

水政干部培训 学 习 材 料

辽宁省水利电力厅水政处编

水政干部培训 学 习 材 料

辽宁省水利电力厅水政处编

一九九〇年八月

序

正值全省为加强水利法制建设，开展建立水利执法体系试点工作之际，《水政干部培训学习材料》与大家见面了，这是非常必要的，也是非常及时的。

强化法制，开展水政监察，是为全面加强水利管理，深化水利改革保驾护航的。建国以来水利事业发展的经验教训告诉我们，建设、改革一定要和法制紧密结合，没有完备的法制，水利建设和改革就没有根本的保障。水法的颁布与实施，为水利事业的发展提供了法律依据，但这仅仅是水利法制建设的开始。因为任何一部好的法律，如果没有良好素养的人去执行，就形同虚设。因此，现在的问题是怎样用好水法、水法规这些法律武器，使其真正付诸实施。

水政监察是一项新的工作，没有现成的模式，要靠我们在实践中探索。这一历史重任已经落到水政干部的肩上。但是，目前我们从事水政工作的大多数同志对法律知识了解和掌握得很少，还不适应开展水政工作的需要。因此，必须加强对水政干部的培训。通过培训，使水政干部不仅要掌握水法及水法规，而且还要了解和熟悉诸如民法通则、行政法和行政诉讼法等与我们的执法活动密切相关的国家法律，提高我们的执法水平。

这本学习材料的内容选择很好，适合对水政干部进行短期培训。为编写这本材料，省高级人民法院业余大学、省委党校法学教研室的教师及我厅水政处的同志都付出了辛勤劳

动，水利部水政司也给予了大力支持。希望我们的水政干部认真学好这本材料，尽快提高本身素质。也希望各级水利部门组织广大干部学习，以适应转变职能，依法行政的需要。

周文智

一九九〇年八月

目 录

序言·····	周文智	(1)
第一讲 法律基本知识·····	娄秀娟	(1)
第二讲 中华人民共和国民法通则·····	吴忠伟	(26)
第三讲 行政法与行政诉讼法·····	党志全	(54)
第四讲 水法与水行政管理·····	叶 勋	(94)
第五讲 违反水法的法律责任·····	赵炳贵	(114)
第六讲 水事违法案件查处程序·····	何占斌	(136)
第七讲 加强水政建设积极开展 水政工作·····	邵质彬	(149)
附录 1 水政监察组织暨工作章程 (试行) ·····		(167)
附录 2 违反水法规行政处罚暂行规定·····		(171)
附录 3 违反水法规行政处罚程序暂行规定·····		(177)
编后·····		(189)

第一讲 法律基本知识

一、法学基础理论

（一）法的本质

法的本质是指法的阶级本质。对于这一问题，古今中外的剥削阶级思想家、哲学家、法学家曾进行过大量的有益的探讨和研究，然而却被有意无意地弄得混乱不堪。他们把法的本质归结为“神的意志”、“公共意志”、“自由意志”等，这些都不能揭示法的本质。只有马克思主义才对这个问题作出了真正科学的回答。马克思和恩格斯在《共产党宣言》中深刻揭示出法律的本质：法律是统治阶级意志的表现。这一论述主要表明：

1. 法的本质是掌握国家政权的阶级的意志

这里又包含有如下几层意思：第一，法是人的意志体现，是一种意识形态。第二，法是社会上占统治地位的阶级即掌握国家权力的阶级的意志。第三、法是统治阶级的整体意志，并不是统治阶级中个别人、个别集团的意志。

2. 统治阶级的意志的内容取决于统治阶级的物质生活条件

社会存在决定社会意识，物质决定精神，法体现的意志，之所以是统治阶级的意志，归根到底是因为这个意志的内容是由统治阶级赖以生存的物质生活条件决定的，主要是由与一定的生产力相适应的经济基础决定的。这就决定了统

治阶级不可随心所欲地制定法律，而要受客观经济规律的制约。

（二）社会主义法和共产党的政策

1. 社会主义法和共产党的政策的联系和区别

我国社会主义法，是把党的主张和政策，由党领导并经过国家权力机关按照法定程序制定或认可并保证实施的行为规范体系。因此，社会主义法与共产党的政策在本质上是一致的。

我国社会主义法与共产党的政策存在着许多共同点，表现在：（1）它们具有共同的经济基础，都是建立在社会主义经济基础之上的上层建筑的主要组成部分；（2）它们具有共同的阶级本质，都是工人阶级和广大人民意志和利益的体现；（3）它们具有共同的指导思想，都是以马克思列宁主义和毛泽东思想为指导；（4）它们具有共同的历史使命，都担负着消灭剥削阶级、建设社会主义和实现共产主义的历史使命。

在看到社会主义法与共产党政策一致性的同时，也应明确认识二者是有区别的，主要表现在：（1）我国社会主义法是在党的领导下，由国家机关制定或认可，以国家意志的形式表现出来的。而党的政策是由党的机关制定的，因而不具有国家意志的属性；（2）社会主义法由国家机关保证其实施，具有国家强制性。而党的政策不具有国家强制性；（3）社会主义具有国家规范性，它具有明确、肯定、有保障的特点，而党的政策一般属于原则性的方针或号召，比较原则，灵活，适应性较大；（4）社会主义法调整的社会关系的范围不如党的政策广，并且具有更大的稳定性，

而党的政策则比较灵活。

2、社会主义法与党的政策的相互关系

社会主义法与共产党的政策的关系是辩证统一的统一的关系，二者是互相作用、密切配合、相辅相成的。表现在：

（1）党的政策是社会主义法的依据和指导。就是说，党的政策是社会主义法的基本精神和核心；（2）社会主义法是党的政策的定型化、具体化、条文化。国家机关依照法定的权限和程序，把党的政策定型化、具体化、条文化的规范性文件就是法；（3）党的政策一旦被国家机关制定或认可为法之后，就可以使反映在法律中的党的政策具有国家强制性、权威性，因此，社会主义法也就成为贯彻执行党的政策必不可少的主要工具。

（三）社会主义法和社会主义道德

1、社会主义法与社会主义道德的共同性

（1）二者都是社会主义上层建筑的重要组成部分，都是在社会主义经济基础之上和马列主义思想指导下确立起来的；（2）二者阶级本质是相同的，都是工人阶级领导下的广大人民意志和利益的反映；（3）二者的根本目的和使命是相同的，二者都是为了维护社会秩序，保护和发展社会生产力，建设社会主义、实现共产主义。

2、社会主义法与社会主义道德的区别

（1）社会主义法与社会主义道德的产生条件、发展前途不同。社会主义法产生的前提条件是社会主义国家政权的建立；随着阶级消灭、国家消亡，到了共产主义社会，社会主义法自将完成其历史使命而被共产主义社会的共同生活规则所代替。而社会主义道德则是在无产阶级夺取政权之前就

已经形成和发展起来了，而且在社会主义社会继续发展，到共产主义社会则全面充分地发扬，成为全体成员的共同生活准则；（2）社会主义法与社会主义道德的表现形式不同。社会主义法表现为准确、确定、具体的法律规范性文件。而社会主义道德通常存在于人们的内心信念和社会舆论之中，大多数是不通过成文的形式；（3）社会主义法与社会主义道德调整的范围不同。社会主义法所调整的只是那些对于工人阶级和广大人民的意志和利益有关，根本的、重要的，要求国家权力干预、保证的社会关系。而社会主义道德不仅调整法律所调整的大部分社会关系，而且还调整法律所不调整的许多关系，如爱情关系、友谊关系等；（4）社会主义法和社会主义道德产生和实现方式不同。社会主义法是由国家机关制定或认可的，它的实现是依靠国家强制力来保障的。社会主义道德则主要是由社会习俗、舆论确立的，它的实现并不是靠国家强制力，而是依靠社会舆论以影响人们的信念、习惯；（5）社会主义法着重要求的是外部行为的协调，着眼于人们的行为及其后果，而不离开行为去过问其动机、目的。而社会主义道德要求的则不仅是行为，甚至主要不是行为，而是行为动机是否高尚善良，是否符合道德标准。

3、社会主义法与社会主义道德的相互作用

首先，社会主义法是保障社会主义道德顺利实现的重要工具；社会主义法通过奖励先进、树立榜样，促进社会主义道德的传播。其次，社会主义道德对社会主义法的创制具有指导作用、社会主义法的正确实施具有保证作用；同时社会主义道德对社会主义法的不足部分具有弥补作用。

（四）社会主义民主和社会主义法制

1、社会主义民主的概念和基本特征

马克思主义认为：“民主是一种国家形式，一种形态。另一方面，民主意味着在形式上承认公民一律平等，承认大家都是决定国家制度和管理国家的平等权利。”社会主义民主是社会主义的国家政治制度。它是全体人民在社会主义公有制基础上，享有管理国家和其它社会事务的权利。

社会主义民主是新型的民主，同剥削阶级民主相比，具有以下特征：（1）社会主义民主具有广泛性，它包括享有民主的主体的广泛性和民主的内容的广泛性；（2）社会主义民主具有真实性，是名符其实的民主。社会主义国家是人民当家作主的国家，人民对生产资料享有各种不同形式的所有权和支配权，这是人民行使民主权利的物质保证。

2、社会主义法制的概念和基本要求

社会主义法制是社会主义民主政治的制度化、法律化，是社会主义国家创制的，体现了工人阶级领导的全体人民的意志的法律制度和普遍守法、严格执法，依法办事的制度。党的十一届三中全会总结了我国社会主义法制建设的经验，全面具体地概括了我国社会主义法制的基本要求，这就是：“使民主制度化、法律化，使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。”

3、社会主义民主和社会主义法制的相互关系

社会主义民主和社会主义法制是社会主义上层建筑不可分割的两个方面。没有社会主义民主就没有真正的社会主义法制。没有社会主义法制，社会主义民主就失去了保障。民主与

法制，二者互为前提，互相联系，是辨证的统一。首先，社会主义民主是社会主义法制的前提和政治基础。这是因为：（1）社会主义民主是社会主义法制产生的依据。确立和实行社会主义法制是以社会主义国家政权的建立和社会主义民主政治制度为前提的；（2）社会主义民主确定了社会主义法制的性质和内容；（3）社会主义民主是社会主义法制的力量和源泉。其次，社会主义法制是社会主义民主的体现和保障。（1）社会主义法制是以社会主义民主为核心的社会主义国家制度的体现和保障；（2）社会主义法制是人民运用国家权力实现自己意志和利益的体现和保障；（3）社会主义法制是公民正确行使民主权利自由的体现和保障；（4）社会主义法制为社会主义民主的实现提供了法律保障。由此可见，民主体现的越充分，法制的社会主义性质就越明显；民主的制度化、法律化的程度越高，社会主义民主就越有保障。

二、宪 法

（一）宪法的基本原理

1. 宪法的概念和本质

宪法是国家的根本大法，是民主制度化、法律化的基本形式，是一个国家阶级力量实际对比关系的集中体现。

宪法的本质就是宪法的阶级实质。对这一问题，资产阶级宪法学家们都避而不谈，伟大导师列宁第一次正确揭示了宪法的本质，他指出：“宪法的实质在于国家的一切基本法律和关于代议机关的选举权以及代议机关的权限等等的法律，

都表现了阶级斗争中各种力量的实际对比关系。”列宁这段论述有以下几层含义：（1）列宁所说的宪法反映了阶级力量的实际对比关系，其意思是说宪法不是超阶级的。宪法是集中地全面地反映统治阶级意志的，而其他法律是在某一方面反映统治阶级意志的；（2）社会主义宪法以公开的、毫不掩盖的形式来反映统治阶级的意志，而资产阶级宪法则以歪曲的形式，掩盖的形式来反映统治阶级的意志；（3）阶级力量对比关系的变化必然要引起宪法的变化，宪法不是一成不变的。

2、我国现行宪法的基本精神

一九八二年颁布实施的我国现行宪法，是对一九五四年宪法的继承和发展，确认并且发展了社会主义和人民民主原则，体现了以下的基本精神：（1）以坚持四项基本原则为指导思想；（2）集中力量进行现代化建设；（3）改革的精神；（4）实事求是，一切从实际出发；（5）国家统一和民族的团结；（6）两个文明一起抓的思想；（7）社会主义民主和社会主义法制的有机结合。

（二）中华人民共和国的国体和政体

1、中华人民共和国的国体

国体就是指一个国家的阶级本质，即国家实行什么样的专政，谁是统治阶级，谁是被统治阶级。我国宪法第一条明确规定了我国的国体，即“中华人民共和国是工人阶级领导的，以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。”

2、中华人民共和国的政体

政体就是国家政权的组织形式，这种政权组织形式是和国体即国家的阶级本质相适应的。我国宪法第二条规定：

“中华人民共和国的一切权力属于人民，人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”

人民代表大会制度是我国的根本政治制度，其基本原则有：民主集中制原则；议行合一原则；法制原则；公开性原则；贯彻民族平均原则。这些原则充分说明了我国人民代表大会制度作为我国的根本政治制度的优点和特点，它和资产阶级国家的社会制度是根本不同的。

（三）中华人民共和国的经济制度

1、社会主义经济制度是中华人民共和国的基础

经济制度是经济基础或经济结构。社会主义经济制度，就是以生产资料公有制为基础，劳动者在生产过程中的主人翁地位，人们相互间的合作关系，实行各尽所能、按劳分配的原则的经济制度。我国宪法第六条规定：“中华人民共和国的社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制即全民所有制和劳动群众集体所有制。社会主义公有制消灭了人剥削人的制度，实行各尽所能、按劳分配的原则。”

2、宪法关于几项重大经济政策的规定

（1）社会主义经济实行的是公有制基础上的有计划的商品经济；（2）社会主义的分配方式实行各尽所能、按劳分配的原则；（3）保护社会主义公有财产和土地所有权。宪法第十二条规定，“社会主义的公有财产神圣不可侵犯，”宪法修正案规定，“任何组织或个人不得侵占、买卖或者以其它形式非法转让土地。土地的使用权可以依照法律规定转让。”（4）保护公民的个人财产。宪法第十三条规定：“国家保护公民的合法的收入、储蓄、房屋和其他合法财产的所有权。国家依照法律规定保护公民的私有财产的继承

权。”

宪法所规定的以上我国经济制度的基本问题，充分显示了社会主义制度具有无法比拟的优越性。

（四）公民的基本权利和义务

1、我国公民的基本权利和基本义务

根据我国现行宪法第二章的规定，我国公民的基本权利如下：（1）公民在法律面前一律平等；（2）公民享有政治权利和自由；（3）公民享有宗教信仰自由的权利；（4）公民享有人身自由不受侵犯、人格尊严不受侵犯、住宅不受侵犯，以及通信自由和通信秘密受法律保护的权利；（5）公民享有批评权、建议权、申诉权、控告权、检举权和取得赔偿权；（6）公民享有社会方面的权利；（7）公民享有受教育权和进行科学研究、文艺创作和其他文化活动的自由；（8）国家保护妇女的权利和利益；（9）婚姻、家庭、母亲、儿童和老人受国家的保护；（10）国家保护华侨、归侨和侨眷的合法权益。

我国宪法在赋予公民基本权利的同时，也规定了公民的基本义务。主要有如下几个方面：（1）维护国家统一和全国各民族团结；（2）遵守宪法和法律；（3）保守国家秘密、爱护公共财产，遵守劳动纪律，遵守公共秩序，尊重社会公德；（4）维护祖国的安全、荣誉和利益；（5）保卫祖国、依法服兵役和参加民兵组织；（6）依法纳税的义务；（7）家庭成员间的义务；（8）公民有劳动和受教育的义务。

2、我国公民基本权利和基本义务的特点

（1）公民权利和自由的广泛性。表现在公民享有权利

的主体非常广泛，即主体就是公民；公民享有民主权利的范围也十分广泛。（2）公民义务权利的平均性。表现在：在宪法和法律的范围内，我国公民一律平等地享受权利和承担义务；任何组织或者个人都不得超越宪法和法律的特权。（3）公民权利和自由的现实性。表现在：宪法对于权利和义务的规定，是从实际出发的，是实事求是的；宪法规定公民的权利和自由是有物质保证和法律保障的。（4）公民权利和义务的一致性。表现在：公民既享有权利，又履行义务；权利和义务是互相促进、相辅相成的，同时又是彼此结合和相互转化的。

宪法规定的这些权利和义务的特点，充分体现了我们国家的社会主义本质。

（五）国家机构

1、国家机构和概念及我国国家机构的组织活动原则

国家机构就是国家机关有系统的总和。我国的国家机构的组织活动原则可以概括为以下几个方面：（1）民主集中制原则；（2）责任制原则；（3）依靠人民、为人民服务原则；（4）社会主义法制原则；（5）民族平均原则；（6）效率和活力的原则；（7）共产党领导的原则。

2、我国现行宪法规定的主要国家机关及其性质和地位

（1）全国人民代表大会和它的常务委员会：全国人民代表大会是最高国家权力机关。它在国家机构体系中处于最高地位；常务委员会是全国人大的一部分，同其它国家机关相比，处于最高的地位，但对全国人大来说仍处于从属的地位；（2）中华人民共和国国家主席：是国家的象征，可以代表国家进行国家之间的国际交往活动；（3）国务院：

是我国的中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关，同全国人大相比，它处于从属的地位；（4）中央军事委员会：是全国武装力量的领导机关，处于从属最高国家权力机关的地位；（5）地方各级人民代表大会和地方各级人民政府：地方各级人民代表大会是地方国家权力机关，在各自的行政区划内处于首要的地位，地方其他国家机关由它产生，向它负责。地方各级人民政府是本级人民代表大会的执行机关，是地方国家行政机关。它具有双重从属地位，一重是服从本级人民代表大会，另一重是要接受上级人民政府的领导；（6）民族自治地方的自治机关：即自治区、自治州、自治县的人民代表大会和人民政府。自治区、自治州、自治县的人民代表大会是民族自治地方的权力机关，即自治区、自治州、自治县的人民代表大会和人民政府。自治区、自治州、自治县的人民代表大会是民族自治地方的权力机关。自治区、自治州、自治县的人民政府是本级人民代表大会的执行机关，是自治地方的国家行政机关；（7）人民法院和人民检察院：人民法院的性质是行使国家审判权的机关，人民检察院是国家的法律监督机关。

三、刑 法

（一）刑法概述

1. 刑法的概念及我国刑法的基本原则

刑法是掌握政权的统治阶级为了维护其阶级利益和统治秩序，根据本阶级的意志，通过国家立法秩序颁布的关于什么行为是犯罪和如何惩罚犯罪的法律。

我国刑法的基本原则，就是确定刑法关于犯罪与刑罚等一系列基本问题时所遵循的原则。主要有以下四项：1．罪刑法定原则；2．罪刑相适应原则；3．罪责自负、不株连无辜的原则；4．惩罚与教育相结合的原则。

2．犯罪的概念、特征及犯罪构成要件

我国刑法第十条明确规定了犯罪的概念，即“一切危害国家主权和领土完整、危害无产阶级专政制度，破坏社会主义革命和社会主义建设，破坏社会秩序，侵犯全民所有的财产或者劳动群众集体所有的财产，侵犯公民私人所有的合法财产，侵犯公民的人身权利、民主权利和其他权利，以及其他危害社会的行为，依照法律应当受刑罚处罚的，都是犯罪；但是情节显著轻微危害不大的，不认为是犯罪。”根据这一规定可以看出犯罪有以下三个基本特征：1．犯罪是危害社会的行为，即具有一定的社会危害性；2．犯罪是触犯刑律的行为，即具有刑事违法性；3．犯罪是应受刑罚处罚的行为，即具有应受惩罚性。

犯罪构成就是我国刑法所规定的，决定某一具体行为的社会危害性及其程度而为该行为构成犯罪所必需的一切客观和主观要件的总和。任何一种犯罪的成立都必须具备四个方面的构成要件，即犯罪客体、犯罪客观方面、犯罪主体、犯罪主观方面。犯罪客体是指刑法所保护而为犯罪所侵犯的社会主义社会关系；犯罪客观方面是指犯罪活动的客观外在表现，包括危害行为、危害结果以及危害行为与危害结果之间的因果关系等；犯罪主体是指达到法定刑事责任年龄、具体刑事责任能力、实施危害行为的自然人；犯罪主观方面是指行为人有过错（包括故意和过失）。有些罪的犯罪构成还要