

机关事业单位编外人员治理的时空政治逻辑转换

徐刚^{1,2}, 吴幽²

(1. 华南师范大学政治与公共管理学院, 广东广州, 510631;
2. 广州新华学院公共治理学院, 广东广州, 510520)

摘要: 机关事业单位编外人员治理的“老人老办法、新人新规定”做法其实蕴含着时间政治逻辑, 并存在着明显的效率价值偏向。在“职位中心主义”的应然趋势下, 应推进编外人员治理的时空政治逻辑转向, 外在表征上由人员资历转向工作职序, 内在要义上由身份符号转向职位禀性, 进而在强调空间政治逻辑中形成编外人员治理的组织空间和区划空间进路策略。时空统一的政治逻辑转向, 预示着可通过突破身份疏离突显权能分工, 在克服体制内外身份有别的过程中提升编外人员治理水平, 从而为促进中国式现代化提供高质量的组织支撑。

关键词: 编外人员治理; 时空政治逻辑; 身份符号; 职位禀性

中图分类号: D630.3

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2024)01-0147-10

一、问题的提出与研究思路

(一) 问题的提出

在党和国家的机构改革进程中, 随着公共事务的“只增不减”和人员编制的“只减不增”而出现各种“缺编”“挪编”或“空编”问题, 以合同制形式雇佣编制外人员已成为必然选择。中国特色编制改革中所衍生出的编外人员, 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, 并因其区别于编制内人员的特性又被称为“局内的局外人”^[1-2]。由此, 因单轨制的刚性特征使组织难以自我矫正, 必须依靠外部力量将市场化人力资源管理模式引入政府编制管理之中^[3], 形成了“计划轨”编内用人和“市场轨”编外用人的双轨用工现象^[4]。并且, 编制改革实践中普遍存在的编外人员, 因工作权责加

重而岗位种类增多、人员数量增长, 日渐呈现出迅猛的扩张态势。

为此, 中国共产党第十九届中央委员会第三次全体会议提出, 要“严格控制编外聘用人员, 从严规范适用岗位、职责权限和各项管理制度”。这是官方文件对编外人员存在事实的承认, 同时也表明了对编外人员扩张形势的忧虑。尽管编外人员的出现是为了克服一直以来的“人少事多”弊端, 但其并未真正发挥应有的功用, 甚至导致损害党和政府威信的事件频繁发生。本来编外体制的引入只是形成了编内和编外人员的分类管理, 但在实践过程中却不断强化着编内编外人员的行政身份、执法权限、工资收入、补贴津贴、福利保险乃至社会地位的差异化。由此, 由职位、编制不同的组织分类状态演化为权力资格、资源利用、利益传输、代表通道上身份有别的体制分层现象。因而, 在双轨制用工尚未最终并轨的形

收稿日期: 2023-04-11; 修回日期: 2023-11-08

基金项目: 国家社科基金项目“机构编制资源统筹改革的试点逻辑及学习策略研究”(20BGL216)

作者简介: 徐刚, 男, 江西九江人, 华南师范大学政治与公共管理学院、广州新华学院公共治理学院教授, 博士生导师, 主要研究方向: 机构编制体制机制创新; 吴幽, 女, 天津人, 广州新华学院公共治理学院讲师, 主要研究方向: 组织人员配置, 联系邮箱: 522464566@qq.com

势下,编外人员的大规模扩张已导致了编外人员与编内人员之间愈发严峻的非对称困局。如何加强编外扩张的治理,已成为当今的棘手问题。

(二) 研究思路

编制体制作为具有中国特色的行政管理方式,其依据工作的替代性、辅助性而确定编制的临时性、区别性的基本原则渊源于设定不同职位时依习惯而设定的历史“惯例”^[5]。历史上的“官吏分途”制度安排以及与之相伴的胥吏组织行为已为中国官僚制打上了特有的烙印^[6-8],而在新中国成立后的干部体制中,干部和职工、正式工和临时工的区分为编外人员用工差异化直接提供了现实依据^[9]。并且,在计划时代中同样具有中国特色的单位制和干部制所形成的“职务终身”氛围,编制管理的“老人老办法、新人新办法”“能出不能进、能上不能下”体制机制羁绊^[10],在实际的制度践行中直接导致了编外扩张上人员时间属性与组织空间结构上的时空错位。其实,“时间是政治性的”,时间安排直接支配权力分工、财富分配、社会分层等国家政治体制和公共机制,具有政治性色彩,而“空间也是政治性的”,空间结构中同样存在权力关系和权利模式,具有政治性色彩。为此,对于编外扩张,可在“时空延伸”理念下强调任何历史事件都是在特定时空情境下发生的具体事实,以此探究编外人员治理的时间空间意蕴和趋向。

“过去从未消失,它甚至还不曾过去。”^[11]时间可能比人们通常认为的更为重要,社会科学最注重时间维度的解释,尤其是在公共行政领域^[12]。在以时间解释行政问题的分析框架中,具有核心意义的视角是黑格尔提出的,他以辩证法分析历史进程。在“公共管理改革轨迹”中形成的韦伯主义模式正题、管理模式反题并未相互抵消,而动态合成了新韦伯主义合题的必然性逻辑^[13]。可见,“时间是人类发展的空间”,并且在公共领域,“时间代表着权力的核心维度”^[14],时间冲突是战略上的要地,也是政治上的竞争场。然而,“现代主义是关于时间的,后现代性

是关于空间的”。伴随着“空间时代”的到来,源自米歇尔·福柯的社会空间的异托邦思想,经爱德华·W.苏贾、亨利·列斐伏尔发展为“第三空间”思维,并在空间政治反思中主张去中心化、差别性空间生产,用以凸显“空间差异化和多元化”的“区域主义”新思维方式。而罗伯特·戴维·萨克的社会转型和技术发展导致社会等级化和碎片化的区域性策略,安东尼·吉登斯的“情境定位”原则下社会分层构成的结构化理论等,进一步突出了公共问题研究由时间流派转向空间流派的趋势。

因而,“时间空间化”进程促进了公共管理和决策中的“空间定势”“空间图式”及“空间符码”。“空间成为人类生活的第一原则”^[15],“社会和空间运动已经将正义政治化延伸到社会行动的不同领域和范围”^[16]。中国特色的机构编制是植根于中国大地、具有深厚中华文化根基、深得人民拥护的制度,可以说其产生和发展都处于具有固有地域特征、历史传统、社会状况、发展水平、管理体制等情境因素的特定空间中。而编外扩张相对编内配置而言其实就是编内配置的“异化”,新聘用制度下的新进人员和原用人制度下的在职人员,因适用不同编制配置规范及工作权利和待遇,更处于“空间差异化和等级化”和“社会分层构成”的政治空间之中^[17-18]。为此,以时空政治为分析中国情境中的编外扩张的起始框架,可以通过空间异质思维实现对既往时间同质模式的突破,促进编外人员治理实践的因地制宜及渐进探索,也有利于为编外人员治理研究寻求新的“语义高地”。

二、“老人老办法、新人新办法”的时间政治逻辑及其偏向

在编制改革上,“老人老办法、新人新办法”是当前的惯常做法。这一做法蕴含着明显的时间政治逻辑,这一逻辑有合理之处,也存在明显偏向。

(一) “老人老办法、新人新规定”的时间标识

在政府机构改革的过程中, 由于机构工作任务表现为只增不减的变量, 而在人力成本压力下机构编制又需要严格控制, 为此政府开始依据“老人老办法、新人新规定”做法逐渐扩充机构编外人员。“老人老办法、新人新规定”作为对不同时期进入单位的人员采取不同管理的办法, 是新旧体制在相互适应、彼此包容中平稳过渡、并行互动的编制双轨制形式。尽管一般来说新规定出台后, 老规定同时会被废止, 但依据“法不溯及既往”原则, 新规定出台前办理的, 仍按老规定对待, 新规定出台后办理的, 则按新规定对待。因而在不同的新老办法下, 不同时期进入单位的人员在组织身份、工作权利、工资待遇等方面可能会完全不同。“老人老办法、新人新规定”强调的是编制改革进程中, 鉴于新旧体制之间并非泾渭分明、截然对立, 且新旧体制不能立即退出或全面接管, 而给予体制改革以充分的过渡时间和空间。

“老人老办法、新人新规定”做法作为编制双轨制情形下循序适应、分步推进的渐进式调整方法, 是中国在编制体制改革进程中所累积的依据客观条件决定如何保留旧制度优势与创造新制度优势的宝贵经验。而“老人老办法、新人新规定”这一做法在导向性上, 也明显体现了时间的关键要素意义, 会针对单位原用人制度下的在职人员和新聘用制度下的新进人员的不同特点, 在编制配置上实行不同的制度规范及待遇。所以这种形势下, “时间犹如一些部落在仪式中使用的面具”, “深嵌”入我们的生命之中——制约我们的生物节律, 直接成为标签社会 (label society) 的道具^[19]。可见, 在“老人老办法、新人新规定”中, “对于其他那些以不同方式建构起来的政治学领域而言, 时间政治学本身已经成为关键的战略性问题”。由此, 这一做法通过时间直接聚焦人员资历而操控人员的身份安排, 会基于人员因工作时间长短而积累的过程经验和职

业阅历而区分其资格、权限、身份和地位待遇, 从而具有明显的时间政治寓意。

(二) “老人老办法、新人新规定”时间政治逻辑的价值偏向

在时间维度上, “老人老办法、新人新规定”的做法其实来源于因时空延展而具有例行化特征的体制惯例, 承袭了“官吏分途”“层级分流”等制度中优先考虑的治理效率^[20]。一直以来, 政府机构编制改革的基本宗旨是“节约支出、提升效益”, 《宪法》也规定, “一切国家机关实行精简的原则”。这不仅要求精简政府机构以控制成本, 也要求转变政府职能以降低运行成本、提升行政效率。政府机构在编内管理上强调通过降低总体人力成本以提升总体行政效率, 而在编外管理方面则立足于降低可控制的个体人力成本以提升具体行政效率。尽管编外管理的初衷是通过精简编外人员来达到政府财政支出缩减, 实现“减人增效”, 但事实上人员规模不可能无限精简, 且过度精简必然会阻碍行政履职, 反而会导致更加低效。因而, 编外管理在“人少事多”情境下更会选择通过编外人员的继续增加来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虑, 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。在“老人老办法、新人新规定”规则下, 编外人员可能会因为身份不同而在岗位、工作或业绩不同时而受到不同对待, 但更多的是仅仅因为身份不同而在岗位、工作或业绩相同时也受到不同对待。因而, 不同于编内人员享有体制内的应有待遇和基本保障, 编外人员会在工资报酬、工作权利、职业发展、社会地位、制度保障等方面受到“同工不同值”“同工不同酬”的待遇。可见, 这种编外扩张依据时间标识而采取不同待遇的做法强调的是对个体人力成本的极力压缩, 以充分提高编外行政效率, 充分突显了政府机构编外扩张的效率价值取向^[21]。

然而,正因为编外扩张强调“效率、高效”原则,着力“提高行政效率”,其必然缺少对编外同等待遇问题的关注及对“同工同薪”期望机制的聚焦。因此,对效率价值的单纯倡导最终未将具有独立和不偏不倚精神的公平价值作为毋庸置疑的编外扩张价值取向。并且,在当前的编外扩张中,基于时间标识及导向,更多地关注编外人员的资历和年限等身份要素,而未关注编外人员的岗位、地域、职位等工作要素,因而也未将“公民参与”“公共责任”“公众满意度”及“政府公信力”等融入编外扩张的价值范畴。从而,在忽视发展与分享的辩证关系、效率与福利的动态平衡中,政府机构难以在编外扩张上由“公共性”“回应性”出发,充分关注真正的公共价值新取向和追求。

三、编外人员治理中的时空政治逻辑转向

在编外管理的“人”“岗”“事”等要素关系中,“以职位为中心”的应然要求却呈现出“以人员为中心”的实然状态,这在本质上存在着天然缺陷,有必要在时间流派转向空间流派的思潮引领下探究其时空政治的逻辑转向。

(一) 编外扩张中时空政治逻辑转向的必然趋势

在编外扩张中,由于仅仅关注编制内外的相互关系,考虑的是解决好表面上的人的关系,而非满足内在的事的要求,因而习惯于将“人”放在首位,形成了“人员中心主义”。“人员中心主义”从人的角度出发,重点关注任职人员,考虑其任职资格及配置安排问题,而不是从事的角度出发,重点关注工作事务,考虑其实际完成及真正效率问题。正由于通常会从人与人之间的关系出发,“看人定编”而非“因事定编”,“识人”而非“适岗”,在组织规划顺序上必然为“人一编一岗一事”,而非“事一岗一编一人”。因而,“人员中心主义”并不能真正注重编内编外区分

的“人员-岗位”匹配问题,从空间意义上把人员和岗位看作一体性的事物,保持“人员-职位”相适性的“人职适配”状态^[22]。而这明显偏离了历史潮流,必然会产生等级结构和分层关系^[23],并导致社会疏离状态及社会排斥现象^[24]。在编制内外关系的处理上,把基于时间意义上的人员资历,而不是空间上的职位层序进行内外区分,会使编制逐渐成为一种彰显人员身份的象征符号,从而淡化了其蕴含的完成工作任务的权责和职能本质。因而,在时间流派向空间流派转换的趋势下,有必要在处理好时空关系时明确时空政治导向,促进时间管理逻辑转换为空间管理逻辑。由此,在推动“时间的空间化”时应把握分工规律,基于“因事设岗、人职匹配”取向而强调编外人员治理的空间转向,关注空间意义上工作职位的层序区分。所以,在编外人员治理中,有必要在重新审视编制内本质时实现由人员符号到工作属性的转变,将机构编制不再看成仅是表征人员身份的象征符码,而是看成天然依存于工作职位的关键属性。从而,在明确时空统一的基本定位中,强调在具体导向上应克服由规划、权力导致的“中心-边缘”结构及空间“边缘化”,寻求空间正义^[25]。

(二) 编外人员治理时空政治逻辑转向的外在表征

时空政治导向转化的外在表征为编外管理中的人员类别、组织层级等外在现象变化问题,显示出了编制特征上“人”和“事”的关系变化,强调的是从人员资历到工作职序的转变。无论是新中国成立后的干部体制中的干部和职工的区分、正式工和临时工的区分,还是将“官吏分途”延续为“层级分流”^[26],这种“人员两分”或“群体三分”的人事区分模式在时间原则上尤为关键的都是强调资历、年限条件的基础功用。资历和年限作为工作人员因工作时长短而积累的社会经验和社会地位,在干部晋升时通常作为基本要求或参考因素,甚至形成了以工作年限等资格条件作为公务员职务晋升标准和依据的资

历晋升制度。《党政领导干部选拔任用工作条例》《公务员职务任免与职务升降规定(试行)》《公务员职务与职级并行规定》《关于县以下机关建立公务员职务与职级并行制度的意见》都明确规定, 提任乡科级、县处级及以上领导职务或非领导职务的, 应当具有具体工龄和基层工作经历。

然而, 在编内编外关系中过于看重时间维度上的资历条件实际上忽视了空间维度上的组织职位及层序。无论是编内体制, 还是编外体制, 都是包含横向职位、职务的类别和纵向职位、职务的级别的“职务序列”, 力图形成纵横交错的晋升发展通道。这种职序充分体现了相应职务的工作性质, 首先是职位分类, 即把各种不同的职位按照内容和性质的特点分为若干种类。同时, 还有职位分等, 即根据职位的工作繁简难易、责任轻重大小、所需资格高低等因素, 把所有职位分为若干高低不同的等级。这种横向的职位类别划分与纵向的等级划分结合起来, 就构成了具有相对稳定性的人事分类框架或明确的职位坐标。每个职位、职务都可以在其中找到自己的位置, 从而构架出工作职序的空间结构。工作职序从空间维度为编内编外关系提供了更为合理的发展路径, 其实也显现了编制体制空间转向的基本寓意。

(三) 编外人员治理时空政治逻辑转向的内在要义

进一步深入分析, 时空政治导向转化的内在要义为编外管理中的内在本质变化问题, 显现了编制本质上的“人”和“事”的关系变化, 强调的是由身份符号到职位禀性的转变。《党政领导干部选拔任用工作条例》明文规定, 公务员晋升职级, 应当在职级职数内逐级晋升, 并且具备符合拟晋升职级所要求的任职年限和资历的基本条件。可见, 这已经明确把资历、年限作为任职和晋升的基本要求及政府组织和人事管理的重要原则, 且已成为编制体制的时间政治原则的直接渊源。并且, 正是基于“人员中心主义”, 对编制予以内外区分强化了人员资历指向下的不

同身份地位, 并给予工作权利、工资待遇乃至社会地位上的不同待遇, 使编制成了明显的人员身份符号。由此, 这也成为经济现代化和社会快速变革中人们赖以争取承认的方式, 凸显出现代人渴望被尊重和寻求认同的精神底色, 在很大程度上引发了所谓的身份政治问题^[27]。

基于身份符号到职位禀性的转向, 首先仍应为行政权力大、专业程度高、工作责任重的管理性、技术性职位配置编制, 任职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、支持类职位不再配置编制, 任职人员则为编外人员。编外人员虽然不纳入正式编制管理, 但签订聘用合同后也应被视为在职人员。同时, 应依据工作职责建立人员任职机制、考核机制及流动机制, 要求不管是哪类职位, 都要对工作职责担负主体责任, 按工作业绩获取相应报酬。并且, 应充分实行职位轮换机制, 在公开选拔或竞争上岗的氛围下形成更加良好的人事运行生态。可见, 依据“职位中心主义”逻辑, 将组织职序作为核心要素, 便具有了空间政治意义, 可在强调组织空间职能时确定权力分工的权、责、利结构, 在“符号-本质”维度实现从身份疏离到职位分工的转向, 从而由新老身份的区分转向任职资格、经历、学历等条件的区分, 进而变为潜质、素质、技能等能力的区分, 并最终形成人职匹配、适才适岗的理想状态^[28]。

四、编外人员治理的空间政治导向及其进路

“社会系统是经由时空构成的”, 编外扩张也是在特定时空情境下发生的。有必要以时空统一为定位, 探究编外人员治理由强化时间政治导向向强化空间政治导向的逻辑转向及其关键进路。

(一) 空间政治导向下编外人员治理的组织空间进路

尽管机关事业单位一直以来都是依据“老人

老办法、新人新规定”的惯例进行编外扩张，但人岗匹配、能级对应原则却是组织人事的基本原理，因事设岗、适才适岗原则更是组织人事的终极取向。因而，有必要正视行政组织中的职位、职务及职级等组成的组织纵横空间结构，在空间政治导向下确保人员能力、素质和组织层次、级别的对应性和适应性。《国务院行政机构设置和编制管理条例》《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》就对组织职位做出了明确规定，提出政府编制工作实行中央统一领导、地方分级管理的体制，行政机构以职能、职责的科学配置为基础综合设置。《中华人民共和国公务员法》也规定，国家实行公务员职位分类制度，根据公务员管理需要和职责特点设置公务员职位类别和职务、职级序列。《公务员职务与职级并行规定》还规定了公务员领导职务、职级对应级别，以及职级设置与职数比例。《公务员职务、职级与级别管理办法》则规定，公务员级别由低至高依次为二十七级至一级。

其实，在地方编外用工的实践中，对编外职位类别也进行了具体划分，主要包括管理辅助类、执法辅助类、窗口服务类、技术技能类、特殊工种类等五种类别。其中，管理辅助类为协助综合管理事务的职位，执法辅助类为行政执法单位的协助行政执法的职位，窗口服务类是公共服务部门的提供窗口公共服务的职位，技术技能类为提供技术技能支持的职位，特殊工种类是从事苦、脏、累、险等特殊事务的职位^[29]。不过，在

大规模机构撤并的形势下，地方政府部门历来实行粗放式管理，所关注的多是编外职位的大致范围。因而很少有宏观或微观的编外职位方案和标准设计，仅粗略框定编外人员安排的一般边界，将政府编外人员数量“大饼”划分成部门“小饼”，在纵深程度上仍然归属于总体性的政府机构编外职位范围^[30]。

因而，鉴于编外职位空泛及滥用的消极效应，有必要根据既有法律法规和试行试点经验，在空间政治导向下制定出更为明确的组织空间方案，以促进编外人员治理的规范化和精细化。为此，首先要完善编外职位类别。将政府机构编外用工职位具体限定于执法辅助、窗口服务、技术技能、特殊工种及管理辅助等五类职位。其次，具体明确编外职位范围。依据现实需求和工作职责，可明确编外职位具体包括公安、城管、税务、安监、质监、交通、国土、环保、民政、就业、社保、文卫、资源、热线、档案等部门，或是整理、制作、收发、文印、调查、调解、值班、保管、检验、检测、维护、维修、护理、操作、烹饪、美发、驾驶、特勤、特检、特护、应急、处突、强制等职位。在完善编外类别的基础上，再比照在编人员的级别来确定编外人员的对应级别。对此，可以依据《公务员职务与职级并行规定》《公务员职务、职级与级别管理办法》将其和非领导职务类别的级别相对应，在科员、主任科员级别内确定相应级别，以充分激发单位编外人员的内在潜能和发展活性，见表1。

表1 编外岗位范围表

		职位类别				
		管理辅助类	执法辅助类	窗口服务类	技术技能类	特殊工种类
职务 级别		整理、制作、收发、文印、调查、调解、值班、保管等协助综合管理事务的岗位	公安、城管、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	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	检验、检测、维护、维修、护理、操作、烹饪、美发、驾驶等提供技术技能支持的岗位	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
		主任科员			十五级~十九级	
		科员			十九级~二十七级	

(二) 空间政治导向下编外人员治理的区划空间进路

新中国成立后, 在编制管理上其实曾充分考量行政地域的差异性而实行不同标准和额度。1950年, 政务院首先开始使用直接核定方式, 在暂行编制草案中直接规定地市级政府机构编制配备标准, 即上海市按6万人, 北京市按2.4万人, 天津、广州、武汉按2.2万人核定等。而直接核定标准在20世纪60年代后逐渐为总额控制标准所取代, 中央精简小组在1962年曾规定, 要根据工作性质和任务量的变化情况对现有编制数量进行增减, 强调地市级政府机构编制总额以不超过固定人口的0.45%为原则, 直辖市政府机构编制总额按固定人口的0.45%左右核定, 省辖市政府机构编制总额按固定人口的0.3%~0.4%核定。1993年, 党政机构改革方案则规定分类控制标准, 尽管对省级政府的编制规模没有做出规定, 但是规定了市、县、乡镇政府编制的明确比例标准, 要求根据人口、土地面积、生产总值等因素将各市划分为一、二、三、四类, 并重新确定了不同地区政府的机构编制总数^[31]。

在此后进一步的地方编制改革实践中, 江西省曾采用因子回归法, 将与人员规模关系密切的总人口、财政收入、生产总值等多因子分析化为一个因子进行回归分析, 确定机构编制总量标准。而广西壮族自治区则采用趋势回归法, 对编制的历史数据进行定性分析, 求得趋势回归方程, 以确定机构编制总额。山西省在实践中采用了增长率定量法, 选取该地区的财政支出增长率、生产总值增长率、总人口增长率来确定公共部门编制规模预测总量。辽宁省曾运用主成分分析法将市(县)指标合成一个综合编制职能强度,

并求出该市(县)综合编制职能强度指数和平均职能强度指数, 进而确定编制总数^[32]。目前, 更为科学的做法是以数据包络分析法(DEA)来建立机构编制数量标准。山东省就曾开展政府公共职位数量配置的14项评价指标数据的DEA分析, 识别出39个配置最优的政府部门作为调整配置模型样本, 以确定政府公共职位数量规模^[33]。

为此, 鉴于编内充分“冻结”及编外无序扩张的消极影响, 有必要在借鉴既有模式、方法的有益性探索的基础上, 在空间政治导向下制定更为科学的基于区划空间的编制核定标准。首先, 可延续1993年的编制核定模式, 设计不同区域不同编制额度的分类控制标准。其次, 按照“宜粗不宜细”原则, 通过数据包络分析法筛选编制影响因素, 并构设由基础数、调整数和附加数三部分组成的编制标准模型并探索同级政府机构编制由基础数、调整数和附加数三部分组成的编制标准模型。其中, “基础数”为根据满足各地一级地方政府履行最基本的行政职能的要求而确定的编制基本规模; “调整数”为依据地区人口数量、管辖面积、经济发展、预算支出而确定的编制变动数量; 而“附加数”则为因地理条件、风俗习惯、民族传统、语言风格等特殊情况而确定的可增加编制额度。进而, 依据权重比例加总基础数、调整数和附加数计算出该地域的编制总体额度, 同时确定合理的“官民比”“官兵比”标准, 以限定各层级的人员编制规模^[34]。在确定编内规模的基础上, 可相应确定编外规模与编内规模的比例, 依照“用工单位应当严格控制劳务派遣用工数量, 不得超过其用工总量的10%”的规定, 考虑编外人员的实际需求, 由省到镇的各层级按递进比例明确编外人员额度, 见表2。

表2 编外额度标准表

编制额度			编外额度	
分类控制模式/数据包络分析法			比例法	
基础数	附加数	调整数	编制等级	编外等级
区划特征	人口规模	地理条件	以合理的“官民比”“官兵比”标准限定各层级的人员编制规模	从省级到镇级按照10%的比例累计确定编外人员额度
职能属性	土地面积	行政传统		
部门类型政策倾向	生产总值	风俗习惯		
	预算支出	民族语言		

五、结语

在中国特色的机构编制改革进程中,既要坚持中国特色的政党统一治理、集中治理等制度优势,又要坚持独立自主、开拓创新、中国道路的历史经验,在时空统一的定位中关注空间政治逻辑转向。本文从编外人员治理的时空政治视角切入,针对“老人老办法、新人新规定”的时间标识蕴含着时间政治导向但却存在着效率价值偏向的问题,论述了在“职位中心主义”的应然趋势下,实现编外人员治理的时空政治导向转换。即在外在表征上由人员资历转向工作职序,在内要在要义上由身份符号转向职位禀性,进而形成以空间政治为导向的编外人员治理的组织空间进路和区划空间进路。“事实上,‘时空’不仅是纯内生变量而且还是我们理解社会结构和历史变迁的关键所在。”^[35]

基于上述思路,今后在编外人员治理上可通过阐释时空结构、分析时空关系而展开“时间-空间”维度的时空统一分析,在时间政治导向和空间政治导向转换中构思具有中国时空特征的编外人员治理策略。

第一,可推进建设编外人员治理的因地制宜模式。在展开比政府管理视野更广的编外人员治理时,应通过引入“异质空间”思维来实现时空政治导向的逐渐转换。因而,在时空关系上,要充分考虑具体的地域特征、历史传统、社会状况、发展水平、管理体制等情境要素。并且,基于编制管理上的独立自主、开拓创新、中国道路等历史经验,可探取自身的特质性因素,在关注过程和格局空间分布上的不均匀性、复杂性的同时,推进编外人员治理的品质化和特质化创新。为此,对于具有较多先天禀赋和后天资源的地方来说,其编外人员治理就不应局限于既有的行政体制框架之内,应该突破既定的制度思维限囿,寻找地方编外体制的特质性方向,并不断凸显地方编外体制改革的本土化特征。

第二,可实行编外人员治理的持续试错模式。在编外人员治理的时空结构中,如要更加关注空间因素,就不应仅停留于历史惯例和规范,而应尽快基于客观需求和要素形成新的规定和规范。为此,这就要大胆试验、允许试错、宽容失败。其实我国的机构编制改革一开始就务实地强调“摸着石头过河”,并未设定标准化的蓝图,这就是开放式的“不走封闭僵化的老路”的改革路线。所以,面对异质化思维所拓展的差异化政策空间,编制改革应强调“大胆地试、大胆地闯”“敢想敢干、敢闯敢试、带动面上”的创新逻辑,不断在试行试点中进行编制额度和实际现状的比对,形成更为合理的管理标准,倡导在全国大棋局内开展“允许看、大胆试、不争论”及“允许试错、宽容失败”的编制改革,实现“以时间换空间”的改革初衷。

当然,在强化编外治理空间政治导向时也不能忽略时空政治统一定位,必须坚持编制内外管理的统一原则。《国务院行政机构设置和编制管理条例》《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》都规定“编制管理遵循精简、统一、效能的原则”,明确了编制管理的统一原则。虽然与编内人员相比,编外人员在工资待遇、聘用职位、权力行使等方面存在着差距,但其仍然隶属于行政等级体制,是政府结构“非政府延伸”的“末梢”,附有行政等级体制“部件”的特征。因而,有必要在坚持统一原则的基础上突出编制改革的政党统一治理、集中治理等制度优势。对此,首先应坚持党的统一领导,保证编制内外管理工作的高度统一。其次,在严控编制总量的同时,也应严控编外聘用人员,并实现编制资源的统筹使用。最后,实现职责体系和机构设置的有机统一,形成编制内外协调配合的机制。

参考文献:

- [1] 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[J]. 中国行政管理, 2018(1): 92-97.
- [2] 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[J]. 领导科学论坛, 2016(9): 29-43.
- [3] 曾湘泉, 史珍珍, 宋洪峰. 我国事业单位机构编制标准制定中的问题[J]. 中国行政管理, 2015(3): 149-151.
- [4] 吕芳, 胡轶俊. 在“科层制”和“契约制”之间: 地方编外人员的定位[J]. 北京行政学院学报, 2018(3): 46-54.
- [5] 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[J]. 社会, 2016, 36(1): 1-33.
- [6] 周保明. 清代地方吏役制度研究[M]. 上海: 上海书店出版社, 2009: 3.
- [7] 缪全吉. 明代胥吏[M]. 台北: 嘉新水泥公司文化基金会, 1969: 1-11.
- [8] 叶炜. 南北朝隋唐官吏分途研究: 中国古代官僚等级制度研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2009: 125.
- [9] REED, BRADLY W. Talons and teeth: County clerks and runners in the Qing dynasty[M]. Stanford, CA: Stanford University Press, 2000: 218-219.
- [10] 高培勇, 袁富华, 胡怀国, 等. 高质量发展的动力、机制与治理[J]. 经济研究, 2020, 55(4): 4-19.
- [11] SANSOND. Ancient Greek civilization[M]. 2nd ed. Chichester: Wiley-Blackwell, 2009: 12-15.
- [12] FERLIEE, ONGARO E. Strategic management in public services organizations: Concepts, schools and contemporary issues. London and New York[M]. New York: Routledge, 2015: 126.
- [13] ONGAROE. Public management reform and modernization: Trajectories of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal, Spain[M]. Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, 2009: 115-121.
- [14] 赫尔嘉·诺沃特尼. 时间: 现代与后现代经验[M]. 金梦兰, 张网成, 译. 北京: 北京师范大学出版社, 2011: 80.
- [15] SOJA E W. Postmodern geographies[M]. London and New York: Verso, 1989: 131.
- [16] 亨利·列斐伏尔. 空间与政治[M]. 李春, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2016: 37.
- [17] 原广司. 空间——从功能到形态[M]. 张伦, 译. 南京: 江苏凤凰科学技术出版社, 2017: 20-33.
- [18] 安东尼·吉登斯. 社会的构成: 结构化理论纲要[M]. 李康, 李猛, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2016: 104-112.
- [19] GANDY J A, OUTERBRIDGE A W, SHARF J C&DYE D A. Development and initial validation of the individual achievement record (IAR)[M]. Washington: U.S. Office of Personnel Management, Policy and Analysis Division, 2000: 235-267.
- [20] 王泉伟. 统治风险与胥吏人事: 官吏分途现象形成与持续的政治逻辑分析[J]. 社会, 2023, 43(4): 214-239.
- [21] 徐刚. 编外扩张的源头治理: 历史、制度及价值分析[J]. 政治学研究, 2021(2): 97-109, 190.
- [22] HANNAH R. Organizational Staffing and Work Adjustment by Aharon Tziner, The Academy of Management Review[J]. 1992, 121(3): 11-18.
- [23] LEVITAS R, PANTAZIS C, FAHMY E, et al. The multi-dimensional analysis of social excursion[M]. Bristol: University of Bristol, 2007: 18-25.
- [24] KOPMANH. The meaning of alienation and the struggle to learn to relate[M]. Toronto: University of Toronto, 1986: 121-129.
- [25] 张雄. 当代中国马克思主义政治经济学的哲学智慧[J]. 中国社会科学, 2021(6): 136-146, 207.
- [26] 刘建军, 马彦银. 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[J]. 社会, 2016, 36(1): 76-98.
- [27] 弗朗西斯·福山. 身份政治: 对尊严与认同的渴求[M]. 刘芳, 译. 北京: 中译出版社, 2021: 1-7.
- [28] KELLY G, MUERSUERSS, MULGAN G. Creating public value: An analytical framework for public service reform[M]. London: Cabinet Office, UK Government, 2002: 123-135.
- [29] 浙江省金华兰溪市委编办推行编外用工“五定”饱和和工作法[EB/OL]. (2020-06-07) [2023-08-10]. http://app.scopsr.gov.cn/cxgl/jgbzgl/202006/t20200607_375254.html.
- [30] 罗能生, 谢里. 权力对收入分配的影响及其调节[J]. 财经理论与实践, 2008(4): 2-6.
- [31] 《中国地方政府机构改革》编辑组. 中国地方政府机构改革[M]. 北京: 新华出版社, 1995: 12.
- [32] 马树才, 胡立杰, 王威. 地方行政、事业机构编制配置与总量调控研究[J]. 统计研究, 2005(9): 25-28.
- [33] 王振海, 薛风平, 裴斐, 等. 公共职位适度规模与优化

- 配置论[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2010: 177-179.
- [34] 那吉生, 周子康, 周宏. 编制总量的核定方法与模型——地方政府机关编制[J]. 中国管理科学, 1997(1): 7-17.
- [35] 罗伯特·戴维·萨克. 社会思想中的空间观: 一种地理学的视角[M]. 黄春芳, 译. 北京: 北京师范大学出版社, 2010: 1.

The political logic change of time and pace about ex-staffing governance in organs and institutions

XU Gang^{1,2}, WU You²

(1. School of Politics and Public Administration, South China Normal University, Guangzhou 510631, China;

2. School of Public Governance, Guangzhou Xinhua College, Guangzhou 510631, China)

Abstract: The practice of "the old rules for the old generation while the new rules for the new" actually contains temporal political logic, but there exists an obvious value bias. Under the trend of "position centrism", we should promote the turning of the spatial-temporal political logic of external governance, with the external representation turning from personnel qualifications to work order, and the internal essence from identity symbol to the essence of power, thus forming the organizational space approach and division spatial entry strategy of external governance. The shift of space-time political logic in space-time unity indicates that the division of power can be highlighted through the identity alienation to fully improve the extra-organizational governance, which has enlightenment value for realizing the high-quality development theme of government organizations.

Key Words: ex-staffing governance; the political logic of time and space; the identity symbol; the essence of power

[编辑: 郑伟]