

【DOI】10.12315/j.issn.1673-8160.2021.10.084

被征地农民养老保险制度探析

——以银川市为例

王萍

(银川市社会保险事业管理中心,宁夏银川 750004)

摘要:土地作为农民生活最基本的一项保障,其是农民经济收入的稳定来源。如果农民在失去土地之后没有得到合理的安置和后续的生活保障,那么不仅不会缩小城乡差距及贫富悬殊差距,还会造成大量的弱势群体,使得农民的生活得不到基本保障。随着我国改革开放的步伐逐渐推进,城市化、市场化进程不断加快,各级城市对于其建设用地、工业用地的需求力度越来越大。大量土地的征用,就产生了被征地农民这一特殊群体,被征地农民最担心的问题是社会保障问题,特别集中在养老保险方面。因此针对目前被征地农民养老保险制度建设模式,本文以银川市为例,探讨了制度建设概况、不足和完善措施。

关键词:被征地农民;养老保险;制度

一、银川市被征地农民养老保险制度建设概况

(一)单独建立被征地农民养老保险制度

未出台统一的被征地农民养老保险制度前自治区被征地人员社会保障制度主要有四种类型:一是2006年银川、石嘴山、青铜峡、中宁县等市县(区)在自治区的宁劳社发[2008]41号文件出台前,以单建制度的方式建立了被征地农民养老保险制度;二是宁劳社发[2008]41号文件出台后,固原市将男满60周岁、女满55周岁的被征地人员直接纳入城镇低保制度,享受低保待遇;三是符合“宁政发[2010]10号文件”的被征地人员在2010年至2011年间分别参加了企业职工基本养老保险。四是至今没有建立被征地人员养老保险制度的市(县),主要以参加城乡居民养老保险和低保为主,这种情况虽然占大多数,但主要分布在中心城市外。下面重点介绍银川市已征地农转非人员基本养老保险制度运行情况。

2005年以来,银川市为了妥善解决城市化进程中的征地农民养老问题,切实维护被征地农民的合法权益,推进城乡经济社会协调发展,在调查论证的基础上,制定出台了《银川市已征地农转非人员基本养老保险试行办法》(银政发[2006]23号)。此项制度适用对象为:自2003年1月1日以后,由银川市土地储备中心统一征用土地全部失地或人均低于0.5亩耕地并已办理农转非户口手续,至2005年12月31日,年满18周岁以上(含18周岁)的人员自愿参保。具体实施中,要区别情况,突出重点区域、重点年龄段,实行分类保障^[1]。一是男年满60周岁及其以上,女年满55周岁及其以上(达到领取养老金年龄)的人员,按15年缴费年限一次性缴清个人应缴费用和村(居)集体补贴后,可按月领取300元养老金。二是男年满18周岁不满60周岁,女年满18周岁不满55周岁的人员,以2004年自治区年社会平均工资的60%为缴费基数,按18%比例缴纳保险费用,一次性缴纳15年、10年、5年费用^[1]。

此项制度从实际出发,合理确定已征地农民的社会养老保障水平,保障水平与经济发展水平和社会承受能力相适应。确保政府能承受、已征地农民能接受,并随着我市经济社会发展水平而逐步提高^[1]。既有别于城镇职工社会养老保障制度,又考虑条件具备时能与城镇企业职工社会养老保障制度相衔接^[1]。2006年银川市在全国和全区率先建立了征地农民养老保险制度,解决了银川市2003年以来因城市建设实行土地统

征的已征地农转非人员的养老保障问题,化解了社会矛盾。

(二)全区出台统一被征地农民养老保险政策

《社会保险法》出台后,人力资源社会保障部多次在全国会议上强调,今后各省(区)不得再以单建制度的方式来解决被征地农民养老保险问题,而是要以职工和居民两大养老保险制度来解决被征地农民养老保险问题。从2010年以来,自治区先后从7个层面反复20多次进行了广泛的调研和征求意见。一是在厅内有关处室、单位征求意见;二是在全区各市县(区)人社部门系统内征求意见;三是向国家人力资源社会保障部农保司征求意见;四是组织人员赴外省市调研学习;五是走访村委会、街道等听取被征地农民个人意见;六是征求自治区政府法制办、政府研究室、财政、国土等部门意见;七是由主管厅长带队赴永宁等重点市调研。经过这两年来反复多次调研、讨论和征求意见,在各部门及部里的大力支持和指导下,经反复修改完善,最终形成意见。

(1)2014年宁夏回族自治区出台了《宁夏回族自治区人民政府关于鼓励被征地农民参加养老保险的意见》宁政发[2014]49号。文件规定了全区统一的被征地农民养老保险政策,用城镇职工和城乡居民两大社会养老保险制度来解决被征地人员的养老保险问题。被征地农民根据自己的经济承受能力,可自愿选择参加企业职工基本养老保险(简称“职工保”),也可选择参加城乡居民社会养老保险(简称“城居保”)。筹资方式按征地时当地上年度在岗职工平均工资的60%为基数,以灵活就业人员参加城镇职工养老保险20%的缴费比例参保缴费,并根据被征地时的年龄段采取5年、10年、15年一次性趸缴的办法参保缴费^[2](如表1所示)。对被征地农民自愿参加城镇职工养老保险费用由当地政府和被征地农民按照一次性趸缴金额的60%和40%分担;对被征地农民自愿参加城乡居民养老保险费用由当地政府一次性补贴,全部计入其养老保险个人账户,个人不用缴费^[2]。

(2)2020年自治区人民政府出台了《关于调整被征地农民参加养老保险政策的通知》宁政规发[2020]6号,文件调整了参保方式和缴费办法。一是男未60(女55)周岁的人员可自愿选择参加“职工保”或“城居保”,参加“职工保”的被征地农民不能一次性补缴养老保险费的方式参保,由征地政府以自治区上年度全口径就业人员平均工资的60%为基数,按

表1 被征地农民参加职工基本养老保险办法表

被征地农民年龄	缴费年限	缴费基数	以20%的缴费比例,政府和个人分别承担缴费比例	
			政府	个人
男满55周岁(女满50周岁)	一次性趸缴15年	按征地时自治区上年度全区在岗职工平均工资的60%为基数	12%	8%
其中:年满70周岁及以上			12%	4%
男满45不满55周岁(女满40不满50周岁)	一次性趸缴10年		12%	8%
男满16不满45周岁(女年满16不满40周岁)	一次性趸缴5年		12%	8%

20%的缴费比例逐年缴纳养老保险费,其中个人缴纳8%、政府逐年为其代缴12%,政府代缴年限不变。参加“城居保”的被征地农民,由征地政府以自治区上年度全口径就业人员平均工资的60%为基数,按12%的缴费比例由政府一次性筹集缴费补贴资金,全部记入“城居保”个人账户,补贴年限不变。二是男年满60(女55)周岁及以上且从未参加过“职工保”的人员,不得纳入“职工保”,但可参加“城居保”^[3]。

二、银川市被征地农民养老保险制度存在的不足

(一)被征地农民养老保险政策衔接制度不完善

(1)新老政策衔接制度不完善。随着社会经济的发展,在2006年制定的被征地农民政策制度实际运行的过程中慢慢出现了保障水平低、制度持续性不强等问题,出现了制度建设碎片化的现象。但是在2014年的统一政策中规定,被征地农民纳入养老保险的范围标准不一样、保障水平不一致,老政策不愿往新政策过渡,使被征地农民的利益衔接较难。

(2)被征地农民养老保险无法实现跨省转移。被征地农民养老保险主要实行省级统筹,目前大部分地区无法实现跨省转移和提取保险的需求。各省份不同保障制度之间出现衔接不畅,在人员跨省转移、退休后异地养老等情况下,易出现中断停保和退保的情况。

(二)部分被征地农民参保意愿低

(1)认识不到位,参保意识差。部分被征地农民对社会保障制度缺乏足够认识,参保意识还较差,有的群众认为土地被政府征收征用,养老保险应由政府承担,存在着“等、靠、要”的依赖思想。部分中青年被征地农民感到现在参加社会养老保险,距今后享受养老保险待遇时间太长,不愿参保。只看重即得利益,被征地后只想尽快把补偿拿到手而不愿参保。

(2)生活负担重,缴费能力弱。部分家庭人口较多的被征地农民,生活负担重,长期没有稳定的收入,无钱缴纳数万元养老保险费。有的老弱病残人员土地被征用后生活失去了保障,无力缴纳养老保险。

(3)由于社保无法跨省兑现,一些被征地农民参保意愿大打折扣。绝大部分地区被征地农民养老保险省级统筹,无法实现跨省缴纳和提取,限制了被征地农民在不同城市和地域之间的流动,这一点对于年轻的被征地农民特别明显,导致大部分年轻的被征地农民放弃参保的权利。

三、被征地农民养老保险制度的完善对策

(一)完善政策衔接制度

(1)完善新旧被征地农民养老保险政策衔接制度。依据现行的被征地养老保险制度,对于不愿过渡新政策的被征地农民实行强制参保,对于保障差额部分给予补助。对于个别丧失劳动能力的被征地农民来说,政府应当加大倾斜力度,为该类被征地农民全额给予补助。

(2)完善被征地农民跨省转移制度。利用“互联网+”,地区之间信息共享,然后再根据当地实际情况,合理接纳转入的被征地农民养老保险。

(二)完善筹资补助机制

政府做好征地成本预算。当地政府应当为被征地农民积极筹集资金,并通过精算平衡的方式,将所需要的资金纳入相应的征地成本核算之中。

(三)广泛宣传,提高认识,增强被征地农民参保意识。

(1)加大政策宣传力度。社保部门要继续加大社会养老保险工作的宣传力度,通过新闻媒体,广泛宣传被征地农民养老保险的政策法规,做到家喻户晓,让被征地农民逐步转变“养儿防老”的观念和“等、靠、要”的思想,增强参保意识。全面考虑到被征地农民的生活收入影响因素,建立预缴制度,允许被征地农民在取得土地补偿收入后一次性预缴个人负担的缴费资金。

(2)完善措施,提升服务,增强养老保险吸引力。要及时拨付用地单位(开发商)或政府应承担的被征地农民社会养老保险金。同时要加大对农保经办机构工作人员和业务经费的投入,以保障各项工作正常开展。政府各有关部门要严格按照规定的征地报批手续办理,以确保被征地农民的权利。

(3)加强对农民的就业培训。通过就业培训,提升被征地农民公共就业服务水平,只有推动农民积极参与就业,才能够降低政府保障养老的资金压力,通过实现质量就业解决农民长远的生计问题^[4]。

四、结语

被征地农民养老保险制度的实施,不仅直接关系到被征地农民的生活实际水平,还影响到被征地农民支持国家经济建设的积极性。针对上述文中提出了制度中存在的不足,采取相对应的改进措施,符合了国家的政策要求,又能够保障被征地农民的切身利益。与此同时,各地政府部门应当加大政策宣传力度,不断提升广大农民的参保意识,通过强化组织领导等一系列措施,积极实施双轨运行,持续推动被征地农民养老保险工作健康有序发展。

参考文献

- [1]银川市人民政府《银川市已征地农转非人员基本养老保险试行办法的通知》[Z]. 银政发[2006]23号.
- [2]宁夏回族自治区人民政府《关于鼓励被征地农民参加养老保险的意见》[Z]. 宁政发[2014]49号.
- [3]宁夏回族自治区人民政府《自治区人民政府关于调整被征地农民参加养老保险政策的通知》[Z]. 宁政规发[2020]6号.
- [4]张丽. 被征地农民养老保险制度探析[D]. 厦门大学, 2017.