

建国以来中央政府部际协调的历史演进、基本经验及启示

曹丽媛

摘要 协调与分工是组织理论中的一对核心问题,两者就像孪生物,在一定时期的专门化之后,协调需求也随之而来。目前,政府内部结构的部门化和专业化已经成为世界各国政府的常态。但是,一方面,与分工成为常态的趋势相反,协调问题被忽视了;另一方面,随着社会事务在数量和复杂程度上的提高,对协调的需求却日益增多。这使政府陷入了“协调悖论”之中,特别是在中国深化行政体制改革的背景下,协调将成为大部门制改革成功的关键。因此,从建国以来中央政府部际协调入手,研究协调在中央政府的历史演进和基本经验,对于理解协调与当前政府机构改革和行政体制改革之间的关系有着重要的启示意义。

关键词 中央政府;部际协调;经验启示

中图分类号 K27 文献标识码 A 文章编号 1001-8263(2013)03-0126-08

作者简介 曹丽媛,华北电力大学人文与社会科学学院讲师、博士 河北保定 071003

党的十七大报告提出,要加大机构整合力度,探索实行职能有机统一的大部门体制,健全部门间协调配合机制。在理论和实践的基础上,党的十八大报告继续提出要稳步推进大部门制改革,健全部门职责体系。特别是,十八大报告提出要健全现代市场体系,加强宏观调控目标和政策手段机制化建设,意味着将建立跨部门的协调机制,这可能成为今后大部制改革破解行政体制障碍的一项重要举措。总之,不管是部门间协调配合机制、部门职责体系的健全,还是跨部门协调机制的建立,都是为了实现政府部门间的协调与配合,从而推进大部门制改革、深化行政管理体制改革的主要途径之一。

一、建国以来中央政府部际协调的历史演进

中国地大物博、幅员辽阔。为了加强中央政府对地方政府的管理和对社会事务的治理,大而集权的中央政府是中国的必然选择。新中国成

立以后,为了走出国家兴亡的历史“怪圈”,集权已经不是中央政府的必然选择,关键是建立行为规范、运转协调和职能有机统一的行政管理体制,从而可以高效地提供公共产品和公共服务,满足人民的各项需求。这也是建国以来中央政府数次机构改革的主要目标。下面,本文将结合中央政府部门间关系发展与演进,回顾中国中央政府部际协调的历程。

(一) 部门间关系初步确立和发展时期(1949-1965年)

这一时期可以分为两个阶段:第一个阶段是1949年到1953年中央政府部门间关系的初步确立时期,第二个阶段是1954年到1965年部门间关系的调整和发展时期。在第一阶段,政务院作为过渡时期中央人民政府下属的最高执行机关下设政治法律、文化教育、财政经济和人民监察委员会,分别指导下属三十个部院会署行^①的工作,并有权对所属各部门和下级机关颁布决议和命令,

审查其执行情况,也有权对所属部门之间的关系进行协调,各部门的请示和报告,一般要经过其主管委员会。这三个委员会分别由三个副总理担任主任,从而加强了其对所属各部委的协调权威。这是中国中央政府部际协调中的归口管理制度的“雏形”。1952年,为了更好地执行一五计划,中央人民政府成立了对今后机构设置产生重大影响的国家计划委员会,一直到1990年,在长达近半个世纪的历史中,中央政府部门间关系的设置格局基本上是以国家计划委员会为主导,由国家计委通过国家的各种计划,包括经济、资金、社会发展等的计划来协调国务院各个部门,形成了以国家计划委员会为主导的国务院部门间关系格局。

在第二个阶段,政务院退出了历史舞台,同时,国务院按照1954年制定的第一部宪法和国务院组织法正式成立了并对部门间关系进行了调整,这也是建国后国务院历史上的第一次机构改革。在这次改革中,按照新出台的国务院组织法,成立了国务院秘书厅。与其前身政务院秘书厅相比,国务院秘书厅的协调职能得到了明确的规定:协助领导密切与国务院各部、各委员会、各直属机构和各省、自治区、直辖市人民委员会的工作联系。此外,同年11月也确立了国务院总理办公室,负责协助总理完成其协调职能。自此,以国家计划委员会为主导、国务院办公厅和总理办公室为辅的中央政府部际协调格局初步形成。

随着第一个五年计划提前完成和社会主义改造的基本完成,社会化大生产和专业化的发展,经济体制集中过多,统得过死,中央政府权力过于集中导致政府效率低下,这主要是由政府内部各职能部门划分过细、职能重叠交叉导致部门间协调困难造成的。为此,1957年国务院启动了第二次机构改革,这次改革主要集中在一些职能相关部门大规模的撤销合并上,其组成部门由四十一个减少为三十一个,例如将高等教育部并入教育部等。但是,这种撤销合并随着中央对地方权力的回收和集中,很快在1960年第三次机构改革中被中止了,部委数量又重新恢复到四十九个。不过,在这次反弹中也出现了一些部际协调的新方法,例如1963年国家编制委员会的成立,标志着负责

中央政府机构改革的日常工作、协调中央政府各部门之间关系的机构正式确立。

(二) 部门间关系的混乱和恢复时期(1966 - 1976年)

这一时期部门间关系的发展也可以分为两个阶段:第一个阶段是1966年至1970年中央政府部门间关系的混乱时期,国务院各部门的工作基本上处于瘫痪、半瘫痪状态,建国初创立的归口管理制度也随之消失,极大地影响了国务院各部门间关系的协调。第二个阶段是1971年至1976年部门间关系的恢复时期,国务院组成部门相继恢复并增设了一些部门,尽管成立了国务院政工小组作为部级事务性办事机构统一负责和协调国务院各部门的机关政治工作,但是由于这一时期,国务院办公厅的设置,大多突破了《国务院组织法》的规范,中央政府的行政管理和组织建设也难以向合理、完善的方向发展,所以部门间关系的协调也处于一种失范的状态。^②

(三) 部门间关系的渐进改革时期(1977 - 1987年)

1976年10月,我国粉碎了“四人帮”,结束了十年动乱,进入了一个新的历史时期,截止1981年底,国务院共一百个部门,其中部委五十二个,达到建国以来的最高峰。随着部门间结构设置的增多,部门之间的冲突与协调成为国务院日常工作运行中的常态现象,而在这一时期,各种协调性委员会的设置成为中国中央政府部际协调的一个基本方法。例如,1979年成立的国家农业委员会。

由于国务院工作部门过多,造成部门林立、机构臃肿、职责不清、工作效率低下等状况,严重影响了党和政府方针政策的贯彻执行。为此,在邓小平同志“精简机构是一场革命”的号召下,国务院启动了建国以来第四次、改革开放以来第一次的机构改革。从1982年3月到8月,国务院根据重叠的机构撤销、业务相近的机构合并的原则,进行第一步机构改革,通过将职能相近的部门进行合并,减少部委数量,化部门间冲突为部内冲突,有效地实现了部门间关系的协调。撤委并部的大部门制改革成为这次机构改革实现部际协调的主

要内容。除了撤委并部,这次改革对于加强中央政府部际协调的一个亮点则是引入了程序性协调方法,例如国务院为了更好地贯彻集中统一领导和分工负责的原则,发出了《关于健全各部委责任制的一些问题的通知》,通过健全部门间职责体系实现部际协调。此外,根据新修订的国务院组织法,设立了若干协助总理办理专门事项的办事机构,作为总理职权的延伸具有在某一领域协调相关部门的职责,其中国务院法制局的协调范围最全面、协调权限最显著,其主要任务是对国务院各部门的立法工作,通盘考虑,综合研究,组织协调,具体指导。^③这次改革是为了适应改革开放的新要求实行的,取得了显著的效果,特别是对于中央政府的部际协调来讲,不管是在实现部际协调的方法上还是对部际协调在整个机构改革中的重要性认识程度方面都有了大幅地提高。

(四) 部门间关系的深层次改革时期(1988 - 1997年)

在总结之前改革经验教训的基础上,1988年的国务院机构改革明确提出政府机构改革的关键是转变政府职能,这是中国行政管理体制改革深化的重要标志。这次机构改革是历史上的第五次机构改革。在这次改革中,对中央政府部际协调影响最大的改革是组建了新的国家计划委员会。新的国家计划委员会不是简单的将原国家计委和经委进行合并,而是在转变职能的要求下,由一个承担微观管理和行业管理的部门转变为管理国民经济和社会发展的、高层次的宏观管理机构,其主要职责之一就是综合协调经济和社会发展的政府相关部门之间的关系。

1988年机构改革不仅是中国行政管理体制改革深化的重要标志,也使得协调作为组织结构的重要问题、部际协调作为政府部门间关系调整的目标得到了前所未有的重视和强调,主要体现在“建立具有中国特色的功能齐全、结构合理、运转协调、灵活高效的行政管理体系”作为政府机构改革的长期目标,“逐步理顺……政府各部门之间的关系”^④作为中央政府应该处理的三大关系的重要内容,第一次写入了政府工作报告中。为了实现协调、理顺部门间关系,国务院在系统总

结机构改革工作和认真吸收地方改革试点经验的基础上提出了以定职能、定机构、定编制为主要内容的机构改革方案,“三定”正式走上政府机构改革的前台。

1993年,在十四大“进行行政管理体制和机构改革,切实做到转变职能、理顺关系、精兵简政、提高效率”^⑤的要求下,启动了第六次机构改革。这次改革将非常设机构由八十五个减为二十六个,不再称之为非常设机构,而改称为“议事协调机构和临时机构”,它们的办事机构一律或并入有关职能部门,或把此项工作交由职能部门承担。议事协调机构和临时机构^⑥作为广泛存在于中国各级政府中的一种协调机构、一种长期游离于党政机构正式序列之外的特殊组织模式开始浮出水面并逐步走向规范化。

(五) 部门间关系的平衡发展时期^⑦(1998 - 2007年)

随着社会主义市场经济体制改革的进一步发展,庞大、臃肿、低效的政府机构成为阻碍改革的障碍,引发了社会各界的不满。在此背景下,国务院在1998年开始了一场建国以来规模最大的政府机构改革,由于其规模广、力度大、影响比较深远而被社会各界称为“第七次革命”。^⑧

与之前六次机构改革主要强调经济领域相关部门的改革不同,这次机构改革的一大变化是对社会管理和公共服务领域部门的重视,实现了政治、经济、文化诸部门之间关系的平衡发展。因为这次改革改变了过去建国初期按照区域进行划分部门结构(例如华北事务部)和计划经济时期按照产品进行划分部门结构(例如冶金工业部、化学工业部)的分工模式,真正地实现按照功能对国务院部门结构进行横向分工,这一模式是经过国内外实践证明了的、最适合大型组织结构运作的模式,标志着我国政府组成部门结构的设置规范化和科学化。按照政治职能、经济发展和宏观调控职能、社会管理职能和公共服务职能的四大类划分对国务院各组成部门进行横向分工,负责各类事务进行规划和决策,从而减少了国务院各类部门间的职能交叉,实现部门间关系的平衡发展。例如,专业经济部门中的水利部和科教文

卫资源部门中的教育部、文化部产生职能交叉的几率就远小于同属专业经济部门中的农业部和水利部。

1998年的政府机构改革取得了显著的效果。但是,随着中国加入WTO,标志着中国直接参与到经济全球化的浪潮之中。面对波诡云谲的国际经济环境,中国要想成功地应对WTO带来的种种挑战,中央政府能力的提高将是关键。为此,国务院于2003年启动了进入二十一世纪以来第一次、历史上第八次机构改革,旨在促进各部委之间的协调运转以及机构的清廉高效。^⑨这次改革是在加入WTO的新背景下对上一次改革的继承和深化,进一步促进了部门间关系的平衡发展。

(六) 部门间关系的冲突与协调时期(2008年至今)

改革开放以来,我国先后进行了五次大的政府机构改革,使政府职能有了重大转变,机构编制得以精简,部门间关系逐渐得以理顺并稳步发展,提高了政府的整体效能并大体上满足了我国改革发展的要求。但是,由于政府职能转变并没有到位,而且随着改革的进一步深入,国内外环境的风云变幻使社会事务的复杂程度增加,政府管理面临着越来越多的棘手问题,例如环境保护、食品安全等领域都出现了机构重叠、职能交叉、政出多门等问题,据不完全统计,当时国务院部门之间有八十多项职责交叉,仅建设部就与发改委、交通部、水利部等二十四个部门存在职责交叉,农业产前、产中、产后管理涉及十四个部委。总之,政府部门间关系的纷繁芜杂成为影响政府能力的关键性问题。特别是近些年来随着市场经济的发展,中央政府机构中的部门利益问题日益突出,国家利益部门化、部门利益掠夺化、利益掠夺公开化造成政府权威流失,各部门为实现本部门利益的最大化而展开竞争导致部门间冲突频发,更为重要的是,严重影响了政府形象并阻碍了服务型政府的建设。

2007年10月,党的十七大报告明确提出要“加大机构整合力度,探索实行职能有机统一的大部门体制,健全部门间协调配合机制。”将政府机构改革的矛头直指政府部门间冲突日益增多的

问题,实现部门间关系的协调与合作首次成为政府机构改革的主要目标并写入了党的报告中,中央政府部际协调也进入了新的历史阶段。

二、建国以来中央政府部际协调的基本经验与教训

新中国成立六十多年来,中国中央政府进行了九次政府机构改革,特别是改革开放后的六次政府机构改革,在实现政府部门间结构合理化设置的基础上逐步理顺了政府部门间关系,使部门间关系走向了正常化和规范化的道路,基本实现了中央政府部门间的协调与配合。在中国中央政府机构改革对部门间结构和关系进行调整的六十年中,积累了很多实现部门间协调配合即部际协调的经验,主要可以归为几种:一是结构化协调方法;二是程序化协调方法;三是其他方法。

(一) 中国中央政府部际协调的结构化协调方法

对传统公共行政来说,协调的核心是结构问题,可以通过结构设计来解决。^⑩而以权威为基础的等级制作为传统公共行政理论的核心则成为中央政府部际协调的必然选择,所以,这里的结构化协调方法也主要是指等级化的协调方法,即将政府成员和机构等级化,从体制上保证政府成员之间及其所属部门机构之间的从属关系,从而使其在行政行为中形成以等级化为纽带的良好的协作关系。这种协调方法具有以下优点,它一方面强调了政府首脑在协调过程中的最高权威,另一方面也突出了各部门首脑行为之间的相对独立性和互补增益性。^⑪

中国中央政府部际协调的等级化协调方法主要包括两个内容:一是政府成员的等级化协调方法,即通过对中央政府组成人员在地位、职务和职能进行等级化排序,确立的以总理为主,副总理、国务委员、秘书长为辅的等级化协调方法。按照马克斯·韦伯的经典官僚制理论,这种将权力依职位进行分层的组织体系和管理方式是现代社会最理想的组织模式,有利于保证政府组织的统一性和完整性,实现政府各组成部门之间的协调,从而提高政府的行政效率。例如,根据宪法和国务

院组织法,以总理为主,副总理、国务委员为辅的等级化协调方法明确了副总理、国务委员低于总理、高于国务院各部委的行政级别。

二是政府机构的等级化协调方法。这个方法一般要求将最具权威性的协调机构置于最高行政领导或部门行政领导的直接控制之下,从而以其机构的较高等级权能优势来协调和监督政府其他机构和人员的行政行为。相比较西方发达国家,“中国中央政府负责内部行政协调任务的专门化等级制协调机构目前还不够完善”,^⑫在行政实践中,并未形成和确立一个具有较高协调权威的等级化机构,特别是国务院办公厅其协调职能不是很突出。但是,在中国,一个比较具有中国特色的机构在程序性的部际协调主要是事前协调中具有较高的权威,那就是中央机构编制委员会,经过实践的发展,现在已经形成了以中编委为编制工作最高协调机构的政府机构等级化协调方法。

除了以政府成员和政府机构为主的等级化协调方法外,大量跨部门、跨边界工作的议事协调机构的设置也是我国中央政府建国以来在实现部际协调方面的主要经验之一,其本质是一种结构性的部际协调方法。议事协调机构在中国中央政府有很多表现形式,部际协调小组(全国扫盲工作部际协调小组等)、委员会(中国国际减灾十年委员会等)、领导小组(京沪高速铁路建设领导小组等)、指挥部(防治非典指挥部等)、办公室(国务院振兴东北办公室等),其中以领导小组的数量居多。在党的十七大报告中首次将“精简和规范各类议事协调机构及其办事机构”列为行政管理体制改革的重要内容之一,议事协调机构作为代表以上各类组织结构的专有名词被确定下来。

(二) 中国中央政府部际协调的程序性协调方法

不同于结构协调方法对政府体制等较为稳定的、静态的结构因素的运用,中央政府实现部际协调的程序化协调方法是指中央政府各部门在政府决策和执行过程中,为了实现部际协调的一系列功能性活动的总称。也就是说,与结构协调方法相比,程序协调方法更加关注的是部门结构所具有的协调功能的实现,而不是静态的结构关系。

根据之前对国务院内部具有协调功能的结构的考察,梳理出这些结构的协调功能主要是通过以下活动实现的:召开各种会议、管理国务院各组成部门的三定方案、管理中央政府部门预算的整个流程以及领导者之间的非正式沟通等,这些活动的顺利开展也依托了各种技术和工具的运用,例如公文、电话、信息技术等。

(三) 中国中央政府部际协调的其他方法

在结构性协调方法中,我们已经分析了政府成员的等级化协调方法,认为政府成员因其法定职务而具有较强的协调权力。马克斯·韦伯按照权力合法性的来源将权力统治类型分为法理型统治、传统型统治和克里斯玛型统治,所以总理、副总理等按照宪法和国务院组织法对国务院各部委之间关系的协调权力属于法理型的管理,是非人格化的体制内协调。但是在中国,由于受到社会条件与政治文化传统的影响,围绕克里斯玛——即超凡魅力领袖的情绪化效忠,对于研究中央政府部际协调有着非常重要的意义,因此,在对中国政府过程进行考察时,需要特别注意人格化的权力因素。^⑬在中央政府之中,领袖与各部委领导和其他官员的关系是直接的,无需经过任何固定的机构或者程序,领袖在中央政府中是否有正式的职务、职务高低都无关紧要,因为其权力本身就不来源于任何法定职务,更多的是来源于人际关系和政治角色的个人素质。

周恩来总理作为中华人民共和国的第一任总理,无疑是国务院历史上最具克里斯玛特征的领袖人物。美国前总统尼克松在他的回忆录式的著作《领袖们》这样评价他“周恩来是一位共产主义革命家,又是一位儒雅的人物;他既是致力于意识形态的人,又是一位精明的现实主义者;既是政治上的斗士,又是最大的调和者。”^⑭周恩来总理就是凭借其超凡魅力和殚精竭虑的工作精神在建国初期、社会主义现代化建设时期以及十年动乱时期维持了国务院甚至整个国家的正常运作和协调运转。虽然政府领袖和权力精英的人格化因素在实现中央政府部际协调的过程中起到了非常重要的作用,但是随着社会主义市场经济的建立和社会主义民主的发展,以人格化因素为核心的政

府权威结构将逐渐向以法律权威为核心的政府权威结构转换,实现依法行政和依法协调。

新中国成立六十多年来的九次中央政府机构改革,在促进中央政府部门际协调方面不仅积累了很多的经验,也存在一些教训,例如中国中央政府部门际协调呈现出较强的人格化倾向、中央政府部门际协调主体的等级化倾向以及过度依赖议事协调机构的设置、中央政府部门际协调缺乏连续性等等。这些教训都需要在以后促进中央政府部门际协调的过程中以及行政体制改革中予以注意和吸取。

三、对当前深化行政体制改革的启示

党的十八大报告提出要深化行政体制改革。结合对建国以来中央政府部门际协调历史演进的回顾以及基本经验和教训的总结,本文认为,对从部际协调的角度推进国务院机构改革、深化行政体制改革的启示主要有以下几点:

(一) 稳步推进大部门制改革

通过对建国以来中央政府部门际协调历史演进的回顾,可以发现,大部门制不仅不是西方发达国家机构改革的“专利”,也不是近几年行政体制改革的“产物”,早在1957年的国务院第二次机构改革中,大部门制改革就已经成为中国行政体制改革的重要内容。2008年,根据十七大报告“加大机构整合力度,探索实行职能有机统一的大部门体制,健全部门间协调配合机制”的要求,中国中央政府也就是国务院通过把业务相似、职能相近的部门进行合并,启动了新一轮的大部门体制改革。但是,通过对西方大部门制改革成功经验的研究发现,大部门制改革和部门间协调配合机制的完善是相辅相成的,可以说,部际协调是大部门制改革成功的前提和保障,而大部门制也是政府实现部际协调、促进机构整合的主要方法。因此,促进部际协调、稳步推进大部门制改革是深化行政体制改革的重要内容,这也是十七大报告“探索实行职能有机统一的大部门体制,健全部门间协调配合机制”和十八大报告“稳步推进大部门制改革”的题中应有之义。

(二) 紧紧抓住政府职能转变的核心

从1954年国务院正式成立到1987年的四次

机构改革虽然取得了显著的效果,特别是对于中央政府的部际协调来讲,不管是在实现部际协调的方法上还是对部际协调在整个机构改革中的重要性认识程度方面都有了大幅度的提高。但是,政府对社会主义各方面的建设工作仍然侧重于微观管理,政府机构改革也陷入了“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的怪圈,主要是因为这几次机构改革都未抓住政府职能转变这个核心,正如谢庆奎教授所言“政未减、权未放,政企职责未分,政府的管理职能未转变,为时不久,又故态复萌,机构、人员又重新膨胀起来。”^⑮自1988年机构改革明确提出政府机构改革的关键是转变政府职能以来,机构膨胀的怪圈得以有效遏制,特别是政府职能由微观管理向宏观调控的转变,政府角色从“划桨”向“掌舵”和服务的转变,促进了政府进一步地简政放权,从遏制部门利益入手避免部门间冲突。结合行政审批制度等方面的改革,政府职能转变将在客观上促进中央政府部门间关系的协调与配合,并在此基础上保证行政资源在大部门制结构中的合理配置,从而为深化中国的行政体制改革提供了前提条件。

(三) 健全部门职责体系

部门职责体系的健全始于1982年的第五届全国人大五次会议。在这次会议上,分别修订并通过了《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国国务院组织法》。按照宪法,国务院实行总理负责制,各部、各委员会实行部长、主任负责制。自此,责任成为国务院及其组成部门中的一个关键词,通过加强总理及各部委领导的责任,促进总理更加重视中央政府的整体绩效,而各部委开始重视与其他部门的合作,因为改革开放后的新形势使得很多部委的工作不可能由其单独完成。为了更好地贯彻集中统一领导和分工负责的原则,国务院还发出《关于健全各部委责任制的一些问题的通知》,对如何处理好部门之间的工作关系,作出了规定。进入社会主义现代化建设的新时期,党的报告再次强调部门职责体系是和推进大部门制改革联系在一起的,这是因为大部门制改革不仅是将政府权限在部门之间进行重新地拆分合并、明确政府各部门之间的权限,更重要的是在

此基础上确定政府各部门的职责,从而通过减少权限冲突、职责不清,实现部际协调并巩固大部门制,以此深化行政体制改革。

(四) 创新行政管理方式

中国中央政府部际协调的方式方法不仅有加强总理或者国家计划委员会的等级化协调职责,也有召开国务院全体会议、常务会议程序化协调方法;不仅有中国特色的、利用“三定”实现协调的方法,也有西方普遍采取的、利用预算进行协调的方法。总之,中国中央政府部际协调发展演进的历程中不乏协调方式方法的创新,可以说,创新是中央政府部际协调的动力,也是深化行政体制改革的动力。因此,党的十八大报告也提出要创新行政管理方式,而部际协调方式方法的创新显然也是加强政府职能有机统一、提高政府公信力和执行力的重要内容之一。

建国以来,中央政府部际协调六十年的发展演进对当前深化行政体制改革的一个最大的启示是:行政体制作为上层建筑必须适应社会环境的变化,建国以来的九次机构改革都是党和政府积极适应社会环境变化、满足人民群众日益增长需求的主动选择。而在当前新的历史条件下,党中央不仅提出要在2020年全面建成小康社会,也提出要在2020年建立起比较完善的中国特色社会主义行政管理体制,所以加强部际协调、推进大部门制改革并以此深化行政体制改革是党和政府适应新阶段社会发展要求的必然选择。

注:

- ①在政务院的部、院、会、署、行设置中,院、会相当于正部级单位,例如中国科学院、民族事务委员会与外交部处于同一级别,当时的正部级单位总共有二十五个。
- ②苏尚尧主编《中华人民共和国中央人民政府机构(1949—1990)》,经济科学出版社1994年版,第13页。
- ③国家机构编制委员会办公室编《中华人民共和国国务院组

织机构概要》,东北工学院出版社1989年版,第219页。

- ④李鹏《1988年3月25日在第七届全国人民代表大会第一次会议上的〈政府工作报告〉》,《中华人民共和国第七届全国人民代表大会第一次会议文件汇编》,人民出版社1988年版,第33页。
- ⑤江泽民《加快改革开放和现代化建设步伐 夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利》,载《中国共产党第十四次全国代表大会文件汇编》,人民出版社1992年版,第35—36页。
- ⑥议事协调机构和临时机构主要是指广泛存在于中国党政机构中的各种领导小组、协调小组、工作组以及部分委员会、指挥部和办公室等。
- ⑦部门间关系的“平衡发展”观点受到了谢庆奎教授的启发,他用生态平衡的观点考察了政府机构系统,提出了政府机构平衡发展理论:把政府机构视为一个相对独立的封闭的系统,它的内部有很多相互作用的子系统,这些子系统的相互作用导致政府机构系统内部的平衡和失衡,主要表现之一就是政府各部门之间(如政治、经济、文化诸管理部门之间)的平衡、失衡等。谢庆奎《机构改革陷入恶性循环的五个成因——兼论机构改革的长期性》,载刘智峰主编《第七次革命:1998—2003年中国政府机构改革问题报告》,中国社会科学出版社2003年版,第96页。
- ⑧刘智峰主编《第七次革命:1998—2003年中国政府机构改革问题报告》,中国社会科学出版社2003年版。
- ⑨张劲、陆逸琼《中国政府机构改革60年》,《同济大学学报》(社会科学版)2009年10月第5期。
- ⑩Donald F. Kettl. ontinent Coordination: Practical and Theoretical Puzzle for Homeland Security. *The American Review of Public Administration*, 2003 September, p. 258.
- ⑪⑫施雪华《中央政府内部行政协调的理论和办法》,《政治学研究》1997年第2期。
- ⑬胡伟《政府过程》,浙江人民出版社1998年12月第1版,第140页。
- ⑭【美】理查德·尼克松《领袖们》,施燕华、洪雪因、黄钟青译,海南出版社2010年版,第236页。
- ⑮谢庆奎《机构改革陷入恶性循环的五个成因——兼论机构改革的长期性》,载刘智峰主编《第七次革命:1998—2003年中国政府机构改革问题报告》,中国社会科学出版社2003年版,第92页。

(责任编辑: 闻 锦)

The Historical Evolution ,Experience and Implication of the Central Government Inter-ministerial Coordination since the Founding of PRC

Cao Liyuan

Abstract: Coordination and division of labor is a core issue of the organizational theory , just like twins ,after a certain period of specialized ,demand of coordination followed. Currently ,the departmentalization and specialization of internal structure of government have become norm for governments around the world. However ,on the one hand ,contrary to the normal trend of the division of labor ,the coordination problem is ignored; On the other hand ,as the social affairs increased in number and complexity ,the need for coordination is increasing. This plunges the government into “coordination paradox” ,in particular ,under the background of the deepening administrative reform in China ,the coordination will be the key to establish greater departments successful. Therefore ,since the founding of the central government to start inter-ministerial coordination ,research coordination in the historical evolution of the central government and the basic experience ,has important implications for understanding the relationship between the coordination with government agencies reform and administrative reform.

Key words: relationship between ministries; coordination between ministries; great department; administrative reform

(上接第 112 页)

Self-exile and Adventure of Poetics: On J. M. G. Le Clezio's *Le Livre des Fuites*

Gao Fang

Abstract: Le Clezio's *Le Livre des Fuites* bears special significance in his career as a novelist. The novel not only shows the continuity of his rebellious spirit and the breakthrough of his writing style ,but also demonstrates his reflection of writing itself. This paper ,through a detailed textual analysis ,discusses Le Clezio's practice and reflection of writing in his early career ,and points out that Le Clezio attempts to employ a natural language to illustrate the truth of the world.

Key words: Le Clezio; poetics; writing