

水法与水政概论

《水法与水政概论》编写组 编著
水利部水政司 审定

法律出版社

PUBLISHING HOUSE OF LAW

水法普及教育系列培训材料

水法与水政概论

《水法与水政概论》编写组 编著
水利部水政司 审定

法律出版社

(京) 新登字 080 号

水法普及教育系列培训材料

水法与水政概论

《水法与水政概论》编写组 编著

水利部水政司 审定

法律出版社出版发行

(北京宣武区广内登莱胡同 17 号)

河北省大厂县印刷厂印刷

787×1092 毫米 32 开本 11.375 印张 240,000 字

1992 年 9 月第一版 1992 年 12 月第二次印刷

印数 30,001—40,000

ISBN7-5036-1246-0 / D · 1007

定价: 4.95 元

本书编写组

叶 勋	李树田	郑良俊
廖耀通	章柏岗	杨增文
李 颖	杨 谦	刘 星
曹中柱		

编写说明

中共中央、国务院批转中央宣传部、司法部《关于在公民中开展法制宣传教育第二个五年规划》中，已将《水法》列为“二·五”普法宣传教育的主要内容之一。为此，水利部制定了在第二个五年普法工作中开展水法宣传教育的规划。根据规划安排，水政司组织编写了这本《水法与水政概论》，作为水法普及教育系列培训材料之一。

本书作为水法与水政方面的概论性教材，力求比较全面、比较系统而篇幅又不宜冗长。重点是讲述水法与水政的基本知识，为水法学与水政学提出一个框架雏形。

学习和了解水法与水政，应当先学习和了解法学、行政学与行政法学的基础知识。在这些方面目前已有不少专著。但考虑到从事实际工作的同志在所参加的短期学习和培训中，难以按步就班地从头学起，因此在本书中对法学、行政学、行政法学的某些基本知识，也作了简要的介绍。

水法与水政在我国有悠久的历史和丰富的历史经验，因此本书对水法与水政的历史沿革也作了简要的概括。这部分内容在培训班中不一定列为教学内容，可供学员自学阅读。

本书力求结合实际。对于在实际工作中经常出现的问题，竭尽所能提出我们的看法。有的看法不尽成熟，作为一家之言，提供进一步探讨。

各地在举办水法与水政培训班，采用本书作为教学材料时，可根据本地区、本单位的实际情况和参加学习的人员情况，有所侧重地选学部分内容，不必照本宣科。

本书还可以供水利部门各级领导和干部在工作中作参考之用，也可供水利院校师生作为教学参考。

本书国际水法简介一章，系从盛愉、周岗同志著《现代国际水法概论》一书摘编而成，特此向原作者致谢！

本书在编写过程中，得到山东省水利厅水政处、河南省水利厅水政处、广东省水电厅水政处、湖北省水利厅水政处、青岛市水利局、南昌市水电局等单位的支持和帮助，在此一并致谢！

本书在编写过程中，柯礼丹同志和水政司其他同志给予了指导和帮助，张林详副司长审阅了全稿。

由于编写人员水平所限，在本书中出现某些疏漏和谬误在所难免，竭诚希望专家和读者多加指正，以便在使用一段时间以后，进行修订。

本书编写组

1992年5月

目 录

上篇 水 法 概 论

导 言	(1)
第一章 水法的历史沿革	(5)
第一节 古代水法梗概	(5)
第二节 民国时期的水法	(13)
第三节 国外现代水法的发展趋势	(17)
第四节 《水法》颁布前我国的水法规	(18)
第五节 制定《水法》的重要意义	(20)
第二章 水事法律关系	(23)
第一节 水事法律关系的主体	(23)
第二节 水事法律关系的客体	(24)
第三节 水事法律关系的内容	(27)
第四节 水事法律关系的部门属性	(29)
第五节 法律规范的结构和分类	(31)
第三章 水法渊源	(35)
第一节 法的渊源	(35)
第二节 我国法律规范的表现形式及其创制机关	(36)
第三节 我国法的渊源	(40)
第四节 我国水法的渊源	(41)

第四章 水的权属及管理体制	(45)
第一节 水的所有权和使用权	(45)
第二节 水资源管理体制	(49)
第五章 开发利用	(54)
第一节 防治水害与开发利用水资源的基本指导 原则	(54)
第二节 综合科学考察与调查评价	(56)
第三节 水规划	(57)
第四节 除害与兴利	(59)
第五节 综合利用	(61)
第六节 城乡生活用水优先的原则	(65)
第七节 水工程建设中相邻关系的程序性规定	(67)
第八节 水工程建设中的补偿责任	(68)
第六章 河道管理	(69)
第一节 河道管理的重要性	(69)
第二节 河道管理范围	(71)
第三节 河道范围内工程建设的管理	(74)
第四节 河道保护	(76)
第五节 清障	(78)
第七章 水资源保护	(82)
第一节 水环境保护	(82)
第二节 防治污染保护水质	(84)
第三节 保护地下水	(89)
第四节 水利工程的环境影响	(93)
第八章 用水管理	(96)
第一节 用水管理的多层次结构	(96)

第二节	水资源管理的基本法律规范	(98)
第三节	地表水与地下水统一管理	(100)
第四节	水资源必须城乡统筹	(101)
第五节	水费与水资源费	(104)
第九章	防汛与抗洪	(114)
第一节	防汛工作的指导方针和基本原则	(115)
第二节	防汛责任制与防汛组织机构	(116)
第三节	防御洪水方案	(119)
第四节	汛期和紧急防汛期的防汛与抢险	(122)
第十章	调处水事纠纷	(126)
第一节	概述	(126)
第二节	预防和调处水事纠纷	(127)
第三节	调处水事纠纷的程序	(130)
第四节	调处水事纠纷的基本原则	(131)
第五节	严肃法纪 防止矛盾激化	(132)
第十一章	法律责任	(135)
第一节	民事责任	(135)
第二节	行政责任	(138)
第三节	刑事责任	(143)
第四节	追究法律责任的机关与程序	(145)
第十二章	国际水法简介	(152)
第一节	概述	(152)
第二节	国际水法的主体、调整对象及其基本 原则	(156)
第三节	国际水法的渊源	(167)
第四节	国际水域的法律制度	(173)

下篇 水政概论

第一章 中国水政的历史沿革	(179)
第一节 中国古代的水政	(179)
第二节 民国时期的水政	(182)
第三节 新中国的水政	(183)
第二章 行政管理概述	(186)
第一节 行政的概念	(186)
第二节 国家行政机关	(188)
第三节 行政行为	(192)
第四节 政府法制工作与行政管理的关系	(196)
第三章 水行政管理与水政	(202)
第一节 水行政管理与水政的概念	(202)
第二节 水管理、水行政管理与水政的关系	(203)
第三节 水行政管理与水利行业管理	(205)
第四节 水政机关与水政机构	(208)
第五节 水行政管理的特性	(209)
第六节 转变职能 更新观念	(212)
第七节 水行政职能	(214)
第四章 水政建设	(220)
第一节 加强水政建设的重要意义	(220)
第二节 水法规体系	(224)
第三节 水管理体系	(227)
第四节 水行政执法组织体系	(247)
第五章 水行政立法	(249)

第一节	立法概述	(249)
第二节	水行政立法概述	(255)
第三节	加强水行政立法工作	(265)
第六章	水行政执法	(270)
第一节	行政执法概述	(270)
第二节	水行政执法概述	(278)
第三节	水行政检查监督	(290)
第四节	水行政许可	(294)
第五节	水行政处罚	(298)
第六节	水行政强制执行	(311)
第七章	水行政司法	(314)
第一节	水行政司法概述	(314)
第二节	水行政调解	(319)
第三节	水行政裁决	(322)
第四节	水行政复议	(324)
第八章	水行政保障	(333)
第一节	水行政法制监督	(333)
第二节	水的法律意识培养	(339)
第三节	水行政诉讼	(343)

上篇 水法概论

导 言

水利是人类社会改造和利用自然的伟大斗争，是推动生产发展和社会进步的巨大动力。世界四大文明古国——中国、印度、埃及、巴比伦都是依托于大江大河优越的水土资源繁衍发展起来的。它们之所以创造出光辉的古代文明，都是与治水的伟大成就分不开的。随着经济的发展和人口的增加，社会对防治水害开发水利的要求越来越高，这是历史的必然，是不以人们意志为转移的客观规律。水利永远不会成为“夕阳产业”。

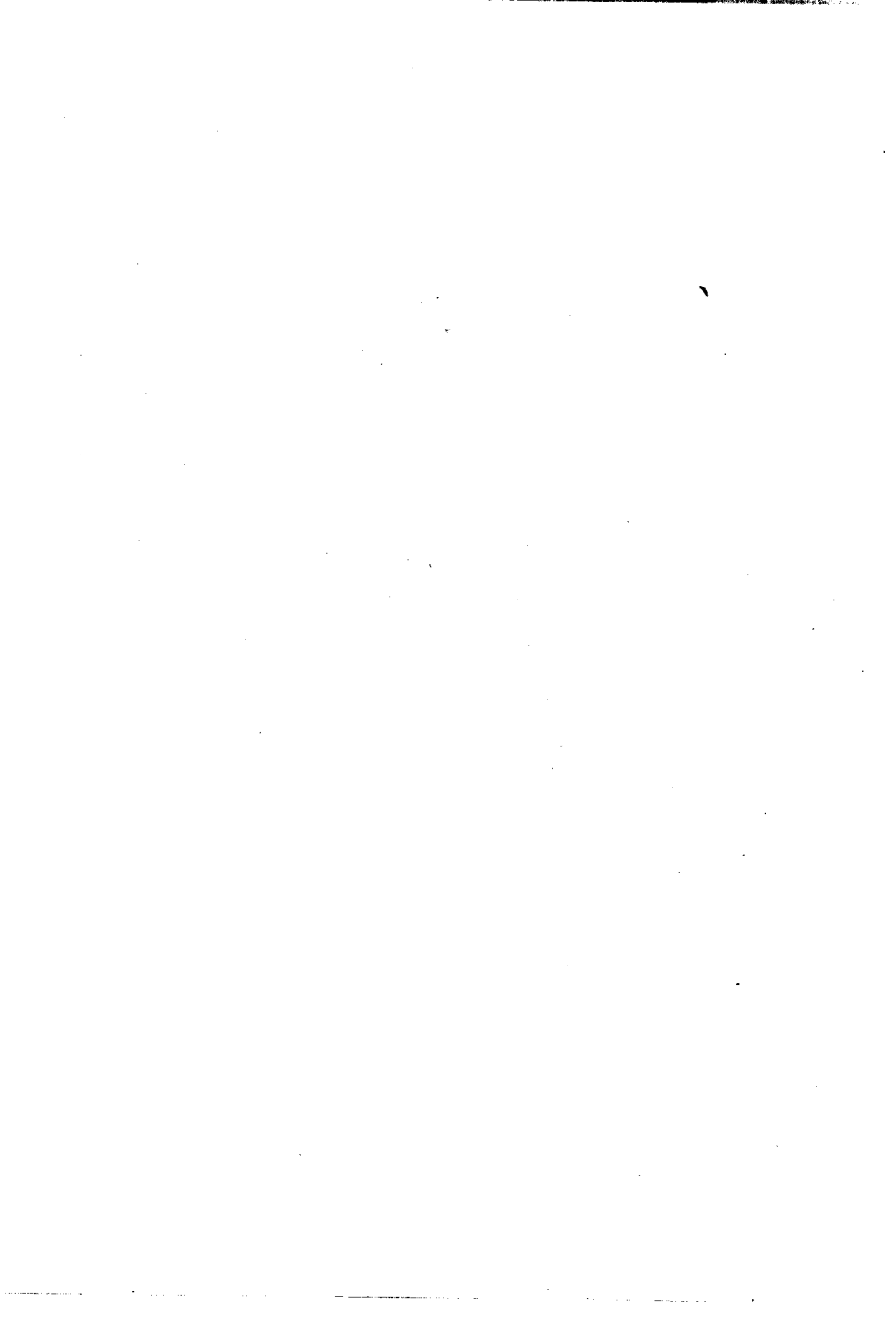
在我国特定的自然条件下，水利的重要性更为突出。纵观中国历史，在昌盛的历史时期，莫不以水利作为治国兴邦的大事，而历次的社会动乱又往往从严重的自然灾害引发。新中国成立以来，在每次社会变革中，都伴随着兴修水利的高潮，中间虽曾发生过一些失误和挫折，但广大人民对发展水利的要求仍然有增无减。在 80 年代初，水利曾出现暂时的下滑和降温。随着党的十一届三中全会精神的进一步贯彻，国民经济进入了新的发展阶段，兴修水利的势头方兴未艾。在 90 年代，水利建设必将进入前所未有的新高潮；水利在国民经济中的基础产业地位，必将得到进一步加强。

水利总是包含两个方面的内容，一方面是水利工程建设，也就是人类采用工程措施，解决人与自然的矛盾。无论是筑堤防洪、疏沟排水、引水灌溉、凿井汲水、水力发电、借水行舟，以及各项水利工程建设，都是人们认识和利用水的规律，通过水利工程措施避水之害、兴水之利，都是为了发展和保护生产力。没有大规模的水利建设，没有星罗棋布的水利工程设施，就不可能保障防洪安全和全社会对水的需求。另一方面，兴修水利规模巨大、涉及面广，需要动员和组织巨大的人力、财力、物力，需要动员社会各方面的力量。同时，水利工程建设在上下游、左右岸地区之间，在防洪、治涝、灌溉、排水、供水、发电、水运、水产等各项事业之间，在全局利益与局部利益之间，存在着不同的要求，存在着错综复杂的矛盾。因此，兴修水利必须依靠政府进行组织动员和指挥领导，必须由政府进行统筹安排，妥善地协调和处理各方面的利益关系。政府发挥这些方面的职能，就需要制定水法规、水政策，进行水管理。如果把水利工程建设称为水利的“硬件”，那么水法规、水政策和水管理就可称为水利的“软件”。“硬件”与“软件”相辅相成，才能顺利地实现水利目标，取得综合的水利效益。只有从这样的高度认识水法规、水政策和水管理的重要性，才能从认识上解决“重建轻管”的错误倾向。

水法规与水政策都是建立在社会主义经济基础之上的上层建筑，都是国家意志和人民意志的体现，都是为社会主义经济基础服务的工具。但水法规与水政策又有所区别。政策是施政的指导原则，具有方针性和指导性，并在施政的全过程中加以实现。法律则是将经过实践检验被认为是行之有效

的政策和成熟的经验，经过国家立法机关按照法定的程序，用法律的形式固定下来，并由国家强制力保证其贯彻施行。它是政策的规范化、制度化，具有更大的权威性、稳定性和普遍的约束力。管理则是实施政策和法律的具体政府行政行为。在法制健全的国家，法律在上层建筑中起到决定性的作用。

在党的十一届三中全会以前，国家对水利的领导和管理着重于依靠政策导向和行政手段，水的法制建设和法制手段比较薄弱。这种情况很不适应客观发展的需要。党的十一届三中全会和党的十三大，提出加强社会主义法制建设的历史任务。水利事业面临的新情况、新问题和新任务，也要求加快水的立法，水法的制定工作提到了重要的议事日程。从1978年开始起草，到1988年1月21日第六届全国人民代表大会常务委员会第24次会议通过《中华人民共和国水法》（以下简称《水法》），经历了10年的历程。《水法》的颁布，标志着我国进入了依法治水的新阶段，具有十分重大的意义。



第一章 水法的历史沿革

第一节 古代水法梗概

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。秦始皇三十四年，在丞相李斯的主持下“明法度、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，在关中开六辅渠后，曾经“定水令，以广溉田”。

唐代封建法制建设达到了鼎盛时期，形成了比较完整的封建法律体系。律、令、格、式是唐代 4 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》。

《水部式》是由中央政府作为法律正式颁布的。现存见于文字记载的最早的一部水法典，是一部关于水行政管理的专门法。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，随即为帝国主义所盗劫，今藏于法国巴黎国立图书馆。《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。现将内容辑录如下：

泾、渭白渠及诸大渠、用水灌溉之处皆安斗门，并须累石及安木傍臂，仰使牢固。不得当渠造堰。诸灌溉大渠有水下地，高者不得当渠（造）堰，听于。上流势高之处为斗门引取，其斗门皆须州县官司检行安置。不得私造其傍支渠，有地高水下，须临时~~复~~堰灌溉者听之。凡浇田，皆仰预知须亩，依次取用，水遍即令闭塞，务使均普，不得偏并。

诸渠长及斗门长，至浇田之时，专知节水多少。其州县每年各差一官检校，长官及都水官司时加巡察。若用水得所，田畴丰殖及用水不平，并虚弃水利者，年终录为功过附考。

京兆府高陵县界，清、白二渠交口着斗门堰。清水恒准水为五分，三分入中白渠，二分入清渠。若水雨过多，即与上下用水处相知，开放还入清水。二月一日以前，八月三十日以后，亦任门放。泾渭二水大白渠，每年京兆少尹一人，检校其二水口。大斗门至浇田之时，须有开。下放水多少，委当界县官共专当官司相知，量事开闭。

泾水南白渠，中白渠、南渠水口初分欲入中白渠、偶南渠处，各着斗门堰。南白渠一尺以上，二尺以下入中白渠及偶南渠。若水雨过多，放还本渠。其南、北白渠、雨水汛涨，旧有泄水处令水次州县相知，检校疏决，勿使损田。