

基于制度变迁视角的“典型单位制”社区转型研究

乔良

(后勤工程学院 营房管理与环境工程系,重庆 400016)

摘要:以从属于石油化工、稀有矿产等大型垄断国有企业为代表的“典型单位制”社区,由于制度变迁的环境依赖和路径依赖作用,使企业在向社区释放社会保障职能的转型过程中受到体制惯性、资源约束和社区独立发展能力欠缺等因素的阻碍。因此,应科学规划“典型单位制”的转型目标,遵循渐进式的道路,通过企业所属行政系统和地方政府的共同主导,引进多元经济力量和非政府组织的广泛参与,建立有效的利益博弈平台,逐步实现这类企业所属社区的顺利转型。

关键词:制度变迁;典型单位制;社区转型

中图分类号:C912

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2009)04-0048-05

一、问题的提出

在计划经济时代,国家依靠各种类型的单位,几乎将所有城市社会成员纳入了行政权力的控制范围。单位不仅是人们工作和获取资源的场所,也是国家开展社会整合的中介,承载了对单位成员的福利保障、行政调控和意识形态规范等各种社会职能。改革开放后,随着经济体制和资源配置手段的改变,国家需要重新调整与社会的关系,改变泛行政化的整合方式,下放公共权力,将“国家—单位—社会成员”的单一行政组织调控框架转变为政府、社区、社会团体共同治理的多元力量调控框架。尽管在宏观层面上单位的运行机制较为相似,但因起源、职能、所处区域社会和经济环境等要素的差异,使各类型单位面临的转型问题大不相同。因此,需要针对不同类型单位的具体情况深入研究,才能提出较科学的单位社区转型路径。

田毅鹏最早提出“典型单位制”的概念^[1]。他针对国内单位制研究多采用较宏观、普遍视野,而缺乏结合具体空间和地域特征的探讨的问题,将“单位制度”置放到东北老工业基地的地域背景中,从长期动态发展的视角,综合分析了历史背景、社会空间和内在结构等因素对促成东北老工业基地大型国有企业“典型性”和“示范性”的作用,深入研究了“典型单位制”因素对东北老工业基地振兴及社会空间重组的影响^[2]。随后,何康应用“典型单位制”的特征和机理,以胜利油田为背景,描述了油田社区在转型过程中单位、社区和政府的互动关系,并分析了油田社区权力结构重组的过程^[3]。

笔者认为,“典型单位制”的理论具有较强的移植性和普适性,将其特征和

收稿日期:2009-03-31

基金项目:国家社会科学基金项目资助(04GJ184-020)

作者简介:乔良(1979-),男,四川泸州人,后勤工程学院营房管理与环境工程系博士研究生,主要从事

机理从特定的地域背景和对象中抽象出来,也可以适用于在市场经济确立后仍保留着较强行政计划系统的石油化工、稀有矿产等大型垄断国有企业的社区转型分析。从本质上看,“典型单位制”作为一种特定的制度安排,它的转型过程也遵循着制度变迁的一般规律。因此,从制度变迁的视角分析“典型单位制”的起源、制度运行逻辑的强化和转型障碍等问题,将有助于明晰“典型单位制”社区转型的基本理论,提出较共通的转型对策。

二、理论工具的引入

从制度变迁的视角看,一项制度的确立、发展和调整,不仅要与外部的综合环境充分作用,也要遵循制度确立之后自身产生的特定逻辑。笔者主要应用制度变迁理论中“环境依赖”和“路径依赖”的机理,作为分析研究“典型单位制”转型相关问题的工具。

制度变迁的环境依赖是指:一项制度系统的确立,是将一系列规则集合嵌入特定时期的环境中的过程,这一过程并不是孤立完成的,而是在制度系统与其嵌入的特定环境不断的互动中进行的,这一环境不止包括一般的社会经济运行状况,也包括特定时期的综合制度体系;制度系统最终能否有效运行,取决于它与所嵌入环境运行的基本规律和机制的适应程度^{[4]①}。

制度变迁的路径依赖是指:一项制度系统在特定时期的环境中确立,它的规则体系会在运行的过程中逐渐自我强化,并通过制度再生产或制度运作的反馈作用,形成特定的制度变迁逻辑。因为制度的这种自我强化作用,初始的制度选择是重要的,有效制度选择会形成相互依存的路径,使后期的制度变迁进入良性循环轨道;而无效的制度选择则会由于自身强化逐渐形成稳定的状态,形成锁进的变迁路径,维持低效率的状态^{[5]②}。

由于这两项机理的作用,初始的目标选择是否符合综合环境的客观实际,以及采用的方式是否充分考虑了既有制度运行路径的动力或阻力,对制度变迁的顺利运转具有重要的作用。下文将从“环境依赖”和“路径依赖”的视角分析观察“典型单位制”确立的初始依据,厘清其运行强化的相关机制,以及转型面临的环境需求和阻碍,提出适应性较强的转型目标、方式和对策。

三、“典型单位制”确立过程中的环境依赖作用

单位制^③的确立,不仅是国家根据社会主义基本形态的理论,依靠政府和政党力量向社会各领域扩

展的制度嵌入过程,也是制度的选择和建国初的综合环境客观适应的结果。

从政治环境的角度观察:一方面,新生政权仍处于敌对势力的包围之中,各项事业百废待兴,经过多年战争后社会运转严重失序,因此迫切需要将各种社会力量有效地动员和组织起来,以保证政权巩固的需要。另一方面,传统中国社会的调控机制主要依靠宗亲家族、士绅——地主集团维系地方势力与中央政权的关系,这一体系形成了较为扁平的调控结构,特点是社会整合能力较强但整合层次较低,政治动员能力较弱,无法有效应对外来的威胁^[6]。这一缺陷及其组成结构与社会主义形态的不相适应,决定了传统的社会调控体系无法在新政权中延续,国家需要克服传统中国社会政治组织资源缺乏的弊端,建立与集中统一的政治体制相对应的社会调控体系。单位制的确立有效满足了上述需求,国家将各种类型的企事业单位纳入行政隶属体系,实现资源分配权和行政命令权的统一,使单位成为了联结国家和社会成员的有力中介。这样,既通过“国家—单位—社会成员”的资源和社会身份依赖结构的形成^[7],保证了国家对社会成员的整合和控制;又通过各级党组织在行政体系中的延伸,使意识形态的培植和政治动员的实现得到了有效的组织保证。

从经济环境的角度观察:一方面,建国初的社会资源总量缺乏,难以满足工业化建设启动的需要。因此,必须采取行之有效的手段,保证经济资源迅速集中、有序的扩充和生产^[8]。单位制的确立顺应了这一要求,通过将旧时官僚资本、私营资本和小手工业的生产力量全部合并到单一公有的全民所有制或集体所有制的单位中,使整个工业体系都纳入了国家统一指令的控制下,社会经济资源被有效地组织起来,并在短时间内获得了迅速的增长。另一方面,高度集中统一的计划经济体制需要客观有力的中介,以形成具有合理层次的自上而下的资源配置渠道;并通过行业和组织的划分,实现资源配置对象的单元化。因此,需要单位在不同的行业和社会层级中充当公有制和国家行政权力的代理,保证资源配置的计划指令得到有效的执行。

四、“典型单位制”运行中的机制和认同强化

与综合环境的充分契合,不仅使“典型单位制”得以顺利确立,也使得其获得了充分生长和发展的空间。经过从建国初到改革开放前的长期运行,这

①此处根据 Williamson 对制度环境的分析归纳而定义。

②此处根据 North 和对路径依赖的表述整理。同时,笔者认为,制度选择的有效与否,取决于它与特定时期的环境的适应程度。

③由于“典型单位制”确立时的综合环境需求是由对单位制的需求产生的,且两者无显著差异,故此处只提单位制。

一制度的各项机制通过自我强化形成了较为稳定的运作路径和认同基础。

第一,强化了依托行政计划组织单位各项工作的运行机制。首先,“典型单位制”企业从生产资源的获取到生产任务的额定等各项生产活动,是由国家和各级政府的计划指标限定和规范的。其次,“典型单位制”社区承担的各种福利和生活资源,如生活、医疗、住房等,是按照供给制的原则统一计划分配的。再就是,“典型单位制”企业的各种工作岗位,是依据行政系统的编制通过各级党组织任命和确定的。由此,行政计划指令是主导“典型单位制”企业和社区的生产、生活及人事安排等各项活动的基本机制,并随着“典型单位制”的长期运行形成了稳定的运作路径、方式和秩序。

第二,强化了“企业办社会”的保障模式。“企业办社会”,不仅是为保证行政调控而建立的个人对单位及国家的资源依赖,也是按供给制原则贯彻社会主义平等和共同分配理念的体现。在这样思想的指导下,单位不仅为职工提供基本的劳动报酬,修建住房为他们提供生活空间,也通过建立医院、幼儿园、电影院、服务社等保障设施和机构承担职工的各种生活福利,解决他们的家属就业和子女培养问题。使职工的生、老、病、死都处于单位的庇护之下。并且,“典型单位制”自身的特点也加强了这一模式的作用,这类企业多根据资源生产的需要建立在远离城市的较偏远的地域,往往是先有单位,后有地方政府,使单位在较长时间内成为能够提供各种社会福利的唯一组织。

第三,强化了社区和职工对“典型单位制”的依赖和认同。一方面,“典型单位制”社区内的各种服务组织和团体长期在单位供给和主导下运转,在受制约的同时也愈来愈强地依赖单位的资源供给和行政安排,缺乏独立开展社区服务、组织社区活动的的能力。另一方面,由于计划经济时代单位制资源配给的垄断性、单位空间的封闭性和对单位人员流动的严格限制,单位不仅是职工获取资源的唯一场所,也是他们开展社会交往、积累社会资本的主要空间。并且,长期在从摇篮到坟墓的社会福利保障体制下生存使单位职工养成了对“企业办社会”模式的强烈依恋。这就使得职工群体既缺乏独立于单位的能力,也由于充分认同单位颇具实惠的全面福利体制而缺乏独立于单位的意识。

五、“典型单位制”转型的需求与困境

20世纪70年代末,计划经济体制的弊端已经凸显:计划指令的制定无法解决信息不完全和不对称的问题,难以充分反映供应和需求的变化;资源配置

在各行各业形成了条块分割的局面,不能有效地优化利用;对行业之间劳动者流动的行政限制以及平均主义产生的激励缺陷,使人力资源发掘和利用的水平低下。这些弊端严重地制约了社会生产力的提高和现代化建设的发展。因此,国家启动了以经济运行机制转型为先导的改革:通过允许传统的计划行业之间的市场交换和计划体制外非国有企业发展,逐步建立市场定价机制和竞争机制,发展产品市场、要素市场和中介组织^[9]。资源组织与分配方式的变革,不仅使社会出现了体制外的自由流动资源,也繁荣了非公有制经济,滋生了多元的权力利益组织,这使得依靠全面公有制经济基础的单一行政调控体系已不能完全适应社会整合的要求,需要给社会足够的权力空间,将泛行政化的调控体系转变为政府、社区、社会团体共同治理的多元组织调控体系^[10]。

这些变化对“典型单位制”提出了转型的需求:一是要适应经济体制和资源配置方式变革下强化社会分工的要求,向专业的工作生产场所转变,同时减轻承担的过多社会保障职能,增强企业的竞争能力。二是要适应社会整合体系的调整,给企业所属社区更多的生长空间,减少企业职工对国家和单位的依赖,促进社会基层对公共建设的参与意识,推动社区建设的发展和公民社会的培育。

然而,由于体制长期运行产生的路径依赖作用和环境约束,使“典型单位制”社区转型还面临着一定的现实困境。

第一,行政计划机制的束缚难以消除。由于“典型单位制”企业占国企经济规模的比重大,且生产属性(资源生产和垄断性行业)对国民经济有着重要的支撑作用,国家并未像退出其他单位组织一样放松对“典型单位制”企业的政治控制,这使得“典型单位制”企业仍然从属于级别较高的国家部委,处于上级的行政监管之下。一方面,这种行政监管表现出了约束过度:对微观经济活动干涉过多,导致单位的现代企业制度建设不够完善,市场竞争能力削弱,因而既没有充分的自主权结合具体情况处理转型的一系列问题,也因盈利的逐步下降缺乏足够推动转型的能力^[11]。另一方面,这种行政监管又表现出了协调不足:同一区域内“企业办社会”的资源重复建设的问题严重,但其上级部委同地方政府缺乏协调,使得冗余资源在单位间的流动和优化重组比较困难。

第二,由于所处地域环境和单位意识的制约,社区难以获得足够的发展资源。一方面,“典型单位制”企业多建立在较偏远的地域,社会保障体系不够完善,地域经济也不够发达,地方政府由于财力限

制,难以迅速对社区的建设提供资源扶持。另一方面,“典型单位制”企业又处于国有企业比较集中的行政区域,缺乏繁荣的多元经济体系,市场经济机制也不尽完善,这使得社区建设难以得到有实力的非公有经济力量支撑。此外,企业在将过去“办社会”的资产交付社区时具有双重心态,倾向于只转移部分拖累企业发展的非经营性资产,而保留具有创收效益的资产,即只注重转型带来的“甩包袱”的利益,而忽视转型对社区支持的需要。这样,社区建设不仅得不到企业足够的资源支持,反而由于接受资产的陈旧和承载事务的繁多增加了发展的负担。

第三,“典型单位制”企业的社区组织和成员积累足够的自我发展能力需要一个较漫长的过程。一方面,社区的建设与发展不仅需要足够的物质资本,也需要广泛的与社会关系对应的社会资本。对“典型单位制”企业的社区组织和成员而言,在转型前单位不仅是供给他们资源的重要来源,也是他们积累社会资本的主要场所,而在单位剥离了对社区的职能后,原来与单位有关的社会关系也随之失效,而与单位以外的社会和政府建立关系,以获取新的社会资本需要较多的时间成本。另一方面,“典型单位制”企业的社区组织和成员长期在单位体制下生存,熟悉单位体制的运行规则和工作习惯,但对市场环境下的竞争规则缺乏了解,掌握新的规则也将需要较多的时间成本。因此,两方面时间成本的制约严重影响了“典型单位制”企业的社区组织和成员自我发展能力的迅速积累,使他们对走出单位、参与市场竞争充满忧虑,对旧体制心存怀念,由此加重了对单位的依赖情结,缺乏充分的主观能动性去推动转型中的社区建设。

六、“典型单位制”社区转型的对策

上述现实困境的存在,说明了“典型单位制”社区转型的制度变迁是一项庞大的系统工程,需要持续的努力和耐心的推动。

首先,应该建立科学的“典型单位制”社区转型的目标体系,选择合理的转型方式。“典型单位制”社区转型的环境约束和路径依赖作用的复杂性,决定了其转型的目标设置不能只考虑组织的效率提高,而是应兼顾制度变迁的持续性、稳定性以及转型的公平性等综合因素。就具体的目标体系而言,它不仅应包括企业负担的减轻和竞争盈利能力的提高,还应包括保证社区发展能力的可持续增长以及分流转岗职工的平稳安置等诸多问题。应该清醒地认识到,转型的成功有赖于多元经济体系的繁荣、社会保障体系的完善、理性社区文化的生长以及社区对单位依赖情结的消解,这些因素不是朝夕之间就

可实现的。如果片面追求一蹴而就,不仅会对转型的进程造成事倍功半的效果,还容易激发社会矛盾,影响稳定团结。因此,“典型单位制”社区的转型应采取渐进的方式,通过持续的试点—总结—纠错,逐步摸索出科学合理的途径。采取这一方式的主要优点在于:一是渐进的方式能够使转型的利益相关方逐步认清体制改革的长远收益,减少他们对短期既得利益损失的留恋,避免过大的摩擦成本;二是在对转型具体途径的信息不完全情况下,渐进的方式有助于通过对秩序和节奏的规范,摸清转型的规律和方向;三是渐进的方式能够为转型的规则修正和纠偏预留足够的缓解空间。

其次,“典型单位制”社区的转型需要企业所属行政部门和地方政府的共同主导和支持。就企业所属行政部门而言,一是要放松一些不必要的约束,下放足够的权力,提高企业的主观能动性;二是要加强部门之间的协调,打破所属企业“办社会”资源条块分割的局面,消除资源流动的壁垒;三是要通过政策供给施加一定的行政压力,促使企业完整地过去“办社会”的优良资产交付社区,保证社区建设获得足够的资源支持。就地方政府而言,一是要促进社会保障体系的完善,保证社会保障能有效覆盖到“典型单位制”社区所处的偏远区域;二是要通过促进市场机制的完善,为单位冗余资源优化配置提供统一的区域平台;三是要推动地域文化和价值观念的转型,培育市场经济机制下的公民意识和竞争意识,为消除社区组织及成员对单位的依赖情结提供良好的外部软环境影响。

再次,“典型单位制”社区的转型需要多元经济力量和非政府组织的充分参与。多元经济力量和非政府组织能够有效弥补“政府不能,市场失灵”的空间,在“典型单位制”社区的转型中发挥以下作用:(1)扩展单位改制后相关人员的就业空间,多元经济与非政府组织的发展,将新增大量的就业岗位,为单位改制后相关人员就业提供新的出路,缓解公共部门的分流压力;(2)通过提供大量的信息咨询、中介、培训等服务,使社区组织及成员熟悉市场规则,获取再就业技能,提高其自我发展的能力;(3)通过对社区成员的有效组织,提高他们对社区建设的热情和参与度;(4)充当单位、政府、社区之间的联系纽带,以促进社会信任,缓解社会矛盾,维持社会稳定。因此,不仅应该大力引导扶植多元经济力量和非政府组织的生长和发展,也应该提供充分的政策支撑,使他们拥有足够的空间参与“典型单位制”社区的转型和建设。

的利益博弈和协商机制。转型不能只偏重于效率目标的实现,也要充分考虑到利益的协调与补偿,只有转型的各行为主体在互信、互利、相互依存的基础上进行持续不断的协调与谈判、参与合作、求同存异、化解冲突矛盾,才能最终实现转型发展和公共利益的最大化。因此,对转型的各种决策都不能只从某一方的利益角度出发,而是应通过建立信息公示和听证会等平台,让各方能充分表述对转型事务的意见、反映自己的利益诉求,以确保转型决策的民主化、合理化和科学化。

参考文献:

- [1] 田毅鹏. “典型单位制”的起源和形成[J]. 吉林大学社会科学学报,2007(4):58-64.
- [2] 田毅鹏. “典型单位制”对东北老工业基地社区发展的制约[J]. 吉林大学社会科学学报,2004(4):98-103.
- [3] 何康. “强单位”社区:依赖症与市场化——转型期地方政府、垄断企业与社区的关系[D]. 华中师范大学硕士学位论文,2007:8.
- [4] 科斯,诺斯,威廉姆森. 制度、契约与组织[M]. 北京:经济科学出版社,2003:27.
- [5] 道格拉斯·C·诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 上海:上海人民出版社,2008:3.
- [6] 孙立平,王汉生,王思斌,等. 改革以来中国社会结构的变迁[J]. 中国社会科学,1994(2):48-63.
- [7] 李汉林,李路路. 资源与交换——中国单位组织中的依赖性结构[J]. 社会学研究,1999(4):44-63.
- [8] 刘建军. 中国单位体制的构建与“革命后社会”的整合[J]. 云南行政学院学报,2000(5):24-30.
- [9] 卢爱国. 使社区和谐起来:社区公共事务分类治理[D]. 华中师范大学博士论文,2008:31.
- [10] 胡正昌,罗建文. 构建维护弱势群体利益的政府行政责任体系[J]. 重庆大学学报(社会科学版),2008(4):110-113.
- [11] 许广义. 东北老工业基地改造模式研究[D]. 哈尔滨工程大学博士论文,2006:47.

Research for the Transformation of “Typical Unit System” Community Based on the View of Institutional Change

QIAO Liang

(Dept. of Barracks' Management & Environmental Engineering,
Logistical Engineering University, Chongqing 400016, China)

Abstract: Due to the long-term influence of environment dependence and path dependence, the transformation of “Typical Unit System” community represented by some monopoly enterprise had been obstructed by the following factors: the dependency of old system, the limitation of resources, and the lacking of community's self-help capability. The author proposes four advices to solve these problems: firstly, the transformation of “Typical Unit System” community should take a gradual ways and set a reasonable object system; secondly, the administrative system of enterprise and local government should dominate the process of transformation; thirdly, the participation of non-governmental organization should be encouraged; lastly, a platform for interest argument is necessarily required.

Key words: institutional change; “typical unit system”; transformation

(责任编辑 彭建国)