

团体标准《农业用水权确权与回购实施规范》 编制说明

1 项目背景

农业用水权确权与回购是落实水资源刚性约束、推进用水权市场化交易、实现水资源高效配置的关键制度安排，对保障粮食安全、推动灌区高质量发展、促进节水增效具有重要支撑作用。当前，我国农业用水占全社会用水总量比重较高，灌区用水管理长期存在权属不清、计量薄弱、流程不规范、市场化机制不完善等突出问题：农业用水权确权标准不统一，分配方式粗放，缺乏覆盖总量核定、精准分配、登记发证、动态调整的全流程规范；节余水权回购机制缺失，回购主体、条件、价格、程序、资金兑付无统一依据，节水收益难以有效传导至用水主体，节水内生动力不足；计量监测体系不完善，数据不准确、不连续，节水量核算缺乏可信支撑，水权流转与监管难以落地；数字化水平偏低，确权、回购、监测、交易、监管多环节脱节，全流程可追溯性差，制约水资源市场化配置效率。

国家层面高度重视用水权改革，《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》明确要求明晰灌溉用水户水权、规范水权交易与回购、健全计量监测与数字化监管，各地试点迫切需要统一、可落地的实施规范。目前国内缺少农业用水权确权与回购的专项标准，现有文件多为政策指引，缺乏操作性强的实施流程与技术要求，导致各地改革推进不均衡、执行尺度不一、改革成效打折扣。

在此背景下，制定《农业用水权确权与回购实施规范》团体标准，既是补齐农业水权制度短板、规范确权回购全流程的现实需要，也是激活节水内生动力、构建“节水一回购一流转一反哺节水”良性循环的重要支撑，更是服务乡村振兴与水资源可持续利用、助力生态文明建设的必然要求。

2 项目来源

由向中国长城绿化促进会提出申请，经立项论证通过，项目名称：《农业用水权确权与回购实施规范》。

3 标准制定工作概况

3.1 标准制定相关单位及人员

3.1.1 本标准主要起草单位：

3.1.2 本标准参与起草单位：

3.1.3 本标准起草人：

3.2 主要工作过程

3.2.1 前期准备工作

标准起草工作组接到任务后，迅速组建团队，明确分工、进度与目标。系统梳理国家及地方水资源管理、用水权改革、节水灌溉相关法律法规与政策文件；全面收集 GB/T 21534—2021、GB/T 28714—2023、GB/T 32716—2016、GB/T 50363—2018 等国家相关标准；深入南方丰水地区典型灌区开展实地调研，摸排确权、回购、计量、监管现状与痛点；汇总分析多地改革试点经验与实践数据，结合灌区管理实际需求，初步确定标准框架，涵盖范围、规范性引用文件、术语和定义、基本原则、农业用水权确权、农业用水权回购、计量监测、数字监管、水权流转与融资创新等核心章节；组织水利、农业、灌区管理、标准化等领域专家开展多轮研讨，对关键条款进行论证，为草案起草奠定坚实基础。

研制计划及时间进度安排如下：

- 1) 立项阶段：2026.3，准备标准草案初稿，申请标准立项，等待审批。
- 2) 起草阶段：2026.4，由组织，调研有关标准、法律法规、国家及行业政策精神，初步确定标准框架。按确定的标准框架起草标准内容，内部研讨完善后，形成征求意见稿。
- 3) 征求意见阶段：2026.5~2026.6，提交征求意见材料，公开向社会征求意见，修改征求意见稿，形成标准送审稿、修改后的编制说明及征求意见汇总处理表。
- 4) 标准审定阶段：2026.6~2026.7，提交标准送审材料，召集专家进行审定，召开审查会议，根据各位专家提出的意见对标准送审稿进一步修改和完善，最终形成标准报批稿及相关报批材料。
- 5) 标准报批阶段：2026.8，提交标准报批材料，等待标准审批和发布。

3.2.2 标准草案研制

标准研制工作组围绕农业用水权确权与回购的应用特性和管理需求,开展多轮技术研讨和试点验证,确保标准条款科学、合理、可落地。在术语定义方面,明确“农业用水权”“农业用水权确权”“农业用水权回购”“节水量”“电子权属凭证”的核心概念,贴合行业通用表述,避免歧义;在技术要求章节,结合南方丰水地区灌区等不同应用场景的需求,重点规定基本原则、确权流程、回购实施、计量监测、数字监管、水权流转与融资创新等通用要求,并针对关键环节细化操作规范,指标设定兼顾行业先进水平和基层实际执行能力;在实施方法章节,直接引用国家现行有效标准,确保试验与核算方法的规范性、统一性和可验证性;在管理规则章节,明确确权、回购、监测、监管的流程、触发条件及判定规则,贴合行业管理实操流程;同时,完善数字化平台、台账管理、资金兑付等要求,保障管理全流程规范可控。

3.2.3 征求意见

3.2.4 专家评审

3.2.5 标准报批

4 标准编制原则、主要内容

4.1 编制原则

标准编制遵循“统一性、协调性、适用性、一致性、规范性”的原则,尽可能与国际通行标准接轨,注重标准的可操作性,本标准严格按照 GB/T 1.1-2020《标准化工作导则 第1部分:标准化文件的结构和起草规则》的规定进行编写和表述。

4.2 主要内容

本标准征求意见稿包括9个部分,主要内容如下:

1. “1 范围”

规定农业用水权确权与回购的基本原则、确权实施、回购实施、计量监测、数字监管、水权流转与融资创新。

适用于南方丰水地区灌区农业用水权的确权、回购及相关管理活动,其他地区可

参照执行。

2. “2 规范性引用文件”根据标准中引用到的标准情况进行编写；
3. “3 术语和定义”界定农业用水权、农业用水权确权、农业用水权回购、节水量、电子权属凭证 5 项核心术语。
4. “4 基本原则”：明确依法合规、以供定需、精准分配、公开透明、市场导向、动态调整、数字赋能 7 项原则。
5. “5 农业用水权确权”：规范用水定额、确权总量、基础调查、确权方案、登记发证、权属期限与动态调整。
6. “6 农业用水权回购”明确回购主体、范围、条件、申请核查、价格确定、协议资金、水权处置。
7. “7 计量监测”规定计量网络建设、设施安装、校准检定、运行维护要求。
8. “8 数字监管”搭建一体化数字化管理平台，明确监管端与服务端功能、数据安全与共享要求。
9. “9 水权流转与融资创新”规范跨行业流转、质押融资、长效运营保障机制。

5 与现行相关法律、法规、规章及相关标准的协调性

5.1 目前国内主要执行的标准

5.2 本标准与相关法律、法规、规章、强制性标准相冲突情况。是否存在标准低于相关国标、行标和地标等推荐性标准的情况

本标准与相关法律、法规、规章、强制性标准无冲突情况。本标准不存在标准低于相关国标、行标和地标等推荐性标准的情况。

5.3 本标准引用了以下文件

- GB/T 21534-2021 《节约用水 术语》
- GB/T 28714-2023 《取水计量技术导则》
- GB/T 32716-2016 《用水定额编制技术导则》
- GB/T 50363-2018 《节水灌溉工程技术标准》

6 社会效益

本标准的制定与实施，立足农业水权管理发展痛点，聚焦灌区应用需求和水资源安全保障，契合水利行业绿色、节水、数字化的发展趋势，将产生多维度、深层次的社会效益，助力农业水资源高质量发展，保障产业链上下游各方合法权益。

当前农业水权管理存在流程不统一、核算不规范、监管不到位等问题，本标准明确了农业水权确权与回购的核心技术要求、实施方法和管理规则，划定了行业规范化准入门槛，从源头遏制不规范管理行为，推动行业形成“按标实施、按标核算、按标监管”的良好秩序，引导单位加大管理创新和数字化投入，整体提升农业水权管理行业的规范化水平和发展层次。

本标准作为农业水权管理单位、灌区运营方、用水主体、检测机构提供了统一的管理判定标尺，解决了管理过程中“流程不统一、核算不一致、监管不规范”的痛点，降低了沟通成本和管理风险，提升了全链条协同效率，保障了农业灌溉与水资源配置的稳定性，推动农业水权管理全流程规范化发展。

本标准严格限定了计量监测、数字化监管、水权流转等关键要求，明确了确权、回购、资金兑付等流程规范，既符合国家水资源管理相关规定，也满足农业节水增效、粮食安全保障的需求，有效避免管理不规范对水资源利用和农业生产造成隐患，切实保障社会公共利益与用水主体合法权益。

本标准的指标设定兼顾行业先进性和全国推广要求，为各地推进农业水权改革提供了统一的实施标准，帮助基层单位规避改革执行偏差，降低试点试错成本，推动我国农业水权管理向规范化、市场化、数字化方向发展，助力我国在农业水资源管理领域树立质量标杆，提升行业治理能力。

随着乡村振兴、节水型社会建设的快速推进，灌区农业高质量发展迎来关键机遇，本标准的实施将保障农业用水核心环节的管理质量和效能，推动农业节水产业高质量发展，满足社会对高效用水、生态友好、粮食安全的需求，贴合民生发展与生态文明建设趋势，助力健康中国、节水优先战略落地

7 重大分歧意见的处理经过和依据

无。

8 废止现行相关标准的建议

无。

9 提出标准强制实施或推荐实施的建议和理由

本标准为中国长城绿化促进会团体标准。

10 贯彻标准的要求和措施建议

无

11 其他应予说明的事项

无。

《农业用水权确权与回购实施规范》标准研制工作组

2026年3月28日

