

# 完善和发展水库移民安置审计监督的思考

曹茂华

(湖南澧水流域水利水电综合开发有限责任公司,湖南长沙 410004)

**摘要** 水库移民安置是一项社会恢复重建活动,涉及的利益主体多、资金数量大、社会责任重。阐述水库移民安置审计监督的重要性,指出在水库移民安置审计实施中要界定被审计主体,全程跟踪审计,整合社会资源,最大限度地发挥审计监督效果。

**关键词** 水库移民 移民安置 审计

中图分类号 :D632.4

文献标识码 :A

文章编号 :1003-9511(2009)05-0073-02

大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置涉及的利益主体多、资金数额大、政策要求严、社会责任重,关系到经济的持续发展和社会长期稳定,为此,国务院颁发的《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》(以下简称《水库移民条例》)。该条例第四十八条、第四十九条、第五十条对征地补偿和移民安置资金、水库移民后期扶持资金作出了全过程实行稽查审计、监督管理的规定,这对于保护移民合法权益,保障移民资金安全使用,保证移民实施效果,维护社会稳定发展具有十分重要的作用和意义,值得各级政府和移民工作者认真实践和不懈探索,不断完善和发展水库移民审计监督体系,把大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置工作做实做好。

## 1 界定审计客体,明确法律责任

依据中国的国情和水库移民安置社会管理的属性,《水库移民条例》确立了“移民安置工作实行政府领导、分级负责、县为基础、项目法人参与的管理体制”。地方政府是水库移民安置的领导者、组织者和实施者,是水库移民安置和扶持发展的责任主体;项目法人是水库移民安置的参与者、协调者、规划者,是水库移民安置的投资主体。两者在不同阶段履行不同的职责,完成相应的任务。大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置根据不同阶段的特点和要求,可分为 4 个阶段:①水库移民安置规划大纲和安置规划编制阶段;②水库移民安置实施阶段;③水库移民安置阶段验收和竣工验收阶段;④水库移民

安置后期扶持发展阶段。第 1 个阶段是以项目法人或项目主管部门为主体,会同地方政府,负责组织、委托设计部门和设计成果报批;第 2 个阶段和第 4 个阶段则由地方人民政府组织实施;第 3 个阶段主要由项目法人根据实施计划完成情况,承担协调和申报工作,地方政府组织自验,接受国家移民管理机构或省级人民政府的验收。由此可见,水库移民安置的重点和关键在第 2 个阶段。《水库移民条例》第二十七条规定,项目法人以经济合同的形式将国家机关批准的移民安置规划和补偿投资承包给地方人民政府去实施,这种形式虽然对工作责任和经济责任进行了约定,但依照有关法律法规,并没有改变项目法人对项目全过程实施管理的主体地位和主导作用<sup>[1]</sup>。按此推理,被审计的主体无疑是项目法人。可是,移民安置的实施主体、工作主体、责任主体是地方人民政府,移民安置规划的实施和移民安置资金,以及所有补偿投资全部集中在实施阶段,地方人民政府担负移民安置后的社会经济职责,因此,被审计的重点和内容集中在实施主体。基于以上法律关系和法律责任,笔者认为,审计客体应当界定为项目法人,实施单位作为延伸审计客体应进行重点审计,项目法人和实施单位应分别独立承担相应的工作责任、经济责任和法律责任。

## 2 拓展审计范围,跟踪审计全程

水库移民安置审计目前普遍采取的是竣工前审计,即事后审计。审计的主要内容是移民安置计划执行情况、移民安置资金使用情况、移民管理单位执

行财经法规政策情况。审计的主要方式是以内业为主、外业为辅。审计的主要手段是核查项目法人和实施单位的会计凭证、会计账簿、会计报表等财务相关资料,重点是对执行财经纪律、执行政策法规、会计处理方法进行审计、调查、评价。但由于水库移民安置的复杂性、特殊性、专属性和广域性,仅以审计财务单项为主要内容的审计,是难以实现对水库移民安置审计的目标和任务的,必须进一步拓展审计范围,转变审计方式,全程跟踪审计,做到事前、事中、事后审计,真正发挥审计监督作用,促进移民安置工作有序、规范进行。

a. 对水库淹没影响实物量进行复核、抽查审计。这是维护移民合法权益的基础,只要移民的淹没和影响的受损补偿实物量核对了、补偿了、到位了,移民的稳定发展就可靠了。

b. 对移民安置规划的审计。主要看移民安置规划是否符合国家的相关政策法规,是否科学合理,补偿投资是否真实精确,移民安置后能否安居乐业。

c. 对资金的运行方式、收支状况进行审计。项目法人是否按实施计划、实际进度将国家批准的概算资金拨付到位,实施单位补偿移民个人的资金是否到人,单位补偿资金是否到位、专业复建项目资金是否到项,概算分项投资是否对号入座。有无挤占挪用现象。

d. 对移民安置效果进行审计。重点看移民安置是否到位,生活生产条件是否改善;移民逐步致富、和谐发展有无保障;后期扶持措施是否落实。

笔者认为,这种全过程、全方位的审计能有效防止和纠正正在水库移民安置实施过程中出现的失误和失察,推广水库移民安置实施中的经验和创新,充分

发挥水库移民安置审计的监督管理作用,促进水库移民安置的健康发展。

### 3 整合审计资源,保证审计质量

水库移民是一个系统工程,是一项复杂的科学,涉及工程科学、社会科学、环境学、生态学等多个学科、多个领域、多个专业,特别是城镇、集镇、专业项目的复建、迁建和改建更为复杂,其中包括防护工程、公路桥梁工程、水利电力工程、市政工程、邮电通信、广播电视、文物水文、工业与民用建筑工程等,要保证审计成果的真实性、完整性、合法性、可靠性,必须要有一批相关专业和复合型人才参与审计。在审计过程中,要按照相关专业组成若干专业组,对照规划设计和投资概算进行全面审核<sup>[2-3]</sup>:①对专业项目和迁改(复)建项目、移民安置效果进行全面评估;②对财务收支、补偿投资兑付的真实性、合法性、完整性进行核定;③对招投标的程序、方式,合同的条款、执行状况进行评价;④对水库移民安置的阶段和竣工验收自验、初验、终验进行复查。笔者认为,在审计过程中必须认真做好以上审计工作,这样才能为项目的移民安置的竣工结算提供一份高质量的审计报告。

#### 参考文献:

- [1] 刘桂良,瞿友喜.现代审计学[M].西安:西安财经大学出版社,2002:27.
- [2] 潘良君.增强企业内部控制有效性的因素分析与对策研究[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2005,(4):42-45.
- [3] 施国庆,郑瑞强,徐俊新,等.政银企三方联动水电移民安置模式研究[J].水利经济,2009,27(2):55-58.

(收稿日期:2009-05-10 编辑:张志琴)

·简讯·

## 长江三峡三期工程枢纽工程正常蓄水验收顺利通过

在举国上下喜迎中华人民共和国成立60周年之际,三峡工地又传捷报。2009年8月29日,长江三峡三期工程枢纽工程正常蓄水(175 m水位)验收顺利通过。这次验收是国务院长江三峡三期工程验收委员会枢纽工程验收组负责的最后一次验收,也是三峡枢纽工程全面投入运行前的一次全面检验。

三峡工程是治理和开发长江的关键性骨干工程,也是世界上规模最为宏大的水利水电工程,具有巨大的防洪、发电、航运等综合效益。三峡工程于1993年开始施工准备,1994年正式开工建设,1997年大江截流,2003年水库蓄水至135 m水位、双线五级船闸试通航、左岸电站首批机组发电,2006年10月水库蓄水至156 m水位,2008年底右岸电站12台机组全部投产发电。

2009年8月27日至29日,以水利部部长陈雷为组长,由52位来自有关部委的领导和院士、设计大师等专家组成的枢纽工程验收组在三峡坝区召开了正常蓄水(175 m水位)验收会议。验收组成员考察了三峡电站厂房、泄洪坝段、升船机坝段和船闸等工程现场,听取了工程建设、安全鉴定和技术预验收报告,讨论并通过了《长江三峡三期工程枢纽工程正常蓄水(175 m水位)验收鉴定书》。验收组认为,长江三峡三期工程正常蓄水(175 m水位)的条件已经具备,同意验收。

(本刊编辑部供稿)