



今天是：

请输入搜索的关键词 文章题目 搜索

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：664次 添加时间：2009-5-12 13:5

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，防止“政府失灵”，应对水权“农转非”中的“市场失灵”，调动农户和灌区水管部门节水积极性，提高节水制度的完善应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补偿法律关系的主体为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完善农业水权转让补偿方式及补偿费的构成；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技术的推广应用、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流转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。而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。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，适用经济学上的狭义定义，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，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，有助于确保农业水权的流转。

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，由两部分构成：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。其次，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。其次，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。

> 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](#)

水资源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雨水和人工灌溉水资源。前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雨水和人工灌溉水资源。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雨水和人工灌溉水资源。前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雨水和人工灌溉水资源。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雨水和人工灌溉水资源。

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分离，水资源的配置和使用效率，只有能为人力所支配的水资源才有使用价值。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两个方面，前者是手段，后者是目的；二是农业水权主体所享有的权利，包括取水权和用水权两方面，前者是手段，后者是目的；二是农业水权主体所承担的义务，包括取水权和用水权两方面，前者是手段，后者是目的。

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，其一为内部流转，即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”或跨行业流转用于工业生产。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用水；采用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，需设置不同的法律制度。

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规范的基本单元。一个完整的法律制度应当包括权利、义务和责任三要素，并通过对主体行为的强制，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，它是建立在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之间具有强制性、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配置和使用效率。

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。内部流转制度，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范围内调剂使用，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”应当适用以水权“农转非”之第一种情形[6]为基本语境，所讨论的转让补偿制度指以国家对水资源为基础，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工业或城市之间，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进行补偿。

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，无论是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，而缺乏具体的制度建构，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。以下对我国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》（水利部，2005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，最早为农业水权流转提出“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，但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“等效替代”并非强调兴建农业节水工程。（2）《水权转让意见》（水利部2005年）以政策指导，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。该意见虽未落实到操作层面，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原则性规定，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）规定“取水权的单位或者个人，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，在取水许可的范围内，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许可变更手续”。该条例删掉了之前的《取水许可制度实施办法》有关禁止水权转让的规定，为农业水权流转法律制度的建立提供了法律依据。（4）一些地方性法规如《浙江省农业节水条例》规定“依据法律、法规的规定可以进行水的使用权有偿转让”。

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。在农业用水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，当农业用水定额、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，往往难以实现最佳。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激励，从而有助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”可提高农业水权配置的总体效益，但水权“农转非”的市场非理性则侵害农户水权甚至威胁我国粮食安全。通过立法引入市场机制，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。农业水权流转法律制度可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。农业水权流转法律制度，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。单纯提高农业用水价格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收益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，进而督促其管理节水。

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，国外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。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，农业水权内部流转法律关系主体存在两种形式：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。单个农户、一定范围内多个农户组成的民主组织、灌区基层组织等。另一种是以灌区为单位的水权流转。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更易于获取，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制度安排，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均为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，即农户以外的其他主体。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，难以由农户自行实施，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为，并由灌区水管部门作为形式主体，进行水权转让。张掖市的做法是，由灌区水管部门以一定的价格向农户收购农户节约的水量，

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，的交易来源，[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公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，主要义务是确保限额；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，并不得拒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和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并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，应当

（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直接方式和间接方式之分，前者指受让方通过费用补偿，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之农业水权内部流转有着更大的自由度，但其仍应受到政府调控，应在政府有关部门引导下于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、借以确定的因素。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、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，加强对限制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”的水资源纳入水污染。

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补偿配套支持，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 agricultural water-resource should according to the safeguarding of legal institutions in water rights, so as to remedy "governmental failure" in initial distribution of agricultural "marketable failure" in the transference of "agricultural use to non-agricultural use" of enthusiasm of farmers and water-administrating department in irrigating-zone in econo

advance the actual effect of economizing agricultural water-resource. Perfecting the legal system of agricultural water rights should start with establishing two aspects of institutions in inner transference of agricultural water rights. We should definitude that the inner transference of agricultural water rights are farmers. We should definitude that the connections in compensation in transference of agricultural water rights is water-administrating-zone or water rights trading company. We should crystallize that the content of transference of agricultural water rights is composed of right and duty of transferring-land. We should perfect the means of compensation and the structure of compensatory cost in transference of agricultural water rights. We should intensify the supervision and administration of compensation in transference of agricultural water rights.

Key words: economizing agricultural water-resource; agricultural water rights; inner 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

[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, 又狭义的农业的讨论是在狭义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》,《中国水利》2005年第13期。

[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》,《中国农村水利水电》2005年第13期。以农业水资源三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划分:第一级市场,其对农业水资源进行宏观初始分配,具有较强的公益性和战略性,主要通过行政手段实现;第二级市场,其为农业用水产品和服务的市场,其对农业水资源进行微观初始分配,也主要通过行政手段实现;第三级市场,其为农业用水产品和服务的市场,其对农业水资源进行微观初始分配,也主要通过行政手段实现。

[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》2005年第13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用水,第二种情形为农业用水转为城市居民生活用水,其中第二种情形更为常见,并日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,主要集中于第一种情形。

[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,创新了农业用水权交易机制:农民根据水权证标明的水量购买水票,用水时先交水票后放水;超额用水者需要向水利部门购买,农户节余的水票可以在同一渠系内转让。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》,《中国农业资源与利用》2005年第13期。在水权外部流转问题上,以下国外经验值得借鉴:以保障农业灌溉用水为前提,如美国亚利桑那州购买农村地区的地下水,必须交纳“地下水经济发展基金”,用以弥补受损失方的经济损失;日本近些年的新做法是,由城市部门提供部分灌溉设施改造费用,提高灌溉用水效率,由城市部门使用,墨西哥也有类似的做法;引入市场机制,由供需双方在充分协商基础上完成水权转让;干旱时期暂时转让灌溉水权的选择性合同,城市部门与农村通过充分协商和谈判来决定水权转让价格等。

[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》,《中国农业资源与利用》2005年第13期。

[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或城市居民生活使用,供水部门或农户应就其部分投入进行补偿。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。应当对

部所有权进行补偿。对于农村集体经济组织成员依法取得的土地承包经营权，因国家建设、公共利益需要征收、征用农村集体所有土地的，应当依法给予补偿。对于农村集体所有土地上的农业水权转让，补偿费中应相应扣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

[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: 32494559 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: 430072

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](#)