

滨州市水库不动产登记实践路径与发展思考

沈真真¹, 刘霞², 陈志浩¹

(1.滨州市水利资源开发建设中心, 山东 滨州 256600; 2.滨州市城乡水务发展服务中心, 山东 滨州 256600)

【摘要】水库不动产登记是深化水利工程管理体制改革、盘活水利存量资产的关键制度安排。以滨州市水库工程为研究对象,采用实地调研、部门座谈、数据采集等方法,结合“四环五海”生态水利规划背景,对全市54座水库不动产登记现状进行了系统调查,将水库按用地类型、建设时期、权属状态进行分类分析,归纳出长期协议用地、复合型权属、BOT模式权属分离、历史界址灭失等四类典型问题,并从规划协调、资金保障、部门协同等方面提出系统解决路径。研究表明,通过“确权+协议”模式、分割登记、政府主导确权等差异化策略,可有效破解水库不动产登记困境,为同类地区提供可复制的“滨州经验”。

【关键词】滨州市; 水库工程; 不动产登记

【中图分类号】TV697

【文献标志码】A

【文章编号】1009-6159(2026)-06-0023-03

Practical Path and Development Thoughts on Real Estate Registration of Reservoirs in Binzhou

SHEN Zhenzhen¹, LIU Xia², CHEN Zhihao¹

(1. Water Resources Development and Construction Center of Binzhou Municipality, Binzhou, Shandong 256600, China;

2. Urban and Rural Water Development Service Center of Binzhou Municipality, Binzhou, Shandong 256600, China)

Abstract: Real estate registration of reservoirs is a key institutional arrangement to deepen the reform of hydraulic engineering management system and revitalize stock water resources assets. Taking reservoir projects in Binzhou Municipality as the research object, this paper adopts field investigation, workshop and forum, as well as data collection methods. Against the background of the ecological water planning of "Four Rings and Five Reservoirs", a systematic survey is conducted on the real estate registration status of 54 reservoirs in the city. The reservoirs are classified and analyzed by land use type, construction period and ownership status, and four typical problems are summarized, namely long-term land use by agreement, compound ownership, separated ownership under BOT mode and lost historical boundary markers. Systematic solutions are put forward from the perspectives of planning coordination, capital guarantee and inter-agencies coordination. The study indicates that differentiated strategies including "right confirmation + agreement" mode, split registration and government-led right confirmation can effectively break the bottlenecks in reservoir real estate registration, and deliver replicable "Binzhou experience" for similar regions.

Key words: Binzhou Municipality; Reservoir project; Real estate registration

水库作为水利工程的核心载体,是保障国家水安全、支撑区域经济社会发展的战略性资源。2024年,自然资源部、水利部联合部署开展水库不动产登记试点工作,旨在通过明晰产权、赋权释能推动形成权属清晰、管护到位、运营规范的水库工程管理体制。

滨州市地处黄河三角洲高效生态经济区,水

资源供需矛盾突出。为优化水资源配置、改善城乡生态环境,滨州市实施了“四环五海”生态水利规划,建设了一批水库工程。目前全市54座水库在区域水资源调度、防洪减灾、生态保护中发挥着不可替代的作用。调研发现,全市水库不动

收稿日期: 2026-02-27

作者简介: 沈真真(1987—),女,高级工程师

登记覆盖率不足 13%,大量水库因历史遗留、用地手续不规范等问题长期处于“有实无名”状态,产权模糊已成为制约水利工程规范管理与资产盘活的关键瓶颈。在此背景下,滨州市基于系统调查,分类梳理水库不动产登记现状,深入剖析困境成因,并提出具有滨州特色的解决路径。

1 水库不动产登记政策依据

滨州市推进水库不动产登记工作,主要依据《民法典》《土地管理法》《水法》《不动产登记暂行条例》等法律法规和政策文件。2024 年自然资源部、水利部联合印发的《关于开展水库不动产登记试点工作的通知》,明确了试点的目标任务和工作要求。山东省自然资源厅、山东省水利厅于 2025 年出台的《山东省国有土地上水库不动产登记工作规范(试行)》,对登记范围、申请材料、确权流程、技术标准等作出了具体规定,为滨州市基层操作提供了直接指引。滨州市“四环五海”规划相关文件及各县(市、区)水库建设的历史批复、用地协议也是调查和登记工作的重要依据,确保登记工作依法依规、有序推进。

2 水库不动产调查与登记

2.1 调查方法

2024 年 12 月—2025 年 4 月,滨州市城乡水务局联合市自然资源局,组织各县(市、区)水务部门,采用实地调研与部门协同相结合的方法对全市 54 座水库开展了全覆盖调查。调查方式包括:一是资料收集,调阅水库建设档案、用地批复、征地协议、历史界桩记录等原始材料;二是现场踏勘,利用 GPS、无人机等技术手段对水库占地范围进行测绘核实;三是部门座谈,与自然资源、财政、司法等部门及乡镇(街道)、村集体代表沟通,核实权属争议点;四是数据比对,将调查结果与自然资源部门国土“一张图”数据进行地类一致性验证。建立涵盖水库基本信息、用地类型、权属状态、存在问题等要素的数据库,为分类研究奠定基础。

2.2 水库不动产登记现状

滨州市现有水库 54 座,总库容 4.6 亿 m^3 。按规模分有中型水库 17 座、小型水库 37 座;按地形分,山丘区水库 20 座,平原水库 34 座。截至

2025 年 4 月,全市仅有 7 座水库完成不动产确权颁证,登记覆盖率 12.96%。根据用地类型和权属状态,将未登记的 47 座水库分为四类。

1)长期协议用地型水库。此类水库共 37 座,分布于滨城区(1 座)、沾化区(3 座)、邹平市(23 座)、惠民县(1 座)、阳信县(2 座)、无棣县(4 座)、高新区(2 座)、经济技术开发区(1 座)。其共同特征是:水库建设时未履行土地征收程序,管理单位与村集体或乡镇政府签订期限 40~50 年的用地协议,每年支付约定费用。由于土地性质始终为集体所有,无法满足不动产登记“国有建设用地”的法定前提。

2)划拨与协议并存的复合型权属水库。此类水库共 7 座,包括无棣县(3 座)、博兴县(3 座)、北海经济开发区(1 座)。其共同特征是:水库部分区域(主要为管理设施区)办理了划拨手续或已取得部分权证,但核心库区仍为协议用地。这种权属复合型态导致登记工作无法整体推进。

3)BOT 或特许经营模式下的权属分离型水库。此类水库共 2 座,包括经济技术开发区西海水库(BOT 项目)和惠民县孟家水库(特许经营项目)。西海水库特许经营期 40 年,期间资产所有权归政府,企业仅有经营权;孟家水库特许经营期 50 年,前 15 年无偿用地,之后缴纳租金。由于所有权与经营权分离,企业无法作为权利主体申请登记,政府作为所有权人又面临企业经营事实的约束。

4)历史界址灭失型水库。此类水库只有 1 座,为滨城区东海水库。该水库 1996 年获批建设,涉及 11 个村庄的土地征用,埋设了界桩。因管理主体多次变更,原界桩全部破坏,相关村庄干部和村民代表更迭数代,已无法指认原始权属界线,权属确认陷入僵局。

3 主要困境

3.1 多元权属的历史遗留问题

长期协议用地模式导致土地集体所有性质无法改变,而登记法定前提是国有建设用地,两者存在根本冲突。复合型权属中,已办证部分与未办证部分相互牵制,难以分割处理。BOT 及特许经营模式下,产权主体不明确,企业无法登记、政府不便单方确权。历史界址灭失则使权属确认

缺乏基础依据。问题成因、性质和解决路径各不相同,需要分类施策。

3.2 规划协调与用地指标的刚性约束

一是规划地类与实际用途严重不符。调查发现,邹平市 20 座山区水库的永久占地、惠民县部分水库库区水面、博兴县打渔张渠首水库的水面区域,在自然资源部门国土“一张图”上被标注为农用地、林地、草地或未利用地,而非水工建筑用地。这种图实不符情况导致不动产登记系统无法通过审核。二是建设用地指标严重不足。将集体农用地转为国有建设用地,需占用县级新增建设用地指标。邹平市 20 座水库转用需求超过 500 hm²,北海新区因指标匮乏导致水库大部分用地至今无法办理土地证。

3.3 资金保障与财政承受能力的现实矛盾

一是土地转用征收成本过高。按现行公用事业用地指标价格约 270 万元/hm² 测算,邹平市 20 座山区水库转用费用总计高达 7.6 亿元,其中单座水库最高达 1.045 亿元;沾化区 2 座水库的征地补偿及社保费分别达 1 723 万元和 2.63 亿元;于县级财政而言,一次性筹措巨额资金压力巨大。二是前期工作经费缺乏保障。权籍调查、测绘等基础工作虽不涉及土地转用,但仍需投入数十万元。滨城区东海水库仅测量费用即预估 70 万~80 万元。多数小型水库管理单位主要依赖财政补贴,难以承担费用。

3.4 技术标准与部门协同的机制短板

一是部门间政策执行存在差异。水利部门希望尽快确权,自然资源部门须严格遵循现行规定,对地类不符、划拨文件缺失等问题持审慎态度。无棣县 3 座水库虽有划拨事实,但因缺少关键划拨文件,自然资源部门无法直接办理,暴露出不同部门、不同层级信息系统和数据标准不统一的深层矛盾。二是历史档案管理滞后。早期水库建设档案多为纸质,分散于水利、乡镇、档案局等多个部门,部分已遗失,缺乏统一平台整合历史证据,基层人员耗费大量精力走访核查,效率较低。

4 水库不动产登记的实践路径

4.1 多元权属问题的分类处置策略

1) 长期协议用地水库实行“确权+协议”模

式。在不改变土地集体所有的前提下,由市政府牵头,联合自然资源、水利、司法等部门出台指导意见。对于权属清晰、无争议的水库,颁发附有权利限制的不动产权证书,注明土地权利性质为“集体所有”,权利人为水库管理单位或政府指定机构,并附记土地使用权系通过长期协议方式取得、用于水利工程运行。

2) 复合型权属水库实行分割登记策略。针对既有部分权证又存在协议用地的水库:权属清晰、手续齐全的水库进行单独登记;协议用地部分按“确权+协议”模式处理。

3) BOT 及特许经营项目实行政府主导确权。对西海、孟家等水库,市政府依据相关协议,确认国有资产的产权主体,向管理企业颁发经营权证,或在不动产权证书附记中明确企业的特许经营权、收益权及期限。

4) 历史界址灭失水库实行“政府背书+联合指界”。对滨城区东海水库,由区政府牵头,成立水利、自然资源、街道办事处及原涉及村居代表组成的工作组,依据历史批复文件、航测影像、地籍档案等证据,结合现状共同重新划定权属界线,形成《权属界线确认书》,经公示无异议后报区政府批准,作为登记权属来源文件。

4.2 规划协调与指标约束的突破路径

1) 建立水利与自然资源规划常态化衔接机制。在编制或修订国土空间规划时,水利部门提前介入,将水库及其管理范围作为特殊用地类型统一纳入规划,明确水工建设用地的法定地位。对既成事实的水库由自然资源部门启动规划修改程序,对国土“一张图”数据进行核实、调整与更新,从根源上解决地类图实不符问题。

2) 争取省级专项指标并实行市级统筹。对邹平市山区水库等供水安全、防洪安全有重大影响的水库,由市级政府打包以重大民生水利工程名义向省级自然资源部门专项申请建设用地指标。市级权限内的少量指标优先用于解决历史遗留问题最突出、社会效益最显著的水库。

4.3 资金保障与多元分担的路径构建

1) 建立市、县两级水库不动产登记专项资金。将前期测绘、权籍调查等基础性工作经费纳入市、县财政年度预算。对纯公益、无收益的小型水库土地转让费用,以县级财(下转第 43 页)