

21世纪公共行政系列教材

行政学 导论

中国人民大学行政管理学系 组编
齐明山 主编

XINGZHENGXUE
DAOLUN

XINGZHENGXUE
DAOLUN

21
世纪

XINGZHENGXUE
DAOLUN

中国人民大学出版社

21 世纪公共行政系列教材

行政学导论

中国人民大学行政管理学系 组编
齐明山 主编

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政学导论/齐明山主编.
北京:中国人民大学出版社, 2006
(21世纪公共行政系列教材)
ISBN 7-300-07731-5

I. 行…
II. 齐…
III. 行政学-高等学校-教材
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 138038 号

21 世纪公共行政系列教材

行政学导论

中国人民大学行政管理学系 组编
齐明山 主编

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京七色印务有限公司		
规 格	170 mm×228 mm 16 开本	版 次	2006 年 12 月第 1 版
印 张	19.25	印 次	2006 年 12 月第 1 次印刷
字 数	351 000	定 价	23.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

21 世纪
公共行政系列教材

前 言

《行政学导论》是为大学本科生写的教材，也可作为党政干部和公务员的基础读物或培训教材。本书虽亦以行政要素作为构篇之经纬，但是并不是行政要素的简单罗列，而是有其内在逻辑：政府能够管什么，政府应该管什么，谁来管，怎么管和为什么管。本书尽量做到准确而全面地介绍行政学的基本知识、基本概念和基本原则，不敢以拙见贻误莘莘学子，虽亦有发挥张扬之处，但也仅结合国情而写，如虫镂朽木，偶缀成文，读者可一笑置之，不足道也。

本书力求做到能够荟萃国内外诸家研究之长，博采众家之精粹，但由于笔者孤陋寡闻，往往囿于一孔之见，难免挂一漏万，贻笑方家。笔者学识浅薄，驾驭文字能力有限，故只能浅显行文，力求深入浅出，流畅易懂。

行政学乃治国安邦之大学问，笔者虽然在中国人民大学从事行政学教学二十多载，也写过一些行政学的教材和文章，但自知管见难窥全豹，无如椽之笔，难写出经世之文章，更无睥睨学界独树一帜之勇气，故以导论名之。如能引导读者走进行政学这个争芳斗艳、芳香四溢的百花园，对笔者就是莫大的安慰。

《行政学导论》之所以能够面世，首先应该感谢中国人民大学出版社公共

管理事业部的刘晶主任，如果没有她耳提面命，笔者没有写此书的勇气。同时对责任编辑曹沁颖等，以及那些为出版此书做了许多工作的朋友们，也在此谨致谢忱。

齐明山谨识
2006年10月

第一章 绪论	1
第一节 行政与行政学概述.....	1
第二节 行政学的产生和发展.....	7
第三节 行政学的研究对象与方法	14
本章小结	18
思考题	18
第二章 行政环境	19
第一节 行政环境的含义与特点	19
第二节 行政环境与公共行政	22
本章小结	33
思考题	33
第三章 政府职能	34
第一节 政府职能的含义与特点	34
第二节 政府干预的基础及其限度	38
第三节 政府的基本职能	42
第四节 我国政府职能的转变	49

本章小结	57
思考题	57
第四章 行政体制	58
第一节 行政体制的含义与特点	58
第二节 行政体制的类型	62
本章小结	72
思考题	72
第五章 公共组织	73
第一节 公共组织概述	73
第二节 公共组织的类型	77
第三节 公共组织理论的新发展	81
第四节 公共组织结构与设计	86
本章小结	94
思考题	94
第六章 行政领导	96
第一节 行政领导与行政领导者	96
第二节 行政领导者的职责、责任与权力	100
第三节 行政领导理论	109
第四节 行政领导者的素质与能力	117
本章小结	121
思考题	121
第七章 人事行政	123
第一节 人事行政概述	123
第二节 政府人力资源管理	127
第三节 公务员制度	128
第四节 公务员的职业道德	140
本章小结	144
思考题	145
第八章 机关行政	146
第一节 机关行政概述	146
第二节 机关行政的主要内容	149
第三节 机关行政现代化	153
本章小结	155

思考题·····	156
第九章 行政决策 ·····	157
第一节 行政决策概述·····	157
第二节 行政决策的原则与类型·····	159
第三节 行政决策体制与程序·····	168
本章小结·····	177
思考题·····	178
第十章 行政执行 ·····	179
第一节 行政执行概述·····	179
第二节 行政执行的主要环节·····	182
第三节 行政评估·····	193
本章小结·····	199
思考题·····	199
第十一章 行政监督 ·····	200
第一节 行政监督概述·····	200
第二节 行政机关的内部监督·····	204
第三节 行政机关的外部监督·····	213
本章小结·····	219
思考题·····	219
第十二章 依法行政 ·····	220
第一节 依法行政概述·····	220
第二节 行政法律责任·····	225
第三节 行政法律行为·····	227
本章小结·····	231
思考题·····	231
第十三章 公共财政 ·····	232
第一节 公共财政的含义、特点与职能·····	232
第二节 公共预算与决算·····	236
第三节 财政收支·····	243
本章小结·····	248
思考题·····	248
第十四章 行政效率与方法 ·····	249
第一节 行政效率概述·····	249

第二节 行政方法.....	254
第三节 效率与公平.....	266
本章小结.....	269
思考题.....	270
第十五章 行政改革.....	271
第一节 行政改革概述.....	271
第二节 行政改革的阻力、动力与对策.....	277
第三节 西方发达国家的行政改革.....	283
第四节 行政改革的发展趋势.....	291
本章小结.....	294
思考题.....	294
 参考书目.....	 295

绪 论

第一节 行政与行政学概述

一、行政的含义与特点

1. 行政的含义

行政,即公共行政,也称行政管理、公共管理。这些概念在本质上没有什么区别。行政,顾名思义,就是指政府处理政务,也就是处理社会公共事物。距今4 000年前我国最古老的书籍《尚书》的《洪范》篇有“八政”,即指八种公共事务。《论语·颜渊》中有:“政者,正也。”《礼记》也有:“文武之政,布在方策,其人存,则其政举,其人亡,则其政息……故为政在人。”在我国古典名著《左传》里也有周公“行其政事”、“行其政令”之说。行政这个概念在我国最早出现在《史记》中。我国古代行政的含义就是施政、为政,即政府处理政务。在西方,最早提出行政概念的是2 000年前的古希腊伟大的哲学家亚里士多德。蒸汽机发明家瓦特曾提出建立一门行政学。其次是普鲁士政治家、行政法学家海因里希·弗里德里希·卡尔·史坦因男爵,他在1856年在研究行政法时使用了这个概念。

现代英文的行政源于拉丁文。马克思在《评“普鲁士人”的“普鲁士国王和社会改革”一文》中认为行政是“国家的组织活动”。

行政是指政府行政，指政府处理国家的公共事务。公共行政是相对私人行政而言的：私人行政是私营部门的行政；公共行政是指公共组织的行政，即以政府为主体的公共组织对公共事务的管理。广义的公共组织是指不以盈利为目的，旨在为社会和公众提供公共服务和公共物品的社会组织。狭义的公共组织是指政府。许多学者将公共行政等同于政府行政。

在历史上，学者们从不同的角度界定行政。但是，总的来说有如下一些看法：

首先，从孟德斯鸠的“三权分立”的角度界定公共行政范围，认为行政是与立法和司法并立的三种国家权力之一。立法、行政、司法三种权力各自独立，互相制约。权力结构的制度化，可以防止公共权力个人化和滥用公共权力。这种理论上的设计和实际执行之间有很大距离。实际上，在西方发达国家，行政权往往高于立法权和司法权，而且行政也参与国家法律的制定。行政不仅仅是执行国家意志即法律，它也是制定国家法律的主要参与者。“三权分立”对公共行政的范围界定过于狭窄，不能反映公共行政的实际功能。行政与立法和司法不可能截然分开，政府也有部分立法权，而且公共行政的过程也是个执法过程。

其次，从政治与行政的分离角度来界定公共行政范围。政治与行政分离，是公共行政学产生的主要推动力。美国学者威尔逊和古德诺都主张政治与行政分离。他们认为政府体制中存在着两种主要的或基本的政府职能，即国家意志表达职能和国家意志执行职能，也即政治与行政。政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行。政治与指导和影响政策相关，而行政与执行政策相关。政治是国家的活动，是政治家的活动；行政是事务性的领域，是公务员的行为，必须有技术标准。政治与行政二分法也不能反映行政的实际。政府是国家机器，是有政治性的，行政不可能超越政治，必然是政治的反映，并受政治的制约。政治与行政二分法是把行政定位在狭义的管理主义上，所以当时将公共行政又称为公共管理。政府不可能完全政治中立，不可能是纯粹的管理主义，与政治无关。因为政府不仅有政治统治职能，而且必须贯彻执行国家意志。政治与行政分离，在理论上是说不通的，也是不符合实际的。世界上没有脱离政治的公共行政，也没有脱离公共行政的政治。

最后，有些学者从广义的管理的角度来界定公共行政范围，认为一切管理都是行政。如美国早期行政学家怀特认为，行政是为了实现某种目的，对许多人所做的指挥、协调与控制。西蒙、汤姆森、斯密斯堡合著的《行政学》认为，行政即指一切团体处理行政事务的活动。当然，管理和行政不是同义语。一切行政都是管理，但是，并不是一切管理都是行政。一切社会组织都有行政，但是行政并

不是社会组织的所有管理活动。法约尔在论述企业的六种活动时，行政仅是其中之一。政府的管理无疑是行政。可以认为，行政是管理的组成部分之一。一切管理都是行政的概念过于宽泛，抹杀了行政与管理的区别。管理是个大系统，行政是这个大系统的一个子系统。

我们认为，公共行政是指公共组织对公共事务的管理。在这里公共组织是指政府，因此也可以说行政就是政府行政。西方大多数学者也是这样认为的。

2. 行政的特点

(1) 行政的公共性。这是以政府为主体的公共组织与其他私营部门的主要区别之一。在市场经济的条件下，以政府为主体的公共组织的公共性是公共行政的本质特征。公共性是指政府以主权在民，实现公共利益为目标。公共性是现代公共行政的基本特点。离开了公共性，政府就从根本上失去了存在的必要性和合法性。公共行政是政府的管理行为，是为了实现国家目标和公共利益行使权力，为公民提供公共物品和公共服务以及创造具有公益精神的意识形态。它是以为社会公众提供服务、实现公共利益为目标，而不是以盈利为目的。它的活动成本由国家财政供给。公共行政的公共性是政府合法性的基础。公共性在我国表现为政府全心全意为人民服务，实现人民群众的根本利益；还表现为以宪法为基础提供公共物品、弥补市场失灵，作为公共信托人实现公民的民主权利。同时要求以政府为主体的公共组织远离市场规则。

(2) 行政必须体现国家意志。任何一个国家都必须体现和执行国家意志，必须确保政治统治职能。国家的政治统治职能只能由政府来承担。国家的统一、国家主权和领土完整，都是国家的核心利益。因此，政府实现国家意志和为政治统治服务的目的性十分明确。在民族国家仍然是现在国家主要形态的今天，没有一个国家的政府不承担这种政治统治职能。全球治理、非政府组织的治理并不能代替政府的这种职能。

(3) 行政必须是依法行政。依法行政是现代各国公共行政的特点之一。公共组织和私营部门虽然在管理层面上都必须依法处理事务，但是两者有很大的区别。政府是以宪法为基础的，受到立法机关和司法机关的有力制衡和严格限制，受到各种不同利益团体的影响和社会需求的压力；而私营部门则比政府具有更大的自由，它可以根据市场需求自主地确定自己的活动。公共行政则是在法律制约下的规范性的施政行为，目的是保护公民的权利不受政府行为的损害，主张在法律面前人人平等，不允许任何组织和个人有高于法律之上的特权。行政管理必须忠于宪法，维护并执行宪法。宪法是国家的根本大法，依法行政就是要贯彻和体现宪法的原则和精神。在这个前提下，公共行政也必须贯彻执行各种法律、法规

和政策。依法行政不是轻而易举的事情，没有民主就不可能真正实行依法行政，它还必须与特权、专权、权大于法等现象做长期的斗争才能实现。

(4) 行政必须是民主行政。民主是现代社会的最大特点，也是行政的特点之一。从理论上讲，社会主义国家应该是最民主的国家。马克思主义经典作家认为没有民主就没有社会主义，因为缺乏民主使一些社会主义国家已成为了明日黄花。民主行政承认人民群众的历史主体性。公共行政是政府凭借人民赋予的权力为人民服务。所以，行政本质上是民众之事，秉民众之志、承民众之意、理民众之事。公民参与和行政公开是民主行政的重要标志。人民有参与政府管理权，有知情权，有对政府的监督权。行政公开和增加行政的透明度，打破信息垄断和权力垄断，是民主行政的必然发展趋势。政府为民做主意即政府必须按人民的意志处理政务。民主行政是历史发展的必然。在知识经济时代，在网络社会 and 信息技术条件下，信息沟通方便快捷，科学和民主的思想将广为传播，民主行政是历史之必然，而且其发展将越来越快，势不可挡。民主是行政的灵魂，是人本主义的复归。但是，也应该防止为了政声、政绩而挑动民意的民粹主义倾向。

(5) 行政必须是公平行政。公平作为行政的价值观是不可动摇的。社会不可能有自发的公平，市场经济只能使社会不公平，社会主义市场经济也不可能自然而然地给社会带来公平。只有政府制定政策，通过必要的社会再分配，才能为社会提供公平的保障。公平是对人的最起码权利的保证，是人与人关系的平等准则的体现，是对社会弱势群体的保护，是公正地依法处理社会公共事务的原则，是使社会避免出现贫富悬殊的现象的保证。但是，公平不是搞平均主义，不是吃大户，不是杀富济贫。公平是为了保证公民的权利，是为发展提供社会稳定。“不患寡而患不均”，这是我国根深蒂固的平均主义思想。贫穷不是社会主义，普遍贫穷是平均主义的必然结果，那不是公平，而是以剥夺个人财富、压制个人才能发挥和牺牲社会发展为代价的行政模式。公平是为了发展。在社会主义市场经济条件下，政府必须重视公平的实现，但是，也不能让平均主义抬头，更不能由政府强制力搞平均主义。这样做会使社会缺乏发展的推动力。不能够忘记邓小平“发展才是硬道理”的教导。

(6) 行政必须是高效行政。对政府来讲，效率具有永久的魅力。尽管各国政府不断为提高政府的效率煞费苦心，但是不可能找到一劳永逸地解决效率不高问题的办法，而且这永远是困扰政治家和政府首脑的难题。现代的各国政府仍然是以效率为中心的政府。效率就是要求政府成本低、成果多。其实，各国政府都为提高行政效率进行了长期不断的改革。效率问题在 21 世纪更为突出，

世界各国的竞争是政府与政府之间的效率竞争。领导者有素质高低之分；决策有“失之毫厘，谬以千里”之虞；执行有坐失良机之忧；应变有迟钝与灵敏之高下。这也就是政府效率之比。行政效率是非常复杂的，本书后文将专门论述。

(7) 行政必须以人为本。马克思畅想未来社会时指出，那是一个以人为本的社会。马斯洛和麦格雷戈都曾经提出管理应该以人为本。党提出了以人为本的科学发展观，将以人为本的理念付诸实践。以人为本的公共行政必须以人的全面发展作为目标。以人为本必须实行普遍性原则，即每个人都有全面发展的权利。它不能实行大多数原则。试想我国人口的1%就是1300万人，在世界上就是一个国家的人口，政府不能将他们的发展权置之不理。人本行政是将每个人的发展权同等对待的行政。但是，我国目前仍然是发展中国家，没有全面实现人本行政的经济基础、道德水平和社会条件，人的全面发展是长远的目标。现在，还必须确保社会公平的实现。但是，人本目标必须贯彻在行政管理和公共政策制定各个过程中，政府必须朝实现人的全面发展而不懈努力。

目前落实以人为本的科学发展观，政府推动发展模式必须实现根本改变，以人为本，从资源浪费、环境污染型变为资源节约、人与自然和谐型。因此，行政必须是绿色行政。同时，建立和谐社区、和谐社会也是以人为本的具体体现。

中国的公共行政的最大特点是中国共产党领导政府。党中央领导中央政府，各级党委领导同级政府。政府必须无条件地执行党的方针、路线、政策，党是政策制定者和监督者，政府是执行者。这是我国的公共行政与其他国家公共行政的最大区别，也决定了我国公共行政的特点。

二、行政学的含义与特点

1. 行政学的含义

究竟什么是行政学，仁者见仁，智者见智，众说纷纭，莫衷一是。争论的焦点是行政学是科学还是艺术，是方法还是运作程序。

行政学研究的是政府对公共事务的组织与管理，对此，没有异议。行政所追求的是效率和公平，对此，也很有少歧见。问题在于行政学是否像其他学科一样有科学规律，对此并没有一致的看法。

美国学者德怀特·沃尔多在讨论什么是公共行政时曾指出两种典型定义：第一种定义是公共行政是为了达到政府目的而对人与物质的组织和管理；第二种定义是公共行政是管理国家事务的艺术与科学。关于公共行政是科学还是艺术的大量的争论，没有取得定论。当然，显而易见的是，在公共行政的系统研究基础上很容易找出作为科学的例证来，而在公共行政的实践基础上又很容易找出作为艺

术的例证来。

行政是不同国家行政生态的产物，行政管理的对象也是千差万别和千变万化的，面对不同的情况必须应用不同的管理方法；就是在相同时间、相同地点的管理对象，管理方法也不同。行政学只是对行政现象内在的科学化、效率化和规范化的规律性研究和探讨。因此，没有不变的规律。

但是，行政也不是纯方法问题和简单的运作问题。它有一些管理原则是不可违背的，是必须遵循的。谁违背它，谁就不可能搞好行政管理。管理学、政治学和法学是行政的基础学科，管理学、政治学和法学的原则并不能算作行政学的原则。行政学是交叉学科和边缘学科，它吸取其他许多学科的原则和原理。

行政学是研究公共组织依法处理政务的有效性、公平性、民主性的规律的交叉性与综合性学科。

公共组织的主体是政府，所以公共行政就是政府行政。这一点必须明确。

2. 行政学的特点

(1) 行政学是一门交叉学科和边缘学科。行政学是政治学、管理学、法学、经济学、社会学、心理学和人类文化学等学科的交叉学科和边缘学科。它有自己的研究领域，但是，却是吸收诸学科的方法和原则。它有自己的学科体系，但是，却是集诸学科之长，为己所有。它借鉴并利用诸学科的一些原则、方法以及视角进行行政学研究。

(2) 行政学是一门应用性的学科。行政学研究的是政府的实际管理工作，它的价值在于能够解决行政管理的实际问题，为政府的实际管理工作服务。行政管理是对公共行政事务进行管理，如对市场的管理、环保、社会保障、公共设施的建设与维护、社会秩序的维护和国防等都是实际的管理。它涉及许多管理方法和管理技术问题。因此，它是应用性、操作性很强的学科。它的生命力就在于能够解决实际问题。如果行政学不能开拓出自己研究的独特领域和独特的研究方法，不能为政府解决实际问题，那么就不可能被政府接受。

(3) 行政学是一门政治性较强的学科。虽然行政学是应用性学科，但是它也不是纯管理、纯技术的学科。它的研究对象是政府，政府的政治性特点决定了它不能脱离政治而进行纯管理技术的研究，而要将确保政府的合法性作为其研究的重点。在许多问题上，行政学并不是研究纯行政技术和方法，政府也必须作出一些政治性决策解决社会问题，这是十分重要的研究内容和研究方法。虽然管理主义对行政学有重要作用，但是，也不能认为行政学是脱离政治的纯管理的学科。

(4) 行政学研究内容的广泛性。行政学的研究内容十分广泛。可以讲，广义的行政学既包括公共行政，也包括私人行政，还包括家政学。行政不仅适用于政

府、立法机关、司法机关、政党、军队、教会、企业、学校、医院等各种社会组织，而且也适用于社会秩序、公共设施、资源、科学技术、文化教育、环境、国有资产、市场、各种行业、各种事务包括国防和外交事务的管理。行政管理的广泛性决定了公共行政学研究内容的广泛性。

行政学的研究领域十分广泛，除了行政管理要素，如行政体制、公共组织、政府职能、行政领导、人事行政、机关行政、行政决策、行政方法、行政效率、行政改革等之外，还有专业行政，如农业行政、工业行政、交通行政、民政行政、金融行政、公安行政、国家安全行政、国防行政、外交行政、贸易行政、工商行政、邮电行政、卫生行政、科技行政、商务行政、教育行政、人事行政、税务行政、海关行政以及其他一些进行监管的职能行政部门和综合管理行政部门等。总之，无论是专业行政部门，还是综合管理行政部门，都是行政学的研究领域；此外，地方政府、县政府、乡镇政府和市政管理也是行政学的重要研究领域。不能将行政学作为政府的公共管理的分支学科，国际学术界没有这种划分方法。当然也并不是说行政学是研究政府内部问题，而公共管理是研究政府所管理的事务问题。公共行政与公共管理没有什么区别。有人甚至认为公共行政是公共管理的分支学科，并与教育行政并列，这是没有什么科学根据的。正如任何国家的教育行政部门不能与政府并列一样，教育行政只能是公共行政的分支学科。

(5) 行政学的发展性。行政学的研究必须随着时代的发展而发展，作为上层建筑的政府必然随着经济基础的变化而变化。行政理论也不是永久不变的，也必须随着时代的变化而变化。社会的政治、经济、文化和科学技术的变化，都必然充实或改变行政理论的变革，政府必须随着社会发展而进行卓有成效的改革，行政学已经也必须与之相适应。中国改革开放以来，经济基础发生了巨大变化，行政管理也随之发生巨变，行政学必须随着这种变化而变化。面对知识经济和信息社会，行政学也必须研究在知识经济条件下的行政管理的变化。行政学就是在这种变化中不断发展，不断完善，不断创新。

第二节 行政学的产生和发展

一、科学管理时期

科学管理时期（19世纪末—20世纪30年代）的行政学，也称传统的行政学或静态行政学时期，或X理论时期。

行政学是资本主义大工业和社会科学发展的必然产物。在19世纪末和20世

纪初，由于垄断资本主义的形成，使社会矛盾越来越尖锐，劳资矛盾加深，贫富两极分化，社会秩序和经济秩序混乱，需要政府进行有效的管理。因此，资产阶级加强了政治问题的研究。1882年，美国哥伦比亚大学成立了政治学研究院，1903年，美国政治科学学会成立。行政学的产生与政治学的发展有直接联系。行政学作为政治学的分支学科，两者是源与流的关系。行政学是从政治学分离出来的学科，在其产生之前，行政学的研究内容包含在政治学之中。政治学研究领域的扩大是行政学产生一个重要原因。在这样的历史条件下产生了行政学。

伍德罗·威尔逊（1856—1924）曾任美国普林斯顿大学教授和校长，也曾任新泽西州州长和美国第二十任总统。他于1887年在美国哥伦比亚大学的《政治科学季刊》上发表了行政学的开山之作《公共行政之研究》，标志着行政学的诞生。1900年古德诺发表《政治与行政》，对行政学的发展起到了重要作用。

威尔逊与古德诺提出了政治与行政分离推动了行政学的产生，使行政学成为一个独立学科。

伍德罗·威尔逊认为行政学研究政府能够适当并成功地进行工作，研究政府怎样才能以高效及在费用或资源方面以尽可能少的成本完成这些适当的工作。行政管理的领域是一种事务性的领域，它与政治领域那种混乱和冲突相距甚远。要把政治与法律同行政区别开来。政治是在重大而且带普遍性的事项方面的国家活动，行政则是国家在个别和细微事项方面的活动。他提出了政治与行政分离，认为政治与行政之间的区别是宪法与行政之间的区别，执行宪法比制定宪法更加困难。政治是政治家的特殊活动领域，而行政则是技术性的工作。政治如果没有行政管理的帮助则一事无成，但行政管理并不因此便是政治。行政就是公法的系统的执行活动。只有一个国家的行政机关与人民的政治生活隔离时，官僚制组织才能够生存。政府必须有权威，巨大的权力和不受限制的自由处置权限是政府承担责任不可缺少的条件。同时，他主张集权。

弗兰克·古德诺（1859—1939）认为政府体制中有两个主要的基本的政府职能，即国家意志表达职能和国家意志执行职能。这两种职能分别是政治与行政。政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行。政治与指导和影响政策相关，而行政与政策执行相关。政治是通过公民中的政党组织指导和影响政府政策的行为或职能。行政是为公共服务的总体，从事于国家意志的执行和普遍利益规则的实施。它既不是立法的，也不是司法的。为了防止政治影响行政，用法律将两者分开，政治对行政的控制必须在法律许可之内进行。这种控制就在政党体制中得到发展。政党体制保证政治职能和行政职能之间的协调。行政的标准是技术标准，是效率，与政治无涉。