

被遮蔽的傳統：中國行政學研究（1921—1949）價值重估

任曉林*

摘要

中國行政學概念建構必須包括過去百年來行政學發展的全部歷程。忽視或者錯誤地把1921-1949時期行政學發展的基本知識搞混亂，並且僅僅以上一世紀八十年代初始為中國行政學研究起點的學術思想是不正確的。這一時期行政學發展以1933年江康黎《行政學原理》出版為標誌，不僅勾勒出的是一幅中國學術圖景，並且在引進、借鑒和學習中形成蓬勃的勢頭。更重要的是其促進了現代政府概念在中國的不斷成熟，促進了以行政效率運動為核心行政實踐活動的開展。這是一個新的價值重估，有利於中國行政學在新的時代認清自己的學術地位，更好地獲得新的發現和發展。

關鍵詞：張金鑑、江康黎、甘乃光、中國行政學研究、效率運動

壹、前言

1921-1949年，是中國政治、社會發生發生巨大變化的重要時期。這一時期，隨著張慰慈、高一涵、張奚若、鄧初民、錢端升等學者在中國政治學領域開拓性研究，行政學研究也對接歐美「政治——行政」二分思想及行政學最新理論的知識框架，在引進、吸收、學習和借鑒中形成一個蓬勃的高潮，推動了這一學科在中國的快速發展。近年來，隨著公共行政本土化研究與如何對中國公共行政學這個概念進行時間軸向的界定上，我們逐漸認識到，本土化下中國公共行政學這一概念在時間軸向上的定義應該包括過去百年來這一學科在中國發展的全部歷程。

國內多有學者認為，公共管理學是一個伴隨改革開放偉大腳步恢復與成長起來的特殊學科。但對「恢復」之前公共行政學在中國的發展史實研究不夠，甚至形成錯誤的結論——他們認為：「只是到了20世紀30年代中期，行政學作為一個學科才算在中國落地，張金鑑的《行政學的理論與實踐》（1935）、江康黎的《行政學原理》（1936）這兩本教科書的出版可以視為象徵性的標誌」（陳振明，2018）。這裏，張金鑑著作書名不僅錯誤，而且出版時間也錯誤。同時，在這種不負責任的論說中，更多地把上世紀八十年代作為公共行政學在中國發展的起點，把這一時期開始的移植、借鑒和學習看作中國公共行政學發展軌跡的全部，這是有問題的。

*延安大學政法與公共管理學院教授

收稿日：2022年4月27日 同意刊登日：2022年5月24日

這一不準確的結論同時被國內更多年輕學者所採信，以致於很多的研究都被定位在開拓性、創新性研究的高杆上——明顯的事實不清，非要認為自己的觀點是第一次，是首創。造成這種現象目前看來有兩個不正確的源頭，其中一個是2003年4月初版的《中國行政管理學年鑑（2002）》中筆者有關中國行政管理學分期論述中，雖然指出「在普遍意義上，學者們忽視了1949年以前行政管理學發展」的史實，但同時又認為「以羅隆基、龔祥瑞、樓邦彥、張金鑒為代表的一批學者的理論成果先後問世。其中，以張金鑒《行政學之理論與實際》最具代表性」（任曉林，2003：179）。另一個是有關教材中的錯誤表述：「根據可以查證的資料，最早的首推1935年張金鑒的《行政學的理論與實際》；翌年，江康黎出版了《行政學原理》。這在當時都列入大學叢書」（張國慶，2007：45）。

那麼，與上一世紀八十年代初我國興起的行政管理學比較，1949年之前中國公共行政學到底是怎麼發展的？是否是有價值和意義？我們有必要基於學術事實進行新的價值評估，打通二者之間認識上的割裂，還原中國行政學一個百年圖景。

貳、1921-1949時期行政學著作出版，江康黎是第一人

目前國內的表述是張金鑒先生早年的《行政學之理論與實際》是中國最早的有關公共行政學的著作，這一說法早年也在黃達強、劉怡昌先生編著的《行政學》中提出（黃達強、劉怡昌，1988：17）。然而，實際情況並非如此。

從學術發展來看，1921-1949年這一時期公共行政學發展，實際上是一個相對蓬勃的時期。隨著一批青年才俊赴歐美留學，公共行政學理論及知識構架很快被引入到中國。從已有的史料查閱，甘乃光應是較早赴美國學習行政學的留學者，而晚甘乃光一年之後留學的人就包括了江康黎等。

在張金鑒之前，江康黎先生已經率先進行了行政學有效的理論研究。1933年11月，即民國22年11月，上海民智書局就出版了江康黎先生所著的《行政學原理》。在寫於民國21年6月的「自序」中，江康黎先生寫到：「編者欲寫此書，動機在三年以前，唯以留學外邦，功課繁重，舉筆無暇。今年元月初，餘因講學來滬，友人幼炯兄即以為此書相囑，老友盛意，實獲我心」（江康黎，1933：7）。江康黎先生寫此自序時，尚在「廣州之東山」。從自序內容推斷，此書稿萌發於民國十八年即1929年之前，實際完成於1932年6月，正式出版於1933年11月。書中對「韋羅貝（W.F. Willoughby）」即我們後來翻譯為「魏羅畢」的美國著名行政學者的觀點大量引用介紹，而且明確指出寫作中參考的主要書籍「為韋羅貝所著之《行政學原理》（The Principle of Public Administration），1927年The Broking Institution, Warhington 所出版。」同時復指出「亦復參考滑鐵教授（Prof. Leonard D. White）之《公共行政學》（Public Administration, The Mcmillion Co. 1926）」（江康黎，1933：

6)。而所謂「滑鐵教授」正是我們在上一世紀八、九十年代之後公共行政學教材中通用的美國著名公共行政學者懷特教授的譯名。

民國22年4月，即1933年4月，江康黎先生在所著《美國之透視》一書自序中坦言，「大戰而後，美國由債務國一躍而為債權國，不但執世界金融之牛耳，且立於足以轉移國際政治之地位，大不列顛，向居於世界領袖之地位，今日之美利堅已取而代之矣！」（江康黎，1935：1）此書1935年由商務印書館初版，時江康黎先生已在南京中央大學任職。從自序所列時間推測，此書在《行政學原理》之後。這也從另一側面反映出美國政治地位崛起與人們對其公共行政行為研究重要性的認識有了新的提升。

查江康黎先生史料，自1929年美國留學歸國後，主要教職為南京中央大學教授。在後來民國政府大規模推行的行政效率運動中，他同時兼任專門委員會委員，並成為當時我國唯一與最有價值的行政學期刊《行政效率》（後改為《行政研究》）重要執筆人之一（譚春霖，1939：7）。與江康黎先生同在南京中央大學任教並講授《財務行政論》的胡善恒（字鐵岩）之子胡慶超在相關的回憶資料中曾經指出，抗戰勝利後，「南京中央大學法學院有教師80人，教授、副教授58人（兼任23人），是一支精悍的隊伍」。其中，就包括「江康黎、韓儒林等都是不同領域的知名學者」（胡慶超，2017）。而相關的民國史料研究中，在1929年中央黨務學校第一期畢業的學生234人名冊中，「江康黎」標明為「山東濟南」人（於嶽，2020）。由此可以知道，山東濟南人江康黎先生大學畢業後即赴美國留學，學習行政學。這也與他的《行政學原理》自序中的時間相互印證。

這一時期的南京中央大學，其前身即成立於1927年中央黨務學校，是國民政府府為培養黨務幹部而設立。1929年中央黨務學校第一期學生畢業不久，該校改組為中央政治學校，採用大學學制。黨校第二期學生即成為政校第一期學生，政校另附設有地政學院、計政學員、蒙藏班、華僑班、西康班。站在今天回望這一歷史史實，整個三十年代，以南京中央大學法學院為核心的教學單位，其所建構的課程體系已經大規模涉獵了公共行政學研究的重要領域。

胡善恒1924年以湖南省半官費生在英國倫敦大學政治經濟學院研究部學習財政學，1927年5月經中央大學法學院院長戴修駿介紹進入法學院任教。他在經濟系講授經濟學、勞動經濟、財政學等三門課程。在他任教的12年期間，就由商務印書館出版三部財政學專著，即《財務行政論》、《公債論》和《賦稅論》等。江康黎除過《行政學原理》之外，出版的著作包括《美國之透視》、《市政學》等。同時，其他學者也出版和翻譯了一批有影響的學術著作。見表1。

表1 1930年代行政學相關中文著作

著作者	時間	書名	出版機構
江康黎	1933	行政學原理	民智書局
江康黎	1935	美國之透視	商務印書館

江康黎	1938	市政學	商務印書館
胡善恒	1934	賦稅論	商務印書館
胡善恒	1935	財務行政論	商務印書館
胡善恒	1936	公債論	商務印書館
雍家源	1933	中國政府會計論	商務印書館
李超英	1934	比較財政制度	商務印書館
錢端升	1934	德國的政府	商務印書館
錢端升	1934	法國的政府	商務印書館
張慶泰	1935	歐洲政府	商務印書館
張永懋（譯）	1937	各國地方政府	商務印書館

資料來源：筆者整理。

可以看出，這一時期，以南京中央大學為核心，以商務印書館為出版基地，以「大學叢書」為名稱，行政學研究領域出版了一系列重要的教材、著作，構成三十年代有關公共行政及各國政府研究的重要熱潮。這些研究直接對接歐美公共行政學的學科體系、核心思想，表明中國公共行政研究的世界性。然而，國內關於這一時期公共行政學的研究並沒有注意到江康黎先生及《行政學原理》地位，其應有的學術價值也被忽視。在由曹峰所主編《中華民國公共行政思想（1912-1949）》（社會科學文獻出版社，2015）中，也僅收錄了江康黎《關於行政效率研究會之我見》一文。再者，從政治與行政二分思想出發，當時國內政治學與行政學關係完全秉持了美國威爾遜、古德諾之後對政治與行政關係的新思想，更多的研究政治學的學者如羅隆基、張忠絨、陳之邁、錢瑞升、甘乃光等地位卓著非凡，與行政學研究相映成趣。由此看來，忽略自1921-1949年間這一重要時期中國公共行政學研究歷程和史實，盲目厚今薄古，割裂應有的歷史聯繫，是今天公共行政學無法準確定位的重要緣由。

張金鑑先生是比江康黎先生晚一個階段的學者。張金鑑先生1919年入開封明誠預備中學學習，1926年考入北京大學學習一年，後入中央黨務學校學習並畢業。在中央黨務學校第一期畢業的234名學生名冊中，可以查到他的名字，註明其河南安陽人。江康黎先生1929年赴美國留學，張金鑑先生則1931年赴美國斯坦福大學政治系學習，師從斯坦福大學政治系主任克卓爾教授，即Edwin A·Cottrell，並在政治研究所攻讀行政學碩士學位。他1935年學成回國，同年受聘擔任河南大學教授兼訓育主任。一年後，張金鑑赴南開大學任教。從學術經歷並參照史料分析，一個確定的時間是1935年8月，商務印書館在「大學叢書」系列書目中出版張金鑑先生所著《行政學之理論與實際》，並在該年11月再版。此書距離江康黎先生《行政學原理》初版晚了整整兩年時間。

張金鑑先生在此前後，也出版了一系列個人的專著，主要包括：1933年所著《美國政治思想史》由商務印書館初版；1934年與人合著《政治簡史》由商務印書館出版；1936年所著《美國之市政府》由正中書局出版發行；1937年3月所著《美國之市

行政》由正中書局出版發行；1940年所著《人事行政學》由商務印書館出版，等等。

比較江康黎先生《行政學原理》與張金鑑先生《行政學之理論與實際》的內容，編寫體例大不相同。江康黎《行政學原理》計兩編18章，加上「自序」和較為翔實的「附錄」部分，可以按照四大塊結構體看待，側重點在於以「行政組織」與「吏治行政」為骨架，對政府靜態結構及相關要素進行了全面的論述。張金鑑先生《行政學之理論與實際》計6編24章，核心部分名為「本論」，且前有「序言」「緒論」，可以看成8大塊結構體。在重點部分「本論」中，分別從普通行政、行政組織、政府財政、物材統制、公務人員、行政研究六個方面翔實論證了政府的結構要素和準確勾勒了現代政府的型態。可以說，這兩本著作基於政府自身結構及核心要素從本質上抓住了行政學以政府為本體、以政府結構分析為重點的學科特徵，並且是這一學科區別於其他學科的研究範疇一目了然，給我們今天深刻的啟示。見表 2。

表2 江康黎《行政學原理》與張金鑑《行政學之理論與實際》之結構比較

江康黎《行政學原理》目次 (中華民國二十二年十一月初版)	張金鑑《行政學之理論與實際》 目次 (中華民國二十四年八月初版)
自序	序言
第一編：行政組織	緒論
第一章 概論	一、行政學之意義與範圍
第一節 政府行政之新的演進	二、行政學之迫切與重要
第二節 行政學的意義	三、政府行政與私業經營
第三節 政府行政與私人行政的差別	四、科學管理與行政效率
第四節 行政問題的分析	五、現代行政之重要趨勢
第二章 立法機關和行政	六、行政學所研究之問題
第一節 指導,監督,執行三種功能的差別	本論
第二節 立法機關與行政權	第一編 普通行政
第三節 立法機關與行政活動	第一章、行政統率
第四節 立法機關與行政內部組織	第一節、行政元首
第五節 立法機關與用人原則	第二節、行政總樞
第六節 立法機關與事務規程	第三節、政務官員
第七節 立法機關與行政經費	第四節、行政道德
第八節 立法機關與行政監督	第二章 行政管理
第九節 立法機關與行政功能	第一節、新的管理
第三章 執行首領與行政	第二節、行政法規
第一節 執行首領行政權的取得	第三節、行政工具
第二節 執行首領無行政權的惡果	第二編 行政組織
第三節 現在增高執行首領行政權的運動	
第四節 執行首領與總經理	
第五節 執行首領與委任權和罷免權	

第六節 執行首領管理行政事務	第三章、行政組織之原則
第七節 執行首領與立法機關	第一節、組織上之根本標準
第八節 結論	第二節、各部設置之基礎
第四章 行政總務處	第三節、各部組織之要點
第一節 總務處的設置	第四章 行政組織之形式
第二節 總務處權力的確定	第一節、組織形式之概說
第三節 英國的行政總務處	第二節、集權制之行政組織
第四節 美國聯邦政府的總務處	第三節、完整制之行政組織
第五節 意大利諾邦的總務處	第五章 行政組織之運用機關
第六節 美國市政府總務處的進展	第一節、本部機關
第五章 行政組織	第二節、顧問機關
第一節 導言	第三節、派出機關
第二節 統一制的重要	第四節、營業機關
第三節 兩種組織的原理	第六章 行政組織與外界關係
第四節 統一制度的優點	第一節、行政組織與人民
第五節 適用統一制度的條件	第二節、行政組織與政黨
第六節 事務分配的原理	第三節、行政組織與立法機關
第七節 改組政府行政部的原理和例證	第四節、行政區組織與監察機關
第八節 美國聯邦政府的改革運動	第五節、行政組織與考試機關
第九節 美國城市的改革運動	第六節、行政組織與司法機關
第十節 結論	第七章 各國現行之行政組織
第六章 行政部的內部組織	第一節、英國的行政組織
第一節 導言	第二節、美國的行政組織
第二節 政務和常務活動的差別	第三節、法國的行政組織
第三節 常務活動與單位組織	第四節、蘇俄之行政組織
第四節 常務組織單位權力的確定	第五節、中國之行政組織
第五節 美國聯邦政府常務活動的組織	
第六節 常務活動改革計畫的標準	第三編 政府財政
第七節 常務活動與總務處的設置	
第八節 常務活動與永久秘書的設置	
第七章 獨任制與委員制	第八章 國家支出
第一節 獨任制和委員制的利弊	第一節、國家支出之性質
第二節 獨任制和委員制的運用	第二節、國家支出之種類
第三節 署和委員會的分別	第三節、國家支出之劇增
第四節 委員制的組成	第四節、國家支出之學說
第五節 委員制在行政組織中地位的研究	第五節、國家支出之效果
第六節 結論	第九章 國家收入
第八章 外署機關	第一節、國家收入之概念
第一節 外署機關的性質和重要	第二節、國家之直接收入
第二節 立法機關和外署機關	第三節、國家實業之收入
第三節 劃分外署機關的原則	第四節、國家之租稅收入

第四節 外署機關的分局問題	第五節、政府之行政收入
第五節 外署機關的監督問題	第十章 國家公債
第六節 集權與分權和工作的關係	第一節、公債之性質
第七節 單一監督和多頭監督制的分析	第二節、公債之原則
第八節 結論	第三節 公債之效果
第九章 生利事務的外署機關	第四節、公債之與戰爭
第一節 生利事務的特殊性	第五節、吾國之公債
第二節 生利事務與財政自主	第十一章 預算制度
第三節 生利事業與行政自主	第一節、預算之意義及其重要
第四節 生利事務與獨立組織的八利益	第二節、國家預算之內容及範圍
第十章 諮詢機關	第三節、預算案之成立及執行
第一節 諮詢機關的設置	第四節、我國現行之預算制度
第二節 諮詢機關的任務	第五節、世界各國之預算制度
第三節 設置諮詢機關的利益	第十二章 會計制度
第四節 設置諮詢機關的四個條件	第一節、政府會計之基本概念
第十一章 行政上的幾個工具	第二節、辦理會計之政府機關
第一節 行政工具的分析	第三節、現計之內容及程式
第二節 行政法規匯刊	第四節、決算之實質及內容
第三節 事務專載叢書	第五節、簿記組織系統
第四節 事務規程匯刊	第十三章 審計制度
第五節 大綱、圖、表的運用	第一節、審計制度之基本概念
第六節 工作分配和報告	第二節、吾國現行之審計制度
第七節 行政報告	第三節、其他國家之審計制度
第八節 政府公報	
第二篇 吏治行政	第四編 物材統制
第十二章 吏治行政的幾個根本問題	第十四章 物材之購置
第一節 吏治行政的重要	第一節、物材購置之理論
第二節 吏治行政的特質	第二節、物材購置之程式
第三節 吏治行政制度的解剖	第三節、物材購置之限制
第四節 三種制度的比較	第四節、集中購置之實例
第五節 任期問題	第十五章 物材之處理
第六節 成績制度	第一節、物材處理之機關
第十三章 公務人員的訓練	第二節、物材處理之實施
第一節 訓練公務人員的起因	
第二節 公務人員的養成	第五編 公務人員
第三節 公務人員的訓練	
第十四章 官職分級和俸給劃一	第十六章 吏治制度之基本概念
第一節 官職分級和俸給劃一問題的重要和原則	第一節、吏治問題之特徵
第二節 分配和劃一的利益	第二節、吏治制度之種類
	第三節、公務員與終身職業

第三節 俸給劃一的原則	第十七章 公務人員之訓練
第四節 實行分級和劃一制度的方法	第一節、考選前之訓練
第五節 劃分制度的運用	第二節、考選後之訓練
第六節 劃分制度的行政問題	第十八章 公務人員之甄拔
第七節 美國公務人員的劃分運動	第一節、公僕甄拔之各種問題
第十五章 公務人員的任用	第二節、吾國現行之甄拔制度
第一節 任用問題的分析	第十九章 公務人員之分級
第二節 委任權的確定	第一節、分級之理論及問題
第三節 遞補自由的原理	第二節、吾國現行之分級制度
第四節 公務人員必須的資格	第二十章 公務人員之升遷
第五節 決定資格的方法	第一節、升遷問題之性質
第六節 決定資格機關的商榷	第二節、公僕升遷之基礎
第七節 試署制度	第三節、公僕升遷之方法
第十六章 公務人員之升擢問題	第四節、吾國之升遷規定
第一節 升擢制度之重要	第二十一章 公務人員之懲撤
第二節 升擢制度的幾個重要條件	第一節、公僕懲撤之理論觀察
第三節 加俸與升擢之區別	第二節、公僕懲撤之各種形式
第四節 俸給增加之方法的選擇	第三節、吾國現行之官吏懲撤
第五節 升擢標準方法的確定	第二十二章 公務人員之撫恤
第六節 決定升擢的幾個要素	第一節、撫恤制度之目的
第七節 結論	第二節、休退制度之運用
第十七章 免職問題	第三節、吾國之官吏撫恤
第一節 罷名職權之意義	第二十三章 外國之吏治制度
第二節 委任官與免職權	第一節、英國之吏治制度
第三節 實行免職手續的商榷	第二節、美國之吏治制度
第四節 免職權擴充的例證	第三節、法國之吏治制度
第十八章 退休制度	第四節、德國之吏治制度
第一節 退休制度的重要	
第二節 退休制度的分析	第六編 行政研究
第三節 退休制度的幾個重要問題	
第四節 英美退休制度的發展	第二十四章 行政研究之概念
第五節 結論	第一節、行政研究興起之原因
附錄	第二節、行政研究追求之內容
（一）國民政府組織法	第二十五章 行政研究之趨勢
（二）考試院組織法	第一節、目前的研究團體
（三）考選委員會組織法	第二節、對於未來的展望
（四）典試委員會組織法	
（五）考試法	
（六）公務員任用條例	
（七）公務員任用法	

（八）考績法	
（九）現任公務員甄別審查條例	
（十）特種考試法	
（十一）公務員懲戒法	
（十二）公務員懲戒委員會組織法	

從這一時期各大圖書出版機構出版教材看，民國時期公共行政研究中，市政行政研究是當時該領域一個重要的分支和重點。前後出版的著作包括：1924年商務印書館出版董修界《市政新論》；1928年商務印書館出版陳植《都市與公園論》；1929年民智書局出版楊哲明《現代市政新論》；1938年商務印書館出版江康黎的《市行政學》等。這說明市政管理在中國早期公共行政研究中對已經具有現代城市形態的城市基本問題的重視，也側面印證了中國公共行政研究的起點問題。對於這一發展史實，我國公共行政學界始終認識模糊，甚至以訛傳訛，割裂了學科發展應有的聯繫，把國內特殊時期學科中斷之後新的發展當作起點，對此必須澄清。

叁、關注中國行政學發展，不能忽略它的萌芽和對西方學術思想的吸收

中國對西方政治學理論和公共行政理論的關注不是當代才開始的事，至少在上一世紀初年就開始。不僅學術界，整個政治利益集團也深刻感覺到工業技術推動和影響政治變革的力量以及現代化思維帶來的對政治權力結構巨大的衝擊力。早年，憲政思想傳入中國，1906年滿清政府宣佈預備立憲。之後，慈禧於1907年11月即令寶熙等為光緒帝講學，並且提出講述內容必須側重各國政略，包括柏林條約、英國殖民地制度、英國憲政沿革、德國聯邦制度、美國政策變遷等——尤其關注各國政治改革和經略擴張，這使得西方政治實踐與行政實踐的新思維得以在國家權力中心傳播。在1907年和1908年內務府的「呈進書籍檔」中，光緒皇帝朱筆所列40餘種書目，涉及政治官報局刊印的《日本憲法說明書》、《日本憲政略論》；商務印書館新印《孟德斯鳩法意》、《政治講義》、《法學通論》、《比較國法學》、《政治學》、《國法學》、《民法原論》、《政治泛論》、《憲政論》、《行政法泛論》、《日本員警講義錄》、《自治論纂》、《憲法研究書》、《萬國國力比較》、《政治一般》、《歐洲新政史》、《歐洲財政史》、《各國憲法大綱》、《英國憲法論》、《歐美政教紀原》，等等（戴鞍鋼，2014）。從這些書目內容可以發現，歐美及日本現代政治發展及核心觀點已經被譯介並成為政治權力中心重點關注點。

進入上一世紀三十年代之後，大約從1930年代始，國民政府中央軍校特別訓練班、華風書店和商務印書館分別出版了多種內容豐富、資料翔實的政治叢書、世界政治叢書和現代政治叢書系列著作與編譯書籍。見表3。

表3 1930年代政治學叢書

著作者	時間	書名	出版機構
余漢華	1932	霸氣消沉之英帝國	華風書店
余漢華	1932	戰後復興之德意志	華風書店

劉文島	1933	政黨政治論	商務印書館
劉乃誠	1937	比較市政學	商務印書館
董希白	1937	現代比利時政治	商務印書館
王雲五	1937	現代德國政治	商務印書館
何子恒	1937	現代法國政治	商務印書館
吳克剛	1937	現代捷克斯拉夫政治	商務印書館
林孟工	1937	現代蘇聯政治	商務印書館
戴望舒	1937	現代土耳其政治	商務印書館
劉保寰	1937	現代西班牙政治	商務印書館
李萬居	1937	現代英吉利政治	商務印書館
劉保環	1938	現代奧大利政治	商務印書館
徐慶譽	1929	代政治思想	太平洋書店
蔣慎吾	1937	近代中國市政	中華書局
周佛海 等	1939	我們的政府	正中書局
桑底克等	1943	地緣政治與心理政治	國際編譯社
蕭文哲	1942	行政效率研究	重慶商務印書館
資料來源：筆者整理。			

特別指出的是這一時期對西方重要學術著作的譯介被重視，並且使得中國學者能夠第一時間掌握政治科學與公共行政理論的動態，反映了中國學者敏銳的辨識能力。美國學者迦納（James Wilford Garne，1871—1938）1910年出版《政治學概論》（Introduction to Political Science），之後在此基礎上完成了《政治科學與政府》一書。1928年林昌恒先生便於暑期中開始筆譯，後來孫寒冰先生也參與進來，歷時三年完成翻譯。1936年4月，長沙商務印書館出版了由孫寒冰、林昌恒翻譯，迦納（James Wilford Garner）所著《政治科學與政府：緒論·國家論》、《政治科學與政府：論政府》一至四冊。此著作從國家和政府的關係、區別入手，對各國政制的差異及優劣勢進行了討論。同時，對各國憲法性質、選舉權利、政府職責進行了全面系統的分析論證，是一本難得的政治與公共行政學論著。譯者林昌恒曾在民國政府任職，而孫寒冰早年赴美國華盛頓大學留學，後入哈佛大學學習。回國後曾創辦《文摘》雜誌，並任黎明書局總編輯，此後歷任復旦大學社會科學系主任、勞動大學經濟系主任。復旦大學遷至重慶北碚，孫寒冰任復旦大學教務長兼法學院院長。

1930年，商務印書館出版萬有文庫叢書，首篇即彭學沛所著《政黨》一書。彭學沛江西安福人，早年考取官費留學日本，入京都帝國大學修政治經濟學，畢業後又赴法國巴黎大學及比利時布魯塞爾大學留學，回國後任北京大學政治學教授。彭學沛熟悉各國政治，著有《歐美日本的政黨》、《中外貨幣政策》等。其《政黨》一書四編，分別從政黨制度、各國政黨組織、政黨的經費及政黨內容的類別方面，

對兩黨政治制度、多黨政治、個人專制和民主政治，美英法俄政黨組織、各國政黨模型進行了系統論證，深刻地影響了當時政治學理論的發展。

公務員制度是公共行政的核心，對西方公務員制度的學習借鑒也是這一時期的重要貢獻。二十世紀三十年前後民國政府官吏制度既要擺脫封建帝制時期王權獨尊思想的影響，又要建構一個有效的基於資產階級領導的現代民主思想的官吏體制，引進和學習西方公務員制度首當其衝。為此，當時一大批留學歸國的青年學者義不容辭地承擔起譯介、引進、傳播的責任。1934年4月，世界書局出版龔祥瑞和樓邦彥著《歐美員吏制度》；1934年8月商務印書館出版薛伯康著《中美人事行政比較》。之後，1937年6月正中書局出版薛伯康著《人事行政大綱》。1935年商務印書館出版張雲伏著的《歐美公務員制》及陳樂橋的《英美文官制度》。這些著作從公務員制度發展歷史、現狀入手，通過組織結構分析，分別就公務員選任、晉升、權利責任、福利救濟等內容，系統而全面地展示了西方公務員隊伍的制度樣貌，極大影響了民國政府官吏隊伍制度建構。對此，後來在1943年出版《各國人事行政制度概要》的張金鑑先生認為，英國公僕之服務精神，德國官員之統治效能，法國官吏之法制觀念及美國人事行政之科學技術「其足資借鏡者良多也」（張金鑑，1943：3）。

比較行政問題研究興起是不容忽視的，關注各國政府及制度成為這一時期學術熱點。值得肯定的依然是商務印書館這一時期所出版書目，其學術價值非常之高：1921年、1922年趙蘊琦編著《美國政府大綱》和《法國政府大綱》出版；1930年丁雲孫編著《英國政府大綱》和張慰慈編著《英國政府綱要》出版。1933年和1934年，錢端升先生的《法國的政府》和《德國的政府》出版。在《法國的政府》一書中，錢端升先生就法國總統制、行政制度、國會、法院及地方政府體制進行了較為詳盡的分析介紹。在《德國的政府》一書中，他就德國憲法史、德國政黨制度、國會、法院及政府制度的實踐經驗進行了深入細緻的分析總結。1937年，金長佑著《日本政府》出版。同一時期，民智書局1934年出版楊朝傑著《德國政府大綱》，分析論證了德國政府的基本實踐過程，並進行了有效的分析批評。1935年，世界書局出版胡慶育著《蘇聯政府與政治》，等等。可以獲得的一個結論是，學術界對各國政府及其結構形態的關注、研究不僅是現代政府的學術理念得以傳播，更重要的是給民國政府的建構提供了一個可以比照的制度框架、組織型態。

二十世紀三十年代前後，公共行政研究成為學術風尚，甚至形成了「行政決定論」的思潮（孫宏雲，2005）。羅隆基認為，「在政治上行政比政體的形式要緊。果然有了好的行政，無論在哪種政體底下，人民總可以得到幸福。反之，倘沒有很好的行政，無論在哪種政體底下，人民都是遭殃。在現今的中國，要談政治，我個人也決定抱這種態度。目前我的座右銘是：『只問行政，不管主義』」（羅隆基，1929）。1933年11月出版的《行政學原理》「自序」中，江康黎就行政問題廣受重視指出，「邇年以來，國人對於行政問題的興趣，日益濃厚；如考試制度的實行，預算制度的採用，行政制度的研討，均足以證明這種傾向」（江康黎，1933：7）。而在民國政府所屬高等院校，學者對行政問題關注甚至直達縣級政府體制研究，「認定建設縣政為改進中國政治之基礎，故確立主張從事於中國縣政之研究」，「並聯絡國內

學者及有地方行政之經驗者，研討中國縣政建設方案」（美國胡佛氏捐金資助文學院政治系，1934）。

可以清晰地看出，從憲法學到政治學，再到公務員制度，及至比較公共行政問題研究，這一時期大批行政學、政治學的研究者緊跟學科發展的世界潮流，並沒有顯示出偏安一隅的封閉與落後，相反在這一科學體系的建構中，體現出了中國學者冷靜思考的智識。他們認為「中國行政的刷新，也不是單從歐美搬來的一些文官制度、預算制度所能濟事，而有待於將中國的整個行政機構與運用作詳細的科學的檢視和研究」（甘乃光，1934），客觀上也推動了政府改革與發展。

肆、行政理論賦予實踐價值，推動行政效率研究及效率運動開展

對於上一世紀初年的中國社會而言，從封建帝制體制到政府體制的轉變本身就是一場符合湯瑪斯·庫恩理論的範式革命，但既是在資產階級革命之後，整個社會並未清晰地認識到代替封建帝制體制建構起來的政府體制是一個什麼型態。直到西方現代政治、行政思維傳入，政府體制的「中國範式」才開始有了新的胚芽。現在看來，這一中國範式的核心就是用西方現代政府組織的建構思維改善中國封建帝制體制的一切不合理性，改善國家治理中的一切無效率狀態。

民國初年政府管理體制是一種新範式——就如同所有理論引鑒必須推動和影響社會實踐一樣，行政學的發展和引進推動了民國初年政府管理體制這一中國範式獲得了新發展。

推動行政效率研究並在國民政府和部分地方政府推動行政效率運動是行政學理論落地的最重要成果，即效率研究及行政效率運動是二十世紀三四十年代公共行政學及相關理論在中國普遍得到重視的直接結果。這一認識基於兩個前提：一是政治權力中心主要官員自上而下的重視；一是學術界的鼎力推動。這其中，以甘乃光為核心所形成的公共行政學者群鼎力推動功不可沒。

認識到行政問題是與政治問題同等重要是自威爾遜後的西方傳統，但這一思想同時也被中國政府當局接受。這一時期，南京國民政府急需集中力量，加緊物質、精神以至政治、社會建設，擴張政府職權與提高效率。期間，蔣介石多次指示陳佈雷，「研究行政效率與科學管理方法之人士，如在掃蕩報發表意見之鐘自答，若大公報發表意見之王爾道、石渠閣等等，請派人留心聯絡考察，如其可用則儘量收羅，使之專門研究及制擬實施方案以及發起科學管理運動會，提倡並使中央各院部會署促進其實施為要」。並且也多次要求張群「對於蘇俄之行政效率增進方法多加實際考查，大部可采仿……但須仍以中國現在實際行政為改正之對象也」（蔣介石，1940）。也有鑒於此，1936年，國民政府行政院政務處先後聘請國內20餘名學者、專家赴各省市調查研究，之後所形成研究報告專門留備，為蔣介石提出地方行政改革問題時諮詢專用（蔣廷黻，2003：185-189）。

1926年美國行政學者懷特出版《行政學總論》，被公認為第一本大學行政學教

科書。1927年另一位學者魏羅畢所著《公共行政學原理》出版，進一步闡明「公共行政領域中存在著某些科學原理，人們可以發現這些原理。行政官員們如果學會如何應用這些原理即可成為本領域的專家」（尼古拉斯·亨利，2008：35）。這兩部標誌性著作直接影響了民國時期的中國學者。1928年，畢業于嶺南大學政治經濟系並擔任國民政府官員的甘乃光因仕途受挫赴美國芝加哥大學留學，期間他結識了懷特。後來，甘乃光在《我的行政研究》及《行政效率研究會設立之旨趣》等文中提及自己曾翻譯懷特《行政學總論》時「不諱言懷特和威洛比對他的影響」，以至於他的學術研究更「傾向於新興的行政學了」（姚文秀，2009）。而這也間接證明他1943年出版《中國行政新論》必然。

甘乃光長期在國民政府任職，是國民政府行政效率運動的直接操刀者。

全國各地也紛紛設立行政效率研究會，推廣行政效率研究。隨著行政效率觀念的深入，甘乃光宣導人們對行政組織、人員、財務與物料、行政資料、施政程式、省市縣以及專門行政問題進行研究，使得檔案改革客觀上形成了推動行政改革的力量。在甘乃光周圍，多名學者發表重要學術研究成果呼應行政效率研究熱潮。1934年5月16日，《中央日報》發表江康黎《關於行政效率研究會之我見》一文，為當時開展的行政效率運動進一步製造輿論。錢端升針對當時民國中央政府效率問題，認為「中央現行的政制，既不合政治學原理，又不適合目前的國情，無怪其既無力量，又鮮效率」（錢端升，1935）。深刻指出體制落後與效率低下的根本在於科學性不足和沒有按照國情進行有效的制度建構。

張忠絳1928年獲得約翰霍布金斯大學博士學位，1931年轉任北京大學法學院政治系教授。對於行政效率問題，張忠絳認為：「政治理論不分新舊，政體不分專制、獨裁、民主，甚至於蘇維埃聯邦，若不講求行政效率，均無異于『金玉其外而敗絮其中』。行政效率加強一分，則我們向『決而行』與『行而力』的前途亦可邁進一分」（張忠絳，1935）。陳之邁也認為：「我們今後應該認定行政效率是一切政體的目標及評價的標準，凡促進之者便能邀贊同，凡阻礙之者，只有摒棄。認清了這個目標，瞭解了行政效率的意義，政制改革便有了準繩」（陳之邁，1935）。對於國民政府普遍存在的行政組織問題，後來任職於美國國際問題研究所的江祿煜曾撰文指出：「龐大無章，壘床架屋，運轉不靈，這是今日中國行政組織問題中最嚴重的壞現象，是政治所以不能清明，行政不能有效的最大原因」（江祿煜，1936）。這些旗幟鮮明的觀點，無疑為行政效率研究和效率運動開展起到了「鼓」與「呼」的重要作用。

甘乃光在民國中央政府任職長時，自述「看見部內許多處理公務的方法，毫無效率。例如檔案管理，各司各科各自為政，編號登記，紛亂異常，有時查閱一卷非數小時，甚至於數日調不出來。又如收文登記，各司科層層編號，處處登簿，各部連貫，查考極感困難」（甘乃光，1943：38）。正是這樣的認識，才有了行政效率運動首先從檔案改革入手的動議與行動。

這裏，行政效率研究轉變為以檔案改革為抓手的效率運動，同時檔案改革本身

又構成了效率運動的核心內容——它是行政效率價值在政府管理中的被認可，即重塑現代政府理念的國家意識的集體覺醒，顯然也是過去百年來中國現代政府發展的標誌性事件。

第一，行政效率研究成果迭出，助推行政效率運動深入展開。1934年7月《行政效率》雜誌創辦，至1935年12月15日出版至第3卷第6期停刊，統計共有292篇文章收錄其中。在這些研究成果中，專門研究涉及行政效率問題的文章、調查報告高達211篇。之後，刊物改刊名為《行政研究》，繼續進行有關行政效率及問題研究。在1936年10月至1937年8月不到一年期間裏，該刊刊載文章141篇，其中行政專門問題研究及調查報告文章達到109篇（蔣國傑，2012）。在所刊載文章中，南京中央大學薛伯康教授發文最著。薛伯康1926赴美國華盛頓大學專修人事學，1931年畢業後又攻讀工商管理碩士學位，1933年回國後即擔任南京中央政治大學教授，並兼《行政月刊》主任編輯。在大力鼓動和呼籲、宣導提高行政效率與改革的浪潮中，薛伯康僅1934年7月至1935年12月間就先後發了15篇專門的行政研究論文，涉及到改進職位分類；英國、美國、義大利等國人事制度分析；人事行政的目的、範圍及方法；規範行政職員請假規則制度；民國政府中央人事制度論證等重要方面。這些論述成為衝擊舊人事制度低效率的最有力武器。

可以看出，這些研究顯著的貢獻無論對於行政效率運動還是今天我們看待公共行政科學在中國的發展，無疑有不可忽視的作用，它們構成了中國行政學百年發展史中重要的組成部分。

行政效率運動與行政效率研究互為表裏，逐漸推動意義深遠。南京國民政府這一時期恰好屬於「訓政」時期，客觀上使得國民黨一黨專政的政治制度得到強化，五院制的中央政制和集權化的地方政制逐步完善，軍事化統治網路初步形成（王俊明，2019）。由於五院制及央地之間權力難以均衡，地方自治無力，行政組織機構權責不清，職能模糊，機構脫節，政令不暢，行政程式混亂，效率非常低下。此時，以甘乃光為首的具有西方效率主義思想的官員發現「部內許多處理公務的方法，毫無效率，例如檔案管理，各司各科各自為政，編號登記，紛亂異常，有時查閱一卷非數小時，甚至於數日調不出來。又如收文登記，各司科層層編號，處處登簿，各部連貫，查考極感困難」。便提出「要促成行政業務的整個革新，非發動多數人員從事研究不可」（甘乃光，1943：39）。

行政院強力推行行政效率改革，從檔案改革開始的效率運動很快變成了一種改革的力量和勢頭，掀起了有關效率價值在政府部門不斷推進的波瀾。很快，文書檔案改革實施力度最大、收效最好，文書處理與檔案管理得到了較大影響的改善。

第二，依靠行政效率運動，有效推動了行政三聯制的實施。行政三聯制是行政效率價值在政府認可的結果，從1940年7月開始到1947年結束，前後歷經7年之久。行政三聯制根本目的就在於革除行政積弊，實現行政效率的顯著優化。在行政三聯制的推進中，孫中山先生早年提出的「權能分開」思想也得到了進一步體現。對此，蔣介石認為，就是要政府有能，關鍵就是要實行行政三聯制（國防最高委員會黨政

工作考核委員會，1943）。1939年12月4日蔣介石首次提出「行政三聯制」概念，1940年1月16日，蔣介石要求張群等「凡中央黨政以內各院部會之各種設計委員會與專門委員會，使之合併於設計局，以資集中人才，增進效率」，「並可聘請外國專門家為顧問或專員，為設計督導實施工作之助也」（劉大禹，2019）。

行政三聯制即在整個行政過程中，將行政計畫、執行、考核三個環節連接貫通，形成一個既分工又緊密聯繫的行政系統。它強調，首先將行政管理活動分為計畫、執行、考核三個環節，「無論辦理什麼事情，都要確立設計、執行、考核三個程式，然後按照這三個程式，儘量地去利用人、時、地、財、物，從而發揮事業的功效」（吳哲生，1943：27）。其次三個環節密接銜接，形成一個有效的密切聯繫的統一整體。1940年12月蔣介石在中央政治學校開學訓詞中再一次強調，「行政三聯制為提高行政效率、改造中國政治之唯一有效辦法」（蔡盛琦，2010：35）。此後，並邀請甘乃光等人主講行政三聯制，分令各省黨政訓練機關與中央地方各級黨政軍主管人員切實研究。

行政三聯制是行政效率研究運動的直接結果，具有行政現代化的理念，雖然由於考核形式、經費運算及設計層面不斷出現問題，導致最終收效甚微，但就理論研究推動與實踐操作之關聯性，由此可見一斑。

第三，行政效率思想影響和推動國民政府在各個領域開展工作競賽運動。行政效率研究對其他領域影響也不容小覷，幾乎與行政三聯制同時進行的是由國民政府宣導的各種競賽活動的開展。1939年國民黨五屆五中全會召開，蔣介石提議開展工作競賽運動，並希望以此將運動比賽之辦法，擴充於農工業及其他各業，以增進生產，加強工作效率。1940年3月，蔣介石再次提出我們必須鼓勵前進的勇氣，將我們全國同胞的精力，提高到最高限度來增進我們的工作效率。隨後，1941年9月，在國民政府社會部之下設立工作競賽推行委員會，簡稱推委會，全面推進工作進行。

如果行政三聯制是行政效率運動影響下的體制內的變革與流程再造，那麼，各種工作競賽就是行政效率運動在整個社會掀起的變革熱潮。推委會成立後，發起行政文書工作競賽、糧食工業工作競賽等。同時，在交通事業單位、知名企業組織及工礦生產中組織和開展工作競賽。1942年至1945年間，國民政府所轄區域內政治、經濟、社會、文化部門都最大可能地參與到工作競賽運動之中。競賽中，雖然「工作競賽之最普通的用途是在經濟方面，最能收效最能推廣的也在經濟方面」（王世穎，1942），但實際效果同時也外溢到整個事業單位及政府行政機構，「提高各個公務人員的工作能力，增進一般公務人員的工作效率」，最終「成為一種新的社會運動」（黃鈞達，1941）。事實上，經過工作競賽與同時掀起的新生活運動，社會層面的變革不僅有了新的觀念的普及及推廣，更重要的是效率觀念更加深入人心，反過來進一步督促政府及公務人員對行政效率價值有了新的牢固的認識。

誠然，行政效率在實踐操作層面並沒有改變民國政府的種種弊端，主要原因在於單獨的效率改革沒有放在政治改革的認識基礎上，片面認為「改」一發可以「動」全身。而在整個社會層面，人們過多地把政治改革的希望寄託在行政效率改革上，

所以最終導致收效甚微。「行政之意義，時人尚不甚明瞭者，往往將行政與政治混為一事，一聞行政改革，便以為改革政治，掀起政潮」（蕭文哲，1942：7）。顯然，認識上的局限性必然導致結果的不樂觀。同時，對於行政效率運動的實施主體而言，還在於政府決心不足，配套的法律制度不完善，也沒有調動起來主管職能部門的積極性。

伍、結論

本文縱觀1921年至1949年期間，行政學著作的出版，江康黎是第一人不是張金鑑；關注中國行政學發展，不能忽略它的萌芽和對西方學術思想的吸收；行政理論賦予實踐價值，推動行政效率研究及效率運動開展。而行政效率研究的熱潮到推動行政效率運動開展，無疑是一個不可忽視的長久過程，這些構成了中國行政學早期、前期的基本脈絡，也是一個發展的歷史事實。對於民國政府而言，雖然後面的行政效率運動是曇花一現的現象，但就理論於實踐的關係看，具有著重要的價值。如果從1921年趙蘊琦編著《美國政府大綱》開始，到1933年江康黎著《行政學原理》，再到後來1943年甘乃光著《中國行政新論》，在長達二十餘年的發展過程中，從西方政府體制的認識到中國政府行政理論建構，再到行政效率價值的認可以及行政效率研究，整個邏輯發展過程顯然構成了中國行政學自我更新，不斷發展的重要歷史軌跡，這對於我們確定百年以來行政學在中國的發展以及中國行政學概念的建構無疑有里程碑的意義，其價值是不容忽視的。

參考文獻

- 王世穎，1944，〈經濟行政與工作競賽〉，《工作競賽月報》，2（1）：6-10。
- 王俊明，2019，〈南京國民政府行政機構印信〉，《中國檔案報》，4月5日，版3。
- 中國行政管理學會，2003，《中國行政管理學年鑒（2002）》，179，北京：國家行政學院出版社。
- 甘乃光，1934，〈行政效率研究會設立之旨趣〉，《行政效率》，1（1）：2-5。
- 甘乃光，1943，《中國行政新論》，上海：商務印書館。
- 江康黎，1933，《行政學原理》。上海：民智書局。
- 江康黎，1935，《美國之透視》。上海：商務印書館。
- 江祿煜，1936，〈中國今日的幾個重要行政問題〉，《東方雜誌》，32（21）。
- 吳哲生，1943，《行政三聯制概論》，上海：正中書局印行。
- 于 嶽，2020，〈【民國史料】中央黨務學校&中央政治學校畢業同學一覽（1927-1935）〉；<https://mp.weixin.qq.com/s/uTteZAFtFMdzkzNOjwXuQ>，檢索日期：2022年4月30日。
- 胡慶超，2017，〈致校友會函〉，《校友通訊》；https://mp.weixin.qq.com/s/U4cHxQavLf_5h5_D8Y5NNg，檢索日期：2022年4月30日。
- 美國胡佛氏捐金資助文學院政治系，1934，〈指定為研究及調查中國縣政制度用〉，《金陵大學校刊》，（第141號），12月3日。

- 姚文秀，2009，〈甘乃光與國民政府行政革新〉，《廣西師範大學學報》，45(2)：125-129。
- 國防最高委員會黨政工作考核委員會，1943，〈行政三聯制文告法令輯要〉，上海：正中書局印行。
- 陳之邁，1935，〈政治改革與行政效率〉，《行政效率》，3(4)：150-158。
- 陳振明，2018，〈中國公共管理學40年——創建一個中國特色世界一流的公共管理學科〉，《國家行政學院學報》，115(4)：47-54。
- 黃鈞達，1941，〈工作競賽運動的展開〉，《前鋒》，(3)：21-22。
- 黃達強，劉怡昌，1988，《行政學》，北京：中國人民大學出版社。
- 孫宏雲，2005，〈行政效率研究會與抗戰前的行政效率運動〉，《史學月刊》，(2)：49-56。
- 張 昕（譯），N. Henry（原著），2002，《公共行政與公共事務》，北京：華夏出版社。
- 張忠絃，1935，〈政治理論與行政效率〉，《獨立評論》，(135)：13-20。
- 張金鑒，1943，《各國人事行政制度概要》，上海：正中書局。
- 張國慶，2007，《公共行政學》，北京：北京大學出版社。
- 蔣介石，1940，〈蔣介石電示張群等擬定各機關行政三聯制及調整機構人事法規辦法〉，《蔣中正總統文物：籌筆抗戰時期（31）》，臺北：「國史館」藏，典藏號：002-010300-00031-047。
- 蔣介石，1940，〈1940年10月26日手令陳主任〉，〈蔣中正有關設計之手令登記簿〉，《蔣中正總統文物：手令登錄（10）》，臺北：「國史館」藏，典藏號：002-080200-00561-002。
- 蔣廷黻，2003，《蔣廷黻回憶錄》，長沙：嶽麓書社。
- 蔣國傑，2012，〈留學生與20世紀30年代國民政府行政效率運動〉，《徐州師範大學學報》38(2)：7-12。
- 蔡盛琦，2010，《事略稿本(45)》，臺北：國史館印行。
- 劉大禹，2019，《論蔣介石與戰時行政三聯制》，《史學集刊》，184(5)：77-87。
- 錢端升，1935，〈對於六中全會的期望：團結——領袖——改制〉，《獨立評論》，(162)：4-8。
- 蕭文哲，1942，《行政效率研究》，上海：商務印書館。
- 戴鞍鋼，2014，〈晚年慈禧與光緒真實關係揭秘〉，《團結報》，2月7日，版4。
- 羅隆基，1929，〈專家政治〉，《新月》，2(2)：4-10。
- 譚春霖，1939，《各國行政研究概況》。廣州：嶺南大學歷史政治學系。
- Henry, N. 2001. *Public Administration and Public Affairs*. Prentice Hall, CA: Pearson Education Co.

The Veiled Tradition: The Revaluation of Chinese Public Administration Studies (1921-1949)

Xiao-lin Ren*

Abstract

The construction of the concept of Chinese Public Administration must include the whole history of the development of administration science in the past hundred years. It is incorrect to ignore or mistakenly confuse the basic knowledge of the development of administrative science during the period of 1921-1949, and only the academic thought that the 1980s was the starting point of Chinese Public Administration studies. The development of administrative science during this period was marked by the publication of Jiang Kangli's "The Principle of Public Administration" in 1933, which not only outlined a picture of Chinese academics, but also formed a vigorous momentum in introduction, reference and learning. More importantly, it has promoted the continuous maturity of the concept of modern government in China and promoted the development of administrative practice with the administrative efficiency movement as the core. This is a new revaluation, which is helpful for Chinese Public Administration to recognize its academic status in the new era, and to better obtain new discoveries and development.

Keywords: Chang Jinjian, Jiang Kangli, Gan Naiguang, administrative research, efficiency movement.

*Professor, School of Politics, law and Public Administration, Yan'an University
Received: April 27, 2022. Accepted: May 24, 2022.