

国家发展改革委 财政部 水利部
关于印发《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》的通知

发改农经〔2015〕1346号

各省、自治区、直辖市、新疆生产建设兵团发展改革委、财政厅（局）、移民管理机构：

为贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神，推进政府职能转变，创新行政管理方式，探索农村公共基础设施民主化建设管理新机制，维护水库移民在后期扶持项目建设中的知情权、参与权、决策权和监督权，把水库移民后期扶持项目建设好、管理好，在总结安徽、四川等省农村公共基础设施项目“村民自建”试点的基础上，我们研究起草了《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》，现印发你们。请结合本地区实际，在大中型水库移民后期扶持项目中积极推广民主化建设管理模式，制定试点工作方案和相关管理办法，加强指导，确保大中型水库移民后期扶持项目民主化建设管理试点顺利推进。

请每年年底前，将有关试点情况分别报送国家发展改革委、财政部和水利部。

附件：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

附件:

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

为推进政府职能转变,创新行政管理方式,探索农村公共基础设施民主化建设管理新机制,维护水库移民在后期扶持项目建设中的知情权、参与权、决策权和监督权,鼓励和支持各地安排部分资金选择一定数量的移民村(移民占全村总人口数量三分之二以上),本着积极稳妥的原则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。

一、总体要求

(一)指导思想。以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,深入贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神,切实转变政府职能,创新行政管理方式,坚持放权于民,逐步构建水库移民后期扶持项目村民自选、自建、自管、自用和政府监管服务相结合的民主化建设管理体制,切实保障移民群众的知情权、参与权、决策权和监督权。

(二)基本原则。

——放权于民,政府监管。坚持走群众路线,充分相信、依靠群众,把后期扶持项目的选择、建设和管理权交给移民。同时,政府要切实履行服务和监管职责,做好后期扶持项目的规划指引、技术指导和服务监管。

——建管分离,相互制衡。切实落实后期扶持项目的建设主体和责任主体,将“管钱管事”与“花钱做事”相分离,分

工协作，相互监督，共同推进项目建设管理民主化。

——阳光操作，公开透明。在项目实施的各个阶段，将项目实施情况及时公示公开，接受群众和社会的监督。

二、创新项目建管方式

(三)建立项目民主推选机制。由村委会组织，通过召开村民大会或者村民代表大会，对本村移民群众所需实施的项目进行梳理，民主确定项目清单。县级移民管理机构商有关部门根据后期扶持项目管理办法及农业农村发展规划、后期扶持规划等相关规划，按年度统筹安排。

(四)落实项目建设主体和责任主体。以项目涉及村为基本单元，召开村民大会或者村民代表大会选举产生理事会（以群众代表为主，村两委主要负责人不得参选理事会）。理事会作为项目建设主体具体负责组织实施项目，村委会作为项目责任主体负责监督理事会。

(五)自主选择项目建设方式。对村民能够自行建设的项目，原则上由理事会组织村民自建，县级移民管理机构商有关部门负责落实技术人员旁站服务，或由理事会聘请有相应资质的技术人员进行现场指导服务。对技术要求高、施工难度大、村民自建存在困难的项目，由理事会自行办理招标事宜。

(六)建立项目公示制度。在项目推选、审批、实施等阶段，村委会或理事会应将项目名称、建设内容、资金使用、竣工验收、管护责任等情况，在村内张榜公示。

(七)建立项目管护制度。项目竣工验收后，由村委会根据项目类型，明晰产权，建立健全工程运行和管护的长效机制，通过分摊、公约或竞拍等方式，把项目管护责任落实到人。

三、加强政府监管服务

(八)加强技术指导。县级移民管理机构要会同有关行业主管部门开展技术培训，提供技术支持，指导村委会或理事会委托具有相应资质的单位编制项目实施方案或初步设计。项目实施方案内容应简明实用，主要包括工程量、概算表、施工图和施工注意事项等；技术要求较高的项目应编制初步设计报告。

(九)严格资金管理。试点项目资金管理实行县级报账制，按照财政国库管理制度有关规定做好资金支付。项目结余资金，结转用于该项目区其他移民项目。实施方案编制费、技术服务费和项目管理费等相关费用，按照现行行业规程规范列支。移民、理事会劳务工资和无法开具有效票据的费用实行打卡支出，以银行转账票据入账，经县级移民管理机构、财政部门审核后纳入工程建设投资，由理事会一并公示、报账。

(十)规范档案管理。县级移民管理机构要指导村委会和理事会按项目进度及时收集、整理和报送档案材料，指定专人负责项目档案工作，分项目建立项目管理档案。

(十一)加强项目监管。各级移民管理机构会同同级发展改革、财政、审计等有关部门，加强对项目推选、实施、验收等重点环节的监督检查，及时掌握项目情况，发现问题限期整改，并将项目有关情况录入水库移民后期扶持管理信息系统，在县级政府网站和省级移民管理机构网站上公开，接受移民群众的监督。对建成工程项目未达到设计使用年限的，应追究相关人员责任。

(十二)及时组织验收。项目竣工后，由村委会提请乡镇政府、县级移民管理机构对项目实施情况进行复核，合格后由县

级移民管理机构会同有关部门负责竣工验收，验收报告报省级移民管理机构备核。项目通过验收后，应及时做好项目产权登记建档、移交等工作。

四、强化组织保障

(十三)加强组织领导。各省及试点县要加强组织领导，统筹协调，积极筹措资金支持试点工作。要建立部门间工作配合机制，细化分工，落实责任，确保培训、监管、服务等各项工作落到实处。

(十四)加强教育培训。各地要认真组织开展项目民主化建设管理相关政策、组织实施、财务管理、安全生产等方面的知识培训，引导移民群众转变思想观念，提升项目的建设管理能力和监管水平。要采取多种形式加强宣传教育，切实增强基层干部的责任感，树立廉政为公、执政为民的服务意识，不断提高服务水平。

(十五)严格安全管理。村委会要充分发挥责任主体的监管作用，组建安全监督小组，或委托专业机构、人员进行监督管理。要建立安全事故应急处置和保险善后机制，保障移民群众的生命安全和事后的救治救助。县级移民管理机构要会同行业主管部门加强项目安全管理。

(十六)开展绩效考评。各地要研究建立试点村动态调整机制，奖优罚劣，充分调动各村参与项目民主化建设管理的积极性和主动性。对实施效果好、符合相关要求的村，加大投入，积极支持；对实施效果不好、存在违规行为的村，取消试点资格，责令整改。

大中型水库移民后期扶持项目村民自建 18 问

1、什么是大中型水库移民后期扶持项目村民自建？

答：大中型水库移民后期扶持项目村民自建（以下简称“村民自建”）是村民自选、自建、自管、自用和政府监管服务相结合的项目建设管理新机制的简称，也可以称之为村民自主建设。村民自建的全称较长，主要是考虑便于广大农民的直观理解——农民做主，政府服务。村民自建是农村公共建设的民主管理制度，不是工程建设方式，单项工程的建设方式由村项目理事会根据村情、工情自主选择，以村民组织施工为主，辅以技术发包、单项发包和整体施工发包等方式，务实多样。

2、村民自建机制的核心是什么？

答：村民自建机制的核心是民主管理，将政府主管部门的项目法人地位转给村集体，把农村公共建设投资的所有权和形成固定资产所有权赋予村集体，明晰产权和建设主体。

3、村民自建机制的基本构架是什么？

答：村民自建机制的基本构架是分权制衡和政务公开。明晰政府的监管服务主体、村委会的责任主体和项目理事会的建设主体地位，实现相互协调，相互制衡。与此同时，项目建管过程面向社会公开，从项目选择核准到财务支出全程公示，公开透明。

4、县级有关部门及乡镇政府在村民自建中的职责是什么？

答：县级财政部门是后期扶持项目资金管理的主管部门，

主要负责项目资金的预决算管理、资金核拨、会计核算、监督检查和绩效评价,并配合移民主管部门做好后期扶持项目管理。

县级移民管理机构是项目管理的主管部门,主要负责项目规划、项目计划的编报和下达、项目的实施管理、检查验收、报账支出审核和监测评估等。

乡镇政府负责后期扶持项目实施的监管及协调服务等。

5、村委会在村民自建中的职责是什么?

答:村委会是项目实施责任主体,负责本村后期扶持项目建设的组织、协调、监管工作,以及建立和登记后期扶持项目资金辅助账。

6、项目理事会如何产生?职责是什么?

答:项目理事会以项目涉及村为基本单元,召开村民大会或者村民代表大会选举产生理事会(以群众代表为主,村两委主要负责人不得参选理事会)。

项目理事会在村委会的直接领导下,具体负责项目承建和管理,组织村民自建,建立台账并按照报账制规定的程序报账。

7、村民自建有无劳工紧缺问题?

答:有人担心农村壮劳力都外出打工去了,剩下的都是老幼病残,村民自建找不到劳工,这是个伪命题,不符合实际:

(1)我国农村劳动力总体就业不足、大量剩余,大体上三分之一务农、三分之一外出打工、三分之一剩余闲置。从安徽、四川等省近几年开展的村民自建工作开,未遇到过用工困难。(2)村民自建实行有偿劳务,不是义务工,即使出现个别用工紧张也可通过市场解决。用工资标准调节用工,标准低没人干就提高标准,抢着干就降低标准,村内劳工不足还可以到村外招工。

(3) 对村民无能力实施的工程, 还可以发包建设。

8、农村宗法势力会不会干扰村民自建?

答: 不会干扰村民自建。农村宗法势力历史悠久古老, 是以宗族、家族关系为基础形成的一种社会力量, 在农村社会活动中具有积极和消极双重影响。(1) 农村公益性设施建设, 体现村民的共同利益和不同宗族的普遍利益, 没有宗族间利益冲突, 也就不会出现宗法势力干扰。(2) 村民自建规范的操作规程和强有力的政府监管, 可以有效地治理和打击宗法势力的非法活动。根本措施是严格执行村民自治条例和票决直选村项目建设理事会, 广大村民赞同、认同的自组织必然超越宗族家族的影响。

9、劳务工资和就地取材费用造册打卡发放是否避税?

答: 没有避税。村民自建村内公益工程不是经营行为, 自给自足, 没有发生商品交换。这项规定是对现行资金管理的重大突破, 有利于增加农民收入, 有利于降低建设成本。

10、村民自建怎样实施跨村工程?

答: 各级政府农村专项投资绝大部分的实施范围都在行政村内, 跨村工程很少, 通讯、电力等设施已经市场化, 只有少量跨村道路和河道及小流域整治两项。对于此类工程可由县级政府主管部门统一规划设计, 分段或分单项分解到行政村实施, 主管部门做好衔接和协调工作。

11、村民自建适应范围及能否建设大中型工程?

答: 村民自建村集体工程不存在能力问题。有人认为, 村民自建只适应农村小型工程, 大中型工程村民没有能力建设, 这是不正确的。村民自建适应范围应按事权划分, 凡村集体所

有所管的公益设施，不论投资规模大小、技术含量高低都适应村民自建制度，几乎涵盖所有政府农村专项投资，即农民事情农民办。

在政府主管部门监管服务条件下，村民自主建设任何等级和规模的村级工程，均不存在能力问题。量大面广的村级工程绝大多数为小型工程，技术含量不高，县级主管部门审批实施方案或初步设计后，聘请技术人员服务即可组织村民自建；对技术含量较高的工程可采取技术发包自建，施工管理有困难的可以聘请相应的项目经理；对村民无能力施工的项目，可采取单向发包、包工不包料和整体发包建设。总之，村民能干的自己干，自己干不了的通过建筑市场，购买服务解决。

12、村民自建工程概算如何编制？

答：村民自建工程概算视不同建设方式编制。村民组织施工的自建工程概算包括四部分：勘测设计费、建筑材料费、劳工费和设备租赁费，省去了政府代建发包的管理费、招投标费、承建商利润、部分税费及征地拆迁费等。村项目理事会自主发包项目工程概算分两类，一类是包工不包料，包括三部分：勘测设计费、建筑材料费和发包施工费；另一类是整体发包，包括两部分：勘测设计费和工程发包费；两类发包均节约政府代建的间接费用和征地拆迁费。

13、为什么村民自建工程质量过硬？

答：首先，村民自选的工程都是村民期盼的工程，村民干自己的事责任心最强，不会发生人为的责任事故。第二，村民自建工程追求村民共同利益，没有商业利益，不会发生偷工减料。第三，工程建设方案和设计由专业机构编制，政府主管部

门审批并负责落实技术服务，施工技术有保障。第四，理事会和参加施工的村民根植本村熟人社会，在时间上对工程负载无限责任，任何环节、任何时段若发生质量问题均可追溯到个人；更为重要的是乡村熟人社会中道德和信誉的约束，主观上任何人都不愿意干让村民瞧不起的事情，这种自我约束的社会条件是政府代建无法相比的。

14、村民自建发生施工受伤事故怎么办？

答：任何建筑施工都不可避免发生工伤事故，但为小概率事件。村民自建若发生工伤事故，可采取个案处置，医疗费用在新农合报销后，余额部分纳入工程投资报销，通过追加工程投资弥补缺口；也可以在县级财政设立工伤保险基金，专项处置。

15、村民自建是否使干部只有责任没有手段？

答：村民自建确实使政府主管部门失去了项目法人地位，失去了直接操控花钱的手段，但其项目实施方案（初步设计）审批、财务支出审查、质量管理、和检查验收等监管服务手段却强化了。所以，不是干部只有责任没有手段，而是只有责任没有私利。

长期以来，在政府代建体制下，个别干部习惯于代民作主，大包大揽，自己定规则，自己花钱，自己监管，同体建设。而村民自建让干部失去直接操控钱财的手段，同时强化服务和监管手段，这正是政府职能转变和还公仆本色的要求，可能会引起极少数干部一时不适应。

16、村民自建工程管护能落实吗？

答：工程管护本来就不是建设阶段的事情，任何基本建设

中都不列支管护费用，要是是一个项目连折旧、维修基金都提不出或无人使用管护，那这个项目肯定没必要建设。问题是政府代建的大多村级工程，村民缺乏权属认同感，再加上部分工程不符合民意、质量差，后续管护才成了难题。村民自建制度把投资及其形成的固定资产所有权赋予村集体，自建自管，自生自养，解决了权属和管护问题：村委会负责建立健全工程运行和管护的长效制度，通过协会、分摊、公约或竞拍等方式，把项目管护责任落实到户。

17、农村其它政府专项投资如何实行村民自建？

答：移民专项投资与政府其它农村专项投资一样，都是村级公共建设，都可以实行村民自建。首先，改革现行农村公共建设投资管理体制，取消国家和省两级村级公共建设审批，按规划或设定条件将专项投资计划切块到县（市、区），再分解到行政村，项目由村民自选、自建、自管、自用。对扶贫、以工代赈等无指定投向的专项由村民自主选择建设项目，对土地整理、人畜饮水等有指定投向的专项由村民自主选择建设地点和方案。其次，在国家没有进行农村公共建设投资管理体制改革条件下，可维持现行建设项目报批手续，将项目建设法人由政府主管部门转换为村集体，按村民建制度建设和管理。

18、村民自建与政府代建有哪些不同？

答、（1）建管理念不同。政府代建由主管部门代民作主，集投资使用、管理、建设和监管于一身，同体建设。村民自建由农民作主，部分权力回归民众，农村专项投资由农民自我建管，与此同时，政府部门做好服务监管。

（2）建设方式不同。政府代建的建设方式单一，只有发包

一种形式。村民自建的建设方式多样，村项目建设理事会根据村情、工情自主选择，主要有村民施工、技术发包和包工不包料等形式。

(3) 同是发包效果不同。政府代建项目建设法人为主管部门，村民自建项目建设法人为村集体。政府部门发包，中标人的雇主是政府主管部门，村民对追利的中标人没有话语权；村集体发包，中标人的雇主是全体村民，必须对村集体负责履约。村民自主发包可大幅度节约投资，省去政府部门发包的非工程费用，节约用地拆迁补偿费。

(4) 干群关系不同。政府代建的项目由承建商实施，很多时候村民是无奈的旁观者，缺少知情权、参与权、决策权和监管权，干群关系脱离。村民自建的项目由村民自选、自建、自管、自用，政府监管服务，农民成了建设的主人，干部成了服务的公仆，干群关系和谐。

(5) 投资使用透明度不同。政府代建的项目，很多时候投资使用不向村民公开、公示。村民自建的项目，投资使用和工程实施全过程向村民公开、公示。

(6) 建设程序不同。相比较，政府代建的项目申报、审批、招投标等前期工作时间长，行政成本高。村民自建的项目由村民自选，省主管部门核准，县主管部门审批实施方案或初步设计，快捷方便，行政成本低。

(7) 村民满意度不同。政府代建项目，往往是村民不知情、不领情，并疑虑工程腐败。村民自建项目民主、公开，村民多重收益，享受当家作主的满足，满意度高。