同时,利用大数据、云计算等现代信息技术手段,对水权交易信息进行分析和挖掘,为政府决策和市场监管提供科学依据。

5.3.2 完善价格形成机制

建立科学合理的水权价格形成机制,充分考虑水资源的稀缺程度、供水成本、市场需求、生态环境价值等因素。可以采用市场定价与政府指导价相结合的方式,对于一般性的水权交易,充分发挥市场机制的作用,由交易双方根据供求关系协商确定价格;对于涉及公共利益和生态环境保护的水权交易,政府可以通过制定价格指导线等方式进行适当干预,确保水权价格既能反映水资源的价值,又能保障社会公共利益。此外,要加强对水权价格的研究和监测,定期发布水权价格指数,引导市场价格合理形成。

5.3.3 培育和发展中介服务机构

鼓励和支持水权评估、交易代理、法律咨询等中介服务机构的发展,为水权交易提供专业化、规范化的服务。加强对中介服务机构的监管,制定行业标准和规范,提高中介服务机构的服务质量和信誉度。通过中介服务机构的专业服务,降低水权交易成本,提高交易成功率,促进水权交易市场的繁荣发展。

5.4 提升监管能力

5.4.1 完善监管机构设置

建立健全专门的水权交易监管机构,明确监管职责和权限,避免监管空白和重复监管。加强水利管理部门与其他相关部门之间的协调配合,建立联合监管机制,形成监管合力。例如,水利部门主要负责水资源的配置和监管,环保部门负责水资源的生态环境保护监管,价格部门负责水权价格的监管等,各部门之间要加强信息共享和工作协同,共同保障水权交易的合法合规进行。

5.4.2 加强监管技术和手段建设

加大对水资源计量、监测等技术的研发和应用投入,提高水资源管理的信息化、智能化水平。建立完善的水资源监测网络,实时掌握水资源的开发、利用、节约和保护情况,为水权交易监管提供准确的数据支持。同时,利用卫星遥感、无人机监测等先进技术手段,加强对水资源开发利用活动的动态监管,及时发现和处理违法违规行为。

5.4.3 提高监管人员素质

加强对监管人员的培训和教育,提高其专业素质和业务能力。培训内容应包括水权交易相关法律法规、政

策制度、技术标准以及监管业务知识等方面。通过定期培训、业务交流、案例分析等方式,不断提升监管人员的监管水平和执法能力,打造一支高素质、专业化的水权交易监管队伍。

5.5 提高公众认知和参与度

5.5.1 加强宣传教育

通过多种渠道和方式,广泛宣传水权交易制度的重要意义、基本概念和操作流程,提高社会公众对水权交易的认知度和理解度。利用电视、广播、报纸、网络等媒体平台,开展专题报道、政策解读、案例分析等活动,营造良好的社会舆论氛围^[4]。同时,深入社区、农村、企业等基层单位,开展面对面的宣传教育活动,解答公众疑问,增强公众参与水权交易的意识和积极性。

5.5.2 拓宽公众参与渠道

建立健全公众参与水权交易决策的机制和渠道,保障公众的知情权、参与权和监督权。在水权交易项目的规划、审批、实施等各个环节,充分听取公众意见,通过召开听证会、座谈会、问卷调查等形式,广泛征求公众建议。鼓励公众对水权交易活动进行监督,设立举报电话、邮箱等投诉举报渠道,及时处理公众反映的问题,维护公众合法权益。通过公众的广泛参与,形成政府、市场和社会共同参与水资源管理的良好格局。

结语

水权交易制度是水利管理的重要创新,有助于优化水资源配置、提升利用效率、促进可持续发展。借鉴国内外经验,结合我国实际,应完善法律体系、合理分配初始水权、健全市场机制、加强监管、提升公众参与。尽管制度建设过程复杂漫长,需政府、市场和社会协同推进,但通过不断探索与完善,将逐步建立符合国情的水权交易体系,实现水资源与经济社会的可持续发展。未来应持续评估制度效果,优化政策,提升水利管理水平,保障国家水安全。

参考文献

- [1]李国英.加快推进用水权交易制度体系建设[J].山西水利,2024,(11):6-7.
- [2]武佳佳.农业水权交易制度对水资源优化配置及农业经济效益的影响[J].河北农机,2025,(03):130-132.
- [3]陈志峰.黄河水权交易制度的利益冲突与重构路径[J].资源科学,2025,47(03):456-468.
- [4]邹安琪,程瀛.以水权改革激活水资源市场新动能[N].中国水利报,2025(02):10-14.