

安政通报

第二期

安康市人民政府办公室

2016年1月11日

徐启方、邹顺生同志 在全市避灾扶贫搬迁工作现场会上的讲话

(2016年1月11日)

徐启方同志讲话

这次会议主要任务是，部署当前和今后一个时期避灾扶贫搬迁任务，动员全市上下以决胜之势打好避灾扶贫搬迁攻坚战，为如期实现脱贫攻坚目标赢得主动。下面，我讲几点意见：

一、总结成绩，正视问题，全力打好避灾扶贫搬迁攻坚战

我市作为避灾扶贫搬迁发源地、决策地和推进地，经过五年的不懈努力，探索出一套具有安康特色的工作模式，得到了省委、

省政府肯定和认可，并上升为国家“五个一批”中的一项重大决策，取得了以搬迁推进统筹城乡发展、防灾减灾、民生改善、产业培育和生态保护的效果，促进了农民生产生活方式转变，推动了农村社会管理变革，达到了多赢效果。

一是实现减灾安居，改善了生态环境。避灾扶贫搬迁是面对地质、洪涝等自然灾害，尊重自然规律，主动向大自然低头的理性选择。五年来，受灾害威胁的 2.8 万户 10.6 万人彻底远离“灾害源”，与 2010 年相比，全市地质灾害和洪涝灾害伤亡率分别下降 80%和 70%，破解了长期以来“遭灾一救灾一重建一再遭灾”的困扰。移民搬迁有效减少了对生态的人为扰动，五年时间治理水土流失面积 4530 平方公里，完成造林育林 326 万亩，森林覆盖率达到 65%，保持了一方净水净土，生物多样性和生态系统恢复明显加快。

二是促进脱贫致富，提升了民生质量。坚持“一点一策、一户一法”，开展产业扶持、就业培训、社会保障等叠加式套餐扶贫，5.65 万户近 20 万贫困人口“挪穷窝、移穷业、断穷根”。从根本上改变农民的生产生活方式，让他们居住在有公共服务的环境中，改变过去依靠贫瘠山地维生的状况，让他们有尊严地劳动，有体面地生活，极大地改善了民生。

三是加快城镇化步伐，推动了经济发展。坚持集中安置、城镇安置为主，城镇安置率达 75.1%，向城镇搬迁安置 5.7 万户 19.2 万人，拉动城镇化率提升 8 个百分点。五年来，各级投入搬迁资

金 123 亿元，拉动全社会综合投资超过 600 亿元，为经济持续健康发展发挥了重要作用。

五年的探索实践，明晰了思路、完善了政策、积累了经验、锻炼了队伍，探索了汉滨区引导社会力量参与社区建设，旬阳依托白柳、吕河工业园区建设大型安置社区，白河仓上、紫阳双安等一批“山上建园区、山下建社区、农民变工人”的典型模式，不仅推动搬迁工作进入了常态化、规范化轨道，也为今后持续深入开展工作奠定了坚实基础。

但是，随着避灾扶贫搬迁的深入推进，也出现了一些新情况、新问题。搬迁群众融入迁入地是复杂的、渐进的社会转变过程，社区管理难度较大。少数搬迁群众就业技能有限，就业机会偏少，抓搬迁群众就业增收措施不力，加之生活成本上升，群众生活压力加大。一些社区管理工作没有落到实处，公共服务和社会管理缺失，不能完全满足搬迁群众基本需求。随着居住地与户籍地的分离，城乡低保、新农合、养老保险、民政救助、劳动就业保障、计划生育、环境卫生、社会治安，退耕还林、种粮补贴、土地林地确权登记、承包留转及征用、村集体经济收益等，各县区和组织、人社、民政等部门都要积极探索。

“十三五”是打赢脱贫攻坚战的决胜时期，易地扶贫搬迁是实施精准扶贫、精准脱贫的有力抓手，这项工作面临的重大机遇，一是移民搬迁作为脱贫攻坚的关键举措，已上升到中央和国家层面，成为国家实施“五个一批”精准扶贫、精准脱贫重要举措之

一，中央的政策支持、资金帮扶将会更大更多。二是我市是全国四个国家政策性金融扶贫试验示范市之一，农发行陕西分行把精准扶贫作为“十三五”期间的支持重点，未来3年将投放我省扶贫开发贷款540亿元，加大对集中连片贫困地区、革命老区和重点贫困县的支持力度，重点支持易地扶贫搬迁等专项扶贫项目，为我们缓解移民搬迁融资难题搭建了良好平台。三是五年搬迁的实践成果得到社会广泛认同，基层干部群众对移民搬迁的认识深化、愿望强烈。

各级各部门要充分认识避灾扶贫移民搬迁工程的艰巨性和重要性，切实增强责任感和紧迫感，一方面要进一步加大工作力度，尽可能把任务往前赶、时间往前压；另一方面要下更大的力气、出超常规的举措，谋划好产业培育、就业培训等增收帮扶措施，齐心协力把这项工作抓实抓好。

二、突出重点，狠抓关键，确保全面完成避灾扶贫搬迁任务

“搬得出、稳得住、能致富”，既是实施避灾扶贫搬迁的基本目标，也是检验和衡量我们工作成效的基本标准。要紧扣这个目标要求，切实抓紧抓好重点任务。

一要与脱贫攻坚结合起来。脱贫攻坚是全市当前和今后一个时期的政治任务和头等大事，避灾扶贫搬迁是脱贫攻坚的重中之重。根据全市避灾移民搬迁总体规划，“十三五”期间，全市还需要搬迁12.9万户49万人，属于扶贫搬迁对象的占全市贫困人口的近一半，他们绝大多数都是自身发展不足的“夹心层”，自

身无法独立承担政策补助之外的搬迁资金，又不符合政府兜底保障的政策要求，是避灾扶贫搬迁中最难啃的“硬骨头”。**要突出抓好危居贫困群众搬迁。**居住在地质灾害和洪灾威胁的群众始终是我们工作的重点，必须实施更加精准的搬迁，今年“两灾户”搬迁安置必须全面完成，确保群众不再因山洪地质灾害出现问题。**要进一步加大贫困户搬迁力度，**实施易地扶贫搬迁，是打赢脱贫攻坚战的关键举措，要依据建档立卡数据，精准实施搬迁，搬迁一户，脱贫一户，力争 2018 年全面完成贫困户搬迁安置任务。

二要与加快新型城镇化结合起来。我们在搬迁工作最重要一条经验就是按照城乡一体的理念，通盘考虑城乡空间和人口布局，主攻集中安置，从根本上改变了“复制农村”的问题。中央《决定》明确要求“紧密结合推进新型城镇化，编制实施易地扶贫搬迁规划”，要始终坚持集中安置为主、城镇安置为主的基本原则不动摇，结合镇村改革调整规划，靠城镇、靠工业园区、现代农业园区、重点旅游景区选址布局移民搬迁集中安置点。只有这样，才能加快城镇化步伐，有效配置公共资源，实现基本公共服务均等化。“十三五”期间，我们顺利完成 49 万人的搬迁安置，城镇化率又将提高十几个百分点，全市城镇化水平将再上一个新台阶。

三要与发展产业结合起来。要立足资源优势，积极培育特色产业和现代农业，大力培养新型职业农民，增加就业岗位和创业

空间。要大力推广平利“社区工厂”模式，加快发展劳动密集型企业，引导搬迁群众就地就业、实现增收。在有条件的地方，可以在小区里面规划一部分经营用房，引导搬迁群众在社区里办家庭工厂、农家乐等方式扩大创业就业。要抓好美丽乡村、旅游扶贫工作，坚持“一村一特”、“千村千面”、增强吸引力，建成一个社区，形成一个特色景点，增加群众增收渠道。要加强就业培训、创业指导、政策扶持等工作，让每一个搬迁户有一人从事二、三产业或有一个稳定的就业门路，真正做到就业有岗位、创业有门路、增收有渠道、生活有来源。

四要与改变群众生产生活方式结合起来。实施移民搬迁不仅要改善群众的居住条件，更重要的是让农民享受到和城市居民同样的公共服务设施和水平，转变群众生产生活方式。要按照省上“小型保基本、中型保功能、大型全覆盖”的要求，把基础设施和公共服务与集中安置点同步规划、一体建设，完善水、电、路、气、网和幼儿园、学校、卫生院等公共服务设施，做好群众就医、社保、子女入托上学等工作。要用足用好中省支持政策，精心策划一批配套设施建设项目，争取国家更多支持。要充分尊重农民意愿，充分考虑农民承受能力，本着实效实用的原则，合理规划设计住房面积，让群众搬迁得满意、住得舒心。要实现科学化、高水准的管理，达到一定人口规模的安置点，要按照省上有关抓好城镇社区专职工作人员管理，落实社区管理人员编制和待遇，努力实现科学化、高水准的管理，让搬迁群众享受更高品质的公

共服务。

三、加强领导，形成合力，进一步加大工作推进力度

一要落实责任。各县区政府是避灾扶贫搬迁工作的责任主体，要切实抓好资源统筹、项目实施、资金管理和督促检查，县区长要亲自抓、负总责，分管领导要集中精力、全力以赴地抓。市直有关部门要强化全局意识，把项目、资金向扶贫开发和避灾移民工程捆绑、倾斜。要加强宣传引导，鼓励更多的社会力量和资本投入避灾扶贫搬迁。重视发挥群众的主体作用，充分尊重群众意愿，最大限度地激发和调动群众积极性、主动性。

二要统筹推进。把移民搬迁与区域整体发展统筹推进，合理布局产业培育、基础设施和公共服务、生态环境保护等发展项目，促进移民搬迁与城镇化、工业化和农业现代化融合发展。把移民搬迁与精准扶贫措施统筹推进，科学配置脱贫攻坚的力量、政策和资源。把移民搬迁与深化农村改革统筹推进，积极探索移民搬迁宅基地退出、承包土地经营流转、房屋确权颁证等方面的有效机制，最大限度盘活资源和发展潜力。

三要严把质量。要树立“百年大计、质量第一”的思想，切实加强工程质量监管，保证建设质量安全，让搬迁群众住上放心房、满意房。要严格程序、标准和资金管理兑现，进一步建立健全监管体系，实现全过程管理、全流程跟踪，有效防范监管漏洞和廉政风险，管好用好群众的保命钱。

四要加强督查。继续坚持月动态报告、季汇总通报、半年小

结点评、年终全面考核制度，对避灾移民搬迁工作实施全程动态监管。市委、市政府督查室要把避灾扶贫移民搬迁纳入政务督查重点内容，定期通报进展情况，督促解决存在问题。要加强对搬迁政策落实、工作进度、资金运转、作风纪律等方面的督查，对“不作为、慢作为、乱作为”严肃追责问责。

越是任务重，越需要担当，越需要过硬的工作作风。各级干部都要强化担当精神和实干意识，敢于直面问题，敢于迎难而上，切实把避灾移民搬迁各项任务落到实处。

邹顺生同志讲话

这次会议是继市委全委会、市政府全体会之后召开的第一个工作会议，足见避灾扶贫搬迁工作的重要与紧迫，也足见市委、市政府对这项工作的重视程度和紧抓不放的态度。这次会议的精神集中体现在徐市长的讲话中，请大家认真学习领会。下面，我就落实好会议精神，进一步做好移民搬迁工作再作以强调。

回顾“十二五”，我市的移民搬迁工作经历了探索起步、交替攻坚、规范提升三个阶段，逐步迈入规范化、制度化和常态化的发展轨道。全市上下形成了“抓机遇、提速度、上水平”的共识和行动。工作实践中总结出了精准搬迁、精细管理、精确施策的“三精”工作主题，探索了一系列在省内叫得响、在全国有影响的工作模式。五年的工作实践证明，移民搬迁已经成为我市解决“三农”问题的重要抓手，推动新型城镇化的重要载体，促进发展方式转变的重要契机。

正当我市移民搬迁工作向纵深推进的关键时期，党中央发出了脱贫攻坚的战斗号令，并把易地搬迁脱贫一批作为精准扶贫、精准脱贫的“重要一批”，这是对以我省为代表的基层实践的充分肯定和有力支持，移民搬迁已经从省级决策上升为国家战略。贯彻落实中央的《决定》，推进移民搬迁工作，一是目标更明确。中央的《决定》明确指出：“要紧密结合推进新型城镇化，编制实施易地扶贫搬迁规划，支持有条件的地方依托小城镇、工业园

区安置搬迁群众，帮助其尽快实现转移就业，享有与当地群众同等的基本公共服务”。这就要求我们要更加科学统筹规划，围绕住房建设、基础配套、公共服务、后续发展进行系统谋划和推进落实。**二是重点更突出。**中央的《决定》紧盯建档立卡精准识别的搬迁对象，提出搬迁一户、脱贫一户的目标，这就要求我们在“十三五”的头三年，必须聚焦地灾影响户、洪灾影响户和需要搬迁的贫困户，实施更加精准的搬迁，确保 2016 年“两灾户”搬迁安置划句号，力争 2018 年贫困户搬迁安置划句号。**三是保障更加有力。**中央的《决定》明确指出：“加大中央预算内投资和地方各级政府投入力度，创新投融资机制，拓宽资金来源渠道，提高补助标准。积极整合交通建设、农田水利、土地整治、地质灾害防治、林业生态等支农资金和社会资金，支持安置区配套公共设施建设和迁出区生态修复”。这就要求我们要更加科学的编制和对接“十三五”移民搬迁专项规划，加快建立县级投融资平台，统筹整合各类项目资金，积极运用财政、金融两个手段，平稳有效的衔接扶贫搬迁对象与其他搬迁对象的有关政策。

纵观五年的工作实践，移民搬迁已经进入攻坚期。一是已经搬出的 13.2 万户，稳得住、能致富的任务越来越重；二是容易搬的和特困户交钥匙工程等搬迁对象已经优先实施了搬迁安置，进入“十三五”需要搬迁的对象多数属于“硬骨头”；三是从搬迁安置社区的空间布局看，用地条件相对较好，基础设施和公共服务相对配套，后续产业支撑相对有力的区域已相继建成或正在

规划建设之中，后期的安置区规划选址需要下更大的功夫。

面对中央和省上的好政策，面对搬迁工作步入深水区的实际，今后五年的搬迁如何在认真总结实践的基础上，更加科学务实的推进，这是大家共同关心的问题。通过对中省新精神的学习理解和一系列的调研座谈，我们认为，一方面要坚定正确的路子和政策，一方面要完善操作的方法和措施，不断研究新情况，解决新问题，推动新进展。

一、坚定正确的路子和政策

（一）坚定从市域、县域发展的全局和城乡一体、四化同步的高度去认识和谋划移民搬迁工作。切实把移民搬迁作为脱贫攻坚的重要措施，作为统筹城乡发展，扩投资、调结构、转方式、惠民生的重要机遇和有力抓手。

（二）坚定“提速度、上水平”的工作要求，全面落实精准搬迁、精细化管理、精确施策的“三精”工作主线，保持在陕南“走在前面、干在实处”的工作定位。

（三）坚定移民搬迁与新型城镇化、新农村建设紧密结合，优化人口布局，努力推进城乡公共服务均等化，实现以人为核心的城镇化。继续推进进城入镇住社区，推进集中安置，引导和鼓励规模安置，规范对分散安置的管理。

（四）坚定主攻搬得出，切实落实地灾影响户、洪灾影响户、建档立卡的易地搬迁贫困户三优先，多措并举加力破解“夹心层”搬迁问题，确保搬迁工作的健康有力可持续。

（五）坚持政府主导，规划引领，系统谋划，有机融合，一体推进“挪穷窝、移穷业、断穷根”，更加紧密地把搬迁与脱贫结合在一起，落实“搬迁一户、安居一户、脱贫一户”的新要求，实现搬得出、稳得住、能致富的总目标。

二、完善操作的方法和措施

（一）围绕鼓励搬迁对象进城入镇，在按照以户定建的原则，继续推进城镇规划区内的集中安置社区建设的同时，积极探索与城市棚改货币化安置相结合的办法，实行开发主体优惠，对象自主选购，政府定额补助，引导集中安置，配套推进落户的办法，把鼓励农民进城落户的政策、去商品房库存的政策与移民搬迁的政策综合叠加，放大鼓励农民进城入镇的正向效应。

（二）完善新型农村社区规划体系。结合新农村建设规划，充分利用撤并乡镇的公共资产和集镇已有的各类配套和服务设施建设中心社区，合理布局在扶贫搬迁任务重的区域建设跨村域的集中社区，在特色产业鲜明的地方与乡村旅游、特色产业、美丽乡村建设、传统村落保护相结合建设特色社区。有针对性的解决不具备离土、离乡条件的扶贫搬迁对象的集中搬迁安置问题。让他们居住在农村，享受与城镇基本均等的公共服务，从事现代农业和农村的二、三产业。

（三）用好分散安置政策，规范分散安置管理。明确分散安置指标主要用于急需搬迁而又无法集中安置的“两灾户”和贫困户。明确分散安置的规划选址必须安全可靠、基础配套，具备以

地兴业、可持续发展的条件。明确分散安置必须与现有村庄院落有机结合，不准搞单庄独户，更不能简单的旧址重建，甚至搞修修补补、应付了事。分散安置必须坚持问题导向与脱贫目标导向相结合，既符合群众意愿，又能稳定解决脱贫致富问题。

（四）鼓励各县区制定破解“夹心层”搬迁难的特惠性政策。在安置方式、建房面积、基础配套、补助办法等方面综合施策，可以探索共有产权的方式，可以推行按揭贷款购房的方式，鼓励为搬迁群众提供专项贴息贷款，解决“夹心层”有愿望、缺能力、搬不起的问题。

（五）完善交钥匙工程的规划建设管理。要正视交钥匙工程中存在的空置现象，配套发展与之相适应的产业。新规划的交钥匙工程在选址上一定要靠集镇、靠村庄、靠园区，方便生产生活，方便后续管理。在设计建设上，一定要保基本、保面积、保质量，不能“短斤少两降标准”。在管理上要落实交钥匙工程安置对象的房屋产权，确保他们公平享受国家补助政策；在具体布局上，可以将交钥匙工程、兜底保障与敬老院建设有机结合，探索一院两制的集中供养模式。

（六）在实际工作中，要把移民搬迁与农村危改、村庄环境整治、美丽乡村建设有机结合，系统推进，取得村变面貌、户脱贫的实在效果。

（七）充分发挥县级平台的融资作用，用足用好新的融资政策，综合实施搬迁工作的住房建设、基础配套、公共服务、园区

建设、后续产业培育；探索移民搬迁与资产收益扶贫的有机结合，探索宅基地腾退、梯度搬迁利用、资产购置开发等多种形式，对腾退的旧宅及宅基地加以有效利用。

三、扎实推进 2016 年的工作

2016 年是移民搬迁决战决胜的一年。既要抓好当年 2.7 万户 10.2 万人的搬迁安置工作，还要完成 2015 年 3.5 万户 13.3 万人的搬迁入住任务，同时要继续做好已搬迁安置的 13.2 万户 50.2 万人稳得住、能致富的工作。

（一）主攻搬得出。移民搬迁是脱贫攻坚“五个一批”的重要内容，搬得出是移民搬迁工作的首要任务。要进一步夯实以县区为主体的工作机制，落实县区主要领导、分管领导和相关部门的责任。加快工作节奏，做到搬迁对象早落实、计划早衔接、项目早整合、建设早开工，形成下年项目上年开工，确保当年项目当年竣工，力争年底多数能达到入住条件。要进一步提高搬迁对象精准度，优先搬迁“两灾户”和贫困户，集中力量完成三类对象的搬迁，今年全市“两灾”户搬迁安置要划句号。

（二）围绕稳得住，推进精细化管理。深化与拓展“原籍管理地和林、现籍管理房和人”的内容，管理重心进一步向社区转移，把社区管理由一般性的社区分类、社区组建、粗放管理向深化户籍制度改革、扩大搬迁群众居住权益保障面以及标准化、精细化管理转变，拓展管理的外延和内涵。建立和完善管理机制，全面提高社区管理服务水平，使搬迁群众进一步适应新环境、融

入新生活、享受均等化服务。

（三）围绕能致富，与产业精准脱贫、就业转移等有机结合起来。有效整合各类项目和资金，集中解决搬迁群众致富增收问题。按照产业精准扶贫的新要求，用好易地搬迁产业扶贫的新政策，抓好“一区一策、一户一法”增收致富试点工作的扩面与提升。在具体工作中，依托本地资源，积极探索特色现代农业精准脱贫龙头企业带动、合作组织互动、园区景区牵动、能人穷人联动、综合帮扶驱动的“五动模式”，采取互联网+、富硒+、龙头+、园区+、景区+、合作社+、能人大户+、大学生创客+、大学生村官+贫困户等多种方式方法，有效助推搬迁群众与市场对接，促进搬迁群众稳定增收。

（四）以“两灾户”即搬出即腾退为切入，推动旧宅基地腾退，实质性启动“两证”办理工作。明确“两证”办理的政策与程序，按照“搬新拆旧、一户一宅、一户一证”的原则，移民搬迁使用国有土地安置的，办理国有土地使用证；使用集体建设用地安置的，按宅基地进行土地登记并按有关规定核发土地使用证。各县区要依法加快开展移民搬迁房屋确权颁证，以新房办证促进旧宅腾退，今年要将旧宅基地腾退和“两证”办理作为考核的硬指标。

（五）搞好现有政策、项目、资金、管理与新的融资方式的有效对接。要解放思想，开动脑筋，强化金融意识，深入了解掌握和认真研究中省有关金融政策和信息，灵活运用政策性金融支

持，积极拓宽融资渠道，有效破解移民搬迁工作的资金瓶颈制约。各县区各有关部门要主动加强与农发行等金融单位的沟通衔接，衔接新的融资模式，认真解决避灾扶贫搬迁当中涉及建房、基础设施与公共服务设施配套和旧宅基地腾退的信贷金融支持问题。

同志们，有党中央、国务院《关于打赢脱贫攻坚战的决定》精神指引，有中省市一系列政策的支持与保障，有全市上下干部群众的共同努力，我市的移民搬迁工作路子一定会越走越宽，通过移民搬迁，一定会为实现脱贫攻坚的总目标做出突出贡献。

主送：各县、区人民政府，市政府各工作部门、各直属机构。

抄送：市委办公室，市人大常委会办公室，市政协办公室，市纪委办公室，安康军分区。

市中级人民法院、检察院，各人民团体，各新闻单位。

中、省驻安各单位。
