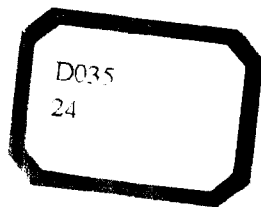


委成武 主编

行政管理学



NEUPRESS
东北大学出版社



行政管理学

娄成武 主编

东北大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政管理学/姜成武主编. —沈阳: 东北大学出版社, 2002. 8

ISBN 7-81054-739-9

I. 行… II. 姜… III. 行政管理-理论-高等学校-教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 058507 号

出 版 者: 东北大学出版社

(邮编: 110004 地址: 沈阳市和平区文化路 3 号巷 11 号)

出 版 人: 李毓兴

印 刷 者: 沈阳农业大学印刷厂

发 行 者: 东北大学出版社

开 本: 787mm×960mm 1/16

字 数: 408 千字

印 张: 23.5

印 数: 1~3000 册

出版时间: 2002 年 8 月第 1 版

印刷时间: 2002 年 8 月第 1 次印刷

责任编辑: 李毓兴

责任出版: 秦 力

封面设计: 唐敏智

定 价: 35.00 元

垂询电话: 024—83680267 (社务办)

83687331 (市场部)

024—83680265 (传 真)

83687332 (出版部)

E-mail: neuph@neupress. com

http: //www. neupress. com

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 行政管理学的基本范畴	1
第二节 行政管理学的研究内容、方法和特点	16
第三节 行政管理学的演进	21
第四节 我国行政管理学的历史与现状	27
第二章 行政管理原理	30
第二节 行政管理原理概述	30
第三节 体制上的封闭原理	33
第四节 能位原理	36
第四节 弹性原理和权变原理	38
第五节 可比性原理	42
第六节 动力原理	44
第七节 优化原理和效益原理	45
第三章 行政环境	48
第一节 行政环境概述	48
第二节 行政环境与行政管理的关系	53
第三节 我国现阶段行政环境的主要特点	57
第四章 行政职能	63
第一节 行政职能概述	63
第二节 行政职能体系	66
第三节 行政职能转变	72

第五章 行政组织	88
第一节 行政组织概述	88
第二节 行政机关	93
第三节 行政组织理论	98
第六章 行政领导	102
第一节 行政领导概述	102
第二节 行政领导者的职位、职权和职责	107
第三节 行政领导者的素质结构	110
第四节 行政领导的方法、方式和艺术	115
第五节 我国的行政领导体制	120
第七章 人事行政	124
第一节 人事行政概述	124
第二节 人事行政的历史发展	131
第三节 国家公务员制度	141
第八章 行政机关管理	151
第一节 行政机关管理概述	151
第二节 行政机关管理的主要内容	156
第三节 机关管理的科学化	167
第九章 行政决策	172
第一节 行政决策概述	172
第二节 行政决策体制	179
第三节 行政决策的基本程序与模式	182
第四节 行政政策	187
第十章 行政执行	195
第一节 行政执行	195
第二节 行政沟通	203
第三节 行政协调	208
第四节 行政控制	210

第十一章 财务行政	215
第一节 财务行政概述	215
第二节 国家预算	219
第三节 国家决算	226
第四节 政府审计	229
第五节 税收制度	233
第十二章 行政监督	240
第一节 行政监督概述	240
第二节 我国的行政监督	245
第三节 我国的行政监督简史	253
第十三章 行政管理法制	257
第一节 行政管理法制概述	257
第二节 行政立法	266
第三节 行政执法	278
第四节 行政诉讼	281
第十四章 行政方法	288
第一节 行政方法概述	288
第二节 定性行政方法	290
第三节 定量行政方法	293
第四节 目标管理	296
第五节 人力资源测评技术	301
第十五章 行政文化	305
第一节 行政文化概述	305
第二节 行政责任	306
第三节 行政伦理	309
第四节 行政品德	314
第十六章 行政效率	319
第一节 行政效率概述	319

第二节 行政效率的测定与评价	321
第三节 提高我国国家机关行政效率的措施	326
第十七章 行政改革	332
第一节 行政改革概述	332
第二节 西方国家的行政改革	339
第三节 当代中国的行政改革	342
第十八章 行政发展	349
第一节 行政发展概述	349
第二节 行政发展的前景与趋势	353
第三节 加快电子化政府建设	359
参考书目	366
后 记	368

第一章

绪 论

本章要点：行政管理学作为一门独立的学科已走过半个多世纪的历程。在西方发达国家，行政管理学已发展成为政治学、法学、社会学、心理学、统计学、管理学等多种学科互相交叉、互相渗透的综合性学科。在我国，随着我国社会主义现代化建设事业的深入发展和全方位开放的进行，行政管理学在进行行政改革和实现行政管理科学化中起着越来越重要的作用，行政管理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、我国行政管理学的发展现状等。

第一节 行政管理学的基本范畴

一、行政的涵义

行政管理学是研究行政管理活动规律的科学。虽然行政管理活动自国家产生以来就已经存在，但作为一门独立的学科来研究、发展，只是近百年左右时间，为此，要明确行政管理学的研究对象及其内容，首先需要弄清楚行政、行政管理的基本涵义。

“行政”一词，在中国古已有之。它是随着国家的产生而产生的，是国家的一种基本职能形态。《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。”可见我国历史上的“行政”的涵义。在西方，一般把行政理解为国家事务的管理活动。但由于西方历史上早期的哲学与政治学是没有分离的，近代虽已分离，但仍有许多哲学家、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，从不同角度来理解行政，以致这方面的解释迄今仍无统一的定义。主要有以下几种不同的解释：

1. 孟德斯鸠的三权分立理论

法国启蒙思想大师孟德斯鸠从政府分工及其组织结构的状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》对当时政界影响很大。他说：“当立法权和行政权掌握在一个人或同一个机关手中时，自由便不复存在。”以后的一些西方学者，以此理论为基础。认为“行政乃是政府行政机关所管辖的事务”。在倡导三权分立的国家，立法是制定法律，行政是执行法律，司法是维护法律。这种解释虽十分明确，但过于狭隘，有局限性。事实上，在现代国家政治生活中，行政机关也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。

2. 古德诺的《政治与行政：关于政府的研究》

西方早期的一些政治学家和行政学家，把政治与行政相分离，从政治与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。行政是指国家意志的执行，主要是指国家政策的执行。如美国学者古德诺（F.J. Goodnow）在他的名著《政治与行政：关于政府的研究》一书中；明确提出国家功能两分法，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，后者称之行政。这种政治与行政相分离的说法因不符合现实国家政治生活状况，而受到人们的普遍怀疑。实际上，政治与行政之间存在着内在的不可分割的关系，任何行政活动都是不能脱离政治的，与政治不相联系的纯粹的行政现象是不存在的。

3. 泰罗及其同代人的管理理论

在19世纪末20世纪初，随着管理理论的发展与完善，有人提出了用企业精神改造政府，也有人提出，以企业管理思想来指导政府工作，把企业管理方法推行到政府管理中去。为此，西方学者把“科学管理之父”泰罗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涵义。如美国学者怀特（Leonard D. White）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而对许多人所作的指挥、协调和控制”。美国学者费富纳（John M. Phiffner）在1930年出版的《行政学》一书中也有同样意思的表达：“行政就是由一些人的协调的努力，使政府的工作得以做成”。

4. 有关行政管理的其他记述

从上述各种理论的陈述中可见，大多数政治学家和行政学家认为，

行政是一个广涵义、多功能的概念，应该多方面、多层次地释义。如政府认为，行政乃是国家行政机关推行公务的活动；而政治学认为，行政乃是民意的实行，国家意志的执行；管理学则认为，行政乃是以集体的努力与合作完成共同任务的活动和艺术；行为科学又认为，行政是由关于行政活动的人的行为构成的，人的行为动机以及社会环境对人的行为的影响是行政的内在要素。

西方学者对行政的各种释义和分析，对我们了解什么是行政有重要参考价值。但值得注意的是，上述各种解释都回避或忽视了一个根本问题，即行政的阶级属性问题。马克思在自己的著作中也提到“行政”一词，认为：“行政是国家的组织活动”。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，它总是为实现国家的社会目标和统治阶级利益进行活动的，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。

由于行政是国家职能，所以我们在理解行政的涵义时，还需要注意社会主义国家的特点。社会主义国家在管理社会经济生活方面的作用超过以往任何一种类型的国家。社会主义国家的行政管理、既包括行政机关的自身管理，也包括国家通过行政机关对政治、经济、文化、教育和其他社会生活等各方面国家事务的管理。另外，社会主义国家不搞三权分立，这是由我们国家的阶级性质决定的，我国的国家机关是按照“议行合一”和民主集中制组织原则建立的。我国的国家机构设置，按照宪法规定，包括国家权力机关，国家行政机关，国家审判和国家检察机关。国家行政机关等都是由国家权力机关产生、授权并受其监督的。除行政机关的行政管理活动以外，其他国家机关也存在着行政组织及其活动。据上情况，我们在确定社会主义国家行政的涵义时，其内涵比西方要更宽泛一些。

另外，在确定行政定义时，还应注意：行政虽然也是一种管理活动，但它同非行政性的管理活动，如经济组织的管理活动，有一个显著的区别，即国家行政是一种以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，不得越出法律规定的范围。从这个意义说，行政是凭借国家法定的

权力，依法管理国家事务的活动，而经济组织的管理活动是在守法的前提下，以追求经济利益最大化为目标，一切管理活动都服务和服从于这一目标。

综上所述，我们所理解的行政，在世界大多数西方国家中，应是国家政府机关和其他行政组织，依据国家法律和运用国家法定的权力，为实现国家的社会目标和统治阶级的利益，对社会事务所进行的一系列组织和管理活动。而社会主义国家的行政则是社会主义国家政府机关和其他国家机关中的行政组织，依据国家法律和运用国家法定的权力，为实现国家的社会目标。对国家政治、经济、科学、文化、教育、卫生等各方面社会事务实施科学管理的活动。

二、行政管理及其规律

管理是人类社会基本活动之一，是人类社会的一种普遍和永久的现象。只要人类及人类社会组织存在，就必然会有管理。管理无处不在，小到一个家庭、一个团体，大到整个国家、社会，都有管理问题。管理存在于国家社会生活的各个方面，而各种国家社会事务管理实际上都存在着行政管理。因此，行政管理的对象具有广泛性，它不仅包括以政府机构协调运转和提高行政效率为目的的政府内部事务的管理，而且包括以巩固和完善国家组织、维护和发展国家利益为目的的国家重大事务的管理，以及旨在为发展社会的经济、文化、教育、科技、卫生等各方面事业的社会公共事务管理。

行政管理的范围和对象的广泛性，也决定了构成要素的特殊性。一般来说，行政管理由以下五方面的基本要素构成：

1. 行为要素

行政行为是行政组织级行政人员为达到行政目的或完成行政任务而做出的行政决策、制定行动计划、传递行政信息、执行行政法规等等的行政活动。从具体内容上看，行政行为要素可分为支配的行为要素和行政的实行手段及其技术的行为要素。前者是指决策和执行的最终控制所必须的行政行为，包括计划、组织、指挥、协调、控制等内容；后者是属于方法、程序、技术等方面的问题，即为保证行政管理活动有序进行、预期达到目标和提高效率所采用的基本手段、系列步骤和技术方法。但行政行为貌似相同，其实大相径庭，不同的岗位、不同的层次，既有区别，又有联系，构成了丰富多彩的行政管理活动。

2. 人员要素

行政活动实质上是人的活动，一切要靠人来组织和实施。离开了人的要素，就没有行政管理。在行政管理活动中，人的因素是最富有生机与活力的因素，属决定因素。国家公务员的任用、调配、等级、薪俸、晋升、奖惩、退职等，就是在行政管理中对人的要素的选择和运用。行政领导者及其所属行政人员的构成和素质，组织中人与人的关系，组织的构成人工作氛围对行政管理活动起着主导的作用。

3. 资金和物材要素

资金和物材是行政管理必需的物质条件。没有足够的资金和必需的设备、工具、材料和其他物品，行政管理活动就无法正常进行。合理的调配和使用既定的资金和物材，是行政管理活动的一项重要内容。目前在世界范围内，降低行政成本、提高工作效率运动和办公自动化运动的兴起，都为资金和物材的合理支配和使用，提出了严峻的课题，需要认真加以研究。

4. 组织要素

俗话说，目标确定后，组织是保障。同时，组织又是传递行政信息的载体，没有组织行为，就很难达到组织目标，而行政管理是一种科学的组织行为，它要通过一定的行政组织将人、财、物、事等进行合理的有效的安排和分配，才能实现行政管理目标和提高行政效率。各个层次的行政组织形态和功能，各行政组织之间的沟通关系和网络系统，是组成行政管理的“骨架”要件，在行政管理中起着基础性的作用。

5. 时空要素

现代行政管理十分注重效率或效益，而行政效率与效益在很大程度上体现在时效方面。以尽可能短的时间和最小的劳动成本完成行政任务，是提高行政效率与效益的主要标志。凡成功的行政，都能及时做出决策、采取行动并尽快地达到预定目标。所谓空间要素，是指行政管理的环境条件。任何行政管理活动总是在一定的地域空间进行的，所面临的环境条件有极大的差异。这就要求行政管理活动必须因地制宜，从该行政区划内的客观条件出发，确定行政组织的构成和信息沟通渠道，采用适当的行政方法，以有效地实施管理。

行政管理与其他管理一样，是人们的一种高度自觉活动，要求人们正确认识管理现象、管理过程内在的规律性，以达到科学管理之目的。行政管理是一种国家管理，行政管理所涉及的是社会现象领域中的一种特殊社会现象即行政现象。行政管理活动规律是行政现象和行政过程内在的、本质的、必然的联系，它寓于行政管理各要素以及它们相互关系

之中。行政活动规律同其他客观规律一样，它不依人们的主观意志而支配着行政活动的发展过程。当人们正确认识并利用它时，行政管理活动就能顺利进行并达到预期目的；反之，行政管理活动就会出现混乱和失误。

由于行政管理活动也是一种综合性的活动，它涉及社会生活的各个方面，因此反映社会政治、经济、科学、技术、文化生活等方面的客观规律，为此，从事行政管理活动，不仅要认识和利用行政管理活动的自身规律，而且要将反映社会生活各方面的客观规律综合地加以利用。

三、公共行政权力

国家的行政管理是一个管理公共事务的活动过程。政府及其工作人员是这一活动中的主体。这种主体地位是以法律赋予的权力即行政权力为基础的。政府从这种权力地位出发，通过履行特定的职能，实现国家对广泛的社会生活的有效管理。公共行政权力是行政管理中一个重要范畴。

1. 公共行政权力是一种权力

所谓权力，广义上讲，是一种社会现象，是一种统治阶级对被统治阶级、国家对社会、国家对各种组织及人与人之间的支配关系，即权力主体之于权力客体的支配关系。狭义上讲，权力是一种存在于无形而又实际作用于人们关系、并可以转化为物质存在的力量。也可从另一侧面理解。权力是一种存在于无形而又实际作用于社会的关系，并可转化为物质存在的力量或物质的新一种表现形态。

2. 公共行政权力是一种公共权力

所谓公共权力，在西方人眼中，从狭义上说，是一种基于广泛的社会契约、并以现实力量的对比和历史的连续性为条件的、对契约双方均有约束力的权力。他们认为，在资本主义社会政治制度下，即所谓的现代民主社会中，公共权力的产生及其效力，通常是通过民主的程序、经由法定的民意代表和机关授权、并由宪法和有关法律所确认的。从最广泛的意义上说，有的学者认为公共权力适用一切经过公决而产生、并对决议各方均有约束力的权力。我国很多学者认为，公共权力应是宪法和法律赋予，推行国家公务的权力。行政管理学所说的公共权力，主要指前一种意义而言。

3. 公共行政权力是一种政治权力

所谓政治权力，主要指国家公共权力。有的学者认为，它是所有权

力中最高的权力。其基本特征,一是以宪法和国家武装力量为后盾,因而具有极大的强制力,二是适用于国家行政管理所涉及的每一个领域,即权力范围广大,实际上包括社会生活的每一个方面。从资产阶级政治理论上说,公共行政权力适用的惟一例外,是所谓的“人权”,即人的自然权力。但对“人权”的内涵和外延,不同的国家和民族又有不同的理解和不同的法律规范。而少数发达国家在人权问题上搞双重标准,将本国的价值观强加于他国人民,这从政治学角度上看是不能容许的。

公共行政权力作为国家行政管理的基础,其有效性主要取决于两个要素,即合法、合理。合法性是公共行政权力的第一要素。在现代国家中,无论是三权分立还是议行合一的国家体制,公共行政权力的合法性都表现为符合宪法和有关法律所规定的范围、种类、程序和限度。合理性是公共行政权力的第二要素,其基本涵义,是指公共行政权力的存在和运用,必须要符合国家、民族、国民的利益和有利于社会的发展。

4. 公共权力的实际运用

公共权力的实际运用主要是指公共行政权力所特有的实际操作性质。公共行政权力操作不当,必不能实现其合理性,也必有悖于其合法性。从这个意义上可以说,公共行政权力的实际操作及其有效性,是公共行政权力的现实基础。归根到底,行政研究的全部任务,就是要寻求保证公共行政权力有效运用的途径和方法。

四、行政管理主体

行政管理是国家社会职能的基本的和主要的存在形式和表现形式之一,是一种国家行为。在通常情况下,政府是这种行为的主体。政府通过实施公共行政管理,来履行国家的社会职能。在此基础上,从名义享有公共行政权力和具体行使公共行政权力的角度分析,行政管理的主体又可以分为以下四种。

1. 政府

政府包括中央政府和地方政府。政府是国家公共行政权力的象征、承载体和实际行为体。以政府名义发布的行政命令、行政决定、行政政策、行政法规、行政司法、行政裁决、行政惩处、行政检查等等,在不违反宪法和有关法律的范围,都对所规定的适用对象产生效力,并以国家统治力量和武装力量为后盾强制执行。

2. 政府行政机关

政府机关的公共行政权力是通过法律规定以及在法律规定之下的政

府内部授权获得的。在实际过程中，政府行政机关的公共行政权力，通常表现为

(1) 以机关的名义向社会发布涉及本机关所管辖的行政领域或行政业务的行政规定，这种规定一般受政府的约束。在获得法律和政府充分授权的条件下，行政机关所发布的行政规定的效力，等同于政府。在程序上，行政机关的规定一般需要经过同级政府或上级政府同类机关的批准或许可。从这个意义上说，行政机关所掌握的公共行政权力是一种不完整的权力。另外，在实际过程中，常常出现若干个机关联合发布某一项行政规定的现象，这是由政府内部专业化、部门化分工的权责体制所决定的，但其效力在性质上与一个机关类同，只在程序、程度和适用范围上有所差别。

(2) 政府机关的一些规定、案例、命令含有法规的性质，一般称之为行政法规或规章。

3. 行政首长

各国政府即行政机关通常实行首长负责制。因行政首长无论在名义上还是在实际执行上都是公共行政权力的一种主体。在这里，行政首长是指一种非人格化的特定的职位上的担任法定职务的人，不是作为社会存在的自然人。行政首长作为公共行政权力的主体大致可以分为四类情况：

(1) 政府首脑。在西方国家，他们根据宪法和有关法律的规定，经过普选或间接选举直接获得权力，他们掌握最高一级政府最高的公共行政权力并对法律和选民负责。在法律规定的范围内，经过他们签署，可以发布一系列的行政命令，例如，宣布处于紧急状态，宣布大赦等。在我国，政府首脑或国家领导人的产生，是通过党内提名，并报请人民代表大会选举通过的程序产生，经人民代表大会或其常委会任命后生效。

(2) 政府首脑以下的高级政务类行政首长。他们也根据宪法和有关法律的规定获得权力，但他们的权力受制于政府首脑的权力，尤其在权力的实际运行方面，基本上必须以政府首脑的权力为转移，一般情况下，不得越权行事。特殊情况下，得到授权时他们可以代表政府。

(3) 政务首长以下的各级常务首长。他们主要负责有效地推动和执行各种既定的政府决策。其权力主要来自政府内部按照逐级授权原则而下授的一部分有限的权力。得到授权他们也可以代表政府。由于他们最熟悉相关的法律规范、惯例、程序，比较多地了解行政的历史和行为技巧，所以，他们对政府决策具有实际上的影响力，在某些情况下可能直

接参与行政决策,比如制定决策方案。在我国,各级行政首长和各级国家公务员均有权参与管理与决策,甚至直接提出决策方案。

4. 政府普通公务员

普通公务员是国家行政管理的又一种主体。他们人数众多,由法律保障其身份和规定其职责。他们是政府内逐级授权的最后一级,得到特殊授权,他们有时也能代表政府。他们的主要职责,是处理政府的大量的日常事务,具体执行和技术操作既定的政府决策或首长决定。但是,由于大多数国家都实行无差错不得任意解职的做法,国家公务员队伍基本上是稳定的或是职务常任的,也就是说,他们长期在政府供职,所以,他们对行政的技术程序和技术规范有较多的了解。他们是技术作业层面上国家行政管理的主体。他们以其特有的方式、专长和优势,直接影响到国家行政管理的过程和时效性。通过他们的努力,国家行政管理才能转化为社会过程,产生社会效应。

五、行政管理的客体

行政管理是一种以全社会为对象的管理,这是它区别于其他任何管理的最显著的特点之一。政府通过行使公共行政权、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,政府行政管理涉及到全体公民、社会团体和组织。因此,政府公共行政管理的客体是十分广泛的。政府的行政行为是影响乃至决定它们社会生存条件的最重要的决定性因素。概括起来说,行政管理的客体大致可以分为以下六类。

1. 经济性组织

经济性组织,在我国,泛指包括制造业、服务业、金融业、科技业等各种类型的企业和其他一切以赢利为目的的组织。政府与它们的公共行政管理关系,主要表现在利率、税收、正当开支、工业卫生、环境保护、人身保障等方面。政府通过制定和执行公共政策影响和引导经济性组织的经营趋向、经营行为、经营方式,对它们进行必要的监督和检查,防止非法或不正当经营、生产行为的发生,并通过运用行政权力,通过政府规定的申请、登记、备案、审批制度,限期改正、吊销营业执照直至拘捕等惩处制度,对经济性组织实施行政管理。

2. 社会性组织

社会性组织,包括教会、社区团体、群众团体等一切非以营利为目的的组织。这类组织通常有一个共同的宗旨或目的,但活动区域和影响

则差别较大。一般说来,政府对它们的公共行政管理以不妨碍他人、不危害社会和公众、不违反国家法律和公共行政管理法规为限度。登记制度和检查制度是政府对其管理的主要方式。但在特殊的历史时期或特殊状态下,政府也可对其实施法律赋予权限内的管理。

3. 政治性组织

政治性组织包括政党和一切以政权或政治性权力为目的的组织。政府对它们的行政管理主要是依据法律促使它们按照政治竞争的规则开展政治活动,防止和制止它们颠覆国家的政治企图。一般说来,任何政治组织都必须在法律规定的范围内活动。政府不允许任何以颠覆国家为政治目的的组织存在,也不允许任何用武力推翻现政权的政治组织及其行为的存在。登记制度和检查制度通常也适用于政治性组织。

4. 教科文组织

教科文组织包括学校、科学研究单位和各种文化团体。由于这类组织多属社会公益事业,政府有责任和义务保证并扶持其发展,为此,政府在多数情况下对这类组织予以支持、财政资助和提供各种便利,但同时要求它们遵守国家法律和政府行政法规,不得危害公共安全和公共健康,政府负责引导,把握其发展方向,在必要时,也可能对其采取强制性的行政措施。

5. 新闻性组织

新闻性组织包括报社、新闻社、出版社、电台、电视台等一切新闻传播媒介组织。政府对它们的公共行政管理也以不违背国家法律和政府行政法规为限度。这里所说的国家法律和政府行政法规,主要是指关于不得煽动以暴力推翻国家制度的法规,不得泄露国家机密的法规,不得毒害社会风尚或败坏社会公德的法规,不得危害他人和公众的法规等。在我国,新闻是党的喉舌。对宣传阵地,政府在任何情况下,都是以服务和服从国家的政治目标为最终目标,中外各国,多皆如此。新闻性组织是政府公共行政管理的一大难点,因为政府本身是新闻监督的主要对象之一。在实际过程中,新闻传播的合法性,也常常是分歧最大的领域之一。

6. 公民

公民是政府公共行政管理的最大量的行为对象。管理的原则是依据国家法律和政府行政法规,要求公民在享有权利的同时,履行对国家所承担的义务,比如,缴纳税金、服兵役等;同时必须遵守社会生活的行为规范和道德规范,比如,不妨碍公共道德和他人私生活等。在对公民