

# 江苏省大中型水库移民后期扶持项目监测评估方法研究

金晶<sup>1</sup>, 李桂林<sup>2</sup>, 庞亚威<sup>1</sup>, 邵真真<sup>3</sup>

(1. 江苏省工程勘测研究院有限责任公司, 江苏 扬州 225002; 2. 江苏省水利厅, 江苏 南京 210029;  
3. 江苏省水利勘测设计研究院有限公司, 江苏 扬州 225127)

**摘要:**以江苏省大中型水库移民后期扶持政策实施为背景,研究水库移民后期扶持项目监测评估方法。基于国家及江苏省相关水库移民后期扶持政策、后期扶持项目管理规范等,梳理了江苏省水库移民后期扶持项目实施管理的框架体系和规范流程,并归纳了项目实施过程中存在的问题。针对这些已存在或潜在的问题,对项目监测评估方法进行研究,提出改进方案,以提高项目监测评估效率,为水库移民后期扶持项目问题的整改提供评估依据。

**关键词:**大中型水库;移民;后期扶持;江苏省

**中图分类号:**D632.4

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003-9511(2018)06-0066-05

## 1 研究背景及意义

《国务院关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见》明确,大中型水库后期扶持资金能够直接发给移民个人的尽量发给个人,也可以实行项目扶持或两者相结合<sup>[1]</sup>的方式。据此,江苏省统一采取移民原迁人口资金直补发放到人,后代补助资金集中用于项目扶持的后扶方式。自后扶政策实施以来,江苏省投入大量扶持资金参与水库及移民安置区的基础设施建设,移民生产生活方方面面都得到了很大改善,项目扶持效果显著。水库移民后期扶持项目涉及人口多、分布面广、投资量大、过程复杂、资金涉及管理层多<sup>[2]</sup>。为规范水库移民后期扶持政策实施,在内部管理的基础上,通过审计、稽查、监测评估等多种方式对项目进行监督管理。其中,监测评估即是响应《国务院关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见》精神,集政策实施保障、项目实施、资金管理、移民生产生活恢复等多项调查任务于一体的监督评价机制。

江苏省大中型水库移民后期扶持政策实施近10年,移民后扶持项目投资规模逐年增加,2017年度全省原迁移民直补投资预算59417.22万元,各类水库移民后期扶持项目计划投资65281.01万元<sup>[3]</sup>,项目投资占年度后扶投资总预算比例高达

91%,项目实施成为水库移民后期扶持政策落实的主要内容。相对于移民后扶持项目投资,原迁移民直补资金占移民总投资比例小,且其规模及发放流程相对固定,监测评估相对简单。传统的监测评估多侧重于移民生产生活恢复调查评价,对水库移民后期扶持项目建设及其资金使用情况监测的比例较小,不能满足目前江苏省水库移民后期扶持工作的实际需要。据此,建议将监测评估工作的重点向项目监测转移,稽查及审计多关注移民工作的经济活动<sup>[4]</sup>。本文着重探讨监测评估对水库移民后期扶持相关项目实施的规范作用,通过项目监测评估方法研究,提高监测效率,更好的发现问题、提出意见,帮助规范水库移民后期扶持项目的实施及管理,提高后期扶持资金使用效率。

## 2 江苏省水库移民后期扶持项目实施框架体系

江苏省政府成立江苏省水库移民后期扶持工作领导小组,负责组织实施全省水库移民后期扶持工作,地方各级人民政府为责任主体、工作主体和实施主体,各级财政部门负责资金管理,水库移民管理机构负责项目实施管理。水库移民后期扶持政策实施的监督管理体系,既包括移民管理机构对后期扶持工作的内部监督,以及审计、稽查、监测评估等外部

监督,也包括移民群众、社会舆论对水库移民后期扶持政策实施的全过程、全方位监督<sup>[5]</sup>。

按照资金来源,水库移民后期扶持项目分为后期扶持资金项目、结余资金(含应急补助)项目及小型水库移民资金扶持项目三类。因三类项目资金下达规模和使用用途存在差异,其管理模式和具体流程规范方面也各不相同:①后期扶持资金项目规模小,必须以村为单位使用,项目原则上不可跨村实施,管理流程多为地方后期扶持管理机构自拟,各县(市、区)间不统一;②结余资金项目投资规模较大,一般以乡镇或县为单位实施;③小型水库移民资金扶持项目则主要以县为单位实施,与结余资金项目相同,按基建程序管理。以往的监测评估需针对各地区不同的管理模式和流程规范,分类开展项目调查和评价。

2017年财政部修改水库移民后期扶持项目结余资金使用管理办法,江苏省结合本省实际也制定了相关管理细则,将以往的结余资金改称为后期扶持基金项目资金,水库移民后期扶持项目和省级小型水库移民资金扶持项目管理也按该办法执行。据此,水库移民后期扶持各类项目除计划审批机构及建设主体不同外,实施管理规范方面基本得到统一,因此项目监测评估工作思路也应进行相应调整。

### 3 江苏省水库移民后期扶持项目流程规范、存在问题及监测要点

江苏省水库移民后期扶持项目政策大致分两步落实,首先是项目申报,形成规划及年度计划,其次是计划执行,即设计文件编报、组织招投标实施,直至效益发挥、移民反馈为止<sup>[6]</sup>。项目监测评估应以项目实施流程及各环节管理规定为基础,按照项目实施流程,总结各环节对应问题,提出监测评估要点,遵守规范性原则组织开展<sup>[7]</sup>。

#### 3.1 五年规划

规划由直补发放和项目规划两部分组成。直补发放方面以原迁人口为基数,每年投资规模和工作内容相对固定;项目方面,结合地方发展实际,以移民意愿为基础,自村逐级上报项目意向,乡镇汇总形成初步计划,县级移民管理机构对项目进行合理安排,形成规划期项目库。规划由县级移民管理机构会同同级财政部门编制,原则上每5年编制一次,市移民管理机构、财政部门审核后报省审批。规划的科学性是其有效执行的基础。江苏省水库移民后期扶持政策实施初期,因结余资金年度下达规模不断增加,远超出库区规划预算,导致规划实施时新增、调整很多项目,规划指导性不强。

监测评估首先要对规划的科学性、适宜性及可操作性进行评价,根据资金下达情况评价预算的科学性,规划是否符合地区发展需求等;其次调查规划报批流程的规范性,对已进行调整的,了解手续办理情况。对于抽查的项目,了解其是否属于规划范围,后期扶持资金项目的产生是否尊重移民意愿等。

#### 3.2 年度计划

县(市、区)移民管理机构会同同级财政部门编制项目年度计划,结合年度资金预算、地方实际,从五年规划的项目库中选取形成,报市移民管理部门和财政部门审批。部分县(市、区)在编制年度计划时,与规划部门缺少沟通,出现一些重复申报、交叉实施的现象,如与农业、电力、交通等部门项目出现交叉,无法实施或无需实施,导致计划无法执行。

监测评估首先要对年度计划的科学性、可操作性做出评价,如计划制定前期调查研究是否充分。其次要了解报批流程是否规范,因无法执行确需变更的,是否具备符合规范的变更手续。此外,结合监测时点的实施内容检查计划是否得到很好执行。

#### 3.3 前期文件编制及批复

县级移民主管部门以项目年度计划批复为依据,推进项目实施。根据管理规定,对不同投资规模的项目委托相应资质的单位编制初步设计、实施方案等前期文件,并分审批权限进行报批。前期文件要结合项目实际进行编制,保证其科学性和可操作性。政策实施过程中,存在部分项目在前期设计环节未开展实地查勘,或调研不到位,造成方案难以执行的问题。如道路项目设计人员未到现场,遗漏路旁已有路灯的移位问题,实施时追加成本难以解决;道路设计规格低于实际用途,使用后产生大量裂纹,过早失去计划功能,甚至有使用不久即遭损坏,又在原路上再次申报项目的现象,大大降低了后期扶持资金的使用效率,损害了移民权益。此外,存在少量项目没有编制前期文件就组织实施,即未批先建问题;部分地区反映涉及向省、市报批的一些项目,批复环节耗时长,造成项目启动延迟。

首先,应对项目前期文件编制、报批的规范性、流程的流畅性进行监测评价。其次,结合实地调查,移民机构访谈及移民反馈,掌握项目开展情况。对未批先建项目重点调查,对因前期设计不到位造成的项目内容变更、质量不达标等问题进行跟踪调查及原因剖析。

#### 3.4 项目实施及管理

##### 3.4.1 招投标及合同签订

以项目前期文件为指导,组织单个项目的实施。结合项目实施方式及投资规模,通过公开招标、邀

标、直接委托等方式,确定施工、监理单位。确定中标单位后,执行法人制和合同制,水库移民后期扶持项目以村委/镇政府为法人,后期扶持基金项目、小型水库移民资金扶持项目分别由成立的建设处为法人,与具有法人资质的施工单位签订合同。合同中明确项目内容,双方权利、义务,及按《江苏省水库移民后期扶持资金县级报账制实施办法》确定项目款拨付方式等。施工和监理单位的确定过程应严谨,移民机构对其确定和后续工作开展均有监管义务。通过项目档案的翻阅,监测评估发现招标投标档案缺失或不规范的问题较为普遍,如评标材料中无评分标准、无评委签字等;部分项目招标、合同及实施环节的工程量描述与计划批复不一致,多体现为统计单位不同。也存在多个项目捆绑实施后,材料不反映单项目工作量的问题,导致监督检查时缺少参照,难以对比反映计划执行进度。也有少数已实施项目存在未能提供合同的问题。

首先应结合档案材料、评估材料的完善性和流程规范性对招投标的方式进行合理性评价;其次监测法人制、合同制的执行情况,有无先施工后签合同、中标单位资质不达标或无法人资格等问题,合同是否明确工期、付款方式等重要信息,金额是否超概算,招标、合同内容是否与前期文件(规划、年度计划)一致等。

### 3.4.2 施工、监理及过程监督

施工单位根据合同、前期文件,编制施工组织设计方案,组织施工,工程类项目需按建设工程规范,做好施工进度、质量、安全及档案管理工作<sup>[8]</sup>;监理单位根据合同、监理规范等,开展“三控两管一协调”<sup>[9]</sup>工作;水库移民后期扶持项目在村选取监督小组,参与材料选择、施工组织、竣工验收等环节,辅助监理对工程质量进行监督;同时项目实施接受社会舆论广泛监督。

施工及过程监督的质量直接决定着实体工程的质量,应对各项工作进行全面监测与评估。实践发现各地均存在不同程度的管理失范问题,如合同执行不严、工期拖延、质量不达标等,甚至有个别村委私自要求施工单位变更项目内容的情况。档案常有缺失,如缺少开工令、材料清单等过程材料;监理单位方面存在缺少现场监督或监督不到位等问题,档案材料缺失、签章不全等现象较常见,甚至有少数编造材料的情况;移民管理机构常因工作的限制,对施工、监理的监管力度不足,对拖延工期、监理不到场等问题缺少检查和惩罚机制。此外,水库移民后期扶持项目监督小组的移民代表常因缺乏工程知识,对工程监督作用不大。

监测评估首先要了解合同施工内容、工程量及规格、进度完成等情况,对调整项目内容超过一定范围应变更的,跟踪变更手续的履行情况;对施工及监理档案的规范性、完整性及真实性做出判断和评价;项目实施进度、质量存在问题的,在分析原因的同时,需关注监管工作的执行情况。

### 3.4.3 项目款报账支付

根据合同约定的付款方式,按项目实际进度分批次或一次性报账。项目实施或承建单位为报账单位,经监理、项目所在乡镇政府和县级移民管理机构初审后,提交县财政部门或指定的财务管理机构审核。实行县级报账、国库集中支付制,避免现金支付。部分地区为减轻财务工作量,口头约定不对项目预付启动资金,施工方长期、大量垫资可能会影响工程进度,带来质量隐患。部分施工单位存在不及时提交申请、完工项目长期不结算等现象;个别地区国库集中支付制度执行不到位,如将资金从国库转出,委托银行代为支付,甚至有少数现金支付的问题。此外,报账材料不规范、凭证不全、签章缺失等问题较普遍,个别县财政部门对报账材料不予盖章,资金管理职责履行不到位;个别项目报账时虚填完成进度,且管理机构监管不严,导致超进度支付,资金安全保障不力。

监测评估以查阅项目报账凭证为主要手段,对比合同及项目进展,反映报账流程合规性及凭证的完整性、规范性,调查有无超概算、超中标价、超进度支付现象。反映县级报账、国库集中支付制度执行情况,有无现金支付等违规现象。

### 3.4.4 竣工验收

项目施工完成后规定期限内,施工单位经监理审核,向业主提交验收申请。按“谁批复谁验收”原则组织竣工验收,需移民机构、财政、审计、监理等多家单位参与。据监测,验收不及时的问题较为普遍,部分地区甚至存在大量完工项目长期未验收,直接影响项目的交付使用,影响项目款结算的进度及规范性。少数移民管理机构存在超权限验收的情况,如市级批复项目的验收工作,在未得到市级移民管理机构授权委托的情况下,由县移民管理机构组织完成。

监测评估主要对符合验收条件的项目了解其验收的及时性,对已验收项目监测其流程及档案管理的规范性,如有无超权限验收,或验收单位缺乏参与等问题。

## 3.5 移交管护及投入使用

项目竣工验收后,应及时办理运行管护移交,按要求及时归档资料、完善档案,并将水库移民后期扶

持项目标识牌镶嵌到位,项目信息录入移民管理信息系统。部分项目验收后,以移交单的方式对项目形成资产进行了简单移交,但大部分项目并未履行该手续。项目直接投入使用,默认所在村村委或乡镇政府为管护单位,而村委或乡镇政府很少会对项目管护经费进行落实。因此,项目保修期后发生的质量问题往往得不到很好解决,甚至有项目建成后短期就遭破坏,导致工程使用年限和移民体验降低,影响移民资金效益发挥及移民评价。

对已验收项目,监测评估需继续了解其移交手续办理、后期管护经费落实等情况,以项目档案为依据,开展现场查勘,评估项目规格、质量等是否与档案一致,评价材料及项目的真实性;对已出现质量问题的项目,重点调查其后期管护情况,在下个年度监测时予以跟踪,直至问题彻底解决为止。

### 3.6 效益发挥及移民反馈

项目在切实造福移民的同时,也应取得其心理认同。移民反馈是一个综合性的感知评价,贯穿项目实施的各环节,从项目确定时的意愿表达,到实施中的监督参与<sup>[10]</sup>,到使用后对项目功能、质量的感受,都构成移民对后期扶持政策实施的评价体系。同时,移民管理人员的工作态度、与群众交流的方式,也会给移民留下直观感受,影响着移民对政府的信任。只有全方位的权益维护和民生改善,才能全面促进移民地区的经济发展、环境提升和社会稳定。移民后期扶持项目实施过程要求对资金下达和使用情况进行镇村公示,一些地区因公示力度不足,移民怀疑资金未得到合理利用;部分移民干部工作缺乏耐心,对反映问题的移民不能进行很好的解释和安抚;少数项目存在明显质量问题,如道路开裂、移栽树木成活率低等,造成项目效益受损。这些都影响着移民对政府的信任和综合评价结果。

监测评估通过问卷或访谈了解移民参与权、知情权、监督权的维护情况,移民对项目实施中移民干部工作的评价,以及对项目实用性、质量及其自身受益情况的评价。

## 4 项目监测评估方法改进

由于水库移民后期扶持项目投资规模的不断扩大,使得监测评估重点向项目监测转移成为必要,后期扶持政策调整对各类项目管理也进行了统一规范,势必要对传统的项目监测评估方法作出改进。一直以来因无制度性的规范文件出台,监测评估工作在反映计划完成进度的同时,对项目实施及管理的调查缺少深入细化的规范要求,反映问题多停留在制度执行表面,对执行的完整性、规范性缺少体系

化梳理。发现的问题是否全面,分析是否准确、深入,都影响着监测评估成果的质量,决定着监测评估工作对被监测县,甚至是全省后期扶持政策实施所体现的价值。因此在规范项目监测流程,明确监测要点的基础上,还应对监测信息搜集和处理的方法做出改进调整。

项目监测常用文献调研、档案查阅及现场查勘等方法开展,通过收集相关报表、资料复印、拍照等方式搜集信息。目前,监测单位独立记录项目信息的方式尚缺少统一具体的规范。据此,基于对后期扶持政策实施的框架体系和项目实施流程的梳理及分析,针对单个抽查项目的实施情况设计出切合江苏省项目管理实际的监测信息记录卡,通过对记录卡信息结构化处理,得出全省后期扶持项目问题发生的统计数据,便于对普遍问题和特殊问题进行分类整理。通过完善制度解决共性问题,内部整改解决个性问题,从而整体提升全省水库移民后期扶持政策的实施水平。

记录卡首行为项目基本信息。

a. 抽查号:即监测评估抽查项目的序号,方便项目监测材料整理。

b. 项目批复号:即年度计划批复编号,如赣榆 HF2018-05,便于快速锁定到项目。

c. 形象进度:由项目主管机构提供,以百分比抽象记录项目施工任务完成比例,未开工为0,完工为100%。

d. 进度概述:简述项目目前所处阶段及已完成内容,该信息是监测调查的关键,决定被监测项目应完成哪些工作及应具备哪些材料。

e. 其他信息备注。

记录卡首行以下,根据项目管理流程规范,分行记录项目各阶段实施情况,具体可分为:1. 规划;2. 年度计划;3. 前期工作报批;4. 1 招投标,4.2 合同签订,4.3 施工,4.4 监理,4.5 工程监督,4.6 报账结算,4.7 竣工验收;5. 1 移交管护,5.2 投入使用;6 效益发挥及移民反馈。

各阶段分列记录信息包括:

a. 执行内容。该列为非必填项,可根据调查需要进行有选择的记录,仅对存在问题的环节记录关键信息。

b. 监测关注点及问题描述。以后期扶持政策及项目管理规范为依据,对照项目监测要点,对抽查项目实施各环节的档案材料及相关信息进行梳理分析,发现问题并进行描述,为项目问题的深层剖析提供准确、翔实和有效的信息依据;未发现问题的环节不予填写;对于尚未开展的环节如有进度滞后则反

映滞后原因,否则无需填写;此外,针对项目实施环节的监测要点及其信息记录制表,供监测人员参考

使用,更好地指导项目监测。问题描述部分可结合监测评估实际,新增监测评估关注点。具体见表1。

表1 监测要点

序号	执行内容	监测评估关注点及问题描述
1	时间、地点、组织形式、参与方等	是否在规划范围,规划外的有无合规调整手续;水库移民后期扶持项目移民意愿征求规范性
2	批复机构、文号、时间等	是否在年度计划范围,计划外的有无合规调整手续;是否符合地区发展需求
3	批复机构、文号、时间等	文件编制、批复流程合规性,报批流畅与否,对未批先建项目重点调查
4.1	组织单位、方式、时间、参与方等	招标内容与批复吻合性、方式合规性、档案材料完整性、规范性
4.2	甲方乙方名称、时间、约定内容等	合同内容与招标文件吻合性,关键信息完善、规范性,与后期扶持管理要求一致性
4.3	进场时间、施工内容、进度、档案材料	是否按合同要求施工,过程材料完整性、规范性、进度滞后与否及程度
4.4	关键环节监理参与内容、档案材料	监理规范执行规范性,参与痕迹有无及规范性,过程材料完整性、规范性
4.5	移民、移民机构或社会第三方监督参与	对项目施工进度、质量存在问题的,着重了解其实施过程中监督工作的开展及效果
4.6	进度、金额、日期、报审机构等	是否及时,拖延的原因,凭证是否规范齐全,结合查勘核实项目真实性
4.7	组织方、时间、参与方等	是否及时、符合权限,流程及档案是否规范、完整,验收内容与合同吻合性
5.1	时间、移交双方、管护内容、经费来源	是否及时移交,明确管护内容及经费来源,着重调查问题项目的管护落实
5.2	项目功能性、规格、外观等完好性	是否投入使用,现场查勘外观与档案对比,评价项目真实性、功能、质量
6	受益群体、规模、效益指标、评价等	反映移民受益情况,了解移民对项目的综合评价

## 5 总结与展望

为进一步规范水库移民后期扶持项目实施管理,保障移民资金安全运行及产生效益,提出大中型水库移民后期扶持项目监测评估工作重心应向项目监测倾斜的观点,并结合近期后期扶持政策调整实际,对监测评估方法加以研究并作出改进。首先梳理项目实施框架体系及实施流程,并对各流程中存在或潜在的问题进行归纳,提出各环节监测要点。在此基础上设计出项目监测信息记录卡及监测要点归纳表。通过政策实施体系化、项目管理流程化及监测要点具体化的方式,指导项目监测工作开展,帮助项目监测人员更全面地掌握水库移民后期扶持项目的实施情况,更深入、具体地发现项目实施中存在的问题。在规范项目监测、提高监测成果水平的基础上,需要更好地将监测评估成果运用到后期扶持政策实施实践中,以推动被监测县的问题整改及项目实施水平的提升。

### 参考文献:

[1] 中华人民共和国中央人民政府. 国务院关于完善大中

型水库移民后期扶持政策的意见[EB/OL]. (2006-05-17) [2018-08-01]. [http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content\\_389912.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_389912.htm).

[2] 杨建设,左萍,杨涛. 水库移民后期扶持政策实施情况监测评估[J]. 水利规划与设计,2009(5):44-45.

[3] 沈菊琴. 江苏省大中型水库移民后期扶持政策实施情况报告[R]. 南京:江苏省水利厅,2018.

[4] 郑瑞强,沈顺生. 大中型水库移民后期扶持监测评估行为的分析[J]. 水力发电,2013,39(1):12-15.

[5] 田斌. 大中型水库移民后期扶持项目实施监督管理调查研究[J]. 中国科技纵横,2014(13):88.

[6] 赵镇. 水库移民后扶项目末端监督管理机制研究[J]. 人民长江,2016,47(8):99-103.

[7] 李红,左萍,杨涛,等. 大中型水库移民后期扶持监测评估[M]. 郑州:黄河水利出版社,2010:69.

[8] GB/T 50326—2017 建设工程项目管理规范[S]

[9] 吴宗法. 水利水电工程水库移民监理探讨[J]. 人民长江,1999,30(8):34-36.

[10] 陈绍军,张春亮,黄煌. 参与式发展理论在水库移民后扶项目中的应用初探[J]. 中国农村水利水电,2011(6):165-168.

(收稿日期:2018-08-03 编辑:胡新宇)

(上接第40页)

[12] 汪妮,张建龙,解建仓,等. 基于讨价还价模型的水权动态转换价格[J]. 武汉大学学报(工学版),2012,45(1):29-33.

[13] 甘泓,秦长海,汪林,等. 水资源定价方法与实践研究 I: 水资源价值内涵浅析[J]. 水利学报,2012,43(3):289-295.

[14] 庄钠. 引入环境成本的化肥最经济投入量研究:基于江苏水稻种植化肥投入量的实证分析[D]. 南京:南京农业大学,2012.

[15] 付强,李佳鸿,刘东,等. 考虑风险价值的不确定性水资源优化配置[J]. 农业工程学报,2016,32(7):136-144.

(收稿日期:2018-04-05 编辑:方宇彤)