

社会监督工作简报

第 24 期（总第 24 期）

中国红基会社会监督委办公室 编

2010 年 1 月 20 日

四川省乐山地区灾后重建项目监督巡视报告

巡视员 王瑄 王洁

2009 年 12 月 9 至 12 月 15 日，由监督巡视员王瑄、王洁和项目部主管贾鑫组成的中国红基会监督巡视组，对四川省乐山地区的灾后重建项目进行了巡视与检查，所巡视的项目包括乐山市所辖峨眉山市、金口河区、夹江县的 5 所博爱学校、4 所博爱卫生院、1 个卫生站。巡视结束时，巡视组与当地领导进行了情况反馈和信息沟通，就项目执行情况交换意见并就某些问题达成共识。总体来看，乐山地区的灾后重建项目管理有序、工程建设和施工进度合理、项目变动不大、财务收支清晰无误。夹江县受援 1494 万元，有其特色的财务管理做法，但还存在一些问题需要改进。

一、巡视项目执行情况

（一）项目资金到位和使用情况

乐山市所辖各个区县的受援资金全部按照中国红基会的援建协议规定逐级拨付，巡视组采取倒查（项目单位—所属区县红会—乐

山市红会)的方式,对相关单位的财务账、表、凭单和相关的财务资料进行了检查。经查,由中国红基会拨出的款项已经全额拨到受益项目并且得到了合理有效的使用。因第3批援建的博爱卫生院通知(中红基[2009]105号)于2009年10月21日发布,协议于11月18日邮寄出,尚未返回,援款尚未拨付。

在资金管理方面,乐山及所辖区县成立了政府核算中心,起到了地方财政收支的监管作用。核算中心管理辖区内各个渠道来源的资金,使用时由政府财政统一审核批准,在支款审批单上要有5个部门的签署意见和各个部门领导的签字。例如,夹江县政府核算中心为中国红基会的援助款设立了专门的分户账,巡视员在电脑上轻点鼠标,援助款的收支情况一目了然。

(二) 档案管理与信息披露

经实地查看,所巡视的市区县红会及项目单位公文档案、项目文件及工程材料保存整齐、完备,但在建工程和竣工工程的监理日志未按规定落实,巡视过程中仅看到1个项目有监理日志。

信息披露方面,所巡视的博爱卫生院均安挂了彭珮云前会长的题词,博爱学校均有碑记,但学校的碑记修改了中国红基会提供的样本,还将中国红十字基金会和中国红十字会的名字及会标混着。各区县也有一些比较有特色的做法,例如,夹江县援建项目均按政府规定向社会公开招标,以公开、公正、透明的方式披露信息和运作项目;金口河区政府在鲤鱼浩小学树立感恩碑。

(三) 项目建设进度

乐山市4区县的所有的援建项目中,6所博爱学校全部完工,完工率100%,其中5所学校已经投入使用;12所博爱卫生院中的其中6所已完工,完工率50%。其中,金口河区共安彝族乡卫生院因交通状况太差(巡视途中巡视组亲眼目睹4起交通事故,皆车毁人

亡), 建筑物资运送不便, 且地基施工中意外遇到大石块, 以致影响工期, 大约延期 1 个多月。

(四) 项目变动情况

88 个村级卫生站由于援建形式改变 (由中国红基会直接援建的轻体房卫生站, 变为交由乐山市红会负责建设的砖混结构建筑), 已报中国红基会批准, 现全市正做前期准备。

(五) 工程质量情况

1. 巡视中看到, 3 所博爱卫生院工程质量较好, 所查所问均有满意答复, 有目共睹, 近期将验收, 施工期间, 医院安排专人天天到现场检查、监督, 并有详细记录。

2. 所巡视的 5 所博爱学校中, 金河口区河鲤鱼浩小学、夹江县的三洞镇初级中学和新场镇初级中学工程质量尚好, 但夹江县的黄土镇中心学校和木城中学的工程质量欠佳。

(六) 项目管理体制理顺情况

1. 加强领导和组织保障

乐山市及各区县分别成立了“地震灾后红会援建项目管理领导小组”, 并设立了督察组、监察组、审计组和办公室, 由专人负责红会工作。

2. 理顺体制与强化团队

自 2008 年 5·12 地震发生, 乐山市红会只有 1 人专职做红会日常工作, 2009 年上半年, 乐山市政府抽调干部补充红会队伍, 现已配齐了专职副会长、秘书长及工作人员共 4 人。

3. 项目管理的不足之处

大部分项目的工程监理不够尽责, 工程质量已经说明了监理公司的不作为。中国红基会援建夹江县的 5 所博爱学校, 分别都请了监理公司, 费用从援建资金中支出, 然而当巡视组调阅档案, 只看

到 1 所学校有施工监理日志，据了解，其他 4 所学校只签有监理合同，根本没有监理日志。巡视组经察看了解，夹江县黄土镇中心学校监理方是乐山市博世建设监理有限公司，监理费为 4 万元，但存档的监理工程师资质证书已逾期，并未提供更新的资质证书。

（七）已投入使用项目的运营情况

1. 所巡视的 5 所博爱学校中的 4 所现已投入使用，运营较好。金河口区河鲤鱼浩小学运营管理更上一筹，由于区政府整合了附近其他山上的 4 所小学（蒲梯小学、垭溪小学、漆油坪小学、楼板山小学）的儿童入学，孩子们不用再辛苦的爬山上学，而且入学的彝族儿童均住校，政府还对住宿学生给予补助，彝族学生补助 95 元/月，汉族学生补助 65 元/月。学校不仅教书育人，还从生活等方面给与学生帮助。鲤鱼浩小学获得各族群众广泛好评，也受到上级领导的表扬。

2. 美卓集团公司援建的夹江县三洞镇初级中学运营状况很好，公司派专业人员认真检查和验收了学校建筑工程后，非常满意，同意冠名，还派出 1 个代表团专程参加了该校新学期的开学典礼。

3. 夹江县黄土镇中心学校的管理稍差，卫生情况不理想，不像是刚完工 1 年的教室。根据巡视员不完全统计，教室门损坏 5 处，墙皮脱落 30 余处。

4. 所巡视的博爱卫生院都还尚未运营。

二、基层反映的意见，项目存在的问题

（一）基层反映的意见

1. 基层普遍反映，“红十字博爱卫生院”的牌匾规格偏小，与卫生院主体建筑不协调，牌匾所要求的铁皮板材质也不适合四川的多雨潮湿气候，经过一个雨季，牌匾容易锈蚀、影响美观。巡视组现场查看了已经竣工的几个博爱卫生院，确有同感。基层建议中国红

基金会允许地方因地制宜，根据卫生院建筑体积调整牌匾的材质和比例，或者改变标识方式，例如可以把彭珮云的题词在字幅上扩大，然后喷涂在卫生院主体建筑的正上方。

2. 金口河区地处贫困和少数民族（彝族）地区，经济发展较慢、教育和医疗卫生的基础薄弱，区红会希望中国红基会能够在项目和资金方面给予更多援助。

（二）项目存在的问题

1. 建筑施工质量问题

巡视组在夹江县黄土镇中心学校看到，仅使用 1 年的教学楼外墙瓷砖破损，门窗和外墙瓷砖的衔接处近 4 厘米宽的地方未粘瓷砖条，只抹上了本色水泥条，也未打光，更未刷同颜色的油漆，感观刺眼且不美观，整个楼体和通道的地面水泥和沙子配比失调，所使用的水泥标号低，地面宣土明显，水泥地面没有光洁度。楼板收缩缝是用铁皮板所钉且未刷油漆，在当地的潮湿环境中易锈蚀且外观不协调。视察该校当天适逢周六，学生们不上课，巡视组得以充分时间得以进教室查看。教室内墙有裂纹，内墙裙瓷砖破损已经形成较深的孔洞，手伸到洞里感到粘接墙体和瓷砖的水泥和沙子都已成粉末状，墙体和瓷砖墙裙之间已经中空，瓷砖粘合不牢。另外复合板材质的教室门部分已经损毁，显示出学生踢踹的痕迹。

另外，经实地巡视察看，夹江县木城中学已经竣工的教学楼的内墙裙瓷砖粘贴凹凸不平，瓷砖颜色存在着明显的色差，而且多处呈现不合理拼接。

2. 援款经费管理问题

巡视组发现，夹江县黄土镇中心学校接收中国红基会援助的项目资金 200 万元，项目预算金额 171 万元，送审金额 162.6 万元，审定执行金额是 155 万元，项目结余资金 45 万元。经调查发现，夹

江县教育局擅自将 45 万元的项目结余款用于该校配套设施建设(此举得到了夹江县财政局的批复同意),用于平整校园、打水泥地面、修排水系统等,目前工程已经完工。工程协议金额 34.8 万元目前尚未经审计,加上他们的配套工程款还结余 10 万余元。上述情况夹江县红会和乐山红会都不知情,巡视组认为,夹江县教育局和县财政局对于该项增项资金没有按援建协议要求逐级申请报告,擅自挪用了项目结余款。

3. 竣工报告与立碑时间

巡视中看到了乐山地区一些博爱学校竣工仪式的照片,但大部分并没有中国红基会人员出席,经询问,地方红会人员认为竣工仪式请不请、报不报中国红基会不重要。巡视组认为,地方红会作为乙方,没有履行援建协议中规定的义务,即“重要援建项目开工或竣工,乙方应指导、协调和督促丙方、丁方组织相应仪式,邀请甲方和捐方参加,并做好宣传报道”。

巡视时间是 2009 年 12 月中旬,夹江县还未竣工验收的 3 所博爱医院和 1 所博爱学校却已立好碑文,立碑时间均为 2009 年 9 月。

4. 中国红基会的冠名问题

实际巡视发现,夹江县教育局在进行援建学校项目的冠名时,经常将中国红十字会和中国红基会混淆,使用中国红基会的标识出现错误的也不在少数。

5. 有独立账户但无专人管理

在乐山市红会办公室,巡视组与全体红会工作人员进行座谈,了解到,乐山市红会已设立独立的财务账户,却没有专职的财务人员,目前暂请卫生局的会计协助管账。

三、加强项目管理的建议和对策

(一) 招投标须合理、公正

从实地巡视和检查来看，援助项目从招投标、签订施工合同、项目监理，到竣工验收、审计监督，管理基本到位，然而实际工程质量堪忧，夹江县的王正刚付县长对此进行了解释：所有援建项目工程中标的都是最低标，由此引发一系列问题，施工材料以次充好、施工过程偷工减料、施工项目化整为零等问题屡见不鲜。巡视组建议中国红基会进行一定的项目指导，使地方组织的援建项目招投标不要流于形式，评标团队要吸收专业工程技术人员、项目相关部门领导，同时采取“使用单位负责人回避制”，提倡使用合理标。另外，施工单位使用的主要建材须提供合法的厂商名称和材料合格证书。

（二）推广可借鉴的经验

夹江县卫生局将中国红基会援助的博爱卫生院的基本情况，以开工告示的形式竖立在建筑工地，基本情况涵盖以下内容：项目名称、卫生院效果图、建筑面积、资金来源、施工单位名称、监理单位名称等等，起到了常态宣传作用，有便于接受群众监督，这一经验值得其他地方借鉴。

（三）值得关注的问题

1. 个别地区村卫生站存在产权不明的问题，巡视组认为，中国红基会援建的博爱卫生站是慈善项目，属于公共服务设施，建议在援建协议中明确村卫生站的产权为公有制或集体所有制。

2. 明确受援方的权利和责任，他们接受中国红基会的援助，不仅有管理和使用项目的权利，还有向援赠方汇报请示、自我监督和及时沟通的责任。如果对援建项目进行增减、改扩或变更，须逐级上报，得到批准后方可实施。

送：总会领导、中国红基会理事、监事、监督委委员、巡视员

发：有关省、市、县红十字会

共印 73 份