

高等财经院校系列教材

行政管理学

徐晓雯 丛建阁 主编

PUBLIC
ADMINISTRATION



Economic Science Press



经济科学出版社

高等财经院校系列教材

行政管理学

徐晓雯 丛建阁 主 编
武志红 王晓燕 潘寄青 副主编

经济科学出版社

责任编辑：吕 萍 段小青

责任校对：董蔚挺

版式设计：代小卫

技术编辑：王世伟

行政管理学

徐晓雯 丛建阁 主 编

武志红 王晓燕 潘寄青 副主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京毕减彩印厂印刷

河北三佳集团装订厂装订

787 × 1092 16 开 34 印张 560000 字

2004 年 8 月第一版 2004 年 8 月第一次印刷

印数：0001—3000 册

ISBN 7 - 5058 - 4391 - 5/F · 3663 定价：38.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前

言

在现代社会，市场经济体系与政府行政体系成为控制社会、影响社会的重要力量，理论和实践表明，政府行政体系在创造和提升国家竞争力方面具有不可替代的作用。一个民主、负责、高效、透明的政府行政管理体系，对一个国家的社会经济发展是至关重要的。

当前，我国政治、经济形势发生了巨大的变化，市场经济体制的建立、WTO的加入、政府行政体制改革的深入、政府管理理念的转变等都对我国政府行政管理理论建设和政策实践提出了新的要求。适应新形势，转变旧观念，立足我国实际，借鉴西方国家行政管理理论和政策的最新研究成果，大胆进行行政管理理论研究和政策创新，建立适应社会主义市场经济体制要求的行政管理学是我们面临的新课题。

本书适应我国经济改革和政治改革的需要，以开放的态度，将国内外先进的理论研究、实践成果与我国的国情相结合，用新的资料全面系统地阐述行政管理的基本理论、基本知识和具体的操作技能及其发展态势，构建起与社会主义市场经济相适应的具有中国特色的行政管理体系。其内容主要具有以下特点：（1）思想性。本书以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，运用马克思主义的立场、观点、方法，全面准确阐述本学科的基本理论，分析、解决理论和实际问题。（2）系统性。本书较系统、全面地涵盖了行政管理的主要知识领域，内容涉及公共行政管理的一般理论（包括行政管理发展史）、行政环境、行政职能、行政组织、行政领导、国家公务员管理、行政决策、行政监督、行政机关管理、行政效率和行政改革等，内容系统完整，知识性强。在结构体系上更加严谨充实，除了对原有的一些理论有了新的阐述和充实之外，还增加了当前我国及西方国家的行政管理改革、行政管理效率的提高等热点问题，并给予规范性和实证性分析，力求对新形势下的行政管理做出规范性的认识。（3）前沿性。本书吸收改革开放以来中国行政管理最

新的学术成果，借鉴国际行政管理研究优秀成果，力求反映当前行政管理研究领域最新的理论和学术主张，在行政管理理论、管理制度和管理方式上做出国内外最新理论的前沿性解说。（4）适用性。本书的编写，更加注重高水准和适用性的合理结合，具有较强的实践性、应用性和现实性。本书在每一章后都备有一定的案例，对书中的重点通过案例进行诠释和强化。案例主要来自当前的典型事例和热点问题，这样，既为学生提供时代的信息，又为学生提供丰富的管理案例及经验。本书既适宜于作为 MPA 的基本课程教材，又适宜于作为行政管理专业、政治学专业的专业教材，以及作为国家公务员和一般读者了解行政管理的理论与实践的读物。

本书由徐晓雯、丛建阁主编。写作分工如下：徐晓雯编写第一、八、九、十章；王晓燕编写第二、四、七、十四章；武志红编写第三、十三、十五章；丛建阁编写第五、六章；潘寄青编写第十一、十二章。本书由徐晓雯、丛建阁对全书进行修改、总纂、定稿。本书的编写参考了大量国内外文献，其中，主要参考文献已在后面列出，有些则未一一列出，在此对这些文献的作者表示谢意。由于作者水平所限，本书中难免存在不妥之处，敬请读者批评指正。

编 者

2004 年 7 月

目录

第一章 绪论	(1)
第一节 行政管理学的研究对象、内容和特点	(1)
第二节 行政管理学的演进	(13)
第三节 建设有中国特色的社会主义行政管理学	(22)
复习思考题	(28)
案例分析	(28)
第二章 行政环境	(33)
第一节 行政环境概述	(33)
第二节 行政环境和行政管理的关系	(42)
第三节 当代中国行政环境的分析	(48)
复习思考题	(59)
案例分析	(60)
第三章 行政职能	(62)
第一节 行政职能概述	(63)
第二节 近现代西方国家政府职能的演变	(71)
第三节 政府职能相关问题的争论与分析	(76)
第四节 我国政府行政职能的转变	(81)
复习思考题	(88)
案例分析	(89)
第四章 行政组织	(90)
第一节 行政组织概述	(90)

第二节 行政组织理论	(103)
第三节 行政组织的变革	(122)
复习思考题	(130)
案例分析	(130)
第五章 行政领导	(132)
第一节 行政领导概述	(132)
第二节 行政首长负责制	(146)
第三节 行政领导的方法、方式及艺术	(150)
第四节 行政领导的群体结构	(163)
复习思考题	(168)
案例分析	(169)
第六章 国家公务员制度	(173)
第一节 国家公务员制度概述	(173)
第二节 国家公务员制度的产生和发展	(184)
第三节 我国国家公务员制度的基本内容	(197)
第四节 公务员的职业道德	(227)
复习思考题	(232)
案例分析	(233)
第七章 行政机关管理	(237)
第一节 行政机关管理概述	(237)
第二节 行政机关管理的主要内容	(243)
第三节 行政机关管理的现代化	(253)
复习思考题	(259)
案例分析	(260)
第八章 行政决策	(262)
第一节 行政决策概述	(262)
第二节 行政决策体制	(270)
第三节 行政决策的技术方法和程序	(278)
复习思考题	(289)

案例分析	(289)
第九章 行政执行	(292)
第一节 行政执行概述	(292)
第二节 行政沟通	(301)
第三节 行政协调	(311)
复习思考题	(315)
案例分析	(316)
第十章 财务行政	(318)
第一节 财务行政概述	(318)
第二节 政府预算	(323)
第三节 预算会计	(339)
第四节 政府审计	(342)
复习思考题	(345)
案例分析	(346)
第十一章 行政管理技术方法	(352)
第一节 行政管理技术方法及其意义	(352)
第二节 行政管理技术方法的类别和特征	(356)
第三节 几种现代行政管理技术方法	(359)
复习思考题	(391)
案例分析	(392)
第十二章 行政效率	(394)
第一节 行政效率概述	(394)
第二节 行政效率的测定	(403)
第三节 行政效率的提高	(409)
复习思考题	(421)
案例分析	(422)

第十三章 行政立法和行政监督	(427)
第一节 行政立法概述	(427)
第二节 行政立法监督	(437)
第三节 行政监督	(440)
复习思考题	(450)
案例分析	(451)
第十四章 行政心理	(456)
第一节 行政心理概述	(456)
第二节 行政个体心理	(463)
第三节 行政群体心理	(475)
复习思考题	(482)
案例分析	(483)
第十五章 行政改革	(486)
第一节 行政改革的一般理论	(486)
第二节 当代西方国家的行政改革	(496)
第三节 中国行政改革：回顾与展望	(508)
复习思考题	(524)
案例分析	(524)
参考书目	(530)

第一章 绪 论

【本章摘要】行政管理学作为一门独立的学科发展迅速。在西方发达国家，行政管理学已发展成为政治学、管理学、法学、社会学、心理学、统计学等多种学科相互交叉、相互渗透的综合性学科。在我国，对行政管理学的研究还处于起步或开创阶段，随着我国社会主义现代化建设事业和经济、政治体制改革的深入发展，行政管理学正面临着前所未有的蓬勃发展时期。本章重点掌握：行政管理学的基本范畴、行政管理学的特点、行政管理学的历史发展及我国行政管理学的发展现状等。如何建立有中国特色的社会主义行政管理学是本章的难点。

第一节 行政管理学的研究 对象、内容和特点

行政管理学是研究行政管理活动规律的科学，是一门以狭义政府即各级国家行政机关为主要研究对象，涉及领域广泛、内容丰富、理论与实践相结合的相对独立的学科。行政管理自国家和政府产生以来就存在，但行政管理学作为一门独立的学科，却只有百年左右的历史。在它的发展过程中，不同的学者在不同的时期提出了许许多多不同的思想、理论、对策和技术方法，从而形成了行政管理学的基本框架。但是，直到现在，人们在对行政管理学的研究上仍有不同见解，如对行政管理学的定义、研究对象及基本范畴等基础性问题上仍有不同的看法，因此，我们首先应对行政管理学的一些基本概念进行界定。

一、行政与行政管理学的含义

“行政”是行政管理学的基本概念。“行政”一词，在中国古已有之。《史记·周本纪》曾记载：“成王少，周初定天下，周公恐诸侯逆反，周公乃摄行政当国。”在《左传》中也有“行其政事”、“行其政令”的记载。由于古代国家管理活动没有现代这样复杂，所以“行政”的基本含义，是指国家事务的管理。

在英语中，“行政”（Administration），一词，是指治理、管理和执行事务。早在2000多年前，古希腊思想家亚里士多德在其《政治学》名著中就使用过这一词，曾提出一切政体都包含有三个要素，即议事机能、行政机能和审判机能，并对行政机能的司职和机构的设置进行了论述，反映了人类社会早期对有关行政的探讨。

国际通用的《社会科学大辞典》把行政解释为“国家事务的管理”。从一般意义上讲，行政是指国家和社会事务的管理活动。但由于哲学家、政治学家、行政学家依据不同历史时期、不同国家和地区的政治历史和实践，从不同角度或不同层面来理解行政，以致对行政的解释迄今仍难以统一。总体上说，人们从以下的角度考察行政：

（一）从政府分工及其组织结构的情况来考察行政

法国启蒙思想大师孟德斯鸠按政府分工及其组织结构的情况把管理国家的活动分为立法、行政、司法三类，主张这三种权力由三个独立的部门掌握，以使互相制约和平衡。他的主要著作《波斯人信札》、《论法的精神》在西方广为流传，对当时政界影响很大。美国行政学者W. 魏洛比提出：“行政是政府组织中行政机关所管辖的事务”。^①在倡导三权分立的国家，国家权力体系分为立法权、司法权和行政权，并分别由议会、法院和政府“独立”行使，因此认为行政就是与立法、司法并立的“三权”之一。立法是制定法律，行政是执行法律，司法是维护法律，从而明确地把行政机关的管理活动与立法机关的立法活动、司法机关的审判活动区别开来。这种解释虽十分明确，但过于狭隘，有局限性。事实上，随着行政的发展，政府行政权的扩大，行政机关不仅包含着一定的立法和司法权力，

^① W. 魏洛比：《公共行政原理》，约翰·霍普金斯出版社1927年版，第1页。

而且行政越来越多地参与或影响立法、司法活动，三者相互渗透、相互作用。如在现代国家政治生活中，行政机关有部分立法提案权和制定部门法规的权力，立法机关、司法机关同样也存在人事、财务等方面的行政事务。

（二）从政治与行政的关系的角度来考察行政

政治和行政同是历史的范围，在相当长的时间里，无论在理论上还是在实践上，政治和行政都没有明显的界限。近代资本主义国家产生后，由于政府职能的复杂和分化，一些政治学家和行政学家意识到行政与政治的区别，逐步地把政治与行政相分离，从政治和行政的不同功能来解释行政，认为政治是国家意志的表达，主要指国家政策的制定，行政是国家意志的执行，主要指对国家政策的执行。行政管理学的创始人美国的威尔逊认为，政治是立法团体和其他政策制定集团专有的活动，行政是行政官员执行法律 and 政策的专有活动。美国学者古德诺在他的名著《政治与行政：关于政府的研究》一书中，明确提出政治、行政二分法，认为“在所有的政府体制中都存在着两种主要的或基本的政府功能。即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能，前者谓之政治，后者谓之行政”。^①古德诺虽然也强调为了保证国家意志的执行，政治必须对行政进行控制，但他是把行政作为独立于政治之外的一种国家功能来研究的。这种观点把行政从政治中分离出来，使之成为一个相对独立的研究领域，对行政学的产生起了重要的促进作用。但是把政治与行政相分离并不符合现实国家政治生活状况，实际上，政治与行政之间是相互渗透、难以截然分开的，二者存在着内在的不可分割的关系。任何行政活动都不可能脱离政治，与政治不相联系的纯粹的行政现象是不存在的，现代国家的行政机关日益参与国家政策的制定，具有强烈的政治色彩。

（三）从管理的角度来考察行政

管理是伴随人类社会产生而出现的一种活动。人类是社会性的群体，为了谋得物质生活资料和安全，就必须调整 and 协调人与人、部落与部落以及人与自然界之间的关系，从而形成原始的管理活动。国家产生以后，出现了以国家政府管理为主要职责的专门机构和集团。但在国家的政

^① E. J. 古德诺：《政治与行政》，华夏出版社1987年版，第10页。

务管理以外,还有多种多样的管理领域以及由此产生的各种不同的管理主体和管理行为。行政与管理有着密切的关系。在19世纪末20世纪初,随着管理理论的发展与完善,西方学者把“科学管理之父”泰勒等人的科学管理理论和原则引入行政管理研究中,从管理的特点和功能方面说明行政的含义。如美国行政学家怀特在其1926年所著的《行政学导论》一书中说:“行政是实现或执行公共政策时的一切运作”,“行政乃是为完成特定的目标面对许多人所作的指挥、协调和控制”。^①古立克把行政的具体运作过程分为计划、组织、用人、指挥、协调、报告和预算七功能。法国学者法约尔认为,行政管理就是计划、组织、指挥、协调和控制。西蒙则把行政视为“为达到共同目的所作的合作的集体行动”。这一定义侧重从行政的技术、程序和方法看问题,揭示了行政是一个动态的过程,指出了行政作为管理活动所具有的一系列特征,重视行政效率。其不足之处是,容易与私人行政相混淆。

西方学者对行政的考察与分析,对我们了解什么是行政有重要参考价值。在借鉴西方学者对行政理解的基础上,结合马克思主义理论及社会主义国家职能的特点,我们对行政的理解应注意以下几点:

一是要注意行政的属性问题。马克思主义认为,政治与行政都是建立在一定经济基础之上,为一定经济基础服务的上层建筑。行政是一个国家概念,是国家组织活动或管理活动。马克思曾指出:“所有的国家都在行政机关无意地或有意地办事不力这一点上去寻找原因,于是他们就把行政措施看作改正国家缺点的手段,为什么呢?就因为行政是国家的组织活动。”^②西方学者所说的行政是公共事务的推行或管理,实质上就是国家事务的推行,是国家意志的贯彻和执行,而国家总是代表某个阶级利益和意志的国家,国家意志应是政治的集中表现。因此,行政是国家的行政,是阶级的行政,行政不可能不表现国家的意志,行政的目标、职能、行为和活动都不同程度地具有阶级属性,是阶级统治的一种工具。世界上不存在无阶级的国家,更不存在超阶级的行政,尤其是在当代经济一体化、经济政治一体化、政治经济化的趋势日益明显的社会条件下,行政的政治性、阶级性更加明显。

二是要结合我国社会主义国家的职能特点。西方国家所倡导的“三

① 怀特:《公共行政研究引论》,麦克米兰公司1955年版,第1~3页。

② 《马克思恩格斯全集》第一卷,人民出版社1956年版,第479页。

权分立”的国家权力结构形式实质上是资产阶级国家政权组织形式。我国实行的是人民代表大会制的政权组织形式,在这种形式下,国家权力结构形式表现为:全国人民代表大会是国家最高权力机关,行使立法权;国务院和地方各级人民政府行使行政权;审判机关和检察机关行使司法权。但我国的国家行政机关、审判机关和检察机关都由人民代表大会产生,并对其负责、接受其监督。因此,在尊重国家权力的统一性、不可分割性的前提下,立法、司法、行政是国家权力的三大系统,行政是有别于立法和司法的一种国家权力。

三是要区分行政管理与私人行政的管理活动。行政管理通常又称为公共行政管理,这里的“公共”显然是相对于“私人”而言。任何一个管理单位除其本身特殊的业务管理之外,还有诸如决策、计划、协调、人事、监督等通常被称为行政管理活动,于是在私人组织中,也就有“私人行政”的需要和可能。公共行政管理与私人行政管理虽然有许多相似之处,但在管理主体、管理权限、管理职能和管理目标等方面,两者之间存在重大的区别。公共行政管理是一种以国家强制力为后盾的管理,一切行政活动均以法律为依据,要依法管理。国家行政机关的组织形式、职能、权力、责任,国家行政机关工作人员的职责、权利、义务,国家行政机关行使职权和实施管理的原则、方式、方法、程序等,都必须以法律为基本依据,不得超出法律规定的范围。从这个意义说,行政是凭借国家法定的权力,依法管理国家事务及公共事务的活动。同时,公共行政管理以公共利益为目标。而私人行政采用自由竞争方式,较少受政策法规限制,经常表现出无序状态,谋求私人利益,以盈利为目的。

综上所述,我们认为行政是国家权力机关的执行机关,行使国家权力,依法管理国家事务、社会公共事务和机关内部事务的活动。

只有在科学地认识了什么是行政的基础上,才能认识和理解行政管理学的含义。行政管理学是一门以国家行政机关依法、有效地管理国家事务、社会公共事务和机关内部事务为目的,系统地研究行政现象及其活动规律的科学。

行政管理学又称行政学、公共事务管理学、公共管理学等,英文名称为 Public Administration。

这些名称不存在本质上的区别,都是关于政府行政现象的研究,但却从一定意义上反映了行政管理学的发展历程,反映了研究理念和研究侧重点的差异。

二、行政管理学的研究对象、内容和方法

(一) 行政管理学的研究对象

行政管理学是以国家行政机关对国家事务、社会公共事务和机关内部事务进行依法、有效管理的活动规律为研究对象。具体包括以下几点：

1. 行政管理主体是行政机关。它是国家权力机关的执行机构，行政管理的支配权是行政权，行政权源于国家权力；行政机关通过实施行政权进行行政管理，来履行国家的社会职能。在我国，作为行政管理主体的国务院和地方各级人民政府是国家权力的执行机关，由国家权力机关依法授予其行政权力，因此，行政管理是以国家权力为依据的、行使国家行政权力的一种公共管理。

2. 行政管理的客体是国家事务、社会公共事务和行政机关的内部事务。行政管理的范围非常广泛，遍及国家和社会生活的各方面和全体国民，这是它区别于其他任何管理的最显著的特点之一。行政机关通过行使行政权实施行政管理，与社会生活中的几乎一切行为主体发生行政、法律关系。在通常情况下，行政管理涉及到全体公民、社会团体和组织。概括起来说，行政管理的客体大致可以分为经济性组织、社会性组织、政治性组织、教科文组织、新闻性组织和公民六类。其他任何一种管理都没有行政管理这样的广泛性和关系国家与社会全局的重要性。由此也决定了行政管理学有比其他管理科学更广阔的研究领域和更广泛的适用性。当然，行政管理具体的作用范围是受社会需要、法律和资源限制的，绝不可因其具有广泛性而任意地、无限制地扩大和延伸。

3. 行政管理活动的根本原则是依法管理。政府法制、依法行政是现代行政管理的本质特征。行政管理必须以法律为根本的活动准则，在法律规定的范围内实施管理。任何行政机关和行政人员都没有超越宪法和法律的特权。将个人意志取代国家意志或凌驾于法律之上的行为，均属违法行为。

4. 行政管理学的主要任务和根本目的是探讨和发现行政活动的规律性。国家事务、社会公共事务和行政机关内部事务纷繁复杂、变化多端，往往令人难以捉摸。“但是，在表面上是偶然性在起作用的地方，这种偶

然性始终是受内部的隐蔽着的规律支配的，而问题只是在于发现这些规律”。^①行政管理学的主要任务和根本目的就在于探讨和发现这些规律，形成科学理论。

（二）行政管理学的研究内容

关于行政管理学的研究对象，国内外不少研究者提出了自己的观点，其中较具代表性的有：

美国学者怀特将行政管理学的构成归纳为四大部分，即组织原理、人事行政、财务行政、行政法规。他的这种观点见诸于美国的大学教科书《行政研究导论》，对后来的研究产生了一定的影响。

美国学者古立克提出了著名的“七要素”理论，即计划（Planning）、组织（Organizing）、人事（Staffing）、指挥（Directing）、协调（Coordinating）、报告（Reporting）、预算（Budgeting），以此概括行政管理的七大构成要素，其中计划理论后来逐步发展成为设计理论，为新的决策科学的创立提供了有益的准备。

我国台湾学者张金鉴用更细致的分类来表述行政管理学的构成，提出了“15M”理论，即目标（Aim）、规划（Program）、人员（Men）、经费（Money）、物材（Materials）、组织（Machinery）、方法（Method）、领导（Command）、激励（Motivation）、沟通（Communication）、士气（Morale）、协调（Harmony）、及时（Time）、空间（Room）、改进（Improvement）。

此外，有的学者主张把行政管理的主要职能或环节作为行政管理学研究对象和内容。有的学者认为，行政管理学应把行政管理系统、行政管理运行过程、行政效率评估作为主要内容。有的学者则把行政管理科学的新的理论和方法引入行政管理学的研究内容，提出行政管理学的主要内容包括六个方面：一般行政、专业行政、层级行政、区域行政、案例分析和政策分析。

我们认为，行政管理学是以行政体系及其运行为研究内容的，是在研究行政体系及其运行机制的过程中寻找优化国家与社会公共事务管理途径的科学。也就是说，行政体系及其运行机制就是行政管理学的研究内容。

行政有自己的历史，每一个时期的行政体系都是建立在一定的社会政治、经济、文化的基础之上，反映它们的要求并提供整体支持。从行政体

^① 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1972年版，第243页。

系结构看，主要包括三个方面：（1）客观结构系统；（2）主观结构系统；（3）价值结构系统。这三个系统在总体上的动态平衡是行政体系健全的标志，而它们的协调运行则表现为行政体系的功能。

行政体系的客观结构是行政体制、行政组织、行政机构和行政人事资源等物质性客观要素之间关系的存在和运作方式，是行政体系的客观形式。广义地讲，行政体系的客观物质环境因素也是行政体系客观结构的要素。因为，行政体系的客观物质环境影响或制约着行政体系的客观结构，行政体制的选择、行政组织的建立、行政机构的设置、行政人事的状况在很大程度上取决于行政体系的客观物质环境的状况。行政管理学在研究行政体系的客观结构系统中，形成了关于行政人员、行政组织、行政机构设置以及公务员制度的理论，并且包含着相应的行政体系得以运行的物质的和财政的保障条件和方式。

行政体系的主观结构是指行政权力、行政法律、行政政策和行政管理方法等属于精神形态的主观要素构成的各种关系的总和，它是行政体系的主观形式。在广义上，行政体系的主观结构也应包括占统治地位的政治观念、思想意识形态和文化心理结构等因素。当然，行政权力是一种客观力量，但是行政权力在本质上是行政客体的主观认同。所以，它是以组织权威的形式出现的。行政法律和政策，是客观的社会关系的反映，是统治意志及其观念的形式化。行政管理方法是对行政管理客观规律的认识，是前人经验的凝结。与客观结构系统相比，行政体系的主观结构系统具有系统整体的相对灵活性和变动性。由于与具体的行政关系、行政行为之间的联系更为密切，因而，行政关系、行政行为的状况会不断地反映到行政主观结构系统上来。在一般情况下，行政主观结构系统是在保持自身基本不变的前提下对行政关系、行政行为加以调整的。但是，现实社会生活的千变万化总是不断地向既定的行政关系、行政行为提出挑战，要求它们不断地通过变更而适应现实社会生活的需要。这种变化达到一定程度时，就会提出改变行政体系主观结构方式的要求。因而，行政主观结构系统拥有积极的、活跃的不稳定结构，行政体系的变化、发展总是首先表现为其主观结构系统的变动。当然，行政体系的变化往往直接地表现为国家统治阶层顺应社会生活经济结构的要求而采取的自觉行动。所以，通过对行政体系主观结构系统的研究，可以准确地把握行政体系的内部职能和外部职能的实现状况，可以较好地认识和处理行政与其政治和文化生态之间的关系，可以理解行政改革和发展的动力所在，并为行政改革做出切合实际