

县级政府“编少”“事繁”的应对策略及改革进路

——基于陕南A县多部门的案例分析

徐明强

(南开大学周恩来政府管理学院, 天津, 300350)

摘要: 在编制刚性约束和治理任务叠加的双向挤压之下, 县级政府大都面临着“编少”“事繁”的现实问题, 这在很大程度上制约着县级政府的治理效能。通过分析陕西省A县多个政府部门的案例, 发现县级政府在应对问题的过程中主要聚焦“编少”一端, 采取编内调配、编外用人、服务外包、志愿劳动等策略应对不同类型的任务。上述四种策略虽能在编制刚性约束的条件下缓解县级政府的人手压力, 但也会引发一些“副作用”, 且难以解决“事繁”问题。对此, 县级政府不能只考虑矛盾的一端, 还要从减少政府工作量的角度降低“事繁”程度, 从明晰政府职责边界、改进政府履责方式的角度进行减负, 从两个方面出发, 解决“编少”“事繁”问题。

关键词: 县级政府; 编少; 事繁; 应对策略; 多案例研究

中图分类号: D630.3

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2025)02-0170-12

作为各项公共政策的最终执行者, 中国的县级政府大都面临着“编少”“事繁”的现实问题。一方面, 编制刚性约束框定了县级政府的正式编制数量。《中国共产党机构编制工作条例》对编制管理提出了“刚性约束”的原则性要求。受这种制度约束, 县级政府正式编制人员的数量有限且相对固定。另一方面, 县级政府在各种治理任务叠加的外部环境下, 需要承担十分繁重的工作任务。特别是随着公共服务型政府^[1]、地方发展型政府^[2]等理念的不断提出和实践, 县级政府在一定程度上变成了“大政府”, 县级政府职责覆盖的任务领域越来越广, 需要完成的任务指标越来越多。与此同时, 在纵向的政府间关系上, 受“压力型体制”^[3]、“职责同构”^[4]等因素的影响, 大多数的治理任务都可能以“属地管理”^[5]的名义不断下延, 处在治理一线的县级政府成为各种存量任务和增量任务的主要执行者。

县级政府如何采取措施来面对“编少”“事繁”的双向挤压, 是一个至关重要的现实问题。从实践层面来看, 县级政府采取了多样化的应对策略, 包括以服务外包的方式向市场主体或社会组织购买服务^[6]、以临时工的形式雇佣影子雇员^[7]、在特定任务领域内进行人员调配^[8]、以“岗编分离”的方式将人员向基层倾斜^[9]等。围绕这些特定的应对策略, 研究者进行了一系列的分析。但现有研究大多侧重单一案例的田野深描, 主要分析特定策略的生成动力、实践过程和社会影响等, 对不同的应对策略缺少类型化分析, 也没有从更深层次思考“编少”“事繁”问题的主要原因。笔者从调研中了解的情况是, 在应对“编少”“事繁”问题时, 县级政府大多从“编少”一端入手, 采取编内调配、编外用人、服务外包、志愿劳动等策略以“增加人手”。这些策略能够在一定程度上缓解问题, 但也有其作

收稿日期: 2024-05-31; 修回日期: 2024-10-14

基金项目: 国家社会科学基金项目“新时代贯彻党的群众路线的实践机制与政治效能研究”(23CZZ003)

作者简介: 徐明强, 男, 山东临沂人, 法学博士, 南开大学周恩来政府管理学院副教授, 主要研究方向: 地方政府过程、基层治理, 联系邮箱: xumq1989@126.com

用边界，甚至可能引发“副作用”。

那么从社会科学的角度讲，上述策略各有怎样的特征，具有怎样的功能和不足，县级政府又应该如何从“事繁”一端入手解决矛盾，就成为值得关注的重要问题。基于上述问题意识，本文以陕西省A县发展和改革局(简称发改局)、扶贫开发局(后调整为乡村振兴局，简称扶贫局/乡村振兴局)、农业农村局、城市管理局(与住房和城乡建设局一个机构两块牌子，简称城管局/住建局)、人力资源和社会保障局(简称人社局)、民政局、卫生与健康局(简称卫健局)等七个部门为具体观察对象，观察它们在应对“编少”“事繁”问题时所采取的具体策略。基于经验分析，本文将总结县级政府应对策略的不同类型，分析不同类型的匹配范围和作用边界。在此基础上，笔者将尝试聚焦“事繁”一端，从优化政府职责体系和履责方式的角度提出相应的改革路径，缓解“编少”“事繁”矛盾，加深对中国县级政府行政体制改革的认识。

一、县级政府编制管理的研究基础与研究方式

(一) 文献回顾与评估

政府部门采取怎样的策略应对“编少”“事繁”问题，是典型的组织行为议题。长期以来，组织行为研究深受“市场-层级制”二分范畴的影响^[10]。在这种二分范畴的影响下，市场和层级制互为交易执行的替代方式，前者依赖市场价格机制进行交易外部化，后者依赖层级制的组织权威命令进行交易内部化^[11]。延伸到人员管理方面，“雇佣-外包”是组织内人力资源管理策略的重要选项。在这种思维方式的引导下，针对政府部门如何应对“编少”“事繁”问题，当前的研究也主要围绕“雇佣”和“外包”两种策略展开。

一方面，研究者发现中国的政府部门会采取“雇佣”的方式解决问题，即政府部门直接雇佣工作人员承担工作任务。但是在编制刚性约束下，各政府部门无法大规模地录用正式编制人员，也不能将编制“用满”，只能在“软财政支出”^[12]、“软编约束”^[13]、“双重软约束和弱惩罚”^[14]的条件下，以临时工、劳务工、合同工、派遣工的名义雇佣大量编外人员。这使得中国政府部门呈现出正式编制人员数量相对稳定而总体雇员规模不断扩大的情况^[15]，甚至出现“有编不用”与“编外用人”^[16]共存的悖论局面。

另一方面，中国的政府部门也会采取“外包”的方式解决问题，即政府通过购买服务的方式，将特定的工作任务外包给市场主体或社会组织，由后者提供专业性的服务。从理论层面上讲，这种方式是新公共管理运动在实践层面的体现，也符合中国政府所倡导的“社会治理社会化”^[17]、社区公益服务供给“一核多元”^[18]的发展趋势。从现实层面上讲，这种方式省掉了“长期养人”的财政支出，具有“经济成本低”的优势。因此对政府部门而言，“外包”就成了缓解“编少”“事繁”压力的另一种方式，特别是在一些社会服务领域内具有较强的适用性。

既有研究从经验层面概括了政府部门应对“编少”“事繁”的若干种策略，为本文提供了重要的经验参考。但现有文献也存在一些不足。一是在经验层面的分类上，既有文献大多依据“市场-层级制”的二分范畴，重点关注雇佣和外包两种方式，对于政府部门采取的超出二分范畴的其他策略(如编内调配、志愿劳动等)关注不足，这在一定程度上影响了对政府行为丰富性的认识。二是在应对策略的影响上，既有研究主要关注不同策略的正功能，较少关注这些策略产生的“副作用”，未能充分展示政府部门应对策略的多重影响。三是在应对“编少”“事繁”问题的思路，既有研究大多关注“编少”一端，应对策略也主要落脚在“增加人手”上，很少关注矛盾关系中的“事繁”一端，这在很大程度上遮蔽了解决问题的思路与策略。

(二) 研究思路与框架

基于上述判断,本文在案例观察和分析的基础上,结合既有的研究成果,在类型上扩充了县级政府应对“编少”“事繁”问题的策略,归纳出编内调配、编外用人、服务外包、志愿劳动等四种策略,并以“是否具备编制身份”“是否内在于科层组织”“是否支付劳动报酬”为分割界限,形成了一个正式编制人员属性递减的连续谱(图1)。

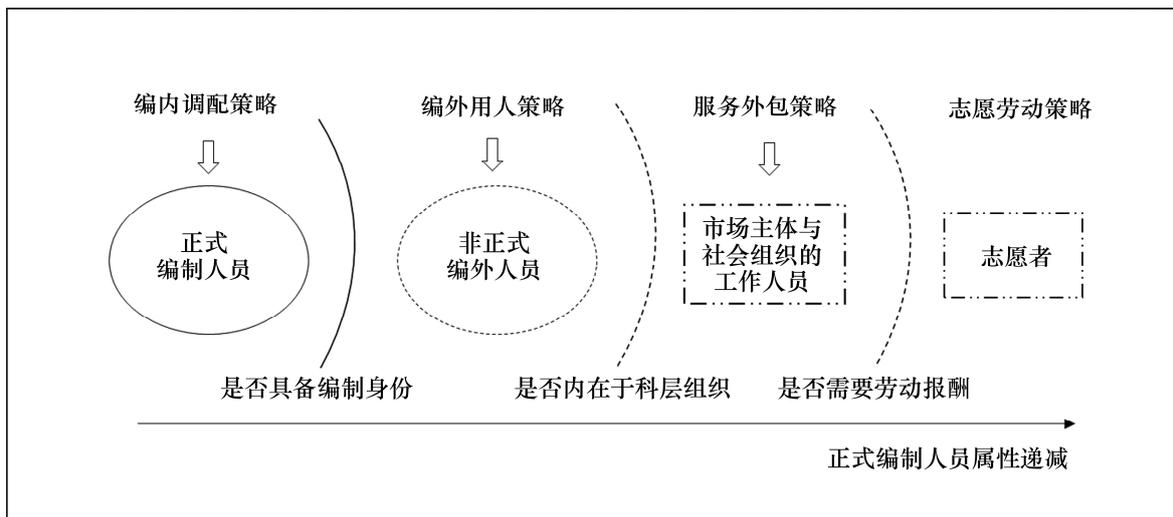


图1 地方政府应对“编少”“事繁”问题的策略及其连续谱(来源:笔者自制)

从共性上讲,上述四种策略都聚焦于“编少”一端,即通过各种正式或非正式的应对策略,绕过编制管理的刚性约束,在不增加正式编制数量的前提下,在特定领域内扩大人力资源规模。从个性上讲,上述四种不同的应对策略各有其适用范围。县级政府对正式编制人员的控制力度最强,因此编内调配主要适用于急难险重的中心工作;对非正式编外人员的控制力度相对更低,因此编外用人主要适用于政府内部的常规工作;对市场主体与社会组织的工作人员的控制力度进一步降低,因此服务外包主要适用于面向群众的服务工作;对志愿者的控制力度最弱,因此志愿劳动主要适用于一些临时性的体力工作。

本文的目的在于通过经验分析,概括地方政府在应对“编少”“事繁”问题时所采取的主要策略,分析这些策略的主要特征、适用领域、现实作用及作用边界。在此基础上,尝试跳出既有思路,聚焦矛盾的“事繁”一端并提出应对措施,对既有策略进行补充。在具体的研究方法上,本文采取多案例分析的方式,分析陕西省A县的多个政府部门应对“编少”“事繁”的策略。具体而言,本文的研究内容主要有三个部分:一是策略归纳,通过多案例研究的方式,总结不同部门采取的策略类型。二是功能分析,在经验分析的基础上讨论不同策略的共同作用和特殊作用,并探究这些策略可能产生的“副作用”。三是关注矛盾中的“事繁”一端,从优化政府职责体系和履责方式的角度,提出更具制度性的县级政府应对“编少”“事繁”问题的思路。

(三) 案例情况介绍

本文的经验资料主要来源于笔者在陕西省A县多个政府部门的田野调查。2018年笔者通过项目合作关系与A县政府建立联系。2018—2024年,笔者前后七次到A县开展田野调查,以参与式观察的方式在不同政府部门收集资料、访谈相关工作人员。本文所有的政策文件、访谈记录和事实描述均来自笔者在A县开展的实地调研。

A县位于陕西省南部,是陕西省内一个较为普通的县级行政区,在中西部地区具有一定的代表性。

该县处在西部欠发达地区，“编少”“事繁”问题十分显著，这个问题是当地的矛盾点和痛点，因此在案例选择上，A县具有一定的典型性。截至2022年底，该县的生产总值为119.56亿元，同比增长5.3%，在陕西省77个区县中排名40名左右。全县有户籍人口31.09万人，其中常住人口23.86万人，人口规模相对较小。在编制方面，截至2022年8月，A县行政编制和事业编制共有5234个，其中医生和教师的编制为2500余个，其余2600余个是通常意义上的“干部编制”^①。如此计算，A县的编制数量(除去医生和教师)控制在了总人口的1%这一适度规模左右^[19]。但是这一编制规模匹配的是常规治理状态下的任务数量。在多重任务叠加的情境下，A县各部门基本都面临着“编少”“事繁”的现实问题。

以A县民政局为例，该局共有4个内设机构及6个下属事业单位，截至2018年，该局有人员编制34个，其中行政编制11个(含局长1名、副局长2名)、事业编制23个；实有在职人员31人，其中行政编制10人、机关工人1人、事业编制20人^②。在脱贫攻坚的任务繁重期，该局还需要派出1名驻村第一书记、3名驻村工作队员到贫困村长期驻守，能够在民政局稳定上班的人员维持在30人左右。其他6个部门的情况与民政局基本类似，在常规工作、中心工作及突发任务的多重压力之下，各部门都面临着存量工作与增量工作相叠加的局面，“编少”“事繁”是各部门的共同问题。

二、县级政府的应对策略：A县多部门的案例

从调研情况来看，A县各政府部门采取了多种策略应对“编少”“事繁”问题，包括编内调配、编外用人、购买服务、志愿劳动等四种类型。四种策略各有特征，且与不同任务之间形成了一定的匹配关系，已经超出了既有研究所关注的“雇佣-外包”二分范畴。

(一) 应对中心工作的编内调配

编内调配指政府部门在编制管理的合法范围内，通过编制调配和人员调配的方式，将人力资源向特定任务领域集中。编内调配包含两种亚类型：一是编制调配，也就是在编制管理的合法范围内进行编制重新分配，这种方式带有“动人也动编”的特点；二是人员调配，也就是以借调、挂职、下派等方式，对人员进行临时性调整，这种方式带有“动人不动编”的特点，被借调、挂职、下派的人员被临时调配到特定任务领域，但其编制并不随之变动，特定任务结束后，被调配的人员还要返回原单位继续从事本职工作。从性质上讲，前者属于编制管理内的正式制度，规范性强；后者带有非正式制度的特征，借调、挂职、下派等工作安排带有一定的灵活性。

从适用情况来看，编内调配主要发生在“中心工作”领域，也就是发生在一些“急难险重”的政治任务领域。在性质上，这类工作任务大多带有一定的政治性，如果处理不好就可能引发“政治责任”。从对象上看，编内调配针对的主要是“正式编制人员”。这些人员具有正式编制，在原单位也有较为明确的本职工作。因此对这些人员可以采取严格的管理制度，保证中心工作的有效完成。

在A县的实际工作中，最能体现这种应对策略的任务领域是脱贫攻坚。2015年，中共中央、国务院发布《关于打赢脱贫攻坚战的决定》^[20]，当时A县有建档立卡贫困户28773户，84856人^③，而A县扶贫局只有21个核定编制，其中行政编制3个(一正两副3位局长)、事业编制18个^④。作为扶贫职责的首要承担者，扶贫局显然无法以现有编制数量完成扶贫任务。在此情况下，A县成立了“脱贫攻坚指挥部”，以指挥部的名义在全县范围内进行编内调配(具体而言属于“人员调配”)，通过借调、挂职、下派等方式将正式编制人员向扶贫领域集中。这种方式既有效又安全地增加了扶贫领域的工作人员数量，在一定程度上缓解了扶贫领域“编少”“事繁”的矛盾。

(二) 应对常规工作的编外用人

编外用人指政府部门在正式编制范围之外,临时性地雇佣非正式人员。根据签约主体的不同,编外用人的具体形式可以分为四种亚类型:一是“一对多”,政府人力资源和社会保障部门与编外人员签订合同,然后将其分派到各用人部门;二是“多对多”,用人部门各自与编外人员直接签订劳务合同;三是“一对一”,政府人力资源和社会保障部门与劳务公司签订合同,由后者派遣编外人员到各用人部门;四是“多对一”,多个用人部门与劳务派遣公司签订合同,由后者派遣人员到用人部门。

这些编外人员主要从事一些常规工作。一是事务性、技术性工作,如收发文件、整理资料、录入数据、技术维护等,工作场景大多在政府办公楼内。二是程序性的窗口工作,如在民政、社保、工商服务大厅负责登记、注册等程序工作,工作场景大多在综合服务大厅内。三是辅助性的执法工作,主要是辅助具有正式编制的执法人员承担城管执法、工商执法、农业执法等工作,工作场景大多在街道、市场、乡村。

从调研情况来看,编外用人在A县政府的实际工作中具有一定的普遍性。A县七个政府部门都雇用了数量不一的编外人员,平均每个部门的编外人员为15.14人,总体比例接近正式编制人员的1/3(见表1)^⑤。编外人员数量最多、比例最高的分别是农业农村局和扶贫局/乡村振兴局。农业农村局的编外人员之所以数量最多,主要是因为该局设有农业技术推广站、畜牧兽医中心、农业综合执法大队、农村经营工作站、渔业生产工作站等五个二级单位,特别是农业综合执法大队有19人,除队长以外全是派遣工。扶贫局/乡村振兴局的编外人员比例之所以最高,主要是因为该局以往是小部门,正式编制数量比较少。在脱贫攻坚期间,该局为完成扶贫任务,雇用了大量的“扶贫信息员”从事数据录入、信息清洗工作,分母低、分子高,拉高了该部门编外人员的比重。

表1 A县七个政府部门的编外人员情况

单位:人

	正式编制人员数量 (行政编制、事业编制)	编外人员数量	编外人员数量/ 编内人员数量/%
发改局	24(18、6)	5	20.83
扶贫局/乡村振兴局	21(3、18)	12	57.14
农业农村局	89(22、67)	36	40.45
城管局/住建局	85(11、74)	24	28.24
人社局	50(19、31)	21	42.00
民政局	34(11、23)	3	8.82
卫健局	27(18、9)	5	18.52
共计	330(102、228)	106	32.12

(三) 应对服务工作的服务外包

服务外包也称购买服务,“就是通过发挥市场机制作用,把政府直接向社会公众提供的一部分公共服务事项,按照一定的方式和程序,交由具备条件的社会力量承担,并由政府根据服务数量和质量向其支付费用”^[21]。组织理论一般将服务外包看作政府失灵和合约失灵下公共服务供给的新策略^[22]。而从更为实际的角度看,服务外包是政府部门应对行政资源有限性的策略——由于免去了“长期养人”的财政负担,服务外包是一种成本更低的服务供给方式,有利于降低政府的财政负担和人力负担。而且中国政府购买的服务项目大多属于民生类项目,如托幼养老、医疗卫生、文化娱乐等。在这些领域,市场主体、社会组织大多具备较为突出的专业能力,因此服务外包更具专业优势。

从A县调研的情况来看,最倾向于服务外包的是民政局。按照“三定方案”,民政局需要解决特

困供养人员和老年人的照料、养老问题。尽管民政局有6个直属敬老院，但该局并没有足够的正式编制人员担负照料任务，而且正式编制人员也不具备照顾老人的专业能力。对此，该局的主要策略就是服务外包。2018年，A县民政局先在县直属敬老院进行政策试点，2020年又将其他5个镇级区域敬老院全部纳入政策范围^⑥。民政局按照入住人数向养老服务公司打包兑现特困供养费、照料护理费、取暖费等。养老服务公司则按照入住失能人员1:3、自理人员1:10的比例配备专业的护理人员。

一个是西安的养老公司，是个大集团，人家专门做养老，在全国各地都接项目。还有一个是我们当地的养老公司，公司就在县里。……养老公司派一个院长过来，管业务的，还要按老人数量派护工过来，做饭、洗床单、洗被罩、打扫卫生、帮老人洗澡，还有体检。我们也安排了一个院长，每个养老院都有，他就是我们民政局的干部，他并不做具体用业务，主要就是监督他们的工作。^⑦

从运行效果来看，服务外包对解决“编少”“事繁”问题的帮助很大，使得A县民政局在正式编制人员和编外人员数量不多的情况下，有效地履行了职责。A县民政局的工作思路也获得了上级的认可，其工作方法得到了地级市民政局网站和公众号的宣传，供其他区县借鉴学习。对此A县民政局局长在访谈中表现得颇为自豪，将其看作一项重要的工作业绩。

(四) 应对体力工作的志愿劳动

志愿劳动指政府部门在正式编制之外招募志愿者完成部分简单的体力工作。这些志愿者一般来自三类人群，一是体制内各单位有上进心的工作人员，二是大中专院校的在读学生，三是社会上具有入党、入团、参军等意愿的积极分子。上述三类人员大多比较年轻，要么具有一定的社会公益心，有志于承担一些公益性事业；要么有“服务群众”“社会实践”“岗位实习”等硬性要求，需要承担社会服务任务，以达到评优、转正、毕业、入伍的标准。对于这些人员，县级政府部门能够通过“分层动员”^[23]的方式，将其吸纳到各类正式或非正式的志愿者服务队之中，并让其承担部分简单的体力劳动。

由于这部分人在工作日有自己的工作、学习任务，因此他们大多是兼职从事志愿劳动，主要是在周末、假期承担一些偶然性的体力劳动。这些偶然性的体力劳动不需要具备专门知识、特定技能。最为常见的情形即是在周末，由城管局、环卫局等部门组织各单位的志愿者参加城市卫生清洁工作，捡垃圾、清理一下“小广告”；在春节、重阳节、中秋节等节日，由民政局、妇联等部门组织志愿者到群众家中帮助收拾院落，给老年人义务理发；在寒暑假期间，共青团、教育局等部门组织大学生志愿者参加社会实践活动，帮助学校进行知识宣传，帮助农民设计庭院景观，助力美丽乡村建设。

在A县的实际工作中，扶贫局/乡村振兴局就采取过这种方式增加人手。2022年，A县启动“庭院经济”建设工作，由扶贫局/乡村振兴局牵头。“庭院经济”工作的任务中有“美化庭院”一项，也就是对农户庭院进行设计和彩绘，这一点已经超出了A县扶贫局/乡村振兴局工作人员的能力范围。对此，A县扶贫局/乡村振兴局就与某农业大学建立了校地合作关系，由农业大学组织美术设计、景观规划等专业的学生成立志愿者队伍，通过“农学结对”的方式，使学生与当地农户建立结对关系，帮助农户设计庭院内的“闪光点”“风景线”^⑧。在半个月的时间内，这些学生帮助扶贫局/乡村振兴局做了很多墙绘、设计工作，给扶贫局/乡村振兴局带来了极大便利，为当地庭院增色的效果十分显著。

三、现有应对策略的作用与限度

从调研情况来看，A县所采取的四种应对策略在应对“编少”“事繁”问题时发挥了一定的正向作用。但这四种策略也引发了一些“副作用”，甚至形成了新的治理问题。需要说明的是，“编少”“事繁”是双向挤压的结果，各政府部门所采取的应对策略基本上都聚焦在“编少”一端，并没有触及“事繁”一端，在一定程度上遮蔽了解决问题的思路。党的二十届三中全会提出“健全为基层

减负长效机制”^[24]；2024年7月30日，中共中央政治局会议审议了《整治形式主义为基层减负若干规定》^[25]，这些文件为缓解“编少”“事繁”问题指出了新思路。

(一) 现有应对策略的正向作用

从逻辑上讲，上述四种应对策略的目标都是解决县级政府面对的“编少”“事繁”问题，因此这些策略具有共同作用，即在不违反编制刚性约束的前提下(即不增加正式编制数量)，通过在特定任务领域内增加人手来缓解工作压力，这体现了政府部门在硬性制度约束下的能动性。因此，无论哪个部门都会采取其中的一种或几种策略(表2)。例如，发改局、农业农村局、城管局/住建局和人社局主要采取的是“编外用人”的单一策略；民政局采取的是“编外用人+服务外包”的策略组合，卫健局采取的是“编内调配+编外用人”的策略组合，扶贫局/乡村振兴局采取的是“编内调配+编外用人+志愿服务”的策略组合。

表2 A县七个政府部门应对“编少”“事繁”问题的策略

	编内调配	编外用人	服务外包	志愿劳动
发改局		√		
扶贫局/乡村振兴局	√	√		√
农业农村局		√		
城管局/住建局		√		
人社局		√		
民政局		√	√	
卫健局	√	√		

与此同时，上述四种策略还具有其他方面的特殊作用。具体而言，编内调配的特殊作用在于“锻炼干部”。县级政府能够通过编内调配为体制内的干部提供进行多岗位历练的机会，提高干部协调复杂工作的能力，甚至可以通过基层锻炼在一定程度上抑制官僚主义、特权思想，形成更为融洽的干群关系。编外用人的特殊作用在于“解决就业”，县级政府能够通过编外用人的方式，提供一些相对稳定的就业岗位，吸纳一些具有大专以上学历的高素质人才以临时工、合同工、派遣工的形式进入政府部门，虽然并不一定能够达到这些人员的就业期待，但可以在一定程度上缓解就业压力。服务外包的特殊功能在于“培育社会”，县级政府可以通过服务外包的方式鼓励民众建立一些公益性社会组织，承接政府外包的工作任务和服务项目，提升社会组织的数量和质量，为社会治理提供资源和条件。志愿劳动的特殊功能在于“营造风气”，县级政府可以通过鼓励志愿劳动的方式培育公民的奉献精神，在政府中和社会上营造勤于劳动、热心公益的风气，起到思想教育、文化宣导的作用。因此，A县政府十分重视志愿劳动^⑨。

(二) 现有应对策略的作用边界

在调研中发现无论上述哪种策略都不是没有任何“副作用”的。相反，这些策略在缓解“编少”“事繁”压力时也可能形成着新的治理问题。

首先，编内调配带有“运动型治理”^[26]的色彩。在面对一些急难险重的中心工作时，县级政府将人员临时性地集中到特定的任务领域内，其代价是打破了常规工作安排，降低了常规工作的稳定性和专业性。一些“被调配”的工作人员不得不放下手中的工作，将主要精力投入中心工作领域内，其本职工作被委派给其他工作人员，或者干脆“停摆”。也有一些“被调配”的工作人员不得不“一人兼多任”，同时承担中心工作和本职工作，两头奔跑、疲于应付，工作负荷、心理压力骤增。

其次，编外用人是一种绕过编制管理制度的权宜之计，县级政府对此本应该具有一定的自我约束，

但A县的编外用人已经呈现出一定的普遍性。这就难以达到控制政府规模的目的,反而有可能变相地扩大政府规模、增加财政负担。与此同时,我国一直在以各种形式开展“编外人员治理”^[27],但政府部门雇佣的个别编外人员仍存在素质参差不齐、法治意识不健全、执法过程简单粗暴等问题。在这种情况下,就可能出现“临时工违法”的情况,侵害群众合法利益,破坏政府公信力。

再次,服务外包顺应了社会治理社会化的发展趋势。但是这种策略并不一定具备普遍性,而是有一定的适用边界。一方面,按照相关的法律法规,并不是所有的工作任务都可以采取服务外包的方式,应当由政府直接履职的事项以及未被纳入政府购买服务指导性目录管理的事项就不能采取服务外包的方式。另一方面,并不是所有地区都具备发达的社会组织服务体系,在一些相对偏远的地区,即使政府有意愿采取服务外包的方式,可能也没有符合条件的主体来承接相关任务。

最后,志愿劳动的权宜特征更为突出。在面对一些偶然性的工作时,政府可以组织志愿者帮助承担,但是这些志愿者大多有本职工作,因此不能要求他们长期承担常规性的工作。而且这种策略主要适用于简单的体力工作,如打扫卫生、维持秩序等。不能期待志愿者都具备特定的专业知识和专业技能,承担专业性强的工作任务。志愿劳动缓解地方政府“编少”“事繁”压力的作用较为有限,并不是长久之计。

(三) 现有应对策略的思路盲区

任何矛盾都不是单向的,而是多重因素共同挤压的结果。“编少”“事繁”问题同样如此,“编少”“人手不够”只是矛盾的一个方面,“事繁”“工作量大”则是矛盾的另一方面,双重因素相互挤压,共同催生了县级政府“编少”“事繁”的现实问题。而在应对“编少”“事繁”问题时,A县各政府部门所采取的策略基本上都聚焦在“编少”一端,认为出现“编少”“事繁”问题的关键原因是“人手不够”,进而将“增加人手”作为解决问题的主要策略。

但对县级政府而言,“事繁”的影响可能是更为突出的,在一定程度上构成了矛盾的主要方面。笔者在调研中发现,A县政府有着大量的常规工作,这些工作在各部门的“三定方案”中有明文规定,构成了政府工作人员日常性的压力来源。与此同时,在精准扶贫、乡村振兴、共同富裕等国家宏观政策的影响下,各政府部门还面对着大量的非常规工作,这些工作大多来自中央或上级的统一部署,属于必须完成的“政治任务”。除此之外,各政府部门的工作人员还需要完成一些其他的任务,填表、汇报、迎检等消耗了大量精力,进一步提升了“事繁”的程度。

因此,在应对“编少”“事繁”问题的过程中,如果县级政府只从“编少”一端入手,可能会在一定程度上缓解“人手不够”的问题,但这并非长久之计,反而会遮蔽矛盾的另一端。一方面,在编制刚性约束下,地方政府不可能大规模地进行编内调配,在经济发展新常态的背景下,地方政府也不可能无限度地增加编外人员,即使是采取服务外包、志愿劳动等措施,也很难从根本上解决问题。另一方面,现有的应对策略很可能会形成思维惯性,甚至会形成思路盲区,使各政府部门忽视了从“事繁”一端解决问题的改革进路,而这一种改革进路可能对解决“编少”“事繁”问题更为重要。从这个角度讲,解决“编少”“事繁”问题的进路在于明确政府的职责边界,也就是研究者所提出的,“构建政府职责体系是解决基层治理负担过重问题的根本出路”^[28]。

四、职责优化：应对“编少”“事繁”问题的改革进路

从政府职责体系的角度讲,“事繁”是政府职责边界不清晰的结果,政府部门在一些领域内承担了一些不应该承担也不善于承担的工作任务,具体而言包含三个层面:一是在“国家-社会”关系上,政府部门承担了大量本应由市场主体、社会组织承担的工作任务;二是在上下级政府之间的关系上,

受“职责同构”制度框架的影响,县级政府作为一线政策执行者,承担了大量来自上级政府的工作任务;三是在履责方式上,受运动型治理的影响,各政府部门在常规工作之外承担了大量的临时性工作。上述情况共同塑造了县级政府的工作环境,在很大程度上带来了县级政府的工作存量和工作增量。因此,从缓解“事繁”压力的角度讲,县级政府需要从以下三个方面明晰政府的职责边界、改进政府的履责方式。

(一) 在“国家-社会”关系上明晰政府职责边界

在服务型政府、发展型政府等理念的影响下,各级政府承担的职责越来越多、工作量越来越大。其中一些职责属于经济社会发展要求下的政府法定职责,2013年提出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》就强调了地方政府需要履行的“公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责”^[29]。这些职责并未超出政府法定编制人员的可承受范围,不属于“事繁”的范畴。对于这些职责,县级政府需要依法履责。除此之外,县级政府还承担了一些超出职责范畴的工作,如行业监督、资格认证、物业服务、技能培训等,这些工作已经超出政府法定编制人员的可承受范围,属于“事繁”的范畴。从理论上讲,这是在以往“总体性社会”^[30]的思维模式下,“国家-社会”关系界定不清带来的结果。政府高度介入经济社会生活,引导民众的生产生活,政府在其中扮演了生产者、分配者、监督者、控制者、教育者等多重角色。反映到政府职责上,就是政府承担了一些不应该承担也无力承担的工作。这在很大程度上提升了政府的“事繁”程度,各政府部门不得不采取各种措施增加人手,政府工作人员也难免疲于应对,而其履责结果不一定能够满足人民群众对于公共服务的高品质需求。

因此,对于缓解“事繁”压力而言,首要目标是明确政府与社会的职责边界。对于一些可以由市场主体、社会组织承担的任务(如行业监督、资格认证、技能培训等),政府要充分放权,相应职责由具备条件的市场主体、社会组织来承担。这正如习近平总书记所强调的,“该管的事一定要管好、管到位,该放的权一定要放足、放到位”^[31]。一些可以由政府承担的任务(如社区文教建设、养老托幼等社会管理和公共服务项目)也并不必然要由政府部门直接完成。对于这些任务,可以采取灵活多样的处理方式,可以扩大服务外包的适用范围,由政府向具有专业能力的市场主体、社会组织购买服务,政府只需要承担相应的监管职责。这样既可以降低政府的“事繁”程度,也有利于提高公共服务水平。

(二) 在上下级政府关系上明确纵向职责分工

上下级政府间的职责配置是国家治理的核心问题之一^[32]。中国政府职责纵向配置的主要特点是职责同构,即各级政府承担的职责大体一致,呈现出“上下一般齐”的特征。这种模式有其优势,能够通过“一竿子插到底”的方式实现“全国一盘棋”“集中力量办大事”。但这种模式也有一定的弊端,可能进一步加剧地方政府的“事繁”程度——在“职责同构”模式下,各级政府在纵向关系上存在着职责重叠、彼此覆盖的情况。所有职责基本上贯穿于整个政府体系之中,上下级的职责基本相同。在这种情况下,上级政府就有可能将职责沿着行政层级向下传递。再考虑到“层层加码”的问题,处于治理一线的县级政府的工作负担将进一步加大^[33]。

从这个角度讲,缓解县级政府的“事繁”压力,需要明确上下级政府的纵向职责分工。要在一定程度上打破“职责同构”的纵向政府间关系,在保证国家政令统一的基础上,明确各级政府的职责重点,使各级政府既能各负其责,又能上下衔接。通过这种方式,可以明确县级政府的职责边界,缓解“事繁”压力,将相对稀缺的人力资源集中到更具紧迫性的任务上来。

具体而言,明确各级政府的纵向职责分工可以从两个方面入手。一是在思想观念上,上下级政府需要调整“支配-被支配”的关系,增强“伙伴关系”意识,形成“协商-合作”的工作方式。不同层级的政府要明确各自的职责范围,相互协商、相互合作,既减轻下级政府的工作负担,也减轻上级政府的督导检查压力。二是在制度设计上,可以采取“权责清单”^[34]等方式,在权责梳理、职责配置、

制度执行的过程中明确不同层级政府的职责边界。对于中央政府职责范围内的事项，不再按照“一竿子插到底”的思路向地方政府延伸。对于地方政府职责范围内的事项，可以将其确定为某个层级或某些层级政府的工作任务，并不必然要求所有地方政府都“整齐划一”。

（三）在履责方式上平衡政治动员与常规治理

从一般意义上讲，政治动员的确能够在一定程度上实现资源的集中。在县域治理中，以政治动员为核心特征的运动型治理也是一种重要的治理工具，呈现出“用而不废”^[35]的特征。但运动型治理也会产生各种“副作用”，存在“头痛医头、脚痛医脚”的弊端，其绩效也不具有可持续性。而且在开展运动型治理的过程中，一线政策执行人员面临着高强度的工作压力，无法高质量地完成工作任务，反而可能出现推诿、糊弄、作假等问题，以文件、表格、台账等应付上级检查，这种应对方式反过来又进一步增加了一线工作人员的任务量，形成了新的工作负担。

因此对县级政府而言，平衡政治动员和常规治理间的关系既是提高政策执行效能的基本要求，也是缓解县级政府“事繁”压力的重要途径。县级政府需要采取政治动员的方式集中资源，保证重大任务的完成。同时，县级政府又需要采取平衡措施，有效规避其副作用，防止新问题的出现。

对此，县级政府可以从两个方面入手平衡政治动员与常规治理的关系。一方面，县级政府需要严格控制政治动员的频率，避免出现扰乱常规治理的情况，最大限度地保证县级政府工作人员能够将注意力放在自己的本职工作上。另一方面，即使是需要采取政治动员的方式做工作，也要避免产生“非制度化”的弊端，注重开展常规化建设，以常规治理的制度化消除运动型治理的弊端，特别是要避免在运动型治理过程中出现形式主义、官僚主义等问题，避免不必要的工作任务，缓解工作人员的工作压力。

五、结语

基于陕西省 A 县多部门的案例分析，发现在编制刚性约束和治理任务叠加的双向挤压之下，当前我国县级政府大多都面临着“编少”“事繁”的现实问题。对此，县级政府主要从“编少”一端入手，在不违反编制刚性约束的前提下，采取编内调配、编外用人、服务外包、志愿劳动等应对策略。针对不同性质的任务，县级政府有选择地采取了不同的应对策略：编内调配主要适用于中心工作，编外用人主要适用于常规工作，服务外包主要适用于服务工作，志愿劳动主要适用于体力工作。上述策略取得了一定的现实效果，缓解了县级政府“人手不够”的压力，但也存在一定的作用边界。更为重要的是，上述策略并没有触及矛盾的“事繁”一端，也就难以从根本上解决问题。

任何矛盾都是多重因素挤压的结果，县级政府面对的“编少”“事繁”问题同样如此。需要从“事繁”一端入手，从不同维度明确县级政府的职责边界和履责方式。一是在“国家-社会”关系上，需要明确政府职责，避免出现“政府包办一切”“社会软弱无力”的情况。二是在各级政府关系上，需要有条件地打破“职责同构”，在保证国家政令统一的基础上，明确各级政府的职责，做到既能各负其责，又能上下衔接，避免所有工作都“一竿子插到底”的现象出现。三是在履责方式上，要平衡政治动员与常规治理的关系，特别是要控制政治动员的频率，推进县级政府治理模式的常规化建设，保证县级政府能够将有限的人力资源放在常规工作上。

注释：

① 关于 A 县经济和人口的统计，参考《2022 年 A 县生产总值(GDP)增长 5.3%——2022 年 A 县经济运行情况综述》，2023 年 2 月 2 日，A 县政府网站。编制数量情况来源于对 A 县扶贫局副局长访谈，访谈编号：20220814QB，时间：2022

年8月14日。

- ② A 县人民政府办公室:《关于印发〈A 县民政局主要职责、内设机构和人员编制规定〉的通知》(A 政办发〔2016〕65 号),2016 年 6 月 5 日。《A 县民政局 2019 部门综合预算说明》(无文号),2019 年 3 月 15 日。
- ③ A 县贫困户的数据参考中共 A 县委员会、A 县人民政府:《A 县脱贫攻坚工作情况汇报》(无文号),2018 年 7 月。
- ④ 参见 A 县人民政府办公室:《县扶贫开发局主要职责、内设机构和人员编制规定》(A 政办发〔2016〕73 号),2016 年 9 月 20 日。
- ⑤ 编外人员的数量具有一定的社会敏感性,容易引发“舆情”,因此地方政府对此较为谨慎。笔者难以获得 A 县编外人员的总体数量,只能通过访谈获得有限的数量。
- ⑥ 参见 A 县人民政府办公室:《关于批转农村敬老院购买社会化服务运营改革工作实施方案的通知》(A 政办发〔2020〕57 号),2020 年 7 月 30 日。
- ⑦ A 县民政局局长访谈记录,访谈编号:20230730CT,时间:2023 年 7 月 30 日。
- ⑧ A 县乡村振兴局:《农学结对美化庭院助力 A 县建设活动方案》(无文号),2022 年 7 月 23 日。
- ⑨ 截至 2023 年年底,A 县已在全国志愿服务信息系统中注册成立了志愿服务队 558 支,注册志愿者 29 775 人,志愿服务时长 1 090 440 小时,累计开展志愿服务项目 5 025 个。参考《召开庆祝“12·5”国际志愿者日暨文明实践志愿服务工作座谈会》,A 县政府网站,2023 年 12 月 6 日。

参考文献:

- [1] 迟福林. 全面理解“公共服务型政府”的基本涵义[J]. 人民论坛, 2006(5): 14-15.
- [2] 郁建兴, 高翔. 地方发展型政府的行为逻辑及制度基础[J]. 中国社会科学, 2012(5): 95-112, 206-207.
- [3] 杨雪冬. 压力型体制: 一个概念的简明史[J]. 社会科学, 2012(11): 4-12.
- [4] 朱光磊, 张志红. “职责同构”批判[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2005, 42(1): 101-112.
- [5] 张铮, 包涵川. 属地管理: 一个关于行政层级延长的分析框架: 基于对 Z 街道办事处的观察[J]. 中国行政管理, 2018(6): 94-99.
- [6] 敬义嘉. 中国公共服务外部购买的实证分析: 一个治理转型的角度[J]. 管理世界, 2007, 23(2): 37-43, 171.
- [7] 吕芳. 中国地方政府的“影子雇员”与“同心圆”结构: 基于街道办事处的实证分析[J]. 管理世界, 2015, 31(10): 106-116.
- [8] 徐明强. 地方政府中心工作下的人员调配: 基于陕南 H 县精准扶贫的分析[J]. 中国行政管理, 2021(10): 65-73.
- [9] 孙柏瑛, 齐子鉴. 岗编分离: 吸引专业人才投入乡镇基层治理的四川样本[J]. 中国行政管理, 2021(11): 108-114.
- [10] 威廉姆森. 市场与层级制: 分析与反托拉斯含义[M]. 蔡晓月, 孟俭, 译. 上海: 上海财经大学出版社, 2011: 10.
- [11] 杜玛, 斯赖德. 组织经济学: 经济学分析方法在组织管理上的应用[M]. 原磊, 王磊, 译. 北京: 华夏出版社, 2006: 11.
- [12] 叶静. 地方软财政支出与基层治理: 以编外人员扩张为例[J]. 社会学研究, 2016, 31(1): 146-167, 245.
- [13] 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[J]. 北京行政学院学报, 2016(5): 16-24.
- [14] 王锦花, 吴少龙, 唐文婷. 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[J]. 公共行政评论, 2022, 15(3): 80-97, 198.
- [15] ANG Y Y. Counting cadres: A comparative view of the size of China's public employment[J]. The China Quarterly, 2012, 211: 676-696.
- [16] 庞明礼, 于珂. “有编不用”与“编外用工”何以共生?: 基于县乡权责关系视角的解释[J]. 学习与实践, 2020(4): 53-62.
- [17] 吴晓林. “社会治理社会化”论纲: 超越技术逻辑的政治发展战略[J]. 行政论坛, 2018, 24(6): 38-45.
- [18] 刘春湘, 江润洲. 社区公益服务供给的“一核多元”模式研究: 基于长沙市 H 社区的经验[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2023, 29(4): 136-144.
- [19] 朱光磊. 现代政府理论[M]. 北京: 高等教育出版社, 2006: 174.
- [20] 中共中央、国务院. 关于打赢脱贫攻坚战的决定[N]. 人民日报, 2015-12-08(1).
- [21] 国务院办公厅. 关于政府向社会力量购买服务的指导意见[EB/OL]. (2013-09-26) [2024-10-14]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2013-09/30/content_4032.htm.
- [22] 田凯, 等. 组织理论: 公共的视角[M]. 北京: 北京大学出版社, 2020: 292-299.
- [23] 任杰, 潘泽泉. 社区简约治理结构中的分层动员机制: 基于 C 市 X 社区治理实践的个案研究[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2024, 30(2): 146-156.

- [24] 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[N]. 人民日报, 2024-07-22(1).
- [25] 中共中央政治局召开会议 分析研究当前经济形势和经济工作 审议《整治形式主义为基层减负若干规定》[N]. 人民日报, 2024-07-31(1).
- [26] 周雪光. 运动型治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考[J]. 开放时代, 2012(9): 104-125.
- [27] 徐刚, 吴幽. 机关事业单位编外人员治理的时空政治逻辑转换[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2024, 30(1): 147-156.
- [28] 朱光磊. 构建政府职责体系是解决基层治理负担过重问题的根本出路[J]. 探索与争鸣, 2023(1): 18-21.
- [29] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N]. 人民日报, 2013-11-16(1).
- [30] 孙立平, 王汉生, 王思斌, 等. 改革以来中国社会结构的变迁[J]. 中国社会科学, 1994(2): 47-62.
- [31] 习近平谈治国理政: 第 1 卷[M]. 北京: 外文出版社, 2018: 118.
- [32] 陈世香, 唐玉珍. 中央—地方政府间职责结构的历史变迁与优化: 基于地方政府行动策略的视角[J]. 行政论坛, 2020, 26(2): 41-49, 2.
- [33] 朱光磊, 黄雅卓. 从“职责同构”到政府职责体系: 基层负担过重现象的生成与破解[J]. 中国行政管理, 2024(4): 6-15.
- [34] 赵志远. 政府职责体系构建中的权责清单制度: 结构、过程与机制[J]. 政治学研究, 2021(5): 89-98, 158.
- [35] 郝诗楠, 李明炎. 运动式治理为何“用而不废”: 论作为一种治理工具的运动式治理[J]. 探索与争鸣, 2022(10): 165-176, 180.

Strategies and reform path of county government's response to “few staff” with “many affairs”: Case studies based on multiple departments in County A of southern Shaanxi

XU Mingqiang

(Zhou Enlai School of Government, Nankai University, Tianjin 300350, China)

Abstract: Under the dual pressures of rigid staff constraints and governance affairs, most county governments face the problem of “few staff” and “many affairs”, which greatly restricts the efficiency of county governments. Through case studies of multiple government departments in County A, Shaanxi Province, it is found that county governments mainly focus on the “few staff”, adopt strategies such as internal allocation, external employment, service outsourcing, and volunteer labor in response to different problems. These different strategies can alleviate the manpower pressure of county governments under the condition of rigid staffing constraints. However, these strategies can also cause some “side effects” and are difficult to solve the problem of “many affairs”. In this regard, county governments cannot only consider one side of the contradiction, but also need to solve the problem of “many affairs” from the perspective of alleviating the county governments’ workload, and to relieve the burden on county governments by clarifying the boundary of the governments’ responsibilities and by improving the way of the governments’ shouldering responsibilities, so as to resolve the problem of “few staff and many affairs” from two aspects.

Key words: county governments; few staff; many affairs; response strategies; multiple case studies

[编辑: 郑伟]