

广东省人力资源和社会保障厅

〔A 类〕

粤人社案〔2022〕218 号

广东省人力资源和社会保障厅关于省十三届 人大五次会议第 1183 号代表建议答复的函

胡慕珏代表：

您提出的《关于要求改进征地社保筹集办法的建议》（第 1183 号）收悉。现答复如下：

一、我省征地社保制度适应城镇化发展的需要从无到有建立

省委、省政府历年来高度重视被征地农民养老保障（以下简称征地社保）工作，着力维护被征地农民的养老保障权益。我省属于在全国较早开展被征地农民社保工作试点的省份之一。

2007 年，省政府印发了《关于做好被征地农民基本养老保障工作的意见》（粤府办〔2007〕91 号，以下简称 91 号文），规定对被征地农民按不同年龄段实行不同的保障方式，16-35 周岁的以培训就业参加职保为主，未就业的可按自愿原则参加征地社保；35-59 周岁未参加职保的，参加征地社保；参加征地社保费用由政府、集体、个人三方负担。60 周岁以上的，纳入养老补助

保障范围，按月发放老年生活津贴。标志我省征地社保制度初步确立，并在各地全面实施。91号文实施后，由于征地社保处于探索阶段，在全国范围内没有政策先例可循，存在一些不足之处，**一是失地标准难以确定**。难以确定失地是否达到规划内二分之一或规划外三分之一的标准，进而确定保障对象；**二是资金难以保障**。农民个人缴费缺乏积极性，资金难以筹集。

2010年7月，省政府办公厅印发《转发省人力资源社会保障厅关于进一步做好我省被征地农民养老保障工作意见的通知》（粤府办〔2010〕41号，以下简称41号文），进一步完善征地社保制度，将被征地农民养老保障制度并入新农保制度，提高被征地农民养老保障待遇水平。41号文提出采取由用地单位单列计提征地社保资金，用于补助被征地农民个人缴费办法，能够切实落实被征地农民养老保障资金来源，实现“先保后征”和“即征即保”。41号文单列计提征地社保资金的做法，在全国属于率先，并得到人社部充分肯定，推动在国家法律层面将计提社保资金的做法写入了新修订的土地管理法。从实践看，41号文具有筹资方便，资金来源保证的优点。实施以来截至2021年底，我省共筹集资金征地社保资金368亿元，极大推动了征地工作的实施。征地工作情况复杂，土地权属确定、赔偿标准确定、地界不清、少批多征、多批次征地等问题造成了很多历史遗留的问题，前端问题的存在，对落实征地社保的资金法分配或多或少形成了一定影响。当然，

41 号文自身以也存在一些不足，也导致实施过程中也出现资金难以分配的突出问题。比如，41 号文采用“人土比”的办法（以被征收农用地面积除以 2002 年年末被征地单位（行政村）人均农用地面积，计算出土地供养人数，再以供养人数乘以被征地单位 16 周岁以上人口比例计算出需保障人数），该办法的计算公式相对复杂，使用的数据存在过时不准确的情况，导致计算出的需保障人数为虚拟人数，与实际保障人数往往不对应，导致保障对象难以确定，进而影响征地社保资金的分配，部分被征地农民未能及时参保。截至 2021 年 7 月 31 日，我省被征地农民留存资金达 128.5 亿元未分配到人，涉及人数约 90 万人，存在较大的风险隐患，被征地农民利益未能有效保障。

二、我省征地社保制度以问题为导向和适应修订后的《土地管理法》实施进一步完善资金计提办法

为解决我省征地社保政策存在的突出问题，省政府高度重视，省人社厅等部门主动作为，结合 2020 年国家修订《土地管理法》对征地社保政策提出的新要求（如将征地社保费与土地补偿费相并列、明确了征地区片综合地价等），参考人力资源社会保障部正在研究完善征地社保制度的改革思路，在深入开展调查研究和广泛征求各地及有关部门的意见的基础上，我厅牵头研究制定并报省政府同意后 2021 年 7 月印发《关于进一步完善我省被征地农民养老保障政策的通知》（粤府办 2021〔22〕号，以下简称

22 号文)。

22 号文的最大特点，是提出了“以地筹资”，即每次征收土地，按征收土地面积和征地区片综合地价（以下简称区片价）一定比例计提征地社保费，计入征地成本，列入工程项目概算。按各市的区片价 5 万、5-10 万、10-15 万、15-20 万和 20 万以上的 5 个档次，分别设置 20%、18%、15%、12%和 10%的最低计提比例，提取的社保费介于 0.85 万元/亩到 3.19 万元/亩之间；具体执行比例由各市自行确定。

将原“以人筹资”改变为“以地筹资” 主要考虑：**首先是落实法律实施的需要。**征地社保费属于征地补偿总体框架，和土地管理改革结合在一起。征地社保费与地价挂钩符合国家大的改革方向。2020 年新修正的《土地管理法》和《土地法实施条例》做出较大调整和完善，明确了相关概念，征地社保政策也相应调整。今年我省修订出台的土地管理实施细则也体现了这个思路。**一是将征地社保费与征地补偿费并列。**土地补偿费和安置补助费也是依据区片价确定。区片价的制定综合考虑了土地原用途、土地资源条件、土地产值、土地区位、土地供求关系、人口以及经济社会发展水平等因素，征地社保费来源于征地，与征地面积、地价挂钩更加科学合理。征地社保费与其他征地补偿费用采取同样的计算办法，方法简单，可操作性强，农民也容易接受。**二是征地社保费由“安置费用”变为“补偿费用”。**安置与人口数量挂钩，补

偿与征地面积挂钩。征地社保补偿侧重考虑征地数量而不是村民数量。新的土地管理法出台后，被征地农民土地补偿费总体水平提高，现金补偿占大头，征地社保费属于非现金补偿占小头。三是**土地承包概念进一步明确**。土地承包以户为单位，“增人不增地，减人不减地”，与户内人口数量关系不大。2020年我省农村土地确权工作已基本完成，征地社保费“以地筹资”后对应按土地承包关系确定到户有基础，到户后再分配到户易落实。其次是与国家相关改革思路保持一致。人力资源社会保障部也在研究拟订的国家完善征地社保政策，相关草案也采用“以地筹资”模式，山东、青海等部分省已按此办法执行，效果良好。我省政策在人社部指导下制定并得到人社部赞同。第三是**针对性解决原政策存在问题**。可解决原41号文“人土比”办法计算保障人数，使用的人均农用地指标多年未更新，计算结果存在拟保障人数与需保障人数不对应；以全失地或大部分失地为原则确定保障对象，难以适应很多征地项目为线性工程，以及用地单位由于用地指标限制，采取多次、少量的征地方式，部分村只有少量征地达不到失地比例标准而无法参与资金计提和分配。

22号文印发以来，全省各地均出台了贯彻意见，一些地方按新政策实施后，大部分地区反应良好，认为22号文相比科学合理，操作方便。一是资金计提计算方法简便，按照征地面数和区片价比例就能够计算出征地社保费；二是保障对象确定明确。征谁的

地就给谁。三是落实到人有保障。与征地补偿款同步拨付征地社保费，可避免资金到位滞后。

三、“以地筹资”的保障水平不低于“以人筹资”的保障水平

据测算，大多数被征地农民按新政策计发的待遇水平要高于原办法水平。以 2019-2020 两年为例，计提资金形成的个人账户养老金比按现行办法人均提高约 15 元，增长 21%。而从实际分配情况分析，按现办法计提资金 9000 元形成个人账户养老金，并加发 55 元基础养老金计算，征地社保待遇总额约为 120 元/月。但由于原“人土比”办法大部分地区或项目资金分配时均无法对应具体个人，征地社保费实际分配人数远远大于计算的应保障人数，因此形成待遇水平大多达不到 120 元。据省社保局数据显示，省城乡居保直管系统中，被征地农民总人数 208.89 万人，征地社保费实际分配金额 9000 元以上（含）的占 3.27%，6000-9000 元约 10.47%，3000-6000 元 4.77%，小于 3000 元占 81.5%。因此从实际分配结果来看，按新办法计提资金形成的待遇水平普遍高于目前原办法的实际待遇水平。如深茂铁路建设项目（阳西段）用地项目，应保障人数 21 人，实际分配人数 198 人，人均分配资金仅 2109.15 元，人均征地社保待遇水平每月仅 21 元，如按新政策计提的资金进行分配，则人均待遇水平可以增加 79.72 元。

目前国家进入新的征地阶段，变大规模集中连片征地为线性公益性征地。多数被征地农户可能征地较少，以地筹资遵循“征一分，

补一分”，“征一次，补一次”办法，可以最大限度保障农民权益。

四、城乡居保制度全覆盖下征地社保费的作用已由“缴费”变为“补贴”

2010 年 41 号文实施时，我省乃至全国新农保刚刚启动，包括被征地农民在内的城乡居民大多尚未参保。因此，征地社保费用于补助被征地农民缴费参保，广州等发达地区甚至可以用于选择较高档次缴费。目前，我省城乡居保早已全覆盖，符合条件的城乡居民均已参保，被征地农民已有基本保障。从全国层面来看，征地社保费已不再用于缴费，其性质由“缴费”变为“补贴”性质，一次性划入被征地农民城乡居保个人账户，增大个人账户规模，提高待遇水平。由于被征地农民养老保障制度已经并入城乡居保制度，不再考虑待遇预期，被征地农民养老待遇水平和国家、省、市基础养老金水平挂钩。从 2010 年开始，我省城乡居保基础养老金逐年提高，由最初 55 元提高至 180 元。

五、各市可结合实际调整征地社保费按区片价计提的比例来完善新旧政策的衔接

您所反映问题确实存在。22 号文征地社保资金计提办法，与区片价挂钩本身体现了征地的差异性，每个征地项目计提资金、各地年度计提资金总额依据区片价标准、征地面数确定，对于区片价较高、人均征地面数较多的项目和地区，计提资金总额将有所提高，反之将有所降低。贯彻 22 号文时，为衔接新老办法，要

求各市确定具体计提比例时，要考虑被征地农民养老保障待遇水平应不低于原办法水平，市辖区内区片综合地价差异较大的市，可按县（市、区）的区片综合地价一定比例筹集征地社保费。但实际中，个别地区在把握政策出现了偏差，计提比例直接按照下限来确定，导致了新办法保障水平下降的情况。

对于存在问题的对策，我们将会同有关部门指导各地全面准确把握新的征地社保政策。按照《土地管理法》规定，区片价至少每三年调整或者重新公布一次，相应的，各地的社保费计提比例也结合实际会相应调整，合理确定保障水平。

专此答复，诚挚感谢你们对广东省人力资源和社会保障厅工作的关心支持。

广东省人力资源和社会保障厅

2022年6月17日

公开方式：主动公开

抄送：省人大常委会选联工委，省政府办公厅。