



浅谈水电工程移民综合监督管理机制

李光华 骆继文

(中国电建集团华东勘测设计研究院有限公司, 浙江 杭州 311122)

【摘要】 大中型水电工程移民综合监理经过20多年的探索和实践,在监理职责、工作制度、工作方法等方面有了较大的发展。移民综合监理在移民安置实施过程中的作用也越来越重要,也为健全中国水电工程移民管理起到重要作用,因此得到了广泛的推广和应用。随着综合监理业务的不断拓展,对移民综合监理的要求越来越高,这就要求综合监理不断完善和改进其管理机制,以适应新形势的要求。本文通过对综合监督管理机制现状和面临的问题进行分析,结合参与项目管理经验进行探讨,提出改进见解,以便更好地推进水电工程移民综合监督管理。

【关键词】 水电工程;移民;综合监理;管理机制

中图分类号: D632.4

文献标识码: A

文章编号: 1005-4774(2017)02-0068-04

On immigration comprehensive monitoring management mechanism in hydropower project

LI Guanghua, LUO Jiwen

(Power China East China Survey and Design Institute Co., Ltd., Hangzhou 311122, China)

Abstract: Immigration comprehensive supervision of large and medium-sized hydropower projects are explored and practiced for more than 20 years. It has achieved greater development in the aspects of supervision responsibility, work system, work method, etc. The role of immigration comprehensive supervision in immigration resettlement implementation process is also more and more important. It plays an important role in perfecting hydropower project immigration management in China. Therefore, the mechanism is promoted and applied widely. Higher and higher requirements are proposed for the comprehensive supervision of immigration with constant expansion of comprehensive monitoring business. It is required that comprehensive monitoring should be perfected constantly, and the management mechanism should be improved for adapting to the requirements of new situation. In the paper, the present situation of comprehensive supervision management mechanism and existing problems are analyzed, management experience of participated projects is combined for discussion. Improvement opinions are proposed for driving immigration comprehensive supervision management in hydropower project better.

Key words: hydropower project; immigration; comprehensive supervision; management mechanism

1 移民综合监理发展概况

20世纪90年代以前,在水库移民工作中,普遍存在重工程、轻移民、重搬迁、轻安置的问题,移民遗留问题较多,移民安置效果很不理想,造成局部地区社会稳

定局面差,产生了诸多移民遗留问题。为改变传统的水库移民工程建设管理模式下的弊端,政府管理者、工程建设参与各方努力、试图探索出有效的管理模式;1993年,三峡工程提出了移民监理的概念,同年,在小浪底移民安置中最早实施了移民监理;1998年,为适

应社会主义市场经济的要求,加强和完善水库移民的管理体制,电力工业部发布的《关于发布〈水电工程水库移民监理〉规定的通知》对水库移民监理的定位、职责、工作程序、工作内容、资质管理等方面进行了规定,并在中国大中型水电项目中试行,取得了初步的试行效果。2002年,国家计划委员会印发的《水电工程建设征地移民工作暂行管理办法》明确提出“国家对水电工程建设征地移民工作实行政府负责、投资包干、业主参与、综合监理的管理体制”。至此,将水库移民监理正式纳入了水电工程建设征地移民工作管理体制。2006年,国务院出台了《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》进一步明确“国家对移民安置实行全过程监督评估”,由此,国家从法规的高度,确立了移民监理的法律地位,理顺了移民监督、管理体系,为水库移民项目的实施提供了较为完备的制度保障。2012年,国家发展与改革委员会发布《国家发展改革委关于做好水电工程先移民后建设有关工作的通知》指出,对农村移民搬迁安置、城市集镇迁建、专业项目处理、水库库底清理等的综合进度、综合质量和资金使用情况实行全程移民综合监理,监督移民补偿补助费用按批准标准和数量兑付、单项移民工程按规定进行建设管理,敦促移民安置协议签订双方的责任义务履行和移民安置规划的实施,更详细地提出了移民监理的内容;2014年国家发展与改革委员会能源局颁布了《水电工程建设征地移民安置综合监理规范》(NB/T 35038—2014),对综合监理工作程序、内容、方法及具体的操作要求等做了详细的规定,为规范移民综合监理工作、提高综合监理管理水平提出了规范性要求。

2 综合监理管理机制现状及发展瓶颈

经过20多年的发展实践,移民监理管理机制取得了大量宝贵实践经验,相关方对移民监理的内容和方式形成了相对统一的认识;但各方对移民监理工作的具体职责、内容、作用目标及深度的认识仍存在较大差距,不同项目的委托方需要移民监理提供的具体服务内容也不尽相同,不同监理单位对移民综合监理的服务内容、管理机制及深度亦有不同的理解,各家有各家的套路,在各种规程规范中对移民综合监理的具体法律责任、权力也没有明确的规定。

移民综合监理的实施基本以满足委托方的要求为目的,服务意识基本取决于监理单位的企业经营理念,监理质量、监理效果基本取决于项目负责人的业务能力;监理效果难以像工程监理一样能以详细的数据、记录等来形象地衡量和表现,一般都是通过委托方的满意度、实施机构的评价、考核等侧面来反映。如果综合监理在刚介入阶段不能很好地为委托方和地方实施机构解决实际的问题,综合监理的作用很可能被忽略;即使综合监理专业能力不够,但与委托方和实施机构的沟通很顺畅,虽解决问题不够得当,也会认为综合监理效果很明显,但没有发挥综合监理应有的技术服务能力。无论是从自身团队建设、专业能力培养还是从外部服务意识、服务质量及监理效果的发挥等方面分析,目前移民综合监理管理机制仍然存在一些发展的瓶颈,值得深思和探讨;就作者的理解,主要存在以下几方面问题。

2.1 综合监理组织机构设置问题

与工程监理相同,移民综合监理同样实行总监负责制,由总监理工程师负责组建和管理项目部;但不同于工程监理的是,工程监理可能使用单一的组织结构模式就能够完成,在监理准备期就可根据工程设计书、施工组织设计等文件,组建比较清晰的监理结构图;而一般大中型水电工程建设周期较长,移民安置实施工作的周期也相对较长,一般项目持续几年,有的工程持续十几年甚至更长;加之移民综合监理涉及到的专业多、沟通协商的单位和部门也多,经常涉及到经济、社会、工民建、电力、通信等行业,与地方政府、移民管理部门、电力、交通、通信及乡(镇)政府等很多单位和部门干涉;移民工作还必须紧密与国家政策法规关联,综合监理人员不仅要掌握相应的专业知识,还要有一定的法律、政策和社会学等其他专业知识。

鉴于以上原因,综合监理在初始阶段很难明确清晰的组织结构,仅按一般的农村移民、城市集镇迁建、专业项目处理或者按区域进行简单的划分,甚至于忽略组织结构问题。就目前开展的移民综合监理中,绝大部分单位在初始阶段并没有组织结构意识,一般都是根据经验在监理细则中明确相应的岗位人员职责,如:总监理工程师、专业监理工程师、工程师、计划员等,由于移民工作一般持续时间较长,在实施过程中,



技术人员的流动和换岗比较多,造成在后期监理工作中没有明确的组织结构框架,在人员变动期,监理工作会受到很大的影响。

另外,由于不重视组织结构建设问题,在开始阶段,经常会忽视了监理的档案管理、人员梯队建设等工作,使得后期工作过程中,综合监理的资料缺乏连续性和规范性,甚至造成部分资料的遗失等问题。

2.2 综合监理从业人员的资质问题

根据《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》规定“从事移民安置规划编制和移民安置监督评估的专业技术人员,应当通过国家考试,取得相应的资格”;在《水电工程建设征地移民安置综合监理规范》中对总监理工程师副总监理工程师的职业资格做了相关要求。目前,国内勘测、设计专业技术人员职业资格序列中,“注册土木工程师(水利水电工程移民)”仅对口移民安置规划专业技术人员,而建设部注册的监理工程师针对工程监理,移民综合监理暂无相应职业资格。由于从业资格的缺乏,使得从事移民综合监理的技术人员专业素养参差不齐,就目前的市场分析,大部分单位开展移民综合监理除了主要负责人,如:总监、副总监等有相应的执业资格外,其余绝大部分工作人员都没有相应的执业或从业资格,引起行业上部分人员认为移民综合监理是靠人头、不是靠技术的偏见;在各工程中,除了对总监理工程师的执业资格等有规定外,对一般的技术人员没有明确的规定。在移民项目的实施过程中涉及的不同行业项目的建设阶段划分、实施程序、不同阶段工作深度、专业技术标准要求等不尽相同,因此对移民综合监理人员的专业水平、工作经验、工作协调能力是极大的挑战。

2.3 综合监理依据的连续性问题

从传统意义的“监理”来讲,其主要的工作依据包括法律法规及与工程相关的规划设计资料、监理大纲、监理实施细则等,最主要的依据是规划设计资料,但由于移民工作的持续时间长、可变性大,几乎没有工程能完全严格按照可研阶段的规划开展,大部分都是“三边”工程,即“边规划、边设计、边实施”,很多时候综合监理缺乏真正意义上的工作依据,监理依据一直在“变化”。另外,各省份移民管理机构和项目法人基于所处

不同历史时期和不同区域的实际情况与实践上的差异,对综合监理工作职能的认识与具体要求存在较大的不同;甚至有些地方移民安置实施机构认为综合监理只是上级移民管理机构的摆设,根本发挥不了作用,在实施过程中对移民工程进行随意变更,完全没有严格履行设计变更程序,往往是实施完成后才补充程序,即所谓的“倒装”,综合监理工作更加被动。

2.4 综合监理和单项工程监理衔接问题

在移民工作开展过程中,会涉及到大量的单项工程,如:房建、市政、道路、桥梁工程等,这些单项工程的实施必然涉及到单项工程监理,对工程的进度、质量和投资等进行监督控制;综合监理的职责是掌握工程实施进展情况,分析其是否满足总体进度、规划质量和投资目标,发现问题及时上报、协调。

但在目前的操作过程中,尚未出台相关的规定,对单项工程监理和综合监理的职责关系与单项工程质量、资金、进度控制过程中的作用和操作方式进行明确的规定。实际工作中,综合监理一般通过地方移民机构、建设单位的介绍来取得与单项工程监理的联系和协调工作。

2.5 移民资金监督问题

移民补偿资金主要由政府机构直接拨付的资金,在操作过程中,政府的主导意识较强;而移民资金的使用与移民安置进度、安置政策等紧密相关,资金的拨付及使用情况关系到政府的政绩考核等多项工作,在实施过程中可能涉及到规模扩大、标准提高等多方面的问题,常存在移民资金超概的现象。针对以上问题,综合监理在资金控制过程中,最大的职责在于对进度进行分析、提出合理的使用计划,但对资金的实际拨付及使用情况,很难做到全面掌握,尤其是对于一些大型水电工程,有的涉及到几百亿的移民资金,要将移民资金理清必须要有专业的财务知识和业务能力。

3 完善综合监理管理机制的见解

经过 20 多年的发展,综合监理经过起步、探索和发展阶段,基本趋于成熟,但在目前操作过程中,仍有以上问题有待研究和探讨,就作者理解,以下几方面有可改进空间。

3.1 建立健全考核制度,规范综合监理工作行为

就目前推行的综合监理工作制度,仍是政策性和

概念性的规范,在实际工作中缺乏针对性,尤其是对综合监理工作的评判和考核方面,比较缺乏。因此,要做好综合监理工作,需要制定综合监理行为准则和评判标准、办法,使综合监理的工作统一化、规范化和专业化,在具体工作中,不仅有据可依,而且能充分发挥作用。目前,四川、云南等省已出台了综合监理考核办法,对综合监理工作进行定性和定量考核,为规范综合监理的管理工作起到了积极作用。

3.2 完善综合监理工作规范,明确综合监理的职责和权利

综合监理开展工作的依据,主要包括“综合监理规范”、监理合同和监理细则、移民安置实施规划等,由于其监督对象的特殊性(地方政府及移民安置实施机构),移民综合监理的作用经常被地方实施机构忽视、起不到应有的作用;因此有必要对综合监理的职责和权力做出进一步的明确,并明确相关方配合要求。

3.3 加强行业监管,确保综合监理质量

目前在实施的水电工程移民综合监理业务中,不同的单位有不同单位的特点和具体操作方法,监理质量和业务能力基本以满足委托方的要求为目的,缺乏行业对监理质量的监管和评价;因此有必要进一步统一行业规范,建立综合监理信息平台,对所有从事移民综合监理的单位业绩、信誉等进行统一管理。

3.4 改进综合监理工作方法,切实发挥综合监理作用

移民综合监理的主要作用体现在进度、质量检查和资金使用及拨付使用管理和现场协调工作的参与上,其作用是作为委托方的现场技术服务者,对现场实施情况、存在的问题等进行及时收集、整理和反馈,为上级做决策提供参考信息。对于实施进度、质量和资金的控制难度较大,在实施进度方面,由于其受干扰的因素比较多,且受地方实施机构的主观意识影响较大,例如向家坝水电站库区移民安置实施工作,基本是在2011—2012年间采取超常规措施才取得阶段性成果,仅凭综合监理的监控和指导很难对实施进度起到关键性的推动作用;对于安置质量方面,主要应集中在安置标准、规模等整体的宏观层面,对于具体的操作细则基

本都是结合地方的发展实施;在投资控制方面,主要工作是控制资金计划的执行及移民安置补偿补助兑付、工程建设资金使用的合规性等,在具体实施过程中,由于移民安置实施进度、方案的变化和调整,综合监理仅能从总体投资控制资金的拨付及使用,对部分项目上存在资金挤占、跨项、调项使用的问题缺乏有效的控制方法。

鉴于以上种种问题及原因,综合监理更应发挥监理的专业技能,首先在监理细则及实际工作中,细化每一项工作,真正做到切实可行、具有操作性;适时改进工作方法,对实施进度、质量、资金情况有全面的掌握,并将相关情况向委托方反映,提出合理意见;尤其在监理细则中,应细化监理工作方法、控制单元,最好达到能以量的形式来明确操作方法,对于综合监理难以有效控制的事件,应及时向委托方提出。

4 结 论

移民综合监理是一个集工程学、社会学、经济学等多门学科为一体的综合性事务,其监督对象又有着特殊性(政府机关),综合监理监督不仅是对事的监督又是对人行为的监督,造成了综合监理工作的特殊性,要求综合监理集各种学问于一体,又有超强的沟通和协调技能。因此,要充分发挥综合监理的作用,首先需从制度管理建设上进一步完善监管工作,包括完善综合监理规范、加强行业监管、加强综合监理考核等;其次,要从综合监理自身能力建设方面着手,应按照规定及招投标要求对综合监理的人员的专业、资质、年龄构成等进行认真配置,在实施过程中严格执行,并结合项目实际情况完善组织机构建设、注重人员梯队建设,以满足不同阶段工作需求。◆

参考文献

- [1] 徐岩,胡琼.大中型水利水电工程移民监理实践探讨[J].中国水能及电气化,2013(9):66-70.
- [2] 胡琼.大中型水利水电工程移民搬迁安置的社会监督探讨[J].中国水能及电气化,2013(7):67-69.
- [3] 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.
- [4] 沈菊琴.征地移民监理与水利工程监理差异分析[J].江苏水利,2011(7):20-21.