

# 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

杨志云 陈小华

**内容提要：**编制管理事关党和国家治国理政战略资源的配置，政府对稀缺的编制从严控制。然而，各级政府和部门直接或间接雇用了规模庞大的编外人员。编外人员扩张是编制管理制度被“绕过”的结果还是体制灵活性的体现，尚缺乏确切的“答案”。四个城市辅警“增长的故事”和田野调查表明：公安编制获得了倾斜性增长，但是被严格控制；地方自定编制被核准和清理；辅警等编外人员扩张是经济社会事务发展需要与编制紧缺矛盾的务实性选择；辅警存在核心业务岗位限制、编内编外比例限定、地方财政能力约束等灵活性和规范性机制。编制的精简控制与编外人员的差异性增长是中国政府治理灵活性和适应能力的体现。随着深化党和国家机构改革的推进以及编制资源的跨区域跨部门动态配置，利用财政预算限制编外人员总量，以及以“机器换人”来适度替代编外人员成为编制管理改革的重要选项。

**关键词：**编制管理 辅警 体制灵活性 编外人员

## 一、引言

编制管理是统筹调控、配置和监督执政资源的过程，事关党和国家治国理政的基础，我国倾向于实行集中统一的编制管理体制和监督机制。编制管理主要根据经济社会发展、人口、面积、行政区划等指标，核定各级政府的编制总额、行政机构具体编制数额和领导职数。<sup>①</sup>这并非简单的编制审批、数量控制和数据统计，而是一个蕴含着人员数额、结构、领导职数等丰富内容和执政资源科学配置过程。我国的编制管理实行“中央统一领导、地方分级管理”的体制，并通过监督检查以增强其严肃性，凡是涉及编制事项，均由机构编制管理机关“一家管理、一家审批、一家发文”。2005年中央编办增设“机构编制监督检查司”；2014年机构编制管理情况被纳入日常审计监督的重点领域、领导干部经济责任审计范畴<sup>②</sup>以及巡视内容。这些制度安排在很大程度上增强了机构编制的纪律性和约束力。

值得注意的是，一方面中央反复强调严格控制机构编制增长，另一方面各级政府大量雇用编外人员。中央一再重申财政供养人员只减不增，但政府体系却呈现出一种现象，即地方政府和政

① 曹康泰主编：《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例解读》，第5页，中国法制出版社，2011年版。

② 中央编办监督检查司：《机构编制审计工作指南》，第1~2页，人民日报出版社，2015年版。

府部门雇佣了大量的以各种形式聘用、由财政负担薪酬却没有固定编制的人员,即“影子雇员”<sup>①</sup>。地方政府在核定编制总额外大量雇佣编外人员是否意味着编制管理制度被“绕过”?或者是机构编制“中央统一领导、地方分级管理”体制灵活性和适应能力的体现?现有研究将编外人员的扩张归结为编制管理“软约束”,即“软财政约束”和“软编制约束”。前者认为地方财政支出不完全受财政部门 and 人大控制,而是由职能部门和地方主要领导实际决定,由此导致编外人员扩张<sup>②</sup>;后者强调地方政府突破核定编制约束,向社会或下级政府索取人力资源,由此造成财政供养规模隐性增长。<sup>③</sup>换言之,前者承认编制管理本身的有效性,问题的根源是财政支出缺乏精细控制;后者认为编制管理制度本身被突破,可见二者对这一问题缺乏基本的共识。

事实上,编制管理是中国政府体制的重要范畴。中国政府体制改革一直强调对人员规模和结构的严格控制,而在很大程度上忽略了编制是否过小这一基本事实。由于深入的实证研究比较匮乏,特别是对编外人员的基本情况和增长机制,以及对其情绪性的负面认识和判断在很大程度上并非基于确切的事实,这些研究尚未形成令人信服的解释。因此,编制管理和编外人员增长成为政府治理研究中急迫性的问题之一。显然,观察中国政府体制适应性调整的过程过于复杂,辅警是理想的替代性观察对象之一,因为在编外人员中,辅警数量最为庞大且主要集中在基层。因此,本文选取辅警这一典型性的研究对象和切入点,通过系统的田野调查,试图提供一种不同的理解和解释角度。

## 二、文献综述

由于意识形态的“偏见”,境外学者将编制视为中国共产党获得政治支持和保持社会稳定的重要工具。海外中国研究专门区分编制制度(Bianzhi system)和干部职位名称表(nomenklatura system)并试图厘清二者的关系。编制是单位、办公室或组织中既定职位的数量,干部职位名称表是从中央到基层政府的党政领导职位。有海外学者认为,1998年国务院人事部重组和海南省“小政府、大社会”的改革试验显示,编制管理难以维系行政改革成果,执政党不愿意以牺牲党的控制为代价来实现精干政府的目标,具体而言,一方面,设置尽可能多的编制和职位符合中国共产党的政治利益;另一方面,政府财政支出和人事成本的过快增长使得中国共产党和政府存在动机去精简编制。<sup>④</sup>另有海外学者认为,1993~1996年某区政府编制精简的个案表明,政府成功地精简了核心部门的行政编制,但人员并未真正离开财政供养体系,而是流到部门所属的事业编制。<sup>⑤</sup>不过,境外学者对当今中国独特的“超编”和编外人员鲜有深度涉及。

其实,大规模使用编外人员并非当下中国的特色,中国治国理政雇佣胥役的传统悠久并深刻影响了现代的官僚制度。十八世纪明清中国的官僚制度由小规模的文职机构、中央正式任命的官员以及大量的下层人员构成,这些下层人员即书办、胥役、皂隶、差役、练勇、捕役等非正式官僚。多数行政管理事务由非正式官僚实施,其社会地位低微但掌握着相当的实权,且几乎完全处

① 吕芳:《中国地方政府的“影子雇员”与“同心圆”结构——基于街道办事处实证研究》,《管理世界》,2015年第10期。

② 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。

③ 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。

④ Kjeld E. Brødsgaard, “Institutional Reform and the Bianzhi System in China”, *The China Quarterly*, Vol. 170, No. 2, 2002.

⑤ John P. Burns, “Downsizing the Chinese State: Government Retrenchment in the 1990s”, *The China Quarterly*, Vol. 175, No. 3, 2003.

于中央控制之外。非正式官僚的大量存在,使得一个相对规模不大的官僚机构能够治理一个庞大帝国。<sup>①</sup>清代地方州县官由“一人政府”和书吏、衙役、长随、幕友四类向州县官负责的非正式官僚组成,每一类又包括相当规模的子类。以衙役为例,实际的衙役人数包括常年的、额外的、挂名的衙役,远远超过政府规定的数额。<sup>②</sup>清代档案表明,地方行政广泛地使用半正式的行政方法和“准官员”进行县级以下的基层治理。这种“集权的简约治理”,旨在调适人口增长而扩张统治,在实现高度集权的同时尽可能保持简约的中央政府。<sup>③</sup>“官吏分途”是帝国治理应对规模之累,以及由此产生的委托代理难题的制度安排,这一制度遗产以不同的形式、在不同的程度上存在于当代中国的官僚制度之中。<sup>④</sup>

当下各级政府的编外人员广泛存在,其数量基本上是个未知数,描述编外人员的规模和结构等事实成为研究起点和前提。在此基础上,少量研究寻求阐释编外人员扩张的原因。乡镇街道编外人员扩张的个案显示,行政编制被严格控制、事业编制被有效控制,总量微弱递增;编外人员则快速增长,且总量已经达到甚至超过行政和事业编制总额。乡镇街道编制核定和调整不科学,编制管理体制不顺、编制管理部门和相关部门协同不够,编制管理监督检查力量薄弱,体制内和体制外监督双重缺位是造成编外人员膨胀的原因。<sup>⑤</sup>某特大国际化都市的案例和问卷调查表明,编外人员规模过大,数量甚至超过编内人员。编外人员主要分布在公安、卫生、城管、教育等系统。作为一种“灵活的用人制度”,编外人员产生的原因包括:政府职能不科学导致的人员短缺和人员富余并存,紧急性和临时性管理事务需要,不宜由公务员完成的普通技能型和高端技术型行政事务,历次机构改革尚未流出的遗留问题等。<sup>⑥</sup>北京和广东的案例揭示,政府和在编人员倾向于聘用更多的编外人员再造新的“政府基层”,原本执行公务的基层公务员自然变成“管理层”。此外,编外人员支付成本低、执行力强,还可以成为担责的“替罪羊”。有学者认为,编外人员隐形膨胀的制度原因在于编制管理的严格规定和法律制度赋予招聘“编外人员”的合法空间,直接原因是不断增长的工作任务、提升公共服务质量、增强对公众的回应。<sup>⑦</sup>

地方政府向社会或下级政府索取人力资源,由此造成“软编制约束”,同时,“软财政支出”也为编外人员增长提供了空间。超编、借编、混编、雇用“影子雇员”等都是突破编制约束的方式。“影子雇员”最多的是社会管理部门,尤其是实行“一票否决”领域,其次是经济管理部门。“软编制约束”产生的制度环境在于:一方面,面对社会服务承包主体发育不充分和政府基础性权力有待加强的约束,地方政府较少考虑合作共治,而是倾向于直接聘用编外人员;另一方面,由于“职责同构”的政府层级间关系,高层级政府主要提供“资本或技术密集型”服务,低层级政府主要提供“劳动密集型”服务;高层级政府可以向下级政府部门或所属事业单位借编,基层政府则只能向社会汲取人员。<sup>⑧</sup>不同于“软编制约束”的解释逻辑,有学者对东部某经济富裕的县级市公安

① 魏丕信:《十八世纪中国的官僚制度与荒政》,第83~84页,江苏人民出版社,2002年版。

② 瞿同祖:《清代地方政府》,第97~101页,法律出版社,2003年版。

③ 黄宗智:《集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》,《开放时代》,2008年第2期。

④ 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》,《社会》,2016年第1期。

⑤ 周敏、赵子建:《基层政府人员编制隐性膨胀问题研究——以A省YZH市CHD区乡镇街道机关为例》,《中国行政管理》,2010年第12期。

⑥ 魏娜、韩芳:《公共部门编外行政辅助人员管理:问题、思路与对策——以X市为例》,《国家行政学院学报》,2015年第2期。

⑦ 胡晓东:《我国政府“编外人员”隐形膨胀研究——一个基于我国地方政府的案例调查》,《甘肃行政学院学报》,2017年第2期。

⑧ 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。

部门的案例研究发现,“软财政支出”也是编外人员扩张的原因,即地方财政支出实际受职能部门和领导影响,财政部门 and 人大无法对支出施加硬性约束;地方政府在用人方面的预算非常灵活,这种灵活的预算支出是地方政府编外人员扩张的重要原因,塑造了中国的适应型国家(adaptive state)并增进了国家基础能力。<sup>①</sup>

为数不多的几项研究直接以辅警为对象,从中观和微观层面观察行政分权与国家强制能力的适应性变迁,以及辅警的制度化过程。20世纪90年代,中央采取灵活手段和行政性分权,将警力发展的权力下放给地方党委和政府,即顺应地方财政自主权,允许地方根据任务发展需要自主增加自建编制警力。由此,貌似“权宜性”的策略成为增强地方自主性和国家强制能力灵活性的重要制度创新。<sup>②</sup> 地方政府选择利用联防队员、协警等非正规化机制补充警力,但由于缺乏有效的监管,带了诸多负面后果。回应辅警规范化建设需要,传统的官吏分途制度向科层内部市场化转型,最大限度降低了编外人员的消极效应,增强了国家治理的有效性。<sup>③</sup> 不仅如此,编外人员管理具有形式合同的象征性和实质科层的激励性,塑造了“市场为表、科层为里”的组织结构,极大地增强了组织的适应性,且迎合了公共服务市场化和新公共管理的话语体系。<sup>④</sup>

综上所述,现有研究主要从“官吏分途”和“简约治理”的治国传统,政府职能扩张和“软财政支出”,软编制管理三个维度阐释编外人员增长。这些实证研究提供了多样性的视角和丰富的理论资源,增进了对编制管理和编外人员扩张的理解。然而,由于意识形态的“偏见”,西方学者将“控编减编”与执政党的政治控制对立,这低估了中国共产党和政府“自我革命”的决心和编制管理的实绩。国内研究往往“先入为主”地将编外人员视为编制管理失败的结果,进而将编外人员扩张视为一个负面问题加以诊断和解决。本文将编外人员扩张还原为一个需要重新审视的“问题”。对此,“软财政约束”和“软编制约束”在很大程度上提供了有竞争力的解释。不过,“软财政约束”难以有效解释地区间和同一地区部门间编外人员规模差异;“软编制约束”在很大程度上恰恰证明编制管理被严格控制及其有效性。此外,尽管现有研究已经揭示了辅警等编外人员增长是体制灵活性和适应能力的体现这一重要观点,但由于其重心在于国家强制能力增长的轨迹和逻辑,并未对辅警的增长规律和规范机制进行深度挖掘。本文将深入编制和编外人员管理内部,厘清编制管理的制度,挖掘编外人员增长的原因、灵活性以及背后的控制机制,以提供一个更具整合性的解释。

### 三、研究方法 with 数据来源

编外人员增长究竟是编制管理被“绕过”的结果,还是体制灵活性和适应能力的体现,需要回答“是什么”和“为什么”的问题,因此案例研究契合问题类型的需要。但是由于系统的数据收集极其困难,已有的个案等研究方法、乡镇街道等研究对象难以保证研究的信度和效

① 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。

② 樊鹏:《社会转型与国家强制:改革时期中国公安警察制度研究》,第190~192页、第232~234页,中国社会科学出版社,2017年版。

③ 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人员为研究对象》,《领导科学论坛》,2016年第3期。

④ 郑崇明、孙宗锋:《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。

度。为增强研究的信度和效度,根据可介入程度和典型性,本文在华北、华东和华南选择4个城市的公安部门进行田野调查;同时,结合编制管理对华东1个城市的市县编办进行了访谈(表1)。

表1 访谈对象基本信息

|      | 访谈对象  | 公安/辅警编制              |
|------|---|----------------------|
| 华北B市 | B市公安局   | 5/3万名(辅警编制5万名)       |
| 华东N市 | N市公安局、NC市公安局(县级市)、ND新区公安分局、NE区公安分局,N市编办,N市3个区县编办(NB区、NY区和NH县) | N/2.79万名(辅警编制2.94万名) |
| 华东S市 | S市公安局   | 1.35/3.7万人           |
| 华南Y市 | Y市公安局   | 1.99/3.2万名           |

编制扩张除了受部门利益的驱动外,更重要的还是经济社会事务发展的真实需要。公安机关直接承担大量和经常性的社会管理职责,因此,聘用的编外人员在政府职能部门中往往最多。B市、N市、S市和Y市都是经济发达的城市,辅警的规模和规范化建设处于全国前列。B市公安编制5万名,核定的辅警5万名,实有近3万名。N市核定的辅警2.94万名,实有2.79万名。S市公安编制1.35万名,辅警3.7万名,在全国率先制定辅警规范化管理法规。华南Y市所在的省共有17万公安警察,据不完全统计,辅警多达13万左右。其中,Y市公安编制1.99万名,辅警3.2万名。<sup>①</sup>所以,这4个城市辅警的规模和管理规范化程度都具有典型性。

此外,除《中国机构编制年鉴》等统计资料外,本文还搜集整理了二十多册机构编制管理和公安队伍管理等地方性和部门性资料汇编。这些文献在现有研究中很少被使用。例如,《Z市财政供养人员总量控制工作会议文件汇编》(2005)、《机构编制文件汇编(2007年卷)》、《机构编制监督检查文件汇编》、《机构编制法律法规文件汇编(第1~4辑)》、《公安机关人事训练工作法律法规文件汇编(编制机构分册)》(2001)、《队伍正规化建设制度汇编》(2007)、《2013年政法工作文件选编》(2014)、《NC市公安局巡特警大队管理手册》(2017)等。这些资料汇编提供了真实的编制管理制度文本,为理解机构编制管理提供了具有权威性的实证基础。

#### 四、编制管理与政法专项编制:公安编制倾斜性增长中的控制

党和政府通过建立高规格的机构编制管理部门以控制行政和事业编制,节约财政经费支出。1949年中央建立了政务院编制审查委员会。此后,编制管理部门的名称和隶属关系因几次重要的机构改革而发生变迁。中央编委既是党中央的工作机构,又是国务院的综合性管理机构,列为中共中央序列。1991年后,中央编委通常由国务院总理领导,成员主要包括中组部、财政部、人事部等党政高级官员,其权威性和层次高的特点显而易见。<sup>②</sup>这种权威性的直接效果是编制的控制和精简。为加强党的集中领导,理顺机构编制管理和干部管理的体制机制,2018年我国再次调整优化了中央编委领导体制,作为党中央决策议事协调机构,中央编办归口中组部

① Y市公安辅警规范化管理访谈获得的数据资料,2014年7月10日。

② 程乐意主编:《机构编制工作讲座》,第8~10页,河南人民出版社,2013年版。

管理。<sup>①</sup>

公安编制从公安部组建开始就一直是公安队伍建设的核心问题之一,大大小小的编制调整经常发生。1949年全国公安机关核定编制19万名,实有13万名,空编6万名。<sup>②</sup>1951年12月,公安部根据中央精简机构精神,全国公安机关、人民警察的编制减少十分之一,员额约3万人。1952年12月,《关于整顿人民警察情况和当前需要解决的几个问题的综合报告》批准从军队抽调1万人充作民警骨干。1953年4月,全国公安干部调整与组织整编会议比较细致具体地修订了编制,通过了《关于调整公安系统组织编制的决定(草案)》以及公安系统的编制方案。1954年8月,人民防空系统的人员编制被整建制“划转”到公安部门。1958年8月,在精简6万人的基础上,公安队伍还有干部、民警40.8万多人(包括行政和事业编制),其中,民警17.1万多人(包括武装民警),公安部队改编为武装民警的还有12.5万。“文革”期间公安机关的机构和编制均遭受巨大冲击,直到1970年12月第十五次全国公安会议提出重建公安队伍。1972年7月,公安部《关于公安系统落实干部政策的情况和意见的请示报告》表明,全国在职的公安干警只有38万多人。<sup>③</sup>实际上,在群众路线警务(mass-line policing)机制下,警察高度依赖完备的户籍登记制度,以及家庭、学校、居委会和工作单位所构成的严密的社会控制网络来实现预防犯罪和执法的目标,<sup>④</sup>因此,很长一段时间公安编制都维持着较小的规模。

改革开放以后,回应犯罪高峰和“严打”需要,中央从1980年代开始分批为公检法司系统增加编制。1982年1月,《中共中央关于加强政法工作的指示》(中发[1982]5号)决定,1981~1984年把政法队伍从现有的××万人扩大到××万人。<sup>⑤</sup>1982年《中央政法委 中组部 劳动人事部 财政部关于公安、检察、法院、司法行政系统编制和经费若干问题的联合通知》(政法[1982]7号)和1984年《中央政法委 中组部 劳动人事部 财政部关于检察、法院、公安、司法行政和国家安全部门1985年编制控制数和经费等问题的联合通知》(政法[1984]6号)均提出了增编要求和具体的数额。经过增编,全国公检法司系统的编制为130多万人,按照1985年扩编到150万人的决定,剩余10多万人的编制在1984和1985年分配。因“严打”需要,1983年中央批准为公检法司系统增加20万行政编制,将1985年的编制总数相应调整为170万人。其中,公安部门1982年实有574772人,1985年控制数为658000人。<sup>⑥</sup>1987年《中共中央办公厅、国务院办公厅转发关于调整干部结构和政法部门增加编制两个文件的通知》(中办发[1987]18号)提出,“对自愿到政法、税务等需要加强的部门工作的所有在编干部,只要条件适合,流向合理,都应该

① 本书编写组:《〈中共中央关于深化党和国家机构改革的决定〉〈深化党和国家机构改革方案〉辅导读本》,第34~35页,人民出版社,2018年版。

② 本书编写组:《建国以来公安工作大事要览》,第33页,群众出版社,2003年版。

③ 本书编写组:《建国以来公安工作大事要览》,第41~43页,第54页、59页、72页、157页、294页,第333~334页,第344页。

④ Sun, I. Y. & Wu, Y., “Chinese Policing in a Time of Transition, 1978~2008”. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, Vol. 26, No. 1, 2010.

⑤ 原文如此,参见中共中央文献研究室编:《中共中央关于加强政法工作的指示(1982-01-13)》,《三中全会以来重要文献选编(下)》,第392~401页,中央文献出版社,2011年版。

⑥ 《中央政法委 中组部 劳动人事部 财政部关于检察、法院、公安、司法行政和国家安全部门1985年编制控制数和经费等问题的联合通知》(政法[1984]6号)披露了1982年全国公安实有数和1985年控制数。参见公安部政治部人事训练局编:《公安机关人事训练工作法律法规文件汇报(编制机构分册)》,第757~759页,内部资料,2001年1月。

支持和放行”<sup>①</sup>。

由于经济快速发展和政法工作任务繁重,1990年代中央继续给予公安编制倾斜。1990年《中共中央关于维护社会稳定加强政法工作的通知》将维护稳定作为压倒一切的政治任务,要求各级党委政府都必须把政法工作摆在重要位置,并在人员编制、经费、待遇等方面给以必要的支持。1993年《中央政法委 中组部 中央编委办公室 人事部 财政部关于给政法部门增加编制的通知》(政法[1993]10号)明确规定,“八五”期间给政法部门增编20万人,其中,公安系统59000人<sup>②</sup>,1993~1995年分三年实施完成。经过分批增编,到1995年底公安编制总数为87万。1986~1996年中央为公安机关共增编15.99万人。<sup>③</sup>1997年《中央机构编制委员会办公室关于增加公安编制的函》(中编办函[1997]46号)提出,“九五”期间为全国公安机关增加编制12万。<sup>④</sup>1997年和2001年公安系统人事制度改革经验交流会披露,全国公安队伍编制有百万以上<sup>⑤</sup>,达到130多万人<sup>⑥</sup>。但是由于基数过低,警察编制增长相比职责任务的扩张不成比例,特别是基层警力严重不足,难以适应警务发展需要。

为确保公安等政法编制专编专用,中央对政法编制实行单列和专项管理。不过,公安编制单列只能防止专项编制被挤占的情形,却无法改变编制紧缺的问题。中央在分批增编的同时,务实性地选择分权策略来撬动地方资源,从1980年代开始允许设置合同(经济)民警和地方自定编制以缓解专项编制和经济社会发展之间的矛盾。1981年开始,大型厂矿企业、物资仓库、重要科研等要害单位逐步设置合同(经济)民警。合同(经济)民警是厂矿企业等要害单位人员的组成部分,受本单位党政和保卫组织的领导。各级公安机关根据合同(经济)民警工作任务大小,设置机构或配备一定人员。<sup>⑦</sup>1984年江苏常熟在乡镇派出所试行从农民中招聘合同(经济)民警。一些地方仿效常熟的经验,解决农村警力不足问题。1985年全国吸收合同(经济)民警上万人,到1990年停止招收和清退合同(经济)民警,合同(经济)民警的数量从十几万人下降到1994年底的3.7万人,1996年6月底这一制度彻底终结。1992年7月,《中共中央关于加强政法工作,更好地为改革开放和经济建设服务的意见》(中发[1992]7号)明确提出,根据任务发展的需要,逐步给政法部门增加一些编制;经济发达地区和其他有条件的地区,还可以由省、市、自治区采取适当措施,解决政法部门警力不足的问题。这意味着中央赋权地方编制管理的自主权和灵活性,特别向治安工作任务重、财政能力强和警力需求量大的地区倾斜。2004年国家专项编制和地方自定编制的比较显示,广东、江苏等经济发达省份的自定编制较多,而西部一些省份则很少。<sup>⑧</sup>

2000年以来,中央进一步通过审核确认地方编制和扩充专项编制来减少地方自定编制的混乱,因为地方自定编制人员经费缺乏财政保障,其经费来源往往依靠罚没、收费和摊派等途径汲

① 两个文件为:《关于调整干部结构,为政法、税务、工商行政部门和银行、保险系统调配干部的意见》和《关于政法部门增加编制及分配意见》。参见公安部政治部人事训练局编:《公安机关人事训练工作法律法规文件汇报(编制机构分册)》,第757~759页,内部资料,2001年1月。

② 根据《公安警务保障“九五”计划和2010年规划纲要》的相关数据,“八五”期间全国公安编制实际增加了9万人。

③ 公安部政治部人事局编:《公安人事管理》,第66页,群众出版社,1997年版。

④ 《公安警务保障“九五”计划和2010年规划纲要》披露,全国公安机关人民警察编制为116.6万名,“九五”期间全国需增加12万名公安行政编制。

⑤ 公安部政治部人事训练局编:《全国部分省(区、市)公安机关人事制度改革座谈会资料汇编》,第45页,内部资料,2001年版。

⑥ 公安部政治部人事局编:《公安系统人事制度改革经验交流会文件汇编》,第3页,第15页,群众出版社,1997年版。

⑦ 1981年7月,《公安部关于建立经济民警管理机构的通知》([81]公发(经)117号)规定,公安部决定在公安部二局设立经济民警管理处。

⑧ 樊鹏、汪卫华、王绍光:《中国国家强制能力建设的轨迹与逻辑》,《经济社会体制比较》,2009年第5期。

取,影响公安队伍的形象。2004年,公安部开展地方自定公安编制调查摸底和审核认定,全国初步统计地方自定公安编制41.8万名。同年,有24个省(自治区、直辖市)按照规定程序,由省级编制部门进行了审核,<sup>①</sup>认定为国家编制。2008年,中编委批准五年内在新增41.82万专项编制基础上,再为公安机关增加专项编制20.1万名。<sup>②</sup>公安部出台《2004~2008全国公安队伍正规化建设纲要》和《全国公安机关编制标准》,明确综合考虑人口数量、经济发展水平、治安状况和行政区划等因素,制定全国公安机关编制标准,按标准配置警力。不过,“稀缺”的编制资源难以继续大幅度增长,因此,政法部门不得不寻求新的替代渠道。2015年2月,中编办等七部门联合印发了《关于政法专项编制内部挖潜和创新管理的若干意见》(中央编办发[2015]8号),强调通过结构和体制机制改革创新来寻求编制的“挖潜”空间。

## 五、编制管理体制灵活性与编外人员规范机制： 四个城市辅警“增长的故事”

编外人员增长存在特殊性并基于真实的需要,严格的编制管理导致编外人员增长成为“退而求其次”的务实性选择。“财政供养人员只减不增是总理提出的‘约法三章’之一。在公安编制严格控制的情境下,配备大量的辅警有它的特殊性。一方面是职责需要,公安的职责是持续增加的,比如说维稳、反恐、重大活动的安保。另一方面是事项和范围确实有扩大,比如说轨道交通过去没有这方面工作,都是地面交通;又如农村的管理,过去在农村哪里有警察?现在警察就在身边,一个110打过去,什么地方打架、什么地方有小偷,几分钟就可以到”。<sup>③</sup>然而,职责和任务增加的同时,公安编制却缺乏增长空间。“公安编制已经两年没有增加了,前面三年还有部分增加。按照中央编办的说法,该增加的编制已经用光了。因此,核定一部分辅警也是万不得已,从某种角度讲是对编制不足的一个补充。”<sup>④</sup>

辅警在维护治安和打击犯罪中发挥着不可或缺的作用。“S市人口1300万,户籍人口和流动人口各占一半。S市的警力在全省列第六位,工作量却占全省的四分之一。如果没有庞大的辅警队伍,恐怕公安日常工作都很难应对。地方政府不可能再向中央申请专项编制,中央肯定也不会下达,补充警力基本上只能通过辅警来解决”<sup>⑤</sup>。辅警不仅缓解警察编制不足,还能释放部分警力资源,将更多警察配置到一线执法岗位提升警务效能。以B市为例,“文职接警数占接警总数的98%,接警高峰时段等待时间从57秒降到6秒。监管总队视频监控岗位配备171名辅警,将60名民警全部置换充实到执法岗位”。<sup>⑥</sup>Y市指挥中心32名接警员,平均每人每班接听392.8宗警情,每宗警情1.5分钟接完,远低于省厅3分钟接完一宗警情的规定,这得益于辅警的配备。<sup>⑦</sup>另外,在特定岗位,辅警在发挥“主力军”的作用。例如,Y市地铁公交巡逻、反扒和视频监控等岗位主要是辅警承担。“辅警在反扒中冲在一线,负责直接抓小偷”<sup>⑧</sup>。相反,辅警配备

① 中国法律年鉴编辑部:《中国法律年鉴(2005年)》,第208页,中国法律年鉴社,2005年版。

② 贺电、张兆瑞、于子建:《公安警务保障创新论》,第43页,中国人民公安大学出版社,2014年版。

③ N市机构编制委员会办公室副主任访谈,2018年1月31日。

④ N市机构编制委员会办公室副主任访谈,2018年1月31日。

⑤ S市公安局访谈,2014年8月21日。

⑥ B市公安局访谈,2014年8月14日。

⑦ Y市公安局指挥中心访谈,2014年7月10日。

⑧ Y市保安服务公司访谈,2014年7月10日。



不到位将严重影响警务效率。“Y市刑警支队DNA数据库建设由1名民警带领10名辅警受理血样。其中,2013年受理40多万份犯罪嫌疑人血样,由于辅警流失,实际只完成了18万份血样入库,对办案产生很大的影响”<sup>①</sup>。

但是,过去因缺乏法律法规约束,辅警存在诸多问题,制度建设和辅警规范化建设成为关键。辅警的法律定位和职责岗位是规范化建设的核心,“非涉密”和“非执法”是配置辅警的限制性原则。2009年9月,公安部《关于在城市公安机关试行文职人员制度的意见》(公通字[2009]44号)决定,在任务繁重、警力不足、矛盾突出、经济发展较好的城市公安机关试行文职制度。2016年11月,《关于规范公安机关警务辅助人员管理工作的意见》明确,文职辅警从事技术保障、辅助管理、行政事务等服务工作;勤务辅警协助人民警察开展执法执勤和其他勤务活动。辅警禁止从事直接执法或者涉及绝密级事项工作,具体而言,国内安全保卫、经济犯罪侦查、刑事侦查、技术侦查、网络侦查、反恐等部门和警种的涉密或执法岗位不得使用辅警。在警务活动中,“警察是医生,辅警是护士,是个助手”,因此,辅警实际承担的事务非常多,例如协助民警做好情报信息收集、矛盾纠纷化解、治安管控、人口管理和服务群众等基础性工作;配合公安机关开展社会巡逻防控、制止各类犯罪行为;参与大型活动的安保;辅助民警处理情报分析、数据录入和信息统计、内勤辅助、后勤保障等工作。

另外,辅警总量实际上会受到编制管理部门的控制,即按照公安编制的一定比例核定辅警编制数额。B市按照公安编制和辅警总量1:1比例控制,现有公安编制5万名,核定辅警的上限为5万名,同时,还制定了30多项辅警的规章制度。“2012年,N市编办就联合公安出台了辅警管理办法。辅警要增加但不能没有标准,不能无限期地增长。当时就定了一个三年标准,按照1:1的比例控制合理的规模”<sup>②</sup>。目前,N市核定辅警员额29473名,实有27884名,其中,市县乡镇财政保障分别是2808名、13137名和11745名。<sup>③</sup>S市从2004年开始建立政府出资、公安管理的辅警队伍,全市公安编制13500名,核定辅警37000名,相当于编制数的3倍。Y市户籍人口和流动人口高达1:5,公安编制19949名,警力严重不足。为此,Y市向13家保安公司购买了38647名辅警<sup>④</sup>,编制和编外比例将近1:2。可见,城市辅警和公安编制的比例兼顾约束性和灵活性,基本上控制在1:1~1:3左右。此外,辅警数量的具体分配受到实有人口和出租房数、治安和刑事案件发案数、道路交通状况及公安编制等因素影响。一般而言,“治安洼地”即案件高发地区往往更容易得到更多辅警。例如,N市按照“控制总量、逐步递增、规范有序”的原则,制定了辅警员额动态调整机制,道路交通和轨道治安管理的辅警员额动态增长以汽车保有量和新增站点数为参考依据。<sup>⑤</sup>“S市每开通一条轨道线增加200名辅警。公安部门提出来,政府相关部门审核需求,确实有刚性需要政府一般会支持”<sup>⑥</sup>。当然,“编制部门要综合考虑数字化和信息化背景下的编制增减关系。公安一线执法确实需要加强,殊不知政府以不同的方式在加强警力,比如每年财政投入几千万的科技保障。过去摸排线索可能需要几十个人一两个礼拜,现在直接调监控,一个小时就够了。这不是人力吗?所以今年辅警一个不增加,反而还要

① Y市刑侦支队技术处访谈,2014年7月10日。

② N市编制管理办公室副主任访谈,2018年1月31日。

③ N市公安局访谈,2018年2月1日。

④ Y市公安局访谈,2014年7月10日。

⑤ N市公安局访谈,2018年2月1日。

⑥ S市公安局访谈,2014年8月21日。

削减。”<sup>①</sup>

还需要指出的是,经济发达程度与编外人员的数量总体上呈现正相关关系,地方财政能力发挥着控制编外人员规模的功能。一方面,财政收入水平决定了地方政府承担辅警开支的能力。B市、S市、N市和Y市年财政收入分别为5430.8亿、1908.1亿、2415.6亿和8624亿,辅警的规模分别为3万、3.7万、2.79万和3.2万名。可见,地方财政能力和辅警编制总体上正相关。不过,这种相关性并非线性相关。四个城市中,S市2004年就在全国率先建立了“政府出资、公安管理”的辅警规范化建设典范,因此,辅警队伍相对比较大。<sup>②</sup>另一方面,因人员保障水平和流失率的差异,城市各辖区的财政能力与编外人员数量之间总体正相关。以N市为例,各个区县辅警的保障水平和数量差异较大。2017年NC市(县级市)财政收入高达160亿元,辅警编制2237名,社区保安编制4166名,常年保持满编运行;辅警年度保障标准达到6.12万元,特勤和便衣等保障标准高达8.43万元。NC市政府的编外用工给予公安倾斜,辅警数量占全市行政机关编外用工的一半以上;在辅警的工资接近事业编人员工资情况下,保持“工资动态增长机制”<sup>③</sup>。2012年ND新区从NC市划分出来,2017年财政收入达到140亿元,警察编制60人,实有70人,辅警编制416名,还有382名治安调解员;辅警的经费保障在全市最高,年人均8.8万元。<sup>④</sup>NE区是N市传统的“北三县”之一,相对“贫困”,2017年财政收入83.94亿元。“NE区辅警编制1600多名,辅警的年均保障标准只有4.1~5.1万元,甚至低于社平工资。结果,辅警流失率高,长期招不满。政府和编办清理整顿编外用工,减员10%,今年只有1375个辅警编制”<sup>⑤</sup>。以辖区某派出所为例,“派出所有35名民警,130名辅警编制。2017年年初122名辅警,年底只有107名辅警留下。区委书记同意三年内达到省里规定的6~8万元的保障标准,因为财政没钱难以落实。”<sup>⑥</sup>可见,辅警的规模实际受地方财政能力制约。当然,首都和边疆等政治地位特殊的地区可能突破财政能力制约。即便如此,财政能力有限的地区即使获得了辅警编制,也会因人员流失率过高而处于“招不满”的状态。

综上所述,以辅警为代表的编外人员增长基于现实需要,旨在回应严格控编情境下编制紧张的矛盾,编外人员增长正是编制管理“政治性约束”和务实性选择的结果。以辅警为代表的编外人员增长存在三种控制机制:首先,业务岗位范围限制。辅警只能从事“非涉密”和“非执法”岗位。其次,编制与编外人员比例控制。编制管理部门将编外人员纳入编制管理体系,实行二者的比例控制。当然,不同层级政府编制和编外人员的比例存在一定的差异和弹性空间。再次,地方财政能力的实质性约束。编外人员的经费保障依赖地方财政,编外人员的规模大小实际上取决于地方的财政能力(图1)。地方的财政能力与经济社会事务管理需要往往正相关。因此,编外人员的规模大小在很大程度上契合经济社会发展的需要。所以,编外人员的增长和扩张蕴含着编制管理的适应性和体制的灵活性。

① N市NB区编办主任访谈,2018年1月31日。

② S市公安局局长是分管政府法制工作的副市长,在政府法制办的支持下,S市率先在全国出台了辅警规范化管理的地方性法规。S市的相关经验获得公安部的肯定性批示。S市公安局访谈,2014年8月21日。

③ N市NC市公安局警务辅助人员队伍建设交流材料,2018年1月31日。

④ N市ND新区公安分局访谈,2018年1月31日。

⑤ N市NE区公安分局访谈,2018年2月1日。

⑥ N市NE区某派出所所长访谈,2018年2月1日。



图1 编制管理中的集中控制、分类策略与体制灵活性

## 六、结论与讨论

党和国家对编制管理一直集中统一控制,以精简政府机构和节省财政支出。编外人员在保证政府部门核心职能和队伍稳定的同时,提供了弹性化制度框架以回应不断增长的任务需要和阶段性人员需求。现有的编制基数是根据1993年的人口、城市面积、地区生产总值等因素综合确定,25年前确定的编制基数已经发生了翻天覆地的变化。所以,比较理想的做法是在中央确定的编制总额内动态调整。不过,在全国范围重新核定和调整的复杂性和风险较大,现实的操作往往是自上而下的“层级制编制管理”和本级领导意志的“自主性编制管理”的双重主观博弈。<sup>①</sup>因此,根据地方财政能力和发展需要雇用编外人员并将其纳入编制核定管理,具有双重效应:一方面,缓解经济社会发展与编制约束之间的矛盾,降低中央集中控制下的编制配置适配度偏差,减少先发地区的“小马拉大车”问题;另一方面,防止编外人员无限制扩张和膨胀,过度耗费财政支出。因此,编制的“内核”(行政和事业编)的严格精简控制与编制的“边缘”(编外人员)的差异性增长恰恰是中国政府治理灵活性和适应能力的体现。传统观点将中国体制概括为“行政性分权和政治性集权”:行政性分权体制创造了“经济奇迹”,政治性集权维护了统一和稳定。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。这意味着简单地将中国理解成“政治性集权”体制存在一定的偏差,需要进行修正和调适。

不仅如此,编外人员的使用,以相对低廉的成本汲取到大量的人员,扩大和更新了政权的社会基础。政权吸纳是维护政权安全和政治稳定的最重要组成部分之一。<sup>②</sup>在经济发达地区,编外人员的聘用标准、日常管理和绩效考核越来越“接近”编制内人员,这意味着编外人员的使用扩大了“精英吸纳”的范围,夯实了政府的社会基石。而且,以辅警为代表的编外人员受到非执法非涉密岗位限制、编制内核编制外人员比例限定、地方财政能力约束等内在控制机制制约,具有较强的“严肃性”和“规范性”,其规模不是随意扩张。所以,编外人员的使用和规范化管理实

① 徐刚、刘志光、孔小伟:《从额度规划到比例规划:包容性发展取向下的政府编制机制创新》,《天津社会科学》,2013年第1期。

② 阎小骏:《中国何以稳定:来自田野的观察与思考》,第23页,三联书店,2017年版。

现了“精英吸纳”和“简约治理”的融合。

未来我国编制和编外人员应当按照党的十九届三中全会精神并参照国际经验进行规范化管理。首先,要以严格控编为基础,统筹地区间、部门间编制并定期进行动态调整。应结合地区、部门和领域的实际情况进行动态配置,解决重点和突出问题;加强顶层设计,试点在省内进行周期性编制调整。其次,优先通过财政预算控制编外人员总量,防止无序增长。说到底,编制如果不落实到财政上只是一个符号。广义上的编外人员也是财政供养人员,倘若编外人员不加控制,其经费来源得不到切实保障,一些地方政府就难免会“向下伸手”,侵蚀国家政权的社会基础。再次,应用先进技术和工具置换编制和编外人员。在大数据和人工智能时代,数据化、智慧型公安机关成为基本方向,不能一味追求编制增加,而应寻求科技强警来弥补警力不足;庞大的视频监控网络、人像识别系统和警务大数据的应用,意味着“机器换人”和先进管理手段成为可行性选项。由此,编制管理和编外人员管理应更好地与市场经济体制相匹配,与新时代的发展需要相匹配,形成既借鉴先进国际经验又具有中国特色的编制管理制度。

作者:杨志云,北京科技大学文法学院(北京市,100083)

陈小华,浙江工商大学公共管理学院(杭州市,310018)。

(责任编辑:孟令梅)