热点透析

编者按：如何解决养老问题，是本届政府面临的严峻挑战，也是人大代表们热议的话题。今年年初，国务院发布《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》，明确提出，“机关事业单位在参加基本养老保险的基础上，应当为其工作人员建立职业年金”。作为养老保险补充的职业年金制度，其缴费方式、投资管理、给付模式以及监管方式应如何解决？国外的一些经验和做法或许对我们有所裨益。

职业年金制度的国际借鉴

□王秋波

英国：职业年金是养老金重要支柱

英国是较早实行职业年金制度的国家。1959年颁布的《新国民保险法》就要求用人单位必须建立补充养老金计划，1975年实行的《社会保障年金法》又强化了对职业年金制度的国家干预，要求用人单位强制执行。目前，英国的养老保险制度由国家养老金计划、职业养老金计划和个人养老金计划等三个支柱构成。国家养老金计划包括“国家基本养老金计划”和“第二养老金计划”，由政府提供，并由政府承担兜底责任。基本养老金已覆盖所有公营和私营部门的雇员。雇员和雇主共同缴费，形成“国民保险基金”。该基金实行现收现付制，结余资金全部购买国债或存银行，禁止进行股票投资。第二养老金主要目标人群是非常规就业者，如中低收入者、长期患病或身体残疾的从业人员，任何已缴纳了基本养老金保费同时又没有职业养老金或私人养老金的雇员将自动加入第二养老金计划。在基本养老金缴费年限相同的情况下，第二养老金根据不同收入标准支付不同的养老金。

职业年金是养老金的重要支柱。由于基本养老金替代率较低，仅能保证员工退休后的基本生活需要，大部分人退休后的主要收入来源于职业养老金。职业养老金自2012年10月起成为更具强制性的职业年金，所有年收入7475英镑以上、年龄在22岁到法定退休年龄之间、没有参加任何职业养老计划的都将“自动加入”职业养老金计划。雇主缴纳雇员工资的3%，雇员本人缴纳4%，政府以税收让利的形式计入1%，合计8%的缴费注入雇员的个人账户。职业养老金计划积累的资金主要投资于以股票为主的资本市场。职业养老金参与者占英国全部人口的45%左右，已经成为英国养老金体系中最重要的组成部分。个人养老金计划包括私人养老金、养老储蓄和个人寿险等。私人养老金主要面向众多中小企业，包括大量个体工商业者、自雇人士和非常规就业者，个人可以自愿选择是否加入个人养老金计划，并且待遇水平与个人缴费相关联，体现多缴多得的原则。

英国养老金的监管体制非常完善。监管体系由核心监管体系和辅助性监管体系组成。在核心监管体系中，养老金监管局联合供款局、议会、金融服务局、税务局等其他监督机构共同参与企业年金的监管，设立年金监管委员会协调核心监管部门间的监管信息、监管手段和策略的实施，辅助性监管体系则包括仲裁机制和申诉机制，分别负责专业仲裁和反映民情民意。根据《2004年养老金法案》的规定，养老金监管局的主要权力包括：向养老金计划及其利益相关人提供“信息、教育和帮助”；当发生违背法律规定、行动准则或保证等行为时，发布“整改通知”，或对违规行为负有（部分或全部）责任者发布“第三方通知”；在必要时要求计划终止；在收到抗议、举报和其他呈报事项时，开展调查并给予指导等。监管体制以清晰、公平、无误导、开放、透明为基本原则；避免利益冲突；保持金融咨询独立性。

美国：养老责任由三方共同承担

美国的老年年金制度源于1935年罗斯福总统签署的、旨在解决当时因经济大萧条而生活在贫困线之下的众多老年群体生计的《社会安全法》。该法案承诺每月发给年满65岁的老人200美元的老年年金，其资金来源于下一代工作者所缴纳的税款。此后经过多次修改完善定型。目前，美国的养老金体制主要由三大支柱构成：一是联邦政府以征收社会保障税的方式筹集资金的基本养老保险制度，雇主和雇员基本上各自承担社会保险费的50%；二是雇主发起设立的“私人养老金计划”；三是个人自购商业保险和储蓄积累的养老金收入。这一多元化、多支柱的养老保险体系在很大程度上分散了国家承担养老社会负担的风险。比如，美国公务员养老金标准并非参照退休前最后一个月的工资，而是参照公务员任职期间连续3年最高工资的平均值，这是计算养老金的工资基数。计算时只计算基本工资，不包括加班工资、奖金和福利性工资。其养老金标准的计算方法是：第一个5年工龄每年养老金为工资基数的1.5%；第二个5年工龄每年养老金为工资基数的1.75%；在这10年以后的工龄，每年养老金为工资基数的2%。这三段养老金相加就是退休后每年领取的养老金。

美国的养老责任由政府、社会和个人等多方面共同承担。其资金来源主要是在职人员把工资所得的一部分作为“社会保障税”上缴给政府，用于发放给已退休者、残疾人以及他们的家属，在职者退休之后便可以从社会保障制度中享有相应的福利。在职人员退休后获得社会保障福利的多少视其工作时间长短、缴纳社保税数额以及退休年龄而定。但提前退休者的福利额将适当扣减。除了社会保障制度，美国政府和一些公司还建有自己的退休金制度。美国政府制定了“联邦雇员退休制度”。政府工作人员除参加社会保障制度、缴纳社保税之外，还必须每月上缴工资收入的1.3%，政府工作人员退休后可根据其退休时的薪水、工龄长短等领取相应的退休金。

美国的年金监管部门包括联邦政府的税务局，劳工部下属的养老金和福利收益管理署以及退休金津贴保障公司。税务局主要是对年金是否符合《税收法》中规定的税收优惠条件进行审核、督察；劳工部下属的养老金和福利收益管理署则主要是对于《雇员退休收入保障法》的执行情况开展监督工作；退休金津贴保障公司属于美国的一个政府机构，它主要是解决雇主单位在经济困难等情况下出现的无力支付原定退休金时，建立保险基金从而进行偿付。

德国：老年年金收入替代率较高

德国于1889年以《帝国劳工障碍与老年保险法》的形式确立了德国老年年金制度。它是世界上第一部以强制性立法来保护劳动者在年老、身心障碍和死亡时获得经济权益保障的社会保险法，开创了近代国家由政府提供老年年金之先河。此后经过几次重要的改革，形成了目前的制度框架。老年年金的涵盖范围包括受雇人员、部分自营业者、3岁以下儿童的看护人员、领取社会津贴者等；对所有年龄在60岁以上的居住在外国的德国公民以及居住在德国的外国公民，不纳入强制保险但可以自愿方式加入；财源以雇主、雇员各缴所支薪资（月收入）10.15%的保险费以及政府补助作为综合财源，实行提存准备制；而领取老年年金一般要年满63岁且缴费满35年，或年满65岁且缴费满15年，按照雇员的薪资差异分4个等级收缴保险费，年金给付则依4个平均薪资级距、纳费投保年数以及相对低的费率计算给付。对相当部分的雇员来说，老年年金通常是他们晚年重要的生活来源。因此，老年年金收入要保持适当的替代率才能维持退后的生活质量。德国老年年金收入的替代率是比较高的，大概维持在70%~80%。

日本：国民年金+共济年金+厚生年金

日本的年金制度是在二战以后确立起来的，分为公共养老金和私人养老金。公共养老金包括国民年金、厚生年金和共济年金。中央政府承担公共养老金的全部行政管理费用，并且提供国民年金支出的1/2。国民年金是日本养老金制度的基础，20岁以上60岁以下在日本拥有居住权的所有居民都必须加入；它的资金来源于个人缴纳的保险费和国家财政预算，个体经营者、无业人员等每月需要缴纳1.33万日元，企业职工和公务员则分别加入包含国民年金在内的厚生年金和共济年金，缴纳金额为收入的17.5%，由职工和雇主各负担一半。另外，还有企业年金及个人年金，由企业自己管理和运营经营。据《日本经济新闻》称，共济年金与厚生年金相比，缴费比例低而领取的退休金高。2012年4月13日，日本政府内阁会议通过了一项法案，将厚生年金与共济年金一元化。根据该法案，日本将分阶段提高共济年金的保险缴纳比例。在2018年，公务员与企业员工实现养老金相同比例缴费，私立学校教职员在2027年实现。

日本年金制度实行修正积累制，其特点在于保险费率根据支付和积累的需要，通过实行分阶段调整，保持相对稳定。公共年金约每5年进行一次核算。政府组织专门人员对出生、死亡等人口自然变动情况进行预测，保证修正工作符合实际，并对未来65年的年金收支情况进行滚动预测。如果前一次财政核算中的预测与实际不符，则对保险费率进行调整，以稳定年金财政。运用这种方法，有利于保证年金的积累和支出。

美国灾害治理中的社会组织参与

□张 强

第三次联合国减少灾害风险世界大会于2015年3月在日本仙台召开，大会的中心议题是讨论通过全球2015年后减少灾害风险框架。在多轮会前磋商中，各国都关心加强治理和机构建设，其中社会组织的参与机制是一个重要关注点。美国救灾志愿组织联盟（NVOAD，以下简称为“联盟”）作为成功运行四十多年的社会组织，不仅成为美国社会组织灾害应对的枢纽型行业机构，还获得美国政府的认可，于1997年与美国联邦应急管理署签署了正式备忘录，成为国家应急反应协调中心常设的非政府组织代表成员，从而形成了政府与社会在灾害应对领域的共治格局。

联盟是享有501C（3）条款免税地位的社会组织，总部设在弗吉尼亚州的阿灵顿，在美国所有州和海外领地都建立了分支机构，已经形成覆盖全国的救灾网络。目前联盟会员包括有影响力的56家全国性组织，以及56个州级救灾志愿组织联盟，这些联盟分支还代表着地方各级联盟以及数以百计的分布在全国各地的会员组织。

这一联盟的成立源于1969年卡米尔飓风的灾害救援。卡米尔飓风造成了259人死亡，直接经济损失达7.8亿美元。当时很多社会组织涌进了灾区，但由于缺少信息沟通和总体协调，导致各组织救助出现重复性甚至恶性竞争，使得灾害救援工作受到了极大影响。为此，美国红十字会、救世军等七大社会组织于1970年发起成立了该联盟。经过四十多年的磨合发展，该组织已经成为美国政府和志愿者、社会组织都认同的，致力于在全国范围内推进社区抗逆力建设的非营利性且无党派性质的会员制联盟组织。

政府与社会组织合作的机制化、法治化

联盟之所以能够成为社会组织参与灾害治理的代表，首先取决于政社之间建立了明确的制度框架。2008年修订出台的美国国家应对框架对社会组织在灾害应对中的功能定位给予了更加明确的表述，并配套发布了针对志愿者和捐赠管理的支持功能文件。联盟和美国红十字会这两个社会组织作为国家响应能力的正式成员，享有以下法定职能：灾害应对中，联盟作为社会组织代表将派员进入联邦应急管理署设立的国家应对协调中心，代表志愿组织参与和进行相关协调。在针对志愿者和捐赠管理的支持功能中，联盟还负有以下两项职能：一是协同国家层面的会员组织以及各州、地方层面的联盟分支针对无组织的志愿者以及非定向捐款提供技术支持。二是为有志愿服务和捐赠功能的会员组织有效开展工作，根据实际需要提供支持，如建立多机构共享的统一仓储服务、实地分配中心、志愿者登记中心、支持热线、关于个体志愿者和非定向捐款的管理指南，灾情分析以及相关的协调。

与此同时，美国联邦应急管理署还在自己的组织结构中专门设立了志愿组织联络人和捐赠协调专员来协助联盟以及各地的联盟分支开展相关工作，以加强政府机构和各类社会组织在灾害应对全过程中的沟通和协同。此外，还利用公共支持拨款项目来支持相关社会组织的灾害应对行动。

社会组织之间协同的开放性、网络化

联盟在建立之初，就明确了自身作为协调性平台的功能定位，即“4个C”原则（合作、沟通、协调、协同），并不直接真正参与救援工作，而是支持成员组织的行动。作为唯一的国家应对协调中心的社会组织代表成员，联盟承担着政府和各类社会组织之间的桥梁作用，为各参与组织提供政府方面的信息，同时也将社会组织应对行动进展和需求反馈给政府机构。

为了保证联盟的开放性，联盟不仅招纳如美国红十字会、仁人家园等众多在美国声誉卓著的非营利组织、宗教慈善团体和社区服务组织作为会员组织，还在各州及地区设立分支，从而保证地区各级社会组织的多元参与。

除此之外，还建立开放性的合作伙伴计划，协同来自不同界别的合作伙伴，共同建立致力于全过程应对灾害的学习型社群。其中包括联邦应急管理署、美国工程兵团等政府机构和脸谱公司、联邦快递等知名企业，以及UPS基金会、援助农民等社会组织，还有国际应急管理者协会等专业协会和西弗吉尼亚大学等学术机构。

联盟服务的专业化、标准化

美国救灾志愿组织联盟充分意识到，作为服务平台，重在知识分享，特别是专业化技能以及相应的最佳实践，以建立相应的共识、行动指南及规范。为此，联盟根据会员和合作伙伴的建议以及不同的特长，成立不同的专项委员会，具体有政策倡导、社区备灾、卫生、精神健康、国际合作、志愿者管理、沟通、个案管理、捐赠管理、住房、长期恢复等。在加强自身专业化发展的同时，联盟也注重网络化知识分享，常常推荐来自美国红十字会、疾控中心以及联邦应急管理署提供的相关行为指南。除此之外，还针对巨灾或者整体性需求成立了一些特别工作组，目前有专注于旱灾应对和培训两个特别工作组。

在服务功能上，也注重在每一个环节都明确相应的工作重点。在减灾环节，强调推动各会员组织进行社区宣传教育，向相关国家机构和立法机关提出建议，力争减少未来灾害可能造成的损失；在备灾环节，重点是用参与式方法进行应急计划的制定，并培训应急管理人员；在应灾环节，突出满足灾民的社会服务需求，比如提供食品、衣物和临时住所；在灾后重建环节，倡导成员组织与政府、社区组织建立合作关系，共同帮助受灾人群应对短期内无法克服的困难。

联盟十分注重志愿者参与，不仅鼓励公众向各会员组织捐物、捐款，还专门强调志愿服务管理的标准化。联盟会在每一次实际灾害应对中，推介会员组织的志愿服务岗位需求，平时则大力推动志愿者培训的标准化。联盟志愿者管理专业委员会于2005年就提出灾害志愿者服务管理的十大原则：社区基础的志愿服务，志愿者组织化，灾害应对四阶段的全程参与；系统化管理，责任共担，志愿者期望标准，志愿服务的社会影响，基于现有能力的协同，有效信息管理，术语标准化。

他山之石

西方社会

新加坡独特的精英治理

□王 伟

新加坡1959年实现自治，其政治模式具有东西交融的特点。新加坡现行政治体制沿袭英国的体制，即议会制或内阁制。新加坡政治体制与传统的英美国家的体制具有显著的不同，具有浓厚的精英政治的色彩，其对行政权力的监督和制约机制也很有特色。

执政党主导下的议会控制

新加坡沿袭了英国的议会主权原则，参照英国的威斯敏斯特体系逐步确立了议会内阁制，建立了一院制的国会。总统为国家元首，总统从国会议员当中任命总理和内阁部长，但是总统实际上是具有象征意义的国家行政权力。新加坡立法、行政、司法机关的设立并非按照三权分立的理念来设立。新加坡的立法机构是议会，拥有立法权、预算审批（财政监督）权及监督政府的职权。内阁是国家最高的行政机构，由总理领导，总统按总理的意见任命部长。内阁接受议会的质询和监督，并向议会负责。宪法规定，内阁成员不能担任营利性职务，不能从事商业性活动。司法权包括最高法院和初级法院。受原英属殖民地身份的影响，新加坡法律体系属于普通法（即英美法）。但在具体的法律制定上，与一般英美法国家区别相当大。英国没有成文宪法，但新加坡制定了本国的成文宪法，自独立至今50多年的时间里，新加坡宪法的修改超过40次。新加坡原是个典型的东方式的人情社会，但是，由于政府强力推进国家的法治建设，目前新加坡已经成为一个法制非常完备的国家。新加坡法律的突出特点是，大量的道德内容被写进法律，对违法行为惩戒非常严厉。

新加坡国会对政府的监督主要体现在立法监督、财政监督、人事监督等方面。

立法监督。新加坡国会制度深受英国议会制度影响，国会既是立法机关，还是制宪机关，国会的立法权基本不受任何限制，可以通过立法对行政权进行全面控制。新加坡制定了《防止贪污法》《公务员法》《没收非法所得法》等重要法律，对公务员形成了有力的法律威慑。根据法律的规定,被指控者必须澄清与其收入不相称的部分财产的来源，如果无法证明，就可能被当作贪污的证据而受到指控，一旦受贿事实成立，即构成犯罪，司法机关无须查证受贿事项和受贿人是否向行贿人提供了服务和方便，无犯罪意图也要受到惩罚。

财政监督。《新加坡宪法》第五篇专门规定“财政条款”，国会对政府提出的财政预决算拥有批准权。新加坡实行“以结果导向的预算”，以预算制度来激励各部门提升绩效水平，其绩效指标通常包括成本指标、产出指标、效率指标和效果指标等，这就有效控制了政府的钱袋子。李光耀曾经在回忆录中写道：“从1959年6月执政第一天起，我们就确保税收的每一块钱怎么花都要有适当的交代，到达基层受益人手上时，一块钱照旧是一块钱，中途没有被抽掉一部分。”

人事监督。新加坡宪法和法律赋予了国会对政府及其官员询问、质询、弹劾以及提出不信任票等诸多监督权力。

值得关注的是，自建国50多年以来，人民行动党一直是新加坡的执政党，因而人民行动党对政府的影响非常显著。由于人民行动党及其政府在社会中高高在上的地位，几乎垄断了国内的政治资源和经济资源，因此，从某种程度上来说，人民行动党的监督比其他外部监督发挥着更加重要的作用。人民行动党的监督主要表现在对政府人事的监督和政府决策的监督这两个方面。首先，党对政府人事实施监督。人民行动党主要是通过左右政府的组成人员来实现对政府的控制。在决策层，人民行动党和新加坡政府高度重叠。人民行动党的秘书长担任政府总理，中执委委员又与内阁部长绝大多数重叠。其次，党对政府决策实施监督。政府政策和决策往往先在党内酝酿，然后由人民行动党中央执行委员会决定，再由内阁颁布施行。因此，人民行动党“精英治国”的理念决定了人民行动党和政府政策制定的垄断性地位，即政府的政策和决策权实际上掌握在中央执行委员会手中，而在中央执行委员会的层面，秘书长又是政策的主要决策者。

有限的司法制约

在新加坡，基于议会至上的原则，司法机关对立法行为绝对尊重，由于宪法没有规定违宪审查权制度，因此，法院不享有对立法进行司法审查的权力。而相对于强大的行政机关而言，司法机关对行政机关的约束同样比较微弱。

新加坡的司法系统由最高法院与下级法院组成。法院对政府的监督不如国会这样强大。作为前英殖民地和英联邦成员国，很久以来，新加坡的司法制度深受普通法系的影响，法院一般只对行政行为是否超越法定职权、是否遵循法定程序进行监督，并不强调司法权对行政权的全面监督，也不对行政自由裁量权进行过多的干预。但是，这一状况近年来有所改变，法院开始通过一些裁决彰显其对行政权的司法监督。另外，法院还通过适用《防止贪污法》《没收贪污所得利益法》《刑法》等法律，体现其对政府及官员的监督，营造清廉政府的法治环境。在新加坡这一特定的语境下，这种直接针对政府及其官员的监督，效果十分显著。

严厉的内部监督与惩戒

行政机关的内部监督机制中，比较有特色的制度有以下各项。

设立贪污调查局，作为行政系统内部的专门监督机关。贪污调查局于1952年建立，当时新加坡尚未独立。自组建以来，贪污调查局在监督政府施政、整肃贪腐官员、重塑社会风气方面取得了突出成就，广为其他国家与地区借鉴。贪污调查局之所以能取得如此大的成就，主要原因是：首先，贪污调查局的独立性和权威性较高。贪污调查局尽管属于行政机关，却直接向总理负责，独立于警察机构与检察机构，以确保其行使职权不受任何干涉。其次，贪污调查局拥有强大的职权。贪污调查局的局长和特别调查员被赋予很大监督权力，他们可以行使《刑事诉讼法》所赋予的特别权力调查和逮捕涉嫌贪污受贿者，有权入屋搜查，没收被认为是赃款、赃物的任何钱财或物品，有权进入各部门和机构，要求任何人提供所需的内部资料，有权要求涉嫌者说明财产来源等。

新加坡的另一个廉政机构是审计总署。审计长由总统根据总理征求公务委员会主席的意见后任命，直接向总理负责，其工作不受任何政府部门的干扰，独立行使自己的职权。由于新加坡注重通过绩效监督和审计来督促各自治机构提升绩效水平，因此，新加坡审计机构更加重视绩效审计，而不局限于财务审计。

新加坡对违法犯罪的公务员的惩戒手段非常严厉。任何行贿、受贿都可判最高5年监禁，公务员一旦因贪污定罪，即被开除公职。如果有贪腐行为但没有严重到定罪，则依然受到开除公职、降级、停薪或减薪、罚款、强制退休等行政手段处罚。这些措施，有效保证了公务员按照法律的要求廉洁自律，使得新加坡政府成为世界上最为清廉的政府之一。