

附件 4

# 贵州省“十三五”时期 易地扶贫搬迁工程实施指南

贵州省易地扶贫搬迁工程建设指挥部办公室 编印

2017 年 9 月

# 前 言

易地扶贫搬迁是中央发出脱贫攻坚总动员后打响的第一仗，时间紧、任务重、要求高，是实现精准脱贫的重大举措。贵州省“十三五”时期易地扶贫搬迁聚焦“一方水土养不起一方人”地方建档立卡贫困人口，优先实施自然村寨整体搬迁。我省是全国搬迁人口最多、任务最重、难度最大的省份。为推动我省易地扶贫搬迁工程顺利实施，指导和帮助各级政府、各有关部门和从事易地扶贫搬迁工作的同志了解搬迁规律，熟悉操作流程，掌握政策规定，我们根据国家发展改革委等五部委《关于印发“十三五”时期易地扶贫搬迁工作方案的通知》、中共贵州省委省人民政府《关于精准实施易地扶贫搬迁的若干政策意见》、贵州省人民政府《关于深入推进新时期易地扶贫搬迁工作的意见》等文件精神，结合工作实际，编制本实施指南，供各地学习参考。

由于水平有限，指南中不足之处在所难免，政策运用时请以正式文件为准。

# 第1章 总 论

易地扶贫搬迁是指将居住在深山区、石山区、生态环境脆弱、生存条件恶劣等“一方水土养不起一方人”地方的农村贫困人口搬迁到生存与发展条件较好地方，根本改善其生产生活条件，实现精准脱贫的一种扶贫方式。我省从1997年在全国率先开展试点，2012年又启动扶贫生态移民工程，到2015年已实施易地扶贫搬迁104万人，实践证明这是最彻底、最有效的脱贫途径。进入“十三五”，为了打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会，党中央、国务院在总结过去试点经验的基础上，决定加大投入力度，启动实施新一轮易地扶贫搬迁工程。

## 1.1 总体思路

深入贯彻落实中央扶贫开发工作会议、全国易地扶贫搬迁电视电话会议和全国现场会精神，从贵州实际出发，全面推进“十三五”时期易地扶贫搬迁工程，切实做到“两瞄准、四坚持、五为主、四结合、一确保”。即瞄准“一方水土养不起一方人”地方的建档立卡贫困人口精准搬迁，瞄准就业增收的脱贫目标精准安置。坚持政府主导、群众自愿，坚持量力而行、保障基本，坚持统筹规划、合理布局，坚持自力更生、精准脱贫的基本原则。搬迁对象以居住在深山区、石山区、地质灾害隐患区的建档立卡贫困农户为主，以武陵山区、乌蒙山区、滇桂黔石漠化集中连片特困地区和少数民族聚居地区的建档立卡贫困农户为主，以生存条件差、贫困程

度深的自然村寨整体搬迁为主；安置去向以县城安置为主中心集镇为辅，鼓励跨区域安置到市州政府所在地。工程实施要与新型城镇化相结合、区域经济发展相结合、迁出地生态修复相结合，要以创新的思维、创新的思路、创新的办法和过硬的作风，精心谋划、精准施策、精细实施，挂图作战，确保贫困群众搬得出、稳得住、能就业、有保障，尽快脱贫致富。

## 1.2 目标任务

“十三五”时期，全省原计划搬迁 162.5 万人，按照孙志刚书记提出的“通了就不搬，搬不了就通”和扎实推进深度贫困地区易地扶贫搬迁工作的总体原则，全省将新增易地扶贫搬迁规模约 35 万人，总搬迁规模将增加到 200 万人左右。

## 1.3 基本要求

“十三五”时期易地扶贫搬迁工程亦称为新时期易地扶贫搬迁工程，与 2015 年及以前的工程相比，提法、对象、标准、要求都有重大变化。如何打好这场“拔穷根”、“挪穷窝”的攻坚战，做好做细做实易地扶贫搬迁工作，作为实施主体的地方政府、有关职能部门和易地扶贫搬迁干部，**一要认真认清形势**。充分认识到实施易地扶贫搬迁工程，是习近平总书记 2015 年 6 月视察贵州时提出的精准扶贫行动计划，是党中央、国务院作出的重大决策，是脱贫攻坚、决战决胜全面小康的重中之重和第一场战役。为了打赢这场输不起的攻

坚战，中央对易地扶贫搬迁重视程度前所未有，政策支持密度前所未有，资金投入力度前所未有，并将实行最严格的项目稽查制度、资金审计制度和责任追究制度。贵州是“十三五”时期全国脱贫攻坚的主战场，也是易地扶贫搬迁规模最大、任务最重的省份，省委、省政府高度重视并对易地扶贫搬迁工程建设作出了全面部署，要求各地要以铁一般的决心、山一般的坚定，保持开局就是决战、起步就是冲刺的劲头，横下一条心，加大力度、加快速度、加紧进度，啃下易地扶贫搬迁这块最难啃的“硬骨头”。对于工作不力、违反政策规定的要通报批评并严肃问责。各地务必要正确把握形势，保持清醒的政治头脑，端正工作态度，进一步增强做好易地扶贫搬迁工作的自觉性、主动性和责任感，全力推进各项工作落细落实。

**二要吃透政策。**易地扶贫搬迁涉及面广、政策性强，关乎广大贫困群众的切身利益，是一项复杂的社会系统工程。为了做好新时期易地扶贫搬迁工作，中央和省委、省政府对搬迁对象、住房面积和补助标准、安置目标和措施、资金筹集和使用、后续发展、跨地区安置等都作了全面、系统的政策规定，并对政策执行提出了严格要求。各地务必要认真学习政策、吃透政策，不折不扣地执行政策，不能歪嘴和尚念经，执行政策走样，更不能违规搞暗箱操作，要采取有效措施把政策落细落小落实，严格按照政策办事。

**三要把握规律。**易地扶贫搬迁是政府主导、群众自愿的人口迁移活动，涉及到人口与资源要素的重新聚集和组合，有自身的特

点和规律。从事易地扶贫搬迁工作的干部，务必要熟悉政策、熟悉业务、熟悉移民工作规律，善于把握工作趋势、工作重点和关键环节，从大处着眼，细处着手，精心谋划，周密安排，有针对性地开展好工作，尤其是群众工作，确保移民搬得出、稳得住、能就业、有保障，尽快脱贫致富。

## 第 2 章 前期工作

前期工作是指项目决策前涉及易地扶贫搬迁的调查、规划、设计、论证、优化等所有工作的总和，是科学决策的基础和依据，是易地扶贫搬迁的总体策划和蓝图。为了指导各地深化前期工作、规范编制项目实施方案，省易地扶贫搬迁工程建设指挥部办公室制定了《贵州省易地扶贫搬迁工程实施方案（代可行性研究报告）编制大纲》，对前期工作范围、内容、重点、深度、精度以及编制方法、程序等提出了明确要求。各地应以此为参考，结合本地实际做好项目前期工作。

### 2.1 精准落实搬迁对象

对于易地扶贫搬迁对象，习近平总书记 2015 年 6 月 18 日《在部分省区市扶贫攻坚与“十三五”时期经济社会发展座谈会上的讲话》概括为“居住在‘一方水土养不起一方人’地方的贫困人口”。国家发展改革委、国务院扶贫办等 5 部委印发的发改地区〔2015〕2769 号文件作了具体化的界定：

“易地扶贫搬迁对象主要是居住在不具备基本发展条件，以及生态环境脆弱、限制或禁止开发地区的农村建档立卡贫困

人口”。从上述界定的内涵分析，易地扶贫搬迁对象的识别和确定应把握好以下几个因素：

1. 搬迁条件界定。在确定“搬什么人”、“搬哪些地方的人”时，应同时满足迁出区域条件和贫困农户个体条件。一是迁出区域条件，必须符合“一方水土养不起一方人”地方的要求。由于这些地方受自然环境约束，生存和发展条件差，扶贫成本大，只有搬迁到条件好的地方，才能从根本上改善生产生活条件脱贫致富。二是搬迁农户个体条件，必须是纳入扶贫部门精准识别台账的农村建档立卡贫困人口，并标识为易地扶贫搬迁一批。由于易地搬迁是脱贫攻坚的重要举措，资金性质为扶贫资金，按照专款专用原则，国家安排的政策性资金只能专项用于贫困人口，非贫困群体不能挤占和享用。

搬迁方式分为自然村寨整体搬迁和零星搬迁两种。其中，自然条件差，贫困发生率50%以上、50户以下村庄，优先实施自然村寨整体搬迁，需要同步搬迁的非贫困户，实行差别化补助政策，安置点基础设施建设可一并统筹规划建设。

省易地扶贫搬迁指挥部《关于全面精准识别“十三五”易地扶贫搬迁对象有关工作的紧急通知》对搬迁对象区域条件和个体条件都已作了明确，各地应按要求做好搬迁条件界定工作。

2. 搬迁对象识别和确定。为了精准识别搬迁对象，省人民政府办公厅和省指挥部分别印发了3个紧急通知：一是《省

人民政府关于进一步核实易地扶贫搬迁整体搬迁自然村寨的紧急通知》，要求以县为单位对 50 户以下、贫困发生率 50% 以上的自然村寨进行全面排查，纳入 2016-2017 年的搬迁重点；二是《省易地扶贫搬迁工程建设指挥部关于全面精准识别“十三五”易地扶贫搬迁对象有关工作的紧急通知》，要求各县（市、区、特区）政府组织发改、扶贫、移民等部门和乡（镇）、村干部组成若干工作小分队，分乡分村包片深入基层和贫困农户家庭调查了解，按照选定搬迁对象目标区域、公布搬迁条件、普查筛选搬迁对象、群众申请、入户核实、村民小组评议、村委复议公示、乡（镇）政府复核再公示、县初审、市（州）审批、省抽查确定等 11 个步骤确定搬迁对象；三是《省易地扶贫搬迁工程建设指挥部关于开展“十三五”易地扶贫搬迁对象精准识别“回头看”的紧急通知》，要求各县以问题为导向，对上报的自然村寨和搬迁对象进行全面复核，真正把搬迁对象搞精搞准，并在建档立卡系统中同步修正贫困户易地扶贫搬迁标识。各地应根据计划任务，严格按照上述文件确定的范围、步骤、程序、方法和要求，扎实、细致地开展搬迁对象的精准识别，确保年度搬迁区域精准、搬迁重点精准、搬迁对象精准、搬迁台账精准。

搬迁对象识别和确定中有关问题按以下规定处理：

（1）通过精准识别已经进入规划，并作为“易地扶贫搬迁脱贫一批”在全国扶贫开发信息系统中标识的建档立卡贫困人口，在搬迁前标识为脱贫的，可继续享受易地扶贫搬迁



政策。其他未作为“易地扶贫搬迁脱贫一批”的贫困人口已标识为脱贫的，不纳入搬迁范围。

(2) 已享受过 2012-2015 年扶贫生态移民政策及此前已享受过易地扶贫搬迁政策的人口，不得纳入新时期易地扶贫搬迁范围。符合易地扶贫搬迁迁出地区区域条件和搬迁家庭个体条件的 2016 年（不含 2016 年）以前农村危房改造户，可纳入易地扶贫搬迁范围，按照相关认定程序办理；同时要加强易地扶贫搬迁与农村危房改造在规划、政策等方面的衔接，凡是已纳入“十三五”易地扶贫搬迁规划的农户，不再实施农危改项目，避免造成国家投资浪费。

(3) 搬迁对象确定以签订搬迁协议时家庭户籍人口为基准。搬迁协议签订前实际人口与户籍人口不符的，对婚进、新生、漏登人口，先按照户籍管理有关规定完成户籍办理，再由扶贫部门按照贫困人口识别认定程序认定为贫困人口，然后纳入全国扶贫开发信息系统，完善易地扶贫搬迁识别登记程序后的，可享受易地扶贫搬迁政策。

因入伍、就学户籍迁出的人口，搬迁协议签订时仍在服义务兵役、就学的，可享受易地扶贫搬迁政策；搬迁协议签订时已退役或已毕业，户籍未迁回原居住地的，不享受易地扶贫搬迁政策。搬迁协议签订时已婚出人口（不论户籍是否迁出）和服刑人员不享受易地扶贫搬迁政策。搬迁协议签订后，婚进、新生等新增人口不享受易地扶贫搬迁政策，搬迁协议签订后至分房发钥匙入住期间婚出人口、死亡人口可不予核减。

(4) 已在原居住地外购买、修建住房的农户，不纳入易地扶贫搬迁范围。实际从事农业生产、居住在农村的非农户口人员不纳入易地扶贫搬迁范围。

(5) 家庭成员中的非贫困人口经扶贫部门按程序认定为贫困人口并纳入全国扶贫开发信息系统的，完善易地扶贫搬迁识别登记程序后，可享受易地扶贫搬迁政策。扶贫部门未认定为贫困人口的，原则上不将此类农户作为零星搬迁对象；自然村寨整体搬迁的，可将家庭成员中的非贫困人口作为同步搬迁人口。

(6) 村干部、临时聘用的村警、护林员、计生员、村医、代课教师、兽医员、公益性岗位等人员根据扶贫部门界定分类享受建档立卡或享受同步搬迁政策。

有车、有工商注册登记的，属整村（寨）搬迁范围的可享受同步搬迁政策，但已在外购置商品房的除外。

同步搬迁家庭中在政府机关、事业单位、国有企业工作的人员不享受易地扶贫搬迁政策，但家庭成员符合上述条件的可享受同步搬迁政策。

(7) 原则上，无人照顾的孤寡老人、孤儿不纳入易地扶贫搬迁对象，应纳入民政兜底扶持，但如双方均符合搬迁条件，在双方自愿的前提下，达成赡养、抚养协议，经村、组同意报乡人民政府审定后可一同搬迁。

3. 精准落实搬迁对象工作中应注意的问题。一要严格执行政策规定。易地扶贫搬迁对象必须瞄准“一方水土养不起一方人”地方的农村建档立卡贫困人口，其中纳入搬迁计划

的非贫困人口必须是自然村寨整体搬迁中需要同步搬迁的农户；分散搬迁的必须是建档立卡贫困人口。二要加强政策宣传。易地扶贫搬迁坚持群众自愿，不搞强迫命令，符合搬迁区域条件和个体条件的贫困农户，只有在充分了解政策、权衡利弊的基础上才会作出正确选择。各地应按照“政策宣传在先”的办法，组织工作队进村入户逐村逐户开展政策宣传解释工作，做到家喻户晓。三要实行动态管理。搬迁对象确定后由于多方面原因，难免会有所变化。为加强扶贫对象的动态管理，国务院扶贫办和省扶贫办每年将安排11-12月份打开建档立卡精准识别台账窗口让各地结合实际动态调整，各级易地扶贫搬迁职能部门与扶贫部门要加强沟通协作，及时调整更正和完善建档立卡台账。

## 2.2 科学选择安置方式

安置方式要服务、服从脱贫目标，各地要从本地实际出发，统筹考虑经济社会发展水平、公共服务能力、就业条件、水土资源条件、发展潜力及搬迁对象意愿，经过充分论证，科学选择和确定安置方式。2017年，省委、省政府从实际出发，对安置去向和安置方式提出了新的要求，实行“两个全部”：即：在安置去向上，全部实行城镇化安置，以市（自治州）政府所在城市和县城安置为主、中心集镇安置为补充。在安置方式上，全部实行集中安置，不再允许分散安置。

跨市（州）安置的，需经迁入地、迁出地所涉市（州）级人民政府审批同意，并报省易地扶贫搬迁工程建设指挥部备案；跨县（市、区、特区）安置的，需经迁出地、迁入地

县级人民政府审批同意，并报省易地扶贫搬迁工程建设指挥部和所涉市级易地扶贫搬迁工程建设指挥部备案。未经批准自行跨县安置的，不得享受相关政策补助。

### **2.3 合理确定安置点**

选择安置点必须严格遵循“两个集中”：既要坚持城镇化集中安置，县城为主、中心集镇为补充；同时也要坚持以县为单元统筹安置点集中安置，不分散到乡镇，推动安置点向交通干线靠拢。县级安置容量不够的，鼓励跨县甚至跨市州安置。坚持以岗定迁、以产促搬，根据可就业岗位、可脱贫产业合理确定安置容量和安置点建设规模，确保群众搬迁后有业可就、有事可做，能够脱贫致富。

安置点的选择要尽可能尊重搬迁群众意愿，让群众真实了解安置点的位置、优势、就业、建设后的后续发展趋势和方向，以及初步规划设计和住房造价，从而增强搬迁的积极性和满意度。

### **2.4 明确住房建设方式**

从 2017 年起，必须统规统建，并要求以县为单位集中建设和管理。禁止购买商品住房安置搬迁农户。

### **2.5 确定项目业主**

易地扶贫搬迁工程建设实行项目法人制，由县级政府根据项目建设规模、建设地点和搬迁对象分布等情况，按照有利于管理的原则确定项目建设业主。

### **2.6 签订搬迁协议**

在安置方式、安置点、住房建设方式确定后，对已确定的年度搬迁对象，按规定程序与农户签订易地扶贫搬迁及旧房拆除协议。

## 2.7 编制实施方案

按照贵州省易地扶贫搬迁工程建设指挥部办公室印发的《贵州省易地扶贫搬迁工程实施方案（代可行性研究报告）编制大纲》要求，以县为单位、以安置点为单元，在县级人民政府统筹下，由项目业主编制易地扶贫搬迁安置点项目建设实施方案。跨区域安置的，由迁入地政府牵头，会同迁出地政府按照要求编制项目建设实施方案。

安置点项目建设实施方案代可研，必须达到科学性、精准性和可操作性要求。因此，在制定和编制实施方案时，要注意体现以下几项关键内容和硬性要求：一是搬迁对象必须精准到村、到户、到人，防止过去工作中出现的“先建房子后找人”现象。二是负责安置点工程建筑及其投资概算的规划设计单位，必须具有相应的设计资质，设计成果必须达到初步设计深度，有条件的可同步开展施工图设计工作。三是脱贫措施必须精准落实到点、到户、到人，要注明劳动力总数及其每户的就业岗位。四是责任单位和责任人必须落实到点、到村、到户，形成较为完整的任务链和责任链。另外，实施方案应包括社会稳定风险评估篇章。

## 2.8 审批实施方案

易地扶贫搬迁工程实施方案（代可研）由县级发改部门

会同移民部门审批，并报省、市（州）易地扶贫搬迁工程建设指挥部办公室备案。跨市（州）安置的，实施方案由省发改委会同省水库和生态移民局审批，并抄送相关成员单位；跨县（市、区、特区）安置的，由市（州）发改委会同市（州）移民部门审批。

### 第 3 章 计划管理

易地扶贫搬迁是一项复杂的系统工程，是政府主导的有组织、有步骤的人口迁移活动，必须实行严格的计划管理。

#### 3.1 年度计划确认

按照《贵州省易地扶贫搬迁工程实施方案（代可行性研究报告）编制大纲》要求，省指挥部于每年 6-7 月下达各县第二年预安排计划，各县根据预安排搬迁计划开展前期工作，于 9 月底前将实施方案及其审批文件报省、市（州）备案。

#### 3.2 年度计划审批

省移民部门会同发改、财政、扶贫部门根据各县报备的实施方案，汇总编制全省易地扶贫搬迁年度计划实施方案，上报省易地扶贫搬迁工程建设指挥部或省人民政府审批下达。在省级年度实施方案印发后，原则上不得擅自变更安置点和搬迁对象，确需变更的按程序报批。

#### 3.3 项目资金下达

按照省人民政府办公厅或省易地扶贫搬迁工程建设指挥部印发的实施方案，省发展改革委、财政厅、扶贫办、水

库和生态移民局分解下达中央预算内投资计划和省级投资计划，省扶贫开发投资有限责任公司分解下达省级投资计划。

## 第4章 工程管理

易地扶贫搬迁工程包括安置房及其配套基础设施建设工程、旧房拆除和宅基地复垦工程。工程管理水平决定工程建设进度和成效。安置房及基础设施项目全部实行以县为单位集中建设管理。

### 4.1 施工图设计

安置点易地扶贫搬迁工程实施方案审批后，要在集中安置点水文地质与工程地质勘察、场地稳定性及建筑适宜性评价、地质灾害危险性评估的基础上，及时开展施工图设计。施工图设计直接关系到工程建设水平和投资概算，县级发改、移民部门和项目业主要高度重视，把建设理念、设计原则和相关要求向设计单位交待清楚，并在施工图出来后及时组织专家论证。在施工图设计中，应注意把握好几项原则：集约化用地原则，通过优化布局实现土地的合理利用；安全适用原则，在保证质量安全的基础上，住房结构要简洁、大方、合理、适用，标准设计可以《贵州省易地扶贫搬迁安置房基本户型方案图集》为参考；彰显特色原则，安置点规划和房屋外观设计上，要尽可能体现当地文化和民族特色，避免“千篇一律”；投资最大化原则，充分利用现有地形地貌依山就

势，防止大挖大填增加土石方工程量，建筑材料尽量选用适用、性价比高的本地材料，从严控制建设成本和投资概算。

## 4.2 施工准备

1. 征地拆迁。项目建设用地由县级人民政府统一协调落实。

2. 工程招投标。严格执行国家和省有关招投标的规定和要求，杜绝围标串标、违规发包、转包、违法分包及挂靠行为发生，严禁规避招标、弄虚作假以及操纵评标、未招标先施工等行为。不得以县政府会议纪要确定代替正规招投标。

3. 规划、施工许可证办理。规划、建设、国土等行政主管部门应简化程序，按照特事特办的原则及时办理工程规划许可证、建筑工程施工许可证、土地使用证等相关手续。质量安全监督机构及时办理质量安全监督手续。

项目必须规范建设。勘察设计达不到行业规范深度要求、审批手续不完善、未经招投标一律不得开工建设，坚决杜绝边设计、边施工、边调整的“三边”工程。

## 4.3 批量采购

纳入易地扶贫搬迁工程统一采购范围的主要为钢材、水泥、砖、管线、门窗等建筑材料和瓷砖等装饰材料。各市州易地扶贫搬迁工程建设指挥部办公室牵头组建成立建筑材料集中采购办或采购中心，开展详细的市场调查，并综合考虑建筑材料用量、运输距离和成本等因素，通过竞价比选产品质量好、供应价格低的材料生产企业和供应企业，报各市



(州)易地扶贫搬迁工程建设指挥部审定后签订采购协议。各县(市、区、特区)人民政府要依据采购协议,督促指导项目业主或施工企业与建筑材料供应企业签订采购合同,同等质量下集中采购价格要低于当地市场平均价格。各地要严格执行政府采购有关规定,确保采购工作依法依规进行。

#### 4.4 基础设施建设

对安置点的供水、供电、交通和文化教育、医疗卫生等设施,应从当地现有条件和具体情况出发,按有关规定经济合理地进行配置。注意处理好以下几个问题:

1. 划分安置点红线,安置小区内的基础设施项目纳入安置点工程建设投资概算,安置小区及红线外的项目不得挤入或变相纳入该安置点建设投资概算。

2. 区分投资来源,安置点需要配置的学校、幼儿园、文体设施、医院等公共服务设施,原则上就近依托和利用现有资源;安置小区确需配置的,其投资主要由相关职能部门解决。结余基础设施费用也可统筹用于公共服务设施建设。

3. 场平工程要因地制宜,经济合理,要科学利用原有地质地貌条件,依山就势布局房屋建设,防止大挖大填。

#### 4.5 住房建设

住房建设要求简约、安全、实用,结构合理,符合抗震防震标准及相关技术规范。要注意处理好以下几个问题:

1. 严格控制住房标准。按照“保障基本”的原则,城镇安置的人均住房面积不超过 20 平方米,每户住房面积根据

家庭实际人口合理确定。不得变相扩大住房建设面积，不得脱离实际提高建设标准。要向群众解释清楚，安置房是政府为贫困农户建设的扶贫房，政府制定的住房标准既是“保障基本”的强制性标准，也是最高限制标准，是不能突破的红线，目的是防止贫困农户因搬迁负债进而影响脱贫。

2. 严格控制建房成本。各地应通过加强招投标管理、施工管理、建筑材料价格监测、建筑材料批量采购、建设成本审计等办法，使建房成本控制在合理区间。

3、控制建筑高度。按照《省人民政府办公厅关于禁止建设高层电梯房用于易地扶贫搬迁安置的紧急通知》（黔府发电〔2017〕102号）要求，全省新建的易地扶贫搬迁安置房项目，一律按7层及以下步梯房进行建设。

4. 体现地方特色。在小区和住房的建筑风格上，尽可能体现当地民族特色、文化特色和风俗习惯。

#### **4.6 施工管理**

1. 进度控制。项目周期按18个月控制，1季度完成项目安置点选址、规划设计审批、招投标等前期工作，4月份项目实质性开工，6月底前全面完成基础施工，12月底前住房主体全面完工，次年3月底前完成配套基础设施、公共服务设施建设和住房简单装修，6月底前必须全部完成搬迁入住。易地扶贫搬迁工程工期十分紧张。要编制工程控制性进度计划，提出工程实施控制性进度目标，科学组织施工管理，督促相关单位采取切实有效措施实现工程进度目标要求。

2. 质量控制。依据国家有关法律、规程、规范，对施工单位提出明确具体的施工质量要求，通过监理、检查等方式，使工程全过程施工始终处于受控状态。

3. 投资控制。编制各安置点投资概算时，在确保工程质量的前提下，严格控制建设成本。采取各种控制手段，对项目实施进行监督管理，优化项目建设实施方案，将各项投资控制在审批和合同规定的总投资内。

4. 安全控制。制定有关安全措施，改善施工工艺、改进设备性能，创造良好的劳动条件，消除和控制生产过程中可能出现的危险因素，防止职业伤害，保护劳动者身体健康和生命安全。

#### 4.7 工程调度

1. 细化目标任务。将易地扶贫搬迁年度任务计划分解细化到每个项目，明确项目实施的路线图、推进时间和保障措施。提倡“一个项目、一名领导、一套班子、一套措施、一抓到底”的工作机制，将领导干部包保责任细化落实到安置点、到乡镇、到村、到户、到人，形成相对应的任务链和责任链，挂图作战、挂牌督办、逐一销号，确保搬迁安置稳妥有序进行。

2. 完善报表制度。建立住房工程旬报和投资执行、基础设施工程月报制度，市、县应明确专人负责报表统计上报工作，准确填报住房工程形象进度、投资执行、基础设施建设等情况，按时保质上报报表和图片资料。

3. 强化工程调度。市、县易地扶贫搬迁工程建设指挥部应定期和不定期召开工程推进调度会，通报工程推进情况，加强对重点问题的研判，分析工程滞后原因，落实推进办法和措施。市、县政府督查室应按照省政府的部署和要求，定期开展工程推进情况督查暗访。

4. 加强监督考核。根据省委、省政府的部署和要求，市、县政府要将易地扶贫搬迁工程推进完成情况纳入对各县政府和相关职能部门年度专项目标考核；审计机关要开展全程跟踪审计。市州易地扶贫搬迁工程建设指挥部每季度对工程推进滞后的县实行预警通知、约谈提醒和诫勉谈话。

#### **4.8 施工监理**

易地扶贫搬迁统规统建项目严格实行工程监理制。监理单位要编制有针对性的全过程旁站监理方案，并报送工程质量安全监督机构备案。旁站监理必须满足国家规范和相关规定的要求，监理记录必须完整。工程监理人员在监理工作中对设计和施工存在的问题，应及时以书面形式通知施工单位、设计单位、项目法人、项目主管单位，并提出处理意见。

### **第5章 搬迁入住**

搬迁入住是项目建设的关键环节，关系到工程建设进度，也关系到搬迁群众的幸福感和满意度，项目法人和相关部门应提供周到细致的服务，把好事办好。

#### **5.1 住房工程质量验收**

住房主体工程完工后，县级政府应组织住建、发改、移民、扶贫等部门，及时开展验收工作，对房屋面积和质量、基础设施配套建设、资金使用管理等，依据批准的实施方案全面审查、提出验收和可否交付使用的意见。

## 5.2 房屋装修

各地应在征求入住群众意见的基础上，结合实际，坚持简单、适用、节约原则，确定统一装修标准，限期完成装修。

## 5.3 住房分配

住房质量验收及房屋装修后，县级移民部门要会同项目法人按照公开、公正、公平的原则，制定科学、精准的住房分配方案，充分征求搬迁户意见后报县易地扶贫搬迁工程建设指挥部讨论后批准执行。防止因分房不公而引发信访问题。

## 5.4 搬迁入住

搬迁户搬迁入住要统一组织、统一管理。在搬迁入住同时要通过上门服务的办法，由相关部门按规定及时办理教育、医疗、养老等相关手续，并及时建立健全基层组织，完善社区管理和服

# 第6章 资金管理

“十三五”时期易地扶贫搬迁在增加中央预算内投资规模基础上，通过创新政策工具、拓展融资渠道等方式，提高建设资金保障能力，具体办法按照市场化运作方式，由省级政府设立或明确投融资平台，通过国家专项建设基金和地方政府发行债券，作为资本金注入平台公司，由平台公司向银

行承贷中长期低息政策性贷款，实现资金筹集和各类资金无缝衔接。在目前财政投入一时难以满足资金保障的情况下，通过银行融资保障易地扶贫搬迁，充分说明了中央坚决打赢脱贫攻坚战、“扶真贫、真扶贫”的决心，体现了党和政府对贫困群众的关心和情怀。

为了加强资金的规范运行和管理，省政府办公厅印发了《贵州省易地扶贫搬迁资金监督管理办法》(黔府办发〔2016〕27号)、省易地扶贫搬迁工作领导小组印发了《贵州省易地扶贫搬迁资金封闭运行管理暂行办法》(黔迁领发〔2016〕2号)，各地要严格执行。

## 6.1 资金补助标准

建档立卡贫困人口人均住房补助 2 万元，同步搬迁非贫困人口人均住房补助 1.2 万元，拆除旧房奖励人均 1.5 万元，配套基础设施人均投资 2 万元，原宅基地复垦人均 3000 元。搬迁群众自筹部分，各地按建档立卡贫困人口人均不超过 2000 元自行确定。

## 6.2 资金下达

按照资金性质分为两个部分：

中央预算内投资，按照国家发展改革委、财政部审定的年度建档立卡贫困人口搬迁规模，以及人均 8000 元的住房补助标准，由省发展改革委、财政厅按年度预算下达，由财政渠道拨付到县。

省筹集资金包括国家专项建设基金、地方政府债券资

金、长期政策性贷款、省级统筹的相关专项资金等，由省扶贫开发投资有限责任公司封闭运行，按照省下达的年度搬迁任务和投资概算，直接拨付到县级平台公司专用账户，再由县级平台公司按照相关规定拨付项目建设法人，在省一县一项目法人之间的独立账户封闭运行，全流程实行物理隔离，确保专款专用。各县平台公司和各代理行严格对建档立卡人口资金与本行承接的同步搬迁人口资金实行分账核算、分户储存、分类管理，确保两类资金不交叉使用，在同一项目中既有建档立卡人口，又有同步搬迁人口时，严格按照人口类别、人口数量分别从两个专户中支付资金。

### 6.3 资金审批与支付

易地扶贫搬迁资金在实施支付审核审批时，不区分资金来源，统一由各代理行县级支付审核审批支付，不再报上级分行审核审批。

通过国开行下达到项目县的易地扶贫搬迁资金不分资金来源（即不区分地方债券资金、专项建设基金、贷款资金及省级统筹资金）。

阶段性资金支付审核资料：投融资公司持易地扶贫搬迁项目资金项目支付申请表，县级移民部门会同县级相关部门对相应的搬迁安置工程进展情况查证或验收资料、工程款发票复印件。

建立融资放贷绿色通道，简化资金拨付程序，保证资金及时、足额拨付到位，提高资金使用效率。对虚报套取、挤

占挪用、截留贪污易地扶贫搬迁资金的，严肃追究责任。

#### 6.4 资金使用与结算

住房补助和旧房拆除复垦奖励资金全额由政府统一用于住房建设。若奖励资金补足建房差欠费用后有节余，首先用于房屋内部简装修，简装修后还有节余的，可用于简单家具配置和搬迁户的后续发展。

基础设施建设投资补助按照限定最高补助标准，据实核算补助额度的原则，由政府统筹用于建设集中安置点内部的水、电、路、讯等基础设施和公共服务设施，不能发给搬迁群众。对于出现超支情况的，超支部分由县级人民政府承担；对于出现节余情况的，节余部分可设立安置区公共维修基金、后续发展资金等，专项用于搬迁后群众的公共支出和后续发展。

各县在省下达的年度实施计划范围内，可按人均4.7万元的补助标准总额控制使用：即同一类别搬迁对象不区分资金来源，进度快的项目，以4.7万元/人为上限，优先安排使用资金，进度慢的项目使用后续资金。

在编制工程竣工决算完成后，各县级平台公司要依照资金来源性质（即建档立卡人口：地方债券资金、专项建设基金、长期低息贷款；同步搬迁人口：省级补助资金、贷款资金）和资金用途标准进行调账处理。

## 第7章 旧房拆除复垦



省政府根据国家政策要求，在认真总结过去扶贫生态移民工程经验教训的基础上，作出了旧房拆除复垦的制度安排，并通过顶层设计建立了旧房拆除的激励机制。但由于涉及到群众利益和心理习惯，实施中难免遇到诸多的困难和问题，既要坚定不移，又要把工作做深做细。

## 7.1 强化政策宣传

新一轮易地扶贫搬迁要求农户在获得并入住新房后，及时拆除原有住房，主要基于以下考虑和理由：(1)国家政策规定。2016年7月国家发展改革委地区经济司、国务院扶贫办规划财务司印发了《关于抓紧做好易地扶贫搬迁自查整改工作的通知》，明确规定“做好城乡建设用地节余指标省域流转使用工作，对于迁出区具备条件的宅基地要全部复垦，避免出现用地‘两头占’问题，切实保障易地扶贫搬迁还款来源”。(2)防止贫困农户举债建房。按照我省现阶段建房造价，仅靠人均2万元的住房补助难以满足规定面积的建房需要，所以我省在制定旧房拆除政策时，按照人均1.5万元给予奖励，目的就是守住防止贫困农户举债建房因而影响脱贫的底线。(3)防止贫困代际传递，避免搬迁后还出现“两头住”的现象。(4)促进迁出地生态修复。“一方水土养不起一方人”地方之所以贫困的原因之一，是人类活动超出了土地资源的承载能力，通过易地搬迁减缓生态压力，通过旧房拆除复垦复绿促进生态修复。(5)保证还款来源。新一轮易地扶贫搬迁超过80%的投资来源靠中长期贷款，这些贷款都要政府逐年

还。其中，通过迁出地宅基地复垦和国家城乡用地增减挂钩政策，使节余指标在省域内流转，能够筹集部分还贷资金。(6)体现公平原则。按照我省住房补助标准和旧房拆除奖励，搬迁农户基本不花钱就能获得一套新的住房，政府还要帮助解决劳动力就业，与城镇居民享有同样的公共服务和社会保障，如果“两头占”，对于其他脱贫方式的贫困户来说有失公平。而且，也不符合国家土地政策。

各地在具体工作中，应组织工作组深入搬迁村寨，逐家逐户反复开展群众工作，把政策和道理讲清楚，帮助群众把账算清楚，把利弊分析清楚，消除群众的思想顾虑，解除群众的后顾之忧，让群众拆得放心退得安心，切实防止工作简单化。

## 7.2 正确把握政策

旧房拆除复垦政策性强，较为敏感，必须严格按照政策规定和奖励标准执行。实施过程既要坚定不移地推进旧房拆除复垦，也要从实际出发灵活把握，注意处理好以下几个问题：一是切实抓好“两头”，一头是安置地就业和产业扶持措施，安排好每家每户搬迁后的生活，一头是真正盘活迁出地“三块地”解除搬迁农户后顾之忧；二是按照特事特办的办法，及时组织搬迁村庄和农户的农村土地确权登记；三是给群众一个合理的过渡期，原则上搬入新房后1年内拆除旧房；四是对迁出村寨中少量质量好面积大的住房，可以适当保留作为生产管护用房，但产权收归集体所有；五是对纳入

贵州省传统村落保护名录的自然村寨、国家民委和贵州省命名的少数民族特色村寨，不列入旧房拆除范围。

旧房拆除可由农户按协议规定时限自行拆除，也可由政府组织拆除。

### 7.3 土地复垦

旧村庄和宅基地复垦由县级人民政府统一组织实施，也可以由农户复垦政府给予适当补助。

## 第8章 后续发展

搬迁是手段，脱贫才是目的。《省人民政府关于深入推进新时期易地扶贫搬迁工作的意见》强调要把脱贫目标作为易地扶贫搬迁的出发点和落脚点，精细落实脱贫措施，《中共贵州省委 贵州省人民政府关于精准实施易地扶贫搬迁的若干政策意见》要求全面推广易地扶贫搬迁生计保障和后续发展“五个三”经验，让搬迁群众搬得放心、住的安心。

### 8.1 盘活承包地、山林地、宅基地“三块土地”

加快承包耕地确权登记颁证，做好山林地的权属界定，加快实施旧房拆除和宅基地复垦，复垦后形成的土地分类确权颁证给搬迁户，赋予搬迁户相应的承包经营权，确保搬迁群众按照政策享受的各项土地惠利不变。对有流转价值的承包地、山林地，引导组织搬迁群众采取市场化方式进行流转经营；一时难以流转的，由县级国有经营实体按最低价收储流转或统一打包开发经营；不能耕种的承包地实施退耕还林，优先安排宜林荒山造林，搬迁群众因地享有的涉林政策性补

贴维持不变。大力推进农村资源变资产、资金变股金、农民变股东改革，将搬迁户应享有的政策性惠农补助资金和土地承包经营权、林权、宅基地使用权、房屋所有权等折股量化给搬迁户，让搬迁户入股分享经营收益。

## 8.2 统筹就业、就学、就医“三大问题”

建立劳动力供给台账和需求台账，精准对接、多渠道帮助落实就业，确保搬迁户每户就业一人以上。巩固外出务工人群，有针对性地开展社会化培训、组织化输出，推动搬迁劳动力有序转移。按照互惠互利和市场化运作的原则，鼓励对口帮扶城市企业吸纳搬迁群众外出就业，或支持企业到搬迁安置地发展扶贫产业、开办扶贫项目，创造就业岗位帮助解决就业。统筹安置地就业岗位，落实好自主创业补贴、创业场所租赁补贴、创业担保贷款、职业培训等各项就业创业扶持政策，帮助搬迁户在安置点实现就地就近就业和创业，对符合条件的易地扶贫搬迁群众可按照“控制总量、适度开发”的原则合理安排在公益性岗位上就业。

合理调整优化安置区域学校规划布局，改造完善校舍设施，配齐配强师资力量，满足搬迁群众子女就近就地入学需求。贫困户搬迁后继续享受教育扶贫资助政策，即高中阶段（含中职）“两助三免（补）”〔国家助学金、扶贫专项助学金、免（补助）学费、免（补助）教科书费、免（补助）住宿费〕，普通高校本专科（含高职）“两助一免（补）”〔国家助学金、扶贫专项助学金、免（补助）学费〕，所涉免费（补

助)项目不允许先收后返。在落实国家和省有关建档立卡贫困人口教育资助政策基础上,可根据财力情况,进一步加大对困难搬迁群众子女入学的资助力度。

合理配置安置区域医疗卫生服务站所,为搬迁群众建立健康信息档案,为患病搬迁群众建立医疗精准扶贫救助档案和治疗方案,建立动态监测管理制度,满足搬迁群众最基本的看病就医需求。定期组织县级以上医院医务骨干到安置区开展巡回医疗服务,在县、乡两级医疗卫生机构为搬迁群众开设医疗“绿色通道”,提供先诊疗后付费和“一站式”服务,提高对搬迁群众的医疗服务质量。

### **8.3 衔接低保、医保、养老保险“三类保障”**

衔接好最低生活保障。原已享受农村最低生活保障的易地扶贫搬迁群众,搬迁后按安置地标准享受低保待遇。搬迁到城镇区域的应享受安置地城市最低生活保障待遇,其所享受的生产性补贴等不计入家庭收入。各地根据县级财力情况,对迁居初期因收入减少、支出增加造成家庭生活临时困难的搬迁群众发放过渡性生活补助,保障搬迁群众生活水平不下降并实现稳步提升。

衔接好医疗保障。做好迁出地和迁入地的城乡医保转接,实现“一站式”即时结算服务,确保搬迁群众享受有效的基本医疗保险。搬迁群众迁入城镇居住后,可自愿选择参加安置地城镇居民基本医疗保险或新型农村合作医疗保险,有稳定劳动关系的应参加职工基本医疗保险。家庭经济困难的搬

迁群众，参保个人缴费确有困难的，县级财政要整合相关资金给予资助。

衔接好养老保障。做好迁出地和迁入地养老保险关系结转。搬迁群众迁入城镇安置后，根据就业情况，可自愿选择参加城乡居民养老保险或城镇职工养老保险。家庭经济困难的搬迁群众，缴纳城乡居民基本养老保险费有困难的，县级财政要整合相关资金给予资助。

#### **8.4 建设经营性公司、小型农场、公共服务站“三个场所”**

建设好经营性公司。按照“政府主导，企业化管理，贫困户参与，公司保本微利”模式，由县级人民政府委托特定的经营性企业，引导搬迁群众将可经营性资产交由企业统一经营，如搬迁群众原有耕地、林地经营权的流转和宅基地的复垦利用，开办安置区便民平价超市，经营管理安置区商业门面、停车场、公共建设用地等公共资产，组织搬迁群众劳动技能培训、劳务派出、承接劳务工程等，经营所得收益用于补贴安置区物管、水电等基本生活开支和扶持搬迁群众后续发展，降低搬迁群众生活成本，促进搬迁群众就业增收。

建设好便民微田园。各地结合实际，采取统一规划、政府补助方式，在有条件的安置区附近流转一定面积的农业生产用地，划块提供给年纪较大、依恋故土、依恋农耕生活和难以在非农领域就业的搬迁群众耕作，解决他们的日常生活所需。

建设好公共服务站。建设便民服务设施，设立移民、人

力资源社会保障、公安、民政、卫生计生等便民服务窗口，建设安置区老年人活动中心、儿童托管中心等服务场所，建设集开放性、实用性、多功能性为一体的文化活动现场，将安置区打造成和谐幸福新社区。

### **8.5 探索集体经营、社区服务管理、群众动员组织“三个机制”**

探索集体经营运行机制。以安置区为依托，用好用活资源资产经营与服务平台，探索建立股份制现代企业的经营公司，盘活迁出地、迁入地两地资源，统筹做好“三个场所”的经营管理，实现经营性和公益性统一。探索搬迁群众后续发展致富新渠道，保障搬迁群众稳定就业增收。

探索社区服务管理机制。按照新型社区要求建设好安置区，对同乡、同村、同组及具有亲友关系的搬迁群众尽量实行集中“亲情”安置，增强搬迁群众的亲情感、安全感、归属感和幸福感。在安置区建立党的基层组织和居民委员会，构建社区数字化网格化管理平台，实现党的领导和群众自治相结合，齐抓共管创建社会治理模范社区。

探索群众动员组织机制。建立搬迁群众动员引导和培训教育新机制，培育自力更生、艰苦奋斗、劳动光荣的意识品质，让搬迁群众热心建设新家园、奋发战贫困，自觉自愿、群策群力完成好易地扶贫搬迁。

## **第9章 工程验收**

工程验收分为两个阶段，一是安置工程验收，重点是作

出质量评价和可否入住结论；二是综合竣工验收，实现项目销号。

### 9.1 安置工程验收

验收重点是住房主体工程建设情况及搬迁入住情况，主要包括：（1）住房建设：住房建设按批准方案实施完成，建设规模、施工质量符合技术规范，质量标准达到设计要求；（2）基础设施建设：道路、供电、供水、排污等配套基础设施根据规划建设到位，满足搬迁群众生产生活需要；（3）搬迁对象搬迁入住：搬迁对象全部实质性搬迁入住；安置住房专项验收未通过的，不得组织搬迁对象搬迁入住。

### 9.2 综合竣工验收

综合竣工验收主要内容包括：（1）安置工程：安置住房、基础设施、公共服务设施按批准方案和规划设计建设完成，建设规模、施工质量达到设计要求，住房面积符合政策标准；购置住房程序合规、质量达标、面积合标、价格合理；搬迁对象符合国家和省有关要求，并全部实质性搬迁入住。（2）搬迁户旧房全部拆除。（3）承包地、山林地、宅基地“三块土地”：旧房复垦工作完成，承包耕地确权登记颁证，山林地权属界定明确，承包地、山林地流转、收储、退耕还林等工作完成，城乡建设用地增减挂钩工作有序推进。（4）就业、就学、就医“三大问题”：就业培训按计划落实，城集镇安置有劳动力家庭实现一人以上稳定就业；搬迁群众子女就近



就地入学，国家和省有关资助政策落实；搬迁群众基本就医需求满足，相关就业政策落实。（5）低保、医保、养老保险“三类保障”：低保、医保、养老保险根据搬迁群众意愿完成转移续接工作。（6）资金使用管理：中央预算内投资、省统筹资金全部到位，资金使用符合国家和省有关资金、财务管理规定。

综合竣工验收意见应对搬迁对象确定、安置方式选择、工程项目建设、群众搬迁入住、旧房拆除、宅基地复垦复绿、土地流转开发、培训就业、就医就学、社会保障转移续接、资金使用管理、档案资料管理等做出综合评价，对存在问题应提出解决的办法和措施。不符合竣工验收要求的建设项目，验收委员会可提出整改意见，限期整改。

工程验收操作细则以即将出台的《贵州省易地扶贫搬迁工程验收管理办法》为准。

## 第 10 章 档案管理

要建立全过程档案，包括搬迁对象、工程建设、资金管理、拆除复垦、社会保障、扶持措施等文字、图片和影像资料。

### 10.1 搬迁对象档案

搬迁对象基本情况统计表，包括行政区域、户主姓名、是否贫困户、民族、身份证号、家庭总人口数、搬迁年度、安置点、就业、就学、社会保障、土地资源、责任人等内容。

申请书、审批表、搬迁及旧房拆除协议、户口簿及身份证复印件、新旧房屋照片、房产证复印件等。

## 10.2 工程建设档案

1. 审批文件。项目实施方案及审批文件、施工图审查报告、消防施工图审查意见、招投标文件、合同文件等资料。国有土地使用证、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、建筑工程施工许可证等。

2. 施工文件。施工日志、监理日志、变更资料、见证报告；设计、监理、施工等资质；安全生产许可证、主要参建人员从业上岗证。以上资质文件、施工过程资料由监理单位收集整理归档并提供。购买保障房的，需提供购买合同及价格核定过程性材料。

3. 资金文件。投资文件、借款协议、资金拨付、报账资料等。

## 10.3 工程验收档案

住房验收资料（分户验收资料及专项验收资料等）、基础设施验收资料。住房分配有关资料。

所有归档资料应注意保存电子文件，待贵州省易地扶贫搬迁信息系统开发完成后，与其做好衔接。

# 第 11 章 附则

11.1 本次实施指南修订及所涉及的政策调整不追溯到 2016 年。

11.2 本指南由贵州省易地扶贫搬迁工程建设指挥部办公室负责解释。