

基层政府编外人员规模隐性扩张机制研究

——基于 A 县的案例分析

王锦花 吴少龙 唐文婷*

【摘要】 财政供养人员只减不增，基层政府编内人员总量严格控制，可编外人员却隐性扩张。为增强组织弹性和适应能力，基层政府在直接增加编制内人员和合同外包之外发展出了编外扩张的第三条道路。以往研究主要关注用人单位为什么要编外扩张，而对于为何能以及如何扩张的问题研究不足。在解释政府规模扩张的需求理论和供给理论基础上，论文建构了一个绩效管理制度环境下的双重软约束框架，分析基层政府编外扩张机制与过程。研究以 A 县编外扩张为例，分析“要编”的用人单位与“控编”的编制和财政部门之间的动态博弈过程，发现基层编外人员扩张的关键在于用人单位扩编要编的需求和冲动没有得到有效遏制。在上级部门绩效考核强压力和基层政府弱惩罚制度环境下，编制软约束和预算软约束是最重要的机制。研究深化了对基层政府编制管理的认识，有助于国家治理体系和治理能力的现代化。

【关键词】 编制管理 政府规模 隐性扩张 编制软约束 预算软约束

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674 - 2486 (2022) 03 - 0080 - 18

一、引言：编内约束下的编外扩张

政府规模以及由此产生的行政成本是国家治理面临的基本问题，精简机构、节约开支是现代国家的共识。改革开放以来，我国政府先后开展了八次较大规模的机构改革，人员精简始终作为主线贯穿在历次改革实践中。编制^①作为中国

* 王锦花，华南农业大学公共管理学院讲师、硕士生导师。通讯作者：吴少龙，中山大学公共卫生学院副教授、硕士生导师；唐文婷，华南农业大学公共管理学院硕士研究生。感谢匿名评审专家的修改建议。

基金项目：国家社科基金一般项目“基层政府编外人员规模隐性扩张治理研究”（21BZZ106）。

① 编制是指我国机构编制管理机关核定的行政机构和事业单位的人员数额和领导职数。按照性质，公共部门的编制通常可分为行政编制和事业编制两类。前者是党政群机关使用的人员编制，其经费由财政全额拨付；后者是指各类事业单位所使用的人员编制，包括教育科研、城市公用等事业单位，其经费来源多样，可以是公共财政或者事业收入等。

特色的行政管理方式，是政府规模控制的重要手段。近年来，中央三令五申“财政供养人员只减不增”，编内人员总量得到严格控制，然而基层政府以人事代理、劳务派遣、用人单位自行聘用等方式雇用了大量编外人员。虽没有正式编制，编外人员却供职于政府机关或者事业单位，承担部分行政职能，事实上与编内人员一样同属于财政供养人员^①。

在编内刚性约束的大背景下，基层政府如何能绕过编制约束而聘用大量编外人员呢？这种编外扩张并不是某个基层政府独有的现象，而在全国各地普遍存在，表明这一组织行为一定建构在稳定的组织制度和激励机制上。那么编外扩张背后的制度和机制是什么？本文以 B 省 A 县编外人员规模隐性扩张为例，分析近年来编制内管理与编外人员增长的关系，深入剖析基层治理中各主体围绕“要编”与“控编”的互动博弈过程。研究发现，基层用人单位扩编要编的需求和冲动没有得到有效约束，编制和财政“双重软约束”是其行动逻辑；而面对上级部门绩效考核时的强压力以及基层政府各部门间“行政默契”带来的弱惩罚，是编外扩张的制度逻辑。

二、我国基层特色的“影子雇员”

19 世纪末，瓦格纳早就发现，政府规模会随经济增长而扩张（Wu & Lin, 2012）。20 世纪大多数时期，各国政府规模增长几乎成为一种常态，只是增长方式不一。20 世纪七八十年代起，英美国家掀起一场新公共管理改革浪潮，主张摒弃传统官僚制，通过市场化、契约外包等方式提升政府效率。如果只统计美国联邦全职文职雇员，政府规模似乎在缩小。但扩大到包括根据合同、赠款和授权为联邦政府生产或提供任何种类的商品和服务的人员，即“影子政府”，这种小规模错觉就会消失（Light, 1999）。20 世纪 90 年代末，美国联邦政府财政供养的公共事务承包商总数已经远远超过了联邦雇员的总数，出现了一个规模庞大的“影子政府”（Light, 2003）。英国、澳大利亚等国也聘用了 20% ~ 40% 临时政府雇员，即“影子雇员”（陶希东，2007）。

编外人员实质上就是我国基层特色的“影子雇员”。编外和编内人员是我国政府二元用工方式的表现，自古有之。在中国古代，国家的治理主要是依靠少数的官员和庞大的胥吏来实现的。有学者将当今政府人员对应分为正式官僚和

① 财政供养人员是指凡是在行政机关、事业单位从事公共服务，由公共财政全额或差额负担的政府及事业单工作人员，包括编制内人员如政府工作人员（行政编）、教育医疗等事业单位工作人员（事业编），还包括编外人员如政府购买服务人员和自聘临时工等。

非正式官僚两种（倪星、郑崇明，2016），非正式官僚也称为非正式政府人员（叶静、2016）、编外用工人员、编外行政辅助人员等。还有研究将之细化为三类：拥有正式编制的公务员、事业编制的派生群体以及依照市场机制聘用的雇佣群体（刘建军、马彦银，2016）。吕芳（2015）将这些没有正式编制的编外人员统统称为“影子雇员”，是指以个体的身份被政府雇用，由公共财政负担薪酬，从事一定的公务活动。那么，中国特色的“影子雇员”即编外人员是如何产生的？其运作机制又是如何？

三、规模调适的第三条道路：双重软约束框架

一国政府规模要多大才能实现有效治理？总的来说，政府规模受历史演变轨迹、制度安排和治理模式选择等影响，既取决于国家物理空间和人口规模，又取决于治理形式、治理内容甚至是治理手段。面对复杂多元的社会需求，尤其是社会期待的或推定应由政府承担的或然性事务，政府为增强组织适应性有两种选择：一是直接增加政府组织内人员，二是通过合同外包给市场。与国外不同，我国基层政府既要面对当地社会需求，更要完成上级政府安排的各种任务，并且主要的不确定性就来自于上级政府的压力。面对人少事多的困境，我国基层政府既缺乏可以外包的市场环境，也难以直接在政府组织内部正常增加编制人员，于是便走向编外用工的第三条道路。

（一）压力传导下的被动选择与自主性扩张

政府为什么扩张？公共选择和政治学文献有两种理论解释：政府需求理论和政府供给理论（Garrett & Rhine，2006）。政府需求理论认为，政府规模增长是因为公民对政府的需求增加了。这种对政府的需求可能来自公民个人或公民群体（利益集团理论），每一方都渴望某种形式的公共物品（Downs，1957；Olson，2009）。在我国体现为压力传导下的被动选择，面对民众日益增长的需要，外加刚性的编制约束、“职责同构”的行政体制以及层层考核的压力，基层政府不得不扩张编外人员（周敏、赵子健，2010；魏娜、韩芳，2015）。政府供给理论认为，政府规模是供给驱动而不是需求驱动的，政府规模增长是因为政府固有的低效率以及公职人员对“预算最大化”的激励机制的追求（Oates，1985；Niskanen，2017）。我国基层政府的编外扩张不只是人少事多的无奈之举，更是自主性扩张的体现（范根才、李英武，2007；颜昌武，2019）。那政府规模增长主要是需求驱动还是供给驱动呢？张岌（2011）研究发现，我国政府

规模增长需求驱动大于供给驱动，这反映政府规模增长具有一定的理性。

（二）编制软约束和预算软约束

以上文献只解释了基层政府为什么要编外扩张，没能回答为何能以及如何扩张的问题。对此，编制软约束和预算软约束提供了两种解释视角。一是编制软约束。吕芳（2016）用编制软约束概括地方政府突破核定编制约束，在核定外索取人力资源，以及由此造成财政供养规模隐性增长的现象。二是预算软约束。编外人员扩张是因为基层政府存在预算软约束。一方面，财政收入不受预算限制，财政收入规模的增长会带来政府雇员规模的增长（张光，2008）。各级政府特别是基层政府在编内刚性情况下，必然要动用受财政部门管理约束较弱、各级人大监督力度较弱的土地财政等收入（张光、严宇，2021）。另一方面，财政支出也是软性的（叶静，2016），基层政府在职能扩张和编制严格受限的情况下，存在着不受财政部门 and 人大立法机构控制的、由经费使用部门和用人单位的主管部门及分管领导决定的财政支出行为，这是编外人员扩张的重要原因（渠敬东，2012；叶静，2016）。甚至在财力紧张的县、乡也有因冲动扩张编外人员而陷入因事养人、因人找钱的怪圈（颜昌武，2019）。

（三）强压力与弱惩罚的制度环境

我国政府体系上下级关系主要围绕“控制权”而展开。一方面，上级政府通过政策、行政命令、检查考核等多种途径向下级分派任务、施加压力，以确保下级政府完成上级确定的目标，“压力型政府”是基层政府面临的日常生态（荣敬本，1998）。另一方面，基层政府具体执行政策时，经常采取各种变通策略和行为来消减和弱化政策实施（杨雪冬，2012）。王清（2018）提出“政绩相容体”概念，用来指两个横向部门之间基于共同的政绩追求和压力，会趋向选择合作以应对上级检查。陆敏（2019）发现，在“政绩相容体”结构和制度背景下，基层政府不会出台有效控制编外人员的管理制度，相反会“默许”职能部门聘用编外人员，即使职能部门编外无序扩张也不会受到“强惩罚”。

基层政府编外用工既是绩效管理制度环境下为了完成上级考核任务的需要，也是自主性扩张自利行为的反映；在编制软约束和预算软约束机制下，加之缺乏问责的弱惩罚，最终导致了编外人员规模膨胀（详见图1）。本文运用编外扩张的双重软约束理论框架，分析基层政府编外人员规模隐性扩张的过程和机制。

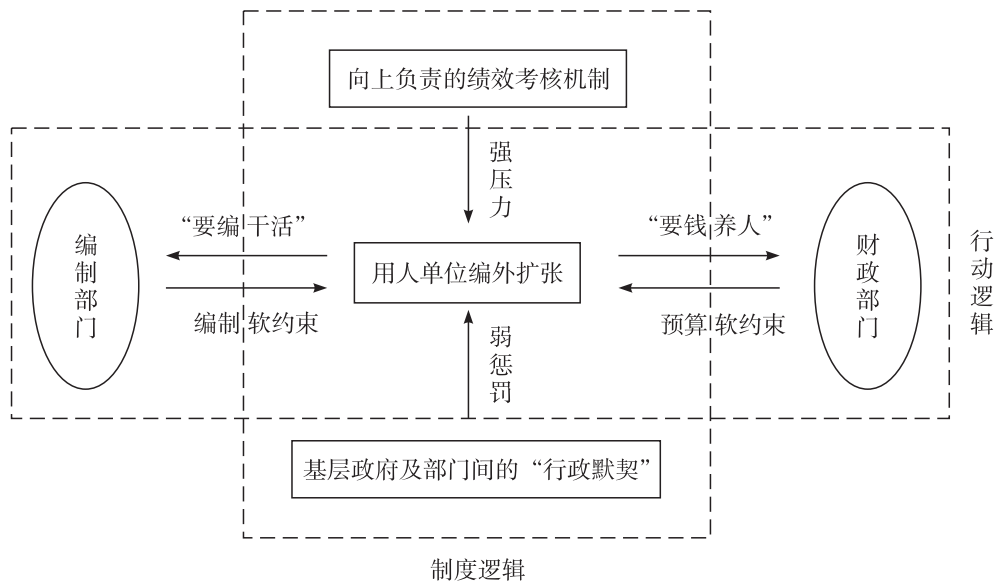


图1 基层政府编外扩张的双重软约束框架

资料来源：作者自制。

四、研究方法

本研究采用个案研究法和参与式观察法，选取B省经济相对富裕的A县为个案。“县”作为我国连接城乡的纽带，在国家治理中发挥承上启下作用，是窥探国家治理的重要窗口。A县位于B省中部，珠江三角洲大三角边缘地带，常住人口30多万。由于经济发展，政府职能扩张，A县编外人员规模增长迅速，是基层政府编外扩张的缩影，具有典型性。据A县编办内部统计，编内人员2020年比2012年减少606人^①，编外人员却增加了2000多人。2020年A县政府决算公开显示，其地区生产总值132.95亿元。一般公共预算总收入为44.78亿元，其中本级公共预算收入为10.57亿元，首次突破10亿元大关，占总收入的23.63%；上级补助收入18.37亿元，占比41.01%；调入资金（主要是土地出让金收入）9.48亿元，占比21.19%。A县财政很大程度依赖上级补助和土地财政收入，属于“吃饭型”财政。

本研究系统收集了A县历年机构改革、编制管理及编外人员管理的工作报告、会议纪要及相关政策文件。2019年9月到2022年4月，研究团队先后10余次与A县机构编制办、组织人事、财政、审计等部门领导及有关业务负责人

^① 编内人员减少并不是编制量减少，而是编制以“空编”形式存在。

13 人进行访谈，深入到党委和政府 32 个部门调研；与用人单位进行交流，了解管理部门和用人单位关于编制管理调控存在的问题；同时还访谈了编内和编外工作人员 10 名（见表 1），了解他们对编制管理和调控的认知和诉求，获得了可靠有效的资料。

表 1 访谈对象基本情况

访谈对象	数量（人）	比例（%）	访谈对象	数量（人）	比例（%）
编制办人员	4	17.4	水利局	1	4.3
财政局人员	2	8.7	卫健局	1	4.3
政府办公室	1	4.3	宣传部	1	4.3
人社局	2	8.7	县自然资源局	1	4.3
编内工作人员	5	21.7	编外工作人员	5	21.7

资料来源：作者自制。

五、编外“隐性扩张”：过程、规模与特征

（一）A 县机构改革与编外人员发展历程

A 县在中央统一部署和 B 省 C 市的直接领导下，2000 年以来共经历了四次大的机构改革，主题都是精简机构、严控编内员额数。2001 年，全县机关行政编制要求精简 25%，事业单位精简 10%。2010 年，强调不得突破人员编制总额。2014 年，大部制改革，继续咬紧编制数量，原则上不突破，事业编制总额以 2012 年的为基数，并减少总量。2019 年，尽管提出编制要“优化协同高效”，“坚持机构编制刚性约束”仍是底线。然而，编内“刚性约束”往往伴随着编外“隐性扩张”，编外用工方式逐渐盛行起来。

A 县编外人员主要有三种：自聘临时工、后勤服务人员以及政府购买服务人员。（1）自聘临时工。用人单位自主决定聘用，工资福利待遇自筹。（2）后勤服务人员。由于历史遗留原因，A 县早年聘用的司机、厨师等后勤服务人员没有正式编制，但却跟编内人员一样有着长期待遇。2007 年，该县印发《关于改革行政机关后勤服务用人制度的通知》，明确核销管理和合同聘用方式，这些岗位将随着人员退休而退出历史。（3）政府购买服务人员。这些人员统一招聘，严格审批，工资福利待遇由县财政统筹。2014 年，A 县印发控编减编工作方案，在核销后勤服务人员编制的同时，明确以增加政府购买服务人员的方式补充人员的不足。2018 年，该县出台《A 县机关事业单位政府购买服务人员管理办法

(试行)》(以下简称《管理办法》),首次对政府购买服务管理进行规范。近年来,A县编外人员在结构上呈现出由临时性向长期性、服务类向辅助类和低层次向高层次转变的趋势。^①

(二) 编内缩减与编外扩张

2020年年底,A县财政供养人员总数约10800人,其中编内人员6475人(行政编1443人,事业编5032人),编外人员4325人(政府购买服务人员1260人,自聘人员3000人,后勤服务人员65人)(见表2)。2020年,A县编内人员比2012年减少606人。编内人员缩减是编制调控政策和编制动态调整的共同作用,是严控编制取得的成效。然而,编外人员却大幅扩张。据最新财政供养人员统计,A县2020年自聘临时工人员数量是2007年的两倍多,政府购买服务人员由0增加到1260人。调研还发现,A县34个党政部门中有32个部门存在政府购买服务人员 and 自聘人员,未聘请的2个部门为巡察办和林业局。巡察办于2019年新成立,靠抽调、借调等方式补充人员,而林业局则通过下属事业单位编制招聘了大量护林员。

表2 A县财政供养人员结构

编制类型	数量(人)	占比(%)
行政编制	1443	13.36
事业编制	5032	46.59
政府购买服务人员	1260	11.67
自聘临时工	3000	27.78
后勤服务人员	65	0.6

资料来源:A县2020年财政供养人员统计资料。

(三) 编内编外呈差序化结构

编外人员与编内人员呈现典型的“同心圆”结构(吕芳,2016)。A县财政供养人员结构从中心到边缘依次是“行政编—事业编—政府购买服务人员—自聘临时工”(见图2),居于中心的编内人员(包括行政编和事业编)和处于边

^① 临时性向长期性转变,是指用人单位倾向于聘用政府购买服务人员以替代自聘人员,前者聘期比后者长,至少为3年,到期后大多会续签,甚至变成长期;服务类向辅助类转变,由之前的清洁、厨师等服务类岗位向辅警、协管等辅助类等变迁;低层次向高层次转变,在乡村振兴大背景下,A县招聘有专业技术的高素质人才。

缘的编外人员（包括政府购买服务人员和自聘临时工）存在差序共生的依赖关系。编外人员的身份地位低于编内人员，工资福利约为后者的三分之一。一般认为，编内人员单向管理和控制着编外人员，为后者提供象征性权力基础，编外人员依附于编内人员行使实质权力。然而，近年来，A县编外人员在基层政府机构内部的作用越来越重要。有些部门和单位高度依赖编外人员，凡是能交给编外人员的事都交给编外人员去做，出现“占编不用，编外扩张”现象。编外人员反向渗透并架空编内人员，导致编内人员权力虚化，编内人员人力资源没有得到充分发挥，变相增加了财政成本。

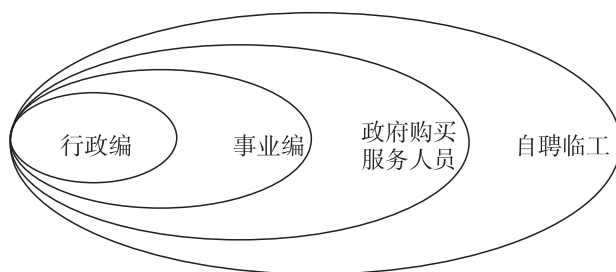


图2 财政供养人员呈差序化结构

资料来源：作者自制。

六、编外“要编”“控编”的博弈与软约束

编制是稀缺的政治资源，编制管理事关党和国家治国理政和战略资源配置。那么，稀缺的编制资源究竟该如何分配？分配的依据是什么？编制管理绕不过“要编”的用人单位与“控编”的编制部门和财政部门，在编内刚性约束的大背景下，有关编制分配的冲突延伸至编外人员。

（一）编外“要编”：用人单位诉求

对于用人单位而言，编制当然是越多越好。2019年机构改革后，A县编办开展机构改革“回头看”调研，全县33个党政部门，24个部门反映编制配备不足，人员配置不合理。

没有单位会说够编够人，哪怕真的足够。当行政编申请不到时，就申请事业编；编制内不行，就会转向编外。（BZB20200513）^①

1. 压力传导下的被动选择

尽管机构改革强调编制资源要向基层倾斜，但编制倒挂的现象仍普遍存在。

^① 访谈资料编码说明：前面字母代表访谈人员所在部门，后8位数字为访谈日期，下同。

越到基层，工作任务越是繁重，编制总体上却自上而下逐级递减。A 县有些部门一个股室对接上面几个科室。

上级交办的工作任务不间断，我们一个股室 2~3 人，对应上级部门几个科室，工作一项接一项，没有编外人员支援，难以完成工作任务。（ZZJ20200513）

而且，上级政府还以抽调、借调等方式要求下级政府提供人员协助。2020 年，A 县机关事业单位共有 154 名在编人员被借到上级部门，抽调去做疫情防控、营商环境一体化、扫黑除恶等专项工作，这进一步加剧了 A 县的编制紧张。“人少事多”的客观压力迫使用人单位要求增编扩编，在编内人员紧张、难以扩充的情况下，转而要求增加编外人员。

2. 自主性扩张需要

除了压力传导的客观需要外，编外扩张也是基层政府采取的策略性用人诉求，体现了很强的自主性。当工作任务与人员不匹配时，用人单位想到最直接的办法就是增加编外人员，而不是考虑如何盘活现有编制内人力资源，“占编不用、编外扩张”便是这一反映。编外人员有韧性，能吃苦，工作效率高，处于机关事业单位最前线，更容易赢得用人单位的青睐。他们营造了新的“基层”，让原本负责一线执行的编内人员摇身变为新的管理层，管理和指挥着编外人员，基层政府纵向权力得到延伸。

那些 40 多岁的人，正是做事的黄金时期，但对工作就是提不起兴趣。留着这样的人做事，质量效果先不说，整个工作队伍都受影响。相比之下，编外人员更会做事、好用、效率高。我宁愿带 1 个能做事的临时工也不要 3 个不干活的编内人员。（SLJ20201013）

即便编内人员够用好用，基层政府仍有很强的动力去寻求编外扩编，这契合 Niskanen（2017）预算最大化理论，即官僚总是追求预算总规模的最大化，以实现自身效用最大化。越到县、乡层面，民众对挤进体制越是渴望。A 县是个熟人社会，机关事业单位领导总有绕不开的人情网。当用人单位想增加人手时，招聘编制内人员需严格按照招录程序，规范透明，很难插手；而招聘编外人员则有很强的自主性。用人单位在招聘编外人员时通常会招聘那些能增加社会资本、对单位有价值的人。这些人员先入编制外，再通过考录转为编制内的曲线路径在基层较为常见。

（二）编外“控编”：编制软约束

用人单位永远希望增机构、增编、增人，编制部门则负责减机构、减编、减人。在编内刚性约束大背景下，用人单位“要编扩编”的诉求和编制部门

“控编”的矛盾主要集中在编外人员上。编制部门编制软约束主要体现：一是缺乏制度性硬约束，二是灵活妥协的结果，三是缺乏科学的编制测算标准。

1. 缺乏制度性硬约束

A县编外人员长期以来处于管理真空地带。直到2018年A县出台《管理办法》，才明确政府购买服务人员由县政府办公室牵头建立的编办、人社局、财政局三方联动的综合机制约束，实行部门分工负责、联席审批制度。这种联动的综合约束机制相对松散，需要多方协同管理。

编外用人本来就不是我们编办的职责范围，但是编办的工作做得很细很实，工作做得好，编外用人的事项也就成了编办业务，但并没有相关文件规定属我们管。（BZB20200810）

在编外人员管理过程中，A县编办的作用虽然慢慢凸显，但编办并不是最终决策部门。譬如，在招聘政府购买服务人员时，按照程序会征求编办意见，但最终招聘与否、招多少人都是由审批领导小组决定。而且，当用人单位有紧急任务或特殊情况时，还存在绕过《管理办法》、不经审批领导小组就直接增加政府购买服务人员的情况。

至于自聘临时工，由用人单位自行招聘与管理，自聘临时工不需要向上级和其他部门申请和审批，关键看用人单位，取决于用人单位的领导意愿和单位财力。编办对自聘临时工的招聘与管理几乎没有话语权。到目前为止，A县尚没有出台任何针对自聘临时工的正式约束性文件。

住建局是比较早招聘临时工的，只要局长同意了就可签合同，工资福利也是局里定，单位有收入也不用向县里报备。（ZJJ20200810）

2. 编办在博弈中灵活妥协

对用人单位编外扩张，编办通常是“睁一只眼闭一只眼”。这是编办面对“众人推门一家坑”的外界压力时所采取的一种妥协和灵活处理的办法，既满足了用人单位“要编”的诉求，又不突破编内刚性约束的限制，有效缓解了编制紧张的压力。

当用人单位提出要增加人手时，编办很难办。若增加编制放松管理，则存在被上级查处的风险；若不增加编制，则会招致其他机关事业单位甚至相关县领导的不满，此时增加编外人员处理常规事务性工作是个两全的解决方案。而且，相比正式编制人员，编外人员可以花更少的钱干更多的事。（BZB20200810）

编外扩张中，用人单位一直占相对主导地位。编办作为监管部门，对编外人员管理通常采取“宏观管住、微观适放”的方式。一方面，编办与用人单位为同级单位，管得具体容易改变原有的权力空间，限制过紧则可能引起用人单

位的反对和非议；另一方面，客观条件不允许管得太具体。A县各类机关事业单位200多个，编外人员4300余人，如果管得深入，工作量将大大增加，编办也需要招聘编外人员来专门管理，并且还可能因管理不到位，陷入吃力不讨好的两难境地。

3. 缺乏科学的编制测算标准

用人单位的“要编”诉求是否合理？到底需要配置多少编制才合适？这是编办在配置编制资源时的老大难问题。以往主要通过上查下问、左右平衡或者预计工作量的方式进行编制估算，具有一定主观性。编办对编制配置没有科学的测算方法和量化标准，跟用人单位谈判时缺乏硬性标准，哪怕了解了其人员分工及工作量等情况，依然没办法准确测算究竟该给多少编制，决策时大多参照上级部门和周边政府同类机关事业单位的惯用做法。而且，现有编制管理文件对如何科学测算编制规模缺乏细致规定，涉及的仅是原则和程序性内容。编制资源分配尤其是编外人员配置在很大程度上依赖编办人员的主观经验判断以及与用人单位的讨价还价。

（三）编外“控编”：预算软约束

A县编制外圈层年年扩张，编外人员经费增长迅速。政府购买服务人员经费支出从2016年的2961万元增至2020年5315万元，几乎翻了一番，其中2018年增幅最快，达33.4%（见表3）。这是因为当年出台的《管理办法》对政府购买服务人员予以正名和合法化的结果。除此之外，A县2020年有3000名自聘临时工，按当地标准每人4万年薪算，总支出达1.2亿元。编外人员经费合计达1.7亿元，逼近编内人员的三分之一。一个政府能够雇用多少人员来管理，从根本上取决于其财力，没有财政收入和支出规模的增加，编外扩张就是无源之水。那么，A县财政状况如何呢？财政部门对编外人员经费实施约束控制了吗？

1. “宽财政”是编外扩张的重要前提

20世纪90年代实行分税制后，我国中央政府财政收入越来越多，地方政府财政征收的比例和自由度则大大减小。然而，这并不意味着地方政府经手的财政资源变少了，他们在争取财政收入上依然有很强的自主权，如在争取上级转移支付、转让土地、招商引资等方面，基层政府依然掌握着大量资源并在这些资源的分配中起到关键作用（叶静，2016）。

一是一般公共预算收入和支出规模增加。2016年至2020年，A县一般公共预算收入和一般公共预算支出规模都呈逐渐增加趋势，一般公共预算支出增长更快，4年间增幅达72.3%（见表3）。

这些年财政收入和支出规模都在稳定增长，养人的钱还是有的，多雇少雇几十甚至几百个编外人员对整个财政总盘子来说影响不大。（CZJ20220323）

表3 财政供养人员经费与一般公共预算收入、支出及土地出让金收入关系

年份	2016		2017		2018		2019		2020	
	金额	增长率	金额	增长率	金额	增长率	金额	增长率	金额	增长率
	(万元)	(%)	(万元)	(%)	(万元)	(%)	(万元)	(%)	(万元)	(%)
编制内 人员经费	44627	10.11	48539	8.77	53360	9.93	56621	6.11	59889	5.78
政府购买服务 人员经费	2961	9.1	3192	7.8	4259	33.4	4612	8.29	5315	15.2
一般公共预算 收入	312518	15.04	338245	8.23	359334	6.23	422880	17.7	447807	5.89
一般公共预算 支出	230828	16.38	266798	15.58	304557	14.15	380601	24.96	397732	4.5
土地出让金 收入	20741	12.3	21388	3.12	44060	106	82023	86.17	162963	98.68
政府性基金 调出	6479	-41.32	29965	362.49	30065	0.3	71352	137.32	94479	32.41

注：表中数据来自A县2016—2020年度政府决算公开和财政局内部资料。自聘临时工经费没有准确数据统计，此表未包含。

资料来源：作者自制。

二是土地出让金收入的迅猛增长充实了财政。A县毗邻B省省会，有着独特的区位优势，近年来，更是大力发展产业园招商引资，刺激地价猛涨。2016—2020年，A县土地出让金收入短短4年间增长了7倍多，充实了财政收入。A县对土地出让金有较大的自由支配权，在现行“两本预算”（一般公共预算与政府性基金预算）打通使用背景下，土地出让金收入可调入一般公共预算中。如A县2020年就从政府性基金预算（主要是土地出让金）中调出9.4亿元给一般公共预算使用，占后者总收入的21.19%。这为编外人员扩张提供了坚实的财力基础。从表3可看出，政府购买服务人员工资福利支出不仅与一般公共预算收入和支出规模呈正向相关，还随着土地出让金收入增长而增加。这也证实了张光和严宇（2021）的发现，即政府规模的扩张不仅跟公共财政支出规模增加有关，且跟土地出让金收入规模增加有关。

近年来，卖地收入成为我们创收的重要来源，可补充一般公共预算支出不足。“保工资、保运转、保民生”才变成了可能……用人单位任务多压力大，需聘请更多编外人员，在财力允许的范围内，只要编办和人社局同意，我们都尽量支持。（CZJ20220323）

2. 对编外扩张缺乏财力约束

一是财政部门对政府购买服务人员话语权小。当用人单位申请增加政府购买服务人员时,按照《管理办法》规定,在核定员额过程中,编办、财政局和人社局需根据分工分别提出审核意见。A县政府购买服务人员工资福利支出纳入年度预算,由财政统一支付,但事实上得不到有效预算约束。这是因为编外人员每年增量、工资待遇标准以及人数总量规模,都不受财政局实质性约束,而主要取决于用人单位的需求和地方主要领导的态度。

越到基层,财政部门在政府内部的话语权越小,更多是执行部门,而非决策部门,即使想“控编”也有心无力。征求意见中,编办参照编制核定标准对用人单位调研提出意见,而财政局、人社局一般没有异议,大多同意编办意见,走个过场。(BZB20191210)

做预算也是看财力的,没有政策文件限定财政供养支出,我们也没硬性要求,财力允许就没问题。再说了,财政部门对于人事没有决定权,审批领导小组同意了,财政部门就只管支付。(CZJ20201217)

二是财政部门对自聘临时工经费不清楚。自聘临时工经费由用人单位自行负责,财政部门没有给用人单位专门经费,也不会将之纳入年度预算“人员经费支出”中。那么,用人单位自聘临时工收入从哪里来呢?

有经营性收入的单位自行解决。以住建局为例,2020年三类事业单位改革前,住建局以下属事业单位检测站的名义招聘临时工46人。检测站有经营性收入,自聘临时工工资福利就住建局说了算,其工资远高于政府购买服务人员。没有经营性收入的单位一般在工作经费中列支,部分会列入“专项支出”,如聘请保安、护林员等来自安保经费、护林经费等。(CZJ20200810)

自聘临时工人员经费就隐匿在各种“专项经费”或“其他支出”中,在年度预算中体现不出来。A县自聘临时工究竟花了多少钱,财政部门并不完全清楚,导致监管不足。

七、编外扩张“强压力-弱惩罚”的制度环境

基层政府编外扩张如何实现?从用人单位与编办和财政部门互动博弈的行动逻辑看,是编制和财政部门的双重软约束造成的。但是基层政府为什么会容许这种双重软约束存在呢?除了行动逻辑外,还有着更深层的制度逻辑,根植于我国行政体系“强压力-弱惩罚”的纵向政策执行过程中。

（一）“强压力”：向上负责的绩效考核机制

“政府要对民众负责”，这似乎是一个不证自明的命题。然而，在自上而下的绩效考核下，下级政府更多的是对上负责。在属地化管理中，上级政府处于绝对的优势地位，上级部门负责工作安排、统筹协调、任务监管，下级部门负责具体的执行。越到基层，工作任务越繁重。职责同构的行政体制与任务考核的压力型体制相结合，构成了基层治理的制度环境。

有些部门上下级之间职责几乎完全一样，没有边界，是一种模糊的权力和责任关系。上级希望下级完全按照上级的节奏工作，甚至直接干预下级工作。一遇到问题，上级就会把任务下压，责任外推，还动不动就“属地管理”。我们基层既要疲于应付上级交代的任务，又要深入一线开展工作，任务重压力大，人手又不足，不招聘编外人员根本没办法运转。（ZRZYJ20201217）

在这种强压力下，基层政府官员晋升几乎完全取决于上级政府，身在行政体系中的基层政府官员要想在体制中生存和晋升，必须想尽办法获得上级政府的支持和认可才行。基层政府及其用人单位面临的首要问题是如何完成上级政府交办的任务，因此他们有很强的动力打破编制数量的限制，努力拓展组织内人力资源。在编制内找不到出口，就不断招聘编外人员以增强组织弹性。这就不难解释为什么基层政府不惜经常发动运动式治理，甚至将这种运动式治理常规化以应对精密的目标责任制和绩效考核需要了（倪星、原超，2014）。

（二）“弱惩罚”：基层政府及其部门间的“行政默契”

除了面临向上负责的绩效考核“强压力”，编外扩张还是由基层政府及其部门间的“行政默契”导致的。编外扩张不只是基层领导干部或公务员群体的私人行为，更像是一种为获得更好生存的有默契、组织化的集体行动（颜昌武，2019）。

面对重大政治任务和突发专项活动时，基层政府需要急增人手，编内强约束而只好编外扩张。如A县自然资源局本来有编制21名，被扫黑除恶、疫情防控、营商环境一体化等各项工作专班抽调9名人员，抽走的都是党员、在职在编且年龄在45周岁以下的精干力量，不从下属所里抽调人员或者聘用编外人员几乎难以维持正常运作。下属自然资源所核定编制虽有6名，实际上仅有一两名在编人员在岗，只能聘请编外人员来补充。面对上级检查和考核时，A县政府及其下属用人单位形成了“政绩共容体”，一荣俱荣，一损俱损。

基层政府及其部门之间很容易对编外扩张达成行政默契。编外扩张使得编制资源总量这块“蛋糕”做大，基层政府及其用人单位都是受益者。只要财力

不是问题就可以聘用；哪怕财力紧张，有些基层政府为多“养人”而到处寻找增加财政收入的办法。如果没有上级政府缩编控编的约束，没有财政支付的压力，编外扩张将愈演愈烈。即使编外扩张这一问题引发关注，但只要相关单位和个人不会因此被追责和处罚，编外扩张的趋势就不会得到有效遏制。2020年年底，B省编办巡视组调研发现A县编外扩张过快的问题，但并没有对A县进行实质性追责，只是要求其整改。至今，A县尚没有一份制度性文件对编外扩编进行有效约束。

八、讨论与政策建议

我国政府机构人员易陷入“精简——膨胀——再精简——再膨胀”的怪圈，如何用好用活编制内资源，化解编外人员无序扩张的难题是当下基层治理中亟须解决的重要课题。近年来，基层政府编外人员扩张愈演愈烈，不仅是社会发展的客观需要，更是源于助长隐性扩张的制度环境和行为机制。编制和预算双重软约束促使编外扩张成为可能，而基层政府面对上级绩效考核时的“强压力”，以及编外扩张“弱惩罚”使得编外扩张变成必然。

（一）编外扩张会无限进行下去吗？

近年来，各地基层政府编外人员纷纷大幅扩张，财政供养人员规模越来越大，给国家财政支出带来了压力。那么，这种编外扩张会无限进行下去吗？答案是否定的。调研发现，基层政府编外扩张是各用人单位与编制、财政等部门围绕“编制”资源博弈而取得动态平衡的结果。编外扩张的步伐并非不可遏制，在一定约束条件下会放缓甚至消失。

一是基层政府面临财政压力。编外扩张的前提是财政相对充裕，“宽财政”是编外扩张的强支撑和基底。近年来，A县无论GDP还是财政收入都呈现稳步增长趋势，尤其还有成倍增长的卖地收入作为一般公共预算收入的有效补充。随着我国经济发展进入新常态，地方土地财政不可持续，刚性支出会越来越多。政府财政由宽松趋向紧张时，必然要求政府勒紧腰带过“苦日子”（马骏，2013），缩减政府规模。作为“影子雇员”的编外人员便会首当其冲，由扩张转为缩减。

二是“控编”部门博弈能力增强。Niskanen（2017）认为，官僚机构作为唯一的公共服务供给者，垄断了关于生产成本的真实信息，可以强迫议会接受一个过大的预算。相对于“控编”的编制部门和财政部门而言，“要编”的用人单位可以说垄断着编制信息，可迫使编制和财政部门同意接受聘用尽可能多

的编外人员，实现政府机构预算和规模最大化。然而基层政府“要编”和“控编”部门之间并不是一次性交易，双方存在多次博弈，信息不对称将逐步减少。随着编制管理走向科学化和规范化，编办、财政局和人社局等部门业务熟练度和专业度的提升，对用人单位编外用人审核能力将趋严，编外扩张遭遇的阻力也将越来越大。

三是政府预算绩效考核与问责压力。“花钱必问效”将会是基层政府编外扩张的最大制约因素。随着我国预算绩效管理的全面实施和推行，要求政府花尽可能少的钱干尽可能多的事情，以增加单位资金的支出效益（马骏，2004）。用人单位编制内和编制外人员规模越大，资金拨款越多，预算绩效考核的压力也就越大。在这种背景下，基层政府并不一定会单纯追求扩张政府规模，要求“增员增效”。相反，他们更可能倾向缩减政府规模以塑造“精简高效”的干部队伍（Dunlevy，1991），从而将可委托给社会和市场的职能外包出去。实践中，这一苗头已开始出现，A县已经试点将环卫保洁、绿化等服务类任务外包出去，实现由“花钱养人”向“花钱养事”的方式转变，以减少编外人员数量，提升行政效能。

（二）编外扩张治理的政策建议

首先，统筹使用编制资源，实现动态平衡。一是编制管理要从单纯控制转变为动态调控。编制内刚性约束的合理性有待商榷，“有增有减”是常道，否则，堵死了编制内扩张“前门”，编外扩张“后门”更难管理。二是突出编制内精细化管理和内部挖潜增效。调整优化现有机构编制，充分挖掘机构编制内部潜力，增强编制内人员的工作积极性。三是加强编外人员规范化管理，落实主体责任，编制和财政“软约束”变为“硬约束”，抑制编外人员规模扩张。

其次，转变政府职能，推进政府服务外包。编外扩张导致基层政府吸纳了大量社会资源，在一定程度上缓解了人少事多的压力，但无序扩张势必会导致政府规模膨胀，与简政放权初衷相悖，甚至加重社会负担。正如新公共管理理论指出的政府要“掌舵”而非“划桨”，基层政府可以通过服务外包的方式使自身从繁杂琐碎的事务中解脱出来，将一些不该管、管不好的领域还给社会，变“增员增效”为“减员增效”。

最后，改善“强压力-弱惩罚”的制度环境。破解“职责同构”束缚，改善唯上型的政绩考核强压力，加强对超编行为的惩治，推进编制权责清单制，改变编制倒挂等不合理现象。

参考文献

- 范根才、李英武 (2007). 编外用工: 难题如何破解? 中国劳动保障报: 2007-11-21
- Fan, G. C., & Li, Y. W. (2017). Informal Employment: How to Solve the Problem? *China Labor and Social Security Newspaper*: 2007-11-21 (in Chinese)
- 刘建军、马彦银 (2016). 从“官吏分途”到“群体三分”: 中国地方治理的人事结构转换及其政治效应对周雪光《从“官吏分途”到“层级分流”: 帝国逻辑下的中国官僚人事制度》一文的一个补充. 社会, 1: 76-98.
- Liu, J. J., & Ma, Y. Y. (2016). From Stratification Between Officials and Staff to Three Group Divisions: Personnel Management Structure Change and Its Political Impact in Chinese Local Governance: A Complement to Xueguang Zhou's "Between 'Officials' and 'Local Staff': The Logic of the Empire and Personnel Management in the Chinese Bureaucracy". *Chinese Journal of Sociology*, 1: 76-98 (in Chinese)
- 吕芳 (2015). 中国地方政府的“影子雇员”与“同心圆”结构——基于街道办事处实证分析的. 管理世界, 10: 106-116.
- Lyu, F. (2015). The "Shadow Employee" and "Concentric Circle" Structure of Local Government in China: Empirical Analysis Based on Sub-district Office. *Management World*, 10: 106-116. (in Chinese)
- 吕芳 (2016). “软编制约束”: 对地方财政供养规模隐性增长的一种解释. 北京行政学院学报, 05: 16-24.
- Lyu, F. (2016). "Soft Personnel Constraints": An Explanation for the Implicit Growth of the Scale of Local Financial Support. *Journal of Beijing Administrative Institute*, 5: 16-24. (in Chinese)
- 陆敏 (2019). 强压力—强激励—弱惩罚: 编外人员规模膨胀的内在逻辑研究 (硕士学位论文, 浙江大学).
- Lu, M. (2019). Strong Pressure, Strong Motivation and Weak Punishment: A Study on the Internal Logic of the Expansion of the Scale of Informal Staff Personnel (Master Thesis, Zhejiang University). (in Chinese)
- 马骏 (2004). 新绩效预算. 中央财经大学学报, 8: 1-6.
- Ma, J. (2004). New Performance Budgeting. *Journal of Central University of Finance and Economics*, 8: 1-6. (in Chinese)
- 马骏 (2013). 中国公共预算面临的挑战: 财政可持续. 国家行政学院学报, 5: 19-30.
- Ma, J. (2013). The Biggest Challenge to China's Public Budget: Fiscal Sustainability. *Journal of Chinese Academy of Governance*, 5: 19-30. (in Chinese)
- 马骏, 叶娟丽 (2004). 西方公共行政学理论前沿. 北京: 中国社会科学出版社.
- Ma, J., & Ye, J. L. (2004). *Frontiers of Western Public Administration Theory*. Beijing: China Social Sciences Press. (in Chinese)
- 倪星、原超 (2014). 地方政府的运动式治理是如何走向“常规化”的? ——基于S市市监局“清无”专项行动的分析. 公共行政评论, 7: 70-96+171-172.
- Ni, X., & Yuan, C. (2014). How Local Government Campaign-style Governance Become Routinized? A Case Study of Special Action. *Journal of Public Administration Review*, 7: 70-96+171-172. (in Chinese)
- 倪星、郑崇明 (2016). 从官吏分途到科层内部市场化: 次官僚与国家治理的有效性——以公安机关警务辅助力量为研究对象. 领导科学论坛, 9: 29-43.
- Ni, X., & Zheng, C. M. (2016). From Official-clerical Dichotomy to Hierarchical Internal Market: Sub-bureaucrat and the Effectiveness of National Governance: Taking the Police Auxiliary Forces for Example. *The Forum of Leadership Science*, 9: 29-43. (in Chinese)
- 渠敬东 (2012). 项目制: 一种新的国家治理体制. 中国社会科学, 5: 113-130+207.
- Qu, J. D. (2012). Project System: A New National Governance System. *Social Sciences in China*, 5: 113-130+207. (in Chinese)
- 荣敬本 (1998). 从压力型体制向民主合作体制的转变. 北京: 中央编译出版社.
- Rong, J. B. (1998). *Transformation from Pressure-type System to Democratic Cooperation System*. Beijing: Central Compilation and Translation Press. (in Chinese)
- 陶希东 (2007). 关于我国地方政府实施政府雇员制的理性思考. 科学·经济·社会, 2: 78-81.
- Tao, X. D. (2007) Rational Consideration of Applying Government Employee in Local Government in China. *Science. Economic. Society*, 2: 78-81. (in Chinese)
- 王清 (2018). 政府部门间为何合作: 政绩相容体的分析框架. 中国行政管理, 7: 100-107.
- Wang, Q. (2015). Performance Unit: The Factors of Department Cooperation. *Chinese Public Administration*, 7: 100-107. (in Chinese)

- 魏娜、韩芳 (2015). 公共部门编外行政辅助人员管理: 问题、思路与对策——以 X 市为例. *国家行政学院学报*, 2: 110 - 114.
- Wei, N., & Han, F. (2015). Informal Staff Management in Public Department: Problem, Thought & Solution. *Journal of Chinese Academy of Governance*, 2: 110 - 114. (in Chinese)
- 颜昌武 (2019). 刚性约束与自主性扩张——乡镇政府编外用工的一个解释性框架. *中国行政管理*, 4: 100 - 106.
- Yan, C. W. (2019). Rigid Constraints and Autonomous Expansions: An Explanatory Framework of Supernumerary Employment in Township Governments. *Chinese Public Administration*, 4: 100 - 106. (in Chinese)
- 杨雪冬 (2012). 探寻基层政权的治理逻辑. *中国治理评论*, 1: 174 - 182.
- Yang, X. D. (2012). Probing into the Governance Logic of the Grass-roots Political Power. *China Governance Review*, 1: 174 - 182. (in Chinese)
- 叶静 (2016). 地方软财政支出与基层治理——以编外人员扩张为例. *社会学研究*, 1: 146 - 167 + 245.
- Ye, J. (2016). Soft Fiscal Expenditure and Local Governance: The Expansion of Staff Without Bianzhi as an Example. *Sociological Studies*, 1: 146 - 167 + 245. (in Chinese)
- 张光 (2008). 财政规模、编制改革和公务员规模的变动: 基于对 1978—2006 年的实证分析. *政治学研究*, 4: 97 - 107
- Zhang, G. (2008). Financial Scale, Staffing Reform and Changes in the Scale of Civil Servants Action: Based on the Empirical Analysis of 1978 - 2006. *CASS Journal of Political Science*, 4: 97 - 107. (in Chinese)
- 张光、严宇 (2021). 中国政府雇员规模扩张及其成因再考: 基于 1978—2019 年时间序列数据的分析. *公共管理与政策评论*, 5: 14 - 32.
- Zhang, G., & Yan, Y. (2021). Reconsidering the Expansion of Governmental Cadres and Workers in China: An Empirical Analysis of the Time Series Data from 1978 Through 2019. *Public Administration and Policy Analysis*, 5: 14 - 32. (in Chinese)
- 张发 (2011). 中国行政成本省际差异研究——基于 1998 - 2003 年时期的数据分析. *公共行政评论*, 1: 137 - 183
- Zhang, J. (2021). A Study of Administrative Cost in Public Sectors among Chinese Provinces: Based on Data Analysis During 1998 - 2003. *Journal of Public Administration Review*, 1: 137 - 183. (in Chinese)
- 周敏、赵子建 (2010). 基层政府人员编制隐性膨胀问题研究——以 A 省 YZH 市 CHD 区乡镇街道机关为例. *中国行政管理*, 12: 65 - 68.
- Zhou, M., & Zhao, Z. J. (2010). Study on Hidden Expansion of Local Government Staff: Take Township and Office of CHD District of YZH City as an Example. *Chinese Public Administration*, 12: 65 - 68. (in Chinese)
- 朱天义、张立荣 (2021). 贫困地区基层政府培育农业经营主体的行动逻辑——基于“情境—过程”分析框架的探索. *中国行政管理*, 4: 117 - 124.
- Zhu, T. Y., & Zhang, L. R. (2021). The Action Logic of the Grassroots Government in Poor Areas to Cultivate the Agricultural Operators: Exploration Based on the “Context-process” Analysis Framework. *Chinese Public Administration*, 4: 117 - 124. (in Chinese)
- Downs, A. (1957). An Economic Theory of Political Action in a Democracy. *Journal of Political Economy*, 2: 135 - 150.
- Dunlevy, P. (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. New York: Prentice Hall.
- Eger, R. J. (2006). Casting Light on Shadow Government: A Typological Approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1: 125 - 137.
- Garrett, T. A., & Rhine, R. M. (2006). On the Size and Growth of Government. *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, 88: 13 - 30.
- Light, P. C. (1999). *The True Size of Government*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Light, P. C. (2003) *Fact Sheet on the New True Size of Government*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Niskanen, W. A. (2017). *Bureaucracy & Representative Government*. New York: Routledge.
- Oates, W. E. (1985). *On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey*. Department of Economics, University of Maryland.
- Olson, M. (2009). *The Logic of Collective Action*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Wu, A. M., & Lin, M. (2012). Determinants of Government Size: Evidence from China. *Public Choice*, 1: 255 - 270.

责任编辑: 王秋石