

实践视野

[Perspectives from Field]

归口领导原则下机构改革的限度和挑战^{*}

——基于对 L 市新设退役军人事务局的案例研究

王军洋 王诗源^{**}

【摘要】2018 年党和国家机构改革依照“一类事项由一个部门统筹”的原则,整合原属于人社部门和民政部门的相关职能以组建退役军人事务部门,旨在实现退役军人事务的集中统一管理。然而,本文基于 L 市退役军人事务局的考察发现,新设机构顺利接收了原由民政局管辖的优抚事务,但在承担原由人社局负责的军转干部安置职能时却面临挑战。本文从党的“归口领导”分析框架出发,探讨了这一执行问题背后的深层机制。究其原因,民政优抚工作属于典型的同级政府负责的行政职能,不涉及党的职能部门的纵向归口,与改革方案的行政整合逻辑相契合,因而转隶顺利;而军转安置工作则深嵌于“组织部—人社局”的归口领导链条中,使得行政层面的横向职能重组难以完全适配纵向归口领导的制度要求。本研究表明,行政层面的机构重组和整合,必须适配更高层级的归口领导体系;若缺乏纵向归口关系的同步理顺,行政层面的整合成效将受到显著制约。

【关键词】机构改革;退役安置;党的领导;归口领导;干部身份

一、问题提出

机构改革作为中国特色社会主义制度改革的重要组成部分,其效果直接关乎国

^{*} 本文受国家社会科学基金一般项目“中国退役军人安置制度的运作与改革研究”(项目批准号:25BZZ011)的资助。

^{**} 王军洋,山东大学政治学与公共管理学院副教授,wangjy1110@sdu.edu.cn;王诗源,香港中文大学博士研究生,sierrawang@link.cuhk.edu.hk。

引文格式:王军洋,王诗源. 2026. 归口领导原则下机构改革的限度和挑战——基于对 L 市新设退役军人事务局的案例研究[J]. 公共管理评论,8(2):227-240.

Cite this article: Wang J Y, Wang S Y. 2026. Limits and challenges of institutional reform under the principle of Guikou Lingdao—A case study of L City's veterans affairs bureau[J]. China Public Administration Review, 8(2): 227-240. (in Chinese)

家治理体系和治理能力现代化的实现。2018年,中央首次将党和国家机构职能统筹纳入机构改革视野,确立了“一类事项原则上由一个部门统筹”的优化协同高效原则。作为此次改革的重要成果,新组建的退役军人事务部门旨在整合原分属于民政部门的优抚安置职责和人力资源社会保障部门的军转安置职责,以解决长期以来退役事务管理分散、职责交叉等问题。

然而,这样的设计在执行过程中似乎并不顺利,不仅各级退役军人事务部门的“三定方案”一直没有公布,甚至一些地方的基层退役机构在运作数年后,竟又在新一轮机构改革中重新合并回了民政部门^①。针对这些疑惑,笔者以L地级市退役军人事务局的组建与运作为案例,进行了深度观察与讨论。笔者在实地调研中发现,该机构在承接中央改革方案所赋予的整合职能的过程中存在执行困境:一方面,原属民政局的优抚、褒扬等职能迅速且完整地“平移”至新设的退役军人事务局;另一方面,原属人社局的军转干部安置职能,尽管在名义上已经转隶,但在实践中,退役军人事务局却难以实质性介入安置的关键流程,不仅如此,核心职权还上移到了党委组织部门。在同一个机构改革方案下,来源于两个部门的职能转隶到新设部门后,为何却产生了如此截然不同的执行效果?本文将在党政部门间关系的框架下,以党的归口领导为视角,对此作出解释。

对于机构改革的研究讨论,学界多聚焦于组织结构与环境视角,认为改革的成败取决于任务环境的复杂性、部门间的资源依赖关系以及整合机制的相互契合(李文钊和蔡长昆,2014)。长期以来,不同层级政府间高度职责同构的状态内在要求纵向组织结构的一致性(朱光磊和张志红,2005),这造成了不少地方性改革遇到了上下部门不对口的问题,致使不少改革最终回归原有体系(竺乾威,2014;陈琤等,2020)。也有学者从执行主体的角度出发,强调地方领导重视程度、新设部门领导选任等个人因素以及部门利益博弈对改革落地的影响(Zhang, 2016; Ma and Christensen, 2019; Liu and Christensen, 2020)。然而,这些基于行政体系内部重组的解释,难以回答为何在同一任务环境、同一领导关注下,新设机构内部的不同职能承接会出现显著差异。这些研究往往隐含了一个前提假设:所有的政府职能部门在政治属性上是同质的,改革仅仅是行政体系内部的职能重组。然而,这一视角忽视了中国政治运作的根本特征——党的全面领导及其具体实现机制。在中国独特的党政关系中,政府职能部门并非孤立运作,而是深嵌于党的归口领导体制之中。既有研究多将党的领导视为机构改革的宏观背景(于君博, 2018; 文宏, 2019; Tian and Christensen, 2021),而鲜少将其作为具体的分析变量来考察新设机构的运转逻辑。而本研究尝试在党的领导框架之内,在具体的运作机制之下,通过对退役军人事务部门运作中的经验谜题的解答,来讨论机构改革成效的影响因素与机制。

① 周群峰:《多地合并退役军人事务局,释放了什么信号》,中国新闻周刊网站,2026年1月27日, <https://www.inewsweek.cn/politics/2026-01-27/28751.shtml>, 2026年2月11日访问;钟煜豪:《广东两市民政、退役军人事务局合并,地方机构调整消息频传》,澎湃新闻网,2026年1月1日, https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_32299314, 2026年2月11日访问。

作为我国政治运作与国家治理的基本原则,党对国家与社会的全面领导有着系统性的实现与支持机制,而其中发挥框架性作用的便是归口领导体制。该机制将党的领导划分为若干个职能部门,即“口”^①,每一个“口”都是一个“跨越党政部门和社会领域的广义职能领域”(Saich, 2004),分别对应重要的国家与社会各个领域(key area)(景跃进等,2016)。自20世纪80年代以来,“口”的设置保持基本稳定,包括组织部、宣传部、统战部、政法委和纪委,分别对应领导组织人事、宣传文化教育、统一战线、政法和纪律检查等关键领域^②。在这一体制下,政府行政部门呈现出两种不同的政治属性:一是处于“重要领域”的行政部门(如人事部门、文化和教育部门、民族和宗教部门、公安和司法部门),这些部门事实上处于一种双重领导状态,即同时接受同级党委相应职能部门(各“口”)和同级政府的领导;二是“重要领域”外的其他部门(如民政部门、交通部门),这些部门更多被各级政府具体管理,在某种意义上属于政府内部的行政归口。这种由归口领导体制所塑造的“双重领导结构”作为党的领导的具象化体现,不仅是所有机构改革所面临的基本制度背景,也基础性地决定了不同职能部门在改革中的运作逻辑与成效。

本文将在此框架基础上,以L地级市退役军人事务局为案例,详细解释该机构改革中出现的执行困境问题。本文所用材料主要来源于笔者2020年1月至3月在该局开展的参与式观察,以及2022年8月的回访调查。在此期间,笔者深入访谈了L市退役军人事务局、人社局以及市委组织部等部门科级以下相关工作人员16位,以及一些前来办理业务的退役人员^③。此外,笔者还系统搜集了人社、民政、退役和组织部门等官网上公布的大量相关改革与运作材料,如职能说明、工作和年度报告、财务预(决)算和各类业务办理指南等。

基于上述田野素材,本文尝试在归口领导的分析框架下,探讨当改革方案设定的行政职能横向整合与纵向归口领导的制度逻辑未能有效适配时,新设机构的履职困境及其深层生成机制。

本研究试图表明,纵向归口关系的理顺是行政职能有效整合的制度前提;在归

① 在中国的政治话语中,“口”的内容指代较为多元,但大体上可以分为三个层次,最高层次的“口”一般是指政治局直接领导的“领导小组”所负责的广义领域,组长和成员往往是政治局的主要领导和成员,这些小组的职能涵盖了整个党和国家的全部重要事务,Lieberthal(2004)所划分的党务、组织与人事、宣传教育、政法、财经和国防与军事六大系统便属于这个层次的“口”;中间层次的“口”指党委各个职能部门,如组织、宣传、统战、政法委和纪委领域,这些“口”都有一个具体明确的党委职能部门负责,本文讨论的“口”即属于这一层次;还有一些情况下的“领导或者工作小组”也能够扮演“口”的角色,如生态环保工作小组、港澳工作小组和扶贫开发工作小组,但这一意义上的“口”种类复杂而且变动较大。此外,还有一些政府副职的分管领域有时也用“口”来指代,但这些方面不在本文的讨论范围内。参见Lieberthal(2004)、杨光斌(2003)。

② 此外,还有对外联络部和2023年3月设立的社会工作部所领导的“口”,但考虑到对外联络部不负责对内事务,而且在各级地方党委也没有相应设置,以及社会工作部成立时间较短,归口领导范围与部门关系尚待进一步明确等因素,这些党“口”在此暂不作讨论。

③ 笔者对文中引用的访谈对象均作了匿名处理。

口领导的刚性约束下,若缺乏政治权力的纵向授权与协同,单纯的行政层面重组将难以实现预期的治理变革。

二、中央的职能设定与 L 市退役军人事务局的组建

中央在要求成立专门退役军人事务部门的同时,也为退役军人事务部门的职能和机构组成设定了基本的框架。L 市依据中央和省级改革要求,在 2019 年 3 月完成退役军人事务局的组建工作,并开始开展工作。在成立后的 6 年多时间里,退役军人事务局逐步明确了职能边界,完善了内部工作机构,同时在与其他部门的互动过程中确定了一些基本的分工与工作流程。

(一) 退役军人事务的双重属性与整合目标

我国退役军人内部存在显著的身份差异,主要分为军转干部与普通退役军人两类。前者拥有国家干部身份,是党和国家干部队伍的组成部分,退役时适用转业渠道,依据法定程序安置在地方党政机关或企事业单位的行政或事业编岗位,其本质属于国家干部的内部调配(何宪,2018)。而后者则因不具有国家干部身份,退役时适用退伍渠道,以货币安置或有限的企业安置为主。

身份的差异导致了退役军人事务管理体制的二元分立(王军洋,2023)。普通退役军人事务原主要由民政部门负责,侧重于对该群体的优待和抚恤工作,与其他社会救济事务一同属于政府行政管理的范畴。而军转干部的安置表面上由人社部门负责,但因涉及国家干部管理,在“党管干部”原则指导下,在具体操作中实际形成了“组织部+人社部门(及其内设的军转办)”的双层安置体系。这种二元分立的管理体制在运作中导致了政策碎片化与保障资源内耗等问题(罗平飞,2014)。

针对该问题,2018 年《深化党和国家机构改革方案》明确提出组建退役军人事务部,旨在将“民政部的退役军人优抚安置职责,人力资源和社会保障部的军官转业安置职责”整合到一个部门,覆盖包括军转干部和普通退役军人在内的各个退役军人群体。根据改革方案,新设部门将统一行使包括移交安置、优待抚恤、褒扬纪念等在内的全方位职能。在机构设置上,也相应设立了“移交安置司”“拥军优抚司”等内设机构,分别承接人社部与民政部的对应职能。这一设计体现了中央试图通过机构改革打破原有条块分割,实现退役军人事务集中统一管理的战略构想。

(二) L 市退役机构的组建

按照中央和省级改革要求,L 市在 2019 年 3 月组建了退役军人事务局。该局内设移交安置、拥军优抚等 7 个科室,在职能表述上与上级部门完全对应(见图 1)。在人员构成上,该局共设有 20 个行政编、5 个编外控制数,70%以上在职人员是转业干部,局领导班子成员亦多具有转业军人背景。此外,市局组建时从人社局和民政局

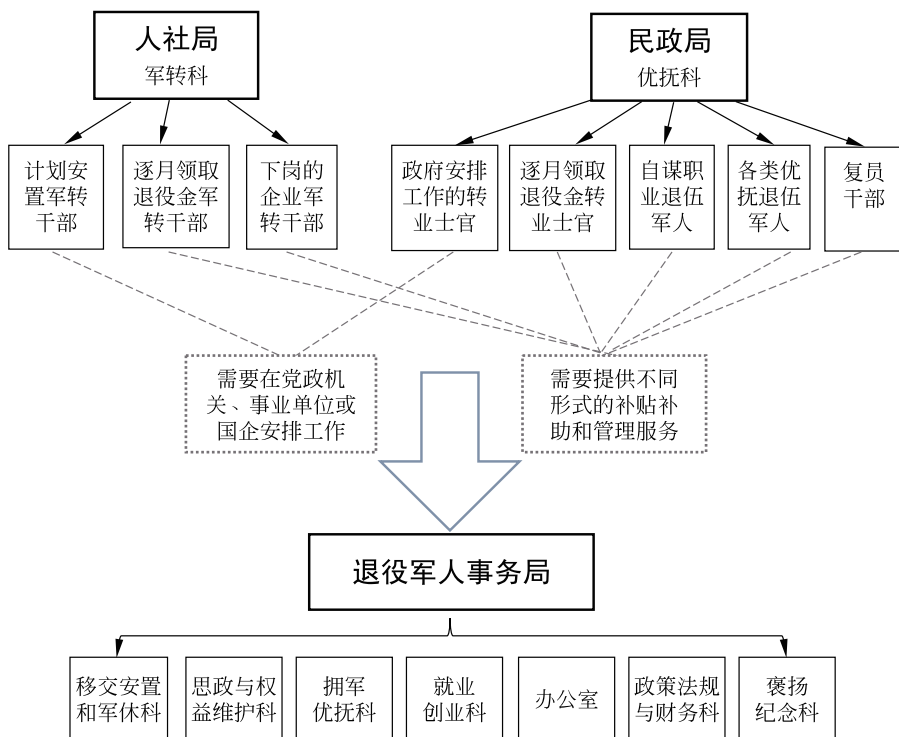


图1 退役军人事务局对退役军人事务的职能整合设想

共转隶 8 人,主要承担各科室主任职务,其余工作人员中也多是此前在民政局和人社局的二级单位任职的人员。为充实基层服务力量,该局还下设了退役军人服务中心作为事业单位协助开展工作。经过数年的探索实践,“退役事务工作日益从开荒过渡到了较稳定运行的阶段”(访谈资料:TY20200307)。

尽管 L 市退役军人事务局完成了从机构挂牌、人员转隶到科室设置的改革流程,但并未自动带来职能运行的顺畅。调研发现,新部门在承接不同属性职能时呈现出显著差异。虽然该局顺利接收了民政局的优抚职能,但在被问及能否有效行使人社局的军转安置职权时,工作人员普遍表示“局里管不了有干部身份的退役军人”,这一说法也得到了该地人社局工作人员的确认(访谈资料:RS20220604),而且在该局的各类工作和预(决)算报告中,也少有(甚至就没有)提及该部分工作。同时,作为职能履行不畅的另一个体现,和中央与其他地方退役机构一致,当地本应早就公布的三定方案也一直没有公布。下文将从党政部门间关系的角度来深入解析这些反常现象及其原因。

三、顺利转隶：退役军人事务局对同属于政府归口领导部门的民政局的职能承接

随着 L 市退役军人事务局的建立,其迅速且完整地接收了来自民政局的退役军

人事务职能。一方面,民政局实现了退役军人相关事务职能的“归零”。在 L 市于 2020 年公布在网站上并于 2024 年 7 月最新更新的《L 市民政局职能清单》中,已经删除了此前“拥军优抚”和“普通士兵退役军人事务”字样^①。这一变化也直观体现在了财务决算中:在退役军人事务局开始运作之前的两年(2018 年与 2019 年),该民政局每年用于退役事务的支出分别有 8030 万元和 7816 万元;但在 2020 年退役军人事务局开始运作之后,民政局此项支出归零,这导致该局当年预算下降 29%^②。正如民政局人员所确认:“这项工作(退役事务)我们(民政局)已经完全不管了。”(访谈资料:MZ20200326)

另一方面,退役军人事务局承接了民政局转出的职能。尽管该局并未公开其完整的“三定方案”,但该局的 2020 年财务预算报告显示^③,该局的职责包含拥军抚恤、士兵安置培训、烈士设施保护等,基本上每一项职责对应一个内部科室。这些工作全部由原属于民政局的“拥军优抚”和“退役士兵服务”两项职能分解而来。在预算方面,退役军人事务局在 2020 到 2024 年间的平均年度预算为 6484 万元,若扣除行政运行成本,其业务资金规模与原民政局相关项目基本持平。民政局的职能在退役军人事务局根据业务属性被分解为多个专门科室,“人手和精力更足,比以前合理”。(访谈资料:TY20200311)从民政局优抚科转隶到退役军人事务局的科员也表示:“原先民政负责的退役工作主要是给各种特定退役军人发的各种补助,目前都在退役军人事务局做。”(访谈资料:TY20200325)

该项职能之所以能够顺利转隶,根本原因在于其转隶职能的行政部门属性。一方面,民政局是属于政府归口领导的行政部门,不涉及纵向党口部门的归口领导。这意味着职能调整只需在同级政府框架内依据行政命令即可完成。另一方面,对于专注于社会福利工作的民政局而言,优抚安置工作并非其核心业务,并且长期以来也是信访压力的主要来源,“各种类型的退役安置问题成为了民政系统信访主体”,每年需要牵扯民政局大量精力予以应对(访谈资料:MZ20200326)。所以,转隶普通退役军人职能到退役军人事务局,对民政局而言“当然减轻了工作压力,自然是非常乐意见到的”。(访谈资料:TY20200325)所以原部门不仅没有抵触转隶的动机,反而有很强的意愿来执行改革方案。

与民政局一致,新设立的退役军人事务局同样属于政府归口管理的行政部门,这也意味着在同级政府框架内,新设部门便有足够的权能来接收转隶自民政局的职能。新设立的退役军人事务局虽然涉及某些军事业务,“但这个工作更多的是服务保障性质……并没有放到哪个党口部门归口领导”。(访谈资料:TY20200304)根据该局成立 6 年来的部门文件“工作要点”,几乎全部工作均集中于给各种类型的退役军人发补贴或者提供其他形式的培训服务等,这些工作其实与民政局负责的社会救

① 《L 市民政局职能》,2024 年 7 月 10 日,网站公开资料。

② 《L 市民政局年度财政决算报告(2017—2023)》,网站公开资料。

③ 2020 年是该局第一次进行预算报告,其中关于该局职责的说明十分详细,此后的 2021—2024 年的职责说明不再具有具体的内部科室职能信息等。

济与福利工作十分相似,其业务开展流程与职能调整的关涉范围也与民政部门类似,在行政序列内即可实现职能转隶,无需向党口职能部门寻求额外的纵向授权。换言之,在民政部门将普通退役军人服务职能转隶到新设立的退役军人事务部门的调整中,中央改革方案已经完整指示到了所有职能相关部门,这有效保证了该部分职能的顺利转隶。

简言之,中央改革方案要求民政部门将退役军人事务工作转隶给新设立的退役军人事务部门,不涉及党口(职能部门)。由于两个部门都属于政府归口领导的行政部门,因此改革在相应层级的政府框架之内便可顺利完成。然而,当改革方案要求退役军人事务部门承接人社部门负责的军转安置事务时,因其涉及党委职能部门的归口领导,机构运转便进入了另一种截然不同的场景。

四、实践困境:人社部门军转安置职能的跨口转隶

区别于民政职能的顺利承接,退役军人事务局依照改革方案在承接原属人社局的军转安置职能时,遭遇了显著的机制性障碍。究其原因,在于改革方案设定的“行政整合逻辑”尚未能完全适配体制运行既有的“政治归口逻辑”。具体而言,依照改革方案中退役军人事务部门整合管理退役军人事务的要求,意味着赋予一个同级政府归口领导的行政部门以管理军转安置的职权,归口关系亟须理顺。

(一) 职能悬置:退役军人事务部门在军转安置中的有限参与

在改革过程中,人社局管辖的军转安置职能确实发生了变动,但却没有按照改革方案要求转隶到退役军人事务局,而是转隶到了对其实施归口领导的党委组织部。组织部虽未出现在退役军人事务的改革方案中,但在改革前后都是军转干部安置工作的重要参与部门。与民政局的情况类似,L市人社局于2020年公布在网站,并更新于2022年2月的《职能清单》中,已经删去了“军队转业干部工作”相关表述;在2020年的部门预算方案中,明确说明,“我局承担的军官转业安置职责划给市退役军人事务局”,且预算报告中也不再有关军转安置方面的支出项目^①。

然而,这部分名义上转隶的职责,并未在退役军人事务局的实际工作中得到实质体现。首先是核心职能与执法权的“虚置”。在该退役军人事务局2020年,也是唯一一年公布的预算与决算报告中,7项职能中有6项承接自民政局,只有“军转干部培训”和“下岗军转干部生活补贴”等服务性职能来自人社局,而作为核心的军转干部职位安置工作并未出现^②。该局公布的2020至2024年的“年度工作总结和下一年工作计划”所披露出的工作完成情况中,其主要工作也集中在思想政治工作、就

① 《L市人力资源和社会保障局主要职责》,2022年2月15日,网站公开资料。

② 《市退役军人事务局2020年部门预算》,2020年2月26日,网站公开资料;《市退役军人事务局2020年度部门决算》,2021年8月3日,网站公开资料。

业培训与介绍和慰问与补助等方面,唯一涉及军转干部的部分,也仅限于“接收档案”“征求意见”“回访满意度”^①等辅助性工作,未涉及军转干部的编制协调与职位安置等核心环节。同样,在该局自 2020 年公布并不断更新的处罚权清单中(从 4 项增至 25 项),全部是针对普通退役士兵的优抚事务,而无一针对军转干部安置事务^②。其次是预算支出结构的佐证。以支出数据披露最详细的 2023—2024 年为例,在该局 7876.41 万的总预算中除去 22.61% 的行政运行支出,其余 77.39% 支出全部是对各种类型退役军人的抚恤、医疗、住房和养老补贴,并未显示用于军转干部职位安置的内容^③。这些信息说明退役军人事务局目前在承接人社局转出的军转安置职能方面与中央改革预期存在较大差距。如一位退役军人事务局干部所说:“这部分工作(军官转业安置),我们实际上不怎么插得上手。”(访谈资料:TY20200304)

(二) 党管干部与归口领导:改革落差的成因分析

造成上述困境的根本原因,在于军转安置并非单纯的行政业务,而是深嵌于党委组织部门归口领导下的政治工作。在改革前,人社局就并未主导军转安置,而是依靠组织部—人社部门的双重架构来实施。区别于普通退役军人,军转安置工作的对象是具有国家干部身份的军转干部,其转业到地方的过程本质上是党和国家内部的干部调动,是将党的干部“从一个系统调动到另一个系统”(何宪,2018)。因此军转安置本质上属于党管干部的范畴,适用党的干部管理原则,也因此在工作开展的过程中形成了“组织部—人社局”的双层架构。在具体安置过程方面,两个部门基于“下管一级”的干部管理原则和军队干部的相应级别安置原则^④分级负责安置。考虑到 L 市是地级市,所以其组织部门负责安置相当于处级(含副处级)的团职军转干部,而市委组织部归口领导的人社局则负责科级及以下军转干部的职位安置。在职位供给方面,由于团职军转干部的级别较高,L 市组织部需统计全市范围(副)处级领导职位的空缺数量,向这些部门征询能否或者可以拿出几个相应级别职位用于安置。由于各个部门领导职位都紧缺,协调职位的工作往往非常困难,不仅需要组织部门参与,还往往需要请市委主要领导出面解决。而作为组织部门归口领导的人社局的角色其实并不明显。至于营级及以下军转干部,虽然安置工作由人社部门主导,但组织部仍需参与。具体过程由人社局和组织部内之编办根据既有的各部门空编状况,协调出足够数量的相应职位,并制定具体安置计划。在组织部门以及市

① 《L 市退役军人事务局年度工作总结和次年工作计划》(2020—2024),网站公开资料。

② 该数据主要基于作者对 L 市《退役军人事务局处罚权清单》(2019—2023)分析整理得出。

③ 《市退役军人事务局 2023 年部门预算公开说明》,2023 年 2 月 15 日,网站公开资料;《市退役军人事务局 2024 年部门预算公开说明》,2024 年 2 月 22 日,网站公开资料。

④ 即军队中的师级与地方的市厅级相对应,团职与县处级相对应,营职与乡科级相对应,军队中连排级别以下则对应地方的普通公务员,参见政务院:《关于军队转业人员待遇问题的补充通知》,1953 年。基于该原则,分配到等同于厅级的地级市 L 的都是团职以下的军转干部,更高级别的厅级军转干部由省级政府安置。

委主要领导批准计划之后,由人社局组织军转干部考试,并根据考分和服役贡献来选岗,最后由其内设的公务员局负责完成入编手续。可以看出,无论是团职还是团职以下的军转干部安置,组织部门都在整个过程中发挥核心作用,这也是党委归口领导干部工作的直接体现。而组织部归口领导的人事局在相当程度上只是承担了部分安置工作。这也解释了为何改革前人社局对该项职责的官方表述多为“会同有关部门落实”^①,而非“负责”该项工作。

在了解改革前军转安置的具体过程的情况下,就可以发现2018年改革方案中所要求的将人社部门所属的军转安置职责一并转隶退役军人事务部门,其实践难处在于改革前的军转安置工作的主体部分其实并不在人社部门,而是在党口组织部门。而退役军人事务局作为单纯的政府行政部门,并未承继人社局与组织部之间的纵向归口领导关系。所以,这种转隶计划在某种意义上意味着要求组织部门将一部分归口领导的职能转移给同级政府归口领导的行政部门——退役军人事务局。这明显与党中央规定的“由党委及其组织部门负责对干部工作的统一管理,按照干部管理权限”^②分级管理干部工作的原则不相一致。因此在退役军人事务部门履职的过程中,虽然也在内部设立了移交安置科,在一些文件中也出现了“军转安置”字样,但在实际运作中却缺乏相应的职权。因而在改革后的具体安置过程中,“(退役)局机关先向编办说明,今年有多少退役军人要计划安置……然后,编办对哪个单位空编都清楚,再看哪些单位要人……确定岗位后,具体的排名选岗才是(退役)局里来做”。(访谈资料:TY20220814)当然,这是建立在人社部门与编办能够拿出足够职位来安置的基础上,否则的话,还需要组织部门,甚至请示主要领导出面来“通过各种方法”协调出额外的职位与编制。(访谈资料:RS20210620)这种事实上延续以往的状况也在组织部门与退役军人事务部门之间形成默契,“转隶(军转)干部管理的工作不符合(党管干部)原则”,“退役军人事务局只是行政体系里面的改革,团以上的干部一直是组织部在管和安排,党管的部分就没动”。(访谈资料:ZZ20210415)显然,这表明改革方案设定的“行政整合逻辑”,在实践中难以完全适配既有纵向“归口领导”的制度运行要求。

更为关键的是,按照2018年中共中央《深化党和国家机构改革方案》中加强党的领导的要求,组织部门被赋予统管公务员的工作,涵盖“公务员录用调配、考核奖惩、培训和工资福利等事务”^③,这促使人社部门此前负责的公务员管理职权正式转隶至市委组织部。体现在机构上,L市人社局将下设的公务员考核奖励与培训监督科、公务员职位管理与考试录用科、工资福利科三个科室在L市公务员局的名义下整体转隶到了市委组织部,而人社局只保留了对事业单位干部的管理权限^④。其直

① 《L市人力资源和社会保障局(2016—2019)年部门预算》,网站公开资料。

② 《中国共产党组织工作条例》第五条、第二十条。

③ 详见中共中央《深化党和国家机构改革方案》。

④ 考虑到事业单位仍然是军转安置的一个重要去向,所以人社局目前仍然是军转安置工作的参与者。

接结果便是原由人社局负责的营级及以下军转干部安置工作,并未如改革方案所预期的那样“横向平移”至退役军人事务局,而是被“纵向上收”至组织部。由此可见,2018 年的机构改革在军转安置议题上,存在某种形式的内在张力:方案在要求将(由组织部门归口领导的)人社部门的军转干部安置职能转隶到同级政府归口领导的退役军人事务部门的同时,也在加强党的领导之框架下,要求将人社部门的职能上收到对其实施归口领导的组织部门。当然,在党的领导的绝对原则下,人社部门的职能只会更多地转隶到组织部门,使本就在军转安置工作中发挥核心作用的组织部门的角色进一步强化,不仅继续行使对团职军转干部的安置职能,还将对团职以下的军转干部的安置纳入工作范围。L 市组织部也证实了这一变化,即便已然成立了退役军人事务局,但“(军转干部安置方案)需要我们(组织部门)进行把关”,并强调“军转安置涉及编制和干部工作,这都需要组织部的宏观统筹”(访谈资料:ZZ20210414)。

因此,改革后的军转安置工作从此前的“组织部—人社局”二元架构事实上演变为了当下的“组织部—人社局—退役军人事务局”三元架构。受限于归口领导的体制关系,L 市人社局的职能转隶在现实中体现较为有限,仅转隶了两名工作人员到退役军人事务局,并成立了内设的安置科。而且,该科室的职能描述十分模糊,在该局 2020 年和 2022 年的内部文件“重点工作指标”中有“移交安置工作”一项,仅简略说明了“协助”市委编办和人社局“制订军转安置计划”。在整个军转安置过程中,无论是职位协调还是入编手续,仍由组织部主持,退役军人事务局仅承担考务选岗等事务性工作,“至少看起来参与了这项工作”(访谈资料:TY20200315)。退役军人事务局在年度工作报告中的措辞也是“协助组织部(编办)……完成年度安置工作”^①,而在处理军转干部的职级诉求时,也只能建议其“向组织部门咨询”^②。在这样的部门履职情况下,就不难理解在新一轮旨在精简机构的改革行动中,退役军人事务局为何会与民政局(而不是人社局)重新合并^③,纵然按照中央改革方案,退役军人事务局是在整合两局各自的退役职能而建立起来的。

五、结论与讨论

2018 年党和国家机构改革方案基于“一类事项原则上由一个部门统筹”的原则,首次针对一个特定群体设立了专门部门——退役军人事务机构。通过整合原属于民政部门的退役军人优抚和人社部门的军转安置职能,中央改革方案试图在行政

① 《L 市退役军人事务局工作报告》,作者调研资料。

② L 市退役军人事务局关于军转安置咨询的回复,2022 年 6 月,人民网“领导留言板”公开资料。

③ 周群峰:《多地合并退役军人事务局,释放了什么信号》,中国新闻周刊网站,2026 年 1 月 27 日, <https://www.inewsweek.cn/politics/2026-01-27/28751.shtml>,2026 年 2 月 11 日访问;钟煜豪:《广东两市民政、退役军人事务局合并,地方机构调整消息频传》,澎湃新闻网,2026 年 1 月 1 日, https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_32299314,2026 年 2 月 11 日访问。

层面实现退役事务的集中统一管理。然而,L市的实践表明,这一行政层面的职能整合在落地过程中遭遇了深层的体制张力:新设部门顺利承接了来自原民政系统的优抚职能,而难以承接原人社系统的军转安置职能,最终形成了“组织部核心决策—人社部门部分承担—退役军人事务部门程序性协助”的非预期形态。

本研究表明,纵向归口领导体制与横向行政机构重组之间的适配程度,是解释涉及党政职能交叉领域改革成效的一个关键因素。民政部门与新设退役军人事务部门都属于同级政府归口领导的行政部门,相互之间的职责调整在同级政府“口”内便可完成;相比之下,人社部门负责的军转群体因为具有国家干部身份,因此在党管干部的归口领导原则下处于党口组织部门归口领导的范围,所以军转安置职责的转隶本质上是要求将部分干部工作职能从党口组织部门“跨口”转隶到同级政府归口领导的行政部门。这在根本上与当下“加强党的全面领导”和“党管干部”的核心理念存在龃龉。L市的案例清晰地展示了这一困境的后果:当机构改革涉及被归口领导的职能,却因未同步理顺背后的归口领导关系,职能的转隶和独立行使便难以实现。更进一步,在加强党的领导的大背景下,干部人事管理进一步纵向上收至党委组织部门,而没有任何部分横向平移至新设机构,因此导致了作为唯一专门服务于退役军人的退役军人事务机构难以行使军转安置职能的实践困境。这种结构性限制也使得部分地区在实践中重新审视并利用职能相近优势,将退役军人事务局与民政局进行合并。这也揭示出,行政层面的机构重组和整合,必须适配更高层级的归口领导体系;若缺乏纵向归口关系的同步理顺,行政层面的整合成效将受到显著制约。

本文尝试从归口领导的角度分析机构改革的效果,将宏观的党的领导框架具体化到新设部门的职能关系和运转过程之中,文章不仅解析了新设机构的实践困境,也增进了对党的全面领导的具体实现机制的认识。本文也为机构改革的成效提供一个分析方向,即在关注新设部门的横向部门关系与业务专业化之外,机构改革是否理顺了新设部门背后的纵向归口领导关系,对新设部门的运作与职能履行产生基础性的影响。当然,本文主要基于单一案例,其结论具有一定的局限性。未来研究可以拓展至更多不同类型、不同层级的党政交叉职能改革案例,通过比较研究以进一步检验本文提出的假设。

参考文献

- 陈琤,李庚,曾远清. 2020. 为何转移出去的职能会恢复? 策略的迂回与职能的内嵌——基于A省行政审批改革个案的考察[J]. 中国行政管理, (8): 118-124.
- Chen C., Li G., Zeng Y. Q. 2020. Why are the transferred administrative functions reversed? The embedded functions and the bypass reform: Case study of a provincial administrative reform in China[J]. *Chinese Public Administration*, (8): 118-124. (in Chinese)
- 何宪. 2018. 中国军官转业安置制度改革研究[J]. 中国井冈山干部学院学报, 11(3):

- 10-23.
- He X. 2018. A study in the reform of Chinese military officer demobilization and placement system [J]. *Journal of China Executive Leadership Academy Jinggangshan*, 11(3): 10-23. (in Chinese)
- 景跃进, 陈明明, 肖滨. 2016. 当代中国政府与政治[M]. 北京: 中国人民大学出版社.
- Jing Y J, Chen M M, Xiao B. 2016. Contemporary Chinese government and politics[M]. Beijing: China Renmin University Press. (in Chinese)
- 李文钊, 蔡长昆. 2014. 整合机制的权变模型: 一个大部制改革的组织分析——以广东省环境大部制改革为例[J]. 公共行政评论, 7(2): 97-118.
- Li W Z, Cai C K. 2014. A contingent model of coordination mechanism: An organizational analysis of big ministry reforms: A case study of environmental super department reform in Guangdong[J]. *Journal of Public Administration*, 7(2): 97-118. (in Chinese)
- 罗平飞. 2014. 当代中国军人退役安置制度研究[M]. 北京: 中国社会出版社.
- Luo P F. 2014. Study on contemporary Chinese military veterans resettlement system [M]. Beijing: China Social Sciences Press. (in Chinese)
- 王军洋. 2023. 退役安置改革与退役军人事务机构的职能运作研究[J]. 复旦政治学评论, (1): 146-178.
- Wang J Y. 2023. The military resettlement reform and the functioning of veterans affairs agency in China[J]. *Fudan Political Science Review*, (1): 146-178. (in Chinese)
- 文宏. 2019. 从实验主义到整体设计: 2018 年党政机构改革的深层逻辑分析[J]. 学海, (2): 52-58.
- Wen H. 2019. From experimentalism to holism: Deep logical analysis of the organizational reform in 2018[J]. *Academia Bimestris*, (2): 52-58. (in Chinese)
- 杨光斌. 2003. 中国政府与政治导论[M]. 北京: 中国人民大学出版社.
- Yang G B. 2003. The introduction of Chinese government and politics[M]. Beijing: China Renmin University Press. (in Chinese)
- 于君博. 2018. 改革开放 40 年来中国行政体制改革的基本逻辑[J]. 经济社会体制比较, (6): 40-47.
- Yu J B. 2018. The fundamental logic of China's 40-year administrative structural reform [J]. *Comparative Economic & Social Systems*, (6): 40-47. (in Chinese)
- 朱光磊, 张志红. 2005. “职责同构”批判[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 42(1): 101-112.
- Zhu G L, Zhang Z H. 2005. A critique of “isomorphic responsibility” governmental system[J]. *Journal of Peking University (Philosophy and Social Sciences)*, 42(1): 101-112. (in Chinese)
- 竺乾威. 2014. 地方政府大部制改革: 组织结构角度的分析[J]. 中国行政管理, (4):

- 17-23.
- Zhu Q W. 2014. The super-department reforms of local government: An analysis from the organizational structure[J]. *Chinese Public Administration*, (4): 17-23. (in Chinese)
- Lieberthal K. 2004. Governing China: From revolution through reform [M]. 2nd ed. New York: W. W. Norton.
- Liu S Y, Christensen T. 2020. All roads lead to Rome? The contingency factors of institutional integration: A comparative case study on environmental institutional reform in Guangdong, China[J]. *International Public Management Journal*, 23(3): 338-357.
- Ma L, Christensen T. 2019. Government trust, social trust, and citizens' risk concerns: Evidence from crisis management in China [J]. *Public Performance & Management Review*, 42(2): 383-404.
- Saich T. 2004. Governance and politics of China [M]. 2nd ed. New York: Palgrave Macmillan.
- Tian X L, Christensen T. 2021. Myths, instrumental reality, or cultural change? Modern service-oriented government reforms in China [J]. *International Public Management Journal*, 24(2): 269-286.
- Zhang N D Y. 2016. Political elite coalition and local administrative reform in China—A case study of Shunde under Wang Yang [J]. *Journal of Contemporary China*, 25(98): 277-291.

Limits and Challenges of Institutional Reform under the Principle of *Guikou Lingdao* —A Case Study of L City's Veterans Affairs Bureau

WANG Junyang¹ WANG Shiyuan²

(1. School of Political Science and Public Administration, Shandong University;
2. School of Governance and Policy Science, The Chinese University of Hong Kong)

Abstract: The 2018 Party and state institutional reform established the Department of Veterans Affairs to centralize veteran management by integrating functions previously held by human resources and civil affairs agencies. However, a case study of the Veterans Affairs Bureau in L City reveals a stark contrast in implementation. While the new bureau successfully assumed preferential treatment duties from the Civil Affairs Bureau, it struggled to take over the resettlement of military transfer cadres from the Human Resources and Social Security Bureau. Adopting the *Guikou Lingdao* system framework, this paper examines the mechanisms driving this implementation paradox. The study finds that preferential treatment is a typical administrative function of the government, involving

no *Guikou* supervision by Party functional departments. It aligns with the administrative integration logic of the reform plan, thus facilitating a smooth transfer. Conversely, the resettlement of military transfer cadres is deeply embedded in the *Guikou Lingdao* system chain of the “Organization Department—Human Resources and Social Security Bureau.” This creates a structural misalignment between the horizontal integration of administrative functions and the vertical concentration of existing Party leadership power. The study argues that administrative restructuring must align with the overarching *Guikou Lingdao* system; unless vertical *Guikou* relations are synchronized, the effectiveness of administrative integration will be significantly constrained.

Keywords: institutional reform; veterans resettlement; party leadership; *Guikou Lingdao* System; cadre status

投稿日期: 2025/8/14

送外审日期: 2025/8/26

首轮外审完成日期: 2025/12/9

录用日期: 2026/2/2

最终修回日期: 2026/2/3