

# 东京都政府公务员队伍建设观察

[作者] 叶国文

[单位] 复旦大学国际关系与公共事务学院

[摘要] 文章通过对日本及其东京都政府公务员的理解,把东京大都市政府公务员定位于,对其“入口”制度以及管理制度进行一些分析,从中获得一些对我国大都市地方政府公务员建设有价值的经验。

[关键词] 东京都,地方政府公务员,“入口”,管理

## 日本公务员及其东京都政府公务员的理解

日本公务员分为国家公务员和地方公务员两种,但并没有比较严格的定义。某种职务是否属于公务员,属于何种公务员,由人事院根据自己的权限作规定的,通常由人事院逐项具体研究,然后做出决定。一般而言,日本国家公务员是全体国民的服务者,属于从事国家范围公共事务管理的公职人员,而从事某个地域范围内公共事务的公职人员则属于地方公务员。根据日本人事院统计,1996年约有452万公务员,其中国家公务员占25.7%,约116万人,地方公务员占74.3%,约336万人。1998年的统计则为4419784人,其中国家公务员1147577人,地方公务员3272207人。基本上,东京都公职人员与其他地方自治体公职人员一样遵循《地方公务员法》的规定,其公务员属于地方公务员。据2002年统计,东京都政府公务员75700人(教师、警察和消防员除外),其中女职员23000人。这对于有2600万人口来说,大约343个市民中有一位公务员,可见东京都政府公务员队伍是十分精简的。

日本地方公务员的来源主要是两个部分:一部分是地方官吏转化而来。1947年4月17日公布的《地方自治法》,把原来中央政府派出机构的都道府县成了完全的自治体,除了《地方自治法》附则8中规定的事项(从事养老保险的职员、与道路运输法有关的职员、安排就业的政府职员等)以外,包括都道府县的知事在内的所有在地方的官吏(国家政府职员),身份上转换为吏员(地方政府职员);另一部分是从事特定职业者改变身份。随着官吏身份转变为吏员,自治体的警察和公立学校的教员,也随着《警察法》和《教育公务员特例法》的实施而变为地方公务员,但在1954年把“警视正”官衔以上的警察又变为国家公务员,而为了解决教育职员的工资问题,根据1952年《义务教育费国库负担法》关于国家(中央)承担一半经费的规定,教育公务员从某种程度上也转为国家公务员。

由于地方公务员的内容处在不断变化中,地方公务员概念在实际应用中不一致,所以导致地方公务员的理解不尽相同,主要有两种理解,一种是把“地方政府机关和地方经营的企事业单位的官员和职员”称为地方公务员,另一种则认为日本的地方公务员就是“地方公共团体的所有的公务员”。尽管两者表述不同,但其表达的意思却是基本相同的。因为日本实行地方自治体制度,而地方公务员是相对于国家公务员并衍生出来的,所以除了属于中央机关和国营企事业单位官员和职员的国家公务员之外的地方公共团体的公务员属于地方公务员,这些地方公共团体的公务员主要对象就是地方政府机关和地方经营的企事业单位的官员和职员。比较而言,第二种理解包含了第一种理解,而且更加符合日本地方自治的特点。

根据1951年2月开始实施的日本《地方公务员法》规定,日本地方公务员主要有三种:(1)作为地方公共团体的公务员而被任命者;(2)从事地方公共团体事务者;(3)接受地方公共团体报酬者。所以,议会的议员、知事、副知事、出纳长、市町村村长及其副职、会计员、教育委员会等行政委员会的委员,以及辅助他们工作的一般职员和其他的职员(部长、

科长、主任、主管人员)部属于地方公务员。而这些地方公务员又分为两类,一类是“特别职”地方公务员,上述议会的议员、知事、副知事、出纳长、市町村长及其副职、会计员、教育委员会等行政委员会的委员属于这类,另一类是“一般职”公务员,这在地方公务员中占绝大多数,他们指“特别职”以外又适合《地方公务员法》的职员,主要指专职的事务职员、技术职员以及其他的职员,也包括根据《地方公务员法》设置、可以参照《警察法》、《消防组织法》、《地方公营企业法》、《工会法》、《教育公务员特例法》等有关法律特例的教育公务员、警察公务员,消防职员,企业职员,单纯劳务职员、现场职员等。

由于,日本地方政府是地方自治体,“特别职”地方公务员是经过地方议会选举、直接选举和任命的地方国营企事业单位领导人员,所以他们不是经过考试获得公务员资格的。通过考试获得地方公务员资格的主要指“一般职”地方公务员。本文所研究的东京都政府公务员主要指指东京都“一般职”地方公务员。下文将对其“入口”制度以及管理制度进行一些分析,从中获得一些对我国大都市地方政府公务员建设有价值的经验。

## 东京都地方政府公务员“入口”制度

(一)考试分类。东京都地方公务员招考分为四类,首先把参加考生按照有社会经验和没有社会经验分类,其次把没有社会经验的人按照学历高低分为三类,因此东京都地方公务员考试分为四类:一类是普通大学毕业生参加考试录取的,二类是短期大学毕业参加考试的,三类是高中学历的考取的,四类是有社会经验的。对报考者进行不同的分类,其目的在于一是选拔不同种类工作人员的需要。同样是地方政府公务员,但不同的工作对学历、社会阅历等要求不尽相同。比如打字员只需要高中学历就可以,相反,决策部门的公务员就需要较高学历,而像协调、沟通工作则最好有这方面的社会经验,其他的大量工作则对有无社会经验并没有比较高的要求;二是保证同一种类公务员报考者有平等的竞争机会。比如都是报考决策部门的公务员,如果学历、社会阅历要求不同,就可能产生考试的前提条件不公平,由此竞争就无法保证在平等的条件下进行,这可能进一步导致因为公务员待遇好而就业压力大的情况下,优秀者为了保证进入公务员系统而“低就”的现象,这不利于人才的选拔;三是借此区分不同种类公务员的工资和晋升机会。因此,考试分类的目的是在公开、平等的原则下,尽可能选拔优秀人才到合适的岗位,做好适才使用,充分发挥人的潜能。

(二)考试录用。每年2月,东京都地方政府开始准备面向社会公开招收公务员,一般到5月中旬开始进行考试。如2002年,一类和二类公务员第一次考试日期分别是6月15日和22日,7月18日公布成绩,第二次考试时间分别是7月25日和8月15日,8月22日公布成绩。

考试者按学历和社会经验分成四类,参加不同级别的公务员考试。一般而言,每类考试分笔试和口试两部分,笔试一般包括基础知识、专业知识、写作、综合能力,其中以基础知识和专业知识类为主。一般而言,笔试由2个小时的基本教养考试(选择题)、1个半小时专业知识考试(选择题)和40分钟的专业技能考试(问答题)以及1小时30分钟的论文考试组成。但在不同类别的公务员考试中,其考试科目和内容也不尽相同。这种不同体现在第一次和第二次考试的考试范围和内容上。在第一次考试中,首先,考试的题量不等,如基础知识考试中,I类考试有50个问题,II类考试则只有30个问题;其次,考试的形式不同,II类考试增加了小论文写作而I类考试则不需要;其三,考试时间安排上的差异,I类公务员考试一般规定考试时间为6-7小时,而II类公务员考试则在3-4小时内结束。在第二次考试中,除了面试这项两类考试一样外,I类考试则增加了从政治学、行政学、宪法、社会学、经济理论、劳动经济和国际关系等7个学科中任选3个的专业叙述题和叙述式的综合判断题,而II类考试则没有这些要求。另外,从表一可以看出,东京都出题和全国出题的

地方公务员考试的难度和要求不一样，比较历年的试卷，东京都出题的试卷明显比全国出题的试卷要难。

东京都				全国方式			
教养课	出题数	专业课	出题数	教养课	出题数	专业课	出题数
基础能力		宪法	5	基础能力		宪法	4
文章理解	8	行政法	5	文章理解	9	行政法	5
判断推理	9	民法	5	判断推理	6	民法	4
数据处理	5	经济原理	10	数据处理	9	劳动法	2
资料解释	4	经济政策 财政学	5	资料解释	1	刑法	7
基础知识		政治学	6	基础知识		经济原理	10
物理	3	行政学	4	数学	1	财政学	3
化学	3	社会学	5	物理	1	经济政策	1
生物	2	法律·经济	5	化学	2	政治学	2
思想	1	政治社会事情		生物	2	行政学	2
文学·艺术	2			地质	1	社会政策	2
日本史	2	基础能力题：题必答				基础能力题：题必答	
世界史	2	基础知识题：题选道		日本史		基础知识题：题选道	
地理	2	专业课考试：题选道				专业课考试：题选道	
政治·经济	9						

表一：2001年东京都出题和全国出题I类地方公务员考试基础能力和基础知识题数  
资料来源：

<http://www.kanlerna.com/gb/studyabroad/examination/university/officer-test.html#04>

经过笔试后，合格者在一周后再参加口试。口试则主要是面试。口试合格者就成为公务员候选人，并依照考试成绩、个人意愿、职位空缺情况等综合因素决定最终是否被录用。

最终合格者在一个月内需接受体检、就职意向咨询和工作性质说明等，3月中旬分配具体部门，4月1日便开始正式上班。上班后还要接受3个星期的职业培训，目的是使新公务员充分树立为全体东京人民服务的决心，以及增强不断学习与业务相关的基础知识和向前辈请教的意识。

考试竞争非常激烈，以2002年2月的考试情况为例：在2589名报考办公人员的大学生中，合格者仅80人；155名报考秘书的大专生中，仅有4人被录用。从表二数据中可见竞争激励程度。

年份	种类	录取数(人)	报考者	合格者	竞争倍率(倍)
2001年	I类	143	6263	222	17.2
	II类	12	592	15	31.7
	III类	15	605	20	18.5
	有社会经验	10	1947	10	120.3
2002年	I类	152	6315	207	17.8
	II类	12	768	18	29.3
	III类	15	713	21	20.2
	有社会经验	10	1856	10	118.8

表二：2001年和2002年东京都地方政府公务员报考和录取情况(单位：人)

资料来源：<http://www.saiyou.metro.tokyo.jp/saiyousiken/joukyou14.html>

(三)外国人参加公务员考试。日本一直以来，把就任公务员的国籍要求视为即使没有明文规定也是“当然的法律原理”，对于外国人参加日本公务员考试很长时间采取了否认态度。这句“当然的法律原理”曾经在1953年的内阁法制局第一部长的回答中、1972年的自治省公务员科长的回答中及1979年的大平正芳首相众议院的答辩书中，频繁被使用。《国家公务员法》规定：参加公务员考试，必须拥有日本国籍。但同时也规定，地方自治体是否允许外国人参加考试，可自行决定。所以，近年来，随着全球化的发展，地方自治体为了适应国际化的发展，从全球的角度积极利用人才，形成人才的外来补充何良性竞争，允许外国人

参加地方公务员考试。

从1994年开始,经过6年研究,爱知县全县31的城市,正式发出了“就一般事务性公务员职务的国籍限制的解禁”的声明。一般事务性公务员主要指从事保育、学艺、医疗、清洁、水道、劳务、教员等职务的公务员。不过对于消防队员的采用,名古屋市等14市仍然要求日本国籍,而冈崎市、丰明市等17个的城市撤销了消防队员的国籍限制。爱知县规定“县政府职员中,涉及到行使官方重大权利及影响公民意识等活动的公务员,要求必须具备日本国籍”,并且把行政职员、药剂师、兽医、学艺师等列入该范围之内。爱知县的公务员,共有107种职业,1998年医师·护士等72种专业职务开始对外国人开放,而事务、社会福利、建筑、土木工程等35种职业的录用仍坚持要求具有日本国籍的公民才可以参加考试。不过,现在一般事务的采用也允许外国人的参加,但警察的采用不被列在考虑范围。名古屋市到现在为止,在外国人中录用了护士8名、清洁工2名、运输2名、劳务9名、教员1名,丰桥市选用了6名医师、2名护士、1名技能师,冈崎市则大胆录用了2名外国人行政职员。除了爱知县以外,1996年5月神奈川县川崎市取消了一般事务公务员考试资格的国籍限制,向外国人打开了公务员考试的大门。横浜市对除了消防队员和卫生监视员之外的公务员职务,也采取了无国籍差别的态度。

在东京都地方政府公务员中,外国人已经不仅参加保健护士、幼产护士、护士以及单纯劳务职员的地方公务员考试,而且在一些专业技术比较强的领域以及低级甚至中级层次公务员,还有一些一般不涉及国家或地方政府秘密部门的高级层次公务员,如社会保障等方面公务员基本上实行内外人员平等参与考试的机会。

## 东京都地方政府公务员管理制度

从某种程度上,理解东京都公务员的管理必须了解年功和积累回报模式的工资制度,以及其独特的晋升制度。

(一)工资制度。公务员实行一种称谓“年功+积累回报模式”的工资制度。所谓年功工资就是公务员的工资随其在该机关就职年数的增加而逐年增加;工资的高低主要取决于工龄的长短,而不是主要取决于公务员所担任的职务和该职务所反映的工作能力。但这仅仅是一个方面,重要的是积累回报模式对年功工资的补充,从而把年功制存在的弊端得到遮蔽而其长处获得澄清。这种模式主要内容在于,公务员在其就业生涯中所获得的报酬由工资、退休金和辞职后再就业报酬(即所谓“下凡”后所获得的报酬)。工资由基本工资、抚养老人补助、住房补助、交通补助、辛苦津贴等多项内容。当应试者被录用成为公务员后,其中基本工资是与学历或社会经验挂钩的。一般资料显示,第1类是大学毕业生,月工资198900日元(约为1900美元),第2类短期大学毕业生(相当于中国的大专生),月工资为175100日元(约为1750美元),第3类高中毕业生,月收入为156400日元(约为1560美元);第4类年满29岁,有5年以上工作经验的人,月工资是241100日元(约为2500多美元)。公务员的基本工资,大约相当于同学历或社会经验的人在其他职业平均工资的1.5倍左右。

日本公务员很长时间以来并没有具体的退休制度,而是实行“劝退”的惯例。辞职因而与职位高低相关。由此,退休金对于不同级别和不同工龄的公务员是不同的。据《日本经济新闻》透露,上世纪80年代,工龄为22年、45岁左右科长的退休金为1574万日元;工龄为33年、56岁局长的退休金为6286万日元,而一个34年工龄、57岁左右事务次官的退休金则达8347万日元。对于这个退休金的价值,可以这样举例说明,一个科长的退休金大约可以在东京都中心城市地段买三室两厅公寓一套。

除此之外,公务员工资中最有诱惑力的在于“下凡”后的报酬。在日本有公务员辞职后“下凡”的惯例,即到政府所属的特殊法人单位或民间企业就职。大量资料显示,公务员退

职时的级别直接影响其“下凡”后的去处、地位和待遇。职位较高的公务员退休后往往到一流企业、著名大学、大的传媒机构或著名的团体再就业，并获得较高的收入。同时，日本许多企业，职位越高，退休的年龄就越迟，从而使他们长期获得高收入。

由于这三个方面的诱惑，一方面公务员地位比较高，有利于吸纳社会优秀人才，另一方面激励公务员长期保持勤奋、积极的工作态度，使政府工作效率较高，形成一种良性循环。

(二) 晋升制度。在日本公务员管理中，形成了一种独特的“后期晋升模式”。也就是说，在公务员录用后，一般到 40 岁左右（准确数据为 37 - 45 岁之间），一直实行同期同时晋升。大约从 40 岁开始，同期录用的公务员之间的差距逐渐拉开，其中一部分人继续向上晋升。东京都地方公务员的晋升制度十分复杂。新人工作一定时间后，进入主任级备考阶段，考试合格升为主任。主任上面是系长、科长助理，再往上是科长。考试录用的公务员一般最高可升到科长，这也是大部分公务员退休前的最高级别了。科长以上的总括级科长、部长及局长属于“高级领导干部”，晋升的条件比较苛刻了；另一部分无望晋升的则逐步离开公务员队伍，到民间企业、特殊法人单位就业，或离职自谋职业。这种制度的特点是，工作表现特别强、能力特别强的人一般不会在考核后立即得到特别的回报。对于他们的奖励将根据他们的长期表现在其职业的后期逐步“兑付”，这种兑付就是退職金和“下凡”后的高收入。这种制度的好处是有益于培养长期勤勉的工作态度，防止急功近利思想

(三) 其他管理制度。除了上述制度外，东京都公务员培训制度也很有特点。如一类公务员晋升所经历的培训有人事管理、业务管理、危机管理。其中危机培训是中国没有的，譬如，担任课长的候选人要经历实施计划失败的考验，才能担任职务，具体是一种风险意识和危机处理能力的培养。

此外，还有公务员在职务范围内应遵守的各种行为准则。如接受礼物详细、公开的规定。规定接受项目执行者的礼物需向各部门首长报告，超过一定限度的礼物要公开审查。同时，科长以上级别的公务员需汇报前一年中的股票交易情况和前一年的收入。

总之，东京都地方政府公务员的管理制度除了一些具体的规定外，大量是人性化的惯例，如工资中的“下凡”、“后期晋升”等都是一般惯例，但他们对东京都公务员的管理以及地方政府能力的提高和高效率却是十分有效的。

## 对我国地方公务员建设的借鉴作用

东京地方公务员通过考试制度吸纳了社会优秀分子。尽管每年只有 10% 的录取率，但是大学毕业生、社会优秀分子和外国人仍然积极参加公务员考试看，这种考试制度是成功的。从其成功的经验看，许多地方是值得学习的，尤其是地方公务员分类和考试方法以及外国人参加考试等具体做法，无疑对我国地方公务员考试制度具有重要的借鉴作用。

(一) 分类和考试方法。上文已经论述，东京都把地方公务员分为四类。这种分类是按照学历和基础工资分的，但本质上就是按照学历分的。按照学历差别参加不同类别的考试，这有助于公平竞争。同样学历的人参加笔试内容一样的考试，不同学历的人参加不同类别的考试，这是无疑是一种公平的体现。同时，这种制度有利于最大程度地吸纳社会各界人士。

我们地方公务员考试是按照高中以上学历的应届生和有社会经验划分的。在具体的操作中，只要是高中以上学历的，只要应届生采用同样的笔试试卷，结果专科生与博士生一起参加一样的考试。同样，不分学历只要有社会经验的也采用相同的笔试试卷，结果用公平的形式体现了不公平的内容。从知识积累看，不同教育程度在知识积累上是有差别的，一般情况下高中生无法与大学生和研究生比的。从反应能力上，一位不到 20 岁的人与一位将近 30 岁的人，也是不一样的。随着公务员考试的标准化，越来越体现出考试的反应和记忆能力倾向，于是，在历年地公务员考试中，我们发现博士考不过硕士，更考不过本科，这与通过公

务员考试吸纳优秀人才的目的是不一致的。

因此，我们的地方公务员考试可否借鉴东京都的做法，按照学历分，尽管这样做的结果对我们的公务员考试制度是一个巨大的挑战，但它能够更好地衡量考生地实际能力，体现事实上的公平。

（二）外国人参加考试。随着全球化的进一步发展，国际间交往的增加，外国人定居我国现象必将增多。于是，外国人如何表达政治意愿并参与我国政治建设，成为一个十分重要又紧迫的课题。其中如何进入我国所在地的地方公务员就成为一个现实的课题。这关系到我国的政治文明建设，通过外国人进入地方公务员，既可以在我们的体制内吸收他们的经验，又可以促进我国政府的施政能力和方式，使地方政府管理国际化。日本的经验对我国地方公务员考试是有益的借鉴。他们通过考试制度有限度的让外国人参与国家和地方公务员，既满足了专业人才的需要，又有力地促进了地方公务员国际化。因此，加强外国人参与我国公务员的研究，首先是制订外国人参加公务员考试制度，其中又以制订地方公务员考试制度为主，并进一步完善和规范外国人进入我国公务员系统的制度，探索适合我国国情的外国人参与我国公务员制度。

（三）人性化管理。在研究东京都地方政府公务员制度中，一个重要的感受是人性化的管理，前列“下凡”、“后期晋升”就是其中体现。反观我国地方政府公务员建设，试图用一些刚性的条例、制度把人筐定。产生的结果是，一方面公务员“早熟”，过早进入竞争阶段，缺乏学习的可能，使得公务员创造力下降，另一方面公务员队伍活力的下降和人性的齐整化，培养了奴性人格的公务员，这与服务政府、责任政府和法制政府的政府理念所要求的，培养有创造力、有亲和力、敢于负责的公务员是相背。

<http://www.pssw.net/essays.asp?id=299>