

云南省移民开发局文件

云移发〔2018〕15号

云南省移民开发局关于印发云南省大中型水库移民扶持基金项目管理办法解读的通知

各州、市移民开发局：

经省人民政府同意，《云南省大中型水库移民扶持基金项目管理办法》（云移发〔2017〕171号）已经印发。为更好地贯彻执行，现云南省大中型水库移民扶持基金项目管理办法出台背景、目的意义、主要内容等进一步解读。



2018年2月9日

（此件公开发布）

《云南省大中型水库移民扶持基金项目 管理办法》政策解读

为进一步加强云南省大中型水库移民扶持基金项目管理，规范项目建设程序和行为，促进库区和移民安置区经济社会发展，云南省移民开发局组织修订了《云南省大中型水库移民扶持基金项目管理办法》（以下简称《办法》）。为了便于各级移民管理机构和相关单位更好地理解《办法》的相关内容，切实做好贯彻落实工作，现就《办法》修订的背景和主要内容说明如下。

一、出台背景

2006年，《国务院关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见》和《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》出台之后，财政部先后出台大中型水库库区基金、结余资金的征收使用管理办法，规范大中型水库移民后期扶持项目资金管理工作。在此基础上，云南省制定了《云南省大中型水库库区基金项目管理办法》，出台了一系列大中型水库移民扶持基金项目管理文件，对规范我省大中型水库库区基金项目管理，推进后期扶持工作有效开展发挥了十分重要的作用。

为抓好大中型水库移民后期扶持项目管理规范性文件的出台工作，2016年8月下旬，云南省移民开发局启动对《云南省大中型水库库区基金项目管理办法》（以下简称《老办法》）的修订，并于9月中旬完成《关于〈云南省大中型水库库区基金项目

管理办法》有关问题的整理》。10月下旬，完成《办法》征求意见稿。11月，云南省移民开发局先后在各州（市）移民管理机构、局机关内部、省发展改革委和省财政厅完成《办法》的意见征求工作，并根据反馈意见进一步修改完善。2017年2月，在经历2轮法律顾问征求意见之后，《办法》由局机关法制部门出具合法性审查意见，并提交局务会审定。

2016年6月底，财政部出台了《财政部关于取消停征和整合部分政府性基金项目等有关问题的通知》（财税〔2016〕11号），将大中型水库移民后期扶持基金、跨省（区、市）大中型水库库区基金、三峡水库库区基金合并为中央水库移民扶持基金；将省级大中型水库库区基金、小型水库移民扶助基金合并为地方水库移民扶持基金。并根据省法制办的审查意见，将拟出台的《办法》名称确定为《云南省大中型水库移民扶持基金项目管理办法》。

二、目的意义

《办法》的出台，其目的和意义在于：

一是适应国家政策的需要。近年来国家审批制度改革，对大中型水库移民扶持基金项目管理工作提出了新要求，需要出台相应政策对移民扶持基金项目管理权限进行调整，与各行业法律法规对接，按照“谁主管、谁负责”和“谁审批、谁负责”的要求，明确各级责任，规范移民扶持基金项目管理工作。

二是适应形势发展的需要。按照《财政部关于取消停征和整合部分政府性基金项目等有关问题的通知》，大中型水库移民后

期扶持各项基金的征收使用规定将作出相应调整；与此同时，移民扶持基金项目的管理规定也将予以调整。通过出台《办法》，有助于整合以往制定的各类零散的移民扶持基金项目管理文件。

三是适应规范管理的需要。大中型水库移民后期扶持政策实施 10 年来，随着资金和项目量的逐步增加，加之基础薄弱，云南省大中型水库移民后期扶持工作逐渐暴露出项目实施周期长、效益差，资金管理存在漏洞、滞留严重等管理不规范的问题。为及时应对新出现的问题，有必要对基层依法、依程序开展后期扶持工作进行进一步规范。

三、主要内容

《办法》是在对以往出台的一系列制度规定进行了大量对比研究基础上作出的修订。其主要内容与《老办法》的对比情况如下。

（一）总体结构调整

《老办法》共计 28 条，未细分章节。《办法》共计 36 条，分为总则、规划和计划、项目前期工作、项目实施管理、监督管理、附则等 6 章。通过细分章节，使《办法》规定更加清晰明了，对移民扶持基金项目的规划、计划、前期工作、实施等进行全过程、规范化、系统化规定，确保各环节均有章可循。

（二）具体内容完善

1. 总则

（1）2015 年，国家三部委办公厅联合印发关于开展大中型

水库移民后期扶持“十三五”规划编制工作的通知，将2016-2020年大中型水库移民后期扶持规划、库区和移民安置区基础设施建设和经济发展规划统一纳入后期扶持“十三五”规划。由此，《办法》在部分文字表述上作出调整。

(2) 鉴于《老办法》仅仅针对使用库区基金开展的后期扶持项目，而《办法》针对的是所有大中型水库移民扶持基金项目，因此在出台目的、政策依据、适用范围等方面进行修订。

(3) 2016年，财政部出台《关于取消、停征和整合部分政府性基金项目等有关问题的通知》，将大中型水库移民后期扶持基金、跨省（区、市）大中型水库库区基金、三峡水库库区基金合并为中央水库移民扶持基金；将省级大中型水库库区基金、小型水库移民扶助基金合并为地方水库移民扶持基金。由此，《办法》第3条对“大中型水库移民扶持基金项目”进行重新定义。

(4) 《办法》第4条在原有基础上，对项目管理原则进行修订，形成更加科学合理的规定。

2. 规划和计划

(1) 规划的表述，按照“两规合一”的新要求作出调整。

(2) 《办法》第9条的规划内容较《老办法》增加了“库区和安置区移民避让地质灾害、改善住房条件、美化村庄环境、配套公共服务设施项目”一项。云南省在开展大中型水库移民后期扶持工作时，始终把大中型水库移民避险解困项目、移民“美丽家园”新村建设等工作作为项目管理的重点。因此应当增加此项

内容。

(3) 与《老办法》相比,《办法》关于“计划”的规定提前到“规划”之后,更符合后期扶持“资金跟着项目走、项目跟着计划走、计划跟着规划走”的管理原则。

《办法》第 10 条强调“项目年度计划应当依据批准的后期扶持规划编制,其中的项目原则上应当来源于经批准的移民后期扶持规划项目”,再次重申了规划的严肃性。

(4)《老办法》第 11 条规定项目年度计划由州(市)移民管理机构会同同级财政部门编制,报省级移民管理机构和财政部门审核后联文上报省政府审批。2015 年出台的《云南省移民开发局关于进一步做好大中型水库移民后期扶持项目计划有关问题的通知》,将按照因素法切块下达资金制定的项目计划审查审批权限下放至州(市)。因此,《办法》第 11 条规定项目年度计划由县级编报,州(市)审查审批,省级备案。

(5)《办法》第 12 条属于新增内容,增加了列入年度计划的项目应当具备的条件。其中,第(一)项主要是针对按照因素法切块下达资金制定的项目计划中的项目,第(五)项主要是针对省级统筹安排的项目资金确定的项目。

(6)《办法》第 13 条属于程序性规定,是对《老办法》第 13 条的修订完善。其中,一是增加“新增生产能力”、“分年度投资计划”、“项目前期工作批准文件及文号”,使得计划申报更符合实际,同时强调了前期工作的重要性;二是将“建设单位”

改为“项目负责人”，表述上更加专业；三是将“受益人数”区分为“受益人数以及受益移民人数”，更符合移民扶持基金对移民群体的精准扶持要求。

3. 项目前期工作

本章节是《办法》新增内容，目的在于强调移民扶持基金项目前期管理的重要性，为基层加强项目储备库建设、抓实前期工作提出要求。

(1)《办法》第14条强调“需开展地质勘察、环境影响评价、用地手续报批和施工图设计等前期工作的，应当合理统筹，同步组织开展”，与2016年出台的《云南省移民开发局关于加强后期扶持项目前期工作的通知》一脉相承，重申前期工作的重要性。

(2)《办法》第15条增加了“扶助类”项目，对项目报件的编制要求不再按照《老办法》的规定执行，而是承袭了2012年出台的《云南省移民开发局关于进一步加强大中型水库库区和移民安置区扶持项目管理的通知》(以下简称《通知》)的有关规定，并进一步改进。两者的主要区别在于：一是将投资额度在500万元以上(含500万元)的生产扶持类项目区分为“含工程建设内容”和“不含工程建设内容”两类，前者需要分阶段编报可行性研究报告和初步设计文件，后者可以只编制可行性研究报告。二是只编制可行性研究报告的项目投资额下限规定为50万元以上(含50万元)。三是《通知》规定技能培训类项目(含职

业教育)需编制实施方案,无论投资额大小;《办法》明确50万元以下的项目都要编制项目实施方案,同时要求技能培训类和扶助类项目需编制实施方案。四是《办法》明确投资额度较小或较分散的项目,应当以乡(镇)或者村委会为单位合并编报。

(3)《老办法》第8条对项目设计、咨询机构的要求分为两类:项目可行性研究报告和初步设计文件的编制要求设计、咨询机构具有相应资质;投资额在50万元以下的项目,只要求技术人员有资格,不要求单位有资质。《办法》第18条对设计单位的责任提出要求,不再对个人资格和单位资质进行区分,但明确因为“违反国家有关规定”或者“成果质量不符合要求”两种情况造成的损失,由设计单位负责。

(4)《办法》第19条在《老办法》中也没有相应的规定,是对《通知》有关规定的微调:一是“‘两区’项目规划”改为“后期扶持规划”;二是指出未在规划内的项目,要有支撑性文件,为省级统筹安排的项目提供了立项依据;三是将“体现移民意愿”改为“广泛听取移民及移民安置区群众的意见”,更符合实际工作情况;四是“项目建成后的移交管护和经营责任等是否可行和落实”改为“项目建成后的移交管护和经营责任等是否可行”,取消“落实”,更符合实际情况,因为项目申报时,一般尚未落实建成后的移交管护和经营责任。

(5)《办法》第20条对申报项目的审批权限不再按照《老办法》执行,而是承袭了《通知》中的有关规定,区分为“按照

因素法切块下达的移民扶持基金开展的项目”和“省级立项的移民扶持基金项目”。并且在第（四）项规定“以各级移民管理机构作为项目实施单位的移民扶持基金项目，其审查和批准应当由上一级移民管理机构负责”，防止县级移民管理机构既组织实施，又审查审批同一项目的情况，从制度上杜绝违规违纪现象的发生。

4. 项目实施管理

（1）《老办法》对项目监督管理主体笼统规定为“移民管理机构”；《通知》规定省级对200万元以上项目进行全过程监管，对200万元以下项目进行定期不定期监督检查和内部审计，州级、县级按照各自职责开展相应的监督检查。《办法》第21条规定“由县级移民管理机构组织实施的项目，州（市）移民管理机构负责对项目的实施情况进行全面监督检查，省级移民主管部门进行重点抽查。”《办法》不再以200万元作为区分条件，为将来进一步下放项目审查审批权限奠定基础，从而再次将全省后期扶持项目资金的监督管理权限划分为因素法切块下达和省级统筹两部分。

（2）《办法》第22条是新增内容，目的在于为今后定期收集全省的基础统计数据提供政策依据。

（3）《办法》第23条是新增内容，其中对于“两个月”的时间规定，符合国家和省关于推进地方盘活财政存量资金的政策要求，也是杜绝资金长期滞留、防止审计风险的制度要求。

(4)《办法》第24条是对《老办法》第18条的补充完善，区别主要在于：一是不再明确资金要按照进度“拨付到项目建设单位”；二是逐步规范县级报账制的有关要求。

(5)《办法》第25条较《老办法》第15条和《通知》第三点第(二)项的区别主要在于：将实行“五制”的项目明确为“投资额在50万元(含50万元)以上的工程类项目 and 生产扶持类项目”，从而将“教育培训类项目和扶助类项目，以及50万元以下的各类后期扶持项目”交由州(市)规定，符合简政放权的国家要求，也更符合工作实际。

与此同时，在第25条第二款新增关于项目招投标、项目责任书、监理合同等三项内容，符合现在国家关于政府采购工作的有关规定，明确各方权利、义务和责任的同时，也使得项目管理程序更加规范化。

(6)《办法》第26条第一款，将《老办法》第5条第二款和第12条合并归纳，同时对项目申报文件也提出同样要求，使规范性文件条理更加清晰。

第26条第二款对确需变更的项目作出规定，符合基层工作实际。

(7)《办法》第28条是新增内容，第一款规定有助于推进项目实施进度，防止审计风险；第二款对项目资金的其他问题作出规定，使政策规定更加全面详尽。

(8)《办法》第29条和第30条在《老办法》的基础上，对

项目验收、移交、问题处理、运行维护等作出进一步细化规定，特别强调项目验收合格后应当及时移交，防止过去政府大包大揽、移民群众缺乏积极性的情况出现。

《办法》第 29 条规定“按照审批权限进行竣工验收”，又回归到《老办法》第 21 条第一款的规定，不再按照《通知》第四点规定的权限范围开展验收工作，从而废止了 2012 年印发的《云南省大中型水库移民后期扶持项目验收管理办法》的部分条款，也为因素法切块下达和省级统筹两部分项目的验收管理权限作出区分，与整个政策的指导思路一脉相承。

(9)《办法》第 31 条第一款是对《老办法》第 24 条第一款的补充完善，《老办法》仅要求项目竣工验收后的档案管理，《办法》则要求对项目实施全过程进行档案管理，并开展检查，使档案管理工作真正落到实处。

5. 监督管理

(1)《办法》将监督管理工作单独成章，体现了规范性文件的严肃性，也为下一步开展项目资金绩效评价工作提供政策依据。

(2)《办法》第 32 条重点强调要加强项目实施和资金管理稽察和内审工作；第 33 条重点强调要加强政务公开和社会监督；第 34 条则是对下一步项目资金绩效评价成果的具体运用。

(三) 其他情况说明

1. 《通知》第三点第（五）项关于“积极探索移民群众参与项目建设的措施”的规定，鉴于国家三部委 2015 年印发了《关于开展大中型水库移民后期扶持项目民主化建设管理试点工作的指导意见》，因此《办法》对于此部分内容未再作出规定。

2. 《通知》第三点第（六）项关于“设立项目标志牌”的规定，适用于指导性文件规定，不适用于规范性文件，因此《办法》也未对此部分内容作出规定。

抄送：国家发展和改革委员会，水利部。

省政府办公厅，省财政厅，省发展和改革委员会，省审计厅。

云南省移民开发局办公室

2018 年 2 月 9 日印发
