



普通高等教育“十一五”国家级规划教材
全国水利水电高职教研会推荐教材

实用水法学

樊万辉 主编



黄河水利出版社

普通高等教育“十一五”国家级规划教材
全国水利水电高职教研会推荐教材

实 用 水 法 学

主 编 樊万辉
副主编 张德喜 张春满 张玉福
主 审 刘宪亮 周振民

黄河水利出版社

内 容 提 要

本书是普通高等教育“十一五”国家级规划教材,是按照国家对高职高专人才培养的规格要求及高职高专教学特点编写完成的。本书的编写以国家及有关部委最新颁布的水法律、水法规为基础,以水资源、水工程、水土保持、防汛抗洪等为主线,系统阐述了水行政立法、水行政执法、水政监察、水事纠纷的处理、水事违法案件的调查与处理、水行政复议、水行政诉讼以及水行政赔偿制度等。本书还针对河道管理与保护、水工程的管理保护、水费水资源费征收、防汛抗洪等水利执法的重点内容,列举了生产实际中发生的案例,以案说法,对重点案例配有案评,由专家进行了清晰透彻的分析。

本书可供高职高专、职大、电大等水利水电类专业法规课程教学使用,亦可作为水利管理人员的培训教材及案头工具书。

图书在版编目(CIP)数据

实用水法学/樊万辉主编. —郑州:黄河水利出版社,2008.9

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

ISBN 978 - 7 - 80734 - 509 - 1

I. 实… II. 樊… III. 水法 - 法的理论 - 中国 - 高等学校 - 教材 IV. D922.661

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 149933 号

组稿编辑:王路平 电话:0371 - 66022212 E-mail:hhsllwlp@126.com

出版社:黄河水利出版社

地址:河南省郑州市金水路 11 号 邮政编码:450003

发行单位:黄河水利出版社

发行部电话:0371 - 66026940,66020550,66028024,66022620(传真)

E-mail:hhsllcbs@126.com

承印单位:黄河水利委员会印刷厂

开本:787 mm × 1 092 mm 1/16

印张:17.5

字数:400 千字

印数:1—3 100

版次:2008 年 9 月第 1 版

印次:2008 年 9 月第 1 次印刷

定价:32.00 元

前 言

本书是普通高等教育“十一五”国家级规划教材,是根据《国务院关于大力发展职业教育的决定》、教育部《关于全面提高高等职业教育教学质量的若干意见》等文件精神,以及教育部对普通高等教育“十一五”国家级规划教材建设的具体要求组织编写的。

本书的编写以国家及有关部委最新颁布的水法律、水法规为基础,以水资源、水工程、水土保持、防汛抗洪等为主线,系统阐述了水行政立法、水行政执法、水政监察、水事纠纷的处理、水事违法案件的调查与处理、水行政复议、水行政诉讼以及水行政赔偿等。本书还针对河道管理与保护、水工程的管理保护、水费水资源费征收、防汛抗洪等水利执法的重点内容,列举了实际生产中发生的案例,以案说法,对重点案例配有案评,由专家进行了清晰透彻的分析。

本书内容深入浅出,通俗易懂。为了方便学习和工作,书后选编了八部常用的水法律法规。具体使用时可根据施教对象,结合本地区的地方性法规和规章对书中内容进行介绍。

本书编写人员及编写分工如下:黄河水利职业技术学院胡楠编写第一、三章,开封黄河河务局蔡长彬编写第二、十一章,黄河水利职业技术学院张春满编写第四、八、十五、十九章,黄河水利职业技术学院余楠编写第五章,华北水利水电学院水利职业技术学院张德喜编写第六章,安徽水利水电职业技术学院张峰编写第七章,黄河水利职业技术学院樊万辉编写第九、十章,黄河水利职业技术学院张晓丹编写第十二、十四章,内蒙古机电职业技术学院李小宙编写第十三章,沈阳农业大学高等职业技术学院张玉福编写第十六章,黄河水利职业技术学院白霞编写第十七、十八章,黄河水利职业技术学院林斌、李忠编写法律法规选编。本书由樊万辉担任主编并统稿,由张德喜、张春满、张玉福担任副主编,由黄河水利职业技术学院刘宪亮教授和华北水利水电学院周振民教授担任主审。

由于编者搜集的资料及水平有限,书中一定存在不足之处,恳请读者提出宝贵意见,以便修订时改进。

编 者

2008 年 7 月



目 录

前 言

第一章 法学基础	(1)
第一节 法的起源与发展	(1)
第二节 法的层次及创制机关	(4)
第三节 法律规范基本格式	(5)
第四节 法的效力	(7)
第二章 水法概论	(9)
第一节 我国历史上的水法简况	(9)
第二节 水法的概念	(11)
第三节 现行《水法》的主要内容	(11)
第四节 水法规体系	(12)
第三章 水资源的管理体制	(15)
第一节 国家与地方行政机关的水资源管理	(15)
第二节 水资源的流域管理	(16)
第三节 水务管理	(17)
第四章 水资源规划	(20)
第一节 水资源考察评价与水规划	(20)
第二节 水资源规划的制定和审批	(22)
第五章 水资源的开发利用	(27)
第一节 外国水资源开发利用简介	(27)
第二节 开发利用水资源与环境保护	(29)
第三节 开发利用水能资源	(30)
第四节 开发利用水运资源	(31)
第五节 开发利用水资源应保护渔业资源	(32)
第六节 合理开发各种水源	(34)
第六章 水资源保护	(36)
第一节 概 述	(36)
第二节 水污染防治	(38)
第三节 地下水保护	(43)
第四节 水污染防治的法律责任	(46)
第七章 河道的管理与保护	(50)
第一节 概 述	(50)
第二节 河道保护的法律规定	(52)
第三节 河道清障与采砂管理	(56)



第八章 水工程的管理与保护	(62)
第一节 概 述	(62)
第二节 水工程管理与保护的法律规定	(64)
第三节 水库大坝安全管理	(66)
第九章 防汛抗洪	(70)
第一节 概 述	(70)
第二节 防汛抗洪的基本原则	(71)
第三节 防汛机构的职权和防洪规划的审批	(73)
第四节 防洪区的建设与管理	(75)
第五节 违反《防洪法》应承担的法律责任	(78)
第十章 取水许可与有偿用水	(81)
第一节 取水许可制度	(81)
第二节 水资源的有偿使用	(91)
第三节 水利工程供水价格管理办法	(92)
第十一章 水土保持	(97)
第一节 概 述	(97)
第二节 水土流失的预防	(98)
第三节 水土流失的治理	(101)
第四节 水土保持监督检查	(104)
第五节 违反水土保持法规应承担的法律责任	(105)
第十二章 水行政立法	(110)
第一节 立法的基本原则和分类	(110)
第二节 立法程序	(112)
第三节 立法的形式和必要条款	(113)
第十三章 水行政执法	(117)
第一节 概 述	(117)
第二节 水行政决定和水行政授权	(119)
第三节 水行政许可和水行政审批	(120)
第四节 水行政奖励和水行政命令	(124)
第五节 水行政处罚	(126)
第六节 水行政处置	(128)
第七节 水行政强制执行	(129)
第八节 水行政处分	(130)
第九节 水行政检查和执法监督	(131)
第十四章 水政监察	(134)
第一节 概 述	(134)
第二节 水政监察工作	(135)
第十五章 水事纠纷的处理	(140)
第一节 概 述	(140)
第二节 水事纠纷的处理方法	(141)



第三节 处理水事纠纷的程序和原则	(143)
第四节 水事纠纷处理的法律责任	(147)
第十六章 水事违法案件的调查与处理	(149)
第一节 管 辖	(149)
第二节 立 案	(151)
第三节 调查与取证	(154)
第四节 简易程序	(159)
第五节 一般程序概述	(161)
第六节 执 行	(167)
第七节 结案归档	(171)
第十七章 水行政复议	(173)
第一节 概 述	(173)
第二节 水行政复议的管辖	(174)
第三节 水行政复议的申请、受理和审理	(178)
第四节 水行政复议决定	(181)
第五节 水行政裁决与水行政保障	(184)
第十八章 水行政诉讼	(185)
第一节 行政诉讼概论	(185)
第二节 水行政诉讼的概念和特征	(187)
第三节 水行政诉讼的范围和管辖	(189)
第四节 水行政诉讼参加人	(191)
第五节 水行政诉讼程序	(195)
第六节 水行政主体在水行政诉讼中的举证责任	(197)
第七节 水行政主体如何应诉	(198)
第十九章 行政赔偿制度	(204)
第一节 国家赔偿法概述	(204)
第二节 行政赔偿的概念和构成	(205)
第三节 行政赔偿程序	(207)
第四节 行政赔偿的方式、标准及费用	(210)
法律法规选编	(213)
中华人民共和国水法	(213)
中华人民共和国防洪法	(223)
中华人民共和国防汛条例	(232)
中华人民共和国河道管理条例	(238)
水利水电工程管理条例	(243)
中华人民共和国水文条例	(249)
取水许可和水资源费征收管理条例	(255)
水行政处罚实施办法	(264)
参考文献	(272)



第一章 法学基础

第一节 法的起源与发展

法分两种,一种是以自然为基础的不变的自然法,属自然科学的研究范畴;另一种是由人们制定的人定法,属社会科学的研究范畴。我们讨论的范畴属于人定法,即社会科学的研究范畴。

一、法的概念和特征

(一) 法的概念

我国对法的概念定义为:法是由国家制定或认可,体现统治阶级意志,并以国家强制力保证实施的行为规范的总和。

(二) 法的特征

我国的法具备以下特征:

(1) 法由国家制定或认可并具有普遍的约束力,在所有的社会规范中只有法是由国家制定或认可的。

(2) 法是以国家强制力保证其实施的规范。任何社会规范的实施都有赖于某种强制力,但除了法,没有任何社会规范是以国家强制力来保证实施的。

(3) 法是规定人们权利和义务的规范。法律上的权利,通常表现为允许人们作为或不作为。法律上的义务,是法律指令人们必须作为或不作为。

(4) 法对全体社会成员具有普遍的约束力。这一点与宗教有所不同,某种宗教仅对本宗教有信仰的成员有约束力。

二、法的起源

我国古代的法字为“灋”,右边的上部为“廌(音 zhí)”,传说为古代的一种独角兽,性格刚直,遇到不平的地方硬是用角将其抵直,“廌”偏旁的意思为法平如水,即法对任何人都公平的,右边的下部为“去”,即是驱不直而去之。“灋”字的组合充分反映了我们祖先对法所寄托的美好愿望,同时也定义了法的功能。而法的内容则是在长时期的生产与生活实践中发展、进步和完善起来的。法之起源说法有多种,下面作简单介绍。

(一) 法是因人的习惯而形成的

这种说法认为,人们在长期的生产生活中自觉地形成了一些行为习惯,由习惯而形成行为准则,久而久之这些行为准则便成为人们的一种共同的自觉遵守的准则,进而上升成为法律。



(二) 天讨天济说

这种说法认为,在古代,因科学不发达,人们对一些自然现象解释不了,总觉得有一种力量在支配着,这种力量一定是神的力量了,于是人们就迷信上苍,认为之所以受难是因为其做了坏事,得到了老天的惩罚,之所以得到利益是因为其办了坏事,受到了老天爷的奖赏,是天意。认为法源于神的意志,并有意识地将这一现象引入对人的制裁。古代的法主要是刑法。其审判和行刑也多以迷信为基础,方式有溺水、火焚、炮烙、活埋等。

(三) 刑出于兵

最早的刑法据说是因部队统治而形成的,如违抗军令当斩等,时至今日,战争仍是最大的刑法。

(四) 定纷止争

这种说法认为法是人们在平息纠纷制止争端时产生的规则。

法的产生经历了一个漫长的复杂过程。最初的法是由奴隶制国家认可的,对奴隶主阶级有利的习惯,即所谓的不成文的习惯法,后来逐渐出现了由奴隶制国家制定的成文的法律规范。

三、法的发展

法的发展是先有刑法,后有商法、民法。由单行法到诸法合一,又到单行法。西方有比较早的商法。

(一) 我国奴隶时期的五刑

我国奴隶时期的五刑是:墨、劓(音 jì)、髡、宫、大辟。

“墨”刑,即在人的脸上刺字,以警示人们此人犯过罪。这是当时最轻的一种刑罚方法。

“劓”刑,即割掉人的鼻子,其刑罚重于墨。

“髡”刑,即剃掉人的髡骨(膝盖骨)。剃掉髡骨人将无法行走。我国古代军事家孙臧,因遭庞涓迫害而受过此刑。

“宫”刑,即毁坏人的生殖系统,常在宫廷中使用。

“大辟”,即死刑,是最严厉的刑罚方法。

(二) 我国封建时期的五刑

我国封建时期的五刑是:笞、杖、徒、流、死。

“笞”刑,即用鞭子抽,受皮肉之苦,而不伤筋骨。行刑时有鞭打 20、鞭打 40 等等,是封建时期最轻的刑罚方法。

“杖”刑,即用棍子打,不仅伤皮肉,也伤筋骨。行刑时有杖 20、杖 40、杖 80 等等,重则毙命。

“徒”刑,即关押起来。根据犯罪的轻重不同,关押的时间有 1.5 年、2 年、3 年等等。

“流”刑,即流放。主要是将犯罪的人送到荒无人烟的偏远地带。根据犯法的轻重,有流 1 000 里^①、流 1 500 里、流 2 000 里等等。

“死”,即死刑,是封建时期最重的刑罚方法。死刑的执行方法有活埋、车裂、弃市(即处死后将人的尸体抛于闹市区示众)等等。

① 1 里 = 0.5 千米。



在古装戏中我们经常会看到县太爷判案行刑的场景。因为在古代行政和审判是合二为一的。即县太爷既是县官又是法官。

(三) 我国现代的五刑

我国现代的五刑是:管、拘、有、无、死。

“管”,即管制。

“拘”,即拘役。

“有、无、死”,分别为有期徒刑、无期徒刑和死刑。

1. 管制

管制,是对犯罪分子不予关押,但限制其一定自由,交由公安机关管束和群众监督改造的刑罚方法。管制是主刑中最轻的一种刑罚,适用于罪行较轻而又不需要关押的犯罪分子。管制的期限是三个月以上两年以下,数罪并罚时最高不能超过三年。

2. 拘役

拘役,是由人民法院判处短期剥夺犯罪分子人身自由,并强制劳动改造的刑罚方法。被判处拘役的犯罪分子,由公安机关就近执行,每月可以回家一至两天。拘役也是一种较轻的刑罚,适用于罪行较轻的犯罪分子。拘役的期限为一个月以上六个月以下。数罪并罚时最高不超过一年。

3. 有期徒刑

有期徒刑,是剥夺犯罪分子一定期限的人身自由,并就近实行劳动改造的刑罚方法。有期徒刑是我国刑罚中适用最广泛的一种强制措施,对罪行较重或较轻的犯罪分子都可适用。有期徒刑的期限为六个月以上十五年以下,死缓、无期徒刑减为有期徒刑以及数罪并罚时,有期徒刑的刑期可超过十五年,但最高不能超过二十年。

4. 无期徒刑

无期徒刑,是终身剥夺犯罪分子自由,并强制劳动改造的刑罚方法。主要适用于那些罪行严重,但还不必判处死刑,又需要与社会长久隔离的犯罪分子。无期徒刑从性质上讲是一种终身监禁的刑罚,但如果在劳动改造中确有悔改或有立功、重大立功表现的,可以依法减刑、假释,也有可能赦免释放。

5. 死刑

死刑,是剥夺犯罪分子生命的一种刑罚,它只“适用于罪行极其严重的犯罪分子”(《刑法》第四十八条),死刑包括立即执行和缓期两年执行,即死缓。死缓是死刑的一种执行方法,不是独立的刑种。死刑是我国刑罚中最严厉的一种刑罚方法。我国适用死刑是实行严格控制的。

(1) 对死刑判决核准权的严格规定:死刑除依法由最高人民法院判决的以外,都应当报请最高人民法院核准。死刑缓期执行的,要由高级人民法院判决或核准。

(2) 从犯罪主体上控制适用死刑的规定:《刑法》第四十九条规定:“犯罪时不满十八周岁的人和审判的时候怀孕的妇女,不适用死刑。”

(3) 从执行上控制死刑的规定:对判处死刑的犯罪分子,如果不是立即执行,可以宣告缓期两年执行。在死缓期间,如果没有故意犯罪,两年期满后,减为无期徒刑;如确有重大立功表现,两年期满后,减为十五年以上二十年以下有期徒刑。死刑的执行方式有枪决和打针。



第二节 法的层次及创制机关

一、法律

广义的法律,是指一切规范人们行为的法律规范的总和。

狭义的法律,仅指由全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律规范。狭义的法律分为根本法、基本法律和一般法律(或其他法律)。

(一) 根本法

根本法主要指《中华人民共和国宪法》,是规定国家的根本制度和根本原则的法律,法的效力最高。它是由全国人民代表大会全体与会代表的三分之二以上表决同意才算通过。修改则由五分之一以上的代表提议,三分之二以上通过。

(二) 基本法律

基本法律是指规定国家的政治、经济、文化及其他社会生活中的某些基本的和主要的社会关系的法律规范。其效力仅次于宪法,全国人大代表半数以上通过即可,全国人大常委会可以补充和修改。如《刑法》、《民法通则》、《刑事诉讼法》、《民事诉讼法》、《行政诉讼法》等。

(三) 一般法律

一般法律是规定国家的政治、经济、文化及其他社会生活中某个方面社会关系的法律规范,其制定和修改由全国人大常委会委员半数以上通过即可。如《水法》、《矿产资源法》、《森林法》、《公路法》、《治安管理处罚法》,等等。

二、法规

广义的法规,指宪法、法律、法规及其一切法律规范的总和。狭义的法规,仅指某些国家机关制定的法律规范。这里主要是讲狭义的法规。

法规分为行政法规、地方性法规、自治条例、单行条例和特别行政区法规。

(一) 行政法规

行政法规是指由国务院制定或认可的法律规范。《立法法》第五十六条规定:“国务院根据宪法和法律,制定行政法规。”

(二) 地方性法规

地方性法规的制定机关分两种:

(1) 省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会。《立法法》第六十三条第一款规定:“省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要,在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,可以制定地方性法规。”

(2) 另一种是“较大的市”的人民代表大会及其常务委员会。《立法法》第六十三条第二款规定:“较大的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要,在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下,可以制定地方性法规,报省、自治区的人民代表大会常务委员会批准后施行。”



“较大的市”共有 49 个,名单如下:①我国现有省、自治区的人民政府所在地的市 27 个:哈尔滨、长春、沈阳、石家庄、呼和浩特、太原、济南、合肥、南京、杭州、南昌、福州、郑州、武汉、长沙、广州、南宁、海口、乌鲁木齐、兰州、银川、西安、西宁、成都、贵阳、昆明、拉萨。②经国务院批准的较大的市 18 个。这些较大的市分别是:1984 年批准的唐山、大同、包头、大连、鞍山、抚顺、吉林、齐齐哈尔、无锡、淮南、青岛、洛阳,1988 年批准的宁波,1992 年批准的淄博、邯郸、本溪,1993 年批准的徐州、苏州。重庆市 1984 年被批准为较大市,1997 年 3 月升为直辖市。③经济特区所在地的市 4 个,为深圳、汕头、厦门、珠海。

(三) 自治条例和单行条例

自治条例和单行条例是由民族自治地区包括自治州、自治县的人大制定的有关民族自治的规范性文件。

(四) 特别行政区法规

《立法法》第六十五条规定:“经济特区所在地的省、市的人民代表大会及其常务委员会根据全国人民代表大会的授权决定,制定法规,在经济特区范围内实施。”

三、规章

规章分为行政规章和地方政府规章。

(一) 行政规章

行政规章是指由国务院各部委制定的法律规范。如由水利部制定的《水政监察工作章程》和《水行政处罚实施办法》,等等。

(二) 地方政府规章

由省、自治区政府及其所在地的市和较大的市的政府制定。

四、其他规范性文件

其他规范性文件,是指由除了直辖市、较大的市以外的市和县的人大及其常委会及政府制定的规范性文件。

第三节 法律规范基本格式

《立法法》第五十四条规定:法律根据内容需要,可以分编、章、节、条、款、项、目。编、章、节、条的序号用中文数字依次表述,款不编序号,项的序号用中文数字加括号依次表述,目的序号用阿拉伯数字依次表述。

法的章和节是对某一具体制度的概括,条是立法文件的基本单位,足以概括完整的法律规范才能称条,款、项、目的是条的组成部分,通常不具有独立的适用意义。现作以下简要说明:

(1) 根据法律规范内容的需要,有的法律一般既有章又有节和条。如《水行政处罚实施办法》和《中华人民共和国国家赔偿法》等。

(2) 有些法律规范由章和条组成,不分节。如《中华人民共和国水法》共分八章八十二条,中间不分节。



(3)在法律规范的内容不多时可以不分章和节,仅由条组成。

(4)法律的款、项、目是很重要的概念,在法律实践中往往讲某某人的行为违反了某个法律的第几章、第几条、第几款、第几项,等等。章和条的标注一般都很清楚,而初接触法律的人对于款、项、目则不太明白。

一、款

款,是指条中的段落,一段即是一款。如《水法》第四十三条规定:

“国家对水工程实施保护。国家所有的水工程应当按照国务院的规定划定工程管理和保护范围。

国务院水行政主管部门或者流域管理机构管理的水工程,由主管部门或者流域管理机构商有关省、自治区、直辖市人民政府划定工程管理和保护范围。

前款规定以外的其他水工程,应当按照省、自治区、直辖市人民政府的规定,划定工程保护范围和保护职责。

在水工程保护范围内,禁止从事影响水工程运行和危害水工程安全的爆破、打井、采石、取土等活动。”

这一条中共有4款。四段分别排序为:第一款、第二款、第三款和第四款。

二、项

项,是指条或段内的“(一)、(二)、(三)”。如《水法》第四十五条:

“违反本法规定,有下列行为之一的,由县级以上地方人民政府水行政主管部门或者有关主管部门责令其停止违法行为,限期清除障碍或者采取其他补救措施,可以并处罚款;对有关责任人员可以由其所在单位或者上级主管机关给予行政处分:

(一)在江河、湖泊、水库、渠道内弃置、堆放阻碍行洪、航运的物体的,种植阻碍行洪的林木和高秆作物的,在航道内弃置沉船、设置碍航渔具、种植水生植物的;

(二)未经批准在河床、河滩内修建建筑物的;

(三)未经批准或者不按照批准的范围和作业方式,在河道、航道内开采砂石、砂金的;

(四)违反本法第二十七条的规定,围垦湖泊、河流的。”

在这一条中共有4项,即(一)、(二)、(三)、(四)。

三、目

目,是指项下面的“1、2、3、…”。

如《中华人民共和国行政复议法》的第五章第二十八条:

“行政复议机关负责法制工作的机构应当对被申请人作出的具体行为进行审查,提出意见,经行政复议机关的负责人同意或者集体讨论通过后,按照下列规定作出行政复议决定:

(一)具体行政行为认定事实清楚,证据确凿,适用依据正确,程序合法,内容适当的,决定维持。

(二)被申请人不履行法定职责的,决定其在一定期限内履行。



(三)具体行政行为有下列情形之一的,决定撤销、变更或者确认该具体行政行为违法;决定撤销或者确认该具体行政行为违法的,可以责令被申请人在一定期限内重新作出具体行政行为:

1. 主要事实不清、证据不足的;

2. 适用依据错误的;

3. 违反法定程序的;

4. 超越或者滥用职权的;

5. 具体行政行为明显不当的。

(四)被申请人不按照本法第二十三条的规定提出书面答复、提交当初作出具体行政行为的证据、依据和其他有关材料的,视为该具体行政行为没有证据、依据,决定撤销该具体行政行为。

行政复议机关责令被申请人作出与原具体行政行为相同或者基本相同的具体行政行为。”

这一条中包含有款、项、目,其中第三项中分为五个目,即“1、2、3、4、5”。

内容多而长的法律有时分编。即编、章、节、条、款、项、目。如《中华人民共和国刑法》设总则和分则两编,共10章452条。

第四节 法的效力

法的效力,是指法在什么地方、对什么人、在什么时间内有效,以及是否溯及既往。通常分空间效力和时间效力。

一、法的空间效力

法的空间效力包括法对地域的效力和对人的效力,即法适用于哪些地区和适用于哪些人。

(一)地域效力

地域效力是采用属地原则,即以地域为标准。如凡在本国领域内从事开发、利用、保护、管理水资源和防治水害的活动,无论主体是哪国人都适用我国水法,这是维护国家主权、保护国家利益的需要。

在属地管辖中,水法也对一些特殊问题作了特别规定。如《水法》第七十八条规定:“中华人民共和国缔结或者参加的与国际或者国境边界河流、湖泊有关的国际条约、协定与中华人民共和国法律有不同规定的,适用国际条约、协定的规定。但是,中华人民共和国声明保留的条款除外。”这是尊重国际惯例的做法,有利于处理涉外水事关系的国际合作。

(二)对人的效力

法对人的效力是指法律对什么人有效,无论是自然人还是法人,无论是中国人、外国人还是无国籍人。如《水法》规定凡是在我国领域内开发、利用、管理、保护水资源和防治水害的活动都适用我国《水法》。



二、法的时间效力

法的时间效力是指法的生效时间、失效时间以及法是否适用于生效前所发生的行为,即是否有溯及既往的效力问题。

(一) 法的生效时间

法的生效时间一般有两种规定:一种是法律一经公布即开始生效实施。如1988年6月10日中华人民共和国国务院第3号令发布施行的《中华人民共和国河道管理条例》第五十一条规定:“本条例自发布之日起施行。”另一种是法律公布后,经过一定期限再生效实施。如新的《中华人民共和国水法》是2002年8月29日颁布的,为了对公众进行宣传教育,使其能了解掌握新《水法》的内容,以便正确地适用和遵守,《水法》第八十二条规定:“本法自2002年10月1日起施行。”又如《中华人民共和国行政诉讼法》,自1989年4月4日颁布到1990年10月1日实施,其间让人们熟悉的过程有近一年半的时间。

(二) 法的失效

法的失效,就是法的效力的终止。终止某一法律的效力,一般都是由立法机关决定的。本着新法优于旧法的原则,在新法颁布实施后,确认与新法相抵触的法律、法规即行失效;有的是由于某项立法的特殊条件已经消失,该法自然失效;有的是由新的法律代替了同类内容的原有法律,原有法律即自行失效。根据这一原则,自新《水法》的生效期2002年10月1日起,凡是与之相抵触的水法规及其规范性文件即行失效。再如《水政监察工作章程》第二十六条规定:“本章程自发布之日起施行。1990年8月15日发布水利部令第1号《水政监察组织暨工作章程(试行)》同时废止。”等等。

(三) 法的溯及力

法的溯及力,是指法对其生效以前所发生的行为是否适用,若适用,法即具有溯及力,否则就不具有溯及力。关于法的溯及力的规定一般有从新原则、从旧原则、从新兼从轻原则、从旧兼从轻原则。我国水法采用从旧兼从轻的原则,即原则上适用行为时的法律(从旧),新法不具有溯及既往的效力,但对过去的行为新法律的处罚较旧法轻时可适用新法(从轻)。所以,我国新《水法》对其生效以前的行为不适用,一般只适用于2002年10月1日后的行为。而此前至1988年7月1日之间的违法行为的处罚适用于1988年《水法》。在处理水事方面的历史遗留问题时往往要注意法的溯及力的问题。

三、不同层次法律规范的效力

法律体系中,等级层次的规定是很严格的,较高层次的法律规范往往是较低层次的法律规范的制定依据。如《中华人民共和国宪法》是制定《刑法》、《民法通则》、《刑事诉讼法》、《民事诉讼法》、《行政诉讼法》等基本法律的依据。再如,《中华人民共和国水法》,是制定《河南省〈水法〉实施办法》的依据,等等。因此,较低层次的法律规范必须服从较高层次的法律规范,不能与之相抵触,否则较低层次的法律规范中与较高层次的法律相抵触的部分将不具有法律效力。这一点在立法和作法律解释时是很重要的,一定要注意。



第二章 水法概论

我国的成文水法早在春秋战国时期就已有了,以后历代都有不同的发展。我国现行《水法》(简称02《水法》)于2002年8月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过了修改,于2002年10月1日开始实施。自1988年的《水法》(简称88《水法》)颁布实施以来,全国人大常委会、国务院和各地方机构相继制定了一批水利方面的法律规范,形成了我国的水法规体系。

第一节 我国历史上的水法简况

一、春秋战国时期的水利法规

春秋战国时期,各诸侯国开始大兴水利,修筑堤防,通渠灌田,但是他们各自为政,在剧烈的兼并战争中频频使用水攻,危害极大。同时又相互结盟,盟国之间为避免各种水事矛盾,就制定了一些共同遵守的规则。在诸侯国之间的盟约中,常常是禁止以邻为壑的行为,如“无曲防”、“毋壅泉”就是禁止修建不顾全局、危害他国的水利工程,避免兴洪泛滥。这些规定形成了当时的水利法规。

二、秦武王二年的《田律》

在公元前309年,即秦武王二年,秦国制定了《田律》,对农田水利作了具体的规定。如,“春二月,毋敢伐材山林及壅堤水”。因为春二月是春耕农忙季节,又是枯水季节,必须保持水道的畅通,不允许壅堤阻水和堵塞河道。且有“十月为桥,修防堤,利津隘”的规定,同时还规定下级政府要及时上报农田受灾情况等。

三、西汉时期的《水令》与配水协议

西汉时期已修建了大型水利灌溉工程和渠道。水管理和配水也成为地方官员的主要职责,并制定了《水令》,这是西汉时期灌溉管理的法规。即“汉倪宽,定《水令》,以广溉田”。后来南阳太守召信臣大兴水利,为了发挥工程效益,召信臣“为民作均水约束,刻石立于田畔,以防纷争”。即制定配水协议,刻在石头上,并立在地头,以规范用水行为,防止发生用水冲突。

四、唐代的《水部式》

唐朝时期水的开发利用更加普及,水利工程数量较前代显著增加,同时有效地进行了管理。唐代设置了专门机构,配有专职官吏,并制定了一部系统的水利法规,就是著名的《水部式》,这是见于文献记载的由中央政府作为法律颁布的我国第一部专门的水利法



典。《水部式》中的第三部“开元式”，共 29 段，35 条，2 600 余字。其内容包括农田水利管理、用水量的管理、运河船闸的管理及维护、桥梁管理及维护、内河航运船舶及水手的管理、海运管理等内容。如《水部式》规定：“用水灌溉之处，皆要斗门，斗门不得私造”，“不得当渠造堰”，即使是应当修造的水工程也得按律进行。同时还规定，河流可以用做竹木流放，也可从中取水灌溉，但不得妨碍水运，渠上原有的水磨要安装闸门节约用水，并且要在渠长和斗门长监督之下用水。

《水部式》原藏于甘肃省敦煌沙鸣山的千佛洞内。千佛洞共藏有六朝唐代宣本。1899 年被人发现，1907 年英国人盗走了一部分，1908 年法国人又盗走一部分，以后清代官吏和外国人又多次盗窃。电影《敦煌》描述有当时的盗窃情景，几经盗窃之后，劫余的 8 万卷现藏于北京图书馆。但敦煌仍有未被发现封藏的唐代宣本。1992 年曾有一游客无意间发现一小洞，经仔细清理又发掘出唐代宣本 5 万余卷。但《水部式》当时已被法国人盗走，民国初期被影印回国，此影印本现存于北京图书馆，而原本则藏在法国的巴黎图书馆。

五、北宋时期的《农田利害条约》

北宋王安石变法时期制定了《青苗法》和《农田利害条约》，后者又称《农田水利约束》。其包括三项主要事项：一是兴复水利以便灌溉；二是奖励副业以增生产；三是耕种废田以居贫民。公元 1068 年遣使察农田水利。于是，司农寺“请立法发行之开封”。

六、金代的《河防令》

金代泰和二年，即公元 1202 年修订颁布了《河防令》，是目前见到的最早成文的专门防洪法令。《河防令》共十一条，主要是关于黄河和海河水系各流域河防修筑的内容。

七、清代的水利法规

到了清代，荆江大堤的防洪制度与法律规定更加具体和详细，清代的《大清律》中有“河防”4 条。当时不但有全国性的律文，而且还有地方性法规，道光十年（公元 1830 年）在湖北任职的林则徐主持制定了专用于防洪的《修筑堤工章程》等水利法规。

八、民国时期的《水利法》

1942 年 7 月 7 日，当时的民国政府颁布了《水利法》，共 9 章 71 条。其中第一章，总则，3 条；第二章，水利区及水利机关，9 条；第三章，水权，11 条；第四章，水权之登记，17 条；第五章，水利事业，10 条；第六章，水之蓄浅，7 条；第七章，水道防护，9 条；第八章，罚则，3 条；第九章，附则，2 条。为了配合《水利法》的实施，1943 年 3 月又制定了《水利法实施细则》，共 9 章 62 条。《水利法》的制定是近代历史上水利界的有识之士汪胡桢、茅以升、孔祥榕、李仪祉等多年努力的结果，为当时水利事业的发展起到了很大的促进作用。