
加强被征地农民社会保障工作

——以无锡市惠山区为例

陈丽敏

随着无锡市惠山区社会主义现代化建设进程不断推进和农村城镇化不断发展，被征用土地的农民逐渐形成了一个新的特殊群体，失地农民社会保障问题也成为社会关注的焦点之一。如何妥善解决被征地农民现时存在和历次遗留的问题，确保被征地农民的合法权益，是各级党委政府迫切需要解决的重大问题，作为全省被征地农民工作示范区，这几年惠山区在有效解决被征地农民保障工作方面作出了有益的探索，真正保障了被征地农民的权益，为全区经济发展提供了稳定和谐的社会环境。

一、建立健全完整的被征地农民社会保障体系

（一）建立被征地农民社会保障体系

1．建立了新征地农民基本生活保障制度。根据《无锡市征用土地补偿和被征地农民基本生活保障暂行办法》的规定，结合惠山区实际，于2004年11月出台了《无锡市惠山区人民政府印发关于贯彻无锡市征用土地补偿和被征地农民基本生活保障暂行办法实施细则的通知》（惠府发〔2004〕121号）文件。从2004年6月1日起，因征地失去土地的农民改变原有的以发放粮油差价、一次支付补偿款的补偿方式，全部纳入被征地农民基本生活保障体系。

2．率先在全市推进历次被征地农民保障工作。

新征地农民基本生活保障制度实施后，由于1982年5月14日《国家建设征用土地条例》实施至2004年5月31日，因征（使）用土地而产生的大量的失地农民（历次被征地农民），仍未得到有效保障。为彻底解决他们的后顾之忧，惠山区委、区政府经过慎重决策，于2006年8月出台了《关于全面推进历次被征地农民基本生活保障工作的实施意见》，将1982年5月14日《国家建设征用土地条例》实施以来至2004年5月31日，因土地征（使）用后人均耕地不足0.1亩（含0.1亩）的村民小组全体成员按区政府2004年11月出台的文件精神，全部纳入基本生活保障。

3．率先在全市开展“双置换”工作。推行农村住宅置换安置房、土地承包权置换社保，是区委区政府经过审慎研究作出的又一重大决策，是惠山区着手彻底解决“三农”问题的积极探索，是惠山区新一轮农村改革的突破口。根据区政府编制的《双置换工作行动纲要》，惠山区对规划内自愿放弃农村宅基地和土地承包经营权的农民，按《惠山区农村土地承包经营权置换基本生活保障实施办法》文件精神，全部纳入基本生活保障。具体保障办法仍按区政府2004年n月出台的文件办理。由此，惠山区建立了自1982年5月14日《国家建设征用土地条例》实施开始由历次征地、新征地、“双置换”，构成的完整的被征地农民保障体系。

（二）制定被征地农民保障具体办法

目前，惠山区执行的保障办法可概括为“三项制度，一种保障办法”，无论是新征地、历次征地、双置换，具体保障办法都是基本按照区政府 2004 年 11 月出台的文件的规定执行，从而避免了由于政策不一可能造成的不平衡。将被征地农民的基本生活保障纳入城镇社会保障体系，按征地时间为基准日界限划分为三个年龄段，并按相应办法办理相关保障手续。第一年龄段为 16 周岁以下，以及 16 周岁以上在校学生；第二年龄段为男 16 周岁以上至 50 周岁、女 16 周岁以上至 40 周岁；第三年龄段为男 50 周岁以上、女 40 周岁以上。

对于第一年龄段，实行一次性补偿，发给一次性生活补助费每人 6000 元。对于第二年龄段，实行保障安置与就业安置，纳入城镇企业职工社会保险范围，按企业职工社会保险规定享受相应社会保险待遇。对征地前已参加城镇企业职工基本养老保险人员，可选择安置补助费支付给被安置人员。

对于第三年龄段，若未到法定退休年龄，未参加城镇企业职工社会保险，可选择政府保养、保障安置或就业安置。征地前已参加城镇企业职工社会保险，可选择保障安置或就业安置、一次性安置补助。若已到法定退休年龄人员，已享受城镇企业职工基本养老保险退休（职）、保养待遇，仍按原标准享受退休（职）、保养待遇，并给予一次性补偿。未享受城镇企业职工养老保险退休（职）待遇，实行政府保养，按月发给养老金。

二、出台被征地农民扶持政策确保老有所养

1．在出台完整的被征地农民政策的同时，考虑到一些被征地农民年龄较大，因就业、经济等原因，没有及时接续社会保险，从而造成了失地即失业，失业即断保的被征地农民困难人员，为解决他们今后的社会保障问题，区政府相继出台了保障、就业扶持政策。

2．为完善和规范被征地农民基本生活保障制度，对原征地保养人员未到达基本养老保险退休年龄的，允许其继续参保缴费，到达退休年龄符合规定的，可转换享受基本养老保险待遇，提高保障水平。

3．出台了《无锡市惠山区人民政府关于全区历次被征地农民中困难人员纳入基本生活保障体系的意见》。① 对特困人员补贴，由区民政部门提高其最低生活保障线水平，由原来的按照农村低保 2160 元 / 年标准改为参照城镇低保 3600 元 / 年标准发放。② 对残疾人补贴，由区残联按照区民政部门提高的标准参照执行。③ 考虑到重病、重症人员的情况，在尊重个人选择的基础上允许其选择政府保养，如本人仍要求参保缴费的，不再予以补贴。④ 补贴的年限以困难人员参加社会保险累计满巧年为止（含视同缴费年限），参加社会保险累计满巧年的，不再实行补贴。⑤ 选择保障安置的困难人员参保后被用人单位招录为职工的，不再享受补贴。困难人员中符合双重条件的，不重复享受补贴和有关待遇。⑥ 补贴手续的办理。由民政、残联部门根据困难人员缴纳社会保险费的凭证，于每年年底予以一次性补贴，缴费不满一年多，按比例相应扣减。

4．保障体系全覆盖：从全区被征地农民保障的主导思想来看，惠山区走的是城镇企业职工社会保障的路子，目的是让失地农民待遇同企业职工保险并轨，让他们今后退休待遇可更高，更有保障。从目前来看，惠山区每一个失地农民都找到其相对应的保障办法，企业养老办法与居民养老办法可相互转换，失地农民可以自愿选择，灵活多样。同样失地农民医疗保险也可分不同条件，分别参加企业职工基本医保和居民医保。经过区、街道（镇）两级政府多年努力，全区 242 万被征地农民全部纳入了社会保障体系，被征地农民共享全区经济发展成果，为惠山区建设幸福和谐惠山迈出了坚实步伐。

三、惠山区被征地农民社会保障主要存在的问题

1．社会保险缴费标准高是影响

失地农民续保的主要原因。近几年，社保缴费基数逐年增长，使灵活就业人员缴费标准超出断保人员缴费能力。一些企业由于负担过重，效益不好，退工退保情况较突出，一定程度影响了对当地失地农民的就业安置。

2．部分失地农民年龄偏大，文化低，缺少专业技能，主观能动作用发挥不够，自谋职业、自主创业意识不强，导致被征地农民缺乏就业竞争力，再就业及创业难度较大。

3．基本养老保险最低退休待遇标准与养老金待遇标准差距较小，在一定范围内影响了失地农民参加基本养老保险的积极性。

4．资金压力较大，一是由于被征地农民保障资金金额巨大，各镇（街道）付款的压力较大，资金筹集有困难；二是按原标准收取的保障资金要支付不断提高标准的养老金存在一定缺口。

四、思考和对策

被征地农民社会保障工作任重而道远，为此我们还有许多工作要做，针对存在的主要问题，提出建议如下：一是积极探索和建立培训与就业互动机制，全力提高被征地农民就业质量和稳定性，引导他们自谋职业、自主创业；二是全面贯彻落实自由职业低收入失地农民参加社会保障实施补贴政策，切实减轻失地农民缴费负担，鼓励他们参保、续保；三是拉开基本养老保险最低退休待遇标准与养老金待遇标准差距，提高失地农民参加基本养老保险的积极性；四是建议通过调整财政支出结构，建立基金增长长效机制和风险准备金制度，区财政每年按养老保险资金总额的一定比例补充征地保障基金，以应对未来支付的风险。