

# 水权市场化改革路径设计研究

党进奎

彭阳县水务局 宁夏 固原 756500

**摘要：**在干旱半干旱地区水资源刚性约束背景下，水权市场化是县域水资源集约利用的重要路径。本文梳理本地水权制度建设现状，总结当前确权精度不足、市场活跃度低、定价机制僵化、基层监管薄弱等现实问题。立足县域资源禀赋与产业用水特点，坚持因地制宜、政企协同的改革思路，从精细确权、畅通交易、动态定价、闭环监管四个维度设计系统化改革路径。研究旨在优化县域水资源配置结构，激活基层节水动能，为同类干旱县域推进水权市场化改革提供可落地的实践参考。

**关键词：**水权市场化改革；水资源配置；水权确权；优化路径设计

**引言：**彭阳县水资源总量不足、时空分布不均，水资源紧缺已成为制约农业提质、产业升级的主要瓶颈。传统行政化用水管控模式，存在用水粗放、水量固化、资源闲置等问题，难以适配县域高质量发展需求。推进水权市场化改革，是破解县域用水矛盾、提升水资源利用效率的关键举措。基于一线水务工作经验，针对性梳理改革痛点、优化改革路径，对推动本地水资源精细化、市场化治理具有重要现实意义。

## 1 水权市场化改革核心概念

水权是水资源管理与市场化改革的核心基础，特指区域、行业及用水主体依法依规获取的水资源占有、使用、收益及有限处置权利，区别于传统无偿取水模式，具备权属清晰、权责对等、可流转的产权属性，是水资源从行政调配转向市场配置的前提条件。结合基层水务管理实践来看，水权确权以区域水资源总量管控为底线，统筹生活、生产、生态用水需求，明确各类用水主体的取水额度、用水权限与责任边界，为市场化交易提供合法依据。

资源产权理论是水权改革的核心理论支撑，核心在于通过界定产权归属，解决水资源公共属性带来的资源浪费、利用低效等问题，破除水资源无偿使用的固有弊端。市场配置资源理论为水权市场化运作提供核心逻辑，依托市场供需关系调节水资源流转，引导水资源从低效益用水领域向高效益领域流动，优化水资源空间与行业配置格局。

刚性约束与节水优先理念是改革的底线要求。本地水资源总量偏少、时空分布不均，水资源承载力已成为制约区域发展的关键因素。推行水权市场化改革，不再单纯依靠行政督查、限额管控等硬性方式约束用水行为，而是通过交易激励、价格调节等市场化手段，引导

农户、合作社、工业企业自觉节水、合理用水，协调水资源开发利用与生态保护的平衡关系，推动县域水资源治理从粗放式管理向精细化、市场化模式转变<sup>[1]</sup>。

## 2 当前水权市场化改革存在的突出问题

彭阳县现阶段已搭建起适配县域发展的水权制度与交易框架，打破了水资源无偿、固定分配的传统用水模式，但改革落地仍存在以下问题：（1）水权确权精细化不足，存量水资源浪费明显。我县确权多以乡镇行政单元为核心，针对田间地块、零散种植户、小型养殖主体的额度划分较为粗放，未结合作物类型、灌溉条件差异化核定，计量统计口径不统一、村组台账细化度不足。同时，县域发展预留指标、企业闲置节水水量长期沉淀，存量水资源难以盘活，市场可交易水权供给不足。

（2）水权市场活跃度偏低，市场化动力匮乏。当前水权交易以政府政策性调剂、指标划转为主，市场自主交易占比低，乡镇、行业、灌域间存在隐形交易壁垒，农业节余水量向二三产业流转渠道不畅、审批繁琐，农户小额零散水量无法入市交易，市场资源配置效能难以发挥。（3）定价机制固化，价格杠杆作用弱化。县域水权交易采用固定价格标准，未结合水资源丰枯周期、季节供需、节水成本及产业效益动态调整，无法真实反映本地水资源稀缺价值，既难以约束粗放用水行为，也无法调动主体节水交易积极性。（4）基层监管体系薄弱，闭环管控缺失。本地水权交易、水量核验、额度划转的实操细则不完善，偏远村组计量设施覆盖不足、精度不足。同时交易履约监管、风险防控机制不健全，存在重确权、轻监管、弱履约问题，易出现违规用水、水量挪用等问题<sup>[2]</sup>。

## 3 水权市场化改革总体思路与核心原则

### 3.1 总体改革思路

改革始终遵循“四水四定”发展导向,严守县域水资源开发利用上限,落实用水总量和用水效率双重管控要求。合理划分行政调控与市场配置的边界,减少不必要的行政干预,激活水权市场内生动力。在优先保障城乡生活用水、河湖生态基础用水的前提下,统筹农业、工业、服务业用水需求,破解区域用水失衡、行业用水固化、存量水量闲置等问题,构建兼顾公平与效率、适配县域发展的水资源市场化配置格局,最大限度发挥有限水资源的综合效益,支撑县域经济社会高质量发展。

### 3.2 核心改革原则

核心改革原则如下:(1)因地制宜、分类施策。充分结合彭阳县干旱半干旱地区水资源短缺、时空分布不均的基本特征,根据各乡镇产业布局、种植结构、用水条件的差异,推行差异化的确权、交易和管控模式。针对川区灌溉区、山区旱作区、产业园区、生态保护区制定分类管控标准,杜绝一刀切的同质化改革方式,确保改革贴合基层实际、具备落地条件。(2)两手发力、协同推进。准确把握基层水务管理职能,一方面发挥政府在总量管控、制度建设、设施运维、风险监管中的基础作用,守住水资源安全和生态安全底线;另一方面充分释放市场活力,依托供需调节和价格机制引导水资源高效流转,实现政府有效管控和市场高效配置有机结合、协同发力。(3)公平公正、平稳有序。切实保障农户、村集体、合作社、中小企业等各类用水主体的合法权益,统筹存量用水稳定和增量发展需求,优先保障基础民生用水。严格规范水权交易流程,杜绝暗箱操作、违规流转等行为,维护公平有序的市场秩序,确保改革平稳推进、群众利益稳定、产业发展可控<sup>[3]</sup>。

## 4 水权市场化改革系统化路径设计

### 4.1 细化确权体系

水权精细化确权是市场化交易落地的前提。针对我县确权单元粗放、存量指标闲置、台账标准不一、计量支撑薄弱等问题,依托全域监测设施,细化确权标准、规范台账管理、盘活存量资源,全面夯实改革基础。

(1)细化分级确权单元,实现全域精准覆盖。将县域用水总量指标逐级分解至乡镇、村组、地块和具体用水主体,实现生活、生产、生态全领域确权覆盖。农业用水细化到田间地块和经营主体,结合不同作物灌溉定额核定精准用水量,改变以往笼统分配的模式。工业用水覆盖全部企业和产业园区,明确取水额度和用水管控责任。单独划定生态水权,锁定河湖补水、地下水涵养、林草养护的基础用水量,建立专属台账,严防生态用水被挤占挪用。(2)统一确权标准,规范全域权属台

账。整合地表水、地下水、再生水确权管理体系,统一水量核定、统计、确权的口径和流程,消除区域间、水源间的标准差异。搭建动态电子化用水台账,为村组、农户、企业建立专属用水档案,记录用水额度、使用年限、流转记录、节水情况等关键信息,明确水权流转和变更规则,确保权属清晰、信息可追溯、交易可核验。

(3)盘活存量闲置水权,扩大市场有效供给。组织基层力量全面摸排县域内工业闲置配额、农业节水结余水量、乡镇预留闲置指标等低效水资源,建立闲置水权清单。通过政府平台统一收储、动态调剂的方式,整合零散沉淀水量,搭建县域水权储备池,有效扩充可交易水权规模。(4)完善计量设施支撑,保障数据精准可靠。持续推进智慧水利设施升级,依托测控闸门、智能取水设备、地下水监测站点,重点补齐偏远村组、末级渠系和小微企业的计量短板。常态化开展设备排查、校准和运维工作,淘汰老旧失灵设备,提升全域计量精度,为确权核定、水量核算、交易结算提供扎实的数据支撑。

### 4.2 畅通交易机制

针对我县交易壁垒较多、模式单一、小额水量流转困难、市场活跃度不足等问题,依托公共资源交易平台,优化交易体系、拓宽流转渠道、培育市场主体,全面提升水资源市场化配置效率。(1)搭建一体化线上交易平台,降低基层交易成本。打通水利监管平台与公共资源交易平台的数据通道,实现确权信息、用水额度、结余水量、交易记录实时共享。全面推行线上挂牌、竞价、转让、结算全电子化流程,精简审批环节、压缩办理时限,延续交易零收费政策,切实降低农户和企业的交易门槛和运营成本,让交易流程更加透明规范、简便高效。(2)破除各类交易壁垒,拓宽水量流转范围。在守住生活用水、生态用水底线的基础上,全面放开跨乡镇、跨灌域、跨行业水权交易。重点畅通农业节水水量向工业、服务业流转通道,简化审核流程,支持企业富余水权跨主体调剂使用。放开小额零散节水指标交易限制,允许村集体、农户零散结余水量入市交易,打破区域和行业用水固化格局。(3)丰富多元交易模式,适配基层差异化需求。针对基层用水特点实行分类交易,农户、村集体小额节水水量采用简易协议转让模式,适配小规模、常态化节水交易;产业园区、重点企业大额用水需求采用公开竞价模式,依托市场竞争体现水资源价值。(4)培育多元市场主体,增强节水交易积极性。引导家庭农场、专业合作社、种养殖大户、工业企业常态化参与水权交易,扩大市场参与覆盖面。积极落地水权质押、授信融资等业务,将静态水资源转化为可流转、

可增值的水资产,通过实实在在的收益激励,调动各类主体主动节水、参与交易的积极性,形成节水增效、交易增值的良性循环<sup>[4]</sup>。

#### 4.3 优化定价体系

改变传统固定行政定价模式,结合彭阳县水资源禀赋、季节差异、产业结构,建立分类分级、动态可调的水权价格体系,充分发挥价格杠杆的约束与激励作用,适配县域用水发展实际。(1)推行行业差异化定价,优化产业用水结构。围绕民生保障和产业提质发展制定分级基准价格,粮食种植用水保持稳定低价,保障农业生产和农户基本收益;经济作物、特色养殖适度提高交易价格,倒逼特色农业节水提质;工业行业按照耗水强度和产出效益差别定价,对高耗水、低效益行业实行高价约束,倒逼企业节水改造、转型升级,持续优化县域用水结构。(2)建立季节动态调价机制,适配供需变化规律。结合我县水资源丰枯季节性特征,实行弹性调价模式,枯水期水资源紧张适度上浮价格,强化用水约束、减少浪费;丰水期水量充裕适度下调价格,保障农业灌溉和产业稳定用水。严格落实非居民用水超定额累进加价制度,对超指标、粗放用水主体实施阶梯加价,以价格机制倒逼主体规范用水、高效用水。(3)规范交易收益分配,凸显改革惠民成效。明确县域水权交易收益归属规则,切实保障基层主体权益。农业节水交易收益重点返还农户和村集体,调动基层农业节水积极性;工业节水交易收益归企业所有,激励企业加大节水技改投入。

#### 4.4 完善监管体系

坚持政府管控与市场调节双向发力,针对履约监管薄弱、风险防控不足、基层制度不完善等问题,构建全链条闭环监管体系,保障水权交易规范有序、水资源利用安全可控。(1)健全基层实操细则,补齐制度短板。结合县域水务工作实际,细化水权确权、闲置收储、市场交易、履约核查、违规处置等地方细则,明确水务部门、乡镇、用水主体的权责边界,细化违规流转、私改用水用途、挤占生态用水等问题的处置标准,实现基层监管、交易办理、问题处置全程有规可依。(2)强化交易履约监管,规范市场运行秩序。建立月度监测、季度

核验、年度审计的常态化监管机制,依托智慧水利系统全程跟踪交易水量的流向、用量和用途,实现全流程溯源管控。对超量取水、违规流转、履约不力的主体,落实限期整改、指标回购、信用惩戒、限制交易等措施,严厉整治各类违规行为,维护良好的市场秩序。(3)严守水资源刚性红线,保障生态用水安全。严格落实用水总量、用水效率、地下水水位、生态流量四维管控要求,重点强化地下水超采区、生态敏感区取水管控,分区细化总量指标,动态平衡区域用水供需。坚决杜绝市场化交易突破水资源承载能力、挤占民生和生态用水的情况,守住县域水资源安全底线。(4)健全风险防控与考核机制,压实基层管理责任。针对价格波动、市场垄断、生态扰动、用水纠纷等风险,建立基层预警研判和处置机制,搭建乡镇、村组、水务部门三级纠纷调解体系。将用水效率管控、节水改造落实、水权交易规范度、存量水量盘活成效纳入基层绩效考核,压实属地监管和行业监管责任<sup>[5]</sup>。

结束语:县域水权市场化改革是一项系统性、长期性的基层水利治理工作,并非单一制度调整,而是确权、交易、定价、监管全方位的体系升级。本文提出适配基层落地的改革路径,能够有效盘活存量水资源、规范用水秩序、激发节水活力。未来,需持续立足县域资源实际,稳步推进各项改革举措落地,动态优化交易与监管机制,平衡用水效益与生态安全,持续提升县域水资源节约集约利用水平。

#### 参考文献

- [1]丁皓庆.广西水权市场化改革路径设计研究[J].广西水利水电,2026(2):155-159.
- [2]李薇,程小翠,姚逸.市场化改革下农业用水权交易的监管难点[J].江西农业,2025(8):51-53.
- [3]郭飞,李楠.以新时期治水思路为指引推进新阶段用水权改革[J].水利发展研究,2025,25(6):71-77.
- [4]石玉波,李楠.推进用水权市场化交易促进水资源节约和优化配置[J].中国水利,2022(23):25-27.
- [5]蒋佳莉,刘学军,周志轩,等.宁夏贺兰县水权改革实践探索[J].中国水利,2022(14):51-54.