

以任务为中心:县域编制资源的 整体性调配机制研究

李元珍

(华中农业大学公共管理学院,湖北武汉430070)



摘要 在机构编制资源总量控制的前提下,如何通过内部调配,盘活编制资源存量,提升编制资源使用效益,实现编制资源统筹调配和动态调整,是当前机构编制管理改革的重要方向。调研发现,浙江S县创新推出一条“摸清底数—绩效评估—统筹优化”的系统性编制管理改革路径,有效破解编制管理部门多样化、管理流程割裂化、编制利益私有化等多重困境,并通过编制管理的部门协同、流程闭环以及统筹优化实现编制资源的整体性调配。相较于传统以职责划分为基础的科层体制造成的政府碎片化,这种整体性调配以问题为导向,以治理任务为中心重新构建治理场景,能够在场景内部系统实现协调、整合与责任等整体性治理要求,是破解政府碎片化的有效探索。

关键词 编制资源;整体性调配;编制银行;编制绩效评估

中图分类号:C912 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2022)05-0049-10

DOI编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2022.05.006

2019年6月24日,中共中央政治局召开会议审议《中国共产党机构编制工作条例》和《中国共产党农村工作条例》提到:机构编制是重要政治资源、执政资源,机构编制工作在加强党和国家机构效能体系建设、深化机构改革、优化党的执政资源配置方面发挥着至关重要的作用。中共中央2019年印发的《中国共产党机构编制工作条例》明确指出:“坚持机构编制刚性约束……经批准发布的各部门各单位‘三定’规定(职能配置、内设机构和人员编制规定)、机构编制管理规定等,是机构编制法定化的重要形式,具有权威性和严肃性,是各部门各单位机构职责权限、人员配备和工作运行的基本依据,各地区各部门必须严格执行。”同时,该条例也指出要“建立编制统筹调配和动态调整机制。根据党和国家事业发展需要,统筹使用各类编制资源,按照机构编制管理权限,加强编制的统筹调配和动态调整,建立部门间、地区间编制动态调整机制。”如何严控总量、统筹使用,坚持机构编制管理的法治化,并提升机构编制资源使用效益成为机构编制管理的重要内容。

机构编制刚性约束一直是近年来机构编制管理的重要方向。为跳出此前机构改革过程中出现的“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的怪圈,2004年中央编办明确提出5年内乡镇机构和人员编制只减不增。李克强总理2013年在地方政府职能转变和机构改革工作会议上的讲话也强调:“这次改革要把握住两条硬杠杠:一是对地方政府机构设置实行总额限制,控制政府规模。二是确保财政供养人员只减不增。”但是,随着政府职能转变和“简政放权”的实施,地方政府尤其是基层政府事权急剧增加。财政供养人员的“只减不增”和基层政府事权的“只增不减”构成了基层治理领域的一对突出矛盾。为化解这一矛盾,基层政府主要通过做“加法”和“减法”两种方式解决。

“加法”主要是增加编外人员供给。学界对这一现象给予了充分关注,并从人事结构、作用机制、

形成机制等方面进行了深入探讨。在人事结构方面,政府公务人员从中心到外围形成了“科层制—影子雇员—合同外包”的“同心圆”结构^[1]。也有研究把基层公务员划分为官僚群体(公务员)、派生群体(事业单位在编人员)和雇佣群体(体制外雇员),三分群体横向上体现为差序格局^[2]。在形成机制方面,一是从财政供养方面,指出“财政软约束”^[3]“编制软约束”^[4]、体制灵活性^[5]导致了编外人员扩张。二是从基层政府行为逻辑方面,“有编不用”与“编外用工”共同存在,这既是县乡权责关系不对等状态下基层政府的无奈选择^[6],也体现了较强的基层政府自主性^[7]。

“减法”主要是减少事权。一是跳出“编制思维”,依托市场和社会的力量,采用契约化方式,在编制管理中推行政府购买服务机制,以破解组织机构力量不足的问题^[8]。二是通过将事权继续向下传递。县级职能部门借助“属地管理”原则将诸多治理任务下压给乡镇,使得乡镇面临“多中心任务”的局面。乡镇则继续通过设置“管区”“片区”等中间层级的方式或者直接向村级交办各项行政任务,“村级治理行政化”成为社会现实^[9]。

不少研究指出依靠编制管理的加减混合运算很难从根本上解决基层政府当前所面临的困境,应该激活存量,对编制资源实行内部优化。在具体优化策略上,一是从编制管理流程的角度,提出改革传统“割裂式”编制管理流程,通过流程再造,实现人员编制管理的“链式联动”和人员编制使用的“动态调整”^[10]。二是基于编制“分类管理”的问题,指出从跨类别、跨部门、跨地域、跨层级四个维度统筹使用各类编制资源^[11]。三是通过混编混岗、片线结合、双向选择等组织内部人事调配机制创新来激活基层治理体制,解决基层治理所面临的事权增多与人力资源短缺的问题^[12]。

前两种优化策略指出了机构编制管理过程中的多重碎片化问题,并主张从流程设计和统筹使用两个维度来解决问题,具有很强的启示意义。但是,相关研究在经验层面并没有系统厘清编制管理所面临的多重问题,各种政策建议仍然具有碎片性,无法从整体上解决当前的编制管理困境。在理论层面,也没有对影响编制管理体制有效运行的机制进行深入探讨。第三种策略从基层组织内部着手,通过“不变体制变机制”的方式实现了人事配置的优化与组织激励,是一种重要的存量激活方式,但这种机制创新撇开了编制束缚只谈人事配置,只适合人事关系非常熟悉的小范围组织内部,在县域及以上范围仍需要从编制管理体制着手来探索合适的解决方式。

笔者在调研中恰好发现浙江S县通过系统梳理当前编制管理所面临的难点、堵点,提出了理清存量、编制使用效益KPI评估、“编制银行”改革三大改革方向,开创了一条“摸清家底—绩效评估—统筹优化”的机构编制管理改革路径。这一改革创新无论对经验层面的编制管理改革还是理论层面的整体性治理都具有重要的启示价值,因此本研究将以S县编制调配改革经验为基础,来厘析机构编制统筹优化使用的内在机制,并进一步探索机构编制管理可能的改革方向。S县属于浙江26个欠发达县之一,笔者访谈了该县县委编制委员会办公室(以下简称“编办”)的工作人员,了解了他们当前面临的工作困境以及所进行的改革,并获取了相关的文字材料。

一、编制资源调适的内生空间

为推动机构编制服务高质量发展,破解编制总量控制与刚性需求之间的矛盾,机构编制管理已经纷纷从增编需求转向用编效益,着力探索如何激活存量,优化机构编制资源配置,提升机构编制使用效益。要实现这一目标,首先需要厘清机构编制资源的“家底”。

长期以来,编办主要进行编制审批工作,对于各类机关和事业单位的机构批复和实际设置情况、编制核定和实有人员情况、领导职数核定及配备情况、实名制数据等机构编制“家底”并不清楚。对于大多数编办工作人员而言,他们在工作中感受到机构编制管理过程中的悖论,即一方面,随着政府职能的转变以及基层政府事权的增加,“三定”方案无法及时调整,各职能部门总是找编办“要人”,党政“一把手”也会基于一些基层重大发展方向向编办“要人”。在严控总量的情况下,编办预留的编制

余额非常有限,导致基层“缺编严重”。另一方面,历次机构改革以及政府职能转变总会留下一些历史遗留问题,导致基层“人员冗余”。具体而言,这些“冗余人员”主要来自以下几个方面:

一是由机构改革带来的高阶中老年领导“悬置”问题。自2008年实行“大部制”改革以来,历次机构改革都会进行政府机构与职责的合并与重组。一方面,合并与重组后的职能部门会极大减少领导职数的配置。如S县自然资源和规划局,是由原县国土资源局、林业局、测绘与地理信息局三个部门以及县发展和改革委员会、城乡建设局、水利局、环境保护局的部分职责整合而成。根据“三定”方案,合并与重组后的自然资源和规划局领导职数设“一正三副”。但原来三个部门也基本上是如此配置,所以至少有“两正六副”需要重新进行安置。另一方面,在“干部年轻化”的用人导向下,一批年轻干部正在迅速成长,纷纷走向领导岗位。因此,在机构改革后,一批原来身处领导岗位的年龄较大但不到退休年龄的干部既无法继续留任,也不愿意脱离熟悉领域重新转岗,只能滞留在本部门,有些地方甚至还出现了轮流上岗轮流担任领导职务的情况。类似的情况还出现在一些阶段性或者因为领导特别重视某项工作,而新成立一个高阶部门,如设置某正科级的办公室,并配置相应的领导职数。但该项工作完成或者机构改革后,这些高阶部门与领导往往无法与其他部门进行合并,既不可能让一个办公室主任直接任局领导,也不可能让正科级的办公室主任去别的单位任副科级领导,最终只能悬置。

二是政府职能转变导致的编制属性错位问题。从编制管理而言,编制类型主要分为行政编和事业编两大类,下面还可以继续分为各小类。除政法类、教育、医疗等这些专业属性特别强的编制类型外,一般编制人员招考过程中,也会有专业要求,只不过有一些专业属性较强,如统计类、规划类等,有一些专业属性较弱,如管理类。这些人员在招录进来以后,也会带有一定的编制身份,如计生编、统计编。但是,随着政府职能的转变,对于各种类型的编制需求会发生变化。如计生系统,计划生育作为曾经的中心工作,也是基层政府第一大办公室,招聘了特别多的事业编人员,并且越到基层,要从事的具体工作越多,事业编人员也越多。但是,随着服务型政府的构建,计划生育工作发生了较大转型,职能部门也发生多次合并,人员也已大幅度缩减。大部分事业编人员已经服从安排,转型进入其他部门,但也有部分人员因为具有较强的专业属性而无法顺利转岗。所以,基层政府常常出现部门职能已经划转,人员也已划转,但仍然滞留在原单位的情况。

三是二级机构改革或事业单位“编不到人”的遗留问题。有些单位根据业务工作需要,在内设机构外设立了隶属于本单位管理的、在编制和财政供给制度等方面区别于内设机构的二级机构。根据财政供养情况,这些二级机构分为全额供养、差额供养、自收自支三种情况。一方面,随着政府职能的转型,不断重新确立与市场和社会之间的关系,这些二级机构已经大量取消,随之也带来了相应的人员安置问题。另一方面,这些下属事业单位因为有其他收入来源,没有采用编制实名制,而是采取“编不到人”的策略,通过各种渠道超额招录或者转业安置了大量人员,如编制定额20人,实际上可能招录了50人,超额的30人的工资由单位收入承担。这些人员谁是有编人员,谁是临聘人员都不清楚。当单位改制后,谁留下谁离开就成为一个巨大的矛盾点。地方财政比较充裕的地方已经逐步化解了这些历史遗留问题,但不发达地区至今仍然是矛盾风险点。并且,在一个县域内,这部分人员可能有数百人之多。

上述这些都是随着机构改革和政府职能转型而带来的人员冗余问题。这些问题的存在,既有编制制定的时滞性问题,也有编制制定和组织人事安排等编制管理职能脱节的问题,即“三定”方案确定后,组织人事无法及时调整到位,机关事业单位长期存在“人编分离”的情况。为了进一步摸清家底,理顺编制管理体制机制,S县组织部、编办、财政局、人力资源和社会保障局结合数字化政府建设需要,开始搭建统一的人事管理平台。通过实行编制实名制,在平台内录入所有干部人事信息,实现人编对应。对于长期存在的冗员问题,则由组织部牵头,协同纪检监察等组织机构,以部门为单位进

行专项清理。通过这一系列行为,摸清了机构编制家底,厘清了其内生空间。

二、编制资源使用效益评估

在高质量发展阶段,编制资源使用不仅要解决“数量”问题,更要从“质量”上下功夫。如此,便需要对编制资源使用效益进行评估。根据中央编办《关于地方事业编制挖潜创新服务发展的指导意见》(中央编办发【2017】56号)和《中国共产党机构编制工作条例》第二十四条:“各级机构编制委员会办公室应采用科学方法,对机构编制执行情况和效益进行客观评估,或委托第三方进行评估。评估结果作为改进机构编制管理、优化编制资源配置的重要依据。”S县于2020年出台了《S县机关事业单位机构编制KPI绩效评估办法(试行)》,该文件拟采用KPI评估方式对机构编制资源使用效益进行评估,即通过确立关键业绩指标,建立机构编制评估指标体系,分层级量化机构编制评估指标,进行机构编制绩效投入和产出的纵向横向比对分析,从而产生机构编制绩效评估结果。其具体操作方式如下:

1. 评估方案设计

一是科学分类。不同的机关事业单位承担的职责任不一样,履职方式也不一样,应该进行分类评估。S县借鉴县委督察办绩效考核的分类方式,将机关事业单位分为三类部门,其中A类以党群部门为主,B类以承担经济工作任务较重的政府部门为主,C类以社会事业和政府服务管理部门为主。

二是确立评估指标体系,并根据ABC三类部门不同的比重和权重进行赋分。县编办与第三方评估机构经过反复论证,最终确定投入、产出、贡献、满意度四个一级指标,在此基础上分别操作出其二级指标与三级指标,具体指标体系及赋分见表1。各部门机构编制KPI绩效便由投入、产出、贡献、满意度四项得分组成。评估侧重资源使用效益,所以在四项指标权重设计中,也更加偏向产出部分,三类部门均占比40%以上。

表1 2019年机构编制KPI绩效评估指标体系赋分情况

一级指标	指标分级		不同类别部门指标赋分		
	二级指标	三级指标	A	B	C
投入	资金配置	公务运行经费使用	10	10	10
		人头经费设置效益	6	6	6
	资源配置	项目资金使用	0	5	0
		人员编制	4	4	4
产出	履职履责	职能职责	10	10	10
		办件情况	5	8	8
	考核情况	信访情况	5	2	2
		市对县考核	15	10	15
贡献	部门贡献	县对部门考核	25	20	25
		向上争取资金	10	10	10
满意度	履职满意度	重点项目完成情况	0	5	0
		满意度综合评分	10	10	10

需要指出的是,《中国共产党机构编制工作条例》第二十七条明确规定:“坚决制止和整治通过项目资金分配、督查考核、评比表彰、达标验收等方式干预机构设置、职能配置和编制配备的行为。”而S县的编制评估KPI无一不涉及项目资金争取、年度考核等内容,甚至占比还非常大。编办负责人在

解释他们的指标设计时,曾表示由于缺少参照系,指标设计非常困难,现有指标也是在反复商讨过后确定的,肯定存在不足之处,后续还将在实践中进一步改进。

三是确立评估类别。为了能更加客观公正地评估并找出问题所在,S县编办决定采用分类评估的方式,将评估分为一、二、三类(表2)。

表2 机构编制KPI绩效评估类别

评估类别	评估说明	评估内容
一类评估	是对县域范围内机关事业单位工作经费投入、机构编制配置等情况(统称绩效投入)与获得的工作绩效(统称绩效产出)进行横向和纵向的比较分析和综合评价	重点工作项目情况 工作经费投入情况 机构编制事项情况 向上争取资金情况 县领导批示交办事项情况 行政审批事项情况 民生服务事项情况 民情反映事项情况 社会联动事项情况 省市对县综合考核 县对部门综合考核结果等
二类评估	在一类评估的基础上,挑选重点单位对其机构编制配置及执行情况进行全面评价	职能配置情况 内设机构设置及职能配置情况 编制核定及人员配备(含编外用工)情况 内部工作机制运行情况 外部协作配合机制建立和运行情况 履行职责情况及效能建设成效 机构编制管理规定执行情况等
三类评估	在一类评估的基础上,针对机构编制配置及执行情况的某一方面或某些方面进行专门评价	根据工作需要确定

2. 评估结果与分类评估

根据上述评估方案,S县编办委托第三方采用2019年数据对全县机关事业单位进行了机构编制绩效评估,评估结果见表3。

表3 一类评估KPI绩效评估结果

部门	绩效评估一档	绩效评估二档	绩效评估三档
A类部门	宣传部、组织部等8个	广播电视台、检察院等10个	总工会、妇联等7个
B类部门	发改局等4个	建设局等6个	林业局等4个
C类部门	卫计局等5个	公安局等6个	行政服务中心等5个

在一类评估的基础上,编办还需要针对部分机关事业单位进行二类三类评估。这些机构包括一类评估中各类别评价总分排名靠后的部门;总体面上平衡、但下属单位需具体分析;投入高、产出低、收益比相对不匹配的部门;2019年机构改革力度大、需评估改革绩效的部门。编办最后选取了农业农村局、自然资源和规划局、生态林业发展中心、融媒体中心及其下属事业单位64家开展了二类评估,选取了建设局下属环境卫生服务中心开展了三类评估。二类评估、三类评估采用驻点评估的方式,能够更加深入了解各部门的编制使用现状与使用效益,并且能够提出更有针对性的机构编制工作改进建议。

三、编制资源统筹优化配置

通过厘清机构编制“家底”,评估各单位机构编制使用效益,为编制资源“控、收”提供了依据,也为编制资源统筹优化使用打下了良好的基础。为优化党的执政资源配置,S县编办根据浙江省编办《省属事业单位编制周转管理办法》(浙编办发【2019】11号)等相关文件精神,也出台了《S县事业单位“编制银行”管理办法(试行)》这一政策文件。根据该文件,S县编办将借鉴政策性银行“统一计划、指标管理、统筹统还、专款专用”的运营方式组建“编制银行”,以机构编制实名制平台为支撑,形成“总量控制、动态调整、周转使用”的机关事业单位编制管理方式。

1.“编制银行”运行

“编制银行”的设立即是要实现编制资源的动态调整,统筹使用。其基本运营包含“收储”“借贷”以及“收回”三大基本要素。

编制资源“收储”主要是通过清理机构编制家底和评估使用效益来实现。一是打破原有的编制权属关系,实现编制所有权和使用权分离,除学校、医院和乡镇(街道)下属事业单位外,对控编管理的事业单位收回空编数;对于“超编”人员,通过调整优化人员配置、自然减员等方式逐步消化。二是KPI绩效评估为三级的,启动“黄色警示—蓝色提醒—绿色正常”三色响应机制,对黄色警示的采取暂停办理机构编制事项,调减机构、编制规模,核减人员编制,提出人员调整建议,提出不予核拨相关经费建议等一种或几种处置方式。如环境卫生服务中心和生态林业发展中心,在经过二类三类评估后,启动三色响应,并采取了相应的控收措施。通过减编控编,S县编办从47家主管部门下属的58个股级单位进行“撤整转”,盘活收回首批事业编制72名,作为“编制银行”的注册资本金。

编制资源“借贷”是编制管理改革的重心,其核心是要确立借贷标准。《S县事业单位“编制银行”管理办法(试行)》明确规定了借贷的条件,核定方法和管理要求。银行编制由事业单位主管部门提出申请,经县委编委会研究核定,对编制空缺、人员结构、工作任务等情况进行综合评估后,下达银行编制指标。

编制资源“收回”是保障编制银行可持续运行的重要条件。对此,一是要明确使用标准,严格核定编制“贷款额”。二是要明确监管措施,要建立“编制银行”内部受理、审核、发放、跟踪机制,编办和纪检监察机关可以结合巡察、审计、选人用人专项检查,加强机构编制相关政策执行情况的监督检查,确保贷款单位到期按时“还贷”。

2. 编制资源优化配置

编制资源作为一种重要行政资源,在实行总量控制的背景下,便要着重强调其单位效益发挥。通过KPI绩效评估,便可确立单位的“征信度”。评估为一级的单位,年度内提交的机构编制事项优先审批,可以优先使用“银行”编制,如评为一级的县经济商务局,鉴于工作任务加大、职能增多,给予支持使用期限3年事业编制4名、参公编制1名。评估为KPI绩效二级的单位,适当控编,梯次进入,有增有减,保持动态平衡。此外,还有一些县属事业单位主管部门在编制满额又急需增加人手的情况下,可以向“编制银行”申请借编制。其中,借贷编制的数量必须控制在使用期限内自然减员的总量内,如5年内有5名人员将退休,则可以最多借5名编制,同时约定1至5年的编制归还期限。经县委编委会审核考察“征信度”后,就可以按照相关程序借到编制,期满后全额收回或视情况在周期内随减随收和续贷。

“编制银行”在进行借贷时,不仅看单位“征信度”,也要强化机构编制对省市县重点项目、生产力布局、“重大战役”等重点领域的保障力度,优先满足重点民生领域的编制需求;优先适用于开展阶段性改革任务或急需引进高层次人才的事业单位,如数字经济、科创平台等;优先用于招收紧缺型、技术性人才,编制实行随减随收。如对承担“天工之城——未来科创岛”建设任务的两山转化发展中心,承担县委县政府中心工作任务较重的经济商务局、工业园区管委会、经济合作交流中心等16家部门,给予了33名编制的“贷款”支持。

通过“编制银行”改革,在不新增编制总量的前提下,对全县范围内事业编制进行统筹调配,有效破解了“无编可用”、资源固化等难题,而且通过“编制银行”优先放贷,能够为各类事业单位引进优秀人才提供条件,也有利于解决干部队伍的结构矛盾,推动机构编制服务高质量发展。

四、编制资源的整体性调配机制

在编制资源总量控制的背景下,坚持编制资源“瘦身”与“健身”相结合,统筹调配编制资源,有效化解编制资源固化,“无编可用”和“有编不用”“有编难用”并存等问题,是当前机构编制管理工作的重心所在。经过探查内生空间、绩效评估、统筹优化,S县的机构编制管理改革理顺了编制管理的通道,实现了从人员精简向人员优化转变,从增编需求向用编效益转变。这一转变有效提升了机构编制管理的权威性、有效性、科学性,对于破解当前机构编制管理难题而言,具有重要的启示价值。

仔细厘析S县编办的工作实践,可以发现此前的机构编制管理难题主要由机构编制管理部门多元化、管理流程割裂化、编制利益私有化等问题导致。归根结底,还是由机构编制管理权限的碎片化所致。事实上,这也是当前科层制运作中的常见问题。传统官僚体制、部门利益之争以及新公共管理改革都是造成政府职、权、责处于碎片化状态的重要根源^[13]。对此,国内外也进行了很多有针对性的研究,“整体性治理”便是其中的重要研究成果。

整体性治理最初由英国学者希克斯等提出,是在反思和弥补新公共管理导致的部门化、碎片化和裂解性的基础上逐渐形成的一种全新治理理论。该理论主张以满足公民需求为治理导向,以信息技术为治理工具,将协调、整合和责任作为治理策略,促进各种治理主体的协调一致,以实现整体性政府组织运作模式^[14]。经过数十年的实践探索与理论发展,整体性治理作为一种治理理念已逐渐成为国内外政府治理的共识,但既有的无缝隙组织架构建设、政府流程再造保障服务的“一站式”供给等政府改革策略尽管具有较强的启示价值,但面对具体治理问题时,仍给人“盲人摸象”之感。如何迈向整体性治理,实现协调与整合仍在进一步探索中。

S县的编制管理改革实际上提供了一种新的实践机制,即以编制管理为中心,通过系统梳理编制管理过程中的难点、堵点,重新构建一个新的治理场景。在该场景中,围绕编制管理的核心问题,重新梳理编制管理的主体、流程、目标及其实践路径,探索出一条涵盖编制管理部门协同、管理流程闭环运作以及编制资源统筹利用的整体性调配路径,最终实现编制资源的挖潜与优化。

1. 编制管理的部门协同

从管理体制上看,机构编制委员会由组织、人力资源和社会保障、机构编制、财政部门等多个部门组成。编制管理部门的多元化常常造成职责不清、各自为政等问题。如机构编制部门负责审批机构的设置和编制的数额,组织、人力资源和社会保障等部门负责录用、调配、安置人员并审批人员工资,财政部门负责编制部门预算、核拨或核减工资,社会保障部门负责办理社会保障手续,纪检监察、机构编制部门共同负责监督检查违反机构编制纪律的行为。各个部门分别履行自己的职责,导致编办与组织部、人力资源和社会保障部门、财政部门之间都没有形成互相约束的体制,自然工作中也时常出现脱节问题^[15]。如编办制定“三定”方案与部门实际存在的“人员冗余”问题,就表明编办与组织部、人力资源和社会保障部门之间缺乏有效衔接。

有不少研究将这一问题归结为编制管理没有实现实名制^[16]。不可否认,当前很多乱象的出现是因为编办在制定“三定”方案时只对数量负责,组织部、人力资源和社会保障部门则主要负责人员的录用、调配,也只有总量概念和结构概念,至于具体的人员安置各职能部门则具有较大的自由裁量权。尤其是一些差额供养或者自收自支的事业单位,由于具有较强的营收能力,超编招录了不少人员,其中又有一些人员被借调到上级行政机构工作。在这个过程中,很容易出现“编不到人”或者“人编分离”的现象。编制实名制确实可以较好地解决这一问题,但是,归根结底,这一问题的存在还在于机构编制管理权力的碎片化,即相关职能部门在工作中几乎都只是履行各自职责,没有形成协同

高效的工作体系。

新一轮党和国家机构改革以后,调整了机构编制部门的领导模式,明确机构编制部门归口党委组织部管理,如S县便是由县委组织部统一管理县委机构编制委员会办公室。这一改革在组织架构上实现了机构编制部门与组织部门的有效衔接与有机协同。在“编制银行”管理过程中,相关政策文本也强调县委组织部、编办、财政局、人力资源和社会保障局、医疗保障局建立“编制银行”管理联动机制,确保机构编制与人事管理、社会保障、财政保障等相关政策衔接。

2. 编制管理流程闭环运行

机构编制管理应该是一个包含审批、执行、监督、反馈等环节的完整流程,但是,既有的机构编制管理常常处于割裂的状态。每一轮机构改革时,编制部门都会对每个机构制定“三定”方案,确定其机构、职责与人员编制,组织、人力资源与社会保障等职能部门以及各用人单位则负责执行该“三定”方案。至于监督与反馈环节则一直较为弱化,以至于编制管理无法形成有效的闭环,整体效益低下。S县即是在编制总量控制的背景下,致力于完善编制管理流程,强化编制管理监督与评估工作,实现编制管理闭环化,着力提升编制使用效益。

编制管理监督工作一直是编制管理的弱项。在“全面依法治国”的背景下,一方面,编制管理法治化工作在不断加强。对照机构编制管理存在的漏洞、难点和堵点,不断完善机构编制工作规则、流程和相关工作制度,在机构设立调整、人员编制核定、领导职数配备、人员流动调配等方面,扎紧制度的笼子,不断提升机构编制工作的规范化、法制化水平。另一方面,进一步严肃编制管理纪律,强化机构编制管理刚性约束。根据《浙江省机构编制监督检查办法》,深化巡视、审计、选人用人专项核查“三大平台”建设,完善与纪检监察机关和组织、巡视(巡察)、财政、人力社保、审计等部门的联合督查、信息共享、综合约束和案件移送机制,并切实发挥群众监督、社会监督作用,积极构建大监督体系。

编制管理评估对于明确编制管理绩效意义重大。全面及时查清全国机构编制资源的审批和执行情况,准确掌握机构编制基础数据,集中规范机构编制管理秩序,能够为深化行政管理体制改革、加强机构编制管理提供依据和保障。2021年4月,中央编委印发《机构编制管理评估办法(试行)》,对机构编制申请事项、执行情况和效益评估作出了明确规定。各地方政府也在积极探索评估方式,如S县出台的《S县机关事业单位机构编制KPI绩效评估办法(试行)》便是一种重要探索方向。通过科学衡量机构运转水平和履职效益,一是理顺了机构内部和外部履职过程中职责分工,解决了职责交叉、权责脱节和有权无责、有责无权、权责不对应等问题,使机构内部和外部运行实现无缝对接。二是通过评估人员结构和人岗匹配度,如对人员年龄、学历、专业、职级结构和职责分配等情况进行分析,提出相应控编减编建议,促进存量盘活,发挥编制最大效益。三是通过评估可以查找分析编制管理体制机制方面存在的突出问题,研究进一步完善的意见和建议,不断提高机构编制管理水平。

3. 编制管理资源统筹优化

机构编制资源是公共资源,应该服务于公共利益。但长期以来,机构编制管理始终存在就机构论机构、就编制论编制的惯性思维。经过“三定”方案审批后,调配给各部门的人员编制基本上就成为各部门的“私有财产”,只能增不能减,只能进不能出^[17]。客观而言,在没有采用机构编制管理评估的背景下,编制审批部门也缺乏有效方式客观计算各部门各职责工作量,无法采用科学标准对职能部门编制做到有增有减。对于部门而言,在没有个体绩效考核压力的情况下,“帕金森定律”便会成为部门人事配置的常态规律。如大量科室在人员编制配置时只有一到两名人员,设置了办公室主任和副主任之后,就没有普通办事人员,各科室便通过借调、增编等各种方式增加人员,由此无谓的增加了许多协同成本,浪费了人力资源。而且随着政府职能的调整和机构改革的展开,很多部门虽然进行了重组、合并,但由于一些部门把持编制资源,造成“编随事走”的原则无法得以贯彻。

既有研究在强调编制资源统筹使用时往往强调跨类别、跨部门、跨地域、跨层级进行统筹,这些

研究指出了编制资源统筹的可能方式,但在总量有限的情况下,编制资源调配必须坚守一定的方向。实践表明,要优化机构编制资源配置,破解机构编制部门所有的传统惯习,必须在党委领导下实现编制资源统筹使用。编制资源作为重要的政治资源、执政资源,要始终围绕党委政府的中心工作服务,提升整体行政效能。S县在对部门编制绩效考核的基础上,收储一部分编制资源存入“编制银行”,然后在党委政府的领导下,实现编制资源向重点领域和基层一线倾斜,并优先解决重点行业和关键领域的机构编制需求,便是将有限资源用在“刀刃”上,极大地促进了机构编制挖潜增效和科学管理。

五、结论与讨论

当前编制管理问题的存在,表现为编制管理部门的多元化、编制管理流程的割裂化以及编制资源的私有化等现状,学界也对这些问题进行了有针对性的研究,但并没有系统解决编制管理的困境。这些问题的存在,归根结底,在于编制管理权限的碎片化。某种程度上,这也是当前科层制运行的常态痼疾。既有的科层体制以部门职责为分工标准,但凡涉及多个部门、多个流程的工作,必然会涉及部门协同与整合的问题。近年来,国内外政府掀起的“无缝隙政府”建设、政府流程再造等运动并没能从根本上解决这一问题。“整体性治理”作为一种新的治理理念,为破解碎片化难题提供了新的方向,但其内在实践机制还有待进一步探索。

S县的编制管理改革探索,通过构建以编制管理为中心的政府运行场景,系统梳理编制管理的主体、流程、目标及其实践路径,在场景内部实现了编制资源的整体性调配。这种以治理任务为中心的場景化治理方式,并不是对以职责划分为基础的科层体制的替代,也不是简单的政府流程再造,而是秉持问题导向,以治理任务为基础,回归治理任务本身的综合性、整体性,系统厘清治理任务完成所需要的各种支撑机制,从“整体性治理”的角度实现有效治理。

相较于传统的以职责划分为基础设置职能部门进而导致“碎片化”权威以及新公共管理运动以来的各种“整体型政府”建构路径而言,这种以治理任务为中心,进行场景化设置的治理方式,不仅能够整体架构上解决协调、整合以及责任的整体性治理要求,而且具有较强的“一事一议”的特征,能够更有针对性地回应治理需求。在某种程度上,可以作为科层体制运作的有效补充。

值得注意的是,这种以治理任务为中心的場景化治理并不能取代传统的科层制运作体制,而只能是作为一种补充机制存在。事实上,这种运作方式本身也存在明显的限度。一是完成场景化治理要求仍要以职能部门为基础,如编制管理的完成仍然要以编办、组织部、人力资源和社会保障等部门发挥各自职能。二是治理任务的多样性导致不可能所有的治理任务都重新构建一个工作场景。以专业分工、功能分化、层级节制为特征的科层体制仍然具有较强的效率与理性,只能是坚持问题导向,针对一些协同整合问题特别突出的治理任务来重新梳理并疏通其治理要点,进而实现高效治理与有效治理。

参考文献

- [1] 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(10):106-116.
- [2] 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(1):76-98.
- [3] 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(1):146-167,245.
- [4] 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.
- [5] 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[J].政治学研究,2019(2):88-99,127-128.
- [6] 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.
- [7] 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[J].中国行政管理,2019(4):100-106.
- [8] 白志华,郭文娟.“收”“放”耦合:以政府购买服务破解机构编制不足困境[J].领导科学,2019(6):12-14.
- [9] 印子.村级治理行政化的演化过程与治理效果——基于苏北C镇调研的分析[J].求实,2020(4):82-96,112.

- [10] 姜晓萍,范逢春.公共部门人力资源编制管理流程再造:机理与策略[J].中国行政管理,2012(9):88-91.
- [11] 李利平,周望.统筹各类编制资源的改革方向和政策建议[J].中国行政管理,2020(3):27-31.
- [12] 杨华.“不变体制变机制”:基层治理中的机制创新与体制活力——以新邵县酿溪镇“片线结合”为例[J].公共管理与政策评论,2022(1):55-71.
- [13] 唐兴盛.政府“碎片化”:问题、根源与治理路径[J].北京行政学院学报,2014(5):52-56.
- [14] 韩兆柱,张丹丹.整体性治理理论研究——历程、现状及发展趋势[J].燕山大学学报(哲学社会科学版),2017(1):39-48.
- [15] 田玉萍.严肃机构编制纪律,不断推进中央和国家机关机构编制监督检查工作[J].中国机构改革与管理,2017(3):6-8.
- [16] 刘为民,游博.机构编制实名制的管理学分析[J].中国行政管理,2007(3):26-30.
- [17] 李文斐.机构编制动态管理机制研究[J].行政科学论坛,2021(12):4-7.

Focusing on the Task: Research on the Holistic Deployment Mechanism of County Establishment Resources

LI Yuanzhen

Abstract On the premise of controlling the total amount of establishment resources, how to revitalise the stock of establishment resources, enhance the efficiency of establishment resources utilization, and achieve integrated deployment and dynamic adjustment of establishment resources through internal allocation, is an important direction of the current institutional establishment management reform. Field research has revealed that S county in Zhejiang has introduced an innovative and systematic reform path of establishment management, which is “mapping the bottom figure-performance evaluation-overall planning and optimization.” It has been able to solve the multiple dilemmas such as the diversification of the establishment management departments, the fragmentation of the management process, and the privatization of the establishment interests, and realize the establishment resources holistic deployment through the establishment management department coordination, closed-loop process as well as the holistic optimization. Compared with the fragmentation of the government caused by the traditional bureaucratic system based on the division of responsibilities, this holistic allocation reconstructs a new governance scenario, which is problem-oriented and centered on governance tasks. It is an effective exploration to solve the fragmentation of government that the whole governance requirements such as coordination, integration and responsibility can be realized in the internal scene.

Key words establishment resources; holistic deployment; bank of establishment; evaluation of establishment performance

(责任编辑:余婷婷)