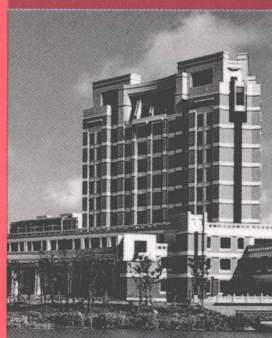




高校社科文库
University Social Science Series

教育部高等学校
社会发展研究中心

汇集高校哲学社会科学优秀原创学术成果
搭建高校哲学社会科学学术著作出版平台
探索高校哲学社会科学专著出版的新模式
扩大高校哲学社会科学科研成果的影响力



中国近代 行政组织思想研究

周 好/著

History of Chinese Thought on Administrative
Organization in Modern Time

光明日报出版社



高校社科文库
University Social Science Series

教育部高等学校
社会发展研究中心

013033438

D092.5
41



汇集高校哲学社会科学优秀原创学术成果
搭建高校哲学社会科学学术著作出版平台
探索高校哲学社会科学专著出版的新模式
扩大高校哲学社会科学科研成果的影响力



中国近代 行政组织思想研究

History of Chinese Thought on Administrative
Organization in Modern Time

周 好/著

D092.5
41



北航

C1639865

光明日报出版社

881330310

图书在版编目 (CIP) 数据

中国近代行政组织思想研究 / 周好著. -- 北京: 光明日报出版社, 2013. 1

(高校社科文库)

ISBN 978-7-5112-3949-5

I. ①中… II. ①周… III. ①行政管理—政治思想史—研究—中国—近代 IV. ①D092.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 005388 号

中国近代行政组织思想研究

著 者: 周 好

出版人: 朱 庆

终审人: 孙献涛

责任编辑: 曹美娜

责任校对: 苏争鸣

封面设计: 小宝工作室

责任印制: 曹 诤

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市东城区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010-67078248 (咨询), 67078870 (发行), 67078235 (邮购)

传 真: 010-67078227, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E - mail: gmcbs@gmw.cn caomeina@gmw.cn

法律顾问: 北京市洪范广住律师事务所徐波律师

印 刷: 北京楠萍印刷有限公司

装 订: 北京楠萍印刷有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社联系调换

开 本: 690 × 975 1/16

字 数: 296 千字

印 张: 17.5

版 次: 2013 年 1 月第 1 版

印 次: 2013 年 1 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5112-3949-5

定 价: 46.00 元

版权所有 翻印必究



CONTENTS 目 录

绪 论 / 1

- 一、关于中国近代行政组织思想史 / 1
- 二、中国近代行政组织思想史的借鉴功能 / 9
- 三、中国近代行政组织思想史内涵的演变 / 13

第一章 中央行政组织思想 / 27

第一节 君主专制论 / 27

- 一、神圣化的君主行政理论 / 27
- 二、专制主义中央集权制度 / 37

第二节 君主立宪论 / 39

- 一、中西结合的行政理论 / 39
- 二、君主立宪行政论被传播 / 44
- 三、三权分立的行政权原则 / 53
- 四、立宪与专制行政权的区别 / 57

第三节 民主共和论 / 59

- 一、揭露帝制行政权的弊端 / 60
- 二、孙中山民主共和行政论 / 68



第四节 中央行政管理体制变迁 / 78

- 一、清代施行君主专制行政体制 / 78
- 二、康有为构想君主立宪行政体制 / 80
- 三、晚清尝试君主立宪行政体制 / 82
- 四、民国创立民主共和行政体制 / 87

小 结 / 93

第二章 地方行政组织思想 / 95

第一节 封建论与郡县论 / 96

- 一、硕儒探讨封建郡县论 / 96
- 二、封建郡县利弊 / 100
- 三、封建制废存 / 104

第二节 行政建置与立国有疆 / 108

- 一、新疆设置行省 / 108
- 二、台湾设置行省 / 124
- 三、强化西藏行政建置 / 133

第三节 地方行政管理体制变迁 / 138

- 一、清代地方行政体制 / 138
- 二、预备立宪地方行政体制 / 139
- 三、民国初年地方行政体制 / 142

小 结 / 149

第三章 中央集权与地方分权 / 151

第一节 政体区分 / 152

- 一、国家政体的一般区分 / 152
- 二、自治政体的特别区分 / 159
- 三、国家政体的全面区分 / 163

第三节 集权主义 / 165

- 一、封建必行郡县之法 / 165
- 二、立定宪法强化中央集权 / 166
- 三、设责任内阁求中央行政统一 / 167
- 四、国政不可不专 / 169



五、军政民政分治	/ 170
六、中国政治是集权政治	/ 175
七、国家需要统一的机关和主体	/ 176
第三节 分权主义	/ 178
一、分治说与合治说	/ 178
二、郡县必辅封建之法	/ 180
三、郡县治则天下治	/ 181
四、议会制度与地方自治	/ 182
五、君主立宪自治论	/ 185
六、民主共和自治论	/ 189
第三节 均权主义	/ 198
一、内地郡县边地封建	/ 198
二、明定职权划分限制	/ 199
三、分中有集集中有分	/ 200
四、慎重权衡内外轻重	/ 202
五、集权的实质是平权	/ 208
小 结	/ 212
第四章 共和国行政权	/ 213
第一节 行政权与内阁	/ 213
一、行政权	/ 214
二、内阁行政权	/ 219
三、行政权划分	/ 225
第二节 行政权与议会	/ 229
一、国会大旨是理财	/ 230
二、立法行政失序	/ 231
三、省议会与分治权	/ 234
四、客观评价议会政治	/ 236
第三节 行政权与政党	/ 240
一、政党组织与行政权	/ 241
二、政党是行政实际机关	/ 244
三、政党内阁实施条件	/ 248



第四节 权能区分 / 253

一、万能政府的民权学理 / 253

二、政府权是主动民权 / 255

三、万能政府组织思想 / 256

四、权能区分政体设计 / 258

小 结 / 261

结 语 / 264

主要参考文献 / 268

后 记 / 271



绪 论

中国近代行政组织的变迁与政治体制改革量变到质变的转化过程承载了中国两千多年封建君主专制主义的行政组织思想、传统的“乡举里选”和“明堂之制”的思维方式、西方传入的君主立宪论和民主共和论，具有复杂性、包容性、可塑性等特征。近代中国行政组织思想变迁过程中所展示出来的思想方法、经验教训将有利于人们在新时代社会转型期思考中央政府组织与地方政府组织的行政建制问题，政治体制改革的阻力问题，政党政治的完善问题，加强政府公共管理和公共服务等部门的建设问题，从而使当代行政建置更加优化合理，政府职能的履行更加符合以人为本、全面协调和可持续发展的根本要求。

一、关于中国近代行政组织思想史

（一）几个有关概念

行政是政府公共行政过程中政务的研究与推行，是政府目的的动态实践过程。

组织是人类生存的基本方式，是两个以上的人、目标和特定的人际关系这三种要素构成的一种特殊的人群体系。

行政组织是为履行国家行政职能而依制度或者依法建立起来的一切行政机关的综合体。广义的行政组织泛指一切具有计划、组织、指挥、协调、控制等行政功能的组织，它不仅包括国家的政府系统，也包括国家的立法、司法机关、企事业单位以及群众团体等其他社会组织处理行政事务的组织。狭义的行政组织仅指政府系统。

行政组织主要包括行政组织、行政机关、行政机构三个既有联系又有区别的元素。行政组织以行政机关为基础，是行政机关的综合体，而行政机关又以行政组织的原则为指导。行政组织统帅、制约行政机关，而行政机构的设置又



以行政机关的职能目标为依据,受到行政机关的统帅和制约。

行政组织思想史是建立在广义行政组织的概念上,从理论与实践的结合层面上专门研究国家行政管理过程中的组织及其代言人所总结出来的思想主张及其产生、发展和规律的一门学问。

(二) 中国近代行政组织思想史

《中国近代行政组织思想史》是建立在广义行政组织的概念上,从理论与实践的结合层面,专门研究从鸦片战争时期到五四新文化运动时期,国家行政管理过程中的组织及其代言人所总结出来的思想主张,及其产生、发展和规律的一门学问。

1. 研究对象。本研究将以中国近代从鸦片战争时期到五四新文化运动时期近百年的政府组织思想为研究对象,即探讨中国近代国家机关的组织原则及其在理论界相对应的政治学说、政党学说和国家学说。

第一,静态的行政组织结构思想。即组织国家行政机关实体建设的理论基础,如封建君主专制论、君主立宪论、民主共和论、中央集权论、地方分权论、均权论等。

第二,动态的行政组织过程思想。即国家行政机关以法或者依法行使国家行政权力,管理国家事务、社会公共事务和行政机关自身建设的各种组织行为的思想主张。如内阁行政权思想、议会行政权思想、政党行政权思想、“万能政府”思想等。

第三,生态的行政组织环境意识。即行政组织在目标与价值分系统、技术分系统、社会心理分系统、结构分系统和管理分系统等政治生态、社会生态方面思想主张。如袁世凯北洋集团掌握中华民国行政权的历史必然性;晚清政府因应国内外时局变化,致力于新疆、台湾、西藏等地区的行政组织建置方面的历史源流、背景、经过、原则、方案、历史意义、历史遗留问题;国民党最初执政主旨的不足等。

第四,心态的行政组织意识。即行政组织内部领导者和工作人员的责任意识、荣誉感、工作态度、组织意识、合作意识、服务精神等一系列心理因素对行政组织思想演变的影响。如孙中山辞去临时大总统的大局意识,反对北洋独裁政府的护国意识、护法意识;袁世凯解散国会以行君主立宪制的野心等。

本研究的思维结构以静态的行政组织结构思想、动态的行政组织过程思想为主,以心态的行政组织意识、生态的行政组织环境意识为辅。主要涉及到五个方面:第一,中国传统行政组织思想中的郡县论、封建论、封建君主专制



论；第二，西方传入中国的君主立宪论、民主共和论、地方自治论及其与此相关的民权观；第三，中国近代政治体制改革过程之中不可回避的总统制、内阁制、议会制、政党制等理论问题及其与行政权之间的关系问题；第四，对世界近代欧美国家和其他国家和地区的政体类型的基本认知；第五，组织内部的领导者和工作人员的政治品质、行政能力、道德修养、成长环境等因素对行政组织思想变迁的影响。具体分中央行政组织思想、地方行政组织思想、中央集权与地方分权、共和国行政权四个主题来对中国近代行政组织思想的内容、特点、演变和发展轨迹诸方面展开历史性、哲理性的长程考察，力求揭示出中国近代行政组织思想的产生、成熟、逻辑发展过程中所蕴含的客观规律，总结出研究中国特色的行政组织思想史的一般规律和方法，深化对当代制度文明建设的理解与认识。

2. 学术价值。以往学术界前辈和同仁多以会典、会要、通典、通志、通考等材料为基础，研究出中国各期的政治制度史，所以中国近代行政组织思想的研究成果多附属于在“中国近代政治制度史”的范畴中。成果主要涉及到如下三个方面的内容：

第一，关于民主宪政和法制研究。主要有吴宗慈、平心、张知本、周异斌、罗志渊的中国近代宪政研究；杨幼炯、黄公觉、谢振民、荆仁知的中国近代制宪和立法研究等。

第二，关于中央和地方制度研究。主要有钱端升的民国政制研究，钱实甫的北洋政府时期的政治制度研究，王永祥、林代昭、谢俊美、李进修的中国近代政治制度研究，史远芹的中国近代政治体制演变研究；闻钧天的中国保甲制度研究，傅宗懋的清代督抚制度研究，胡春惠、李达嘉的民国初年联省自治运动研究，刘子扬的清代地方官制研究等。

第三，关于内阁、政党和议会制度研究。主要有高一涵关于中国内阁制度研究，凌林煌关于清代内阁制研究；谢彬、张玉法、邹鲁、杨幼炯、朱国汉关于中国政党问题研究；顾敦燦关于中国议会研究，李守孔关于民初国会研究，刘景泉的北京民国政府的议会政治研究等。

可见，对某一个特定的历史阶段的行政组织思想进行深入系统的研究势在必行。本研究具有公共管理学与历史学之间交叉学科的特点，其成果将成为“中国近代文化思想史”、“中国近代政治思想史”、“中国近代政治制度史”、“中国近代行政管理思想史”等研究领域中的重要内容。笔者将力求在系统地梳理、分析近代中国行政组织思想的基础上，积极地推动中国特色的行政管理



组织史的深入研究和公共管理学、历史学等学科的发展。

3. 学科特点。作为一门新兴学科的中国近代行政组织思想史，它既是公共行政学的一个分支，又是历史学的一个分支，还是思想史的一个组成部分。笔者有理由相信，随着社会政治、经济、文化的不断发展，人们对于行政组织思想的研究也将不断地深入、系统和科学，使之成为社会科学的一个重要学科。

第一，阶级性与社会性的统一。由于行政组织思想是代表各阶级利益的组织及其代言人的思想总结，其双重性质决定了行政组织思想史既有特殊的阶级性，又有共同的社会性。《中国近代行政组织思想史》既要研究行政组织在行使国家权力的行政机关和机构的设置、权力分配、职能等方面的思想，又要研究行政组织管理的社会功能。所以，中国近代行政组织思想史又具有一般的社会属性。

第二，跨学科与专门化的统一。行政组织思想是从公共管理学、历史学的母体中分离出来的。行政组织思想史在其形成和发展过程中，大量吸收了其他学科的方法，诸如哲学、政治学、法学、管理学、组织学、社会心理学的研究思路和方法。另一方面，行政组织思想史作为一门独立的专门研究公共行政主体——行政组织的思想，必将在吸收其他学科理论和方法上，逐步形成自己独特的学科体系，拥有自己的一套思维系统、理论基础和方法。跨学科性是行政组织思想史的深层次的学术基础和广阔的学术空间，专门化是它确定自己学科地位的内在依据和不断发展的动力。

第三，理论性与实践性的统一。按一般认识，行政组织思想史属于意识形态范畴，涉及到行政组织建设和变革的重大理论问题，其理论性是显而易见的，而实践性特点可能不甚明显。但行政组织思想史涉及到对凸显操作性极强的政府行政机构的建制和管理体制健全的具体原则、方案问题的回顾与总结，又决定了其可操作性属性。可见，理论性和实践性的统一，将会使该学科具有强大的生命力。^①

4. 研究体例。以专题思想史为具体切入点，运用系统的资料群，采用多学科的研究方法进行探讨。第一，以中国近代行政组织思想的专题为研究对象。研究者将在具体考察行政组织思想各专题的基础上，总结出中国近代行政

^① 有关“行政组织”的概念、特点、层次方面的论述均参考尹刚、梁丽芝主编：《行政组织学》，北京大学出版社2005年版，第1~19页。



组织思想的一般特征和发展轨迹。第二，以“经世文编”为核心资料进行研究。虽然“经世文编”卷帙浩繁，但以此为核心资料来系统地整理其蕴含丰富的行政组织思想尚属首次。第三，运用和发展多学科的研究方法。本研究除了主要涉及的公共管理学、历史学外，还与哲学、政治学、管理学、社会学密切相关，本成果将会在不同程度上丰富和发展相关学科的研究思路和方法。

5. 研究方法。第一，运用公共管理学和历史学的基本原理，主要运用归纳法对近代中国有代表意义的行政组织思想进行提炼。第二，运用比较法对近代各期行政组织思想之异同进行对比分析。第三，运用社会调查与研究方法对当代行政组织体系中的优势和不足进行调查，进而确定重点整理近代行政组织思想中有借鉴意义思想的内容。第四，运用文献法对近代各期的“经世文编”进行整理、检索。第五，运用综合法将“经世文编”中有价值的文献按专题整理；将近代各期管理者具有行政组织思想的著述编成要目备查；分专题将行政组织思想整理成文，归纳特点；升华观点，进行思辨。

6. 资料特点。“经世文编”带有中国近代行政管理的工具书和教科书的性质，其学术价值很高。（见表1主要“经世文编”一览表，表2“经世文编”与《中国近代行政组织思想史》关系示例表）

表1 主要经世文编一览表

序号	编辑者 书名 成书年代 卷	纲目 以行政体制为主	版本
1	贺长龄《皇朝经世文编》 道光6年（1826）120卷	学术、治体、吏政、户政、礼政、兵政、刑政、工政。	上海：广百宋斋校印，光绪17年（1891）。
2	饶玉成《皇朝经世文编续集》 光绪8年（1882）120	学术、治体、吏政、户政、礼政、兵政、刑政、工政。	清同治十二年（1872）刊，光绪8年（1882）补刻续编，江右饶氏双峰书屋刊本。
3	葛士浚《皇朝经世文续编》 光绪14年（1888）120	学术、治体、吏政、户政、礼政、兵政、刑政（律例）、工政、洋务。	上海：广百宋斋校印，光绪17年（1891）。



续表

序号	编辑者 书名 成书年代 卷	纲目 以行政体制为主	版本
4	盛康《皇朝经世文续编》 光绪 23 年 (1897) 120	学术、治体、吏政、户政、礼政、兵政、刑政、工政。	武进思补楼, 光绪 23 年 (1897) 刊版。
5	陈忠倚《皇朝经世文三编》 光绪 24 年 (1898) 80	学术、治体、吏政、户政、礼政、兵政、刑政、工政、洋务。	上海: 上海书局石印, 光绪 28 年 (1902)。
6	麦仲华《皇朝经世文新编》 光绪 24 年 (1898) 21	通论、君德、官制、法律、学校、国用、农政、矿政、工艺、商政、币制、税则、邮运、兵政、交涉、外史、会党、民政、教宗、学术、杂纂。	上海: 大同译书局刊, 出版年不详。
7	邵之棠《皇朝经世文统编》 光绪 27 年 (1901) 107	文教部、地舆部、内政部、外交部、理财部、经武部、考工部、格物部、通论部、杂着部。	台北: 文海出版社, 1980 年版, 据 27 (1901) 上海宝善斋石印。
8	何良栋《皇朝经世文四编》 光绪 28 年 (1902) 52	治体、学术、吏政、户政、礼政、兵政、刑政、工政、外部。	台北: 文海出版社, 出版年不详据光绪 28 年 (1902) 版印。
9	求是斋《皇朝经世文编五集》 光绪 28 年 (1902) 32	富强; 学术; 学校; 书院; 议院; 吏政; 兵政; 河工、水利、海防; 洋税、厘金、钱粮; 农政; 工艺; 天文、电学; 解释; 算学、地舆; 铁政、矿务; 铁路; 商务; 圉法、银行、国债; 船政、轮船、公司; 官书局、报馆; 驿传、邮政、电报; 边事; 各国边防; 新政论; 日本新政论; 英俄政策; 养民、机器; 事; 策议; 变法。	台北: 文海出版社 1987 年版, 据光绪 28 年 (1902) 宜今室石印。



续表

序号	编辑者 书名 成书年代 卷	纲目 以行政体制为主	版本
10	甘韩《皇朝经世文新编续集》 光绪 28 年（1902）21	通论、君德、官制、法律、学校、国用、农政、矿政、工艺、商政、币制、税则、邮运、兵政、交涉、外史、会党、民政、教宗、学术、杂纂。	台北：文海出版社，出版年不详，据光绪 28 年（1902）商绛雪斋书局印。
11	民国经世文社《民国经世文编》民国 3 年（1914）40 册	政治、法律、内政、外交、财政、军政、教育、实业、交通、宗教、道德	北京图书馆出版社，2006 年影印本。根据 1914 年上海洪宝斋书局印。

表 2 “经世文编”与《中国近代行政组织思想史》关系示例表

编辑者	文编名 (成书年代)	卷数 收文数 性质	纲目 (以各期行政 体制为主)	收录内容 (以管理国家事务和 社会公共事务为主)
贺长龄 魏源	《皇朝经世文编》 (1826)	120 2241 鸦片战争前夕的 纲领性文献	学术、治体 吏政、户政、 礼政、兵政、 刑政、工政	选辑清初至道光前官方文书、专著、述论、奏疏、书札等文献。作品反映了清代前期和中期部分学者和官吏的“经世致用”思想及改革图治的愿望。
葛士浚	《皇朝经世文续编》 (1888)	120 1330 鸦片战争时期、 洋务运动时期的 纲领性文献	学术、治体 吏政、户政、 礼政、兵政、 刑政（律例） 工政、洋务	道光到光绪（1841～1887 年）官方文书、专著、述论、奏疏、书札等文献。别立洋务一门：分通论、邦交、军政、教务、商务、固圉、育才。



续表

编辑者	文编名 (成书年代)	卷数 收文数 性质	纲目 (以各期行政 体制为主)	收录内容 (以管理国家事务和 社会公共事务为主)
麦仲华	《皇朝经世 文新编》 (1898)	21 619 戊戌维新时期 的 纲领性文献	通论、君德、官制、法律、学校、国用、农政、矿政、工艺、商政、币制、税则、邮运、兵政、交涉、外史、会党、民政、教宗、学术、杂纂。	清初至1898年各种学术、思想、政论和治国方略的汇集。
民国经世文社	《民国经世文编》 (1914)	不分卷 702 辛亥革命时期 的 纲领性文献	政治、法律、内政、外交、财政、军政、教育、实业、交通、宗教、道德。	民国开国两年(1912~1913年)各种学术、思想、政论和建国方略的汇集。

由上二表中可以分析出“经世文编”的三个显著特点：

(1) “经世文编”在本质上是近代中国各级政府官员、思想家、学人对传统经典——“四书”(《论语》、《孟子》、《大学》、《中庸》)、“五经”(《易经》、《尚书》、《诗经》、《礼记》、《春秋》)的最好解读、引申和发扬光大的典范。“四书”、“五经”是上至帝王将相、下至黎民百姓治国、修身、立德的根本依据，对中国乃至世界思想史都产生了深远影响，至今仍为中国社会的道德规范、处世法则与治国基础，属于中华民族最为宝贵的文化遗产之一，对中国的社会发展起着重要的推动作用。

(2) “经世文编”的编辑体例、编辑思路明显地反映出中国近代行政体制由封建专制到君主立宪再到民主共和的渐进性的演变过程和逻辑的、历史的发展轨迹。

①贺长龄编纂的《皇朝经世文编》、葛士浚编纂的《皇朝经世文续编》都以六部政制为主进行分章。分为学术、治体、吏政、户政、礼政、兵政、刑政、工政、洋务等纲，其分章正是清朝封建专制主义中央集权制度下的六部政制的反映。(参见表3《晚清中央国家机关简表》)

②麦仲华编纂的《皇朝经世文新编》将通论、君德、官制、法律、学校、



国用、农政、矿政、工艺、商政、币制、税则、邮运、兵政、交涉、外史、会党、民政、教宗、学术、杂纂二十一门分别置于春、夏、秋、冬（周礼六官遗义为天、地、春、夏、秋、冬）之下，其分章正是康有为建议君主立宪制度下设法律局、税计局、学校局、农商局、工务局、矿政局、铁路局、邮政局、造币局、游历局、社会局、武备局 12 局的反映。它突出地表现出周礼六官遗义、君主立宪和近代行政体制雏形三位一体的特征。梁启超关于“新民之义”、“通达时务”、“新国有旨”的论述充分地肯定了该书所体现出的政治体制改革的特征和国民素质改造的功能。（参见康有为 12 局的设置构想、表 3《晚清中央国家机关简表》）

③民国经世文社编纂的《民国经世文编》分为政治、法律、内政、外交、财政、军政、教育、实业、交通、宗教、道德 11 章，其分章正是民国政府设陆军、海军、司法、财政、外交、内务、教育、实业、交通 9 部的反映。汤寿潜关于“民国成立，扫数千年之专制而改为共和”、“一代开国之文献”的论述明确了《民国经世文编》体例所反映的共和政治体制和各部设置的新格局。（参见图 1《南京临时政府组织机构图》）

（3）“经世文编”集中了近代各期论学、论治、论政的文献，是近代行政组织思想的集中体现。因此，选择“经世文编”为核心资料来梳理近代中国的行政组织思想史会取得体系自然生成、研究思路清晰、资料文献价值的一举三得之成效。

对于这样大数量的一批材料，现有的挖掘是不够的，我国台湾学者黄克武在十几年前认为对经世文编的研究“无疑地目前仍处于起步的阶段”，除了《皇朝经世文编》及之前的两种外，晚清“还有十几种经世文编，仍乏人问津”，而且，“虽然也有不少文章引用经世文编中的材料，不过多数是从事制度史的研究”，而相对的是“在这批为数高达三千多万字的史料中，包含了中国近代知识分子对学术、政治、社会、经济、军事、科技等方面的复杂看法，这是中国近代史研究中不可忽略的一环。”近些年来，这种局面仍然未能改变。笔者试图通过对“中国近代行政组织思想史”的研究展示出主要“经世文编”的学术思想史和管理思想史价值。

二、中国近代行政组织思想史的借鉴功能

由于中国近代行政组织思想史是对近代中国行政组织思想产生的源流、发展、深化及其规律的经验总结和理论升华，其政治功能、经济功能、文化功能和社会功能都以组织的行政行为作为载体，表现出如下可资借鉴的功能。



（一）提高行政效率

近代中国是一个社会大转型的时代，历经封建君主专制制度到民主共和制度两种政治制度（戊戌变法、预备立宪、“洪宪帝制”都未能成功地将君主立宪制度在中国完全确立），时间短、跨度大，完成了欧洲国家上百年才能完成的行政体制改革的工程。这就意味着在近代中国行政组织体制内部必然存在着固有的矛盾、不成熟的思想和社会心理，这对政府的各级机构及其官员是一个严峻的考验，但万变不离其宗，提高行政效率无非还是中国古代勤、速、简等模式的继承与发展，即爱岗勤奋、办事高效、机构精简的良好行政工作作风。

勤（勤政爱民）。要求各级官员勤奋工作。第一，坚守岗位，不失职。《史记·秦始皇本纪》记载的封禅辞对秦始皇的评价是：“皇帝躬圣，既平天下，不懈于治。夙兴夜寐，建设长利，专隆教诲”。^①第二，勤奋工作，不懈怠。清朝自雍正朝设军机处以来，皇帝每日接见臣下，甚至是一日数见，大有当天之事当天完成的态势。军机大臣则除皇帝大寿和春节期间数日以外，其余时间都坚持当值，协助皇帝处理军国大事。嘉庆皇帝认为勤包括身勤和心勤两个方面。身勤指“日效奔走，夙兴夜寐”；心勤指“坐而论道，事必三思”。^②而革命先行者孙中山（1866年～1925年，原名孙文，字德明，号逸仙。流亡日本时曾化名中山樵，人称其为“中山先生”，其后此称谓便逐渐演化为孙中山。广东香山县，今中山市人）先生“奔走国事三十余年，毕生学力尽萃于斯，精诚无间，百折不回，满清之威力所不能屈，穷途之困苦所不能挠。吾志所向，一往无前，愈挫愈奋，再接再厉，用能鼓动风潮，造成时势。卒赖全国人心之倾向，仁人志士之赞襄，乃得推覆专制，创建共和”^③。雍正、孙中山虽然寿命都不太长，但他们恪尽职守、鞠躬尽瘁的为政品格无疑是中国历史上勤政爱民的典范。

速（办事高效）。要求各级行政机构办事效率不断提高。行政机构的办事效率是人们诟病的重点，其中心问题是行政人员要有自觉的行政意识和较强的行政能力。曾国藩（1811年～1872年，字伯函，号涤生，谥文正，湖南湘乡人）曾经有言：“料理官事，摘由备查，一也；圈点京报，二也；注解摺绅，

① 司马迁：《秦始皇本纪第六》，《史记》（卷六），中华书局2006年版，第44～45页。

② 戴逸、李文海主编：《清通鉴》（第12册）卷一七二，山西人民出版社2000年版，第5298页。

③ 孙中山：《建国方略（心理建设）》《孙文学说》之《行易知难》自序，《孙中山文萃》（上册），广东人民出版社1996年版，第189～190页。