

大型水电工程移民综合监理资金监督要点分析

吴昊 崔洪梅

中国电建集团成都勘测设计研究院有限公司城乡发展工程分公司监督评估部, 四川 成都 611130

[摘要] 移民资金作为专项资金, 实行封闭式管理, 移民综合监理资金监督工作受到一定的局限, 监督作用得不到有力发挥。文章从移民资金监督实践出发, 深入分析资金拨付流程、规划标准及概算执行、会计报表编制、移民资金动态管理台账四个关键环节上资金监督要点, 指导移民综合监理相关工作开展。

[关键词] 水电工程; 移民综合监理; 移民资金; 监督管理

DOI: 10.33142/hst.v2i4.1088

中图分类号: D632.4

文献标识码: A

Analysis on the Main Points of Supervision of Comprehensive Supervision Funds for Large-scale Hydropower Projects

WU Hao, CUI Hongmei

Supervision and Evaluation Department, Urban and Rural Development Engineering Branch, Chengdu Survey and Design Institute Co., Ltd., China Power Construction Group, Chengdu, Sichuan, 611130, China

Abstract: As a special fund, the resettlement funds are implemented in a closed-end management. The supervision of the comprehensive supervision fund of the immigrants is limited, and the supervisory role cannot be effectively exerted. Based on the practice of resettlement fund supervision, the article analyzes the fund supervision process, planning standards and budget implementation, accounting statement preparation, and resettlement fund dynamic management account on the four key links of fund supervision, and guides the comprehensive work of immigration supervision.

Keywords: hydropower project; comprehensive supervision of resettlement; resettlement funds; supervision and management

前言

移民资金监督是移民综合监理的重要工作内容之一。在移民安置实施过程中, 移民资金的使用安全有效直接影响移民安置目标的顺利实现, 为此, 做好移民资金监督工作对于移民安置实施工作监督管理至关重要。但与此同时, 移民资金作为专项资金, 从项目法人到各级移民管理机构实行封闭式管理, 移民综合监理监督工作受到一定的局限。本文从移民资金监督实践出发, 深入分析资金监督要点, 提出在资金拨付流程、规划标准及概算执行、会计报表编制、移民资金动态管理台账四个关键环节上的工作内容, 指导移民综合监理相关工作开展。

1 资金拨付流程的监督

1.1 总体要求

移民资金拨付流程的监督一般采用美国质量专家戴明博士提出的“PDCA 循环”^[1]管理思路(见图 1), 即计划(Plan)、执行(Do)、检查(Check)、处理(Act)。计划是指移民安置协议和年度资金计划等依据文件, 执行是指实施中项目法人和各级移民管理机构实际拨付及使用的资金, 检查时指对实际拨付使用资金与依据类文件开展符合性核实, 处理是指对发生的资金拨付偏差等问题进行纠正。其监督内容包括移民安置协议的签订情况、年度资金计划与移民安置协议的符合性、移民资金拨付与移民安置协议和年度资金计划的符合性。

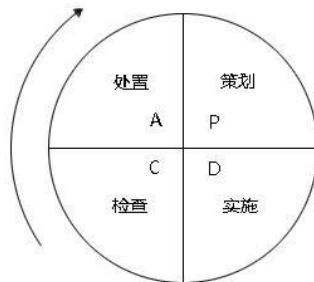


图 1 PDCA 循环

1.2 要点分析

1.2.1 移民安置协议签订情况

移民安置协议是项目法人与地方政府约定工作职责及移民资金管理的重要依据，协议的签订也是进入移民安置实施阶段的重要标志。大型水电工程移民资金在工程核准后，需从工程的投资主体项目法人拨付至移民工作的实施主体地方政府，实现移民安置实施工作责任主体的转移。依据项目法人自行管理资金在概算中的比重情况，移民管理模式可分为三种：一是项目法人主导型，即除直接兑付移民个人和集体的补偿补助资金由地方政府管理外，其余的工程费用、独立费用等均由项目法人管理；二是地方政府主导型，即项目法人仅负责少量的独立费（建设单位管理费和咨询服务费）和税费，其余费用均由地方政府管理；三是结合型，在第二种模式上，地方政府对部分移民工程反委托项目法人代建或总承包，项目法人对这部分资金自行管理。

项目法人与地方政府签订移民安置协议后，移民综合监理应结合概算分解情况，重点查看协议中对于农村移民安置、城集镇迁建、专业项目处理、库底清理等直接费用的管理权限、独立费的管理权限，以及部分概算外资金的约定情况，便于下步在年度计划中区别责任主体。

1.2.2 年度资金计划与移民安置协议的符合性

移民安置实施工作周期较长，为减小项目法人的筹资压力，移民概算一般结合工作实施进展实行年度拨付。年度资金计划编制主要是依据批准的移民安置规划，按当年计划实施的移民安置任务编制。一般在每年年底前，地方移民安置实施单位结合实施进展情况编制下一年度移民安置任务及资金使用计划并提交移民综合监理进行审核，经审核后的年度计划逐级报送至与项目法人签订协议的地方政府或同级移民管理机构，经批准后下达实施。

年度资金计划审核中，移民综合监理重点审核资金计划是否与任务计划保持一致、资金计划是否充分考虑上年度结余资金情况、资金计划中是否涉及规划外项目、项目资金计划是否超概等。对于审核中发现的问题，及时指导地方移民安置实施单位进行纠正，并告知委托方。

1.2.3 资金拨付与移民安置协议和年度资金计划的符合性

移民资金的拨付作为水电移民工程前期资金流转中的一个环节，其项目监理周期维度大，同时资金拨款进度频繁陷入滞留时间差。相关地方移民管理部门需要对资金的拨付使用计划做出具体的项目管理规定^[2]，移民综合监理应根据签订的移民安置协议，并严格按照计划控制和专款专用的原则，审核移民资金在频繁的账户往来过程中是否合理、合规进行拨付。

年度资金计划下达后，地方移民安置实施单位根据移民工作实施进展按季度申报资金计划，经综合监理审核后，与项目法人签订协议的地方政府或同级移民管理机构开展相应的拨付工作。

在资金拨付过程中，移民综合监理主要监督季度资金的申请和资金拨付的具体流程。对季度资金计划申请的审核应重点关注季度资金申请是否与移民安置实施进展保持一致、是否充分考虑自身结余资金情况、是否在年度计划内申请等。拨付具体流程的审核重点关注具体项目资金的拨付是否与移民安置协议一致、是否存在越级拨付、年度资金拨付总额是否与计划保持一致等，检查移民资金是否按照移民安置协议和专项资金管理要求，由项目法人拨付至与其签订协议的地方政府或同级移民管理部门，再由移民管理部门逐级拨付至县；各级移民管理部门是否按计划拨付，对于下级移民部门的资金是否存在滞留、挪用等问题。对于审核中发现的问题，及时告知有关单位进行整改，确保资金拨付程序合规、资金足额，保证资金安全运行。

2 规划标准及概算执行的监督

2.1 总体要求

规划标准及概算执行的监督主要是指移民综合监理通过检查合同、协议、施工图设计等手段核查移民安置规划执行情况。监督内容包括：补偿补助类项目的规划执行情况、工程建设类项目的规划执行情况、独立费的规划执行情况。近年来，为推动移民资金使用的合理、合规，有些地区的工程要求移民综合监理对地方政府拨付支出移民资金签署监理意见，如四川省移民管理部门下达《四川省大中型水利水电工程移民资金管理办法》（川扶贫移民发〔2014〕259号）中规定，移民资金根据年度计划、签订的合同、监理意见、工作进度和支出原始凭证，按规定程序审核后支付，其范围主要包括补偿补助费用和工程建设费用。

2.2 要点分析

2.2.1 补偿补助费类项目的规划执行情况

移民补偿补助资金是指土地补偿和安置补助费、划拨用地补偿费、征用土地补偿费、房屋及附属建筑物补偿费、青苗补偿费、林木补偿费、农副业及个人设施补偿费、搬迁补偿费、一次性补偿类专业项目处理费等。

移民综合监理应通过抽查移民安置实施单位的补偿补助资金使用报表核实涉及的资金兑付项目、数量，并检查移民补偿补助费用兑付程序履行和兑付到位情况，如发现超兑付标准兑付、未按标准兑付等不符合规定情况，应及时以监理文件的方式通知移民安置实施单位进行纠正，问题严重时上应上报省级移民管理部门；移民综合监理对于补偿补助类项目签署拨款建议意见应基于上述核实情况，并做好相应的台帐记录。

2.2.2 工程建设类项目的规划执行情况

与工程监理不同，移民综合监理对工程建设类项目只进行综合监督，主要开展现场巡查、关键节点检查等工作。因此对工程建设类项目资金监督主要审核资金支出与工程建设进度、工程合同约定的符合情况^[3]。

在具体监督过程中，移民综合监理一是应根据下达的年度资金计划与项目签订的合同对实施单位上报的资金报表进行审核，检查建设项目资金支付项目、时间、程序及金额等；二是结合现场巡查情况，检查项目建设是否满足规划设计质量、功能是否满足规划设计要求、资金使用是否突破规划概算等，重点关注是否发生移民项目设计变更，发生的设计变更是否履行程序等。移民综合监理在签署工程建设类项目资金支出意见时应严格按照审定的初步设计概算直接费进行总体控制的原则进行把关，并分析移民工程是否有突破概算情况；对于申报移民项目已突破审定概算或含有新增项目，建议其尽快履行相应的变更处理程序，并相应做好台账跟踪记录。

2.2.3 独立费的规划执行情况

现阶段独立费的监督是移民综合监理的工作难点。移民安置实施中，独立费主要由各级移民管理部门和项目法人自行管理使用，具体包括建设单位管理费、规划配合费、实施管理费、技术培训费、监督评估费、咨询服务费、技术经济评审费、综合设计费、其他税费等。

对于独立费的审核，移民综合监理一般是依据下达的年度资金计划、签订的合同或协议，并结合移民安置工作开展情况检查独立费资金的拨付及到位情况，核实各类费用支出金额与对象的匹配性。在对独立费资金拨付签署意见上，移民综合监理应分析独立费使用是否符合移民专项资金管理规定，是否满足合同或协议约定，是否突破概算等。

3 会计报表的监督

3.1 总体要求

会计报表的监督是指移民综合监理通过定期检查、抽查各级移民管理部门移民资金财务报表、账簿等核查会计核算是否合理、合规。监督内容包括：会计报表编报的及时性、核算记账与移民规划科目的一致性、应收账款的合理性。

3.2 要点分析

(1) 会计报表编制的及时性

会计报表是移民综合监理开展资金监督的重要资料，当前各级移民管理部门主要按月度编制移民资金会计报表，会计报表应包括移民资金支汇总出表、移民资金各科目支出明细表、实施管理费支出表、移民资金支出分析表、资产负债表等。

综合监理在日常监督中重点审核会计报表编制的及时性、全面性，按照移民资金管理的有关规定和会计核算要求，检查会计报表内容的符合性，核查月度资金到位及使用规模。

(2) 会计核算记账与移民规划科目的一致性

受工作管理分工影响，移民管理部门的会计人员常常对移民业务知识一知半解，经常出现会计核算记账科目与移民规划科目不一致的情形，导致后期对账出现部分规划科目账面显示超概、部分规划科目账面未使用资金等问题。为此，移民综合监理在审核移民资金会计报表过程中，应重点核实会计核算记账科目是否与移民规划科目的一致性。

通过检查月度的银行流水或资金支出凭证，核查移民资金支出的归类是否合理，若发现问题，及时告知地方移民管理部门及时调账整改，确保规划与使用的一致性。

(3) 应收账款的合理性

应收账款是指地方移民管理部门在实施过程中为推进工程实施的一系列借款、垫款、预支款等，暂未完善支出手续的费用。为确保移民资金的专款专用，在资金管理中应注意对应收账款的合理控制，避免资金管理风险。

移民综合监理主要通过审核会计报表检查是否存在将移民资金借支政府、其它辖区移民管理部门或政府财政支出等用于非移民项目，以及长期不履行程序挂账的情况，对于存在的问题，及时以监理文件的形式告知移民管理部门予以整改，确保移民资金专款专用、规范有效；情形严重的，如存在套取、挤占、挪用的，及时以专题报告形式报告委托方。

3.3 资金动态管理台账的建立

移民资金会计报表反映的是某级移民管理机构或项目法人的本级资金使用情况，不覆盖所有移民资金管理部门。为形象了解移民概算及资金拨付使用情况，有必要对应移民安置规划建立全口径的资金使用台账。移民综合监理建立的移民资金动态管理台账，主要通过及时获取各级移民管理部门、各时间节点移民资金有关数据，全过程记录移民项目资金拨付使用情况，全面反映移民项目的规划、计划、实施及单项工程结算审计等情况，对比分析移民资金使用效果，台账管理的主要工作如下。

(1) 分解概算。以项目为单位，根据批准的移民安置规划报告和审批的设计变更报告，分单位（项目法人、省、市、县）、分项目（按农村移民安置、城集镇迁建、专业项目处理、库底清理、独立费、预备费等进行细分二、三级科目）进行任务和概算分解。

(2) 录入数据。概算分解后，衔接项目法人、省级移民管理部门、有关市（州）移民管理部门、县（区）移民管理部门等收集当期最新的移民资金拨付、使用有关数据资料；初始数据填入后进行数据逻辑核对，发现问题的与有关方进行核对；核对无误后，梳理分析项目实施进展与移民使用情况的符合性，资金拨付与使用与年度计划、概算的符合性，资金结余情况等。

(3) 定期更新。衔接项目法人、省级移民管理部门、有关市（州）移民管理部门、县（区）移民管理部门等，按月度对台账进行更新。更新时的工作包括更新数据、检查问题两个方面。在结合各级移民管理部门财务报表对台账数据进行更新的同时，重点检查是否存在突破概算、未使用资金等情况，并采用颜色标注形式进行预警，如已突破概算项目标注深红色，未使用资金项目标注黄色，资金使用正常为绿色。

4 结束语

由于大型水电工程移民资金补偿投资大、时间跨度长、情况复杂，移民资金监督管理往往一直是移民综合监理工作的难点。同时因移民资金管理工作不严格、监督不到位，导致移民竣工验收时清理工作艰巨。为促进移民资金的规范管理，助推移民安置实施工作的有序发展，移民综合监理加强移民资金监督的工作势在必行。本文基于综合监理工作实践，对资金拨付流程、规划标准及概算执行、会计报表编制、资金动态管理台账四个环节梳理了资金监督要点。但由于各地各工程对移民资金管理的模式及要求不一，在推广使用上宜进一步结合具体工程特性进行细化分解，建立适合工程实际的资金监督要点体系。

[参考文献]

- [1]钟汉清,戴久永译.戴明论质量管理(Deming on Quality Management)[M].海南:海南出版社,2003.
- [2]施国庆,王玥琳,张虎彪.“一带一路”视角下我国水库移民资金的自治管理[J].水利经济,2018,36(2):73-77.
- [3]李斯胜.论水库移民监理中的资金控制[J].水力发电,2005(12):25-27.

作者简介:吴昊(1992-),本科,助理工程师。