

民国时期 水利法制研究

主

编

郭成伟

薛显林

中国方正出版社

河南省 2003 年软科学计划项目最终成果

民国时期水利法制研究

郭成伟、~~薛显林~~ 主编

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

民国时期水利法制研究/郭成伟, 薛显林编. —北京: 中国方正出版社, 2004.12

ISBN 7-80107-470-X

I. 民… II. ①郭…②薛… III. 水利-研究 IV. D965.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 0175050 号

民国时期水利法制研究

郭成伟 薛显林 主编

责任编辑: 邹楠

责任校对: 张蓉

责任印制: 郑新

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

发行部: (010) 66560933 门市部: (010) 63094573

编辑部: (010) 63099854 出版部: (010) 66510958

网址: www.fzpress.com

责编 E-mail: ZN@fzpress.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京乾沣印刷有限公司

开 本: 890 毫米 × 1240 毫米 1/32

印 张: 11.5

插 页: 2

字 数: 250 千字

版 次: 2005 年 1 月第 1 版 2005 年 1 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 7-80107-470-X

定价: 25.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

主 编
郭成伟 薛显林

撰 稿 人
(按所写章节顺序排列)

郭成伟	唐伟华
续晓梅	冯江峰
贾育林	许 健
陈俐茹	焦 利

前 言

酝酿出版《民国时期水利法制研究》一书的愿望由来已久，在8年左右的近代法制史和近代法文化的研究中，渐渐明确起来。水的重要性是不言而喻的，就像阳光和空气一样，于是人是须臾不可分离的。水既可以给人带来便利，同时也可以给人带来灾难。从大禹治水至今，五千年的文明史都证明了这一点，特别是20世纪90年代我国的几次重大的水灾，给国民经济和人民的生、活乃至生命安全都造成了极为严重的影响。惨景回忆起来至今历历在目，从而促使我们学人奋起研究，如何利用自己的研究成果来为完善社会主义水利法制建设服务，如何为国家民主法治建设和积极建言，特别是通过运用法制的武器来规范水利工程的建设，兴利除弊，充分发挥水的功能作用，使江河湖海为民生利，减少水患的发生，就成为我们经常思考的焦点问题。对于我们研究法制史的人来说，研究以往朝代依法治水的经验教训，特别是总结民国时期依法治水的经验教训，为当今建设社会主义的水利法制提供有益借鉴，就成为我们学人义不容辞的责任。

当我们把这项研究计划和撰写工作向中国政法大学前副校长和研究生院院长，现任终身教授、博士生导师的张晋藩先生说明以后，得到了他的充分肯定和支持，从而增添了我們探索的勇气和克服困难的决心。撰写组全体成员在主编的带领下，通过认真查找资料，寻访相关的成果，反复研究和充分论证，终于设计出比较合理的写作提纲和撰写方案。经过艰苦的努力和详细论证，我们认为，本书应该包括导论、

民国水法理念、立法体系（立法沿革、立法机构、法律渊源、功能机制）、法律结构（管理机构、水权制度、水的利用、水的防护）、纠纷解决机制（解决机构、解决机制）、结语等六大部分。

经过主编和撰写者通力协商和反复研究，最终确定：主编负责提出全书的写作提纲和负责统稿工作；撰写成员分别承担各自部分的写作工作；撰写者实行文责自负的原则。

现将本书撰写分工说明如下：

第一章导论和第六章结语：由郭成伟教授承担独立撰写；

第二章民国水法理念：由博士研究生唐伟华同志独自撰写；

第三章立法体系：

“立法沿革”和“立法机构”部分由博士研究生唐伟华同志独自撰写；

“法律渊源”和“功能机制”部分由硕士研究生续晓梅同志独自撰写；

第四章水法结构：

“管理机构”部分由博士研究生冯江峰同志独自撰写；

“水权制度”部分由博士研究生贾育林同志独自撰写；

“水的利用”部分：其中“农田水利”部分由博士研究生许健同志独自撰写；

“水力电力”和“航运”部分由博士研究生陈俐茹独立撰写；

“水的防护”部分由博士研究生许健同志独自撰写；

第五章纠纷解决机制：由博士研究生焦利同志独自撰写。

作 者

2004年10月31日

序

水者，生命之源也，它已成为人类生存须臾不可或缺的重要资源。目前，我国的水资源形势十分严峻，水资源短缺、水污染现象已经引起政府和公众的深切关注。为解决此项重大问题，有必要借鉴古今中外的经验。从中国古代与近代治水的经验来看，依法治水是当权者的必然选择。其中，如何以法律的手段有效的保护水资源、合理地分配水资源，从而使有限的水资源发挥出更大的效益，是水利法制建设的关键所在。当前在健全和完善我国社会主义水利法律体系之时，有针对性地借鉴以往经验，将会给我们更多的有益的启迪。

中国是一个农业大国，中华民族兴修水利的实践可以上溯到大禹治水。此后，在漫长的封建社会中，由于治水的成败直接关系王朝的治乱兴衰，因而受到历代统治者的重视。各种治水的法令、规章也纷纷出台。例如，早在西汉时根据倪宽表奏而由政府下达的“水令”，以及唐朝时颁布的《水部式》，都可以说是我国古代探索与完善水利法制的典范。而这些规章和法令的出台，在治水的过程中曾经发挥了重要的作用，同时也逐渐发展形成了我国古代独树一帜的水利法制体系。

近代以来，随着我国社会结构的转型、法制近代化的启动，水利法制体系的发展也步入了新的阶段。清末开始了法律近代化的转型，民国时期，特别是到了1942年，国民政府颁布了中国近代第一部《中华民国水利法》，并以此为核心构建了一套比较完善的水利法制体系。可以说，民国时期的水

利法是中国法律近代化的一个重要组成部分。民国水法体系首先吸收了西方近代水利法制的先进因素，如引入水权理论并以成文法的形式确立下来，作为水资源分配、利用的制度性依据；将兴利与除害结合起来，重视治水与国民经济建设相配合；依法解决各种水事纠纷等等。与此同时，民国时期的水法体系也继承了中华法系的优点，如在立法中承认民间习惯的效力；在水政管理中适度吸收民间自治管理机制，补国家水政体制之不足；在处理水事纠纷中适应采用调解方式等等。可以说，民国时期的水利法制为我们今天依法治水提供了值得参考的有益经验，值得进一步研究。然而，目前学术界对于这一问题的专门研究十分罕见，间或提及，也是一笔带过。郭成伟、薛显林主编的《民国时期水利法制研究》一书，资料翔实，论证充分，客观地分析和总结了民国时期水利法制建设的经验教训，可以为今天的水利法制建设及相关研究提供有益的借鉴。值该书付梓之际，欣然命笔，为之作序。

张其成

2004.11.17

目 录

第一章	导论	(1)
	一、水利法制指导原则	(1)
	二、水法的渊源	(4)
	三、水利法律结构	(8)
	四、民国时期水事纠纷的解决机制	(12)
第二章	民国水利立法理念	(17)
	一、法为治本, 权责并举	(18)
	二、科学主导, 扬弃传统	(29)
	三、注重效益, 统筹为治	(46)
第三章	立法体系	(58)
	一、立法沿革	(58)
	二、立法机关	(61)
	三、法律渊源	(63)
	四、功能机制	(79)
第四章	法律结构	(89)
	一、管理机构	(89)
	二、水权	(106)
	三、水的利用	(150)
	四、水的防护	(170)
第五章	水事纠纷的解决机制	(194)
	一、解决水事纠纷的法律原则和依据	(194)
	二、水事纠纷的解决机构	(201)
	三、水事纠纷的解决机制	(210)

第六章 结语	(246)
参考文献	(255)
民国时期水利法律法规附录	(260)
水利部组织法	(260)
水利建设纲领实施办法	(263)
利用义务劳动兴办水利实施办法	(275)
兴办水利奖励条例	(277)
行政院水利委员会中国农民银行会同推进各省 农田水利联系修正办法	(279)
各省酌拨田赋超收部分成数兴办农田水利办法	(281)
乡镇储蓄拨充地方造产部分提成兴办农田水利办法 ...	(282)
农田水利贷款合约蓝本	(283)
办理各县小型农田水利贷款暂行办法纲要	(285)
行政院水利委员会派驻各省区农田水利视察 工程师服务规则	(287)
整理江湖沿岸农田水利办法大纲	(290)
整理江湖沿岸农田水利办法大纲执行办法	(292)
灌溉事业管理养护规则	(294)
行政院水利委员会整理航道工程竞赛实施办法	(297)
行政院水利委员会所属各查勘队测量队及水文站 工作竞赛实施办法	(299)
奖助民营水力工业办法	(302)
江苏省各县征工浚河规程	(305)
江苏省制止围垦太湖湖田办法大纲	(307)
江苏省各县修筑圩堤暂行办法	(309)
陕西省水利通则	(312)
水利建设纲领	(317)
水利法	(320)
水权登记规则	(329)

水权登记费征收办法	(331)
水利法施行细则	(332)
河套灌区水利章程十条	(339)
宁夏灌区管理规则	(341)
陕西省泾惠渠灌溉管理规则	(343)
黄河水利委员会防护堤坝办法	(354)
后记	(356)

第一章 导 论

本书所论及的水利法制，指的是以依法治水、依法用水、依法调整水的社会关系为主要内涵的全部法律制度。具体来说，它包括水法的理论原则、水法的渊源、水法的体系、结构、水事纠纷的解决机制等具体内容。构成了调整水事关系的法律的全部内容。

一、水利法制指导原则

在水利法制当中，指导立法的理论原则占有突出重要的地位。只有正确的立法理论，才会产生符合国计民生要求的，理性的法律制度。总结数千年来中华民族依法治水的过程，有如下理论原则，值得高度重视，即：协调，统筹，科学，效益。

所谓协调原则，首先是指协调人与自然的关系，协调人与水的关系。中国古人很早就认识到这种协调关系的重要，“水可载舟，亦可覆舟”，就说明了水既可为人类带来便利，同时也可能带来灾难性的后果。所以中国古人在解决水事法律关系上，非常注重完善自己的立法理念，并在这种理念的指导下，通过立法的手段，涵养水源，合理利用水源，来减少水的危害后果。

所谓统筹原则，是一个重要的解决水利关系的原则问题。中国是东亚大国，有黄河长江等世界著名的河流横穿国土，中国先人是依靠大河灌溉之便，和金木生产工具提前进入文明社会，同时，河水泛滥又给人们带来了巨大的灾难。因此，在中国古代传统的农业社会中，在生产水平相对低下的情况下，只有动用全国的财力、人力、物力，才能解决黄河、长江的泛

滥问题，才能合理解决水的利用问题。可见，在这样的国度当中，解决水事社会关系问题，不单需要各地官府的统筹协调，更需要中央政府对于全国水事社会关系的统一调整。因此，只有树立起统筹的观念，才能制定出“全国一盘棋”的水利法制。解决区域之间的、城市与农村之间的、河流上游与中下游之间的水的使用关系。

所谓科学的理念原则，是指着符合水的运行规律的立法理念和原则。在古代中国，人们很早就认识到西高东低的地势特点和水流入海的规律，从大禹治水开始，在长期的治水实践中，逐渐形成了比较科学的理念原则，即以疏导为主、导、堵结合的思想原则和治水路线。这种理念和原则，由于它比较符合中国的山川地理特点和治水的需要，故影响了中国数千年，并在现今的环境中进一步得到发挥和丰富。

所谓效益原则，是指在依法治水的过程当中，强调投入产出的关系，强调由此而产生的社会效益。只有坚持效益的原则，才能变水利为社会的财富，用法律的形式保障社会的发展和人民的普遍富裕。中国古代先人很早就懂得了这个道理，他们的实践就说明了这一点。早在战国魏襄王时期，史起负责治理漳水，开挖了渠道，疏导漳水，使河内（河南省，黄河以北等地）得到了灌溉，并且富裕起来，百姓赞扬他说：“邺有贤令兮为史公，决漳水兮灌邺旁，终古舄鹵生稻粱。”又如，秦昭襄王五十一年（公元前256年），李冰任蜀郡太守（相当于现在的专员，或大于专员，小于省长），他为民造福，排除洪灾之患，主持修建了著名的都江堰水利工程。都江堰的主体工程是将岷江水流分成两条，其中一条水流引入成都平原，这样既可以分洪减灾，又达到了引水灌田、变害为利的目的。从此，四川成为“天府之国”，富甲天下。

中国社会进入近代转型期以后，特别是进入中华民国时期，由于吸收了西方的依法治水理念，从而丰富了中国水利法制的理论和原则，形成带有近代科学性质的合乎理性的治水方针。

中华民国进入南京国民政府时期，伴随着法律近代化进程的加速，以及治水实践的深化，产生了更为科学和先进的治水理念。

1. 引进人权观念，维护人类的基本生存权

西方资产阶级启蒙运动以后，特别是法国大革命时期，发布《人权宣言》以后，人权观念开始深入人心。在近代中国思想转型的过程当中，人权观念开始受到重视，并作为基本理念引入水事立法。这就是说，在调整错综复杂的水事法律关系时，在运用法律手段解决各类水事纠纷时，必须把维护民众的基本用水权置于优先的位置。这是中国近代水事立法和封建专制时期的水事立法最本质的区别之一。

2. 科技理念的导入加速了水资源的合理开发和利用

西方经过文艺复兴的思想启蒙运动和持续的宗教改革运动，完成了近代思想观念的转化，加之工业革命的发生和发展，大工业生产方式的出现都开阔了人们的视野，形成了符合当时生产要求的先进的科技理念，把水不仅作为一种生活的需要，工农业生产的前提，而且还将其视为一种资源，看作一种能够转化的能量。人们采用机械的手段将水资源的能量转化为蒸汽机的动力，推动工业生产的发展。与此同时，把大江大河的水能通过筑坝的形式加以提升，采用机械的手段将水的能量转化为电能，进一步地推动了工农业生产的发展。

不论水能转化为动能，还是水能转化为电能，都与公共利益相关，都形成了投入产出关系，都需要用法律的手段来维持社会公共利益和与此相关的各方的合法权益，因此水法也必须维护人类的科技成果以及由此而产生的各种社会关系。

3. 引入科学的环境保护的理念，以防止水污染为前提，将水资源的开发利用与人类的和谐发展相结合

近代的工业革命，推动了大工业生产的发展，带来了巨大的经济效益，同时也带来了大量的社会问题，特别是环境污染问题。面对严重的环境污染问题，人类从自身的可持续发展考虑，从人类和自然界的和谐发展考虑，必须作出正确的判断，

4
中华民国水利法制研究

即在合理开发和利用水资源造福于人类的同时，必须杜绝恶性的开发和利用水资源，以免造成环境的大量污染，给人类生存带来众多的灾难。换句话说，人们在开发和利用水资源时，必须以维护环境安全为前提，破坏了这个前提，就会造成人类生存的危机。因此水法必须要引入先进的科技理念，在合理开发、利用水资源的同时，通过保护水质的立法以及加征环境保护税等各种手段，保护河流的清洁水质以及开发新的水利资源，以满足人们对于生存环境的日益增长的质的要求。

二、水法的渊源

在中国古代依法治水的过程中，逐渐完善了水法的渊源构成，特别是到秦完成“一统天下”的历史重任，建立起统一的中央集权的封建国家后，形成了包括国家大法（律）、皇帝的命令（制诏）以及各种单行的有关调整水事关系的律文在内的法律渊源。

秦律是有秦一代的国家大法，其中的杂律就有关于国家对于调整水事法律关系的各项规定。因其是秦朝最高统治者下达诏令指定臣僚修定，并以最高统治者的名义诏颁天下，因此其中的水法就具有调整水事法律关系的最高的渊源地位，具有最普遍、最经常的法律效力。在专制的中央集权的秦王朝，皇帝“口含天宪”，“言出法随”，他的有关调整水事法律关系的制、诏就成为了水法的重要渊源之一，具有最高的法律效力，甚至可以废止或代替律文中有关的水法规定。应当指出，在统一的秦帝国中，调整水事关系的法律渊源当中，还包括一种单行的律文，例如，1975年出土的湖北省云梦睡虎地秦简中的《田律》就有“春二月，毋敢伐木山林及壅堤水”，这样单行的律文是对具体问题的具体规定，同时也是对律令等国家重要法律渊源的有效补充，其效力虽然不及前者，但在法律渊源中也具有不可忽视的法律地位。

汉承秦律，对秦朝有关调整水事关系的法律形式经过调整分别承袭下来。与此同时，经过一段时间的实践，又有所发展。据《汉书·倪宽志》记载，西汉武帝年间，倪宽在任期间，重视水利建设，加强用水管理和合理用水灌溉的问题。元鼎六年（公元前 111 年）“宽表奏开六辅渠，定水令以广溉田”。即由倪宽奏表，武帝正式颁行的《水令》丰富了封建时期的水利法规，有效地加强了水政管理和灌溉合理用水的监督，从而进一步提高了令在调整水事关系中的法律渊源体系中的地位。据《汉书·召信臣传》记载，西汉末年元帝时期，曾任少府、谏议大夫、南阳郡守的召信臣在依法治水的过程中更加重视合理使用水利资源，增加灌溉面积。他先后在穰县（今邓县）、新野、涅阳（今邓县东北）三县修筑六门水口，总共灌溉土地 5000 余顷，为减少用水矛盾和纠纷特制定了适用本地区的《均水约束》，这样就使得汉朝调整水事法律关系的法律渊源体系中又增加了地方性的法律约束性规范，使得法律渊源的形式和内容得到了进一步的丰富和发展。

唐朝所处的时代，是中国封建社会的鼎盛时代，伴随封建政治、经济的发展，有关调整水事关系的法律渊源在形式和内容上有进一步的完善。唐代的法律形式分为律、令、格、式四种，他们各有其用，又相互配合。其中的“式”即是国家的公文书式，又是具体的行为规则。唐代总结前朝依法治水的经验而制定的《水部式》，是中央政府正式颁行的调整水事关系的单行法律，但遗憾的是，作为这部唐代的重要的水利法律的残卷，却在 19 世纪末为法国人伯希和所盗，现为巴黎国立图书馆所藏，民国初年由罗振玉影印收入《鸣沙石室佚书》中。从现有的内容来看，共有 29 条，2600 余字，事涉农田水利管理、碾闸设置及其用水量的规定，从而使唐代的水利法规更加专门化、系统化，管理的范围也更加广泛。

唐代以后，宋元明清各朝在调整水事关系的法律渊源上，大多继承了唐朝的传统，同时又在因地制宜依法解决地方水利

问题上有发展和变化。例如《宋会要》记载，北宋神宗年间，实行王安石改革，曾将依法管理水利和整修农田、合理征收水利工程费用相结合，颁行了《农田水利约束》（又称《农田利害条约》），共8条，1200余字。

又如《明史·项忠传》载，明朝英宗天顺年间，时任大理寺卿、右副都御史及陕西巡抚的项忠，在解决长安居民用水危艰的困难后，制定了严格的管理用水的地方性法规——《水规》。该《水规》刻在《新开通通济渠记》石碑后面，计有1000字左右。

清末民初，特别是中华民国南京国民政府时期，随着西方法学原则、法律内容的引进和当时立法技术的提高，逐渐形成符合近代社会需要的调整水事关系的法律渊源体系，与传统法律形成鲜明的差别。民国时期的水利法制体系大体上分为三个部分：其一为国家制定的法律，其中首要的当推《水利法》（1942年6月立法院审定通过，同年7月7日正式公布，1943年1月1日实施），该法的规定为民国水利法制奠定了基础，成为民国水利法制体系的核心。此外，在其他法律中，也有涉及水利的法律规范，包括宪法（国家的根本法）当中的有关水利权限、水利资源归属的规定；民法中有关水的使用、水权的协调、水利纠纷的预防等方面的规范；刑法中的惩罚有关水事犯罪的规定；等等。其二为地方政府制定的法律规章。由于民国初期国家局势不统一，地方的水利事项主要由地方法律规章调整，如《河套灌区水利章程十条》、《宁夏灌区管理规则》等。在国民政府统一以后，由于长期没有制定水利法，地方政府不得不公布地方规章予以规范。其中典型的如陕西省政府制定的《陕西省水利通则》等。即便在《水利法》公布以后，由于具体地方的水利事项还需要地方管理，因此，地方政府仍有颁布具体规章的情况。其三为民间习惯。历史上民间对于水的利用，有长期沿用的一些习惯，如有的地区对于水权的划分形成了水册制度。民间人士协助政府管理水利工程，在各地都保留有大量