

# 政研通讯

第六期

总第 247 期

江西省水利发展研究中心

2021 年 12 月 28 日

---

## 【本期文章】

1. 推进水权水市场创新实践的思考
2. 江西省节水型社会建设激励机制研究



# 推进水权水市场创新实践的思考

梁秀<sup>1</sup> 陈芳<sup>2</sup> 郑勇<sup>1</sup> 喻中文<sup>2</sup>

(1.江西省水利科学院, 南昌 330029; 2.江西省水利厅, 南昌 330006)

**摘要:** 本文主要梳理总结了江西省水权水市场改革工作进展情况和主要做法, 分析提出江西水权水市场改革还存在水权交易制度不完善、水权交易价格形成机制未建立、水权交易内生动力不足、市场不活跃以及水权交易类型较为单一等问题, 并就推进江西省水权水市场创新实践进行了思考, 提出完善水权水市场制度体系、落实用水户水权、加强水权交易市场主体培育、探索多种模式的水权交易等建议, 可为下一步推动水权改革工作走实走深、更好发挥市场作用优化配置水资源提供参考借鉴。

**关键词:** 水权; 水市场; 问题; 对策建议; 江西省

水权包括水资源的所有权和使用权, 按照《水法》规定, 水资源的所有权属于国家, 故一般讨论的水权指水资源的使用权<sup>[1]</sup>。水权交易是指在合理界定和分配水资源使用权的基础上, 通过市场机制实现水资源使用权在地区间、流域间、流域上下游、行业间、用水户间流转的行为。水市场是指水权交易关系的总和<sup>[2]</sup>。江西虽属南方丰水地区, 水资源总量较丰富, 但存在水资源时空分布不均、来水和用水不同步、公众节水护水意识淡薄等问题<sup>[3]</sup>, 特别是国家下达的用水总量控制指标偏紧, 用水总量控制压力较

大，经济社会发展面临水资源瓶颈制约，节水及水权改革迫在眉睫。

水权交易是通过市场机制优化配置水资源的主要手段，是我国当前水资源管理改革的重要方向之一<sup>[4]</sup>。为深入贯彻落实国家有关水权改革政策要求，江西省积极开展水权试点有益探索，大力推进水权水市场改革。本文梳理总结了江西省水权改革进展情况、主要做法及成效，分析了存在的问题，并对进一步深化江西省水权水市场改革工作提出思考建议。

## **1 江西省水权改革概要**

### **1.1 进展情况**

江西省高度重视水权改革工作，将水权改革作为一项重要工作去抓，大力推动改革实施。2014年和2016年，江西省将国家下达的用水总量控制指标分解到11个设区市，各设区市又进一步将指标逐级分解到各县级行政区，初步明确了我省区域初始水权。2014-2017年，按照国家有关部署，江西省在新干、东乡、高安三个县（市、区）分类开展水资源使用权确权登记试点，通过规范取水许可、发放水权证等方式确认取用水户水权，顺利通过水利部和省政府联合验收。2015年，推动建成萍乡市山口岩水库水权交易试点，完成江西省首例跨流域跨区域水权交易。2019年至今，在前期改革工作的基础上，高质量推进水权水市场改革取得更大突破。

### **1.2 先行先试情况**

### **(1) 永修县水权交易**

永修县云山水库管理处近年来通过灌区节水改造和调整种植结构等措施节约农业灌溉水量 1808 万  $m^3$ ，将其中的 200 万  $m^3$  有偿转让给有新增取水需求的江西云山集团军山水厂，经水权交易可行性论证，交易双方平等协商，最终在省公共资源交易平台达成交易并顺利签约，交易价格 0.11 元/ $m^3$ ，交易期限 2 年，交易金额 44 万元。

### **(2) 宜黄县水权交易**

转让方宜黄县江西洁美电子信息材料有限公司通过引进先进生产工艺和污水处理回用后年节约水量 61.61 万  $m^3$ ，受让方江西宜生科技有限责任公司因宜黄县新增取水受到严格限批，考虑通过水权交易方式获得取水权指标，解决新增取水需求，双方经充分论证、平等协商后最终达成水权交易，交易水量 50.36 万  $m^3$ ，交易价格 0.12 元/ $m^3$ ，交易期限 1 年，交易金额 6.0432 万元。这是在江西省公共资源交易平台完成的第二例水权交易，也是在江西省水权交易平台上完成的首例工业用水户间的水权交易。

### **(3) 吉安市水权交易**

吉安市螺滩水库灌区近年来通过灌区节水配套改造等措施节约农业灌溉水量 286 万  $m^3$ ，灌区管理单位吉安市螺滩水利水电中心将节约水量中的 30 万  $m^3$  有偿转让给江西明盛实业有限公司，双方经充分论证、平等协商后最终达成水权交易，交易价格 0.2 元/ $m^3$ ，交易期限 1 年，交易金额 6 万元。

## **2 江西省水权水市场改革基本做法**

### **2.1 高位推动，构建工作机制**

江西省委省政府高度重视水权改革工作。一是水权改革连续两年列入省委深改委改革工作要点，作为引导和促进各地积极开展水权交易探索的重要抓手。二是省政府成立了由分管副省长任组长的水权水市场改革工作领导小组，并于 2021 年 8 月组织召开水权水市场改革工作领导小组会议，全面推进水权水市场改革决策部署。

### **2.2 部门联动，形成工作合力**

江西省水利厅精心部署、狠抓落实，在将水权交易工作列上议事日程起，就主动与省发改委进行沟通、寻求支持。2019 年，江西省水利厅联合省产权交易所到广东、宁夏和中国水权交易所开展了水权交易专题调研，实地考察学习国家水权交易有关部署和其他省份水权交易先进经验做法，为有序推进水权改革工作提供了借鉴。2021 年 3 月，江西省水利厅又联合中国水权交易所、省发改委、省产权交易所等部门赴九江、抚州、新余等地开展水权交易对象摸底调研，了解相关地市开展水权交易现有条件和存在的困难，有效推动了全省水权交易工作的进一步开展。

### **2.3 建立制度，完善管理体系**

2020 年，省水利厅联合省发改委印发《推进水权水市场改革工作方案》《江西省水权交易管理办法》《江西省水权交易规则（试行）》等文件，部分重要文件经江西省人民政府同意实施。2021

年，省水利厅印发《江西省水权交易可行性论证技术导则（试行）》，目前正在积极推进《江西省取水许可区域限批管理办法（试行）》出台。

## **2.4 平台建设，规范交易流程**

水权交易正式纳入《江西省公共资源交易目录（2020年版）》，作为必须进入公共资源交易平台交易事项，并在综合环境能源交易平台设立水权交易业务板块，为有效推动江西省水权交易制度落地提供了平台。江西省产权交易所作为水权交易服务机构，负责平台交易服务、运行维护等相关具体工作，并严格按照《江西省水权交易规则（试行）》有关要求开展交易。

## **2.5 政策激励，引导市县推进**

对于通过江西省公共资源交易平台开展水权交易的县区，省水利厅在提前下发的水利发展资金中每个给予10万元奖励资金，同时将水权交易纳入全省水利改革发展考核，积极引导县区推进水权交易。

## **2.6 先行先试，摸索交易路径**

在摸底调研基础上，九江永修县、抚州宜黄县、吉安市通过省公共资源交易平台先后各完成一宗水权交易，对省内其它地区开展水权交易具有重要的示范引领作用，为全省继续铺开和深入推进水权交易摸索了路径、理顺了流程、积累了经验。

## **2.7 示范引领，纵深推进改革**

永修县、宜黄县、吉安市通过省公共资源交易平台完成水权

交易后，各地开展水权交易实践探索的信心和积极性大大增加。赣州市宁都县、抚州市金溪县、吉安市永丰县 3 县已通过省公共资源交易平台挂牌，其它部分市、县正积极组织并推进水权交易。下一步将推动水权改革工作走实走深，为有效促进水资源集约节约利用和最严格水资源管理探索新路子。

### **3 江西省水权改革存在的问题**

#### **3.1 水权交易制度还不完善**

总体上，江西省水权水市场改革仍处于探索阶段，相关体制机制尚不健全、长效管理机制还未建立。按照最初构建的“1+5”制度框架（1 个工作方案+5 项制度文件），目前已出台 3 项，江西省水权交易管理工作没有形成完整体系，影响水权交易规范有序管理。同时，国家层面仅水利部 2016 年出台了《水权交易管理暂行办法》，其它配套制度文件尚未出台，缺少顶层设计。

#### **3.2 水权交易价格形成机制不完善**

水权交易价格形成机制是水权交易制度体系的核心内容，现阶段我省水权改革即将步入快车道，地区间、流域间、行业间、用水户间水权交易陆续开展，但交易价格如何形成没有依据。当前定价过于强调成本导向，最多辅以行政手段，没有考虑水资源价值、第三方影响等因素。从已完成的几宗水权交易来看，交易价格偏低于其他省市，如广东河源市 0.33 元/ m<sup>3</sup>；河南平顶山 0.87 元/ m<sup>3</sup> 等。

#### **3.3 水权交易内生动力不足、市场不活跃**



一是水权交易氛围不浓厚。社会公众水权意识不强，对当前水资源开发利用面临的严峻形势认识不足，对水权交易了解不多，较少主动采取水权交易方式转让水权或解决新增用水需求。二是水权交易需求不强烈。江西省地处南方丰水地区，水资源量相对较为丰富，目前各地用水需求基本能够得到满足，供用水矛盾不突出，缺水情况较少，水权交易总体需求不多。三是水权交易市场化程度不高。水权交易多数是在地方政府或水行政主管部门主导下，出于完成部门考核任务或整改任务而开展，一定程度上存在为考核而改革、为改革而改革。

### **3.4 水权交易类型较为单一**

目前已开展的水权交易案例中，除萍乡市山口岩水库水权交易为跨区域水权交易外，其余交易类型多为取水权交易，灌溉用水户间水权交易、区域水权有偿配置等交易类型尚无案例。对于区域水权交易，目前江西省各市、县总体上区域用水总量控制指标偏紧，可供交易的用水指标较少，基本没有区域水权转让需求。对于灌溉用水户间水权交易，主要与用水户权属不清晰、确权不到位等原因有关，目前全省已开展水权确权登记工作的县（市、区）还很少，且这些县（市、区）也仅是选取少数乡镇或水库、山塘、取用水户等，在试点范围内开展水权确权登记试点，已完成确权的范围还较小，加之农业灌溉用水计量设施严重缺乏，很大程度上阻碍了灌溉用水户间水权交易的开展。对于区域水权有偿配置，虽然省级预留有一部分用水总量控制指标，但对于如何

盘活并高效利用这部分预留水量指标，使之最大发挥示范引领作用，目前仍未有较深入地探索。

## **4 相关建议**

### **4.1 进一步完善水权水市场制度体系**

水权交易探索的顺利实施和水市场的培育，离不开政策制度的保障。江西省作为南方丰水地区，目前开展水权交易动力不足，建议通过建立相关配套制度，鼓励和促进各区域、行业、取用水户通过水权交易方式获取水资源，更好发挥市场作用，促进水资源的优化配置和可持续利用。建议建立江西省区域取水许可限批制度，对用水总量超红线地区暂停新增取水许可，对用水总量接近红线地区暂停审批高耗水项目新增取水许可，倒逼取用水户通过水权交易获取存量水资源，满足新增用水需求，激活水权交易需求，助力控制用水总量。

### **4.2 进一步落实用水户水权**

一是在国家水权试点基础上，总结和推广水权确权模式和经验，进一步扩大水权确权登记范围，明晰各用水户水权；二是结合农业水价综合改革工作，合理开展农业用水水权分配，落实各农业灌溉用水户水权，为顺利开展用水户间水权交易提供前提基础。

### **4.3 进一步加强水权交易市场主体培育**

一是加强水权宣传。通过加强水权交易相关法律法规政策的宣传和培训，树立水资源产权意识和市场观念，积极引导和促使

市场主体加深对水权和水权交易的理解，激发市场主体自主参与水权交易的热情和积极性，形成水权交易浓厚氛围。二是构建和培育良好的水权交易外部环境。如建立健全水权市场主体的利益保障机制、完善计量等基础设施等，为水权交易实施提供有力抓手。

#### **4.4 探索多种模式的水权交易**

由于国家下达的用水总量指标相对江西省经济社会发展刚性需求偏紧，随着经济社会快速发展，未来江西省用水总量控制压力将逐步增大，通过水权交易优化配置水资源的需求将逐步凸显。参考借鉴其他丰水地区水权交易经验，如广东省惠州市通过农业节水向广州市转让用水总量控制指标和东江流域取水量分配指标，广州市再将新增的用水指标配置给旺隆电厂和中电荔新电厂两个企业，解决项目新增取水需求；江苏宿迁市成立水权交易中间机构，将洋河酒厂节余取水量指标收储并转让给其他中小型酒企，实现节水企业、购买取水指标企业和地方政府的多赢局面。建议在省内进一步挖掘潜在交易对象，深入推进水权交易试点探索，结合本省实际，可考虑从火电行业取水权交易、水库功能转换、跨流域调水区域水权转让、跨行业水权转换、省级预留水量指标有偿配置等方面开展多种模式的水权交易探索。

## 参考文献

- [1] 汪恕诚.水权和水市场——谈实现水资源优化配置的经济手段[J].水电能源科学, 2001, 19(1): 1-5.
- [2] 单以红. 水权市场建设与运作研究[D].河海大学, 2007.
- [3] 周王莹,李洪任.南方丰水地区水权交易制度体系构建——以江西省为例[J].人民长江, 2017, 48(14):37-40.
- [4] 刘悦忆, 郑航, 赵建世, 万文华.中国水权交易研究进展综述[J].水利水电技术(中英文), 2021, 52(08):76-90.

# 江西省节水型社会建设激励机制研究

杨鹏 夏丽丽

(江西省水利科学院, 南昌 330029)

**摘要:** 节水是保障水安全的有效措施。江西省地处南方丰水地区, 水资源禀赋条件优越, 用水效率偏低, 社会节水意识偏弱。如何激发社会节水内生动力, 成为了江西省节水型社会建设亟需解决的问题。本文在总结存在问题和有益经验的基础上, 构建节水型社会建设政策导向和激励机制, 为江西省加快节水型社会建设、落实节水行动提供参考。

**关键词:** 节水型社会; 问题分析; 典型经验; 激励机制

近年来, 江西省不断推进节水型社会建设, 取得了一定成效, 但还存在一些问题和不足, 节水工作主要靠政府推动, 用水效率总体偏低, 万元GDP 和万元工业增加值用水量均高于全国平均水平。其根本原因在于节水激励机制不健全, 未实现节水长效管理, 难以激发社会节水的内生动力。

因此, 在总结江西省节水型社会建设存在的问题和相关地区有益经验的基础上, 从法规约束、政策导向、市场激励、公众参与等方面构建江西省节水型社会建设激励机制。

## 1 江西省节水型社会建设成效与问题分析

### 1.1 江西省节水型社会建设情况

自 2002 年水利部印发《开展节水型社会建设试点工作指导意见》之后, 江西省萍乡市、景德镇市和南昌市分别列入第二批

(2006年)、第三批(2008年)和第四批(2010年)全国节水型社会建设试点。为推进全省节水型社会建设工作,江西省水利厅分别于2004年和2009年确定了两批共10个省级节水型社会建设试点单位。为贯彻落实《水利部关于节水型社会达标建设工作的通知》水资源[2017]184号要求,江西省水利厅结合水资源管理和节水工作实际,制定了《江西省县域节水型社会达标建设工作实施方案》,经任务分解,全省11个设区市共28个县区列入开展县域节水型社会达标建设工作的重点地区名单。

通过试点建设,萍乡市、景德镇市和南昌市先后被授予“全国节水型社会建设示范区称号”;至2015年11月,两批共10个省级试点县(区)均通过省水利厅验收;截至2020年底,33个县(区)通过省级县域节水型社会达标建设验收。在节水型社会建设期间,各市县根据国家和江西省关于开展节水型社会建设的要求,通过编制规划和实施方案,不断加强组织领导、完善机构、健全制度,保障节水型社会建设有序开展;加强取用水户计划用水管理,开展重点用水单位用水监控;出台节水载体创建文件,制定相关评价标准,大力开展节水载体建设,涵盖工业、农业、生活等不同形式节水典型,起到示范引领作用;制定节水“三同时”制度,创新节水管理模式,强化用水定额管理,推动节水技改;实施居民阶梯水价,制定非居民超计划超定额累进加价制度,不断提高水资源效率;积极开展节水宣传,形式多样化、创新化。区域用水效率和效益有了明显提高,节水意识进一步增强。

“十三五”期间,江西省进入了经济发展快速道,全省把节水型社会建设贯穿于经济社会发展和生态文明建设全过程,实施全

民节水。江西省节水行动，在推进粮食产量与工业产值迅速增长的同时，有效控制了用水总量的增长，优化了产业结构，提升了用水效率。用水总量严格控制在国家规定的 260 亿  $m^3$  以内，“十三五”期间以用水总量 3% 的低增长量，支撑了全省经济总量 146% 的高速增长。

## **1.2 节水型社会建设存在的问题**

虽然江西省节水型社会建设取得了一定成效，但在节水型社会建设实践过程中，仍然存在一些困难和问题，总的来说，节水型社会建设内在动力尚未完全形成。

### **(1) 体制机制有待健全**

目前，我国节水法律法规体系还不完善，法律规范结构不完整、规范内容不明确，“建设节水型社会”的提法较为笼统，缺乏具体的内容支撑。法律上对节水的优惠政策、奖补政策、金融政策虽有相关规定，但在实际操作过程中缺乏能够落地的实施细则，使得执行不到位，难以起到激励作用。

### **(2) 过于依靠政府推动**

在节水型社会建设过程中，政府主导作用显著，承担着政策制定、组织实施、资金投入等主要责任，但对应的市场经济调节、社会公众参与却不足。水资源价格形成机制不完善，难以反映水资源的经济属性；水权水市场仍处于探索阶段，市场机制的基础性作用还未发挥出来。

### **(3) 节水投入渠道不足**

节水效益主要体现在社会效益、生态效益以及缓解水资源供需矛盾等方面，直接经济效益不明显，节水缺少利益驱动，难以

吸引社会资本。其投入主要依靠政府财政，农业节水投资主要靠国家财政，工业节水改造投入总体不足，城镇生活和服务业节水投入不稳定。

#### **(4) 节水能力建设有待加强**

节水管理机构、执法监督队伍和基础设施建设有待加强，基层节水管理能力不足与节水标准日益严格的矛盾较为突出；此外，取用水计量设施配备还不完善，工业和城镇生活用水计量设施还未完全覆盖，农业计量设施缺口较大，取用水计量监控能力不足，节水措施的针对性、系统性、实效性不强，节水能力建设亟待加强。

#### **(5) 节水观念落实不够**

江西处于南方丰水地区，公众节水意识普遍不强，虽然经常性开展多种形式的节水宣传教育，但意识的提高是一个缓慢的过程。根据一些调查显示，愿意节水的公众还是占多数的，但从实际来看，浪费水的现象还是时有发生，自觉节水的行为还未转变。

## **2 典型地区节水激励机制与政策制定**

节水激励政策机制的缺失阻碍了节水型社会建设的深入推进，一些省份先行先试，率先制定节水激励机制与政策，极大地推动了节水型社会建设。其中宁夏回族自治区、浙江省、安徽省、广东省等地区在节水激励机制与政策制定方面进行了相关探索，为其他地区提供了一定的参考和借鉴。

### **(1) 宁夏回族自治区**

为了促进水资源高效利用，保障用水安全，实现以奖促节、以惩迫节，宁夏开展了节约用水奖惩办法研究。综合宁夏用水实



际，对节水奖励的对象及奖励条件、依据、标准、处罚措施等进行分析研究，制定了《宁夏回族自治区节约用水奖惩暂行办法》，明确的激励政策充分调动了社会各界的节水积极性。

## **(2) 浙江省**

浙江省在实行最严格水资源管理制度时，提出省财政厅对节水型社会建设落实财政扶持资金，并联合省水利厅共同制定鼓励节水的相关财政政策，保障节水财政投入的长效稳定；通过完善社会公众参与机制，采用多种形式广泛征求、听取各方意见，让公众积极参与到节水管理和监督。在制定的《浙江省节约用水办法》中提出，各级政府应当根据当地情况，科学合理地逐步调整水价，运用价格机制激励节约用水；对于企业当年投入资金进行节水设施改造的，超计划累进加价所收取的水费可以部分返还给企业，进一步激发企业节水改造积极性。

## **(3) 安徽省**

安徽省制定的节约用水条例中提出要建立经费保障机制，并规定纳入本级财政预算。通过完善政府、企业和社会不同主体的多元化投融资渠道，不断健全节水投入机制，鼓励和引导更多的社会资金投向节水产业，同时对节水项目贷款安排财政贴息。对节水改造、示范和非常规水源开发利用项目应当优先立项，并根据相关规定给予税费等政策和资金扶持。对符合贷款条件、具有偿还能力的节水项目，金融机构按照国家有关规定优先安排贷款。

## **(4) 广东省**

广东省出台的节约用水办法，提出各级政府应当培育、发展节水社会组织，积极引导公众参与其中；通过引入市场机制，培

育节水产业，推动合同节水管理。超计划超定额累进加价收取的费用，全部缴入财政专户，实行“收支两条线”管理，专项用于本级政府节水管理、节水科研工作和用水计量设施建设等，保障专款专用。

### 3 节水型社会建设激励机制构建

在总结江西省节水型社会建设存在的问题和相关地区有益经验的基础上，从法规约束、政策导向、市场激励、公众参与等方面构建江西省节水型社会建设激励机制。

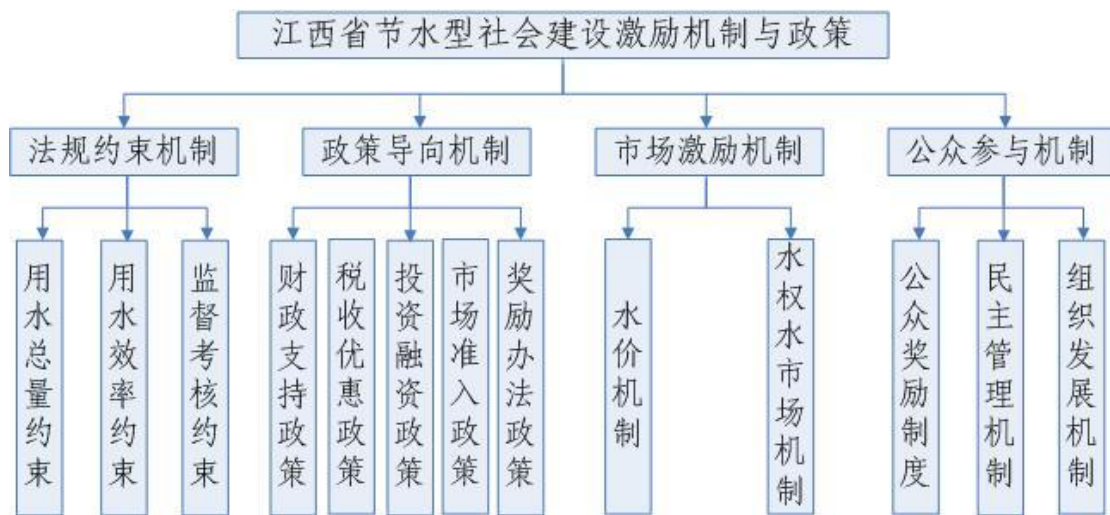


图1 江西省节水型社会建设激励机制结构图

#### 3.1 法规约束机制

节水法规的建立是节水型社会建设规范化、长效化的有力保证。对不合理用水进行法规约束，严控用水指标，强化用水效率，加强监督考核。

##### (1) 用水总量约束

明确各地用水总量控制红线，并进一步细化到市县，建立水资源刚性约束制度。定期开展区域节约用水规划编制工作，做好

节约用水的顶层设计。严格用水项目的水资源论证和取水许可审批，将项目用水量与区域用水总量控制指标联系起来，建立用水总量预警、限批、禁批制度。

## **(2) 用水效率约束**

节水型社会建设必须确立用水效率控制红线，坚决遏制用水浪费。建立健全节水标准体系和用水定额管理制度，加强用水定额标准的宣贯及应用。通过用水定额核定用水量，合理下达取用水户用水计划，对超定额用水行为实行累进加价制度。对规划和建设项目严格开展节水评价，分析用水指标的先进性，评估节水措施的时效性。

## **(3) 监督考核约束**

实施最严格水资源管理制度考核过程中，要不断完善政府的绩效考核管理体系，突出节水优先考核指标，深化节水型社会全方位建设。加强取用水户用水计量设施监管、重点用水户在线监控，严格落实节水“三同时、四到位”制度，强化监督执法力度。

## **3.2 政策导向机制**

在法律法规的约束下，规范社会用水行为，但要全面调动社会节水工作的积极性，还需要对应政策的引导和扶持。制定有利于促进节水的财政支持、税收优惠、投资融资、市场准入、奖励办法等激励政策，有效引导社会加大节水的力度，提高节水型社会建设水平。

### **(1) 财政支持政策**

各级财政要设立专项财政预算，设立节水型社会建设支出科目，保障节水资金投入。征收的水资源费、超计划超定额累进加

收的水费等作为节水专项资金，用于完善用水计量、节水技改、节水技术开发应用、节水管理等方面。

## **(2) 税收优惠政策**

对于促进节水型社会建设而言，税收优惠是一项长效政策，主要体现在对提高水资源利用效率、节水产品生产和技术创新、节水减污和清洁生产等方面的税收支持，政府通过所得税、增值税、水资源税费等税收政策，对社会各领域采取相应的激励措施，从而引导社会节水、培育节水产业。

## **(3) 投资融资政策**

资金的筹集和投入是节水型社会建设的一个重要保障，加强政府投入的同时，要积极引导与鼓励民间资本参与，拓宽节水投资融资的渠道。建立节水信贷支持政策，适当放宽节水项目的贷款条件，以低息贷款或无息贷款等多种方式，支持建设节水灌溉、供水管网改造、循环用水和污水处理回用、非常规水源利用等项目。

## **(4) 市场准入政策**

严格限制高耗水高污染行业的市场准入门槛，建立节水强制性标准、用水效率标识制度、节水产品认证制度和市场准入机制，淘汰落后的用水工艺、设备和产品。规范节水产品市场，对防止和打击假冒伪劣产品将起到积极作用，为企业营造良好的竞争环境，引导和激励企业生产高效低耗的节水产品，促进节水产品的技术进步。

## **(5) 奖励办法政策**

节水型社会载体建设与节水型社会建设是部分与整体的关

系，搞好了节水型社会载体建设也就把握住了节水型社会建设的主体和关键环节。为激发企业、单位和个人节约用水主动性和自觉性，形成全社会关注、支持和参与节水的良好氛围，发挥节水奖励的长效机制，各级政府应建立节约用水奖励办法，对符合条件的企业、单位和个人予以表彰和鼓励。

### **3.3 市场激励机制**

建立健全合理的水价（包括水费、排污费、污水处理费、中水回用费以及洪水、雨水和劣质水利用等）形成机制和水权水市场机制，运用市场经济杠杆提升用水效率、激励节约用水。

#### **（1）水价机制**

国内外水价的长期实践表明，当水价的调整与水资源利用成本以及当地经济发展相适应时，水价的经济杠杆作用能够较好地发挥出来。按照补偿成本、合理收益、优质优价、公平负担的原则，完善水价形成机制。完善不同行业的分类水价和不同季节的水价，制定超计划超定额累进加收水费制度，充分发挥出水价的调控和激励作用。

#### **（2）水权水市场机制**

建立水权水市场机制，在不同主体间高效配置水资源，将有效降低分配或交易成本，提供配置效率、减少节水经济成本。通过界定和划分水权，让用水户明晰初始用水使用权，并经由水权交易平台进行有偿转让，从而实现水资源配置效率的最大化。

### **3.4 公众参与机制**

#### **（1）制订公众参与的奖励制度**

节水工作关系到整个社会，涉及不同的利益主体，所以离不

开全社会的参与。通过设立奖励基金，表彰在节水社会建设中表现突出的个人与组织，激发公众对节水型社会建设的参与热情。

### **(2) 建立公众参与的民主管理机制**

鼓励用水者组织充分参与节水型社会建设，参与用水权、水量的分配、管理和监督，以及水价的制定和实施，建立公众参与的有效性保障制度及强制性的信息披露制度。

### **(3) 支持节水非政府组织发展机制**

支持节水非政府组织发展，建立相关制度培育节水非政府组织，全面调动社会各阶层力量，推进节水工作的开展。解决水资源危机最有效的措施是节约用水。“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水新思路，把节水摆在了新时期治水工作的突出位置。在市场经济环境下，有效的节水激励机制与政策，将极大地推进用水效率的提升，推动节水型社会建设。

## **4 江西省节水型社会建设深入推进的建议**

当前，丰水地区建设节水型社会应积极践行节水优先方针，要以战略思维、创新思路，加快建立节水优先工作格局。对今后深入推进江西省节水型社会建设提出如下几点建议：

**一是加强组织领导，提升节水优先意识。**加强党和政府对节水工作的领导，统筹推动节水工作，组织相关部门按照职能职责分工落实规划的实施，要细化年度目标任务，抓好各项措施落实，形成“政府主导部门联动社会协同公众参与”的工作机制，合力推进节水型社会建设。创新节水宣传方式，深入宣传高效用水的重要性和紧迫性，不断提高公众的水资源忧患意识和节约意识，形成节水文化，共建节水社会，倡导节水文明。

**二是补齐政策短板，建立节水长效机制。**通过制定和实施有利于促进节水的财政支持、税收优惠、投资融资、市场准入、奖励办法等激励政策，补齐政策落地的短板，建立节水投入长效机制，扶持节水产业，拓宽节水市场，支持节水项目建设，严格节水市场准入门槛，规范节水产品市场，调动节水内在动力。

**三是强化监督考核，规范用水节水行为。**各级党委政府要突出节水优先考核指标，将节水主要指标纳入经济社会发展综合评价体系、纳入河长制考核和政绩考核。建立和完善责任制和考核制度，要层层分解任务，明确责任单位、分管领导和责任人，压实工作责任，通过责任制和考核制，激励和监督各级政府、领导干部和有关单位，把节约用水作为水资源开发利用、节约保护、配置调度的前提。积极引导公众参与节水监督，充分发挥社会公众和非政府节水组织的监督作用。

**四是加强能力建设，保障节水管理实施。**加强水资源计量设施和监控能力建设，全面推进水资源管理信息系统一体化建设，为实现最严格水资源管理制度提供现代化决策支持。强化各级节水管理队伍建设，健全基层节水管理和服务体系。制定实施节水管理人员培训计划，全面提升节水管理队伍能力和素质，保障节水管理实施。

**五是坚持两手发力，激发市场主体活力。**政府要发挥调控作用，根据区域水资源状况确定经济社会规划布局，推动产业结构的战略性调整；市场应发挥基础性作用，合理调整水价，发挥价格的经济杠杆作用，建立健全水权水市场，通过市场机制调节水资源在不同主体之间的高效配置，激发市场主体活力。

---

送水利部办公厅、政策法规司、发展研究中心；长江水利委员会政策法规局；省委农办、政研室，省人大财经委、农委、环资委，省政府办公厅秘书一处，省政协农委、人资环委、社法委；厅领导、总工程师，驻厅纪检监察组，各设区市、省直管试点县（市）水利局，厅机关各处室，厅直各单位，省鄱建办

---

主编：刘毅生、张磊

编辑：吴礼玲

投稿邮箱：[jxsslzyjzx@163.com](mailto:jxsslzyjzx@163.com)

共印 140 份