

日本行政学的研究与教育回顾

毛 桂 荣
(MAO, Guirong)

摘要

本论文回顾日本行政学研究与发展历史，探讨分析日本行政学者如何基于日本国情建设行政学体系，以资中国行政学建设的参考。战前日本行政学的倾向是管理学，但是战后行政学研究和教育是政治学倾向的行政学架构。战后日本行政学研究及其教育与美国不同，形成极大的对照。日本的行政学研究把官僚制和中央地方关系研究作为重点课题，强调的是宏观的体制分析和改革的价值取向。其教育强调公民教育，而不是职业教育。经过战后 50 多年的发展，日本行政学也开始探索新的发展方向。

关键词：行政学研究，行政学教育，日本行政学，日本

内容

- 一，明治国家建设与官房学
- 二，日本行政学的创始与蜡山政道
- 三，战后日本行政学的发展
- 四，战后日本行政学的基本特征
- 五，日本本土化行政学的建构
- 六，展望：日本行政学的认同危机？

前几年我和几位好友（山西大学杜创国教授，吉林大学张亲培教授，日本山梨学院大

学熊达云教授，北京大学白智立教授）在人民大学出版社的支持下，将日本学者西尾胜的行政学教科书（西尾，2001）翻译成中文，于2006年出版。这是第一本战后日本行政学的教科书翻译成中文。而且，这是一本建构日本本土化的，或者说构想日本国产行政学的教科书。希望本书的出版有助于中日之间行政学研究和教育的相互交流和理解，也有助于我们对日本行政的理解，更有助于我们思考如何建设中国的行政学体系。在这本书的译后记中，我对日本行政学作了部分说明，但是由于译后记这个体裁的限制，许多问题并没有说清楚。这次有机会在上述翻译后记的基础上，包括部分内容的重复，对日本的行政学研究的发展作进一步的整理和介绍。当然，本文的回顾和分析只是我个人的理解和认识，并不一定全面。

一、明治国家建设与官房学

日本行政学教育和研究最早可追溯到明治时代。在明治宪法成立以前，欧洲大陆，特别是有200年历史的德国官房学（行政学）研究对日本的影响很大。L. von Stein（石泰因）是德国官房学的泰斗，伊藤博文（第一任总理大臣）1883年去欧洲调查近代立宪国家的政治经验时，曾求教于L. von Stein（石泰因）。石泰因的著作也由元老院的书记翻译成日语，于1887年在日本发行。这一年威尔逊发表了《行政的研究》，真是历史的巧合。由伊藤博文纪录的石泰因的讲课笔记也于1888年在日本公开，可见其影响。L. von Stein的中文译法有几种，我翻译为“石泰因”，理由是既取其音，也取其意。明治时代的日语著作中有称其为“石先生”的例子（瀧井，2003）。

在日本，任何一本行政学教科书都会提到德国官房学，特别是石泰因的名字。本文后面介绍的日本行政学者辻清明是以研究石泰因的行政学开始其学生涯的。威尔逊在构思政治与行政的二元论时，曾参考德国官房学的理论。据辻清明的解释，石泰因主张确立“宪政（政治）与行政的相互关系。也即是说，在主张宪政（政治）对行政的控制与影响的同时，也强调官僚制组织对宪政有补充或者

抑制功能。这里的宪政是指国家意志的形成，而行政是该国家意志的实施。行政受到宪政的限制和规定，但是行政有其独自的领域，这个独自的领域是官房学得以存在的理由。官房学的内容包括工商经营等的国家经营学、财政学，其后发展为行政法。该理论主张通过国家经营来增加国库，具体主张为振兴产业而建立各种行政组织和机构。这个理论的必然结果是建设近代公务员制度和加快行政的发展。相对于英美的自由放任式资本主义的发展，作为资本主义的后起国家，德法等大陆国家在近代行政机构的发展以及近代公务员制度的形成上较早、较快，其原因在于此。时代需要行政官僚制体系作为近代国家建设的主力 and 先锋。同样，后起国家日本在明治维新后为了建设近代国家，参考了欧洲大陆国家的制度。在相关行政的理论上，欧洲大陆国家的官房学，行政法成为行政研究的核心，这也是历史的必然。石泰因的官房学得到伊藤博文的青睐，其道理也出于此。当然，这种强调官僚制组织对宪政有补充或者抑制功能的观点现在受到批判，如西尾的教科书就提及这个问题。他指出在民主制度下，这种承认行政对政治的抑制功能的观点难以维持（西尾（2001）中文版2006，196页参照）。但是，对于明治国家建设来说，这是非常适合的行政理论。

比较行政学认为，近代英美与欧洲大陆的国家发展以及行政官僚制的地位和作用有许多差异。纵观近代国家的发展，法国和德国等大陆国家虽然在政治上不稳定，但其官僚制体系却具有稳定的特征。可以说，这些国家以稳定的官僚制作为近代国家的支柱推动了近代经济社会的发展。在这样的欧洲大陆国家，作为行政研究的学问，官房学非常盛行。这是因为，官房学是支撑专制君主制时代国家发展的学问，是君主和官僚的学问。日本的近代历史与德法等大陆国家有许多相似之处，行政法也非常发达。而英美，特别是英国，资本主义经济几乎是自发产生的（想像一下“看不见的手”这一名词便可明白），政治发展和民主建设先于行政官僚制的建设和发展。在近代早期，英国行政官僚制的作用很小，美国也不例外，这两个国家的发展历程与欧洲大陆的法德等国家的历史正好相反，即政治发展比较稳定；在早期，其行政官僚制的规模和作用较小。英美国家的民主政治相对稳

定，国家对市场干预少，行政作用相对比较小，在这个时代背景下，对行政研究的需求并不大。直到 19 世纪末 20 世纪初期才诞生了近代行政学的研究和教育。也就是说，在工业化、城市化的发展呼唤行政的积极介入时，英美才开始建设近代公务员制度，建构近代官僚制。1883 年美国通过的彭德尔顿法是对公务员制度建设的时代要求的回应。1887 年威尔逊《行政的研究》，1900 年古德诺的《政治与行政》的发表标志美国行政学研究的开始。纽约市政调查会 (New York Bureau of Municipal Research, 现在的 Institute of Public Administration) 在 1906 年设立，更加显示出城市化对行政研究和建设的要求。还有，比如说 1911 年的塔夫托总统的行政改革委员会对联邦政府的组织、人事、预算等各个方面提出改革方案，这些都是时代要求的产物。美国行政学是在其民主制健康发展的前提下，在时代开始要求行政建设的背景下出现的。

日本学者井出嘉宪在其著作《日本官僚制与行政文化》(井出, 1982) 中，把日本定位为“天生的行政国家”。日本官僚制的建设是与日本近代国家的建设同时进行的，甚至可以说官僚制的建设先于近代立宪国家的建设(赤木, 1991)。比如说，1877 年设立了培养官僚人才的机构东京(帝国)大学(其前身更早些)。至于官吏制度，明治政府于 1882 年公布了官吏服务规则，1887 年公布文官考试规则。1885 年，日本的内阁制度成立。这些制度建设都先于 1889 年明治宪法的公布和 1890 年帝国议会的设立。

日本明治时代的文献曾经将“三权分立”的“三权”分别翻译为“立法”、“行法”和“司法”，这里的“行法”之意为“法的执行”。从近代立宪国家的理念上来说，这应该是顺理成章的三组概念。值得注意的是，在明治国家建设的过程中“行法”一词转变成了“行政”，这里的“行政”强调的是“执行政治”。“行政”这一概念正是在日本明治国家建设的时代背景下创造出来的新词，显示了明治时代的官僚制或行政部门在“三权”中的地位 and 影响。无论是在“富国强兵”还是在“殖产兴业”政策上，行政官僚制集团是日本明治国家建设的先锋兵。可以说日本官僚制的建设优先于近代民主制的建设。这里顺便指出一点，三权分立理论

中没有政治的概念，这个概念的出现，特别是政治与行政对应概念的出现是在民主制下，在民主制与官僚制的关系问题出现时才会提出来。这就是众所周知的政治行政二分法或二元论。

至于日本行政学的教育，1882年到1892年东京大学政治学科开设了以行政学为题的讲义科目。讲授这个科目的学者是从德国来到日本的卡尔·拉托根(K. Rathgen)，其讲课的内容基本上是官房学。在根本上，拉托根的理论拒绝三权分立论，将行政定义为无定形的国家活动，因而给了行政一个绝对优越的定位。对于在构建近代国家过程中力图确保天皇行政大权的明治国家体制来说，石泰因和拉托根的理论在强调行政的优越性这一点上，是再好不过的理论支撑(辻，1976)。

以官房学为主要内容的行政学教育在日本持续了大约10年。1890年代，日本在颁布明治宪法，开设国会等政治制度建设开始以后，各类法典的解释和运用成为重要课题。在这样的时代背景下，行政学(官房学)教育和研究的地位和需求也就不如行政法。于是，以法典解释为重点的法律学开始抬头，对行政的研究和教育也就由行政法来承担。有名的“天皇机关说”的学者，美浓部达吉就是行政法的教授。1892年卡尔·拉托根回到德国，日本行政学教育在东京大学等帝国大学暂时中止。

事实上，日本行政学研究和教育在私立大学也不例外。比如说，东京专门学校(早稻田大学的前身)在1886年设置了行政学教学科目，到1889年行政学的名称被改掉，讲课的内容也改为行政法学。另外庆应大学在1889年设置政治学科(系)时，开设行政学教学科目，但是1900年开始该科目的内容转为教授行政法。这些变化与上述帝国大学的变迁几乎同步。总之，到19世纪末，日本的行政学(官方学)教育以及研究暂时中断了。

二、日本行政学的创始与蜡山政道

正如美国的行政学的发展在市政改革运动等革新主义思潮影响之下成长起来的一样，日本的行政学也是在“大正民主主义”的发展之下开始成长的。

20世纪20年代前后是日本社会急剧变化的时代，工业化、城市化的发展给行政提出了许多重要的问题。比如说，被称为日本近代城市计划研究之父的池田宏（内务省第一任都市计划课长）在1922年发表了《都市经营论》。1922年日本以纽约市政调查会为模式成立了东京市政调查会，纽约市政调查会的理事彼亚德（A.C. Beard）在东京市政调查会成立时即为该会顾问，他不久访问日本⁽¹⁾，后来又发表了《东京市政论》（*The Administration and Politics of Tokyo*, 1923）。另外，还有一些左翼的社会活动家，如片山潜也开始研究市政问题，可见城市化给行政带来的课题。众所周知，美国行政学的发展与市政改革有着非常密切的关系，在这个意义上日本与美国有相似之处。事实上，中国的行政学也是如此，这是行政学发展的共同现象。工业化与城市化给农业社会带来革命性变化，市政建设成为行政研究的重要课题。对工业社会的服务，为解决城市问题提供方案和提供服务成为行政官僚制的建设以及开始行政学研究的基本背景。可以说行政学是时代的需要，是改革时代的学问。

总之，在工业化、城市化的迅速发展的背景下，在官房学教学中断了大约30年之后，1921年，日本又开始讲授行政学。如果从这里开始起算，日本行政学研究至今已有80多年的历史。1921年，当时的东京帝国大学与京都帝国大学的两个法学部新设了行政学讲座。东京帝国大学的第一代行政学教员是刚出道的政治学者蜡山政道。蜡山政道在学生时代从师于大正民主主义的理论家吉野作造，加入左翼学生组织‘新人会’。他于1920年东京大学法学系毕业后即录用为助教，1922年为副教授，不久后留学英国，求学于著名的拉斯基（H. J. Laski）和法因纳（H. Finer）。他于1928年升为东京帝国大学教授。蜡山受英国学问传统的影响，构建

了实证主义的行政学体系。与之不同的是，在京都帝国大学担当行政学讲座的田村德治钟情于德国的新康德哲学，倾心于行政学体系和方法的思索，运用其独特而又难以理解的概念，确立了观念性的行政学体系。战前日本行政学主要是这两位行政学创始人的业绩。两者共同的特点是，他们都有一种使命感，都想要把行政学建构成为一个与行政法学不同的新学问。蜡山政道、田村德治⁽²⁾可称为日本第一代行政学者。

蜡山政道担任行政学讲座之后致力于行政学理论体系的建设，时而也介入政治问题。比如说，他于1933年参加昭和研究会，并起草“昭回国策要纲”的草案，其后跟随当时是贵族院院长的近卫文麿访美。在因故辞去教授之职后，于1942年参与翼赞政治体制协议会推荐的众议院议员选举并当选。他曾经提出东亚协同比（共同体）理论（1938年）。战后，北海道大学教授松泽弘阳曾在论文中批判蜡山的东亚协同比（共同体）理论是为大东亚战争辩护的理论。1945年日本战败后，蜡山立即辞去议员之职。1947年由于他的上述政治活动，受到开除公职的处分，但第2年开除公职的处分被解除。1950年日本行政学会成立时蜡山政道为第一代会长。

蜡山政道在政治上的曲折与其学问体系是否相关，是一个值得探讨的问题。正如辻清明、田口富久治曾著文指出的那样，蜡山行政学的基本倾向是管理学的行政学。其方法论，抽象地说是以追求行政的合理化来实现政治的合理化（辻，1976；田口，1983）。这可能是其问题所在，这里稍作一些分析。

如前所述，美国从国家建设初期开始稳步地发展其民主的政治体系，行政作用小。行政的研究，即近代行政学的产生要等到19世纪末20世纪初期才诞生。美国行政学的政治行政二元论（二分法）的出现是那个时代对行政建设提出的要求，可以说二元论是培养现代公务员制度的理论前提（参见表-1）。再加上美国行政学吸收了经营学、组织管理的知识，开始是一条与欧洲大陆国家不同的道路。到了20世纪20、30年代，官僚制有了一定的发展，在维持民主制的基础上，行政学需要探讨的是如何强化执政权（总统，内阁等控制行政官僚制的政治部门）对官僚

表一 1 美国行政学的发展

世纪转换期	2次世界大战之间	1940年代	第二次世界大战后
行政理论的系谱			
政治与行政分离论 (公务员制的培育)	→ 行政管理论 (执政权的强化)	→ 政治与行政融合论 (行政权的优越)	→ 行政责任论 (行政国家)
↑ ↓ 合流 (正统派的完成)		→ 政策科学, 管理科学	
组织理论的系谱			
科学管理法 (作业的科学)	→ 古典组织理论 / 人群关系理论 (组织编制论、组织生成论)	→ 现代组织理论 (组织形成、经营论)	→ 决策论

资料：西尾胜，2001（中文版2006，p.25.）。

制的控制，管理理论是在这个背景下产生的。当然，伴随美国经济的发展，如图表一1所显示，对大规模组织的研究等也是美国行政学发展的一个重要因素。企业的财务管理、人事管理的方法运用到了行政领域。市经理制也是企业管理方法在行政领域的具体运用。以预算编制为例，怀特在1926年的行政学入门一书中，讲到1920年之前美国没有预算制度（1921年美国财政部设立预算局）。当然美国不可能没有国家预算，这里怀特所说的是在执政的权责范围内，衡量政府收入与支出，在政府的职责下编制政府预算方案的制度。1930年代如何强化执政权对官僚制的管理和控制的理论更有发展，古里克的POSDCORB一词就是在这个时代背景下产生的，这个新词中包括了预算问题。基于布郎诺委员会的建议，1939年美国在设立总统府的同时将财政部的预算局搬到了总统府，管理理论得到了运用。这个时代的管理学寻求的是在民主制度下如何控制有了一定发展的官僚制。

上述行政学理论的发展对于日本行政学有重要影响，不仅仅是理论问题，更是实践问题。管理学盛行的时代，也是美国行政管理的实践成为各国行政改革参考的时代。1930年代日本探讨建设综合调整机构，有过许多设想和建议，其中美国管理学的影响很大（毛，1997）。据日本学者井出嘉宪的研究，“满洲国”的制度设计曾经参照上述30年代行政学的管理理论。其后，这些理论的运用再进一

步扩展到日本国内，如日本陆军曾提出在内阁设立如美国预算局的提案以整合内阁的综合调整机构的建议（井出，1982）。但是，所有的提案都未能得到实施，最后成立的只是“企画院”，这个组织的人力资源在战后延续到经济安定本部，以至于经济企划厅。在学习和参考美国行政研究和改革的过程中，行政学者的参与作用非常重要，蜡山政道当然也不例外。据京都大学教授山室信一的研究与推测，“满洲国”的以总务厅为中心的行政体系受教于蜡山政道（山室，1993）。比如说，他曾在1932年第3次往东北，参与关东军的政策咨询会议，并于1933年发表《日满关系的研究》。可以说，满洲成为他的管理学倾向的行政理论的试验地之一。

上述管理学理论在日本运用的失败，实际上提示了一个重大问题，即管理学理论的局限性问题。如前所说，蜡山行政学研究的基本倾向是管理学。蜡山在战后编辑了一本论文集《行政学研究论文集》，西尾在对这一论文集的书评中指出，蜡山的理论方法是通过行政的合理化或改良来追求统治结构的变革，这种理论方法也是在“大正民主主义”的浪潮中流行的改良主义理论之一。可以说，这种理论是在行政的作用渐渐扩大的情况下，通过国家权力的职能化作用和行政技术的合理化作用，扬弃意识形态的对立和阶级利益对立的功能主义想法，其特征与许多所谓的“都市社会主义”的改良主义立场有共同之处（西尾，1966）。总之，蜡山行政学的特征是以行政的合理化来追求政治的合理化，蜡山的理论体系是时代的产物。但是，蜡山的管理学倾向的行政学研究的理论体系缺乏行政责任的理论（辻，1976）。这个欠缺是一个非常重要的理论体系问题，也是那个时代的局限。

美国的管理理论是在稳定的民主制的基础上产生的，日本的国情不一样，理论不能照搬。比如，明治宪法体制中，统治权和行政大权在天皇，内阁不是政治与行政的中心，明治宪法中没有出现“内阁”这个词，而议会内阁制也并不容许存在。在这样的体制下，以执政权之强化为目的的管理理论（表-1）并无“用武之地”。而内阁的协调机构的整顿，管理方法的合理化并不能突破这个体制的局限。1948年蜡山在一篇题为《责任政府与官僚制》文章中，讲述到他曾以追求行政官僚制的技术合理性来建设行政学的时候，指出官僚制度同时也是一种统治之术，当时

日本没有改革不合理政治结构的政治势力以及其可能性。他指出，在强调行政的技术合理化的同时，不能轻视与该技术有密切关联的政治目的和价值，即不能忽视技术的目的性。可以说，在政治不合理的环境中追求行政的合理化，有其局限。更进一步说，方法论上，行政研究主张以行政的合理化来追求政治的合理化，一步走错就可能成为追随于不合理政治的技术性行政的研究。比如，蜡山的1936年出版的《行政学原论》的理论体系，按田口富久治的分析，就是一个“充满苦恼的，立于交叉路的行政学”理论（田口，1983）。

总之，在行政学的价值判断，政治与行政的关系问题，行政学的学术研究与行政实践关系问题的讨论上，蜡山行政学至今还是一个重要的先例和讨论的对象。

三、战后日本行政学的发展

接下来介绍战后日本行政学的发展。日本政治学会于1948年成立，行政学会在1950年成立。为便于理解，这里将战后日本行政学会的理事长，即会长的名单整理如下（表-2）。按规定，学会的会员（需交纳年会费）选举学会的理事会，现在学会有25名理事组成理事会，一般会考虑到地区平衡等因素进行协调，如同一大学不可有2名以上理事。理事长由理事会选举产生。

日本行政学会成立后，在第一任会长蜡山的影响下，一方面极力吸收国外的行政学理论，另一方面积极研究日本的各种行政问题。学会在设立后不久就开始编辑行政研究丛书，主要的主题有地方自治的区域、行政管理的动向、人事管理的课题、行政机构的改革、开发行政、大都市行政。1965年开始，日本行政学会的行政研究丛书改为行政研究年报，其主题依旧是日本的时代性课题，如行政改革、公害行政、现代行政的实际课题、行政计划的理论与实际、政策决定与公共性、行政的组织与人、社会变动与行政的对应。这些都是日本在经济高速增长时期的现实课题。

地方自治，特别是都市问题的研究当然是研究的重点课题。如后所述，地方自

表一 2 战后日本历届行政学会理事长

1, 蜡山政道 (1895-1980), 1950.11-1955.5 任行政学会理事长
2, 小仓库次 (1899-1964), 东京都立大学教授, 1955.5-1961.5 任理事长
3, 辻清明 (1913-1991), 东京大学教授 1961.5-1966.5 任理事长
4, 吉富重夫 (1909-1976), 大阪市立大学教授, (1966.5-1971.5) 任理事长
5, 长滨政寿 (1911-1971), 京都大学教授, 1971.5.9-21 任理事长
6, 足立忠夫 (1917-2003), 关西学院大学, 1971.6-1975.10 任理事长
7, 阿利莫二 (1922-1995), 法政大学教授, 1975.10-1980.5 任理事长
8, 加藤一明 (1921-1999), 关西学院大学, 1980.5-1984.5 任理事长
9, 赤木须留喜 (1923-2000), 东京都立大学教授, 1984.5-1986.5 任理事长
10, 佐藤竺 (1928 年生), 成蹊大学教授, 1986.5-1990.5 任理事长
11, 片冈宽光 (1934 年生), 早稻田大学教授, 1990.5-1994.5 任理事长
12, 西尾胜 (1938 年生), 东京大学教授, 1994.5-1998.5 任理事长
13, 村松 夫 (1940 生), 京都大学教授, 1998.5-2000.5 任理事长
14, 大森弥 (1940 年生), 东京大学教授, 2000.5-2002.5 任理事长
15, 今村都南雄 (1941 年生), 中央大学教授, 2002.5-2004.5 任理事长
16, 水口宪人 (1945 年生), 立命馆大学教授, 2004.5-2006.5 任理事长
17, 新藤宗幸 (1946 年生), 前专修大学教授, 千叶大学教授, 2006.5-2008.5 任理事长
18, 桥本信之 (1948 年生), 关西学院大学教授, 2008.5 为新理事长

资料：毛桂荣整理。

治等领域是日本行政学研究的战略课题之一。伴随日本社会的城市化的进展，都市问题本身成为整个社会关注的问题。公害问题的研究，居民运动的展开促进了地方自治的研究，相关的研究组织和杂志开始大量出现。区域民主主义成为时代性的追求，松下圭一是这个时代的理论先导（松下，1975；1994；1996；1998）。1963年以后，社会党和共产党等推荐或推选的地方行政首长相继当选而产生的革新自治体更是促进了地方自治的理论研究与实践的结合。城市问题研究的理论集大成是松下圭一等在1972年到73年编辑的，跨学科的《岩波讲座：现代都市

政策》共12卷。顺便讲一句，这套丛书的编辑是日本行政学界研究公共政策的开始。但是这个传统没有能够持续，直到1996年日本公共政策学会（第一代会长为松下圭一）成立前后，政策研究才真正在行政学研究中得到重视。

行政学对现实问题的研究是这个学科建设的一个侧面，另一个侧面就是教育的制度化问题。学会成立不久，以蜡山为团长的美国行政教育视察团（长滨政寿与足立忠夫及其他几位学者为其成员）于1951年初访问美国，蜡山主笔的美国行政教育视察报告于1951年6月公布。该报告的内容以及美国行政学教育与研究成为1951年日本行政学会的讨论主题。但是，美国行政学的教育体系并没有成为日本的模式。

行政学在美国非常发达，许多教育机构设置了以行政学为中心的行政学研究生院。在美国，行政学是培养职业行政官的教育课程。美国地方政府的职员很多来源于行政学研究生院，有资料显示，地方市经理有三分之二来源于行政学研究生院。有志于职业行政官的学生，不仅仅在本科学习作为专业科目的行政学，而且在行政学研究生院进一步研习行政管理与公共政策的各个分支学科。行政学研究生院成为培养职业行政官的核心机构。在日本，相当于美国行政研究院的机构不发达，没有如美国式的行政学院，或行政学系。1953年设立的国际基督教大学于1962年任命蜡山为该校教授，目的在于行政学研究生院的设立。该校于1963年设立了研究生院行政学学科（硕士课程），1976年设立行政学博士课程。这是战后日本唯一的在研究生院单独设立行政学学科的大学。但是，这个行政学课程的目的不是为了职业性人才的教育。继蜡山转为国际基督教大学教授后，辻清明也在东京大学退官后，于1974年转为国际基督教大学教授，直到1984年。国际基督教大学与东京大学的行政学教育在体系上没有根本差异，这一点也显示日本欠缺职业教育的行政学课程。

一般地讲，在日本行政学仅限为法学院、政治经济学院的政治学系本科的一门专业课。本人在日本一所私立大学担任的行政学课程亦然。行政学教学科目常常不是必修课而是选修课，不是2年级而是3年级的专业课程。在日本，公务员考

试的科目大多为法律学的科目（宪法、行政法、民法等），行政学不是公务员考试的必考科目，公务员的人才多来源于法律系的学生，特别是日本国立大学法律系的学生。这一点日本与美国大不一样。

日本行政学会在1950年成立时只有40多名会员，2006年的学会年度会议时，成员达到600多名。但是，在日本行政学教育还是定位为liberal arts，即是公民教育，而不是为了职业性人才的教育，这个倾向基本上没有变更。日本行政学会的会员中行政官员的比例很低，会员有8成同时也是日本政治学会的会员。日本的行政学研究和教育能否如美国一样，或者说，是否应该如美国一样，这是一个常常讨论的问题。最近，日本司法制度改革引进了美国式的Law School教育制度。受这个改革的影响，也有一些大学成立行政或公共政策研究生院（大学院）。这些研究生院从事的是职业性人才的培养。这些改革对日本传统的行政学教育和研究有何等影响，有各种议论。但是，在短期内日本不会有如在中国茁壮成长成长的MPA教育。而且，有人预测Law School有可能成为新的公务员人才的供应基地。如此一来，作为职业教育的行政学或者公共政策教育的可能性就不大，日本行政学的传统很有可能继续继承下去。日本的经验，对于中国有何参考，我们可以一同来思考。

以下将具体地介绍战后日本行政学研究的发展，同时分析日美行政学研究教育的差异的形成。

战后初期，日本行政学的代表性学者是在蜡山政道和田村德治的的指导或者影响下展露头角的东京大学的辻清明，以及京都大学的吉富重夫与长浜政寿。这三位第二代的学者，以及受到这三位的指导和影响成长起来的足立忠夫（他自称为第二代半）等行政学研究者的研究，一般统称为战后行政学。有趣的是，他们几乎都在1952年发表了著作，辻清明发表了《日本官僚制研究》（成文堂，1969年改为新版，由东京大学出版社发行），吉富重夫出版了《行政学》，长浜政寿发表了《地方自治》，足立忠夫也发表了《近代官僚制与职阶制》（职阶制为职位分类制）。这个时期的行政学的理论积累是以辻清明为编辑代表的，东京大学出版社发行的

《行政学讲座》(共5卷,1976),还有辻清明的“还历(花甲60岁)纪念论文集”共两卷(溪内谦,1974年)。如果再加上1972年到73年发行的前述《岩波讲座:现代都市政策》12卷,可以说,日本战后行政学研究在1970年代中期走到了一个高峰。

日本没有引进美国行政学教育体制,但是并不是说没有受美国的影响。在行政学教科书上可以见到美国的影响。战后很长一段时间,日本行政学教科书的内容多为美国行政学概念和理论的解说。但是,行政学理论的引进和实际运用存在着非常严重的脱节现象,这也许是发展中国家的研究和教育的普遍问题。

一般认为,战后初期日本行政学研究教育的特征有以下两点:第一,以理论研究为动机开始真正地吸收美国行政学,其研究成果反映在教科书里;第二,学者们面临的是包括修改宪法在内的各种改革,因而必须对这些制度改革做出研究和建议,这是实践性的研究课题。以上两个特征各有其展开的轨迹,美国行政学的理论吸收与日本的调查研究几乎没有互动(参见,西尾2001,村松1983;1991)。比如辻清明的教科书《行政学概论(上卷)》(1966年)引入了美国行政学的各种概念,对各类行政学命题的解说很多。而收集在他的《日本官僚制的研究》著作里的许多论文,很少见到美国行政学理论的影响⁽³⁾。

上述行政学的教育与研究的偏差与脱节在战后50,60年代非常明显。上述东京大学出版社发行的1970年代的《行政学讲座》5卷也依然可见这种理论与实践脱节的现象。追其原因,在于美国行政的现实与日本的现实相差太大,偏离甚远。如本文第一节所述,美国民主政治的历史发展比较安定,官僚制的作用较小,这与欧洲大陆以及日本形成对照。美国行政学是受美国的特殊条件规定的美国特有的学问。也就是说,美国的行政学是缺乏强有力官僚制传统国家的行政学。与美国相比,日本的特征是一个在明治以后形成了强有力官僚制传统的国家。这样一来,美国行政学的各种概念、命题引进到日本,原般不动地用于日本行政的考察和分析,势必造成许多偏差和脱节。

战后日本行政学者对美国和日本行政差异并不是一无所知。恰恰相反,他们

非常明确地意识到这个问题。比如说，辻清明在很早就提出宪政体制的历史发展阶段理论，这个理论框架就是为了认识日美差异的明确佐证。

辻清明是蜡山在东京大学任职期间培养的唯一一位行政学者，他在蜡山辞去东京大学教授后继承了这个行政学职位。辻清明从内阁制度的研究出发开始研究日本官僚制，也就是将政治与行政的交叉点作为研究的中心，这是一个与蜡山不同的研究战略。辻清明的这种研究课题的选择影响到战后日本行政学研究的基本倾向。辻清明认为，近代史的主流是从专制君主制到近代民主制，然后再走向现代民主制的历史过程。在他的概念中，近代化和现代化是不同的历史展开。基于这样的历史认识，他认为从专制君主制向近代民主制变迁的近代化过程中，民主化是行政建设的基本课题。而从近代民主制向现代民主制过渡的现代化过程，提高效率是行政的新课题。在理念上，不管是在官僚制、公务员制度改革，或者是地方制度、自治制度的改革，近代化到现代化的历史进程是循序渐进的。但是，日本在战后改革中经历的是从专制君主制直接跨入现代民主制，因而日本面临的是近代化与现代化并行，或者说是民主化与提高行政效率并行的“双重课题”（参见表-3）。

辻清明指出，日本的战后改革中以民主化为目标的改革不够彻底，因而遗留了许多君主制时代的残渣。在追求近代化的立宪民主的过程中，如英国的近代史所示，以议会为中心的政治势力如何控制官僚制成为时代性的政治课题。王权与议会势力的较量表现在官僚的人事任免权上。在这个过程中，与政权更替而共进退的官僚体系的成立，使得官僚制体系服从政治体系的逻辑成为政治现实；政治与行政的领导与被领导，控制与服从的关系在理念和制度上得到了确立。英文的 *patronage*，或者美国的 *spoils system* 都是这个过程中运用的人事行政方法，其基本理念是政治控制行政，官僚制服从于民主制。*patronage* 在日语中译为“情实任用”，中文翻译为贍徇制或政治庇荫制，*spoils system* 翻译为分肥制，似乎都只有贬义。但是，按照辻清明的理解和分析，*patronage*，*spoils system* 有其民主政治的含义和时代的意义（毛，1999）。这正是政治对行政确立控制地位的一

表一 3 发展阶段论：公务员制度的发展（辻清明）

	历史前提	特征	具体例
第一过程	近代国家的形成； 君主获得统治权； 常备军与中央集权的行政制度； 专制君主制的支柱、即近代官僚制开始形成	官僚的超越性； 资格任用制； 官僚对国家的奉献； 严格的服务纪律	德国 法国 日本
第二过程	市民阶级在议会的胜利； 王权与议会势力在官职控制权上的争夺，议会势力的胜利； 近代民主政治之下的公务员制的成立	改革官僚制的集权特性； 剥夺特权身份； 依照民主政治的原则自由任免； 官僚制服从民主制； 瞻徇制或政治庇荫制	英国 美国
第三过程	政党的变化与政治腐败的蔓延； 自由任免政策的滥用； 服务国家的形成； 新的、现代官僚制的出现	党派的中立性（政治中立，服从于政治轮换）； 公务员的身份保障； 高效的公务员制度； 科学的人事行政	双重课题 （近代化 与现代化）

资料：毛桂荣，1999（日语）。

个历史过程，日本需要补这一课。显而易见，他的这个理论是为改革日本“官僚优势”的政治体制，确立民主政治而建构的行政理论，其改革的价值取向也是非常明确的。如此，日本行政学的研究也就与其他国家，特别是与美国不一样。

上述历史发展阶段理论是理念性的，抽象的理论，他把不同国家行政（公务员制）的发展放在“一条线”上（毛，1999）。但是他的理论构思是一种自觉认识美国行政学与日本行政学之间的根本差异的尝试，该理论的目的是为两国行政学研究设计一座桥梁，沟通两国行政学研究的理论对话（西尾，2001）。如前所说，美国是民主制度安定发展下到19世纪末20世纪初才开始建设近代官僚制的，而日本的情况不同。辻清明的上述理论分析也明确了这个差异。

事实上，日美的差异问题也反映在行政的实践上。日本的行政在战前受欧洲大陆，特别是德国的影响。而战后日本的制度受美国的影响很多，行政委员会制度的建设就是明证。从美国引进的行政委员会制度在日本经历了许多曲折（伊藤，

2003), 未能如美国。再比如, 日本战前的官僚制, 其人事管理制度基本上是身份制、品位制。战后改革中, 日本公务员法明确规定引进美国的职位分类制度。有些中国行政学教科书里也写到日本有职位分类制。但是, 正确的表述应该是, 日本有职位分类制的法律, 有类似于职位分类制的机制, 但日本没有实施职位分类制。这个问题涉及到日本行政体系的基本问题, 如官房问题、大房间(大办公室)的工作方式问题等等, 美国的行政实践并不能照搬到日本来。总而言之, 美国行政对日本的影响比一般想象要少得多(大森, 1987; 稻继, 1996; 青木, 1989; 西尾, 2001)。

四, 战后日本行政学的基本特征

基于美国行政与日本行政之差异, 那么, 战后日本行政学研究与美国行政学研究又形成什么样的差异呢, 其基本特征是什么? 这里具体讨论一下这个问题。

一般认为, 日本行政学的研究有4个特征:(1) 研究者的历史意识较强。历史的变化需要一个过程, 行政学研究将日本置于一定的历史过程中, 通过横向比较找出日本的定位, 找出落后的侧面和需要改革的课题。上述辻清明的历史发展阶段理论就是这种研究倾向的典型;(2) 官僚制研究是重点研究课题, 行政学的研究与政治学的研究密切相关;(3) 地方制度是支撑官僚制国家的重要支柱, 而且地方自治制度是战后宪法体制中重要的制度, 所以与官僚制研究密切相关, 日本行政学关于中央地方关系、地方自治、地方制度的研究成果很多;(4) 行政学研究倾向于宏观把握和体制结构分析, 改革指向是日本行政学研究比较明显的特征(西尾, 1983)。上述这些研究的倾向和特征都与美国行政学研究形成极大的对照。

可以说, 上述战后日本行政学研究的4个特征的代表性学者是辻清明。其具体理论依照上述4个特征可以概括如表一4所示。辻清明认为, 日本虽然有了新宪法的国民主权和议会制的制度规定, 但是继承了战前天皇制国家传统的官僚制统

表—4 日本行政研究的观点：对照

	辻 清 明		村 松 岐 夫
特征的侧面	理想的模式	残留体系	战后的变化
统治结构	议会制	官僚制	议会制民主主义 政党优势
行政部结构 与组织	公务员制	割据性 特权性	政治性官僚 最大动员体系
中央与地方关系	地方分权	集权	制度集权 政治分权
国家与社会	公民社会主导	国家优势	日本式多元民主主义

资料：毛桂荣，1997（日语）。

治机制构成了日本政治的基础，所以日本的新宪法体制还有许多“空架子”的部分。与战后许多社会科学的研究者一样，他指出日本民主主义和近代化的落后面，以“近代对前近代”的对比方法来分析和批判日本的现实。另外，他对日本官僚制和地方制度作了不少研究，影响了日本整个行政学界，甚至政界。在官僚制研究中，关于“割据性”和“特权性”的分析依然得到学界的支持。关于地方自治的分析也是一样，他对日本的集权制的分析批判和对英国自治的价值取向非常明显。

观察日本行政学的著作，我们不难发现以官僚制为题的著作甚多，除了辻清明的《日本官僚制研究》之外，还有伊藤大一的《现代日本官僚制研究》，井出嘉宪的《日本官僚制与行政文化》，村松的《战后日本的官僚制》。同时我们也不难发现，上述著者几乎都有关于日本地方自治的著述或论文。在某种意义上，地方自治的研究或者中央和地方关系的研究是研究日本统治结构体系的不可缺少的一部分（大森，1987；大森·佐藤，1985；金井，2007；辻，1976；村松，1988；松下，1996；西尾，2007；山田，1991）。还有，日本官僚制的观察，不仅仅限于中央省厅以及中央地方关系的观察，更有国家和社会关系的观察（表—4）。可以说，日本学者的行政研究是关于行政官僚制的宏观的、整体的分析，战后行政体系的分析包括了政治与行政之关系、政治家与行政官之关系（政官关系）、中央地方的政

府间关系、政府与市场的相互作用、国家与社会关系的分析。

上述宏观的分析方法与日本行政学研究中的组织研究，管理研究的相对薄弱形成对照。对照表—1与表—4，不难发现，这一点也形成日本行政学与美国行政学的极大差异。1966年加藤一明等（1966；1985）编辑出版的行政学教科书，是一本管理学的研究倾向非常明显的著作。但是如前所说，日本与美国的环境不同，后来政治学倾向的行政学研究渐渐地成为日本的行政学研究的基本特色，组织研究、管理学的研究渐而弱化了。

这一点也可见于足立忠夫的研究。他在1947年发表《美国公务员考课制度的研究》，1951年随美国行政教育视察团访问美国，1952年发表了《近代公务员制和职阶制》，1957年又发表《英国公务员制的研究》，1959年发表《公务员的人事管理和勤务评定》，1960年发表了《行政管理论》，专心于管理学的行政学研究。但是他对这种行政学研究的界限有所自觉，加上在战后从事地方政府的土地征收委员会的工作经验（足立，1991），他对合理主义的管理理论提出许多疑问，渐而更多地重视职能国家、服务国家的研究。他的行政学其后渐渐地转向行政的“高权主义”批判、平均市民论、行政与市民关系论、责任理论、行政服务理论（足立，1989，1990）。可以说，足立的研究中心从行政的管理理论转到了行政的权力理论，这个研究方向的变化与日本行政学研究的基本倾向完全一致。很显然，这不是偶然现象。

战后日本行政学研究的基本关注一直就是如何建立有效的民主政府，并且将官僚制置于民主制的控制之下（参见表—3）。民主制的建设，以及服从于民主制的现代官僚制的建设问题是学术研究的根本价值取向。如前所述，美国行政学是在民主制非常稳定的政治体系下展开的。对日本行政学来说，单单讨论行政的“节约和效率”（economy and efficiency）是远远不够的。更重要的问题是如何建设现代民主制下的官僚制，如何克服行政的民主化和效率化的“双重课题”。所以，日本的行政学研究倾向于体制结构的分析，改革的导向和价值取向非常明显。比如说，中央地方关系的分析和探讨伴随著地方分权的价值判断，以及推进日本地

方自治的主张。日本行政学在战后吸收美国行政学的同时并没有被美国行政学所淹没，其原因在于美国行政学的背景与日本的行政学的背景不同（参见表-1与表-3）。日本学者从日本的现实出发，也就是在拥有强有力官僚制传统的国家，行政官僚制的研究必须是从权力理论的角度，从政治与行政的交叉去把握行政的功能与地位。如此说来，美国行政学发展到战后开始讨论政治与行政的融合论，在讨论行政权的优越或者行政国家的形成时（参见表-1），日本和美国之间在理论上才真正有共同语言和共同的关心（西尾，1990）。

战后日本行政学的基本研究倾向受过清明的影响很大（西尾隆，1989；1991，西尾胜等1991）。过清明培养了很多弟子，基本上都继承了这个研究传统⁽⁴⁾。以过清明为代表的行政理论是20世纪40，50年代的成果。到了20世纪70，80年代以后，这个理论受到了挑战。当然时代的变迁不容忽视，经济高速增长之后，日本的社会和政治与以前的状况有了大的变化。日本社会的成熟，政治多元化成为一般共识。因而理论上有了新的一些新的主张。

比如表-4中的村松岐夫（京都大学行政学教授、现学习院大学教授）就认为日本的政治体制不是官僚主导的体制（官僚制体制），而是确立了议会民主制的制度，政党政治也走向成熟。他认为官僚的作用很大，可以说官僚是政治性官僚或者说带有政治家面具的官僚，但是官僚毕竟还是官僚，他们的作用仅限于一定的政治框架内。由于政治的多元化，中央和地方关系虽然在制度上是集权型的，但是在政治过程中表现出来的却是分权，是一个多元竞争的过程。另外，在日本现代化、经济成长这一共同目标下，部门主义或山头主义在多元的政治环境中显现出有益的竞争或动员。政府机构的人力和财力（公务员人数，预算规模）虽然较小，但是各级机构在竞争中有效地动员了一切可利用的资源（如行业协会、审议会等），达到了最大的效益，因而他提出日本的行政拥有最大动员体系的特征（村松，1981；1988；1994）。

从上述过清明和村松岐夫的关于日本行政研究的简单介绍可以知道，虽然观点有很大不同，但是上述两位学者之间有一个共同之处。也就是说，日本的行政学

研究是把官僚制研究，中央地方关系研究放在战略的地位，对政治行政体系进行宏观分析。在这个基础上，学者们探讨如何建立民主制之下的有效的行政体系或官僚制，探讨如何改革的问题。可以说，日本官僚制在政治行政体系中的地位和影响力导致了这个研究倾向。日本行政学研究倾向于日本行政的政治学研究。日本与美国的政治体制，以及官僚制在其政治体系中的地位和影响造成了不同的研究战略和研究课题（参见并对照表—1 与表—4）。

当然，上述基本特征的确立也并不是一气而成的，其中也有很多曲折。战前的日本行政学不同于战后行政学。战后日本行政学研究形成一个共同的基本倾向，但是在其发展中在一些基本问题上也有许多争议。比如说，如何定义行政学，行政学的地位，行政学在政治学中的地位，一直都有争议。政治与行政的关系问题的讨论也是个大问题，这个问题也涉及到行政学的研究对象，学问的根基问题。这里提到的辻清明就有一些模糊或令人不解的地方。

辻清明行政学的理论基础起源于石泰因的宪政与行政关系的研究。他对石泰因的赞赏是因为他主张行政的积极作用。这一点有些令人不可思议。因为如上所说，辻清明强调的是如何追求行政官僚制的民主控制，要解决民主制与官僚制的共存问题。他的公务员制发展阶段理论的目的正在于此。但是，他在1951年的论文，《日本官僚制与民主政治》一文中讲了一段有名的话，即“立法部门对行政部门的优越是民主制的保障，这样的传统理论开始丧失其价值的时候，正好是新的官僚制必然抬头的时候。因而，对于这样的官僚制，仅仅要求外在的责任，正如期待已经全身麻痹的驾马人来操纵马一样，这仅仅是无谓的要求”。也就是说，立法权对行政权的优越成为不可能的时候，仅仅要求强化立法控制是没有意义的。辻清明表达的是对现代民主制过分期待的警戒，言下则是对行政功能的期待。这个理论框架的提出可能是受到石泰因的关于行政对政治有补充或抑制功能的学说的影响。对于辻清明的上述讲法，西尾胜认为，这是过激的观点（西尾，1990，341页）。

辻清明的上述观点，实际上并不是偶然。30年之后，他在回顾日本行政学发展时，总结性地提出政治与行政的4种关系理论。第1是将行政放在政治的框架

内，行政为“政治的侍女”（handmaid of politics）；第2是政治行政二元论，认为政治与行政各有其固有的领域，各自分担国家活动的一部分活动；第3是政治与行政的融合理论，是把握在政策过程中政治与行政的功能相互渗透现象的理论。第4理论是将行政的功能放大化的理论。也即是，在现代社会中拥有专门知识和管理技术的行政成为管理整个社会的重要功能，在某种意义上，行政占据了包括政治，超越政治的地位和功能。辻清明认为上述4种观点、或者其中几个侧面的组合是理解现实行政的方法（辻，1983）。显然，这种政治与行政关系理论的概括中有他对行政的积极作用的期待。

西尾胜解释分析说，在辻清明的理解上，石泰因的行政学与现代行政学有着内在关联。现代行政学是在近代议会制批判之后成立的，对行政的功能作了积极评价和期待，这一点与石泰因行政学的基本观点相同。这种分析是辻清明的行政学的最根本点（西尾，1990年，341页）。如表一3的第二过程概括显示，近代议会制下的行政功能很小，时代需要政治对行政的控制，公务员的政治任命，也就是说 *patronage*, *spoils system* 有其民主政治的含义和时代的意义。而在行政的规模扩大，行政的优越地位得到确立的“行政国家”发展之下，立法权对行政权的优越成为不可能，行政权在管理整个社会中显得非常重要。在行政国家时代，行政需要有一个新的界定，政治行政二元论正是顺应这个时代需要的理论。而取代 *spoils system*, *patronage* 人事制度的是终身制的现代公务员制（表一3的第3过程）。现在行政学是以行政与政治在一定程度上分离为前提而形成的，行政有独立于政治的价值领域。如此说来，石泰因的行政学与现代行政学有其共同的语言，都对行政的功能作了积极评价和期待。

对于上述辻清明的关于行政的地位和作用的基本看法，村松岐夫提出疑问，认为辻清明是不是也有如蜡山一样的，以行政的合理化来追求政治的合理化的想法（西尾等座谈会1991，67页）。西尾认为，如在官吏制度的发展史分析中显示，辻清明企图追求民主化与合理化（即效率化）的均衡；在追求以议会民主制来控制行政的同时，也期待行政或行政官僚制对于议会民主主义的补充和牵制；在期待

议会民主主义成熟和安定的同时，也警戒对现代民主制过分的期待。西尾认为，这与其说是辻清明的行政学理论的矛盾，不如说是日本社会的矛盾（同上，70页）。

有趣的是，辻清明在去世前不久编辑的论文集是《公务员制度的研究》。有建议将包括石泰因行政学理论研究在内的理论性论文收集成书，辻清明未与采纳。对此如何解释似乎有不同意见（参照，辻清明1991一书的后记，以及西尾等1991座谈会）。有解释说，那是因为他的承认或赞成行政对政治有抑制功能的观点，得到包括其弟子西尾胜在内的下一代行政学者的批判，所以辻清明放弃了他的关于石泰因的研究论文。对于行政官僚制的超越性，或者超党派地位和功能，西尾胜基本上持否定态度（西尾，1990，35页；2001，231页），这一点今天基本上是日本行政学的共识。西尾将政治与行政关系整理为3个规范理论，即，控制的规范（优越与从属），分离的规范（相互不介入），协调或互动的规范（指导与辅佐）。可以说彻底否定了以行政的合理化追求政治合理化的可能性，否定官僚制在社会安定、国家统一、民族和睦共存等政策领域，以高姿态出现的正当性。西尾胜认为，这类功能应该是政党政治的领域，期待官僚制在这类领域的牵制功能，在民主制度下是不容许的。分离的规范要求的是官僚制的无党派性和超党派性，而并不是反党派性或拒绝党派性（西尾，1990；2001）。村松岐夫也认为，行政要排除政治的过分干涉，在这个意义上政治行政二元论有其必要性，但是在主张政治行政二元论时有必要明确国会、政党的作用。这也就是说，首先要有政治对行政的控制规范。现代行政学不以行政的合理化来寻求政治的合理化，而是在民主政治的框架下谋求行政的地位和作用，其研究接近方法不是“从行政到政治”，而是“从政治到行政”（村松，1994，249页）。

可以说，“从政治到行政”的研究方法成为战后日本行政学的基本框架和共识。日本的行政学是政治学的行政学。行政学追求的大框架是整个政治体系，统治结构的合理化，寻求民主政治与行政官僚制的共存。问题是在这个基础上如何嫁接政治学的宏观理论和行政学的管理理论、政策分析等理论，如何以一般理论为前提演绎分析日本的行政，或者以日本的行政实践为基础归纳分析出一般性的行政

理论。

五、日本本土化行政学的建构

理论与实践的结合问题，美国的理论与日本的实践的结合问题在战后日本行政学的研究中始终是一个大课题。日本国产行政学的建设成为第三代之后的学者的任务。以第三代和第四代的研究者为中心形成的行政学是战后制度转向稳定之后的行政学，这个时期学者们开始进行多种尝试来克服战后行政学的倾向性问题，也就是克服行政学理论研究和日本行政研究的分裂，或者说理论研究和实证研究的偏离问题。1977年村松岐夫编辑的《行政学》开始寻求建构日本独自の行政学体系。该教科书尝试以决策为行政现象的主线，从公共政策的规划、决定、执行、评价的角度对行政进行体系性的分析。

可以说，日本第三、四代行政学者一方面继承日本行政学的传统的同时，另一方面深入到官僚制组织的内部进行分析。如村松1999年发行，2001年改版的行政学教科书的副题为《现代行政的政治分析》，可见一斑。西尾（1983）明确提出上述研究方向，然后他更进一步提出，要从政治学（制度理论）、管理学以及政策科学这3个方向建构日本行政学（西尾，1988）。这个研究方向代表了新一代行政学者的基本倾向。新一代学者认为行政学是政治学的一部分，但是同时认为在关注行政官僚制的组织行动这一点上行政学研究与政治学相异（参见，水口2006）。过清明的时代，或者说20世纪五六十年代的行政学研究中，真正深入到组织运作的内部进行分析的研究成果很少。比如，战后日本引进了美国的职位分类制，这是日本的新公务员制度的核心制度，但是事实上，日本行政学界对其研究很少，有些意外。在战后初期，有机会作为美国行政教育考察团的一员于1951年出访美国的关西学院大学教授足立忠夫可能是唯一对职位分类制，人事考核有研究的学者。新一代学者在吸收美国行政学理论的同时，重新铸造行政学的概念，并且从日本的行政实践中提炼行政学的概念。西尾胜在其著作《行政学

的基础概念》中对“组织”、“管理”、“效率”、“行政需求”、“计划”等与组织行为相关的“行政”的基础概念进行了分析和整理归纳。这些都是深入到行政内部，对行政组织的活动进行的理论分析和研究的努力。许多分析是基于日本的行政实践。

行政学研究的新一代学者对行政的决策，政府部委的具体政策活动、政策实施过程、财务行政、行政项目的评价、人事行政或者公务员集团的人事运用的方法等问题开始进行十分具体的分析。行政学研究更倾向于日本现实问题的分析和理论化，研究课题更加宽广和深入，研究方法也愈加多样化。如关于金融行政（真渊，1994）、财政和预算问题（山口，1987；新藤1995，2006）、官房问题（西尾，2001，牧原2003）、第一线工作人员的行为方式、权力行为（畠山，1988，森田，1989），日本官僚人事管理问题（稻继，1996）、技术官僚（新藤，2002）、福利行政问题（武智，1996）等等的研究都有很大的进展。最近的倾向是，受到政治经济学的研究的影响，对于许多经济问题的行政学研究较多。日本行政学的研究领域正在扩张，运用政治学的官僚制理论进行宏观分析的同时，也对官僚制内部的行为方式和逻辑，政策过程进行微观的观察（城山1999，2002，田丸2000）。如果引用西尾所说的行政学是制度论、管理论、政策学的3个领域的合成的思路去理解（西尾，1988；2001），可以说，这三个方面都有所长进。管理理论和政策分析融入了政治学倾向比较明显的行政学研究，日本行政学的基调开始变化（参见：村松，1991，今村，1996；水口，2006）。这些新的研究动向有助于行政学的进一步发展，这也使得日本行政学与美国行政学有了更多的共同语言。

这个时期的行政学成果的集大成是1994至1995年出版发行的《讲座行政学》共6卷。6卷的主题分别是：《行政的发展》《制度与结构》《政策与行政》《政策与管理》《事务项目的执行》《市民与行政》。这个共6卷的《讲座行政学》（有斐阁出版社）与20年前的《行政学讲座》（东京大学出版社）大有不同，《讲座行政学》更基于日本行政的分析。该讲座以日本现实为基础进行行政学的理论分析和研究，标志日本的行政学的成熟。与此几乎同时，西尾胜在1993年出版了他的行政学

教科书，2001年该书大幅改版至今，几乎成为标准性的教科书。

西尾的行政学教科书，自2001年新版在日本发行以来，已经重印10多次。该书受到如此重视，原因不在于西尾曾经是东京大学行政学教授（西尾在东京大学退官后任职于国际基督教大学，现为东京市政调查会理事长），而在于这本书的特色。要言之，这是一本日本本土化的行政学教科书，其目的在于建构日本的行政学体系。这标志日本的行政学开始追求其独立的学问体系。该书的特征在于制度理论，管理理论，以及政策研究的结合，其内容可以说是以一般的理论为前提演绎分析日本的行政，或者以日本的行政实践为基础归纳分析和理论化，其最终目的在于日本本土化行政学的建构⁽⁵⁾。他的理论体系与先前介绍的辻清明的研究大有不同。在继承日本行政学传统的基础上，西尾行政学立足于日本的行政实践进行理论分析和归纳。例如，他的教科书，对管理理论的吸收，对于日本的行政管理的分析（比如关于官房的作用的分析），有独到之处，这是任何一本日本教科书都没有的部分，是一个基于日本的现实建构行政理论的好例子。另外，对日本行政组织的决策过程，即禀议制的分析也是一个有力的佐证。值得重视的是，该书没有从行政文化的角度去分析禀议制，而从组织结构，权限分配等方面进行分析。西尾在纪念日本行政学会成立50周年时，说他对日本行政学的建构有“成就感”和“充实感”（西尾，2001），可见一斑。当然，他的成就感不仅仅限于上述学问体系的建设，更包括他在行政学的教育。他培养的年轻一代⁽⁶⁾，也是现在日本行政学研究的骨干力量。

当然，日本行政学研究不限于上述介绍的几位学者。比如说在京都大学的吉富重夫和长滨政寿培养的弟子也有许多，其中担任学会理事长的足立忠夫、加藤一明、村松岐夫、水口宪人都是长滨的弟子。足立忠夫，关西学院大学的加藤一明，中央大学的今村都南雄，早稻田大学的片冈宽光等等，都作了很多有出色的研究，也培养了许多优秀的学者。足立忠夫（1992）的行政学把成本原则、服务原则、程序原则作为行政学的基本原则，从这3个方面构想包括行政管理论、行政责任论、市民关系论这3大领域在内的行政学体系。上述介绍的京都大学的村松岐夫

也培养了许多弟子⁽⁷⁾。早稻田大学的片冈宽光也是独树一帜，培养了许多优秀人才。片冈（1982）的《内阁的功能与补佐机构》是研究者的必读书，他的行政理论三部著作，《行政与国民》、《行政的结构》、《职业公务员》构成他的行政学体系的主干。今村都南雄在中央大学也培养了许多弟子，他主编的行政学教科书已出版2次，其行政学体系的构建与众不同，他把治理（governance）放到的行政学的中心，定义行政学为研究治理之学（今村，1996；2006）。另外，政治理论家法政大学教授松下圭一对于战后日本政治行政的研究提出很多有影响的见解，其影响甚至扩展到日本政界（松下，1994，菅，1998）。另外，名古屋大学教授田口富久治曾尝试马克思主义政治学的建设，并从马克思主义国家论的观点对现代国家行政进行研究分析（田口，1981，1982）。当然前面提到的国际基督教大学的行政学教育与研究（渡边保男等教授）、北九州大学教授山崎克明、九州大学教授今里滋等的行政学教育与研究，这里不能一一做详细介绍。西尾以及村松等第3代行政学者培养的年轻一代可称为日本行政学研究的第4代，现为日本行政学研究的主力。

第3代和第4代学者的研究与日本国产行政学的建构，日本现实的理论分析带来了什么呢？这里可就日本的行政研究与政府的行政改革来探讨一下。如前所说，日本行政学研究倾向于体制结构分析，宏观的把握是日本行政学研究比较明显的特征。学说研究的改革指向也是日本行政学的一个特征。日本在泡沫经济崩溃以后，在经济和金融领域也许是一个“失去的十年”（lost decade），但是当我们关注日本的制度改革时，不难发现日本的变化之大。当然，制度变化不等同于实际的变化，许多制度变化的效果没有如预期的那样显现出来。但是，这种制度变化的重要性不可低估（毛1997，田中/冈田，2000）。西尾在其教科书的新版发行（2001年版）时也表示了这样的观点。

日本的政府改革已经有20多年了，其内容之广，影响之深，始所未料。这些改革包括政治与行政的关系、中央和地方关系的改革、政府与民间的关系，政府与市场关系的改革。而日本行政学会的研究课题与改革课题紧密相关，比如说学

会年报的主题可以看出研究与实践的关系。年报主题有，1995年为《地方自治的交叉路》、1996年《分权改革》、1997年《比较行政与行政观，灾害与行政》、1998年《行政与责任》、1999年《行政与改革》、2000年《公共事业的改革》、2002年《行政的评价与改革》、2003年《公务员制度改革的展望》、2004年《治理（governance）理论与行政学》、2005年《官邸与官房》、2006年《桥本改革的检证》。上述课题都是与这个时代的改革课题紧密相关的。行政学研究对各类改革问题积极提出研究和分析，许多学者参与了这些改革。如西尾参与了日本的地方分权的改革，成为其改革的中心人物。当然，这只是一例。

更重要的是，许多改革的基调是日本战后政治学和行政学所主张的改革。就这些改革的内容而言，可以说是战后行政学的研究和主张的一部分在这里得到了实现。比如政治与行政关系问题，或者说政治家集团与行政官集团的关系问题上强化政治领导的主张得到了实现。日本内阁的副大臣和政务官的设置、国会的政府委员制度的废除等等改革得到了实现，这些与战后日本的政治学和行政学的主张是一致的。此外，在中央和地方关系上，学者积极提倡“地方的时代”，促进分权和实现地方自治，提出中央和地方关系必须从上下，主从的关系变革为平等，互助的关系。这些理论框架在政府文件中得到采用。而中央地方关系的改革上，如废除所谓的机关委任事务，设立中央地方争议调整委员会制度，使得日本的中央和地方关系在制度上有了一个大的转折。这些改革的背后有行政学者多年的研究结晶。日本的中央地方关系的分析中，日本学者从比较的角度，分析日本及其他国家的政府间关系，提出融合与分离的分析概念，以及行政手段与司法方法的相互调整机制的分类设想。这些想法都在改革中得以运用。另外，关于行政指导、行政程序、行政信息公开的制度化问题，都可以说是常年来行政学研究所追求的。

2006年由西尾主编，东京大学出版社出版的行政学丛书开始发行，共12部。其主题为《官的体系》（大森，2006）、《官厅部门主义》（今村，2006）、《财政投融资》（新藤，2006）、《自治制度》（金井，2007）、《地方分权改革》（西尾，2007）、《内阁制度》（山口，2007）、《国际援助行政》（城山，2007）、《道路行政》（武藤，

2008)、《调整》、《地方财政》、《公务员制度》、《政府与产业关系》。当然这套丛书，如12名作者的构成并不一定反映和代表当前的日本行政学研究，但是值得肯定的是，他们都立足于日本的行政现实进行分析和理论建设这个特点，在这里也可以得到确认。按西尾的理解，行政学如果不立足于具体的行政活动的分析，就很难将制度学、管理学和政策学的“混合物”进一步发展成长为合三个学问为一体的“合成物”。目前，可以说日本行政学研究正在朝这个发展方向。

六、展望：日本行政学的认同危机？

“混合物”是否能够顺利成长为“合成物”，尚需认真探讨。管理学和政策学的强化是不是一定给日本行政学的一个坚实的方向，还要冷静观察。但是，管理学和政策学的强化无疑给日本行政学的研究和教育带来变化。如前所述，日本行政学教育是在政治学等学科，大多行政学的学者是政治学的研究者。行政学的新动向，无疑给传统的研究和教育体系带来课题。日本行政学是不是出现了所谓的学科认同危机的问题呢。

西尾曾经定义行政学为“以公共官僚制组织的集团活动为核心，对此进行政治学考察的学问”。行政学是广义的政治学的一个分支。政治学与行政学之间，对于官僚制的研究又有不同的观点。行政学不能将行政组织的内部关系只是还原成组织之间的关系，也就是说用权力关系说明所有的组织内活动。行政的活动中含有组织内的控制、调整、协调合作的关系，行政学要将其与通常的政治现象区分并描述出来，依此来补充狭义的政治学研究（西尾，1990，2001）。西尾的这个定义和说明受到许多学者的赞同。如此一来，行政学如何定位的问题似乎解决了。

但是问题没有那么简单。管理学和政策学需要的是不同的教育方法和研究方法。这是日本的传统政治学和行政学欠缺的部分。这几年，政策学的发展势头很旺，这对行政学来说有何影响，如何评价其影响，难以预测。但是可以说，政策学融入行政学研究使得行政学概念不断延伸。

如前所述，1970年代日本行政学发展到了一个高潮，虽然未能持续，但是政策研究开始启动。但是就是在这个时候，日本行政学界开始探讨行政学的学问体系问题。井出曾经对行政学的研究定义提出过疑问，认为定义行政学为对公共官僚制组织的集团活动进行政治学考察的学问，这是不是太狭隘（井出，西尾，村松1977）。但是，这些讨论并没有成为大的问题，许多学者基本上赞同上述观点。今天看来，井出的疑问有许多与“from government to governance”的议论有相同的地方，他认为公共服务的提供应该不限于公共官僚制体系，行政学的研究应该超出公共官僚制的范围。事实上，政策学和管理学研究也不限于公共官僚组织的决策和管理行为。到了1980年代，这个问题再一次有机会得到讨论，有学者开始感叹行政学的自律性和学问的独特性问题。1983年的日本行政学会的年报《行政学的现状与课题》中，西尾认为讨论危机之主题的identity本身尚未确立。其时，日本行政学还未能建立日本独特的学问体系，还没有形成日本的学科认同，所以还没有可能讨论所谓的认同危机问题（crisis of identity）。大约10年后，1991年的学会年报《行政学的教学与研究》探讨的是行政学的制度化，在大众化教育发展下行行政学教育科目的设置，教科书的发行（行政学教育的体系化）问题。可以说日本行政学还在追求行政学的制度化，确立日本独特的学问体系问题，力图形成日本的学科认同（日本行政学会编，1983；1991）。

但是到了2000年日本行政学50周年纪念时，这个问题成为讨论的话题（参见，日本行政学会编，2001）。如前所说，在政策研究，行政的管理问题的研究方面，官僚制内部的行为方式和逻辑，政策过程的微观观察的进展，行政学在管理理论和政策科学的方面都有所长进。西尾从他的行政学理论体系出发，指出在制度理论视角的研究上，制度理论研究与行政现实的相关尚有许多可研讨之处。日本正面临制度改革的时期，不管是反对这些改革还是赞成这些改革，行政学要研究现实的制度改革问题。另外与制度视角的研究相比，政策视角的研究和管理视角的研究尚嫌不足。管理学的影响，在日本国土上，其可能性似乎有限。我们可以观察到日本的基于新公共管理论的政府改革，但是行政学的研究并不多见。制度改革

革的研究、政策科学的发展、管理科学的研究发展，会给行政学带来什么呢。西尾认为这样的发展会充实行政学，日本行政学在制度研究视角，政策研究视角，管理研究视角这几个方面的研究强化会促进行政学研究的均衡发展。对于政策研究，管理科学研究的扩展和相关教育课程的增加，研究方法的多样化，他认为这并不是危机，而是显示日本的行政学正在健康顺利地发展（西尾，2001）。

但是，制度改革、行政现实的研究、政策研究的发展、管理学的发展给行政学带来的许多问题。如政治学与行政学、政策科学研究的分工成为问题。日本政策学会在1996年成立，几年内其会员数大大超过了行政学会，许多大学设立公共政策学科或研究生院。这说明政策科学研究的发达，是否同时也显现行政学的健康顺利发展尚有讨论。同样，上述行政学的研究范围定义中，非政府、非营利组织在公共服务的供给上的作用并没有给与一定的定位。公共服务的供给体系的变化给行政学的研究提出了新的课题，因而，今村提出行政学是研究治理（governance）之学（今村，1997）。当然，这仅是一例，行政学研究的范围，研究对象等等问题开始成为重新探讨的对象。与此同时，“什么是行政的公共性”这一曾经是日本行政学的一大争论点的问题（手岛，1982；田口，1981），再次呈现出来。如果说上世纪70，80年代的讨论，更多地集中在行政的阶级性问题上，90年代以后相对地集中讨论在公共服务的供给体系多样化的前提下如何保证公共服务的合法性、责任和公平性等问题上（今村，1997，日本行政学会，2004）。

今里在2000年日本行政学会50周年纪念年会的报告“行政学的认同：美国与日本”（今里，2001），虽然没有直接讲日本行政学面临认同的危机，但是显然他是日本行政学的认同危机为前提讨论这个问题的。他认为日本行政学研究的制度化不如美国，可以说日本行政学在还没有确立自己的identity的情况下，遭遇到了新的问题。对于日本行政学的未来发展方向，他提出4种可能性。第一是行政学成为政治学的一部分。第2是朝管理学的方向发展，第3是在行政功能的分化和职业专门化的发展前提下，如美国的行政学的发展，第4是将‘行政’置于政治之上，将行政学发展为公共学，行政学转化为公共问题的“综合百货公司”。

确实如他所说，上述4个方向的行政学教育与研究改革，在这几年日本大学制度的改革中都有出现。非常有趣的是，这4个方向与上述辻清明的政治与行政的4种关系相对应。但是，在今里看来，这些都不是有决定性意义的发展方向。今里认为，行政学要坚持的是以该学问的使命来确立自己的认同。这个使命就是解决社会问题，以解决社会问题为前提确立其学问的理论和方法（今里，2001）。问题是，如果目前有所探索的4个改革方向都不是有前途的发展方向，那么，行政学如何重建其研究和教育的基本方向，以解决社会问题为目标的行政学又如何具体寻求相异于政治学、公共政策学，或其他诸如行政法、财政学等学科的理论和方法，这个问题还有待进一步探讨（参照西尾，2001（中文版2006）第4章）。

日本行政学是政治学的一部分，在对于行政官僚制的权力的基本态度上不同于美国行政学，这是基于日本行政官僚制的现实而采用的研究战略。战后日本行政学走了一条独特的发展之路。经过战后50多年的发展，日本行政学又开始重新探索其学术意义和研究方向，在一个与战后行政学发展不同的情况下探索其社会意义和学术研究的价值方向。

中国与美国，日本以及其他国家都有不同，我们能从各自的发展中得到什么启发，我们又如何建设中国特色行政学体系，这是我们需要认真思考的问题。

后记：本文的初稿是“21世纪的公共管理：机遇与挑战”第二届国际学术研讨会（澳门2006年10月）的会议论文。2007年2月改稿后刊载于中山大学行政管理研究中心编『21世纪的公共管理：机遇与挑战—第二届国际学术研讨会文集』（上海人民出版社，2009年1月出版）。但是上述文集中收录的文章，未能收录文献目录和全部的注解，在此重新修改刊行。2009年5月记。

日本行政学文献

- 青木昌彦『日本企業の組織と情報』, 東洋経済新報社, 1989, 原文英語 1988
- 青木昌彦『日本経済の制度分析』, 筑摩書房, 1992
- 赤木須留喜『東京都政の研究』, 未来社, 1977
- 赤木須留喜『行政責任の研究』, 岩波書店, 1978
- 赤木須留喜『〈官制〉の形成—日本官僚制の構造』, 日本評論社, 1991
- 縣公一郎・藤井浩志『コレク政策研究』, 成文堂, 2007
- 秋月謙吾『行政・地方自治』, 東京大学出版会, 2001
- 足立忠夫『近代官僚制と職階制』, 学陽書房, 1952
- 足立忠夫『公務員の人事管理と勤務評定』, 有信堂, 1959
- 足立忠夫『行政管理論』玄文社, 1960
- 足立忠夫『職業としての公務員』, 公務職員研修協会, 1978
- 足立忠夫『行政学と私』, 『行政学の現状と課題』所収, 1983
- 足立忠夫『行政改革を考える』, 公務職員研修協会, 1984
- 足立忠夫『行政サービスと責任の基礎理論』, 公務職員研修協会, 1989
- 足立忠夫『市民対行政関係論』, 公務職員研修協会, 1990
- 足立忠夫『土地収用制度の問題点』, 日本評論社, 1991
- 足立忠夫同『新訂・行政学』, 日本評論社, 1992
- 足立幸男・森脇俊雄『公共政策学入門』, ミネルヴァ書房, 2003
- 阿利莫二ほか『座談会・戦後状況と行政研究』『行政学の現状と課題』所収, 1983
- 飯尾潤『民営化の政治過程』, 東京大学出版会, 1993
- 飯尾潤『日本の統治構造—官僚内閣制から議院内閣制へ』, 中公新書, 2007
- 石原信雄『新・地方財政調整制度論』, ぎょうせい, 2000
- 井出嘉憲『地方自治の政治学』, 東京大学出版会, 1972
- 井出嘉憲『日本官僚制と行政文化』, 東京大学出版会, 1982
- 井出嘉憲・西尾勝・村松岐夫『行政学を考える』, 自治研究 53 卷 2 号, 1977 年 2 月
- 井上誠一『稟議制批判論についての一考察』, 行政管理研究センター, 1981
- 伊藤大一『現代日本官僚制の分析』, 東京大学出版会, 1980
- 伊藤正次『日本型行政委員会制度の形成』, 東京大学出版会, 2003
- 稲継裕昭『日本の官僚人事システム』, 東洋経済新報社, 1996
- 猪口孝・岩井泰信『族議員の研究』, 日本経済新聞社, 1987
- 今里滋(文責)『行政学教育に関するアンケート集計結果: 行政学制度化の現状』, 『行政学における教育と研修』所収, 1991
- 今里滋『行政学のアイデンティティー—アメリカと日本』, 日本行政学会編『日本の行政学: 過去, 現在, 未来』, ぎょうせい, 2001

- 今村都南雄『組織と行政』, 東京大学出版会, 1978
- 今村都南雄「アメリカ行政学の受けとめ方」, 1983, 原出『行政学の現状と課題』所収,
『行政学の基礎理論』に収録
- 今村都南雄編著『第三セクターの研究』中央法規出版, 1993
- 今村都南雄ほか『ホーンブック行政学』, 北樹出版, 1996
- 今村都南雄編『公共サービスと民間委託』, 敬文堂, 1996
- 今村都南雄『行政学の基礎理論』, 三嶺書房, 1997
- 今村都南雄編著『日本の政府体系』, 成文堂, 2002
- 今村都南雄ほか『基礎行政学』, 北樹出版, 2006
- 今村都南雄『官庁セクショナリズム』, 東京大学出版会, 2006
- 岩井奉信『立法過程』, 東京大学出版会, 1988
- 岩崎美紀子『分権と連邦制』, ぎょうせい, 1998
- 上山信一『日本の行政評価』, 第一法規, 2002
- 鵜飼信成ほか『公務員制度』, 勁草書房, 1956
- 宇賀克也『行政手続きの理論』, 東京大学出版会, 1995
- 宇賀克也『情報公開法の理論』, 有斐閣, 1998
- 宇都宮深志『環境創造の行政学的研究』, 東海大学出版会, 1984
- 宇都宮深志・新川達郎編『行政と執行の理論』, 東海大学出版会, 1991
- 宇都宮深志『環境理念と管理の研究』, 東海大学出版会, 1996
- 大河内繁男『現代日本官僚制と人事行政』, 有斐閣, 2000
- 大河原伸夫『政策・決定・行動』, 木鐸社, 1996
- 大嶽秀夫『現代日本の政治権力経済権力』, 三一書房, 1979
- 大嶽秀夫『政策過程』, 東京大学出版会, 1990
- 大森彌『自治体行政学入門』, 良書普及協会, 1987
- 大森彌『自治体職員論』, 良書普及協会, 1994
- 大森彌, 佐藤誠三郎編『日本の地方政府』, 東京大学出版会, 1985
- 大森彌『官のシステム』, 東京大学出版会, 2006
- 大橋洋一『行政法—現代行政過程論』, 有斐閣, 2001
- 大山耕輔『行政指導の政治経済学』, 有斐閣, 1996
- 岡崎哲二, 奥野正寛編『現代日本経済システムの源流』, 日本経済新報社, 1993
- 岡田彰『現代日本官僚制の成立』, 法政大学出版局, 1994
- 小沢一郎『日本改造計画』, 講談社, 1993
- 貝塚啓明ほか編『日本の財政システム』, 東京大学出版会, 1995
- 梶田孝道『テクノクラシーと社会運動』, 東京大学出版会, 1988
- 片岡寛光『行政国家』, 早稲田大学出版会, 1976

- 片岡寛光『行政の設計』, 早稲田大学出版会, 1978
片岡寛光『内閣の機能と補佐機関』, 成文堂, 1982
片岡寛光『国民と行政』, 早稲田大学出版部, 1990
片岡寛光『行政の構造』, 早稲田大学出版部, 1992
片岡寛光『職業としての公務員』, 早稲田大学出版部, 1998
片岡寛光, 辻隆夫編『現代の行政』, 法学書院, 1982
片岡寛光『責任の思想』, 早稲田大学出版部, 2000
加藤一明『日本の行財政構造』, 東京大学出版会, 1980
加藤一明ほか『行政学入門』第2版, 有斐閣, 1985, 初版, 1966
加藤芳太郎『日本の予算改革』, 東京大学出版会, 1982
加藤芳太郎『自治体の予算改革』, 東京大学出版会, 1982
加藤淳子『税制改革と官僚制』, 東京大学出版会, 1997
金井利之『財政調整の一般理論』, 東京大学出版会, 1999
金井利之『自治制度』, 東京大学出版会, 2007
川手撰『戦後日本の公務員制度史』, 岩波書店, 2005
河中二講『現代の官僚制・新版』, 中央大学出版部, 1972
河中二講『政策と行政』, 良書普及会, 1983
菅直人『大臣』, 岩波新書, 1998
神原勝『転換期の政治過程—臨調の軌跡とその機能』, 総合労働研究所, 1986
北岡伸一『自民党: 政権党の38年』, 読売新聞社, 1995
北原鉄也『現代日本の都市計画』, 成文堂, 1998
行政管理研究 56号「追悼記念号」, 行政管理研究センター, 1994
草野厚『政策過程分析入門』, 東京大学出版会, 1997
久米郁男『日本型労使関係の成功』, 有斐閣, 1998
坂本勝『公務員制度の研究』, 法律文化社, 2006
佐藤竺『日本の地域開発』, 未来社, 1965
佐藤功『行政組織法』(新版) 有斐閣, 1979
佐藤誠三郎・松崎哲久『自民党政権』, 中央公論社, 1986
塩野宏『行政過程とその統制』, 有斐閣, 1989
塩野宏『行政法』I, II(第4版), 2005年, III(第3版), 2006, 有斐閣
城山英明『国際行政の構造』, 東京大学出版会, 1997
城山英明ほか編『中央省庁の政策形成過程』, 中央大学出版会, 1999
城山英明ほか編『続・中央省庁の政策形成過程』, 中央大学出版会, 2002
城山英明『国際援助行政』, 東京大学出版会, 2007
城山三郎『官僚たちの夏』(小説), 新潮文庫, 1980

- 新川敏光『日本型福祉レジームの発展と変容』, ミネルヴァ書房, 2005
- 新藤宗幸『行政改革と現代政治』, 岩波書店, 1986
- 新藤宗幸『財政破綻と税制改革』, 岩波書店, 1989
- 新藤宗幸『行政指導』, 岩波新書, 1992
- 新藤宗幸『日本の予算を読む』, 筑摩新書, 1995
- 新藤宗幸『福祉行政と官僚制』, 岩波書店, 1996
- 新藤宗幸『講義・現在日本の行政』, 東京大学出版会, 2001
- 新藤宗幸『技術官僚』, 岩波新書, 2002
- 新藤宗幸『財政投融资』, 東京大学出版会, 2006
- 神野直彦『財政学』, 有斐閣, 2003
- 人事院人事行政研究会『人事行政の理論と実務』, 日本人行政研究所, 1995
- 曾我謙悟『ゲームとしての官僚制』, 東京大学出版会, 2005
- 田尾雅夫『行政サービスの組織と管理』, 木鐸社, 1990
- 田丸大『法案作成と省庁官僚制』, 信山社, 2000
- 高木征作編『住民自治の権利』, 法律文化社, 1973
- 高橋和之『国民内閣制の理念と運用』, 有斐閣, 1994
- 高見勝利『芦部憲法学を読む・統治機構論』, 有斐閣, 2004
- 瀧井一博『文明史のなかの明治憲法』, 講談社, 2003
- 田口富久治『行政学要論』, 有斐閣, 1981
- 田口富久治『現代資本主義国家—マルクス主義的一接近』, 御茶の水書房, 1982
- 田口富久治『蠟山行政学の一考察』, 日本行政学会編『行政学の現状と課題』, ぎょうせい, 1983
- 田口富久治「辻清明先生の政治学」(国家学会雑誌第百六卷九・十号所収, 1993)
- 田口富久治『日本政治学史』, 東京大学出版会, 2001
- 武智秀之『行政過程の制度分析: 日本における福祉行政の展開』, 中央大学出版会, 1996
- 溪内謙ほか『現在行政と官僚制』(上, 下), 東京大学出版会, 1974
- 田中一昭・岡田彰編『中央省庁改革』, 日本評論社, 2000
- 辻清明『社会集団の政治機能』, 弘文堂, 1950
- 辻清明『行政学概論(上巻)』, 東京大学出版会, 1966
- 辻清明編集代表『行政学講座』1—5巻(『行政の理論』, 『行政の歴史』, 『行政と組織』, 『行政の過程』, 『行政と環境』), 東京大学出版会, 1976
- 辻清明「日本における行政学の展開と課題」, 前掲辻清明編集代表『行政学講座』第1巻『行政の理論』所収
- 辻清明『新版・日本官僚制研究』, 東京大学出版会, 1969

- 辻清明『日本の地方自治』, 岩波新書, 1976
- 辻清明「私の行政学」, 日本行政学会編, 『行政学の現状と課題』(ぎょうせい, 1983) 所収
- 辻清明『公務員制の研究』, 東京大学出版会, 1991
- 辻清明追想集刊行会『回想の辻清明』, 中央公論事業出版, 1993年
- 辻中豊『利益集団』, 東京大学出版会, 1988
- 辻山幸宣『地方分権と自治体連合』, 敬文堂, 1995
- 手島孝『現代行政国家論』, 勁草書房, 1969
- 手島孝『行政概念の省察』, 学陽書房, 1982
- 中川丈久『行政手続と行政指導』, 有斐閣, 2000
- 中野実『現代日本の政策過程』, 東京大学出版会, 1992
- 長濱政壽『国家機能の分化と集中』, 弘文堂, 1950
- 長濱政壽『地方自治』, 有斐閣, 1952
- 長濱政壽『中央集権と地方分権』, 日本評論社, 1953
- 長濱政壽『現代国家と行政』, 有信堂, 1973
- 日本政治学会編『現代日本の圧力団体』, 岩波書店, 1960
- 日本政治学会編『現代日本の政党と官僚』, 岩波書店, 1967
- 日本政治学会編『55年体制の形成と崩壊』, 岩波書店, 1979
- 日本政治学会編『政治学の基礎概念』, 岩波書店, 1981
- 日本政治学会編『政策科学と政治学』, 岩波書店, 1984
- 日本政治学会編『近代日本政治における中央と地方』, 岩波書店, 1985
- 日本政治学会編『現在日本の政治手続』, 岩波書店, 1986
- 日本政治学会編『現在日本政官関係の形成』, 岩波書店, 1995
- 日本政治学会編『55年体制の崩壊』, 岩波書店, 1996
- 日本行政学会編『行政改革の推進と抵抗』, 勁草書房, 1966
- 日本行政学会編『行政学の現状と課題』, ぎょうせい, 1983
- 日本行政学会編『内閣制度の研究』, ぎょうせい, 1987
- 日本行政学会編『国際化時代の行政』, ぎょうせい, 1990
- 日本行政学会編『行政学における教育と研修』, ぎょうせい, 1991
- 日本行政学会編『統治機構の諸相』, ぎょうせい, 1992
- 日本行政学会編『新保守主義下の行政』, ぎょうせい, 1993
- 日本行政学会編『行政学と行政法学の対話』, ぎょうせい, 1994
- 日本行政学会編『分権改革—その特質と課題』, ぎょうせい, 1996
- 日本行政学会編『行政と責任』, ぎょうせい, 1998
- 日本行政学会編『日本の行政学: 過去, 現在, 未来』, ぎょうせい, 2001

- 日本行政学会編『ガバナンス論と行政学』, ぎょうせい, 2004
- 日本行政学会編『官邸と官房』, ぎょうせい, 2005
- 西尾隆『日本森林行政史の研究』東京大学出版会, 1988
- 西尾隆「辻清明『日本官僚制の研究』」, 佐々木毅編『現代政治学の名著』所収, 中公新書, 1989
- 西尾隆「行政学とは何だろうか—辻行政学とオーソドクシー」, 『季刊行政管理研究』56号, 1991年12月
- 西尾勝「計画調整論としての行政学: 書評・蠟山政道著『行政学研究論文集』」, 日本行政学会編『行政改革をめぐる抵抗』, 1966
- 西尾勝『権力と参加』, 東京大学出版会, 1975
- 西尾勝「日本の行政研究—私の認識と設計」, 『行政学の現状と課題』所収, 1983
- 西尾勝『行政学』, 日本放送出版協会, 1988
- 西尾勝『行政学の基礎概念』, 東京大学出版会, 1990
- 西尾勝「わが国の行政学教科書の考察」, 『行政学における教育と研修』所収, 1991
- 西尾勝『行政の活動』, 放送大学教育振興会, 1992; 改版, 有斐閣, 2000
- 西尾勝『行政学』, 有斐閣, 1993, 新版, 2001 (中文版《行政学》中国人民大学出版社, 2006)
- 西尾勝「戦時中の辻行政学」, 国家学会雑誌, 第106巻9, 10号, 1993
- 西尾勝『未完の分権改革』, 岩波書店, 1999
- 西尾勝「時代状況と日本行政学の課題」, 日本行政学会編『日本の行政学: 過去, 現在, 未来』, 2001
- 西尾勝ほか「座談会・辻行政学を語る」, 『季刊行政管理研究』56号, 1991年12月
- 西尾勝・村松岐夫編集『講座 行政学』1—6巻, 有斐閣, 1994-1995
- 西尾勝『西尾勝 著作目録』, 2006年7月
- 西尾勝『地方分権改革』, 東京大学出版会, 2007
- 西川伸一『知られざる官庁—新内閣法制局』, 五月書房, 2002
- 西村美香『日本の公務員給与政策』, 東京大学出版会, 1999
- 野口悠紀雄『予算編成における公共的意思決定過程に関する研究』経済企画庁研究所, 1979
- 野口悠紀雄『1940年体制』, 東洋経済新報社, 1995, 新版2002年
- 野中尚人『自民政権下の政治エリート』, 東京大学出版会, 1995
- 白智立『日本の行政監察・監査』, 法政大学出版会, 2001
- 橋本信之『サイモン理論と日本の行政』, 関西学院大学出版会, 2005
- 秦郁彦『日本官僚制総合辞典』, 東京大学出版会, 1999
- 畠山弘文『官僚制支配の日常構造』, 三一書房, 1989

- 原田久『社会制御の行政学』, 信山社, 2000
- 原田久『NPM時代の組織と人事』, 信山社, 2005
- 早川征一郎『国家公務員の昇進・キャリア形成』, 1997
- 廣瀬克哉『官僚と軍人』, 岩波書店, 1989
- 樋渡展洋『戦後日本の市場と政治』, 東京大学出版会, 1991
- 福田耕治『国際行政学』, 有斐閣, 2003
- 福田耕治・真淵勝・縣公一郎編『行政の新展開』, 有斐閣, 2002
- 藤田由紀子『公務員制度と専門性』, 専修大学出版会, 2008
- 牧原出『内閣政治と「大蔵省支配」』, 中央公論社, 2003
- 増島俊之『行政管理の視点』, 良書普及会, 1981
- 増島俊之『行政改革の視点』, 良書普及会, 1996
- 升味準之輔「1955年の政治体制」, 『思想』1964年6月号
- 升味準之輔『現代日本の政治体制』, 岩波書店, 1969
- 松下圭一ほか編『岩波講座：現代都市政策』, 岩波書店, 1972 - 1973
- 松下圭一『市民自治の憲法理論』, 岩波新書, 1975
- 松下圭一『政策型思考と政治』東京大学出版会, 1991
- 松下圭一『戦後政治の歴史と思想』, ちくま学芸文庫, 1994
- 松下圭一『現代政治の基礎理論』, 東京大学出版会, 1995
- 松下圭一『日本の自治・分権』, 岩波新書, 1996
- 松下圭一『政治・行政の考え方』, 岩波新書, 1998
- 松下圭一『自治体は変わるか』, 岩波新書, 1999
- 松下圭一『現代政治：発想と回想』, 法政大学出版局, 2006
- 真淵勝『大蔵省統制の政治経済学』, 中央公論社, 1994
- 真淵勝『現代行政分析』, 放送大学出版会, 2004
- 真淵勝『行政学』, 有斐閣, 2009
- 真淵勝・北山俊哉編『政界再編時の政策過程』, 慈学社, 2008
- 真山達志『政策形成の本質』, 成文堂, 2001
- 毛桂榮『日本の行政改革』, 青木書店, 1997
- 毛桂榮「公務員制と政治体制—5ヶ国人事行政機関の比較研究(1, 2)」, 『法学研究』66, 67号, 1999年2月3月
- 御厨貴『明治国家形成と地方経営』, 東京大学出版会, 1980
- 御厨貴『政策の総合と権力』, 東京大学出版会, 1996
- 水口憲人『「大きな政府」の時代と行政』, 法律文化社, 1995
- 水口憲人『「行政学教育」を考える—行政学の制度化と市民教育』, 『行政学における教育と研修』所収, 1991

- 水口憲人「日本的行政学」, 中国行政管理学会『中国行政管理』2006年4月号(中国語訳)
- 水口憲人『都市という主題』, 法律文化社, 2007
- 水谷三公『官僚の風貌』, 中央公論社, 1999
- 宮川公男編『PPBSの研究』有斐閣, 1969
- 宮川公男『政策科学の基礎』, 東洋経済新報社, 1995
- 宮本政於『お役所の掟』, 講談社, 1993
- 武藤博己『イギリス道路行政史』, 東京大学出版会, 1996
- 武藤博己『入札改革』, 岩波新書, 2003
- 武藤博己『道路行政』, 東京大学出版会, 2008
- 村川一郎『政策決定過程』, 教育社, 1985
- 村松岐夫「行政学の課題と展望」, 『行政学の現状と課題』所収, 1983
- 村松岐夫『戦後日本の官僚制』, 東洋経済新報社, 1981
- 村松岐夫『地方自治』, 東京大学出版会, 1988
- 村松岐夫「行政学理論: 戦後の展開」, 『自治研究』, 67巻第3号, 1991
- 村松岐夫『日本の行政-活動型官僚制の変貌』, 中公新書, 1994
- 村松岐夫『行政学教科書』, 有斐閣, 1999, 新版, 2001
- 村松岐夫編『新版・行政学講義』, 青林書院, 1977, 新版1985
- 村松岐夫・久米郁男編『日本政治 変動の30年』, 東洋経済新報社, 2006
- 森田朗『許認可行政と官僚制』, 岩波書店, 1988
- 森田朗『日本の行政』, 放送大学出版会, 1996
- 森田朗編『アジアの地方制度』, 東京大学出版会, 1998
- 森田朗編『行政学の基礎』, 岩波書店, 1998
- 森田朗『会議の政治学』, 慈学社, 2006
- 森田朗『制度設計の行政学』, 慈学社, 2007
- 薬師寺泰蔵『公共政策』, 東京大学出版会, 1989
- 山内一夫『行政指導の理論と実際』, ぎょうせい, 1984
- 山口二郎『大蔵官僚支配の終焉』, 岩波書店, 1987
- 山口二郎『一党支配体制の崩壊』, 岩波書店, 1989
- 山口二郎『イギリスの政治・日本の政治』, ちくま新書, 1998
- 山口二郎『内閣制度』, 東京大学出版会, 2008
- 山口定『政治体制』, 東京大学出版会, 1989
- 山崎克明『公務員労働関係の構造』, 九州大学出版会, 1984
- 山田公平『近代日本の国民国家と地方自治』, 名古屋大学出版会, 1991
- 山室信一『キメラ-満洲国の肖像』, 中公新書, 1993年, 増補版, 2004年
- 山谷清志『政策評価の理論とその展開』, 晃洋書房, 1997

- 吉富重夫『現代行政学』, 勁草書房, 1967
寄本勝美『自治の現場と参加』, 学陽書房, 1989
寄本勝美『ごみとリサイクル』岩波新書, 1990
蠟山政道『行政組織論』, 日本評論者, 1930
蠟山政道『行政学講義序説』, 日本評論社, 1950
蠟山政道『行政学研究論文集』, 勁草書房, 1965
蠟山政道追想集刊行会『追想の蠟山政道』, 中央公論事業出版, 1982

Abe, Hitoshi; Shindo, Muneyuki; Kawado, Sadafumi, (阿部齐、新藤宗幸、川人貞史) eds., *The Government and Politics of Japan*, Translated by James W. White, University of Tokyo Press, 1994

Tsuji, Kiyooki (辻清明) ed., *Public Administration in Japan*, University of Tokyo Press, 1984

注

- (1) 彼亚德访日时的助手为后述的年轻行政学者蜡山政道, 这成为他接受美国行政学和市政学的好机会。
- (2) 田村德治因对京都大学滝(滝)川事件(由内务省对刑法教授的学术干涉而引起的事件)之抗议, 而在1933年辞去京都大学教授之职位。长滨政寿继承该行政学职位。长滨在京都大学培养了一批包括4名会长在内的行政学者, 1971年5月在被选任为日本行政学会第5任理事长, 即会长后不久(不满2周)逝世, 该会长职位由其弟子足立忠夫接任, 而京都大学行政学的职位由其弟子村松岐夫接任。与长滨同时在京都大学从事行政学教育的还有比长滨年长2岁的吉富重夫, 他曾任第4任行政学会理事长。长滨和吉富两位的行政学研究的特点与本文所介绍的辻清明的行政学研究有许多相似之处, 他们都具有政治学倾向的行政学之特征。参见水口(2006)。本文这里未能将田村、吉富和长滨在京都大学培养人才的状况整理清楚, 待他日整理。
- (3) 当然这一点是不是与辻清明在战后很长一段时间未能去美国有关不得而知。因未能得到签证, 他未能参加战后初期的美国行政教育视察团。据传他在国际基督教大学退休后才有机会去美国。辻清明曾经编译过拉斯基和白之浩的著作, 在思想形成上受英国的影响较大。
- (4) 为了便于大家理解日本行政学, 这里将辻清明在东京大学培养的弟子列举如下:

日本行政学的研究与教育回顾

- 溪内谦（东京大学教授），阿利莫二（法政大学教授），赤木须留喜（东京都立大学教授），河中二讲（成蹊大学教授），高木征作（国学院大学教授），野村赓市（东京都人事委员会委员长），渡边保男（国际基督教大学教授），大岛太郎（专修大学教授），小島昭（法政大学教授），佐藤竺（成蹊大学教授），井出嘉宪（东京大学教授），阿部齐（放送大学教授），竹尾隆（神奈川大学教授），中村阳一（中央大学教授），北村公彦（学习院大学教授），冈村忠夫（法政大学教授），西尾胜（东京大学教授），大森弥（东京大学教授），天川晃（横滨国立大学教授），大河内繁男（上智大学教授），水谷三公（东京都立大学教授）。再加上辻清明在1974年东大退休后到国际基督教大学培养的武藤博己（法政大学教授），西尾隆（国际基督教大学教授），共计23名。这些都是战后日本行政学建设的主力。
- （5）日本国产，或本土化的行政学的建构这个目标有没有达到，可以讨论。比如说，该书的关于第一线行政人员的行为分析等部分，一般化的解释较多，对于日本的现实没有过多的分析和归纳。当然，西尾《行政的活动》（1992；新版2000）一书中有一部分研讨和分析。
- （6）西尾胜培养的包括在东京大学和国际基督教大学期间受其指导并就职于学界的弟子有：金龙瑞（韩国，梨花女子大学教授），桥本信之（关西学院大学教授），森田朗（东京大学教授），千草孝雄（骏河台大学教授），山口二郎（北海道大学教授），广濑克哉（法政大学教授），樋渡展洋（东京大学教授），小林正弥（千叶大学教授），赤间祐介（学艺大学教授），田边国昭（东京大学教授），城山英明（东京大学副教授），金井利之（东京大学副教授），牧原出（东北大学副教授），姜再镐（韩国，国立釜山大学副教授），西村美香（成蹊大学副教授），藤田由纪子（专修大学副教授），曾我谦悟（大阪大学副教授），横山文野（已故，原跡見女子学园大学副教授），打越绫子（成城大学副教授），伊藤正次（首都大学东京副教授），川手摄（东京市政调查会研究员）等。
- （7）村松岐夫培养的行政学者包括，村上弘（立命馆大学教授），北原铁也（大阪市立大学教授），真渊胜（京都大学教授），久米郁男（神户大学教授，现早稻田大学教授），北山俊哉（关西学院大学），稻继裕昭（大阪市立大学教授），秋月谦吾（京都大学教授），笠京子（原香川大学教授，现明治大学教授），松并润（神户大学教授），大西裕（神户大学教授），建林正彦（神户大学教授），待鸟聪史（京都大学副教授），北村亘（大阪市立大学副教授），上川龙之进（大阪大学副教授），芦立秀郎（京都产业大学讲师），中村悦大（爱媛大学讲师）等。