

□ 公务员辞职后,两年内不得到与原工作业务直接相关的企业或其他营利性组织任职

□ 仅 2000 年 1 月到 2003 年 6 月,全国地方有 10304 名科级以上党政领导干部辞职“下海”

公务员“下海”政府鼓励？还是中立？

本报记者 吴 兢 白 龙

独家

因“鼓励”公务员下海,一个名为《关于扩大对外开放促进全民创业的若干规定》的“红头文件”5 月 22 日在河南商丘出台后,引起社会广泛关注。

自上世纪 80 年代公务员开始半遮半掩“下海”以来,90 年代掀起了第一轮公务员“下海”潮,如今这一现象已司空见惯,相关的法律规定也逐步多了起来。对公务员“下海”,政府应当积极鼓励还是持中立态度?“下海”的去向是否应当有所限制,是否都应当获得补偿? 这些问题一直存在争议。

回望公务员“下海”20 年,有关专家表示,《公务员法》第 13 条和《公务员法》生效前调整国家公职关系的《国家公务员暂行条例》第 7 条,都明确规定了公务员有申请辞职的权利。但公务员辞职创业,必须在法律的框架内进行。有关部门应当对此加大研究,制定更为细致、符合现代政府职能理念的法律法规,提高政府的公共服务质量。

引子

商丘市某机关公务员小顾最近正经历一场思想斗争:领取一笔补偿金后辞职下海,或者在目前这个工资不高但工作稳定的单位继续工作。何去何从? 他有些拿不定主意,“下海经商,一是没有什么挣钱的门路,二是能领到的补偿金也不高。我工作才三五年,按照规定只能领到几万块钱,干什么生意都不够啊。要是留在单位,好好干工作,以后还有提拔的可能。”

在商丘市,像小顾这样正在犹豫或观望的公务员不少。今年 5 月商丘市出台的《关于扩大对外开放促进全民创业的若干规定》,让全市范围内的公务员和事业单位在职人员,对自己以后的职业规划有了重新考虑的念头。

这个规定,是在今年 5 月 22 日商丘市委、市政府召开的“思想大解放、经济大发展、全民大创业”实践活动动员大会上出台的。按照这个规定,商丘市公务员“鼓励机关事业单位干部带头创业。”公务员辞职创业,可按照其本人“工龄×5×上年度月平均工资”的标准给予一次性经济补偿。事业单位在职人员(卫生教育系统除外)辞职者,补偿标准为“工龄×3×上年度月平均工资”。

“规定的出台,主要目的是为了促进经济发展,同时,也是针对有些单位公务员‘守钱’、熬资历”、不求进取的思想,希望能推动大家的积极性。此外,也希望能通过这个规定,起到精简机构、淘汰冗员的作用。”商丘市某机关一位负责同志说出自己的理解。



救灾款物发放确保“三公开”

6 月 26 日,四川省绵竹市广济镇社区干部贾多敏展示补助金发放明细单。
新华社记者 舒 适 摄

从“很难想象”到“稀松平常”

● 公务员“下海”,在某种程度上打破了“官本位”观念,为解决干部能上能下、能进能出提供新途径

商丘市这个规定的出台,如果放在比较长的历史时段来看,并非偶然。80 年代中期,公务员下海还处于半遮半掩状态,他们“下海”的方式也多是平级调到国有企业任职;90 年代初,改革开放步伐加快,整个中国社会进入了价值标准多元化的时代,随着民营企业地位的提高,公务员“下海”潮开始掀起。

90 年代后期,我国政府机构改革全面开始,公务员队伍开始重组。1999 年,根据中央全国地方机构改革会议决定,市县乡政府部门要精简的人数不下 280 万,这项举措直接影响公务员“下海”的进程。另外,2000 年出台的《个人独资企业法》及相关法律法规,也为公务员“下海”创业提供了制度上的保障。

从此,公务员辞职创业行为从“很难想象”,逐步进入“稀松平常”状态,在一些地方甚至形成风潮。据新华社报道,从 2000 年 1 月到 2003 年 6 月,全国各地(不包括中央部委及所属单位)共有 10304 名科级以上党政领导干部辞职“下海”。

“这一现象有特定的历史背景,要放在特定的经济和政治环境中来看,其中人才资源配置是一个重要原因。”北京大学法学院姜明安教授说,“上世纪八九十年代,中国社会刚刚开始由计划经济向市场经济转型,由全能政府向有限政府转型。这种转型必然要求人才资源的配置与之相适应。但在当时的中国,人才,特别是精英型人才,大多集中在政府机关。政府机关人才过剩,人浮于事,而市场却人才奇缺,特别是管理型人才、开拓创新型人才奇缺。”

按照姜明安教授的理解,这一时期,人才资源配置失衡的调节任务主要由政府承担。政府通过一系列“鼓励性”政策性措施,如停薪留职、经济补偿、优惠贷款、减税免税等,支持和推动公务员“下海”。从今天中国市场经济发展的速度和所取得的成就看,当年政府鼓励和推动公务员“下海”的政策无疑是正确的,此后一波接一波的“下海”潮对推动中国社会体制和观念的转型无疑有重要贡献。

另外,不少人认为,公务员“下海”的行为,在某种程度上打破了官本位的传统观念,为解决干部能上能下、能进能出的问题提供了新的途径。同时,公务员“下海”也冲破了机关和企事业单位人员交流的界限,扭转了以往人才单纯向机关流动的局面,符合市场经济条件下人才管理的发展方向,也使企业经营者队伍素质明显提高,有利于促进地方经济的发展。



2006 年 1 月 1 日《中华人民共和国公务员法》正式实施。图为黑龙江一读者正在新华书店翻阅公务员法读本。
小 刚摄(资料图片)

使企业经营者队伍素质明显提高,有利于促进地方经济的发展。

公共资源会否“商业化”？

● 作为个人,公务员有辞职创业的自由;但作为公共服务提供者的政府,态度需慎重

在商丘市这一规定中,由于政府持“鼓励”公务员“下海”的态度,并未对公务员“下海”的去向有所限制。

公务员“下海”是否要限制其去向,在公务员长达 20 余年的“下海”历程中,一直存在担心:这些辞职的公务员会利用以往掌握的公共资源牟利。中国人民大学公共政策研究院执行副院长毛寿龙教授曾质疑,公务员“下海”会严重损害市场经济的公平竞争。辞职的公务员,虽失去了公务员的身份和权力,但其所掌握的公共资源在一定时期内还可以发挥作用,从而影响市场经济的正当竞争。“必须严格予以限制。”

对于公共资源滥用的问题,北京大学政府管理学院李强教授认为国外的一些做法值得借鉴。比如他们把政府组成人员分为政治官员系列和公务员系列。通过选举产生的政治官员来源比较复杂,比如律师、商人、企业家等都可以通过选举担任政治官员,但是他们任期比较短,人数也相对较少,这些人在任期届满之后,可从事职业的限制就很少。比较而言,对专业性较

强的公务员系列的管理就很严格。他们有“辞职下海”的自由,但是在防止公共资源商业化方面有比较严格的规定,比如在几年内不能从事与原来职业相关的商业活动等等,这是为了保证政府部门能够更好地提供公共产品和公共服务。

李强分析,在处理公务员辞职创业的问题上,关键在于政府要摆正自己的位置。作为个人的公务员当然有辞职创业的自由,但是作为公共服务提供者的政府,需要慎重考虑自己的态度。如果政府以一种积极态度推动公务员“下海”,是不太符合现代政府职能理念的,政府需要把职能转变到提供公共产品和公共服务上。

亟待法律定规

● 政府制定鼓励公务员辞职下海的政策性规定,特别是经济补偿标准,必须适当

“商丘这个规定,如果从精简机构、干部分流的角度看,政府出资为分流人员提供一些学习或者安置费用是可行的。但如果从经济发展和招商引资的角度来看,公务员下海,是不是就能比普通入更好地创业?如何排除公务员使用所占有的公共资源,在创业市场上和其他人公平竞争?政策应该有更细致的规定。”李强的看法很有代表性。

“商丘市的这个补偿标准是如何确定的?对辞职后的公务员从事的行

业,有没有限制性规定?”在网上,不少网友有类似的疑问。还有人认为,大量优秀人才由机关走向商海,如何应对由此造成的职位空缺以及人才流失造成的公共服务质量下降,在制定法律政策过程中也应考虑。

姜明安认为,政府制定鼓励公务员辞职下海的政策性规定,特别是经济补偿标准,必须通过听证会、网上讨论或其他形式,广泛听取纳税人的意见,还应当向人大报告并经相应人大或人大常委会审议、批准。因为用于补偿辞职“下海”公务员的钱并不是政府的,而是纳税人的,是全体人民的。同时,政府制定鼓励公务员辞职下海的政策性规定,特别是经济补偿标准,必须适当,必须与政府机关因机构调整、撤销、合并、缩编裁员等而辞退公务员的补偿标准相协调,不能差别悬殊。政府没有必要,且不应该给予辞职“下海”的公务员过高的经济补偿和不当的政策优惠。

他还表示,公务员辞职“下海”必须遵守《公务员法》关于公务员辞职的限制性规定,如未任满国家规定的最低服务年限的公务员不得辞职,涉密职位的公务员必须脱密期满才能辞职,公务员辞职后两年内(原系领导成员的,则三年内)不得到与原工作业务直接相关的企业或其他营利性组织任职,不得从事与原工作业务直接相关的营利性活动。对此,有关部门应当细化规定,比如什么是“直接相关”?公务员辞职“下海”和政府制定的公务员“下海”政策,也应当遵守这些规定。

12 点结账我们有权拒绝吗？

□ 行业惯例往往以格式条款的形式被订入合同,我国《合同法》规定了订约人的“提示义务”

□ 惯例本身不能危害人权、破坏社会法治,否则就是“恶俗”

郭敬波

据《市场报》6 月 30 日报道,由维权网、搜狐网结合北京市消费者协会“14 点退房符合消费者权益”的倡议,联合开展的“14 点退房符合消费者权益”网上调查结果近日出炉。在 16031 位网友中,认为“宾馆 12 点结账不合理”的高达 92%。北京市消费者协会关于宾馆、酒店“14 点结账”的倡议得到了许多业者的支持,北京密云等部分酒店、宾馆已经开始实施“14 点结账”制度。但也有些人持不同意见,认为“12 点结账”是国际惯例。

“12 点结账”是国际惯例,这种说法其实不正确。

所谓惯例,是指法律没有明文规定,但约定俗成,民众可以仿照办理的做法。惯例可以说是介于习俗与法律之间的一种行为规范。虽然在外国宾馆服务业也有“12 点结账”的规定,但它并不是“国际惯例”,因为它不是“国家之间交往形成的习惯做法”。它是商人或者某种行业在长期交易中形成的一种习惯做法,所以,它只是称为“商业惯例”或“行业惯例”。对这种“行业惯例”,当事人有权作出选择,对作出选择的当事人才有约束力,对未作出选择的当事人不具有约束力。

惯例本身没有强制效力,人们遵守惯例通常是出于传统习惯、社会舆论等非强制性原因。但有时候传统习惯、社会舆论的力量显然是有限的。

更多的惯例是通过与法律相结合的方式来实现强制规范作用的。

惯例与法律的结合点在哪里呢?在合同之中。行业惯例往往以格式条款的形式被订入合同。比如宾馆将“过 12 点退房加收半天房费”明确写入住房单上,让客人签字认同。但对于格式条款,我国《合同法》规定了订约人的“提示义务”,如果订约双方没有在合同中明确约定,或者宾馆没有履行“提示义务”的话,则该“行业惯例”并不对消费者产生约束力。如果住宿合同中双方已经明确约定了“12 点结账,超时加费”,按照“合同就是当事人之间的法律”的原则,应该得到双方共同遵守。

惯例能够得到法律保护,要具备一个基础性条件,就是惯例本身不能危害人权、破坏社会法治。如果某一惯例违背了法律规定,则这种惯例不应称之为“惯例”,而应称之为“恶俗”,法律不但不会保护其实施,而且按照这一惯例而订立的条款是一种无效条款。

有法律人士认为,我国《消费者权益保护法》中明确规定了消费者有公平交易权,住宿一天一夜显然应该是 24 个小时,而有的消费者只住了十几个小时,却被按照 24 个小时收费,显然侵犯了消费者的公平交易权。我认为这样理解是片面的。这涉及惯例以及由惯例转化而成的合同格式条款的利弊问题,以及格式条款与协商自由的矛盾问题。事实上,也有上午入住、第二天中午才离开,超过 24 小时也按一天收费的情况。格式合同虽然具有诸多弊端,还是被法律保留了下来。消费者有自由选择权,宾馆也有自由订约的权利,所以从目前的法律规范来看,并不能说“12 点结账”就违法。

对这种合法但不合理的惯例该怎么办?有人提出了用法律来规制,打破“12 点结账”行规的想法。笔者认为,目前不宜采用法律规制的方法作出调整,可以通过市场调节来逐步改变这种惯例。

灾后养老保险如何缴？

● 有望视情况缓缴,是否免缴还待定

本报记者 王比学

灾后养老保险如何缴,是每一个参加了养老保险的企业和灾区劳动者关心的话题。因地震,一些灾区企业和劳动者的养老保险会在一段时间内中断。中断后会带来一系列问题,诸如:今后是否可以继续缴纳养老保险金?如何续缴?是否应降低保险支付额等。这些问题都将影响到灾区企业的生产和劳动者的生活稳定。

按国务院 1997 年发布的《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》,参加工作、缴费年限累计满 15 年的人员,退休按月发给基本养老金。但由于地震造成灾区一些企业和劳动者缴费年限累计还不满 15 年,退休后能否领取基本养老金?

劳动法学家龙生认为,灾后如果经当地劳动行政部门核实那些在地震中失去工作单位,并在短期内无法找到新工作的灾区群众,其养老保险金,在合理的期限内应予以免除。因为,灾后很多企业和劳动者失去了生产能力和劳动能力,这些企

业和劳动者目前根本不具备缴纳养老保险的能力,如果认定他们中断了养老保险的缴纳,显然不公平。他建议,国家有必要统筹安排,设立一定的时间范围,在这段时间范围内视同企业和劳动者在继续缴纳养老保险金,并划拨专项资金予以补贴。

来自人力资源和社会保障部的消息表明,该部目前正考虑针对因地震灾害导致没有生产能力、肯定要破产的企业,对其距离退休年龄不足 5 年的职工,可允许提前退休。也就是说,原本本该缴费的人员不但不需要继续缴费,还可以从现在开始领取养老保险金。

这是人力资源和社会保障部针对四川地震灾害出台的养老保险政策措施之一。

对于因地震灾害影响到企业和个人养老保险缴费的,人力资源和社会保障部考虑将允许灾区群众视情况缓缴养老保险费,至于是否免缴还有待进一步研究。

挪用救灾款物受何惩处？

● 挪用用于救灾的款物,情节严重将追究法律责任

本报记者 白 龙

用于抗震救灾的资金物资如何管理和使用?这是广大群众十分关心的问题。

中央纪委监察部 5 月 29 日颁布《抗震救灾款物管理使用违法违纪行为处分规定》,对抗震救灾款物管理使用违法违纪行为提出了纪律要求和惩戒措施,严格禁止并严肃查处 11 类违法违纪行为,具体包括:以赈灾、募捐名义诈骗、敛取不义之财行为;截留、挤占或者无故迟滞拨付、发放抗震救灾款物行为;虚报、冒领抗震救灾款物行为;利用职权为自己、亲友和有关单位徇私发放或者有偿发放抗震救灾款物行为;擅自改变抗震救灾款物用途,挪作他用行为;擅自变卖抗震救灾物资行为;故意违背政府应急救援和灾后重建规划使用抗震救灾款物行为;伪造、变造和毁损抗震救灾款物原始登记资料及相关账簿行为;

灾区涉法问答(5)

上期报道请见 6 月 27 日本报《民主政治周刊》“灾区涉法问答(4)”

隐瞒抗震救灾款物管理使用分配信息,依照规定应当公开而不公开的行为;在抗震救灾款物管理使用中玩忽职守、贻误工作行为;贪污、私分抗震救灾款物行为。

另外,根据我国刑法第二百七十三条规定,挪用用于救灾、抢险、防汛、优抚、扶贫、移民、救济款物,情节严重,致使国家和人民群众利益遭受重大损害的,对直接责任人员,处三年以下有期徒刑或者拘役;情节特别严重的,处三年以上七年以下有期徒刑。

对此,北京市东城区人民法院刑庭副庭长陈锦新解释说,从侵犯的客体来说,挪用特定款物罪侵犯的是国家对特定款物专款专用的财经管理制度。从犯罪主体看,本罪犯罪主体只能是主管、经管、经手特定款物的工作人员,包括国家工作人员和其他经手、管理上述款物的人员。从犯罪的客观表现看,本罪是违反专款专用的管理制度,将特定款物挪作他用。根据最高人民检察院、公安部 2001 年制定的《关于经济犯罪案件追诉标准的规定》,挪用特定款物价值在五千元以上的,造成国家和人民群众直接经济损失数额在五万元以上的,或者虽未达到上述数额标准,但造成人民群众的生产、生活严重困难的,应予追诉。