



中华人民共和国审计署

National Audit Office of the People's Republic of China



站内搜索 站外 搜索

设为首页 | 联系我们 | English

当前位置: 首页 > 审计资讯 > 理论与方法

浅议移民工程发展趋势及审计对策

王小军（审计署西安办）

【时间: 2013年01月15日】

【来源:】

【字号: 大 中 小】

近年来, 为了彻底解决洪水、地质灾害等自然威胁, 以及解决贫困人口发展、保护生态环境等问题, 国家大力进行移民及移民工程建设, 移民数量更加庞大、面临的新问题更多, 移民工程投资越来越庞大、移民后期扶持的需求越来越迫切, 进一步加强移民工程审计也显得更为必要。

一、目前移民工程特点、发展趋势

移民工程, 就是国家因为实施水库、国防工程、退耕还林、退耕还草等工程需要, 从而把当地居民搬迁靠后或异地安置, 或者因为某地自然条件过于恶劣不适应居住和生产, 为了扶贫而需要把该地居民迁往条件较好地区, 并且提供必要的生活条件、生产条件和发展条件所有实施的工作, 工程的成败在于移民。在我国, 水库移民工程和扶贫移民工程是最为主要的移民工程, 涉及130万人的三峡移民工程为水库移民, 涉及280万人的陕西移民工程则为扶贫避灾移民。目前, 我国移民工程呈现如下特点和趋势, 也是审计必须要面临的具体情况:

(一) 移民数量巨大, 移民工程投资巨大。根据相关资料记载, 我国建国后水库移民共计2500多万人, 数量居世界首位, 其中仅三峡工程移民就达130多万人, 在世界单项工程也是首屈一指。陕西陕南山区和白于山区移民, 涉及人数280多万人, 更是开创的一项重大民生工程。由于移民人数、迁建工程众多, 投资也非常巨大, 三峡移民工程静态投资概算达到400多亿元, 陕西移民搬迁工程超过1200多亿元。

(二) 移民工程建设肩负的社会责任、内涵更加丰富。

移民工程建设社会关注度、影响群众切身利益更高, 项目建设地位更高。不同于普通基建项目, 移民工程不光要关注造价、工期和质量, 更重要的是, 移民工程肩负着生态保护、扶贫开发、经济发展、政治责任等重大的历史使命, 不仅仅是把项目建设好, 更重要的是恢复经济、妥善安置移民、切实解决移民的生活、生产和发展。正式基于移民工程的极端重要性, 国家也给予了制度层面的保障, 三峡工程国务院就专门出台了《长江三峡工程建设移民条例》。

(三) 移民工程建设内容更加复杂, 建设要求更高。

移民工程相对于普通基建工程, 很突出的一点就是涉及大量移民, 从而导致必须进行大量的移民搬迁、补偿工作, 移民搬迁实物调查、过度期生活安置、家园重建及补偿费确定与发放等就成为移民工程最重要的工作内容, 另外结合开发性、生态保护性和经济发展性移民要求, 移民工程更多的结合了工矿企业撤并、技改及新建迁建项目。相比于普通基建项目, 考虑的因素更多、内容更加庞杂、建设的要求也更高, 涉及到群众生活的方方面面, 不亚于一个地区的重造、重生, 目前国内项目建设, 除了汶川、玉树灾后重建项目外, 没有任何一个项目的复杂性、艰巨性能超过移民工程。

(四) 项目跨度时间长, 社会矛盾多, 后期扶持需求强烈。移民项目一般时间跨度时间都很长, 三峡移民工程时间跨度达15年以上, 陕西移民工程时间也最少需要10多年, 由于时间漫长, 导致过程中会产生大量的新问题, 投资和项目建设带有较大不确定。同时, 还容易滋生各种新的社会问题和矛盾, 如旧的土地、房屋补偿标准与近期颁布的土地、房屋补偿标准差异过大, 同地不同价、同物不同价, 都会造成极大的社会矛盾和不稳定因素。由于移民搬迁影响的长期性和复杂性, 很难像普通基建项目一样那么独立、具有阶段性, 移民工程需要大量的后期扶持、后期规划项目建设, 移民工作和项目建设将会持续很长时间。

二、移民工程对审计提出的新的要求和审计实施的主要关注点和方法

(一) 移民工程现状对审计提出新的要求和目标。

审计必须从更高的层面认识移民工程建设、审计的重要意义。移民工程, 不仅仅是一项经济建设项目, 更是一项政治意义上的工程和一项重要的民生工程。移民工程审计, 正是审计充分发挥“免疫系统”功能、重点关注民生领域的具体体现, 审计工作应仅仅围绕“移民迁得出、安得稳、逐步能致富”、“全面完成城镇、工矿企业搬迁和专业设施复建”、“促进经济发展、环境保护和社会和谐稳定”的目标, 切实围绕大局, 从全过程对移民资金的管理使用情况、移民工程的质量和建设、移民搬迁安置情况等入手, 转变传统就事论事方式方法, 从“国家治理”层面做好审计监督, 提出问题, 提出建议, 促进我国移民工程建设的有序开展。

(二) 审计关注重点、步骤和方法

本文的关注重点仅仅包括普通基建项目以外需要重点关注的内容、步骤和方法。

1. 实物调查实物量和价格审计。实物量调查审计, 首先要明确实物调查截止时间, 并与省级人民政府颁布的建设征地实物指标调查通告的时间确定的统计基准时间对比分析。并对其中的人口、房屋及附属建筑物、土地、树木、专项设施、工矿企业等内容统计数据与外围资料数据、最终补偿数据进行比对分析, 确定是否存在虚报数量、未足额补偿等问题发生。必要时要对实物调查原始图片、各级统计数据进行分析。对概算单价和实际补偿价格的审查, 主要是核对价格确定依据是否充分、是否合理, 是否存在以旧充新、高套价格标准、取费标准, 尤其是没有具体规定做为依据的单价的确定, 并于实物量进行汇总分析概算编制的合理性。主要适用于采用“包干法”进行补偿的情况。

2. 移民安置和补偿审计。移民安置, 主要有为实物安置和货币化安置两种方式, 审计实物安置, 主要检查居民安置小区建设情况, 尤其是生活配套工程建设情况以及实际运营效果情况, 其中工程质量审计也是重中之重。货币化安置, 主要审计货币化补偿金额的确定、发放情况, 检查是否足额、及时予以给付。另外, 居民安置后, 生活保障、生产恢复情况也是审计检查重点, 包括居民就业培训设施建设, 农田调整

政府信息公开指南

政府信息公开目录

政府信息公开申请

政府信息公开年报

审计资讯

- 近日要闻
- 要闻回顾
- 特派办动态
- 审计结果公告
- 国际交流
- 综合论坛
- 审计播报
- 图片新闻
- 机关动态
- 地方动态
- 审计工作通告
- 案件披露
- 理论与方法

网上服务

- 考试信息
- 资料下载
- 审计知识
- 网站地图
- 报刊订阅
- 教育培训
- 成绩查询
- 公共信息
- 历史上的今天
- 投稿信箱及投稿须知

互动交流

- 信访举报
- 图文直播
- 意见征集
- 投稿信箱
- 地方在线直播
- 在线访谈
- 网上调查
- 审计长信箱
- 地方在线访谈

及分配情况，以及实际就业与登记等相关情况。该部分内容应结合农村集镇迁建和城镇迁建建设，包括必须的医院、学校、蔬菜市场、休闲娱乐设施建设等，也包括小区选址、供排水、电力供应、自来水供应等方面。

3. 专业设施建设、文物保护和工矿企业迁建审计。专业设施主要包括公路、港口、码头建设，该类设施一般执行“三为原则”、“适当提高”等原则，最主要的是检查功能恢复及投资有效补偿情况。对于文物，要区分文物保护单位等级，并参照文物保护法律法规检查是否采取了适当的保护措施，保护效果是否达到了设计要求。工矿企业迁建，主要是检查破产清算企业和技术改造企业，尤其是迁建补偿款是否按照规定用于企业职工生活、工作补偿，是否留有后遗症，技术改造资金是否用于技术改造、执行效果如何。

4. 派生资金、竣工决算、移民资产处置和管理审计。派生资金，是移民资金或资产的收益，一般有利息、土地增值款项、资产租赁资金等行为，审计检查是否将派生资金纳入移民资金总盘子、是否用于移民工程建设，按照规划，国家会给予地方政府相当数量的移民工程用地指标，成本非常低，地方政府或相关部门一般会采取联合开发的形式进行移民工程建设，其中产生的土地增值部分派生资金极易被列为地方政府财力收入，而未纳入移民派生资金管理。竣工决算审计也会涉及到该问题，另外还要关注决算的完整性、核对决算的真实性。移民资产处置与管理是移民工程项目管理的一个重点，对移民资产的所有权归属、目前使用状况、效益情况进行审计，对移民资产未及时入账、用作商业经营开发、转做相关管理部门或地方政府自有资产、资产闲置或废弃等情况进行重点核实。

5. 移民工程后遗症及后期扶持规划、项目实施及优惠政策执行效果审计。移民工程，由于时间跨度长、涉及方面多，难免会产生一些后遗症，有些问题甚至会成为一些社会稳定的不利因素，及时化解、处理纠纷和后遗症非常必要，审计主要关注移民上访、解决情况。检查后期扶持规划的编制、实施情况，尤其是涉及就业、配套设施、地质灾害、水库消落区、环境保护等方面项目实施效果。另外，针对大型移民工程，国家都会制定一系列优惠政策，落实情况及效果必须列为审计的重点予以关注，包括对优惠政策执行时间、范围、对象、效果等方面的检查，对政策执行不力、效果不佳、甚至政策本身存在缺陷情况作为重点检查目标。

三、进一步加强移民工程审计的几点建议

(一) 充分认识到移民安置对移民工程所具有的“牵一发而动全身”的特殊性。移民工程的成败在于移民，因此，移民工程审计也必须将移民的安置和致富作为审计重点，关心移民所关心的，从生活、生产、就业、教育等方面予以充分关注，切实起到审计的建设性作用。

(二) 审计时抓住移民工程的几个重点环节，充分反映移民工程审计的特点。主要从移民安置规划编制、实际安置、工程建设效果及移民区亟需解决的现实问题和困难环节和角度入手，有所为有所不为。

(三) 审计工作一定要注意分寸，讲究方式方法。尤其在移民安置已经比较稳定的情况下，避免激起新的事端，注意审计资料和审计结果保密，防治被一些别有用心之人利用。移民集中区域最需要的稳定、和谐的环境，审计机关有必要和当地地方政府共同维护来之不易的安稳环境。