

# 水库移民后期扶持监测评估工作实践和思考

薛晓燕, 李乾, 史静, 张志明 (华北水利水电大学水利学院, 河南郑州 450011)

**摘要** 后期扶持监测评估工作是贯彻国务院 17 号文件的一项基础性工作, 是掌握后期扶持政策实施情况的重要手段。结合后期扶持监测评估工作具体实践, 对工作开展中存在的问题进行了思考和探索, 有针对性地提出改进建议, 对提高监测评估工作效率和成果质量有一定的促进作用。

**关键词** 水库移民; 后期扶持; 监测评估

**中图分类号** S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2015)25-341-02

## Practice and Thinking on Late-stage Support Monitoring and Evaluation of Reservoir Resettlement

XUE Xiao-yan, LI Qian, SHI Jing et al (Department of Water Resources, North China University of Water Resources and Electric Power, Zhengzhou, Henan 450011)

**Abstract** The late-stage support monitoring and evaluation work is a basic work to implement the State Council document 17, and is an important way to master the implementation of the late-stage support policy. This paper considers and explores the problems in the development of the work, according to the practice on the late-stage support monitoring and evaluation, puts forward suggestions to improve the efficiency and quality of monitoring and assessment.

**Key words** Reservoir resettlement; Late-stage support; Monitoring and evaluation

2006 年 5 月 17 日出台的《国务院关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见》(国务院 17 号文件) 为开展水库移民后期扶持监测评估工作提供了政策依据, 标志着我国新时期的水库移民后期扶持政策开始实施<sup>[1]</sup>。为贯彻落实 17 号文件精神, 及时掌握水库移民后期扶持政策的落实情况, 发现并及时解决政策实施过程中出现的问题, 2011 年国家发改委、财政部和水利部联合发布了《关于开展大中型水库移民后期扶持监测评估工作的通知》(发改农经 1033 号) 明确了后期扶持监测评估的内容、指标体系和监测评估方法等, 并且列出了监测评估报告提纲。目前, 在参与具体工作实践中发现监测评估工作中普遍存在着一些不容忽视的问题, 对监测评估进行研究是非常必要也是刻不容缓的。

### 1 存在的问题

根据 2012~2014 年监测评估工作具体实践, 发现监测评估工作中存在些许不足之处, 一定程度上制约了监测评估工作的高效顺利开展。

**1.1 基层干部人员工作效率不高** 水库移民后期扶持监测评估工作由省级移民机构组织开展, 由科研院校或社会有能力承担监评工作的单位实施, 县区移民管理单位参与、配合。地方移民管理机构的支持和配合对监测评估工作的顺利开展起着至关重要的作用。因为, 移民管理人员对移民工作的实施情况最了解, 没有他们的配合, 就不能保证监测评估结论客观公正。但是, 在工作中发现, 部分县区在配合监评工作时工作效率偏低, 甚至推脱责任和拖延时间。

造成地方工作人员工作效率低的原因有两点: 第一, 部分移民干部对监测评估工作不够重视, 造成其他工作人员配合监测评估时分工不明确, 在资料收集和填写表格时相互推脱。第二, 部分移民工作人员不能够熟练使用 Excel 表格或者没有认真阅读填表说明, 导致监测评估单位和县区工作

员对表格意思的理解不一致, 双方沟通不顺畅, 监测评估工作效率偏低, 并且导致数据填写不正确。

**1.2 监测方法有待提高** 监测评估工作要想取得一定的成效必须要有科学的监测方法作保障, 监评方法是否科学直接影响监测评估质量的高低。科学的监测方法是完成后期扶持资料收集、处理、分析、评价的重要手段, 没有科学的监测方法, 就无法完成监测任务, 甚至会得出错误的评估结论。

在工作实践中发现, 监测评估方法有待提高。为了省级监测评估报告汇总方便, 一般采用由技术归口单位设计的统一监测指标。但各个监测评估单位对指标的理解不太一样, 各级在监测指标说明和监测方法采用方面又缺少深层次培训, 部分人员不能准确、灵活掌握调查方法和访谈技巧, 一定程度上会致使监测指标理解偏差和数据收集的不相关。

**1.3 样本选择不够合理** 合理选择样本是做好移民监测评估工作的关键, 样本选择是否合理直接影响到评估指标的准确性。在深入乡镇调查过程中, 很难按照监测方法和原则要求选取样本。基本是由村支书随意指定或按移民意愿自愿参加, 自愿参加的移民大多数不了解监测评估工作的性质, 刻意隐瞒自己的真实收入和家庭基本情况, 故意抬高消费支出, 一定程度上又影响了样本的合理选择, 给监测评估工作带来很大困难, 影响监测数据的准确性。

**1.4 监测评估成果利用率较低** 利用好水库移民后期扶持政策实施情况监测评估成果, 是监测评估工作的出发点和落脚点<sup>[1]</sup>。实践中发现, 在后期的移民管理过程中监测评估数据不能作为有效的参考资料, 评估报告中提出的问题不能得到很好的改善。

监测评估成果没能有效运用原因表现在以下几个方面: 第一, 移民管理者对监测评估重视度不够, 对监测单位的评估成果不认同, 缺少相应督察和督办。第二, 部分监评机构人员专业素质不高, 监测评估质量不高或不合格。

### 2 监测评估工作建议

**2.1 提高移民机构和监测评估机构人员工作效率** 监测评

**作者简介** 薛晓燕(1989-), 女, 河南洛阳人, 硕士研究生, 研究方向: 工程管理、水库移民。

**收稿日期** 2015-07-08

估要求参加的所有工作人员具备移民方面的专业知识,还要熟悉社会学、统计学的基本概念、原理和方法。但是由于每次调查的范围、内容和参加人员会有一定程度的变化,建议在监测评估工作开展之前,移民机构和监测评估单位都要组织监测评估培训,对监测评估的意义和重要性、调查范围、调查内容、监测和评估方法及调查表格中的注意事项进行详细的讲解。

要提高移民机构工作效率,必须对移民干部和基层工作人员进行监测评估专项培训,使移民干部和基层工作人员认识到监测评估工作的重要性和严肃性。移民干部要对监测评估工作进行合理分工,责任到人,避免工作过程中相互推卸责任。

监测评估工作开展之前要由监测评估单位专家详细讲解大纲表格,使监测评估单位和县区工作人员对表格数据的填写和理解达成一致,促使双方沟通更加顺畅,监测评估工作更加高效。地方工作人员应根据监测评估单位列出的收集资料清单,如实提供相关资料,不能回避问题,因为资料是否全面、完备会直接影响监测评估成果质量。

**2.2 采取科学的监测方法** 监测方法主要有文献收集法、访谈法、问卷调查法、抽样统计法等,监测评估实践大多是将各种监测方法综合利用,根据实际情况融会贯通,让各种方法的优缺点互相补充。无论使用什么方法作为监测的主要方法,重要的是要在每一个细小的环节中都能注重监测方法的不断改进,并且实事求是地如实记录,一旦发现问题能够及时解决。

比如,在问卷调查法中,问卷的设计要精炼,所设问题一定要是必不可少的内容,删除那些可有可无的部分。问题的设置标准需根据调查目的来思考,明确需要调查哪些问题,问题之间的相互关系,以及各个问题的重要程度。制作问卷时,就要考虑到数据的形式,便于以后的结果分析,问卷调查的问题及选项并不是单纯为提问而列,而是应紧紧围绕调查的各项具体目的而设置,在制作问卷的时候,头脑里就会形成对调查最后成果的大致预期。

在收集文献时,要对移民政策的有关文件做详细的归纳、整理和研究;在和移民干部访谈时,要注重了解政策实施中的遇到的问题和处理方式;在和移民访谈过程中,要着重了解他们对后期扶持或项目实施、以及移民信息公示和公众参与等的意见;在现场查看项目时,要用照相机或摄像机记录项目的现状和规模,便于日后对照收集的相关资料,对比项目实施前的照片,查验项目是否与实施前的计划规模和目标一致,能不能做到按照原计划实施,有没有达到预期目标。在入户调查时,要灵活掌握提问方式、针对性引导的方法,迅速准确记录,保证问卷记录完整清晰。

**2.3 保证样本数据的真实性** 样本村的选取要坚持三个基本原则,即广泛性、有代表性和适用性。广泛性是指样本村应包括不同安置类型和不同水库的移民,既要有新水库移民也要包括老库区移民,既要有集中安置也要包含分散安置移民;有代表性是指样本村要选取既要有项目和无项目的村,

也要根据项目类型、安置方式和移民人均投入额度选取合适的样本村,以充分体现后期扶持政策的实施效果,跟踪监测县原则上2/3为固定监测村,1/3为轮换监测村;适用性是指在样本户的选取中要按照家庭收入好、中、差之比例为2:6:2的原则,选择有不同年龄段一定表达能力和沟通能力的移民,并且特别注意不能选取那些特别富裕、极度贫穷、孤寡老人等不符合样本户选取原则的移民户<sup>[2]</sup>。

基于以上的三个原则,建议在监测评估中采用根据移民安置区的生产方式分类抽样并且由干部和移民代表商量推荐的方法。这种方法首先根据移民的生产方式、收支水平和结构采用分层抽样法初步选取样本,在此基础上充分利用基层干部和移民代表对本村移民情况熟悉的优势,选出具有代表性的样本。为保证样本数据的准确性,建议在前期加大监测评估的宣传力度,向村支书和移民群众普及监测评估知识,让更多的移民群众和管理者认识到监测评估工作的严肃性和重要性,在对监测评估有一定认知的基础上合理选择样本户,保证监测评估结果准确、有效。监测评估样本不在于数量的多少,重点是要保证数据的代表性和真实性,并且要善于发现真正影响移民生活水平的关键因素。

**2.4 利用好监测评估成果** 监测评估成果是对后期扶持政策实施情况的综合评价,分析一定阶段内后期扶持政策实施过程中值得借鉴的地方和不足,对完善移民后期扶持工作、提高移民管理机构的工作效率具有重要意义。

建议监测评估单位在开展工作中,把上次监测评估中发现问题作为评估重点,并建立监测评估成果整改制度,将整改效果进行定期考核,连续几年对提出的问题置之不理的,要采取一些惩罚措施。

将监测评估成果进行一定时期的公示,并将监测评估成果纳入公众监督范围。对评估结果进行评审,不仅要对监测评估机构进行评审,还要对各县区进行评审。对监测评估机构评审主要针对监测方法的合理性、收集资料的完整性、数据信息的准确性和评估方法的科学有效性;对各县区进行评审则是在评估机构所得的评估结论准确的基础上进行评审,对后期扶持效果实施情况进行评价并评出优良差,然后对各县区后期扶持中存在的问题进行分析探讨并促进各地的经验交流,最终促使各地主动运用监测评估数据和资料,最好使移民管理机构形成定期填写监测评估内业表格,进行自我评估的良好习惯。

监测评估单位也要提供高水平的监测评估报告,这样才能促使监测评估成果发挥作用。监评单位要不断提高工作效率,提高内部成员专业素质,使监测和评估方法技术标准化。评估报告要对各个县区的共性问题进行深刻的分析,从不同的角度提出解决办法,比如政策方面、工作方法方面等。这样才能使监测评估的建议更合理,促使移民机构根据结论和建议,实施整改,弥补工作上的不足。

### 3 结论

水库移民后期扶持监测评估还有诸多不成熟、不完善的地方,并且后期还会不断出现新的问题<sup>[3]</sup>。移民管理者和监

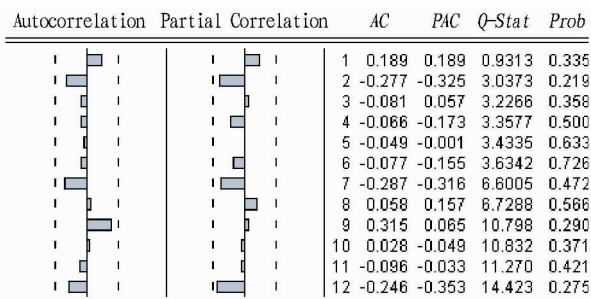


图1 自相关检验结果

从图1可以看出,偏相关系数的直方图均在虚线部分之内,因此模型不存在自相关性。

**2.5 异方差检验** 使用Eviews对修正后的模型进行异方差检验,结果显示:显著性水平为0.05,由于 $\chi_{0.05}^2(9) = 16.919 < NR^2 = 17.43$ ,因此不接受原假设,模型存在异方差。对模型进行修正,将变量赋予权重 $1/abs(\text{resid})$ 进行分析,最终模型为:

$$\hat{Y}_i = 0.03 + 0.18X_1 + 0.32X_2 + 0.88X_3$$

(0.04) (0.06) (0.08) (0.10)

$$t = (0.76) (2.79) (3.95) (8.48)$$

$$R^2 = 0.983 \quad \bar{R}^2 = 0.981 \quad F = 382.7$$

**2.6 模型经济意义** 该最终模型的经济意义为:假设其他变量不变的情况下,当种植业总产值的比重增加1个单位,收入将增加0.18个单位;当农民受教育水平上升1个单位,收入将增加0.32个单位;农作物播种面积增加1个单位,收入将增加0.88个单位。

### 3 结论与建议

**3.1 结论** 实证结果表明,农作物播种面积对新型农业经营主体收入影响最为显著,种植业总产值占农、林、牧、渔总产值的比重对新型农业经营主体的影响最小;农民受教育水平对新型农业经营主体也有一定程度的影响。

### 3.2 对策建议

**3.2.1 规范土地流转制度,满足新型经营主体生产要求。** 解决好土地流转问题是新型农业经营主体发展的基础,因而有必要从根本上给予相关重视。市场价格机制在规范农村土地流转市场中扮演着重要角色,它可以引导农民将土地进行转包、出租、互换和股份合作等土地流转行为,使生产经营能力较低的农民能够利用市场机制把土地承包经营权流转给经营能力较高的农民,从而提高土地流转综合效益和拓展土地承包经营权流转空间。

**3.2.2 优化农业产业结构,拓宽新型农业经营主体增收途径。** 根据市场中供求关系的变化规律,单纯地依靠增加农产品产量、提高农产品价格来增加新型农业经营主体的收入是不现实的。因此必须从多元化角度出发,综合考虑不同层次和不同种类消费者的需求,利用现代农业科技提高产业效率,提高产品质量,增加农产品的附加值,只有这样才能从根本上提高新型农业经营主体的收入。

**3.2.3 加大财政支持力度,提高新型农业经营主体发展效率。** 政府应继续增加对农业基础设施建设的投入和加大农业政策支持力度,进一步完善对农业公共政策和共投入的评价机制。对于一些专门针对新型农业经营主体的扶持政策,要采取直接下达的方式,保证政策落实到位。另外,应进一步赋予基层组织更多的权利,允许基层在合理的范围内对资金和政策作出进一步的规划,从而提高农业扶持政策的效率。

**3.2.4 增加教育投入,提高新型农业经营主体文化水平。** 农民学历水平不够高,其中,初中以下学历占到70%以上,再加上新一代的农民大都选择外出务工放弃了在家务农,因此出现了农民的整体素质跟不上农业现代化发展步伐的窘境。本着把新型农业经营主体培养成有文化、懂技术、会经营的现代化农业经营者的目标,各地区应结合自身的实际情况,借助当地的农业教育资源,建立农民教育培训基地。在具体实施过程中,应因地制宜,针对不同农民群体采取不同的培训方式,重点培养一批具有现代化市场竞争意识的新型农业经营主体。

### 参考文献

- [1] 娄夏,张德华. 黑龙江省农民收入影响因素分析[J]. 中国农学通报, 2014(9):116-121.
- [2] 李双凤,杨文凤. 福建省农民收入影响因素灰色关联分析[J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2010(4):43-46.
- [3] 李春林,任博雅. 基于面板数据的中国农民收入影响因素分析[J]. 经济与管理,2009(4):26-28.
- [4] 王丽. 中国农民收入影响因素的计量经济分析[J]. 企业导报,2011(14):22-23.
- [5] 董运来,董玉珍,武翔宇. 农民收入主要影响因素的实证分析[J]. 沈阳农业大学学报(社会科学版),2005(3):272-274.
- [6] 陈建梅. 我国农民收入增长的主要影响因素分析[J]. 哈尔滨商业大学学报(社会科学版),2010(2):15-17.
- [7] 姚丽虹,赵阳. 广东农民收入影响因素的实证分析[J]. 广东农业科学, 2009(7):280-283.
- [8] 赖欢,叶玉雯,王婉婷. 江西省农民收入影响因素及对策分析[J]. 农业经济与科技,2015(2):82-83.
- [9] 罗誉. 我国农民收入水平影响因素及其实证分析[J]. 台湾农业探索, 2010(1):27-31.
- [10] 王承宗. 河南农民收入影响因素的实证分析[J]. 中国农学通报,2012(20):226-229.
- [11] 郭英,曾孟夏. 我国农业支持与农民收入和消费的再思考:基于整体性的多变量协整系统[J]. 经济问题,2011(11):77-81.

(上接第342页)

测评估人员只有提高专业素质,加强自身能力建设,不断改进监测评估方法,才能提高工作效率,使监测评估成果更加真实有效,从而使移民监测评估成果得到应用,进而推动移民管理工作的科学发展。

### 参考文献

- [1] 郭喜仁. 大中型水库移民后期扶持监测评估工作的思考[J]. 山西水利,2012(12):49-50.
- [2] 左萍,杨建设,杨涛,等. 水库移民后期扶持监测评估研究[J]. 人民黄河,2011(11):141-143.
- [3] 李乾,樊华,史静,等. 基于模糊综合评价方法的水库移民生活水平评价研究[J]. 河南水利与南水北调,2015(3):29-31.