

日本公务员法

〔日〕鵜飼信成 著

曹海科 译

重庆大学出版社

国家公务员法

〔日〕 鹈饲信成 著

本书根据有斐阁株式会社1986年版译出

日本公务员法

〔日〕 鹈饲信成 著

曹海科 译

责任编辑 刘吉福

*

重庆大学出版社出版发行

新华书店经销

中共重庆市委机关印刷厂印刷

*

开本：787×1092 1/32 印张：9.75 字数：211 千

1988年11月第1版

1988年11月第1次印刷

印数 1—3000

标准书号： ISBN 7-5624-0194-2 定价：2.75元

D·9

译 者 的 话

把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家，是中共十三大确定的基本政治方向，也是全国人民奋斗的目标。达到这一目标的手段只能是改革。经济体制改革固然关键，但政治体制改革更为艰巨。政治体制改革的长远目标和近期目标要求首先建立具有中国特色的功能齐全、结构合理、运转协调、灵活高效的行政管理体系，也就是要建立一个廉能胜任的政府。因为政府是国家用以完成其使命和任务的工具或机器，而这台机器的操作者就是政府官员或公务人员。因此，我们要想建立一个富强、民主、文明的国家，就必须先有廉能胜任的政府，廉能政府的构成首先要有健全有效的公务人员。

中共十三大报告认为，活力、效率、积极性的提高，离不开干部人事制度的改革。一九七八年诺贝尔经济学奖获得者、人称决策论奇才的美国行政学专家赫伯特·赛蒙曾有一句广为人知的名言：“一切行政都是人事行政”。人随制举，事由法彰，优秀的公务人员乃是合理化、效率化、现代化、科学化人事制度的产物。所谓人事制度或人事行政，就是公务员制度，指政府机关为推行其工作，对其所需要人员所作的选拔、任用、培育与管理的一套完整制度，其目的在于选贤任能，使人能尽其才，事能成其功。

公务员制度已有一百多年的历史，在当代已被世界许多国家所采用，实践证明，它对于选拔优秀人才，提高行政效率，克服官僚主义，保证政治民主，维持政府以至整个社会稳定具有重要的作用。由于特殊的历史原因，我们没有继承人类管理史上的这一优秀成果，以致给我国的行政制度乃至整个政治体制带来了种种弊害。现在，为了建设有中国特色的社会主义民主政治，需要我们补上这门课。但是，

人事制度与其他政治制度一样，是一个生态系统，要求适合各自的社会环境，也就是说我们现在要建立的公务员制度必须是适合中国国情的、有自己特色的公务员制度。然而，特色并不是凭空构想或无中生有，决不能忽视继承自己的良好传统和借鉴他人的成功经验，既要继承和发扬我国人事制度中固有的优良成分，又要放眼世界，观察他国规制，取人之长，补己之短，融汇中外，参酌损益，而作崭新的设计。

目前，国内已有不少介绍公务员制度的著作面世，这为我国大多数人的启蒙和制定《国家公务员条例》进行干部人事制度的改革都起了良好的作用。但不如人意的地方是，系统深入论述公务员制度的原理及其具体运行的专著很少，更没有一部专门研究公务员法的力作。我们知道，民主政治就是法治政治，任何制度都是由法律规定的，没有法律依据的制度，既无法保障也不会久远。人事制度的建立，更应该以“人”与“法”并重为核心，即选用优秀适当的工作人员和制定合理的标准、法规。法以范人，人以弘法，相互为用，这样才能建立一种健全的人事制度。就研究公务员制度者而言，首先要涉及的就是有关公务员的法规。

日本是资本主义世界的后起之秀，不仅在经济上名列前茅，在管理体制方面也堪称楷模。二十一世纪属于亚太地区，在那个时候，日本也许仍然不失其为带头羊的地位。为了适应世界经济重心的转移，力争在下世纪中叶完成我们初级阶段的使命，有必要认真地研究和了解日本社会的方方面面，其人事制度更值得我们去了解和借鉴。

十九世纪中叶以前，日本与中国的现状颇为相似，基本上处于同一起跑线上。1868年的明治维新，使日本摆脱了殖民地半殖民地的厄运，先于中国进入了资本主义时代。但根据明治宪法，日本实行君主立宪政体，由“万世一系的天皇统治”，使日本成了一个君主专制的封建军事帝国。在这种体制下，虽然颁布了一些有关文官制度的法令，然而由于天皇总揽“官制大权”和“任官大权”，所有官吏都是效忠于天皇的私臣，是天皇个人的私有工具，因此明治宪法下的人事制度仍然是封建色彩相当浓厚的官僚体制。这种体制一直延续到第二次世界

大战结束以前。日本战败后，在国际和国内两种势力的推动下，进行了“民主改革”。政治改革的根本内容是铲除军国主义制度和天皇专制主义制度，其中以导入科学的人事行政原理，瓦解旧的官僚体制为目的的人事制度改革是政治改革的重要组成部分。经过一段时间的调查研究和多次反复的论证，根据新宪法确立的主权在民、议会内阁制等基本原则，终于在1947年10月制定了《国家公务员法》，确立了适合日本国情的公务员制度。

日本实行公务员制度虽然比欧美诸国落后一个多世纪，但由于它是经过痛苦的改革而获得的，并且在改革的过程中，博考邻邦制度，参酌欧美各国的经验与成果，取长补短，从而与其他各国相比更具特色，也更为合理和科学，经四十年的实践证明，卓有成效。

第一，日本公务员制度摒弃了欧美各国人事制度中或多或少的分赃制残余，实行了彻底的功绩制。为了强调公务员的职能性，极重职位分类。

第二，日本公务员的概念广泛，分类严密。为了真正体现主权在民、一切行使公共权力者皆为全体国民的服务员这一民主政治原则，上自国会议员、内阁总理（甚至有人认为还应该包括天皇），下至政府企业的工人，都属于公务员的范畴。同时为了有效管理，对公务员依不同性质、从不同角度进行了严密的分类。如公务员首先分为国家公务员和地方公务员，在国家公务员与地方公务员内部又分为一般职和特别职，在一般职公务员内部又分成各种类别。

第三，形成了一个全面、翔实、连续、严格且具有弹性的公务员法体系。每一类公务员都有相应的法规，如《国家公务员法》、《地方公务员法》、《外务公务员法》、《教育公务员特例法》、《公共企业体等劳动关系法》、《国会职员法》、《检察厅法》等等；公务员制度的每一项内容都有相应的法律或人事院规则、人事院指令、政令、总理府令等具体规定，如职位分类，有职阶制法，公务员的报酬，有工资法、津贴法等等。这些法规都有相当的连续性和严格性，

《国家公务员法》修改五十余次，但每次修改并没有改变原有法律的

形式，只将应该废除的条文从中“删除”，将增加的条款按先后次序写入附则或在原条文的后面加上“××条之一”、“之二”。

第四，重视人事行政机关，设立了既不同于美国的部外制，也不同于法国的部内制，同时又有别于英国折衷制的中央人事行政机关——人事院。既保证了人事院的独立性和人事官的超然地位，也保障了整个行政体系的统一性。

第五，为了提高行政效能和职位的公正，日本公务员制度还特别重视职员的培训和工作考评。

最后还需指出的是，日本公务员制度明显体现了东方文化特色，这也许是其行之有效，能够不断完善的内在因素。

日本学人非常重视人事制度的研究，有关公务员制度和公务员法的著述可谓汗牛充栋，在这浩如烟海的作品中，鵜飼信成的《日本公务员法》是一部最为出色的佳品。

鵜飼信成是蜚声日本国内外的法学家，历任东京大学教授，国际基督教大学校长，成蹊大学教授，现为日本专修大学教授。长期从事宪法、行政法等公法研究，早在三十年代初就出版了颇有影响的《社会行政法》等书。作为日本公法研究会的发起人之一，鵜飼投入了战后民主改革运动，为日本人事制度改革和《国家公务员法》的诞生挥洒了不少汗水。到目前为止他已出版了不少有关公务员制度的著作，

《日本公务员法》一书是作者长期从事研究和参与各种实践活动的总结，可以说是理论和实践相结合的典范。本书自1958年初版发行以来，在日本一直当作经典之作，多次再版，在每次新版之际，作者总要进行修订，补充更为正确的观点和新的资料。译者翻译的这个版本，是第五版新版，1986年日本最有权威的学术出版公司有斐阁株式会社将其收入大型法学丛书《法律学全书》编辑出版。

《日本公务员法》共分两编九章，第一编三章着重论述了公务员制度的历史、原理，日本旧官僚体制的本质和特色，日本战后进行人事制度改革的经过以及日本《国家公务员法》制定的过程。第二编六章详细地阐释了《日本公务员法》的主要内容，分析了公务员权利、

义务、责任及人事行政机关。本书在理论上有许多重大突破，提出了许多合理的见解。除此之外，还有两大特色：

其一，在方法论上突出了对比研究，不仅将新宪法下的日本公务员制度与明治宪法下的官吏制度进行对比，还将日本公务员制度与其他国家的人事制度进行比较，通过参照，指出了日本的优劣。

其二，作者没有拘泥于制度和法律的静态研究上，而是把它放在具体运用的过程中，进行动态的考察，除了博引许多相关的法律之外，还引用了大量的判例，揭示了公务员制度的实态和有关法律在现实中的运用。

《日本公务员法》一书对我国读者的意义，不仅在于能够了解日本公务员制度和公务员法体系，更重要的是对我们的研究和实践有参考价值。遗憾的是，译者语言功底浅薄，专业水平有限，译文不确切甚至错误之处在所难免，不够很好地表达原作的神韵。敬请学长先辈、广大读者不吝赐教，以励将来。

对本书的翻译，杜寅庆、高重秋、苟小平同志给予了大量帮助。中国科技情报所重庆分所信息咨询中心的汪子和先生为本书的出版发行倾注了大量心血，在此一一表示衷心感谢。

曹海科

一九八八年十一月于重庆社会科学院

新 版 前 言

本书旧版的刊行是昭和三十三年（1958年）底，至今已过了二十几个年头。新版的中心是追踪这二十几年间法律在修改上出现的问题以及判例的变迁。同时，对昭和二十二年（1947年）《国家公务员法》制定时展开的讨论和二十三年（1948年）修改的问题也作了较为详细的评述。

分析讨论的方法论与旧版完全相同，只是重点在于对法律的制定及解释背后的目的及种种价值加以比较探讨。

《国家公务员法》制定的目的，很清楚是美国要改革旧日本的官僚制度。对此，日本新的政治势力也基本赞成，但在实现的方法上却出现了一些问题。这一点，新版通过若干资料再次进行了分析。

昭和三十年代《国家公务员法》修改的经过，也是同一问题重新展开的过程。一方面是保护作为ILO条约批准前提的公务员的团结权问题，另一方面是如何处理对内阁具有独立地位的人事院与对国会负责的内阁之间的关系问题。国会内部的各派势力以及内阁和人事院，都站在自认为的立场上反复争论，最后的结论就是昭和四十年完成的国家公务员法修改法律。法律中最引人注目的有两点，一是具有独立性、合议性机关的人事院，虽然将一部分权限让给了内阁，但仍然承认其独立存在的理由；二是更切实具体地保障了公务员的团结权。

昭和四十年代，对《国家公务员法》，进一步围绕着是否给予争议权的议论和确定对违反现行法的解释，亦即违反禁止争议规定的处罚范围而展开了讨论。一方面强调公务员制度审议会的审议，另一方面则坚持以最高法院为中心的各级法院的法官、检查官、律师对法律的理解和学者的分析批判，别说对公务员自己，就是对研究者以及平时必须接触公务员的一般国民来说，也提出了重大问题。新版对此

也试图尽量阐述清楚。

对于新版的写作，各方面给予了大量的帮助，在此尽量列名感谢。肩负有斐阁编辑重任，为这套全集奉献全部身心的新川正美先生，去年初夏，虽然病魔缠身，行动艰难，正值住院前夕，但仍然来访陋居，激励我完成写作。今天他已离我而去，为了表达对他的谢意，我想最好是在他的灵位前献上一册。有斐阁六法编辑部的先生们，及时送来了必要的法令规则，为这复杂的工作提供了不可计量的帮助。另外，专修大学的石村修讲师，从判例、文献的收集整理、目录的制作到本书的校正，也提供了巨大的帮助。

在素材方面，有关机关给予了大量的援助，虽然不能一一举名，但对人事院、最高法院事务总局以及图书馆、总理府、自治省、行政管理厅、法务省，还有国会图书馆及其支部和其他部门，无论从资料的提供，细小疑问的解答，都给与了多方的指教，对此我无法用语言来表达谢意。

此外，无论在书本中是否标明出典，从先辈同仁的成果中得到了不少的启示，对这种在学业上的恩赐也深表感谢。

昭和五十五年（1980年）四月

鹤饲信成

旧 版 前 言

公务员法是立法者设法对付所谓官僚制的政策体现，所以，作为正确运用和解释的前提，必须充分活用有关官僚制的行政学研究成果。本书虽有这样的意图，但令人遗憾的是，由于笔者能力有限，未能取得所期的成果。卷末所附的有关这方面的研究成果，希望读者参考。

众所周知，公务员法的解释问题（也包含立法上的争论），是最近发生的关于作为地方公务员的公立学校教育公务员问题。比如工作评定、休假斗争、政治活动等是目前比较迫切的问题。对于这些问题的一般性原则，本书作了一定程度的论述，但对具体问题的分析，只能让给另一本书——《教育法》（即兼子仁教授的《教育法》（新版）法律学全集16—Ⅰ），同样，有关地方公务员的问题，也让给全集中俵教授的《地方自治法》，希望读者能够参考。

由公务员法问题而引发的官僚制问题，是个既古又新的问题，尽管是战后行政改革的基本问题之一，但由于这种奇怪的原因，在这个问题的解决上有几种不同的方法，反映在立法的过程和后来运用等方面。对这各种各样的观点，本书力图探明根源，并希望由读者发现正确的解释和立法的论点，也尽可能广泛地引用判例、行政事例，并且在同样的意义上充分利用。

为拙作的完成，各方都提供了大量的帮助，在此深表感谢。

一九五八年十二月十七日

鹤饲信成

目 录

译者的话	(1)
新版前言	(6)
旧版前言	(8)
第一编 总论	(1)
第一章 序论	(1)
第一节 现代公务员制度的本质与类型	(1)
一、现代公务员制度的本质	(1)
二、现代公务员制度的类型	(3)
第二节 日本公务员制度的展开	(6)
一、日本前资本主义时期的官僚制	(6)
二、明治宪法下的官吏制度	(7)
三、《日本国宪法》的制定和对新公务员法的要求	(10)
第二章 国家公务员法	(15)
第一节 国家公务员法的制定与修改	(15)
一、国家公务员法的制定	(15)
二、二〇一号政令与《国家公务员法》的第一次修改	(21)
第二节 独立后的《国家公务员法》修改问题	(24)
一、独立后的修改方向	(24)
二、多拉亚报告的前后	(27)
第三节 公务员制度审议会与公务员法的修改	(33)
一、公务员法的修改与公务员制度审议会	(33)

二、公务员制度审议会的审议·····	(34)
三、审议会的审议与最高法院的判决·····	(37)
第三章 本书的对象范围·····	(41)
第二编 公务员的权利与义务·····	(43)
第一章 公务员的概念·····	(43)
第一节 实定法上的公务员概念·····	(43)
一、《日本国宪法》的公务员概念·····	(43)
二、法令上的公务员概念·····	(44)
第二节 公务员的种类·····	(45)
一、公务员的种类·····	(45)
二、一般职与特别职·····	(51)
三、管理职与非管理职·····	(55)
第二章 公务员关系的本质、发生、变更、消除 ·····	(58)
第一节 公务员关系的本质·····	(58)
一、特别权力关系的理论·····	(58)
二、特别权力关系所存在的问题·····	(59)
第二节 公务员关系的形成·····	(61)
一、任用行为的性质·····	(61)
二、任用的方法与基准·····	(64)
三、职阶制·····	(64)
四、任用的根本基准·····	(67)
五、任用的种类·····	(68)
六、任用的方法·····	(68)
七、资格要件·····	(69)
八、不够格条款·····	(71)
九、外国人的就任官职能力·····	(73)
十、任用手续·····	(77)

十一、任用行为形态与效力·····	(80)
第三节 公务员关系的变更与消除·····	(85)
第一款 公务员关系的变更·····	(85)
一、调整的本质·····	(85)
二、关于调整的判例·····	(85)
第二款 公务员关系的消除·····	(86)
一、定义·····	(86)
二、辞职·····	(87)
三、退休制·····	(88)
第三章 公务员的权利·····	(93)
第一节 总论——权利与反射的利益·····	(93)
第二节 对于职务的权利·····	(94)
第三节 经济上的权利·····	(95)
一、工资权·····	(95)
二、退职年金权·····	(102)
三、退职津贴·····	(109)
四、接受职务成本赔偿的权利·····	(111)
第四节 公务员的劳动基本权·····	(111)
第一款 关于公务员劳动基本权在立法上的 争论·····	(111)
一、议论的出发点·····	(111)
二、公务员制度审议会·····	(114)
三、立法化问题的现状·····	(116)
第二款 关于劳动基本权的判例·····	(117)
一、作为解释前提的立法变迁·····	(117)
二、最高法院判例的三个时期·····	(119)
第五节 保障请求权·····	(153)
一、对工作条件采取行政措施的要求权·····	(153)

二、对违反职员意愿的不利处分的不服申诉权·····	(159)
三、裁判救济·····	(164)
四、公务伤病补偿·····	(164)
第四章 公务员的义务·····	(178)
第一 职务上的义务·····	(178)
第一节 序言·····	(178)
一、职务上义务的本质·····	(178)
二、公务员的宣誓·····	(179)
第二节 执行职务的义务·····	(180)
一、职务·····	(180)
二、休职·····	(182)
三、依愿休职·····	(183)
四、休职者的报酬·····	(184)
五、起诉休职·····	(184)
六、停职·····	(187)
七、专心于职务的义务·····	(188)
八、关于工作时间的原则与周休二日制·····	(192)
第三节 顺从的义务·····	(193)
第四节 不偏不党、公正的义务·····	(196)
第二 职务外的义务·····	(198)
第一节 保守秘密的义务·····	(198)
一、保密义务的构成·····	(198)
二、职务上的秘密与证人的证言·····	(199)
三、保守国家秘密和报道的自由·····	(202)
四、秘密的意义·····	(204)
第二节 特殊行为的限制·····	(212)
第一款 保守信用的义务·····	(212)
第二款 争议权、团体交涉权的限制与禁止	

.....	(213)
第三款 禁止政治行为	(214)
一、禁止政治行为的原则	(214)
二、禁止政治行为的规定的解释	(218)
三、限制政治行为与保障公务员的基本权	(226)
第四款 脱离私营企业	(228)
第五款 与非营利事业的关系	(230)
第五章 公务员的责任	(236)
第一节 身份处分	(236)
一、身份处分的本质	(236)
二、身份处分的实例	(237)
三、身份保障的原则	(239)
第二节 惩戒处分	(243)
一、惩戒处分的本质	(243)
二、惩戒处分的种类	(244)
三、有关惩戒处分的各种问题	(246)
四、有关惩戒处分的判例	(248)
五、代替惩戒处分的依愿退职处分	(253)
第三节 公法上的赔偿责任	(256)
一、出纳职员、物品管理职员的责任	(256)
二、公务员对违法行为的责任	(258)
第四节 刑法上的责任	(258)
一、职务犯罪	(259)
二、准职务犯罪	(259)
第六章 人事行政机关	(262)
第一节 序论	(262)
一、科学的人事行政与人事行政机关	(262)
二、日本的改革	(263)

第二节 人事院的性格与构成	(265)
一、人事院的独立性	(265)
二、关于人事院地位的宪法问题	(269)
三、人事院的构成	(273)
第三节 人事院的权限	(277)
一、序论	(277)
二、准立法的作用——规则制定权	(279)
三、准司法的作用	(281)
四、行政的作用	(285)
第四节 作为人事行政机关的内阁	(285)
一、占领后的改革和人事行政	(285)
二、独立后改组人事院的尝试	(287)
三、作为中央人事行政机关的内阁总理大臣	(288)

第一编 总 论

第一章 序 论

第一节 现代公务员制度的本质与类型

一、现代公务员制度的本质

国家具有强大的权力，在推行广泛的行政事务时，必须有一批数目庞大的公务员^①。这些公务员由于他们所处的社会历史背景的同一性，因而具有官员的同僚意识，结果就是忘却国民的普遍利益这一公务的本来目的，而形成官僚主义（Bureaucracy）。由官僚主义在本质上支配的官僚制，本来是前资本主义的现象。无论是古代的专制国家，还是中世纪的封建制乃至绝对主义国家，封建领主、君主及其忠实的“在廷臣僚”，和人民的利益比起来，他们更为关心的是维护自身的特权利益。将这种制度转变成为人民服务的公务员制度，是作为现代革命成果的现代国家的功劳。

现代公务员制度的特点，大致可以归纳为以下三点：

（1）为了实现国家和公共团体的公的目的而组建一系列机关，公务员制度就是有关这些机关构成人员的制度。这里，要严格区分作为权利主体（团体）的现代国家与前资本主义时期作为权利客体的家产国家的不同概念，从而也要从本质上区别关于前者的法人机关构成者制度与关于后者由前资本主义时期的国家的统治者所有的统治机构构成人员制