

公务员养老金待遇处分制度的完善

范 围

【摘要】 公务员养老金待遇处分是全面从严治党的必然要求，其蕴含着“赏功罚过”的优抚理念，该制度的法律依据、处分内容和幅度、处分机关、程序以及救济不明确。随着全面依法治国的推进，基于我国公务员养老保障水平较高的现实，借鉴养老金待遇处分制度的比较经验，《公职人员政务处分法》等应明确将“降低或取消退休待遇”作为政务处分类型，其原则上适用于在职期间的违法行为，且仅降低或取消基本养老金之外的职业年金和以贡献补偿为目的的待遇，监察机关或任免机关做出处分决定后，书面通知包括社保经办部门在内的待遇给付单位落实，对处分决定不服的，可提起诉讼。

【关键词】 公务员养老金；处分制度；制度保留；特殊法律关系

一、问题的提出

党的十八大以来，中国共产党开展了史无前例的反腐败斗争，取得压倒性胜利并全面巩固胜利成果。《公职人员政务处分法》第27条、《行政机关公务员处分条例》第52条规定，已退休公务员有违法行为的，应当按照规定相应调整（降低或取消）其享受的待遇（以下称“退休待遇处分”），其中包括了养老金待遇的处分。然而，上述法律、法规规定的政务处分和处分类型并没有明确包括该处分。实践中，该处分的做出多以中组部、人社部等部门文件为依据，这些政策性文件存在位阶低、时间久、内容散的问题，在实践中也存在争议。纪委监委的实务人士指出，办理退休公职人员案件应注意该问题。^① 学界对此却少有关注，相关教科书对公务员处分制度的介绍也没有提及该处分。^② 本文将基于理论分析和比较研究从以下三方面对该处分制度进行研究：一是基于历史回溯，分析养老金待遇处分产生的制度逻辑，并且通过对公务员养老金等退休待遇的法律性质界定，明确养老金待遇处分的特殊性及其特点；二是基于当下我国的公务员养老保障制度的情况，分析该制度存在哪些问题；三是基于理论转型、现实基础和比较经验，就该制度的完善提出可行建议。

【作者简介】 范围，首都经济贸易大学劳动经济学院教授、博士生导师。主要研究方向：劳动关系、劳动法和社会保障法。

【基金项目】 国家社会科学基金重点项目“健全退役军人工作体系和保障制度研究”（20AZD077）。

- ① 仲崇森：《办理退休公职人员案件应注意的几个问题》，《中国纪检监察报》，2021年12月22日第6版。
- ② 徐银华等：《公务员法新论》（第二版），北京大学出版社，2014年，第230-231页；薛刚凌：《公务员法教程》，中国人民大学出版社，2017年，第191-196页；胡建森、江利红：《行政法学》（第五版），中国人民大学出版社，2022年，第119-123页。

二、制度演进：我国公务员养老金待遇处分制度的历史与理论分析

（一）历史分析：由单位保障到社会保险的制度变迁

1. 单位保障模式下“赏功罚过”制度理念

“历史解释力图从法律规定产生时的上下文中确定规范要求的内容和规范目的。立法的调整意志。……立法的法政策上的意图和调控目标，它们决定性地影响着立法过程的表达以及法政策的贯彻。”^①新中国成立初期，大量参加解放战争等革命工作的军人、干部转身变成新中国的建设者，成为我国公务员的主体，他们不仅做出了革命贡献，又在百废待兴之时对新政权的稳固和建设做出了突出贡献。上述历史背景和特定主体使得我国公务员退休制度被作为对他们贡献的“奖赏”或“补偿”。此乃社会优抚之义，即基于社会连带之法理，当特定群体为国家和社会做出特别牺牲，而这种特别牺牲相当于为共同体提供了公共产品，其成本不应由该特定群体来承担，而应该由共同体成员来分担，国家则对该群体负有补偿义务。^②因此，新中国成立之初，我国对机关事业单位干部和企业工人采取“双轨制”的养老保障模式。1949年《共同纲领》第32条规定，“逐步实行劳动保险制度。”1951年颁布《劳动保险条例》，然而，劳动保险仅适用于企业工人，不包括机关、事业单位工作人员。新中国成立初期，机关事业单位工作人员多采取供给制和包干制。在此期间，根据其工龄发给一次性的退休补助金。1955年，取消包干制、改为工资制后，颁布《国家机关工作人员退休处理暂行办法》《国家机关工作人员退休处理暂行办法》，规定公职人员的退休标准，他们的养老费用由国家机关行政经费和事业单位的事业经费支付。《国家机关工作人员退休处理暂行办法》规定，对革命有重大功绩，或者对社会有特殊贡献的，退休金可以酌量提高，并且明确“退休金……在优抚费项下发给”。为了调和“双轨制”引发的争议，1958年国务院发布《关于工人、职员退休处理的暂行规定》，统一干部与工人的退休条件、退休费标准等，相对而言，稍微降低干部的退休待遇，为此，该暂行规定第4条第（三）项规定，“对于社会有特殊贡献的工人、职员的退休费，可以酌情高于本条（一）（二）两项的标准，但是提高的幅度最高不得超过本人工资的15%，并且必须经过上级主管机关批准。”对于干部退休待遇给付的资金来源，该暂行规定明确“全部由退休人员居住地方的县级民政部门从优抚费项下支付。”改革开放后，在充分考虑干部的贡献基础上，1978年，国务院颁布《关于安置老弱病残干部的暂行办法》《关于工人退休、退职的暂行办法》，再次对干部和工人的退休予以区分。1982年，中共中央发布的《关于建立老干部退休制度的决定》创立了具有中国特色的离职休养制度。^③我国公务员退休制度的建立基于贡献补偿理念，采取“单位保障”模式，由国家财政承担直接的给付义务。因此，基于功劳补偿的优抚理念，除了“赏功”之外，自然衍生出“罚过”的制度逻辑。退休待遇作为公务员为国做出“贡献”的补偿，当他们存在危害国家利益和社会公共利益的“过错”时，降低、甚至取消其养老金等退休待遇亦是必然。“既然自愿加入公务

① [德]魏德士著，丁晓春、吴越译：《法理学》，法律出版社，2005年，第331-332页。

② 娄宇：《论社会补偿权》，《法学》2021年第2期。

③ 郑尚元：《公务员社会保险制度建立之考量与立法进路分析》，《温州大学学报（社会科学版）》2011年第5期。

员行列,即表示自愿放弃其基本权利,其在职务外的私人行为时,仍受职务纪律约束。”^①

2. 社会保险模式下权利化的制度建构

20世纪80年代中期,我国在城镇开启养老保险制度改革,直至20世纪90年代,确定采取社会保险模式,以统账结合的方式建立企业职工基本养老保险制度。与此同时,1992年,人事部发布《关于机关事业单位养老保险制度改革有关问题的通知》,自1992年6月开始,机关事业单位基本养老保险制度的改革试点陆续在各地展开。先后有28个省市开展了局部试点,全国约2100万人参加。^②1993年,《国家公务员暂行条例》第80条规定了公务员退休后获得养老金等待遇的权利。党的十八大和十八届三中全会明确提出要推进机关事业单位养老保险制度改革。2015年,国务院颁布《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》,指出自2014年10月1日起,将公务员养老由“单位保障”模式改为统账结合的社会保险模式。随后,国务院办公厅颁布《机关事业单位职业年金办法》,建立公务员补充养老保险制度。多地已完成公费医疗改革,公务员全部参加职工基本医疗保险。他们与社会保险经办机构之间建立独立的养老、医疗保险法律关系,就相应的退休待遇享有独立的权利,而不再依附于公职身份。2018年《公务员法》修订,增加了第83、94条关于公务员参加社会保险并享受保险待遇以及退休后享受国家规定的养老金和其他待遇的权利规定,且不再沿用2005年《公务员法》第89条“退休金”的表述,而是与《社会保险法》第16条基本养老保险待遇相一致的“养老金”表述。随着公务员退休养老模式由单位保障模式转变为社会保险模式,公务员基于参保缴费,与政府之间建立社会保险法律关系,当达到法定条件时,享有支付养老金待遇的请求权。^③因此,单位保障模式下“赏功罚过”的制度理念及其建构面临挑战,对其权利的处分应该更加谨慎。

(二) 理论分析: 公务员养老金等退休待遇之生存保障与贡献补偿的复合属性

从待遇给付目的及其形式的一致性来看,我国公务员退休待遇可分为两个部分:一是以生存保障为目的,采取金钱给付的待遇,如养老金、医疗费、护理费、丧葬补助费、供养直系亲属抚恤费、安家补助费等;^④二是以贡献补偿为目的,采取非金钱给付的待遇,如阅读文件、听重要报告等。^⑤中国特色社会主义进入新时代以来,党中央不断推动社会保障体系的建设,^⑥随着公务员社会保障制度改革,上述退休待遇的部分内容性质有待重新厘定。

第一,从退休待遇给付内容来看,公务员依法就养老金以及医疗保险待遇享有相应的给付请求权。上述退休待遇中,第(1)部分与养老、医疗等生存保障相关的部分待遇性质上属于社会保险给付,尤其随着2015年机关和事业单位养老保险制度的实施,公务员养老金的性质和功能部分发生变化,以保障公务员退休后的基本生活为目的,“功劳补偿”功能退减,权利

① 金伟峰、姜裕富:《公务员忠诚义务的若干问题研究——对〈公务员法〉第12条的解读》,《行政法学研究》2008年第1期。

② 《机关事业单位养老保险制度启动——人社部有关负责人就贯彻实施〈国务院关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定〉有关问题进行解答》,中国政府网:https://www.gov.cn/xinwen/2015-01/15/content_2804581.htm,2015年1月15日。

③ 席恒:《养老金机制:基本理论与中国选择》,《社会保障评论》2017年第1期。

④ 国务院:《关于安置老弱病残干部的暂行办法》,1978年。

⑤ 中共中央:《关于建立老干部退休制度的决定》,1982年。

⑥ 习近平:《促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展》,《求是》2022年第8期。

义务关系更加直观,国家机关和公务员在履行了法定缴费义务的同时,也取得了在符合法定条件后领取养老金的权利,而不再是单位恩惠性给付。^①第(2)部分的待遇仍是贡献补偿的目的和功能,性质上仍属于由国家财政直接支付的社会优抚。

第二,从退休待遇给付水平来看,公务员退休待遇包括基本待遇和补充待遇,前者具有薪资性质,后者具有雇主恩惠照扶性质。在经济学界,关于养老金(待遇)的性质存在功劳报偿说、人力资本折旧说以及延迟给付的工资说三种观点。受此影响,法学界就养老金的性质存在以下观点。一是雇主恩惠性给付说。养老金与劳动者工作年资相关,是雇主对劳动者长期辛苦工作的奖励,是雇主的恩惠性给付。二是延迟给付的工资说。养老金的支付与工龄挂钩,养老金是劳动者在职期间全部劳务给付的组成部分,雇主将原应发给劳工的部分工资于劳工退休时一次支付。^②三是照扶性质与薪资性质之双重性格说。一者由于劳工长期地服务,雇主为感谢其忠诚必须以养老金予以照顾;二者养老金之额度系依工作年资与薪资的额度而定。因此,养老金具有照扶性质与薪资性质之双重性格。^③笔者以为,双重性格说完整揭示了养老金的“两面”。基于养老金与工作年资的关联,在雇主之面向,其包括了吸引与奖励长期稳定工作的劳动者之目的;在雇员之面向,雇主并非“慈善家”,他们支付给(中青年)劳动者的工资要低于他们边际产品的价值,从而“保留”部分工资以养老金的方式支付给劳动者。

从我国多层次的养老保障体系来看,^④除了基本待遇外,公务员还享有补充待遇。《机关事业单位职业年金办法》第4条规定,职业年金由单位和个人共同缴费。单位缴纳比例为本单位工资总额的8%,个人缴费比例为本人缴费工资的4%。公务员与机关之间的法律关系类似于公法上的劳动关系,机关事业单位承担雇主职责,对于公务员面临的老年风险,负有保护照顾义务,从而通过建立补充年金形成“积极照顾允诺及相应履行机制”。^⑤单位缴费就是雇主责任的内容,在性质上属于社会福利之职业福利。^⑥

(三)小结:公务员养老金等退休待遇处分之特殊性及其特点

与其他处分相比,退休待遇处分有以下两个特殊之处:一是处分对象是已退休公务员,他们不再具有公职身份,而且年龄相对较大;二是处分内容之退休待遇由不同部分组成,具有复合性。因此,其具有以下特点。

第一,该处分具有替代性。我国公务员采用职级和职务工资制,在职公务员受到处分的,将影响其职级、职位、工资乃至公职身份,但退休公务员不再具有公职身份,从而无职级、职位或工资调整之可能,并且考虑到退休公务员生存保障的需要。对应予以“警告、记过、记大过”政务轻处分的违法行为,通常采取谈话提醒、教育等方式予以处理。只有对“依法应当予以降级、撤职、开除”政务重处分的违法行为,以降低或取消其退休待遇替代相应处分。

第二,受生存权保障的限制更强。已退休公务员的养老和医疗等生存保障需求更加强烈、

① 郑尚元:《企业职工退休金请求权及权利塑造》,《清华法学》2009年第6期。

② 刘志鹏:《论劳工退休金债权》,载《劳动法理论与判决研究》,元照出版公司,2000年。

③ 杨通轩:《个别劳动法:理论与实务》,五南图书出版股份有限公司,2013年,第446-447页。

④ 郑功成:《多层次社会保障体系建设:现状评估与政策思路》,《社会保障评论》2019年第1期。

⑤ 金昱茜:《我国企业年金法律制度的检视与完善》,《法商研究》2022年第3期。

⑥ 学者将职业年金单位缴费部分界定为“退休福利”。参见张荣芳:《合理性性与差别调整:被开除公职者的退休金调整规则》,《四川大学学报(哲学社会科学版)》2017年第5期。

更加急迫。习近平总书记指出，“生存权和发展权是首要的基本人权”。^①因此，该处分制度需要更多考量对退休公务员的生存权的影响。

第三，不同退休待遇的可处分性不同。从内容来看，基本养老、医疗等社会保险待遇给付随着缴费或者工龄延续由期待权到既得权利，不断具体化、确定化。这些给付具有明确的法律依据，且依赖持续缴费，其处分受到限制；基于贡献补偿的待遇给付，如政治性待遇，没有明确的法律依据，公务员不负有长期持续的财务义务，属于单位的恩惠性给付，权利确定性较弱，对该部分待遇可予以处分。从水平来看，基于养老金（待遇）照扶与工资的双重属性，其中，“工资”部分是基于长期的为国服务的劳动给付，具有对价性和生存保障的需要；而“照顾扶助”部分给付是国家作为雇主之附随义务，其法律强制性较弱，因此，对前者处分的限制应更加严格。

三、合理性讨论：现行公务员养老金待遇处分制度存在的问题

《公务员法》第94条规定公务员享受养老金等待遇的权利。养老金等退休待遇处分是对公务员社会保障权利的限制。尽管对违法违纪公务员的养老金等退休待遇予以限制，对督促他们恪尽职守有其必要性，但该处分制度的合理性仍然值得讨论。

（一）形式合理性的讨论

《公职人员政务处分法》实施之前，仅以行政法规《行政机关公务员处分条例》和中组部、人社部等部门文件作为该处分制度的依据。在实践中也有以“《中国共产党纪律处分条例》等有关规定”为处分依据。^②尽管社会保障权并非2000年《立法法》第8条明确列举的法律保留事项，但对公民该权利的限制仍需遵守法律保留原则。一是在理论上，作为授益型给付行政的社会保障制度涉及国家资金的筹集和分配，以及不同群体之间、甚至代际之间的公平给付问题。学者认为，“在给付行政上存在该给付而不给付或不该给付却给付之可能，则给付行政必须受法律保留原则的支配。”^③二是在规范上，除2000年《立法法》外，《宪法》《行政处罚法》等其他法律也针对特定基本权利的限制规定了法律保留。《宪法》第44条规定，“国家依照法律规定实行企业事业组织的职工和国家机关工作人员的退休制度。退休人员的生活受到国家和社会的保障。”这里的“法律”是指“形式法律”，即全国人大及其常委会制定的法律；这里的“实行”不仅包含国家积极作为的实现义务，而且还包含了国家尊重、保护公务员养老（退休）保障权的消极义务。《公职人员政务处分法》实施之后，该处分形式上有了“法律”依据，然而，仍有以下值得完善之处。

第一，处分依据不明确。尽管学理上多认为该处分性质上属于政务处分，但《公职人员政务处分法》第7条、《行政机关公务员处分条例》第6条以及《公务员法》第62条规定的处分类型都没有该处分。《公职人员政务处分法》第27条、《行政机关公务员处分条例》第52

① 《习近平关于尊重和保障人权论述摘编》，中央文献出版社，2021年，第21页。

② 《天津市公安系统庞文升等4人严重违纪被开除党籍》，中央纪委国家监委官网：https://www.ccdi.gov.cn/yaowenn/201510/t20151015_51327.html，2015年10月16日。

③ 黄学贤：《行政法中的法律保留原则研究》，《中国法学》2004年第5期。

条规定“应当按照规定”相应调整其享受的待遇，性质上属于授权立法或者援引性规范，但授权的对象或规范层级与《立法法》的规定不完全相符，尤其是随着公务员社会保险制度的实施，他们的社会保险法律关系相对独立于其公职身份，达到法定条件时，对国家享有独立的养老金给付请求权，并且《社会保险法》并没有规定养老金减少、停止或取消给付情形。

第二，处分内容以及幅度不明确。《公职人员政务处分法》第27条、《行政机关公务员处分条例》第52条规定的处分内容是“享受的待遇”，然而，待遇的具体范围不明确。中组部、人社部等部门文件规定为降低或取消“原退休费待遇”，^①而没有包括前文所列的医疗费、政治待遇等内容。此外，降低养老金等退休待遇处分是替代降级或撤职处分的，我国公务员共有27个级别，《公职人员政务处分法》《行政机关公务员处分条例》对降级的幅度没有明确限定，裁量空间较大。

第三，处分机关、程序及其救济不明确。《公职人员政务处分法》第3条规定任免机关和监察机关的处分与政务处分的双重惩戒体制，但《行政机关公务员处分条例》以及中组部、人社部等部门文件关于退休待遇处分存在诸多模糊和冲突。一是处分的违法行为发生时间不同。《行政机关公务员处分条例》第52条规定，“有违法违纪行为应当受到处分的行政机关公务员，在处分决定机关作出处分决定前已经退休的……”；《公职人员政务处分法》第27条规定：“已经退休的公职人员退休前或者退休后有违法行为的……”。从文义来看，前者似乎仅处分退休前在职期间发生的违法行为；后者则对退休前后的违法行为均可予以处分。二是处分机关及其程序不明确。如前文所述公务员退休待遇的内容丰富，资金来源、给付主体存在区别，在“单位保障”模式下，处分机关与待遇发放机关的关系紧密（如属于同一单位、处于同一党委领导），或许相互之间程序衔接便利；但在“社会保险”模式下，处分机关与待遇发放机关相对独立，处分机关做出处分决定后，需要通知社保经办机构落实，二者之间的衔接程序不明确。实践中，经常有人因非职务犯罪被追究刑事责任的，法院生效判决未送达单位，使得单位未及时做出相关处分决定，社保经办机构没有依法及时停止发放退休金，后续需以不当得利诉请受处分人返还。^②此外，中组部、人社部等部门文件规定，“退休后被判处有期徒刑以上刑罚的，从人民法院判决生效之日起，取消原退休费待遇。”^③但实践中，往往在纪检监察审查结束后，移送检察机关审查起诉前就作出了处分决定。^④三是救济程序不明确。^⑤《公职人员政务处分法》《行政机关公务员处分条例》规定的救济程序排除司法外部救济，但《社会保险法》第83条规定“用人单位或者个人认为社会保险费征收机构的行为侵害自己合法权益的，……申请行政复议或者提起行政诉讼”。有法院认为，行政机关做出的“取消退休待遇的决定属于行政机关内部人事管理行为，不是行政案件受案范围，起诉人认为该决定错误给其造成损失要求人民法院作出赔

① 参见《关于公务员被采取强制措施和受行政刑事处罚工资待遇处理有关问题的通知》《关于公务员受处分工资待遇处理有关问题的通知》。

② 参见湖南省新化县人民法院（2021）湘1322民初4372号民事裁定书；贵州省黄平县人民法院（2021）黔2622民初756号民事判决书；浙江省仙居县人民法院（2020）浙1024民初4625号民事判决书。

③ 参见《关于公务员被采取强制措施和受行政刑事处罚工资待遇处理有关问题的通知》。

④ 《原陕西省环境保护厅党组书记、厅长何发理被开除党籍、取消退休待遇》，中央纪委国家监委官网：https://www.ccdi.gov.cn/scdcn/sggb/djcf/202110/t20211021_154860.html，2021年10月21日。

⑤ 郭文涛：《〈政务处分法〉双轨惩戒制度之间的衔接协调》，《法学》2020年第12期；屠凯：《公职人员双轨惩戒制度的宪法基础》，《法学家》2022年第1期。

偿没有法律和事实依据，依法不予受理。”^①

（二）结果合理性的讨论

近年来，我国综合运用多种执纪形态，包括具有更强惩戒和震慑效应的刑事处罚，对党风廉政建设和反腐败斗争取得新的重大成果发挥了积极作用，但是违法违纪案件和人员总体规模仍然较大。党的十八大以来，截至2022年4月底，全国纪检监察机关共立案审查调查438.8万件、470.9万人，查处违反中央八项规定精神问题72.3万起，给予党纪政务处分64.4万人，^②切实“加强对所有行使公权力的公职人员的监督”。然而，在结果意义上，以下两方面的问题值得关注。

第一，惩戒范围过宽，将部分轻微的非职务相关违法违纪行为纳入惩戒。笔者在中央纪委国家监委网站检索到的“取消或降低退休待遇”的通报案件，都涉及到贪污受贿等职务犯罪，予以处分有其必要性，但现行法律、法规将诸多非职务相关的违法行为纳入处分。笔者在中国裁判文书网以“取消退休待遇”检索，共获得59份（含事业单位工作人员处分）裁判文书，^③在剔除不相关以及信息缺失的文书后，获得有效样本36份。其中，因涉及贪污、受贿、职务侵占等职务相关的犯罪行为被取消退休待遇的裁判文书16份；因涉及交通肇事、非法吸收公众存款、诈骗等非职务相关的违法或犯罪行为被取消退休待遇的裁判文书20份（包括因违反计划生育被开除而取消退休待遇的7份文书）。如以下案例：受处分人1991年因违反计划生育超生被县纪委核查处理；1998年受处分人退休，并享受退休待遇；2004年，县政府又以其超生为由做出取消退休待遇的处分。受处分人经过内部申诉、信访，后又历经行政诉讼一审、二审以及再审，均未获得支持。^④从当下放开计划生育限制和人口负增长的背景下来看，对该案中受处分人的遭遇不胜唏嘘。此外，不区分“退休后有违法行为”是否与公职相关（如利用影响力），如有案例：某司法局退休干部因交通肇事罪被人民法院判处有期徒刑一年二个月，进而被取消原告退休费和其他退休待遇。^⑤

第二，制度衔接不足，被处分对象生活保障缺失。有学者指出，“公务员原有的公民身份及法律地位也不因其进入国家公职队伍而丧失。尽管这种法律上的双重身份并不意味着公务员享有公民权利和公务员权利的集合，但也不能抹杀公务员享有基本人权和依法受法律保护的权利。”^⑥因此，公务员违法违纪的应予以处分，但国家对公务员社会（退休）保障权的保障仍负有相关义务。有地方规定公务员退休后被判处有期徒刑以上刑罚的，取消退休待遇，刑罚执行完毕后的生活待遇按当地城镇居民最低生活保障标准发放。如2022年，深圳市的最低生活保障标准仅为每月1365元，与每月2360元最低工资标准存在较大差距，与当地的社会平均工

① 参见贵州省黔西南布依族苗族自治州中级人民法院（2017）黔23行初142号行政裁定书。

② 聂新鑫等：《推动新时代纪检监察工作高质量发展》，中央纪委国家监委官网：https://www.ccdi.gov.cn/special/xyesd/fjxzcxysd/202210/t20221007_222579.html，2022年10月7日。

③ 《公职人员政务处分法》也适用于事业单位工作人员。已退休的事业单位工作人员违法违纪的，也应依法予以退休待遇处分，因此，为了更加准确地统计分析该处分的适用情况，本文在此保留了事业单位工作人员相关的裁判文书。

④ 参见贵州省黔西南布依族苗族自治州中级人民法院（2017）黔23行初142号行政裁定书；贵州省高级人民法院（2017）黔行终1596号行政裁定书；中华人民共和国最高人民法院（2018）最高法行申2261号行政裁定书。

⑤ 参见福建省宁德市中级人民法院（2018）闽09行终196号行政判决书。

⑥ 湛中乐、朱秀梅：《论对公务员行政惩戒的法律救济》，《法制与社会发展》2009年第5期。

资以及平均养老金更是差距巨大，难以维持体面的老年生活。^①

四、必要性：公务员养老金待遇处分制度的保留

“治国必先治党，党兴才能国强。”公务员承担公职，对国家负有忠诚、勤勉义务，“在执行公职以及与公职相关的行为中要忠于职守、尽心履职”。^②对已退休的公务员而言，在职期间应勤勉尽责，退休后对维护国家机关的良好形象以及公权力之公信力仍负有必要的义务。养老金作为延迟给付的工资具有担保公务员的忠诚、勤勉义务之实现的作用，当他们违背国家利益和社会公德时，悖于民众期待、破坏公众信赖，可扣减其养老金予以惩戒。因此，公务员退休待遇处分制度有其正当性和必要性。

（一）健全全面从严治党体系之需要

习近平总书记在党的二十届中央纪委二次全会上指出，“要站在事关党长期执政、国家长治久安、人民幸福安康的高度，把全面从严治党作为党的长期战略、永恒课题，始终坚持问题导向，保持战略定力，发扬彻底的自我革命精神，永远吹冲锋号，把严的基调、严的措施、严的氛围长期坚持下去，把党的伟大自我革命进行到底。”党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出，“聚焦提高党的领导水平和长期执政能力，创新和改进领导方式和执政方式，深化党的建设制度改革，健全全面从严治党体系”。一是保留处分既是良政善治的需要，也是治党管党的需要。我们党作为马克思主义政党，具有崇高政治理想、高尚政治追求、纯洁政治品质、严明政治纪律。^③作为拥有 9900 多万党员、510 多万基层党组织的大党，在治党管党方面面临较大挑战，尤其是公务员中大部分是共产党员，当公务员违背忠诚义务、违法违纪时，会破坏人民大众对党和国家的信赖和公共行政秩序，以及会侵害国家利益、社会公共利益，需予以惩戒。为了落实全面从严治党和依法行政的要求，我国对公务员的忠诚义务有更高的要求。公务员作为“人民公仆”和“勤务员”要发挥“模范带头”作用。习近平总书记强调共产党人必须“以牢固的公仆意识践行初心，永远铭记人民是共产党人的衣食父母，共产党人是人民的勤务员。”^④

二是保留处分是贯彻健全全面从严治党体系“四个全”的要求的需要。习近平总书记在党的二十届中央纪委二次全会上指出，要坚持内容上全涵盖、对象上全覆盖、责任上全链条、制度上全贯通，进一步健全全面从严治党体系，使全面从严治党各项工作更好体现时代性、把握规律性、富于创造性。保留处分是坚持内容上全涵盖的体现，将党的建设的各个组成部分都具体化为公务员的职责和纪律要求，实现对公务员全方位监督；保留处分是坚持对象上全覆盖的体现，将公务员作为治党管党的关键，将治党和治国有机结合；保留处分是坚持责任上全链条的体现，各级党组织和党员干部都要明确自己的责任，形成层层压实、环环相扣的责任链条，即

① 参见广东省深圳市中级人民法院（2015）深中法行终字第 396 号行政判决书。

② 金伟峰、姜裕富：《公务员忠诚义务的若干问题研究——对〈公务员法〉第 12 条的解读》，《行政法学研究》2008 年第 1 期。

③ 习近平：《增强推进党的政治建设的自觉性和坚定性》，《求是》2019 年第 14 期。

④ 《习近平关于“不忘初心、牢记使命”重要论述选编》，中央文献出版社、党建读物出版社，2019 年，第 19 页。

使对于已退休的公务员党员也不放松要求；保留处分是坚持制度上全贯通的体现，全面从严治党体系以党内法规制度作为主要制度依据，除了党纪处分，还包括政务处分，“坚持依法治国、依规治党”相结合。

（二）公务员养老金水平较高之现实

我国传统上公务员养老和职工养老采取双轨制模式，二者资金来源、制度模式以及待遇水平等方面存在较大差异。2015年改革之前，公务员退休后的退休费按本人退休前职务工资和级别工资之和的一定比例计发。其中，工作年限满35年的按90%计发；工作年限满30年不满35年的，按85%计发；工作年限满20年不满30年的，按80%计发。^①有学者测算，2002年机关公务员退休金的实际替代率高达104.5%，^②而企业职工养老金的目标替代率仅为59.2%，^③实际替代率更低。2015年，企业退休人员养老金总替代率为44.08%，其中第一支柱养老金的替代率为42.56%，第二、三支柱的替代率分别仅为0.26%和1.26%。^④学者测算发现，2010年公务员和职工养老金的比值为1.91:1，^⑤即公务员养老金几乎是职工养老金的2倍。尽管公务员养老保险改革将增强公平性作为改革目标，但改革之后，公务员的基本养老保险待遇水平仍然高于职工。此外，公务员还享有职业年金，而企业年金是任意建立的，绝大部分企业职工只享有基本养老保险，而不享有企业年金。《2023年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》数据显示，年末全国有14.17万户企业建立企业年金，参加职工3144万人。^⑥据学者测算，在该制度下工作年限满35年的新人（公务员），不考虑职业年金时，养老金替代率为73.6%，低于原制度90%的标准；但考虑职业年金后，养老金总替代率为124.1%，替代率不降反升。^⑦

境外部分国家或地区的公务员养老金水平与雇员养老金水平相近，如芬兰、荷兰以及瑞典等国，法律以及集体合同关于公务员养老金计划的条款与私营部门的雇员养老金计划相似，并且它们的替代率也相同或相近。芬兰公务员养老金的最高替代率和雇员养老金的替代率都是60%；瑞典公务员养老金的最高替代率为73%，雇员养老金的替代率为76%。有部分国家和地区为公务员建立了独立的相对更加丰厚的保障制度。^⑧有学者对17个OECD成员国的公务员和全职职工养老金替代率进行比较发现，澳大利亚、比利时、加拿大、法国、意大利、挪威、卢森堡、德国等12个国家公务员养老金替代率要高于职工养老金替代率。^⑨如德国公务员每月的养老金数额最高不得超过最后一个月工资的75%。2003年，工龄40年的公务员可享受的最高养老金替代率是75%。到2010年，养老金替代率下降到71.75%，^⑩而德国私营部门全职雇员

① 参见《关于机关事业单位离退人员计发离退休费等问题的实施办法》。

② 储福灵：《养老保险金替代率研究》，《北京市计划劳动管理干部学院学报》2004年第3期。

③ 参见《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》。

④ 朱俊生：《国际私营养老金的发展及启示》，《中国保险报》，2017年8月9日第7版。

⑤ 韩焯：《论养老金并轨改革的目标定位、约束因素与对策选择》，《社会科学战线》2016年第9期。

⑥ 《2023年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》，人力资源社会保障部官网：https://www.mohrss.gov.cn/xgk2020/fdzdgknr/ghtj/tj/ndtj/202406/t20240617_520366.html，2024年6月17日。

⑦ 曹园、杨再贵：《我国机关事业单位养老保险新政下的替代率测算》，《江西财经大学学报》2016年第1期。

⑧ OECD, "Pension Funds for Government Workers in OECD Countries," *Financial Market Trends*, 2005, 155(2).

⑨ Robert Palacios, Edward Whitehouse, *Civil-service Pension Schemes around the World*, World Bank, Social Protection Discussion Paper, 2006, No. 0602.

⑩ 龙玉其：《不同类型公务员养老保险制度的比较研究——以英国、德国、新加坡为例》，《保险研究》2012年第7期。

养老金的平均替代率约为 40%。英国公务员养老金替代率为 67%，一个拥有相近资历的雇员的养老金替代率仅约为 35%。西班牙和瑞士亦是如此。但这些国家私营部门的雇主通常会通过职业保障计划，使得它们职工的养老金替代率能够接近公务员养老金替代率。^①

因此，与境外国家和地区相比，我国公务员养老金替代率远高于职工养老金替代率，且除养老金之外，还有其他退休待遇，这为养老金等退休待遇处分制度的实施提供了现实的可能性。从养老保险缩小贫富差距、促进社会公平的角度来看，相关处分制度可控制和缩小群体间公共养老金待遇差距。^②

（三）养老金待遇处分制度之比较经验

第一，法律将养老金等退休待遇处分作为公务员惩戒措施之一。法国《公务员总法》第 5 篇“惩戒”第 30 条规定的惩戒类型包括撤职，停止领取退休金。^③《德国联邦公务员惩戒法》第 10 条规定，解除公务员关系的决定生效前公务员退休的，该决定具有剥夺退休金的效力。^④韩国《公务员年金法》以及日本《国家公务员退休津贴法》都规定对违法公务员可以部分减少退休津贴的支付。由于阿尔杰·希斯（Alger Hiss）在其间谍案中作伪证，^⑤1954 年，美国立法规定，包括国会议员在内的联邦雇员如因实施联邦法律规定的不忠诚（Disloyalty）、国防、国家安全、贪污受贿等相关犯罪并被定罪的，可剥夺其联邦退休金，该法也被称为“希斯法案”（Hiss Act）。^⑥联邦雇员的“无辜”配偶或被抚养人原则上也无法从联邦退休金中领取待遇，除非在刑事调查以及后续的起诉中，与联邦当局完全配合。^⑦2007 年，美国国会制定的《诚实领导和开放政府法》（Honest Leadership and Open Government Act）规定，包括国会议员在内的联邦雇员任职期间如果触犯反腐败法律而被判处重罪的，将剥夺他们在联邦雇员养老制度中被认可的服务年资（Creditable Service）。^⑧2012 年，国会制定的《停止基于国会消息的交易法案》（Stop Trading on Congressional Knowledge Act）又从两方面对《诚实领导和开放政府法》的相关内容进行了修订，一是增加了可能导致年资被剥夺的犯罪的类型，如公共腐败、选举违法以及办公室的行为不端等；^⑨二是拓宽了因实施规定犯罪而被剥夺年资的期间，除原来规定的担任议员期间的犯罪外，还包括担任总统、副总统，或者当选为州或地方政府公职人员的期间。^⑩

第二，限制处分适用的情形。为防止处分滥用，侵害退休公务员的生存权利，境外国家和地区的立法限制违背忠诚义务的范围，并且将处分的违法行为原则上限于退休前任职期间发生的违法行为。美国希斯法案通过后，国会认为它的适用范围过于宽泛，对此前的联邦雇员及其无辜家属造成不适当（Unduly）的惩戒，除了因某个犯罪承受罚款和监禁外，还可能因为相对

① Robert Palacios, Edward Whitehouse, *Civil-service Pension Schemes around the World*, World Bank, Social Protection Discussion Paper, 2006, No. 0602.

② 何文炯：《基于共同富裕的养老金体系优化》，《社会保障评论》2024 年第 2 期。

③ 侯茜、范卫红：《外国公务员惩戒制度与借鉴》，《行政法学研究》2004 年第 1 期。

④ 陈新民：《德国公法学基础理论》（上册），山东人民出版社，2001 年，第 239 页。

⑤ *United States v. Hiss*, 185 F.2d 822 (2nd Cir. 1950).

⑥ 5 U.S. Code § 8312.

⑦ 5 U.S. Code § 8318(e).

⑧ 5 U.S.C. § 8332.

⑨ P.L. 112-105, Section 15(b), 126 Stat. 302-303 (2012).

⑩ P.L. 112-105, Section 15(a), 126 Stat. 301 (2012).

较轻的犯罪完全丧失退休收入而陷入赤贫。^①因此,1961年,国会修法将其适用范围限制在与不忠诚、国家安全以及国防相关更加严重的犯罪,如间谍罪、叛国罪等。韩国《公务员年金法》第65条规定的减少支付部分退休工资及退休津贴处分的适用情形是针对在职期间的违法行为,如犯有《刑法》规定的内乱罪、外患罪,《军事刑法》规定的叛乱罪、敌人罪,以及《国家保安法》规定的犯罪(第10条除外),且被判处监禁以上刑罚,与职务无关的过失犯罪以及服从上司职务上的命令而过失犯罪除外。日本《国家公务员退休津贴法》第14、15条将退休后退休津贴的支付限制(不支付或者返还)限于由于与任职期间行为有关的刑事案件被判处监禁以上刑罚。

第三,限制处分的内容及幅度。基于不同退休待遇给付的理论构造和法律性质的差异以及退休公务员生存保障的需要,境外国家和地区对于处分的内容和幅度有所限制。通常对于缴费形成的社会保险待遇不能予以扣减,而所能降低或取消的待遇限于第二支柱的职业年金部分以及雇主责任的一次性给付部分。如日本《国家公务员退休津贴法》规定的减少或停止支付的待遇就是在国民年金、共济年金之外由单位支付的退休津贴。《德国联邦公务员惩戒法》第11条规定,给予降薪和降级处分的,其退休金也相应地降低,降低幅度最高为月退休金的1/5,且降低时限最长为三年。

第四,对处分的合法性予以严格的司法审查。除了立法的限制外,在司法裁判中,基于个案事实对公务员违法行为的严重性及其对公众信赖的危害进行实质审查,如在日本三重县立高中职员因酒驾被免职和不支付退休津贴处分案中,地方法院和高等法院围绕处分的实质审查标准展开了裁判说理。地方法院根据退休津贴的工龄补偿性质以及生存保障功能,结合受处分者的个人情况及其工作表现(即将年满60岁、工作39年没有受到过惩戒处分等)、违法行为的严重程度(酒驾但没有引发事故、非职务相关私生活行为等)、以及处分的影响(再就业将相当困难、父母处于需要护理状态、有巨额负债等),裁判认为,该公务员的行为不是可将多年工龄功绩全部抹去的重大违法行为,也不能全部否定退休津贴的工资后付和退休后保障生活的性质,该处分在社会观念上严重缺乏妥当性,属于滥用裁量权而无效。高等法院则基于受处分者隐匿不报违法事实,其担任管理职位,以及酒驾的社会危害性,结合《国家公务员退休津贴法》修改加强国民对公务员信赖的导向,裁判认为,受处分者的行为损害了包括工作单位的学生和监护人在内的社会大众对当地公职人员的信赖,不支付退休津贴处分决定合法。^②有学者对此提出质疑,“对违法行为的评价始终应基于与被处分者所担任的职务的关联性。……在私生活上的不当行为中,过度强调对他人没有危害单纯的酒后驾驶的严重性是不正当的。确实,仅从‘对信赖的影响’来看,可将酒后驾驶视为问题,但说到底法律中有‘对公务’的限定,脱离具体公务内容,一概评价为严重是有问题的。”^③

五、法治化：公务员养老金待遇处分制度的完善

① H.R. REP. NO. 87-541 at 1 (1961).

② 三重県立高校職員酒気帯び運転事件,名古屋高等裁判所平成25年9月5日労働判例1082号,第15頁。

③ [日]早津裕貴:《公務部門における懲戒免職処分と退職手当不支給処分》,《名古屋大学法政論集》2014年257号。

随着法治国家的建设以及人权保障水平的提升,传统的公法理念发生转变。《公职人员政务处分法》以“规范政务处分”作为立法目的之一,“明确实施政务处分的主体,应当坚持的法律原则,处分事由、权限和程序,被处分人员维护合法权益的救济途径等,有利于处分决定机关、单位强化法治观念、程序意识,提升工作的法治化、规范化水平。”^①因此,应基于法治化的目标完善退休待遇处分制度。

(一) 完善基础:由特别权力关系向特殊法律关系转型

传统上,公务员与国家的关系被认为属于特别权力关系。该理论最初由德国学者在19世纪提出,奥拓迈耶(Otto Mayer)对该理论进行系统性分析,指出其具有下特点:一是比一般权力关系之人民更强调附属性。二是相对人较无主张个人权利之余地。三是行政权之自主性:不受法律保留之羁束,在特别权力关系范围内,行政机关虽无法律依据亦可自由行使各种指令。^②即“基于公法上的特别原因,……在一定目的的必要时,排除法治主义原则。……换言之,基于特别权力关系,容许侵犯自由、权力。”^③排除相对人司法救济的权利。二战以后,境外国家和地区开始对特别权力关系进行修正。德国学者提出:缩小特别权力关系范围;涉及基本权利限制者,亦应有法律之依据,即遵守法律保留原则;许可提起行政诉讼。^④德国《基本法》《行政法院法》都确立了法治原则和基本人权保障原则,明确了法律保留和权利的可诉性。日本学界也“不存在原封不动维持以前的特别权力关系说的见解,”^⑤多以勤务关系,甚至是特别公法关系^⑥取代特别权力关系。日本《宪法》《国家公务员法》等都确立了法律保留和司法审查的规定。相关判例甚至将公务员与国家的关系界定为雇佣关系。^⑦受此影响,德国等国家和地区对社会保障权等权利的限制逐渐被纳入司法审查的范围。“德国联邦宪法法院20世纪80年代的判决就将老人年金的法律地位纳入财产权保障之范畴。自此而后,如果政府对被保险人享有的具有财产价值的主观公法权利,譬如对年金给付额度或给付期待权之削减,即可能侵害当事人宪法上财产权。”^⑧因此,公务员与国家间之关系已经不再是不平等的、单方的义务不确定以及排除争讼的特别权力关系,而是具有公法契约性、受法律保留和正当法律程序限制、可争讼的“特别法律关系”。^⑨

我国行政法也受特别权力关系的影响。有学者曾批评指出,“当代的公务员对支配他的行政机关已是越来越享有诉权。相比之下,我国倒显得比‘特别权力关系’理论的发明国、倡导国更加保守。我国的立法至今也未对公务员的人事纠纷开一个‘小口子’,让公务员像普通公

① 吴玉良:《关于〈中华人民共和国公职人员政务处分法(草案)〉的说明——2019年8月22日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2020年第3期。

② 吴庚:《行政法理论与实用》(增订八版),中国人民大学出版社,2005年,第144页。

③ [日]三浦隆著,李力、白云海译:《宪法学》,中国人民公安大学出版社,2002年,第93-94页。

④ 黎军:《从特别权力关系理论的变迁谈我国对公务员救济制度的完善》,《行政法学研究》2000年第1期。

⑤ [日]盐野宏著,杨建顺译:《行政组织法》,北京大学出版社,2008年,第191页。

⑥ [日]南博方著,杨建顺译:《行政法》(第六版),中国人民大学出版社,2009年,第91页。

⑦ [日]南博方著,杨建顺译:《行政法》(第六版),中国人民大学出版社,2009年,第92页。

⑧ 钟秉正:《社会福利法制与基本人权保障》,神州图书出版有限公司,2004年,第120页。

⑨ 吴庚:《行政法理论与实用》(增订八版),中国人民大学出版社,2005年,第155-156页。

民一样在其合法权利受到侵犯时拥有提起行政诉讼的权利。”^① 随着社会主义法治国家建设的全面推进,我国不断推动公务员与国家之间从由上而下的权力、服从的绝对关系,转变成为权利、义务的相对关系。学者提出,公务员关系不仅是一种国家公职关系,而且是一种特殊的劳动关系。^② 《公务员法》也明确了公务员的相关权利。与《行政机关公务员处分条例》相比,《公职人员政务处分法》基于“推进政务处分的法治化、规范化”的立法目标,体现了更多的“特殊法律关系”色彩,在制定过程中明确提出“政务处分权必须严格依法行使,在法治轨道上运行。”^③

(二) 完善建议: 处分法治化的制度建构

第一, 将“降低或取消退休待遇”作为法定的政务处分和处分类型。建议在《公务员法》第62条、《公职人员政务处分法》第7条以及《行政机关公务员处分条例》第6条增设该处分,从而明确其法律依据以及处分性质,使得对公务员社会保障权的限制符合法律保留的原则,尤其随着公务员社会保险制度的建立和完善,他们的社会保险权益已经脱离公职身份独立存在,其限制更需遵循法治原则。

第二, 明确处分适用的情形。在现代理念下,公务员在执行职务外之私人时间,权利之限制,只在必要范围下的最小限度才可予以拘束。^④ 因此,应该对处分的适用情形予以限制: 一是原则上仅适用于退休前的违法行为,但我国退休公务员仍需接受纪检监督,实践中有退休公务员利用原职权或者地位形成的便利条件实施违法犯罪行为,^⑤ 退休后的适用仅限于利用原职权或地位影响力的违法行为; 二是限缩忠诚义务的范围,适当限制对职务外违法行为的处分,原人事部文件曾将部分情形的退休待遇处分明确限定在“危害国家安全、荣誉和利益、泄密、贪污、受贿等严重问题”;^⑥ 三是考虑违法行为情节的轻重,取消退休待遇处分应限定在被处以有期徒刑以上的情形,但不包括缓刑。^⑦

第三, 明确处分的内容及其幅度。从法律解释来看,应该区分养老金和退休待遇。对于退休待遇应予以限缩解释,将其限定在除基本养老金之外以贡献补偿为目的、采取非金钱给付的待遇以及补充性的职业年金待遇。根据《社会保险法》等规定,无论是目的解释还是文义解释,养老金都是指基于社会保险的参保缴费而形成的对待给付,因此,基于生存权保障以及财产权限制的需要,取消退休待遇的范围原则不应包括基本养老金。即使在改革之前的单位保障时期,对他们工龄的剥夺也应受生存权保障的限制。国家不仅负有维护人民最低生存水准的保障义务,

① 胡建森:《“特别权力关系”理论与中国的行政立法——以〈行政诉讼法〉〈国家公务员法〉为例》,《中国法学》2005年第5期。

② 敖双红:《试论我国内部行政法律关系——兼论西方“特别权力关系”》,《当代法学》2002年第4期;王春业:《从特别权力关系到劳动关系——行政公务员、全员聘任制改革的理论证成》,《学术论坛》2013年第6期。

③ 吴玉良:《关于〈中华人民共和国公职人员政务处分法(草案)〉的说明——2019年8月22日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2020年第3期。

④ 陈新民:《德国公法学基础理论》(上册),山东人民出版社,2001年,第239页。

⑤ 《检察机关依法对孙远良涉嫌受贿、利用影响力受贿案提起公诉》,中央纪委国家监委官网: https://www.ccdi.gov.cn/yaowenn/202302/t20230228_249605.html, 2023年2月28日。

⑥ 参见《人事部对〈关于对离退休的国家公务员所犯错误如何追究其政纪责任的函〉的复函》。

⑦ 《关于公务员被采取强制措施和受行政刑事处罚工资待遇处理有关问题的通知》也考虑了比例原则,仅取消被判处有期徒刑以上(不包括缓刑)的公务员原退休费待遇。

还负有保持人的（或人格）尊严生活的保障义务。^①对于受处分的“老人”和“中人”不能仅按照当地城镇居民最低生活保障标准确定生活待遇，而应该相应提高标准，如至少以当地职工养老金的平均水平为标准。对于“中人”和“新人”的社会保险权益应该明确予以保障，不得减少或取消。养老金的申领属于附条件（缴费并达到一定年限）和附期限（达到法定退休年龄）的法律行为，^②当达到上述条件，公务员享有养老金请求权，这属于既得权利（Vested Right）；如果尚未达到上述条件，他们基于参保缴费享有养老金期待权（Expectant Right），该权利虽要件尚有欠缺，权利尚未发生，但法律亦赋予先效力。^③养老金请求权和养老金期待权作为参保人的财产权，都享有法律保护，对二者的限制应具有合理性。我国广东省曾规定，被取消退休待遇的已退休的公务员、机关工勤人员和事业单位工作人员，已参加社会养老保险的仍按养老保险有关规定核发基本养老金。^④中组部、人社部等部门文件曾就已退休的事业单位工作人员和机关工人的处分规定，“如已参加养老保险并按养老保险有关规定计发养老金，其待遇处理办法按国家有关养老保险的规定执行。”^⑤

职业年金属于雇主提供的职业福利，从高替代率的现实来看，该部分给付也是“锦上添花”的作用，因此，应该允许机关根据公务员的表现减少或者取消其职业年金。《企业年金办法》对企业年金单位缴费和个人缴费的性质及归属有明确规定，第19、20条提出，只有个人缴费及其投资收益自始归属于职工个人，企业缴费及其投资收益只有符合法定条件时才完全属于职工个人，并且根据第20条第（三）项规定，如果因劳动者过错导致劳动合同解除的，企业缴费及其投资收益不属于职工个人。然而，《机关事业单位职业年金办法》没有明确职业年金单位缴费和个人缴费部分的归属。无论是基于公务员与机关之间公法关系的“法无授权即禁止”的理念，还是基于个人账户性质的一般解释，可以认为职业年金个人账户中的单位缴费和个人缴费都是归属于公务员个人的。因此，对该部分财产予以处分目前面临法律依据缺失的障碍。建议在《机关事业单位职业年金办法》中增加规定“公务员因违法违纪被处分的，职业年金单位缴费及其投资收益予以相应减少或全部收回；已退休公务员因退休前或退休后与公职相关的违法行为被处分的，已领取的职业年金中单位缴费及其投资收益部分，应予以追回。个人缴费及其收益应予以返还”。如美国希斯法案规定，除雇佣税外，退休金中联邦雇员个人缴费部分应经申请后退还给雇员个人，而且，联邦雇员个人缴费至被定罪期间的利息也应该按照现行利率返还。^⑥为平衡受处分者的生存保障和违纪惩戒，建议根据公务员违法违纪行为的严重程度以及我国公务员基本养老金和职业年金的替代率，遵循不低于普通公民社会保障水平的原则，以职工养老金替代率为底线设定可降低退休金的比例，如参考前文的学者测算，在减少或取消职业年金待遇后，将降低全部退休金的40%左右作为上限。

第四，明确处分机关、程序以及救济保障。基于双轨惩戒体制，对已退休公务员的违法行为，

① 吴庚：《宪法的解释与适用》，三民书局，2004年，第271-272页。

② 王泽鉴：《民法学说与判例研究》（第一册），中国政法大学出版社，2005年，第145页。

③ 王泽鉴：《民法学说与判例研究》（第一册），中国政法大学出版社，2005年，第139页。

④ 参见中共广东省委组织部、广东省人力资源和社会保障厅、广东省监察厅转发《中共中央组织部、人力资源和社会保障部、监察部、国家公务员局关于公务员被采取强制措施和受行政刑事处罚工资待遇处理有关问题的通知》。

⑤ 参见《关于事业单位工作人员和机关工人受处分工资待遇处理有关问题的通知》。

⑥ 5 U.S.C. § 8316.

任免机关和监察机关均有权予以退休待遇处分,并将处分决定书面通知相应退休待遇给付机构依法予以落实,如涉及到退休金的则应通知社保经办机构落实。在处分决定过程中,应保障公务员的知情权、查阅相关案卷的权利以及委托律师的权利等,并且允许受处分者通过行政诉讼寻求救济。学者建议,从保障公务员权利和保证行政管理效率的平衡原则出发,“开除、辞退和解聘”三类行政处分应该纳入行政诉讼的受案范围。^①“让司法权介入对某些内部行政行为,如对公务员的开除、辞退、免职等重大行政惩戒处分的审查,……这对公务员权利的有效救济及对行政权行使的全面监督都具有现实意义。”^②

Improving the Disciplinary Scheme for Civil Servants' Pension Benefits

Fan Wei

(School of Labor Economics, Capital University of Economics and Business, Beijing 100070, China)

Abstract: The disciplinary scheme for civil servants' pension benefits is an essential requirement for the comprehensive and stringent governance of the Party. It embodies the concept of "rewarding merits and punishing faults." However, this system lacks clarity in several areas, including its legal basis, the scope and nature of the disciplinary actions, the competent authorities, procedural guidelines, and avenues for redress. With the ongoing implementation of the rule of law, and considering the relatively high level of pension benefits for civil servants in China, comparative legal experience suggests that laws such as the Civil Servants Disciplinary Law should explicitly include "reducing or canceling retirement benefits" as a form of administrative punishment. This disciplinary measure should, in principle, apply to unlawful conduct during the individual's tenure and should be limited to the reduction or cancellation of supplementary pensions and other benefits aimed at compensating for contributions, excluding the basic pension. After the disciplinary body, such as the supervisory or appointing authority, makes a decision, it should notify the relevant institutions, including social security agencies, in writing to enforce the penalty. Those who disagree with the disciplinary decision may appeal through legal proceedings.

Key words: civil servants' pensions; disciplinary scheme; system retention; special legal relationships

(责任编辑:郭林)

① 姜明安:《扩大受案范围是行政诉讼法修改的重头戏》,《广东社会科学》2013年第1期。

② 湛中乐、朱秀梅:《论对公务员行政惩戒的法律救济》,《法制与社会发展》2009年第5期。