

# 水利工程征地移民实物指标复核质量监控的探讨

沈菊琴<sup>1</sup>, 刘洋<sup>1</sup>, 王志林<sup>2</sup>, 张劲松<sup>2</sup>, 祁朝标<sup>2</sup>, 孙付华<sup>1</sup>

(1. 河海大学商学院, 江苏 南京 210098; 2. 江苏省南水北调工程建设领导小组办公室, 江苏 南京 210029)

**摘要:** 分析了实物指标复核质量监控过程中移民的心理动态, 包括追求公平心理、侥幸心理及感染和从众心理, 及其对实物指标复核质量监控的影响。在此基础上, 研究了实物指标复核质量监控的规范化操作程序, 并将程序以图例化列示, 以期对水利工程移民的理论和实践具有探索性意义。

**关键词:** 征地移民监理; 移民心理; 实物指标复核; 质量监控

中图分类号: D632.4 文献标识码: A 文章编号: 1003-9511(2009)02-0066-05

## 1 问题的提出

实物指标复核至今无讨论文献, 笔者对实物指标复核的概念界定是: 在征地移民实施阶段, 实物指标复核小组以移民规划设计中实物量调查结果为依据, 对工程实际影响区涉及的实物指标数量、类型以及权属人界定进行复核, 以确定实际征地补偿投资额。实物指标复核质量是指根据实物指标的实际状况, 按照规划设计的要求, 对工程实际影响区涉及的实物指标数量、类型以及权属人界定进行复核, 公允地反应实物指标的实际情况。

就水利工程征地移民而言, 质量监控是进度监控和投资监控的基础, 而实物指标质量监控是移民征迁安置实施的重要内容(包括土地、房屋、基础设施、附属物、果树、林木等地面附着物和电力、通讯、交通、工矿企业等专项设施的数量及权属界定等)和关键环节, 其复核成果是征地移民补偿投资的重要依据<sup>[1]</sup>。目前, 实物指标复核的质量存在的问题较多, 其中主要的问题是: 对移民心理动态没有正确及时的把握, 导致实物指标复核遭到移民的消极抵制而影响进度; 另一方面是实物指标复核的质量监控缺乏规范化操作流程, 使得本就无较多经验可借鉴的征地移民活动缺乏科学的指导, 复核质量无法保证。

移民监理对实物指标复核的质量监控, 不仅要按照监理合同的要求, 协助、监督实施单位的实物指标复核, 还要协调处理诸多业主、实施单位与移民之间以及移民间的冲突等现场问题<sup>[2]</sup>。由于在监理对

象、工作内容上的特殊性, 征地移民监理在进行质量监控中不可能像工程监理那样, 具有明确的质量控制标准。移民监理的规范化操作当然不可能照搬工程监理的操作模式。征地移民涉及的内容复杂, 是各方利益的博弈, 其中最重要的是广大农村移民的切身利益。如何较好地处理实施机构与移民、移民与移民之间存在的问题, 是征地移民监理面临的主要问题。在实践操作中征地移民监理主要运用协调的手段, 解决征地移民中存在的问题, 凭借的是移民监理的个人经验和能力, 缺乏理论指导和规范化操作流程。不容置疑, 对于移民心理的正确把握, 并充分利用移民心理的积极因素, 消除、疏导消极因素, 对于制订实物指标复核质量监控规范和执行是大有裨益的。

通过对移民心理动态及其对实物复核质量监控的影响分析, 有助于更好地对实物指标复核进行质量监控, 为移民监理规范操作流程的建立奠定基础。因此本文就水利工程征地移民实施阶段实物量复核的相关问题, 结合移民心理动态及其对质量监控的影响, 从移民监理的角度探讨实物指标复核质量监控的操作规范。

## 2 移民心理动态及其对实物复核质量监控的影响

移民的心理动态包括追求公平心理、抱有侥幸心理及感染和从众心理, 其内容及对实物复核质量监控影响的分析具体如下。

基金项目: “211 工程”三期建设项目中重点学科(技术经济及管理)子方向工程移民经济与管理项目(50642712)的阶段化成果; 江苏省级重点学科(工商管理学)子项目资源与环境会计(2084-H08002)的阶段成果

作者简介: 沈菊琴(1962—), 女, 江苏张家港人, 教授, 博士, 主要从事水资源技术经济及管理、资源会计、资产评估等研究。

## 2.1 追求公平心理及其对实物复核质量监控的影响

在实物指标复核实施过程中,大多数移民期望得到公平的补偿。就实物指标复核而言,移民要求在实物指标的种类、数量和权属界定方面,能体现公平性。移民追求公平的心理暗含着相互之间项目补偿的攀比性,有的对补偿期望值过高。总体来讲移民对公平的期望是千差万别的,不可能近乎一致。移民个人往往把自己的情况与那些被他认为在其参考群体中占优势的人相比,认为自己的利益受到损害,没有得到公平待遇。

在实物指标复核质量监控的操作中,由于实物指标的复杂性和实物指标随时间的变化性,有些项目或类型没有纳入初步调查,若不补充复核,很容易挫伤移民的积极性,并由此产生不公平的想法。例如,对于多年期的果树而言,其挂果到成果要经历很长的时间,如果不对果树按成长期进行细分,只是按照初步设计阶段的调查登记成果进行补偿,移民很容易产生不公平感<sup>31</sup>。再如,在工程初步设计调查阶段登记的是小树补偿标准,而在实施阶段,小树已达到成材树补偿标准,如果不按实际补偿,势必带来矛盾。因此,在实物指标复核的质量监控过程中,应考虑某些实物指标的变化规律,按照当地的实际情况,合理地实物指标复核进行界定,作为物权人的移民应参与复核小组,复核结果应获得移民的签字认可并及时进行公示,这些都有利于消除移民的疑虑,使移民获得公平感。

## 2.2 侥幸心理及其对实物复核质量监控的影响

移民对实物指标的复核抱有公平期望和平均主义的价值观,希望公平地分得征地补偿利益,但又存在实际利益的驱动而期望获得更多或相对较多补偿的侥幸心理。

在前期实物指标调查工作中如果存在漏项,移民因认为自己的切身利益受到损害,为此会找出种种借口,把不属于补偿之列的项目也要求补偿,例如有的移民为了补偿而在征迁区域内临时搭建建筑物及附属设施、抢种农经作物及果树林木等,以期侥幸获得更多补偿。这些问题如果处理不当,很容易引起矛盾。如果补偿,一些移民会认为,这些问题之所以得到解决是由于群众施压和政府妥协的结果,只要大家集体上访或者做出一些向政府施加压力的举动,政府就不得不给补偿。这部分人不以国家征地移民补偿制度、法规和有关规定作为衡量是非的标准,总认为国家的钱可以多争取点,抱着自己闹了即使得不到好处至少也不会因此失去什么的侥幸心理,这些情况的发生在征地移民实施中造成了恶劣的影响。因此,在实物指标复核的质量监控过程中,

要严格按照实施方案的要求进行监控,明确复核基准期,明确实物补偿项目的类型、数量(面积)、权属等,涉及电力、通讯光缆、电缆的补偿项目,还须调查复核其规格、型号,不给被补偿的企业和个人以期侥幸获得更多补偿而提出不合理要求的机会<sup>41</sup>。

## 2.3 感染和从众心理及其对实物复核质量监控的影响

感染和从众心理实质上就是群众的相互模仿,而产生连锁反应。当移民利益处于规模性的群体场合时,往往会受到熟人、朋友、村邻或非正常要求人的不正确暗示,其原有的心理(如折中、反对、过激、试图冷静思考该怎么做等)就极易受到感染,有意识或无意识的与大多数人的期望保持一致。

一部分移民由于文化教育水平较低、缺乏法制政策意识,很容易产生从众心理。同时,移民间关系比较朴实朴素,他们的利益趋同具有很高的一致性,往往赞成某一观点或采取某一行为的人很多,有时群体对个人造成压力,个人很容易采取从众态度。另外,由于一些地方政策宣传力度不够,移民获得的相关补偿信息不足,移民对政策规定了解不够,加上地方部分权威人士(社、村、镇等各级领导)不明晰的言论,均会增加失地和拆迁农民从众行为的可能性。因此,在实物指标复核前对移民加强工程建设意义、国家补偿政策、规定等宣传和动员工作,在实物指标复核中邀请移民信任的村委会代表参与复核,并注意工作方式,对移民反应的问题及时反馈,以消除因个别问题没有处理到位而引发的更大矛盾。

## 3 实物指标复核质量监控操作流程

通过上述移民心理动态分析及其对实物复核质量监控的影响,借鉴以往的移民经验,提出实物指标复核的规范化质量监控操作。

### 3.1 实物指标复核的前期准备阶段

实物指标复核是实际征地移民补偿投资的依据,实物指标复核的好坏与移民的切身利益息息相关。无论是业主、实施单位,还是移民监理都必须做好充分准备。就移民监理而言,在实物指标复核前,首要的工作应是认真阅读和分析规划设计报告书和实施方案,明确工程建设征地移民实施总目标和总任务,了解实物指标复核的相关流程、规范以及实物指标的类型、数量、涉及区域等具体内容<sup>51</sup>。移民监理不仅仅是受聘于业主的独立第三方,更重要的是,作为移民方面专家在实物指标复核中扮演的是协调方的角色。监理的独立性、专业性,对移民而言,其接受度要比地方实施单位人员要高,因此,移民监理必须全面了解和熟悉相关政策。

其次,移民监理应协助实施单位完成复核工作人员的配置和职责划分,并对相关工作人员进行培训。由于参与实物指标复核的工作人员并不一定是移民方面的专家,对于规划设计和实施方案的理解未必深入细致,而且复核工作人员是直接面对移民的,其工作方法和态度将直接影响到政府形象和移民的心理,因此良好的组织和实施有助于消除移民的不公平心理、促使复核工作顺利进行。培训的主要目的有两个:一是端正复核人员的工作态度,加深其对有关政策的了解和复核工作重要性的认识;二是使复核人员充分了解各项实物指标、补偿标准和相关操作程序。

第三,除了对复核工作人员进行培训外,对移民进行宣传 and 动员也是必要的。征地移民涉及区域内的农经作物、果树林木或家庭作坊等是移民的主要经济来源,有些移民还要拆屋盖房。征地的实施必然涉及移民的切身利益,同时也影响了移民的正常生活,部分移民产生抵触情绪在所难免。由于感染和从众心理的客观存在性,这种抵触情绪如果不加以引导,很容易在移民中传播,有可能发展为群体抵触行为。抵触情绪的存在和抵触行为的发生必然影响征地工作的实施。因此,在实物指标复核工作开展前,移民监理应协助实施机构加强对移民的宣传和动员。通过对移民的宣传和动员,使得移民对国家的政策和水利工程实施的重要意义有一定的了解,有助于激发移民的国家主人使命感,达到全民参与、积极配合的目的,消除移民的抵触情绪。同时,通过对实物复核的内容、实物指标的界定标准的宣传和动员,有利于减轻或消除移民中可能存在的疑虑和困惑,促使存有侥幸心理以期获得更多补偿的移民,受到其他移民的说服和感染,而放弃一些无理的要求。不仅对移民进行宣传 and 动员,还要重点对移民所在的村(区)委会成员进行动员,因为村(区)委会成员在移民中有较高权威,加上他们长期生活在一起,容易感染移民,促进移民配合和参与复核工作。关于实物指标复核的移民宣传和动员,应由业主、实施部门、村委会领导、移民代表、相关企事业单位、监理等多方参与。

第四,由于移民存在侥幸心理和从众心理,部分移民的抢种、搭建临时或永久建筑等以期获得更多补偿的做法很容易形成大规模跟风的情况,造成移民监理在实物指标复核中确定补偿范围的难度。因此,监理人员必须配合地方政府征地移民实施单位,做好有关实物指标复核基准期的宣传。即以当地政府发出停建令规定的期限为准,以后新增加的实物指标,包括非正常迁入的人口、新建的附属建筑物一

律不在实物指标之内。

综上,征地移民监理在具体实施阶段的工作内容或程序为:①审查并明确征地移民规划实施目标、任务和要求;②明确实物指标复核基准期;③协助实施单位做好实物指标复核工作的组织,并对相关人员进行培训;④会同实施单位做好复核前的宣传工作。

### 3.2 实物指标复核的具体实施阶段

实物复核指标是确定补偿投资必不可少的重要依据,可以说现场复核的好坏关系到征地移民工作能否顺利实施。为了减少实施环节的差错,确保实物指标复核尽可能一次性复核到位,必须避免反复。因为,出现复核的反复,不仅影响项目的实施进度、额外增加管理费用,同时也容易使移民产生急躁情绪和不信任心理。

在移民心理分析中笔者提到,移民中存在的典型心理有:追求公平心理、抱有侥幸心理、感染和从众心理。在具体实施实物指标复核时,邀请村(区)委会代表和移民参与,是行之有效的。因为部分移民对地方实施单位不够信任,或多或少对征地移民实施有抵触情绪,存在一些疑惑心理。村(区)委会代表和移民参与现场复核,既可以让移民放心、满足其公平心理,也不会留下隐患,给抱有侥幸心理的个别移民人有可乘之机。再加上独立第三方的移民监理参与,有利于消除移民的疑虑,增加复核的透明度。因此,实物指标复核应有市(县)复核小组、相关行业部门代表、移民信任的村(区)干部代表、物权人及监理人员5方参与。

对于工矿企业及专项设施等特殊实物的复核,如监理及征地移民实施人员无法胜任,实施单位应聘请相关专家或中间机构进行复核与评估<sup>[6]</sup>。在这种情况下,监理人员主要起参与和见证的作用,便于全面掌握情况。专家的参与可以提高实物指标复核结果的客观性、准确性与权威性。

在实物指标复核过程中,不可避免地会出现意见的分歧。5方参与实物指标现场复核尽管有利于消除后续隐患,但参与方的增多,各方想法也不容易达成一致。再加上实物指标复杂,不同的类型界定补偿标准可能差别很大,也会造成意见的分歧。这些问题如果没有考虑到移民的心理因素,极易滋生移民的抵触情绪,影响实物复核进展。

实物的权属、种类、数量界定后,其结果应经物权人和参与人员签字认可,地方政府和相关单位还要签字盖章。这不仅符合《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》关于“实物调查应当全面准确,调查结果经调查者和被调查者签字认可并公示后,由有关地方人民政府签署意见”的规定,而

且也是为了减少实物指标复核过程中的差错和反复,以利于后期补偿投资的概算和投资的有效控制。监理人员在这项工作中主要起签证、协调和监督作用。实物量复核结果签字盖章后各方各持一份。这样,不仅能消除移民的疑虑,增加透明度,也避免了单方面篡改数据的可能性。

当然实物指标并非是在征地移民实施之初能全部复核完成的,实物复核过程中可能会出现少部分反复情况。实施部门要坚持实事求是的原则,发现实物指标的错登、漏记,应予以妥善处理,否则会影响物权人的利益和情绪,也会影响实物指标实施兑付的进程。监理人员,在复核中要充分发挥其质量监控作用,保证实物指标的真实性,使其不漏、不错、不虚。对于实物指标复核过程中出现的重大变更,实施单位要会同移民监理、业主代表进行协商,并分析原因,运用各种方式协调处理好,避免产生排斥心理,感染其他移民,带来移民疑惑心理连锁反应,造成实施工作的被动。

对于实物指标复核的阶段性成果,核实无误后,征地移民监理应会同实施单位分阶段对复核结果进行整理并予以公示。公示的目的为了相互监督,以

消除移民的疑惑心理。公示的复核结果应具体详细,包括其权属人、类型、数量等。公示期间,应保证畅通的申诉渠道,对群众反映的情况进行核实,如果出现差错,纠正后予以再公示。

综上所述,征地移民监理在具体实施阶段的工作内容或程序为:①贯彻现场会制度,全程参与、监督实物指标进行复核;②会同相关专家对特殊实物进行复核;③5方签字盖章确认复核结果;④核查实物指标工作,并反馈复核结果并及时公示。

### 3.3 实物指标复核的后期整理阶段

为避免征地移民实物指标兑付后产生遗留问题或便于今后处理相关矛盾,应将实物指标复核结果和相关资料,一一建档<sup>[7]</sup>。移民监理应协助实施单位建立实物指标数据库,并将阶段性成果上报业主,为后期工作的顺利进行打下基础。

一般而言,复核结果出现差错主要表现为登记差错和权属界定的差错。对于登记出现的差错,监理应根据权属人或村(区)委会反映的结果,敦促实施单位及时改正,并再次公示。对于权属界定的差错,移民监理应对权属争议的主体进行再协调,消除移民的各种消极心理,确保下阶段移民工作实施的

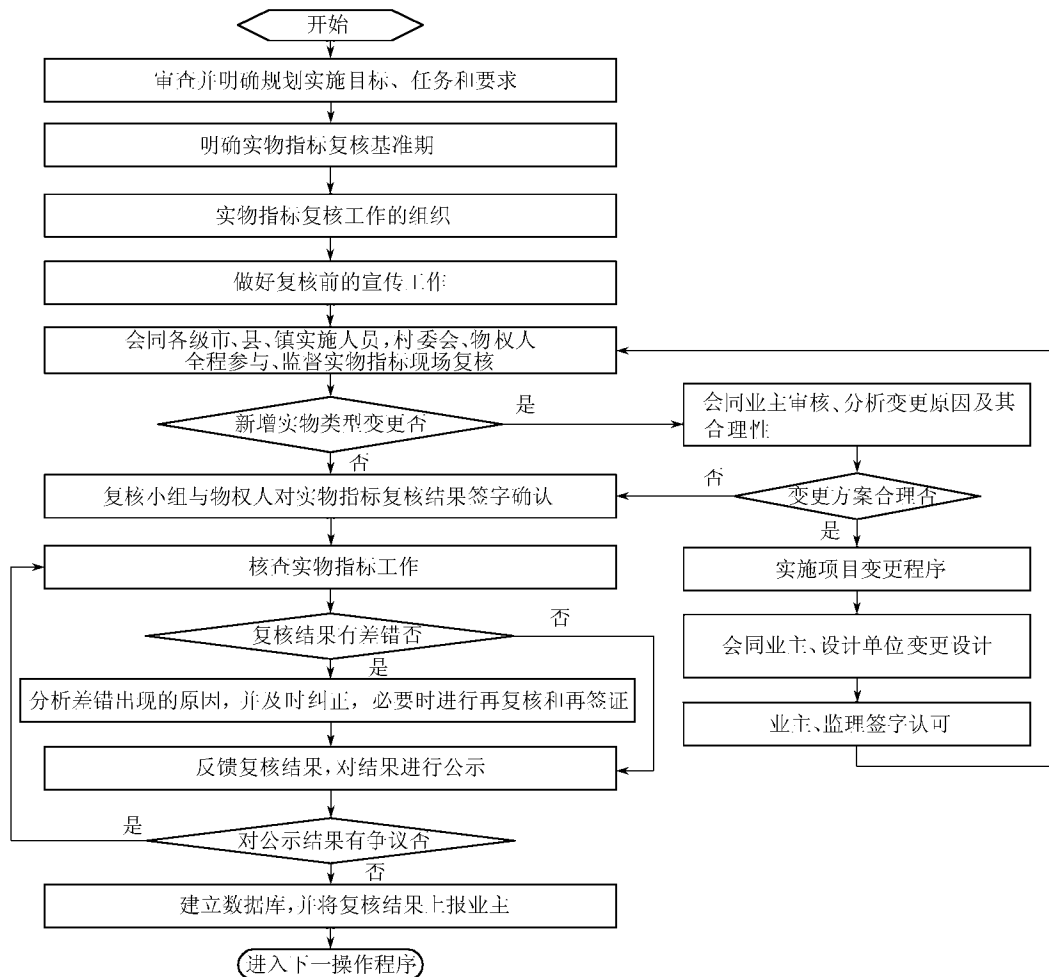


图1 实物指标复核质量监控流程

顺利进行。

笔者从监理视角探讨性地提出水利工程征地移民实物指标复核质量监控的操作规范,并以流程图形式给出(图1)。

#### 4 结 语

笔者从理论上分析了移民心理动态及其对实物复核质量监控的可能影响,并在此基础上提出了实物复核质量监控的规范操作流程。但是,所做的相关研究只是理论上探讨,尽管有些操作在实际工作中得到了证实,但仍需在实践中进一步完善。

#### 参考文献:

[1] 沈菊琴. 工程项目管理: 水利水电工程征地移民监理理

论与实务[M]. 北京: 中国水利水电出版社, 2005: 146-159.

[2] 杨建设. 水利水电工程移民监理[M]. 北京: 中国水利水电出版社, 2007: 30-42.  
[3] 同宏波. 水库淹没实物指标调查工作探讨[J]. 陕西水利水电技术, 2007(1): 36-38.  
[4] 杜瑛, 施国庆. 不同安置模式的水库移民社会适应与整合[J]. 水利经济, 2007, 25(1): 78-80.  
[5] 张根林. 水利水电工程建设征地移民设计规范[M]. 北京: 中国水利水电出版社, 2003: 256-271.  
[6] 左平. 水利水电工程移民监测与评估[M]. 郑州: 黄河水利出版社, 2004: 176-193.  
[7] 徐俊新, 施国庆, 郑瑞强. 水库移民补偿中的几个问题探讨[J]. 水利经济, 2008, 26(5): 72-74.

(收稿日期: 2008-08-31 编辑: 徐广生)

(上接第33页)

的 14.8 万  $\text{hm}^2$  发展到现在的 42.7 万  $\text{hm}^2$ , 其中扬黄灌溉面积 6.67 万  $\text{hm}^2$ , 粮食产量大幅度提高, 其产量占全区粮食总产量的 75% 以上, 灌区水利工程为宁夏回族自治区创造了巨大的经济效益和生态环境效益。但是, 灌区水利工程在创造巨大效益的同时, 忽视了灌区水资源的高效利用和合理配置, 致使灌区出现不同程度的盐渍化, 另外, 由于多年实行低价供水, 造成水利工程供水成本得不到合理补偿, 工程老化失修严重, 干渠供水能力下降, 灌区供需矛盾日益突出, 供水效益不断衰减, 因此, 合理调整农业水价, 大力推行井渠结合灌溉, 以节约引黄水量, 建设节水型社会, 是宁夏引黄灌区社会经济必然趋势。

按照前述博弈模型, 对宁夏灌区采用地表水与地下水联合灌溉的节水效益进行研究, 结果表明<sup>[9]</sup>, 采用井渠双灌, 引黄灌区可减少渠首引水量  $1.53 \times 10^8 \text{ m}^3/\text{a}$ , 减少输水过程中的损失水量  $0.68 \times 10^8 \text{ m}^3/\text{a}$ 。预计 2010 年井渠双灌可减少田间引黄灌溉用水量  $1.95 \times 10^8 \text{ m}^3$ , 减少渠首引黄水量为  $3.48 \times 10^8 \text{ m}^3$ , 减少输水过程中水的损失量为  $1.54 \times 10^8 \text{ m}^3$ , 说明实施井渠结合灌溉具有显著的节水效益。以宁夏银北灌区惠农井渠结合示范区为例。示范区内井渠结合灌溉面积 202  $\text{hm}^2$ , 机井 10 眼, 井灌总投资为 52.26 万元, 灌溉用水量 136.69 万  $\text{m}^3/\text{a}$ , 其中引黄灌溉水量 95.68 万  $\text{m}^3/\text{a}$ , 地下水灌溉水量 41.01 万  $\text{m}^3/\text{a}$ 。目前, 宁夏自流灌区引黄灌溉水价为 0.012 元/ $\text{m}^3$ , 假设 2010 年水价提高到 0.020 元/ $\text{m}^3$ , 则井渠结合灌溉带来的增产收益及其他收益为 50.4 万元, 其中井灌成本  $C$  为 52.26 万元, 采取井灌和采取渠灌所得收益之差  $K$  为 50.14 万元, 渠灌用水量  $Q_1$  为 95.68 万  $\text{m}^3$ , 井灌用水量  $Q_2$  为 41.01 万  $\text{m}^3$ , 则此

时农业水价  $P = (C - K)(Q_1 - Q_2) = 0.038 \text{ 元}/\text{m}^3$ , 大于假设的 2010 年 0.020 元/ $\text{m}^3$  的农业水价, 因此, 农户使用井灌的积极性不高。此时井渠结合灌溉技术的推广必须靠政府推动。如果政府 2010 年将渠水和井水灌溉水价统一提高到 0.04 元/ $\text{m}^3$ , 则井灌收益大于井灌投资, 农户考虑到自身的利益, 将增强节水意识, 积极采用井渠结合灌溉模式。

#### 4 结 语

运用博弈论方法分析农业水价与井渠结合灌溉之间的关系, 结果表明, 提高农业水价可以刺激农户采用井渠结合的灌溉模式, 但提高水价必须充分考虑农户的支付能力, 政府可建立国家和地方补助金制度, 支持井灌农户。

#### 参考文献:

[1] 沈菊琴, 孙济惠, 薛亚云. 水价探析[J]. 水利经济, 2007, 25(3): 44-47.  
[2] 李华, 徐存寿, 季云. 关于农业两部制水价制定方法的探讨[J]. 水利经济, 2006, 24(3): 36-38.  
[3] 张超, 杨富喜. 水价机制与用水者行为分析[J]. 水利经济, 2007, 25(5): 25-26;  
[4] 姚国庆. 博弈论[M]. 天津: 南开大学出版社, 2003.  
[5] 杨念. 区域水中博弈论在节水灌溉中的应用研究[J]. 节水灌溉, 2003(3): 45-48.  
[6] 沈建芳, 丰景春. 水量调配博弈分析及应用研究[J]. 水利经济, 2006, 24(2): 20-23.  
[7] 韩青. 农业节水灌溉技术应用的经济分析[D]. 北京: 中国农业大学, 2004: 27-29.  
[8] 李艳, 陈晓宏. 农业节水灌溉的博弈分析[J]. 灌溉排水学报, 2005, 24(3): 19-22.  
[9] 马苏文, 李刚军, 李怀恩. 宁夏引黄灌区井渠双灌节水效益分析[J]. 水资源与水工程学报, 2007, 18(5): 56-60.

(收稿日期: 2008-09-04 编辑: 彭桃英)