

资源主导下基层编制如何动态统筹？

——基于乡镇与街道的双案例研究

李慧凤*

【摘要】编制作为中国特色组织管理制度，是重要的政治资源和执政资源，为基层政府治理提供基本保障。随着基层事务增加和属地责任增强，无限扩大的行政责任与长期固化的编制之间产生了结构、功能、资源等三大矛盾，急需探索基层编制改革。鉴于此，基于编制分析视角，论文探讨基层政府在编制刚性束缚下，如何积极探索资源整合与编制统筹的创新路径。通过双案例研究发现，基层政府以机构改革带来的编制调整为契机，通过对不同资源（行政资源、财政资源和人力资源）进行整合，促进基层编制的动态统筹，使编制功能在基层政府治理中得以发挥，这为基层编制改革提供了可行路径。基层编制改革也需要考虑经济社会发展条件以及治理体制机制的成熟程度对编制统筹的影响。

【关键词】资源整合 编制统筹 基层政府

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674 - 2486 (2023) 02 - 0105 - 15

一、引言

基层政府是我国政府组织体系的基础，长期以来承担着大量基础教育、医疗卫生以及社会保障等社会治理和公共服务职责。基层政府如何推进基层治理体系和治理能力现代化，这是学术界和实务工作者亟待解决的一个重大现实问题。学术界较多从结构和行动视角对政府结构改革和行动策略进行分析。一些研究关注基层政府治理的结构性难题，强调行政控制的约束性作用，如职责同

* 李慧凤，苏州大学政治与公共管理学院副教授、硕士生导师，苏州大学中国特色城镇化研究中心、新型城镇化与社会治理协同创新中心研究员，苏南治理现代化研究基地研究员。感谢匿名评审专家的宝贵建议。

基金项目：江苏省社科基金项目“江苏坚持和完善共建共治共享社会治理制度研究”（21ZZD003），苏州大学中国特色城镇化研究中心、新型城镇化与社会治理协同创新中心课题“数字时代城市基层治理现代化研究”（22CZHC007）。

构（朱光磊、张志红，2005）、上下分治（曹正汉，2011）、压力型体制（杨雪冬，2012）、统合型治理（李春根、罗家为，2021）、松散式关联（崔晶，2022）等。另一些研究则关注基层政府治理的行为策略，分析行动者的意图和行为，如选择性执行（O'Brien & Li，1999）、变通行为（王汉生，1997）、共谋行为（周雪光，2008）、请示授权（郁建兴，2017）、政策空传（李瑞昌，2012）、草根动员（谢岳、党东升，2015）、避责行为（倪星、王锐，2017）、调适性动员（王诗宗、杨帆，2018）等。这些研究为理解基层治理中广泛存在的“上有政策、下有对策”现象提供了丰富而有趣的视角。

也有研究发现，尽管中国基层实践广泛使用半正式的行政方法，但基层政府治理并没有陷入无效率困境，反而创造性地建构了有效治理图景（王诗宗、杨帆，2018）。一些研究关注到基层治理中的非正式雇员或“影子雇员”现象（吕芳，2015），探讨了地方政府人员的隐蔽扩张问题（吕芳，2016），却很少对编制在其中发挥的作用深入分析，反而将编制视为一个无需审视的、既定的“黑箱”。实际上，基层政府治理的前提正是编制制度。编制作为我国特有的一种组织管理方式，在控制政府人员规模、科学设置组织机构、提升机构职能运行效能以及合理分配预算资金等方面具有重要作用。从这个意义上说，编制制度是基层政府治理的基本保障。

随着经济社会快速发展，基层政府的社会治理和公共服务责任日趋增加。基层政府既要承接条线部门下派的任务，还要承担愈来愈多的属地责任。无限扩大的行政责任与长期固化的编制资源之间产生了三个矛盾：一是结构性矛盾。由于编制在不同地区、层级、部门之间分布不平衡，满编与缺编现象并存，编制很难满足当前基层政府治理的多元需求。二是功能性矛盾。有限的编制面对无限责任时能够发挥的功能十分有限，基层政府不得不大量使用编外人员完成工作任务。三是资源性矛盾。基层政府在行政资源、财政资源、人力资源方面受到诸多限制，在治理过程中常常会遇到资源“天花板”问题。因此，立足中国场域，需要弄清楚编制制度如何影响基层政府治理，基层编制改革如何进行。本文旨在考察我国编制制度在基层政府治理中如何发挥作用，尤其深入剖析基层政府在编制制度刚性束缚下，如何通过资源主导对编制进行动态统筹，进而探索基层编制改革的可行路径。

二、既有讨论与延展空间

关于中国基层政府治理的研究成果日益丰硕，不仅在经验层面积累了丰富翔实的案例经验，在理论层面也产生了诸多分析框架，一些分析框架已逐渐形成共识。

（一）基层政府行为

近年来,学者们大量探讨了基层政府的变通行为,形成了诸如利益分析、行为分析、制度分析、结构分析、资源分析等分析框架,这些分析框架在预测和解释政府行为策略及治理效果等方面显示了较强的说服力。

在利益关系和行动策略上,已有研究探讨了基层政府在治理中的角色认知与行动策略。如有研究通过“场域-行为”分析一线城管执法人员如何受制于场域要素和个体要素,采取“帮扶”“罚款”等策略(陈那波、卢施羽,2013),也有研究基于“策略-关系”分析行动者的策略行为(吴少微、杨忠,2017)、街头官僚的行动逻辑(韩志明,2008),还有研究从“宏观-微观”分析避责行为的根源(倪星、王锐,2018),运用“自主-被动”分析基层干部的“能动性”和“本能回应”(朱亚鹏、刘云香,2014)。

关于制度和资源如何影响基层政府治理,有研究发现,制度和体制缺陷造成了基层政府治理的内生性问题(陈家建等,2013a);也有研究从“正式制度与非正式制度”关系出发,指出基层乡镇治理逻辑是“正式权力的非正式运作”(周雪光,2008),运动型治理是基层治理的一种常规性行政机制(欧阳静,2014);还有研究认为,将科层与运动两种治理模式连接起来是基层有效治理的关键(陈家建,2015),基层政府可根据行政控制和社会动员能力的强弱形成不同组合(王诗宗、杨帆,2018)。在资源上,由于行政资源集中在上级政府,基层政府的资源相对稀缺,由此形成了一个“上宽下窄”的漏斗形结构。财政资源和人力资源也会影响基层政府治理,项目制之所以能快速地见到成效,正是因为它能使上级部门拥有集中的资金管理权、特殊的人事安排权以及高效的动员程序(陈家建,2013b)。在人员雇用上,公共(预算内)财政行为具有抑制政府雇员规模扩张的长期效应,而非公共(预算外)财政行为具有扩张政府规模的长期和短期效应(张光、严宇,2021)。

（二）编外扩张现象

编制是编制管理机关核定的机关事业单位的人员数额和领导职数。在我国机构编制管理中,人员编制主要分为行政编制和事业编制两大类。在基层,除了编制人员外,还包括许多编外人员,这既是基层治理的独特性,也是常态性。由于编外人员具有“科层制”和“契约制”的双重特征,是“政府中、体制外”灵活可控的公共事务执行者(徐刚,2021)。

近年来,编外扩张现象被广泛关注。一些学者将其看作是编制制度失败的衍生物或象征,认为编外扩张是编制制度的替代机制、补救机制或补充机制;而另一种思路认为,编外扩张与编制制度是互为依存、并行运作的机制,同时

发挥作用。如有学者指出,由于“老人老法、新人新规”的传统做法,以及在制度上的成本迭代控制和行政效率极化价值,导致编外扩张(徐刚,2021)。已有研究提出了隐形膨胀、隐形之轨、软财政约束、软编制约束等分析框架(吕芳,2016;崔晶,2020;王锦花等,2022)。研究发现,基层政府突破编制约束是因为权责利不相称,导致基层陷入“因事养人、因人找钱、因钱找事”的恶性循环(颜昌武,2019)。而地方的软财政支出是编外人员得以扩张的重要原因(叶静,2016),在编政府雇员更可能受公共财政行为影响,而无编政府雇员则主要由非公共财政行为驱动(张光、严宇,2021)。

(三) 基层编制分析: 一个延伸视角

既有研究对基层政府治理的结构因素以及行动策略进行了较为深入的分析,成果丰富且具有启发性。然而,还存在一些问题:一是从编制角度讨论基层政府治理的研究不多;二是基层治理研究的“中国意识”有待加强(贺东航、孔繁斌,2011),即“中国经验”的基本特征——“党的全面领导”还未充分研究。尽管学者对基层政府治理的阻力及原因进行了深入分析,也提出了许多有价值的建议,但受限于编制制度刚性和资源约束,基层政府常常力不从心。因此,从编制角度审视基层政府治理是很有建设性的。

中国的基层治理发生在一个“以党领政”、党和国家相互“嵌入”的独特结构和政治生态中(贺东航、孔繁斌,2011),基层治理不仅是“中央与地方关系”“国家与社会关系”的交会点,也是“党和政府关系”的交会点。鉴于此,本文将编制分析内嵌于基层政府治理中,探讨基层政府在编制制度约束下,如何积极探索资源主导下编制统筹的创新路径。基层治理目标的实现不仅取决于基层政府的治理能力和行动策略,还会受到编制制度刚性和资源约束的影响。基层政府需要以机构改革为契机,通过整合行政资源、财政资源和人力资源,促进编制动态统筹,使编制功能在基层政府治理中得以发挥(如图1所示)。

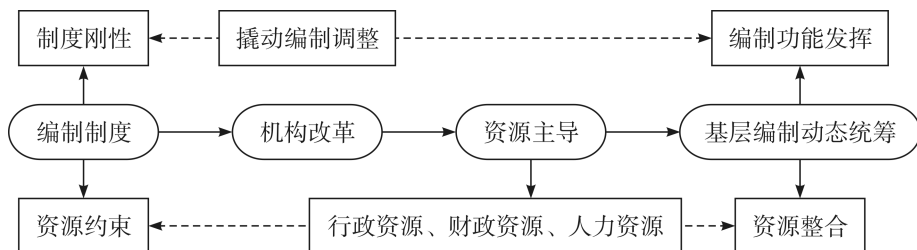


图1 基层编制分析框架

资料来源:作者自制。

三、研究方法

(一) 研究方法与案例选择

近年来,中国治理实践中涌现出许多既有理论难以解释的现象,迫切需要案例研究揭示具体情境下的治理过程和要素关系,以期构建适合本土情境的治理理论。本文运用双案例研究方法,选取一个关键性指标——编制——作为观察基层政府治理的分析单位,遵循差别复制原则,提升案例研究效度。本文所选的两个案例分别是经济发达镇Z镇和城区街道S街道。Z镇位于苏州市西部,是全国重点镇、江苏省重点中心镇。Z镇在2021年完成国民生产总值160亿元,光电通信、装备制造、丝绸纺织三大产业总产值突破200亿元,在2021年度全国综合实力千强镇排名中位列第169位。S街道是苏州历史文化名城的核心地带,具有历史文化品位的街巷102条。S街道辖区内住宅小区密集且多为老旧小区,拥有物业管理服务的住宅小区仅占25%,成立业委会的居民小区只有9%(如表1所示)。

表1 Z镇与S街道概况

	地域面积	下辖机构	人口总量	财政收入
Z镇	96平方公里	21个行政村,6个社区,56个小区	10万人(户籍人口6.6万)	2021年一般公共预算收入10.05亿元
S街道	7.95平方公里	21个社区,303个住宅小区(其中成立业委会的有25个,有物业的71个),还有6个城中村	15万人(户籍人口9.28万)	2021年一般公共预算收入9.87亿元

资料来源:作者自制。

选取Z镇和S街道进行案例研究,是因为它们符合案例研究倡导的完整性和典型性要求。完整性体现在乡镇和城区街道是基层政府的不同类型,能够完整地阐释基层实践;典型性则体现在乡镇和城区街道在结构、功能和资源上各有不同。具体而言,从结构上看,乡镇政府是宪法中明确规定的地方一级政府,而街道在宪法中并没有明确规定是地方一级政府;从功能上看,乡镇设有人大机构,而街道只是上级政府的派出机关,因此在人事功能上存在差异。此外,乡镇政府需要履行经济发展、社会治理等职能,而街道办事处主要履行社会治理职能,经济发展职能较少;从资源上看,乡镇政府的财权相对独立,能够自行配置财政资源,而街道则更多依靠上级政府的财政支持,在财政资源配置上会受到很大限制。由此可见,两个案例的完整性和典型性满足案例研究对经验性现象进行深入考察的要求。

（二）数据收集与分析

数据资料来自三个途径：一是政府部门的政策文件、法规、制度等；二是政府部门的工作报告、宣传资料等；三是实地调研及访谈。研究团队于2021年4月至10月对Z镇和S街道进行实地调研，并与市编办、区编办、乡镇、街道的工作人员，以及社区工作者、协管员、网格员、村委、企业等人员进行了12次面对面访谈以及17次电话访谈，并将访谈材料进行整理，形成文本资料（如表2所示）。此外，遵循三角验证原则，采用多种数据收集方法获取多个时段的一手数据，对研究证据进行补充和验证。

表2 案例所涉引证

数据类别	名称	来源
内部资料	《关于加强S街道社区工作者职业体系建设的实施意见》《Z镇机关事业单位编外人员使用管理办法（试行）》《S街道编外人员管理联系会议制度》《S街道机关事业单位编外用工管理实施细则》《关于推进基层整合审批服务执法力量的工作方案》《S街道职能配置、机构设置和人员编制实施方案》《F区管理办公室、S街道实行“区政合一”管理体制改革的实施方案（试行）》；	政策文件
	2017年至2021年苏州市、吴江区、姑苏区编办工作总结；“三整合”工作总结	工作报告
外部资料	《人民日报》、学习强国、《苏州日报》、官方网站、媒体公众号等；Z镇、S街道调研汇报材料，Z镇、S街道编制管理情况	新闻报道 官方简文
参与式观察	市编办及行政处、事业处、体改处、督察处、绩效处等工作人员，区编办工作人员，Z乡镇、S街道工作人员，事业单位工作人员，社区工作者、协管员、网格员	半结构访谈 深入观察

资料来源：作者自制。

四、案例研究发现

案例研究主要从政府机构改革和编制运行两个方面探讨基层政府如何通过资源主导来整合行政资源、财政资源和人力资源，促进编制的动态统筹。

（一）“三整合”改革及编制调整

近年来，Z镇和S街道进行了一系列机构改革，尤其是2020年启动的“三整合”改革涉及机构精简与人员分流以及相关政府部门的调整，对Z镇和S街道机构设置和编制调整影响较大。

1. Z 镇机构改革与编制演变

自 2008 年机构改革以来, Z 镇机构编制变迁经历了三个阶段。第一阶段(2008—2015 年): 2008 年, Z 镇机构改革方案明确核定人员编制总数, 其中行政编制 63 名, 司法专项编制 3 名, 事业编制总数为 94 名。2009 年, 增加司法专项编制 2 名, 调整后行政编制 63 名, 司法专项编制 5 名, 事业编制总数为 94 名。第二阶段(2016—2019 年): 建立或撤销了一些职能部门, 部分机构核定领导职数。人员编制通过内部划转进行统筹, 但编制数量保持不变。第三阶段: (2020 年至今), 明确基层站所人员编制, 增加事业编制 30 名, 明确行政编制 63 名, 司法专项编制 5 名, 事业编制 124 名。

2020 年 3 月, Z 镇推进整合审批服务执法力量“三整合”改革, 以“强化机构编制刚性约束, 构建简约高效的基层管理体制, 激发基层一线人员干事创业的积极性和主动性”为目标, 发挥编制的调配功能, 重新配置行政资源, 下沉执法力量。在“三整合”改革中, Z 镇综合设置一办七局、5 个单列部门、6 个集体企业和 5 个派驻机构。在编制上, 行政、事业人员统一使用、分类管理。除中央明确的公检法司、税务等部门外, 派驻机构都实行属地管理。人员编制下沉并整合到镇职能机构, 划转人员的相关费用采取区级财政转移支付的方式予以保障。

2. S 街道机构改革与编制调整

2017 年, F 片区管理办公室与 S 街道进行了“区政合一”管理体制改革。“区政合一”管理体制调整后, S 街道有关机构和岗位职能全部对口划归 F 片区管理办公室相关机构, 所有人员维持原有公务员编制、街道事业编制、合同制人员等身份不变。

2020 年, S 街道启动推进“三整合”改革。在机构设置上, S 街道设立了 9 个职能机构, 其中为民服务中心机构相当于正科级, 其余 8 个职能机构为副科级建制。区级部门派驻在街道的综合行政执法大队、市场监督管理局等基层机构, 实行“条块结合、以块为主”的双重领导机制。在人员编制上, 核定行政编制 60 名, 为民服务中心事业编制 53 名, 市场监督管理局分局行政编制 15 名, 综合行政执法大队事业编制 14 名。行政体制改革下沉给街道更多的行政执法权和审批权, 街道的行政职能得到了明显的增加。

尽管“三整合”改革促进了 Z 镇和 S 街道的机构编制调整, 但在编制控制刚性约束下, 编制调整还很有限。正如编办工作人员说道:

“我感觉编制是个体系, 不是一个数字。它的机构, 它的职务跟组织部门挂钩, 人员跟人社挂钩, 职能、机构、人员是一个整体。”(SBB20220510)
“2019 年以来我们搞的乡镇机构‘三整合’, 实际上它以机构改革为核心。但这个‘三整合’目前只是简单地变更了乡镇街道的机构设置。对编制这

一块，我们没有过多的保障，因为没有能力保障，想保障也没有能力保障。”（SBB20220427）“编制跟人员挂钩之后，有一些人员结构上、人事管理上的因素会干扰编制的调整，它们是捆绑在一起的。”（SBB20220511）

面对越来越多的下派任务和属地责任以及“职责同构”（朱光磊、张志红，2005）和编制刚性导致基层政府人员的“结构性过剩”和“运行性过剩”困境（吕芳，2015），基层政府很难调配执行任务所需的各种资源。

（二）资源主导下基层编制的动态统筹

基层政府面临诸多挑战，具体表现为：一是基层负荷加重与编制刚性造成的行政资源紧缺；二是政府公共预算内财政与预算外财政造成的财政资源约束；三是编外用工有效性与政策执行合法性之间的张力。为此，基层政府急需整合行政资源、财政资源和人力资源，动态统筹基层编制。

1. 行政资源、财政资源和人力资源

机构编制管理体制保障了行政主导的有效操作。行政主导具有自上而下的控制优势，却以牺牲灵活性为代价。一方面，“党管编制”确保了编制管理的高度中央集权化，为基层政府治理提供了所需的凝聚力；另一方面，超编、借编、混编、雇用编外人员等做法突破了编制刚性约束。

（1）如何配置基层行政资源：Z镇的探索。行政资源紧缺是当前基层政府在治理中面临的普遍问题。由于上级下放事权的同时并未给基层配备专职人员，因而加剧了基层行政资源紧缺问题。为了应对上级下派的各种任务，基层政府必须将有限的行政资源用于中心工作上。中心工作作为上级政府部门下派的行政或政治性任务，具有很强的考核压力，围绕中心工作组建的临时工作小组、工作领导小组、专班等正是基层政府对行政资源进行整合使用的典型形式。

Z镇探索了“分类工作组”工作法，即结合职数、机构、人员编制等情况，将工作小组区分为常规工作组、专班工作组和议事工作组三种类型。其中，常规工作组根据机构设置及管理要求常态化运转，人员固定，确保各项常规工作运转有序，发挥“保运转”功能；专班工作组主要发挥“推攻坚”功能，如针对“三治”工作、“水系恢复和古镇保护”等专项工作，抽调专业人士和年轻干部成立工作专班，实现急难险重任务的专项攻坚；议事工作组主要由领导干部和部门负责人组成，针对重大事项、中心工作，以头脑风暴的形式，激发工作创新活力。“分类工作组”工作法突出任务导向，通过动态匹配任务所需的编制人员，使机构功能和行政资源的优势得以发挥，打破了原有固化的机构和编制人员管理模式，促进了行政资源的有机整合。正如一位乡镇干部所说：

上面“婆婆”太多了，各个条线部门都可以给乡镇街道下一个指标，下一个命令，要做一件什么事情，但人不给你，你只能把有限的人集中投入进去高效整合使用。（ZZ20220607）

(2) 财政资源与人力资源相整合: S 街道的做法。街道承担着大量的社会治理和公共服务职能,在治理过程中表现出“劳动密集型”特征,仅靠核定编制人员很难完成。而且,街道不是一级财政,面临巨大的财政压力,在履行事权时,所需财力与可用财力高度不对称。街道既没有足够的人手,也没有充足的财政资源,需要整合财政资源和人力资源,以远低于编制人员的支出来聘用编外人员。

S 街道探索了整合财政资源和人力资源的新路径。在财政资源方面, S 街道的财政收入来源主要为街道财政保障资金、执法大队拨款以及其他奖励、慰问金等。在既有财政收入下, S 街道根据财政盘子梳理街道工作,对工作相匹配的人员进行测算,按照定员增效的岗位,核定每个岗位和人员。定员增效在整合财政资源上取得了较好效果,“但一碰到突击性的任务、突发的情况,人员又会打乱,影响定员增效”(SJD20220526)。在人力资源方面, S 街道建立了机关、事业单位编外人员联席会议制度。联席会议成员单位由纪委监委、党政办、编办、财政局、人社局等单位组成。联席会议主要研究制定机关事业单位编外人员管理政策,审议各类编外人员的使用管理方案、总额调整,研判编外人员管理形势,研讨、解决编外人员管理中发现的问题,指导、监督机关事业单位编外人员的使用和管理。联席会议对机关事业单位编外用工相关重要议题或重大事项进行研究、商议并下达机关事业单位编外用工(使用)额度。实践表明,联席会议制度增强了编内编外人力资源的统筹调配。

2. 编制统筹的基层探索

“统筹考虑各类机构设置,统筹使用各类编制资源”是新时代行政体制改革的必然方向,编制统筹作为破解当前经济社会发展需求与编制资源配置不足之间矛盾的现实选择(李利平、周望,2020),成为基层编制改革的重要内容。

(1) 基于“大编制”理念的“大统筹”创新。Z 镇基于“大编制”理念,将事业单位的职责与镇职能机构整合归并,探索出人员统一使用、分类管理的“大统筹”路径。一方面,通过常态化开展干部内部轮岗,打破部门、条块壁垒,建立干部交流的“微循环”系统;另一方面,将编制从职能弱化、工作任务减少的部门向经济社会发展急需的重点工作和重要政策领域倾斜调整,重点保障推进经济社会发展政策任务的机构编制支撑。Z 镇实践表明,“大统筹”不仅有助于促进不同编制人员的能力优势互补,还能强化编制统筹的动态效应。正如一位编办工作人员所说:

编制不是单单一个维度去增加,或者去减少,其实是可以有增有减,这样的话才能确保编制资源是有效的动态的。(ZZ20220617)

S 街道通过“大编制”进行资源整合,促进编制在跨部门、跨单位间的统筹配置。具体而言,通过“一支队伍管执法”,统筹编制和编外资源;基于“大编制”理念创新联动和协调机制,加强基层一线综合行政执法力量;构建三级网

格，整合社区工作者、网格员等多方力量，发挥集成中心一网调度功能。S街道的“大统筹”实践使编制能够在部门间流动共享，盘活了编制资源。在访谈中，基层工作人员就提到：

“编制，它实际上是一种资源，它是要为人民群众服务，要巩固我们党在基层的领导地位。”（SJD20220516）“编制配置的前提条件是职能配置，应允许跨部门统筹使用，打破部门壁垒限制，增强编制的流动性。”（SJD20220518）

从Z镇和S街道的编制统筹实践效果来看，“大统筹”创新已成为基层编制改革趋势。一方面，“大统筹”盘活了编制存量，赋予基层政府更加灵活的用人自主权和编制统筹空间，缓解了由于编制分类管理造成的结构性缺编问题；另一方面，“大统筹”通过灵活运用编制资源，打破了编制“部门所有”的观念，缓解了当前经济社会发展与编制规模控制之间的结构性矛盾。正如一位编办人员所说：

编制到市一级省一级是非常有必要分类的，而且确实是能分得开，但是越往下越到基层，就越分不开，分类意义不大。政策越往下走越要协同，而不是割裂开来，政策执行到了基层都是融合的，要融合公务员和事业编一起做。（SBB20220428）

然而，需要指出的是，与“精简”不同，“统筹”是在现有编制范围内对各类编制进行整合调配。因此，基于“大编制”理念的“大统筹”创新需要考虑到当地经济社会发展条件以及治理体制机制的成熟程度。

（2）基层编外人员的制度化管理。基层政府一方面要受到“三定”方案所规定的“职责任务”约束，一方面还要完成上级下派的“临时性任务”。由于编外用工程序简单、成本低廉、责任弱化，因此，基层政府会偏好使用编外用工来完成“职责任务”和“临时性任务”，编外人员管理成为基层政府日常工作的一部分。

在编外人员使用上，Z镇探索了一套“编外人员、编内管理”办法，即在编外用工的薪酬待遇和干部晋升中建立驱动机制，在编外人员的使用和管理以及年度财政支出上建立内控机制。驱动机制上，分级制定编外用工的薪酬待遇，如一般自用人员按照年薪资报酬基数，工资逐年晋升；年薪制工作人员主要通过公开招聘渠道招录，按照年薪发放薪酬；定工干部从自用人员和年薪制人员中选拔晋升，定工干部年底核定定工正职和定工副职基数；由基层“三整合”改革涉及的划转人员，逐步实现同类工作人员收入并轨。内控机制上，规范化使用和管理编外人员，严格控制编外人员的财政支出。在编外人员的使用和管理上，机关编外人员主要集中在农技经济、财政协税、规划建设、行政审批、综合执法辅助、网格化管理等岗位。Z镇的不同类型编外人员占比情况和不同类型编外人员的年度财政支出均相对稳定。

S街道建立了涵盖岗位职责、职数管理、人员招录、教育培训、管理考核、

发展保障等方面的社区工作者职业体系,以规范管理、提升能力、职业成长、强化保障为导向,探索了社区工作者职业生涯的全周期管理。在制度体系上,构建社区工作者职业体系建设的总意见和管理办法、招聘录用、培训交流、激励培养、考核管理的“1+5”职业体系框架;在人员管理上,形成一支以中青年为主体,老中青梯次结构合理、文化学历不断提升的社区工作者队伍;在激励考核上,执行“三岗十八级”薪酬体系,并形成正常增长机制;在发展通道上,机关、事业单位在招录工作人员时提供部分岗位定向招录,并推荐符合条件的优秀社区工作者参选、担任各级党代会代表、人大代表、政协委员。实践表明,社区工作者的职业体系提高了“社区工作者的归属感”(高进、杨建闯,2018)。在访谈中,编办和社区工作者对此深有体会。

“需要着眼于解决怎么样通过编制这个概念的区分或者概念的扩大,解决长期从事基层工作的编外人员问题,因为这些人长期在基层社区工作。”(SJD20220612)“其实社区工作者都算编外的,但从工作性质和内容来讲,承载的是政府社会治理的最后一米工作。实际上按工作性质来说也算是政府自己的,但是按编制来说呢,又不是政府自己的。社区工作者的归属感就比较低,还有他们工资收入、待遇,包括社会地位,其实跟他的付出是不匹配的。”(SJD20220607)

由于Z镇是宪法中明确规定的地方一级政府,设有人大机构,并具有相对独立的财权和经济发展职能,因此,在编制治理过程中能够自主配置财政资源,行政资源和人力资源也相对充足,资源统筹有更大的弹性,统筹调配资源的空间较大。而S街道尽管也被视为基层政府,但在宪法中并没有明确规定,只是作为上级政府的派出机关,需要依靠上级政府的财政支持,且没有经济发展职能,在财政资源配置上受到很大限制。因此,编制统筹更多依赖于部门间资源共享,通过加强社区工作者队伍建设来完成上级下派的任务和街道中心工作。可见,Z镇和S街道由于自身禀赋优势不同,在面临基层治理中大量的中心工作和非常规任务时,因地制宜地探索出了既依附于编制又独立于正式制度安排的不同路径。

五、讨论与结论

(一) 基层编制改革的可行路径

Z镇和S街道的案例表明,基层政府以机构改革带来的编制调整为契机,通过对不同资源(行政资源、财政资源和人力资源)进行整合,促进基层编制的动态统筹,使编制功能在基层政府治理中得以发挥,这为基层编制改革提供了可行路径(如图2所示)。

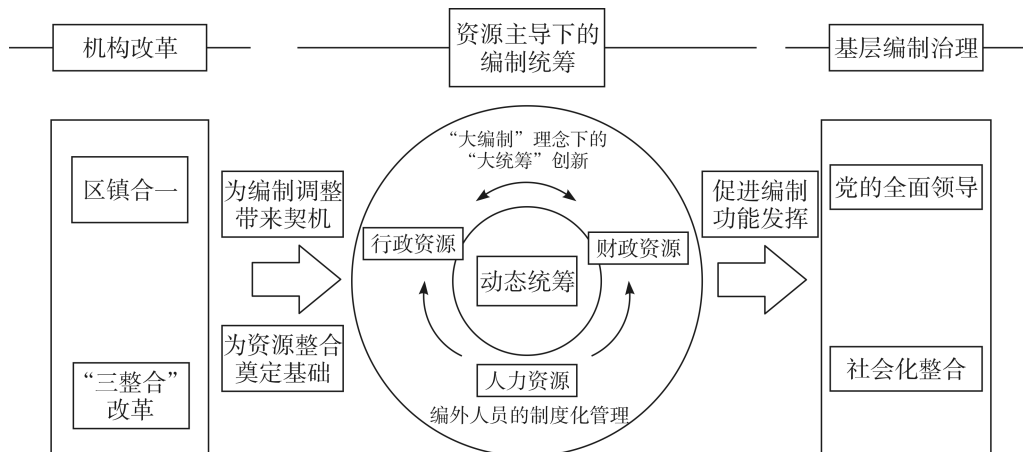


图2 基层编制改革的可行路径

资料来源：作者自制。

首先，机构改革引致的基层编制数量增加能够使基层政府“有更多的人做事”，从而有效承接上级下放的事权和政策任务。在区镇合一和“三整合”改革中，Z镇通过人员编制下沉到镇职能机构，增加了30名事业编制，而S街道通过机构整合获得更多的行政执法权和审批权，行政编制队伍也扩充至60名。其次，资源主导下的编制统筹能够提高既有资源与治理目标的适配性。Z镇的“分类工作组”打破了原有固化的机构和编制人员管理模式，促进了行政资源的有机整合。而“大统筹”路径则呈现出编制制度刚性在实际运行过程中的动态结构，既有以控制机构与约束编制为目标的静态平衡结构，也有以统筹使用和有增有减为特征的动态非平衡结构。S街道通过建立机关、事业单位编外人员联席会议制度来赋予基层政府更加灵活的用人自主权。可见，通过机构改革和编制统筹能够调解“正式行政权力向基层社会延伸成本高、运行乏力、效率低下的结构困境”（李春根、罗家为，2021），使基层政府能够更好地应对（非）常规性、紧迫性的中心工作和政策任务，促进编制在基层治理中发挥党的全面领导和社会化整合功能。

本文援引案例及其分析，以期回应编制刚性束缚下基层政府如何通过资源主导对编制进行动态统筹，与此同时，还尝试在以下两个方面展开理论对话。第一，编制制度与压力型体制研究；第二，基层编制改革与基层政府创新。

（二）理论对话

1. 编制制度与压力型体制研究

已有研究指出，由于压力型体制，基层政府会“煞费心思地采用各种应对策略和共谋行为来敷衍或弱化政策实施”（周雪光、练宏，2012），或者通过“分散执政风险的机制和自发调节集权程度的机制”，以“上下分治”体制促进

治理体制的长期稳定(曹正汉,2011)。因此,压力型体制既可能是改善我国政策执行效果的有效工具,也可能会使我国的政策执行问题不断加剧(吴少微、杨忠,2017)。在压力型体制下,基层治理呈现出“高度关联型”治理和“松散式关联”协作两种不同模式。“高度关联型”治理有助于自上而下的政策实施,也可能导致基层政府“丧失积极性”(周雪光、练宏,2012),而“松散式关联”将治理问题聚焦于政府的正式机构和非正式协商功能上(崔晶,2022)。

然而,压力型体制研究更多关注“压力”导致的基层政府行为策略,却没有对“压力”产生的前提进行深入探讨。编制制度是压力型体制的一个重要制度环境,正是因为编制的刚性束缚使得基层政府偏好采用“变通”或“简约”的行为策略。因此,本文提出的基层编制分析为压力型体制研究提供了一个延伸的分析视角。

2. 基层编制改革与基层政府创新理论

基层政府创新理论强调基层政府在正式制度与非正式制度中的创新行为,认为基层政府的变通是一种制度运作方式,通过“自行做出改变原制度中的某些部分的决策,从而推行一套经过改变的制度安排”(陈家建,2013b)。基层政府通过制度创新,产生一系列非正式制度安排,如雇用大量“影子雇员”(吕芳,2015),采取“扩张偏向的财政政策”(方红生、张军,2009),形成编外扩张的“发展型体制逻辑”(徐刚,2021)等。这些非正式制度在实践中获得了一定程度的合法性,成为准正式制度。

然而,非正式制度的扩张在一定程度上会削弱正式制度的合法性,因此,基层政府又会向正式化、规范化的制度回归,从制度扩张转向制度紧缩。本研究基于编制制度,为理解基层政府治理中的制度扩张与制度紧缩提供了一个拓展性解释框架。编制作为一种正式制度,在基层政府治理实践中呈现出明显的制度扩张与制度紧缩特征,编外的过度扩张会削弱编制制度的合法性和稳定性,而编制制度的刚性束缚也会压缩非正式制度变通的空间,使基层政府治理向制度化、规范化回归。

(三) 政策建议

由于基层事务不断增加,属地责任增强,基层负荷明显,既有编制难以满足基层政府治理需求,常常需要借助“行政不足事业补”与“编内不足编外补”的方式来机动调整。因此,各级政府需要思考如何更好地进行资源整合,促进编制统筹来发挥编制功能,推进基层编制改革。

一是建立与简约精干的基层组织架构相适配的基层编制治理模式,形成基层职能机构一对多、多对一综合设置下的基层编制治理体制,编制调整要从以“人员”为中心转向以“岗位”为中心;二是通过编制统筹对基层编制规模进行调适,赋予基层更加灵活的用人自主权,创新编外人员的激励与内控机制,

使基层政府能够统筹编制资源；三是完善编制核定的量化评估指标体系，基于经济社会发展水平对编制数量进行量化评估，科学合理核定编制数量；四是在国家层面加快推进机构编制法规制度体系的完善，在基层层面需要基于法治思维推动基层编制改革。

参考文献

- 曹正汉 (2011). 中国上下分治的治理体制及其稳定机制. 社会学研究, 1: 1-40.
- Cao, Z. H. (2011). The Vertically Decentralized Authoritarianism and the Mechanisms of Political Stability in China. *Sociological Studies*, 1: 1-40. (in Chinese)
- 陈那波、卢施羽 (2013). 场域转换中的默契互动——中国“城管”的自由裁量行为及其逻辑. 管理世界, 10: 62-80.
- Chen, N. B. & Lu, S. Y. (2013). The Tacit Interaction in the Field Conversion: The Discretionary Behavior and Its Logic of Chinese ‘Chengguan’. *Management World*, 10: 62-80. (in Chinese)
- 陈家建、边慧敏、邓湘树 (2013a). 科层结构与政策执行. 社会学研究, 6: 1-20.
- Chen, J. J., Bian, H. M. & Deng, X. S. (2013a). Bureaucratic Structure and Policy Implementation. *Sociological Studies*, 6: 1-20. (in Chinese)
- 陈家建 (2013b). 项目制与基层政府动员——对社会管理项目化运作的社会学考察. 中国社会科学, 2: 64-79.
- Chen, J. J. (2013b). The Project System and the Mobilization of Grass-roots Government Officials: A Sociological Study of the Project-oriented Operation of Social Management. *Social Sciences in China*, 2: 64-79. (in Chinese)
- 陈家建 (2015). 督查机制：科层运动化的实践渠道. 公共行政评论, 2: 5-21.
- Chen, J. J. (2015). Supervision Mechanism: The Channel for Bureaucracy Mobilization. *Journal of Public Administration*, 2: 5-21. (in Chinese)
- 崔晶 (2020). 基层治理中的非正式雇员与“隐形之轨”——基于L县的实证分析. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 3: 30-39.
- Cui, J. (2020). The Informal Employees and the “Invisible Track” in Local Governance: A Empirical Analysis on L County. *Journal of Central China Normal University (Humanities and Social Sciences Edition)*, 3: 30-39. (in Chinese)
- 崔晶 (2022). 中国情境下政策执行中的“松散关联式”协作——基于S河流域治理政策的案例研究. 管理世界, 6: 85-100.
- Cui, J. (2022). ‘Loosely-coupled’ Collaboration of Policy Implementation in China: A Case Study on the Governance Policy of S River Basin. *Management World*, 6: 85-100. (in Chinese)
- 方红生、张军 (2009). 中国地方政府竞争、预算软约束与扩张偏向的财政行为. 经济研究, 12: 4-16.
- Fang, H. S. & Zhang, J. (2009). Chinese Local Government, Soft Budget Constraint and Expansion-biased Fiscal Behavior. *Economics Studies*, 12: 4-16. (in Chinese)
- 高进、杨建阔 (2018). 局内的“局外人”：政府雇员组织归属感影响因素研究. 中国行政管理, 1: 92-97.
- Gao, J. & Yang, J. C. (2018). Inside “Outsiders”: Research on the Factors Affecting the Organizational Commitment of Government Employees. *Chinese Public Administration*, 1: 92-97. (in Chinese)
- 韩志明 (2008). 街头官僚的行动逻辑与责任控制. 公共管理学报, 1: 41-48.
- Han, Z. M. (2008). The Action Logic and Responsibility Control of the Street-level Bureaucrat. *Journal of Public Management*, 1: 41-48. (in Chinese)
- 贺东航、孔繁斌 (2011). 公共政策执行的中国经验. 中国社会科学, 5: 61-79.
- He, D. H. & Kong, F. B. (2011). China’s Experience in Public Policy Implementation. *Social Sciences in China*, 5: 61-79. (in Chinese)
- 李春根、罗家为 (2021). 从动员到统合：中国共产党百年基层治理的回顾与前瞻. 管理世界, 10: 13-25.
- Li, C. G. & Luo, J. W. (2021). From Mobilization to Integration: Review and Prospect of the CPC’s Century Long Grassroots Governance. *Management World*, 10: 13-25. (in Chinese)
- 李利平、周望 (2020). 统筹各类编制资源的改革方向和政策建议. 中国行政管理, 3: 27-31.
- Li, L. P. & Zhou, W. (2020). Reform Direction and Policy Suggestions for Coordinating Staffing Resources. *Chinese Public Administration*, 3: 27-31. (in Chinese)
- 李瑞昌 (2012). 中国改革政策实施中的“政策空传”现象. 公共行政评论, 3: 59-85.
- Li, R. C. (2012). A Study of Symbolic Policy Implementation Phenomenon in China. *Journal of Public Administration*, 3: 59-85. (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. 管理世界, 10: 106-116.
- Lü, F. (2015). The ‘Shadow Employees’ and ‘Concentric Circles’ Structure of Chinese Local Governments: Empirical Analysis Based on Subdistrict 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, 5: 16-24.
- Lü, F. (2016). “Soft Constraint of Officially Budgeted Posts”: An Explanation of the Recessive Growth of the Scale of Local Governments’ Financial Support Employment. *Journal of Beijing Administrative College*, 5: 16-24. (in Chinese)
- 倪星、王锐 (2017). 从邀功到避责：基层政府官员行为变化研究. 政治学研究, 2: 42-51.

- Ni, X. & Wang, R. (2017). From Credit Claiming to Blame Avoidance: The Change of Government Officials' Behavior. *Politics Studies*, 2: 42-51. (in Chinese)
- 倪星、王锐 (2018). 权责分立与基层避责: 一种理论解释. *中国社会科学*, 5: 116-135.
- Ni, X. & Wang, R. (2018). The Separation of Powers and Responsibilities and Avoidance of Responsibility at the Grassroots Level: A Theoretical Explanation. *Social Sciences in China*, 5: 116-135. (in Chinese)
- 欧阳静 (2014). 论基层运动型治理——兼与周雪光等商榷. *开放时代*, 6: 180-190.
- Ouyang, J. (2014). On Campaign-styled Governance at the Grassroots Level: A Discussion with Zhou Xueguang. *Open Times*, 6: 180-190. (in Chinese)
- 王锦花、吴少龙、唐文婷 (2022). 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. *公共行政评论*, 3: 80-97.
- Wang, J. H., Wu, S. L. & Tang, W. T. (2022). The Implicit Expansion Mechanism of the Informal Staff Size of Local Government: A Case Study of A County. *Journal of Public Administration*, 3: 80-97. (in Chinese)
- 王诗宗、杨帆 (2018). 基层政策执行中的调适性社会动员: 行政控制与多元参与. *中国社会科学*, 11: 135-155.
- Wang, S. Z. & Yang, F. (2018). Adaptive Social Mobilization in the Implementation of Grassroots Policy: Administrative Control and Multipolar Involvement. *Social Sciences in China*, 11: 135-155. (in Chinese)
- 吴少微、杨忠 (2017). 中国情境下的政策执行问题. *管理世界*, 2: 85-96.
- Wu, S. W. & Yang, Z. (2017). Policy Implementation in the Context of China. *Management World*, 2: 85-96. (in Chinese)
- 谢岳、党东升 (2015). 草根动员: 国家治理模式的新探索. *社会学研究*, 3: 1-22.
- Xie, Y. & Dang, D. S. (2015). Grassroots Mobilization: Exploring a New Model of State Governance. *Sociological Studies*, 3: 1-22. (in Chinese)
- 徐刚 (2021). 编外扩张的源头治理: 历史、制度及价值分析. *政治学研究*, 2: 97-109.
- Xu, G. (2021). The Source Governance of Extra-bianzhi Expansion: The Analysis on the History, Institution and Value. *Politics Studies*, 2: 97-109. (in Chinese)
- 薛立强、杨书文 (2011). 论中国政策执行模式的特征——以“十一五”期间成功关停小火电为例. *公共管理学报*, 4: 1-7.
- Xue, L. Q. & Yang, S. W. (2011). The Features of Policy Implementation Model in China: Case Study on the Shut-Down of Small Thermal Power During the '11th Five-Year Plan'. *Journal of Public Management*, 4: 1-7. (in Chinese)
- 颜昌武 (2019). 基层治理中的“谋生式”行政——对乡镇政府编外用工的财政社会学分析. *探索*, 3: 70-79.
- Yan, C. W. (2019). "Making-a-living" Administration in the Grassroots Governance: A Financial Sociological Analysis of Supernumerary Employment in Township Governments. *Exploration*, 3: 70-79. (in Chinese)
- 杨雪冬 (2012). 压力型体制: 一个概念的简明史. *社会科学*, 11: 4-12.
- Yang, X. D. (2012). A Pressure System: A Brief History of A Concept. *Social Science*, 11: 4-12. (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.
- Ye, J. (2016). Soft Fiscal Expenditure and Local Governance: The Expansion of Staff Without Bianzhi as an Example. *Sociological Studies*, 1: 146-167. (in Chinese)
- 郁建兴、黄飏 (2017). 当代中国地方政府创新的新进展——兼论纵向政府间关系的重构. *政治学研究*, 5: 88-103.
- Yu, J. X. & Huang, B. (2017). Mapping the Recent Progress of Local Government Innovation in China: Restructuring Vertical Inter-Governmental Relationship. *Politics Studies*, 5: 88-103. (in Chinese)
- 张光、严宇 (2021). 中国政府雇员规模扩张及其成因思考: 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 Review*, 5: 14-32. (in Chinese)
- 周雪光 (2008). 基层政府间的“共谋行为”——一个政府行为的制度逻辑. *社会学研究*, 6: 1-21.
- Zhou, X. G. (2008). Collusion Among Local Governments: The Institutional Logic of a Government Behavior. *Sociological Studies*, 6: 1-21. (in Chinese)
- 周雪光、练宏 (2012). 中国政府的治理模式: 一个“控制权”理论. *社会学研究*, 5: 69-93.
- Zhou, X. G. & Lian, H. (2012). Modes of Governance in the Chinese Bureaucracy: A "Control Rights" Theory. *Sociological Studies*, 5: 69-93. (in Chinese)
- 朱光磊、张志红 (2005). “职责同构”批判. *北京大学学报(哲学社会科学版)*, 42: 101-112.
- Zhu, G. L. & Zhang Z. H. (2005). A Critique of "Isomorphic Responsibility" Governmental System. *Journal of Peking University(Philosophy and Social Sciences Edition)*, 42: 101-112. (in Chinese)
- 朱亚鹏、刘云香 (2014). 制度环境、自由裁量权与中国社会政策执行——以C城市低保政策执行为例. *中山大学学报(社会科学版)*, 6: 159-168.
- Zhu, Y. P. & Liu, Y. X. (2014). Institutional Environment, Discretion and the Implementation of Social Policies: Case Study of the Urban Subsistence Allowance Policy in C City. *Journal of Sun Yat-Sen University (Social Sciences Edition)*, 6: 159-168. (in Chinese)
- O'Brien, K. J. & Li, L. J. (1999). Selective Policy Implementation in Rural China. *Comparative Politics*, 31(2): 167-186.

责任编辑: 黄冬娅