



宁夏大学优秀学术著作丛书

# 宁夏地方行政制度变迁研究 (1929—1949)

► 周学勤 / 著 ◀

NINGXIA DIFANG XINGZHENG ZHIDU  
BIANQIAN YANJIU (1929—1949)

中国社会科学出版社



宁夏大学优秀学术著作丛书

# 宁夏地方行政制度变迁研究 (1929—1949)

周学勤 / 著

中国社会科学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

宁夏地方行政制度变迁研究:1929~1949/周学勤著.

—北京:中国社会科学出版社,2016.5

ISBN 978-7-5161-6648-2

I. ①宁… II. ①周… III. ①地方政府—行政管理—  
政治制度—研究—宁夏—1929~1949 IV. ①D693.62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 166989 号

---

出 版 人 赵剑英  
责任编辑 郭晓鸿  
特约编辑 王 彬  
责任校对 韩海超  
责任印制 戴 宽

---

出 版 中国社会科学出版社  
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号  
邮 编 100720  
网 址 <http://www.csspw.cn>  
发 行 部 010-84083685  
门 市 部 010-84029450  
经 销 新华书店及其他书店

---

印 刷 北京君升印刷有限公司  
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂  
版 次 2016 年 5 月第 1 版  
印 次 2016 年 5 月第 1 次印刷

---

开 本 710×1000 1/16  
印 张 13.5  
插 页 2  
字 数 246 千字  
定 价 59.00 元

---

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话:010-84083683

版权所有 侵权必究

# 前 言

在研究地方行政制度时，需要明确其研究的重要性。一般而言，“中央政府必须通过各级地方政府才能管理国家，因此国家的发展与社会的进步无不有赖于中央与地方行政制度的协调与完善，尤其地方政府是联系中央与民众的中介机构，基层地方政府更是直接管理的行政机构，因此在某种意义上来说，地方行政组织的重要性有时还超过中央政府。”<sup>①</sup>

“地方”的概念是相对于“中央”存在的，从这个意义上讲，地方行政制度是相对于中央行政制度而存在的。在中国，地方行政制度与中央集权制产生的时间是一致的。<sup>②</sup> 商、周两代的政治制度还不是中央集权制，它是由昭穆制、宗法制与封建制组成的。封建制的基本特征是分土而治，因各自为政而无所谓中央与地方之行政关系。春秋战国时期，社会经过巨大变动，诸侯国国君逐渐掌握专制权力，逐渐形成郡县制。由封建变郡县标志着地方行政制度的产生，<sup>③</sup> 并在秦以后两千年的统治中，在中央集权和官僚政治的精神下构成了基层行政组织的基本架构。

---

① 周振鹤：《中国地方行政制度史》，上海人民出版社 2007 年版，第 1 页。

② 严耕望：《严耕望史学论文集》，上海古籍出版社 2009 年版，第 855 页。

③ 周振鹤：《中国地方行政制度史》，上海人民出版社 2007 年版，第 251 页。

对于“中央集权制”的分析涉及行政制度的形式,也就相应地涉及政治制度的形式,即“政体”。亚里士多德依据统治者人数的多少以及统治目的的不同将政体进行分类,并指出“那些为着公共利益的政体是正确的,是按照绝对正义建立起来的。而那些仅仅为着统治者自身利益的政体则全都是错误的,偏离了正确的政体”。<sup>①</sup>这种对政体的关注在西方思想史中普遍存在。<sup>②</sup>

如前所述,中国古代比较重视政治制度或行政制度,但进行专门研究的很少,并且经常将“政体”作为类似行政制度的表述。中国历代思想家和历史学家的政治文化对于行政制度的分析也很少,而且儒家、法家、墨家和道家围绕治国理念和治国方式的分析与西方差异很大。因为一般而言,“政体”关注政治秩序的形式,而中国古代更关注政治秩序的实质,也就更强调政治体制运作的策略、方法、目标与途径。<sup>③</sup>

19世纪末20世纪初,西学开始广泛影响中国政界与学界。1902年梁启超在引入“政体”的概念时曾指出:“政体分类之说,中国人脑识中所未尝有也”,并在历史维度下将“专制政治”分为若干进化阶段。<sup>④</sup>历史学家吕思勉也提道:“政体可以分类,昔日所不知也。”同时,受孟德斯鸠将中国划归为“专制国”<sup>⑤</sup>的影响,一些戊戌变法时的思想先驱开始对近代以来中国的“专制政体”进行深刻反省和批评。孙中山则接受三权分立的观点,对治国的方式进行相应思考。他曾说“政是众人之事,集合众人之事的大力量,便叫做政权,即民权;治是管理众人之事,集合管理众人之

① [古希腊]亚里士多德:《政治学》,颜一、秦典华译,中国人民大学出版社2003年版,第22页。

② Clifford Angell Bates, Jr., *Aristotle's "Best Regime": Kingship, Democracy, and the Rule of Law* (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 2003), p. 62.

③ 参见王绍光《民主四讲》,上海三联书店2008年版。同时,参见虞崇胜《中国行政史》,高等教育出版社1999年版。

④ 梁启超:《中国专制政治进化史论》,(1902年),见《梁启超全集》第3卷,北京出版社1999年版,第771页。

⑤ [法]孟德斯鸠:《论法的精神》上册,张雁深译,商务印书馆1987年版,第129页。其中孟德斯鸠提到“中国的专制主义,在祸害无穷的压力之下,虽然曾经愿意给自己戴上锁链,但都徒劳无益,它用自己的锁链武装了自己,而变得更为凶暴。”



事的大力量，便叫做治权，即政府权。”<sup>①</sup>

在研究行政制度时，本土政治思想家往往仍然采用传统思维来思考问题。对中国政治制度和行政制度的表述，史学界经过几代历史学者的积累，形成一个被普遍认可的观点，即中国古代是专制主义的中央集权的官僚政治体制。在这种体制下，通过德治、礼治、法治、贤治和道治的运用，事实上形成了重视制度的传统，对近代的中国政治产生了重要影响。但同时也强调，这种重视的程度和侧重点与西方是有差别的。<sup>②</sup>

由此可以看出：对于近代特定时期地方行政制度的专门研究涉及古今行政观念的变化，中西行政观念的碰撞和磨合，是一种难度较大的探索性研究。涉及宁夏这样一个西北地区地方行政制度的考察，研究的难度似乎更大。在研究特定时期（1929—1949）宁夏地方行政制度时，人们的关注点往往会落在对于西北军阀和西北回族社会的整体性研究上，更多地涉及对官僚制与军阀集团的关系，另外，还涉及伊斯兰教和儒家文化的关系。

此时期宁夏地方行政制度的发展与官僚制、军阀的研究紧密相连，其实也正反映出行政制度在二者集团力量整合下所具有的阶段性价值。正如有些学者所认为的，在“专制政治出现的瞬间，就必然会使政治权力把握在官僚手中，也就必然会相伴而带来官僚政治。官僚政治是专制政治的副产物和补充物”<sup>③</sup>。另有些学者这样描述政府、官僚和军阀的关系，即“官僚资本的形成通常以掌握政权作为前提条件，而掌握武装又是建立政权的基础。民国时期政府对于官僚资本违法行为一味包庇袒护，或轻描淡写地处理，或不了了之”。<sup>④</sup>此时期宁夏“马家军”正是在行政制度维护下取得其政治合法性和正当性，依靠相应的政权力量和各项特权，才使得地方军阀集团得以在短短几年中迅速膨胀，形成特有的垄断势力。还有学者从极权和特权的角度出发，分析了官僚制度下行政组织的分化和整合。政治的

① 孙中山：《孙中山全集》第9卷，中华书局1985年版，第347页。

② 虞崇胜：《中国行政史》，高等教育出版社1999年版。

③ 王亚南：《中国官僚政治研究》，中国社会科学出版社2005年版，第5页。

④ 孔经纬：《奉系军阀官僚资本》，吉林大学出版社1989年版，第2、130页。

运作方式所决定的特定行为模式是体制性的,因而它不仅不会被克服,而且最终使一切监控措施失去效用。行政制度价值此时进一步表现出其对整个行政体制的整合作用,它使得行政组织内部层序结构趋于一致,同时强化了行政组织之间的相互联系。通过整合使整个行政体制成为一个系统,把各个官署联结成为一个权力场。<sup>①</sup>综合来看,此时宁夏地方行政制度所建构的地方社会充分表现出中国传统政治社会所独有的本质特征,即从身份角度说,是“官本位”的社会;从管理角度说,是“行政化”的社会;从结构角度说,是“组织化”的社会。<sup>②</sup>

此外,儒家文化和伊斯兰教文化的结合对于民国时期宁夏地方行政制度阶段性价值的贡献也不能视而不见。马福祥于1922年出任绥远都统时,为重印《天方典礼》<sup>③</sup>作序时对《天方典礼》进行了概括性的说明和评价。在文中点明了其作序的最重要目的就是要与“他教”人士“互换知识,共进文明”,消除隔阂,弥补“吾教人之憾”,解“人心世道之忧”,故欲“广传斯书,输之各界”。1930年,马福祥被任命为蒙藏委员会委员长等职,于是移居南京,当时他在研究伊斯兰教经典时曾说道:“尝闻学者曰:‘吾圣穆罕默德,为圣中之至贵者。’余以为亦如儒教孔子、道教老子、佛教释迦牟尼也。”<sup>④</sup>马鸿逵对于伊斯兰教和儒学思想的结合,是在其父马福祥理念的基础上进行的创新,同时,他识时务地与“党义”结合在一起。他指出“回教教义以敬天爱人为主旨,而以正伦理,卫国家,谋人类之乐利,致世界于大同为依归,其大体与吾国历来政教文化及现今之党义,几乎无不吻合”<sup>⑤</sup>——这些理念对其统治下的政治共同体无疑起到一定的

① 刘笃才:《极权与特权——中国封建官僚制度读解》,辽宁大学出版社1994年版,第188页。

② 闫步克:《以“制度史”观认识中国历史》(见王绍光主编的《思想政治秩序:中西古今的探求》中有关“中国古代政治体制:理论与实践”主题论文),上海三联书店2012年版,第147页。

③ 《天方典礼》:中国伊斯兰教教义著作,亦名《天方典礼择要解》。由清代著名伊斯兰教学者刘智著,全书共20卷。“五典”是在第10—13卷讲述的,它包括夫妇、父子、君臣、兄弟、朋友间的关系及道德规范。下文中以《典礼》代之。

④ 丁明俊:《论马福祥在现代回族文化教育史上的地位》,载于《回族研究》1998年第4期。

⑤ 马鸿逵:《十年来宁夏省政述要》,民国宁夏省政府秘书处编,第八册,1942年版,第76页。

凝聚和整合作用。从这个角度考虑,在研究制度时,必须还要研究文化,即要研究制度中的文化及文化中的制度,因为“文化”是指共同持有的信念、规范、价值观和行事方式<sup>①</sup>,而制度的形式恰恰包含了文化及价值秩序的意蕴。

地方行政制度作为实现一定社会价值的工具,在由诸多行动者所构成的复杂制度场域中行动,同它所要实现的目标以及一系列复杂的人类价值相结合,才能获得行动的正当性和合法性。在这种集体行动的制度安排下,就必须将制度的行动者与内外部的行动者置于一个互动性网络中分析<sup>②</sup>。在以往研究中暗含了“民国时期宁夏省地方行政制度”与诸多社会因素的互动关系的分析,然而在这种分析中如果不结合相关的行政学理论,那么就无法从平面化和片面化理论中抽离出对于“制度”本身所具有的内在困境和冲突的分析,也无法从错综复杂甚至自相矛盾的制度设计和制度运行中找到制度改进的路径。

对于民国时期宁夏地方行政制度的研究必然涉及方法论的问题,即如何将行政学与历史学结合起来进行研究。由于行政学在研究“制度”时往往偏向于结构功能主义理论,表现出与历史学研究方法上的内在冲突。这些冲突最集中地体现在“制度”研究本身容易导致的“非动态化”倾向和“形式化”倾向,由此本书引入“历史制度主义”以避免这两个方面的缺陷,展开历史学和行政学在“制度”研究交叉领域中的探索。

---

① [德] 彼得·瓦格纳:《并非一切坚固的东西都烟消云散了——社会科学的历史与理论》,李康译,北京大学出版社 2011 年版。

② 韩志明:《行政责任的制度困境与制度创新》,经济科学出版社 2008 年版,第 76 页。



# 目 录

|                                    |        |
|------------------------------------|--------|
| 前言 .....                           | ( 1 )  |
| 绪论 .....                           | ( 1 )  |
| 第一节 概念界定 .....                     | ( 1 )  |
| 第二节 研究现状 .....                     | ( 9 )  |
| 第三节 研究主旨 .....                     | ( 19 ) |
| 第一章 宁夏省地方行政区划(1929—1949 年) .....   | ( 29 ) |
| 第一节 历史沿革 .....                     | ( 29 ) |
| 第二节 甘宁青分省 .....                    | ( 33 ) |
| 第三节 宁夏单独建省后的行政区划变革 .....           | ( 39 ) |
| 第四节 小结 .....                       | ( 50 ) |
| 第二章 宁夏省地方行政权力划分(1929—1949 年) ..... | ( 52 ) |
| 第一节 建省初期均权主义的设想 .....              | ( 52 ) |
| 第二节 抗战前合署办公的推行 .....               | ( 65 ) |
| 第三节 抗战期间新县制和地方自治的推行 .....          | ( 76 ) |

|                                            |       |
|--------------------------------------------|-------|
| 第四节 抗战后的权力变化 .....                         | (88)  |
| 第五节 小结 .....                               | (89)  |
| <b>第三章 宁夏省职官选任与管理制度(1929—1949 年)</b> ..... | (91)  |
| 第一节 建省初期省政府主席的变动 .....                     | (91)  |
| 第二节 抗战前行政官员的国家认同意识凸显 .....                 | (95)  |
| 第三节 抗战期间行政官员地方集团意识加强 .....                 | (105) |
| 第四节 抗战后行政官员回避制度的失范 .....                   | (111) |
| 第五节 小结 .....                               | (112) |
| <b>第四章 宁夏省地方财务行政制度(1929—1949 年)</b> .....  | (114) |
| 第一节 建省初期收支失衡 .....                         | (114) |
| 第二节 抗战前清丈土地及田赋改革 .....                     | (122) |
| 第三节 抗战期间军费负担加重 .....                       | (131) |
| 第四节 抗战后财政体制三级制的恢复 .....                    | (140) |
| 第五节 小结 .....                               | (140) |
| <b>第五章 宁夏省地方教育行政制度(1929—1949 年)</b> .....  | (143) |
| 第一节 建省初期教育行政制度初步形成 .....                   | (143) |
| 第二节 抗战前教育行政制度初见成效 .....                    | (147) |
| 第三节 抗战期间教育行政制度发展缓慢 .....                   | (153) |
| 第四节 抗战后教育行政制度的恢复 .....                     | (163) |
| 第五节 小结 .....                               | (164) |
| <b>第六章 民国时期宁夏省地方行政制度评述</b> .....           | (165) |
| 第一节 行政制度变迁过程的阶段划分 .....                    | (165) |
| 第二节 行政制度中重要的行政措施 .....                     | (169) |
| 第三节 行政制度变迁的路径依赖分析 .....                    | (173) |

|                     |       |
|---------------------|-------|
| 第四节 行政制度的效应分析 ..... | (180) |
| 余论 .....            | (191) |
| 参考文献 .....          | (193) |

## 插图目录

|       |                                          |       |
|-------|------------------------------------------|-------|
| 图 2-1 | (中华民国)国民政府组织图(1928 年) .....              | (55)  |
| 图 2-2 | 宁夏省政府组织图(1929 年) .....                   | (59)  |
| 图 2-3 | 县政府第一阶段基本组织结构(1928—1932 年) .....         | (62)  |
| 图 2-4 | 县政府第二阶段基本组织结构(1933—1939 年) .....         | (68)  |
| 图 2-5 | 宁夏省县以下地方行政组织(1933 年) .....               | (74)  |
| 图 2-6 | 宁夏省县以下地方行政组织(1940 年) .....               | (86)  |
| 图 4-1 | 宁夏省财政厅组织结构(1933 年 3 月—1934 年 3 月) .....  | (116) |
| 图 4-2 | 宁夏省财政厅组织结构(1934 年 4 月—1934 年 8 月) .....  | (123) |
| 图 4-3 | 宁夏省财政厅组织结构(1934 年 9 月—1937 年 7 月) .....  | (124) |
| 图 4-4 | 宁夏省财政厅组织结构(1938 年 3 月—1941 年 12 月) ..... | (132) |
| 图 4-5 | 宁夏省财政厅组织结构(1942 年 1 月—1945 年 8 月) .....  | (133) |
| 图 5-1 | 宁夏省教育厅机构设置(1935 年) .....                 | (148) |
| 图 5-2 | 宁夏省教育厅机构设置(1939 年) .....                 | (154) |

## 附表目录

|       |                                               |      |
|-------|-----------------------------------------------|------|
| 表 1-1 | 民国时期宁夏行政设置历史沿革表(1912 年 4 月—1928 年 11 月)       | (38) |
| 表 1-2 | 民国时期宁夏省行政区划及变革一览表(1929 年 1 月—1947 年 5 月)      | (49) |
| 表 2-1 | 民国《省政府组织法》条款数目与指导机构或法令(1925 年 7 月—1928 年 4 月) | (57) |
| 表 2-2 | 民国《省政府组织法》对省政府厅(处)的设置(1925 年 7 月—1931 年 3 月)  | (58) |
| 表 2-3 | 民国宁夏省其他各类省级行政机构及附属机构设置(1933—1936 年)           | (69) |
| 表 2-4 | 民国宁夏省其他各类省级行政机构及附属机构设置(1937—1942 年)           | (77) |
| 表 2-5 | 民国宁夏省各县人口、县等次及机构人员设置(1941 年)                  | (82) |
| 表 3-1 | 宁夏省历任省政府主席一览表(1929—1949 年)                    | (94) |
| 表 3-2 | 宁夏省历任行政长官一览表(1933—1936 年)                     | (97) |
| 表 3-3 | 宁夏省历任行政长官籍贯分析(1933—1936 年)                    | (98) |

|       |                                       |       |
|-------|---------------------------------------|-------|
| 表 3-4 | 宁夏省历任行政长官一览表(1937—1942 年)             | (106) |
| 表 3-5 | 宁夏省历任行政长官籍贯分析(1937—1942 年)            | (106) |
| 表 3-6 | 宁夏省历任各县县长籍贯分析(1933—1944 年)            | (108) |
| 表 3-7 | 宁夏省历任各县县长籍贯分析(1945—1949 年)            | (111) |
| 表 4-1 | 宁夏省收支状况(1930—1932 年)                  | (117) |
| 表 4-2 | 宁夏省收支状况(1933—1934 年)                  | (125) |
| 表 4-3 | 宁夏省收支状况(1935—1937 年)                  | (127) |
| 表 4-4 | 宁夏省收支状况(1938—1940 年)                  | (135) |
| 表 4-5 | 宁夏省制造业营业税标准及税率(1942 年)                | (139) |
| 表 4-6 | 中央与地方财政体制的变化(1929—1949 年)             | (140) |
| 表 5-1 | 宁夏省初等教育学校统计(1929—1933 年)              | (145) |
| 表 5-2 | 宁夏省初等教育学校人数统计(1929—1933 年)            | (145) |
| 表 5-3 | 宁夏省初等教育学校全年经费统计(1929—1933 年)          | (145) |
| 表 5-4 | 宁夏省社会教育统计(1929—1932 年)                | (146) |
| 表 5-5 | 宁夏省初等教育学校统计(1934—1939 年)              | (150) |
| 表 5-6 | 宁夏省初等教育学校人数统计(1934—1939 年)            | (151) |
| 表 5-7 | 宁夏省初等教育学校全年经费统计(1934—1939 年)          | (151) |
| 表 5-8 | 宁夏省国内专科以上学校省费补助生人数统计(1933—<br>1937 年) | (152) |
| 表 5-9 | 宁夏省社会教育统计(1942—1943 年)                | (163) |



# 绪 论

## 第一节 概念界定

### 一 行政

中外对于“行政”一词的解释随社会发展而不断变化。

#### (一) 古代“行政”一词的起源

古代中国，“行，人之步趋也”；“政，从支从正。”<sup>①</sup>后来，“行”转为“推行”之意，“政”转为“以强力施行正义”或“国家权力”之意。例如，在《左传》中可见“行其政事”“行其政令”。“行”“政”连用最早始于《管子》《孟子》和《史记》等书，并且在这些文献中“行政”多与“天子”相关，“行政”开始具有“治理国家事务”的含义<sup>②</sup>。在《史记》中可见“成王少，周初定天下，周公恐诸侯叛周，公乃摄行政当国。”后又记“周公行政七年，成王长，周公反正成王……”在国外，最早出现与“行政”相近意味的词汇，被认为是拉丁文中的“Administare”。古希腊的亚里士多德（Aristotle）提出了著名的政体三要素论，在《政治学》一书

---

① 许慎撰，徐铉校定：《说文解字》，中华书局 2004 年版。

② 张立荣：《中外行政制度比较》，商务印书馆 2002 年版，2012 年第 10 次印刷，第 1 页。

中首次将国家政权划分为议事权、行政权和审判权,并认为国家之治乱以三权是否调和为转移<sup>①</sup>。《马克思恩格斯全集》中也可见“行政”一词,用以指“国家组织的活动”。<sup>②</sup> 这些与后期提出的行政概念有一定的内在联系。

## (二) 近代中国学者从西方引入对“行政”的研究

近代西方学者对“行政”进行过多方面阐释,依出发点不同可分为三类:  
第一,从三权分立的角度。

1690年洛克(John Locke)出版了《政府论》<sup>③</sup>,对权力分立理论有详尽描述。孟德斯鸠(C. L. Montesquieu)1748年在《论法的精神》<sup>④</sup>中,将国家权力分为立法权、行政权和司法权。并提出通过法律规定,将三种权力分别交给三个不同国家机关管辖,既保持各自权限,又要相互制约保持平衡。1900年古德诺(Frank J. Goodnow)从功能角度进行解释,认为行政是“政府的功能之一”<sup>⑤</sup>。1927年,魏劳毕(W. F. Willoughby)提出“行政是政府组织中行政机关所管辖的事务。”<sup>⑥</sup>其中提到行政机关所行使的行政权与三权分立理论中的行政权是一致的。

第二,从行政与政治分离的角度。

1887年威尔逊(W. Wilson)提出“行政应该处于政治领域之外,行政问题不是政治问题。”他从政治与行政分离的角度,指出“尽管政治为行政确定目标,但是不应该操纵行政活动……通过这种区分,我们能实现民主的回应性和行政能力之间的平衡。”<sup>⑦</sup>1937年古利克(L. Gulick)在反对政治行政二分法的同时,强调用科学的方法理解行政的重要性<sup>⑧</sup>。

---

① [古希腊]亚里士多德:《政治学》,颜一、秦典华译,中国人民大学出版社2003年版,第104—124页。

② 《马克思恩格斯全集》第1卷,人民出版社1956年版,第479页。

③ [英]洛克:《政府论》,刘晓根译,北京出版社2007年版。

④ [法]孟德斯鸠:《论法的精神》,严复译,上海三联书店2009年版。

⑤ [美]F. 古德诺:《政治与行政》,华夏出版社1987年版,第12页。

⑥ [美]魏劳毕:《行政学原理》,约翰·霍普金斯出版社1927年版,第1页。

⑦ W. Wilson, *The Study of Administration*, *Political Science Quarterly* 2, June, 1887, p. 197.

⑧ L. Gulick & L. Urwick, *Papers on the Science of Administration*, Institute of Administration, N. Y., 1937, p. 187.

第三，从管理和集体合作的角度。

西蒙（Herbert A. Simon）和费富纳（John M. Pfiffner）都认为行政是一种集体的努力与合作，而后者更侧重从协调艺术的角度理解行政<sup>①</sup>。

受西学的影响，中国学者也开始对中国的“行政”进行研究。由于西方国家与中国在诸多方面的差异，行政学本土化过程中有一定变化。清末，中国学者引入对西方行政学的研究，翻译了相关著作。孙中山在辛亥革命时期，由于受到三权分立思想的影响，结合欧美宪法和中国传统，形成“五权宪法”，建立了行政、立法、司法、监察、考试五院分立制度。1927年，《行政科学论文集》等著作的发表标志着中国行政学“从行政主体研究阶段”进入“行政过程研究阶段”。1934年由政府主办成立“行政效率研究会”，专门从事行政管理问题的研究，并出版了《行政效率》半月刊。1935年张金鉴在其著作《行政学理论与实际》中指出“‘政治’是众人事务之管理，其范围极广。‘行政’是政治中一部分特别事务之管理或方策之执行，其范围颇小。”<sup>②</sup>

在此阶段，中国学术界有关“行政”的解释，反映出对西方行政学理论的借鉴，也体现出对中国古代传统行政思想的继承和发展。

### （三）1978年以后中国学者对行政的认识

新中国成立后，中国行政学的学术研究经历了波折。1978年后，行政研究逐渐开始恢复。1984—1989年，国内出版了大量“行政学基础理论”的著作，对行政的概念进行了多方面的研究和讨论。此时，为区别于新中国成立前的研究和我国台湾学者的研究，并强调行政中的管理功能，故将“行政学”冠以“行政管理（学）”之名。由此，在行政概念本土化的过程中，将对“行政”的讨论转变为对“行政管理”的讨论。

20世纪90年代初，随着西方公共行政管理学的兴起，国内也开始了相应学科的研究。此时，“公共行政管理学”被通称为“行政管理学”，又称“行政学”。可以看出，此时行政概念国际化的要求使得国内

① J. M. Pfiffner, *Public Administration*, Ronald, N. Y., 1955, p. 6.

② 张金鉴：《行政学理论与实际》，上海商务印书馆1935年版，第1页。