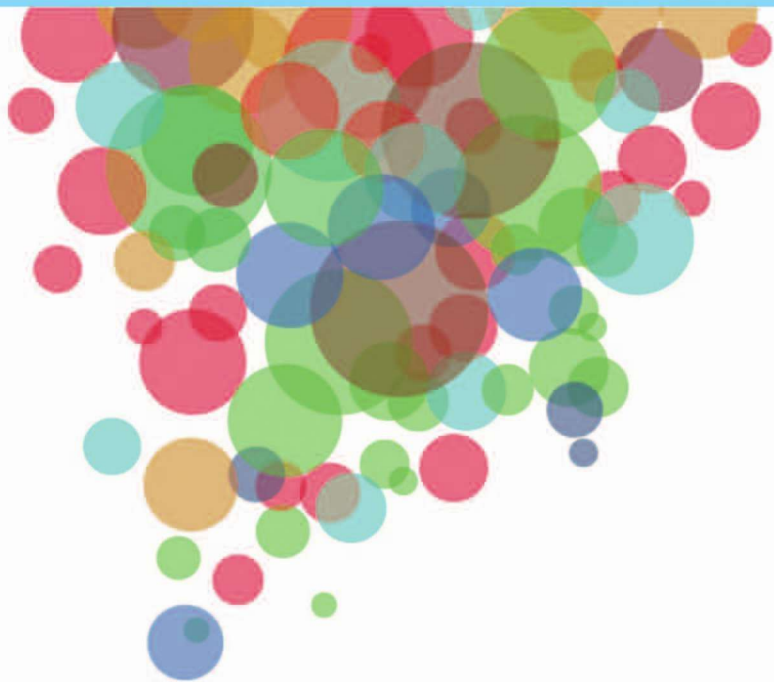


公务员退休制度 比较研究

马慧 著



电子科技大学出版社

公务员退休制度比较研究

马慧 著

电子科技大学出版社

图书在版编目（CIP）数据

公务员退休制度比较研究 / 马慧著. — 成都：电子科技大学出版社，2017.2

ISBN 978-7-5647-4213-3

I. ①公… II. ①马… III. ①公务员—退休—劳动制度—对比研究—中国、国外 IV. ①F249.213.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第036255号

公务员退休制度比较研究

马慧 著

策划编辑 岳 慧

责任编辑 岳 慧

出版发行 电子科技大学出版社
成都市一环路东一段159号电子信息产业大厦九楼 邮编 610051

主 页 www.uestcp.com.cn

服务电话 028-83203399

邮购电话 028-83201495

印 刷 四川永先数码印刷有限公司

成品尺寸 140mm×203mm

印 张 4.5

字 数 147千字

版 次 2017年2月第一版

印 次 2017年2月第一次印刷

书 号 ISBN 978-7-5647-4213-3

定 价 16.00元

版权所有，侵权必究

目 录

第一章 绪论.....	1
第一节 主要内容.....	1
第二节 基本信息.....	7
第三节 基本原则.....	10
第二章 公务员退休制度.....	12
第一节 概述.....	12
第二节 退休的条件.....	16
第三节 国家公务员退休制度的含义及特点	错误!未定义书签。
第四节 鼓励公务员提前退休.....	69
第三章 公务员制度.....	21
第一节 公务员制度及其发展.....	21
第二节 公务员制度的特点.....	40
第三节 公务员制度比较分析.....	48
第四节 完善我国公务员制度的必要性.....	69
第四章 公务员义务与权利比较.....	77
第一节 公务员义务与权利的法律关系.....	77
第二节 国外公务员的义务与权利.....	82
第三节 我国公务员的义务与权利.....	93
第五章 公务员退休制度比较.....	100
第一节 公务员退休制度的含义.....	100
第二节 国外公务员退休制度.....	113
第三节 我国公务员退休制度及其改革思考.....	125

第一章 绪论

国家公务员退休，指国家公务员达到规定的退休年龄，为国家服务到一定的工作年限，或因病残丧失了工作能力，离开工作岗位，依法办理退休手续，由国家给予生活保障，并给予妥善安置和管理。这是国家公务员管理的一个重要管理环节，也是保持国家公务员队伍充满生机和活力的重要措施。

国家公务员退休制度是指由国家制度并颁布实行的关于国家公务员的退休条件、待遇、安置、管理等方面的法律法规体系总称。我国公务员退休制度继承和发扬了党和国家干部退休工作的优良传统，总结吸收了干部退休制度改革的经验，同时也借鉴了国外公务员退休制度和社会保障制度中一些有益的做法。

第一节 主要内容

国家公务员退休制度主要包括退休条件、退休待遇、退休安置、管理及发挥作用等几个方面的内容。

（一）退休条件

国家公务员的退休条件分为年龄条件、工具条件和身体条件三方面。退休年龄条件是根据国家社会经济发展需要、人口状况，平均寿命，以及生产力供求情况等因素综合确定的。国家公务员达到法定的退休年龄，办理退休手续后，国家就支付退休金。工具条件是由国家公务员的养老保障必须贯彻权利与义务结合的原则决定的，国家公务员只有为国家提供一定的服务年限才能享受退休待遇。身体条件，是指国家公务员因公

(工)或因病致残,确实丧失了工作能力,也可享受法定的退休待遇。

国家公务员的退休方式有两种,一种是法定退休,即达到法定的退休年龄,由任免机关命令其退休;一种是自愿退休,即具备了法定的最低退休条件之后,可自愿申请退休。

《国家公务员暂行例》规定的退休条件为:

- (1) 男年满 60 周岁,女年满 55 周岁;
- (2) 丧失工作能力的。

这些基本沿用了过去干部退休的条件,所不同的是取消了工作年限的限制。

国家公务员自愿退休的条件是:符合下列条件之一的,本人提出要求,经任免机关批准,可以提前退休。

- (1) 男年满 55 周岁,女年满 50 周岁,且工作年限满 20 年的;
- (2) 工作年限满 30 年的。确立自愿退休的方式,这在我国还是第一次,也是国家公务员退休制度的一个新的特点。这样可以使部分服务年限较长而又未到法定退休年龄的国家公务员根据自己的意愿,提前退休。

国家公务员管理部门要依法按照规定的程序,及时为符合退休条件的国家公务员办理退休手续,一般应在国家公务员具备了退休条件的当月通知本人,办完手续。对自愿退休的,应由本人提出申请,经任免机关批准,再办理退休手续。

关于退職问题。中华人民共和国成立以后,我国一直实行干部退職制度。随着国家公务员制度的建立和推行,国家公务员将实行养老保险金制度,按照国家公务员的工作年限等情况确定不同的养老保险金,因此不需要再分为退休、退職两种制度;再者,从现在的实际情况看,一般也不会出现参加工作几年就到了退休年龄的情况,突然丧失工作能力的现象也只是极少数。因此,退職作为单独制度存在已失去了其实际意义。为统一政策,规范制度国家公务员退休制度取消了“退職”形式,统称为退休。

（二）退休待遇

退休待遇是国家公务中退休制度的核心内容。《国家公务员暂行条例》在《退休》一章中规定：“国家公务员退休后，享受国家规定的养老保险金和其他福利等遇。”合理确定国家公务员的退休待遇，关系到能否保证国家公务员退休后的基本生活，关系到整个公务员队伍的切身利益，也关系到社会的安定和发展。因此，确定国家公务员退休后的待遇，就遵循三个基本原则：一是确定科学的退休金计发标准和办法；二是体现功绩原则，鼓励敬业精神；三是建立正常的调节机制。

国家公务员退休待遇主要包括政治待遇、生活待遇以及住房、医疗等其他福利待遇。

1. 政治待遇。

政治待遇是指国家公务员退休后应享有的政府权利。国家公务员退休后，其基本政治待遇保持不变。各有关单位要按照党和国家的政策规定，组织退休公务员学文件、听报告，参加有关的活动，通报有关情况，使他们及时了解党的路线、方针、政策和国内外大事，勉励他们在新的形势下，继续坚持四项基本原则，坚持改革开放，发扬光荣传统，永葆革命青春。

2. 生活待遇

（1）基本退休金待遇。基本退休金是退休公务员最主要的生活待遇。1993年工资制度改革后，国家公务员实行职务级工资制。国家公务员退休后，其退休金的计发办法是：职务工资、级别工资按一定比例计发，基础工资、工具工资均按原工资的100%计发。

随着社会经济的发展和人民生活水平的不断提高，国家公务员基本退休金也应适时调整。其调节办法是：在国家统一调整生活必需品价格时，退休公务员可按在职国家公务员并入基础工资的补贴数额增加退休金；在职国家公务员根据企业相当人员的工资水平和物价变动指数调整工资标准时，退休公务员可按调整工资标准的幅度度相应提高基本退休金标准。

（2）地区津贴。1993年工资制度改革方案实施后，各地将建立新的地区津贴制度。国家公务员退休后，可享受原单位所在地同职级在职

人员的地区津贴。

(3) 物价、生活补贴和各项福利待遇。这也是国家公务员退休生活待遇中一个重要的组成部分。

3. 医疗和伤残保险待遇

国家公务员退休后,可继续享受同职级在职国家公务员的医疗待遇,保证退休公务员有病能得到及时有效的治疗。

对因公(工)致残的退休公务员,除发给基本退休金外,另发给因公伤残保险金。其中对生活不能自理、饮食起居需要人扶助的,每月再发给一定数额的护理费。

4. 住房待遇。国家公务员退休后,其住房标准和办法按同职级在职国家公务员的规定执行,并给予优先照顾。

5. 丧葬、抚恤待遇。

退休公务员去世后,其丧事处理、丧葬补助费和供养直系亲属抚恤费,与在职国家公务员去世后一样对待。其遗属生活有困难的,按照国家有关规定给予补助。

(三) 退休安置

退休公务员的安置,包括安置地点的选择,住房和接受单位的落实,退休经费和其他福利待遇的保障等方面。凡退休后在其工作地点是县级以上行政区域内居住的,一般可就地安置。退休安置是国家公务员退休制度的一个重要内容,直接关系到国家公务员退休后的生活,同时对解除在职国家公务员的后顾之忧,安心本职工作,也有一定的意义。

1. 安置原则。

第一,坚持以就地安置为主的原则。在相当长的时期内,我国对离退休人员的安置去向,本着有利于控制大中城市人口增长的精神,做了一些规定。实践证明,对离退休人员过多地进行异地安置,不仅耗费大量的人力、物力和财力,也不利于离退休人员的晚年生活。特别是随着住房、医疗等制度的改革,异地安置矛盾更加突出,安置费用耗资巨大,往往有许多难以解决的困难。

第二,对少数退休公务员就地安置确有困难的,应体现适当照顾的

原则。如对在边远、高原、沙漠等特别艰苦地区工作的国家公务员，其退休安置地点，可区别不同情况予以照顾。

2. 安置条件。

国家公务员退休后，一般应当就地安置。这是因为，国家公务员的职业相对稳定，在一个地方长期工作，对环境比较适应，也有一定的生活基础就地安置后，方便生活，方便管理。

少数退休公务员，就地安置确有困难，符合国家规定的条件，可异地安置，但要从严掌握。这部分人主要是指只身在一地工作，或夫妇同在一起、但身边无子女照顾的；由内地到边远、艰苦地区工作，身体确实不适应继续在当地生活。到京、津、沪和其他大城市安置的，要从严掌握，分别由国家和省、自治区、直辖市人民政府做出决定。

3. 安置待遇和手续

退休公务员异地到其他城市安置的，原单位可发给一定数额的安家补助费。到农村安置的，可发给一定数额的建房补助费。

退休公务员异地安置时，本人及随迁家属前往居住点途中所需车船费、住宿费、行李搬运费等，由原单位按差旅费报销。

异地安置的退休公务员的户籍、组织医疗及经费关系等转换手续，应由原工作单位和接受安置地有关部门协商解决。

（四）退休公务员的管理

1. 退休公务员的管理是建立有中国特色的国家公务员退休制度的一个组成部分，是国家公务员退休工作的重要内容。长期以来，在党和各级政府的关怀和各有有关方面的共同努力下，退休干部管理服务取得了很大的成绩，并制定了一些行之有效的规定。随着社会主义市场经济体制的建立以及我国人口老龄化进程的加快，要进一步加强管理，适应经济和社会发展需要，转换管理机制，探索新形势下退休公务员逐步向社会化管理过渡的路子。

2. 管理工作的主要内容是：认真做好退休公务员的思想政治工作，定期组织学习，过好党的组织生活，关心他们有身体健康和物质文化生活；负责退休金和其他生活待遇的发放支付，监督各项政策的落实；适

当开展一些有益于老年人身心健康的文化活动；反映退休公务员的意见和建议，维护退休公务员的合法权益；负责鉴别项经费的管理和使用，对生活困难的国家公务员提供帮助，及时解决其实际生活问题。

3. 要逐步建立一套适合社会化管理运行的组织，形成上下贯通的管理体系。县以上各级人事部门可设立事业性的协调机构，负责国家公务员退休金的预算、给付和管理服务的日常工作。

第二节 基本信息

我国的公务员退休制度既是国家公务员制度的重要组成部分，也是社会保障制度的重要组成部分，是我国人事管理工作中“进”、“管”、“出”三大环节中一个不可缺少的重要环节。它包括退休条件、退休待遇、退休安置、退休后的管理等重要内容。建立和实行国家公务员退休制度，对于实现和国家事业的兴旺发达、承前启后，长治久安，都具有重大的现实意义和战略意义。

强制退休

公务员强制退休的条件：

1. 达到国家规定的退休年龄；
2. 完全丧失工作能力。

提前退休

提前退休是指公务员达到一般退休年龄以前，符合规定的提前退休条件时，可以自愿申请退出工作岗位，享受退休待遇。

按照我国公务员法的规定，公务员提前退休的条件有：第一，工作年限满三十年的。这是指公务员在国家机关工作的第一年到提出退休的那一年止，公务员一共在机关至少工作了三十年整。第二，距国家规定的退休年龄不足五年，且工作年限满二十年的。按照有关规定，男性公务员一般在五十五岁以上，并且在机关至少工作二十年整的可以提前退休；女性公务员一般在五十岁以上，并且在机关工作至少二十年整的可以提前退休。第三，符合国家规定的可以提前退休的其他情形的。这种情况一般是指特殊岗位的公务员，由于其岗位特殊的工作条件，为保护其健康，国家允许其提前退休。例如，从事核试验、野外作业以及工作过程中会涉及有毒有害物质的公务员，可以按照规定提前退休。这有利于保护这类公务员的身体健康。

退休待遇

一、公务员退休后享受国家规定的待遇

公务员退休的待遇，是指公务员退休后依法应享受的权利，主要是指经济待遇，即退休者应享受的退休金和其他生活福利补贴。退休金是公务员退休后享受的主要经济待遇。

我国公务员法第七十七条第一款规定：“国家建立公务员保险制度，保障公务员在退休、患病、工伤、生育、失业等情况下获得帮助和补偿。”第七十九条规定：“公务员工资、福利、保险、退休金以及录用、培训、奖励、辞退等所需经费，应当列入财政预算，予以保障。”根据我国公务员法的规定，公务员的退休待遇于公务员的福利保险权。同时，公务员退休所需经费，由国家财政予以保障。国家在制定财政预算时，应当将公务员的退休待遇所需经费列入其中。机关对于公务员的退休待遇预算资金，应专款专用，不得挪用。

二、公务员退休后的活动

公务员在退休后，可以发挥个人专长，参与社会发展，继续为社会与国家做出应有的贡献，充分调动众多老年公务员的积极性及其他各方面的积极因素，可以为我国改革开放与社会主义现代化事业提供力量支持。

需要指出的是，公务员退休后的生活应当遵守法律特别是公务员法的规定。我国公务员法第一百零二条第一款规定：“公务员辞去公职或者退休的，原系领导成员的公务员在离职三年内，其他公务员在离职两年内，不得到与原工作业务直接相关的企业或者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。”

特点简介

我国公务员退休制度的特点主要表现在以下几个方面：

1. 严格坚持到龄即退，实现国家公务员退休的制度化、规范化、法制化。国家公务员达到规定的最高任职年龄，规定“应当退休”，并在具备退休条件的当月办理退休手续。每个国家公务员必需自觉遵守，依

法退休。同时，还规定了不到最高任职年龄的，本人提出，经组织批准，也可以提前退休。

2. 国家公务员退休金计发办法和标准，突出了国家公务员的特点，符合分类管理的原则。退休金计发办法根据国家公务员工作性质和工资结构特点确定，与企事业单位区别开来，可减少互相攀比，有利于国家公务员保障体系的建立。

3. 与养老保险制度相衔接。国家公务员退休制度注意与养老保险制度的有机结合，明确国家公务员退休后享受国家规定的养老保险金的基本原则，为下一步建立适合国家公务员特点的养老保险制度打下了基础

4. 重视对退休公务员的管理。坚持退休养老保险费用管理与人员管理统筹考虑，有利于减轻原单位的负担，为向社区化管理过渡创造条件。

第三节 基本原则

（一）退休待遇国家保障性原则

党的十四大报告提出，要逐步建立健全符合机关、企业和事业单位不同特点的科学的分类管理体制和有效的激励机制。基于这一要求，国家公务员退休待遇的国家保障性原则是围绕以下特点考虑的：

1. 国家公务员承担着管理国家事业的重要职责，依法行使国家行政权力，执行国家公务，岗位神圣，任务重要。

2. 国家公务员有严格的纪律约束，必须保持公正、廉洁的作风和公道、正派的形象，不能在执行国家公务以外经营私人产业，不得谋取规定之外的报酬，完全靠国家工资待遇生活。

3. 国家公务员的待遇通过国民收入的再分配实现，其工资和保险福利待遇与国民经济发展的总体效益相联系，经费来源于国家财政。

这些特点，集中体现国家公务员与国家的密切关系。国家公务员所从事工作的特殊性，决定了他们退休后的待遇应以国家保障为主要来源。因此，国家公务员退休制度突出了国家公务员的退休费用主要由国家保障的原则。这有助于保障国家公务员退休后的生活，也有助于提高国家公务员的地位。

（二）基本制度的统一性原则

我国公务员退休制度与西方公务员退休制度有所不同。在西方，有联邦公务员和地方公务员制度之分，我国则实行全国统一的国家公务员退休制度。退休原则，基本制度的主要内容，必须由国家做出规定，任何地区和部门都无权变动。因此，要加强退休制度方面的法律约束，以提高政府的权威，维护党和国家政策的严肃性。当然，随着改革的深入和社会主义市场经济体制的建立，有些具体问题应允许地方根据实际情况制定具体办法，但对退休条件、基本待遇等涉及退休制度全局性政策问题，必须坚持全国统一，不得各行其是。

（三）退休待遇与社会发展水平相适应的原则

在国家公务员退休待遇的保障上，必须贯彻与生产力发展水平相适应，建立有机增长、分享社会发展成果的机制。国家公务员的退休待遇为一种社会再分配的形式，必须与社会其他成员相协调，与生产力发展水平相适应，建立起正常的、科学的退休待遇调节机制。

（四）法律保障原则

国家公务员退休后，其享有的各种权利，受到国家法律的保障。国家公务员依法退休、退休后享受与其贡献相适应的各项待遇，都是根据国家有关法律和政策决定的，任何单位和个人都不能超越国家法律和有关规定，损害退休公务员的利益，否则，退休公务员有权提出申诉，并追究其法律责任。实行法律保障原则，有利于保证退休公务员的基本权利不受侵犯，有利于国家公务员退休制度的基本原则得以贯彻实施。

第二章 公务员退休制度

第一节 概述

从现行的《国家公务员退休制度》中相应的退休待遇条款可以了解到，国内目前的公务员退休收入主要由三个部分组成：基本退休金、地区津贴和物价、生活补贴和各项福利。

基本退休金是退休公务员最主要的生活待遇，主要包括职务工资、级别工资、基础工资和工龄工资。

地区津贴，主要是根据不同地区的生活水平给予的地方性津贴。物价、生活补贴和各项福利待遇，是根据当时的通货膨胀率给予的补贴。若是进一步了解公务员退休后生活待遇如何，数据化的公式最能让人一目了然： $公务员退休收入 = (退休前工资 + 岗位津贴) \times X\% + 各地方退休福利待遇 + 住房补贴$ 。

其中，退休前工资主要由四部分构成：基础工资、工龄工资和职务工资、级别工资。

前两者只是退休前工资的小部分，通常公务员退休前工资主要支持部分还是职务工资和级别工资，所以，基础工资和工龄工资是全额计发，而职务工资和级别工资则需要按工作年限进行一定比例换算后计发，也就是 $X\%$ 。

各地方退休福利待遇和住房补贴都因地域而异，如广东、上海等经济发达物价消费水平较高的城市，相应的退休福利和住房补贴就高些。就同一地区而言，退休人员的福利待遇也是以在职人员的津贴补贴为参照的。

从湖北省财政与编制政务官方网站了解到，在职人员津贴补贴与退休相同职级人员补助比例关系原则上在 $1:0.8$ 和 $1:0.7$ 左右。与香港的公务员退休金相比，内地公务员的退休工资替代率则保持相当水平。从

香港政府部门官方网站了解到，根据是否受聘设定职位以及是否获得实聘，并依据相应服务年限，所享受的退休待遇有 90%和 100%两种不同工资替代率。

备注：公务员退休收入=(退休前工资+岗位津贴)×X%+各地方退休福利待遇+住房补贴。其中 X%的规定是：年限满 35 年的，按 90%计发；年限满 30-35 年的，按 85%计发年限满 20-30 年的，按 80%计发年限满 10-20 年的，按 70%计发年限在 10 年以下的，按 50%计发《国家公务员暂行例》规定国家公务员自愿退休的条件是：符合下列条件之一的，本人提出要求，经任免机关批准，可以提前退休：

(1) 男年满 55 周岁，女年满 50 周岁，且工作年限满 20 年的；

(2) 工作年限满 30 年的。确立自愿退休的方式，这在我国还是第一次，也是国家公务员退休制度的一个新的特点。这样可以使部分服务年限较长而又未到法定退休年龄的国家公务员根据自己的意愿，提前退休。

主要包括退休条件、退休待遇、退休安置、管理及发挥作用等几个方面的内容。

(一) 退休条件 国家公务员的退休条件分为年龄条件、工具条件和身体条件三方面。退休年龄条件是根据国家社会经济发展需要、人口状况，平均寿命，以及生产力供求情况等因素综合确定的。国家公务员达到法定的退休年龄，办理退休手续后，国家就支付退休金。工具条件是由国家公务员的养老保障必须贯彻权利与义务结合的原则决定的，国家公务员只有为国家提供一定的服务年限才能享受退休待遇。身体条件，是指国家公务员因公（工）或因病致残，确实丧失了工作能力，也可享受法定的退休待遇。

国家公务员的退休方式有两种，一种是法定退休，即达到法定的退休年龄，由任免机关命令其退休；一种是自愿退休，即具备了法定的最低退休条件之后，可自愿申请退休。

《国家公务员暂行例》规定的退休条件为：

(1) 男年满 60 周岁，女年满 55 周岁；