

[返回首页](#)[各期目录](#)[各期文章](#)

文章搜索

文章标题

搜索

略论我国公务员退出机制——齐惠

双击自动滚屏

发布者：编辑部 发布时间：2006-10-19 阅读：1793次

[摘要] 公务员退出机制是人事管理中进、管、出三个环节中的最后一环，既与“进”有密切的联系，又与“管”有一定的关系，而退出人员的生活与管理，更关系到社会的稳定，同时对在职人员的情绪和行为也会产生一定的影响。完善公务员退出机制的目的在于拓宽和理顺官员退出渠道，规范退出行为，激励在职行为，进而完善有进有退、能进能退的公务员管理机制。

[关键词] 公务员退出机制； 退出方式； 退出待遇

[中图分类号] D630.3 [文献标识码] A [文章编号] 1007-5801 (2006) 02-0087-04

一 国外公务员退休制度之经验

公务员退休制度涉及到退休条件、退休后待遇和退休后的管理等几个方面，其中，退休后的待遇及保障问题受到更多的关注，对此，各国的制度安排不尽相同。

新加坡的中央公积金制度为公务员退休提供了优厚而全面的福利保障。中央公积金是一种强制性的社会保险制度，凡是受薪人士，不论是公务员、雇主、还是雇员、个体从业人员，都必须加入这项国民储蓄计划。中央公积金局为每个成员都设立了普通、医疗和特别三个账户。40%的交缴率中，其中的30%归普通账户，可提取用于本人退休生活开支、购房、投资、公积金保险和教育费用等；6%归医疗储蓄账户，可提出用于本人和直系亲属的医疗和医疗保险费用；4%归入特别账户，用于老年和应急开支。由于中央公积金不仅免交个人所得税，而且还向存款人支付6%的年息，所以存入年份越长，公积金的金额就越高，对公务员来说，工作年限越长，退休时得到的储蓄也就越多，前提条件是在职时要廉洁奉公，一旦发现有贪污受贿等违法行为，就将取消其全部的公积金。因此，在严格的法律约束和制裁下，在丰厚的公积金的吸引和激励下，新加坡公务员一般不敢冒失去公积金的危险而去违法贪污，这对于促进政府公务员的安心供职，廉洁奉公起到了相当有效的作用。有资料表明，新加坡政府官员的廉洁指数居亚洲各国之冠，这与合理的公务员退出制度的实施不无关系。

美国公务员退休金制度（Civil Service Retirement System 简称CSRS）。美国的退休金体系由3大支柱组成。首先是政府强制执行的社会保障计划（Social Security Program），即面向全社会提供基本的退休生活保障，覆盖了全国96%的就业人口，是这个多层次体系中的基石。其次，政府出资，这是带有福利的退休金。第三部分则是个人自行管理的个人退休账户（Individual Retirement Accounts），是一种由联邦政府通过提供税收优惠而发起，个人自愿参与的补充养老金计划，在这一部分中，公务员自愿按个人工资比例（最高不超过10%）参与养老金的缴纳。美国规定，联邦政府职员退休后，其每月享受的退休金不得超过最高连续3年年薪平均数的80%。据《法制晚报》2004年11月1日报道，在美国，公务员的平均退休金占公务员原工资的56%；而私营部门工作人员的退休金只占职工原工资的30%左右。公务员在政府部门工作30年以上，退休时将拿到退休前工资的50%，如果加上联邦政府发放的退休金，工资替代率将达到80%左右。退休2年后，养老金将根据物价指数每年予以调整。另外，根据美国有关规定，公务员任职20年就可以退休，由政府提供退休金。对一些公务员来说，工作20年后，收入增幅已不会太大，若职务晋升无望，一般就会考虑退休。值得注意的是，美国政府发放社会福利保障金的最低年龄是全额65岁左右，减额62岁左右，所以许多人都选择在这个岁数前后退休。但是，如果想在退休后过得舒适一些，许多人就会选择推迟退休。

日本公务员退休养老实行的是国民养老金和共济养老金双重养老保障。国民养老保险是以社会全体成员为实施对象，包括了个体经营者、私营企业职工、公务员，只要是20岁以上未滿60岁的人都必须加入，它是日本的基础性养老金，是各种不同养老金的共同部分。此外，还有专门针对公务员的共济养老金。日本公务员退休后可领取：一笔一次性的退職金

(数额为本人退休前月薪乘工龄再除以2)，按年发的退休津贴(数额按工龄分别为本人月薪的100%—137.5%)，按月发给的养老金(工龄满20年以上才有资格领取，每月数额按工龄分别为本人退休前月薪的40%—80%)。将上述三笔数额相加折算为每月的退休金相当于本人在职时月薪的84%左右[1]。人口老龄化进程曾一度加剧了日本公共养老保险体系的财政困难，为避免未来一代过重的负担并确保养老的待遇，保证养老保险基金财源的稳定和充足，保持养老保险制度长期的稳定，日本政府于1994年提出改革推迟享受养老保险年龄的措施，即推迟退休年龄，从2013年开始到2025年止，逐步从60岁提高到65岁[2]。

作为福利国家的瑞典，公务员退休后所享受的待遇较为优厚。瑞典公务员的退休待遇分两部分：基本养老金和补充养老金。年满65岁退休，不论工龄均可领取基本养老金，数额相当于平均工资的1/3。如果提前在60—64岁退休，则按其提前的时间每月减发基本养老金0.5%；但如果70岁退休，则按其推迟时间每月加发0.6%。补充养老金的计发方式是，按公务员的工龄长短计算，工龄满30年以上，养老金为退休者一生中最好的15年平均收入数的6%，工龄不满30年，每少一年扣减1/30。按此规定计算，瑞典一个工龄30年的公务员，年满65岁退休后，领取的基本养老金和补充养老金，相当于其原工资的93%[3]。从上可以看出，虽然各国的工资标准和退休待遇各不相同，但都将公务员退休后的待遇问题与工作年限、在职工作情况、退休年龄等等相关条件联系起来。公务员预期到退休后老有所依，自然安心工作，减少腐败的动机，如新加坡公积金的做法就比较科学，值得借鉴。此外，各国在退休待遇给付的原则上都注重养老，社会保障体系的健全对公务员退休制度的完善至关重要。再者，无论发达国家还是福利国家，在退休后待遇的给付上都低于公务员在职时的工资待遇，而且分不同的层次支付(如美国由社会保障、政府和个人3部分共同支付，日本由国民养老金和共济养老金两部分组成等)，这既为中央财政减轻负担，也让公务员个人参与养老计划，国家提供优惠，形成公务员与国家的共助意识。

二 我国目前公务员退出机制中存在的问题

第一，退出的渠道不畅，机构臃肿，行政低效。我国干部人事管理尚未形成庸者下、能者上的用人机制，缺少双向选择职业的理念，传统的“身份制”和“官本位”意识在一定程度上仍然存在。在传统观念影响下，进入公务员系列，就意味着“生老病死”完全由国家包办，客观上形成了公务员队伍的自我封闭性。机关的人事更新并不通畅，不断涌入却不能有效退出，导致公务员队伍膨胀，既增加国家的开支，也影响公务员自身的积极性，乃至机构改革也无法跳出膨胀——精简——再膨胀的循环往复怪圈。“吐故”方能“纳新”，在既定的编制内，整体容量有限的情况下，老的出不去，新的就进不来，结构调整很难顺畅。出口不畅已经成为公务员管理的“瓶颈”，严重制约了公务员队伍的健康发展。在这种情况下，即使引进人才，也不能从根本上改善队伍的整体结构。

第二，退出待遇问题难以改变，国家财政的压力增大。就作为退出机制重要组成部分的退休制度而言，公务员实行的是退休养老保险费用由国家统包，现收现付的制度。这种由国家统包统揽的退休待遇保障体制，在退出人数增加、老龄化社会的情况下会给财政带来巨大的负担。美国、法国、日本等一些发达国家都不同程度地存在退休金支付难以为继、入不敷出的困境，甚至有些福利国家还爆发了公务员罢工、示威抗议的活动，造成了社会的不稳定。此外，颇具争议的“荣休金”、“高额退休金”的提议和做法，虽然也立意于褒奖勤政，遏制腐败，但仅仅靠加大奖励的办法不足以劝慰“高官退休”和保证“高薪养廉”，更增加国家财政支出，引起人们不满。

第三，对退出行为缺乏正确的认识与评价。从某种程度上讲，在“官不与富期而富自至，富不与贵期而贵自至”利益诱惑下，百计求官，竭力保官，贪恋权位，恋栈不退的所谓历代王朝人事制度的通病，直到今天仍然存在。这种思维定势，给干部正常退出带来了一定的阻力。干部退休，在心态上不但有“人走茶凉”的失落感，还有今后生活上的忧虑，而由于其他原因导致的离职往往会引起种种鄙夷和猜度。

第四，腐败现象与退出机制有一定的关联。见诸报端的“五十九岁现象”若干年里成为退休前腐败的代名词。“五十九岁现象”是“有权不用过期作废”的典型。更让人忧虑的是“三十九岁现象”，“二十九岁现象”也相继出现，一些处于“强仕”阶段“高知少壮派”的领导干部也不惜以身试法，以权谋私，大肆贪污。这些腐败行为都与退出保障机制不完善有关。

第五，制度运作缺少弹性，有人力资本浪费的现象。我国现行的公务员退休在年龄上实行的是一刀切的标准，男年满60周岁，女年满55周岁必须退休。随着“凡进必考”的公务员准入制度日益严格化、规范化，进入公务员队伍一般都要求大学以上学历的高学历人才，由于受教育程度的提高和教育年限的延长，再加上公务员任职以后的培训、教育等的投入，公务员的人力资本成本相对较高，根据人力资本投资生产潜力持久性的特点，附加于个体中的人力资本存量伴随着个人的衰老程度而递减，而社会与个人对人力资本的回收期也取决于个人工作寿命的长短。60岁(55岁)退休的年龄规定执行起来易于操作，但也存在浪费和流失人才的可能性。一部分身强体健、精力未衰并拥有专业知识和技能的人才，虽然到达退休年龄但也仍然能为社会继续服务，而现行的公务员退休制度并没有关注此问

题。

三 完善我国公务员退出机制的几点措施

第一，建立和完善多渠道的退出方式。在新颁布的《公务员法》中，公务员退出的方式主要包括退休、辞职、辞退。笔者认为，我国现阶段的人事制度改革，应当在进一步完善退休制度的同时，加大力度推广和规范辞职和辞退制度，拓宽退出的渠道。具体办法是，1.完善退休制度。在退休的条件（年龄、身体健康、工作年限）、待遇、管理等方面进行更为科学、合理的设定，从制度上保证壮有所用，老有所养。2.规范辞职制度。鼓励双向度的职业选择，对不愿意继续从事公务员职业的人员允许其退出公务员队伍，但要有严格退出考核程序与退出后管理，并规定离职从业限制，防止“以退为进的腐败”。新颁布的《公务员法》规定了领导成员的引咎辞职和责令辞职制，即所谓“问责制”，这是一项非常有益的制度，需要大力推广和执行。3.严格辞退制。着力于政绩考察的考核制度应当将不能胜任职务的公务员以强制的方式“退出”。如明代的考核制度，明确把“老”、“病”官员列为考察对象，对“年老不堪任事”或者“才德不称职者”有“强制退休”的措施[4]，应该也是比较成功的经验。

第二，建立新型的退休养老保险机制。在退休后的物质待遇上，原则上可以在国家保障为主的基础上，引入个人适当缴费的办法，培养公务员的自我保障和共济互助的意识，实现国家、单位和个人合理负担的新型养老保险筹集机制。建立个人缴费制度，缴费情况应当和个人退休待遇挂钩，限定最低缴费额度，多缴多得，国家给予利息和税收优惠。采取国家保障和个人缴费相结合的积累式的退休金发放，既有利于减轻国家的负担，也可以使公务员预期到退休后的“或有利益”，安心供职。韩国、印度、菲律宾、法国、德国、意大利等国家在退休金待遇的计发上，几乎都遵循了一个基本的规律：养老保险给付标准与退休前的收入基数，工作年限，调节因素相互关联，即用公式表达为：退休金=退休前工资基数×工作时间×调节系数。建立新型的退休待遇给付办法，有利于激励在职公务员并保障退休后的基本生活。

第三，以正确的舆论导向促进公务员退出机制健康发展。在多元化的社会中，人们的职业选择也应当是多元的，消除官本位的思想，实现“身份社会”向“契约社会”的转变。就制度建设而言，对勤勉供职、廉洁奉公的公务员因达到法定条件而按时退休的，除了给与物质上的保障外，应当给予精神上的奖励与关照。在我国古代，对退休官吏，往往进行物质奖励与精神奖励并举的措施。如汉唐时期，退休被视为一件荣誉的事，官员到老退休，是为宦一生善终的表现，不仅获得物质上的保障，朝廷还会定期派人“存问”（慰问），赏物赐钞，并邀请参加重要的庆典，以示尊老优贤。尊老的制度和优老的社会氛围是互动的，正确的舆论导向有利于人们对退出行为产生一种正确的评价。

第四，将考核制度引入退出机制。首先，考核制度与退出制度相结合，可以拓宽官员的退出渠道。在严明的考核制度下，公务员的政绩成为退出与否的一个衡量指标，将不称职的干部以“辞退”或“勒令辞职”的形式退出，用强制的制度措施保证廉能者志伸，庸贪者胆怯，既能够增强行政纠错能力，又能够提高行政效能。其次，针对官员在退出中存在的腐败问题，考核制度的引入无疑是制度上的安全阀。考核制度不仅要考核官员在职时的德行、政绩，也要严把退出考核，不能给“五十九岁现象”，“三十九岁现象”以及年轻领导干部“下海”经商等行为中存在的腐败问题留下制度空间，严格考核制度，严惩腐败行为。按照经济学的观点，人是理性的，生活在现实中的“经济人”在谋求自身利益最大化的过程中定会考虑风险和收益的比例，面对未来的“或有收入”，公务员应该会对自己的“即期成本”做出正确选择。再次，考核制度中的奖惩机制，有利于产生赏以劝善、罚以禁恶的激励效果。如果能将合理的“荣休金”制度与严格的考核制度相结合，在考核制度保障下的重赏、重罚就会起到事半功倍的效果。如明代“凡考满官员，致仕（退休）者，九年考称无过，升二级致仕，不称有过，以原职致仕”[4]。在官员退休时有升职官二级的优厚礼遇，这是对九年考满无过者的嘉奖，对于不称职或者有过失的官员则无此殊荣，只能按原品级退休，甚至还要进行更为严厉的惩处。官员退出的形式和待遇有三六九等之分，这种等差待遇看似不平等，但它所产生激励的效果是明显的，可以使“不肖者犹知忌惮，而贤者有所依归”。考核制度与退休制度相结合，蕴涵着制度的公正，这不仅关系到退出者的切身利益，还直接影响到现任官员的情绪和行为，更关系到人事制度的权威性的树立。

第五，协调制度的刚性制约与柔性变通。制度设计应当具有一定的弹性，在退出机制中一刀切的退休年龄，存在人力资本浪费的可能性。为了避免对人力资本的浪费，应当适当的延长人力资本的回收期，增加工作年限，这也是近年来世界各国在退出制度中的普遍做法。但针对我国现阶段的具体情况，在综合考虑我国目前的就业压力、人口老龄化趋向和人口政策等因素的前提下，可以就个别职业的工作年限先作出调整。最近，中央组织部、中央宣传部、中央统战部、人事部、科技部、劳动保障部、解放军总政治部、中国科协八部委联合出台了《进一步发挥离退休专业技术人员作用的意见》。《意见》支持离退休专业技术人员特别是老专家进一步发挥在经济建设和科技进步中的服务和推动作用，并为其进一步发挥才智提供制度安排，这对公务员的退出机制的完善有启发意义。对一些职业技

能、专业知识要求较高的职业，采取适当延长工作年限，或者返聘等形式，延长工作服务的年龄，可以合理有效的利用人力资本。

[参考文献]

[1] 阎树森.日本公务员制度研究[M].北京：国家行政学院出版社，2003.85.

[2] 日本养老保障制度改革的特点及经验启示[DB/OL].国研网，2003-06-16.



[3] 苏 红.发达国家公务员社会保障制度[M].北京：时事出版社，2001.145.

[4] 明会典：卷13[Z].北京：中华书局影印本，1988.

[收稿日期] 2005-10-22； [修回日期] 2006-02-15

[作者简介] 齐 惠（1977-），女，蒙古族，南开大学周恩来政府管理学院中国政治法律制度2003级专业博士研究生。

(责任编辑 辛向前)

 打印本页 |  关闭窗口

联系邮箱：wil.liam@sina.com © 2004 电话：62805370

Copyright © 2004 10.1.10.65. All rights reserved. Design by owen