

doi:10.3969/j.issn.1008-6439.2009.02.003

# 重庆“城中村”改造中征地农转非人员社会保障政策研究

廖玉姣, 杨 玲

(重庆社会科学院, 重庆 400020)

**摘 要:**目前,我国农转非人员享受的社会保障政策主要有城市低保、储蓄式养老、城乡新型合作医疗保险以及基本养老保险政策。这些政策能在一定程度上解决农转非人员的部分社会保障问题,但农转非人员吃低保比城市人口困难,城乡新型合作医疗、储蓄式养老保险和新的基本养老保险政策也都存在缺陷。不但应完善现有社会保障政策、征地补偿政策以及城市郊区征地管理制度,还要促进农村集体经济向城市融合,发挥集体经济对农转非人员的保障作用。

**关键词:**农转非人员;社会保障政策;城市低保;城乡新型合作医疗保险;养老保险

**中图分类号:**F127719;F840.6 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-6439(2009)02-0010-04

## Social Security Policy for Land-lost People in Expropriation of Land in the Process of Rebuilding Village Inside a City

LIAO Yu-jiao, YANG Ling

(Chongqing Academy of Social Science, Chongqing 400020, China)

**Abstract:** Currently, non-agricultural people from agricultural status are endowed social security policy with urban minimum security, deposit-style endowment, new-style urban-rural cooperative medical insurance and basic endowment insurance. Their policies can solve their problem of partial social security to some extent but their minimum security is more difficult than a urban resident who is endowed with minimum security, furthermore, new-style urban-rural cooperative medical insurance, deposit-style endowment, and new basic endowment insurance have their defects. Current social security policies, compensation for expropriation of land and suburb land management system should be perfected, and rural economy should be promoted to integrate with urban economy to let collective economy play a role in the helping the people from agricultural status.

**Key words:** non-agricultural people from agricultural status; social security policy; urban minimum insurance; new-style urban-rural cooperative medical insurance; endowment insurance

通过调查我们发现,在“城中村”改造过程中,被征地农民征地前后的生活具有天壤之别。征地前,房屋出租、集体分红是他们的主要生活来源,家庭年收入有上万到数万元不等,村社集体给以基本社会保障和各种福利,他们过着衣食无忧的小康生活;征地后,收入锐减,主要收入来源、集体福利一并消失,无技术和学历、过惯悠闲生活的他们对工

作高不成、低不就,宁愿吃低保也不就业,许多人转非后立即进入贫困。征地造成城镇低保人口迅速上升,而生活的陡变使这部分人对社会、对政府充满怨言和不满,聚集闹事时有发生。据调查,某街道由于农转非贫困人口的迅速增加,从2002年到2007年短短5年时间里低保金和低保人口就增加了近40倍;另有一镇,2003年到2008年的5年中,低保

\* 收稿日期:2009-01-22

基金项目:重庆市重大决策咨询课题(2008WT01)“重庆城市建设管理问题研究”

作者简介:廖玉姣(1979—),女,湖南人,助理研究员,在重庆社会科学院工作,主要从事城市经济研究。

杨 玲(1972—),女,四川人,副研究员,在重庆社会科学院工作,主要从事房地产经济研究。

户数年均增长率达 18.13%,低保人口年均增长率达 18.19%,低保金额年均增长率达 26.3%;2008 年,在很多城郊乡镇的最低生活保障人口中,农转非人口占了 90%以上,农转非人口中 60%以上进入最低生活保障群体。而在社保政策方面,自 1982 年开始征地至今,只推进了储蓄式保障,即社会参与、自我保障以及 2008 年推进的征地农转非人员社会保障全覆盖政策,真正贫困的人口其实无法享受到这一政策,他们依然过着无保障的贫困生活。由此可见,现行政策还存在缺陷,我们应该进一步完善征地农转非人员社会保障政策,以基本做到应保尽保,维护社会稳定和团结、共建和谐社会。

### 一、农转非人员所享受到的社会保障政策

到目前为止,农转非人员可享受的社会保障政策主要有城市低保政策、储蓄式养老保险、城乡新型合作医疗保险以及新近出台的基本养老保险政策。实际上,在 2008 年的基本养老保险政策出台前农转非人员基本上处于无社会保障状态的。

#### 1.城市低保政策

按照城市居民低保条件,农转非人员若家庭成员月人均收入低于当地城市居民最低生活保障标准的,可享受最低生活保障待遇,享受的保障需扣除低保条件中规定的计入家庭收入的那部分,即扣除安置货币部分。

#### 2.储蓄式养老保险

储蓄式养老保险是农转非人员将征地时获得的补偿金作为本金交给保险公司,由保险公司承办的每月按本金的 10%对失地农民发放生活费的一种商业保险模式。其保障对象是征地农转非人员中 40 岁以上女性和 50 岁以上男性。储蓄式养老保险的特点是,部分解决被征地农民的养老保险,覆盖面小。

#### 3.城乡新型合作医疗保险

新型合作医疗制度最初是覆盖农村和农转非人员,2008 年实现城乡全覆盖。合作医疗针对的主要是大病,即所谓“保大不保小”,真正能报销的只是部分住院费用,对本身就贫困的农转非人员来说参保的意义并不大。

#### 4.基本养老保险政策

主要政策为渝府发〔2008〕26 号文件《重庆市 2007 年 12 月 31 日以前被征地农转非人员基本养老保险试行办法》和《重庆市 2008 年 1 月 1 日以后新征地农转非人员基本养老保险试行办法》。基本

特点是保障范围扩大(包括老年人员、4050 人员、中青年三部分)、保障标准提高(每一个参保人员至少可享受到基本养老待遇每月 450 元)、个人支付额比较高(2007 年 12 月 31 日以前被征地农转非人员参加基本养老保险的个人要支付 8 千至 2 万元不等)。政策规定,已参加了储蓄式养老保险的原征地人员,可以改投基本养老保险,但两者只能选其一。

### 二、当前社会保障政策存在的问题

目前的政策能在一定程度上解决农转非人员的部分社会保障问题,特别是新的重庆市征地农转非人员基本养老保险办法受到基层组织以及农转非人员的普遍好评,在一定程度上解决了部分农转非人员的生活保障问题。但是,通过调研和对各项政策的解读,我们发现目前的保障政策还存在许多不完善之处,实施起来具有局限性,主要体现在如下几个方面:

#### 1.农转非人员吃低保比城市人口困难

(1)低保政策对农转非人员不公平,农转非人员下岗与城市人员下岗区别对待。例如,城市下岗人员双解后有一万元钱补偿,今天下岗,明天就可进入低保;而农转非人员下岗后,同样有一万元钱补偿,但是要把这一万元按月折算完后(大概 4 年多)才能进入低保。由此可见,政策上将农转非人员与城市人员划分了很大界限。

(2)低保政策限制太高。低保条件规定“申请人或其家庭成员从政府或企事业单位取得的一次性收入,减去按规定应扣除部分后,根据当地最低生活保障标准逐月分摊计入家庭收入,计完为止”。也就是说农民转非后即使收入为零也不能马上吃低保,需将转非时获得的安置费 2 万多元按每个月折 200 多元的标准分摊,大概 10 年后才能吃低保。

(3)低保政策限制模糊。政策规定“申请享受城市居民最低生活保障家庭中有农业户口人员的,其农业户口人员应当计算一定的赡养费、扶养费”。也就是说家庭不是全转非的农转非人员吃低保还要扣除家庭农业人口的收入,而该部分收入不好界定。因此,有农民家庭成员的农转非人员吃低保时都要通过举证。

(4)保障水平太低。现在吃低保是全家人拉通,然后补差,在保障水平本来就不高的情况下再扣除一部分,领到低保补助就少得可怜。

#### 2.城乡新型合作医疗关键时候不发挥作用

(1)城乡新型合作医疗规定报销额度低、作用小。城乡新型合作医疗针对的主要是住院的人员,而住院最高保险比例也只有40%,也就是说,病员自己还要承担60%以上。现在生病住院动辄上万元,合作医疗只能说减轻了少部分负担,要解决“因病致贫”还欠缺力度。

(2)医疗保险规定与医院实际操作差距大,使实际报销比例下降。医院治疗用药中自费药物太多,很多住院费用不能进入报账清单,最终住院费用报销比例大概在10%左右。因此农转非人员看病难、看病贵的问题依然严重存在,一旦生大病,绝大部分人都会进入四面举债、最后等死的悲凉境地。

3. 储蓄式养老保险不能很好地解决农转非人员养老问题

(1)养老保险自付部分太高,可参与的人少。长期以来,储蓄式养老保险仅针对“4050”人员。4050农转非人员经本人书面申请,需要将安置补助费全额或者半额交由人寿保险公司办理储蓄式养老保险。而本来就不多的安置资金首先要用于居住安置(只解决简单用房)中添置基本生活配套用品或补助未及时就业期间的生活费用,因此大多数农转非人员实际上无力购买储蓄式保险。此外,储蓄式养老保险还存在过后不能再办的问题。

(2)保障水平低于城市低保线。农转非人员从缴费的次月开始每人每月领取养老金183元,低于城市的低保线210元/人·月。

4. 新的基本养老保险政策存在缺陷

(1)缴费标准没有充分考虑特殊群体和困难群体。一是4050人员参保十分困难。首先,缴费困难。4050人员参加基本养老保险个人需要支付2万元左右,许多人交不起这笔钱。4050人员大部分没有工作,无收入;虽然1982—2008年间,随着政策的改善,转非的安置费由8000元/人逐步上升到18000元/人,但由于社会保障的缺位,转非后全靠安置费度日,随着时间的推移安置费基本用完,无存款。这些无收入、无存款靠低保过活的4050人员家庭一次性缴纳4万~5万元(按一家两个4050人员算)保费,简直是天文数字。其次,交费后生活难上加难。条件稍微好一些的家庭,为了交纳保费,有的掏空存款,有的四处举债,即使能勉强凑齐保费,也会在缴费过后立即进入贫困。主要原因在于他们离法定退休年龄还有些距离,不能马上享受养老保

险,而且4050人员就业会随着年龄增长越来越困难。二是部分中青年缴费困难。当年征地时不满16岁的人口,现在已经逐步步入中青年阶段,他们没有享受安置政策,现在缴纳养老保险也没有政策优惠,心里的不满与经济能力的局限遏制了他们缴纳养老保险。三是吃低保群体缴纳养老保险困难。吃低保群体大多数属于老、弱、病、残、孤群体,生活都极度困难,当前生活都需要政府帮助,缴纳未来的保障资金没有来源。据调查,某镇本来有3万多人符合参保条件,但真正交得起钱的不到一半,看似可全覆盖的社保政策实际参保率连50%都达不到。由此可见,由于经济条件的限制,现行政策仍然把大部分农转非人员拒在门外。

(2)新的征地农转非人员基本养老保险办法没有对农转非人口全覆盖。基本养老保险对象不包括征地时就业安置的人口。这部分人口当时基本都是安置在集体企业中,绝大多数因为企业改制或破产而失业,尽管少部分人口享受了企业破产解体安置补偿,但是他们全部被排除在农转非人员基本养老保险和城市职工养老保险政策之外。

(3)养老保险二选一的规定对4050人员的生活很不利。在调研中,普遍反映4050人员参加基本养老保险就要退出储蓄式保险影响到这部分群体的生活。4050人员退出储蓄保险后,每月家庭收入就要减少近400元(以两人计),而他们要到55或60岁才能领取每月的生活费,这期间的收入减少对他们的生活影响很大。

三、完善农转非人员社会保障政策的措施建议

1. 完善现有社会保障政策

(1)城市低保要同等对待、取消不必要的限制。农转非人员失去了以土地为基础的丰足养老保障,失去了具有最大增值潜力的土地资产和宽绰的房产,他们为城市发展作出了巨大贡献,他们进入了城市,在享受低保政策上应与城市人口同等对待。建议降低农转非人员进入低保政策的门槛,让这些人吃低保不再困难,让他们在失去土地后至少能吃上低保。具体在收入计算上,安置费不计入收入,转非后只要农转非人员家庭成员月人均收入低于当地城市居民最低生活保障标准的就应立即进入低保。另外,可考虑适当提高低保标准、对农转非人员的特殊困难群体给以适当补贴等。

(2)完善新的农转非人员基本养老保险政策。



一是实施减免政策。在本轮基本养老保险登记出来以后,对最低生活保障人口中的绝对贫困人口(重点在孤、寡、残、病人口)进行进一步核实,实施养老保险费用减免政策。二是完善缴纳方式。对于缴费困难的群体,尤其是4050人员转变缴费方式,改一次性交费方式为分期付款方式,缓解他们的支出压力。三是细化政策,保障标准增长幅度与城市职工养老保险接轨,明确养老金今后将随生活水平提高而增长,让老百姓看得到前景。四是推进农转非人员养老保障全覆盖。主要是将1982年以来征地农转非中就业安置的那部分人口纳入本次基本养老保险的覆盖范围。

(3)建立储蓄式养老保险和新的农转非人员基本养老保险政策的衔接机制。有两种方法,一是在4050人员享受基本养老保险费之前继续保留储蓄式养老保险;二是将基本养老保险费的给付分为两个阶段,40~55岁、50~60岁阶段低标准给付,55岁、60岁后再按照城镇平均水平给付。

(4)医疗保障要切实做到病有所医。一是规定常见的危重病,指定定点医院。二是将常见危重病的常用药物全部纳入医保药物清单,并随着医药的更新和发展调整医保药品清单。三是将中药纳入医保范围。四是对农转非人员逐步实施门诊医疗年度定额补助制度。

2.完善征地补偿政策,让农民参与土地增值收益分配

按照《物权法》、《土地承包法》等相关政策法规的规定,明确农村集体对土地的所有权利和土地对农民的就业功能、保障功能,并在城市建设征地中对农村农民实施权益保护。要尽快研究、改革征地制度,实施城乡土地“同地同价”。

3.促进农村集体经济向城市融合,发挥集体经

济对农转非人员的保障作用

农村集体经济是农转非人员社会福利保障的重要资金来源。集体经济主要通过集体经济分红、集体经济收入向村民分配,以提高集体福利和提供丰富的公共服务,改善、提高农转非人员的社会福利保障。但是当前的城市拆迁改造中,占用集体土地,进行集体经济建设补偿、分光补偿资金的政策和做法,扼杀了农村集体经济,也断绝了农转非人员的社会福利保障的重要资金来源。建议尽快修改完善现行的《农村集体资产管理规定》,补充《城市建设征地中农村集体资产管理实施细则》,促进农村集体经济向城市融合而不是消亡。

4.完善城市郊区征地管理制度

制定《“城中村”改造规划、土地、拆迁管理实施办法》,使“城中村”住房土地管理制度与城市接轨;符合《“城中村”改造总体规划》的村民宅基地的土地使用权按划拨方式确认给合法使用人,农民私有住房按照城市居住私有住房进行登记管理。“城中村”改造要对私人住宅区域进行规划整治:一是对合法部分的私人住宅进行统计;二是由集体经济组织按照重庆市城市居民住房拆迁安置办法进行本村居民住房的拆迁安置;三是由本村集体经济组织实施居民住房安置和相关补偿;四是由集体经济组织对整治出来的宅基地开发,扩大集体经济资产,让本村全体农民(失地农民和现存农民)都受益。

参考文献:

- [1] 郭玉振,刘美华.失地农民的社会保障问题[J].重庆工学院学报(社会科学版),2008,22(1):46-48.
- [2] 孙继伟,贺伟.权利保障与制度建设——和谐社会视阈下的农民工社会保障[J].重庆工商大学学报(社会科学版),2008,25(1):24-27.