

# 水库移民后期扶持工作存在的问题与对策

王 巍 唐忠刚 明博文

长江工程监理咨询有限公司(湖北) 湖北 武汉 430010

**摘要:** 新建水库农村移民人口核定是衔接水利水电工程移民安置与后期扶持的桥梁。在参与人口核定成果审查工作及现场调研的基础上,分析当前存在移民身份难以准确确定、搬迁安置人口变化范围审查标准无依据以及不搬迁只进行生产安置人口计算公式不严谨等问题,发现配套政策制定不完善、人口核定技术手段落后和地方水库移民管理机构任务繁重且政策执行不到位是造成以上问题的原因。在此基础上,提出制定和完善相关政策文件、加快新建水库人口核定工作信息化和明确新建水库人口核定工作管理体制等建议,为进一步规范新建水库人口核定工作和保障移民权益提供技术参考。

**关键词:** 水库移民; 后期扶持; 问题; 措施

引言: 面对水库移民生活生产发展过程中面临的人文、制度、环境、资源、就业、教育、养老等诸多方面的挑战,国务院提出以国家统筹资金为主导对大中型水库农村移民进行直接补贴的水库移民后期扶持新政策,并于2006年以国发[2006]17号文件颁布实施<sup>[1]</sup>。但由于工程搬迁移民发展面临的困难问题较多,尤其是移民成本低估、环境容量高估、移民知识技能水平不高等问题,导致实际后期移民扶持过程中产生一些负面影响,直接影响到扶持资金效益的正常发挥。

## 1 水库移民后期扶持工作现状

后期扶持是解决水库移民问题的重要方式,根据国家移民后期扶持政策 and 目前移民群众的实际,一般有2种后期扶持方式:一是把现金直接补贴给移民的资金直补方式,主要用于移民生产生活补贴,保障移民基本生活条件,起到“输血”作用;二是以行政村为单位,在移民安置区实施项目的项目扶持方式,加强移民安置区基础设施建设,促进移民改善生产、提高生活质量,为移民经济的长期可持续发展起到“造血”作用。从目前情况来看,采取以现金直接补贴移民,并结合项目扶持后期扶持方式较为常见,这种扶持方式对于平衡移民、带动移民安置区区域经济发展起到了积极作用<sup>[1]</sup>。

## 2 存在问题

### 2.1 档案资料不尽规范

在日常的监督检查和市级竣工验收过程中发现,很多县、区存在工程档案资料收集不及时、不齐全、不规范,参建单位之间工程数据、有关时间、人员签字不一致,后补迹象明显、质量不高等问题。

### 2.2 项目管理中存在的问题

一是部分移民管理干部对政策学习不够,习惯于老

经验、老办法、老措施,干部队伍素质不能适应项目规范管理的要求。二是移民项目在规划设计中因时间紧、项目多,设计人员不做外业勘测,凭经验、想象临时做设计,项目前期工作质量差,项目实施中变更较多,导致少数项目建设起点低、质量低、成本高。三是水库移民项目数量多、投资小,对项目不能及时进行竣工决算审计,项目竣工验收不能按时完成。四是项目实施不严谨,个别项目不按建设程序实施,计划上报后,资金尚未下达就开工实施项目<sup>[2]</sup>。

### 2.3 移民成本被低估,环境容量被高估

为了顺利通过项目可行性论证,加快项目开工建设步伐,项目负责人和设计人员在缺乏详细的数据资料的基础上,片面采取较低移民补偿标准、低估移民成本、少算移民人数、高估环境容量、忽视不可见移民成本因素等,导致移民总规划费用与实际不匹配,移民资金缺口较大。移民成本被低估,导致移民搬迁后生活生产和生活生产恢复困难,库区和移民安置区社会经济发展乏力;环境容量被高估,移民安置后严重超过安置区生态环境和社会资源的承载能力,即便后期给予再优越的扶持政策 and 资金,其扶持效果也很难得到保障。

## 3 建议对策

### 3.1 加强档案规范化管理

县(区)水行政主管部门特别是移民工程建设法人单位要建立健全档案管理制度,落实专人负责,从项目筛选、现场踏勘、项目设计、实施方案评审、招投标、施工直至工程单位验收、竣工验收都要高度重视资料档案管理工作。要按照工程档案管理有关规定要求,把涉及项目建设的所有资料及时、全面、准确、详实地收集、整理、归档。特别要加强对设计、监理、施工、检

测等参建单位资料整理工作的管理,根据各类档案整理的规范要求,及时督促、调度、检查各参建单位档案整理情况,坚决杜绝资料后补甚至造假现象的发生<sup>[1]</sup>。

### 3.2 加强水库移民后期扶持项目管理

一是采取多种培训方式,开展水库移民后期扶持政策、法规方面的业务培训,使所有参与水库移民后期扶持的管理人员成为掌握政策、熟悉情况、精通业务的行家。二是水库移民后期扶持项目从项目选定、立项、规划、设计、项目发包、合同签订、施工管理、决算、验收等过程管理都要充分尊重移民的意愿,由移民群众民主决策,使之符合移民的意愿,避免引发移民上访事件。三是选择符合资质的设计单位,在精心做好项目外业勘测的基础上,编制项目实施方案或初步设计报告,最大限度地提高设计质量,避免项目施工中发生较多设计变更。四是建立相关部门之间的联合协作是做好水库移民后期扶持工作的关键,相关部门之间应通力协作、各尽其能、各司其职,扎实做好各自工作。五是推行激励机制,对熟悉政策、业务精通、工作认真、善于管理、成效显著的移民管理人员,应制定奖励政策,予以表彰奖励,充分调动移民管理人员工作的积极性。六是各级移民管理机构实行分工负责,加强跟踪监督,并配合财政、审计、纪检、监察等部门,对移民项目、资金实行不定期的监督检查。七是对照项目设计指标,细化建设内容,量化绩效考核指标,在项目完工投入运行1年后,认真做好移民后期扶持资金绩效评价和监测评估工作。八是构建以软件为平台的水库移民项目信息管理系统和规范、统一、可靠的信息管理数据,信息系统借助于项目规划、批复、计划上报及项目个数、类型、规模、计划资金、完成进度、资金拨付、资金完成、竣工验收等方面信息资料,实现网上对信息资料传递、管理及电子收发、计划、审批、资金拨付监管,使各级移民管理机构实现协同办公<sup>[4]</sup>。

### 3.3 制定和完善相关政策文件

后期扶持人口核定是一项政策性、技术性很强的工作,移民身份和人口数量的确定,影响后期扶持基金的下达与地方稳定。为应对快速发展的经济社会变化,妥善解决以上问题,需要对相关政策文件进行完善,保证政策的严肃性。一是需明确新建水库人口核定对象界定标准,避免资金浪费。做好新建水库人口核定政策与后期扶持人口动态管理衔接问题,保证政策的连贯性。二是建立与统一城乡户口登记制度相适应的配套政策,保障移民权益。三是出台移民安置规划变更政策,考虑工程实际、结合各省规定,统一移民安置规划变更范围、报批程序,明确生产安置人口和搬迁安置人口变化范围。

### 3.4 强化水库移民后期扶持资金管理

一是对于移民后期扶持直补资金,应及时核定辖区内移民人口信息,通过财政惠农惠民补贴一卡通系统拨付到移民个人账户。二是对于移民后期扶持项目资金,按项目建设施工进度,分期分批付款,报账付款必须按规定程序进行,避免拖欠工程款,项目付款要留有足额工程质量保证金,在项目竣工验收后,按合同约定的时间支付,在保质期内出现的质量问题,督促施工单位按规定整改。三是各级水库移民业务主管部门要同各级财政部门加强协调与联系,要将业务部门的项目建设计划与财政部门的资金计划同时下达,确保项目顺利实施,资金按时支付。四是移民后期扶持直补资金发放要以县(市、区)为单位,发放时间要统一,避免因发放时间不统一引发移民上访事件<sup>[5]</sup>。五是各级水库移民业务主管部门和同级财政部门要对水库移民资金实行跟踪监管,坚决避免移民后期扶持资金挤占、挪用的情况发生。六是项目资金支付进度要与项目建设进度同步,避免项目完工资金还滞留在账面上没有支付的情况发生。

结语:新建大中型水库农村移民是大中型水利水电工程移民安置和后期扶持的工作对象,其身份的界定是后期扶持政策顺利实施的基础。新建水库人口核定工作开展以来,有效保障了移民权益。但在实际工作中,仍暴露出了一系列的问题。针对这些问题,建议从制定和完善相关政策文件、加快新建水库人口核定工作信息化以及明确新建水库人口核定工作管理体制等方面改进做法和完善政策,确保移民权益不受损和社会稳定发展。

#### 参考文献:

- [1] 檀学文.中国移民扶贫70年变迁研究[J].中国农村经济,2019(8):2-19.
- [2] 滕祥河,李春艳,文传浩.新中国成立70年来中国特色水利水电工程移民理论的演进阶段、逻辑及取向[J].中国农业大学学报(社会科学版),2019,36(5):34-44.
- [3] 孙良顺.水库移民后期扶持项目供给何以“失准”? :基于基层治理逻辑的讨论[J].湖南科技大学学报(社会科学版),2019,22(3):152-158.
- [4] 赵旭,肖佳奇,段跃芳,等.生计方式变迁、后期扶持政策与政策满意度突变:基于江西省农村水库移民的非线性实证分析[J].农业技术经济,2019(9):114-128.
- [5] 中华人民共和国国家发展和改革委员会.国家发展改革委关于印发《新建大中型水库农村移民后期扶持人口核定登记暂行办法》的通知[J].广西壮族自治区人民政府公报,2018(8):31-32.