

编外扩张的源头治理:历史、制度及价值分析^{*}

徐 刚

内容提要:机构编制作作为具有中国特色的组织制度,体现出政党治理、集中治理等制度优势,但也存在着编外扩张的“管”或“放”、“异”或“同”以及“去”或“留”等悖论。对编外扩张进行源头分析,可以发现在历史渊源上,编外扩张呈现出“老人老法、新人新规”的历史轨迹;在制度根源上,单位变迁趋势下存在编外扩张的成本迭代控制及制度偏差;在价值本源上,国家治理取向下存在编外扩张的行政效率极化及价值偏离。而对编外扩张源头予以反思,可将其归结为以要素割裂化为特征、以高速度为目标的发展型体制逻辑。由此,在高质量发展主题下,应实现从新人新规到适才适岗、从成本控制到资源统筹、从行政效率到治理效能的治理转向。源头治理分析尝试从历史、制度及价值源头探究编外扩张难题,探寻编外扩张治理对中国特色机构编制改革的启示。

关键词:编外扩张 源头治理 新人新规 成本迭代控制 行政效率极化

一 引言:编外扩张的悖论

国家机构编制作作为具有中国特色的组织制度,蕴含着党的统一领导、集中力量办大事等制度优势,“具有很强的政治性、人民性、战略性和权威性”^①,但也存在着编外人员扩张的现实难题。中国机构编制改革实践中衍生的编制外人员,一直被视为体制内的临时工、合同工,具有“科层制”和“契约制”的双重特征^②,并因其区别于编制内人员的特性又被称为“局内的局外人”“次官僚”^③。而机关事业单位中普遍存在的编外人员现象,因单位所承担的权责不断加重而愈加突显,并在岗位种类延伸、人员数量激增中呈现出扩张态势。可见,编外扩张是机关事业单位面对“缺编”“挪编”或“混编”等现象的必然选择,但其所凸显的双轨用工问题却引发了学者的关注和研究。

^{*} 本文为国家社会科学基金一般项目“机构编制资源统筹改革的试点逻辑及学习策略研究”(20BGL216)的研究成果。
^① 中央编办理论中心组:《深入学习领会习近平新时代中国特色社会主义思想、深刻认识机构编制工作的基本属性和特质》,《中国机构改革与管理》,2019年第9期。
^② 参见吕芳、胡轶俊:《在“科层制”和“契约制”之间:地方编外人员的定位》,《北京行政学院学报》,2018年第3期。
^③ 高进、杨建闯:《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》,2018年第1期;郑崇明、倪星:《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》,2016年第3期。

编外扩张研究并不局限于编制管理的“严格控制数量”“减少领导职数”论述,而更强调为应对事权下放,可基于自上而下压力传导而赋予编外自主权,以形成与公共权能相适应的人员配置。编外用工自主权在“科层制”和“契约制”之间的定位是刚性约束基础上用工的灵活扩张,以编外用工的“谋生式”行政及“组织适应机制”等来增强组织弹性及绩效^①。然而在编外扩张中,却又时常出现“隐性膨胀”“软财政约束”和“软编制约束”下的扩张过度及混乱状况^②,甚至导致了“有编不用”与“编外扩编”并存的吊诡现象。由此,关于编外扩张的研究在强调编外人员扩张自主权的同时,又产生了“严格控制编外聘用人员”的要求^③,从而在编外扩张数量维度上形成了“管”还是“放”的争议,直接涉及扩张幅度是否合适的问题。

编外扩张研究也不再限囿于编制管理的“精简、统一、高效原则”和“提高行政效率”论证,而是开始更多关注编内编外同等待遇问题。为避免编制内外人员的经济收入、政治待遇、社会地位差异而导致编外人员角色边缘化^④,当前政策正在促使编外人员的“人口特征”和“工作特性”与编内人员日益趋同,并使编外人员拥有一定的“协助执法权”^⑤。然而,“同工不同酬”“同工不同责”状况依然明显存在、不可回避,并且被执法权限和社会认可差异所加剧的对编外人员“歧视感”,时常直接引发负面性工作结果^⑥,出现了编制内外人员难以实现同等性的状况。因而,在编外扩张研究中,既存在编内编外同等性呼声,也充斥着编内编外差异化诉求,由此在编外扩张质量维度形成了“异”还是“同”的争议,直接涉及扩张向度是否准确的问题。

针对上述编外人员引发的管控或自主、区分或等同的冲突观点,很多学者将单轨制视为解决“二元劳动力市场”用工双轨制问题的良方,但这又直接导致对编外形式乃至编制体制应该废止或是保留的争论。“权力持续假说”指出,中国经济改革需要依赖政治制度稳定,中国行政机制宜保持连贯性,维持官员权力和收入优势不变^⑦;并且,双轨制用工虽然最终会并轨,但改革不可一蹴而就。而“渐进改革理论”则认为,用工双轨制的刚性特征使组织难以自我矫正,必须依靠外部力量强制实现单轨制,将市场化人力资源管理模式引入机关事业单位编制管理之中^⑧。“去编并不是一件难于登天的事”,随着公共事业单位成为真正独立法人,管理者成为真正意义上的管理者,必然能够摆脱行政化、官僚化问题^⑨。编外现象的普遍出现表明编制管理的失控,因而,编制管理存在的必要性也成为学界研究焦点。

总之,当前对机关事业单位编外扩张的研究成果颇为丰富,这些成果主要聚焦于编外和编内双

- ① 参见颜昌武:《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》,2019年第3期;郑崇明、孙永祥:《市场、科层与组织的适应性——来自公安机关警务辅助人员的经验发现》,《新视野》,2017年第3期。
- ② 赵子建:《基层政府人员编制隐性膨胀问题研究》,第11-23页,国家行政学院出版社,2013年版;叶静:《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》,2016年第1期;吕芳:《“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》,2016年第5期。
- ③ 刘鹤:《深化党和国家机构改革是一场深刻变革》,《人民日报》,2018年3月13日。
- ④ 参见张哲乐:《事业单位编外人员角色边缘化问题与解决思路》,《领导科学》,2016年第30期。
- ⑤ 刘洪、马璐:《用工“双轨制”存续的潜在危机及并轨路径与策略》,《南京社会科学》,2011年第8期。
- ⑥ 刘霞:《“编内”“编外”:一样工作两样人生?》,《人民论坛》,2010年第3期;李英锋:《勿让编制成为人生“分水岭”》,《南京日报》,2013年8月15日;钱先航、曹廷求、曹春方:《既患贫又患不安:编制与公共部门的收入分配研究》,《经济研究》,2015年第7期。
- ⑦ Y. Bian, J. Logan, “Market Transition and the Persistence of Power: The Changing Stratification System in Urban China”, *American Sociological Review*, Vol. 61, No. 8, 1996.
- ⑧ 参见陶厚永、刘洪:《何种用工制度更具适应性效率——用工“双轨制”与“单轨制”的比较研究》,《中国工业经济》,2009年第1期;曾湘泉等:《我国事业单位机构编制标准制定中的问题》,《中国行政管理》,2015年第3期。
- ⑨ 肖罗:《取消编制应成为高校治理改革契机》,《光明日报》,2016年4月5日;李立国:《取消编制:高校迎来放权,面临挑战》,《光明日报》,2016年2月23日。

轨用工方式的对比分析,研究内容主要涉及管控或自主、区分或等同的悖论,研究立场主要涉及留编或去编的悖论。这为我们理解机关事业单位编外扩张问题提供了框架性分析思路,但是,编外扩张悖论依旧亟待破解。党的十九届四中全会要求,“加强系统治理、依法治理、综合治理、源头治理,把我国制度优势更好转化为治理效能”^①,这一要求为本研究提供了明确的政策精神指引。为此,本文将中国特定组织现象的源头治理为切入点,在探析其历史渊源、制度根源和价值本源中对编外扩张做出诠释,并提出机关事业单位编外扩张治理策略。

二、“老人老法、新人新规”:编外扩张的历史渊源

(一)机关事业单位编外扩张的历史轨迹

随着社会经济发展和行政体制改革,机关事业单位在公共服务、社会管理及生态保护等公共职能中所承担的任务日渐增多,尤其是“放管服”改革背景下,下级政府因上级事权下放更是工作任务繁重。尽管任务增加迫切需要扩充公共职数以满足机关事业单位人员增加需求,但作为行政体制改革重要举措,各级政府部门都已出台“主要职责、内设机构和人员编制规定”一类文件,严格执行“人员精简”要求。正是在公共事务“只增不减”和人员编制“只减不减”的冲突中,机关事业单位出现了“小马拉大车”的管理局面,并形成了“人少事多”的工作常态。由此,在编制法规刚性要求下,聘用编制外人员成为机关事业单位克服人手不足困难的柔性选择,并经历了由临时人员到劳务派遣人员,再到辅助人员的演化历程及扩张趋势。

编外人员最早可溯源于计划经济时期的临时工,这是当时固定工制度中区别于长期正式职工的用工形式。1954年5月,劳动部《关于建筑工程单位赴外地招用建筑工人订立劳动合同的办法》首次引入临时工概念,而1962年10月国务院出台《关于国营企业使用临时工的暂行办法》,明确临时工是保证临时性、季节性工作需要所聘用的短期工人,该文件不否认临时工是单位在职职工,且将其纳入年度劳动计划。1965年3月,国务院发布《关于改进对临时工的使用和管理的暂行规定》,要求企业、机关事业单位积极推行两种制度,少用固定工、多用临时工,已用固定工的临时性工作逐步地改用临时工。同时,临时工的涵义则由暂时在单位工作、使用期限不超过一年的临时性、季节性用工人员,逐渐转为与正式工相对的非正式用工人员。

然而,随着计划经济向市场经济转型,临时工在20世纪90年代作为计划经济产物逐渐退出历史舞台。因为1995年1月《中华人民共和国劳动法》实施后,所有劳动者都与用人单位签订劳动合同,法律意义上已无正式或临时工作人员的区分,只有合同期限长短之分。之后,劳动部下发改对《关于临时工的用工形式是否存在等问题的请示》的复函,明确实行劳动合同制后相对于正式工而言的临时工名称已经不复存在^②。但是,随着2008年1月《中华人民共和国劳动合同法》的实施,许多用工单位把过去纯粹意义上的临时用工转变为劳务派遣,由此劳务派遣人员成为临时工的新形态,越来越多地成为受聘在特殊性、技能性、替代性岗位上的工作人员。

不过,随着机关事业单位聘用制度的推行,2000年以来在干部与工人的身份意识逐步淡化基础上,又出现新的相对于编制内人员的编制外人员的身份形式,并在2012年12月修订的《中

① 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,《人民日报》,2019年11月6日。

② 参见王振华:《临时工何时退出历史舞台?》,2013年06月06日, http://news.cntv.cn/2013/06/06/ARTI1370508140333412_2.shtml,2021年01月15日;冯华:《“临时工”是什么工》,《人民日报》,2012年3月15日。

华人民共和国劳动法》中详细规定。编外人员用工形式主要是劳务公司的劳务派遣、人才市场的人事代理,或用人单位的直接聘用,甚至已经逐步通过政府购买服务、“花钱养事”方式实行长期聘用。编外人员实际上不再具有临时性特征,主要为辅助类工作人员,具体集中在税务、交通、城管、文化、卫生等机关事业单位的服务类岗位,并随着机关事业单位对其中的专业技术、技能人员需求的不断增长,呈现出由低层次向高层次发展的趋势。而且,由于编外人员用工程序简单、成本低廉、责任弱化、形式灵活,且增加了就业渠道,机关事业单位编外用工数量正逐年增多并在用工人员结构中所占比例偏高,甚至出现编外人员和编内人员一样也需予以控制的形势。

(二) 编外扩张的“老人老法、新人新规”

约翰·奈斯比特和多丽丝·奈斯比特(John Naisbitt & Doris Naisbitt)说,中国在创造一个崭新的社会、经济和政治体制,它的新型经济和政治模式已把中国提升到世界领导地位和历史终结地位,“中国模式”将撼动整个世界^①。在编制体制探索中,其实形成了双轨过渡、存量改革,先行先试、循序渐进等诸多中国改革元素,其中尤为突出的是“老人老办法、新人新规定”(简称“老人老法、新人新规”)。当前,依据现实需求和工作职责,机关事业单位编外用工岗位限于执法辅助、窗口服务、技术技能、特殊工种及管理辅助等五类具体岗位及固定比例,见表 1。因而在实际操作中,“老人老法、新人新规”区分原固定用人制度下的在职人员和现聘用制度下的新进人员,对其适用不同的编制规范,并规定不同的行政身份、执法权限、工资收入、补贴津贴、员工福利、社会保障乃至社会地位。

表 1 编外岗位范围表

序号	类别	岗位	用工比例
1	执法辅助	公安、城管、工商、税务、安监、质监、交通、国土、环保等行政执法单位的协助行政执法的岗位	10%
2	窗口服务	民政、就业、社保、文卫、资源、热线、档案等公共服务部门的提供窗口公共服务的岗位	
3	技术技能	检验、检测、维护、维修、护理、操作、烹饪、理发、驾驶等提供技术技能支持的岗位	
4	特殊工种	特勤、特检、特护、应急、处突、强制等从事苦、脏、累、险等特殊事务的岗位	
5	管理辅助	整理、制作、发放、收发、文印、调查、调解、值班、保管等协助综合管理事务的岗位	

“老人老法、新人新规”在规则上直接促成编内编外人员在同一单位乃至同一岗位上对立共生的现象,这是政策衔接过程中对待不同时期利益主体的过渡性原则和办法。在行政体制改革过程中,新旧体制不会立即转换,而需要逐渐过渡,因此新旧体制会在相互适应中形成双轨并行状态。正因“老人老法、新人新规”,编制改革并非简单采用一步到位的激进式做法,而是实行分步推进的渐进式措施^②。“老人老法、新人新规”作为机构编制适应体制化过渡的权宜改革路径,也是非帕累托改进中不触动既得利益而巧妙减少阻力和摩擦成本的宝贵经验^③。

(三) “老人老法、新人新规”的历史偏向

然而,在“老人老法、新人新规”惯例下,编外人员在工资报酬、工作权利、职业发展、制度保障及社会地位等方面受到与编制内人员“同工不同酬”对待。相应地,机关事业单位在编制规划上采取的是“因人设编”模式,主要依据人员的身份地位、资格条件等外在特征来确定是否设定

① J. Naisbitt, D. Naisbitt, *China's Megatrends: The 8 Pillars of a New Society*, New York: HarperCollins e-book, 2009, p. 4.
② 参见周建国:《权力转移与社会权力格局之变迁——兼论渐进式改革路径选择的必然性》,《社会科学辑刊》,2009 年第 2 期。
③ 参见樊纲:《推进改革,要减少阻力与摩擦成本》,《社会科学报》,2019 年 4 月 25 日。

编制,而不是按照岗位的职能权限、职责任务状况,甚至人员的专业能力、职业素养等内在特征来确定是否设定编制。由于强调“因人设编”而非“以事设编”,在运行顺序上则是以人为导向的“人—编—岗—事”,而非以事为导向的“事—岗—编—人”,并未考虑依据工作权限大小、责任轻重、任务难易、要求高低及条件优劣等来确定是否进行编外扩张及怎样进行编外扩张。

可见,尽管编外扩张是岗位上人手不足的产物,但因人设编割裂了“人与岗的关系”,并未考虑在编制扩张中,把人员和岗位看作成一体性的事物而保持“人员—岗位”相适性的“人岗适配”状态,没有关注机关事业单位人员资格条件和职位要求的“匹配性”关系,更未关注单位职位状况与个人胜任能力的“反匹配”关系^①。同时,因人设编在“人与岗的关系”割裂条件下,强调的并不是“以岗为中心”的应然要求,形成编外扩张“岗位中心主义”思维框架,而是关注“以人为中心”的实然状态,并形成编外扩张“人员中心主义”的逻辑原点。当然,这明显偏离历史潮流,必然会因制度安排中的行政割裂而产生等级结构和分层关系明显的社会排斥状态^②。

三、成本迭代控制:编外扩张的制度根源

(一)单位变迁趋势下的编外控制状态

编制作为具有中国特色的行政管理方式,和单位同为行政一体化形式中的组织制度化符号^③,并且是单位人员身份控制及资源控制功能的关键标识。而伴随着社会经济转型,单位开始克服“总体性社会”形态和“依赖性人格”现象,出现“政事分开”及“管办分离”的去体制化变迁^④,并促进编制管理中编内编外的分立式发展。首先是组织结构上的“身份性”分立,随着原有行政渠道在去体制化中日渐断裂,编外岗位通过脱离超出自身分工性质的共性框架而成为独立性岗位。其次是组织功能上的“专业性”分立,随着既有行政职能在去体制化中不断削弱,编外岗位通过剥离对单位承担的过多非专业控制功能而专注于事务性工作。正因为结构和功能分立促使其摆脱约定俗成、日趋稳固的框架性体制,编外岗位不再过度依存于行政等级制的制度空间,从而在单位变迁中显现出日益明显的独立性趋势。

不过在单位变迁趋势下,编外岗位身份地位和专业功能的分立却并不彻底,在剥离身份控制功能时并未将资源控制功能予以剥离,因而呈现出的是非完全变迁的态势。当前,编外岗位作为机关事业单位行使公共权力及提供公共服务的体制外岗位,在与体制内岗位存在明显依赖关系的状态下,仍然隶属于行政等级体制,并作为政府结构“非政府延伸”的“末梢”,而附有行政等级体制的“部件”特征。因而,无论编外岗位分工性质和专业功能如何,仍或多或少地具有行政隶属关系,从而将很多工作行为限制在政府行政运行体系中而“不能完全割舍集体动员的动机及废弃附属人格的动力”^⑤。可见,在单位变迁进程中尽管编外岗位逐步出现“身份性”及“专业性”分立,但笼罩其上的强化倾向不可能在短期内得到抑制及消除^⑥,在人员扩张上明显受制

① Hannah Rothstein, “Organizational Staffing and Work Adjustment by Aharon Tziner”, *The Academy of Management Review*, Vol. 17, No. 3, 1992.

② R. Levitas, C. Pantazis, E. Fahmy, D. Gordon, E. Lloyd, D. Patsios, *The Multi-Dimensional Analysis of Social Exclusion*, Bristol: University of Bristol, 2007, pp. 8 - 17.

③ 参见田毅鹏:《“典型单位制”的起源和形成》,《吉林大学社会科学学报》,2007年第4期。

④ 中国战略与管理研究会社会结构转型课题组:《中国社会结构转型的中近期趋势与隐患》,《战略与管理》,1998年第5期;何海兵:《我国城市基层社会管理体制的变迁:从单位制、街居制到社区制》,《管理世界》,2003年第6期。

⑤ 路风:《单位:一种特殊的社会组织形式》,《中国社会科学》,1989年第1期。

⑥ 参见李路路:《“单位制”的变迁与研究》,《吉林大学社会科学学报》,2013年第1期。

于等级控制。

(二) 编外扩张的成本迭代控制

政府本身并非不要成本,“实际上,有时它的成本大得惊人”^①。随着单位变迁趋势下身份控制功能逐渐迭代为资源配置功能,成本控制成为机关事业单位的基本要务,“降低行政成本”已经是当今公共行政改革浪潮中的共同趋势和要求^②。威廉姆·A·尼斯坎南(William A. Niskanen)把经济人假定下的成本观念引入政治决策,指出官僚机构通常以规模最大化为目标导致财政支出不断扩大^③。詹姆斯·布坎南(James M. Buchanan)和戈登·图洛克(Gordon Tullock)也认为存在政府规模扩大和支出水平增长的自我膨胀趋势,主张促使政府官员以最小费用策略取代最大预算策略^④。而降低行政成本也是中国深化行政体制改革的重要内容,毕竟“中国行政成本一直呈现增长态势,是影响政府管理效率与绩效的重要因素”^⑤。自党的十六大始,中央就把“降低行政成本”作为完善党的领导方式的关键举措,要求建设“节约型政府”。

为降低行政成本,历次编制改革都要求遵循“总量控制”原则,严格控制机构编制规模及财政供养人员总量。1950年,政务院通过的省、市、县人民政府组织通则规定由中央政府直接下达政府机构编制总额,而1982年编制改革也明确由中央确定全国机构编制总额并要求逐级审批。党的十八大以来,中央更是要求各级各类机关事业单位严格控制机构编制,按规定职数配备领导干部,减少机构数量和领导职数,严格控制财政供养人员总量。可见,我国编制管理在“总量调控”基本原则下,一直把编制管理工作重点放在严控总量上,强调把各级政府机构编制规模控制在与经济社会发展需要和财政承受能力相适应的范围内。正因为主张以严格控制财政供养人员总量来降低行政成本,所以编制扩张是在总体上把控成本的总人力成本控制。而在补充既有编制管理的编外形式中,人力成本控制同样是机关事业单位要务,不过由于具体情境下“小马拉大车”程度不一而难以从总体上把控,只能依据单位标准成本进行个体人力成本控制,从而由总体人力成本控制迭代为个体人力成本控制。

所谓迭代,本意为年、月、四季等时间意义上的“更替”和“换代”^⑥,表示的是随着社会变革发展,技术、创新及学习等方面日渐成为常态的交换替代过程或形势^⑦。而机关事业单位中的成本迭代控制,则表示资源控制功能接替身份控制功能基础上成本控制方式的进一步“更新迭代”“交换替代”,以重复递推的成本控制过程来逼近编外管理的既定目标。在机关事业单位编制改革进程中,为实现非帕累托改进转向帕累托改进,通常在原有编制形式外允许新的制度安排,以人员编外形式作为现存制度渐进性补充。不过,虽然新的编制外扩张也尽可能地控制人力成本,但基于其编外性质,编制扩张不再是“制度化总量控制”原则下的总体人力成本控制,而是依据单位经济状况迭代为“策略化单量控制”思路下的个体人力成本控制。可见,在成本控制维度上,总成本控制向单位成本控制的转变以更新迭代、交换替代的迭代控制机理揭示了机关事业单位编外扩张的制度本质。当然,仅仅立足于对编外人员的单位成本控制,则即使具体岗位的人力

① 罗纳德·H·科斯等:《财产权利与制度变迁:产权学派与新制度学派译文集》,第17页,格致出版社,2019年版。

② 何翔舟、贺新宇:《行政成本及其治理》,《政治学研究》,2004年第4期。

③ 参见威廉姆·A·尼斯坎南:《官僚制与公共经济学》,第35-42页,中国青年出版社,2004年版。

④ 参见詹姆斯·布坎南、戈登·图洛克:《同意的计算:立宪民主的逻辑基础》,第84-95页,上海人民出版社,2017年版。

⑤ 董建新:《中国行政成本的演变特征及其驱动因素分析(2000-2009)》,《中国行政管理》,2012年第6期。

⑥ 参见张衡:《东京赋》,萧统编:《文选》,第118页,上海古籍出版社,2019年版。

⑦ 参见张涛甫、易若彤:《新媒体技术迭代与国际舆论话语权重构》,《人民论坛》,2020年第15期;吴志岩:《企业创新能力的重构:增长与迭代》,浙江大学,2015年博士论文。

成本严格控制在最低工资水平,也难以控制编外人员总体人力成本,从而不能准确把控编外扩张的数量范围,必然会放任编外人员的数量增长。

(三) 成本迭代控制的制度偏差

在编外扩张中,由于成本迭代控制一直仅关涉纯粹成本控制,因而必然局限于编制预算要素而忽视编制构成的其他要素。其实,除人力成本要素外,编制既涉及部门、职位、职权、职责等结构要素,也涉及目标、程序、规范、关系等非结构要素,这些都直接影响机构编制而共同构成编制资源框架。实际上,十九大以来,中央多次提及“编制资源”概念,《中国共产党机构编制工作条例》更是将编制资源作为重要的政治资源、执政资源^①。编外扩张所涉及的编外资源,尽管不能归属于编制资源,但在更宽泛意义上属于十九届四中全会提出的“行政管理资源”范畴,同样可依据各种制度逻辑和行为逻辑来实现其职位、权限等资源要素的安排和配置。因此,如果编外扩张仅仅着眼于成本视角,必将难以充分考量编制内外的政治资源、执政资源功用,会因“有组织的不负责任”状态产生自我扩张冲动和潜在资源浪费^②,甚至通过过度垄断、寻租和腐败、轻视人力投入等传导机制而滋生“资源诅咒效应”^③。

同时,机关事业单位编制改革需基于“编制管理这一看似权力集中统一的领域实质蕴含着选择性分权的体制特色”^④,而不断修正和调适,在突破传统编制控制形式中实现灵活用编的自主权需求。其实,十九大报告及《深化党和国家机构改革方案》已提出赋予省级及以下政府及机构更多自主权,允许在规定限额内因地制宜设置机构和配置职能,并明确了统筹使用各类编制资源及行政管理资源的自主性方向。实际上,依据《关于深入推进经济发达镇行政管理体制改革的指导意见》的“在地方机构编制限额内,赋予经济发达镇灵活用人自主权”^⑤规定,已有地方开始在经济发达镇层面展开用人用编自主权的试点探索。可见,机关事业单位编外管理仅局限于人的控制视角,其实质乃是“人员中心主义”思维,并在割裂“人和岗的关系”中也忽视了“人与事的关系”,从而未能关注用人用编自主性,难以在制度“规定动作”基础上探索改革“自选动作”。

四、行政效率极化:编外扩张的价值本源

(一) 国家治理取向下的编外岗位的行政属性

党的十九大以来,中央在深化机构和行政体制改革方面明确要求结合全面深化党和国家机构改革,对编制进行整合规范和统筹使用,加大部门间、地区间编制统筹调配力度,这是对十八大提出的严格控制机构编制和财政供养人员总量的重大转向。其实,编制资源及行政管理资源使用的通盘谋划、全局协调,作为调和利益的持续性互动协商过程,在新时代已具有了共建共治共享的含义。随着中国公共管理实践正在向公共治理转型并已上升到治国理政高度,在认同治理的统筹谋划、协作互动的核心要义基础上,我们其实可以重新界定机构编制的治理涵义。在“中国之治”背景下,由于“政府部门尤其是地方政府雇佣了大量的编外人员”^⑥,编外统筹改革也可

① 《中国共产党机构编制工作条例》,《人民日报》,2019年8月16日。

② 乌尔里希·贝克:《世界风险社会》,第7页,南京大学出版社,2004年版。

③ Piseth SIM, “Natural Resources and Economic Growth: The Conditional Curse”, *The International Journal of Economic Policy Studies*, Vol. 8, No. 6, 2013.

④ 杨志云、陈小华:《编制管理软约束抑或体制灵活性:基于四个城市辅警扩张的实证研究》,《政治学研究》,2019年第2期。

⑤ 《关于深入推进经济发达镇行政管理体制改革的指导意见》,《人民日报》,2016年12月20日。

⑥ 叶静:《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》,2016年第1期。

实现从“行政管理”到“公共治理”的思维变化,并形成“资源治理”而作为国家治理的基础形式。

然而,虽然机关事业单位编外扩张初步显现出国家治理取向,但在性质上仍可归属于行政管理,毕竟权威和理性基础上的组织管理形式最重要特征之一为劳动分工及层级结构。而且,编外扩张也通过官僚制组织以层级制来维护组织的权威性,以组织的规模和等级来体现组织的优越性,并依赖“权威”“集权”“功能”和“层级”等要素展开编外运作。因而,机关事业单位编外扩张无论是在工作规划、权力行使,还是社会地位、待遇给予上都具有明显的行政化色彩,也符合“能够达到最高度的效率,而且就这个意义来说,在形式上也是对人类行使权威的已知最理性的手段”^①这一纯粹官僚制的行政组织类型的特点。

(二) 编外扩张的行政效率极化

在机关事业单位行政管理中,“效率至上”是基本原则,“如果说人们把一个词与管理联系得最为紧密的话,那么这个词就是效率。事实上,科学管理运动……可以称为效率管理。”^②伊万·费利耶(Ewan Felie)曾把公共管理的效率取向归纳为“效率驱动模式”,强调公共部门与私营部门一样以提高效率为核心^③。卢瑟·古利克(Luther Gulick)则直接认为“效率是行政管理价值尺度中的头号公理”^④。邓小平同志始终坚持马克思主义高效和廉价政府的理论观点,指出“效率不高同机构臃肿、人浮于事、作风拖拉有关,但更主要涉及党政不分”^⑤,并要求各级政府都讲究工作效率。而鉴于政府部门具有自行扩张的内在驱动力并时常会导致行政低效率,《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》要求,提高行政效率要“精干设置各级政府部门及其内设机构,科学配置权力,减少机构数量,简化中间层次,推行扁平化管理,形成自上而下的高效率组织体系。”^⑥十九届四中全会也提出“实行扁平化管理,形成高效率组织体系”^⑦。

而“节约支出、提升效益”一直以来也是机关事业单位编制改革的基本宗旨。延安时期,中国共产党就在边区政府采取“精兵简政”政策,而1988年机构编制改革更明确规定“精简”为机构编制管理的首要原则。《中华人民共和国宪法》规定,“一切国家机关实行精简的原则”,不仅精简政府机构以控制组织成本,也转变政府职能以降低运行成本及提升行政效率。编制改革要求“节约支出、提升效益”,在编内管理上表现为通过降低总体人力成本以提升总体行政效率,而在编外管理上则落足于降低可控制的个体人力成本以提升具体行政效率。尽管编外管理初衷是通过精简编外人员来达到缩减政府财政支出目的,实现“减人增效”,但事实上人员规模并不可能无限精简,且过度精简必然阻碍行政履职,反而导致人力成本效益降低。因而,编外管理在“人少事多”情境下也会选择通过编外人员继续增加达到单位人事效益增加的“增人增效”。不过,无论是“减人增效”还是“增人增效”,编外管理基于缺少经费支持的现实考量,通常在编外人员的工资奖金、福利保险及运行费用上会尽可能地减少投入,强调对个体人力成本极力压缩以促进编外行政效率达到极限程度,从而形成单位编外扩张的行政效率极化状态。

① 马克斯·韦伯:《经济与社会》,第一卷,第405页,上海人民出版社,2019年版。

② W. Jack Duncan, *Great Ideas in Management: Lessons from the Founders and Foundation of Managerial Practice*. Oxford: Jossey-Bass Publishers, 1990, p. 27.

③ Ewan Felie, *The New Public Management in Action*, Oxford: Oxford University, 1996, p. 15.

④ Luther Gulick, “Notes on the Theory of Organization”, in Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde (eds), *The Classics of Public Administration*, Moore Publishing Company, Inc., Oak Park: Illinois, 2004, p. 123.

⑤ 《邓小平文选》,第三卷,第179页,人民出版社,1993年版。

⑥ 《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》,《人民日报》,2018年3月5日。

⑦ 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,《人民日报》,2019年11月6日。

所谓极化,原意为自然、社会现象的“极度分化”和“极限变化”,表示的是价值观念、政治立场、经济形势、社会状态或自然条件等“无限趋向于极端化”的运行变化过程或趋势^①。而机关事业单位的行政效率极化,则表示行政效率比值上的“最大化”“最优性”,在追求最大极限值的行政效率取向中显现编外管理的基本价值。新聘用制度下的新进人员和原固定用人制度下的在职人员,由于适用不同编制配置规则及工作待遇,实际处于“空间差异化与等级化”和“社会分层构成”的“异质空间”之中^②。为此,虽然编外管理也落实于行政效率价值,但基于其编外性目的,这不同于总成本视角“减人增效”的一般效率诉求,而是单位成本视角“减人增效”或效益视角“增人增效”的极限效率诉求。可见,在行政效率维度上,“次优”效率价值到“最优”效率价值的转向以最大化、最优性的行政效率极化形态揭示了机关事业单位编外扩张的价值取向。当然,过度关注编外行政效率的极限追求,实际上走上了效率管理的极端化路线,在成本过度降低中难以满足编外扩张的质量要求,必然在数量增长中放任编外人员能力素质下降。

(三)行政效率极化的价值偏离

在编外扩张中,行政效率极化关注的就是单一效率价值,通常会固化于“精简”目标而忽略其他更为宽泛的原则。事实上,《国务院行政机构设置和编制管理条例》和《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》规定,编制管理遵循“精简、统一、高效原则”或“精简、统一、效能原则”,都明确了机构编制管理的统一原则。统一原则要求机构编制管理工作高度统一,实行中央统一领导、地方分级管理体制,同时也要求职责体系和机构设置有机统一,形成部门间协调配合机制。统一原则其实也体现了党的统一领导、集中力量办大事以及民众共同参与等制度优势,并蕴含特色化的政党治理、政府治理及社会治理等治理逻辑。然而,由于编外扩张仅着眼于行政视角,不能构建公共行政范式应超越的理性模式状态,并受限于西方国家较为推崇的“多中心治理”含义,或约定俗成的政府“外部治理”界定,其尚未真正在本土意义上为“中国之治”增添组织治理意涵。

同时,在编外扩张中,“效率”作为关于投入产出的单纯比值性价值,其实忽略了编外扩张“为了谁”“依靠谁”“我是谁”的价值指向,并没能充分体现“为何扩张”的真正宗旨、“何以可能扩张”的涵盖范围及“如何扩张”的基本趋向。而国务院及地方政府机构设置和编制管理条例已明确编制管理的“高效”“效能”原则,强调通过优化人员编制,不断改善编制资源的配置效率,促进政府整体效能的提高^③。《中国共产党机构编制工作条例》也要求“优化职能配置,提高效率效能”^④,十九届五中全会更特别强调“进一步转变政府职能,提高政府效能”^⑤。其实,在政治制度构成的复杂生态系统中,“效率观念只有置于其所维护的价值体系中才具有效用和意义,真正的

① 参见刘永涛:《政治极化:当代美国面临的严峻难题》,《美国问题研究》,2017年第1期;赵渊博:《中国就业极化问题研究》,中共中央党校,2019年博士论文;马立明、万婧:《智能推送、政治极化与民粹主义:基于传播学的一种解释路径》,《理论与改革》,2020年第4期。

② 亨利·列斐伏尔:《空间与政治》,第34-39页,社会科学文献出版社,2016年版;原广司:《空间——从功能到形态》,第20-33页,江苏凤凰科学技术出版社,2017年版;安东尼·吉登斯:《社会的构成:结构化理论纲要》,第104-112页,中国人民大学出版社,2016年版。

③ 参见马春庆:《为何用“行政效能”取代“行政效率”——兼论行政效能建设的内容和意义》,《中国行政管理》,2003年第4期。

④ 《中国共产党机构编制工作条例》,《人民日报》,2019年8月16日。

⑤ 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,《人民日报》,2020年11月4日。

效率乃是建立在公平基础之上的效率”^①。可见,编外扩张仅停留于人的效率视角,其实质也是“人员中心主义”思维,在割裂“人和岗的关系”的同时,还忽视了“人与人的关系”,从而难以正视公共行政发展中效率与公平交替占据主流价值地位而形成的价值钟摆效应,并重视编外扩张的公平及民主、安全、公信等价值诉求。关于机关事业单位编外扩张的源头分析,见图1。

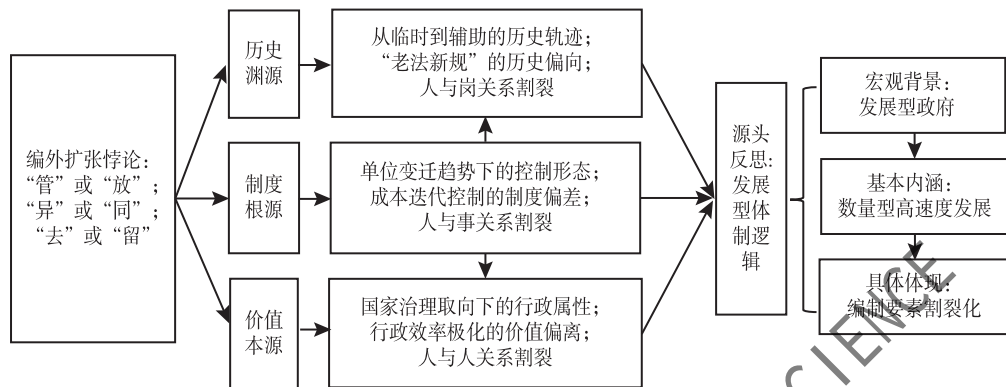


图1 编外扩张的源头逻辑

五、编外扩张的源头治理

（一）发展型体制：对编外扩张源头的反思

机关事业单位编外扩张作为特定组织环境和背景下的制度外组织形式,其实与社会经济转型密切相关,是对社会发展态势的制度化回应。而“发展型政府”模式自问世以来,就成为解释东亚各经济体有为政府创造经济奇迹的主导范式。在“把经济建设当作最大的政治”背景下^②,发展型政府是“发展中国家在向现代工业社会转变的过程中,以推动经济发展为主要目标,以长期担当经济发展的主体力量为主要方式,以经济增长作为政治合法性主要来源的政府模式”^③。在中国,则尤指超越计划型政府模式中地方政府以“扶持之手”提供“保姆式服务”以促进本地经济发展的“政府转型的过渡态”^④。中国发展型政府模式与计划经济模式相比有着巨大进步,在压力型体制下最大程度推动了经济持续快速发展,是全球性“行政改革时代”背景下中国特色的崭新社会、经济和政治体制。

其实,中国以政府干预实现经济赶超凸显的是中国政治体系和制度变革的发展型体制逻辑。发展型体制紧扣“抓经济发展主动权”主线^⑤,强调在选择性履行职能状态中积极履行经济发展职能,存在着经济建设替代社会稳定、行政绩效替代公众满意度的替代逻辑。发展型体制的基础是地方政府发展主义,它坚持财政收益最大化目标,并将“政绩竞赛”“激励相容”作为促进政府

① Dwight Waldo, “The Administrative State Revisited”, *Public Administration Review*, Vol. 25, No. 1, 1965.

② 张振华:《发展型国家视野下的中国道路:比较与启示》,《学海》,2018年第6期。

③ 郁建兴、高翔:《地方发展型政府的行为逻辑及制度基础》,《中国社会科学》,2012年第5期。

④ 陈玲、王晓丹、赵静:《发展型政府:地方政府转型的过渡态——基于沪、苏、锡的海归创业政策案例调研》,《公共管理学报》,2010年第3期。

⑤ 曹正汉、史晋川:《中国地方政府应对市场化改革的策略:抓住经济发展的主动权——理论假说与案例验证》,《社会学研究》,2009年第4期。

改革由政策试点到制度示范的关键路径。而发展型体制的渊源则是注重结果、强调效率的管理主义,政府将自我利益及逐利动机作为组织运作的支配意识,愿意且积极参与推进经济发展及增加财政盈余的各种活动^①。因而,发展型体制虽然充分吸收了统一领导、集中力量办大事、共同参与等制度优势,但在某种意义上,却是割裂协调、开放、共享等理念、仅有数量内涵而无质量追求的高速度增长逻辑,具有明显的“要素割裂化”特征。

在机关事业单位编制管理中,发展型体制逻辑则具体化为“公共部门再造”理念下在编内管理中延伸出编外形式,并在编内编外区分中分别探寻如何在降低行政成本中提高行政效率。为此,发展型逻辑在岗位要求上,基于经济逻辑,要求机关事业单位的编外设置和运转符合经济发展要求及财政收益最大化目标。在事务安排上,发展型逻辑则基于量化管理,把编外控制引上“精密科学”的运行轨道,以编外资源的功能性为基础更多关注编外资源的生产性。而在人员配置上,发展型逻辑基于弹性规划,在强制化硬性安排基础上更多地进行自发的软性约束,并在制度化规定之外更多地依据规范性文件。可见,在行政事业单位编外框架中,高速度发展逻辑尽管顾及了岗位、事务和人员需求,但是却割裂了人、事、岗等编制要素间的“人与岗的关系”“人与事的关系”“人与人的关系”,从而必然演化出“老人老法、新人新规”的历史偏向、成本迭代控制的制度偏差和行政效率极化的价值偏离。

(二) 编外扩张的源头治理策略

通过对机关事业单位编外扩张悖论的具体运行和总体演进的源头分析,可知其是编制管理改革转型中编制要素割裂的必然产物。为此,对于偏外扩张的现实悖论,我们其实可撕掉想当然假设的虚假面纱以突破高速度发展逻辑^②,在新发展理念下坚持安全稳定基础上的高质量发展,在编制要素的关系弥合中从历史、制度和价值层次方面构思编外扩张的源头治理策略。(见图2)

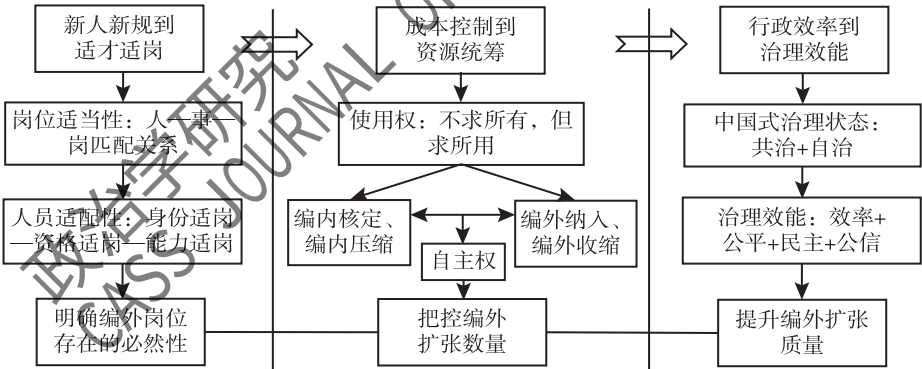


图2 编外扩张的源头治理策略

1. 新人新规到适才适岗。在编外扩张中,鉴于编内编外人员主要是依据“老人老法、新人新规”予以差异化安排,在历史源头上有必要拨开编外扩张现象中的人、事、岗关系割裂的迷雾,在强调“人员—事务—岗位”匹配关系中依据岗位职责、工作任务而非身份条件、社会地位确定人

① Jean C. Qi, “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China”, *World Politics*, Vol. 45, No. 1, 1992.
② 埃文·伯曼等:《政府部门人力资源管理:悖论、流程和问题(第二版)》,第2-5页,北京大学出版社,2008年版。

员的岗位配置,从而实现岗位的可差异化与人员的非歧视性并存。首先,在岗位适当性思维下,对行政权力大、专业程度高、工作责任重的管理性、技术性岗位仍然配置编制,胜任岗位的人员可拥有正式编制,而行政权力小、专业程度低、工作责任轻的辅助性、支持类岗位不再配置编制,任职人员则为编外人员。然后,将机关事业单位编外用工岗位具体限定在执法辅助等五类岗位,并依据“用工单位应当严格控制劳务派遣用工数量,使用的被派遣劳动者数量不得超过其用工总量的10%”^①的政策指引,严格控制编外人员数量及比例。

同时,在人员适配性思维下,基于编内和编外人员不同身份条件、业务能力和技术水平,有必要由新老身份的区分转向任职资格、经历、学历等条件的区分,进而转向潜质、素质、技能等能力的区分,并最终形成人职匹配及适才适岗的理想状态。编外人员虽然不被纳入编制管理,但签订岗位聘用合同后也应被视为在职人员,同时应依据工作职责和岗位建立人员任职机制、考核机制及流动机制,做到不管是在哪类岗位,都要对岗位职责负责,按岗位业绩取酬,并实现充分的岗位轮换。而且,基于“养事不养人”原则展开公共服务购买社会化的尝试,建立行政化用编和社会化用人结合模式,在“以事定费”“以费养事”中运用各种社会资源来提供更为优质的公共服务。由此,实现由新人新规向适才适岗的转变,明确机关事业单位编外扩张一定时期内存在的必然性和发展的方向性。

2. 成本控制到资源统筹。在编外扩张中,鉴于强调使用权而淡化所有权的“不求所有,但求所用”理念的时代趋势及现实效应,有必要在制度源头上突破成本意识,重视财政、信息、职责等资源要素形成行政管理资源意识,并模糊化处理公共资源“产权”概念而设计持续性合作机制^②。为此,可从改变传统“重管轻用”模式入手,强调突破部门所有权或是实行所有权与使用权分离,在打破资源部门化中实现所有权改变,或是在不改变部门所有权基础上强化资源使用权运用。从而,以总体额度规模不变为前提,允许行政编制、事业编制或参公编制资源乃至编外资源通过机构改革或人员离退方式予以回收,集中起来进行形式转换和数量调整,再依据组织职能和机构调整需求进行统一周转使用。在坚持党的集中统一领导原则下,无论是不同部门、层级人员,还是不同单位、系统的人员,在各类资源使用上一视同仁,使其都尽可能拥有资源使用权。

同时,依据“赋予省级及以下机构更多自主权”^③,允许在规定限额内因地制宜设置机构和配置职能的政策,提倡编制资源及行政管理资源在政府和党委、事业单位之间,甚至政府和社会之间流动调配的自主权。首先应确定既定行业、部门或地区等固定系统的编制额度总量,然后依据组织目标和规划明确的工作事项、劳动强度和任务负荷重新确定单位所需岗位及编制数量,进行公共职责和工作任务基础上的核岗核编及编内人员配置。而在严格的工作任务核定中必定能压缩部分任务不饱满的工作岗位,腾出一定的正式编制额度,进而在跨越编内编外类别的相互流动中使现行部分编外人员顺利被纳入正式编制系统之内,成为正式编制人员。然后,在资源统筹原则下再依据临时、辅助、替代等工作事务需求而确定相对少量的编外岗位及编外人员。并且,强调以职位任免制柔性特质克服职务终身制刚性缺陷,通过打破“编制壁垒”使编内编外人员可在正式和非正式之间转换,编外人员有机会获得转编机会成为编内人员同时,编内人员也可能失去编制成为编外人员。从而,实现由成本控制到资源统筹的转变,切实控制机关事业单位编外扩张

① 中华人民共和国人力资源和社会保障部:《劳务派遣暂行规定》,2014年1月24日, http://www.mohrss.gov.cn/syrlzyhshbzb/zw/gk/flfg/gz/201601/t20160113_231678.htm, 2021年2月3日。

② 参见黄晓春、周黎安:《政府治理机制转型与社会组织发展》,《中国社会科学》,2017年第11期。

③ 《深化党和国家机构改革方案》,《人民日报》,2018年3月22日。

的人员数量。

3. 行政效率到治理效能。鉴于“即使在国家治理链条末端也充盈着自主决策的元素”,映射出大国治理中合法性与有效性之间张力及集权化与分权化之间逻辑^①,编外扩张在价值源头上应契合当代中国国家治理尤其是公共部门治理逻辑,实现编外扩张由“行政管理”到“公共治理”的转变。首先要在既有政党治理、政府治理、社会治理及技术治理、法治治理等基础上,突破社会多元参与、多中心治理的西方治理思维,形成以政党治理为中心的中国式国家治理形态。同时强调机构职能不仅包括公共服务、社会管理、环境保护等公共事务治理,而且应包括岗位设置、编制核定、人员配置等公共资源治理,突破公共事务协作的外部治理范围,形成资源共享的“内部治理”理念。从而,在机关单位编外扩张中可实现党政机构、参公部门、群团组织之间行政管理资源跨部门、跨行业、跨区域共同治理状态;而在事业单位编外扩张中,则可更进一步形成自主决定是否取消机构编制,或是本单位范围内国家编制是否转变为单位编制的自主治理状态^②。

并且,正视单一的效率倡导并未为消解编制难题提供有效思路的状况,将公平作为编外扩张的新价值取向,毕竟公平作为根植于人们对美好生活的希望之中的普遍“理性”价值规范,在具有独立和不偏不倚的精神性论证中被认为是有效的问题解决之道^③。尽管之前编内编外人员仅因为身份不同而在岗位、工作或业绩相同时也被给予不同的待遇,可以被理解为历史维度中以自然条件对不同的人给予不同待遇的均等性形式公平。但在新时代,应改变“同工不同酬”现象,形成编内编外人员工作或业绩相同则给予相同待遇的“同工同酬”状态,或将身份差异融入岗位差异,基于岗位差异而形成因工作或业绩不同则给予不同待遇的“不同工不同酬”状态,从而实现每个人有充分条件“谋取优良的生活”^④的机会公平,以及根据投入程度及贡献大小获得相应比例分配的比例性公平^⑤。并且,也应将“公民参与”“公共责任”“公众满意”及“政府公信”等价值取向融入编外扩张,以内涵丰富的国家治理效能追求替代单一行政管理效率目标。从而实现由行政效率到治理效能的转变,切实提升机关事业单位编外扩张质量,为促进国家治理体系和治理能力现代化提供组织支撑。

作者:徐刚,华南师范大学政治与公共管理学院、粤港澳大湾区教育与社会融合研究中心(广东省广州市,510631)

(责任编辑:林立公)

① 颜昌武:《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》,2019年第4期。

② 参见徐刚:《编制资源的治理取向:一个试点悖论的视角——基于市县机构案例的追踪比较》,《公共管理学报》,2020年第4期。

③ E. 博登海默:《法理学:法律哲学与法律方法》,第258-264页,中国政法大学出版社,2017年版。

④ 亚里士多德:《政治学》,第133页,商务印书馆,1965年版。

⑤ 参见《马克思恩格斯选集》,第三卷,第360-366页,2012年版。