

China's Early History of
Public Administration:

The Research of Public Administration
in the Republic of China

杨沛龙 著

中国早期行政学史：
民国时期行政学研究



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

中国早期行政学史： 民国时期行政学研究

China's Early History of
Public Administration:
The Research of Public Administration
in the Republic of China

杨沛龙 著



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

图书在版编目(CIP)数据

中国早期行政学史：民国时期行政学研究/杨沛龙著. —北京：
社会科学文献出版社, 2014. 12
ISBN 978 - 7 - 5097 - 6701 - 6

I. ①中… II. ①杨… III. ①行政学 - 研究 - 中国 - 民国
IV. ①D693

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 262301 号



中国早期行政学史：民国时期行政学研究

著 者 / 杨沛龙

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 曹义恒

责任编辑 / 李兰生

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社(010)59367156

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：20.5 字 数：322 千字

版 次 / 2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 6701 - 6

定 价 / 48.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

摘 要

行政学是一门实践学科，应行政实践的需要而产生，随行政实践的发展而发展。中国行政学最早产生于民国时期。在大规模现代政府初建的历史条件下，应国内行政实践的需要，受西方政治学、行政学、市政学、科学管理等的影响，行政学于 20 世纪 30 年代开始在中国产生、发展，到 20 世纪中叶已经取得了相当多的成绩。

在行政学书籍方面，以江康黎的《行政学原理》、林叠的《行政学大纲》为肇始，民国时期的行政研究者撰写了大量有关行政学原理、地方行政、人事行政、行政组织等的著作，涌现出张金鉴的《行政学之理论与实际》《行政管理概论》《行政学提要》《人事行政学》《各国人事行政制度概要》、薛伯康的《人事行政大纲》《中美人事行政比较》、李楚狂的《行政管理之理论与实际》、罗志渊的《行政管理》、张天福的《普通行政实务》、甘乃光的《中国行政新论》、萧文哲的《行政效率研究》、茹管廷的《行政学概要》、刘百闵的《行政学论纲》等一大批著述。同时，民国学人还及时翻译出版了同时期外国行政学的重要著作，如怀特的《行政学导论》《美国行政动向论》、蜡山政道的《行政学总论》《行政组织论》等书籍，不断引介和学习国外行政学研究成果。

在研究团体方面，行政院行政效率研究会、中国行政学会、行政评论社、中国县政学会、中国行政问题研究会、地方行政研究所、中国人事行政学会相继成立，并编辑出版了《行政效率》《行政研究》《行政评论》《中国行政》《地方行政》《人事行政》等专门刊物，聚集了许多行政研究者，发表了大量行政研究文章，在传播行政效率观念、交流行政研究所得、促进行政研究本土化、研究解决本国行政问题等方面发挥了积极作用，产生了广泛影响。在这一过程中，也涌现出甘乃光、张锐、张金鉴、薛伯康、李公朴、富伯平、孙慕迦、孙澄方、沈乃正、谢廷式、谢贯一、张汇文、吕

学海、韩朴文、邹文海等一大批专业的行政研究者。

在大学教学与研究方面，中央大学、北京大学、清华大学、交通大学、中正大学、中央政治学校以及苏皖联立技艺专科学校等均开设了行政学方面的课程，有的还设置了行政学专业，传播行政知识，培养行政人才。高等学校的教研人员还以参与政府组织的调查研究等形式，积极开展行政实践专门问题的研究，丰富了行政学内容，深化了行政学研究，推动了行政学的本土化发展。

除了成果较多这一特点之外，民国时期的行政学还有另外一个显著特点，即密切联系行政实践。民国时期的行政学极为紧密地与本国的行政实际结合在一起。行政研究者在行政组织的科学设置、行政制度的建立完善、行政体制的合理顺畅、人事行政的建立健全、行政效率的讲求提高等方面做了大量研究，并对当时的各种行政改革措施，如文书档案改革运动、合署办公、裁局改科、行政督察专员制、“行政三联制”、分层负责制、幕僚长制、县政建设试验等进行了大量的研究分析，极大地丰富了行政学研究内容，使民国时期的行政学自觉走上了本土化的道路。而这一点的实现与大量的实际行政工作者积极参与行政研究，讨论行政问题，发表研究文章密不可分。他们发挥从事行政实践的优势，切合实际、细致入微、专门深入地研究某一行政问题，在学术探索和实践改进方面均发挥了积极作用。

虽然由于名词翻译和学科发展处于初始阶段等原因，民国时期对于有关“行政”“行政学”概念的理解尚有含混和不一致的地方，但是，通过对民国时期行政学的研究，我们可以认识到，行政学是应建设大规模的、有效率的现代政府而产生的，与实践密切相关，具有鲜明的实践特色。同时，行政学自产生之初起就逐渐形成自己独特的研究视角和研究途径，并以之作为学科安身立命的根本。具体表现在：行政学主要通过研究改进政府自身的管理与运行进而改善各种具体行政，达成行政目的。因此，行政学研究行政问题经常从政府职能、规模、组织、人员、程序、方法等方面研究如何改进行政过程，使之变得更加符合实际的需要，更加取得突出的效率，从而更好地实现行政目的。也正因为如此，行政学必须解决本土化问题，必须与本国行政实际密切联系。本土化最基本的要求就是研究本国行政，准确认识本国的行政现象，寻找本国行政的特点，把握本国行政实践的需要，提出建设和改革之道。在这一过程中，非常重要的是，行政实践者要参与行政

研究，行政研究者也要广泛积极地参与行政实践，这是行政研究的重要途径，也是为行政改革和可能出现的行政理论作出贡献的必由之路。

最后，对民国时期行政学的研究也提醒我们，行政本身带有天然的弊端，尤其是中国这样一个大国行政，经常容易产生和放大诸如机构叠床架屋、职责分散、有法不依、推卸责任、舞文弄墨、文山会海、形式主义、人才浪费等弊端，以致政府和行政本身成为问题的根源。因而，更加坚定我们建设一个职能优化、规模适当、效率突出的政府的信念，这也是行政学研究推动行政实践所要达到的最终目的。

关键词：行政，行政学，行政学史，民国行政学，行政效率，行政改革

目 录

绪 论	001
一 研究选题与意义	001
二 已有的研究	004
三 前人研究错误的检讨	007
四 研究资料与方法	014
第一章 行政学在中国的产生	021
第一节 行政学的产生及发展	021
一 西方行政学的出现	021
二 日本行政学的起步	024
第二节 “行政学”在中国产生的背景及原因	026
一 建设现代政府与行政改革的需要	027
二 政治学的较快发展和市政学的较早引进	029
三 “科学管理”的传播及科学化运动的影响	030
第三节 “行政学”概念的传入和“行政学”的 出现	031



第二章 民国时期的行政学著作	037
第一节 基本情况	037
一 行政学基础方面的著作	037
二 人事行政、公务员管理方面的著作	038
三 有关“行政三联制”的著作	039
四 地方行政方面的著作	040
第二节 几种行政学著作简介	041
一 江康黎的《行政学原理》与林叠的《行政学大纲》	041
二 蜡山政道的《行政学总论》（译书）	042
三 怀特的《行政学概论》（译书）	042
四 张金鉴的《行政学之理论与实际》	044
五 张天福的《普通行政实务》	046
六 怀特的《美国行政动向论》（译书）	049
七 薛伯康的《中美人事行政比较》与《人事行政大纲》	049
八 甘乃光的《中国行政新论》	050
九 萧文哲的《行政效率研究》	051
十 张金鉴的《人事行政学》《各国人事行政制度概要》	052
十一 富伯平的《行政管理》	053
十二 刘百闵的《行政学论纲》与茹管廷的《行政学概要》	053
第三章 行政研究团体及刊物出版	055
第一节 行政效率研究会与《行政效率》《行政研究》	055
一 筹备与成立	057
二 赞成与质疑	061
三 刊物之发行	063

四 尾声·····	065
第二节 中国行政学会、行政评论社与中国行政 问题研究会·····	066
一 中国行政学会·····	066
二 行政评论社、中国县政学会与《行政 评论》·····	067
三 中国行政问题研究会与《中国行政》·····	068
第三节 中国人事行政学会、地方行政研究所·····	069
一 中国人事行政学会·····	069
二 地方行政研究所与《地方行政》·····	070
第四章 大学行政学教育及研究·····	073
第一节 各普通大学的行政学·····	074
一 国立中央大学·····	076
二 北京大学·····	077
三 清华大学·····	079
四 国立交通大学·····	079
五 西南联大·····	081
六 省立湖南大学·····	082
第二节 专门政治行政学院的行政学·····	083
一 中央政治学校·····	083
二 中正行政学院——中正政治学院——中正大学·····	085
三 苏皖联立技艺专科学校行政管理科·····	088
第三节 行政学教研群体及研究专题·····	091
一 行政学教学研究群体·····	091
二 行政学研究专题·····	093
第五章 民国时期行政学之定义、研究范围及其他·····	096
第一节 张金鉴之理解·····	096
一 《行政学之理论与实际》中的意见·····	097



二	《行政管理概论》中的意见	100
三	《行政学提要》中的意见	105
四	其他文章中的意见	106
第二节	其他人之理解	107
一	江康黎的理解	107
二	张天福的“普通行政”	108
三	孙澄方的理解	109
四	茹管廷的理解	109
五	刘百闵的理解	110
六	谢廷式的意见	111
七	富伯平的“机关管理”“行政管理”	112
八	甘乃光的认识	115
九	萧文哲的理解	116
第三节	研究团体及大专院校之认识	116
一	研究团体	116
二	大学	118
第四节	行政与其他方面之关系	119
一	行政与文化	119
二	政治与行政	119
三	行政与立法	121
四	党政关系	123
第五节	行政研究方法	123
第六章	民国时期对于行政基本问题的研究	127
第一节	行政组织	127
一	机关主管与总枢机关	128
二	战时行政组织	129
第二节	财政与财务	131
一	财政	131

二 财务·····	134
第三节 中央—地方行政·····	135
一 中央与省的关系·····	135
二 省县关系·····	138
三 县行政·····	142
四 乡镇行政·····	144
第四节 缩小省区的讨论·····	144
第五节 行政效率·····	149
一 理解行政效率·····	150
二 影响行政效率的因素·····	153
三 追求行政效率的困难与问题·····	155
第七章 民国时期的行政改革与研究·····	158
第一节 文书档案改革运动·····	158
第二节 合署办公、裁局改科、行政督察专员制·····	164
一 合署办公·····	164
二 裁局改科·····	170
三 行政督察专员制·····	172
第三节 行政三联制、幕僚长制、分层负责制·····	180
一 行政三联制·····	180
二 幕僚长制·····	192
三 分层负责制·····	196
第四节 县政建设实验、新县制、分区设署·····	198
一 县政建设实验·····	198
二 新县制·····	201
三 分区设署·····	205
第八章 民国时期对于人事行政的研究·····	209
第一节 人事行政的起点·····	209
一 保障制度·····	210



二 确定职责·····	213
第二节 人事行政组织·····	217
一 人事机构·····	217
二 人事工作者·····	221
第三节 考选·····	223
第四节 职位分类·····	230
第五节 考绩·····	234
第六节 俸给福利制度·····	239
第七节 干部训练·····	244
一 中央训练团·····	244
二 地方干部训练·····	247
第八节 公务员道德精神·····	250
 第九章 民国时期行政学的回顾与探讨·····	254
第一节 认识“行政”与“行政学”概念·····	254
一 “行政”的两种含义·····	257
二 两种含义之成因·····	260
三 认识“行政学”·····	264
第二节 认识行政·····	267
第三节 行政实践与行政学科的关系·····	273
 结 论·····	278
 参考文献·····	289
 后 记·····	311

绪 论

一 研究选题与意义

追溯行政学在中国的历史，其最早产生距现在不到一百年。当前的中国行政学，其发展到现在仅仅三十余年。民国时期，准确地说在 20 世纪 30 年代，一开始就被简称为行政学的公共行政学（Public Administration）在中国发生、发展，从而揭开了中国行政学史的序幕。自此以后，公共行政学在中国一直被简称为行政学，沿用至今。

在一般人的想象里，我国抗战了七八年，因交通的阻塞，印刷的困难，国外资料的难于获得，学术上必将退步，然事实恰与此相反，我们有见及此，特约全国专家学者将学术上的各部门作以总检讨，其结果使我们意外地兴奋，我国的各种学术，不但没有退步，而且有长足的进步，较之数十年来的学术进展有过之无不及。^①

上面这段话是 1946 年时任中国国民党文化运动委员会主任委员的张道藩对抗战时期中国学术发展的总评价。虽然作为国民党主管文化事业的官员，其身份使得他对当时学术发展的程度难免有夸大之词，但是这一时期学术的繁荣和发展也是不能否认的事实。不只是时人感到出乎意料和惊讶，我们一直受传统教育、观念的影响，认为新中国成立前的旧中国内忧外患、积贫多弱、专制黑暗，当时的一切包括学术必定是稀缺和落后。但有很多事实与此看法恰恰相反，民国时期确是中国学术繁荣、大家辈出的少有时期。就本书所探讨的行政学来说，在 1930 年之后的十余年间，其产生、发

^① 孙本文等编著《中国战时学术》，正中书局，1946，张道藩序。

展颇为迅速，一时非常兴盛，取得了不少可观的成绩。

但是遗憾的是，对于这一时期行政学整体发展状况的研究几近于无。除了各种辞书、教材中描述行政学在中国的发展时止于数行的轻描淡写、一笔带过之外，仅有一些其他研究对此问题有附带的提及和介绍，谈不上深入和全面。这种状况，使我们完全忽略了民国时期行政学的研究状况和成果。民国时期行政学成为一个研究空白。而更为严重的是，仅有的这些叙述，其中又存在很多错误，几乎到了有叙述就有错误的地步，可谓叙述不多，错误不少。这当然与忽视对此问题的关注有关。

对于民国时期行政学的忽视，究其原因，除了我们对这一时期学术整体发展水平的低估之外，还与 1952 年全国高等学校院系调整这一重大事件不无关系。1952 年的学科调整，以苏联高校体制为蓝本，撤销了政治学系和相关专业，政治学领域的教学和研究人員纷纷改行，之前经常于政治学系开设的行政学也因此中断、消失。政治的变迁，学科长时间的中断，自然使后人忽略、遗忘民国时期行政学的发展状况。

对于民国时期行政学的遗忘，当然还有当前学人研究意识的偏蔽。行政学于 20 世纪 80 年代在大陆恢复后，经过了一个从研究解决实际行政问题出发、颇有本国特色的研究时期。但到了 20 世纪 90 年代之后，行政学人则越来越热衷于介绍和照搬套用西方行政学的发展成果，当然不必关心行政学在本土已经发生的过去。如果说 20 世纪 80 年代的行政学人限于学科重建初期解决实际问题的需要以及个人学术背景的偏缺，尚没有意识到也无暇顾及发生在几十年前、另一个时代的行政学，那么 20 世纪 90 年代的行政学人则因为既没有得到前辈们关注本国过去行政学的提点，又忙于与世界接轨，占领前沿，求新求外，因而更不会去注意民国时期行政学的发展状况。

除此之外，对民国时期行政学的研究资料之陌生，由于资料分散，寻找、查阅、拣选资料之难也往往令人望而生畏。没有前人研究的积淀，一切几乎完全要从头去摸索用功，许多学人无此功夫和耐心在故纸堆里讨知识。这种种情形，又产生和强化了一种误解——在中国，行政学没有过去，或者说新中国成立前的行政学无足观，没有什么东西，没有研究的必要，也没有研究的价值。

笔者的硕士学位论文《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》^①对民国时期行政学的发展状况进行了整体上的简要叙述，探讨了当时对于行政学定义和研究范围的设定。笔者并由此开始了对民国时期行政学的研究。笔者认为这一研究的意义在于：

第一，弥补现有研究的不足。现有研究不足首先表现在研究匮乏方面，弥补这方面的研究空白是笔者研究此问题的首要原因。行政学在中国的发展，仅其作为一段历史来说，就有回顾的必要。学科发展的历史不应该被遗忘，民国时期行政学产生的缘由、行政学产生的种种表现、行政研究者群体的特点、所研究的主要问题等，都包含很多有意思、有价值的研究课题。而且，对于民国时期行政学研究匮乏的弥补，还有助于我们接续中国行政学的历史，从中吸收和借鉴有益的成果，丰富当前的行政学研究。民国时期行政学在学科发展之初遇到的问题往往也是今天学科发展面临的问题，民国时期行政学所取得的研究成果在今天依然有参考的价值。这些问题、成果对于丰富我们的行政学知识、参照思考行政学学科的发展都很有价值。其次，研究不足还表现在对民国行政学发展叙述的诸多错误上面，这些错误提示我们，民国时期的行政学需要我们全面、准确地加以介绍，消除误会和错误。这既是历史事实问题，也是学术研究的态度和规范问题。

第二，有助于加深对行政、行政学以及二者之间关系的理解。除了完整、准确、深入地再现民国时期行政学的发展状况之外，学习、借鉴民国时期行政学人对行政的理解与研究，了解、认识行政实践在学科产生、发展过程中的作用，判断、评价行政学在行政实践中发挥的作用与价值，对于我们加深认识行政、行政学以及实践与学科之间的关系也有重要的意义。行政学的发展总是与政府建设、行政改革伴生的，民国时期行政学的产生与较快发展是伴随着建设一个大规模的、现代化的政府和不断进行各种大大小小的行政改革而来的。仅从行政的角度看，民国时期是中国结束传统帝国时代，着手建设第一个现代化国家和政府组织的初探时期。尤其在民国时期行政学产生、发展的20世纪30年代到40年代，南京国民政府先后经历了十年建设时期、对日作战时期以及内战时期，既经历了较为平稳的国家建设，又遇到了政治社会的剧烈动荡和较大变革。这一时期，一个现

^① 杨沛龙：《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》，硕士学位论文，北京大学政府管理学院，2006。



代政府初建、成长，传统的消极行政正在逐步转变为积极的行政，而且经历了和平与战争两种外部环境。在这一历史进程中，行政是什么样的？行政学是什么样的？行政和行政学之间的关系是什么样的？或者说，行政研究者如何认识自己所研究的对象？行政学对这种不同于传统政府和行政的新政府、新行政是一种什么态度？行政学在行政实践过程中发挥了什么作用？行政学有什么学科优势和缺憾？通过对民国时期行政学的研究，探寻这一时期行政学与政治、行政的关系，发现行政学在多变的行政实践面前所表现出来的特点，评价行政学作为一个和实践密切相关的学科所能起到的作用，可以从中探寻上述问题的答案，进而加深理解行政学的学科目的及意义。而且，回顾和研究民国时期行政学发展这一段已经过去、相当程度上已经尘埃落定的历史，更便于获得这方面的启示。

第三，有助于加深对行政学本土化问题的认识。行政学作为一门外来学科，本土化一直是一个贯穿始终的问题。行政学正是在民国时期引进中国并获得本土发展的。民国时期，国人如何理解“行政”与“行政学”概念？如何认识行政包含的内容与行政学研究的范围？行政学教材、刊物、大学教育及研究是如何本土化的？在本土化方面取得了哪些成绩以及存在什么样的问题？研究民国时期的行政学可以为我们提供答案。从这一研究中，我们可以得到一些规律性的认识，启示我们如何使行政学学科更加符合本国实际，富有本国特色，以指导本国实践。

二 已有的研究

1935年6月，《行政效率》第2卷第11期发表了甘乃光的一篇题为《中国行政学者的使命》^①的文章。这篇文章是甘乃光代替蒋介石和张锐于1935年4月6日在武昌中华学艺社年会上所做的演讲的演讲稿。在这次演讲中，甘乃光对“中国行政研究的开始”进行了回顾，对当时国内的一些行政研究以及大学行政学的设置作了简单的介绍。1936年11月，马奉琛在《行政研究》第1卷第2期发表了《北京大学政治系研究行政学之经过》^②一文，对北京大学政治系开设行政学课程的缘起、经过，以及该课程的研究

^① 甘乃光：《中国行政学者的使命》，《行政效率》第2卷第11期，1935年6月。

^② 马奉琛：《北京大学政治系研究行政学之经过》，《行政研究》第1卷第2期，1936年11月。

究范围、研究计划、工作情形、研究成绩作了叙述。吕学海 1940 年 4 月在《行政评论》第 1 卷第 3 期发表《我国行政研究之过去与将来》^①一文，从政府研究机构、社会研究团体、大学教学与研究、个人研究论著等方面对当时的行政学发展状况作了较为详细的介绍。这些文章是我们研究民国时期行政学的宝贵资料，其主要内容将在后文中加以引用和介绍。

今人的研究，在研究著作方面，李琪的《“行政三联制”研究》一书，专门研究 1940 年时任行政院长的蒋介石提出的，旨在将计划、执行和考核连接一体的“行政三联制”。在叙述“行政三联制”提出的理论背景时，作者简要记述了民国时期行政学教材的出版情况，又提到了《行政研究》和《行政评论》两种行政研究期刊。^②孙宏云的著作《中国现代政治学的展开：清华政治学系的早期发展》^③以清华大学政治学系为个案，探究中国现代政治学的起步和发展。在记述早年清华大学政治学系的课程时，介绍了该系有关行政学课程设置的零星内容。由于本书以政治学为主要研究对象，而且行政学在当时的政治系课程中只是众多课程中的一种，所以记述较少。与孙宏云的《中国现代政治学的展开：清华政治学系的早期发展》一书相类似，王向民的《民国政治与民国政治学——以 1930 年代为中心》一书研究了 1930 年代前后，作为一门外来学科的政治学与中国政治现实之间的交互作用。其中，“民国政治学的滥觞”一章研究了民国政治学的发展状况，“效能与均权：政府的原则”一章探讨了南京国民政府的政制问题和中央地方关系，对研究民国时期行政学的发展有一定的借鉴和参考价值。^④此外，张帆的《“行政”史话》一书有“中国早期的‘行政学’研究情况”一节，提到了多部行政学著作，而且简单介绍了民国时期行政学教学以及行政研究团体的状况。作者所作的工作，应该是将几种教材、工具书中对此问题的记述作了综合整理。^⑤难能可贵的是，作者在探讨民国时期“行政学”中的“行政”概念以及“行政管理”“行政管理学”概念的出现时，引用了较多民国时期行政学的原始材料，并进行了一定的对比分析。许康

① 吕学海：《我国行政研究之过去与将来》，《行政评论》第 1 卷第 3 期，1940 年 4 月。

② 李琪：《“行政三联制”研究》，上海人民出版社，1995，第 46、47 页。

③ 孙宏云：《中国现代政治学的展开：清华政治学系的早期发展》，三联书店，2005。

④ 王向民：《民国政治与民国政治学——以 1930 年代为中心》，上海世纪出版集团，2008。

⑤ 张帆：《“行政”史话》，商务印书馆，2007，第 120～124 页。