

「民國中央官僚的群體結構與社會網絡(1912-1949)」研習側記

演講時、地：2016/01/18(一)、中研院近史所檔案館第二會議室

講師：湖州師範學院 魯衛東副教授

主持人：中研院近史所 呂妙芬所長

撰稿人：中山女高／楊晏州老師

一、呂妙芬所長開場

各位好，今天請到三位訪問學員來報告這兩個月在所裡的研究跟心得。我想這是知道他們研究的好機會，也是一個互相認識交流的好機會。這三個題目我個人都很有興趣。每位報告人有廿到卅分報告，約有十分鐘針對每個報告進行討論。若還有意猶未盡的地方，可以現場提問。

以所方立場順帶提一下，您在報告時對本所有任何意見，也歡迎提出，我們可以做為修改參考。先請魯副教授報告「民國中央官僚的群體結構與社會網絡(1912-1949)」。

二、魯衛東副教授主講

尊敬的所長、副所長、各位先進大家好。很高興有機會來此訪問，並報告這半年的工作。我的單位在國內應該算三流院校，本身歷史系師資也不雄厚。好在現在大陸學術界網路資源發達，常用資料可以在網路上解決。但檔案還是很難解決，在那邊查資料吃過很多次閉門羹。

我研究的題目，想像中很多資料應該在臺灣國史館、黨史館、近史所，所以一直希望來此學術訪問、查資料，所以這不到六個月的時間，很多時間都在這三個地點度過。遺憾的是，我的題目在檔案中，能為我所用的很少。所謂社會網絡講白點就是關係網絡，這些在檔案中很難用明白或文字方式表現出來。某方面來說就是上不了檯面的話，大多數在回憶錄或日記中吧。近史所這兩年出了很多很好的日記，比如王世杰、丁汝昌日記等等都對我幫助很大。到這邊就像小魚進入浩瀚的海洋，圖書館資源很豐富，也有很多新舊朋友，臺灣大陸都有。我們三人雖在大陸，但若不是這次訪問，恐怕彼此也不會認識吧？還可排解長時間在外地的孤單寂寞呢。謝謝近史所提供我們這樣的機會，一直很關心我們這些來訪的學者。呂所長也好、李副所長也好，都一直很關心我們，我想我沒有什麼好建議的，我要感謝太多了。上海圖書館恐怕也未必比這裡東西豐富，就我研究的題目來講是如此。

湖州在國民黨史上有很多人：朱家驊、戴季陶、甚至有講法認為胡宗南也算。若考察這些人的政治傾向，以及或多或少有聯繫的人，彼此關係是很密切的。朱家驊因為同鄉受到戴季陶提攜。他們在國民黨站穩後，其同學或表弟(朱的交往圈大多都是中央、中原大學的學生、同事)也有互相影響。

中國當時變遷很大，當時人際關係在此有何種影響呢？政治社會變遷或許也能透過這樣的數據資料來顯示？我想從國家社會關係演變來講關係變遷，呈現互

動關係。

今天簡單談談我的研究，但因時間因素不能太詳細。

一、研究對象和範圍。

我主要依據《民國職官年表》、《國民政府職官年表》。這兩本工具書各有所長，也各有一些錯誤或不確切之處。也要參考政府公報驗正。

二、方法。

深度研究與廣度研究。深度是針對精英個體做系統研究，廣度研究就針對廣大群體。

傳記結合研究。廣度研究離不開計量史學。傳記結合不只探討生平，更重要的是討論他們共同背景特徵，關注政治行為背後隱藏的各種政、經面相，甚至政治與社會流動。

三、基本思路。有三點。

1.近代教育、選官、政黨等制度變化對民國中央官僚群體構成及其關係網絡的影響。

2.不變的政治遺產：傳統社會關係與民國中央官僚社會網絡的建構及其對現代職官資源的分割。

3.革命、戰爭以及政權更替的時代背景下政治秩序重建過程中人事的分化與組合。即新政府如何處理舊官僚問題？對官員知識要求？讀書人如何與新政權互動？積極投身或遠離？

四、民國中央官僚的群體結構。

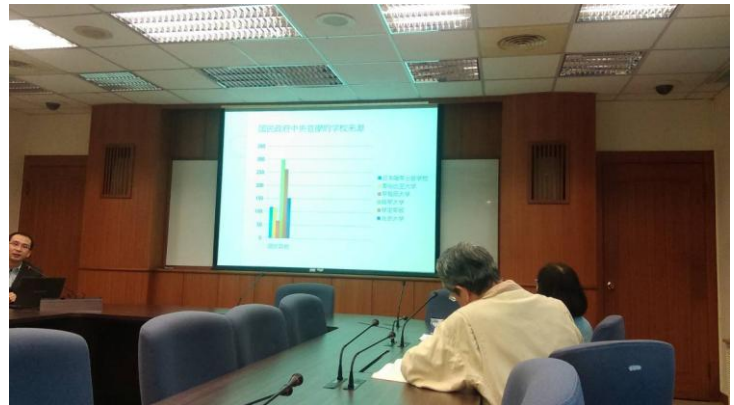
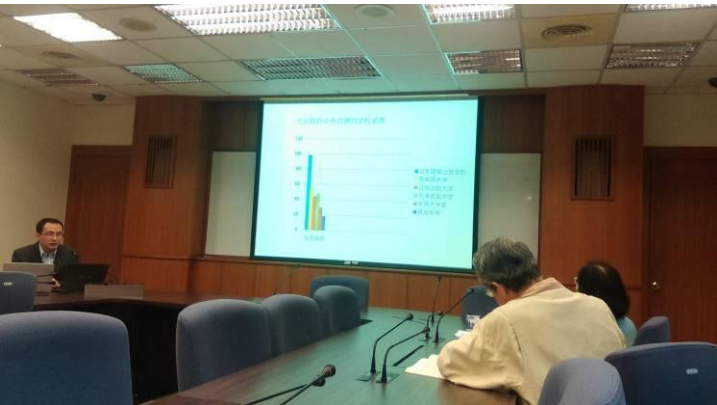
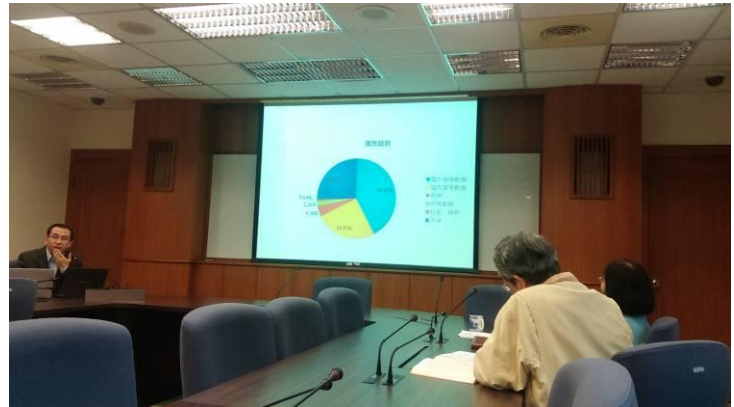
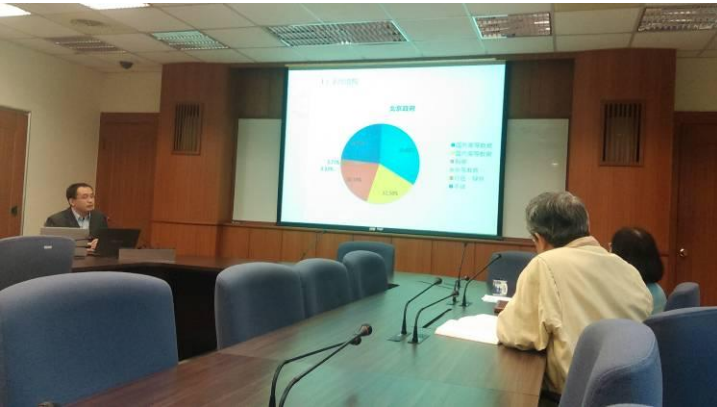
1.地域分布。南方人的選官優勢在民國各政府中較為明顯，在整個官僚行政體制中，北方人在職官資源的分配中呈劣勢，從而加劇了南北方的對立和差距。從漢代往近代以來，中國人才分布有由西北往東南的趨向。首都與領導人的出身地，都有象徵意義。革命的發源地也是重要因素。經濟因素也決定一地的教育背景。政治菁英在很大程度上取決於個人的文化素質。

北京政府中央官僚的籍貫，以直隸為最，江、浙、粵、鄂次之。若以南北畫分，則秦嶺、淮河以南者佔總人數 60.08%，以北者僅佔 32.28%。

總體而言我的數據結論跟前輩差不多。

2.教育背景。美國政治學者普特蘭曾經說過：「無論是共產黨國家或資本主義國家，管理與技術的訓練逐漸被重視。一個文盲的農民革命分子在今日蘇俄無法爬到權力頂端，同樣白手起家卻沒受過教育的人在美國企業也無法出頭。」對廿世紀的中國，革命是很大關鍵。革命領導階層最早也大多不是文盲，而是較早接受新式教育的知識份子。共產革命在大陸也很多是小知識份子，但後來掌權後

也有很多是文盲。



(1)北京政府中央官僚的教育背景。國外高等教育者佔 35.42%、國內高等教育者佔 22.58%、科舉功名者 20.19%、不詳 25.06%。

國民政府中央官僚的教育背景。國外高等教育者佔 43.17%、國內高等教育者佔 25.93%、科舉功名者 4.38%、不詳 26.44%。

舊功名大減，國外留學的幾乎佔了半壁江山。顯然留學教育對爭取文化資源、權力資源很有利，科舉衰弱完全得到明證，因為它沒有生產機制了，人員只會逐漸凋零。

(2)學校來源。布爾迪爾說過貴族頭銜無法在一個拒絕貴族的社會裡給人貴族身分，因此「最高級別的學業稱號便成為進入權勢集團的必要條件」。

北京政府中央官僚學校來源。最多來自日本陸軍士官學校、早稻田大學、日本法政大學。國內的除了京師大學堂，其餘都是軍事學校(天津武備學堂、保定軍校)。

國民政府中央官僚學校來源。出國留學最多的仍是日本陸軍士官學校，第二變成留美的(哥倫比亞大學)，早稻田大學退居第三。至於國內的沒變，只是校名改了，第一名是陸軍大學，第二為保定軍校，第三為北京大學。

3.年齡結構。反應世代交替與行政效率。

南京臨時政府中央官僚初任官的平均年齡為 38.34 歲。

北京政府中央官僚初任官的平均年齡為 41.63 歲。有 65%多出生於 1870、80

年代。中央各部的平均年齡中，最年輕為陸軍部的 38.17 歲，最年長為海軍部的 44.75 歲。中間各部的平均年齡由低往高排列依序為司法、教育、財政、農商、外交、交通、內務各部。

南京國民政府中央官僚初任官的平均年齡為 43.86 歲。有 53% 多出生於 1880、90 年代。中央各部的平均年齡中，最年輕為鐵道部的 41.16 歲，但這個部門後來廢掉了¹。最年長為司法行政部的 45.93 歲。中間各部的平均年齡由低往高排列依序為實業、社會、教育、軍政、外交、交通、財政、內務、蒙藏委員會、海軍、經濟各部。

任職時間。北京政府的國務總理任職時間平均只有 0.36 年，內閣閣員多在一年以下。南京國民政府的行政院長平均任期 1.62 年，除國防部外，行政院各部平均多在 1 年以上。

北京政府內閣不穩很明顯，國府的任職時間平均較長。但國府仍有問題，比如事務官(不負政治責任的)中，司長任職半年以下的仍是最多。所以國府仍有這問題。

因為內閣更調頻繁，薦任、簡任及以上官員不能久安於位。普通公務員則人浮於事，機構浮腫。王子壯便說到：「新部易人，必用一部分親信，其原有人員照例又不能淘汰，於是均歸入秘書處支生活費，號稱服務，實即位置冗員也。人員愈多，耗用愈重，公家損失既所不資，效率方面則等於零」、「此中央方面之危政，將來必有不堪之一日」。

4.家庭出身。臺灣的大選，有素人也有政治世家從政。這邊可以比較省略，內閣閣員出身官宦、知識份子、商人、軍人家庭者超越 56%。²農工出身者不多，雖有時勢造英雄，但要出人頭地仍有些依賴背景。

五、網絡。

鄉土意識與方言會產生地緣性的連結。血緣和姻親也可以擴大人際網絡，政治人物結婚確實不是私事。

有關國民黨的人才政策，蔣介石在 1949 年 6 月 9 日的日記有如下記載，我覺得跟今天國民黨也可以做對比吧？內容如下：

幹部的形成，以人事而不以政策。對於政治幹部不責以政策，對於軍隊與行政幹部不以能力功過為去取。全黨上下以關係與感情決定一切，有為者無所激勵，無為者不受淘汰，故人才不能集中於黨，而黨亦不能做育人才，造成今日人才沒落之現象。

六、革命。

¹ 依照維基百科，鐵道部成立於 1928 年 10 月 23 日。抗戰後因大部分鐵路密集區為日軍所得，該部遂於 1938 年元旦併入交通部。網址：<http://ppt.cc/mClvu>。

² 因魯副教授以較快速度帶過這一段，筆者來不及聽清楚這段數字指的是北京政府、南京國民政府、或兩者合一的平均值。特此致歉。

第一。新政府怎麼解決舊官僚問題？新政府應該用新官僚吧？但為了穩定又要用一些舊官僚。這過程就會受到批評，甚至汙名化。所以出現一個現象，新官僚最後也被當作舊官僚，就是舊者仍舊，新者不新。

第二。帝制到共和的知識要求。民國時期道、政兩分，讀書人怎麼看待新政權？民初武夫專政，一度使讀書人遠離政權—學而優則教—去當老師。之後又去從政，到戰後又去教書。

基本上這些就是我最近幾個月的研究結論。

現代政府應是一個高度科層化的管理機構。社會學家將科層制定義為一種運作於明確的規章和程序之基礎上的等級權威結構，而不依賴於某個人及其人格特徵是科層制設計的理論原則。然在西方興起的科層制做為一種消解基於各種歸屬性關係為特徵的庇護網絡的利器，其在被引入到中國後卻湮沒在傳統的人際關係網絡中。公私分明，忠於整個組織而不是個人是科層制下保持工作連續性的有效辦法。但在中國，對於有著「權歸一人」慾望的政治領袖而言，科層制下的權力格局並不能保證其對權力的有效控制，反而不如傳統的私人關係更為有效。在這種以私人關係結成的庇護網中，領袖在提供給被保護人各種政治資源的同時，被保護人則向領袖展示其忠誠，如此現代科層制與傳統庇護網絡在民國時期便形成了一個矛盾的有機統一體。在實現領袖「權歸一人」的政治慾望的同時，卻是以政府行政的低效率為代價的。

三、問題與討論

1.我覺得民國時期的官僚研究，若只在民國看，看不出什麼特色。最重要是民國的產生是因為辛亥革命。辛亥革命的目的是舊的政府不好，所以革命後不論北京、南京政府，都要在比舊政府好或不好的比較中才能看出來。所以我認為第一要從清朝來研究，但這工程很大，要從咸豐、同治開始。中、日維新對政府組成的想法完全不同。明治維新也產生吃掉中國，所謂雄飛大陸的概念。所以整個日本官僚體系的變動，是中國變動的前景。

19世紀沒有意識形態可以干擾中國官僚體系，但20世紀嚴重干擾，21世紀看來又要變意識型態比較不重要了。所以你研究的是個意識形態很濃的時代。所以第二應該注意意識形態的影響。你有提到黨派，但那是傳統的研究法。所以在心態方面的對照，應該可以看出新東西。你的資料很多很好，但只有資料是沒用的。

第三，基督教的影響。若不看基督教，看不出民國官員的特色。有些基督徒因此成為統治菁英。廣州—南京政權都有這傾向，廣東政權有75%是基督徒喔。孫中山的派系，不論左派(廖仲愷、宋慶齡)、右派(蔣中正)都是基督徒喔。我就先簡單提出這三點。

2.第一，你研究的全部資料分成北京跟國民政府。聽來結論好像沒做兩個政府的比較？還是您有？第二，若看斷裂性。比如1928年，大家都說那是軍事北伐，

政治南伐。南京政府繼承的政治結構，有很多都是北京政府的人。所以 1928 年的狀況是，投效新朝是大多獲得任用？或存而不用，留在秘書處而已？因為這經驗一定在不久後的 1949 年又會發揮影響吧，甚至讓他們決定 1949 年怎麼做吧？

像西安事變就讓很多人突然發現自己變成政府的外人。

請問這資料庫是您自己建立的嗎？如果有一天您出書，有可能提供一份給近史所嗎？我們到時一定會掛上您的名字，謝謝。

3. 請問您對中央官僚的定義跟範圍是？1928 年以後是黨國體制，中央黨部算不算？以及中央官職那麼多，從哪個層級開始被您採計？五院等等也都算嗎？

4. 兩個小問題。您依照兩個職官年表來做此資料。能否評估這五千人的代表性？其他沒被採用的人的代表性？北京政府的官僚出身背景，出國留學比科舉更多，若在 1928 年時四十歲，那就生在 1888 年，代表戊戌變法時這些人十歲。所以北京政府怎麼科舉出身的人只有兩成左右？

魯衛東副教授統答：

職官年表的代表性，應該說基本上把薦任和簡任以上級別的都包括進去。這代表性比較大。薦任、簡任以下的部分，基本上不收。所以代表性就是政治菁英。應該沒什麼問題。

教育背景問題。您的問題我認同。但基本上，出國為何多於科舉？北洋時期大多數官員在 1880 年代或之後出身，他們小時候確實接受傳統教育，但成年時因為 1905 年科舉廢除，沒辦法考科舉，有錢的只好送去新式學堂。唐德剛對老師胡適的形容可以參考。清代中秀才平均在 30 多歲，梁啟超那樣十幾歲中舉是少之又少。所以科舉出身是看有沒有考上最低級的秀才功名，捐納不算。

中央官僚定義。黨部不算，我黨、政嚴格分開。考試院、監察院也在內。但行憲後選舉的不算在內。這是行政官僚與有民意基礎的差別。

北京、南京比較。當初也有人問我幹嘛把兩者放在一起？我談的是大的宏觀問題，社會變遷等等。這不只有關北京，也跟國府有關，所以我做此比較。舊官僚任用問題，起初新政府任用舊官僚，輿論上是不接受的。但他們有經驗，可以發揮功用，這是職業革命家(他們缺乏治國經驗)所需要的。

有些人教書之後去當官，發現做事跟教書還是不一樣，所以後來發現自己還是被邊緣化。但資料庫檢索可能有問題，因為現在我整理出的那些資料，只有我看得懂。所以很抱歉。

民國受清代影響很大。我雖沒直接把清代體系拿來比較，也做了一部分回溯，也許不夠，還需要加強。基督教我也注意到，但這不是我這篇研究的重點，所以沒有過多關注。只能簡單回答您的問題，抱歉。