

国家 公务员制度

[日] 佐藤达夫 著

中国人事出版社

国家公务员制度

〔日〕佐藤达夫 著

方振邦 息妍华 译
张玉周 邱信君

陆国泰 审
李 平 校

中国人事出版社

(京)新登字099号

中国人事出版社出版
(100028北京朝阳区西坝河南里17号楼)

新华书店经销

北京大兴包头营印刷厂印刷

1992年9月 第1版 1995年9月第2次印刷

开本787×1092毫米1/32 印张:8.875

字数:198 千字 印数:1—3000

ISBN7-80076-288-2/C·023

定 价:7.00元

出版说明

从1987年10月中国共产党第十三次全国代表大会决定在我国建立和推行国家公务员制度以来，干部人事制度的改革就成为我国政治体制改革的重要内容之一。几年来，通过国家公务员制度的试点工作和有关法规建立等，干部人事制度的改革不断深化，取得了突破性进展。国家公务员制度建设的理论研究和具体实施操作已上了一个新台阶。在这种情况下，我们翻译出版了日本《国家公务员制度》一书，其目的在于借鉴外国人事行政管理制度中某些科学与先进的理论和方法，为建立我国社会主义的国家公务员制度服务。

目前，国内在人事行政管理工作和研究领域还没有一本全面、系统地介绍外国国家公务员制度的译著。日本《国家公务员制度》一书的翻译出版填补了这一空白。

《国家公务员制度》一书由日本国家公务员制度第一任总裁佐藤达夫先生。他曾负责制定了日本国家公务员法，并负责起草和制定了日本国家公务员法实施条例。他在担任日本国家公务员制度第一任总裁长达十几年当中，经过艰苦的研究与实践工作著成《国家公务员制度》一书。该书从1975年（日本昭和五十年）9月在日本第一次正式出版发行以来，至今已先后再版五次，并多次重印。在这个过程中，随着日本国家公务员制度的不断发展和完善，日本人事院有关专家、学者对该书的部分内容进行了多次修改和补充，使《国家公务员制度》这本著作的内容更加科学、严谨与实用。今天该书仍然是日本国家公务员教育和进修的普及性教材，也是了解与研究日本国家公务员制度

的权威性著作。

《国家公务员制度》一书是作者在理论研究和实际操作的基础上，几乎穷毕生之精力的成果与结晶。因此，该著作比较全面，系统地介绍了日本国家公务员制度的理论与实践；概括和总结了日本国家公务员制度的沿革与建立；透彻、深入地分析了日本国家公务员制度法制化的政策原则；其中，最为突出的特点是对国家公务员制度中人事管理规定的各项原则及其内容，从宏观到微观，做了具体而又细致的定量分析，使该书不仅具有理论的权威性，而且更具有现实的操作性，这是本书最主要的优点之一。

需要指出的是，中国与日本毕竟是两种社会制度完全不同的国家，作者从所在国的社会制度与政治体制出发，认为“公务员超越政治而保持中立，……贯彻实绩主义（或称能力主义）是实行国家公务员制度的关键”，而日本国家公务员法则是“在民主主义政治条件下确立科学的、合理的人事制度”等观点，我们应当批判地借鉴。

为了便于翻译，本书翻译过程中的一些问题做必要说明：

1. 全书中凡逢有“*”号后面的内容，在原著中有的用来解释前一段落所述内容，有的是原著加的注释，包括“*”号在内，翻译出版时保持了原著面貌，请读者注意。

2. 原著序言是一九七五年本书在日本第一次出版时写的，作序人藤井贞夫是作者的后一任人事院总裁。该书虽几经再版重印，但该序始终是原著唯一的一篇序言，这次翻译时予以保留。

3. 书中多处引用了日本人事院规则及一些其它方面的

有关法规条文。鉴于目前国内条件的限制，日本人事院规则的全文及其它各类法规条文，未能作附录。

4. 书中所附《日本国宪法》公布于1946年11月，《国家公务员法》公布于1947年10月。宪法全文摘于《日本国宪法精解》（中国民主法制出版社1990年5月第一版，宫泽俊义著，芦部信喜补订，董璠典译）。国家公务员法全文摘于《国家公务员手册》（社会科学文献出版社1988年6月第一版，谭健主编）。对两部法中个别词句不通顺处做了适当修改。

5. 为了帮助阅读，在翻译过程中，译者参照了其它有关的日文资料，对一些疑难问题加了译者注。

本书译者为：中国人民大学劳动人事学院方振邦（第一章、第二章、第五章5~9节、原著序言），中国人民大学法律系息妍华（第八章~第十六章原著后记），中国人民大学财政金融系张玉周（第四章、第六章、第七章），中国人民大学财政金融系邱信君（第三章、第五章1—4节）。书中注释1—7章由张玉周注，8—16章及附录1由息妍华注，最后由张玉周对全书进行统稿。

中国人民大学劳动人事学院陆国泰教授负责为本书的审定，中国人民大学外语系李平副翻译此书，并有总校译。在此，向他们一并表示衷心的感谢。

日本是我国的近邻，中日两国有着悠久的历史文化交流，而日本的国家公务员制度又是在借鉴欧美近、现代三权分立的政治制度基础上建立起来的。因此，了解、学习、研究和借鉴日本国家公务员制度，对于总结我国人事管理制度的历史经验，吸收外国人事管理的科学成果，推动我国国家公务员制度的理论研究与实践，将会起到积极作用。

1992年9月

中译本序言

在我国即将全面推行国家公务员制度之际，翻译出版日本《国家公务员制度》一书，对我国人事行政工作者和理论工作者必将有十分重要的借鉴价值。

本书被誉为日本公务员制度的经典之作。它的作者是前日本人事院总裁佐藤达夫先生。佐藤先生早年毕业于日本著名的东京大学法学部，曾先后担任过两届日本内阁的法制局长官，从昭和38年(公元1963)起至昭和49年(公元1974)，一直担任日本人事院总裁。在佐藤总裁的主持下，日本逐步建立起了符合日本国情的公务员制度，为公务员队伍的优化、高效和科学管理提供了基础。

佐藤先生在任日本人事院总裁期间，潜心研究公务员制度，以严谨的治学态度，历经数年，经过多次修改，终于完成了《国家公务员制度》一书的写作。遗憾的是，佐藤先生还没来得及看到自己著作的出版就逝世了。先生的同事为了实现先生的遗愿，将本书出版，使它能和广大读者见面。

佐藤达夫先生的《国家公务员制度》一书有以下特点：

(一) 佐藤先生把公务员制度的建立看作是历史的、逻辑的必然结果。在他看来，历史上曾经出现过的“恩赐制”、“政党分赃制”等对政府公职人员的管理制度，已经不适应现代资本主义社会的需要。因为它们不能保证政府行政的稳定，不利于选拔最优秀人才来从事政务，不能大大提高政府行政工作效率。他认为只有通过公开考试来择优录用公务

员，禁止公务员参加党派之争，保持中立，实行常任制，并在工资保险福利等方面给予适当优惠待遇，才有利于吸收优秀人才，保持政府工作的稳定、连贯、提高工作效率。

（二）佐藤先生把公平原则作为公务员制度的基础。他认为，无论在考试任用方面，还是在身份保障及工资保险福利等等方面，都应贯彻公平原则。只有坚持公平原则，才能缓解和解决公务员之间（包括上下级之间、同级之间、政府与公务员及其家属之间）的矛盾。

（三）佐藤先生把提高行政工作效率作为公务员制度的目的。无论是考试任用、工资保险福利、身份保障和惩戒等等，都是围绕着如何使公务员感到满意，以便提高其积极性，从而提高工作效率。

（四）佐藤先生认为国家公务员法不是一个孤立存在的法律制度，而是国家法律体系的一个组成部分，它和国家宪法以及各领域的法律制度都有密切联系。因此，他在阐明国家公务员制度的每一项规定时，同时也介绍了有关法律的规定，使人深切体会到国家公务员制度和宪法及其它法律既互相衔接，又互相补充，从而提高贯彻国家公务员制度的信心和自觉性。

（五）实用性和可操作性是本书的又一大特点。本书并没去探索某种高深的理论，而是从实际工作出发，告诉你如何去办，如何做是对的，应该注意防止哪些不正确的做法和想法等等，使人读起来有亲切感，就象自己正在实际操作一样。

公务员制度是各国政府对其工作人员进行管理的一种制度。由于各国的社会制度、经济发展水平及民族传统文化的不同，各国的公务员制度也各有特点。我国是社会主义社

会，中国共产党是我们事业的领导核心，马列主义毛泽东思想是我们的指导思想。因此，我国的公务员制度和资本主义国家的公务员制度存在本质差别。这种差别主要表现在：我国公务员制度坚持了党的基本路线，坚持了党管干部的原则，坚持了德才兼备的用人标准，坚持了为人民服务；我国的公务员不存在西方意义上的“政务官”和“事务官”的划分，所有的政府工作人员都是人民的公仆；我国的公务员必须接受马列主义毛泽东思想的教育，坚持社会主义道路。从我国的实际出发，同时借鉴外国的有益经验，我们必将能够实现我国国家公务员管理的科学化和法制化，保证国家行政机关工作人员的优化、廉洁，形成高效能的政府工作系统，卓有成效地管理国家行政事务，促进社会主义现代化建设事业的顺利发展。

本书译者是从从事人事制度和法律学研究的四位年轻学者。他们出于对建立我国公务员制度的高度热情和对所有人类文明成果虚心学习的精神，以顽强的毅力，克服了种种困难，在较短时间内翻译出日本《国家公务员制度》一书，奉献给读者，这是一项有重要意义的工作。但是，限于译者的水平，原文中的不少用语又是极为规范化的法律用语。因此，读者在阅读本书过程中，有时会感到有直译的痕迹。我相信大家会谅解。

中国人民大学劳动人事学院

陆国森教授

1992.10.15

日文版原著序言

正值前人事院总裁佐藤达夫先生逝世一周年之际，先生的遗著《国家公务员制度》一书与广大读者见面了。感慨之余又有许多发人深思之处。

我国新国家公务员制度从制定到现在已经历了四分之一世纪，其间对这一制度进行过部分修改，但并没有动摇其根本性的东西。也曾出版过有关公务员制度的沿革、原则等方面的专业性书籍。但至今还没有出版过一本能够成为公务员教材的著作。这的确是一件不可思议的事，大概其中有许多原因吧。

另一方面，社会各界一直强烈要求能有一本公务员教材性的著作问世。而最适合完成这一使命的人无疑是已故佐藤达夫先生。众所周知，佐藤达夫先生从国家公务员法的起草时期至国会审议时期一直是这方面的最高负责人。担任人事院总裁职务长达十二年之久，为公务员法的实际运用倾注了大量的心血。

也许正是这个缘故，佐藤达夫先生对本书的写作表现出了异乎寻常的关心与热情，以至不顾自身的健康状况，甚至在从医院去办公室的路上也在翻阅此书的手稿。佐藤达夫先生对工作的热情实在令人叹服。

本书有助于我们把握我国国家公务员制度的全貌，并且深入分析了实际运用过程中容易出现问题的地方，详略得当。例如，对职阶制的论述只限于制度轮廓的描述。而对任

用、工资、服务、职员团体、进修等内容在认为必要的地方进行了详细的论述。其匠心到处可见。

本书对于公务员的教养与进修来说，是一部很好的教材。同时也会起到一般性启蒙书的作用。我确信，在不久的将来它将成为有关国家公务员制度的不朽之作。

昭和五十年（公元一九七五年）年九月

人事院总裁 藤井贞夫

目 录

出版说明	(1)
中译本序言	(1)
日文版原著序言	(1)
第一章 总 论	(1)
第一节 国家公务员法的目的	(1)
第二节 公务员的概念	(2)
一、什么是公务员	(2)
二、全体国民的服务员	(4)
第三节 公务员制度的沿革	(5)
第四节 国家公务员制度概要	(7)
第五节 国家公务员法的通则	(10)
一、平等对待的原则	(10)
二、适应形势的原则	(13)
第二章 中央人事行政机关	(14)
第一节 人事院	(15)
一、人事院的性质	(15)
二、人事院的组织	(16)
三、人事院的权限	(17)
第二节 内阁总理大臣	(19)

第三章 职阶制.....(21)

第一节 总论.....(21)

第二节 官职的分类和等级划分.....(22)

一、官职分类的基础.....(22)

二、职阶制的统一性和普遍性.....(23)

三、官职的分类方法.....(23)

四、官职的等级划分.....(24)

第三节 职阶制的现状和未来.....(24)

第四章 任 用.....(26)

第一节 概论.....(26)

一、任用的含义.....(26)

二、任用的一般原则.....(27)

第二节 任命权者.....(29)

一、任命权及任命权者.....(29)

二、任命权的委任.....(30)

第三节 缺员补充方式(任命行为种类).....(31)

一、概述.....(31)

二、录用.....(31)

三、升职.....(32)

四、调职.....(33)

五、变动.....(34)

六、降职.....(34)

七、临时任用.....(35)

八、兼任.....(37)

第四节 附加条件任用期.....(38)

第五节 考试	(38)
一、概论	(38)
二、竞争考试	(39)
三、选考	(42)
第六节 录用候补人员花名册	(43)
第七节 录用的特例	(44)
第八节 关于任命的公布形式	(45)
第五章 工 资	(46)
第一节 总论	(46)
一、工资的意义	(46)
二、工作时间	(47)
第二节 人事院关于工资的建议	(48)
一、总论	(48)
二、决定工资的要素	(49)
三、官民工资比较	(51)
第三节 工资的种类	(53)
第四节 基本工资	(54)
一、概述	(54)
二、基本工资表	(54)
三、基本工资的決定	(57)
四、升级和降级	(59)
五、升薪	(62)
六、降薪及其他	(65)
七、基本工资的調整額	(65)
第五节 各种津贴	(66)
一、总论	(66)

二、工资的调整额	(68)
三、教职调整额	(69)
四、工资的特别调整额	(69)
五、特殊勤务津贴	(70)
六、义务教育等教员特别津贴	(71)
七、超勤津贴	(71)
八、假日工资	(72)
九、夜班津贴	(72)
十、值班津贴	(73)
十一、初任工资调整津贴	(75)
十二、抚养津贴	(76)
十三、通勤津贴	(77)
十四、住房津贴	(78)
十五、调整津贴	(79)
十六、特殊地区工作津贴	(80)
十七、寒冷地区津贴	(81)
十八、筑波研究学园①城市迁移津贴	(83)
十九、期末津贴及勤奋津贴	(83)
第六节 休职者的工资待遇	(87)
第七节 非常勤职员的报酬	(88)
第八节 报酬的支付	(88)
一、报酬支付的原则	(88)
二、支付工资的始期及终期	(91)
三、确保工资支付的合理	(91)

注①学園，学校。多指自低年级至高年级具有一贯组织的私立学校。筑波研究学园是学校名称。

第九节 旅费.....	(92)
第六章 效 率	(94)
第一节 概论.....	(94)
第二节 工作评定.....	(95)
一、总论	(95)
二、工作评定应该具备的条件	(96)
三、工作评定的实施	(96)
第三节 效率提高计划.....	(98)
一、总论	(98)
二、进修	(98)
三、保健及安全保证	(99)
四、休养	(101)
五、福利	(102)
第七章 服 务	(103)
第一节 概论.....	(103)
第二节 职员义务.....	(104)
一、服务宣誓	(104)
二、履行职务方面的义务	(105)
三、保守官职信用的义务	(110)
四、保守秘密的义务.....	(111)
五、禁止争议等行为.....	(112)
六、政治性行为的限制.....	(114)
七、参与私营企业等行为的限制	(120)
第三节 工作时间及休假.....	(123)
一、总论	(123)

二、工作时间	(123)
三、休假	(126)
四、周休二日制	(129)
第八章 身份、保障及惩戒	(132)
第一节 身份	(132)
一、概论	(132)
二、身份保障	(132)
三、降职和免职	(133)
四、休职和复职	(135)
五、降薪	(137)
六、失职及其他	(137)
七、对临时职员的规定	(138)
八、育儿休業	(138)
九、退休制度	(139)
第二节 惩戒	(144)
一、惩戒的意义和惩戒权人	(144)
二、惩戒的事由	(144)
三、惩戒处分的种类及效果	(145)
四、惩戒处分的程序	(146)
第九章 公平制度	(147)
第一节 概论	(147)
第二节 对不利处分的审查	(148)
一、概论	(148)
二、审查的对象——不利处分	(150)
三、处分说明书的交付	(150)