《辽宁省水库移民后期扶持生产开发项目实施方案编制规程》

（🗹征求意见稿 □送审稿 □报批稿）

编制说明

|  |  |
| --- | --- |
| 主编单位： | 移民后期扶持部 |

2021年 6 月 7 日

编制说明

# 一、工作简况

本文件的制定计划由辽宁省水利事务服务中心提出，经辽宁省水利协会批准，正式列入辽宁省水利学会团体标准制定项目计划，项目编号为：XX-XXX，标准名称为《辽宁省水库移民后期扶持生产开发项目实施方案编制规程》，由辽宁省水利事务服务中心组织实施，辽宁省水利事务服务中心、沈阳农业大学、水发规划设计有限公司为标准起草单位。

《辽宁省水库移民后期扶持生产开发项目实施方案编制规程》主要起草人：刘旭升，贺清录，王辅强，孙博，付玉娟，陈长浩，王婷，闫石，李丽丽，王海军，张威，张黎，马宇，苑振霞，褚天舒，胡艳江，陈佳，张垚，徐博，马宝云，倪生余，王萍，江金启等。

本标准编制工作是从2020年6月开始，主要工作分为四个阶段：

第一阶段：问题的提出及前期准备工作（2020年6月-2020年8月）

大中型水库移民后期扶持事关移民的生计大事，在解决非自愿移民问题中发挥着重要作用，更是移民政策的关键一环。“十四五”时期是水库移民与当地居民共同发展、共同富裕的共建期，后期扶持工作的主要任务便是帮助解决移民的发展问题。其中，移民产业扶持是实现全面实施水库移民增收计划、提升移民群众满足感和获得感的重要载体，也是下一步工作的重中之重。

产业扶持既是增加水库移民收入的关键措施，也是促进当地经济发展的重要保障。我省移民生产开发项目分布地区广泛（全省十四个市均有），产业种类繁多（一、二、三产业均有）、规模不一、基础条件参差不齐。为了促进并保障辽宁省水库移民产业扶持项目实施过程的规范化和标准化，提高产业扶持项目的总体水平，由移民后期扶持部提出并成立了标准编制工作组，完成标准的制定工作。

编制组通过查阅水库移民后期扶持的相关技术、标准、政策和法律法规等相关文献，分析了国内农村生产开发项目相关技术、标准、政策和法律法规，为编制工作提供了依据。主要参考的资料有水利部、农业部下发的各种项目的编写大纲或者编制规范、编写提纲等。

第二阶段：省内外调研阶段（2020年9月-2020年10月）

通过辽宁省省内移民大县移民生产开发情况进行了实地考察；在长江委、山东东平县的有关负责实施部门开展了座谈和实地调研工作；并通过各个渠道收集省内外相关资料。

第三阶段：标准起草阶段（2020年11月-2021年8月）

成立了标准的起草工作组，起草工作组按照已确定的标准技术内容进行编写后形成本地方标准初稿，先后召开标准组讨论会和实地调研，在不断完善初稿的基础上形成了标准征求意见稿。

# 二、主要依据及编制内容

## （1）辽宁省水库移民后期产业项目扶持现状分析

在多次省内外调研和资料分析的基础上，理清了辽宁省水库移民后期产业扶持的现状，并总结了我省水库移民产业扶持项目存在的问题。

产业扶持指的是根据地方资源、环境、交通情况以及当地产业发展现状，以整合优势资源、增加库区移民收入为切入点，选择优质、高效的产业对水库移民进行扶持的一种方式。本节将根据辽宁省水利厅提供的相关数据，对辽宁省水库移民后期产业项目扶持现状进行分析。

辽宁省移民产业扶持资金的投入集中在种植业和养殖业，二、三产业项目投入相对较少；辽宁省产业项目扶持资金大多集中在本溪市、丹东市和大连市等水库数量较多地区。具体产业扶持资金规划与完成情况如图1所示。

辽宁省水库移民普遍文化素质水平偏低，缺乏商品意识，农业生产仍以种植业为主，广种薄收，处于一种粗放管理的落后状态，实用技术无法及时推广与应用。辽宁省许多农产品加工技术较为落后，科技含量低，农产品仍以原料或半成品为主，而且农产品品质和整齐度很难做到标准如一，因而农产品的附加值低、收益低。因此只有推动现代农业的发展，才能实现产供销一体化，拉长农业产业链条，实现农产品多次增值，提高农业的综合效益，从而达到农业增效、移民增收、农村经济不断发展的目的。“十三五”期间，辽宁省通过实施产业扶持项目，依托装备精良、技术实力雄厚的农业科技企业，合作经济组织、高校科研院所、金融投资机构和相关职能部门，建立现代农业科技平台，利用现代化的设备，通过集聚科技资源和创新要素，开展技术研发、成果转化、示范推广、技术咨询、创意设计、教育培训等服务，形成一种低成本、高效益、可持续的农业科技创新组织模式，促进我省传统的种植业向集约化、规模化、标准化、工厂化及高科技方向发展。

图1 2015-2019年辽宁省各市水库产业项目扶持资金情况

## （2）水库移民后期产业项目扶持存在的问题

自2006年7月起实施的水库移民扶持政策已近15年，产业扶持让水库移民在移民扶持政策中切实获得了实惠，但从整体上看，我省产业扶持仍面临种种问题亟待解决：

1）产业扶持配套政策不完善。国发〔2006〕17号文规定后期扶持资金可以实行项目扶持，用于解决移民村群众生产生活中存在的突出问题。该文件的颁布始于水库移民扶持的开始之年，目的在于解决水库移民的生产生活水平，其中直补资金可以直接提高水库移民人均收入，项目扶持资金大多用于移民生产生活中的“五难”问题，但项目扶持资金中并没有用于产业扶持的资金，仅在项目资金的兜底条款给产业扶持方式提供了发展的空间。我省根据国发〔2006〕17号文制定的适宜各地实际的扶持配套政策也没有明确产业扶持的基本问题，如产业扶持应遵循的原则、具体的实施方式等具体问题。究其原因，一是大中型水库移民的扶持政策起步较晚，由于水库移民的生活状况低于农民的平均水平，后期扶持规划的重点在于提高水库移民的生产生活水平、改善库区及移民安置区的基础设施条件；并且在今后相当长的一段时期内仍然要通过直补资金扶持方式和项目扶持方式进一步提高移民的生产生活水平和改善农业基础设施条件，项目扶持中的产业扶持没有适宜发展的土壤。二是产业扶持相对于直补资金扶持方式而言，产业扶持资金会汇集到一个或某几个移民身上，原本可均摊的补偿额度被特定对象占有，可能会引起移民之间甚至是移民和原住民之间的矛盾，况且由于对特定对象的选择标准缺乏规范程序和法律依据，这种扶持方式并不能被移民群众轻易接受。三是产业扶持相对于项目扶持而言，虽也属于项目扶持，但扶持资金亦不是用于解决现阶段水库移民区域出现的诸如行路难、上学难等具体问题，产业扶持方式在扶持的前中期不采用普惠的方式，难以被移民接受。

2）产业扶持投入少。截至目前，我省每年项目扶持资金的主要投向仍是基础设施类，产业扶持的资金量占比很小。通过15年的努力，移民生产生活中的“五难”问题已经得到了卓有成效的改善，新时期我省移民群众的需求已发生重大变化，移民群众由温饱走向小康的愿望十分强烈，基础设施类项目的建设并不能对移民产生直接经济效益，主要还是解决移民基本问题的社会效益，已无法满足移民群众从解决基本问题走向更高的生活品质的新需求。但仅仅依靠直补资金的补贴提高移民的收入已经作用甚微，而要提高移民自身创收增收的能力，就要加大对移民产业扶持的力度。

3）移民对产业扶持方式所表现出的对接能力偏低。对接能力偏低主要体现在移民经济收入水平偏低、受教育水平普遍偏低、对后扶产业扶持政策的理解能力偏低等方面。一是移民经济收入水平偏低，从收入结构看，非农收入中的打工收入比重逐年上升，但是农业收入占收入总额的比重依然很大，移民经济收入决定了移民的经济基础，经济收入尚低于全省平均水平，导致多数的移民群体并没有足够的经济实力搞产业。二是移民受教育水平普遍偏低。绝大多数的移民特别是搬迁时的第一代移民和第二代移民群众文化水平偏低，且受教育水平近些年并没有提高，水库移民的后代受教育水平近些年还是有所提高，但由于受教育水平高的后代大多数都进城了，因此对移民的对接能力提升没有多大促进作用。三是移民对后期扶持政策的理解程度偏低。移民对政府政策的了解方式多为被动式了解，并没有在政策的效用中积极发挥本应有的主人翁姿态，在涉及到产业扶持政策的了解、理解与运用方面，水库移民所展现出来的对接能力更是偏低。

4）已开展的产业扶持项目存在的一些问题。从对我省目前开展的几个具有一定规模和代表性的产业项目调研情况看，仍存在一些问题：一是各级移民机构由于缺少产业扶持的指导性政策文件、缺乏产业扶持相关经验等原因，对产业扶持项目普遍持有谨慎态度，顾虑较多，开展产业扶持工作的积极性不足；二是编制的产业扶持项目实施方案深度不够，没有委托专业的中介机构进行编制，也没有组织专家对方案进行审查评估；三是对困难移民的精准扶持不够，扶持的针对性不强、力度不够大，有些产业项目的直接受益人群只包含了少量的移民，且直接经济效益非常微薄；四是移民产业扶持规模不大，产品科技含量不高，产品附加值低，效益不高，抵御风险能力差，对当地的产业发展也难以起到拉动作用；五是产业扶持项目模式不够合理，有些项目移民并没有直接参与产业发展，难以形成合力，移民的后续发展动力也难以保证；六是移民及合作社的风险承担意愿低，担保和贴息贷款发展产业的意识有待加强；七是和其他相关部门产业扶持结合不够，利用其他部门产业发展资金扶持移民发展生产的意识不强。

以上这些问题和不足，都需要我们在今后的工作中不断加以改进和提高。

## （3）移民后扶产业发展方向

近年来，我省按照国家对水库移民产业扶持工作总体要求，结合全省各地实际情况，积极推进水库移民产业扶持工作，取得了一定的进展。随着水库移民后期扶持政策的深入实施和乡村振兴战略投入不断加大，对推进水库移民后期扶持政策实施提出了新的要求。“十四五”时期是水库移民与当地居民共同发展、共同富裕的共建期，后期扶持工作的主要任务是帮助解决移民的发展问题，产业转型升级工作是提升移民群众满足感和获得感的有效载体，也是下一步工作的重中之重。各地要充分认识开展产业转型升级工作的重要性，增强责任感和紧迫感，把水库移民工作重心向产业转型升级工作倾斜，采取积极有力措施，切实提升水库移民增收致富能力，加快水库移民增收致富步伐。

1）整合各类资源

一是加强资金整合，包括移民资金内部的整合以及移民资金与其他部门资金的整合；二是加强项目整合，将效益不高的小项目整合成大项目，集中财力做大做强做优；三是加强区域整合，在征得移民同意的基础上，逐渐打破行政区域的限制，集中零散的资金和项目进行规模化使用，提高规模效益。按照"效益优先、兼顾公平，集中投入、突出重点"原则，优先安排解决制约水库移民产业发展的突出问题。

2）加大资金投入

壮大移民村集体经济实力，切实提升移民综合发展能力。切实改变以往后期扶持工作中存在的"撒胡椒面"的做法，集中力量抓精品项目，切实提高规模效应。各地在“十四五”期间要进一步加大产业转型升级项目的资金投入，在省下达的年度大中型水库移民后期扶持基金项目资金中，按照不低于20%的比例安排用于产业转型升级项目建设。

3）创新发展模式

各地要充分调动和发挥移民群众创业致富的主体意识，进一步推进扶持方式由以往“只管建大棚”的简单模式向专业合作或联合体转变，实现规模化、集约化经营，以更好地适应市场经济的发展要求。

一是发展特色产业。以市场为导向，以一、二、三产业融合发展为路径，按照因村制宜的原则，突出地域特色，发挥比较优势，发展有市场、效益好、能让移民尽快受益的特色产业。可通过政策扶持；二是引进龙头企业带动特色产业发展，建立生产企业（或流通企业）、移民专业合作社、种养殖业大户与移民户的有效合作，构建效益共享、利益分配合理的良好机制，助力移民村积极发展优势产业，培育新产业新业态，培育新型经营主体，增强移民发展内生动力，促进移民持续增收；三是探索移民资金以村集体入股、实行按股分红等模式，激发主体创业创新活力；四是鼓励电子商务进入移民村，支持移民村发展产地直销，延长农业产业链条，增加农业附加值。

## （4）适用范围及编制内容

为了规范辽宁省水库移民后期扶持生产开发项目的建设、运行和管理，辽宁省水利厅移民后期扶持部组织编制了辽宁省水库移民后期扶持生产开发项目实施方案的编制规程。开发方案参照水利工程项目基本建设程序中的可研报告和初步设计的设计深度及相关要求，参照《国家农业综合开发多种经营项目可行性研究报告编写大纲》等文献资料，编写了本编制规程。

由于水库移民后期扶持开发项目种类繁多，形式多样，规模差异较大，因此在调查了解辽宁省水库移民后期扶持项目的现状和未来的发展趋势的基础上，将项目概况总结为四类，分别为：设施农业类、养殖业类、农产品加工类和仓储保鲜类。

具体包括以下内容：

1）前言

本章主要说明标准制定的目的、适用范围、主要原则及规范性引用标准。

2）规范性引用文件

3）名词术语

4）基本规定

根据辽宁省水库移民后期扶持生产开发项目的现状及未来发展趋势，辽宁省后期扶持生产开发项目主要有设施农业、养殖业、农产品加工和仓储保鲜四类。本标准规定了这四类产业扶持项目的编制内容及要求。其他不包含在这四类项目中的产业扶持项目参照本规程进行方案编制。并对各章的内容及作用做了简要说明。

5）综合说明

本章包含三部分的内容，分别是项目背景、项目概述以及结论与建议。

项目背景主要对移民村情况、项目的经营模式和项目的合理性分析进行说明。项目概述为后续各个章节内容的简述，包括：①工程地理位置、建设任务及规模；②概述建设内容及布局，设施、设备规格、型号及其布设与安装；③概述建设管理及进度安排，项目的组织运营管理情况；④概述项目的概算编制的原则、依据和总投资及投资构成，简述财务评价的主要成果及结论，说明项目收益分配机制，简述项目的效益分析结果；⑤概述项目社会稳定风险评价的内容及其结果。结论与建议部分包括：①综述项目实施方案结论及其建议；②应附与项目有关的文件；③附项目特性表和总体布置图。

6）产品及市场分析

移民后期扶持开发项目有一定的产品产出，因此本部分主要对产品的供需情况及市场进行分析，并阐明项目的销售策略及销售模式。

7）自然及资源条件分析

编制项目实施方案，应以移民安置所在县级行政区为单元收集自然、经济、社会资料，库区和移民安置区相关资料，应以项目所在村（镇）为单元收集现状情况资料并进行分析。主要针对项目区的自然条件、资源及环境条件、社会经济条件、土地权属情况四方面进行分析，为项目的选址提供基础依据。

8）项目建设

由于不同类型产业项目的建设内容差异太大，因此将辽宁省的水库移民项目进行汇总分析，辽宁省后期扶持生产开发项目概括总结为设施农业、养殖业、农产品加工和仓储保鲜四类。本部分则针对这四类项目分别编制各类项目建设方案的内容。在编制时，同时也考虑了不同类型项目实施方案编制形式上的一致性，每个类型的项目都针对场址选择、规划布局、主要建筑物设计、附属配套设和产品方案设计五部分内容进行编制。

① 设施农业类项目

辽宁省的设施农业以日光温室（暖棚）建设为主，这里主要对日光温室的设计建设进行规范。该类项目建设内容参照农业部标准《温室地基基础设计、施工与验收技术规范（NY/T 1145-2018）》和辽宁省地方标准《辽沈Ⅰ型节能日光温室设计与建造技术规范（DB21/T 1975-2012）》进行编制。

② 养殖业类项目

辽宁省的养殖业类项目主要为畜、禽类动物的养殖。本部分主要针对畜、禽养殖场的建设内容进行规范。目前针对畜、禽养殖的现行标准有国家标准《规模猪场建设》GB/T 17824.1，农业部标准《集约化养鸡场建设标准（NY/T 2969）》辽宁省地方标准《奶牛场建设技术规范（DB21/T 1301）》，针对畜禽污染物处理及其环境保护的国家环境保护总局发布的《畜禽养殖业污染防治技术规范（HJ/T 81）》。本部分内容的编制主要参照了以上行业标准进行。由于辽宁省有一定规模的水产养殖类项目，该部分内容分别参照《无公害食品淡水养殖产地环境条件（NY 5361）》、《无公害食品海水养殖产地环境条件（NY 5362）》和《水产养殖场建设规范（NY/T 3616）》进行了编写和要求。

③ 农产品加工类项目

辽宁省主要农产品加工项目包括粮食加工、饲料加工、果品、蔬菜、畜产品、等加工产业。该类项目相关标准主要有国家标准《食用农产品保鲜贮藏管理规范（GB/T 29372）》，《国家食品安全标准（GB 2760）》，《食品农药最大残留限量（GB 2763）》，《畜禽类食品绿色生产线资质条件（GB/T 20401）》和全国城市工业品贸易中心联合会团体标准《农产品加工及运输要求（T/QGGML 063）》等标准。本部分参照上述相关标准编制了农产品加工类项目建设方案的建设内容要求。

④ 仓储保鲜类项目

根据调查分析，辽宁省仓储物流类项目主要以冷库建设为主，因此本部分主要对冷库的规划设计建设方案进行规范。与冷库相关的行业标准主要有《冷库设计规范》GB 50072和《冷库管理规范》 GB/T 30134。本章主要参照这两个国家标准进行了编制。

9）项目建设管理级进度安排

规程第10章针对项目建设管理及建设进度安排两部分进行说明。其中建设管理包括建设单位权责、施工管理、征地拆迁、质量控制等方面的内容。项目建设进度包括确定进度安排的依据、原则，主要控制日期和施工进度安排。

10）项目组织运行管理

主要对项目建成以后的运行管理体制、组织机构、人力配置进行说明；确定项目的经营管理模式；制定工程管理、生产管理、财务管理及销售管理等方案。

11）投资概算与资金筹措

参照水利行业相关项目方案编制规程，撰写了规程第12章的内容。其中项目投资概算主要参照《辽宁省水利水电建筑工程概算定额》、《辽宁省水利水电工程概预算编制办法》和《辽宁省建筑工程预算定额》等确定项目造价。本部分列出了概算成果中需要的相关文件及附表。项目资金筹措方面引导移民以不同形式参与项目；明确资金来源及落实情况：明确资金使用原则及流程。

12）财务评价与收益分配

参照水利行业相关项目方案编制规程，依据《水利建设项目经济评价规范（SL 72）》确定财务价格及相关参数；估算成本和费用，估算财务收入和税金；分析项目的财务生存能力、盈利能级和投资各方的收益水平；进行财务风险分析和财务综合评价。并据此确定收益分配机制及管理办法。

13）效益与环境影响分析

基于水库移民项目的特殊性，依据《水利水电工程建设征地移民安置规划大纲编制导则（SL 441）》，并结合水利行业相关材料，撰写相关内容。本部分包括经济效益分析、社会效益分析和环境效益分析，以及项目水土保持分析和其他环境影响分析两部分内容。其中水土保持分析主要根据项目区的地形地貌条件、工程布局及水土流失情况，说明项目区的水土保持措施，本部分结合实际相结合，根据需要进行。其他环境影响分析主要是分析项目实施对环境的其他影响，包括施工期和运行期对环境的影响，针对不利影响制定有效的环境保护措施。

14）社会稳定风险分析

针对项目情况，分析项目区移民、原住民和各级组织对项目的支持程度。

## （5）项目过程管理

1）项目立项。申报产业转型升级项目的单位应当向市、县（市、区）移民管理机构提出书面申请和有关材料；对符合条件的申报单位应当按照申报指南提交项目实施方案（报审稿），逐级上报省移民管理机构。省移民管理机构组织专家评审，对审核通过的项目，由项目建设单位按照有关规定上报项目实施方案。

2）资金及计划下达。按省资金及项目管理办法相关规定执行。

3）项目实施：具备民主化建设管理条件的，各地应参照国家三部委《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指导意见》（发改农经〔2015〕1346号）采用民主化建设。

4）项目验收。县级移民管理机构负责组织对本行政区域的单项产业转型升级项目进行验收。市级移民管理机构负责组织对本行政区域的产业转型升级项目进行全面综合性验收。综合性验收的主要内容包括执行国家和省产业转型升级政策情况、民主化建设情况、资金使用和管理情况、项目建设任务和主要经济技术指标完成情况、工程建设质量情况、工程运行管护和档案管理情况等。

# 三、专利情况说明

无

# 四、与相关标准的关系分析

本标准与水库移民后期扶持的相关政策及标准保持一致，本标准与国家和地方有关的现行法律、法规和强制性国家标准保持一致。

# 五、重大分歧或重难点的处理经过和依据

本标准是按照规程制定的基本原则，依据现行的法律、法规和国家强制性标准来进行编制，与文件中规定协调一致，无重大意见分歧。

# 六、其他说明事项

无

有关征求意见的情况

按王总意见，本标准起草组征求了以下专家意见，并按专家意见进行了修改。其中有关组织框架按质量技术监督局孟总意见进行了修订，有关专业术语，按有关专家意见进行了统一。

水利部规划总院移民咨询中心 孙奎

水利部长江委长江监理公司 李苓

水利部移民司后期扶持部 殷海波副处长

辽宁省质量技术监督局 孟总

辽宁农业科学研究院农经所 王昕所长

有关专业术语等方面征求了沈阳农业大学农学院、食品学院、畜牧兽医学院等专业专家。