

文海英 主编

日本公务员制度与 经济发展



中国人事出版社

CD 57/14

日本公务员制度与经济发展

文海英 主编



中财 B0034135

中央财经大学图书馆藏书



441434

中国人事出版社

(京) 新登字 099 号

图书在版编目 (CIP) 数据

日本公务员与经济发展/文海英编著, —北京: 中国人事出版社, 1995. 3

ISBN 7-80076-680-2

I. 日… II. 文… III. 公务员制度-关系-经济发展-日本 IV. D731.331

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (95) 第 03720 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

北京交通印务实业公司印刷

1995 年 3 月第 1 版 1995 年 3 月第 1 次印刷

开本: 787×1092 毫米 1/32 印张: 10.5

字数: 240 千字 印数: 1—2000 册

定价: 12.00 元

编 者 的 话

日本是世界经济强国,经济强大的背后是成功的管理。日本的管理有许多独到之处,特别是行政管理中的公务员制度和经济管理中的财政金融制度,犹如日本经济结构中的两根强大支柱,有力地支撑着日本经济繁荣的大厦。

日本公务员制度对国家的最大贡献在于始终保持或集中了一支高效精干的公务员队伍,并通过这些精英为国民提供民主、高效的公共行政管理。在日本,公务员这份职业是令人羡慕的,但公务员录用和晋升的竞争也是非常激烈的。日本公务员严格的考试录用制度常常使得许多日本国人望而怯步。这也许正是日本公务员能够集中社会精英的奥秘所在。

毫无疑问,日本公务员制度对经济发展的保障和促进作用是非常显著的。与高效率的公务员制度相适应,日本的经济体制是高效运行的体制。在日本经济发展中,财政金融体制发挥了非常重要的作用。如果说金融是经济的血液的话,那么,财政和金融体制便是制动血液循环的开关,而独创的财政投资制度又把金融血液送到了经济的最适当之处,从而使经济保持着活力。

当前中国经济正处在向社会主义市场经济的转型时期,中国的公务员制度也正在建设之中,可以说,学习和借鉴国外先进的管理经验,无论是对制度建设还是发展市场经济,都

是至关重要的。为此，中国可向日本学些什么，或者日本经济成功的经验能对我国经济给以什么启示，这可能正是编写此书的目的。

最后，此书的翻译工作得到了人事部人事与人才科学研究所、国际交流与合作司田艳征、王武斌、卜凡伟、王建强、陈力、李刚、赵芳，国家计委经济研究中心张红晨及中国化工信息中心孙玫玫等同志的大力支持，在此一并表示感谢。由于译者水平有限，错误之处在所难免，恳望读者不吝指教。

1994 年 9 月 8 日

目 录

日本人事院和公务员体制·····	(1)
日本公务员录用和晋升制度·····	(27)
日本高级公务员的录用·····	(57)
日本公务员制度与经济发展的比较研究·····	(80)
日本的公务员及其经济发展·····	(102)
政企关系和日本产业竞争力·····	(133)
公务员管理探讨·····	(157)
日本产业的资金供应·····	(202)
日本的财政政策·····	(225)
日本的金融政策·····	(254)
日本的国家预算和财政投资与贷款项目·····	(275)
财政投资与贷款方案在战后日本经济发展中 的作用·····	(280)
日本的官僚政治与经济发展是否可以作为俄 国改革的经验·····	(304)

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

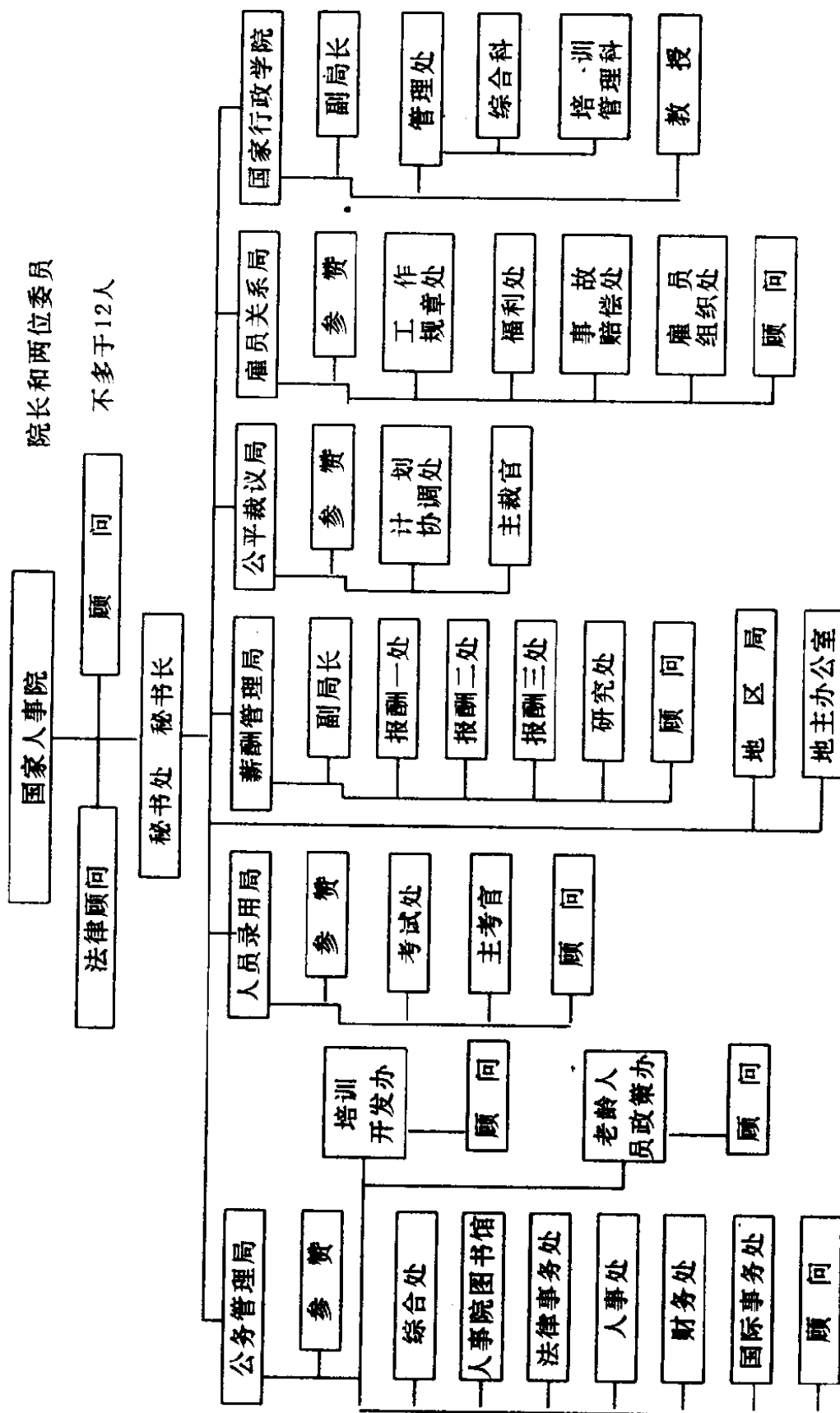
4. 人事院机构分工

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：对公营、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：①负责国家的公共事务

②由政府选拔任命③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