

徐州市水政监察执法队伍专用资产配置标准研究

黄涛珍,王 宣

(河海大学公共管理学院,江苏 南京 211100)

摘要:基于徐州市水政监察执法队伍专用资产现状,剖析水政监察执法队伍在专用资产配置标准、专用资产配置功能结构、专用资产配置管理机制等方面存在的主要问题;在分析专用资产配置受单位职能与任务要求、技术性能与配置运作成本、水政监察与水行政执法环境、经济发展水平与财力状况等影响因素的基础上,提出水政监察执法队伍应遵循统筹配置、按需配置、勤俭节约、动态调整的基本原则,并采用工作单元法、工作组法、市场询价法、参考现状法配置专用资产,最终提出水政监察执法队伍专用资产配置标准及保障措施。

关键词:水政监察执法;专用资产配置;配置标准;徐州市

中图分类号:F812.4

文献标识码:A

文章编号:1003-9511(2016)06-0001-04

水政监察执法队伍的专用资产是履行水政监察与水行政执法职能、促进水利行业发展的物质基础与重要资源。根据国家“十二五”规划和财政预算体制改革的要求,各级水政监察执法队伍对资产的配置与管理范围由通用资产扩宽至专用资产,有利于进一步优化专用资产配置,完善水利单位国有专用资产规范化管理。随着国家财政预算体制改革的不断深化,如何构建专用资产配置标准、提高专用资产使用效益,满足社会经济对水政监察执法提出的新要求,已经成为水政监察执法队伍资产配置与管理的重要研究课题之一。但是,目前我国学者对水政监察执法队伍资产配置的研究仅仅涉及通用资产,而针对专用资产配置标准的研究还处于空白状态。所以,该次调查研究成果可填补我国目前针对水政监察执法队伍专用资产配置标准的研究空缺,同时,为我国各地区水政监察执法队伍制定科学合理的专用资产配置标准提供决策参考。

1 水政监察执法队伍与专用资产配置

1.1 水政监察执法队伍专用资产配置具有必要性

作为具有公益性和服务性的事业单位,水政监察执法队伍与行政单位、企业组织、非盈利组织有明

显区别。根据2004年国务院发布的《国务院关于修改〈事业单位登记管理暂行条例〉的决定》(中华人民共和国国务院令 第411号),事业单位是指国家为了社会公益目的,由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的,从事教育、科技、卫生等活动的社会服务组织。由此可见,水政监察执法队伍的社会管理和社会服务性质决定了市场经济对其资源配置与管理的难度,只能通过配置国有资产的方式,以保障各项水政监察和水行政执法职能的有效履行。这也是深化财政预算体制改革、落实国有资产科学化管理及精细化管理的需要,同时对提高财政资金的使用效益、保障水政监察和水行政执法职能的履行、探索水利河湖管理机制具有重要的现实意义。

1.2 水政监察执法队伍专用资产配置具有专业性

水政监察执法队伍专用资产配置与通用资产配置相比,具有较强的专业性,且与水政监察职能密切相关。根据水政监察执法队伍水政监察和水行政执法职能的特殊性,配置与之相对应的专用资产,主要包括两大类:一类是交通工具基础设施,涉及水域、陆地等执法巡查空间范围,例如执法艇、执法船、执法车等;另一类是行政执法专业设施,主要指调查取证设备、破拆设备、救护防护设备等。水政监察执法

基金项目:江苏省财政厅、江苏省水利厅及河海大学联合重点研究课题(20155013812)

作者简介:黄涛珍(1964—),女,江西丰城人,教授,博士,主要从事水利经济、公共管理等研究。E-mail:1516420098@qq.com

通信作者:王宣(1991—),女,江苏徐州人,硕士研究生,主要从事行政管理研究。E-mail:1336072933@qq.com

表1 徐州市水政监察执法队伍专用资产配置数量

工作单元	资产名称	资产数量			总计
		支队专用	大队专用	中队专用	
调查取证设备	执法记录仪/台	2	30	0	32
	对讲机/个	2	5	1	8
	笔记本电脑/台	2	10	0	12
	摄像机/台	2	21	10	33
	照相机/台	2	21	45	68
	50 m 皮卷尺/件	1	13	0	14
	夜视仪/台	1	1	0	2
	GPS 定位仪/台	1	10	0	11
	打印机/台	6	22	45	73
	录音笔/个	0	6	0	6
	移动执法工具箱/个	1	2	1	4
	望远镜/个	0	6	0	6
破拆设备	冲击锤/个	1	2	1	4
	便携式发电机/台	1	0	0	1
	电动切割机/台	1	0	0	1
交通设备	液压钳/个	1	0	0	1
	执法艇/艘	1	1	4	6
	执法车/辆	1	20	45	66
	电动巡查车/辆	2	7	12	21
防护救护设备	防护设备/件	4	40	0	44

队伍专用资产配置的专业性有利于优化水利行业专用资产管理,提高水行政执法的工作效率,使水政监察执法队伍更好地履行水政监察职能,提供优质的水利行业服务。

1.3 水政监察执法队伍专用资产配置具有复杂性

水政监察执法队伍配置专用资产的复杂性主要体现在:①专用资产来源多样化。初始专用资产通常由国家拨款进行统一配置,但专用资产增加也可通过执法队伍单位创收、社会组织捐赠等多种渠道,增加了专用资产配置与监管的难度。②专用资产配置标准价格容易受到经济波动的影响。因此,制定专用资产配置标准价格时,应考虑由于经济波动引起的物价变化,并结合地方预期经济水平对专用资产配置标准价格进行弹性调整或上限控制。③各省区江河湖泊流域面积、地势、交通状况等具有较大差异性,专用资产仅按统一配置难以满足现实执法需求。

2 徐州市水政监察执法队伍专用资产配置存在的主要问题

由于我国各地区水政监察执法队伍的职能具有较大相似性,配置专用资产的原则和标准具有相应的统一性和适用性。因此,笔者基于徐州市水政监察执法队伍专用资产配置现状,经过深入调查、访谈后分析专用资产配置存在的主要问题,其研究结果对各市水政监察执法队伍及水利行业专用资产配置具有重要的参考价值。

徐州市水政监察执法队伍是隶属市水利局领导的科级事业单位,主要包括 1 支支队、20 支大队及 45 支中队,支队下设综合科和执法一、二科 3 个科室。徐州市水政监察执法队伍专用资产配置数量,如表 1 所示。

徐州市水政监察执法队伍专用资产配置主要存在以下问题。

2.1 专用资产配置各项标准不完善

水政监察执法队伍专用资产配置标准不完善主要体现在:①在资产种类标准层面,各支队伍专用资产种类配置不均衡。由表 1 可知,徐州市水政监察执法队伍中支队和大队的专用资产配置种类较为齐全,而中队的专用资产配置种类较少,尤其是破拆设备和防护救护设备极为欠缺。②在价格标准层面,各支队伍配置的专业资产价格差异较大。有 7 支大队与 12 支中队配置了电动巡查车,但经调查了解,其中第二大队配置了价格 7 万元的五菱宏光牌电动巡查车,第三执法大队仅配置了价格 3 000 元的速派奇牌电动执法车,交通资产配置价格差异较大,缺少统一合理的价格标准。③在资产名称标准层面,

部分专用资产名称不统一。水政监察执法专用资产命名应从实用出发,由水利局主管部门与标准制定部门研究后确定,统一名称便于减少重复购置,提高专用资产配置与管理效益。

2.2 专用资产配置功能结构不合理

一方面,部分专用资产技术性能相对落后。从表 1 中可知,徐州市水政监察执法队伍共有 6 艘执法船艇,但部分执法船已经老化严重,亟待更新。特别是徐州市重点河湖周边执法队伍不仅执法船艇严重不足,而且现有的执法船只设备老旧,甚至缺少基本的 GPS 导航定位系统及水深扫描仪,抗风浪性差,安全系数低,遇到不良天气则不能出航,在时空上造成执法管理的盲区。遇有执法巡查或办理案件,只能向其他部门租用或借用设备较先进的执法船艇;另一方面,现有的专用资产难以满足新的水政监察和执法需求。从表 1 中可知,徐州市水政监察执法队伍配置了 6 个望远镜,却仅配置 2 台夜视仪,难以满足夜间取证的需求。

2.3 专用资产配置管理机制不健全

水政监察执法队伍专用资产配置管理机制不健全主要体现在以下几个方面:①在专用资产配置管理方面,徐州市水政监察执法队伍的资产管理与预算管理缺乏有效衔接,资产配置效益不高,财政资金使用效益低下。同时,专用资产配置缺乏有效的监管机制、绩效评价机制等,增加了专用资产配置与管理的难度,致使专用资产配置不合理、不均匀,配置不足与闲置浪费并存。②在专用资产配置的法律法

规和政策依据方面,水政监察执法队伍缺乏可靠、合理的专用资产配置依据和方法^[1]。徐州市水政监察执法队伍配置专用资产时可依据水利部《全国水政监察队伍执法能力建设规划(2013—2020)》和《省水利厅关于全面推进法治水利建设的实施意见》等政策,但现有的政策法规仅对水政监察的工作流程以及相关管理提出规范和意见,却很少对配置执法队伍专用资产提出相关规定和具体标准。

3 水政监察执法队伍专用资产配置的影响因素

水政监察执法队伍专用资产配置主要影响因素有:单位职能与任务要求、专用资产的技术功能与配置运作成本、经济发展状况与财力状况、水政监察与水行政执法环境等因素。

3.1 单位职能与任务要求

水政监察执法队伍主要包括省水政监察总队、地方派驻支队及支队下面的大队和中队,各执法队伍单位职能及任务要求的不同,决定了专用资产配置的数量、类型、性能也各不相同。此外,各省水利厅通过制定水政监察执法长期、中期、短期发展规划,明确各个时间段内的具体任务要求。因此,专用资产配置应充分保障各水政监察执法队伍能够在特定时间段完成特定水政执法任务。

3.2 专用资产的技术功能与配置运作成本

水政监察执法队伍配置技术功能齐全、优质的专用资产有助于完成各项水政监察和水行政执法工作,但技术性能优质的专用资产配置运作成本往往较高,部分专用资产各项性能指标之间有时也难以兼顾,必须结合使用其他互补专用资产以保障水政监察执法工作顺利进行。因此,制定水政监察执法队伍专用资产配置标准则需要结合工作任务的特点,以较低的成本投入高效地完成各项水政监察执法任务。

3.3 水政监察与水行政执法环境

水政监察环境特点的差异性决定了专用资产配置的需求也不同。因此,水政监察执法队伍专用资产配置应考虑地区环境特点,将资产统一配置、分类配置、重点配置结合起来。

3.4 经济发展状况与财力状况

水政监察执法队伍专用资产配置必须与当前的经济发展水平及财力状况相适应,在保障水政监察与水行政执法职能有效履行的情况下,遵循勤俭节约原则,尽可能减少财政投入,节约财政资金。专用资产配置标准一旦超过国家当前财力状况,在执行过程中难度较大,缺乏实际指导意义^[2]。

4 水政监察执法队伍专用资产配置原则、方法及标准

4.1 主要原则

水政监察执法队伍专用资产配置应遵循以下4个原则:①统筹配置原则。专用资产配置标准应考虑单位职能、执法环境特点、长期发展规划、财力状况、经济发展水平等综合因素,科学制定标准,统筹资产配置^[3]。②按需配置原则。专用资产配置标准应考虑各水政监察执法队伍职能与任务要求,既保障水政监察执法职能的有效履行,又符合水文行业资产技术规范要求,满足水文事业可持续发展的需要。③勤俭节约原则。对设备价格、使用年限、技术方案、维修保障等因素全面了解,并把投入成本作为重要参照条件,以最大程度发挥专用资产效用为前提,通过综合分析对比,得出最优专用资产配置方案,以减少财政投入,节约财政资金。④动态调整原则。专用资产配置标准应根据国家政策法规、水政监察执法环境、科技水平等多种影响因素的变化而进行与之相适应的渐进式动态修订与规划调整。

4.2 主要方法

水政监察执法队伍专用资产配置标准制定的主要方法:①工作单元法。根据水政监察执法队伍履行社会管理和公共服务职能的要求,需要设置特定工作单元以按期完成特定工作任务。②工作组法。又称工作单位法,是以基层业务工作单元为整体,根据开展工作任务的需求划分若干工作组,经研究后确定各个工作组所需配置的专用资产种类和数量。③市场询价法。在梳理水政监察执法的职能需求与专用资产对应关系的基础上,对专用资产的性能、价格进行市场询价,并综合我国当前财力状况、科技水平等综合因素,提出不同专用资产的价格上限。④参考现状法。在保障专用资产现状能够满足履职要求的前提下,可参考专用资产现状确定资产配置标准。

4.3 配置标准推荐

基于徐州市水政监察执法队伍在水行政执法过程中不同的职能需求即调查取证、破拆、交通、救护防护,运用工作单元法将不同的专用资产进行功能定位与分类,具体分为调查取证单元、破拆单元、交通单元、救护防护单元;然后依据水政监察执法队伍专用资产配置的主要原则,运用工作组法、市场询价法等方法分别对各个单元的专用资产性能、数量、价格和使用年限进行调查分析及标准推荐。徐州市水政监察执法队伍专用资产推荐配置标准如表2所示。

表2 徐州市水政监察执法队伍专用资产配置标准

工作单元	资产名称	限价/元	实物量标准	使用年限/a
调查取证设备	执法记录仪	2500	1台/人	3
	对讲机	1000	1个/人	3
	笔记本电脑	8000	1台/组	5
	摄像机	9000	1台/组	3
	照相机	8000	1台/组	3
	50 m皮卷尺	100	2件/组	3
	夜视仪	10000	1台/组	3
	GPS定位仪	20000	1台/组	3
	打印传真一体机	2000	1台/组	3
	录音笔	1000	1个/组	3
	移动执法工具箱	500	1个/组	3
	望远镜	1000	1个/组	3
拆解设备	冲击锤	500	1个/组	3
	便携式发电机	10000	1台/组	5
	电动切割机	15000	1台/组	5
	液压钳	20000	1个/组	3
交通设备	执法艇	200000	1艘/单位	8
	执法车	10000	1辆/组	5
	执法船	1000000	1艘/组	5
	电动巡查车	8000	1辆/组	8
防护救护设备	救护服	100	1件/人	3
	强光(电击)手电	120	1件/人	3
	执法头盔	50	1件/人	3
	防割背心	500	1件/人	3
	防割手套	100	1件/人	3
	反光背心	100	1件/人	3

在实物量标准方面,根据不同的职能需求,不同的单元采用不同的方法配置专用资产。如徐州市水政监察执法队伍在配置调查取证单元专用资产时,由于执法人员通常以小组(每组2~5人)的形式外出调查取证,所以按照工作组法配置调查取证专用资产。除执法巡查小组每人必须配置一台执法记录仪和一个对讲机以外,其他专用资产如笔记本电脑、摄像机等专用资产,均以小组为单位进行配置,原则上每组一件。此外,救护服、执法识别服等救护防护设备均可以个人作为独立单元进行购置,原则上每人一件。而在实际执法过程中,可根据各个单元专用资产的使用频率、维修状况及损坏程度适当增添购置。在限价标准方面,根据市场询价法及各个单元需求对专用资产性能需求进行限价。如配置摄像机用于非法采砂案件审理判决全程录像,要求存储容量至少有8GB,具有电子或者光学防抖技术,同时又用其拍摄案卷,要求像素在500万以上,经市场调查,原则上按限价9000元控制。在专用资产使用年限方面,根据市场调查及各单元实际工作特点界定资产使用年限。如根据交通设备既可按照规定使用年限进行更新,也可按照实际使用里程数进行更新。

但是,随着我国经济水平及科技水平的不断发展,专用资产的类别、价格、使用年限也会随之发生改变。因此我国各地区水政监察执法队伍在专用资

产实际配置时,应考虑从计划制定资产标准到实际落实资产标准的时间差而产生的执法需求变化、物价变化,以及科技进步引起的设备使用年限更新延长或缩短,最后结合本地区具体经济、科技发展情况对专用资产的种类、推荐价格、使用年限进行适当调整。

5 落实专用资产科学配置保障措施

水政监察执法队伍专用资产配置标准的科学制定与有效落实需要相应合理的措施加以保障。通过组织专业科研团队开展专用资产配置标准研究、完善专用资产管理机制、完善专用资产监察机制等措施,进一步优化专用资产结构配置,提高专用资产的使用效益及规范化管理。

5.1 组织专业科研团队开展专用资产配置标准研究

水政监察执法队伍专用资产配置具有复杂性,并受到单位职能、购置成本、执法环境等综合因素影响,无法在短期内构建形成科学合理的专用资产配置标准体系。建议相关资产配置制定部门组织专业科研团队,遵循统筹规划、勤俭节约、动态调整及按需配置等原则,分期分批逐步实施水政监察执法队伍专用资产配置标准制定研究,在专业理论研究与工作实践探索中逐渐完善专用资产配置标准体系^[4]。

5.2 完善专用资产管理机制

健全水政监察执法队伍管理机制能够保障专用资产配置标准的有效落实,主要包括以下4个方面:①建立专用资产管理与预算管理有效结合的激励和约束机制,将专用资产配置标准运用于部门资产预算中,有利于提高水政监察执法队伍专用资产配置效率^[5];②建立专用资产共享与调剂机制,有效整合水政监察执法队伍内部的专用资产,盘活闲置和超标准配置的专用资产,从而提高专业资产使用效率;③建立专用资产信息动态管理机制,及时将专用资产市场购置、验收入库、维修保养等信息录入水政监察执法信息管理系统,逐步加强水政监察执法队伍专用资产的信息管理工作^[6];④建立专用资产使用绩效评估机制,将专用资产具体使用效益指标纳入绩效考核中,最终绩效考核结果可作为完善水政监察执法专用资产配置标准的重要参考依据^[7]。

5.3 健全专用资产监察机制

水政监察执法队伍完善专用资产监察机制有利于提高水政执法专用资产管理水平,夯实专用资产管理基础。通过监督检查,督促水政监察执法队伍建立健全内部专用资产管理制度,规范管理程序,提高管理意识;及时将水政监察执法队伍长期闲置、低效运转或者超标准配置的专用资产纳入政府公物仓管理,促进专用资产的共享共用; (下转第16页)

承担的责任。

b. 强化内部控制和监督。健全水利事业单位投资企业内部控制体系,促进企业建立风险识别及评估体系,强化资金、投资、产权、质量管理、人力资源管理、招投标、资质管理、担保、安全生产等关键环节和重点业务流程的内控制度建设,夯实基础管理工作,控制经营风险,提高经营效益。建立内部控制评价与审计制度,做好内部监督工作。

c. 做好外部监督工作。加强对企业的审计、纪检监察和巡视工作,形成监督工作的闭环。

4.6 努力提高事业经费保障水平

水利事业单位应建立和完善相关定额,并建立定额调整机制,争取财政资金能够保障公益性事业支出需要,减轻企业弥补事业经费不足的压力。

4.7 争取水利事业单位投资企业改革发展的配套政策

目前国家未出台水利部直属事业单位所属企业改革的相关具体政策,而地方政策水利部直属事业单位所属企业又难以执行,因此事业单位分类改革时,应争取国家出台相关配套政策。政策主要包括:水利部直属事业单位投资企业国有资产处置政策、人员安置政策、剥离企业承担的社会职能政策、对已实行事改企而未享受上述政策的遗留问题的处理办法以及鼓励企业整合、改革、改制的其他优惠政策。

水利事业单位投资企业是顺应水利事业发展的产物,为水利事业发展做出了重要贡献。新时期,只有坚持问题导向,尊重历史,着眼未来,切实推进改革,水利事业单位投资企业一定会为单位稳定、事业发展做出新的贡献。

参考文献:

- [1] 中共中央,国务院. 关于分类推进事业单位改革的指导意见 [EB/OL]. [2012-04-16]. http://news.xinhuanet.com/politics/2012-04/16/c_111785805.htm.
- [2] 水利部. 关于加强事业单位投资企业监督管理的意见 [EB/OL]. [2014-04-18]. http://www.mwr.gov.cn/zwzc/zcfg/bmfggfwj/201404/t20140418_557011.html.
- [3] 中共中央,国务院. 关于深化国有企业改革的指导意见 [EB/OL]. [2015-09-14]. http://www.sh.xinhuanet.com/2015-09/14/c_34620921.htm.
- [4] 国务院国有资产监督管理委员会,财政部,国家发展和改革委员会. 关于企业功能界定与分类的指导意见 [EB/OL]. [2015-12-29]. <http://www.sasac.gov.cn/n85881/n85921/c2169765/content.html>.
- [5] 财政部,审计署,中国保险监督管理委员会,等. 关于印发《企业内部控制基本规范》的通知 [EB/OL]. [2014-03-17]. http://www.csrc.gov.cn/pub/shenzhen/xxfw/tzzsyd/ssgs/sszl/ssgsxx/201403/t20140317_245540.htm.
- [6] 中共中央办公厅,国务院办公厅. 关于进一步推进国有企业贯彻落实“三重一大”决策制度的意见 [EB/OL]. [2010-07-15]. http://news.xinhuanet.com/politics/2010-07/15/c_111958679.htm.
- [7] 中华人民共和国国有企业国有资产法 [EB/OL]. [2008-10-28]. http://www.gov.cn/flfg/2008-10/28/content_1134207.htm.
- [8] 国务院办公厅. 关于加强和改进企业国有资产监督防止国有资产流失的意见 [EB/OL]. [2015-11-10]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-11/10/content_10282.htm.

(收稿日期:2016-03-22 编辑:方宇彤)

(上接第4页)

及时发现问题,督促水政监察执法队伍及时纠正,做到账实相符、账账相符,保证信息系统数据的及时、准确和完整。通过在水政监察执法队伍专用资产配置、使用、处置、收益等各基础环节建立管理目标和具体制度,对水利事业单位的实物管理、价值管理和财务管理进行指导、监督和审核,实现全过程动态监督检查的长效机制^[8]。

参考文献:

- [1] 王海霞,刘洋,褚春超,等. 部属行政事业单位资产配置标准和方法研究[J]. 交通财会,2014(1):5-9.
- [2] 黎民,朱海. 事业单位国有资产配置管理探析:以H省为例[J]. 福建论坛(人文社会科学版),2010(11):

23-28.

- [3] 宋义武. 构建江苏行政事业单位国有资产配置标准体系研究(下)[J]. 资产管理,2011(9):16-17.
- [4] 廖奎,曾雪丽,刘德祥. 行政事业单位资产配置标准及其监管研究[J]. 经济研究参考,2012(11):34-36.
- [5] 谭新春. 浅谈水行政执法工作中的难点问题及建议[J]. 深度分析,2014(3):65-67.
- [6] 许灏. 关于丹江口水库库区水行政综合执法的思考[J]. 水利发展研究,2015(1):38-39.
- [7] 谭新春. 浅谈水行政执法工作中的难点问题及建议[J]. 深度分析,2014(3):65-67.
- [8] 李洪磊,朱继雯. 关于资产配置管理改革的思考[J]. 资产管理,2014(2):25-26.

(收稿日期:2016-03-02 编辑:方宇彤)