

水政监察人员必读

水事案件查处

主编 吴开贵 副主编 何占斌

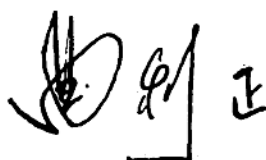


NEUPRESS
东北大学出版社

序

《中华人民共和国水法》的颁布实施，标志着我国水利管理工作走上了法制化的轨道，依法管水、依法治水和建设一支机制健全运行有力的水行政执法队伍，已成为各级水行政主管部门的重要职责。六年来，我省各级水行政主管部门积极加强水行政执法体系建设，目前已经建立了一支由三千多名监察人员组成的水政监察队伍。但是，在水利执法队伍建立以后，如何实现水行政执法的规范化和科学化，具体做到依法办案，档案齐全，使水行政执法能与司法执法接轨，能够经得起司法监督检查，尚没有一部切实可行的培训教材。吴开贵、何占斌等编写的《水事案件查处》，填补了这一空白。该书从水行政执法的原理、分类、内容和手段，到查处各类水事案件的原则和程序，以及水行政赔偿和水政档案的管理等等，紧紧依照法律法规进行了翔实的论述，文笔流畅，通俗易懂，具有很强的实用性和可操作性。为不断提高水利执法水平，不仅每个水政监察人员必读，各级水行政主管部门和水利事业单位的领导同志也很值得拿来一读，以便在发展社会主义市场经济的大潮中，进一步增强水利部门全系统的执法意识和守法意识，避免失误。同时，该书也可以做为水利院校师生和广大法律工作者研究和了解水行政执法的参考读物。省水利厅水政处的同志亲自参加该书书稿的编写和审定工作，丹东市水利局的领导和同志们的大力支持和关怀，

对该书的出版问世起到了关键作用。该书的出版发行，对水利执法工作是一项重要贡献。

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized characters followed by a vertical line and the character '正'.

1994年9月

编写说明

为进一步提高水利执法人员的办案水平，使水事案件的查处工作更加规范化和科学化，根据培训需要，决定组织编写本书。本书内容共分七章和附录一、附录二。其中第三章为辽宁省水利厅水政处副处长丁宝钰编写；第五章为丹东市中级人民法院行政庭副庭长贾洪玉编写；第六章为王作文、鄂志、金永吉编写；其余内容以及总体观点和结构，由吴开贵、何占斌主编合成。本书主要对象为水政监察员，注重实用性和可操作性。水政监察人员只要按照本书具体指导的方法和要求查处的水事案件，就能够经得起上级行政主管部门和司法部门的推敲和监督检查。在本书编写过程中，李晶、关连甲、杨宗仁、李春果、赵凤鸣、刘修建、孙凤山、左国春、王健、陈作奇、祝薇玲等提出了宝贵意见。辽宁省水利厅厅长曲利正专为本书作序。本书主要的参考资料有叶勋等编写的《水法与水政概论》、高帆主编的《行政执法手册》和王工编辑的《中国水事案选》等。这里谨向这些书的作者们和上面提及的每一位同志表示衷心感谢。但是，由于我们的知识和水平有限，不免书中的观点和写法有错误和不当之处，恳请读者、广大水政监察员和法律工作者提出批评指正。

编 者

1994年9月

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 水法与水事案件查处	(1)
第二节 行政执法与水行政执法	(3)
第三节 水行政执法与水事法律关系	(12)
第四节 水行政执法的内容和手段	(19)
第五节 水行政执法的分类	(27)
第六节 水行政违法及其责任	(31)
第二章 水行政案件的查处	(35)
第一节 概 述	(35)
第二节 查处水行政案件的主体、内容和权限...	(39)
第三节 查处水行政案件的原则和程序	(48)
第三章 水调解案件的查处	(65)
第一节 概 述	(66)
第二节 查处水调解案件的原则和方式	(72)
第三节 查处水调解案件的程序	(79)
第四章 水复议案件的查处	(89)
第一节 概 述	(89)
第二节 复议机构及其管辖	(93)
第三节 查处水复议案件的依据	(97)
第四节 查处水复议案件的程序	(101)
第五章 水行政诉讼	(111)

第一节	水行政诉讼概述	(111)
第二节	人民法院对水行政诉讼的受案管辖	(119)
第三节	水行政诉讼的参加人、证据	(125)
第四节	水行政机关参加水行政诉讼	(134)
第六章	水行政赔偿	(143)
第一节	概述	(143)
第二节	赔偿范围、请求人和赔偿义务机关	(145)
第三节	赔偿方式和计算标准	(148)
第四节	赔偿程序	(150)
第七章	水政档案管理	(154)
第一节	概 述	(154)
第二节	案卷的装订	(157)
第三节	水政档案保管	(164)
附录一	水事案件查处法律文书样式	(167)
1	卷宗封面	(168)
2	卷宗目录	(169)
3	水事纠纷调解申请书	(170)
4	行政复议申请书	(172)
5	立案审批表	(174)
6	不予受理通知书	(176)
7	立案通知书	(177)
8	答辩通知书	(178)
9	水事纠纷调解答辩书	(179)
10	行政复议答辩书	(181)

11	调查笔录	(183)
12	现场勘测笔录	(185)
13	水事案件调查报告	(186)
14	责令停止违法行为通知书	(187)
15	案件评议笔录	(188)
16	撤销立案通知书	(189)
17	建议书	(190)
18	行政处罚决定通知书	(191)
19	水行政强制措施决定通知书	(193)
20	告诫通知书	(194)
21	行政强制措施笔录	(195)
22	调解笔录	(196)
23	水事纠纷调解书	(197)
24	水事纠纷处理决定通知书	(198)
25	行政复议决定书发文稿纸	(199)
26	送达回证	(201)
27	行政强制执行申请书	(203)
28	行政答辩状	(204)
29	法定代表人证明书	(206)
30	授权委托书	(207)
31	上诉状	(208)
32	申诉书	(210)
33	水复议案件执行情况报告	(212)
34	结案报告	(214)
35	结案审批表	(215)
36	备考表	(216)

37	立卷、检卷情况记载	(217)
38	通知	(218)
附录二	水事案件典型案例	(219)
1	安徽何启炎破堤建房案	(219)
2	湖南长沙港基建工程公司不服水行政处 罚案	(226)
3	辽宁营口自来水公司拒交水费被强制停 止供水案	(231)
4	北京革华鸡场占河被强制清障案	(235)
5	广州西村木材综合厂不服水行政裁决案	(238)
6	辽宁金九排水纠纷案	(251)
7	晋、冀、豫三省漳河水量纠纷案	(255)

第一章 绪 论

第一节 水法与水事案件查处

水是生命的源泉。自有历史以来，人类无不依河傍水而生息。人类社会的发展，产生了国家。国家采取筑堤防洪、疏沟排水、引水灌溉、凿井汲水等措施防治水害和发展经济。为了维护兴水利避水害的国家意志和解决人与人、村与村的水事之争，从而产生了水法。

我国水法始于西周。周文王在《伐崇令》中明令禁止填水井，违令者斩。春秋战国时期，各诸侯在葵丘盟约中规定“无曲防”，即不准曲为堤防，修建危害他国之水利工程。秦始皇曾颁布《田律》，西汉曾发《水令》，明确当时的水利灌溉管理法规。在唐朝鼎盛时期，有《水部式》和《营缮令》；宋时有《农田水利约束》，金朝的《河防令》，以及后来的《明律》、《大清律》都有相当篇幅的水行政管理内容。

在近代民国时期，1930年国民政府行政院颁布河川法，1942年国民政府公布水利法，但由于当时政局动荡，战争频繁等原因，都未能得到实施。

中华人民共和国成立初期，国家处于百废待兴的经济恢复时期，为了加强水利建设和水行政建设管理，曾以国务院和水利部名义颁发了大量的行之有效的水行政管理法规和规

范性文件。随着经济的发展和人口的增长，社会对水的需求日益增长，水的供需矛盾日渐突出，国家从七十年代开始，组织起草《水法》。为了保障我国经济的稳定发展、战胜洪涝灾害，党和国家对制定适合我国国情的《水法》高度重视，在总结我国历史上治水、管水方面的丰富经验的基础上，并翻译借鉴了国外的史料，终于在1988年1月21日由第六届全国人大常委会第二十四次会议通过并颁布了《中华人民共和国水法》。

水法的产生，使社会上最常见的错综复杂的水事社会关系被纳入法律规范来调整，构成了这一关系当事人之间法定权利和义务的水事法律关系。例如，在周文王没有明令“禁止填水井”之前，护井人或者用井人与破坏水井的人之间的矛盾关系，是普通的水事社会关系的矛盾；而在周文王明令“禁止填水井，违令者斩”后再有人填水井，与护井人或者用井人之间产生的水事矛盾关系，则成为水事法律关系的矛盾。然而要使这条关于水的法令真正有效，周文王需要指定一个大臣或一个部门调查清楚，究竟是谁填了水井，而后才能验明正身处斩。否则，就容易错斩或滥杀无辜。这就是说，在水事法律关系形成的同时，法律又必须设定一个部门掌管水法，运用国家强制力来调整社会上的水事法律关系，由此产生了水事案件查处。

水法在这里是指广义理解的概念，即调整水事关系的各类法律规范和行政法规的总称。《中华人民共和国水法》颁布以前的水法，多半都有政法不分，民刑不分，诸法合体的特点。有的水事法律规范包括在刑法中，有的包含在民法中，有的还列在治安管理行政法规之中。所以，人们习惯上

认为水事案件查处，只是公安、司法部门的事。《中华人民共和国水法》颁布以后，国家明确国务院的和县级以上地方各级人民政府的水利部门是水行政主管部门，使《宪法》、《刑法》、《民法》中的水事法律规范具体化和专业化。从此，我国以法律的形式明确，水事案件查处工作，主要是各级人民政府水利部门的行政职能。

总之，水法起源于国家要用强制力调整影响经济建设、防洪安全的水事社会关系；而水事案件查处，则产生于国家用以调整水事法律关系的水法。没有水法，就没有水事案件；没有水事案件，就没有水事案件的查处工作。

第二节 行政执法与水行政执法

一、行政

“行政”一词的概念，古今中外有不同的说法。1844年，马克思在《评普鲁士人的〈普鲁士国王和社会改革〉》一文中提出，“行政是国家组织活动”，说明行政是一种国家而非私人社团的活动，其表现形式是国家对社会日常生活的组织管理。既然行政作为国家的一种活动，那么不同性质的国家，就有不同的概念。

社会主义国家的行政，就是为实现人民的意志，由国家行政机关按照宪法和法律的规定，对国家事务和社会一般公共事务进行的管理、组织活动。具体分析有以下几层涵义：第一，行政的主体是国家行政机关，即各级政府，因而它是一种国家职能；第二，行政活动是依法进行的，因而它是一

种法律活动，产生法律后果，具有国家强制力；第三，行政管理的内容是国家事务和社会一般公共事务；第四，行政的目的是实现统治阶级——人民的意志，建设繁荣富强的社会主义经济文化生活。行政的这种概念，为我国行政界和学术界普遍采用。

二、行政行为

行政行为，是指国家行政机关及其工作人员为实现行政管理职能和完成行政管理任务所进行的各种活动的总称。它有狭义和广义之分，狭义的行政行为是指国家机关依法实施行政管理，直接或间接产生行政法律效果的行为；广义的行政行为是指行政机关及其工作人员在行使行政权力、履行行政职能的过程中所发生的一切行为，既包括产生行政法律效果的行为，也包括不产生行政法律效果的行为，既包括行政主体对行政对象的外部行政行为，也包括行政机关内部的行政行为。

行政行为，根据不同的分类标准，可分为以下几种类型：

（一）抽象行政行为与具体行政行为

按行为方式和作用不同，可将行政行为分为抽象行政行为和具体行政行为。抽象行政行为又称为制定规范的行为，它是指国家行政机关在行使行政职能过程中，制定和发布普遍性行为规则的行为。这种行为对该行政机关职权管辖范围内的所有的人和事或者某种人、某种事具有普遍的约束力。

具体行政行为又称为采取行政措施的行为。它是指国家行政机关在管理活动中，对特定的人具体的事进行处理的行

为。这种行为因某具体行政管理事项对某具体行政管理相对人的权利和义务产生行政影响。

抽象行政行为对具体行政行为起到拘束作用，具体行政行为对抽象行政行为起到保障作用，使行政管理相对人的行为必须遵循法定规则。

（二）羁束行为与自由裁量行为

依据行政机关实施行政行为受规范性文件拘束的程度，对其具体行政行为可分为羁束行为与自由裁量行为。

羁束行为是指行政法规、规范性文件已经规定的很具体明确，行政机关只能因循规定，^①没有裁量余地的行为。例如：辽宁省规定的水利系统行政事业性收费项目，水费和水资源费的按方收费标准，就很明确具体，基层机构在执行收费时没有机动的余地。

自由裁量行为是指行政法规和规范性文件中虽有规定，但比较原则，有一定灵活处置幅度，国家行政机关可以依照法定原则和职权范围进行酌情裁量的行政行为。例如，《违反水法规行政处罚暂行规定》中规定：“可以并处警告和一万元以下罚款”，这一至一万元的罚款幅度，就是水行政机关对违法的管理相对人处罚的自由裁量行为。

（三）行政事实行为与行政法律行为

依行政行为是否直接产生行政法律效果为标准，可分为行政事实行为和行政法律行为。

行政事实行为，指行政机关及其工作人员实施的不直接产生行政法律效果的行政行为，亦称非法律性的行政行为。例如，制订和下达工作计划、签订责任目标、资源考察调查、资料评价与分析论证，撰写公文等等行政管理中大量的

活动，都是行政事实行为。行政机关的行政事实行为，也都必须守法。我国宪法规定公民对任何国家机关及其工作人员的违法失职行为，有向有关机关提出申诉、控告和检举的权利，这里所指的违法失职，包括行政事实行为违法。

行政法律行为，是指行政主体依法实施行政管理，直接或间接产生行政法律后果的行为。行政法律行为有三个基本特征：

1. 行政法律行为由行政主体所为，具有强制性和单方性的特点。这里所说的行政主体，包括国家行政机关、公务员和经济法律及行政主体授权的其他主体。

2. 行政法律行为必须合法。这有三层含义：其一，实施行为的主体必须合法，具备行政主体资格；其二，行政主体必须在其职权管辖范围内从事管理活动；其三，行为程序和形式必须合法。

3. 行政法律行为是行政主体在行政管理中所进行的直接或间接产生行政法律后果的行为。这一特征有两层含义：其一，不产生法律后果的事实行为和不产生行政法律后果的其他法律行为（如民事法律行为）不属于行政法律行为。其二，行政主体的行政法律行为不仅限于直接产生行政法律后果的行为，还包括间接产生行政法律后果的行为。

行政机关的行政法律行为与行政事实行为的关系十分密切。有的行政事实行为虽然不直接产生行政法律效果，但本身就是法律行为产生和实施的前提条件和辅助措施，例如政策研究、资源的勘探调查评价等等。

三、行政执法

(一) 行政执法的概念

行政执法的概念，有广义行政执法和狭义行政执法之分。广义行政执法，是指行政机关执行法律、法规的行政行为，即所有的政府管理社会、经济、文化等各项事业的行政行为都是行政执法行为，它包括行政机关的行政立法、行政司法和所有的行政事实行为。狭义行政执法，是指行政机关按照法律、法规的规定，对相对人采取的具体直接影响其权利义务，或者对相对人的权利义务的行使履行情况直接进行监督检查的行政行为。这样，行政机关的行政管理行为，包括行政执法行为和行政司法行为；保证法律、法规实施的直接管理行为是行政执法行为；解决纠纷的行政复议、行政仲裁、行政调解等行政行为是行政司法行为。下面所讲的行政执法，是指狭义行政执法。

(二) 行政执法的特征

1. 行政执法是一种行政行为，是由享有行政执法权的行政机关采取的具有法律效力的行为，具有强制性和单方性的特点；

2. 行政执法是执行法律、法规的具体行政行为，只对特定的人和事产生法律效力和后果，与行政立法具有普遍约束力的抽象行政行为不同；

3. 行政执法是行政机关的直接管理行为，而不是两个或几个主体之间产生争议后的复查、调解的间接管理行为。

(三) 行政执法的基本原则

行政执法除应当遵循司法活动中的以事实为根据、以法

律为准绳等基本原则外，还要遵循以下原则：

1. 执法权限法定原则。执法权限法定原则，是指行政机关在行政执法过程中，其执法权限的存在和行使，必须依法律、法规和规章的规定，不得随意扩大，也不得被非法犯。执法权限包括行政执法管辖范围和实施处罚幅度的权

2. 执法程序公开原则。所谓行政执法程序，是指行政去行为方式、步骤及其所形成的过程的总称。执法程序公原则，要求行政执法机关将其执法行为的方式、步骤和过公布于众，以便接受广泛的社会民主监督。根据这一原，行政执法活动必须注意：

(1) 出示证件、公开身份；

(2) 做出影响当事人权利和义务的决定时，须将事件质、法律依据、处罚措施等有关事项告知当事人；

(3) 使当事人履行某种义务时，要告知当事人在程序立享有的权利，并给予表示意见的机会。

3. 独立行使行政执法权原则。这个原则包括三个内

(1) 国家行政执法权，只有法律、法规规定有执法权行政机关才能统一行使，其他机关、团体和个人无权行

(2) 行政执法机关依法独立行使自己的职权，不受任何其他机关、团体和个人的干预；

(3) 行政执法机关在行使执法权过程中必须正确地适用法律、法规和规章，做到有法必依、执法必严、违法必究。

4. 准确、及时原则。行政执法活动，要求既要准确，

又要及时。

准确原则，要求在适用法律、法规和规章时，事实清楚，证据充足，定性准确，处罚适当。

及时原则，要求保证执法质量，提高工作效率，及时办案，及时结案，遵守法定时限。

5. 宣传、教育与处罚、强制相结合的原则。行政执法，不仅是行政机关对违法者施以处罚和强制的行为，同时也是行政机关为保证法律、法规和规章的实施，对公民和法人进行宣传教育的过程。宣传、教育和处罚、强制是行政执法工作矛盾统一的两个方面。没有宣传、教育，光靠处罚和强制手段并不能从根本上改善行政执法活动，保证法律、法规和规章的正确实施；但是，没有处罚和强制，宣传、教育也不会达到应有的效果。因此，宣传、教育和处罚强制，二者不可偏废，必须有机的结合。

四、水行政执法

（一）水行政执法的概念及意义

《中华人民共和国水法》及其配套法规、规章和规范性文件明确，水利部和县以上地方政府的水利部门是国务院和同级政府的水行政主管部门。所谓水行政执法，是指各级水行政主管部门，按照水法（广义的）规定，在水事管理领域里，依法对水行政管理的相对人采取的直接影响其权利义务，或者对相对人的权利义务的行使和履行情况直接进行监督检查的具体行政行为。

水行政执法的目的是为了贯彻执行国家水事法律、法规和规章，调整在开发、利用、保护、管理水资源和防治水害