

对湖北易地扶贫搬迁建设的调查与思考

游宇 | 李东升 | 王昭力

为了解决“一方水土养不起一方人”的问题，如期完成2020年全面脱贫目标，2016年，经国务院批准，国家发展改革委印发《全国“十三五”易地扶贫搬迁规划》，计划五年内对近1000万建档立卡贫困人口实施易地扶贫搬迁。湖北省“十三五”期间搬迁的总户数是30.63万户97.79万人，约占全国300万户、1000万人的1/10，占全省590万贫困人口的16.22%，且大多居住在深山区、高寒区、石山区、库区、地方病多发区和地质灾害频发区，具有规模大、数量多、分布广的特点。为了解湖北省易地扶贫搬迁建设情况，确保“搬得出、稳得住、可发展、能致富”的易地扶贫搬迁目标，湖北省财政厅选择了易地扶贫搬迁具有代表性的谷城县、京山县、通山县进行了实地调查研究。

易地扶贫搬迁完成情况

2016年，湖北省省委、省政府下达谷城、京山、通山三个县“十三五”期间易地扶贫搬迁任务是13114户、34497人，三个县根据当地的经济发展规划，分别制定了三年易地扶贫搬迁目标：通过3年的努力，谷城县搬迁4457户、10014人；京山县3383户、8883人；通山县5274户、15600人。目前3个县已经将任务进行了层层分解，启动了扶贫

搬迁基础设施建设。通山县已经拟定集中安置点193个，其中10户以上集中安置点74个、1523户、4654人；3-9户集中安置点119个621户1771人，分散安置1008户、2774人。

主要做法

（一）强化宣传，提高群众参与项目建设的积极性。三县采取召开乡村干部会、召开村民大会、走访农户、公告公示等多种方式，借助报刊、电视、广播、宣传标语等多种舆论工具，多层次、全方位宣传易地扶贫搬迁政策。通过政策宣传，较好地消除了搬迁群众“故土难离”的纠结和安置地原住民的“排外”思想，充分调动了迁出、迁入区群众参与项目建设的积极性和主动性。

（二）紧扣政策，精准识别。为了使符合政策的易地扶贫搬迁户不漏一户，不少一人，三县党委、政府走乡串户，进行摸底调查、登记。通山县制定了易地扶贫搬迁对象锁定流程图，严格按程序精准核定易地扶贫搬迁对象，即贫困户申请——群众民主评议（附会议记录）——公开公示——村委会和县、乡（镇）驻村工作队认定——乡镇政府审定——县政府锁定——公示公告。经过前后多轮反复审核，最终确定了全县易地搬迁对象5274户15600人。谷城县

结合精准识别“回头看”，对易地搬迁对象采取“户申请、组评议、村公示、镇审核、县审定”的精准识别法和“4个3”工作要求（即三必到：国家干部、村支部书记、驻村工作队员必须到户调查；三必见：见房、见人、见地；三必签：镇驻村干部、村支部书记、县驻村工作队员必须在调查表上签字；三公开：政策公开、评议公开、对象公开），把知情权、评议权、监督权交给群众，真正做到公平、公正、公开，力求搬迁对象不漏一人。

（三）坚持规划，确保质量。百年大计，质量第一。三县在易地扶贫搬迁项目推进中，针对当地的实际情况和目标任务，一手抓进度，一手抓质量，协调推进。一是强化搬迁规划的科学性、政策性。在规划面积上严格按人均不超过25平方米的标准组织实施。对五保户和孤寡老人，由村组织集中建设周转房，产权归集体，五保户享有居住权。同时，充分考虑贫困户搬得出、稳得住、能致富，集中安置点要么选址交通便利、商贸活跃村镇黄金地段，要么选址重点旅游景区周边，要么选择工业园区、农业园区、龙头企业、产业基地附近，科学布局安置点。二是强化工作流程的规范性、统一性。通山县印发了《通山县易地扶贫搬迁工程建设管理实施细则》、《通山县易地扶贫搬迁建设工程质量监

督、检测工作方案》等系列规范性文件,对于项目立项审批、前期管理、施工管理、变更管理、资金筹集管理、项目验收管理等七大环节进行全程规范,明确工程建设包括材料数量及材质档次等诸多具体事项,规范统一材料及装修标准。同时,各地还实行“两书一牌”(法定代表人签署授权书、工程质量终身责任承诺书和永久性标志牌)公示制,施工员、安全员、资料员实行考勤制,安全站、监督站、市场站等监管队伍长驻一线现场,全程参与项目建设过程。三是强化工作倒逼的约束性、激励性。坚持工作责任传导,层层传递压实工作责任。以军事化的作风,实行挂图作战,倒排工期,在规定的时限内完成目标任务。调查的3个县、镇、村三级层层签订军令状(责任状),建立国土、住建、扶贫、财政等职能部门责任清单。京山县委镇村三级近200名干部深入一线现场指挥、指导和督促易地扶贫搬迁,形成县、镇、村联动合力。同时,将易地扶贫搬迁作为履职尽责和作风建设的重要内容,坚持半月一通报、一月一排名、两月一约谈的机制。建立例会协调制度,每周召开碰头工作会议,了解项目进展情况,掌握存在具体问题,收集工作建议,逐一解决困难和问题,保证了工程建设进度。京山县委县政府还将易地扶贫搬迁工作作为乡镇换届的重要参考依据,凡是易地扶贫搬迁工作进展不力的,在干部人事调整时不予考虑。

(四)力求脱贫,强化后续产业建设。搬迁是手段,脱贫才是目的。在抓好搬迁建房的同时,更加注重搬迁户后续发展问题。坚持以产业发展和稳定就业为导向来遴选安置点,针对不同的搬迁对象,选择不同的安置方式,做到同步谋划,同步实施,同步推进,同步考核,探索出了各具特色的易地扶贫搬迁脱贫模式。京山县坚持易地搬迁与产业扶贫同步建设。结合贫困户的能力、意

愿、专长谋划产业,根据产业承载能力谋划安置点的选址及搬迁规模。采取“公司+专业合作社+基地+农户”等多种方式,充分发挥新型农业经营主体带动作用,引导搬迁对象因地制宜发展以林下生态鸡、香菇、生态龟鳖、花卉苗木等为主的特色农业。目前全县依托永兴食品、万万公司等企业建起袋料香菇生产基地145个,发展袋料香菇1200万袋,吸纳贫困户5018户,其中,搬迁户655户。同时鼓励进城转移就业。对规划搬迁到工业园区或集镇周边33个安置点有务工意愿的搬迁对象进行培训,785名搬迁对象已经就业。谷城县整合财政性资金3000万元用于搬迁贫困户产业发展;为搬迁贫困户发放小额信贷扶贫资金1000余万元,使210户搬迁贫困户通过发展产业脱贫;先后制定了茶叶、畜禽养殖、油茶、食用菌等产业的奖补政策,每年财政挤出资金1500万元用于奖补搬迁贫困户;开展技术培训,县农业局、人社局等有关职能部门开展实用技术培训近60期。

易地扶贫搬迁面临的困难

(一)易地扶贫搬迁安置点选址比较难。搬迁必须占用耕地,在目前耕地保护“红线”和农户不愿腾出耕地的前提下,易地搬迁的安置点只能选择山地、坡地,有的甚至选择上河堤两岸,而建设在山地、坡地等地段的安置房难免受到地质、水灾等自然灾害的威胁。通山县是个耕地少、山场面积多的山区县,为了节约耕地,该县大畈镇水村易地扶贫搬迁安置点不得不在山坡建设一栋6层42户58人的安置点,被安置人员不仅上下楼困难,而且想通过发展家禽、生猪来增加收入又没有多余的场地。

(二)建筑成本上涨。根据相关规定,易地扶贫搬迁安置房每平方米建筑造价不能超过1000元。调查中,我们发现2016年6月份按农民自建房预算建筑

造价是:A户型(平房)991.42元、B户型(二层楼房)938.95元;而2017年建筑原材料和用工价格均上涨,2017年3月份对比2016年6月份钢材每吨上涨700元、水泥每吨上涨70元、碎石每方上涨35元、砖每块上涨0.05元;劳务工价中大工每天涨30元、小工每天涨20元。建筑承包商普遍反映建筑利润减少,有的甚至亏本,导致施工方积极性不高,工程进度慢,有的甚至单方面终止合同。

(三)腾地工作压力大。按照规定,占用新地建设安置点,必须拆除搬迁户原址的旧房。但是,由于新建安置点住房面积控制在人均25m²,没有空间储存搬迁户农业生产和生活资料,再加上搬迁户要经营原居住地的承包土地和山林,因此,很多易地扶贫搬迁户不愿拆除旧房,不配合政府对原址住房的拆除,这既不利于耕地的腾出,也不利于生态的保护。

(四)搬迁户面临致富“瓶颈”。实施易地扶贫搬迁,基本解决了搬迁群众的温饱和居住难、行路难、饮水难、读书难、就医难问题。但由于搬迁户文化程度低,贫困程度深,缺少智力、劳力,他们从高山搬迁到河谷地带后,生产生活用地较少,缺乏发展产业的启动资金和实用技术,搬迁后的生产生活并没有发生彻底转变,增收渠道依然狭窄,后续发展较为困难。有的安置点为解决就业给移民预留了门面房,但由于小城镇消费有限,开店也赚不了多少钱。

对策建议

(一)压实工作责任。一是充实完善领导机构。组建党委、政府主要领导为组长的“双组长”易地扶贫搬迁领导小组,协调扶贫、财政、住建、国土、交通、水利、农业等相关部门,加强易地扶贫搬迁的组织领导、统筹协调、技术指导、检查考核、群众信访和矛盾化解。

二是建立联席会议制度。各级易地扶贫搬迁领导小组要定期召开工作推进协调会,了解工作进展情况,分析查找困难和问题,及时制定工作推进措施,研究解决项目实施过程中的重大事项,确保搬迁工作有力有序推进。

(二)严守政策红线。深入发动群众。加大力度宣传易地扶贫搬迁工作的重大意义、目标任务、工作重点、推进措施,进一步提高群众的认识。重点宣传政策。对建档立卡户人均不超过25平方米建筑面积,要统一口径,反复宣讲,做到搬迁户家喻户晓,确保不超出面积、不提高建设标准,防范因搬迁而举债、因搬迁而加剧贫困,最大限度争取群众的理解。广泛宣传对建档立卡贫困户、低保户、同步搬迁户补助的相关政策文件和资金管理使用办法,争取社会各界的支持。

(三)统筹社会资源。一是统筹易地扶贫搬迁资源,协调推进脱贫攻坚工作。统筹易地扶贫搬迁与产业发展的关系。脱贫攻坚的主战场在农村,关键在农业,核心在产业,要始终把产业发展作为易地扶贫搬迁的着力点,把搬迁户精准受益作为扶持产业发展的先决条件,因地制宜促进安置区农业结构的优化、升级,鼓励引导搬迁群众从事农产品加工、商品经营、特色餐饮、物流运输等产业,让搬迁农民通过改变生产经营方式和拓宽就业门路而增加收入,确保搬迁群众“稳得住”、“能致富”。统筹易地扶贫搬迁与社会保障兜底的关系,兜底贫困人口的易地搬迁由政府统一建设住房,群众不等资直接入住,但房屋产权归村集体所有,既解决兜底人群的根本问题,又可壮大集体经济。特别是“一人户”,应纳入“社会保障兜底”的范围,由政府兜底。二是统筹易地扶贫搬迁和地质灾害避险搬迁、农村危旧房改造的关系,改善农村居住条件。易地扶贫搬迁资金和土地整理项目资金、农村

危旧房改造补助资金虽然来源不同、类型不同、标准不同,但都用于农村住房建设,应统一规划,打捆使用,尽量缩小差距,减少攀比心理,化解农民矛盾。三是统筹易地扶贫搬迁和涉农项目资金的关系。要大力整合财政专项扶贫、农田水利设施建设、农村公路建设、新农村建设等涉农资金,教育、医疗、卫生等社会事业方面的资金,也要与易地扶贫搬迁的任务和贫困人口的变化相结合,打好组合拳。四是统筹易地扶贫搬迁和各部门职能的关系,合力推进搬迁工作。易地扶贫搬迁是一项系统工程,涉及的范围广、部门多、工作量大。要发挥“易迁办”的牵头作用,加强各部门之间的组织、协调、沟通和联络工作。要用好农业发展银行专项贷款,建议设立市、县级投融资平台公司,争取更多的易地扶贫搬迁专项贷款投入使用。要用好土地增减挂钩政策,严格落实地质灾害危险性评估制度,对安置点科学选址,严格按照国土资源部门、规划部门提供的农村住房建设图集施工,项目业主在建设主体工程的同时,必须同步实施地质灾害防护工程,做到防护工程与主体工程同步设计、同步施工、同步验收,确保安全,避免因选址不当造成搬迁群众财产损失。要用好就业政策,有针对性的对搬迁群众进行技能培训,定向推荐,为搬迁群众就业牵线搭桥,确保每户有一人能就业创业。要用好户籍改革政策,将搬迁到城镇的农户由农村户籍改为城镇户籍,享受与城镇居民同等的医疗、教育和低保等政策。

(四)加大创新力度。一是创新政策。坚持政府主导、群众自愿的原则,通过政府统筹规划,政策扶持,基础配套,组织和引导群众易地扶贫搬迁,按照“一县一策”或“一县多策”方式开展工作,结合县(市区)实际,在尊重群众意愿的基础上,因地制宜,采取“宜集中则集中、宜分散则分散”的方式实施,不

搞一刀切。二是创新工作。将易地扶贫搬迁、小城镇建设、园区建设融为一体,因地制宜,进行就近安置、移民新村集中安置、小城镇或园区安置、插花分散安置和投亲靠友安置,实现资源和人口的优化重组。三是创新机制。对易地扶贫搬迁涉及的事项实行并联审批制,易地扶贫搬迁前的工程选址、地质灾害评估、用地手续、林木采伐证等建房手续的办理,实施过程中的“水、电、气、网”入户办理,搬迁后的产权办理、户籍迁移、子女入学等各项手续,相关部门要分阶段集中受理,“一站式”审批,提高工作效率,方便群众办事。

(五)加大督查力度。一是建立目标管理制度,确保奖惩兑现。各级党委政府要把易地扶贫搬迁工作纳入年度综合目标考核,逐级签订目标责任书,定下“军令状”,实行台账管理,每年年终要对搬迁任务完成情况、资金管理使用情况等进行综合考核,并将考核结果作为部门评先评优、干部提拔使用的重要依据。设立省、市、县(区)易地扶贫搬迁工作单项奖,并依据考核结果给予奖励。二是建立巡查督办制度,确保责任落实。设立由督查督办、效能(纠风)建设、建设、国地资源、财政、扶贫办等部门人员为成员的专项巡查督办组,坚持一个季度开展一次专项巡查,通报工作进展情况和检查中发现的问题,跟踪督促各级各部门履职尽责,及时整改落实到位,加快搬迁工程建设、资金报账拨付进度。三是建立审计纪检制度,确保廉洁扶贫。易地扶贫搬迁的所有资金都是救命钱,是高压线,一分一毫都必须严格按照国家扶贫资金管理办法规定的程序,落实管理主体,加强监管审计,做到易地扶贫搬迁项目资金投放到哪里、监督就跟进到哪里。

(作者单位:湖北省财政厅
湖北省南漳县财政局)

责任编辑 张蕊