

瑞丽市人民政府关于  
《瑞丽市解决失地农民有关问题的规定》  
的登记报告

瑞府规登〔2007〕1号

州人民政府法制局：

现将瑞丽市人民政府代市长刀晓瑞于2007年9月29日签署的《瑞丽市解决失地农民有关问题的规定》及其说明各一份报请登记，请予审查。

瑞丽市人民政府

2007年9月29日

（此件公开发布）

## 瑞丽市解决失地农民有关问题的规定

根据《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28号）和《国务院办公厅转发劳动和社会保障部关于做好被征地农民就业培训和社会保障工作指导意见的通知》（国办发〔2006〕29号）精神，借鉴外地经验，结合瑞丽实际，提出如下解决失地农民有关问题的规定：

**一、本规定指的失地农民是：农民承包的集体土地全部被国家统征，所在村社无集体土地重新调整承包的农民**

### **二、继续执行货币安置与留地安置相结合的原则**

1. 根据国家的土地政策，国土资源部门科学测算征地前三年的平均亩产值，按照补标准的上限确定征地价格。

2. 土地补偿费分配原则：土地承包户占70—75%；村民小组集体占25—30%。土地补偿费具体的分配方式，交由群众讨论，报乡、镇人民政府批准实施。

3. 城市规划区域内每年国家征用土地时，按征地总面积的20%预留给村民小组集体开发用地，并由政府出资完善农地转用

手续。

4. 不在城市规划区农村的失地农民，由所在乡、镇、村从集体机动土地中重新调整农户承包的土地。

### **三、努力发展壮大农村集体经济规模，提高农民生活水平**

5. 根据城市规划，由建设局协助乡（镇）搞好城市规划区农村产业发展规划，有序开发集体预留土地资源，提高土地利用率。

6. 集体预留土地开发模式：一是土地租赁开发，将预留的土地全部和部分租给投资商统一开发；二是土地入股开发，请有资质的评估部门对土地进行评估，按评估价入股参与投资商共同开发。形成固定资产后，既可以共同经营管理，利润按投资比例分成，也可以按投资比例分开产权经营。属于投资商的产权部分允许依法流转（含土地）。属于村民小组的产权部分，既可以集体经营，也可以拍卖经营权经营；三是群众集资或集体资金投资开发经营；四是转让土地开发。即：允许按市场价转让 20% 的村民小组集体预留土地，筹集资金加快开发其它预留土地。不论采取哪种形式，都必须符合城市规划，用以产业开发，严禁分割转让土地搞小宗地开发。

7. 农村集体资金或群众集资开发建设预留土地，由村民小组自行经营的项目，自投产之日起，三年内各种税费收入地方所得

部分实行先征后返，扶持农村集体经济的发展。

8. 加强农村集体经济经营管理。根据农村经济发展形势，逐步建立农村经济实体，取得企业法人资格，规范经营管理农村集体经济。具体的组织形式：村民小组或村委会和集体经济实体，既可以两块牌子一套人马，也可以两块牌子两套人马。村民自治组织是农村集体资产的所有者和管理者，也是农村集体经济实体的管理者。

#### **四、加强教育培训，提高农民的整体素质**

9. 分期分批培训失地农民，提高失地农民再就业能力。

10. 积极支持失地农民子女读书。凡失地农民子女属于农村户口的享受国家“两免一补”政策。转为城市户口的，自文件出台之日起，三年内全部免除九年义务教育阶段的正式教材费。由教育局安排年度免除教材费计划，报市人民政府批准执行。三年后视困难情况，按国家政策解决。

11. 拓宽失地农民再就业渠道。一是农村自办产业消化一部分；二是发展城市产业吸纳一部分；三是劳务输出消化一部分；四是农民自谋职业和自主创业消化一部分；五是失地农民子女读书毕业后国家机关招考录用、事业单位招聘消化一部分。

#### **五、建立健全农村社会保障机制**

12. 建立失地农民专项资金。资金来源：一是从土地出让纯收益金地方留用资金中提取 8%；二是经营性用地按 2 万元/亩的标准在征地成本中增加社会保障费用。从 2007 年 9 月起，由国土资源局代收，上交市财政局，设立资金专户统一管理。

13. 资金使用范围：一是用于失地农民再就业培训；二是资助失地农民子女上学；三是支持城市规划区农村发展产业；四是资助失地农民养老保险、新型农村合作医疗和解决最低生活保障。

14. 失地农民参加新型农村合作医疗个人自筹部分三年内全部由政府统筹解决（每人每年 10 元），由卫生局安排年度失地农民参合费补助计划，报市人民政府批准执行。三年后视困难情况，按国家相关政策解决。

15. 失地农民的养老保险和最低生活保障，分别由市劳动和社会保障局、民政局根据国家有关政策和德办发〔2007〕133 号文件精神，提出具体实施方案，报市人民政府批准执行。

## **六、有序推进城市规划区农村基础设施建设**

16. 将城市规划区农村建设纳入城市建设规划，依城市化建设进程，逐步完善农村供排水、供电（有线电视网）、道路等基础设施建设。

17. 农村基础设施建设资金来源：一是政府补助一点；二是集体资金安排一点；三是农民自筹一点。

18. 农村基础设施建设的基本原则：一是农村建设与城市化建设相结合；二是农村基础设施建设与农村产业发展相结合；三是统一规划，分步实施，量入而出；四是建设局和勐卯镇安排年度农村基础设施建设计划，报市人民政府批准实施。

### **七、健全机构，加强领导**

随着城市发展和农业产业化建设的不断推进，失地农民和农村富余劳动力向非农产业转移的工作，将是一项长期艰巨的任务。为保证失地农民工作的有序推进，成立失地农民工作常设机构。其工作职责：一是深入调查研究，当好党委政府决策的参谋；二是协调好政府各职能部门与各乡镇关系，调动各方面积极性，使失地农民的各项政策落到实处；三是重点抓好城市规划区域农村产业发展；四是抓好农村富余劳动力转移工作。

**八、本办法由市人民政府负责解释，自 2007 年 11 月 6 日执行。**

## 关于《瑞丽市解决失地农民有关问题的规定》 的说明

### 一、制定规范性文件的必要性

瑞丽市从 1987 年因城市发展建设需要开始征地至今共征用土地 6079 亩，涉及 21 个村民小组 1237 户，失地农民 4754 人。其中：因失地造成贫困的 4753 人；应享受低保的有 4753 人，已享受低保的 700 人，占应享受低保人数的 14.27%；已办理农转非的 1564 人，占失地农民的 32.9%；已就业 250 人，占失地农民劳动力的 7.82%；未就业 2944 人，占 92.17%。

市政府充分认识到加快失地农民有关问题的解决对维护瑞丽社会政治稳定、人民安居乐业的重要性，不断强化措施，投入大量人力、物力、财力，失地农民工作取得了一定成效，但由于缺乏长效工作机制，致使我市对失地农民问题的解决一直没有新的突破，存在政令不一，政令不畅等问题。

鉴于目前我市解决失地农民问题所面临的形势，我市认为，在总结近年来解决失地农民问题的经验的基础上，根据有关法律

法规的规定，结合我市实际制定《瑞丽市解决失地农民有关问题的规定》（以下简称《规定》）是十分必要而迫切的，是解决我市目前征地难、农民失地有保障的一项重大举措。

## **二、制定过程**

为确保《规定》合法、合情、合理，具有实际可操作性，市失地农民调研组在对以往解决失地农民有关问题的经验进行认真总结的基础上，于2007年5月、7月对因瑞丽发展、城市建设而被征用土地的失地农民情况进行了专题调研和考察学习。调研组先后到大理、楚雄、昆明、曲靖以及勐卯镇的等母、上弄安、贺闷等21个村民小组及其部分失地农民家中，通过访谈、查看、听取汇报、查阅资料、信息采集等多种形式，经多次讨论修改，于2007年8月初起草了《规定（初稿）》，送交有关职能部门征求意见后，于9月上旬形成《规定（送审稿）》，送政府法制机构审查。市政府法制机构在对《规定（送审稿）》制定的必要性、合理性审查的基础上，又将其中涉及的主要措施、农村社会保障机制、农村集体经济的发展壮大送交相关职能部门征求意见。在综合各方面意见后，形成《规定（草案）》报市政府同意。

## **三、拟解决的主要问题和措施**

目前我市在征地工作中面临的困难主要表现在：一方面受政

府财力和相关规定限制，征地补偿标准不可能执行得过高。另一方面是失地少地农民日益增多，广大失地少地农民从事非农产业的思想准备不足，整体素质偏低，不能很好地适应城市和产业飞速发展的形势。

（一）继续执行好留地安置政策，用好安置用地，使其发挥出较好的效益。根据我市实际，市人民政府于2006年作出按新征地总面积的20%留足集体开发用地的规定。

（二）将城市规划区农村的建设纳入城市建设规划，依城市建设进程分批分期完善农村基础设施，逐步改善农村生产生活环境。

（三）根据群众意愿，将失地农民逐步转为城市户口。转为城市户口的，自文件出台之日起，三年内全部免除九年义务教育阶段的正式教材费。

（四）进一步加大培训力度，增强培训的针对性、实效性。政府要从土地出让金中每年安排失地农民培训经费，建立失地农民培训基金，同时出台失地农民培训政策。根据失地农民状况，政府每年做好安置计划，在城市发展中优先安置失地农民，同时要与用地企业签订好安置协议。

（五）进一步健全我市的征地工作机构，完善各项规章制度。

#### 四、需要说明的问题

关于集体预留土地开发模式。集体预留土地开发模式是我为解决失地农民的后顾之忧，发展壮大农村集体经济规模，有序开发集体预留土地资源，提高土地利用效率的一项重大举措。

集体预留土地的开发模式有：一是土地租赁开发，将预留的土地全部和部分租给投资商统一开发；二是土地入股开发，请有资质的评估部门对土地进行评估，按评估价入股参与投资商共同开发；三是群众集资或集体资金投入开发经营；四是转让土地开发。即：允许按市场价转让 20% 的村民小组集体预留土地，筹集资金加快开发其他预留土地。不论采取哪种形式，都必须符合城市规划，用于产业开发，严禁分割转让土地搞小宗地开发。