

百年历程

1905-2005中山大学的政治学与行政学

张紧跟 编

中山大学出版社
· 广州 ·

中山大学法政学科百年回顾 (代序)

夏书章*

中山大学自孙中山先生创办国立广东大学起，在孙先生逝世后改名为国立中山大学，至今已满 81 年。其主要前身 3 所学校之一的广东公立法科大学，则可溯源到 1905 年成立的广东法政学堂，到 2005 年正好是 100 年。因此，在纪念校庆 81 周年之际，同时对法政类学科或专业做百年回顾，对作者校内先后所在单位〔高校院系调整前的老法学院、近期改组的法政学院和建立不久的政治与公共事务管理学院（称政务学院）〕和个人来说，都很自然。我自 1947 年秋应聘来校在当时的法学院政治学系任教，在校庆 81 中历 58 年和学科 100 年中历 58 年，许多往事记忆犹新，历历如在目前，体会也多而且深。关于来校前的情况，这里借参考文献之助，略述梗概，感受方面只能实行“厚今薄古”了。

清朝的最后几年，尽管封建统治土崩瓦解之势已不可逆转，但仍企图通过一些所谓“维新”、“变法”，采取若干“改良”措施，以求延缓。如当时的大力兴办“新学”之风，就是其中的一项。光绪三

* 作者简介：夏书章（1919 - ），男，江苏人，中山大学行政管理研究中心、政务学院教授、博士生导师。



十一年（1905）废除以科举取士的制度以后，将始建于康熙二十三年（1648）的广州贡院（清末的四大贡院之一）作为考试棚的东、西文场改建为学堂（学校）。广东法政学堂便是由东文场建为广东课吏馆后改建的（1905），办过学制2年的速成科、法政讲习所（半年一期）和学制3年的法律特别科。

1909年，新校舍建于广州今法政右巷一带，法政路即因此而得名，也可以视为历史见证。校内办10个班，学员约1000人，校外班学员人数同，还发行校外讲义，被称为“极一时之盛”。分科先后有法律速成科、法律本科、行政本科、理财本科、预科和附设监狱改良讲习所等，已具有一定规模。1911年辛亥革命发生，教务一度停顿。

1912年，广东法政学堂改为广东公立法政专门学校，设学制4年的法律和政治经济两科。在1919年五四爱国运动的影响下，学生热烈响应。因1918年第七次全国教育联合大会议决的新学制规定高中直接升大学，“高专”一级已无存在的必要，所以又酝酿和提请改制。

1923年8月，广东公立法政专门学校改为广东公立法科大学，除原有专门部转为本科外，均照旧，另招考大学预科三班、补习一班。稍后，这所改制不久的法科大学，即与国立广东高等师范学校和广东公立农业专门学校共3所学校合并为国立广东大学。

按照惯例，校庆从学校正式成立起计算。广东大学成立典礼于1924年11月11日举行，在这个日期以前的筹备阶段，仍属“八十年前”至关重要的“尾声”。从“法政学科”的角度归纳一下，值得注意的至少应有以下几点：

一是合并的三校中，一为“高等学校”，一为“专门学校”，称“大学”者只有法科大学，它是从“专门学校”“升格”的。

二是自创办广东大学之日起即有法政学科，简称法科，与文、理、农共四科并立，其余医、工、师范等科是后来增设的。

三是孙中山先生的办学初衷可以从与黄埔军校合称“一文一武”中得到启示。“文”即科学家和文职人员，当然包括法政研究和实际工作者。鉴于官僚和军阀等恶势力仍在，他深感：“革命尚未成功，同志仍须努力。”

四是筹备员聘请学术界知名学者、教育学专家、国共两党和革命政府要员担任，不少是法政学科领域知名度很高者如李守常（大钊）、王世杰、周览（鲠生）、梁龙等。他们的阅历、学识在当时颇为引人注目，得到孙中山的重视。

五是在筹备工作中设有法科委员会，全体委员都针对法律、政治、经济三系的需要而聘请，知名度都较高。另在预科委员会中设法科组，主持其事者和教员均由大学本科教授充任。

中山大学自国立广东大学成立起计算，有76年，法政学科则有95年，是在20

世纪内度过的。在这段漫长的岁月里，学校变化多，学科变化更大，经历了很大的起伏、转折。到20世纪后期，学校和学科已有平稳、健康、继续发展的良好基础。以下是几次重大变化的一些主要情况。

（1）改名中山大学。国立广东大学成立后不久，因并入广东公立医科大学而扩大规模，在文、理、法、农四科之外增设医科。1925年3月12日，孙中山在北京病逝。为了纪念孙中山，在悼念活动中，提出了将广东大学改名为中山大学的提议。1926年8月，正式宣布将国立广东大学改名为国立中山大学。这里还有一段小的历史插曲，即1927年2月至1928年2月，为纪念孙中山，曾有4所大学正式定名为中山大学：国立中山大学改称国立第一中山大学、国立武昌中山大学被命名为国立第二中山大学、杭州创办的国立第三中山大学、南京以国立东南大学为基础的国立第四中山大学。此外，还有河南、南昌、上海、安徽、兰州、西安等地的中山大学，莫斯科也有过中山大学。上述4所除广州中山大学外，即后来的武汉大学、浙江大学和中央大学，其余皆易以所在地之名。1928年2月，国立第一中山大学仍改称国立中山大学。学校规模不断扩展，成为包括法政学科在内的学科较全、规模较大的多学科的综合大学。但在蒋介石反革命政变后，一批优秀师生遭到迫害，与政治联系较紧的法政学科发展受到影响。

（2）抗日战争时期。在改校名以后至抗日战争前约10年左右的时间里，中山大学得到相对稳定的发展。1927年改法科为社会科学科，后改为法律科与政治经济科，又合并改称法科学院，1931年称法学院。除基础理论课外，法科专业课几乎全属应用学科，设民众法律顾问处、经济调查处、法律系的模拟法庭、政治系的模拟议会、会计统计特别教室、法科编译所、院研究室、各科研究会，出版《社会科学论丛》、《政治学周刊》、《政治学论丛》等刊物，举办名流学者学术演讲，教授著述颇丰，学生还成立各种课外学习、生活组织，可谓丰富多彩。在抗日救亡活动中，法学院师生都表现得很积极、勇敢，很多成为坚强骨干。抗日战争初期，常受日机轰炸，正常教学秩序受到极大干扰。后来形势变化，在迁徙流离中仍坚持办学。首先是西迁云南澄江，法学院分设在乡下的两个庙宇里，已增加了社会学系。条件虽差，仍有不少著名学者应聘任教。一年半以后，学校又迁往粤北坪石，学院仍分散各地，法学院在乳源武阳司，后迁东田坝，增设司法组。毕业论文仍照常严格要求，学术活动十分活跃，并继续开展社会工作。日军侵犯粤北再次仓促迁校，分布在粤东各县。法学院在蕉岭路亭，又在连县三江镇设分教处，内有法学院师生。仁化县分教处也有法学院教授，还有分散在梅县各县的。虽经历磨难，弦歌未断，但迁移次数之多和如此分散，在全国高校中实为罕见。

（3）喜迎广州解放。1945年10月，随着日本帝国主义宣布无条件投降，流离了7个年头的中山大学师生员工复员广州原址办学。不久又投身反饥饿、反内战、反



独裁的爱国民主运动，喜迎广州解放。至解放前，法学院增设书记官和监狱 2 个专修科，成立法科研究所，下设法律、政治、经济、社会 4 个学部（人类学系则设在文学院）。作者于 1947 年秋应王星拱校长聘任为法学院教授，聘约明定教行政学、市政学和行政法 3 门课程，实跨法、政两系，也有经济学系的学生选修。政治学会师生曾组市政考察团，分民财、教育、社工、公用事业 4 组，还组织旁听队列席旁听省议会，又组团往台湾省考察政治，学术活动也很频繁。法学院的《社会科学论丛》继续出版，但因经费困难，仅出 1 期。紧接着的是争取和平民主运动、抗议美军暴行等，法学院师生一如既往地积极参加，如进行示威游行、罢教请愿等。最具有讽刺意味的是在南京解放以后迁来广州的反动政府教育部门前举行过一次“国立中山大学教授活命拍卖”。更令人愤激的是宽广的石牌中大校园是“行政院”南迁想占用的对象，于是而有反迁校斗争。政治学会为此进行民意测验，结果使反动当局不得不认真考虑。在广州解放前夕，反动派又有把中大迁往海南岛的阴谋，一场紧张的护校斗争终于取得胜利。这当然与解放大军来得神速有关。在黎明前的斗争中，中大又有多名师生为人民解放事业献出生命。在这些烈士里，也有法学院的同志。

（4）全国院系调整。解放后，法政类学科教学研究人员深感许多新理论观点和专业内容有待抓紧学习研究，才能赶上和适应新形势的要求。例如，马克思主义关于经济基础与上层建筑、阶级与阶级斗争、国家与革命等学说，毛泽东关于人民民主专政、联合政府、新民主主义论、中国革命与中国共产党等论述，都是法政学科必须具备的最重要的基础理论和指导思想。再说在实际工作和实际生活中，有政治法律（通称政法）委员会、政法部门、政治工作、政治委员（通称政委），强调突出政治、政治挂帅，重视政治立场、政治觉悟、思想政治教育，学校开政治课，还办了《政治研究》杂志，等等。组织机构上有政治协商会议（简称政协）、人民政府、人民法院。先有起“临时宪法”作用的《共同纲领》，后来又制定宪法。总之，种种迹象表明，法政学科在新中国，经过彻底改造和创新，可以并需要存在和发展。但是，出人意料和一时难得其解的是在全国高等学校院系调整中，1953 年将中山大学原本历史较久和基础较好的法学院各系分别调往设在武汉的中南各校。后来在全国范围内，法政院系在一个相当长的时期内渐趋萎缩、淡化，作为“弱果”仅存的只有几所，真可谓寥若晨星，与社会主义大国极不相称。包括作者在内的不少人为此纳闷将近 30 年之久：有法有政，为何不重视学科建设？资本主义有一套，难道不应该有社会主义的一套？曾经有过呼吁，一些人却因而被扣上“右派”大帽。1960 年中大等校办过政治学专业（不同于师范院校的政教系），转眼就夭折了，看来是时机未到。

（5）改革开放以来。全国性的大转机来自实行改革开放政策，尤其是邓小平同

志登高一呼，由于过去长期被忽视，对政治学等学科要赶紧补课。普遍、积极、热烈响应表现在许多几乎难以胜数的方面，诸如研究机构（中国社会科学院的法学研究所、政治学研究所等）的成立、学术团体（中国法学会、中国政治学会、中国行政管理学会等）的组建、专业期刊（《法学研究》、《政治学研究》、《中国行政管理》、《政治与法律》等）的出版、高校专业（法学、政治学、行政管理学等）的设置，以及各级学位（学士、硕士、博士和专业学位）的授予，等等，也几乎是应有尽有，不一而足。在中山大学，上述情况的反映很有代表性。自1979年以来，中大先后复办起法律学系、社会学系、政治学与行政学系，还有人口研究所、行政法研究所、政治学研究所，于1993年7月成立法政学院（老法学院中的经济学系已另列，未再纳入法政学院），那是以《中国教育改革和发展纲要》为指导所形成的学科建制。从当时的贺词中可以看到社会各界对法政教育的期望。如“建设具有中国特色的社会主义民主与法治”（胡绳）、“为广东政法工作培养优秀人才”（朱森林）、“适应国家建设需要大力培养法政人才”（王宁）、“法明律正政通人和”（杨应彬）、“艰苦奋斗，团结进取，培养新一代法政人才”（黄焕秋）、“培养法政人才，为社会主义市场经济服务”（寇庆延）等，还有很多，就不一一列举了。根据国际和国内通行的办学模式，现在法政学院已分为两个学院，即比较集中和单一的法学院（不同于过去的法学院）及政治与公共事务管理学院（简称政务学院）。但是，在法学与行政管理专业之间的联系仍然相当密切，如行政管理博士点有行政法方向，导师即由法学院教授担任；教育部人文社会科学百所重点研究基地之一的中山大学行政管理研究中心，也有法学方面的兼职研究员；政务学院各系本科和研究生都开设有关法学课程。

回首半个世纪前，全国院系的调整，使中山大学受到严重削弱。法学院不复存在，前已述及。划出的还有工、农、医、师范等4个学院，哲学系调北京大学，人类学系调中央民族学院，天文系调南京大学，地质系调中南矿冶学院，语言学系调北京大学，法语、德语教师调出，后来曾将英语专业另设独立外语学院等。自改革开放以后，特别是不久前与中山医科大学合组新中山大学，现在无论院系总数、在校人数、研究生总数等均已远远超过院系调整前的办学规模，仅校区就有4个。我们说这些，是在表明以现状为基础将大大有利于今后的发展。因为现代科技和人文社会科学各学科之间的交叉渗透、配合支持有助于更新、创新，法政学科也不例外。

在隆重纪念校庆80周年和法政学科100周年的时候，我们对法政学科的发展势头和美好前景满怀喜悦。专为法律学科成立法学院，预示着法学大有拓宽的空间和陆续挖掘的巨大潜力。现在强调依法治国、执政、行政，需要大量高素质人才。市场机制是否完备、有效，也与法制状况密切相关。物质文明、政治文明、精神文明水平的提高，更离不开法治精神。



再看作者所在的政务学院，形势同样喜人。“政务”虽是院名的简称，却高度概括了学院的内容。就8个本科专业而言，其中直接和间接都关系到政务，如政治学与行政学、行政管理、行政管理（人力资源管理方向）、国际政治、公共政策学、公共关系学、社会学、社会工作。12个硕士点也是如此，它们是：政治学理论、国际政治、国际关系、行政管理、社会学、人口学、社会保障、土地资源管理、公共预算、公共关系、社会工作、公共管理硕士（MPA）。6个博士点是：行政管理、社会医学与卫生事业管理、社会保障、土地资源管理、社会学、政治学理论。此外，已获全国首批公共管理学一级学科博士点，并设公共管理博士后流动站。学术研究机构有：东南亚研究所、人口研究所、政治学研究所、公共传播研究所、社会发展研究所、地方治理研究所、MPA教育中心、中法合作工业与技术社会学中心、人力资源开发研究中心、亚太研究中心、美国研究中心、公共事务调查中心、社会工作教育与研究中心等。值得一提的还有中山大学和牛津大学合办的“广东省高级公务员公共行政管理研究班”由政务学院承办，已办了多期，并继续举办。至于国内（包括台港澳地区）、国际同行之间的学术交流，也十分活跃，日益增多。

前已提及的中山大学行政管理研究中心，虽是教育部人文社会科学百所重点研究基地之一，与学院之间非从属体制，但二者的关系非常密切，主要为各方面的互相配合和支持。作为研究实体，它是本学科惟一的国家级研究基地。教育部的要求是：建成全国一流且有国际影响的学术研究中心、人才库和人才培养中心、学术交流中心、信息中心、“思想库”和咨询服务中心。它设有9个研究所，学术队伍由专职和兼职专家组成。其中有来自国内外著名大学的教授，并已与40多所国内外名校及相关学术机构建立了良好的交流与合作关系。中标重大项目、承担国家社科基金项目和省部级项目共30多项。在学科发展上，学院和中心起着互相推动和共同提高的作用。可贵之处在于同心协力，共襄其成。这是学科之幸，也是学院之幸和中心之幸。放大（而不是夸大）来说，办好基地也是学校和国家发展人文社会科学之幸。

在进行中山大学法政学科百年回顾之余，心情很不平静。抚今思昔，不胜感慨；而与此同时，又深感大好形势来之不易。我们有理由纵情欢呼，但更重要的是必须十分珍惜现有的初步基础，还要更加努力地继往开来。改革开放迎来中国和平崛起，百废俱兴促成百业兴胜。科教兴国必致教育、学术欣欣向荣，《中共中央关于进一步繁荣和发展哲学社会科学的意见》非常及时。在众多门类的学科中，法政类学科有其不可替代的地位和作用。要全面树立、坚持和落实科学发展观，提高物质文明、政治文明和精神文明程度，体现“三个代表”重要思想，促进经济社会和人的全面发展，没有发达的中国特色法政学科将不可思议。在这方面，中山大学法政学科师生应当具备勇挑重担和敢闯敢干的精神，勤学苦练，使自己成为劲旅中的一员。老朽不才，愿与同志们共勉！

绪论

百年中国政治学与行政学

中国古代的政治与行政遗产非常丰富。在政治与行政思想和政府管理实践方面，古代中国在漫长的文明史中积累了世界上人口最多、历史最悠久的一个国家长期的政治理论和治国经验，并且绝大部分被完整地用文字保存了下来。孔子的《论语》、商鞅的《商君书》、孙武的《孙子兵法》、司马迁的《史记》、司马光的《资治通鉴》等古籍都对政治与行政思想有记载。但是，在中国长期的封建社会中，思想家们大多把现实的社会视为理想社会，更多地着眼于说明和诠释现实政治的合理性与永恒性，而没有描绘出更高层次的政治理想图案来。因此，在中国古代，虽然形成了内容丰富的政治和行政管理制度，在将官吏选拔制度与教育制度连接在一起的过程中，虽然也形成了有古代中国特色的政治与行政教育传统，但是没有形成系统的理论，也没有产生专业化的政治学与行政学教育，更没有把政治学与行政学作为一门学科来加以研究。

进入近代以后，随着西方的坚船利炮逐渐打开中国的大门，以及中国殖民地化的不断加深，西方的思想文化也逐渐传入中国。而近代中国的社会精英在不断的探索和思考中，逐渐意识到近代中国的



落后不仅仅是武器军队的落后，更深层次的是政治制度的落后，而作为政治现代化先行者的西方国家政治制度，很自然地就成为近代中国知识精英们迫切需要了解和认知的对象。近代中国政治学与行政学教育就是在这种背景下开始发展的。

学术界的一般共识是，“作为一门独立学科的政治学，在我国产生于清末民初，肇始于译介西方近代政治学著作”^①。19世纪中叶洋务运动兴起时，中国人通过洋务派的鼓吹、宣传，开始对西方的政治思想和政治制度有些了解。但是通过译书、著书、杂志、报纸大规模把西方的国家学说、契约论、分权与制衡、民主、自由、天赋人权等理念和议会、政党等政治制度介绍到中国来的，则是清末维新运动时的事。戊戌变法，虽以“六君子”喋血而告终，但兴学堂、开书局、办报纸的维新风气，却不可遏制。以《政治学》、《政治学史》命名的著作，在欧美及日本均陆续出版。中国维新之士，也将那些著作及时地翻译过来在中国传播。据统计，从1901年到1904年间，中国翻译出版西方政治学的专著就有66本之多。^②

在这种背景下，近代中国的政治学作为一门独立学科也开始产生了。它体现在以下几个方面^③：

第一，政治学在大学已经成为一门独立的社会科学学科。1898年（光绪二十四年），也就是戊戌政变这一年的12月，在北京成立了京师大学堂，即北京大学的前身（1912年改名为北京大学）。到1903年，京师大学堂的课程共分8科，其中就包括“政治科”。这是近代中国在大学中开设的第一门政治学课。随后，陆续兴办起来的大学都设立了政治学系。到1948年止，据不完全统计，在当时全国100余所大学中已有40几所大学设立了政治学系，培养政治学专业人才。而在许多政治学系的课程设置中，不仅有政治学理论、比较政治、国际政治和中国政治等课程，也有行政学、市政学等操作性较强的课程。

第二，开始出现了专门从事政治学研究的专业学者，涌现了一大批学贯中西的著名政治学家，如张慰慈、高一涵、钱端升、张忠绂、浦薛风、张奚若、张汇文、萧公权、蒋廷黻、周鲠生、李亚农、萨孟武、邓初民、楼邦彦、吴恩裕、王铁崖等。

第三，出版了一批中国学者撰写的政治学专著，比较著名的有：张慰慈的《政治学大纲》，高一涵的《政治学纲要》，邓初民的《新政治学大纲》，钱端升的《中国政府》，萧公权的《中国政治思想史》和浦薛风的《西洋近代政治思潮》等。其中如邓初民的《新政治学大纲》，是较早运用马克思主义理论来研究政治学问题的较有影响的著作。与此同时，政治学者也开始了中国政治问题的研究，主要集中在

① 俞可平：《中国政治学百年回眸》，《人民日报》2000年12月28日。

② 宝成关：《西方文化与中国社会——西学东渐史论》，吉林教育出版社1994年版，第410~414页。

③ 俞可平：《中国政治学百年回眸》，《人民日报》2000年12月28日。

政治制度史方面,王亚南先生的《中国官僚政治研究》是那个时代、也是至今研究中国政治的经典著作。其中,邓初民与王亚南都在20世纪30—40年代来国立中山大学法学院长期任教。

第四,成立了全国性的专业政治学学术团体。1932年,中国的政治学者们在南京成立了中国政治学会,并分别在1935年、1936年和1942年召开过三届年会,至1946年拥有会员140人。当时积极发起建立或参与活动的中国政治学会的老一代政治学家有王世杰、钱端升、浦薛风、周鲠生、萧公权、张汇文、张奚若、钱昌照、许德珩等。

第五,政治学与行政管理专门人才开始逐渐被社会接受和重视,一些政治学与行政学学者成为著名的政治活动家和政府的决策参谋,直接将政治学与行政学知识运用于社会实践。

几乎与此同时,现代意义上的行政学也从西方国家引进和借鉴到中国来。19世纪末20世纪初,几乎与西方国家行政学的形成同期,我国一些学者就开始翻译和引进一些著名的行政学著作。当时较有影响的出版译著有《行海要术》、《行政纲目》、《行政学总论》、《行政法撮要》等。从20世纪30年代开始,我国一些学者陆续发表了一些研究专著。根据可以查证资料,1935年张金鉴出版的《行政学之理论与实践》一书,是中国较早系统研究行政学的著作,它代表了这一时期中国行政学研究的成就。翌年,江康黎出版了《行政学原理》,在当时都被列为大学丛书。另如龚祥瑞、楼邦彦合著的《欧美员吏制度》等,也有相当的影响。在理论研究发展的同时,行政学也步入了我国高等院校的殿堂,到新中国建立以前,各大学政治学系及培训学校大都开设了行政学课程,并有一定数量的留学生出国深造。不仅如此,行政学的传入并与我国实际相结合,也影响了我国的实际行政过程。例如,伟大的资产阶级革命家孙中山先生提出并实践了五权分立的思想,组建了我国现代史上的第一个资产阶级政府。1934年,国民党政府设立了“行政效率研究会”,后更名为“行政效率促进委员会”,并发行了《行政效率》半月刊杂志。到20世纪40年代,我国成立了行政学会,并加入了国际行政科学学会。

总起来说,1949年以前,中国政治学与行政学的教学与研究曾经取得了一定成绩,产生了一批著名学者,出版了一些有价值的著作,也培养了一些政治学与行政学方面的专业人才。

1952年,全国高等学校进行大规模的院系调整,撤销了政治学系和政治学专业,政治学与行政学的教学和研究人員纷纷改行。据中山大学夏书章教授回忆,1952年中山大学的政治学系撤销后,他原来从事的行政学、行政法学、市政学等相关问题研究与教学被中断,转而从事马列主义课程的教学。此后,教学无人,科学院中也没有了相应的机构设置,《1956—1967年哲学社会科学规划》中竟然没有



“政治学”一词。政治学在新中国因此不再作为一门独立学科而存在。到了1960年，中苏两党的争论公诸于世，中国感觉到需要大量的对马列主义有较好的理解、并能宣传马列主义的理论家，因此全国不少大学又重新建立了政治学系。但这时建立的政治学系，主要是讲授马列主义基本理论，并不涉及政治学与行政学广阔领域的其他方面问题。到了1964年春天，根据中央一个关于加强外国问题研究的决定，又把北京大学、复旦大学和中国人民大学的政治学系改成了国际政治学系，任务是培养关于外国政治问题的教学和研究人才。其主要研究方向分别是第三世界的民族解放运动、苏联东欧的国际共产主义运动及西方资本主义国家，研究目的是要为新中国的外交政策服务。^①

对于当时为什么会在高等院校取消政治学，北京大学赵宝煦教授曾经作过一些深刻的分析。他指出：

马克思主义经典作家原都是革命者，他们当时着重解决的是无产阶级和劳动人民如何组织起来，从反动统治者手中夺取政权的问题。马克思、恩格斯生前没有看到过一个无产阶级政权如何建设社会主义，所以他们对于建设社会主义国家的问题，只能凭着天才的预见，提出一些抽象的原则。这些抽象的原则，有些是符合实际的，有些却是错误的。我们当然不能要求他们预见100多年后社会的发展，事先给后人留下锦囊妙计；而且他们生前也不会想到，100多年后会有号称马克思主义者的人，从他们的著作中寻章摘句，当作治世的灵丹妙药。因为脱离实际，背诵教条，这本是马克思主义之大忌。那么列宁又如何呢？列宁领导苏联十月革命取得胜利，但共产党掌握政权只有7年，列宁就逝世了。而且那7年确实是内忧外患的7年，因此，列宁来不及总结社会主义建设的经验。斯大林领导苏联社会主义建设和反抗德国法西斯战争中的功劳不可一笔抹杀，但他犯有许多严重的错误。特别是在晚年，他深深陷入历史唯心主义的泥坑中不能自拔，因此他也不可能正确总结建设社会主义的经验和教训。毛泽东在领导中国共产党和中国人民进行民主革命的28年斗争中，在理论和革命实践上取得了突出的业绩，对马克思主义政治学也作出了重要的贡献。但是，他此时的贡献，也都属于发动革命、夺取政权的前一半。

由此可见，在1949年，当中国共产党领导新民主主义革命取得胜利，准备在全国范围内进行社会主义建设时，当时的马克思主义政治学，不能

^① 参见刘瀚、洋龙：《50年来的中国政治学》，载《政治学研究》1999年第4期。

直接给予任何帮助。因为马克思主义经典著作中的政治学，虽然在夺取政权、发动革命方面有很重要的成就，但作为一门科学，它还缺少巩固政权、发展政权的重要一半，它还远不完整。这是客观的革命实践使然。这个任务，理所当然地落到后人肩上。

1949年，中华人民共和国建国之初，夺取政权的任务已经完成。当时国家面临的迫切问题，首先是如何建设一个稳定的、高效能的社会主义政权体制。既然中国有着自己的历史、社会和文化传统等方面的特殊条件，显然，只是照搬苏联的一套现成模式并非善策，而且当时已经可以看出“苏联模式”本身也存在着不少弊端。这时，在国内正需要大力开展政治学的研究。政治学借此时机，理应大有用武之地。然而众所周知，当时的高等教育体制以苏联的高教体制为蓝本，于1952年取消了大学中的政治学系科。与此同时，政治学在新中国也不再作为一门独立学科而存在了。

苏联当时没有政治学系，并不是所谓社会主义国家的独创。有些欧洲大陆国家也是如此。许多政治学问题在苏联不是不研究，而是他们把国家问题都放到法学中去了。因此，苏联大学的法律系，实际上包括了政治学系的内容。例如法律系有国家与法的理论、国家与法的历史等课程，把国家与法律放在一起讲。此外，他们的国际法、政治思想史等课程也都在法律系中开设。^①

当然，通过高等学校院系调整而取消作为一门社会科学的政治学，固然与学习苏联模式有着内在的联系。但是从更深层次去分析，就会发现其中的原因还与执掌政权的中国共产党对当时的知识分子判断、执政党对新式教育的新要求尤其是共产党将教育视为“人民民主专政的工具”等有着莫大的关联。

早在1949年中国人民政治协商会议所制定的《共同纲领》中就规定了“中华人民共和国的文化教育为新民主主义的，即民族的、科学的、大众的文化教育”，“人民政府应有计划有步骤地改革旧的教育制度、教育内容和教育法”^②。而在当时的主导性政策理念中，旧中国的教育，其性质“是帝国主义、封建主义和官僚资本主义统治下的产物，是旧政治旧经济的一种反映，是旧政治旧经济借以继续持续的一种工具”；而之后的新教育，“主要任务是提高人民文化水平，培养国家建设人才，肃清封建的、买办的、法西斯的思想，发展为人民服务的思想”。而“新教育

① 赵宝煦：《中国政治学百年历程》，载《东南学术》2000年第2期。

② 中央教育科学研究所编：《中华人民共和国教育大事记1949—1982年》，教育科学出版社1983年版，第3页。



和旧教育是性质上完全相反的东西，是势不两立的。因此，我们对于旧教育不能不作根本的改革”^①。既然有了这样的判断，旧中国的政治学教育显然是不可能被新中国所接受的。

对于知识分子，中国共产党在1949年采取的是“包下来”的政策。但后来随着时局的变化，这一政策很快发生根本性变化。1950年6月朝鲜战争爆发，在志愿军入朝不久，毛泽东强调，“就是要坚决地杀掉一切应杀的反动分子”^②。1951年4月，毛泽东突然转调：“从来没有说过可以把有‘严重的反动行为或严重的劣迹’的人们包下来”，并强调，要“采用整风方式，对留用人员和新吸收的知识分子普遍地初步地清查一次”^③。这种180度的大转弯，凸显领导者在政治上的一种考虑和策略，即反美“文化侵略论”的意义在知识分子尤其是在受过欧美资本主义政治学与行政学训练的知识分子之中，远比其他阶层来得重要。这不仅意味着要在大部分受过欧美教育的知识分子中确立新的意识形态和政治认同感，即马克思主义和毛泽东思想，同时，也导致要在高等院校和整个教育制度中清理教育界受欧美文化之影响。尤其是那些在国外受过大学教育和在受西方影响最深的研究领域（诸如英语、英语文学、法学、政治学等学科）工作的人，往往被认为是受“资产阶级剥削思想毒害最深的知识分子”，必然要被排除在主流历史之外。而在当时中国高等院校中，无论是作为学科的政治学与行政学教育，还是从事专门的政治学与行政学研究的专业人士，无一不受到欧美政治学与行政学理论与实践的影响与熏陶，而这是不能为新政权所容纳的，因此其后的命运就可想而知了。

因此，简单说来，中国大学里的政治学系与政治学专业是在1952年高等教育局调整时被取消了。当然，和苏联一样，关于国家问题、中国宪法、比较宪法、西方议会政府、中国政治思想史、西方政治思想史以及国际法等课程，都放在大学法律系里讲授，这些课程并没有被取消。尽管如此，政治学却不再作为一门独立科学而存在了。

这里有一个十分不合逻辑的现象，那就是多年来，中国反复强调“政治挂帅”、“突出政治”，可以称作“政治至上主义”了。但是既然是政治至上，却为什么不要政治学呢？原因在于当时中国过分强调政治的“斗争性”，而不讲政治的“科学性”，因此不重视，甚至认为根本不需要学者们对政治问题进行认真的研究。政治科学被否定，30年来，在政治科学领域内的许多问题，诸如关于中国政治体制如何

① 中央教育科学研究所编：《中华人民共和国教育大事记1949—1982年》，教育科学出版社1983年，第7页。

② 中央文献研究室编：《毛泽东文集》第6卷，人民出版社1999年，第117页。

③ 中央文献研究室编：《毛泽东文集》第6卷，人民出版社1999年，第156、160页。

进一步完善,关于立法、行政与司法的权限及其相互关系,政府结构与体制、党政关系、国家行政管理、人事制度、决策程序、公民权利的保障等重大问题,均缺乏科学研究,从而长期陷入一定程度的盲目之中。许多政治行为不能真正按客观规律办事,而往往是被主观随意性所左右。主观唯心主义得到发展后,在政治实践中碰钉子、犯错误,自然在所难免。从1957年开始的“左”的错误泛滥的结果,导致了爆发于1966年6月的“文化大革命”。“文化大革命”结束后,痛定思痛,一系列现实问题被提出来需要认真回答,而这些问题绝不是背几句教条就能敷衍了事的。显然,还应该去寻找更深刻的历史的、社会的、思想意识上的以及体制上的原因。总之,现实生活提出了一系列亟待解决的问题,要求给予科学回答。这些问题,既包括理论方面和思想意识形态方面的,也包括体制方面和行政管理方面的,它们大多属于政治学研究的范围,于是恢复政治学与行政学研究的问题就在这种情况下被提出来了。

1979年,邓小平在党的理论务虚会上的讲话中提出了:“……我并不认为政治方面已经没有问题需要研究,政治学、法学、社会学以及世界政治的研究,我们过去多年忽视了,现在也需要赶快补课。”^①不仅如此,邓小平还深刻指出,过去发生的许多问题,还与政治制度、法律制度不健全有关,因此也需要加强研究。这样,上下结合,中国政治学与行政学才得以恢复。

中国恢复政治学与行政学研究,是从重建中国政治学会开始的。前面已经提出,中国老一代政治学家早在1932年就在南京建立了中国政治学会,并于1935年、1936年和1942年分别召开过三届年会。1952年,高等学校院系调整,把政治学与法学合并在一起,因此,1953年4月22日在北京成立了“中国政治法律学会”,而1932年参加建立中国政治学会后仍留在大陆的老一代政治学家如钱端升、张奚若、钱昌照、周鲠生、许德珩、王铁崖等都参加了这个中国政法学会。中国政法学会的第一任会长是董必武,副会长是沈钧儒、谢觉哉、王昆仑、柯柏年、钱端升。1980年12月,在北京召开了中国政治学会成立(重建)大会,全国除一些边远省市外,有24个省市自治区的150多名代表参加了会议。中共中央书记处、国务院、全国政协、中国社会科学院等部门领导到会祝贺。当时的中共中央书记处书记、中国社会科学院院长胡乔木在讲话中说:“政治学是一门重要的科学。建国后取消政治学研究是错误的,在理论上、实践上都是损失。”他认为“政治学不仅要研究‘政治制度’,而且要研究国家、政党、人民和政治家及其相互关系”。他强调,“要研究人民通过什么途径来实现对国家的领导,如何在一切基层单位,即社会的任何一

^① 《邓小平文选》第二卷,人民出版社1994年版,第180—181页。



个细胞里，实现民主的政治生活，使每一个公民作为主人翁来行使自己的权利；……”^①。中国著名政治学家，当时已满 80 高龄的钱端升教授在会上的发言颇为引人注目。他认为，苏联社会科学的落后与其过分集中而又僵化的政治制度、压制民主有关。他强调研究政治学应提倡“首创精神”，要“采取一些新的想法，写出一些新的论著，使得我们的政治学能够满足在新的历史阶段所提出的要求，能够在我们前进的道路上对所出现的政治问题做出正确的解答，从而推动我们国家的繁荣昌盛。”^② 他同时提出要发展政治学，创立新的政治学，还必须借鉴古今中外一些优良的制度和有效率的管理方法。会议还通过了《中国政治学会章程》，选举产生了中国政治学会理事、名誉会长、顾问、会长、副会长、常务理事，并任命了秘书长和副秘书长等。名誉会长为钱端升教授及当时已 92 高龄的邓初民教授。会长为当时的全国人大常委、中国社会科学院副院长张友渔教授。^③ 夏书章教授当选为副会长，并连任三届，第四届起任顾问。

中国政治学会的重建，是中国政治学与行政学发展史上一个重要的里程碑。全国性政治学会成立后，各省市相继成立了地区性的政治学会。此后，不断召开各种政治学专题研讨会，开展国内外学术交流。接着，中国社会科学院和若干地方社会科学院也相继建立了政治学研究所。

中国政治学会重建后，北京大学、复旦大学和吉林大学等近 20 个高等院校相继建立了政治学系，培养政治学专业的本科生和研究生。其中，北京大学、复旦大学、吉林大学和武汉大学等高校均先后设立了博士点。1985 年底，国家教委召开政治学教学研讨会，确定了加强发展政治学学科建设的方针。随后全国许多高校都设立了政治学专业。为适应高等院校政治学专业教学和广大党员干部进修和自学的需要，政治学界还撰写了不少学术专著，出版了《政治与政治科学》和《什么是政治学》论文集，编辑出版了《政治学知识丛书》和《外国政府体制丛书》及各种政治学教材。政治学恢复以后，在图书出版方面，各种有关译著纷纷问世，但报刊的数量不多。中国政治学会与中国社会科学院政治学研究所，自 1980 年起陆续编印《政治学参考资料》，介绍国外政治学有关资料。在此基础上，于 1984 年出版《国外政治学杂志》。1985 年中国社会科学院政治学研究所编辑出版《政治学研究》和《国外政治学》杂志。《国外政治学》被认为是中国政治学者了解国外政治学的一个重要“窗口”，《政治学研究》则是中国出版的第一种政治学专业学术刊物。这两份刊物

① 中国政治学会编：《政治学研究通讯》，1981 年 5 月 25 日试刊第 3 期。

② 《钱端升在中国政治学会成立大会上的讲话》，中国政治学会编：《政治学研究通讯》，1981 年 5 月 25 日试刊第 3 期。

③ 中国政治学会编：《政治学研究通讯》，1981 年 5 月 25 日试刊第 3 期。

当时都很受学者欢迎，但是在1989年同时停刊。1995年，《政治学研究》复刊。20年来，中国政治学著作的出版量很大。首先是政治学教材，在政治学基本理论方面的，如《政治学概论》、《政治学原理》、《政治学基础》等，至今已先后出版不下五六十部。此外，如政治思想史、政治制度史、中国政府、外国政府，以及各种专题等，也配合教学需要而相继出版。其次是各种专题，如政治体制改革问题、权力制衡问题、民主法治问题、政治发展问题、人权问题、决策问题、现代化问题、市民社会等，种类及数量都很可观。这20年来，还大量翻译引进外国政治学领域的名著和新理论、新思潮，它们对于中国政治学的发展也起了很有益的作用。20世纪90年代以来，政治学理论与实际工作者用新的眼光重新审视现实政治生活，立足本国，放眼世界，对各种政治学课题进行了科学的理论分析，使政治学研究有了新的发展，出现了一大批科研成果。1992年9月，《中国大百科全书》的《政治学卷》正式出版。这部书集全国老、中、青三代政治学者，费时七八年之久，撰写了1000多辞条，共约160万字。该书的出版，实为中国政治学界一大盛事。经过20余年的发展，中国政治学在研究模式和研究方法上已经开始出现重大转变，如从封闭式研究开始向开放式研究转变，从注重基础理论研究向注重基础理论与应用研究并重转变，从单一研究方法向多种方法综合运用转变，等等。随着科学技术的发展，新的研究方法和手段的采用，随着对当代西方政治学理论与方法的批判和借鉴，随着当代中国民主法治进程的不断进步，当代中国政治学有着更为广阔的发展前景。

与此同时，行政学也得到恢复发展。1980年12月中国政治学会成立，酝酿恢复和发展行政学。1982—1984年我国国家行政改革过程中所暴露出来的缺乏系统的科学行政管理理论指导的缺陷，则对恢复和发展行政学提出了现实要求。这就从理论和实际两个方面为恢复和发展行政学创造了充分的条件。

1982年，中山大学夏书章教授在《人民日报》上发表文章，首次呼吁“要把行政学研究提到议事日程”。1982年中国政治学会委托复旦大学举办全国政治学培训班，夏书章教授应邀讲授行政学。1984年8月，国务院办公厅和劳动人事部召开了建国以来第一次由政府主办的研究行政学的会议——行政科学研讨会，并正式筹备建立中国行政管理学会，标志着行政学在当代中国的重建。此后，在全国范围内很快掀起一股学习和研究行政学的热潮，不少大学和研究单位先后设置了行政学专业或开设了行政学课程，同时成立了一批行政管理干部学院，行政管理学甚至被视为我国几千万党政干部的必修课。1988年，中国行政管理学会正式成立，夏书章教授当选为副会长，连任至今。并发行了会刊《中国行政管理》。随后，各省市也分别成立了地方行政管理学会。1995年，国家行政学院在北京正式成立，主要培训各级政府司局级以上官员。行政学开始纳入国家行政建设的轨道。

经过几年的准备后，从1986年开始，我国行政学的专业化教育终于得以恢复和



重建，其间有两大特点：

其一，主要在一些普通高等院校的行政学类系所中恢复了本、专科层次的行政管理学教育，而后逐步兴办了行政学硕士教育。早在1985年，湖北大学就创建了专门的行政管理系，但并未开招本科生。1986年，国家教委首先在普通高等学校中批准了武汉大学和郑州大学兴办行政管理四年制本科专业。同年，武汉大学还在已有的政治学硕士点中开招行政管理硕士生。南京大学、厦门大学两校的政治学系得以恢复，中国人民大学的行政管理研究所也得以创建。1987年，南京大学开招政治学与行政学专业，中山大学恢复行政管理专业的招生。苏州大学则先行建立起行政管理专科专业，并于1988年开始招生。1988年，北京大学政治学系得以恢复，并定名为“政治学与行政管理系”，在原来政治学专业的基础上，另开设行政管理专业。中山大学也正式恢复原来的政治学系，并改称“政治学与行政学系”。中国人民大学行政管理学研究所首次正式开招行政学专业硕士生。1988年，中国行政管理学会在北京成立。1990年后，一些学校（如厦门大学、南京大学和中国政法大学等）的政治学系学习北京大学和中山大学的模式，纷纷改名为政治学与行政学（或政治与行政管理）系。这些院系名称的变化本身就表明这一时期行政管理专业得以逐步恢复或重建，并在政治学学科教育中占有二级学科教育的独立地位。

其二，初步建立起中国的行政学教育体系。1987年召开的中共“十三大”确定了将在我国建立公务员制度，这无疑给中国刚刚恢复重建的行政学教育提供了很好的发展机遇。但是由于1989年政治风波的冲击，原定公务员制度的推行计划被推迟，从而使1990—1992年间的行政学教育受到一定的影响，具体表现是发展速度明显放慢。然而无论如何，经过6年多的发展，到了1992年，中国的行政学教育已经初成体系。不仅如前所述形成了专科、本科、硕士研究生3个纵向的教育层次，而且形成了普通高等教育与各类成人教育（函授、自学考试、夜大、刊授、电大等）共存的行政管理学专业横向教育体系，还有一批专门的地方行政学院得以组建。如广东（1985）、北京（北京行政学院最早建于1949年，时称“北京市行政干部学校”，“文革”期间一度停办，1986年得以恢复，更名为“北京市行政管理干部培训中心”，1993年正式定为现名）和上海（1986）、河北（1987）、浙江和沈阳（1988）、深圳和吉林（1989）、黑龙江（1990）、安徽和青海（1991）、江苏（1992）等省市先后组建地方行政学院，开展新时期的公务员培训和一些成人类的学历教育。

1992年邓小平视察南方讲话，中共“十四大”确定中国要由计划经济体制向社会主义市场经济体制转变，都要求中国必须进行政府职能的重大调整，继续进行政府机构改革，并尽快建立已被拖延几年的公务员制度。1993年3月的八届全国人大一次会议决定进行改革开放后第三次较大规模的中央政府机构改革；同年8月14