



公安高等教育本科系列教材

公安管理学专业

XINGZHENG GUANLIXUE GAILUN

行政管理学概论

—— 主编 申智军 倪小宇 ——



中国人民公安大学出版社

公安高等教育本科系列教材·公安管理学专业

行政管理学概论

顾 问 周志忍
主 编 申智军 倪小宇
副主编 刘阳怀 李敏容 吴肖天
胡燕飞 唐洪文
撰稿人 (以姓氏笔画为序)
王庆峰 王 芳 申智军
江小松 刘阳怀 吴肖天
李敏容 饶俊新 胡燕飞
倪小宇 唐洪文 崔彩周

中国人民公安大学出版社
· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

行政管理学概论/申智军, 倪小宇主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2007.5
(公安高等教育本科系列教材·公安管理学专业)

ISBN 978-7-81109-715-3

I. 行… II. ①申…②倪… 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 (2007) 第 060901 号

公安高等教育本科系列教材·公安管理学专业
行政管理学概论

XINGZHENG GUANLIXUE GAILUN

主编 申智军 倪小宇

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京兴华昌盛印刷有限公司

版 次: 2007 年 6 月第 1 版

印 次: 2007 年 6 月第 1 次

印 张: 20.25

开 本: 787 毫米×1092 毫米 1/16

字 数: 441 千字

印 数: 0001~3000 册

ISBN 978-7-81109-715-3/D·675

定 价: 36.00 元

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83903254

版权所有 侵权必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

www.phcpps.com.cn

www.porclub.com.cn

公安高等教育本科系列教材·公安管理学专业

编委会名单

主 任 刘 舒

副主任 倪小宇 王 光

委 员 (以姓氏笔画为序)

王毅虹 叶 氢 田雪峰

申智军 刘阳怀 孙晓东

陈家逊 秦立强 曹礼海

梁慧稳



序

党的十六大以来，党中央、国务院从维护重要战略机遇期社会稳定的高度，对公安工作极为重视和关心。党中央专门下发了《关于进一步加强和改进公安工作的决定》，为公安工作的改革和发展指明了方向。作为一支担负着巩固共产党执政地位、维护国家长治久安、保障人民安居乐业重大政治和社会责任的国家刑事司法和行政治安管理力量，其公安管理工作及公安队伍建设比以往任何时候都更为重要、更为迫切。

公安机关的性质及其任务的特殊性，决定了这支队伍的建设和管理与其他行政机关公务员队伍的管理具有显著的区别。首先，这支队伍特别强调党的领导，忠诚教育和为人民服务的宗旨教育是这支队伍建设的第一要务。惟其如此，我们才能努力造就一支政治坚定、业务精通、作风优良、执法公正的高素质队伍。其次，公安机关作为一支具有快速反应和整体作战功能的队伍，面对日趋动态化的社会治安新局面，在应付一些突发危机事件特别是非传统的安全事件中，需要在不断提高“四个能力”、“两个水平”的基础上，提高临战指挥的能力，能够跨越以块为主的传统体系组织、指挥相关单位和人员快速集群作战。再次，为适应现代化的公安警务实战，公安机关必须拥有强有力的后勤保障系统，配备专门的武器装备和被装供应体系。随着现代科技手段的不断进步，公安机关还在一些地区配备了装甲车、直升机等军用装备，设置专门机构和人员进行管理。

公安管理学科的建设和发展是同公安工作的实际需要及公安管理实践密不可分的，同时也是在一定时期公安管理学术发展和教学、科研成果的系统反映。在公安管理专业的历史演进中，恰逢我国公安改革不断深化、公安管理实践日益创新的历史时期，公安理论工作者和实战部门的管理者，在广泛、深入地归纳总结以往实践经验的基础上，以求真务实和孜孜不息的精神探索、发展、创新和完善着该门学科的理论。因此，公安管理专业的发展不仅始终遵循着继承、扬弃、创新的规律，而且这门学科也显示出较强的专业特色和广阔的理论发展前景。



公安管理专业作为我国最早设制的公安专业之一,在公安部1984年首批统编本科教材中,便包括了《公安管理学概论》、《公安管理决策学》、《公安管理心理学》、《公安政治工作学》、《公安干部管理》等教材。尽管这批教材的内容还比较粗糙,但对本学科的创立和发展却起到了不可磨灭的历史作用。1992年,经国家组织专家论证,将公安管理专业更名为警察管理专业,正式列入本科专业目录。尽管只是“公安”、“警察”两个字的改变,但对学科的研究与发展,包括教材建设均产生了一定的影响,如部分教材更名为《警察组织行为学》、《警察伦理学》等。1999年,根据教育部对本科专业目录的调整,警察管理专业并入行政管理专业。

2004年10月,教育部批准设置目录外专业——公安管理专业。对于这样一个有着二十余年历史积淀的专业来说,最重要的是办出特色。这就要求我们必须紧紧围绕公安工作和公安队伍建设的实际需求,培养能够适应公安实战发展、具有较强的实践能力和创新能力的专门管理人才。

管理人才是复合型人才,公安管理人才属于“杂家”,不像侦查、治安、法律专业那样有较突出的特长。但是没有特长正是管理人才的特长,也就是综合能力强,而这一点也恰恰是最重要的领导管理能力,被许多学者公推为21世纪的人才特征。随着我国经济的迅猛发展、科学技术的高速进步和社会生活节奏的不断加快,公安警务工作越来越从整体应对的工作方式,向团队组合、协同作战转变,这就对公安管理人员提出了更高的要求。

公安部政治部2006年下发的《关于制定公安类本科专业培养方案的意见》中对公安本科院校提出了明确的要求:要全面贯彻落实党的教育方针、《中共中央关于进一步加强和改进公安工作的决定》和第二十次全国公安会议精神,牢固树立科学发展观,坚持以人为本,围绕公安工作和公安队伍建设的实际需求,遵循高等教育基本规律,突出公安特色,体现新时期人民警察政治、业务、法律、体能素质要求,明确公安高等教育的培养目标和人才规格,更新教育思想,转变教育观念,大力实施素质教育。“公安高等教育本科系列教材·公安管理专业”这套丛书的编写出版便是以此为根据,凸显出以下特点:

第一,吸收最新科研成果,与时俱进。本套教材本着从实践中来,又高于实践的原则,针对公安管理实践的要求,吸纳本学科和相关学科的最



新研究成果，站在 21 世纪初的学术前沿，以最新的观念、知识和方法充实、丰富本套教材。

第二，适应警务实战的需要，突出案例教学。本套教材根据公安部政治部组织制定的公安管理专业培养方案的要求，从注重知识传授向重视能力培养转化，着眼于培养公安院校学员对公安管理学科理论的应用能力，教材中运用生动、经典的案例以及简明活泼的语言阐释相关的理论。有作业，有讨论，有案例分析。

第三，注重公安管理学科体系和学科内容的完整性、准确性。本套教材尤其强调对公安管理学科理论基础的阐述，基本概念、基本原理、基本规律均力求准确、有据、完整。各本教材之间互为补充，力避内容重复或缺失。

公安管理学是一个跨学科、综合性的新兴专业，许多理论尚不够成熟。构建一个严谨完整的学科体系，把握其本质属性，是一项艰巨细致的工作，往往需要几代人的努力。本套教材就是在继承前人研究成果基础上的进一步尝试，虽然编著者、出版者已尽了最大的努力，但由于编著者来自于我国十几所公安高等院校，对资料的把握和彼此的沟通都存在着一一定的困难，加之时间仓促，书中难免存在一些疏漏或不足之处。我相信，随着公安管理专业建设的不断完善和深化，公安管理学科必将以其独有的芬芳，屹立于科学的百花园中。

武和平

2007 年 4 月

编者的话

为了不断提高政法公安类高等学校行政管理学的教学质量,达到为满足政法公安实践需要培养合格乃至优秀人才的要求,按照公安部有关编写公安管理专业本科规划教材的精神和要求,编者本着“出精品”的初衷,编写了《行政管理学概论》一书。

《行政管理学概论》是集体智慧的结晶。本教材的每一位编著者都是长期工作在行政管理学教学和科研第一线的教师,具有丰富的教学实践经验和深厚的理论研究功底。与以往出版的教科书比较,本教材呈现出以下特点:一是本教材每一章都由四部分组成,即学习指南、正文、思考题和案例及案例分析,较好地体现了教科书的规范性要求。二是增加了诸如危机行政、电子政务、政府绩效和当代西方行政改革与发展理论等内容,使得行政管理学的内容体系更加完善。三是大量吸收采纳了目前得到普遍认可的、具有科学性较强实践性的研究成果,较好地体现了教科书的权威性、时代性和实用性等方面的要求。可以说,本教材是一本内容全面,富有时代特色,具备较强针对性和实用性,既便于教师教学,又便于学生学习和自学的行政管理学教科书。

本教材由申智军、倪小宇担任主编,由刘阳怀、李敏容、吴肖天、胡燕飞、唐洪文担任副主编。本教材的具体编写分工如下:绪论、第十五章,由申智军(教授,山西警官高等专科学校)负责编写;第一章,由刘阳怀(副教授,湖北警官学院)负责编写;第二章,由吴肖天(副教授,中国人民公安大学)负责编写;第三章、第四章,由倪小宇(教授,福建公安高等专科学校)负责编写;第五章、第六章,由唐洪文(管理学硕士,重庆警官职业学院)负责编写;第七章,由江小松(MBA硕士,福建公安高等专科学校)负责编写;第八章,由崔彩周(经济学博士后,福建公安高等专科学校)负责编写;第九章,由李敏容(副教授,北京警察学院)负责编写;第十章,由饶俊新(副教授,北京警察学院)负责编写;第十一章,由王庆锋(管理学博士,中国人民公安大学)负责编写;第十二章、第十三章,由胡燕飞(副教授,浙江公安高等专科学校)负责编写;第十四章,由王芳(副教授,湖北警官学院)负责编写。全书由申智军、倪小宇负责统稿。

本教材在编写过程中,参考了大量的文献资料,得到了各有关院校的专家、学者的倾力支持,尤其是得到了北京大学政府管理学院博士生导师周志忍教授的具体指导。在此,一并表示衷心的感谢。

由于编者水平有限,加上编写时间仓促,本教材难免存在疏漏和不妥之处,敬请广大读者批评指正。

编者

2007年4月

目 录
Contents

● 绪 论	1
第一节 行政与行政管理	1
第二节 行政管理学	7
第三节 行政管理学的产生与发展	12
● 第一章 行政职能、行政权力与行政责任	18
第一节 行政职能	18
第二节 行政权力	27
第三节 行政责任	29
● 第二章 行政组织	35
第一节 行政组织概述	35
第二节 行政组织体制和行政组织编制管理	44
第三节 行政组织改革	48
● 第三章 行政领导	55
第一节 行政领导的含义与特点	55
第二节 行政领导者的素质和能力	59
第三节 行政领导班子结构的优化	65
● 第四章 行政领导方法与决策	73
第一节 行政领导方法与艺术	73
第二节 行政领导决策的含义与类型	76
第三节 行政领导科学决策的程序和方法	83
第四节 行政领导的决断	86
● 第五章 行政执行	91
第一节 行政执行概述	91
第二节 行政执行的过程	95
第三节 行政执行的基本方法	103
● 第六章 人事行政	108
第一节 人事行政概述	108
第二节 公务员管理制度	112



第三节	公务员管理运行机制	117
●第七章	财政管理	130
第一节	财政管理概述	130
第二节	财政收入和财政支出	132
第三节	预算管理	138
第四节	财政监督	140
●第八章	机关管理	150
第一节	机关管理	150
第二节	文书、档案和印章管理	154
第三节	会议管理	157
第四节	后勤管理	161
第五节	财务管理	163
第六节	机关管理的科学化、规范化和现代化	165
●第九章	危机行政	171
第一节	危机行政概述	171
第二节	危机行政组织体系	176
第三节	危机行政管理机制	181
●第十章	行政信息与电子政务	190
第一节	行政信息	190
第二节	电子政务	197
●第十一章	政府绩效管理	208
第一节	政府绩效管理概述	208
第二节	政府绩效管理的基本程序	214
第三节	公共组织绩效评估	224
●第十二章	行政监督	236
第一节	行政监督概述	236
第二节	我国现行的行政监督体系	240
第三节	完善我国行政监督的措施	248
●第十三章	行政法治	255
第一节	行政法治概述	255
第二节	行政法治的基本内容	260
第三节	加强我国行政法治建设的措施	268
●第十四章	政府公共关系	275
第一节	政府公共关系	275
第二节	政府公共关系的职能和方式	278
第三节	我国政府公共关系建设	283



●第十五章 行政改革与行政发展	289
第一节 行政改革与行政发展	289
第二节 行政改革和行政发展的过程	294
第三节 当代西方行政改革与发展理论简介	299
●主要参考文献	307



绪 论

|| 学习指南 ||

一、学习目的

通过学习，掌握行政管理和行政管理学的基本含义、特点和内容，了解行政管理理论的演变过程以及学习、研究行政管理学的意义和基本方法。

二、学习要点

1. 行政管理和行政管理学的基本含义。
2. 学习、研究行政管理学的基本方法。
3. 行政管理理论的演变。

三、学习提示

此部分内容涉及行政管理和行政管理学的基本知识以及相关知识。在学习过程中，要深入分析、探讨行政管理和行政管理学的基本含义、特点和内容以及行政管理理论的演变等问题，为进一步学习行政管理学奠定良好的基础。

行政管理是由国家行政机关实施的一种特殊的管理活动，广泛、深入、持久地影响着人类社会的进步和发展。而行政管理学就是有关这种特殊管理活动及其规律性的科学。学习和研究行政管理学，对于提高行政管理的效率和效能，做好国家事务和社会公共事务的管理，促进社会主义和谐社会的建设，具有十分重要的意义。

第一节 行政与行政管理

一、行政的含义

“行政”和“行政管理”是行政管理学最基本的，也是最重要的两个概念。为了正确理解和把握这两个基本概念，我们首先对“行政”的概念作必要的分析与探讨。

“行政”是一个古老的概念。在我国古代，行政是执掌政务、推行政令的意思。距今两千多年前编写的历史典籍《左传》中，有“行其政事”、“行其政令”的记载；《史记·周纪》中，有“召公、周公二相行政，号曰‘共和’”的记载。在国外，两千年前古希腊哲学家亚里士多德就曾经使用过“行政”一词，他所说的行政即执行政务



之意。^①

现代英语中的“行政”(Administration)源自拉丁文“Adminiistrare”,意思是“执行事务”^②,也有学者将其意思看做是“国家事务的管理”^③。还有学者认为:“在西方,一般把行政理解为国家事务的管理活动。”^④因此,无论是在中国还是在外国,对“行政”一词的理解和把握一般是指对国家事务的管理。但是,由于行政所执行的事务的复杂性,尽管行政是任何国家都存在的一种普遍的社会现象和社会活动,但在不同国家的不同历史时期的社会形态和社会形式中,行政的形式、活动和关系的表现却是不一样的。因此,就产生了有关行政的多种解释。

(一) 有关行政的两类解释

有关行政概念的研究,一般认为最具代表性的、最具影响力的理论上的解释有下列两类:

1. 从政治的角度说明行政

由于国家管理活动客观上存在着不同的层次和方面,因而产生了两种不同的意见:一种是从政府分工及其组织结构的情况说明行政。法国孟德斯鸠把管理国家的活动划分为立法、行政、司法三大类,并主张立法权、行政权、司法权分别由三个独立的部门掌握,由此构成了一个完整的“三权分立”的国家政治体系。行政只是这个体系中的一个部门。从这个角度说明行政,美国行政学者 W. F. 魏洛毕认为:“行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务。”^⑤这种解释虽然将行政概念的质的方面的规定性表述得十分明确,但是,用来概括一定的社会行政现象,就有些狭隘了。事实上,在现代国家政治生活中,行政机关也有部分的立法权,立法机关、司法机关同样也有人事、财务等方面的行政事务。而且,“三权”之间的相互渗透,行政至上,甚至凌驾于立法、司法之上的事实,乃是当今社会并不少见的现象。因此,这种观点不能很好地解释三权分立制国家行政活动的全部。而且,由于这种观点所确定的行政外延失之过窄,显然不符合像我国这样的“议行合一”制国家的情况。另一种是从政治与行政的不同功能的角度说明行政。西方早期的一些学者认为政治是国家意志的表现,主要指国家政策的制定,而行政是国家意志的执行,即国家政策的执行,并主张政治与行政相分离。美国学者 F. J. 古德诺认为:“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。”^⑥尽管 F. J. 古德诺也强调“为了保证国家意志的执行,政治必须对行政进行控制”^⑦。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。显然,将政治与行政截然分开的观点是不符合现实世界各国的实际情况的,尤其是不符合“议行合一”制国家的情况。任何

① 沈亚平编著:《行政学》,南开大学出版社 2003 年版,第 1 页。

② 李世英主编:《行政管理学新编》,中国人民公安大学出版社 2002 年版,第 1 页。

③ 陈兆德主编:《行政管理学教程》,中共中央党校出版社 2000 年版,第 2 页。

④ 张永桃主编:《行政管理学》,南京大学出版社 2002 年版,第 1 页。

⑤ 王沪宁主编:《行政学导论》,上海三联书店 1998 年版,第 2 页。

⑥ [美] F. J. 古德诺:《政治与行政》,华夏出版社 1987 年版,第 12 页。

⑦ [美] F. J. 古德诺:《政治与行政》,华夏出版社 1987 年版,第 12 页。



国家的政治生活表明,政治与行政存在着不可分割的内在联系,不仅政治是国家意志的表现,而且行政也通过制定重大的政治性决策和参与国家立法活动而积极地表现国家意志。因此,现代行政不仅具有执行国家意志的功能,而且还具有积极、主动、强烈地表现国家意志的功能。

2. 从管理的角度说明行政

20世纪初,随着科学管理理论的兴起,一些学者试图将管理科学的原理、原则引用到政府行政组织的管理活动中。美国学者L. D. 怀特认为,“行政是实现或执行公共政策时的一切运作”,是“为完成特定目标而对许多人的指挥、协调和控制”^①。美国学者H. A. 西蒙认为,行政是“若干人为达到共同目的所作的合作的集体行动”,进一步说是“为达到共同目的,如何选择所使用的方法,如何选用工作人员并使之协调工作,如何分配权力使之完成在团体中的特定工作,并与他人和谐地努力”。^②这类观点侧重从行政活动的技术、程序和方法等方面考查行政的概念,强调行政活动中人的作用和行政的动态性,把行政的外延扩展到部门行政的范畴,具有重要的理论和实践价值。按照这种观点,行政可以划分为两大类:一类是国家基于公共利益而对社会进行的组织与管理,称为“公共行政”;另一类是一般社会组织对其内部事务的组织与管理,西方称为“私人行政”,我国一些学者将其称为“一般行政”。这种划分为公共行政管理学的研究范围明确了界限。但是,由于忽略了行政活动和其他管理活动的根本区别,失去了学科分类的意义。同时,由于撇开了政治条件和因素,因而也不能完全合理地说明行政现象和行政的本质。

(二) 行政的本质

上述解释从不同的角度揭示了行政的某些内涵。但是,并未科学地说明行政的本质。关于行政的本质问题,马克思曾经指出:“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做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。”^③

依照马克思的观点看来,首先,行政是一种国家活动,而不是一般的社会活动。国家的存在是行政活动产生的前提,国家消亡,行政活动自然消亡。同时,只有代表国家的有关机关才有权力开展行政活动。其次,行政只是所有国家活动中的一种组织活动,对国家事务的组织和管理是行政活动的主要特点和内容。再次,国家的性质决定行政的性质,目的在于实现统治阶级或国家的意志。马克思的观点,科学地揭示了行政的本质,指出行政活动最直接地体现了国家职能的行使以及行政活动不同于其他国家活动的特征等。

总之,大多数政治学家和行政学家认为,行政是一个广含义、多功能的概念,应该多方面、多层次地释义行政。从政府组织方面说,行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务和活动;从政治运用方面说,行政乃是民意的实行,国家意志的执行;从

① [美] L. D. 怀特:《公共行政研究引论》第4版,纽约,麦克米兰,1955,第1~3页。

② [美] H. A. 西蒙:《公共行政》,纽约,诺卜夫,1950,第1~2页。

③ 《马克思恩格斯全集》第1卷,第479页。



管理的方面说,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;从行为科学的观点来看,行政是由有关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。^①

二、行政管理的含义

“行政”和“行政管理”是人们经常使用但又经常对两者之间的关系产生疑问的概念。因此,在界定行政管理的含义之前,我们首先就“行政”与“行政管理”之间的异同及相关问题进行分析与探讨。

从词义上讲,“管理”是管辖、料理或处理的意思。自出现人类活动后,管理活动就产生了,而且随着人类活动的延续而延续。凡是有人类活动的地方,就必然地存在管理活动。因此,管理伴随着人类活动的方方面面,具有普遍性。而行政或行政管理活动却是随着国家的产生而产生,是人类在特殊社会领域的管理活动,是与经济管理、文化管理等相同层次的概念,是管理这个大系统中的一个极为重要的子系统,而且行政或行政管理活动必然随着国家的消亡而消亡。因此,普遍意义上的管理与行政或行政管理的异同是显然的。至于行政与行政管理的异同,在学术界对两者的细微差别却存在不同的看法和异议。有些学者认为,行政所涉及的层次较高,侧重宏观方面的分析;而行政管理涉及的层次较低,侧重较具体的政府管理活动的分析。行政管理是管理的一个子系统,与其他方面的管理属于相同层次,用行政管理概念较之用行政概念更为贴切和准确。^② 还有一些学者,将“行政”与“行政管理”等同起来,“行政法上的行政,亦称行政管理,专指国家行政,即国家行政管理”^③,“从实质上讲,行政就是一种管理。但它既不同于一般的社会管理,也不能与国家管理等同。从一般意义上讲,它就是国家的行政管理”^④,“行政是管理中的一种……随着国家的出现,对国家事务的管理就被称为行政管理,成为国家最主要的职能之一”^⑤。由此看来,“行政”与“行政管理”的概念并没有本质上的区别。

至于“行政管理”与“公共行政”之间的异同,由于语境和翻译上的不同,“公共行政”这样的表达方式就随之出现。在这样的背景下,行政、行政管理、政府管理和公共行政没有必然的不同”^⑥。当然,“行政”、“行政管理”、“政府管理”和“公共行政”这些概念在表述含义方面确实存在一些各自强调的重点。与“行政”和“行政管理”相比,“公共行政”只是更为强调要以执行公共意志为目的,即从过去的单方面强调政府行政的法治、权威与管理,转为强调服务与行政管理并重,既强调国家事务的管理,又强调以社会公众为核心,以满足社会公众需要为己任。进一步讲,“行政管

① 张永桃主编:《行政管理学》,南京大学出版社2002年版,第3页。

② 李世英主编:《行政管理学新编》,中国人民公安大学出版社2002年版,第5页。

③ 王连昌主编:《行政法学》,四川人民出版社1990年版,第1页。

④ 胡建森、朱维究主编:《行政法学》,法律出版社1998年版,第5页。

⑤ 应松年主编:《行政法与行政诉讼法教程》,中国政法大学出版社1989年版,第1~2页。

⑥ 杨寅主编:《公共行政学》,北京大学出版社2005年版,第2页。



理”与“政府管理”的主体是单一的，而“公共行政”的主体却是多元化的，除政府之外，还有非政府组织（NGO）、非营利组织（NPO）进行的公共活动。而且，一般情况下，其他组织所进行的“公共行政”活动往往也是在政府授权、委托或指导下开展的。其他组织所进行的“公共行政”活动必须满足法律、法规以及政府宏观调控政策的基本要求。

因此，为了叙述的方便，更主要的是为了强调政府和管理国家事务和社会公共事务中的极其重要的主体地位和责任，本书将“行政”、“行政管理”和“公共行政”看做是同等范畴的概念予以使用。

综上所述，行政管理的含义就是国家行政组织以实现国家的意志和人民的需求为宗旨，就国家事务和社会公共事务，依法进行的所有管理活动的总称。其中包括以下几个方面的意思：第一，行政管理的主体是国家行政机关即政府的管理（包括得到法律法规授权的社会组织），客体是国家事务和社会公共事务。第二，行政管理的目的是实现国家的意志和人民的需求，任何行政管理活动和行为都必须对国家、对社会公众负责。而且，行政组织及其人员在管理活动中没有自身的利益，也就是行政组织的管理活动是非营利性的。第三，行政管理是依法管理，必须依照国家的法律、法规对国家事务和社会公共事务进行管理。作为国家和全体人民意志表现形式的法律、法规，是行政管理必须遵循的基本规范。第四，呼应社会进步以及行政改革和发展的需要，“我们强调的是行政既是一种组织、管理，同时又是一种服务，并且管理就是服务”^①。

三、行政管理的特点

在不同的历史时期和不同的政治体系中，行政管理的特点具有不同的表现形式。作为一般的共同的表现形式，现代社会行政管理的特点一般包括：

（一）政治性

行政管理是国家管理的一个重要组成部分，是实现国家职能的一种直接而又重要的手段和方法，是围绕和代表着国家意志进行的特殊的活动。在马克思主义看来，行政就是国家的组织活动，必然地要代表并为掌握国家政权的统治阶级服务；在西方的行政管理学家看来，现代社会的行政管理就是处理政治社会中的公共事务，作为政治的一部分或一个政治过程，行政管理已经超越了单纯的技术性、中介性和方法、手段的范畴，必然地体现社会集团或某些政治集团的利益和目的。因此，行政管理具有强烈的政治性。

（二）法治性

现代社会或现代国家行政管理的一个基本特点就是法治行政。法治全方位地贯穿于行政管理的全过程，具体表现为：国家行政主体以及行政组织及其工作人员的职权和职责范围是法定的；对国家事务和社会公共事务的管理是依法进行的；国家行政组织及其工作人员依法管理国家事务和社会公共事务的过程中，要接受法制监督并承担

^① 王学辉、驾善征著：《行政程序法研究》，四川人民出版社1999年版，第9页。



相应的法律责任。

（三）科学性

行政管理的科学性随着现代社会的发展和进步，越来越显示出其重要性。一般而言，现代社会要求行政管理必须遵循自然和社会的客观规律，按照科学发展观的要求，规划和实现国家事务和社会公共事务目标，以促进人与社会、人与自然的和谐发展与进步。具体地讲，行政管理必须追求科学性，用科学的理论和方法以及现代化的先进的科学技术手段实施管理，不断地降低行政成本，提高行政管理的效率和质量。

（四）服务性

行政管理尤其是公共行政在现代社会表现出越来越多的服务性特点。这是因为，一方面，社会和公众对政府行政过程中的服务性要求越来越高，要求政府行政要体现和回应社会公众的需求；另一方面，服务的有效性直接涉及政府及其机构的“合法性”。没有有效的服务，政府及其机构就失去了“合法性”基础。

除此以外，我国的一些学者为了中国行政管理学的学科建设，对中国行政管理的特点作了更为深入、细致的分析、研究。有学者认为，我国社会主义行政管理特点包括：首先，在行政地位上体现为派生性和执行性。这种“议行合一”的政治形式决定了我国行政管理的从属地位和执行性，从而保证了国家意志在执行过程中的集中统一。其次，在行政目的上体现为为人民服务的宗旨。再次，在行政方法上体现为说服教育和强制相结合的特点。^①有学者认为，这些特点包括：我国行政管理的根本宗旨和目的是为人民服务。我国行政管理全面贯彻和体现社会主义民主原则。我国行政管理的中心任务是领导和组织社会主义经济建设。我国的行政管理体现着高度的社会主义精神文明。^②还有学者认为，以往不少著作常常泛泛谈论诸如“社会主义性质”、“共产党领导”、“为人民服务”、“管理范围的广泛性”和“按客观规律办事”等，认为这些就是中国行政管理的特点。其实，这并没有真正触及中国行政管理的根本。行政管理体制的核心问题是行政管理权力的结构问题。阐述我国行政管理权力的结构特征主要表现为民主和集中的统一，它基本贯穿于新中国行政管理的全过程。以此为核心的中国特色还表现在中国行政管理的许多方面。比如，我国政府的行政管理职能配置有着与别国不同的特点；革命和建设的长期实践中积累了丰富的组织、领导、人事管理和科学决策等方面的宝贵经验，贯穿在国家行政管理方面也是行之有效的，充分体现了中国作风和中国气派；我国独具一格的行政监督体系^③等。

从上述学者的论述中，可以看到中国行政管理的特点首先是客观存在的；其次是到现在还没有一个能够得到普遍认可的总结和归纳；再次是中国行政管理的特点还有待于进一步深入的研究。这些关于中国行政管理特点的研究是有一定的理论价值和实践意义的。

① 李世英主编：《行政管理学新编》，中国人民公安大学出版社2002年版，第6~7页。

② 张永桃主编：《行政管理学》，南京大学出版社2003年版，第30~32页。

③ 周世述主编：《中国行政管理学》（修订本），中共中央党校出版社2000年版，第5~8页。