



民国史研究系列



肖如平◎著

THE STUDY
ON THE
EXAMINATIONAL
YUAN OF NATIONAL
GOVERNMENT

国民政府 考试院研究



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





民国史研究系列

国民政府考试院研究

THE STUDY ON THE EXAMINATIONAL YUAN
OF NATIONAL GOVERNMENT

肖如平◎著



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

· 民国史研究系列 ·

国民政府考试院研究

著 者 / 肖如平

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 65269967

责任部门 / 编辑中心 (010) 65232637

电子信箱 / bianjibu@ssap.cn

项目经理 / 宋月华

责任编辑 / 魏小薇

责任校对 / 贾凤彩

责任印制 / 盖永东

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部 (010) 65285539

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 北京智力达印刷有限公司

开 本 / 787 × 1092 毫米 1/16

印 张 / 22.5

字 数 / 339 千字

版 次 / 2008 年 5 月第 1 版

印 次 / 2008 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 0167 - 6/K · 0015

定 价 / 49.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，

请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

摘 要

20 世纪上半叶是一个动荡和剧变的时代，国民政府为了应付内外的冲击与挑战，巩固政治统治，扩大合法的政治资源，提高政府的行政效能，依据五权宪法理论，在训政时期建立五院制政府，以考试院作为国家最高考试机关，推行考铨行政，行使独立的考试权。

本书以国民政府考试院为考察对象，以考试院行使考试权和推行考铨行政为切入点，通过对考试院的理论渊源、组织职权、人员构成、考铨行政等方面的考察，论述了考试院的制度变迁与实际运作，五院制体制下考试院的职权与地位，考试院与其他院部之间的关系。分析了考试院在制度方面的创新，制度设计与实际运作之间的内在矛盾以及考试权独立的困境。并对国民政府考试院的绩效做了较为客观的评价。

本书认为，考试院及其考铨制度是近代中国由传统向现代转型过程中产生和发展起来的政治制度，既带有浓厚的传统色彩，又具有强烈的现代性。国民政府时期，考试院在制度创新上取得了显著的成绩，不仅建立了现代意义上的公务员考试制度，还创立了带有西方人事管理特征的铨叙制度，人事管理获得初步统一。但制度的设计并不代表制度的实际运作，由于党

权的干涉，考试院在五院中又处于权力的弱势，加之国家长期处于内忧外患之中，使考试院在行使考试权、推行考铨行政时面临着种种困境，不仅考试权无法与其他四权平等对峙，真正独立，而且考试院往往处于有职无权的尴尬境地，考铨行政也因党派或其他机关的干涉而难以纳入正常轨道，其应有的功效未能充分发挥。尽管如此，国民政府考试院及其考铨制度的创设与推行，在中国人事制度的现代化进程中仍然占有重要的历史地位。它是中国传统考铨制度向现代人事制度演进的重要阶段，不仅对国民政府的政治统治产生了积极影响，而且为以后考铨制度的变革、现代人事制度的建立积累了丰富的经验。

序

肖如平博士的《国民政府考试院研究》，是学术界第一部全面系统地研究国民政府考试院的学术专著，可谓填补空白之作，其中提出了许多有新意的学术见解，显示出民国史研究的新趋向。此书系作者在其博士学位论文《考试权独立的运作与困境——国民政府考试院研究》基础上修订完成的，在他构思、写作与修改的过程中，我们曾多次讨论切磋，互相启发，加深思考。修改过程中，他吸收了答辩委员们及我的一些意见。正式出版之际，作为最先读到原稿，并了解全部写作与修改过程的我，愿意谈一些读后感，以为推介，也借此表达自己的一些断想。

一

真正学术意义上的中华民国史研究开始于1970年代中期。当时正值“文化大革命”末期，经过“批林批孔”、“评法批儒”、“评《水浒》，批宋江”等一系列政治运动，历史研究为现实政治服务的功能被发挥到极致，许多人已经感到厌倦。但“革命史观”深入人心，历史研究被用来证明中国革命的合理性

与合法性——以前的全部历史都是黑暗的、反动的，旧制度必须被打破，旧政权必须被推翻。“革命”与否，成为评价历史人物、事件、制度的唯一标准。在那样的背景下，民国史研究在强调“是为了更好地、深入地研究革命史”后才得以出现，在较长的一段时间内，民国史将研究对象限定在旧政权、统治阶级与反动人物上。

我个人的经历也许可以说明学术的进步。我是国内高等学校第一个中华民国史专业硕士生，1982年考进南京大学。当时老师们也不能确定这个专业应开些什么“专业课”，一切都在摸索中前进。随着改革开放的深入，学术界思想逐步解放，民国史研究的范围随之扩大，档案资料开放，对事件、人物的评判也较为实事求是了。然而，革命史观的影响依然占主导地位，对某些史实的评价仍有主观臆断的成分。如因孙中山是“革命者”，对其事迹、思想都有很高的评价，对其后的蒋介石为首的国民党与国民政府则因其为“革命对象”而多加批评。如果两者单独研究，如何评价或许都能自成一体，但有时两者的关联性却非常强，就难以自圆其说。在此举目前学术界仍较流行的一说法为例。强调“五权分立”是孙中山的重要思想，可与三民主义相媲美，学界给予极高评价，认为孙不仅看到了西方“三权分立”的局限性，而且吸收了中国传统制度中的精华，是一个重大的创新。1928年国民党在南京依“五权分立”的原则建立了国民政府，因此时国民党采取屠杀共产党的政策，“背叛革命”，故学术界对该政府的评价极低，认为其只是打着孙中山“五权分立”的名义，实际上是国民党“一党专政”的独裁政府。这个判断未免牵强，因为孙中山在世时，并未依“五权分立”原则建立过政权，他理想的“五权分立”政府是何种模样

谁也未曾见过，如何断定国民党于1928年建立的国民政府就是背叛了他的理想呢？历史现象是复杂的，研究历史也不能简单地从某种特定的史观（概念）出发，“理所当然”地去推导，而应该在详细掌握史料的基础上，具体问题具体分析，实事求是。可惜的是，这种简单的研究方法，时下仍常见到。

经过近60年的奋斗，中国的国力突飞猛进，出现了近代历史上从未有过的“盛世”，正在全世界的瞩目之下“和平崛起”。这样巨大的成就使我们有着充分的自信，不必通过揭露“旧社会的黑暗”来证明革命的必然性与合理性，反而可以客观、从容、大度地去评价“前朝旧事”。目前，中华民国史研究走上了一个新的平台，无论是史观的多样性、史料的开放性、课题的拓展性，还是对史实、人物的评价都与30年前有了巨大的变化，新的研究成果层出不穷。

新近的一部电影《集结号》，是反映1940年代末国共战争的（也延伸至1950年代初的抗美援朝战争），它虽渲染了战争的残酷，思考的却是战争中人的价值与尊严。与以往同类影片不同，影片中居然没有正面出现过一个特定国民党军人的形象（只是如战争机器一般对主人公形成巨大的生存压力）。而所有的冲突、矛盾与算计，全都在解放军的内部，反映了在生死关头人性的复杂性。在残酷的战争面前，人是何其渺小：小到战争进行中只是一个数字（战报中死亡多少，伤多少，尚余战斗人员多少）；小到死后连名字都留不下，只能埋在“无名”的碑下；小到活着的人一旦与部队失散，找不到组织，所有的战功、历史就成为空白。

说得似乎有些远，要说明的是，历史是现实的回照，学术进步离不开社会大环境的进步。今天学者所关注、所选择的课

题，多少与今天的生活有关，或者以今天的视角来回望历史，不仅是史学界如此，文学艺术作品也是如此。肖如平所以能选择考试院作为研究对象，能平心静气、客观地对其进行评价，放在若干年前是不可想象的。这首先归功于社会的进步，归功于前辈学者不懈的努力。当然，他选择这样有挑战性的题目，本身也需要勇气，而他所做的工作，解决了一些问题，也从某种角度推动了学术进步。

二

从研究对象而言，《国民政府考试院研究》属于制度史研究。

制度是决定一个社会发展的框架与方向，带有根本性的东西，具有规律性与普遍性的指导意义。政治制度始终是政治学与历史学极为关注的问题，而在特定政制下所生成的政治机构更成为学者关注的焦点。弄清一个时代（时期）的制度是非常重要的，我们评价事件、团体、人物，常用“体制内”、“体制外”、“反体制”等词，参照的，主要就是制度。英国学者波普尔（R. K. Popper）认为，一切政治问题都是制度问题，“我们需要的与其说是好的人，还不如说是好的制度”（波普尔：《猜想与反驳》，上海：上海译文出版社，1986，第481页）。研究任何一种政治制度，必然需要考虑它生成的时代背景，及其所依附的政治理念。这种理念体现于政治主体的追求是否符合国际或国内潮流，体现的外在张力是否有其生长的土壤。研究国民政府的五院制度，研究考试院，所要关注的，也是“它生成的时代背景”，“所依附的政治理念”，“是否符合国际或国内潮流”，及其实行过程中是否切合中国实际这几个要素。本书的研究，正是围绕着这几个关节点进行的，可谓抓住了要害。

制度史研究的重要依据是大到宪法，小到各种规章制度的文件（文本）。由于以前介入的学者较少，关于考试院的资料十分零散，需要大量的时间来查找与梳理。本书充分利用中国第二历史档案馆珍藏的考试院档案与其他资料，使得立论的基础相当扎实。搜集与甄别资料固然不易，但这只是基本的功夫，研究方法与观察点的选择有时显得更为重要。有些制度史研究的成果，往往从文本到文本，就制度谈制度，只根据制度设计的条文来描述历史。实际上，许多制度设计的文本与实践之间有着很大的差距，带有理想色彩的制度设计，往往会在现实中受挫，达不到预期的效果。特别是一套全新的政治制度，与其社会土壤不能完全切合是正常的现象。研究中国近代以来的各种制度，尤其要注意制度与现实的互相调适。此种情况并非中国独有，英文有“Paper Work”一词，意为纸面上已经有而实际上未必如此的事情。肖如平的研究就注意到，考试院这种全新的制度设计，立意甚好，但在实践中受到“党国体制”的各种约束，远未达到预期的效果。此外，制度史研究中人的因素也很重要，虽然制度设计在本质上就是为了规范人、限制人，但处在转型期的近代中国，“人治”的色彩相当浓厚，有时人的因素决定制度的成败。肖如平在研究考试院时，用专门的章节来讨论考试院的人员构成，尤其是探讨了院长戴季陶在制度设计与推行过程中的作用。

由于把握了制度史研究中的一些要点，本书对考试院及其运作的研究可以说是既有全面论述，又突出了重点。

三

肖如平是个爱学习、肯用功、善思考的青年人。他不是我招收的第一个博士生，却是第一个进行毕业答辩取得博士学位

的。为了完成此论文，他有一段时间天天去档案馆，也曾到英国去搜集西方文官制度的资料。其博士论文答辩时，得到五位委员的一致好评，均给予“A”的成绩。

因为师生关系，我对肖如平这本“处女作”的评判肯定不够客观。本书还有相当多值得改进的地方。读者高明，全书阅毕，会有自己的判断与评价。希望读者多指出其不足，这些不足或许正是肖如平与其他有志进行民国政治制度史研究的学者们新的思考方向与课题。现在，肖如平又进入博士后阶段的研修，学术生涯刚起步，期待他有更好的成绩，更多的成果。

陈红民

2008年2月28日于南京仿秋斋



肖如平 江西信丰人，1973年生。2006年南京大学历史系博士毕业，现为浙江大学历史系讲师、在站博士后研究人员，主要从事中华民国史研究。出版《朱培德传》（合著）。发表的学术论文有《论抗战时期的江西保学教育》、《近十年来中央苏区史研究述评》、《从自治到保甲：20世纪30年代江苏基层政治的演变》等十余篇。

目 录

CONTENTS

摘 要.....	1
序.....	1
绪 论.....	1
第一节 问题的提出及研究意义.....	1
第二节 研究现状.....	3
第三节 几个问题的争议.....	7
第四节 目前学术界研究的不足	13
第五节 研究的思路与框架	17
第一章 中西糅合：考试院的渊源	21
第一节 中华国粹：古代的考铨制度	21
第二节 考试择人：西方近代的文官考试	25
第三节 五权分立：孙中山的考试思想	33
第四节 初步尝试：民国初年的文官制度	40
第二章 考试院组织职权与人事分析	49
第一节 考试院组织职权的演变	49
第二节 考试院成员的结构分析	66
第三节 戴季陶与考试院的人事控制	73
第三章 考试任官，雷大雨小	83
第一节 考试的制度设计	83

第二节 战前的任官考试	98
第三节 分发与任用脱节	117
第四章 适时变通，广植人才	126
第一节 变通扩展：战时的任官考试	126
第二节 救选举之穷：公职候选人考试	150
第三节 执业资格：专门职业及技术人员考试	169
第五章 铨衡百官，职重权轻	176
第一节 战前铨叙行政的创设	176
第二节 战时任用制度的变通	218
第三节 战时公务员的考绩奖惩	236
第四节 战时公务员的保障	246
第五节 人事管理的初步统一	266
第六章 考试院的绩效分析	279
第一节 考铨制度推行之成效	279
第二节 考铨制度推行之缺陷	293
第三节 独立困境的深层分析	305
余 论 由存废之争到制度革新	316
参考文献	328
后 记	339

图表目录

表 1-1	公开竞争考试种类、应考资格和考试科目表	31
图 2-1	考试院组织结构图 (1930 年)	53
图 2-2	考选委员会组织结构图 (1930 年)	54
图 2-3	铨叙部组织结构图 (1930 年)	56
表 2-1	抗战前考试院职官表	57
表 2-2	考试院职官表 (1937 ~ 1948 年)	60
表 2-3	考选委员会法定员额与实用员额比较表 (1944 年)	62
表 2-4	考选委员会荐任以上官员录 (1944 年)	63
表 2-5	考试院铨叙部简任以上职员录 (1945 年)	64
表 2-6	抗战前考试院领导层籍贯、学历、经历统计表	67
表 2-7	考试院本部公务人员官等统计表 (1930 ~ 1937 年)	69
表 2-8	考试院本部公务人员学历统计表 (1930 ~ 1937 年)	70
表 2-9	考试院本部公务人员籍贯统计表 (1930 ~ 1937 年)	71
表 2-10	铨叙部公务人员省籍统计表 (1930 ~ 1936 年)	71
表 2-11	考试院本部公务人员年龄统计表 (1930 ~ 1937 年)	72
表 2-12	考试院本部公务人员性别统计表 (1930 ~ 1936 年)	73

表 3-1	高等考试部分考试应考科目表	87
表 3-2	抗战前四届高等考试考生情况表	100
表 3-3	抗战前四届高等考试应考资格比较表	102
表 3-4	抗战前四届高等考试各类人员统计表	103
表 3-5	各大学在高考及格人员中所占人数统计表	104
表 3-6	9 个考区的省份分布表	105
表 3-7	地方普通考试及格人数报告表 (1933 ~ 1937 年)	107
表 3-8	普通考试情况表 (1933 ~ 1936 年)	108
表 3-9	历年各类普通考试应考人数与及格人数比较表	110
表 3-10	考试院对各省县长考试及格人员复核统计表	112
表 3-11	检定考试及格人员表 (1931 ~ 1937 年)	116
表 3-12	部分省市高等及普通检定考试情况表 (1931 年、1933 年)	117
表 4-1	高等考试情况表 (1939 ~ 1947 年)	132
表 4-2	历年高等考试应考与及格人数比较表	132
表 4-3	中央普通考试情况表 (1940 ~ 1947 年)	135
表 4-4	部分中央普通考试表 (1937 ~ 1943 年)	135
表 4-5	地方普通考试及格人数报告表 (1937 年至 1948 年 4 月)	136
表 4-6	各类普通考试应考人数与及格人数比较表 (1937 ~ 1946 年)	136
表 4-7	特种考试情况表 (1937 年至 1948 年 4 月)	139
表 4-8	历年各省县长考试及格人员统计表	140
表 4-9	历届高等考试及格人员县长挑选考试概况表	142
表 4-10	1941 ~ 1943 年县参议员及乡镇民代表候选人检核 及格人数分省 (市) 统计表	158
表 4-11	公职候选人考试情况表 (1941 ~ 1947 年)	159
表 4-12	历年公职候选人检核及格人数统计表	164
表 4-13	公职候选人考试及格人员分省统计表	165
表 4-14	甲种公职候选人检核资历统计表	166
表 4-15	乙种公职候选人检核资历统计表	166

表 4-16	公职候选人检核及格人员性别统计表	167
表 4-17	公职候选人检核及格人员男性、女性年龄统计表	167
表 4-18	公职候选人及格人员党籍统计表	168
表 4-19	办理专门职业及技术人员之检核、试验及格人数表	174
表 5-1	公务员甄别审查统计表 (1930~1934 年)	179
表 5-2	公务员甄别审查合格人员资格统计表 (1930~1934 年)	179
表 5-3	公务员登记审查统计表 (1934 年 7 月至 1936 年 12 月)	181
表 5-4	公务员任用审查合格人员资格统计表 (1933 年 4 月至 1935 年 12 月)	186
表 5-5	公务员任用审查合格人员学历统计表 (1933 年 4 月至 1935 年 12 月)	186
表 5-6	公务员任用审查人数统计表 (1936 年 1 月至 1937 年 12 月)	188
表 5-7	各省县长任用资格审查统计表 (1931 年 9 月至 1936 年 12 月)	194
表 5-8	县长任用资格审查分省统计表 (1931 年 9 月至 1935 年 12 月)	194
表 5-9	中央各机关公务员考绩结果统计表 (1935 年)	200
表 5-10	地方各机关公务员考绩结果统计表 (1935 年)	200
表 5-11	暂行官等官俸表 (1929 年)	204
表 5-12	中央机关及绥远、福建、湖北三省文官官等官俸比较表 (1934 年)	206
表 5-13	中央及地方各级机关现任公务员俸给审查统计表 (1930 年至 1934 年 6 月)	207
表 5-14	公务员恤金案 (1931 年 8 月至 1933 年 6 月)	211
表 5-15	核准公务员恤金案统计表 (1933 年 7 月至 1935 年 6 月)	214
表 5-16	核准公务员恤金案类别统计表 (1933 年 7 月至 1935 年 6 月)	214