

# 岳阳海事行政执法教育研究

陈永伟

(海南热带海洋学院 572000)

**摘要:**随着本国对行政机构的督查力度加大,社会对行政机构的舆情监察也更加全面。在这些条件作为基本背景的情况下,我国基层机构执法水平等多方面逐渐显露。因此,如何提高一线执法单位工作能力,变成了促进依法行政的一项工作。本文以岳阳海事局为例,从当前内河海事行政执法教育存在的问题出发,应用文献研究法、实地研究法和对比分析法,运用激励理论、服务型政府理论及其视野下公务员激励机制的内容,在借鉴域内外优秀的水上行政执法教育机构特点、经验的基础上,提出健全岳阳海事局内河海事行政执法教育的建议,从而为提升岳阳海事局内河海事行政执法教育水平做出微薄的贡献。

**关键词:**岳阳;海事行政;执法教育

## 1 理论阐述

### 1.1 服务型政府理论

服务型政府理论在一定程度上借鉴了西方公共服务、新公共管理和马克思主义的经典著作。对过去形式的政府当局中政府与社会、公民之间的调整整理是服务型政府理论的实质,它的目的就是营造一种“以公民为导向的”的行政文化,将公民作为政府服务的主要对象,以“对待顾客的心理对待每一个公民”,强调“公民至上”的基本理念。为每一位公民供应优秀、高质量、高效的服务体验,在供应高质服务的同时履行依法行政的基本原则。该理论的特征可以归纳为以下几点:一、明确行政的理念是服务而不是管制;二、公民不是被管束的对象;三、政府当局的决策需要通过协商达成,政府当局的行为举动理应越发公开透明;四、自治、合作的弹性结构,相比于官僚的结构更顺应于服务型机关的设定。

### 1.2 激励理论

激励理论分为以下三种类型:

(1)内容型激励理论研究的是引发人们行动的要素。这一理论是按照着人们的各种须要来研习考究的,所以又把这一种理论称为需要理论。

(2)过程型激励理论,研究的是从人们行动念头的发出,到真正的行动产生,其中的一个完整的心理变换。在此理论的基础上,企业管理研究发现要使员工达到企业的期望,必须要在员工的行为与需要之间建立必然的联系。

(3)强化型激励理论,研究的是人们行动所产生的成果,对其行为动作本身的相反作用力。其中,该理论最具有代表性的斯金纳(Skinner)发现,当某种行为所产生的结果是有利的时候,这种行为的频繁使用程度就会增长,只要能影响人的行为动作的频繁程度的物质都称为强化物。

综合研究发现,在一定程度上,以上三种激励理论是互相关联、互相增补的关系,他们着重指出了激励的三种不同方面。

## 2 岳阳海事局概况

岳阳海事局是通过了国务院批准,交通运输部在岳阳设立的国家法律执行与监督机构,成立于2002年12月26日,隶属于长江海事局,主要负责长江干线水上安全监督检查、防护治理船体污染、保障船只基本航行等工作。

### 2.1 机构设置

岳阳海事局机关内设置有九个部门。(1)草拟局内所有事务规划等公文文件的办公室。(2)负责机关内党组织日常事务的党群工作部。(3)掌管局内财务管理的财务处。(4)负责区域内安全检查、签证管理的监管处。(5)主要负责区域内通航秩序的指挥中心(值班室)。(6)主要负责海事业务审核的督查处。(7)负责信息开发和机器设备指导的信息装备处。(8)负责局内人力发展与队伍建设的人事教育处。(9)负责后勤和日常维护管理工作的海事事务中心。除此之外,内部还

设有体系办。

### 2.2 辖区概况

岳阳市位于,汇集了“三湘四水”的洞庭湖东部,作为国务院第一批次沿河开放行的重点城市,岳阳不仅仅是中国南北东西十字交通的主要通道,也是长江中部的重要中心地段。除此之外,岳阳市还是湖南省独一的一个国际外贸交易的港口口岸城市。

岳阳港属于长江中转形式的港口,是经国务院批准的货物运输港是国际集装箱大港,有日韩、港澳台、澳大利亚等地区 and 定期海运直通航线和远洋传递航线,是国家综合保税区。

岳阳海事局的管辖范围一定程度上可以分成三个水域:

(1)长江干线水域。上界长江中游距离327公里,下边界是长江中游距离165公里。

(2)城陵矶港区水域。七里山洞庭氮肥厂倾斜坡道码头与航道中线垂直方向与芦席洲之间联线至洞庭湖湖口3.5公里水域

(3)部省协议划转水域。岳阳市下属三个市县区行政区域内的华容河、藕池河等通航水域。

## 3 岳阳海事执法资源现状

### 3.1 执法队伍建设现状

自2007至今,岳阳当局通过国家公务员招聘考试,来自全国各个地方的高素养、高质量青年人才进入到海事执法队伍中。截至2019年末,在岗职工78人,本科及以上学历67人,占比高达87%左右。在岗职工中具有正规技术能力职衔的员工有59人,其中包含4个高级职衔,15个中级职衔。总的来说,岳阳海事人员文化水平较高,但专业技能水平还有一定提升空间。

年龄上统计,岳阳海事40岁以下人员有36人,占在岗人员47%左右,其中有80%的人员取得了海事行政执法教育资格,有40%人员具有航海资格的海事专业技术。说明岳阳海事人员结构正在逐渐优化,综合素养、质量也在逐渐提升。执法力量正在逐渐向年轻化转变,为岳阳当局执法力量的壮大奠定了坚定坚实的基底。

### 3.2 设备和信息化建设现状

目前,岳阳当局有30米及以下海巡船9艘,海上作业船坞1个,甚高频基站2个,闭路电视监察控制点3个。同时,交通运输部已经通过批准了岳阳市船舶交通管理系统项目,40米b型海上巡逻船正在计划建立设置中:现在普及的业务系统有船舶管理系统、船舶登录记录系统、船员管理系统、综合业务管理系统等。同时,为了满足现场综合执法的须要,岳阳海事在上一级别部门福建海事局的同一布置设定下,已经开始运转“湖南省现场综合执法系统”。行政执法教育装置设备和信息系统的不停建立设置、推行运用,为行政执法教育方式的改革供应了强有力的装备支撑。

## 4 岳阳海事行政执法教育中存在的主要问题

### 4.1 行政教育相对人素质较低,防危意识较弱

岳阳海事局管辖区有226个渡口,渡轮有352艘,辖区年运输

量达到 780 万人次,渡工的数量更是可想而知。然而,渡口工人的工薪很低,几个渡口还是义务渡口。所以,所以年青人大部分都不想当渡口工人,渡口工人大部分是岳阳本地年龄偏大的人。根据《船员考试证明规则》的规则设定,只有年龄在 18 岁以上,男性 60 岁,女性 55 岁以下的船员。且具有一定水准的文化水平,符合法律设定的水上服务资格限制,接受健康检查,且检测良好的情况下,才有资格申请报名船员考验测试。这样一来,一些年龄超过正常规定的渡口工人,就拿不到正式的船员合格证明,而且一旦海事部门强制执法,渡口就不能运行了,这大大影响了当地居民的生活质量。还有一些行政相对人,例如从事非法律保护授权的捕捞作业渔船,全家人都在船上工作;或是本地周围居民为了自身方便,自己制作或购置非大型船厂或无证船厂生产的船舶,用于私用或外出;还有一些已到报废限期的船只或是不适航的船只,经过初步修理以低于市场价的价钱转卖给私人的船只;甚至还有经非法改装,在非法律授权的情况下进行采砂作业的船只,这些船只没有经过当地有关部门的查验和登记记录,私自下河使用,这就很容易产生事故,存有的安全隐患也非常的大。而这种类型的“三无船只”(即没有船名、编号、证明以及没有船籍港)的所有人或船员为了规避处罚,谋划取得私利,通常利用地理上风优势与机关人员进行周旋,也是当前行政执法教育的一大难点。

#### 4.2 行政教育人员力量薄弱

培训时间长,且没有合理的休息时间很难招收到优秀的新兴力量。在岳阳当局系统中,如果一名新员工想转正成为正式的执法人员,通常要经过长达几个月的业务培训,并在一年的实习期内通过执法资格考试,在基层累计实际经历,并通过所有考试项目后,再分配给各部门、海事处和航道处。而想要成为一名成熟的海事执法者,还须要不竭的积累工作经验,通过各样的培养训练和考验测试,然而完整完成这一过程至少须要两年的时间。

在基层海事局,尤其是海事处,实行的是 24 钟头执勤上班制,就算是重要的节假日,也必须从机关各营业厅派遣具有执法资格的职员到实际现场去督查,因为海事处不仅负担着客船现场监督管理的重要任务,同时还要开展其他渡头的监管督查业务,在地方机关,尤其是水路、经济没有那么发达的地区,一个海事一般只有 4 到 5 人的配置,自身执法的力量就不够,而且有时还会有个别职员被派去参加其他培训,很难安排值班的情况。海事处人员节假日一般不放松休息,这不仅不能保证人性化的休息放松时间,影响工作业务的健康发展,还会降低执法职员的工作积极性。二是工薪偏低,工作机制单一。存有留不住现有人才、新招录岗位人员空缺的现象,再算上请假、辞职等其他原因所造成的人员流失,执法人员根本得不到及时补充,现场综合执法力量只会逐年减弱。

#### 5 完善岳阳海事局海事行政执法教育的建议

岳阳海事行政执法教育改革的总目标是:深入贯彻落实党的十九大和十九届三中全会精神。以推进党和国家机关职务能力优化协同为导向,优化职务能力配置,完善体系,培养优秀的执法队伍,以此提高行政执法教育的效率效能。

##### 5.1 明确执法职能

2018 年 11 月 27 日,发行了《关于深化交通运输综合执法改革的指导意见》,该意见对交通运输综合执法队伍、执法职能,执法层次、执法保障等方面都做了较为全面的部署。为此,《交通运输部行政执法程序》根据中央文件的指示,重新调整合了其程序的适用范围,剔除了以前各行业的操管机关执行法律的内容,重新设定了道路、水路执行部门连同其执行职员,依据法律实行的行政强制、行政检查等执行行为,做到和综合执法改革相衔接。岳阳海事局和岳阳市地方海事局应根据《规定》明确各自的法律执行功

能,避免功能交叉造成的不必要问题。

##### 5.2 执法队伍建设培养

人员编制数量固定的情况下,要提升海事行政能力,最直接高效的方式就是改善人力资源配置,提升执法职员的工作能力,最大程度施展现有人才资源效用。首先,须要建立一个能真正留住人才的工作氛围。把职工的个人职业规划与单位的成长的联合起来,探寻建设更加完善的考核和激励机制,提升职工的个人感和归属感。其次在,要将执法队伍培养成真正的技术型人才队伍,须要保证每一位执法职员拥有明确的职能划分与任务相匹配的能力。三是要建立健全执法人员学习记录。海事相关法律法规和上级规范性的文件不断地更新,事中事后监管要求也在不断地变化,只能通过不断地学习才能掌握新的技能。因此,建议定期组织学习考核,并将考核情况纳入执法人员年度考核评价体系,刺激执法人员学习的主动性,以此来提高执法人员的综合执法能力。

##### 结论

水上行政执法教育是政府当局公共管理的主要构成部分,海事部门承担着维护水上交通安全,服务航运经济发展的重要使命。

在当前,全方面深化行政制度改革,加速推进职务能力转换的大背景下,一线执法能力的提升日益重要。这给岳阳海事局行政执法教育的工作带来了巨大的挑战,行政权力交叉、行政相对人素质低、行政教育人员力量薄弱、处罚金额偏高、自由裁量权过大等现象都约束着水上的行政能力和公共服务的水准。

通过本文研究,正文在对岳阳海事水上执法现状分析的基底上,深入剖析了当前岳阳海事执法上的问题。在借鉴域内外优秀水上执法机关执法优点和改革经历的基底上,结合岳阳当局实际情况,主要提出了在处罚方面限制自由裁量权、注重处罚于教育相结合,在执法力量建设方面优化人员配置,实行人才分级管理等建议。

本文对岳阳当局海事行政执法教育所做的研究,切合当前“深入转换体制改革,转变政府职务性能,促进“服务型机关”建立”的观念。对岳阳当局推行简化政治事务、发放权力、优化服务的模式,探寻搜索新背景下执法模式的创建,具有一定的实际效果。

##### 参考文献:

- [1]冯钦龙. 广东省游艇海事安全监管研究[D].大连海事大学,2020.DOI:10.26989/d.cnki.gdlhu.2020.002079.
- [2]成龙. 整体性治理视角下的深圳游艇安全管理研究[D].华中师范大学,2020.DOI:10.27159/d.cnki.ghzsu.2020.000641.
- [3]林琳. 福州港游艇通航安全风险研究[D].大连海事大学,2019.DOI:10.26989/d.cnki.gdlhu.2019.001743.
- [4]李少飞. 黄骅港游艇海事安全监管研究[D].大连海事大学,2019.DOI:10.26989/d.cnki.gdlhu.2019.000252.
- [5]郑晨斌. 厦门海域游艇航标配布研究[D].集美大学,2019.
- [6]付彦超. 游艇活动水域碰撞风险度量与避碰决策方法研究[D].武汉理工大学,2018.
- [7]孟汉尧. 三亚海事局辖区游艇海事安全管理研究[D].海南大学,2017.
- [8]臧壮. 小型内河游艇混合动力系统的设计与研究[D].江苏科技大学,2017.

作者姓名: 陈永伟

出生日期: 2000 年 12 月 20 日

性别: 男

籍贯: 海南省三亚市

学历: 大学本科

专业: 海事管理

单位:海南热带海洋学院 邮编: 572000