



阅读日本书系

日本公务员 人事制度

Inatsugu Hiroaki

(日) 稻继裕昭 著
黄元 译



阅读日本书系

日本公务员 人事制度

Inatsugu Hiroaki

(日) 稻继裕昭 著
黄元 译

生活·读书·新知 三联书店

NIPPON NO KANRYOUJINJI SYSTEM by Hiroaki Inatsugu
Copyright © 1996 Hiroaki Inatsugu
Original Japanese edition published by TOYO KEIZAI INC.
Simplified Chinese translation rights arranged with TOYO KEIZAI INC.
through EYA Beijing Representative Office

Simplified Chinese translation rights © 2012 by SDX Joint Publishing Co.Ltd.

本作品中简体版权由生活·读书·新知三联书店所有。
未经许可，不得翻印。

图书在版编目（CIP）数据

日本公务员人事制度 / （日）稻继裕昭著；黄元译.

—北京：生活·读书·新知三联书店，2012.4

（阅读日本书系）

ISBN 978—7—108—03797—8

I. ①日… II. ①稻… ②黄… III. ①公务员制度：人事制度—日本 IV. ①D731.333

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2011）第 168818 号

特约编辑 田晓昕

责任编辑 刘 扬

装帧设计 朴 实

制 作 北京金舵手图文设计有限公司

责任印制 郝德华

出版发行 生活·读书·新知 三联书店
（北京市东城区美术馆东街 22 号 100010）

图 字 01—2010—4796

经 销 新华书店

印 刷 北京隆昌伟业印刷有限公司

版 次 2012年4月北京第1版
2012年4月北京第1次印刷

开 本 635毫米×965毫米 1/16 印张 17.5

字 数 200千字

印 数 0,001—4,000册

定 价 36.00元

阅读日本书系编辑委员会名单

委员长：

谢寿光 社会科学文献出版社社长

委 员：

潘振平 三联书店(北京)副总编辑

路英勇 人民文学出版社副总编辑

张凤珠 北京大学出版社副总编辑

谢 刚 新星出版社社长

章少红 世界知识出版社副总编辑

金鑫荣 南京大学出版社总编辑

事务局组成人员：

杨 群 社会科学文献出版社

胡 亮 社会科学文献出版社

梁艳玲 社会科学文献出版社

祝得斌 社会科学文献出版社

阅读日本书系选考委员会名单

姓名	单位	专业
高原 明生(委员长)	东京大学 教授	日中关系
荻部 直 (委员)	东京大学 教授	政治思想史
小西 砂千夫(委员)	关西学院大学 教授	财政学
上田 信 (委员)	立教大学 教授	环境史
田南 立也(委员)	日本财团 常务理事	国际交流、情报信息
王 中忱 (委员)	清华大学 教授	日本文化、思潮
白 智立 (委员)	北京大学政府管理学院 副教授	行政学
周 以量 (委员)	首都师范大学 副教授	比较文化论
于 铁军 (委员)	北京大学国际关系学院 副教授	国际政治、外交
田 雁 (委员)	南京大学中日文化研究中心 研究员	日本文化

出版者的话

在此《日本公务员人事制度》引进出版的过程中，正逢东日本特大地震不幸发生，诸多来自民间和媒体的各种声音中，对日本公务员体制的质疑、批评不在少数。

日本人好自谦，以集体为荣，日本式雇佣基于“终身雇用”的强大秩序感和凝聚力曾被西方世界认为是日本企业、组织等得以高效运转的重要基础，即靠一纸契约，便可赢得属下的绝对服从和默默奉献。

此前，国内已引进过若干关于“日本公务员人事制度”的优秀论著，与它们不同的是，本书的探讨内容并没有追根溯源，从日本公务员体制的历史沿革入手，而是开卷即点明日本公务员制度的若干特点，如“终身雇用”、“论资排辈”、“缓慢升迁”、“大房间主义”、“职务划分不明确”等等，并逐一进行分析，辅以实例论证，以及与美、英、法等国的人事及收入体系进行了对比。此外，作者对这些特点并未停留在“知其然”的纯粹介绍上，还对其“所以然”进行了详细的论述。也就是说，对拥有这些特点的升迁和工资制度的运作机制加以阐述。在作者看来，讲求“等级”与“纪律”的日本

公务员体制，其前述的特点，是适合日本自身状况的、能够激发组织内个人工作热情的优良体制，而不是如近日各国媒体所诟病的“效率低下”、“迷宫式的”错综复杂，甚至“人祸”的说法。

作者在肯定现行公务员制度的同时，行文中亦可见其怀抱的深切忧虑，认为现今的制度已然与时代脱节，有“难以为继”之患，借着对其运作机制的剖析，希冀寻得一条变革之路。

自然灾害源自地下深处，却也触及了社会制度的基石。日本的公务员制度结构经此一劫，是否也会发生震荡，甚或有重建的可能，广大读者们也许可以带着这个疑问去阅读本书。

前 言

如何选拔经过再就业培训之后的优秀人才，以及应给予他们什么样的待遇，对各类部门来说都是重要的课题之一。无论是为官为民，人事是一切问题的“核心”，也是“基础”。美国的经营学，也是始于解答给职工以何种激励（incentive），从而能激发职工的劳动热情（motivation）这一问题的努力而建立，并得以发展的。

日本约 5000 万人的从业人员中，公务员约为 450 万人，约占 1 成。人们经常说“人是企业的根本”，在行政领域里，应该更为强调的一方面是“人是根本”。这是因为公务员并不制造也不出售产品，其所能提供的服务只能是通过“人才”予以实现的。公务的质量在很大程度上取决于：什么样的人进入公务部门工作？对他们进行了何种培训？他们应如何开展工作？因此，由于公务员的工作热情被调动起来的程度不同，公共福祉的水平会大相径庭。对纳税人来说，公务员的激励体制是一个重要问题。

对于民间企业的人事、工资制度，以及组织内部职业水平的分析，迄今为止已经积累了相当多的研究成果，但公务员通常是被列在这种分析之外的。多数情况下，其理由是民间部门和公务部门所适用的原则不同。然而，对有限资源进行最大限度的开发是公务部

门至高无上的使命。因此，如何激发每一个工作人员的积极性，进行高效率的执政，就成为作为雇主的中央政府和地方政府必须不断研究和努力的诉求。此外，作为全体国民的公仆，承担着现实公共业务的公务员们，从工作人员角度来看，其中大部分人都对自己的待遇、具体的升迁与工资等问题寄予了很大的关心。

基于这一看法，本书将对日本公务员的人事、工资制度进行探讨。在讨论对升迁的管理和工资体系等现状时，同时也将迄今为止较少成为研究对象的非职业公务员和地方公务员囊括其中，一并进行实证分析，以期将成为其基础的体制清晰地展现出来。

对于日本公务部门的人事、工资制度，从积极方面进行评述的情况很少。关于是否继续维持公务部门的终身雇用制、论资排辈的升迁制度、工资体系等“日本式的雇佣制度”，因牵涉到家长式的日之丸主义（译者注：“日之丸”是日本国旗的称谓，这里泛指日本式的等级观念），多数人对这一制度的分析均带有负面的意味。通常的说法是：“公务员的世界是彻底遵循论资排辈序列的、没有竞争的世界。与美国公务员的职位等级工资不同，无论工作还是不工作，收入是一样的，这样的制度是造成公务效率极度低下的重要原因……”等等。对于地方公务员，刻薄的意见又多了一层。然而，这些主张中究竟又有多少是经过了实际验证的呢？日本的公务部门，与其他国家的公务部门相比，其创造性真的低下吗？

本书的观点是，以论资排辈制度为首的日本式的雇佣制度是具有激发工作人员工作热情的机制，日本的公务员制度基本上也是适用于激发工作热情的体制。

以前，作为日本现代化方面落后的象征，终身雇用、论资排辈制度、非流动性的劳务市场等日本式雇佣体制的典型特征，虽然遭到过很多批判，但由于该体制整体上具有能够提高效率的经济上的

合理性，因而在经济学（应用微观经济学及劳动经济学）领域内，最近又开始获得了大力宣扬。在这里，“缓慢的升迁”方式（佼佼者早期时还没有显露出来）会导致工作人员之间的激烈竞争，成为对企业特殊技能（译者注：原文如此。意指工作时所必备的技能，且并不局限于对某一企业）进行持续自我投资的动力。此外，由于实行的不是以短期业绩为基准的能力工资，而是实行内部升迁、升级的所谓“累积型的奖励”制度，因而对员工的激励能够得以长期持续下去。在第一章里，将就这些特征与日本式的工作方式、职场组织形式的关系进行一番考察。

从第二章开始，将会考察日本公务员的全貌。笔者的观点是，彻底实行的论资排辈制，虽被认为是升迁和收入方面没有差距的国家公务员的人事、收入体系，实际上却是一个能够对其成员最大限度地激发工作热情的机制。本书的观点是，就其升迁体制而言，实行“缓慢升迁”的制度能够导致同辈工作人员之间的竞争；其收入体系，实行的是经多年的累积性审查而逐渐产生不同的升迁和升级，以此形成差距。笔者将以实证的方式将这些观点示以读者，并将对“日本的公务员制度是一个扼杀工作热情的制度”这一保守的言论予以反驳。

国家公务员是通过“进门选拔制”的方式加以录用的。对国家的公务人员进行分析时，笔者虽然会将职业和非职业的公务员予以分开讨论，但和实行与日本相同的封闭型升迁制度的其他国家相比时，也会指出，日本对这两者之间的内部平衡还是寄予了相当多的关注，并且在我们的制度中对非职业公务人员的激励手段亦有相应的安排。据此，笔者认为这种激励体制和大房间主义（译者注：指大家在一个大房间里共同工作，彼此不分你我与成绩高低，更多地注重集体协作精神，有正面意义。有人译为“大锅饭主义”，不确）等职务形态，相互之间完美地相辅相成，日本的公务员制度是一个实现了将少有的资源进

行最大限度开发的体制。

在 450 万公务员中占 3/4 的地方公务员中，也存在着基本上与中央政府相同的体制。其收入制度受到法律的规定和自治省（译者注：自治省是日本中央政府的一个部，曾存在于 1960 年 7 月 1 日至 2001 年 1 月 5 日期间，现并入总务省）管理的影响，形成了与国家公务员相同的体制，即以论资排辈为基础的，以升迁、升级的不同而逐步拉开差距的制度。有关升迁制度，其形态在各地方政府中极为多种多样，不能以一言而概论之，但通常而言，虽然与国家公务员中所采用的职业公务员小集团的制度有所不同，但实行的也是通过长期竞争逐步升迁至系长、课长（译者注：相当于中国的科长、处长）的方式，笔者认为这也是符合“缓慢升迁”的模式。

然而，主要是由于人员结构产生的变化，继续施行这种“缓慢升迁”的政策正面临着困难。其结果是，将 OJT（译者注：On the Job Training，即在职培训）、缓慢升迁、累积型的奖励作为套餐的相辅相成的体制，变得越来越难以为继。缓慢升迁和累积型奖励的制度具有经济上的合理性这一论点是本书的基本立场，但是，人员结构的变化，围绕着人事管理的环境变化，使这一体制产生了不少问题，让各位人事负责人颇伤脑筋。解决方法在哪里？各地方政府正采取什么样的对策？本书欲列举几个实例对此进行探讨。

目 录

前言 / 1

第一章 日本式雇佣体制的经济合理性

——作为激励体制的人事、收入体系 / 1

第一节 升迁管理和激励体制 / 1

(1) 升迁管理中的“效率”和“动力” / 2

(2) 日本式升迁管理的特征——“缓慢升迁” / 3

(3) 日本式升迁管理（缓慢升迁）的效果 / 11

第二节 收入体系和激励体制 / 14

(1) 关于论资排辈的工资制度 / 14

(2) 业绩的认定与收入的关系 / 18

(3) 与职务分工不明确的关系 / 23

第三节 各制度的相辅相成——体系变革的可能性 / 25

第二章 国家公务员的人事、收入体系 / 30

第一节 国家公务员的升迁管理 / 30

(1) 霞之关精英 [上级甲种 (现在的第 I 种), 法律、经济、行政
部门] 的情况 / 32

(2) 非职业公务员的情况 / 34

- (3) “两重马驹型”的升迁管理/37

第二节 国家公务员的收入结构/39

- (1) 霞之关精英〔上级甲种（现在的第Ⅰ种），法律、经济、行政部门〕的情况/40
- (2) 非职业公务员的情况/49
- (3) 累积型的奖励体制和公务部门的内部均衡/59

第三章 与各国公务员的人事、收入体系的比较/67

第一节 公务员人数的国际比较/67

第二节 法、英公务员的人事、收入体系/76

- (1) 法国公务员的升迁和收入体系——公务员类别之间的职位差距显著/76
- (2) 英国公务员的升迁和收入体系——等级间的收入差距显著/82
- (3) 日本公务部门的内部均衡——与法、英两国的比较/87

第三节 美国联邦公务员的人事、收入体系/88

- (1) 联邦公务员的结构/88
- (2) 联邦公务员的升迁体系/89
- (3) 联邦公务员的收入体系/92
- (4) 联邦公务员的绩效工资体系——1978年公务员制度改革之后/96
- (5) 从激励体制看联邦公务员制度/101

第四节 与各国公务员制度相比较的日本公务员制度

——通过激励体制开发资源型的公务员制度/106

- (1) 部门内部均衡型的封闭式升迁体系和累积型的奖励体制/106
- (2) 不明确的职务划分——未实施职务等级制而产生效率/107
- (3) 与执行公务的形态相辅相成的特性——大房间主义和熟练工作/108

第四章 地方公务员的人事、收入体系/114

第一节 地方公务员的人事和收入体系的特色及多样性/114

- (1) 地方公务员的种类/115

(2) 地方公务员的人数/116

(3) 地方公务员的人事和收入体系的特色/121

(4) 地方公务员的人事和收入体系的多样性/129

第二节 地方公务员的收入体系/133

(1) 有关地方公务员收入的一般看法/133

(2) 地方公务员的收入体系/135

(3) 关于一通到底的官俸号制度及“攀升过程”/138

(4) 业绩考察和报酬之间短期内的联动/144

第三节 地方公务员的升迁管理/148

(1) 地方政府中升迁管理的作用/148

(2) 录用管理和升迁管理/151

(3) 升迁管理方式的基本图景/153

(4) 升级考试和升级选考/156

(5) 升迁与工作评定/163

(6) 下放的人事制度和激励体制/167

第四节 地方公务员的人事和收入体系的相辅相成/174

第五章 “缓慢升迁” 政策的前提条件的改变/176

第一节 前提条件及其变化/176

(1) 金字塔形的组织结构和“缓慢升迁”的体系/176

(2) 国家公务员人事安排的前提条件的变化/180

(3) 地方公务员人事安排的前提条件的变化/184

第二节 地方政府的前提条件之变化/184

(1) 职工人数的增减/184

(2) 各年龄层职工的结构/188

(3) 职工的高学历化/188

(4) 升迁比例下降及其他倾向/194

第三节 地方公务员的升迁管理的变化/197

(1) 大阪市“缓慢升迁”政策的变化/197

(2) 神奈川县职工结构的实况和升迁管理/206

(3) 大阪府的升迁管理——通过系长考试而录用/212

(4) 宝塚市的升迁考试/216

(5) 早期选拔方式（东京都）的优缺点/220

第四节 地方政府对发生变化的“缓慢升迁”的对策/226

后记/231

译后记/237

附表/240

参考文献/246

【第一章】

日本式雇佣体制的经济合理性

——作为激励体制的人事、收入体系

本章将对终身雇用、论资排辈制度、非流动性劳务市场等，即经常成为批判对象的日本式雇佣管理体系的典型特征，实际上却具有经济上合理性的观点，基于以经济学领域为主的先期研究成果来进行一番考察。

在这些典型特征之中，笔者选择了下述几个命题，欲将对其进行逐一探讨，即：“缓慢升迁”方式会导致工作人员之间的激烈竞争，成为对企业特殊技能进行持续自我投资的动力（第一节）；不是根据短期的业绩而变动的收入体系，而是通过升迁、升级扩大收入差距的所谓“累积型奖励”制度，以及在较长一段时间里不断予以激励的方式及其与日本职场组织运转方式的相互适应（第二节）；这些制度中的诸特征具有相辅相成的作用（第三节）。

本章的这些论述，将会成为探讨自第二章之后有关公务部门的人事、收入体系的骨架。

第一节 升迁管理和激励体制

官员的升迁，除了表示一种激励之外，还有发现优秀人才并尽

其才学将其安排在合适位置上的意义。以什么样的方式达到这两个目的，日美之间是有差异的。在对这种差异进行审视之后，将进而研讨日本式“缓慢升迁”在经济上的合理性。

一般来说，升迁与升级具有下述几个功能（〔伊藤（秀），1992〕等）。

（甲）作为激励（incentive）机制的功能——资格、职位越高，收入也就越高，在部门内外均能够获得很高的地位。此外，权限、做出决定的自由度、权力、工作的成就感的水平也会随之提高（同时，负担增加、工作调动的可能性增加、失去行会的保护以及不得不关照自己的部下等负面问题也会出现）。有了根据业绩的好坏而决定升迁、升级的手段，雇主便可以对其从业人员进行奖励。

（乙）发出企业需要何种资质和行为的信号功能——对企业来说，都期望其从业人员所具有的行动、资质、技能等是多种多样的，不明确的地方很多。因此，一些从业人员的升迁、升级，便起到了给其他的从业人员传达“企业对什么予以高度评价”的信号作用。

（丙）通过 OJT（在职培训）、学习（从业人员学习如何开发其潜在能力）达到人尽其才、才尽其职的功能——升迁、升级会在内部劳务市场上产生相应的企业特殊技能和风格。据此，企业方可以汇集从业人员的能力、资质等信息资料，并能够促使从业人员与其职务、职称之间较好地结合。

（1）升迁管理中的“效率”和“动力”

一般来说，劳务管理的目的主要为以下两点：①有效利用劳动力（管理雇佣关系）；②维护经营劳动秩序（管理人际关系）〔森（五），1976〕。（〔森（五），1989〕中，将“基于一定的条件，劳动者满足感的充分程度”列为第三个目的，但该提法应属于②的广义范畴。）