

# 日本人事院和公务员体制

## 一、日本人事院

### 1. 人事院的建立

人事院(NPA)是按照国家公务员法于1948年建立的。该法规包括了常规部门国家公务员的人事管理,意在保证人事管理过程的公正公平,从而确保行政管理的民主性和高效率。

### 2. 人事院的职能

为了促进公共利益,国家公务员法对政府雇员的某些活动加以严格限制,例如限制参加政治活动、限制为谋利企业服务。为此目的人事院建成为一个内阁管辖之下的高度独立性的组织,它不仅向内阁而且直接向国会提出报告和建议,其宗旨是保护雇员的福利和利益。此外,人事院坚持人事管理的中立性,从而保证公务员地位免受政治压力的损害。

人事院的职能包括:

- (1) 管理性功能——实施各种法律规章。
- (2) 准立法性功能——制定、修改、废除人事院关于雇员工作条件等规章。
- (3) 准司法性功能——当雇员对损害自身利益措施提出申诉或要求改善工作条件时进行必要的调查和决策。

### 3. 人事院的机构

人事院是一个包括三名委员的管理委员会。当履行其重要权力时，人事院要求召开“人事院会议”通过多数票的办法进行决策。这些重要权力包括：人事院规章的制定、修改和废止、就工作报酬提出报告和建议，裁定雇员对侵害措施提出的申诉，等等。

人事院委员经国会两院同意，由内阁任命。其中一位委员被指定为院长，代表人事院。为了确保人事院的中立性，三位委员中的任何两位不得是同一政党成员或毕业于同校同系。此外，人事院设立秘书处负责其日常公务。秘书处由秘书长领导，包括 5 个局（公务管理局、人员录用局、薪酬管理局、公正裁议局和雇员关系局）、国家行政学院、8 个地区局和一个地方办公室。

国家人事院机构见图下页

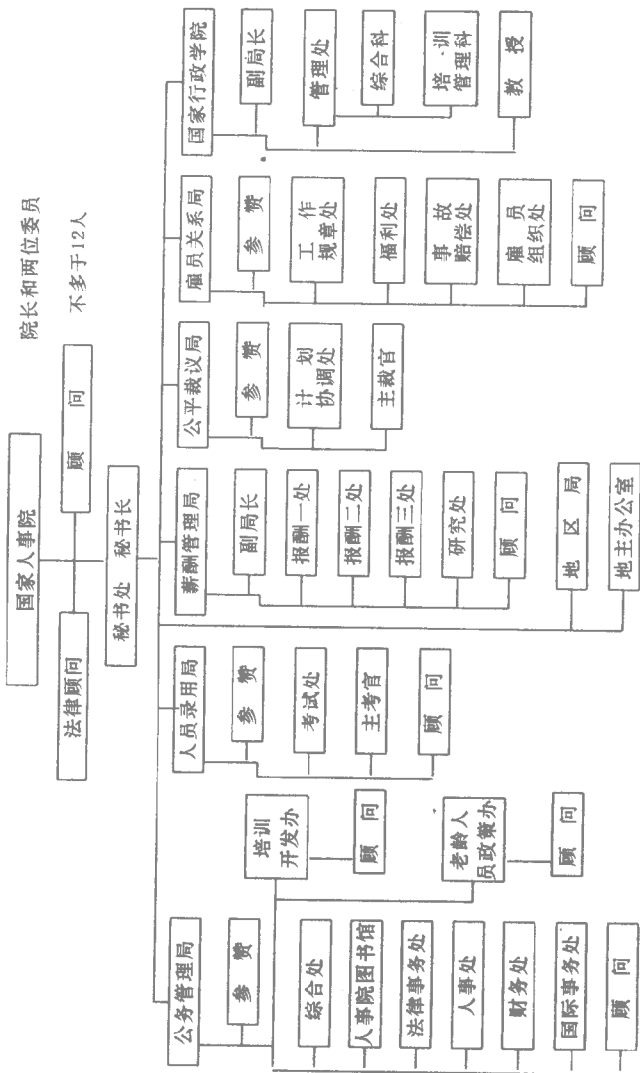
### 4. 人事院机构分工

#### 公务管理局

公务管理局负责人事院下列活动的联络与协调：

- (1) 院务工作整体协调。
- (2) 公共关系活动。
- (3) 国家人事院的立法工作，例如检验法规起草以及对法规进行解释。
- (4) 对日本和外国公务员体制进行总体研究。
- (5) 人事院人员的人事管理。
- (6) 人事院的财务预算、办公楼管理。
- (7) 外国政府官员的培训项目。
- (8) 对各省、厅开办的培训项目进行全面计划协调、对政府海外研习奖学金项目进行管理。

# 国家人事院机构图



(9) 管理退休体制、研究养老金和退休津贴体制。

#### 人员录用局

人员录用局负责录用、晋升和退休体制等。例如：

(1) 全面规划人员录用体制的运行。

(2) 管理招聘考试，包括：出题、监考、根据考试成绩拟定合格人选名单。

(3) 甄别任命上述各部门负责人。

(4) 从保障公务员地位出发、建立人事变更的标准。

(5) 向国际组织派遣人员的法规管理。

#### 薪酬管理局

薪酬管理局负责全面规划和执行薪酬体制，包括：

(1) 为国家人事院向国会和内阁提出薪酬建议准备数据，包括：对国营、私营部门薪酬状况进行调研，为起草薪酬报告和薪酬建议作准备。

(2) 依照工资法和其它相关法律，实施雇员薪金和津贴体制。

(3) 对各部及其机构所发工资额进行审计。

(4) 研究薪酬原则和生活费用标准。

#### 公平裁议局

公平裁议局负责审理申诉程序，包括：

(1) 为国家人事院的下列决策进行实地调查并准备报告，包括：当雇员对损害自身利益措施提出申诉时进行审理、一般工作条件的认定，薪酬水平的确定和意外事故赔偿案。

(2) 对上述案件或任何其他形式申诉案中的争议点，尽力以调解或类似手段加以解决

#### 雇员关系局

雇员关系局负责诸如雇员工作纪律、效率、意外事故赔

偿以及雇员组织等有关事务的管理，包括：

(1) 计划并贯彻有关工作纪律、工作时间、休假和违纪惩处的基本标准。

(2) 计划并贯彻有关保健、保安、业绩评价和娱乐休养的基本标准。

(3) 计划并贯彻意外事故赔偿体制，对工伤事故进行赔偿，判定事故是否发生在执行公务期间。

(4) 对雇员组织（工会）进行管理，如雇员组织的登记、计划并执行官员身份维持联合会体制、明确区分管理人员与其他人员的界限。

国家行政学院

国家行政学院负责计划并管理各类培训项目，包括：

(1) 行政培训，负责政府各部及其附属机构的部门主管、主管助理、各单位长官及其幕僚的培训。

(2) “引导性合作培训”与管理协调机构合作性培训。通过一级招聘考试被各部及其机构所任命的人员。

地区局及办公室。

在各省有八个地点建立了地区局、即：札幌、仙台、东京、名古屋、大阪、广岛、高松、福冈，在冲绳县建立了地方办公室。各局是受人事院管辖，在当地代行其职责。

## 5. 日本人事院历史

1947 年 10 月 颁布国家公务员法 1948 年 7 月生效)

1947 年 11 月 国家人事临时委员会（日本人事院的前身）成立。

1948 年 12 月 建立日本人事院（总部下设一个办公室、8 个局、22 个处并 8 个地区办公室）

日本人事院提出其第一个工薪方案建议

- 1949 年 1 月 日本人事院举行国家公务员法实施以后的第一次各省、厅参加的录用考试。
- 1950 年 3 月 日本人事院提交第一份年度报告。
- 1950 年 4 月 颁布常规机构人员薪酬法（工资法案），并生效。
- 1951 年 6 月 颁布政府雇员意外事故赔偿法（1951 年 7 月生效）。
- 1959 年 4 月 在日本人事院内设立国家行政学院。
- 1965 年 5 月 ILO 公约第 87 条款认可的国家公务员法部分修正案规定，日本人事院的部分职能转移到首相名下。
- 1966 年 7 月 根据长期助学金项目，派遣第一批政府官员赴海外研修。
- 1968 年 1 月 开始首期为发展中国家政府官员举办的国家行政培训项目。
- 1970 年 12 月 颁布“派遣常规机构国家公务员赴国际组织工作待遇法”（1971 年 1 月生效）。
- 1972 年 5 月 冲绳归还日本，日本人事院冲绳办公室设立。
- 1974 年 10 月 根据短期助学金项目，派遣第一批政府官员赴海外研修。
- 1976 年 4 月 根据国内研究生课业学习助学金项目，派遣第一批政府官员。
- 1981 年 6 月 引进政府官员工作年限制度颁布国家公务员法部分修正案（1985 年 3 月生效）。
- 1985 年 3 月 引进工作年限制度。
- 1985 年 4 月 日本人事院对录用考试、薪金、休假体制

- 和培训体制进行全面修订。
- 1991 年 8 月 日本人事院提交其每周五天工作制的建议。
- 1992 年 2 月 为发展中国家政府官员举办的政府人力资源管理首期研讨班开课。
- 1992 年 5 月 政府官员每周五天工作制开始实行。

## 二、公务员体制

### 1. 介绍

国家公务员法是关于公务员制度的基本法，它规定了国家公务员法的目标是建立适合于各类公务员的基本准则，确定人事选拔的民主程序，尽力促进公务履行的效率，从而为国民提供民主、高效的公共行政管理。

为达到上述目标，国家公务员法规定了主要人事管理事项，包括：

- (1) 建立人事院，其目的是确保国家公务员管理的中立性，同时，保护雇员福利和权益。
- (2) 以功绩为原则进行任命提拔。
- (3) 公务员的地位保障。
- (4) 与社会一般标准相符合的薪酬和其它方面工作条件。
- (5) 公务员培训。
- (6) 公务员各项义务。

以下章节阐述了公务员制度的基本轮廓。

### 2. 国家公务员的定义和工作类型

#### (1) 国家公务员的定义

符合下列条件者为国家公务员： 负责国家的公共事务

由政府选拔任命 向国家领取薪酬。

### (2) 特殊公务和常规公务

根据公务类型，国家公务员分为两类：常规公务人员和特殊公务人员。

### (3) 全日制和非全日制

国家公务员根据其工作时间分为全日制人员和非全日制人员。非全日制人员进一步分为咨询人员如委员会成员、顾问、参赞等和法律规定属于人事编制以外的，从而受不同类型工作纪律约束的人员。

## 3. 录用、晋升公务员进入和退休

### (1) 人员任命的原则

国家公务员法第 27 条规定了“平等待遇”。它符合宪法第 14 款规定的“法律面前人人平等”原则。

国家公务员法第 33 条规定人员任命和辞退应以工作业绩为依据。相应地所有雇员首先应表明其能力符合相应工作的要求后才予以任命。公务员管理避免给获胜政党委派官职从而避开政治势力的影响。同时，“业绩原则”成为保障公务员地位的制度。

国家公务员法第 35 条规定当职位发生空缺时必须作出人事任命（如任用、提拔、降级、调动）。

国家公务员法第 38 条规定了取消国家公务员任职资格的判定依据，任何触犯此依据的人员都不适宜录取为公务员任何触犯此依据的公务员，则将自动失去其职位。

参加录取考试的人员必须是日本国民。

考试类型 (1992 财政年度)

考试类型	报考人数	合格人数	(A/B)
大学毕业生水准			
一级录用考试	30,789	2,075	14.8
外事人员一级录用考试	764	30	25.5
二级录用考试	47,567	7,555	6.3
国家税务员录用考试	7,771	1,498	5.2
劳动标准视察员录用考试	1,872	178	10.5
中小学教员录用考试	1,536	233	6.6
外事人员录用考试	1,021	53	19.3
空中交通管理员录用考试	773	80	9.7
高中毕业生水准			
三级录用考试	113,210	19,746	5.7
皇室卫队录用考试	498	25	19.9
监狱看守录用考试	5,148	834	6.2
移民安全警卫录用考试	4,125	242	17.0
航空学院学生录取考试	1,568	268	5.9
海事学院学生录取考试	764	88	8.7
海事学校学生录取考试	1,938	329	5.9
海事学校学生特别录取考试	694	150	4.6
气象学院学生录取考试	792	68	11.6
总 计	220,830	33,452	6.6

## (2) 录用

初次任命的依据是选拔考试的成绩以及对特例的评价尺度。

以下列表说明 1992 财政年度举办的各种水平录用考试的报考人数和考试合格人数：

考试所采用的方式包括笔试、口试、能力测试、体能测验和其他用来客观评价报考者是否适于担任公务的检测方法。

根据国家公务员法第 44 条关于“机会均等”的精神和国家公务员法第 46 条规定的“公开性”原则，尽量赋予各类人员以报考资格，不外加任何先决条件。

顺利通过考试人员的姓名和成绩将记入合格人员名单。合格人员名单在一定时期内（从一年至三年，视考试类型的不同而定）有效。

人员任命权属于各省、厅的首脑。此项权力包括对临时退职、复职、退休、辞退以及惩罚措施的管辖权。此项权力只能授与各省、厅内部的高级官员。

新录用人员须经过不短于 6 个月的试用期。在此期间他（她）不享受国家公务员的身份保障待遇。

#### 职业升迁路径

年龄	通过一级录用考试的被任命人员 (管理人员)	通过二级录用考试的被任命人员
20	初次任命	初次任命
25	总部科长	
30	总部处长助理	
35	总部副处长	科长
40	总部处长	
45	总部副局长 (退休)	总部处长助理
50	总部局长 (退休)	副处长 (退休) (退休)

年龄	通过一级录用考试的被任命人员 (管理人员)	通过二级录用考试的被任命人员
55	次长	
60	(退休)	规定的退休年龄

### (3) 晋升

国家公务员法第 37 条规定公务员的晋升须根据比空缺职位较低级职位人员的考试成绩、或根据候补人员既往工作的业绩。在多数情况下，晋升是以后者为依据的。

当一名公务员晋升到一个较高职位，他（她）要经过不短于六个月的试用期，尽管他（她）的职级处于试用期，他（她）享受国家公务员的身份保障待遇。

### (4) 退休

退休年限限制确定了退休年龄原则上为 60 岁。由于公共部门工作种类的多样性，根据政府的规定，可视不同领域的工作特性确定 60 岁以外的退休年龄。

确定退休年限体制目的在于保证人事管理的计划性和稳定性并促进人员正常的新老交替。它适用于正规公务部门工作的所有人员，但不包括预定工作期限人员和临时工作人员。

## 4. 薪酬

### (1) 雇员工资法

根据雇员等级制定的一系列法规规定了政府雇员的工薪体制，工资水平及其适用规则。下图显示了雇员分类及其适用法规。

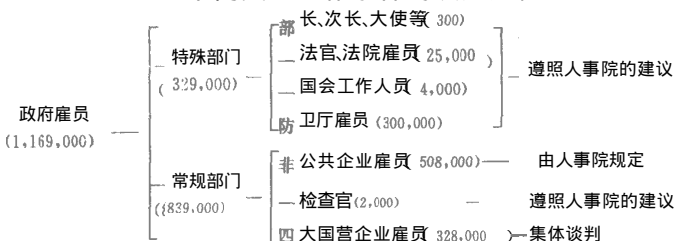
人事院依法负责常规部门的为数 50 万人的所谓非公共企业雇员的薪酬。人事院对他们的薪酬进行调查、计划、报

告和建议。此外，人事院还负责常规部门公务人员工资法的解释和实施。

换言之，人事院只是法定负责一部分政府雇员的薪酬。然而，正如具有代表性的法院雇员的情况那样。其它部门不仅在工资水平而且在实施规则方面，几乎全部仿照常规部门非公共企业雇员工资制度的有关法规和惯例。

因此，人事院的工资体制影响所及覆盖了全体政府雇员。相似的情况是拥有总数约为 330 万雇员的各级地方政府也在仿效人事院的工资体制。

### 不同类型工作条件的决定过程



### 劳动者权力

	私人部门	公共部门
组织权	有 权	有 权
集体谈判权	有 权	有权/无权
罢工权	有 权	无 权

### (2) 基本标准

国家公务员法第 62 条规定公务人员的薪酬必须以其职务所承担的责任为根据。

此外，国家公务员法还规定公务员薪酬由法律确定（第 63 条）和修订，以符合社会一般工资水平（第 28 条）。

### （3）人事院的薪酬建议

除四大国营企业以外，政府雇员禁止采取罢工或任何其他导致争端的策略，禁止与雇主订立集体协定，这是由公务员地位的特殊性及其责任的公共性所决定的。

作为对此禁令的补偿措施，公务员享受依照法定的工作条件和受保障的高薪。由人事院每年对工资水平进行考察和改进。

为了给公务员制定适宜的工资，人事院对私人部门各种工作岗位的工资进行实地调查，获取平均工资水平的基本数据，并以此和政府部门的工资水平进行比较。此外，人事院还对所有非公共企业雇员的工资水平进行调查。

人事院根据调查结果对公私部门的工资水平进行比较，制定出工薪一览表和津贴的修正方案，再把修订工薪水平的报告和建议提交国会和内阁。内阁在人事院的建议基础上制定工薪法修正草案并提交给国会。

### 国家人事院历次建议（过去 10 年）

国家人事院的工薪建议			国会决议	
序号	日期	内容	生效日期	内容
36	84 年 8 月 10 日	工资增长 6.44%	84 年 4 月 1 日	实施修正案(3.37%)
37	85 年 8 月 7 日	工资增长 5.74%	85 年 7 月 1 日	与人事院建议相同
38	86 年 8 月 12 日	工资增长 2.31%	86 年 4 月 1 日	与人事院建议相同
39	87 年 8 月 6 日	工资增长 1.47%	87 年 4 月 1 日	与人事院建议相同
40	88 年 8 月 4 日	工资增长 2.35%	88 年 4 月 1 日	与人事院建议相同
41	89 年 8 月 4 日	工资增长 3.11%	89 年 4 月 1 日	与人事院建议相同

国家人事院的工薪建议			国会决议	
序号	日期	内容	生效日期	内容
42	90年8月7日	工资增长3.67%	90年4月1日	与人事院建议相同
43	91年8月7日	工资增长3.71%	91年4月1日	与人事院建议相同
44	92年8月7日	工资增长2.87%	92年4月1日	与人事院建议相同
45	93年8月3日	工资增长1.92%	93年4月1日	与人事院建议相同

#### (4) 工资与津贴

公务员的薪酬由工资和津贴两部分组成。

工资代表对正常工时所做工作给予的报酬，它提供了公务员月收入的最主要部分（大约 84%）

津贴是具有不同目的的补充性报酬，如：管理层人员薪金调整，资助生活费用，特殊职务报酬和超时工作报酬即所谓奖金，等等。

#### 津贴的不同种类

管理津贴	边远地区津贴
管理人员假日工作特别津贴	筑波科学城调动津贴
就职鼓励津贴	超时工作津贴
家庭津贴	假日津贴
城市津贴	夜班津贴
住房津贴	昼夜值班津贴
交通津贴	
无家属陪伴调动津贴	期末津贴
艰苦岗位津贴	勤奋工作津贴

此外，寒冷地区津贴、教师职务津贴和其他种类津贴也

分别有所规定。

## 5. 工作时间

### (1) 工作时间

常规部门雇员工资法（工资法）第 14 条规定，必须根据人事院的规章确定正常工作时间，其限度是每周不得少于 40 小时，不得多于 48 小时。原则上，工作时间限定在从星期一到星期五，而星期六和星期天则是非工作日。

绝大多数雇员每周工作 40 小时 船上工作雇员的劳动时间是每周 42 小时。

### (2) 每周五天工作制

根据人事院 1991 年提交的建议，政府部门从 1992 年 5 月起采用每周五天工作制。

### (3) 假期许可

工资法第 14 条 3 款规定有三种许可的假期即：年假、病假和事假。

## 6. 效率和培训

为了提高雇员工作效率，人事院为雇员的业绩评价、培训、健康和安全保障等建立了基本的标准。

### (1) 业绩评价

业绩评价体制包括对公务员履行其职责的实际表现和对有关的个人品德、才智、能力倾向的评估与记录。

这一体制作为对雇员进行指导和监督的指标，其目的是增进雇员的工作效率。它还是人事管理的一个重要基础，据此作出官员撤换、晋升人员及加薪人员的选定等决策。

### (2) 培训

雇员培训通过有计划的和系统的教育活动提高雇员在目前岗位和将来岗位处理各类事务所必需的知识和技能，从而

行政人员工资一览表

机 构	级 别										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
中央部委	办事员	高级办事员	科长	处长助理	副处长	处长	部门主任	局长			
地区局	办事员	高级办事员	科长	处长助理	处长	局长					
专区局	办事员	高级办事员	科长	处长	办公室主任						
地方办公室	办事员	高级办事员	科长	处长	办公室主任						
工薪等级											
1	—	—	179,200	209,500	226,500	246,100	264,800	285,300	319,000	357,300	406,300
2	130,700	164,900	185,100	217,400	235,000	254,800	273,700	294,900	330,800	369,700	421,100
3	134,900	171,500	191,400	225,500	243,700	263,500	282,900	304,700	342,600	382,300	436,200
4	139,300	178,400	197,800	234,000	252,100	272,200	292,100	314,900	354,400	394,900	451,300
5	144,200	184,000	204,700	242,600	260,300	281,000	301,600	325,100	366,300	407,800	466,500
6	149,800	188,700	212,300	250,900	268,500	289,800	311,200	335,200	378,300	420,500	481,800
7	155,600	193,400	219,700	259,000	276,800	298,800	321,000	345,300	390,600	433,200	497,400

工薪等级	级 别										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
8	161,300	198,000	226,900	267,000	285,000	308,100	330,800	355,400	402,900	445,900	513,200
9	165,600	202,300	233,200	274,900	293,200	317,400	340,700	365,500	415,200	458,600	528,700
10	169,000	206,600	239,300	282,800	301,500	327,100	350,500	375,600	426,900	471,200	544,100
11	171,900	211,000	245,300	290,600	309,700	337,000	360,200	385,700	438,300	482,400	556,200
12	174,500	215,300	251,000	298,300	317,700	346,800	369,600	395,700	449,500	492,800	564,100
13	177,100	219,600	256,700	305,800	325,700	356,500	378,700	405,700	459,100	501,600	571,700
14	179,300	222,900	262,000	313,300	333,400	365,900	386,800	415,300	467,000	508,800	577,900
15	181,400	226,000	267,100	320,100	339,700	374,400	393,900	423,000	474,800	513,400	582,700
16	183,000	229,100	272,100	326,500	345,600	381,300	400,400	430,300	480,200		
17		232,200	276,600	331,200	350,900	387,900	406,100	435,200	484,800		
18		235,100	280,500	335,400	355,300	392,500	411,000	439,800	489,100		
19		237,100	284,100	339,500	359,400	397,000	415,600	444,200			
20			287,000	342,500	363,200	401,500	420,000	448,100			