

# 填补空白还是留出空白？

——评《中国早期行政学史：民国时期行政学研究》

杨腾原\*

杨沛龙（2014）. 中国早期行政学史：民国时期行政学研究. 北京：社会科学文献出版社. 共312页.

《中国早期行政学史：民国时期行政学研究》是作者杨沛龙博士费十年之功爬梳档案、笔耕不辍的成果，展现了民国时期行政学的概貌。作者在绪论中指出，对于1930年之后十多年间行政学的整体状况，学界的研究几近于无，“民国时期行政学成为一个研究空白”（第2页）。该书封底也有文字称，“本书是国内第一部全面研究中国早期行政学发展状况的著作”。据此可知，这部著作能够填补民国行政学或中国早期行政学史的研究空白。本文认为，在强调其具有开创性的学术贡献之余，还应该重视该著作为当下行政学研究留出的三处空白：第一，讨论民国行政学史，要否将其置于民国史的框架内；第二，如何处理民国行政学史与民国行政史的关系；第三，对于当下国内的行政学研究，是否存在来自民国行政学的且应该得到继承的学术遗产。

## 一、民国行政学史与民国史

梳理民国行政学史，要否将其置于民国史的框架内？本书作者的注意力自然始终盯在“民国行政学史”之上。但我们认为，讨论民国时期的行政学史，需要以民国史或者至少是民国学术史作为依托。关于这一点，作者其实已经在书中多有体现，但他并没有在研究的方法、思路和内容上将二者做专门的、紧密的联系。所有涉及民国史和民国学术史的地方，他都将其处理成服务于讨论“民国行政学”之需，好像“行政学”在民国时期繁荣兴旺是理所当然之事。

---

\* 杨腾原，内蒙古大学公共管理学院，讲师。

其实,如果说“民国行政学”是一棵树苗,那么“民国”这个环境就是这棵树苗生长的土壤。对此,可以结合该书的谋篇布局加以讨论。

表1 本书正文的各章

章序	章标题
第一章	行政学在中国的产生
第二章	民国时期的行政学著作
第三章	行政研究团体及刊物出版
第四章	大学行政学教育及研究
第五章	民国时期行政学之定义、研究范围及其他
第六章	民国时期对于行政基本问题的研究
第七章	民国时期的行政改革与研究
第八章	民国时期对于人事行政的研究
第九章	民国时期行政学的回顾与探讨

资料来源:杨沛龙,2014。

该书除绪论和结论,正文共9章,其中又以第2至8章为集中讨论民国行政学的篇幅(表1)。显然,这七章是在勾勒民国行政学的全貌,又分章刻画其细部。那么,这七章彼此之间有没有明确的内部关联?它们的顺序是以目前这种章序为唯一的排序方式,还是有相互调换的可能?在我们看来,这些章序可以有所调换。比如,把第五章调为第二章,第六章并入第五章的“研究范围”,第七章和第八章呈并列关系,似哪个在先皆可。

既然本书着力展现“民国行政学”的繁盛状况,那我们设想的章序调换亦无损于这一研究主题。相反,对这种状况的刻画越是细致充分,就越需要面对这样的问题:为什么行政学在民国时期会呈现出一派兴盛气象?有没有一种处理方式,让全书诸章都有一个明确的指向,从而每章之间也因为这个指向而彼此建立起紧密联系,以致无任何调换顺序的可能或必要?如果有,这个指向从何而来?我们判断它来自“民国史”。比如:那个时期的国家建设和社会管理的实践对于建设怎样的政府和实施怎样的行政管理提出了怎样具体的要求,从而不得不需要来自“行政学研究”的响应?在这一点上,卞历南著译的《制度变迁的逻辑:中国现代国营企业制度之形成》一书可作参考。卞著把民国时期包括行政三联制在内的行政改革实践、甘乃光从美国行政管理理论中汲取思想资源的尝试等“行政领域的活跃行为”用于解释国民党为响应日本侵华危机而在实现国家制度合理化方面的努力(卞历南,2011:213-230)。按照这种思路,民国所处的局势才是民国行政学研究之兴盛的依据。

## 二、民国行政学史与民国行政史

表 2 第九章的三节

节序	节标题
第一节	认识“行政”与“行政学”概念
第二节	认识行政
第三节	行政实践与行政学科的关系

资料来源：杨沛龙，2014。

作者在第九章专门辨析了“行政”和“行政学”（表2）。首先，作者指出了当下中国行政学研究的一个误区，“以为政府做什么，行政学就要研究什么……实际上行政与行政学之间有相当大的距离，并不是政府所做的任何事情都要由行政学来研究”（第264-265页）。这极有道理。但反过来讲似乎是可以的，即行政学所研究的事情应该是政府要做（好）的事情。此其一。其二，作者意在用民国时期的“行政学与行政”作上述误区的一个反证，即他想阐明：民国时期的行政学就没有把当时政府所做的事情全部纳入自己的研究范围——上述误区是民国之后才出现的现象。必如此，作者安排的第五章至第八章才够得上他在本书用以勾勒民国行政学史的学术追求。不过，作者在第五章已清楚论及，民国时期的行政学人对行政学的研究范围本就没有公论；况且，民国行政学跟民国的行政实践“结合得非常紧密”，以致行政学的范围跟行政的范围本就难分彼此。应指明，作者其实提出了区分“政府的范围”和“行政的范围”之必要——固然“不是政府所做的任何事情都要由行政学来研究”，但政府行政范围内的事情应由行政学来研究。问题在于，这个“行政的范围”必是因时而变且主要呈现为扩张态势，甚至跟政府的范围有趋同之势。

其次，作者分析了民国时期行政学所以“一时非常兴盛、取得不少可观的成绩”之天时、地利与人和（第1-2页）。所谓天时，即西方行政学的兴起并经由日本传入中国，且当时的中国时局要求建设一个大规模的现代政府，对行政学提出了实际需要（第3、267页）。所谓地利，除了以日本作为西方学术和思想的二传手这个实际的地利条件之外（第21、24-25页），主要应该指向民国本身所呈现的“开放”状态——民国时期当然存在政治镇压、查封、暗杀、因言获罪（易劳逸，1992：33-41），但还是一个较为宽松开放时期<sup>①</sup>，这从本

<sup>①</sup> 可以从杨奎松（2013）《忍不住的“关怀”：1949年前后的书生与政治》一书中反观1949年之前的（部分）书生或知识分子的日常生活和精神状态。

书所举当时行政学人围绕行政和行政学所表达的言论也可反观一二。这种文化氛围、社会氛围、舆论氛围便于行政学说和理念的传播、形成和践行。如此似可表明,“民国”本身成了民国行政学所以兴盛的充分条件。所谓人和,即作者高度重视并予以肯定的那个“行政研究者群体”。恰如作者分析的那样,这群人有他们的眼界、追求和身体力行的奋斗,但他们总归不能超越时局。于是,问题恰恰在于,越是清晰地、有说服力地阐明这些“天时地利人和”,越是会让人觉得民国时期的行政学跟民国时期的行政本身是缠绞在一起的,民国行政学史很大程度上恰恰是民国行政史本身。既如此,就不宜用民国行政学史来佐证作者提出的“行政与行政学之间实际上有相当大的距离”这一观点。

提出这个辩驳,牵涉如何看待民国行政学的学术遗产。

### 三、民国行政学的学术遗产

对于当下国内的行政学研究而言,是否存在一种来自民国行政学的遗产?如果存在,前者有无必要且有无可能继承这一遗产?还是说二者本来就是一脉相承,无需谈继承不继承?抑或民国行政学并不构成遗产,所谓“遗产-继承”说本身不足为信?对于这些问题,作者的态度应该是:民国时期的行政学研究当然有值得继承的东西,只是条件的缺乏使得这种继承付之阙如,而今竟至遗忘。

一方面,作者指出,“行政学于20世纪80年代在中国大陆恢复之后,从研究解决实际行政问题出发,一度形成一种颇有本国特色的研究局面。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,当然不关心行政学在本土上已经发生的过去”,由此“产生和强化了一种误解——在中国,行政学没有过去”(第2页)。基于这些判断,作者倾向于认为今天的行政学应该向民国时期的行政学溯源。民国行政学作为学术宝藏,本应加以开发以获取知识、启发乃至指导,只是囿于今人缺乏师承、耐力和眼光而未能把学术注意力投射其上,以致这座宝藏竟无人能识、无人问津,自然也无从发掘。结果,对于当前国内的行政学而言,它只能是得不到继承的遗产,更谈不上一脉相承了。

另一方面,作者论及,“建设一个大规模的现代政府”成为民国时期行政学繁荣的伴生现象甚至推动力量(第267页),那不能否认,1949年之后的新中国亦长期保有这种需求。在追求实现国家治理体系和治理能力现代化的当下,不是依然对行政学研究有所需要吗?作者提到的行政学研究本土化的问题,在

民国时期正是指向建设当时的现代政府；照此推论，只要尚不能宣称已经建成了这种现代政府，那么行政学本土化就有持续探索的必要。按理说，即便 20 世纪 50 年代以来对包括行政学在内的人文社会科学有过人为的割裂，但民国时期的行政学作为一座学术宝藏或许能够在两个方面为今天继续探讨行政学及其本土化留下遗产：其一，技术操作的层面（表 3）——也就是作者论及的调整行政机构与提高行政效率、文书档案改革、人事行政、财政与财务、央 - 地行政与行政区划——毕竟，建国之后的行政实务和政府运作，依然要在上述几个方面展开。换言之，民国时期开始探索的建设现代政府的内容和途径，今天可能在措辞上略有改变，但其范围和思路不会有根本变化，因此，当时的学人们针对这些方面所做的探索和研究，依然值得今人去了解。其二，可获得的人才或者学术资源的质量、规模及其介入行政实践的程度、方式和实际贡献方面。作者的细致梳理生动再现了那个时代的行政学人的担当和见识，让人不免有今非昔比的感慨。

表 3 民国行政学的可能遗产

主题或内容	页码范围或章
调整行政机构与提高行政效率：行政组织；合署办公、裁局改科、行政督察专员制、行政三联制、幕僚长制、分层负责制	127 - 130、164 - 198 (第六、七章)
文书档案改革：文书是行政的工具，公文运行是行政程序的外表；公文方面开始使用标点，档案方面开始使用卡片，改进手续；主张公文使用白话文、简体字；机械化	158 - 164 (第七章)
人事行政：公务员保障制度、明确行政职责、人事机构、考试、职位分类、考绩、俸给福利制度、干部训练、公务员道德精神	第八章
财政与财务：将全国财政分为中央财政和自治财政，省财政并入中央财政，取消省级预算；日常物品材料的采购与保管中存在的浪费问题	131 - 134 (第六章)
央 - 地行政与调整行政区划：中央与省的关系、省县关系、县级行政、缩小省区、县政建设实验、新县制、分区设署	135 - 149、198 - 208 (第六、七章)

资料来源：根据（杨沛龙，2014）整理。

但是，我们觉得这个问题也许并非那么简单、线性。在“中国”这个空间内，前后相继的两个时间段之间未必存在前者能为后者留下遗产的现象。我们揣测，作者可能把他对民国行政学的热情投射成对民国行政的热情、再递进为

对民国的热情了。但是，民国时期的行政学能否当得起这种热情？在民国这个充满激情与理想又不乏离乱的时代，行政学研究究竟有没有成为民国时期政府改革的“智力源泉”呢？民国究竟取得了怎样的行政实绩呢？甚至说，民国行政学究竟做了怎样的学术累积呢？从结果上看去，为什么民国时期行政学所据的天时地利人和没能成为实现国民政府现代化和国家治理现代化的真正资源呢？这些问题可能依然需要从“民国史”那里去一探究竟。以我们对民国史有限的了解来看，恐怕当时的人们确实是认识到了拥有一个现代政府、强大政府、有效政府之必要，也试图通过包括行政学在内的“科学”孜孜以求之，但时局的限制使得这些认识和探索皆不能充分展开。在那个特殊的历史时期，战乱经常打乱政府日常行政的开展和改革计划的推行。同时，国民政府政权所及的范围有限——甘乃光把民国时期的文化形式分为租界文化、都市文化、乡村文化和部落文化四种（第119页），就在一定程度上能够表明民国行政学所要打造的那个现代政府的尴尬和无奈。

所以，我们并不认为民国行政学能够算得上一份“遗产”。一方面，民国时期的行政学，恐怕更多只是当时的“行政研究者群体”对民国行政的近距离想象；另一方面，以本书为发端的对民国行政学抱有热情的研究者或许又对其做着遥远的想象。我们当然要满怀敬意地去回望甚至要小心翼翼地呵护民国时期的行政学探索，但未必能够指望从中得到某种“行政秘籍”。

#### 四、贡献与批评

关于本书的贡献，只需略谈，因为这正是作者呕心沥血的所在，品读全书即可领略。我们列出所读到的三个方面。

其一，纠正错讹。比如，关于中国第一本行政学著作到底是否首推张金鉴的《行政学之理论与实际》，作者用准确的证据予以证伪，并指出张金鉴这种“掠人之美”的行为之后患，那就是以讹传讹。相反，如果每一位治学者都能像作者这般尊重自己所做的事情，不让故意的错讹从自己这里发生，那么“勘误”就不再是勘正低级的技术性错误，而是会成为学术观点的争鸣，从而有助于提升学术品质。仅凭这一点就能再次印证作者这份研究的珍贵之处。

其二，关注“民国行政学”这个领域所具有的学术视野，本身就具有价值。作者费十年之功爬梳资料、辨错勘误、熬夜批改，终得回响。

其三，作者对民国时期行政学这一学科和当时的学人及其言论的重现，在很大程度上让中文语境里的“行政学”有所归依。本书算得上是中国本土行政

学的寻根之旅。

我们还想提出两条讨论意见。

第一，如何处理史料的琐碎感？有没有其他思路来完成民国行政学史的梳理或者构建？作者目前的写法，相当于充分占有了史料，他试图让这些史料自己开口说话，他多数时候隐身在史料后面，只是偶尔站出来发言。作者已经完成的工作为这个话题或者这个领域的后续研究打下了厚实的基础。我们想提出的是，有没有可能围绕一个设问来组织史料？比如，跟 18 世纪末期的美国相比<sup>①</sup>，为什么民国时期难以组建起一个强大的中央政府以完成现代国家的构建？相反，那些试图调动行政学知识和行政理论以提高政府行政水平的尝试却以失败告终。内战的结果相当于宣告了民国时期的行政改革和政府建设试验的失败，建国之后要重新启动建设现代化的政府和现代国家。对于“中国”而言，这相当于走了弯路；对于国家的现代化而言，这不能不说是一个巨大的代价。这个代价直到今天依然在消化。因此，回看历史、拨开云雾，能否从行政学的角度为这个问题提供一种解答思路？我们觉得这同样是本书创造的或留出的一个空白。

第二，梳理史料、勾勒行政学学科全貌的工作已经做好了，后续研究可否尝试做纵向剖析。能否用行政学领域的一个代表人物去串联民国行政学——比如从甘乃光入手去勾勒或细描民国史和民国行政学史——以此找到能够便于看清那段行政学史的入口？

### 参考文献

- 卞历南(2011). 制度变迁的逻辑：中国现代国营企业制度之形成. 杭州：浙江大学出版社.
- 戴维·马格莱比、保罗·莱特(2014). 民治政府：美国政府与政治(第23版). 吴爱民、夏宏图编译. 北京：中国人民大学出版社.
- 杨奎松(2013). 忍不住的“关怀”：1949年前后的书生与政治. 南宁：广西师范大学出版社.
- 杨沛龙(2014). 中国早期行政学史：民国时期行政学研究. 北京：社会科学文献出版社出版社.
- 易劳逸(1992). 流产的革命——1927—1937年国民党统治下的中国. 北京：中国青年出版社.

---

<sup>①</sup> 戴维·马格莱比(David B. Magleby)等人在解释“《美国宪法》的制定”这个问题时，从功能论的角度指出，“随着独立战争的扩大，越来越需要一个能够联合各殖民地、指挥一场革命性战争的强有力的中央政府”，为了得到这样一个中央政府，召开了制宪会议(马格莱比、莱特，2014：2-3)。那么，回过头来看，清末以来的中国其实也需要这样一个政府并一直尝试建成这样一个政府。不能否认，直至今日，我国政府的自我认知、日常工作状态依然是这种逻辑的延续。