

《国家公务员暂行条例》^① 中的 社会保障法规定

玫思娜^② 著 刘翠霄译

一、公务员条例的目标

自1993年10月1日起施行的《公务员暂行条例》作为政治、行政和经济机构改革过程中的重要组成部分，是公务员制度中干部制度改革的法律基础。人们一致认为缺乏有效的干部——人事管理，^③例如干部队伍庞大，贪污腐化，部分干部独断专横和缺乏专业培训，工作效率低下，固定的根据年度计划的人事分配和安排以及不能解除的终身职务，需要通过改革旧体制，力求建立一个更廉洁、高效、相对脱离政治的、依法进行管理的体制。目前干部制度预期的根本改革计划是长期目标，相对而言，逐步实行的公务员条例具有过渡性。

二、基本改革

按照公务员暂行条例第3条国家公务员是“各级国家行政机关工作人员”，他们行使行政管理职权和完成国家公务。录用条件是按照德才兼备的标准，在公开考试后择优录用（第13条、第16条），在编制限额内按照职能、职责、职权和能力录用（第8—11条、第14条）。定期进行能力考核（第20条）为职务晋升奠定了基础（第38条），对有显著成绩和贡献的公务员给予奖励，体现精神鼓励和物质鼓励相结合的原则（第27条）。在公职人员内部实行交流制度包括从行政机关以外调任（第57条）、行政机关内部转任（第58条）、按规定实行公务员职位轮换（第59条）和到基层挂职锻炼，根据申请比较容易辞职（第71条）和按照辞退（第74条）和退休规定（第78条）促进公务员组织的新陈代谢。

为了廉政建设，公务员必须履行义务（第6条），不履行义务，如违反详细规定的纪律（第31条），以纪律措施予以惩处（第32—37条）。对此还有一个关于回避（第61—63条）和兼职（第49条）的补充规定。自此，公务员人事管理的法制代替了现在的人治。公务员的权利第一次被正式的加以具体化（第7条），公务员的权利受到侵犯可以向主管行政机关和行政

^① 以下简称公务员条例。

^② 玫思娜 (Mechthild Exner)，联邦德国马——普学会外国和国际社会法研究所中国法律研究家，法学博士，近年从事中国社会保障制度研究并卓有成效。第一次将中国《残疾人保障法》、《国家公务员暂行条例》译成德文介绍给德国人民，并写过几篇有关中国社会保障制度、二五普法方面的论文在德国发表。她曾先后三次来中国，在山东大学、中国社会科学院法学研究所作访问研究，在中国政法大学讲授社会保障法，为中德双方法学学术交流合作作出过不懈努力，架起了双方合作研究的桥梁。玫思娜博士于1995年10月27日不幸因病去世，时年仅33岁。我们翻译并发表她的这篇论文，以使更多的人了解她在研究中国法律制度方面所作的努力，同时表达我们对她的无比思念和沉痛哀悼。

^③ 参看肖英明：《中国公务员制度的性质》，《行政与人事》1994年第1期第11页；许精英：《退休公务员制度的若干设想》，《社会科学》1992年第4期第29页；《我国人事管理纵向科学化法制化》，《法制日报》1993年9月23日。

监察机关申诉(第81条)和控告。主管行政机关和行政监察机关独立的从公务员录用程序开始,对违反公务员暂行条例的行为予以纠正和处理(第86条)。

公务员条例具有明显的“中国特色”。因为在新的公务员制度中,四项基本原则、党的基本路线和品德(政治上)无问题和专业能力(德才兼备)的要求是很重要的。党管理干部的原则(党管干部)对于公务员也是适用的,因为“公务员制度是政治干部制度的组成部分”,这样不仅根据法律规定,而且还根据政策支持它的管理行为是合乎逻辑的。就这点而言,按照建立一个现代化的、高效率的、高质量的、一流的和首先是依法办事的党政分开的公务员制度的要求,从一开始就是不彻底的,尽管在公务员暂行条例中为此作出的重大努力不应该被轻视。

三、公务员条例中社会保障法的规定

如同对所有公民和到目前为止受国家供养的其他干部一样,通过劳动收入和社会待遇保障基本生活条件是中华人民共和国对于公务员宪法上的保障。但是,这种保障也与把经济建设的利益溶入企业的“大锅饭”中一样,是公务员的“铁饭碗”。公务员条例关于社会保障的规定,是将来使公务员的社会保险和社会福利内容系统化,以及在这个范围公布详细规定的法律基础。公务员暂行条例也应该在社会保障条款中预先规定一个统一的法律标准,以便从现在实践中没有保障的和庇护独断专横的混乱标准中寻找一条有统一可行的内容和制度保障的途径。^①

1. 工资

正在进行政治体制和经济体制改革的中国,在激励的同时特别强调^②劳动收入的保障功能。劳动报酬、社会保险和社会福利待遇的权利在第7条第3款中用一句话规定了下来,视为整体的和配套的基本规定在第十三章中统一起来。^③劳动收入的社会特征^④通过属于它的重要组成部分的津贴和补助费附带加以强调。^⑤

公务员条例第64条第2款为公务员设立的职务——级别工资制代替。从1985年开始适

① 《国家公务员暂行条例》释义(以下称释义),人事部组织编写,人民出版社1993年出版,第190—191页;到目前为止,把公务员暂行条例的规定同现在仍适用的许多单行条例的关系加以阐明仍视为长期目标。

② 参看王向明:《对建立有中国特色的国家公务员工资制度的思考》,《青海社会科学》1991年第4期第29页;宋珍民:《关于国家机关事业单位工资立法的思考》,《法制日报》1991年6月13日。

③ 《释义》第192页:“条例规定公务员有权享受国家规定的地区津贴和其他津贴以及保险、福利待遇,……使国家公务员的工资保险福利制度得到完整的规定”。

④ 各种方式的“补助和津贴都属于劳动工资”,见中国人事出版社,《中华人民共和国工资、保险、福利法规全书》,第918页。

⑤ 在西方发展国家,工资待遇规定在劳动法中,福利待遇规定在社会法中,工资体现与人们对社会贡献相适应的社会报酬,福利待遇则体现社会公平。工资由雇用者支付,福利待遇由社会保障部门支付。

用的“结构工资制”。^①按照这种工资制度计算的工资，构成第64条第3款所说的工资种类。职务工资按照职务高低进行调整，它有若干工资等级，工资等级的范围同工作责任和难易相联系。级别工资的规定考虑公务员的能力和资历，它不依靠职务等级，只是通过晋升级别使工资增长成为可能。在各员内部对相同程度的工作则按照他们的工龄、资历和能力分成不同的工资级别。基本工资应该保障公务员本人和由他供养的家属的生活费，它可以随主要生活资料价格变动作相应调整。工龄工资按总的工作年限计算，它在每年年底增加，但可以根据特殊情况调整。除工资以外，公务员享受“地方补贴和其他津贴”（第64条4款）。这些主要是对额外劳动消耗的一种补偿和使生活费标准提高。地方津贴被划分为按地理的和自然因素确定的艰苦边远地区津贴，以及按照当地经济发展水平确定的地区附加津贴。它们除了反映不同地区的实际情况外，也具有一定的灵活性。

其他津贴则根据工作岗位的特殊条件，例如特别苦、脏、累或者危险的工作，分为劳动岗位津贴和生活费津贴，例如生活费的物价津贴。

2. 社会保险待遇

公务员暂行条例第69条有分寸地规定了国家公务员享受保险和社会福利待遇。保险被理解为“公务员由于承担一定的风险而造成暂时或永久丧失劳动能力时，给予必要的物质帮助的一种保障制度。”^②在其他情况下的福利待遇有保险的特征。目前对一定的社会风险和不同补偿的所有待遇以“保险待遇”对待，它的费用目前只由国家负担，就这点而言它们使供养典型化。

在社会保险制度改革的过程中，中华人民共和国也应该对国家公务员实行有强制保险和由国家和公务员共同筹措保险费特征的社会保险，所筹措的保险费与在风险出现时取得法定的固定的保险待遇资格相应。在这种联系中也涉及到保险制度的社会化，即除了国家作为目前主要费用承担者外，工作单位、家庭、当事人自己也应该承担，即由日益有独立社会保障意识的社会共同承担社会保障任务。对早已设立的那些生育、养老、疾病、残疾、失业和死亡的供养制度，在公务员条例中却使用了“保险”术语。根据目前仍适用的各种规定，到目前为止公务员享有以下待遇：

(1) 生育待遇：在怀孕时免费给予怀孕检查和承担分娩所需医疗费用，女公务员在正常分娩时有90天全工资产假。为了保障严格执行人口政策，在生育一个孩子时，每月发给津贴，一直到孩子14岁。绝育和堕胎的费用同样承担。

(2) 疾病待遇：生病的公务员，除了自己承担少量挂号费和一部分滋补和强壮剂费用外，享受公费医疗，主要是医疗和住院费用。因病可以在规定的期限内领取病假工资，病假工资

^① 从1949年至1952年供给制和工资制度并存。1952年第一次工资改革中，通过津贴制度对供给制进行了改革，确立了工资制度中的工资标准。1956年进行了一次比较大的工资改革，实行有30个工资级别的工资制度和划分工资区域。公务员条例之前适用的结构工资制制定于1985年，虽然由基础工资、职务工资、工龄工资和奖励工资四部分组成，工资标准的调整首先按照职务等级的高低，不考虑能力和工资收入。这导致了干部的许多要求和高等级职务的洪流，在这里结构工资制只是作了些改善。参看《释义》第194页。

^② 《释义》第190页。

在最初两个月为原工资，以后按生病时间和工龄的比例分为不同等级。^①

(3) 伤残待遇：在因事故造成负伤时在规定的医疗机构提供治疗。伤残是在执行公务中发生的，负担住院期间 2/3 的伙食费和发给全工资直到痊愈。对于非因公致伤残适用病假工资的规定。伤残造成永久性残疾，由医院证明当时的残疾程度和与此相联系的丧失劳动能力程度，按照现行法律规定，在劳动能力全部丧失时，因公致残的可以退休，退休之后需要护理的每月领取的退休金为工资的 90%，不需要护理的退休金为工资的 80%。需要护理的按照实际经济情况发给一定的护理费。^② 对于因公致残者按照残疾程度每年发给一次性抚恤费。^③ 因其他原因造成完全丧失劳动力的公务员可以申请提前退休，经批准领取其工资的 40% 作为生活津贴。在公务员暂行条例新规定的保险制度中，公务员无论因什么原因丧失劳动能力应该正常退休，但致残原因对退休金标准影响仍然是很大的。^④

(4) 退休待遇：退休以后，^⑤ 国家公务员享受国家规定的养老保险金和其他待遇（公务员条例第 8 条）。首先要实行国家公务员筹集保险费的养老金保险制度，在公务员暂行条例中已经使用养老保险金概念，虽然这还涉及到目前的退休费。退休费总额按照个人工龄为标准工资的 60—75%，如果公务员有特殊贡献，可以提高 5—15% 左右。^⑥ 养老保险金如同工资一样，对于领取者在保障的同时也有鼓励功能。^⑦ 因改革政策而带来的不可避免的通货膨胀通过对主要生活资料的物价补贴进行补偿，将来应该对物价补贴如同对在职公务员基本工资一样定期进行调整。

现金资助，例如退休以后易地安家补助费、搬家路费和路途伙食补助，也包括家庭成员路费和路途伙食补助，^⑧ 视为享受退休待遇的国家公务员的其他福利待遇；在不可能有住房待遇的时候优先分配住房；^⑨ 按照经济发展和国家财政力量和按照需要每月给予适当的生活补助；^⑩ 公费医疗和遗属供养待遇^⑪ 与在职公务员相同。^⑫

其他福利待遇如阅读机密文件，听取重要报告或者参加重要的政治会议，以及在文化领域设立的以学习或文化娱乐为目的设施是有特色的，^⑬ 它们不仅保持退休公务员在政治和社会领域忠实的统一，而且保证党和国家的政治影响。

① 参见《国家机关工作人员病假期间生活待遇的规定》，（1981年4月6日公布施行），资料来源：《中华人民共和国工资、保险、福利法规全书》，人事部组织编写，1992年版第628页；第991页。

② 《国务院关于安置老、弱、病、残干部的暂行办法》（1984年5月24日公布施行）（第5条）。

③ 同①。

④ 《国家公务员暂行条例》释义，人民出版社1993年版，第277页。

⑤ 公务员条例第78和79条。

⑥ 1984年5月24日《国务院关于安置老、弱、病、残干部的暂行办法》第6条。

⑦ 鼓励的意义在将来的制度中也被强调，例如张志宏、陈良：《建立适合公务员特点的退休制度》，《中国老年》1994年第1期，第22页。

⑧ 1984年5月24日《国务院关于安置老、弱、病、残干部的暂行办法》第9条、第11条。

⑨ 1984年5月24日《国务院关于安置老、弱、病、残干部的暂行办法》第8条、第10条。

⑩ 《（国家公务员暂行条例）简明读本》，中国政法大学出版社1993年版，第231页。

⑪ 1984年5月24日《国务院关于安置老、弱、病、残干部的暂行办法》第12条。

⑫ 1984年5月24日《国务院关于安置老、弱、病、残干部的暂行办法》第5条。

⑬ 1984年5月24日《国务院关于安置老、弱、病、残干部的暂行办法》第15条。

(5) 死亡待遇：公务员因公死亡，他的遗属可以领取丧葬费补贴以及一次性抚恤费，对他生前供养的家属规定了按照当地生活水平的困难补助。^①

(6) 待业待遇：公务员失去工作岗位和与此有关的工作收入，是中国目前鲜为人知的社会现象。在按计划分配工作的制度中，开始出现既不是真正解雇又不存在选择工作岗位自由的情况。首先在严格实行新的辞退规定时，^② 建立公务员待业时的经济保障措施是必要的，所以计划实行由国家和由公务员缴纳保险费共同筹措失业保险基金的制度。^③ 在这方面公务员条例第 76 条的规定，即被辞退的国家公务员“根据国家有关规定享受待业保险”，在它的时代是领先的，但从公务员失业到获得相应的保险制度的社会保险则是难以实现的。与以上所描述的社会风险不同，在这里不存在与之相关的干部制度的规定。与 1986 年的《国营企业职工失业保险暂行规定》相似，在公务员暂行条例的资料中讲到为待业公务员提供社会物质帮助的种类，主要包括与生活费相应的失业救济、医疗费补助和承担在获得新的工作岗位的过渡时期可能改行的培训费用。^④

3. 福利待遇

福利被理解为解决公务员日常共同需要和特殊需要，给予经济的和物质的帮助和照顾以及供养的制度。^⑤ 福利在概念上被广泛地理解为社会优待，按照西方术语，社会优待部分属于工作权利，部分属于社会权利，公务员福利待遇主要有以下内容：^⑥

(1) 年休假，法定节日假，探望不在一地的近亲属，在近亲属结婚、死亡时以及处理紧急事务时，仍旧领薪；

(2) 同工作有关的固定津贴，例如书报费、洗理费和上下班乘车补贴；

(3) 公务员收入和他的家庭规模相比，未达到规定水平，给予生活补助，在特殊困难的情况下给予困难补助；此外还有固定的生活费补助，例如冬季取暖、夏季降温，粮油以及住房补贴等。

公务员还有各种形式的福利设施和文化活动设施，例如公共食堂、集体洗衣房、公共浴室、疗养院、图书馆、体育场、业余俱乐部等。^⑦

4. 社会待遇的法律保障

与目前适用的干部制度不同，公务员条例力求达到法制化，那么首先应该在它社会法规定的基础上公布具体的规定。正是在确定工资标准和分配社会待遇时，主管行政机关的领导经常有专断行为，以至于把正常的工资或社会需要变成酬谢或纪律措施的平衡待遇。为了克服这些弊端，公务员条例第 70 条规定除了国家法律、法规或政策另有规定外，禁止行政机关

(下接第 22 页)

① 《国家公务员暂行条例》释义，人民出版社 1993 年版，第 210 页。

② 公务员条例第 71—77 条，不仅预先规定辞退需公务员提出申请，而且根据现行规定缺乏能力、违反纪律也予以辞退，但是在国家行政机关内部机构改变时，由行政机关予以辞退。

③ 例如人事部部长宋德福讲话。见《中国日报》1994 年 1 月 21 日。

④ 《释义》第 225 页。

⑤ 《释义》190 页。

⑥ 《〈国家公务员暂行条例〉简明读本》，中国政法大学出版社 1993 年版第 211 页。

⑦ 《中国财税、工资、保险、福利大全》，辽宁人民出版社 1990 年版第 613 页。

次之,这样既有利于增强直接责任人员的公务责任心,也有利于增强有关人员尤其是领导干部的“连带责任”。

2. 组织责任与个人责任相结合的原则。贯彻这一原则,一般应以组织责任为主,个人责任次之。这样既有利于增强公务人员的主动性、创造性,也有利于通过“连带责任”来提醒公务人员在发挥主动性与创造性时慎重考虑行政行为的法律后果。

3. 下级责任与上级责任相结合的原则。贯彻这一原则,一般应以下级责任为主,上级责任次之。由于下级行政机关往往是直接责任者,其行政行为是有特定的针对性,上级行政机关往往负有领导、指导和监督的作用。

4. 主管责任与兼管责任相结合的原则。贯彻这一原则,一般应以主管机关责任为主,兼管机关责任次之。这样,既有利于实现行政权力运用和行政职能作用发挥时主管机关与兼管机关的地位的确定、职权的划分、职责的分工,也有利于实现行政权力统一行使、分头负责、互相监督的综合管理效益。

(二) 转化与承担应注意的问题:

遵循上述四项基本原则,在实现行政法律责任转化和承担时,还应注意两点:

一是凡由于行政权力主体的违法行为引起的行政法律责任的转化和承担,应以直接责任的组织和个人的承担为主,其它权力主体次之。在直接责任的组织和个人中,又应以直接责任的个人为主,组织次之。

二是凡由于行政权力主体的合法行为引起的行政法律责任的转化和承担,在以直接责任的组织和个人中应以直接责任的组织为主,个人次之。在以直接责任的领导干部和一般公务人员中应以直接责任的领导干部为主,一般公务人员次之。

(作者单位:山西大学法律系)

(责任编辑:许可祝)

(上接第27页)任意增加或扣减工资、保险或福利待遇,否则公务员可以向第一次作出决定的人事部门或向同级人民政府的人事部门申诉(第81条),各级人民政府和人事部门对违反规定的有关工资和社会待遇的决定宣布无效(第86条第2款),按照公务员的管理权限,对负有主要或者直接责任者,根据情节轻重,给予批评教育或者行政处分(第86条第2款)。①虽然在实现公务员的社会权利时,这些机制意味着一个进步,但是由于这仅仅是被动的采取措施,即公务员在以上情况下通过法院途径或者在法院行政法庭之前通过行政程序解决问题,使这一进步有局限性。

新的公务员条例,包括与社会保障法有关的规定,是力求立法上协调一致的良好开端。深入抓公务员管理体制和社会保障制度改革,是政治和经济体制改革的一部分。何时以及在多大程度上,公务员条例以及公务员条例必要的配套规定能实现其原则和目标,尤其在社会保障法领域,一方面,取决于将来的经济发展,另一方面取决于国家政策。

(译者单位:《法学研究》杂志社)

(责任编辑:刘莘)

① 《释义》第266页。