

◀水利水电工程移民专题讲座(4)▶

水利水电工程移民安置实施、监测与评估

余文学 施国庆

(水库移民经济研究中心 南京 210098)

TV61

水利水电工程移民安置工作,一般划分为三大阶段,即前期规划、组织实施和后期管理。前期规划是基础,组织实施是关键,后期管理是保证。前一讲已阐述了移民安置规划的主要内容,本讲着重介绍水利水电工程移民安置实施与管理。

1 水利水电工程移民安置实施

1.1 组织实施阶段的任务、目标和要求

1.1.1 实施阶段的任务

按批准的移民安置规划,组织实施工作具体包括:①编制实施规划和单项工程设计;②编制年度建设计划;③征地拆迁实物指标复核;④从省一市一县一乡一村一组一户,层层签订承包合同;⑤兑现补偿资金,进行资金管理;⑥组织城镇迁建、工矿企业迁建、移民生产开发项目建设、居民点建设、专项设施迁建;⑦调整与分配土地,组织搬迁与劳动力安置;⑧实施监理、监测与评估、审计等;⑨库底清理与库盘消毒;⑩后期扶持与管理。

1.1.2 组织实施阶段的主要目标

根据移民安置规划的目标和实施阶段的任务,组织实施阶段的主要目标如下:

①农村移民得到妥善安置,生产生活门路得到落实,居民点基础设施得到配套,移民生产生活水平逐步得到恢复或提高;②受淹没影响的城镇在搬迁处理后得以恢复与改善其功能;③受淹没影响的工矿企业得到恢复和发展,职工就业得到妥善安置,经济收入得到恢复或提高;④受淹没影响的交通、电力、通讯、广播、水利水电等专项设施的功能得到恢复;⑤文物得到发掘或保护;⑥库周交通得到恢复或改善,环境保护措施得到落实。

1.1.3 移民安置实施的基本要求

移民安置实施的基本要求是:①必须与工程建设同步,并力争适当超前;②城镇和专业项目迁建比移民搬迁要适当超前,至少应同步;③生产安置与生活安置同步,力争生产安置适当超前,使移民生产门路得到真正落实,移民生产开发项目必须超前;④统一计划管理,有计划、有步骤地组织实施。

1.2 移民实施组织机构与管理体制

移民安置工作艰巨而复杂,既是经济行为,又是政府行为;既要有经济手段,又要有行政手段,只有两者有机结合,才能做好移民安置工作。因此,一个健全的组织机构和高效的管理体系是相当重要的。不同的水利水电工程项目建设,其组织方式也不完全相同,各省(区)移民主管部门所隶属的部门也不同(如水利、电力、城建、国土、计委、民政等部门),但大部分项目移民实施组织机构的职能是相似的。其职能一般包括:①贯彻执行党和政府对移民工作的各项方针政策;②组织移民搬迁;③组织移民生产、生活项目建设;④负责移民区城镇、工矿企业、专业项目迁建的实施;⑤管好用好移民资金和各类物资;⑥扶持移民经济开发;⑦检查验收各项工程;⑧接待群众来访,沟通政府与群众间的联系。

1.3 移民安置实施工作程序

移民安置实施工作过程中应遵循的基本程序如下:①建立健全各级移民机构,配备好领导干部和工作人员;②与建设单位、设计单位密切配合,共同做好前期实物损失调查与移民安置规划工作;③复查确认实物损失指标;④组织编制移民安置实施规划;⑤制定移民安置实施方案,落实实施措施;⑥搬迁宣传动员,做好移民的思想工作;⑦落实生产项目开发及土地调整;⑧签订项目合同;⑨组织项目设计、实

施与竣工验收;⑩签订搬迁协议,落实生产生活措施,组织好搬迁。

1.4 实施阶段的技术设计

实施阶段的技术设计,是有计划地完成移民搬迁及相关项目的基础,各工程特点和淹没情况不同,技术设计的任务、内容和基本原则也有所不同。

1.4.1 技术实施设计的主要任务

技术实施设计的主要任务有:①复核库区各项淹没及影响的实物指标;②优化确定各县以村、组为单位的农村移民安置总体方案,进行详细设计;③进行乡镇迁建设计;④确定受淹工矿企业迁建或处理措施;⑤进行各类专业项目恢复迁建设计;⑥编制移民安置实施总进度与分期计划;⑦编制投资概算和分年度投资计划;⑧提出配套的政策措施及上级主管部门解决的重大问题。

1.4.2 技术实施设计的内容及提交成果

技术实施设计的内容主要包括:①移民总人口的分类计算和复核(农村、城镇、企事业等);②搬迁人口的计算;③分期移民计划;④各专项设计的文件和图册等;⑤城镇迁建规划的详视图及设计文件等。

技术实施设计应提交的成果为:①农村移民安置实施规划设计报告;②乡镇迁建规划设计报告(或设计说明书);③工矿企业迁建处理设计报告;④专业项目恢复规划设计报告;⑤有关专业项目的单项迁建规划设计;⑥库区综合开发利用规划报告;⑦有关审批文件及优惠政策;⑧淹没与移民安置的有关图表,包括淹没实物指标、安置区基本情况表、安置方式和安置途径平衡表、环境容量分析成果表、专项规划设计图、安置区总体布局图、基础设施规划设计图、居民点规划图、城镇迁建详视图等。

1.4.3 技术设计组织分工

实施阶段的技术设计工作,应由水库淹没涉及的省(市)人民政府负责,委托有关规划设计部门去完成,各县、乡积极配合。

1.5 实施计划的制定

为使移民系统各部门、各环节活动都围绕总目标协调有序地进行,必须在移民安置实施设计的基础上制订统一、严密的实施计划,实行计划管理。

1.5.1 编制移民实施计划的依据

编制移民实施计划的依据是:①经审定批准的移民安置实施设计文件,单项工程设计文件和审查意见;②国家主管部门下达的投资计划和要求;③枢

纽工程施工总进度计划。

在编制移民实施计划时应听取设计单位和业主的意见,以使实施计划符合设计和工程施工进度的要求。

1.5.2 编制单位

移民安置实施计划,应按隶属关系自下而上的逐级编制与上报,并综合平衡,由项目主管移民机构或其授权的机构制定并下达。专项设施改建、城镇及工矿企业迁建、防护工程、库底清理等专项的实施计划,由各项目专业实施单位提出,报请同级或上级移民管理机构协调审批后下达执行。

1.5.3 实施计划的内容

移民实施计划,可分为总体、分期、分项和年度计划。总体计划是指对移民实施工作全过程的总体安排。分期计划是按照枢纽工程施工进度(施工导流期、水库初期蓄水、第一台机组发电等各个时期)必须完成的任务编制实施进度安排。分项计划(亦称单项计划)则是按照实施项目和总体计划、分期计划的要求对单项工程进行的安排。年度计划则是根据以上的总体计划、分期计划及分项计划以及上年度实际完成的情况,针对本年度工作提出更为具体的要求而做出的实施安排。

实施计划的内容包括:项目名称、性质、地点、工程量、投资额、形象进度、时间、质量要求等。

实施计划经审批下达后,一般不能擅自修改或调整,确需要调整的,必须按规定的审批程序,报经原主管部门批准。

1.6 项目管理

移民实施工作中实行项目管理,是保证移民补偿投资取得最佳经济效益、达到预计的设计目标与质量要求和保证计划完成的关键。

1.6.1 项目管理的任务

移民实施机构应按审定的移民安置实施计划和各工程项目设计文件,做好项目组织、协调、经济核算、督促检查、竣工验收、交付使用等工作,确保计划的完成和资金的合理使用。应根据国家有关规定,制定立项程序、审批权限,凡是按国家规定上等级的项目,都应有论证评估报告和勘测设计文件,并经审查批准。移民实施机构应当为项目开发提供信息、技术、咨询等服务工作。

1.6.2 项目的优选与评估

生产开发项目应进行优选。项目要立足于移民

安置区的资源条件,符合当地的社会经济发展规划。根据移民区实际需要选择立项,优先选择移民生产、生活急需的项目。投资少、见效快、移民家家户户都能受益的项目要优先安排。立项前要进行评估,一般按项目审批权限分级组织评估。各项目均应提出可行性论证报告,并要求多方案比选。在组织专家评估并报上级主管部门批准后,方能立项。经批准的项目,可纳入年度实施计划。

1.6.3 项目管理形式

移民项目管理,可根据项目具体情况,采用招标投标等多种方式,由移民管理机构同项目实施单位签订合同,明确双方的责任、权力、利益、违约处罚以及项目的主要内容和质量要求、施工进度等。合同生效后,双方应严格执行合同的各项条款。

1.6.4 监督与验收

为保证移民安置和专项迁建方案按计划实施,要对移民资金的使用实行必要的监督、检查、审计和项目竣工验收制度。除移民主管部门要经常检查、监督施工单位外,还应充分发挥设计、银行、审计、纪检等部门的作用。

移民项目验收,一般分为两种:一是单项工程验收,即在实施过程中对已完成的单项工程进行验收;二是竣工验收,即全部工程或多个单项工程全部实施完成后进行的验收。验收合格后,由实施单位向管理单位办理移交手续,并做好技术档案管理工作。

1.7 财务管理

财务管理的目的就是严肃财务纪律,保证移民资金专款专用,保证项目资金及时下达和合理使用。要达到这一目的就必须做好以下几点:①完善财务管理制度,各个移民机构均应制定本单位的财务制度;②健全会计报表制度,加强经济核算,分析检查投资的使用效果。③严肃财经纪律,接收监督。

1.8 移民安置实施应重视的几个问题

水利水电工程移民安置实施工作相当复杂,问题很多,处理不好,往往会影响移民安置进度、拖工程后腿。故以下几个问题必须在移民安置实施工作中予以重视。

1.8.1 政策的宣传和作用

充分利用各种政策,把政策交给群众,让群众了解政策,约束自己。在国家法规、条例的指导下,制定本工程的一系列政策,包括补偿标准、移民安置实施方案、安置优惠政策及方式和去向、移民资金的使用

与监督。让群众心中有底,在执行政策中,严肃纪律,不走样,不偏离,及时调解可能出现的纠纷。在组织实施中,要注意进行正确引导,运用典型实例来进行宣传教育,充分利用宣传的作用,进行正面教育,避免冲突,保证实施的顺利进行。

1.8.2 走开发性移民安置的道路

移民搬迁的居住条件固然重要,但更重要的是生产门路的落实,要真正达到“搬得走、安得下、富得快”,关键在于安置的指导思想。走开发性移民安置之路就是坚持在有一份土地作依托的基础上,广开安置途径,加强生产基础设施建设,改善生产条件,做到补偿与生产开发、补偿与扶持相结合,致力于发展移民经济。

1.8.3 强化人、财、物的管理

移民区人、财、物的管理,是组织实施与管理的一个重要方面。

a. 强化移民区人口管理。控制非移民流入该区,妥善处理移民区动态人口,正确处理移民与非移民的区别与关系,对移民进行登记造册,建立档案,加强人口管理。

b. 强化移民资金的财务管理。建立健全财务管理制度,严格按制度办事,接受检查和监督。

c. 强化移民专用物资的管理。设立专用供应网点,建立专用帐目,做好调运和供应工作,保证移民安置所需的专用物资,按计划到位和按定额到移民手中。

d. 加强合同管理。移民补偿资金,按户立卡造册,凭卡支付。移民搬迁(特别是外迁安置),要办理搬迁手续并与安置区村、组订立协议(或合同)。专业项目迁建,订立承包合同。安置区生产开发,应订立经济合同。

1.8.4 加强领导,精心组织

移民安置的政府行为,就是各级政府通过政策和行政手段来加强移民安置的领导、指导及服务工作,使移民安置实施工作顺利开展。地方政府必须加强领导,纳入议事日程,定期研究,安排部署,尽快解决出现的纠纷,组织统一的实施工作,组织各方面的力量,协同合作,共同支持移民。

2 移民安置的监测与评估

2.1 监测与评估的涵义

监测与评估是一种管理手段,是项目管理中的

有效组成部分。监测是一种连续不断的评价,它既是对项目计划实施情况的评价,又是对项目投资的使用、基础设施建设以及项目受益人服务方面的评价;既对工程技术作出评价,也对其社会经济影响作出评价。监测的主要目的是为项目实施提供连续不断的反馈信息,尽早发现已经和可能存在的问题,以便及时进行调整。它是提高项目管理水平、减少失误、促进工程建设进度和提高质量的有效手段。

评估是阶段性的评定与推断,提出阶段性的总结和建议。它针对已定项目目标的可行性、执行情况及效果进行评估。它可是一个监测周期的总结,也可是一个项目实施中间的总结或是项目结束后最终的总结。评估常常需要收集一些项目之外的资料(如人口、经济、时间等)并进行对比分析。评估包括两方面的含义,一是对已发生的事情进行评价,二是对未发生的事,根据资料等依据进行推断。

连续不断的监测和阶段性评估,能够收集大量的资料,并对资料加以分析,产生有关项目管理需要的信息,反馈到项目管理层中,以便其决策参考,使庞大复杂的项目管理系统在时间和空间上更有序,使项目的管理更有效。相对于项目管理系统,监测与评估也形成自身的信息系统,这个系统包括信息设计、信息产生、信息反馈等子系统。

2.2 我国水利水电工程移民监测与评估工作现状

目前,我国水利水电工程已开展移民监测与评估工作的项目仅局限于世界银行贷款项目,如福建水口水电站、太湖防洪项目、黄河小浪底水利枢纽工程、四川二滩水电站等,还没有专门从事监测与评估工作的单位,参与移民监测与评估工作的单位就更少,主要来自不同性质的企事业单位,它们与项目的关系各有不同,如水库移民经济研究中心(太湖防洪等)、华东勘测设计院(水口)、华北水利水电学院(小浪底)、四川省移民办公室咨询中心(二滩)等,其采用的手段和技术也没有固定模式。从国内移民监测与评估工作现状来看,各项目监测与评估的具体做法、技术路线、内容与报告形式均不相同。

2.3 移民监测与评估工作阶段

如第(1)讲所述,我国水利水电工程移民安置过程可分为规划、实施、后期扶持(含生产生活恢复、稳固发展阶段)三个阶段。何时开始监测与评估工作,可根据不同的管理目的,从不同的阶段和角度去做监测与评估工作。水利水电工程移民安置监测与评

估需要掌握移民安置整个过程的基本情况,并在不同时期了解不同的信息,才能不断检查规划的实施和规划目标达到情况,并及时解决各个时期出现的问题。对监测与评估的周期问题,比较一致的看法是,在实施搬迁阶段,可以不断跟踪监测,至少每半年提交一个监测与评估报告;在生产生活恢复与稳固发展阶段,可以每年做一次监测与评估工作,并提交一次报告。

2.4 监测与评估的独立性

监测与评估体系应置于管理层次之中,但必须强调监测与评估的独立性。在移民安置过程中,移民和移民主管机构人员、移民机构与业主之间往往直接发生联系,有许多问题是各方共同关心的,但由于所处地位、角色及利益不同,对于同一个问题,各方会产生不同的看法,很可能产生分歧,如征地拆迁补偿标准问题,直接关系到各方的利益,从业主角度看,当然是想尽可能少花钱;而从移民角度来看,则总是想获得尽可能多的补偿,况且在实施过程中,会出现许多规划阶段没有或无法预测到的问题。如果业主来做监测与评估工作,可能会从自己的利益来考虑问题,这种既做运动员,又做裁判员的现象,在管理活动中是不允许的。这就需要独立的第三者来扮演中间人(或裁判员)角色,它不代表任何一方的利益,仅从实事求是和公正的角度去发现问题和提出解决问题的方案。监测与评估者对移民安置的核心问题应认真听取各方意见,实事求是地做出自己的独立判断,做出科学和公正的结论。因此,监测与评估工作必须由独立的第三者来承担。一般说来,项目设计单位、实施单位及其下设机构都与项目有直接的利害关系,不能称为独立人。同时,承担监测评估工作的机构应具有工程移民的理论与实践经验、这样才能通过监测与评估,发现问题,提出解决问题的建议,起到重要的参谋作用。

2.5 监测与评估的主要内容

a. 征地与拆迁实施进度监测与评估。包括土地征用与新址土地落实的进度;旧房拆除与新房重建进度;移民搬迁进度;移民劳动力就业安置进度;公共及专项设施迁建进度等。

b. 移民资金落实和运用监测与评估。包括资金拨付到位情况;资金的投向和使用情况;计划与实际落实的差异;投入资金的社会经济效果评价。

c. 移民生产安置监测与评估。包括移民生产安

置规划目标;搬迁前后生产基本情况及就业状况;主要技术经济评价指标搬迁前后对比;评价达到规划目标的程度;总结经验与教训。

d. 移民生活安置监测与评估。包括移民生活安置的规划目标;搬迁前后住房情况及居住环境;搬迁前后经济收入、支出构成;主要生活评价指标搬迁前后对比;评估移民生活安置质量;分析总结经验与教训。

e. 征地拆迁安置实施机构的运转与效果评价。包括机构设置、人员配备、费用、管理系统的运转与评价。

2.6 监测与评估的工作步骤

监测是大量的现场检查与资料信息的收集,而评估是依据收集的资料、信息,进行一次性的总结。根据设计的内容和目的,监测与评估工作步骤如下:

- a. 确立项目,明确监测与评估的目的、内容和要求;
- b. 制订详细的工作大纲;
- c. 研究制订监测与评估技术路线与工作方式;
- d. 制订调查提纲与调查表;
- e. 设计监测系统典型移民户跟踪调查方案;
- f. 全面调查移民乡、村的社会经济资料;
- g. 全面调查有关移民搬迁安置工作进度与资金到位情况;
- h. 定期收集典型户资料;
- i. 随机抽样检验;
- j. 进行内业分析、计算、评估分析与结论;
- k. 编写监测与评估报告并提交给有关部门。

2.7 监测与评估调查

跟踪调查是监测与评估的有效手段,在调查组织实施之前,必须设计好调查方案。

2.7.1 设计调查指标

根据监测与评估的目的和内容,设计能够综合反映移民情况的指标。指标设计不可太细,太细固然可全面反映各方面的情况,但具体操作起来会相当繁杂,而且要花相当大的费用。指标也不宜太少,太少则不能全面反映移民的基本情况。一般在设计指标时可依据移民安置规划的主要指标,结合当地社会经济情况进行,指标一般按工程项目的划分或按不同调查内容分类设计成表格形式,便于调查时操作,如可按人口、经济状况、工程进展、资金落实与运用等来分类成表,也可按个人情况、家庭情况、村、乡

(镇)的基本情况来分类成表。

2.7.2 典型抽样与跟踪调查

典型抽样要根据总体样本的多少来确定抽取样本的数量,一般可采用等距随机抽样法或分层随机抽样法。所谓等距随机抽样,就是抽样前根据一定的指标,将总体按一定的级差,分成等距的几组样本,再在各组样本中抽取所需样本,抽取的样本要能够反映总体。样本抽取后就应对样本进行跟踪调查。

进行随机抽样的目的有两方面:一是根据需要进行扩大样本;二是用来分析调查数据的准确程度,对资料的真实性进行检验。

2.7.3 调查组织与程序

实施调查首先要协调好各方面的关系,得到业主、地区政府与移民实施机构、移民的理解和支持,以利于开展调查工作。其次要安排好调查程序,一般来说可按如下程序进行:

- a. 填写面上调查表格。主要收集和调查县、乡(镇)、村的资料。
- b. 典型村、户档案和定期收集跟踪卡资料。一般来说,抽取样本后,要对样本进行一次基底情况调查,然后对典型村、户建立跟踪卡,定期收集。
- c. 座谈会。召集有关移民与干部开座谈会,了解移民在征地、拆迁、安置过程中的具体问题及其产生的原因。
- d. 非正式家访。调查人员直接单独深入到移民户进行调查与交谈,以便了解更详尽真实的信息。
- e. 随机抽样检验性调查。

至本讲,水利水电工程移民专题讲座已全部结束。工程移民是一门交叉的边缘学科,涉及到技术、经济、社会、环境等学科。本系列讲座仅是初步介绍水利水电工程移民的基本理论和方法,还有许多内容有待今后继续研究并在适当时间予以介绍。

参考文献

- 1 中华人民共和国水利部. 水库移民工作手册. 北京:新华出版社,1992
- 2 水库移民经济研究中心. 水库移民安置国际高级研讨会文集. 南京:河海大学出版社,1994
- 3 施国庆,吴宗法余文学等. 长洲水库淹没处理设计的理论与实践. 红水河,1992(6)

(收稿日期:1995-09-11)