

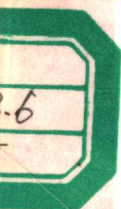
XINGZHENG
SANLIAN
ZHI YANJIU



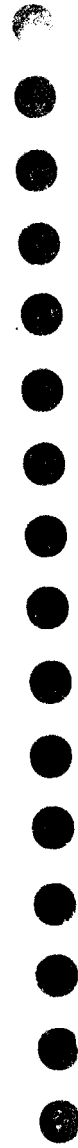
『行政三联制』研究

李琪著

上海人民出版社



XINGZHENG
SANLIAN
ZHI YANJIU



『行政三联制』研究

李 琪 著

上海人民出版社

(沪)新登字 101 号

责任编辑 张美娣

封面装帧 孙宝堂

“行政三联制”研究

李 琪 著

上海人民出版社出版、发行

(上海绍兴路 54 号 邮编 200020)

新华书店上海发行所经销 上海曙光印刷厂印刷

开本 850×1092 1/32 印张 5 插页 2 字数 94,000

1995 年 7 月第 1 版 1995 年 7 月第 1 次印刷

印数 1—2,000

ISBN7-208-02010-8/D·391

定价 8.70 元

序

“行政”一般指的是国家立法、司法以外的政务。实际上，任何政府或公共的办事机构，都有行政工作，就连立法、司法部门以及军事、文教、企业等等各个系统亦不例外。行政工作遍及国家和社会生活的各个领域，包含诸多方面的丰富内容，有其自身的运行规律，堪称一门大学问。

在建设有中国特色的社会主义的伟大事业中，我们要通过改革，不断完善社会主义的经济体制、政治体制和其他领域的管理体制，以适应我国国民经济和社会发展的需要。在行政管理体制方面，就需要总结我国社会主义行政工作的实践经验，借鉴中外历史上行政管理的历史经验，重视研究行政学，以推进我国行政管理体制和行政立法的日益完善。正因为这样，在我国进入改革开放的新时期以来，行政学的研究愈来愈受到学术界和实际工作部门的重视，把它提到了应有的地位。

我国是一个有十二亿人口的大国，千千万万的事情需要行政机关去处理，纷繁复杂的问题需要行政机关去解决，立法机关通过的各类各样的法律需要行政机关去执行，政府各部门和社会公共机构作出的法令、计划、决议也有大量的需要通过行政工作去落实。行政管理是否科学、行政机关

工作的优劣、行政效率的高低,关系着社会主义现代化建设进程的快慢,关系着国家的兴旺发达。因而,研究行政学,积极推进行政改革,是一项重要和迫切的任务。

要实现社会主义的现代化建设,不但要实行经济体制和政治体制的改革,而且必须实行行政改革,实现行政管理的现代化。这是建设社会主义事业的现实需要,也是社会历史发展的必然。行政学的研究,在这个大好时代定能日益活跃和繁荣起来。

在历史上的一个时期内,我们讳言行政学的研究,行政学论著极少问世,行政史书几乎是一片空白。以民国历史而论,现代行政学说的引进和各个时期的行政管理体制,其经验教训颇值得后人加以总结,可惜这一直未进入学术研究的视野,更未见这方面的学术成果面世。然而,值得庆幸的是,随着改革和开放的时代潮流的兴起,与其他学术事业一样,行政学的研究出现了一派新气象。李琪同志的《“行政三联制”研究》一书,正是在当今时代的呼声之下应运而生的。

李琪同志研究行政学有年。80年代后期,他在复旦大学历史系攻读中国近现代史专业研究生学位时,我们多次谈到民国时期的行政管理制度,认为行政三联制是民国时期的一项颇具影响的行政改革,不应当因为国民政府的最终覆亡,而将其排除在我们的研究视野之外。李琪同志有志于此,选择行政三联制问题,作了深入的研究;并以此为题,完成了硕士论文的撰写。以后,作者又精益求精,修改提炼,充实提高,终于完成了这本具有独特内容的史书。作者兼备历史学和行政学的知识,以史学研究和行政学研究两者相

结合的方法，系统地考察了行政三联制诸问题，向读者们提供了关于行政三联制的一本专题性论著。这是建国以来我国大陆学术界探讨这一史事的第一本著作，填补了民国史研究中的一个空缺。

作者把行政三联制置于抗日战争时期中国政治的宏观环境之中加以观察，多侧面、多层次地揭示了行政三联制出现于中国政治舞台之上的社会政治经济条件和历史背景，探究其发生发展和兴衰消长的内在逻辑。这就对这一行政管理制度的历史出现，作出了科学的说明。

全书从事实出发，以丰富的史料为基础，较为系统地叙述了行政三联制自1940年开始推行迄1947年终止的全过程，对它的具体实施情形作了全景式的记述，向人们提供了一个关于行政三联制的完整的历史面貌。

作者运用行政学原理，对行政三联制中的设计、执行、考核三个环节及其相互联系，进行具体分析，分别剖析了行政设计、行政执行、行政考核的实质、内容、方法，以及它们各自在其中的地位与作用。指出行政过程的中心是执行环节，其重要性当居首位；而设计和考核作为首尾两大环节，其意义亦不可忽视。作者认为：三大环节各使其事，各尽其责，各自的地位和作用有别，但却形成一个有机的首尾衔接的行政管理系统，这是行政三联制的精华之所在。

行政三联制为蒋介石所倡导，是国民政府为强化其政治统治而推行的一项重要行政管理制，是为国民党政权服务的。作者明确地论定了这一基本点，但是并未由此而简单地将行政三联制的历史作用一笔勾销。作者在书中指

出，行政三联制的提出是行政管理上的一个进步，在客观上起了整饬行政程序、理顺行政章法的积极作用，是对民国成立以来混乱的行政状况的一个纠谬。在行政管理上确立设计、执行、考核三大环节及其一体化的体制，是合乎行政学理的，对于今日推进行政改革和改善行政管理，不无借鉴意义。当然，作者同时也指出，行政革新的命运，最终取决于它所依附的政权的性质和作用，归根到底是取决于推行这种革新的政权，是否具有推进社会经济发展的生命力。行政三联制虽不失为一种比较合理的行政革新方式，但它依附于日益走向衰败的国民党政权的机体之上，它的最终失败乃是不可避免的。

通观全书，我以为作者始终本着实事求是的态度研究问题，对历史事物采取科学分析和客观评价。虽然，不能说本书对行政三联制的研究和论析已是完美无缺，甚至还存在这样和那样的不足之处，但是对学术研究采取这样的态度和方法无疑是值得提倡的。

这本书的问世，丰富了中华民国史和民国政治制度史的内容，作为对民国时期行政管理和行政改革的一种典型分析，也是一个出色的成果，它为今后进一步研究这一类课题，提供了值得借鉴和参考的蓝图。我对于行政学这门学问素少研究，实在是个小学生，自不敢妄发议论，只是因为李琪同志这本著作的初稿与我有一段“姻缘”关系，遂不自量力地充当“廖化”，草草地写了这一些，也算作是个序吧。

余子道

1995年1月于复旦大学历史系

目 录

序	1
引言	1
1. “行政三联制”的产生:经济、政治与行政诸因素 的共同作用	4
1.1 摆脱经济困难与企求美援的需要	4
1.2 民主运动及国民参政会召开所形成的压力	10
1.3 国民政府自身行政积弊的困扰	14
1.4 实行《抗战建国纲领》的要求	21
2. “行政三联制”的连环性:蒋介石集团的集权步骤	27
2.1 “新县制”的推行	29
2.2 国防最高委员会的设立	32
2.3 蒋介石重任行政院长与“三联制”的实行	34
3. “行政三联制”的理论基础:中外理论的影响与蒋 介石的《大纲》及《训词》	39
3.1 西方行政学和行政改革的影响	40
3.2 孙中山“权能区分”论的影响	41
3.3 从学人的观点到蒋介石的《大纲》及《训词》	45
4. “行政三联制”的核心内容:设计、执行、考核及其 一体化	53

4.1	行政设计	54
4.2	行政执行	58
4.3	行政考核	62
5.	“行政三联制”的实施情形：名实不副，扞格难行	74
5.1	设立中央设计局	75
5.2	设立党政工作考核委员会	77
5.3	制定组织规程与分层办事细则	78
5.4	推行中的困难与矛盾	83
6.	结束语	92
附录一	中央设计局组织大纲	94
附录二	各级机关拟订分层负责办事细则之原则与 方式	107
附录三	重要决议案	117

引 言

1940年，正值抗日战争进入艰难卓绝的非常时期，以蒋介石为首的国民党党政当局在战时首都重庆兴起了一场推行“行政三联制”的运动。先是蒋介石在国民党五届七中全会上提出在行政管理方面实行设计、执行、考核三联的“行政革新”；继之以国民党中央和国民政府的宣传机器大张旗鼓地宣扬“三联制”的要旨与意义；政府各机关也纷纷奉令实施“三联制”并按时呈报实施情形。一时间，呼吁“行政革新”之声响彻重庆官场，标榜“行政三联”之风成为山城时髦。上至搜刮民脂民膏的政府大员，下至惨淡谋生的胥吏小官，无不侈谈“三联制”。重庆政府确乎为此忙碌过一阵。

及至1947年，由于国民党政府政风政纪益形败坏和国内政局风雨飘摇，喧闹一时的“行政三联制”实施运动遂成昨日黄花，终于不了了之。

新中国成立以后，人们出于对蒋介石黑暗的独裁统治的革命义愤，以及长期习惯于按“非是即否”的两极评判的价值标准来臧否历史人物与事件，便自然地将国民政府行政管理——这一旧政府主要构成部分的内容置于摒弃之列。以至多年来有关这一领域的研究成果十分鲜见，而对

“行政三联制”这一 40 年代的重要事件的研究则纯系空白。这不能不是一个遗憾。

历史唯物论的理论价值在于提示人们必须根据具体的社会历史条件去辨识和体认历史的真实面目及其来龙去脉，从中获得理性的启迪。当我们从愤怒批判的炽热氛围中走出，重新以历史主义的冷静眼光审视 40 年代所发生的这一重要事件时，我们会发现这一事件确实值得加以重视和研究。就这一事件的本身以及它与其它事件的联系来看，有不少地方颇使研究者感兴趣：首先，“行政三联制”这一带有“革新”意味的新型行政方法为何被政声不佳、政纪紊乱的重庆政府所倡行？这难道事出偶然吗？

其次，“行政三联制”的理论发轫当推何时？其所受影响包括哪些方面？是否系蒋介石一人独创（蒋之追随者口口声声称“三联制”是蒋的经验积蓄之产物）？

再次，“行政三联制”的推行究竟是一个突发性的孤立事件，还是一个与其它事件（诸如新县制的推行、国防最高委员会的设立等等）紧密关联的连环性事件？

其四，“行政三联制”的核心内容是什么？它的涵义、本质、特点以及理论原则又是什么？

其五，这一制度的具体实施情形和全部过程如何？是否真如当时的国民党御用文人所溢美的“成绩卓著，效率倍增”？其实施经历对后世有无借鉴意义？

其六，怎样对这一事件作出实事求是、恰如其分的公正评价？这一事件本身对当时的影响如何？从历史学和行政学的角度考察，“行政三联制”的方法、措施以及它所阐扬的

理论观点有无意义？等等。

特别值得一提的是，这一事件的全过程充满着形式与内容、原则与现实的碰撞冲突。这就要求我们透过这些扑朔迷离的表层现象去探究这一事件发生发展的动因、作用与影响等深层蕴涵，寻求其内部的带有本质特征的种种联系，认清在“三联制”问题上的必然性与偶然性的辩证关系，从而比较确切地把握住这一重要历史事件的全部真实，获致有益的启示。

1. “行政三联制”的产生：经济、政治与行政诸因素的共同作用

历史事件真正的复杂性不在于其所经历的全部过程及其最终结局，而在于其所缘以产生的诸多社会历史因素，包括当时国际国内、政治经济、时间空间等种种因素以及由此而构成的错综交织的背景联系。这些联系往往直接或间接地形成了历史事件矛盾运动过程的初始动因。探索“行政三联制”得以产生的背景联系和各种相关因素，进而揭示这一历史事件得以产生的内在必然性，无疑将有助于深化对“行政三联制”这一重要事件的研究和对当时社会政治经济发展状况的考察。诚如恩格斯所说：“一切政府，甚至最专制的政府，归根到底都只不过是本国状况所产生的经济必然性的执行者。它们可以通过各种方式——好的、坏的或不好不坏的——来执行；它们可以加速或延缓经济发展及其政治和法律的结果，可是最终它们还是要遵循这种发展。”^{〔1〕}

1.1 摆脱经济困难与企求美援的需要

1937年7月至1941年12月，国民政府面临着严峻的经济困难局面。由于日本帝国主义加紧对沦陷区进行经济

掠夺,使沦陷区经济逐步成为日本经济体系的附庸。在金融方面,日本侵略者拚命搜刮法币,并通过各地傀儡政权所建立的“满洲中央银行”、“中国联合准备银行”、“中央储备银行”等伪银行发行了大量伪钞,仅“中储券”的发行量就达四万零九百九十三亿元⁽²⁾,对国民政府的财政金融体系进行冲击。在工矿业方面,日寇几乎掠夺了沦陷区的全部工矿企业。如日寇以“军管理”或“委托经营”的名目⁽³⁾将沦陷区内61家纱厂中的54家据为己有。他们还大肆掠夺东北、华北等地的物质资源。据统计,仅1939年,他们便掠走了一百多万吨生铁,三千六百多万吨煤⁽⁴⁾。在农业方面,日寇驱我同胞,占我土地,实行“占地移民”政策⁽⁵⁾。1940年,日伪合办的垦殖公司圈占冀东沿海土地七万顷。1941年秋,日本移民已达67万人,抢占了我国大片土地。日寇还大量地掠夺劳动力资源与农产品。截止到1942年6月底,华北被劫去600万壮丁;山西省则每年被掠走500万石粮食。日寇近乎疯狂的经济掠夺,使我国人民蒙受了巨大的经济损失,也沉重地打击了重庆国民政府的经济与财政。

同时,国民政府在抗战时期实行的经济统制政策、通货膨胀政策以及征收重税的政策,也严重地影响了国统区工农业的发展,使国统区经济日趋凋敝萎缩,困难重重。如秦丰烟草股份有限公司等许多企业被迫停工⁽⁶⁾,便是一个明证。1943年,重庆有二百七十多家工厂停产,还有不少工厂则为财力雄厚的四大家族所吞并。农村经济衰败的现象更为严重。据统计,1942年后方十三省作物面积比1937年减少百分之十七,产量减少百分之十三点三。在政府和地主的

盘剥下，“农民终岁勤苦，竟无余粒谋生”⁽⁷⁾。蒋介石的财政本已被巨大的抗战军事费用挤压得十分窘迫，现在加上外扰内困，几至于濒临崩溃境地。1939年11月12日，财政部长孔祥熙在国民党五届六中全会上所作的财政报告中指出：“二十八年度开始以后，因战区扩大及国内经济与交通之关系，国库收入虽极力整顿，仍益形短绌，而国库支出，则以抗战与建设各费，日形增加，故亏短之数较前益巨，弥补之法，亦较前更费周章。”⁽⁸⁾他在谈及1939年一月至十月国库收支情形时提供了一个收支数目表，依表上所列，1939年前十个月内“国库现款支出共1858380千元，现款收入共181717千元，收支相抵，不敷已达十六万七千余万元之巨”⁽⁹⁾。从中可见，当时重庆政府的财政困难已非同寻常，到1939年（即“行政三联制”出台的前一年）十月，其财政赤字竟已达到近十七亿元！对此，重庆政府深感恐慌，孔祥熙当时在同美国财政部长毛根韬洽谈“中国财政”问题时无可奈何地哀叹：“我们已面临财政破产的边缘”⁽¹⁰⁾。

欲摆脱财政与经济上的危机，除了在国内采取加税和增加发行公债的措施以外，最能解困救急的办法自然是向国外借债，于是国民政府分头“向英、美、法、苏等国接洽借款，或用贷款购料办法，或用易货办法”⁽¹¹⁾。而当时尚未被法西斯主义战火殃及的资本主义强国美国，则是国民政府在借款中对之抱有最大希冀的借主。

向美国政府请求援助，在国民政府中早就酝酿过，并多次通过多种渠道向对方提出，但美方始终未曾允诺。究其原因大致有二：一是孤立主义盛行。1935年至1937年，美国

国会先后通过“中立”法案，试图偏安于北美一隅，对欧亚战事双方保持中立，以保护自身利益；二是对以蒋介石为代表的国民政府心存疑虑。美国对国民政府中流行的营私舞弊、贪污腐化之风气表示反感，并因此而对其政治与行政的能力表示怀疑，当时美国朝野对此议论颇多。魏德迈后来针对重庆政府行政管理百弊丛生的状况所发的一通感叹，可以说是当时美方对蒋介石政权行政状况表示怀疑与不满的一个集中反映。魏氏认为：“中国真正的需要，乃是一个力能管治的政府。我们目睹中国有许多缺点——贪污、舞弊、无能及其他，这些都不是由于政府过于集权，而是由于政府太不集权，执法不够彻底。”^[12]在这种情形之下，美国便对借款问题持消极游移的态度。1937年“七·七事变”后，美国国务卿赫尔只是“发表一些谴责日本的道德声明，对中国并无何实际援助……”^[13]

为了尽快得到美援，国民政府加快了这方面的步伐。1938年9月17日，国民政府任命知名学者胡适为驻美大使，欲利用胡氏在美国的关系与影响为借款事宜进行周旋。同时，派上海商业银行总经理陈光甫赴美洽谈借款四亿美元，以提供桐油为担保。为此，蒋介石亲自出马，于10月15日致书美国总统罗斯福如下：“……吾人因急需抗战之财力，自渴望美国予以此项财政上与经济上之援助。”^[14]作为对国民政府频频求援的回报，美国于10月25日提出二千余万美元借款案。但恰逢此时武汉、广州陷落，美方对蒋介石政府的统治又起怀疑，重新踌躇起来。罗斯福表示：“中国如能阐明广州、武汉撤退之战略目的和今后抗战之意志，我

将乐于批准这一借款。”于是，蒋赶紧在同月底（10月31日）发表“为武汉撤退告全国军民书”以安美方之心。1938年12月15日，美国正式核准借款2500万美元^[16]，国民政府也相应地以桐油作为担保，“指定将桐油以及茶叶、猪鬃、钨锡等特种矿产作为政府统销之出口货物”^[16]。但重庆方面对美国借款数额过小颇不满足，以后又多次向美求援，美国在1939、1940年又分别予以信用借款、滇锡借款等^[17]。

从当时的现实情况来看，国民政府欲渡过经济困难与财政危机这一难关，除了需要在经济上筹措款项之外，还必须在政治与行政方面有所动作——紧缩的经济必然要求紧缩的行政与之相辅。蒋介石面对经济困难的压迫不得不在行政机构精简与行政效率提高的问题上做一些文章。而当时国民党党政机构所耗用的经费开支也是十分惊人的，据统计，1939年1月至10月，党政费支出达一亿三千九百余万元^[18]。在战争时期，党政机构竟挪用如此巨额经费，由此可见其中的贪污、浪费与管理不善诸弊端已甚为严重。当时社会各界人士对此多有议论抨击，国民参政会参政员张申府曾就政府“贪污成风”问题专门发表谈话，要求“肃清贪污”、“整顿后方风纪”^[19]。后来，担任国民参政会议长的蒋介石在国民参政会一届五次大会的闭幕词中不得不表态：“贪污在所必惩，怠惰在所必弃。”^[20]一个低能、低效、庞杂和混乱的政府机构，本身就是财政支出上的一大负担与包袱。面对严重的经济与财政上的困难，蒋介石作为国民政府中的最高统治者势必要考虑一个有效的应付之策。整肃行政以节省开支、提高效能——这是世界各国政府解决经济