



规范与失范：

南京国民政府时期地方行政研究

——以1935—1945年四川省为中心的考察

黄雪垠◎著

Specification and Anomie:

Local Administrative Research during Nanjing National Government

—Survey of the 1935–1945 of Sichuan Province



人民出版社



规范与失范： 南京国民政府时期地方行政研究 ——以1935—1945年四川省为中心的考察

黄雪垠◎著

 人 民 出 版 社

责任编辑:刘 伟

责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

规范与失范:南京国民政府时期地方行政研究:以 1935—1945 年四川省为中心的考察/黄雪垠 著. —北京:人民出版社,2016.9

ISBN 978-7-01-016420-5

I. ①规… II. ①黄… III. ①地方政府—行政管理—研究—四川省—1935—1945 IV. ①D693.62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 154206 号

规范与失范:南京国民政府时期地方行政研究

GUIFAN YU SHIFAN NANJING GUOMIN ZHENGFU SHIQI DIFANG XINGZHENG YANJIU

——以 1935—1945 年四川省为中心的考察

黄雪垠 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京厚诚则铭印刷科技有限公司印刷 新华书店经销

2016 年 9 月第 1 版 2016 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:23.25

字数:349 千字

ISBN 978-7-01-016420-5 定价:69.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

写在前面的话

(一)

长期以来,历史学尤其是中国近现代史研究的重点是“社会”或“人民”,将“政府”定位成配角或丑角;对于各个时期的家国危难,往往丛怨于各级政府,给以“反动”、“腐朽”等定性评价,使旧中国政府的结构变迁、实际作为及其在历史进程中本来的地位与作用得不到真实再现与客观评判。

旧中国历届政府的政治品质固然有着某种甚至是严重的历史局限性,但其毕竟是各个时期的重要社会存在,对中国的社会生活、经济建设与政治发展具有直接影响。旧中国政府虽然在施政方面不可避免地存在一些错误与缺陷,但其寻求强国的意愿是不可否认的。况且,旧政府的各项作为也并非一无是处。虽然旧政府对国家和民族历史困局的形成与加重应承担主要责任,但并不能将中国的历史问题全部归咎于政府,国际环境、社会原因、历史习惯等,无不是制约中国近代化的重要因素。就追求社会发展、实现强国目标而言,旧政府的具体作为值得充分研究。

当然,理性地对待旧中国政府的施政作为,并不是美化其形象,淡化其政治品质,而是在技术与管理、文化与制度、结构与功能等层面,从决策与应变的角度,探讨旧政府治理国家、管控社会、发展经济、改善民生的经验教训,以服务于当代政治与社会建设。

(二)

政府史是探索中国近现代史研究新的学术理路与叙事模式的有益尝试,理应全力开展。蜀中才女黄雪垠的《规范与失范:南京国民政府地方行政研究——以 1935—1945 年四川省为中心的考察》,是在其博士学位论文《四川

省政府行政现代化研究(1935—1945)》基础之上,经过近三年修订而成的一部著作,是她在充分考察并领会了政府史的特色与要求之后,进行的一项专题研究。

在书中,雪垠较为系统地研究了1935年川政统一至1945年抗日战争胜利期间,作为国统区建制最为完整的省级政府的行政管理现代化进程。她聚焦于四川省政府的组织与职能、人事与制度、作为与作用,从“文本与实践”的关系切入,检讨其行政建构与运行的“规范与失范”;具体考察了四川省政现代化所处的历史背景与时代环境,政府行政、人事与财务制度的构建、演变及其职能扩展,政府内部运转效率的变化,省主席与省临参会对该省行政现代化进程的影响;进而,检讨四川地方行政现代性的表现及其限度,并力图由此窥探国民政府地方行政治理的实际面相与历史困境。

雪垠通过自己的研究,提出了一系列学术见解,体现了较强的独立分析意识与能力。她认为,通过内部机构设置与基层行政网络建设,四川省政府对社会的控制能力逐渐加强,行政技术在社会基层行政网络构建与政府控制职能强化方面发挥的作用尤为明显。同时,政府的“服务”职能也有所扩展。当然,这种“服务”不是“无偿”的,伴生的是政府对社会控制的加强。在政府人事制度规范性不断改进的同时,行政人员的素质与技能有所提高,但又受制于政治派系的干扰与传统用人陋习。经过统一与整理,四川省政府财务制度逐步规范。但是,因为非生产性支出过多,地方建设缓慢;财权与事权的分离,破坏了财政制度的完整性;而过度动员则进一步加重人民负担,降低了政府的经济绩效。

结论部分提出,现代化趋向在四川省政府行政改革方面表现较为明显,但由于整合力度有限、政治博弈激烈、行政风格混乱、行政监督缺位,虽有“治法”而乏“治人”,加之特殊的战时体制以及国民党在执政方面的弱势处境,导致该省行政现代化的发展受到极大的制约和阻碍。从总体上看,1935—1945年的四川省政府在行政变革方面,“失范”多于“规范”,“无效”多于“有效”,扮演“坏政府”的角色多,扮演“好政府”的次数少,无法满足基于抗战而进行广泛动员的社会需求,加重了民众的失望情绪,导致政府权威资源不断流失。

(三)

长期以来,历史研究者过多地“参与历史”,对于政治史研究而言,尤其如此,使史学研究表现出过度的“说礼”性。历史研究固然少不了“说礼”,但“说礼”毕竟不能充分展现历史的细节,更不能全面说明历史变化的机理。所以,史学研究有必要“换一个角度”,在体现“说礼”性的同时,不断加强“说理”性,以提高其科学化色彩。

当然,同批评史学研究的过度“说礼”一样,提高史学研究的“说理”性,也是说起来容易,做起来难。近现代政府史或行政史研究概莫能免。我们注意到,近些年来,学界在理性评价晚清与民国政府方面已有不少成果,在地方政府史研究方面,黄雪垠也已不乏同道者,但如何使政府史或行政史研究能够真正“换一个角度”、“变一种理路”,则需要不断思考。雪垠此书在中国政府史建构方面,具有重要的价值,但如同其他探索者一样,在迈步的同时,也不免还有“学步”的痕迹。史学研究要克服“路径依赖”,其实很难。具体而言,政府史、行政史如何区别于传统的政治史或统治史研究,是一项说起来不易、做起来更难的工作。但只要本着多“说理”的原则,相信政府史的学术面貌会越来越清晰。

这篇小文,不敢算“序”,权当为雪垠大作吆喝两声。

李 玉

2016年5月

目 录

绪 论	1
第一章 南京国民政府时期地方行政概述	12
第一节 民国时期地方行政层级的变迁	12
第二节 南京国民政府的行政效率运动	24
第二章 四川省地方行政网络的初步建设	40
第一节 四川省地方行政发展的基础	41
第二节 川政统一后四川省行政制度的构建	51
第三节 基层行政网络的构建与控制职能的强化	62
第三章 四川省人事行政的改进及困境	75
第一节 省府对县长人事控制权的收回	76
第二节 行政人员训练与行政技能养成	81
第三节 行政人员的任用与考核	106
第四节 人事行政实况的分析与检讨	121
第四章 四川省财务行政的整理与困顿	144
第一节 财政的统一与初步整理	144
第二节 规范性财政制度的建立	160
第三节 财政收入与支出的分析	169
第四节 财政制度的失范及检讨	179

第五章 四川省地方行政实效考察	196
第一节 合署办公的效率考察	196
第二节 公文处理的效率考察	206
第三节 处理粮食危机的能力考察	221
第四节 推行田赋征实的能力考察	232
第六章 张群对四川省地方行政发展的影响	247
第一节 张群的地方行政经验	248
第二节 张群行政思想的分析	250
第三节 张群行政思想的评价	265
第七章 民意机关对地方行政发展的影响	269
第一节 省临时参议会的设立及运行	269
第二节 基层民意机关的设立及运行	287
第三节 民意机关对地方行政发展的影响	294
第八章 四川省地方行政规范与失范的检讨	308
第一节 四川省地方行政现代性的体现及其原因	309
第二节 四川省地方行政现代性的限度及其原因	316
第三节 南京国民政府地方行政的试错性经验	330
附 表	335
参考文献	344
后 记	361

绪 论

一、研究政府史的意义

“各国之间最重要的政治分野,不在于它们政府的形式,而在于它们政府的有效性程度。”^①建立国家政治实体,除了统治权威外,还必须有一个能有效维系社会秩序、征收赋税、管理社会公共事务的行政系统。英美等国先后在19世纪实现了行政独立,以此保证社会管理不会因为权力转移而陷于混乱。一个工具性的、超越政治和经济利益的行政管理系统的建立,是国家政治现代化的重要一环。

(一) 政府管理史的产生

政府管理史即政府如何运用技术手段行使其管理职能的历史(技术手段包括行政手段、经济手段、法律手段等)。在这里,采用的是狭义的政府(administration)定义,指一个国家的中央和地方的行政机关,也即“政府是行使国家权力的机关”^②。英文的 administration 兼具政府和行政之意,即执行、施行和管理,所以政府管理也可称为行政管理(public administration),是各种管理活动中涉及面最广和最具权威性的管理^③。因此,政府史有时也可表述为行政史。

直到西方国家工业化开启之后,现代意义上的行政学才逐渐从政治学中分离出来,成为一门单独的学科。1900年,美国政治学家古德诺的《政治与行政》一书出版。作者主张政治与行政分离,将理性主义、层级节制制度、专业

① [美]塞缪尔·P.亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华等译,生活·读书·新知三联书店1989年版,第51页。

② 《中国大百科全书·政治学卷》,中国大百科全书出版社1992年版,第479页。

③ 夏书章主编:《行政管理学》,中山大学出版社2008年版,导论第2页。

精神视为行政的核心精神。^①此后,以“权力分配及运用”为主的政治学研究中,逐渐分化出以“功能推进与服务”为主的行政学研究。^②伴随着行政学的独立,以研究不同时期、不同地域的政府管理特征为主要内容的著作也相继出现。

20世纪20年代,托马斯·陶特(Thomas F.Tout)完成了六卷本的《中世纪英国行政史》,此举开创了职业历史学家书写行政史的先河。陶特认为,行政史研究是为了理解政治法律制度变迁的动因和演化历程。^③20世纪70年代后,行政史的研究进入新阶段。既是政治学家,又是历史学家的埃德加·格拉登(Edgar N.Gladden)和萨缪尔·芬纳(Samuel E.Finner)分别完成了这一时期的重要著作:《行政史》与《统治史》。其中,芬纳的《统治史》更偏重以历史视角叙述行政管理的变迁。^④全书分析了世界历史上若干有代表性的国家的统治技术。该书选择案例的取舍原则中,最主要的是政府的大小和规模,以及该政府在组织技术和统治理念上对后世所产生影响的大小。尤其重要的是芬纳提出了“执行系统”(delivery systems)的概念。“执行系统”是指让决策“渗透”到民间的系统:官僚系统或军队系统。官僚机构的“渗透”是两个因素的功能:“首先是它承担任务的范围,其次是领薪酬的专业行政人员向下、向村庄和城市社区的延伸范围”^⑤。政府的管理机制,意即决策如何被贯彻的过程,也可以理解为“执行系统”。这就是常言说的“行政”。

那么,行政史或者说政府史究竟是研究什么的呢?美国历史档案学家卡尔·特里维尔(Karl L.Trever)曾指出:“从联邦档案的角度看,行政史就是那些有关政府机构的发展、组织、功能和活动等的研究。它特别关注那些政府机构建立的程序、根据组织的形式或功能所经历的变迁,以及是如何合并或撤销

① 参见[美]E.古德诺:《政治与行政》,王元译,华夏出版社1987年版。

② 张金鉴:《行政学典范》,(台北)中国行政学会1979年重订版,第740—741页。

③ 孙宇:《公共行政的历史视角:行政史研究的回顾与展望》,《中国行政管理》2012年第11期。

④ S.E.Finner,“Perspectives in the World History of Government——A Prolegomenon”,*Government and Opposition*,vol.18,no.1(Winter,1983),p.8.

⑤ [英]萨缪尔·芬纳:《统治史》,马百亮、王震译,华东师范大学出版社2014年版,“概念性序言”第51页。

的。在很大程度上,它是一项事实研究——研究何时、为何以及因为何种目的,各类政府机构得以建立;研究他们应尽的或实际的职能、他们彼此之间以及与政府整体模式之间关系的决定因素;研究因为在其功能、目的或司法权上的变化而受到影响,其内设组织的模式;最终研究根据历史记录所发生过的重组。一般说来,讨论各类政府机构的建立、变迁或废止的理由,或者有关他们运作的各种批评性评价,只好留给其他学科基于档案的客观研究来进行。”^①

通俗地理解政府史的研究对象,就是借助结构(特别是行政组织)、功能(特别是行政过程)以及行政官员这三个基本概念,研究政府在一定历史时期内,管什么、怎样管以及管的结果等问题。时间地域、社会组织、经济状态、人力因素、国家需求等差异的存在,导致行政管理的对象和方式在不断变化。研究这些变化及产生变化的原因,就形成有价值的政府管理史。

中国在先秦时已有“行政”一词,唐宋时期宰相与大臣们的办公地已被称为“政府”。历经各个时期的不断变迁和发展,形成了中国古代特有的行政管理特点:行政司法不分、神权与政权结合、宗法管理与行政管理结合。^② 现代意义上的行政管理是在晚清时期才兴起的。曾有学者认为,清末新政中,地方行政体制的改革初步形成了行政与司法的分离、基层社会管理初具“民治”模式、各地方政府的职能分化更加明确。^③ 虽然对于梁启超是否早在1896年说过“我国公卿要学习行政学”的话还存在质疑^④,但是20世纪30年代国民政府的“行政效率”改革运动的确使我国的行政学研究进入了理论与实践相结合的阶段。^⑤

孙中山对共和制国家的构想中,明确提出“国家的责任,是设立政府,为

① Karl L.Trever, Administrative History in Federal Archive. *The American Archivist*, 1941(3).

② 参见卢光森、王进国主编:《中国古代行政管理概论》,河南人民出版社1993年版,第22—23页。

③ 刘伟:《清末地方行政体制改革》,《江汉大学学报(人文社会科学版)》2002年第5期。

④ 余兴安认为,梁启超并未在《论译书》中讲过此话,但是梁启超对于行政学的关注却是可能的。见余兴安:《梁启超真的讲过“我国公卿要学习行政学”吗?》,《中国行政管理》2011年第2期。

⑤ 关于民国时期行政效率的研究,参见孙宏云:《行政效率研究会与抗战前的行政效率运动》,《史学月刊》2005年第2期;傅荣校:《30年代国民政府行政效率运动与行政效率研究会》,《浙江档案》2005年第1期。

人民谋幸福……如果有了良政府,社会的文明便有进步,便进步得很快。若是有了不良政府,社会的文明,便进步得很慢,便没有进步。”^①此外,孙中山还厘清了“政治”的含义,“就‘政治’两个字讲,‘政’者众人之事也。‘治’者管理众人之事也。”^②他认为,政治之中包含两个力量:一是政权,一是治权。这两个力量,一个是管理政府的力量,一个是政府自身的力量。孙中山把治权比作一个有十万匹马力的轮船,轮船的前进或后退,速度的快慢,除了有好的机器,也得有好的工程师,才可以驾驶,才可以管理。这就是管理政府的力量,这种力量是政权。因此,只有强有力的政府,才能做出大的事业,成就的功效也才能变大。^③

同时期,现代行政学理论在中国的传播也逐渐推广。尤其是留学英美的一些学者,受“行政决定论”影响,大力鼓吹“只问行政,不管主义”^④的思想,甚至认为“政治理论不分新旧,政体不分专制、独裁、民主,甚至于苏维埃联邦,若不讲求行政效率,均无异于‘金玉其外而败絮其中’”^⑤。行政院下属的行政效率研究会成立后,各地纷纷设立行政研究机构,北京大学、南开大学、中央大学等高校也相继开设行政学课程,成立专门的行政研究室。《行政效率》、《东方杂志》、《独立评论》、《大公报》等报纸杂志,也刊登大量关于行政管理文章。

与此同时,九一八事变后,为备战需要,南京政府加紧扩张政府职权,以便汲取更多的社会资源。在“剿匪”区进行的合署办公、裁局设科、保甲制等行政体制改革也取得了一定效果,其目的就是要把在中国积习多年的“无为而治”变成“积极行政”。

正是基于孙中山的建国理念、现代行政理论的传播以及现实的需要,南京国民政府在20世纪30年代开展了一系列行政改革,以图建成有效率的政府。从文书档案到组织机构,从人事管理到财务管理,从决策到执行等方面都进行

① 《孙中山全集》第八卷,中华书局1986年版,第315—319页。

② 《孙中山全集》第十一卷,中华书局1986年版,第267—270页。

③ 《孙中山全集》第九卷,中华书局1986年版,第337—354页。

④ 罗隆基:《专家政治》,《新月》第2卷第2期,1929年4月10日。

⑤ 张忠绂:《清中叶县行政舞弊的研究·序》,《行政效率》第2卷第11期,1935年6月1日。

过尝试。这些改革的经验,对今天仍不失参考作用。

(二) 政府史与政治史、政制史的区别

历史学家按照研究对象的不同,常常形成“政治史”、“经济史”、“文化思想史”、“社会史”等类型的作品。政府虽然与国家同时产生,但政府管理作为历史学家的研究对象却晚得多。这主要是因为长期以来行政系统并不独立,而是与政治权力息息相关。英美两国都在 19 世纪为避免执政党的更迭而引起行政管理混乱,相继实现了行政管理的相对独立。严格意义上的政府史是不涉及政治权力斗争的,也是与静态的政治制度相区别的。

1. 政府史与政治史的区别

政治史是与权力相关联的,考察的是权力的斗争、运行以及统治阶级的国家理念变迁的历史;政府史是与行政相关联的,考察的是国家理念如何执行的过程及执行的效果反馈,是技术层面的管理行为的历史。政治与行政的区别在于,它们分别代表两种功能,政治是表达国家意志的功能,行政是执行国家意志的功能。但不可忽略的是,即便是主张政治与行政分离的古德诺,也不得不承认“无论如何,实际上的政治需要要求国家意志的表达和执行必须高度一致。”^①这说明,行政受制于政治。行政权力源于国家权力,是国家权力结构的组成部分。行政权力的职能就是执行国家意志。

此前的“国民政府史”、“南京临时政府史”,在很大程度上是一种国家政治史。也有一些政府机构史,如国民政府五院研究等。但这些以“政府史”命名的研究成果,大多只考察政府设置背后的权力斗争、政府的内部机构以及这些机构所体现的政治理念,对政府管理的过程及效果缺乏有效论证,因此算不得真正意义上以“政府管理过程”为研究对象的政府史,仍旧是政治史的研究范式。

2. 政府史与政制史的区别

政制史是政治制度史的简称,“是研究国体与政体的起源形式及演变规律的科学”^②。其研究的对象很广泛,按照杨鸿年的《中国政制史》一书的写

① 转引自竺乾威、马国泉编:《公共行政学经典文选》,复旦大学出版社 2000 年版,第 35 页。

② 白钢:《二十世纪的中国政治制度史研究》,《历史研究》1996 年第 6 期。

作体系,可以看出政制史一般分为中央政治制度与地方政治制度。在中央,中国古代就是君主、宰相、行政、监察、司法及文官等几个方面的制度;在地方,则是州、郡、府、县等变化不定的三级或二级制度。^① 张鸣认为,政治制度史“就是政治制度变迁的过程与运行的内在理路”;其研究对象大体上归纳为几类:政治组织的框架、政治文化的变迁;政治运作的规则和机制的变化理路;社会权力结构的变迁;其研究方法多是制度主义。^② 而政府史更多地讨论这种“政制”的内在运行机制,在具体的行政实践中产生的制度与现实的异化以及这种异化的缘由。政制史是静态的制度研究,政府史则是动态的运行机理的研究。

由此可见,政府史更多关注的是管理技术问题。政府史以研究政府运作方法与手段为对象,政制史以研究政治制度构建为对象,从大的范围来看都属于政治史,但因为研究对象和研究视角不一样,不能等同于传统的政治史。

(三)政府史的研究方法与视角

瓦尔多认为,“行政史研究不存在单一的、合情合理的研究方法;或者从相反的角度看,所有的视角和爱好的程度以及水平都是有用的。”^③ 这种说法未免失之过宽。值得注意的是,在政府史的书写中,历史学家似乎比纯粹的政治学家更有冒险精神。无论是托马斯·陶特,还是萨缪尔·芬纳,他们的著作不单引起历史学家的关注,而且也得到了政治学家的认同。这是因为“相比于那些提供当代的经验研究而言,历史学家们能够为理论家们提供历史素材的装备,这些素材来源于相当长的时间跨度,其起源是较为多元化的,且深刻地植根于人类的经验之中”^④。那么,就本书的写作来说,是从如下的一些视角切入的。

1. 行政生态学的视角

弗雷德·W. 雷格斯在《行政生态学》中,将有史以来的政府管理行为分为

① 参见杨鸿年、欧阳鑫:《中国政制史》,安徽教育出版社1988年版,前言。

② 张鸣:《中国政治制度史导论》,中国人民大学出版社2004年版,绪论第9页。

③ Dwight Waldo. Perspectives on Administration. Alabama: University of Alabama Press, 1956. p. 63.

④ Edgar Norman Gladden. Public Administration and History. International Review of Administrative Science, 1972(4).

三类:融合型、衍射型、棱柱型。农业社会所产生的行政管理模式基本特征是经济结构与行政机构重叠,政治与行政不分,以王权为中心,以家庭主义为基础,行政权威主要来自武力的强制,实行的是专制集权统治。工业社会所产生的行政管理模式是高度市场化的,以经济社团为基础,分权与制衡相结合,行政管理趋向专业化、职业化、法制化,追求较高的行政效率。棱柱型的模式产生于由农业社会向工业社会过渡的社会中,传统的行政管理模式被抛弃,但仍具有很大的影响力,政治权力与行政权力尚未完全分离,家族、裙带关系和社会背景依旧在影响行政官员的升迁。^① 中国行政管理学家张康之,在《共同体的进化》一书中也有相近的认识。他认为,人类社会的发展经历了农业社会,与之适应的是家园共同体;工业社会,与之适应的是族闾共同体;未来将进入合作的社会,与之适应的将是合作共同体。从而产生统治型、管理型、服务型三种不同取向的政府管理模式。^②

近代以来,我国正经历着从农业社会向工业社会的过渡,经济、政治、文化、思想等方面都受着欧风美雨的剧烈冲击,但总体趋向是要脱离传统的农业时代而进入工业化时代。依据这三种行政管理模式,民国正处于棱柱型管理模式的时期。这也和此时段的社会基础相适应。因此,从行政生态学的视角,可以把握民国政府史的宏观研究。

2. 现代化的视角

罗荣渠认为,“现代”一词至少有两层含义:一是作为从中世纪结束以来一直延续到今天的一个“时间尺度”;二是作为一种区别于传统的新时代的精神与特征。^③ 布莱克采用比较历史的方法研究,认为现代化就是“在科学和技术革命英雄下,社会已经发生和正在发生的转变过程”^④。这个过程涉及政治、经济、社会、思想的各方面的变化,其中自然也包括行政管理的变化。

现代性共时性地包含在一个国家从社会、经济、政治体制多方面向现代化

① 参见[美]弗雷德·W.雷格斯:《行政生态学》,金耀基编译,(台北)商务印书馆1978年版。

② 张康之、张乾友:《共同体的进化》,中国社会科学出版社2012年版。

③ 罗荣渠:《现代化新论》,北京大学出版社1993年版,第3—5页。

④ [美]布莱克:《中国的现代化》,商务印书馆1984年版,第18页。

的转变历程中。民国时期是我国现代化关键的启动与抉择阶段。^①其中,行政现代化就是使各级行政机构变得“更加细致,更加复杂并具有更加严明的纪律”^②。无论中央政府的管理,还是地方省级、县市级政府的管理与运行,从总体上体现出逐步规范化的趋势。但这种趋势体现在时段和地域上时,还是有其自身特色的。虽然学术界对于这一阶段的评价有分歧,有人认为这是晚清以来混乱时代的延续,政府是软弱无能的,也有人认为政府能力在不断地增强^③,但从现代化进程的角度来说,南京国民政府是“以政府力量为主导的社会、经济畸形发展与道路分野时期”^④。

中国的现代化过程并非“原生型”^⑤的,从现代化的动力而言,是“在国家环境影响下,社会受到外部冲击而引起内部的政治和思想变革并推动经济变革的道路,其内部因素居于次要地位”^⑥。体现在政府管理上,则是现代的新型管理手段与方法被大量引进,并广泛推广;但是,使用这些现代新技术的却不一定是有现代思想的官僚,因此在行政体制改革上往往呈现出“新瓶装旧酒”的困境。这也正是政府管理史的研究兴趣所在,即厘清政府管理技术变化的过程及规律。

此外,政府史的研究,还要处理好学理性研究与经验性资料之间差距的问题。即不要停留在规章制度层面的静态考察,对于政府运行情况的研究,必须

① 虞和平认为,我国现代化发展可以分为三个阶段:从鸦片战争到辛亥革命,是准备阶段;1912—1949年是启动与抉择阶段;1949年以后是改道和腾飞阶段。参见虞和平主编:《中国现代化历程》,江苏人民出版社2001年版。

② [美]塞缪尔·P.亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华等译,生活·读书·新知三联书店1996年版,第32页。

③ 有人认为这一阶段是“政府软弱、腐败无能”,有人则认为是“中国资产阶级的黄金时代,南京国民政府在这十年中已建立起一套比较健全的统治制度,并为建设一个强大、繁荣的国家而努力,其政府能力在不断增强”。参见唐丽萍、娄万锁:《南京国民政府建国努力及其失败——1927—1937年南京国民政府政府能力分析》,《江海学刊》1999年第4期。

④ 虞和平主编:《中国现代化历程》第二卷,江苏人民出版社2001年版,第366页。

⑤ 美国学者布莱克认为,现代化有两种模式:内生型现代化和外生刺激型现代化。参见《现代化的动力》,四川人民出版社1988年版。我国学者在接受这一理论后,结合中国的情况,认为现代化应分为“原生型、次生型、感应型、拉美型”。参见萧功秦:《危机中的变革——清末现代化中的激进与保守》,上海三联书店1999年版,第1—2页。

⑥ 罗荣渠:《现代化新论》,北京大学出版社1993年版,第123页。

按照任何行为在具体社会和政治条件中实际显示的情形来思考和分析。瞿同祖在研究清代地方政府运转时认为：“在特定政治环境中的中国官僚的行为模式，一般说来也应能说明中国行政管理及官僚行为的一般规律”^①。讨论政府的运行情况时，必须将行政法规、政府命令规定的情况与实际执行的效能区别开来。如果仅仅梳理各项法令与法规，那么这个政府的职能是清晰的，权责是明确的，权力的运作也是有法可依且程序公正的，可谓是一个高效、为民的政府。但历史事实却不支持这个结论。那是因为，政府应视为“统治过程的参与”，它既包括“正式的”政府，也包括“非正式的”政府。^②因此，需要把政府还原到特定的历史时空与社会环境中，不能仅看静态的制度上的政府，更重要的是考察政府所面临的内外环境怎样？谁是政府的决策人？政府在当时最重要的功能究竟是什么？这些功能是由哪些人来执行的？执行的实际效果如何？以此，形成动态的政府史研究。

二、研究民国政府史的意义

中国幅员辽阔，地域差异是客观存在的。又囿于资料的浩繁，不敢以四川的情况来放之全国；但四川的情况，却可以作为南京国民政府时期地方行政的重要参考样本。以1935—1945年为研究时段，是因为自蜀汉军政府合并之后，四川省虽有唯一的省级政府，然而在军阀混战中，这个政府并未有任何权力，遑论行政管理的发展。1935年川政统一后，四川省政才真正统一。虽然制度构建日趋完善，但在具体的行政过程中，却彰显出制度与实践的不一致，行政效率也并未如预期的那样得到提高。是哪些因素制约了四川省行政现代化过程呢？这正是本书要探索的内容之一。

行政现代化是近百年中国现代化努力的一个方面，是政治现代化的起点，也是代价最小的体制内的调整措施。自清末新政到南京国民政府行政改革的努力，无不体现出行政体制改革在近代中国的重要作用。“规范”体现出南京国民政府对行政现代性的追求。从衙门到政府，是中国地方政府近代化的趋

① 瞿同祖：《清代地方政府》，范忠信译，法律出版社2003年版，引言第2页。

② 转引自瞿同祖：《清代地方政府》，范忠信译，法律出版社2003年版，序言第2页。