

西城人才—灵活就业人员申办特殊工种提前退休

问题研究

殷海梅 王东皓

摘要：本文通过追溯特殊工种提前退休政策确立的历史背景，回顾政策的变迁过程，结合现在灵活就业人员特殊工种提前退休申报审批过程中反复出现的矛盾，自第三方的角度，分析特殊工种提前退休工作中存在的问题，尝试提出解决方案，为政策制定部门和相关决策者提供我们解决灵活就业人员申办特殊工种提前退休问题的建议。

一、灵活就业人员申办特殊工种提前退休的背景及现状

（一）灵活就业人员以及特殊工种提前退休的概述

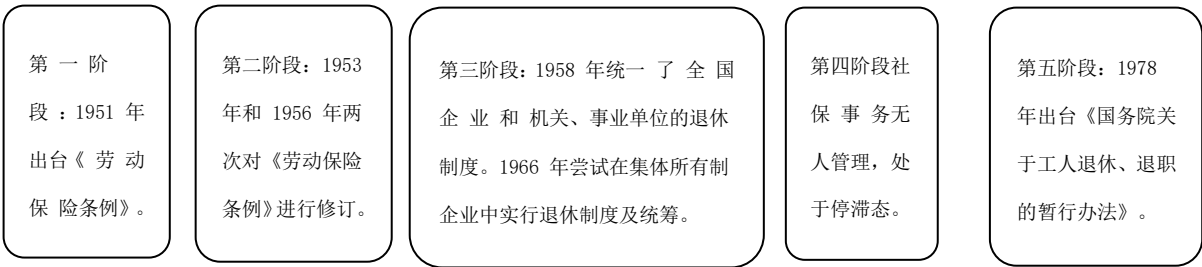
灵活就业人员，是指具有本市城镇户籍、在法定劳动年龄内从事个体劳动或者自由职业，并在市、区(县)人力资源和社会保障部门开办的人力资源公共服务中心（以下简称公服中心）和市社会保险经办机构委托的社会保险代理机构以个人名义存档的人员。

特殊工种提前退休，是指国家为保护从事特别繁重体力劳动、高空、高温、井下或其他有害身体健康工作的工人，规定

上述工人从事特殊工种满足规定年限可以比法定正常退休年龄提前 5 年退休。

(二) 申办特殊工种提前退休的历史背景及演进

我国现行特殊工种提前退休审批政策的出台如图所示，经历了五个阶段：



由来：

我国特殊工种提前退休政策产生于计划经济时期，建国初期，在 1951 年《劳动保险条例》中：第十五条 养老待遇的规定：井下矿工或固定在华氏三十二度以下的低温工作场所或华氏一百度以上的高温工作场所工作者，男工人与男职员年满五十五岁，女工人与女职员年满四十五岁，均得享受本条甲款规定的养老补助费待遇。计算其一般工龄及本企业工龄时，每在此种场所工作一年，均作一年零三个月计算。在提炼或制造铅、汞、砒、磷、酸的工业中及其他化学、兵工工业中，直接从事有害身体健康工作者，男工人与男职员年满五十五岁，女工人与女职员年满四十五岁，均得享受本条甲款规定的养老补助费待遇。计算其一般工龄及本企业工龄时，每从事此种工作一年，

均作一年零六个月计算。由此可见，这里提到了提前退休的工种、年龄和工龄折算。

明确：

1978年，改革开放后，政策更为明朗。《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》（国发〔1978〕104号）的相关规定：

第一条 全民所有制企业、事业单位和党政机关、群众团体的工人，符合下列条件之一的，应该退休。

一、男年满六十周岁，女年满五十周岁，连续工龄满十年的。

二、从事井下、高空、高温、特别繁重体力劳动或者其他有害身体健康的工作，男年满五十五周岁、女年满四十五周岁，连续工龄满十年的。

其适用范围为全民所有制单位职工，这与计划经济时期公有制经济成份占绝对主导地位 and “单位保障”的特点是相适应的，在当时劳动保护手段不健全、就业渠道不畅通的情况下，保护了职工的身体健

这也是目前办理提前退休的主要法律依据。《劳动保险条例》中此有冲突的，以此为准。过去所谓的全民所有制或集体所有制工人是指经过劳动部门正式招工的，计划内的全民工、集体工，过去全民企业或集体企业中所用的临时工、季节工、轮换工、地带工。所以在从事特殊工种期间，不是上述体制内的，民营企业，乡镇企业，合资企业的员工，包括体制内但未

办理招工手续的，均不能按照《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》办理提前退休。

三、从事高空、高温、特别繁重体力劳动和其他有害身体健康工作的范围和工种名称，除过去已经批准的一些工种外，需要新增加的工种，由中央各主管部门会同卫生部提出，经国家劳动总局同意后实行；也可以由省、市、自治区的主管局，会同卫生局、劳动局提出，上报有关的主管部和卫生部审查，经国家劳动总局同意后实行。

从事高温工作是指经常在摄氏三十八度和热辐射强度三卡以上场所工作。

四、原劳动部过去已经批准一些部门列为第一条第（二）项的工种（见附表），其他部门如有与已批准的工种名称相同，劳动条件相同、专业性质相同的，也可以由省、市、自治区主管部门会同卫生部门提出，经同级劳动部门审查同意后实行，报卫生部和国家劳动总局备案。但是，其劳动条件应当与批准该工种当时的劳动条件相同。虽然工种名称相同，其劳动条件变化了的，就不应当再列为第一条第（二）项的工种。例如混凝土工原来是手工搅拌，现在已改为机械搅拌的，就不应列为第一条第（二）项的工种。

五、从事井下、高空、高温、特别繁重体力劳动和其他有害身体健康工作的工人，无论是现在从事这类工作或者曾经从

事过这类工作，都需要具备下列是条件之一，才能够按照《暂行办法》第一条第（二）项办：

（一）从事高空和特别繁重体力劳动工作累计满十年的；

（二）从事井下、高温工作累计满九年的；

（三）从事其他有害身体健康工作累计地满八年。

上述年限是指实际工作年限。但是，在计算连续工龄时，凡从事井下、高温工作的时间，每年按一年零三个月计算；从事其他有害身体健康工作的时间，每年按一年零六个月计算。

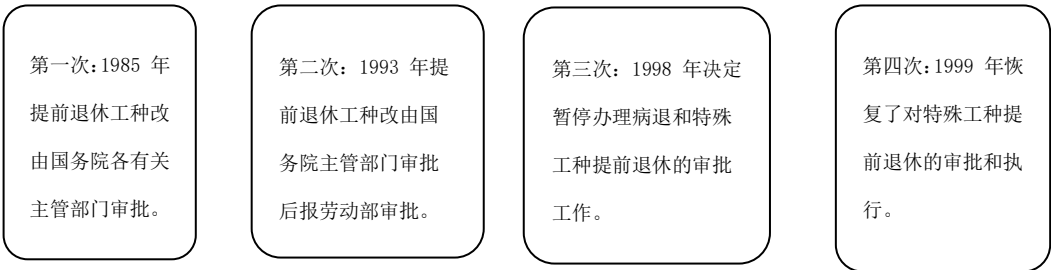
经常在摄氏零度以下低温场所工作的工人和常年在海拔四千五百米以上高山高原地区流动工作的工人，可以参照从事井下、高温工作的工人办理；常年居住在四千五百米高山高原地区工作的工人可以参照从事其他有害身体健康工作的工人办理。

可以看出这里明确了特殊工种的审批部门，对需要提前退休的特殊工种工龄作了细化。

1978 年《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》出台之后，妥善地安置了大量从事特殊工种的工人，也使工人的队伍得到了更新换代。但是，在政策的实施过程中，也出现了一些没有严格按照规定执行的问题，如一些地区、部门和单位为不符合特殊工种提前退休条件的工人办理了特殊工种提前退休，有一些符合条件的工人却没有获得审批，这些问题在社会上产生了许多不良影响，既侵犯了工人的合法权益，降低了工人的

工作积极性，又影响了企业的生产和管理，破坏了社会的和谐稳定。为了使该政策能被全面准确地贯彻实施，切实做好工人的退休、退职工作，1981 年 11 月，国务院发出了《关于严格执行工人退休、退职暂行办法的通知》（国发〔1981〕164 号），规定了凡是符合退休、退职条件的，就应当动员他们退休、退职。凡是不符合退休、退职条件的，不得退休、退职。对伪造证件退休、退职的，要追究本人和有关人员责任，情节严重的，应给予适当处分。

之后，随着特殊工种提前退休审批政策在实施过程中遇到的种种情况和问题的出现，审批政策又经历了四次较大的改革，如图所示。



第一次改革：1985 年 3 月 4 日，劳动人事部印发了《关于改由各主管部门审批提前退休工种的通知》（劳人护〔1985〕6 号），将可提前退休的特殊工种审批权限由劳动人事部移交给国务院各有关主管部门，国务院各有关主管部门审批后报劳动人事部备案即可。《通知》还分别对高温作业、繁重体力劳动作业、高空作业、有毒有害作业的标准作了规定。

第二次改革：鉴于 1985 年提前退休工种审批权限下放以来，国务院各有关主管部门在特殊工种审批的执行中，出现标准过宽或不按规定程序执行等问题，导致在一段时期内，办理特殊工种提前退休的工人数量增多，不但影响了企业的正常生产，还在不同部门行业之间造成了互相攀比的现象。因此，1993 年 7 月劳动部印发了《关于加强提前退休工种审批工作的通知》（劳部发〔1993〕120 号），收回了可提前退休的特殊工种的审批权限，规定了可提前退休的特殊工种的审批程序为先由国务院各有关主管部门进行审核，然后必须报劳动部进行最终的审批。

第三次改革：之后几年，一些部门（行业）和地方违反国家规定，突击办理提前退休，致使退休人员数量大增的情况越来越严重，特别是 1997 年新的养老保险制度出台前后，情况更甚。据不完全统计，1995 年办理提前退休的人数约为 10.24 万人，到 1997 年，仅仅两年时间，办理提前退休的人数就增长了 141%，达到 24.69 万人，约占离退休总人数的 37.5%。

据当时的劳动和社会保障部有关负责人介绍，办理提前退休的人数激增的原因大致有三个：一是一些部门和企业把提前退休作为解决企业经济困难的途径，通过办理提前退休，达到减员增效的目的；职工也把提前退休作为提早领取养老保险金的捷径。二是 1993 年劳动部发文收回可提前退休的特殊工种的审批权限之后，没有对之前国务院各有关主管部门已经审批

的可提前退休的特殊工种进行重新审核和清理，导致一些不符合特殊工种标准的工种仍被作为可提前退休的特殊工种在执行。三是 1997 年正值养老保险制度改革之际，一些职工担心在养老保险制度改革后自己的养老保险金会减少，因此希望能通过及早办理提前退休，以保证自己领取养老保险金的水平不会下降。针对这一现象，1998 年 6 月 25 日，劳动和社会保障部为了规范当时提前退休审批工作存在的问题，发出了《关于不得违反国家规定办理企业职工提前退休的紧急通知》（劳社发明电〔1998〕5 号），决定全面暂停对特殊工种提前退休的审批，待问题解决后再行恢复。

第四次改革：劳动和社会保障部于 1999 年 3 月 9 日发出了《关于制止和纠正违反国家规定办理企业职工提前退休有关问题的通知》（劳社部发〔1999〕8 号），对违反规定办理提前退休的有关问题重新进行了规范，并恢复了对特殊工种提前退休的审批和执行。

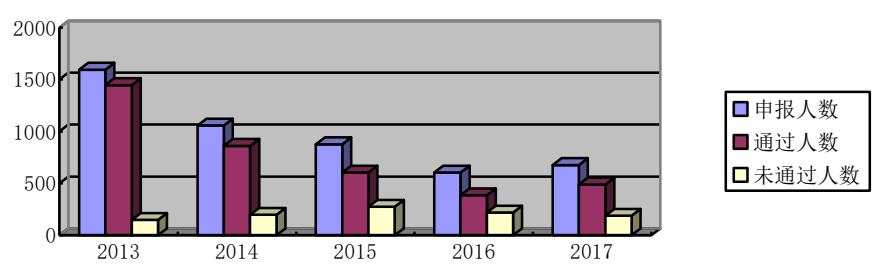
二、我区灵活就业人员申办特殊工种提前退休调研

（一）我区灵活就业人员申办特殊工种提前退休的现状 & 特点

1. 申报特殊工种提前退休人数呈下降趋势，2016 年后趋于平稳。

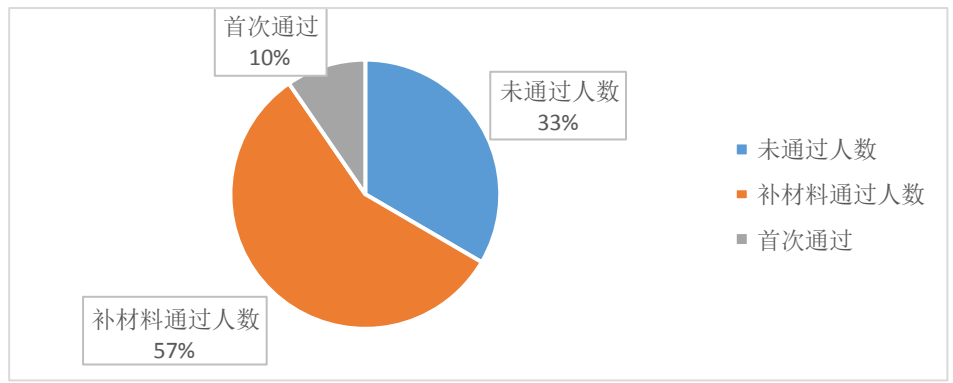
根据区公服中心退休应用系统显示，2013 年至 2017 年申报特殊工种提前退休的人数分别为：2013 年 1595 人；2014 年 1057

人，2015 年 877 人，2016 年 603 人，2017 年 676 人。申报特殊工种提前退休人数逐年下降。



2. 不通过率较高，一次通过率较低。

以 2018 年 1 月至 2018 年 6 月提前退休审批情况来看，在公服中心申请特殊工种提前退休总人数为 365 人，其中未通过人数 122 人，未通过率高达 33.4%。其中在通过的 243 人中，一次通过的仅有 35 人，一次通过率仅为 9.59% 。



3. 个人维权意识增强，各种信访、缠访、诉讼案件增多。

尽管公服务中心会再得到审批意见后和申请人员进行沟通，充分解释审批意见，并尽最大可能协助申请人员补充材料或与原单位协商，但是仍然无法避免大部分申请未获得通过的

申请人怨声载道，有些申请人会诉诸法律，有些申请人会利用北京召开各种大型会议或举办各种大型活动的机会，企图通过扰乱社会治安的方式胁迫审批部门。例 1：有两家企业申报材料的高某，因多次补充材料而审批未通过，曾经在 2017 年 10 月我党的一次大型会议及 2018 年 3 月我国的一次大型会议在京召开的前夕，威胁申报及审批部门，企图要挟审批部门违规为其通过特殊工种审批。例 2：某大型企业，由于申报时间原因，未能获得部分工种批文，但是为推卸自身责任，不向职工解释清楚事实，导致两名职工联名诉讼审批部门。

（二）灵活就业人员申报特殊工种提前退休问题的原因分析

1. 人事档案记载不完善，补充原始材料难度大。

目前申报特殊工种提前退休的人员多在 80 年代初至 90 年代初在原单位从事特殊工种，人事档案中可依据的材料多为历年调资表，辅助材料多为职工履历、个人总结等。根据目前审核档案的情况看，当年很多单位在填写人事档案相关材料时并未对工种高度重视，多数记载均为工人。审批部门无法依据档案材料认定特殊工种。根据京劳社养发（1999）年 63 号文件要求：“特殊工种提前退休审批需以申请人原始人事档案记载为依据，如记载不全，需补充相应原始材料。”（原始材料包括特殊工种申报目录、工资台账等。）由于产业结构调整，我市很多从事特殊工种的企业外迁、破产或出现企业转型，导致

了很多单位相关文书备档的材料遗失，因此已经无法提供相应的原始材料。现申办特殊工种提前退休完全以档案材料为准，且以原始材料为准，任何新的证明不能作为依据。

2. 档案材料难以辨别真伪

灵活就业人员多数没有固定收入，能够及早领取退休金无疑是解决生活来源问题的最好办法。很多人铤而走险，打起了提前退休的主意，档案造假情况屡有发生。部分获得国家劳动保障部门特殊工种批文的企业，在企业破产或外迁时，为了安抚员工情绪，扩大了特殊工种申报人员的范围，并为员工更改甚至添加了从事特殊工种的材料。这种做法虽然在当时延缓了矛盾地爆发，但是为今天社会的稳定埋下极大的隐患。某建筑企业，其一名前瓦工，根据其人事档案记载，未达到从事特殊工种年限就更换了工作岗位，但是该单位为了能让其提前退休，后开具证明，拼凑工作年限。由于原单位不能为其提供任何形式的原始证据做为佐证，特殊工种审批未通过。该职工不能认同审批意见，提起行政诉讼。

3. 特殊工种备案问题

目前在办理特殊工种提前退休审批前，都需在行政审批部门进行特殊工种备案手续。由于部分企业尚未按北京市人力资源和社会保障局要求，到各区县养老保险审批部门进行特殊工种批文备案，使得相当多的申报人员无法按时进入申报特殊工种提前退休的流程，以至于退休待遇推迟支付。

三、申办特殊工种提前退休的建议

（一）特殊工种提前退休制度的完善

1. 实行弹性退休制度

针对当前特殊工种提前退休审批政策规定的提前退休年龄一刀切的问题，即不论参加工作的性质如何的不同、参加工作年限的长短，一律提前 5 年退休。可以参考外国的做法实行弹性的退休制度。有些国家（如德国、日本）没有在国家养老金计划框架下制定单独的特殊工种退休制度，有些国家（如美国、英国）通过私有年金计划对从事危险工作的员工发放养老补贴。还有一些国家为特殊工种员工设计了特殊养老金制度，并试图通过特殊公共政策对其进行补偿。具体政策制定的办法如下：

确定提前退休系数。该方法是一项弹性的设计方法。例如，某项危险艰苦工作的提前退休系数为 0.2，而从事该项工作的工人工龄为 30 年，那么当该工人达到提前退休的法定最低年龄后，即可提前 6 年退休。采用这种方法的国家有匈牙利，西班牙等。

表 1 部分国家提前退休系数

国家	工种/人员/行业	法定最早提前退休年龄		提前退休系数
匈牙利	井下采矿, 电力, 钻井等多项危险工作	男	55	0.2
		女	52	0.25
	高压环境工作	/		0.33
葡萄牙	矿业	50		0.5
意大利	所有危险艰苦工作	/		0.17
西班牙	井下开采	50		0.2-0.5
	露天开采	50		0.05-0.2
	铁路	50		0.1-0.15
	飞机驾驶员	52		0.4
	飞机驾驶员助理	54		0.3
	海员	55		0.15-0.4

减少提前退休系数。可根据工作人员性别和工作性质的不同而变化, 女性工作者系数较高, 工作的艰苦性和危险性往往与系数呈现正相关。根据各种特殊工种的工作性质以及对从事

该工种的人员身体或精神的危害程度，设定不同的退休年龄减少系数，再以工人从事该特殊工种的年限乘以该工种的退休年龄减少系数，得出该工人最多可以比法定退休年龄提前退休的年限。

$$\text{提前退休年龄} = \text{退休年龄减少系数} \times \text{工作年限}$$

这个计算出来的结果可以作为该工人的最低退休年龄标准，他在达到这个最低退休年龄之后，可以自愿进行弹性的选择，既可以选择继续工作，也可以选择办理退休手续。

2. 逐步废止原特殊工种审批规定

如湖南省，实行的是 90 年代以后从事特殊工种的就不再进行审批。如内蒙古自治区，实行的是折算年限，把职工从事特殊工种的年限累计到到达退休年龄时，增加工龄。由于劳动保护越来越受到重视，从事特殊工种的环境也在改善，因此当下的任务在收而不放。

（二）特殊工种提前退休管理的完善

1. 加强特殊工种职工人事档案管理并妥善解决历史遗留问题

针对现行审批政策规定的审批依据材料单一的问题，应该本着以事实为依据的法律精神，妥善解决职工原始档案记载不全的历史遗留问题。为了能更加有效地听取职工的意见、切实保障职工的合法权益，审批政策可以对职工原始档案缺少材料

的情况适当地放开审批依据材料的范围。此外，还必须加强企业对从事特殊工种职工的档案管理。要求各用人单位对本单位的特殊工种情况进行详细的登记并定期要向地市级人力资源和社会保障部门做好报送工作，地市级人力资源和社会保障部门要做好备案，以便日后作审核之用。

2. 重新规范特殊工种目录

目前，国家涉及特殊工种行业、岗位、工种繁多。重新组织核定特殊工种目录，既可实事求是地清理掉不规范的特殊工种目录，特别是取消那些已经改变作业条件的工种岗位、实际工种岗位名称已经发生改变的特殊工种。重新核定特殊工种，工作量较大，需要一定的时间，同时存在一定困难，但从规范劳动政策的立场，从贯彻劳动保险制度改革的角度，从控制社会保险基金不合理支出的原则出发势在必行。应严格按照《关于制止和纠正违反国家规定办理企业职工提前退休有关问题的通知》（劳社部发 199918 号）文件中“原劳动部和有关行业主管部门批准的特殊工种，随着科技进步和劳动条件的改善，需要进行清理和调整。新的特殊工种名录由劳动保障部会同有关部门清理审定后予以公布。”规定执行。

3. 通过信息化手段，加强对特殊工种名录的管理。

根据社会经济发展变化、科技水平提高、工艺流程优化等情况变化定期组织相关部门及时修订可提前退休的特殊工种名

录，对特殊工种名录实行信息化的动态管理。对于劳动强度、劳动环境等条件不再符合可提前退休特殊工种的标准，要及时取消并做好通知和记录；对于企业新增的符合特殊工种标准的工作、岗位，应及时进行认定并做好公示和备案。

（三）特殊工种提前退休审批工作的完善

针对审批过程中对违规办理特殊工种提前退休的规定存在漏洞的问题，应当加强完善特殊工种提前退休审批政策的各项配套实施细则。

完善特殊工种企业信息。人力资源和社会保障部门向特殊工种企业收集完善包括特殊工种批文和原始材料在内的相关信息。目前各区县养老保险审批部门已经开始完善各特殊工种企业批文的录入工作，尚未统一进行企业原始材料地收集录入工作。地市级人力资源和社会保障部门要建立具体的特殊工种企业信息录入管理制度，建立特殊工种信息数据库，对本辖区内设有特殊工种的企业所报送的特殊工种及人员原始材料进行备案管理，并根据实际特殊工种和岗位人员变动情况及时对信息库进行更新维护，加强对本辖区内设有特殊工种企业以及特殊工种从业人员的管理。要建立违规惩罚制度。凡有不符合特殊工种提前退休条件的人员违规办理了特殊工种提前退休的，一经查实，立即取消其退休待遇，并严格追究有关人员的责任，以杜绝企业和职工在特殊工种提前退休上的弄虚作假行为。

牵头部门：人力资源公共服务中心社会保险服务科

主 持 人：殷海梅