

# 内蒙古自治区水利厅 内蒙古自治区发展和改革委员会 文件 内蒙古自治区财政厅

内水资〔2024〕249号

---

## 关于推进内蒙古自治区用水权改革的实施意见

各盟市水利（水务）局、发展和改革委员会、财政局，满洲里市农牧水利局、发展和改革委员会、财政局，二连浩特市农牧和水务局、发展和改革委员会、财政局：

推进用水权改革，是发挥市场机制作用促进水资源优化配置和集约节约安全利用的重要手段，是强化水资源刚性约束的重要举措。为进一步推进自治区用水权改革，着力破解用水权归属不够清晰、市场发育不够充分、交易不够活跃等问题，充分发挥市场作用提高水资源优化配置和集约节约利用水平，依据《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),结合自治区用水权改革工作实际,提出以下实施意见。

## 一、总体要求

### (一) 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻习近平总书记治水思路和关于治水重要论述精神,落实党的二十届三中全会精神和自治区党委十一届八次全会精神,以铸牢中华民族共同体意识为工作主线,立足区情水情,强化水资源刚性约束,坚持以水而定、量水而行,加快用水权初始分配和明晰,推进用水权市场化交易,建立归属清晰、权责明确、流转顺畅、监管有效的用水权制度体系,提升水资源优化配置和集约节约安全利用水平,为自治区生态文明建设和经济社会高质量发展提供水资源保障。

### (二) 基本原则

**以水而定、量水而行。**把水资源承载能力作为用水权初始分配和明晰的重要依据,统筹生活、生态、生产用水需求,强化水资源刚性约束,推进水资源集约节约利用。

**政府调控、市场调节。**发挥好政府在用水权初始分配和交易监管等方面的作用,保障基本用水需求;充分发挥市场机制优化配置水资源的作用,激发节水内生动力。

**因地制宜、分类施策。**根据区域水资源禀赋条件和经济社会

发展实际，优化配置水资源，明晰区域水权、取用水户的用水权、灌溉用水户的用水权等用水权，推进多种类型的用水权交易。

**健全规则、规范交易。**完善用水权交易制度建设，建立健全用水权交易系统和规则，规范交易行为，推进用水权相对集中交易。

### **（三）工作目标**

到 2027 年，基本建立健全用水权初始分配、明晰和交易管理制度，明晰以旗县级行政区为单元的区域初始水权和取用水户、灌溉用水户等用水权，完善用水权交易机制，加强交易监管，建立活跃的用水权交易市场，探索形成多种类型用水权交易模式。到 2035 年，归属清晰、权责明确、流转顺畅、监管有效的用水权制度体系全面建立，用水权改革促进水资源优化配置和集约节约安全利用的作用全面发挥。

## **二、加快用水权初始分配和明晰**

**（四）区域水权分配。**加快完成跨旗县级行政区江河流域水量分配。水量分配方案批复的可用水量，作为区域在该江河流域地表水的用水权利上限；以自治区地下水管控指标确定的地下水可用水量，作为区域地下水的用水权利上限；对已建和在建的调水工程，其相关批复文件规定的受水区可用水量，作为该区域取自该工程的用水权利上限。

**（五）用水户的用水权明晰。**用水户的用水权明晰对象包括

依法纳入取水许可管理的单位和个人（以下称取用水户），灌区内灌溉用水户，公共供水管网、集中供水工程内的主要用水户以及农村集体经济组织管理的水塘、水库供水范围内的用水户。

1. 取用水户的用水权。除水库、供水工程等水资源配置工程外；取用水户的用水权应当依据取水许可证载明的水源、水量、用途、期限等，通过发放用水凭证明晰。各行政区明晰的用水权总量不得超过区域可用水总量，明晰的地表水用水权总量不得超过河流水量分配方案和外调水工程批复的可用水量，明晰的地下水用水权总量不得超过地下水管控指标。

2. 灌溉用水户的用水权。灌溉用水户的用水权应当根据灌区取水许可水量，综合考虑计量条件、用水定额、种植结构、灌溉面积、用水指标等因素，通过发放用水凭证明晰。根据灌区实际和计量条件，灌溉用水户的用水权可以分配到灌域，也可以分配到农村集体经济组织、农民用水合作组织、农业种植大户、村民小组、水管所或者农户等。明晰的灌溉用水户的用水权总量不得超过灌区取水许可总量。对农村集体经济组织修建管理的水塘和水库中的水，在充分尊重村民意愿的基础上，可以通过向农村集体经济组织、村民小组或者用水户发放用水凭证明晰用水权。

3. 公共供水管网和集中供水工程用水户的用水权。对公共供水管网和集中供水工程内的工业企业和纳入计划用水管理的学校、医院等服务业的用水户，取得取水许可证的用水户的用水权按照取用水户的用水权明晰方式进行明晰；未取得取水许可证的

用水户的用水权应当根据取水工程批复水量以及用水户的产品类型、产量、生产规模、用水定额等通过发放用水凭证明晰。明晰给各主要用水户的用水权总量不得超过公共供水企业或者集中供水工程取水许可证载明的取水量。

(六) 探索明晰非常规水资源用水户的用水权。取用非常规水资源用水户的用水权，应当根据水行政主管部门依法配置的可用水量通过发放用水凭证明晰。

(七) 用水权初始分配和明晰的有关要求。旗县级以上水行政主管部门通过发放用水凭证对用水户的用水权进行明晰。其中设区的城市规划区公共供水管网内用水户的用水权由所在地盟市级水行政主管部门通过发放用水凭证明晰。灌区工程、公共供水管网、集中供水工程等管理单位应当配合水行政主管部门开展用水户的用水权明晰工作。

用水凭证有效期限不得超过取水许可证载明的期限。取水许可证有效期届满后水行政主管部门应当依据新申请水量重新核发用水凭证。农村集体经济组织管理的水塘、水库供水范围内的用水户用水凭证有效期一般不超过五年。

用水凭证应当载明用水户的名称、所在地、有效证件、水权取得方式、取水工程、取水地点、水量、水源类型、取水用途、有效期限等。用水凭证制式由自治区水行政主管部门统一制定。

### 三、推进用水权市场化交易

(八) 区域水权交易。旗县级以上地方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者预留水量开展水权交易。区域水权交易应当征求上一级水行政主管部门同意，涉及调水工程的应当征求调水工程管理单位意见。

(九) 用水户的用水权交易。用水户通过调整产品和产业结构、改革工艺、工程改造、调整种植结构、休灌、退灌等措施节约的水资源，可以有偿向其他用水户转让其节余部分的水资源。

1. 取用水户的用水权交易。用水权转让方可以依据取得的用水凭证向具有管辖权的水行政主管部门提出用水权交易申请(同一灌区内灌溉用水户之间的交易除外)。具有管辖权的水行政主管部门应当对用水权交易水量的真实性、合法性、合理性以及对第三方的影响等进行审核并出具审核意见。审核意见是用水权交易协议转让或者转让方向交易平台申请交易的主要依据。

跨区域的取用水户的用水权交易应当同时取得双方所在地旗县级以上地方人民政府同意。

公共供水管网和集中供水工程用水户、非常规水资源用水户等用水权交易，可以按照取用水户的用水权交易执行。

2. 灌溉用水户的用水权交易。灌溉用水户可以依据取得的用水凭证在灌区内部用水户或者用水组织之间进行用水权交易。灌溉用水户有转让用水权意愿的，旗县级以上地方人民政府或者其授权的水行政主管部门、灌区管理单位可以进行回购，在保障区域内农业合理用水需求的前提下，进行重新配置或者交易。

3. 创新用水权交易措施。鼓励地方将用水权交易作为生态

产品价值实现、生态保护补偿的重要手段，完善水权交易机制。鼓励社会资本通过参与节水供水工程建设运营，转让节约的水权获得合理收益。鼓励将通过合同节水管理取得的节水量纳入水权交易。因地制宜推进再生水、矿坑（矿井）水等非常规水资源交易，以及利用非常规水源置换的水权交易。加强与金融机构沟通协调，协同研究探索通过水权质押、抵押、担保等方式，为水资源节约保护和开发利用等提供融资支持。

鼓励旗县级以上地方人民政府或者其授权的部门、单位，可以通过政府投资节水形式回购水权，也可以回购取用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优化配置。

#### （十）水权交易条件、期限和权属变更

1. 交易条件。交易的区域水权应当向上一级水行政主管部门备案，交易的用水户水权应当取得用水凭证，并具备相应的取水工程条件和计量监测能力。

地表水水权交易应当在同一流域或者具有水力联系，且具备取水工程条件的区域进行，地下水水权交易应当在同一水文地质单元内进行。

用水总量达到或者超过区域用水总量控制指标的地区、水资源超载地区，除合理的新增生活用水需求外，其他新增用水需求应当通过水权交易方式解决。

2. 交易期限。区域水权交易期限一般由交易双方依据区域可交易水量的使用期限、经济社会发展情况、生态环境影响等协商确定，一般不超过 10 年。

用水户的用水权交易期限应当不超过取水许可或者用水凭证有效期限。

灌区通过实施节水改造工程转让用水权的，交易期限最长不超过 25 年。

3. 权属变更。区域水权交易完成后，由受让方将交易协议报交易双方共同的上一级水行政主管部门备案。交易期满后，交易的区域水权归还转让方，交易协议另有约定的，从其约定。在交易期限内，转让方转出水量在本行政区域用水总量控制指标或者水量调度分配指标中进行核减，受让方相应核增。

用水户的用水权交易期限在 1 个自然年以内的，不需要办理取水许可变更手续，但应当向具有管辖权的水行政主管部门备案。具有管辖权的水行政主管部门应当对交易后双方的水源、水量、用途、年度用水计划等进行监管。交易期限超过 1 个自然年的，交易双方交易完成后应当依法办理取水许可及用水凭证变更手续。

用水户的用水权交易期届满后，用水权归还转让方；需要延续的，经双方协商同意可以在转让方取水许可或者用水凭证有效期内延续，并向具有管辖权的水行政主管部门备案。

#### **四、构建用水权交易市场**

(十一) 灵活选择交易方式和平台。用水权交易可以采取公



开交易、协议转让、政府回购等方式进行。

采取公开交易方式的，通过依法设立的交易平台，按照相关程序进行交易。

采取协议转让方式的，由交易双方协商确定交易水量、期限、价格等，在交易平台签署协议。

采取政府回购方式的，由旗县级以上地方人民政府或者其授权的水行政主管部门统一组织。

灌溉用水户可以通过交易平台进行线上交易，也可以通过村内公告栏、水管所、灌区管理单位等发布供求信息，自主开展交易。

(十二) 健全用水权交易价格形成和利益补偿机制。鼓励各地区探索将水资源稀缺程度、节约水资源成本费用、市场供求关系、生态保护补偿、经济利益补偿及合理收益等作为用水权交易价格形成的因素，出台不同类型的用水权交易参考价格，供交易双方参考。

其中灌区通过实施节水改造工程转让用水权的，交易价格应当包括节水工程建设费用、节水工程和量水设施的运行维护费用、节水工程的更新改造费用、因不同用水保证率致使农业损失的补偿费用、必要的经济利益和生态补偿费用等。

(十三) 探索建立闲置用水权盘活机制。盟市、旗县级水行政主管部门要积极探索推动闲置用水权的优化配置和交易，实现水资源利用效率和效益最大化。一般情况下，符合以下情形之一

的，可以纳入闲置用水权优化配置和交易范围。

1. 项目尚未取得审批、核准、备案文件，但建设项目水资源论证报告书批复超过 36 个月的；

2. 项目已投产，使用权法人未按照相关规定申请办理取水许可证的；

3. 水权转让各方在签订水权转让合同 6 个月内，使用权法人没有按期足额缴纳灌区节水改造工程建设资金的；

4. 水权转让项目使用权法人在节水改造工程通过核验后，不按照规定按时、足额缴纳水权转让节水改造工程运行维护费、更新改造费等应当由受让方缴纳的费用；

5. 项目已投产并申请办理取水许可手续，但近 2 年实际用水量（根据监测取用水量，按设计产能折算后计）小于取水许可量的部分；

6. 项目已投产，使用权法人未按照许可水源取用水，擅自使用地下水或者其他水源超过 6 个月的；

7. 因城镇扩建等公共设施建设和交通、水利等基础设施建设征用土地而形成的闲置用水权；或者因破产、关停、被取缔以及迁址，导致用水户不再用水的用水权。

具体处置按照现行的相关规定执行。

## **五、强化监测计量和监管**

**（十四）强化取用水监测计量。**加快推进取用水监测计量体系建设，在盟市、旗县界河道断面、重要取水口以及水量分配、

生态流量等重要断面配备相应的监测计量设施。各地可以结合实际进一步提高监测计量要求，为推进用水权初始分配、明晰和交易提供基础支撑。

**(十五) 强化用水权交易监管。**旗县级以上水行政主管部门应当加强对用水权初始分配、明晰和交易的全过程监管，防止用水权交易挤占基本生态用水和农田灌溉合理用水。重点跟踪检查用水权交易水量的真实性、交易程序的规范性、交易价格的合理性、交易资金的安全性、交易水权用途等，及时组织开展交易水量核定、用水权交易评估工作。对监管中发现的未经批准擅自交易用水权、用水权交易弄虚作假、用水权交易程序不规范等问题，要依法依规处理并纳入自治区取用水领域信用评价管理。各级交易平台要按照国家要求，规范交易行为，建立信息披露制度，主动接受社会监督，定期向有关水行政主管部门、金融监管等部门报告交易情况。

## **六、组织保障**

**(十六) 加强组织领导。**各地要将推进用水权改革作为落实水资源刚性约束制度的一项重要工作任务，落实工作责任，加快推进用水权初始分配和明晰，因地制宜推进多种形式的用水权交易，推动用水权改革制度建设。

**(十七) 强化部门协作。**各地水利、发展改革、财政等部门要加强协作，做好与金融、政务服务、公共资源交易等有关部门的沟通协调，多渠道筹措资金，为推进用水权改革工作强化支撑保障。

(十八) 加大宣传引导。各级水行政主管部门要及时公开用水权改革有关信息，加大对用水权改革工作的宣传报道，及时总结推广用水权改革方面的经验做法，充分调动用水户支持、参与用水权改革的积极性，营造推进用水权改革的良好氛围。

(十九) 做好信息报送。旗县级以上水行政主管部门应当于每年12月15日前向上一级水行政主管部门报送本行政区域本年度用水权改革工作推进情况。



内蒙古自治区水利厅



内蒙古自治区发展和改革委员会



内蒙古自治区财政厅

2024年12月9日

---

内蒙古自治区水利厅

2024年12月9日印发