

中国近代行政管理史述略

虞 崇 胜

中国近代社会是世界历史上罕见的畸型发展的半殖民地半封建社会。这种特殊的社会形态制约和影响行政体制的模式和演变过程。近代中国行政管理既不同于西欧资本主义国家,又有别于中国封建社会,具有半殖民地化和近代化的并存和双向演化、民主的形式和专制的实质、以党治国和党政关系复杂多变、军政合一与以军干政、法律条文与实际相异、行政效率与社会效益的反差等特点。尽管近代中国行政管理走过的是一条不平坦的道路,但不断改革、日益民主化和科学化的发展趋势仍然清晰可见,特别是共产党领导新民主主义政权的行政管理,积累了许多宝贵的经验,为行政管理的现代化开辟了广阔的前景。

一、近代中国国情与行政体制的演变

近代中国既不是帝国主义直接统治的殖民地,也不是地主阶级一统天下的封建专制国家,更不是资产阶级专政的民主共和国,而是世界历史上罕见的、畸形发展的半殖民地半封建国家。自从鸦片战争以来,中国社会形态在同一时空中发生了两个演变过程:一方面,随着外国资本主义的侵入,中国的领土和主权遭到严重破坏,独立的封建国家逐步变成半殖民地国家;另一方面,随着资本主义侵略的加深,中国传统的封建经济逐步解体,单一的封建社会开始变成半封建社会。

社会形态这种独特的演变方式,铸成了近代中国社会的基本特征,构成了近代中国国情的基本内容,制约和影响近代中国行政体制的模式和演变过程。

近代中国行政体制的演变经历了三个阶段:

从1840年鸦片战争爆发到1912年南京临时政府的建立为第一阶段。在这一阶段的前期,清政府为了维护自己的统治地位和镇压国内人民的反抗,并适应对外关系发展的需要,开始增设了一些新的行政机构,其中以1861年设立的总理各国事务衙门最为著名。它标志着近代中国行政体制半殖民地化的开始。在戊戌变法和“新政”期间,清政府迫于民族危机的压力,又对旧有行政体制进行了较大规模的改革,如改总理衙门为外务部,增设巡警部、学部等具有近代色彩的行政机构等。辛亥革命前夕,清政府又成立了“责任内阁”,并对中央和地方行政体制作了局部调整。所有这些,都反映出传统的封建行政体制已经开始向西方现代行政体制过渡,同时也说明清政府已堕落后为“洋人的朝廷”,其行政体制已完全半殖民地半封建化了。

封建专制统治的腐朽没落和民族危机的出现,激起了人民群众的反抗怒潮。1851年,太平天国农民继承中国古代农民战争中提出的平等思想,建立了农民革命政权。这一政权虽然沿袭了中央集权的君主制,但毕竟与

封建君主专制有所区别,创造了一套特殊的农民政权的行政体制。

从1912年南京临时政府成立到1928年6月奉系军阀统治垮台为第二阶段。辛亥革命推翻了封建帝制,建立了资产阶级共和国。南京临时政府的行政体制是按照“三权分立”的原则建立起来的,由临时大总统、行政各部、参议院和司法机关组成,实行总统垂直领导。由于时代和历史的局限,临时政府的行政体制还不很完善,具有较多的“临时”色彩,但它毕竟是中国历史上第一个民主共和国的行政体制,对后世行政体制的发展产生了积极的影响。

为了捍卫资产阶级民主共和制度,孙中山在让位前主持制定了《中华民国临时约法》,规定中央行政体制为责任内阁制,大总统不兼负行政首长责任,只是单纯的国家元首。但是,袁世凯上台后,根本不按《临时约法》办事。先是利用御用的约法会议泡制《中华民国约法》,改内阁制为总统制;继而通过修改大总统选举法,使其成为终身总统;最后干脆称帝复辟,重新祭起封建专制主义的黄幡。袁世凯死后,皖系、直系和奉系军阀先后设立北京政权。此间,内阁更迭频繁,行政体制变化剧烈。皖系统治时期,形式上恢复了责任内阁制,实际上是段祺瑞个人专制。直系统治时期,继续维持责任内阁制,但大肆扩大贿选总统曹锟的权力。奉系统治时期,先是举出已无军事实力的段祺瑞为临时执政,继而由张作霖左右一切,后又组成安国军政府,张作霖自任陆海军大元帅,直接实行军事独裁。因此,北洋军阀统治下的行政体制,完全是军事独裁体制,不可与南京临时政府的行政体制混为一谈。

北洋军阀的倒行逆施,遭到全国人民的同声反对。辛亥革命失败后,在反对北洋军阀的斗争中,先后建立了中华民国军务院、中华民国军政府、中华民国政府、陆海军大元帅大本营以及广州和武汉国民政府。这些政府的行政体制是南京临时政府的继续和发展,具有较多的近代化色彩。

从1927年4月南京国民政府的建立到1949年中华人民共和国的成立为第三阶段。1927年4月,蒋介石通过发动反革命政变,在南京建立了国民政府。南京国民政府是一架庞大的官僚机器。中央行政机构由国民政府主席、国民政府委员会,行政、立法、司法、考试、监察五院,行政各部及国民政府直属机关等组成。从表面上看,它较近代其他政府更有了权力分立和相互制衡的色彩,但实际上推行的则是蒋介石个人的专制独裁和国民党的一党专政。抗日战争期间,国民政府设立国防最高委员会,统一党政军的指挥,使整个行政体制转入了战时的轨道。1943年国民政府改组,进一步扩大了蒋介石个人对行政活动的控制权。1948年“行宪国大”设立国民大会作为最高权力机关,设立总统和总统府,并对其他行政机构进行调整。但这已是强弩之末,无力挽救国民党统治败亡的命运。

在这一阶段里,除国民党政权外,还有共产党领导的新民主主义政权。在取得全国政权以前,共产党领导人民群众积极开展武装斗争,在革命根据地相继建立了工农民主政权、抗日民主政权和人民民主政权等三种政权形式。这些政权是新型的人民政权,实行人民民主管理,初步形成了符合中国国情的共产党领导下的人民民主的行政体制。

工农民主政权实行议行合一的管理体制,中央政权由全国苏维埃代表大会、中央执行委员会、中央执行委员会主席团、人民委员会及各人民委员部组成。工农民主政权的行政体制体现了民主集中制和精简效能的原则。抗日民主政权是共产党领导的一切赞成抗日又赞成民主的人们的政权,是几个革命阶级联合起来对于汉奸和反动派的民主专政。抗日民主政权没有统一的中央行政机关,各根据地的行政机关分为边区政府委员会、行政公署和专员公署、县政府、区公署、乡政府和村公所等层次。如果说工农民主政权行政体制主要是仿效苏联苏维埃政权的模式的话,那么,抗日民主政权则主要是中国共产党人的独创,较多地体现了中国特色。人民民主政权行政体制的发展经历了两个阶段。1946年6月内战爆发前,各根据地在管辖区域上虽有所变化,但民主政权的性质及行政体制与抗日时期基本相同。内战爆发后,随着人民解放战争的胜利发展,解放区不断扩大,相继建立了华北、东北、中原等大区人民政府;在新解放的城市中,则以军事管制委员会作为过渡性的政权机构,人民政权的组织形式也由参议会制向人民代表大会制过渡。

总之,近代中国行政管理体制的演变,经历了由清末君主专制到南京临时政府的民主共和体制,再到北洋军阀政府和国民党政府名为共和实为专制的体制,最后终于按照历史发展的必然,走上了共产党领导的人民民主共和体制的正确轨道。

二、近代中国行政管理的特点

近代中国是一个新旧并存、矛盾丛生的社会。1916年,李大钊作过这样的描述:“今者,白发之中华垂亡,青春之中华未孕,旧积之黄昏已去,新祺之黎明将来”^①。近代行政管理也是如此。它既不同于西欧资本主义国家,又有别于中国封建社会,呈现出新旧杂陈、名实不一、变异频繁、举步维艰的奇特局面。

(一)半殖民地化和近代化的并存和双向演化。

如同近代中国社会的演变一样,近代中国行政管理也呈现出半殖民地化和近代化并存和双向演化的趋势。随着中国社会半殖民地化的加深,行政管理体制和方式、方法日趋半殖民地化。这主要表现在两个方面:一是领土主权的不完整性;二是行政管理机构的半殖民地化。鸦片战争后,西方列强通过强迫中国政府签订的一系列不平等条约,不仅割去大片领土,而且取得了领事裁判权、协定关税、片面最惠国待遇等许多特权,致使中国政府不能行使完整的国家主权。与此同时,适应对外关系发展的需要,清政府先后设立了总理各国事务衙门和海关总税务司。前者负责对外交涉事务,并逐渐成为清政府推行“新政”的权力中心,改为外务部后也基本上为外国人所间接控制;后者掌管海关税收事务,并由外国人长期担任总税务司,半殖民地化的性质昭然若揭。至于北洋军阀统治时期和国民党统治时期聘请的大批军事、政治顾问,基本上都不是按照平等的原则聘用的,他们所提供的决策方案和建议,多带有控制和奴役中国的色彩。

在中国社会形态逐步向半殖民地化方向下滑的同时,行政管理也开始了艰难的近代化的路程。早在晚清前期,行政管理中就出现了一些新的因素。如作为半殖民地化标志的总理衙门,不仅办事机构比较精简,而且形成了分工办事、人有专责、简化手续、注意节约等原则。晚清后期,更是对旧有行政体制进行了较大规模的更新,并在行政机关中开始实行文官考试和录用制度。辛亥革命后,南京临时政府虽然仅存3个月,但它却给中国行政管理树立了民主共和的新风。此后,无论是北洋军阀政权或是国民党政府,尽管实行的是专制独裁统治,但形式上还得挂着民主共和的招牌,并且在具体管理方式方法上不得不采取一些新的东西。如在行政体制方面分权和制衡原则的确立,行政决策上合议制的推行,行政执行上分工负责制的贯彻,以及行政监督的加强和国家公务员制度的试行等,都从不同侧面反映了行政管理的日趋近代化。共产党领导的新民主主义政权,更是将行政管理的近代化大大推进了一步,其中行政机构的效能化,行政决策的民主化和干部管理的规范化,至今对我国行政管理的现代化仍有重要意义。

可见,西方资本主义侵入中国,一方面阻碍了中国行政管理近代化的进程,另一方面又充当了中国行政管理近代化“不自觉的工具”^②。当然,在一个领土主权遭到严重破坏、经济文化十分落后的半殖民地半封建的社会,行政管理近代化的程度是很有限的。要想真正实现行政管理的近代化和现代化,只有彻底推翻帝国主义和封建主义的统治,在实现了国家的独立和富强之后,才有可能。这是中国近代行政史所应得出的基本结论。

(二)民主的形式和专制的实质。

鸦片战争以后,由于整个社会经济结构的变化和欧风美雨的波及,民主的呼声不绝于耳,封建专制主义土崩瓦解。然而,延续了两千多年的封建专制制度和专制主义思想也并非一冲即垮的纸船泥牛,它们以百倍的努力、千倍的疯狂,顽固地固守着自己的每一块土地。即使在辛亥革命以后民主共和的观念已深入人心的环境下,它们仍然常常以民主的形式出现在近代中国的舞台上,导演了一幕幕专制主义借尸还魂的历史闹剧。

近代中国行政管理,就是这种矛盾的社会现象的一个缩影。早在清朝末年,专制主义者为了抗拒民主革命的潮流,使自己的统治得以苟延残喘,就曾导演过一场“旧瓶装新酒”的新政运动。辛亥革命以来,由于民主大潮的压力,公开否定民主共和体制已不可能,于是专制独裁者又假民主共和之名、行专制独裁之实,制造了一个个“新瓶装旧酒”的伪劣产品。北洋军阀统治时期和国民党统治时期的历届政府,虽然都有民主共和制的外壳,什么国会、总统、责任内阁、三权分立、五权宪法、地方自治、公务员制……,似乎应有尽有,但有名无实,纯系伪物。例如,总统本是共和制国家的元首,必须按三权分立的体制行使权力。但是,中国的总统,除孙中山外,袁世凯、黎元洪、冯国璋、徐世昌、曹锟、蒋介石,都和专制皇帝没有实质性的区别。他们都不甘出任虚位元首,而把国家最高权力全部集中在自己手里,具有权力的不可分割性。又如,责任内阁,在民主国家集行政权力于一体,有较大的权威。可是,中国的内阁不过是专制独裁者的账房和办事员,完全要按实力人物的意旨办事,实力人物呼之即来,挥之则去,行政权的独立不过是空话而已。再如,行政决策虽已通行合议制形式,但严格按合

议制要求作出的决策则微乎其微,决策权仍操在实力人物手里。本来,推行公务员制度是近代中国行政管理的一大进步,但实际上行政人员的进退并未按已定的制度办事,重要人员的任用仍然依主管长官的意志决定。

当然,这也不是说近代中国行政管理领域没有一块净土了。实际上,共产党领导的新民主主义政权,除个别时期(如王明“左”倾统治时期)出现过家长制作作风外,从整体上讲,不仅在形式上而且在实质上都要较好地体现了民主的精神。这里只是说明近代中国特殊的社会环境,塑造了行政管理的特殊面貌。我们在考察它时,必须透过现象看本质,才能真正把握近代行政管理发展的特殊规律。

(三)以党治国,党政关系复杂多变。

政党是近代以来世界各国最普遍的政治现象。与古代中国相比,近代中国在政治生活方面的最大变化莫过于形成了一套相对完整的由政党控制政权或干预政治的政党制度了。近代中国的政党,是适应社会经济和阶级斗争的需要而产生的。清末虽然没有严格意义上的政党存在,但在变法维新过程中,资产阶级改良派已经建立了类似政党雏型的强学会(1895年)、南学会(1898年)、保国会(1898年)。在预备立宪期间,又出现了帝国宪政会、政闻社、宪政公会、宪友会等政治团体。以孙中山为代表的资产阶级革命派先后建立了兴中会、华兴会、光复会、科学补习所等革命团体,1905年组成中国第一个资产阶级革命政党——中国同盟会。从此,中国的政治生活就与政党结下了不解之缘,政党日益成为国家政治生活的决定性因素,这是历史的一种进步现象。

政党现象一旦出现,就必然以其特有的方式去干预和影响国家的行政管理。于是,党政关系就成为行政管理活动中最重要的问题之一。

在南京临时政府时期,同盟会不仅控制了政府的大部分实权,孙中山任临时大总统拥有法定的统治全国和统率海陆军的最高权力,行政各部部长、次长也由同盟会会员担任,而且同盟会的三民主义政纲,在临时政府制定的各项政策措施中也有比较充分的反映。而辛亥革命的失败,也恰恰在于同盟会轻易地放弃了对政府的领导权,犯了一个“巨大的政治错误”(孙中山语)。

袁世凯篡权窃国后,推行专制独裁,本可不要政党作为掩饰,但他为了附庸风雅,竭力把自己装扮成“民主共和”的拥护者,一时间党派林立,“政党政治”、“议会政治”的口号喊得震天价响。然而,袁世凯并不知道“民主共和”为何物,当他感到“政党政治”有碍他的独裁时,便派人将宋教仁杀害,使资产阶级梦寐以求的“政党内阁”胎死腹中。然后,他又暗地里操纵进步党和公民党等党派,将自己推上了正式大总统的宝座,政党制度成了他专制独裁的手中玩物。

广州、武汉国民政府建立后,明确规定了“以党治国”的原则,并在国民党中央设立政治委员会作为政治指导机关,严格控制着国民政府的行政活动。南京国民政府建立初期,一方面通过制定《训政纲领》,从法律上确立国民党一党专政的政治体制,另一方面通过提高中政会的地位,使之成为国民政府行政决策的中心。抗战胜利后,国民党为加强对地方行政的监督,通过从政党员推行“以党透政”的工作制度。宪政时期,国民党本应“还政于民”,但蒋介石先以总统后以国民党总裁名义,牢牢掌握着政府的人事任免权、军事指挥权、行政权和财政权,重大行政决策仍由党内圈定。

共产党领导的新民主主义政权,在处理党政关系方面揭开了新的一页。坚持共产党的领导,是新民主主义政权必须遵循的基本原则。但党对政权的领导,主要是大政方针的领导,而不是把持包办政府的行政事务;下级党组织无权改变或不执行上级权力机关和行政机关的决议和法令;各级党组织无权直接命令权力机关和行政机关,如果党组织没有能够说服权力机关和行政机关接受自己的意见时,必须少数服从多数,不得违反民主集中制原则。新民主主义政权形成的这些原则,为正确处理党政关系积累了宝贵的经验。

(四)军政合一,以军干政相当普遍。

毛泽东曾经指出:“外国的资产阶级政党不需要各自直接管领的一部分军队。中国则不同,由于封建的分割,地主或资产阶级的集团或政党,谁有枪谁就有势,谁枪多谁就势大。”“有军则有权,战争解决一切”^⑥。这是近代中国不同于近代西方社会的主要特点之一。近代中国,无论是革命政权,抑或是反革命政权,其行政管理都不同程度地受到战争的影响,带有明显的军事化的特点。曾经将中国农民的反封建斗争推进到最高峰的太平天国政权,定都南京前,完全是按军事体制建立起来的,实行五军主将制。定都南京后,虽然建立了严密的职官体系,但各级官员既是行政首长,也是军事首领,平时处理军政事务,战时率军出征,仍是军政不分。南京临时政府虽然是比较完全意义上的民主主义政府,但其军事性的特点也相当明显。这不仅表现为政府的主要任

务是组织反清的军事斗争,而且在行政体制上也烙下了军事化的印迹。中央政府行政各部以陆军部为首,参谋本部和元帅大本营,虽为军事指挥机关,却也参与行政决策。而各省的军政府和军政分府,本身就是军政合一的机关。辛亥革命失败后,在南方建立的4个革命政权以及广州、武汉国民政府,也都是军政合一的政权。至于1927年后国共两党分别建立的政权组织,尽管性质相异,但军事性的特点则是相同的。

正是由于近代中国历届政府都具有军事性的特点,因而行政管理必然要受到军队的干预,以军干政的现象相当普遍。近代一切军阀,都爱兵如命,都懂得“有军则有权”的道理。他们不断利用手中的兵权,干扰行政管理活动。袁世凯依靠手中的北洋军,左右开弓,先逼清帝退位,后逼革命派让步,窃取了辛亥革命的胜利果实,并一步一步由临时大总统到正式大总统再到洪宪皇帝,将民主共和制度糟蹋得面目全非。张勋导演的丁巳复辟闹剧,也正是因为他有五干辫子军。谭延闿在湖南几起几覆,但从来不做寡头省长,要做督军兼省长,他后来做了广州和武汉国民政府的主席,还兼第二军军长。蒋介石更是视军队如生命,为了进行反革命事业和操纵国家行政事务,他建立了一支庞大的“中央军”,并长期担任军事领导人的职务。共产党人不争个人的兵权,但要争党的兵权、人民的兵权。毛泽东反复强调“枪杆子里面出政权”的真理。当然,共产党领导的新民主主义政权是新型的人民政权,军政关系是处理得比较好的,并且坚持了“党指挥枪,而决不允许枪指挥党”的原则。

总之,近代中国的行政管理,不仅与政党结下了不解之缘,也与军队结下了不解之缘。如何正确处理军政关系,是历届政府不可回避的现实问题。

(五)法律条文与实际情况相异。

进入近代特别是辛亥革命以来,“以法治国”已经逐渐成为国家行政管理的基本原则。自清末颁布《钦定宪法大纲》以来,不能说没有约束行政管理的法律,然而法律条文是一回事,实际情况又是另一回事,法律条文与实际情况相去甚远,甚至大相径庭。如清末《钦定宪法大纲》虽规定由议院所议之事,必须经议院决议后,方可奏请钦定;已定的法律,非得议院讨论,皇帝不得以命令更改废止。但事实上由于皇帝握有召集、开闭、停止及解散议院之权,议院不过奉行行事,为皇帝决策制造法律依据而已。又如,孙中山主持制订的《中华民国临时约法》明确规定,实行责任内阁制,由国务院掌握行政管理实权。然而,袁世凯窃取临时大总统职位后,先是安插亲信,控制内阁,后是扩大临时总统辅助机关,分割国务院各部的实权,将国务院架空,最后干脆抛弃《临时约法》,将内阁制改为总统制。至于南京国民政府,法律条文的确颁布了不少,但实际行政管理并没有严格依法律条文办事。在国民党统治下,“以法治国”徒有其名,“以法谋私”、“以人治国”则普遍流行。如国民政府组织法关于政府主席职权的几次修改,《动员戡乱时期临时条款》中关于总统临时处置权的规定,都不是行政人员服从既定的法律,而是使法律服从和适合某些集团或个人独裁的需要。

可见,从清末到国民党统治的历届政府,尽管都高喊过“以法治国”的口号,但实际上都没有跳出“以人治国”的窠臼。

(六)行政效率与社会效益的反差。

行政管理是追求效率的活动。如何提高行政效率,是一切行政管理活动的出发点和归宿。同时,行政管理又必须注意社会效益,是行政效率与社会效益的统一。近代中国,有些政府的行政效率是高的,社会效益也是好的。如共产党领导的抗日民主政权,通过实施精兵简政等措施,大大地提高了行政效率,推动了抗日战争的胜利发展。在这里,行政效率与社会效益是一致的。但大多数政府不仅行政效率不高,而且行政效率与社会效益形成严重的反差。如晚清政府后期虽然也采取了一些变革措施(推行“新政”、预备立宪等),但收效都不大,其原因在于这种变革的目的是为了维持腐朽的专制政体,抗拒民主共和的潮流,因而抵消了其社会效益。又如北洋军阀统治时期,各派军阀之间为了争权夺利,连续不断地发生火并,尽管当时的政府在筹措军费、动员兵源、搜括百姓方面效率是高的,但这种不义之战带来的却是财政枯竭、生灵涂炭、国无宁日,根本谈不上什么社会效益。再如,抗日战争胜利后,南京政府为抢夺胜利果实,派出大批军政人员奔赴各地,接收敌伪财产。整个接收工作不能说效率不高,接收的财产不能说不多,但老百姓却称这场接收为“劫搜”,发出“盼中央,望中央,中央来了更遭殃”的叹息。至于南京政府在1948年实行的金元券政策,尽管在某种程度上缓解了严重的经济危机,但却给人民群众带来了严重灾难,造成物价飞涨,民怨沸腾,社会骚动,该项政策也只得宣告破产。

以上事实说明,任何政府的行政管理,不仅要追求行政效率,而且还要重视社会效益,只有将二者结合起来,才能保证行政管理有条不紊地进行,进而促进社会政治、经济、文化的发展和人民物质文化生活的提高。近

代中国的历届反动政府逆历史潮流而动,其自身的性质决定了它们不可能解决好行政效率和社会效益的关系。这就充分说明了这些政府的暂时性,其灭亡是历史的必然。

三、近代中国行政管理的发展趋势

历史的发展是不依人们的主观意志为转移的。尽管近代中国行政管理走过的是一条荆棘丛生、坎坷不平的道路,但其改革和进步的趋势仍然清晰可见,最后终于以中华人民共和国的成立为标志,翻开了中国行政史上最光辉的一页。

首先,旧的管理体制已经崩坏,改革成为时代潮流。

马克思、恩格斯在 1853 年间写的关于中国问题的论文中,便分析过鸦片战争和西方资本主义将给中国带来的影响。他们一方面痛斥了西方殖民者侵略中国的野蛮行径,另一方面又明确指出,中国这个世界上最古老的“腐朽的半文明”国家,在与西方新兴的资产阶级的对抗中,必然要“死去”。鸦片战争不仅使清王朝的声威“扫地以尽”,而且打破了中国“与文明世界隔绝的状态”,从而也就破除了“保存旧中国的首要条件”^④。近代中国的实际情况确是如此。鸦片战争将清政府乃至两千多年的封建帝制的腐朽本质暴露无遗,传统的国家行政机构已不适应新的形势的发展,被长期密封在棺材里的封建主义木乃伊,一接触到新的空气,便迅速解体了。于是,一些有识之士,发出了改革的呼声,近代行政体制的改革终于迈出了她那踟蹰蹒跚的步伐。

自 19 世纪 60 年代开始,清政府为维持自己的统治地位,对原来的行政体制进行了局部的改革。甲午战争后,伴随着维新变法运动的展开,旧的行政体制又得到较大范围的改革。但是这次改革的成果与变法运动一起很快被顽固派扼杀了。不过改革的工作并没有停止。在随后的“新政”和预备立宪中,传统的行政体制在保证皇权至上的前提下,又作了尽可能的改革。尽管这种改革很大程度上是装璜门面,却也显示出历史进步的不可抗拒性。孙中山领导的辛亥革命推翻了两千多年的封建帝制,将行政体制的改革大大地推进了一步。辛亥革命后建立的南京临时政府的确有许多新的东西,行政体制是新的,行政管理的方式方法是新的,行政管理的思想和原则也是新的。所有这些,都给以后历届政府的行政管理以巨大而深刻的影响。辛亥革命失败后,历届占统治地位的政府尽管并没有认真按这些新的东西去办,有的甚至又重新举起帝制的旗帜,但在大多数场合下,还得打着这些东西作为招牌,并不断地对旧的管理体制作些修补和改革。因为改革已成为历史潮流,顺之者昌,逆之者亡。谁要逆历史潮流而动,拒绝改革,不仅不能维持自己的统治地位,而且将会被时代潮流所吞没。北洋军阀逆时代潮流而动,垮台了;国民党反动派逆时代潮流而动,覆亡了。这种历史的辩证法不是值得深思吗?

其次,新的社会因素逐步壮大,行政管理日趋民主化和科学化。

如前所述,近代中国是一个半殖民地半封建社会,外无民族独立,而受帝国主义压迫,内无民主,而受封建主义压迫,长期的闭关自守导致经济文化十分落后。因此,要在一个没有独立主权、经济文化十分落后、封建专制主义猖獗的国度里,进行自上而下的改革,那是很艰难的。这就是近代中国历次改革运动收效甚微、功败垂成的原因所在。但是,近代中国毕竟不同于古代中国,由于经济基础的变化,新的社会因素在帝国主义和封建主义压迫的夹缝中逐步成长起来:民族工业的初步发展,民族资产阶级队伍的形成,工人阶级的成长壮大,民主和科学思想的传播,资产阶级领导的旧民主主义革命和共产党领导的新民主主义革命等等,再加上世界大潮的推动,中国社会终于跨入了近代化的门坎,国家行政管理也日益趋向于民主化和科学化。

在行政体制方面,自鸦片战争以后,传统的国家行政机构从名称到职能都发生了变化。特别是 1901 年以后,传统的六部、寺、监这套行之几千年的体系被打破,代之以近代国家通行的行政各部,其中外交、商部和学部的设立,除了反映出一定的半殖民地痕迹外,也多少表示国家开始重视外交、商业和新式教育,而礼部之类的机构被撤销,也同样说明以礼治国的传统职能正在转变。随后,清政府在“立宪”的名义下建立的责任内阁,虽然只是一种仿“责任内阁”,实权操于皇族之手,但也不能把它与明清内阁等同视之,它反映了君主专制权力开始萎缩。辛亥革命后建立的资产阶级共和国,虽然时间不长,但孙中山确立的总统制、内阁制、国会制形式,三权分立、五权宪法等政权组织原则,以及权力合理配置、职能合理划分等管理思想,对后来的行政管理都有很大影响。北洋军阀统治时期,除了袁世凯和张勋很短时间的帝制复辟外,其余大部分时间在名义上仍然保留了民主共和的外壳。至于国民党统治时期,更是以高扬孙中山民主共和的旗帜,鼓吹通过军政、训政达到宪政,

最后实现孙中山“还政于民”的民主政治理想相号召的。其中虽不乏虚假和变形的成分,但在形式上确有一些新的色彩。

在施政过程方面,随着封建专制政体的被推翻,延续了几千年的“乾纲独断”、“朕即国家”的寡头决策体制被抛弃,代之而起的是集体讨论、集体决策的委员会议制,尽管实际运用中常常变形走样,但这种变化的意义不可低估,它是行政决策民主化的先兆。行政执行中对效率的追求,具体办事制度的完善,公文处理方法的不断改进,行政监督体系的建立和完善,也都说明了行政管理正朝着民主化和科学化的方向艰难地迈进。

在人事行政方面,清末的废科举、兴学堂,终于将延续了一千多年的以“八股取士”为中心内容的科举制度扫进了历史的垃圾堆,为人事管理的现代化创造了前提条件。北洋军阀统治时期,依照西方文官制度的一些基本原则和精神,开始制订文官培养、考选和任用制度,这是一个不小的进步。国民党统治时期,考试院的成立和公务员制度的出台,标志着人事管理已经进入了一个新阶段。

上述所列,虽只是行政管理民主化和科学化的一种发展趋势,但应指出这种趋势是不可阻挡的。“青山遮不住,毕竟东流去”。这一脍炙人口的诗句所揭示的深刻哲理,在近代行政管理史中得到了较好的验证和生动的体现。

最后,共产党领导的新民主主义政权,为行政管理的现代化开辟了广阔的前景。

近代中国政权林立,进步政权和反动政权同时存在于中国这块土地上。在这诸多的政权中,共产党领导的新民主主义政权异军突起,显示出旺盛的生命力,在行政管理方面积累了许多宝贵经验。

工农民主政权创造的行政管理经验有:人民通过民主选举产生各级代表大会,由代表大会选举或任命行政机关领导成员,实行议行合一的管理制度;行政机关贯彻精简和廉洁的原则,实行首长职数限额制和大体平均的供给制;实行中央和地方政府适当分权,调动中央和地方的两个积极性;贯彻任人唯贤、德才兼备的干部政策,严格挑选行政机关工作人员;实行人民群众与专门机关相结合的监督制度;实行调查研究、典型试验、集体领导和个人负责相结合等工作方法。

抗日民主政权的行政管理也有许多独创性的经验,如正确处理党政关系,充分发挥政权机关的积极性,依照“三三制”原则组成行政机关,吸收各阶层人民参加行政事务的管理;实行民主决策,重视征询和采纳各方面人士的意见和建议;实行精兵简政和逐级负责制,提高工作效率;建立相对完备的监督体系,严格干部标准,加强干部的教育培训和考核奖惩,干部的福利待遇以不高于熟练劳动者的所得收入和俸以养廉为原则。

人民民主政权也积累了不少行政管理的经验,如试行人民代表大会制度,切实保证人民群众当家作主;加强党对政权的领导,保证行政管理的正确方向;实行民族区域自治政策,建立少数民族地区第一个民主自治政府——内蒙古自治政府;确立省、市建制,理顺地方行政体制;加强决策咨询,密切政府与群众的联系;建立和完善行政机关办事制度,提高行政效率;实行人民监察制度;严厉惩治干部的贪污行为,保持行政机关的廉洁。

新民主主义政权创造的这些实践经验,不仅有力地推动了革命根据地行政管理活动的开展,促进了中国新民主主义革命的胜利发展,而且代表了近代中国行政管理的方向,为行政管理的现代化开辟了广阔的前景,对于我国当前社会主义行政管理仍然有着重要的借鉴意义。

注 释:

① 《〈晨钟〉之使命》,载《李大钊选集》,第58页。

② 《马克思恩格斯选集》第2卷,第68页。

③ 《毛泽东选集》第2卷,1991年第2版,第546页。

④ 恩格斯:《波斯与中国》;马克思:《鸦片战争史》、《中国革命和欧洲革命》,见《马克思恩格斯选集》第2卷,第2—26页。

作者附言:本文第一部分初稿是由李天松同志提供的。全文修改得到朱雷、吴剑杰、张安庆、祝马鑫等老师的支持和帮助,特此致谢。

(本文责任编辑 吴友法)