



中华人民共和国中央人民政府

www.gov.cn

水利部关于积极探索和规范 推进黄河流域跨省区用水权交易的意见

水资管〔2025〕137号

部机关有关司局，部直属有关单位，黄河水利委员会，青海、四川、甘肃、宁夏、内蒙古、陕西、山西、河南、山东省（自治区）水利厅，中国水权交易所：

为深入贯彻落实习近平总书记关于水权制度建设重要指示精神，积极探索和规范推进黄河流域（包括黄河流域以及黄河流经省、自治区其他黄河供水区，以下简称黄河流域）跨省区用水权交易，加快建设用水权交易制度体系，依据《中华人民共和国黄河保护法》有关规定，现提出以下意见。

一、总体要求

全面贯彻党的二十届三中全会精神和党中央决策部署，深入贯彻落实习近平总书记“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”治水思路和关于治水重要论述精神，健全自然资源资产产权制度和管理制度体系，落实水资源刚性约束制度，加快推进用水权初始分配，积极培育用水权交易市场，健全用水权交易平台，完善

水资源监测体系，加强用水权交易市场监管，积极探索和规范推进跨省区用水权交易。力争用2-3年的时间，在黄河流域建成归属清晰、权责明确、流转顺畅、监管有效的用水权交易制度体系，用水权改革促进水资源优化配置和节约集约利用的作用得到充分发挥，有力支撑黄河流域生态保护和高质量发展。

二、完善用水权初始分配体系

（一）细化明晰区域水权。黄河水量分配方案和跨省支流水量分配方案批复的可用水量，作为相关省区在黄河流域的用水权利边界。黄河年度水量调度计划批复的可用水量，作为相关省区在黄河流域相应调水年度的用水权利边界。调水工程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边界。各省区应结合可用水量确定工作，将本省区的可用水量进一步细化分解至市县和具体水源，建立用水权初始分配台账，并进行动态更新。

（二）严格核定取用水户的取水权。对依法纳入取水许可管理的单位和个人（以下简称取用水户），从严核定许可水量，通过发放取水许可证明晰取用水户的取水权。在水资源严重短缺和超载地区探索实行用水权有偿出让，新增工业用水原则上应当在用水权交易市场有偿取得。取得取水许可证的取用水户，依据取水许可证上载明的许可水量、取水用途等，依法享有取水的权利和转让其节约部分水资源的权利。

（三）明晰灌区和公共供水管网内用水户的用水权。对灌区内的灌溉用水户，地方人民政府或者其授权的水行政主管部门可通过发放用水权属凭证，或由灌区管理单位下达用水指标、用水计划等方式，根据灌区实际和计量条件，在灌区取水限额内，进一步明晰农村集体经济组织、农民用水合作组织或村民小组、

用水管理小组、用水户等的用水权。对公共供水管网，地方可根据需要，通过发放用水权属凭证、下达用水指标或用水计划等方式，进一步明晰管网内用水户的用水权。

三、积极推动跨省区用水权交易

（四）鼓励区域之间开展跨省区用水权交易。支持黄河流域县级以上地方人民政府或者其授权的部门、单位，对区域可用水量内的结余、预留或闲置水量开展省际间、跨省区市县间的交易，促进水资源在上下游、左右岸、干支流间有序高效流转。鼓励区域之间依据年度水量调度计划开展用水权交易。黄河流域具备水量调度或调水条件的省区之间，针对年度水量调度计划指标内的结余水量，在同一调水年度内开展用水权交易。取用水达到或超过年度水量调度计划指标的地区除应急调度外，原则上应通过用水权交易满足新增用水需求。

其中，下游省区向上游省区进行用水权转让的，只能分段（河源至河口镇，河口镇至桃花峪，桃花峪至入海口）实施，在黄河流域同一河段内进行，且应在交易前对交易可能产生的生态环境不利影响进行充分论证，经黄河水利委员会同意后方可开展交易。

交易双方达成协议后，应将协议报黄河水利委员会和水利部备案，年度水量调度计划需要调整的，按规定程序变更。交易期间，交易水量占转让区域用水总量控制指标和江河水量分配指标，不占受让区域用水总量控制指标和江河水量分配指标。交易期满后，交易的用水权归还转让方，交易协议另有约定的，从其约定。

（五）支持取用水户之间开展跨省区取水权交易。取用水户通过调整产品和产业结构、改革工艺、节水等措施节约水资源的，鼓励其在取水许可有效期和取水限额内有偿转让相应的取水权。

对依法纳入取水许可管理的引调水工程等水资源配置工程管理机构，可以将工程完全达效前暂时结余的取水许可指标，在取水许可有效期和取水限额内，依托河流水系、供水工程、灌区渠系等，向其供水范围外其他地区有需求的取用水户转让相应的取水权，提升供水效益，促进工程达效。交易期间，交易水量占转让方所在行政区用水总量控制指标和江河水量分配指标，不占受让方所在行政区用水总量控制指标和江河水量分配指标。

（六）创新跨省区用水权交易措施。鼓励县级以上地方人民政府或其授权的水行政主管部门、单位，探索对区域、取用水户、灌区和公共供水管网内用水户节余或闲置的可用水量进行回购或收储，在保障区域生活、农业、生态合理用水需求下，将回购与收储的可用水量用于开展跨省区用水权交易。

因地制宜推进跨省区非常规水交易、水预算节余额度交易，以及具备利用黄河水、外调水、非常规水等多水源的省区之间通过用水权交易促进水源置换。鼓励社会资本、金融机构通过参与节水供水工程建设运营、合同节水管理等方式，将节约下来的用水权开展跨省区用水权交易。创新用水权绿色金融措施，大力支持各地探索开展用水权抵押、入股、信托等多种交易行为以及绿色信贷、绿色保险、绿色债券等金融产品和服务，丰富和拓展水生态产品价值实现路径。

四、健全用水权交易平台体系

（七）强化全国水权交易系统应用。充分发挥中国水权交易所作为国家用水权交易平台的作用，优化平台结构和功能设计，健全黄河流域、区域用水权交易平台体系，建立公开、公平、公正的用水权交易运作机制，统一交易规则、技术标准、数据规范。完善全国水权交易系统功能，汇集、发布用水权供需信息，加强信息资源共享互认，形成黄河流域统一用水权交易信息网络，并通过信息共享等方式逐步纳入公共资源交易平台体系，支撑用水权交易安全、高效、规范、便捷开展。

（八）推进用水权相对集中交易。黄河水利委员会和相关省级水行政主管部门按照统一部署、分级应用的要求，引导各类交易主体充分应用全国水权交易系统开展交易。黄河流域跨省区、水资源超载地区的用水权交易，原则上在黄河流域水权交易电子大厅进行，鼓励其他用水权交易在依托全国水权交易系统建立的区域水权交易电子大厅开展。灌溉用水等小额交易可通过全国水权交易系统APP便捷开展。

五、完善水资源监测体系

（九）加快水资源监测体系建设。黄河水利委员会和相关省级水行政主管部门要落实《全国水资源监测体系建设总体工作方案（2024—2027年）》和《取水计量技术导则》（GB/T28714—2023）要求，加快推进水资源监测体系建设，应装尽装取水口取水计量设施，应设尽设河湖断面监测站点，加密地下水监测站网。黄河干流和主要支流一级取退水口要做到取退水计量全覆盖，规模以上的非农取水以及调水工程、5万亩以上大中型灌区渠首取水口应安装取水在线监测计量设

施，并将在线计量数据全面接入全国取用水管理平台，夯实用水权初始分配、交易和监管的基础支撑。

（十）强化用水权交易与水资源管理信息共享。国家用水权交易平台应强化全国水权交易系统与全国取用水管理平台、黄河水量总调度中心等信息系统的互联互通，实现取用水监测计量数据、超许可计划取水信息、取水口与取用水户信息、用水权初始分配、用水权交易及抵押质押数据的汇集共享，打通用水权事前事中事后监管链条。黄河水利委员会和相关省级水行政主管部门加强监测计量数据归集处理和分析应用，及时评估用水权交易及使用效果。

六、加强用水权交易市场监管

（十一）实行用水权交易负面清单管理。在积极探索黄河流域跨省区用水权交易过程中，黄河水利委员会和相关省级水行政主管部门要切实加强水资源用途管制，逐步细化明确用水权交易负面清单并严格管理，规范用水权交易。对不具备监测计量条件的，造成或加剧水资源超载的，挤占居民生活用水、农田灌溉合理用水和基本生态用水的，受让方为国家产业政策限制类和淘汰类目录内的建设项目的，交易主体存在取用水严重失信行为的，禁止开展用水权交易，切实守好供水安全、粮食安全和生态安全底线。要严格管控从黄河流域向外流域进行用水权转让，严格管控因交易新增引黄灌溉用水量。

（十二）加强用水权交易日常监管。黄河水利委员会和相关省级水行政主管部门应加强用水权交易日常监管，重点对用水权交易水量的真实性、交易程序的规范性、交易是否属于负面清单的情形、交易后双方用水行为的合规性等进行监

管，跟踪评估用水权交易效果，对用水权交易弄虚作假、交易不规范等问题，应依法依规处理，并纳入取用水领域信用评价，切实规范用水权交易及管理行为。

从黄河流域向外流域进行用水权转让的，因交易新增引黄灌溉用水量的，交易转让方所在省级水行政主管部门应当在交易前书面征得黄河水利委员会同意。跨省区用水权交易涉及黄河水利委员会直管河湖（河段）和直管工程的，交易转让方所在省级水行政主管部门应当在交易前书面征求黄河水利委员会意见，黄河水利委员会应当在10个工作日内书面答复。对禁止或限制情形之外的用水权交易，要加大鼓励支持力度，简化行政管理程序，降低交易制度成本，稳定市场预期。积极培育市场中介服务组织，提供供需信息收集等服务，建立用水权交易第三方和生态环境影响评估及补偿机制。

七、强化用水权交易组织保障

（十三）加强组织领导。水利部将加强跟踪指导，对各地用水权交易工作予以指导、支持和监管。黄河水利委员会和相关省级水行政主管部门要切实把黄河流域用水权交易制度体系建设作为落实水资源刚性约束制度，促进水资源优化配置和节约集约利用的重要举措，加强组织领导，落实工作责任，细化政策措施，积极探索和规范推进黄河流域跨省区用水权交易。

（十四）加强沟通协作。黄河水利委员会和相关省级水行政主管部门要加强沟通协调，密切工作联系，切实加强在用水权初始分配、取用水管理、水量调度管理等方面的信息共享，及时研究解决交易中的有关问题，协同推动黄河流域跨省区用水权交易，培育壮大黄河流域用水权交易市场。国家用水权交易平台要做

好用水权交易规则完善、系统应用、平台体系建设等工作，为黄河流域跨省区用水权交易提供服务保障。

（十五）加强宣传引导。黄河水利委员会和相关省级水行政主管部门要及时公开用水权交易有关信息，加大对用水权交易宣传报道力度，及时总结推广各地在用水权交易方面的经验做法和典型案例，充分调动各地区、用水户参与用水权交易的积极性，营造推进用水权交易的良好氛围。黄河水利委员会和相关省级水行政主管部门要及时将用水权交易情况报送水利部水权交易监管办公室。

黄河流域省内跨市县之间开展的用水权交易以及其他流域开展的跨省区、省内跨市县之间的用水权交易，参照本意见执行。

水 利 部

2025年6月5日