

—— 人 力 资 源 管 理 制 度 卷 ——

主编 赵洪俊

# 发达国家公务员 社会保障制度

苏 红 著



北京太平洋国际战略研究所  
发达国家政府管理制度文库

—— 人力资源管理 制度卷 ——

主编 赵洪俊

# 发达国家公务员 社会保障制度

苏 红 著



北京太平洋国际战略研究所  
发达国家政府管理制度文库

时事出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

发达国家政府管理制度文库 / 北京太平洋国际战略研究所编著. 北京: 时事出版社, 2001  
ISBN 7 80009-646 7

I. 发... II. 北... III. 发达国家-国家机构-行政管理-研究-文集 IV. D523-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 15139 号

封面图为《汗穆拉比法典》。

这是人类历史上第一部比较完备的成文法典, 由古巴比伦第六代国王汗穆拉比(公元前 1792-1750)制定。现存巴黎卢浮宫博物馆。

发达国家政府管理制度文库  
北京太平洋国际战略研究所编著

责任编辑: 周勇 姜毅

封面设计: 敬人设计工作室

出版发行: 时事出版社

地址: 北京市海淀区万寿寺甲 2 号 邮编: 100081

发行热线: 68797590 68797595 传真: 68418647

电子信箱: shishichubanshe@sina.com

经销: 全国新华书店

印刷: 中国科学院印刷厂

开本: 850 × 1168 1/32 印张: 439 字数: 750 千字

2001 年 5 月第 1 版 2001 年 5 月第一次印刷

定价: 2650 元 (全套共 42 本)

# 《发达国家政府管理制度文库》

编委会、理事会

总主编

刘 鹏 辉

副总主编

刘靖华 金灿荣 郑 羽

|            |                |
|------------|----------------|
| 政府管理制度卷    | 主编：王秦峰 王仲田     |
| 法律管理制度卷    | 主编：李玉赋 青 峰     |
| 财政金融管理制度卷  | 主编：李晓西         |
| 国防外交管理制度卷  | 主编：熊 民         |
| 经济管理制度卷    | 主编：李寿生 杨 桦     |
| 农业管理制度卷    | 主编：罗伟雄         |
| 科教文卫管理制度卷  | 主编：尚 勇 钟秉林 蔡仁华 |
| 社会管理制度卷    | 主编：杜英民         |
| 人力资源管理制度卷  | 主编：赵洪俊         |
| 非政府组织管理制度卷 | 主编：吴忠泽         |

编 委

(按姓氏笔划排序)

|     |     |     |     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 于晓东 | 王为民 | 王仲田 | 王秦峰 | 王缉思 | 刘靖华 | 刘鹏辉 |
| 吴忠泽 | 吴来福 | 李玉赋 | 李立明 | 李寿生 | 李晓西 | 李静杰 |
| 杜英民 | 杨 桦 | 陈 沙 | 周 宁 | 尚 勇 | 罗伟雄 | 范建荣 |
| 郑 羽 | 金灿荣 | 青 峰 | 姜 毅 | 赵洪俊 | 钟秉林 | 唐 钧 |
|     |     | 程方平 | 熊 民 | 蔡仁华 |     |     |

理事长

刘勤勤 刘鹏辉 王 宇 方定友

秘书长：姜 毅 副秘书长：赵俊杰

# 《发达国家政府管理制度文库》

## 总序

人类已经跨过新世纪的门槛，中国正在以江泽民同志为核心的党中央领导下进行着一场以“体制创新”为主要特征的意义久远的变革。

回首往事，在过去的100年里，为建设一个富强、民主与文明的现代化中国，我们的祖国经历了戊戌变法、辛亥革命、五四运动、新中国的创立、“文化大革命”与改革开放；我们的人民进行着一次又一次不屈不挠的艰难的思想探索与体制重塑。直到20世纪末叶，中国人民终于找到了适合自己特点的发展道路——有中国特色的社会主义现代化道路。

今天，坚冰已经打破，方向已经明了，摆在我们面前的重要任务，就是要通过一个个具体的制度建构来铺就通向伟大目标的坚实大道。如果说改革开放初期我们的重任是思想解放的话，时至今日，22年的改革开放事业，在为我们奠定了丰厚的思想解放的氛围与雄厚的经济基础的同时，也要求我们必须进行深入而全面的制度创新，完善各项社会管理制度。我国正在进行的国务院和地方政府机构改革、干部人事制度改革、社会保障制度改革和民主制度建设等一系列改革举措，正好顺应了这一历史的必然。

毋庸置疑，中国共产党领导中国人民所进行的改革开放事业，既是一次深刻的思想解放运动，也是一个伟大的制度建设

的过程。小平同志早在七十年代，在系统分析建国以来党和国家工作上的失误的原因时就深刻指出：“制度是决定因素”。江泽民同志在党的十四届四中全会上也明确指出：“注重制度建设是这次全会决定的一个重要思想，制度建设更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”。

自有人类历史以来就有制度的存在。人类文明既包括物质文明和精神文明，更包括制度文明。因为社会运行机制总是与一定的制度相联系，并通过制度具体落实为人类的实践活动。物质文明和精神文明的相互作用，主要是通过制度性的设置来实现的。制度文明是社会进步不可或缺的重要基础。马克思所说的“科学技术是生产力”与小平所讲的“科学技术是第一生产力”，都是指在一定的制度条件下而言的，没有制度作保证，科学技术对生产力的推动作用就无法发挥。制度文明已成为当今世界各国综合国力竞争的主要内容和标志。

随着新世纪钟声的敲响，人类历史翻开了崭新的一页。世界经济全球化与政治多元化的步伐进一步加快。加入世贸组织这一重大举措，更加要求我们要深入了解和掌握国际社会的各种运行机制，及早建立起卓有成效的、具有国际先进水平的社会管理制度，使我们的国家不仅在物质文明和精神文明领域，而且在制度文明领域也走在世界的前列。

在人类社会的各种制度设计中，政府管理制度无疑是最重要的内容。随着人类社会的发展，政府的管理职能在持续扩大，公共行政管理日益成为各国政府的共同的职能，**建立一个高效、廉洁、公正的政府管理制度是每一个国家的共同任务。**事实上，在中国改革开放的进程中，政府公共行政管理效能的高低在很

大程度上关系着改革开放事业的成败。

历史证明，一个国家不管历史多么漫长，文明多么悠久，不论在制度建设还是在其他各个领域，单方面依靠自然发展是远远不够的。在自我完善自我创新的同时，必须借鉴和学习其他民族与国家的优秀经验。制度文明是人类智慧的共同结晶。特别是发达国家经过数百年积累与总结的、符合社会化大生产规律的生产经营与公共行政管理制度，弥足珍贵。只要我们本着为我所用的方针，对外国的东西进行认真的鉴别与分析，密切结合中国的特点，切实解决中国的问题，不邯郸学步，失其故步，就可以做到“洋为中用”。

“国家兴亡，匹夫有责”。正是出于这种对民族与国家的责任感和使命感，北京太平洋国际战略研究所在各界朋友支持下，自1998年初起，历时三载有余，组织编撰了《发达国家政府管理制度文库》这一巨著，第一期共十卷，四十二本，近一千万字，终于在2001年初春时节付梓。该文库第一次系统、全面、客观地把发达国家政府管理制度方面的先进经验，介绍给我国的各级政府职能部门、政研部门与学术界，力图做到有实用性和操作性，以期探索我国政治体制改革的对策与方案，提供有益的参考与借鉴。

**20世纪是中国人思想解放的世纪！**

**21世纪必将是中国人的制度创新的世纪！**

北京太平洋国际战略研究所所长

刘鹏辉 博士

2001年4月18日

# 发达国家政府 管理制度文库

总主编  
刘 鹏 辉



北京太平洋国际战略研究所

时事出版社



## 北京太平洋国际战略研究所 BEIJING PACIFIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STRATEGY STUDIES

北京太平洋国际战略研究所(简称 **BPI**)是目前中国大陆第一家纯民间性质的、非盈利性的国际问题专业学术研究机构,成立于1999年6月6日,总部设在中国北京。

本研究所以国际战略问题为主要研究领域,致力于对世界各国的国家安全战略与外交政策、军事制度与军事技术、经济安全战略与经济对策、地区与企业发展战略以及政府公共行政管理等综合性问题,进行深入的分析 and 研究,以期对中国国际问题研究这一学科研究水平的提高,对政府政策制定的科学化、多元化,特别是对中国国家安全战略决策的科学化做出应有的贡献。研究所的发展目标是:成为世界第一流的国际问题研究所。

**理事会** : 为研究所最高权力决策机构。

**学术委员会** : 为研究所最高学术决策机构,负责指导本所的学术研究工作。

**所长** : 受理事会委托,在学术委员会指导下,实行所长负责制,具体负责研究所日常管理与科研组织工作。

**研究所内设机构** :

一、研究发展部;二、学术交流部;三、基金托管部;四、新闻出版部;五、管理本部;六、图书馆。

**研究所附设机构** :

一、“**BPI国际问题学术研究与奖励基金**” : 为研究所内设基金,在国家法律规定许可范围内,接受国内外各界各种形式的赞助,同时对中国大陆从事国际问题研究的机构与个人的学术活动给予不同种类的资助。

二、“**北京恒合通达国际问题图书中心**” : 是中国大陆第一家专营国际问题图书的专业书店,为研究所附设独立法人机构,用于销售本研究所撰著并可公开出版的学术著作,同时营销国际问题研究领域的各类图书与资料,并对国际问题专业学者提供一定的学术秘书与咨询服务。

**学术研究与交流活动** :

一、“**BPI文库**”;二、“**BPI文集**”;三、“**BPI年度报告**”;四、“**BPI每月报告**”;五、“**BPI每月通讯**”;六、“**BPI每月论坛**”。

**地址**: 中国·北京海淀区人大北路33号沁园大厦108-109号 **邮编**: 100080

**电话**: 0086-10-82685823; 82685836; 82685901; 82685913 **传真**: 0086-10-82684023

**网址**: <http://www.bpi99.org> **电子邮箱**: [bpi99@bpi99.org](mailto:bpi99@bpi99.org)

# 目 录

|     |           |       |
|-----|-----------|-------|
| 第一章 | 导 论 ..... | ( 1 ) |
|-----|-----------|-------|

|     |                        |       |
|-----|------------------------|-------|
| 第二章 | 发达国家公务员保障<br>制度简史..... | ( 7 ) |
|-----|------------------------|-------|

|     |                        |       |
|-----|------------------------|-------|
| 第一节 | 发达国家公务员制度的<br>起源 ..... | ( 7 ) |
|-----|------------------------|-------|

|     |                        |        |
|-----|------------------------|--------|
| 第二节 | 发达国家公务员制度的<br>改革 ..... | ( 12 ) |
|-----|------------------------|--------|

|     |                           |        |
|-----|---------------------------|--------|
| 第三节 | 我国国家机关工作人员社会<br>保障制度..... | ( 16 ) |
|-----|---------------------------|--------|

|     |                            |        |
|-----|----------------------------|--------|
| 第三章 | 发达国家公务员社会保障<br>的法律体系 ..... | ( 20 ) |
|-----|----------------------------|--------|

第一节 法律体系的基本形式 ..... (20)

第二节 发达国家公务员法律体系

概览 ..... (24)

第三节 我国公务员制度立法

状况 ..... (32)

**第四章 发达国家公务员社会保障的**

**管理机构..... (34)**

第一节 管理机构的类型和功能..... (35)

第二节 我国公务员管理机构的

现实状况..... (53)

**第五章 发达国家公务员的工资与**

**津贴制度..... (56)**

第一节 工资制度..... (56)

第二节 津贴制度..... (82)

## **第六章 发达国家公务员的福利**

### **制度..... (105)**

#### **第一节 假期制度..... (107)**

#### **第二节 社会补助..... (114)**

#### **第三节 我国公务员的福利制度..... (118)**

## **第七章 发达国家公务员养老保险**

### **制度..... (124)**

#### **第一节 退休方式与退休年龄 ..... (124)**

#### **第二节 养老金 ..... (134)**

#### **第三节 综述 ..... (148)**

#### **第四节 我国公务员养老保险 制度 ..... (153)**

#### **第五节 思考与借鉴 ..... (155)**

## **第八章 发达国家公务员的其它社会**

### **保险制度..... (160)**

#### **第一节 医疗保险..... (160)**

|               |                          |       |
|---------------|--------------------------|-------|
| 第二节           | 伤残保险.....                | (173) |
| 第三节           | 生育保险.....                | (180) |
| 第四节           | 失业保险.....                | (183) |
| 第五节           | 死亡保险.....                | (186) |
| 第六节           | 发达国家公务员社会保险<br>制度比较..... | (187) |
| 第七节           | 思考与借鉴 .....              | (188) |
| 第九章 结 论 ..... |                          | (190) |
| 附 录 .....     |                          | (195) |
| 参考文献.....     |                          | (286) |
| 英文提要.....     |                          | (288) |
| 英文目录.....     |                          | (289) |

## 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