
被征地农民养老保障衔接问题的探索与思考

——以安徽省安庆市为例

叶军¹

(安徽省安庆市城乡居民社会养老保险管理中心, 安徽 安庆 246000)

【摘要】: 随着普惠式的城乡养老保障政策框架的逐步完善, 历史上形成的被征地农民这类特殊人群的社会养老保险, 与其它社会保险衔接已经引起社会广泛的关注。以安徽省安庆为例, 探讨被征地农民养老保障衔接问题, 提出可以以被征地农民统筹基金补贴缴费的方式鼓励被征地农民参加城镇企业职工养老保险或并入城乡居民养老保险, 使被征地农民真正能享受国家的政策福利, 全面实现社会保障体系的城乡统筹。

【关键词】: 被征地农民 城乡居民养老保险 衔接

【中图分类号】 F320 **【文献标识码】** A

社会保障制度是社会公平的基础性制度, 建立社会化的养老保障制度, 是社会文明进步的重要标志, 也是现代社会的重要特征。随着普惠式的城乡居民养老保障政策框架的逐步完善, 历史上形成的被征地农民养老保障这类特殊人群的社会养老保险, 与其它社会保险衔接已经引起社会广泛的关注, 亟待需要解决。这一问题的解决将对真正实现养老保险制度全覆盖、维护参保人的养老保险权益, 进一步提升养老保险水平具有重要的现实意义。

1 被征地农民养老保障和城乡养老保险现状

1.1 被征地农民养老保障现状

被征地农民基本养老保障是为解决被征地农民年老后的基本生活而建立的一项社会保障制度, 其目的是保障被征地农民在失去土地后年老时有一个长期的稳定的基本生活来源, 体现了党和政府对被征地农民的关怀。

根据《安徽省人民政府关于做好被征地农民就业和社会保障工作的指导意见》(皖政〔2005〕63号)的精神, 安庆市从2007年陆续出台了被征地农民养老保障暂行办法。规定经依法批准被征地后失去全部耕地或人均耕地面积不足 200m²(以户为单位), 且被征地时年满 16 周岁及以上人员均纳入被征地农民基本养老保障范围。被征地农民男年满 60 周岁、女年满 55 周岁的从参保登记的次月起按月领取基本养老保障金。已享受其他法定养老保险待遇(除城乡居民基本养老保险待遇)的人员, 不再重复享受被征地农民养老保障金。

被征地农民基础养老金标准不一, 目前安庆市各县(市、区)每人每月分别为: 100 元、150 元、200 元、240 元四种标准。

截至 2020 年底, 全市纳入被征地农民养老保障为 16.56 万人, 享受待遇的被征地农民为 6.23 万人, 期末累计筹集征地社

作者简介: 叶军 (1979-), 男, 中级经济师, 研究方向: 社会保险及信息化。

保费用总额 283900 万元，期末累计支付征地社保资金总额即发放待遇总额 113638 万元。

1.2 城乡居民基本养老保险现状

城乡居民社会养老保险是社会保障体系的一个重要组成部分，是一种普惠制、福利性的社会保障事业；是新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险的总称(以下简称“城乡居保”)。2009 年至 2011 年，国务院相继制定了关于开展新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险试点的指导意见，逐步解决城乡居民的老有所养问题。2012 年基本实现了城乡居保的全覆盖。基本原则是“保基本、广覆盖、有弹性、可持续”。参保对象为年满 16 周岁(不含在校学生)、未参加城镇职工基本养老保险的城乡居民。

基金筹集：城乡居保基金由个人缴费、集体补助、政府补贴构成。待遇领取条件：一是男女都年满 60 周岁(缴费满 15 年)；二是未享受其他法定养老保险待遇。

截至 2020 年底，全市城乡居保参保人数达 284.37 万人，其中：缴费人数 176.46 万人，领取养老金人数 75.78 万人，基础养老金月人均发放水平为 122 元。

1.3 企业职工基本养老保险现状

企业职工基本养老保险是通过国家立法、政府强制组织实施，用人单位和劳动者必须参加的一项社会保障制度。劳动者就业期间，用人单位和个人履行缴费义务，在劳动者符合法定退休条件退休后，由社会保险经办机构向劳动者支付基本养老保险待遇，并根据在岗职工收入增长情况建立基本养老金正常调整机制，适时提高退休人员基本养老金待遇，分享社会经济发展成果。

基金筹集：社会统筹与个人账户相结合制度是指基本养老保险费由国家、单位和个人三方共同负担，社保经办机构按照一定的比例为参保人员建立个人账户和分配社会统筹费用。遇领取条件：一般为男职工年满 60 周岁，女干部年满 55 周岁，女工人年满 50 周岁，且缴费满 15 年。其他特殊情况依据具体文件规定执行。

截至 2020 年底，全市参保职工人数达 46.04 万人，其中：缴费人数 35.35 万人，领取养老金人数 20.13 万人。

2 各险种相互衔接的必要性

目前从各险种的政策综合来分析，政策在惠民的同时，相互之间也存在不少问题，例如群体间的差异化增大，管理体制不统一，享受待遇规定不一致，信息资源也不集中等。这些问题将扩大群体间的矛盾，不利于养老保险制度全覆盖，不利于政策的可持续发展，不利于信息化的推广，不利于有效地共享信息资源，同时也造成了信息冗余和资源浪费。

同时在贯彻执行被征地农民社会保障制度过程中，经常遇到项目征用土地时间跨度长、涉及部门多、上报材料复杂、原始资料缺失、参保对象确认难等问题，相关部门往往难以真实确认，极易导致部分不符合参保条件的被征地农民被纳入保障范围。随着全国户籍性质区分的取消，现行的被征地农民基本养老保险、城乡居民养老保险、企业职工基本养老保险的参保对象从本质上看其实都是同一类人群，这样使制度的衔接具备了可行性。参保者不论最后享受哪种待遇，只要权益没有受到损害，制度的衔接就具备了可操作性。

2.1 有利于实现制度全覆盖和可持续发展

城乡居民社会养老保险已实行了统账结合的养老保险制度，被征地农民养老保障绝大部分只是从土地补偿款和土地出让金

中统筹。全市乃至全省统一的养老保险体系尚未完全建立。建立有效的衔接机制，使得政策模式一致，才能达到真正意义上的养老保险制度全覆盖，为养老制度的可持续发展提供坚实基础。

2.2 有利于信息资源整合与服务能力提升

全省城乡居民社会养老保险采用统一的信息管理系统，信息化程度比较高。而被征地农民养老保障各地政策不统一，业务经办还处于手工操作阶段，造成同一经办部门办理不同险种的服务能力差异很大。各保险制度的衔接，可以充分利用城乡居民社会养老保险信息系统，对各险种信息进行资源整合，可实现信息共享，从而大大提高工作效率，为参保居民提供更加高效、快捷的服务。

2.3 有利于防止重复参保及社保基金流失

政策规定已享受企业职工基本养老保险待遇的，将不再享受被征地农民养老保障和城乡居民社会养老保险待遇。由于目前各险种相对独立，没有衔接政策，造成信息比对比较困难，使得重复参保现象屡有发生。随着养老金全面实行社会化发放管理，加上参保者流动性比较大，养老保险经办机构对他们的生存状况难以得到及时、准确的掌握和了解，特别是领取养老金资格的确认难以统一、规范实施，各行其政，不能有效共享。各保险制度衔接以后，可通过比对核实人口信息，统一养老金发放渠道，统一监管，可以有效防止多领、冒领和重复领取养老金现象的发生，有效防止保险基金的流失。

3 各险种相互衔接的基本原则

被征地农民养老保障是在推行社会保障制度过程中逐步形成的险种，具有特定的历史背景。在一定的时期内，产生过积极的惠民效果。因此各险种相互衔接要尽力而为，量力而行，切实维护被征地农民合法权益，助力被征地农民长远保障。

3.1 因地制宜，稳步实施

随着社会保障制度改革的深入推进，上述各种保险间的弊端逐步显现，应积极有效地推进与其它社会保险的相互衔接。要建立健全政府领导的征地社保工作机制，明确部门职责，加强协同配合，尊重农民主体地位，发挥农村集体作用，完善征地社保政策。但在推行过程中，不可强行推进、操之过急。要因地制宜，采取稳步实施的策略，即根据参保者的实际经济状况和参保意愿，动员他们自愿选择合适的参保险种，不搞一刀切。

3.2 循序渐进，衔接协同

社会保险的全覆盖是党和人民政府的一项惠民政策，各险种的相互衔接是更好地落实和体现惠民政策的具体做法。因此，在推行相互衔接时要确保参保者的权益不受损失，即参保者在衔接后享受的经济权益和社会权益不能低于衔接前的经济和社会权益。确保制度平稳有序对接。以促进城乡经济社会发展、维护社会稳定为前提，积极稳妥实施基本养老保险缴费政策。实现政策前后衔接，新老办法平稳过渡，注重与农村关联性改革政策的协同。

3.3 规避重复，降低风险

被征地农民养老保险在实行过程中，和其它养老保险险种没有衔接，相互间信息无法比对，存在重复参保现象，在部分地区，这种现象还比较严重。这不仅加大了参保者的经济负担，也加重了保险基金的支付压力，增加了基金风险。因此，要合理引导被征地农民的保障预期和制度选择，规避多险种重复参保补贴，确保基金安全。

4 各险种相互衔接的探索及建议

全国各地都在积极探索被征地农民养老保障与城乡养老保险如何衔接，个别地区已经在实践中摸索出一些衔接办法，试探性地采取了一定衔接措施，为进一步全面做好衔接工作积累了经验。参考各地、市积极有益的探索，考虑筹集资金是否能支撑参加其他险种的补贴，再结合本地实际情况制定被征地农民养老保障与城乡养老保险的衔接办法。

4.1 有关筹集资金的测算

4.1.1 基础数据。

承包地确权总公顷数和颁发土地承包经营权证书总户数：根据安庆市各县(市、区)农村土地承包经营权确权登记颁证数据库显示的数据，截止到2020年底，全市(不含市经开区老峰镇)已确权农村家庭承包经营土地面积28.4万 hm^2 ，承包农户99.7万户，平均每户0.28 hm^2 ，户内平均3.67人，户内每人约0.08 hm^2 承包土地。安庆市城乡低保待遇发放标准：根据民政局提供2020年数据，城市低保(元/月·人)：628元/月·人。

4.1.2 按面积筹集社保费用情况。

《安徽省人民政府关于公布全省征地区片综合地价标准的通知》(皖政〔2020〕32号)指出：区片价由土地补偿费和安置补助费组成(其中土地补偿费占40%，安置补助费占60%)，不包括被征地农民社会保障费用。目前安庆市平均区片价：85.5万元/ hm^2 ，安庆市平均社保费用筹集标准：30.3万元/ hm^2 。“平均每公顷社保费用”与“平均区片价”比例为1:2.82。

4.1.3 按缴费补贴筹资测算。

安庆市2020年当前城乡居保年缴费最高档次为6000元。如按5000元/年，缴费满15年计算，人均筹资数7.5万元，全部以补贴支付缴费，对应需筹资96.6万元/ hm^2 。

安庆市2020年灵活就业人员参加职工保年缴费=6780元，全省统一缴费基数。人均筹资数10.17万元，全部以补贴支付缴费，对应需筹资130.95万元/ hm^2 (人均0.08 hm^2 承包地)；以补贴支付统筹部分，人均筹资数6.1万元，对应需筹资78.6万元/ hm^2 。

4.1.4 经过以上测算结果得出以下结论：

如按112.5万元/ hm^2 (1.32倍区片价)筹集征地社保费用，在征收失去户内全部土地(0.28公顷)情况下，能确保被征地农民自主选择以灵活就业人员身份参加职工保或以5000元/年缴费档次参加城乡居保。全市平均每公顷社保费用筹集数，在征收户全部土地(平均0.28公顷)情况下，均能保障养老待遇高于安庆市2020年农村低保月领取待遇628元/月·人。

4.2 具体衔接建议

被征地农民社会保障费用应该单独安排，计入征地成本。根据以上资金的测算，要坚持每次征收土地，都筹集保障资金，征收每1 hm^2 地筹资标准不低于土地地区片综合地价1.5倍。各地应将征地农民社会保障费用列入工程概算，在征地报批前，自然自源部门函告财政部门、人力资源社会保障部门，严格按照征地面积和筹集标准，足额预存社会保障费用。预存的社会保障费用，在征地批准后用于支付对被征地农民社保补贴。社会保障费用预存不到位的，一律不得报批征地。预存的社会保障费用，不足以支付补贴所需资金的，由当地政府解决。

4.2.1 衔接模式。

被征地农民养老保障与城乡居民养老保险衔接可以分两种模式走：一是鼓励符合参加城镇企业职工养老保险条件的被征地农民参加城镇企业职工养老保险；二是将被征地农民养老保障并入城乡居民养老保险。但不论选择那种模式的衔接，都应从被征地农民统筹基金中提取规定金额缴纳个人应缴纳的部分费用，即被征地农民缴费补贴。这样一方面可以提高被征地农民参与政策衔接的积极性，另一方面也是从政策层面上体现对被征地农民的关心和补偿。

已登记的被征地农民保障对象，对男满 60 周岁、女满 55 周岁及以上，应纳入城乡居民养老保险制度进行保障，可适度提高其被征地农民养老保障金待遇水平，和城乡居民养老保险基础养老金待遇叠加享受。对未享受被征地农民养老保障金待遇的参保者，可从被征地农民养老保障筹集基金中按一定比例提取金额，补贴年限不超过 15 年。个人同时按规定缴费。

对于新增的被征地农民保障对象，参加城乡居民基本养老保险的，缴费补贴可一次性划入其基本养老保险个人账户，与本人缴费形成的储存额合并形成新的个人账户储存额。对 60 周岁及以上的补贴对象，将缴费补贴一次性划入其基本养老保险个人账户，参照城乡居民基本养老保险计发月数，重新核定个人账户养老金发放。

4.2.2 补贴方式。

城乡居民养老保险补贴方式：个人选档缴费后，将被征地农民缴费补贴一次性划入其基本养老保险个人账户，待其达到享受城乡居民养老保险待遇时，合并计算享受城乡居民养老保险待遇。

职工基本养老保险补贴方式：以灵活就业人员参加职工基本养老保险，先缴费后补贴，补贴用于帮助缴费，缴费补贴用完后。与单位签订劳动合同的人员，由用人单位和个人按规定缴纳基本养老保险费，缴费补贴暂予保留，用于今后灵活就业期间的补贴。已享受就业困难人员社会保险补贴的，不抵扣缴费补贴。补贴对象开始领取职工基本养老金，将补贴余额本息一次性支付本人。补贴对象达到男满 60 周岁、女满 55 周岁但缴费年限不足 15 年的，可按规定延长缴费至满 15 年；对于被征收全部土地且征地时男满 45 周岁、女满 40 周岁及以上的人员，延长缴费 5 年后仍未达到 15 年的，可以一次性缴纳不超过 5 年的基本养老保险费，也可以转入户籍地城乡居民基本养老保险享受相应的养老保险待遇。

5 结语

综上所述，被征地农民养老保障与城乡养老保险的衔接问题实质上是解决人口在城乡之间、行业之间以及职业之间流动所产生的问题，衔接问题实质上也是新制度如何增强失去传统保障形式的特殊群体的保障问题。所以制度的衔接有利于统一、高效的社保管理，有利于政策的实施完善，有利于消减群体间的差异化，使其真正能享受国家的政策福利，逐步实现社会保障体系的城乡统筹。

参考文献：

- [1]李亭亭.我国被征地农民养老研究综述[J].劳动保障世界,2017(20):13.
- [2]吴显根.被征地农民养老保障工作存在问题的分析及建议[J].就业与保障,2019(23):10-11.
- [3]蒲丹松.提升被征地农民社会保障资金筹集与支付能力分析以福建省龙文区为例[J].市场观察,2020(11):60.
- [4]卓锴化,施冀.完善被征地农民养老保险制度的研究[J].财政科学,2019(03):132-138.