

# 日本人事院及相關制度之研究

考試院研究發展委員會

2003 年 12 月 12 日

## 目 次

|                       |    |
|-----------------------|----|
| 壹、前言 .....            | 2  |
| 貳、日本公務員制度之沿革 .....    | 2  |
| 參、人事院之定位性質與組織職掌 ..... | 5  |
| 肆、人事院與內閣總理大臣之關係 ..... | 11 |
| 伍、結語 .....            | 16 |
| 參考書目 .....            | 17 |

## 壹、前言

近來我國中央政府體制將朝向三權分立的憲政體制推進，已是大勢所趨，未來考試院組織將朝向「縮小編制、降低層級」的方向來進行改造；然而，無論未來考試院業務要如何改造，考銓制度的獨立性都應該被維護與尊重。與我國相距不遠、國情相近之日本，其公務員制度與組織設計十分值得學習——主管機關「人事院」隸屬內閣總理大臣之下，但預算、決策及人事權都有相當自主性，因此本報告將針對日本人事院及相關之制度予以分析。

本文將由日本公務員制度建立之沿革談起，釐清人事院組織、功能，繼而探討人事院與內閣總理大臣之間的關係，最後於文末將提出可供我國參考之處。此外，日本之國家公務員與地方公務員分屬不同之法制範疇與組織制度，為求與我國之制度具有比較基礎，本文焦點將集中於國家公務員制度之研析，在此先予以說明。

## 貳、日本公務員制度之沿革

就公務員之角色定位而言，日本公務員制度可以第二次世界大戰作為一分水嶺。二次大戰結束後，日本憲法於 1946 年公布施行，依據該部憲法，日本公務員的基本定位乃是做為全體國民的服務者（第十五條），而一改明治時期的官吏乃「天皇的官吏」之傳統地位。

就公務員人事管理機關而言，1947 年 10 月公布之「國家公務員法」乃是日本國家公務員基本制度、主管機關人事院基本功能與角色之主要依據；其後歷經數次修正，與人事制度較為相關者，為 1965 年將人事院之部分職權改由內閣總理大臣掌管，其部分職權包括人事紀錄、人事統計報告、勤務評定及效率增進計畫、服務之宣示與服務關係規定等。隨後日本政府於內閣下設置總理府人事局以輔助內閣總理大臣有關人事制度之業務；1984

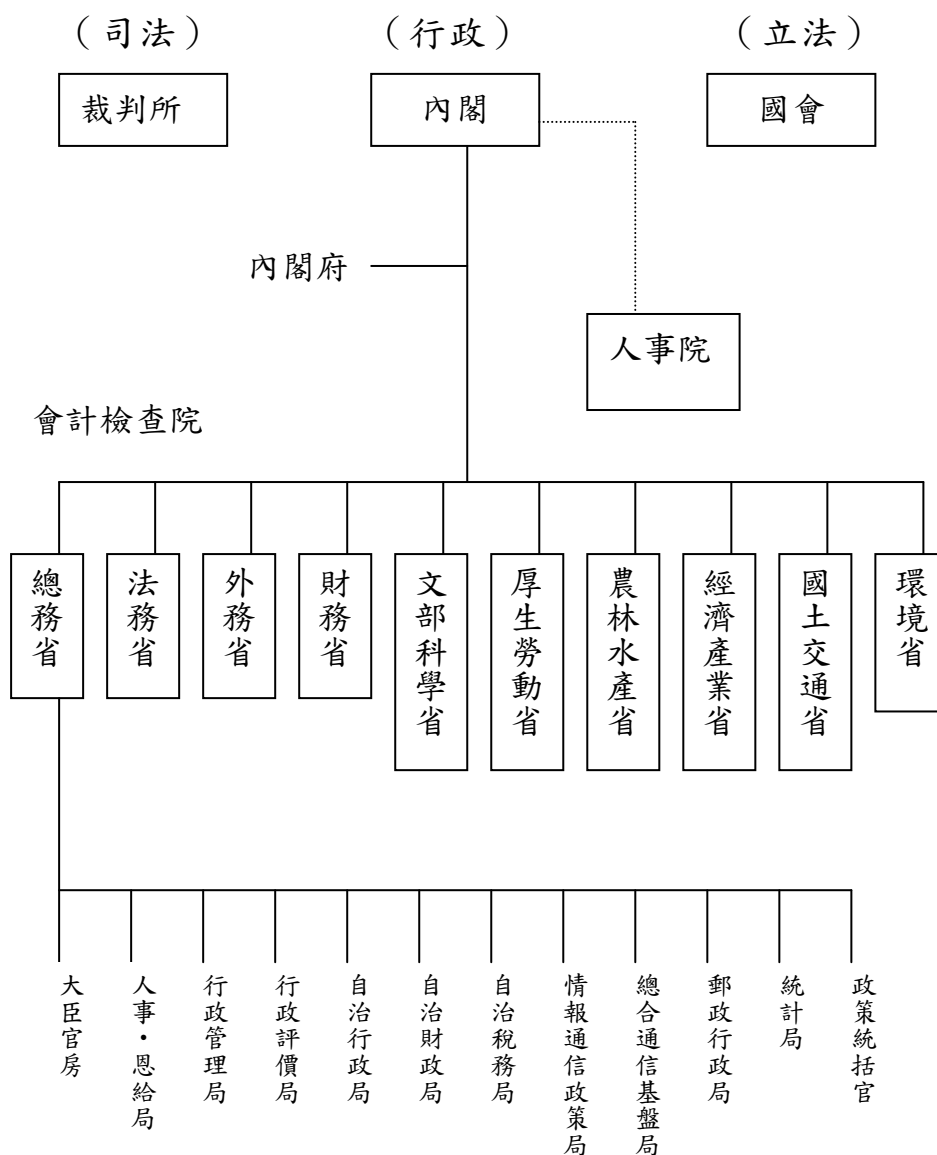
年於總理府下新設總務廳，而將總理府人事局之組織與業務歸於總務廳轄下；該一組織設計於 2001 年中央省廳改造時，依國家行政組織法、總務省設置法及總務省組織令之規定，於總務省下設人事·恩給局、行政管理局、行政評價局等人事行政相關機關，協助人事行政業務之推行，其改制之沿革如下表：

表一：日本公務員制度沿革一覽表

| 時間     | 修正重點                                        | 制訂、修正法律                    | 備註                                          |
|--------|---------------------------------------------|----------------------------|---------------------------------------------|
| 1946 年 | 明文規定公務員為全民之服務者（第十五條）                        | 制訂日本國憲法                    |                                             |
| 1947 年 | 設立人事院為國家公務員之主管機關                            | 制訂國家公務員法                   | 人事院於國家公務員法公布一年後成立，正式成立時間為 1948 年 12 月 3 日。  |
| 1965 年 | 將部分職權改由內閣總理大臣掌理，並設置總理府人事局以輔助內閣總理大臣有關人事制度之業務 | 修正國家公務員法                   | 部分職權包括人事紀錄、人事統計報告、勤務評定及效率增進計畫、服務之宣示與服務關係規定等 |
| 1984 年 | 於總理府下新設總務廳，將總理府人事局之組織與業務歸於總務廳轄下             | 修正總理府組織法規、總務廳設置法、總務廳組織令    |                                             |
| 2001 年 | 中央省廳改造時，於總務省下設人事·恩給局等人事行政相關機關               | 修正國家行政組織法、總務省設置法及總務省組織令之規定 |                                             |

經過上述之變革，目前日本中央政府體制之現狀，可參考圖一之架構：

圖一：日本中央政府體制圖



註：總務省下特別註明下設機關，係為與人事院組織位置之比較，其他省廳之下原亦有其下設機關，惟為分析之簡明，在此不一一列出。

資料來源：綜合自日本人事院網站 (<http://www.jinji.go.jp/top.htm>)

與總務省網站 (<http://www.soumu.go.jp>) 資料。

## 參、人事院之定位性質與組織職掌

### 一、人事院之定位性質：

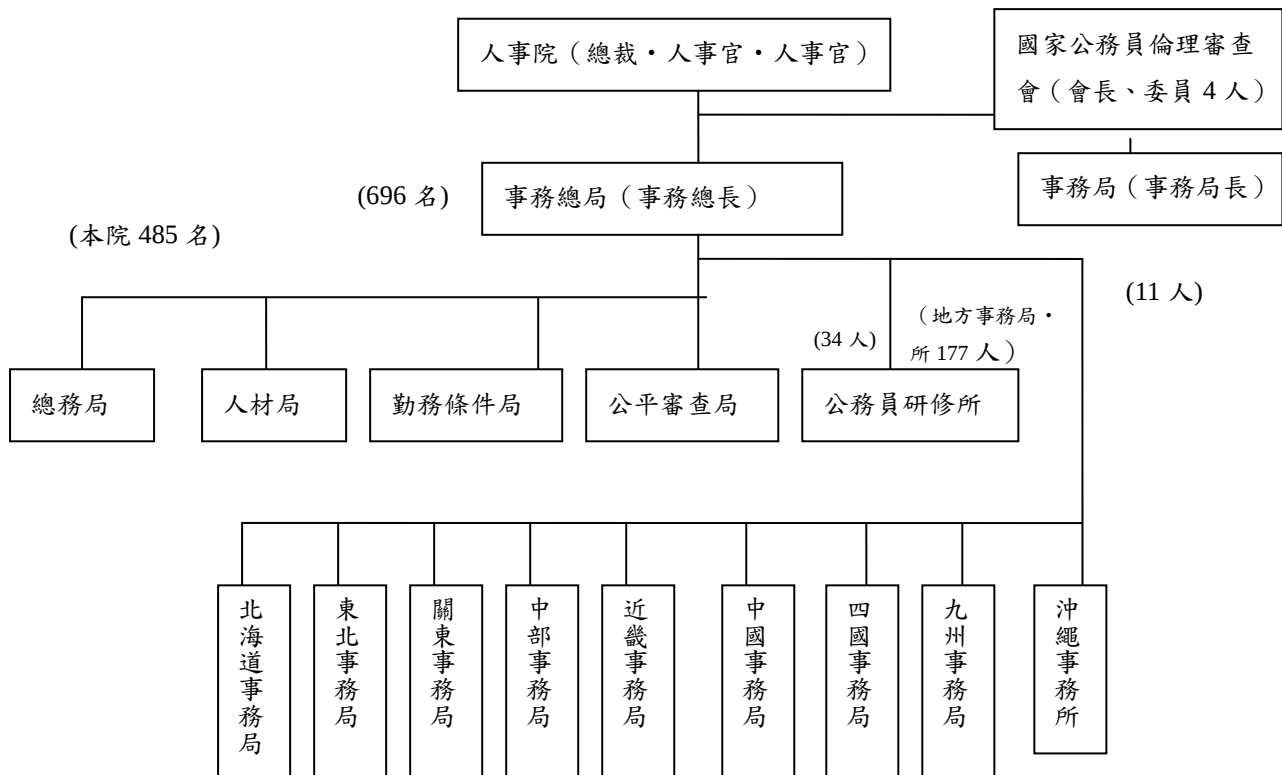
人事院依據國家公務員法第三條之規定，屬在內閣轄下所設置之一獨立行政機關，依規定向內閣提出報告，因此人事院雖仍為一行政機關，但具有較大之獨立性；此外，人事院依法處理之事項，其所作之決定及處分，由人事院自行審查；又依國家公務員法第四條第四項之規定：「人事院管理其內部機構，國家行政組織法（昭和二十三年法律第一二〇號）對人事院不適用之。」是以，法律賦予人事院相當超然獨立之地位，得不受「國家行政組織法」限制，得就其所掌事務為執行法律，或依法律之授權，制訂人事院規則，發佈人事院指令並規定其程序，並可自設內部組織，自訂員額。

人事院之任務乃確保公務員人事管理的中立性、公正性，在內閣制下，不受政黨政治之影響，使國民對行政機關寄予信任，做為獨立、公正、中立、專門的人事行政機關，確實推動施政以因應情勢，並施行有效率的行政運作。人事院依法掌理俸給及其他服務條件暨人事行政改善之建議、職位分類、考試及任免、俸給、訓練進修、身份變更、懲戒、申誡之處理、擔任職務倫理之保持，以及其他確保人事行政之公平及保證職員福利之事務。目前人事院之組織架構如圖二。

### 二、人事院之組織職掌：

依據國家公務員法第二條之規定：「人事院依法掌管有關給與、各種勤務條件之改善、有關人事行政改善之勸告、職階制、考試與任免、給與、研修、身份、懲戒、苦情處理、保持職務倫理、確保與職員有關之人事行政之公正性、職員利益之保護等事務。」依據該任務要求與上節論及之組織架構，有關人事院之功能，可分述如下：

圖二：日本人事院組織架構



※人事院於 2001 年 1 月 6 日由五局體制改為四局體制。

資料來源：日本人事院網站 (<http://www.jinji.go.jp/top.htm>)

#### (一) 人事官：

人事院以人事官三人組織之，其中一人為總裁，採合議制，目前人事院總裁為中島忠能、兩名人事官分別是左藤社郎、小澤治文。人事官需經兩議會之同意由內閣加以任命，其中兩人不得屬於同一政黨或同一大學系所畢業。人事官得連任，但任期不得連續超過十二年；任命前五年內為政黨幹部、政治顧問，或有同樣政治影響力之政黨黨員者，以及任命前五年內為中央或都道府縣之公職候選人者，依人事規則不得為人事官。至於人事總裁綜理院務，代表人事院，總

裁因故不能視事或出缺時，由資深人事官代行其職務。

(二) 人事院會議：

人事院會議係屬合議制性質，出席該會議並有表決權者，僅有人事官三人；人事院會議，以人事院規則訂之，至少每週一次，於一定之場所舉行之；事務總長以幹事身分出席人事院會議，擔任議事錄之作成，依慣例，事務總局其他職員得參加報告工作；人事院會議之議事，應全部記載於議事錄。

(三) 事務總局：

人事院事務總局乃人事院會議之執行機關，處理人事院實際業務，截至 2001 年為止，共有員額共 696 名，置事務總長一人，綜理事務總局，輔佐人事院總裁並執行人事行政職務，及指揮監督人事院事務方面及技術方面之一切活動，建立有關從事人事院職員募集、配置及指揮之計畫，並為人事院會議之幹事。

依人事院規則二之三之二三（人事院事務總局之組織）之規定，事務總局下設四局、一公務員研習所及八地方事務局與一地方事務所，其各局所屬名稱及職掌如下：

1. 總務局：總務局下設總務課、企劃法制課、人事課、會計課、國際課、生涯設計課六課，其職掌如下（僅列與人事業務有關者）：

- (1) 關於人事院會議事項
- (2) 關於人事院之機構及員額事項
- (3) 關於事務總局之事務綜合調整事項
- (4) 關於國家公務員倫理審查會事務局事務之聯絡調整事項
- (5) 關於人事管理官之聯絡事項
- (6) 關於國會之聯絡事項
- (7) 關於職階制事項
- (8) 關於人事院之資訊系統之整備及管理事項

- (9) 關於人事行政基本施政之策定事項
- (10) 關於國家公務員制度綜合的調查研究事項
- (11) 關於人事院職員之職階、任免、給與、懲戒、其他人事服務、教養及訓練事項
- (12) 關於人事院之衛生、其他福利醫療事項
- (13) 關於人事行政國際合作事項
- (14) 關於外國公務員制度綜合調查研究事項
- (15) 關於職員之生涯設計措施及其他因應高齡社會人事行政措施之策定事項
- (16) 關於其他高齡職員退休管理制度之企畫、擬定及運作事項
- (17) 關於退職年金制度調查研究及意見提出事項
- (18) 關於職員團體事項(公平審查局所掌事項除外)
- (19) 關於服務及懲戒事項(公平審查局及國家公務員倫理審查會所掌事項除外)
- (20) 關於其他效率之勤務評定事項
- (21) 前各款所揭外，關於事務總局之事務不屬於他局所掌管之事項均屬之。

2.人材局：人材局下設企劃課、試驗課、研修調整課、研修指導課四課，其職掌如下：

- (1) 關於任免事項
- (2) 關於身分變更事項(總務局所掌者除外)
- (3) 關於派遣制度事項
- (4) 關於附有任期職員制度事項
- (5) 關於附有任期研究員制度事項
- (6) 關於官民人事交流制度事項
- (7) 關於考試事項
- (8) 關於研修事項(國家公務員倫理審查會事務局所屬除外)

3.勤務條件局：勤務條件局下設給與第一課、給與第二課、給與第三課、職員課、補償課五課，其職掌如下：

- (1) 關於給與事項
- (2) 關於勤務時間、休息日及休假事項
- (3) 關於保健、休憩、安全保持、福利及育嬰假事項
- (4) 關於災害補償事項
- (5) 前各款所揭外，不屬於他局所掌之勤務條件事項

4.公平審查局：公平審查局下設調整課、審查課二課，其職掌如下：

- (1) 關於不利益處分不服申訴及不服申訴之審查事項
- (2) 關於災害補償之實施審查之申訴及福祉事業營運措施之申訴審查事項
- (3) 關於給與決定審查申訴之審查事項
- (4) 關於勤務條件行政措施之要求之審查事項
- (5) 關於苦情處理事項
- (6) 關於給與簿檢查之其他事項(屬於他局所掌除外)
- (7) 關於至營利企業就職、營利企業之職員等之兼職及依公司所有之關係等規定獲致參加營利企業之經營地位之職員之報告等
- (8) 關於管理職員等範圍、職員團體之登錄、職員團體等規約之認證及其他職員團體法令之實施事項

5.公務員研修所：人事院公務員研修所之訓練對象係以各府省職員為主，以提高行政官員之素質、國際觀、高尚倫理觀及充實行政執行上必要的知識與能力，為執行上述任務，下設總務課、教務第一課、教務第二課，其職掌如下：

- (1) 針對各府省推薦之高級文官舉行聯合研修，以提升其見識，並啟發其高度之行政能力
- (2) 針對各府省推薦之職員舉行聯合研修，使其學習行政必要之高度智識與能力
- (3) 針對各府省通過I、II、III種考試之各級職員舉辦聯合研修，以提升素質

6.八地方事務局及一事務所：依國家公務員法第十三條第五項之規定，人事院得經國會之同意，於必要地區設地方事務所，該局所在事務總長之指揮監督下，掌理人事院業務計畫之執行，目前全國共設北海道、東北、關東、關東、近畿、中國、四國、九州等八個地方事務局及沖繩事務所，主要負責地方公務員相關事項。

(四) 國家公務員倫理審查會：

為使公務員在職司事務時，保持其職務倫理，確保國民對公務之信賴，依據國家公務員法第三條之二之規定，於人事院下設公務員倫理審查會，其主要職掌如下：

1. 有關國家公務員倫理規程之制訂、改廢意見之提出
2. 違反倫理法、倫理規範、懲戒處分基準之作成、變更
3. 有關為倫理保持之目的之研修綜合計畫、調整
4. 有關為倫理規程遵守之體制整備、對各省廳之首長建言
5. 各種報告書之審查
6. 有關違反倫理法、倫理規程之行為調查、懲戒

綜而言之，人事院所掌事項，與國家公務員之間關係相當密切，從公務員身份之取得、職階、任免、給與、懲戒、訓練等業務，均由人事院掌理，可說是最重要之中央人事行政機構；然而，在法制與組織建制上，尚有其他機關與其業務相關，其間關係為何，將為下節分析重點。

## 肆、人事院與內閣總理大臣之關係

目前日本國家公務員之人事行政主管機關，依據國家公務員法之規定，分別由人事院與內閣總理大臣掌理，而內閣下所設之總務省則係協助內閣總理大臣人事業務之執行，以下將就人事院與內閣總理大臣之間之相互關係，予以詳細分析。

### 一、內閣總理大臣之職掌權限：

日本國家公務員之人事主管機關為「人事院」與「內閣總理大臣」，而內閣總理大臣原則上處理不屬於人事院之職權業務，兩者之間的關係基本上是「分工」與「協調」關係。人事院之組織與職掌為 1947 年制訂國家公務員法時所確定之體制，而基於適應情勢之原則，若干人事職權並未在國家公務員法當中列入人事院之職權，且政府不斷擴充後，人事行政需要行政管理者間之相互配合，故凡未列入人事院之職權者均列為內閣總理大臣之職權事項中，兩者分工關係甚為清楚。

此外，依據國家公務員法第十八條之二之規定，內閣總理大臣掌管各行政機關之人事管理方針、計畫，以求統一綜合調整等業務事項，由於內閣總理大臣之位置在各機關之上，因此由其基於行政管理領導而推動人事業務，將較具效能，因此自 1965 年以來，人事院與內閣總理大臣之人事行政事項亦能發揮協調功能，使國家公務員人事行政體系運作順暢。

目前內閣總理大臣掌理有關人事行政業務之事項，計有下列六項：

- (一) 關於公務員之效率、福利、服務等事項
- (二) 關於各行政機關人事管理方針、計畫等統一綜合調整事項
- (三) 關於公務員之人事紀錄事項
- (四) 關於制訂職員在職關係之統計報告制度並實施事項

(五) 以政令指定設置人事管理官之機關

(六) 指揮監督人事授權之機關首長

## 二、總務省之相關業務組織職掌

為使上述掌理事項順利進行，內閣總理府下設總務省以輔助之，而總務省之業務當中，除輔佐內閣總理大臣之行政業務外，與人事行政業務相關者尚有人事·恩給局、行政管理局、行政評價局、自治行政局、自治財政局與自治稅務局等之業務職掌（組織架構請參見頁四之圖一）；其中前三者與國家公務員制度有關，後三者與地方公務員制度較有關，其中前三局之組織與職掌羅列如表二。

表二：總務省人事·恩給局、行政管理局、行政評價局之組織與職掌

|        | 下設單位                                        | 組織職掌（依據總務省設置法）                                                                                                                                                                                                                              |
|--------|---------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 人事·恩給局 | 總務課、公務員高齡對策課、恩給企畫課、恩給經理課、恩給審查課、扶助料審查課、恩給業務課 | 1. 關於國家公務員制度之企畫與籌劃<br>2. 依據國家公務員法第二章之規定，輔佐內閣總理大臣執行中央人事行政機關之業務<br>3. 關於國家公務員退職津貼制度事項<br>4. 關於特別職之國家公務員給與制度事項<br>5. 前項以外與國家公務員之人事行政事項相關者（其他行政機關所掌事項除外）<br>6. 關於恩給制度之企畫與籌劃<br>7. 關於受有恩給權利之裁定以及恩給給與負擔之事項<br>8. 國會議員互助年金與互助一時金之受有權利裁定以及恩給給與負擔之事項 |
| 行政管理局  | 企畫調整課、行政資訊系統企畫課                             | 1. 關於行政制度一般基本事項之企畫與籌劃<br>2. 關於行政機關之機構、員額、運作之企畫與籌劃<br>3. 各行政機關之新設、修正、廢止以及員額之設置、增減與廢止等相關事項之審查<br>4. 整理與管理行政機關共用之情報系統事項                                                                                                                        |

|       |           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-------|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 行政評價局 | 總務課、行政相談課 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 關於獨立行政法人共通制度之企畫與籌劃</li> <li>2. 關於獨立行政法人之新設、目的變更，及各獨立行政法人有關之個別法之修正及廢止事項之審查</li> <li>3. 有關政策評價之基本事項之企畫與籌劃</li> <li>4. 對於各府省之政策予以綜合之評價，以及保證政策評價之客觀性與嚴格性</li> <li>5. 各行政機關業務實施狀況之評價與監督（對於各該行政機關之政策評價除外）</li> <li>6. 與行政評價相關，地方自治法第 2 條第 9 項第 1 號之規定，受託地方公共團體業務實施狀況之調查</li> <li>7. 各行政機關之業務與地方公共團體業務相關者之衝突斡旋</li> <li>8. 關於行政相談委員事項</li> </ol> |
|-------|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

其中必須說明的是，人事・恩給局的所謂「恩給」業務，係為處理歷史遺留下之問題。事實上，恩給制度的起源必須回溯自明治 8 年 4 月開始，以佐賀之亂、出兵台灣等事件為背景，撫卹陸軍軍人及其遺族為對象之制度開始，時至今日，已有 128 年之歷史。目前，恩給的意義為公務員經過相當時期之忠誠服務後退職、因公傷病而退休，或因公死亡的情況下，國家基於特別關係，對上述情況之公務員給予生活上的支持，因此具有國家補償的性質。而目前人事・恩給局所掌恩給事項之實施對象為「共濟制度實施前之退職文官」<sup>1</sup>與「老兵」及其「遺族」，約有 134 萬人，其中 97% 為老兵及其遺族。

此外，行政管理局與行政評價局所掌理之業務與公務員整體之通則性事項較為相關，其所做之政策決定即為內閣總理大臣對人事行政業務之整體性規劃，因此可藉此達到行政管理指導之功能，相較於人事院之獨立性質，內閣總理大臣藉由總務省之各項業務執行，更能夠以行政體系本身之分工協調功能，達到相輔相成之效。

<sup>1</sup> 日本國家公務員之退休撫卹原係國家掌管，於 1959 年國家公務員共濟組合法施行後，公務員之年金制度由恩給改為共濟年金制。

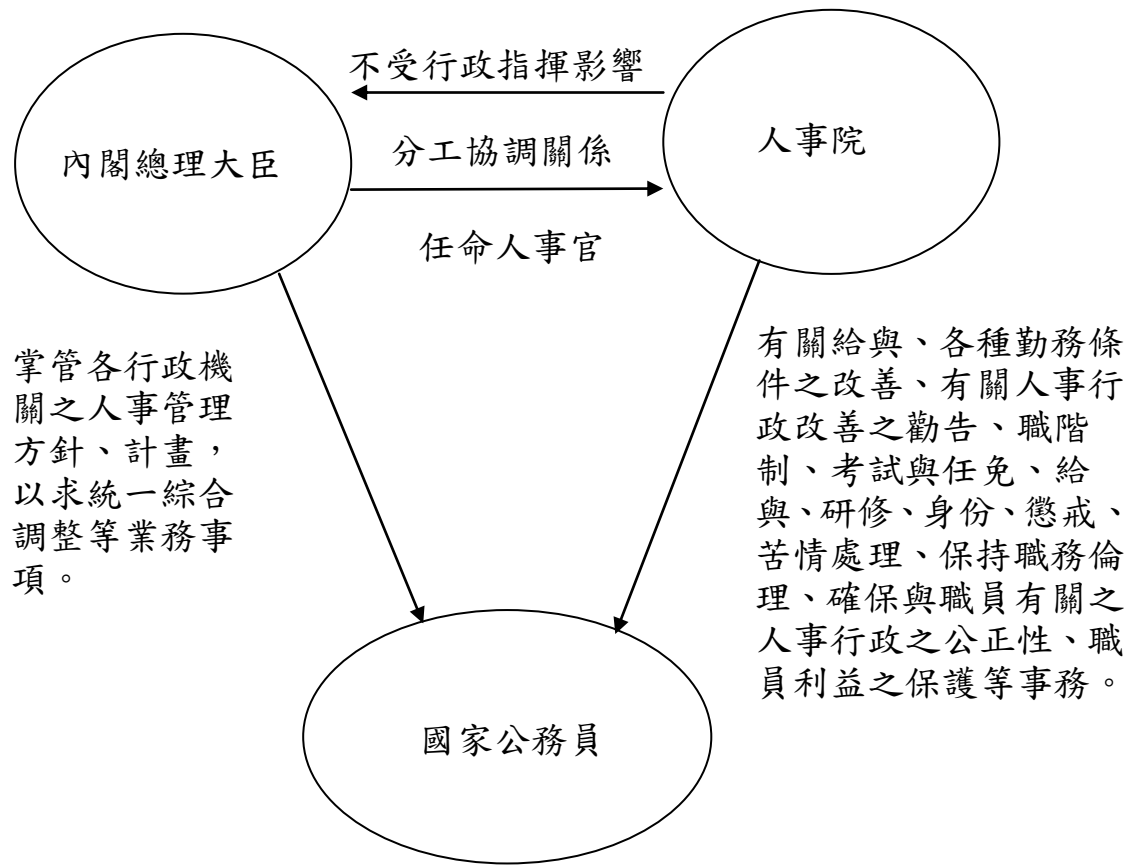
### 三、小結

綜上所述，人事院與內閣總理大臣所掌事項區分相當明確，由國家公務員法第十八條之二之規定（「內閣總理大臣掌理...人事院所掌事項之外」）看來，內閣總理大臣之角色與功能乃是人事院未盡事項之補充；就本質而言，內閣總理大臣所掌之事項，除恩給事項乃處理過去軍職人員退休撫卹問題外，主要業務均屬於通則性、組織計畫性、評估及監督性質業務，與人事院直接處理具體之給與、勤務條件、職階制、考試、任用、研修、身份、懲戒等業務，屬性與範圍程度相當不同。

過去數十年間，人事院的獨立性與定位問題，每隔一段時間，就會成為議論的焦點，一般而言，以公法學者為主的意見，認為人事院的適憲性問題值得探討，但每次廢止案的提出，都受到廣泛的質疑，質疑的聲音包括行政學者、官僚體系，甚至是一般輿論、媒體都予以強烈的反應，使得最後人事院的地位一直沒有受到動搖，甚至隨著公務員制度的變遷，人事院的地位逐漸已經不再受到質疑，比較值得重視的問題，反而是人事院與內閣總理大臣之間如何分工、協調的問題。

綜而言之，人事院雖隸屬於內閣總理大臣，但其員額、編制與決策權皆有其獨立之處，因此並不受其行政指導之影響；而內閣總理大臣必須在議會同意之前提下任命人事官，使得雙方之間亦有些許相關性，但基本上而言，如前所述，兩者係分工與協調之角色。至於具體業務而言，雙方職掌層次與範圍亦有所不同，內閣總理大臣之職掌是各行政機關之人事管理方針、計畫，以求統一綜合調整等業務事項，而人事院則是有關給與、各種勤務條件之改善、有關人事行政改善之勸告、職階制、考試與任免、給與、研修、身份、懲戒、苦情處理、保持職務倫理、確保與職員有關之人事行政之公正性、職員利益之保護等事務。其間之關係，可由圖三之示意圖清楚表現。

圖三：人事院與內閣總理大臣之關係示意圖



## 伍、結語

本報告分析日本人事院及其相關人事主管機關之組織與職掌，目的在於透過對其之研究，能夠得出足供我國制度參考之處。事實上，經過深入分析整體日本公務員體系之制度設計，發現日本制度之細膩與法規規範之嚴謹，使得看似紊亂之業務與事項，在運作上能夠達到應有之效果，彼此之間因為權限界定之明確，並未帶來執行上的困擾。例如人事院與內閣總理大臣之間權限之別，明文規定於國家公務員法當中，而各自之組織法與施行細則更將業務範圍清楚界定，雙方行事皆有明確之原則與界限得以依循，因此不致發生扞格情事，顯見制度設計有其獨到之處。

其次，過去我國許多人事制度的書籍或資料都以「部內制」「部外制」來比擬我國與其他國家之制度。事實上，所謂部內制或部外制之存在前提，是其皆屬於行政權的範疇之下，而人事機關究由各部會自設內部人事單位或另外獨立設置，乃兩者之主要區別所在；至於我國考試院獨立於行政權之外之設計，已屬於憲政層次問題，而非僅在行政權內部組織設計層次問題，因此在比較時，必須注意比較基礎之差異問題。

此外，日本人事主管機關之間多以「分工」做為最基礎之組織設計精神，換言之，雖人事行政業務十分繁複，但經過功能性的區分，使得各機關（或單位）皆有明確之事項與業務得以執行。以我國而言，未來無論如何改造組織，最重要的是，各項業務以何種形式、何種機關予以執行最能達到效率，同時彼此之間如何才不會有重疊矛盾之處，實為未來制度設計時不可忽略之原則。期待藉由本報告對於日本人事院及相關制度之引介，找到足以我國參考之範例與組織設計形式。

## 參考書目

- Michael G. Roskin 著，鄭又平等譯，2003，《最新各國政府與政治：比較的觀點》。
- 左藤達夫，1999，《国家公務員制度》，東京：學陽書店。
- 考試院研究發展委員會，2002，《日本公務員人事制度》，內部報告。
- 西尾勝、村松岐夫編，1994，《行政學：制度と構造》，東京：有斐閣。
- 岡本全勝，2001，《省庁改革の現場から》，ぎょうせい株式会社。
- 邱聰智等，2003，《考試院考銓業務國外考察日本考察團考察報告》。
- 許南雄，2002，《各國人事制度》，台北：商鼎文化出版社。
- 蔡良文等，1999，《日本人事院之中央派出機關組織及職掌——近畿事務局之組織與職掌考察報告》。
- 辻清明，1991，《公務員制の研究》，東京大學出版會。
- 日本人事院網站：<http://www.jinji.go.jp/top.htm>
- 日本總務省：<http://www.soumu.go.jp>