

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and Public Management Classics

经典教材系列

CLASSIC TEXTBOOK SERIES

GYOSEI GAKU

(new ed.)

行政学

(新版)

[日] 西尾胜 著

 中国人民大学出版社

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and Public Management Classics

行政学

(新版)

〔日〕西尾胜 著

毛桂荣 杜创国 熊达云

张亲培 白智立 译

图书在版编目 (CIP) 数据

行政学 (新版) / (日) 西尾胜著; 毛桂荣等译.
北京: 中国人民大学出版社, 2006
(公共行政与公共管理经典译丛)
ISBN 7-300-07621-1

I. 行…
II. ①西…②毛…
III. 行政学
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 110221 号

公共行政与公共管理经典译丛

经典教材系列

行政学(新版)

[日]西尾胜 著

毛桂荣 杜创国 熊达云 张亲培 白智立 译

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511239 (出版部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	涿州市星河印刷有限公司		
规 格	170 mm×228 mm 16 开本	版 次	2006 年 9 月第 1 版
印 张	25.25 插页 2	印 次	2006 年 9 月第 1 次印刷
字 数	413 000	定 价	35.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

GYOSEI GAKU

(new ed.)

行政学
(新版)

这是一本日本本土行政学经典教材，也是第一本翻译成中文的二战后日本行政学教科书。该书自2001年在日本新版发行以来，已经重印10多次，被广泛用于本科生、研究生教学和公务员培训。本书的体系在于制度论、管理论、政策论的结合，其内容是以一般理论为前提演绎分析日本的行政，并以日本的行政实践为基础归纳分析，其目的在于建构日本本土化的行政学。对于我国读者而言，重要的是从中领会与美国以及中国不同的日本行政学的创新与发展。

西尾胜, 1938年出生于日本东京, 1961年东京大学法学部毕业, 1967年赴美国哈佛大学和麻省理工学院留学两年, 1974年任东京大学法学部教授, 现为日本行政学会顾问、东京市政调查会理事长。曾任东京大学法学部学部长、日本国际基督教大学教授、日本行政学会理事长、日本政府分权推进委员会委员等职。主要著作有:《权利与参与》、《行政学的基础概念》、《行政学》、《未完的分权改革: 与霞关官僚格斗的 1300 日》、《行政的活动》; 另外, 西尾先生还主编了《讲座行政学》6 卷等 40 多部行政学著作。

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and Public Management Classics

经典教材系列

丛书策划 刘 晶
责任编辑 罗海林
封面设计 张 红
版式设计 王坤杰

《公共行政与公共管理经典译丛》

编辑委员会

学术顾问

威廉·邓恩

乔治·弗雷德里克森

尼古拉斯·亨利

马克·霍哲

戴维·罗森布鲁姆

爱伦·鲁宾

全钟燮

金判锡

顾问

纪宝成

主编

张成福

策划

刘 晶

编委

(以姓氏笔画为序)

王佩亨	王浦劬
毛寿龙	刘 晶
刘国材	任宗哲
孙柏瑛	吴爱明
陈庆云	陈振明
竺乾威	周志忍
郭小聪	高培勇
彭和平	董礼胜
董克用	程远忠
蓝志勇	潘小娟
薛 澜	薄贵利

《公共行政与公共管理经典译丛》

总 序

在当今社会，政府行政体系与市场体系成为控制社会、影响社会的最大的两股力量。理论研究和实践经验表明，政府公共行政与公共管理体系在创造和提升国家竞争优势方面具有不可替代的作用。一个民主的、负责任的、有能力的、高效率的、透明的政府行政管理体系，无论是对经济的发展还是对整个社会的可持续发展都是不可缺少的。

公共行政与公共管理作为一门学科，诞生于 20 世纪初发达的资本主义国家，现已有上百年的历史。在中国，公共行政与公共管理仍是一个正在发展中的新兴学科。公共行政和公共管理的教育也处在探索和发展阶段。因此，广大教师、学生、公务员急需贴近实践、具有可操作性、能系统培养学生思考和解决实际问题能力的教材。我国公共行政与公共管理科学研究和教育的发展与繁荣，固然取决于多方面的努力，但一个重要的方面在于我们要以开放的态度，了解、研究、学习和借鉴国外发达国家研究和实践的成果；另一方面，我国正在进行大规模的政府行政改革，致力于建立与社会主义市场经济相适应的公共行政与公共管理体制，这同样需要了解、学习和借鉴发达国家在公共行政与公共管理方面的经验和教训。因此无论从我国公共行政与公共管理的教育发展和学科建设的需要，还是从我国政府改革的实践层面，全面系统地引进公共行政与公共管理经典著作都是时代赋予我们的职责。

出于上述几方面的考虑，我们组织翻译出版了这套《公共行政与公共管理经典译丛》。为了较为全面、系统地反映当代公共行政与公共管理理论与实践的发展，本套丛书分为四个系列：（1）经典教材系列。引进这一系列图书的主要目的是适应国内公共行政与公共管理教育对教学参考及资料的需求。这个系列所选教材，内容全面系统、简明通俗，涵盖了公共行政与公共管理的主要知识领域，内容涉及公共行政与公共管理的一般理论、公共组织理论与管理、公共政策、公共



财政与预算、公共部门人力资源管理、公共行政的伦理学等。这些教材都是国外大学通用的公共行政与公共管理教科书，多次再版，其作者皆为该领域最著名的教授，他们在自己的研究领域多次获奖，享有极高的声誉。(2) 公共管理实务系列。这一系列图书主要是针对实践中的公共管理者，目的是使公共管理者了解国外公共管理的知识、技术、方法，提高管理的能力和水平，内容涉及如何成为一个有效的公共管理者、如何开发管理技能、政府全面质量管理、政府标杆管理、绩效管理等。(3) 政府治理与改革系列。自 20 世纪 80 年代以来，世界各国均开展了大规模的政府再造运动，政府再造或改革成为公共行政与公共管理的热点和核心问题。这一系列选择了在这一领域极具影响的专家的著作，这些著作分析了政府再造的战略，向人们展示了政府治理的前景。(4) 学术前沿系列。本系列选择了当代公共行政与公共管理领域有影响的学术流派，如新公共行政、批判主义的行政学、后现代行政学、公共行政的民主理论学派等的著作，以期国内公共行政与公共管理专业领域的学者和学生了解公共行政理论研究的最新发展。

总的来看，这套译丛体现了以下特点：(1) 系统性。基本上涵盖了公共行政与公共管理的主要领域。(2) 权威性。所选著作均是国外公共行政与公共管理的大师，或极具影响力的作者的著作。(3) 前沿性。反映了公共行政与公共管理研究领域最新的理论和学术主张。

在半个多世纪以前，公共行政大师罗伯特·达尔 (Robert Dahl) 在《行政学的三个问题》中曾这样讲道：“从某一个国家的行政环境归纳出来的概论，不能够立刻予以普遍化，或被应用到另一个不同环境的行政管理上去。一个理论是否适用于另一个不同的场合，必须先把那个特殊场合加以研究之后才可以判定”。的确，在公共行政与公共管理领域，事实上并不存在放之四海而皆准的行政准则。按照建设有中国特色的社会主义的要求，立足于对中国特殊行政生态的了解，以开放的思想对待国际的经验，通过比较、鉴别、有选择的吸收，发展中国自己的公共行政与公共管理理论，并积极致力于实践，探索具有中国特色的公共行政体制及公共管理模式，是中国公共行政与公共管理发展的现实选择。

本套译丛于 1999 年底由中国人民大学出版社开始策划和组织出版工作，并成立了由该领域很多专家、学者组成的编辑委员会。中国人民大学政府管理与改革研究中心、国务院发展研究中心东方公共管理综合研究所给予了大力的支持和帮助。我国的一些留美学者和国内外有关方面的专家教授参与了原著的推荐工

作。中国人民大学、北京大学、清华大学、厦门大学、复旦大学、中山大学、武汉大学等许多该领域的中青年专家学者参与了本译丛的翻译工作。在此，谨向他们表示敬意和衷心的感谢。

《公共行政与公共管理经典译丛》编辑委员会

2001年8月

中文版序言



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

日本现在正处于继 1868 年的明治维新，1945 年的第二次世界大战后改革之后的第三次改革之中。政治与行政的框架结构仍在不断地变化。本书中的一些叙述也已经不合现状，在不久的将来必须做一些改定。

明治维新是萨摩、长州、土佐、肥前这些西南雄藩联合讨伐幕府的内战而引发的革命。这是士族与士族之间的内战，在这个意义上明治维新与欧洲的市民革命有着不同的性质，但是这无疑是一场革命。1869 年的版籍奉还和 1871 年的废藩置县这两项措施，完全摧垮了德川幕府体制，并在“王政复古”的名义下确立了以天皇为中心的、新的政治体制。自此以后，废除封建的士农工商的身份制度，禁带刀器，换和服为洋装等“文明开化”的各种举措不断实施，甚至国民的生活也大有变化。到明治二十年代（1888 年以后），发布



大日本帝国宪法，开设帝国议会，使得日本的制度转变为近代西式立宪君主制。

日本在太平洋战争战败后，在盟军总司令部（GHQ）的占领管理下，实施了一系列改革措施，其中包括将大日本帝国宪法修改新定为日本国宪法，天皇主权变更为国民主权，接连不断的占领当局的改革使得日本的政治结构、经济结构和社会结构都发生了巨大的变革。首先，财阀的解散使得大企业分割；促进了企业间的竞争。其次，公认劳动基本权的行使使得劳动组合（工会）的成立数量增长迅速，不断地展开要求增加工资的斗争，人们的工资收入水平也逐渐提高。基于此，大众的购买能力也得到提高，经济增长成为现实。在农村，农地改革的坚定实施推进了佃农向自耕农的转化，促进了粮食增产，摆脱了战时以及战后时期的粮食不足的困境。还有，修改民法，废除了战前的家族制度和长子继承制度，推进了男女平等。同时，义务教育的年限从小学6年制扩大为中小学9年制，大大提高了国民的平均教育水平。这一连串的战后改革，给国民各个阶层增添了新的活力，这种国民的活力使得战后日本经济的复苏成为可能，也支撑了其后的经济高速增长。

但是，以20世纪70年代的两次石油危机为转机，日本经济增长大幅度地下降，政府陷入了严重的财政危机。日本社会进入停滞萧条的时期。其后，90年代的前半期一度曾有微弱的复苏苗头，但是泡沫经济崩溃，90年代后期日本陷入金融危机，日本社会转到了更加萧条的时期。中央和地方的累计财政赤字巨额上升。由此，日本政府在1981年设立了第二次临时行政调查会，其后推进了诸如国有铁道、日本电信电话、日本烟草专卖三个政府企业的私营化在内的各种公共事务的民营化，放松规制等一系列的新保守主义改革。这个时期，在行政改革之上又出现了政治改革的潮流，二者相互交织至今。现在小泉内阁的中央和地方之间包括事权下放在内的“三位一体的改革”，道路公团的民营化，邮政事业的民营化，政府管辖金融机构的统合和废除，预算特别会计制度的改革，公务员工资的调整和公务员人数的削减等，都是从政治改革和行政改革两方面推进的改革。这是停滞、萧条的时代，同时也是改革的时代。

也就是说，战后改革引发出来的国民的新活力在其后的四五十年中消

耗殆尽，这正是停滞、萧条的根本原因。企业正在接受全球化的竞争挑战，开始重新寻求组合。工会无法通过谈判要求增加工资，加入工会的人数比率在下降。在农村，大部分的农户成为兼业（非专业）农户，又因减少耕地的政府政策，土地的休耕面积在上升。核心家庭化趋势的增强和女性社会参与的增多，导致老年人护理和幼儿抚育的社会化的需求增加。高学历化倾向增强，同一年龄层中半数以上进入大学等高等教育机构，这一变化反过来导致大量的高中毕业生、大学毕业生成为无业者或待业者，同时在体力劳动的行业产生劳动力不足的现象。而且，在这一变化的过程中，出生率下降和人口老龄化趋势急剧上升，2006年日本转入人口减少期。战后改革中创造出来的社会活力已消耗殆尽，其效果在最近表现明显的只剩下女性的活力了。

如此下去，日本社会就无法描绘其光明的未来蓝图。日本社会如要再次获得活力，必须推进不低于明治维新和战后改革规模的“第三次改革”，打破和重铸已经僵化的现存社会和经济结构，给社会各阶层注入新的活力。这样的结构性改革，需要有政治的决断才能实现。但是，这样的结构改革会遭遇到在现存结构下拥有经济、地位、权力、名声的既得利益集团的强力反对。在被称为“1955年体制”的、长达38年的自民党一党统治下形成的官僚主导政治体制下，日本有没有那种能够排除各种既得利益者的强力反对、断然实行结构性改革的政治指导力量呢？无论怎么看，似乎没有。因而，要认识到，要实现经济的结构改革、社会的结构改革，必须首先实现政治的结构改革，实现从官僚主导体制到政治主导体制的转变。

政治结构改革的潮流是在1993年夏季众议院的解散、大选中自民党的分裂、非自民党大联合政权的细川内阁产生以后才真正开始的。首先，众议院的选举制度由先前的中选举区制度改为小选举区和比例代表并立制。这个选举制度的改革是使执政党与在野党之间的政权轮替成为可能的改革。从其后的选举结果来看，日本的政界正渐渐地朝向两党制的方向收敛。其次，日本实现了第一次分权改革。还有，日本实施了包括强化内阁功能、重组中央政府部委、建立独立行政法人制度、引进政策评价制度在内的“桥本（龙太郎）改革”。与此同时，也实现了包括新设副大臣、大臣政务官制度，废除在国会委员会审议中高级官僚作为政府答辩人的政府



委员制度，引进党首（在国会直接面对）讨论制度在内的“小泽（一郎）构想”。到小泉内阁时期，自民党内派系的活动能力受到削弱，中央政府的官僚机构事实上拥有的（政策）否决权也被剥夺，执政党对内阁提出法案（在提交国会前）的事先审查的习惯也渐被打破。还有，在大选时，各政党提出政策公约（manifesto），以此为中心展开选举的模式已经引进日本政治。在 2005 年的大选中，自民党虽然内部有反对势力，但还是将邮政民营化作为最优先课题迎战大选，结果是执政党联合政权获得了众议院议席的三分之二以上的绝对多数，获得大胜。在大选后的特别国会实现了邮政的民营化。

今后，诸如改善政府和执政党的二元权力结构、公务员制度改革、第二次（地方）分权改革、修改宪法等课题将会继续讨论下去。从 1993 年开始的“第三次改革”估计需要四分之一世纪的时间，可能会持续到 2020 年。这个“第三次改革”不是明治维新那样的革命时期的改革，而是在和平、稳定时期的政治环境下实施的，因而其难度要超越明治维新时期的改革。而且，这一改革也与战后占领时期依照占领军的绝对命令而实施的改革不同，是日本国民自发选择实施的改革，其难度超过战后占领时期的改革。日本社会的未来，取决于日本能否成功地实现这个“第三次改革”。

这个未来转变的关键，首先会在 2007 年来到。2007 年不仅仅是日本的人口开始减少的一年，而且是所谓的“团块的一代”，即战后不久第一次生育高峰期出生的一代人迎来 60 岁的退休年龄，开始陆续退休，离开职场的一年。日本社会要经历前所未有的、大规模的代际交替。而且，2007 年要实施同一地方选举和参议院议员选举。众议院议员选举在这一年举行的可能性也很大。2007 年的这三大选举中，日本的选民会表达什么样的政治意向呢？这一年选举的结果，也许会导致日本的政治和行政的状况发生更深刻的变化。

在以上的思考下写作的本书，中国的读者会怎样阅读理解呢？平心而言，无法预言。现在，中国正在极力推进改革开放，正处在经济高速增长时期。2004 年冬天，相隔了许久，我再次来到北京，当时北京正为举办奥运会进行着超出我想象的、大规模的城市改造，这令我惊叹。我坚信，北京的这场城市改造一定会作为 21 世纪初期世界城市改造的案例，载入



城市规划史册而留传下去。在中国的改革过程中，各个领域的法制建设正在进行，其中之一，《中华人民共和国公务员法》已经制定公布，2006年开始实施。困于停滞和萧条的日本与正在跃进的中国，两国的状况相差甚远。但是，经济高速增长之后日本的各种经历，以及为从这个萧条中挣脱出来而努力的日本的经验，如果能够成为今后中国的参考，这对笔者来说，正是无上之荣幸。

西尾胜

国际基督教大学教授

2006年4月

修订版序言



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

本书自 1993 年 6 月初版发行以来，7 年半的时间已经过去。

与本书的初版发行几乎同时，对笔者而言，意料之外的事发生了，那就是日本的自民党分裂。1955 年以来，长达 38 年之久的自民党一党执政的统治体制拉下帷幕，日本政治走上了联合政府的时代。尔后，政治流动化的倾向虽有所加剧，但是日本政界的重新组合还在进行之中，其未来走向还不明确。

但是，在这期间，日本宪政体制发生了变革，其规模之大超出大家的想象。始于 20 世纪 90 年代初的政治改革与 80 年代之后延续不断的行政改革合流，相互映衬，政治改革的取向渐而鲜明，打破“官僚统治”并确立“政治主导”成为公认的政治改革目标。时光流逝，

万物流转。

笔者作为地方分权推进委员会的委员，投身于这一改革的浪潮，极力主张此时此刻正是推进继明治维新和“战后改革”之后的“第三次改革”的最佳时机。笔者当时投入全部身心，投身于“第三次改革”，因而没有过多的余力关注在自己身边同时发生的许多改革。这是非常遗憾的事。但是，当分权改革暂且告一段落，略有余力环观周边的变化时发现，基于宪法的各种法律，也即是《国会法》、《内阁法》、《国家行政组织法》、《地方自治法》等国家基本法，都发生了变革，在其规模和性质上都是前所未有的。笔者深感，“第三次改革”不止于期盼，而是正在渐渐地成为现实。

面对如此的变革，本书难免需要修订。以制度学的观点为重点对行政进行考察的本书更是如此。未满10年而寿终的教科书不再适合作为教科书，对此笔者略有心痛，但也深感无奈。同时，笔者也感叹日本国民的力量，能够在如此短短几年的时间内完成如此大规模的变革。这个国家的潜能不可低估，由此，笔者也有了一丝安慰和愉悦。

但是，本书的修订却是个很难的工作。确实，许多新的法律制度付诸实施，无可计数的现行法律进行了修订工作。但是，比如《行政程序法》、《环境影响评估法》刚刚实施不久，副大臣、大臣政务官制度的设置，新的省厅制度的转变也是同样。至于信息（情报）公开法则尚未实施（2001年4月实施）。笔者参与的分权改革亦然，其改革的意图，要得到地方自治体相关人士的理解，这次改革的成果在全国上下都能够得到实际应用，估计还需要10至15年的时间。

制度修改了，并不保证制度的运作也会立即转变。法律制度常常会在受到人的意识和习惯的强化、架空或歪曲之后被实施和运用。在这一点上，只要看看新宪法确立的议会内阁制在战后50年中是如何被理解以及如何被运用的，就可理解制度和制度运作的不同。“宪法变，行政法不变”的类似现象，虽有程度之差，在任何制度变革中都是不可避免的事。此次“第三次改革”的效果应该会渐渐地呈现出来，但是其预定的目标究竟能在多大程度上得到实现，非上帝莫能预言。要厘定改革的效果为时过早，因而此时修订本书实在艰难。在何时修订本书最为合适，这个问题越想越烦恼。



这次修订，几乎全部重写的是第7章。其次，第6章和第8章也作了大幅度的补写，第1章和第16章，还有第18章到第20章也作了若干追加。其他各章节都作了必要的补写和修正。同时，在提高该书的可读性上做了很大的努力。

书末的参考文献栏目，补充了许多在本书初版后出版的书籍，希望对自学有参考价值。

西尾胜

2001年元旦