

# 安康市人民政府文件

安政发〔2016〕5号

---

## 安康市人民政府 关于进一步落实避灾扶贫搬迁“三精” 管理工作的意见

各县区人民政府，市政府各工作部门、直属机构：

为进一步提升全市避灾扶贫搬迁工作水平，加大精准扶贫、精准脱贫工作力度，奋力打赢脱贫攻坚战，结合当前工作实际，现就进一步落实避灾扶贫精准搬迁、精细管理、精确施策工作提出如下意见：

### 一、落实搬迁政策，坚定工作思路

（一）坚定从市域、县域发展全局和城乡一体、四化同步的高度去认识和谋划避灾扶贫搬迁工作，切实把避灾扶贫搬迁作为脱

贫攻坚的重要措施，作为统筹城乡发展，扩投资、调结构、转方式、惠民生的重要机遇和有力抓手。进一步完善和优化全市避灾扶贫搬迁总体规划，形成避灾扶贫搬迁集中安置区的“51155”空间布局规划体系。即：到2020年，全市建成5个10000户以上集中安置社区，11个5000户以上集中安置社区，50个1000户以上集中安置社区，500个100户以上集中安置社区。

（二）坚定“提速度、上水平”的工作要求，全面落实精准搬迁、精细化管理、精确施策的“三精”工作主线，保持在陕南“走在前面、干在实处”的工作定位。

（三）坚定移民搬迁与新型城镇化、新农村建设紧密结合，优化人口布局，努力推进城乡公共服务均等化，实现以人为核心的城镇化。坚持进城入镇住社区，引导和鼓励规模安置，推进城市社区、集镇社区、农村社区集中安置，构建“中心城市—县城—重点镇—农村中心社区”四级搬迁安置体系。

（四）坚定主攻搬得出，切实落实地灾威胁户、洪灾威胁户、建档立卡易地搬迁贫困户三优先，多措并举加力破解“夹心层”搬迁问题，确保搬迁工作健康有力可持续推进。

（五）坚定政府主导，规划引领，系统谋划，有机融合，一体推进“挪穷窝、移穷业、断穷根”，更加紧密地把搬迁与脱贫结合在一起，落实“搬迁一户、安居一户、脱贫一户”的新要求，实现搬得出、稳得住、能致富的总目标。

## 二、落实精准搬迁，夯实搬迁任务

（一）实施“三查三定”。进一步夯实搬迁基础工作，结合精准调查摸底和“十三五”避灾扶贫搬迁专项规划编制，做到“三查

三定”。一是查永久性居住点，定村庄规划；二是查群众搬迁意愿，定搬迁布局规划；三是查资源分布，定产业发展规划。做到搬迁前群众有“一户一表”（搬迁户基础情况登记表），搬迁后群众有“一卡三照”（搬迁群众增收明白卡、搬迁前群众与旧房屋合影照片、搬迁后群众与新房屋合影照片、搬迁群众就业增收照片）。通过实施“三查三定”做到搬迁对象、房屋、产业“三统一”，为真正实现精准搬迁奠定坚实基础。

**（二）加快“三优先”搬迁。**在精准调查摸底的基础上，按照分类安置、重点优先的原则，优先搬迁安置地质灾害威胁户、洪涝灾害威胁户和特困户，完善交钥匙工程的规划建设管理。一是选址上要靠集镇、靠村庄、靠园区，方便生产生活，方便后续管理。二是建设上要保基本、保面积、保质量，不能“短斤少俩降标准”。三是管理上要落实安置对象的房屋产权，确保他们公平享受国家补助政策；四是布局上可以将交钥匙工程、兜底保障与敬老院建设有机结合，探索“一院两制”的集中供养模式，把民政救助与精准脱贫有效对接，加快重点对象搬迁步伐，确保在2016年年底完成三类重点对象搬迁安置任务。

**（三）加快贫困户搬迁。**结合精准扶贫、精准脱贫，进一步加大对建档立卡贫困户中通过易地搬迁脱贫一批的贫困户搬迁安置力度。在安置方式、建房面积、基础配套、补助办法等方面综合施策，探索共有产权、推行按揭贷款购房、鼓励为贫困户提供专项贴息贷款等方式，解决“夹心层”有愿望、缺能力、搬不起的问题。落实市、县区、镇村以及相关部门帮扶责任，用足用好精准扶贫政策，合力推进贫困户搬迁，确保2018年底完成贫困户搬迁安置任

务。

**（四）建好配套设施。**严格按照“小型保基本、中型保功能、大型全覆盖”的要求，用好新的投融资政策，同步规划、同步建设基础设施和公共服务设施，特别是与搬迁安置群众密切相关的水、电、路、讯、排污等基础设施和学校、医院等公共服务设施，要优先保证，同步配套到位。通过良好的外部环境和比较健全的配套服务吸引搬迁群众主动搬迁，加快搬迁安置步伐，圆满完成10年规划搬迁安置任务。

### 三、落实精细化管理，规范安置模式

**（一）进城入镇安置。**优先在县城、集镇规划区和城市建成区规划布局搬迁安置社区，积极探索与城市棚改货币化安置相结合的办法，实行开发主体优惠，对象自主选购，政府定额补助，引导集中安置，配套推进落户的办法，把鼓励农民进城落户的政策、去商品房库存的政策与移民搬迁的政策综合叠加，引导搬迁群众进城入镇安置。探索通过回购商品房安置搬迁群众，加快进城入镇安置。回购商品房要坚持规范运作，试点示范：一是回购商品房作为避灾扶贫搬迁安置房必须坚持“企业申请、政府审批、价格评议、协议回购、确定对象、公开分房”的程序和“最高限价、择优回购、试点示范、有序推进”的原则；二是经企业申请，县区政府审定同意回购商品房用于安置移民搬迁群众的，商品房价格由县区政府组织相关部门听证审核，并实行最高限价；三是所购商品房必须手续完善，配套设施齐全，达到避灾扶贫搬迁安置入住条件标准，搬迁安置对象由政府严格审定，并组织搬迁户自主选房安置；四是各县区结合实际，可在中心城市规划区、县城或重点镇选择1—2个点先

行试点，不断总结完善，逐步推开。

**（二）推进跨区域安置。**坚持市域统筹、因地制宜、分类指导，积极推进跨县域、跨镇域、跨村组搬迁安置，促进人口从资源贫瘠区向资源富集区转移，从环境恶劣区向环境优良区转移。在集中精力抓好高新区、恒口示范区两个市级跨区域集中安置社区搬迁安置的基础上，在安康中心城市规划区范围内再规划建设5—10个千户以上集中安置社区，引导有条件的搬迁群众在安康中心城市予以安置。各县区积极规划建设跨镇办、跨村组集中安置社区，加大宣传力度，鼓励搬迁群众进入跨区域集中安置社区居住。

### **（三）农村新型社区安置。**

**1. 建设中心社区。**结合镇村综合改革，围绕撤并乡镇原政府所在地建设中心社区，充分利用撤并乡镇的公共资产和集镇已有的各类配套和服务设施建设中心社区，将乡镇政府改造为社区服务中心，努力打造中心社区，促使搬迁群众就地就近搬迁安置。

**2. 跨村联村建设集中安置社区。**结合精准扶贫，选择自然条件较好的扶贫开发重点村，坚持集中连片、区域化布局，多村联合建设集中安置社区，实现有土安置。

**3. 布局建设新型农村特色社区。**在特色产业鲜明的地方与乡村旅游、特色产业、美丽村庄建设、传统村落保护相结合建设特色社区。

**（四）规范分散安置。**分散安置必须坚持问题导向与脱贫目标导向相结合，既符合群众意愿，又能稳定解决脱贫致富问题。

**1. 对象确定。**分散安置适用于无能力、无条件实施集中安置和离土谋生能力差、以及部分进城入镇、举家外迁的搬迁安置对象。

分散安置优先安排新一轮调查摸底后确认的建档立卡在册贫困户。在需要搬迁的贫困户得到全部妥善安置后，适当安排普通搬迁对象实施分散安置。纳入当年分散安置的对象必须按照程序审定、公示，经过县区政府审定确认。

**2. 安置方式。**分散安置可通过选址新建、在已有安置区插花安置、梯次搬迁安置、投亲靠友安置等多种安置方式。选址新建必须坚持多户联建、相对集中，坚决杜绝单庄独户和在不具备安置条件的地方原址重建。选址由县区国土、水利、规划建设部门审查把关，出具选址意见书；房屋质量由县区规划建设部门负责监管；房屋验收由镇政府负责组织验收。

**3. 安置政策。**分散安置户均宅基地面积不超过 0.25 亩，房屋面积户均不超过 140 平方米，建房补助资金为户均 3 万元，不足部分由县区捆绑项目和群众适当自筹解决。分散安置指标必须控制在当年总搬迁安置任务的 10% 以内，超过比例的不予认可，不纳入避灾扶贫搬迁安置范围。

各县区要根据省、市相关要求，结合实际制定分散安置的规范管理办法。

#### **四、落实精确施策，做好后续工作**

##### **（一）推进土地腾退，根除危险源。**

**1. 保障建设用地。**按照国土资源部《关于支持陕西省陕南地区生态扶贫避灾移民搬迁有关政策措施的函》（国土资函〔2013〕837 号）和省国土资源厅“一办法、四细则”的要求，通过编制《安康市生态扶贫避灾移民搬迁土地综合利用专项规划暨土地利用总体规划修改方案》和县级《生态扶贫避灾移民搬迁土地综合利用实施

暨土地利用总体规划修改方案》，合理调整土地利用规划，优化用地布局，为避灾扶贫搬迁和后续产业发展、基础设施建设等提供用地保障，促进避灾扶贫搬迁安置顺利推进。

**2. 加快旧宅基地腾退和复垦。**一是按照“一户一宅、占新腾旧”的原则，由镇政府与搬迁户签订旧宅基地腾退协议，明确旧宅基地退出时间，暂时难以腾退的，最迟应在搬迁后3年内腾退。二是原房屋受地质、洪涝灾害威胁和鉴定为D级危房的，必须坚持入住一户拆除一户的即搬即拆政策，以在最短的时间内根除危险源。三是对处在景区内经鉴定安全可靠的房屋，可由政府或景区开发建设业主折价收购，改造为景区旅游经营用房。四是对经鉴定安全可靠、可用作梯次搬迁安置贫困户、特困户的搬迁腾空房屋可不予拆除，供梯次搬迁安置使用。五是各县区可结合实际，充分利用政策性金融信贷，制定出台鼓励群众搬新拆旧的优惠政策和具体补助标准，采取政策奖补引导方式，促使搬迁群众在协议规定的时限内全部拆除旧宅，腾退复耕或生态修复。

**3. 稳步推进“两证”办理。**土地使用证和房屋产权证是搬迁群众应依法获得的基本权益，也是搬迁群众通过财产性收益加快增收致富的重要途径。要把“两证”办理作为搬迁后续工作的重中之重，严格按照“搬新拆旧、一户一宅”的原则加快办理“两证”。对移民搬迁使用国有土地安置的，办理国有土地使用证；使用集体建设用地安置的，按宅基地进行土地登记并按有关规定核发土地使用证。县区房产行政主管部门要根据土地登记及规划许可结果，依法对移民搬迁安置房屋进行确权登记，并及时颁发房屋产权证。

**(二) 加强社区管理，完善配套服务。**认真执行《安康市人民

政府办公室关于转发市扶贫局等四部门关于加强和规范避灾扶贫搬迁安置社区管理工作的指导意见》(安政办发[2015]79号),凡是已建成的避灾扶贫搬迁安置社区,按照类型和规模,及时设立社区管理服务机构,落实人员和经费。市民政、人社等部门要加强指导和培训,规范社区管理服务。积极探索县区成立物业管理总公司,镇办成立物业分公司,通过政府购买公共服务和市场化运作相结合的方式,做好搬迁安置社区管理服务。

**(三) 强化产业配套, 促进增收致富。**要按照《安康市避灾扶贫搬迁安置产业扶持资金管理实施细则》,用足用好省级产业扶持资金和政策性金融扶持政策,尤其要充分发挥市、县区融资平台作用,用好国家农发行、国家开发行为贫困群众脱贫致富发行的专项债券和长期贴息贷款。具体工作中,坚持做到“一区一策、一户一法”,按照以下五种模式,促进搬迁安置群众就业创业兴业。

**1. 企业带动型。**按照围绕园区建设搬迁安置社区和依托社区布局工业园区的整体思路,将搬迁安置社区与工业园区紧密结合起来,重点扶持劳动密集型企业、农产品加工企业和新型材料、生物医药、装备制造等新型工业,扩大就业门路,增加就业岗位,促进搬迁群众就近就业。

**2. 产业支撑型。**加快培育传统特色产业体系,建设一批产业特色鲜明、优势突出的农业示范园区,壮大山林经济、涉水产业和畜禽养殖等特色产业,做优做强主导产业,促进搬迁群众转变生产生活方式,多渠道增加收入。

**3. 景区辐射型。**紧扣休闲度假、田园观光、山水园林打造精品景区,发展乡村旅游。通过扶持带动搬迁群众发展休闲观光农家乐、

农家宾馆、特色餐饮、手工艺品、商贸物流等观光、生态、休闲为一体的配套服务业，促进搬迁群众致富增收。

**4. 技能提升型。**加大技能培训力度，面向市场需求，创建技能培训品牌，重点扶持培养各类专业技术人员、高级技师，提高劳务输出的组织化程度和整体输出水平，加快转移就业。

**5. 合作互助型。**即围绕家庭创业，搭建服务平台。引导搬迁群众自主创业，在积极提供信息、技术等服务的基础上，重点扶持各类合作组织、家庭农场和职业农民，搭建服务平台，促进搬迁安置群众创业增收。

#### **（四）强化资金监管，兑现补助政策。**

**1. 足额兑付资金。**严格按照“三精”管理工作方案中明确的标准兑现到户补助资金。对实际兑现标准低于省市规定标准的，市搬迁办、市财政局将按照市级规定标准算账，将低于规定标准部分的余额资金收归市财政，并在下年度拨付资金中扣除，所收资金由市上统筹用于避灾扶贫搬迁安置项目。

**2. 规范资金使用。**按项目建设进度及时拨付建房和“小配套”设施建设补助资金，严禁挤占挪用和改变资金用途。严禁代缴代扣各种款项，除统规统建项目可在完善手续后兑现到项目业主外，其余到户补助资金一律实行“一卡通”发放。避灾扶贫搬迁各级补助的节余资金和配建商品房、门面房、土地收益全部用于避灾扶贫搬迁安置工作，优先用于弥补前期费用和“大配套”资金缺口。

**3. 强化资金监管。**各级财政、审计部门负责按照省、市避灾扶贫搬迁资金管理办法，加强日常监管，发现问题及时纠正查处，并按年度对统规统建项目和统规自建的“小配套”项目进行全面审计，

未竣工决算审计的项目不得验收和全额拨付工程款。项目资金审计工作由市审计局统筹安排，对审计中发现的套取、挪用、截留资金等违法违纪行为，除按规定依法依规严肃处理相关人员外，所涉资金由市财政收回；对资金使用效率低下，经审计确认滞留一年以上的资金，由市财政收回，所收资金统筹用于避灾扶贫搬迁安置工作。

## **五、落实工作责任，强化督查考核**

**（一）夯实工作责任。**按照“市抓统筹、县区实施、县长负责、分管落实”的原则，进一步夯实以县区为主体的工作责任制，落实县区主要领导、分管领导和相关部门的责任。市避灾扶贫搬迁安置工作领导小组各成员单位要各司其职、各负其责，继续加强与省级对口部门的汇报衔接，积极争取项目资金支持，尽快落实“大配套”项目补助资金，并指导县区尽快实施，确保全市避灾扶贫搬迁工作提速度、上水平。进一步加强市、县区搬迁干部队伍建设，充实人员力量，提供经费保障，强化教育培训，努力打造一支务实高效的避灾扶贫搬迁工作队伍。

**（二）强化督查考核。**紧扣“三精”工作主线，不断完善考核办法，合理设置考核内容，发挥目标考核“指挥棒”作用，促进“三精”工作落实。进一步加大对县区避灾扶贫搬迁工作年度目标考核权重，并将避灾扶贫搬迁工作纳入市对避灾扶贫搬迁工作领导小组各成员单位年度目标责任考核的内容予以考核奖惩。进一步强化避灾扶贫搬迁“三精”管理工作月统计、季督查、年考核和跨年度验收“四位一体”监督检查机制，由市搬迁办联合市考核办、市政府督查室加强监督检查，通过定期督查、不打招呼抽查等多种方式，严格督办考核。

**(三) 严格问责问效。**把避灾扶贫搬迁作为县区主要领导脱贫攻坚述职的重要内容,进一步健全避灾扶贫搬迁工作奖励和责任追究制度。对认真落实“三精”管理工作标准,顺利完成搬迁安置任务,积极探索创新并取得显著成效的县区要给予表彰奖励。对县区党委、政府重视不够,落实不力,不能完成年度任务、存在工程质量安全问题,并因此造成重大财产损失或人员伤亡的县区实行黄牌警告(对受黄牌警告的县区在年度考核中扣除相应分值,县区政府及搬迁办当年不得进入省市先县区和先进单位,黄牌整改期限为一年),问题严重的实施“一票否决”(对受“一票否决”的县区在年度考核中搬迁工作不得分,并按规定对县区主要负责人、分管负责人进行问责,“一票否决”整改期限为两年)。对工作进展迟缓、项目实施不力、资金使用不当的,严肃追究县区主要领导责任;对移民搬迁对象审定过程中弄虚作假,或移民搬迁建房擅自超规划、超面积、超标准的,严肃追究相关责任人责任;对套取、骗取搬迁建房补助或违规占有避灾扶贫搬迁安置房屋的,依照相关规定处理,并依法收回建房补助和住房;对移民搬迁过程中渎职和贪污、侵占、截留、挪用移民搬迁资金构成犯罪的,移送司法机关依法处理。

安康市人民政府  
2016年2月23日

---

抄送：市委各工作部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市纪委办公室，安康军分区。

市中级人民法院、检察院，各人民团体，各新闻单位。

中、省驻安各单位。

---

安康市人民政府办公室

2016年2月23日印发

---