

12

Classics of Public
Administration of the Republic of China (1912-1949)

49

中华民国公共 行政思想

(1912~1949) (上)

主 编 / 曹 峰



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

中华民国公共 行政思想

(1912~1949)

(上)

主 编/曹 峰



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

主 编 曹 峰

编 委 邵东珂 刘洪强 许全明

凡 例

本集为民国年间（1912～1949）有关公共行政思想的代表性文献汇编。整理中不作任何有损原意的改动，仅作适当技术性加工。

1. 全集所选各篇文献按发表时间先后编次。

2. 全集统一采用横排简体字版式。原竖排版式文献中左、右等方向词相应改为上、下。

3. 原文的繁体、古体和异体字，除有特殊含义者外，均改为简体及现在通行字体。通用字、词及因当时语言文字使用习惯导致一些今日似错而彼时不错之用语，均保持原貌，不作改动。

4. 在编辑整理过程中，对明显的错字、脱字和衍字进行必要的订正，径改不做标记。

5. 专有名词（人名、地名、概念名等）的用字，特别是外文译名，诸篇或有不同，今均保留原文用字，只做篇内统一。

6. 整理本对原文献数字格式不作改动。原文献使用中文数字处，整理本也为中文数字；原文献使用阿拉伯数字处，整理本也使用阿拉伯数字。

7. 原文献如无标点或用旧式圈点的，按现行新式标点予以标注；非标准标点，则做适当规范。原文中着重号、专名号一律删除。

8. 各篇文献标题右上角加“*”，并在当页以脚注形式做题解，说明发表时间及刊物。篇目如为节选，亦在题注中说明。

9. 各篇文献作者右上角加“**”，并在当页以脚注形式给出作者简介。个别作者生平不详，则从略。

10. 各篇原注统一为页下脚注，使用如①、②的序号格式。

11. 本集中部分文献使用不同版本进行了对校。为格式统一，不注明对校本。

序一

应用学科更应学以致用

——“民国”时期的一大教训

夏书章

“学以致用”是大家熟知和认可的一句老话。“四书”之一的《中庸》里说得又详细些：“博学之，审问之，慎思之，明辨之，笃行之。”本来以学、问、思、辨、行五个字就可以概括了，但《中庸》却特别加重语气，以示须认真对待；其总的过程是从学到行，同“学以致用”的原则完全一致。同时，这两种说法所说的学是泛指，并不是对某种或某类学科而言。既然如此，我们试做简单推理，应用学科岂非更应学以致用，更应笃行之？

上述这些，不是一时凭空随想，而是在面对《中华民国公共行政思想（1912～1949）》一书的编著者在该书即将付梓而索序于我之际想到的。以下所言很有点触景生情的味道，因为我算是那个时期的经历者或者叫“过来人”，有义务直抒所感，说明真相。至于能否说得中肯，是否切合历史实际，那就难以自我估量，权当姑妄言之吧。

编著者在来函中提到：“民国时期我们国家的公共行政思想已经有了很大的发展。”从全书的14个专题和170篇文章来看，古今中外，面面俱到，分门别类，应有尽有。仅就“思想”的角度和数量方面而言，已有很大的发展，并未夸张。当时的刊物多、文章多、作者多，显得相当“热闹”。但在总体上和整个时期内，有一个最严重的问题，即理论几乎完全脱离实际，或换句话说说是未能学以致用。应用学科学而不用与不学何异？具体表现为：“思想”只停留在口头上、文字上、课堂上，没有也无法落到实处。“思想”

虽有“发展”，行动依然故我，甚至变本加厉。应当认为，这是“民国”时期的一大教训。为什么这样说？根据回忆对比，试作简要分析。

第一，所述“民国”时期为1912～1949年，可分几个阶段。如1912～1927，“民国”有名无实。孙中山也说“革命尚未成功，同志仍须努力”，他虽主张联俄、联共、扶助农工，但北方旧势力很大，必须北伐。这个时期大局未定，还顾不上重视学术研究，包括公共行政思想。

第二，1927～1937年，北伐胜利，国民党政府定都南京，但在1927年彻底背叛孙中山遗训，企图消灭共产党，进行十年内战。一心大搞独裁政治，连资产阶级民主都怕，后来甚至一度不许社会科学研究者出国，以免带来“麻烦”，更不会采纳涉及政府工作的不同思想。

第三，1937～1945年，抗日战争时期。经过1936年的“西安事变”，共产党全民抗战的主张得以实现。但国民党政府又以“战时”为借口，拒绝任何行政改革。还在内部继续搞些反共动作，对共产党人和进步人士的文章、言论常多疑神疑鬼，更不用说听信了。

第四，1945～1949年，抗日战争胜利，国民党忙于争夺胜利果实，又掀起新的内战。恶性通货膨胀，物价飞涨，民不聊生，致有国立大学教授活命大拍卖的奇闻。“中央”政府也因解放军已过长江而南迁，不久中华人民共和国就在北京成立。在这几年中，除了败退还顾得上什么呢？

第五，在大体相同的历史时期内，我们可以把革命根据地、抗日根据地和解放区的情况作一对比。例如延安重视行政工作，革命院校中已有行政学院。民主人士参观访问时，对政风民气有深刻印象。这些都是经中外媒体作了历史记录，有案可查的。与中国现状更没法比了。

第六，当时的官方也有不少装点门面之举，其实言行不一。说归说，做归做，自己“心中有数”。对于别人的议论，更是你说你的，我做我的。在行政效率问题上表现得最为突出。说得非常热闹，做得冷冷清清，一般还是老样子。原因“复杂”，各有“苦衷”。

第七，专家学者对自己的专业研究是下了功夫的。虽据理力争，但手中无权，高见也成为“书生之见”。有关方面不理不睬，你奈他何！好像是在1945年，中国行政学会与中国行政学学会几乎同时成立，妙在前者为官员组织，后者为学者组织，理论与实际分离，格格不入。

第八，有些由大官署名的文字，显然是别人代笔的官样文章。问题在于许多明智的言论大官们是听不进去的，什么宪法精神、民治基础、科学管理、贪污腐败、改革行政、联合政府、改组政府、行政监督、民主政治、新民主主义等等，都会刺耳。能让发表已算“开明”了。

关于当时的公共行政思想理论与实践不挂钩是必然的。作为一门新兴学科，中国引进较早，有关情况已略如上述。新中国成立后有一段学苏联的插曲也过去了。真正健康发展是在改革开放以后，邓小平的号召起了决定性的作用。对这门学科的研究日趋广深，包括本书编著者已出版的《中国公共管理经典（1978～2012）》和这本即将问世的《中华民国公共行政思想（1912～1949）》，都对研究这门学科（行政学、公共行政学、行政管理学、公共管理学）在中国发展的历程和逐步形成有中国特色的学科作出了贡献。民国时期理论脱离实际不可避免，可以作为一种教训来看。但在学术研究尤其是应用学科的研究方面，各种资料，多多益善，既不因人废言，也不见新忘旧。经验教训同样重视，我们创新的思路才能更广阔和更扎实。因此，我在这里最后要说的是：衷心希望读者不要因前面说了许多“泄气”的话而发生任何错觉或误会。毋庸置疑的是：本书肯定对温故知新大有裨益。

序二

公共行政思想的发展与演变之观察

张梦中

非常荣幸受邀为曹峰博士主编的《中华民国公共行政思想（1912～1949）》作序。借此平台，笔者简要阐述三方面的内容：（1）早期的公共行政思想发展与演变；（2）民国时期公共行政思想发展与演变之观察；（3）国民党的失败原因并简论政治与行政二分法。

早期的公共行政思想发展与演变

我们知道，对于公共行政有很多种定义或者理解。其中之一认为公共行政是一种实践。如此，可以认为公共行政伴随着人类社会的诞生与演变，尤其是有了文字记载的人类历史。泱泱华夏文明五千年可谓是公共行政的一种大致历史尺度。另一种对公共行政的理解，或者说学者们更为关注的是公共行政思想亦或理论的发轫与演变。在中国，一些学者已经开始研究历代的政治制度、行政体制以及相应的行政思想脉络。早期比较有代表性的朝代是隋朝^①（公元581年3月4日～619年5月23日）。在政治与行政体制方面，隋朝确立了影响后世深远的三省六部制，以便巩固中央集权制度；隋朝制定出较为完整的科举制度，以选拔优秀人才，弱化世袭垄断仕官的角色；另外还建立政事堂议事制度、监察制度、考绩制度等等。这些举措都强化了政府的机制与管理能力，深刻影响到之后唐朝与后世的政治

^① 注：本序中（除文中标明外）人物、朝代、《圣经》等引用了维基百科、百度百科以及互动百科的资料。

与行政制度。

印度思想者考底利耶（Kautilya，公元前350年～公元前283年）的著作《政事论》（*The Arthashastra*）阐述了国家管理、经济政策、军事战略等。该书论述了如何有效率和有效益地管理经济，探讨经济中的伦理与道德以及国王的职责与义务；该书亦涉及整个王国的法律与官僚体系；该书还涉猎冶金、采矿、金属、农业、畜牧、医药、野生动物的使用、饥荒中的福利分配，以及凝聚整个社会的集体伦理道德等。有趣的是，考底利耶本人是塔克希拉（Takshashila）书院的教师，并成为孔雀王朝（古印度一王朝，约公元前324年～约前185年）的丞相。

在西方，公共行政思想也源远流长。美国著名行政学学者费雷尔·海迪（Ferrel Heady）就认为早期的公共行政思想见诸统治者的顾问或帝师的著述。柏拉图（约公元前427年～前347年）是古希腊著名的哲学家。《法律篇》是柏拉图最重要的著作之一，也是西方法学史上的一部经典。《法律篇》的核心是依法治国。怎样依法治国，柏拉图以陌生的雅典人的身份与克里特人和斯巴达人进行了讨论，并就法律的起源、立法的目的、法律的作用、法律的本质和地位、为什么要依法治国以及依法治国的具体规定等法理问题谈了系统的看法。在《法律篇》中，柏拉图用了10页的篇幅阐述城市国家中任职官员的任命、培训、任务和能力。亚里斯多德（Aristotle，公元前384年～公元前322年）是柏拉图的学生，他在《政治学》一书中提出了“人天生就是政治动物”的命题，阐述了城邦的起源、性质、目的、任务和活动原则，提出了关于公共权力、政体、法治等方面的理论。

当我们讨论西方的政治制度、行政体制以及行政思想渊源，不能不提到对人们影响深远的《圣经》。《圣经》是基督教的正式经典，又称《新旧约全书》。《圣经》是犹太教与基督教（包括天主教、东正教和新教）的宗教经典。犹太教的圣经是《塔纳赫》（被基督宗教称为《旧约》）。基督宗教的圣经是《旧约》与《新约》。整本《圣经》共由近四十位作者在不同的时代与地点写成。《旧约》的成书年代大约在公元前1440年到公元前400年之间。《新约》最后集结成册是在公元397年。《圣经》全书或《圣经》某部分已经被不同《圣经》学者或团体翻译为2530种语言，翻译和流传的版本跨越上千年，不同的中文版本也在19世纪初到20世纪陆续出现。既然

《圣经》的影响如此之深远，其主要内容是什么呢？《圣经》是被奉为教义和神学的根本依据，内容主要包括历史、传奇、律法、诗歌、论述、书函等。将这些书定为正典圣书者认为各书具有神的启示和旨意。《圣经》部分内容有：（1）记载人类和天地万物的起源，（2）证明上帝的存在与属性，（3）说明神灵与人类的关系，（4）规定世人的思想和言行准则，（5）忠告世人得智慧、福气和永生的秘诀，（6）揭示罪的起源和善恶之争的内幕，（7）预言历史的发展和天地的变化，（8）指明世界的结局与人类的归宿。

文艺复兴时期的公共行政思想代表人物马基亚维利（Machiavelli，1469年5月3日~1527年6月21日）是意大利的政治哲学家。他是意大利文艺复兴时期的重要人物，他所著的《君主论》一书提出了现实主义的政治理论，另一著作《论李维》则提及了共和主义理论。在《君主论》中，马基亚维利阐述了一个君主（统治者）应该采用怎样的统治手段才能保住自己的政权。他主要关注的是新君主的部分，因为世袭而来的君主由于人民已经习惯了旧政权，统治困难比新君主来的少，世袭君主要做的只是小心维持其既有的制度。但新君主为了维持其夺取的政权，建构一套新而恒久的权力架构则不是一件简单的事。为了稳定政权，君主在公众前必须保持完美的名声，但在私底下则必须采取许多本质邪恶的政治手段。许多读者以为《君主论》一书的中心思想是“为达目的而可以不择手段”。然而，这只是对马基亚维利的片面误读，因为马基亚维利也指出了采取邪恶手段的一些限制。首先，他指出只有维持稳定和繁荣才是国家可以追求的正当目标，个人为了其利益而不择手段则不是正当的目标，而且也不能正当化邪恶的手段。再者，马基亚维利没有完全否定道德的存在，也并非鼓吹完全的自私或堕落。马基亚维利澄清了他的定义，以及采取残忍手段的前提（必须要快速、有效而且短期）。一个聪明的君主会妥善地平衡善良与邪恶。马基亚维利主张建立统一的中央集权的民族国家，结束意大利的分立状态。

近代的公共行政思想。石泰因（Lorenz von Stein，1815~1890）是德国学者，其学术领域涉猎甚广，包括共产主义、法国社会运动史、国家学说、法律等等领域的研究。据学术同仁毛桂荣的研究，石泰因于1865年开始出版《行政学》（8卷本），1870年出版《行政学和行政法纲要》，1887~1888年出版了《行政学纲要》（第3版）（3卷本）。他在此期间发表的作品被视

为早期行政研究的重要代表。在 19 世纪的中后期，在日本的大学流行德国的行政学，特别是以石泰因为代表的行政学。

近现代中国何时开始引入并使用“行政学”这一概念呢？据毛桂荣教授的考证，康有为或许是第一个使用“行政学”概念的中国人。康有为在戊戌变法时上呈光绪皇帝《日本变政考》的同时，上呈《日本书目志》（其中包括 27 部行政学相关书籍）。梁启超在《读〈日本书目志〉书后》（1897 年 11 月 15 日）一文中，劝说“我国公卿读行政学之书”。

美国公共行政学的诞生。1887 年，美国学者伍德鲁·威尔逊（1856 年 12 月 28 日～1924 年 2 月 3 日）发表《行政之研究》并被美国学术界公认为美国公共行政学科的奠基人。1900 年前后，一批美国行政学学者与实践者开始了科学管理与行政学的开创性研究与探索。

民国时期公共行政思想的发展与演变之观察

民国时期尽管只有短短的 38 年（1912～1949），但在中国近现代历史上也有了行政学思想的发轫与初期的研究发展，留下了宝贵的篇章。本书收录的文章，曹峰博士将其分为 14 大类：（1）政治，（2）政府，（3）法治与行政法，（4）行政制度，（5）官僚制，（6）行政研究，（7）科学管理，（8）行政效率，（9）财政与预算，（10）公务员与人事，（11）其他专门行政，（12）领导力，（13）道德与腐败，（14）舆论与监督。由此我们可以发现民国时期的行政学研究已经有了比较完整的框架体系。

首先，民国时期的国内行政学学者对西方，尤其是对美国公共行政的研究并不陌生。本书收录的很多篇文章都提到美国的行政学科学与实践以及如何借鉴的问题，其中的一些人曾经留学于美国。比如，这些文章中就提到泰勒的科学管理、怀特早期的《公共行政导论》（美国行政学的第一本教科书）、1906 年美国纽约创立的市政研究局、芝加哥公务管理研究社（The Public Management Association, Chicago）以及华盛顿布鲁金斯政府研究所（The Institute for Government Research, Washington, D. C.）等。

其次，民国时期行政学学者的很多研究都植根于中国历史上的管理思想与实践，比如吴少白的文章《从中国历史上观察财政问题与盛衰之关系》。李超英的《改良我国财政制度之商榷》也提到历史上一些朝代的财政

制度。这些研究可谓是一种“准”实证研究。赵连福的文章《中国历代地方行政制度之沿革及其当前问题之商榷》涉及中国历代地方行政制度对当前行政管理的借鉴。在其他一些领域，如行政效率、人事管理、道德与腐败等方面，无不涉及中国古代先贤的管理实践与智慧。

最后，民国时期的行政学研究已经有自己的学术团体，如行政效率研究会、1934年创刊的《行政效率》杂志以及1936年创刊的《行政研究》。这样，行政学学者和实践者有自己交流与沟通的平台，可以相互学习、交流和切磋。

总之，从本书所收录的14大类文章来看，尽管以当今的视野来审视民国时期的公共行政研究不免觉得其深度与广度还有待拓展，但民国时期的行政学研究已经有了比较完整的学科框架体系。这是非常值得我们庆贺的事实。民国时期也涌现出一批优秀的公共行政学学者。比如，张金鉴就是其中卓越的代表人物。

张金鉴于1926年考入北京大学，进行为期一年的学习，后从中央党务学校（国立政治大学前身）毕业。他于1931年考取河南省留学欧美公费生，赴美国斯坦福大学政治系学习，获学士学位；随即入该校政治研究所攻读行政学，获硕士学位。1935年，他完成在美国的学业回国，任国民政府中央组织部设计委员兼中央直属江宁县党务指导委员会委员，不久即赴兰州任西北日报社总编辑兼代社长。同年，张金鉴受聘担任河南大学教授兼训育主任。1935年6月，他撰写的《行政学之理论与实际》一书由商务印书馆出版，开中国行政学研究之先河，并被列为“大学丛书”的一种。在河南大学任教期间，他即使用该书作为教材，为该校政治学系大三学生讲授行政学。1936年，他离开河南大学，先后在南开大学等校任教，1949年国民党败退台湾后赴台。他在台湾曾任国立政治大学教授并兼政治研究所及公共行政研究所主任、中华学术院行政管理研究所理事长、中华民国教育部学术审议委员会委员，后亦担任台北市豫剧改进会理事长长达10年，还创办了《民主宪政》（半月刊）及《中原文献》（月刊）。张金鉴出版过40余部专著，主要代表作品有：（1）《行政学之理论与实践》，（2）《行政学典范》，（3）《中国政治制度史》，（4）《中国文官制度史》，（5）《西洋政治思想史》，（6）《政治学概论》，（7）《人事行政学》，（8）《当代美国左翼现状

及其发展前景》。另外，张金鉴还撰写过 300 余篇文章，深刻地影响了 20 世纪中国行政学的发展。鉴于其卓越的学术成就，张金鉴被誉为“中国行政学之父”。

本书收录张金鉴先生四篇文章：（1）《行政效率之测量标准与方法》（《政治经济学报》1936 年第 5 卷第 1 期），（2）《行政组织与行政效能》（《是非公论》1937 年第 28 期），（3）《公务员职位分级问题的检讨》（《政治季刊》1940 年第 3 卷第 4 期），（4）《行政管理与科学》（《行政评论》1940 年第 1 卷第 2 期）。读者可以通过这几篇文章一睹大师的风采。

值得一提的是，我国著名的德高望重的行政学学者夏书章前辈，对于我国 20 世纪 80 年代行政学的恢复和发展起到极为关键的作用。早在 1982 年 1 月 29 日，夏老就在《人民日报》上发表《把行政学的研究提上日程是时候了》一文。夏老是中国当代行政学的主要奠基人，被誉为“中国 MPA 之父”。他先后毕业于国立中央大学政治学系、哈佛大学政府管理学院。本书收录夏老《官僚制度与民主政治》（《社会科学论丛》1948 年新 1 卷）一文。

国民党的失败原因并简论政治与行政二分法

不少读者可能会问，既然民国时期公共行政已经有了长足的发展，既有理论知识的发展又有实践的提升，那么，为什么国民党会失败，会退出大陆而偏居台湾？

几年前，笔者在马里兰大学公共政策学院教授“美国联邦政府绩效管理”时也有同学有类似的疑问：既然美国有了比较成型的联邦绩效管理制度，为什么美国会有经济衰退？

请容许我先回答后一个问题。即使美国联邦政府有了比较好的政府绩效管理制度，不等于全美国有了好的绩效管理制度（美国联邦政府只有雇员一百万人左右，但全国政府雇员有两千多万人）。绩效管理只是公共行政（或说行政管理）中的一个部分（子系统）。进一步讲，即使行政管理好、效率高，也不能保证美国经济不衰退。美国经济的繁荣是多重因素决定的，既有行政因素，更有政治因素。在笔者看来，2008 年美国经济的衰退，至少有以下几个方面的原因：（1）美国经济的周期波动；（2）房地产市场的次

贷危机爆发；（3）布什总统 2001 年就职不到 20 天就向国会提出 10 年减税 1.6 万亿美元的计划（后来国会将其缩减为 1.35 万亿美元），主要是降低税率和增加税收减免，这是美国 20 年来最为庞大的减税计划；（4）反恐战争。据诺贝尔奖获得者约瑟夫·E. 斯蒂格利茨在《三万亿美元的战争》中的初步估算，美国的反恐战争至少消耗美国三万亿美元。如此，预算收入减少，而支出暴增，联邦政府赤字连年居高不下，联邦债务迅速累积（2000 年 9 月 30 日：5.67 万亿；2009 年 9 月 30 日：11.91 万亿；2014 年 8 月 1 日：17.6 万亿）。加上美国经济的周期波动，尤其是房地产次贷危机的爆发，2008 年美国经济的严重衰退就不可避免。再好的绩效管理制度或者行政体制也不能保证政治决策的失误与偏差。

美国早期行政学者古德诺在其《政治与行政》（1900 年）一书中明确地阐述：政治是国家意志的表达，而行政是这些政策（国家意志）的实施。自古德诺提出政治与行政二分法一百多年来，学者们对于政治与行政的关系有了深刻的理解。简言之，政治与行政既有相对独立的一面（二分法），又有密切的联系。可以说，政治与行政之间你中有我，我中有你。如果政治决策有差错，再好的行政也至多是错误政治（决策）的帮凶。一个典型的例子是纳粹时期的德国，高效而强有力的军队是错误政治决策的帮凶。

如此，回到国民党的失败并退出大陆的例子。行政学理论的发展以及行政实践的进步与提高并不能保证国民党的成功执政。南开大学吴佩芬在其《解放战争共产党胜利国民党失利的原因分析》一文（《社科纵横》2012 年第 6 期）中总结了五个方面的主要原因：（1）士气的较量——国民党士气低落，共产党士气高涨；（2）民心所向——共产党紧紧抓住与人民利益密切相关的土地问题，赢得了民心，而国民党在农民问题上无所作为，其暴政使农民状况持续恶化，进而失掉了民心；（3）共产党建立了广泛的人民民主统一战线，团结了一切可以团结的力量，使蒋介石政权空前孤立，分崩离析；（4）战略战术——毛泽东战略战术正确，蒋介石长于政治权术，在军事指挥上独断专行；（5）国际形势——大国之间的博弈有利于共产党。那么，国民党是如何总结自己失败的教训呢？1948 年 1 月，蒋介石在一次讲演中声色俱厉地说：“老实说，在古今中外任何革命党都没有像我们今天这样颓唐腐败；也没有像我们今天这样的没有精神，没有纪律，更没有是非

标准。这样的党早就应该被消灭、被淘汰了。”

结束语

纵观中国五千年文明史公共行政的实践，以及古今中外大约三千多年公共行政思想史的渊源与演变，民国时期（1912～1949）可以说是中国近现代历史与古代历史的一个分水岭。康有为在 19 世纪末期从日本引入行政学。在美国，19 世纪末期与 20 世纪初期公共行政学的诞生与发展也极大地推动和影响了民国时期中国行政学的研究和发展。新中国在大陆直接脱胎于旧中国（民国）。新中国诞生后，尽管公共行政实践一直在延续和创新，遗憾的是，公共行政理论的研究有了大约 30 年的断档期。1978 年以后，尤其是 20 世纪 80 年代中期，中国公共行政的系统理论研究才开始恢复和起步。到 20 世纪 90 年代以及进入 21 世纪初期，公共行政的理论研究开始呈现出百花齐放、欣欣向荣进而加速发展的趋势。然而，历史的传承是值得 we 倍加珍惜和拥有的。民国时期行政学的思想至今闪烁着科学与智慧的光芒。曹峰博士主编的《中华民国公共行政思想（1912～1949）》一书梳理了这一特定历史时期中国行政学实践者与学者的研究，并为我们再现出不可多得的精神盛宴。这一书籍的出版，也填补了我国公共行政思想史研究的空白。历史终将证明，本书是我国公共行政思想史的一笔宝贵财富。

2014 年 9 月

于美国罗格斯大学公共事务与管理学院（新泽西牛蛙校区）

序三

行政学与价值理性

吴琼恩

我自 1949 年 10 月 1 日出生于中国的神圣领土台湾省高雄市以来，从小学到大学，都充满了大中国的思想教育。到了 1971 年，正值我从政治大学政治系毕业的那一年，马英九则为台大法律系三年级学生，苏起则为政大外交系与我同年同月同日生的同学。这一年也是台湾忧患危机的大转折：4 月台湾学生发生保卫钓鱼台的学生运动，与美国留学生相互呼应，许多留学生纷纷向左转，中国民族主义浪潮风起云涌。台湾开始打压民族主义，企图维持脱离大中国的小康局面，以苟延残喘，终于种下后来国民党逐渐背离一个中国原则的种子，又因党的理论工作日趋式微，使后来的国民党失去国家目标或方向的解释能力，而后来崛起的民进党则因受美国意识形态根深蒂固的影响，以为台独是最好的出路，未警觉台独只是美国制衡中国日后崛起的一颗棋子。

回顾民国以来的知识分子，他们的格局和视野，在五四运动“打倒孔家店”的口号下，以为儒释道的“心性之学”是无用的废物之学。为了国家救亡图存，实用变通的知识或常识，成为当代的显学，再加上西方文明“技术理性”（technological rationality）或“工具理性”（instrumental rationality）当道，浑然不觉实用主义之害，流于短期利益的追求。个人如此则陷入以名利的追求为满足，没有人生高级境界的精神依托，也不可能有人生的终极关怀，结果终其一生，逐波浪于物质条件的改善、形下境界的是非斗争，始终难以摆脱实用观念的拘绊。而善打天下的浪漫英雄主义者尤精于变通

实用的短期效应，也无暇无能提出国家长治久安之策或人类应予挺立的人道价值。

王船山有云：“有即事以穷理，无立理以限事。”民国以来的知识分子，救国救难尚有传统知识分子的良知或士大夫的天下责任，但真能挺立人道价值，真切体悟中西文明盛衰起伏的契机和关键者，寥寥可数。芸芸众生以实用变通的技术之学，托荫于个人名利的追求与国家生存的维护。叶适（水心）论宋朝立国格局有云：“专务以矫失为得，而真所以得之之道，独弃置而未讲。”善哉！斯人也而有斯言也。民国以来的所谓学者能够继承孔孟心性之学，和明末顾、黄、王诸大儒开济事功，并吸纳西方文明的民主与科学价值者，寥寥可数。于是打倒孔家店者有之，盲目于所谓“大胆假设，小心求证”者有之，卖弄墨子狭隘实用主义者更是敲锣打鼓，自以为真理。当时的知识分子既无知于民主或仅得民主的皮毛知识，更无知于欧美初起的逻辑实证论及至20世纪60年代的衰退。两岸学者，一方高举马克思主义，另一方则有气无力地以三民主义相互对抗，互以矫失为得，而真所以得之之道，不仅弃置未讲，实无知于科学命题并非代表真理，没有可证为误性（falsifiability）的命题实即为“重言反复”（tautological proposition）的命题。因此，以当时所谓的科学认知，既无多少经验实证的研究，更无知于要以实证方法来研究中国文化。1962年有Thomas Kuhn的《典范论》（paradom）问世，1966年有Michael Polanyi的《个人知识》（*Personal Knowledge*）一书的出版，学术界终于逐渐明白，物理学如果完全取消形上学的基础，整个理论将破产。90年代知识经济时代来临，企业竞争的优势在于“默会知识”（tacit knowledge）的有无，而非明显的“外显知识”（explicit knowledge）。实证论已破产，但实证方法尚为可用，统计量化之学亦为可用之学，但若无哲学思想，则成为“抽象的经验论”（abstract empiricism），则为无趣无用之学，因为缺乏诠释的（interpretative）、批判的（critical）行政学知识，等于维持现状默认保守的现象而未能追求创新的未来的可能性，所以又叫“经验的保守主义”（empirical conservatism）之学。

因此，现代西方国家追求民主行政，惟有政权的民主化才能真正保障治权的民主。惟治权的民主化未必能保证心性的内圣精神的提升，从而保证专业精神（professionalism）的来临。行政学的经验研究早已发现：无力