

# 水行政管理与执法 典型案例

王庆伟等 著

SHUI XING ZHENG GUAN LI YU ZHI FA DIAN XING AN LI

- ◎ 精选水事案例
- ◎ 全程业务指引
- ◎ 深度法理解析
- ◎ 规范行政管理

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE



# 水行政管理与执法 典型案例



SHUI XING ZHENG GUAN LI YU ZHI FA DIAN XING AN LI

王庆伟等 著

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

## 图书在版编目 (CIP) 数据

水行政管理与执法典型案例 / 王庆伟等著. —北京: 中国法制出版社, 2013. 4

ISBN 978 - 7 - 5093 - 4487 - 3

I. ①水… II. ①王… III. ①水资源管理 - 行政管理 - 中国  
②水法 - 案例 - 中国 IV. ①TV213. 4 ②D922. 665

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 057500 号

策划编辑 王佩琳 (editor\_wangpl@163.com)

封面设计 周黎明

---

水行政管理与执法典型案例

SHUIXINGZHENG GUANLI YU ZHIFA DIANXING ANLI

著者/王庆伟等

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2013 年 4 月第 1 版

印张/11.75 字数/316 千

2013 年 4 月第 1 次印刷

---

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 4487 - 3

定价: 30.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 010 - 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 010 - 66038139

市场营销部电话: 010 - 66033296

邮购部电话: 010 - 66033288



## 前言

中国正在建设民主法治、公平正义、诚信友爱、安定有序、人与自然和谐相处的法治国家。

法律的生命力在于实践。当前和今后一个时期，是水利大建设、大发展的高峰时期，也是涉水利益关系复杂、水事矛盾凸显的时期，水行政执法管理面临挑战需要创新，法治能力将成为衡量广大水行政公务人员领导水平和工作水平的重要内容。水利行业要全面落实“依法治水”方略，提高水利社会管理和公共服务水平，就需要把内容丰富、知识点多而零散的行政法理论与水利实务有机结合起来，更需要提高广大水利公务人员，特别是一线领导干部和水政监察人员，运用法治思维和法治方式依法行政、化解矛盾、维护稳定的能力。这就要求水行政公务人员，不但要了解水行政行为、水行政立法、水行政许可、水行政处罚、水事纠纷预防与调处、水行政强制、政府信息公开、水行政法律责任、水行政复议、水行政诉讼等行政法学理论的基本概念，更要用这些理论有效破解工作中遇到的各类难题。

《水行政管理及执法典型案例》是跨水利与法律两门学科的综合研究成果，重点解决了如何让一位水行政公务人员熟悉并在水利工作实践中应用行政法理论的问题，是一本水行政管理和执法人员必备的实用法律书籍。

本书内容分十七章，不但涵盖了行政法基础理论与水行政执法管理实践结合的常用知识点，而且从全国各地水事案例中精选

近百个具有典型性、实用性、新颖性和一定复杂性的案例，用最新的行政法理论进行深层次、多角度法理解析，将水行政管理执法中遇到的各种棘手难题一一破解；同时对涉及的相关法律重要法条、常用执法文书都设置了链接。

本书作者长期从事或研究水行政管理、执法和水务相关工作，对水行政法律实务以及水行政管理与执法人员都有深入的了解。基于此，本书理念创新，全书渗透应用意识，可读性强，并且阅读对象明确，面向的是广大水行政公务人员，以及缺乏典型案例业务指引的水利专业高校师生和其他对水行政法律有实际需要或有兴趣的人士。

本书的撰稿人及分工为：王庆伟负责前言、目录、第五章、第十章，及全书大纲的编制、通稿、定稿工作；王淑娟负责第一章、第二章、第三章、第四章、第十二章；贾敬立负责第六章、第十五章；张昭负责第七章、第十六章；李怀前负责第八章、第九章、第十三章、第十四章；王昕钰负责第十一章、十七章。

在本书写作的三年时间里，我的家人给予了我足够的温暖支持。中国法制出版社的王佩琳编辑为本书提出了很多中肯的修改意见。出版之际，非常高兴地感谢他们。

感谢您阅读本书。王庆伟邮箱为：[wangqw6611@163.com](mailto:wangqw6611@163.com)，书中如有错漏之处，恭请您谅解并批评指正。

王庆伟

2012年12月8日



# 目录

## 第一章 “依法治水”的“法” / 1

- 案例一 “依法治水”的“法” / 1
- 案例二 惩处水政人员的行政分类 / 5
- 案例三 涉水规范性文件废止与信赖保护原则 / 6
- 案例四 “防洪工程补偿费”该不该收——行政合法原则 / 10
- 案例五 汛期强拆河道内违章建筑——行政应急性原则 / 11
- 案例六 建一座小桥罚款十万元——行政合理原则 / 12

## 第二章 水行政主体与公务员 / 14

- 案例一 流域管理机构的行政主体地位 / 14
- 案例二 公安水利联合执法 / 18
- 案例三 水行政主体的内设机构与部门联合执法 / 20
- 案例四 水行政主体的两种身份 / 21
- 案例五 水政人员下班后执法是否属于公务行为 / 22
- 案例六 水行政执法主体错误 / 24
- 案例七 国家对水行政公务员的追责 / 25

## 第三章 水行政行为 / 28

- 案例一 具体水行政行为与抽象水行政行为 / 28

案例二 依职权水行政行为与依申请水行政行为/ 30

案例三 水行政行为的成立与生效/ 32

#### 第四章 水行政立法与一般规范性文件制定/ 36

案例一 水行政立法与一般规范性文件制定程序/ 36

案例二 提高水价文件被撤销/ 41

案例三 水行政立法冲突与适用冲突/ 43

案例四 “湿地法”与“河道法”的法律冲突/ 45

#### 第五章 水行政许可/ 55

案例一 水行政许可的设定/ 55

案例二 水行政许可受理审批程序/ 57

案例三 水行政许可受理审批中存在的主要问题/ 59

案例四 河道内“新农村建设”项目严格审批/ 61

案例五 水行政许可证件的转让/ 65

案例六 水行政许可案件的异地查处/ 66

案例七 国家审计署公告项目的整改与验收/ 67

案例八 水行政许可稽查制度/ 70

案例九 河道里建起商品房/ 73

案例十 水行政许可文书/ 75

附录：水行政许可常用文书格式文本式样/ 80

#### 第六章 水行政处罚/ 94

案例一 水行政处罚的种类与项目/ 94

案例二 水行政处罚的简易程序/ 95

案例三 水行政处罚的一般程序与听证程序/ 97

- 案例四 水行政处罚一事不再罚/ 101
- 案例五 水行政处罚时限/ 103
- 案例六 违法取用地下水/ 104
- 案例七 水行政处罚拒绝听取当事人陈述申辩/ 105
- 案例八 河道内违法修建鱼塘和围堤/ 106
- 案例九 水行政处罚追究时效/ 111
- 案例十 水行政处罚被处罚人迟迟不缴纳罚款/ 112
- 案例十一 常见水行政处罚文书/ 113
- 案例十二 水行政处罚文书制作与案卷评查/ 115
- 附录：水行政处罚常用文书格式式样/ 133

## 第七章 水行政强制/ 166

- 案例一 水行政强制措施与强制执行/ 166
- 案例二 水事紧急情况下实施“即时强制措施” / 169
- 案例三 对河道内大型游乐场实施代履行/ 171
- 案例四 水行政强制与行政处罚/ 175
- 案例五 水行政机关强制执行程序/ 179
- 案例六 相对人不履行义务水务局申请法院强制执行/ 182

## 第八章 水行政征收与行政征用/ 190

- 案例一 “堤防工程补偿费”征收是否可以承包/ 190
- 案例二 汛期抢险紧急征用劳力/ 191

## 第九章 涉水行政合同与水行政检查/ 192

- 案例一 涉水行政合同/ 192
- 案例二 水行政检查的形式和程序/ 196



## 第十章 水事纠纷预防与调处/ 198

案例一 流域省际边界水事纠纷调处/ 198

案例二 灌区水事纠纷与水事案件/ 205

## 第十一章 水事政府信息公开/ 219

案例一 水利公共企事业单位政府信息公开/ 219

案例二 水务局的会议纪要是否属于政府信息/ 220

## 第十二章 水行政复议/ 223

案例一 水污染案件行政复议受理/ 223

案例二 水行政处罚复议与起诉的申请期限/ 225

案例三 水行政机关不提交证据不履行复议决定/ 228

案例四 水政人员职务行为不能提起行政复议/ 231

案例五 水行政复议当事人对依据文件提出审查申请/ 232

案例六 引起水行政复议前置的具体行政行为/ 233

案例七 水行政复议文书/ 234

附录：水行政复议常用文书格式式样/ 242

## 第十三章 水行政法律责任/ 247

案例一 水行政许可相对人的法律责任/ 247

案例二 水行政公务人员常见刑事法律责任/ 249

案例三 水利局长触犯刑法受贿犯罪/ 253

案例四 利用水行政公务人员影响力受贿犯罪/ 255

案例五 水政科长被刑事拘留、取保候审/ 256

## 第十四章 水行政诉讼的受案范围与管辖法院/ 272

案例一 法院受理企业起诉水利局行政许可不作为/ 272

案例二 法院审查水行政行为的合法性和合理性/ 273

案例三 市水利局起诉省政府的法定管辖法院/ 276

## 第十五章 水行政诉讼参加人与特殊证据制度/ 281

案例一 必要共同诉讼人与普通共同诉讼人/ 281

案例二 河务部门成为涉水行政诉讼案件第三人/ 283

案例三 市水利局能否采信县水利局复议期间补充的证据/ 284

案例四 水行政诉讼中原告的举证责任/ 286

案例五 法院对水行政诉讼案件双方当事人的证据认定/ 289

案例六 被告水利局的举证责任和举证时限/ 292

## 第十六章 水行政案件的诉讼程序与裁判执行/ 300

案例一 防洪工程建设 205 户拆迁户提起行政诉讼/ 300

案例二 庭审中水利部门改变被诉执法行为原告撤诉/ 302

案例三 法院判决撤销水利部门违法行政行为/ 305

案例四 法院判决确认水利部门违法行政行为/ 309

案例五 法院判决水利部门履行职责/ 311

案例六 法院不予执行水利部门提出的强制执行申请/ 312

案例七 水利部门非讼案件申请法院强制执行/ 314

案例八 当事人申请水利部门履行行政复议决定遭拒/ 316

案例九 水行政诉讼文书/ 317

案例十 朱庄渔场案综合执法文书/ 323

附录：水行政机关行政诉讼文书格式式样/ 346

## 第十七章 水行政国家赔偿/ 355

案例一 国家赔偿的水行政违法事项/ 355

案例二 水利公有设施损害赔偿/ 356

案例三 水行政赔偿先行处理程序/ 359

案例四 水行政国家赔偿中的精神损害赔偿/ 362

案例五 国家赔偿金额的确定/ 364

## 第一章 “依法治水”的“法”



### 案例一 “依法治水”的“法”

某流域所辖一段河道内约有30家采砂户，其中绝大部分采砂业主按照《河道管理条例》、《河道采砂收费管理办法》、《××省河道管理办法》、《××省河道采砂收费管理规定》，及当地河道主管机关的要求，报经县（区）水务部门审批，办理了《河道采砂许可证》，并且按照批准的范围和作业方式采砂，按规定缴纳管理费。但也出现一些采砂业主，因为受利益驱动，不但没有按照规定办理任何采砂手续，而且对水务部门向其发出的《关于立即停止采砂作业的通知》等行政决定置若罔闻，在水政监察人员强制执行时，更是与执法人员玩“捉迷藏”，给采砂管理设障。由于这些非法砂场乱采乱挖，对滩区土地造成破坏，影响到河势稳定，受到了社会和相关媒体的广泛关注。

2011年初，经多家媒体连续报道，在中央高层领导直接批示下，当地河道主管机关市局感受到很大压力，决定对管辖河道内采砂采取专项整治活动，严厉打击各类违法采砂行为。市局为此召开了局属四个县（区）局一把手及机关相关职能部门负责人参加的采砂专项整治会议，会议上作出了“在上级有关采砂的新管理规定出台前，停止所有采砂场采砂行为”等决定，并将有关会议精神和议定事项形成会议纪要。会后，各县（区）局及有关部门立即行动起来，全面贯彻落实市局会议纪要精神，关停了所有采砂场。目前时间已经过去了三个月，原关停的采砂场仍没有被允许恢复营业，县（区）水务局也没有再审批过新的采

砂申请。

### 热点问题

1. 我国水行政执法的依据有哪些？
2. 市局的会议纪要是不是行政法的渊源，有无法律效力？
3. 河道主管机关的做法违反了行政法的什么原则？
4. 采砂业主可以采取什么手段解决问题？

### 法理解析

1. 平常我们所说的“依法治水”中的“法”，也就是水行政法的渊源，是水行政执法的依据。

在我国，行政法不同于其他部门法，它没有一部统一完备的法典，其法律规范散见于各种不同形式的法律规范文件之中。

我国行政法的成文法律渊源的种类，根据法律文件的制定机关和等级效力具体如下：

(1) 宪法。宪法中关于国家机构的任务和原则，关于行政机关与其他国家机关的相互关系，关于行政机关组织和活动的规定，都属于行政法的法律渊源。宪法的规定在行政法的法律渊源体系中具有最高法律效力。

(2) 法律。指全国人民代表大会及其常务委员会制定发布的基本法律和普通法律。法律中关于行政组织、行政管理活动和对行政机关监督的规范，属于行政法的渊源。法律是我国行政法的主要法律渊源，如《水法》、《防洪法》等，是行政执法的主要依据。

(3) 行政法规。指由我国最高行政机关——国务院根据宪法和法律，按照行政法规的制定权限和制定程序发布的规范性文件。如《河道管理条例》等。

(4) 行政规章。我国的规章分为两大类：一类是国务院部门规章，另一类是地方政府规章。

部门规章，是指国务院各部、各委员会、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，在本部门的职权范围内按照法定程序制定发布的规范性文件。在效力方面，其等级效力低于法律和行政法规，地域效力可以及于全国。

地方政府规章，是指有关的地方人民政府根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规，按照法定程序制定的一种法律规范。地方政府规章又可以分为两类：一类是省、自治区、直辖市的地方政府规章，其制定主体是31个省、自治区、直辖市的人民政府。另一类是较大的市的地方政府规章，在我国，“较大的市”是一个法律概念，立法法特指：①27个省、自治区人民政府所在地的市；②4个经济特区所在地的市（深圳、厦门、珠海、汕头）；③18个经国务院批准的其他城市（唐山、大同、包头、大连、鞍山、抚顺、吉林、齐齐哈尔、青岛、无锡、淮南、洛阳、宁波、淄博、邯郸、本溪、苏州、徐州）。只有这49个城市的人大及其常委会可以制定地方性法规，其政府可以制定规章。在效力方面，其等级效力低于法律、行政法规和本行政区域地方性法规，地域效力限于本行政区域。

（5）地方性法规。指由省、自治区、直辖市人民代表大会及其常委会，较大的市的人民代表大会及其常委会，按照地方性法规制定权限和制定程序发布的规范性文件。

行政法除了上述基本法律渊源外，还存在一些其他法律渊源，如国际条约和协定、法律解释等。其中在各种法律解释中，最高人民法院的司法解释具有特殊重要的地位，一方面因为最高国家权力机关很少做出过立法解释，行政解释和地方解释在法院审理具体案件时往往要附带对其进行适当的司法审查，决定是否采用或者以司法解释取而代之。另一方面很多法律都是在实践中由最高人民法院进行司法解释，例如，1991年最高人民法院对《行政诉讼法》的解释包括12节115条，而《行政诉讼法》本身仅有75条。可见司法解释在法律渊源中具有的重要地位。

2. 会议纪要用于记载和传达会议情况和议定事项，是与会

者及其组织领导者的共同意志的体现，是会议成果的结晶，集中反映了会议的精神实质。在实际工作中，水行政机关的决定常常以会议纪要或者是会议决定等等形式出现。“会议纪要”不是标准的法律文书，依据前述对“行政法渊源”概念的解读，市局的会议纪要不属于我国行政法渊源。

至于会议纪要是否具有法律效力，需要视具体情况具体认定。如果会议纪要是有权行政机关下发，法律依据充分，并且针对的对象是特定的，一次适用的，就构成有效合法的具体行政行为。但是，如果会议纪要议定的具体行政行为没有法律依据，或程序违法，就不能取得法律效力。结合本案，本案中的会议纪要是市河道主管机关下发的，针对的对象是特定的，而且只能一次适用，构成具体行政行为，并且接收该会议纪要的单位均为市河道主管机关管辖下的单位和部门，它们当然得贯彻执行，该会议纪要具有强制执行力。但该会议纪要因为缺乏法律依据，不能取得法律效力。

### 3. 河道主管机关的做法违反了行政法的程序正当原则。

程序正当原则主要包括三个方面的内容。第一，行政公开原则，要求行政机关应依照法律、法规和国家有关规定，主动公开涉及公众切身利益的、需要社会公众广泛知晓或者参与的、反映本行政机关机构设置、职能、办事程序等情况的信息；同时应当允许相对人依法查阅复制、申请获取；并应当接受舆论媒体的采访报道，接受相关的社会评论。第二，公众参与原则。要求行政机关一要听取当事人意见；二要向相关当事人说明理由；三要遵守回避制度，行政机关及其工作人员不应当处理与自己有利害关系的行政争议，“自己不做自己案件的法官”。在行政执法中，即使是为了严惩违法者，也要坚守程序正义。

本案中，河道主管机关在其行政活动可能对行政相对人的权益造成不利影响的时候，既没有听取当事人的意见，又没有阐明自己作出该行为的法律依据，以证明其行为的合法性，显然违反了行政法的程序正当原则。

我国历来有重实体、轻程序的传统，在水行政管理领域表现得也很突出，如河道主管机关在其行政活动可能对行政相对人的权益造成不利影响的时候，既不听取当事人的意见，也不阐明自己作出该行为的法律依据，就显然违反了行政法的程序正当原则，应属无效，行政相对人可以采取申诉、复议、诉讼等多种救济手段。因此各级水行政主管部门非常有必要重视程序正当问题。

4. 合规采砂业主可以向河道主管机关申诉，要求撤销“禁采”要求，立即复工，并给予补偿；也可以向其上级机关或市政府提出行政复议；或采取向人民法院起诉等法律手段解决。

当然，这里的“合规采砂业主”是否真正合规呢？不能排除河务部门在前期许可的时候条件、要求执行不严，一些所谓的“合规采砂业主”，可能是只具有船只合格证或船员上岗证等条件并不完全符合许可要件的业主，这时河务部门采取一定的措施是必要且合理的。



## 案例二 惩处水政人员的行政分类

张某系县水务局一名执法人员，某日在执行河道巡查公务时，与违规建设项目业主王某发生言语争执并厮打起来，双方都受到一定伤害，张某同时砸坏了王某一些生产设备。后二人都被公安机关处以五日行政拘留，水务局还对张某作出了全局通报批评，并扣发当年奖金的处罚。

### 📖 热点问题

张某因为打架斗殴分别受到公安机关的治安管理处罚和其所在单位的处罚，两种处罚之间有何种本质上的差别？

### 👤 法理解析

行政根据不同的分类标准，可以被划分为不同的种类。根据



行政的性质可以分为干涉行政（又称管制行政、规制行政）与给付行政；根据行政主体在活动中的自由程度可以划分为羁束行政和裁量行政；根据行政内容可以分为水利行政、治安行政、劳动行政等；根据行政主体的不同可以分为国家行政、自治行政和委任行政；根据行政效果的范围可以分为外部行政和内部行政。外部行政是指行政主体与行政相对人之间产生的行政活动；内部行政则是指行政主体内部进行的行政活动。

本例中，公安机关对张某的治安管理处罚属于干涉行政、外部行政、治安行政，是行政主体——公安局为了公共行政管理需要，对行政相对人张某、王某的人身自由进行相应的限制，借助的是国家强制力。而水务局给张某的纪律处分，和行政机关就机构编制、工作程序、规章制度、后勤事务进行的管理及对公务员进行的奖惩、任免活动一样，是基于上级与下级、组织与个人之间、领导与被领导关系，在行政机关内部就内部事务进行的管理活动，属于内部行政行为，其基本出发点不是出于社会公共利益，也缺乏国家强制力保证。张某如果不服公安局的处罚决定，可以提起行政诉讼，但水务局对张某的处罚则不属于行政诉讼受案范围。



### 案例三 涉水规范性文件废止与信赖保护原则

2002年7月，某港资企业投资2.7亿元人民币与内地某市自来水公司签订合同，经营该市污水处理。享有规章制定权的该市政府为此还专门制定了《污水处理专营管理办法》，对港方作出一系列承诺，并规定政府承担污水处理费优先支付和差额补充的义务，该办法至合作期结束时废止。

2005年2月，市政府以合作项目系国家明令禁止的变相对外融资举债的“固定回报”项目违反了国务院办公厅《关于妥善处理现有保证外方投资固定回报项目有关问题的通知》的精神，属于应清理、废止、撤销的范围为由，作出“关于废止