

# 肥城市水权交易机制建设探讨

邱 燕

(肥城市水资源保护中心, 山东 泰安 271699)

**【摘要】**近年来,肥城市以水权交易市场化改革为突破口,创新构建政府主导的“水银行”模式,为破解传统水资源管理难题提供实践样本。该模式通过规范化交易体系、商业银行“存贷”机制和数字化平台,显著提升水资源配置效率,助力黄河流域生态保护与高质量发展。研究表明:“水银行”有效避免“公地滥用”,促进节水与高效利用,但仍面临政策执行、市场机制和监管体系的优化需求。文章提出三维优化框架:完善激励与约束并重的政策体系、培育多层次交易生态、构建智慧化监管网络,为类似地区水权改革提供理论与实践参考。

**【关键词】**肥城市;水权交易;水银行;水资源分配;水权确权

**【中图分类号】**F323.213

**【文献标志码】**A

**【文章编号】**1009-6159(2026)-04-0055-03

## Research on the Construction of Water Right Trading Mechanism in Feicheng

DI Yan

(Water Resources Protection Center of Feicheng City, Feicheng, Shandong 271699, China)

**Abstract:** In recent years, taking the market-oriented reform of water right trading as a breakthrough, Feicheng City has innovatively constructed a government-led "water bank" model, providing a practical sample for solving the difficulties of traditional water resources management. By a standardized trading system, commercial bank deposit-loan mechanism and digital platform, the model has significantly improved the efficiency of water resources allocation and supported the ecological protection and high-quality development of the Yellow River Basin. The study shows that the "water bank" model effectively avoids the tragedy of the commons and promotes water conservation and efficient utilization, while it still needs optimization in policy implementation, market mechanism and supervision system. This paper proposes a three-dimensional optimization framework: improving the policy system with equal emphasis on incentives and constraints, fostering a multi-level trading ecosystem, and constructing an intelligent supervision network, so as to provide theoretical and practical references for water right reform in similar regions.

**Key words:** Feicheng City; Water right trading; Water bank; Water resources allocation; Water right confirmation

近年来,肥城市贯彻“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”治水思路,推行水权改革,探索“水银行”和“零存整取”模式,通过市场化水权交易优化资源配置。肥城市水权交易政策依托国家顶层设计,结合地方实际完善,制定具体实施方案,规范水权确权、交易申请、审核、合同签订及监管,构建公开、公平、高效的交易市场。

## 1 “水银行”模式运行机制

### 1.1 “水银行”模式

“水银行”是2024年开始启动的一个虚拟的

水资源存储调配系统(如图1所示),其主要包括水权分配、水量存储与支出、水权交易等,是在政府主导下,借鉴商业银行“存贷”的经营模式开展水指标市场化配置,利用经济杠杆,合理调配水源,实现水资源集约节约高效利用。

水银行的运行关键在于存贷机制的设立。既要有供水方,对剩余的水量进行存储,还要有需水方进行贷水,再由水银行发布存水、贷水信息,最后由水银行确定交易价格进行交易。

收稿日期:2025-11-25

作者简介:邱燕(1979—),女,工程师

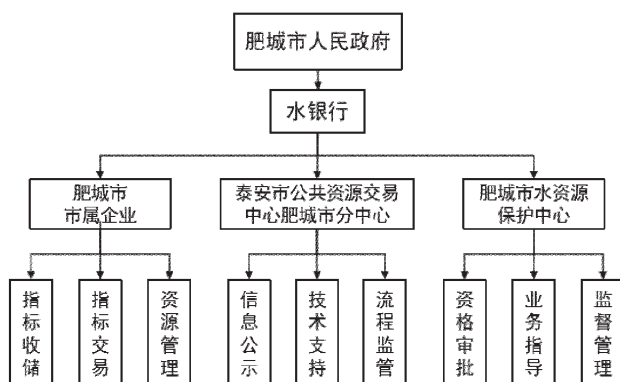


图1 肥城市“水银行”组织架构图

## 1.2 运行机制

1)存水机制。“水银行”的存水一方面来自于政府对闲置水资源的无偿收储配给,另一方面来自于用水单位节余水资源。通过下达用水计划,进行水权确权,建立无偿收储台账,明晰底数,将闲置水资源进行收储;用水单位通过水平衡测试、水循环利用、节水设施改造、优化生产工艺等措施节余水资源,上报水行政主管部门审核,经核查后的水银行有偿收储水指标,形成有偿收储台账,建立全市水资源指标库。

2)贷水机制。需水方可以向水银行申请贷水,水银行核实贷水信息后,需水方通过公共资源电子交易平台购买水指标。水银行贷出(出售)水权给工业、服务业、畜牧业用水并获取利益。贷水期限为水权交易期限。

3)“化零为整”的收储机制。“水银行”实行“分步确权,分类收储”办法,通过化零为整的方式,把水指标存入水银行,跨行业、跨水域、打破用途管制,通过整合,建立全市水资源指标库,进而夯实“水银行”数据基础(如图2所示)。

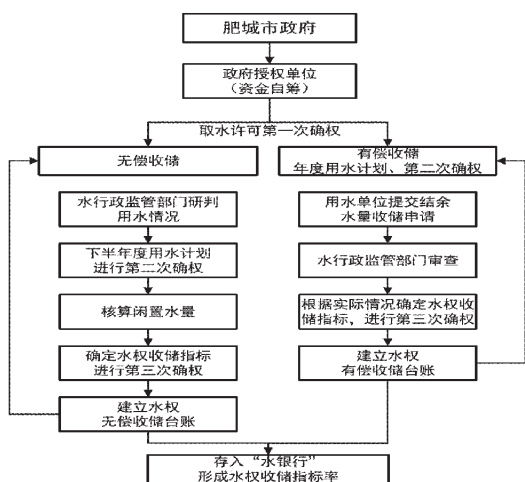


图2 “水银行”收储流程图

4)“零存整取”的出借机制。“水银行”通过“分散化收储→规模化整合→市场化经营”这一流程(如图3所示),整合零散的水量,将它们转化成可交易的水权指标,经公共资源交易平台出借水权指标。通过以上流程,“水银行”零存整取,规范出借水权,实现水资源优化再配置,破解短期用水难题,全面激发水权交易市场活力。

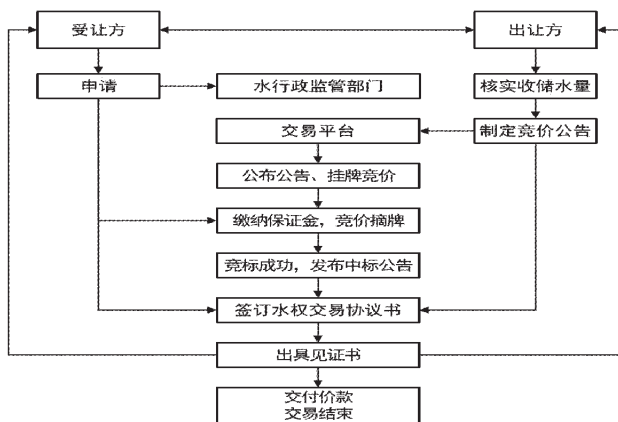


图3 “水银行”交易流程图

## 2 实践成效与存在问题

### 2.1 “水银行”实施成效分析

自2022年肥城市水权交易实施以来,截至2024年底,肥城市水权交易许可量达1 165.14万 $\text{m}^3$ ,累计完成交易45笔,交易水量1 153.87万 $\text{m}^3$ (见表1,数据包含“水银行”模式交易量,数据来源自肥城市水资源保护中心)。2024年肥城市“水银行”的建成,实现了水资源配置由单纯的行政管理向政府与市场两手发力的转变,有效促进了水资源优化配置和高效利用,自2024年肥城市“水银行”正式启动以来,截至2024年底,肥城市“水银行”许可量达481.87万 $\text{m}^3$ ,累计完成交易9笔,交易水量508.18万 $\text{m}^3$ 。

表1 2022—2024年肥城市水权交易许可水量及交易水量

| 年份   | 许可量/<br>万 $\text{m}^3$ | 实际取水<br>量/万 $\text{m}^3$ | 交易数量/<br>笔 | 交易量/<br>万 $\text{m}^3$ | 交易量<br>占许可量<br>的比例/% |
|------|------------------------|--------------------------|------------|------------------------|----------------------|
| 2022 | 21.53                  | 25.37                    | 18         | 7.14                   | 33.16                |
| 2023 | 490.76                 | 478.07                   | 10         | 540.9                  | 110.22               |
| 2024 | 652.85                 | 720.45                   | 17         | 605.83                 | 92.80                |
| 合计   | 1 165.14               | 1 223.89                 | 45         | 1 153.87               | 99.03                |

由表1可知,2022—2024年,肥城市水权交易水量占许可量的99%,实际取水量1 223.89万 $\text{m}^3$

略超许可量,表明供需匹配度高,资源利用效率显著提高。自 2022 年以来,交易水量占许可量的比例呈现显著增长趋势,2023—2024 年交易量激增,“水银行”通过市场化交易优化水资源分配,显著提高了水权交易的许可量,仅 2024 年“水银行”的水权交易许可量便基本达到了 2023 年的水权交易许可量总和。“水银行”交易机制引导水资源从低效农业向高效工业和生态用水转移,支持了工业发展和生态保护,这有助于区域的可持续发展。

## 2.2 交易模式的合理性分析

1)政府主导与市场机制的结合。政府通过确权、规则制定和监管确保交易公平,市场机制通过供需定价提升配置效率。这种模式避免行政低效和市场失灵,契合黄河流域“系统治理、两手发力”的治水理念。

2)闲置和节余水指标的高效利用。通过收储农业节水和工业闲置水指标,“水银行”盘活资源,激励节水,缓解黄河流域水资源紧张,支持生态修复和绿色发展。

3)交易平台的透明性与便捷性。信息化平台降低交易成本,增强市场透明度,吸引更多主体参与,活跃黄河流域水权市场。

4)政策设计的灵活性与适应性。根据区域水资源特点调整交易策略,与水资源税、节水奖励等政策协同,增强黄河流域水资源管理效率。

## 2.3 水权交易存在的问题

1)政策执行。政策宣传不足导致用水户对水权交易政策、流程和权益了解有限,参与积极性低。配套政策不完善,缺乏明确的实施细则,水权界定、计量和定价标准模糊,影响交易效率。政策执行力度弱,违规行为处罚不足,难以有效威慑,可能导致水权违规转让或资源滥用。

2)市场机制。水权所有权、使用权和经营权界定不清,易引发纠纷,影响市场运行。市场发展初期,用水户认知有限、交易成本高,交易数量少,市场活跃度低。价格机制未充分反映水资源稀缺性和供需关系,价格“失真”影响资源优化配置。

3)监管体系。多部门监管职责划分不清,存在多头管理或监管空白,效率低下。监测设备和技术滞后,难以实时掌握水量、水质信息。公众参

与机制缺失,监督渠道不足,不合理交易行为难以及时发现和纠正。

## 3 水权交易制度优化路径

### 3.1 完善政策框架

针对宣传不足和配套政策不完善的问题,实施税收优惠,对出让水量和节水项目的受让方减免税费。设立专项补贴资金,支持农业灌溉设施改造和工业节水技术升级。加强产业政策引导,优先支持节水型和高技术产业,限制高耗水产业水权交易,提升政策执行效果。

### 3.2 优化市场机制

针对水权界定不清和市场活跃度低的问题,明确水权归属,鼓励农业合作社、工业企业等参与交易,通过宣传培训提升认知。建设线上线下水权交易平台,提供信息发布、交易撮合等服务,降低成本,探索水权期权、期货等衍生品,增强市场活力和流动性。

### 3.3 强化监管体系

针对监管职责不清和监测滞后的问题,构建水资源监测网络,实时跟踪水量、水质,确保交易数据准确。加大执法力度,打击非法取水和违规交易,维护市场秩序。建立交易效果评估机制,定期评估节水、生态和效率影响,动态调整政策,提升监管效能。

## 4 结 语

肥城市“水银行”模式创新水权交易机制,推动水资源配置从单一行政管理向政府与市场协同发力转变,显著提升了资源配置效率和节水成效。2024 年开始实施的“水银行”,显著提高了水权交易的许可水量及交易水量,且交易水量占许可量的比例达到 105.46%,证明其有效引导了水资源向工业和生态用水的转移,为黄河流域生态保护与高质量发展提供了有力支撑。然而,政策宣传不足、市场活跃度低以及监管技术滞后等问题仍需通过制度优化加以解决。未来研究需聚焦若干突破点,以进一步完善水权交易体系。优化政策宣传和配套细则,制定标准化水权界定、计量和定价规范,提升政策执行效率。

(责任编辑 赵其芬)