

全国水利水电类高职高专统编教材

水法规教程

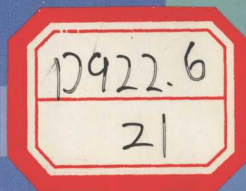
樊万辉 主编



黄河水利出版社



SHUIFAGUI JIAOCHEI



D922.6
21

责任编辑 于自力

封面设计 谢 萍

责任校对 张 倩

责任监制 常红昕

ISBN 7-80621-812-2



9 787806 218129 >

ISBN 7-80621-812-2/D • 20

定价：25.00 元



全国水利水电类高职高专统编教材

水 法 规 教 程

主编 樊万辉

黄 河 水 利 出 版 社

内容提要

本书是全国水利水电类高职高专统编教材,是根据全国水利水电高职教研会制定的《水法规教程》课程教学大纲编写完成的。本书以国家及有关部委等最新颁布的水法律法规为基础,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、水行政诉讼等。行文中注重释法与案例相结合,通俗易懂。

本书可供高职、高专和职大等水利水电类水法规课程教学使用,亦可作为水利管理人员的培训教材及参考用书。

图书在版编目(CIP)数据

水法规教程/樊万辉主编. —郑州:黄河水利出版社,
2004.8

全国水利水电类高职高专统编教材

ISBN 7-80621-812-2

I.水… II.樊… III.①水利建设—法规—汇编—
中国—高等学校:技术学校—教材 IV.D922.669

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 082717 号

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

发行部电话及传真:0371-6022620

E-mail:yrp@public.zz.ha.cn

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:15.25

字数:352 千字

版次:2004 年 8 月第 1 版

印数:1—3 100

印次:2004 年 8 月第 1 次印刷

书号:ISBN 7-80621-812-2/D·20

定价:25.00 元

前 言

本书是根据教育部《关于加强高职高专人才培养工作意见》和《面向 21 世纪教育振兴行动计划》等文件精神,以及由全国水利水电高职教研会拟定的教材编写规划,报水利部批准,用中央财政安排的“支持示范性职业技术学院建设”项目经费组织编写的水利水电类全国统编教材。

本教材在编写过程中,根据教学改革精神和生产的实际需要,跟踪立法实践和水利法规建设,编入了最新颁布实施的水利法律法规。教材内容通俗易懂,资料准确翔实,文字表达力求严谨,注重实用性和可操作性。教材较多地引用了法条原文,标明了具体出处,以方便学习和工作使用,同时辅以案例进行解释,以案说法,对重点内容尽量避免纯粹的法条说教。

本教材适用于水利院校相关专业水法规课程的教学,也可作为水利管理人员的培训教材。作为教材和水利管理人员的通用读本,对全国性较高层次的水利法规涵盖面较宽,教学时,可根据培训的对象、目的与要求以及本地区水资源开发利用的特点,结合中低层次的水利法规和规范性文件有侧重地介绍。

本书由樊万辉主编,编写了第一、二、九章;副主编朱岐武,编写了第七和第十七章;副主编杨邦柱,编写了第十二章和第十九章;副主编郑万勇,编写第三和第六章;副主编梁建林,编写第四、五和第十三章。参加编写的还有刘洪波,编写第八和第十一章;朱殿华,编写第十五和第十八章;孟秋立,编写第十四和第十六章;盛海洋,编写第十章。全书由樊万辉统稿,孙寿松主审。

编写过程中,除收集和归纳总结的内容外,还收录了一些同行的名家经典,因此本教材是众多专家集体智慧的结晶。由于时间仓促,编者水平有限,教材中难免存在不足之处,敬请读者批评指正。

编 者

2004 年 1 月

目 录

第一章 法律基础	(1)
第一节 我国的国家机构.....	(1)
第二节 法的层次和立法机关.....	(1)
第三节 法的效力和法律规范的基本格式.....	(5)
第二章 水法规概论	(11)
第一节 我国历史上的水法概况	(11)
第二节 水法的主要内容	(13)
第三节 水法规体系	(14)
第四节 水法规与水利政策	(15)
第三章 水资源的管理体制	(19)
第一节 水事法律关系	(19)
第二节 强化水资源的统一管理	(21)
第三节 水资源的流域管理	(23)
第四章 水资源规划	(26)
第一节 水资源考察评价与水规划	(26)
第二节 水资源规划的制定和审批	(29)
第五章 水资源的开发利用	(31)
第一节 外国水资源开发利用简介	(31)
第二节 开发利用水资源的原则	(33)
第三节 开发利用水资源与环境保护	(35)
第四节 开发利用水能资源	(37)
第五节 开发利用水运资源	(38)
第六节 发展灌排事业	(41)
第七节 开发利用水资源应保护渔业资源	(42)
第八节 合理开发各种水源	(44)
第九节 开发利用水资源与防洪	(45)
第十节 开发利用水资源与工程建设	(46)
第六章 防汛抗洪	(49)
第一节 概 述	(49)
第二节 防汛抗洪的基本原则	(51)
第三节 防汛机构的职权和防洪规划的审批	(53)
第四节 防洪区的建设与管理	(57)
第五节 防洪管理与非工程措施	(62)

第六节 违反《防洪法》应承担的法律责任	(64)
第七章 水资源保护	(67)
第一节 概 述	(67)
第二节 水污染防治	(69)
第三节 地下水保护	(75)
第四节 水污染防治的法律责任	(77)
第八章 河道的管理和保护	(81)
第一节 河道的管理范围	(81)
第二节 河道保护的法律规定	(83)
第三节 河道清障	(87)
第四节 违反河道管理规定应承担的法律责任	(88)
第五节 河道采砂管理	(89)
第九章 水工程保护	(95)
第一节 概 述	(95)
第二节 水工程保护	(97)
第三节 水库大坝安全管理	(99)
第十章 水资源配置与管理制度	(102)
第一节 水量分配方案与用水管理制度	(102)
第二节 计划用水制度	(104)
第三节 取水许可制度	(107)
第十一章 水资源有偿使用与节约用水	(115)
第一节 水资源费与水费	(115)
第二节 水利工程供水价格管理办法	(118)
第三节 节约用水	(121)
第十二章 水土保持	(128)
第一节 概 述	(128)
第二节 水土流失的预防	(129)
第三节 水土流失的治理	(132)
第四节 水土保持监督检查	(135)
第五节 违反水土保持法规应承担的法律责任	(136)
第十三章 水行政立法	(139)
第一节 立法的基本原则和分类	(139)
第二节 立法程序	(141)
第三节 立法的形式和必要条款	(142)
第十四章 水行政执法	(146)
第一节 概 述	(146)
第二节 水行政许可和水行政审批	(148)
第三节 水行政奖励和水行政命令	(151)

第四节	水行政处罚	(152)
第五节	水行政处置	(157)
第六节	水行政强制执行	(158)
第七节	水行政处分	(159)
第十五章	水政监察	(161)
第一节	水政概述	(161)
第二节	水政监察	(162)
第十六章	水事纠纷的处理	(167)
第一节	概 述	(167)
第二节	水事纠纷的处理方法	(168)
第三节	处理水事纠纷的程序和原则	(171)
第四节	预防调处水事纠纷	(173)
第五节	水事纠纷处理的法律责任	(174)
第十七章	水事违法案件的调查与处理	(176)
第一节	管 辖	(176)
第二节	立 案	(178)
第三节	调查与取证	(181)
第四节	简易程序	(186)
第五节	一般程序概述	(188)
第六节	执 行	(194)
第七节	结案归档	(198)
第十八章	水行政复议	(201)
第一节	概 述	(201)
第二节	水行政复议的管辖	(202)
第三节	水行政复议的申请、受理和审理	(205)
第四节	水行政复议决定	(209)
第五节	水行政裁决与水行政保障	(214)
第十九章	水行政诉讼	(216)
第一节	行政诉讼概论	(216)
第二节	水行政诉讼的概念和特征	(218)
第三节	水行政诉讼的范围和管辖	(220)
第四节	水行政诉讼参加人	(223)
第五节	水行政诉讼程序	(227)
第六节	水行政主体在水行政诉讼中的举证责任	(228)
第七节	水行政主体如何应诉	(230)
参考文献		(235)

第一章 法律基础

法律属于社会科学,水资源管理过程的立法、执法等活动都是在掌握法律基础知识的基础上进行的。作为水利管理人员,特别是水利执法人员,掌握基本的法律常识,了解法的概念,熟悉法律的制定机关、层次效力、法的格式以及其他一些法律知识是十分必要的。

第一节 我国的国家机构

一、我国中央国家机构体系

我国的国家机构体系由以下国家机关组成。

- (1)最高国家权力机关:全国人民代表大会及其常务委员会,国家主席。
- (2)最高国家军事机关:中华人民共和国中央军事委员会,是国家军事的最高领导机构。
- (3)最高国家行政机关:中华人民共和国国务院,是国家最高权力机关的执行机关,行使国家行政管理之权。
- (4)国家法律监督机关:中华人民共和国最高人民检察院,代表国家行使法律监督之权。
- (5)国家审判机关:中华人民共和国最高人民法院,代表国家行使国家审判之权。

二、我国的地方国家机构体系

我国的地方国家机构体系由以下地方机关组成。

- (1)国家地方权力机关:省、自治区、直辖市、较大的市、市、县的地方人民代表大会。较大的市根据《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)第六十三条第四款的规定:“是指省、自治区的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的市。”
- (2)国家地方行政机关:省、自治区、直辖市、较大的市、市、县的人民政府。
- (3)国家地方法律监督机关:省、自治区、直辖市的高级人民检察院;市中级人民法院;县级的基层人民检察院。
- (4)国家地方审判机关:省、自治区、直辖市的高级人民法院;市中级人民法院;县级的基层人民法院。

第二节 法的层次和立法机关

不同的国家机关具有不同的立法权,所制定的法律规范也分为不同的层次。法律规范层次的划分在法学界尚无统一论,一般分为法律、法规、规章和其他规范性文件四个

大层,每一大层又分若干个小层。

一、法律

法律有广义和狭义之分。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,仅指由特定的国家机关制定的法律规范,在我国这一特定机关为全国人民代表大会及其常务委员会。

(一)有权制定法律的机关

有权制定法律(狭义的法律)的机关,根据《立法法》第七条规定:“全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使国家立法权。”

“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。”由此可见,有权制定法律的机关是全国人民代表大会及其常务委员会。

(二)法律所规定的内容

根据《立法法》第八条规定:“下列事项只能制定法律:

- (一)国家主权的事项;
- (二)各级人民代表大会、人民政府、人民法院和人民检察院的产生、组织和职权;
- (三)民族区域自治制度、特别行政区制度、基层群众自治制度;
- (四)犯罪和刑罚;
- (五)对公民政治权利的剥夺、限制人身自由的强制措施和处罚;
- (六)对非国有财产的征收;
- (七)民事基本制度;
- (八)基本经济制度以及财政、税收、海关、金融和外贸的基本制度;
- (九)诉讼和仲裁制度;
- (十)必须由全国人民代表大会及其常务委员会制定法律的其他事项。”

(三)法律的分级和各制定机关

狭义的法律分为根本法、基本法和其他法律。

(1)根本法,即《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》),又称母法,是规定国家的根本制度和根本原则的法律,法的效力最高。它是全国人民代表大会制定的,由全体与会代表的三分之二以上的代表表决同意才算通过。修改则由五分之一以上的代表提议,三分之二以上通过。1949年以来,我国共制定过四部《宪法》,即1954年《宪法》、1975年《宪法》、1978年《宪法》和1982年《宪法》。现行《宪法》即1982年《宪法》,于1988年、1993年、1999年和2004年分别做过四次修改。

(2)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。

(3)其他法律,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:《中华人民共和国水法》(以下简称《水法》)、《矿产资源法》、《森林法》、《公路法》、《治安管理处罚条例》,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、地方法规、自治条例、单行条例和特别行政区法规。

(一)行政法规

(1)行政法规的制定机关。《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。”

(2)行政法规规定的事项。《立法法》第五十六条规定:“行政法规可以就下列事项作出规定:

(一)为执行法律的规定需要制定行政法规的事项;

(二)宪法第八十九条^①规定的国务院行政管理职权的事项。

“应当由全国人民代表大会及其常务委员会制定法律的事项,国务院根据全国人民代表大会及其常务委员会的授权决定先制定的行政法规,经过实践检验,制定法律的条件成熟时,国务院应当及时提请全国人民代表大会及其常务委员会制定法律。”

行政法规分两种情况,一种是由国务院制定的法律规范。如《中华人民共和国河道管理条例》(以下简称《河道管理条例》)、《取水许可制度实施办法》等;另一种是由各部委制

① 第八十九条 国务院行使下列职权:

(一)根据宪法和法律,规定行政措施,制定行政法规,发布决定和命令;

(二)向全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会提出议案;

(三)规定各部和各委员会的任务和职责,统一领导各部和各委员会的工作,并且领导不属于各部和各委员会的全

国性的行政工作;

(四)统一领导全国地方各级国家行政机关的工作,规定中央和省、自治区、直辖市的国家行政机关的职权的具体划分;

(五)编制和执行国民经济和社会发展计划和国家预算;

(六)领导和管理经济工作的城乡建设;

(七)领导和管理教育、科学、文化、卫生、体育和计划生育工作;

(八)领导和管理民政、公安、司法行政和监察等工作;

(九)管理对外事务,同外国缔结条约和协定;

(十)领导和管理国防建设事业;

(十一)领导和管理民族事务,保障少数民族的平等权利和民族自治地方的自治权利;

(十二)保护华侨的正当的权利和利益,保护归侨和侨眷的合法的权利和利益;

(十三)改变或者撤销各部、各委员会发布的不适当的命令、指示和规章;

(十四)改变或者撤销地方各级国家行政机关的不适当的决定和命令;

(十五)批准省、自治区、直辖市的区域划分,批准自治州、县、自治县、市的建置和区域划分;

(十六)决定省、自治区、直辖市的范围内部分地区的戒严;

(十七)审定行政机构的编制,依照法律规定任免、培训、考核和奖惩行政人员;

(十八)全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会授予的其他职权。

定并由国务院认可的、规定国家行政管理事务方面的法律规范。

(二)地方性法规

(1)地方性法规的制定机关。地方性法规的制定机关分两种,一种是省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会。另一种是较大的市的人民代表大会及其常务委员会。

(2)地方性法规规范的内容。《立法法》第六十四条规定:“地方性法规可以就下列事项作出规定:

(一)为执行法律、行政法规的规定,需要根据本行政区域的实际情况作具体规定的事项;

(二)属于地方性事务需要制定地方性法规的事项。

“除本法第八条规定的事项外,其他事项国家尚未制定法律或者行政法规的,省、自治区、直辖市和较大的市根据本地方的具体情况和实际需要,可以先制定地方性法规。在国家制定的法律或者行政法规生效后,地方性法规同法律或者行政法规相抵触的规定无效,制定机关应当及时予以修改或者废止。”

(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、自治县的人民代表大会制定的有关民族自治的规范性文件。《立法法》第六十六条规定,民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点,制定自治条例和单行条例。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。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。

自治条例和单行条例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,但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所作的规定作出变通规定。

(四)特别行政区法规

特别行政区法规由特别行政区的国家机关,根据宪法和该特区基本法规定的权限和程序制定的法律规范。

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。

《立法法》第七十一条规定,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,可以根据法律和国务院的行政法规、决定、命令,在本部门的权限范围内,制定规章。部门规章规定的事项应当属于执行法律或者国务院的行政法规、决定、命令的事项。

《立法法》第七十二条规定,涉及两个以上国务院部门职权范围的事项,应当提请国务院制定行政法规或者由国务院有关部门联合制定规章。

(二)地方政府规章

(1)地方政府规章的制定机关。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。《立法法》第七十三条第一款规定,省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府,可以根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规,制定规章。

(2)地方政府规章规范的事项。《立法法》第七十三条第二款规定:“地方政府规章可以就下列事项作出规定:

- (一)为执行法律、行政法规、地方性法规的规定需要制定规章的事项;
- (二)属于本行政区域的具体行政管理事项。”

四、其他规范性文件

其他规范性文件,是指除了直辖市和较大的市以外的市和县的人民代表大会及其常委会、政府制定的规范性文件。如县政府和县人大制定的法律规范等。

此外还有国际条约,国际条约是由两个或两个以上的国家签订的关于政治、经济、文化、法律、军事等方面的,规定其相互之间权利和义务关系的各种协议。我国签订或加入的国际条约,一经我国最高权力机关批准,即同国内法具有同等的法律效力。

第三节 法的效力和法律规范的基本格式

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,从维护国家领土主权原则出发确定法律效力。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。《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令第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,使人们能了解掌握新《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。”

(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。”

(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《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,依据《水法》制定《甘肃省〈水法〉实施办法》,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。

在《立法法》中,从第七十八条到第八十八条对法的效力等级有详细的规定,现介绍如下。

(一)宪法具有最高法律效力

《立法法》第七十八条规定:“宪法具有最高的法律效力,一切法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章都不得同宪法相抵触。”

(二)法律和行政法规

《立法法》第七十九条规定:“法律的效力高于行政法规、地方性法规、规章。”

“行政法规的效力高于地方性法规、规章。”

《立法法》第八十条规定：

“地方性法规的效力高于本级和下级地方政府规章。

“省、自治区的人民政府制定的规章的效力高于本行政区域内的较大的市的人民政府制定的规章。”

（三）自治条例和单行条例

《立法法》第八十一条规定：“自治条例和单行条例依法对法律、行政法规、地方性法规作变通规定的，在本自治地方适用自治条例和单行条例的规定。

“经济特区法规根据授权对法律、行政法规、地方性法规作变通规定的，在本经济特区适用经济特区法规的规定。”

《立法法》第八十二条规定：“部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间具有同等效力，在各自的权限范围内施行。”

《立法法》第八十三条规定：“同一机关制定的法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章，特别规定与一般规定不一致的，适用特别规定；新的规定与旧的规定不一致的，适用新的规定。”

（四）溯及既往的问题

《立法法》第八十四条规定：“法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章不溯及既往，但为了更好地保护公民、法人和其他组织的权利和利益而作的特别规定除外。”

（五）人大常委会和国务院进行效力裁决

《立法法》第八十五条规定：“法律之间对同一事项的新的一般规定与旧的特别规定不一致，不能确定如何适用时，由全国人民代表大会常务委员会裁决。

“行政法规之间对同一事项的新的一般规定与旧的特别规定不一致，不能确定如何适用时，由国务院裁决。”

（六）地方性法规和规章

《立法法》第八十六条规定：“地方性法规、规章之间不一致时，由有关机关依照下列规定的权限作出裁决：

（一）同一机关制定的新的一般规定与旧的特别规定不一致时，由制定机关裁决；

（二）地方性法规与部门规章之间对同一事项的规定不一致，不能确定如何适用时，由国务院提出意见，国务院认为应当适用地方性法规的，应当决定在该地方适用地方性法规的规定；认为应当适用部门规章的，应当提请全国人民代表大会常务委员会裁决；

（三）部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间对同一事项的规定不一致时，由国务院裁决。

“根据授权制定的法规与法律规定不一致，不能确定如何适用时，由全国人民代表大会常务委员会裁决。”

（七）效力的改变和撤销

《立法法》第八十七条规定：“法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章有下列情形之一的，由有关机关依照本法第八十八条规定的权限予以改变或者撤销：

- (一)超越权限的;
- (二)下位法违反上位法规定的;
- (三)规章之间对同一事项的规定不一致,经裁决应当改变或者撤销一方的规定的;
- (四)规章的规定被认为不适当,应当予以改变或者撤销的;
- (五)违背法定程序的。”

(八)效力的改变和撤销的权限

《立法法》第八十八条规定:“改变或者撤销法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章的权限是:

(一)全国人民代表大会有权改变或者撤销它的常务委员会制定的不适当的法律,有权撤销全国人民代表大会常务委员会批准的违背宪法和本法第六十六条第二款规定的自治条例和单行条例;

(二)全国人民代表大会常务委员会有权撤销同宪法和法律相抵触的行政法规,有权撤销同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规,有权撤销省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会批准的违背宪法和本法第六十六条第二款规定的自治条例和单行条例;

(三)国务院有权改变或者撤销不适当的部门规章和地方政府规章;

(四)省、自治区、直辖市的人民代表大会有权改变或者撤销它的常务委员会制定和批准的不适当的地方性法规;

(五)地方人民代表大会常务委员会有权撤销本级人民政府制定的不适当的规章;

(六)省、自治区的人民政府有权改变或者撤销下一级人民政府制定的不适当的规章;

(七)授权机关有权撤销被授权机关制定的超越授权范围或者违背授权目的的法规,必要时可以撤销授权。”

四、法律规范的基本格式

《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应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》(以下简称《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 84 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。如《取水许可制度实施办法》由 36 条组成,没有章和节。

(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,而款、项、目

则对于初接触法律的人不太明白。

• 款,一般是指条中的段落,一段即是一款。如《水法》第四十三条:

“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。”

这一条中共有四款。四段分别排序为:第一款、第二款、第三款和第四款。

• 项,一般是指条或段内的“(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。”

在这一条中共有四项,即(一)、(二)、(三)、(四)。

• 目,是指项下面的“1、2、3……”

如:《中华人民共和国行政复议法》(以下简称《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。