

“身份流动性”：编外人员激励的一个解释框架

邓碧玲

摘要：在治理规范化不断推进、编制刚性约束持续存在的背景下，如何有效激励编外人员，是理解基层治理韧性的重要议题。既有研究多从静态视角考察编外人员在治理体系中的结构性位置，常将其归入“官吏分途”结构中的“吏”之范畴，因而相对忽视了编外人员的“身份流动性”及由此产生的激励效应。基于江苏省张家港市锦丰镇的案例，本文提出“身份流动性”这一概念，并据此构建理解资源充裕型地区编外人员激励机制的解释框架。研究发现，基层政府通过构建层级分明的身份谱系和制度化的流动通道，将静态的身份分配转化为动态的身份晋升阶梯；同时，通过符号边界重构、社会边界掌控和心理边界调适，系统调控身份流动的方向、节奏和强度，进而激活“身份流动性”的激励效应。这一机制将经济激励、政治激励与组织认同整合起来，体现了基层政府对人事自主性的运用由数量扩张转向质量提升。进一步分析表明，在财政资源充裕且行政组织控制力较强的地区，基层政府对编外人员的管理与激励可能呈现出理性化和制度化程度较高的非正式治理形态。但这一机制的有效运行有赖于地方财政资源的充裕性和村级组织的可渗透性，并可能强化村级组织的行政化倾向。因此，编外人员的管理与激励不能仅依赖基层政府的策略性创新，还需要更高层级政府加强对制度设计和资源配置的统筹，以平衡激励效能与治理风险。

关键词：身份流动性 编外人员 边界治理 人事激励

中图分类号：D630.3 **文献标识码：**A

一、问题的提出：编外人员激励研究的静态视角及其超越

如何有效激励国家与社会之间的中介性治理力量，是国家治理研究长期关注的重要命题。在传统治理时期，对“吏”的激励在一定程度上依赖于正式制度边界之外的

[资助项目] 国家社会科学基金重大项目“农村社区治理创新问题研究”（编号：22&ZD173）。

[作者信息] 邓碧玲，武汉大学社会学院，电子邮箱：15071364202@163.com。

弹性空间，即治理体系通过默许其拥有一定的事务裁量权和资源支配空间，使其在履职过程中获得非正式收益（瞿同祖，2003）。这种以非正式收益为基础的激励机制，在增强治理运作灵活性的同时，也潜藏着代理失控和逐利化风险，相关现象因而在既有研究中被概括为“白员兴则社稷衰”（吴思，2003）和“赢利型经纪人”（杜赞奇，2003）。在当代治理体系中，编外人员依然是基层治理的重要力量。然而，随着治理规范化不断推进，传统上依赖非正式空间的激励方式日益受到约束，而以正式编制为基础的激励机制又难以覆盖规模庞大的编外群体，由此使基层政府的用人结构与激励结构出现一定程度的错配。在此情境下，基层政府如何有效激励规模庞大且承担大量业务的编外人员？系统考察这一群体的激励机制，对深化理解当代基层治理韧性具有重要意义。

既有关于基层编外人员管理与激励的研究，主要沿着两条路径展开。

一是从宏观结构性视角出发，将编外人员置于特定的制度背景和历史脉络中加以考察。部分研究者将其纳入“官吏分途”的历史叙事，认为其类似于历史上的“吏”（周雪光，2016；刘建军和马彦银，2016），是“集权的简约治理”和地方治理自主性得以实现的关键（黄宗智，2019）。另有研究者以“影子雇员”（吕芳，2015）、“非正式官僚”（倪星和郑崇明，2017）和“不完全编制”（陈那波和黄伟民，2021）等概念加以归纳与理解。此类研究揭示了编外人员在治理体系中的结构性位置，解释了这一群体何以存在，但囿于整体性的结构认识，未能充分说明基层政府如何对其实施有效激励。

二是从具体激励策略出发，考察基层政府调动编外人员积极性的具体方式。相关研究又可分为经济激励和政治激励两类。其一，经济激励视角。此类研究认为，对编外人员的“体制化”漠视造成了编制内外人员之间的薪酬极化，同工不同酬成为编外人员管理与激励中亟待解决的重要问题（徐刚，2015）。为此，合理确定不同岗位的薪酬福利标准，并通过绩效考核实行差异化增薪，被视为激励编外人员、稳定人员队伍的重要手段（胡晓东等，2015）。然而，系统性提高编外人员待遇可能加重基层政府的财政负担；此外，即使在编外用工管理编制化的背景下，编外人员规模仍在持续扩张（岳嵩，2023）。其二，政治激励视角。有学者将编外人员视为政府外包者，认为在编制制度约束下，编外人员天然缺乏编制内人员所具有的仕途激励，只能依靠体制外的市场化激励（周黎安，2016）。然而，基层实践远比市场与体制的二元划分更为复杂。陈那波和黄伟民（2021）的研究表明，尽管编外人员与编制内人员之间客观上存在身份和权力的差序分布，基层政府通常仍会通过混编混岗等方式弱化身份差异，进而扩展其人事自主性。一方面，混编混岗既有助于培养编外人员的业务能力，也能够营造编制内外人员共同工作的组织氛围，提升了编外人员的工作积极性；此外，基层政府

通过创设“隐性层级”，拓展了干部的政治晋升空间，为激发干部队伍的整体活力创造了条件（颜昌武，2019；杨华，2020）。另一方面，基层政府对编外人员实行“半正式化”管理，在一定程度上弥合了编制制度造成的身份间隙，承认了这一群体的合法地位，并从经济、政治和情感等多个维度为其提供了有效激励（田先红，2025）。

既有研究揭示了编外人员激励的多元面向，但大多将不同激励方式呈现为彼此并列且相对分散的策略，尚未充分揭示这些策略背后的统摄机制。当经济激励和政治激励均受到制度约束时，身份认同与组织归属感便成为激励编外人员的重要资源（崔晶，2020）。有学者注意到基层政府内部多种身份并存的现象，并以“类体制身份”概念加以概括（陈昌军，2020），为理解基层人事结构的复杂性提供了重要的概念基础。然而，这类分析总体上仍停留于静态的类型学划分，主要存在以下两个方面的不足：一是止步于身份的识别和分类，未能揭示不同身份类型之间的转化机制；二是简单地将身份生成视为基层自主性扩张的被动后果，忽视了基层政府主动利用多元身份结构建构激励机制的动态过程。因此，超越静态的身份分类，揭示不同身份类型之间的动态转化机制，并考察基层政府在这一过程中的能动作用，是理解编外人员激励的关键。

值得注意的是，已有学者开始从动态视角考察基层人事激励。“制造流动”的解释框架深刻揭示了乡镇通过创设层级、岗位、自主权、地位和价值等隐性阶序，增加工作人员的进阶次数和提拔重用机会，进而实现人事激励与动员的机制（杨华，2020）。然而，该框架主要关注乡镇内部层级、岗位等阶序之间的流动，尚未专门考察编制制度造成的编外人员身份固化及其在不同身份类型之间的转化。对于编外人员而言，其面临的突出困境并非一般意义上的岗位固化，而是编制制度造成的身份固化。因此，本文将对“流动”的考察从层级、岗位等阶序之间的流动进一步拓展至不同身份类型之间的转化。据此，本文提出“身份流动性”概念，并将其作为理解编外人员激励的核心机制，重点考察以下问题：基层政府如何通过主动构建准科层化体系，将静态的身份分配转化为动态的身份晋升阶梯；如何通过符号、社会和心理三重边界治理实践塑造与引导身份流动，并重塑编外人员的身份认同，以保障激励体系有效运行；这一机制具有怎样的运作逻辑，又会产生哪些治理效应与潜在风险。

二、“身份流动性”：概念界定与分析框架

在界定“身份流动性”之前，有必要先说明本文对“编外人员”概念的使用范围。本文在广义上使用“编外人员”这一概念，既包括由基层政府及其相关机构招聘、管理的编外用工人员，也包括未纳入行政、事业编制但在镇村治理体系中承担公共事务的村（社区）“两委”干部等人员。需要说明的是，村（社区）“两委”干部并

不属于严格意义上的政府编外用工人员；本文将其纳入分析，旨在完整呈现镇村治理体系中不同非编制身份之间的流动链条。

在组织情境中，身份是组织成员认识自身位置、形成组织认同并采取行动的重要基础。就其一般含义而言，身份是指“某一事物与其他事物的区别，包括对该事物自身统一性内部具有的所有变化和多样性的认可”（Baldwin, 1998）。身份并非静止的标签，而是在互动中持续建构和协商的动态过程。本文认为，基层政府打破编外人员激励困境的关键在于，将原本静态的身份分配转化为动态的身份建构过程。因此，本文提出“身份流动性”这一核心概念，意指基层政府为激励编外人员而主动构建的、以身份类型转化和层级晋升为主要内容的制度化体系。“身份流动性”并非自然发生的个体身份变迁，而是基层政府设计和供给的制度性机会结构。其激励效应的发挥，关键在于使编外人员能够预见并追求潜在的身份类型转化和层级晋升。

“身份流动性”之所以能够成为核心激励机制，在于它能够系统重构编外人员的激励认知。Vroom（1964）在《工作与激励》中系统阐述了工作激励的期望理论，将期望、工具性和效价纳入统一的分析框架，用以解释个体在工作情境中的行为选择与激励过程，强调个体对行为与结果之间关系以及结果价值的主观判断在激励形成中的重要作用。从期望理论的视角看，静态身份管理模式下的编外人员的激励困境主要表现为三个方面的认知约束：其一，刚性编制壁垒下的身份固化使编外人员难以形成通过努力工作实现身份层级晋升的积极预期；其二，身份限制削弱了工作表现与实质性回报之间的“工具性”关联；其三，“临时工”等污名化身份标签的负面价值判断损害了编外人员的工作价值感。“身份流动性”则通过制度设计，系统性地重构了这一认知过程：通过创设清晰可见、层级分明的晋升通道，重构编外人员的职业发展路径，使其形成工作努力能够经由良好表现带来身份类型转化和层级晋升的积极预期；通过将工作表现与身份层级晋升相联系，并将薪酬、岗位权力等与身份层级相衔接，强化工作表现与实质性回报之间的“工具性”关联；通过赋予身份类型转化以积极的符号意义，弱化污名化身份标签引发的消极价值判断，重塑编外人员的工作价值感。

因此，“身份流动性”并非只是与经济激励、政治激励等并列的一般性激励手段，而是能够统摄各类激励的核心机制。它通过构建制度化的身份晋升阶梯和流动通道，将经济激励、政治激励和组织认同等激励要素系统嵌入编外人员对身份类型转化和层级晋升的追求过程中。在这一机制下，梯次薪酬构成身份价值得以显化并被日常感知的物质基础，岗位权力的获得是身份层级变化的重要体现，符号重塑和组织认同塑造则是推动身份价值被个体接受并内化的关键环节。换言之，经济待遇的提升和岗位权力的获得不再只是彼此分离的外在回报，还被赋予身份价值得到制度确认的意义。正是“身份流动性”这一机制，将编制壁垒下相对分散、作用受限的各类激励资源围绕

身份流动加以整合，并通过对编外人员内在价值认同与外在回报预期的系统重构，产生持续的激励效应。

然而，作为一种激励机制，“身份流动性”的制度设计并不会自动转化为持续的激励效能。这一制度设计如何在组织实践中得到激活，进而转化为编外人员稳定的行为驱动力？基层政府又如何调控身份流动，使其更好地服务于组织目标？要回答上述问题，需要同时考察“身份流动性”的制度安排及其动态治理实践。据此，本文构建了“身份流动性”的分析框架（如图1所示），以呈现这一激励机制的生成与运作逻辑。其中，由静态身份结构引发的激励困境构成该机制的现实起点，具体表现为污名化标签、封闭的社会边界和区隔的心理边界。针对上述激励困境，基层政府首先通过“身份流动性”的制度设计，构建制度化的身份晋升阶梯和流动通道，为编外人员的身份流动提供机会结构；在此基础上，再借助与之配套的边界治理术，对身份流动的方向、节奏和强度进行动态调控，进而激活“身份流动性”的激励效应。这一动态调控具体通过三重边界治理实践展开：符号边界重构通过组织认证消解污名化标签的负面影响，为身份流动赋予积极意义并锚定激励方向；社会边界掌控推动社会边界由封闭走向有序开放，松动身份流动的制度壁垒，并通过调控流动机会激活内部竞争、把握流动节奏；心理边界调适则适度模糊编制内外原本清晰的身份区隔，引导个体合理调整流动预期并塑造组织认同，从而维持适度的激励强度。在“身份流动性”机制所形成的动态激励阶梯中，编外人员逐步形成积极效价，对“工具性”关联的认知日益清晰，晋升期望趋于稳定，由此实现对编外人员的有效激励与组织吸纳。

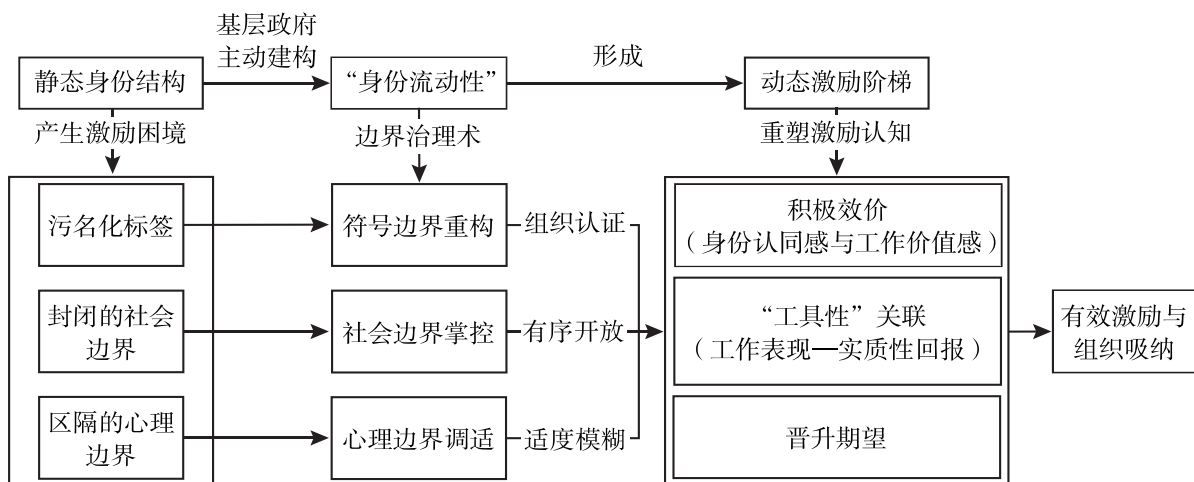


图1 “身份流动性”的分析框架

为进一步揭示这一机制的生成与运作过程，下文将基于对锦丰镇的实地调研，首先呈现“身份流动性”的制度化形态，进而从边界治理这一分析视角出发，深入剖析该机制得以激活并有效运转的实践过程。

三、锦丰镇案例：“身份流动性”的制度化建构

（一）案例选择与研究设计

中国基层治理实践深嵌于特定的制度环境与资源禀赋之中，并呈现出显著的区域差异。本文选取江苏省张家港市锦丰镇^①作为研究案例，主要基于以下考量：该案例集中展现了在经济发展水平较高、地方财力较强且政社关系较为紧密的地区，基层政府如何应对治理负荷与编制约束之间的张力。锦丰镇所在的苏南地区，地方政府在经济发展中发挥着重要作用，集体经济实力较强，这既为基层政府开展制度创新提供了较为充裕的财政资源，也增强了其整合资源和动员村级组织的能力。具体而言，锦丰镇的治理情境具有三个突出特征，使其成为研究资源充裕型地区编外人员激励机制的典型场域。其一，经济发展水平较高，治理负荷较重。张家港市地处长三角地区，工业基础雄厚，县域经济较为发达。锦丰镇是典型的工业乡镇。截至2023年，锦丰镇拥有规模以上企业153家、小规模企业上千家，常住人口18万人。较高的工业化水平和较大的人口规模，使其在招商引资、安全生产监管、流动人口服务管理和社会治安维护等方面承担着繁重的治理任务。工业化和人口集聚带来的治理需求与刚性编制约束之间存在明显张力。在此背景下，锦丰镇逐步形成了规模较大、类型多样的编外人员队伍。其二，编制内外人员数量出现倒挂。如表1所示，锦丰镇镇级编外用工人员的实际在岗人数已经超过镇级编制内人员，编外人员成为承担基层业务的重要力量，为考察编外人员的管理与激励实践提供了现实基础。其三，编外用工管理与激励创新较为活跃。锦丰镇及张家港市其他乡镇在编外人员管理中探索了“科技编”“镇村干部流动”等制度安排，为考察基层政府激励编外人员的实践机制提供了较为丰富的经验材料。

表1 锦丰镇不同身份类型人员的基本构成

人员类别	具体身份类型	核定规模 (人)	实际在岗数 (人)	管理方式、经费来源及说明
镇级编制内人员	公务员及参公人员	114	94	实际在岗人员中，参公人员为23人
	事业编制人员	158	137	编制空缺21名，均为社区卫生服务中心编制

① 锦丰镇与江苏扬子江国际冶金工业园实行“区政合一”的管理体制，园党工委、管委会与镇党委、政府实行“两块牌子、一套班子”。园镇内设机构采用“一委两办七局一中心”的组织架构。其中，“一委”为园纪工委；“两办”为党政办公室（宣传文明办公室）、政法与社会管理办公室；“七局”为组织人事局、科技招商局（发展改革局）、经济服务局、安全环保局、规划建设局、财政和资产管理局、社会事业局（农村工作局）；“一中心”为政务服务中心。实际运行中，锦丰镇下辖两个办事处。

(续表)

人员类别	具体身份类型	核定规模 (人)	实际在岗数 (人)	管理方式、经费来源及说明
镇级编外 用工人员	“科技编” ^a 干部	191 ^b	161	由镇组织人事局管理，经费由镇财政保障
	年薪制干部	—	108	由江苏扬子江国际冶金工业园人力资源开发有限公司管理，经费由镇财政保障
	网格员	—	139	由镇统一招聘，经费由镇财政和村集体经济收入共同保障
村（社区） 工作人员	村（社区）“两委”干部	—	200余	由镇组织人事局统一管理；社区“两委”干部经费由镇财政保障，村“两委”干部经费由村集体经济收入保障
	村自用人员	—	100余	由镇统一招聘、村级使用，经费由村集体经济收入保障

注：a “科技编”是当地编外用工管理中的身份称谓，不属于行政编制或事业编制。b 表中“科技编”干部的“核定规模”指中共张家港市委机构编制委员会办公室核定的用工名额。

资料来源：根据中共张家港市委机构编制委员会办公室和锦丰镇组织人事局提供的资料整理。

本文的经验材料主要来自笔者分别于2024年6—7月和10—11月在张家港市锦丰镇开展的田野调查。调研期间，笔者对中共张家港市委机构编制委员会办公室、张家港市人力资源和社会保障局与锦丰镇组织人事局、社会事业局、政务服务中心等相关部门和科室的负责人及工作人员，以及7个村（社区）“两委”成员、网格员等进行了半结构化访谈。访谈内容主要涉及乡镇治理任务、编外人员基本情况、人员招聘和晋升流动规则、个体职业轨迹和身份认知、工作内容和工作动机等。此外，笔者还收集了与编外人员管理相关的政策文本和内部文件，作为补充性资料。

（二）编外用工困境：准科层化激励的生成背景

锦丰镇的编外用工始于20世纪90年代末。随着工业化加速推进，征迁安置任务大量增加，乡镇工作人员日益紧缺，锦丰镇因而允许各局（室）自行招聘人员。由于缺乏统一管理，编外人员规模缺少总量控制，用工类型较为繁杂，各局（室）的薪酬标准也不统一，整体管理较为分散和无序。为应对编外人员数量膨胀、待遇不均等问题，锦丰镇开始推进编外用工规范化管理改革。

2018年，锦丰镇发布《锦丰镇公益性岗位管理意见》，对编外人员实行规范化管理，主要采取两项举措：一是集中招聘权限，将原先分散于各局（室）的招聘权限统一上收至镇组织人事局，并由江苏扬子江国际冶金工业园人力资源开发有限公司（以下简称“园镇人力资源公司”）负责年薪制干部的招聘与合同管理；二是强化总量控制，根据各科室的实际需要核定编外用工名额，出现人员缺口时，优先通过局（室）内部统筹调剂予以补充。2020年，张家港市人力资源和社会保障局印发《张家港市机关、事业单位公益性岗位人员公开招聘规程（试行）》，对公开招聘的组织实施和程序要求作出统一规定。与此同时，市级层面进一步加强编外用工统筹管理，要求各单位严控编外人员规

模、核定编外用工总量，并对相关管理和招聘事项作出统筹安排。由此，张家港市编外人员管理逐步由乡镇分散实施转向市级统筹，进入“编外用工编制化管理”的新阶段。

然而，自上而下推进的规范化管理尽管在一定程度上抑制了编外人员总量的“隐性膨胀”，却难以从根本上解决编外人员激励不足的问题。一方面，编外人员与编制内人员的数量出现倒挂，编外人员成为基层政府业务工作的重要承担者。另一方面，受编制制度影响，编外人员在工作稳定性、职业发展和经济待遇等方面总体处于相对不利地位。就工作稳定性而言，编制内岗位通常建立在长期、稳定的用人关系基础上，除非出现法定或制度规定的情形，其职业稳定性一般较强；编外岗位则大多采用合同制用工方式，用工期限较短，用工关系弹性较强，可能因岗位需求变化、工作能力问题、个人发展需求等而终止合同或不再续签。就职业发展而言，编制内人员可以进入相应的职务、职级或岗位等级晋升通道，符合条件者能够依照相关制度逐步晋升；编外人员则普遍面临职业发展“天花板”，即使工作能力突出，也难以进入编制内人员所适用的正式晋升序列。在经济待遇方面，编外人员的工资待遇总体低于编制内人员，容易因同工不同酬而产生心理落差。

在此背景下，以集中招聘权限和控制用工总量为重点的规范化管理，仍难以解决身份固化造成的职业发展受限和激励不足问题。如果缺乏进一步的激励安排，还可能导致人员流失并增加用工管理风险。为此，锦丰镇在规范化管理的基础上，进一步探索并逐步构建以“身份流动性”为核心的准科层化激励体系。

（三）身份谱系：准科层化激励的结构基础

对规模庞大的编外人员实施精准激励，首先需要对其不同身份类型作出精细区分，并构建层级分明的身份谱系。基于锦丰镇的实践，本文归纳出七种主要身份类型。不同身份在用工关系、薪酬待遇和发展机会等方面存在明显差异，由此形成了较为清晰的层级边界（见表2）。

表2 锦丰镇编外人员的身份谱系及其边界特征

身份类型	用工关系或任职方式	代表性年薪	主要发展机会	主要进入渠道
网格员	采取劳务派遣方式	5.5万元	转任年薪制干部或村自用人员	由镇统一组织社会公开招聘
年薪制干部	与园镇人力资源公司签订聘用合同	10万元	参加“科技编”干部遴选	面向社会公开招考或从网格员中择优转任
村自用人员 （当地称“条线干部”）	由镇统一招聘、村级使用	8万元	参加“科技编”干部遴选，或进入村（社区）“两委”班子	面向社会公开招考或从网格员中择优转任
“科技编”干部	由镇组织人事局统一管理，用工关系较为稳定	6.5万~18万元	经内部聘任进入机关中层岗位，或交流作为村（社区）主、副职干部拟任人选	从年薪制干部、村自用人员等群体中遴选

(续表)

身份类型	用工关系或任职方式	代表性年薪	主要发展机会	主要进入渠道
村(社区)“两委”干部(当地称“定编干部”,不含主职)	村(社区)党组织副书记及其他委员依照党内有关程序产生;村(居)民委员会副主任及其他委员依法选举产生	10万~18万元	其他委员可被推荐为副职人选,副职可被推荐为正职人选,并按规定履行相应程序	主要从村自用人员等群体中择优推荐产生候选人
机关中层干部	由组织内部聘任并颁发聘书,属于机关内部管理岗位	13万元以上(因岗位、职级而异)	可交流至村(社区),作为村(社区)主、副职干部拟任人选,并按规定履行相应程序	主要从“科技编”干部等群体中经内部遴选、组织考察后聘任
村(社区)主职干部	村(社区)党组织书记、村(居)民委员会主任等主要负责人分别依照相应的党内程序或法定选举程序产生	21万元	符合条件的村(社区)党组织书记可参加副科级领导干部定向选聘	主要从村(社区)副职干部中择优产生,也可由机关中层干部交流作为拟任人选

资料来源:根据张家港市锦丰镇调研资料整理。

这一身份谱系的构建,形成了等级分明、边界清晰的准科层化身份结构,并按照“类体制”程度由高到低,呈现为由内向外扩展的同心圆结构(如图2所示)。基于这一结构,以下分别从准正式身份、权威性身份、稳定性身份和临时性身份四个层次展开分析。

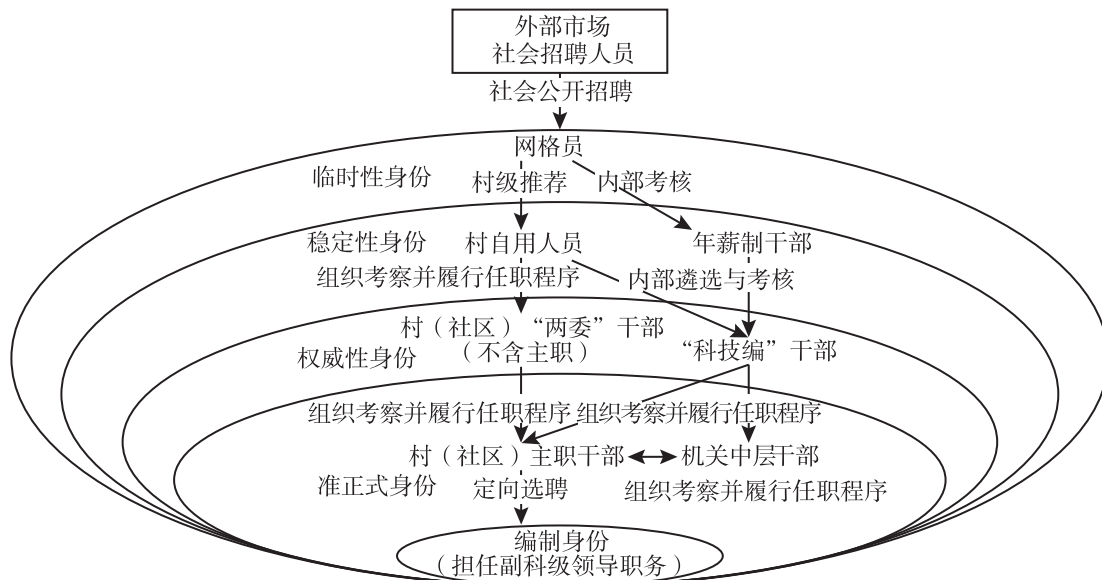


图2 锦丰镇编外人员的身份谱系和主要流动通道

第一层即身份谱系的最内层,是具有“准正式身份”的领导层,由编外人员担任的机关中层干部和村(社区)主职干部构成。相关人员虽未纳入行政、事业编制,但分别经由组织内部聘任、党内程序或法定选举程序进入相应岗位,承担管理或领导职责;部分符合条件者还可能经由后续流动获得进入正式编制序列的机会,因而在岗位权力和心理认同上最接近正式体制身份。第二层是“权威性身份”层,由“科技编”

干部和村（社区）“两委”干部（不含主职）构成。“科技编”干部由镇组织人事局统一管理，并通过内部遴选产生；村（社区）“两委”干部的日常管理也由镇组织人事局统筹，其中，党组织副书记及其他委员依照党内有关程序产生，村（居）民委员会副主任及其他委员依法选举产生。虽然村（居）民委员会成员与党组织成员在薪酬待遇和产生程序上存在差异，但二者在岗位权责上较为接近，通常均承担相应的分管职责。这种岗位权责的相近性在村干部群体中得到了普遍确认。正如联兴村的村委会副主任陈远^①所言：“村‘两委’干部就是定编干部，和一般干部在待遇上有差异，享受定编待遇。而且，村‘两委’就是主抓业务、扎口管理，下面是有干事可以被指挥的。”（20241020-LX-CY^②）第三层是“稳定性身份”层，由年薪制干部和村自用人员构成。年薪制干部与园镇人力资源公司签订聘用合同，村自用人员则由镇统一招聘、村级使用。虽然二者的用工和管理方式存在差异，但实际用工关系均较为稳定。这一圈层的人员是基层治理中的重要基础性力量，但在身份流动机会长期不足的情况下，也可能出现职业发展预期减弱和工作积极性下降等问题。锦丰镇组织人事局干部冯芳对此深有体会：“2021年以前，乡镇年薪制干部由乡镇自主招考，2018年以前则是各个科室自主招聘，村自用人员也是村里招考。这部分人最难管理，考进来后好几年都还在准备考公考编，工作上就肯定不够用心，一般只有因为考公自主辞职的，基本是过了年龄才定下来。”（20240708-ZZ-FF）第四层即身份谱系的最外层，是以网格员为典型代表的“临时性身份”层。网格员通常经面向社会公开招聘后上岗，用工方式为劳务派遣。劳务派遣的身份标签和相对灵活的用工关系，使其呈现出较强的边缘性和流动性。

（四）制造流动：准科层化激励的通道建构

如前所述，静态的身份谱系主要为激励提供结构基础，其本身不足以产生持续的激励效应。在缺乏流动机制的情况下，编外人员不仅难以形成稳定的“付出—回报”认知链条，还可能因身份区隔引发不同程度的职业倦怠。锦丰镇实践的关键在于，通过在不同身份之间构建制度化的流动通道，将静态、封闭的身份结构转化为动态、开放的身份晋升阶梯。

其一，通过构建身份转化链，松动身份固化，重塑编外人员的职业发展预期。锦丰镇围绕身份类型转化和层级晋升构建了两条晋升链条：一是通向乡镇机关岗位的晋升链条，即网格员—年薪制干部—“科技编”干部—机关中层副职—机关中层正职；二是通

① 本文案例涉及的所有人名均系化名。

② 本文访谈资料统一采用“访谈日期-单位-姓名”编码规则，其中，访谈日期以8位数字表示，单位编码取访谈对象所在单位简称的汉语拼音首字母，姓名编码取访谈对象姓名的汉语拼音首字母。余同。

向村（社区）岗位的晋升链条，即网格员—村自用人员—村（社区）“两委”委员（不含主、副职）—村（社区）副职干部—村（社区）主职干部。更为关键的是，两条晋升链条通过机关中层干部与村（社区）主、副职干部之间的人员交流实现衔接，形成纵横交织的流动通道。在锦丰镇的制度安排中，机关中层干部可以交流至村（社区），作为村（社区）主、副职干部拟任人选；村（社区）主、副职干部也可以交流至机关中层岗位。涉及党组织任职或村（居）民委员会任职的，仍须按规定履行相应的党内程序或法定选举程序。由此，机关编外人员的职业发展空间得到进一步拓展。与此同时，张家港市面向优秀村（社区）党组织书记开展定向选聘。符合条件者经选拔考核后，可被聘用为事业编制人员并纳入编制管理，随后按规定任用至区镇、街道副科级领导岗位。锦丰镇社会事业局副局长、财政和资产管理局副局长以及合兴办事处主任，均为近5年来从村党组织书记中选拔任用的干部。上述制度安排在一定程度上松动了编外人员的职业发展“天花板”，也为部分符合条件者提供了进入正式编制序列的可能。

由此，不同身份类型及其内部岗位序列共同构成了层级分明的晋升阶梯。尽管编制身份所构成的制度壁垒并未消除，但在特定条件下，进入正式编制序列已成为部分编外人员可以经由多次身份类型转化和层级晋升逐步接近的职业发展目标。例如，建设村党委副书记张康于2009年进入锦丰镇，最初为年薪制干部，长期在文体、宣传等科室工作，后经内部遴选成为乡镇“科技编”干部并担任科室副主任。2023年，他交流至建设村，并依照相应程序担任村党委副书记。在他看来：“如果没有交叉任职的制度，我在乡镇的科室其实是很难得到进一步提升的，‘科技编’干部没有编制，在机关内部晋升空间有限。但组织任命到村里来，就可以过渡几年，表现得好就有可能再进一步提拔为村书记。”（20241105-JS-ZK）这一经历表明，制度化的身份流动通道为编外人员提供了相对清晰且具有一定可达性的职业发展路径，进而重塑了其职业发展预期。

其二，通过开放岗位机会，拓展编外人员的流动空间。乡镇的法定机构设置、编制配备和领导职数核定，均受上级有关机构编制规定约束，乡镇自身不具有自行增设或调整法定机构和领导职数的权限。与此同时，根据当地有关人事管理文件，部分领导岗位原则上应由公务员或事业编制人员担任，中层岗位任职人员中编制内人员的比例不得低于60%。这些规定在规范基层人事管理的同时，也在一定程度上限制了编外人员进入相关岗位的机会，压缩了其职业发展空间。为此，锦丰镇在不改变法定机构设置和核定领导职数的前提下，通过设置组织内部认可的岗位并向编外人员开放，拓展其流动和晋升空间，为身份流动提供相应的岗位载体。

一方面，通过设置组织内部认可的中层岗位，扩大编外人员可晋升岗位的范围。具体而言，一是在不改变上级核定机构设置的前提下，乡镇根据实际工作需要设置组织内部认可的工作单元，并相应设置内部正股级岗位；二是在核定的中层正职岗位之外，设

置组织内部认可的中层副职岗位；三是在各科室内部进一步划分“二级科室”，其负责人通常称为“办公室主任”。例如，锦丰镇设有两个办事处，每个办事处配备两名副科级领导和3名委员，另设党群科、社会事业科和安全环保科3个“二级科室”，每个办事处共有工作人员15名。调研材料显示，办事处委员属于需经上级任命的中层正股级岗位，待遇参照副科级干部，这一岗位通常由任职年限较长的“科技编”干部担任；“二级科室”的办公室主任也属于中层岗位，一般由相对年轻的“科技编”干部担任。在镇组织人事局干部看来，这一组织策略是乡镇在制度约束下的无奈之举：“上面现在不让搞内设科室这些，中层干部也要求有身份的人担任，这就很棘手。我们乡镇业务主力是没有编制身份的干部，很多都经验十分丰富，现在公务员又大多是年轻人，这样就很难办，实际上不好管理，所以只能在乡镇内部进行调整，设置中层副职和‘二级科室’进行安置。”（20240708-ZZ-FF）与此同时，锦丰镇还通过打通镇村岗位流动通道，将机关和村（社区）岗位衔接为一体化的晋升阶梯。如前所述，机关中层干部与村（社区）主、副职干部之间可以相互交流，作为相应岗位的拟任人选，并按规定履行相应的任职程序。这一安排不仅拓展了机关编外人员的晋升空间，也有助于将熟悉政策法规的机关干部派驻到村（社区）任职，从而更好地落实行政任务、发展集体经济。

另一方面，通过塑造科室之间的“中心—边缘”格局，在既有岗位体系中进一步细分价值阶梯，从而拓展编外人员的隐性流动空间，延长激励的持续时间。在锦丰镇，科室之间的非正式层级主要与“工作重要性”和“与领导的距离”相关，并由此形成一套非正式的符号价值体系。例如，经济服务科、招商科、组织科和党政办公室等部门，或能够争取项目资金，或直接服务领导，因而被视为“中心”部门。由于工作内容不同，各岗位在取得显著成绩的可能性和获得领导关注的程度上也存在差异。组织在进行人事安排时，也会将个体能力和工作表现纳入考量。正如负责干部考察工作的乡镇干部所言：“从组织的角度考虑，经济口、党群部门尤其是党政办公室的干部机会大一些，这些年轻人也就更积极，执行力也更强，也有自己的想法和思路，提拔中层的时候就会优先考察。”（20240708-ZZ-FF）在乡镇层级，领导班子成员是影响人员晋升安排的关键群体，工作岗位与领导的距离会影响个体工作能力被发现和赏识的可能性。例如，党政办公室的干部因工作中直接服务镇党委书记和镇长，更容易获得领导交办的任务，从而拥有更多展现工作能力的机会，并增加获得晋升的可能性。锦丰镇通过赋予岗位差序化的政治价值，在既有岗位体系内部构建新的流动层级，拓展了编外人员特别是中层干部的岗位流动空间，并强化了其晋升预期。

（五）梯次薪酬：准科层化激励的价值显化

身份转化链与岗位开放为编外人员的身份流动提供了晋升预期和发展空间，但激励效应的实现，还需要将抽象的身份差异转化为具体、可感知的价值差异。基层政府将梯次薪

酬和晋升机会与不同身份层级相衔接，为身份类型转化和层级晋升赋予明确的价值刻度与制度性确认。这一制度设置的意义在于，通过薪酬待遇和发展机会将身份价值显性化，使身份流动不再只是符号意义上的变化，而成为能够带来可感知、可兑现回报的实际过程。

在锦丰镇的身份谱系中，不同身份的价值差异主要体现为制度安排所提供的不同发展上限。具体而言，网格员处于身份转化链的起点，工作满两年并通过镇、村两级共同考核后，既可通过内部推荐直接进入镇年薪制干部招聘的面试环节，也可经村干部推荐成为村自用人员。锦丰镇根据岗位空缺和工作需要，面向35岁以下的年薪制干部和村自用人员开放一定数量的“科技编”干部遴选名额。村自用人员在工作中获得镇组织人事局和村（社区）党组织书记认可后，可被推荐为村（社区）“两委”委员人选，并按规定履行相应的党内程序或法定选举程序。当地将经由上述程序进入村（社区）“两委”班子的人员称为“定编干部”，其薪酬参照“科技编”干部的相应标准执行。“科技编”干部则可经机关内部选拔和聘任担任中层副职，并进一步晋升中层正职，也可交流至村（社区），作为主、副职干部拟任人选。村（社区）“两委”委员（不含主、副职）则有机会成为村（社区）党组织副书记或村（居）民委员会副主任拟任人选；其中，表现突出并具备相应任职资格者，还可能进一步成为村（社区）党组织书记拟任人选。符合条件的村党组织书记还可以参加面向优秀村（社区）党组织书记开展的定向选聘，经选拔考核后被聘用为事业编制人员并纳入编制管理，随后按规定任用至区镇、街道副科级领导岗位。

可以说，身份转化链及与之相匹配的差序化晋升机会，在编外人员群体内部构建了清晰有序的身份晋升阶梯。在这一阶梯中，身份类型转化和层级晋升通常伴随薪酬待遇、岗位权力和发展空间的相应变化，从而使抽象的身份差异具有明确的回报预期。个体对身份流动的追求，实质上也是对身份价值提升与实现的追求。晋升机会固然构成身份价值的核心内容，但这种价值仍较为抽象；要使其在日常工作中变得可见、可感知，还需要借助梯次薪酬等配套制度，为不同身份类型赋予差异化的价值刻度。

与身份转化链精准匹配的梯次薪酬体系，是实现身份价值显化的关键。薪资水平偏低以及与编制内人员之间存在的同工不同酬现象，是影响编外人员工作价值感的重要因素。为此，锦丰镇参照编制内人员的职务职级晋升安排，为“科技编”干部设置了“三岗六级”的职务与职级并行薪酬体系。其中，“三岗”包括职员、副股长和正股长三类岗位，“六级”包括六级职员至一级职员六个职级，不同岗位和职级组合对应不同的薪酬水平。一般职员年薪为6.5万元，担任正股长岗位且职级为一级职员者年薪为18万元。村、社区则分别实行村干部“四岗十五级”、社区干部“三岗十八级”的薪酬管理制度。以建设村为例，网格员年薪约5.5万元，村自用人员年薪约8万元，村“两委”委员（不含主、副职）年薪为10万~13万元，村党组织副书记或村民委员

会副主任年薪约18万元，村党组织书记年薪约21万元。此外，不同身份和职务对应的年终奖金系数也存在差异，因而其年度收入差距较为明显。这种岗位与职级并行的薪酬安排，在一定程度上弥补了身份转化链条较短、薪酬落差较大的不足。职级晋升既增加了身份流动过程中的进阶次数，延长了激励的持续时间，也有助于缓解薪酬落差过大和职务晋升等待时间过长可能产生的消极影响。与此同时，锦丰镇还建立了与工作表现相挂钩的竞争性激励机制。机关编外人员的绩效奖金由科室和个人年终考核系数综合确定，村（社区）也实行分级考核。以村为例，一等村与三等村同一岗位干部的年终考核工资相差约3万元。差异化的绩效安排进一步强化了身份体系内部的竞争。梯次薪酬体系不仅具有直接的经济激励作用，还通过差异化的薪酬待遇使身份层级差异体现为日常可比较、可感知的物质回报，从而显化身份价值。

综上所述，锦丰镇以层级化的编外人员身份谱系为基础，通过构建制度化的流动通道和梯次化的薪酬体系，将身份层级与发展机会、物质回报相衔接，由此形成了以“身份流动性”为核心的编外人员管理与激励体系。

四、边界治理术：激活“身份流动性”激励效应的三重实践

编制制度划定的身份边界及其伴随的权益、待遇和地位差异，可能使编外人员产生“身份区隔感”，进而引发组织张力与消极心态。为此，锦丰镇通过构建层级化的身份谱系和制度化的流动通道，形成了以“身份流动性”为核心的激励机制。但上述安排不会自动产生持续有序的激励效应；若缺乏相应的组织调控，其运行可能偏离组织目标，引发竞争失序和预期落空。因此，有必要进一步考察基层政府如何激活并调控“身份流动性”，揭示该机制有效运转的实践逻辑。边界研究为此提供了理论视角。Lamont and Molnár（2002）区分了符号边界与社会边界：前者是行动者用于分类对象和区分群体的概念性界限，后者是社会差异的客观化形式，体现为群体间资源和机会的结构性差异。组织身份规制和社会认同研究则分别表明，管理者会借助话语和管理实践试图影响成员的自我建构与工作取向，群体成员身份及其承载的价值与情感意义会构成个体自我概念的一部分（Alvesson and Willmott, 2002; Tajfel and Turner, 1986）。据此，本文将心理认同纳入边界分析，以“边界治理术”为分析工具，从符号、社会和心理三个维度考察基层政府如何激活、调控并维系“身份流动性”的激励效应。

（一）符号边界重构：身份正名与价值赋予

符号边界重构是激活“身份流动性”激励效应的认知起点，其核心在于通过重构身份称谓及其意义，重新界定编外人员的身份地位。从符号权力的视角看，命名和分类具有塑造身份认知与确认社会身份的作用（Bourdieu, 1991）。具体而言，基层政府通过

对编外身份进行去污名化，弱化编外身份与编制内身份之间的象征性区隔，赋予编外身份更为积极、正式的意涵，增强其体制关联性。在政策话语和社会评价中，“临时工”“合同工”等称谓不仅是身份标识，也往往带有边缘性和临时性的负面意涵，可能强化编外人员的边缘感和消极自我认知，进而影响其工作表现。对此，锦丰镇采取一系列符号替代与组织认证策略，重构编外身份的符号价值，增强身份流动目标的认知吸引力。

其一，通过构建一套新的身份符号体系，以带有“类体制”意涵的身份符号替代原有的“临时工”等称谓，从而弱化编外用工关系可能带来的临时感和边缘感。这套符号体系依托同心圆式的身份谱系，使不同层级的身份类型分别承载差异化的符号意涵。最外层的临时性身份层以网格员为代表，劳务派遣的用工方式使其呈现出较强的临时感和边缘感；稳定性身份层包括“条线干部”“年薪制干部”等身份类型，其中，“干部”一词赋予相关人员一定的“类体制”身份感；权威性身份层包括“科技编”干部和“定编干部”等身份类型，使其与一般编外人员相区分，进一步强化相关人员对身份稳定性的预期；准正式身份层则使用“中层干部”“主任”等与正式组织体系相近的岗位称谓，使相关人员获得更强的身份正式感。

其二，通过差异化身份符号在组织成员日常互动中的识别与内化，在认知层面塑造层级分明、边界清晰的身份圈层。在这一结构中，每一种身份符号都与相应的岗位权力、薪酬待遇和发展机会相联系，进而在组织内部形成层级分明、边界清晰的身份圈层。这套符号体系的内化与运作，也具体体现在组织成员的日常话语实践中。例如，有位工作人员在介绍其所在科室的人员构成时，便自然地运用这套符号体系区分不同成员的身份类型：“我们科室是3名‘科技编’干部和5名年薪制干部，科长和副科长是‘科技编’干部，普通工作人员中也有‘科技编’干部。年薪制干部是和园镇人力资源公司签约，‘科技编’干部则是跟组织人事局签约，都是由乡镇管理的。‘科技编’干部可以当领导，工资也高一点。”（20240619-GZ-LF）这表明，身份符号及其承载的价值意涵已被组织成员识别，并在一定程度上得到内化。“干部”等身份符号的日常使用，不仅弱化了编外人员与“临时工”等负面身份符号之间的关联，也在编外人员内部重构了身份层级与价值序列。

其三，通过对机关有关岗位实行内部聘任并向中层干部颁发聘书，为身份流动提供清晰可见的组织认证。夏斌的经历就是一个典型例证：“从党政办的一般干部再到‘科技编’，到党政办副主任，年初到民政办主任，算是升了半级，虽然是内部任命，但基本上每几年动了一下，待遇有了提升，负责的工作内容对能力要求也更高，这也是组织对我的认可和鼓励。”（20240611-MZ-XB）这表明，经由内部聘任实现的身份流动构成了一种符号性授权，使当事人感受到其身份得到了组织的正式认可。

当然，符号边界重构并不局限于乡镇组织内部，也延伸至社会认知领域。锦丰镇

的公开招考实践可为此提供例证。2019年，锦丰镇公开招聘7名机关工作人员（年薪制干部），均要求报考者具有本科及以上学历并符合相应的专业条件；招聘设置人岗适配度测评和面试环节，根据测评成绩，按照招聘人数3:1的比例确定面试人选，相关工作由镇组织人事局组织实施。在当地村民看来，村级工作人员被统称为“村干部”；在村干部看来，机关工作人员被统称为“乡镇干部”。与此同时，当地每年均有大量人员参加公益性岗位和村务工作人员招考。这些现象表明，在当地社会认知中，编外身份原有的负面意涵在一定程度上得到弱化，相关岗位被赋予了更强的正规性意涵，也有助于增强编外人员的身份认同感与工作价值感。

（二）社会边界掌控：圈层划分与流动调控

符号边界重构主要回答“为何流动”的价值驱动问题，社会边界掌控则聚焦“流动机会如何分配”的问题。其核心在于通过圈层划分和流动节奏调控，在编外人员内部构建一个层级分明、具有一定进入壁垒且机会受控的身份市场，以激发内部竞争，并使身份流动保持在组织可以调控的范围之内，进而成为基层政府实施人员激励与管理的重要工具。

其一，通过将层级分明、边界清晰的身份谱系动态化和规则化，激发编外人员的工作积极性。如前所述，网格员、年薪制干部、村自用人员、“科技编”干部、村（社区）“两委”干部（不含主职）、机关中层干部和村（社区）主职干部等不同身份类型，分别对应着不同的薪酬待遇、岗位权力、发展机会和晋升上限。因此，这一身份谱系并非简单的静态分类，而是由一系列规则化的身份流动机制联结而成的动态结构。针对不同身份类型之间的流动，锦丰镇分别设置了组织考察、内部遴选和竞争性上岗等机制。在日常工作中，镇组织人事局对干部的工作表现进行常态化考察，重点关注其专业能力和岗位适应能力，同时，参考科室领导和同事给出的评价与建议，将其作为后续岗位安排的依据。对此，乡镇干部管理科的科长给出了自己的看法：“一般干部要想晋升为中层，能力、品德和特长等综合素质是基础要求，不仅执行力要强，而且要有自己的思路 and 想法，这主要是由科室领导和分管领导作出评价。之前规建科有个小伙子，土木工程专业毕业的，领导布置的工作完成得很快，半年时间就调整到招商局，自己肯钻研，一年时间就可以自主谈判了。新的分管领导也很看好他，是重点培养对象。”（20240613-ZZ-GH）在部分关键的身份类型转化环节，锦丰镇还设置了笔试、面试等程序，对参与遴选人员的综合能力进行更为严格的考察。这意味着，参与者既需要具备完成岗位任务的专业能力，也需要具备与同事协同工作的能力。因此，编外人员要获得晋升机会，就需要不断提升工作能力，并相应调整工作方式和人际互动模式，使自身表现符合组织的选拔与任用要求。

其二，通过调控身份流动的机会与节奏，发挥社会边界的筛选与引导作用。基层

政府通过维持流动机会的适度稀缺性，增强个体之间的竞争，促使其工作表现更加符合组织预期。具体而言，基层政府通过控制遴选名额、设置年龄条件和工作年限要求、组织笔试和面试等方式，对身份流动机会的规模和节奏加以调控，从而引导相关人员的行为，并筛选符合组织要求的人选。例如，2023年上半年，锦丰镇面向村自用人员和年薪制干部遴选4名“科技编”干部，要求报考者具有两年以上工作经历，年龄在35周岁以下。共有100人报名并参加笔试，最终12人进入面试。李琳正是在此次遴选中由村自用人员转为“科技编”干部。在她看来：“我之前写材料很多，做工作都很卷，必须拿第一名，遴选不仅要笔试，还要看人岗匹配度，主要考察经历、荣誉和成绩，所以只能埋头苦干。”（20240617-MZ-LL）由此可见，流动机会的有限性强化了社会边界的筛选作用，进而增强了编外人员之间的晋升竞争。这种制度设置有助于提高组织的整体动员效能，进一步调动个体的工作积极性并增强其执行力。

基于此，基层政府通过掌控身份晋升通道及其运行程序，实现了对身份流动方向和节奏的调控。社会边界治理通过圈层划分和机会调控，将“身份流动性”纳入兼顾活力激发与组织控制的制度化轨道，使身份流动总体上服务于组织目标。这既有助于调动个体的工作积极性，也为促进人岗匹配、提升基层治理能力创造了条件。

（三）心理边界调适：组织认同塑造与预期管理

心理边界调适主要回应“激励何以持续”的问题，即如何推动编外人员由对规则的被动服从转向对组织的内在认同，并使激励体系在部分人员晋升预期未能实现时仍能保持相对稳定的运行。其核心在于，通过混编混岗、非正式授权以及针对未能实现晋升预期者的补偿性制度安排，在日常组织互动和主观认知层面适度弱化编制内外的刚性区隔，强化编外人员对内部身份晋升阶梯的认同，推动其将组织目标内化为个人行动追求，从而维系激励体系的长期稳定。

其一，通过混编混岗和非正式授权形成相近的履职体验，在组织实践中逐步弱化编制内外的心理区隔。这类安排的作用并不只在于使人员共处同一物理空间，更在于向编制内外人员分配相近职责与任务，以及由此传递出在部分工作安排中更加重视工作能力的用人信号。在此类具体工作安排中，工作能力成为重要的衡量标准，从而在一定程度上弱化了身份标签与能力评价之间的固化关联。当编外人员有机会承担与编制内人员相近的职责，甚至凭借专业能力在具体工作中发挥组织协调或业务主导作用时，由编制差异形成的心理边界便可能有所松动。前述建设村党委副书记张康和锦丰镇民政办主任夏斌的经历表明，工作价值感以及被重视、被认可的体验，是促使编外人员将组织赋予的身份内化为自我认同的重要因素。

其二，通过构建梯次薪酬和职级体系，促进编外人员形成相对稳定的“付出一回报”认知，并使抽象的身份价值日常化、可视化。不同圈层的编外人员享有差异化的

薪酬待遇和晋升机会，身份类型转化和层级晋升也通常伴随可感知的物质回报。这种安排并非仅是对个体付出的经济报偿，更是将经济激励嵌入身份晋升阶梯，形成持续的制度性价值确认，使未来的身份预期成为引导当下工作行为的重要参照。换言之，在身份流动机会、薪酬提升预期及其所承载的身份价值的吸引下，编外人员逐步形成新的身份认同，并据此调整工作行为，更加主动地遵循组织制定的规则和规范，将组织要求转化为自我要求。这套激励体系通过对个体职业预期的管理，将对更高层级身份的追求内化为个人职业发展的理性选择。由此，编外人员逐步由相对临时、边缘的组织游离状态转向被组织吸纳的状态。这一转变不仅意味着其身份管理趋于规范，也意味着组织规范和组织目标在个体层面得到一定程度的内化。这种对心理边界和职业预期的调适，既有助于降低编外人员行为失范可能带来的行政风险，也能够通过激励改善个体工作表现，提升基层政府的运行效能。

更为关键的是，针对流动竞争中未能实现晋升预期的人员，锦丰镇设置了多元化的补偿通道，以调适个体预期并化解潜在的负面效应。在任何晋升与流动体系中，只有部分个体能够实现晋升，个体预期与实际结果也难以完全一致。当编外人员在关键晋升环节未能如愿时，其工作积极性可能受挫，并在群体内部产生消极影响。为此，职务与职级并行制度允许其在职务不变的情况下提升职级，在薪酬待遇上获得相应补偿；横向岗位流动则可以被赋予轮岗锻炼的积极意义，使暂时未获晋升的经历得到重新定义。上述安排既延长了激励的持续时间，也有助于调适个体对晋升结果的认知。更为重要的是，这些安排有助于维持个体对“付出—回报”关联的预期，增强激励体系的长期稳定性和韧性，并缓解部分人员因晋升预期落空而产生的负面影响。

综上所述，边界治理术并非“身份流动性”机制之外的附加性安排，而是通过符号边界重构、社会边界掌控和心理边界调适，保障这一机制有效运转的治理实践。它以身份流动预期为柔性激励，在一定程度上缓解编制内外刚性区隔带来的激励约束，使基层政府得以借助身份层级之间的弹性流动，实现对编外人员的制度化动员，并为理解基层治理韧性提供微观例证。

五、结论与讨论

（一）主要结论

本文基于江苏省张家港市锦丰镇的案例，考察了基层政府激励编外人员的核心机制。研究发现，面对编制刚性约束与治理弹性需求之间的张力，基层政府并非被动应对，而是通过主动构建层级化的身份谱系、制度化的流动通道和梯次化的薪酬体系，将静态的身份分配转化为以“身份流动性”为核心的动态激励体系，实现对编外人员

的有效动员与组织吸纳。这一机制推动基层人事治理结构由编制内外相对分离，转向一种联系更为紧密、更加重视能力和工作表现的混合型结构。它不仅通过赋予身份以流动性，直接激发编外人员的工作积极性，而且通过设置组织内部认可的中层岗位、拓展向编外人员开放的内部岗位机会，在一定程度上弱化了身份对岗位配置的刚性约束，并对编制内人员形成一定的竞争压力，进而有助于激发干部队伍的整体活力。借助由符号边界重构、社会边界掌控和心理边界调适构成的边界治理术，基层政府重塑身份价值、调控流动机会并调适流动预期，进而激活并维系“身份流动性”的激励效应，增强对编外人员的组织化动员与吸纳能力，并有助于降低监督成本和行政风险。这一过程体现了基层政府人事自主性的运用由数量扩张向质量提升的转变，也反映了特定资源和制度条件下基层政府在有限制度空间中展现的创造性适应与治理韧性。

本文的核心贡献在于提出“身份流动性”概念，并阐明其作为激励编外人员核心机制的作用逻辑。相较于“官吏分途”的静态叙事和“类体制身份”的类型学划分，本文构建的“身份流动性”分析框架揭示了基层政府如何将身份由静态的结构化位置转化为动态的激励媒介。这一框架呼应并拓展了基层人事研究中“流动”产生激励的分析逻辑：在编外人员治理中，“流动”的制造不仅发生在岗位层面，更为关键的是发生在不同身份类型的制度性转化层面。与此同时，本文以“身份流动性”为核心，将既有研究所揭示的多元且相对分散的激励策略纳入统一的分析框架，进一步揭示了这些激励策略共同的运作逻辑。

（二）进一步讨论

基于上述案例发现，可以进一步引申出以下三个值得深入讨论的议题。

第一，“身份流动性”的可持续性困境。以“身份流动性”为核心的激励机制虽然有助于提升基层治理效能，但并未消除编制内外人员之间的制度性身份差异，其持续运行仍面临现实挑战。身份流动通道的最终出口依然受到编制壁垒的制约。尽管符合条件的人员可以参加副科级领导干部定向选聘，但相关机会较为有限、竞争十分激烈，编外人员面临的长期激励困境仍然存在。与此同时，在岗位资源总量有限的情况下，这一机制也可能在一定程度上挤压部分编制内人员的晋升空间。因此，需要在激励编外人员与保障编制内人员积极性之间寻求平衡。由此可见，实现编外人员的规范化管理和有效激励，不能仅依靠基层政府的策略性创新，还需要更高层级政府对制度设计和资源配置加以统筹，在激发编外人员活力、保障编制内人员职业发展空间与控制地方财政风险之间寻求合理平衡。

第二，理性化的非正式治理与基层治理弹性。当代编外人员的管理与激励已经呈现出明显不同于传统“官吏分途”叙事的运行逻辑。基层政府针对编外人员构建的“身份流动性”机制，借鉴并转化了科层制的正式管理逻辑，用以解决编外人员的激

励问题，与主要依赖私人关系和庇护的传统模式存在明显差异。部分既有研究将编外人员的管理与激励视为一种非正式治理，强调其灵活性、变通性及其对正式制度的补充或替代作用，但这类分析往往侧重非正式治理的模糊性和人格化特征。本文发现，基层政府对编外人员的管理可能呈现出理性化和制度化程度较高的非正式治理形态。这意味着，对基层治理中“非正式”现象的理解，需要超越“正式—非正式”的二元对立，转而关注非正式治理实践内部复杂而有序的理性化形态。现代国家建设往往伴随科层制的扩展和治理触角的延伸，但编制刚性约束限制了基层政府通过增加编制内人员扩充治理力量的空间。基层政府所实践的“理性化的非正式治理”模式，为理解中国基层治理的弹性与适应性提供了重要切入点。这一模式表明，国家治理能力在基层的维系与扩展，不仅依赖于正式科层体系的延伸，也有赖于对编外治理力量的制度化、理性化整合。基层政府通过将科层制的管理逻辑运用于编外人员管理，将编外人员有效组织起来，使其成为重要的治理力量。这不仅是治理资源的补充，也是科层化管理技术向编外人员管理领域的扩散与治理秩序的延伸。未来研究可以进一步探讨：这一理性化逻辑在不同层级政府和不同职能部门中呈现出何种差异？这一模式与政府购买服务、项目制等治理模式之间究竟是互补关系，还是竞争关系？

第三，“身份流动性”机制的适用条件与解释边界。作为一种理性化和制度化程度较高的非正式治理形态，“身份流动性”机制的有效运行有赖于两项特定的资源与组织条件，这也构成了本文的解释边界。一是地方财政资源的充裕性。维持规模较大的编外人员队伍和梯次化的薪酬体系，需要较强的镇级财政能力和村集体经济资源作为支撑。二是村级组织的可渗透性。镇村干部流动是拓展编外人员职业发展空间的重要制度安排，其有效实施有赖于镇级组织能够对村级工作人员的选拔推荐、考核激励和交流任职进行统筹协调。上述条件与苏南地区较强的政府动员能力和财政能力，以及较为雄厚的村级集体经济基础相契合。由此可见，本文所揭示的制度化激励体系形成于财政资源较为充裕、行政组织控制力较强的特定条件之下。不同地区的地方财政能力和行政组织控制力存在差异，编外人员的激励形态也可能有所不同：在财政资源较为充裕、行政组织控制力较强的地区，基层政府对编外人员的激励可能呈现出接近本文所揭示的“身份流动性”机制的形态；在财政资源相对不足、行政组织控制力较弱的地区，类似机制的构建与持续运行则面临较强约束，其激励方式可能更多依赖短期经济回报、情感动员或关系化运作。未来研究可以沿着区域比较的路径进一步深化，以形成对中国基层编外人员治理更加全面的认识。

参考文献

陈昌军，2020：《类体制身份：作为基层政府建构自主性的意外后果——以上海市奉城镇政府为例》，《中国农村观察》第3期，第60-71页。

陈那波、黄伟民，2021：《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》，《社会科学研究》第2期，第24-38页。

崔晶，2020：《基层治理中的非正式雇员与“隐形之轨”——基于L县的实证分析》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》第3期，第30-39页。

杜赞奇，2003：《文化、权力与国家：1900—1942年的华北农村》，王福明译，南京：江苏人民出版社，第30-40页。

胡晓东、刘旭涛、尹艳红，2015：《探析我国政府临时性聘用人员管理的“龙岗模式”》，《中国行政管理》第12期，第17-21页。

黄宗智，2019：《重新思考“第三领域”：中国古今国家与社会的二元合一》，《开放时代》第3期，第12-36页。

刘建军、马彦银，2016：《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》，《社会》第1期，第76-98页。

吕芳，2015：《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》，《管理世界》第10期，第106-116页。

倪星、郑崇明，2017：《非正式官僚、不完全行政外包与地方治理的混合模式》，《行政论坛》第2期，第40-46页。

瞿同祖，2003：《清代地方政府》，范忠信、晏锋译，北京：法律出版社，第78-94页。

田先红，2025：《半正式化：基层政府编外人员的激励机制构建研究》，《思想战线》第4期，第91-99页。

吴思，2003：《血酬定律：中国历史中的生存游戏》，北京：中国工人出版社，第199页。

徐刚，2015：《“体制化”漠视：基层政府人员薪酬极化的组织行为分析——以广州市P区为例》，《公共管理学报》第4期，第10-20页。

颜昌武，2019：《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》，《中国行政管理》第4期，第100-106页。

杨华，2020：《“制造流动”：乡镇干部人事激励的一个新解释框架》，《探索》第4期，第37-50页。

岳嵩，2023：《“编外管理编制化”能否抑制基层政府的“编外膨胀”？》，《南京社会科学》第11期，第91-100页。

周黎安，2016：《行政发包的组织边界：兼论“官吏分途”与“层级分流”现象》，《社会》第1期，第34-64页。

周雪光，2016：《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》第1期，第1-33页。

Alvesson, M., and H. Willmott, 2002, “Identity Regulation as Organizational Control: Producing the Appropriate Individual”, *Journal of Management Studies*, 39(5): 619-644.

Baldwin, J., 1998, *Dictionary of Philosophy and Psychology*, Vol. 1, Bristol: Thoemmes Press, 504.

Bourdieu, P., 1991, *Language and Symbolic Power*, Cambridge: Polity Press, 108-116.

Lamont, M., and V. Molnár, 2002, “The Study of Boundaries in the Social Sciences”, *Annual Review of Sociology*, 28: 167-195.

Tajfel, H., and J. Turner, 1986, “The Social Identity Theory of Intergroup Behavior”, in S. Worchel, and W. Austin (eds.) *Psychology of Intergroup Relations*, Chicago: Nelson-Hall, 7-24.

Vroom, V., 1964, *Work and Motivation*, New York: Wiley, 15-28.

“Identity Fluidity”: An Explanatory Framework for Incentivizing Non-Staff Personnel

DENG Biling

(School of Sociology, Wuhan University)

Summary: Against the backdrop of advancing governance formalization and persistent constraints on staffing quotas, effectively motivating non-staff personnel has become a crucial issue for understanding the resilience of grassroots governance. Existing studies have predominantly adopted a static perspective, examining the structural position of non-staff personnel within governance systems and often categorizing them as “clerks” within the traditional framework of the “separation between officials and clerks”, thereby overlooking the “identity fluidity” of non-staff personnel and its motivational implications. Drawing on a case study of Jinfeng Town, Zhangjiagang City, Jiangsu Province, this study broadly defines “non-staff personnel”, introduces “identity fluidity”, and identifies it as a key mechanism underlying their motivation in resource-rich regions.

The study finds that grassroots governments construct a hierarchical identity spectrum and institutionalized mobility channels, thereby transforming static identity allocation into a dynamic ladder of advancement. The core of the “identity fluidity” mechanism lies in the systematic reshaping of non-staff personnel’s incentive perceptions through institutional design, enabling them to develop positive expectations that sustained effort can lead to identity transformation and hierarchical advancement. This mechanism reinforces the link between performance and rewards while reducing negative judgments tied to stigmatized identities. Meanwhile, it integrates economic incentives, political incentives, and organizational identification into non-staff personnel’s pursuit of identity transformation. However, these institutional arrangements do not automatically generate sustained incentive effects; their effective operation depends on dynamic “boundary governance techniques”. Grassroots governments reconstruct symbolic boundaries to assign value and direction to identity transformation, regulate social boundaries through internal stratification and competition to motivate identity advancement, and adjust psychological boundaries to control incentive intensity while strengthening organizational identification.

Further analysis indicates that in regions with abundant fiscal resources and strong administrative capacity, grassroots governments’ management and motivation of non-staff personnel may develop into a highly rationalized and institutionalized form of informal governance, reflecting a shift in grassroots personnel autonomy from quantitative expansion to qualitative enhancement. Although this mechanism mobilizes human resources and enhances governance effectiveness, its operation depends on local fiscal resources and village-level organizational permeability, while potentially reinforcing bureaucratic orientations in village governance. Therefore, managing and motivating non-staff personnel should not rely solely on strategic innovation by grassroots governments but should also be supported by institutional coordination and resource allocation from higher-level governments, so as to balance incentive effectiveness against governance risks.

Keywords: Identity Fluidity; Non-Staff Personnel; Boundary Governance; Personnel Incentives

JEL Classification: J45; H83

(责任编辑:柯 宓)