



2024 年晋江市被征地养老人员社 会保障金项目

绩 效 评 价 报 告

（简版）

委托单位： 晋江市财政局

实施单位： 晋江市人力资源和社会保障局

编制单位： 泉州市招标咨询中心有限公司

2025 年 7 月



报告正文

一、项目基本情况

（一）政策背景

随着工业化、城镇化进程的加速推进，农村大量集体所有土地被征用，被征地农民规模逐年扩大。土地是农民的主要生产资料和生活保障，失去土地后，农民面临养老等生活保障问题，因此需要建立相应的社会保障金项目，以解决他们的后顾之忧，确保其生活水平不降低，长远生计有保障。

（二）晋江市被征地养老人员社会保障金概况

近年来，随着晋江城市化和工业化的快速发展，土地征用量逐年加大，被征地人员数量不断增多，被征地人员养老保障问题日益凸显。为此，晋江大胆创新，先行先试，2005 年开始探索被征地人员养老保障工作，2006 年 8 月，《晋江市被征地人员养老保险试行办法》出台，被征地人员养老保险管理中心成立，被征地人员养老保险开始推行。2007 年 7 月，晋江市人民政府成立专题调研组，着手修订《试行办法》。在深入调研、反复论证的基础上，2008 年 4 月修订出台《晋江市被征地人员养老保障暂行办法》，全面推进被征地人员养老保险。

（三）晋江市被征地养老人员社会保障金覆盖范围

根据《晋江市人民政府关于印发晋江市被征地人员养老保障暂行办法的通知》及《晋江市社会保险中心内部控制管理实施细则》（晋社保〔2024〕20 号），晋江市被征地人员养老保障覆盖户籍在本村（居）、男 1965 年 12 月 31 日前、女 1970 年 12 月 31 日前出生且符合参保条件的未参保被征地人员，排除已领



其他养老保险待遇、延迟退休继续缴费等人员，户籍基准日后迁入者需额外提供审查表、户籍档案等材料并经公示审核；参保需先办理城乡居民保险，经村居公示、镇街审核录入系统，待遇于达龄次月发放，同时通过岗位权限分离、定期轮岗、基金财务控制及全流程系统操作等内部控制措施保障基金安全。

二、晋江市被征地养老人员社会保障金运行情况

（一）社保基金收入情况

2021—2024 年本级管理的社保基金本年收入分别为 19.19 亿元、18.39 亿元、22.37 亿元、20.53 亿元，总体上呈现出逐步上升的趋势，2024 年较 2023 年略有下降。

表 1 近四年晋江市社保基金收入情况

序号	时间	本级社保基金收入 (亿元)	本级社保基金支出 (亿元)	被征地人员养老保障 支出(亿元)
1	2021 年	19.19	15.48	4.06
2	2022 年	18.39	17.15	4.24
3	2023 年	22.37	18.1	4.80
4	2024 年	20.53	16.77	4.80

（二）支出情况

2021—2024 年晋江市被征地人员养老保障紧跟市重点项目建设，即征即保，2021 年新增参保 9502 人，累计 148168 人参保，共执行金额约 4.06 亿元；2022 年新增参保 13040 人，累计 160269 人参保，共执行金额约 4.24 亿元；2023 年新增参保 8431 人，累计 169592 人参保，共执行金额约 4.80 亿元；2024 年新增参保 10069 人，累计 179654 人参保，共执行金额约 4.80 亿元。

表 2 近四年晋江市被征地养老人员社会保障金参保情况



序号	时间	被征地人员新增参保人数（人）	被征地人员累计参保人次	被征地人员养老保障支出（亿元）
1	2021 年	9502	148168	4.06
2	2022 年	13040	160269	4.24
3	2023 年	8431	169592	4.80
4	2024 年	10069	179654	4.80

三、综合评价结论及分析

经过数据采集、书面资料审查、实地调查核实、社会调查和分析研究等必要的绩效评价程序，并结合单位情况，在梳理、分析、研究评价数据资料的基础上，根据材料评价及现场评价取得的信息，评价小组编制的 2024 年晋江市被征地养老人员社会保障金绩效指标体系中的评分标准，对 2024 年晋江市被征地养老人员社会保障金总体绩效评价结果为 87 分，评价等级为“良”。具体指标得分情况如下：

表 3 指标得分情况表

指标	权重分	得分	得分率
决策	10.00	10.00	100.00%
过程	34.00	30.00	88.24%
产出	28.00	25.00	89.29%
效益	28.00	22.00	78.57%
综合得分	100.00	87.00	87.00%
绩效评定级别		良	

四、主要问题

（一）组织管理与跨部门协作问题



跨部门协作机制缺失：被征地资格审核涉及土地征收信息核查、户籍档案审核等，需自然资源局、农业农村局、公安局等部门协同，但文件未明确这些部门的具体协作流程、职责衔接节点及信息共享机制，仅依赖村（社区）和镇（街道）层级沟通协调，导致基层核实征地面积、户籍档案等关键信息时缺乏制度性支撑，协调难度增加。

（二）政策执行标准统一性问题

参保对象认定标准不统一：文件明确参保对象核心认定标准为“户籍在本村（居）、符合年龄及征地条件且未参保的被征地人员”，未因婚姻状况等额外设限，但实际操作中，对于“嫁出去的女儿户籍未迁走”的情况，池店镇、内坑镇等乡镇认定可参保，陈埭镇、永和镇则直接认定不可参保，违背“统一办理参保手续”的政策要求。

（三）参保覆盖率提升受阻问题

1. 缴费与发放渠道单一

个人缴费和待遇发放仅限定为农商银行，征信存在问题的“黑户”居民因账户冻结、扣款失败或待遇被抵扣债务等问题，虽通过资格审核却无法实际参保，形成参保障碍。

2. 历史档案缺失与户档查询困境

部分征地档案因年代久远未留存或经办人员更替断层，且公安部门户档查询支持不足，导致需核实历史户籍信息（如 1982 年户籍）的参保申请因缺乏书面依据无法通过资格认定。

3. 老年群体账户信息不符与时效压力

老年群体多使用子孙名下银行卡，而政策要求账户必须为参保人本人账户；子女在外务工，往返办理账户更新成本高，且参



保资格认定有时效要求，导致部分老人因账户不符或超时错失参保机会。

（四）参保资格认定准确性问题

“一刀切”认定导致资格不符：部分村庄过去以“全村耕地被征收面积达 60%”为标准，未细化核查参保对象个体实际失地情况，导致两类问题：一是未实际失地村民“被动参保”，无偿享受补贴及待遇；二是外来挂靠人员通过分户、户籍挂靠等方式“搭车参保”，既无原始土地承包权也未实际失地，占用保障资源，长期可能引发基金收支失衡及后续清退纠纷。

（五）基金运行可持续性

根据趋势预测，2021-2023 年被征地养老保障支出年均增速约 8.70%，而收入年均增速 3.07%，低于支出增速。按此趋势，2026 年将首次出现收入略低于支出的情况（缺口约 0.04 亿元），2027 年缺口扩大至约 0.36 亿元，基金覆盖不足问题逐渐显现，运行可持续性存在一定的风险。

（六）新政策执行与群众满意度问题

各乡镇、村级经办人员针对 2025 年新政策《关于进一步完善被征地人员养老保障对象审核工作的通知》（晋人社〔2025〕47 号），存在以下问题：

1. 户档查询机制缺失

未明确公安部门在户档查询环节的参与及协调机制，基层难以从公安系统获取户籍档案材料，影响参保资格审核。

2. 历史户档要求模糊

对 1982 年户档要求表述不明确，若放宽标准可能扩大参保范围，加剧基金压力；若严格执行则延续历史认定梗阻问题。



3. 资格清退风险

新政策要求细化到个人征地项目及亩数，过去“一刀切”参保人员可能因实际征地情况不符被取消资格，易引发权益纠纷和社会不稳定，降低政府公信力。

4. 培训缺位

新政策对申报流程、材料规范及表格填报要求更高，但人社局未及时组织专项培训，未说明填报标准、数据来源及逻辑关系，导致基层经办人员操作困难，影响申报规范性和效率。

五、建议

（一）健全跨部门协作机制，破解信息壁垒

1. 成立联合工作组

由晋江市人社局牵头，联合自然资源局、农业农村局、公安局、财政局等部门成立被征地养老保障专项协作工作组，明确各部门在征地信息核查、户籍档案查询、资格审核等环节的职责边界、衔接节点及时限要求。

2. 搭建信息共享平台

依托晋江市政务数据共享平台，打通人社局、公安局、自然资源局等部门的征地档案、户籍信息、社保参保等数据接口，实现“征地面积、户籍年限、参保状态”等关键数据实时共享，减少基层“多头跑、重复查”的问题。

（二）统一政策执行标准，强化规范落地

1. 制定认定细则

针对参保对象认定争议（如“外嫁女户籍未迁”问题），由人社局牵头制定《被征地养老保障参保资格认定实施细则》，明确“户籍基准日、婚姻状况不设限、实际征地关联”等核心标准，



禁止乡镇自行增设认定条件。

2. 加强政策培训与监督检查

每年开展 2 次乡镇经办人员专项培训，通过案例讲解、模拟审核等方式统一操作标准；建立“飞行检查”机制，随机抽查各乡镇认定档案，对违规增设条件的单位进行通报整改，确保政策执行一致性。

（三）畅通参保渠道，提升覆盖率

1. 拓展缴费与发放渠道

打破农商银行独家渠道限制，新增至少 2 家国有银行作为合作机构，允许参保人员自主选择缴费/发放银行；

针对征信问题“黑户”居民，探索“现金缴费+村集体代存代付”模式，由村（居）委会代收个人缴费并开具凭证，待遇发放时通过村集体账户中转（需签订三方协议明确责任）。

2. 攻坚历史档案与户档难题

开展“征地档案数字化攻坚行动”，对 2000 年以来的征地档案进行全面普查、扫描归档，建立电子档案库；对缺失档案，通过自然资源局征地台账、村集体土地承包记录等替代材料佐证，简化认定门槛。与公安局协商开通“被征地人员户籍查询绿色通道”，明确 1982 年等历史户籍信息的查询流程及时限，对无法提供原始档案的，可通过村（居）委会公示+3 名以上老村民佐证的方式替代。

3. 优化老年群体参保服务

联合银行推出“老年人社保账户便捷开户服务”，提供上门办理、子女代办（凭授权委托书）等服务，简化开户材料（如仅需身份证+户口本）；或放宽参保时效要求，允许分次补充材料，



避免因子女务工延误参保。

（四）精准规范资格认定，杜绝“搭车参保”

为解决“一刀切”认定的问题，需构建精准化资格认定体系。一方面要破除全村粗放标准，以“个体土地承包权+实际征收面积”为核心，明确“完全失地”“部分失地”的差异化参保门槛，严格户籍与土地权属关联性审核，杜绝空挂户、临时分户等搭车行为。同时建立“村级初审、乡镇复审、市级终审”的三级核查机制，通过多平台公示和数据共享库联网核验，确保信息透明与准确。

明确是否要开展存量参保人员复核清退：由人社局牵头，联合乡镇对历史“一刀切”参保人员进行全面复核，对未实际失地或挂靠户籍人员，区分情况处理：已领取待遇的，按“多退少补”原则核算个人缴费部分，退还财政与集体补贴；未领取待遇的，直接终止参保资格，通过村（居）委会做好政策解释。

（五）多措并举增强基金可持续性

1. “收入端扩容”和“支出端分流”双向发力

鼓励劳动年龄段（男年满16周岁未满60周岁、女年满16周岁未满55周岁）的被征收人转移就业参加企业职工基本养老保险。支持男40周岁至50周岁、女35周岁至45周岁，且符合办理被征地人员养老保险条件的被征收人以灵活就业人员身份参加企业职工基本养老保险，并给予按缴费标准的50%补贴最长至达龄（男满60周岁、女满55周岁），补贴年限最长不超过10年。

（其他省份案例：如云南省武定县，补助标准为50%，累计补助15年；大理州南涧县，补助标准为最低缴费档次标准年缴费额的20%，最高补助15年；江苏苏州，补助标准为50%，累计补助



15 年)

(1) 被征地人员转移参加职工保后，达到退休年龄时，优先从职工保领取待遇，减少对“被征地保障金账户”的依赖，间接减少支出；(2) 灵活就业参保需个人缴纳部分费用，相当于为养老保险体系新增资金(职工保基金)，间接减轻被征地保障金的“兜底压力”；(3) 职工保的养老金待遇远高于被征地保障金，补贴政策能帮助被征地人员“升级保障”。

2. 合规参与低风险投资

购买国债与地方政府债券，参考社保基金投资策略，将不超过 20% 的结余资金投向国债或省级政府专项债，年化收益率约 3%-4%；委托专业机构管理，通过省级社保基金管理平台，将资金委托给具备资质的基金公司进行稳健型投资，如货币基金、债券基金等，确保年收益率不低于 3%。

3. 积极争取上级资金支持

一是积极争取省、市或国家资金支持，主动对接市级社保局完成基金预算与收支缺口测算，据此向市层面汇报实际情况以争取各层级的调剂金；二是推动本级财政局筹措地方配套资金，加强沟通协调以明确地方责任，确保其按要求落实地方财政补助资金及基金缺口分担资金，形成多元资金保障格局。

(六) 强化新政策落地保障，提升执行效能

在新政策配套文件中明确公安局“被征地人员户籍查询”的职责，要求公安部门设立专窗对接，对乡镇提交的查询申请在 5 个工作日内反馈结果；为妥善解决“失地农民”的后顾之忧，维护社会稳定，建议政府就部分“失地农民”因历史原因等未落实待遇问题，研究解决方案，加快出台相关配套实施办法，更好



地理顺工作机制，惠及民生。

制定资格清退过渡方案：对历史“一刀切”参保需清退人员，采取“缓冲期+补贴补偿”措施：设置1年过渡期，在过渡期内继续发放待遇；清退后，对已缴个人部分按银行同期利率退还本息，对困难家庭额外给予一次性生活补贴。

加强新政策培训与指导：新政策出台后1个月内，由人社局组织“下沉式培训”，覆盖所有乡镇、村（居）经办人员，通过“政策解读+表格填报实操+答疑互动”形式确保理解到位；同步制作《新政策操作手册》《常见问题问答》电子版，通过政务平台推送至基层，建立“一对一”业务指导员制度，实时解决基层操作难题。