

潍坊诸城市水权改革实践与启示

牛淑芹¹, 程永超², 李刚²

(1. 诸城市密州水库运营维护中心, 山东 诸城 262200; 2. 诸城市水利局, 山东 诸城 262200)

【摘要】 潍坊诸城市地处山东半岛腹地, 属于资源型缺水与工程型缺水并存地区, 用水指标“沉睡”与用水需求“紧缺”并存问题突出。诸城市立足胶东半岛战略水源地上游区位特点, 以“水银行+水权交易”为核心抓手, 构建分级管理、多元交易、智能监管的现代化水权体系, 通过农业转工业、零存整取、跨行业调剂等模式, 盘活存量用水指标, 优化全域水资源配置, 形成可复制、可推广的县域水权交易“诸城模式”, 为黄河流域及北方缺水地区水资源节约集约利用提供参考。

【关键词】 诸城市; 水权交易; 水资源配置; 县域节水

【中图分类号】 TV213.4

【文献标志码】 A

【文章编号】 1009-6159(2026)-08-0004-03

Practice and Enlightenment of Water Right Reform in Zhucheng, Weifang

NIU Shuqin¹, CHENG Yongchao², LI Gang²

(1. Mizhou Reservoir Operation and Maintenance Center of Zhucheng City, Zhucheng, Shandong 262200, China;

2. Water Resources Bureau of Zhucheng City, Zhucheng, Shandong 262200, China)

Abstract: Located in the hinterland of Shandong Peninsula, Zhucheng City of Weifang Municipality suffers from both resource-based and engineering-based water shortages, featuring prominent contradictions between idle water use quotas and tight water demand. Relying on its upstream location of the strategic water source area of Jiaodong Peninsula, Zhucheng takes the "water bank + water right trading" as the core measure to build a modern water right system with hierarchical management, diversified transactions and intelligent supervision. Through modes including water transfer from agriculture to industry, lump-sum withdrawal of accumulated small quotas and cross-industry water allocation, the city revitalizes stock water use quotas and optimizes the allocation of water resources across the whole region, forming a replicable and promotable county-level water right trading model known as the "Zhucheng Model". It offers references for the economical and intensive utilization of water resources in the Yellow River Basin and other water-deficient areas in northern China.

Key words: Zhucheng City; Water right trading; Water resources allocation; County-level water conservation

诸城市年均降水 737.4 mm, 人均水资源量 530 m³, 为资源型缺水城市。如何通过市场化手段盘活存量用水指标、破解供需矛盾、提升利用效率, 成为县域水资源管理的核心课题。诸城市利用作为全国第二批县域节水型社会建设达标县、省级水网先导区重要节点的有利条件, 坚持“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水思路, 积极探索水资源市场化配置路径, 创新推出“水银行”运行机制, 打通水资源流转通道, 推动用水权改革从制度设计走向落地见效, 实现

生态效益、经济效益与社会效益协同提升, 为同类地区水权交易提供了鲜活的实践样本。

1 诸城水权交易改革实施背景

诸城市地处山东半岛腹地, 属资源型缺水与工程型缺水并存地区, 人均水资源量低于全国、全省平均水平。随着工业化、城镇化快速推进, 工业用水需求持续增长, 农业用水效率有待提升,

收稿日期: 2026-02-09

作者简介: 牛淑芹(1984—), 女, 工程师

不同行业、不同区域用水矛盾日益凸显。传统行政分配模式难以适应高质量发展需求,用水指标“沉睡”与用水需求“紧缺”并存问题突出。

为破解这一难题,诸城市严格落实最严格水资源管理制度,坚守用水总量控制与流域水资源承载能力两条底线,按照潍坊市“把沉睡指标变成活水资本”的工作思路,全面推进用水权改革创新建设“水银行”交易体系,推动水资源从“行政管控”向“市场配置”转型,从“粗放利用”向“集约高效”升级,以水资源高水平保障支撑经济社会高质量发展。

2 主要做法与实践案例

2.1 健全制度体系,筑牢改革基础

1)构建县、镇两级权属管理框架。诸城市建立清晰的水权归属结构,县级层面由水利部门与市属国企共同持有全域统筹水权,镇级由社区集体持有农业灌溉等区域水权,形成层级分明、权责清晰的管理体系。通过确权登记、台账管理、动态更新,实现每一份用水指标“来源可查、去向可追、监管到位”,为市场化交易奠定产权基础。

2)打造多元交易实操模式。一是点对点直接交易。支持节水成效显著、指标富余的企业与用水紧张企业直接对接,简化流程、降低成本。如诸城某食品加工企业通过技术改造年节水 35 万 m^3 ,将节余指标直接转让给相邻新材料企业,满足其扩产用水需求,双方均实现成本优化。二是跨行业调剂交易。重点推进农业灌溉水权向工业用水转让,破解工农争水矛盾。自 2023 年实行水权交易累计完成跨行业交易水量 479.4 万 m^3 ,其中某镇农业社区节水改造后,将 210 万 m^3 节余指标转让给高端装备制造园区,既保障了工业发展,又提升了农业节水水平。三是区域统筹交易。由水利部门统一调度零散指标,面向重点项目、重大产业链实施批量配置,确保水资源向高效益领域流动。

3)建设县级智能监管平台。诸城市依托国家水权交易所,建成山东省首个县级水权交易监管平台,建立全量数据库,实现交易信息实时发布、指标动态监测、流程线上办理。平台覆盖全市取水户、用水指标、交易记录等核心数据,为市场主体提供透明、高效、便捷的服务支撑。

2.2 创新水银行机制,提升配置效能

1)建立水权存储与管理机制。成立水银行诸城支行,由市水利服务中心专业运营,引导企业将节水改造、工艺优化形成的节余水量“存入”水银行,建立许可水量、实际用水量、节余水量“三本台账”,实现指标精准核算、规范存储、安全管理。企业存储的水权可依法转让、质押、继承,具备资产属性。

2)落地“零存整取”标志性案例。2025 年 11 月,诸城市完成潍坊市首笔“零存整取”水权交易,将多家中小企业零散节余指标整合归集,统一调配给诸城市浩诺水务有限公司,一次性供给地表水 268 万 m^3 ,保障重点水务项目落地。该模式破解了小额度、碎片化指标难以交易的痛点,实现“小指标整合、大项目保障”,大幅提升水资源流转效率。

3)构建“1+3+N”制度框架。严格遵循《山东省用水权交易管理办法(试行)》《潍坊市“水银行”运行管理制度(试行)》,结合本地实际制定配套细则,形成“1 个核心办法+3 项运行规范+N 项操作细则”的制度体系,明确存储、交易、结算、价格、监管全流程标准,确保水银行运行有章可循、有规可依。

2.3 强化全程监管,保障规范运行

1)政府调控与市场配置协同发力。发挥水银行“蓄水池”“调节器”功能,在枯水期、用水高峰期实施统一调度,平抑水价波动、保障供水安全;在企业扩产、项目落地时精准供给,实现“削峰填谷、应急保供、优化配置”。政府管住总量、严守底线,市场盘活存量、提升效率,形成双向发力格局。

2)线上监测与线下核查双重监管。依托水权交易监管平台,对取水、用水、排水、交易全流程实时监控、智能预警,实现数据自动采集、指标动态管控、异常及时提醒。线下建立定期核查与随机抽查机制,水利执法人员与技术人员联合开展现场核查,核对实际用水量与交易指标一致性,杜绝超量取水、违规交易。建立企业信用评价制度,将履约情况、节水成效、合规用水纳入社会信用体系,实行守信激励、失信约束,形成“事前预防、事中监控、事后追溯”立体化监管格局。

3)实行财政专户管理与透明结算机制。水权交易资金统一纳入财政专户管理,执行收支两条

线,确保交易公开、结算透明、资金安全。建立“政府指导+市场调节”的定价机制,综合考虑水源类型、用水成本、节水投入、产业效益等因素,合理确定交易价格区间,既保障转让方获得节水收益,激励持续节水,又控制受让方成本,支持实体经济发展。交易收益按规定分配,农业水权交易收益优先用于农村水利设施建设与节水改造,形成“节水-收益-再节水”良性循环。

2.4 改革成效显著

截至目前,诸城市累计开展水权交易 2 188.4 万 m^3 ,交易总量稳居潍坊市首位;跨行业交易、零存整取等创新模式形成示范效应;2025 年万元 GDP 用水量、万元工业增加值用水量下降率均达 8% 以上,农田灌溉水有效利用系数提升至 0.682,水资源节约集约利用水平显著提升;重点项目用水保障率 100%,未出现因水资源指标制约项目落地现象,实现生态、经济、社会效益协同提升,为县域水资源管理提供可复制样板。

3 创新经验与推广启示

3.1 以刚性约束为前提,守住水资源安全底线

水资源刚性约束是水权改革的前提。诸城市严格执行取水许可限批、用水总量控制、用途管制制度,明确用水“天花板”,倒逼市场主体通过节水挖潜、交易流转解决用水需求。政府严控增量、市场盘活存量,实现“控得住、流得活、用得好”,既守住生态底线,又满足发展需求。县域改革必须先划定总量红线、明确管控规则,以刚性约束倒逼市场化改革,避免无序交易、过度开发。

3.2 以“水银行”为载体,激活指标资产价值

“水银行”是破解县域指标碎片化、交易成本高的关键创新。通过存储、归集、整合、调配,把零散“沉睡指标”变成可交易、可增值的“活水资本”,解决企业“想交易无渠道、有指标难变现”问题。零存整取、工农转换等模式具有极强实操性。缺水县域可复制“水银行”架构,由水利部门牵头、国企参与、专业运营,降低交易成本、提升流转效率。

3.3 以市场化机制为核心,提升配置效率效益

水权交易的核心是让市场在资源配置中起决定性作用。诸城市通过价格机制、竞争机制、信

用机制,引导水资源从低效益行业流向高效益领域,从闲置主体流向急需主体,实现“水尽其用、效尽其能”。建立合理定价机制、简化交易流程、健全服务体系,让企业愿意参与、方便参与、放心参与。

3.4 以数字化监管为支撑,实现全流程规范透明

县级智能监管平台是改革落地的重要保障。实时监测、数据共享、线上办理、智能预警,既提升管理效能,又保障公平公正。县域应依托上级水权交易平台,建设本地化监管系统,以数字化赋能现代化水资源管理。

3.5 以服务型政府为保障,优化营商环境

诸城市水利部门从“管理者”转向“服务者”,主动对接企业需求、研究产业链用水规律、谋划水资源布局,推行“靠前服务、一窗办理、全程指导”,为改革营造良好环境。政府要强化统筹、优化服务、健全保障,让水权改革成为优化营商环境、推动产业升级的重要抓手。

3.6 以社会共识为基础,凝聚改革合力

通过政策解读、培训宣传、典型示范,提升企业与公众对水权交易的认知度、参与度,形成“节水光荣、交易合法、配置高效”的社会氛围。持续开展宣传培训,及时总结推广案例,让市场主体懂政策、会操作、能受益。

4 结 语

诸城市立足县域实际,以“水银行”为核心载体,以水权交易为关键抓手,构建起制度健全、机制创新、交易活跃、监管有力、推广性强的县域水资源市场化配置体系,有效破解水资源约束瓶颈,激活存量用水价值,提升利用效率,保障发展需求,形成可复制、可推广、可持续的“诸城模式”。实践证明,在水资源刚性约束下,坚持政府与市场协同发力、产权明晰与市场化流转同步推进、数字化监管与服务型保障双向支撑,能够实现水资源节约集约利用与经济社会高质量发展协同共进。未来,诸城市将持续深化水权改革,扩大交易范围、丰富交易品种、完善收益分配、强化数字赋能,推动水权交易向常态化、规范化、规模化迈进。

(责任编辑 崔春梅)