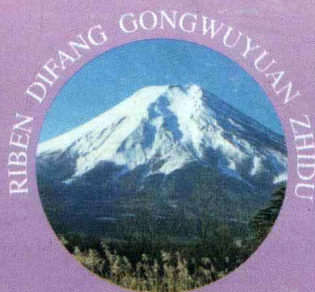




日本 地方公务员制度

李天奇 编著



福建人民出版社

日本地方公务员制度

李天奇 编著

福建人民出版社

1999年•福州

日本地方公务员制度

RIBEN DIFANG GONG WU YUAN ZHIDU

李天奇 编著

*

福建人民出版社出版

(福州东水路 76 号 邮编: 350001)

福建省新华书店发行

福建省地质印刷厂印刷

(塔头路 2 号 邮编: 350011)

开本 850 毫米×1168 毫米 1/32 9.875 印张 230 千字

1999 年 4 月第 1 版

1999 年 4 月第 1 次印刷

印数: 1—2000

ISBN 7-211-03448-3
C·82 定价: 15.00 元

本书如有印装质量问题, 影响阅读, 请直接向承印厂调换。

序

李天奇先生的力作《日本地方公务员制度》终于出版了。作为一个日本友人，我为此书的出版感到由衷的高兴。李先生在日本攻读公共政策硕士学位期间，我就耳闻目睹了他在紧张的学习之余，着手书写一本论述日本现代公务员制度的专著，并为此克服了重重困难，付出了不懈的努力。如今，当我看到手中这叠厚厚的书稿时，更加深切地感受到他所付出的艰苦劳动以及作为一位学者所取得的丰硕成果。

李先生是福建省富闽基金会资助出国深造的留学生，致力于研究日本现代公务员制度并取得了巨大成果，此次他的研究论文得以出版，作为他的日本友人又是参与创办富闽基金会的人，我为他的这一快事感到双重的喜悦和高兴。

李先生是留学生的一个代表，透过他的成就，我深深地为迄今为止富闽基金会的工作感到欣慰，目前已回国的三批留学生个个素质好、能力强、拥有强烈的使命感，充分说明了在福建省各位领导的正确指导下，基金会的工作卓有成效，达到了各位同仁齐心协力创设基金会时的预期目的。

二战后，日本改革了旧官吏制度，建立了一套全新的

公务员体系，对战后数十年的高速经济发展起到了积极的推动作用。对这套制度进行全面、深入的研究，概括总结其精华之处并系统全面地向中国介绍，对于在社会主义市场经济转制过程中致力于建立和完善公务员制度的中国来说，无疑具有十分现实的意义。

据我所知，目前在中国已有一些论述日本公务员制度的专著和文章，但把日本的地方公务员制度作为专门课题进行研究和分析的，在对行政系统各制度研究的领域中尚是一个空白。从这个意义上来说，本书选题确实具有填补性的意义。该书以十二章，20 万字的篇幅，系统地剖析和研究了日本地方公务员制度的组成和体系，视点突出，条理清晰，语言流畅，专业性强，体现出作者在公务员制度研究上的造诣及文笔功力。

尤为难得的是，作者长期就职于中国的地方政府机构，对中国的行政体制结构和行政队伍组成有深刻的了解和丰富的经验。到日本后，克服了语言（日语）障碍，充分利用在日留学的有利的研究条件，以其扎实的专业基础知识及所掌握的第一手最新资料，直接把握住当今日本地方公务员制度的全貌及脉搏，使其所著之书更贴近现实和更具时代感，成为一本不可多得的研究公务员制度的专业性论著。

值此专著出版之际，谨以此序向李先生祝贺并对他的成就深表敬意。我期待着李天奇先生今后大有作为，能有更多的成果问世。同时，我也衷心期望大批仁人志士事

业有成、日益进步、鸿鹄展翅，为中国福建省的改革开放和经济建设做出应有的贡献。

洋劳模 塚本幸司

1998 年金秋

于日本奈良

(注：塚本幸司先生为 1997 年度国务院表彰的有特殊贡献的外国专家)

目 录

序.....	(1)
第一章 绪论.....	(1)
第一节 地方公务员制度的制定.....	(1)
第二节 地方公务员法的基本思路 and 原则.....	(4)
第三节 地方公务员制度的有关法律体系.....	(8)
第四节 地方公务员的范围和种类	(13)
第二章 地方公务员的人事机构	(20)
第一节 人事机构的分类及意义	(20)
第二节 任命权者	(21)
第三节 人事委员会和公平委员会	(24)
第三章 地方公务员的劳动基本权	(38)
第一节 劳动基本权与地方公务员	(38)
第二节 职员的团结权	(40)
第三节 职员的交涉权	(50)
第四节 职员的争议权	(58)
第四章 地方公务员的服务义务	(62)
第一节 服从法令和上司职务命令的义务	(63)
第二节 严禁丧失信用行为	(66)
第三节 保守秘密的义务	(67)
第四节 专心从事职务的义务	(71)
第五节 政治行为的限制	(73)

	第六节 对从事营利企业等的限制	(81)
第五章	地方公务员的任用制度	(84)
	第一节 任用的概念及任用的基准	(84)
	第二节 新职员的招收录用	(89)
	第三节 其他任用方式	(96)
	第四节 职阶制	(100)
	第五节 非常勤职员	(101)
	第六节 职员海外派遣	(102)
第六章	地方公务员的责任处分	(104)
	第一节 资格变更	(105)
	第二节 行政处分	(113)
	第三节 赔偿责任	(120)
	第四节 刑事责任	(123)
第七章	地方公务员的进修培训	(127)
	第一节 职员研修的目的	(128)
	第二节 研修的种类	(130)
	第三节 研修的实施	(133)
第八章	地方公务员的工资津贴	(135)
	第一节 涉及职员所得的有关原则	(135)
	第二节 工资	(141)
	第三节 津贴	(148)
	第四节 差旅费	(155)
第九章	地方公务员的福利保健	(159)
	第一节 保健制度	(159)
	第二节 共济制度	(160)
	第三节 公务灾害补偿	(172)
第十章	地方公务员的离职退休	(180)

	第一节 离职的种类.....	(180)
	第二节 退休（定年退职）.....	(183)
	第三节 退职津贴.....	(187)
	第四节 特别职地方公务员的离任.....	(191)
第十一章	地方公务员的工效管理.....	(194)
	第一节 定员管理.....	(194)
	第二节 工作成绩评定.....	(202)
第十二章	地方公务员的权益保障.....	(208)
	第一节 关于对工作条件采取改进措施的要求.....	(208)
	第二节 对不利处分的不服申诉.....	(212)
	第三节 工作时间及节假日.....	(218)
	第四节 劳动保护和安全.....	(221)
(附一)	地方公务员法	(224)
第一章	总则.....	(224)
第二章	人事机关.....	(226)
第三章	适用于职员的基准.....	(231)
第四章	补则.....	(252)
第五章	罚则.....	(253)
	附则.....	(255)
(附二)	国家公务员法	(259)
第一章	总则.....	(259)
第二章	中央人事行政机构.....	(261)
第三章	官职的基准.....	(269)
第四章	罚则.....	(295)
	附则.....	(297)
参考文献		(303)

第一章 绪 论

第一节 地方公务员制度的制定

一百多年前的明治维新，使日本进入由封建国家向资本主义国家的转折变化时期，整个社会开始发生深刻变化。以广泛学习和接受西方资本主义政治思想和文化为基础，明治新政权对原有的国家体制进行了改革，通过组建内阁、制定宪法、设立议会等步骤，基本确立了资产阶级立宪制原则，从而初步构建了作为近代化资本主义国家体制的框架。在这个过程中，历史上曾作为支配者的“武士”一族被取而代之，出现了官吏这一产生于新时代的管理统治阶层，在随后的直至第二次世界大战结束的半个多世纪中，历经明治、大正年代，并进入了昭和前半期的日本，各届政府不断对官吏管理的诸制度进行调整和充实，逐步使官吏制度体系化，形成了一整套的规范和管理办法。官吏体制制度化的确立，强化了国家统治机构的基础，也成为日本作为近代国家的一个重要特征。

从官吏制度向公务员制度的变革，始于第二次世界大战后的美军占领时期，这次变革是继明治维新后的又一次重大转折。它清除了旧官吏体制中的封建性积留，从而在很大程度上改变了国家管理层的性质，形成了现代日本公共行政系统的一套较为完整、

独特的人员管理体制。

战后，日本百废待兴，重建国家体制成为当务之急。1946年11月，作为战后新宪法的“日本国宪法”被颁布，并于次年的5月3日开始实施。新宪法与旧宪法的重大区别之一，在于把地方自治作为国家新体制建设的基础摆在重要位置，由此专设了“地方自治”一章。同时，为配套新宪法的实施，作为地方自治的组织和运营管理的基本法——“地方自治法”也于同日颁布。在这部地方自治法中，首次出现了地方公务员这一概念，并对地方公务员制度做了若干规定，如将历史上一直是国家官吏的县知事等县建制内的主要官员划入地方公务员的范畴。但是，从总体上来说，地方公务员制度的组建仍未进入具体化、系统化的操作阶段。

与此同时，当时的芦田内阁加快了国家公务员制度相关法律法规的立案准备工作。1946年10月，成立了直属内阁总理大臣的临时机构——行政调查部，开始了有关调查研究和文件起草筹备工作。同年11月，应日方邀请，美国人事行政顾问团赴日，指导和推进公务员制度的立法化作业。至1947年6月，经过半年多的调查研究，美国顾问团提出了国家公务员法（草案），该方案的中心内容有5点：①建立具有明确权限的强有力的中央人事行政机构；②遵循以实绩确定任用的公务员管理原则；③工资与岗位和职责挂钩；④限制公务员的政治行为；⑤禁止公务员的罢工、怠工等劳动争议行为。在此草案基础上，芦田内阁协调了有关省（日本国家机关中的省相当于我国的部）、厅的意见，对顾问团的原案进行了调整。一是缩小中央人事行政机关的权限；二是删除禁止劳动争议行为的条款；三是缓和了对政治行为的限制。由此形成的国家公务员法的议案，于当年10月23日经国会表决通过，正式颁布了国家公务员法。

但是，该法颁布执行不到一年，就经历了一次重大修改。起

因是当时正值战后初期，日本的劳工运动风起云涌，因国家公务员法未禁止公务员的劳动争议权利，使劳工组织所领导的职员劳工运动有增无减，对政府机构的正常运作造成很大影响。对此，日本政府应美方要求提出了修改案，并使该案在对公务员的政治行为和劳动争议权问题上，大体又复回归美顾问团原草案精神。另一方面，该案将公务员最高行政管理机构国家人事委员会改为人事院，强化其在保障公务员权益方面的权力及职能，以作为限制公务员劳动基本权利的补偿。此修正案于1948年12月3日经国会表决后颁布实施。至此可以说，延续至今的日本公务员制度的基础在当时被基本确立。

在国家公务员法于1947年10月颁布的背景下，根据地方自治法中对地方公务员制度要尽快制定具体法律的精神，地方公务员法的制度建设被提上议事日程。但由于种种原因，地方自治法中所确定的完成期限被数度延期，主要是以麦克阿瑟为总司令的美占领军总部认为国家公务员体制在重大问题上仍须经过修订，地方公务员法的最终议案应待国家公务员法重新更正后，再以此为依据参照制定。因此，地方公务员法的立法筹备工作被暂时搁置，直至国家公务员法于1948年12月经如前所述的修正后，地方公务员法的议案准备才进入实质性的作业阶段，最终于1950年12月9日经由国会表决通过，并于同月13日颁布实施。

地方公务员法颁布后，为避免因大幅度变革官吏制度所引起的混乱，该法在实施的时间要求上按不同内容分为三类别。第一类别，在该法颁布日之后两个月，即从1951年2月13日起实施地方公务员法的总则、人事机关、不具备资格条款、工作条件、服务、培训进修、实绩评定、保健福利、公务灾害补偿及公务员团体规则等章节（条款）。第二类别，在该法颁布之日后8个月，即从1951年8月13日起实施法定资格、惩戒、工作条件改善要

求、对行政处分的不服申诉等章节（条款）。第三类别，在该法颁布后一年六个月，即从1952年6月13日起实施任用、职阶制等章节（条款）。鉴于国家公务员法在第三类别的实施上颇费时日，因此，地方公务员法在此类别实施的时间要求上也相对延长了期限。其中按城市规模的大小分为两步实施：都道府县一级及五个政令指定城市按上述第三类别中所要求的时间实施，其余的市、町、村从地方公务员法颁布后两年，即1952年12月13日起开始实施。

第二节 地方公务员法的基本思路 and 原则

地方公务员体系的建立，目的是以地方公务员为载体，贯彻新宪法中所标榜的“主权在民”和“地方自治”的宗旨，保障地方自治行政有效、正常地运转，为所在地居民提供服务。如同“地方公务员法”总则中第一条所述，“本法律通过确立与人事机构、地方公务员的……根本基准，保障地方公共团体的行政得以民主且具有效率地运营，并使其有助于实现地方自治根本宗旨之目的”。围绕上述目的，法律制定者认为有必要从总体上对完成宗旨的推动者——地方公务员的性质作出规范，确立指导思想和行为准则，把公务员体系建设纳入区别于旧官吏系统的新体制建设的轨道上来。为此，在地方公务员法中提出了指导公务员体系建设的一系列理念和观点。对这些理念和观点，自治大学原校长鹿儿岛重治先生将其归纳为：①明确地方公务员作为全体居民的服务者的性质；②尊重地方公务员作为劳动者的地位；③确立“成绩主义”的原则；④确保公务员在政治活动中的中立性。其具体含义如下：

1. 服务全体。众所周知，明治维新是一次不彻底的资产阶级

革命，在其后期所形成的“大日本帝国宪法”（也称为“明治宪法”）具有“主权在君”的浓厚的封建统治色彩。该宪法规定“天皇决定行政各部的官制及文武官员的俸给，任命文武官员”，要求各级官吏对天皇尽忠效力、绝对服从，天皇与官吏的关系是一种“君”与“臣”的人身依附关系。战后制定的新宪法在这点上与“明治宪法”有明显的不同，按新宪法的规定，天皇不具有人事行政权，只是作为国家象征而存在。与之相对应，它主张“主权在民”，规定“所有公务员是全体国民的服务者，而不是个人的服务者”。地方公务员法也规定“所有职员必须作为全员的服务者为公共利益而工作，而且在工作时必须尽心尽力”，从而在法律上明确了公务员为国民服务的职责和使命。由于公务员这种“服务全体”的特殊性，加之其劳动所得也来源于公众缴纳的税金收入，地方公务员法由此对公务员的行为做出了某些限制，即他们必须遵从由本职业所决定的服务义务，而且不能像其他民间劳动者那样，享受为争取个人利益所具有的诸如罢工、怠工等劳动争议权利，以保证行政活动正常有效的开展。

2. 按劳取酬。在旧官吏体制下，官吏们必须全身心无条件地为天皇和国家服务，他们的俸给是天皇和国家政权为维持其符合身份的体面生活所赐予的。在现行的公务员制度中，公务员是以劳动者的面目出现，靠提供定量劳动获取等价的劳动报酬以维持家计，即公务员同样具有劳动者的性质。按照日本宪法，劳动者的劳动基本权利有三个方面，即团结（结社）权、团体交涉（劳资谈判）权、争议（劳工斗争）权。如前所述，因公务员身份所具有的特殊性质，争议权受到限制，但团结权和团体交涉权至少在表面上还是受到允许的。目前，尽管在劳动者权益和对服务者的特殊要求这两者之间如何平衡上，日本国内也存在不同争议，但已经实施的地方公务员制度在剔除封建性质的人身依附关系，以

及使公务员成为按劳取酬的劳动者方面所取得的进步，却是不言而喻的。

3. 成绩主义。所谓的“成绩主义”(MeritSystem)是相对于“猎官主义”(SpoilsSystem)来说的。在昭和年代初期，日本的政党政治对行政系统的影响极为显著，执政者的更迭不仅影响内阁和议会成员的组成，也决定了大小行政官吏的去留。各级行政官员均由执政党选定和任用，并随着执政党的变化而沉浮，这在日本被称为“猎官主义”。在这种体制下，一方面，行政业务由于各政党的施政取向的不同及行政官吏的频繁更迭而缺乏系统性和持续性，难以摆脱朝令夕改和低效运行的境地；另一方面，也堵塞了社会各类优秀人才向行政系统流动的渠道，影响了行政人员的素质和行政功能的发挥。因此，为避免“猎官主义”所带来的弊端，地方公务员制度确立了平等公开、竞争择优的成绩主义原则，规定在公务员的考核录用、上岗任职、晋级加薪等各个方面，都必须根据其个人能力来确定。如地方公务员法中第十五条对职员任用的根本基准做了如下阐述：“职员的任用，必须按照本法律之规定，依据考试成绩、工作成绩及其它能够证明其能力的方式加以确定。”“成绩主义”的采用，建立起了人事竞争机制，为行政系统广纳社会人才、改善服务质量、提高办事效率、搞好科学管理奠定了基础。

4. 政治“中立”。地方公务员法主张这一原则的出发点有三个：一是在日本这种“你唱罢来我登台”的多党政治的体制下，公务员如从事政治活动，很难避免因党际间的争斗而影响到自身的利益，进而影响整个公务员队伍的稳定；二是参与党派之争有违于作为“全体服务者”的特殊性质；三是现代行政国家由“夜警国家”转向“福利国家”，行政业务范围面广且趋向专业化，高素质和稳定的专业人才是确保行政持续运转的首要条件，使公务员

保持政治“中立”，不参与党派争斗，有利于队伍的相对稳定和公务员的个人利益，从而有利于行政系统的有效运行。

上述四项可以说是构筑了地方公务员对外形象的基本框架，与之相对应，地方公务员法还制定了对内适用于全体公务员（也称为职员）的两条通则：

第一，平等对待原则。地方公务员法第十三条规定，“所有国民在本法律的适用上一律平等，不得因人种、信仰、性别、社会地位或门第而被区别对待”；同法第十九条还规定，“竞争考试对所有具备人事委员会规定的应试资格的国民以平等的条件公开进行”。为保证平等对待原则的实施，对违反此项原则的，可据该法对当事人处以一年以下的徒刑或三万日元以下的罚款。在旧官吏体制下，官吏或下层事务人员中因出身、学历、性别等因素而受到歧视的现象时有所见，但因缺乏法律保护而无法申诉。通过实施平等对待原则，使这种状况得到改观。如千叶县的地方法院曾以男女性别歧视为由，依法判决县内某机关对同为本单位的男女职员结婚后强行要求其中一人退职的决定无效，使公务员能够凭借“平等对待原则”这一武器，免受不公正的待遇。

第二，适应情况原则。由于地方公务员不享有劳动争议权，使他们在维护自身权益上受到一定限制。作为弥补，地方公务员法制定了“适应情况”原则，以法律条文的形式把维护公务员的正当权益作为公务员各使用单位应尽的义务，要求各地方公共团体（即各级地方政府）必须随时采取措施，使公务员的工资津贴、工作时间等其它方面的待遇能适应社会的普遍情况，动态地随着社会工资水平及劳动条件的变化而调整。地方的人事委员会或公平委员会依据“适应情况”原则，有权向地方公共团体长官（该称谓通常是指当地最高行政负责官员）及议会提出与公务员各种生活待遇和工作条件有关的建议和要求；地方公共团体长官和地方

议会应在权限范围内，及时结合本地的情况变化，主动采取措施贯彻“适应情况”原则。

第三节 地方公务员制度的有关法律体系

作为行政服务和公共管理产物的地方公务员制度，其涉及面十分广泛，因此，与之相涉的各种法律自然不少。这其中，地方公务员法作为基本法所起的作用自不待言，其余众多的相关法律也都从不同的角度，为达到不同的目的，对地方公务员制度的某个侧面或部分进行调整和规范，使该制度在一个完整的法律体系中得以确立和完善。这些相关法律按其性质大致可分为四种类型：一为组织法类，它对地方公务员制度的组织形式及岗位设置做了具体规定；二为身份法类，用于明确和规范地方公务员的身份待遇；三为特例法类，主要是对工作性质不同的公务员进行分类管理；四为自主立法类，该类法律是由各地方公共团体在地方公务员法的授权范围内所颁布的与公务员制度有关的条例和规则等。

一、组织法类

1. 地方自治法。该法确定了地方公共团体的组织和运营的基本形式。按其规定，在地方自治中，地方议会是议事和立法的“意思决定”机关，而在地方公共团体长官领导下的各委员会是“执行”机关。地方自治法中与地方公务员制度有关的，主要体现在第二章中对地方公务员的岗位设置上。

在“意思决定”机关方面，对议员的定员人数、议长、副议长的选举办法和议会中的事务局长、书记员及其他有关职员岗位设置做了规定。

在“执行”机关方面，确定作为地方公共团体的都、道、府、