

中央财政支持项目

中华水文化书系 中华水文化专题丛书



# 水与制度文化

◎ 饶明奇 王国永 著



中国水利水电出版社  
www.waterpub.com.cn

中华水文化专题丛书

# 水与制度文化

---

◎ 饶明奇 王国永 著



中国水利水电出版社  
www.waterpub.com.cn

## 内 容 提 要

本书为“中华水文化专题丛书”分册之一。本书立足现实、史论结合,力图反映中国古今水与制度文化的主要内容和发 展脉络。在丰富多彩的治水兴水制度中,选取了水利管理机构设置、防洪法规、农田水利法规、水利工程建设与管理制 度、水事纠纷解决机制、水权制度等方面内容,并结合具有制度作用的古代民间水事规约,分析了不同历史条件下涉水法律制度建立的背景、作用、特点和文化内涵。水法律法规作为制度形态的水文化,体现了治国治水思想,其蕴含的优秀文化元素,对于依法治国背景下的当代水利法治建设具有重要启示。

本书适合于水利行业职工、水文化研究学者、大专院校水利专业师生及社会大众阅读。

### 图书在版编目(CIP)数据

水与制度文化 / 饶明奇, 王国永著. — 北京: 中国水利水电出版社, 2015. 4

(中华水文化专题丛书)

ISBN 978-7-5170-3129-1

I. ①水… II. ①饶… ②王… III. ①水—文化—中国 IV. ①K928. 4

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第081426号

|      |                                                                                                                                                                                                                   |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 书 名  | 中华水文化专题丛书<br>水与制度文化                                                                                                                                                                                               |
| 作 者  | 饶明奇 王国永 著                                                                                                                                                                                                         |
| 出版发行 | 中国水利水电出版社<br>(北京市海淀区玉渊潭南路1号D座 100038)<br>网址: <a href="http://www.waterpub.com.cn">www.waterpub.com.cn</a><br>E-mail: <a href="mailto:sales@waterpub.com.cn">sales@waterpub.com.cn</a><br>电话: (010) 68367658 (发行部) |
| 经 售  | 北京科水图书销售中心(零售)<br>电话: (010) 88383994、63202643、68545874<br>全国各地新华书店和相关出版物销售网点                                                                                                                                      |
| 书籍设计 | 李菲                                                                                                                                                                                                                |
| 排 版  | 中国水利水电出版社微机排版中心                                                                                                                                                                                                   |
| 印 刷  | 北京嘉恒彩色印刷有限责任公司                                                                                                                                                                                                    |
| 规 格  | 170mm×230mm 16开本 17印张 335千字                                                                                                                                                                                       |
| 版 次  | 2015年4月第1版 2015年4月第1次印刷                                                                                                                                                                                           |
| 印 数  | 0001—3000册                                                                                                                                                                                                        |
| 定 价  | 36.00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

## 《中华水文化书系》编纂工作领导小组

---

- 顾问:** 张印忠 中国职工思想政治工作研究会会长  
中华水文化专家委员会主任委员
- 组长:** 周学文 水利部党组成员、总规划师
- 成员:** 陈茂山 水利部办公厅巡视员  
孙高振 水利部人事司副司长  
刘学钊 水利部直属机关党委常务副书记  
水利部精神文明建设指导委员会办公室主任  
袁建军 水利部精神文明建设指导委员会办公室副主任  
陈梦晖 水利部新闻宣传中心副主任  
曹志祥 教育部基础教育课程教材发展中心主任  
汤鑫华 中国水利水电出版社社长兼党委书记  
朱海风 华北水利水电大学党委书记  
王 凯 南京市水利局巡视员  
张 焱 中国水利报社副社长  
王 星 中华水文化专家委员会副主任委员  
王经国 中华水文化专家委员会副主任委员  
靳怀培 水利部海委漳卫南运河管理局副局长  
中华水文化专家委员会副主任委员  
符宁平 浙江水利水电学院党委书记

---

### 领导小组下设办公室

**主任:** 胡昌支

**成员:** 李 亮 淡智慧 周 媛 杨 薇 李晔韬 王艳燕 刘佳宜

---

### 《中华水文化书系》包括以下丛书:

《水文化教育读本丛书》

《图说中华水文化丛书》

《中华水文化专题丛书》

## 《中华水文化专题丛书》编委会

---

主 任 李中锋

副主任 周 媛

委 员 (按姓氏笔画排序)

王国永 王瑞平 毛佩琦 史月梅 史鸿文 白音包立皋 朱海风 伍海平 刘少华 刘 军  
刘树坤 刘冠美 邱艳艳 张宇明 张艳斌 张朝霞 陈文学 相玉梅 侯全亮 饶明奇  
董文虎 靳怀堵 翟志强 魏天辉

丛书主编 李宗新

---

### 《水与制度文化》编写人员

饶明奇 王国永 著

尉天骄 主审

责任编辑:李 康

美术编辑:李 菲

---

### 丛书各分册编写人员

《水与治国理政》:毛佩琦 刘少华 魏天辉 翟志强 著/靳怀堵 主审

《中外水文化比较》:刘冠美 编著/李宗新 主审

《水与水工程文化》:董文虎 刘冠美 编著/李宗新 主审

《水与文学艺术》:朱海风 张艳斌 史月梅 著/舒 怀 主审

《水与生态环境》:刘树坤 白音包立皋 陈文学 著/王晓松 主审

《水与民风习俗》:王瑞平 史鸿文 邱艳艳 编著/王培君 主审

《水与流域文化》:刘 军 侯全亮 靳怀堵 伍海平 张宇明 相玉梅 编著/李宗新 主审

《水与哲学思想》:李中锋 张朝霞 著/朱海风 主审

《水与制度文化》:饶明奇 王国永 著/尉天骄 主审

弘扬先进水文化  
推进治水兴水千秋伟业  
——《中华水文化书系》总序

---

水是人类文明的源泉。我国是一个具有悠久治水传统的国家，在长期实践中，中华民族创造了巨大的物质和精神财富，形成了独特而丰富的水文化。这是中华文化和民族精神的重要组成，也是引领和推动水利事业发展的重要力量。面对当前波澜壮阔的水利改革发展实践，积极顺应时代发展要求和人民群众期盼，大力推进水文化建设，努力创造无愧于时代的先进水文化，既是一项紧迫工作，也是一项长期任务。

水利部党组高度重视水文化建设，近年来坚持从水利工作全局出发谋划水文化发展战略，着力把水文化建设与水利建设紧密结合起来，与培育发展水利行业文化紧密结合起来，与群众性宣传教育活动紧密结合起来，明确发展重点、搭建有效平台、突出行业特色，有力发挥了水文化对水利改革发展的支撑和保障作用。特别是2011年水利部出台《水文化建设规划纲要(2011-2020年)》，明确了新时期水文化建设的指导思想、基本原则和目标任务，勾画了进一步推动水文化繁荣发展的宏伟蓝图。

水文化建设是一项社会系统工程，落实好规划纲要各项部署要求，必须统筹协调各方力量，充分发挥各方优势，广泛汇聚各方智慧，形成共谋文化发展、共建文化兴水的强大合力。为抓紧落实规划纲要明确的编纂水文化丛书、开展水文化教育等任务，中国水利水电出版社在深入调研论证基础上，于2012年组织策划“中华水文

化书系”大型图书出版选题，并获得了财政部资助。为推动项目顺利实施，水利部专门成立《中华水文化书系》编纂工作领导小组，启动了编纂工作。在编纂工作领导小组的组织领导下，在各有关部门和单位的鼎力支持下，在所有参与编纂人员的共同努力下，经过历时一年的艰辛付出，《中华水文化书系》终于编纂完成并即将付梓。

《中华水文化书系》包括《水文化教育读本丛书》《图说中华水文化丛书》《中华水文化专题丛书》三套丛书及相应的数字化产品，总计有 26 个分册，约 720 万字。《水文化教育读本丛书》分别面向小学、中学、大学、研究生和水利职工及社会大众等不同层面读者群，《图说中华水文化丛书》采用图文并茂形式对水文化知识进行了全面梳理，《中华水文化专题丛书》从理论层面分专题对传统水文化进行了深刻解读。三套丛书既有思想性、理论性、学术性，又兼顾了基础性、普及性、可读性，各自特色鲜明又在内容上相互补充，共同构成了较为系统的水文化理论研究体系、涵盖大中小学的水文化教材体系和普及社会公众的水文化知识传播体系。《中华水文化书系》作为水利部牵头组织实施的一项大型图书出版项目，是动员社会各界人士总结梳理、开发利用中华水文化成果的一次有益尝试，是水文化领域一项具有开创意义的基础性战略性工程。它的出版问世是水文化建设结出的丰硕成果，必将有力推动水文化教育走进学校课堂、水文化传播深入社会大众、水文化研究迈向更高层次，对促进水文化发展繁荣具有十分重要的意义。

文化是民族的血脉和灵魂。习近平总书记明确指出：“一个国家、一个民族的强盛，总是以文化兴盛为支撑的，中华民族伟大复兴需要以中华文化发展繁荣为条件。”水文化建设是社会主义文化建设的重要组成部分，大力加强水文化建设，关系社会主义文化大发展大繁荣，关系治水兴水千秋伟业。我们要以《中华水文化书系》出版为契机，紧紧围绕建设社会主义文化强国、推动水利改革发展新跨越，认真践行“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”新时期水利工作方针，不断加大

水文化研究发掘和传播普及力度，继承弘扬优秀传统水文化，创新发展现代特色水文化，努力推出更多高质量、高品位、高水平的水文化产品，充分发挥先进水文化的教育启迪和激励凝聚功能，进一步深化和汇集全社会治水兴水共识，奋力谱写水利改革发展新篇章，为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦提供更加坚实的水利支撑和保障。

是为序。

A stylized calligraphic signature in black ink, consisting of two characters, '陈' (Chen) and '光' (Guang), written in a fluid, expressive cursive style.

2014 年 12 月 28 日

文化，是一个国家和民族的灵魂和精神家园，是民族凝聚力和创造力的重要源泉，是国家发展和民族振兴的精神支撑，是衡量社会文明和人民生活质量的显著标志。文化是一种软实力，是一个国家或地区凝聚力、生命力、创造力、传播力、感召力和影响力的根基。人类历史充分表明，一个国家，一个民族，如果没有先进文化的积极引领，没有人民精神世界的极大丰富，没有全民族创造精神的发挥，就不可能屹立于世界民族之林。当今时代，文化在综合国力竞争中的地位日益重要，谁占据了文化发展的制高点，谁就能在激烈的竞争中更好地掌握主动权。灿烂的文化之花必然结出丰硕的经济之果。因此，提高国家文化软实力已成为重要的发展战略。

水文化，是以水为载体、以人与水的关系为纽带形成的一种独特的文化形态，是中华文化的重要组成部分。水是生命之源、文明之母、生产之要、生态之基。我们的祖先很早就以文化的眼光来看待水。早在 2600 多年前，管仲在《管子·水地篇》中说：“水者，何也？万物之本原也，诸生之宗室也。”老子在《道德经》中说：“上善若水，水善利万物而不争，处众人之所恶，故几于道。”孔子在《论语》中说：“智者乐水”，如此等等，不胜枚举，都说明水具有显著的文化意义。

水文化，作为文化领域的一个重要方面，逐步成为全国乃至全球关注的热门话题。2006 年，联合国为第十四个世界水日确定的主题为“水与文化”。水文化之所以越来越为人们所重视，是因为在当今社会中，人与水的矛盾、人类所面临的水问题，比

以往任何一个时代都更为突出。为了实现人与水的和谐相处，在科技手段之外，需要借助文化的视野进行思考和定位。当前，我国水利事业正面临着前所未有的历史机遇和新的挑战。水利事业的发展需要以先进文化和科学理论为引领，形成新的工作思路，开创新的局面。加强水文化研究和建设正适应了现实社会的客观需求。

文化的功能不仅取决于其内容和形式的独特魅力，还取决于传播能力的强弱。20世纪人类最大的嬗变是文化传播对人类社会和人类生产生活的全面渗透。水文化在传播过程中有着增值功能，主要是继承和传播、选择和创造、积淀和享用。在水利部和财政部的大力支持下，由中国水利水电出版社组织各方力量，以庞大的阵容和宏大的规模实施的“中华水文化书系”及其数字化项目，对挖掘、整理、弘扬和传承先进的中华水文化具有重要的现实意义和深远的历史意义，是我国水文化传播史上的空前壮举。“中华水文化专题丛书”作为项目的三大丛书之一，选取博大精深的水文化中若干重大课题进行较为深入的探讨，对于深入了解中华水文化的丰富内容，构建中华水文化的理论体系有着十分重要的作用。经过广大作者的艰苦努力，“中华水文化专题丛书”终于同广大读者见面了，这是一件可喜可贺的大好事。

水文化的精髓是水的哲学和水的精神。我国著名学者北京大学教授王岳川，在美国马里兰大学和乔治梅森大学以“中国文化的美丽精神”为题的讲演中说：“只有认识了中国文化中的几个‘关键词’，才能认识中华文化。其中最重要的一个‘关键词’就是水，因为水体现了中华文化精神的几大美德：公正、勇敢、坚韧、洁净；体现出了生命时间的观念。‘水的哲学、水的精神’是中国人人在人与人、人与自然、人与社会的和谐中把握自己本真精神的集中体现。了解了水文化，就了解了中华文明的根本。”

老子说“上善若水”，认为水具有“居善地，心善渊，与善仁，言善信，正善治，事善能，动善时”等七种美德；孔子说“智者乐水”，认为水具有“德、仁、义、智、勇、察、贞、善、正、度、意”等十一种美德。这些都是“水的哲学、水的精神”

的生动体现。在波澜壮阔的新中国水利事业中发扬光大这些“水的哲学、水的精神”，成为中华民族核心价值观的重要内容，成为一座照亮人们心灵的精神灯塔，在这种核心价值观和精神灯塔的照耀下，人们为国家、为民族、为事业、为自己去创造更加美好的未来。发扬光大中华水文化的哲学和精神，对建立我们对中华文化的自觉、自信和自豪，创新和发展先进的中华文化；对坚定中华民族追求“真、善、美”的信仰，重振民族精神雄风；对践行社会主义核心价值观，铸牢中华文化之魂都有十分重要的意义。

加强水文化建设是发展和繁荣水文化的根本途径。水文化建设不仅是水利行业的大事，也是全社会都应关注的大事。水文化和一般文化一样，有其落后和糟粕的一面，但我们倡导和弘扬的是先进和优秀的水文化，这种水文化的主旋律是一曲颂扬水伟大、水贡献、水精神的高亢赞歌，是一幅描绘人水相亲、人水和谐、人水共荣愿景的美好蓝图，是一部记述人们爱水、治水、管水、护水思想智慧的鸿篇巨制。因此，我们要大力加强水文化建设，促进水文化的发展繁荣。

为加强水文化建设，促进水文化的发展繁荣，就要通过大力传播水文化，动员和吸引全社会特别是水利行业的职工，更加积极地投入水文化建设的行列，有计划、有步骤地实施水文化建设的各项任务。在当前和今后一个时期，水文化建设任务的重点是：培育全社会“人水和谐”的生产生活方式，增强全社会的水意识；弘扬优秀的“水的哲学、水的精神”，培育和践行社会主义核心价值观，全面提高人民思想道德素质和科学文化素质；践行“节水优先，空间均衡，系统治理，两手发力”的治水新思路，奋力开创水利事业新局面；不断充实民生水利的文化内涵，使水利工作真正做到保障民生、服务民生、改善民生；加强水生态文明建设，为建设“美丽中国”做出应有贡献；提高水工程的文化品位，满足人民精神文化需求；繁荣水文化事业，发展水文化产业，增强水文化实力；保护和整理优秀的水文化遗产，服务当代水利建设；加强水文化研究，构建水文化的理论体系；加强水文化教育和传播，扩大水文化在国

内及国际上的影响力，为人类文明的进步做出更大贡献。

恩格斯在《自然辩证法》中说：“一个民族想要站在科学的最高峰，就一刻也不能没有理论思维。”（《马克思恩格斯选集》第三卷 467 页）水文化研究正是一项艰苦的理论思维活动。一个拥有五千年中华文明，又在为实现中华民族伟大复兴的“中国梦”而奋斗的伟大民族，在攀登水文化科学最高峰中一定会大有作为！“中华水文化书系”及其数字化项目告成以及“中华水文化专题丛书”的出版，必将使水文化常青的理论之树开出鲜艳的实践之花，为推进我国水事业的改革发展、为建设社会主义文化强国做出新的贡献！

李宗新

2014 年 12 月

水是生命之源、生产之要、生态之基。古往今来，人们围绕治理水害、发展水利倾注了无数心血，制定了大量管理制度和法律法规，形成了丰富多彩的民间水事规约。这些制度形态的水文化，是我们的祖先治水思想的集中体现，是中国传统文化的重要组成部分，为当代水利制度建设提供了一面镜子，值得深入挖掘和研究。

历朝历代制度形态的水文化内容丰富，博大精深，一部书不可能全部涉及。为了能够概括反映中国古今水与制度文化的主要内容和脉络，便于读者从整体上、宏观上把握水与制度文化的全貌，我们选择了较为重要、具有代表性的内容予以呈现：一是对制度文化及水与制度文化的关系进行概述；二是简要论述中国古今水利制度发展变化的基本脉络；三是按照水利活动的基本规律，把古今涉水事务法律法规的主要方面论述清楚，如水利管理机构及职能划分、防洪法规、农田水利法规、水利工程建设的管理和质量监管、水事纠纷的解决、水权、水资源规划和开发等；四是对古代民间水事规约进行深入论述，分析其产生发展的社会背景、主要内容及与地域社会的关系；五是通过对古今中外水利管理制度的综合分析，提出当代水利法治建设的基本经验、主要任务等。

本书写作中，我们努力贯彻以下几个基本原则：一是史论结合、述论结合。研究历史也好，研究现实问题也好，没有基本史料和事实，必将流于空谈；没有总结提炼，便不能揭示事物的内在规律。本书每一部分内容都先把法律法规和管理制度的主要

内容概括出来，然后对其文化元素进行分析、归纳。二是立足现实、古今结合。意大利学者克罗齐说过，一切历史都是当代史。不了解历史，便无法说清现在；不研究现在，将背离研究的出发点和落脚点。本书立足于当代水利事业发展对制度建设的重大需求，总结历史经验教训，通古今之变，为全面深化水利体制机制改革贡献力量。三是立足国情、洋为中用。应对水危机、确保水安全是全球性任务，国外水利管理制度的得失成败值得我们认真学习借鉴，以更好地促进我国水利制度的建设与发展。

本书由华北水利水电大学法学院饶明奇、王国永同志合作完成。在撰写过程中，中华水文化专家委员会副会长靳怀堵以及李宗新、朱海风、尉天骄等专家为本书的写作和修改提出了很多宝贵意见，中国水利水电出版社的领导和编辑同志们也提出了不少宝贵的意见，华北水利水电大学法学院的万钧等同事也为本书的写作搜集了不少资料。在此一并表示感谢！

此外，本书还引用了学术界已有的相关研究成果，并在书中或书后一一列出出处或来源，以方便读者延伸阅读。对前人的已有研究成果，在此也表示我们的敬意和感谢！

限于时间和水平，书中难免有疏漏和不足之处，欢迎广大读者朋友多提宝贵意见！

作者

2014年10月

弘扬先进水文化 推进治水兴水千秋伟业

——《中华水文化书系》总序

丛书序

前言

第一章 水与制度文化概述 001

第一节 文化与制度文化 002

第二节 我国古代水利制度文化的形成 004

第二章 我国水利管理制度的兴起与发展 015

第一节 清代以前水利法规的产生和发展 016

第二节 清代防洪法制及特点 027

第三节 民国水利立法体系及其理念 032

第三章 水利管理机构设置与职能划分 043

第一节 历代水利职官制度 044

第二节 水利管理职能的制衡与稽查 049

第三节 当代水资源管理体制 055

第四章 水利工程建设组织与质量监管制度 069

第一节 古代水利施工组织法规 070

第二节 清代堤防工程质量管理制 073

第三节 当代水利工程建设管理法律制度 082

第五章 民间水事规约与地域社会 097

第一节 民间水事规约的形成 098

第二节 明清以来“水案”频发催生水事规约大量出现 099

第三节 民间水事规约规范的主要事项 108

第四节 民间水事规约的特点 122

第六章 水事纠纷解决制度 129

第一节 水事纠纷概述 130

第二节 古代水事纠纷的解决方式 137

第三节 当代水事纠纷解决机制 143

第七章 水权制度 157

第一节 近现代以来我国水权制度的发展及主要内容 158

第二节 当代水权制度 168

第八章 现代水资源规划和开发利用制度 183

第一节 水资源的规划管理 184

第二节 水资源开发利用的基本原则 189

第九章 国外水利管理制度及理念 199

第一节 德国、英国、法国等国家水资源管理体制 200

第二节 西方国家水资源管理的主要举措 207

第三节 西方国家水资源管理的成功经验 213

第十章 当代中国水法治建设的不断完善 219

第一节 当代中国水法治建设的发展历程 220

第二节 当代中国水法治发展的基本经验 233

第三节 中国当代水法治建设的文化价值 238

第四节 当代中国水利制度建设的新任务 242

参考文献 249

## 第一章

# 水与制度文化概述

## 第一节 文化与制度文化

### 一、文化

文化是一个非常广泛的概念，不少哲学家、社会学家、人类学家、历史学家和语言学家一直试图从各自学科的角度来界定文化的概念。然而，迄今为止仍没有获得一个公认的定义。据统计，对“文化”的各种不同定义至少有两百多种。《中国大百科全书·社会学卷》对文化的定义是：“广义的文化是指人类创造一切物质产品和精神产品的总和。狭义的文化专指语言、文学、艺术及一切意识形态在内的精神产品。”本书所指的文化，是指广义的文化。

广义的文化内涵，主要包括两分法、三分法和四分法。两分法，即将文化分为物质文化和精神文化；三分法，即将文化分为物质、制度、精神三层次；四分法，即将文化分为物质、制度、行为、精神四层次。一般而言，物态文化层，主要是由物化的知识力量构成，它是人的物质生产活动及其产品的总和，是可感知的、具有物质实体的文化事物。制度文化层，主要是由人类在社会实践中建立的各种社会规范构成。包括社会经济制度、婚姻制度、家族制度、政治法律制度、家族、民族、国家、经济、政治、宗教社团、教育、科技、艺术组织等。行为文化层，主要是以民风民俗形态出现，见之于日常起居动作之中，具有鲜明的民族、地域特色。精神文化层，主要是由人类社会实践和意识活动中经过长期孕育而形成的价值观念、审美情趣、思维方式等构成，它是文化的核心部分。精神文化层可细分为社会心理和社会意识形态两个层次。我们认为，两分法太笼统，四分法又太细，三分法较为合理。

如前文所述，不管是三分法还是四分法，广义的文化都包括制度文化，因此，制度文化是文化有机体或者复杂整体中的一个部分。从文化解释的角度讲，制度文化作为文化的一部分，实际上与思想、观念、精神层面以及物质层面无法绝对分离。人类的行为受思想、观念、精神因素的支配，然而人类行为实际上又是一种群体的、社会的共同行为。所以文化的精神因素必然会反映和形成习俗、规则、法律等制度因素。当制度诸因素产生和形成以后，就会使人的精神因素通过制度因素转化为物质成果。所以制度文化作为文化整体的一个组成部分，一方面构成了人类行为的