

SHUIXINGZHENG ZHIFA

水行政执法 培训教材

● 王文生 主编

PEIXUN JIAOCAI



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

至 要 容 内

水行政执法 培训教材

● 王文生 主编



中国水利水电出版社

www.waterpub.com.cn

内 容 提 要

本培训教材是水利部海河水利委员会在总结多年来水行政管理和执法工作经验的基础上,根据依法行政、依法治水工作的需要组织编写的。全书共包括五部分:法的原理、法的制定、法的效力和解释、法的遵守等法学基础知识;行政许可、行政复议、行政诉讼、国家赔偿等行政法律制度;水利立法和水行政执法、水行政处罚、执法文书与案例分析等水政基本概念与实务;水资源管理、水事纠纷预防和处理、水资源保护、水土保持、防洪工作、河道建设项目管理等水行政管理实务;有关法律、行政法规、部门规章、规范性文件。

本书可作为水利机关工作人员、水利管理人员及高等院校师生的培训教材。

图书在版编目(CIP)数据

水行政执法培训教材/王文生主编. —北京:中国水利水电出版社, 2008

ISBN 978-7-5084-5227-2

I. 水… II. 王… III. 水法—行政执法—中国—教材
IV. D922.66

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 001402 号

书 名	水行政执法培训教材
作 者	王文生 主编
出版 发行	中国水利水电出版社 (北京市三里河路 6 号 100044) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 63202266 (总机)、68331835 (营销中心)
经 售	北京科水图书销售中心 (零售) 电话: (010) 88383994、63202643 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	天津市云海科贸开发公司
规 格	787mm×1092mm 16 开本 27.75 印张 658 千字
版 次	2008 年 2 月第 1 版 2008 年 2 月第 1 次印刷
印 数	0001—1400 册
定 价	68.00 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

《水行政执法培训教材》编委会

顾 问 赵 伟 李泽冰

主 任 任宪韶

副主任 王文生 曹寅白

委 员 张胜红 梁凤刚 邵文砚 罗建军 马志尊
马文奎 刘 洪 阎战友

主 编 王文生

副主编 梁凤刚 刘 洪 李瑞江

编 写 阎战友 罗建军 张凤媚 王建刚 范兰池
罗 阳 于伟东 刘存忠 肖 丹 邹洁玉
安 鹏 崔传华 韩 鹏 唐肖岗 李孟东
金旺盛 孙玉兰 余海艳 王洪翠

序

改革开放以来，我国社会主义民主与法制建设取得了举世瞩目的成就。党的十五大确立了依法治国、建设社会主义法治国家的基本方略，1999年九届全国人大二次会议将其载入宪法。2006年10月，党的十六届六中全会提出了构建社会主义和谐社会的重大战略任务。树立社会主义法治的理念，是构建社会主义和谐社会的必然要求。依法治国是社会主义法治的核心内容，作为依法治国的重要组成部分，依法行政也取得了明显进展。2004年3月，国务院发布了《全面推进依法行政实施纲要》，提出了用10年左右的时间基本实现建设法治政府的奋斗目标，并要求各级政府全面、深入、扎实地推进依法行政。

依法治水是依法行政在水利行业的具体体现，也是水行政主管部门依法行政的重要内容和主要职责。1988年7月1日《中华人民共和国水法》正式开始实施，标志着我国水利事业步入法制化的轨道。此后，《中华人民共和国水土保持法》、《中华人民共和国防洪法》、《取水许可和水资源费征收管理条例》等法律法规相继出台，水法规体系基本形成。1989年水利部启动全国水利执法体系的建设，1991年初步完成了全国水政执法队伍组建工作。自1995年起，全国又开展了水政监察规范化建设，全国水政执法队伍得到进一步完善和加强，水政执法队伍的法律素质和执法水平大大提高。近20年来，以打击破坏水利设施、水利工程、河道清障，打击非法采砂，实施取水许可和水资源有偿使用，保护水资源和水生态环境等为重点，查处水事违法案件每年达3万多件，有力地保护了水利建设与发展的成果，维护了水资源的合理配置和可持续利用。同时，各级水行政主管部门和流域管理机构以高度的政治责任心调处水事纠纷，为维护社会稳定发挥了重要作用。

然而，我们也应该清醒地看到，各级水利部门水行政管理人员，特别是水行政执法人员的法律素质和工作能力，距离国家提出的依法行政和依法治水的要求仍有相当大的差距。为此，海河水利委员会在总结多年来水行政管理和执法工作经验的基础上，根据依法行政、依法治水工作的需要，组织编写了这部《水行政执法培训教材》。

全面推进依法行政、依法治水工作，要求水利部门必须切实加强水行政管理和执法人员的法律知识培训，严格依法管理全社会的水事活动，做到依法决策、依法办事、依法处理问题。我相信，《水行政执法培训教材》的出版，必将有助于提高水行政管理和执法人员依法行政、依法治水的能力和水平，有助于推动依法行政、依法治水、依法管水工作的深入开展，有助于推进社会主义和谐社会的建设。

水利部副部长

周 奎

2007年12月10日

前 言

为促进依法行政、依法治水工作,进一步提高水利系统领导干部、公务员和水行政执法人员的法律素质,增强依法决策和依法行政的能力,进一步提高各级水行政主管部门、流域管理机构及其他水利管理单位依法行政、依法治理和依法管理的自觉性,提高运用法律手段进行社会管理和公共服务的能力和水平,我们组织编写了《水行政执法培训教材》,作为水行政管理和执法人员的培训教材。

本书共包括五部分:法的原理、法的制定、法的效力和解释、法的遵守等法学基础知识;行政许可、行政复议、行政诉讼、国家赔偿等行政法律制度;水利立法和水行政执法、水行政处罚、执法文书与案例分析等水政基本概念与实务;水资源管理、水事纠纷预防和处理、水资源保护、水土保持、防洪工作、河道建设项目管理等水行政管理实务。

本书从流域管理实际出发,面向水利行业,在水行政管理和执法方面有较强的准确性、通俗性、实用性和可操作性,既适用于流域管理机构水行政管理和执法工作,也可供水行政主管部门及其他水利管理单位的管理和执法人员参考。

本书主编王文生,副主编梁凤刚、刘洪、李瑞江。编写分工如下:第一篇第一章、第二章、第三章、第四章,第二篇第五章、第六章,第四篇第十三章由刘洪、肖丹、安鹏、唐肖岗编写;第二篇第七章、第八章由刘存忠、崔传华、韩鹏编写;第三篇第九章、第十章、第十一章由于伟东、李孟东编写;第四篇第十二章由阎战友、邹洁玉编写;第四篇第十四章由范兰池、罗阳、王洪翠编写;第四篇第十五章由张凤媚、孙玉兰编写;第四篇第十六章由王建刚、余海艳编写;第四篇第十七章由罗建军、金旺盛编写。全书由梁凤刚、刘洪、李瑞江统稿。

本书在编写过程中得到了有关领导和专家的大力支持和帮助,水利部周英副部长作序,水利部政策法规司赵伟司长、原水利部水政水资源司李泽冰副司长对全书进行了审改修定,在此一并表示衷心的感谢。

由于我们水平有限,书中的内容难免有疏漏和不妥之处,敬请广大读者批评指正。

编 者

2007年11月

目 录

序

前言

第一篇 法 学 基 础

第一章 法的原理	3
第一节 法的起源	3
第二节 法的本质	4
第三节 法的作用	6
第四节 法的形式与分类	8
第二章 法的制定	10
第一节 法的制定的概念和程序	10
第二节 法的渊源	11
第三节 法律规范	12
第四节 法律体系	15
第三章 法的效力和解释	18
第一节 法律效力	18
第二节 法律解释	20
第四章 法的遵守	22
第一节 守法与违法	22
第二节 法律责任与法律制裁	24

第二篇 行 政 法 律 制 度

第五章 行政许可	31
第一节 行政许可概述	31
第二节 行政许可分类	32
第三节 行政许可的设定	33
第四节 行政许可实施主体	36
第五节 行政许可一般程序	38
第六节 监督检查	42

第六章 行政复议	44
第一节 行政复议概述	44
第二节 行政复议机构	45
第三节 行政复议程序	46
第四节 复议决定	49
第五节 水行政复议	50
第七章 行政诉讼	54
第一节 行政诉讼的概念和原则	54
第二节 行政诉讼起诉与受理	55
第三节 行政诉讼审判	57
第四节 水行政诉讼的应诉	59
第八章 国家赔偿	63
第一节 国家赔偿概述	63
第二节 行政赔偿	64
第三节 刑事赔偿	67
第四节 国家赔偿的实施	69

第三篇 水政基本概念与实务

第九章 水利立法和水行政执法	73
第一节 水利立法	73
第二节 水行政执法	79
第三节 水政监察队伍的建设和管理	81
第四节 水行政行为的法律责任	85
第十章 水行政处罚	91
第一节 水行政处罚概述	91
第二节 水行政处罚的实施机关	93
第三节 水行政处罚的管辖	98
第四节 水行政处罚的适用	99
第五节 水行政处罚的简易程序	102
第六节 水行政处罚的一般程序	104
第七节 水行政处罚的听证程序	108
第八节 水行政处罚的执行	112
第十一章 执法文书与案例分析	117
第一节 水行政执法文书的作用和意义	117
第二节 水行政执法文书的种类和制作要求	118
第三节 案例和执法文书	120

第四篇 水行政管理实务

第十二章 水资源管理	133
第一节 水资源管理概述	133
第二节 水资源管理体制	142
第三节 水资源规划	144
第四节 取水许可制度	149
第五节 建设项目水资源论证	160
第六节 水权管理	163
第七节 节水型社会建设	164
第十三章 水事纠纷预防和处理	167
第一节 水事纠纷基本概念	167
第二节 水事纠纷的预防和处理原则	169
第三节 水事纠纷的预防和处理程序	170
第十四章 水资源保护	176
第一节 概述	176
第二节 水功能区的管理	183
第三节 入河排污口的审批与监督管理	194
第四节 水质的监督管理	198
第十五章 水土保持	207
第一节 水土流失与水土保持	207
第二节 水土保持工作原则	213
第三节 水土保持规划	215
第四节 水土流失预防监督	216
第五节 水土保持管理制度	222
第十六章 防洪工作	224
第一节 防洪的基本概念与原则	224
第二节 防汛的工作方针与组织机构	225
第三节 防洪规划	229
第四节 防御洪水方案与洪水调度方案	233
第五节 防洪管理	235
第六节 防汛检查与执法	239
第七节 防汛抢险	241
第十七章 河道建设项目管理	243
第一节 河道建设项目管理概述	243
第二节 海河流域河道建设项目的审查权限	245

第三节	流域管理机构河道建设项目的审查程序和监督管理制度	247
第四节	河道建设项目的防洪影响分析及技术评审要求	250
第五节	河道建设项目实施阶段的监督检查	254

附录 有关法律、行政法规、部门规章、规范性文件

中华人民共和国水法	259
中华人民共和国防洪法	269
中华人民共和国水土保持法	279
中华人民共和国水污染防治法	284
中华人民共和国行政处罚法	291
中华人民共和国行政许可法	299
中华人民共和国河道管理条例	310
取水许可和水资源费征收管理条例	316
中华人民共和国防汛条例	325
水库大坝安全管理条例	331
中华人民共和国水土保持法实施条例	335
中华人民共和国水文条例	339
水政监察工作章程	345
水行政处罚实施办法	348
关于流域管理机构决定《防洪法》规定的行政处罚和行政措施权限的通知	356
水政监察证件管理办法	366
水行政许可实施办法	368
水行政许可听证规定	377
水利部实施行政许可工作管理规定	381
水利部立法工作管理规定	384
水利部规范性文件审查与备案管理办法	388
水利部行政复议工作暂行规定	390
省际水事纠纷预防和处理办法	393
水工程建设规划同意书制度管理办法（试行）	398
水量分配暂行办法	401
关于授予海河水利委员会取水许可管理权限的通知	404
建设项目水资源论证管理办法	407
建设项目水资源论证报告书审查工作管理规定（试行）	411
河道管理范围内建设项目管理的有关规定	414
关于海河流域河道管理范围内建设项目审查权限的通知	417
入河排污口监督管理办法	419
水功能区管理办法	423
开发建设项目水土保持设施验收管理办法	426
开发建设项目水土保持方案编报审批管理规定	428
主要参考文献	430

水行政执法培训教材

第一篇

法 学 基 础

第一章 法的原理

第一节 法的起源

一、法、法律的词义

1. 法、法律的词源和词义

在古汉语中，“法”和“律”最初分开使用，词义也不同，以后才发展为同义，合称为“法律”。在古代，法和刑二字通用，“法”在古汉语中意指“平之如水，从水”，代表公平；“刑”在汉语中意指“触不直者去之，从去”，即借助“神意”来判断某人是否有罪；“律，均布也”，指一致遵循的格式、准则。我国历史上最早解释词义的书《尔雅·释詁》记载：“法，常也；律，长也。”由此可见，早在秦汉时，“法”与“律”二字已同义。但也应指出，“法”、“律”二字也有所区别，一般地说，法的范围较大，常指整个法律制度；律则指具体准则，尤指刑律。

2. 广义法律和狭义的法律

在现代汉语中，“法律”一词有广义和狭义两种用法。广义的“法律”指法律的整体。就我国现在的法律而论，应包括宪法、全国人大及其常委会制定的法律、国务院制定的行政法规和地方国家机关制定的地方法规等。狭义的“法律”仅指全国人大及其常委会所制定的法律。

二、法的起源和产生

法是人类社会发展到一定历史阶段的产物。任何社会都需要一定的管理和行为规范来保证人们能够有序地进行生产和生活，但不能把任何管理和行为规则等同于国家管理和法律规范。在法产生以前，人类曾经历了漫长的大约有数百万年没有国家和法的原始公社时期，这个时期，基于血缘关系而结合的人群，氏族以及由它发展而成的胞族、部落以及部落联盟，构成了原始社会的组织系统。在这个组织系统中，人们共同遵循着带有一定强制性的行为规则，这些规则主要是人们在长期生产和生活中自发形成的习惯，有了这些习惯，社会的生产和生活秩序才得以维持。

随着社会生产力和分工的发展，以及在此基础上商品、货币关系的出现，产生了私有制经济，从根本上改变了原始社会的经济结构和社会结构。人类社会开始步入了阶级社会。原始社会的社会组织已经不能适应已经变化了的情况，一种新的社会组织不可避免地诞生了，那就是依照地域来划分社会公共权力管辖范围的管理组织——国家。

国家的产生和社会生产力的进一步发展，使社会分裂为利益不同的阶级，一般的规范

性调整已经不能够适应新的社会要求,经济上居于统治地位的社会集团,即统治阶级需要一种特殊的社会规范来维护其利益并迫使社会全体成员按照其意志行事。于是,原始社会的一般规范——习惯便逐渐转变为习惯法。

习惯法是由国家认可并赋予国家强制力的完全意义上的法。也就是说,进行法律调整的主体是国家,具有国家命令的性质,由国家强制力保证实施。随着社会的进一步发展,习惯法又发展为国家进行的广泛立法,即成文法。开始的成文法还主要是习惯法的整理和记载,以后则是国家有预见性地制定新的法律规范,具有了更大的自觉性。

第二节 法的本质

一、法的本质

(一) 法首先和主要体现统治阶级意志

所有社会规范都以调整一定范围内的社会关系为己任。社会关系在阶级社会自然存在阶级性,因此,社会规范在社会阶级中也有阶级性。法作为执政阶级制定、认可、变动和运用国家强制力保证实施的社会规范,它首先体现执政阶级的意志。

法体现的执政阶级意志,指的是执政阶级的共同意志,而不是执政阶级中的个别或个别集团的意志。同时,法体现执政阶级的共同意志,并不等于任何法在实际上都能体现执政阶级意志的共同意志。在封建君主专制和法西斯专政的条件下,执政阶级中的个别人或个别集团任意把他们与整个阶级的共同意志相抵触的东西变为法,强加给整个阶级,这只能最终导致自身的灭亡。

(二) 法是阶级性和社会性的统一

阶级性是法的本质属性,它是一定社会关系的反映,是适应调整一定社会关系的需要而产生、发展和消亡的。法是一种普遍性的社会规范,它约束全体社会成员的行为。同时,法既要服务于一定阶级的社会统治,执行统治职能,又要处理社会公共事务,执行社会职能。

法的产生和发展与阶级的产生和发展密切相关。法是为调整有利于执政阶级的社会关系而产生和发展的,法的阶级性是通过对社会关系的调整来实现的。任何法都有政治职能和社会职能,前者表现为充当调整各阶级关系的工具,后者表现为充当管理社会生产、管理社会公共事务和维护社会公共秩序的角色。因此,法是阶级性和社会性的统一。

二、法的基本特征

(一) 法是为人们提供行为标准的社会规范

法通过制定各种规范来告诉人们在作出各种行为时,什么是合法的,什么是违法的,是人们行为的标准。

(二) 法以国家政权意志的形式出现

从法的产生和变动途径来看,法的制定、认可、修改、补充和废止,都是由一定的政

权来进行的；从法的实施看，法是以国家政权的强制力为后盾来保证其实施的。

（三）法是司法机关办案的主要依据

司法机关的职责是依据立法机关所立的法来衡量已经发生的行为合法与否、违法与否、犯罪与否。一种社会规范不能作为司法机关的办案依据，不能在办案中加以适用，就不是法。这一点使法与其他社会规范在强制力问题上彻底区别开来。

强调法是司法机关的办案依据，不等于说所有可作办案依据的东西都可以列入法的范畴。其他的一些社会规范，如道德、政策等，有时也可作为司法机关的办案依据，但这些只有在法律不健全或不敷使用的情况下，作为法的补充才可以作为办案依据，并且需要经过法律的认可。例如《中华人民共和国民事诉讼法通则》（以下简称《民法通则》）第六条就写明：“民事活动必须遵守法律，法律没有规定的，应遵守国家政策。”

在现代国家，能够列入法的范畴的，首先是享有立法权的机关所制定的、可作办案的主要依据的规范性文件。在英美法系国家，典型判例也作为一种正式的法的渊源。我国目前可作为主要的、基本的办案依据的社会规范，首先是全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律，其次是国务院制定的行政法规，再次是地方性法规、自治法规、根据授权产生的法规以及特别行政区的法律法规。行政规章是办案的参照依据，因而它既不是典型意义或完整意义上的法，也不是与法无关，而是一种“准法”。

（四）法有普遍性、明确性和肯定性

1. 法的适用对象和适用范围具有普遍性

法的适用对象具有普遍性。法通常是为一一般的人、抽象的人而不是具体的人、特定的人提供行为标准的，而其他社会规范（如党、团、工会、学术委员会的章程、纪律等）是为具体的人、特定的人提供行为标准。

法的适用范围具有普遍性。法在政权管辖范围内具有约束力，令行禁止，具有统一性。同时，法只要尚未失效，就能反复适用，而不是只适用一次或若干次。

2. 法的形式具有明确性和肯定性

法一般都以具体的形式，明确地、具体地、肯定地为人们的行为提供标准，而不是模糊的、伸缩性很大的社会规范。例如，法以具体文规定公民达到多大年龄可享有选举权、多大年龄可以结婚等。其他社会规范则有许多是没有具体的表现形式因而不明确或不肯定的。但是，这并不是说每个法的条文都是以明确的、肯定的形式来规范人们的行为，有的条文是用来说明法的指导思想、基本原则或有关术语的，而这些条文的存在并不妨碍法作为明确的、肯定的社会规范而存在，之所以规定这些条文，也正是为了更明确、肯定地表明法性质、任务和要求。

3. 法的规则或规范的分类具有明确性和肯定性

法的规则有授权性规则、命令性规则以及禁止性规则三种。授权性规则以明确的、肯定的形式告诉人们可以做什么或有权做什么；命令性规则以明确的、肯定地形式告诉人们应当怎么行为、必须怎么样行为；禁止性规则以明确的、肯定的形式告诉人们不能怎样行为。

（五）法以权力和义务为主要内容

从内容构成的角度看，法主要有规范性内容和非规范性内容构成，其中规范性内容是

主要的，而规范性内容中，权力和义务又是主要内容。

三、法的概念

从法的本质和基本特征，我们可以总结出法的概念：法是以国家政权意志形式出现的，作为司法机关办案依据的，具有普遍性、明确性和肯定性的，以权力和义务为主要内容的，首先和主要体现执政阶级意志并最终决定于社会物质生活的各种社会规范的总称。

第三节 法 的 作 用

法的作用是指法对人们的行为和社会生活的影响和实效。法的作用是法的多种功能整合起来影响社会生活的多个方面的表现，主要分为规范作用和社会作用两大类。

一、法的规范作用

依据行为的不同主体，法的规范作用可分为指引、评价、教育、预测和强制作用。

(一) 指引作用

1. 对本人行为的指引

法的规范作用首先体现为对个人行为具有指引作用。在这里，行为的主体是每个人自己。对人的行为的指引可分为两种：一个是个别指引（或称个别调整），即通过一个具体的指示就具体的人和情况的指引；另一种是规范性指引（或规范性调整），即通过一般的规则就同类的人或情况的指引，具有连续性、稳定性、高效性的特点。

2. 确定的指引和有选择的指引

确定的指引是指人们必须根据法律规范的指引而行为；有选择的指引是指人们对法律规范所指引的行为有选择余地，法律允许人们自行决定是否这样行为。从立法角度讲，这两种指引中所包含的两种法律后果都是促使人们行为时所考虑的因素。但不同的是，就确定的指引来说，法律的目的是防止人们作出违反法律指引的行为，而就有选择的指引来说，法律的目的一般是鼓励人们，至少是容许人们从事法律所指示的行为。例如，宪法和选举法规定，年满 18 周岁的公民有选举权。这一法律规定的目的显然是鼓励年满 18 周岁的公民积极参加选举。又如，《民法通则》规定：“涉外合同的当事人可以选择处理合同争议适用的法律，法律另有规定除外。”这一规定的目的允许涉外合同的当事人在法律允许的条件下，有权选择处理合同争议所适用的法律。总之，法律规范的指引作用，一方面在于鼓励，至少是容许人们从事某种行为。

(二) 评价作用

法律作为一种社会规范，具有判断、衡量他人行为是否合法或有效的评价作用。例如，社会成员之间对彼此行为的评价，法官对每一诉讼参加人的行为的评价等。当然，仅根据法来判断人的行为，是不够的，这是因为法只能或主要作为判断是合法还是违法或有无法律效率的准则。人们的很多行为并不由法律来调整，而由其他社会规范来调整，例如，对一个离婚案件，从法律上一般仅能判断是否离婚，但对离婚原因可能根据道德来