

《物权法》第42条第2款规定：“征收集体所有的土地，应当依法足额支付土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗的补偿费等费用，安排被征地农民的社会保障费用，保障被征地农民的生活，维护被征地农民的合法权益。”单纯地从法条的字面意思来看，征收集体所有的土地，除了要依法足额支付土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗的补偿费等费用外，还应当安排被征地农民的社会保障费用，保障被征地农民的生活。这样，该规定实际上是增加了一项征收集体土地的补偿费用，提高了征收集体土地的补偿标准，有利于解决被征地农民生活的后顾之忧。[1]但是，土地补偿费、安置补助费等费用构成的征地补偿费与被征地农民社会保障费用之间是什么关系，被征地农民社会保障费用具体应当如何安排，根据该条款，无法得知具体内容，因而需要深入地进行探讨并提出对策。

一、各地被征地农民社会保障费用制度比较分析

在《物权法》颁布前后，有很多地方建立了被征地农民社会保障制度，安排了被征地农民的社会保障费用。通过比较分析，可以发现，不同地方政府建立的被征地农民社会保障制度存在着差异。

1、社会保障费用归属于不同的保障体系。(1)有的是将行政区域内所有被征地劳动力都纳入了城镇社会保障体系。例如，北京市。(2)有的是将行政区域内的被征地农民排除在城镇社会保障体系之外，为其建立了单独的社会保险体系，社会保障资金专款专用。例如，上海市。(3)有的是将城市规划区内被征地农民纳入了城镇社会保障体系。例如，南昌市。(4)有的是将城市规划区内的被征地农民也排除在城镇社会保障体系之外，为其建立了单独的社会保险体系，社会保障资金专款专用。例如，浙江省、江苏省和黄山市。

2、社会保障费用的项目不同。(1)有的是除了包括养老保险、医疗保险和失业保险之外，还包括一次性就业补助费。一次性就业补助费的最低标准是：年满30周岁、不满40周岁的，为征地时全市月最低工资标准的60倍；男年满55周岁、女年满45周岁的，为征地时全市月最低工资标准的48倍，年龄每增加1岁递减六分之一，至达到国家规定的退休年龄时止；男年满16周岁至30周岁，女年满16周岁至30周岁和男年满40周岁至55周岁，女年满40周岁至45周岁的，为征地时全市月最低工资标准的48倍。例如，北京市。(2)有的是除了包括养老保险、医疗保险基本社会保险之外，还包括补充社会保险。补充社会保险包括补充养老保险、补充医疗保险和被征地农民生活补贴费。例如，上海市。(3)有的是包括了养老保险、医疗保险。例如，南昌市。(4)有的是除了包括养老保险和失业保险之外，还包括了一次性每人0.4万元的生活补助费。例如，杭州市。(5)有的是除了包括养老基本生活保障之外，还包括生活补助费。例如，江苏省。(6)有的是只包括养老基本生活保障。例如，黄山市。(7)有的是包括了养老基本生活保障和养老保险。例如，嘉兴市。

3、社会保障费用的缴纳基数、比例和期限不同。(1)养老保险方面。北京市规定缴费基数按依法批准征地时上一年全市职工平均工资的60%确定，缴费比例为28%，男年满41周岁、女年满31周岁的补缴1年基本养老保险费，年龄每增加1岁增补1年基本养老保险费，最多补缴15年，养老保险费补缴后，按照11%的比例建立基本养老保险个人账户。上海市规定被征地农民基本养老保险缴费基数按缴费时上一年全市职工平均工资的60%确定，缴费比例为17%，一次性缴清不低于15年的养老保险费，补充养老保险的缴费基数、比例和期限由各区人民政府确定，补充养老保险费缴纳后，由社会保险经办机构为其建立个人账户。杭州市规定缴费基数按缴费时上一年全省职工平均工资的100%确定，缴费比例为19%，一次性缴清15年的养老保险费后，按照8%的比例建立基本养老保险个人账户。南昌市规定缴费基数按不低于江西省每年公布的当地上一年度在岗职工平均工资100%确定，缴费比例为20%，被征地劳动力（批准征地时男年满

16 周岁不满 55 周岁、女年满 16 周岁不满 45 周岁)的具体缴费期限和缴费标准档次由自己选择,被征地养老人员(男年满 55 周岁、女年满 45 周岁)缴费标准由南昌市劳动和社会保障局决定,一次性缴纳基本养老保险费后,按照 8%的比例建立基本养老保险个人账户。

(2) 医疗保险方面。北京市规定缴费基数按批准征地时上一年度全市职工平均工资的 60%确定,按照 12%的比例一次性补缴。补缴后,由社会保险经办机构将其中 9%划入统筹基金、1%划入大额医疗互助资金、2%划入个人账户。男年满 31 周岁的补缴 1 年基本医疗保险费,至年满 51 周岁前每增加 1 岁增补 1 年,最多补缴 10 年;年满 51 周岁的补缴 11 年基本医疗保险费,至退休前每增加 1 岁增补 1 年,最多补缴 15 年。女年满 26 周岁的补缴 1 年基本医疗保险费,至年满 41 周岁前每增加 1 岁增补 1 年,最多补缴 5 年;年满 41 周岁补缴 6 年基本医疗保险费,至退休前每增加 1 岁增补 1 年,最多补缴 10 年。上海市规定被征地农民基本养老保险缴费基数按缴费时上一年度全市职工月平均工资的 60%确定,缴费比例为 5%,一次性缴清不低于 15 年的医疗保险费,补充医疗保险的缴费基数、比例和期限由各级政府确定,补充医疗保险费缴纳后,由社会保险经办机构为其建立个人账户。南昌市规定缴费基数按上一年度在岗职工平均工资确定,个人按 1.5%、村(组)集体按 2.5%的比例缴纳住院基本医疗保险费。被征地劳动力可按月、季、年缴纳费用,被征地养老人员按照南昌市劳动和社会保障局规定的标准一次性缴足 10 至 15 年费用,所缴费用全部纳入统筹基金,不设个人账户。另外,被征地农民在参加住院基本医疗保险的同时,可以按《南昌市城镇职工大病医疗救助保险实施细则》的规定,参加大病医疗救助保险,并按规定享受大病医疗救助保险待遇,大病医疗救助保险费按每人每年 36 元的标准,在每年首次缴纳住院基本医疗保险费的同时一次性缴纳,其中缴纳大病医疗救助保险费集体和个人各缴纳 18 元。

(3) 失业保险。北京市规定缴费基数按照依法批准征地时上一年全市职工平均工资的 60%确定,比例为 2%,一次性补缴,年满 16 周岁的补缴 1 年失业保险费,至达到国家规定的退休年龄前,每增加 1 岁增补 1 年,最多补缴 20 年。杭州市规定被征地劳动力(男年满 16 周岁未满 60 周岁、女年满 16 周岁未满 50 周岁)缴纳的失业保险费,按缴费时城镇失业人员享受的失业保险金和医疗补助费标准,一次性缴纳 24 个月的失业保险费。

(4) 养老基本生活保障费。黄山市规定被征地农民自主决定是否建立养老基本生活保障费个人账户,个人账户的缴费标准分为 A、B、C 三档。A 档 6500 元、B 档 9000 元、C 档 13500 元。温州市规定被征地农民(年满 16 周岁以上)基本生活保障实行缴费标准与保障水平挂钩。温州市区被征地农民基本生活保障的缴费标准分为三档:一档 51000 元、二档 45000 元、三档 39000 元;被征地农民可自行选择缴费档次,确定缴费档次后不能再作变动。村(组)集体经济组织承担缴费标准的 40%,个人承担缴费标准的 30%,这两部分资金列入被征地农民建立基本生活保障个人账户。市区被征地农民基本生活保障水平原则上高于市区城市居民最低生活保障水平。嘉兴市规定对被征地养老人员(男满 60 周岁、女满 50 周岁)实行养老基本生活保障,缴费标准根据嘉兴市的经济水平、发放待遇水平和支付能力确定,目前按照每一缴费年度 4000 元/人缴纳。其中 30%记入个人账户,作为个人缴费部分。缴纳年限为 15 年,由征地单位一次性缴纳。被征地劳动力也是由征地单位按照以上规定一次性缴纳养老基本生活保障费,就业后缴纳基本养老保险费的,被征地前后的缴费年限和个人账户合并计算。以后随着经济社会的发展,对养老基本生活保障待遇作相应的调整。南京市将被征地农民分为四个年龄段,不满 16 周岁为第一年龄段,女满 16 周岁不满 45 周岁、男满 16 周岁不满 50 周岁为第二年龄段,女满 45 周岁不满 55 周岁、男满 50 周岁不满 60 周岁为第三年龄段,女满 55 周岁、男满 60 周岁及其以上为第四年龄段。第二、三、四年龄段人员实行基本生活保障。第二、三年龄段人员设立 5 个缴费档次,一档 37600 元,二档 40600 元,三档 44600 元,四档 48600 元,五档 52600 元。第四年龄段人员设立 2 个缴费档次,一档 37600 元,二档 42600 元。由被征地农民在 70%的土地补偿费和安置补助费总额内自行选择其中一档一次性缴纳。

4、社会保障费用的权利主体不同。(1)有的将被征地养老人员(男满 55 周岁、女满 45 周岁)和被征



地劳动力（男满 16 周岁至 55 周岁、女满 16 周岁至 45 周岁）都纳入到城镇社会保险体系。例如，南昌市。

（2）有的对年满 16 周岁以上的被征地农民都实行养老基本生活保障。例如，南京市、温州市和黄山市。

（3）有的对被征地养老人员实行养老基本生活保障；而对被征地劳动力建立养老保险关系。例如，北京市、上海市和嘉兴市。（4）有的只对被征地劳动力（男满 16 周岁至 60 周岁、女满 16 周岁至 50 周岁）建立基本养老保险关系，而对被征地养老人员（男满 60 周岁、女满 50 周岁）不予保障，由被征地单位在征地补偿费中一次性每人支付 3 万元的安置补助费。例如，杭州市。

5、被征地农民缴纳的社会保障费用与征地补偿费的关系不同。（1）有的来源于征地单位在原有的征地补偿费基础上另外支付的费用。例如，南昌市。（2）有的来源于全部的安置补助费和扣除留给村（或组）集体之外的土地补偿费。例如，江苏省和浙江省。（3）有的来源于安置补助费。例如，上海市和黄山市。

（4）有的来源于全部的征地补偿费，征地补偿费用于人员安置后，其余部分作为土地补偿费支付给被征地的农村集体经济组织或者村民委员会，用于农村村民生产生活。例如，北京市。

6、地方政府承担的社会保障费用不同。在将被征地农民纳入到社会保障体系时，不同地方的政府在社会保障费用方面承担的责任不同。（1）有的不需要支付社会保障费用，只承担财政兜底责任。例如，北京市、上海市和南昌市。（2）有的是按照国土资源管理部门提供的当年征地总量和市政府确定的标准，由财政部门将政府出资部分足额转入社会统筹账户。例如，南京市。（3）有的规定被征地农民基本生活保障所需资金的 30% 由市政府承担，政府承担部分统一按相应档次缴费标准的 30%，从土地出让金收入或其他政府性资金中划入，建立被征地农民基本生活保障统筹基金，2005 年起被征地农民参加基本生活保障制度的，政府承担的保障资金必须在所征土地的出让金使用年终决算日之前到位。为确保被征地农民社会保障制度长期稳定运行，建立市区被征地农民社会保障风险准备金，用于应对未来的支付风险，缓解政府财政今后的支付压力。被征地农民社会保障风险准备金按被征地农民基本生活保障资金总额的 10%，从土地出让金或当年其他财政资金安排中予以解决。例如，温州市。（4）有的是除了按照每人每年 1200 元固定标准承担被征地农民养老基本生活保障费之外，还要承担个人账户金额不足以支付养老基本生活保障费时的补助责任。政府承担的被征地农民养老基本生活保障资金从国有土地有偿使用收入等方面筹集。例如，黄山市。

二、当前被征地农民社会保障费用制度存在的缺陷

1、没有为被征地农民安排城镇社会保障费用。在社会主义市场经济条件下，不管是城市规划区内，还是城市规划区外，当农民被征收土地以后，应当转为城镇居民，享受城镇居民社会保障待遇，地方政府应当为被征地农民安排城镇社会保障费用。可是，目前大多数地区只是为城市规划区内的被征地农民建立了基本生活保障制度，只有少数地区将城市规划区内的被征地农民纳入了城镇社会保障体系，虽然北京市是将本行政区域内的被征地劳动力都纳入到了城镇社会保障体系，但是没有将被征地养老人员纳入到城镇社会保障体系。因此，目前还没有一个地方能够做到将本行政区域内的所有被征地农民都纳入到城镇社会保障体系，为其安排城镇社会保障费用。

2、没有为被征地农民安排足够的社会保障费用项目。目前现阶段，城镇社会保险包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险。地方政府应当为被征地农民安排以上五种社会保险项目的费用。可是，大多数地方连养老保险项目费用都没有安排，而是用基本生活保障项目代替了养老保险项目。只有少数地区安排了医疗保险和失业保险项目费用。工伤保险和生育保险项目费用没有一个地方安排。

3、没有为被征地农民安排享受城镇居民社会保障待遇的费用。目前现阶段，不管地方政府具体如何安排被征地农民的社会保障费用，都不能保证被征地农民享受城镇居民社会保障待遇。

（1）在养老金方面。根据上述，目前大部分地区对被征地农民实行基本生活保障制度，这些地区发给



被征地农民的养老金往往比城镇居民的养老金要低很多。例如，在黄山市，没有建立基本养老账户的被征地农民每月养老金只有 100 元，即使是建立了基本养老账户的被征地农民每月养老金最高也只有 210 元。在南京市，属于第四年龄段的被征地养老人员（男满 60 周岁、女满 55 周岁及其以上）每月养老金最高只有 260 元，属于第二、三年龄段的被征地劳动力在退休时能够领取的养老金每月最高也只有 400 元。在嘉兴市，到 2004 年时，城镇职工最低养老金已提高至每月 496 元，而被征地农民仍为每月 398 元。[2]即使是将被征地农民纳入到城镇社会保险体系的地区，被征地农民所享受的社会保障待遇也低于城镇居民所享受的待遇。例如，杭州市规定被征地劳动力基础养老金月标准为退休时上一年度全省职工月平均工资的 $20\% \times 0.70$ ，比城镇居民少了 30%。而且 2003 年发布的《杭州市区征用土地农转非人员“双低”养老保险实施办法》第 14 条第 2 款规定被征地农民不受最低养老金制度保障。另外，虽然规定城镇居民基本养老金调整时，被征地农民的养老金亦同时调整，但其调整的待遇应根据 0.70 的缴费系数适当核减。南昌市规定被征地养老人员的养老保险待遇标准为月基本养老金 285 元，这个标准远远低于按照城镇企业退休人员养老金计发办法计算出来的金额。以 2007 年为例。南昌市 2006 年度在岗职工平均工资为 20286 元，按照国务院 2005 年第 38 号文件规定，被征地农民的缴费期限是 15 年，月基础养老金应为 $20286 \text{ 元} \times 15\%$ ，等于 254 元，月个人账户养老金应为 $20286 \text{ 元} \times 8\% \times 15$ 除以 120，等于 200 元，这样，2007 年度被征地养老人员的月基本养老金本来应为 $254 \text{ 元} + 200 \text{ 元} = 454 \text{ 元}$ 。

(2) 在医疗待遇方面。根据上述，目前大部分地区只对被征地农民实行基本生活保障制度，这些地区没有将被征地农民纳入到城镇医疗保险体系，被征地农民无法享受城镇居民的医疗待遇。即使是将被征地农民纳入到城镇医疗保险体系的地区，被征地农民享受的医疗待遇依然要低于城镇居民。例如，在北京市，虽然被征地农民可以和城镇居民按照同样的规定享受医疗待遇，但是，由于在安排被征地农民参加医疗保险时采用的是最低标准，划入到被征地劳动力个人账户的医疗费金额月标准是依法批准征地时上一年全市职工平均工资的 60% 乘以 2%，要低于城镇居民个人账户的医疗费金额月标准。根据 2001 年 2 月 20 日发布的《北京市基本医疗保险规定》第 10 条和 21 条规定，城镇居民个人账户的医疗费金额月标准为：不满 35 周岁的职工是本人月缴费工资基数乘以 2.8%；35 周岁以上不满 45 周岁的职工是本人月缴费工资基数乘以 3%；45 周岁以上的职工是本人月缴费工资基数乘以 4%；不满 70 周岁的退休人员按上一年全市职工月平均工资的 100% 乘以 4.3%；70 周岁以上的退休人员按上一年全市职工月平均工资的 100% 乘以 4.8%。

4、没有为所有被征地农民安排同等社会保障费用。目前现阶段，除了有些地方为 16 周岁以下的被征地农民安排了一定金额的一次性的生活补助费之外，所有的地方政府都没有为他们安排社会保障费用。对于年满 16 周岁以上的被征地农民虽然大多数地方政府都安排了各种不同的社会保障费用，但是，仍然有少数地方政府没有为被征地养老人员安排同等的社会保障费用。另外，即使对年满 16 周岁以上的被征地农民都安排了社会保障费用的地方，除了少数地方政府安排了同等社会保障费用之外，多数地方对被征地劳动力和被征地养老人员进行了区别对待，安排了不同的社会保障费用。

5、没有为不能就业的被征地劳动力妥善地安排社会保障费用。目前现阶段，除了南昌市安排被征地农民的社会保障费用来源于原有的征地补偿费之外增加的费用之外，大多数地方安排被征地农民的社会保障费用来源于征地单位支付的安置补助费和土地补偿费。对于绝大多数被征地养老人员来说，现有的社会保障费用能够保障其未来的基本生活。可是，对于被征地劳动力来说，现有的社会保障费用安排难以保障其未来的基本生活。原因在于，安置补助费和土地补偿费被用于安排社会保障费用，虽然可以在一定程度上解决退休之后的基本生活，但是，被征地劳动力在征地之后无法获得补偿现金，如果不能顺利就业，将没有收入，无法维持被征地之后到退休之前的生活。正是因为考虑到这个问题，有些地方在为被征地劳动力安排退休之后的基本养老费用之外，还给被征地劳动力另外发放了一定金额的生活补助费。即使如此，在被征地劳动力不能就业的情况下，发放生活补助费不能解决问题。原因在于两点：一是发放的生活补助费标准低，一般是按照城市最低生活保障费标准发放的。二是期限有限，一般为 2 年，最长不超过 5 年。



6、地方政府承担的社会保障费用面临支付风险。在建立被征地农民社会保障制度时，不管地方政府是否承担了支付社会保障费用的责任，根据目前的社会保障费用制度安排，未来地方政府承担的社会保障费用面临着支付风险。

(1) 被征地农民个人账户的储存额将需要地方政府补助。许多地方规定支付给被征地农民的养老金首先从为被征地农民建立的个人账户中支出，个人账户不足以支付时，由政府承担补助责任，这样安排，有利于政府在当前免于承担支付义务，但是，以后将面临支付风险。原因在于大部分个人账户都会不足以支付养老金。一方面，个人账户的存储额不断贬值。虽然个人账户的储存额可以获得利息，但是，在我国目前现阶段，银行利率还没有通货膨胀率高，银行存款利率成了负利率，导致个人账户存储额不仅不能增值，反而不断贬值。另一方面，从个人账户存储额支付的标准会越来越高。虽然目前地方政府都是按照“低标准、低待遇”的原则为被征地农民安排社会保障费用的，导致被征地农民个人账户的储存额比较少，抗风险能力差，但是，随着社会经济不断发展，人们生活水平的不断提高，地方政府将不得不逐渐提高被征地农民的养老金发放标准。

(2) 地方政府用于补助被征地农民社会保障费用的资金来源处于不稳定状态。一是形成补助资金的总体收入处于不稳定状态。目前地方政府补助资金主要来源于土地出让收入。在国家停止审批或严格控制审批的情况下，随着被征收土地数量的减少，国有土地使用权收入也会随之减少。即使这种情况不发生，由于国有土地使用权出让收入被大量拖欠，也会影响地方政府补助资金收入的稳定性。二是用于补助的资金处于不稳定状态。目前地方政府都还没有建立公共财政分配制度，征收农民土地后加以出让获得的出让金大部分被用于了基础设施建设和政府日常活动开支，只有少部分用于补助，除了少数地方规定了从土地出让金中提取补助资金的标准外，多数地方政府没有规定具体提取标准，在规定的执行都由政府自己负责背景下，受利益最大化主观意图的驱使，现任地方政府为了眼前的利益，会尽可能地压缩用于补助的资金，将责任推给后任政府。由于从 2004 年以来国家从严管理土地，2007 年时，上海市松江区用于支付被征地农民参加的小城镇社会保险的财政资金就出现了困难局面。 [3]

三、完善被征地农民社会保障费用制度的建议

1、为被征地农民安排城镇社会保障费用。随着中国城市化的进程加快，越来越多的中国农民集体所有的土地会被征收，不管是城市规划区内的被征地农民，还是城市规划区外的被征地农民，失去土地的被征地农民的生产和生活方式都将和城镇居民一样，只有通过出卖自己的劳动力或者开展工商经营活动，才能够获得养家糊口的收入，日常的生活完全商品化和市场化，必须通过市场购买自己的日常生活用品。在这种条件下，为了有效地保障被征地农民的生活，应当将所有被征地农民都纳入城镇社会保障体系，为他们安排城镇社会保障费用。

2、为被征地农民安排所有的城镇社会保障费用项目。既然被征地农民和城镇居民的生产和生活方式完全一样，而且被征地农民中的大多数也会变成城镇居民，那么，被征地农民需要的社会保障费用项目应当与城镇居民一样，应当为被征地农民安排所有的城镇社会保障费用项目，由征地单位支付养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险项目中需由单位支付的费用，为被征地农民建立养老保险和医疗保险的个人账户。

3、为被征地农民安排享受城镇居民同等社会保障待遇的费用。越来越多的被征地农民成为城镇居民是一个不可逆转的进程。被征地农民被迫转变了自己的生产和生活方式，为中国城市化做出了巨大牺牲。如果不能为被征地农民安排享受城镇居民同等社会保障待遇的费用，在大部分被征地农民，特别是中老年被征地农民缺乏必要的文化和技术而难以就业的情形下，将导致许多为中国城市化做出巨大贡献的被征地农



民沦为城镇的贫困阶层。如果产生了这个阶层，将严重影响社会稳定。因为被征地农民贫困的形成在很大程度上是国家征地造成的，当被征地农民不能享受到城镇居民同等社会保障待遇时，会对当地政府产生怨恨情绪，稍有风吹草动，会成为破坏现有秩序的积极参加者。

4、为所有被征地农民安排同等社会保障费用。不管是16周岁以上还是以下的被征地农民，也不管是被征地劳动力还是被征地养老人员，他们和被征收的土地的法律关系一样，在土地被征收时，他们应当享受到同等社会保障待遇。基于此，本文认为，应当将16周岁以下的被征地农民也纳入到城镇社会保障体系，而不能仅仅是发放一定金额的一次性的生活补助费。同时，也应当将被征地劳动力和被征地养老人员都纳入城镇社会保障体系，不能为了节约征地成本而对他们进行区别对待。不同地方的不同做法也说明，所有的被征地劳动力和被征地养老人员都被纳入城镇社会保障体系并不存在理论上的障碍。

5、为不能就业的被征地劳动力妥善地安排社会保障费用。在为所有的被征地农民安排同等的社会保障费用的基础上，还需要为被征地劳动力安排不能就业时的特殊的社会保障费用，原因在于被征地劳动力承担了赡养老人和抚养小孩的重任，他们如果不能就业，整个家庭的基本生活都难以维持。不能只是给不能就业的被征地劳动力发放城镇最低生活保障费，因为，按照这个标准发放的费用太少，仅仅只够养活被征地劳动力自己，使其无法履行赡养和抚养义务。为了实现既要保障被征地劳动力本人及其家庭的基本生活的目的，又要鼓励被征地劳动力积极就业的目的，应当从征地之时起至退休之时将被征地劳动力都纳入社会保障范围，在这一段时间内，将支付给不能就业的被征地劳动力的生活补助费逐渐递减，在征地时起5年内，按照最低工资标准发放生活补助费，6至10年内按照高于失业保险金和低于最低工资的标准发放生活补助费，以后按照最低生活保障费的标准发放生活补助费。

6、将地方政府承担的被征地农民社会保障费用纳入地方公共财政预算。按照国务院及劳动和社会保障部、国土资源部的规定，地方政府承担的被征地农民社会保障费用来源于国有土地使用权出让收入，根据上述分析，这部分收入处于不稳定状态。如果严格按照国务院及劳动和社会保障部、国土资源部的规定执行，可能导致被征地农民社会保障费用出现支付困难。与国务院及劳动和社会保障部、国土资源部的规定不同，许多地方规定地方政府承担的被征地农民社会保障费用除了来源于国有土地使用权出让收入之外，还可以来源于其他财政资金，这种规定要优于国务院及劳动和社会保障部、国土资源部的规定，提高了地方政府支付被征地农民社会保障费用的稳定性。但是，只有将被征地农民的社会保障费用纳入地方公共财政预算，才能确保地方政府承担的被征地农民社会保障费用能够及时的足额到位。由于城镇社会保障费用已经被纳入了地方公共财政预算，如果将被征地农民纳入城镇社会保障体系，将地方政府承担的被征地农民社会保障费用纳入地方公共财政预算应是顺理成章之事了。

综上所述，《物权法》关于被征地农民社会保障费用制度的规定，既是一个需要加以具体明确的规定，也是一个还需要进一步完善的规定。

参考文献：

- [1] 邹爱华. 《物权法》财产征收条款评析[J]. 湖北大学学报, 2007, (4).
- [2] 曹小明. 以“土地换社保”——浙江嘉兴失地农民社会保障体系建设的探索、实践与发展思考[J]. 党政干部论坛, 2004, (10).
- [3] 朱中原. “土地换社保”的财政困局[J]. 记者观察, 2007, (4). 下半月.

