

[DOI]10.12315/j.issn.1673-8160.2021.36.062

水利事业单位水利公共基础设施管理存在问题与对策建议

周达峰

(灌南县百禄水利管理服务站,江苏 连云港 222500)

摘要:公共基础设施资产本质上是由过去政府投资行为形成的固定经济资源,具有公益性的特征。水利公共基础设施是水利事业单位国有资产的重要组成部分,对促进国民经济发展和保障民生具有重要意义。因此,水利事业单位应当加强管理,保障水利事业单位公共基础设施的安全、完整,防止被侵占破坏。本文通过对水利事业单位在管理水利公共基础设施过程中存在的问题进行分析,并提出针对性解决对策,以期提升水利公共基础设施管理的经验提供借鉴。

关键词:水利事业单位;公共基础设施管理;问题;对策

2017年,国家制定政府会计制度,并出台公共基础设施会计准则,能够促使水利基础设施管理的规范化和科学化提供了重要保障。首先,能够规范单位会计行为,提高会计信息质量。由于我国政府公共基础设施数量繁多,在资费来源渠道,建造和管理形式,产权主体方面与政府会计主体占有,使用的固定资产有较大的区别,准则对公共基础设施资产的记录计量,确认和报告做出了实质性要求,有助于政府管理单位进行规范化会计处理,不断提高单位会计信息质量。其次,能够正确反映单位运行成本,科学地对单位绩效进行评价。公共基础设施准则要求单位按照权责发生制原则计提折旧,能够客观评价单位公共资源的情况。再次,能够提升单位财务管理水平。公共基础设施准则能够使政府会计主体严格落实关于国有资产管理的相关规定,真实反映增量和存量公共基础设施的状况,有助于正确核算政府公共基础设施,全面反映政府的“家底”,夯实政府资产管理的基础,提高管理水平。但是目前,很多单位并没有认真落实好公共基础设施的管理要求,导致社会服务职能履职不到位。因此,加强对相关问题的探索思考,具有重大意义。^[1]

一、强化基础设施管理对水利单位资产管理的重要性

水利事业单位国有资产包括:流动资产、固定资产、公共基础设施、政府储备物资、对外投资等,水利公共基础设施是指政府会计主体为满足社会公共防洪排涝,节水灌溉和水力发电等需求而控制的,并且具备下面特点有形资产:系统网络或者实物资产的构成部分;具有外部公益性特征;具备特殊性的功能作用;需要经过报批后才能处置。水利公共基础设施类型是:河道、堤防、闸坝、水库泵站和渠道等。水利公共基础设施占水利事业单位资产价值的比重大,具有项目数量多、分布范围广、线路长、管理难度大等特点。水利事业单位的公共基础设施是国家投资形成的公益性资产,有防汛抗旱、防洪保安的作

用。水利设施是保障国家水安全,保证经济社会可持续发展的物质基础,调整了社会经济结构,加快发展方式转变,拓宽了社会的就业面,推动投资消费双增长进程,优化公共基础设施资产管理可以有效提升政府的公益服务能力,同时水资源的管理对经济社会的绿色生态可持续发展的影响是长远和深重的。

二、水利事业单位水利公共基础设施管理的现状和存在的问题

政府会计主体国有资产实行国家统一所有,政府分级管理,单位持有、使用的管理体制。水利公共基础设施是水利事业单位国有资产的一种表现形式,是水利事业单位“控制”的经济资源,水利公共基础设施确立了“谁负责管理维护、谁入账”的原则。目前,水利公共基础设施管理中存在以下问题:

(一)水利公共基础设施会计核算不规范

(1)水利公共基础设施确认和计量不准确、不全面。2018年1月1日前公共基础设施是固定资产中的某一个组成部分,在固定资产准则中加以确认计量。从前的国有资产并没有把单位“控制”的经济资源列入固定资产范围,造成大量的公共基础设施没有在单位账簿中登记入账并进行会计处理,也造成存量公共基础设施没有计提折旧,公共基础设施平常维修保养和处置计量困难,公共基础设施已经完工移交,但是仍然在“在建工程”中,从而造成存量公共基础设施的会计确认和计量不准确和不全面。

(2)水利公共基础设施披露不准确。由于水利公共基础设施没有登记入账或者入账成本不正确,未在资产负债表中得到全面准确反映,也不能准确披露。在计划经济年代,水利公共基础设施的材料物资是国家或地方政府无偿调拨的,仅仅计入技术工人的工资;而使用大量农民义务工修建堤防水库大坝,由于未支付农民的工资而没有办法进入工程成本之中,从而造成工程成本计算不准确,施工完成的水利设施核算错误,在水利公共基础设施估值的

期间,基础设施资产金额很高,评估经费高能给管理单位加重预算上的负担;资产和负债会计信息不对称,上级政府举债筹资形成水利基础设施,债务计入在上级政府的资产负债表中,水利设施资产反映下级政府的资产负债表中;单位内部财务会计部门和资产管理部门信息可能不一致;水利基础设施不能在资产负债表中正确全面的体现。^[2]

(3)会计核算主体不够明确。公共基础设施在建造、管理和维护等方面往往涉及多个单位。从公共基础设施的形成方面来看,立项一般是由上级业务主管部门或者地方政府进行可行性研究,并编制可行性研究报告,获得上级政府批准后进行建设,投资额超过规定标准基本建设项目按招标投标管理办法确定施工企业。一般承建的单位在工程施工或固定资产等会计科目下反映,施工结束验收合格后,承建单位只进行实物量移交而不进行会计资料的移交;管理单位只进行管理和维护的支出核算,管护单位将资本化支出作为费用化列支,导致水利公共基础设施资产的账实不符,目前水利公共基础设施管理还是主要局限于实物管理这一单一阶段,给政府部门确认公共基础设施带来了一定的困扰,从而形成会计主体,管理主体和预算主体之间不一致。

(4)水利公共基础设施建设的经费来源复杂,有省市区政府财政预算拨款;有市县级政府的配套资金和镇村级的自筹款等渠道。财政拨款能够及时到账,部分市县财政困难,配套资金只能通过政府融资平台筹集,导致大量的公共基础设施资产留存在融资平台公司的账上,原因是公共基础设施项目规模大、工期长,建设资金不到位决算慢,无法验收,大多数项目难以达到转换成固定支出的条件,实物资产和会计资料很难移交;融资平台筹集大量债务资金形成的公共基础设施,长期不能在公共基础设施资产总量完整反映,形成财政资金不能在各种类型公共基础设施之间合理配置,水利设施长期不能计提折旧,造成管理部门和融资平台都不能在账上反映公共基础设施的实物和价值。

(5)水利公共基础设施分类人员配备少。水利公共基础设施重分类是一个系统工程,具有种类繁多,存在量大,设施资产的来源方式多种多样,具有量大和分散的特点,厘清的困难可能大,要真正搞清楚水利公共基础设施要花费大量的人财物,需要单位主要领导的重视和统一协调,需要业务和会计以及资产管理部门的密切配合。

(二)水利公共基础设施管理不到位

(1)水利公共基础设施存在重建轻管的思想 and 行为,在堤防上乱搭乱建房屋、码头、塔吊等行为时有发生;在河湖面违规圈占,进行网箱养殖,不但影响抗旱排涝、阻碍行洪,喂养的饲料严重污染水源,

使清澈的河水变成黑臭水;河道中生长的水草长期无人清理,大坝河堤旁的杂草没有人管理。

(2)水利公共基础设施存在被恶意侵占、毁损破坏等行为。例如,在堤防管理范围内恶意侵占,违规种植庄家;河道内违法采砂和在堤防上违法偷取土方,破坏堤防安全的行为;在河堤上抛弃乱扔垃圾废物的行为。

三、水利事业单位水利公共基础设施管理存在问题的原因分析

一是水利设施大多数位于郊外,项目数量多,分布范围广,环境复杂,管理难度大。二是水利设施占线长,涉及流域区域和管理层次多,管理单位相互推诿。部分水利设施是建设在省内的,有的水利公共基础设施是跨省区市的,涉及流域区域和管理层次多,管理单位之间沟通协调少,信息不能共享,遇到问题相互推诿,降低管理效率。三是基层管理人员和管理维护经费不落实。因各县(市)财政状况不同,部分基层水利管理单位虽然属于公益一类事业单位,但是人员经费和日常公用经费没有纳入预算管理,有的还处于自收自支状态,而且基层水利管理单位还承担农民用水协会管理和所在地河长制办公室的管理职能,水利设施管理人员是一人多岗情况。四是思想认识不够深刻,重视程度不高。由于单位职能广,人员编制少、工作任务重;上级和本单位领导平时对水利公共基础设施管理方面力不从心,没有对单位内部固定资产重视程度高。五是部分单位和个人自私自利思想严重,遵纪守法意识差。经营单位和个人从自身经济利益出发,对水利公共基础设施采取“乱占,乱采,乱堆,乱建,乱排等违法犯罪时有发生。六是相关法律法规宣传力度不够广大,综合执法缺乏统一领导协调,执法打击力度不够大。^[3]

四、完善水利事业单位国有资产管理的对策建议

(一)对水利公共基础设施概念和分类加以规范确认

根据政府公共基础实施会计准则的规定,对水利公共基础设施的概念和核算范围进行确认,以及会计主体的确认,计量和披露的原则。我国2019年新政府会计制度将公共基础设施从固定资产中分离出来,单独设置“公共基础设施”会计科目,并初次对固定资产与公共基础设施在权责发生制基础上的核算要求进行全面系统、科学的规范,对固定资产与公共基础设施进行准确合理的核算,有利于政府资产准确和精细化管理,特别是公共基础设施的管理,为今后经费的预算提供基础数据。对独立于水利工程、不构成工程使用不可缺少组成部分的车辆,设备、管理用房建筑等以及已经废弃或不再发挥服务功能的水利建筑物不列入水利公共基础设施核算管理。^[4]

(二)规范会计核算主体

明确会计核算主体,不同级别政府共同管理的水利基础设施,核算主体由上级政府确定,多个政府管理单位共管维护的水利公共基础设施应当由对该资产承担主要后续支出或者赋予直接管理维护责任的单位应该加以确认,由所属级别政府设立领导小组,确立牵头部门和协助配合部门,明确主体责任,避免相互推诿,降低工作效率。

(三)进行产权登记做好清产核资

应该加强水利公共基础设施资产的产权登记工作,运用科学的评价方法,准确地对水利公共基础设施资产进行价值评估,准确评估是摸清存量资产的第一步,许多设施资产建成时间长,评估难度大,可对公共基础设施按照重置成本法进行入账,若受到条件限制,可适当按照名义金额入账。

(四)加快水利基础设施信息化建设

在推进水利公共基础设施的信息化建设的同时,实现不同级次政府公共基础设施的信息共享制度,快速实现同级政府以及各业务管理部门之间的预算管理、债务管理、财务会计管理和财产管理的信息共享一体化建设,按时申报单位资产和债务,尽量避免公共基础设施的重复登记和漏计,对公共基础设施的购建、移交、使用、维护、报废进行全程跟踪管理;在水利基础设施财产清查中做好财务会计核算和实物等基础工作及数据的整理准备,使公共基础设施管理工作上新台阶。

(五)推进水利设施交接和登记入账工作

市县级政府应该积极发展地方经济,千方百计增加财政收入,厘清与融资平台的债权债务关系,大部分水利公共基础设施是公益性资产,实现社会公益服务的职能,对少数有收益的营业性的水利公共基础设施要和融资平台进行清理算账,归还融资平台的债务,督促融资平台进行公共基础设施的核算,由中介机构对工程和账务进行审计,做好水利公共基础设施财产物资的移交工作,管理单位履行该资产的接收工作程序,承担管理和维护工作,按照政府会计制度-公共基础设施准则的规定,计提提取这种资产的累计折旧,对发生的支出在成本和费用之间正确核算。

(六)配备专职人员做好资产分类和报告工作

加强水利公共基础设施的人员配备,公共基础设施是水利事业单位国有资产的重要组成部分,搞清水利基础设施的相关情况,对管理维护好水利公共基础设施具有重大意义。在水利公共基础设施重分类过程中,会计人员要指导业务人员和资产管理部门进行重分类工作。当前,基层水利事业单位人员配置不足,会计人员往往一岗多责,资产和债务报表报送过于频繁,难以保证数据质量,应该增加财务

人员配备,并进行业务培训,以适应公共基础设施管理工作需要。

(七)依法对水利公共基础设施资产进行保护和管理

各级政府河湖长制设立,党政领导定期巡查所管理的河道。随着水利部和各省区对河道堤防和湖泊管理的重视,2018年省、市、县、乡、村五级河长全面落实,省、市、县和乡镇四级河长制办公室建立;建立河道湖泊长效管理机制;根据实际情况,制定本级河道管理实施细则、河长考核办法,并严格问责;明确各级党政负责人分管的河道堤防为河长,实行定期巡查负责管理河道制度,统一协调相关部门执法,强化执法巡查监管,对重点地方进行事前控制,对违法行为早发现制止,尽量把违法乱搭乱建行为消灭在萌芽状态中,尽量减少违法者的经济损失,推行人性化执法,对屡教不改的违法,严厉打击,执法力度得到加强。在河道岸边明显地方设置河长公示牌,明确河长职责、河湖概况、管护标准、监督电话,接受社会监督,河道、堤防的乱搭乱建违法建筑及时拆除。各个所属级次的河道堤防划分责任区域,每个区域都有专人管理,负责清理垃圾,清除河中水草和岸边杂草等;管理人员经费得到落实;侵占河湖水面网箱养殖限期自行清理,超期联合执法部门强制清理拆除;在水利公共基础设施管理范围内乱耕乱种庄稼现象得到遏制;破坏水利设施行为依法严厉打击处理;还原河道堤防等水利公共基础设施的原貌,加大黑臭水体治理力度,综合治理农村水环境,推进水美乡村建设,营造青山绿水的人居环境。^[5]

五、结语

本文讲述水利事业单位的公共基础设施等国有资产管理的现状和对策建议,随着社会的发展变化,可能出现一些新的情况,建议相关部门和社会公众进行监督、加强管理,良好的管理不仅可以提高国有资产的使用效率,也可以保证国有资产的安全完整,能更好得实现水利事业单位公益服务职能。

参考文献

- [1]安国祥.陈一文水利公共基础设施有关问题探析[J].经济研究导刊,2021(22):117-119.
- [2]财政部会计司有关负责人就印发《政府会计准则第5号——公共基础设施》和《政府会计准则第6号——政府储备物资》答记者问[J].预算管理与会计,2017(10):12-15+9.
- [3]卢建国.水利事业单位公共基础设施的核算与管理[J].财富生活,2020(24):52-53.
- [4]万显原.加强公共基础设施资产管理的思考[J].行政事业资产与财务,2019(03):6-7+80.
- [5]柯艳.排水公共基础设施资产核算探析[J].环渤海经济瞭望,2021(05):167-168.