

Founding of Chinese Modern
Civil Service System:
1928-1948

中国现代
公务员
考铨制度的
初创：1928-1948

■ 姬丽萍 著

Founding of Chinese Modern
Civil Service System:
1928-1948

中国现代
公务员
考铨制度的
初创：1928-1948

姬丽萍 著

图书在版编目(CIP)数据

中国现代公务员考铨制度的初创:1928~1948/姬丽萍著. —天津:天津古籍出版社,2008.1

ISBN 978-7-80696-478-1

I.中... II.姬... III.公务员—考试制度—研究—中国—1928~1948 IV.D693.63

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第167844号

中国现代公务员考铨制度的初创:1928~1948

姬丽萍/著

出版人/刘文君

*

天津古籍出版社出版

(天津市西康路35号 邮编300051)

<http://www.tjabc.net>

E-mail: tjgj@tjabc.net

廊坊市博远印务有限公司印刷

全国新华书店发行

开本 880×1230 毫米 1/32 印张 12 字数 320000

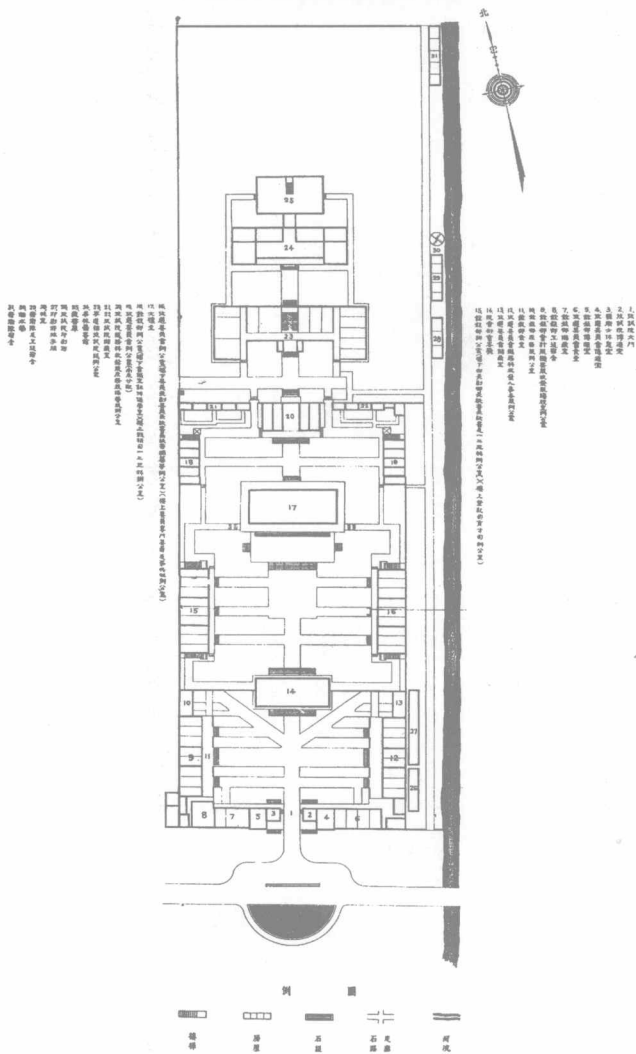
2008年1月第1版 2008年1月第1次印刷

印数 1—1000

ISBN 978-7-80696-478-1

定 价:35.00 元

考 試 院 平 面 圖



考試院平面圖



高等考試及格證書

人應本年高等考試

考試茲經典試

委員會評定及格依修正

考試法第十五條之規定

合行發給證書此證

考試院院長

考選委員會委員長

高等考試典試委員長

中華民國 年 月 日

說明

- 一、本證書長四十公分寬一百二十四公分
- 一、本證書計二聯一聯發給及格人員一聯爲存根
- 一、發給及格人員部分寬九十六公分分爲二面右爲證書正面左爲履歷及成績表
- 一、證書正面文字之上爲一五尺長約一公尺之三分之一五尺之上爲黨徽黨徽之半徑爲三公分其地位爲中心距證書上緣六公分距右邊二十六公分
- 一、履歷及成績表長三十公分寬三十八公分其地位距上緣六公分距下緣四公分距右邊五十五公分距左邊三十一公分
- 一、存根寬一十八公分長及距上下緣之地位與履歷及成績表同距左邊爲七公分與履歷及成績表間之寬度爲六公分

高等考試及格證書

序

刘景泉

丽萍的博士论文将要付梓之际,她希望我写几句话“以助声势”,作为她的博士生导师,我也乐于向学界推荐这部具有学术创新意义的著作。

20世纪前半期的中国历史,是在战争与社会动荡中艰难前行的。新与旧的杂陈,变与不变的纠缠,传统与现代的冲突与融合,成为这一时期急剧变动中的中国社会最典型的特征。民国时期并不成熟的现代政治体制,充满了急剧变动时期中国社会特征的印记。在这一体制内,如何维持政治权威、把握诸种资源、调配行政权力、平衡诸种关系等,都是政治实际运作的根本症结所在,运作过程既靠法规与体制,人的因素同样关键,而人的因素在这一时期又因派系、“党国”体制的影响更趋复杂。因此,理解民国时期中国政治制度运作实态,有必要厘清体制内法治与人治的关系。正是出于这一问题意识,丽萍选择了以往学术界研究较少的国民政府时期公务员考铨制度为博士学位论文题目,难度较大,学术价值很高,并且具有重要的现实意义。

我知道,这篇博士论文的写作十分辛苦,为了掌握更多的资料,丽萍两次赴南京中国第二历史档案馆,查阅大量的原始档案及其他文献,对民国时期现代公务员(文官)考铨制度进行了全景式考察,在系统梳理孙中山文官管理思想及其影响,客观评价北京政府实施文官考铨制度的进步意义及实施困境的基础上,重点论述和评判了国民党执政时期现代公务员考铨制度。毕业几年来,她在完成繁重教

学任务的同时执着学术研究,细心修改博士论文,并发表了若干篇论文,学术水平也有较大长进。

阅毕全文,我很欣慰。我认为丽萍这部著作在以下几个方面具有较高的学术价值和重要的启示意义。

第一,作者系统地提出了民国时期公务员考铨制度的创立及逐步完善,是历经南京临时政府、北京政府和南京国民政府时期渐次完成的,其间具有明显的历史传承性。如孙中山的文官管理思想直接影响了南京临时政府文官法规的制定,这些法规为北京政府文官考铨制度的初创所借鉴,而北京政府的相关法规及考试、任用等方式又为南京国民政府时期公务员考铨体制的发展与完善奠定了基础。丽萍的这一见解,一定程度上突破了以往学界多赞扬孙中山文官管理思想,却否认北京政府文官考铨制度对南京临时政府法规的借鉴且评价较低的基本模式;在提供了考察北京政府与南京政府在公务员(文官)考铨制度上承继关系的有益视角同时,给我们在分析具体制度形成及运作时不能绝对局限于政权性质而展开思维的启示。

第二,作者利用大量档案文献资料,将过去学界较少涉及的国民政府公务员考铨制度的由来及主要内容阐释得十分清楚,并进一步分析了其在众多因素作用下的变异过程。丽萍认为,20世纪上半叶是中国政治从传统向现代转型的关键时期,诸种新制度既在建设中,也在国人的逐渐认同中。起源于西方的现代公务员考铨制度的核心理念,如法治化、功绩制、政治中立、科学管理及职业道德等,与中国传统官吏管理理念中的“人治”、门派等特征有巨大差异,两种新旧价值的冲突与融合,对新的公务员考铨制度形成了方向相反的张力,显然,不为多数人高度认同和自觉遵守的制度是难以顺利推行的。因此,丽萍花费相当篇幅致力于对现代公务员考铨制度在众多因素作用下变异的描述与分析,为人们展示了一幅新生事物在变动纷扰环境中生长、变异、发展的生动画卷,由此可以对民国时期中国社会变革的特征有更深刻的理解。

第三,作者在考察现代公务员考铨制度的具体过程中,对于一些

关键性人物,如袁世凯、戴季陶、蒋介石等的重要作用给予了实事求是的评价,这不算是学术创新,却可视是她在历史观上的变化。上述三位在近代中国历史上都是风云人物,有的做过不利于中国革命、中国社会进步的事,有的为一己之私、一党之利而甘冒天下之大不韪,但在建立现代公务员(文官)考铨制度上,都曾做过不少努力。实事求是地表述其作用,对于全面理解历史人物的复杂性是有意义的。

第四,作者在客观描述现代公务员考铨制度的发展过程、并将之视为中国政治体制现代化的一个缩影的同时,在许多阐述中展示了这一进程的艰辛与困难,特别是把公务员群体内考试及格人员与原有人员的矛盾,部门利益对于考试及格人员的迎与拒,不少考试及格人员缺乏行政素质,党派、派系势力对考试及格人员学习、培训及任用的影响,连年战争导致公务员群体生活拮据而引发的人浮于事等,都有详细描述,这在政治制度史研究中相当困难但又相当有价值。我个人认为,丽萍的这一处理方法,是研究政治制度史的新尝试,不仅在于这样的表述方式,因事例极多而使政治制度史研究不再只是面对干巴巴的条文、规定而生动起来,也在于其将历史学研究对象纳入了政治学、管理学的路径,体现出了政治学、管理学研究方法具体而微的意味。

第五,作者提出了一个新的研究思路:现代公务员考铨制度是现代政治体系普遍采用的关键性制度之一。然而近代世界政治现代化的历史表明,在后发现代化国家,公务员管理体系常常因缺乏政治文化传统、社会世俗风气盛行、快速脱离贫困化的渴望、“党国”体制的箝制等诸因素的制约而难以顺利建成,也难以对一个国家的政治、经济与文化现代化提供有效的帮助,不少公务员在对权力的占有中渐渐地沦为既得利益集团,在观念上成为政治保守主义的同盟者,或是政治体制进一步改革的阻力。这一历史教训的总结发人深思,也是当今中国公务员管理体制改革中所应该加以汲取的。

站在 21 世纪的高度回溯中国的近代历史,作为现代化进程中的不同环节,历史与现实间的关联有很多,找寻这样的重要之处切入,

把握历史教训及现实启示的双重意义,实在是提升中国近代史研究的必要之举。丽萍这篇博士论文,可以说是这一进程中富有意义的探索,也希望有更多的学者加盟于此。

是为序。

刘景泉谨识于南开园

2007年10月12日

导 论

中华民国建立后的三十余年间,在内有军阀混战、外有强敌入侵、军权党权强盛的执政环境中,北京政府、广州国民政府以及由中国国民党执政的南京国民政府,一方面竭力保有自身政权,另一方面也适应世界潮流改变旧制,尝试建立、健全源于西方的新式政治体制,并引入了在西方国家行之有效的公务员(文官)管理制度,力求迅速实现行政体制及管理的现代化,以提高政治统治的效率。其建立的一整套公务员(文官)管理体系,基本照搬英美国家的公务员制度,体系完备,程序分明,规章合理,分工协调,经过各个时期的积淀与完善,在公务员群体管理上发挥了重要作用,对传统的行政官员管理制度也是一大冲击,可以称之为中国近代政治体制现代化进程中的重要成果。由于缺乏有利的内外环境,这一整套颇具新意的公务员管理体制被不断扭曲、变异,恰恰彰显了近代中国政治从传统向现代化转型期的基本特征。其中诸多经验与教训,值得认真汲取。

1999 年始,本人随导师王永祥教授攻读中国现代政治制度史方向的博士学位。王先生对民国时期宪政运动史的深刻阐述,给我留下了深刻印象,他特别提及公务员管理体制是一个研究薄弱点,也是考察民国政治制度史极其重要的切入点之一,希望我结合专业课题的研究,找寻到历史研究的学术价值及现实社会急需的经验与教训。耳提面命之下,不善逻辑思维的我,慢慢地从专业角度开始接触民国时期公务员制度的资料,逐渐围绕着民国时期公务员考铨制度进行思考。2000 年 6 月,在对资料的查找及前期研究成果收集的基础

上,我选择了以《民国时期公务员考铨制度研究:1928—1948》这一课题,作为博士学位论文的题目。

2001年11月,王永祥教授突然故去,我转至刘景泉教授门下继续学习。这一课题研究的学术价值也得到了刘先生的充分肯定。2002年5月,谢刚、刘景泉、张静等教授在本人博士学位论文开题报告会上,对这一选题的创新性、学术及现实意义给予了较高评价,对处于工作繁忙及研究困难中的我是一个极大激励。

论文写作之初,在粗略翻检由黄山书社影印的《民国法规集成》时,我的确对专攻近现代中国政治制度史心有余悸。这部16开本、多达100册的法律资料集,展示了民国时期各届政府对于法律现代化的追求。其中有关北京政府时期文官考铨制度、南京国民政府时期公务员考铨制度的规章,加上相应的官制官规,散见在几十册上,阅读起来十分枯燥。由此也可以看出民国时期逐渐形成的公务员考铨体制的完备骨架,其透露出的历史气息和时代指向、展现出来的繁复与矛盾,令人极度困惑又颇有吸引力。

晚清至民国年间,是中国政治制度在扭曲与变异中从传统向现代转型的过程。民国时期,各届政府曾制定过许多法规,构成了近代中国政治制度现代化的基本路向,但不少极有价值的思考及制度规范,却在现实政治的挤压下或扭曲变形,或变成一纸空文。以往,学界对民国时期政治制度史的评价,多就其理论与实践间的巨大差异进行批判,并称国民党打着孙中山三民主义招牌,一切政治考量均是为“党国”体制服务,缺乏推行政治现代化的诚意和长远考虑。这种批评,触及到民国时期政治制度的本质所在,具有深刻的历史洞见,然而笔者认为,这种批评因具有强烈的政治性倾向而忽视了另外一点,即任何一种制度在从传统向近代的转型过程中都难免变异,对此需要一个基于历史环境的理解。考察一种政治体制,不仅要看其政治思想与策略上的反动与否,也要看到其不得不适应时代发展趋势的基本特征,应该在研究其优势与弱点的同时,给予其合乎历史时空的评判。除了批判外,历史研究还应从典籍里、从人类活动的瓦砾场

中找寻对于现实有影响、有意义的因素。笔者对于国民政府时期公务员管理制度的考察,其出发点就在于此。

在资料的阅读中笔者认识到,1928年后国民政府时期公务员管理体制的基本思想与路数,既是对孙中山政治思想在一定程度上的继承与发展,也是对北京政府时期文官制度的沿袭,更是对西方公务员管理体制的大胆引入,历史的继承性与借鉴意义在此表现得极为明显。了解其来龙去脉,考察其优劣,分析其特征,总结其规律,对于历史研究与现实借鉴都是有裨益的。

本书共分十章,有结语及参考书目附于其后。以下将各章的内容简要综述如下。

第一章:研究的前提。本章依据学术规范,对研究对象国民政府时期的公务员考铨制度进行基本定义,并从整体上阐述其基本特点及规律。此外,本章对以往的相关学术成果进行简要的回顾与评价,归纳出本课题的学术与现实意义、创新之处及其学术价值。

第二章:宁平粤的尝试:初起与承续。本章认为:民国初创之时,在孙中山任南京临时政府大总统的短短两个多月内,将自己“五权宪法”的政治思想付诸于实践,公布了一系列有关公务员选拔、录用、监督的法令,形成了民国时期公务员制度的雏形,并为北京政府所继承。袁世凯继任大总统后,北京政府逐步对公务员制度进行完善,不仅推行了公务员的考试制度、甄别制度,确立了公务员的官等、任用、待遇与抚恤条例,还制订出对公务员的监督与惩罚纪律,初步形成了公务员制度的现代化特征。这一体系,在袁世凯死后陷于军阀派系争斗中的北京政府时期,在艰难的维持中作用极其有限。1925年6月,中国国民党在广州成立国民政府,继承孙中山的“五权宪法”思想,筹设考试院并公布了《考试条例》等法令。由于其辖区较小,且处在与北洋军阀的连年战争中,现代化的公务员制度并没有发展的政治与社会环境。

第三章:组织机构:运转与嬗变。本章认为:国民政府统治时期的考铨管理体系,在以孙中山“五权宪法”政治理论为蓝本构建的行

政体制中,占有突出的重要地位。这一考铨体系,在中日战争爆发前初步形成了考试院、考铨委员会及铨叙部为代表的一整套较为完整的运转系统,对各级行政管理体系进行了考铨的初步试验,取得了一定的效果。随着中日战争的全面爆发,战时特殊的军事化形态,大大限制了考铨管理体系具体的管理与监督功能,不少法规及章程难以贯彻,在国民党派系斗争的漩涡中,考铨管理体系本身也逐步发生变异。1945年后的国共内战时期,由于国民党统治体制整体恶化,考铨管理体系在混乱中陷于瘫痪。

第四章:管理制度:完善与变异。本章认为:1928年,国民党初步统一全国并首次建立起“一党治国”体制时,宣布进入“训政”阶段。在政治形态上,中央体制上的高度独裁与社会形态上的部分开放形成鲜明对照。除确定宪法体系、部分开放舆论、建立经济自由化体制的同时,国民政府还通过大量的立法活动,逐步建立起具有现代化特征的公务员管理体制;这一体制在战时并未中止,但因具体环境而发生了某种变异;抗战结束后,在内战全面爆发阶段,国民政府宣布实施“宪政”,公务员体制有所改革,却失去了实践的环境与条件。这一管理体制在国民党执政时期经历的若干重大变化,展示了近代中国公务员管理体制从传统向现代化迈进的艰难历程。

第五章:考试机制:追求与失落。本章认为:国民政府建立现代化公务员管理制度的初衷,在于试图通过体现公平、公正和公开原则的考试选拔体制,尽可能地吸引社会优秀之士进入行政体系,进而提高行政效率,巩固“党国”体制对政治资源的占有,并非真正意识到现代行政体制建立的必要性,也不是中国社会与政治发展的必然产物。然而,考试机制的建立及对合格人员的录用,不仅可以最大限度地打破传统政治观念、人情世故、地域、党派等因素对于公务员群体构成的影响,提高公务员群体的行政素质,也是开放政治空间、走向民主化的一种具体象征,这并不是国民党所希望看到的客观效果。在公务员考铨体系构建的过程中,因国民党意识形态的影响均出现了一系列的问题,使本应以专业知识及行政素质为基本准则进行的标准

化选才,在实际运作过程中特例丛生、规则日坏,个中经验与教训值得深长思之。

第六章:分发任用:规定与实态。本章认为:经过考试机制的择优选拔后,部分佼佼者脱颖而出,各类考试合格人员随即面临着一个特有的、充满变数的分发与任用阶段。由于公务员掌握行政权力的特性,这一分发与任用过程,交织着各种政治势力的较量、新旧公务员群体间思维方式与利益的冲突与妥协、有关法规与条例的变异、意识形态的影响等诸种因素。考铨制度的核心,在于将通过严格考试的人员进行有效分发与任用,借此淘汰冗员,以保证整个行政管理体制的高效运转;不仅可以有效地安置人才,对于民众政治信任度的影响也关系甚大,是一种政治体制权威与信誉的象征。国民政府时期的人才任用,战前尚可称道,战时有所作为,战后名不符实。以往的回忆与研究,对国民党统治时期公务员制度非议最多的地方就在于此。然而,各种档案资料表明,合格人员的分发与任用,虽然不是一帆风顺,在法规与实际操作间有相当差距,但也并非一无是处,有一个从被争夺、抵制到接受的变化过程。制度的建立与实践间的差异,是国民政府时期考铨制度在分发与任用环节上的特征之一,凸显了现代化公务员考铨制度在近代中国发展的艰难与困惑。

第七章:铨叙管理:“人尽其才”? 本章认为:任何一种行政管理体制,均需要通过人来管理并运作,公务员群体的素质与心态,事实上决定行政管理体制的有效运作。如何保证体制中公务员群体的高素质,是保证行政管理体制运转高效率的关键所在。因此,国民政府时期公务员管理体制中,制订了大量管理规章,尝试对公务员群体进行具体而有效的管理,通过奖惩手段鼓励公务员群体发挥个人能动性,淘汰冗员,成为管理体制中的有效环节之一。然而,由于派系争斗、人情等原因,政府初期建立的一套铨叙制度,渐渐地在实践中流于形式,公务员群体的心态及政治预期,也渐渐发生了离心性的变化,这使得国民政府时期的行政管理队伍,在后期成为冗员群集、人浮于事,无所用心、效率低下的渊藪。

第八章:制度取向:规范与创新。本章认为:实施公务员考铨制度的宗旨,在于按照这一制度的现代化原则,通过管理模式的规范化,促进决策程序的科学化、人事与行政管理的秩序化,以提高行政效率,达到人事管理制度创新的根本目的。国民政府时期所建立起来的公务员考铨制度,尽管有“一党专政”体制的阻碍,有派系争斗的背景,有传统政治文化的约束,有人情世故的纠缠,但无论其在法规章程的建设上,还是在对公务员管理的实际运作中,都力求以近代人事管理原则推动体制的落实,以制度创新和管理规范来改造旧有的官吏管理体制,这一基本诉求,彰显出近代中国人事管理体制在现代化道路上的艰难努力,也是近代中国的政治体制从传统向近代转型的标志性成果之一。

第九章:“党国”体制:利益与派系。本章认为:公务员管理体系,是国民党“党国”体制能否正常、高效运作的关键所在。对公务员管理体系的趋势,国民党内历来也存在着两种截然不同的分歧。一种观点认为,“党国”体制之下的公务员群体,就是要为“党国”体制服务,要受政党政治的约束,不能简单地照搬西方国家的近代公务员管理体系;另一种观点则认为,公务员管理体系,应该尽量摆脱“党国”体制的制约,真正成为西方式的、独立的公务员管理体系,只有如此,民国才能真正走出政治现代化的第一步。这两种观念,在国民党统治时期始终在理论与实践中进行着较量,在这种分歧中,公务员管理体系及公务员群体,既在诸种因素作用下不断地扭曲与变形,又在承受着“党国”体制的巨大压力同时,力求保证公务员管理体系的近代意义。

结语:转型的困境。本章认为:国民政府时期的公务员管理体制,在追求现代化管理体制的同时所以发生扭曲与变异,除了上述“党国”体制的政治压力外,处于转型期的中国社会与文化的影响,也是重要因素之一。笔者认为:公务员管理体系,是现代行政体系普遍采用的关键性制度之一。然而近代政治现代化的历史表明,在后发现代化国家,公务员管理体系却常常因缺乏政治文化传统、社会世俗

风盛、快速脱贫的渴望、“党国”体制的箝制等诸因素的制约而难以顺利建成,不能对一个国家的政治、经济与文化的现代化提供有效帮助,不少公务员在对权力的占有中渐渐地沦为既得利益集团,成为政治保守主义观念的同盟者,也成为政治体制进一步改革的强大阻力。公务员管理制度的不完善性,不仅使权力容易“溢出”体制,败坏社会风气,也形成了公务员群体性腐败的漏洞,这同样是公务员管理体制变异的重要原因。

对国民政府时期公务员考铨制度的研究工作,是在没有系统的前期成果基础上进行的,基本思路在于通过公务员管理制度的视角,理性考察国民党统治时期在行政体制上表现出的现代化迹象及其异化,从中找寻经验与教训。本书只是笔者学术努力的一部分,希望能得到学界的关注。

目 录

序	刘景泉(1)
导论	(1)
第一章 研究的前提.....	(1)
一 概念界定.....	(1)
二 学术史整理.....	(12)
三 创新之处.....	(27)
第二章 宁平粤的尝试:初起与承续	(32)
一 孙中山的相关思想.....	(32)
二 北京政府的继承与变异.....	(39)
三 广州、武汉政府的延续	(73)
第三章 组织机构:运转与嬗变	(79)
一 “五权宪法”的产物:考试院	(79)
二 选拔人才:考选委员会	(89)
三 管理中枢:铨叙部	(95)
四 行政三联制与人事统一管理.....	(99)
第四章 管理制度:完善与变异	(110)
一 战前:初起与建设.....	(110)
二 战时:完善与变异.....	(125)
三 战后:失衡与混乱.....	(135)