

仇天旻. 在水事纠纷视角下研究农村用水纠纷解决机制[J]. 江苏农业科学, 2016, 44(3): 484-486.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2016.03.134

在水事纠纷视角下研究农村用水纠纷解决机制

仇天旻

(河海大学法学院, 江苏南京 211100)

摘要:水的重要性不言而喻,农村用水纠纷是农村水资源纠纷问题中不可忽视的问题,解决好这一问题有利于促进农村发展,构建和谐社会。对农村用水纠纷解决问题的研究,可以通过结合国内水事纠纷解决方式的内容并将纠纷类型化进行探讨,坚持应有的原则,并做到对不同问题区别对待、对特有问题特殊对待,寻求出一套适合农村自身的纠纷解决机制。

关键词:水事纠纷;农村用水纠纷;解决机制

中图分类号: D922.181 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2016)03-0484-03

1 农村用水纠纷性质的界定

农村用水纠纷即在农村水资源利用、分配方面所产生的争端。要研究农村用水纠纷,首先要在性质上分清此纠纷究竟属于何种类型。根据我国现有的法律规定,可以将与水资源有关的纠纷划分为3大类,一是水事纠纷,二是水污染纠纷,三是水土纠纷等,通过对概念与特征的分析,农村用水纠纷应该属于水事纠纷的范畴。

从概念上看,水事纠纷是指在利用、管理、保护等使用水资源的过程中当事人之间因利益冲突或其他原因而产生的纠纷。用水属于对水资源的利用,因此农村用水纠纷应该属于在水资源利用过程中所产生的纠纷。

从特征上看,农村用水纠纷与水事纠纷的共同之处主要有:第一,区域性。农村用水纠纷与水事纠纷的发生主要集中在水资源匮乏地区、河流交界处以及水利设施、工程地区^[1]。第二,产生原因的复杂性。纠纷种类繁多、性质各异,且其涉及社会、政治、经济等各个领域使得其产生的原因众多,多种原因叠加到一起就使得其具有复杂性。第三,社会性。农村用水纠纷与水事纠纷所涉及的主体存在于一个区域甚至多个区域之中,水对人们的重要性不言而喻,水所涉及的问题不仅

存在于当事人之间,并且其产生的社会影响力也远远超过民事纠纷,如何协调和解决好纠纷对社会的稳定与发展意义非凡^[2]。

由此可见,农村用水纠纷实际上可以归纳到水事纠纷的范畴,这样就可以通过对水事纠纷的分析来探讨农村用水纠纷的解决机制。

2 我国水事纠纷解决机制

目前,可将我国水事纠纷的表现形式分为3类,即:各单位之间、个人之间、单位与个人之间。单位之间水事纠纷多由跨行政区域性和技术性所引起,单位间的水事纠纷多为一种行政纠纷,而不是平等主体之间的民事纠纷,可根据单位所在区域的不同分为相同行政区域内的单位间纠纷与不同行政区域的单位间纠纷。单位与个人之间的水事纠纷是公权利与私权利的冲突,如行政行为与公民既得水资源权利之间的冲突。个人之间的水事纠纷则是平等主体之间的民事争端,可以通过民事诉讼的方式加以解决。

2.1 我国立法现状

《中华人民共和国水法》第56条:不同行政区域之间发生水事纠纷的,应当协商处理;协商不成的,由上一级人民政府裁决,有关各方必须遵照执行。在水事纠纷解决前,未经各方达成协议或者共同的上一级人民政府批准,在行政区域交界线两侧一定范围内,任何一方不得修建排水、阻水、取水 and 截(蓄)水工程,不得单方面改变水的现状。

《中华人民共和国水法》第57条:单位之间、个人之间、单位与个人之间发生的水事纠纷,应当协商解决;当事人不愿

收稿日期:2015-11-06

基金项目:水利部松辽水利委员会2015年政策研究类项目“松辽流域水事纠纷解决机制及其创新研究”。

作者简介:仇天旻(1991—),男,江苏连云港人,硕士研究生,主要从事宪法学与行政法学研究。E-mail:865356275@qq.com。

[3]陈乔柏.中国乡村的“空心村”现象原因分析[J].古今农业,2012(2):8-14.

[4]盛来运.农民工的城市化及其政策建议[J].中国统计,2010(5):9-12.

[5]张务伟,张福明,杨学成.农村劳动力就业状况的微观影响因素及其作用机理——基于入户调查数据的实证分析[J].中国农村经济,2011(11):62-73,81.

[6]徐增文.农村劳动力的流动与农业劳动力的流失[J].中国农村经济,1995(1):51-53.

[7]刘万利,许昆鹏.中国农户生产效率实证研究[J].技术经济与管理研究,2011(1):125-128.

[8]李祥妹.欠发达地区农户生产效率研究——以西藏自治区为例[J].中国人口.资源与环境,2011(增刊1):259-262.

[9]姜天龙,郭庆海.不同粮作经营类型农户粮食生产效率差异分析——以吉林省公主岭市玉米种植农户为例[J].吉林农业大学学报,2012,34(3):348-354.

[10]许恒周,郭玉燕,吴冠岑.农民分化对耕地利用效率的影响——基于农户调查数据的实证分析[J].中国农村经济,2012(6):31-39,47.

协商或者协商不成的,可以申请县级以上地方人民政府或者其授权的部门调解,也可以直接向人民法院提起民事诉讼。县级以上地方人民政府或者其授权的部门调解不成的,当事人可以向人民法院提起民事诉讼。在水事纠纷解决前,当事人不得单方面改变现状。

《中华人民共和国水法》第 58 条:县级以上人民政府或者其授权的部门在处理水事纠纷时,有权采取临时处置措施,有关各方或者当事人必须服从。

2.2 水事纠纷解决方式

2.2.1 诉讼 运用诉讼方式解决水事纠纷,具有较高的法律效力,借助法院的审判权对水事纠纷问题加以解决,具有强制执行力。《民事诉讼法》第 3 条规定:“人民法院受理公民之间、法人之间、其他组织之间以及他们相互之间因财产关系和人身关系提起的民事诉讼,适用本法的规定。”但是从中我们可以发现,若要通过诉讼的方式解决水事纠纷,其范围仅限于平等主体间的、人与人之间的纠纷,而将个人与单位以及单位之间的水事纠纷排除在外^[3]。

2.2.2 行政处理 行政处理是水事纠纷解决过程中最为常见的方式,较为常用的行政处理方法有行政调解、行政裁决和行政机关解决。

(1)调解就是当事人双方在第三方的介入下对争议问题进行协调、解决的过程。水事纠纷行政调解是双方或一方当事人请求国家行政机关作为第三方介入,在公平、合法的基础上对当事人间的水事纠纷进行协调、解决的过程。从法理上说,调解后更多的是一种道德上的约束,缺乏国家强制力的保障,因此在调解后是否能够真正予以执行就不得而知了。依据《中华人民共和国水法》第 57 条规定:“单位之间、个人之间、单位与个人之间发生的水事纠纷,应当协商解决;当事人不愿协商或者协商不成的,可以申请县级以上地方人民政府或者其授权的部门调解,也可以直接向人民法院提起民事诉讼。”从中可以看出,若最终调解不成的,只有向上一级申请调解或者提起诉讼,此处的诉讼仅包括民事诉讼而不包括行政诉讼。

(2)行政裁决,是指行政主体根据双方当事人的意愿,依照现有的法律法规,对行政相对人所提出的纠纷进行裁决的一种行政行为。行政裁决区别于行政调解的是,裁决主体是需要承担责任的,因为其行为是一个具体行政行为,具有可诉性,若行政相对人对行政裁决有异议,有权直接提起行政诉讼,而行政调解则是不可以的。

(3)行政机关解决主要指相应单位或行政单位为协调、处理纠纷而展开的一系列行动。行政机关解决主要适用于区域之间水土流失的防治、责任、赔偿以及各地区在防汛抗洪时所发生的水事纠纷^[4]。行政机关解决的参与者包括相应单位或者行政部门的代表以及行政相对人。

2.2.3 其他方式 除了以上通过诉讼和行政处理的方式外,协调水事纠纷的方式还有以下 2 种:协商和调解。

(1)协商是指水事纠纷发生后,在自愿、公平、合法的基础之上,由双方一起制定方案的纠纷解决方式。协商被视为最基本的纠纷解决方式,其适用的范围也十分广泛,具有广泛性。协商较之前的诉讼和行政处理来看,不需要法院或者行政主体等第三方的介入,仅需要当事人之间自行达成,对时

间、地点、程序方面都没有严格的规定,因此,协商也具有较大的灵活性。但是协商的不足之处也显而易见,那便是其不具有强制执行力,无法保证纠纷能够切实解决。

(2)人民调解主要由各级人民调解委员会主持,出面协调争议双方之间水事纠纷的方式。该方式与诉讼在适用的范围上有一共同之处,即人民调解只能解决平等主体间的、人与人之间的纠纷,而将个人与单位以及单位之间的水事纠纷排除在外^[5]。

3 我国农村用水纠纷的现状

3.1 现实情况及立法现状

随着农村经济的迅速发展,水作为农业生产的生命线,成为了农户争抢的目标,由此产生的纠纷也越来越多,农村用水纠纷成为了当今社会不容忽视的问题。从目前立法现状来看,立法上有明文规定的部分基本都集中在水事纠纷、水污染纠纷以及水土纠纷之上,而对农村用水纠纷则没有明确的规定,因此对解决农村用水纠纷的依据较为模糊。

3.2 产生原因

我国农村用水纠纷的诱因大体可以类型化为 2 点:一是因为水对农业生产的重要性;二则是因为水资源稀缺。

农业生产是国家经济发展的基石,而水则是农业生产的生命之源。正是由于水在农业生产中至关重要的作用,使得我国许多农村地区对水资源的争抢现象愈演愈烈,并逐渐受到社会的关注。由此可见,水对农业生产的必要性,自然而然就成为了农村用水纠纷产生的原因。

我国虽然水资源总量居世界第 6 位,但是因为人口过多,人均占有量少,已经被联合国视为 13 个贫水国家之一^[6]。水资源稀缺的原因主要有:第一,水污染严重。我国虽然水资源总量丰富,但是由于水污染日益严重,许多地方都出现“水质性”或“功能性”缺水,导致实际能够供人使用的水资源稀缺^[7]。第二,地理环境的差异。我国幅员辽阔,山地、丘陵、平原等地势各不相同,各地区的气候以及光照时间等因素各不相同,所蕴藏的水资源储量也有所差异。第三,生态环境破坏导致地下水水位下降。部分地区由于抽取地下水过度导致地下水位降低,井水、山泉干涸,导致水资源储量下降。第四,传统灌溉方法利用率低下。由于硬件技术的不足以及管理方面等原因,我国农村目前还有部分地区采取传统的喷灌、大水漫灌等方式进行灌溉,使得实际用水与实际需求相差较大,导致水资源的浪费。

4 农村用水纠纷解决机制研究

通过对水事纠纷解决机制论述,我们可以在寻求二者共同点的基础之上对农村用水纠纷解决机制进行探讨,并对特别及特有问题进行分析。

4.1 农村用水纠纷的表现形式

对农村用水纠纷的表现形式,同水事纠纷对比后也可划分为 3 类:即地域之间、单位与农户之间以及农户之间。第一类地域之间的农村用水纠纷,更具体的说可以分为不同流域间的和同一水流域不同区域之间的纠纷。前者主要指的是跨水流域间的纠纷,后者大多是由于同一水流域不同区域之间对水资源分配以及用量问题上产生的争议所导致。第二类

单位与农户之间的纠纷主要体现在2个方面,一方面是水费的收取,另一方面则是对农户既得水资源权利的侵犯。水费收取矛盾的产生主要是由于农户对自然水与水利工程供水性质认识上的偏差,大多数农户认为只有水利工程供水才是国家所有,而自然水不是国家所有,正是由于这样的认识错误导致水利部门在收取水费时遇到很大的障碍,导致了纠纷的产生。而对农户既得水资源权利的侵犯则主要体现在行政行为对农户已取得的水资源许可上的侵犯。第三类农户之间的纠纷则是农村用水纠纷中最重要、最普遍的一种纠纷类型,主要是基于复杂的农村社会关系而发生在个体农户之间。

4.2 农村用水纠纷的解决方式

在前面对水事纠纷解决机制的论述中,可以将水事纠纷解决的方式分为3类,即诉讼、行政处理以及其他方式。现针对前面所述解决方式在农村用水纠纷中的应用进行探讨,并对解决机制的构建提出一些建议。

4.2.1 以先协商再调解为原则 通过对水事纠纷解决机制的论述,依据《中华人民共和国水法》,我们可以发现对3种纠纷类型,最先采用的方式都是协商,在协商不成的情况下,除了跨流域的纠纷需要由上一级政府进行行政裁决外,都是进行调解。因此笔者认为,对农村用水纠纷的解决也应遵循先协商再调解的原则。

4.2.2 针对不同纠纷类型区别对待 在对第一类地域之间的农村用水纠纷解决上,对不同流域间的,即跨流域间的农村用水纠纷,应当依据《中华人民共和国水法》第56条的规定,先协商处理;协商不成的,由上一级人民政府裁决。此处协商不成后并不适用调解而是由上一级人民政府裁决。由于这一类纠纷所涉及的是公权力之间的冲突,因此可变通性较低,对于跨流域的农业用水纠纷按照现行的规定基本上只能通过协商或上一级政府行政裁决的方式解决。

第二类单位与农户之间的纠纷,依据《中华人民共和国水法》第57条的规定,先进行协商;协商不成的可以进行调解或者提起民事诉讼。从中可以发现解决单位与农户间的纠纷时,依然适用先协商再调解的原则,对第二类纠纷中的水费收取问题以及对农户既得水资源权利的侵犯问题将在下一部分进行阐述。

第三类农户之间的纠纷较前2类纠纷来看更加普遍,解决方式也更加灵活。现实中并无有效的制度措施可以很好地解决农户间的纠纷,经有关调查显示,目前农户主要是通过协商的方式解决用水纠纷,而将运用法律解决纠纷作为一种末位的选择,但是协商法律约束力毕竟较低,不能有效地保证纠纷的解决。在遵循先协商再调解的原则下,由于农户间纠纷属于平等主体间的纠纷,因此农户可以通过人民调解的方式解决,也可以直接或者在行政调解不成之后提起民事诉讼。一旦能够通过诉讼的方式解决农村用水纠纷,就能够保证纠纷的解决,弥补协商后不能保证实施以及调解后没有后续救济的问题。

4.2.3 针对农村用水纠纷的特有问题特别对待 在农村用水纠纷中,水费的收取和对农户既得水资源权利的侵犯属于2个较为特别的问题。首先,在水费收取中,产生这一纠纷的根本原因是农户对水资源权属认识上的偏差,正是由于农户

认为水是无主物导致了单位在收取水费时与农户间纠纷的产生^[8]。要解决这一纠纷,除了法律规定的事后救济外,还需要注重事前的预防。要增强全民法治观念,推进法治社会建设,纠正农户对水资源权属的偏差,从根本上预防这一类型纠纷的产生。相关部门在收取水费的同时,不仅要告诉农户用水要收费,还应该告诉农户为什么要收费,做到谁执法谁普法。其次,农户既得水资源权利主要是指农户通过行政许可所获得的对相关水资源开发、利用的权利,当行政行为侵犯了农户的既得权利而产生纠纷时,农户除了可以根据《中华人民共和国水法》第57条要求救济外,还可以根据《行政复议法》第30条的规定,先申请行政复议,对复议结果不服的可以提起行政诉讼。由此可见,在解决单位与农户之间纠纷问题上,除了可以按照《中华人民共和国水法》的规定进行解决外,对农村用水中的突出问题也可以通过其他方式去处理。

4.2.4 保障纠纷解决的实现及调解不成的事后救济 由于协商和调解的法律约束力较低,往往会出现协商或调解后无法执行的情形,对于农户之间的纠纷类型在协商、调解后还可以通过民事诉讼的方式加以保障,但是前2种纠纷类型在协商、调解后却无法通过法律强制力加以保障,这就使得协商和调解趋于形式化而不能真正起到解决纠纷的作用。因此,在对前2类纠纷的解决方式上,需要在先协商再调解的基础之上保证执行,使纠纷能够得到真正的解决,如何保证执行是问题的关键。笔者认为,可以结合《新行政诉讼法》中行政机关负责人处罚制度,将责任落实到个人,以保证在协商或调解后能够确实地解决农村用水纠纷。

5 结语

农村用水纠纷不仅影响到农村的发展,更加关系到社会、国家的发展与稳定。农村用水纠纷的解决,需要在遵循先协商再调解的基础之上,做到不同问题区别对待、特有问题特别对待,并保障落实纠纷的解决。只有这样,才能够形成一套有效的适合农村自身的用水纠纷解决机制。

参考文献:

- [1]李崇兴.第九讲:水事纠纷调处与和谐社会建设[J].中国水利,2009(21):64-67.
- [2]周辉.论我国水事纠纷的解决机制[J].宜春学院学报,2010,32(3):77-79.
- [3]毛涛.我国水事纠纷解决机制探析[J].中国环境管理干部学院学报,2008,18(4):48-54,71.
- [4]丁渠.我国水事纠纷解决制度研究[D].南京:河海大学,2005.
- [5]王倩倩.论我国水事纠纷的处理[J].金卡工程,2011,15(4):56-57.
- [6]曾肇京,石海峰.中国水资源利用发展趋势合理性分析[J].水利规划设计,2000,23(8):45-49.
- [7]王曦.为可持续的未来分配和管理水:中国水资源法律、政策和方法[J].上海交通大学学报:哲学社会科学版,2005,13(1):5-18.
- [8]余耀军,刘超.桎梏与突破:解决农村争水纠纷的制度资源探析[J].郑州大学学报:哲学社会科学版,2012(6):59-64.