

易地扶贫搬迁“十二五”规划

国家发展改革委

二〇一二年七月

目 录

前 言	1
一、基本形势	2
（一）主要成就	2
（二）面临困难	3
（三）有利条件	3
二、总体思路	5
（一）指导思想	5
（二）基本原则	5
三、建设任务	7
（一）建设目标	7
（二）建设内容	7
四、组织方式	8
（一）搬迁对象	8
（二）搬迁方式	8
（三）安置方式	8
（四）产业发展	9
五、资金筹措	10
（一）资金来源	10
（二）补助标准	10
（三）中央投资使用范围	10

六、保障措施 11

（一）明确工作责任 11

（二）编制地方规划 11

（三）创新工作机制 12

（四）加强项目管理 12

（五）落实配套政策 12

（六）多方筹措资金 13

易地扶贫搬迁“十二五”规划

前 言

易地扶贫搬迁是开发式扶贫的重要内容，是在贫困地区组织实施的一项重要专项扶贫工程，通过对生存环境恶劣地区的农村贫困人口实施易地搬迁，根本改善其生存和发展环境。在国家的组织和支持下，各地积极探索搬迁安置模式，认真总结经验，不断完善机制，取得了显著成效。为确保顺利完成“十二五”时期农村扶贫开发的目标任务，加强对易地扶贫搬迁工作的指导，根据《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》和《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》（以下简称《纲要》）的总体要求，编制本规划。

本规划实施范围是中西部地区（不含新疆和西藏），重点是《纲要》明确的集中连片特殊困难地区（以下简称“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。

规划期为2011—2015年。

一、基本形势

（一）主要成就

党中央、国务院高度重视扶贫开发工作。为确保贫困地区与全国同步实现全面小康社会的奋斗目标，坚持发展经济带动贫困人口脱贫致富，坚持实施区域发展战略促进贫困地区发展，坚持把贫困人口作为保障和改善民生的重点，坚持推进体制机制创新提高扶贫开发成效。“十一五”期间，国家进一步加大投入力度、强化政策支持，扶贫开发工作取得了巨大成就。全国农村贫困人口由 2005 年的 6432 万人减少到 2010 年的 2688 万人（按照贫困标准 1196 元统计），贫困发生率由 6.8% 下降到 2.8%。为帮助生存环境恶劣地区的农村贫困人口脱贫致富，五年来国家累计安排易地扶贫搬迁中央预算内投资 76 亿元，连同地方投资总投资 106 亿元，搬迁 162.7 万人。通过引导、带动其他相关支农投资和出台配套政策，加强了住房、农田水利、乡村道路、人畜饮水、农村能源、教育卫生等设施建设，大幅提高了搬迁群众的生产条件和生活质量。同时，统筹解决了劳动力外出务工和特色产业发展问题，有效拓宽了增收渠道和致富空间，缓解了迁出区的人口压力，有效恢复和保护了生态环境。易地扶贫搬迁工程帮助搬迁群众摆脱了贫困，走上了发展致富之路。

（二）面临困难

近年来，我国经济平稳较快发展，结构调整步伐加快，综合国力大幅提升，但发展中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出，制约贫困地区发展的深层次矛盾依然存在，贫困地区特别是连片特困地区扶贫开发任务依然十分艰巨；经过二十多年有计划、有组织、大规模的扶贫开发，贫困人口的温饱问题基本解决，但农村贫困人口依然量大面广，特别是还有近 1000 万人居住在深山、石山、高寒、荒漠化等生存环境恶劣、不具备基本发展条件的地区，生存发展问题尚未根本解决；群众脱贫愿望强烈，易地扶贫搬迁任务重，但贫困地区水土等安置资源短缺，土地调剂困难，后续产业发展不足，配套政策协调与整合难度大；国家不断加大投入力度，但与易地扶贫搬迁需求还有很大差距。这部分群众的脱贫发展问题如果得不到尽快解决，势必影响我国扶贫开发进程，影响全面小康社会奋斗目标的如期实现。

（三）有利条件

“十二五”时期，我国发展仍处于重要战略机遇期，工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展，经济结构转型加快，为进一步做好扶贫开发和易地扶贫搬迁工作提供了难得的历史机遇。未来五年，我国经济社会发展长期向好的态势不会发生根本变化，综合国力将进一步增强，“抓

两头、带中间”继续作为实施区域发展总体战略的重要举措，欠发达地区将得到国家更大的支持。党中央、国务院高度重视扶贫开发工作，《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》和《纲要》明确提出要逐步增加投入，加大易地扶贫搬迁力度，为扶贫开发工作注入强大动力。国家将继续实施一系列强农惠农政策，进一步加强农村基础设施建设，不断改善农业生产条件，有序推进城镇化进程，为实施易地扶贫搬迁试点工程创造了有利条件。此外，多年来易地扶贫搬迁试点工程形成了一套行之有效的组织管理形式，积累了丰富的经验；搬迁群众生产生活条件得到根本改善，示范效应显著，贫困群众自愿搬迁积极性高涨，为进一步做好易地扶贫搬迁工作奠定了坚实基础。

二、总体思路

（一）指导思想

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，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，以连片特困地区为主战场，进一步加大投入力度，突出重点，创新工作方式，着力改善生产生活条件，为搬迁群众创造生存发展环境，着力培育后续产业，提高搬迁群众收入水平，着力加强基础设施建设，不断提高公共服务水平，确保群众搬得出、稳得住、能发展、可致富，与全国同步进入全面小康社会。

（二）基本原则

——政府主导、群众自愿。各级政府是扶贫开发工作的责任主体，把做好易地扶贫搬迁、帮助缺乏基本生存条件地区的贫困群众尽快脱贫致富作为一项重要工作内容。在尊重群众意愿、不搞强迫命令的前提下，加强领导，统筹谋划，积极稳妥组织实施，为搬迁群众脱贫致富创造环境、打好基础。

——统筹协调、突出重点。在国家规划指导下，根据本地区资源条件和环境承载能力，贯彻实施可持续发展战略，严格保护耕地，节约集约用地，科学布局安置区域，合理确

定搬迁重点，优先安排自然环境特别恶劣地区深度贫困群众的搬迁。加强政策引导和资金项目整合，协调各方力量做好易地扶贫搬迁工作。

——量力而行、稳步推进。充分认识易地扶贫搬迁工作的复杂性、艰巨性，妥善处理搬迁需求与投资可能的关系，根据资金筹措能力和安置资源条件，区分轻重缓急，科学编制项目建设规划，合理确定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、分类指导。立足资源特点，考虑群众生产生活习惯，合理确定安置方案，宜集中则集中、宜分散则分散，宜农则农、宜牧则牧、宜林则林，积极探索符合当地实际、有利于群众发展的安置方式。

——自力更生、政府支持。充分尊重搬迁群众的主体地位，调动其脱贫致富的积极性和主动性，发扬自力更生、艰苦奋斗精神，努力建设新家园。各级政府不断加大资金和政策支持力度，扶持培育特色优势产业，积极协调解决相关问题，帮助搬迁群众创造更好的生产生活条件和发展环境。

三、建设任务

（一）建设目标

围绕到 2020 年稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿，保障其义务教育、基本医疗和住房的扶贫开发总体目标，“十二五”期间，力争对 240 万生存条件恶劣地区的农村贫困人口实施易地扶贫搬迁，年均 48 万人。确保搬迁人口稳定后的生产生活不低于迁入地居民的平均水平，尽快融入当地社会，实现共同发展、共同致富。

（二）建设内容

“十二五”期间，围绕改善搬迁群众生产生活条件和发展环境，支持建设住房和必要的附属设施，以及人畜饮水、村内道路、农村能源等生活设施；开发建设基本农田、改造中低产田以及农田水利、农村公路、草牧场和棚圈等基本生产设施；配套建设教育、卫生、文化、社会保障等社会公共服务设施；培育发展地方特色优势产业，加强劳动力培训，扩大就业渠道。

四、组织方式

（一）搬迁对象

易地扶贫搬迁的对象是生存在环境恶劣、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、地方病多发区等地区的农村贫困人口。因采矿沉陷、开发占地、工程建设等原因需搬迁的人口，不作为易地扶贫搬迁对象。

（二）搬迁方式

根据迁出地的村落分布情况，采取以自然村落为单元的整体迁出方式。对于零散分布的自然村落和零散住户，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深度贫困农户。

（三）安置方式

根据安置地资源条件 and 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，探索依托中小城镇、工业园区搬迁安置。鼓励群众投亲靠友自主搬

迁，妥善做好鳏寡孤独、“五保”人群的搬迁安置。

（四）产业发展

产业发展是保障搬迁群众“搬得出、稳得住、能发展、可致富”的关键。在做好搬迁安置工作的同时，通过财政扶贫资金和其他资金的支持，与产业扶贫相结合，发挥安置区的资源优势，推广先进实用技术，培育发展特色优势产业。通过积极承接产业转移，调整优化产业结构，增强自我发展能力。通过扶贫龙头企业、农民专业合作社和互助资金组织，带动和帮助搬迁群众发展生产、增加收入。

五、资金筹措

（一）资金来源

“十二五”期间，易地扶贫搬迁工程建设投资由中央、地方政府和搬迁群众共同承担。中央投资属于补助性投资，在中央预算内投资中安排；地方政府结合自身财力安排一定规模的投资；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。

（二）补助标准

中央易地扶贫搬迁投资人均补助标准不超过 6000 元。“十二五”期间力争搬迁 240 万人。省级政府安排易地扶贫搬迁地方投资规模不低于中央易地扶贫搬迁投资规模的 30%。

（三）中央投资使用范围

中央易地扶贫搬迁投资主要用于搬迁群众住房和安置点基本生产生活设施建设，包括住房及必要的附属设施、基本农田、水利设施、农村能源、乡村道路，以及教育、卫生、文化、社会保障等配套公共服务设施；不得用于机械设备、运输工具购置，生产、加工和流通等经营性项目建设，以及土地和房屋的征用补偿费。中央易地扶贫搬迁投资补助住房建设的面积控制在 40-60 平方米/户。各地可以立足实际，按照现行制度规定，统筹到省的中央财政专项扶贫资金对搬

迁扶贫对象后续产业发展予以支持。

六、保障措施

（一）明确工作责任

各地在国家的统一领导下，按照“中央统筹、省负总责、县抓落实”的要求组织实施易地扶贫搬迁。国家发展改革委会同有关部门指导全国的易地扶贫搬迁工作，协调有关重要事项；省级发展改革部门在政府领导下，会同有关部门建立健全协调机制，研究制定配套政策，认真组织实施本省易地扶贫搬迁；县级政府是易地扶贫搬迁工程实施的责任主体，负责相关建设项目和群众搬迁安置工作。对于在地市（州、盟）范围内跨县（旗）搬迁安置的，在省级政府指导下，由地市（州、盟）政府统一协调和组织；对于跨地市（州、盟）搬迁安置的，由省级政府统一协调和组织。

（二）编制地方规划

各地根据本规划和国家有关要求，结合当地实际，在充分调查研究、摸清安置资源状况的基础上，本着积极稳妥、注重实效的原则，编制或修订本地“十二五”易地扶贫搬迁规划，合理确定目标任务。地方各级易地扶贫搬迁规划要与当地经济社会发展总体规划相衔接，特别是与连片特困地区扶贫攻坚、整村推进、以工代赈、安全饮水、乡村公路等专项规划有机衔接。

（三）创新工作机制

充分认识易地扶贫搬迁工作的复杂性、艰巨性，按照新阶段扶贫开发工作的总体要求，不断创新易地扶贫搬迁的工作机制和管理方式。在总结以往成功经验的基础上，积极探索适应新形势、新要求的组织管理形式、搬迁安置方式等。加大试点示范工作力度，结合不同类型地区的安置资源特点和群众生产生活方式，有针对性地开展试点示范，及时总结推广工作经验，不断丰富易地扶贫搬迁的工作方式和内涵。

（四）加强项目管理

各地依据本规划和国家易地扶贫搬迁年度投资计划，编制下达本省年度项目建设计划，并组织实施。易地扶贫搬迁工程实行省管项目原则，各地依据规划建立项目库，做好项目储备，按照建设项目管理程序和审批权限，组织编制好可行性研究报告或实施方案，严格履行审批手续。实施过程中，建立健全建设进度报告、监督检查和公告公示制度，按照国家有关规定认真做好计划执行、资金使用、工程项目建设等管理工作，主动接受搬迁群众和社会各界的监督。

（五）落实配套政策

易地扶贫搬迁政策性强、涉及面广、操作复杂。各级地方政府结合本地实际，积极协调解决好搬迁安置过程中土地调整变更、户口迁移、子女入学、医疗社保、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建房需求。各部门齐心协力，相互配合，确保政策落实到位。

（六）多方筹措资金

易地扶贫搬迁涉及到安置住房、生产生活条件和配套基础设施建设，以及后续产业发展、劳动力转移培训、生态恢复等多项内容。除易地扶贫搬迁专项资金外，各地要按照“统一规划、集中使用，渠道不乱、用途不变，各负其责、各记其功”的原则，引导各类支农资金支持安置区相关工程项目建设。要充分发挥市场机制的作用，积极引导社会资金支持安置区建设和资源开发、产业发展。