《关于开展用水权改革试点的指导意见

（征求意见稿）》起草说明

为深入贯彻落实国家和本市关于用水权改革的部署要求，充分发挥市场机制在水资源优化配置和节约集约安全利用中的作用，结合本市工作实际，试点先行积极稳妥推进用水权改革，探索具有首都特点的用水权改革路径，制定本指导意见。有关情况说明如下：

**一、制定背景**

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节约集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。党的十八大以来，党中央、国务院明确要求建立健全用水权初始分配制度，推进用水权市场化交易。2013年十八届三中全会提出“推行节能量、碳排放权、排污权、**水权交易**制度”。2015年十八届五中全会提出“建立健全用能权、**用水权、**排污权、碳排放权**初始分配制度**，创新有偿使用、预算管理、投融资机制，培育和发展**交易市场**”。2020年十九届五中全会提出“推进排污权、用能权、**用水权**、碳排放权**市场化交易**”。2023年7月在刚刚结束的全国生态环境保护大会上，习近平总书记进一步指出，要“要推动有效市场和有为政府更好结合，将碳排放权、用能权、**用水权**、排污权等资源环境要素一体纳入要素市场化配置改革总盘子，支持出让、转让、抵押、入股等市场交易行为，加快构建环保信用监管体系，规范环境治理市场，促进环保产业和环境服务业健康发展。”

水利部等国家部委出台多个文件对明晰用水权、建立健全用水权交易制度等作出部署。市委、市政府对用水权改革高度重视，2016年印发《关于全面提升生态文明水平推进国际一流和谐宜居之都建设的实施意见》，明确“推行**水权交易制度**，合理界定和分配水权，开展地区间、流域间、流域上下游、行业间、用水户间等**水权交易**”。2021年市十五届人大常委会第三十次会议审议通过《北京市生态涵养区生态保护和绿色发展条例》，明确“市人民政府有关部门应当建立健全市场化生态保护补偿机制，**推动用水权交易**”。2022年市第十三次党代会进一步作出“**推进用水权市场化交易**”的重要部署。

发改委、住建部、水利部等国家部委出台多个文件对明晰用水权、建立健全用水权交易制度等作出部署。2017年10月国家发改委、住建部发布《关于加快建立健全城镇非居民用水超定额累进加价制度的指导意见》（发改价格〔2017〕1792号），明确提出“各地可根据实际情况，探索建立节水激励机制，对用户定额内用水的节约部分给予适当奖励。**鼓励有条件的地区探索水权交易试点，**对节约的水权进行交易。”2022年8月水利部、国家发改委、财政部等3部委共同印发的《**关于推进用水权改革的指导意见**》（水资管〔2022〕333号），对新时期推进用水权改革作出总体部署，提出了用水权改革的总体要求和工作目标，在加快用水权初始分配和明晰、推进多种形式用水权市场化交易、完善水权交易平台、强化监测计量和监管以及保障措施等方面作出具体部署，明确提出探索推进**区域水权交易、取水权交易、灌溉用水户水权交易、公共供水管网用户的用水权交易**等多种交易形式。2023年4月水利部印发《关于全面加强水资源节约高效利用工作的意见》（水节约〔2023〕139号），进一步明确年度用水权改革任务，要求建立健全用水权市场化交易相关制度，完善用水权交易机制，推进统一的全国用水权交易系统应用，推动各类用水权市场化交易，**鼓励通过用水权回购、收储等方式促进用水权交易**。

市委市政府对用水权改革高度重视，2016年印发《关于全面提升生态文明水平推进国际一流和谐宜居之都建设的实施意见》，明确“推行**水权交易制度**，合理界定和分配水权，开展地区间、流域间、流域上下游、行业间、用水户间等**水权交易**”。2021年市十五届人大常委会第三十次会议审议通过《北京市生态涵养区生态保护和绿色发展条例》，明确“市人民政府有关部门应当建立健全市场化生态保护补偿机制，**推动用水权交易**”。2022年市第十三次党代会进一步作出“**推进用水权市场化交易**”的重要部署。2023年3月1日颁布施行的《北京市节水条例》将“本市依照国家有关规定**推进用水权改革**，探索对公共供水管网内符合条件的用水户明晰用水权，依法进行交易”以法律形式固化下来。

中央及市委市政府的部署要求是我们开展用水权改革工作的重要指引和基本遵循，为我市用水权改革指明了目标方向和实施路径。

**二、工作过程**

为积极稳妥推进用水权改革，探索具有北京特点的用水权改革路径，重点开展以下**四个方面**的工作：**一是宣贯国家部委用水权改革要求。**邀请有关专家解读政策文件，组织开展相关培训。**二是组织开展用水权改革专项研究。**针对用水权改革中的突出问题，组织用水权改革专项研究，编制完成《关于推进用水权改革的研究报告》，为后续工作开展打下良好基础。**三是积极推动用水权改革入法**。与市人大法制办和农村办、市司法局沟通，在近期颁布的《北京市节水条例》中增加建立用水权管理制度、鼓励开展用水权交易等条款，为用水权改革提供法律依据和实施保障。**四是确定以北京经济技术开发区为试点推动用水权改革。**全面细致了解经开区工业企业和经营性服务企业等用水户用水计划执行、节水管理、水效管理、企业经营效益等情况，分析其开展用水权改革的优势，并与经开区管委会就经开区作为用水权改革试点区域达成共识。**五是开展改革试点调研论证。**先后组织召开国家有关部门、市有关部门、经开区有关部门及相关企业座谈会，赴宁夏开展用水权改革经验学习，深入开展需求分析、政策研究和制度论证，确保试点工作扎实起步。

在以上工作的基础上，按照试点先行、稳步推进的原则要求，编制完成了《关于开展用水权改革试点的指导意见（征求意见稿）》（以下简称《指导意见》）。

**三、主要内容**

贯彻落实中央、部委、市委市政府工作要求，紧密结合北京实际，以改革试点为抓手，积极稳妥推进用水权确权和交易，《指导意见》主要内容共五个部分：

**第一部分为总体要求。**提出了指导思想、基本原则和工作目标。**在指导思想方面，**以习近平新时代中国特色社会主义思想和党的二十大精神为指导，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，以节水增效为目标，以建立归属清晰、权责明确、流转顺畅、监管有效的用水权制度体系为着力点，推进用水权市场化交易，促进首都生态文明建设和高质量发展。**在基本原则方面，**主要为四个“坚持”，即：坚持依法有序，探索创新；坚持节水优先，量水发展；坚持政府调控，市场主导；坚持试点先行、稳步推进。**在工作目标方面，**以试点为先导，力争用5年时间，在试点区域内逐步建立用水权制度体系，形成可复制可推广的经验和模式，为全市用水权改革探索有效路径。

**第二部分为试点范围。**规定了改革先行事项和试点先行区域。**在改革事项方面，**结合本市实际，先行探索公共供水管网覆盖范围内非居民用户的用水权确权和交易。**在试点区域方面，**综合考虑各区水资源管理现状、未来用水需求、区域功能定位、经济社会发展潜力等因素，选择北京经济技术开发区（以下简称“经开区”）作为本市用水权改革试点先行区。

**第三部分为试点任务。**结合经开区水资源管理和节水用水工作实际，以探索明晰公共供水管网用户的用水权为重点，重点推进明晰用水权、用水权有偿取得、用水权交易、用水权收储、交易系统建设、交易监管、激励和保障机制等**七方面改革任务**。**明晰用水权方面，**在确权总量不得超过市政府下达给经开区的非居民用水总量控制目标下，对公共供水管网覆盖范围内非居民用水户的新水和再生水用水权进行确权，确权到户。明确用水权确权对象和单元、方法和期限、流程和权利义务等。**用水权有偿取得方面，**按照中央关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的要求，探索用水权有偿取得制度，研究用水权价值基准价格、用水权有偿使用费征收方式和使用用途等。**用水权交易方面，**交易价格由交易双方协商或者根据市场供需关系竞价确定。用水权交易所得资金收益归用水户所有。通过用水权交易平台开展用水权交易，进一步明确交易情形和交易流程。**用水权收储方面，**建立用水权收储制度，对用户节余的用水权未实现市场化交易的可回购收储，对收储的用水权适时开展市场化交易。收储价格原则上由交易双方协商或竞价确定，可参考前一年内用水权交易价格的平均水平。**交易系统建设方面，**与全国水权交易系统对接建立用水权管理信息系统，相关交易信息可追溯可监管，实现用水权交易动态管理。**用水权交易监管方面，**强化总量管控和过程监管，严格操作规程，保障交易规范安全进行。**激励和保障机制方面，**积极探索用水权绿色金融，构建顺畅高效的运行管理机制，积极培育用水权交易市场。

**第四部分为实施步骤。**《指导意见》实施年限为2023年至2027年，分为启动试点、推进实施、完善交易、总结评估四个阶段。其中2023年主要工作任务为：深入开展需求分析、政策研究和制度论证，印发用水权改革试点指导意见，做好政策解读，确保试点工作扎实起步。

**第五部分为保障措施。**从加强组织领导、落实重点任务、做好监控评估、加大宣传引导等方面保障《指导意见》落地实施。**在加强组织领导方面，**成立市级用水权改革指导组和经开区试点工作专班。市级指导组负责试点工作的协调指导和相关政策研究，经开区工作专班负责试点工作的具体实施。**在落实重点任务方面，**各委办局各司其职，协调指导用水权改革试点工作。经开区是试点工作的实施主体，负责制定试点实施方案，建立用水权改革重点任务清单，制定年度计划等。**在做好监控评估方面，**建立重点任务推进和难点问题协调机制，加强用水权交易与现行节水用水管理制度的衔接，推进制度不断完善和创新。**在加大宣传引导方面，**充分发挥各类媒体的宣传报道作用，加强用水权改革的宣传和政策解读，扩大社会知晓度和参与度。