

涉刑退休公职人员违规领取养老金问题的调查研究

颜雯 刘海燕 陈敏敏

党的二十大报告指出,要健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持续的多层次社会保障体系。养老保险是社会保障体系建设中的重要组成部分,也是全体退休人员的主要经济来源。检察机关在履行法律监督职责过程中发现,部分退休公职人员涉刑事犯罪后违规领取养老金,甚至逃避了刑法之外的党政处分,损害执法司法公信和其他参保人员合法权益。检察机关通过办理相关案件,构建大数据法律监督模型,对存在的问题和原因进行调查分析,提出对策建议,以期完善退休公职人员监督管理制度,堵塞养老金发放领域漏洞。

一、存在的问题

(一)刑事办案机关未履行法定告知义务

根据《最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部关于机关事业单位工作人员被采取刑事强制措施和受刑事处罚实行向所在单位告知制度的通知》(简称《刑事告知制度》)规定,退休公职人员被采取刑事强制措施起,各阶段的刑事办案机关均具有相应的告知义务,应当在法定期限内告知原用人单位。经调查,发现公安机关、检察机关、审判机关在办理刑事案件过程中,一定程度上均存在未全面履行刑事告知制度的问题。

(二)原用人单位未依法及时申报停发、取消涉刑退休公职人员的基本养老金

1. 退休公职人员被采取刑事强制措施,原用人单位未及时申报停发基本养老金。退休公职人员被采取刑事强制措施后,原用人单位有及时向社会保险经办机构申报停发基本养老金的义务。通过数据碰撞和比对,发现部分退休公职人员被采取刑事强制措施后,次月仍正常领取养老金,即原用人单位未及时申报停发其基本养老金。

2. 退休公职人员被判处管制、拘役、宣告缓刑期间,原用人单位未及时申报停发基本养老金。退休公职人员被判处管制、拘役、宣告缓刑期间,其退休待遇应当停发,原用人单位仍有及时向社会保险经办机构申报停发基本养老金的义务。调查发现,部分退休公职人员被判处管制、拘役、宣告缓刑,



娄底市检察院检察干警上街普法宣传。

期间仍正常领取养老金。

3. 退休公职人员被判处有期徒刑以上刑罚(不含宣告缓刑),原用人单位未及时申报取消基本养老金。经调查,部分被判处有期徒刑的退休公职人员从被采取强制措施至刑罚完毕后,一直正常领取养老金。截至检察机关监督时,原用人单位一直未申报停发或取消其基本养老金,违规领取养老金高达近十万元。

(三)刑事结案后违法责任追究不当

1. 怠于追究责任。在检察机关对违规领取刑事强制措施期间养老金的公职人员进一步开展调查,发现有部分原用人单位或纪检监察部门未及时对涉刑退休公职人员违法行为追究违法责任。

2. 错误不予追究责任。《中华人民共和国公职人员政务处分法》规定,犯罪情节轻微,人民检察院依法作出不起诉决定的,本应予以撤职,因已退休可不撤职,但仍应按规定调整其享受的待遇。在调取已作出处理的决定,发现有个别人员被错误不予追究责任,即不予政务处分后并未调整其享受的待遇。

3. 追究责任不当。根据《中华人民共和国公职人员政务处分法》第二十七条规定,已经退休的公职人员退休后有违法行为的,不再给予政务处分。经调查发现,存在检察机关作出不起诉决定后,当事人被原用人单位给予政务警告处分的情况。

二、原因分析

(一)刑事司法和行政执法数据存在壁垒,数据流转不畅。经调查了解,原用人单位和社保经办机关未能主动对涉刑退

休公职人员停发、取消基本养老金,主要原因在于刑事司法数据难以获取。由于刑事数据仅存于司法部门,而刑事司法部门保密要求很高,人社部门直接从司法机关获取数据很少。

(二)退休公职人员养老金发放管理牵涉主体多重,工作衔接不顺。退休公职人员涉刑后养老金调整牵涉侦查机关、检察机关、审判机关、纪检监察部门等众多单位。各部门在工作衔接中容易产生疏漏,且标准不一、工作方式不一,难以做到无缝衔接,容易形成“各管一段”“挂一漏万”的弊端。

(三)经办人员未适应改革要求,知识更新不及时。随着社会保险制度改革,从中央到地方陆续出台了配套规定,不断完善相关实施细则,而相关政策培训跟进不到位,致使相关单位工作人员对新的刑事告知制度、养老金调整制度、处分制度了解不透彻,执行不力。

(四)政策理解有分歧,工作相互推诿。2014年10月,国务院决定对机关事业单位工作人员养老保险制度进行改革,对于涉刑退休公职人员生活费的发放主体,中央部门文件规定与湖南省人力资源和社会保障厅印发文件规定表述存在一定差异。改革前中央部门文件规定表述为生活待遇由原发给退休费的单位处理;改革后,湖南省人社厅文件表述为原用人单位负责,因此机关事业单位与社会保险经办机构存在政策理解分歧。

三、对策建议

(一)建立健全刑事司法与

行政执法双向衔接机制。充分发挥两法衔接机制作用,实现由行政机关向刑事司法机关共享执法信息、移送刑事犯罪线索的单向衔接转化为行政执法与刑事司法的双向衔接,打通行政执法与刑事司法之间的数据壁垒。基于刑事案件信息的敏感性和保密性,可由社会保险经办部门安排专人负责定期向司法机关提供退休公职人员养老金发放数据信息开展数据碰撞,通过数据比对后将疑点线索反馈社会保险经办部门处置。人社部门可牵头与有关单位建立工作机制,定期通报情况,开展专项排查清理,形成刑事司法和行政执法良性互动格局。

(二)理顺刑事司法和行政执法职能职责。执法司法机关办理刑事案件,要注重查明犯罪嫌疑人的真实身份,若对退休公职人员采取强制措施,应及时告知原用人单位,由原用人单位依法及时向社会保险经办部门申报停发退休待遇,并在现行政策下依法保障涉刑退休公职人员的生活费。侦查机关撤案或检察机关不诉、审判机关裁判后,要及时依法通知所在单位,对需要给予行政处罚、处分的,应当以提出检察意见或司法建议等方式,移送有关主管机关处理。原用人单位应根据刑事案件处置结果,依法及时向社会保险经办部门申报调整(补发、取消)退休待遇。有关主管机关应当依法对违法行为作出追究责任的处理(主要方式为追究违纪责任或不予政务处分并按规定降低退休待遇),并通知原用人单位申报降低其退休待遇。社会保险经办部门应依原用人单位申请及时调整待遇,并主动查究退休公职人员是否存在违法违规领取养老金情形。通过理顺刑事司法和行政执法的职责,确保刑事司法和行政执法无缝衔接,形成工作闭环。

(三)完善执法司法机关工作方式。执法司法机关,特别是侦查机关查明犯罪嫌疑人身份时,可采取多途径核实犯罪嫌疑人的多重身份,比如可以查询公安人口信息系统,还可从编办、社保中心等单位获取在编人员或退休公职人员名册,查询犯罪嫌疑人是否公职身份等,从工委、纪委等获取党员名册,查询是否党员身份等,从源

头上防范因犯罪嫌疑人隐瞒真实身份而逃避刑罚之外的处罚、处分。刑事办案机关告知原用人单位公职人员的涉刑情况时,可一并将情况通报社会保险经办部门,由社会保险经办部门与用人单位共同负责待遇调整,避免因用人单位工作疏忽或故意包庇,造成退休公职人员“带薪羁押”获取法外利益。后一办案机关发现前一办案机关未查明公职身份或未履行告知义务时,要及时采取补救措施,通过自行侦查或代为告知等方式及时通报有关单位。检察机关要切实履行好行政检察和刑事诉讼监督职责,督促刑事司法和行政执法双向衔接机制落实,发现问题的,及时采取立案监督、制发检察建议、提出检察意见、发出纠正违法通知书等方式纠正司法机关和机关事业单位的违法行。

(四)提高社会保险经办人员和经办机构依法办事能力。机关事业单位经办人员应依法加强对退休公职人员的管理,及时掌握生存、生活动态,并根据实际情况及时申报调整待遇。社会保险经办机构应严格履行审核职能,在用人单位申报调整退休公职人员待遇时,注重把握前因后果,认真审查是否存在强制措施期间未停发待遇,降低待遇幅度是否准确等情形,发现有问题的应及时通知相关单位纠正,确保养老金调整依法规范有序。社会保险经办机构要主动邀请有关单位座谈会商,就涉刑公职人员养老金待遇调整中遇到的争议和分歧,特别是生活费发放主体和资金来源问题,充分研究讨论,争取达成共识,对于不能达成一致意见的,由牵头单位或者合适主体向上反映,明确统一意见。

(五)全面强化专项培训。建议党委政法委组织同级公安、检察、法院、司法开展落实刑事告知制度专项同堂培训;由社会保险服务中心牵头,定期组织各机关事业单位,特别是经办人员就养老保险政策改革和养老金待遇调整变动开展政策培训;由纪检监察部门组织相关工作人员就退休公职人员涉刑后的党政处分开展专题培训,防范系统问题重复出现。

作者单位:娄底市人民检察院、娄星区检察院