

安康市人民政府文件

安政发〔2016〕35号

安康市人民政府 关于印发安康市移民（脱贫）搬迁工作 实施方案的通知

各县区人民政府，市政府各工作部门、直属机构：

《安康市移民（脱贫）搬迁工作实施方案》已经市政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。

安康市人民政府
2016年10月11日

安康市移民（脱贫）搬迁工作实施方案

为统筹推进全市移民（脱贫）搬迁工作，进一步提升工作水平，全面打赢脱贫攻坚战，根据《陕西省移民（脱贫）搬迁工作实施细则》，结合我市实际，制定本实施方案。

一、总体思路、基本原则和目标任务

（一）总体思路。认真贯彻中省脱贫攻坚和移民搬迁有关精神，切实把移民搬迁作为脱贫攻坚的重要措施和统筹城乡发展的重大机遇，作为扩投资、调结构、转方式、惠民生的有力抓手，系统思维，统筹推进。围绕“搬得出、稳得住、能致富”的工作目标，落实“精准搬迁、精细管理、精确施策”的工作标准，统筹扶贫搬迁和避灾、生态、其它（工程建设、镇村建设）搬迁。坚持“进城入镇住社区”安置，实现移民搬迁与城乡发展、新型城镇化进程、美丽乡村建设以及生态治理统筹推进，加快经济社会融合发展。

（二）基本原则。

1. 政府主导，群众自愿。坚持省负总责、市抓统筹、县抓落实的工作机制，发挥政府主导作用。实行以户定建，搬迁群众全程参与，增强搬迁群众的积极性和主动性，强化搬迁安置对象的主体地位，保障其知情权、选择权、监督权、参与权。

2. 规划引领，扶贫优先。坚持系统思维，统筹谋划推进，把移民搬迁作为脱贫攻坚和城乡一体、四化同步重要载体，突出易

地扶贫搬迁，统筹推进避灾、生态和其它搬迁，实现扶贫搬迁与其他类型搬迁协同推进、和谐“共振”。

3. 同类同策，保障跟进。保持移民搬迁政策连续性和工作稳定性，除建档立卡贫困户适当提高建房补助标准外，其他确需同步搬迁的农户执行原定补助标准。基础和公共服务配套设施同步跟进，实现资源整合、共建共享共用。

4. 规范管理，提升水平。围绕“提速度、上水平”的总体要求，深入推进“三精”管理。引进大型企业、优质资本、先进技术。参与移民搬迁工程，不断提升工作质量和水平，确保全市移民（脱贫）搬迁工作“干实、干好、干响”。

（三）主要目标。“十三五”期间规划搬迁 13.4 万户 46.9 万人，其中建档立卡贫困户 8.39 万户 31.8 万人实现全部搬迁。2016 年底前完成受地质、洪涝灾害威胁人口的搬迁，2018 年底前完成建档立卡贫困人口搬迁，2019 年底全面完成其它需要同步搬迁对象安置任务，2020 年实现搬迁群众经济能立足、身份被接纳、文化能融入、权益有保障，与全市人民同步够格迈入小康社会的目标。

二、精准搬迁对象

按照“三查三定”的要求，逐户摸清搬迁对象意愿，全面盘清搬迁对象底数。坚持扶贫户、避灾户优先搬迁，统筹推进生态类及其它类搬迁，区分轻重缓急，逐户签订搬迁协议，分年轮候安置。扶贫类搬迁对象必须是本市范围内农村建档立卡在册贫困

户，并经县区扶贫部门审核确认；避灾户搬迁对象需经县区国土部门、水利部门审核确认；生态类搬迁需经县区环保部门审核确认；其它类搬迁由涉及的主管部门审核确认。

三、完善搬迁规划

由市国土资源局、发改委牵头，组织有关部门，联合编制《安康市移民（脱贫）搬迁总体规划》，将移民搬迁规划融入全市经济和社会发展大局，与脱贫攻坚和“四化同步、城乡一体”相融合。主动与人口布局、土地利用、城镇体系以及配套设施与公共服务设施建设等规划相衔接，与村庄建设、村庄整治、传统村落保护、农村危房改造以及美丽乡村、特色产业、乡村旅游相统一。在此基础上，严格按照“四避开”（避开地质灾害、洪涝灾害、生态保护区、永久基本农田）、“三靠近”（靠城镇、中心村、园区景区）和“四达到”（达到房产能升值、增收有保障、基础配套强、公共服务好）的要求进行安置点选址，科学合理布局移民搬迁安置点，并据此完善全市移民搬迁布局规划和建设规划，形成“51155”空间布局规划体系。即：到2020年，全市建成5个10000户以上集中安置区、11个5000户以上集中安置社区、50个1000户以上集中安置区、500个100户以上集中安置区。各县区依据“十三五”经济社会发展规划和“十三五”移民（脱贫）搬迁任务，及时调整完善移民（脱贫）搬迁规划体系。

严格要求分级做好规划评审和技术审查工作。各县区应编制移民搬迁布局规划和移民搬迁集中安置点建设规划并严格做

好规划评审。对安置户数 100 户以下建设规划由各县区规划部门组织评审；安置户数 100-400 户的由各县区规划部门初审，报市规划行政管理部门进行技术审查；安置户数 400 户以上的，由县区住建、规划部门评审、市规划管理部门初步技术审查后，以县为单位报送省住建厅进行技术审查。各级规划部门要严格程序、优化服务，坚持快审快批，提高效率。特别是在移民搬迁工程建设过程中，必须严格执行规划，维护规划严肃性。

四、明确搬迁方式

（一）推进集中安置。坚持以集中安置为主，县区年度集中安置率不低于 80%。所有安置方案和安置点要先报市搬迁办审查批准，备案后开工建设。所有符合或基本符合选址要求的集中安置点，均要达到相应的集中安置规模要求。

1. 进城入镇集中安置。鼓励搬迁群众进城入镇安置，优先在中心城市、县城、县域副中心镇以及集镇建成区或规划区布局搬迁安置社区，积极探索移民搬迁房与商品房、棚改房、保障房的“四房”融合，把鼓励农民进城落户政策、去商品房库存政策与移民搬迁政策综合叠加，引导搬迁群众进城入镇安置。以县区为单位城镇安置率不低于 60%。

（1）进城入镇新规划建设搬迁安置点的，安置点总规模不低于 500 户，当年规划安置户数不低于 100 户。

（2）进城入镇购买房屋原则上选择选址安全可靠、房屋质量有保障；建设手续齐全、基础和公共服务良好的商品房，土坯

房或手续不全的自建房、小产权房不得纳入搬迁安置范围。具体由各县区政府制定相应管理办法。

（3）进城入镇安置项目备案以县城或集镇作为一个集中安置项目申报备案，可分期、分片区、分年度建设。

（4）凡符合条件的农户进城入镇购买商品房的，一律按集中安置对待，执行集中安置建房补助，纳入集中安置考核范围。

2. 依托中心村庄或已建集中安置点续建安置。

（1）在中心村庄建设集中安置社区的，必须经县区规划、国土、水利、林业、环保等部门勘察确认，选址安全可靠，避开地质灾害、洪涝灾害隐患、生态保护区以及永久基本农田，有较好的基础设施条件和人口承载能力，具备增收致富发展潜力，并按要求经规划部门确认，制定地灾、洪灾和环境影响评价报告。

（2）中心村庄插花安置新老住户总数不低于 200 户，搬迁安置户不低于 50 户（当年搬迁安置不低于 10 户）。

（3）鼓励在集中安置点上续建，新老住户总数不低于 50 户，当年搬迁安置不低于 10 户。

3. 农村新型社区集中安置。结合镇村综合改革，在撤并乡镇所在地规划建设中心社区；围绕脱贫攻坚，结合村庄综合整治、传统村落保护提升，跨村联村建设集中安置社区；依托各类产业园区、景区，结合美丽乡村和乡村旅游建设新型农村特色社区。新建农村新型社区规划总户数不低于 100 户，当年搬迁安置不低于 30 户。对确实达不到上述规模的，在做好配套设施建设的前

提下，经市、县区移民搬迁领导小组审查后，报省移民办批准后可适当降低，原则上不得低于 50 户。

（二）规范分散安置。出台分散安置规范管理办法，科学规范分散安置。各县区分散安置率控制在 20%以内，超过部分不纳入搬迁范围、不计算搬迁任务、不享受搬迁政策。

（三）完善交钥匙工程安置。对符合条件的困难群众，可结合实际通过“交钥匙工程”搬迁安置。

1. 积极探索移民搬迁“交钥匙工程” 脱贫兜底政策与民政敬老院相结合的办法，有效整合移民搬迁资金和民政项目等资金，按照“两院合一、一院两制”的方式，解决无能力搬迁对象集中居住问题。

2. 通过“交钥匙工程”，以插花安置、梯次搬迁等方式，分散解决部分困难群众住房问题。但应尽量避免和减少自成一体的“交钥匙工程”安置困难群众。

3. 对贫困户可参照特困户实施“交钥匙工程”，根据贫困户人口状况可适当增加住房面积（人均不超过 25 平方米，总面积严格控制在 100 平方米以内），优先利用政府各类补助资金统筹解决，对扩大面积后资金确有不足的，可按成本价收取建房款，贫困户暂时无力自筹的，可申请扶贫贷款予以扶持。

五、加强规范管理

（一）坚持项目管理。搬迁工程全部实行以县区政府为主体的项目管理，所有统规统建项目全部实行“一个安置社区、一个

项目主体、一个项目法人”的管理模式。严格实行项目法人制、招投标制、工程监理制、合同管理制度和终结审计制等“五制”管理。未审核批准的项目不得开工建设，未竣工决算审计的项目不得验收和拨付全额工程款。强化质量监管，坚持所有工程质量安全“零容忍”和“终身制”，采取政府监管、社会监督、群众监督三结合的办法，抓好全程质量安全监督管理。

（二）严格用地管理。坚持依法规范、“应保尽保”、节约集约、成本价供地。严格控制移民搬迁用地面积，集中安置用地户均控制在 0.2 亩（含配套设施用地）以内，分散安置用地户均不超过 0.25 亩（含公共用地）。扶贫搬迁户住房面积严格执行中央易地扶贫搬迁规定，人均不超过 25 平方米。特困户的“交钥匙”工程，原则每户不超过 60 平方米；对特困户家庭人口在 3 人以上的，县区政府按照人均 25 平方米的标准，从实确定，但最大不超过 100 平方米。

避灾、生态及其他类型的搬迁户，在严格执行省定宅基地面积标准及建房补助标准的前提下，由搬迁对象根据家庭经济状况，坚持实用够用原则，合理确定住房面积。

（三）规范配套设施。集中安置点的基础设施和公共服务设施按照“小型保基本、中型保功能、大型全覆盖”的要求，同步配套到位。30-100 户的小型安置点，配套生产生活基本所需的水、电、路、视、讯、网等设施，安置点建成即配套建设到位；100-500 户的中型安置点，增加更多公共服务设施，完善社区相关服务功

能，安置点建成后 2 年内配套建设到位；500 户以上的大型安置点，基础设施全部建设到位，并配套医疗、教育、文化、卫生、超市、公墓、消防、生活垃圾、污水处理设施以及社区服务中心等公共服务设施，实现服务功能“全覆盖”，安置点建成后 3 年内配套建设到位。所有配套设施项目由县区政府统一组织实施，市县相关部门监督指导，负责检查验收。

六、强化资金管理

（一）资金筹措。移民搬迁资金根据搬迁对象不同类别，由各级财政、银行贷款、捆绑项目、社会投入和群众自筹等途径筹资。

1. 易地扶贫搬迁资金筹措和财政分担比例。“十三五”时期全省建档立卡贫困户中有 35.5 万户 125 万人需要通过搬迁脱贫，中央按每户约 20 万元匡算（其中建房 7 万元、基础设施 4 万元、产业发展 3 万元，宅基地腾退 1 万元，另外 5 万元主要用于基础和公共服务设施建设和产业扶持），资金需求约 710 亿元。中央匡算的户均 20 万元，其中 11 万元由陕西移民搬迁工程公司以贷款的方式拨付到县（7.5 万元为中省投入，3.5 万元由县区统筹）、4 万元由陕西扶贫开发公司统筹、另有 5 万元向银行贷款。分散安置户按每户 8 万元标准筹措（建房补助 4 万元、产业扶持 3 万元、宅基地腾退复垦 1 万元）。资金来源分别是：

财政分担比例：中省财政负担集中安置建房补助 5.5 万元（含楼房化安置户每户 0.5 万元奖励资金），基础设施“小配套”每

户 2 万元；分散安置每户 2.5 万元；建档立卡贫困搬迁户融资贷款利息的 10%（中央财政负担 90%）。市县财政负担建房补助每户 1.5 万元，其中市级财政每户配套 0.3 万元，县区每户配套 1.2 万元。

整合项目：由县级统筹整合项目解决，基础设施“大配套”每户 2 万元，宅基地腾退每户 1 万元，产业发展每户 3 万元。

金融扶持：易地扶贫移民搬迁，除中、省、市、县四级财政承担的户均 15 万元筹融资额度外，国家开发银行、农业发展银行可再给予户均 5 万元以内的信贷支持（20 年期限，中央贴息 90%、省财政贴息 10%）。

社会投入：相关优惠政策继续执行 2012 年省政府制定的《陕西省人民政府关于印发省移民搬迁安置税费优惠政策的通知》（陕政发〔2012〕4 号），落实税费优惠，降低成本。同时，鼓励县区积极引进市场主体参与支持移民搬迁工作。

2. 避灾（包括地灾、洪灾、责任人灭失的采煤塌陷区）、生态搬迁资金筹集和分担比例。

建房资金：集中安置的每户 4.5 万元，选择高层、小高层、多层进行楼房化安置的，每户再奖励 0.5 万元。按照中省 3.5 万元，市县 1.5 万元的比例分担，其中：市级 0.3 万元，县级 1.2 万元；分散安置每户补助 3 万元，按照中省 1.5 万元，市县 1.5 万元的比例分担，其中：市级 0.3 万元，县级 1.2 万元。

配套设施：集中安置点规划设计红线内基础和公共服务设施

项目建设资金，中省财政每户 2 万元用于“小配套”设施建设，由县区统筹使用；不足部分和“大配套”设施资金由县（区、市）政府统筹资金解决。

3. 工程移民搬迁按工程建设单位与拆迁户签定的协议，由建房户从建房补偿中自筹。

4. 小城镇建设和镇村综合改革移民搬迁采取市、县（区）财政补助、整合相关城镇化建设资金、土地增减挂钩政策收益等办法筹集。对吸纳搬迁农户进入城镇落户达到一定规模的，省财政从鼓励农民进城有关资金中给予每户 1 万元的奖励性补助，用于本地基础和公共服务设施建设。

（二）补助标准。坚持到户到人补助，具体标准另行制定。

七、跟进后续服务

（一）强化产业配套，促进增收致富。按照安居与乐业统筹、生产与生活同步的原则，统筹安排好搬迁脱贫与发展生产、生态补偿、教育扶贫、保障兜底等脱贫措施，做到“一区一策、一户一法”。通过企业带动型、产业支撑型、景区辐射型、技能提升型、合作互助型等发展方式，促进搬迁安置群众就业创业兴业，确保搬迁一户、脱贫一户、退出一户，实现搬迁群众在迁入地的经济立足。从现在开始，一律实行先就业后搬迁的移民搬迁安置方式，同步签订搬迁和就业协议，通过就业创业促搬迁。

（二）加强社区管理，完善配套服务。凡是已建成的移民搬迁安置社区，依据社区建设规模和实际状况，按照“新设、融合、

挂靠”三种类型，由市县区民政、人社等部门负责，明确社区组织架构，落实人员和工作经费。规范社区管理服务，积极探索政府购买公共服务和物业管理服务社区群众，促进政府基本公共服务、居民自我服务、市场有偿服务协调发展，满足群众生产、生活需求。落实好搬迁群众搬迁前政治权、承包权和宅基地权，搬迁中的知情权、参与权、监督权，搬迁后的就业、就医、上学、社保、养老等基本权益。

（三）推进土地腾退，根除危险源。按照“一户一宅、占新腾旧”的原则，加快旧宅基地腾退和复垦。逐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。对原房屋受地质、洪涝灾害威胁和鉴定为D级危房或处在采煤塌陷区的，必须坚持入住一户拆除一户的即搬即拆政策，在最短的时间内根除危险源，宅基地腾退复耕或生态修复。与此同时，各县（区）要加快探索制定“两证”办理相关政策，稳步推进“两证”办理，保障群众权益。

（四）加强精神文明建设。坚持从实际出发，制定培训计划，组织开展培训教育活动，帮助和引导搬迁群众养成良好行为方式和生活习惯，加快农民向市民的转变。从讲卫生、讲文明、讲法制等生活细节抓起，培养搬迁群众社区居住的生活习惯和技能；从职业技能、就业引导、政策宣传抓起，增强就业创业能力，拓宽致富增收渠道，引导搬迁群众适应新环境、新生活；从弘扬社会主义核心价值观抓起，继承和发扬尊老孝老、团结和睦、互帮

互助等优秀传统文化，培养搬迁群众民主、法制意识，增强凝聚力、向心力。通过加大文明创建，不断丰富文化生活，促使搬迁群众安居乐业、家庭和睦幸福、社会和谐稳定，让搬迁社区成为和谐文明、兼容并包的新家园。

八、强化组织保障

（一）坚持分级负责。落实省负总责、市抓统筹、县抓落实的推进机制，夯实责任。市上主要做好统筹协调，加大宣传引导和培训指导，强化监督检查，及时研究解决工作中存在问题。县（区）政府承担主体责任，做好对象精准识别、规划（计划）编制、项目组织实施和资金管理使用等工作。各级各相关部门严格按职责分工，夯实任务，各司其职，加强协作，全力推进。

（二）坚持抓点示范。建立市、县区党委、政府和部门包抓机制，结合实际抓典型、抓示范。市委书记、市长每人抓一个 5000 户以上的集中安置点；主管市长抓 3000 户以上的安置点；市级联系领导分别包抓 1000—3000 户的集中安置点；县区委书记、县区长、市国土局长、市移民办主任每人抓一个 2000 户以上的集中安置点；市级包抓扶贫工作的部门，每个部门在所帮扶的贫困村就近包抓一个 500—1000 户示范小区；主管副区县长、县区国土局长、移民办主任每人抓一个 1000 户以上的集中安置点。

（三）强化督办考核。健全督办考核机制，坚持实行移民搬迁工作月统计、季督查、年考核和跨年度验收“四位一体”监督检查机制。实施移民搬迁进度月通报评比制度，市搬迁办每月在

《安康日报》上对各县区移民搬迁工作进度进行公告评比。市搬迁办要按年度考核结果统筹安排下年度计划指标。各级都要将移民搬迁工作纳入年度目标责任考核，并加大考核权重，坚持真考实核，严格问责问效，确保移民搬迁工作扎实推进。

（四）加强宣传引导。切实加大移民搬迁政策的宣传力度，明确各级任务，夯实工作责任，动员各级各部门积极参与移民搬迁。充分发挥群众的主体作用，尊重群众实际意愿，加强扶持引导，减轻负担，促使其主动实施搬迁。注重创新机制，调动市场和社会力量参与搬迁，形成全社会支持参与移民搬迁的良好氛围。

（五）夯实基层基础。进一步整合搬迁工作力量，加强搬迁队伍建设。各县（区）根据省、市统一要求和搬迁工作难易程度，成立移民搬迁工作机构，落实人员编制，保障工作经费。理顺管理体制，市、县区搬迁机构统一归口到同级国土资源部门管理，分级负责，提高效率，确保全面完成移民搬迁工作任务。

附件：全市移民（脱贫）搬迁工作相关部门职责分工表