

基层政府 编外用人治理研究

吴翔 / 著

JICENG ZHENGFU
BIANWAI YONGREN ZHILI YANJIU



四川大学出版社

四川省社会科学院重点项目成果

基层政府 编外用人治理研究

吴翔 / 著

JICENG ZHENGFU
BIANWAI YONGREN ZHILI YANJIU



四川大学出版社

责任编辑:张伊伊
责任校对:胡晓燕
封面设计:墨创文化
责任印制:王 炜

图书在版编目(CIP)数据

基层政府编外用人治理研究 / 吴翔著. —成都:
四川大学出版社, 2018. 8
ISBN 978-7-5690-2241-4

I. ①基… II. ①吴… III. ①地方政府—人事管理—
研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 188492 号

书名 基层政府编外用人治理研究

著 者	吴 翔
出 版	四川大学出版社
地 址	成都市一环路南一段 24 号 (610065)
发 行	四川大学出版社
书 号	ISBN 978-7-5690-2241-4
印 刷	郫县犀浦印刷厂
成品尺寸	148 mm×210 mm
印 张	9
字 数	240 千字
版 次	2018 年 8 月第 1 版
印 次	2018 年 8 月第 1 次印刷
定 价	38.00 元



版权所有◆侵权必究

◆读者邮购本书,请与本社发行科联系。
电话:(028)85408408/(028)85401670/
(028)85408023 邮政编码:610065
◆本社图书如有印装质量问题,请
寄回出版社调换。
◆网址:<http://press.scu.edu.cn>

目 录

绪 论	(1)
第一章 中国特色的编制管理制度	(20)
第一节 编制管理制度溯源与流变	(20)
第二节 新中国成立以来编制管理的完善和发展	(29)
第二章 基层政府编外用人历史回眸	(34)
第一节 基层政府编外用人溯源与流变	(34)
第二节 新中国成立以来基层政府编外用人的演变历程	(41)
第三章 基层政府编外用人的现状探析	(46)
第一节 基层政府的编制配备及编外用人状况	(46)
第二节 基层政府编外用人的类型分析	(53)
第三节 基层政府编外用人的特征分析	(61)
第四节 编外人员的管理现状探析	(66)
第五节 编外用人给编制管理工作造成的困境分析	(76)
第四章 基层政府编外用人产生的原因分析	(83)
第一节 基层政府职能的扩大化与泛化	(84)
第二节 基层政府行政效率与执行力低下	(88)
第三节 基层政府机构调整滞后	(97)
第四节 编制调整滞后	(100)
第五节 在编人员流失严重	(105)

第五章 基层政府编外用人利弊分析	(110)
第一节 基层政府编外用人的利	(110)
第二节 基层政府编外用人的弊	(114)
第六章 基层政府编外用人的治理思路分析	(122)
第一节 中国的编制管理制度能否取消	(122)
第二节 在编制管理制度下能否完全取消与杜绝编外用人	(128)
第三节 基层政府编外用人的治理思路	(136)
第七章 编制管理现代化与基层政府编外用人	(140)
第一节 推进编制管理的法治化进程	(141)
第二节 提升人员编制管理的实际水平	(144)
第八章 政府治理变革与基层政府编外用人	(147)
第一节 上下级政府间关系的变革	(147)
第二节 基层政府内部组织架构的变革	(149)
第三节 转变政府职能, 建立清单制度	(152)
第四节 政府治理手段的变革与治理技术的提升	(158)
第五节 基层行政区划的调整与人员使用需求的变化	(162)
第六节 压缩行政层级, 减少政府用人	(165)
第九章 编外用人制度变革与制度体系建立	(173)
第一节 改革现行编外用人制度	(173)
第二节 实施制度替代, 克服现行编外用人模式的弊端	(176)
第三节 编外用人的规范化改革	(180)
第十章 制度创新与基层政府编外用人	(184)
第一节 警察编制管理模式创新	(184)
第二节 军转干部安置的制度创新	(188)
第十一章 人事制度改革的深化	(193)
第一节 基层政府在编人员入口改革	(193)

第二节	基层政府在编人员使用改革·····	(198)
第三节	基层政府在编人员出口改革·····	(226)
第十二章	编外用人监督体制机制改革·····	(230)
第一节	改革和完善上对下的监督体制机制·····	(231)
第二节	改善对基层政府编外用人的法纪监督·····	(233)
第三节	改革和强化社会监督·····	(237)
第十三章	基层政府编外用人治理动力机制的建立·····	(240)
第一节	从观念上真正重视·····	(241)
第二节	动力机制的调整和转向·····	(242)
第十四章	行政文化的改变和转型·····	(246)
第一节	构建干事创业的行政文化·····	(247)
第二节	破除“完人型”行政文化,构建试错机制·····	(247)
第三节	从官本位行政文化到民本位行政文化·····	(249)
第四节	克服人情文化的负面效应,发挥其正面效应·····	(251)
结 语	·····	(257)
参考文献	·····	(260)
后 记	·····	(275)

绪 论

一、本书的研究背景

本书是一部专门研究基层政府编外人员的著作，是在笔者申报并承担四川省哲学社会科学重点规划项目“基层政府编制管理中的编外用人问题研究”和四川省社会科学院重点项目“基层政府编外用人治理研究”等项目研究成果的基础上整理、深化而成。在当前强调消费短平化、即时化、碎片化、娱乐化，个人物质生存压力颇大的社会环境下，没有一定的项目资金的支持，要静下心来完成这样一部著作，是相当困难的。在此要深深感谢省、院两项资金对本书研究的支持。

为什么本书要选定这一题目进行研究？研究这一选题有何意义？在笔者看来，对于这一选题的研究缘起于以下五个方面：

一是近年来关于基层政府编外人员的使用造成的一些问题，引起了社会的广泛重视。改革开放以来，随着经济社会的不断发展，各级政府承担的职能职责越来越多，相应地，人员的使用数量也越来越庞大，在编制资源受到严格限制的情况下，一些地方的各级政府采取编外用人的形式以满足各项工作中人力资源的需要，特别是处于政府层级末端的一些县乡基层政府，编外用人更是大量、普遍存在。由于基层政府执行性特征突出，大量的社会管理、公共服务事项都需要经由基层政府去完成，包括编外人员在内的基层政府工作人员由此成了与人民利益息息相关的、

直接与人民互动的、面对人民代表政府的人，他们在一定程度上拥有自由裁量权，在其“执行工作时是没有多少支持和指导的，只能根据自己的经验、技能、专长及价值观来进行判断与决策”^①。一些编外人员由于自身的业务素质低下和工作业绩的要求，不可避免地在工作中出现粗糙、急躁等情况，特别是个别代表基层政府规范公共秩序、协助行使执法权的编外人员在执法过程中态度蛮横、手段粗暴，在人人都是自媒体的时代，经由媒体手段的渲染、传播，不可避免地在社会上造成了负面影响。由于这些人没有正式的编制，是一些基层政府由于城市管理工作的需要，通过简单的程序从社会上自行招聘的，也可以随着工作的变化被随时解聘，因此，老百姓和媒体把他们形象地称为“临时工”。

同时，基层政府的各种编外人员随着经济社会的不断发展而不断增加，在财政资金紧张，税收分配机制不健全的 20 世纪末期，基层政府需要自己想办法养活这些临时人员，由此导致一些基层政府乱收费，人民群众怨声载道。21 世纪以来，随着财政制度的完善，特别是转移支付向基层的倾斜以及收支两条线制度的实施，乱收费的现象得到了有力的遏制，但服务型政府的建设、社会管理事务的不断增加使得执行性特征鲜明的基层政府任务不断、事务繁杂，在人员编制受到严格限制的情况下，这些由基层自行招聘使用的编外人员不但没有减少的迹象，反而还呈现出增加的趋势，但毕竟基层能够支配的财政资金有限，付给编外人员的劳动报酬也就不可能高。在一些基层政府编外人员乱作为受到社会关注和谴责的同时，他们不太好的工作环境以及低水平的收入状况，引起了媒体的普遍关注和社会舆论的普遍同情。

^① 叶娟丽、马骏：《公共行政中的街头官僚理论》，《武汉大学学报》（社会科学版），2003 年第 5 期，第 613 页。

基层政府编外人员的作为以及他们的处境引起了笔者的关注，但作为一名社会科学工作者，不能仅仅停留在简单的愤慨或者同情的层面上，还有社会责任从学理层面上思考为何会出现这样的情况。这难道只是这些临时聘请的人员的素质问题吗？如果是他们的素质问题，基层政府为何要聘请这些素质不高的人来从事这些工作？不聘用他们是否可行？为什么在编人员不去从事这些工作？如果这些正式职工去从事这些工作，是否就不会出现这些负面事件了？或者说，基层政府能否通过聘请高素质的人员解决这一困惑？基层政府在人员使用上的双轨体制有没有必要存在？它是否是编制管理制度造成的？如果是，我们是否可以通过取消编制管理制度，实行统一的人事聘用制度加以解决？如果不能取消编制管理制度，我们又应该如何破解这些由用人双轨带来的问题？再进一步，我们能否从历史的深处找到这一用人制度的渊源，从历史的蛛丝马迹中找出破解这一困境的方法？能否用政治学、组织学、法学等多学科原理对这一现象加以说明或者解释？

诸如此类的问题，促使了笔者对编外用人治理的系统性思考，也是本书得以产生的原因之一。

面对这一体量巨大且产生的社会效应同样巨大的社会群体，笔者认为有必要对其进行认真系统的研究，找出破解这一社会群体负面效应，发挥其正面社会价值的方法和对策。

二是曾经的编外人员经历使笔者倾向于关注这一群体。大学毕业参加工作后，笔者曾经有很长一段时间是编外人员。后来通过继续求学深造并重新就业，新的工作需要经常下基层、跑田野，工作中接触最多的人群就是基层政府的工作人员，由于自身的这段经历，笔者自然将关注的重点倾向于那些编外人员。

在党的七大开幕词中，毛泽东同志谈道：“我们应该谦虚、

谨慎、戒骄、戒躁，全心全意地为中国人民服务。”^①新中国成立后，包括县乡在内的各级政府门前都会摆放一块上书毛泽东手写的“全心全意为人民服务”的匾额或者屏风，以此明示我们的政府是人民的政府，政府中的工作人员都应该秉承全心全意为人民服务的宗旨，当好人民的勤务员，而非成为一个个“官员”。公务员法颁布实施后，这些在政府工作且拥有行政编制的人员被统称为公务员。无论是勤务员，还是公务员，他们的职能定位都一样，都应该以全心全意为人民服务作为各项工作的根本宗旨。基层政府那些直接面对人民群众的事务，包括规范街边秩序、疏散交通车辆和人群等都应该是在编在职公务员的分内之事。实际上，一个人要成为为人民服务的基层公务员，需要具备以下条件：第一，公务员必须具备一定的文化素质要求。要成为公务员，哪怕是基层公务员，都必须具有高等教育文凭。为此必须经过长时间的读书学习，通过高等教育入学考试的选拔，成为大学生并顺利毕业。第二，根据公务员凡进必考的原则，大学毕业后，要成为公务员，还需要参加竞争激烈的公务员选拔考试，需要在笔试和面试中从若干人中脱颖而出。第三，一个人成为公务员哪怕是基层公务员后，根据科层体系循序渐进的升迁原则，即使无任何突出的工作业绩，但只要不犯错，都会在工作到一定年限后升迁到一定的职位，但如果犯错，哪怕是小错都有可能断送他们的前程，这一职业升迁规则实际上使得公务员成为铁饭碗，成为一种工作稳定的职业，也成为一种不愿冒风险的职业。既然花费这么多的代价才成为公务员队伍中的一员，大家都相当珍惜自己的饭碗，往往不愿意以身犯险，去做有可能使自己犯错从而断送自己前程的事情。那么，这种有冲突、有风险的事情由谁去

^① 毛泽东：《两个中国之命运》，《毛泽东选集》（第二卷），第1027页，1991年版。

做呢？于是，基层政府的编外用人就产生了。

一方面，基层政府对编外人员要求严格，希望他们依法执行公务。另一方面，在绩效考核和社会事务管理属地化原则下，基层政府不得不突破法治的边界来换取良好的秩序和整洁的环境，基层政府编外人员在工作中面对的基本上是底层社会民众，这些编外人员按照基层政府的意思行事，如治理街头乱摆乱放等，既触动了底层民众的利益，也触动了向来以同情弱者为主的大众传媒的神经。凡是出现城管与街头小贩对立的场面，公众媒体无一例外地偏向小贩，因为大家觉得城管代表的是政府，是社会中的强势群体，因此，编外人员往往在各种群体性事件或暴力冲突中受到基层政府和社会的双重挤压。本书希望通过理性的分析，反映这些编外人员的处境和需求，寻找在现实情形下缓解乃至解决他们尴尬的身份、艰难的处境的方法。更希望基层政府编外人员这一群体能够获得单位、社会的理解和认同。

三是对此问题专业性研究的缺失。迄今为止，对基层政府编外用人问题见诸文字的成果主要是一些新闻媒体报道、一些人事管理机构如基层编办和基层人社部门的工作报告。其中最具有代表性的是著名时政类杂志《半月谈》在2013年第17期以“政府走来临时工”为专题对基层政府编外用人的总体情况、编外人员的生存状况以及他们的诉求等进行了较为系统的报道，但新闻媒介的报道往往注重的是现象本身，至于产生这一现象的原因，以及隐藏在这些现象背后的深层因素等并不是其关注的重点，这些就为专业性的学术研究提供了空间。但可惜的是人文社会科学的专业领域，无论是政治学、社会学还是历史学都较少对这一问题进行研究。从历史的角度来看，当前基层政府普遍存在的编外人员，其政治社会地位和其所发挥的功效大致相当于中国古代社会中额定的吏与役之外的那些编外吏役。在中国古代，吏与役在维持社会正常运转中起到了不可忽视的作用，以至于官员们必须

“与胥吏共天下”，甚至在一些朝代形成“吏强官弱”的局面，但从最高统治者到普通民众的社会各阶层关注的重心和焦点始终都是放在官员身上。有史以来，研究古代官僚的著作汗牛充栋，甚至于对某些著名的官吏形成了持续不断的研究热点，相比之下，研究胥吏的著作却九牛一毛，很难得到研究者的关注和聚焦。著名历史学家、北京大学赵世瑜教授在其于20世纪90年代完成的学术专著《吏与中国传统社会》中这样写道：“所有关于胥吏的论著加在一起，与国内外对中国官制的研究成果相比，只能算是沧海之一粟。”^① 对于胥吏的研究如此，对于役的研究，以及对于吏役中的那些编外人员的研究甚至连沧海一粟都算不上，以笔者有限的阅读面判断，这一领域至今基本上处于无人研究的境地。这一局面并没有随着一些学者的呼吁而发生改变。20多年之后的2016年，著名学者、斯坦福大学周雪光教授在其文章中回应赵世瑜教授在20世纪的呼吁，认为赵的“这一判断，在20年后的今天仍然是恰如其分的”^②。

研究的缺乏导致政府相关部门在处理这一问题时，缺乏理论支撑，缺少长远眼光和战略定力。对编外用人的相关问题的处理始终停留在头痛医头脚痛医脚的层面上，以至于基层政府的编外用人并没有随着社会的变迁与进步，新的、先进的社会制度的确立而退出历史舞台，反而随着时代的发展而不断增加，甚至带来一些社会乱象。

四是国家治理现代化对基层政府人员使用的新要求。纵观中国古代封建社会的历史，其实就是一部治乱循环的历史，同时也是—部官僚机构和人员编制膨胀—精简—再膨胀的历史。不断膨

^① 赵世瑜：《吏与中国传统社会》，浙江人民出版社，1994年版，第3页。

^② 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，第6页。

胀的人员主要是那些处于官员之下的胥吏阶层，以至于叶适、黄宗羲、王船山等各个朝代的著名思想家不断地对此现象进行抨击，也开出了各种各样的治理此问题的药方，但这些药方仅仅停留在书面上，对现实社会真实情形的改观无济于事。历代的封建王朝就在胥吏的不断膨胀和胡作非为下，走向衰落，直至被另一王朝所取代，又开始新的治乱循环。这一循环直到 20 世纪初，最后一个封建王朝被送进历史的故纸堆为止。

新中国成立以来，在中国共产党的坚强领导下，国家的发展走出了治乱循环的怪圈，走上改革、开放、发展的康庄大道。就政府用人规模而言，虽然自中华人民共和国成立初期就建立了严格的编制管理制度，但一些地方的各级政府在人员使用上却始终走不出精简—膨胀—再精简—再膨胀的用人怪圈。改革开放以来，各级地方政府一共进行了六次机构改革，几乎每一次政府换届都要进行机构的改革和调整。每一次的地方政府机构改革都是以机构和人员的精简为核心，但机构改革的成就难以长期维持，一些地方的机构和人员在改革几年以后就再一次膨胀。

2013 年 11 月，中国共产党十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确地提出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”^①，国家治理现代化的概念作为新中国成立以来追求的第五个现代化，正式走进了人们的视野。国家治理现代化必然要求和包含政府治理的现代化，它要求包括基层政府在内的各级政府“必须切实转变政府职能，深化行政体制改革，创新行政管理方式，增强政府公信力和执行力，建设法

^① 《授权发布：中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，新华网，http://news.xinhuanet.com/2013-11/15/c_118164235.htm。

治政府和服务型政府”^①。要求包括基层政府在内的各级政府要优化政府组织结构、提高工作人员的素质和工作能力、提升政府的治理能力。至于国家治理现代化对于包括基层政府在内的地方各级人民政府的人员在使用上的要求，李克强总理在同月举行的地方政府职能转变和机构改革工作的电视电话会议的讲话中明确提出：“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。”^②这两条硬杠杠都涉及地方政府编外用人的处理问题。因为“现在机构编制不是总量不够，而是结构不合理，机构编制资源没有配置好。一方面，需要加强的重点领域和关键环节，有的人手不够，该管的甚至没人管；另一方面，已经弱化的领域，机构编制没有及时减下来，造成人浮于事”^③。

在国家治理现代化的语境下，基层政府的机构设置需要调整，在编人员的工作效率需要提升，对编外人员的使用同样需要重新思考和调整。在国家治理现代化的语境下，基层政府能否使用编外人员？随着国家治理现代化的推进，基层政府的编外人员是否会逐渐消失？这些都是本书需要认真思考和回答的问题。

此外，法治化也是国家治理现代化的应有之义。而法治化的前提是法制化。2007年5月1日颁布实施的《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》（中华人民共和国国务院令 第486号）第十五条明确规定包括基层政府在内的地方各级人民政府的“行政机构应当使用行政编制，事业单位应当使用事业编制，不

① 《授权发布：中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，新华网，http://news.xinhuanet.com/2013-11/15/c_118164235.htm。

② 李克强：《在地方政府职能转变和机构改革工作电视电话会议上的讲话》，http://www.gov.cn/ldhd/2013-11/08/content_2523935.htm。

③ 李克强：《在地方政府职能转变和机构改革工作电视电话会议上的讲话》，http://www.gov.cn/ldhd/2013-11/08/content_2523935.htm。

得混用、挤占、挪用或者自行设定其他类别的编制”。自然也就包括不能够自行设定和使用编外人员。第二十六条对违反编制管理规定应予以处罚的行为进行了列举，其中第四款规定对“超出编制限额调配财政供养人员、为超编人员核拨财政资金或者挪用其他资金安排其经费、以虚报人员等方式占用编制并冒用财政资金的”应当“由机构编制机关通报批评并责令限期改正；情节严重的对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法予以处分”。那么，就本书的研究范围而言，在依法治国的时代背景下，基层政府能否编外用人？如果形势所迫，必须编外用人，又该如何在使用上做到依法用人？这也是本书的研究必须回答的问题。

五是学术积累和人脉资源支撑研究的可行。之所以选择这一题目进行研究，是由于笔者长期潜心于基层治理、基层行政体制改革、机构编制和人力资源管理的相关研究工作，在相应的研究领域有一定的学术积累。同时，在研究工作中，笔者也逐渐获取了一些研究必需的人脉资源和资金支持。由于本书的研究来源于实际，需要到基层的实际工作中去对此现象进行实地了解，研究的实证性极强，没有相关的人脉资源和一定的研究经费作为支撑，根本无法、无力进入调研场域。笔者与本书研究相关的实务部门如中央编办研究中心、四川省委组织部、四川省委编办、四川省人力资源和社会保障厅以及四川省下属的一些市县组织部、编办、人社局等部门都建立了长期的友好的合作关系，这为田野调查的开展、资料的获取和实证研究的进行打下了较好的基础，保证了研究的可行、研究成果的可靠和有用。写作本书之前，笔者已通过长期的调研获取了丰富的纸质、电子相关材料，本书部著作就是在这数量庞大的材料中提取出来的饱含笔者心血的一朵小花，希望她能够给学术界和读者带来一丝馨香。

二、已有相关研究成果概述

(一) 对编制管理的研究

国内对编制管理的学术研究肇始于改革开放,根据研究重心的不同,可将研究划分为三大阶段:

1. 基础性研究阶段

20 世纪八九十年代,研究者们就编制管理的概念、内容、方法、性质、特征、任务、原则、理论基础、历史发展、其他国家的编制管理情况等进行了奠基性的研究,为以后的研究工作打下了基础(黄海,1984;岳云龙,1987;钱其智,1990;寇生杰、余兴安,1993)。1984 年,安徽人民出版社以内部发行的方式出版了黄海主编的《编制管理简论》一书,全书共 53000 字,分为六章,分别为:编制工作的性质和任务、机构编制管理的原则和方法、机构编制性质划分的有关规定、编制统计、编制工作的业务建设、机构编制改革中若干问题的探讨。此外,在全书的结尾还附录了安徽省 1949 年到 1981 年各级党政群机关机构演变的概况。1987 年,劳动人事出版社公开出版发行了岳云龙的《编制管理概论》一书,书中对有关编制和编制管理的概念、内容和方法等做出了比较全面的介绍。1987 年 5 月,劳动人事部派出考察团,对日本的国家机构设置、编制管理和公务员制度进行了考察,在考察的基础上又收集和翻译了大量资料,最终编辑成《日本料理国家机构编制管理和公务员制度》一书,由能源出版社于 1988 年出版发行。随后,1989 年,中国人事出版社出版发行了由夏骥、芮明春、徐云波主编的《机构编制管理手册》,1990 年,又出版发行了钱其智所著的《机构编制管理教程》。1993 年,改革出版社出版发行了寇生杰、余兴安主编的《编制管理基础》。在相关研究的起步阶段,这些著作虽然在研究内容上大多雷同,研究观点上较少创新,但一系列相关著作的出版,

无疑为以后的研究打下了基础。

2. 编制管理的规范化、法制化和法治化研究阶段

伴随着改革开放以来的历次政府机构改革的实践,受邓小平“编制就是法律”讲话的影响,研究者们开始将研究的重点集中在编制管理的规范化和法制化上,呼吁尽快制定《编制法》,以法律保障编制管理的规范化(金太军、施从美,2003;江必新、张步洪,2006;等)。一些研究者将研究的视野扩张至立法之外的环节和领域,认为解决政府机构编制问题的关键是实现政府机构编制从法制化向法治化的转变,编制改革应与行政体制改革、职能转变、机构改革整体推进、同步进行,方能取得效果(易又群、王小增等,2006;等)。

3. 编制管理的技术操作和具体问题研究阶段

2006年,随着我国《公务员法》的正式实施,以及随后颁布的《事业单位岗位设置管理试行办法》和2007年《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》的出台,国家层面对编制管理的政策法规体系建立,学术界对编制管理的研究开始进入注重技术操作和具体问题的研究阶段。一些研究者注重编制配置的方法研究、模型建构、绩效评估(吴唯实,2006;邓群钊、彭峰,2009),一些研究者针对贯彻实施编制管理的法规、条例中出现的走样、变通,以及编制使用中的不规范现象(如混编、超编、编外用人等)进行了研究(湛赤军,2006;翟校义,2010),研究者们对这些现象普遍持否定态度,认为这是一些政府部门规避《中华人民共和国公务员法》(以下简称《公务员法》)以及相关编制政策法规的结果,同时提出了用编制实名制、编制动态调整等方式加以解决的政策建议(刘为民、游博,2007;等)。

总体来看,学者们对编制管理的研究经历了“基础性研究——关注规范化、法制化、法治化——关注技术操作和具体问题研究”三大阶段。但从产出的成果分析可以看见,研究热情和