

附件

关于做好新时期 易地扶贫搬迁工作的指导意见

易地扶贫搬迁是我国开发式扶贫的重要内容，旨在通过对生存环境恶劣地区的农村贫困人口实施易地搬迁安置，根本改善其生存和发展环境，实现脱贫致富。为进一步做好新时期易地扶贫搬迁工作，根据《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》（中发〔2011〕10号）和中共中央办公厅国务院办公厅《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》（中办发〔2013〕25号），以及《中央预算内投资补助和贴息项目管理办法》（国家发展改革委令第3号）和《国家发展改革委关于将廉租住房等31类点多面广量大单项资金少的中央预算内投资补助项目交由地方具体管理安排的通知》（发改投资〔2013〕1238号）的要求，现提出以下意见。

一、重大意义

我国扶贫开发已经从以解决贫困人口温饱问题为主要任务阶段，转入巩固温饱成果、加快脱贫致富、改善生态环境、提高发展能力、缩小发展差距新阶段。但是，目前农村贫困人口依然量大面广，特别是还有相当一部分居住在深山、石山、荒漠、高寒、地方病多发等生存环境恶劣、不具备基本发展条件的地区，是我国扶贫开发工作中最大难点。上述地区，贫困与生态环境、发展条件约束

等问题相互交织、互为因果，就地加快发展、脱贫致富特别是改善教育医疗等基本公共服务的难度大、投入高。易地扶贫搬迁是解决这一最大难点的治本之策，这项工程的实施有利于改善搬迁群众的发展环境、更好地提供基本公共服务，有利于优化人口与村镇布局、调整改善产业结构，有利于加快脱贫致富步伐、提高扶贫投入效益，有利于迁出区生态环境恢复与治理、促进可持续发展，对于加快推进扶贫开发进程、促进区域协调发展、全面建成小康社会具有十分重要的意义。

二、总体要求

（一）指导思想

以邓小平理论和“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，坚持开发式扶贫方针，以促进贫困地区发展和群众脱贫致富为主题，以根本改善生存环境和发展条件为主线，以集中连片特殊困难地区（以下简称“连片特困地区”）为主战场，进一步加大投入力度、加强资金管理、创新工作方式，积极引导相关支农力量协同推进项目区经济社会建设，着力改善生产生活条件，着力提升基本公共服务能力，着力培育特色优势产业，努力提高搬迁群众收入水平和生活质量，确保搬得出、稳得住、能发展、可致富。

（二）基本原则

——政府主导、群众自愿。易地扶贫搬迁是一项由政府组织实施的专项扶贫工程，必须尊重群众意愿、不搞强迫命令。各级政府是工程实施的责任主体，要高度重视、加强领导、统筹协调，积极

稳妥组织实施。

——统筹谋划、突出重点。根据当地资源条件和环境承载能力，科学布局安置区域，合理确定搬迁重点和规模，结合精准扶贫的有关要求，优先安排自然环境特别恶劣地区深度贫困群众。

——量力而行、稳步推进。根据安置资源条件和资金筹措能力，科学编制实施规划，优化安置方案，区分轻重缓急，明确搬迁目标任务和建设时序，按规划、分年度、有计划地组织实施。

——因地制宜、分类实施。充分尊重群众的生产生活习惯，立足资源禀赋和区位特点，合理确定安置方式，宜集中则集中、宜分散则分散、宜农则农、宜工则工。

——自力更生、各方支持。在政府加大投入力度、动员引导各方力量共同支持的同时，充分发挥搬迁群众的主体作用，发扬自力更生精神，尽快实现自我发展脱贫致富。

三、规划编制

(一) 规划编制

根据国民经济和社会发展规划与《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》，以及国家扶贫开发工作任务，国家发展改革委编制中长期易地扶贫搬迁规划。各地依据国家规划和有关要求，在充分调查研究、摸清安置资源状况的基础上，编制本省（区、市）易地扶贫搬迁工程实施规划，按照积极稳妥、注重实效的要求，合理确定目标任务和实施步骤。以安置区（点）为基本规划单元，统筹村庄布局、基础设施、公共服务、产业发展、生态恢复等。规划要

纳入当地经济社会发展总体规划，与土地利用、城镇发展和产业发展等行业规划相衔接，特别是与连片特困地区区域发展与扶贫攻坚、整村推进、以工代赈和村级道路畅通、饮水安全、农村电力保障、特色产业增收等关联性强的规划和重点工作有机对接。在实施规划推进过程中，应根据实施进度和条件变化适时调整实施规划，确保搬迁具备条件的特困户。

(二) 实施范围

易地扶贫搬迁工程的实施范围是中西部地区（不含新疆和西藏），重点是连片特困地区，兼顾连片特困地区外的国家扶贫开发工作重点县和国家明确的其他贫困地区，并向贫困革命老区倾斜。

(三) 搬迁对象

易地扶贫搬迁的对象是居住在环境恶劣、生态脆弱、不具备基本生产和发展条件、“一方水土养不活一方人”的深山区、石山区、荒漠区、高寒区、地方病多发区等的农村贫困人口，优先安排位于地震活跃带及受泥石流、滑坡等地质灾害威胁的贫困人口。对于上述地区以外的贫困人口和因采矿沉陷、开发占地、工程建设、城镇扩建、生态保护区设立和建设等原因需搬迁的人口，以及平原地区、行蓄洪区、重大自然灾害恢复重建区等的农村贫困人口，不作为易地扶贫搬迁对象。

(四) 搬迁方式

根据迁出地的村落分布情况，原则上采取以自然村落为单元的整体迁出方式。对于住户零散分布的自然村落，一次性全部迁出；

对于规模较大且必须全部迁出的自然村落，根据安置地情况统一规划，分批迁出。优先安排最为贫困的自然村落和农户。

(五) 安置方式

根据安置地资源条件和环境承载能力，通过依法开发耕地、调整置换土地（林地）等形式配置安置资源，可采取就近、分散插花、规模集中等多种方式安置。对于行政区内缺乏安置资源的，可创造条件实施跨区安置。有条件的地方，也可根据搬迁群众的劳动技能和当地就业吸纳能力，依托城镇、产业园区、农业产业基地等安置。

(六) 资金筹措

易地扶贫搬迁工程建设资金由中央、地方政府和搬迁群众共同承担。国家在中央预算内投资中安排专项资金用于易地扶贫搬迁工程，属于补助性资金，人均补助标准现阶段不超过6000元，具体补助形式（按户或按人）由地方政府自行确定；地方政府结合自身财力安排一定规模的资金，特别是省级政府安排易地扶贫搬迁资金原则上不低于中央易地扶贫搬迁投资规模的30%；搬迁群众视家庭收入状况，适当承担部分住房和基本生活设施建设费用。各地根据易地扶贫搬迁工程实施规划，以安置区（点）建设方案为平台，按照“统一规划、共同投入，渠道不乱、用途不变，各负其责、各记其功”的原则，以改善整体发展环境、开发特色优势资源、增强群众脱贫致富能力为目标，协调各类扶贫资金和其他资金支持安置区相关工程项目建设，但不得将国家农村危房改造、游牧民定居等专项资金整合用于扶贫搬迁安置区住房建设。积极引导社会资金支持特

困户住房和安置区配套设施建设，以及资源开发和产业发展。

四、加强管理

(一) 资金使用方向

国家易地扶贫搬迁资金主要用于搬迁群众的住房以及安置区(点)基本生产生活设施建设，包括农户必要的附属设施、基本农田、水利设施、乡村道路、农村能源，以及教育、卫生、文化等配套公共服务设施。不得用于机械设备和运输工具购置、生产加工和流通等领域项目建设，以及土地和房屋的征用补偿费。国家易地扶贫搬迁资金补助住房建设的面积原则上控制在40-60平方米/户。地方政府要统筹解决自筹资金困难的特困户以及鳏寡孤独、“五保”等丧失劳动能力户的安置问题。各地立足安置区资源环境特点，按照现行制度规定，统筹安排到省(区、市)的中央财政专项扶贫资金对搬迁贫困户后续产业发展予以重点支持。地方资金的使用范围按照地方政府相关规定执行。

(二) 投资计划管理

各地依据易地扶贫搬迁实施规划建立项目库，储备项目。年度投资计划中安排的建设项目，原则上从项目库中选择。相关市县在确定年度实施项目前，必须开展实地调查、安置条件摸底，并落实安置用地、地方资金等建设条件。省级发展改革部门对市县上报的拟建易地扶贫搬迁项目审查后，汇总形成易地扶贫搬迁工程年度投资计划草案，报送国家发展改革委。国家发展改革委按照中央预算内投资计划安排的总体要求，根据各地上报的投资计划草案，综合

考虑贫困状况和政策因素，编制下达易地扶贫搬迁工程年度投资规模计划和目标任务等。接到国家投资规模计划后，省级发展改革部门原则上按照报送的投资计划草案落实具体建设项目，下达本省（区、市）年度投资项目计划，并抄报国家发展改革委备案。备案后，不得擅自调整或变更计划内容，如确需调整或变更，应按程序报备。

（三）项目实施管理

省级发展改革部门对项目的审批管理和合规性负责，根据安置区（点）规模和投资规模大小确定审批权限，并制定具体管理办法，依据权限履行项目可研报告等审批手续。各地应按照国家的相关规定强化项目建设进度、质量、资金、档案等管理，加强项目建设、资金使用等环节的稽察检查工作力度，防止转移、挤占挪用、虚报冒领建设资金以及擅自变更项目建设内容、标准等行为的发生。

五、保障措施

（一）落实工作责任

国家发展改革委负责指导和组织实施全国易地扶贫搬迁工作。省级发展改革部门在省级政府的领导下，对本区域内实施的易地扶贫搬迁工程负总责，会同有关部门建立健全协调机制，筹措地方建设资金，以实施规划和年度投资计划草案为依据，加强教育、卫生、就业培训等相关政策和项目的统筹协调。

（二）制定配套政策

易地扶贫搬迁政策性强、涉及面广、操作复杂。各地要高度重

视，积极研究完善推进易地扶贫搬迁工程的政策措施，结合本地实际，积极协调解决好搬迁安置过程中土地调整变更、土地承包经营权、房屋产权、户口迁移、子女入学、医保和低保、计划生育、税收减免、农业补贴、劳动力转移技能培训、社会管理等方面的问题，研究制定相关优惠政策和支持措施，妥善处理好搬迁群众和迁入地原住户之间的关系。按照国家耕地保护和农村土地利用管理有关制度规定，各地新增建设用地指标要优先满足易地扶贫搬迁项目建设需要。

（三）加快产业发展

产业发展是保障搬迁群众脱贫致富的关键。各地要通过财政扶贫资金和其他资金支持，与产业扶贫相结合，充分利用安置区的特色优势资源，应用先进实用技术，加强农业科技服务，培育特色优势产业。通过扶持农民专业合作社、扶贫龙头企业和互助资金组织，带动和帮助搬迁群众发展生产、增加收入。通过积极承接产业转移，调整优化产业结构，增强区域自我发展能力。

（四）不断探索创新

根据新时期扶贫开发工作的总体要求，进一步创新易地扶贫搬迁的工作机制和管理方式。各地要根据不同类型地区的安置资源特点和群众生产生活习惯，积极探索更加有效的组织实施形式、安置方式、扶持手段和社区管理模式等，以及在加强生态环境保护的前提下，合理利用迁出地土地（山地）资源促进群众增收的有效途径。探索建立差别化的资金补助标准与住房建设标准，研究鼓励群众投

亲靠友、异地购房自主搬迁的政策措施。逐步建立项目申报前期公告公示制度。

(五) 加强监督检查

加强易地扶贫搬迁工程投资计划和项目实施的监督检查，确保资金安全使用并取得实效。国家发展改革委将采取多种方式加大监督检查和稽察工作力度，并接受单位、个人对易地扶贫搬迁项目在审批、建设过程中违法违规行为举报，对由于省级发展改革部门在项目补助资金申请审核不严而造成损失的，可视情节在一定时期和范围内不再受理其报送的投资计划草案。对于省级资金不到位或者不能及时足额到位的，以及在投资计划执行和项目实施中出现重大问题的，国家发展改革委将酌情减少中央资金安排。省级发展改革部门要加强对年度投资计划执行情况的监督检查，建立健全计划实施进度报告，以及项目公告公示和竣工验收等制度。各级发展改革部门应当自觉接受审计、监察、财政等部门依据职能分工进行的监督检查，有滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊、索贿受贿以及违反规定原则、程序下达投资计划或安排项目等行为的，责令其限期整改，并视具体情况依法追究有关责任人的行政责任；构成犯罪的，由司法机关依法追究刑事责任。

本意见自发布之日起施行，各地可依据本意见，制定具体实施意见或管理办法。《国家计委关于易地扶贫搬迁试点工程的实施意见》(计投资〔2001〕2543号)同时废止。