

民生工程优先谋 老有所养无后忧

研究比较新老政策差异统一执行政策口径

南江县全面启动被征地农民社会保障业务办理

课题组成员：张仕中、苏梅、周凯、李雨桐

课题组单位：南江县人力资源和社会保障局

成员联系电话：张仕中 13980292906

苏 梅 15378253389

周 凯 13908293440

李雨桐 19983668771

2023 年 10 月

民生工程优先谋 老有所养无后忧

研究比较新老政策差异统一执行政策口径

南江县全面启动被征地农民社会保障业务办理

一、前言

2018 年 12 月 17 日，省人社厅、财政厅、自然资源厅联合印发了《四川省被征地农民养老保障实施办法》(川人社发〔2018〕46 号)，以下简称 46 号文件。为确保新政策平稳实施，自 2019 年初以来，县人社局、财政局、自规局联合代县政府起草了《南江县被征地农民养老保障实施办法》，县政府分管领导多次主持召开专题会研究讨论，几易其稿并通过“三方评估”，因文稿中加了“养老保险补偿费筹集由个人承担 8%”这一杠杆，司法审查未获通过。2022 年 8 月按照县政府领导安排，由县人社局牵头组织局机关养工股、社保局、社保征缴中心相关人员，前往达州市宣汉县、广元市利州区就被征地农民养老保障政策情况进行了调研学习。通过听取情况介绍、座谈交流、查看资料等形式详细了解该项工作开展情况以及他们的先进经验和典型做法，提出了统一四个政策口径原则，报经县委县政府研究同意后，县人社局、自规局、财政局联合转发 46 号文件，印发了《南江县被征地农民养老保障办理指南》，印制了“一问一答”宣传资料，2022 年 11 月县委县政府组织召开了实施动员和业务培训会，标志着 46

号文件在巴中市内率先实施。

二、新老政策的比较及存在的差异

（一）老政策主要规定

2018 年前，南江县按照《四川省政府办公厅关于进一步做好被征地农民社会保障工作的通知》（川办发〔2008〕15 号）、《四川省政府办公厅关于被征地农转非人员参加基本养老保险有关问题的通知》（川办函〔2009〕302 号）等文件规定，印发了《南江县被征地农转非人员参加城镇职工基本养老保险实施方案》（南人社〔2013〕89 号），方案规定，因政府统一征收农村集体土地而导致失去全部或大部分土地，在批准征地时具有被征地所在地户籍，并享有农村集体土地承包权的在册农业人口，失地后按城镇人口安置被征地农转非人员的人员，以申报参保时的实际年龄，按照从 16 周岁开始实际年龄每增加 2 周岁增加 1 年缴费年限的办法，缴费最多不超过 15 年，按省平工资的 60%，费率为 20%，都可以一次性缴费，参加城镇企业职工基本养老保险。

（二）新政策出台背景

2016 年 12 月，人力资源社会保障部、财政部下发了《关于进一步加强企业职工基本养老保险基金收支管理的通知》（人社部发〔2016〕132 号），禁止一次性补缴费参保、超龄人员参保。因四川省原有政策与国家两部 132 号文件的规定有抵触，2018 年 8 月初，省政府办公厅印发了《关于加强企业职工基本养老保

险基金收支管理有关问题的通知》(川办发〔2018〕59号,简称省政府59号文件),调整了被征地农民养老保险一次性参保缴费办法,规定被征地农民应按规定逐年参保缴费。随即,省人力资源社会保障厅会同财政厅、自然资源厅在反复沟通论证的基础上,对省政府59号文件中有关被征地农民养老保险的参保缴费办法逐项进行了细化、具体化,经征求市(州)意见、专家论证、风险评估和合法性审查,报省政府审定后,2018年12月17日省三厅联合下发了《关于印发<四川省被征地农民养老保障实施办法>的通知》(川人社发〔2018〕46号),以下简称省三厅46号文件。

(三) 新政策主要精神

46号文件对新政策主要有以下规定。对因政府统一征收农村集体土地而导致失去全部或大部分土地,在征地时享有农村集体土地承包权,户籍在被征地所属村(社)年满16周岁的集体经济组织成员,按人地对应办法,纳入社保安置对象。并根据批准征地时保障对象的实际年龄,从16周岁至实际年龄,每增加2周岁核定补偿1年、最多不超过15年,以批准征地时上一年全省城镇非私营单位在岗职工平均工资的60%为基数,按20%的比例,按照保障对象补偿年限一次性筹集养老保险补偿费,对其分别纳入企业职工养老保险、居民养老保险或一次性领取养老保险补偿实施社会保障。

（四）新老政策存在五大差异

一是保障方式不同，老政策不管男女是否超过劳动年龄，都可以一次性缴费，参加城镇企业职工基本养老保险；而新政策是根据征地批准时的年龄参保情况，对其分别纳入企业职工养老保险、居民养老保险或一次性领取养老保险补偿实施社会保障。**二是筹资渠道不同**，老政策养老保险费参保人员负担个人账户 40% 部分，集体经济组织和地方财政承担缴费总额 60% 部分；新政策养老保险补偿费，从征地安置补助费和土地补偿费中统一安排，两费不足的征地县自行解决。**三是管理方式不同**，老政策参保一次性缴费后在社保系统中操作管理方便；新政策是参加企业职工养老保险的，逐年代缴或补贴，参加居民养老保险的到龄后按月发放生活补贴及居民养老待遇，日常管理复杂。**四是地方政府负担不同**，老政策参保一次性筹集缴费退休后，在社保基金中领取待遇，地方政府没有后续负担；新政策加重地方政府征地负担，据测算，参加企业职工养老保险的，若养老保险补偿 15 年筹集 15 万元费用，代缴补贴满 15 年累计需 31 多元，差口 16 万余元；参加居民养老保险的，仅生活补贴，女性从 50 岁领取至 75 岁地方政府需负担近 50 万元，男性从 60 岁领取至 75 岁地方政府需负担近 30 万元。**五是缴费续费方式不同**，参加企业职工养老保险的，老政策一次性按参保年限缴费后第二年起就可续缴费用；新政策是按养老保险补偿年限逐年往后代缴或补贴期满后才可

续缴费用。

三、主要做法

（一）统一政策口径。省三厅 46 号文件仅规定了被征地农民社会保障原则措施，各地因经济条件差异而执行办法各不相同。为此，南江县结合实际，对 46 号文件执行中有关问题统一四大政策口径，确保地方政府征地保障合理负担和被征地农民应保尽保。

1.严格人地对应。鉴于 2018 年新政策出台后正式实施前，征地报批时按旧政策预测社保安置对象过松过宽，为确保平稳推进新政策实施，南江县要求各级各单位要严格执行“人地对应”原则，实事求是，全面清理重新核实正式锁定各征地项目社保安置人员，本村（社）土地没被征的不予纳入社保安置，土地被征但户籍已迁出本村（社）的不予纳入社保安置，被征承包集体耕地面积未达到被征地集体经济组织人均占有承包耕地面积 50%以上的不予纳入社保安置。

2.公平社保安置。过去农业年报耕地面积一直是按集体农业税计税面积上报，之前因没有统一尺度组织测量，导致各乡镇村社差距较大，同等耕地面积上报数据悬殊较大。为确保新政策被征地集体经济组织纳入社保安置更公平，南江县在核算社保安置人员确定被征地农民参保指标人数时，以现代化航拍测设的 2016 年农村集体土地确权颁证人均承包耕地面积为基数，参照《四川

省人民政府办公厅转发省国土资源厅关于调整征地补偿安置标准等有关问题的意见的通知》(川办函〔2008〕73号)规定,确定集体经济组织被征地农民参保人员控制名额,即“红线征收该社确权颁证耕地面积÷该社确权颁证人均耕地面积四舍五入”。同时因自留地等没有统一面积基数,对被征收的自留地、林地等面积不计入核算参保人员征地面积,其征地两费也不纳入统筹。

3.统一筹资标准。46号文件规定,被征地农民养老保险从征地安置补助费和土地补偿费中统一安排,两项费用不足以支付的由征地县自行解决,实际上就是集体经济组织被征地1人就要社保安置1人。但在各乡镇村社调研时发现,若两费全部被统筹,在实施上存在困难,主要原因在于各集体经济组织人均耕地面积大多不一致,易造成被征地人均面积大的人员心理不平衡;各社保安置对象养老保险补偿年限不一致,易造成补偿年限低的人员心理不平衡。为此,南江县在养老保险补偿费资金筹集中,按照相对公平的老政策,即个人负担自己养老保险补偿费40%部分,由集体经济组织与被征地参保农户结算,实行被征地两费多退少补。

4.参照医保执行。46号文件对自愿申请一次性领取养老保险补偿费患重大疾病的情形,没有具体条件规定。为确保应保尽保,南江县采取认定患重大疾病方式为参照医保二类特殊门诊目录执行。

（二）规范办理流程。为维护被征地农民合法权益，保障被征地农民生活和长远生计，规范和统一被征地农民养老保障业务经办流程，根据 46 号文件及我县政策执行口径，制定了《南江县被征地农民养老保障办理指南》，设计了《20**年第*批**/**项目建设用地被征地农民社保安置人员公示表》《南江县被征地农民参加基本养老保险登记表》《20**年**建设项目被征地农民养老保障花名册》《被征地农民一次性领取养老保险补偿费申请核定表》《20**年第**批**项目被征地农民养老保险资金预存款结算表》《20**年第**批**建设用地征地补偿及社保安置清算表》，列出单位及农户办理被征地农民社会保障业务资料清单，详细规定各单位职责、被征地社保安置人员数量核算办法、锁定安置人员名额、养老保险补偿费和征地两费清算程序等，使各项业务办理有章可循、有据可依、有效开展。

（三）强化监督宣传。新政策落实必须防范于未然，为了减少和避免今后遗留问题导致的信访上访，南江人社局采取逐级公示、户主及本人双签字确认、多单位审核复核、经办人员实名签字、建立业务及个人参保档案、骗保追责等措施强化监督，避免该保未保、不保乱保等现象的发生。在广泛印发“一问一答”宣传资料同时，南江人社部门会同自规部门深入项目征地实施乡镇，对镇村干部及征地实施单位业务人员组织业务进行培训，让各级业务人员学懂熟悉具体业务办理流程，到重点村社开展宣讲

给群众解答释疑，让新政策深入人心，消除群众担心未达到领取年龄就去世钱全亏了怎么办、刚刚领取就去世领不回本金怎么办的顾虑，增强被征地农民参保意识，明白“怎么办”“找谁办”，切实解决被征地农民后顾之忧。

四、取得的成效

（一）完善制度规范落实程序。为确保被征地农民养老保障制度顺利推进并取得预期成效，南江县人社局及时出台了《南江县被征地农民养老保障办理指南》，明确南江县被征地农民养老保障工作的基本原则，并结合实际，进一步明确细化了保障对象确认、保障标准和经办程序，改革完善被征地农民基本养老保障政策制度体系。在推进过程中，南江县以维护被征地农民养老保障权益为出发点和落脚点，在被征地农民身份确认程序中建立监督机制，确保阳光操作、公平公正；在征收农村集体所有土地时，加强审核，并将审核意见作为征地报批过程中的必备要件和前置条件，未出具审核意见的一律不得批准征地，本着“先保后征”的原则确保足额征缴被征地养老保障金；在少有经验借鉴的情况下，制定出规范的业务操作流程，规范被征地农民基本养老保障补助对象的核定、政府补助金申报、个人账户核定、待遇支付、死亡退保业务操作流程、台账设计和支付方法。

（二）精准落实养老保险待遇。被征地农民养老保险工作涉及面广、政策性强、敏感度高、遗留问题多，南江县人社局在具

体落实过程中，牢牢把好流程关，将各项目标任务细化分解、责任到岗、量化到人，做到人员落实、任务落实、责任落实，逐步形成了层层抓落实的工作格局，积极促进工作有序推进。规范参保程序步骤，牢牢把好流程关，严格按照政策要求对参保对象的户籍、年龄、征地情况进行审核，通过数据库信息比对，确定符合条件人员名单，严格执行公示制度，确保公开、公平、公正，切实维护被征地农民的合法权益。

截止目前，已办结首批项目南江县 2019 年第 4 批下两镇(金枝玉叶)被征地农民养老保障工作，办结被征地农民符合参保条件 13 人。共筹集养老保险补偿费 185.38 万元，补偿费 40%部分一次性划转居保部门 57.4 万元，正在积极办理南江县 2021 年第 9 批公山镇(海螺水泥厂)被征地农民养老保障工作，涉及被征地农民符合参保条件 18 人；木涪路沿线乡镇正在审核上报 200 余名参保被征地农民相关资料。

五、实施过程中存在的问题、原因分析及建议

(一)安置补偿方案时间问题。全县基本上征地建设项目安置补偿方案时间在征地批文之前，办理时接实际情况录入，其参保系统经办不能通过。

建议：我县安置补偿方案在获得批文后一个月内制定并批复，批复后及时办理结算手续。

(二)养老保险补偿费标准问题。截止目前，我县实施的被征

地项目绝大部分兑现了“两费”，46号文件规定养老保险补偿费统筹征地两费解决，但没有规定具体标准办法，若不兼顾公平原则，将“两费”全部收回基本上行不通，必将导致筹资参保工作难以有效落实。

原因分析：从宣汉落实政策看，46号文件出台前的被征地项目未办理参保的，按新政策办理参保，有利于化解历史遗留问题矛盾，但会产生参保时间后置、参保人员利益受损、不稳定矛盾突出、新增地方政府财政支出等问题。

建议：在基本办结2018年8月2日后省政府批准征地参保后，由县政府一事一议，以会议纪要方式批复后，按现行办法筹集资金、办理参保手续。

（三）遗留历史矛盾问题。2018年12月17日前实施的老征地项目被征地农民社保如何解决参保问题？同时后续项目征地无法解决社保安置，造成项目征地拆迁推动困难。一些在建项目未获得土地批文，无法办理参保，不稳定矛盾越来越突出。

原因分析：若不及时组织办理，会造成村社区、乡镇街道、项目征拆办人员变动，对以前征地情况不清参保办理困难。对本办法施行前（2018年12月17日前）已实施征地产生的被征地农民，因前期参保手续停办原因造成未能及时参加养老保险建立养老保险关系，为妥善处理遗留问题，平稳过渡。

建议：均以 2018 年 12 月 17 日为办理时间节点，按照原来的老办法一次性缴费（含滞纳金和利息），为这部分人员办理养老保险参保手续，建立养老保险关系。

(四)地方政府财力问题。按 46 号文件落实被征地农民养老保障，最大限度保障了老百姓利益，但也极大增加了地方财政压力。以前征地参保政府只负责一次性筹集养老保险补偿费 60% 部分，46 号文件出台后地方政府除了负责统筹征地两费后养老保险补偿费缺口外，还要负责参加企业职工养老保险人员补偿年限内逐年缴费的资金缺口和参加居民养老保险人员领取待遇生活补贴、丧葬抚恤费缺口。

原因分析：现在筹集的资金不够今后逐年缴纳的养老保险费。假如一个被征地农民养老保险费补偿 15 年，现在每年按 1 万元标准一次性筹集 15 万元，今后地方政府要为其逐年缴够 15 年，若省平工资年均涨幅 9%，累计需 29.3 万元，则缺口为 14.3 万元；若省平工资年均涨幅 10%，累计需 31.9 万元，则缺口为 16.9 万元。另一方面，被征地农民社保安置人员中 36 以上均须参加居民养老保险，到领待时社保基金中无法发放居民养老金，地方财政要负担企业养老保险与居民养老保险两者之间补差发放生活补贴至终老，该人员死亡后还要按照企业职工发放丧葬补助费，保守测算女性从 35 岁至 78 岁地方财政负担 50 万元以上，男性从 60 岁领待至 73 岁地方财政负担 30 万元以上。据统计，

2018 年以来，全县 20 多个乡镇，征地社保预测项目 61 个，需解决社保问题的被征地农民已超 2800 人，今后财政压力不轻。

建议：在正式锁定参保人员名单前，各社(组)均以农业部门提供的三调实测确权颁证面积确定被征地社人均耕地基数，由**县自规局牵头**并指导征地单位、乡镇街道，对每宗地分村、社区再次清理核实并区分征地类别，按照“人地对应、户不调剂”原则，严把享有土地承包权、户籍在被征地村社、且失去全部或大部分土地等条件关，一把尺子量到底，正式确定社保安置对象，社保安置人员名单经乡镇街道、公安、自规部门审核，报经县政府审定后办理参保；鉴于由于全县确权颁证土地面积不含自留、开荒地实际，因而被征农户自留地、开荒地的面积不计入核算社保安置人员被征地面积，落实乡镇街道人员锁定责任，从而有效控制社保安置人员数量。

（五）工作人员经费不足的问题。该项工作正式启动实施后、涉及政策宣传、数据审核、参保经办、每月待遇发放、档案管理、权益记录等诸多工作，必须落实专人经办，给予专项工作经费支持，才能有放防范经办风险。目前社保局征收中心在编人员 2 人，被征农民使用公岗人员经办，在编人员严重不足，工作压力较大。

原因分析：因 46 号文件出台，被征地农民参保是一项长期性、繁杂性的工作。为确保此项工作有效落实，保障民生，宜汉县和利州区均批准组建了“被征地农民养老保险股”，核定事业

编制 2 人，专门负责被征地农民参保经办与管理工作。加之以前遗留的被征地农民养老保问题不少，造成省访县访。

建议：增设机构编制，建议批准组建“被征地农民养老保险管理股”，增加人员设置，安排在编人员，落实责任，专门负责被征地农民参保经办与管理工作；同时落实经费保障，主要用于政策宣传资料印制、外出调查核实、档案管理、经办服务等资金支出。

六、新政策文件解读落实存在的问题及思考

被征地农民养老保障工作是党和国家完善现有基本养老保险体系建设的惠民工程，为有效推动被征地农民“失地不失利、长远生计”，实现应保尽保，在执行 46 号文件办理业务中，还有一些问题需上级进一步明确解决。

（一）关于 46 号文件第三条第（一）项 1.劳动年龄段被征地农民（2）中：“此类人员征地前已参加企业职工养老保险，或征地后新参加企业职工养老保险的，.....对自愿申请续缴企业职工养老保险费的，应将居民养老保险个人账户转移至企业职工养老保险个人账户，至符合企业职工养老保险待遇领取条件时享受企业职工养老保险待遇”，和第三条第（一）项 2.养老年龄段被征地农民（3）中：“年满 60 周岁未参加过企业职工养老保险的应参加居民养老保险，按规定补足居民养老保险缴费年限后，享受居民养老保险待遇；.....曾参加过企业职工养老保险、征地时

自愿申请续缴费的，在核定年限内可按上述规定为其支付缴费补贴或代缴企业职工养老保险费，并将居民养老保险个人账户转移至企业职工养老保险个人账户，至符合企业职工养老保险待遇领取条件时享受企业职工养老保险待遇。”这两项规定只转移居民养老保险个人账户，那么被征地农民个人缴纳的除个人账户外的费用怎么办？

建议：将被征地农民个人缴纳的除个人账户外的费用全部发放给个人，或将个人缴纳的全部都转到企业职工养老保险账户内。

（二）关于 46 号文件第三条第（五）项对被征地农民参加企业职工养老保险考入国家机关事业单位后其个人养老保险补偿费记账余额未做处理。

建议：按照代缴的转入机关事业单位养老保险，个人记账余额 40%部分一次性支付给本人。

（三）关于 46 号文件第三条第（五）项 2. “被征地农民在领取缴费补贴或代缴费期间死亡的，个人养老保险补偿费记账余额可依法继承，一次性支付其法定继承人或指定受益人”中，只对参加企业职工养老保险类人员的养老保险补偿费结余资金的处理有明确规定，但对参加居民养老保险领取生活补贴类人员的养老保险补偿费结余资金如何处理未作出规定。

建议：参加居民养老保险类被征地农民在个人缴费或领取生活补贴期间死亡的，应对养老保险补偿费总额进行清算，个人养老保险补偿费未领余额可依法继承，一次性支付其法定继承人或指定受益人。

（四）关于征地前已参加企业职工养老保险到龄缴费累计不能满 15 年的，征地后选择参加居民养老保险的，由其个人还需逐年缴纳居民养老保险费（或补缴）累计满 15 年？

建议：将企业职工养老保险余额转入居民养老保险的，原企业职工养老保险缴费年限也视同居民养老保险缴费年限。

七、下步措施

近年来，我县高度重视被征地农民社会保障工作，特别是《四川省被征地农民养老保障实施办法》（川人社发〔2018〕46号）文件和《南江县被征地农民养老保障办理指南》实施以来，我县严格执行“人地对应、户不调剂”原则，扎实推进被征地农民养老保障新政策全面实施，切实解决被征地农民老有所养问题。群众利益无小事，一枝一叶总关情。今后我县将把被征地农民养老保障工作作为维护社会和谐稳定重点民生工程，进一步加强组织领导，加大政策宣传、强化监督检查、树立业务经办硬规矩，提升服务软实力，始终站在被征地农民的角度为群众解决问题，使人民群众有更多的获得感、幸福感、安全感。