

经济反腐新思维： 从廉政保证金到廉政年金

●林东海

【摘要】21世纪初,我国地方政府在经济反腐思维下探索廉政保证金制度,具有一定的创新性,但由于当时改革时机不太成熟,配套措施不够完善,制度不够规范,缺乏顶层设计,廉政保证金注定是经济反腐探索的“中间产品”。通过养老金处罚立法,各国各地区把廉洁、勤政这一公共部门职业伦理融入公务员薪酬和福利制度形成的廉政年金制度,更具普遍性。从顶层设计的角度思考,廉政年金制度较合理地回答了“公务员养老金比企业高是不是合理”这一多年来困扰我国养老金改革的问题。

【关键词】廉政年金;廉政保证金;顶层设计

【作者简介】林东海(1971—),男,厦门大学公共政策研究院副教授、经济学博士,研究方向为公共政策与政府治理、公共部门人力资源管理。

【中图分类号】D630.9

【文献标识码】A

【文章编号】1003-2606(2015)05-0012-03

受中国香港、新加坡的经济反腐经验启迪,2000年后,我国一些地方开始了廉政保证金的制度探索。不可否认,廉政保证金在反腐实践中具有积极意义,它通过制度设计把经济学中的激励相容原理融入公务员薪酬制度,使我国廉政制度建设走向经济学思维。然而时至今日,廉政保证金制度仍然难以制度化,各地方的廉政保证金制度探索仍面临着制度化、合法化和合理性等多重困境。2005年《公务员法》颁布以后,与现代公务员制度相适应的各类配套制度陆续出台。近年来,公务员退休制度改革也开始加速,经济学反腐思维自然转向公务员廉政年金制度。不论是美国、英国,还是中国香港,公务员违法违纪都可能被剥夺养老金福利,公务员退休金本质上是廉政年金。随着社会保障形成“基本养老+职业年金+个人养老储蓄”的三支柱结构,经济反腐手段也随之嵌入公务员职业年金,使之成为廉政年金。就目前来看,地方政府之前探索的廉政保证金只是经济学反腐思维的一个“中间产品”,归根结底,廉政年金制度才是经济反腐的终极目标。

一、缺乏顶层设计:廉政保证金制度难以继

2000年以来,我国一些地方政府在借鉴国外和一些发达地区经验的基础上,开始以经济思维探索反腐新机制,廉政保证金制度应运而生。廉政保证金的创新思维和积极效应获得了一定的认可,但总体上,社会各界对廉政保证金试点仍褒贬不一,廉政保证金制度仍难以在全国普遍推广。

目前,地方政府的廉政保证金制度探索主要面临着以下几个方面的困境:一是以公务员个人工资和福利的一部分抵扣缴入保证金账户(目前各地方试点的廉政保证金账户,除了财政拨款的资金缴入,还要求个人

从工资中扣缴一定比例或数额),可能违背了《劳动合同法》第九条关于“用人单位不得要求劳动者提供担保或者以其他名义向劳动者收取财物”的规定,缺乏法律依据^[1]。二是从个人工资中扣缴部分作为廉政保证金,挫伤了个人的道德自尊和工作热情,一些公务员产生了抵触情绪。三是廉政保证金的主要部分来自财政的行政经费拨款,目前尚没有稳定的筹款机制,地方财政困难的时候可能断供。四是以行政经费向保证金供款,已被一些社会舆论斥为变相福利^[2]。五是我国公务员养老金水平明显高于企业,如果再加码廉政保证金,那么更容易招致社会不公的指责。

事实上,中国香港、新加坡的公务员公积金制度更多地和公务员养老金制度结合,属于廉政年金。廉政年金和廉政保证金是有区别的。“廉政公积金(年金)是从公务员本人的福利金或者工资中支出,或者从政府财政中支出的一笔用于激励公务员廉洁从政的奖励资金,一般要到公务员退休时一次性付发;而廉政保证金是在一定的任期之内,由政府从公务员福利金或者工资中支出的一笔用于激励公务员廉洁从政的保证金,任期结束后根据考核情况返还”^[3]。

中国香港和新加坡实行的是和退休制度相关联的廉政年金,为什么被我国地方政府借鉴过来就变成了廉政保证金呢?原因主要有两个:第一,政策主体层面低。地方政府试图从经济反腐思维探索反腐机制,但没有公务员养老制度改革的权限,也没有获得中央授权,因此只能走廉政保证金之路。第二,时机不成熟,缺乏配套政策。正如上海交通大学国际与公共事务学院胡伟教授指出的,廉政保证金制度“需要一个地区的经济支持,同时还需要相应的体制配套”^[4]。2000年初地方政府开始

廉政保证金制度探索的时候,我国的公务员养老改革还没有正式启动,任何地方都没有得到公务员养老改革的授权,没有办法把反腐机制和养老金进行整合设计,导致经济反腐缺乏体制配套,缺乏顶层设计思维。

事实上,如果要建立如中国香港、新加坡的廉政年金制度,需要养老金改革的时机配合。2008年,国务院颁布《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》,以“基本养老+职业年金+个人账户”三支柱模式在五省市进行试点,这为一些地方政府试水廉政年金制度创造了条件。作为试点,深圳先走了一步,按照三支柱模式率先把新增的聘任制公务员纳入养老金试点改革,为新聘公务员建立养老保险,缴纳社保(统筹缴费14%),建立职业年金(按照8%缴纳)。深圳率先把公务员职业年金与反腐机制整合,职业年金章程规定公务员必须“在二三十年内廉洁奉公,方能在退休时享受廉政的职业年金”^[5],显然,深圳市的公务员职业年金具备了廉政年金的雏形。

二、廉政年金:养老体制改革融入经济反腐思维

按照2008年国务院试点方案,未来事业单位和公务员的养老金包括社保、财政供款的职业年金和个人工资扣缴的个人账户养老金,形成三支柱结构,这与我国企业职工养老目前实行的“社会统筹+企业年金+个人账户”三支柱模式可相互衔接。

廉政年金把经济反腐思维嵌入养老金制度,得到了多方政策配套,破解了廉政公积金面临的困境。在我国,由于公务员薪酬和养老金待遇普遍高于企业,近年来,养老金“双轨制”屡受社会公众所诟病。在这种背景下,我国不宜再单独搞廉政保证金。届时,那些已建立廉政保证金的地方,在养老金改革之后,应该把廉政保证金取消,财政缴款部分(连同利息)应转入职业年金作为公务员廉政年金,个人扣缴部分(连同利息)应转入养老金个人账户。

十八大以来,党中央高度强调公共决策和改革的顶层设计。2013年,习近平在武汉视察时强调进一步深化改革需要处理好五大关系,其中之一就是处理好顶层设计和摸着石头过河之间的关系。廉政保证金制度体现了地方政府“摸着石头过河”式的探索,时机不太成熟,考虑得不够全面,配套措施不够完善,制度不够规范。党的十八届三中全会以来,我国面临机关事业单位养老保险制度改革的任务,同时更面临党风廉政建设的艰巨任务,出现了一个把经济反腐思维和公务员养老体制改革整合设计、统筹推进的改革时机,具备了制度顶层设计的可能性。

把公务员养老和廉政年金整合一体的顶层设计,还有助于破解长期以来社会公众对“公务员养老金比企业高不合理”的问责。对公务员养老金比企业高是不是合理这个问题,多年来“两会”屡有代表提出,而学术界和相关部门一直无法给出很合理的解释。公务员养老金和廉政年金一体化可以给出较合理的解释:公务员养老

金不仅仅是一般的退休金,而且是廉政年金,可以把公务员退休金高于企业的部分看作是廉政年金——对公务员廉洁勤政奉献一生的奖赏。

三、香港经验:我们只借鉴了一半

广东省借助公务员养老体制改革的机遇,把公务员廉政年金和公务员职业年金整合在一起,对新聘公务员形成激励约束机制。但即便是这样,廉政年金制度也仅覆盖了一半。养老金改革遵循“老人老办法,新人新办法”,对那些领取退休金的老公务员如何制定有效的廉政激励和反腐约束机制呢?廉政年金的顶层设计必须考虑这个问题,实现廉政年金的全面覆盖。

实际上,香港的廉政年金制度我们只借鉴了一半。香港的廉政公积金并非覆盖所有公务员,那些2000年6月以前入职的老公务员没有公积金(当时尚未建立公积金制度),他们领的是退休金(类似于我国现在的公务员退休制度,也是完全由财政兜底)。这类公务员称为“可享退休金福利公务员”,公务员退休金替代率一般超过70%。对这类领取退休金的老公务员,香港特区政府早就有相应的廉政处罚条例。在2000年以前的《公务员管理命令》和《退休金利益条例》中,特区政府对那些可享退休待遇的公务员违法违纪规定了三种养老金处罚措施:一是开除公职并完全剥夺退休金福利;二是勒令退休延领退休金,并处以罚没部分退休金的处罚,罚没数额最多不超过25%;三是勒令退休延领退休金,但不剥夺养老金福利。

2001年,为了应对传统的退休制度带来的财政压力,香港建立了强制公积金制度。2000年6月以后入职的公务员纳入强制公积金制度,这类公务员称为“可享公积金权益公务员”。公务员公积金包含两个层次:第一个层次是基本强制公积金,由政府 and 雇员各自按工薪的5%对基金账户进行供款;第二个层次是自愿缴款公积金,政府对不同工龄的公务员按照工薪的一定比例提取公积金,由财政供款。第二个层次实际上就是香港公务员的职业年金,也是廉政年金的基础。公积金制度建立不久,特区政府就在2003年公布了公务员公积金制度的实施细则,其中载明了专为廉洁绩效而设置的养老金罚没规定。

为了形成统一的廉政年金制度,2008—2010年,特区政府和立法会经过多次讨论制定了对享受公积金福利的公务员违纪惩罚的实施细则,原则上确认了基本强制公积金在任何情况下不可剥夺,养老金罚没主要针对自愿缴款公积金。为了与“可享退休金福利公务员”的纪律处分条例相互衔接,对“可享公积金权益公务员”的养老金处罚也分三类:一是开除公职并完全剥夺自愿缴款公积金的所有权;二是勒令退休,并罚没部分自愿缴款公积金权益,最多可剥夺25%的权益;三是勒令退休,但保留个人自愿缴款公积金的所享权益。这样,不论是享受退休待遇的老公务员还是享受公积金福利的新公务员,其违法违纪所遭受的养老金处罚基本做到了一致。

可见,廉政年金就是把廉洁奉公的公共部门职业伦理融入公务员养老金制度,不管这种养老金属于公积金(预先积累)还是退休金(没有预先积累),都可和公务员管理法规和纪律处分条例结合,形成廉政年金。2000年以后我国各地方政府开展的廉政保证金制度探索,主要是借鉴了香港2000年以后的公务员廉政公积金,忽略了香港在2000年以前旧的退休体系中也有廉政年金制度。廉政年金包含廉政退休金(荣誉退休制度)和廉政公积金两种形式,可见,香港的经验我们只借鉴了一半。

四、廉政年金:公共部门职业伦理的必然产物

廉政年金是经济学反腐的最终归宿,是把经济学的激励相容原理融入公务员薪酬和福利的机制设计。养老金在经济学上被称为延期劳动报酬。早在20世纪初,欧美一些企业就已经通过承诺职工退休金来激励员工,员工跳槽或者不努力工作被解雇则会自动受到损失养老金的惩罚。在公共部门,政府提供的退休金以公务员勤政廉洁为前提,最初以隐含契约的形式体现,随着政府治理对高效、廉洁、透明的追求,勤政廉洁作为获得退休金的附加要求被以法律的形式表达出来,各国以法律法规的形式规定公务员在职业生涯中违法违纪可能被剥夺养老金福利,养老金成为廉政年金。

因此,可以说,廉政年金就是把公务员激励和纪律处分机制融入养老金制度的结果,体现了公共部门职业伦理的必然要求,符合各国普遍实施的公务员常任制。养老金与公务员职业生涯廉政绩效挂钩,使得公务员与国家形成长期劳动契约关系。当今世界各国公务员养老金制度虽然各不相同,既有传统的退休金制度,也有新型的公积金制度,但是这些国家都有养老金处罚条例,公务员违法违纪达到一定程度都将受到养老金罚没的处罚。

综上所述,与养老金制度相结合的廉政年金具有普遍性,养老金是廉政制度设计的一块“好板材”,法律规制完善是必由之路。综观美国、英国、中国香港的廉政年金制度设计,我们总结出廉政年金制度设计的几个特征:一是不论公务员养老金属于财政供养的退休金,还是财政供款的公积金,都可以通过廉政处罚条例或条款,使养老金变成廉政年金。二是养老金法规和廉政处罚条款、条例或法律要相互呼应。一些国家以单独的养老金罚没法律来确立廉政年金,如美国联邦政府颁布的《西斯法》;一些国家则把养老金罚没条款或条例作为补充修订条款插入养老金或退休金法中,如英国1905年在《海军退休金法》中加入养老金罚没的条款。三是廉政年金律法中,被罚没的退休金仅限于财政来源部分,个人缴款部分一般给予保留。四是廉政年金对违纪公务员惩处的同时,也注重对其基本生存权的保护。早期的公务员退休金基本为单支柱,养老金被罚没之后被处罚者生活窘迫。20世纪80年代以来,社会保障多支柱逐渐成为国际潮流,公务员养老金由“社保+职业年金+

个人账户”三部分构成,考虑保护公务员的基本生存权,社会保障养老金通常不列入廉政年金罚没范围。

五、小结

我国地方政府在21世纪初开始探索的廉政保证金制度,仅仅是经济反腐思维在条件和时机不成熟的情况下产出的“中间产品”,虽然具有一定的创新性,但是缺乏制度合法化的土壤,缺乏配套法规和制度顶层设计。与公务员养老金制度相融合的廉政年金应该是我国经济反腐思维的发展方向。当前恰逢党的十八大以来反腐倡廉风起云涌的良好时机,事业单位养老体制改革推进多年,机关公务员养老体制改革也刚刚开始,应充分抓住这一机遇,把廉政年金制度嵌入新的公务员养老制度之中。

应该指出的是,我国目前对已退休人员的违法违纪行为也有相应的养老金处罚规定:如果退休人员仅仅因为违纪需要受行政处罚,那么根据行政处罚的几个级别给予酌情扣除退休金的处罚;如果退休人员触犯法律被处以劳教、拘留、监居、强制收容教育或戒毒、拘役、管制、拘役和有期徒刑缓刑,那么停发退休金,改发生活费;若触犯法律被处以有期徒刑以上刑罚,则取消退休金和其他退休待遇。相比之下,对在职公务员违法违纪,我国尚缺乏“有意识”的养老金罚没的相关处罚规定。从这一点看,我国的公务员退休金制度具备廉政年金的雏形,但缺乏系统性、完整性、针对性。

2005年,国家颁布《公务员法》,2007年,国家颁布《行政机关公务员处分条例》,一个与现代公务员制度相适应的管理和纪律处分条例基本形成。遗憾的是,这些法律中都还未载明对违纪公务员的养老金处罚规定。未来的廉政年金制度建设,应该把养老金处罚条例融入公务员纪律处分条例、公务员法和公务员养老金制度中,形成一个覆盖新老公务员的廉政年金法律体系。

参考文献:

- [1]傅丕毅,谢云挺.廉政保证金:徘徊在十字路口[J].浙江人大,2005(2):20-22.
- [2]詹国彬.廉政保证金制度的理性分析与反思[J].中共四川省委党校学报,2005(2):53-55.
- [3]王瑞芳.建立领导干部廉政保证金制度新探[J].领导科学,2010(18):10-11.
- [4]秦俊勇.从香港改革“长俸制”看“廉政保证金”试验[J].小康,2005(2):22-23.
- [5]卢丽涛.深圳公务员养老制度改革两年:职业年金管理待细则[N].第一财经日报,2012-07-19.

责任编辑 凉风

E-mail: ldkxlf@vip.sina.com

电话: 0371-63926295