

库博雷克公共管理咨询 著

水政监察执法指南

SHUIZHENG JIANCHA ZHIFA ZHINAN

 中央广播电视大学出版社

水政监察执法指南

库博雷克公共管理咨询 著

中央广播电视大学出版社·北京

图书在版编目(CIP)数据

水政监察执法指南 / 库博雷克公共管理咨询著. —北京:
中央广播电视大学出版社, 2014. 10

ISBN 978 - 7 - 304 - 06701 - 4

I. ①水… II. ①库… III. ①水资源管理—行政管理—
执法监督—中国—指南 IV. ①D922. 66 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 203812 号

版权所有,翻印必究。

水政监察执法指南

库博雷克公共管理咨询 著

出版·发行: 中央广播电视大学出版社

电话: 营销中心 010 - 66490011

总编室 010 - 68182524

网址: <http://www.crtvup.com.cn>

地址: 北京市海淀区西四环中路 45 号

邮编: 100039

经销: 新华书店北京发行所

策划统筹: 郑 毅

版式设计: 库博雷克公共管理咨询有限公司

策划编辑: 孙 勃

责任编辑: 郑 毅

责任印制: 赵联生

责任校对: 王 亚

印刷: 北京中科印刷有限公司

印数: 2501 ~ 3000

版本: 2014 年 10 月第 1 版

2014 年 11 月第 2 次印刷

开本: 787 × 1092 1/16

印张: 36.25 字数: 742 千字

书号: ISBN 978 - 7 - 304 - 06701 - 4

定价: 266.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

目 录

第一部分 水政监察制度规范 / 001

第一章 水政监察概述 / 003

- 一、水政监察的基本职能 / 003
- 二、水政监察组织体系 / 009
- 三、水行政执法与水政监察的关系 / 015
- 四、水政监察的执法依据 / 017

第二章 水政监察制度建设 / 025

- 一、水政监察制度的依据及分类 / 026
 - 水政监察制度依据 / 026
 - 水政监察制度分类 / 028
- 二、队伍管理类制度 / 030
 - 水行政执法人员资格制度 / 030
 - 水行政执法人员学习培训制度 / 033
 - 执法装备管理制度 / 035
 - 一次性告知制 / 037
 - 限时办结制 / 039
 - 服务承诺制 / 040
 - 水行政执法文明用语、服务忌语 / 043
- 三、执法规范类制度 / 045
 - 水行政执法公示制 / 045
 - 水政监察巡查制度 / 048
 - 水行政执法程序规范 / 052
 - 水行政执法回避制度 / 055
 - 水行政执法法律文书规范 / 058
 - 水行政执法案卷评查制度 / 062
 - 水行政执法自由裁量制度 / 065



水行政执法“罚缴分离”制度 / 068

水行政执法案件办理制度 / 071

水行政执法统计制度 / 074

水行政执法档案管理制度 / 077

四、执法责任类制度 / 081

水行政执法责任制 / 081

首问责任制 / 086

水行政执法过错或者错案责任追究制 / 088

五、考评监督类制度 / 096

水政监察工作评议考核及奖惩办法 / 096

水行政执法监督检查记录制度 / 101

大案要案请示、审查和备案制度 / 104

水政监察队伍接受社会监督制度 / 106

第二部分 水行政执法规范 / 109

第一章 水事违法案件查处规范 / 111

一、立案 / 111

案件管辖 / 111

立案条件 / 115

案件来源 / 116

受理与立案的程序 / 118

二、调查取证 / 120

调查的概念 / 120

调查的实施 / 121

证据 / 124

调查终结 / 132

查封、扣押 / 133

三、案件处理 / 137

责令改正 / 137

告知 / 139

听证 / 141

审查 / 143

制作处罚决定书 / 144



审批 / 146

水行政处罚的适用 / 146

水行政处罚自由裁量 / 152

没有水法律、法规依据时涉水违法行为的处理 / 156

四、执行 / 157

送达 / 157

水行政执法机关强制执行的程序 / 159

加处罚款 / 165

代履行 / 168

人民法院强制执行 / 174

暂扣物品的保管和处理 / 179

结案 / 188

五、水事违法行为查处法律法规适用 / 190

取水许可 / 190

水质、排污口 / 192

水资源费征收 / 192

河道采砂 / 193

河道利用 / 194

围垦河道与入海河口 / 194

涉河建设项目 / 195

水工程 / 196

水库大坝 / 197

水文管理 / 198

水行政许可管理 / 199

水利建设质量管理 / 200

水利建设安全生产 / 201

水利建设招投标 / 205

水土保持 / 207

第二章 水行政许可 / 210

一、水行政许可概述 / 210

水行政许可的含义与特征 / 210

水行政许可的种类和内容 / 211

水行政许可的程序 / 215

水行政许可监督检查 / 217



水行政许可中的工程措施与信赖保护原则 / 219

二、取水许可 / 220

取水许可申请范围 / 220

取水许可申请主体 / 225

取水许可申请程序 / 226

建设项目水资源论证制度 / 229

申请受理 / 233

审批权限 / 235

审批原则 / 238

审查内容 / 241

审查程序 / 243

听证程序 / 244

许可决定 / 246

许可证的核发 / 248

许可的变更与重新申请 / 250

第三章 水行政征收 / 253

一、水行政征收概述 / 253

水行政征收的含义与特征 / 253

水行政征收的种类与内容 / 254

水行政征收的方式与程序 / 257

二、水资源费征收 / 257

水资源费征收主体 / 257

水资源费征收范围 / 258

水资源费征收标准 / 261

制定合理的水资源费标准的作用 / 262

标准制定的原则 / 262

标准的制定 / 264

标准的应用 / 265

水资源费征收程序 / 266

水资源费征收管理及其使用 / 268

第四章 水事纠纷处理中的调解和裁决 / 273

一、水事纠纷调解 / 273

水事调解的概念和特点 / 273



水事调解的机制 / 274

水事调解机关与参加人 / 275

水事调解程序 / 275

二、水事纠纷裁决 / 277

水事裁决的概念与特征 / 277

水事裁决的性质 / 278

水事裁决的种类与作用 / 282

水事裁决的程序 / 282

不同行政区域之间的水事纠纷 / 283

《水法》第五十六条与第五十七条的比较分析与实务运用 / 285

第五章 水行政执法风险防范 / 290

一、水行政执法风险的表现形式 / 290

违反水行政处罚程序要求 / 290

违反取水许可申请、受理、审查与决定、监督管理 / 293

违反水资源费征收管理规定 / 294

二、水行政执法法律责任追究 / 295

行政责任 / 295

赔偿责任 / 296

刑事责任 / 298

第六章 水行政执法文书制作规范 / 301

一、水行政处罚文书 / 301

《水事案件受理通知书》 / 301

《水事案件不予受理通知书》 / 302

《立案呈批表》 / 303

《物证提取单》 / 305

《询问笔录》 / 307

《勘验（检查）笔录》 / 310

《现场笔录》 / 312

《登记保存物品决定书》 / 313

《登记保存物品清单》 / 314

《登记保存物品决定书》 / 317

《责令停止违法行为通知书》 / 318

《责令补办行政许可手续通知书》 / 319



- 《调查报告》 / 320
- 《水事违法案件讨论笔录》 / 322
- 《不予行政处罚决定书》 / 323
- 《水事违法案件移交函》 / 324
- 《行政处罚告知书》 / 325
- 《陈述、申辩笔录》 / 327
- 《听证告知书》 / 328
- 《听证通知书》 / 329
- 《听证公告》 / 330
- 《听证笔录》 / 331
- 《听证报告》 / 333
- 《行政处罚决定书》 / 334
- 《强制执行申请书》 / 336
- 《结案报告》 / 337
- 《行政处罚决定书（简易程序）》 / 338
- 二、行政强制文书 / 340
 - 《强制拆除决定书》 / 340
 - 《强制扣押决定书》 / 341
 - 《强制封闭取水工程（设施）决定书》 / 342
- 三、行政征收文书 / 343
 - 《责令限期缴纳××费通知书》 / 343

第三部分 水政监察基础 / 345

第一章 水资源管理 / 347

- 一、我国水资源现状 / 347
- 二、我国水资源面临的形势 / 348
- 三、我国的水资源管理体制与管理原则、措施 / 350
 - 我国的水资源管理体制 / 350
 - 我国水资源管理的基本原则及措施 / 354
 - 最严格的水资源管理制度 / 355
- 四、水资源管理内容 / 357
- 五、水权制度 / 370



第二章 河道管理 / 374

一、河道管理范围内建设项目管理 / 374

河道管理范围的概念 / 374

建设项目的概念 / 375

河道管理范围内建设项目管理有关法律和标准 / 377

河道管理范围内建设项目管理的内容 / 382

二、河道采砂管理 / 384

概述 / 384

全国河道采砂管理现状 / 388

河道采砂规划 / 398

河道采砂许可 / 411

河道采砂收费 / 416

河道采砂巡查 / 417

河道采砂执法监督 / 419

河道采砂行政强制手段和处罚 / 420

三、河道保护 / 425

第三章 水文管理 / 429

一、水文管理体制与原则 / 429

二、水文管理的内容 / 432

第四章 防汛抗洪 / 441

一、概述 / 441

二、防汛抗洪的基本原则 / 443

三、防汛机构的职权和防洪规划 / 445

四、防洪区的建设与管理 / 450

五、防洪管理与防洪措施 / 455

第五章 水利工程建设与管理 / 459

一、概述 / 459

二、水利工程建设程序 / 462

三、水利工程建设管理法规与技术标准 / 466



四、水利工程保护 / 467

五、水库大坝安全管理条例 / 470

第六章 水土保持执法与监督 / 476

一、水土保持法律与执法监督体系 / 476

水土保持法律、法规体系 / 476

水土保持执法监督管理体系 / 481

二、水土保持规划 / 483

水土保持规划的基础 / 483

水土保持规划的概述 / 489

水土保持规划的编制要求及程序 / 493

水土保持规划要点 / 496

三、水土流失预防 / 503

我国水土流失重点预防保护区 / 503

特殊区域的水土流失预防保护规定 / 505

主要典型预防区预防措施 / 508

生产建设项目水土流失预防措施 / 510

四、水土流失治理 / 513

土壤侵蚀类型区 / 513

全国重点治理区的划分 / 522

典型区域水土流失治理原则与措施体系 / 531

水土保持验收 / 541

五、水土保持监测和监督 / 544

水土保持监测概述 / 544

生产建设项目水土保持监测 / 548

水土流失监测公告 / 551

水土保持监督检查 / 552

»» **第一部分**
水政监察制度规范

第一章 水政监察概述	003
第二章 水政监察制度建设	025



第一章 水政监察概述

一、水政监察的基本职能

新中国成立到 2014 年以来,我国已经颁布并实施水法律 4 件,国务院颁布施行的水行政法规 13 件。这些水法律、法规都明确授予了水行政主管部门必须承担的水事管理职责;为认真履行法律法规授予的水行政职责,水利部以部长令形式颁布水行政规章(含部委联合颁发) 34 件。所有这些水法律、法规、规章,为水政监察部门规定了明确的职能,水政监察执法任务繁重,责任重大。

按照行政职权法定的原则,经法律授权,水行政主管部门获得管理水行政事务和行使水政监察的职能。但是,水行政主管部门作为法定的执法责任主体,其具体职责的履行必须设立有行政管理职能的内设机构或直属单位来具体承担,其中水政监察的职能由水行政主管部门的专职执法队伍—水政监察机构具体承担。

1. 水法规宣传教育

水政监察执法的根本目的是为了促进公民守法,保障水法规贯彻实施。水法规的宣传教育是促进守法的行政成本最低、效果最好的手段。比如,湖北省在 2008 年汉江采砂管理执法活动中,注重让宣传工作走在执法工作前头,促进相对人自我纠正,起到很好的执法效果。除了每年集中开展的“世界水日”“中国水周”、“12·4”法制宣传日和有关专题宣传等大型活动外,执法人员还采取跟当事人面对面谈心,送法上门、上船等方式宣传采砂管理的法律法规,阐明政府取缔汉江非法采砂的信心和决心,督促相对人自觉停止违法行为。在强大的宣传攻势下,2 000 余艘采砂船的船主们自行拆除了违法船只,或到指定地点停靠,极大地提高了行政执法效率,降低了行政执法成本。因此,水政监察执法应贯彻宣传教育先行的原则;水政监察人员在执法活动中,要注重把宣传工作贯彻执法活动的始终。一方面严格执法,另一方面通过案件办理对水法规进行较好的宣传,做到寓宣传于执法中。此外,水政监察机构还应采取多种其他形式的宣传活动,如在每年的“世界水日”、“中国水周”和“12·4”法制宣传日进行集中宣传,让公民、法人和其他组织知法、守法。宣传的方式可以采取发放宣传册、张贴宣传画、悬挂横幅、专题讲座等多种形式。

2. 水资源、水域、水工程、水土保持生态环境的保护

水资源、水域、水工程、水土保持生态环境的保护,是水政监察机构的重要职责。



水资源有水质、水量等多方面的属性，对水资源的保护，是对水质、水量等进行全面的保护。水资源保护要求，开发、利用水资源必须依法、科学、有序，如公民、法人和其他组织必须经许可取水，安装计量设施，缴纳水资源费，必须按规定设置向水域的排污口等。

水域保护，主要包括河道、湖泊和水库、渠道的保护，要求不能随意改变水域水流走势，设置阻水障碍物。在河道管理范围及洪泛区、蓄滞洪区内修建各类工程、建筑物及设施，必须经水行政主管部门许可。不得在江、河、湖、库、渠道内，弃置、堆放阻碍行洪的物体，种植阻碍行洪的树木或高秆作物，修建围堤、阻水渠道、阻水道路；在河道内弃置沉船、设置碍航渔具、种植水生生物；未经水行政主管部门批准，不得随意在河道、渠道内堆放物料，弃置砂石、淤泥、矿渣、垃圾等；在下游地区不得擅自设障阻水缩小河道现有过水能力，在上游地区擅自增大下泄流量等；不得围垦湖泊；未经省级人民政府批准不得围垦河流；不得在河道内随意采砂、取土、淘金等。

水工程保护，主要让已建成水工程不被损害，能够正常运行，发挥效益。如不得让公民、法人和其他组织在堤防、水源工程、灌排渠道等水工程保护范围内打井、钻探、爆破、挖筑鱼塘、采石、取土等危害水工程建筑物安全；不得损毁堤防、护岸、闸坝、水工程建筑物，损毁防汛设施、水文设施和水文监测环境、河岸地质监测设施、通信照明设施等；不得盗窃、损毁农田灌排设备等。

水土保持生态环境保护，就是不让水土资源被破坏，不人为造成新的水土流失。如不得在禁止开垦的陡坡地开垦种植农作物，或未经批准擅自开垦禁止开垦坡度以下、5度以上的荒坡地；不得在崩塌坡危险区、泥石流易发区范围内取土、挖砂或者采石；在林区采伐林木，不能造成严重水土流失；在建设和生产过程中不得造成水土流失等。

为了实现水资源、水域、水工程、水土保持生态环境保护的目标，水政监察机构可以采取多种方式，如通过水法规宣传促进公民自觉守法；通过监督检查及时发现和制止水事违法行为；通过水事纠纷的调处维护良好的上下游、左右岸的水事关系；通过行政强制保证对违法行为制止的及时性与有效性；通过行政处罚惩戒和教育当事人；通过行政收费实现水资源的节约、保护，并为水资源、水域、水工程和水土保持保护筹集资金等。

3. 水事监督检查

水政监察队伍依法对公民、法人和其他组织遵守水法规的行为进行监督检查。监督检查可以及时发现和制止水事违法行为，防止违法行为的危害后果进一步扩大。因此，《中华人民共和国水法》（以下简称《水法》）第六章主要对执法监督检查进行了规定。

《水法》第六十条规定，“县级以上人民政府水行政主管部门、流域管理机构及其水政监督检查人员履行本法规定的监督检查职责时，有权采取以下措施：要求被检查单位提供有关文件、证照、资料；要求被检查单位就执行本法的有关问题作出说明；进入被



检查单位的生产场所进行调查；责令被检查单位停止违反本法的行为，履行法定义务。”

据调查，大部分水政监察机构实际上还承担了水事监督巡查的抽查和检查工作，即对水资源、水域、水工程、水土保持生态环境进行定期和不定期的全面检查。应该说，这是水政监察机构为了及时发现水事违法案件，保护水资源、水域、水工程、水土保持生态环境，降低行政执法成本，提高执法效率的重要举措。但是，应该指出的是，巡查工作是行政管理和工程管理的內容之一，履行巡查职能的首先应该是水行政主管部门的行政管理机构和工程管理机构。水政监察机构履行对行政管理机构和水利工程管理单位巡查工作的抽查。目前，应进一步明确巡查工作的责任主体，明确水行政主管部门行政管理机构和水利工程管理单位的巡查责任，建立水政监察机构对上述机构和部门巡查工作进行抽查的信息反馈机制，通过水政监察机构的抽查，督促行政管理机构和水利工程管理单位加强管理。因此，目前虽然各级水政监察机构实际承担了大量的巡查任务，但从有利于水行政主管部门依法全面履行行政职能的角度出发，巡查工作明确由水行政管理机构和水利工程管理单位负责是必要的。在后文编制核定部分，课题组没有对水政监察队伍的巡查工作量进行单独计算。如有水政监察机构仍承担河湖或工程巡查任务的，应根据巡查工作量，另行增加人员编制。

4. 水事纠纷的调处

水事纠纷调处的好坏与水事案件、社会治安案件乃至刑事案件的发生密切相关。纠纷调处好了，矛盾解决了，当事双方利益矛盾得到及时、妥善解决，彼此相安无事。纠纷调处不好，如利益矛盾得不到及时有效解决，双方有可能发生直接冲突，从而产生水事违法行为。同时，冲突又促使矛盾激化，由水事纠纷引起的群体斗殴事件并不鲜见。水政监察队伍从执法为民的理念出发，应加强对水事纠纷引发水事案件的预防，重视水事纠纷的调处工作。

在水行政主管部门内部，大多数地方水事纠纷的调处由水政监察队伍负责，部分地方由其他有关工作机构负责。水政监察队伍承担水事纠纷调处职责的优势更为明显：一是水事纠纷经常引发水事治安案件，而水政监察队伍配合公安机关查处水事治安案件在执法业务上更具有利条件；二是由于水政监察队伍长期开展执法活动，对水资源、水域和水工程以及水事相邻关系更为熟悉和了解；三是长期在第一线执法，直接与管理相对人打交道，客观形象上形成了水行政主管部门的执法代表。而在2002年修订后的《水法》第六章就是将“水事纠纷处理与执法监督检查”放在一起，说明两者之间的紧密联系。

5. 水事案件的查处

这是水政监察机构职责中任务最繁重、最没有争议的一项职责。水政监察机构对群众举报、媒体曝光、上级交办或其他部门移交以及自己在巡查活动中发现的水事违法案件，必须依法严肃认真、公开公平公正地进行查处，对确系违法的通过行政处罚的方式，



教育和惩戒违法当事人，保证法律的贯彻实施，维护法律的尊严。

对当事人违法行为的惩戒，国家的法律体系中有行政处罚和刑事处罚两种手段。违法情节严重、触犯刑法、构成犯罪的人，适用刑事处罚；违法行为没有触犯刑法的，适用行政处罚。

根据水利部《关于水利部、流域管理机构行政执法项目及依据和国家防汛抗旱总指挥部、流域防汛（抗旱）总指挥部行政强制项目及依据的公告》（2008 年第 25 号），水利部行政处罚项目分为十二大类，238 项。十二大类分别为水资源管理、河道管理、水工程管理、水土保持管理、移民安置管理、水文管理、水行政许可管理、水利建设勘测设计、水利建设招标投标、水利建设质量管理、水利建设安全生产、水利建设资质管理。十二大类下的 238 项就不一一列举。

行政处罚作为典型的侵权行为，其实施必然导致对特定行政相对人某种权利或权益的限制或剥夺。因此，水利部十分重视，并按照国务院规定明确规定由水政监察一支队伍统一对外实行，因此，水政监察机构必须严格按照《中华人民共和国行政处罚法》（以下全文简称《行政处罚法》）和有关水法律、法规、规章规定严肃认真地实施行政处罚。

6. 行政强制

根据水利部《关于水利部、流域管理机构行政执法项目及依据和国家防汛抗旱总指挥部、流域防汛（抗旱）总指挥部行政强制项目及依据的公告》（2008 年第 25 号），水利部行政强制项目主要有下列 9 项见表 1。

表 1 水利部行政强制项目表

序号	强制项目	强制依据
1	虽经县级以上地方人民政府水行政主管部门或者流域管理机构审查同意，但未按要求设置入河排污口的	《防洪法》第五十八条； 《入河排污口监督管理办法》第二十一条第二款
2	未经水行政主管部门或者流域管理机构同意，在江河、湖泊新建、改建、扩建排污口的	《水污染防治法》第七十五条第二款
3	拒不缴纳、拖延缴纳或者拖欠水资源费的	《水法》第七十条；《取水许可和水资源费征收管理条例》第五十四条
4	围湖造地或者未经批准围垦河道的	《防洪法》第五十七条
5	在长江、黄河、珠江、辽河、淮河、海河入河口范围内，违反河口整治规划围海造地的	《防洪法》第五十七条