

【治理与政策】

# 事业单位的制度运行与国家基层治理

——基于M学院中层干部竞聘上岗实践的分析

苗大雷 李路路 王修晓

**内容提要:**事业单位是中国社会的一种重要组织形式,它构成国家基层治理的重要环节。对M学院中层干部竞聘上岗实践的分析表明,当前事业单位的现实运行中有着稳定的制度安排和行为机制。国家赋予事业单位自主权,由其进行自我管理,同时把坚持党的领导作为一项基本制度,又在事业单位中建立起比较稳定的基层民主制度。事业单位中形成了上下分际的权力结构和行为方式,领导和群众之间呈现出合作与互动的复杂关系。这些共同塑造了事业单位的内部秩序,形成了国家基层治理的制度逻辑。对国家治理的深入研究应重视对单位组织进行持续关注。

**关键词:**事业单位;竞聘上岗;基层治理;制度逻辑

近些年来,我国的事业单位改革不断深入,不仅涉及人事管理、收入分配、养老、医疗等许多具体制度,而且触及事业单位的基本管理体制。由于这一改革涉及3000多万人,关系到全国约1/10城镇就业人口的切身利益,<sup>①</sup>因而受到社会各界的广泛关注。对此,学术界进行了持续关注,形成了一些有重要影响的学术成果。<sup>②</sup>不过,目前许多研究主要从政府管理的角度探讨事业单位改革“应当”采取的模式、路径,以及各项具体制度“应该”如何进一步改革与完善,却较少关注改革过程中这些制度的“实际”运行状况及其效果,更缺乏对其中的国家治理方式和治理逻辑进行探讨与揭示,以致许多以推进和深化事业单位改革为目标的政策建议缺乏针对性和现实性。从组织社会学的研究视角出发,只有对制度变迁过程中制度运行的实际情况进行深入分析,并提出令人满意的解释,才有可能有效地采取对策、改进制度。为此,本文选择事业单位中至关重要的人事管理制度作为切入点,考察干部选拔制度的现实运行,以此探讨事业单位制度运行的特征,并剖析其中蕴藏着的国家基层治理方式和治理逻辑。

**基金项目:**国家社会科学基金青年项目“事业单位改革实践与社会治理创新研究”(14CSH043)、“单位体制变迁与社会管理制度创新的组织基础研究”(13CSH085);教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“从单位组织到社会组织——社会转型背景下的组织制度变迁”(14JJD840001);中央高校基本业务费资助华中科技大学自主创新研究基金项目“事业单位运行机制研究”(2012WQN025)。

**作者简介:**苗大雷,社会学博士,华中科技大学社会学系讲师,主要研究方向为组织社会学;李路路,中国人民大学社会学理论与方法研究中心教授,博士生导师,主要研究方向为组织社会学、社会分层;王修晓,社会学博士,中央财经大学社会发展学院讲师,主要研究方向为组织社会学。

## 一、文献回顾:单位体制与基层治理

事业单位与行政机关单位、国有企业单位一道,被认为是极具中国特色的单位组织的三种主要类型,它们集行政性的命令权力和交换性的财产权力于一身,构成了计划经济体制下中国城镇社会的基本统治形式与治理单元。<sup>③</sup>在已有研究中,单位组织被作为透视中国城镇社会基层秩序的独特窗口,其中的制度运行共同体现出“单位体制”的基本特征和治理逻辑。这是分析和理解事业单位的制度运行与国家基层治理的基础与参照。

总体来看,传统的单位体制是一种再分配体制。<sup>④</sup>它的基本特征包括以下内容:(1)几乎所有城镇就业人员被国家纳入到单位组织中,成为其成员;(2)每个单位组织都被吸纳到国家的行政等级制度中,获得相应的行政级别;(3)单位组织中普遍设立党组织,它和同级行政机构在政治上和法律上代表党和政府;(4)单位组织表现出功能合一性、非契约性和资源的不可流动性等内在特质,成为国家控制整个社会的组织手段。<sup>⑤</sup>有学者指出,在这样的体制之下,国家的统治和治理围绕单位组织展开,国家控制各种资源,通过再分配的方式配置到单位组织,再由单位组织分配给个人,这就使得单位组织依附于国家,个人依附于单位组织,从而形成国家—单位—个人之间的强制性依附关系。单位组织内的资源分配主要遵循“德治”原则,即各种资源按照品德和政治觉悟的标准被分配下去。由于品德和政治觉悟缺乏明确的评价标准,而且后者常随场合的变化而改变,使得资源分配无法形成明确的成文规则,从而形成“规则短缺”,这给评判者留下了相当大的处置权限或自由空间,也使得评判者地位的获得显得至关重要。<sup>⑥</sup>由此带来的结果是,单位组织内形成了围绕着作为评判者的“领导”的特殊权力结构和行为方式,即庇护主义和派系结构并存的格局。其中,庇护主义是指,在单位组织内部存在着领导与积极分子之间施恩回报的“依附—庇护”关系网络,从而在资源分配中表现出“有原则的特殊主义”;<sup>⑦</sup>而派系结构是指,围绕着同一级别的不同领导会形成一种上下延伸、平行断裂的关系网络,单位成员围绕它进行博弈,在获取资源的同时不断实现派系结构的再生产。<sup>⑧</sup>概括而言,在单位体制之下,形成了一套稳定的制度安排和行为方式,国家的统治和基层治理通过单位组织进行,单位组织的现实运行中贯穿着“德治再分配”的基本治理逻辑。事业单位作为一种重要的单位组织,它的制度运行中也贯穿着这样的逻辑。

需要指出的是,以上论述主要基于现实感受与宏观判断,却较少采用实证研究方式,进入单位组织中考察具体的制度运行。其中,尽管它们特别关注单位组织中的“评判者地位的获得”,即各类各级的单位组织官员的调动和晋升,<sup>⑨</sup>认为这是最能体现单位体制之下制度运行和治理逻辑的关键所在,但是却对此缺乏细致的考察与分析。而且,后来有一些研究者注重分析社会主义市场经济发展带来的影响和冲击,以此为背景探讨单位体制的变迁与转型,甚至提出了“后单位制”或“新单位制”的判断与观点,<sup>⑩</sup>却仍然没有对其中的干部选拔、调动和晋升等重要问题加以关注,探讨它们在单位体制变迁过程中是否发生变化,以及其中有什么新特点,是否表现出新的治理逻辑。这些都成为以上观点受到质疑的重要原因。<sup>⑪</sup>就本文关注的事业单位的干部选拔制度而言,深入研究它的现实运行状况,探讨其中表现出来的制度安排和行为方式,就能形成对以上观点的检验或补充,进而更深刻地揭示出事业单位中体现出来的国家基层治理逻辑。

为了探讨事业单位中干部选拔制度的现实运行,本文主要使用笔者2009年4月至2010年2月期间在M学院集中搜集、并在后来不断补充的田野调查资料。M学院成立于1979年,是国务院某部门直属的管理

干部学院,行政级别为司局级,承担行业系统干部培训的职能。2007年起,由于该部门所处行业学历教育的需要,学院经批准获得大专招生权,加挂职业学院的牌子,实行“两套班子、一套人马”。目前,它集干部培训和大专学历教育于一身,属于国务院公布的事业单位分类改革方案中的公益二类事业单位。<sup>⑫</sup>自2009年起,M学院常设18个处级部门,包括13个行政处室和5个教学部门,在职人员大约220人。在调查过程中,笔者系统查阅了该学院的历史档案,并全程参与了2009年的中层干部选拔过程,还对30多位干部、职工进行了访谈,其中包括主管人事工作的学院党政领导和前后三任人事处长、人事科长。<sup>⑬</sup>

## 二、竞聘上岗:事业单位中层干部选拔的制度运行

干部选拔是事业单位中重要的人事管理制度,它经历了持续的制度变迁。新中国成立以来,“干部”和“工人”、“农民”成为三种重要的社会身份,分别由人事、劳动和农业等部门进行管理。在事业单位中,干部选拔和行政机关单位、国有企业单位一样,主要采取委任制(也称任免制),由任免机关(主要是上级党委及组织人事部门)在其任免权限范围内直接或间接地指派任用人选担任一定的职务,它在本质上是一种自上而下的权力配置,制度运行过程限于少数领导干部,相对封闭和神秘化。<sup>⑭</sup>到党的十一届三中全会之后,伴随着经济体制和政治体制的改革,国家也开始进行人事管理制度改革,对“干部”进行了分解,在行政单位、事业单位和国企单位中建立起分类管理体制,探索公开选拔干部、竞争选拔干部的新路径,选举制、考任制、聘任制等逐渐成为主要方式。<sup>⑮</sup>由此,事业单位的干部选拔也开始采取新的方式,并呈现出新的特点。总体上,经过三十多年的改革,当前的事业单位中建立起以聘用制度、岗位管理制度和公开招聘制度为主要内容的人事管理制度。除了事业单位的领导人员由上级部门任免或选派外,事业单位内部工作人员的人事管理遵循以上制度,按照依据岗位设置进行新进人员公开招聘(外部招聘)和通过竞聘上岗实施人员选拔(内部聘用)的方式进行。其中,干部选拔主要采用后一种方式,即竞聘上岗,基本方式是考试、考核、民主测评、双向选择。事业单位可根据实际情况选择其中一种方式或者将若干种方式结合进行。<sup>⑯</sup>2014年7月1日起实施的《事业单位人事管理条例》对竞聘上岗做出了程序规范。

具体到M学院,结合全国事业单位人事管理制度改革试点和全面推行的工作进度,它在2000年、2004年、2006年、2009年和2011年通过竞聘上岗的方式进行了多次干部选拔,处级干部的选拔是每次的焦点。<sup>⑰</sup>在历次实践中,前三次主要针对空缺岗位进行,2009年后的竞聘上岗则配合着全员聘用制改革进行,<sup>⑱</sup>它总结了前三次的经验并借鉴其他事业单位的操作方式,形成了比较成熟且有代表性的做法,成为学院后来操作的蓝本。本文主要呈现2009年的处级干部竞聘上岗。它主要包括以下步骤:首先,制定方案;其次,公布岗位,公开报名与资格审查;再次,组织竞聘,进行测评与考察,确定初步人选;最后,公示与确定人选,签订合同。

### (一)制定方案

竞聘上岗的第一步是制定方案,事业单位可以根据国家有关规定和自身特点提出具体的操作方式。在M学院,竞聘上岗方案的制定过程大体是:提出初步方案,在全院范围征求意见并修改,经职工代表大会(简称“职代会”)讨论,最终确定方案。

#### 1. 提出方案和征求意见

2009年4月17日,人事部门拟定并经学院党委会讨论通过的《处级干部竞聘上岗实施方案(讨论稿)》(简称《方案初稿》)公布。《方案初稿》确定了竞聘上岗的基本框架,对应聘人员的资格与基本条件、操作程

序与方式等做出了规定。核心内容包括:(1)成立竞聘上岗领导小组(简称“领导小组”),成员以党委组成人员为主体,包括全院党政领导,由党委书记(兼院长)、专职副书记(分管人事工作)分别任组长、副组长,组织人事部门作为领导小组办公室,负责具体工作。(2)确立了竞聘上岗的基本程序,包括:公布岗位、报名和资格审查、竞聘演讲及测评、确定考察对象、组织考察、确定聘任人选、办理聘用手续。(3)干部选拔采取公开报名的方式进行,即“符合职位要求和任职条件的人员本人提交申请,领导小组办公室负责审查”。(4)对应聘者的测评方式为,“应聘者在全院教职工大会上竞聘演讲”,“由全院教职工对竞聘者进行测评”,测评的权重为“院领导30%、教职工70%”。按照实际操作中把投给应聘者的同意票折合成百分制的方式,每位院领导的权重相当于普通干部职工的10倍。(5)确定对测评结果的使用方式,即“根据测评结果按照由高分到低分的原则确定考察对象”,进行“组织考察”,最后由“院党委集体研究确定聘任人选”并办理聘用手续。(6)明确提出采用竞聘上岗方式进行干部选拔的范围,“党总支书记、副书记,工会主席、副主席,团委书记等需要党委研究决定或通过选举产生的职位不通过竞聘的方式产生”。

《方案初稿》在学院职工中引发热烈讨论,各部门在讨论的基础上形成各自的意见和建议,并通过书面方式反馈到领导小组办公室。领导小组对此进行汇总并经学院党委会讨论后对《方案初稿》进行修改,形成《干部竞聘上岗实施方案(征求意见稿)》(简称《方案二稿》),于5月15日公布。

将《方案二稿》与《方案初稿》进行对比,笔者发现其中有12项修改,大体分为4类:(1)使方案更符合上级部门有关规定,与有明确规定的文件保持一致。这包括应聘处级、副处级岗位的学历要求从“大学本科以上”调整为“大学专科以上”;在“办理聘用手续”环节增加“报部人事司备案”。(2)对《方案初稿》中不太明确、而普通干部职工反映较多的问题做出明确答复。主要有,在资格审查条件中增加“具有5年(含)以上工龄”;明确“任职年限计算的截止日期为2009年7月1日”。(3)进一步明确操作规程,使程序更加完备。这包括,报名方式细化为“每人限报2个职位”、“报名情况分两次公布,报名者可根据第一次报名情况调整志愿,第二次公布后不得再作更改”;增加“计票监票”的内容,具体为,“计票监票工作由有关院领导牵头负责,有关工作人员通过各部门推荐产生”;“确定考察对象”的方式为,“根据测评结果按照由高分到低分的原则确定两名考察对象,如第二名和第三名得分相同,适当扩大考察范围”;在“确定聘任人选”中增加“如有必要,将根据需要对有关人员进行平行调整”;增加“任前公示”环节。(4)对特殊情况做出明确规定。主要包括:申请破格的要求为“本人提出申请,经院党委会研究同意,且竞聘前在处级干部中进行民主测评,支持率达到50%以上”;对老同志实行特别对待,“因年龄和身体健康等原因不再参加竞聘上岗的现职正(副)处级领导干部,本人提出申请,经院党委研究同意,可以由院里安排工作”,并按原职级享受各种待遇。

## 2. 召开职代会与确定方案

《方案二稿》公布之后,引发的讨论与争议较上一次明显减少,领导小组根据各部门反馈上来的意见进行了再次修改,形成了《处级干部竞聘上岗实施方案》(简称《方案三稿》)。与《方案二稿》相比,只有一项修改,即把“确定考察对象”的内容修改为“根据测评结果按照由高分到低分的原则确定两名考察对象,因得分相等难以确定前两名时,适当扩大考察范围”。随后,5月25日,经学院工会动议,党委会讨论,决定在5月31日召开职工代表大会,讨论《方案三稿》,待方案通过后再付诸实施。对此,作为领导小组副组长的副书记表示,“希望通过这种方式,在广泛、充分吸收广大教职工的意见制定竞聘上岗方案的基础上,充分行使教职工当家做主的权利,实现民主决策、民主管理”。

5月31日上午,职工代表大会如期举行,主要议程是讨论《方案三稿》。当天的会议由学院工会主席主

持,基本程序是:首先主持人宣布会议开始,接着由领导小组办公室成员对制定方案的过程进行介绍,然后由职工代表进行举手表决。表决结果是,全体代表一致举手表示同意,《方案三稿》获得通过,成为本次处级干部竞聘上岗的正式方案。最后,副书记、书记分别做总结讲话,强调全体职工端正态度,做好竞聘上岗工作。整个会议在半天时间内结束。

## (二)公布岗位与公开报名

5月31日下午,经职工代表大会讨论通过的《处级干部竞聘上岗实施方案》下发至各部门。同时,还下发了《处级职位竞聘程序和时间安排》,公布了竞聘上岗的岗位:全院18个部门共设17个正处级岗位(1个部门不设正职)和12个副处级岗位(10个部门设副职,其中1个部门设3个副职)。

### 1. 一次报名:个人意愿的自由表达

按照公布的时间进度安排,在6月1日12点之前,有意报名应聘者应向领导小组办公室提交报名表。根据这一安排我们看到,6月1日上午8点起,每位院领导的办公室外都排起了队,有意报名应聘者纷纷找院领导谈话。之所以出现这样的景象,主要在于每位应聘者都清楚,每位院领导在测评中有非常大的权重,而且他们在“组织考察”环节也有重要话语权,所以必须通过谈话让院领导加深对自己的了解。一些报名的人士坦言,“院领导不一定了解你,你不找他就不可能了解你,到时候怎么给你打分?再说,别人都去找,你不去找,领导也可能在想,这人做什么事情都不积极,他能对你印象好吗?”

6月2日上午,领导小组公布了第一次报名情况。正处级干部的报名情况是,17个岗位总共有21人报名,其中9人只报了一个岗位,10人报了两个岗位,另有2人同时报了一个正处级岗位和一个副处级岗位。他们中有7人是现任正处级干部,14人是副处级干部或者具有同等职级者(主要是有副高级以上职称人员)。那些只报了一个正处级岗位的要么是现任正处级干部,要么是具有难以替代的专业技能;而那些报两个岗位的应聘者,主要是依据个人资历、能力等因素做出的综合考虑。另外,副处级干部的报名情况是,12个岗位总共有32人报名,其中18人报了两个岗位。他们中有3名现任副处级干部(包括报名正处级岗位的1人)和4名有同等职级者(包含报名正处级岗位的1人),其他应聘者要么是试图晋升职位,要么是抱着一种“试试看、锻炼一下”的心态,“不浪费机会”,同时“表明自己有上进心”。对当事人的访谈得知,这一次报名是个人意愿的自由表达。

### 2. 二次报名:领导谈话与岗位控制

第一次报名结果公布之后,在学院引起巨大轰动。许多应聘者开始考虑如何调整所报岗位,希望通过第二次报名来提高自己的优势。与此同时,学院领导主动找部分应聘者谈话,商讨报名调整。这主要包括两种情形:一是,与部分年龄较大的老同志谈话,商讨相应工作安排;二是,与部分重点岗位的应聘者谈话,进行报名调整。

6月3日上午,第二次报名结果公布。其与第一次报名情况相比有两点明显变化:一方面,有部分老同志退出相关岗位竞聘;另一方面,学院办公室主任这一个核心的正处级岗位的应聘者发生重大变化,一次报名时的现任主任报名到另一岗位,而此前并未报这一岗位的现任副主任成为唯一应聘者。对于这样的改变,现任办公室主任坦言:“第一次报名时我报了办公室主任,别人也就不报了,他们知道争不过我。可领导决定不让你干了,找你谈话了,另有工作安排,那你遵照执行就是。第二次报名之后有不少人和我谈,你第二次不报办公室主任了,也不和我们说一声,要知道你不报了我们就报了。这些人就是没看清形势。”在这里,如果说第一次报名是个人意愿的自由表达,那么第二次报名则比较集中地体现了领导意图。

### (三) 竞聘测评与人选初定

在公布二次报名结果的同时,领导小组办公室也对报名人员进行了资格审查,并于6月3日中午公布了审查结果,通知符合条件者进入下一阶段。

#### 1. 竞聘测评:公开演讲与投票打分

6月3日下午和4日上午,处级、副处级干部竞聘演讲与测评依次进行。在整个过程中,应聘者按规定从个人情况、竞聘理由、对所竞聘岗位的认识和工作思路等方面发表了演讲。对于演讲,应聘者都很重视,把它作为院领导和其他职工了解自己的一种重要方式。参与其中的受访者表达了这样的认识,“要是演讲时讲了太差的话,人家会想,演讲都弄不好,这人的能力肯定也不咋地”。到6月4日下午2点半左右,计票工作人员根据测评情况计算出每位应聘者的得分,提交领导小组。下午4点20分,经学院党委会讨论决定,召开中层干部会议,通报测评结果,公布每个岗位前两名的得分情况。

测评情况公布后,立即在学院引发了热议。对此,许多人是这样认识的,“现在是几家欢喜几家愁。尽管测评结果公布,但这只是一个参考,还没有开始进入考察和聘任的程序,一切都还悬着”。

#### 2. 考察与公示:以测评为参照的调整

6月5日到9日,领导小组进行干部考察,重点考察那些将获得职级晋升的人员。考察方式是2-3名领导小组成员到所在部门听取意见,考察内容主要是“考察对象的德、能、勤、绩、廉”。根据多位从事多年人事工作的访谈对象的说法,这些考察内容既是上级部门的“规定动作”,也是能反映一个人情况的具体指标,各项内容都有针对性。总结来看,“德”主要指政治品质和道德品行,考察时会特别关注个人学习和贯彻党的路线、方针的情况,尤其在重大问题面前的政治表现,不同时期会有不同变化,比如在20世纪90年代重点考察在“八九风波”中的表现,进入21世纪重点考察对“法轮功”的态度;“能”主要指个人修养和工作能力,学习能力、管理能力、解决问题能力、协调能力、创新能力等是重要内容;“勤”主要指工作态度和作风,事业心、责任心、工作积极性、创造性和工作效率是主要内容;“绩”主要指工作实绩,包括履行岗位职责情况,开展工作的质量、数量、效率以及业绩贡献等;“廉”的主要内容是遵纪守法,履行党风廉政建设及遵守廉洁自律有关规定的情况。在这些内容中,“德”是核心,“能”和“绩”是重点,“勤”和“廉”是必要保障,而在现实中能否得到所在部门和群众的认可更是考察的关键。

6月9日下午3点半左右,拟聘干部名单在学院进行公示,公示期为9日至15日,同时报上级主管部门备案。将公示名单与6月4日公布的测评结果对照可以发现,在17个处级岗位当中,有16个岗位公布了拟聘人选,有一个处级岗位(J岗)的人选空缺,<sup>⑩</sup>这16人中有15人是所报岗位得分第一的应聘者,其中13人按照测评结果直接聘任在所报岗位上,另有2人的拟聘岗位进行了相互对调。另外,有1个岗位(Z岗)的人选是从其他部门测评得分第二的应聘者中调过来的,而他并没有报这个岗位。与此同时,在公布的12个副处级岗位拟聘人选中,9个设1名处级副职的岗位中有6名是所报岗位上得分第一的应聘者,其中3人按照测评结果直接聘任在所报岗位上,其他3人所聘岗位与所报不一致,而是进行了调整;另外3个部门的拟聘人选中,有2个是从其他部门中调剂过来的,而且这2个人都报了两个岗位,并且在所报两个岗位上都只是第二名,另1个则是将设立了3名副职部门的第二名调剂过来;而在本次竞聘中设置3个副职的部门中,拟聘人员分别是测评得分为第一、三、四名的应聘者。这意味着,公示名单中有3名测评得分为第一的副处级岗位应聘者并未被列入拟聘人选。

对公示情况进行分析可以有两点重要发现:第一,方案中“如有必要,将根据工作需要将对有关人员进行

平行调整”这一规定赋予院领导有重要的调整权力；第二，基于全体职工打分的测评结果只是作为干部选拔的参考，院领导的综合考虑才是决定性因素。那么，在测评得分和院领导的综合考虑之间，什么因素在发挥着重要作用呢？对一些当事人的访谈表明，“政治影响”是其中的关键，这也是能够体现领导权威的奥妙所在。其中有两个例子最能体现这一点。一个例子是，在3个测评得分是所报副处级岗位第一名却未被纳入拟聘人选的应聘者中，有1位是拟新晋升的某处级干部的妻子，他们不可能夫妻双方同时获得晋升。另一个例子是，那2个虽然测评得分只是所报岗位第二却获得晋升的副处级应聘者，年龄已近40岁，他们在学院工作的时间长、资历老，而且基本条件都合格，如果仍然不能晋升为副处级，会让许多人感到寒心。尽管这两个例子背后的影响因素是相同的，但具体的操作方式却存在差异，前者是由领导主动谈话解释，后者则是当事人不断找领导谈话积极争取而来的。

#### (四)正式聘任

在公示拟聘名单到最终聘任之间，学院又出现了找领导谈话的个别情况。这主要发生在那位测评得分第二而被调配到Z岗任职的正处级干部人选身上，他虽然获得了晋升，但对拟聘岗位存在异议，希望能调整岗位。访谈得知，这主要是因为他的拟聘岗位是与部机关某部门联系开展业务，而他此前在此部机关工作过，双方对此结果都不满，因此提出调整。

6月18日，学院下发文件，正式公布任职结果。名单显示，提出异议者的岗位得到了调整，他被聘任到另一处级岗位(X岗)，其原拟聘职位(Z岗)空缺(文件未提及此职务的人选，在实际上由另一部门处长兼任)，被异议者替代的岗位(X岗)人选到原空缺岗位(J岗)任职。学院按此结果与聘任人选签订合同，聘期两年，新晋升人员的试用期为一年。

至此，本次处级干部竞聘上岗结束。

### 三、事业单位中国家基层治理的制度逻辑

制度逻辑指某一领域中稳定存在的制度安排与相应的行动机制，这些制度逻辑诱发或塑造了这一领域中相应的行为方式。<sup>④</sup>前文提到，在竞聘上岗实践中，事业单位可以根据实际情况选择具体操作方式，因此M学院的实践可能与其他事业单位存在着许多差别。尽管如此，还是可以发现，在M学院竞聘上岗实践的背后存在一些稳定的基本制度安排和行动机制，这在不同的事业单位是大体相同的。它们一方面反映了事业单位改革的目的和取得的成效，另一方面恰恰体现出当前在事业单位中存在着的国家基层治理的制度逻辑。

#### (一)事业单位自主权

在30多年的事业单位改革中，涉及的内容是多方面的，不过其中有一项核心内容贯穿始终，这就是扩大事业单位自主权，使事业单位从党政机关的消极、被动的附属物，转变为相对独立的能动实体，以此提高事业单位的积极性和创造性，解放事业单位的生产力。<sup>⑤</sup>具体到事业单位的现实运行，就是主管部门下放权力，改变计划经济时代由政府统一计划、统一调动、统一安排和统一使用的事业单位管理体制，建立并完善与社会主义市场经济相适应的事业单位法人治理结构，使事业单位从党政机关的附属物转成为一级独立法人，拥有法人财产权、独立享有民事权利、独立承担民事责任，实现自主经营、自我管理。

在M学院，事业单位的自主权首先在其资源获得和收入来源中体现出来。尽管M学院按照经费来源属于全额拨款事业单位，但对它多年的年终财务报告分析可以发现，财政拨款只是基本事业经费和人员经

费,它自1999年起占总收入的比例已经从原来的大部分降低到三分之一左右,其余都主要依靠自主经营获得。除此以外,事业单位自主权也在它的中层干部竞聘上岗实践中得到比较充分的体现。从整个过程看,行动主体是学院领导和干部职工,而上级主管部门和领导的作用主要体现为制度约束和业务指导。这主要体现为:上级部门的规定只作为一种基本的制度规范,具体方案由学院自主制定;干部选拔和晋升的操作过程由学院领导主导,确定的拟聘人选名单按规定报部里备案;在涉及上级部门业务时,人选经过双方协商最终确定。从这里的资源获得和干部选拔的情况来看,事业单位对涉及职工利益的内部事务主要实行自我管理,它们与代表着国家的上级主管部门之间并没有表现出强制性的依附关系。

## (二)坚持党的领导

在赋予事业单位自主权的同时,事业单位中还存在着一种重要的约束机制,这就是毫不动摇地坚持党的领导。坚持党的领导,是中国在长期的革命实践中形成和确立下来、并获法律认可的,这是历史发展做出的选择,也是中国社会发展长期坚持的一项基本制度。具体而言,在事业单位中坚持党的领导,主要是坚持党的组织领导、思想领导和政治领导,它们是做好具体工作的组织保证、思想保证和政治保证,这与其他领域是相通的。<sup>②</sup>

坚持党的领导在M学院首先体现为,它的党政领导班子成员的人事任命权由上级党委和组织部门掌握,这是保证党对事业单位进行组织领导、思想领导和政治领导的基础。另外,它还具体地体现在中层干部竞聘上岗的实践中。这主要包括:第一,从坚持党的组织领导看,竞聘上岗坚持了“党管干部”的原则,领导小组的组长和副组长分别由党委书记和副书记出任,成员也以党委组成人员为主体。而且,在实际操作过程中,许多重要问题都要经“党委会研究”后做出决定,比如破格参加竞聘的条件、召开职工代表大会讨论《方案三稿》都是经党委会讨论通过的。更重要的是,在测评后对拟聘人选的考察与调整,是经过党委会反复研究讨论后最终确定的,其中对“政治影响”的重视突显了党委集体领导与决策。第二,从坚持党的思想领导看,竞聘方案中明确提出“坚持马列主义、毛泽东思想、邓小平理论、‘三个代表’重要思想和科学发展观”,并且把它作为应聘者资格审查的基本条件,而在“组织考察”环节它更是“德”的重要考察内容,这些都是坚持党的思想领导的现实表现。第三,从坚持党的政治领导看,其中的重要内容就是要保证党的基本路线和重大决策的贯彻执行,而通过竞聘上岗的方式进行干部选拔,这本身就是在落实党的事业单位人事制度改革部署,是在事业单位中坚持党的政治领导的具体体现。总之,从以上分析来看,事业单位仍然是保证执政党的领导地位、实现国家基层治理的重要组织资源。

## (三)事业单位的基层民主

在事业单位的现实运行和日常管理中,还有着比较稳定的基层民主制度。基层民主是中国特色社会主义民主政治的重要组成部分,它是指人民群众在基层政治、经济、文化和社会生活领域直接行使民主权利,参与管理公共事务和公益事业的制度和实践。<sup>③</sup>这在事业单位改革的过程中具体体现为,形成了一套民主管理制度,即由事业单位的职工遵照法律和法规的规定,通过职工代表大会以及其他方式,对内部事务实行民主参与、民主决策和民主监督。

具体到M学院,在中层干部竞聘上岗的实践中,无论是在最初的制定方案阶段,还是到后来的竞聘测评,职工都比较有效地参与进来,实现了民主参与、民主决策和民主监督。首先,民主参与主要体现为:学院针对竞聘方案进行了三次征求意见,职工可以对此提出自己的意见和建议,而且他们提出的合理意见也得到了采纳;在竞聘测评环节,职工可以对应聘者进行打分,以此进行民主评议,这个结果成为干部考察的重

要依据。其次,民主决策的过程最直接地体现在职工代表大会的召开上。可以看到,在通过征求意见形成竞聘方案之后,党委会决定召开职工代表大会进行审议与表决,待通过后付诸实施。在这个过程中,职工代表大会之所以能够在较短时间内完成各项议程、使竞聘方案获得通过,主要在于它贯彻并体现了新中国成立以来逐步形成的职代会的运作逻辑,这包括:职代会要服从党的领导,由党委直接领导和组织;代表的选取既要体现国家意识形态,又要达到组织职代会的目的;而且,职代会的召开要采取组织化动员和情感化动员的形式,设置特定的议题来实现职代会的职权行使,<sup>③</sup>它们都赋予广大干部职工参与决策的权利。再者,民主监督不仅体现在竞聘测评的监计票环节,而且还体现在对干部人选的考察过程中。正如前文提到的,被考察对象获得所在部门和群众的认可也是比较重要的,这实际上意味着群众对领导干部有一定的监督权。

#### (四)上下分际的权力结构和行为方式

与前三种制度安排相适应,事业单位中出现了一种比较稳定的行动机制,这主要表现为,单位组织的领导和群众之间表现出一种上下分际的二元结构,在制度的落实和运行过程中不断地克服这种上下分际的组织结构。<sup>④</sup>这意味着,事业单位内部的权力结构和行为方式表现出上下分际的特征,领导和群众之间呈现出合作与互动的复杂关系。

事业单位中的上下分际特征首先表现为,单位组织领导人员的人事管理权主要在上级部门,这使得上级授权成为他们主要的权力来源和权威基础,单位组织的领导实际上是代表国家行使权力,进行基层治理,因而具有权威性。在M学院的竞聘上岗实践中,无论是竞聘方案的规定还是在实际操作过程中,学院领导都有着重要的权力:他们不仅对演讲拥有较大的测评打分权重,而且可以在报名环节进行必要的岗位控制,还可以在干部考察中通过综合平衡的方式确定干部人选。在这个过程中,普通干部职工虽然并非全无异议,比如在制定方案的过程中出现了一些关于领导权重是否过大的争议,但他们总体是认可领导权力的,否则竞聘上岗就不可能顺利完成。

上下分际特征的另一个特征是,群众在认可领导权力的同时,通过各种制度化渠道和非制度化方式开展行动,与领导进行互动。在M学院的中层干部竞聘上岗实践中,普通干部职工的行为方式有两个明显的特点。一方面,他们利用基层民主制度赋予的权利,通过制度化渠道表达自己的意愿。这包括,在制定方案的过程中,利用征求意见的机会提出修改意见,使方案更加公平、公正,以便发挥各自的竞争优势;在报名环节,遵循规则并根据自己的情况和优势进行报名,充分表达个人意愿;进入到竞聘演讲环节之后,高度重视并尽力做好演讲,尽可能让大家了解自己,为自己赢得支持。另一方面,与领导的互动还存在着一定的非制度化方式,也就是在竞聘上岗中可以明显看到的找领导谈话。可以发现,无论是在报名阶段,还是在人选考察和名单初定的过程中,甚至在最后的岗位调整和确定阶段,与领导谈话比较广泛地存在,而且也确实发挥了一定的作用。在这里,制度化渠道和非制度方式的同时存在表明,在事业单位中领导与群众之间的互动是多渠道的,那种因规则短缺而进行“德治再分配”并形成“依附一庇护”关系的观点没有得到现实案例的支持。

## 四、小结与讨论

本文以M学院中层干部竞聘上岗的实践为考察对象,对事业单位干部选拔的制度运行进行了实证研究,在此基础上揭示出其中体现出来的国家基础治理的制度逻辑。结果表明,事业单位作为中国社会的一种重要组织形式,它仍然是国家基层治理的一个重要环节。当前,经过30多年的事业单位改革,事业单位

的制度运行表现出新的特点,其中表现出四个方面的稳定制度安排和行为机制。第一,国家赋予事业单位自主权,使其作为一级独立法人,进行自我经营、自我管理,在资源获得和内部事务管理上都体现出了许多自主性,它与国家之间不再存在强制性的依附关系。第二,坚持党的领导,在事业单位领导人员的人事任免和其内部的干部选拔等具体事务中,党委都发挥着重要作用,贯彻落实了党的组织领导、思想领导和政治领导。第三,事业单位中建立了比较稳定的基层民主制度,并重点发挥党委领导下的职工代表大会的作用,由职工对内部事务进行民主参与、民主决策和民主监督。由此,个人也不是简单地依附于单位组织,而是有许多的参与权。第四,在事业单位中,形成了上下分际的权力结构和行为方式,领导和群众之间呈现出复杂的合作与互动关系,而不是领导与积极分子间的“依附—庇护”关系。总体上,这四个方面的制度安排和行为机制在不同的事业单位中也许表现不尽相同,效果也可能存在差异,却是普遍存在的。它们共同影响了事业单位的现实运行,也塑造了其内部秩序,从而在实际上构成了当前事业单位中国家基层治理的制度逻辑。这与现有研究强调的“德治再分配”治理逻辑有着明显的差别。

在厘清当前事业单位中国家基层治理的制度逻辑之后,需要追问的一个问题是,随着事业单位改革的不断深入与推进,这种治理逻辑能否表现出以及在多大程度上表现出持续性?更具体地说,目前党和政府都提出,事业单位要“逐步取消行政级别”,“建立和完善事业单位法人治理结构”,<sup>⑤</sup>而且也有学者建议要在事业单位中探索建立理事会、董事会或管委会。<sup>⑥</sup>随着这些改革措施或政策建议逐步付诸实施,当前表现出来的稳定制度安排和行为结构是否会发生变化?尤其是,坚持党的领导作为一项核心制度将会以怎样的方式得到贯彻落实?对这些问题的回答需要对现实保持持续的关注和高度的敏感。

最后,笔者想特别说明的是,在有关当代中国社会结构变迁和国家治理的研究中,农村、城镇社区和地方政府等得到了较为系统、详细的调查和关注,但对于单位组织这一重要的组织形式却缺乏系统的、持续性研究。而且,近些年来学界把城镇社会基层治理的焦点放在社区研究上,却忽视了对单位组织的跟踪和研究。本文的研究表明,单位组织仍然是国家基层治理的重要环节。希望本文能够引起更多研究者对单位组织进行关注和讨论,将其作为研究中国组织现象和国家治理的重要参照物。

#### 注释:

①竹立家:《事业单位改革不是甩包袱》,载《决策与信息》,2010(9)。

②成思危主编:《中国事业单位改革——模式选择与分类引导》,北京,民主与建设出版社,2000;宋大涵主编:《事业单位改革与发展》,北京,中国法制出版社,2003;范恒山:《中国事业单位改革探索》,北京,人民出版社,2010;黄恒学:《分类推进我国事业单位管理体制改革研究》,北京,中国经济出版社,2012。

③李路路、李汉林:《中国的单位组织:资源、权力与交换》,杭州,浙江人民出版社,2000。

④⑥⑧⑨李猛、周飞舟、李康:《单位:制度化组织的内部机制》,载《中国社会科学季刊》(香港),1996(16)。

⑤路风:《单位:一种特殊的社会组织形式》,载《中国社会科学》,1989(1)。

⑦[美]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(中国)有限公司,1996。

⑩何艳玲:《街区组织与街区事件——后单位制时期中国街区权力结构分析框架的建立》,载《中山大学学报》(社会科学版),2006(4);李汉林:《变迁中的中国单位制度:回顾中的思考》,载《社会》,2008(3);刘平、王汉生、张笑会:《变动的单位制与体制内的分化——以限制介入性大型国有企业为例》,载《社会学研究》,2008(3)。

⑪李路路、苗大雷、王修晓:《市场转型与“单位”变迁——再论“单位”研究》,载《社会》,2009(4)。

⑫《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)明确提出,原先承担行政职能和从事生产经营活动的事业单位将转为行政机构和企业,不再保留在事业单位序列;今后,事业单位主要是原先从事公益服务的事业单位,分为公益一类和公益二类。本文依据这种区分,所指事业单位主要是公益类事业单位。

⑬文中使用的访谈资料均来自田野调查记录,后文不做一一说明。有兴趣的读者可以联系作者查验。

⑭黄小钊:《干部选拔任用方式的历史变迁》,载《北京行政学院学报》,2012(4)。

⑮吴翰飞:《论公开选拔领导干部制度的孕育、产生及其历史条件》,载《政治学研究》,2003(4);邸乘光:《中共十一届三中全会以来干部选拔路径的演变》,载《理论学刊》,2013(3)。

⑯徐颂陶、孙建立:《中国人事制度改革三十年》,北京,中国人事出版社,2008。

⑰处级干部包括处级正职和处级副职。按照事业单位改革的目的和要求,它们的正式称谓应当是五级职员和六级职员,但在现实中人们仍然习惯称处级干部和副处级干部。这反映出事业单位中仍然存在着比较牢固的行政等级观念。为了表述方便,也尊重现实,本文在行文中采用“处级干部”的称谓。

⑱2009年,M学院根据主管部门的要求,全面落实《国务院办公厅转发人事部〈关于在事业单位试行人员聘用制度意见〉的通知》(国办发[2002]35号文)和《关于印发〈事业单位岗位设置管理试行办法〉实施意见的通知》(国人部发[2006]87号文),实施全员聘用制度改革,对全体人员进行定岗定级,签订聘用合同。此后,合同到期后再次按程序进行聘用。

⑲下文会再次提到某些岗位,为理解和行文方便,这里特意标出,用岗位首字母指代。

⑳周雪光、艾云:《多重逻辑下的制度变迁:一个分析框架》,载《中国社会科学》,2010(4)。

㉑岳云龙:《从传统管理到现代治理——事业单位改革的目标取向及路径选择》,载《中国行政管理》,2008(4)。

㉒邵景均:《始终坚持中国共产党的领导》,载《中国行政管理》,2011(7)。

㉓徐勇:《基层民主:社会主义民主的基础性工程——改革开放30年来中国基层民主的发展》,载《学习与探索》,2008(4)。

㉔李晚莲:《毛泽东时代的国企职代会与国家基层治理逻辑》,载《开放时代》,2012(10)。

㉕张兆曙:《新制度落实:单位内部的上下分际及其运作》,载《社会学研究》,2012(3)。

㉖《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)明确提出了这些内容。

㉗左然:《构建中国特色的现代事业制度——论事业单位改革方向、目标模式及路径选择》,载《中国行政管理》,2009(1)。

## The Operation of Institutions in Public Danwei and the National Grassroots Governance: Analysis on the Practice of Competition for the Middle-level Cadre Posts in M College

MIAO Da-lei LI Lu-lu WANG Xiu-xiao

**Abstract:** The public danwei is an important kind of organization in China, and it is also a vital tool of national grassroots governance. Based on a thorough case study on the practice of competition for the middle-level cadre posts in M college, we come to the conclusion that there are some basic institutional arrangements and action mechanisms in the operation of institutions in public danwei. Firstly, a certain limited degree of autonomy is granted for public danwei to manage daily routines by its own. Secondly, it must work under the leadership of CPC. Meanwhile, a stable foundational democratic system is operating simultaneously. Hence, a vertical boundary structure emerges, leading to a complex relationship of cooperation and competition between the leadership and the masses. In a word, all of these four factors work together and form the internal authority structure in the public danwei, and thus contribute to shape the institutional logic of the national grassroots governance. More attention should be paid to investigate the danwei system if we wish to shed more light on the underlying logic of national governance.

**Key words:** public danwei; competition for the posts; grassroots governance; institutional logic

(责任编辑:杨敏)