



普通高等教育“十二五”规划教材

水政概论

主 编 孔 达



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn



普通高等教育“十二五”规划教材

水政概论

主 编 孔 达

副主编 王少飞 李学军 仲兆伟



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

内 容 提 要

本书共分十章，主要内容包括：绪论，水法与水行政管理，水资源规划、开发利用与配置，水资源管理，河道管理，防汛抗洪，水利工程建设与管理，水土保持，水行政执法，水事纠纷调处及水事法律责任等。

本书可供水利类高等院校水政概论课程教学使用，也可供水利行业相关管理人员阅读参考。

图书在版编目（C I P）数据

水政概论 / 孔达主编. — 北京：中国水利水电出版社, 2013.4

普通高等教育“十二五”规划教材

ISBN 978-7-5170-0778-4

I. ①水… II. ①孔… III. ①水资源管理—行政管理—中国—高等学校—教材 IV. ①TV213.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第077772号

书 名	普通高等教育“十二五”规划教材 水政概论
作 者	主编 孔达
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路1号D座 100038) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 68367658 (发行部)
经 售	北京科水图书销售中心(零售) 电话: (010) 88383994、63202643、68545874 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	北京瑞斯通印务发展有限公司
规 格	184mm×260mm 16开本 14.5印张 344千字
版 次	2013年4月第1版 2013年4月第1次印刷
印 数	0001—3000册
定 价	29.00元

凡购买我社图书，如有缺页、倒页、脱页的，本社发行部负责调换

版权所有·侵权必究

前言

水是生命的源泉，是人类生活和生产不可缺少的基本物质，是人类社会生存和发展不可缺少、不可替代的自然资源。当今世界面临的人口、粮食、能源和环境四大问题，都与水密切相关。水资源已是整个国民经济的命脉，必须加强对水资源的管理。

1988年，第一部《水法》颁布实施，随后，国家先后制定了《水土保持法》、《防洪法》、《水污染防治法》等法律，国务院相继颁布了《河道管理条例》、《防汛条例》、《取水许可和水资源费征收管理条例》、《水文条例》、《抗旱条例》等水行政法规，标志着我国已初步建立了较为完善的水法规体系。为应对水事活动所面临的新情况、新问题和新任务，2002年8月29日，第九届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过了《中华人民共和国水法》修订案。修订后的水法已于2002年10月1日正式实施，这标志着我国从传统水利向现代水利和可持续发展水利转变，也为我们合理开发、利用、节约和保护水资源，防治水害，建设节水防污型社会，实现水资源的可持续利用，保障经济社会可持续发展，提供了法律依据。

为了适应现代水利发展的需要，现在不少水利类院校开设了水政概论选修课，已出版的这类书籍由于侧重点的不同，适合水政概论教学使用的参考书尚少。为了满足教学需要，本书在编写中参阅了已出版的相关书籍及文献资料，力求内容丰富，通俗易懂，适合教学。书中所引用的文献均列于书后，特此致谢。

本书第一章、第七章、第九章及附录由孔达编写；第三章由王少飞编写；第十章由李学军编写；第四章、第六章由仲兆伟编写；第五章、第八章由褚丽丽编写；第二章由韩莉编写；魏天宇编写了各章的思考题与习题；此外，史长莹、刘莹也参加了本书的编写工作。全书由孔达担任主编并统稿，王少飞、李学军、仲兆伟担任副主编，孙晓明教授担任主审。

本书受到黑龙江大学“十二五”规划教材立项资助。

编者水平有限，对书中存在的疏误和不足，敬请读者和专家批评指正。

编者

2013年2月

目 录

前言

第一章 绪论	1
第一节 我国水法的发展史	1
第二节 水法、水政和水管理概述	2
第三节 我国水法的内容及水法规体系分类	4
第四节 国际水法简介	9
思考题与习题	14
第二章 水法与水行政管理	15
第一节 水法的渊源	15
第二节 水行政法律关系	17
第三节 水行政管理	20
第四节 水行政行为概述	25
思考题与习题	29
第三章 水资源规划、开发利用与配置	30
第一节 概述	30
第二节 水资源规划	32
第三节 水资源开发利用	36
第四节 水资源配置和节约使用	41
思考题与习题	46
第四章 水资源管理	47
第一节 概述	47
第二节 水的权属及管理体制	50
第三节 水资源开发利用的基本制度	52
第四节 取水许可制度	53
第五节 水资源有偿使用制度	57
第六节 水资源保护	58
第七节 建设项目水资源论证管理办法	64

思考题与习题	68
第五章 河道管理	69
第一节 概述	69
第二节 河道管理的主体与内容	73
第三节 河道管理范围内建设项目的审批与管理	76
第四节 河道保护	78
第五节 违反河道管理规定应承担的法律责任	81
思考题与习题	82
第六章 防汛抗洪	83
第一节 概述	83
第二节 防汛抗洪的基本原则	85
第三节 防汛机构的职权和防洪规划	86
第四节 防洪区的建设与管理	91
第五节 防洪管理与防洪措施	95
第六节 违反防洪法应承担的法律责任	98
思考题与习题	101
第七章 水利工程建设与管理	102
第一节 概述	102
第二节 水利工程建设程序	105
第三节 水利工程建设管理法规与技术标准	107
第四节 水利工程保护	109
第五节 水库大坝安全管理条例	111
思考题与习题	116
第八章 水土保持	117
第一节 概述	117
第二节 水土保持规划	120
第三节 水土流失预防	123
第四节 水土流失治理	129
第五节 水土保持监测和监督	132
第六节 违反水土保持法规应承担的法律责任	135
思考题与习题	138
第九章 水行政执法	140
第一节 概述	140
第二节 水行政执法的内容和手段	142
第三节 水行政执法的分类	146
第四节 水行政违法及其责任	148

思考题与习题	149
第十章 水事纠纷调处及水事法律责任	150
第一节 水事纠纷调处的原则与方式	150
第二节 查处水调解案件的程序	153
第三节 水事法律责任概述	158
第四节 水事行政法律责任	161
第五节 水事民事法律责任	164
第六节 水事刑事法律责任	166
思考题与习题	167
附录一 相关法规	168
中华人民共和国水法	168
中华人民共和国水土保持法	179
中华人民共和国水污染防治法	186
中华人民共和国防洪法	199
中华人民共和国河道管理条例	209
附录二 第一次全国水利普查公报	215
附录三 世界水日、中国水周相关介绍	221
参考文献	223

第一章 绪 论

第一节 我国水法的发展史

我国的水法大体始于西周。周文王伐崇侯时，在《伐崇令》中明令禁止填水井，违令者斩。据《孟子·告子》记载，公元前 651 年（桓公三十五年）葵丘会盟之盟约规定“无曲防”，不准曲为堤防，壅泉激水修建危害他国的水利工程。可惜条约的细节早已失传。公元前 213 年（秦始皇三十四年），在丞相李斯的主持下“名法度、定律令”，水利法规包括在《田律》之中。《水令》是西汉时的灌溉管理法规，虽具体内容已散失，但从《汉忆·儿宽传》中可看出，在关中六辅渠后，曾经“定水令，以广溉田”。

唐代封建法制达到了鼎盛时期，形成了比较完整的封建法律体系。律、令、格、式是唐代四种基本的法律形式。《唐六典》指出：“凡律以正刑定罪，令以设范立制，格以禁违止邪，式以规物程式”，凡是违犯令、格、式者“一断以律”（《新唐书·刑法志》）。虽然水法规多是分散在一些法典的条文中，但仍可看出中央集权十分重视运用法律武器来调整各种水事社会关系，以实现其水行政管理的政府职能。比较集中的水法规主要有：水行政管理方面的《水部式》和水工程建设方面的《营缮令》。而这部著名的《水部式》是现存见于文字记载的由中央政府作为法律颁布的最早的一部专门的水利法典。这一珍贵文献抄本 1899 年发现于甘肃省敦煌鸣沙山第 288 号石窟，1908 年被法国人盗走，民国初年被影印回国，现存于北京图书馆，而原本则藏在法国的巴黎图书馆。《水部式》敦煌残卷共 29 个自然段 2600 余字。其中有些原则一直沿用至今，而且也影响到国外。

北宋王安石时期制定了《农田利害条约》，又称《农田水利约束》。其主要内容有：一是兴复水利以便灌溉，二是奖励副业以增生产，三是耕种废田以居贫民。公元 1068 年遣使察农田水利。于是，司农寺“请立法发行之开封”。

金代的金泰和二年，即公元 1202 年修订颁布的《河防令》，是目前见到的最早成文的专门防洪法令。《防洪令》共 11 条，主要是关于黄河和海河水系各流域的河防修筑的内容。

到了清代，荆江大堤的防洪制度和法律规定更加具体和详细，《大清律》中有“河防”四条。当时不但有全国性的律文，而且还有地方性法规，清道光十年（1830 年）在湖北任职的林则徐主持制定了专用于防洪的《修筑堤工章程》等水利法规。

民国时期，近代水利工程技术和西方法学传入中国。1929 年，当时的国民政府的建设委员会主管水利，“凡百措施均感无所凭藉”，又鉴于凡重视水利的国家，都有水利法规。于是便着手翻译各国水利法规，起草水利法。于 1942 年明令公布水利法，从开始起草到公布经历 14 年，这是将西方近代法学理论与中国水利实践相结合的第一部水利法。这部水利法可以概括为 5 个要点和 14 项基本原则，在当时是比较全面、实用的。但是由

于当时政局动荡、战争频繁等原因，这项法律未能贯彻实行。

1949 年新中国成立以来，国家在水利方面颁布了大量的具有行政法规效力的规范性文件。

1961 年，中央批转了农业部、水利电力部《关于加强水利管理工作的十条意见》。其主要内容包括：水利工程实行分级管理；实行专管机构与群众民主管理相结合；充实和加强水利管理机构；建立工程维修和检查制度；水利设施管理养护经费和劳力负担政策；水费征收的原则规定；制定工程运用计划和用水计划；利用水土资源开展综合经营；建立规章制度；加强领导等。

在水利基本建设方面，针对出现的问题，规定了严格的基本建设审批程序，以加强前期工作。

为了解决在江河开发中对水资源综合利用注意得不够，造成碍航、碍木等问题。1960 年、1964 年国家建设委员会、水利电力部、交通部、林业部先后发出解决碍船、碍木问题的联合通知，并对已经造成的碍航闸坝，分期分批采取补救措施，恢复航行、放木条件。

在工程管理方面，建立了一批规章制度，从 1963 年到 1964 年，水电部先后颁布水库、闸坝、堤防工程管理通则。1965 年国务院批准水电部制定了《水利工程水费征收使用和管理试行办法》。

在解决水事纠纷方面，1962 年 3 月中共中央批准水利电力部《关于五省一市平原地区水利问题处理原则的报告》，同年 11 月中央、国务院发出《关于继续解决边界水利问题的通知》。

1982 年颁布了《水土保持工作条例》。

在规划、计划、建设、管理、农田水利、农村水电、水土保持、防洪、治涝等各个方面，都制定了一系列的规范性文件。

1985 年水利电力部政策研究室编印的《水利电力法规汇编》中已编列水利方面的法规 54 件。

1987 年 9 月 25 日国务院常务会议审议并原则通过《中华人民共和国水法（草案）》时认为：“水是人类生活和一切生产活动都离不开的重要自然资源和构成环境的基本要素。随着我国国民经济的发展和人民生活水平的提高，水资源的管理已经成为经济和社会发展的极为重要的问题。因此，尽快制定《水法》，依法治水，是十分必要和重要的。”这是对制定《水法》的重要意义的高度概括。经六届全国人大常委会第二十四次会议于 1988 年 1 月 21 日审议通过《中华人民共和国水法》（以下简称《水法》），以中华人民共和国主席令第 61 号颁布，从 1988 年 7 月 1 日起施行（简称原《水法》）。我国现行《水法》于 2002 年 8 月 29 日，由全国人大常委会第二十九次会议通过了修改，10 月 1 日正式实施（以后所提《水法》如不加说明，均指现行《水法》）。

第二节 水法、水政和水管理概述

一、水法的概念

水法的解释有广义、狭义之分。

（一）广义的水法

广义的水法是指调整水利关系各类法律规范和行政法规的总称，其内容包括四方面。

（1）宪法、刑法、民法、行政法和其他法律中有关调整水利关系的条文。如《宪法》第九条关于水资源属国家所有的规定，《民法通则》第八十三条关于在不动产的相邻地方截水、排水等问题的规定，《环境保护法》中关于水体保护的规定，《刑法》中关于“决水罪”的规定等。

（2）有关水利方面的专项法律。如《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国防洪法》、《中华人民共和国水污染防治法》、《中华人民共和国水土保持法》等。

（3）由国务院颁布的有关水利管理的行政法规。如《中华人民共和国河道管理条例》、《中华人民共和国航道管理条例》、《水土保持法实施条例》等。

（4）有关水利管理的地方性法规。如《黑龙江省水利工程水费标准和管理办法》、《甘肃省实施水法办法》等。

（二）狭义的水法

狭义的水法专指《中华人民共和国水法》，是我国的水利法典。它用水事法律调整开发、利用、节约、保护水资源和防治水害的各项水利关系，规定了管水、治水、用水的重大原则，是制定与水利有关的各种专项法律法规和地方性法规的依据。

二、水法规体系和水法制体系

水法规体系，也称水法律体系、水法体系，实质上是指水利立法体系，是由国家制定或认可并以国家强制力保证实施的，用于调整水利活动中社会经济关系，是由各类水利法律、法规、规章和规范性文件等外在形式构成的整体，是水法制体系的主要内容。

水法制体系包括水利立法、水利执法、水利司法和水利保障等方面内容。

1988年，第一部《水法》颁布实施，标志着我国对水利活动的管理由过去主要依靠政策导向和行政手段，进入了依法治水、依法管水的崭新阶段。随后，我国又颁布了《中华人民共和国水土保持法》、《中华人民共和国防洪法》（以下分别简称《水土保持法》、《防洪法》）等一批水利法规。为应对水利活动所面临的新情况、新问题和新任务，经修订后的《水法》又于2002年10月1日施行。随着水法制体系的逐步建立和完善，为巩固和发展水利基础产业提供了重要保障，也为我们合理开发、利用、节约和保护水资源，防治水害，实现水资源的可持续利用，适应国民经济和社会发展的需要，提供了法律依据。

三、水政的概念

水政的概念有广义与狭义之分。

广义的水政就是国家对与水利有关的活动实施的行政管理，是水利行政管理的同义词。水利政在我国有着悠久的历史，各个朝代都有专管水利的机关，但不同时期水利政机关的组织形式和管理内容有所不同。1988年《水法》颁布后，明确水利部是国务院的水行政主管部门，水利政问题作为一个重要问题列入各级领导的议事日程，并将加强水利政作为水利部门职能转变的重要措施。

狭义的水政，从政府法制的角度讲，是指水利行政主管部门的法制工作，包括行政立法、行政执法、行政司法和行政保障四个方面；从政府施政角度讲，是指施加于社会水利活动的水行政管理行为，与林政、渔政、路政等一样，是政府对社会实施行政管理的特殊

活动，具有法定的权威性和强制力。水政就是运用法律去直接影响相对人的权利和义务，处理水事案件，规范水事秩序。如无特殊说明，水政是指狭义的水政，而广义的水政称为水行政。

四、水管理的概念

水管理有广义和狭义之分。

广义的水管理是指对水资源及其相关联的物和行为的管理。所谓物，主要是指水（水量、水质）、水域（江河、湖泊、地下水、行洪区等）和水工程。所谓行为，是指防治水害、开发利用水资源、江河整治、水土保持及其他影响水体的人类活动。

广义的水管理可进行如下分类。

（1）按管理对象分：水资源管理、水政管理、水域管理、水土保持管理、农村水利管理、防汛抗旱管理等。

（2）按管理范围分：行业管理、流域管理、区域管理等。

（3）按管理性质分：权属管理、监督管理、经营管理、技术管理等。

（4）按管理手段分：行政管理、经济管理、法制管理、纪律管理等。

狭义水管理中的“水”，仅仅是指水或水资源。这种意义下的水管理包括水的保护、分配、调度和取水许可。

第三节 我国水法的内容及水法规体系分类

一、现行《水法》的主要内容

我国现行《水法》共八章 82 条，具体内容可参阅本书附录。

（一）总则部分

《水法》的总则部分从第一条到第十三条，主要规范了以下内容：

（1）《水法》的立法目的、立法依据和适用范围。

（2）我国水资源的国家所有权，开发利用水资源的总原则，以及水资源的基本管理制度。

（3）开发利用水资源应节约用水，建立节水型社会。

（4）开发利用水资源应防止污染、防止水土流失和保护生态环境。

（5）国家对水资源实行流域管理与行政区域管理相结合的管理体制，以及各级水行政主管部门的管理职责。

（二）水资源规划

《水法》中的第二章，从第十四条到第十九条共 6 条，规定了水资源规划的分类，不同类别的水资源规划的相互关系，以及不同区域水资源规划编制的部门、职责和程序等。

（三）水资源开发利用

水资源开发利用为《水法》的第三章，从第二十条到第二十九条共有 10 条，主要规定了水资源开发利用的原则，各项水资源开发利用的项目及各项目在开发利用时要相互兼顾，开发利用水资源过程中的工程建设问题等。

(四) 水资源、水域和水工程的保护

水资源、水域和水工程的保护为《水法》第四章的内容,从第三十条到第四十三条共有 14 条,规定了水资源的主管部门、水质净化、防止水污染和防止水源枯竭、保护水环境以及水功能区划分、地下水的保护、江河湖等水域的保护、水工程及其设施的保护等。

(五) 水资源配置和节约使用

在《水法》中水资源的配置和节约使用,从第四十四条到第五十五条共有 12 条,规定了不同级别水资源规划的制定机关、制定程序和原则,规定了水量分配方案的制定程序,规定了取水许可制度和水资源的有偿使用、节水措施和水费的缴纳等。

(六) 水事纠纷处理与执法监督检查

《水法》的第五十六条到第六十三条共 8 条,系统地规定了水事纠纷的调处方法和程序,水利执法人员在执法时的责任、职权和原则等。

(七) 法律责任

法律责任在《水法》中从第六十四条到第七十七条有 14 条之多,规定了违反《水法》应受到的处罚;根据不同的违法行为,规定了详细的处罚方式和罚款额度,并规定对严重违法者应受治安管理处罚和刑法处罚。

(八) 附则

第七十八条到第八十二条是《水法》的附则部分,规定了涉外水事活动的处理和海水的开发利用问题,以及《水法》的生效日期等。

二、水法规体系分类

由于各类水事法律规范调整的范围和内容各不相同,其他位或效力也不相同,故有必要对各类水事法律规范进行分类,分类的方法有以下两种。

1. 纵向分类

纵向分类即按各类水事法律规范的法律地位和效力划分,详见第二章第一节。

2. 横向分类

横向分类即按水事法律规范的内容来进行分类,从水资源的开发、利用、节约、保护和防治水害的各个方面按不同的专项罗列如下:

(1) 水污染防治方面。《中华人民共和国水污染防治法》[以下简称《水污染防治法》,1984 年 5 月 11 日第六届全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过,根据 1996 年 5 月 15 日第八届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议《关于修改〈中华人民共和国水污染防治法〉的决定》修正]、《中华人民共和国水污染防治法实施细则》、各地方制定的有关水污染防治方面的法规和规章。

(2) 防汛抗洪方面。《中华人民共和国防洪法》(以下简称《防洪法》,1997 年 8 月 29 日第八届全国人民代表大会常务委员会第 27 次会议通过,1997 年 8 月 29 日中华人民共和国主席令第 88 号公布,1998 年 1 月 1 日施行)、《中华人民共和国防汛条例》(1991 年 7 月 9 日国务院发布)、《防洪预案编制要点(试行)》、《蓄滞洪区安全与建设指导纲要》(国务院 1988.10.27)、《蓄滞洪区运用补偿暂行办法》(国务院 2000.5.27)、《省级行、滞洪区若干问题规定》、部分省制定的《实施〈中华人民共和国防洪法〉办法》和《实施防汛条例细则》等。

(3) 水域和水工程保护方面。《中华人民共和国河道管理条例》(1988年6月3日国务院第七次常务会议通过,1988年6月10日中华人民共和国国务院令第3号发布施行)、《水利水电工程管理条例》(1983年4月20日水利电力部发布)、《河道管理范围内建设项目管理有关规定》、《河道采砂收费管理办法》、《水库大坝安全管理条例》(1991年3月23日国务院发布)、《长江河道采砂管理条例》(2001年10月10日国务院第45次常务会议通过,2001年10月25日中华人民共和国国务院令第320号发布,自2002年1月1日起施行);各地方制定的有关水保护方面的法规和规章,如广东省《河道堤防管理条例》、山东省《河道工程维护管理费征收使用管理办法》、河南省《〈水库大坝安全管理条例〉实施细则》、河南省《〈河道管理条例〉实施办法》等。

(4) 水资源管理方面。《取水许可制度实施办法》、《取水许可申请审批程序规定》(1994年6月9日水利部令第4号)、《取水许可监督管理办法》(1996年7月29日水利部令第6号);各地方制定的有关水资源管理方面的法规和规章,如《河南省取水许可制度和水资源费征收管理办法》等。

(5) 水土保持方面。《中华人民共和国水土保持法》(以下简称《水土保持法》)、《中华人民共和国水土保持法实施条例》以及各地方制定的有关水土保持方面的法规和规章。

(6) 水行政执法方面。《水行政处罚实施办法》(1997年12月26日水利部令第8号发布)、《水政监察工作章程》(2000年5月17日水利部第13号令);水政监察证件、标志管理办法及各地方制定的水利执法规章,如河南省水政监察规定、福建省水政监察条例等。

(7) 水行政司法方面。《中华人民共和国行政复议法》,水行政复议是按照《行政复议法》的规定进行的。

(8) 水利经济方面。水利产业政策,水利产业政策实施细则以及各地方制定的有关水利经济、水利产业和水利经营方面的规章等。应该说明的是,水利经济方面的发展是今后我国水利事业的发展方向,是我国水资源管理向企业化转变的象征,目前我国已经成立了大量的水务机构,它强调水资源的服务性和商品特点,更有利于我国水利事业的发展。

三、水法规与水利政策

水利政策,是指在国家总政策的指导下,开发、利用、节约、保护水资源,以及防治水害等活动的行业政策。它是在一定的历史时期内,国家为实现水资源的合理开发和综合利用,加强水资源的节约和保护,有效防治水害而规定的各方面的活动准则。水利政策包括国家基本政策、水利行业政策、水利各项事业政策、地方的水利政策等。

水法是一门具有宏观性、综合性、科学技术性的法律规范,对一切有关水的立法和执法活动都具有普遍的指导和制约作用。由此可见,水法与水利政策是两个不同的概念,但是,无论从内容上,还是从程序上,二者既有区别又有联系,它们从不同的阶段和层次上对水事活动发挥着不同的作用。

(一) 水法规与水利政策的相同性

水法规与水利政策在调整水事关系过程中,有许多共同性,这些共同性归纳起来主要体现在如下几个方面。

1. 水法规与水利政策的调整对象的基本内容相同

因为水利政策中的“水利”是个广义的概念，它包括了有关“兴水利、除水害”活动的全部内容。所以，水法规与水利政策所要调整的基本内容，都是在水的开发、利用、节约、保护和防治水害活动中所发生的各种社会关系。

2. 水法规与水利政策的任务相同

各项水利政策一旦用法律的形式固定下来，就成了水法的一部分，从这一特点可以看出，水法规与水利政策有着不可分割的内在联系。这种政策与法之间的内在联系，有普遍性的客观规律。当然，不是说所有水利政策都可以成为水法规的内容，任务相同的水利政策也不一定都可通过立法程序成为水法规的内容，只有经过实践证明已经成熟并为水利事业发展长期需要的政策，而且是调整一定社会关系的政策，方可上升为法律。一些技术政策、产业政策，某些具体内容尚不完备的政策，就不能全部纳入水法规。

3. 水法规与水利政策制定的依据相同

水法规与水利政策制定的依据相同，主要体现在两个方面。第一，水法规与水利政策的制定都必须依据国家的根本大法，即又称母法的宪法而制定，不能同宪法或其他有关法律相违背。宪法是由国家最高权力机关制定，用以调整国家生活中最为重要的社会关系的根本法，具有最高的权威性，在国家管辖范围内，任何党派、机关、团体和个人都必须以宪法为其行为准则。所以，宪法不仅是水法规的母法，也是制定水利政策的依据，无论是水法规还是水利政策，都不得与宪法相矛盾。第二，水法规与水利政策都是依据我国水利事业发展经验、现状和未来需要制定的，都以我国水事活动的实践为基础，不能脱离水利事业发展的客观规律和水事活动的实际需要。

（二）水法规与水利政策的区别

水法规与水利政策有着明显的区别，这主要表现在以下几个方面。

1. 水法规与水利政策制定的机关不同

水法由国家最高权力机关或其常设机构通过颁布、修改或废止，水的行政法规应由国务院根据宪法和法律而制定；国家水行政主管部门制定的具有法律意义的水管理规章，具有法律效力。结合地区情况需要制定的水的地方性法规，只能由省一级的地方人民代表大会和它的常设机构，在不同宪法、法律和行政法规相抵触的前提下制定。水利政策的制定机关是不特定的，它可以是国家和地方政府机关，也可以是国家的领导人或兼而有之。

例如，水工程移民工作中实行的开发性移民政策，受到各级机关、领导和社会各方面的普遍重视和肯定，并在全国范围内组织调查、研究、试验和推广，但很难确切地说这个政策是由哪个特定的机关制定的。当然，在绝大多数情况下，水利政策的制定机关是明确的，不过与水法规的制定机关决然不同。

2. 水法规与水利政策的制定程序不同

水法规的制定、修改和废止，必须依照法定程序进行。而水利政策的制定程序是不确定的，最常见的有颁发文件、开会、领导讲话、党的机关报社论或宣传报道等多种形式。

3. 水法规与水利政策的表现形式不同

水法规的表现形式较规范化、条文化，无论从法律体系，还是从法律条文的结构，都有一整套严格、科学的要求，已经达到一定完备和概括程度。相比较而言，水利政策没有

固定的表现形式，一般比较原则和概括，尤其是那些在新形势要求下刚开始实施的新政策，往往缺乏具体内容，只对水事活动具有宏观上的指导意义。

4. 水法规与水利政策实施的效力不同

水法规同其他法律一样具有国家强制性和效力的普遍性。国家强制性，即依靠国家的强制力保证执行；效力的普遍性，即指水法规生效后，任何单位和个人都必须遵行，不允许任何单位和个人凌驾于水法规之上。如违反水法规，就构成违法行为，违法者将视情况承担相应的法律责任，包括承担民事责任、行政责任，对于情节严重构成犯罪的，还要追究其刑事责任。而水利政策在一般情况下，由有关单位和个人按照工作职责和纪律自觉执行，对违反水利政策的行为，通常也只给以党纪或政纪处分。

5. 水法规与水利政策的稳定程度不同

水利政策主要是按照国家对各地的水利事业和政治、经济形势的要求制定的，随着国家形势和水利事业的不断发展，水利政策自然也要针对新情况、新问题作出相应的调整。由于水利政策表现形式和制定程序都没有特定的要求，所以具有较大的灵活性和针对性，能够经常地变化以便与水利事业和国民经济发展相适应。而水法规则不同，水法规是由国家权力机关和有立法权的政府机关，在总结、修正、完善现行水利政策的基础上，按照严格的法定程序制定的。无论从其内容要求上，还是从其制定、修改和废止的程序上，水法规都具有相对的稳定性。但是，水利政策的制定，也应具有一定的预见性，以保持政策的相对稳定性。无论是水法规的稳定性还是水利政策的灵活性都是相对的。

（三）水利政策是水法规的实践根据和立法依据

水利政策是水法规的实践根据和立法依据之一，对水法规具有指导作用，这种指导作用不仅体现在水法规的制定、修改和补充过程中，也体现在水法规的执行过程中。实质上，水法规的制定、颁布、实施和不断完善，正是水利政策得以贯彻的一种最有效的方式和法律上的保障。

在水的行政管理活动中，通常根据不同时期的客观条件、实践经验和形势要求，先制定一些较为原则的水利政策，来指导水事活动。这些水利政策在经过一定时期的实践验证，并不断修改、完善，基本成熟之后，就成为水立法的基本依据。比如，在我国制定防洪保险法时，虽然在防洪工作中加强水工程措施是防洪政策的一部分，但防洪保险还处在探索和试验的阶段，尚不能形成一个完备、成熟的可以普遍适用的政策，所以制定防洪保险法规还缺乏必要的根据和指导，因而防洪保险法就难以产生。另外，在水法规的执行过程中也需要水利政策的指导，其一，我国的水法规体系还不完善，与《水法》相配套的一系列必要的专门法律和行政法规、规章还在制定中，鉴于此，有些水事活动只能依照水利政策的指导来完成。其二，水法规作为法律规范具有普遍的意义，水法规在很多规定上弹性较大，而其本身又具有一定的稳定性，但对于每一个具体的水事活动而言，因时间、地点、条件等实际情况，往往存在较大的差异性。因此，为了准确地运用水法规，水利政策的指导作用是十分必要的，它能根据具体情况，在不违反水法规的前提下，对水法规某些规定作出必要的补充。其三，并非所有的水利政策都能够上升为法律，但在执法过程中常要考虑到这些没有在法律上加以规定的水利政策的需要，并以此为指导。

总之，水利政策对水法规的执行也具有重要的指导作用。政策是立法的依据，政策不

能与法律相冲突。

第四节 国际水法简介

一、国际水法的概念与渊源

国际水法是国际法中的一门重要的分支学科，也是联合国国际法委员会编纂国际法典的重点。国际河流、国际湖泊、多国河流、界河、跨界含水层等跨界共享水资源跨越了国家的领土边界，一国在使用这些水资源过程中往往会对他国造成影响，产生境外效应。自古至今，随着人类对水资源利用方式的转变与使用能力的提升，国际社会出现了几种重要的水权理论，形成了几项国际水法的基本原则，达成了若干国际涉水公约、条约、协定、其他法律文件，初步形成了一些相关的习惯国际法。作为国际法的一个分支，国际水法的内容从主要保障国际河流的通航自由，转变为确保跨界水资源的公平合理使用、环境保护及可持续的利用和发展。

近代以来，各国逐渐在对这些跨界水资源进行航行和非航行的利用过程中形成了一些习惯法规则，达成各种成文法规，有关国际组织和机构还编纂了某些具体或抽象的行为守则。现代意义上的国际水法，从狭义上讲就是协调国家和国际、地区、区域组织在开发、利用、保护和管理国际河流、湖泊、多国河流、跨界含水层等跨界水资源上所产生的各种法律关系的总称。

《国际法院规约》第 38 条明确了国际法院的判案依据，也被视为国际法渊源的权威列举。根据该条的精神，国际水法的渊源可归纳为以下五个方面：①联合国（包括国际联盟）及其相关组织制定的涉及国际河流和跨界含水层的各类国际公约等法律文件，如 1997 年的《联合国国际水道非航行使用法公约》；②世界各国、区域化组织签署的涉及跨界水资源的双边或多边条约，如南非共同体成员国 2000 年达成的《关于共享水道的修订议定书》等；③各国在国家实践中形成的习惯；④国际司法和仲裁机构裁判的相关案例，如国际常设法院于 1937 年判决的年默兹河分流案等；⑤相关的软法，如联合国、国际组织通过的各类决议、会议等法律文件，国际法学团体等非官方机构制定的各种规则或决议，如国际法协会于 1966 年通过的《赫尔辛基规则》等。

二、国际水法的主要特点

现代国际水法是在国际河流法的基础上发展起来的，20 世纪中期以来，国际水域进入了全面开发和综合利用的阶段，促进了国际水法的不断完善和规范化。国际水法在其形成过程中通常表现出以下特点。

1. 差异性

国际水法的调整对象是各国在国际水系统中的各种关系。尽管国际水系统是包括分布于全球的数百条国际河流、湖泊和地下水系统在内的一个不可分割的整体，但由于国界线穿插其间，各处的地质构造也不同，水域固有的自然特征和所处社会环境的千差万别，使得具体指向某个国际水域的各种条约所规定的法律制度有很大差异。在相当长的时间里，国际社会还不可能对整个国际水系统进行全面规划或是建立某种统一的法律制度。因此，现代国际水法实际上是各个国际水域的法律制度的总汇。

2. 并存性

建立国际水域的法律制度、必然存在国家主权与水域国际化相互对立的矛盾。在国际河流或湖泊的开放方面,可能同时存在着完全开放、只向沿岸国开放、在一定条件下有限度开放等几种国际水域的法律制度形式,每种制度所规定的开放程度原则上由沿岸国的共同意志所决定,并且都有法律理论和国际条约作依据。因此,在界河划线和水益分配等方面,可同时采用具有同等法律效力的几种不同原则。

3. 协调性

国际水域的利用直接关系到沿岸国近期和远期的利益,形成既有一致又有对立的利害关系。因此,国际水法的主要作用之一是协调沿岸国之间以及同其他国家的关系,其基本任务是协调和保证各国的合法权益。在诸多国家参与国际水域开发的客观形势下,国际水法的协调作用将显得更加重要,国际条约中关于协调的原则、程序和机制亦将更加完善。

4. 区域性

由于各个地区的国际水域有着不同的历史背景和政治、经济、社会与地理条件,但就同一区域范围来说,国际关系和对待国际水域的原则又都有相似之处,从而形成一定程度的区域性。区域性的法律制度的形成,对国际水法的建设无疑起着强大的推动作用。

5. 分散性

由于国际水法在很大程度上受到政治条件的影响,其内容无法统一,因而国际水法的条文大多散见于国际条约中。

三、国际水法的主体

目前,国际水法的主体基本上分为两类,即国家和国际组织。

(一) 国家

主权国家是国际法的基本主体,也是国际水法的基本主体。在国际水法和国际实践中,存在以下两种国家的概念。

1. 沿岸国与非沿岸国

由于国际河流原则上是各沿岸国领土的组成部分,因而沿岸国对其所属河段享有完全的主权,非沿岸国在法律上对国际河流不能主张任何权利。历史上,有些国际条约规定若干国际河流向一切国家开放,不论沿岸国与非沿岸国,都享受同等待遇,如自由航行等,有的非沿岸国还可以直接参加对国际河流的管理等,但都只是国际条约规定的一种特殊的国际河流法律制度,而沿岸国有修改或重新制订新的制度的权利,因此并没有改变沿岸国与非沿岸国在权利和义务方面的基本区别。

随着对国际河流、湖泊经济开发的开始,参与开发的非沿岸国对该水域产生了新的权益关系,通常由条约或契约所规定。根据国际法的原则,在任何情况下非沿岸国都不得采取损害沿岸国主权的行爲。因此,尽管非沿岸国因其参与开发而同被开发的水域发生了直接关系,其利益应受到保护,但性质上属于契约关系,并不因此而对该水域享有任何特殊权利。

国际水道的沿岸国家之间的关系是一个非常复杂的问题,历来上、下游国家之间经常发生矛盾和纠纷。从18世纪以后,沿岸国享有平等航行权以及对国际河流的利用不得损害其他沿岸国利益等原则已为国际社会所承认,但在实践中则还有许多具体问题并未完全