

第一编 行政管理学导论

行政管理学是一门实践性、应用性很强的学科，也是一门新兴的学科。学科中许多问题还在不断的探索之中。从中国实际出发，在马克思主义理论指导下，建立有中国特色的行政管理学科体系是我们当今的任务。

导论编是行政管理学原理的先导部分，研究介绍行政管理学最基本的问题和一般性的问题。绪论就行政管理的基本概念，行政管理学的对象，学科产生发展及中国行政管理的性质特点等一般性问题进行论述。行政环境章和行政职能章对行政管理活动的客观依据和基本作用进行概括分析，为进一步研究行政管理学的具体内容打下良好的基础。

第一章 绪论

第一节 行政管理与行政管理学

一、行政管理

(一) 行政的本质及特点

“行政”一词,中国古籍早有记载。《左传》中记有“行其政事”、“行其政令”,《史记》中记有“周公行政七年”、“公乃摄行政当国”等。在国外也早有“行政”一词,古希腊学者亚里士多德在《政治学》一书中指出,一切政体都有三要素,即议事机能,行政机能和审判机能。总之,从词意上讲,行政是执掌国家政权,推行政令,管理政务的活动。

近代,随着行政活动的发展及人们对其认识的深化,对行政有多种的理解和表述,概括起来大致有以下三种情况:

第一,认为在一切政治制度中,只有两种基本功能,即国家意志的表现和国家意志的执行,前者谓之政治,后者谓之行政。这是政治与行政两分法的观点,把行政看作是国家意志的执行。

第二,认为行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务。这是从三权分立角度出发,将行政看成是除立法、司法以外行政机关的事务。

第三,认为行政乃是为实现一个政权机关所宣布的政策而采取的一切活动,或者是为实现某种目的,对许多人所做的指挥、协调与控制。这是从最广义角度认识行政的观点。

以上对行政的各种认识和理解有其合理的成分,但都未能揭示行政的本质。

马克思主义向来注重对国家问题的研究，在对国家现象分析中必然要涉及行政。马克思曾指出：“行政是国家的组织活动。”（《马克思恩格斯全集》第1卷，第479页。）这一著名论断揭示了行政与国家紧密联系并以对国家事务的组织管理为活动内容的本质特征。

首先，行政随国家产生而产生。在原始社会，人类处于近乎蒙昧状态时，就有初步的社会管理活动。那时，公共的事务由部落成员按习俗、惯例处理，社会秩序靠传统力量维持，没有专门的管理机构和管理人员。正像恩格斯讲的：“当部落中每个成年男子都是战士的时候，那脱离了人民的、可以用来和人民对抗的公共权力还不存在。”（《马克思恩格斯选集》第4卷，第101页。）后来，随着社会经济的发展，出现了剥削，出现了阶级对立，管理公共事务的权力不再属于全体居民，而由在经济上占统治地位的阶级的代理人即官吏掌管，这就出现了国家。“国家的本质特征，是和人民大众分离的公共权力。”（《马克思恩格斯选集》第4卷，第114页。）这种公共权力在每一个国家里都存在。构成这种权力的，不仅有武装的人，而且还有物质的附属物，如监狱和各种强制机关，这些东西都是以前的氏族社会所没有的。”（同上，第167页。）因此，与人民大众分离的公共权力的出现，意味着国家的产生，也就是行政的开始。正像列宁指出的：“国家一直是从社会中分化出来的一种机构，是由一批专门从事管理、几乎专门从事管理或主要从事管理的人组成的一种机构。人被分为被管理者和专门的管理者，后者高居于社会之上，称为统治者，称为国家代表。”（《列宁全集》第37卷，第66页。）由此可见，行政是人类社会发展到一定阶段，随国家的产生而开始的。行政离不开国家，行政是国家活动的重要组成部分，国家也不可能没有行政管理，统治阶级的意志必须通过一定的机构、一定的管理活动才能实现。

第二，行政的性质由国家性质决定。国家是有阶级性的，行政实现国家的意志，其性质必然由国家的阶级性所决定。又由于国家的管理职能具有二重性，“既包括执行由一切社会的性质产生的各种公共事务，又包括由政府同广大人民大众相对立而产生的各种特殊职能。”（《马克思恩格斯全集》第25卷，第432页。）而且“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”（《马克思格斯选集》第3卷，第219页。因此统治阶级常以强调国家管理的社会职能，貌似全社会的代表来掩盖国家政治统治的特殊职能。马克思曾批驳资产阶级的政治家和社会改革者将行政与政治相分离，用行政机关办事不力来解释赤贫现象的惊人增长。指出：“现代国家要消灭自己的行政机关的无能，就必须消灭现在的私人生活。而要消灭私人生活，国家就必须消灭自己。”（《马克思恩格斯全集》第1卷，第480页。因此行政与政治是不可截然分开的，只有把行政与国家的阶级性联系起来才能认清行政的本质。

第三，行政以组织管理为活动内容。行政不是国家所有的活动，国家活动包括政治统治和社会管理不可分割的两个方面。一般而言，国家立法活动表达统治阶级的意志，较多的显示政治统治的作用，而国家行政则更多体现为通过对国家事务的具体管理来实现统治阶级的意志；将反映国家意志的法律、法规、方针政策等，付诸实施；组织人力、物力等实现既定目标，追求的是高效率。这有别于夺取政权，改变阶级结构，建立巩固政权等政治活动。

行政与一般管理相比较有以下特点：

第一，活动时限不同。管理时限长，是随人类群体活动开始就具有的与人类社会并存的活动。行政是人类社会发展到一定阶段，随国家产生而开始的活动，比管理的时限短得多。

第二，活动范围不同。管理的范围十分宽泛，从个人到社会，从地面到天空，从物质文明到精神文明，凡人类涉足的领域几乎都离不开管理。而行政管理是社会管理系统中的一个子系统，是以行使国家行政权力为界限的范围内活动，超越权限的管理无效。

第三 活动性质不同。一般管理活动不一定都具有政治性 而行政活动的性质由国家性质决定，它具有政治性与社会性相统一的特征，行政执行统治阶级的意志，其活动必然带有阶级性或具有阶级意向性，即主观上是为了维护阶级统治，而客观上维持了社会秩序，促进社会经济发展，有利于公众，服务于全社会。

（二）行政管理的界定

行政与行政管理两个概念一般认为二者没有根本区别，可以互换使用。目前行政学界对二者细微的差别有不同看法，有的认为行政层次较高，侧重总的方面分析；而行政管理层次较低，侧重具体运行活动的分析。还有人认为，行政管理是管理的一个子系统，与其它方面的管理诸如经济管理、文化管理等属同层次，称行政管理更为贴切，但二者并没有本质区别。本教材将二者视为相同概念。

给基本概念下定义是研究一门学科不可逾越的起点。而不幸的是，至今仍没有一个简单明了的，为大多数学者公认的行政管理的基本定义。以至有人形容，“世界上有多少个行政学家，就有多少个行政概念。”我国行政管理学研究近年来有很快的发展，取得了可喜的成果，对行政管理基本概念的界定也各抒己见，归纳起来大致有以下几种类型。

第一，认为行政管理是国家行政机关所管理的事务。“行政，是指以各级政府工作为中心的大小公务工作。”（李方：《行政学纲要》第7页，劳动人事出版社，1985年3月。）这是一种最狭义的行政管理概念。

第二，认为行政管理“主要是指国家行政机关对国家政务的

管理活动。(许文惠主编：《行政管理学》第 1 页，红旗出版社，1992 年 9 月。)行政管理就是国家的统治阶级通过它所组织的政府对社会事务和自身事务的管理活动。(周世逯等主编：《中国行政管理学》第 3 页，中共中央党校出版社，1994 年 6 月。)这是较狭义的行政管理概念。

第三 认为“行使国家权力从事国家管理的活动 称为行政。”(夏书章主编：《行政管理学》第 5 页，山西人民出版社，1985 年 3 月。)这是较广义的行政管理概念。

第四，认为“我们社会主义国家的行政管理是管理整个社会的，不仅包括国家行政机关的管理，而且包括立法、司法以及事业单位的行政管理。(唐代望著：《现代行政管理教程》第 3 页，湖南科学技术出版社，1985 年 8 月。)这是最广义的行政管理概念。

由于行政管理活动错综复杂，变化多端，要用简单明了的定义来限定其范围几乎是不可能的。又因为行政管理不断发展，它受国家政治体制、经济体制等多方面因素的影响，体制改革必然导致行政管理的变动。对于如此复杂多变的行政现象，人们从不同角度对其进行分析认识，提出不同看法是难免的。不拘泥于一种看法，对于深入认识行政管理现象也有一定的积极意义。

由于行政管理界定的困难，使一些学者处于矛盾之中，既要为行政管理学领域划一定界限，又要对行政管理活动不致限制得过死。为解决此矛盾，吸取行政管理学的研究成果，借鉴其它学科的研究方法，可以从广义和狭义两个角度对行政管理进行界定，这样既能为行政管理学研究确定大致范围，又便于说明现实中复杂的行政管理现象。

1. 广义行政管理。广义行政管理泛指执行国家意志，行使国家权力的管理活动。它的范围相当宽泛，在我国主要包括以下几方面：

第一，国家政权机关对各方面政务的管理。包括国家立法机关、司法机关、军事统辖机关等实现国家意志的一系列活动，也包括这些机关自身事务的管理。

第二，政党及各种社会群众团体遵循法律、法规实现国家意志的各项活动，也包括其自身事务管理。

第三，企业、事业单位中实现国家意志，执行法律、法规等有关的管理活动。由于我国以社会主义公有制为主体，许多有关国民经济的重要行业，一些大中型的企业、事业单位属国家所有，其领导者由国家行政主管部门任命或聘任，他们要向行政主管机关负责，并由此对国家负责，他们具有相当于国家行政人员的公职身份和待遇，这些企事业单位，当然要执行国家法律、法规，完成国家指令的任务。这种情况在一些非社会主义国家同样存在，只不过国有化的程度有所不同。

按照这种广义的理解，行政管理的范围相当宽泛，而且界限模糊，几乎各种社会组织都涉及执行国家意志的行政管理问题，其内部都有行政管理机构和人员，如工厂的厂长，学校校长及办公室等机构。当然他们拥有的管理权虽不具有完全的行政职权和职责，但也是国家授予的，是国家权力在具体单位的伸延，有人称之为准行政权或不完全行政权。

2. 狭义行政管理。狭义行政管理指国家行政组织依法对国家政务和社会公共事务的管理。狭义行政管理，从管理的主体、客体及运行依据看，具有与一般管理相区别的明确界限。狭义行政管理是行政管理学研究的主要对象，这被学术界普遍认可。因此狭义行政管理通常被直接称为行政管理或国家行政管理。对狭义行政管理可以从以下几方面进一步认识：

第一，行政管理主体是国家行政组织。管理主体系指管理活动的发动者、实施者。国家行政组织包括各类行政机关及其行政工作人员，他们是国家行政权力的物质载体，是国家行政职能的

具体履行者。行政组织推动行政管理活动，实现行政目标，处于社会管理者的地位，其主体地位的确立，要通过一定法定程序由法律和行政管理法规确定。

第二，行政管理范围是国家政务和社会公共事务。行政主体的管理行为必须要作用于一定的对象，否则其活动无意义。行政管理的范围大体可以分为三个方面：

国家政务，即为巩固国家政权而进行的管理活动，如防止外来入侵和渗透，镇压被统治阶级的反抗，制止和打击不法分子的破坏活动，建立和维护有利于统治阶级的社会秩序，妥善处理统治阶级内部的各种关系等。

社会公共事务，它不等同所有的社会事务，而是统治阶级实现政治统治时，将那些影响社会稳定和发展进而有可能危及政治统治的某社会事务纳入行政管理的范围，即恩格斯所指的“某种社会职能”。因此，不同国家，不同时期，社会公共事务的具体内容有很大差异。

行政组织内部事务，即由于实施行政管理活动而连带的行政组织系统自身事务的管理。

第三，行政管理依法进行，行政主体的管理活动不是主观随意的，而是执行国家的意志，因此管理活动必须严格依法律规定进行。合法性是行政行为的基本要求，任何超越法律以外的行为均无效。

将行政管理从广义和狭义两个角度加以界定，便于说明现实中复杂的行政管理现象。其实二者是相互联系、相互作用、难以截然分开的。本书主要研究狭义行政管理，但其原理、原则对广义行政管理也有普遍的指导意义。

二、行政管理学

行政管理学是研究国家行政组织依法对国家政务和社会公共事务进行有效管理规律的科学。对行政管理学可以从以下几个方

面进一步认识：

第一，行政管理有自身的规律。行政管理是与国家同时产生的社会现象，它是客观存在的，有着不以人的意志为转移的规律，这是行政管理学研究的前提依据。

第二，行政管理学要研究行政管理的一般规律，但行政的性质由国家性质决定，不同性质和类型的国家行政管理有各自的特性。因此，行政管理学，应注重对本国行政管理特殊规律的研究。我们在不排除吸收、借鉴国外的研究成果的同时，更要注重探究中国社会主义行政管理规律，以指导实践。

第三，行政管理学研究的目的在于针对实际，探寻规律，指导实践，以提高行政管理的有效性，实现行政高效率。

（一）行政管理学的产生和发展

有国家就有行政管理，也必然有人们对行政现象的认识。世界上较古老国家的历史文献中，都有一些关于行政管理经验的记载和论述。如中国古代经典《论语》，被誉为“半部论语可以治天下”；《唐六典》被认为是行政法典；享有盛名的《资治通鉴》、《读通鉴论》等，都被看成是很有见地的行政论著。但是，由于社会条件限制，这些论著还处于对行政现象直观的局部的认识，没能形成科学体系。

行政管理作为一门学科的产生需要有一定的社会条件和理论准备。只有到了近代，随着社会化大生产的发展和社会科学理论演化等多种力量推动，行政学的产生和发展才成为可能。这些条件主要表现在以下几方面：

第一，行政管理学是近代社会化大生产发展和社会进步的产物。行政管理学发端于19世纪末、20世纪初，这正是西方国家大工业、大企业迅速发展，开始从自由资本主义向垄断过渡，大垄断组织出现，社会发展日趋都市化，以及由此带来的一系列社会问题，都对行政管理提出了新的要求，要求国家加强干预和控制，

以减少冲突，缓和矛盾，保持社会稳定。在这种情况下，政府的权力增大，职能扩展，责任加重，人们对政府管理的要求也越来越高。研究行政管理问题，提高管理水平成为必要，成为社会广泛关注的问题。在这种情况下行政学应运而生。因此，社会发展的需求是行政学产生的最根本动力。

行政学概念最早由德国学者斯坦因于 1865 年提出 不过他所谓的行政学主要研究行政法而不是现代意义的行政学。

公认的行政学奠基者是美国学者威尔逊。他针对当时政府管理混乱、效率低下的状况指出，执行宪法比制定宪法更困难。他于 1887 年发表《行政学之研究》一文，其中提出：“应当有一门关于行政的科学，这门科学探讨的是怎样整顿政府，提高政府的工作效能。”这被普遍认为是行政学象征性的起点。

随后，1900 年美国学者古德诺出版《政治与行政》一书，将政治与行政分离。1926 年美国学者怀特出版《行政学导论》，1927 年美国学者魏洛毕出版《行政学原理》。至此，行政学基本建立。

第二，行政管理学产生是改革形势发展的推动。行政学发端于美国不是偶然的，与美国特定的历史条件有关。19 世纪末，西方各国政府传统管理模式的弊病日趋暴露，改进政府行政管理成为社会的普遍要求。因此，美国历届政府比较注重行政改革问题。由于美国与西欧一些老牌资本主义国家相比较，它是一个“在已经发达的历史时代才开始自己发展的国家”。（《马克思恩格斯全集》第 3 卷，第 82 页。）它的许多政治家、思想家继承了欧洲的先进思想，但又不拘泥于欧洲的思想模式，具有较强开拓性，因此美国行政改革阻力较小。在行政改革形势的推动下，官方比较重视行政学研究，设置了专门的研究机构，许多大学开设行政学课程，培养专门人才，出版论著等，使得美国行政管理研究有了长足发展，处于世界领先地位。这说明行政改革形势的发展是行政学产生和发展最强有力的动力。

第三，科学管理理论的广泛应用促进行政管理学产生和发展。行政管理学做为一门现代管理科学，其确立和发展必然要吸取一些相关学科的成果。19世纪末，20世纪初，以“泰勒制”为代表的现代科学管理理论迅速发展并广泛应用，使得社会生产效率大幅度提高，促使本来就效率较低的政府不得不采用一些科学管理的方法改善自身管理。行政学就是不断汲取科学管理理论成果得以充实和迅速发展的。

第四，行政管理学产生是政治学发展的必然趋势。行政学是政治学的分支学科，与政治学是母子关系，行政学在未成为独立学科前包含在政治学中。早期的行政学者大多是政治学者。政治学的不断发展为行政学提供了坚实的理论基础，同时也促成行政学从政治学中脱胎而出，成为一门相对独立的学科。

行政管理学的演进，一般概括为三个发展阶段：

1. 初创阶段（19世纪末至20世纪30年代）这是行政管理学形成时期，由于受科学管理理论影响较大，也叫做科学管理阶段。这个时期提出行政管理学研究对象、目的，学科体系基本形成。这个阶段较注重行政静态方面的研究。注意正式组织的作用，强调机械效率，期求行政组织的合理化，行政过程规范化，行政行为效率化，行政方法标准化等。

2. 成长阶段（20世纪30年代至60年代）由于受当时新兴的行为科学理论影响又叫行为科学时期。这个时期许多学者运用行为科学的理论和方法研究行政现象，注重人员沟通、需求的满足和非正式组织作用。

3. 科学发展阶段（20世纪60年代以后）由于系统论的崛起和广泛应用，使行政学的研究注意克服前两个时期过分强调制度，或过分强调人员激励和心理满足等偏颇，吸取系统论提供的宏观的关于普遍联系和互动作用的管理思想，强调对行政管理整体的研究，既重视行政系统与环境之间的关系，又注意系统内相互关

系，注重行政系统整体效率。

行政学是发展的学科，目前还在不断开拓新的研究领域，不断汲取现代科学理论发展的新成果，使行政学研究继续向纵深发展，学科体系日趋成熟。

（二）中国行政管理学发展简况

中国于 20 世纪初就接触了现代行政学，翻译出版了一些西方行政学著作。30 年代已有一些学者开始对行政学进行研究，著书立说。同时，在民主革命根据地也有对人民政权行政管理的研究，当时的延安大学、东北人民革命大学等都设立过行政学系。

中华人民共和国成立后，有的高等院校也曾设置行政学课程。但在 1952 年，高等院校调整时，行政学被取消了，因而使得行政学的研究在我国中断了 30 年。

1982 年以后，随着我国改革开放形势的发展，行政改革提上日程，改革需要科学理论指导，被中断的行政学研究得以恢复和发展。中国行政管理学的发展虽然经过了曲折的过程，但一经恢复就引起社会的广泛关注，在短短的十多年中，它以相当迅猛的速度发展繁荣起来，目前已成为引人注目的热门学科，充满了生机和活力。

（三）行政管理学的基本内容

行政管理学是一门实践性、应用性很强的学科。研究内容随行政管理的发展而不断丰富和深化。早期行政学研究内容较为简单，一般只有行政组织、行政人事、行政财务和行政法制等几个部分。目前行政学已形成庞大的学科体系，既有研究一般规律的行政管理学原理，也有从不同层次或不同方面进行专门研究的分支学科。如市政学，县级行政管理学、乡镇行政管理学等，部门行政如工商行政管理学、教育行政管理学等。另外还有对行政管理各要素进行专门研究的分支学科，如行政组织学、行政人事学、行政行为学、行政监督学等。

本书以研究行政管理的一般规律、基本原理为主要内容，吸取近期行政管理学的研究成果，采用板块结构式框架，按行政管理基本要素的逻辑关系分类归纳为相对独立的板块，各板块相互联系构成学科的整体。本书分为 4 编 14 章。

导论编，研究行政管理最基本的带有一般性的问题，包括第一章绪论、第二章行政环境和第三章行政职能，。

主体编，行政主体是行政管理活动的发动者，行政职能的实现者，其状况对行政管理有关键作用，主体编包括第四章行政组织、第五章国家公务员和第六章行政机关。

运行编 行政管理是实现行政目标的行为过程 在运行中 诸要素相互作用，诸环节相互联系，以行政效率为价值追求。本编包括第七章行政行为、第八章行政领导、第九章行政决策、第十章行政执行和第十一章行政效率。

保障编，行政管理执行国家法律，以国家强制力为后盾，其权威性、合法性要靠行政法制保障。行政主体能否依法行政，还要靠行政道德的力量以自律，同时还必须有强有力的行政监督机制予以制约，本编包括第十二章行政法制、第十三章行政道德和第十四章行政监督。

（四）学习研究行政管理学的意义

学习研究行政管理学目的在于探索行政管理的规律，而且要特别注重总结我国行政管理经验，研究具有中国特色的行政管理规律。这对于提高我国行政管理水平，为行政改革实践提供科学的理论指导有重要意义。具体表现在以下几方面：

第一，学习研究行政管理学对治国、安邦、利民有重要作用。行政管理是上层建筑的重要组成部分，其状态如何对经济基础的巩固和发展有直接作用。一个国家经济能否快速发展，在国际上是否具有竞争能力，在很大程度上取决于行政管理的水平。现代社会的发展和进步，一靠科学技术；二靠管理，而科学的行政管

理能够吸纳社会多种需求，使国家有限的社会资源得以充分利用，促进经济发展，增强国力。

行政管理处于社会管理者地位，对社会各方面具有控制、引导作用，高效的行政管理可以为各种社会组织提供服务，实现社会利益的合理分配，创造良好稳定的社会环境，促使各方面事业的发展。

现代国家行政管理直接关系到社会公众的切身利益。每个公民的衣食住行，生老病死，从摇篮到坟墓各个方面，无不与行政管理密切相关。行政管理稍有失误就会给个人乃至家庭带来灾难。

因此，学习研究行政管理学，提高行政管理水平有很重要的意义。1984年8月30日《人民日报》发表评论员文章《行政管理学是一门大学问》，其中指出：“为什么近三十年来我们的发展速度比较慢，社会主义制度的优越性没有充分发挥呢？主要原因，不外两个，一个是我们在政治上犯了不少错误，一个是我们的经营管理，行政管理落后。”要改变这种状况“各级行政部门和经济管理部门的同志要认真研究行政管理，改革行政管理，学会科学的行政管理。”

第二，行政管理学是国家公务人员的必修课。从事管理要有必要的知识和才能，列宁讲过：“任何管理工作都需要有特殊的本领。”（《列宁全集》第38卷，第240页）。以往许多从事行政管理的人或凭经验，或凭上级指示办事，不认为行政管理是一门学问，需要专门学习和研究。因为纵观历史，古往今来，官场上不乏雄才大略之人，但不学无术、碌碌无为的官老爷也比比皆是，使人误认为什么人都可以当官，不必要什么专业知识。美国早期行政党分肥制，把官职瓜分给竞选有功的人，不注重他们有无管理的才能，就是基于这种认识。以往有许多人不愿做行政干部，认为是“万金油”干部，无专业可言，这都是对行政管理缺乏认识的表现。科学家钱学森曾发表文章认为：党政干部从事社会管理，

是社会管理的工程师，属于专业技术人员，行政学是实干的学问。因此，从事行政管理工作的人，既要有硬科学的知识也要有软科学的知识，要经过专业培训。当前把行政管理学做为行政人员必修课程，是行政人事制度改革的要求，也是提高行政人员素质的必然途径。

第二节 中国行政管理

一、中国行政管理的性质

行政管理的性质由国家性质决定，中国行政管理的社会主义性质是由中国人民民主专政的社会主义国家性质决定的。中国的行政管理建立在社会主义的经济基础之上，其地位作用由中国特定的议行合一的政体结构所决定。

中国以公有制为主体、多种经济成分并存的经济结构，决定了人民有共同的根本利益，在国家行政管理中管理者与被管理者的根本利益是一致的，行政管理以实现人民的利益为目标，管理活动受人民群众的广泛监督和制约。

中国的人民民主专政国家性质决定了人民是国家的主人，国家一切权力属于人民，人民通过周期选举产生能够代表人民意志的代表组成人民代表大会行使权力。全国人民代表大会既是最高立法机关又是最高权力机关，既有最高立法权力又有最高的决定权、任免权和监督权等。国家行政机关是由权力机关决定产生的，其行政权由权力机关授予，因此行政机关对权力机关负责，服从其领导，执行其决议，向它报告工作，同时接受权力机关监督。这种议行合一的形式决定了中国行政管理的从属地位和执行性，从而保证人民意志在执行过程中的集中统一。这与一些资本主义国家实行三权分立、议会制民主有根本区别。它们的周期竞选，实际上是财富的较量，是决定究竟由那个垄断财团掌握国家统治权，并执行垄断资产阶级的意志，而所实行的三权分立的权力制衡其

作用也是很有限制的。

二、中国行政管理的特点

中国有自己悠久的历史、文化传统，有与众不同的政权建立历程和特定的政治制度。当前正在建设具有中国特色的社会主义，并处在政治体制、经济体制改革的转型期，这一切都使得中国行政管理具有自己的特点，主要表现为：

（一）坚持共产党的领导

中国共产党是国家的领导核心。宪法规定的国家机关必须坚持四项基本原则，其核心是坚持中国共产党的领导。行政管理各项活动都必须符合党的路线、方针、政策，党的领导从根本上保证行政管理实现人民的意志。当然，党的领导是总的领导、政治领导和组织领导，并不意味着党政不分或以党代政。中国行政管理明确共产党的领导与西方一些国家实行多党制，要求行政官员严守“政治中立”有根本区别。

（二）贯彻民主集中制

中国行政管理与任何剥削阶级国家少数人的统治根本不同，要真正实现人民当家作主，多数人的统治，必须要有相应的组织原则和组织形式，保障在人民内部的广泛民主基础上集中统一地将人民的意志付诸实施。民主集中制是马克思主义所主张的无产阶级政党和无产阶级政权组织的根本原则，也是我国人民政权的基本组织原则。正像毛泽东在《论联合政府》中指出的：“新民主主义的政权组织，应该采取民主集中制，由各级人民代表大会决定大政方针，选举政府。它是民主的，又是集中的，就是说，在民主基础上的集中，在集中指导下的民主。只有这个制度，才能既表现广泛的民主，使各级人民代表会有高度的权力；又能集中处理国事，使各级政府能集中地处理被各级人民代表大会所委托的一切事务，并保障人民的一切必要的民主活动。”（《毛泽东选集》第3卷，第1057页，1991年6月版。）

我国是有集权传统的国家，又是单一制的国家，所以特别强调民主集中制原则，它体现在中央政府和地方政府的关系，政府机关内部，以及政府与企事业单位等社会组织之间所执行的民主集中制的组织原则和活动原则上。总之，民主集中制原则贯穿于中国行政管理的全过程，体现在行政管理的各方面，这是由我国国情决定的突出特点。

（三）广泛运用说服教育与强制相结合的管理方法

任何国家行政管理都具有一定强制性，中国行政管理也不例外。然而，中国行政管理的强制是代表人民根本利益的强制，是建立在说服教育基础上的强制。说服教育与强制相结合是中国行政管理的基本方法，这与一些资本主义国家行政管理主要采取强制，辅之以对公众欺骗愚弄以掩饰维护统治者利益，缓和矛盾有本质的不同。

中国行政管理之所以能够采用说服教育与强制相结合的方法，是因为行政管理执行的法律、法规，采取的措施、办法都是符合人民根本利益的。通过说服教育可以使人们认识到自己的根本利益和长远利益，并能在必要时牺牲个人的眼前利益和局部利益以服从国家利益，实现行政目标。