

河南省高等学校哲学社会科学优秀著作资助项目

中国水利 法制史研究

饶明奇 著



*Study on China's
Water Conservancy
Legal History*



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

河南省高等学校哲学社

中国水利 法制史研究

饶明奇 著



*Study on China's
Water Conservancy
Legal History*



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中国水利法制史研究 / 饶明奇著. —北京:法律出版社, 2013. 12

ISBN 978 - 7 - 5118 - 5735 - 4

I. ①中… II. ①饶… III. ①水利建设—法制史—研究—中国 IV. ①D922.664

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 286168 号



编辑统筹 大众出版分社
责任编辑 夏旭日
装帧设计 贾丹丹

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社

开本 A5

总发行 中国法律图书有限公司

印张 11.75

经销 新华书店

字数 313千

印刷 三河兴达印务有限公司

版本 2013 年 12 月第 1 版

责任印制 沙 磊

印次 2013 年 12 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 5735 - 4

定价:38.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

中国是世界四大文明古国之一。中国自古以来以农立国,农业是整个社会的基础产业和支柱产业,而水资源又是农业的命脉。可以说,离开水,中国的农业,乃至整个中国古代文明,就无从存在和发展。历代统治者,对水资源的利用都非常重视,围绕防洪治水、排除渍涝、引水灌溉、水利工程修建及维护、漕运、城市供排水、水利职官设置、水事纠纷处理等诸多涉水问题,都有明确的法律规定。在诸多水事活动中,还形成了一些约定俗成的民间惯例,这些都构成了中国古代水法与水政管理的基本内容。研究中国古代的水法与水政管理,对进一步加强和改进今天中国的水利法制建设,促进依法治水具有积极的现实意义。

水利法制与水政史,既是水利管理史,也是法制史,应该视为水利史和法制史的交叉领域,其研究对象可概括为古代规范水利活动的立法和司法情况及其内在发展变化的规律。现代水利活动,是一个内涵非常宽广的概念,它几乎包括人类所有的与水有关的活动。以现代水利活动及其内部规律为研究对象的现代水利学科,其专业化水平



较高,分工很细。古代科学技术不发达,水利活动的分工要模糊一些。如果大致划分,古代水利活动可分为防洪、农田灌溉、航运、城市供排水等几个大的门类。如果再细分,每个门类又可分为若干具体方面。这些具体水事活动,都需要有一定的法规和管理制度予以规范和约束。这些法规和管理制度的制定和实施构成了不同时期立法和司法活动的有机组成部分。历代水利立法和司法活动及其内在发展变化规律就构成了中国水利法制史的研究对象。

中国古代的水法,如果按立法的级别划分,可以分为两类:一是中央政府颁布的成文法,如唐代的《水部式》、宋代的《农田水利约束》、金代的《河防令》、明代的《漕河禁例》以及历代皇帝的单项谕旨等;二是地方性水利工程的专项法规,如汉代倪宽为六辅渠定的“水令”,召信臣为南阳六门陂、钳卢陂等水利工程定的“均水约束”,专门针对甘泉水灌区的《敦煌水渠》,元代专门针对关中郑白渠的《洪堰制度》、《用水则例》,民国时期的《临时灌溉章程》等。如果按水法规范的水事活动范围来划分,可分为三类:一是综合性水利法规,如唐代《水部式》;二是各类专项水利法规,包括防洪法、农田水利法、航运法、城市供排水法、水利工程施工组织法、水利工程维护法等;三是国家大法中的有关水利条款,如《唐律》、《大明律》、《大清律》等综合性大法中有关盗决河防、失时不修河防等的处罚规定。如果按表述形式来分,可分为成文法、案例法和习惯法。

中国历代非常重视水利法制与水政管理,但遗憾的是,很多资料现在已无从查找。以防洪法为例,目前见到最早的防洪法令原件是三国时期章武三年(公元223年)九月十日蜀国丞相诸葛亮发布的护堤令:“按九里堤捍护都城,用防水患,今修筑竣,告示居民,勿许侵占损坏,有犯,治以严法,即令遵行”。^[1]金代颁布的《河防令》是现在能见到的中国历史上第一部系统的防洪法令,能见到的也只有十三条。历朝历代的正史中关于水利法律制度的记载也非常简单。这种客观情况,使得中国水利法制史尽管很重要,但是相关研究成果非常

[1] 杨重华:“丞相诸葛亮令碑”,载《文物》1983年第5期。

少见。

从整体上看,中国法制史和中国水利史的研究本身都较为薄弱,而中国水利法制与水政史的研究就更为薄弱。就中国水利史的研究而言,一般多注重对水利工程技术、水灾、治水思想等方面的研究,只有少量的研究成果涉及水利职官、水政管理等领域,而且一般仅从管理的角度出发,没有从立法和司法的视角来研究。中国法制史的研究成果中也几乎无人问津水利行业的法制问题。

现当代以来,有关中国水利法制史的内容分散于水利史专著和有关教材中。1942年,近代第一部水利史专著《中国水利史》(郑肇经著)问世。1978年以后,水利通史专著陆续问世,代表性的通史著作有周魁一的《中国水利史》,^[1]姚汉源的《中国水利史纲要》,^[2]谭徐明等的《中国防洪与灌溉史》,^[3]徐福龄等的《黄河水利史述要》,^[4]郑连第的《古代城市水利》,^[5]《中国水利百科全书·水利史分册》,^[6]汪家伦、张芳的《中华水利史》,^[7]沈百先、章光彩的《中华水利史》^[8],程有为的《黄河中下游地区水利史》^[9]等。这些著作中,都有部分内容论及历代河政管理问题,对有关法规内容和执行情况作了介绍,但都较为简单,而且一般没有从法制史的角度进行深入研究。有关河政管理内容分量较重的水利通史著作应首推周魁一先生的《中国科学技术史》(水利卷)。^[10]该书工程技术篇第五章的题目是“水利管理与法规”。本章共十余万字,较为全面地总结了中国历代水利法制与水政管理的基本脉络,包括水利机构和职官、水利法

[1] 周魁一:《中国水利史》,中国水利水电出版社1989年版。

[2] 姚汉源:《中国水利史纲要》,中国水利水电出版社1987年版。

[3] 谭徐明等:《中国防洪与灌溉史》,中国水利水电出版社2005年版。

[4] 徐福龄等:《黄河水利史述要》,黄河水利出版社2003年版。

[5] 郑连第:《古代城市水利》,中国水利水电出版社2004年版。

[6] 郑连第:《中国水利百科全书·水利史分册》,中国水利水电出版社2004年版。

[7] 汪家伦、张芳:《中华水利史》,农业出版社1990年版。

[8] 沈百先、章光彩:《中华水利史》,台湾“商务印书馆”1979年版。

[9] 程有为:《黄河中下游地区水利史》,河南人民出版社2007年版。

[10] 周魁一:《中国科学技术史》(水利卷),科学出版社2002年版。



规的制定、技术分工与水利定额计算、经费的筹集与使用、水资源税的征收等方面内容,但对水利法制建设成就较大的明清两代,涉及的内容并不多。

从社会史的角度,解剖某一区域性农田水利工程管理与社会组织、社会生活的关系,即区域水利社会史的研究,近年来,取得了不少研究成果,有代表性的如山西大学行龙的《清代以来山西水资源匮乏及水案初步研究》,张俊峰的《清代以来洪洞水案与乡村社会》,^[1]沈艾娣(Henrietta Harrison)的《道德、权力与晋水水利系统》,^[2]日本学者好并龙司的《近代山西分水之争》,^[3]赵世瑜的《分水之争:公共资源与乡土社会的权力和象征——以清代山西汾水流域的若干案例为中心》,^[4]胡英泽的《水井与北方乡村社会——基于山西、陕西、河南省部分乡村水井的田野考察》,^[5]《水井碑刻里的近代山西乡村社会》,^[6]张俊峰的《介休水案与地方社会——对泉域社会的一项类型学分析》,^[7]王培华的《清代河西走廊的水资源分配制度——里河、石羊河流域水利制度的个案考察》,^[8]《清代河西走廊的水利纷争及其原因——里河、石羊河流域水利纠纷的个案考察》,^[9]《清代河西

[1] 行龙:《近代山西社会研究——走向田野与社会》,中国社会科学出版社2002年版。

[2] 沈艾娣:“道德、权力与晋水水利系统”,载《历史人类学学刊》2003年4月第1期。

[3] [日]好并龙司:“近代山西分水之争”,载《山西水利》1987年第3期。

[4] 赵世瑜:“分水之争:公共资源与乡土社会的权力和象征——以清代山西汾水流域的若干案例为中心”,载《中国社会科学》2005年第2期。

[5] 胡英泽:“水井与北方乡村社会——基于山西、陕西、河南省部分乡村水井的田野考察”,载《近代史研究》2006年第1期。

[6] 胡英泽:“水井碑刻里的近代山西乡村社会”,载《山西大学学报》2004年第2期。

[7] 张俊峰:“介休水案与地方社会——对泉域社会的一项类型学分析”,载《史林》2005年第3期。

[8] 王培华:“清代河西走廊的水资源分配制度——里河、石羊河流域水利制度的个案考察”,载《北京师范大学学报》2004年第3期。

[9] 王培华:“清代河西走廊的水利纷争及其原因——里河、石羊河流域水利纠纷的个案考察”,载《清史研究》2004年第2期。

走廊的水利纷争与水资源分配制度——里河、石羊河流域的个案考察》^{〔1〕}佳宏伟的《水资源环境变迁与乡村社会控制——以清代汉中府的堰渠水利为中心》^{〔2〕}李并成的《清代时期的河西地区“水案”史料的梳理研究》^{〔3〕}等。另外,日本学者森田明的《清代水利与地域社会》^{〔4〕}《清代水利社会史研究》^{〔5〕}等。其中《清代水利社会史研究》一书有专门章节研究了以浙江诸暨地区水利为代表的明末浙东水利,以山西洪洞县为代表的华北水利组织与渠规,以江苏练湖问题为代表研究了湖泊的防洪、灌溉、排涝功效与管理问题等,收录了一些水利法规,分析了这些法规的实际执行情况,具有较高的史料和学术价值。这些区域水利社会史的研究成果,把某一农田水利工程的管理置于区域社会的大背景中,重点研究水利与社会的关系。尽管不是从法制史的角度来研究的,但其中有关水利设施的兴修、维护、使用等管理制度的基本内容、执行情况、运行机制、对社会生活的影响以及水事纠纷的解决等,又与法制史的研究对象密切相关。渠册、水规、堰规等既是基层水利社会的成文水法规,又是惯例法的集中体现。这些研究为水利法制与水政史的研究提供了有益的思路和启发,具有较高的学术价值。但是,它仍然不能代替农田水利法制史的研究。因为法制史重点要研究这些管理制度是怎样形成的,体现了什么立法思想,又是怎样发挥作用的,实际执行情况怎样,在司法实践中是怎样被修改、完善的,在整个法律体系中属于什么地位,对当时政治、经济、社会产生了什么影响,等等。另外,这些研究多以某区

〔1〕 王培华:“清代河西走廊的水利纷争与水资源分配制度——里河、石羊河流域的个案考察”,载《古今农业》2004年第2期。

〔2〕 佳宏伟:“水资源环境变迁与乡村社会控制——以清代汉中府的堰渠水利为中心”,载《史学月刊》2005年第4期。

〔3〕 李并成:“清代时期的河西地区‘水案’史料的梳理研究”,载《西北师大学报》2002年第6期。

〔4〕 [日]森田明:《清代水利与地域社会》,雷国山、叶琳译,日本福冈中国书店2002年版,该书中文简体版于2008年由山东画报出版社出版。

〔5〕 [日]森田明:《清代水利社会史研究》,郑梁生译,台湾“国立编译馆”1996年版。



域或个案为对象,较为深入,这当然也很有必要,但宏观概括和分析不够,让人不得要领。另外,这些研究多集中于明清以来这一阶段,明清以前的情况怎样,涉及很少。

改革开放以来,各流域机构和省水利厅,编纂了大量的河流志、水利志著作,多数涉及河政管理的内容,有代表性的是黄河水利委员会黄河志总编辑室编写的《黄河河政志》。^{〔1〕}该书60余万字,共有七篇:第一篇治河管理机构;第二篇治河法规,分别列举晚清及以前、民国、新中国不同时期的治河法规主要内容;第三篇,治河经费;第四篇,水资源保护;第五篇,用水管理;第六篇,水事纠纷;第七篇,黄河档案。该书介绍了不少古代黄河河政管理方面的法规,有一定的资料参考价值。但同其他的志书一样,该书在内容详略的处理上,坚持“详今略古”的原则,把古代河政管理的内容仅仅作为背景知识加以追溯,一般较为简略。另外,对古今河政管理的情况基本上停留在介绍基本情况和收录有关法规原文的层面上,谈不上有什么研究。

专门的水利法制与水政史研究论文非常罕见。仅有几篇论文专门介绍古代不同时期水利法规的内容和演变,比如,周志源的《我国古代的水利法规》、^{〔2〕}程茂林的《古代引泾灌溉水利法规初探》、^{〔3〕}林观海的《黄河防洪法规的历史演进》^{〔4〕}等。这些论文分别介绍了不同时期不同地域水利法规的内容,但是较为简略,而且仅停留在概括立法内容的层面,实际执行情况怎样,不得而知。

近30年来发表的水利史论文有二百多篇,具有注重史实考证和综合分析问题的特点,水利法制与水政史的相关内容在水利史论文中有所涉及。比如,中国人民大学王英华的博士学位论文《清前期(1644~1855)治河活动研究——清口一带黄淮运的治理》(2003)中有专门章节研究清代河工考成制度,重点论述了清代早中期赔修制

〔1〕 黄河水利委员会黄河志总编辑室:《黄河河政志》,河南人民出版社1996年版。

〔2〕 周志源:“我国古代的水利法规”,载《水利史志专刊》1988年第1期。

〔3〕 程茂林:“古代引泾灌溉水利法规初探”,载《中国近代水利史论文集》,河海大学出版社1992年版。

〔4〕 林观海:“黄河防洪法规的历史演进”,载《黄河史志资料》1989年第1期。

度的形成和发展过程及河工经费管理、河官考核标准等问题。武汉水利电力大学硕士研究生梁丽的学位论文《中国历史上的水权制度演变》(2002)一文考察了历史上水权制度的变迁,其中清代水权问题涉及地方性灌溉工程的渠册、条约等用水惯例法,论述了民间用水惯例法的内容、作用等问题,具有一定的学术价值。类似的论文还有萧正洪《历史时期关中地区农田灌溉中的水权问题》^{〔1〕}才惠莲的《中国水权制度的历史特点及其启示》^{〔2〕}等。《历史的探索与研究——水利史研究文集》^{〔3〕}收录了几篇与水利法制和水政史有关的论文,如谭徐明的《中国古代水利行政管理的研究》,[法]魏丕信、篮克利、任德的《从地方资料看关中灌溉系统管理的演变》,王英华、谭徐明的《清代河工经费及其管理》等,这些论文都较有分量。

有关清代水利史的资料搜集整理工作取得了一定成就,为水利法制和水政管理研究提供了资料基础。在清代治河官员对治河工作的总结性著作中,除了涉及具体的工程技术问题之外,也有对河政管理制度等方面的记载。这方面的代表作是嘉庆年间曾任江南河道副总河的徐端撰写的《安澜纪要》和《回澜纪要》(道光年间刊行,德清治安堂藏版)。《安澜纪要》一书,主要内容是结合作者长期从事治河工作的实践,提出了在河堤养护、料物保证、施工组织等方面应该注意的各种问题。《回澜纪要》的主要内容是河堤被冲决后抢险堵口工程应该注意的问题,其中涉及如何科学合理地组织人力物力,实际上是对水利工程管理方法和规律的总结。此外,治河官员的著作还有邱步洲的《河工简要》、张希良的《河防志》、靳辅的《河务所闻集》、李逢享的《永定河志》,李世禄的《修防锁志》,周家驹的《河防辑要》等。以上著作,有的是重申了国家的有关规定,有的是治河实践中形

〔1〕 萧正洪:“历史时期关中地区农田灌溉中的水权问题”,载《中国经济史研究》1999年第1期。

〔2〕 才惠莲:“中国水权制度的历史特点及其启示”,载《湖北社会科学》2000年第5期。

〔3〕 中国水利水电科学研究院水利研究室编:《历史的探索与研究——水利史研究文集》,黄河水利出版社2006年版。



成的惯例。这些治河大臣的著作,从一个侧面印证了清代朝廷下达的有关法令在治河实践中的执行情况,具有一定的资料价值。

在清代水利史资料收集和整理方面,最有代表性的成果是清康熙年间傅泽洪编纂的《行水金鉴》、嘉庆年间黎世序等编纂的《续行水金鉴》和中国水利水电科学研究院水利史研究室编校的《再续行水金鉴》。^{〔1〕}《行水金鉴》收录了我国自大禹至清康熙年间的治河文献和史实;《续行水金鉴》收录了自雍正至嘉庆年间的有关治河文献和史实;《再续行水金鉴》收录了自道光至宣统年间有关治河的文献和史实。三编合一形成我国系统而权威的治河历史文献和档案史料汇编。这套系列丛书按河流分类,每条河流又按时间先后排序,收录了历代上谕、奏议、专著、地方志等文献中记载的有关内容。尤其是《再续行水金鉴》,整编工作先后经历了六十余年,七百余万字,16册精装印刷,反映了清代最后九十年间的治河史实。其中收录了不少具有法律效力的治河规章以及反映这些规章落实情况的案例,具有较强的史料参考价值。

当代学者的资料工作,除了上文所述的《再续行水金鉴》之外,还有以下几种值得一提。张友渔、高潮编写的《中华律令集成》(清卷)^{〔2〕}收录了清代律典、法令、诏敕、则例、会典及有关资料,其中河渠、经济、漕运、营造等章节收录了不少清代水利法令,具有一定的资料参考价值。地方性农田水利灌溉工程的管理制度及实施情况,在一些地方性碑刻资料中多有反映,已有学者从事水利碑刻的搜集整理工作,目前有代表性的著作有:张学会的《河东水利石刻》,^{〔3〕}范天平的《豫西水碑钩沉》,^{〔4〕}刘兆鹤、吴敏霞的《户县石刻》,^{〔5〕}太原晋

〔1〕 中国水利水电科学研究院水利史研究室:《再续行水金鉴》,湖北人民出版社2004年版。

〔2〕 张友渔、高潮:《中华律令集成》(清卷),吉林人民出版社1991年版。

〔3〕 张学会:《河东水利石刻》,山西人民出版社2004年版。

〔4〕 范天平:《豫西水碑钩沉》,陕西人民出版社2001年版。

〔5〕 刘兆鹤、吴敏霞:《户县石刻》,三秦出版社2005年版。



祠博物馆编注的《晋祠碑碣》,^[1]张晋平的《晋中碑刻选粹》,^[2]左慧元的《黄河金石录》^[3]等都有一定的参考价值。另外,由法国的远东学院、中国的北京师范大学民俗与典籍文字研究中心联合推出的《山陕地区水资源与民间社会调查资料集》,也具有较高的史料价值。该项调查的范围,是位于黄河以北的陕西关中东部和山西西南部的灌溉农业区和旱作农业区的调查点,即陕西的泾阳县、三原县和蒲城县,山西的洪洞县、介休县和霍县,搜集了有关碑刻、渠册、民间调查资料,这项调查形成的资料集共分四集:第一集是白尔恒、[法]篮克利、魏丕信编著的《沟洫佚闻杂录》,介绍了陕西泾阳县和三原县大规模水利系统与水利组织的管理情况以及乡村小规模民渠的管理方法;第二集是秦建明、[法]吕敏编著的《尧山圣母与神社》,该书以陕西蒲城县为调查对象,考察了乡村社区以象征性水资源管理为主的个案,搜集了当地崇拜尧山圣母的仪式和尧山庙石碑群的资料;第三集是董竹三、冯俊杰编著的《洪洞介休水利碑刻辑录》,收录了洪洞、介休两县的水利碑文,反映了三、七分水制度等历史实事;第四集是董晓萍、[法]蓝克利编著的《不灌而治——山西四社五村水利文献与民俗》,介绍了霍山脚下十五个缺水村庄共同使用的十八通碑刻和八种水册。村社组织的核心集团是按家庭排行组织在一起的五个主社,轮流负责一年的水管理,给十五村提供生活用水。由于水资源严重不足,当地严禁灌溉耕地,只许人畜用水,处于不灌溉的旱作农业生产生活方式。这套书为北方缺水地区基层农田水利法制与水政管理的研究提供了宝贵的资料,每集各有研究性的导言,提出了一些问题和初步的解释。

总之,以上成果从不同角度、不同侧面对中国水利法制史进行了研究,或者打下了资料基础。但是,迄今为止,还未见到一部系统研究中国古代水利法制史的通史性著作。系统研究中国古代水利法制

[1] 太原晋祠博物馆编注:《晋祠碑碣》,山西人民出版社2001年版。

[2] 张晋平:《晋中碑刻选粹》,山西古籍出版社2001年版。

[3] 左慧元:《黄河金石录》,黄河水利出版社1999年版。



史的意义至少有以下几个方面:第一,更有利于一般读者系统了解中国历代水利法制建设的基本知识,架起水利法制史专业研究成果与一般读者之间的桥梁,发挥科普职能。尤其是水利法制史这样一个较为冷僻的专业领域,除了专业研究人员之外,如果没有一部通史性著作,一般社会读者很难有精力和兴趣涉猎它。而这种科普工作在水资源危机日益严重、水利工作地位日益凸显、全社会水文化知识亟待普及、水文化意识亟待提升的今天,是非常重要的。第二,系统梳理中国法制史的基本脉络,更有利于深化对中国古代水利事业与经济社会发展、生态与环境之间关系的研究,更有利于深化水利法制史自身发展规律的研究。创新,是学术研究的基本要求。而历史研究的创新至少有三种形式:一是研究领域创新,二是资料挖掘、整理创新,三是学术观点创新。如前文所述,中国水利史和法制史的研究本身就很薄弱,作为二者交叉领域的中国水利法制与水政史研究就更为薄弱。即便是水利法制建设成就较大的清代,依然没有形成完整的成文水利法,相关内容非常分散,让人不得要领。笔者花费了大量精力搜集到有关管理制度和法规的具体内容,并按照不同历史时期、分门别类给予归纳、概括,这个工作本身就是一个研究领域和史料整理的创新。本书还从不同方面就这些制度和法规在实践中的运行情况及相关问题进行了分析和研究,试图从立法和司法相结合、点与面相结合的层面总结历代水利管理和水利法制的特点和内在规律。第三,为当代社会主义水利法制建设提供有益的启示。新中国成立以来,尤其是改革开放三十多年来,水利法制建设取得了巨大的成就。1988年新中国第一部水法颁布实施,2002年修订完善的新水法颁布实施。以水法为核心,还颁布实施了一大批法律法规、部门规章地方性法规,建立了基本完备的水行政执法体系,实现了水事纠纷调处机制的转变,完成了水利行政审批制度改革阶段性任务等,依法治水水平不断提高,为水利改革与发展提供了有力的法制环境和保障。但是,中国是一个水资源非常紧缺而且分布极不平衡的国家,水利事业在我国经济社会发展中发挥着非常重要的作用,在未来社会发展和国际竞争中,水将和石油、煤炭、电力等同样成为21世纪制约经济社

会发展的“瓶颈”,水利事业发挥的作用将更加重要。要最大限度地减少水害,科学合理地利用水资源,解决好“水少、水多、水脏、水乱”等根本问题,必须健全法制,加强管理,走依法治水的道路。这就要求我们不仅要借鉴其他国家的水利法制与水政管理经验,更要积极总结古代中国水利法制与水政管理的经验教训。今天的水利事业和水利法制建设,和遥远的古代相比,当然要复杂得多,但是,中国历朝历代都很重视水利,围绕水利法制建设形成的经验教训,是一笔丰厚的文化遗产,无疑值得我们认真总结和借鉴。第四,对水利系统工作者,尤其是水法与水政系统广大工作者以及高校法学专业、水利类专业的学生而言,系统了解中国古代水利法制史,对于他们更好地完善知识结构、增强历史感、做好实际工作也具有非常重要的现实意义。

本书共十四章,先秦至明代共五章,分别是先秦水利法律制度;秦汉魏晋南北朝水利法律制度;隋唐水利法律制度;宋金元水利法律制度;明代水利法律制度。每一章大致按水利职官设置与水利施工组织法规、防洪法律制度、农田水利法律制度、航运法律制度等几个方面进行论述。清代共七章,分别是清代水利职官设置与水利立法概述;清代黄、淮、运河河工质量管理和责任追究制;黄、淮、运河河堤养护相关法制和管理问题;清代长江流域防洪法制的几个问题;清代河政腐败和防洪法制的特点;清代农田水利法律制度;清代航运法规的立法成就。民国水利法制和新中国水利法制各一章。

全书整体上体现了“详近略远”的原则,从先秦至明代,尽管时间跨度很长,但因为资料很罕见,所以整体上较为简略。清代一共就二百多年,但清朝是中国封建社会的后期,从水利技术来看,中国传统的水利技术在此期间达到了成熟;从人口条件来看,清代以来全国人口增长迅速,人口与土地之间的矛盾日渐突出,为了提高粮食产量,毁林开荒、围湖造田、私垦河滩淤地、盗决水渠湖岸等严重影响水环境的行为日益增多;从黄河、淮河、运河等主要河流的水情来看,12世纪以后,黄河夺淮入海,黄河的泥沙大量淤积于淮河下游,淮河河床日益淤高。清代定都北京,每年需从江南调运几百万石漕粮,运输漕粮的京杭运河南北纵横于黄淮之间。如黄河北决,则冲决山东



段运河,如向东南决口,则黄淮合流,危及淮扬运河和里下河地区。同时,运河又依赖黄河水以增加水量,水少则运力不足,水多又易冲毁运河。总之,清代黄、淮、运三河的关系更加复杂,三河相交的清口一带形势更为复杂多变,向水利技术和法制建设提出了更加严峻的挑战。从水利法制与水政管理本身的情况来看,清代在继承和发展了历代法制建设成就的基础上,立法之缜密、完善,执法之严厉都是空前的。同时,河政腐败的程度也是空前的。另外,在农田水利法制与渠务管理领域,清代民间社会的规章和惯例法得到了充分的发展,并且水权买卖的行为日益增多,水事纠纷数量增多、涉及面广、解决耗费时间长。总之,清代是中国传统社会充分发展的时期,也是封建社会日益走向没落并向近代社会转型的前夜,水利事业及其管理面临的问题更为复杂,水利司法活动更为丰富,留下的史料相对较多,因而论述的也较为深入。

012 | 民国水利法制建设,是中国水利法制建设的变革与转折期,但已有专著问世,^[1]所以略写。新中国水利法制建设,也已有不少成果问世,所以也略写。

希望本书能为广大读者系统了解中国水利法制史带来帮助。

[1] 郭成伟、薛显林:《民国水利法制研究》,中国方正出版社2005年版。

目 录

第一章 先秦水利法律制度	001	
第一节 早期水官和水利施工组织法规	001	
一、早期河官	001	
二、施工组织法规	002	
第二节 防洪法规的萌芽	002	
第三节 早期农田水利和航运法规的萌芽	005	001
一、农田水利法规	005	
二、早期航运法规	006	
第二章 秦汉至魏晋水利法律制度	007	
第一节 水利职官设置及水利施工组织法规	007	
一、职官设置	007	
二、水利施工组织	008	
第二节 防洪法规	009	
第三节 农田水利法规	010	
第三章 隋唐、五代水利法律制度	012	
第一节 水利职官设置	012	
第二节 防洪法规	013	
第三节 农田水利法规	015	
第四节 航运法规	017	
第四章 宋、金、元时期水利法律制度	019	
第一节 职官设置	019	



一、治河管理机构	019
二、农田水利工程管理机构	020
三、运河管理机构及官职	021
第二节 防洪法规	021
一、北宋的治河责任制度	021
二、金代的《河防令》	022
三、《通制条格》与元代防洪法规	023
四、航运法规	024
第三节 农田水利法规	024
一、北宋的《疏决利害八事》	024
二、王安石的《农田水利约束》	025
三、“大放淤”及其成效	026
四、宋代地方性农田水利工程管理法规	027
五、元代农田水利法规	028
六、《洪堰制度》和《用水则例》	029
第四节 施工组织法规	030
一、关于施工人力的征调	030
二、关于水利工程物料管理的法规	032
第五章 明代水利法律制度	033
第一节 管理机构和职官设置	033
一、治河和农田水利工程管理机构	033
二、运河航运管理机构	034
第二节 “四防二守”制度	036
一、“四防”制度	036
二、“二守”制度	037
三、堤防位置选择	038
四、修堤取土地点	038
五、工料准备	038
六、人力征调	039
第三节 农田水利法规	039
第四节 航运管理法规	040