

XIN ZHONGGUO
JIANLI CHUQI
CHENGSHI XINGZHENG TIZHI YANJIU

新中国建立初期 城市行政体制研究

——以重庆为例（1949～1957）

杨菁 ◎ 著



四川出版集团 四川人民出版社

新 中 国 建 立 初 期
城市行政体制研究
——以重庆为例（1949～1957）

杨菁 ◎ 著

图书在版编目(CIP)数据

新中国建立初期城市行政体制研究：以重庆为例（1949～1957）/
杨菁著. —成都：四川人民出版社，2010.4
ISBN 978-7-220-08090-6

I. ①新… II. ①杨… III. ①城市管理：行政管理—
政治制度—研究—重庆市—1949～1957 IV.
①F299.277.19 ②D625.719

中国版本图 CIP 数据核字（2010）第 055927 号

XINZHONGGUO JIANLI CHUQI
CHENGSHI XINGZHENG TIZHI YANJIU
新中国建立初期城市行政体制研究
——以重庆为例（1949～1957）

杨菁 著

责任编辑
封面设计
技术设计
责任校对
责任印制

董玲 王定宇
经典记忆
古蓉
徐英
丁青 李进

出版发行
网 址

四川出版集团（成都槐树街2号）
四川人民出版社
<http://www.scpph.com>
<http://www.booksss.com.cn>
E-mail: scrmchsf@mail.sc.cninfo.net

发行部业务电话
防盗版举报电话

(028) 86259459 86259455
(028) 86259524

照 排
印 刷
成品尺寸

四川胜翔数码印务设计有限公司
成都东江印务有限公司
148mm×210mm

印 张
字 数
版 次
印 次
书 号
定 价

9
240 千
2010 年 4 月第 1 版
2010 年 4 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-220-08090-6
20.00 元

■ 版权所有·侵权必究

本书若出现印装质量问题，请与我社发行部联系调换
电话：(028) 86259624

序

城市是人类社会发展到一定历史阶段的产物，是人类物质文明和精神文明的主要载体。在人类刚摆脱蒙昧，文明的曙光初照天际的时候，城市就开始出现。随着文明的发展，城市成为文明的载体和温床。城市也逐渐成为人类生存、居住和发展的主要场所。城市像是人类文明和社会发展的沃土，政治的、经济的、文化的奇迹不断在这里上演，正确的、错误的，积极的、消极的理论、事物也不断在这里得到检验。

对城市行政管理的研究可以揭示城市结构和功能的发展与演变，是城市科学的重要组成部分。我国封建社会的城市长期在“城乡合治”体制下发展，城市、乡村纳入同一套国家皇权制度统辖之下，无论管理机构，管理法规、规程，管理人员，管理层级及管理职能等都无显著性差异。而我国现代意义上的城市行政发端于清末民初的城市自治，受到国外现代市政思想的巨大影响。“城乡合治”走向“城乡分治”是世界城市史所揭示的一个共同规律。其所以有城市行政建制的单立，就是因为社会事务管理中出现了城市和城市区域的特殊管理事项。对城市行政体制的分析和总结有利于我们更好地研究城市，更好

地建设和管理城市。

中国传统社会一直缺乏深入基层的行政层级，皇权对基层社会的控制长期依赖乡绅集团的协助。在传统城市，国家对基层社会的管辖也是透过地主精英和绅商集团得以间接施行的。鸦片战争推动了中国从传统向现代转型，近代百年中国经历了城市行政体制现代化转型的艰难探索，城市自治运动的兴起、城市行政法规的建设等推动中国城市行政向现代化迈出了一大步，但是由于一直未能建设起统一、稳固的国家政权，近代中国城市行政体制的现代化探索零散、间断，终未能形成大势。然而，新中国成立，中国人民在中国共产党的领导下，在取得国家政权后，迅速、平稳、成功地进驻城市、接管城市，在全国范围内有计划、有步骤地重构城市政权，稳定城市秩序，建设起了一套崭新的现代化城市行政体制，成功巩固了新生国家政权，并迅速转入国家经济建设阶段，这不得不说是一个历史的奇迹。立足国情和时代背景，新中国走出了一条完全不同于西方国家的城市行政体制建设之路，既完成了巩固新生国家政权的任务，又达到了对城市基层行政管理的目的，在政治现代化的目标上取得了重大的进展和成绩。当然，奇迹的缔造是有缘由的，没有记忆、没有遗产、没有历史，也就不能创造未来。重新审视新中国建立初期中国城市行政体制的建设过程，分析其深刻的历史印记和深远的历史影响具有重大现实意义。

对城市行政体制的研究是一个涉及交叉学科和多理论的主题，它涉猎历史学、政治学、管理学、行政学等学科领域，但由于政治学、历史学、行政学等学科各自关注重点的差异，目前对城市行政体制的研究在新中国建立初期这一时段形成了空档。迄今为止，学术界对新中国建立初期城市行政体制这一问题还缺乏深入而系统的研究成果。本书从城市史的视角，综合运用历史学、政治学、管理学、行政学等多学科交叉理论，通过搜集和分析档案史料，系统研究和审视新中国建立初期城市行政体制的发展和演变，揭示新中国城市行政体制建设的特点和规律，希望在

一定程度上弥补城市史领域的这一研究空白。

本书以新中国建立初期的城市行政体制为研究对象,选取重庆为具体研究案例,研究范围包括城市政府的法律地位、管理权限、机构设置、运行机制、决策机制等问题。研究置于中国现代化进程的宏大背景中展开,立足于中国政治现代化建设的角度,分析新中国建国初期城市行政体制在军事管制时期、国民经济恢复时期及国家“一五”计划时期等三个阶段的发展和演变历程。同时在国际比较的视野下,本书进一步揭示了新中国迅速建立起适应现代化进程和国家发展的城市行政体制,得以巩固新政权,稳定城市秩序的深层缘由。当然,新中国建立初期在计划经济体制下建立起来的城市行政体制也为当今市场经济体制下的中国城市行政发展遗留下了历史的诟病,本书也进一步反思了当今中国城市行政体制问题的历史根源,并探索了城市行政体制改革的方向和措施。

本书共分为四个部分。

第一部分为绪论。作为研究前的准备,该部分归纳了中国现代城市行政管理思想的引入和发展情况,探讨了“行政管理体制”这一学术概念的内涵和外延。基于对概念的厘定,该部分进一步陈述了该书选题的理论价值、现实意义,并对全书的研究思路、研究方法、时空界限以及创新性进行了设计。

第二部分即本书的第一章。该部分着力探讨新中国建立初期城市行政体制建设的历史及时代背景。从宏大的历史背景来看,新中国的建设为中国近代百年的现代化进程打开了新的局面,新中国建立初期的城市行政体制建设不仅是稳固国家政权、恢复经济发展的重要举措,更是中国政治现代化进程中的关键环节。中国共产党领导的新中国城市行政体制建设既鲜明地体现了当时国际环境的特征,还充分展现了共产党领导人的行政思想。

第三部分是本书的核心部分,即第二、三、四章。由于新中国建立初期国家政制发展呈现显著的阶段性特征,根据这一

特征，城市行政体制的建设也随之发生了明显的变化，由此本书该部分按时段分别研究了军事管制时期、国民经济恢复时期和“一五”计划时期的城市行政体制。

军事管制时期虽然短暂，但是城市行政体制甚为特殊，城市军管会统一行使城市政权，集城市的军事、政治、行政管理于一身，集中完成城市的接收工作。该时期市政府在军管会统一指挥下开展工作，机构和职能设置均不完善，但已经开始在机构设置上为军管体制结束后，正式开展工作做准备。

国民经济恢复时期，在《共同纲领》指导下，全国城市各界人民代表会议陆续召开，选举产生了市政府，市政府成为了城市正式的行政机构。该时期的城市行政体制带有明显的新民主主义色彩，城市各界人民代表会议代行市人民代表大会的部分权力。然而由于相关法规并没有赋予人民代表会议以立法权，所以市政府实际上集城市立法与行政权于一体，体现了明显的议行合一的制度特征。

“一五”计划时期，国家转入大规模的经济建设阶段，城市行政体制已日趋完善。特别是全国各级人民代表大会召开，“五四”宪法颁布之后，服务于人民民主专政的城市行政体制正式建立起来。该时期在市人民代表大会、市政协、中国共产党市党委、市政府共同组成的城市政权结构中，市政府成为了独立的城市行政机构，宪政下城市行政体制初步现形。

第四部分由该书的第五章和第六章构成。该部分力图从新中国建立初期城市行政体制本身的研究中抽离出来，一方面，探讨了该时期城市政府管理权限和法律地位变迁的实质意义，另一方面，在国际比较视野下展开了对新中国建立初期城市行政体制建设的评述。第五章总结和概括了新中国建立初期在城市政权结构不断调整变化中，市政府地位和职能的演变路径。在与苏联和美国这两个特殊国家的对比之下，第六章分析了新中国建立初期中国城市行政体制建设所取得的伟大成绩，同时也审视了它给后来的中国城市行政体制建设所遗留的弊端和教训。

目 录 CONTENTS

序	001
绪 论	001
第一章 新中国成立初期城市行政体制的历史背景	028
第一节 现代化进程下新生的城市行政	028
第二节 新中国城市行政体制的时代渊源	037
第二章 军管时期城市行政体制的研究	051
第一节 军管时期的城市政权结构	052
第二节 军管时期城市行政机构及其管理职能和 法律地位	067
第三节 城市军管会的决策和执行机制	076
第三章 国民经济恢复时期城市行政体制的研究	102
第一节 国民经济恢复时期的城市政权结构	102
第二节 国民经济恢复时期城市行政机构及其管理 职能和法律地位	110

第三节	国民经济恢复时期城市行政机构的决策和 执行机制	121
第四章	“一五”期间城市行政体制的研究	139
第一节	“一五”期间的城市政权结构	140
第二节	“一五”期间城市行政机构及职能的变化	145
第三节	“一五”期间城市行政机构的决策和执行 机制	167
第五章	新中国建立初期城市政府地位及其权限变迁的 实质分析	186
第一节	城市政府法律地位逐渐清晰：中央集权 体制下的一级地方行政机关	187
第二节	城市政府管理权限初步明确：授权型的基层 行政执行机构	190
第三节	“条块”结构决定城市政府的机构设置和 职能配置	192
第六章	新中国建立初期城市行政体制的评述	195
第一节	新中国建立初期的城市行政体制与同阶段 苏联和美国的比较	196
第二节	新中国建立初期城市行政体制建设的历史 意义	224
第三节	新中国建立初期城市行政体制建设的缺憾	235
参考文献		255
后 记		277

绪 论

刚刚过去的 20 世纪的历史是城市的历史，世界性的城市化的发展趋势刺激着城市的数量和规模的日益增长和扩大，城市的地位和作用变得日益突出和显要。城市的建设与发展，使城市产生了巨大的经济跨越，诸多新事物的产生和出现使城市的发展呈现出新的规律和新的趋势，同时随之而来的城市问题也层出不穷。在发展与问题这一对矛盾的交织中，城市发生着翻天覆地的变化。

面对着“城市”这一独特而又极其重要的人类生存空间形态和与“乡村”迥然不同的社会生产、生活方式，从 20 世纪六七十年代开始，就有越来越多的包括历史学家、政治学家、社会学家、地理学家在内的研究者开始专注并致力于城市这一领域的研究。城市日益成为学者们研究社会发展和人类文明的重要切入点，各种以城市为研究对象的新学科随之兴起。其中城市史研究堪称一支耀眼的奇葩，她为我们全面、透彻地研究城市，探索人类文明打开了一扇窗。“要想更深刻地理解城市的现状，我们必须掠过历史的长河去考察那些依稀可辨的踪迹，去了解城市更远古的结构和更原始的功能，这应成为我们

城市研究的首要的任务。但这还不够，我们还要遵循这些遗迹继续追寻，沿着城市经历的种种曲折和所留下的印痕……”^①

进入 21 世纪，城市建设更是日新月异，城市化和现代化已经成为世界各国发展的必然趋势，各种新兴的科学技术使城市的发展一日千里。然而，城市发展所带来的各种负面效应也日趋严重，给人们的社會生产和生活造成了极大的不利影响。正如著名的城市史学家刘易斯·芒福德所说“人类技术文明发展至今，已使人类社会发展到了一个岔路口，这时，如果对历史有了深湛的了解，对那些至今控制着人类的古老决定有了高度的自觉，我们就有能力正视如今人类面临的迫切抉择，而这一抉择无论向什么方向都终将改变人类”^②。人们到了必须得对城市活动进行深刻反思，对城市建设的历史进行严肃思考的时候了。

一、现代城市行政管理思想的引入与发展

城市科学是人类建设城市、改造城市和管理城市的实践经验在理论与方法层面的系统总结^③。南京大学顾朝林教授为纪念中国城市科学研究会成立 20 周年曾撰文写道：“21 世纪的城市已经演变为一个复杂的大系统，因此，城市科学不仅是地理学和建筑学的新兴学科生长点，而且也是理、工、文、经多学科交叉的边缘性学科，对城市建设、区域开发和社会经济可持续发展研究、人才培养都具有十分重要的意义。”^④ 国内著名

① [美] 刘易斯·芒福德：《城市发展史——起源、演变和前景》，倪文彦、宋俊岭译，中国建筑工业出版社 1989 年版，第 76 页。

② [美] 刘易斯·芒福德：《城市发展史——起源、演变和前景》，倪文彦、宋俊岭译，中国建筑工业出版社 1989 年版，第 76 页。

③ [美] 刘易斯·芒福德：《城市发展史——起源、演变和前景》，倪文彦、宋俊岭译，中国建筑工业出版社 1989 年版，第 76 页。

④ 顾朝林等：《论城市科学学科体系的建设》，《城市发展研究》2004 年第 6 期。

城市史学者何一民教授等也早已发觉，多年来学术界的研究视野更多地分别集中于历史学、地理学、行政学、城市规划、城市经济学、管理学、社会学等各个方面，各自为政的对城市进行分门别类的按各学科自身不同的出发点进行了研究，而城市本身是一个复杂而庞大的综合系统，各自的研究在自身的领域虽有所突破，但很难更深入、全面地认识日益复杂的城市问题，必须开拓一些综合多学科交叉的新领域，才能使城市得到更为全面、科学的研究。

对城市行政管理的研究是城市科学的重要组成部分。我国封建社会的城市长期在“城乡合治”体制下发展，城市、乡村纳入同一套国家皇权制度统辖之下，无论管理机构，管理法规、规程，管理人员，管理层级及管理职能等都无显著性差异。而我国现代意义上的城市行政发端于清末民初的城市自治，始于国外市政思想的影响，它实谓西方舶来品。

粗略梳理学界前辈们对我国现代城市行政管理的研究足迹，呈现出了如下几个鲜明的发展阶段：

（一）西方现代市政思想的引进和借鉴

中国现代城市行政不是在封闭的环境中自发孕育、产生的，而是受到西方主要资本主义国家的影响，具有浓厚的洋化气息^①。中国国内对西方市政体制的介绍始于梁启超。1903年，梁启超应美洲维新会之邀到新大陆游历时，已经注意到了美国正在进行的市政体制变革。他在《新大陆游记》中明确指出，美国政治“最腐败者，莫如市政”。他还援引布黎氏所著《美国政治论》一书列举出美国传统市政体制的诸多弊端：重金竞选、结党营私、滥用职权、蹂躏公益等等。梁启超写道：“美国诸大市中，如纽约、费尔特费等，常为黑暗政治之渊藪，

^① 何一民主编：《近代中国城市发展与社会变迁（1840～1949）》，科学出版社2004年版，第255页。

非无故也。（附注：此布黎氏著书时之现象也，近屡改良）。”^①梁启超在此附注中特意记载有美国市政“近屡改良”的发展动向，因此他堪称是将美国市政体制改革的最新信息向国内介绍的第一人。

中国现代城市行政最早出现于列强租界和租借地，在辟有租界的城市里，洋界、华界的强烈反差使国人意识到中国市政体制的落后，同时也刺激了一批有留学背景的知识分子对市政体制的关注和研习。20世纪20年代，一批具备留学美国背景、侧重于研习市政学或是与市政密切相关的政治学、行政学和经济学等科目的知识分子，在国内纷纷著述，广为宣传和介绍美国的市政体制改革知识^②。他们于1927年11月间，还在上海成立了中华市政学会。该会以“联络市政同志，调查市政状况，研究市政学术，促进市政发展”为宗旨。这些留美知识分子中的核心人物专业水平也相当高，国内普遍以“市政专家”

① 梁启超：《新大陆游记》，湖南人民出版社1981年版，第170~171页。

② 据《市政全书》截至1928年7月的统计结果，当时热心市政的留美知识分子共译著有关于市政问题的书籍78种，与市政密切相关的关于地方自治问题的书籍20种（资料来源：陆丹林编纂：《市政全书》附录“市政书报一览”，道路月刊社1928年版）。

称之，有时他们也以“市政专家”自许^①。当时国内环境适宜，这些热心市政的留美知识分子积极地向国内宣传、介绍美国的市政体制改革知识，其目的主要是希望对中国国内问题的解决有所帮助。臧启芳认为：“到二十世纪开始的这几年，美国市政的进步最大。”“市自决制的运动日见得势，市政府组织也发生了新变化，而有委员制和经理制两种体制出现，美国市政确开了一个崭新的局面。”^②董修甲在《各国市行政之发达史》中，对比了欧美各国城市化的状况后，亦曾指出：“在二十世纪初期，美国对于城市政府，锐意改良进步甚多。对于政府组织，一改再改，其委员会制度，与市议会经理制，为当今最新之组织制度。世界各城市，均注意焉。至城市行政，

① 这些留洋知识分子的代表人物有：董修甲，清华学校毕业后赴美留学，在密西根大学获市政经济学学士学位，后在加利福尼亚大学获市政硕士学位，著有：《市政新论》、《市宪议》、《都市存废问题》、《市组织》、《市政学纲要》、《市财政学纲要》、《中国地方自治问题》等。臧启芳，1919年赴美留学，初入加州大学研究院研究经济学、财政学，后转入伊利里诺大学学习经济学，1923年回国，著有：《美国市政府》（译著）。张慰慈，留学美国，专门研究市政制度，获博士学位，著有：《市政制度》。陈钟声，南京金陵大学毕业后赴美国留学，在哥伦比亚大学获哲学博士学位。1926年回国，著有：《中国国势调查》。桂崇基，早年赴美留学，获俄亥俄卫斯理大学学士和哥伦比亚大学硕士学位，后入纽约美国市政研究所并获证书，曾任纽约州文官委员会官吏资格审查员，哈兰市政府财政审查员，同时在哥伦比亚大学进修，1925年回国。何思源，1916年入北京大学，1919年8月赴美国留学，入芝加哥大学研究院，1922年获硕士学位，同年又赴德国留学，入柏林大学学习经济学。1926年回国，著有：《欧美各国社会之发展》等。王宜，国立北京法政专门学校本科毕业，赴美国留学，入伊利里诺大学研究政治，著有：《五权宪法建制研究集》等。孙科，留学美国加利福尼亚大学，1916年毕业获学士学位，后进哥伦比亚大学研究院，主修政治、经济和理财，选修新闻学硕士学位，同年返国，著有：《都市规划论》等。白敦庸，1919年清华官费留美，进芝加哥大学学习政治经济和市政管理，后入纽约国立行政讲习院毕业，1924年回国，著有：《市政举要》、《市政述要》等。（资料来源：徐友春主编：《民国人物大辞典》，河北人民出版社1991年版；《胡适文存》三集卷九，亚东图书馆1930年版，第1183页；《回国留学生现在国内服务状况调查表一组》，《北京档案史料》1996年第4期；《大公报》1930年1月21日，第13版，《书报评论》；《大公报》1930年1月7日，第13版，《市政府良否之标准》。）

② 臧启芳：《市政和促进市政之方法》，《东方杂志》第22卷第11号。

亦有彻底之改进，其旧有事业，日见发展，逐渐改良，对于新事业，则次第提倡。”^① 因而中国“不言市政则已”，若言市政就当效仿美国“力图改良”，将原有缺点予以“根本救济”^②。20世纪20年代这批留美知识分子不仅从欧美各国城市发展历程中认识到：“都市自治为培养民主国民自治之智识而达成真正民治之阶。”^③ 而且从以美国为代表的欧美各国自20世纪以来“对于都市政治问题，力谋改良，日益进化……进步尤为神速”的现实经验中，吸取了许多新的思想资源^④，他们的城市观念比晚清时的梁启超则深化了一步^⑤。

尽管这批留美知识分子的积极努力影响了近代城市的发

① 《市政全书》，第97页，第一编论著。

② 《市政全书》跋。

③ 张锐编著：《市制新论》，商务印书馆1926年版，第2页。

④ 谢璋：《重庆新旧市场之改建》，《重庆商埠月刊》第3期，1927年。

⑤ 20世纪二三十年代一部分官员与学者在与城市行政密切相关的行政、政治制度领域中的研究成果非常丰富，市政研究是其中的一个分支，知识分子在这些研究中的观点、主张直接映射到了市政领域。大致总结，它们有：一、著作类。（一）有关政治制度介绍的有陈之迈的《中国政制建设的理论》（艺文丛书编辑部（十五）民国18年），张慰慈的《政治制度浅说》（上海神州国光社再版，民国19年），常乃息的《中国政治制小史》（上海爱文书局，民国17年），高一涵的《中国内阁制度的沿革》（上海商务印书馆，万有文库第一集，民国19年）等。（二）关于政府行政体制设置的介绍有杨栋林的《缩小省区问题》（民国20年铅印本），萧文哲的《行政督察专员制度研究》（独立出版社，民国29年），陈柏心的《地方政府总论》（广西建设研究会民国30年再版），汪家培的《慎选县绥议》、《新县政研究》（上海汗血书店，1936年）等。（三）在行政学论著中关于国民政府的行政设置的论述有何鲁成的《行政管理》（浙江省地方行政干部人员讲习所出版，民国27年），张金蕴的《行政学之理论与实际》（商务印书馆，民国24年），《江康黎的行政学原理》（上海民智书局，民国22年），林叠的《行政学大纲》（华侨半月社，民国24年）。（四）对于行政改革和提高行政效率的附议有祝世康的《行政救国论》（中国政治学校图书馆藏书1934年），史文忠的《中国县政改造》（南京县市行政讲习所，民国26年），陈柏心的《中国的地方制度及其改革》（广西建设研究会出版，商务印书馆，民国28年）。（五）阐述专门行政问题，如人事行政、公文处理等的有何鲁成的《人事考核》（上海商务印书馆，民国25年），何鲁成的《档案管理与整理》（1937年出版），陈国深的《文书管理与人事管理的改革》（福建省县政人员训练所，第1册，民国26年），

展,但是他们想通过改革市政、推进城市自治,最终达到改良全国政治的根本目标却没能实现。这一时期,知识分子们对市政体制的研究多照搬西方理论而不顾中国国情,尤其又遭遇政治环境的劫难,南京国民政府成立后,在政府当局推行名不副实的所谓“地方自治”的恶劣环境中,以市自治为核心培养市民自治精神,最终以实现改良全国政治为目标的市政改革运动肯定举步维艰、困难重重,留美知识分子的政治改良理想注定没有实现的现实环境。

(二) 新中国阶级斗争模式下的城市管理理论

新中国成立初期,由于严肃的政治气氛,政治、行政领域逐渐成为了学术禁区,学者们很少在公开场合发表学术见解,公开刊物上刊登的有关政治、行政的客观研究著述也非常稀

张金鑑的《各国人事行政制度概要》(上海正中书局,民国25年),张锐、殷菊亭编《公文程式与保管》(上海商务印书馆,民国23年),朱剑芒《新公文程式大全》(上海世界书局,民国23年),胡惠生著《现代公文作法》(上海大华书局,民国22年),邹炽昌编著《公文处理》(上海世界书局,民国20年)等。二、时评、文章类。(一)留洋知识分子在报刊上的时评文章,这些时评以政治评价为主,间或对于行政有所议论,有论述专家政治的,有评论政府机构设置的,有评政体制度的,当时的《独立评论》、《东方杂志》、《国闻周报》、《大公报》,甚至以文学为主的《新月》,都刊登过不少此类文章。如罗隆基著的《专家政治》(载1929年4月10日第2卷第2号《新月》),胡适的《知难,行亦不易》(载1929年6月10日第2卷第4号《新月》),庄心在的《中国中央行政制度之前途》(载1933年6月1日30卷11号《东方杂志》),高一涵的《宪法上监察权的问题》(载1933年4月1日30卷7号《东方杂志》),陈之迈的《评宪草修正案稿的行政立法体制》(载1934年10月1日31卷19号《东方杂志》),丁文江的《中国政治的出路》(载1932年7月31日第11号《独立评论》),孟直的《中国现在要有政府》(载1932年6月19日第5号《独立评论》),邱昌渭的《行政研究的重要(通信)》(载1933年2月19日第38号《独立评论》),《新姿态的行政院》(载1936年1月《独立评论》184号),张佛泉的《民元以来我国在政制上的传统错误》、《宪草修正案中之中央体制》(分别载1933年11月6日10卷44期、1934年8月20日11卷33卷《国闻周报》),《社评:美国“智囊团”的解析》(载1934年4月5日《大公报》),《社评:由减缩政费到行政改造》(载1935年5月16日《大公报》),《“卑勿高”的行政改革论》(载1935年2月14日《大公报》)。

少。中国共产党七届二中全会正式提出工作重心从农村向城市转移，管理、统辖城市对中国共产党而言是相对陌生的课题，但却是备受重视的任务。在这一特殊时期，中国共产党面临相对陌生的城市环境以及急迫巩固政权的艰巨任务，在城市中几乎照搬了苏联社会主义的行政管理体制，以阶级斗争为纲，彻底打破旧有国家机构和城市行政机构，清除国家政权和人民大众中的反革命分子，建立起“条块”分割的城市行政体制，将所有市民的生产、生活一律纳入统一行政统辖之下。与这一时期中国共产党领导下的重建城市行政的工作风风火火、紧锣密鼓的局面形成鲜明对比的是学术界对新中国城市行政应该何样的探索和研究却几乎停滞了。其原因是，一方面，旧时期的学者被新政权划在旧社会知识分子的行列，他们正忧心忡忡地接受新社会人民大众的甄别，等待将要发生在自己身上的社会主义改造，在新社会里个人身份合法性的不确定，使得他们根本

（二）由行政官员与研究行政学的学者对于行政改革、提高行政效率的研究论文，这种论文主要发表在20世纪30年代的《行政效率》与《行政研究》杂志上，间或也有出现在其他报刊上。主要有如下：张锐有《行政效率是否高调？》（载1934年7月第2号《行政效率》），《地方政制改善的途径》（载1935年3月1日《行政效率》第2卷第5期），《新政的透视和展望》1936年10月5日《行政研究》创刊号，邱祖铭的《划分中央与地方权责之研究》（载1935年3月1日《行政效率》第2卷第5期），陈之迈的《研究行政督察专员制度报告》（载1936年10月5日《行政研究》创刊号），何廉的《吾国地方财务行政之检讨》（载1936年11月5日《行政研究》第1卷第2期），吴景超的《地方财政与地方新政》（载1936年10月5日《行政研究》创刊号），甘乃光的《文书档案改革运动的回顾与展望》（1937年4月24日，原为何鲁成《档案管理与管理》一书之序），李朴生的《行政计划的编造与考核》（载1935年3月1日《行政效率》第2卷第5期），张天福的《行政积压迟延之原因及补救办法》（载1935年9月30日《民族杂志》第2卷第10期），尚希贤的《增进县行政效率的几个先决问题》（载1935年第7期《行政效率》），邵元冲的《怎样提高政治效率》（载1934年7月第2号《行政效率》），胡次威的《重要县政问题改进意见》（载1936年11月5日《行政研究》第1卷第2期），蒋廷黻的《我的行政经验与感想》（载1936年10月5日《行政研究》创刊号），陶天南的《事务官之保障弹劾及惩戒》（载1936年10月5日《行政研究》创刊号），姚定崖的《江苏各县文书改革之建议》（载1935年3月16日《行政效率》第2卷第6期），杨适生的《专员制度之研究》（载1936年10月5日《行政研究》）等。