



21世纪高等院校
网络教育示范教材

行政管理学教程

■ 李青山 编著



知识产权出版社



教育部高等教育出版社
MOE Education Press

行政管理学教程

第2版 2015年12月



高等教育出版社
MOE Education Press



21 世纪高等院校
网络教育示范教材

行政管理学教程

■ 李青山 编著



知识产权出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政管理学教程/李青山编著. —北京: 知识产权出版社, 2006. 6

21 世纪高等院校网络教育示范教材

ISBN 7-80198-543-5

I. 行… II. 李… III. 行政管理—管理学—高等教育: 远距离教育—教材
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 058510 号

内容提要

本书是作者基于 20 多年的教学实践, 为网络教育编写的教学用书。该书比较系统地介绍了行政管理学的内容, 重点阐述了行政管理学的基本概念及行政管理的原理和原则。全书始终以邓小平理论和“三个代表”重要思想以及全面贯彻落实科学发展观为指导思想, 联系我国行政改革的实际, 从理论与实践的结合上探讨了行政管理中的重点问题, 有较强的针对性和实用性。

本书可作高等院校行政管理专业教学用书及相关专业的参考书, 也可选作各级干部培训的教材。

21 世纪高等院校网络教育示范教材

行政管理学教程

李青山 编著

责任编辑: 段红梅 责任校对: 董志英

封面设计: 焕良设计 责任出版: 杨宝林

出版发行: 知识产权出版社

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

网 址: <http://www.cnipr.com>

发行电话: 010-82000893 82000860 转 8119

印 刷: 北京白帆印务有限公司

开 本: 720mm×960mm 1/16

版 次: 2006 年 9 月第 1 版

字 数: 300 千字

邮 编: 100088

邮 箱: duanhongmei@cnipr.com

传 真: 010-82000893

经 销: 新华书店及相关销售网点

印 张: 17

印 次: 2006 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 26.00 元

ISBN 7-80198-543-5/G · 215

如有印装质量问题, 本社负责调换。

21 世纪高等院校网络教育示范教材

编 委 会

主 任 谢咏才

委 员（以姓氏笔画为序）

王润贵 苏培安 郑 丽 段红梅

顾培德 梁书华 缙冬梅

出版说明

党的十六届五中全会指出,发展科技教育、壮大人才队伍是提升国家竞争力的决定性因素,要促进各级各类教育的协调发展,要建设学习型社会,要抓紧培养专业化高技能人才和农村实用人才。现代远程教育的发展为我国教育教学改革带来了新的活力,随着人才竞争日趋激烈,越来越多的在职人员选择网络教育的方式接受再教育。现代远程教育在高等教育体系中的重要作用日益彰显。

中国农业大学是2001年经教育部批准开展现代远程教育的试点高校之一。几年来,在教育部的指导下,对网络教育的办学理念、教学模式、管理模式和运行机制等进行了积极探索,办学规模稳步发展,基础设施不断完善,管理制度逐步健全,教学质量日益提高。通过办学实践不仅积累了初步经验,同时培养了一批具有网络教育经验的教师队伍,其中不乏各专业领域的资深专家。

网络教学中学生的主要学习方式是基于资源的自主学习。为学生提供内容丰富、形式多样、使用便捷的学习资源是网络教学赖以存在的必要条件,也是提高网络教学质量的基本保证。在网络教学中,学生常用的学习资源有课程教材、学习指导书、音像资料、网络课件等,其中课程教材是最基本也是最常用的学习资源。但是,目前国内网络教育还没有规范的教材可以通用。因此,加强课程教材建设,编写适应网络教育人才培养要求、具有网络教学特点的教材至关重要。

为满足我国高等院校网络教育的迫切需要,知识产权出版社与中国农业大学网络教育学院合作,共同组织编写了这套《21世纪高等院校网络教育示范教材》。编写本系列教材的宗旨是:积极探索,建设高质量的与网络教育相适应的课程教材,提高网络教学质量。具体要求:以当代教育教学思想为指导,力求符合学习规律和课程改革的精神,体现以学生为主体、以学习为中心的当代教学理念;在内容上体现科学性和教学性相结合、理论性和实践性相结合、前沿性和实用性相结合、创新性和继承性相结合;在篇幅、体系、文字、体例、版式上适应成人学习特点,有利于学生自学,更适应于网络教学。

网络教育与成人正规教育虽然办学模式不同,但他们的教育对象是相同的,培养的都是应用型、复合型人才,对同一专业、同一层次的学生在具体培

养规格上虽有区别，但对他们的基本素质要求是一致的。我们在编写这套教材时充分考虑了这些特点，并兼顾了各方面的要求。因此，这批教材同样可供高职高专及各类成人高等教育在教学中使用，也可供普通高校的学生参考。

目前编辑出版的这套教材的专业涉及：法学、会计、农业推广、公共课等。今后，只要某一专业具备了编写教材的条件和基础，我们就组织编写和出版。在此，也诚邀国内其他高校网络教育学院，结合你们对网络教育的探索、实践和教学成果，共同为网络教育教材的编写和出版作出贡献。

对于编写具有网络教育特点的课程教材，我们还是初步尝试，经验不多，加之网络教育教学资源尚处于建设中，发展很快，在编写中难免有认识不到位及不妥之处，敬请专家、同行、读者批评指正。

中国农业大学网络教育学院
知 识 产 权 出 版 社

2006 年 5 月

前 言

从2003年起,我为中国农业大学网络教育学院讲授行政管理学,承蒙学生们的厚爱,在3年的时间里选课者多达万余人,使用的教材是我编著的《行政管理学》。

3年过去了,我国的行政改革取得了显著的阶段性成果;另外,2005年4月27日十届全国人大常委会通过了《中华人民共和国公务员法》,对原讲授的“行政管理学”课程部分内容需要更新,对此课程需要重新录制课件;同时,网络教育学院对学生学习行政管理学的情况、意见和要求也有了比较清楚的了解。有鉴于此,网络教育学院的郑丽同志建议我在原有教材的基础上,重新编写一本贴近网络教育与课件内容相配套,适应远程教学,便于学生自学,更有针对性的教材。对这个建议,开始我有些犹豫,后来还是接受了,这还得从我学习行政管理学,讲行政管理学和写行政管理学说起。

“行政管理是现代管理,现代社会的核心。”行政管理主要是政府管理,行政管理学是研究政府依法对国家事务、社会公共事务和政府机关事务进行有效管理的规律的科学。《人民日报》评论员文章曾指出:“行政管理学是一门大学问。”行政管理学是公务员必修的专业课,学习行政管理学是公务员实现专业化的必由之路。行政管理学在我国中断了30年之后,于1982年获得了新生。经过广大理论、教育工作者的努力,已经出版了数以百计的有关行政管理方面的教材和专著,从事行政管理的众多新老实际工作者,也都怀着极其紧迫的心情如饥似渴地用不同的形式补学行政管理学这门课。

我讲授行政管理学也是被“逼”上讲台的。1987年,国家民政部委托北京农业大学举办全国乡镇长培训试点班,在培训内容安排上,行政管理学是一门主课。当时的北京农业大学还没有人讲过这门课,是在无奈的情况下,社科部主任刘廷晓教授用“赶鸭子上架”的办法,把我这个土壤农业化学专业的毕业生逼上了行政管理学的讲台。万万没有想到,从此一发而不可收。从农村一般干部的培训到乡镇长的培训,从县处长的培训到司局长的培训,每次培训班都少不了行政管理学这门课。随后,又由校外转移到校内,行政管理学被教务处列入北京农业大学的教学计划。我先后为土地管理专业的专科生和动物生产管理专业的本科生讲了行政管理学(必修课),以后,北京农业大学研究生院又把行政管理学作为全校硕士研究生的选修课。接着我又为农业推广硕士班和

公共管理硕士班讲授行政管理学。据不完全统计,听我讲课的学生和干部在万人以上。

我写行政管理学也是应听课的学员们的要求才做的。1987年,参加全国乡镇长培训试点班的100位来自北方14个省、自治区、直辖市的乡镇长,对行政管理学产生了浓厚的兴趣,听课以后,希望我充实《讲议》的内容,出版一本小册子给他们,并建议将书名定为《乡镇行政管理学》。我为他们的鼓励所感动,写成后,于1988年由北京农业大学出版社出版,印刷17000册,出乎意料的是这些书竟销售一空。1990年,民政部又委托北京农业大学承办第二期全国乡镇长培训班,这期培训的效果比前一次试点班还要好。培训结束后,国家民政部委托农大的教师编写了《乡镇干部培训大纲》,随后又根据《大纲》编写教材,我编写了《乡镇行政管理概论》一书,1993年由农村读物出版社出版,这本书于1993年获中国行政管理学会首届行政管理优秀科研成果二等奖,入选参加第二届国际行政科学大会图书展览。1997年,我在《乡镇行政管理概论》的基础上,编著了《行政管理学》,当年获国家民政部三等奖。2002年再版,两版共印刷5次,发行26500册。

从1987~2006年的20年间,我与“行政管理学”结下了不解之缘,首先要感谢那些见过面的和素未谋面的专家、学者,我从他们的文章、著作中学到了东西,吸收、借鉴了他们的资料和成果。还要特别感谢王德人教授,是他鼓励和支持我接受行政管理学讲课任务的,感谢牛盾同志,他把刚刚买到手的《行政管理学》送给我做“启蒙”教材,感谢刘廷晓、叶德先教授和沈凤鸣编审对我在写作过程中所给予的指导和帮助。

2006年,党中央颁布了《干部教育培训工作条例(试行)》,《条例》拓展了干部培训的内容,强调了培训的重点,对教育培训的机构、师资、教材和经费也作出了明确的规定。我热爱教学工作,对干部培训情有独钟。我相信行政管理学会是干部培训的主课,尤其是对公务员的培训,会把行政管理学放在更加重要的位置上。但愿这本新编的《行政管理学教程》能为网络学院的学生所认可,也希望能作为干部培训的参考用书。这就是我从犹豫到下决心把它写出来的初衷。

需要说明的是,本书在写作过程中,由于有些资料搜集的年代比较久远,而当时记录的信息项又不够全面,如脚注中缺少图书出版的社别和出版时间。此版为赶时间配合教学用书,未来得及进一步查证和补充,只能下次修订时再给以完善,还望读者见谅。

作 者

2006年5月9日

目 录

第一章 绪论	1
第一节 行政管理概述	1
第二节 行政管理学研究的对象和内容	4
第三节 行政管理学的建立与发展	7
第四节 学习和研究行政管理学的意义和方法	14
第五节 建设中国特色社会主义行政管理学	17
本章学习要点和思考题	19
第二章 行政环境	20
第一节 行政环境概述	20
第二节 行政环境与行政管理的关系	21
第三节 中国现阶段的行政环境	24
本章学习要点和思考题	30
第三章 行政管理原理和原则	31
第一节 行政管理的科学化	31
第二节 行政管理的法制化	33
第三节 行政管理的民主化	37
第四节 行政管理的现代化	41
第五节 我国行政管理的基本原则	44
本章学习要点和思考题	50
第四章 行政职能	51
第一节 行政职能概述	51
第二节 行政职能的构成和分类	53
第三节 行政职能的转变	55
第四节 市场经济条件下政府职能的确立	62
第五节 实现行政职能的原则和手段	66
本章学习要点和思考题	70
第五章 行政组织	71
第一节 行政组织概述	71
第二节 行政组织设置的趋势和原则	74
第三节 行政组织的结构	76

第四节 行政管理体制	79
第五节 行政机关管理	82
第六节 行政组织理论的发展与行政组织改革	83
本章学习要点和思考题	89
第六章 行政领导和行政领导者	90
第一节 行政领导的概念及结构	90
第二节 行政领导者	94
第三节 行政领导的职能和权力	99
第四节 领导者的素质和能力构成	104
第五节 领导艺术	117
本章学习要点和思考题	126
第七章 行政文化	127
第一节 行政文化概述	127
第二节 行政理念	135
第三节 行政道德	143
本章学习要点和思考题	148
第八章 行政管理过程	149
第一节 行政决策	150
第二节 行政执行	159
第三节 行政咨询	163
第四节 行政信息	167
第五节 行政监督	171
本章学习要点和思考题	177
第九章 行政方法	178
第一节 行政方法的概述	178
第二节 传统管理方法	181
第三节 系统科学方法论在行政管理中的应用	184
第四节 教育和激励的方法	197
第五节 行政目标管理方法	200
第六节 以人性假设为前提的组织管理理论	205
本章学习要点和思考题	210
第十章 人事行政与公务员制度	211
第一节 人事行政概述	211
第二节 干部人事制度改革	218

第三节 国家公务员制度·····	221
本章学习要点和思考题·····	234
第十一章 行政效率·····	235
第一节 行政效率概述·····	235
第二节 行政效率的测量·····	239
第三节 行政效率的提高·····	242
本章学习要点和思考题·····	245
第十二章 行政改革·····	246
第一节 行政改革概述·····	246
第二节 西方国家行政改革简介·····	249
第三节 当代中国的行政改革·····	251
本章学习要点和思考题·····	259
参考文献·····	260

第一章 绪 论

第一节 行政管理概述

一、行政管理的概念

从人类组成一定社会集体起，就有了管理活动，有了国家以后，也就有了行政管理。“行政管理”亦称“行政”，古今中外，人们从不同的角度赋予了它不同的含义。

在中国，“行政”一词历史久远。在距今 2000 多年前，传说春秋时期左丘明所撰《左传》这一儒家经典中，就有“行其政事”、“行其政令”的记载。西汉司马迁所撰《史记·周本纪》中有“召公周公二相行政，号曰共和”的记载。这是记载这样一段史实，公元前 841 年西周时期的周厉王，因国人发难而逃走，当时太子静年幼，就由“召公周公二相行政”。这些史籍上出现的“行政”概念，其含义清清楚楚，是指管理国家的政务。因古代的国家管理体制和活动都没有现代这样复杂，当时所说的“行政”是指国家管理的全部活动。

在国外，也很早就出现了与中文“行政”相类似的词汇。2000 多年前，古希腊学者亚里士多德就使用过“行政”一词。在英语中，“行政”一词是指治理、管理和执行事务的意思。国际通用的《社会科学大辞典》解释，“行政为国家事务的管理”。

随着社会的发展，国家事务管理的组织形式和活动方式越来越复杂。近代以来，美国学者对“行政”概念进行了广泛的探讨，归纳起来大致有三种看法。

（一）“三权分立”的观点

西方许多资本主义国家的政治体制，由于受“制衡原则”的影响，实行“三权分立”，把国家机构分为立法、司法和行政三个部门，各执行不同的职能。有的行政学学者依据“三权分立”观点，认为行政只是政府行政部门的事务，把国家立法、司法以外的行政机关的政务活动称为行政。我们把行政的这

种解释,称为狭义的行政概念。如果说,在资产阶级革命胜利初期“三权分立”在某种程序上确实存在的话,那么,进入帝国主义阶段以后,“三权分立”的体制已发生了很大变化。实际上,国家管理权越来越明显地集中在行政机关,政府的权力越来越明显地凌驾于立法、司法机关之上。所以,狭义的行政概念,同实际生活是不一致的,它不能为人们普遍接受。

(二) 政治与行政分离的观点

美国早期行政学学者古德诺在1900年写的《政治与行政》一书中,主张政治与行政分离,认为“在一切政治制度中只有两种基本功能,即国家意志的表现和国家意志的执行”;“政治是国家意志的表现;行政是国家意志的执行”;国家的政治和执行两权,分别由议会和政府掌握,政治代表民意的决策,行政指政府对决策的执行,司法只不过是行政的一小部分。我们把行政的这种解释,称为广义的行政概念。显然,这种界定也并不严密,因为行政不可能不表现国家的意志,执行也不可能不体现政治。恰恰相反,现代各国政府无不积极参与政治决策,无不积极体现统治阶级的意志。所以,这种对行政广义的解释,同实际生活也是不一致的,它也不能为人们普遍接受。

(三) 管理功能的观点

在19世纪末和20世纪初,由于科学技术和生产的发展,资本主义国家首先在工商企业中发生了“科学管理”革命。美国一家钢铁公司的总工程师泰勒在他撰写的《科学管理原理》中,主张分工协作,加强计划性,实行标准化,培训职工,规定定额和实行差别工资的办法以发掘潜力,提高效率。在这一背景下,科学管理的理论也就逐渐被引进国家行政管理部门。因此,有些学者便着重从科学管理的功能、要素和宗旨来解释行政的含义。认为一切管理都是行政,行政就是“为了达到共同目的而合作的集体行动”。凡属国家管理机关,一切营利与非营利的公共管理机关,私人企业管理机构,毫无例外都属于行政之列,只不过略加区分为“公共行政”与“私人行政”而已。我们把对行政这种泛义的解释,称之为最广义的行政概念。这种最广义的行政概念,包罗万象,过于笼统,失去了科学的意义,不利于对国家管理规律的探讨,所以也不能为人们普遍接受。

介绍上述三种对行政概念的不同解释,对理解行政的含义有一定的参考价值。我们认为对行政概念的解释,不可强求划一,不同学派可以按自己划定的范围从不同角度进行研究。

马克思主义经典作家也曾对“行政”作过解释。马克思说:“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。”^① 马克思的“行政是国家的组织活动”这一精辟的论述，一方面指出，行政是“国家”的组织活动，而不是其他社会组织的管理活动，从而把行政管理同其他管理区别开来；另一方面指出，行政是国家的“组织”活动，就把行政管理活动同国家的立法和司法活动区别开来。

综上所述，可见目前国内外行政学界对“行政”概念的内涵和外延尚未取得一致的意见，这是正常的。纵观科学发展的历史，对任何一个科学的基本概念的界定几乎都不是一次性完成的，都会经过长时间的模糊阶段，再随着科学研究的深入和研究者认识的提高，才逐渐由模糊走向清晰，由不确定走向确定。“行政”概念还正在经历这样一个过程。

介绍有关“行政管理”的不同界定，都有一定的参考价值。根据我国行政管理的实际情况，参考各家之言，我国行政学者认为，对行政管理的界定，其外延不宜过宽，也不可过窄。比较一致的界定是：行政管理是指政府依法对国家事务、社会公共事务和政府机关事务的管理活动。

这一概念说明：行政管理的主体是政府；行政管理的对象是国家事务、社会公共事务和政府机关自身事务；行政管理是依法行政；行政管理也是一种管理活动，它是行使国家权力、实现行政目标的管理活动。

二、我国的行政管理

行政管理，通常是指政府管理。我国实行五级行政管理体制。国务院，即中央人民政府；国务院下设 34 个省、自治区、直辖市和特区；市（地级）、州、盟级行政单位，约 330 个；县、市（县级）、旗级行政单位，约 2800 个（含市辖区）；乡、镇是基层行政单位，约 40 000 个。我国约有 60 多万个行政村，村民委员会是村民的群众性自治组织，它不是一级行政管理层次。地区专员行署是省政府的派出机构，农村区公所是县政府的派出机构，城市街道办事处是区政府的派出机构，它们也不是一级政府。

中国的特色决定了中国行政管理的特色。我国是共产党领导的社会主义国家，我国的行政管理是建立在以公有制为主体的经济基础之上的；是建立在人民当家做主的政治基础之上的；是建立在社会主义法制基础之上的。我国最基本的国情是地少、人多，用占世界 7% 的耕地养活占世界 21% 的人口，人均耕地约相当于世界平均占有水平的 1/4。当前的趋势又是耕地面积还在逐年减少（平均年减近 30 万公顷），人口又在逐年增加（平均年增 1200 万人）。全国

^① 《马克思恩格斯全集》中文第 1 版，第 1 卷，第 479 页。

13 亿人口, 9 亿人口在农村。可以说, 在相当长的历史时期内, 农业、农村、农民问题都是全局性问题。这些基本国情就决定了我国行政管理的特色: 一是在行政管理体制上实行中国共产党的领导; 二是在行政权力结构上实行民主与集中的统一; 三是在行政管理职能配置上, 农业行政管理和农村行政管理占有重要的地位。

第二节 行政管理学研究的对象和内容

一、行政管理学研究的对象

顾名思义, 行政管理学是研究行政管理的科学。由于对行政管理的解释、理解不同, 对行政管理学研究的对象也表述各异。从行政管理学产生以来, 许多学者从不同角度和方面去解释行政管理学的研究对象, 这正表明行政管理学是一门比较年轻的学科, 又是一门正在蓬勃发展中的学科, 还需深入研究和完善, 应当积极开展争鸣, 促其逐步走向成熟。

我们要以马克思主义为指导, 结合我国社会主义行政管理的实际, 探讨行政管理学的研究对象。在对一门学科的研究对象的表述上以简明准确为好。基于这种认识, 我们把行政管理学的研究对象表述为: 行政管理学是研究国家行政组织对国家事务、社会公共事务和政府机关事务进行有效管理的规律的科学。

这个定义, 一是突出了国家行政组织在行政管理学中的主体地位; 二是突出了行政管理是以整个社会为对象的管理; 三是突出了行政管理学的鲜明特点, 即追求行政活动的高效率; 四是突出了行政管理学的实质, 即揭示行政管理活动的客观规律。这四个“突出”, 就把行政管理学的特点揭示出来了, 这易于同其他学科, 特别是同它相关的学科区别开来。

行政管理学的研究对象, 取决于行政活动的客观内容。党在社会主义初级阶段的基本路线指明了我国行政管理的政治方向, 就是要以经济建设为中心, 坚持四项基本原则, 坚持改革开放, 建设中国特色社会主义。我国经济体制改革正处于由传统的高度集中的计划经济向社会主义市场经济转变, 由粗放型的增长方式向集约型的增长方式转化的时期。政治体制改革的长远目标, 是建立高度民主、法制完备、富有效率、充满活力的政治体制。改革的近期目标, 是建立有利于提高效率、增强活力和调动各方面积极性的领导体制。根据新时期面临的任務, 行政管理学研究的对象应侧重于, 在政企分开、党政职能分开以后, 各级政府在行使国家权力, 对社会公共事务进行管理的活动中, 如何有效

地组织和协调人员、经费、物质、计划、目标和方法等各管理要素，探讨新形势下的行政管理规律，研究如何提高行政效率。

二、行政管理学研究的内容

行政管理学在各国发展的历史不同，行政管理学研究的内容和范围也不完全相同。在行政管理学产生的初期，行政管理学研究的内容是行政法，即研究法律对行政的规范。1926年美国学者怀特把行政管理学研究的内容概括为四个方面，即行政组织、人事行政、财务行政、行政法规。

有学者认为，行政管理的最基本的要素也就是行政管理学研究的最基本内容。我国著名行政学家张金鉴先生提出，行政包含的要素有15个：①机关目标；②机关计划；③机关职员；④行政经费；⑤行政物材；⑥合理的组织；⑦有效的工作方法；⑧适当的指挥；⑨对员工的激励；⑩意见沟通；⑪职员的服务精神或士气；⑫协调与和谐一致；⑬把握时机；⑭因地制宜；⑮不断改进。

在黄达强、刘怡昌主编的《行政学》（1988年，中国人民大学出版社）中，对行政管理学研究的内容概括为16个方面：①行政理论和原理；②行政功能；③行政环境；④行政体制；⑤行政组织；⑥行政领导；⑦行政决策；⑧行政信息；⑨行政执行；⑩行政监督；⑪行政法规；⑫人事行政；⑬财务行政；⑭机关管理；⑮行政方法与效率；⑯行政改革。

本书为尽量做到精练、通俗、易读，故把全书内容作如下安排。

1. 行政管理的原理和原则 行政管理学作为一门学科，要有它的理论体系。行政管理学是应用学科，它需要理论指导。我们要坚持在马克思主义原理指导下，遵循邓小平建设中国特色社会主义理论，研究适合指导我国行政管理的原则。既要讲行政管理的一般原理，又要讲指导我国行政管理的具体原则。

2. 行政环境 揭示行政环境与行政管理的内在关系，正确认识行政管理的国际国内环境、经济社会环境、历史文化环境，力求做到理论与实际、主观与客观、管理与环境的辩证统一。

3. 行政职能 行政职能反映国家行政管理活动的性质和方向，揭示“转型期”行政职能转变的依据和内容，以及实现行政职能的原则和手段。

4. 行政组织 揭示行政管理主体组建的指导原则，探求行政组织高效化的最佳结构。行政组织是行政体制的实体，也是行政功能的载体。结合行政组织，揭示行政体制与行政管理活动的关系，正确认识行政功能的发挥，有赖于行政组织、行政改革和加强行政机关的自身管理。

5. 行政领导 领导是行政管理的一个重要功能，也是行政管理过程中的