

彭海河 谭春林 著

当代 行政公文读写 理论与实训

第二版



DANGDAI
XINGZHENG GONGWEN DUXIE
LILUN YU SHIXUN

文本导读

知识认知

文本写作

思考与实训

法治行政公文读写 / 法制行政公文读写 / 事务行政公文读写

南京大学出版社
NANJING UNIVERSITY PRESS

彭海河 谭春林 著

当代 行政公文读写 理论与实训

第二版

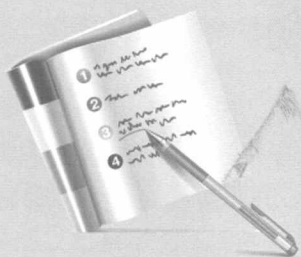
文本导读

知识认知

文本写作

思考与实训

法治行政公文读写 / 法制行政公文读写 / 事务行政公文读写



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

中国·广州

图书在版编目 (CIP) 数据

当代行政公文读写理论与实训 / 彭海河, 谭春林著. —2 版. —广州: 暨南大学出版社, 2013. 8

ISBN 978 - 7 - 5668 - 0607 - 9

I. ①当… II. ①彭…②谭… III. ①行政—公文—写作 IV. ①H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 119453 号

出版发行: 暨南大学出版社

地 址: 中国广州暨南大学

电 话: 总编室 (8620) 85221601

营销部 (8620) 85225284 85228291 85228292 (邮购)

传 真: (8620) 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)

邮 编: 510630

网 址: <http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

排 版: 弓设计

印 刷: 广东省农垦总局印刷厂

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 23.75

字 数: 550 千

版 次: 2010 年 9 月第 1 版 2013 年 8 月第 2 版

印 次: 2013 年 8 月第 2 次

印 数: 3001—5000 册

定 价: 39.80 元

(暨大版图书如有印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换)

序

教材是教学理念、教学目标与教学实践之间的桥梁，是教学实践中师生教与学活动的基本依据，是提高教学质量的重要依托。因此，教材中教学内容和教学方法设计的优劣直接关系到人才培养质量的高低。然而，时下仍有不少教材未能将岗位职业技能教学融入教材体系之中，忽视了国际视野、创新意识和应用能力的培养，没能体现出现代高等教育中职业技能学习和应用的特点。所以，一些大型教育企业家说：“不少大学毕业生缺乏实际动手能力，让企业很失望。”近日，广东培正学院彭海河同人寄来《当代行政公文读写理论与实训》一书，仅阅读其目录，就让我眼前一亮。

该教材最大的特点是在体例上以“读”为“写”作先导，在每一文种前安排“文本导读”，将具有代表性的范文呈现在读者面前。这不同于传统应用文写作教材先讲概念、特征、作用，再讲写法，最后附上例文的模式。在公文写作课的教学中，长期以来有种偏向，即就文种讲文种，少有将“阅读”引进教材中的先例。早在1990年，我就曾在我的《读写研究》一书中引用过夏衍的一段话：“不读书，感性知识不上升到理性……错误就会重复，碰到新事物，又会犯错误的。”那么，为什么会在公文写作教学中出现这样的“规律”：一听就懂，一看就会，一写就错？为什么会错？还是因为读少了，综合知识储备不足。《读写研究》还列举了一个在学界中广为流传的例子来说明阅读获取综合知识与写作能力的关系——综合知识和公文写作能力如同一条战舰的吨位和火力，吨位大，才能负载强大的火力。但如果吨位大，火力不强，在战斗中也难以取得胜利。所以，这两者之间是互为依存的，火力要强，吨位必须要大。这就是说，火力的强弱是建立在吨位大小基础上的，但吨位大并不等于火力强。为了增强“火力”，提高“战斗力”，在抓综合知识传授的同时，还应注重培养实际写作的能力。一条战舰要迅速地出击并按预定计划完成战斗任务，那它必须要有准确的罗盘、足够的动力、大的吨位和强的火力。对于一名大学生而言，这罗盘就是马克思主义，这动力就是为民富国强而勤奋学习的毅力，这吨位就是通过阅读而储备的知识，这火力就是实际写作的能力。彭海河同人的可贵之处，就是将阅读正式编排在教材中，作为讲授公文写作中的一项内容、一项要求，阐明了读是写的基础和前提，这是难能可贵的。从教材体例上讲，是一种创新。

该教材的另一特色是精心设计了“写作思考与实训”，不仅提出了应思考的问题，而且针对问题列举例文，并要求学习者或从例文中找出问题并进行修改，或分析例文归纳要点，或提供案例要求学习者自选文种撰写公文等。写作训练在公文写作中是极为重要的一个环节。写不仅是一种练习，更是一种参与，只有参与了，才能理解，才能体会，才会感悟。华盛顿博物馆门前的石碑上有一段话，对公文写作教学很有启示：“Tell me, I will forget. Show me, I may remember. Involve me, I will understand. （告诉我，我将忘记；给我看，我可能记住；让我参与，我能理解）”目前，“案例教学”、“比较教学”、“情景教学”、“项目教学”

等方式在公文写作教学中逐步推广，现在彭海河老师也参与进“实训”行列，这将有助于学生在学中练习，在练习中学，能较好地实现从知识向能力的转化，加上“阅读”积累后的潜在知识，有利于学生产生“内生力”，运用所学知识，提高动手能力。尽管该教材中某些提法我并不认同，但撰写者将以往教材中的“教学”在一定程度上转变为“导学”，还是很值得肯定和提倡的。

行政公文是应用文兵种中的“特种部队”，在当代社会中显得越来越重要，成为党政机关及企事业单位的“必需品”。尤其是中国加入 WTO 之后，其运用频率之高，使用范围之广，是有史以来从未有过的。所以，在走上工作岗位的大学毕业生中，流传着这样两句顺口溜：“大学课程三件宝：应用文写作、英语和电脑”、“就业谋生三把刀还是应用文写作、英语和电脑”。应用文写作研习的重要性可见一斑。

受彭海河同人之托，是为序。

中国应用文写作研究会会长
国际应用文写作学会常务副会长

洪威雷

2010年4月20日

再版前言

《当代行政公文读写理论与实训》一书，自2010年9月出版发行以来，得到了读者的充分肯定，譬如，京东商城的三位会员都给予了五星评价。其中，2011年1月29日，金牌会员“大火哥”（江苏）说：“为了能看懂行政公文买的，很不错。”2012年9月21日，钻石会员“zhyt2033”（北京）说：“值得拥有！非常喜欢！”截至今日，该商品在当当网上共有576人评价，好评73%，中评9%，差评18%，且不少中评、差评并非因为书不好，而是因为快递服务太慢。2011年10月，该书参加中国大学出版社协会组织的评比活动，荣获“2009—2010年度中南区大学出版社优秀教材二等奖”。这些都给著者莫大安慰与鞭策。

今年4月和6月，中共中央办公厅、国务院办公厅与中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局、中国国家标准化管理委员会相继发布新的《党政机关公文处理工作条例》（中办发〔2012〕14号；简称新《条例》）和《党政机关公文格式》（GB/T 9704-2012；简称新《格式》），同时停止《国家行政机关公文处理办法》（简称原《办法》）和《国家行政机关公文格式》（简称原《格式》）的执行。新《条例》与新《格式》不仅实现了党政机关公文统一，而且对原党政机关公文规范要求进行了调整、补充、完善和统一。致使《当代行政公文读写理论与实训》原有的某些相关内容失效，这是此次作出修订的根本原因。

本次修订完全秉依新《条例》和新《格式》理论要求，主要作了如下方面的修改：一、更新理论。凡原《办法》和原《格式》与新《条例》和新《格式》不相符的内容都以新《条例》和新《格式》的相关内容取而代之。二、增补“决议”与“公报”两个文种的读写。因原行政机关公文中没有“决议”与“公报”两个文种，这次新《条例》将其纳入党政机关公文共用文种，故增补之。三、更换了一些新例文。使例文与新《条例》、新《格式》要求更吻合，与现实生活更接近。四、变通某些内容。因新《条例》、新《格式》发布时间不久，一些新例文又一时难以找到，但为了便于教学，对原例文中某些要素进行了相应的变通，如原《办法》没有强调标题一定要有“发文机关名称”，这次新《条例》强调了，为了符合新《条例》要求，也为了便于教学，因而凡原例文标题中没有“发文机关名称”的都加入了“发文机关名称”；又如原《办法》规定单独发文文尾发文机关一般不署名，新《条例》规定要署名，因而凡原例文没署名的都加入了署名；再如原《办法》规定成文日期要用汉字小写数字标识，这次新《条例》则规定要用阿拉伯数字标识，因而也变通为全用阿拉伯数字标识。这些变通虽有违原文实貌，但既无损其内容与大局，又更符合新规定，并更有利于教学。

此次修订时间仓促，且全赖对新《条例》和新《格式》的个人理解，不妥之处在所难免，本人深感惶惶。诚望读者厚爱与同人不吝赐教！

彭海河

2012年11月20日

前言

一直以来，我们都认定“写”需以“读”为基础、为先导。古人云，“读书破万卷，下笔如有神”、“《文选》烂，秀才半”。每当这些声音萦绕耳际时，我们的这种信念亦越发坚定。尽管当下写作学界亦有不少赞同之音，但综观以往写作教材，人们似乎仍只驻足于“写”，而未涉及“读”，更不用说“读写结合”了。这实为一种遗憾，也是本书意欲公开高擎“读写”之幡，并将此种精神贯彻始终的力量源泉。

当代公文概念的外延其实非常广阔，一切以语言文字为表达形式的公务文书理当悉在其中。但要一一穷尽定是一项浩瀚工程，当然亦无此必要。因为一切公文都有其共性，而各种公文又都几乎大同小异，所以，只要掌握、熟悉其具有代表性公文的读写技巧，那么其他公文便可触类旁通、信手拈来。而当代行政公文正是当代公文的典型代表，掌握了其读写技巧，其他系统、行业公文的读写似乎亦不会太难。这便是本书内容编选的理由。

当代行政公文与其他当代公文一样，都有法定与俗成之分。而法定行政公文又有两种，一种是专为处理现实矛盾、解决实际问题、发挥日常管理职能的，另一种则是反映统治阶级意志，专为维护长治久安，实现制度化管理，发挥规范化、强制性职能的。公文的基本职能是实施管理。中国自古便将国家管理称作“治”，依法管理当然可谓之“法治”了，因而，我们称前一种为“法治公文”；将管理上升到相对稳定的制度层面，以“法”、“法规”、“规章”等形式建立一套完整的治理制度，当然可谓之“法制”了，所以，我们称后一种为“法制公文”。从广义上讲，一切国家管理都可谓之“行政”，但是本书所指的“行政”是狭义的特定领域。在中国，实质的行政主体是政府系统。所以，本书所谓的“当代行政公文”，即指现行政府系统制发的公文。它的内容包括当代法定行政公文和非法定行政公文，其中法定行政公文又分为法治行政公文与法制行政公文。这就是本书的基本体系与“读写”内容。

读和写同样是有规律的。姚承嵘教授说：“规律是对实践的理性概括。基本规律是对若干特殊规律的提炼。没有科学理性光辉的照耀，写作训练必然如同盲人骑瞎马，只能在黑暗中摸索。”（《应用写作》2000年版，第41页）这确为至理名言。尤其公文读写，有规律还有规范，是非常需要用“理性的光辉”去为学习者“照耀”道路，并引领前行的。所以，本书将读写理性规律的揭示与文本读写训练实践看得同等重要。这可能与时下高喊“理论无用，只需学生依样画瓢”，并把写作学科理论体系“精简”成三言两语、支离破碎的“急功应世”主义者不大合拍。我们认为“依样画瓢”的写作无异于“无壤之花”，至多只能昙花一现，只有揭示规律之理论才是开启学习者读写的根本和产生长远效用的钥匙，“受之鱼”终归是有限的，“授之渔”才是有效和长远的保障。

本书在体例上，坚持以“读”为“写”作先导。这与传统写作教材将范文作知识印证之体例相比较，至少体现着两个不同的理念：①写作是不能凭空进行的，必须具有充足的准

备,而这种准备的重要途径之一就是阅读现成的文本,所谓“熟读唐诗三百首,不会作诗也会吟”正说明此理,公文写作亦然。②写作从“读”开始,即从感知开始。本书讲文种、文本写作时,遵循文种含义、用途——文本导读——基础知识认知(特点、种类等)——文本写作——写作注意事项——思考与训练这一线索。这种先读文,后介绍文种常识、写作规律,最后进行实训之法,体现着从感性到理性的认知规律。这两点,对公文读写学习者来说,都是极为重要的。其实,近年来按照这种体例编排的写作教材已有不少,说明此亦为时下写作教学的一种主流理念,而我们,则愿成为这种理念的真实拥护者和虔诚践行者。

坚持以“读”为先导,首先要解决读什么,然后解决怎样读、读了作何用等一系列问题。本书主张多读范例,既要开口朗读,以加强语感,又要默读、精读、细读,以感知、领悟写作各方面的规律和表达技巧,为写作做铺垫、打基础。最后用“读”所获知识指导“写”、服务“写”。

在上述思想的指导下,本教材因此表现为以下三方面的特点:①重视对理论和读写规律的揭示;②文种文本读写遵循由感性到理性、再用理性知识指导实践的规律;③文种、例文尽量全面,除特别长的例文在尽量不伤原貌的情形下作了某些删节外,绝大部分例文保持原文以利于学习者阅读原文和感知语感。

我相信,本书定会给广大本科学子尤其是文秘专业学生以及社会文秘人员、行政管理人员等带来意想不到的帮助和收获。

本书吸收了一些专家与同人研究者的前卫成果;例文导读中的大部分文本,亦借引相关网站、书刊,其中绝大部分已在书中加注,但也有少数未及明示,在此,著者对借力其劳动一并深表谢忱!本书的出版得到暨南大学出版社的鼎力支持,亦在此深表谢意!

本书为著者在繁重的教学工作之余完成,虽亦通过自身的教学实践不断检验并不断修正,但因时间紧,资料短缺,加之水平有限,纰漏之处在所难免,谨愿聆听专家同人谆谆教诲。

彭海河

2010年5月

目 录

序	(1)
再版前言	(1)
前 言	(1)
绪 论	(1)
第一节 行政公文的含义、性质与作用	(1)
一、行政公文的含义	(1)
二、行政公文的性质	(4)
三、行政公文的社会作用	(5)
第二节 怎样学习读、写行政公文	(6)
一、读与写的关系	(6)
二、提高读写行政公文能力的途径	(6)
第三节 行政公文读写者应该具备的素养	(8)
一、行政公文读写者的角色意识	(8)
二、行政公文读写者应该具备的素养	(9)
【问题思考】	(10)
第一章 法治行政公文基本理论认知	(11)
第一节 法治行政公文概说	(11)
一、法治行政公文的含义	(11)
二、法治行政公文的种类	(12)
三、法治行政公文的特点	(12)
四、法治行政公文的作用	(13)
第二节 法治行政公文的行文规则和处理	(13)
一、行文规则	(13)
二、公文拟制	(14)
三、公文办理	(15)
【问题思考】	(15)
第二章 法治行政公文的格式及规范认知	(16)
第一节 法治行政公文格式及其样式认知	(16)
一、发文稿纸格式的含义及其样式	(16)
二、发文行文格式的含义及其种类样式	(16)
三、格式要素及标识要求	(22)
四、格式以外的其他规定	(26)

第二节 行文格式与文种文本的匹配使用	(27)
一、行文格式与文种文本的关系	(27)
二、行文格式与文种文本匹配的基本要求	(28)
三、行文格式与文种文本匹配的现实考察	(28)
【问题思考】	(30)
第三章 法治行政公文文本要素认知	(31)
第一节 法治行政公文文本写作思维	(31)
一、法治行政公文写作思维的方式	(31)
二、法治行政公文写作思维的特征	(33)
三、法治行政公文写作过程中思维的作用	(36)
第二节 法治行政公文的主旨	(37)
一、法治行政公文主旨的类型	(38)
二、法治行政公文主旨的形成	(38)
三、法治行政公文主旨的诉求要求	(39)
四、法治行政公文主旨表达的形式	(42)
第三节 法治行政公文的材料	(43)
一、法治行政公文材料的类型	(43)
二、法治行政公文材料的特点	(43)
三、法治行政公文材料的收集	(44)
四、法治行政公文材料的选用	(45)
第四节 法治行政公文的结构	(45)
一、法治行政公文文本结构的特点	(45)
二、法治行政公文文本结构的基本模式	(46)
三、法治行政公文文本结构要素规范	(47)
第五节 法治行政公文的语言	(48)
一、法治行政公文语言的特点	(48)
二、法治行政公文语言的要求	(49)
三、法治行政公文语言的运用	(49)
【问题思考】	(52)
第四章 法治行政公文文本读写	(55)
第一节 决议、决定、命令（令）读写	(55)
一、决议	(55)
二、决定	(59)
三、命令（令）	(63)
【写作思考与实训】	(70)
第二节 公报、公告、通告读写	(71)
一、公报	(71)
二、公告	(75)
三、通告	(78)

【写作思考与实训】	(81)
第三节 通知、通报读写	(83)
一、通知	(83)
二、通报	(89)
【写作思考与实训】	(96)
第四节 议案、请示、报告读写	(97)
一、议案	(97)
二、请示	(101)
三、报告	(104)
【写作思考与实训】	(109)
第五节 批复、函读写	(110)
一、批复	(110)
二、函	(113)
【写作思考与实训】	(116)
第六节 意见、纪要读写	(117)
一、意见	(117)
二、纪要	(125)
【写作思考与实训】	(130)
第五章 法制行政公文基本理论认知	(132)
第一节 法制行政公文的含义	(132)
第二节 法制行政公文的种类	(132)
一、行政法规	(133)
二、行政规章	(133)
三、章程	(134)
四、制度	(134)
第三节 法制行政公文的特点	(135)
第四节 法制行政公文的作用	(139)
【问题思考】	(139)
第六章 法制行政公文文种文本读写	(140)
第一节 行政法规读写	(140)
一、文本导读	(140)
二、基础知识认知	(149)
三、文本写作	(151)
四、写作注意事项	(152)
【问题思考】	(152)
第二节 行政规章读写	(152)
一、文本导读	(152)
二、基础知识认知	(163)
三、文本写作	(166)

四、写作注意事项	(166)
【问题思考】	(167)
第三节 章程读写	(167)
一、文本导读	(168)
二、基础知识认知	(173)
三、文本写作	(174)
四、写作注意事项	(175)
【问题思考】	(176)
第四节 制度读写	(176)
一、文本导读	(176)
二、基础知识认知	(185)
三、文本写作	(186)
四、写作注意事项	(187)
【写作思考与实训】	(187)
第七章 公示读写	(188)
第一节 文本导读	(188)
第二节 基础知识认知	(191)
一、特点	(191)
二、分类	(192)
第三节 文本写作	(192)
一、文本写作	(192)
二、写作注意事项	(192)
【写作思考与实训】	(193)
第八章 计划读写	(194)
第一节 文本导读	(194)
第二节 基础知识认知	(199)
一、特点	(199)
二、分类	(199)
三、制订步骤	(200)
第三节 文本写作	(200)
一、文本写作	(200)
二、写作注意事项	(201)
【写作思考与实训】	(201)
第九章 总结读写	(203)
第一节 文本导读	(203)
第二节 基础知识认知	(210)
一、特点	(210)
二、分类	(210)

第三节 文本写作	(211)
一、文本写作	(211)
二、写作注意事项	(212)
【写作思考与实训】	(213)
第十章 简报读写	(214)
第一节 文本导读	(214)
第二节 基础知识认知	(217)
一、特点	(217)
二、分类	(217)
三、内容与格式	(218)
第三节 文本写作	(219)
一、文本写作	(219)
二、写作注意事项	(220)
【写作思考与实训】	(221)
第十一章 调查报告读写	(222)
第一节 文本导读	(222)
第二节 基础知识认知	(225)
一、特点	(225)
二、分类	(225)
三、写作四阶段	(225)
第三节 文本写作	(226)
一、文本写作	(226)
二、写作注意事项	(227)
【写作思考与实训】	(228)
第十二章 工作研究读写	(230)
第一节 文本导读	(230)
第二节 基础知识认知	(236)
一、特点	(236)
二、分类	(237)
三、工作研究与相关文种的区别	(237)
第三节 文本写作	(238)
一、文本写作	(238)
二、写作注意事项	(240)
【写作思考与实训】	(240)
第十三章 会议公文读写	(241)
第一节 会议主持词、开幕词、闭幕词读写	(241)
一、会议主持词	(241)
二、会议开幕词	(244)
三、会议闭幕词	(248)

【写作思考与实训】	(251)
第二节 会议报告、领导讲话读写	(252)
一、会议报告	(253)
二、领导讲话	(260)
【写作思考与实训】	(267)
第三节 会务指南、会议记录读写	(267)
一、会务指南	(267)
二、会议记录	(273)
【写作思考与实训】	(277)
第十四章 礼仪公文读写	(278)
第一节 请柬、邀请书(函)	(278)
一、文本导读	(279)
二、基础知识认知	(280)
三、文本写作	(280)
四、写作注意事项	(281)
【写作思考与实训】	(281)
第二节 祝词、贺词、贺信(电)	(281)
一、文本导读	(282)
二、基础知识认知	(286)
三、文本写作	(287)
四、写作注意事项	(287)
【写作思考与实训】	(288)
第三节 欢迎词、欢送词	(288)
一、文本导读	(288)
二、基础知识认知	(290)
三、文本写作	(291)
四、写作注意事项	(292)
【写作思考与实训】	(292)
第四节 答谢词、感谢信	(292)
一、文本导读	(293)
二、基础知识认知	(295)
三、文本写作	(295)
四、写作注意事项	(295)
【写作思考与实训】	(296)
第五节 慰问信、表扬信	(296)
一、文本导读	(296)
二、基础知识认知	(298)
三、文本写作	(299)
四、写作注意事项	(299)

【写作思考与实训】	(300)
第六节 讣告、悼词、唁电（函）	(300)
一、讣告	(300)
二、悼词	(304)
三、唁电、唁函	(306)
【写作思考与实训】	(309)
第十五章 竞、述职报告读写	(310)
第一节 竞聘报告	(310)
一、文本导读	(310)
二、基础知识认知	(314)
三、文本写作	(315)
四、写作注意事项	(316)
第二节 述职报告	(316)
一、文本导读	(316)
二、基础知识认知	(322)
三、文本写作	(323)
四、写作注意事项	(324)
【写作思考与实训】	(325)
附 录	(327)
附录一 党政机关公文格式	(327)
附录二 党政机关公文处理工作条例	(335)
附录三 出版物上数字用法的规定	(340)
附录四 标点符号用法	(345)
参考文献	(364)

绪 论

行政公文处理是国家各级行政机关开展行政管理活动的重要组成部分。从事行政公文读写是现今社会每个国家公务员，尤其是办公室文秘人员必须具备的职业素质和工作能力。随着国家公务员考核、考试制度的建立与健全，对国家公务人员来说，系统学习、努力掌握行政公文或其他公文的读写，具备这方面的素质，提高读写能力，很有必要。

第一节 行政公文的含义、性质与作用

一、行政公文的含义

要了解行政公文的含义，我们需先了解行政、行政主体、行政系统、公文等与之相关的一系列重要概念。

（一）行政、行政主体、行政系统

“行政”一词，据考证早在春秋末期成书的《左传》中就有“行其政事”、“行其政令”的说法，《史记·周本纪》中也有“召公、周公二相行政，号曰‘共和’”的记载。不过，这里的“行政”均指个人参与“国家政务管理”。作为现代行政管理学概念的“行政”，则是指“国家行政主体依法对国家事务和社会公共事务所进行的组织和管理活动”^①。其本质已不再是个人行为，而是国家行为，是“国家的组织活动”^②，但又不是国家活动的全部行为。国家活动包括政治统治和社会管理两个层面。一般地说，国家立法活动表达统治阶级的意志，比较多地体现政治统治功能；而“行政”则主要是通过对国家事务的具体组织与管理来实现统治阶级的意志。当然，二者也并非泾渭分明、互不联系。因为国家是有阶级性的，“行政”作为实现国家意志的组织活动，其性质必然由国家的阶级性所决定。国家行政自产生以来就肩负着政治统治与社会管理的双重使命。恩格斯说：“政治统治都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在执行了它的这种社会职能时才能继续下去。”^③所以，国家行政虽主要是国家事务管理，但又难与国家政治统治截然分开，它永远也摆脱不了政治性。

“行政主体”即指代表国家行使行政事务管理职权的各级国家行政机构。它是一个组织

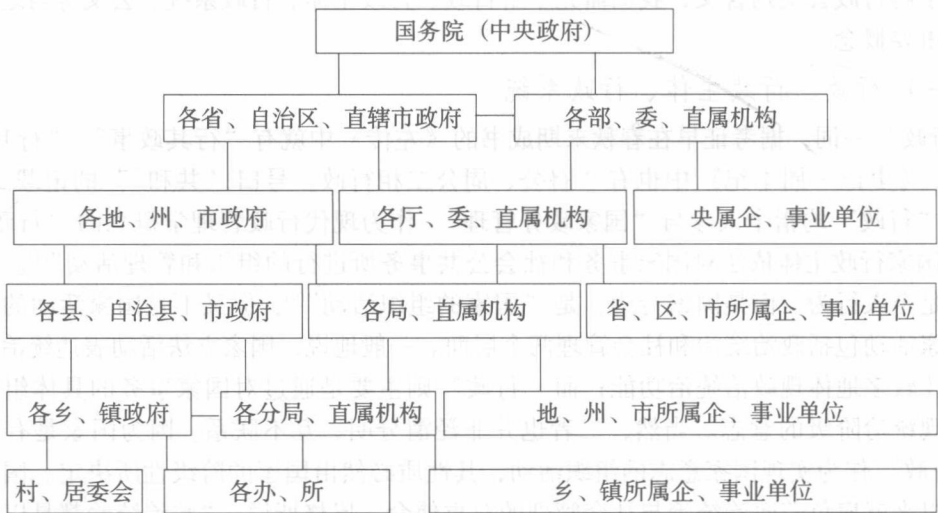
① 李世英：《行政管理学新编》，北京：中国公安大学出版社，2003.3.

② 马克思，恩格斯：《马克思恩格斯全集（第1卷）》，中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局译，北京：人民出版社，1972.479.

③ 马克思，恩格斯：《马克思恩格斯选集（第1卷）》，中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局译，北京：人民出版社，1972.219.

系统，即“行政系统”。当代行政系统，是以当代行政组织结构系统为依据和标志的。它由国家政治制度所决定，并从国家机构中派生出来，是相对独立的行政执行系统。“现代世界各国的政治体制多种多样，但都是从国家机构中分化出相对独立的行政执行系统，如美国联邦政府中以总统为代表的执政系统，英国和日本中央政府中以首相为首的内阁及其庞大的办事机构。”^① 我国是中国共产党领导下的人民民主专政的社会主义国家，人民享有管理国家的一切权力。人民代表大会制度是国家的根本政治制度。全国人民代表大会是最高国家权力机关，各级人民代表大会构成国家的权力系统。政府、军队、法院、检察院分别为国家的行政、国家的安全、国家的审判和法律监督机关，并对国家权力机关负责。

国家行政组织系统必须依据国家法律规定而建置。我国宪法第八十五条规定“中华人民共和国国务院，即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关”；“地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关，是地方各级国家行政机关”；各级政府除统一领导下一级政府的工作外，还根据本级政府工作分工需要依法下设若干职能部门和机构，开展工作和指导下级对口职能部门的工作。所以，我国的行政机构组织系统，是由国务院、省（直辖市、自治区）、地（市、州）、县（县级市）、乡（镇）等各级政府及其职能部门、办事机构和派出机构等及其下辖单位（或组织）构成的。概言之，行政系统由各级政府及其职能部门与其所辖的企事业单位、社会组织构成。图示如下：



我国行政系统构成

这个系统在组织结构上体现如下特征：

1. 整体呈金字塔结构状态

塔底层是行政机关下辖的基层单位或组织，如居委会、村委会、企事业单位或其他行政组织；塔顶端是国务院即中央人民政府；中间是地方各级政府及其职能部门。整体层级关系明晰：下一级托举、服从上一级，成为上一级的下层基础；上一级统领、制辖下一级，成为

① 李烈发，张承奎．新编行政管理学．广州：暨南大学出版社，2000. 65.