三项清理盘活用活机构编制资源
补齐巴中经济社会发展的体制机制保障短板

张廷发　李智　邹江伟　刘俊　夏晨

摘要：机构编制资源的使用是影响社会经济发展的重要因素。本文依托研究构建适应巴中“十四五”期间经济社会发展的体制机制课题项目，开展理论研究与实践探索，通过“三项清理”工作的开展，从构建完善的适应社会经济发展的体制机构角度，依据机构编制数据收集分析、实地调研县区和部门单位对机构编制工作的诉求，深入挖掘在体制机构方面存在不适应社会经济发展的体制机制障碍，对存在的障碍性问题提出解决意见建议，让有限的机构编制资源和人力资源发挥最优效益，具有较强的社会应用价值。

关键词：三项清理、机构编制、社会经济、最优效益

课题负责人：张廷发，男，1966 年 12 月生，大学学历，经济学学士，现任巴中市委组织部副部长、市委编办主任、平昌县人大常委会主任

机构编制资源的固化是制约社会经济发展的重要因素，目前全国多地已陆续通过机构编制改革来打破原有编制资源固化格局，我市致力于以创新活力破解机构编制改革中出现的矛盾与问题，2021 年 2 月，巴中市委提出开展“三项清理”工作，课题研究认为，进一步开展“三项清理”工作研究，有利于盘活用活机构编制资源，消除发展过程中的体制机构障碍，补齐巴中经济社会发展的体制机制保障短板，具有较强的理论指导价值和社会应用价值。

一、“三项清理”的提出与意义

（一）“三项清理”的提出。2021 年 2 月 24 日，巴中市委党建工作会议召开，会议要求“要开展编制、辅助性岗位和单位富余人员三项清理，将富余的人统起来，以正确用人导向引领干事创业导向。”

（二）“三项清理”的定义。根据会议的要求，“三项”指三个方面的工作，分别为编制数、编外辅助性岗位数和单位富余人员数，“清理”就是进行摸清底数，提出由针对性的意见建议，让有限的机构编制资源和人力资源发挥最优效益。

（三）“三项清理”的意义。开展“三项清理”工作，研究构建适应巴中“十四五”期间经济社会发展的体制机制，消除从机构编制方面制约经济社会发展的短板，进一步构建合理的社会管理体制机制，破解改革中遇到的问题和矛盾，事关政治建设、经济建设、文化建设、社会建设和党的建设的全局，及时消除发展中的体制机制障碍，更好地服务于经济社会发展发挥着不可替代的体制和机制保障作用。

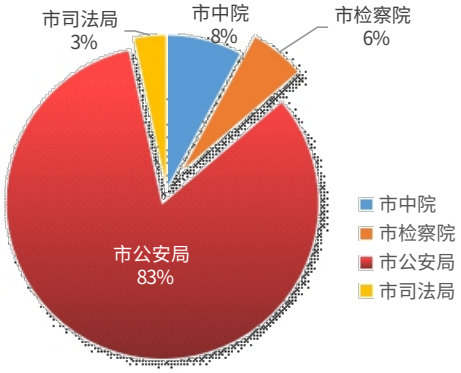
二、研究路径与基本情况

（一）研究路径。课题组结合全市开展“三项清理”工作为契机，收集统计报表和人员数据资料，掌握了市本级各单位的编制数、编外辅助性岗位数和富余人员数等一手数据资料，组织成员对数据进行分析，形成数据分析报告。随后，根据对数据的分析，有针对性的再进行问题解析及提出意见建议，最终形成结题报告。

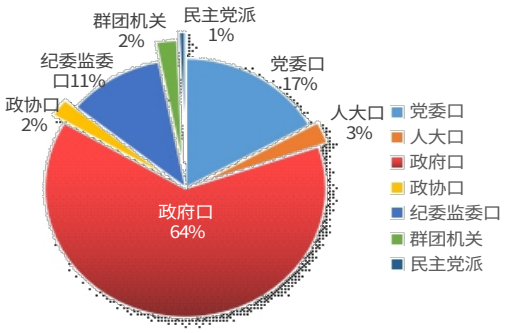
（二）数据分析。课题组通过对收集的表册，对编制数、编外辅助性岗位数和富余人员数进行了综合分析。

1. 编制数基本情况。因工作需要，市本级具体编制数不宜对外公开，仅就各类数据占比以图表形式展现。

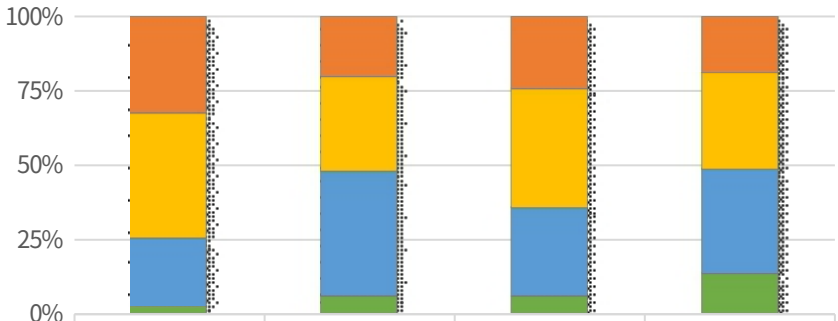
市级行政编制分布图



市级政法专项编制分布图



市级在编人员年龄结构分布图



	行政人员	政法人员	参公人员	事业人员
50—60岁	32%	21%	24%	19%
40岁—50岁	42%	31%	40%	32%
30岁—40岁	23%	42%	29%	35%
30岁以下	3%	6%	7%	14%

2. 编外辅助性岗位情况。根据市人社局采取市级部门自查和组织实地核查相结合的方式，对市级部门编外用人情况进行了全覆盖专项调查。截止2021年8月，经统计，有64个市级部门使用编外人员近4000人。市级部门编外人员中，卫健系统占总量的29.9%；公安系统（不含分局）占总量的12.63%；城管执法系统占总量的10.75%；教育系统占总量的7.5%；自然规划系统占总量的7.35%；住建系统占总量的3.9%；交通系统占总量的1.73%；其余各系统占总量的26.23%。

编外人员中，女性占比54.59%，男性占比45.41%；总体学历偏低，大专及以下占比74.3%；本科及以上占比仅25.7%。

编外人员来源多样，有公开考录招聘的、有单位自行招用的、有劳务派遣的、有使用公益性岗位安置的。在岗位上主要涉及医护、教辅、辅警、协管、窗口服务、后勤保障等工种。技能水平整体偏低，除医护人员外，无专业技能和仅取得初级职业技能资格的达81.5%。

3. 单位富余人员情况。按管干权限分两个层次对单位富余人员进行了摸排。其中：市管干部富余人员主要指因改革、年龄、健康等原因不再担任原单位副县级（管理六级）及以上领导职务但编制仍在原单位

的人员；科级及以下干部富余人员主要指因借调、健康等原因未在相应岗位工作的科级及以下人员。

市管干部富余人员情况。据2021年5月统计，共115人，其中：按年龄结构：40岁－50岁6人，50岁－55岁14人，55岁－58岁57人，58岁－60岁38人，分别占比5%、12%、50%、33%；按性别：男性96人，女性19人，分别占比83%、17%；按健康状况：身体健康110人，有慢性病2人，有重大疾病3人，分别占比95%、2%、3%；按工作现状：仍负责、分管具体工作53人，协助管理相关工作46人，无具体工作业务仅享受级别或职级待遇16人，分别占比46%、40%、14%。

市管干部富余人员情况表（**2021年5月统计**）

	年龄结构（岁）				性别		健康状况			工作现状		
	40-50	**50-55**	**55-58**	**58-60**	男性	女性	健康	慢性病	重大疾病	负责、分管具体工作	协助管理相关工作	仅享受相应待遇
人数	6	14	57	38	96	19	110	2	3	53	46	16
比例	5%	12%	50%	33%	83%	17%	95%	2%	3%	46%	40%	14%

科级及以下干部富余人员情况。据2021年5月统计，共72人，其中，按个人身份：行政人员8人、政法人员27人、参公人员2人、事业人员35人；按具体原因：借调到其他单位工作44人（按程序审批43人，未按程序审批借调1人），因病不在岗22人，因考调试用不在岗2人，因疫情无法回国1人，无不正当理由不在岗2人，失踪1人。

三、问题与短板

（一）从政策上看，存在管控趋紧和宽松预期不一致的矛盾。2013年中央明确提出财政供养人员只减不增的总量控制要求后，机构编制增量调节空间日趋紧缩。尤其是2019年8月《中国共产党机构编制工作条例》印发后，从党内法规层面进一步强化了机构编制刚性约束。但随

着各项改革任务相继完成和机构编制事项逐步解冻，各单位对增加编制的预期较过去更为强烈。经统计，近两年市级单位所有机构编制请示事项中，增编请示多达236件、占比70%。一些单位一遇到工作业务增加，就盲目与周边地区攀比编制数量，片面强调本单位的重要性和困难，或者变相寻求“尚方宝剑”，在划拨经费、项目审批和考核验收时对机构编制提出要求，导致条条干预现象屡禁不止。

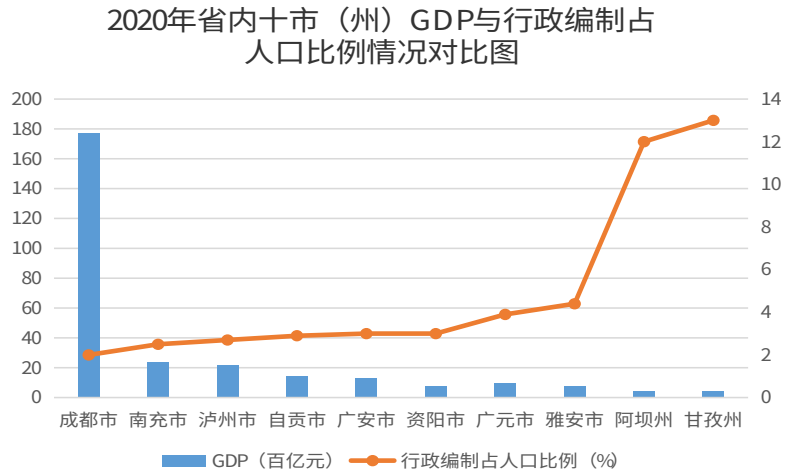
（二）从供给上看，存在刚性需求和总量短缺不匹配的矛盾。近年来，按照“财政供给人员只减不增”的政策，各地行政编制、事业编制均未增加，但随着乡村振兴、森林防灭火、疫情防控等重点工作的深入推进，一些重点领域承担的职能职责增多、工作量增加，编制总量不足与事业发展和公益服务需求增长之间的矛盾日益凸显（在全省21个市州中，我市市级行政编制排名第21位，政法专项编制排名第11位，事业编制排名第18位）。一些单位“编内增不了编外补”，通过各种渠道“弹性处理”绕过“刚性约束”变相编外用人。还有一些单位采取“迂回过渡”方式利用军转干部和引进人才政策增编进人，导致部分军转干部和引进人才落地困难。

（三）从使用上看，存在资源配置和效益发挥不匹配的矛盾。随着改革向纵深推进，编制资源长期固化和使用效益发挥不充分的问题逐渐显现。**一是“一核定终身”导致编制动态调整和统筹使用困难。**编制核定不同于财政预算，能够每年动态进行调整。编制一旦核定并使用到个人后，要想再进行调整，就会涉及到人员调动、岗位设置、职数核定等一系列变动，使得编制核定容易调整难，亟需“一揽子政策”进行规范。以事业单位为例，受限于职级待遇、地理位置、工作环境等因素，基层教育、卫生系统对人才的吸附力较低、编制节余较多，而其他事业单位编制非常紧张，空编率不足8%，“有编未用”和“无编可用”问题并存。**二是“结构性缺编”导致“官多兵少”和“小散弱”现象。**市级行

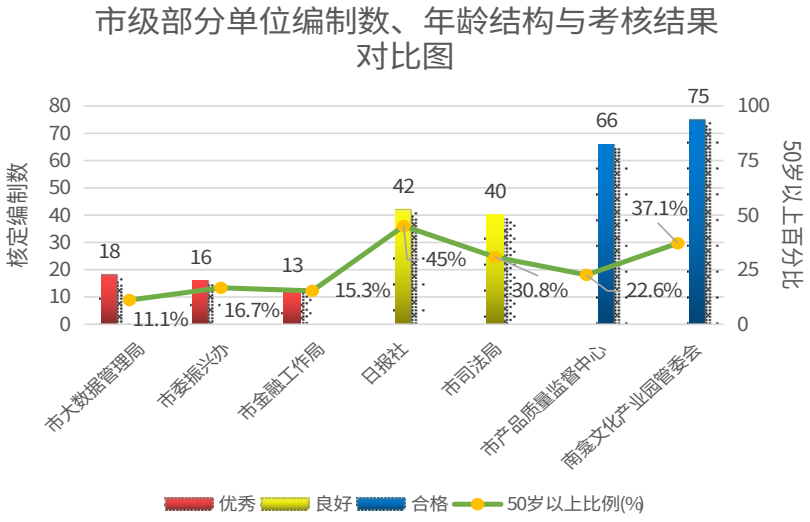
政人员50岁以上占比32%，40岁以下仅占26%，个别单位县（处）级领导职数占编制数比例超过50%，这种“官多兵少”“头重脚轻”的格局间接导致了业务科室人员紧缺、混编混岗等现象。市级事业单位中，编制7名以下的149个、占比51%，编制5名以下的107个、占比36.7%，如市农业农村局就有9个编制5名以下事业单位，市人社局、市民政局各有5个，这种“分散设置”的模式不仅造成了编制资源的浪费，还使得事业单位业务能力受限、服务质量和效率不高。**三是“只求数量不求质量”导致行政成本和工作效能不对称。**一些部门习惯以增加编制、扩大用工规模等方式解决“有事没人做”的问题，疏于在内部调结构、挖潜力、抓管理上想办法，忽视“有人没事做”和“有人不会做”的问题。另一方面对“如何进人”“进哪些人”思谋不够，如未严格按《劳动法》相关规定依法用工，甚至将一些用于紧缺专业人才的编制资源拿去照顾人情关系，加剧了富余人员“在位不在岗、在岗不作为”、编外人员“忙了编外的，闲了在编的”等现象。

四、启示与探讨

（一）要让“有限”编制释放“最佳”效能。课题组对省内10个市（州）的地区生产总值和行政编制占人口比重进行了统计分析，可以看出，越是经济发达地区，其行政编制占人口比例越小，越是经济欠发达地区，行政编制占人口比例越大。



再对比分析市级部门2020年目标绩效考核成绩（不含市领导兼职部门），可以看出，编制数排名靠前的单位考核排名不一定靠前，考核排名靠前的单位编制数不一定很多，但人员结构明显更为合理。说明并非编制越多效能越高，科学的机构设置、适度的编制规模和合理的人员结构共同构成了机构运行的“最佳效能区间”。因此，在机构编制工作中不能仅仅局限于编制数量上的“供与需”矛盾，而要在“人岗相适”“事编相符”的结构上下功夫。



（二）要用“编外”用工激发“编内”活力。受限于我市中介服务机构能力和规模，政府通过购买服务变“养人”为“养事”尚不能完全

推行，加之“人口多、底子薄、不平衡、欠发达”的基本市情决定了巴中机构编制规模必须控制在一个合理承受的体量，一些辅助性岗位仍需通过编外用工来完成。在不突破“政策红线”的基础上，适量的编外人员能有效提升政府公共服务动力和效率，所以我们对使用编外人员不能只讲“不”，重在如何管好用活讲“行”。要着眼抓好相关管理政策的贯彻落实，以清理规范为重点，通过核定辅助性岗位员额的方式，让编外用工控制在合理、可持续的规模，并以“编外”用工精简效能的“鲶鱼效应”激发“编内”活力，进一步提升服务效能。

（三）要将人员“富余”转化为工作“富裕”。大部分市管干部中的富余人员，有着丰富的工作经历、较强的专业知识和业务技能，有善于做群众思想工作的经验和优势，能够妥善处理群体性、突发性、复杂性事件，是不可多得的人才资源。这部分人员离开领导岗位后缺乏有效管理，造成编制资源、干部资源的严重浪费。此外他们级别高、工资高、待遇高，容易因“干活的工资低、不干活的工资高”挫伤在岗人员的工作积极性，影响干部队伍稳定。因此，我们要立足于将人员“富余”转化为工作“富裕”，通过规范管理、统筹使用充分发挥富余人员的优势特长，把队伍盘活，起到事半功倍的效果。

五、举措与建议

（一）要坚持效能优先，管住管好用活编制资源。一是以“保重点、保应急、保运转”强化编制使用。保重点、重点用编：以刚性保障为主、柔性保障为辅，把服务保障建设“三市两地一枢纽”作为全市机构编制工作的重中之重，从机构、编制、职数上给予充分保障；保应急、动态用编：以刚性和柔性结合的方式，采取事重加编、事去减编等手段，对突发公共事件或某段时间内特别重要任务，如森林防灭火、疫情防控等工作予以保障，确需增加编制的在充分调研论证基础上从严从紧增核编制；保运转、限量用编：以柔性保障为主、刚性保障为辅，对个别单位

因工作职能职责增加，现有人员编制无法保障正常运转的，优先在系统内统筹调剂空余编制或带编调剂人员，其次再通过职能相近部门进行统筹安排，确实困难需增加编制的采取动态用编模式补充力量。**二是以“严控总量、盘活存量、优化配置”创新编制管理。**加强“控”的力度。严格落实机构编制管理相关规定，做到“超编单位只出不进、满编单位先出后进、空编单位按需进人”，确保机构编制总量控制。用好“活”的方法。对沿用多年、职责任务发生调整、与当前形势不相适应的部门“三定”规定进行修订，通过“大科室”制等手段回收、置换行政编制。撤销职能消失和萎缩事业单位、整合“小散弱”事业单位，进一步储备事业编制资源。突出“优”的效益。按总编制数相应比例设置“空编率”，构筑编制资源“蓄水池”，为市县乡换届、乡村振兴、人才引进等重要工作预留编制。配合组织、人社等部门强化用编前置审批，从领导职数、年龄、学历、专业等方面设置用编附带条件，形成科学合理的在编人员结构。**三是以有保有压实现动态调整、以有减有增完善激励机制。**一方面破除机构编制“部门化”认识，打破“一核定终身”。构建跨层级、跨部门编制统筹使用“外循环”和盘活存量、内部挖潜编制集约利用“内循环”，既通过强化中心任务和重点工作编制保障，解决“有事没人做”，又通过“大部门”“大科室”解决“有人没事做”。另一方面推动机构编制管理由“注重管理”向“强化激励”转变。在现行政策规定内，形成谁承担党委政府中心大局任务越多、干得越好，谁核定的编制、领导职数就相对较多的激励导向和激励机制，推动有限的机构编制向党委政府中心大局和重点领域聚集。

（二）要开展清理规范，强化编外人员使用管理。一是疏堵结合控总量。要统筹管理编外人员，锁定现有基数，做到“只减不增”。鼓励通过“云联数算用”等创新手段提高办事效率，减少对人员、岗位的需求。对凡是能通过购买服务开展的工作，一律采取项目购买或服务外包

方式解决，推动养事不养人。**二是从严从紧核定量。**严格按照已制定的管理政策，明确的“部门申请，编办审核，编委审批”的流程核定编外辅助性岗位员额。用人单位必须严格按照批准的员额和使用时限聘用编外人员，按《劳动法》规定依法用工。**三是多措并举去存量。**按照“谁使用、谁管理、谁负责”的原则，用人单位对现有未经审批自行聘用的编外人员重新清理规范。对确需继续使用的人员，应在核定的编外辅助性岗位员额和使用时限内履行报批程序，获批准后完善聘用手续。要对擅自新招编外用工人员的单位主要负责人，按照管理权限予以追究责任。

（三）要立足分类施策，发挥富余人员最大效益。**一是明确责任、严格管理。**要统筹管理富余干部资源，并进一步细化具体责任和管理措施，有效扫清对富余人员的管理盲区，杜绝“组织基本不问、单位基本不管、个人基本不露面”的情况发生，进行统筹安排岗位。通过明确管理责任、强化管理措施，实现对富余干部“既能统起来，又能用起来”。**二是因人而异、分类设岗。**对富余人员的安排，既要“体现刚性力度”、又要“彰显人文温度”，因人而异，区别对待，比如：市委、市政府中心常态化组建招商引资、调研决策参谋、理论政策宣讲和重大项目督办等一线工作组，结合富余干部个人意愿、工作经历、专业知识和身体健康状况等情况由市委组织部和市绩效办进行统筹选派，让他们在具体工作中“挑大梁”，发挥更大作用，体现更大价值；对于有意重复原单位工作岗位，组织人事部门要畅通渠道，帮助其返岗工作，发挥好传、帮、带作用；对确有重病的，在确保人文关怀的基础上，由组织清理规范管理，符合提前退休的可提前申请退休。**三是加强监督、有序保障。**将富余人员考勤情况纳入干部监督工作范畴，定期或不定期进行明察暗访和通报，对长期不到岗的富余人员发放规范性管理“告知书”，对不服从组织安排、不遵守规章制度、无故不上班，以及违反规定擅自在企业、社团兼职的，按照有关规定进行处理。要强化正面引导，注重政策待遇

的落实，比如：在年终奖目标绩效奖的发放上，凡是参与一线工作的富余干部，均可以按照一等次待遇发放；在职级解决上，同等条件优先解决参与一线工作的同志；每年开展优秀干部评选，对具有较强先进性、代表性和影响力的，在同等条件下，提名推荐“两代表一委员”；在工作经费上，按规定给予充足保障。通过这些激励政策和措施，化解参与一线工作富余干部无后顾之忧，达到“既有干头、又有想头”的效果，充分调动工作积极性。