

乡镇编外用工的组织形态及其转变

——基于“控制权”理论的分析

廖启湖

(华中科技大学社会学院/中国乡村治理研究中心,湖北武汉430070)



摘要 编外用工在推动基层实现有效治理方面发挥着至关重要的作用。以福建省橙镇编外用工从专管员到综合巡查队的组织形态嬗变过程为例,借助“控制权”理论探究专管员和综合巡查队两种编外用工形态的内在差异,揭示推动编外用工组织形态嬗变的结构性力量。研究发现:(1)专管员和综合巡查队两种编外用工形态的根本区别在于实际“控制权”的差异化分配,橙镇编外用工组织形态转变的本质是镇政府在争取编外用工的实际“控制权”;(2)乡镇政府在“低治理权”情况下,面临的治理资源有限与治理任务复杂、多元之间的张力,是推动橙镇政府转变编外用工形态、争取编外用工实际“控制权”的关键力量。据此建议推动编制动态平衡,统筹使用编制资源;下放编外用工“控制权”,强化基层政府对处于其中的编外人员的支配能力;细分人员权责范围,明确编外、编内人员的职务分工。

关键词 编外用工; 组织形态; “控制权”; 低治理权

中图分类号:D630 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2025)02-0172-12

DOI编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2025.02.015

我国各级政府的办公人员长期存在编内与编外共存现象,编外用工一直是各学科政府行为研究者关注的重点议题。所谓编外用工,是指政府或事业单位为了提供公共产品或公共服务,聘用一定人员完成相关工作,这些聘用的人员虽然由公共财政支付薪酬待遇,且直接接受政府或事业单位的管理,但是未被纳入编制管理之中^[1]。

以乡镇治理作为基本背景,既有文献对编外用工的讨论大多基于一个相似的结构化约束,即我国现行“一统性”的编制制度与乡镇不断增长的治理任务,在实践中表现出强烈张力^[2]。其中,编制制度的“一统性”主要体现在两个方面。一是各地行政编制皆由中央政府统一核定下达,地方政府只能在下达的总量内分配和调剂使用^[3]。实践中的具体运行规则是:省级提出编制总额,国务院编办核定后下达,各省再分别下达,县、区根据市审定的行政编制总额,确定本级行政编制和所属乡、镇、街道的编制^[4]。二是编制人员的聘用过程由中央和省级政府统一部署。1993年《国家公务员暂行条例》颁布实施,确立了公务员录用的“凡进必考”原则;2006年,事业单位工作人员的录用,亦全面实行“凡进必考”。当下,即使是最基层的乡镇政府编制人员录用,也需要通过中央或者省级政府统一举办的公务员或事业单位考试。编制制度的“一统性”,意味着乡镇政府往往只能被动接受上级的编制安排,很难介入其中施加有效影响^[5-7]。这种编制管理者和使用者相分离的制度设置,阻碍了实践中的信息流动,增加了乡镇编制总量和编制人员数量的调整难度^[8]。

乡镇政府所承担的治理任务不断增长亦主要由两方面因素造成:一是随着经济和社会快速发展,各类新事物不断在人们的工作生活中涌现,导致政府涉及的管理领域不断扩张^[9];二是在“职责同构”和“属地化”管理原则的制度设置下,各领域新增治理任务最终大多落到乡镇政府去具体执行^[10]。其中,“职责同构”是指,在我国政府体系里,从中央到地方各级政府管理的事情大致相同,机构设置

上“上下对口,左右对齐”^[11]。这种组织结构在政府内部构建起一套任务的逐级传递体系,使得上级往往只扮演“传声筒”角色,而将包括新增任务在内的各项行政职责不断向下级分派^[12]。“属地化”管理原则强调,基层百姓的日常事务(诸如户口登记、纳税、诉讼、灾荒救济等)主要和所在地地方政府或行政组织发生联系,并由它直接管辖,且与其他层级或区域政府发生联系往往也要通过辖区政府这一中心^[13]。这也意味着乡镇政府对辖区内包括新生诉求在内的所有治理任务都负有治理责任。

编制制度“一统性”与治理任务快速增长,导致乡镇政府编制人员数量与治理负荷之间的张力日渐突出,进而催生了大量的编外用工行为^[14-15]。实践中,当治理任务超出核定编制人员的承载范围,上级政府主要采用“借编”手段向事业单位或下级政府调动人力资源^[16]。而处在政府体系末端的乡镇政府由于没有下级行政组织,在财政支出较为自主的情况下^[17],往往会通过编外用工等方式向社会索取人力资源^[18]。而现有体制对乡镇政府编外用工的较少约束,在保证乡镇政府部门核心职能和队伍稳定的同时,提供了一个弹性化的制度框架用以回应任务增长对人员的阶段性需求^[19]。人力资源得到扩充后,在规定机构的基础上,乡镇通过加挂、合署办公等形式将编外人员纳入基层治理体系,达成再造政府组织结构、优化机构设置的目标^[20],使“小马”拉“大车”在乡镇的治理场域成为可能^[21-22]。

既有研究对于基层政府编外用工的讨论形成了一个比较完整的逻辑链条,即“一统性”的编制制度限制了基层政府的编内用工行为,而这与不断增长的治理任务存在张力,导致产生了严重的“人”“事”矛盾,因而,为了实现有效治理,基层政府只能通过编外用工弥补实践中的人力资源空缺。由此不难发现,既有研究对于编外用工的分析,主要以编内用工作为参照。这些研究虽然增进了对编外用工现象的理解,但其客观上是以编外用工的同质性假设为前提,即编外用工在组织形态、治理机制等方面具有高度的同质性。然而,这一前提假设是否符合客观事实值得商榷。例如,在治理实践中,基层政府中存在多种多样的编外用工形态,并且不同形态编外用工所遵循的治理逻辑有着显著的差异。因此,为了对既有文献进行补充和推进对政府编外用工的理解,本文以橙镇^①政府编外用工从专管员到综合巡查队的形态嬗变过程作为分析对象,借助“控制权”理论探究专管员和综合巡查队两种编外用工形态的内在差异,以揭示推动编外用工形态嬗变的结构性力量。

一、从专管员到综合巡查队:橙镇编外用工的组织形态转变

1. 橙镇与橙镇政府概况:编外用工的结构背景

橙镇隶属于福建省A县,土地面积107.2平方千米,下辖7个城市社区和25个行政村。辖区内各项基础设施完善,有“宝龙广场”“财富广场”等多个商贸中心,有幼儿园、小学、中学等各类学校70多所,有“碧桂园”等各类现代化居民小区50多个。橙镇经济相对发达,2021年,其规模以上工业产值260余亿元,完成一般公共预算总收入约9.5亿元、一般公共预算收入约5.6亿元。相较完善的基础设施和相对发达的经济,吸引了大量周边乡镇人口前来定居,使橙镇成为“超级人口大镇”。截至2021年,橙镇的常住人口约为23万人,其中,户籍人口8.9万人,外来人口约14万人^②。

庞大的人口数量带来了繁重的治理任务,因而,要实现辖区的有效治理,亦需要一个规模较大的政府组织。然而,实际运行中,橙镇政府仅80个人编制,编制数与居民数的比值约为1:2875,是一个典型的“小政府”,这便导致编制人员与治理任务之间存在强烈张力。例如,承担全镇200余千米道路管理任务的公路站以及承担全镇10条溪流、338.8万立方米水库和山围塘管理任务的水利站,皆仅有1名编制人员;而承担全镇近7000家企业和商铺安全生产管理任务的安全管理办公室,虽然在名义上有3名编制人员,但事实上有2人同时还承担了环保办公室和纪委办公室的有关任务^③。

2. 专管员的聘用与实践困境

在治理负荷繁重而编制却受到严格限制的情况下,编外用工成为橙镇政府完成各项治理任务的

① 按照学术惯例,本文已对涉及的地名和单位进行匿名化技术处理。文章资料主要来源于2022年初笔者在橙镇的实地调研。

② 数据来源于橙镇政府内部文件《橙镇政府综合发展概况》。

③ 数据来源于对橙镇组织委员、副镇长、水利站站长、安全管理办公室有关人员等的访谈。

重要依托。截至2022年2月,橙镇政府共有各类编外人员75人,其中综合巡查队的人数最多,达30人。综合巡查队的“前世”是由多个上级部门出资聘用至乡镇政府的各类专管员,随后由于无法与乡镇治理环境相适应才进一步调整、整合为综合巡查队。那么,综合巡查队如何由上级出资以专管员形态聘用而来?在实践中面临何种治理困境?

(1)上级治理创新与橙镇政府各类专管员的聘用。2016年12月,为了加强对水资源的保护,中央政府印发了《关于全面推行河长制的意见》。2017年3月,在中央相关规定的基础上,福建省制定了《福建省全面推进河长制实施方案》(以下简称《实施方案》)。以加强水资源保护和水环境治理等为目标,《实施方案》要求基层管理部门强化河道巡查和现场执法。针对基层水利部门编制数量少、治理能力有限等困境,《实施方案》亦制定了相应的解决方案,即在乡镇、街道设置专门负责河道治理的河道专管员。

2017年12月,在《实施方案》的指导下,A县印发了《A县河道专管员队伍建设管理办法》。根据相关规定,A县河道专管员实行“乡(镇)聘用、乡(镇)管理、县监督”,人员的劳务报酬、培训资金等则由省、市相应部门根据年度考核结果实行以奖代补。2018年2月,鉴于辖区的河流数量多、范围广,经镇委镇政府各相关人员讨论,橙镇政府便聘用了6名河道专管员。实际运行中,河道专管员挂靠在镇水利站之下,由水利站负责人承担队伍日常的监督、管理和任务安排。

随着河长制的推行和实践,其成功经验迅速在各个领域被吸纳、推广。2017年11月,参照河长制的有关内容,福建省印发了《关于进一步创新农村公路管理体制机制的意见》(以下简称《意见》),首次提出并在全省范围内推行路长制。出于对基层公路部门人员少、组织机构较为薄弱的考量,为了确保各项相关措施能够得到有效落实,《意见》亦提出在乡镇(街道)政府设置专门负责道路治理的道路专管员。

2018年3月,以《意见》作为指导,A县出台了《A县农村公路“路长制”实施方案》,要求乡镇政府根据辖区内农村公路等级、数量和任务轻重等招募并管理道路专管员,原则上每30千米道路招募1人,而相关的运行经费则从省、市、县财政安排的农村公路养护预算中按不超过5%的比例进行补助。实际运行中,鉴于全镇道路的总里程数约为208千米,橙镇政府便招募了7名道路专管员。完成招募后,道路专管员挂靠在镇公路办之下,由公路站站长负责日常的监督、指导和任务安排工作。

除上述两类专管员外,橙镇政府先后还以类似的方式聘用了15名林业专管员、10名环卫专管员。由于篇幅限制,此处便不再对人员的聘用过程一一赘述。

(2)专门化与专管员的实践困境。橙镇政府的治理实践中,各类专管员在实际运行过程中呈现出显著的专门化特征,即除完成挂靠部门(上级出资部门的外派机构)所安排的工作任务外,几乎不再参与乡镇政府其他部门工作任务的执行,成为了特定部门的专用性人力资本。专管员的专门化特征与乡镇治理环境的适配度低,致使其在运行过程中遭遇困境。尽管橙镇存在数量较为庞大的编外人员队伍,但其产生的实际效用却无法令镇政府感到满意。

一方面,专门化限制了不同部门编外人员之间的协作,使得某些本可以通过协作实现成本节约的治理任务重复投入资源执行,造成了资源浪费。在乡镇的治理场域里,乡镇政府同时承担“两违”治理、卫生管理、道路养护、河道整治等多个领域的社会治理任务。这些任务执行的技术难度往往比较低,多数情况下通过简单的实地巡查便可有效完成。另外,在乡镇这一相对较小的空间范围内,不同任务的巡查路线常常高度重合。这意味着实际运行过程中能够以较小的成本花费,实现不同类型任务的协同推进。例如,当巡查路线高度重合,河道专管员执行河道巡查时,便能够在增加小量成本的情况下,同时推进对卫生、“两违”等的巡查。各项巡查任务协同推进可以避免车辆、燃油、人力等在相同路途上的反复消耗,有助于提高资源使用效率。然而,各部门专管员分散执行巡查任务,将造成许多非必要损耗,降低资源使用效率。

另一方面,专门化限制了编外人员的灵活性,使乡镇政府无法根据实际需求合理调遣和分配人力资源。乡镇政府处在我国科层体系与社会的交界点,向上同各级政府相连,向下和民众直接接触。

因此,日常工作中乡镇政府不仅需要应对大量来自上级的政策任务,还要回应来自辖区内部的各项治理诉求,是最繁忙且最“被动”的政府层级。这需要身处其中的工作人员富有灵活性,能够根据治理需求灵活调整工作职责,协助应对来自上级和基层社会涵盖多个领域的工作任务。而成为特定部门专用性人力资本的专管员,其工作职责无法灵活调整,在一定程度上造成了人力资源的不合理分配。例如,在橙镇的治理实践中,一方面,由于任务单一且数量较少,水利站、公路站等许多专管员的工作时间未能充分利用;另一方面,国土资源所急需完成的违建巡查等任务,却因部门人员匮乏而没有专人负责落实。

3. 编外用工形态转变:综合巡查队的组建与实践

为化解专管员与乡镇治理实践适配度低的困境,橙镇政府主要领导组织水利站、公路站、林业站等相关部门召开了多次商讨会。在综合各方意见的基础上,最终决定整合各部门专管员,组建综合巡查队。

(1)综合巡查队的组建与发展。2019年末,在镇政府主要领导的协调下,橙镇综合巡查队成功组建。组建之初,综合巡查队未挂靠到特定的职能部门之下,是一支相对比较独立的编外人员队伍。彼时共有10名编外队员,包括6名原各部门的专管员和4名新聘人员。不难发现,人员整合后,橙镇政府的编外用工规模明显缩减。之所以如此,一是出于安全性的考量和提高人员任务执行能力的考虑,橙镇政府辞退了部分年龄高、工作能力弱的人员;二是因为部分专管员不愿意承担转化为综合巡查队后较为繁重的治理任务,主动申请了离职;三是因为橙镇政府主要领导认为,在综合巡查队治理效用未得到验证的情况下,适宜采用保守的用工策略。

2020年夏,福建省推行了乡镇机构改革,在乡镇政府设置了综合执法机构——综合执法队。随着机构改革的完成,橙镇综合巡查队无挂靠部门的时期结束,成为综合执法队的附属编外队伍。紧随其后,为了进一步规范对综合巡查队的管理,镇政府出台了《橙镇综合巡查队工作方案》,规定综合巡查队由镇人大主席负责统一协调,而日常的管理和监督工作则由综合执法队队长(副科级)具体负责。

2021年10月,历经近两年的实际运行,综合巡查队所发挥的良好效用得到橙镇政府上下的普遍认可。为了进一步扩展综合巡查队在实际中的积极影响,橙镇政府决定扩张其规模。在上级所下拨经费的基础上,橙镇政府又从乡镇财政中腾出了部分资金,以公开招聘的方式将综合巡查队的编外人员由10名扩张至30名。至此,综合巡查队成为橙镇政府规模最大的编外人员群体,亦是橙镇实现有效治理的重要支撑力量。

(2)综合化与综合巡查队的双面效应。综合巡查队组建完成后,编外人员的工作职责有了明显变化。不同于专管员时期仅需执行单一部门特定领域的治理任务,转化为综合巡查队后他们需要同时承担多部门多领域的巡查工作。实际运行中,综合巡查队被细致地划分为5个巡查小组,每组负责一个片区——5至8个村——的巡查任务。日常工作里,他们需要每日巡查一遍各自负责的区域,同时推进“两违”、环卫、河道、道路等巡查工作。除此之外,还要根据实际治理需求,适时为乡镇政府各部门多领域的任务执行提供人员支援。由此可见,随着综合巡查队的组建,橙镇政府的编外人员不再是特定部门的专用性人力资本,其治理特征亦由此前的专门化转变为综合化。

专管员到综合巡查队的形态转变,有效促进了编外用工与乡镇治理环境适配度的提升。一方面,体现在以人力资源为主的各项资源使用效率得到显著提高。对此,橙镇政府有关人员说道:

“以前的专管员只负责单部门任务,他们开着摩托车出去很快就能完成一遍巡查,剩余时间就都是闲着,时间没有饱和利用,人力资源浪费严重。综合巡查队成立后各部门的任务合在一起执行,他们出去巡查需要留意的事情变多了,时间的利用饱和了很多,人力资源使用效率得到有效提高。”(橙镇副镇长访谈记录,2022年)

另一方面,体现在人员的灵活性明显增长。具体表现为,综合巡查队能够根据实际需求,协助执行各类突发性、临时性的治理任务,有效提高了乡镇政府应对突发任务的能力。例如,2020年“文明

县城”评比期间,任务众多的县城市管理部门,临时将流动摊贩管理工作下派给乡镇执行。在评比的一个月时间里,综合巡查队不仅白天需要完成常规的巡查工作,晚上还要到各商业街道协助管理流动摊贩,扮演了临时的流动摊贩管理员角色,为“文明县城”评比工作的完成提供了重要保障。除此之外,在橙镇的商铺整顿、“扫黄打非”等任务的执行过程中,亦处处留有综合巡查队的身影。

然而,利与弊总是伴随而来。综合巡查队的组建,在提升编外用工对乡镇治理环境适应能力的同时,亦带来了任务无限制增长和选择性执行等问题。任务无限制增长是指,综合巡查队本应承担协助完成工作任务的角色,但各乡镇部门常常将本应由其自主承担的工作任务摊派给综合巡查队执行,导致综合巡查队所承载的治理负荷不断加重。对此,橙镇组织委员说道:

“现在的综合巡查队确实很好用,但也造成一个很不好的现象,不少干部把本应由他们自己去执行的任务统统都丢给综合巡查队,导致综合巡查队常常是晚上、周末都在加班。这也使得综合巡查队有着比较高的离职率,承受不了那么高强度的工作压力人家就离职了嘛。”(橙镇组织委员访谈记录,2022年)

另外,面对多样化且不断增长的治理任务,人员数量和治理能力有限的综合巡查队很难全面执行。因此,实际运行过程中,他们在不同任务之间的时间和注意力分配逐渐形成了具有一定规律的排序。上级是否能够直接观测到任务的执行效果以及考核的频率等,是影响排序的重要因素。对此,橙镇政府水利站站长说道:

“现在的综合巡查队主要就是做‘两违’巡查和环境卫生巡查。重视‘两违’巡查是因为上级可以通过卫星图斑很清楚地看到任务执行情况,也会不时把图斑发下来督促各个乡镇去落实;重视环境卫生巡查则是因为上级每个月都要检查考核,评分低了会被通报批评。专管员时期有6名编外人员专职负责河道巡查,转变成综合巡查队后河道巡查的重视程度减弱了很多,基本上就是在做环境卫生和‘两违’巡查时顺带着看一下。”(橙镇水利站负责人访谈记录,2022年)

随着综合巡查队的组建和发展,上级部门出资在乡镇政府设置编外人员的意图——落实本部门特定的政策任务——逐渐被弱化,取而代之的是乡镇政府的各项治理目标。这也是上级政府部门出资聘用至乡镇政府的各类专管员、协管员在适应乡镇治理环境过程中的意外结果。

二、编外用工形态与“控制权”分配

1.“控制权”理论及其适用性

不同编外用工形态的本质差异是什么?“控制权”理论提供了一个十分有益的分析视角。“控制权”理论是周雪光等在借鉴经济学不完全契约理论基础上,提出的一个有关中国政府内部权威关系分配的理论模型^[23]。其中,“控制权”是“剩余控制权”的简称,在经济学领域主要指资产使用的剩余控制权,引入政府行为研究领域则主要指治理任务落实过程中未明确说明的事项的决定权。“控制权”理论的基本思路是,把政府内部上下级关系看作是一个委托方——管理方——代理方之间的契约关系^[23]。例如,可以将上级下达的一项任务,视为是上下级间形成的一个契约,而由于信息和未来情况的不确定性,作为委托方的高层政府,在发布任务时往往只会确定主要的目标和参数,而把具体的细节放在执行过程中逐步去处理。其中,决定事先未明确规定细节如何处理的权力便是“控制权”(“剩余控制权”),其如何分配将成为影响参与各方激励和行为的重要因素^[24]。

“控制权”理论认为,在政府内部的权威关系中,“控制权”可以从三个维度——目标设置权、检查验收权、激励分配权——配置组合。目标设置权,即组织内部委托方为下属设定目标任务的“控制权”;检查验收权,即在目标设置权基础上,检查验收契约完成情况的“控制权”;激励分配权,即针对管理方下属的代理方的激励设置以及考核、奖惩其表现的权力^[23]。这三个维度上“控制权”在不同政府层级上的分配和组合,将形成不同的治理模式。理论上,三个维度的权力都可以由委托方或管理

方/代理方掌控,但实际上三个维度之间也存在制约关系,比如不大可能出现目标设置权在下级,但检查验收和激励分配权在上级的情形^[25],因此,与现实的政府组织方式有实质对应关系的形式不是8种,而是4种:高度关联型、发包制、松散关联型、联邦制(表1)。

在橙镇的治理实践中,可以把编外用工视作上级政府部门和镇政府之间建立的一个契约关系。如此情况下,橙镇的编外用工亦如其他双边关系一样,由于各种不确定性,事先无法制定完全契约来对所有行为、权限一一规定,具有不完全契约的特点。因此,将

表1 不同“控制权”分配组合下的治理模式

治理模式	高度关联型	发包制	松散关联型	联邦制
目标设置权	委托方	委托方	委托方	管理方
检查验收权	委托方	委托方	管理方	管理方
激励分配权	委托方	管理方	管理方	管理方

“控制权”理论应用在橙镇的编外用工上是合适且贴切的。那么,在对“控制权”理论进行运用的过程中,橙镇政府编外用工在专管员和综合巡查队两种组织形态下,不同维度“控制权”分别是如何在上级政府部门与橙镇政府之间分配的?不同分配方式如何影响编外用工的治理机制?

2. 专管员的“控制权”分配

在聘用经费和聘用意愿皆源自上级部门的情况下,虽然各类专管员身处于橙镇政府之中,并以完成橙镇的治理事务为主要职责,但他们的“控制权”却不由橙镇政府所掌控。以“控制权”的三个维度——目标设置权、检查验收权、激励分配权为基础,分析专管员形态下橙镇政府编外用工的基本特点如下:

目标设置权方面。当把橙镇政府编外用工视为各级政府之间所建立的一个契约关系,目标设置权便表现为,给编外人员设置具体工作任务的权力。在橙镇政府编外人员以专管员形态聘用而来时,县级部门便制定了管理方案,对他们的工作职责做了较为详细的规定。例如,由A县水利局所制定的《A县河道专管员队伍建设管理方案》指出,河道专管员的主要职责是保护河道,具体包括:执行所辖河道日常的巡查与信息反馈任务,配合相关部门完成现场执法、涉水纠纷调处等工作。因此,各类专管员的日常工作为根据要求完成对所负责河道、道路等的巡查任务。除此之外,时而也需要依照上级部门的偶发需求,执行其发布的其他临时性任务。在此过程中,乡镇政府由于无法提供有效激励,很难支配专管员执行其负责领域之外的工作任务。因而,专管员的组织形态下,橙镇政府编外用工的目标设置权主要由县级部门掌握。

检查验收权方面。橙镇政府的编外用工实践里,检查验收权表现为,在检查验收过程中,具体裁定编外人员工作任务完成情况的权力。以对道路专管员工作任务完成情况的检查验收为例,根据A县交通运输局出台的《农村公路养护及专管员工作考评的通知》的有关规定,对道路专管员工作任务完成情况的检查验收,主要包括两方面内容:一是对任务执行结果的检查验收,即考察道路的养护质量;二是对任务执行过程的检查验收,即考察专管员的日常工作情况。实际运行过程中,检查验收工作每半年进行一次,主要由县交通运输局主导实施,县交通运输局的有关人员是各乡镇道路专管员工作任务完成情况的具体裁定者。其他类型专管员也采取了相类似的检查验收方式。由此可见,专管员的组织形态下,橙镇政府编外用工的检查验收权亦主要由县级部门掌控。

激励分配权方面。编外用工的激励分配权,在治理实践中体现为实施与编外人员激励相关的制度的权力。在橙镇政府的实际运行过程中,对各类专管员的奖励和惩罚主要依据检查验收的结果实施,检查验收构成了激励实施的基础性环节。因此,在检查验收权由县级部门掌控的情况下,专管员的激励分配权亦由县级部门所持有。另外,由于各类专管员未纳入编制、不进入政府组织的晋升序列,因而对其的激励大多采取经济激励,主要是以增减薪酬的方式进行。在具体的运行实践中,各类专管员的薪酬主要由基本工资和绩效工资两部分构成,通常仅需在检查验收时获得基础分数便给予发放全额的基本工资,而只有分数在合格以上才会分档次发放绩效工资。

总而言之,专管员时期橙镇政府编外用工的目标设置权、检查验收权以及激励分配权,皆由上级出资部门直接掌握,是一种上级高度集权的高度关联型模式。在此背景下,各类专管员虽然身处橙镇政府之中,但是橙镇政府对他们的支配权力却尤为有限。这也是实际运行过程中,各类专管员只

负责上级出资部门相关领域的工作任务,成为挂靠部门(上级出资部门派出机构)专用性人力资源,呈现出专门化特点的关键原因所在。

3. 综合巡查队的“控制权”分配

为了解决专门化所带来的编外用工与乡镇治理环境适配度低问题,橙镇政府在改变编外用工组织形态的过程中,最重要的努力之一便是争取编外用工的“控制权”。因此,与专管员时期相比较,综合巡查队成立后,橙镇政府编外用工最大的转变之一便是“控制权”的自上而下转移。

目标设置权方面。综合巡查队组建后,橙镇政府重新设置了编外人员的任务职责。结合乡镇治理的实际需求,橙镇政府改变了专管员形态下编外人员仅需承担单一领域治理任务的特点。橙镇政府于2020年制定的《橙镇综合巡查队工作方案》指出,综合巡查队不仅需要同时执行土地资源所、环卫办、水利站、公路站、林业站、环保办等6个部门多领域的巡查任务,与此同时,还承担着“落实好镇党委、政府交办的其他工作”的工作职责,需要根据现实治理需求,适时地为各部门任务执行提供人力支援。

检查验收权方面。《橙镇综合巡查队工作方案》规定,综合巡查队工作任务完成情况的检查考核每月进行一次,由橙镇政府土地资源所、环卫办、水利站、公路站、林业站、环保办等6个部门负责人组成的巡查管理办公室具体负责。检查考核满分为100分,其中,出勤分10分,依据出勤情况打分;巡查分90分,由各部门负责人根据各项巡查任务的完成情况给予。需要说明的是,6项巡查工作的分数占比不同。其中,“两违”巡查和环卫巡查的分数占比最高,分别占30分,而其余4项巡查任务的分数占比则比较低,分别占7.5分。这也是导致日常工作中综合巡查队将“两违”和环卫巡查作为重点工作,却较为轻视道路、河道等巡查工作的直接原因。

激励分配权方面。综合巡查队成立后,橙镇政府以巡查管理办公室的检查验收结果为参照,以绩效工资增减为主要手段,重新设置了编外人员的激励制度。根据《橙镇综合巡查队工作方案》的有关规定,综合巡查队的绩效工资按考核成绩每季度发放一次,具体的发放规则为:

季度考评平均得分90分(含)及以上的,发放全额绩效6000元;季度考评平均得分85分(含)至90分(不含),发放绩效4800元;季度考评平均得分80分(含)至85分(不含),发放绩效4000元;季度考评平均得分75分(含)至80分(不含),发放绩效3200元;季度考评平均得分70分(含)至75分(不含),发放绩效2400元;季度考评平均得分65分(含)至70分(不含),发放绩效1500元;季度考评平均得分65分以下的,不发绩效。

通过以上描述可以发现,从专管员到综合巡查队的组织形态转化过程,橙镇政府的编外用工模式,亦由上级高度集权的“高度关联型”模式(直控式)转变为乡镇政府具有强自主性的“联邦型”模式(自治式)(如表2所示)。如此情况下,编外人员便不再只负责上级出资部门相关领域的工作任务,而是能够由乡镇政府根据实际治理需求设置和调整工作职责,其治理特征也由专门化走向综合化。

总而言之,“控制权”的分配差异构成了橙镇政府不同编外用工形态的内在区别。橙镇政府编外用工由专管员到综合巡查队的形态转变,其本质是编外用工“控制权”的自上而下转移,是橙镇政府在争取编外用工的“控制权”。

表2 不同编外用工形态的“控制权”分配

编外用工形态	专管员 (高度关联型)	综合巡查队 (联邦制)
目标设置权	委托方	承包方
检查验收权	委托方	承包方
激励分配权	委托方	承包方

三、乡镇的低治理权与编外用工“控制权”转移

橙镇政府编外用工由专管员到综合巡查队的组织形态转变过程的本质是“控制权”的自上而下转移。那么,如何理解橙镇政府编外用工“控制权”的转移现象?或者说橙镇政府编外用工形态嬗变背后的关键推动力是什么?

1. 名义“控制权”与实际“控制权”:“控制权”的类型划分

狄金华以治理负荷为关键变量,从治理任务、治理规模及治理风险三个层面解析了农村基层政府内部“控制权”配置模式的变迁与转化^[26],研究发现:治理任务越繁重、治理规模越大,基层政府越倾向于采用分权化的承包治理模式来激励基层干部;伴随着治理风险增加,分权化治理模式带来的治理成本随之增加,基层政府则倾向于采用集权化的直控治理模式来约束基层干部。姚东旻等聚焦于任务属性(政策执行过程中的任务难度、验收难度与任务风险)对中国政府“控制权”配置模式的选择机制和转换条件展开分析^[27],研究发现:行政发包制的治理模式更加偏好难度较高的任务;松散关联型的治理模式更加容易出现在任务难度低、验收难度低的任务中;随着任务风险的扩大,高度关联型的组织成本优势凸显。狄金华^[26]和姚东旻等^[27]的分析更多的是立足于委托方视角,认为政府组织“控制权”配置模式的确定,主要是由委托方根据任务的具体情况而选择的。与此有所不同,周雪光指出,“控制权”在委托方(上级政府)与承包方(下级政府)之间的分配、转移,是委托方和承包方在选择策略上互动和调整的结果^[24]。其中,委托方是主动的一方,掌握着“控制权”分配和调整的最终决定权;承包方虽然是较为被动的一方,但在委托方无法提供相应“参与激励”的情况下,依然可以通过“消极参与”倒逼委托方调整“控制权”的分配方式^[28]。因此,实际运行过程中“控制权”如何分配,往往是委托方通过回溯推理法预计承包方应对策略,进而调整自己应当采纳的最佳策略的结果^[24]。

回顾橙镇政府编外用工“控制权”转移过程不难发现,既有关于“控制权”配置模式变迁和转化的研究,对其的解释力较为有限。一方面,橙镇政府编外人员所承载任务的一系列转变,主要发生于形态转变之后,即“控制权”转移之后,由此可得,治理负荷、任务属性等任务情况变化不是引发橙镇政府编外用工“控制权”转移的关键因素;另一方面,橙镇政府编外用工“控制权”转移是在乡镇政府(承包方)主导下完成的,其间几乎没有上级政府部门(委托方)参与,因此,无论是狄金华^[26]与姚东旻等^[27]的研究所隐含的“控制权”配置由委托方选择的判断,还是周雪光^[24]指出的“控制权”分配、调整是委托方与承包方互动的结果,都不能十分恰当地解释橙镇编外用工“控制权”转移的现实状况。

之所以产生上述偏离,主要原因可能在于所关注的“控制权”存在差异。治理实践中,“控制权”有名义“控制权”和实际“控制权”之分^[29]。其中,名义“控制权”源自对所有权的占有,强调的是理论上“控制权”由谁掌握。因此,其分配和调整通常由拥有所有权的委托方主导,而承包方只能被动接受分配或者在任务执行过程中通过“消极参与”倒逼委托方进行调整。实际“控制权”来源于对现实情况的掌握,指的是谁掌握了实质的决定权。这便给处在治理一线、充分掌握治理信息的承包方,以较为隐秘的方式对其进行调整留下空间。治理实践中,名义“控制权”与实际“控制权”既可以相互重合由同一主体掌控,也可以相互分离由不同主体分别把持。

细究狄金华^[26]、姚东旻等^[27]、周雪光^[24]的研究不难发现,他们讨论的是名义“控制权”,或者是与名义“控制权”相重合的实际“控制权”,所以其便形成了委托方决定或主导“控制权”分配和调整过程的判断。与此有所不同,橙镇编外用工从专管员到综合巡查队的形态转变,是由镇政府(承包方)主导且未经上级出资部门(委托方)正式授权的“隐秘”过程,其本质是编外用工实际“控制权”的自上而下转移,是乡镇政府(承包方)依托信息优势调整编外用工的实际“控制权”而非名义“控制权”。由于所关注“控制权”在类型上存在差异,本研究与既有“控制权”相关研究观察到的现象不同。

名义“控制权”与实际“控制权”共存是现实治理场景中所具有的客观现象。但既有研究文献,主要探究了前者的分配和调整逻辑,而对后者的关注却较为不足。因此,描述政府组织实际“控制权”的调整过程并分析其内在逻辑,不仅具有现实意义,亦具有一定的理论价值。

2. 乡镇“低治理权”与编外用工实际“控制权”转移

橙镇编外用工由专管员到综合巡查队的组织形态转变,本质是橙镇政府(承包方)在主动争取编外用工的实际“控制权”。要深入剖析橙镇编外用工组织形态转变以及实际“控制权”转移的深层逻辑,不能局限于探究外在某项或某类具体任务的属性,而是要回归到对乡镇政府(承包方)治理特征的讨论。陈家建等认为,基层政府组织在实际运行过程中具有显著的“低治理权”特点^[30]。所谓治理

权是指,某个层级政府组织在开展治理行动过程中资源调配、任务设定、时间安排、检查考核方面的权力。在政府组织的治理实践中,治理权有高低之分。“高治理权”情况下,政府组织可以自由调配行政资源,自主制定工作任务和安排开展过程,并且在检查考核中拥有较大的话语权;“低治理权”的情况则正好相反,政府组织自由调配行政资源的空间小,工作任务的制定和开展过程主要是被动接受,并且必须按照要求完成考核验收。在我国政府体系里,治理权具有自上而下逐级递减的趋势,因此,处在政府体系底层的乡镇政府,毫无疑问也是治理权最低的政府层级。

“低治理权”给乡镇政府治理实践带来许多难题,其中以下两方面最为显著:一方面,使上级政府能够将各类治理的责任和任务都转移给乡镇政府,并且这些责任和任务常常没有明确边界,可以由上级根据现实需要无限增加,致使权力和资源最为有限的乡镇政府,反而承担着“无限的责任”和“无限的任务”^[31]。例如,在橙镇的治理实践中,上级自然资源部门将违法用地和违法建设治理下派至乡镇政府执行,并通过对比卫星图像监督执行效果,若执行不力将给予通报批评等处罚。但是实际运行中,乡镇政府不仅没有拆除违规建筑的权限,而且承担相关任务的镇国土资源所拥有的人力资源亦远无法为任务执行提供有效支撑。另一方面,令乡镇政府在日常工作中需要应对许多自上而下临时性、突发性的治理任务,处在充满不确定性的治理环境中^[31]。例如,2020年3月,福建省泉州市发生酒店坍塌事故,导致多人伤亡,引发全国上下的广泛关注。这一背景下,为了避免类似事件发生并进一步激化舆情,上级要求橙镇政府立即对辖区内所有酒店、厂房等各类房屋进行安全检查。而由于橙镇地处县城城区,辖区内酒店、厂房等各类房屋的数量尤为庞大,因此,在此期间橙镇政府只能停下各项常规工作,集中力量对各类房屋进行安全检查。

在“低治理权”的情况下,乡镇政府不得不接受上级所有的任务安排,是最为被动的政府层级。因此,为了能够及时、有效地应对上级的各项任务设置,避免因未完成任务而被惩罚,乡镇政府具有提升自身治理能力的强烈需求。而在现实的治理场景中,各项治理资源是构建政府组织治理能力的基础要素。基于此,如何才能提高有限资源的使用效率和扩充自身所掌握的治理资源,成为乡镇政府关注的重点议题,亦是驱使乡镇采取各项行动策略的关键因素。因而,在乡镇的治理实践中,乡镇政府往往呈现出两个方面的显著特征:

一是为了提高既有资源的使用效率,乡镇政府表现出明显的综合性治理特征,即以完成任务为导向,整合掌握的各项资源以协同应对各项治理任务,其特点是组织中的资源没有明确部门边界,人员的工作任务依据现实需求灵活调整。乡镇政府的综合性治理既体现在执行常规任务时,也表现在应对紧要任务的过程中,但两种状态下其表现形式有着显著的差异。执行常规任务时,综合性治理往往以“一对多”的形式呈现,即以单一类型或单一部门的人力等资源,同时应对多领域的治理任务。比如,在乡镇的治理实践中经常可以看到同一名干部身兼多个职务,或一套人马却挂了数个部门“牌子”等现象。执行常规任务的综合性治理,不仅可以避免治理资源在相似领域重复投入,亦能够减少“清闲”岗位人力资源的浪费。应对紧要任务的过程中,综合性治理往往以“多对一”的形式呈现,即整合多部门不同类型的人力等资源,共同应对单一领域的治理任务。应对紧要任务的综合性治理,意在迅速集中力量、高效利用资源,能够为任务的快速执行提供保障。

二是为了扩充所掌握的资源,乡镇政府具有吸收和控制外部资源的强烈冲动。在我国的治理体系里,乡镇政府处在政府组织与社会的连接点,因此,实践中常常能看到,一方面,乡镇政府频频采用“借道”^[32]“吸纳”^[18]等手段,将社会中的各项治理资源收归己用;另一方面,乡镇政府经常通过置换目标等隐性方式,争夺上级所下放资源的支配权力,并将其用于解决自身面临的治理困难,或者实现自身设置的治理规划。

在橙镇的具体实践里,“低治理权”是推动镇政府转变编外用工形态、调整编外用工实际“控制权”的关键力量。如前文所述,当上级政府部门出资以专管员形式在橙镇政府设置编外人员,由于此时编外用工的目标设置权、检查验收权、激励分配权等皆由上级出资部门掌握,各类专管员便随之成为上级出资部门及其外派机构的专用性人力资源,仅承担单一领域的治理任务。这与“低治理权”

下,乡镇政府为应对有限资源与繁重任务之间张力所呈现出来的综合性治理逻辑存在明显偏离,由此便引发专管员与乡镇治理环境不匹配、橙镇政府对编外用工效用不满意等问题,构成了橙镇政府调整编外用工组织形态的直接原因。除此之外,基于“低治理权”的影响,为了有效应对上级下派的各项治理任务,乡镇政府通过吸收、控制外部治理资源,提升自身治理能力。在现实的治理场景中,编外人员是乡镇政府人力资源的关键构成部分,是乡镇政府吸收、控制外部治理资源的重要对象。因而,当上级政府部门出资在其中设置的编外人员不受其控制时,“低治理权”下扩展治理资源、提升治理能力的需求,便会驱使镇政府采用各种行为策略争取编外人员的支配权力。而这也构成了橙镇政府调整编外用工组织形态、争取编外用工“控制权”的深层原因。

那么,在“低治理权”下,橙镇政府为何却还能够自主转变编外用工形态,主动争取编外用工的实际“控制权”?“低治理权”与“主动争取编外用工实际‘控制权’”看似相互矛盾,但事实上却是共存于橙镇的治理实践当中。乡镇政府的“低治理权”主要表现在,完成治理任务过程中,乡镇政府常常只能被动接受上级对资源、任务以及时间的安排。其中,上级对资源的安排主要体现为,拨付多少财政资源支持乡镇政府完成某项任务完全由上级掌控,乡镇政府在此过程几乎无法施加任何影响。然而,基于基层复杂的治理环境,上级在控制财政资源拨付总量的同时,却很少对其运用设置刚性要求。因而,乡镇政府在治理实践中呈现出显著的财政支出软约束特征。这一特征也是橙镇政府在“低治理权”情况下,却能够自主转变编外用工形态,主动争取编外用工实际“控制权”的关键原因所在。

财政支出软约束意味着,乡镇政府虽然无法决定财政资金的总量,但是在调配资金使用方面却拥有较为充足的自主性空间。基于此,在橙镇的编外用工实例中,镇政府得以对各项上级下拨的专管员经费进行整合,并将之用于支撑综合巡查队的日常运转。对各项专管员经费进行整合的意义在于,弱化了单一上级部门下拨经费的变动对编外人员个体薪酬的影响,同时也赋予了橙镇政府调整编外人员薪酬的能力,使其拥有了激励编外人员的手段和工具^①。在此基础上,橙镇政府重塑了编外人员的激励规则,使其薪酬与镇政府巡查管理办公室的检查验收结果挂钩,而不再同各上级政府部门的检查验收结果直接相关。因此,综合巡查队组建后,编外人员便主要依据橙镇政府设定的任务和规则开展日常工作,而上级出资部门此前制定的各项规章制度虽未直接废除但已处于“空转”状态。

总而言之,“低治理权”情况下,乡镇政府需要接受上级所有的任务安排,面临着“无限的责任和任务”,处在充满不确定性的环境中。因而,为了及时完成各项治理任务、避免被上级惩罚,乡镇政府具有提高有限资源使用效率和扩充自身所掌握治理资源的强烈需求。治理实践中,正是“低治理权”所引致的前述两项需求,驱使橙镇政府通过转变编外用工形态,争取编外用工的实际“控制权”。此外,乡镇的财政支出软约束特征,是橙镇政府在“低治理权”情况下,却能够自主转变编外用工形态,主动争取编外用工实际“控制权”的重要前提条件。

四、结 语

在我国基层政府组织的用工实践中,长期存在着编内与编外共存现象。本文以橙镇政府编外用工的形态嬗变过程为例,探究了橙镇政府编外用工在专管员和综合巡查队两种形态下的内在差异,并进一步揭示了推动编外用工形态嬗变的结构性力量。研究发现:(1)专管员形态下,橙镇政府编外用工实际的目标设置权、检查验收权、激励分配权皆由上级政府部门掌握,是一种上级高度集权的“高度关联型”结构;综合巡查队形态下,橙镇政府编外用工实际的目标设置权、检查验收权、激励分配权皆下移至镇政府,“控制权”结构亦转化为下级具有强自主性的“联邦型”结构。质言之,专管员

^① 专管员时期,在上级政府部门以检查验收结果为参照下拨编外用工专项资金后,橙镇政府也有权限在此基础上对资金的分配做一定调整。但鉴于资金的数额较少,平均每位编外人员每月能够获得的数额仅在1500~2000元之间,如此情况下,若再进行差异化分配容易引发争端。因此,专管员时期橙镇政府一般不对资金分配进行二次调整。

和综合巡查队两种用工形态的根本区别在于实际“控制权”的差异化分配,橙镇政府推动编外用工形态转变的本质是争取编外用工的实际“控制权”。(2)乡镇的“低治理权”是推动橙镇政府通过转变编外用工形态,争取编外用工实际“控制权”背后的关键驱动力。基于“低治理权”的影响,乡镇政府面临治理资源有限与治理任务复杂且多元之间的强烈张力。而橙镇政府推动编外用工形态转变,获取编外用工实际“控制权”的根本目的在于,扩充自身所能掌握的治理资源和提高有限资源的使用效率,进而有效应对“低治理权”带来的治理困境和实现乡镇整体的有效治理。

基于以上结论,提出如下政策建议:首先,推动编制的动态平衡,统筹使用编制资源。应当结合地方经济社会的发展状况,适时对编制进行动态调整,以适应经济社会的发展变化。在治理任务不断下沉的大背景下,未来编制增量尤其要注重向基层倾斜,确保编制数量与治理负荷之间的平衡。其次,下放编外用工控制权限,强化基层政府对处于其中的编外人员的支配能力。基层治理环境复杂多变,过于程式化的人员安排难以有效应对各项治理任务。因而,上级在下派编外人员的同时,应当把更多的控制权限转移给基层政府,以便后者根据实际的治理需求灵活调整人员安排,确保人力资源的有效利用。最后,细分人员权责范围,明确编外、编内人员的职务分工。执法、公共资源分配等核心任务当由编内人员主要负责,编外人员仅能临时支援,负责配合编内人员工作。谨慎预防编内人员为减轻任务负担过度转移公权力,以及编外人员利用公权力谋取私利等不良现象。

参 考 文 献

- [1] 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[J].甘肃行政学院学报,2017(2):30-40.
- [2] 陈伟.基层自主性扩张的形态及其逻辑[J].公共管理评论,2024,6(4):72-85.
- [3] 朱辉.公共事业管理对行政编制资源配置影响探究[J].中国市场,2021(4):89-90.
- [4] 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.
- [5] 杨秋月,邱实.职责泛化下的弹性治理:基层政府“编外扩张”的一个解释框架[J].南京社会科学,2025(1):70-81.
- [6] 杜姣.乡镇政府编外人员的规模差异及其解释——基于东部经济发达地区四个乡镇案例的比较研究[J].华中科技大学学报(社会科学版),2025,39(1):116-125.
- [7] 卢福营,吴锦波.编外用工:编制短缺背景下地方政府的能力补偿[J].浙江社会科学,2023(7):62-68.
- [8] 陈那波,黄伟民.不完全编制与有效治理:基层治理中的政府雇员及其作用——基于A区的调查[J].社会科学研究,2021(2):24-38.
- [9] 凌争,江志宸.系统观念下的地方政府编外用工改革研究[J].中国行政管理,2023,39(9):54-62.
- [10] 岳嵩.“编外管理编制化”能否抑制基层政府的“编外膨胀”?[J].南京社会科学,2023(11):91-100.
- [11] 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(1):101-112.
- [12] 田秀娟.基层政府编外人员的存在逻辑与治理对策[J].长白学刊,2019(6):62-68.
- [13] 周黎安.转型中的地方政府:官员激励与治理[M].上海:格致出版社/上海三联书店/上海人民出版社,2017.
- [14] 叶贵仁.双层治理结构:地方治理中的统筹编制[J].行政论坛,2024,31(2):56-63.
- [15] 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[J].探索,2019(3):70-79.
- [16] 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.
- [17] 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.
- [18] 廖启湖,狄金华.雇用抑或外包:高治理负荷下基层政府的策略选择——基于福建橙镇“两巡”任务的分析[J].公共行政评论,2023,17(2):122-139.
- [19] 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.
- [20] 杨郑媛.“小马拉大车”:经济发达镇治理何以可能?——一个双向调适的解释性框架[J].理论与改革,2023(3):108-122.
- [21] 叶贵仁.制度的弹性空间:经济发达镇治理能力的提升逻辑[J].理论与改革,2023(5):95-107.
- [22] 叶贵仁,欧阳航.“小马拉大车”何以可能:经济发达镇的非制度化再造[J].中国行政管理,2019(7):146-153.
- [23] 周雪光,练宏.中国政府的治理模式:一个“控制权”理论[J].社会学研究,2012(5):69-93.
- [24] 周雪光.项目制:一个“控制权”理论视角[J].开放时代,2015(2):82-102.
- [25] 陈家建.“控制权”理论与政府治理:一个研究评述[J].学海,2022(5):53-63.
- [26] 狄金华.治理负荷、激励设置与基层政府的控制权分配——基于乡镇管区的组织学分析[J].北大社会学刊,2023(1):130-158.
- [27] 姚东旻,崔琳,张鹏远,等.中国政府治理模式的选择与转换:一个正式模型[J].社会,2021,41(6):41-74.

- [28] 陈家建,张琼文,胡俞.项目制与政府间权责关系演变:机制及其影响[J].社会,2015(5):1-24.
- [29] AGHION P, TIROLE J. Formal and real authority in organizations[J]. Journal of political economy, 1997,105(1):1-29.
- [30] 陈家建,赵阳.“低治理权”与基层购买公共服务困境研究[J].社会学研究,2019,34(1):132-155.
- [31] 耿曙,陆媛静.编外用人模式与基层弹性治理:基于组织风险视角的分析[J].社会发展研究,2023,10(4):169-186.
- [32] 黄晓春,周黎安.政府治理机制转型与社会组织发展[J].中国社会科学,2017(11):118-138.

The Organizational Form and Transformation of Unofficial Personnel in Township Government

—A Case Study Based on the Theory of “Control Rights”

LIAO Qihu

Abstract Unofficial personnel plays a crucial role in promoting effective governance at the grassroots level. This research focuses on the organizational transforming process of unofficial personnel in Chengzhen, Fujian Province, specifically the shift from specialized managers to comprehensive inspection teams. Utilizing “control rights” theory, it explores the inherent differences between these two types of unofficial personnel, and reveals the structural forces driving the transformation of unofficial personnel organizational forms. The study finds that the fundamental distinction between specialized managers and comprehensive inspection teams lies in the distribution of control rights, which means the essence of the organizational transforming in Chengzhen is the township government is striving for the actual “Control rights” of unofficial personnel. Moreover, in the situation of “low governance rights”, township government is facing the tension between limited governance resources and complex and pluralistic governance tasks, which driving the Chengzhen Government to transform the working form of unofficial personnel and strive for the “control rights” over unofficial personnel. Accordingly, it is suggested to promote dynamic balance in staffing, coordinate the use of staffing resources, delegate “control rights” of unofficial personnel, strengthen grassroots governments’ ability to manage and clearly delineate the responsibilities and duties of both unofficial personnel and official personnel.

Key words unofficial personnel of township government; organizational form; “control rights”; low governance rights

(责任编辑:余婷婷)