

“383”改革方案关键词之廉洁年金 廉洁年金惹争议 公众担忧成变相福利

■ 王红英 报道

近日,国务院发展研究中心首次向社会公开了其为十八届三中全会提交的“383”改革方案总报告全文。该方案勾勒出了一幅详尽的改革“路线图”,其中提出,建立廉洁年金制度:公职人员未犯重大错误或未发现腐败行为的,退休后可领取廉洁年金。

消息一出,立即引发了舆论的空前讨论,褒贬不一,支持方反对方各占比例。有支持者认为,虽说廉政是应该的,但是要做到确实很难,这是一个很好激励制度。反对者则认为,这只是变相的增加公务员退休后的待遇,成为公务员的又一超级福利。

与此同时,廉洁年金该是怎样一笔钱?这笔钱从哪里来?廉洁年金应该设多少?公务员廉洁的标准体系是怎样的?建立廉政年金制度是否真的能够有效遏制腐败现象的发生?等等问题,引发了新一轮的公众讨论。

廉洁年金一直在“试行”

事实上,廉洁年金制度,一直在“试行”。据报道,2000年7月,一种被称为“廉政保证金”的制度在湖南省浏阳市人事局试行。廉洁年金制度由此拉开。湖南浏阳市也成为国内最早尝试廉政保证金制度的地区。

当时,浏阳市纪委曾对廉洁年金来源作了如下解释:“目前在考虑将配套资金纳入政府财政预算,但问题仍然存在,一是缺乏明确的法理支持,另外,拿专项资金来替全体干部职工配套廉政保证金,仍然不切实际。尽管目前是吃财政饭,也确有许多单位常常有发不出工资的情况出现,但不可否认,无论多困难的单位,都有部分资金是用来作为福利发放的,从目前设计的额度来看,缴纳配套资金是完全可能的。”

在这种情况下,浏阳出现了很大的反差:越是效益好的权力集中的部门,越对加入廉政保证金缺乏热情。相反,那些有职无权自收自支能力的部门,对此十分热衷。

同年年底,北京市门头沟地税局试行《勤政廉政保证金暂行办法》;2004年,浙江省出台规定,从2005年1月1日起,浙江省进行公务员“廉政保证金”制度试点,按照正常升迁,一个公务员从踏入机关到处长这个职级上退休,可一次性拿到近30万元。另外,山西安康国税局、西安市碑林区法院、山东泰安地税局、江西萍乡财政局等地方和单位陆续试点类似制度。

在众多尝试中,广东江门的实践显得更为成熟。2010年7月1日,广东省江门市颁布了《江门市市直廉政公积金试行办法》,在市直机关试行新政——廉政公积金。

广东江门的廉洁年金采取新加坡模式,即公务员和政府各负担一部分廉政公积金,每月由公务员个人与政府财政共同出资存入各自的廉政公积金账户,每隔5年,无违纪情况的公务员可领取缴存款额的70%,余额至退休时一并领取。范围涵盖市直所有公务员群体,并从财政每年拿出2000万元作为资金保障,还制定了一套可



供执行的制。”

不仅如此,江门的试点还将根据公务员的级别设定不同廉政公积金的等级:厅级干部每月缴存1600元,其下的副厅级、正处级、副处级、正科级逐级递减200元;副科长(主任科员)、副主任科员、科员、办事员每月分别缴750元、600元、400元、300元。

当然,奖励总是伴随惩罚的。江门的惩罚经验是,根据公务员受到的不同处分,扣除廉政公积金中的比例。江门廉政公积金制度一经发布,即引发巨大争议。其中最大的质疑是廉政公积金乃“变相福利”,反腐倡廉其实是“皇帝的新衣”。

对此,江门市廉政公积金工作领导小组办公室负责人出面回应质疑称,廉政公积金区别于福利在于其四个特性:一是双重性。福利是政府财政单一发给公务员的一种经济补贴,而廉政公积金是由政府财政和个人两部分资金组成;二是长期性。以五年为一个周期,中途不能提取和使用,并一直到退休时才能全额提取;三是风险性。公务员一旦违纪,不仅要扣除财政给个人的资金,而且要扣除自己缴存的资金;四是约束性。它对公务员一生的从政行为都具有教育、警示和督促作用。

各地纷纷试行,这些各地尝试的“廉洁年金”在在饱受争议后,有的顽强前进,有的胎死腹中。

“廉洁年金对于促进公务员的廉洁能起到一定作用”

日前,针对纷争四起的廉洁年金,中国人民大学廉政研究中心主任毛昭晖说:“目前我国公务员工资不算太高,许多腐败属于需求性腐败,如果实行廉洁年金制度,对于

促进公务员的廉洁能起到一定的作用。”

如此看来,廉洁年金制度在建议设计者眼中,大概是因为“目前我国公务员工资不算太高,许多腐败属于需求性腐败,如果实行廉洁年金制度,对于促进公务员的廉洁能起到一定的作用。”该项制度到底如何具体设计,国务院发展研究中心没有过多披露,零星的表述只是“公职人员未犯重大错误或未发现腐败行为的,退休后方可领取”。简单概括,这也算是“奖勤养廉”。

对于大多数公务员来说,他们的工资确实不算高。据10月30日《北京青年报》的社论《公众为什么对公务员廉政年金不放心》中,作者张天蔚说道“当下公务员们的名义工资并不算高,大多数并不掌握核心权力的普通公务员,其从事权钱交易、获取腐败收益的机会也并不算多。”可他笔锋一转,“但公众对公务员福利的认知和想象,却远远超过他们的名义工资收入。在公众的认知中,即使排除腐败收益,仅仅合法的职务福利,也已经远远超过其名义工资收入。譬如一套带有福利性质的低价住房,可能就远远超出普通劳动者几十年的收入总和。”

“廉洁年金制度是从经济利益上对公务员是否廉洁从政给予的一种奖惩。新加坡、香港廉洁勤政的公务员在退休后可以拿到一大笔廉洁金,但如果公务员在职期间被发现腐败行为,这笔钱将被取消,以此化解公职人员的腐败动机。”有专家如此评价,从新加坡和中国香港地区看,廉洁年金制度在抑制腐败方面发挥了较为理想的作用。因为人人都会算这样一笔“帐”:贪一点眼前利益和以后的美好生活相比,孰重孰轻一目了然。

不过,需要明确的是,公务员廉洁年金制度设计的本意不是增加福利。福利是政府财政单一发给公务员的一种经济补贴,

而廉洁年金是由政府财政和个人两部分资金组成。同时,与当期消费的福利不同的是,公务员廉洁年金是未来消费,具有长期性,中途不能提取和使用,并一直到退休时才能全额提取。还应当看到,奖励总是相伴而行。公务员廉洁年金具有风险性,因为公务员一旦违纪,不仅要扣除财政给个人的资金,而且要扣除自己缴存的资金。由此可见,廉洁年金制度设计的出发点和落脚点,是对公务员从政行为的教育、警示,督促公务员廉洁从政,以期达到抑腐保廉的目的。

在很多业内人士看来,如果要推行公务员廉洁年金制度,应该先行实行养老金并轨,彻底破除公务员、事业单位和职工养老金上的双轨制,特别是要大幅度缩小养老金替代率上的巨大差距。而且,公务员廉洁年金的来源,最好采取在公务员工薪收入中扣划一大块,财政出资一小块的做法,不要打着廉洁的旗号,变相地给公务员增加养老保障福利。

公众担忧廉政年金成变相福利

“廉洁难道不应该是一个公职人员应该具备的素质么?怎么就成了优良品质还需要奖励了呢?那不偷盗抢劫不杀人放火不违法犯罪的好公民退休后能领取“守法年金”吗?“这不成了政府给一笔钱,求当官的不要贪腐?”网友纷纷质疑廉洁自律应该是公职人员的起码的要求和底线道德,难道守住底线还要奖励?纷纷担心这一措施会变成公务员的超级的福利。

中山大学政治与公共事务管理学院教授、博士生导师郭巍青近日在接受采访时表示,就目前中国推行廉政年金而言,还有一系列的前提没有到位。



改革的好手段,但也不能操之过急,在实施改革的同时,也应注意建立地配套措施,以防地方财政的措手不及和地方财政与中央财政、农民之间的矛盾激化。

因此,方案建议,率先对集体建设用地、储备土地和囤积土地征收土地增值税,此举将有效地扩大地方财政收入,从而减少对土地财政的依赖,使改革能更有效地进行。

小产权房有条件转正

“383”改革方案中针对土地制度改革另外一个建议是,小产权房有条件转正。方案明确指出了:在现有土地权属基础之上,赋予农民集体土地处置权、抵押权和转让权;在集体建设用地入市交易的架构下,对已经形成的“小产权房”,按照不同情况补缴一定数量的土地出让收入,妥善解决这一历史遗留问题;对被政府征收土地,改原用途

比如,廉洁年金从哪来?从财政出,说到底要先搞财政公开。无论设什么“金”,要得到社会的认同,其前提必然是整个的财政体系、财政使用、公务员收入等公开透明。没有这个前提,后面那笔钱是怎么来的,没有办法说清楚。

其次,什么算“廉洁”?这就涉及到谁来查、怎么查。在目前权力与利益的复杂关系中,有一点寻租行为,拿了一点钱,也许是很普遍的事情。那这个过程是不是可以说“没什么问题”?等到这个人退休了,只要他没被“揭露”出来,就算他廉洁了?在没有建设好高效廉洁的监察机构和监督队伍之前,“廉洁金”很容易演化为变相福利。

与此同时,广大网友也提出了各种讨论。对于纳税人来说,建立廉洁年金制度,就意味着纳税人多支付了一笔钱,且从总额来看,无疑数目庞大。这笔钱凭什么支付,支付多少,公众需要有话语权。

有网友表示,“廉洁年金”的前提是公务员廉洁。这一点必须让公众清楚,有的公务员看起来是廉洁的,但说一套做一套,一旦落马,却发现是个贪官,且贪的数额惊人。“如果我们连谁是“裸官”都不太清楚,更谈不上谁是廉洁的官员。”因此,这需要官员财产公开制度逐渐落实。

另外,廉洁年金的主要内容是:未犯重大错误或未发现腐败行为,退休后方可领取。何谓“未犯重大错误”?又何谓“未发现腐败行为”?评价的标准在哪里?评价的权力又该由谁来掌握?如果仍旧只是由“权力评价权力”,则“官官相护”的潜规则难免会继续流行。需要纳税人掏钱的公务员廉洁年金,绝不能只为建立而建立。

廉洁年金设多少?这也是个技术问题,它终归是有限的,而人的贪欲是无限的。廉洁年金的覆盖面有多大?最重要的是,对公务员任职期间的廉洁状况要有一个严格的考核体系,这个体系必须是公开接受民众监督参评的体系。如果在不能满足这几个前提的情况下搞廉洁年金,很可能是国家支付了资金,也保证不了公务员的廉洁,使得廉洁年金异化成公务员增加的福利。

值得注意的是,廉洁年金制度在中国难以推行,一个重要原因就是在于无法可依甚至违法。现有的廉洁年金制度将公务员的工资扣除一部分作为保证金,而公务员的工资是合法收入,是个人财产。我国宪法明确规定,国家保护个人的合法收入和私人财产,尽管“廉政金”是出于良好的动机和目的,但仍然侵犯了个人的财产权利。其次,“廉政金”用机关单位的行政经费来为公务员个人行为作保证金,也是有违法律的。法律上的保证金,应当是行为人个人的财产经费,用单位的财产经费来为自己的行为作保证,怎能起到保证作用。这种“廉政金”的做法,就是将国家行政经费这笔公款变成了个人财产,显然不合法。

更进一步的说,廉政年金制度,堪称公务员制度改革的“顶层设计”。必须在加大反腐力度的基础上,再辅以公务员选拔制度、退休制度、福利制度等一系列配套制度的改革,才能使廉洁年金顺利实施且实至名归。所谓的“小产权房”。2007年12月,国务院办公厅又发文重申农村住宅用地只能分配给本村村民,城镇居民不得到农村购买宅基地、农民住宅或“小产权房”。2011年4月国土部又出明规,对于已经建好或者已经售出的小产权房,不得办理土地登记,不允许以任何方式补办土地审批手续。

到如今,“383”改革方案,终于将小产权房的问题提到公众的面前,使购买小产权房的购房者看到了希望。如果此方案等顺利实施并得到落实,购房者在补交了一定的土地出让金之后,能够使小产权房合法化,这将会让购房者的产权得到保障,也将会缓解紧张的楼市供求关系,缓解城市商品房供应不足的问题。

在看到小产权房合法化的希望之光的同时,我们亦须面对现实情况,小产权房的存在时间以及存在数量都不少,其转正不是短时间就能实现的。不可否认的是,小产权房的转正之路是一个漫长的改革过程,“383”改革方案的推进亦是一个循序渐进的过程,短期内很难看到成效。

此外,有观点认为,小产权房有条件转正,还面临诸多实际运作问题,必须要完善配套法律和制度。而且小产权房合法化需缴纳的土地出让金的标准制定都是一个很难把握的难题,如果标准太高,已经购买小产权房的群体不愿支付,如果标准过低,则又让小产权房变成了套利工具,更加助长小产权房的蔓延。

在小产权房转正的路上,还有法律法规等各种各样的问题都不容忽视,需要全盘考虑,细心研究每一个问题,谨慎地走好每一步。任何事情都不能操之过急,何况是这么多年遗留下来的小产权房的问题呢?