



今天是：

请输入搜索的关键字 文章题目

当前位置 首页 >> 2008年中国法学会环境资源法学研究会年会论文集 >> 文章详细

欢迎投稿



[提交稿件](#)

快速通道

- [基地概况](#)
- [招生考试](#)
- [法律学人](#)
- [下载天地](#)
- [论文查询](#)
- [基地简报](#)
- [图书资料](#)
- [所友动态](#)

学术信息 [更多>>](#)

- > 台湾地区成功大学王毓正教...
- > 环境法博士生就业信息
- > DAAD留德校友气候变化法律...
- > 关于举办湖北省法学会环境...
- > 中国法学会环境资源法学研...

法学教室 [更多>>](#)

- > 公众环境调查项目——“呵...
- > 如何构建中国排放权交易市场？
- > 暗管排污如何界定？
- > 法律工具主义很危险
- > 武汉大学硕士毕业论文2008...

招生培养 [更多>>](#)

- > 徐州师范大学法政学院招收...
- > 北大距离“野鸡大学”还有...
- > [\[链接\]](#) 唐骏学历门
- > 中共中央国务院印发国家中...

农业水权流转法律制度探析*

作者：成红 徐颖 网友点击量：162次 添加时间：2009-10-19 12:00

农业水权流转法律制度探析*

成红 徐颖 (河海大学法学院, 江苏南京 210098)

摘要：作为农业节水的应对之策，农业节水市场机制的引入应以农业水权流转法律制度为保障，“市场失灵”，调动农户和灌区水管部门节水积极性，提高农业节水从农业水权内部流转制度和转让补偿制度两方面入手，明确农业水权内部流转法律关系的主体为农户和灌区水管部门或水权贸易公司；明确农业水权流转法律关系的内容由转让方和受让方的权利义务构成；强化农业水权转让补偿的监督管理。

关键词：农业节水 农业水权 内部流转 转让补偿 法律制度

发展农业节水是实现农业可持续发展的必然选择。^[1]我国提出并实践农业节水已有几十年的历史，在农业节水技术的研究应用、灌区的节水改造、农业水资源的强化管理等方面卓有成效，但仍存在农户节水积极性不高、农业用水短缺与浪费并存等问题，而这主要和传统的单一政府主导的农业节水模式不适应市场经济的日益成熟，针对农业节水需求，目前学术界已就农业水资源二次分配环节的节水问题，提出通过建立健全农业水权流转机制，提高农业水资源的配置效率以及各主体的节水积极性。水权流转又离不开法律制度的保障。

一、农业水权流转：农业水权的二次分配

水资源具有财产属性，不同于一般意义上的私人财产，兼具公共物品和私人物品属性。水资源具有公共物品的非排他性。作为公共物品，其上附着了一些代表公共利益的生态环境功能。公共物品的非排他性，又使其为了排除他人的占有和使用不得不付出较高成本。另一方面，不同的使用功能之间存在私人物品的竞争性。

农业水权是农业水资源产权的简称。水资源作为农业生产资料之一，适用经济学上的水权指与农业水资源有关的一系列权利，包括所有权和使用权，而水资源的战略性、公共性、稀缺性等因素决定了我国水资源权属的社会公有性，^[2]《水法》就明确规定水资源属于国家所有

> 祝贺2010届环境法研究所硕...

友情链接 [更多>>](#)

- > 中国高校人文社会科学信息网
- > 中国高校人文社会科学文献...
- > 环境资源法信息库
- > 环境保护部
- > 武大图书馆馆藏书目查询

在线调查

《中华人民共和国水污染防治法》已于2008年2月28日修订通过，并于2008年6月1日起施行。您认为应从哪些方面加强水污染防治工作？

- 明确各级政府职责
- 加大处罚力度
- 加强排污监管
- 鼓励公众参与

[我要投票](#)

[查看结果](#)

仅指农业水资源使用权。与所有权相分离的农业水资源使用权的界定，有助于确保农业

农业水权属于水资源使用权，是农业生产者为了农业生产而取用水资源的权利，由构成：首先，农业水权是农业生产者即农户所享有的一种权利，农户即为农业水权的主体。溉水资源。用于农业生产的水资源主要有两大来源，即天然降水和人工灌溉水资源，前者后者是指通过一定的取水工程而获得的用于农田灌溉的水资源，包括运用集雨工程收集的。是为了提高水资源在农业生产领域的配置和使用效率，只有能为人力所支配的水资源才有人工灌溉水资源才能成为农业水权的客体。最后，就内容而言，农业水权包括权利和义务有的权利，包括取水权和用水权两方面，前者是手段，后者是目的；二是农业水权主体按规定使用和保护环境等义务。

所谓农业水权流转，是农业水权主体所享有的权利和所承担的义务通过市场机制在农业水权在初始分配基础上的二次分配。农业水权的初始分配是水资源的所有权与使用权相配则是水资源的使用权在不同主体间流转的阶段，发生在农业水资源的第三级市场中。国家对水资源的管理权为目标，主要通过行政手段来实现；后者则以提高水资源的利用效率现象难以避免，因而需要积极引入市场交易机制，在清晰界定农业水权的基础上，通过农提高农业水资源的配置效率和使用效率。

根据流转后的水资源是否仍用于农业生产，可以将农业水权流转分为两大类，其一水资源仍然用于农业生产；其二是农业水权的外部流转，即所谓“农转非”或跨行业流转生产。水权“农转非”具体包括两种情形：采用有偿转让方式将农业用水转为工业和生活补偿方式将农业用水转为生态等公益用水。^[4]两类农业水权流转各有特点，需设置不同

二、农业水权流转法律制度：内部流转制度和转让补偿制度

法律制度实际上是由一组法律规则在某种共同目的下、以一定的原则为指导形成的行为的单元。一个完整的法律制度应当包括权利、义务和责任三要素，并通过对主体以及责任的强制，最终实现法律制度设计的目标。农业水权流转法律制度亦然，它是以为平等和自愿等原则为指导所形成的一组法律规则的有机集合体，是法律调整特定主体具有强制性、规范性、运行目的性。科学合理的农业水权流转法律制度有利于农业水权的

基于农业水权流转的不同类型，可将农业水权流转法律制度分为内部流转制度和外部流转制度，是指在农业用水定额管理制度基础上，允许农户之间按照一定的价格标准在一定的用水额，以促进农户节水、优化农业水资源配置的法律制度。其实质上是农业水权农户之间的农业水权交易行为。所谓农业水权的外部流转制度，即水权“农转非”应当适以水权“农转非”之第一种情形^[5]为基本语境，所讨论的转让补偿制度指以国家对为基础，在确保农业基本用水需求和国家粮食安全的前提下，农业用水的供应或管理部门与之间，通过合同的形式转让部分水资源的使用权，并由后者通过各种方式和途径对前者

我国农业水权流转相关立法虽自上个世纪90年代中期开始就已出现，但时至今日，无论中央立法还是地方立法都仅仅停留在基本原则层面，只是笼统地允许农业水权流转，制度的具体建构，相关规定过于原则且强制性较弱，基本不具有现实可操作性。以下相关农业水权流转立法现状：（1）《占用农业灌溉水源、灌排工程设施补偿办法》（2004年）对农业水资源“农转非”过程中的补偿问题进行了总体规定，最早为农业水权转让提出“有偿占用与等效替代相结合”的补偿原则，以及开发补偿费专款专用等管理措施，办法。然而，该办法并没有从农业节水角度规范农业水权的外部转让，补偿方式中的“的保障，并非强调兴建农业节水工程。（2）《水权转让意见》（水利部2005年）以政为指导，明确了水权转让的基本原则、限制范围、转让费、年限、监督管理等。该意见虽落实到操作层面，但其并非严格意义上的法律性文件，而且只是对一般的水权转让进行仍存在过于原则的问题。（3）《取水许可和水资源费征收管理条例》（国务院，2006年）权的单位或者个人，通过调整产品和产业结构、改革工艺、节水等措施节约水资源的，内，经原审批机关批准，可以依法有偿转让其节约的水资源，并到原审批机关办理取水行政主管部门制定”。该条例删掉了之前的《取水许可制度实施办法》有关禁止水权转

水权流转基本原则，为农业水权流转法律制度的建立提供了法律依据。(4) 一些地方性古农业节水条例》规定“依据法律、法规的规定可以进行水的使用权有偿转让”。

三、农业水权流转法律制度之于农业节水的意义

农业水权流转行为的规范化、长期化离不开农业水权流转法律制度，包括农业水权内部流转制度和农业水权外部流转法律制度。农业水权流转法律制度的设置与执行可有效规范、调整农业水权流转行为，促进农业水权流转法律制度之于农业节水具有以下三方面意义。

首先，弥补农业水权初始分配中的“政府失灵”，提高农业水资源配置效率。在水资源定额由政府运用行政管理手段即农业用水定额管理制度分配到农户手中，但此举并非一劳永逸，当用水定额、农户用水行为等因素变化时，最初的用水定额需要加以调整，而此时如若单纯依靠政府调整，往往难以达到最佳。通过立法引入市场机制，建立农业水权内部流转制度，可在农业水权内部流转环节弥补“政府失灵”。在农业水权内部流转市场中，流转中的价格信号比水资源管理机构更能提供有效信息，从而有利于以较低成本提高农业水资源的配置效率。

其次，应对水权“农转非”中的“市场失灵”，增加农业节水资金来源。我国近几十年来，工业、生活用水需求及所带来的污染却不断增加，农业用水呈现出逐渐被工业、生活用水挤占的现象，农业水资源在量上的减少，另一方面加剧了农业水资源在质上的短缺。合理的水权“农转非”制度，可在农业水权外部流转环节实现对“农转非”的一定制度约束，减少不必要的“农转非”用水需求和农户的农业水权，并为发展农业节水增加资金来源。

最后，调动农户和灌区水管部门节水积极性，提高农业节水实效。农业水权流转制度，既有利于调动农户的节水积极性，也有利于调动灌区水管部门的节水积极性，进而提高农业节水实效。如果水权具有私有性，提高农业水权的私有性并赋予其适度的可让渡性，使农户节约下来的水资源能通过流转给非农业用水主体，从而获得相应的经济收益，有利于提高农户的节水意识和节水积极性。如果水权具有公共性，增加水价虽能提高农户节水积极性，但对灌区水管部门却起了反向激励作用，因为供水越多，灌区水管部门收入越多，农户多用水。与之相比，根据农业水权流转制度，作为跨灌区或跨行业的农业水权流转，灌区水管部门可按一定比例从农业水权转让收益中分成，这有利于其提高节水积极性，进而督促其管理好灌区水资源。

四、我国农业水权流转法律制度的完善

我国农业水权流转法律制度的完善涉及内部流转和外部流转两个方面。我国目前已有部分地区开始探索农业水权流转法律制度，其中尤以张掖市的“水票制”最为典型，^[6]这一制度安排在定额管理基础上实现了农业水权内部流转，为我国农业水权内部流转法律制度的完善提供借鉴。就农业水权外部流转法律制度而言，我国目前尚未建立完善的法律制度，我国实际情况并借鉴国外经验，我国农业水权流转法律制度的完善应从以下几方面入手。

(一) 明确农业水权内部流转法律关系的主体：农户

特定的社会关系经过法律制度的调整即成为法律关系，探讨法律制度的完善，首先应明确法律关系主体。本文所说的农业水权内部流转法律关系主体指农业水权内部流转的直接交易主体。理论上，农业水权内部流转存在两种形式：一种是以农户为直接交易主体的同一灌区管理范围内的水权流转，即农户之间或农户与灌区水管部门之间的水权流转；另一种是以灌区水管部门为直接交易主体的跨灌区或跨行业的水权流转。相对而言，第一种流转形式更具有现实意义，因为：一方面，单个农户用水需求信息较为明确，农户自行流转有利于降低定额初始分配的难度，且交易范围限定为同一灌区甚至同一渠系的流转，交易成本较低；另一方面，灌区一级的水量分配较为宏观，可以通过丰枯年的适度调整保障配置效率，而且灌区之间的水权流转往往跨地区或跨流域，需要修建大型调水工程，其成本过高。因此，我国应将农业水权内部流转制度的适用范围限定为同一灌区或同一渠系内，将农业水权内部流转法律关系主体限定为农户。

(二) 明确农业水权转让补偿法律关系的形式主体：灌区水管部门或水权贸易公司

相对于农业水权内部流转法律关系主体而言，这里所讨论的不再是农业水权流转的直接交易主体，而是流转法律关系中的形式主体。从实质上来看，农业水权转让补偿法律关系中的转让主体与受让主体都是享有农业水权的农户，但其形式主体则是农业水权流转的直接交易主体，即农户或灌区水管部门。农业水权转让补偿法律关系的形式主体可以是灌区水管部门或专门成立的水权贸易公司。农业水权转让补偿适用于跨行业的水权转让，关系到水资源在不同行业间的分配等管理问题，规模往往较大，且涉及面广，因此，我国应将农业水权转让补偿法律关系的形式主体限定为灌区水管部门或专门成立的水权贸易公司。

为其直接交易主体，可以考虑由灌区水管部门督促或激励管理范围内的农户实施节水行动，将节水水量进行汇总。张掖市的做法是，由灌区水管部门以125%的价格回收农户年终节余的水票，作为其交易来源，^[8]其经验值得借鉴。为提高交易的专业性，还可以组建专门的水权贸易或跨行业转让组织作为农业水权转让补偿法律关系的形式转让主体。

（三）明确农业水权流转法律关系的内容：转让方和受让方的权利义务

农业水权转让方和受让方的权利义务构成农业水权流转法律关系的主要内容。

农业水权内部流转制度应当以农业用水的定额管理制度为基础，转让方的主要权利是将其节余水量转让给一定范围内的其他农业用水户，从而获得一定的经济利益，主要义务是确保不超过其定额；受让方的主要权利是取得转让部分水量的使用权，主要义务是支付转让费，并不得将转让费应当按照所属灌区的农业水价标准、根据转让的数量确定。双方主体如若违反义务，

在农业水权转让补偿法律关系中，转让方享有转让节余水资源以取得经济利益之权利，同时负有实现农业生产一定收益之义务；受让方享有取得由转让方转让而来的部分水资源使用权之权利，同时负有按法律规定和协议要求使用所受让的水资源之义务。任何一方如若违反各自义务，应承担相应的法律责任。

（四）完善农业水权转让补偿方式及补偿费的构成

农业水权转让补偿方式在理论上分直接方式和间接方式之分，前者指受让方通过支付转让费获得补偿，后者则来自于国外经验的借鉴，指由市政部门或工业部门直接投资进行农业节水建设，由前者投资修建管道、输水渠，从而提高农业水资源利用率，所节约的水资源供投资单位使用，后者则来自于国外经验的借鉴，指由市政部门或工业部门直接投资进行农业节水建设，由前者投资修建管道、输水渠，从而提高农业水资源利用率，所节约的水资源供投资单位使用，后者则来自于国外经验的借鉴，指由市政部门或工业部门直接投资进行农业节水建设，由前者投资修建管道、输水渠，从而提高农业水资源利用率，所节约的水资源供投资单位使用。但其仍应受到政府调控，应在政府有关部门引导下进行。农业部于2005年颁布的《水权转让意见》规定了水权转让补偿费的基本组成、借以确定的依据。因此，从有利于农业节水发展视之，农业水权转让补偿费应由以下几方面构成：一是所转让的水资源在农业供水部门的劳动价值和水资源本身价值的肯定，也是补偿费的最基本组成部分；二是受让方预期农作物收入的预期；三是相关节水投入的补偿。^[10]

（五）强化农业水权转让补偿的监督管理

在农业水权转让过程中，为确保社会总体节水目标的实现，应有效结合政府调控与市场的调节作用，强化对补偿的监督管理，如《包头市节约用水管理办法》明确规定：“农业用井改为非农业用途的，应当依法办理变更手续”。水行政主管部门或流域管理机构应当对农业水权的转让进行引导、服务、监督，维护各方利益：一方面，应当将农业水权转让补偿制度与取水许可等行政管理制度相结合，加强对农业用水向国家限制发展的高耗水产业用水户转让；另一方面，农业用水转变为工业用水，往往伴随着更多的污染，是故应加强对水资源“农转非”的质的管理，将“农转非”的水资源纳入工业用水管理范畴。

农业水权流转法律制度建设是一个系统工程，除却上述制度自身的完善外，还需要考虑不同地区农业水资源状况、经济发展水平等的较大地区差异，应在全国层面对农业水权流转法律制度的立法进行操作层面的具体规定；鉴于农业水权流转法律制度无法独立完成农业水资源管理的任务，需要配套支持，一方面完善农业水权初始分配法律制度，明晰农业水权，为农业水权流转提供法律依据；另一方面加强水资源管理法律制度建设，将政府管理与市场激励相结合，共同促进农业节水目标的实现。

Analysis of the Legal System on the Circulation of Agricultural Water Rights

CHENG Hong XU Ying

Abstract: As the strategy of economizing agricultural water-resource, importing market-mechanism to allocate water-resource should according to the safeguarding of legal institutions in transference of water-resource. To remedy “governmental failure” in initial distribution of agricultural water-resource, to reply “transfer of “agricultural use to non-agricultural use” of water rights, to mobilize the enthusiasm of farmers to save water, to strengthen the supervision and management of water rights transfer, to improve the central-official

department in irrigating-zone in economizing water-resource, and to advance the actual effect resource. Perfecting the legal institutions of transference of agricultural water rights should s institutions in inner transference and compensation in transference of agricultural water rights of legal connections in inner transference of agricultural water rights are farmers. We shou legal connections in compensation in transference of agricultural water rights is water-admini- or water rights trading company. We should crystallize that the content of legal connections rights is composed of right and duty of transferring-body and accepting-body. We should per the structure of compensatory cost in transference of agricultural water rights. We sh administration of compensation in transference of agricultural water rights.

Key words: economizing agricultural water-resource; agricultural water rights; inner transfer; transference; legal system

作者简介:

成红, 河海大学法学院副教授;

徐颖, 河海大学法学院硕士研究生

*本文为教育部人文社会科学研究规划基金项目《我国节水立法研究》(编号:05JA820006)成果之一。

[1] 广义的农业包括种植业、林业、畜牧业、副业和渔业,狭义的农业仅指种植业,又称农作物栽培业农业这一概念意义上展开的。

[2] 参见高占义、刘钰、雷波:《农业节水补偿机制探讨——从灌区到农户的补偿问题》,《水利发展

[3] 有学者将农业水资源市场分为三级。参见姜文来:《关于农业水资源商品化问题的探讨》,《北京级市场的观点为基础,笔者尝试着对农业水资源三级市场作出以下描述:一是农业水资源商品原料市场配,具有较强的公益性和战略性,主要通过行政手段加以管理;二是水工程企业提供农业用水产品和服初始分配,也主要通过行政手段加以管理;三是农业水资源消费市场。

[4] 参见关良宝、李曦、陈崇德:《农业节水激励机制探讨》,《中国农村水利水电》2002年第9期。

[5] 如前所述,水权“农转非”具体包括两种情形,其中第一种情形专指农业用水转为工业和生活用水益成为农业水权转让一大趋势,对其研究有着重要现实意义。学界对水权“农转非”的研究主要针对该

[6] 作为水利部批准的第一家节水型社会建设试点地区,张掖市在农业用水定额管理基础上进行了农业;明的水量购买水票,用水时先交水票后放水;超额用水者需要通过市场交易从水票节余者手中购买,农让。参见彭世彰、张瑞美:《浅析农业节水激励机制》,《中国水利》2005年第13期。

[7] 参见刘杰、姜文来、任天志:《农业用水使用权转让补偿机制研究》,《中国农业资源与区划》200上,以下国外经验值得借鉴:以保障农业灌溉用水为前提,如美国亚利桑那州规定,如果城市要使用或“地下水经济发展基金”,用以弥补受损失方的经济活动;以促进农业节水为手段,如日本近些年的新施改造费用,提高灌溉用水效率,节约下来的水则由提供投资的城市部门使用,墨西哥也有类似的做法协商基础上完成转让,如美国科罗拉多州存在一种干旱时期暂时转让灌溉水权的选择性合同,城市部门让的水量和方法、输水时间和价格等。

[8] 参见彭世彰、张瑞美:《浅析农业节水激励机制》,《中国水利》2005年第13期。

[9] 参见刘杰、姜文来、任天志:《农业用水使用权转让补偿机制研究》,《中国农业资源与区划》20

[10] 农业供水部门或农户为节约水资源投入了一定的经济成本,节约出来的水资源供工业、生活所用这不仅符合公平原则,也为农业节水的发展提供了资金来源。应当注意的是,部分以间接补偿方式进行除受让者投入的节水技术、工程建设等成本。

版权声明：本站为非盈利型网站，如果您认为本站的文章或图片侵犯了您的版权，请与我

[首页](#) | [新闻公告](#) | [学术文章](#) | [会议论文](#) | [电子期刊](#) | [环境法规](#) | [环保案例](#) | [环保知识](#)

访问次数：32494415 当前在线：5人 [管理中心](#)

Copyright©2005-2009 武汉大学环境法研究所 地址：中国武汉大学法学院 邮编：

网站技术支持：上谷网络

合作伙伴：[阳澄湖大闸蟹专卖店](#) [nod32激活码YY语音下载](#) [年夜饭半成品预定](#) [海鲜大礼包](#) [张裕干红葡萄酒](#) [上海半成品年夜饭](#) [什么牌子橄榄油好](#)