

SHUIXINGZHENG GUANLI YANJIU

水行政管理研究

李俊利◎著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

水行政管理研究

李俊利◎著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

·北京·

内 容 提 要

本书主要研究了水资源使用领域的行政管理工作。从内容上来看,本书主要包括水行政管理主体研究、水行政管理体制研究、水行政行为研究、水行政许可、水资源管理与保护、河道管理与保护、水行政监督与处罚等几个方面。全书在内容体系上较为完整,具有一定的针对性。

图书在版编目(CIP)数据

水行政管理研究 / 李俊利著. -- 北京: 中国水利水电出版社, 2016.10

ISBN 978-7-5170-4780-3

I. ①水… II. ①李… III. ①水资源管理-行政管理-研究 IV. ①TV213.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 235505 号

责任编辑: 杨庆川 陈 洁 封面设计: 崔 蕾

书 名	水行政管理研究 SHUIXINGZHENG GUANLI YANJIU
作 者	李俊利 著
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路 1 号 D 座 100038) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: mechannel@263.net (万水) sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 68367658 (营销中心)、82562819 (万水)
经 售	全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	北京鑫海胜蓝数码科技有限公司
印 刷	三河市佳星印务有限公司
规 格	170mm × 240mm 16 开本 21 印张 272 千字
版 次	2016 年 10 月第 1 版 2016 年 10 月第 1 次印刷
印 数	0001—1500 册
定 价	63.00 元

凡购买我社图书, 如有缺页、倒页、脱页的, 本社营销中心负责调换

版权所有·侵权必究

前 言

水是生命之源、生产之要、生态之基。水作为生物生存的基础,人类生活不可或缺的资源,为一切生命的发展奠定了最首要的条件。它具有根本性、不可替代性和战略性,不仅体现了经济价值,还体现其政治价值,是国家综合实力高低的一个有机组成部分。随着全球发展步伐的加快,水资源对社会各领域的影响日益增大,水的地位日益提高,对水资源的管理越来越显得重要。如何做到科学治水、依法治水、高效治水,是水利改革发展的关键所在,是创新和完善水行政管理体制的核心要务。

2014年1月水利部印发了《水利部关于深化水利改革的指导意见》提出:要加快水行政管理职能转变,强调要适应社会主义市场经济体制的要求,必须加快水行政职能转变,建立事权清晰、权责一致、规范高效、监管到位的水行政管理体制,激发市场、社会的活力和创造力,进一步提高水行政管理效率和质量。加快水行政职能转变,破除制约水利发展体制机制弊端,是完善水行政管理体制的核心和重要突破口。

习近平总书记2014年4月在中央财经领导小组会议上做了关于保障国家水安全的重要讲话,提出了“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的水行政管理思路,赋予了新时期水行政管理的新内涵、新要求、新任务,为强化水行政管理、保障水安全指明了方向,是做好水利工作的科学指南。坚持两手发力,重在深化水行政管理体制机制创新,这就要求必须加快水行政管理职能转变,坚持政府作用和市场机制协同发力,把水行政管理纳入各级政府的主要职责,深化水利改革,建立健全水利科学发展的体制机制。

为了贯彻落实中央及水利部精神,作者在长期从事水行政管理教学中积累了一定的知识,且学习并借鉴相关行政管理、水行政管理等方面专家、学者的文献,为进一步提高水行政管理者的专业知识及能力,全面规范水行政管理工作,在学院领导、同事的鼓励、支持和帮助下,终于完成了这本还不够完善的著作。本著作内容丰富,涵盖了水行政管理工作中各项工作的基础理论,其中包括水行政管理、水行政管理职能、水行政行为、具体水行政行为、水行政许可、取水许可、水行政征收、水资源管理、水资源保护、河道管理、水土流失与保持、水行政监督及水行政处罚。全书共有十三章,由李俊利主持撰写并统稿,其中第五章、第十三章由华北水利水电大学刘艳珍撰写,其他的各章均由华北水利水电大学李俊利所撰写。

在本著作的编写过程中,参考和引用了大量的相关文献,由于时间仓促及有限的篇幅,未在书中一一给予注明,在此向原作者表示衷心感谢。本著作撰写只是在前人艰苦研究的基础上,依据水行政管理的特征,结合日常教学中所形成的逻辑框架体系,梳理整合学术界较分散的内容,限于本著作作者的学识和能力,对有争议的问题也只是结合自己的体会进行了表层的分析。对于本著作存在的不妥之处,还请各位同仁和读者批评指正。

作 者

2016年8月

目 录

前言

第一章 水行政管理概述·····	1
第一节 行政管理概述·····	1
第二节 水行政管理概述·····	6
第三节 我国水行政管理的历史沿革·····	15
第二章 水行政职能·····	20
第一节 水行政管理职能概述·····	20
第二节 中华人民共和国水利部及其职责·····	24
第三节 七大流域机构及其职责·····	35
第三章 水行政行为·····	55
第一节 水行政行为的概述·····	55
第二节 水行政行为的类别·····	68
第三节 抽象水行政行为·····	73
第四章 具体水行政行为·····	80
第一节 具体水行政行为概述·····	80
第二节 水行政确认·····	84
第三节 水行政指导·····	91
第五章 水行政许可·····	100
第一节 水行政许可概述·····	100
第二节 水行政许可的设定及程序·····	120
第三节 水行政许可监督检查及法律责任·····	135

第六章 取水许可	144
第一节 取水许可概述	144
第二节 取水许可程序	149
第三节 取水许可的监督管理与法律责任	157
第七章 水行政征收	162
第一节 水行政征收概述	162
第二节 水资源费征收	171
第八章 水资源管理	176
第一节 水资源的概述	176
第二节 水资源管理的内容	179
第九章 水资源保护	196
第一节 水资源保护概述	196
第二节 水污染	201
第十章 河道管理	212
第一节 河道管理概述	212
第二节 河道管理的内容	216
第三节 河道清障	223
第四节 河道采砂管理	227
第十一章 水土流失与保持	232
第一节 水土流失概述	232
第二节 水土保持概述	242
第三节 水土保持监督检查	252
第十二章 水行政监督	255
第一节 行政监督的概述	255
第二节 水行政监督	267
第三节 水行政法制监督	275

目 录

第十三章 水行政处罚·····	288
第一节 行政处罚·····	288
第二节 水行政处罚概述·····	305
第三节 水行政处罚的程序·····	316
参考文献·····	325

第一章 水行政管理概述

第一节 行政管理概述

一、行政管理的内涵及发展

氏族机构及其人员可以说是行政管理机构及管理人員的萌芽。文明时代的行政管理是自从有了国家组织才开始的。国家是随着社会分工的发展以及阶级的出现才产生的。国家的产生标志着以国家权力基础的行政管理的正式产生。在国家产生以前氏族管理机构对公共事务的管理还只是一种社会职能。国家产生以后,国家作为阶级矛盾不可调和的产物,是阶级统治的工具。行政管理既是国家实施管理的一种社会职能,也是一种政治职能;作为行政管理对象的社会公共事务,既有公共性的一面,也有阶级性的一面。

行政管理是一种以国家权力为基础,以国家组织主要是政府机关为管理主体,以国家事务、社会公共事务以及政府机关内部事务为管理对象的管理活动。

行政,即公共行政,行政管理,就是指政府处理政务,也就是处理社会公共事务。

我国古代行政的含义就是施政、为政,即政府处理政务。

我国的一些有名学者认为:

夏书章教授认为:行政是国家权力机关的执行机关依法行使国家权力,管理国家事务、社会事务和机关内部事务的活动。

竺乾威教授认为:行政是国家行政机构依法管理社会公共

事务的有效活动。

齐明山教授认为：公共行政是指公共组织对公共事务的管理。这里的公共组织是指政府，也可以说行政就是政府行政。

在行政管理学科的历史发展过程中，对行政的理解主要有以下观点。

（一）“三权分立”的观点

这是从权力分配的角度解释行政，认为行政是与立法和司法并立的三种国家权力之一。权力分立制度是西方现代民主制度的核心。孟德斯鸠提出的“三权分立”思想形成了西方发达国家权力的基本结构。从“三权分立”的角度界定公共行政范围，认为国家可以分为立法、行政、司法三种权力，而且三种权力各自独立，互相制约。在西方发达国家，行政权往往高于立法权和司法权，而且行政也参与国家法律的制定。行政不仅仅是执行国家的意志，它也是制定国家法律的主要参与者。随着政府权力的集中和膨胀，随着议行合一制度国家的建立，这种狭义的行政观念失去了实际的指导意义。

（二）“政治与行政二分法”的观点

美国学者威尔逊在 1887 年发表的《行政学研究》一文中，认为国家的权力主要掌握在决定政治的议会和执行政治的行政机关手里，他从结构上否定了“三权分立”的学说，提出了政治与行政二分法的观点。是针对当时的政党分赃制严重地影响行政秩序的情况，提出政治必须与行政相分离。他们认为政治是制定国家政策，行政是执行国家政策。

美国学者古德诺在 1900 年出版的《政治与行政》一书中认为：政府体制中存在着两种主要的或基本的政府职能，即国家意志表达职能和国家意志执行职能，也就是政治与行政。政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行。政治与指导和影响政策

相关,而行政与执行政策相关。政治是国家的活动,政治家的活动;行政是事务性的领域,是公务员的行为(世界上没有脱离政治的公共行政,也没有脱离公共行政的政治)。

(三) 管理的观点

这是一种广义的行政概念,认为一切管理都是行政。

美国早期的行政学家怀特认为,行政是为了实现某种目的,对许多人所做的指挥、协调与控制。

西蒙、汤姆森、斯密斯堡合著的《行政学》认为,行政即指一切团体处理行政事务的活动。

事实上,管理与行政是有着明显的区别的。

从纵向来看,管理的历史比行政更长。自人类群体活动出现以后,就有了管理,但那时的管理只具有社会属性,不具有政治性,所以不是行政。自从国家出现以后,对国家政务的管理才有了鲜明的政治性,行政才产生。

从横向看,管理的外延更宽,只要是人迹涉足的地方就有管理的存在,但并非所有的管理都属于行政。一切行政都是管理,但并不是一切管理都是行政。管理是个大系统,行政是这个大系统的一个子系统。

二、行政管理的特点

(一) 公共性

在市场经济的条件下,以政府为主体的公共性是公共行政的本质特征。

公共性是指政府以主权在民,实现公共利益为目标。公共性是政府的管理行为,是为了实现国家目标和公共利益行使权力,为公民提供公共物品和公共服务以及创造具有公益精神的意识形态。它是以为社会公众提供服务、实现公共利益为目标,而不

是以盈利为目的。

公共性在我国表现为政府全心全意地为人民服务,实现人民群众的根本利益;还表现为以宪法为基础提供公共物品、弥补市场失灵,作为公共信托人实现公民的民主权利。

(二) 体现国家的意志

任何一个国家都必须体现和执行国家意志,必须确保政治统治职能。国家的政治统治职能只能由政府来承担。国家的统一、国家的主权和领土完整,都是国家的核心利益。

(三) 依法行政

依法行政是指行政机关及其工作人员根据宪法、法律、法规和政策的规定,履行其管理职能,同时,依据行政法律规范约束其行政行为的过程。

行政活动不能违反现有法律,必须按照有关法律应用于相应的情境;行政活动不能违反行政机关自己做出的决定;行政活动不能违背法院的裁决。

行政是在法律制约下的规范性的施政行为,目的是保护公民的权利不受政府行为的损害,主张在法律面前人人平等,不允许任何组织和个人有高于法律的特权。行政管理必须忠于宪法,维护并执行宪法。

(四) 民主行政

民主原则是社会主义最根本的原则,不实行民主原则就不可能有社会主义行政。民主行政是民主政治的重要组成部分之一,是人民当家做主的体现。没有民主行政就没有政府的合法性。

(五) 公平行政

公平作为行政的价值观是不可动摇的。社会不可能有自发

的公平,市场经济只能使社会不公平,社会主义市场经济也不可能自然而然地给社会带来公平。只有政府制定政策,通过必要的社会再分配,才能为社会提供公平的保障。公平是对人最起码权利的保证,是人与人关系的平等准则的体现,是对社会弱势群体的保护,是公正地依法处理社会公共事务的原则,是使社会避免出现贫富悬殊的现象的保证。公平是为了保证公民的权力,公平是为社会发展提供稳定。公平是为了发展。

(六) 高效行政

行政效率是指公共组织和行政工作人员从事行政管理工作所投入的各种资源与所取得的成果和效益之间的比例关系。各种资源是指人力、物力、财力和时间以及其他各种有形无形的资源,这里所说的成果,不仅指有形的物质成果,也指无形的精神成果,这里说的效益,既包括社会效益,也包括经济效益。消耗资源少,取得成果多才算是高效。

另外评价社会主义中国的行政效率,就必须看政府提高社会生产力和经济发展的促进作用如何,就必须看政府满足公众的物需求和精神需求的程度如何,就必须看政府实现公共利益和公共目标的程序,同时也必须评价政府对社会的公平、社会的稳定和社会的发展的作用如何。

(七) 以人为本

科学发展观,第一要义是发展,核心是以人为本,基本要求是全面协调可持续,根本方法是统筹兼顾。

坚持以人为本,就是要以实现人的全面发展为目标,从人民群众的根本利益出发谋发展、促发展,不断满足人民群众日益增长的物质文化需要,切实保障人民群众的经济、政治和文化权益,让发展的成果惠及全体人民。

以人为本的公共行政必须以人的全面发展作为目标。以人

为本必须实行普遍性原则,即每个公民都有发展的权利。

目前我国正在大力推进以人为本的科学发展观,以人为本,从资源浪费、环境污染型变为资源节约、人与自然和谐型。目前我国所倡导的和谐社会、和谐社区也正是以人为本的体现。

中国的公共行政的最大特点是中国共产党领导政府。党中央领导中央政府,各级党委领导同级政府,政府必须是无条件地执行党的方针、路线、政策,党是政策制定者和监督者,政府是执行者。

第二节 水行政管理概述

一、水行政管理内涵

(一) 水行政管理含义

水行政管理(public administration in water conservancy)是各级水行政机关依法对全社会水事活动实施的组织领导和监督管理。

水行政管理是国家各级水行政主管部门依照法定的职能对防洪减灾、水资源开发利用和水环境保护行使的行政管理。

水行政管理是指以防治水害,合理开发利用和有效保护水资源,充分发挥水资源的综合效益,以适应国民经济发展和人民生活需要为宗旨,由各级人民政府及其水行政部门依法对全社会各项水事活动实施的组织、指导、协调和监督。此定义有四层含义:

(1)水行政管理宗旨体现了满足国家和人民的根本利益和经济建设的客观需要。水资源属于国家所有,水行政主管部门作为国有水资源的产权代表,对于水资源不仅行使一般的行政管理职权,同时进行所有权的管理。

(2)水行政管理的主体是各级政府及其水行政主管部门,水行政管理的对象是全社会的水事活动。

水利部是我国的国家水行政主管部门,负责我国领土范围内的全部水资源包括地表水和地下水的管理。

水利部设立各流域机构,在所管辖的范围内行使法律、行政法规规定的和水利部授予的水资源管理与监督的职责。我国的七大流域机构:长江水利委员会;黄河水利委员会;淮河水利委员会;海河水利委员会;珠江水利委员会;松辽水利委员会;太湖流域管理局。

县以上地方人民政府的水利厅(局)是所辖行政区域内的水行政主管部门,负责所辖行政区域内水资源的统一管理与监督工作。

(3) 水行政管理的对象是全社会各类水事活动。

(4) 水行政主管部门作为国有水资源的产权代表,不仅行使一般的行政管理职能,同时进行权属管理。

一切开发水资源、防治水害的重要活动及由此而产生的重大社会矛盾都要依法纳入水行政管理的范围。

水管理不仅包括水的分配与调度、用水与供水以及水资源保护,而且是一个具有多层次、多元结构的复杂系统,是一个广泛的概念,它是政府的水管理工作、企事业单位的水管理工作与其他一切水管理的总和。

水行政管理是水管理的主导部分,法规、政策、决策、规划、监督是水行政管理的核心。

(二) 水行政管理主体

水行政主体是指享有水行政职权,能以自己的名义行使国家水行政职权,做出影响水行政相对人权利义务的行政行为,并能由其本身对外承担实施水行政活动所产生的责任的组织。简而言之,所谓水行政主体,就是水行政职权的享有者、水行政活动的实施者、水行政责任的承担者。

水行政主体具有以下几个特征。

(1) 依法享有水行政职权。水行政职权来源于法律法规的直接规定或授权。我国的立法机关、司法机关由于它们不享有行政职权,故不是行政主体。

(2) 能以自己的名义独立行使水行政权力。在水行政管理活动中,要告一个水行政行为,谁是被告呢?就要确定该行为以谁的名义独立实施。比如县水利局既是县政府的组成部门,内部又设有办公室、水政科、财务科等科室,水事违法案件处罚一般由水政科做出,如果对此处罚不服,就不能以水政科作为被告,也不能以县政府作为被告,而应以县水利局作为被告。

(3) 水行政主体是承担水事行政管理活动的组织。此组织包括各级水行政管理机关的依法授权的组织。个人是不能成为水行政主体的,虽然各级水行政组织和授权的组织的所有职责都是通过具体的个人来完成的,但个人在完成这一职责的过程中必须以所在的组织名义去完成。

(4) 能够独立承担水行政活动的法律效果。

(三) 水行政管理分类

水行政管理有广义和狭义之分。狭义的水行政管理中的水,仅指水或水资源,此意义下的水行政管理包括水的分配、调度和取水许可,同时还包括水的保护。广义的水行政管理是指水资源及与其相关的物和行为的管理。它不仅是指水或水资源,而且还包括与水资源密切联系的物和行为。这里所说的物是指水(含水量和水质)、水域(江河、湖泊、地下水层及行洪区、蓄滞洪区)和水利工程。这里所说的行为是指防治水害、开发利用水资源、江河整治、航道整治、水土保持以及其他影响水生态的人类活动。广义的水行政管理是个具有多层次多级别多元化结构的复杂系统,它可以按不同的标准划分为若干个子系统。

广义的水行政管理的分类如下。

(1) 按管理对象的不同,可分为水资源管理、水政管理、水域管理、水工程管理、水土保持管理、农村水利管理、防汛抗旱管理等。

(2)按管理范围的不同,可分为行业管理、流域管理、区域管理等。

(3)按管理性质的不同,可分为权属管理、监督管理、经营管理、技术管理等。

(4)按管理手段的不同,可分为行政管理、经济管理、法制管理、纪律管理等。

(四) 水行政管理的特性

水行政管理与其他部门的行政管理一样,都具有一般行政的共同属性。但是,由于水与其他自然资源相比有其特殊性,所以水行政管理也有其特殊的表现,具体表现如下。

(1)水资源是循环再生的动态资源,从总体上看是相对稳定,但从具体时间空间来看,又是极不稳定的,具有强烈的周期波动性和随机性。因此,水行政管理工作必须要在大量的、全面的、扎实的、长期的水文测验工作基础上,进行复杂的水文计算、水资源评价,才能大体上掌握客观的水文规律。即使这样,人们也只能相对地推算洪水频率和枯水保证率,不可能掌握精确的绝对值。这种特性决定了水行政管理必须尊重客观规律,做好艰苦细致的工作。

(2)防治水害,开发水利,离不开水利工程。水利工程与其他建筑工程相比,具有特殊的复杂性。首先,它的边界条件复杂,施工难度大,风险大。它需要解决大量的工程技术问题,如果再扩大到流域治理,就更加复杂,在某一问题上稍有疏忽或处理不当,都会带来严重后果,因而水行政管理中的重大决策需慎之又慎。

(3)水资源与土地、森林、矿产等自然资源相比有一显著特点,即存在有害与有利的双重性,它既是可开发利用的自然资源,又是洪水灾害的灾害源。因此,水行政管理在任何时候都应把抗洪救灾放在首位,在服从防洪总体安排的前提下举办各项兴利事业,如何恰当处理好兴利与除害的关系,是水行政管理比其他专