

Fundamentals of Water Law

水 法 学 基 础

主
编
韩
洪
建



中国水利水电出版社

www.waterpub.com.cn

D922.661

H082.1

水 法 学 基 础

主 编 韩洪建

执行主编 郭永金

副 主 编 李国才

编写人员 (以章节顺序为序)

李国才 陈秀兰 肖 敏

柳志锋 梅爱冰 张元林



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

内 容 提 要

本书是我国第一部比较系统全面阐述水法基本理论的专著。全书共分 11 章及 1 个附录,它从水资源的管理活动出发,分析了水法产生的基本原因、过程和水法制的形成,阐述了水法的概念和特征,水法的调整对象和水事法律关系,水法的任务、基本原则和作用,并对水行政法律关系主体、各种抽象的和具体的水行政行为、水行政法制监督与救济、水事法律责任,以及水行政程序、水法的遵守和几种主要的水事法律制度等作了十分全面、具体的介绍和剖析,从而确立了比较完整的水法学体系。

本书可供水法学界及其他法律界人士,水利行业的领导和员工进行科研、教育、管理和学习的参考用书,也可供水利水电和其他涉水类专业的教师、学生教学和学习之用。

图书在版编目(CIP)数据

水法学基础/韩洪建主编. —北京:中国水利水电出版社, 2004

ISBN 7-5084-2150-7

I. 水... II. 韩... III. 水法—法的理论—中国

IV. D922.661

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 126874 号

书 名	水法学基础
作 者	主编 韩洪建
出版 发行	中国水利水电出版社 (北京市三里河路 6 号 100044) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 63202266 (总机)、68331835 (营销中心)
经 售	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	北京市兴怀印刷厂
规 格	850mm×1168mm 32 开本 13.75 印张 370 千字
版 次	2004 年 12 月第 1 版 2004 年 12 月第 1 次印刷
印 数	0001—7000 册
定 价	35.00 元

凡购买我社图书,如有缺页、倒页、脱页的,本社营销中心负责调换

版权所有·侵权必究

《水法学基础》编写委员会

主任委员 张感山

副主任委员 韩洪建 李树东 熊春茂 江炎生

委 员 郭永金 周干清 甘齐顺

《水法学基础》评审专家组

主任委员 赵 伟

副主任委员 周佑勇 杨 谦

委 员 石佑启 王桂华 李可可

前 言

在全体编写人员的共同努力下,《水法学基础》一书在历时一年多的紧张编写后终于正式出版了,这是一件可喜可贺的事。作为本书主编,对本书能够在促进水法制宣传教育,推进依法行政方面起到应有的作用而感到十分高兴和自豪!

改革开放以来,随着社会主义法制建设的不断深入,我国的水法制建设取得了长足的进步和发展,由此推动着水利事业不断走向繁荣。《中华人民共和国水法》的颁布和实施,是我国水法制建设史上的重要里程碑,它对有效规范水事活动,严格保护和科学管理水资源,促进水资源可持续利用,起了巨大的推动作用。它也开启了水利行业法制建设的新局面。以《中华人民共和国水法》的颁布实施为契机,《中华人民共和国水土保持法》、《中华人民共和国防洪法》、《中华人民共和国河道管理条例》、《取水许可制度实施办法》等一大批水事法律法规的相继颁布和实施,对水行政主管部门依法治水、管水,依法行政,严格执法,起了极大的促进作用。

众多水事法律法规的颁布和实施,不仅对水行政主管部门及其执法管理人员提出了更高的要求,而且也在水事法律法规的理论研究和学科建设提出了新的课题。

对水行政主管部门而言，如何转变职能，更新观念，切实做到严格依法行政，以适应市场经济和社会公众的要求，是其必须加以高度重视并努力解决的重要任务。而对水事法律法规的理论研究和学科建设来讲，则面临着如何阐释水事立法精神，全面、准确领会水事法律规范之精要，理顺各类水事法律法规之间的关系，以及对各类水事活动进行总结的基础上不断提出新的立法课题等重要使命。正是基于上述思考，使我产生了编写《水法学基础》一书的强烈愿望。

在水利部政策法规司、湖北省水利厅各级领导的大力支持和指导下，《水法学基础》一书的编写作为湖北省水利厅批准的项目于2003年5月28日正式启动。在一年多的时间里，全体编写人员本着求真务实的治学态度，发扬团结拼搏的进取精神，充分利用业余时间潜心研究，认真写作。经过全体编写人员辛勤努力，《水法学基础》一书得以在较短时间内以洋洋30余万言呈现在广大读者面前，可以说这是一本凝结全体编写人员心血和智慧之作。

在《水法学基础》一书的编写过程中我们得到了许多部门和众多领导、专家、学者的大力支持、亲切指导和热情帮助。在此，我们谨对水利部政策法规司、水资源司，中国水法研究会，湖北省人民政府法制办，湖北省水利厅科学教育处、水政处，水政监察总队，《水政水资源》杂志社，以及湖北省水利厅漳河水库管理局，荆门、十堰、宜昌、潜江市水利局和神农架林区水利局等单位的大力支持、配合和帮助表示衷心感谢。

我们谨对水利部政策法规司司长赵伟、水资源司司

长高而坤、中国水法研究会会长、原水利部政策法规司司长张林祥、湖北省人民政府法制办主任章新生、水利部政策法规司监察处处长杨谦、湖北省人民政府法制办处长王桂华等领导的亲切关怀和指导表示诚挚的谢意。

我们谨对武汉大学行政法学教授、博士生导师周佑勇，水利史教授、博士李可可，中南财经政法大学行政法学教授、博士石佑启等专家学者的指导和帮助表示衷心感谢。

同时我们还谨对中国水利水电出版社韩月平编辑等为此所做的大量工作表示诚挚的谢意。

水法学是研究水法和水法制及其发展规律的科学，随着水法的不断贯彻和履行，以及水法制建设的不断加强，水法学自身必将获得进一步的发展，同时对水法学的研究也必将不断走向深入。从这个意义上讲，《水法学基础》的出版仅仅是我们研究水法和水法制建设的初步心得和成果，其意只在于抛砖引玉，以期为繁荣水法学研究作出应有的贡献。同时应当看到，本书也不可避免地存在许多纰漏乃至错误，在此热忱欢迎水法学界各位学者专家，欢迎水利部门各位领导和职工提出宝贵的意见、建议和批评，以便我们今后作进一步的修改和完善。

主编 韩洪建

2004年9月

于武汉

目 录

前言

第一章 引论	1
第一节 水与水资源及流域与水域.....	1
第二节 水权、水价及水市场.....	13
第三节 水工程的作用与建设.....	26
第四节 水管理与水法的产生和发展.....	33
第五节 现代水法制的形成.....	54
第二章 水法与水法学	66
第一节 水法的概念和特征.....	66
第二节 水法的调整对象和水事法律关系.....	70
第三节 水法的任务及基本原则和作用.....	83
第四节 水法体系.....	91
第五节 水法学	101
第三章 水行政法律关系主体	111
第一节 概述	111
第二节 水行政主体	113
第三节 水行政公务人员	130
第四节 水行政相对人	137
第四章 水行政行为	144
第一节 概述	144
第二节 水行政行为的合法要件与效力	148
第三节 水行政行为的分类	155
第五章 抽象水行政行为	158
第一节 概述	158
第二节 水行政立法	165

第三节	水行政立法程序	170
第四节	水事立法技术	177
第五节	水事规范性文件的制定	189
第六章	具体水行政行为 (一)	192
第一节	水行政执法概述	192
第二节	水行政许可	197
第三节	水行政确认	202
第四节	水行政监督检查	205
第五节	水行政命令	210
第六节	水行政处罚	212
第七节	水行政强制	216
第八节	水行政征收	222
第九节	水行政奖励	226
第七章	具体水行政行为 (二)	230
第一节	水行政准司法及其他	230
第二节	水行政复议	236
第三节	水行政调解	246
第四节	水行政裁决	253
第五节	水行政合同	259
第六节	水行政指导	265
第八章	水行政程序	269
第一节	行政程序与行政程序法	269
第二节	行政程序法的基本原则	273
第三节	行政程序法的主要制度	276
第九章	水法的遵守	284
第一节	守法是法治社会的基础	284
第二节	普法是守法的前提	288
第三节	世界水日与中国水周	295
第四节	依法行政与率先守法	298
第十章	水行政法制监督与救济	305
第一节	概述	305

第二节	水行政法制监督的形式、内容和范围	314
第三节	公民、法人和其他社会组织的监督	317
第四节	水行政诉讼	319
第五节	水行政赔偿与补偿	336
第六节	协同配合与完善监督	346
第十一章	水事法律责任	354
第一节	概述	354
第二节	水事行政法律责任	361
第三节	水事民事法律责任	367
第四节	水事刑事法律责任	373
附录	几种主要的水事法律制度	378
第一节	概述	378
第二节	水资源管理法律制度	387
第三节	水土保持法律制度	396
第四节	河道管理与防汛抗洪法律制度	399
第五节	水利工程建设与管理法律制度	407
第六节	水事纠纷预防与处理法律制度	410
第七节	水行政执法制度建设	415
参考文献		419
后记		422

第一章 引 论

简明地说，水法学是研究水法制及其发展规律的科学。水法制的形成和发展与水 and 人们针对水的水事活动密切相关。

水是自然界的重要物质，是生命产生的主要来源，是生态环境和社会经济发展的基本要素。由于水的特性以及水利、水害可相互转换的特点，使得水在社会经济发展和人民生活中起着极为重要的作用。为适应社会经济发展和人民生活水平提高的需要，人们必然要对水进行多种开发和利用，实施有效管理和保护，由此便产生了一系列的水事活动。为了规范人们的水事活动，调节水事关系，以便更好地开发利用和管理保护好水与水资源，实现水资源的可持续利用，便产生了水管理，继而产生了水法、水法制和水法学。因此，要全面、准确、深刻地研究并把握、揭示水法学的概念与科学体系，必须首先了解与水法、水法制和水法学产生息息相关的水、水资源、水事活动，了解其内涵、特征及发展变化规律。

第一节 水与水资源及流域与水域

水与人类社会关系十分密切。没有水就没有生命，没有人类，也没有人类社会，更没有社会经济的发展繁荣。因此，人们很早就有了明确的“水”概念。随着社会经济的发展进步和人民生活水平的提高，人们对水的需求愈来愈大，对水的研究也日益深入，于是出现了“水资源”、“水域”等概念，进而产生了对水资源进行控制、开发、利用、管理和保护等要求，反映到社会的上层建筑层面，就需要对其从法律上进行规范和管理。

一、水及其功能与意义

(一) 水的概念和分类

水是自然界最基本的物质，是生态环境中最活跃的基本要素，是生命的源泉。

据《尚书大传》记载：相传 2900 年前，武王带兵讨伐凶狠残暴的纣王，临近胜利，士兵们欢喜若狂通宵歌舞，其中有人欢唱出“孜孜无怠，水火者，百姓之所饮食也；金木者，百姓之所兴生也；土者，万物之所资生，是为人用。”意思是：要孜孜不倦地努力啊，水火可供我们吃喝；金木可供我们使用；土地可以生长万物，都是为我们使用的呀！这表明，当时人们已经将水、火、金、木、土看作是人类生活必须具备的五大要素，而水居首位。又过了 400 来年，《郑语》亦有“以土与金木水火，杂以成百物”的类似说法。意思是，世界上所有的东西，都是金、木、水、火、土掺合在一起形成的，这就是我国长久流传的“五行说”。在古代印度，人们曾把“地水火风”当作构成世界万物的“四大”元素。古希腊人也认为：水是万物之本。

长期以来，人们深信空气和水等都是不可再分割的简单物质。直到 18 世纪，英国和法国的化学家合成并分解了水，人们才知道，水是由 2 个氢原子 (H_2) 和 1 个氧原子 (O) 结合而成的最简单的氢氧化物，即 H_2O 。

水在地球上分布十分广泛，几乎可以说无处不在、无处没有。从宇宙空间看，地球是个蓝色星球，这是因为 70% 的地球表面都被水所覆盖着。而且，在地球上的陆地、空间和地下到处都有水的踪迹。

水是一个大家族。用不同标准，可分出各种类型的水。

从形态上分，水有液态、气态和固态三态。海水、河水、湖水等是液态水；冰、雪、霜等是固态水；空气中的水蒸气是气态水。

从所处的区域分，水有地表水、地下水，海洋水和空气水之

分。它们之下还可细分，如地表水还可分为江水、河水、湖水、水库水、泉水等；地下水还可分为土壤水、潜水、层间水以及地热水、矿泉水等。

从理化成分上分，水有淡水、咸水、污水、浑水之分。凡水中不含或含有微量盐分（以氯化钠为主）的水称为淡水；凡水中含有较多盐分的水称为咸水；凡水中含有较多有机物和无机物，对人体健康以至生命、生产、社会构成危害的是污水；水中夹带着较多泥沙的是浑水。

从水的价值分，可将水分为天然水和商品水。大自然中本身就存在的水属于天然水；经过人的劳动加以控制、改造的水，凝结了人的劳动价值，属于商品水。商品水再细分又有多种类型，如原水、自来水、直饮水、纯净水、蒸馏水、冷却水、中水、热水、开水、茶水、糖水、药水，等等。

从水的重量分，水又可分为轻水、普通水、重水、超重水。轻水是真正由氢二氧一结合而形成的“纯水”，是不含任何杂质的。这在自然界很难存在。重水是由重氢（原子核中多了一个不带电荷的质子的氢）与氧结合的水。超重水是由超重氢（原子核中多了两个不带电荷的质子的氢）与氧结合的水。普通水就是自然界中普遍存在的由“纯水”与极少“重水”混合而成的水。超重水在自然界里少得几乎等于没有；重水比重水稍多，但在普通水中也不过 $1/5000$ 。

用其他方法或从另一角度，水的种类还会有其他名称。

（二）水的功能或作用

水具有十分巨大的功能，对地球的生态环境和人类社会的生存与发展具有十分重要的作用。

（1）水是地球生态环境构成的要素。地球表面有温暖湿润的气候，这是适宜动植物和人类生存延续的重要条件，但决定性因素却是有水。因为地球表面的大部分都被水所覆盖，大气里也充斥着水汽；由于水的热容量、比热、汽化热都大，因而能够吸收大量的太阳辐射热能，并散发到附近的空气中；又由于地球的自

转和大气环流的作用，把太阳直射地球赤道附近产生的大量热能，带向高纬度地带扩散开去，才使得地球的大部分地区的温度和气候变得适宜生物生长和人类生存。比如北欧的斯堪的纳维亚半岛，位于北纬 60° 以上，就因为有着强大的大西洋暖流带来大量太阳热能，使其变得不十分严寒，反而气候宜人；而处于相近纬度的太平洋白令海峡，却因受北冰洋寒流控制，使得那里十分严寒。假设地球上没有水，或者即使有水但没有浩瀚的海洋，地球表面温度将高出很多很多，生物无法生存。

(2) 水是生物体和人体的重要组成部分。根据对人体的研究发现，在人体的组成成分中，水的含量最高。成人人体内水分占体重的 60%，年龄愈小身体中所含水分的百分比愈高。人体内的水分主要由三部分组成，一是细胞内的水分，称细胞内液，约占体重的 45%；二是细胞之间的空隙充满水，称组织间液，如淋巴液、关节液、脑脊液等，约占体重的 11%；三是血浆，约占体重的 4%。就是在坚硬的骨头里也含少量水分。同样，动、植物体内，大部分也都是水分；干旱缺水会使植物失去水分而枯萎、变轻，就是最好的证明。

(3) 水是地球生态系统和生物体（含人体）中进行能量变换和物质循环的介质和载体。生物生长所需的营养，需要溶于水易于吸收并输送到生物组织的各部分；人体从外界吸收的氧、水分和养料一经消化分解先到血液，再经组织间液最后进入细胞被利用；细胞内产生的二氧化碳和代谢废物，由水带到组织间液，再由血液送至肺和肾等器官，最后排出体外。所以，人体内的水分，不仅是人体的组成部分、运输工具，也是清除废物的必要物质。在地球这个生态系统中，也每日每时产生大量的粪便、垃圾、枯枝落叶和动物尸体，它们除靠燃烧、微生物分解外，绝大部分通过雨淋水冲而进入水体，并通过水体中的微生物进一步分解，转化为构成生物有机体的各种物质，又归还到地球生态环境之中，这才使大自然得以净化和再生。否则，地球上早已覆盖着深厚的废物层。

(4) 水是人类社会生存发展和国民经济发展繁荣不可缺少的介质或原料。由于上述原因，人类社会就离不开水。有人试验过，一个人不吃粮食，只要有充分的水喝，十天八天也死不了；如果不给水喝，只给充足的干粮，用不了几天就会干渴而死。因此，一个正常人，每天必须通过嘴巴往身体里补充几公斤水。此外，洗脸、洗澡、洗衣、擦地等，就需要更多的水。人如此，农业生产呢？农谚说：有收无收在于水，多收少收在于肥，就充分说明了水对农作物收成的重要。有资料表明，生产 1 公斤菠菜，需几十公斤水；生产 1 公斤小麦，需几百公斤的水；生产 1 公斤水稻，需要上千公斤的水；生产 1 公斤鲜牛肉，需要上百吨水。人和农业生产离不开水，工业生产怎样？在工业发达的现代城市中，工业生产用水量往往比生活用水量还要多。如一个 50 万锭的纺织印染厂，每天要耗水几万吨；生产 1 吨人造纤维或纸，大约需要上千吨水；每生产 1 吨铁需要上百吨水，生产 1 吨铝需要上千吨水；除了水力发电不能没水外，火力发电厂每生产 1 度电，也得耗费几吨水，就是核电站，耗费的水量比热电厂还多。

此外，水中可以养殖各种鱼类，水里和水上可以种植各类水生植物，水面可以航行船舶，发展航运；水力可以用来做功、发电……

(三) 水的意义

综上所述，水对地球生态环境、对人类社会的发展和进步，意义十分重大。可以毫不夸张地说，没有水就没有生命，没有水就没有人类和人类社会，没有水就没有经济的发展和社会的进步，进而也没有人的生活的改善和提高。在月球和火星上，人们千方百计地探求那里是否有水的踪迹，目的就在寻找生命存在的条件。在地球部分地域，过去一度曾有村落、溪流，甚至有繁华的市镇，后来就是因为过度缺水，而变成荒漠或戈壁。这一切都告诫地球上的人们，要高度关注水、爱惜水、保护水，这样才能保护好我们的家园，保护好我们美丽的生机盎然的地球。

二、水资源及其特性和意义

远古时代，人类社会消耗的水量很小，相对于滔滔不绝的江河，简直就是微乎其微，因而产生了“取之不尽，用之不竭”的概念，因此对水也就极不重视，随意使用，甚至把最“差”最“坏”的事拿来与水相提并论，如“水货”、“用钱如用水一样”，如此等等。然而随着生产的发展，人民生活水平的提高，人口的增加并日益向城镇集中，水便愈来愈显得不足，特别是在经济发达、人口高度集中的都市，水的问题日益增多，于是提出了一系列水资源开发研究与保护的课题。1894年，美国地质调查局成立了水资源处，负责对河川径流和地下水的观测。1963年，英国通过了水资源法。1965年，美国通过了水资源规划法案，同时成立了水资源理事会。由此，水资源一词才广泛使用起来。

（一）水资源的概念

水资源是一种重要的自然资源，但长期以来学术界对水资源的具体内涵一直没有形成统一的认识，各种提法林林总总。如：1977年联合国教科文和世界气象组织将水资源定义为“水资源应指可以利用或有可能被利用的水源。这个水源，应具有足够的数量和可用的质量，并能在某一地点为满足某种用途而可被利用”；在《英国大百科全书》中，水资源被定义为“全部自然界任何形态的水，包括气态水、液态水和固态水”；《中国农业百科全书·水利卷》、《中国水利百科全书》和《中国大百科全书》都有关于水资源的定义，它们或将其规范为广义、狭义两种，或将其定义为“可恢复和更新的淡水资源”，并将水资源分为永久性储量和年内可恢复储量两种；《水利辉煌50年》一书认为水资源“是指与人类社会用水和生态环境保护密切相关而又能不断更新的淡水，包括地表水和地下水，其补给来源主要为大气降水”；方子云主编的《水资源保持工作手册》一书把水资源定义为“是全球水量中对人类生存、发展的可用的水量，主要指逐年可以更新的那部分淡水量”；姜文来在《水权的特征及界定》一文中认

为“水资源包含水量与水质两个方面，是一定的经济技术条件下能够为社会直接利用或待利用，参与自然界水文循环，影响国民经济的淡水”；吴季松在《现代水资源管理概论》中将水资源定义为“水资源是在特定地区内有利用可能的、具有一定量和质的气态、液态和固态的淡水来源”。

上述有关水资源的定义各不相同，其中国外的提法范围最广泛，在那里水资源实际上包括所有的水（淡水和咸水）；而国内的多种提法尽管互有区别，但也有一个共同点就是认为水资源仅指淡水，海水和其他咸水不在其中。我们认为，对水资源应从广义和狭义两方面来把握。作为一种重要的自然资源，广义上的水资源应是指水圈内的水体总量，即富集于江河、湖泊、冰川、海洋和地下含水层中的水，甚至包含气态水，也就是指地球上所有的水。但从狭义上讲，由于海水和气态水尚难直接利用，所以通常所说的水资源主要指陆地上的淡水资源，即与人类生活和生态环境直接关联而又能不断补充和更新的淡水。目前，我国较多使用联合国提出的关于水资源的定义。

那么怎样看待《中华人民共和国水法》（以下简称《水法》）中关于“水资源”的表述呢？我们理解，《水法》第二条：“本法所称水资源，包括地表水和地下水”，这不是对水资源所作的定义，而是表明《水法》所规范的水资源的范围；在此范围内的，都适用本法，超出这一范围之外的，暂不属本法调整，或需要另外立法加以具体规范。

因此，本书所称“水”与“水资源”不是同一个概念，二者是有区别的，即“水”涵盖地球上所有的 H_2O 化合物；而“水资源”是水的一部分，是在可预见的一段时间里，有可能被利用的淡水来源。这样做的意义主要是为了把我们研究、开发的有限的人力、物力、财力，集中到与当前人类社会紧密相关的目标上。同时，由于水与水资源本质上又是一致的，实际工作中，“水”常常是“水资源”概念的简称；广义的水资源概念中水资源就是水；因此，我们在分析它们的特性时尚无法将水资源的特