温州市农村集体山塘水库用水权改革

实施方案

为贯彻落实党中央国务院和省委省政府关于实行水资源刚性约束制度、建立健全生态产品价值实现机制的决策部署，加快推进农村集体水库山塘水资源集约节约利用，积极拓展水生态产品价值实现路径，根据《中华人民共和国水法》《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）《浙江省农村集体资产管理条例》《浙江省水利厅关于推进农村集体水库山塘用水权改革的意见》（浙水资〔2025〕15号）等有关法律、法规和文件精神，决定在我市开展农村集体水库山塘用水权改革工作。

一、总体目标

针对农村集体经济组织的山塘及其修建管理的水库，探索建立归属清晰、权责明确、流转顺畅、监管有效的用水权交易制度，发挥优质水资源在发展农村新经济、新业态中的要素保障作用，拓展水生态产品价值转化路径。2025年底前完成第一批用水权确权试点，初步建立用水权确权、价值核算和用水权流转机制。到2027年，用水权流转模式基本成熟，形成一批可复制可推广的典型样板，为推动生态富民、服务乡村振兴发挥积极作用。

二、基本原则

　　统筹配置，科学确权。坚持以水定产，严格落实用水总量控制和河湖水量分配要求，科学合理明确农村水库山塘用水权主体、用水权量，确保确权流程科学合理。

　因地制宜，分类施策。综合考虑山塘水库周边环境、交通、开发利用等资源禀赋特点与开发利用潜力，因地制宜推进水库山塘用水权流转，实现水资源价值转化。

实事求是，公开公正。水权流转坚持公开、公平、公正，权益分配合理合规。充分考虑山塘水库现状权属及用水利益关系，稳中求进，有效推进水资源价值实现。

　　政府引导，市场运作。积极履行政府在用水权确权、价值核算、流转等体制机制中的引导作用，充分调动市场积极性，吸引社会资本参与用水权流转和水库山塘综合开发。

三、主要任务

1. 开展用水权确权登记

各县（市、区）水行政主管部门经县级人民政府授权，可以向水库山塘所在地农村集体积极组织颁发用水权凭证。用水权凭证应明确可用水资源量、取水类型、取水用途等内容。用水权有效期10年。用水权凭证由用水权主体提出申请，经属地乡镇人民政府同意，报县级水行政主管部门核发。有条件的开展不动产权登记的，在取得不动产权证后，由水利部门直接登记用水权凭证。

1. 科学核算用水权价值

用水权价值核算以县级行政区为单元，由县级水行政主管部门会同县（市、区）发展改革局等有关部门负责统一核算，作为用水权流转交易的基准价值参考。核算推荐采用重置成本法，结合山塘水库的水量、水质、区位、开发条件等因素，并考虑综合成新率确定。对已开发利用的山塘水库，可采用收益现值法、现行市价法等进行核算。

1. 组织推进用水权流转

各县（市、区）应充分利用农村产权服务中心等公共资源交易平台开展用水权流转，统一发布信息、受理交易申请、组织交易活动，提供政策咨询、用水权查询等服务。用水权流转不改变水库山塘产权归属。农村集体山塘水库用水权转让时，县级水行政主管部门应办理用水权登记变更手续。流转形式包括转让、租赁、入股等，也可通过质押、抵押、担保等方式，为山塘水库开发利用和保护提供融资支持。鼓励用水权与周边土地、林地、房屋等资源打包流转，推动水利、农业和文旅等产业融合发展，促进水生态产品价值实现。

四、工作安排

（一）开展确权试点。2025年6月底前，各县（市、区）完成农村集体水库山塘基本情况排查，确定工作名录。2025年11月底前，优先筛选一批业态丰富、交通便利、环境优美、有开发潜力的水库山塘试点开展用水权确权，探索开展用水权价值核算和用水权流转，力争每个县（市、区）完成1～2个试点。

（二）试点扩围提升。稳步推动农村集体水库山塘用水权确权扩围，2026年12月底前，完成50座以上农村集体水库山塘用水权确权，用水权流转类型进一步丰富，形成一批可复制可推广的优秀案例。

（三）总结提高阶段。2027年12月底前，总结农村集体水库山塘用水权改革经验成果，完成100座以上农村集体水库山塘用水权确权，用水权流转模式基本成熟，水库山塘成为绿色富民的重要载体。

五、保障措施

（一）加强组织领导。各县（市、区）要将农村集体水库山塘用水权改革作为践行习近平生态文明思想和治水思路的重要举措，提高政治站位，强化部门统筹，落实工作经费，及时协调解决改革过程中出现的问题，坚守农村改革“三条底线”。因地制宜推进用水权交易，推动建立农村集体山塘水库用水权改革制度体系。

（二）明确职责分工。市水利局牵头制定《温州市农村集体水库山塘用水权改革实施方案》，市发展改革委、市自然资源和规划局、市农业农村局、市文化广电旅游局等部门在价值核算、用地审批、农业用水管理、文旅开发等环节密切配合，共同指导各县（市、区）具体实施。县（市、区）水利部门根据方案开展用水权确权登记，统筹做好水库山塘水资源调度与安全管理，会同发展改革部门开展用水权价值核算；发展改革部门配合开展用水权价值核算，支持相关重大项目审批；自然资源和规划部门指导水库山塘不动产权证办理以及涉水库山塘项目综合开发项目的规划与用地审批；农业农村部门会同水利部门指导用水权流转以及涉水库山塘农业项目开发；文化广电旅游部门指导支持水库山塘文旅项目活动。

（三）统筹水资源调度与安全管理。用水权流转时需考虑相关利益方用水权益，优先保障设计功能发挥，不得挤占农村饮用水、基本农田灌溉用水和生态用水。防汛抗旱期间应当服从水行政主管部门的统一调度管理。水库山塘开发利用应满足工程安全、防洪安全、水资源保护要求并服从管理，不得影响工程调度运用与运行管护。

（四）加大宣传引导。适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，充分调动取用水户参与用水权改革工作的积极性。及时总结推广各县（市、区）在用水权改革方面的经验做法，营造推进农村山塘水库用水权改革的良好氛围。

附件：1.温州市农村集体水库山塘用水权确权登记指南（试行）

2.温州市农村集体水库山塘用水权价值核算指引（试行）

3.温州市农村集体水库山塘用水权流转指南（试行）

4.农村集体山塘水库用水权确权审核意见表

附件1

温州市农村集体水库山塘用水权确权

登记指南（试行）

**第一条** 为积极稳妥推进温州市农村集体水库山塘用水权制度改革，规范山塘水库水资源管理，提升水资源节约集约利用水平，根据《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国农村集体经济组织法》、《取水许可和水资源费征收管理条例》（国务院令第460号）、《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）、《浙江省农村集体资产管理条例》等有关法律、法规规定，结合温州市实际，制定本办法。

**第二条** 温州市范围内农村集体经济组织的山塘和由农村集体经济组织修建管理的水库（本办法简称农村集体山塘水库）用水权确权登记，适用于本指南。

**第三条** 农村集体山塘水库用水权确权登记应坚持依法依规、尊重历史、公开透明。

**第四条** 农村集体山塘水库用水权通过颁发用水权凭证予以确认。

**第五条** 农村集体水库山塘用水权主体应为《中华人民共和国农村集体经济组织法》规定的乡镇级农村集体经济组织、村级农村集体经济组织或组级农村集体经济组织。

**第六条** 当农村集体水库山塘涉及多个用水权主体时，用水权权益比例由相关主体协商确定。协商不一致的，由乡镇人民政府（街道办）协调确定。

权益比例可根据水库山塘的修建出资、管护责任、占地面积、灌溉面积、现状用水情况等因素综合确定。

**第七条** 温州市水利局负责全市农村水库山塘用水权确权登记的业务指导，各县（市、区）水利局负责实施域内农村水库山塘用水权确权登记工作，乡镇人民政府（街道办）负责本辖区内用水权确权登记的初审及属地管理工作。

**第八条** 农村集体水库山塘用水权登记由相应农村集体经济组织提出申请，经属地乡镇政府审核后，由县级水行政主管部门发证。农村集体经济组织应当提交下列材料：

（1）用水权登记申请；

（2）所在乡镇（街道）审核意见；

（3）工程调查确权成果或村民代表大会关于山塘水库权属情况的决议等用水权益证明材料；

（4）农村集体经济组织登记证、法定代表人身份证明材料。

**第九条** 农村集体水库山塘的总可用水量（多年平均可供水量）通过水资源论证确定，水资源论证工作由各县（市、区）水利局统一组织实施。

**第十条** 农村集体水库山塘用水权保持长期稳定，取水许可证有效期为10年，有效期届满，可申请延续换证。

**第十一条** 用水权益发生变化时，权利主体应向当地水行政主管部门登记备案。

**第十二条** 本指南由温州市水利局负责解释。

**第十三条** 本指南自印发之日起施行。

附件2

温州市农村集体水库山塘用水权价值

核算指引（试行）

# 第一章 总则

**第一条** 为规范温州市农村集体水库山塘用水权价值核算工作，根据《中华人民共和国水法》、《取水许可和水资源费征收管理条例》（国务院令第460号）、《中共中央办公厅 国务院办公厅关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》《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）、《自然资源价格评估通则》（TD/T 1061-2021）和有关法律、法规及技术标准规定，结合温州市实际，制定本指引。

**第二条** 温州市范围内农村集体经济组织的山塘和由农村集体经济组织修建管理的水库（本指引简称农村集体水库山塘）用水权价值核算，适用于本指引。

**第三条** 本指引所称农村集体水库山塘用水权价值（以下简称“用水权价值”）是以农村集体水库山塘用水权为对象，包括使用价值、经济价值、生态价值、社会价值等综合价值形式。

**第四条** 用水权价值核算应当坚持科学性与真实性相结合、层次性与可操作性相结合、定性与定量结合等原则，坚持政府主导、多元主体参与，有利于保障水资源生态安全，提升用水权价值转化效率，探索用水权价值多种实现途径，促进乡村振兴和共同富裕。

**第五条** 农村集体水库山塘用水权价值核算以县级行政区为单元，由县级水行政主管部门会同发改等有关部门统一核算。

# 第二章 基础资料

**第六条** 用水权价值核算前应当充分收集水库山塘基础信息，主要包括水域、坝体、用地、交通、区位、景观等情况，同时收集水库山塘建设时间、水库除险加固（或山塘综合整治）时间、水库山塘库容、位置、水质类别等基本参数及开发利用情况等。

# 第三章 核算方法

**第七条** 农村集体水库山塘用水权价值核算推荐采用重置成本法，结合水库山塘的水量、水质、区位、开发条件等因素，并考虑综合成新率确定。对已开发利用的水库山塘，可采用收益现值法、现行市价法等进行核算。

**第八条** 重置成本法是在现实条件下重新购置或建造一个全新状态的评估对象所需的全部成本减去评估对象实体性贬值、功能性贬值和经济性贬值的差额，作为评估对象现实价值的一种评估方法。农村集体水库山塘用水权价值V=重置成本C\*综合成新率δ\*调整系数k。重置成本指水资源资产形成过程中发生的各项成本、费用。综合成新率反应工程折旧情况，调整系数考虑山塘水库的水量、水质、区位、开发利用等情况综合确定。

**第九条** 重置成本法核算用水权价值基本步骤包括：（1）核算重置成本；（2）评估综合成新率；（3）确定调整系数；（4）核算用水权价值。

**第十条** 重置成本核算。农村水库山塘的重置成本主要包括工程部分投资、专项投资和征地移民补偿等。农村水库山塘的重置成本等于以现行市场价格计算出各部分投资的总和。$C=\sum\_{i=1}^{n}C\_{i}$，其中：C为重置成本；Ci为水资源资产价值形成过程中发生的各项费用和支出，i=1，2……，n。

**第十一条** 重置成本核算的简化。农村集体水库山塘数量多，预算编制工作量大，鉴于农村水库山塘坝形比较单一、投资组成相对固定，可采用成本单位指标进行简化计算。成本单位指标推荐采用大坝单位体积成本或库容单位成本。具体的公式为：水库山塘重置成本=大坝成本单位指标\*坝体（水库山塘重置成本=库容成本单位指标\*总库容）

**第十二条** 成本单位指标确定。可采用区域近5年新建农村集体水库山塘平均单位成本，大坝成本单位指标=∑各子目实际投资/坝体体积；库容成本单位指标=∑各子目实际投资/总库容。

**第十三条** 综合成新率δ计算。采用加权的方式对成新率的计算方法进行改进，综合成新率为按工程使用年限和重置值比例计算的加权平均值。综合成新率δ=0.6\*（可使用年数-建成后已使用年数）/可使用年数+0.4\*（加固后可使用年数-除险加固后已使用年数）/可使用年份，可使用年数一般取60年。

**第十四条** 确定调整系数K。根据水库山塘的水量、水质、区位、开发利用等情况综合确定调整系数，调整系数K=水量修正系数×水质修正系数×区位修正系数×开发条件修正系数。水量修正系数表示水库山塘的可供水量对价值的影响，根据可供水量大小确定；水质修正系数表示水库山塘的水质条件对价值的影响，根据不同水质类别确定；区位条件修正系数表示水库山塘位置对价值的影响，根据水库山塘距离主干道距离确定；开发条件表示水库山塘的开发程度对价值的影响，根据水库山塘的开发率确定。

**表1 水库山塘调整系数参考表**

|  |  |
| --- | --- |
| **影响因素** | **修正系数参考值** |
| **一级** | **二级** | **三级** | **四级** | **五级** |
| 水量条件 | ＞20万方 | 20-15万方 | 15-10万方 | 10-5万方 | ≤5万方 |
| 1.2 | 1.1 | 1 | 0.9 | 0.8 |
| 水质条件 | Ⅰ类 | Ⅱ类 | Ⅲ类 | Ⅳ类 | Ⅴ类 |
| 1.2 | 1.1 | 1 | 0.9 | 0.8 |
| 区位条件 | ＜10km | 10-20km | 20-30km | 30-40km | ＞40km |
| 1.2 | 1.1 | 1 | 0.9 | 0.8 |
| 开发条件 | 0%-20% | 20%-40% | 40%-60% | 60%-80% | 80%-100% |
| 1.2 | 1.1 | 1 | 0.9 | 0.8 |

# 第四章 成果应用

**第十五条** 县域农村集体水库山塘用水权价值核算报告由县级水行政主管部门会同发展改革委等部门联合公布，可作为农村集体水库山塘用水权流转交易的基准价值参考。水库山塘可交易用水权价值，按照可交易部分用水量与该水库山塘总用水权量（多年平均可供水量）比例确定，水库山塘可交易水权价值＝可交易水权量/多年平均可供水量×水库山塘总用水权价值。

# 第五章 附则

**第十六条** 本指引由温州市水利局负责解释。

**第十七条** 本指引自发布之日起实施。

附件3

温州市农村集体水库山塘用水权流转

工作指南（试行）

# 第一章 总则

**第一条** 为规范温州市农村集体水库山塘用水权流转行为，维护各方合法权益，根据《中华人民共和国水法》、《水权交易管理暂行办法》（水政法〔2016〕156号）、《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）、《浙江省人民政府办公厅关于推进农村产权流转交易体系规范化建设的指导意见》（浙政办发〔2019〕43号）、《浙江省农村集体资产管理条例》等有关法律、法规和文件精神，结合温州市实际，制定本指南。

**第二条** 在温州市范围内开展农村集体水库山塘用水权流转及监督管理工作，适用本办法。流转类型包括转让、租赁、入股、抵押融资等。

**第三条** 本指南所称农村集体水库山塘用水权流转（以下简称“用水权流转”），是指农村集体山塘水库在完成用水权确权登记并取得用水权凭证后，用水权在使用主体之间通过市场机制进行流转的行为。

出让农村集体水库山塘用水权的一方称转让方，取得用水权的一方称受让方。

**第四条** 农村集体水库山塘用水权流转应当遵循公开、公平、公正、自愿的原则，实行政府指导和市场调节相结合，不得影响公共利益和利害关系人合法权益。

**第五条** 温州市水利局负责用水权流转的业务指导、监督管理，各县（市、区）水利局具体负责辖区内用水权流转的业务指导、监督管理。

温州市及各县（市、区）发改、资规、农业农村、文广旅等部门按照各自职责，共同做好用水权流转改革有关工作。

**第六条** 用水权流转平台原则上应通过农村产权交易中心等已有公共资源交易平台发布用水权流转信息，提供政策咨询、用水权查询等服务，开展水权流转、受理交易申请等工作。

# 第二章 流转主体

**第七条** 用水权流转的转让方应当是持有农村集体水库山塘用水权凭证的农村集体经济组织。

农村集体经济组织转让水库山塘用水权，应当按照《浙江省农村集体资产管理条例》的有关规定，经该农村集体经济组织成员大会或者成员代表大会讨论决定。

**第八条** 凡是法律、法规没有限制的法人和自然人均可作为受让方参与用水权流转，受让方应具备相关资质或资格，用水权开发利用项目应当符合温州市产业政策。

# 第三章 流转程序

**第九条**  流转可以采取协商和竞价等方式进行。只有一个符合条件的意向受让方时，采用协商交易方式；有两个（含）以上意向受让方时，采用竞价交易方式。

**第十条** 转让方应当提供以下材料：

（一）用水权转让申请书；

（二）用水权凭证；

（三）农村集体经济组织登记证；

（四）经办人授权委托书、身份证明材料；

（五）法律法规、“用水权流转平台”规定的其他材料。

**第十二条** “用水权流转平台”收到用水权转让方提交的材料后，应当对交易材料完整性、合规性进行核验。

**第十三条** “用水权流转平台”应当及时公告用水权转让信息，主要包括：山塘水库名称、转让标的、所在的区域位置、交易期限等。

**第十四条** 受让方应当提供以下材料：

（一）用水权受让申请书；

（二）统一社会信用代码证书或自然人身份证明材料；

（三）经办人授权委托书、身份证明材料；

（四）法律法规、“用水权流转平台”要求的其他材料。

**第十五条** “用水权流转平台”应当及时对用水权拟交易信息进行公示，包括转让方、受让方、交易标的、交易价格、交易期限等。

**第十六条** 农村集体水库山塘用水权流转价格根据实行政府指导、市场自主定价。

用水权交易期限不超过用水权证有效期。

**第十七条** 公示期满无异议的，“用水权流转平台”应当组织转让方、受让方签订用水权交易协议，并报属地水行政主管部门备案。

协议应明确用水权交易转让方、受让方、交易标的、交易价格、交易期限、违约责任、争议解决办法等内容。

**第十八条** “用水权流转平台”应当及时公示用水权交易成交信息，包括转让方、受让方、交易标的、交易价格、交易期限等。

**第十九条** 用水权流转后，受让方有取水行为应当依法申领取水许可证。

# 第四章 监督管理

**第二十条** 用水权流转不得挤占基本生态用水、农田灌溉合理用水。受让方通过交易获得用水权后不得破坏山塘水库工程设施，不得擅自改变水资源使用用途，不得损害相关利益方用水权益，防汛抗旱期间应当服从水行政主管部门的统一调度管理。

**第二十一条** 用水权交易收益属于农村集体经济组织所有，优先用于山塘水库的管护和水资源保护，助力乡村振兴与共同富裕，具体按照农村集体经济组织财务支出有关规定使用。

**第二十二条** 交易双方因履行用水权流转协议而发生争议的，应协商解决；协商不成的，可报请属地乡镇人民政府（街道办）调解或向人民法院提起民事诉讼。

**第二十三条** 有关部门及其相关工作人员在农村集体水库山塘用水权流转监管工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，责令改正；情节严重的，依法追究责任。交易主体提供虚假信息损害公共利益的，视情节严重程度依法追究责任。

# 第五章 附则

**第二十四条** 本办法由温州市水利局负责解释。

**第二十五条** 本指南自印发之日起施行。

附件4

 乡镇（街道）农村集体山塘水库

用水权确权审核意见表

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **水库（塘）****基本信息** | 名称 |  | 功能 | 🞎灌溉 🞎供水 🞎景观 🞎发电🞎其他 |
| 多年平均可供水量（万m3） |  | 灌溉面积（亩） |  |
| **申请人****基本信息** | 名称 |  | 统一社会信用代码 |  |
| 法人代表 |  | 身份证号码 |  |
| 联系人 |  | 联系号码 |  |
| **申请****用水权量** | 万m3 |
| **取水工程类型** | 🞎闸 🞎坝 🞎渠道 🞎虹吸管 🞎水电站 🞎水泵 🞎其他 |
| **用途** | 🞎灌溉 🞎供水 🞎景观 🞎发电 🞎其他 |
| **是否与其他村集体经济组织共有** |  🞎是 🞎否 | **共有人名称及用水权份额(**万m3**)** | 共有人1(盖章)： |
| 共有人2(盖章)： |
| 共有人3(盖章)： |
| 申请人（盖章 ） 法定代表人（签字） 年 月 日 |
| **申请人所在乡镇（街道）****审核意见** |  签字（盖章） 年 月 日 |

注：同一水库（塘）用水权涉及多个村集体组织的，在共同协商达成一致意见的基础上（形成带章的文字材料），由各申请人（村集体组织）所在上一级乡镇（街道）分别出具审核意见后，同步向县（市、区）水利局提出申请。