

# 水利水电工程移民监督评估实践存在的问题及完善措施

姜小青, 蒋志强, 胡玉龙, 金晶

(江苏省工程勘测研究院有限责任公司, 江苏 扬州 225002)

**摘要:**以移民安置监督评估理论为基础,结合监督评估工作实践,对水利水电工程移民安置监督评估实践中存在的主要问题加以梳理并给予相应完善建议。基于目前我国水利水电工程移民监督评估行业制度框架,剖析了由于移民监督评估政策、体制、管理方面的缺陷而导致现阶段实践中存在的诸多问题,并针对目前存在的主要问题,从政府、监督双方、社会等多角度进行较为细致的研究,提出了完善建议,旨在为进一步完善水利水电工程移民监督评估机制提供借鉴和参考。

**关键词:**移民安置;监督评估;水利水电工程移民

**中图分类号:**D632.4

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003-9511(2019)01-0070-03

## 1 制度的变迁及问题的提出

移民工程是大中型水利水电工程的重要组成部分,移民工程的成败关乎主体工程的成败。大中型水利水电工程移民项目因涉及领域宽、影响范围广而备受关注。如何妥善安置工程移民,使其达到或超过原有生活水平,将移民因工程建设而遭受断裂式变迁的生活环境、生计模式、社会网络、文化适应等方面的破坏降到最低,是政府、移民及社会共同关注的问题。随着社会民主化、法制化的推进,市场经济体制改革的深入,以人为本观念的确立,为保障各方权益尤其是移民的合法权益,保证水利水电工程移民项目的顺利实施,从20世纪末开始我国加强对移民安置项目的监督管理。

1998年原电力工业部颁布的《水电工程水库移民监理规定》,要求新建大中型水电工程实行水库移民监理制度,并开展水电工程水库移民监理工作;同时明确水库移民监理实行政府监督和社会监理相结合的制度,这是移民安置监督管理体制建立的雏形。这一制度的建立,对保障水利水电工程移民相关方权益、保证移民项目及主体项目的顺利实施起到一定作用。但是,由于监督评估制度相关法律法规等的缺乏、移民权益维护意识的淡薄等原因,在制

度的具体实践中,弊端和漏洞逐渐呈现,这一阶段的地方实践多呈现“既是运动员又是裁判员”的状态,难以实现监督评估预期目标。在总结过去经验和教训的基础上,结合我国水利水电工程移民工作中出现的问题,国务院于2006年7月颁布了《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》(国务院令471号)(以下简称《移民条例》),明确指出国家对水利水电工程移民安置和后期扶持实行全过程监督,并对监督主体及移民项目实施中的违法处理作了详细说明。2010年11月水利部办公厅签发的《大中型水利工程移民安置监督评估管理暂行规定》(水利部水移[2010]492号)(以下简称《管理规定》)中对移民安置监督评估的委托、监督评估的实施、监督评估的内容都进行了详细的规定说明。这标志着我国对水利水电工程移民安置监督评估管理进入法制化阶段。2015年5月水利部批准发布了水利行业标准《水利水电工程移民安置监督评估规程》(SL716—2015),该规程的发布对加强大中型水利水电工程移民安置管理,规范移民安置监督评估行为,完善移民安置监督评估工作,维护国家、集体和移民个人的合法权益,促进水利水电工程建设顺利进行具有重要意义<sup>[1]</sup>。可见,我国水利水电工程移民监测评估制度进入正规化、逐渐成熟化的阶段。

作者简介:姜小青(1985—),女,工程师,硕士,主要从事水利水电工程测绘和移民安置监督评估研究。E-mail:jianxiaqing\_hi@163.com

通信作者:蒋志强(1987—),男,工程师,主要从事水利水电工程测绘和移民安置监督评估研究。E-mail:510337632@qq.com

但同时,移民监督评估实践中仍然不断出现诸多问题,这些问题的存在使得移民安置监督评估偏离其初始工作目标,没有真正体现其制约、规范、预防和促进的功能,移民安置监督评估预期效用难以实现。

## 2 移民监督评估实践存在的问题

水利水电工程移民安置监督评估是传统移民管理体制改革的需要,是保证移民安置项目质量及主体工程的质量,满足国际、国内投资人对移民项目技术服务要求的需要,更是维护移民合法权益,增强政府依法行政科学性的需要<sup>[2]</sup>。移民安置监督评估在国家法律、法规及项目实施合同等规范下的实施,应该彰显移民安置对人权的尊重和对移民项目执行中违规行为的纠正,消除工程中存在的隐患,以防患于未然,促使移民安置工程系统运行过程及各环节、各要素之间和谐发展。然而,在现实操作中,从政府部门的重视程度到移民实施机构和监督评估单位执行力度,从国家层面的规章制度到监督主体的地位都存在一定程度的纰漏和不足,导致移民安置监督评估实践困难重重,难以实现其应有效用。

### 2.1 监督评估独立性受到严峻挑战

《移民条例》第五十一条规定,对移民安置监督实行由签订移民安置协议的地方人民政府和项目法人共同委托的方式。签订移民安置协议的地方政府是移民安置工作的组织者和领导者,在具体的移民安置实践中,项目法人往往由地方政府行政职能部门领导担任。而地方政府和项目法人又是工程移民安置工作的组织和实施机构,是移民安置监督评估的监督对象,这样以来,监督评估权力行使的赋予者和被监督的对象成为同一个主体。而且,监督评估不仅涉及移民政策的分析评价,还涉及移民安置流程的全过程监督,对移民安置的规范性、移民资金使用的流向、移民政策的具体执行实施检查和监督,这些都与委托方的利益休戚相关。而处于市场竞争激烈下的第三方监督评估主体为了追求单方利益,“顺利地”完成评估任务,从委托方拿到评估费用,监督评估主体可能不会选择让被监督方“难堪”,而偏离公正标准,或者监督评估结论受委托人导向,监督评估的独立性形成严峻挑战<sup>[3]</sup>。从实践来看,虽然移民安置监督评估主体与被监督评估方没有直接的隶属关系和利害关系,但是,通过招投标等方式选中的监督评估主体很有可能与监督评估委托单位已经存在“长期的合作关系”,这样一来,监督评估主体为了继续保持这种关系,极有可能存在“包庇”被监督评估方在移民实施过程中出现的问题,难以做

到不偏不倚地对被监督评估方移民政策的执行和具体实施情况做出科学、合理的评价<sup>[4-5]</sup>,从而丧失监督评估主体的独立性,难以实现监督评估的预期效用。

### 2.2 监督权力有限,阻力重重

水利水电工程移民安置监督评估从20世纪末到现在已有多年,各级政府及移民管理实施机构也逐渐意识到监督评估对移民工程实施乃至对整个水利水电主体工程实施的重要性,但是由于目前的委托关系等原因导致的移民安置监督主体权力非常有限,监督主体很难对被监督对象形成“震慑”效应,地方政府或移民安置相关机构往往对移民监督评估工作流于形式,最后很大程度上也不会对其工作业绩带来多少负面影响,所以,在移民安置监督评估实践中,地方政府或移民管理实施机构对此项工作重视程度并不高,对监督评估人员的配合往往非常懈怠,使得监督评估工作开展十分困难。另外,监督评估主体的监督评估权力是与委托方签订监督评估协议以后,按照国务院发布的《移民条例》和水利部出台的《管理规定》来行使的。然而,在目前我国水利水电工程移民监督评估具体的实践过程中,监督评估权力的行政性和强制性执行力度较差。再次,目前我国监督评估体制中未明确界定监督评估主体的权力范围,监督评估工作人员并不是非常清楚自己手中权力的界限,而监督评估工作又涉及移民安置流程的全过程监督,这些都与委托方、被监督单位的利益休戚相关,经常会触碰到委托方和被监督单位的敏感问题。在这种情况下,监督评估主体很难获得准确、及时、完整的移民工程信息。而全面及时地获得准确的移民信息是监督评估项目控制和决策的基础和依据。经过地方或有关部门的加工处理或者延时的信息都将直接导致移民监督评估结果难以反映移民安置实施的真实情况和效果。

### 2.3 缺少有效信息共享平台

移民监督评估通过资料收集、移民机构访谈、移民调查问卷和移民实施情况现场查勘等方式定期跟踪工程征迁移民安置实施情况,帮助移民机构全面了解移民安置实施进度、工作质量、资金运行和移民社会稳定等情况,评估移民政策及其实施的适宜性,评估移民生产生活水平恢复程度及移民目标的实现程度,评估移民机构的工作效率,及时发现移民安置实施和管理中存在的问题,并提出科学、合理的建议。监督评估最重要的功能之一就是信息反馈功能,移民监督评估主体将工作过程中收集到的系统的、实时的信息及时反馈给移民安置实施和管理机构,使其全面、系统、准确地掌握移民安置信息,及时

发现移民工作过程中的薄弱环节及问题的根源,进而不断改善和调整移民工程所涉及的各个方面,促使移民工程运行过程中各要素、各环节的协调,为移民工作决策者和执行者提供改进的科学依据。然而,目前缺少有效的信息共享平台,监督主体监测的成果信息无法得到有效流通,移民安置各级管理和实施部门难以全面利用信息资源。

### 3 完善水利水电工程移民安置监督评估体制的措施

#### 3.1 建立多元公开的民主监督制度

为了使监督评估主体在最大程度上保持公正、中立,能够客观、科学、独立地评估移民安置工作,敢于发现并指出政府或其他移民组织、实施机构存在的违法或不规范行为,首先应进一步健全相关法规,明晰移民监督主体的监督权力,确立移民监督主体与守法主体之间的行政法律关系;其次应调整目前的委托关系,改变由签订移民安置协议的地方政府和项目法人共同委托的现状,而由更高层级的政府或者行政主管部门建立与监督主体的委托关系,并且高层政府应严格把控移民安置监督评估工作的开展,这样可以一定程度剥离移民安置监督主体与被监督方可能存在的千丝万缕的关系,防止双方达成“共赢”;再次,为了保证监督评估主体的独立评估地位,应允许各种社会力量,包括社会审计机构、社会(媒体)舆论、移民和非移民等,公开参与移民监督评估,使监督评估主体受到其他各种外部监督力量的制约,从而建立多元公开的民主监督制度,保证移民监督评估主体结构的优化,满足实际工作需求<sup>[5]</sup>,最大化实现监督评估工作的目标。

#### 3.2 建立责任追究和考核激励机制

为了使地方政府和移民管理实施机构加强对监督评估工作重要性的认识,移民安置监督评估成果应作为地方移民实施工作考核的重要参考,若发现监督评估工作中存在违法行为和不规范操作,相关方都应严肃追究责任,对任何懈怠、阻挠或者提供不真实信息给监督评估师的行为予以严究。上级政府或者行政主管部门应对水利水电工程移民监督评估工作实行严格把控,对组织实施移民的政府和其他组织机构形成“政治高压”,使其严格按照有关移民条例、法规的相关要求和合同约定,积极配合监督评估主体行使监督权力,及时将移民安置相关的原始数据、真实资料和完整信息提供给监督评估主体,方便监督评估主体进行移民调查,这样监督评估主体才能科学、客观地了解移民安置进度、质量,

以及移民安置过程中存在的问题和移民对安置补偿的真实意见,才能形成正确的监督评估结论,进而才能彰显监督评估对移民工程乃至整个主体工程的作用。

#### 3.3 建立有效的信息共享平台

水利水电工程移民涉及自然、社会、经济等诸多领域,受人文、地理、传统等多项因素的制约和影响,且各要素之间既彼此独立又相互交叉,关系错综复杂。在移民实施过程中有大量的文件和数据信息产生,移民监督评估师通过对移民安置工程的监督,全面了解了移民安置实施进度、工作质量、资金运行和移民社会稳定情况、移民政策及实施是否适宜、移民生产生活水平恢复程度及移民目标的实现程度等信息,并对工作实施和管理中存在的问题提出建议。而参与移民安置组织和实施的部门和机构较多,信息的传播时常出现断层,为了更好地对监督评估信息进行管理和共享,可以借助现代信息技术和互联网技术建立有效的信息共享平台,构建移民监督评估信息系统,实现政府或主管部门、组织机构、实施机构、规划部门、监督主体、移民、群众等之间的信息共享,促进监督评估成果的应用,并建立各方意见反馈渠道。这样一来,移民安置相关方和社会各界都能够方便快捷地获取移民安置管理和实施方面的信息,并表达自己的建议和意见,形成多种力量共同监督移民安置的局面,这样更能保证移民安置实施在更加合法合规、合理有序的道路上进行。

### 4 结 语

移民监督评估工作制度是对移民安置监督管理体制的一种创新,是各级政府监督监管的重要且有效手段<sup>[6]</sup>。水利水电工程移民监督评估制度的推行对保障移民工程和水利水电主体工程的顺利实施、保障移民合法权益方面都显示出强大的作用,但目前仍处于初步实践阶段,诸多方面亟待完善和细化。本文依托目前我国移民安置和监督评估的相关政策法规、意见规范,结合监督评估工作实践,梳理了从移民监督评估政策、体制、管理方面缺陷以及目前阶段监督评估实践中出现的问题,提出重构委托关系,明晰监督主体权力,引入多元力量参与监督评估,建立地方责任追究和考核激励机制,实现监督评估信息共享等建议。当然,由于水利水电工程移民安置监督评估体制的复杂性,目前尚处于初步实践阶段,本文提出的水利水电工程移民安置监督评估体制完善建议还仅仅停留在探讨阶段,其可行性还有待理论和实践的双重检验,这也是笔者今后持续关注和研究的落脚点。(下转第78页)

[ 7 ] 刘治品. 芍陂的兴废及原因[J]. 历史教学,2004(8): 65-67.

[ 8 ] 顾应昌, 康复圣. 芍陂水利演变史[J]. 古今农业,1993(1):37-42.

[ 9 ] 张敏, 韩锋. 城市历史景观视野下的都江堰水系文化景观保护与发展[J]. 城市文化,2016(8):60-67.

[10] 丁继龙. 芍陂在中国水历史上的地位和作用[J]. 文物鉴定与鉴赏,2013(8):6-7.

[11] 许芝祥. 芍陂工程的历史演变及其与社会经济的关系[J]. 中国农史,1984(4):43-63.

[12] 方丹, 王玢. 水利型农业遗产保护历程研究[J]. 建筑与文化,2016(3):93-95.

[13] 谢三桃. 安丰塘水利文化遗产的保护与利用策略[J]. 水利规划与设计,2005(9):11-14.

[14] 张扬, 杨剑波, 方文红, 等. 实施旅游开发促进农业文化遗产动态保护刍议: 兼论安徽省典型农业文化遗产的有效保护与合理利用[J]. 安徽农学通报, 2017, 23

(22):118-121.

[15] 卢耀如, 刘琦, 张鑫馨. 贯彻科学生态文明理念以综合开发水资源防灾兴利[J]. 河海大学学报(自然科学版),2015,43(5):384-394.

[16] 李育材. 中国油田牡丹工程的战略思考[J]. 中国工程科学,2014,16(10):58-63.

[17] 郑大俊, 张阳, 章恒全, 等. 关于建设世界水谷的战略思考[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2012,14(3):49-52.

[18] 李云鹏, 吕娟, 王金红, 等. 中国大运河水利遗产现状调查及保护策略探讨[J]. 水利学报,2016,47(9):1177-1187.

[19] 张灿强, 闵庆文, 吕娟, 等. 安徽寿县芍陂(安丰塘)及灌区农业系统[M]. 北京:中国农业出版社,2017.

[20] 李瑞鹏. 古安丰塘管理制度钩沉(上)[J]. 治淮,1987(5):21-23.

(收稿日期:2018-08-29 编辑:胡新宇)

(上接第72页)

### 参考文献:

[ 1 ] SL716—2015 水利水电工程移民安置监督评估规程[S].

[ 2 ] 徐乘, 刘伟平, 唐贵忠, 等. 水利水电工程移民监督评估[M]. 郑州:黄河水利出版社,2008:17-19.

[ 3 ] 周建国, 张劲松 祈朝标. 移民政策评估中独立第三方的逻辑与体系:基于第三方南水北调移民政策评估的

分析[J]. 公共管理高层论坛,2008(2):194-200.

[ 4 ] 周建国. 南水北调移民安置监测评估的困境与完善[J]. 江苏社会科学,2011(6):61-65.

[ 5 ] 韦金喜, 卢波. 大中型水库移民后期扶持监测评估存在的问题及解决途径[J]. 科技创新与应用,2016(29):225.

[ 6 ] 刘建华. 水利水电工程移民安置监督评估的意义和作用[J]. 河南水利与南水北调,2012(12):116-118.

(收稿日期:2018-09-13 编辑:彭桃英)

### · 简讯 ·

## 2019 年全国水利工作会议在京召开

1月15—16日,2019年全国水利工作会议在京召开。水利部党组书记、部长鄂竟平出席会议并讲话。他强调,要更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围,积极践行“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水方针,紧紧围绕水利工程补短板、水利行业强监管,凝心聚力、锐意进取,努力开创水利改革发展新局面。

鄂竟平指出,中国特色社会主义进入新时代,水利事业发展也进入了新时代。我国治水的主要矛盾已经发生深刻变化,从人民群众对除水害兴水利的需求与水利工程能力不足的矛盾,转变为人民群众对水资源水生态环境的需求与水利行业监管能力不足的矛盾。各级水利部门要准确把握当前水利改革发展所处的历史方位,清醒认识治水主要矛盾的深刻变化,加快转变治水思路和方式,将工作重心转到水利工程补短板、水利行业强监管上来。当务之急是要抓好落实,制定好补短板和强监管的路线图、时间表、任务书,将水利改革发展的总基调变为实实在在的工作成果。重点补好防洪工程、供水工程、生态修复工程、信息化工程等方面的短板,加强对江河湖泊、水资源、水利工程、水土保持、水利资金、行政事务工作的监管,以问题为导向,以整改为目标,以问责为抓手,因地制宜建立相应的法制、体制、机制,加强上下联动、信息共享和资源整合,形成水利行业齐心协力、同频共振的监管格局。要准确把握水利改革发展总基调,确保补短板到位,强监管有力。

鄂竟平强调,要坚决打好水利工作攻坚战。一要打好节约用水攻坚战,制定完善节水标准定额体系,建立节水评价机制,实施高校合同节水,开展水利行业节水机关建设。二要打好河湖管理攻坚战,把“清四乱”作为第一抓手,把划定河湖管理范围作为重要支撑,把系统治理“益”和“水”作为核心任务,把长江大保护作为重点区域,把编制岸线保护和采砂管理规划作为重要基础,把河湖执法督查作为重要手段。三要打好水生态环境保护攻坚战,狠抓以水定需、量水而行,狠抓生态流量确定与管控,狠抓取水管控,狠抓地下水超采区综合治理,狠抓小水电清理整改与绿色改造,狠抓人为水土流失监管,狠抓水源地保护,打造一批水生态文明建设样板。四要打好农村饮水安全巩固提升和运行管护攻坚战,聚焦“建得好”“改得好”“管得好”,全面提升农村饮水安全保障水平,保障改水工作顺利推进,工程长效运行。五要打好水利脱贫攻坚战,推进贫困地区水利支撑保障项目建设,抓实定点扶贫和片区联系工作,做好水库移民安置和后期扶持工作。

(摘自水利部网站)