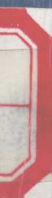


XING ZHENG GUAN LI JI JING WEI GAI LUN

# 行政管理行为 概论

● 王清云 迟玉收 编著  
东北师范大学出版社



# 行政管理行为概论

王清云 迟玉收 编著

目次表参要主件本

## 行政管理行为概论

XINGZHENG GUANLI XINGWEI GAILUN

王清云 迟玉收 编著

责任编辑：田上雨

封面设计：李冰彬

责任校对：李淑珍

东北师范大学出版社出版

吉林省新华书店发行

(长春市斯大林大街 110 号)

长春市印刷厂制版

(邮政编码：130024)

长春市印刷厂印刷

开本：850×1168 毫米 1/32

1990 年 8 月第 1 版

印张：8.875

1990 年 8 月第 1 次印刷

字数：220 千

印数：0 001—2 000 册

ISBN 7-5602-0433-3/C·7

(压膜)定价 3.50 元

# 前 言

行政管理行为包括组织行政、人事行政、物材行政、财务行政等多方面的内容，其目的是达到人、财、物的有效利用，实现行政管理的目标。但贯穿行政管理活动的始终，构成行政管理基础的是对人的管理，通过对人的管理达到对物、财的最佳运用。一方面，行政管理可以通过行政立法、执法、司法行为进行；另一方面，行政管理的实践证明，要调动行政立法、执法、司法人员的积极性和创造性，高效率地完成行政机关的任务，行政领导和管理人员必须学会运用心理学、社会学、管理学、行政学、行为科学等多种学科的知识，对行政机关中的公务人员的行为进行科学的分析和测定，加以激励和引导，从而提高行政工作的效率。本书则是以行为科学及与其相关的现代科学的理论和方法对行政管理行为进行分析，不仅对行政领导者和管理者，而且对一般公务人员加强对自己行为的科学认识，提高自身的素质和工作绩效，都有一定的启发和参考作用。

本书力求吸收现代行政学、管理学、行为科学等学科的新理论和研究成果。但是由于我们的认识水平和掌握的资料有限，其中的缺点一定很多，希望读者批评指正。

在本书编写过程中，中国社会科学院的崔世广等同志提供了许多资料，在此谨向他们致以谢忱。

编著者

1989年12月

# 目 录

## 前 言

|                          |           |
|--------------------------|-----------|
| <b>第一章 行政管理行为概述</b>      | <b>1</b>  |
| <b>第一节 行政管理行为的含义</b>     | <b>1</b>  |
| 一 行政的含义                  | 1         |
| 二 行政管理行为                 | 7         |
| <b>第二节 行政管理的历史发展</b>     | <b>8</b>  |
| 一 中国古代及封建社会的行政管理         | 8         |
| 二 西方行政管理的理论和实践的历史发展      | 15        |
| 三 社会主义国家行政管理的理论和实践       | 23        |
| <b>第三节 本书的结构</b>         | <b>32</b> |
| <b>第二章 行政个体行为</b>        | <b>35</b> |
| <b>第一节 行政个体行为概述</b>      | <b>35</b> |
| 一 个体行为的概念                | 35        |
| 二 个体行为的特点及模式             | 36        |
| 三 个体行政行为                 | 41        |
| <b>第二节 影响个体行政行为的主要因素</b> | <b>41</b> |
| 一 影响个体行政行为的生理因素          | 42        |
| 二 影响个体行政行为的心理因素          | 43        |
| 三 影响个体行政行为的社会心理及其他因素     | 48        |

|                      |           |
|----------------------|-----------|
| <b>第三章 有关激励的基本原理</b> | <b>57</b> |
| <b>第一节 激励的概念和模式</b>  | <b>57</b> |
| 一 激励的概念              | 57        |
| 二 激励的模式              | 59        |
| <b>第二节 需要激励理论</b>    | <b>62</b> |
| 一 马斯洛的需要层次论          | 62        |
| 二 其他需要激励理论           | 67        |
| <b>第三节 双因素激励理论</b>   | <b>72</b> |
| 一 双因素理论的提出           | 72        |
| 二 双因素理论与工作绩效         | 73        |
| 三 双因素理论与管理           | 75        |
| 四 双因素理论简评            | 76        |
| <b>第四节 期望理论</b>      | <b>78</b> |
| 一 激发力量公式             | 78        |
| 二 激发力量的变化            | 80        |
| 三 期望理论的评价            | 81        |
| <b>第五节 公平理论</b>      | <b>81</b> |
| 一 公平理论的含义            | 82        |
| 二 亚当斯公平理论方程式         | 83        |
| 三 不公平感产生的原因和评价       | 84        |
| <b>第六节 挫折理论</b>      | <b>85</b> |
| 一 挫折的概念和含义           | 85        |
| 二 引起挫折的原因            | 86        |
| 三 挫折的种类              | 87        |
| 四 挫折的容忍力             | 89        |
| 五 挫折后的反应             | 90        |
| 六 正确对待挫折             | 93        |
| <b>第四章 行政群体行为</b>    | <b>95</b> |
| <b>第一节 群体与群体行为</b>   | <b>95</b> |

|     |                      |     |
|-----|----------------------|-----|
| 一   | 群体的概念、特征和种类          | 95  |
| 二   | 群体行为的概念、特征和种类        | 98  |
| 三   | 行政群体行为的概念和特征         | 100 |
| 第二节 | 角    色               | 101 |
| 一   | 角色的概念和特征             | 101 |
| 二   | 角色种类                 | 103 |
| 三   | 角色扮演                 | 106 |
| 四   | 角色失调                 | 109 |
| 第三节 | 群体规范                 | 112 |
| 一   | 群体规范的概念及源流           | 112 |
| 二   | 群体规范的种类              | 112 |
| 三   | 群体规范的遵守              | 113 |
| 四   | 群体规范的影响              | 114 |
| 第四节 | 地    位               | 117 |
| 一   | 地位的概念和意义             | 117 |
| 二   | 地位的获得                | 117 |
| 三   | 地位象征                 | 119 |
| 四   | 地位公平                 | 120 |
| 第五节 | 凝聚力                  | 121 |
| 一   | 凝聚力的概念和意义            | 121 |
| 二   | 凝聚力与工作效率             | 121 |
| 第五章 | 行政决策行为               | 128 |
| 第一节 | 行政决策行为的概念、种类和意义      | 128 |
| 一   | 行政决策行为的概念和特征         | 128 |
| 二   | 行政决策行为的种类            | 129 |
| 三   | 行政决策行为的意义            | 131 |
| 第二节 | 行政决策的要素              | 132 |
| 一   | 方案集(alternative set) | 133 |
| 二   | 准则集                  | 134 |
| 三   | 预期感知值                | 135 |

|     |                          |     |
|-----|--------------------------|-----|
| 四   | 决策者的喜好结构                 | 135 |
| 第三节 | 行政决策的过程                  | 136 |
| 一   | 动态决策 (decision dynamics) | 137 |
| 二   | 时间最优解                    | 139 |
| 第四节 | 行政决策中的有关问题               | 140 |
| 一   | 决策与承担风险                  | 140 |
| 二   | 决策与创造力                   | 141 |
| 三   | 决策与群体思维                  | 142 |
| 第六章 | 行政领导行为                   | 144 |
| 第一节 | 领导观念的新变化                 | 144 |
| 第二节 | 行政领导的基本要素                | 146 |
| 一   | 行政领导的基本要素                | 146 |
| 二   | 行政领导基本要素的失调问题            | 149 |
| 第三节 | 行政领导的作用                  | 150 |
| 一   | 代表行政群体和组织                | 151 |
| 二   | 实现组织、群体目标                | 152 |
| 三   | 开展协作                     | 152 |
| 四   | 做群体成员的思想引导工作             | 153 |
| 五   | 承担群体责任                   | 154 |
| 六   | 妥善地对付压力                  | 155 |
| 第四节 | 行政领导的素质                  | 157 |
| 一   | 领导素质的一般研究                | 157 |
| 二   | 有效领导者的个人素质               | 158 |
| 第五节 | 行政领导方式                   | 162 |
| 一   | 按领导方法分为独裁式、慈父式、参与式和放任式   | 162 |
| 二   | 按领导的内容分为对人的关心和对工作的关心     | 164 |
| 三   | RM 型领导方式                 | 165 |
| 第六节 | 领导行为的理论基础                | 169 |
| 一   | X、Y 理论                   | 170 |
| 二   | 成熟——不成熟理论                | 172 |



|                   |     |
|-------------------|-----|
| 第七节 领导模式          | 173 |
| 一 基本的领导模式         | 174 |
| 二 权变的领导模式         | 174 |
| 三 有效领导的实践         | 179 |
| <b>第七章 行政沟通行为</b> | 181 |
| 第一节 行政沟通的含义和要素    | 181 |
| 一 行政沟通的含义和重要性     | 181 |
| 二 行政沟通的基本要素       | 182 |
| 第二节 行政沟通过程        | 182 |
| 一 编码过程            | 183 |
| 二 传输过程            | 184 |
| 三 解码过程            | 186 |
| 第三节 行政沟通的种类及其网络   | 188 |
| 一 行政沟通的种类         | 188 |
| 二 行政沟通网络          | 189 |
| 第四节 行政沟通障碍        | 193 |
| 一 地位上的障碍          | 193 |
| 二 地理上的障碍          | 193 |
| 三 语言上的障碍          | 193 |
| 四 思维上的障碍          | 194 |
| 五 心理上的障碍          | 195 |
| 第五节 有效地进行行政沟通     | 195 |
| 一 了解行政沟通的步骤       | 195 |
| 二 克服语言障碍          | 196 |
| 三 运用移情作用          | 197 |
| 四 理解动作语言          | 198 |
| 五 学会接受和发出信息       | 198 |
| 六 培养有效的倾听习惯       | 198 |
| 七 改进写作技巧          | 199 |

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| <b>第八章 行政群体中的人际交往与人际关系</b> | 200 |
| <b>第一节 人际交往与人际关系的概念和特征</b> | 200 |
| 一 人际交往的概念                  | 200 |
| 二 人际关系的概念和特征               | 201 |
| <b>第二节 人际交往的功能</b>         | 203 |
| 一 交流信息                     | 203 |
| 二 相互知觉                     | 204 |
| 三 心理的相互影响                  | 207 |
| 四 行为的相互作用                  | 209 |
| <b>第三节 人际关系的类型</b>         | 211 |
| 一 以人际关系的媒介划分               | 212 |
| 二 以人际关系的性质划分               | 212 |
| 三 以人际交往的形态划分               | 212 |
| 四 以人际关系的平衡方式划分             | 214 |
| <b>第四节 影响人际关系的诸因素</b>      | 214 |
| 一 增进人际吸引的因素                | 215 |
| 二 阻碍人际吸引的因素                | 216 |
| <b>第五节 行政工作中增进人际关系的技巧</b>  | 216 |
| 一 人际交往分析法                  | 217 |
| 二 自信心训练法                   | 219 |
| 三 T 型小组训练法                 | 220 |
| 四 文化匹配                     | 221 |
| <b>第九章 行政组织行为</b>          | 223 |
| <b>第一节 行政组织行为概述</b>        | 223 |
| 一 组织的概念和特点                 | 223 |
| 二 行政组织的含义                  | 225 |
| 三 行政组织行为                   | 225 |
| <b>第二节 行政组织设计</b>          | 227 |
| 一 行政组织设计的含义                | 227 |

|            |                  |     |
|------------|------------------|-----|
| 二          | 行政组织设计的原则        | 228 |
| 三          | 行政组织设计的主要因素      | 233 |
| <b>第三节</b> | <b>行政组织变革</b>    | 237 |
| 一          | 行政组织变革的过程        | 238 |
| 二          | 行政组织变革的反应        | 240 |
| 三          | 行政组织变革的障碍        | 242 |
| <b>第四节</b> | <b>行政组织发展</b>    | 243 |
| 一          | 行政组织发展的含义        | 243 |
| 二          | 行政组织发展的预测        | 244 |
| 三          | 行政组织发展的内容和目的     | 245 |
| 四          | 行政组织发展的方法        | 246 |
| 五          | 行政组织发展成功的条件      | 249 |
| 六          | 行政组织发展的评价        | 251 |
| <b>第十章</b> | <b>非正式组织行为</b>   | 253 |
| <b>第一节</b> | <b>非正式组织概述</b>   | 253 |
| 一          | 非正式组织的含义和特征      | 253 |
| 二          | 非正式组织的形成         | 254 |
| 三          | 非正式组织的种类         | 255 |
| <b>第二节</b> | <b>非正式组织的特点</b>  | 256 |
| 一          | 非正式组织中的人与人之间的关系  | 258 |
| 二          | 非正式组织的领导         | 259 |
| 三          | 非正式组织的目标         | 259 |
| 四          | 非正式组织的行为控制       | 260 |
| 五          | 非正式组织的群体规范       | 260 |
| 六          | 非正式组织的沟通         | 261 |
| <b>第三节</b> | <b>非正式组织的作用</b>  | 263 |
| 一          | 非正式组织的积极作用       | 263 |
| 二          | 非正式组织的消极作用       | 266 |
| <b>第四节</b> | <b>正确对待非正式组织</b> | 269 |
| 一          | 承认非正式组织的客观现实性    | 269 |

## 二 正确引导非正式组织的方向

276

### 本书主要参考书目

271

1. 邓小平同志关于正确处理人民内部矛盾的问题
2. 毛泽东同志关于正确处理人民内部矛盾的问题
3. 周恩来同志关于正确处理人民内部矛盾的问题
4. 刘少奇同志关于正确处理人民内部矛盾的问题
5. 陈云同志关于正确处理人民内部矛盾的问题
6. 林彪同志关于正确处理人民内部矛盾的问题
7. 江青同志关于正确处理人民内部矛盾的问题
8. 姚文元同志关于正确处理人民内部矛盾的问题
9. 康生在中央工作会议上的讲话
10. 中央工作会议纪要
11. 中央工作会议纪要
12. 中央工作会议纪要
13. 中央工作会议纪要
14. 中央工作会议纪要
15. 中央工作会议纪要
16. 中央工作会议纪要
17. 中央工作会议纪要
18. 中央工作会议纪要
19. 中央工作会议纪要
20. 中央工作会议纪要
21. 中央工作会议纪要
22. 中央工作会议纪要
23. 中央工作会议纪要
24. 中央工作会议纪要
25. 中央工作会议纪要
26. 中央工作会议纪要
27. 中央工作会议纪要
28. 中央工作会议纪要
29. 中央工作会议纪要
30. 中央工作会议纪要
31. 中央工作会议纪要
32. 中央工作会议纪要
33. 中央工作会议纪要
34. 中央工作会议纪要
35. 中央工作会议纪要
36. 中央工作会议纪要
37. 中央工作会议纪要
38. 中央工作会议纪要
39. 中央工作会议纪要
40. 中央工作会议纪要
41. 中央工作会议纪要
42. 中央工作会议纪要
43. 中央工作会议纪要
44. 中央工作会议纪要
45. 中央工作会议纪要
46. 中央工作会议纪要
47. 中央工作会议纪要
48. 中央工作会议纪要
49. 中央工作会议纪要
50. 中央工作会议纪要
51. 中央工作会议纪要
52. 中央工作会议纪要
53. 中央工作会议纪要
54. 中央工作会议纪要
55. 中央工作会议纪要
56. 中央工作会议纪要
57. 中央工作会议纪要
58. 中央工作会议纪要
59. 中央工作会议纪要
60. 中央工作会议纪要
61. 中央工作会议纪要
62. 中央工作会议纪要
63. 中央工作会议纪要
64. 中央工作会议纪要
65. 中央工作会议纪要
66. 中央工作会议纪要
67. 中央工作会议纪要
68. 中央工作会议纪要
69. 中央工作会议纪要
70. 中央工作会议纪要
71. 中央工作会议纪要
72. 中央工作会议纪要
73. 中央工作会议纪要
74. 中央工作会议纪要
75. 中央工作会议纪要
76. 中央工作会议纪要
77. 中央工作会议纪要
78. 中央工作会议纪要
79. 中央工作会议纪要
80. 中央工作会议纪要
81. 中央工作会议纪要
82. 中央工作会议纪要
83. 中央工作会议纪要
84. 中央工作会议纪要
85. 中央工作会议纪要
86. 中央工作会议纪要
87. 中央工作会议纪要
88. 中央工作会议纪要
89. 中央工作会议纪要
90. 中央工作会议纪要
91. 中央工作会议纪要
92. 中央工作会议纪要
93. 中央工作会议纪要
94. 中央工作会议纪要
95. 中央工作会议纪要
96. 中央工作会议纪要
97. 中央工作会议纪要
98. 中央工作会议纪要
99. 中央工作会议纪要
100. 中央工作会议纪要

# 第一章

## 行政管理行为概述

### 第一节 行政管理行为的含义

#### 一 行政的含义

##### (一)有关“行政”含义的介绍

对于行政的理解，目前尚未有统一的认识，中外古今学者的理论和实践所执多有不同。在中国，行政的历史较为久远。《左传》中“行其政令”、“行其政事”的说法，就有推行政令、政务的意思。其后的史籍中不断出现行政的内容。据《史记·周本纪》记载，公元前841年西周时期，周厉王因国人发难而出逃，“召公、周公二相行政，号曰‘共和’”。这是我国较早出现的“行政”一词。当然，这时的“行政”概念是比较简单的。及至封建社会，行政则成为代表封建皇帝管理国家事务的活动。在国外，古希腊的亚里士多德曾使用过“行政”一词，英语中的行政是“administration”，源于拉丁文“administare”，是治理、管理的意思。由于各个时代、各个国家的情况不同，行政具有不同的内容，在各阶段，行政学者都提出了不同的行政含义，这里介绍几种重要的观点。

##### 1. 职能分说立

持此说者认为，在“三权分立”的资本主义国家，行政是除了立法、司法部门以外的行政机关的职能。其中以美国的行政学

者魏劳毕 (W.F. Willoughby) 最为著名。魏劳毕生于 1867 年, 毕业于美国霍普金斯大学, 曾担任过美国劳工部专家顾问, 在普林斯顿讲授过心理学和政治学, 并主持过美国行政研究所工作, 著有《行政学原理》一书 (1927 年)。他认为, “行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务”<sup>①</sup>。美国标准字典对“行政”的解释也采用与此相类似的说法。我国解放前对行政的研究, 也有以此为模式的, 那时出版的《辞源》认为: “凡国家立法、司法以外的政务总称为行政。”台湾学者也有持此说法者, 管欧在其《中国行政法总论》(第 19 版, 修订本) 中说: “狭义之行政即指行政机关关于行政职权所为之一切作用。”

以上对行政含义的理解, 主要是依据某些资本主义国家现存的“三权分立”的政治体制为基础进行论证的, 不适合我国现在的国情。而且这一理论由于自身的局限性, 也不适合现代资本主义国家今天的现实情况。因为即使是立法、司法部门, 仍有大量的人事、财务、组织等方面的行政内容。再者, 现代资本主义国家的发展, 已不是原来意义上的“三权分立”的政体了, 立法、行政、司法三权相互渗透, 相互作用, 已经没有绝对的界限。尤其是第二次世界大战后, 随着科技、经济的发展, 国家将一些专业性、技术性较强的事项以“授权立法”、“委任立法”的形式, 授予行政机关立法权, 原来职掌立法职能的立法机关的职权部分被行政机关所掌握, 这是世界资本主义国家的普遍现象。所以, 基于纯粹的“三权分立”的理论对“行政”的解释, 虽然早期对资本主义国家的行政有过进步意义, 但现在已不能全面反映世界各国行政的内容, 就连当代资本主义国家的行政管理活动也不适宜了。

## 2. 两分说

持此说者, 从政治与行政分离的角度来认识行政, 其中以美国的古德诺 (F. J. Goodnow, 1859—1939) 为创始者。古德诺

<sup>①</sup> W.F. Willoughby, Principles of Public Administration, 1928, P.1.

曾任美国哥伦比亚大学教授、霍普金斯大学校长，并于1913年在中国北京担任过袁世凯的顾问，著有《政治与行政》一书。在这本书中，他认为国家政府有两种基本职能，即“国家意志的表达功能和国家意志的执行功能。”他认为：“政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行”；“行政是政府官员推行政府功能的活动”<sup>①</sup>。古德诺创立了政治与行政相分离的“两分说”。这种理论在当时对把行政学从政治学中分离出来，使其成为独立的学科产生过一定的积极作用，同时，又使人们认识到，政府不仅要表达意志，制定政策，而且要有效地执行政策，建立强有力的高效率的政府机构。这对资本主义国家的行政实践产生很大的影响。但这种理论存在着明显的缺陷，即一个国家的政治与行政是截然分开的。各国的行政实践表明，不论是政治还是行政，都是国家意志的表现，二者密不可分。行政既是决策性活动，也是执行性的活动，都是在表达、执行国家的意志。行政是政治的具体体现。现在，世界上大多数国家都按着行政程序进行行政立法，这是表达、落实国家意志的行为。所以，古德诺的观点，随着各国行政实践的发展，越来越受到人们的批评，所谓“行政中的政治”的观点，无疑是对古氏理论的抗衡和批判。

### 3. 功能说

此说认为，行政是国家事务的管理活动。这一理论是在20世纪初，受资本主义国家企业界“科学管理”运动的影响而产生的。其中以美国的费富纳(J.M.Pfiffner)、西蒙(H.A.Simon)、怀德(Leonard D.White)和英国的房纳(H.Finer)等人的理论最有代表性。费富纳认为，“行政就是由一些人以协调的努力使政府的工作得以做成”<sup>②</sup>。他特别强调“行政是集体的努力与合作的艺术”<sup>③</sup>。西蒙认为，广义的行政是“若干人为达到共同

① [美]古德诺：《政治与行政》，华夏出版社1987年版，第12页。

② J.M.Pfiffner, Public Administration, 1946, P.6.

③ J.M.Pfiffner, & R.V.Prethus, Public Administration, 1953, P.1.

目的时所作的合作的集体行动”，狭义的行政是：“为达到共同目的时，如何选择所使用的方法，如何选用工作人员并使之协力工作，如何分配事权使之完成在团体中的特定工作，并能与他人和谐地去努力。”这种从科学管理的角度、要素和宗旨对于行政的解释，使人们对行政的理解又加深了一步。我国台湾一些学者也有持此说者。《云五社会科学大辞典》（第七册·行政学）认为：“行政最简单的解释就是公务的推行和管理，……就管理的观点言，行政乃是一些人以协调的努力使政府的工作得以达成；行政就可以说是集体的努力与合作以达成共同任务时的活动或艺术。”台湾学者张金鉴认为行政应包括15个要素，他称之为“15个M”，即机关的目的（aim）、机关的计划（program）、机关的职员（men）、机关工作所需要的经费（money）、机关工作所需要的物材（materials）、合理的组织结构（machinery）、有效的工作方法（method）、工作中主管适当的指挥（command）、对职员的激励（motivation）、切实的意见沟通（communication）、职员的服务精神与士气（morale）、协调的行政活动（harmony）、把握时间（time）、因地制宜（room）、不断的改进（improvement）。综合这15个因素，他认为：

“行政就是政府为达成其既定目的或完成其任务时，适应需要，审察情势，订定切实工作计划，配备适当人、财、物建立合理的组织，以有效的方法谋求协调或和谐的执行。在工作进程中对工作人员以积极的激励与指挥，切实的意见沟通以提高其服务精神，并顾及时空之关系与需要，同时谋求最高的效率与不断的改进。”<sup>①</sup>这种理论是从管理的角度对行政的解释，但把行政与管理等同起来，也欠妥当。

以上三种对行政的理解，是基于各国、各地区行政的内容和特点提出的。在现阶段，对行政的含义的确定仍不可能取得统一

<sup>①</sup> 张金鉴：《行政学典范》，台北1979年版，第6页。



的意见，各行政学者可以根据各自划定的范围，从不同的角度展开研究。

从我国大陆对行政研究的现状来看，对行政含义的解释大体有两种意见：一是狭义的行政，指国家政府机关的行政管理活动；二是广义的行政，指包括政府机关、团体、企事业单位等为主体的行政管理活动。在此，我们不评价哪种意义更合理、更科学，本书对“行政”的含义只划定在前一种意义上。

## （二）笔者对行政的理解

马克思指出：“行政是国家的组织活动。”<sup>①</sup> 马克思的观点对我们分析“行政”的含义具有指导意义。笔者认为，行政可以从以下几个方面来理解：

1. 行政是国家统治权发生作用的形式，是行政机关行使国家统治权，对国家事务进行管理的活动。行政以国家的统治权为基础，是占统治地位的阶级运用国家机器的强制力量，按照本阶级的意志支配社会生产和生活，组织一定的机构，设立专门人员，以一定的方式对社会实行管理的活动。所以，行政是国家政务的推动，是占统治地位的阶级推行本阶级意志的活动，它随着国家的产生而产生，与国家统治权力直接地或间接地发生联系，并以国家权力为基础。正因为如此，行政行使国家的统治权，具有约束力、强制力。

2. 行政是依据法律推行政务的活动。法律是国家意志的上升和体现，是国家统治权的具体化和条文化。国家通过法律将占统治地位的阶级、集团的利益和意志合法化，并通过法律将国家意志付诸实施。国家以法律的形式确定行政的任务、目标，确定行政的组织机构、职责权限、权利义务等行政内容，又制定行政程序法，要求在法律规定的权限范围内按照法定程序进行管理，即行政机关的依法行政。

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯全集》第1卷，人民出版社1956年版，第479页。