

高等学校经济与工商管理系列教材

GAODENG XUEXIAO JINGJI YU GONGSHANG GUANLI XILIE JIAOCAI

X
INGZHENG
GUANLI
XUE

行政管理学

曾维涛

许才明

主编



清华大学出版社

<http://www.tup.tsinghua.edu.cn>



北京交通大学出版社

<http://press.bjtu.edu.cn>



高等学校经济与工商管理系列教材

行政管理学

曾维涛 许才明 主 编

清华大学出版社
北京交通大学出版社

• 北京 •

内 容 简 介

全书共由 13 章内容构成,着重介绍了行政管理学的基础理论知识和学科的基本内容,包括:行政管理学概述、行政组织、行政环境、行政职能、人事行政、行政领导、行政决策、行政执行与监督、行政立法、财务行政、机关行政、行政效率、行政改革。

本书适合于高校行政管理学、公共管理学、工商管理学、政治学、经济学、法学等专业作教材使用,也可供广大公务员及各类型领导管理者参考。

图书在版编目(CIP)数据

行政管理学/曾维涛,许才明主编. —北京:清华大学出版社;北京交通大学出版社,2008. 12

(高等学校经济与工商管理系列教材)

ISBN 978-7-81123-459-6

I. 行… II. ①曾… ②许… III. 行政管理-管理学-高等学校-教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 184564 号

责任编辑:黎 丹

出版发行:清华大学出版社 邮编:100084 电话:010-62776969

北京交通大学出版社 邮编:100044 电话:010-51686414

印 刷 者:北京东光印刷厂

经 销:全国新华书店

开 本:185×230 印张:17.75 字数:378 千字

版 次:2009 年 3 月第 1 版 2009 年 3 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-81123-459-6/D·40

印 数:1~4 000 册 定价:28.00 元

本书如有质量问题,请向北京交通大学出版社质监组反映。对您的意见和批评,我们表示欢迎和感谢。
投诉电话:010-51686043,51686008;传真:010-62225406;E-mail:press@bjtu.edu.cn。

努力编写高质量的公共经济与管理教材

（代序）

改革开放以来，我国渐渐走上市场经济道路，实行社会主义市场经济带来的高效率使中国经济步入发展的快车道，综合国力大大增强，人们的认识水平也不断提高。20 世纪后期及至当前，是我国经济社会飞速发展的好时机，同时又是人们科学认识世界的大好时代，产生了很多富有创见性的思想。其中在市场与政府关系方面，“市场能干的，政府就不要去干；市场不能干的，政府就要去干”成了最通俗也最为大众所接受的一种表述。伟大的时代需要理论也必将催生理论。中国社会主义市场经济的发展，客观要求政府转换职能、转换思路、规范行为，切实把政府经济管理职能转到主要为市场主体服务和创造良好发展环境上来。因此，科学界定政府职能，改变政府行为，加强公共管理，调整财政支出，有效提供公共品，结合西方成熟理论，构建有中国特色的公共经济与管理理论框架成了理论工作者义不容辞的责任与义务。

公共领域内的改革从来就没有停止过。从公共管理角度来看，近年来政府在完善市场经济体系的同时，在财政体制、财政管理、公共服务、行政管理体制等方面都进行了改革并在和谐社会构建中已初见成效；从公共经济与公共政策角度来看，政府综合运用财政政策进行宏观经济调控的力度、时机把握恰到好处，保证了我国经济健康、稳定、快速增长，人民福祉水平不断提高。但是，我国经济社会发展中面临着一定的不确定性也给公共政策、公共管理带来了一定的挑战。因此，在未来的理论研究中，如何围绕公共管理、公共经济领域内存在的关键问题展开研究并加以理论提炼与传播，是每位理论工作者都必须接受的挑战。

为更好地将研究与现实结合起来，更有效率地服务经济社会建设，江西财经大学公共管理学院自 2003 年以来就启动了这方面的工作，并通过设立公共政策研究中心、引进与挖掘人才、密切与实践部门的联系、加强同行间的交流与探讨等措施来实现这种结合。在近五年的尝试与艰苦工作中，江西财经大学公共管理学院一批年富力强的教研人才，始终以学科建设为中心，不断推进教育创新与科学发展，在科研、教学及为经济社会服务方面取得了突出的成绩，多项科研成果为实际部门所采纳，受到国家与当地政府相关部门的广泛赞誉。

为巩固理论研究成果与满足教学需要，同时也为同行与实践部门提供系统、实用的学习参考书，江西财经大学公共管理学院根据多年来的教学、科研经验，结合目前的学科最新发

展成果，组织编写了《财政学》、《税法》、《公共管理学》、《行政管理学》、《社会保障学》五本教材。希望学院以这项工作为契机，在实践中不断检验教材质量，不断提升教材水平。全体教研人员继续迎难而上、勇于探索、刻苦钻研，在学科建设方面继续奋勇向前，奉献更多高水平的教研成果！



2009年1月

前言

近年来,全国不少高等院校新设了行政管理专业,其教学和研究规模得到进一步扩大。但是行政管理学作为一门实践性很强的学科,许多教材建设又相对滞后。有鉴于此,我们不揣浅陋,尝试编写了这本教材,希望有补于这门学科专业的教学工作。

全书共由13章内容构成,着重介绍了行政管理学的基础理论知识和学科的基本内容。其结构与内容包括:第1章行政管理学概述,研究行政管理学的基本含义、研究对象、内容与方法,行政管理学在西方国家的产生和发展,以及在中国的理论和实践发展状况;第2章行政组织,研究行政组织的含义与特征、内容和类型,行政组织的结构、理论,行政组织设计的原则及我国现阶段行政组织的有关特点;第3章行政环境,研究行政环境对行政管理的必要性,我国现阶段行政环境的特点及行政环境对我国行政管理产生的影响;第4章行政职能,研究西方国家行政职能的演变及转轨时期我国行政职能的转变;第5章人事行政,研究人事行政的基本概念、原则,国家公务员制度的演变和基本理论及中国公务员制度的基本内容;第6章行政领导,研究行政领导的含义、特点、行政领导者的职责,行政领导的方式与类型、行政领导者的素质及其结构优化及领导艺术;第7章行政决策,研究行政决策的分类、基本原则与程序,行政决策的体制;第8章行政执行与监督,研究行政执行的地位、作用与常见方法,我国行政监督的制度和我国行政监督制度的改革;第9章行政立法,研究行政立法的分类、基本原则、要求、程序和效力及我国的行政立法体制;第10章财务行政,研究财务行政的基本概念、公共财政、政府审计等方面的内容;第11章机关行政,研究机关行政的主要内容,机关行政及机关管理的现代化;第12章行政效率,研究行政效率在行政管理中的地位,行政效率的测定、提高效率的途径及电子政府与电子政务;第13章行政改革,研究行政改革的原则和方向,改革的阻力、动力和对策,当代西方国家和中国的行政改革。

本书由江西财经大学公共管理学院行政管理系教师负责编写,主编曾维涛、许才明完成大纲编写、统稿和定稿工作。本书写作分工具体如下:曾维涛负责第1、2、3章,汪柱旺、陈文才、颜丹参与写作;许才明负责第4、5、6章,李文平、郭小林参与写作;吴军民负责第7、8、9章;贾宝和、毋晓范负责第10章;贾宝和、廖亮负责第11章;罗晓华负责第12、13章。廖少纲参与了各章节的修改和校对工作。

本教材的编写参阅并借鉴了国内外众多专家学者的研究成果,但由于编者的水平有限,书中难免存在不足之处,敬请各位读者批评指正。

编者

2009年1月

目 录

第 1 章 行政管理学概述	(1)
1.1 行政管理与行政管理学	(1)
1.1.1 行政管理的含义	(1)
1.1.2 行政管理学研究的对象、内容和方法	(4)
1.1.3 学习和研究行政管理学的意义	(8)
1.2 行政管理学的产生和发展	(10)
1.2.1 行政管理学在西方国家的兴起	(10)
1.2.2 行政管理学的发展趋势	(16)
1.3 行政管理学在中国的发展状况	(17)
1.3.1 行政管理学在中国的理论发展	(17)
1.3.2 行政管理学在中国的实践发展	(18)
重要概念	(19)
课堂讨论	(19)
思考题	(19)
微型案例	(20)
第 2 章 行政组织	(21)
2.1 行政组织的概述	(21)
2.1.1 行政组织的含义与特征	(21)
2.1.2 行政组织的要素和类型	(23)
2.2 行政组织的结构、体制和编制管理	(25)
2.2.1 行政组织的结构	(25)
2.2.2 行政组织体制	(30)
2.2.3 行政组织的编制管理	(33)
2.3 行政组织理论	(35)
2.3.1 西方行政组织理论的发展	(35)
2.3.2 马克思主义的行政组织理论	(38)

2.4 我国的行政组织.....	(39)
2.4.1 我国行政组织结构.....	(39)
2.4.2 我国行政组织的地位和职权.....	(39)
重要概念	(41)
课堂讨论	(41)
思考题	(41)
微型案例	(41)
第3章 行政环境	(42)
3.1 行政环境及其对行政管理的必要性.....	(42)
3.1.1 行政环境问题的提出.....	(42)
3.1.2 行政环境的理论依据.....	(45)
3.1.3 行政环境与行政管理的关系.....	(47)
3.2 我国现阶段行政环境的主要特点.....	(48)
3.2.1 以和平和发展为主题的国际环境.....	(48)
3.2.2 社会主义初级阶段的基本国情.....	(48)
3.2.3 中国现阶段行政环境对行政管理的要求	(50)
重要概念	(52)
课堂讨论	(52)
思考题	(52)
微型案例	(53)
第4章 行政职能	(54)
4.1 行政职能概述.....	(54)
4.1.1 行政职能的含义和特点.....	(54)
4.1.2 行政职能体系.....	(55)
4.2 行政职能的历史变迁.....	(58)
4.2.1 古代社会的行政职能.....	(58)
4.2.2 近现代行政职能的沿革.....	(59)
4.2.3 当代国家行政职能的新趋势.....	(60)
4.3 转轨时期我国行政职能的转变.....	(61)
4.3.1 行政职能转变的基本内容.....	(61)
4.3.2 行政职能转变的基本要求.....	(65)
重要概念	(66)
课堂讨论	(66)

思考题	(66)
微型案例	(67)
第5章 人事行政	(68)
5.1 人事行政概述	(68)
5.1.1 人事行政的概念	(68)
5.1.2 人事行政的原则	(69)
5.1.3 现代人事管理与人力资源开发	(70)
5.2 中西方国家公务员制度的建立与基本特点	(71)
5.2.1 西方国家公务员制度	(71)
5.2.2 中国公务员制度的建立	(72)
5.2.3 中国公务员制度的特色	(73)
5.2.4 中国公务员制度的新举措	(75)
5.3 中国公务员制度的基本内容	(76)
5.3.1 公务员的内涵、义务与权利	(76)
5.3.2 公务员制度的基本内容	(78)
5.3.3 公务员的管理机构与监督	(82)
重要概念	(82)
课堂讨论	(82)
思考题	(83)
微型案例	(83)
第6章 行政领导	(85)
6.1 行政领导和行政领导者概述	(85)
6.1.1 领导的含义及其与管理的关系	(85)
6.1.2 行政领导的含义及其地位与作用	(86)
6.1.3 行政领导者的职责	(87)
6.2 行政领导的方式与类型	(88)
6.2.1 行政领导方式	(88)
6.2.2 行政领导类型	(90)
6.3 行政领导者的素质	(91)
6.3.1 行政领导者素质的含义及特点	(91)
6.3.2 行政领导者个人素质结构	(92)
6.3.3 行政领导班子的素质结构	(94)
6.4 行政领导的艺术	(95)

6.4.1 处理事务的艺术.....	(95)
6.4.2 运用权力的艺术.....	(97)
重要概念	(97)
课堂讨论	(97)
思考题	(98)
微型案例	(98)
第7章 行政决策	(100)
7.1 行政决策概述	(100)
7.1.1 行政决策的含义与特点	(100)
7.1.2 行政决策在行政管理中的地位和作用	(102)
7.1.3 行政决策的类型	(103)
7.2 行政决策的基本原则、程序及方法	(106)
7.2.1 行政决策的基本原则	(106)
7.2.2 行政决策的基本程序和方法	(107)
7.2.3 行政决策的评价	(111)
7.3 行政决策体制	(112)
7.3.1 行政决策体制的含义	(112)
7.3.2 现代行政决策体制的特点	(112)
7.3.3 现代行政决策系统的构成	(113)
重要概念.....	(115)
课堂讨论.....	(115)
思考题.....	(116)
微型案例.....	(116)
第8章 行政执行与监督	(118)
8.1 行政执行与监督概述	(118)
8.1.1 行政执行与监督的含义	(118)
8.1.2 行政执行与监督的分类	(120)
8.1.3 行政执行与监督在行政管理中的地位和作用	(123)
8.2 行政执行的手段与方式	(125)
8.3 行政执行的保障及其控制	(128)
8.3.1 行政执行的权力保障	(128)
8.3.2 对行政执行权力的控制	(130)
8.4 行政监督制度	(134)

8.4.1	行政机关内部的专门监督	(134)
8.4.2	外部行政监督	(138)
8.4.3	行政法制监督	(141)
重要概念		(143)
课堂讨论		(143)
思考题		(143)
微型案例		(144)
第9章	行政立法	(145)
9.1	行政立法概述	(145)
9.1.1	行政立法的概念	(145)
9.1.2	行政立法的必要性	(148)
9.1.3	行政立法的基本原则和要求	(151)
9.2	行政立法体制	(153)
9.2.1	行政立法体制概述	(153)
9.2.2	行政立法权限的划分	(155)
9.3	行政立法的程序及效力	(158)
9.3.1	行政立法的程序	(158)
9.3.2	行政立法的效力	(162)
重要概念		(164)
课堂讨论		(164)
思考题		(164)
微型案例		(165)
第10章	财务行政	(167)
10.1	财务行政概述	(167)
10.1.1	财务行政的含义	(167)
10.1.2	财务行政的职能、作用和基本原则	(168)
10.2	公共财政	(170)
10.2.1	公共财政的职能与国家预算	(170)
10.2.2	公共财政的收入与支出	(173)
10.2.3	公共财政政策	(176)
10.3	政府审计	(180)
10.3.1	政府审计的职能和作用	(180)
10.3.2	政府审计的内容和一般原则	(181)

10.3.3 政府审计的权限和基本方法·····	(183)
重要概念·····	(185)
课堂讨论·····	(185)
思考题·····	(185)
微型案例·····	(185)
第 11 章 机关行政 ·····	(187)
11.1 机关行政概述·····	(187)
11.1.1 机关行政的含义·····	(187)
11.1.2 机关行政的任务与作用·····	(188)
11.2 行政机关管理的主要内容·····	(191)
11.2.1 机关日常工作程序的管理·····	(191)
11.2.2 会议管理·····	(193)
11.2.3 文书与档案管理·····	(195)
11.2.4 后勤管理·····	(202)
11.2.5 信访管理·····	(204)
11.3 机关管理的科学化·····	(208)
11.3.1 机关管理科学化的意义·····	(208)
11.3.2 机关管理科学化的内容·····	(208)
11.3.3 电子政务·····	(211)
重要概念·····	(217)
课堂讨论·····	(217)
思考题·····	(218)
微型案例·····	(218)
第 12 章 行政效率 ·····	(220)
12.1 行政效率的概述·····	(220)
12.1.1 行政效率的含义与特点·····	(220)
12.1.2 行政效率的要素·····	(226)
12.2 行政效率的测定·····	(227)
12.2.1 行政效率测定的原则·····	(227)
12.2.2 行政效率测定的标准·····	(228)
12.2.3 行政效率的测定方法·····	(229)
12.3 提高行政效率的途径·····	(231)
12.3.1 影响行政效率的主要因素·····	(231)

12.3.2 我国行政效率的现状及其存在的问题分析·····	(233)
12.3.3 提高行政效率的途径·····	(236)
重要概念·····	(239)
课堂讨论·····	(239)
思考题·····	(239)
微型案例·····	(239)
第 13 章 行政改革 ·····	(241)
13.1 行政改革概述·····	(241)
13.1.1 行政改革的基本含义·····	(241)
13.1.2 行政改革的原则·····	(242)
13.1.3 行政改革的必然性·····	(244)
13.2 行政改革的动力、阻力与对策·····	(245)
13.2.1 行政改革的动力·····	(245)
13.2.2 行政改革的阻力与障碍·····	(247)
13.2.3 克服阻力的对策·····	(248)
13.3 当代西方国家的行政改革·····	(249)
13.3.1 当代西方国家行政改革的基本趋势·····	(249)
13.3.2 当代西方国家行政改革的主要特征·····	(252)
13.4 当代中国的行政改革·····	(253)
13.4.1 当代中国行政改革的进程·····	(253)
13.4.2 中国行政改革的主要内容·····	(260)
13.4.3 当代中国行政改革的价值取向·····	(262)
重要概念·····	(264)
课堂讨论·····	(264)
思考题·····	(265)
微型案例·····	(265)
参考文献 ·····	(267)

第 1 章

行政管理学概述

行政管理学是关于国家公共行政管理的科学，通常又称为公共行政学。行政管理学最早由西方学者提出并创建，其学科基础、理论框架、研究方法及表述方式等，都明显带有西方色彩的风格。我国于 20 世纪 80 年代开始引进西方的行政管理学，在此期间产生了具有中国特色社会主义的行政管理学。

1.1 行政管理与行政管理学

1.1.1 行政管理的含义

行政，是行政管理学的一个基本概念。“行政”一词有它的历史渊源，两千多年前古希腊学者亚里士多德认为行政即执行政务。行政一词在我国古代也有记载，如“行其政事”、“行其政令”。根据《史记·周纪》记载：召公、周公二相行政，号曰“共和”。但在当时，行政并不作为行政管理学的基本概念。行政管理学产生于 19 世纪末 20 世纪初，其概念和理论在形成和发展中受欧美国家特定社会历史条件与一些重要政治与行政学家的思想理论的影响。行政管理学作为一门独立性的科学，行政管理有一个兼收并蓄、融会贯通、不断完善的过程，其概念不会只局限于某个国家或某些学者的论述，而是处在不断发展和演化的过程中。对于怎样准确地把握行政管理的含义，目前中外学者还没有统一的认识。在国内，大多数的学者更倾向于将行政管理界定为政府管理。本书所采取的定义是：行政是国家权力机关的执行机关依法管理国家事务、社会公共事务和机关内部事务的活动。

要完整、准确地理解行政管理的特性，还必须从横向来比较管理与行政、政治与行

政、三权分立与行政之间的联系与区别。

1. 管理与行政

所谓管理,是指在特定的环境下,对组织所拥有的资源进行有效的计划、组织、领导和控制,以便实现既定的组织目标的过程。管理与行政的概念是有区别的。首先,从纵向来看,管理的历史比行政长,管理是一种社会现象,是集体活动中一种必不可少的职能,自从出现人类群体活动以来就出现了管理活动。早在原始社会,为了取得物质生活资料 and 保证自身的安全,必须调整和协调人与人、部落与部落及人与自然界之间的关系,从而形成了原始的管理活动,如组织领导、纪律约束、分工合作、指挥控制、监督协调等,否则较大规模的狩猎就无法进行。当时的管理只有社会属性,不具有阶级性、政治性,所以还不是行政。随着阶级和国家的产生,管理代表了统治阶级的意志,有鲜明的阶级性和政治性,行政活动就产生了。所以,“行政”的产生要晚于管理。其次,从横向来看,“管理”的外延更宽,从生产到生活,从个人到国家,都需要管理,而“行政”的外延要窄得多,它主要是指国家政务的管理。由此可以看出行政与管理是有密切联系的。

行政管理学通常称为公共行政管理学,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、庶务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。公共管理与私人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两者之间仍有重要区别。

公共管理是面向社会、服务大众的管理活动。这种管理活动首先和主要是由在任何社会中都是最大和最具权威性的公共组织——政府来承担和完成的。从这一意义说,公共管理就是政府的管理,公共管理学就是研究政府管理活动及其规律的科学。但是,社会是极其复杂的,大众要求的服务也是多种多样的,尽管政府拥有公共管理的丰富资源,但也不可能把其管理范围无限延伸和扩展,总有些方面、有些领域是政府管理不了或管理不好的。即使在计划经济年代,政府的高度集中统一也未能把社会和公众的需要全包起来,更加难以向社会提供高效优质的公共服务。而市场经济的发展和社会文明的进步,要求政府转变职能,管好它必须管和管得好的公共服务,而政府管不了和管不好的公共服务则由市场机制和社会机制来提供。这不仅弥补了政府管理资源的不足,而且由于公共服务提供主体的多元化,更能满足社会和公众多方面的需要,于是从事公共管理的社会中介组织、非营利组织、企业乃至私人机构等非政府组织就应运而生。这样,公共管理方面就有狭义和广义,即有政府的公共管理和非政府组织的公共管理之分。同为公共管理,两者应当遵循同一管理规律,在管理规范、管理知识和技巧的运用等方面,也有许多相通的地方。但政府的公共管理以国家名义依法行使国家行政权力,而非政府组织则不能以国家名义实施它所提供的公共服务。在管理的权威性、管理范围的广泛性和管理事项的多样性等方面,非政府组织的公共管理仍不及政府的公共管理,而在

管理的效率和效益方面,非政府组织的公共管理又常常优于政府的公共管理,所以两者仍有一定的区别。

2. 政治与行政

政治和行政同是历史的范畴。在相当长的时间里,无论是在理论上还是实践上,两者都没有明显的界限。美国学者古德诺认为政治是国家意志的表现,行政是国家意志的执行。因此,行政不受政治权宜措施的影响和政党因素的制约,凡属执行国家意志的管理活动就是行政。美国学者威尔逊认为,政治是立法团体和其他政策制定集团专有活动,行政是行政官员执行法律和政策的专有活动。由此,“政治是国家意志的表达”和“行政是国家意志的执行”就成为行政学中一种影响很广的观点。

政治和行政分离的理论是对19世纪80年代美国政府体制改革经验的概括和总结。尽管这对于行政管理学从政治学中分离出来成为一门独立的学科起过积极的作用,在行政管理学的发展史上具有划时代的意义,但它将行政与政治截然分开则是不科学的,不能客观地反映当代世界各国行政与政治二者关系的实际。因为任何国家的行政与政治都是紧密联系、不可分开的。在当代资本主义政党政治的国家,其政府本身就是政党政治的产物,而政府的管理活动则执行执政党的纲领和政策;再从行政活动的过程来看,行政机关不仅要积极参与或影响国家重大政治决策的制定,而且在行政管理活动中也要不断作出许多政治性的决策从而体现出国家意志,这就是“行政中的政治”。与此同时,任何反映、体现国家意志的政治决策往往也都需要通过一定的行政程序才能得以产生。由此可见,行政与政治是互相联系的,根本无法分开也不可能截然分开。

从马克思主义的观点来看,政治与行政都是建立在一定的经济基础之上、为一定经济基础服务的上层建筑,两者既密切联系,又相互区别。

第一,政治的实质是阶级之间的关系。在一定社会形态中,各阶级之间特别是统治阶级和被统治阶级之间的关系构成政治的实质内容。在阶级社会中,政治首先是阶级的政治,而行政的根本任务就是巩固统治阶级的政治统治。

第二,政治的核心是国家政权,某些政党、集团之所以拥有立法权和政治决策权,正因为其所属的阶级掌握了国家政权。一切政治行为和政治活动,归根结底是为了夺取政权和巩固政权,而行政正是以国家政权为后盾,以维护和巩固国家政权为根本任务的。所以,政治主导行政,行政从属于政治,行政的目标、职能、行为和活动都不同程度地、直接或间接从属于政治,这是理解行政概念不可忽略的基本观点。

3. 三权分立与行政

用“三权分立”的观点来解释行政,仅仅以国家职能部门及其活动分工来界定行政管理的含义是片面的,它不能全面客观地反映当代的国家行政管理现实。因为即使在当代资本主义国家,“三权分立”也已经发生了很大的变化,原来相互鼎立的立法、司法、行政三权及其职能日益相互渗透。这种相互渗透具体表现为:行政机关的活动内容不断扩展,它不仅拥有某种立法权(如委托立法),而且还拥有司法性质的裁决权(如行政

裁判)；同时，立法机关和司法机关本身也存在某些行政管理职能（即立法行政与司法行政）。另一方面，从社会主义国家行政管理的实践与理论来看，社会主义国家的政治体制根本就不存在立法、行政、司法“三权”的分立，因而也就完全不能生搬“三权分立”的观点来解释社会主义国家的行政管理。在我国，全国人民代表大会是最高权力机关，行使立法权，国务院和地方各级人民政府则行使行政权，审判机关和检察机关行使司法权，但国家行政机关、审判机关和检察机关都由人民代表大会产生，并对后者负责，接受后者的监督。可见，在承认国家权力统一性的前提下，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，行政活动也有别于立法活动和司法活动。

1.1.2 行政管理学研究的对象、内容和方法

1. 行政管理学的研究对象

行政管理学又称公共行政学、行政学等。行政管理学是以行政为研究对象，研究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客观规律的科学。行政管理学研究的基本对象是政府管理社会公共事务的行为，即行政行为。行政行为的主体是政府机关及其工作人员，或者是经行政机关授权、委托行使行政权力的其他社会公共组织。行政行为的客体是指国家事务、社会公共事务和行政机关的内部事务。具体来说，它包括如下几个要点。

(1) 行政管理主体是国家权力机关的执行机关，即行政机关

在我国，行政管理主体是国务院和地方各级人民政府。任何类型的管理，其管理主体必须具有对管理客体的支配权。而这种支配权的性质、来源和活动的方式，则依管理类型的不同而各异。行政管理的支配权即行政权，它源于国家权力，是国家权力结构的组成部分。在我国，行政机关是国家权力机关的执行机关，其行政权力是国家权力机关依法授予的。因此，行政管理是以国家权力为根据的、行使国家行政权的一种公共管理。

(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

行政管理的范围遍及国家和社会生活的各方面和全体国民。其他任何一种社会管理都没有行政管理这样广泛的周延性和关系国家与社会全局的重要性，因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，绝不可因其具有广延性而任意地、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

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。