

ZHONGGUO JINDAI DIFANG XINGZHENG YANJIU

SHILIAO GOUCHEN

中国近代地方行政研究 史料钩沉

雷玉琼 ○ 著

地方行政研究史是近代行政学史的重要组成部分，本书旨在发掘和分析鸦片战争至1949年间关于地方行政研究的文献，包括地方的城市管理、卫生行政、警察行政、教育行政和县域自治等方面的内容，以期为现代地方政府治理提供参考素材。



世界图书出版公司

雷玉琼 著

中国近代地方行政研究史料钩沉

世界图书出版公司
广州·上海·西安·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

中国近代地方行政研究史料钩沉 / 雷玉琼著. — 广州: 世界图书出版广东有限公司, 2016.12
ISBN 978-7-5192-2269-7

I. ①中… II. ①雷… III. ①地方政府—行政管理—政治制度史—研究—中国—近代 IV. ① D69

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 303739 号

中国近代地方行政研究史料钩沉

ZHONGGUO JINDAI DIFANG XINGZHENG YANJIU SHILIAO GOUCHEN

著 者: 雷玉琼

策划编辑: 李 平

责任编辑: 廖才高 王梦洁

装帧设计: 周文娜

出版发行: 世界图书出版广东有限公司

地 址: 广州市新港西路大江冲 25 号

邮 编: 510300

电 话: 020-84460408

网 址: <http://www.gdst.com.cn>

邮 箱: pub@gdst.com.cn

印 刷: 长沙昌龙印刷有限公司

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

印 张: 15

字 数: 260 千字

版 次: 2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷

国际书号: 978-7-5192-2269-7

定 价: 42.00 元

版权所有 翻印必究
(如有印装错误, 请与出版社联系)

前 言

北京大学自民国二十年即 1931 年开设“行政学原理”课程，被认为是中国行政学开始和建立的标志性事件。然而，行政学研究的出现其实早于此，1914 年商务印书馆出版有《地方行政要义》一书，1920 年又出版了《教育与学校行政原理》一书，虽没有冠以“学”字，但内容确实是在研究某一领域的行政规律。1920 年更有《森林行政学概要》的文章发表，探讨森林行政学的定义和范围等基本问题。与此同时，以沈乃正为代表的 20 世纪 30 年代开始成为行政学教学研究骨干的一批人正赴国外留学，学习政治学和行政学（地方政府）专业的知识。因此，可以说正式的中国行政学已经过了一百多年的发展。然而，目前已是一门达到逐渐形成“范式”（paradigm）阶段的学科的中国行政学，其学科史的研究竟然云遮雾障、先天不足，这是难以想象、不能容忍的。据查，目前不乏西方行政学史和中国行政史的文献，前者有竺乾威、丁煌、唐兴霖等的论著，后者有王建学、祝马鑫、李坚、张利华等的研究成果。赵宝煦和俞可平关于中国政治学百年史的文献，1949 年以前的情况简单带过，基本没有行政学的具体内容。刘怡昌等人的《中国行政科学发展》稍微提到中国前辈学者的工作，且对之显然“乏善可陈”。韩兆柱的《中国行政学的产生和发展》一文则重点介绍了 1949 年以后行政学的发展，关于近代中国行政学的发展也是寥寥数语，篇幅非常有限。近年来，杨沛龙专门对民国时期的行政学史进行了研究，确是此研究方向的优秀代表，为近代行政学史的研究拉开了帷幕。杨沛龙有硕士论文《中国行政学史研究序说——民国时期行政学之发展概况、定义及研究范围》、博士论文《行政实践与学科发展：民国时期行政学研究》和专著《中国早期行政学史：民国时期行政学研究》，但是对中国行政学

源头的挖掘不够充分。当然，中国行政学的学科史目前云遮雾障也是有一些客观原因的。例如，20世纪50—70年代中国行政管理学的中断，国内学者对于百年前至五十年前的行政学人物和论著相当陌生，也包括近代行政学教育和研究一般安排在政治学系，长久难有一席之地。可以说，中国行政学史研究这块荒地有待进一步开垦，有待进一步清晰化。笔者有幸和许康教授一起，通过对近6000份史料的梳理，基本把握了中国近代行政学史的发展脉络。在成书《中国近代行政学史料钩沉和钩玄》的过程中，笔者发现“地方行政”问题在中国近代行政研究中不仅出现得早，而且成果丰富、内容完整，而现今地方治理问题也是公共行政中的重要研究领域，挖掘和介绍近代中国近代学者们对地方行政的研究，想必不仅是一件趣事，而且对现今中国的地方治理或许也是有借鉴意义的。在许康教授的鼓励下，笔者开始了对地方行政研究史的梳理和分析。

冠以“地方行政”的文章最早见于1905年。1905年的《英美地方行政》一文提到：“1620年英人移住于美国由哥脱岬登岸之时……结有盟约，以资自治……今则庶事毕举，遂由町村而郡而州，递次上进，各臻美备……然所基实在英国。”武进和王倬编的《地方行政要义》是首条系统阐述地方行政的文献，此书将地方行政分为内务行政、财政行政、司法行政、军事行政和外务行政五大类，在对地方行政的五大类进行综合论述后，对五大类行政进行了分论。1925年民智书局出版了邵元冲所著的《训政时期地方行政计划》，1927年，北京永华印刷局出版了黄绶所著的《地方行政史》。此后，地方行政研究从20世纪30年代开始持续发展，呈现出系统性、专业性、团队性和密切联系实际四大特点；在内容上从早期的内务行政、财政行政、司法行政、军事行政和外务行政的五类拓展到包含地方政府行政体制、警察行政、教育行政、卫生行政、省县乡镇行政等更具体的内容，和当代公共行政学科中地方治理研究的范围已经非常接近了。

本书共六章，第一章介绍了行政学和地方行政学的产生和发展。在政治学和行政学者以“行政学”为名发表论著和开设课程之前，近代中国首先出现了行政学各论研究，包括森林行政学、社会行政学、教育行政学、地方行政学等，这些各论研究的不断深入，需要行政学一般理论的支撑，推动着行政学科

在 20 世纪 30 年代初期在中国产生并快速发展。地方行政学经历了介绍他国地方行政和理论框架构建阶段后，在政府合署办公、行政督察专员制度、行政三联制和新县制等行政改革实践的推动下，于 20 世纪 30 年代步入了全面开花和纵深发展的新阶段，在地方行政总论、古代地方行政、国外地方行政、地方行政改革（行政体制问题）、城市管理（市政学）、地方教育行政、警察行政和卫生行政等领域研究深入，有不少高水平的代表性研究成果，形成了专门的教学和学术研究团队，专业期刊《地方行政》公开发行。第二章围绕地方行政体制问题，梳理了近代文献对中央一省的关系和省的范围两大问题的研究，均权主义是孙中山对国家政权结构的纵向设计，但是均权制下中央与地方之权责划分找不到一把天平秤来衡量，从而引发了大量对中央和省分权路径进行研究的文献，有关省的范围的代表性观点是清末民初的废省论和南京国民政府时期的缩省论。第三章挖掘和钩沉了乡镇自治和县政改革等基层治理研究的文献，涉及立宪派的城乡自治宣传和清政府当局的政策制定，介绍了孙中山《建国大纲》中的地方自治方略和相关研究，厘清了模范县、试验县、乡村建设和平民教育的实践和理论探索的文献。第四章通过文献考证了警察行政学自国外的引进和我国警察制度的创设，介绍了当时警察人才的培养和教材编译以及警察官员和学者的研究成果。第五章对有关教育行政和地方教育行政的研究做了大量的文献解读工作，教育行政在 1906 年初步提出，之后引起学术界的关注，教育行政、学校行政、国外教育行政、教育行政旁支的研究成果丰硕。公开出版的地方教育行政的教材多且各有特色，论文类文献则大多关注地方教育行政理论、地方教育行政制度变迁、地方教育行政改革、中央地方教育行政关系等问题。县级教育行政问题较之省教育行政问题更受关注，有关县教育行政制度和改革问题的研究深入，对现代基层教育行政实践富有启发。最后一章是卫生行政学的形成和发展，卫生行政领域的研究成果主要涉及卫生政策、卫生行政的教材编撰、各级地方卫生行政和卫生行政的比较研究。

编写本书的想法产生于我与许康教授共同完成其国家社科基金项目“中国近代行政学史料钩沉和史实考辨”的过程中，这本书的写作和最终出版要感谢许多人的帮助。许康教授是我的硕士导师，自 2000 年我就师从许康老师学习

和开展管理学史的研究，他治学严谨和踏实的作风对我此后的学术生涯影响甚笃。在许老师的鼓励和支持下，我硕士毕业即考入北京大学政府管理学院继续攻读博士学位。2008年，我从北京航空航天大学调入湖南大学政治与公共管理学院任教，许老师更是把多年从事中国近代行政学史研究积累的原始资料转交于我，将研究心得传授于我，给我提供了很多近代地方行政研究的文献和文献查询路径，让我在中国近代行政学史料的研究方面能尽快进入角色。同时，要特别感谢湖南大学原社科处处长、现法学院党委书记李连友教授，他以多年社科处处长的视角和对学术的执念，鼓励和支持我从事行政学的基础研究，尤其是中国本土行政学的研究。此外，世图湖南出版中心的编辑为本书的顺利出版做了大量的编辑协调工作，为本书的修改和定稿提出了许多有益的意见，在此一并表示衷心的感谢！

雷玉琼

2016年9月于湖南大学民主村

目 录

第一章 行政学和地方行政学的产生和发展·····	01
第一节 行政学各论的出现和中国行政学科的产生·····	02
第二节 地方行政实践和研究的系统推进·····	38
第二章 地方行政体制研究·····	70
第一节 中央—省的关系·····	71
第二节 省的范围问题·····	77
第三章 乡镇自治与县政改革·····	85
第一节 城镇乡自治的宣传和实践困境·····	85
第二节 乡村建设和平民教育·····	105
第三节 新县制研究和基层治理·····	130
第四章 警察行政的建立和研究·····	148
第一节 警察行政学的引进和警察制度的创设·····	148
第二节 警察人才培养和教材编译·····	156
第三节 警察官员和学者的理论研究·····	163
第五章 教育行政和地方教育行政的理论研讨·····	175
第一节 教育行政的提出及研究内容的不断深化·····	175
第二节 地方教育行政的教材编写和专题研究·····	183
第三节 省和县地方教育行政研究·····	195

第六章 卫生行政学的形成和发展·····	207
第一节 早期学者对卫生行政历史和意义的追索 ·····	207
第二节 从北洋政府到南京政府的公共卫生管理 ·····	213
第三节 卫生行政若干专门领域的政见和论著 ·····	220

| 第一章 |

行政学和地方行政学的产生和发展

北京大学于民国二十年即 1931 年，开设了“行政学原理”课程，被认为是中国行政学开始和建立的标志性事件^[1]。吴兆棠在《行政学的发达过程及其倾向》一文中介绍了西方行政学的产生和发展倾向，他指出“公务处理当然就成为很繁杂很艰巨的问题，这种在社会生活上有重大意义和实际关系的行政现象，亦成为学术研究的对象。但是起初行政虽然成为学术研究的对象，却只是在社会学、政治学和法学中散在地研究，并没有将行政范围视为一种独立科学的对象。行政成为一种独立科学的对象乃起自德国。其成为独立科学的意义和根据，德国学者施密德在 1908 年就莱蒲凄施大学教职时的演说中，叙述得很详细。其演说题是‘行政学成为独立科学的意义’”^[2]。实际上，中国的行政学的形成也经历了西方行政学形成的相近过程。自 19 世纪末期至 20 世纪 20 年代之间，有一批学者在研究行政问题，只是散落在社会学、经济学、政治学和法学之中进行，可以称之为分支行政学研究，他们已经有意识地对所属分支的行政学进行一般性概括和厘清学科研究范围，包括森林行政学、社会行政学、教育行政学、市政学和地方行政学等。例如 1914 年商务印书馆出版有《地方行政要义》一书，1920 年又出版了《教育与学校行政原理》一书，虽没有冠以“学”字，但内容确实是在研究某一领域的行政规律。1920 年更有《森林

[1] 杨沛龙. 中国早期行政学史：民国时期行政学研究 [M]. 北京：社会科学文献出版社，2014：35.

[2] 吴兆棠. 行政学的发达过程及其倾向 [J]. 现代论衡，1931，1（5）：16-21.

行政学概要》的文章发表，探讨森林行政学的定义和范围等基本问题。与此同时，以沈乃正为代表的 20 世纪 30 年代成为行政学教学研究骨干的一批人正赴国外留学，学习政治学和行政学（地方政府）的专业知识。

第一节 行政学各论的出现和中国行政学科的产生

1930 年和 1934 年，上海的新生命书局和中华书局分别出版了罗超彦和黄昌源译的日本学者蜡山政道著的《行政学总论》；1931 年，北京大学开设了“行政学原理”的课程；1931 年，黄中堃发表《行政学在近代政治学上的地位》一文，吴兆棠发表《行政学的发达过程及其倾向》一文，这些都可以作为中国行政学产生的标志性事情。但是在政治学和行政学者们以“行政学”为名发表论著和开设课程之前，近代中国首先出现了行政学的各论研究，包括森林行政学、社会行政学、教育行政学、地方行政学等。这些各论研究的不断深入，需要一般性行政学总论的支撑，推动着行政学科在 20 世纪 30 年代初期产生并快速发展。

一、行政学各论的先后出现

“森林行政学”首先于 1920 年出现于学术论著中。汤丙南在《湖北省农会农报》1920 年的第 3 期和第 5 期分别发表了《森林行政学概要》和《森林行政学纲要（续）》。第一篇文章的第一节为森林行政学之本义，论述了森林行政的必要性和森林行政学的定义，因为在经营管理森林上如果以收益为目的，如果没有国家的干涉，当营林者之间出现冲突时，必然会对经济社会造成影响，而且森林和国土的天然形状也有密切关系，对气候之变化也有影响，“国家对于营林事业因一般经济及公共安全宁不能不须国家之监管，此森林行政之所由起也。研究森林行政之得失及法规之适否是谓森林行政学”。第二节是森林行政上之区别，阐述不同国家管理森林的不同方策，国内有官林、共有林、民有林的区别，由不同层级的政府或组织来管理，方策必也不同。第三节国有林之

行政，第四节共有林之行政，第五节民有林之行政，第六节禁伐林之行政^[1]。第二篇文章主要论述了森林警察法，包含森林刑法和森林警察，内容非常全面详尽，涉及到森林灾害之监督、森林通行、森林运搬、森林虫害预防、森林行政诉讼等方方面面；另外还包括森林事务的发展问题^[2]。

社会行政学最早出现在燕京大学社会学系的教学中。燕京大学社会学系创办于1922年，由美国普林斯顿大学驻华同学会的步济时（J. S. Burgess）、艾德敷（D. W. Edward）等人倡议发起，由步济时任系主任。1925年，社会学系改称社会学及社会服务学系，增加了社会学理论研究及社会调查课程，但更加注重于实际应用方面，为各社会服务机关、团体培养社会福利工作者。当时开设的主要课程包括：社会工作概论（3学分）、贫穷与救济（3学分）、罪犯学与刑罚学（3学分）、个案工作方法（2学分）、儿童团体工作（3学分）、儿童福利问题（3学分）、公共卫生（2学分）、精神与社会工作（3学分）、社会立法（3学分）、社会机关行政（3学分）、实习工作（甲）（3学分）、实习工作（乙）（2学分）、公共福利行政（3学分）、社会工作研究班（2学分）、研究生实习工作（2—6学分）。^[3]可见已经包含了众多现在称之为社会保障，当时称之为社会行政的许多内容。《燕京大学社会学及社会行政学系1929至1930年度报告》一文指出，燕京大学社会学及社会行政学系利用清河实验区“为训练农村服务人才之中心机关，使有志于服务之同学得有实习之机会”。此报告反映当时的燕京大学已经设立了社会行政学系。

据我们的考证，最高涉及到教育行政问题的文献，且以“管理”为题的较早的一本教材，出自留日师范学生之手，是光绪二十九年（1903）九月由他们在东京组建的湖南编译社出版、上海作新社印刷局印刷的《管理法教科书》。书的作者是日本的田中敬一，原书初版于明治三十年（1897），明治三十五年（1902）的修订本，系湖南楚怡学校的创办者、教育家陈润霖（1879—1946）在日本（师范速成科）所翻译。此书主要讲的是小学校之管理，但不只是我们

[1] 汤丙南. 森林行政学概要[J]. 湖北省农会农报, 1920, 1(3): 35-48.

[2] 汤丙南. 森林行政学纲要(续)[J]. 湖北省农会农报, 1920, 1(5): 44-56.

[3] 燕京大学社会学面面观[J]. 社会学界, 1933: 7.

通常所指的学校教学以及教务管理,而包括小学校之科(课)目、小学校之编制、小学校之设备、就学、小学校之职员、小学校之监督管理、校务之整理、儿童之统治、学校卫生医疗、学校经费。除教育管理外有不少行政管理的内容。比如,该书宣称“网罗主要现行之小学教育法令之要点”;如第六章中的“小学校之职员”中的职员之种类及资格,任免及进退、职务及服务、待遇、官级、俸给;第七章中的“学校监督管理”中提到的从文部大臣、地方长官、郡长、市长及参事会到学务委员至上而下对学校管理的层次性监督;第十一章中的“学校经费的预算、调制及执行,基本财产、物品的出纳及保管制度”等。师范生学了之后,可以从事教育行政工作,或以教师身份兼任学校行政人员,这在那个新学初创的时期,是很普遍的现象。另一本《学校实践管理法》,也见“湖南编译社新刊广告《学校实践管理法》。中国言学校数十年矣,而造就无人。上焉者入洋房为通事,下焉者忘祖国作汉奸。是固因学课之不高,而亦管理未善,有以致之者也。泰西学校皆重管理,监督得宜,则学生之品节公德皆于是养成焉。中国竞言学校,则亦于此注意已耳”。最早以“教育行政”为名的文献是商务印书馆民国十九年出版的《教育与学校行政原理》,作者是厦门大学教育学杜佐周教授,内容较泛全面铺开,这也符合早期研究的特点。内容分两编,第一编是教育行政,包括教育行政的意义和范围,教育与国家的关系,教育的宗旨与学制系统,地方教育行政机关的组织,教育的视察及指导,教育统计及图示方法,亮点是提出建议,建立一个“中央教育委员会—教育部—部督学—省或特别区域督学”的教育行政系统;第二编则专门论述学校行政及组织,内容详细,涉及到学校经济、建筑和设备、中小学校长和教师问题,学童调查和学校卫生,甚至还包括学生的课外活动安排^[1]。从论著的发表时间看,20世纪20年代和20世纪30年代是教育行政学研究的热潮,20世纪40年代逐渐趋于平静。从著作看,1928年商务印书馆出版了美国学者伊亚利(C. W. Eliot)的中译本《大学之行政》和由姜琦及邱椿著、由蔡元培校稿的《中国新教育行政制度研究》一书。《大学之行政》已相当接近现代大学的行政内容,包括大学董事会、大学教授会、选科制、教授法、社交团体等6章。在行政学总论研究兴起和快

[1] 杜佐周. 教育与学校行政原理 [M]. 北京: 商务印书馆, 1920.

速发展的同时,教育行政问题也是行政学研究的热门领域,仅1933年,笔者就查到4本教育行政的专著。大华书局出版的潘吟阁编《地方教育行政》,南京书店出版的夏承枫著《教育行政通论》,中华书局出版的夏承枫著《现代教育行政》;世界书局出版的张壬编《地方教育行政》。1934年则有6本著作出版,上海中华书局出版的常导之编《教育行政大纲》,儿童书局出版的汪任民编《新地方教育行政》(师范新刊本:分上、下编。上编论述地方教育行政的性质和职责;下编分述各种教育事业的新方法和新动向),中华书局出版的孙宗复编《中小学行政备览》,黎明书局出版的郭人全编《乡村小学行政》,商务印书馆出版的张季信编《中国教育行政大纲》,世界书局出版的黄式金及张文昌著的《中学行政概论》。还有介绍国外教育行政的文献,例如《日本教育行政通论》(作者:[日]高田休广,[日]小笠原丰光,出版社:商务印书馆,1935)一书分普通教育、专门教育、实业教育、社会教育4编,全面介绍了日本教育行政制度。教育行政研究开始从总论研究向分论方向发展。总论有《教育之行政学的新研究》(作者:杨鸿烈,出版社:商务印书馆,1939),分10章论述了教育行政与立法机关、司法机关、内务行政、外务行政、军务行政、财务行政、考试制度等的关系;还有《中国教育行政》(作者:程湘帆,出版社:商务印书馆,1930);《教育行政》(作者:罗廷光,出版社:商务印书馆,1943)共2卷,包括概论、学制系统各级教育行政机构、教育人员、经费及视导等6篇;《教育行政》(作者:刘真,出版社:中华书局,1945):分教育宗旨与政策、教育行政组织、学校制度、教育人员、教育经费、教育视导、教育行政机关的实际问题等8章。分论有《学校卫生行政》(作者:程瀚章,出版社:商务印书馆,1930),分校舍的卫生行政、教授卫生、教师的卫生与校医的职务、小学校的结核预防、低能儿及补助学校、学校及身体的发育等8章;《学校体育行政》(作者:黄祥霖,出版社:惠爱东路文化印刷公司,1930);小学行政的文献比较多,可见当时也是学术界关注的热点。社会教育行政有《中国社会教育行政》(作者:蒋建白,出版社:商务印书馆,1937),《社会教育行政》(作者:赵冕,出版社:商务印书馆,1938)分4章介绍了社会教育行政的事业、人员、经费、组织等,附有主要参考书目、社会教育设计选录,教育部社会教育司于1941

年和1942年分别出版了《社会教育行政丛刊之一》和《社会教育行政丛刊之二》；地方教育行政包括《地方教育行政》（作者：夏承枫，出版社：正中书局，1935）和《地方教育行政》（作者：王克仁，出版社：中华书局，1939）。此外，还有对教育行政实践的总结，例如福建省政府秘书处编的《福建省五年来教育行政》和《义务教育行政》（作者：赵欲仁，出版社：中华书局，1939），常守之编著的增订教育行政大纲（上海中华书局，1935），马宗荣著的《最近中国教育行政四讲》（上海商务印书馆，1938）和刘百川、朱经农及沈百英编著的《国民教育行政问题》（商务印书馆，1948）。

“地方行政方面的著作，早在行政学产生之前就已经出现。”^[1] 地方行政学是行政学各论中最早出现的。冠以“地方行政”的文章最早见于1905年和1906年。1905年的《英美地方行政》一文提到：“1620年英人移住于美国由哥脱岬登岸之时……结有盟约，以资自治……今则庶事毕举，遂由町村而郡而州，递次上进，各臻美备……然所基实在英国。”英国今天的町村，“选举委员数人，以处理町村事务（按：学堂、道路、桥梁，村史之编纂，灾害、及动物之防御、各户垣墙之维持等），此外另举荐租税委员一人或三人，以管理税务”。甄别国家地方税源。“各町村公共之工程卫生教育等事，皆由县衙管理。”“故英国县衙，一面管理国家的政务，一面处理町村的政务。”^[2] 季理斐译、范祎笔述的《伦敦地方行政所之组织》（《万国公报》1906年第210期）是较早介绍西方城市行政的一种组织形式（民选产生）及其承担市政管理的文章。武进和王倬编的《地方行政要义》一书于1914年由商务印书馆出版。本书是国内首次系统阐述地方行政的文献，将地方行政分为内务行政、财政行政、司法行政、军事行政和外务行政五大类，在对地方行政的五大类进行综合论述后又进行了分论。1925年民智书局出版了邵元冲著的《训政时期地方行政计划》。1927年，北京永华印刷局出版了黄绶所著的《地方行政史》，该书分十三章论述了唐代各级地方官吏的设置、奖惩、任免、考核方法、内务、财务、农工商、军事、教育、司法和交通等方面的行政制度。此后，在中国当时地方行政改革实践的推动下，地方行政研究的范围逐渐

[1] 杨沛龙. 中国早期行政史学：民国时期行政学研究 [M]. 北京：社会科学文献出版社，2014：40.

[2] 英美地方行政 [J]. 大陆，1905（12）：9-14.

拓宽，从早期的内务行政、财政行政、司法行政、军事行政和外务行政五类发展到包含地方行政体制、市政、警察行政、地方教育行政、省县乡镇行政等更具体的内容，和当代公共行政学科中地方治理研究的范围已经非常接近了。

二、行政学的早期雏形和兴起后的迅猛发展

康有为 1891 年在广州创办学堂，培养维新人才，命名为“万木草堂”，康有为自任总教授和总监督。按梁启超（1873—1929）后来的描述，康有为在万木草堂传授的是“长兴学说”体系，可分为学纲和学科两大部分，前者概括为“志于道，据于德，依于仁，游于艺”，后者概括为“义理之学，考据之学，经世之学，文字之学”。另外还有“科外学科”，讲授儒学、佛学、周秦诸子学、宋明理学，也传授西洋哲学、中外史学、中外语言文字学、地理学、数学、格致学。特别是“经世之学”，包括政治学原理、中国外国政治沿革得失、政治实应用学、群学（社会学）。这后几门课程的设置，是我国近代教育史上的一大创举，也是我国引进近代政治学的一大见证。尤其“政治实应用学”，可算是“行政学”的雏形。

1923 年 4 月，附设于法制局的“（中国）行政研究会”成立。起因是 1922 年秋，中国应邀派驻比利时使馆官员，参加了设在布鲁塞尔的“国际行政学研究会”的会议，1923 年初中国加入了该协会。按其章程，各国应组织相应的机构，而且下届议题“实包含行政作用之全体，不仅官职制度一端，故本会名称拟定为行政研究会”。“依照国务会议议决由法制局兼办”，故会长以法制局局长兼充，会员包括法制局的参事、佥事、编译，以及中央各部院荐任以上级别的职员（每一官署以一人有限）。不过，“（中国）行政研究会”不算一个学术研究机构，其本质是一个应景的政府组织。

1925 年 12 月 3 日，钱端升在清华大学讲演《政治学》时，从总体上大概提出了行政（学）的范围和体系。其（第 6 节）政治学之分类，将政治学体系分为政府、政事（政治活动及原动力）和国际关系三部分。在政府部分之下又分三项，即（政府的）起源及发展（宪法史等）、组织（宪法学、比较政府、某国政府、联邦政府等）、职务之执行（立法，行政）。“行政”处于其第三级，

具体内容包括行政法、中央行政、地方行政、某机关行政、司法行政和比较行政等。“然余则认司法乃行政之一种”，这虽是他个人的分法，“乃聚欧美各学（系）之政治科目而分者，妥否尚待斟酌”。德国 Jellinek 曾分政治学为普通及特殊两类。各科之偏重，在各国不同，大陆仍偏重组织方面，美国则偏重行政及政事。近年来大陆各大学亦有注重行政及政事之倾向。^[1]

1930 年，上海的新生命书局出版了罗超彦译的日本学者蜡山政道著的《行政学总论》。原书在日本出版于 1928 年，如此迅速被引介到中国，可见国内学界当时对行政学总论研究的期待和及其必要性的共识。日本蜡山政道著、罗超彦译的《行政学总论》^[2]，讲述了行政的范围、性质、要素、地位、组织、机关，以及行政的意义、方法等。书中对德国行政学的早期研究成果如斯坦因（Stein，其理论为德国集权政府体制服务，同时也有一些在国际上带有共性的东西，如政治和行政的分离，行政内容相对独立性，行政内部运行律等，这些观点还影响到美国的行政研究）之后的“行政法”倾向作了一番检讨，对行政的范围、性质、要素、组织、机关，以及行政的意义、方法等进行了必要的论述，特别之处在于第一章“行政学的意义”，作者观察角度颇高，擅长行政哲学方法论探讨，且全书定位是“总论”（即另外还可以有“分论”），花大量笔墨叙述了行政学过去的地位，包括在日本发展的起伏；行政学的任务，包括行政学与行政法学的差异，行政学与经营经济学（即当今的工商管理学）的差异；行政学固有的任务以及今后的任务等。著者涉猎甚广，这从该书的参考文献中即可看出，参考文献有德文、法文、英文、美文及日文书籍数十种。

《行政学总论》另有黄昌原译本^[3]。下录该书细目：

第一章行政学的意义（1. 行政学过去的地位，2. 行政学今后的任务：行政学和行政法学的差异，行政学和经营经济学的区别，行政学固有的任务）；第二章行政学的方法（1. 行政学发生的原因，2. 行政学的研究方法：社会哲学的方法，比较法学的方法，经营技术的研究法，综合的及比较的研究法）；第三

[1] 钱端升. 政治学 [J]. 清华周刊, 1925, 24 (17): 963.

[2] [日] 蜡山政道. 行政学总论 [M]. 罗超彦, 译. 上海: 新生命书局, 1930.

[3] [日] 蜡山政道. 行政学总论 [M]. 黄昌原, 译. 上海: 中华书局, 1934.