

Study on the improvement of social security system for farmers whose land is expropriated

Yunge Wang

Dongge County Bureau of Natural Resources and Planning, Liaocheng, Shandong, 252200, China

Abstract

Land expropriation serves as an essential phase in urbanization, with social security for farmers whose land is expropriated being the cornerstone of their long-term livelihoods. This study focuses on Dong'e County, Shandong Province, analyzing its land expropriation practices from 2019 to 2023 through field research, data compilation, and case studies to identify systemic issues. Addressing these challenges, the paper proposes improvement strategies across four dimensions: enhancing benefit standards, expanding coverage scope, optimizing fund management, and refining adjustment mechanisms. Specific recommendations include raising the average monthly pension for expropriated farmers to 1,200 yuan, establishing special funds for secondary medical reimbursement and vocational training programs, and promoting municipal-level coordination of social security funds. The findings provide practical references for optimizing county-level social security systems for land-expropriated farmers, ensuring sustainable livelihood protection in the context of urban-rural integration.

Keywords

land expropriation; farmers whose land has been expropriated; social security system; Dong'e County; long-term livelihood

土地征收中被征地农民社会保障制度完善研究

王云鸽

东阿县自然资源和规划局, 中国 · 山东 聊城 252200

摘要

土地征收是城镇化进程的必要步骤, 被征地农民社会保障是保障他们长久生计的核心保障。本文以山东省东阿县作为研究对象, 依据东阿县2019 - 2023年土地征收实践情况, 做了实地调研、数据统计和案例分析, 查找当前制度存在的问题。面对现存问题, 从“提高保障标准、拓展保障维度、优化资金管理、健全调整机制”四个方面提出改进路径, 建议把东阿县被征地农民的月平均养老金提高到1200元, 增设医疗二次报销和就业技能培训的专项基金, 推动保障资金实行市级统筹。研究成果可给县域被征地农民社会保障制度优化提供实践方面的参考, 推动城乡融合发展背景里被征地农民长远生计的保障。

关键词

土地征收; 被征地农民; 社会保障制度; 东阿县; 长远生计

1 引言

乡村振兴和新型城镇化战略推进, 土地征收成了县域经济发展和基础设施建设的重要保障^[1]。东阿县属于山东省聊城市管辖的县, 近几年因为产业园区(阿胶健康产业园)、交通路网(青兰高速东阿段)等项目建设, 土地征收需求持续上升。被征地农民失去土地这一关键生产资料后, 其生活保障很大程度依赖社会保障制度, 但目前东阿县被征地农民社会保障制度仍有“保基本但难长效”的问题, 体现了制度在保障水平、项目覆盖、资金管理等方面存在短板^[2]。

目前学界对被征地农民社会保障的研究大多集中在国家或省级的宏观政策上, 对县域层面制度落地具体问题的关

注较少。本文选取东阿县作为样本, 用自然资源和规划局的征收实践数据, 找出制度运行的痛点, 提出有针对性的改进建议, 为县域建立“权责清晰、保障有力、可持续”的被征地农民社会保障体系提供参考。

2 东阿县被征地农民社会保障制度运行现状

2.1 制度框架与覆盖范围

东阿县现在执行的被征地农民社会保障制度是按照《山东省土地征收管理办法》《聊城市被征地农民社会保障暂行办法》建立的, 实行“即征即保”原则, 土地征收项目获批后的30天内, 把被征地农民纳入社会保障体系, 制度的覆盖对象是“因土地征收失去全部或大部分耕地(人均耕地不足0.3亩)的农村集体经济组织成员”。2019到2023年依据年龄划分成三类参保群体。老年人群中, 男性满60周岁、女性满55周岁可直接享受养老金待遇, 中年人群(男性45

【作者简介】王云鸽(1989-), 女, 中国山东聊城人, 本科, 助理工程师, 从事自然资源工程研究。

- 59岁、女性40-54岁)每年缴费,缴费标准有3000元、5000元、8000元三档,交满15年能领养老金;缴满15年且到退休年龄就能领养老金。

2.2 保障项目与待遇标准

现在的制度把“养老保险”作为核心,还有少量医疗补贴,养老保险每月平均养老金850元,其中基础养老金600元,个人账户养老金250元,基础养老金由县级财政统一安排,个人账户养老金由个人缴费与政府补贴构成。医疗补贴每年替参保人员缴纳城乡居民基本医疗保险的个人缴费部分,不存在额外医疗报销补贴。就业帮扶只给青年组提供1次免费技能培训,如家政服务、电子商务,不存在就业岗位推荐以及创业扶持政策。

2.3 资金筹集与管理模式

资金筹集运用“政府+集体+个人”三方分担模式。政府拿出土地出让金的15%作为社会保障专项资金。集体从土地征收补偿款里拿出20%作为出资注入个人账户。个人按所选档次出资缴费。资金管理采用“县级统筹”模式,东阿县自然资源和规划局牵头,和财政局、人社局一起设专户管理,主要用于发放养老金和参保补贴。

3 东阿县被征地农民社会保障制度存在的问题

3.1 保障水平偏低,难以覆盖基本生活需求

2023年东阿县农村居民人均每月生活消费支出达1260元,被征地农民平均每月养老金只有850元,占消费支出比例较小,低于“养老金应不低于当地农村居民人均消费支出50%”的行业建议标准。60岁以上的被征地农民中,大部分要靠子女补贴才能生活,部分因为养老金不够而减少医疗开支,如不做慢性病定期检查,养老金未设置动态调整机制。2019到2023年东阿县居民消费价格指数(CPI)累计增长,但养老金只在2022年上调了50元,调整幅度远远赶不上物价涨幅,实际购买力不断下降。

3.2 保障项目单一,医疗与就业保障缺口显著

目前制度“重养老、轻医疗、缺就业”问题很突出。医疗保障欠缺,仅帮代缴城乡居民医保个人缴费部分,没有专项医疗补贴,被征地农民失去土地后收入减少,得了大病时还是面临“看病贵”问题。青年就业保障差,青年群体只能享受1次免费技能培训,培训内容和当地产业需求对不上,如培训家政服务,而东阿县主导产业是阿胶加工、纺织,相关技能培训占比较小。

3.3 资金统筹层级低,抗风险能力弱

东阿县采用“县级统筹”模式,面临两大风险。一是资金规模不大,到2023年末保障资金的累计结余不多,若遇到大规模土地征收(例如一次性征收5000亩土地,需要新增3000人参保,资金或许会有短期缺口。二是依靠土地出让金,政府出资的钱从土地出让金里扣,2022年房地产市场调整,东阿县土地出让收入比上一年大幅下降,造成社

会保障专项资金提取金额降低,资金稳定性受土地市场波动影响明显。

3.4 制度衔接不畅,与现有社保体系融合不足

被征地农民社会保障跟城乡居民养老保险、城镇职工养老保险的衔接存在阻碍,转移接续情况复杂,被征地农民进入企业就业后,要把个人账户资金转到城镇职工养老保险,而转移过程得经过“申请-审核-划转”等多个环节,平均耗时较长,一些农民因流程麻烦则选择不转移。无法叠加享受待遇,参加被征地农民养老保险和城乡居民养老保险的农民,退休后只能领一份养老金,个人账户资金不能合并计算,造成部分农民重复缴费却无法享受叠加待遇。

4 东阿县被征地农民社会保障制度完善路径

4.1 提高保障标准,建立动态调整机制

提升养老金额度,短时间内把月平均养老金从850元提高到1200元,基础养老金增加的部分由县级财政和市级财政按7:3按比例分担;到2027年这个长期目标,要让养老金水平达到当地农村居民人均消费支出的80%及以上。建立动态调整办法,把养老金与“东阿县农村居民人均消费支出、CPI涨幅”两项指标相联系,每年6月依据上一年度数据调整,若CPI涨幅超过3%或者消费支出增长超过5%,养老金就同步上调,调整方案由县自然资源和规划局与人社局一起制定,报县政府批准后实施^[3]。

4.2 拓展保障维度,构建“养老+医疗+就业”三维体系

4.2.1 强化医疗保障

新增医疗二次报销,从社会保障专项资金里拿出10%建立医疗补贴基金,被征地农民在城乡居民医保报销结束后,个人自付部分超5000元的,按50%比例二次报销,一年最多报销5万元。每年给60岁以上被征地农民提供1次免费健康体检,包含血压、血糖、肿瘤标志物筛查等项目,体检费用从医疗补贴基金里出,2024年打算覆盖2870名老年参保人员。

4.2.2 完善就业保障

定制化技能培训,依照东阿县阿胶加工、纺织、现代农业等主导产业,开设“阿胶炮制技艺”“纺织设备操作”“农产品电商”等特色课程,培训完后推荐到当地企业工作。创业扶持政策,自主创业的被征地农民,给出3年免息、最高额度10万元的创业贷款,同时免去3年工商注册费、房产税等行政费用,激励他们围绕当地特色产业开展创业活动,如阿胶衍生品销售、乡村旅游^[4]。

为了让就业更稳定,提议构建“培训—就业—跟踪”全链条服务机制,人社局跟企业共同开展考核,考核合格的直接签劳动合同,防止培训和就业脱钩,建立“就业跟踪”制度,对就业人员开展6个月的跟踪服务,弄清楚他们工作状况,协调处理劳动纠纷,提升就业满意度。要是企业吸纳被征地

农民就业，能给予税收优惠和社保补贴，鼓励企业多参与就业帮扶，也可以借助本地产业园区，建设“就业创业孵化基地”，为有创业意愿的农民提供场地支撑、政策方面的咨询以及市场对接服务，形成“政府引导、企业参与、农民受益”的良性循环。

4.3 优化资金管理，提升抗风险能力

实施市级统筹，和聊城市其他县区（如在平区、高唐县）合作，把被征地农民社会保障资金纳入市级统筹，资金由聊城市财政局统一管理并调剂使用，解决县级统筹规模小、抗风险能力弱的问题。增加资金来源渠道，除从土地出让金提取资金外，从县财政一般预算收入中提2%补充社保专项资金，再引入社会资本，减少对土地市场依赖。加大资金监管力度，构建“线上+线下”双重监管机制，线上借助聊城市财政资金监管平台实时监控资金走向，线下由县审计局每年对资金使用情况开展审计，保证资金专款专用。

4.4 畅通制度衔接，实现与现有社保体系融合

简化转移手续，东阿县政务服务中心开设“社保转移专窗”，做到“一窗受理、全程网办”，转移流程所用时间从2个月缩短为15个工作日，还开通线上查询平台，方便农民查看转移进度。实现待遇叠加计算，修订《东阿县被征地农民社会保障实施细则》，确定被征地农民养老保险个人账户资金可跟城乡居民、城镇职工养老保险个人账户合并，退休后按合并账户总额算养老金，防止重复缴费造成浪费。

为方便群众，能在乡镇（街道）建“社保服务站”，把社保转移、待遇核算、政策咨询等功能下放到基层，减少农民跑腿次数，推动数据共享，让人社、医保、财政等部门的信息系统实现互联互通，防止重复交材料和多次审核，待遇衔接时，除了把个人账户合并计算，也要探索基础养老金的衔接办法，保证参保人员换制度时，待遇水平平稳过渡，不产生大幅波动，要强化政策宣传与解释工作，用案例讲解、现场答疑等方式，让农民清楚知道转移接续的具体流程和权益变化，提高他们对制度的获得感和信任度。

5 制度完善的保障措施

5.1 加强组织领导

东阿县县政府牵头，自然资源和规划局、人社局、财政局、审计局参与进来的“被征地农民社会保障工作专班”，定期开联席会议，解决制度完善时资金筹集、部门协作等问题，保证各项措施落地。同时建立任务清单和责任台账，实行挂图作战，对工作推进情况进行月度通报，对落实不力的部门和责任人依法依规追责，确保制度完善工作按计划推进。

5.2 强化宣传引导

利用“乡村大喇叭、政务APP、入户宣讲”等办法，

向被征地农民说明制度完善内容。如一年开展12场线下宣讲会，让所有涉及土地征收的乡镇（街道）都能覆盖到，增强农民对制度的认识和参与积极性^[5]。在宣讲中设立互动问答环节，现场解答农民关心的养老金调整、医疗报销比例、技能培训安排等热点问题，并发放通俗易懂的宣传手册，确保政策内容深入人心。

5.3 动态评估调整

设立制度运行评估体系，每年安排第三方机构（例如聊城大学乡村振兴研究院）对制度运行效果做评估，主要分析养老金发放、医疗报销、就业帮扶等指标，生成评估报告并提出改进建议，保证制度一直适合被征地农民需求。评估结果将作为下一年度政策调整的重要依据，对运行中发现的问题及时优化，并结合地区具体情况，对成效显著的做法予以推广，对不当举措进行调整，实现制度的持续优化与升级。

6 结论

东阿县被征地农民社会保障制度对保障被征地农民基本生活起到了重要作用，但存在保障水平低、保障项目单一、资金统筹层级不高、制度衔接不顺畅等问题，难以满足被征地农民长远生活需要。本文从“提高标准、拓展维度、优化资金、畅通衔接”四个方面提出完善路径，符合东阿县实际情况，可增强制度保障能力与可持续性，像养老金上调到1200元后，能满足大部分农村居民基本生活需求，二次报销医疗费用能降低大病医疗负担。需要完善县域层面被征地农民社会保障制度，需结合地方产业特色与财政能力，注重“因地制宜”，东阿县实践经验能为山东省及全国同类县域提供参考，有助于构建更公平、可持续的被征地农民社会保障体系，未来研究能继续探索“社会保障与土地增值收益共享”的联动机制，比如从土地增值收益里提取更高比例资金注入社会保障，使被征地农民更充分分享城镇化发展成果，保障长远生计。

参考文献

- [1] 张晓萌. 被征地农民的征地补偿问题及对策探究[J]. 数字农业与智能农机, 2023, (07): 110-112. DOI: CNKI: SUN: HB JH.0.2023-07-037.
- [2] 李媛华. 被征地农民养老保障工作现状分析及对策[J]. 就业与保障, 2022, (11): 46-48. DOI: CNKI: SUN: JUYE.0.2022-11-011.
- [3] 李春香. 加强保障体系建设维护群众合法权益——关于被征地农民就业培训和社会保障制度的思考[J]. 资源导刊, 2022, (10): 18-19. DOI: CNKI: SUN: HNDD.0.2022-10-010.
- [4] 马婷婷, 翟华明. 被征地农民社会保障模式问题与对策研究[J]. 河北企业, 2020, (07): 61-62. DOI: 10.19885/j.cnki.hbqy.2020.07.027.
- [5] 苏桂青. 被征地农民社会保障问题分析及政策研究[J]. 现代营销, 2024, (27): 10-12. DOI: 10.19932/j.cnki.22-1256/F.2024.09.010.