

《水权交易可行性报告编制导则》 征求意见稿编制说明

《水权交易可行性报告编制导则》标准编制组

2020 年 9 月

目 次

1 工作简况	1
1.1 任务来源	1
1.2 工作过程	1
1.3 主要起草人	2
2 标准编制原则	2
3 标准编制的必要性分析	2
4 标准主要条文内容说明	4
4.1 规定了适用范围	4
4.2 规定了规范性引用文件	4
4.3 规定了术语定义	4
4.4 规定了编制内容、工作程序和水平年	5
4.5 规定了水权交易必要性分析要求	5
4.6 规定了受让方取用水及合理性分析要求	5
4.7 规定了转让方可交易水量分析要求	6
4.8 规定了交易期限和价格确定原则	7
4.9 规定了水权交易主体和流程	7
4.10 规定了生态环境和第三方影响分析要求	7
4.11 规定了水权交易效益分析要求	8
4.12 规定了水权交易合理性和可行性分析要求	8
4.13 规定了保障措施分析要求	8

1 工作简况

1.1 任务来源

水权交易是发挥市场机制作用优化配置水资源的重要手段，是落实水资源最大刚性约束要求、促进水资源节约集约利用的关键举措。近年来，水利部在多个政策文件中明确提出，在水资源超载地区，可通过水权交易满足合理新增用水需求。水权交易可行性报告是水行政主管部门开展水权交易审批的重要依据。

《取水许可和水资源费征收管理条例》（国务院令第 460 号）第二十七条规定“依法获得取水权的单位或者个人，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，在取水许可的有效期和取水限额内，经原审批机关批准，可以依法有偿转让其节约的水资源，并到原审批机关办理取水权变更手续。具体办法由国务院水行政主管部门制定。”水利部《水权交易管理暂行办法》对取水权交易的主体、资格条件、交易价格确定原则、交易实施后权属变更等做出明确规定，并提出“取水权交易转让方应当向其原取水审批机关提出申请。申请材料应当包括取水许可证副本、交易水量、交易期限、转让方采取措施节约水资源情况、已有和拟建计量监测设施、对公共利益和利害关系人合法权益的影响及其补偿措施。”推进取水权交易具有明确的法规依据，取水权交易也是一种比较成熟的交易模式，编制水权交易可行性报告是规范取水权交易行为的有效抓手。

为规范水权交易尤其是取水权交易可行性研究报告编写工作，2020 年 4 月我单位向中国水利学会提出申请，正式编制团体标准《水权交易可行性报告编制导则》。中国水利学会于 2020 年 4 月 27 日至 5 月 7 日，组织专家对标准开展了立项论证，专家组同意该标准立项。

1.2 工作过程

2020 年 2 月，我单位成立标准编制组，对各地编制的水权交易可行性报告体例进行梳理，结合有关政策文件要求，研究了报告编制的主要内容、

工作程序和技术要求，启动标准的编制工作。

2020年3月-4月，完成标准初稿的编写，按照中国水利学会要求，编制了立项申请书，正式申请立项。

2020年4月-5月，中国水利学会组织专家对标准开展了立项审查，出具立项审查意见，同意该标准立项。

2020年6月，中国水利学会发布征集团体标准参编单位的通知，吸纳中国水利水电科学研究院、水利部水利水电规划设计总院、江西省水资源中心为参编单位。

2020年7月-9月，编制组按照立项审查专家意见对标准初稿进行了修改，形成《水权交易可行性报告编制导则》（征求意见稿）。

1.3 主要起草人

本标准由中国水权交易所股份有限公司和中国水利水电科学研究院、水利部水利水电规划设计总院、江西省水利科学研究院编制，本标准主要起草人。

2 标准编制原则

为满足水权交易可行性研究报告编制工作的需要，标准编制应遵循以下原则：

- （1）应与建设项目水资源论证导则等有关标准相衔接；
- （2）应与最严格水资源管理制度相适应；
- （3）技术要求内容完整、表述准确、易于理解、便于实施；
- （4）技术要求具有普遍适用性、易于推广使用。

3 标准编制的必要性分析

水权交易是发挥市场机制作用优化配置水资源的重要手段，是落实水资源最大刚性约束要求、促进水资源节约集约利用的关键举措。近年来，水利部在多个政策文件中明确提出，在水资源超载地区，可通过水权交易

满足合理新增用水需求。水权交易可行性报告是水行政主管部门开展水权交易审批的重要依据。

依据水利部《水权交易管理暂行办法》，水权交易主要包括区域水权交易、取水权交易、灌溉用水户水权交易三种交易形式。区域水权交易在县级以上地方人民政府或者其授权的部门、单位之间进行，交易水量、交易期限、交易价格等事项大多通过协商方式确定，一般不需要编制水权交易可行性研究报告。灌溉用水户水权交易在灌区内部用水户或者用水组织之间进行，交易期限不超过一年的，不需审批，由转让方与受让方平等协商，自主开展，交易期限超过一年的，事前报灌区管理单位或者县级以上地方人民政府水行政主管部门备案，按照地方要求，一般填报水权交易论证表即可。取水权交易是水权交易的主要形式，自 2016 年国家级水权交易平台运营以来，实现交易 81 单，交易水量 23.96 亿立方米，占全国不同类型总交易水量的 82.94%。取水权交易的开展，对盘活用水存量，提高用水效率，满足行业间新增用水需求，尤其在保障工业企业用水方面发挥了重要作用。开展取水权交易，需要对转让方可转让水量以及受让方需水量进行严格测算，还应对转让方采取措施节约水资源情况、已有和拟建计量监测设施、对公共利益和利害关系人合法权益的影响等进行说明，需要编制水权交易可行性研究报告。

水利部《水权交易管理暂行办法》以及广东、江西等地的交易办法对开展水权交易可行性报告编制工作提出明确要求，但从实践来看，水权交易可行性报告编制尚无章可循，已有的可行性报告存在标准不统一、结构不完整等诸多问题。制定《水权交易可行性报告编制导则》，规范报告体例格式，明确报告编制的主要内容、工作程序和技术要求，对提高报告编制质量，科学核定交易水量，保障水权交易真实性、有效性，规范水权交易行为具有十分重要的意义。

4 标准主要条文内容说明

4.1 规定了适用范围

本标准规定了水权交易可行性报告编制的主要内容、工作程序和技术要求。

本标准适用于取水权交易可行性报告的编制。

4.2 规定了规范性引用文件

下列文件对于本文件的应用是必不可少的。凡是注日期的引用文件，仅所注日期的版本适用于本文件。凡是不注日期的引用文件，其最新版本（包括所有的修改单）适用于本文件。

GB3838 地表水环境质量标准

GB50288 灌溉与排水工程设计规范

GB/T12452 企业水平衡测试通则

GB/T 25173 水域纳污能力计算规程

GB/T50600 渠道防渗工程技术规范

GB/T35580 建设项目水资源论证导则

GB/T14848 地下水质量标准

GB/T7119 节水型企业评价导则

GB/T 50363 节水灌溉工程技术规范

SL01 水利水电技术标准编写规定

SL/T 238 水资源评价导则

SL429 水资源供需预测分析技术规范

SL72 水利建设项目经济评价规范

CJ42 工业用水考核指标及计算方法

4.3 规定了术语定义

本标准规定了取水权交易、转让方、受让方、可交易水量、水权交易价格、交易方案等的定义。

4.4 规定了编制内容、工作程序和水平年

本标准规定了水权交易可行性报告的框架和主要内容，说明了水权交易可行性报告的编制程序，明确了水平年的选取原则，规定了基础资料的一般要求，提出作为报告编制的基本资料，应进行系统整理分析，分析评价可靠性、代表性和一致性。

4.5 规定了水权交易必要性分析要求

本标准规定了水权交易的基本原则，水权交易应符合国家法规、地方产业政策、行业发展规划要求，符合最严格水资源管理制度的要求，坚持政府调控、市场调节，有偿交易、合理补偿的原则，不得影响公共利益或者利害关系人合法权益。

本标准规定了应根据国家和地方治水方针、水权水市场建设政策等要求，分析水权交易项目实施的必要性。

本标准规定了应从水权交易项目对最严格水资源管理制度“三条红线”管理、节水减排、支撑经济社会可持续发展等的积极作用，分析水权交易项目实施的必要性。

本标准规定了应分析受让方无偿配置的可行性、通过自身节水解决新增取水权指标的可行性，阐述受让方通过水权交易解决新增取水权指标的必要性。

4.6 规定了受让方取用水及合理性分析要求

本标准规定了受让方基本情况应该包括的主要内容，一般应包括受让方所在区域、取水口位置、取水用途、历史用水情况、用水水平等，受让方为建设项目的，还应介绍项目建设规模、生产工艺等。

本标准规定了应在有关工作基础上开展受让方需水分析，针对新建项目，应结合水资源论证报告进行分析，针对已建项目，应在水平衡测试基础上开展。

本标准规定了受让方需水分析流程，分析用水工艺、设备、技术的合理性和先进性，开展水量平衡分析，计算项目具体用水指标，评价项目用

水水平的先进性，分析项目节水潜力，在此基础上，确定项目合理用水量，核定总需水量。针对农业灌溉建设项目，应根据当地水资源条件、取水水源类型、土壤条件、气象条件、水资源管理要求等，按照 GB/T50363 有关规定，分析项目灌水技术选取和用水规模的合理性。

本标准规定了受让方取水分析应结合受让方有关规划，核定取水量，说明取水量计算依据和过程。需从水量、水质两个方面开展供水水源分析，提出受让方现状可用水源和供水工程不同保证率条件下可供水量。对比受让方交易前后可用水源和供水工程可供水量、水质，分析满足受让方取水需求的可交易水量、水质。

本标准从产业政策、用水管理等方面规定了不得受让水权的具体情形。

4.7 规定了转让方可交易水量分析要求

本标准依据《取水许可和水资源费征收管理条例》、水利部《水权交易管理暂行办法》规定了转让方资格及转让条件，明确转让取水权来源于农田灌溉节约水量的，不得挤占农业合理用水。

本标准规定了转让方基本情况应该包括的主要内容，一般应包括地理位置、单位性质、人员、产业、规模、产品产量情况，并对水权指标、取水权状况、现状用水量、用水效率、用水合理性及节水潜力进行说明。

本标准规定了可转让水量分析应考虑的主要因素，通过复核分析转让方的用水结构、用水水平和合理用水需求，分析节水项目节约水量的可行性，对比分析转让方具有的水权、取水许可量和合理用水需求，分析可交易水量。针对农业用水，区分已经实施节水改造和未实施节水改造两种情形，提出了可交易水量考虑因素、确定方法。针对工业用水，应分析水平衡测试和工业用水重复利用率，提出节水减污技术改造措施和工艺，分析节水量及可交易水量。

本标准规定了不同行业供水保证率转换的具体要求，对于转让方和受让方不同行业用水保证率有差异的，对转让水量指标按受让方的用水保证率要求进行折算。不同行业供水保证率折算系数可采取供水工程或相关控制断面的来水频率曲线，对不同频率水量进行折算获得。

本标准从取水用途、交易影响等方面规定了不得转让水权的具体情形。

4.8 规定了交易期限和价格确定原则

本标准规定了水权交易期限确定的主要原则，针对涉及节水工程建设的，提出水权交易期限原则上不超过 25 年。交易期限超出取水许可证有效期的，对到期后权属延续和变更等做出明确规定。

本标准规定了水权交易价格的主要考虑因素、确定原则及构成要素。涉及节水工程的，水权交易价格的构成主要包括资源成本、工程建设费用、工程运行维护费用、第三者补偿费用、合理经济效益、财务费用、税金等内容。

本标准规定了对于在交易平台开展交易的，应按照相关平台公布的服务费计费标准计提交易平台服务费，并将交易平台服务费作为水权交易项目的成本，不纳入水权交易价格计量中。

4.9 规定了水权交易主体和流程

本标准规定了水权交易参与人的界定范围，提出可行性报告中应明确各主体所扮演的角色、在交易过程中发挥的作用、以及转让方和受让方的资格条件。

本标准规定了水权交易的主要流程，水权交易流程应包括前置审批、平台交易、水量交割三个环节。明确了各个环节水行政主管部门、交易主体的职责和分工。

本标准明确了水权交易方式，主要包括协议转让和公开交易两种。提出应结合交易双方意愿和实际交易标的的特点，明确具体的交易方式。

4.10 规定了生态环境和第三方影响分析要求

本标准规定了水权交易应注重生态环境和第三方影响，应从生态环境影响、第三方影响、水权交易风险防控等方面，分析水权交易项目所产生的影响，提出减缓或者消除不利影响的补救、补偿方案和对策措施。

本标准规定了应从河道内生态用水影响、水功能区水质影响、重要生态保护目标等方面开展生态环境影响分析，提出转让方为农业用水指标的，应分析交易后对灌区生态环境尤其是对地下水位的影响。

本标准规定了应采取定性分析方式，分析受让方取水所在河流新增取水对下游其他取用水户和河流生态水量（流量）的影响，以及对转让方取水量减少可能存在对第三者影响。对于农业水权转让的，应提出补救、补偿方案。

本标准规定了应从转让方节水工程可靠性、交易期满水权归属，以及政策、市场和环境等方面分析交易潜在风险，并提出应对措施。

4.11 规定了水权交易效益分析要求

本标准规定了应从经济效益、社会效益和环境效益等方面论述交易项目实施后的综合效益。经济效益包括交易产生的直接效益和促进周边经济发展的间接效益。环境效益应围绕生物、水文、气候等地区性生态问题开展分析。

4.12 规定了水权交易合理性和可行性分析要求

本标准规定了交易合理性分析应考虑的主要因素，就转让方来说，应着重从用水水平、节水潜力、节水工程措施等方面，分析可交易水量来源的可靠性和合理性，就受让方来说，应着重从受让方用水水平、节水潜力、需求规模等方面评价其用水合理性。

本标准规定了应从国家和地方水权改革政策、已有工作基础、类似项目做法、交易影响等方面开展交易可行性分析。

4.13 规定了保障措施分析要求

本标准规定了保障水权交易工作开展的组织实施形式、组织机构、经费保障等。规定了应结合取用水管理要求，重点针对节水工程管理提出保障节水效果的措施和建议。规定了取水计量及监控设施安装要求。规定了应对交易风险的保障措施。