

中国事业单位改革的制度逻辑

——基于社会学视野的考察

王彦斌 李 兴

内容提要 中国体制转型最重要的组成部分就是原来在计划体制内的各种事业单位组织的市场化改革,这个过程至今已经历了 20 年,目前正进入实质性阶段。事业单位改革与国有企业改革在很多方面具有一致性特点,这实际上是一个与制度环境趋同的过程,目的在于扩大在社会整体转型过程中自身生存的合法性,其满足的是针对社会整体运行而言的制度效率。事业单位改革作为中国体制改革的一部分,其所处的制度环境发挥了至关重要的作用,这是一个寻求制度合法性的过程。在体制改革带来的社会结构转型中,资源的配置方式和行动者的规则都发生了变化,成为一种具有制度性特征的路径规则,体制内的组织改革在未来将可能进一步沿着制度趋同的进程发展。

关键词 单位 合法性机制 制度趋同 事业单位改革

中国的市场化改革至今已走过 20 年的历程,国有企业改革已经全面实施并卓有成效,其效应已全面渗入到社会各层面的组织中,并影响着社会成员各方面的生活。其实,中国体制转型最重要的组成部分就是原来在计划体制内的各种“单位”组织的市场化改革。基于这样的理解,本文所使用“体制内组织”特指“所有与中国市场化体制改革以前的‘单位体制’有关的‘单位组织’,包含国有企业组织、国有事业单位和行政组织”。^①随着 2011 年《中共中央国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见》(以下简称《指导意见》)的正式公布,事业单位改革开始进入实质性阶段。这实际上是一个与制度环境趋同的过程,目的是扩大在社会整体转型过程中自身生存的合法性,其满足的是针对社会整体运行而言的制度效率。本文拟从中国单位制度变迁过程的角度理解中国的单位体制,特别是事业单位改革。

体制内单位组织研究的衍变

(一) 体制内单位组织概念界定与衍变

对于中国单位制的研究早在 20 世纪 80 年代已经开始,最初主要集中于国外学者的一些相关探讨。直到 20 世纪 90 年代,单位体制改革的成果初步显露之后,才逐渐受到国内学术界的普遍关注。“单位”研究“主要是对中国社会主义再分配体制下的制度结构,尤其是基层组织制度的社会秩序的研究”^②。从华尔德在 1987 年第一次将单位制作为一种体制性的结构进行研究^③以来,对于“单位”概念有诸多不同的定义。表 1 列出了部分具有代表性的“单位”定义。其中定义 1 侧重从宏观社会结构角度来定位单位组织,将其视为整个社会结构的基础。定义 2 是在制度理论的视角下提出的,依据组织自身技术性和仪式性的强弱将其分为“技术性组织”和“制度化组织”,从“再分配”^④一词,可以看出该定义强调组织所处制度环境的重要性。定义 3 较为全面地定位了单位这一组织形式,归纳了单位的功能,重点强调其政治功能。定义 4 则从社会保障的角度强调“单位”对其成员的保障功能。对于单位所涵盖的组织类别,定义 2 和定义 3 明确指出其主要包括行政单位、事业单位和国有企业单位,这

也是学界普遍认同的观点。

表 1 已有研究关于“单位”的定义

编号	研究者	定义
1	路风	“单位是我国各种社会组织普遍采取的一种特殊的组织形式,是我国政治、经济和社会体制的基础。” ^⑤
2	李猛 周飞舟 李康	单位是“再分配体制下的制度化组织。从这个定义可以看出,城市内居于再分配体制中心的技术性最差的事业单位、行政单位是最典型的‘单位’……中国的企事业单位也具有典型的单位性质” ^⑥
3	李路路	“‘单位’是基于中国社会主义政治制度和计划经济体制所形成的一种特殊组织,是国家进行社会控制、资源分配和社会整合的组织化形式,承担着包括政治控制、专业分工和生活保障等多种功能;其典型形态是城市社会中的党和政府机构(行政单位)、国有管理及服务机构(事业单位)和国有企业单位。” ^⑦
4	谭深	“单位原指城市人的就业组织,从社会保障的意义上来说是一种取代了与传统家庭亲属保障相应的‘家—国’观念的组织。” ^⑧

可以看出,“单位”概念本身所代表的是一种组织形式,而“单位制”或“单位体制”则是在“单位”的基础之上形成的“某种社会体制、制度结构”^⑨。有学者“将整个社会的运转不得不依靠单位组织形式的结构定义为‘单位体制’”^⑩;也有学者将“单位制度”视为一种“社会分层的制度”^⑪;还有学者认为“单位体制是中国在革命后社会的现代化进程中诞生出来的一种社会调控体系”^⑫。由此可见,“单位”是研究体制改革乃至整个社会结构转型的重要切入点。

随着改革进程的深化和非国有经济的迅速发展以及人们生活领域的不断市场化,“单位”这一概念虽然保留至今,其现实含义却发生了很大变化。学术界开始出现“后单位制”、“新单位制”等概念,以此来标注传统单位制变迁的阶段性形态。所谓“后单位制”,学界并没有给出一个严格意义上的界定,而是主要针对市场经济的发展和计划经济的消失所提出的一个模糊的概念。有学者从所有制、市场经济体制和管理体制方面简单说明中国正在从“单位制时代”向“后单位制时代”变迁。而“新单位制”的概念早在 20 世纪 90 年代末就被提出并使用,但只是从功能上与传统单位制进行了对比,并没有给出明确的定义,认为新单位体制“实际上已成为一种新型的经济利益主体,不再是无所不包,统揽一切的社会基本组织形式”^⑬。之后,有学者提出新单位制“已不是传统意义上的单位制,而是在国家限制介入的条件下,在外部可以与市场接轨,在内部则凭借经营管理国有资产的各种权力,形成了一种新单位制”^⑭,并在此基础上提出了有别于传统城乡二元社会结构的“以社会机制的不同以及依托于两种不同社会机制上的群体理念和习惯特征来区分”^⑮的“新二元社会”概念。

目前在关于单位组织的现状及发展方向的研究中,

国内学者主要存在两种立场:一种认为作为计划经济的产物,单位组织在如今的市场经济体制中逐渐缺乏存在的制度基础,将随着制度环境的改变而走向消解。有学者从社区研究的意义上论证单位制的终结,认为单位制终结的内涵“是一种社会管理体制的变革,即由那种基于‘国家—单位—个人’的社会管理体制转向‘国家—社区、社会团体—个人’的社会管理体制”^⑯。还有学者从资源配置的方式和社会整合的方式上讨论了单位制在市场经济中所发生的改变,认为这些改变都是导致单位制消解的决定因素。另一种则认为国有企业虽然进行了市场化改革,但从文化、内部运行等方面看仍在一定程度上保留了传统单位组织的特点,单位组织将在相当长的时间内继续存在,只是形式会发生变化。有学者提出了“新二元社会”的概念,来指代社会结构的变迁,将“传统计划体制的社会和市场化社会机制共生的社会结构,界定为新二元社会”^⑰,认为单位体制并没有完全消失,以国有大型企业为研究对象,论证传统单位体制正在向新单位制转变。还有学者从资源获取的角度论证了单位组织在相当长的时间内依然会存在,原因就在于由于组织的所有权仍属于国家,因此其政治功能依然不能彻底改变。

(二) 事业单位改革的相关研究

目前学术界关于单位组织改革的研究大多集中在国有企业改革方面,与之相比,由于事业单位改革刚刚有了实质性的起步,因此对于这一领域的研究还相对较少且角度单一。2011 年《指导意见》发布之前,大多数研究集中在对事业单位现状的描述和改革方向的预测上。目前的研究则主要集中于对《指导意见》的解读以及对事业单位存在问题的归纳两个方面。基于研究的时效性,本文主要针对近期相关研究加以总结。

针对目前事业单位运行中存在的问题和不足,已有研究主要从以下方面进行探讨:第一,追求自身利益现象严重,许多事业单位为了牟取私利与其公益性职能背向而行,原因是市场经济下对事业单位活动的监管体系不健全;第二,内部运作效率较低,许多事业单位的工作集中在形式上,没有真正达到提供公共服务的目的,主要原因在于事业单位活动大多靠政府部门协调完成,对政府主管部门仍有很强的依附性,自主活动能力差;第三,用人机制僵化、效率低下,一方面编制的存在使得人员流动性极低,另一方面许多人员并不是依据组织需要而招纳,造成人力资源灵活性差、人员膨胀;第四,资源配置制度不健全,国家的项目拨款管理不严且存在随意性,事业单位内部成员的工资分配方式单一、激励机制不完善。^⑱

对于事业单位改革的方向和取向,多数研究是针对

《指导意见》而提出,主要有以下观点:第一,在组织职能上将所有权、经营权和管理权等行政功能从事业单位中分离出去,而在监督约束方面政府仍需发挥作用;第二,应推行分类改革,对不同职能的事业单位依据市场化特点进行分类管理;第三,推行法人治理的治理机制,以适应市场化要求;第四,从改革环境上应加强社会保障制度建设和相关法律建设,保证事业单位改革的稳妥进行;第五,优化资源配置方式,提高事业单位的运行效率和成员的积极性。^{①9}

还有的研究提出了有别于事业单位分类方法的建设性讨论,用“非营利逻辑”^{②0}来替代目前的分类方式,或者将事业单位按照经济学角度分为“纯公益性、准公益性、半公益性”^{②1}等。

总体而言,已有研究对于事业单位的改革都是基于事业单位自身存在的问题或缺陷,很少有学者从社会整体的运行来思考。目前的事业单位确实存在诸多问题,其改革也势在必行,但如果我们在思考改革的同时把眼光放在更大的制度环境中而不是局限于事业单位本身,从组织改革与制度改革的关系进行分析,那么可以发现的一条过程线索就是事业单位的改革是为了获得在总体改革过程中的生存合法性。

事业单位改革表现出制度趋同现象

(一) 事业单位改革的基本过程

事业单位作为中国特有的社会组织,最初的产生是为了适应计划经济体制。1949年以后,共产党领导的新中国政府接管了旧中国的公益机构,并将其国有化。1952年,在政务院所颁发的文件《关于全国各界及人民政府、党派、团体所属事业单位的国家工作人员实行公费医疗预防的指示》^{②2}中,最早提出“事业单位”这一概念。1955年,由于政府精简机构,因此将一部分原属于政府的部门划出行政编制,其实就是后来的事业单位。1963年,国家正式成立事业编制处,事业单位正式具有独立编制。1998年,国务院发布的《事业单位登记管理条例》明确提出,“事业单位”是指“国家为了社会公益目的,由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的,从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织”^{②3}。

对于国有事业单位的改革,虽然自十一届三中全会以来国家就一直在探索,但始终没有提出明确要求。1992年党的十四大明确了“建立社会主义市场经济体制”的基本思路,标志着中国单位制体制开始进入实质性改革阶段,事业单位改革也是从这个时期正式开始的。2011年中共中央、国务院正式公布的《指导意见》中,明确提出国有事业单位改革的总体目标和阶段性目标,并确定了改

革的时间表。《指导意见》提出的改革总体目标是:“到2020年,建立起功能明确、治理完善、运行高效、监管有力的管理体制和运行机制,形成基本服务优先、供给水平适度、布局结构合理、服务公平公正的中国特色公益服务体系”^{②4};其阶段性目标明确规定,在2011~2015年的5年内,“在清理规范基础上完成事业单位分类,承担行政职能事业单位和从事生产经营活动事业单位的改革基本完成,从事公益服务事业单位在人事管理、收入分配、社会保险、财税政策和机构编制等方面改革取得明显进展,管办分离、完善治理结构等改革取得较大突破,社会力量兴办公益事业的制度环境进一步优化,为实现改革的总目标奠定坚实基础”^{②5}。

(二) 事业单位改革与国有企业改革具有一致性特点

对《指导意见》进行深入理解可以看出事业单位改革与国有企业改革在很多方面具有一致性特点:第一,从功能的划分上看,此次分类推进事业单位改革,首先提出了对其进行分类,将行政职能和经营职能从事业单位中分离。这与当初的国有企业改革相类似,其原因在于作为单位组织两者都具有单位组织政治功能的特点,而这一点是单位组织改革的关键所在,因此将此作为事业单位改革的第一步。第二,从改革的目的上看,改革的重点强调了事业单位组织的公益性特点,最大目的是为了事业单位组织的公益属性得到更好的发挥,来满足社会成员对事业服务的需求。而这一点可以说是事业单位组织寻求生存合法性的一种表现。从宏观看,人们之所以会对公益服务有着迅速增长的需求,最主要的原因在于单位制的解体导致单位组织社会功能的丧失。一方面,体制内组织的许多功能分化到了社会,导致人们对公益服务的需求量加大;另一方面,市场经济也要求公益事业组织的发展,这与国外公益事业组织的发展相似。从微观看,大量社会成员和组织属于体制外,他们更具市场经济特点,体制外的组织除工作外,往往不对成员生活承担其他功能,许多问题必须求助于公益事业组织才能解决。而国内民间自发的公益事业组织极少,计划经济体制下衍变而来的国有事业单位组织仍然是满足成员公益服务需求的主体。因此,国有事业单位组织改革是为了顺应国有企业改革的整体环境而发生的。第三,从改革的动力来看,两者的改革都是来源于国家由上至下的政策指令,并非市场经济直接促发的自然推进。从第一家国有企业——沈阳防爆器材厂的破产到20世纪90年代“减员增效”的国有企业改革,大量体制内组织成员脱离单位体制,成为在市场经济中靠自由竞争生存的市场主体;而目前的事业单位改革也一样是国家的制度安排。第四,从人事制度改革方面看,两者都实行聘用制度和岗位管理

制度。再分配制度下的单位组织对于个人而言都是“终身制”，只要进入组织，一个人的工作与生活就有了基本的保障，生老病死皆有人管。而聘用制度取消或减少了原有的编制，主要以公开招聘的形式和合同管理的方式对成员进行聘用，这样做的目的是使组织成员提高效率，发挥主动性和创造性，在这一点上国有事业单位和国有企业正在趋同。第五，从收入分配制度的改革上看，两者都实行了岗位绩效和分级分类管理的成员收入分配制度。这样做的目的是从资源分配角度改善再分配体制下的“大锅饭”现象，从而提高成员的工作积极性。

此外，从政策上来看，在管理体制、治理结构、保险制度、监督机制等方面，事业单位改革均与国有企业改革保持着一致性。这一现象是事业单位向制度环境趋同的过程，我国事业单位改革的制度环境主要有两个：中国整体的市场改革以及同为体制内组织的国有企业组织改革，其中与后者联系更为紧密，因此作用也更大。在追求制度合法性的改革中并不意味着对效率的放弃，首先事业单位改革制度本身是有效率的，这种效率是在宏观层面对整个社会运行而言的，改革有利于社会更好地运行，而国家之所以选择这样的方式而不是其他的方式来进行改革，体现的就是一种对制度效率的追求。“寻求制度的合法性其中实际上就蕴含着一种制度效率”^{②6}。

事业单位改革是寻求制度变迁合法性的过程

（一）事业单位改革是单位制度过程的延续

对于单位制以及单位组织的特点，不同学者从不同研究角度做了概括，大致包括：（1）集多功能于一身，单位组织把原本属于不同类型组织的政治、经济和文化功能全都集中于一体，向社会成员提供各个方面的服务；（2）具体单位和国家之间体现的是一种服从与被服从的权威关系，单位对于资源的配置本身没有自主权，主要是按照国家的指示来操作，并且单位组织是一种“德治性再分配体制”^{②7}；（3）资源不能够自由流动，资源归国家所有，因此国家将资源分配给各个单位组织之后，也就意味着资源固定在了这个单位之中，单位之间不能进行自由交易，在某种程度上会造成资源的浪费；（4）成员不能够自由流动，单位成员的身份也是单位按照计划赋予成员的，是被安排在一个个行政序列之中的，成员只有通过正式的人员调动才能获得流动。一方面必须要获得单位领导的同意，另一方面还必须要有能够接收的单位或者职位，才能够完成人员的流动，而不能通过竞争而自由选择自身成员身份；（5）从组织文化和人际关系方面来看，单位组织成员的交往非常注重私人关系，在处理工作方面的事情时，私人关系的好坏起到了很大的决定作用。

概括而言，单位制组织最主要的两个特点是：单位制的政治功能和单位成员的非流动性。对于组织来说，无论是传统的单位组织还是后来的“体制内组织”，其区别于市场经济组织最大的特点就是具有政治功能，它们都是由国家控制、受上级主管部门管理的组织。上级部门对于资源配置具有很大程度的决定权，而组织本身的自主权比较小，无论是资源的配置还是人员的调动都没有绝对的自主决定权，因此可以说组织的方方面面都受到这种政治功能的影响，许多其他特点和弊端也都由此而生。对成员个体来说，个体成员身份的非流动性是影响成员行为的一个很重要的因素。个人如果不能靠自身努力得到向上流动的机会，那么其积极性以及其他方面的选择和判断都会受到至关重要的影响。因此可以说，单位组织的政治功能和组织成员身份的固化是单位组织的最重要的两大特点，其他的特点都是基于这两个特点而衍生出来的。

中国的单位其实既是一种组织也是一种制度。关于组织和制度的关系问题，新古典经济学认为在市场经济改革的博弈过程中，制度是规则，组织是参与者，其结果是达到一种均衡状态。也就是“最佳结果”，也就是说“如果市场经济在中国得以发展，则它比再分配经济（即计划经济）在生产要素的分配和生产过程的组织上就更有效率，更有竞争性。随着市场经济的发展，新的利益集团也会相应产生，并在政治舞台上形成势力，导致社会制度与组织的相应变化”^{②8}，由此会产生一种新的均衡格局。可以看出，经济学把制度和组织分开来看，将制度作为规则，将组织作为参与主体。虽然这一理论逻辑可以解释一部分的组织与制度现象，但是对于中国特有的计划经济时代的单位组织却不能如此单一地加以解释。主要原因在于，中国的单位组织已经不单是一种规则，它在相当长的一段时间里统领着整个中国社会，所带来的影响深入到社会成员生活的各个方面，像一张大网一样笼罩着整个中国。因此，已经可以从制度层面上来谈论单位组织了，也就是说，中国的单位组织本身已经是一种制度。而事业单位作为单位组织的一个重要组成部分，其改革本身也就是制度变迁的一个重要组成部分。

将单位组织视作一种制度的观点，已经有学者做过专门论述，将制度定义为“在主流意识形态和价值观念基础上建立起来的、被认可、被结构化和强制执行的一些相对稳定的行为规范和取向”。在此基础上，又可认为单位作为一种组织形态，在中国特有的计划经济时代实际上发挥着与制度同样的意识形态的作用，因此可以将二者等同看待。其实，制度不只是一种主流意识形态，更是一种“稳定重复的观念习性”^{②9}，具有自身的稳定性。从目

前中国的现实来看,市场经济的扩大和国家集权的缩小,使得主流意识形态已经越来越趋向于市场经济而不是计划经济。但事业单位作为计划经济体制的一部分,始终保留了计划经济时代的单位组织价值观的稳定性,计划经济烙印依然根深蒂固地影响着事业单位。斯科特认为,“制度研究不仅必须研究既存社会秩序的‘属性’,还必须从‘过程’的角度展开”^③。因此,事业单位改革实际上是旧制度与新制度之间的一种相互作用,是新制度逐渐扩散和旧制度不断更新的过程。这个过程并非完全受功利主义的驱动,而是寻求制度合法性的过程,其本质是制度变迁下的组织变迁过程。

(二) 制度环境对事业单位改革至关重要

中国的改革是渐进式改革而非激进式革命,要使原有体制平稳地过渡到新体制,就必须采用分步走方式进行。国企改革已经基本取得了阶段性进展,事业单位的改革虽然一直进行但未见实效,这次的改革可以说是体制改革的进一步的深化,是在国企改革之后的第二步实质性进展,它实际上体现的是原有计划经济制度向市场经济制度的趋同,这一过程强调的就是组织所处的制度环境对组织变迁的重要影响。

制度环境是“一系列用来建立生产、交换与分配基础的基本的政治、社会和法律基础规则,例如法律和产权规则、规范和社会传统等。它具有相对稳定性。具体来说,我国事业单位改革所面临的制度环境由市场经济整体环境和国有企业改革先行影响两方面构成。整体市场经济背景下的制度环境指中国由计划经济体制向市场经济体制的转轨,这种改革并不是靠市场自由竞争自下而上自发形成的,而是国家由上至下的制度性改革所致。而国有企业改革影响,则是指在之前的20年里所取得的方向性的选择和经验结果,同为单位制组织,国企的改革为事业单位改革营造了更为直接的制度环境。这两者的本质都是国家从计划经济向市场经济的制度变迁过程,对于事业单位改革都起到了强制和规范的作用,同时也树立了一个可以模仿的“榜样”。从事业单位的发展过程来看,其最初的产生到改革过程都体现了制度环境的重要影响作用。

第一,事业单位的产生本身就是为了顺应国家计划经济制度的社会整合需要。最初事业单位是在计划经济再分配体制下形成的,目的是为了辅助国有企业的生产活动,并承担社会公益性服务。可见事业单位的建立就是制度性需求的结果。

第二,事业单位发展过程中也必须要满足制度环境的要求。在进行自身结构设计时,每个部门、职位、项目的设计都要考虑相关的制度环境,在运行中该怎样去做、

达到怎样的结果以及如何与相关因素进行配合。在当前的制度环境下,事业单位要想获得发展,理性的选择是采纳市场经济或者国有企业中的那些“广为流行的组织运作的理性观念和社会的制度化所定义的做法和程序”^④。

第三,事业单位的改革也是为了适应所处制度环境的变化。制度环境本身不是一成不变的,它虽然具有一定的稳定性,但也处在不断变化之中。所谓制度环境都是相对而言的,中国的改革实际上还可以放在更大的制度环境中来看,就是全球性的市场经济浪潮,所以说制度环境也在为了适应更大的制度环境而变化。因此,事业单位的改革本身也是为了适应制度环境的变革。

可见,对于事业单位来说,制度环境对其产生、发展和改革都至关重要。这种与制度环境寻求一致性的过程实际上就是寻求合法性机制的过程。而在寻求合法性的过程中不可避免地要与效率机制发生相互作用,两者的关系十分微妙,但也是不可分割的。

(三) 寻求合法性机制与效率机制具有互补性

“合法性机制”最初提出的目的是和效率机制进行对话,迈耶将“合法性”界定为“那些诱使或迫使组织采纳具有合法性的组织结构和行为的观念力量”^⑤。其强调的是组织为了生存在很多情况下并不是出于对效率的考虑而采纳某种制度和行为,而是出于一种对生存合理性和可能性的考虑。

其实效率机制与合法性机制并不互相矛盾,合法性本身也是具有效率的,即“可以通过寻求合法性从而与环境吻合降低组织与外部的协调成本”^⑥,这是一种制度效率。经济学家肯尼斯·阿罗曾经提出组织具有“近邻效应”的观点,认为组织变迁过程是通过不断学习新的信息来实现的,在这个过程中,组织更愿意去学习所熟悉的领域的信息,这样可以节省成本。^⑦从经济学角度讲,寻求制度合法性实际是可以间接地获得效率的。这种效率也可以减少成本,只不过与生产过程中的技术效率不同而已。

在对单位组织进行界定的时候,有学者按照制度主义的逻辑将“单位”定义为“再分配体制下的制度化组织”^⑧,强调的就是在追求技术效率和制度效率之间的连续统上,单位组织更加接近于制度效率。其实,即便是国有企业,目前来看追求制度效率的程度也很大,因为这涉及国家利益集团对国企改革的影响作用。国有企业虽然进行了市场化改革,但仍然是国家控股,这就意味着许多时候还是无法脱离国家的行政干预,不能真正达到对技术效率的追求。

相比之下,事业单位的体制内组织特点就更加明显,一方面作为辅助生产的部门,它自身不从事直接的生产

活动;另一方面,它的改革晚于国企改革,是国家自上而下的政策性改革。即使作为非营利性组织,事业单位要想更好地发展也会思考如何能够更有效地获得外部资源。非营利性组织的资源获取方式主要是通过国家或者民间支持,但由于我国民间公益事业发展水平较低,大多情况下主要还是靠国家的支持,因此事业单位只能依靠获得更大的生存价值或扩大存在的合理性来获得效率,这主要是通过顺应改革的步伐而实现。

市场经济的发展和国企改革的深化,给事业单位的发展带来压力,事业单位如果不进行改革,就会造成对整个社会体制改革的阻碍,“如果在一个社会里制度发生着变化和变迁,那么,通常的情况不是这个社会中的某一个制度发生着变化或变迁,而是这个社会中的整个制度同时发生着变迁”,因此,事业单位改革本身也是一种对社会整体运行效率的追求。

由此,这里就涉及一个效率相对性的问题。事业单位的改革是对社会整体而言的,效率的主体获得者是国家。原因在于事业单位仍然具有政治属性,国家仍然是其主要的控制者,同时改革的本身也是国家所做的决策,所以说效率的获得者也是国家,在这一点上与国有企业改革是一致的。

综上,国有事业单位改革作为中国体制改革的一部分,其所处的制度环境发挥了至关重要的作用,包括社会整体的市场经济环境和同为体制内组织的国有企业改革环境。一方面事业单位的改革本身就来自于制度环境的要求,另一方面对于制度环境的趋同使得改革获得相应的制度效率。因此,事业改革是一个寻求制度合法性的过程。

体制内单位组织改革将可能 沿着制度趋同方向进行

中国的体制改革是整个社会结构的渐进性变革,目的是从计划经济体制逐步转为市场经济体制。在这个过程中,从宏观来看,是社会结构的整体转变;从微观来看,是社会个体发挥能动性的过程,这两个过程在制度变迁中是不能够分开的,个体的能动性和整体的社会结构在实践中错综交织。在体制改革带来的社会结构转型中,资源的配置方式和行动者的规则都发生了重大转变。

从资源的配置方式来看,在从计划经济到市场经济的过渡中,资源的配置方式从国家强制性再分配逐渐转向市场调节,导致原来整个城市社会单一的“单位体制”分化成体制内组织和体制外组织,体制外组织的资源获取来自市场,体制内组织的资源获取大部分来自于国家、部分来自于市场。同时,这一过程也导致社会成员的个

体资源获得途径从原来的完全来自于国家,分化成来自于国家和市场两个方面。为此,社会中的组织就被分为两大类,即国家控制的组织和市场控制的组织。

从行动者规则的制定上看,体制内组织虽然受到了市场化影响,在许多规则方面也都沿着市场化的方向改革,比如聘用制、绩效考核制等制度的实施,但是由于其资源主要来源于国家,因此规则的制定其实还是国家控制,这样就会造成许多规则表面趋于市场化,但实际运作中仍保留传统单位组织的本质属性。

在制度环境趋于市场化的条件下,体制内组织若想生存势必要与越来越多的市场化组织进行资源的交换和互动,这种信息的交流会使得体制内组织逐渐与市场化有所趋同。在当前的中国社会中,单位组织集各项功能于一身的状况已明显改变,多数功能已经分化到社会中。同时,体制内组织又会保留自身计划经济体制的延续性特点。国有企业改革虽然进行了20年,也不例外。资源再分配情况、行政职能的发挥、人员内部调动的非自主性等特点都在目前的国有企业中有所体现。而作为改革刚刚起步的事业单位,这种单位组织特点就更加明显。相比较而言,事业单位的人员流动比国有企业要僵化得多,组织活力也相对较差。

事业单位的改革与国有企业一样都面临着适应市场经济的局面,要想使改革平稳地过渡,最好的选择是沿着国有企业的改革路径进行,这样做不仅使改革本身具有一定的合理性,同时也减少了因选择的不确定性而带来的风险以及与制度环境不一致而增加的成本。从个体成员角度来说,市场化经济和国有企业改革已经在人们意识中形成了基本的记忆,如果继续按照这一思路,则在观念上减少了人们对改革认识的文化冲突,从而有利于改革的顺利进行。

近期,广东、江苏、河南、河北等开始对政府行政系统的进行试点改革,主要方式是对公务员实行聘任制,改变“一聘定终身”的公务员编制等,这一改革反映出国家打破体制约束、搞活体制的决心。实际上,行政单位的改革作为体制改革的一部分也会表现出一种国家整体体制改革的趋同性,中国体制内组织的改革在未来将进一步沿着制度的趋同进程发展。[本文受到辽宁省教育厅人文社会科学重点研究项目“市场化过程中体制内组织的结构性承继与发展研究”(项目号:2009T090)资助]

①②③王彦斌《市场化过程中体制内组织的变迁与适应》,《云南行政学院学报》2011年第6期。

②李路路等《市场转型与“单位”变迁:再论“单位”研究》,《社会》2009年第4期。

- ③⑦华尔德《共产党社会的新传统主义》，龚小夏译，（香港）牛津大学出版社1996年版，第2页。
- ④参见波兰尼《巨变：当代政治、经济的起源》，黄树民等译，（台湾）远流出版实业股份有限公司1989年版。
- ⑤⑩路风《单位：一种特殊的社会组织形式》，《中国社会科学》1989年第1期。
- ⑥⑦⑮李猛、周飞舟、李康《单位：一种特殊的社会组织形式》，《中国社会科学季刊》（香港），2000年秋季卷，第143、148、143页。
- ⑧谭深《城市单位保障的形成及特点》，《社会学研究》1991年第5期。
- ⑨李路路《论“单位”研究》，《社会学研究》2002年第5期。
- ⑪李路路、王奋宇《中国现代化进城中的社会结构及其变革》，浙江人民出版社1992年版。
- ⑫刘建军《中国单位体制的建构与“革命后社会”的整合》，《云南行政学院学报》2000年第5期。
- ⑬彭穗宁《市民的再社会化：由“单位人”到“新单位人”到“社区人”》，《天府新论》1997年第6期。
- ⑭⑰刘平《新二元社会与中国社会转型研究》，《中国社会科学》2007年第1期。
- ⑮刘平《从新二元社会分析到社会政策选择》，《社会科学辑刊》2005年第1期。
- ⑯田毅鹏、吕方《单位社会的终结及其社会风险》，《吉林大学社会科学学报》2009年第6期。
- ⑰此部分的文献主要参考了刘文钊、董克用《中国事业单位改革》，《中国人民大学学报》2010年第5期；陈宪伟《中国事业单位改革若干问题探析》，《长春师范学院学报》2010年第3期；张秀玉、郭远远、贝森《事业单位改革问题及对策研究》，《管理研究》2010年第3期。
- ⑱此部分的文献参考了俞路《事业单位改革的五点思考》，《中国行政管理》2011年第5期；赵立波《事业单位改革动力现状、原因及动力机制建构研究》，《行政论坛》2010年第2期。
- ⑳李文钊、董克用《中国事业单位改革：理念与政策建议》，《中国人民大学学报》2010年第5期。
- ㉑朱仁显、周蕾《事业单位改革的未来取向》，《福建论坛》（人文社会科学版）2011年第1期。
- ㉒《关于全国各界及人民政府、党派、团体所属事业单位的国家工作人员实行公费医疗预防的指示》，《人民日报》1952年6月28日。
- ㉓《事业单位登记管理暂行条例》1998年10月25日中华人民共和国国务院令 第252号发布，2004年6月27日国务院令 第411号修订。
- ㉔㉕《中共中央国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见》，中发〔2011〕5号，2011年3月23日。
- ㉖周雪光《西方社会学关于中国组织与制度变迁研究状况述评》，《社会学研究》1999年第4期。
- ㉗周雪光《制度是怎样思维的》，《读书》2001年第4期。
- ㉘斯科特《制度与组织：思想观念与物质利益》，中国人民大学出版社2009年版，第58页。
- ㉙张永宏《组织社会学的新制度主义学派》，上海人民出版社2007年版，第1页。
- ㉚㉛周雪光《组织社会学十讲》，社会科学文献出版社2003年版，第75、321页。

作者简介：王彦斌，1957年生，云南大学公共管理学院教授、博士生导师；李兴，1986年生，沈阳市于洪区迎宾路街道太湖社区书记助理。

（责任编辑：丁惠平）