

附件

# 全国“十三五”易地扶贫搬迁规划

国家发展改革委

2016年9月

# 目 录

前 言 .....	1
第一章 基本情况 .....	1
第一节 工作基础 .....	1
第二节 面临形势 .....	2
第二章 总体思路 .....	5
第一节 指导思想 .....	5
第二节 基本原则 .....	6
第三节 主要目标 .....	7
第三章 迁出区域与搬迁对象 .....	7
第一节 迁出区选择条件 .....	7
第二节 搬迁对象分布 .....	8
第四章 搬迁方式与安置方式 .....	10
第一节 搬迁方式 .....	10
第二节 安置方式 .....	11
第三节 集中安置区选择 .....	12
第五章 主要建设任务 .....	13
第一节 安置住房 .....	13
第二节 配套基础设施 .....	14
第三节 基本公共服务设施 .....	14
第四节 土地整治 .....	15

第五节	迁出区生态恢复.....	15
<b>第六章</b>	<b>资金测算与筹措.....</b>	<b>16</b>
第一节	资金需求测算.....	16
第二节	资金筹措.....	16
第三节	补助标准.....	18
<b>第七章</b>	<b>资金运作模式.....</b>	<b>19</b>
第一节	资金运作主体.....	19
第二节	资金运作流程.....	20
第三节	信贷资金运作模式.....	22
<b>第八章</b>	<b>搬迁进度及投资安排.....</b>	<b>23</b>
第一节	搬迁进度.....	23
第二节	工程进度.....	24
第三节	投资安排.....	25
<b>第九章</b>	<b>建档立卡搬迁人口脱贫发展.....</b>	<b>25</b>
第一节	发展特色农林业脱贫一批.....	26
第二节	发展劳务经济脱贫一批.....	26
第三节	发展现代服务业脱贫一批.....	27
第四节	资产收益扶贫脱贫一批.....	28
第五节	社会保障兜底脱贫一批.....	28
<b>第十章</b>	<b>保障措施.....</b>	<b>29</b>
第一节	加强组织领导.....	29

第二节	加大政策支持	30
第三节	强化监督管理	31
第四节	建立考核机制	31
第五节	开展宣传动员	31

# 前 言

“十三五”时期，是全面建成小康社会的决胜阶段。为坚决打赢脱贫攻坚战，确保到 2020 年所有贫困地区和贫困人口与全国人民一道迈入全面小康社会，党中央、国务院决定，按照精准扶贫、精准脱贫要求，加快实施易地扶贫搬迁工程，从根本上解决居住在“一方水土养不起一方人”地区贫困人口的脱贫发展问题。根据《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》和《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》，制定本规划。

## 第一章 基本情况

### 第一节 工作基础

经国务院批准，从 2001 年开始，国家发展改革委安排专项资金，在全国范围内陆续组织开展了易地扶贫搬迁工程。截至 2015 年底，已累计安排易地扶贫搬迁中央补助投资 363 亿元，搬迁贫困人口 680 多万人。一些地方也根据本地实际，统筹中央财政专项扶贫资金、扶贫移民、生态移民、避灾搬迁等资金实施了搬迁工程。在中央和地方的共同努力下，全国已累计搬迁 1200 万人以上。

“十二五”时期，国家发展改革委加大了易地扶贫搬迁工程投入力度，搬迁成效更加明显，累计安排中央预算内投资 231 亿元，是

前 10 年投入的 1.75 倍；累计搬迁贫困人口 394 万人，是前 10 年的 1.37 倍。同时，带动其他中央部门资金、地方投资和群众自筹资金近 800 亿元。5 年来，通过实施易地扶贫搬迁工程，建设了一大批安置住房和安置区水、电、路、气、网等基础设施，以及教育、卫生、文化等公共服务设施，大幅改善了贫困地区生产生活条件，有力推动了贫困地区人口、产业集聚和城镇化进程；引导搬迁对象发展现代农业和劳务经济，大幅提高收入水平，加快了脱贫致富步伐；改变了搬迁对象“越穷越垦、越垦越穷”的生产状况，有效遏制了迁出区生态恶化趋势，实现了脱贫致富与生态保护“双赢”。易地扶贫搬迁产生了良好的经济、社会和生态效益，受到搬迁对象的普遍欢迎。

## 第二节 面临形势

改革开放以来，在有计划、有组织大规模开发式扶贫推动下，贫困地区面貌发生了翻天覆地变化，同时也探索和总结出一系列行之有效的扶贫开发经验。党的十八大以来，党中央、国务院制定实施了一系列力度更大、强度更高的政策措施，为贫困地区加快发展和贫困人口脱贫注入了新动力。当前，我国经济发展进入新常态，正处于全面建成小康社会的决胜时期，贫困问题依然是最突出的“短板”，生活在“一方水土养不起一方人”的贫困问题则是“短板”中的“短板”，必须付出更大气力、采取超常规举措补齐这块“短板”，持续增进贫困地区民生福祉，使贫困人口共享发展成果。习近平总书

记指出，易地搬迁脱贫一批，是一个不得不为的措施，也是一项复杂的系统工程，政策性强、难度大。要拓宽资金来源渠道，解决好扶贫搬迁所需资金问题。要做好规划，合理确定搬迁规模，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、有计划组织实施。李克强总理要求，各地区各部门一定要高度重视，精心部署，结合新型城镇化和农业现代化，科学编制实施易地扶贫搬迁规划，坚持群众自愿、积极稳妥原则，因地制宜选择搬迁安置方式，选好安置点，完善搬迁后续扶持政策，确保搬迁对象有业可就、稳定脱贫，做到搬得出、稳得住、能致富。2015年底，国务院召开全国易地扶贫搬迁工作电视电话会议，对做好新时期易地扶贫搬迁工作做出全面部署、提出明确要求。国务院扶贫开发领导小组专题会议明确提出，易地扶贫搬迁工作必须紧盯脱贫目标，按照“理顺机制、明晰目标、守住底线、确保脱贫”的要求做好工作。中央领导同志的重要讲话和指示精神，为新时期易地扶贫搬迁工作指明了方向。

按照党中央、国务院决策部署，“十三五”时期，我国将加快实施易地扶贫搬迁工程，通过“挪穷窝”、“换穷业”、“拔穷根”，从根本上解决约 1000 万建档立卡贫困人口的稳定脱贫问题。与以往相比，新一轮易地扶贫搬迁面临着前所未有的挑战。一是**搬迁任务繁重艰巨**。5 年需要搬迁的建档立卡贫困人口约 1000 万人，搬迁数量在中外历史上前所未有，时间紧迫，任务艰巨。二是**安置资源约束日益凸显**。搬迁人口高度集中的中西部地区，山地、高原、荒漠化土地、生态脆弱区域占比高，适宜安置的水土资源匹配条件、选址

空间日益受限。城镇化加速推进，使新增建设用地日益紧张。承包土地调整难度不断加大，也使搬迁安置工作受到不同以往的挑战。

**三是搬迁对象贫困程度更深。**经过前 15 年的易地扶贫搬迁，有条件、有能力搬迁的贫困人口多数已经迁出，目前尚未搬迁的贫困人口，生存环境和居住条件更为恶劣、贫困程度更深，按原有政策力度难以完成搬迁，属于经过多轮扶持仍未啃下来的“硬骨头”。

**四是工程实施难度更大。**易地扶贫搬迁涉及面广、政策性强，是一项复杂的系统工程和社会工程，既要精心组织做好安置住房、配套水电路气网等基础设施和教育、卫生、文化等公共服务设施建设，也要依据不同安置方式，扎实推进产业培育、就业培训等后续发展工作，确保实现稳定脱贫，是本轮脱贫攻坚战必须攻克的一座艰巨的“堡垒”。

同时也应看到，新时期易地扶贫搬迁工作也具备许多有利条件。

**一是党中央、国务院高度重视。**习近平总书记、李克强总理等中央领导同志对易地扶贫搬迁工作多次作出重要指示批示，把新时期易地扶贫搬迁作为实现精准扶贫、精准脱贫基本方略的一项重大举措部署推进，明确提出目标任务和工作要求。国务院分管领导同志高度重视，多次召开会议研究部署，要求全力以赴做好易地扶贫搬迁工作，同时要求科学规划、建好平台、精准搬迁、稳定脱贫。

**二是政策措施保障更加有力。**“十三五”期间中央将加大政府投入力度、提高补助标准，创新投融资模式，用好用活城乡建设用地增减挂钩政策，整合各类资源，拓宽资金来源渠道，为易地扶贫搬迁提供政策、资金支持。

**三是各地搬迁安置经验较为丰富。**经过多年探索实

践，各地在易地扶贫搬迁组织管理、项目建设、搬迁安置、资金管理、部门协作等方面，形成了较为规范、操作性强的工作规程和管理制度，并在体制机制方面积极创新，积累了许多宝贵经验。四是贫困人口搬迁意愿强烈。经过多年实践，易地扶贫搬迁的脱贫致富效果在贫困地区已形成广泛共识，产生了显著示范效应，依然生活在“一方水土养不起一方人”地区的贫困人口，对于通过易地扶贫搬迁实现脱贫致富的做法高度认同，搬迁意愿强烈。

## 第二章 总体思路

### 第一节 指导思想

全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会以及中央扶贫开发工作会议精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，牢固树立并切实贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，按照党中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决策部署，把精准扶贫、精准脱贫作为基本方略，瞄准建档立卡贫困人口，充分尊重群众意愿，坚持易地扶贫搬迁与新型城镇化、农业现代化建设相结合，坚持“挪穷窝”与“换穷业”并举，加大投入、创新机制，因地制宜、综合施策，确保实现搬迁一户、脱贫一户，坚决打赢易地搬迁脱贫攻坚战。

## 第二节 基本原则

——**精准识别，精准搬迁。**瞄准“一方水土养不起一方人”地区中的建档立卡贫困人口，提高搬迁对象精准识别和动态管理水平。易地扶贫搬迁各项政策、各项资金都要精准集聚，优先保障建档立卡贫困人口搬迁安置和后续脱贫，防止“大水漫灌”。

——**群众自愿，应搬尽搬。**充分尊重搬迁群众意愿，不搞强迫命令，防止以易地扶贫搬迁之名搞“运动式”搬迁。努力做到对建档立卡贫困人口应搬尽搬，并统筹处理好整村搬迁的建档立卡贫困人口与未纳入建档立卡的农村低保户、特困户等同步搬迁人口的关系。加强社会风险防控工作，确保有序搬迁、平稳搬迁、顺利搬迁。

——**保障基本，完善配套。**严格按照“保障基本、安全适用”的要求，做好建档立卡搬迁人口安置住房的规划和建设，严禁“垒大户”、“造盆景”，防止因建房面积过大而增加搬迁群众负担，使建档立卡搬迁人口因建房而负债。统筹规划、合理布局，切实做好安置区配套基础设施和基本公共服务设施建设。

——**整合资源，稳定脱贫。**紧密围绕搬迁对象脱贫目标，把扶持搬迁对象后续发展摆在更加重要位置，坚持因地制宜、多措并举、精准施策，与相关专项规划充分衔接，积极探索资产收益扶贫新机制，拓宽搬迁对象稳定增收渠道，搬迁安置与产业发展同步推进，实现稳定脱贫。

### 第三节 主要目标

到 2020 年，实现约 1000 万建档立卡贫困人口的搬迁安置，搬迁对象住房安全得到有效保障，安全饮水、出行、用电、通讯等基本生活需求得到基本满足，享有便利可及的教育、医疗等基本公共服务，迁出区生态环境明显改善，安置区特色产业加快发展，搬迁对象有稳定的收入渠道，生活水平明显改善，全部实现稳定脱贫，与全国人民一道迈入全面小康社会。

## 第三章 迁出区域与搬迁对象

### 第一节 迁出区选择条件

迁出区域主要为自然条件严酷、生存环境恶劣、发展条件严重欠缺且建档立卡贫困人口相对集中的农村贫困地区。

——深山石山、边远高寒、荒漠化和水土流失严重，且水土、光热条件难以满足日常生活生产需要，不具备基本发展条件的地区。

——国家主体功能区规划中的禁止开发区或限制开发区。

——交通、水利、电力、通信等基础设施，以及教育、医疗卫生等基本公共服务设施十分薄弱，工程措施解决难度大、建设和运行成本高的地区。

——地方病严重、地质灾害频发，以及其他确需实施易地扶贫搬迁的地区。边境一线地区不纳入迁出范围。

## 第二节 搬迁对象分布

迁出区范围涉及全国 22 个省（区、市）约 1400 个县（市、区）。经国务院扶贫办扶贫开发建档立卡信息系统核实，上述范围内需要实施易地扶贫搬迁的建档立卡贫困人口约 981 万人<sup>1</sup>。同时，各地计划同步搬迁约 647 万人。搬迁对象分布情况如下：

从区域板块看，西部地区 12 省（区、市）建档立卡搬迁人口约 664 万人（图 1），占建档立卡搬迁人口总规模的 67.7%，计划同步搬迁约 423 万人；中部地区 6 省建档立卡搬迁人口 296 万人，占建档立卡搬迁人口总规模的 30.2%，计划同步搬迁约 144 万人；东部地区 4 省建档立卡搬迁人口约 21 万人，占建档立卡搬迁人口总规模的 2.1%，计划同步搬迁约 80 万人。

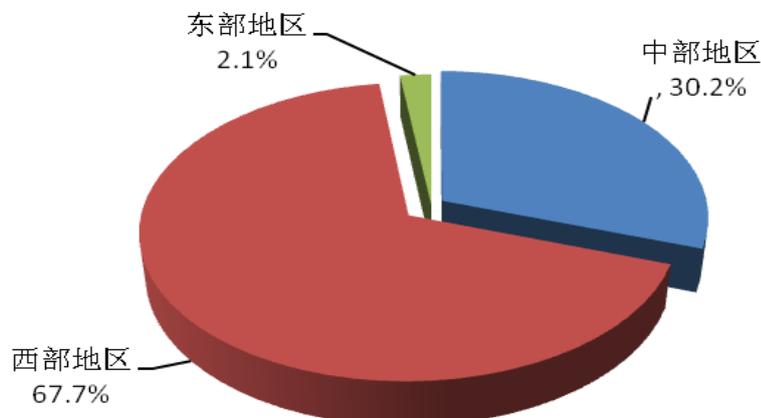


图 1 不同区域建档立卡搬迁人口分布

从政策区域看，搬迁对象主要集中在国家扶贫开发重点地区。其中，集中连片特殊困难地区县和国家扶贫开发工作重点县内需要

<sup>1</sup>此数据为国务院扶贫办结合建档立卡“回头看”工作，截至 2016 年 5 月底通过扶贫开发建档立卡信息系统核定的建档立卡搬迁人口规模。

搬迁的农村人口占 72%；省级扶贫开发工作重点县内需要搬迁的农村人口占 12%；其他地区占 16%（图 2）。

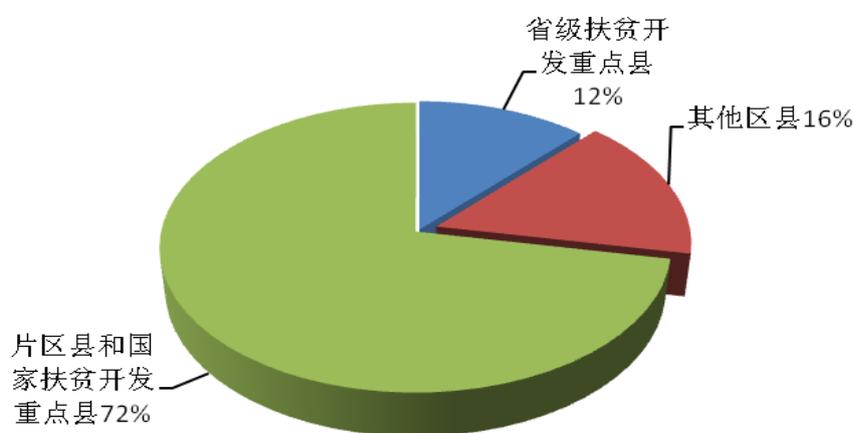


图 2 不同类型县搬迁对象分布

从主要致贫因素看，迁出区与我国生态脆弱地区、地质灾害高发区和地方病多发区等地区高度重合。主要包括：因资源承载力严重不足需要搬迁的建档立卡贫困人口 316 万人，占建档立卡搬迁人口总规模的 32.2%；因公共服务严重滞后且建设成本过高需要搬迁的建档立卡贫困人口 340 万人，占建档立卡搬迁人口总规模的 34.7%；因灾害频发易发需要搬迁的建档立卡贫困人口 106 万人，占建档立卡搬迁人口总规模的 10.8%；因处在国家禁止开发或限制开发区需要搬迁的建档立卡贫困人口 157 万人，占建档立卡搬迁人口总规模的 16%；因地方病高发需要搬迁的建档立卡贫困人口 8 万人，占建档立卡搬迁人口总规模的 0.8%；因其他原因需要搬迁的建档立卡贫困人口 54 万人，占建档立卡搬迁人口总规模的 5.5%（表 1）。

表 1 不同原因搬迁人口分布

单位：万人、%

	建档立卡搬迁人口	比重	搬迁人口总规模	比重
合 计	<b>981</b>	<b>100</b>	1628	100
资源承载力严重不足地区	<b>316</b>	<b>32.2</b>	462	28.4
公共服务严重滞后且建设成本过高地区	<b>340</b>	<b>34.7</b>	593	36.4
地质灾害频发易发地区	<b>106</b>	<b>10.8</b>	210	12.9
国家禁止或限制开发地区	<b>157</b>	<b>16</b>	257	15.8
地方病高发地区	<b>8</b>	<b>0.8</b>	13	0.8
其他地区	<b>54</b>	<b>5.5</b>	93	5.7

## 第四章 搬迁方式与安置方式

### 第一节 搬迁方式

搬迁方式包括自然村整村搬迁和分散搬迁两种。其中，生存环境差、贫困程度深、地质灾害严重的村庄，应以自然村整村搬迁为主，同时，按照统一规划、分批实施的原则给予优先安排。搬迁对象中，自然村整村搬迁约 565 万人，占 34.7%；分散搬迁约 1063 万人，占 65.3%（图 3）。

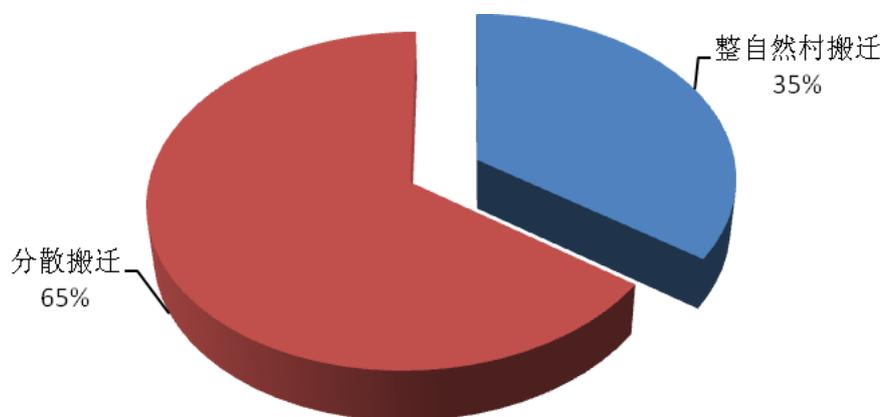


图3 不同搬迁方式人口比例

## 第二节 安置方式

按照群众自愿、应搬尽搬的原则，综合考虑水土资源条件和城镇化进程，采取集中安置与分散安置相结合的方式多渠道解决。其中，集中安置约1244万人，占76.4%；分散安置约384万人，占23.6%。

### 集中安置

——行政村内就近安置。依托靠近交通要道的中心村或交通条件较好的行政村，引导搬迁对象就近集中安置，占集中安置人口的39%。

——建设移民新村安置。依托新开垦或调整使用耕地，在周边县、乡镇或行政村规划建设移民新村集中安置，占集中安置人口的15%。

——小城镇或工业园区安置。依托新型城镇化建设，在县城、小城镇或工业园区附近建设安置区集中安置，占集中安置人口的37%。

——乡村旅游区安置。依托当地旅游、民俗文化等特色资源，因地制宜打造乡村旅游重点村镇或旅游景区，引导搬迁对象适度集中安置，占集中安置人口的 5%。

——其他安置方式。特困人员、残疾人等符合集中供养条件的搬迁对象，通过纳入迁入地供养机构或建设专门住房实行集中安置，占集中安置人口的 4%（图 4）。

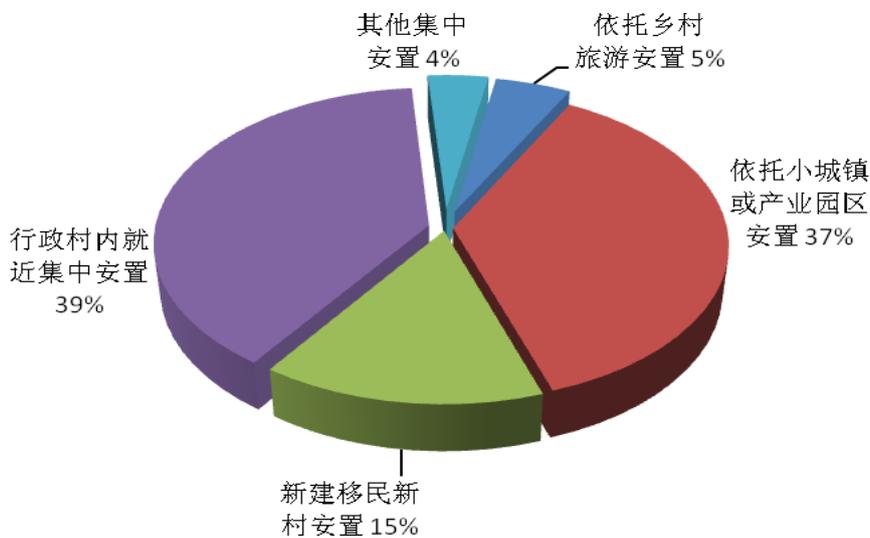


图 4 不同集中安置方式下人口比例

### 分散安置

——插花安置。依托安置区已有公共设施、空置房屋等资源，由当地政府采取回购空置房屋、配置耕地等方式进行安置，占分散安置人口的 70%。

——其他安置方式。主要为自主选择进城务工、投亲靠友等方式进行安置，占分散安置人口的 30%。

### 第三节 集中安置区选择

遵循城乡统筹、布局优化、集约用地、规模适度的原则，规划

建设集中安置区。安置区选择应符合以下基本条件：

——符合当地土地利用总体规划、城乡土地利用规划等要求，尽量利用存量建设用地、荒山和薄地，严禁占用基本农田。

——规避滑坡、泥石流、地质断裂带等自然灾害隐患点，地势相对平坦开阔，满足环境承载力要求，有安全可靠的水源保障。

——交通较为便利、基础设施和公共服务设施较为完善、产业发展具有一定基础的中心村、小城镇、产业聚集园区等地区。

——旅游景点、历史古迹、革命遗址、民俗文化等特色资源优势突出、开发利用潜力较大的地区。

此外，集中安置规模超过 200 户 800 人以上的大型安置点，应对选址进行水土资源平衡分析和资源环境承载能力评价。

## 第五章 主要建设任务

### 第一节 安置住房

**建设要求。**按照“保障基本、安全适用”的原则，建档立卡搬迁人口住房建设面积严格执行不超过 25 平方米/人的标准（宅基地严格按照当地标准执行），其中单人单户安置住房可采取集中建设公寓、与幸福院、养老院共建等方式解决，具体建设方式和标准由地方政府结合当地实际确定。按照一户一宅方式安置的，可以在分配的宅基地预留续建空间，稳定脱贫后可自行扩建。同步搬迁人口住房建设应在地方政府统一指导下，按照安置区规划组织实施，住房

面积标准可以建档立卡搬迁人口标准为参照，由当地市县级政府酌定。新建住房结构设计执行相关建筑规范和技术标准，确保住房质量和安全。集中安置区住房建设应统一规划，工程实施可采取统建、自建、代建等方式进行。依托小城镇或工业园区安置的，地方政府可酌情采取回购符合面积控制标准的城镇商品住房的方式，但不得回购公租房、廉租房等国家已补助投资建设的住房。依托乡村旅游区安置的，安置规划及住房、基础设施、公共服务设施和商业配套等建设要符合乡村旅游特色，充分考虑旅游发展实际需求，促进安置区与景区和谐统一。

**建设任务。**建档立卡搬迁人口住房建设总面积约 2.2 亿平方米，同步搬迁人口住房建设总面积约 1.9 亿平方米。

## 第二节 配套基础设施

**建设要求。**按照“规模适宜、功能合理、经济安全、环境整洁、宜居宜业”的原则，配套建设安置区水、电、路、基础电信网络及垃圾、污水处理设施等基础设施。建设标准执行相关行业标准。

**建设任务。**建设安置区道路 11.4 万公里、铺设饮水管网 14.1 万公里、供配电网 11.5 万公里。

## 第三节 基本公共服务设施

**建设要求。**按照“缺什么补什么”和“适当留有余地”的原则，在充分利用现有基本公共服务设施能力基础上，统筹考虑今后一个时期人口流量流向，同步规划、同步建设一批教育、卫生、文化体育，

以及商业网点、便民超市、集贸市场等公共服务设施。功能布局、规模配置和建设标准等，按照国家相关行业标准、技术规范和安置区建设规划执行。

**建设任务。**建设学校及幼儿园 1612 万平方米、卫生室 573 万平方米、其他村级服务设施 2477 万平方米。

#### 第四节 土地整治

**建设要求。**对迁出区宅基地等建设用地，以及腾退、废弃土地进行复垦，适宜耕作的优先用于补充耕地资源。组织实施高标准农田、土地整理等工程建设，增加耕地数量，提高耕地质量，尽可能保障搬迁对象农业生产的基本土地（耕地、牧场、林地）等生产资料。建设标准遵从国家相关行业标准。

**建设任务。**改造基本农田 595 万亩，新增和改善灌溉面积 478 万亩、复垦宅基地 280 万亩。

#### 第五节 迁出区生态恢复

**建设要求。**根据国家新一轮退耕还林还草的总体部署，加快对迁出区 25 度以上坡耕地实施退耕。采取退牧还草、农牧交错带已垦草原治理、小流域治理、水土保持、石漠化治理、自然保护区建设等工程和自然措施，对迁出区进行保护修复，纳入相关规划。建设标准参照行业标准。

**建设任务。**迁出区生态修复 1543 万亩。

## 第六章 资金测算与筹措

### 第一节 资金需求测算

根据各地建设总规模、平均工程造价等数据测算，“十三五”期间，易地扶贫搬迁工程总投资约 9463 亿元。其中，建档立卡搬迁人口住房建设投资约 3094 亿元，安置区配套基础设施建设投资 1962 亿元，基本公共服务设施建设投资 866 亿元，共计 5922 亿元，占 62.58%；同步搬迁人口住房（配套基础设施和基本公共服务设施与建档立卡搬迁人口共享）建设投资约 2640 亿元，占 27.9%；土地整治、生态修复等其他费用 901 亿元，占 9.52%（表 2）。

表 2 总投资构成表

单位：亿元、%

内 容	总投资	所占比例
总投资	<b>9463</b>	<b>100</b>
建档立卡搬迁人口住房和安置区建设投资	<b>5922</b>	<b>62.58</b>
住房建设	3094	52.25
配套基础设施建设	1962	33.13
基本公共服务设施建设	866	14.62
同步搬迁人口住房建设投资	<b>2640</b>	<b>27.90</b>
土地整治、生态修复等其他投资	<b>901</b>	<b>9.52</b>

### 第二节 资金筹措

**中央预算内投资。**安排约 800 亿元，主要用于规划范围内建档立卡搬迁人口住房建设。

**地方政府债务资金。**在国务院批准的地方政府债务用于易地扶贫搬迁的 1000 亿元限额内，督促有关省份调整结构统筹安排，作为项目资本金注入各省级投融资主体，主要用于规划范围内建档立卡搬迁人口住房建设，以及包括同步搬迁人口在内的安置区配套基础设施、公共服务设施建设。

**专项建设基金。**通过国家开发银行、中国农业发展银行发行专项建设债券设立的专项建设基金，为市场化运作的省级投融资主体注入 500 亿元项目资本金，主要用于规划范围内建档立卡搬迁人口住房建设，以及包括同步搬迁人口在内的安置区配套基础设施、公共服务设施建设。

**低成本长期贷款。**国家开发银行和中国农业发展银行提供总规模 3413 亿元、贷款期限一般不超过 20 年的长期贷款，中央财政对贷款给予适当贴息。主要用于规划范围内建档立卡搬迁人口住房建设，以及包括同步搬迁人口在内的安置区配套基础设施、公共服务设施建设。

**农户自筹资金。**建档立卡搬迁人口自筹建房资金 215 亿元，各地计划同步搬迁人口自筹建房资金 683 亿元。建档立卡搬迁人口在稳定脱贫前，不得自行贷款或借款扩大住房建设面积。

**地方自筹及整合其他资金。**根据工程建设需要，各级政府统筹本级财力，并整合相关渠道资金、社会资金等约 2858 亿元。主要用于规划范围内同步搬迁人口住房，以及包括土地整治、生态修复等其他工程建设。安置区建设用地征地费用主要由地方政府自筹及整合其他资金解决。

表 3 资金筹措方案一览表

单位：亿元、%

内 容	总投资（亿元）	所占比例（%）
总投资	9463	100
中央预算内投资	800	8.4
地方政府债务资金	994 <sup>2</sup>	10.5
专项建设基金	500	5.3
低成本长期贷款	3413	36.1
农户自筹资金	898	9.5
其中：建档立卡搬迁人口	215	
地方自筹及整合其他资金	2858	30.2

### 第三节 补助标准

中央预算内投资专项用于建档立卡搬迁人口的住房建设补助，并按照区域类型实行差异化补助政策。其中：河北、山西、吉林、安徽、福建、江西、山东、河南、湖北、湖南等 10 个东中部省份，按人均 7000 元标准补助；内蒙古、广西、重庆、贵州、陕西、宁夏等 6 个西部省份和四川、云南、甘肃 3 省非藏区，按人均 8000 元标准补助；新疆、西藏、青海和四川、云南、甘肃 3 省藏区，按人均 10000 元标准补助。

在中央预算内投资补助标准基础上，各地应综合考虑区域发展水平、安置资源条件、工程建设成本等因素，制定本地方住房建设

<sup>2</sup>国务院批准的用于易地扶贫搬迁的地方政府债务限额为 1000 亿元，并于 2015 年下达 23 个省区市，其中下达辽宁省 6 亿元，后经国务院扶贫办扶贫开发建档立卡信息系统核定，辽宁省无建档立卡搬迁对象且主动申请不纳入易地扶贫搬迁范围。因此，实际用于易地扶贫搬迁的地方政府债务额度为 994 亿元。

补助标准，并向社会公告。在确保有房可住、有业可就、稳定脱贫的前提下，可采取货币化安置方式给予现金补助，补助标准应与上述标准做好衔接。

同步搬迁人口建房补助标准，由地方政府在统筹相关资源、搬迁对象自筹资金等基础上自行确定。中央预算内投资不得用于补助同步搬迁人口住房建设。

## 第七章 资金运作模式

### 第一节 资金运作主体

按照市场化运作原则，通过新设立、改造或在现有综合性投融资公司中设立子公司方式，组建省级投融资主体，并同步组建市（县）项目实施主体。

**省级投融资主体。**主要承接通过专项建设基金、地方政府债务注入的易地扶贫搬迁项目资本金，以及国家开发银行、中国农业发展银行等金融机构提供的低成本长期贷款。省级投融资主体所承担的易地扶贫搬迁业务与其他业务物理隔离、独立封闭运行。

**市（县）项目实施主体。**与省级投融资主体签订资金使用协议，从省级投融资主体承接易地扶贫相关资金，专项用于易地扶贫搬迁工程建设。

## 第二节 资金运作流程

### 1.统一建房资金运作流程

中央预算内投资。国家发展改革委结合各地年度搬迁任务，经综合平衡后，按有关程序分年下达易地扶贫搬迁中央预算内投资计划。省级发展改革委及时将年度投资计划分解下达到项目市（县），由项目实施主体直接补助到具体项目。

专项建设基金。国家发展改革委根据国务院扶贫办扶贫开发建档立卡信息系统核定的建档立卡搬迁人口分省规模，将 500 亿元易地扶贫搬迁专项建设基金一次性明确分省（区、市）控制规模。省级发展改革委和国家开发银行、中国农业发展银行据此协商确定两行各自承担规模，报国家发展改革委备案。国家发展改革委将基金规模转国家开发银行、中国农业发展银行，由两行发行专项建设债券筹集资金设立基金后，作为资本金注入省级投融资主体。省级投融资主体将基金资金拨付到市（县）项目实施主体。

地方政府债券资金。省级政府发行地方政府债券筹集资金，作为资本金注入省级投融资主体。省级投融资主体将地方政府债券资金拨付到市（县）项目实施主体。

低成本长期贷款。国家开发银行和中国农业发展银行在国家政策确定限额内发放易地扶贫搬迁贷款，所需资金通过在银行间债券市场发行易地扶贫搬迁专项金融债券筹措。省级投融资主体作为借款主体，承接国家开发银行、中国农业发展银行发放的低成本长期贷款。市（县）项目实施主体从省级投融资主体承接资金，用于易地扶贫搬迁工程项目建设。

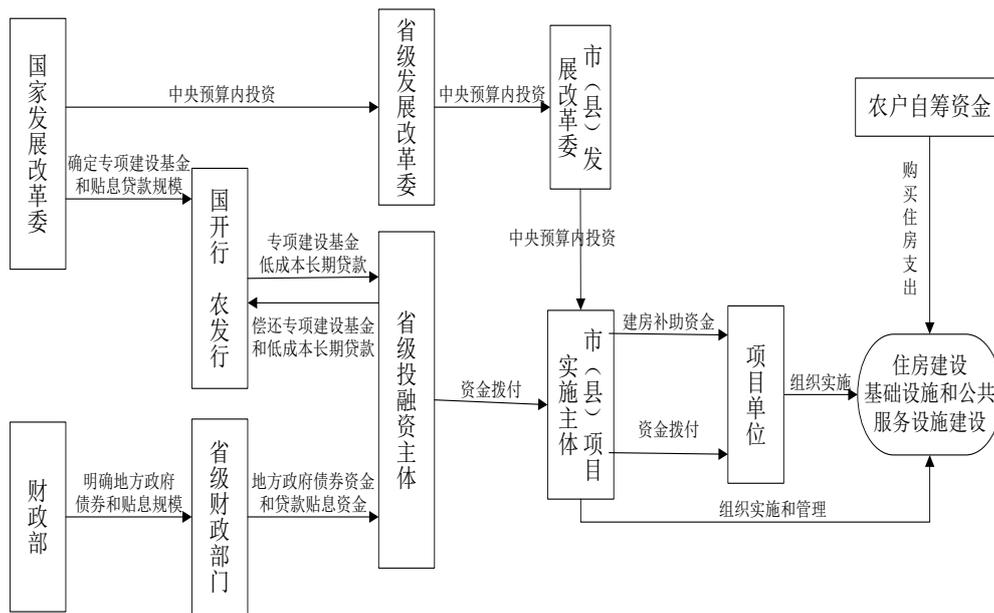


图5 统一建房资金流向示意图

## 2.农户自建住房资金运作流程

农户自建住房资金运作模式与统一建房总体相同，对自行建设住房的建档立卡搬迁人口，省级投融资主体可将符合条件的资金按一定的标准依法合规予以补助。

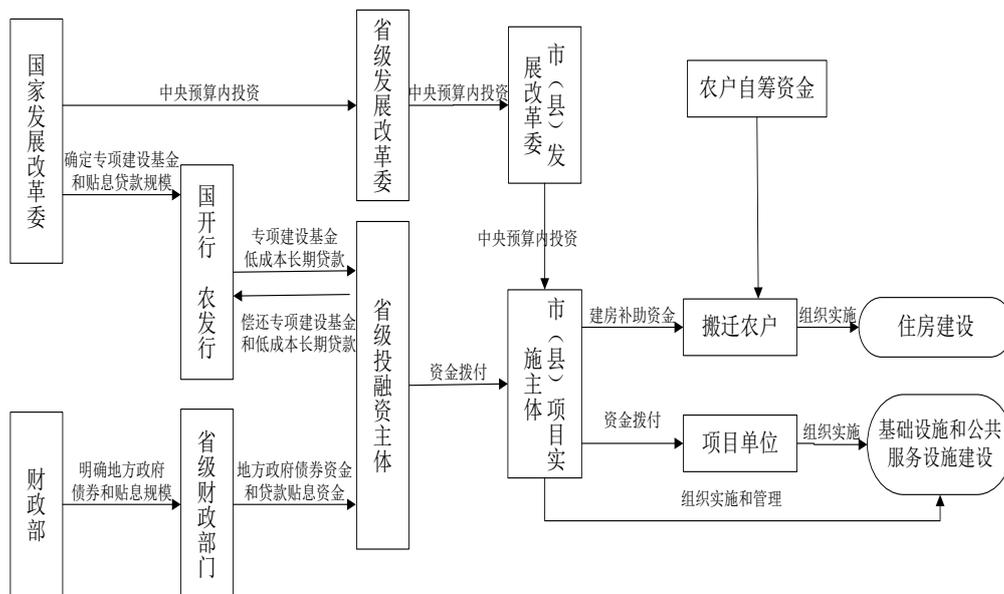


图6 农户自建住房资金流向示意图

### 第三节 信贷资金运作模式

由市场化运作的省级投融资主体按照“统贷统还”模式承接贷款，不纳入地方政府债务。省级政府出台相关政策统筹地方可支配财力（含土地出让形成的纯收益），支持投融资主体还贷。构建省级投融资主体与市（县）项目实施主体之间顺畅的信贷资金衔接机制。省级政府授权有关部门作为购买主体与省级投融资主体签署政府购买服务协议。省级投融资主体根据有关部门汇总的市县贷款需求，统一向银行申请贷款，与银行签署借款合同，从银行获得资金。市（县）项目实施主体从省级投融资主体承接银行贷款，并按照本地实施规划或年度实施计划将信贷资金用于易地扶贫搬迁工程项目建设，确保工程进度和信贷资金合规使用。

易地扶贫搬迁原有宅基地具备还耕条件的，全部纳入城乡建设用地增减挂钩项目并予以优先安排。省级国土资源部门建立易地扶贫增减挂钩工作台账，对全省增减挂钩指标统一管理，指导集中连片特困地区县、国家扶贫开发工作重点县、开展易地扶贫搬迁的贫困老区将增减挂钩节余指标在省域内流转使用，用好用活城乡建设用地增减挂钩政策。

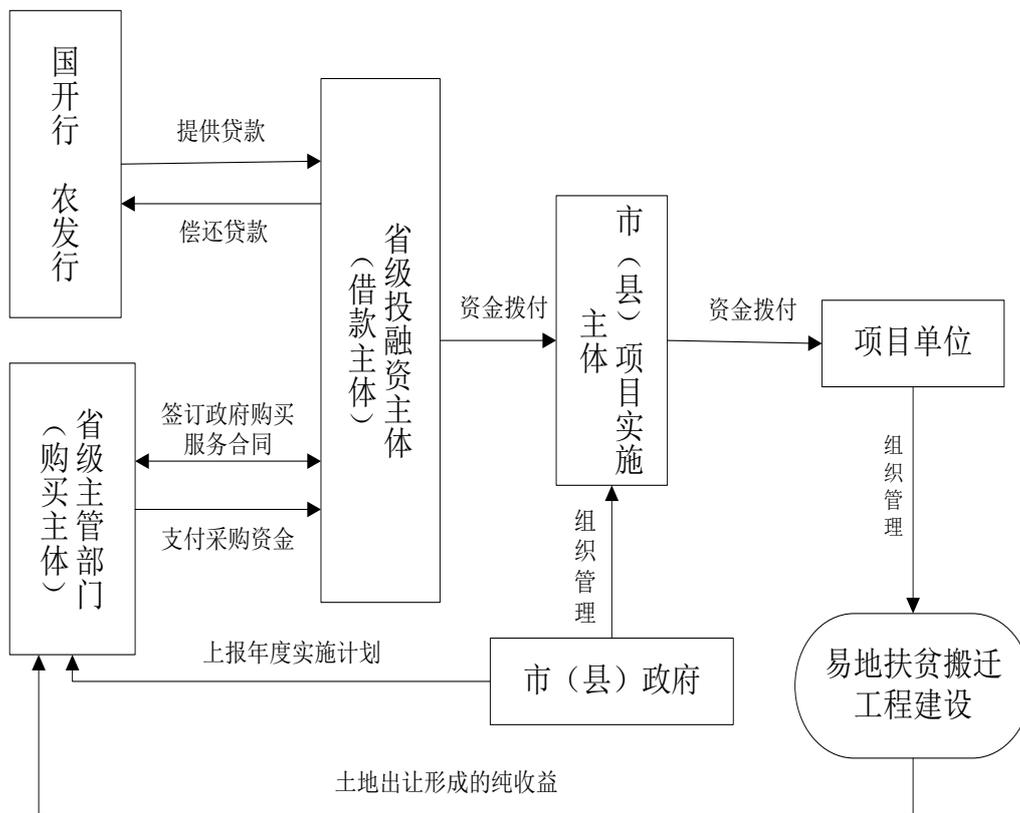


图 7 省级“统贷统还”运作模式

## 第八章 搬迁进度及投资安排

### 第一节 搬迁进度

2016-2020 年,全面完成约 981 万建档立卡搬迁人口搬迁脱贫任务。各省(区、市)根据搬迁人口数量、减贫目标,统筹安排建档立卡搬迁人口和同步搬迁人口的搬迁进度,详见表 4。

表4 “十三五”时期搬迁任务进度表

单位：万人

内容	合计	2016	2017	2018	2019	2020
建档立卡搬迁人口	981	249	340	280	100	12
同步搬迁人口	647	171	217	184	68	7
合计	1628	420	557	464	168	19

## 第二节 工程进度

易地扶贫搬迁相关工程随安置和建设进度逐年开展，详见表5。

表5 “十三五”时期工程建设进度表

单位：万平方米、万公里、万亩

内容	合计	2016	2017	2018	2019	2020
住房	41468	10827	14359	11462	4331	489
其中建档立卡人口住房	21908	5572	7608	6266	2238	224
道路	11.4	2.7	3.4	3	2.2	0.1
饮水管网	14.1	2.7	4.8	4.1	2.4	0.1
电网	11.5	2.6	3.9	3.6	1.3	0.1
学校及幼儿园	1612	318	566	526	148	54
卫生院所	573	108	221	187	43	14
其他村级服务设施	2477	420	1099	752	192	14
基本农田改造	595	135	187	165	80	28
新增及改善灌溉面积	478	125	145	143	60	5
宅基地复垦	280	64	85	72	42	17
迁出区生态恢复	1543	320	541	478	170	34

### 第三节 投资安排

建档立卡搬迁人口规划总投资 5922 亿元。具体投资进度安排见表 6。同步搬迁人口投资进度，由各地结合资金筹措、项目实施进度情况自行安排，不作统一规定。

表 6 “十三五”时期建档立卡搬迁人口投资安排进度表

单位：亿元

内容	合计	2016	2017	2018	2019	2020
总投资	5922	1463	1939	1625	683	212
中央预算内投资	800	160	160	160	160	160
省级投融资主体 统筹安排资金 <sup>3</sup>	4907	1248	1704	1404	501	50
搬迁对象自筹资金	215	55	75	61	22	2

## 第九章 建档立卡搬迁人口脱贫发展

以建档立卡搬迁人口为扶持对象，立足安置区资源禀赋，依据不同搬迁安置模式，通过统筹整合财政专项扶贫资金和相关涉农资金，支持发展特色农牧业、劳务经济、现代服务业等，探索资产收益扶贫等方式，确保实现稳定脱贫。搬迁任务完成后，易地扶贫搬迁相关剩余资金可用于对建档立卡搬迁人口的后续扶持。

<sup>3</sup>含专项建设基金、地方政府债券资金、低成本长期贷款等资金。

## 第一节 发展特色农林业脱贫一批

对于行政村内就近集中安置和建设移民新村集中安置的建档立卡搬迁人口，采取补贴补助、技能培训、技术服务、信息发布、示范带动等扶持政策措施，鼓励引导其面向市场需求，发展特色种植、高效养殖、林下经济、设施农业、休闲农业等，拓展农业多种功能，推进农村一二三产业融合发展，确保每个家庭都有脱贫产业，每个有劳动力的家庭至少有一人掌握一门劳动技能。按照因地制宜、各具特色、产业化经营的思路，制定安置区产业发展规划，择优发展水果、蔬菜、茶叶、马铃薯、木本粮油、特色经济林、竹子、中药材、花卉、苗木等特色产业；科学规划种植、养殖业结构和布局，有序推进设施农业、设施养殖业，大力发展高附加值农林产品；积极推进规模化、集约化、标准化建设，在安置区培育家庭农林场、专业大户、农民合作社、农业产业化龙头企业等新型经营主体，推进产业基地建设，形成龙头带基地、基地联农户、经纪人促流通的模式，完善利益联结机制，努力增加农民经营性收入。促进安置区农产品加工，提高农产品加工转化率。结合市场需求，加大农林业科技培训，科研机构、农林业技术推广部门对口建立技术示范点，并选派专业技术人员包点进户指导。在建档立卡搬迁人口中选择一批参与迁出地生态保护与修复，积极开发护林员岗位。

## 第二节 发展劳务经济脱贫一批

把发展劳务经济作为持续增加收入的主要途径。对于依托工

业园区、产业基地、小城镇、旅游景区、乡村旅游区安置的建档立卡搬迁人口，当地政府要努力拓宽就业创业渠道，加强就业指导和劳务输出工作，鼓励引导他们向旅游服务业、商贸流通业、交通运输业、工业企业等二、三产业转移。加大对建档立卡搬迁人口劳务输出培训投入，统筹使用各类培训资源，以就业市场需求为导向，完善“订单式”、“定向式”培训模式，确保有培训意愿和劳动能力的建档立卡搬迁人口至少接受一次职业培训，掌握一项就业技能。健全安置区公共就业服务体系，建立基层劳动就业和社会保障服务平台，加强输出地和输入地劳务对接，按照政府引导、部门主抓、中介搭桥、能人带动的方式，引导建档立卡搬迁人口就地就近就业或向经济活跃区域转移就业，确保建档立卡搬迁人口中有劳动能力和就业意愿的家庭成员至少有一人实现就业。加快培育劳务中介机构，密切与用人企业的联系，为建档立卡搬迁人口转移就业提供优质服务。支持本地企业优先吸纳建档立卡搬迁人口就业，政府补助资金支持的工程建设项目，应优先使用本地建档立卡搬迁人口务工。

### 第三节 发展现代服务业脱贫一批

充分发挥县城、小城镇、中心村等区位优势，扶持建档立卡搬迁人口从事农副产品营销、餐饮、家政、仓储、配送等服务业。加强安置地商贸流通、供销、邮政等系统物流服务网络和设施建设，加快物流服务业发展。加大“互联网+”扶贫力度，推进现代信息技术应用于安置区农业经营、管理和服务。加大电商扶贫培

训力度，鼓励建档立卡搬迁人口开设网店和电子商务服务点，拓宽农产品销售渠道。深入实施乡村旅游扶贫工程，引导和支持社会资本开发建档立卡搬迁人口参与度高、受益面广的旅游项目，支持本地宾馆饭店、景区景点优先吸纳建档立卡搬迁人口就业。积极发展多种形式的休闲度假、旅游观光、健康养生、养老服务、乡村手工艺等产业，实现收入来源多样化。

#### 第四节 资产收益扶贫脱贫一批

积极探索“易地扶贫搬迁配套设施资产变股权、搬迁对象变股民”的资产收益扶贫模式。对投入安置区的设施农业、养殖、光伏、乡村旅游等项目形成的资产，具备条件的可折股量化给建档立卡搬迁人口。水电、矿产等资源开发占用集体土地的，通过赋予集体股权的方式，让建档立卡搬迁人口分享资源开发收益。引导建档立卡搬迁人口以农村土地承包经营权、林权、宅基地使用权、大型农机具等折价入股专业合作社和龙头企业，带动建档立卡搬迁人口增收。有条件的地方，可通过盘活农村闲置房屋、集体建设用地、“四荒地”、林场和水面等资产、资源发展休闲农业和乡村旅游；支持安置地发展物业经济，探索建立物业合作社，将商铺、厂房、停车场等营利性物业产权量化到户到人，增加财产性收入。

#### 第五节 社会保障兜底脱贫一批

完善农村最低生活保障制度，将所有符合条件的搬迁对象纳

入低保范围，做到应保尽保。有条件、有需求的地区可以实施“以粮代赈”。搬迁对象基本医疗保险实行属地管理并做好迁出地、迁入地关系转移接续工作。搬迁后转为城镇居民的，与当地城镇居民享有同等教育、养老保险、社会救助、社会福利等社会保障政策；搬迁后仍保留农村户籍的，在原住地享受的最低生活保障、医疗救助、养老保险等政策不变，由迁出、迁入地县级政府安排做好转移接续工作，解除搬迁对象后顾之忧。引导农村贫困人口积极参加续保，逐步提高保障水平。

## 第十章 保障措施

### 第一节 加强组织领导

严格落实中央统筹、省负总责、市县抓落实的管理体制。省级政府对本省易地扶贫搬迁工作负总责，组织编制省级规划、确定目标任务、制定配套政策和资金筹措方案、监督检查、考核验收等工作，建立完善省内工作协调机制，层层落实责任。市县人民政府是易地扶贫搬迁的组织实施主体，负责搬迁对象的组织动员、审查认定、安置区选址，以及落实建设用地和工程组织实施，统筹做好土地调整、迁出区生态修复和土地复垦、户籍迁移、上学就医、社会保障、社会管理等相关工作。搬迁过程中要同步加强基层党组织建设，完善党组织设置，充分发挥党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用，做好群众思想政治工作，团结带领群众脱贫致富。

## 第二节 加大政策支持

统筹各类政策资源，全力做好建档立卡贫困人口搬迁安置和稳定脱贫工作。中央财政加大对易地扶贫搬迁重点省份的转移支付力度。鼓励省级政府在权限范围内制定项目建设税费减免、省级投融资主体和市县项目实施主体税费减免等优惠政策。新增建设用地计划指标优先保障易地扶贫搬迁工程用地需要。按照应保尽保的要求，城乡建设用地增减挂钩指标进一步向易地扶贫搬迁地区倾斜。集中连片特困地区、国家扶贫开发工作重点县和开展易地扶贫搬迁的贫困老区，可将增减挂钩节余指标在省域范围内流转使用。建立易地扶贫搬迁用地手续办理审批绿色通道，提高用地审批效率。支持县级政府统筹整合财政专项扶贫资金和相关涉农资金，发展安置区后续产业。鼓励金融机构通过扶贫小额信贷、扶贫贴息贷款、创业担保贷款等方式，为符合条件的搬迁对象和安置区龙头企业提供产业信贷支持。对劳动技能偏低、就业困难并有培训意愿的搬迁对象，按规定全部纳入职业技能培训计划进行培训。鼓励和支持建档立卡搬迁人口通过农村电子商务、休闲农业、农产品深加工、民俗工艺、乡村旅游等就业创业，对吸纳一定比例建档立卡搬迁人口就业的企业，积极落实税费减免政策。加强安置地社会保障服务体系建设，确保搬迁对象充分享受与当地居民同等的社会保障政策。搬迁对象户籍实行属地管理，减免户籍转换和户口迁移中的各类费用。切实维护搬迁对象农村土地（林地）承包经营、农村集体经济组织成员、村民自治等基本权益。

### 第三节 强化监督管理

易地扶贫搬迁项目严格按照投资项目相关管理规定执行，简化审批手续，优化审批流程，认真落实项目公告公示制度，主动接受社会监督。建立和完善项目建设信息统计报告制度，定期汇总上报工程建设进度、投资安排使用、建档立卡搬迁人口脱贫效果等情况。加强项目管理，建立健全项目档案制度。对建档立卡搬迁人口和同步搬迁人口的资金安排、使用实行分类管理。建立健全资金管理台账制度。国家开发银行、中国农业发展银行加强贷前审查、贷中管理和贷后信贷资金监管，保证资金及时支付，严格做到专款专用，有效防范信贷风险。省级投融资主体按照“物理隔离、封闭运行”的要求规范运行。

### 第四节 建立考核机制

出台易地扶贫搬迁工作成效考核办法，明确考核指标和具体考核步骤。建立易地扶贫搬迁督查制度，形成定期督查、定期通报的机制。建立奖励机制，对易地扶贫搬迁工作成效突出的省份给予奖励。

### 第五节 开展宣传动员

充分利用广播、电视、报纸、网络等新闻媒体，加大易地扶贫搬迁政策和工作成效宣传，总结交流工作经验，营造良好氛围。大力宣传搬迁地和搬迁对象自力更生、艰苦创业的精神，充分调动其主动性、积极性和创造性，引导光荣脱贫，确保各项工作有力有序推进，如期完成易地扶贫搬迁目标任务。

