

# 温岭着力解决 失地农民的养老之忧

江涌清 陈宏钦 徐政明 潘方军

伴随工业化和城镇化的进程,城市住房和非农用地的需求也随之增加,大量的农业土地转化为城市用地,许多农民失去了赖以生存的土地。在计划经济时期,对失地农民按照“谁征地、谁安置”的原则,由企业自行安置被征地农业人员,20世纪90年代以后,各地普遍采取征地时一次性支付补偿金的做法,让被征地农民自谋职业。在普遍实行货币补偿后,失地农民自行解决养老、医疗、失业等社会保险待遇。但从总体上看,我国失地农民社会保障覆盖面窄,保障水平低。对此,浙江省温岭市政府及其职能部门未雨绸缪,积极试行被征地农民基本养老保险制度,承担起了那份本该承担的沉甸甸的责任。

## 失地农民养老堪忧

温岭地处东南沿海,全国第一家股份制企业诞生于此,许多农民较早地接受了市场经济的洗礼。伴随着经济的快速发展,温岭农村尤其是城镇周边被征用的土地日渐增多,许多村、许多人甚至失去了全部土地。据统计,1999—2004年间,全市共征用土地38188万亩(1999年以前征用的土地已无法准确计算)。如按1990年末全市农业人口101.21万人、耕地4956万亩、人均0.49亩计算,至少已有近8万农业人口失去土地。

温岭对被征地农民的补偿大体经历了两个阶段:第一阶段为1987—1999年,实行政府补偿、安排就业,同时办理“农转非”,并可参加城镇职工

养老保险;第二阶段自新的《土地管理法》颁布之后,实行一次性货币安置,目前区片综合价为每亩2.6—5.6万元不等。据调查,大部分被征地农民的生活水平因征地款暂时有所提高,但对今后的打算却十分茫然,对补偿款的使用也仅限于建房、购买家用电器及改善生活等方面,很少有人想到投资或参加社会保险。另外,他们中的许多人一直处于失业状态,我们曾对五大镇30个村22329个劳动力进行调查,发现有4563个无业可就。也有许多人已意识到征地补偿款用不了几年,“坐吃山空”不是办法,尤其是那些年纪偏大、文化程度不高、缺乏劳动技能的人,打工没人要,经营无门路,就业无着落,以后的养老问题非常突出。

温岭各村对征地补偿费的分配不尽相同,具体有三种形式:一是全部归村集体所有,年终拿出小部分分红,或仅给60岁以上老人一点钱;二是村和农户按比例分成;三是全部给被征地农户。如何保管和使用好村留部分,各地也五花八门。当存款利息高的时候,有的村把钱存到银行,低的时候就搞投资开发,或借给他人。同时,村里的各项公益开支、日常行政开支、村干部误工费都在此列支。这样,既没有把补偿费管理好,又没有按照性质来确定用途,再加上此笔款项数额大、投资风险高,保值增值很难。相当一部分村民对补偿款交给少数村干部管理不甚放心,害怕被私分挪用、出借担保或出现投资失误,强烈要求分掉。有的村干部顶不住压力,只好将钱分到户。这些问

题都说明,征地补偿款没有一个妥当的分配和管理办法,会衍生不少问题,甚或加剧失地农民的养老之忧。

## 编织被征地农民养老保障网

为解决上述问题,温岭市委、市政府早在2003年就抽调人事劳动、财政、国土等部门人员,就被征地农民养老保障问题开展深入调查。在下村入户进行走访、多次召开各层面座谈会,并经充分酝酿的基础上,于2004年6月出台了《温岭市被征地人员基本养老保险暂行办法》(以下简称《办法》)。

《办法》规定,全市范围内被征用土地的行政村中年满16周岁、持有第二轮土地承包权证家庭中的在册农业人员为参保对象,其中男年满70周岁、女满65周岁的村民,可自愿参保。由国土资源部门根据征用土地情况核定参保人数,再由村委会提出参保方案,确定缴费标准,按“人地对应”原则落实参保户(要求整户参保),经村民代表大会讨论通过后,报镇政府、街道办事处核准,然后到市农村社会养老保险管理处办理参保手续。

参保人员的养老保障费实行一次性趸缴,由村集体、个人缴费和政府补贴两部分构成,村集体与个人缴费标准视经济发展和被征地人员待遇情况逐年调整:如2004年,男60周岁、女55周岁以下的,A档29460元,B档19640元,C档11000元;男满60周岁、女满55周岁的,每增加一周岁递减5%。政府补贴标准为:A档7000元,B档6000元,C档5000元。同时,打破常规,允许被征地农民直接或过渡参加城镇职工基本养老保险,缴费办法参照相关政策执行。

在拟参保人员一次性趸缴养老保险费的前提下,市农村社会养老保险管理处为参保人员建立养老保障个人专户。村集体、个人缴纳的部分全部记入个人专户,政府补贴部分分别按A档3000元、B档2000元、C档1000元记入养老年龄以下参保人员的个人专户。个人专户储存额每年按银行一年期储蓄利率计息一次。同时,如果被

征地农民参加城镇职工基本养老保险,其个人账户可按职工养老保险的政策规定记入。

关于享受养老保障待遇的条件和标准,《办法》规定,男年满60周岁、女年满55周岁的参保人员,可在办理养老保障领取手续后,次月起享受养老保障待遇。享受的具体标准与缴费档次相对应,视经济发展情况而调整:2004年公布的月待遇标准为A档408元,B档295元,C档186元。同时,还规定被征地人员按月享受的养老保障待遇,先从个人专户中支付,待个人专户支付完毕后,再从社会统筹基金中支付。参保人员未到养老年龄而亡故的,其个人专户储存总额由法定继承人或指定受益人继承。已开始享受养老保障待遇的人员亡故的,其个人专户结存余额由其法定继承人或指定受益人继承。

被征地人员保障基金按照政府(包括镇、街道)、村集体和个人三方共同负担的原则筹集。政府承担的保障资金从市、镇两级土地出让金等收入中提取;村集体和个人承担的资金首先从土地补偿费、征地安置补助费中提取和抵交,由国土资源部门统一扣缴,不足部分由村集体经济积累和个人积累中抵交。同时,建立被征地人员养老保障统筹基金和风险基金,实行全市统筹。统筹基金从每年被征用土地中每亩按征地区片综合价的25%加收,由国土资源部门在征用土地时统一代收并划入专户;风险基金在土地出让收益中按12%提取,由国土资源部门负责及时足额划入专户。

从一年多的运行结果看,该制度在温岭得到了较好实施。到2005年9月底,温岭市参保总人数达11035人,已享受人数为7543人,占参保总人数的68.4%。

### 失地农民养老保障办法 需进一步完善

温岭市出台上述办法的初衷,主要还是考虑农民的根本利益,可操作性也比较强。但实际上,全市只有1万

多人参加保险,只占已失地农民的10.3%左右,参保率很低。关键是村集体经济薄弱、农民家庭承受能力低等因素阻碍农民参保。从土地征用费使用情况看,相当多的村将大部分土地补偿费分配给农民,留下小部分搞投资开发和村日常开支,村集体结余很少。而农民获得征地补偿费后,首先考虑用于个人建房、子女就学等,用于经营的不多。只有年龄偏大的家庭,才会考虑养老保障。

到2005年9月底,全市已享受人数占总参保人数的比例高达68.4%。主要是整体参保(指以村为单位)的很少,基本上以户自愿参保为主,年轻家庭参保的意愿不强。这样,使养老保障基金自身平衡的能力相当弱,据测算,基金支付9年后就要缺口,并且后几年只能靠风险基金来弥补。再者,市财政安排这方面资金受制于国家的土地政策。对现有参保人员,市财政要从土地出让成本中加收6246万元来解决失地农民养老保障,相当于要出让6246亩土地。这几年,由于国家宏观调控,土地开发受到严格限制,作为地方政府根本没有这么多的土地出让指标,市财政将承受空前压力。如果再考虑历史失地农民这一因素,市财政根本无力解决。

解决被征地农民的养老保障问题,各级政府,要有长远规划,切实增加投入,把风险控制最低限度。一方面加大宣传力度,提高农民参保意识,扩大参保面。另一方面,要从中长期角度考虑基金运行,增加政府对风险基金的投入,处理好土地出让金使用中用于建设与农民保障的关系,进一步提高土地出让金收入中用于失地农民生活保障的比重。从温岭的实际情况出发,预计土地出让金收入中提取被征地农民养老保障风险基金的比例要增加3—5个百分点。而通过政府指导建立土地补偿两费预留基金(土地补偿费、征地安置费,下同)是确保被征地农民参加养老保障的有效方法。具体来说:一是出台村土地补偿两费分配使用指导意见,明确提取土地补偿两费预留基金标准,直接在土地出让时由国土部门

提留。预留基金标准要充分考虑被征地农民养老保障缴费最低标准和村、农民发展生活需要。如温岭市现有土地征用费每亩为2.6—5.6万元不等,预留额度可统一设每亩2.2万元(温岭人均耕地0.49亩,缴纳养老保障标准最低档为1.1万元,即每亩预留了2人最低缴费标准)。二是委托财政对基金进行日常管理。土地补偿二费预留基金属被征地农民所有,主要用于被征地农民缴纳养老保障。基金取得收入时,以村为单位按户进行明细登记,当某户达到失地农民标准时实行强制参保。参保档次可由农民自行选择,基金统一按最低标准档支付,差额部分由农民自己支付,多留部分直接退还农民。三是对基金作出增值承诺。明确基金投资运作的权限,可适当进行资本运作,如投资于国家发行的企业债券等。投资收益每年按实际全部分配给农户,支付给农户的收益要不低于一年期定期储蓄利率。四是成立土地补偿两费预留基金监督委员会,人员由各级人大代表、农民代表和相关专家代表组成,主要监督基金提取、日常管理和运作。

在确保大多数失地农民参加养老保险的同时,对选择基本养老保险的农民要在政策上予以倾斜。被征地人员若参加城镇职工基本养老保险且连续缴费不满一年的,须实行一次性预缴基本生活保障费,其缴纳的基本生活保障费可转移用于缴纳本人的养老保险费。被征地人员已参加城镇职工基本养老保险且连续缴费满一年的,原则上不参加基本生活保障。若又参加基本生活保障,则到达规定享受年龄时,自愿选择单项享受,并可退还养老保险个人账户或生活保障个人账户基金。

另外,必须以积极的态度解决历史遗留问题,切实维护农民的权益。如对特殊土地、二轮土地承包前被征用的土地等,凭当时土地有效证件或书面文件,给以确认参保资格;户籍改革中出现的“蓝印户口”人员以土地承包权证为据确认;“农嫁女”以现有户籍所在地据以参保。

(作者单位:浙江省温岭市财政局)