

# 寻找部门合成的“最大公约数”<sup>\*</sup>

——政府机构改革中的集成逻辑研究

刘 杰

**内容提要:**在我国政府治理走向现代化的过程中,政府机构在“集成”逻辑的引导下,不断走向科学化、高效化。集成改革就是通过机构的集中将原来分散在若干个部门的相关职能集中到某一个部门行使,从而提高履职效能。基于对部门职能的不同定位,实践中形成了大部门集成、专部门集成、流程部门集成以及平台+部门集成四种模式。这四种集成模式遵循职能性质-组合方式-部门形态的集成逻辑链条,体现了政府职能合并、机构重组、流程再造的递进关系。每一种模式都有着其优势与限度,未来要把握不同集成方式的应用场景及其相互组合的机制设计,推动各类集成模式更好地平行与互补,实现融合与超越,以深入推进政府机构改革。

**关键词:**机构改革 集成 大部门 专部门 流程部门 平台+部门

## 一、问题的提出

机构改革是中国政府改革实践中最引人注目的内容,它体现了中国国家治理能力与治理体系在改革调适中不断走向现代化的努力。改革开放以来,适应党和国家工作中心转移、社会主义市场经济发展和各方面工作不断深入的需要,中国积极推进党和国家机构改革,各方面机构职能不断优化、逐步规范,实现了从计划经济条件下的机构职能体系向社会主义市场经济条件下的机构职能体系的重大转变,推动了改革开放和社会主义现代化建设。经过多轮改革,机构臃肿、专业管理部门偏多、综合协调部门乏力、部门和层级之间职权划分不清、机构重叠、职责割裂与交叉等问题在很大程度上得以解决,特别是近些年的改革以机构优化协同高效为原则,提升政府组织的系统性、协同性和整体性,同时从群众和企业反映最强烈、最渴望、最难办的事项入手进行突破,在回应群众呼声、解决现实问题的过程中不断推进体制变革和机制创新,在实践中不断构建完善了系统完备、科学规范、运行高效的机构职能体系。总体来看,2008年后的政府机构改革主要沿着两条路径展开。

一是周期性自上而下推进的机构改革。改革开放以来,中国政府改革形成了世界上少有的

<sup>\*</sup> 本文为国家社会科学基金社会科学学术社团主题学术活动课题研究项目“构建系统的营商环境制度体系研究”(21STA059)的研究成果。

周期性改革机制,每五年政府机构改革一次,对政府的职能边界、权力结构、机构设置、府际关系、人员配置、运作流程进行调整和变革,不断优化政府机构,提高政府效能<sup>①</sup>。2008年,机构改革的主要任务是围绕转变政府职能和理顺部门职责关系,探索实行职能有机统一的大部门体制,合理配置宏观调控部门职能,加强能源环境管理机构,整合完善工业和信息化、交通运输行业管理体制,以改善民生为重点加强与整合社会管理和公共服务部门<sup>②</sup>,学界普遍认为以此为起点,政府机构改革进入“大部制改革”时代。2013年,机构改革以更大力度、在更广范围、更深层次上加快职能转变,重在向市场、社会放权,减少对微观事务的干预,同时改善和加强宏观管理,严格事后监管。这次改革的重点是,紧紧围绕转变职能和理顺职责关系,稳步推进大部门制改革,实行铁路政企分开,整合加强卫生和计划生育、食品药品、新闻出版和广播电影电视以及海洋、能源管理机构<sup>③</sup>。2018年,深化党和国家机构改革则是以加强党的全面领导为统领,以国家治理体系和治理能力现代化为导向,以推进党和国家机构职能优化协同高效为着力点,改革机构设置,优化职能配置;着眼于健全加强党的全面领导的制度,优化党的组织机构,建立健全党对重大工作的领导体制机制,更好发挥党的职能部门作用,推进职责相近的党政机关合并设立或合署办公,优化部门职责;在深化国务院机构改革方面主要着眼于加强和完善政府经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护职能,全面提高政府效能,建设人民满意的服务型政府<sup>④</sup>。这三次改革均由中央统一部署,对政府机构进行较大调整,地方各级政府按照改革要求逐级落实,政府组织体系不断健全和完善。

二是在不断推进的政府改革和管理创新中,随之发生的局部性、探索性的机构变革。从2013年开始持续推进的新一轮行政审批制度改革和“放管服”改革,极大地推动了政府在组织层面的变革,很多地方为配合和推进改革,成立了行政审批局等机构,国家层面还组建了全国一体化政务服务平台和互联网+监管平台。2015年以来,国家先后在城市管理、文化市场、农业、市场监管、交通运输、生态环境保护、应急管理等领域推进综合行政执法改革,以职责整合为基础,将行政处罚权以及与行政处罚相关的行政检查、行政强制权等执法职责从一般性的行政监管范畴中剥离出来,由专业执法队伍依法统一行使<sup>⑤</sup>,不断加大综合行政执法改革力度;各地在改革创新中,不断创设各类公共服务和社会管理平台,在很大程度上都伴随着相关政府机构的调整。在此过程中,政府组织层面出现新的变化,行政审批局、综合执法局、大数据管理局、各类“接诉即办”平台、“互联网+”平台等新型机构不断涌现,在提高政府管理效率和服务水平中扮演着越来越重要的角色,在实践中显示出了强劲的生命力。这条机构改革的路径和前一条路径相比,呈现出新的特征:一是非周期性,这种改革与五年一次的党政机构换届的制度安排并不直

① 赵宇峰:《政府改革与国家治理:周期性政府机构改革的中国逻辑——基于对八次国务院机构改革方案的考察分析》,《复旦学报》(社会科学版),2020年第2期。

② 华建敏:《关于国务院机构改革方案的说明——2008年3月11日在第十一届全国人民代表大会第一次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》,2008年第3号。

③ 马凯:《关于国务院机构改革和职能转变方案的说明——2013年3月10日在第十二届全国人民代表大会第一次会议上》,《中国机构改革与管理》,2013年第4期。

④ 《中共中央印发〈深化党和国家机构改革方案〉》,《人民日报》,2018年3月22日。

⑤ 参见2015年中共中央、国务院印发的《关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的指导意见》,2018年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于深化文化市场综合行政执法改革的指导意见》《关于深化农业综合行政执法改革的指导意见》《关于深化市场监管综合行政执法改革的指导意见》《关于深化交通运输综合行政执法改革的指导意见》《关于深化生态环境保护综合行政执法改革的指导意见》,2020年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于深化应急管理综合行政执法改革的意见》等7个综合行政执法改革指导意见。

接相关,因而具有不定期性;二是高层部署和地方探索相结合,与周期性的机构改革不同,此类机构改革不要求整齐和划一,而是因地因时制宜;三是新产生的部门在国家层面没有设立统一的高位(比如部级)权威机构,比如行政审批部门、行政执法部门、政务服务部门;四是主要侧重于地方政府层面的机制创新,重在优化执行和提升效能,而前一条路径主要着眼于中央级机关层面的体制调整,重在结构简化和决策协调。

从组织学的角度来看,机构改革是政府组织的自我调适。早在古典管理理论时期,有学者就认为可以通过公共组织机构改革来实现公共目标<sup>①</sup>。科层结构通过职能分工对复杂任务进行化简,再通过职能整合寻求对任务的整体性解决。随着任务的变化,科层结构职能分工与整合的方式也需要进行调整,其表现就是机构改革。任务越复杂,科层结构就越倾向于细化分工;分工越细,职能整合就越困难。如何平衡这一矛盾是政府改革的基本主题之一。随着信息技术的发展,20世纪90年代,“整体性治理”试图通过打破部门壁垒,改变科层结构形式化的传统组织整合方式;<sup>②</sup>同时,借助信息技术改造政府与市场、社会的关系,将科层结构的内部治理转化为政府、市场与社会间网络化治理的探索也开始在全球扩散<sup>③</sup>。我国政府机构变革的两种路径也契合了这种发展趋势,近些年来借力新的信息技术革命,中国政府推动了全方位的数字化转型,在克服科层结构的局限方面做出了独到的探索,学术界对此也作了深入的研究。

朱光磊、张志红揭示了机构设置中“职责同构”的弊端<sup>④</sup>,周志忍、徐艳晴系统回顾了改革开放以来我国机构改革实践,提出“机构改革”本身需要改革<sup>⑤</sup>。竺乾威研究发现,我国机构改革逐渐从局部走向整体,体现了越来越强的系统性与科学性<sup>⑥</sup>。何艳玲和李丹提出,要注意机构改革的“限度”,不能将机构改革不能承受之重强加于它<sup>⑦</sup>。还有一批研究者“从细微处”着眼,即主要从某个具体部门、具体事项、具体形式入手,探索机构改革在现实中具体运行的情况。贾义猛、宋林霖和何成祥对行政审批局的机构改革与职能转变进行了梳理,发现这类职能专业化的探索有着明显的行动优势<sup>⑧</sup>;孟庆国等人以及张克对大数据时代新出现的“大数据局”进行了深度剖析,认为其意义在于将数据作为关键要素纳入政府管理过程<sup>⑩</sup>;李文钊将以平台形式出现的机构新模式称之为“界面”,在此基础上提出了“界面治理”的概念<sup>⑫</sup>;宋锴业从平台的运行逻辑、操作效能等方面系统探讨了平台在机构改革中的作用与局限,发现它实现了在复杂社会制度环境下政府与社会之间稳定而又灵活的互动,但平台也可能再度科层化<sup>⑬</sup>。海外中国研究中也有

① Luther Gulick, “Notes on the Theory of Organization With Special Reference to Government in the United States”, in Kenneth Thompson (eds), *The Early Sociology of Management and Organizations (Volume IV)*, New York: Routledge, 2003.

② 竺乾威:《从新公共管理到整体性治理》,《中国行政管理》,2008年第10期。

③ Keith G. Provan, Patrick Kenis, “Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 18, Issue 2, April 2008.

④ 朱光磊、张志红:《“职责同构”批判》,《北京大学学报》(哲学社会科学版),2005年第1期。

⑤ 周志忍、徐艳晴:《基于变革管理视角对三十年来机构改革的审视》,《中国社会科学》,2014年第7期。

⑥ 竺乾威:《机构改革的演进:回顾与前景》,《公共管理与政策评论》,2018年第5期。

⑦ 何艳玲、李丹:《机构改革的限度及原因分析》,《政治学研究》,2014年第3期。

⑧ 贾义猛:《优势与限度:“行政审批局”改革模式论析》,《新视野》,2015年第5期。

⑨ 宋林霖、何成祥:《行政审批局建设的四维机制:基于行政组织要素理论分析框架》,《北京行政学院学报》,2019年第1期。

⑩ 孟庆国等:《中国地方政府大数据管理机构建设与演变——基于第八次机构改革的对比分析》,《电子政务》,2020年第10期。

⑪ 张克:《省级大数据局的机构设置与职能配置:基于新一轮机构改革的实证分析》,《电子政务》,2019年第6期。

⑫ 李文钊:《界面理论范式:信息时代政府和治理变革的统一分析框架建构》,《行政论坛》,2020年第3期。

⑬ 宋锴业:《中国平台组织发展与政府组织转型——基于政务平台运作的分析》,《管理世界》,2020年第11期。

学者比较关注政府机构改革,有研究系统分析了近70年来中央政府组织的机构改革模式<sup>①</sup>,特别是回顾了自改革开放以来的行政机构改革,认为这种改革是适应社会治理变迁的重要路径<sup>②</sup>。

总体来看,当前的研究在深化机构改革的规律性认识方面,取得了显著的成绩,但现有研究尚未从变革的共性角度出发,以类型学的方法对机构层面的变化进行系统梳理。笔者将我国自2008年施行大部制以来的机构改革以纵贯思维考察,发现在相关改革中,有一个表面上看起来并不明显、湮没于各种概念之下、但却一直存在的主线——本文试图将其概括为“集成化”,即通过机构的集中,将原来分散在若干个部门的相关职能,集中到某一个部门,集中行使该类职能,从而降低协调成本,提高履职效能。这种集成改革的共同特点在于跨部门整合与合并同类项。在一系列操作中,无论是大部制改革,还是“一枚印章管审批”“一个大厅办服务”“一套制服管执法”“一个机房管数据”“一个号码找政府”,以及各种党建平台、综治平台等,无不以职能和机构的“集成化”作为体制支撑和运行逻辑。

目前来看,虽然有些研究触及了机构改革的集成问题,但主要针对某一个案例或某个特定部门,还不是从所有改革的“最大公约数”出发来厘清各类机构改革所共有的“集成”逻辑。本文拟从纵贯机构改革的视角,分析上述组织变革的共性逻辑,对其进行类型学探索,以便对机构改革中的集成问题进行有的放矢的精细化设计和分类治理。

## 二、机构改革的四种集成模式

“集成”逻辑是上述机构改革的“最大公约数”,不局限于特定的改革事件或创新部门,而是贯穿各类机构改革所共有的逻辑,也就是说,“集成”是机构改革的总体逻辑。与此同时,在不同类型机构改革中,“集成”又有着不同的表现形式,有着“集成”的子逻辑。例如,大部门和各类平台之间的集成逻辑大相径庭,某些专业化部门和侧重于流程管理的部门,其间的集成逻辑也相去甚远。以纵贯思维来看,大部制改革以来的机构改革形成了四种集成模式,彰显了四种集成子逻辑。

### (一) 大部门集成模式

大部门集成模式是在市场经济深入发展,政府公共管理与公共服务对象深刻变化的背景下,依照政府组织转变规律而推出的政府机构组成形式,主要针对政府部门存在的边界不清、职责交叉、推诿扯皮等问题。政府部门在设置上加大横向覆盖面,整合相关职能和相近业务,其管辖范围较宽,侧重于横向宏观管理、战略制定和政策研究。大部制改革自2008年开始,经过2013年和2018年的进一步推动,一直是机构改革的基础性措施、标识性政策和主流性话语。

1. 从集成的对象来看,大部门归集的是相近职能。其最显著的特征就是“职能相近统一集中”,主要致力于将那些理论上具有相近性的机构全部纳入进来,使得相近职能再无遗漏。2013年人事部、劳动与社会保障部的组合改革就遵循了这种逻辑,它统筹了机关企事业单位人员管理,整合了人才市场与劳动力市场,建立了统一规范的人力资源市场,有效将与“人事、人力资源管理”相关的职能全部整合进新的大部——人力资源和社会保障部,有效促进了人力资源合理流动

① Ma L., Christensen T., Mapping the Evolution of the Central Government Apparatus in China, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 86, No. 1, 2020.

② Zhu G., Ngok K., Marketization, Globalization and Administrative Reform in China: A Zigzag Road to a Promising Future, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 73, No. 2, 2007.

和有效配置,高效统筹了就业和社会保障职能,建立健全了从就业到养老的服务和保障体系。

2. 从集成形式来看,大部门集成模式采取的是部门整体合并的方式,用简化的公式表示为:新的大部门=原A部门+原B部门+原C部门+……,新的大部门在命名上一般要兼顾原来所有部门的职能特征,比如,2013年新闻出版总署、广电总局进行职责整合,组建“国家新闻出版广播电影电视总局”,由其统筹规划新闻出版广播电影电视事业产业发展,监督管理新闻出版、广播影视机构的业务以及出版物、广播影视节目的内容和质量,负责著作权管理等。

3. 从集成的样态来看,大部门在将不同机构集中起来时呈现一种滚雪球的特点。政府部门之间的边界很多时候并非泾渭分明、非此即彼,不同部门之间总是存在着或强或弱的关联性,这就使得大部门界限呈现出相当的模糊性。在实践中,很多大部门都可以不断扩张,类似于滚雪球,从理论上说可以越滚越大,交通运输部的演变就体现了这种特点。2008年,新成立的“交通运输部”由原交通部、中国民用航空总局、国家邮政局等部门整体合并。2013年,原铁道部的行政职责也并入交通运输部,在交通运输部之下组建国家铁路局。新的交通运输部几乎囊括了所有与“交通”相关的职能,在交通职能上较好实现了“综合运输”的统筹管理功能。

## (二) 专部门集成模式

2018年印发的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》指出,机构改革要坚持优化协同高效,坚持一类事项原则上由一个部门统筹、一件事情原则上由一个部门负责。这是在机构改革方面对大部门集成模式的新突破,不仅强调“一类事”,也强调“一件事”,换言之,不仅着眼于“大”,也着眼于“专”。正因如此,这次党和国家机构改革展示了以往几次机构改革所不具备的特点,体现了从职能组合走向职能重构的特征<sup>①</sup>。相对于大部制而言,此次改革中出现了另一种集成方式,即将多个职能部门中的具有共性的职能剥离提取,重新组合。这种集成方式,从表面上看起来和大部门有类似之处,但实际上二者差距极大:首先,这是一种重组而不是合并,更加强调专业和整合,是一种更为精细的机构改革方式。新部门并不是简单地将同类职能部门整体合并,而是对多个部门的共性职能进行分离、提取和重构,新部门比“大部门”的简单合并精细化程度更高,本质上属于对同质行政管理对象更精准地识别和界定<sup>②</sup>。其次,规模不在于求大,这类部门在规模和职能覆盖面上不追求成为更大的部门,而是致力于成为更专业、更纯粹的部门。

1. 从集成对象来看,专部门集成的是同一领域的职能,这里的“同一领域”,更多强调一件事的概念,更多强调“专”的取向。在2018年农业农村部的组建中,将原农业部的职责以及国家发展和改革委员会的农业投资项目、财政部的农业综合开发项目、原国土资源部的农田整治项目、水利部的农田水利建设项目等管理职责整合,组建农业农村部,体现了“一个部门管一事情”的改革思路。

2. 从集成的形式来看,专部门的形成是某个部门将散落在其他部门的同类职能进行析取和吸附,形成一个“纯度”更高的部门,以公式来表示就是:新部门A=原a部门+Ba分支(B部门中和a部门职能相关的部分)+Ca分支+……+Za分支。在2018年国务院机构改革中,自然资源部的组建就体现了这种逻辑。新组建的自然资源部将国土以及附着在国土上的水、森林、草原、海洋资源纳入“自然资源”的概念范畴,由单一部门统一履行全民所有的自然资源资产所有者职责,在此过程中,将国土资源部的职责、国家发展和改革委员会的组织编制主体功能区规划

① 竺乾威:《机构改革的演进:回顾与前景》,《公共管理与政策评论》,2018年第5期。

② 张楠迪扬、张子墨、丰雷:《职能重组与业务流程再造视角下的政府部门协作——以我国“多规合一”改革为例》,《公共管理学报》,2022年第2期。

职责、住房和城乡建设部的城乡规划管理职责、水利部的水资源调查和确权登记管理职责、农业部的草原资源调查和确权登记管理职责、国家海洋局的职责、国家测绘地理信息局的职责,以及国家林业局的森林、湿地等资源调查和确权登记管理职责全部集合起来,交由新建的“自然资源部”独立负责。

3. 从集成的样态来看,专部门类似于磁铁吸取铁屑的形式,将各种带有“磁性”(拥有特定职能)的机构吸收到一起,如2018年新组建的生态环境部即是如此。原环境保护部作为“磁铁”,承担着环境保护的专业职能,但其他部门也存在着具有生态环境保护职能的“磁性物质”,比如国家发展和改革委员会的应对气候变化和减排职责,国土资源部的监督防止地下水污染职责,水利部的编制水功能区划、排污口设置管理、流域水环境保护职责,农业部的监督指导农业污染治理职责,国家海洋局的海洋环境保护职责,国务院南水北调工程建设委员会办公室的南水北调工程项目区环境保护职责等。为了使得生态环境保护这块“磁铁”块头更大、磁性更强,原环境保护部将上述“铁屑”全部吸附过来,形成了更为专业化和更高纯度的职能部门。

### (三) 流程部门集成模式

分工明确是传统科层组织的典型特征。但过度强调职能部门的差异性,容易诱发部门之间的割裂问题,引发“割裂病”。为了解决各种碎片化难题,特别是针对群众和企业办事创业反映最强烈、最渴望、最难办的事项,回应群众呼声、解决现实问题,不断提高政府部门的协同程度,近年来出现的另一种集成方式日益扮演着重要的角色,比如“一枚印章管审批”(行政审批局)、“一个大厅办服务”(行政服务中心)、“一套制服管执法”(综合执法局)、“一个机房管数据”(大数据管理局)、“一个号码找政府”(12345热线)等。笔者将承担此种职能的部门称为流程部门,因为它遵守了行政管理、公共服务流程专业化的思路,使得政府职能像流水线生产一样,在一条线上解决所有问题,尽量减少公众去部门办事时来回奔波的“跑断腿”问题。这与企业管理中的“价值链再造”无疑异曲同工,所不同的是,政府流程集中塑造的是“服务价值链”,它以“人民至上”“为人民服务至上”为价值导向,将各类相关职能有机集中到了一个统一的流程线上。

1. 从集成的对象来看,流程部门集成的是同一类型的职能,其特点在于:一是抽象性。流程部门所行使的职能,不同于大部门和专部门管理对象的具象性,是基于对政府管理事务性质的抽象聚合而形成的;二是横向贯通性。相对于大部门和专部门的集成度而言,流程部门跨度更大,甚至从逻辑上可以横向贯通所有部门。比如各地在改革创新中设立的行政审批局,其横向跨度非常大。据统计,全国地级市和区县(含开发区、自贸区等)成立的180家行政审批局,平均划转15个行政职能部门和119项审批事项<sup>①</sup>,这种集成跨度远超过大部门和专部门。

2. 从集成的方式来看,流程部门采取的是离一合型,即先抽离、再合成,用公式表示即为:新部门 I = A<sub>i</sub> 分支(A部门的 i 职能部分,后同) + B<sub>i</sub> 分支 + C<sub>i</sub> 分支 + …… + Z<sub>i</sub> 分支。如2017年,山东省蓬莱市将城市管理、城乡规划、住房城乡建设、人防、农业、畜牧兽医、农业机械、水利、文化市场、旅游部门的执法这一共同的类型化职能进行集成聚合,组建了综合行政执法局<sup>②</sup>,这是典型的流程模式的集成。

3. 从集成的样态来看,流程部门的集成有点类似于制作“糖葫芦”中的“竹签”式集成,将各个职能部门中与处理某类事项、解决某类问题相关的“山楂”“冰糖”等职能抽离出来,以“竹签”(处理事项、解决问题的流程)为逻辑串在一起,集成为新的更具专业化、行动性的部门。流程部

① 国务院办公厅政府信息与政务公开办公室:《全国综合性实体政务大厅普查报告》,《中国行政管理》,2017年第12期。

② 孙贤明、任昌平:《蓬莱市整合10个领域12支执法队伍组建综合行政执法局》,《机构与行政》,2017年第12期。

门的形成,意味着一个人如果要吃“糖葫芦”,不需要先去“买冰糖”(完成解决问题的若干环节),再去“买山楂”(完成解决问题的若干环节),而是事先规定好流程,“冰糖”和“山楂”要以一定的形式集中在“竹签”周边。因为无论“山楂”“冰糖”怎样加工,最后都需要用“竹签”串成,这是最重要的工序和流程,这样需要“糖葫芦”时用“竹签”将各类材料串联起来即可,也就是说,抓住了“竹签”这个关键工序,就可以完成“糖葫芦”,在新集成的部门内解决所有问题。

#### (四)平台+部门集成模式

近年来,在中国政府组织变革及其与社会的互动过程中出现了一种新现象,各类“平台”脱颖而出,并已渗透到了国家治理的诸多领域。2018年,国务院明确提出建设全国一体化在线政务服务平台,推动政务服务从政府供给导向转为群众需求导向,此后平台化治理模式在我国大范围推开。基层政府更是陆续出现“平台化转型”的趋势:一方面,随着信息技术与数字技术的发展,数字平台脱颖而出,公众通过各类数字平台与政府进行交互,公务员日常工作也愈发依赖各类数字平台;另一方面,基层政府组织运作也趋于平台化,越来越多的基层政府不再拘泥于三定方案中的定岗定编,而是根据工作属性和任务变化把人员重组,重新填充到各个动态的任务模块中,比如党建模块、执法模块和经济模块等<sup>①</sup>。平台化实现了政府运行的资源、组织以及技术等各种元素的支撑和共生,当处理的公众需求较为复杂时,平台就可以在模块化结构和多对多关系的基础上,按照一定程序和规则加以“再集成”,使之成为新的“类专业化部门”,这一新的“类部门”可能是由两个或多个专业部门组合而成,围绕着复杂任务展开协作<sup>②</sup>。毫无疑问,政府运作的平台化是政府部门及其职能的新的集成。“互联网+政务服务”是这种重构的最典型代表,它通过“一网”“一门”“一次”等满足公众和企业需求,真正创造“一个界面,多样需求”,形成了自身特定的组织属性和组织逻辑。

目前,持乐观观点者认为,平台已经“突破”和“超越”了科层制,但这种说法值得商榷。无论界面还是平台,它们都未从根本上改变科层制的结构,从逻辑上看,科层制仍然具有坚实的实践基础。从目前来看,也很难设想存在离开科层制而正常运行的政府机构。实质上,平台集成模式是以科层为支撑,以事项为中心,基于各个事项模块所集成的部门形态。

1. 从集成的对象来看,平台是基于事项的集成。比如,围绕群众和企业办事创业的堵点和痛点,以“办成一件事、办好一件事”为目标,以事项为核心统筹推进办事导向的组织重构、权限重设和流程重置,其本质是通过模块的调适重构实现服务要素(服务内容、流程和时间)的系统集成,继而有机联结不同条线部门。这种模块化建制,与以往的部门互动相比更具灵活性,也可以实现对公众差异化需求的快速响应<sup>③</sup>。

2. 从集成的方式来看,平台以模块的方式集成在一起(其基本结构如图1所示)。

这样形成了“平台+部门”的新的结构形式,就像京东、淘宝平台一样,集成后的平台成为中介性质的“联通”机构,它将解决问题、处理事项的需求受理,然后传给集成前的部门,就像淘宝与京东将购物诉求记录传递给平台上的卖家一样,由它们具体解决问题、处理事务。平台通过模块提供了一个“界面”,在这里能看到需求,能回应需求,然后在平台上“注册”支撑部门解决问题。

在平台集成模式中,形成的是P平台和各个模块以及部门共同互动而呈现出的复合结构。以某一体化服务平台为例,其集成分为两个步骤。第一,模块调适重构。除了医保、社保等基础

①③ 黄章龙:《基层政府平台化转型与复杂性治理能力再生产——基于扎根理论的多案例研究》,《社会政策研究》,2022年第1期。

② 宋锴业:《中国平台组织发展与政府组织转型——基于政务平台运作的分析》,《管理世界》,2020年第11期。

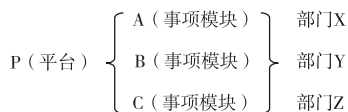


图1 平台+部门结构

性服务模块外,网站、APP和大厅前台操作界面都可以根据需求灵活设置其他服务模块,在界面上可以清晰看见基层受理相关事项后,不同部门审批的状态和时间等内容。第二,部门嵌入协调。平台将政务服务系统集成后,可承接来自公安、社保、医保、民政等十多个上级条线的审批和服务事项,原来需要单独跑上级部门申请审批服务,而平台则提供了一个更为便捷的协同渠道<sup>①</sup>。这样集成的结果就是,公众有事从找部门向找“平台”转变。

3. 从集成的样态来看,平台化集成有着类似于魔方的一种独特结构,它实际上是一种界面和部门的复合体。这一形态仍以科层制下的部门为基础,通过部门间互动形成模块,模块可以进行适应性变化,形成不同的组合,呈现给公众不同的界面,但界面相对统一和固定。

上文主要从机构变革的角度,梳理了大部门、专部门、流程部门和平台+部门这四种集成模式,为了更简洁明快地把握它们的特征,笔者将其整合在了表1中。但需要强调的是:

首先,逻辑化和事实之间是有误差的。实践是丰富多彩的,本文梳理的四种模式只是初步的类型学划分,实际上很难与众多具体的实践事实“严丝合缝”地一致。毕竟这种抽象是对纷繁复杂的机构变迁的升华与提炼,无法覆盖所有具体的实践。有的集成部门在履职时具有二重性,如大数据管理局履行数字产业化职责时,是典型的专部门,而当其履行产业数字化职能时,则是一个流程部门,该机构的职责清单也证明了这种交叉性的存在。其职能侧重点可分为两类:一类是将政务服务和数据相融合,此类机构多是2018年机构改革后成立的;另一类是以发展大数据产业为主要任务,此类大数据管理机构多是在机构改革前已建立并且未参与2018年机构改革<sup>②</sup>。另外,有的部门集成的职能性质具有多重性,如应急管理部门、市场监管部门,都存在着对不同性质职能的集成。本文的总结主要从“最大公约数”思维出发,找寻共通性规律,但每一例改革实践会呈现它独有的特殊性,这些具体的属性未必完全展现在笔者总结的规律中。

其次,在四种集成模式中,大部门和专部门更多属于周期性机构改革路径所产生的机构变迁,而流程部门和平台+部门则更多属于在行政管理改革创新中相伴随的机构变迁。由于逻辑起点的差异,四类集成模式存在功能上的差异。大部门、专部门是比较显著的体制改革,而流程部门和平台+部门则发生于机制改革的环境之中,与机制改革相伴而生。本文主要抽取和聚焦了流程部门和平台+部门在机构改革方面的内容和要素,但这并不意味着可以忽略其机制创新的另一面。实际上,每次的“机构改革”,既是从形式上对相关部进行“分”与“合”,更是对它们所对应的职能运行的调整,其间必然要涉及流程等机制方面的改进。从某种程度上说,这种改进更关乎机构改革的顺利推进。

① 黄章龙:《基层政府平台化转型与复杂性治理能力再生产——基于扎根理论的多案例研究》,《社会政策研究》,2022年第1期。

② 孟庆国等:《中国地方政府大数据管理机构建设与演变——基于第八次机构改革的对比分析》,《电子政务》,2020年第10期。



表 1 部门集成模式概要

集成类型	集成对象	样态	方式	典型部门举例
大部门	相近领域职能	“雪球”	合并	交通运输部门
专部门	同一领域职能	“磁铁”	吸附	生态环境部门、自然资源部门
流程部门	类型化职能	“糖葫芦”	离—合	行政审批局、政务服务中心
平台+部门	事项化职能	“魔方”	模块	各类政务服务平台、社会管理平台

### 三、四种集成模式的逻辑与限度

在实际操作中,要从上述四种模式中选用合适的路径,就必须能够辨识各种模式集成的子逻辑,把握集成的一般性规律,同时了解每种集成模式的限度。

#### (一) 职能组合方式决定部门的集成模式

大部门、专部门、流程部门和平台+部门的集成均以对政府职能的不同视角为基础,即分别围绕着职能的邻近性、专一性、类型化、对象化而形成的。在职能的不同视角和职能组合方式之下,便形成了不同的集成模式,凸显了不同的集成逻辑。

1. 对政府职能的分解方式,是确定集成改革的前提。就组织科学的基本规律而言,政府职能的分解是对部门进行设置和重组的前提。就职能分解方式而言,一种是按照领域来划分,将政府职能进行切块,将事务分成若干“摊位”,比如交通、科技、教育,这样便会形成领域性职能,由此形成的政府部门就是政治科学、行政科学上所称的“领域性部门”。另一种可以按照类型划分,对政府职能按照条线的形式,将事务分为若干条线,比如决策、执行、监督,或者服务、审批、监管,形成类型化职能,这和领域性部门的设置有着明显的不同,是将政府职能抽象成一个整体,然后对这个整体进行自洽的逻辑划分,形成完整的闭环结构。这种类型划分虽然不同于领域划分那样直接具体,但在立法、司法、行政的类型化架构中产生了现代政府的理论和实践。政府职能的领域性划分和类型化划分,是对政府职能分解的基本视角,这种认知是集成改革科学开展的前提。

2. 对分解后的政府职能如何组合,决定了部门集成的不同路径。对职能的分解、提取、组合是集成化改革的基本路径,这需要在明确职能定位、明晰职能构成、划清职能边界的基础上,提取一定的职能要素,根据不同的集成逻辑整合、汇集成一个新的政府部门。因此,集成化改革是在深入分析政府部门组织属性及职能性质的基础上,通过不同的系统集成逻辑和方法对职能进行分解、提取、重组,由此形成不同的部门集成形式,并在实践中推动机构职能的优化调整。如上所述,对政府职能的领域性划分和类型化划分,是对政府职能分解的基本视角。对领域性职能的分类集成会形成大部门、专部门、平台+部门三种部门集成方式,而对类型化职能的集成趋向于形成流程部门。具体来看,大部门、专部门、流程部门和平台+部门的集成均是以对政府职能的不同视角为基础,即分别围绕着职能的邻近性、专一性、类型化、对象化而形成的,这四种部门集成方式的集成逻辑反映了对政府职能的规律性认识。

3. 从集成改革的演进路径来看,大部门、专部门、流程部门、平台+部门四种部门集成方式,体现了政府职能合并、机构重组、流程再造的演进逻辑,是一种依次递进的关系,体现了政府机构改革的不断深化。某种程度上,大部门和专部门的集成侧重于机构职能体系的整合重组,即通过

职能的合并与重组实现行政效能的提升;流程和平台的集成更侧重于体制机制优化,是更深层次的优化,而不仅仅局限于体制调整,它强调在机构整合、职能重组的基础上深入推进业务流程再造,实现部门协作的流程优化与机制运作的协同高效,以“职能重组+业务流程再造”提升协作效率的耦合效应。

## (二)部门集成模式的落实与限度

要科学地将职能组合方式落到实处,使其集成为某种形式的政府部门,就需要遵守职能集成的规律,把握其适用的情境。

1. 大部门集成模式的落实。大部门集成逻辑主要针对的是领域化职能。一般而言,将相邻领域不断叠加集成,并使之板块化为一个“部门”或者“机构”,然后赋之于名称,这样一个“大部门”便会建成。简单而言,大部门是领域化+领域化,通过不断地将紧邻、“近邻”、“远亲”的领域叠加集成,使得“大部门”不断扩大。这种集成逻辑凸显其优势,即它的包容性非常强,能够将有关联甚至稍有关联的职能集中在一起,有效解决了“政出多门、责任不明、推诿扯皮”等问题,有利于减少政府中存在的部门数量,有利于在数量上“做减法”。

当然,其局限也非常明显,主要是部中有“部”、“合”而难“融”。由于大部门集成方式集合了大量关联度不高的职能,这使得集合起来的职能之间缺少天然的黏合力,往往会导致大部门“部内有部”,同时不同部门之间存在不同组织文化、价值、利益的差异,原来不同部门之间的矛盾转化为大部门内部机构与机构之间的矛盾,还可能存在内部机构职能和人员的重新配置问题,提升内部的交易成本,从而影响行政效率的提高。

2. 专部门集成模式的落实。“专部门”顾名思义是“专业化职能部门”,强调“专”的思路,实行“组件集成”,将同一领域的专业职能的组成环节、要件、信息处理、资源管理等统统纳入集成范畴,使得集成后的新部门“每个毛孔都泛着专业特色”。与大部门集成模式相比,专部门的集成模式具有高专业性、“细颗粒度”、“强黏合力”的特征,做到了“物以类聚”,其紧凑性、相关性要强得多。

但这种做法在提高集成部门专业性的同时,也会使得集成部门与其他部门之间的“沟壑”加深,不利于相互之间的交流、配合与协同,甚至引发部门之间的隔离和割裂。如应急管理机构改革后,由应急管理部门统一履行应急管理相关职能,能够进一步优化应急力量和整合专业资源,但突发事件的处置往往需要交通、公安等多个部门的协调联动。同时业务流程再造滞后也是制约集成效能的深层次因素,重组后的部门极有可能因为业务流程没有根本变革而出现部门内协作不畅,比如,原有跨部门审批流程因为重组而变为内部跨科室的业务流程,但各科室有可能依旧按照原有审批程序和依据进行审批,从而难以化解不同审批依据之间存在的冲突<sup>①</sup>。

3. 流程部门集成模式的落实。流程部门集成的是类型化职能,这种集中基于职能的同一性,实行要素集成,将不同政府部门中的某些共通性要素集中起来,成为一个新的部门。流程部门对于打破领域性职能部门所产生的领域分割、部门林立,减少公众在不同部门之间的来回奔波,是一个巨大的进步,也能在实践中使公众有较强的获得感。这种要素的集中也意味着某种专业化程度的提高。

但在深层次逻辑上,流程部门集成方式存在“纵向协同”与“横向集中”的张力。流程集成实

<sup>①</sup> 张楠迪扬、张子墨、丰雷:《职能重组与业务流程再造视角下的政府部门协作——以我国“多规合一”改革为例》,《公共管理学报》,2022年第2期。

现了行政权的相对横向集中,极大地提高了程序和形式的专业性,但在内容的专业性方面仍需进一步提高。以行政审批局为例,部分专业性、技术性较强的行政许可事项,如果仅将行政许可权而未将专业技术人员或设备转移至行政审批局,则无法充分保证行政事项的专业性;同时统筹管理和协调难度加大,在与专业职能部门进行沟通协调时,既需要与平行职能部门沟通对接,又需要接受来自上级职能部门的大量业务指导、政策学习、目标考核,增加了部门间的协调难度。侧重横向集中还可能导致计划、许可、检查、监督、处罚等权力分离,不利于部门的统筹管理和权力的协调运行。近年来个别地区在流程部门集成方面出现反复调整的情况,说明了这种张力的存在。

4. 平台+部门集成模式的落实。平台+部门集成的逻辑在于“办事”,政府针对群众反映强烈的“急难愁盼”问题、“堵点”问题,在信息技术、网络技术的支持下,将所有与办事相关的事宜集成在一起,实行模块集成。以具象化思维来看,这种集成就类似于装配一台电脑时,需要将各种电脑的元器件都“插”(集成)在主板上,然后这些部件就能在一个平台上发挥各自功能解决一系列问题。平台模式的好处在于,它如同魔方一样,将分散在各个部门的能力旋转到一个平台上,解决了迫切的问题,有着明显的“事本主义”特征,可以实现更为灵活的部门互动与协作,提升机构运行的连接度、流畅性与高效能。

平台+部门集成方式的局限主要在于平台与科层制的结构性失衡。在科层组织体系下,政府各部门分工日益精细化、专业化,这种组织差异会被清晰地投射在部门平台上,即平台依托于传统的科层组织体系展开运作时,容易受到科层组织体系的制度约束和流程牵绊,不断消解平台的灵活性。如平台上的信息数据大多设置了部门权限或层级权限,于是在部门壁垒之下又形成了信息壁垒。与此同时,政府运行的平台化要求不同地域、层级、部门达成有效的沟通和协作,在多部门协作的过程中,会存在成本分摊、利益协调、责任归属等问题,容易导致协作效果不佳,影响协作效率。有研究指出,平台组织在与现有垂直的科层组织体系整合时,会面临着诸如部门特征、法律法规限制、多重利益差异等潜在的抑制性因素,因此要在科层与平台之间建立起一种结构性的均衡关系<sup>①</sup>。

综合而言,从表2所呈现的四种集成逻辑及其各自的限度可以看出,集成是机构改革的常用工具,四种集成模式拓展了政府的组织形态,适应了以人为本、跨部门协同、数字化等发展理念和趋势,值得肯定。但也必须看到,这些模式有着各自的指向、特点、优势和限度,四者之间并无发展的先后性,也不存在彼此的取代或替代关系。未来应该继续并行不悖不断探索,共同推进政府组织体系的优化。

表2 四种集成模式落实的办法及其限度摘要

集成形式	集成方式	职能性质差异	限度
大部门	叠加集成	板块化	“合”而难“融”
专部门	组件集成	专业化	部门鸿沟加剧
流程部门	要素集成	类型化	纵向协同和横向集中之间的张力
平台+部门	模块集成	事项化	平台和科层制的调适

① 宋锴业:《中国平台组织发展与政府组织转型——基于政务平台运作的分析》,《管理世界》,2020年第11期。

## 四、结论与启示

近年来政府改革中出现的四类集成模式使得政府机构不断走向科学化、高效化,提升了治理体系的系统性、协同性和整体性。当然,也应该看到,每一种集成模式都有其作用的特定范围和力所不逮之处,未来应准确把握其优势与不足,这样才能扬长避短,充分利用好各类集成方法。

第一,集成形式是由职能性质及其组合方式决定的。职能性质-组合方式-部门形态是一个有机的集成逻辑链条。在具体实践中,应该明确职能的性质和定位,以职能定位来确定机构的集成形式。四种集成模式到底选择哪一种,取决于对部门职能的定位,这个过程需要做具体而详尽的技术分析。

第二,从我国的实践来看,在多部门并存的现实面前,并不存在理想的“一体化”集成。没有一锤定音、一劳永逸的集成模式,每一项改革都有其限度。任何集成都会面临一些共性困难,比如信息共享难、配套机制不健全,以及产生新的协同问题等。

第三,应把握不同集成方式的应用场景及其相互组合的机制设计。四种部门集成方式,体现了政府职能合并、机构重组、流程再造的逻辑递进关系,体现了政府机构改革逐步深入的层次性和阶段性。机构改革既要重视整合重组职能体系,以合并与重组方式提升行政效能,更要在机构整合、职能重组的基础上深入推进业务流程再造,实现组织优化、运行协同、履职高效。

党的二十大报告强调要优化政府职责体系和组织结构,提高行政效率和公信力。下一步集成改革应继续以优化协同高效原则为指引,充分利用好各类集成方法,促进政府职责体系和组织结构的不断优化。从具体的政策导向来说,要遵循以下几点原则:

一是匹配外“合”与内“融”。部门集成并不是简单对部门进行合并削减,而是对政府职能有机整合与统一的过程。因此,对于新的“合成部门”,要实现内部各机构、职位的科学、合理配置,形成有效的部门内部治理结构。形式和体制的简单集成并不会消弭原有各组成单位之间的差异,要健全部门内外的沟通协调机制,推进职能重组和队伍融合,在专业基础上形成综合管理,提高规模效应。

二是兼顾分工与协同。集成要适应分工和协同并行发展的趋势。一方面,现代社会对专业分工的需求在增加,社会发展程度越高,专业化程度就会越高,政府部门设置必须考虑到这种发展趋势;另一方面,不同专业之间的协同化、综合化、整体化的要求同样急剧提升,两个看似矛盾的时代潮流都在加速向前发展,这对理论和实践都形成了巨大的挑战。从长远看,分工和协同是永恒的组织管理主题,它不只是科层制存在的问题,甚至也不只是组织存在的问题,只要人类社会存在,就存在分工和协同问题。因此,无论哪种集成形式,也必须面对更深层次的组织分工和协同。为进一步推进机构职能优化协同高效,政府机构职能的设置既要体现专业化分工的特点,也要构建多部门协同的运行机制,最大程度发挥、放大协作效应,比如“形式专业性”与“内容专业性”要并举,实现“职能相对集中”与“专业化分工”的结合。

三是协调部门之间力量和规模的平衡。部门集成不仅是业务的集中,也是权力的集中,部门权限的调整和扩充是必然的,但需充分考虑部门之间力量和规模的平衡,规模不宜太过悬殊以致出现超越其他部门的“部上之部”。坚持权责一致的原则,有多大的权力就必须有多大的责任,规范权力的行使,确保责任的履行。

还应该注意到,就政府部门集成的趋势而言,集成是有“天花板”的。机构的集成并非可以任意为之,而是要考虑到每一种集成模式使用的限度。无论采用哪种集成形式,都面临无法将政

府变成“一个部门”的限度。虽然目前出现了“整体政府”的诉求和趋势,公众希望政府能够一体化地满足需求,而数字时代的到来,不断在强化着这种诉求,比如数字政府领域“平台即政府”的理念,本文提炼的四种集成形式,在某种程度上都代表了这样一种理想,其价值导向在于追求政府的整体性,但这终究是一种理想。我们可以假设一种理想状态,有某个实体挂着“政府”二字,公民办理任何事,只和这里发生关系,在这种情形下,似乎唯一的出路就是让公众进一扇门,办所有事;来一个人,管所有事。但政府如果都集中在一个部门里面,无疑使政府又回到了模糊、单一状态,哪怕在前现代的政府中,也不可能只有一个部门。也就是说,一体化政府的不可得性使得无论哪种集成形式,也都很难把所有部门囊括进来,必然是一种有限的集成。因此,绝对的一体化是不可实现的。公众对于整体政府的理想诉求和政府不能成为一个实体之间的矛盾性是长期存在的。换言之,“很多”可以变成“多”,但“多”不可能变成“一”,多部门将是一种相当长期的现实存在。“整体政府”不是把政府变为一个部门,而是基于服务对象的整体性,基于社会发展的系统性,更加强调资源、数据、能力的协同。

因此,未来更要实现对集成的超越,这种超越可以分为两个层面。一是对集成的方法论超越。四种集成模式并非互相排斥、非此即彼,而是具有互补性甚至融合性。领域性职能和类型化职能可以有机结合:领域化职能具有纵向贯通优势,而类型化职能具有横向贯通优势,二者在实践中可以适度融合。二是对集成的本体论超越。集成固然是改革利器,但不可陷入集成迷思。目前的四类集成形式主要聚焦于政府机构的物理集成。以人民为中心、以为人民服务为宗旨推进机构改革,还应超越集成本身,只要有利于为公众能办事、好办事、办成事,就不用局限于物理集成,还有大量柔性集成可以用于提高政府管理和服务的及时性、效率性、效能性。高水平的机构改革也不应当仅限于集成,对于解决部门协作的传统议题,可以探索更多的新路径,比如交互型、伙伴型、联盟型等,以推进未来的部门间组织关系的模式创新。

作者:刘杰,中国行政管理学会(北京市,100033)

(责任编辑:孟令梅)