

徐州市水流产权确权工作的探索与实践

徐玲玲, 周 锋, 黄苏宁

(江苏省水利工程科技咨询股份有限公司, 江苏 南京 210029)

摘要:江苏省徐州市为水流产权确权试点中的地级市试点,开展水域、岸线水生态空间确权试点。结合徐州市水流产权确权试点工作实际开展情况,介绍了试点范围、目标、任务,归纳了工作流程和主要内容,阐述了工作中的重点和难点,为其他地区水流产权确权工作提供借鉴。

关键词:水流产权; 确权; 管理; 徐州市

中图分类号:TV663

文献标识码:B

文章编号:1007-7839(2020)04-0068-05

Exploration and practice on the water right property right confirmation work of Xuzhou City

XU Lingling, ZHOU Feng, HUANG Suning

(Jiangsu Province Water Engineering Sci-tech Consulting Co., Ltd. Nanjing 210029, Jiangsu)

Abstract: Xuzhou City, as a pilot project for prefecture-level cities in the pilot program for the determination of the property rights of water flows has been carried out. Combined with the actual implementation of the pilot project for the determination of water property rights in Xuzhou City, the scope, objectives and tasks of the pilot were introduced, the work flow and main contents were summarized, the key points and difficulties in the work were elaborated, so as to provide reference for other areas' water rights right confirmation work.

Key words: water flow property; right confirmation; management; Xuzhou City

1 项目背景

水流是江、河等的统称,具有重要的资源功能和生态功能。水流产权确权主要是确定水域、岸线等水生态空间范围,分清水资源所有权、使用权及使用量,明晰水流产权的所有人职责和权益,使用权的归属关系和权利义务。摸清水流产权,界定河湖管理范围权职,形成有效监管,对保护和改善水生态环境具有重要意义。为此,中央《生态文明体制改革总体方案》和《中央全面深化改革领导小组2016年工作要点》明确水流产权确权是一项重要的改革任务。

自2016年年初,水利部、国土资源部牵头,会同

有关部门和地方,在深入调研、专题论证、征求意见、反复协调的基础上,印发了《水利部、国土资源部关于印发〈水流产权确权试点方案〉的通知》(水规计〔2016〕397号)^[1],明确在全国选取一个流域、一个河道、一个水库、一个省、一个地级市和一个县共6个试点地区,其中确定徐州市为地级市试点,开展水域、岸线等水生态空间确权试点,通过2年左右时间,在徐州市探索建立起水流产权确权制度,推进建立边界明确、权属清晰、责任落实的河道和水利工程管理 with 保护责任体系,切实保障河湖健康生命和经济社会可持续发展。按此,徐州市水务局会同徐州市国土资源局等单位启动实施了徐州市水流产权确权工作。

收稿日期:2019-10-04

作者简介:徐玲玲(1969—),女,教授级高级工程师,主要从事水利工程管理、水利规划、水文水资源方面工作。E-mail: 278091662@qq.com

2 基本情况

徐州地处古淮河的支流沂、沭、泗诸水的下游,境内河网交错,水系复杂,以故黄河为界分属沂沭泗、故黄河及濉安河 3 个水系,承担着上游鲁西南地区 50 000 km² 来水,峰高量大,源短流急,来骤去缓,素有“洪水走廊”之称。沂沭泗、奎濉河两大水系通过京杭运河、徐洪河相通,又通过两河流将江淮水调入本区,区域内各分区的水系既相对独立又相互联系。全市列入江苏省骨干河道名录的河道共有 92 条(不含流域机构管理的 5 条河道:新沂河、沂河、沭河、邳苍分洪道、中运河),其中流域性河道 3 条,区域性骨干河道 13 条,重要跨县河道 49 条,重要县域河道 27 条。经过几十年努力,徐州市建立了以河道、水库及配套水利工程为主的防洪、排涝、引水体系。近年来,地方政府积极采取措施,着力加强水利管理,促进了河湖防洪、供水、航运、生态等综合效益的发挥,有力支撑了经济社会的可持续发展。

3 试点内容

3.1 试点范围

根据徐州市试点工作要求,明确列入江苏省骨干河道名录中的 92 条(不含 5 条流域性的河道)河道为试点范围。考虑“试点需在 2018 年完成”的进度要求,按“全市涉及县区均能覆盖”“流域性、区域性兼顾”“河道功能综合”的原则,92 条河道完成划界,选择有代表性的 16 个重点河段确定权属,见表 1。

3.2 试点目标

通过本次试点,在徐州地区探索出水流水域、

岸线产权确权的路径和方法,界定权利人的责任范围和内容;探索建立归属清晰、权责明确、监管有效的水流产权制度,为全省乃至全国积累开展水流确权的经验。

3.3 试点任务

根据水利部、国土资源部印发的《水流产权确权试点实施方案》,徐州市重点开展水域、岸线等水生态空间确权试点,概括起来为“划”“确”“登”“管”4 项任务:“划”为划定试点河道水域、岸线水生态空间范围,设置管理标志;“确”指确定试点河道水生态空间权属;“登”是对水生态空间内水域岸线等自然资源实施登记;“管”即研究水域、岸线生态空间的监管措施。

4 工作流程

徐州市水流产权确权工作,主要依据相关法律法规、技术规范、工程审批文件及相关规范,从“划”“确”“登”“管”4 个方面推进落实,包括水域、岸线生态空间范围划定,权属确定、监管措施等内容。具体实施时,按照以下步骤进行(图 1)。

4.1 水域、岸线空间范围划定

根据管理实际和需要,将河道管理范围明确为水域、岸线生态空间范围。根据试点河道已划定的管理范围,划定试点河道水域、岸线生态空间范围,明确地理坐标,设立桩牌(部分可利用现有河湖管理范围划界成果),由县级以上人民政府公布成果,形成一河一图的纸质件和电子档^[2]。具体流程见图 2。

4.2 水域、岸线生态空间确权

对试点河道范围内河段、涵闸站等水利工程实

表 1 徐州市重点河段权属类型

序号	所属行政区	河道序号	河道(或河段)名称	河道类型	河道长度/km
1	丰县	1	复新河	区域性骨干河道	53.9
		2	太行堤河	重要跨县河道	23.3
2	沛县	3	大沙河	区域性骨干河道	33.0
		4	杨屯河	重要跨县河道	15.0
3	睢宁县	5	徐洪河	流域性河道	49.8
		6	潼河	区域性骨干河道	22.0
4	邳州市	7	徐洪河	流域性河道	14.4
		8	京杭运河不牢河	流域性河道	13.5

(续表 1)

序号	所属行政区	河道序号	河道(或河段) 名称	河道类型	河道长度/km
5	新沂市	9	浪清河	重要跨县河道	22.0
		10	沂北干渠(新沂)	重要县域河道	60.7
6	铜山区	11	京杭运河不牢河	流域性河道	11.3
		12	黄河故道(废黄河)	区域性骨干河道	47.5
7	贾汪区	13	京杭运河不牢河	流域性河道	36.5
8	经济开发区	14	京杭运河不牢河	流域性河道	27.0
9	鼓楼区	15	京杭运河不牢河	流域性河道	2.2
		16	丁万河	重要县域河道	8.7
合计					440.8

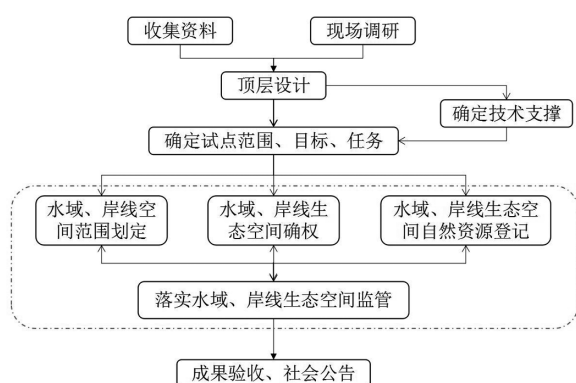


图1 徐州市水流产权确权工作思路

际占压土地,按照不动产统一登记的要求,取得不动产证。具体流程见图3。

4.3 水域、岸线生态空间自然资源登记

依据《自然资源统一确权登记办法(试行)》,对试点河道管理范围实施自然资源统一确权登记。权属登记时,尊重现状,属于国家所有的,登记为国家所有,属于集体所有的,登记为集体所有;界定水流产权主体,划清全民所有和集体所有之间边界,划清全民所有、不同层级政府行使所有权的边界,划清不同集体所有者的边界,划清水流与其他类型资源的边界,填写《自然资源登记簿》。具体工作流程见图4。

4.4 落实水域、岸线生态空间监管

主要从以下几方面进行落实:一是提出加强水域、岸线生态空间的监管措施,水利、国土等有关部门建立加强监管的工作机制,强化部门之间信息共享、协调联动;二是划定水域、岸线功能区,明确功能区监管办法,依据相关规划和有关技术标准,进行功能定位,划定功能区,明确分区用途和管理要

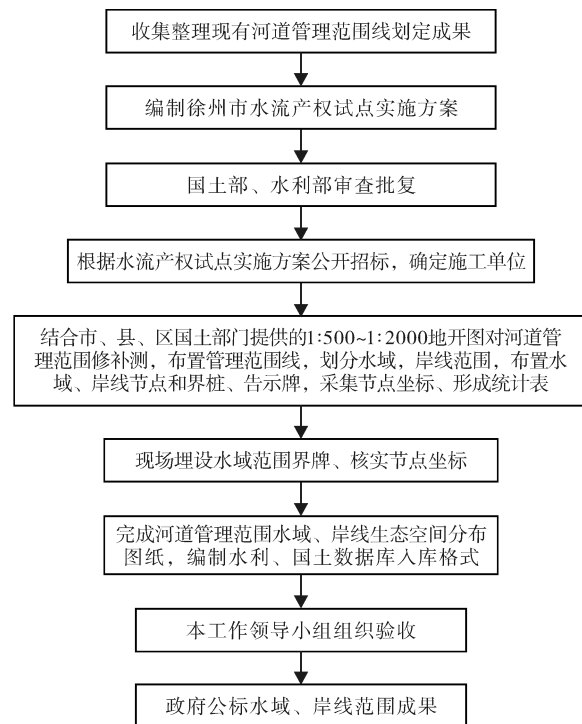


图2 水域、岸线范围划定工作流程图

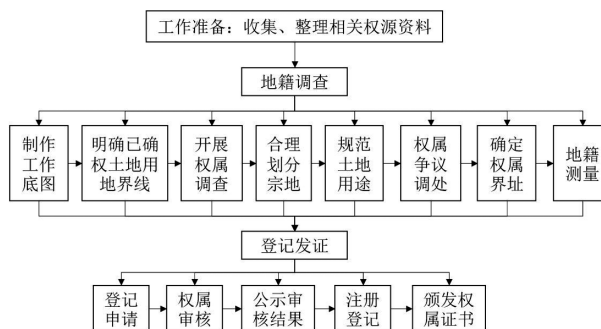


图3 不动产登记流程图

求;三是涉水项目管理,明确管理措施和要求,严格

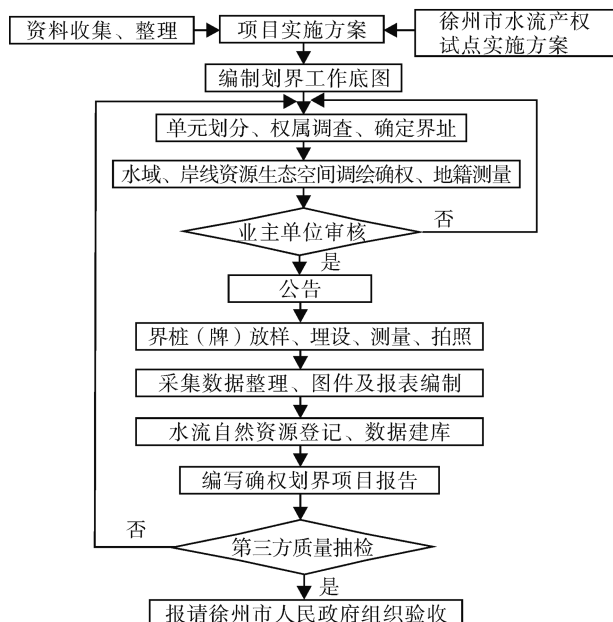


图4 水域、岸线生态空间自然资源确权工作流程图

规范涉水项目审批、建设,禁止非法占用水域、岸线,以防现有水域面积衰减、岸线滥占滥用。

5 工作重点和难点

5.1 试点工作的开创性

徐州市作为地级市试点,开展水域、岸线等水生态空间确权试点,为国内第一批开展水流产权确权的试点,没有历史经验可以借鉴。

工作组通过详细的调查和研究,就试点河道管理范围划界确权现状,工作目标及任务,划界确权依据及标准,水域、岸线范围划定,水域岸线开发利用、功能定位、生态空间确权、监管措施、经费估算、保障措施等方面主要内容逐步完善,制定了切实可行的徐州市水流产权确权试点实施方案,对建立归属清晰、权责明确、监管有效的水流产权制度具有重要意义,对全省乃至全国展开河道水流(水域、岸线)产权确权具有重要指导作用。

5.2 顶层设计的复杂性和全面性

徐州市的试点任务为开展水域、岸线等水生态空间确权工作,涉及到国土、规划、农业和林业等诸多部门,需协调内容较多。工作过程中,为了更好地协调各部门工作,工作组在徐州市河湖和水利工程管理范围划定成果的基础上,创新了与全国河湖管护体制机制创新试点相结合,与全国水生态文明城市试点相结合,与水利风景区创建相结合,与水利工程建设相结合,与农村土地确权发证相结合,与地方实施创新驱动发展相结合,与自然资源统一

确权登记试点相结合的“七个结合”,既兼顾了各部门的利益,又减少了各部门的矛盾,扎实推进了水流产权确权试点工作,达到“多赢”的局面。

此外,水流产权确权工作开展时,各市县河湖和水利工程管理范围划定工作已处于实施阶段,项目组充分对接河湖和水利工程管理范围划定工作,确定本项目中水域范围为河道管理范围,在完成本工作的同时,减小了工作开展的难度。

5.3 工作开展的难点

徐州市水流产权确权试点范围为92条省骨干河道(不含流域机构管理的5条河道:新沂河、沂河、沭河、邳苍分洪道、中运河),明确92条河道划界,16条重点河段确权,面广量大。从行政区方面,涉及徐州市境内所有县区;从水系方面,项目区横跨沂沭泗、故黄河及濉安河三大水系;从河道等级方面,涉及流域性河道3条,区域性骨干河道13条,重要跨县河道49条,重要县域河道27条。经统计,应划定92条河道管理范围面积为333.68 km²、岸线长5 318.557 km,16个重点河段管理范围面积为86.78 km²、岸线长1073.11 km、确权换不动产证面积75.73 km²(30本),估算费用9 219.4万元。

试点工作任务重,工程分布散,涉及行政区多,工作开展难度大,但项目组始终以依法依规为前提,梳理水流确权方面的政策文件,以各河道水流产权确权现状为基础,从“划”“确”“登”“管”4个方面入手,制定和完善适合徐州市现代水利发展的水域岸线生态空间确权相关制度办法、操作细则,积极探索水流确权新思路、新理念、新模式,并总结经验,为试点工作开展提供支撑^[3]。

5.4 信息化要求的高度

现有河道管理范围内用地确权工作主要开始于20世纪90年代,由于当时有关河道管理范围划界确权的相关法规不完备、技术标准低,确权成果颁发的土地证为纸质件,确权范围只有几根线条,没有明显地形和坐标数据,已不适应国土部门地籍管理要求,不能与国土部门统一建立空间管控系统。

本次工作过程中,一是将自然资源确权登记信息纳入不动产登记信息管理基础平台和自然资源登记信息系统,实现自然资源确权登记信息与不动产登记信息有效衔接;二是将自然资源确权登记信息与农业、水利、林业、环保、财税等相关部门管理信息应当互通共享,服务自然资源的确权登记和有效监管;三是在本次试点河道管理范围水域、岸线

生态空间产权确权完成后,水利主管部门和国土部门要严格河道空间用途管理,加强涉水活动的依法管理,保障河湖生态健康和水利工程效益的充分发挥;四是通过本次试点,明确了水流的管理范围,为水流空间规划和国土空间规划提供了基础参数。

同时,共同推进信息化建设,建立信息共享系统,分别按水利和国土信息化管理要求采集河道管理范围线、水域范围线、岸线范围线生态空间数据,进入管理信息平台,加强数据共享、共用,强化水利工程管理范围与国土空间规划的衔接和空间管理,满足省市县各级水利、国土、规划等部门资源互联共享的管理需要,将信息化管理提到一个新的高度。

5.5 试点工作与相关管理理念的衔接

徐州市目前正处在工业化与城市化的进程中,向水要地、与水争地,“填、占、缩、盖”的现象时有发生。导致河道水域面积有所减少,对其功能和生态都产生了一定影响,同时加大了基层水利管理工作管理难度和执法阻力,也为河道水域、岸线管理范围明确、界桩埋设带来实施难度。2015 年开始,徐州市各县(市、区)开展了河湖和水利工程管理范围划定工作,河道工程管理范围的标志刚刚落地,但如何结合河长制形成统一的、精细化的管理方式和监管措施尚有待完善。

本次项目组分别从全面落实管护责任、严格河道岸线管理、加强河道管护力度等方面,提出了水域、岸线生态空间监管措施,将试点工程的管理与水利现代化、精细化管理和“河长制”等先进管理理念进行衔接,与时俱进,有利于实现工程管理的制度化和规范化,保证工作的有效性和可操作性。

6 结 语

徐州市高度重视水流产权确权试点工作,将试点工作列入全市改革创新重要内容。试点 2 年多来,徐州市按照《徐州市水流产权确权试点实施方案》要求,市、县政府分别成立由政府分管领导任组长的试点工作领导小组,市县两级上下联动,明确“划、确、登、管”试点任务,共同推进试点任务落实。2019 年 4 月,徐州市水流产权确权试点工作顺利通过水利部、自然资源部的评估验收^[4]。

徐州市水流产权确权试点工作的探索和实践,对建立归属清晰、权责明确、监管有效的水流产权制度具有重要意义,为全省乃至全国展开河道水流(水域、岸线)产权确权具有重要指导作用,同时也为目前正在推进的国土空间规划提供了水利专项的支撑。本文结合徐州市水流产权确权试点工作实际开展情况,介绍了试点范围、目标、任务,归纳了工作流程和主要内容,并进一步阐述了工作过程中的重点和难点,为其他地区水流产权确权工作和国土空间规划提供借鉴。

参考文献:

- [1] 水利部,国土资源部. 水流产权确权试点方案[J]. 水利经济, 2016, 34(6):29.
- [2] 耿俊,朱周华. 江苏省河湖划界工作的技术设计和实现[J]. 地理空间信息, 2018, 16(12):92-95.
- [3] 王冠军,王志强,戴向前,刘卓. 关于推进水流产权综合改革的几点思考[J]. 中国水利, 2017(7):45-47.
- [4] 水利部,自然资源部. 组织开展水流产权确权试点实地调研评估[J]. 海河水利, 2019(3):36.