



航道行政执法

王志超 主 编

梁广庭 副主编
肖展欣



中山大学出版社

航道行政执法

主 编 王志超

副主编 梁广庭 肖展欣

中山大学出版社

·广州·

版权所有 翻印必究

图书在版编目(CIP)数据

航道行政执法/王志超主编;梁广庭,肖展欣副主编.—广州:中山大学出版社,2002.1

ISBN 7-306-01876-0

I.航… II.①王… ②梁… ③肖… III.航道-行政管理-法规-基本知识-中国 IV.D922.296

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 091707 号

中山大学出版社出版发行

(地址:广州市新港西路 135 号 邮编:510275

电话:020-84111998、84037215)

广东新华发行集团股份有限公司经销

南海系列印刷公司印刷

(地址:广东省佛山市市东下路 6 号 邮编:528200 电话:0757-2233651)

850 毫米 × 1168 毫米 32 开本 10.125 印张 254 千字

2002 年 1 月第 1 版 2002 年 1 月第 1 次印刷

印数:1-3500 册 定价:19.80 元

如发现因印装质量问题影响阅读,请与承印厂联系调换

《航道行政执法》编委会

编委会主任 麦志权 吴龙川

编委会副主任 王志超 陈子超 吴先碧
叶广生 陈睦杰

编委 (按姓氏笔画排序)

王 星	刘阳林	张新丰	张良传
麦俊杰	肖展欣	吴和宣	邱志宾
段 翔	梁广庭	傅伦香	詹康年
廖国源	谭炳安		

主 编 王志超

副主编 梁广庭 肖展欣

编写人员 余冠 胡森涛 吴晓鸣 管文超
方荣裕 符志华

序 言

加强法制学习 提高航道执法水平

广东省航道局局长 麦志权

航道行政执法是促进航道部门职能转变，促进航道行业管理、保障航道事业发展的重要措施。依法治理航道目标的确立，要求航道部门加强航道行政执法工作，保证国家有关航道管理的法律、法规和规章得以贯彻执行，坚持依法行政，保护水运资源，促进我省航道安全畅通。

近年来，我省航道建设取得了显著的成绩，依法治理航道工作也取得了较大成效。我国第一部航道地方性法规《广东省航道管理条例》颁布以来，得到了较好的贯彻实施，《广东省航道养护费征收和使用办法》等规章也相继出台，各项航道管理工作步入法制化的轨道，航道行政执法工作不断改善和加强。广东省八届人大通过的《加快航道建设步伐，促进我省航运事业发展》议案，提出了进一步理顺航道管理体制，依法治航，“九五”期间到2010年建成以西江3000吨级海轮航道为主干、1000吨级航道为骨架、河海相通、江海直达的航道

运输网络，使航道适应我省 20 年左右基本实现现代化发展要求的目标。实现这一目标，离不开航道法制的促进和保障作用，也要求广大航道执法人员加强法制学习，提高航道执法水平。

《航道行政执法》一书，结合我省航道管理实际，深入浅出地介绍了法律的基本知识，比较系统地阐述了行政诉讼法、行政处罚法、行政复议法等与航道行政执法密切相关的基本法律知识和航道行政执法专业法律知识，是一部具有航道行业特色的法律读本，也是航道行政执法人员岗位培训的必备教材。希望航道部门的广大干部特别是航道行政执法人员要认真学习这本书，进一步提高广大航道行政执法人员的法制观念和执法水平，全面推进依法治理航道工作的深入发展。

目 录

第一章 法律概述	(1)
第一节 法律的概念	(1)
第二节 法律的形式	(3)
第三节 法律的适用	(9)
第二章 法律基础知识	(14)
第一节 民法的基本知识	(14)
第二节 刑法的基本知识	(18)
第三节 行政法的基本知识	(23)
第三章 行政处罚法律	(28)
第一节 行政处罚及立法	(28)
第二节 行政处罚的种类和设定	(37)
第三节 行政处罚的实施机关	(41)
第四节 行政处罚的管辖和适用	(45)
第五节 行政处罚的决定	(49)
第六节 行政处罚的执行	(55)
第四章 航道管理法规	(59)
第一节 宪法中关于航道保护的原则规定	(59)
第二节 《水法》中关于航道保护的规定	(60)

第三节	《中华人民共和国航道管理条例》及其 《实施细则》	(63)
第四节	《中华人民共和国航标条例》	(66)
第五节	《广东省航道管理条例》	(67)
第六节	航道养护费征稽法规	(73)
第五章	航道行政执法	(80)
第一节	航道行政执法概述	(80)
第二节	航道行政执法的主体	(82)
第三节	航道行政执法的法律依据和内容	(87)
第四节	航道行政许可	(89)
第五节	航道行政处罚	(96)
第六章	航道行政复议	(118)
第一节	航道行政复议的概述	(118)
第二节	航道行政复议的范围	(119)
第三节	航道行政复议的管辖	(121)
第四节	航道行政复议的申请	(122)
第五节	航道行政复议的受理	(128)
第六节	航道行政复议的决定	(130)
第七节	航道行政复议的期间与送达	(134)
第七章	航道行政诉讼	(139)
第一节	行政诉讼概述	(139)
第二节	航道行政诉讼的受案范围	(141)
第三节	航道行政诉讼参加人	(143)
第四节	航道行政诉讼证据	(147)
第五节	航道行政诉讼的法律适用	(151)

第六节 航道行政侵权赔偿责任·····	(152)
第八章 航道行政执法实践·····	(156)
案例一 国有航运企业拖欠巨额航养费案·····	(156)
案例二 《广东省航道管理条例》实施前所建桥梁桥涵设置案·····	(157)
案例三 港区航道维护费用争议案·····	(158)
案例四 违法水上水下施工作业案·····	(158)
案例五 航道采挖砂管理案·····	(159)
案例六 施工作业船舶欠缴航养费案·····	(160)
案例七 水利部门修建碍航闸坝案·····	(161)
案例八 申请海事法院扣押船舶追收规费案·····	(162)
附录 航道行政执法相关法规·····	(164)
中华人民共和国行政处罚法·····	(164)
中华人民共和国行政复议法·····	(177)
中华人民共和国行政诉讼法·····	(188)
中华人民共和国水法·····	(202)
中华人民共和国防洪法·····	(212)
中华人民共和国渔业法·····	(229)
中华人民共和国海上交通安全法·····	(239)
中华人民共和国航道管理条例·····	(247)
中华人民共和国航道管理条例实施细则·····	(253)
中华人民共和国航标条例·····	(266)
中华人民共和国内河交通安全管理条例·····	(270)
中华人民共和国水上水下施工作业通航安全管理规定·····	(279)
内河航道养护费征收和使用办法·····	(286)

广东省航道管理条例·····	(291)
广东省航道养护费征收和使用办法·····	(298)
广东省行政处罚听证程序实施办法·····	(303)
后记·····	(312)

第一章 法律概述

第一节 法律的概念

法律一词，在我们的日常生活中随处可见，对其理解，也常常因不同的人或不同的环境而异，那么，究竟什么是法律呢？

古人云：“法者所以兴功惧暴也，律者所以定分止争也。”这是从法的作用角度来理解。其实我们知道，法是国家统治的工具，它随着国家的产生而产生，随着国家的消亡而逐步退出历史的舞台。

广义上的法律是指体现统治阶级意志，由国家制定或认可的、以国家强制力保证实施的行为规范的总称。它具有以下基本特征：

1. 法律是体现统治阶级意志的社会规范

法律作为国家统治的一种工具，它就不可避免地带上阶级的烙印。统治阶级通过法律将自己的意志作为社会统一标准而执行，从而维护其根本利益。不同类型国家的法律具有不同的阶级本质，如奴隶制国家、封建制国家和资本主义国家的法律，体现的都是剥削阶级的意志，社会主义国家的法律所体现的则是以工人阶级为领导的全体人民的意志。

2. 法律是由国家制定或认可的社会规范

未经国家机关制定或认可的社会规范不是法律。因为法律虽

然是体现统治阶级的意志，但它必须以国家的名义颁布才能取得全社会人们普遍遵守的效力，从而把统治阶级的意志提升为“国家意志”。

3. 法律是以国家强制力保证实施的社会规范

社会规范一般都具有强制性，比如道德、纪律、宗教等等，但其强制的性质、方法和程序与法律是不相同的，根本的差别就在于是否以国家强制力来保证实施。道德、宗教等一般是靠社会舆论压力和内心谴责等实施，而法律则是靠强大的国家暴力机器为后盾，违法者将受到相应的强制性制裁。

航道部门内部的纪律和制度，因为不是以国家强制力来保证实施，所以不是法；但若有人违反《中华人民共和国水法》（以下简称《水法》）、《中华人民共和国航道管理条例》，破坏航道，就会受到国家制裁。

4. 法律是具有普遍约束力的社会规范

法律的普遍约束力并不是绝对的，它只是在各自的效力范围内普遍有效，也即在一定的时间、空间，对一定的人物发生作用，例如：地方性法规和地方性规章只在本地区内普遍有效。《广东省航道管理条例》只适用于广东行政区域内沿海和内河的航道、航道设施和与通航有关的其他设施，在海南、广西等省区则不适用。

法律的普遍约束力，更多是强调同样的条件下适用法律的效果一样，从而使法律具有可预期性和稳定性。如果法律因为适用对象的出身、家庭背景等而适用结果不一样，法律将成一纸空文。法的普遍约束力，其实是法的形式公平、程序公平，对于广大的人民群众来说，它比实质上的公平更为重要。

法律一词还经常作狭义理解，专指国家立法机关制定的规范性文件，在我国特指最高国家权力机关即全国人民代表大会及其常务委员会制定的规范性文件。我们航道行政执法的“法”是指

广义上的法律，而不局限于狭义上的法律。

第二节 法律的形式

法律形式是指法律的表现形式，又称法律渊源，即法律的来源或法源，主要是指根据法律效力来源的不同而形成的不同法律类别。这是因为法律必须由国家制定或认可，并以特定的形式表现出来，否则就无法要求人们普遍遵守。道德、宗教、风俗等虽然也在一定的范围内对人们的行为起着约束作用，但因其并不需要国家制定或认可，因此也大多不以文字的形式表现出来，也就不具有形式上的分类，这也是与其法律规范相区别的一个重要标志。

由于各个国家的国情不同，因而法律的表现形式也不尽相同，一个国家，也会因不同时期的条件不一样而有所变换。目前我国法律形式，根据宪法规定，主要有以下几种：

一、宪法

宪法作为国家的根本大法，是治国安邦的总章程，是由最高国家权力机关通过和修改的最高规范性文件，具有最高的法律地位和效力，是其他一切法律、法规、规章的立法基础。

宪法规定了国家的政治、经济、文化、社会生活各个方面的最根本的制度、方针和原则，是国家机关和公民活动的基本准则。其他一切法律、法规和规章，都必须符合宪法所规定的基本原则，其内容不得同宪法抵触，否则一律无效。这里的无效，是指相抵触的部分无效，不是整部法律都无效。比如《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）第三十三条规定：“中华人民共和国公民在法律面前一律平等。”那么其他法律中如果有法律歧视的规定，因为与《宪法》相抵触，该条款就自始无效。又比如

《宪法》第九条规定了合理利用自然资源和禁止破坏自然资源，那么在法律、法规、规章中就不得规定允许偏废航道、破坏航道，否则就会因与《宪法》相抵触而无效。

由于《宪法》所规定的是国家和社会生活最根本的原则性问题，所以为了保持它的严肃性与稳定性，防止被人任意操作，宪法的制定和修改都需要按特定的程序进行。比如，《宪法》的通过，需要全国人民代表大会全体代表的 2/3 以上多数同意；对《宪法》的修改也有严格规定。

由于《宪法》所作的都是对国计民生的原则性规定，它并没有规定具体的法律责任，所以任何单位和个人都不能直接依据《宪法》中的某一条款实施处罚。

新中国第一部《宪法》是 1954 年实施的，现行的是 1982 年实施的《宪法》，1988 年、1993 年、1999 年都进行了修正。

二、法律

这里所指的是狭义上的法律，即由最高国家权力机关——全国人民代表大会及其常务委员会制定的规范性文件，是我国最基本、最重要的法律形式，其法律地位和法律效力仅次于宪法，属于“二级大法”。

法律只有全国人民代表大会及其常务委员会才有权制定。2000 年 7 月 1 日起施行的《中华人民共和国立法法》（以下简称《立法法》）第八条规定国家主权、犯罪和刑罚、民事基本制度等事项只能制定法律；第七条还规定：“全国人民代表大会制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律。”“全国人民代表大会常务委员会制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律；在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会制定的法律进行部分补充和修改，但是不得同该法律的基本原则相抵触。”基本法律一般理解为规定国家和社会生活

中某一方面的带有根本性、全面性问题的法律，如刑法、民法通则、行政处罚法等，而国家赔偿法、行政复议法、公路法、电力法就是由全国人大常委会制定的一般性法律。

《立法法》第九条同时还规定：“本法第八条规定的事项尚未制定法律的，全国人民代表大会及其常务委员会有权作出决定，授权国务院可以根据实际需要，对其中的部分事项先制定行政法规，但是有关犯罪和刑罚、对公民政治权利的剥夺和限制人身自由的强制措施和处罚、司法制度等事项除外。”授权立法是改革实践中的灵活需要，但同时又予以严格限制：一是必须经有权机关授权并在授权目的和范围内行使该项权力；二是禁止犯罪和刑罚等事项的授权。

制定法律有特定的立法程序，要经过提出法律案、审议和修改法律案、通过法律案和公布法律四个阶段。法律的内容不得同宪法相抵触，否则无效。

目前《航道法》还未出台，有关航道保护和利用方面的规定主要来源于《中华人民共和国水法》和其他法律，如《中华人民共和国水土保持法》、《中华人民共和国铁路法》等也有一些与航道相关的规定。

三、行政法规

行政法规是国家最高行政机关国务院根据宪法和法律制定和发布的有关国家行政管理活动的规范性文件，其内容不得同宪法和法律相抵触，其法律效力低于宪法和法律。

国务院 1987 年制定了专门的航道行政法规《中华人民共和国航道管理条例》，1995 年底发布了《中华人民共和国航标条例》。其他行政法规，如《中华人民共和国河道管理条例》、《中华人民共和国内河交通安全管理条例》等，对航道保护也作了不少的规定。

对于经国务院批准并由各部委发布的，如《枪支管理办法》；或经国务院批准并由直属机构发布的，如《违反外汇管理处罚施行细则》等，都不是行政法规，应以部门规章对待。《立法法》第六十一条规定：“行政法规由总理签署国务院公布”。而上述规定都是以各部委或直属机构的名义发布，并不是以国务院令的形式公布。

四、地方性法规

地方性法规是指省、自治区、直辖市的人民代表大会和它们的常务委员会根据宪法、法律和行政法规制定的规范性文件，以及省、自治区人民政府所在地的市、经济特区所在地的市和经国务院批准的较大市的人民代表大会及其常务委员会根据宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规制定并报省、自治区的人民代表大会常务委员会批准的规范性文件。

经济特区所在地的市目前包括深圳、厦门、汕头、珠海，国务院批准的较大的市包括唐山、大同、包头等 18 个城市。

地方性法规只在本行政区域内有效，并且不得同宪法、法律和行政法规相抵触，否则无效。广东省人大常委会于 1995 年底颁布了我国第一部专门的航道地方性法规《广东省航道管理条例》，自 1996 年 1 月 1 日起施行。

五、部门规章

部门规章是指国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构，根据法律和国务院的行政法规、决定、命令制定的规范性文件。

部门规章在本部门的管辖范围内有效，并且其内容不得与宪法、法律和行政法规相抵触。

关于航道方面的部门规章，主要有《中华人民共和国航道管

管理条例实施细则》、《船闸管理办法》、《内河航道养护费征收和使用办法》、《内河航标管理办法》、《海区航标设置和管理办法》、《交通行政处罚程序规定》等。

六、地方规章

地方规章是指省、自治区、直辖市人民政府和省、自治区人民政府所在地的市人民政府、经济特区所在地的市人民政府和经国务院批准的较大的市人民政府根据法律、行政法规和地方性法规制定的规范性文件。如广东省人民政府 1997 年颁布的《广东省航道养护费征收和使用办法》。

地方规章不得同宪法、法律、行政法规、地方性法规相抵触，否则无效。

七、自治条例和单行条例

自治条例和单行条例是指民族自治地方的人民代表大会依照当地民族的政治、经济和文化的特点制定的规范性文件。

民族自治地方是指自治区、自治州和自治县，不包括民族乡。

自治区的自治条例和单行条例，报全国人民代表大会常务委员会批准后生效。但省、直辖市制定的地方性法规，程序上是报全国人民代表大会常务委员会备案。自治州、自治县的自治条例和单行条例，报省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会批准后生效，并报全国人民代表大会常务委员会备案。

自治法规同地方性法规具有同等的效力，并可以依照当地民族的特点，对法律和行政法规的规定作出变通规定，比如婚姻、家庭、计划生育、未成年人保护等方面的法律规定。但这种变通不得违背法律或者行政法规的基本原则，不得对宪法和民族区域自治法的规定以及其他有关法律、行政法规专门就民族自治地方