

第一章 导论

公务员社会保障，是指国家和社会依据宪法及国家其他基本法律规定，对公务员在年老、疾病或者丧失劳动能力等情况下实施的物质帮助，其中包括津贴制度、福利制度和社会保险制度等内容，公务员只要符合法定条件，都可以从国家和社会获得相应的物质帮助。

公务员津贴制度是国家为了使公务员享受到经济和社会发展的成果，提高物质文化生活水平，或为保证不因某项政策措施的实施，导致公务员的生活水平下降，而采取的一种物质帮助方式。世界各国公务员的津贴种类繁多，内容也各不相同，但其基本的功能大体是一致的。

公务员社会福利制度是作为国家的社会政策，由国家或社会为公务员普遍提供旨在保证一定的生活水平和尽可能提高生活质量的资金和服务的社会保障制度。世界各国公务员虽然大都享有社会福利待遇，但其内容和标准千差万别，且总是处在不断修正、

补充的过程之中，因此，有必要对其进行系统的梳理和归纳。

公务员社会保险制度是根据立法，由公务员、公务员所在单位和国家三方面共同筹资，帮助公务员及其亲属在遭遇年老、疾病、伤残、生育、失业、死亡等风险时，防止收入的中断、减少或丧失，以保障其基本生活需求的社会保障制度。社会保险制度包括的内容最为庞杂，对每个公务员的切身利益关系也最为密切，因此受到各国政府的高度重视。公务员社会保险制度从创立至今，已经经过了相当长的一段时间，但时至今日，各国政府依然对其不断地进行理论上的研究和实践中的探索，这对我国建立和完善该项制度也起到了积极的促进作用。

本书根据世界各国对公务员社会保障制度的论述，将公务员的社会保障制度划分为工资与津贴、社会福利、社会保险几个大的部分，由于社会保险包含的内容比较繁多，又将其细分为养老保险和其他保险两部分，其他保险中包括了医疗保险、伤残保险、生育保险、失业保险和死亡保险等内容。同时，本书对世界各国公务员社会保障制度的发展历史、法律体系、管理机构等内容作了综合的阐述，以期对中国的公务员社会保障制度的建立和完善带来借鉴和启示。

建立公务员社会保障制度，首先是推行国家公务员制度本身的要求。在我国，国家公务员制度是一种

新型的人事管理制度，能否切实实施好国家公务员制度，将干部制度改革引向深入，检验标准就是看国家公务员制度本身是否结构合理、科学，制度和措施是否严密、配套，内容是否合乎实际需要，是否具有实际可行性。国家公务员社会保障制度，在整个国家公务员制度中具有重要地位，因此，这方面制度建设不能滞后，否则将直接影响国家公务员制度的推行质量。

其次是充分保障公务员基本权利的需要。公务员既是国家行政管理活动的重要组织者和执行者，同时又是公民的一部分。为全面满足国家利益需要，国家赋予公务员一些与其身份职业特点相符合的特殊权利，其中包括社会保障权利。现实生活中，这些权利实现程度如何，不仅是衡量公务员制度得与失的重要尺度，也是衡量整个国家行政管理水平和社会文明进步程度的重要标志。

三是有利于公务员队伍高效率。我国以往的干部制度，由于缺乏对社会保障工作的足够重视和配套措施，因而严重影响了公务员的积极性和创造性，制约了政府工作部门职能的充分实现，使本来应该充满生机和活力的干部队伍未能发挥出其应有的功效。国家干部退休金及其他福利费虽均由政府统包统揽，但由于政策和具体做法存在不少偏差，结果，国家投入逐年增加，收效并不十分理想，很大程度上影响了社会保障制度的功能和效用，造成了国家负担加重，公务

员有意见等多方面的矛盾。建立这种以国家出资为主、公务员个人负担为辅的社会保障机制后，就会根本改变过去一切由国家包下来的不合理局面，增强公务员的主人翁意识，促进社会保障经费合理使用，既可为国家节约更多的经费，支援其他事业发展，又利于引导公务员关心这方面的制度建设。建立并推行公务员社会保障制度，将大大加快高效能政府工作系统的形成。

四是有利于公务员队伍的稳定性。国家公务员是依法行使国家行政权利，执行国家公务，领导和组织实施国家各方面行政工作的人员。国家公务员工作系统是否稳定，同全社会稳定有直接关系。为从根本上保障国家公务员系统稳定，维护国家各项行政工作顺利、持续开展，必须建立健全国家公务员社会保障制度。

五是现代社会的必然要求。在自然经济占统治地位的社会里，各部门为独立工作实体，相互间缺乏统一规划和密切联系。在这种经济体制下，象从业人员福利、抵御自然灾害和疾病等大项工作，也往往是各部门孤军奋战，这就造成了保险福利等方面的不均衡现象。随着现代化社会大生产的迅速发展，部门间联系日趋密切，建立统一、完备的社会保障制度已成为现代化社会大生产的必然要求和支撑体系。国家以法律形式明确规定适用于公务员的社会保障制度，不单

是维护公务员的合法权益，解除他们的后顾之忧，提高国家行政工作效能的根本需要，同时也是从根本上满足国家公务员个人生理及心理需要的重要方面，这也是现代社会文明程度的重要标志和集中体现。

经过多年的努力，目前我国公务员的社会保障制度已初具规模，但还存在着不少问题。

第一，公务员社会保障制度不够规范，具体工作过程中缺乏明确的标准和依据。目前，我国关于公务员社会保障制度的规定，都是散见于宪法和其他的法令法规之中，即使在《国家公务员暂行条例》中，对公务员社会保障内容的规定也过于笼统和原则化，与一些发达国家详细具体的法律规定相比，尚存在一定的差距。

第二，管理比较混乱，关系需要理顺。主要表现是政出多门，条块分割，多头管理。如民政、卫生、人事、组织等部门的管理权限都直接或间接地涉及公务员的社会保障工作，在具体业务上常有相互交叉，其结果导致了标准不一、互相攀比、推诿扯皮的现象。为了全面适应经济体制和政治体制改革的需要，必须深入研究，理顺关系，建立起统一协调、结构合理、运转灵活的公务员社会保障体系。

第三，资金投入高，社会效益差。从我国公务员现行社会保障体制上看，社会保险和社会福利资金几乎都来自国家财政，据不完全统计，1990年投入与1978

年投入相比，保险福利费成几十倍地增长，而这期间人员编制只增加了 2—3 倍。在高投入之下，并没有取得很好的社会效益，造成了国家财政吃紧和工作人员抱怨等多方面矛盾。与此同时，公务员社会保障制度中的某些方面，如公费医疗制度等，存在着惊人的超支浪费现象。

在借鉴世界各国公务员社会保障制度的经验及教训的基础上，认真总结我国公务员社会保障工作的得失，并客观、公正、全面地予以评价，对建立国家公务员社会保障制度，无疑具有重要的现实意义。

第二章 发达国家公务员保障 制度简史

要了解国外公务员的社会保障制度，就必须首先了解公务员制度的发展历史，因为公务员的社会保障是伴随着整个公务员制度的发展历史而发展的，公务员的社会保障制度从来都不是独立存在的。

第一节 发达国家公务员制度的起源

美国的公务员制度，是在 1883 年以后才系统地建立起来的。在此之前 政府的职位很少 并且都是政治任命，由竞选获胜的总统，把这些职位作为对其竞选支持者和合作者的一种恩赐，分配给他们，即所谓的“政治恩惠制度”。这种制度的弊端一目了然。1883 年，美国国会通过了《调整 and 改革美国公务员制度的法律》又称《彭德尔顿法》从而确立了美国公务员制

度的功绩制原则，奠定了美国公务员制度的基础。经过多年的实践，《彭德尔顿法》中存在的一些问题也日渐明显，如管理程序的繁杂、优秀人才的流失、考核形同虚设、缺乏激励机制等。

1978年美国对公务员制度进行了一次重大改革，颁布了《公务员制度改革法》。改革的具体内容有：一是建立了先进的人事管理机构；二是下放人事管理权限；三是严格了公务员的工作评价考核制度；四是设立了“高级行政职务”实行“级随人走”的“功绩工资制”。在这次改革中，公务员的保障待遇大大提高，保障制度也更加严密。这些改革措施的实施，提高了美国公务员管理工作的效率，进而提高了政府工作的效率。

法国在第二次世界大战以前，已经基本建立了公务员制度，但是其公务员制度也存在着许多问题，如规章不够统一、结构不够完整、内容不够科学等。为了重新建立统一完备的公务员制度，戴高乐政府在1946年3月制定出公务员总章程草案，同年10月，提交国民议会讨论通过，作为正式法律颁布。

1983年开始，法国公务员制度经历了一场改革。改革的内部原因主要是预算的行政经费有限，必须通过改革以更有效地使用有限的经费，使行政人员发挥更大的作用。另外，预算的方法也需要改进，原有的预算方法是19世纪留下来的，考虑更多的是用钱的监

督，很少考虑用钱的效果，而现代化的财政管理思想主要看用钱的效果。外部方面的原因有：行政管理面临来自地方权力机构和企业竞争的压力；社会的要求，过去社会对国家行政管理的要求是被动的，认为国家要求怎么办就怎么办，现在企业、社会团体认为自己是用户，是政策的消费者，国家应按社会消费者的要求来制定政策，政府为公众服务，就要消除官僚主义；欧洲政治经济一体化的要求，欧共体大市场实现会消除边界阻碍，国与国之间、各国与欧共体之间要展开广泛交流与合作，现有公务员要从为法国工作转向为欧洲发展而工作，必须从服务精神和业务知识技能方面适应这种变化。

法国当前公务员制度改革的目标主要是反对官僚主义、下放权力、提高政府的工作效率。改革的内容有：(1)对规章制度进行改革。如取消 D 类公务员 将其合并为 C 类 把近 1000 个职系根据资格和工作性质相似的情况进行合并，以减少职系数目，改革公务员工资指数表，下放录用公务员的权力等。(2)对管理的方法进行改革，推进办公自动化。(3)对管理的运行机制进行改革，加强与有关方面的协调。通过改革要实现：一是给公务员一定的理解法规的自由度，以发挥人的更大的主观能动性。二是使公务员懂得企业管理方法 要使公务员懂得成本、利润、效益、效率、质量等这些企业管理的概念。并在为公众服务中体现出企

业行政管理的新思想、新方法。

澳大利亚公务员制度建立于 1902 年 1 月,即联邦成立后的第二年。由于长期作为英国殖民地,澳大利亚公务员制度的改革与完善是在一个长期渐进过程中进行的,各项法律、制度的建立与实施基本上是伴随着国家政治、经济的发展,根据本国实际需要而逐渐形成的。1922 年 澳大利亚公务员法案正式批准生效,自此,这个法案一直是澳公务员制度所依从的纲领性文件。从 1902 年公务员制度建立到现在 其公务员制度进行了 20 余次不同程度的改革,改革的内容涉及公务员的录用、晋升、效率、管理机构、人员编制等方面。80 年代以来澳大利亚公务员制度的改革进入了一个相对重要的阶段,1983 年 12 月 澳大利亚政府发表了以“改革澳大利亚公共服务”为题的政策报告,提出了明确的改革目标——建立一支更有效率、更公开化、更具有责任性的公务员队伍。改革的具体内容包括:

(1)建立高级行政职位。旨在培养一批具有较高政策水平和综合管理能力的高级管理人员,这一批人员将广泛地适应政府各部门的工作,为此,公务员委员会专门成立“高级行政职位管理处”主要管理高级公务员的选拔、培养和调配。

(2)调整公务员委员会的职能。将其履行的日常职能移交给财政部,使其主要负责高级公务员的管

理，并在就业机会均等、职业劳动保护和劳资关系民主化方面担负起政策制定的职能。

(3)人事管理简政放权。各部的行政管理官员被授予更大范围的人事权力，如人员的重新安置、冗员的安排和与工会的谈判等。

(4)确立行政服务官员职组。为了简化职位分类，以建立一个技能丰富而且灵活性较大的公务员队伍，1987年12月，在公务员的职位分类中引进了新的“行政服务官员”职组。

(5)行政效率改革。1987年，澳大利亚进行的改革目的在于提高公共行政部门的效率。其主要内容包括缩小公共部门的规模 提高行政效率 缩小中央控制和部门控制；扩大各级管理官员的权限；公共服务活动的商业化。

新加坡的公务员制度于1819年建立 当时 新加坡属英国殖民地，在殖民政府统治之下，公务员制度只是为了维持日常行政事务。1959年6月 新加坡作为一个自治政体问世，自此，公务员制度伴随着国家社会与经济的发展也开始了它改革与完善的历程。

50年代末，当新加坡刚刚自治时，国家面临的主要经济问题是为人们提供足够的工作岗位，解决就业。而时隔几十年之后 问题已经发生了质的变化 面对蓬勃发展的经济，人口数量相形见绌，人力资源严重不足 这是公共服务的一大难题。为此 提高公务员

服务的产值与效益成为改革的主要目标。在此目标下，政府先后成立了几个国家级的委员会，研究、调整、决策有关公务员服务效率问题。与此相呼应，改革的另一方面，是改善人事管理制度，这主要是通过改善管理机制，使公务员的服务效益和效率制度化、规范化。

总之，新加坡公务员制度是一个比较完善又富于特点的公共行政管理体制，特别是在公务员服务效益、录用、工作评价等方面的特点尤为突出，值得参考和研究。

第二节 发达国家公务员制度的改革

80年代以后，各国公务员制度掀起了一股改革的浪潮，其原因是：

1. 政府职能的综合化要求公务员制度进行改革。随着经济的发展和对象的扩大，政府行政组织在数量上也大为膨胀，在结构上错综复杂，各部门盘根错节、互相依存。现代政府除了原始的维持功能、保卫功能和服务功能外，又增加了管理、扶助和发展等新的功能。在行政业务日趋专业化、精密化的同时，现代行政要求对各种功能进行整体的协调和沟通，以期共

同发展。

2. 解决行政效率低下和行政工作的民主化程度降低的问题，要求公务员制度的改革。政治民主化与行政高效化有着一定的矛盾，尤其是在比较落后的国家，这种矛盾更为突出。但是时代的发展要求效率的提高必须是人员潜能的充分发挥，要做到这一点，必须充分尊重人格，满足人的各种需要，保证人员的基本权益。因此，完善公务员的社会保障制度成为改革的一个重要环节。

3. 公开考试、择优录用原则在当代西方国家受到了不同程度的破坏。通过公开考试择优录用公务员，本是克服“官职恩赐制”和“政党分赃制”的重要途径，也是现代公务员制度建立的重要标志之一。但在当今社会，文化水平普遍提高导致高级文官的考试已不再基于其学历，而是考其所任职务的必备知识和能力。公务员的晋升着重的是其行政管理的经验和才干，于是政府首脑和行政机关通过种种途径摆脱择优录用制在用人方面的限制，如美国有些学者认为，一些重要政府部门的文官制已成为“基于友谊的任意授与官职的机器”。英国 50 年代以来“特殊文官”的出现，也是对择优原则的挑战。

在当代的改革中，各国均重申或强调了公务员制度的这样一些原则：

1. 机会均等原则。这是政治民主化发展趋势在公

务员制度上的具体表现，社会人员进入公务员体系的机会应是平等的；在公务员的考绩、晋升、奖惩等方面应该一视同仁，公正对待；公务员应平等地享受法定的权利和履行法定的义务。

2. 效率至上原则。这是行政高效化发展目标对公务员制度提出的客观要求。行政高效化受多种因素的制约，其中人的条件是首要的。为此录用公务员必须本着人才至上的原则。人才至上的关键是针对职位选用合适的人员，做到人与事的最佳结合，以达到人尽其才、事竞其功，从而提高行政效率。

3. 人本主义原则。这是人类自身发展的根本要求。人本主义是指在公务员制度中重视人的要求，尊重人格和人性，充分创造条件使人的潜能自由发挥，不把人作为服务的工具来对待。现代科技已证明人是多维度的，人的需求是多层次的。公务员制度的变革必须符合人性的要求，这也是达到行政高效化的关键因素。

当代世界各国公务员制度的发展趋势，主要有以下几个方面：

1. 管理机构设置趋于合理化。当代英国、美国等国公务员制度的改革都触及到了公务员管理机构的设置。不论是部内制，还是部外制，或是折衷制，都存在着自己的长处和各自的缺陷。纯粹的体制比较无所谓优劣之分，问题的关键是公务员管理机构要与各自

国家现行的经济条件、政治制度、历史传统及国民文化心态等相适应。

2. 录用形式趋于多样化。考试方法上增加了口试和实际工作能力的考核，并且各国都缩小了考任制的适用范围，同时增设了委任制和聘任制。录用形式的多样化发展对公务员制度有利有弊，但检验的标准只有一条，即人与事的最佳配合。

3. 职业培训趋于定向化和终身化。一次性培训已远远不适应时代的发展，培训工作要定期进行，以“终身教育”思想指导职业培训。

4. 考核内容趋于具体化和标准化。所谓具体化，即针对不同职位制定不同的考核标准，这要求把考核与职位分类联系起来。关于标准化，目前有些西方国家利用电脑进行积点评分法和“比例尺度法”的试验，作定量考核，有利于考核的标准化。但由于行政工作的特殊性，不可能像工业产品那样按数量和质量进行度量化测定，况且考核当中又带有主持考核者的个人因素，使度量化更趋艰难。

5. 监督控制趋于网络化和适度化。当代公务员制度在职业保障的前提下，政务官越来越难以控制事务官，事务官趋向左右政务官，这是违反公务员制度宗旨的。西方各国都在寻找最佳的方法以监督控制公务员，从各种渠道、不同的途径形成了对公务员监控的网络，这些渠道可分为体制内与体制外两大类型。都

是过于繁琐的监督控制又会束缚公务员的手脚，妨碍公务的执行，从而降低了行政效率，因而如何保证监控的适度化既是理论难题又是现实的困惑。为了解决这一矛盾，首先监控方法要客观化，不依监督者的主观意志为转移；其次，监控幅度要适度化，过多层次和幅度的监控只会带来集权或放纵；再次，监控宗旨是行政高效化，须杜绝报复打击行为。

第三节 我国国家机关工作人员 社会保障制度

一、初创时期（1951年—1955年）

国家机关干部社会保障制度创建于新中国初期。1950年12月，经政务院批准，内务部颁布了《革命工作人员伤亡褒恤暂行条例》，对国家工作人员的伤残和死亡待遇作了规定。1952年6月，政务院颁布了《关于全国各级人民政府、党派、团体及所属事业单位的国家机关工作人员实行公费医疗预防措施的指示》对国家干部实行公费医疗制度。1955年12月，国务院发布了《国家机关工作人员退休处理暂行办法》和《国家机关工作人员退职处理暂行办法》对国

家干部的退休、退职待遇作了规定。至此，以社会保险为基本特征的国家机关干部社会保障制度大体建立。

二、调整补充时期（1956年—1965年）

这一时期，根据国民经济和社会发展的新形势、新情况，对第一时期初步建立起的社会保障制度进行了调整和补充。1956年11月国务院对有关国家机关工作人员退休和工作年限计算等几个问题作了补充规定。1958年又颁布并实施了《国务院关于工人、职员退休处理的暂行办法》和《国务院关于工人、职员退职处理的暂行规定（草案）》这两个规定把国家干部和工人的退休退职办法统一起来，并对退休退职的条件、待遇标准、适用范围等问题进行了调整和补充。

三、停滞时期（1966年—1977年）

1966年至1977年间的社会大动乱，使国家各行业建设遭到了极大破坏。在政治运动的冲击下，国家工作人员及全民的社会保障工作基本上处于停滞状态。1954年宪法对公民社会保障内容曾作出了具体、详细规定：“中华人民共和国劳动者在年老、疾病或者丧失劳动能力的时候，有获得物质帮助的权利。国家举办社会保险、社会救济和群众卫生事业，并且逐步