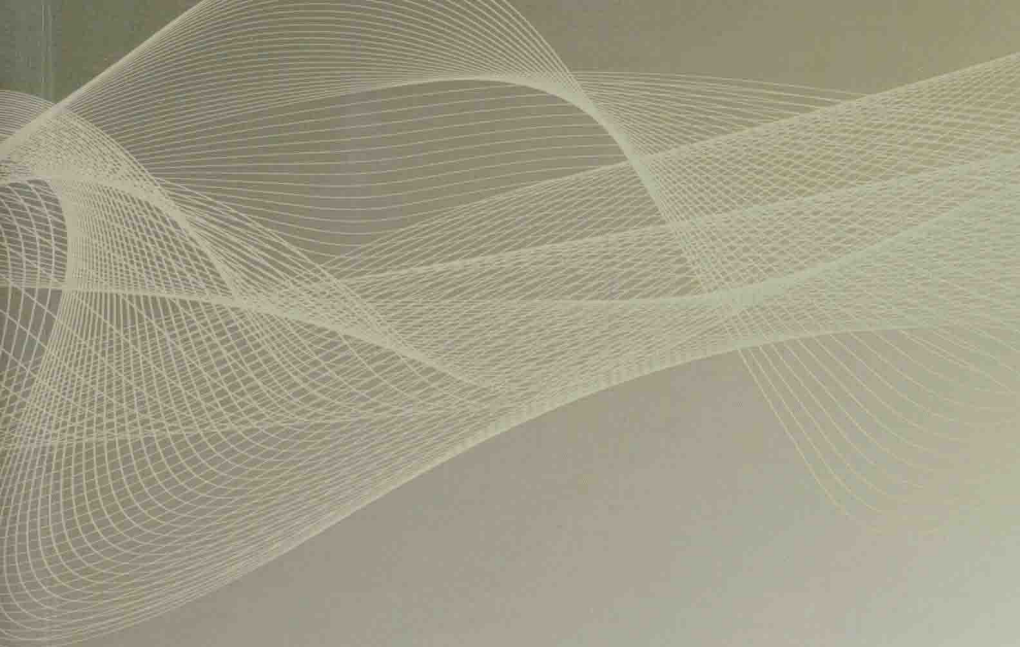




任学丽 著

政府职能转变视域下的单位制度变迁 ——以国有企业为主要模型的分析

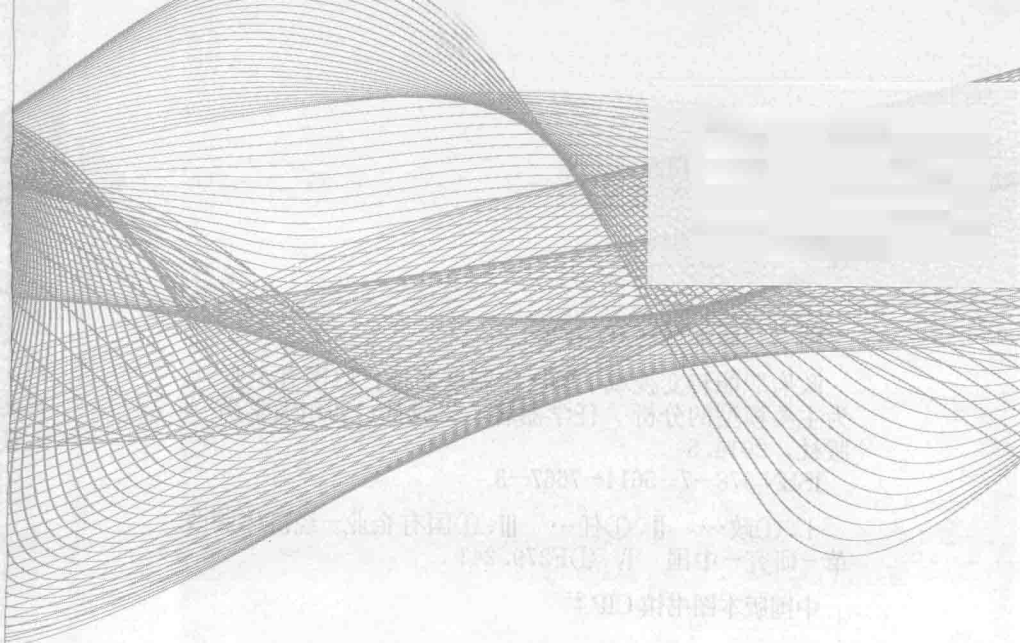
Zhengfu Zhineng Zhuanbian Shiyu xia de

Danwei Zhidu Bianqian

—Yi Guoyou Qiye wei Zhuyao Moxing de Fenxi



Sichuan University Press
四川大学出版社



任学丽 著

政府职能转变视域下的单位制度变迁 ——以国有企业为主要模型的分析

Zhengfu Zhineng Zhuanbian Shiyu xia de
Danwei Zhidu Bianqian
—Yi Guoyou Qiye wei Zhuyao Moxing de Fenxi



Sichuan University Press
四川大学出版社

责任编辑:王 玮
责任校对:周 洁
封面设计:米迦设计工作室
责任印制:王 炜

图书在版编目(CIP)数据

政府职能转变视域下的单位制度变迁:以国有企业
为主要模型的分析 / 任学丽著. —成都:四川大学出
版社, 2014. 5

ISBN 978-7-5614-7667-3

I. ①政… II. ①任… III. ①国有企业—经济体制改
革—研究—中国 IV. ①F279. 241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 100971 号

书名 政府职能转变视域下的单位制度变迁

——以国有企业为主要模型的分析

Zhengfu Zhineng Zhuanbian Shiyu xia de Danwei Zhidu Bianqian

—Yi Guoyou Qiye wei Zhuyao Moxing de Fenxi

著 者	任学丽
出 版	四川大学出版社
地 址	成都市一环路南一段 24 号 (610065)
发 行	四川大学出版社
书 号	ISBN 978-7-5614-7667-3
印 刷	四川盛图彩色印刷有限公司
成品尺寸	146 mm×206 mm
印 张	14. 875
字 数	452 千字
版 次	2014 年 5 月第 1 版
印 次	2014 年 5 月第 1 次印刷
定 价	43. 00 元

版权所有◆侵权必究

◆读者邮购本书,请与本社发行科联系。

电话:(028)85408408/(028)85401670/

(028)85408023 邮政编码:610065

◆本社图书如有印装质量问题,请
寄回出版社调换。

◆网址:<http://www.scup.cn>

序

单位制度是一项颇具中国特色的重要社会政治制度。它正式创建于新中国成立初期，改革开放以来发生了一系列变迁。以国有企业单位为主、从政府职能转变的视域研究这种变迁，不仅有利于我们从理论上更加深刻地认识和理解政府、市场、社会三者之间的关系，而且有助于在实践中更加有效地推进中国特色社会主义经济、政治、社会等各项建设事业。

新中国成立初期，单位制度的创建，既有深厚的历史文化根基，也有丰富的思想理论渊源，还有特定的时代背景，是多种因素综合作用的必然结果。改革开放以来，政府职能转变所形成的外在强制牵引力，单位制度诸多“意外后果”积聚而成的内在持续推动力，是促使单位制度发生变迁的两大直接动力。从根本上说，生产力发展的客观需要和代表历史前进方向的历史主体的主观需求，是单位制度变迁的原动力和根本动力。

从政府职能转变的视域来看，单位制度的变迁集中表现在单位地位从依附到独立的转变，单位职能从“全能”到“有限”的转变，以及单位职工从“单位人”到“社会人”的身份转变等方面。总的来看，这些变迁，从不同侧面代表着生产力的发展要求和广大人民群众的根本利益，是必要的、正确的，在实践中均顺理成章地取得了比较显著的成效，如单位效率的提高，单位主业的突出，以及对人的自由与解放的促进等。然而，受各种因素的

影响和制约，上述变迁也呈现出一些阶段性、复合性的特征，如单位相对独立但依附性依然有所保留，单位职能分解与增生并行不悖，“单位人”受管性虽仍较高但依然享受着较多显性或隐性的福利、待遇与收益，“社会人”自主性虽显著提高却不得不承受着包括市场在内的诸多风险与挑战。为又好又快的发展中国特色社会主义，对于这些特征，我们应当以辩证的思维，一分为二地看待，既要继续坚持和充分肯定其中必然的、合理的成分，又要坚决摒弃和努力消除其中不公平、不合理的因素。

单位制度变迁的实践仍在进行之中，关于它的研究必将随着实践的发展而不断趋于丰富和深入。

目 录

第一章 绪 论	(1)
一、单位制度及相关概念分析	(2)
二、研究单位制度变迁的意义	(15)
三、单位制度的研究现状	(37)
四、政府职能转变视域下的单位制度变迁研究	(52)
第二章 单位制度溯源	(65)
一、单位制度建立的文化根基	(65)
二、单位制度建立的理论渊源	(85)
三、单位制度建立的时代背景	(108)
第三章 单位制度变迁探缘	(133)
一、制度变迁的一般理论	(133)
二、政府职能转变：单位制度变迁的外在牵引力	(150)
三、“意外后果”：单位制度变迁的内在推动力	(180)
第四章 从依附到独立：单位地位的转换与活力的激发	(205)
一、改革开放前单位具有较强依附性	(206)
二、改革开放以来单位独立性逐渐增强	(232)
三、从依附到独立：一场尚在进行中的改革	(257)

第五章 从“全能”到“有限”：单位职能的调整与主业的

突出..... (282)

一、“全能政府”下的“全能单位” (283)

二、“有限政府”下的“有限单位” (306)

三、从“全能”到“有限”：一次曲折反复的艰难之旅
..... (332)

第六章 从“单位人”到“社会人”：人的自由与解放..... (356)

一、全面受管的“单位人” (357)

二、独立自主的“社会人” (391)

三、从“单位人”到“社会人”：刚迈出的万里长征..... (417)

结 语..... (447)

参考文献..... (455)

后 记..... (467)

第一章 绪 论

“制度构造了人们在政治、社会或经济方面发生交换的激励结构，制度变迁则决定了社会演进的方式，因此，它是理解历史变迁的关键。”^① 正式建立于新中国成立初期的单位制度，是颇具中国特色且影响至深至广的一种制度。说它颇具中国特色，是因为不仅在资本主义市场经济社会中，而且在其他社会主义再分配经济社会中，都不存在相似的组织和制度^②；说它影响至深至广，则是由于它“在中国社会具有举足轻重的地位”^③，不仅是构成社会主义中国政治、经济、文化和社会等各项制度的基础，而且还几乎与每个居民的生产和生活息息相关。

改革开放以来，同其他各项制度均不同程度发生变迁一样，单位制度也经历了并正在经历着持续而显著的变迁。鉴于单位制度变迁之影响的广泛性和深刻性，学界许多前辈同仁已分别从政治学、社会学和经济学等不同学科、不同视角对其展开了不懈的研究和探讨，取得了较为丰富和精湛的研究成果。但从政府职能

① [美] 道格拉斯·C. 诺思：《制度、制度变迁与经济绩效》，杭行译，上海：上海三联书店，1994年，第4—5页。

② 李猛、周飞舟、李康：《单位：制度化组织的内部机制》，《中国社会科学季刊（香港）》，2000年秋季卷。

③ 陈涓：《从利益结构角度看企业“单位制”的变迁》，《社会科学辑刊》，1998年，第69—75页。

转变的视域对单位制度变迁进行研究的尚不多见。本书试以马克思主义基本原理为指导，结合中国改革发展实际，从政府职能转变的视域对单位制度变迁做一粗浅研究，期望能为丰富单位制度研究，深化对中国历史和现实的理解起到抛砖引玉之效。

一、单位制度及相关概念分析

研究单位制度变迁，首先需要厘清“单位制度”这个关键词的内涵与外延，进而对与之密切相关的“单位现象”“单位社会”“单位意识”等概念做出必要分析，为随后的研究奠基铺路。

（一）单位制度的内涵

虽然单位制度在当代中国发展中，曾经占据过并且仍然占据着不可替代的重要地位，曾经发挥过并且仍然发挥着不可或缺的重要作用。但究其内涵，却众说纷纭，莫衷一是。这里，拟首先对此略做探讨和界定。

1. 已有研究对“单位”内涵的阐释

一般来说，要想较为准确地阐释单位制度的内涵，必须先弄清楚什么是“单位”。从词法上来讲，《说文解字》对“单”与“位”的解释是这样的：单者，大也；位，列中庭左右谓之位^①。可见，“单”意味着一种齐全和完整的组织结构，“位”意味着恰当和重要的位置。两者的叠加，即在整个社会中处于重要地位且功能结构比较完整的一种组织，就构成了中国人对“单位”这一概念的基本理解。从这种解释中，可以看到中国人“单位观”中

^① 许慎：《说文解字》，北京：中华书局，1963年，第35页，第163页。

的本原意蕴,也“反映了中国对单位一种特有的理解”^①。

不过,到目前为止,学界并没有就“单位”的内涵达成共识,而是根据各自的研究目的和研究视角采用了不同语汇,如“单位”“单位组织”“单位体制”“单位制度”“单位现象”等,并对它们做出了不同的阐释。虽然这对于完成各自的分析、拓展“单位”研究较为有利,但核心概念的不统一也不利于形成有效的学术积累,从而影响到“单位”研究的深入发展,尤其制约了对“单位”变迁的研究^②。总的来看,目前学界对“单位”的阐释主要有以下几种:(1)单位是我国各种社会组织所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^③。(2)单位是中国社会经济和政治生活的基本组织形式^④。(3)单位是中国社会组织和调控的一种特殊的组织形式。在社会长期发展的过程中,单位构成基本的调控单位和资源分配单位^⑤。(4)单位是再分配体制中的制度化组织^⑥。(5)单位是中国城市社区的基本结构要素^⑦。(6)单位是一种一元化的集体经济组织形态,是隶属于国家的职能部门。……农村政社合一的组织和城市

① 刘建军:《单位中国——社会调控体系重构中的个人、组织与国家》,天津:天津人民出版社,2000年,第43—44页。

② 李路路、苗大雷、王修晓:《市场转型与“单位”变迁——再论“单位”研究》,《社会》,2009年第4期,第1—26页。

③ 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,第71—88页。

④ 朱光磊:《“单位”的政府职能及其分解》,《江海学刊》,1994年第2期,第48—52页。

⑤ 王沪宁:《从单位到社会:社会调控体系的再造》,《公共行政与人力资源》,1995年创刊号。

⑥ 李猛、周飞舟、李康:《单位:制度化组织的内部机制》,《中国社会科学季刊(香港)》,1996年秋季卷。

⑦ 李路路、李汉林、王奋宇:《中国的单位现象与体制改革》,《中国社会科学季刊(香港)》,1994年春季卷。

中所有的集体组织均被视为单位^①。(7)单位是组织化控制的手段，是一个由高度制度化的“庇护者—受庇护者”的庇护关系所构成的基本社会单元^②。(8)单位是在中国社会调控体系中以实现社会整合和扩充社会资源总量为目的的制度化组织形式，是国家与个人之间的联结点^③。(9)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^④。

第一个和第二个定义都从宏观上突出了单位在我国政治、经济和社会中的重要地位，有利于我们从总体上理解和把握单位的特殊性和重要性，不过却因没有具体突出单位的职能和特征而略显笼统。第三个、第四个和第五个定义注重从某一个或两个方面（如社会调控、资源分配、城市社区结构要素等）来突出单位的地位和作用，这固然有利于我们从某些具体方面较为深入地认识和理解单位的功用，却又显得有些片面，不够完整。第六个定义强调了单位组织的典型表现形式是集体经济组织。这虽有助于研究的集中和深入，但其问题在于：一方面，仅将集体经济组织视为单位，将事业单位和党政机关排除在单位范畴之外，疑有以点

① 曹锦清、陈中亚：《走出“理想城堡”——中国“单位现象”研究》，深圳：海天出版社，1997年，第64—116页。

② A. Walder: *Communist Neo-traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*, California, 1986, 转引自刘建军：《单位中国——社会调控体系重构中的个人、组织与国家》，天津：天津人民出版社，2000年，第40页。

③ 刘建军：《单位中国——社会调控体系重构中的个人、组织与国家》，天津：天津人民出版社，2000年，第43页。

④ 李路路、苗大雷、王修晓：《市场转型与“单位”变迁——再论“单位”研究》，《社会》，2009年第4期，第1—26页。

代面、以偏概全之嫌；另一方面，将农村中政社合一组织纳入单位范畴，又略显宽泛。第七个和第八个定义都强调了单位在社会调控中的作用及其制度化的表现特征，其区别在于前者突出了单位内部庇护与受庇护的关系结构特质，后者强调了单位整合和扩充社会资源总量的目的及联通国家与社会的中介和桥梁作用，虽然从某一特定方面看，其定义确实比较准确甚至精辟，但视角略显狭隘，有失宏观。相比之下，第九个定义出现的时间较晚，显得比较综合和全面，它既有宏观的定性，又有微观的描述；既有内涵的表述，又有外延的界定。从一定意义上讲，应该可以视为目前最具综合性和代表性的定义之一。

不过，已有研究对“单位”的阐释侧重点虽不尽相同，但实际上也存在着比较明显的交叉和重合之处，即都无法脱离“单位”所存在的社会环境——中国社会主义基本政治制度和计划经济体制。正是这一点，使“单位”与资本主义市场经济及其他社会主义经济中的工作组织都有着明显的区别，成为当代中国“极富特色”^①的一种组织形式^②。

① 李猛、周飞舟、李康：《单位：制度化组织的内部机制》，《中国社会科学季刊（香港）》，2000年秋季卷。

② 在西方一些学者看来，英语中的“Unit”一词不足以揭示出中国城市单位的特有内涵，故称中国城市中的单位为“Danwei”，而不是“Unit”。因为“Unit”在英语中的解释是“thing or group regarded as complete in itself”，此即指构成整体的人、物、团体等，它表示一个整体在其构成上的容量与成分，如“regard husband and wife as the primary units of the family”（把夫妻视为家庭的基本成员）、“The family is the smallest social unit”（家庭是构成社会的最小单位）、“The body consists of units called cells”（身体是由称为细胞的单位组成的）。显然，“Unit”一词不足把中国意义上的单位这种特殊组织形式所包容的各种制度性和非制度性关系揭示出来。由于英语中没有与中国“单位”相对应的词，故直接称之为“Danwei”。参见刘建军：《单位中国——社会调控体系重构中的个人、组织与国家》，天津：天津人民出版社，2000年。

2. 已有研究对“单位制度”内涵的阐释

“制度”通常指稳定重复的、有意义的符号（Symbols）或行为规范。在这个意义上，制度包括正式组织、规章制度、社会结构等。组织是制度的一个主要组成部分^①。从一定意义上讲，制度是一个抽象的概念，单位是一个具体的组织形式，将制度与单位联系在一起，是社会主义理性精神在中国五十年的实践^②。

尽管“单位”在中国是个广为人知，且在人们日常话语体系中出现频率最高的词汇之一，但单位作为一种制度，却并不是一个外延和内涵都较为清晰的概念。从外延来讲，单位制度并非仅指某一专门制度，而是由干部人事、福利保障、户籍管理、劳动工资等多层次、多类别制度构成的一个制度集合；从内涵来讲，单位制度本身并不像其他许多制度那样，由国家权威机构或部门以正式文件或决议的方式明确提出并对其内涵予以权威阐释，而是由以“百家争鸣、百花齐放”为宗旨的学界率先提出并展开研究的。鉴于以上两方面的原因，要从学理意义上全面准确地阐释“单位制度”的内涵，显然并非易事。缘于此，目前学界仍未就单位制度的内涵达成共识，基本上还处于众说纷纭、见仁见智的状态。

路风从制度结构角度指出，单位制度是指以单位组织为基础的某种社会体制、制度结构，或者说，可以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制度^③。李汉林也从制度结构角度进行了更为详细的阐释。他指出，所谓单位制度，是指大多数社会成员都被国家组织到一个个具体的、由国家所建立

① [美] 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6期，第26—43页。

② 杨晓民、周翼虎：《中国单位制度》，北京：中国经济出版社，1999年。

③ 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，第71—88页。

的“单位组织”中，由这些单位组织^①给予他们社会行为的权利、身份和合法性，满足他们各种需求，代表和维护他们的利益，控制他们行为的一种制度结构^②。刘建军从社会调控和社会控制的角度指出，单位体制是“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^③。李路路等从社会分层的角度指出，单位制度是国家分配社会资源的组织化形式，因而它同时也是一种社会分层的制度，是一种决定社会成员社会地位高低的制度性工具。……在中国的城市社会中，单位体制是最重要的社会分层制度之一，单位地位的获得是最重要的地位获得机制之一^④。

不仅不同学者会从不同视角对单位制度的内涵做出差别明显的阐释，即使是同一位（或一组）学者在研究中，也可能会视其研究重点内容的转换，对单位制度做出不尽相同的阐释。如杨晓民等在其名为《中国单位制度》的专著中，先是从宏观上笼统地指出：所谓单位制度，即指中华人民共和国自1949年以来为了管理公有制体制内人员而设立的组织形式^⑤。在随后的研究中又从权力和福利再分配的角度提出，单位制度在广义上指国家行政权力对社会资源进行再组织的一系列体制和规章制度，在狭义上指构成中国资源主体的单位组织，它是公有制体制内人员的经

① 一般而言，“单位”是“单位组织”的简称，或者说为了表述的简洁利索，“单位组织”通常被简称为“单位”，因而本书中“单位”和“单位组织”是作为同一词组使用的。

② 李汉林：《转型社会中的整合与控制——关于中国单位制度变迁的思考》，《吉林大学社会科学学报》，2007年第4期，第46—55页。

③ 刘建军：《中国单位体制的构建与“革命后社会”的整合》，《云南行政学院学报》，2000年第5期，第24—30页。

④ 李路路：《论“单位”研究》，《社会学研究》，2002年第5期，第23—32页。

⑤ 杨晓民、周翼虎：《中国单位制度》，北京：中国经济出版社，1999年，第3页。

济、政治和社区管理形式^①。

可见，目前学界对单位制度这一基本概念，不仅在称谓方面不尽相同，既有称“单位制度”的，又有称“单位体制”的，还有称“单位制”的；而且在内涵阐释方面也表述有别、视角各异。但总的来说，异中存同，即都认为单位制度是中国一种以单位组织为基础的社会政治制度，或者说均把单位组织视为单位制度的物质载体。因而上述概念之区别是相对的^②。原因在于单位制度是“以单位这种组织为依托、以组织化为首要目标的制度；而在单位不断扩张的过程中，社会成员又日益依赖单位这种组织，从而使单位组织日益制度化”^③。

总的来看，单位组织与单位制度研究之间本身就存在非常密切的关系，研究前者必然会提及单位制度的形成、发展、影响和变迁等内容，而研究后者也不可避免地要谈及单位的结构、特征和行为方式等内容。因而在许多具体研究中，单位制度与单位组织等概念通常并未被研究者有意识地区分，而是相互替换、交叉使用，问题仅在于“研究者在什么样的层次上使用组织和制度的概念”^④。况且，由于组织本身“是制度的一个主要组成部分”^⑤，因而很多时候，“区分制度和组织是没有意义的”^⑥。

① 杨晓民、周翼虎：《中国单位制度》，北京：中国经济出版社，1999年，第25页。

② 有鉴于此，尽管“单位制度”“单位体制”“单位制”等概念之间或多或少地存在着一定的差异，本书中还是拟将其作为同义词使用。

③ 杨晓民、周翼虎：《中国单位制度》，北京：中国经济出版社，1999年，第28页。

④ 李路路：《论“单位”研究》，《社会学研究》，2002年第5期，第23—32页。

⑤ [美]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6期，第26—43页。

⑥ 这是美国学者拉坦的观点。转自刘小怡：《马克思主义和新制度主义制度变迁理论的综合》，《南京师范大学学报（社会科学版）》，2007年第1期，第5—11页。

3. 本书对“单位”和“单位制度”内涵的界定

在辩证汲取已有研究对单位和单位制度阐释中的合理内容的基础上,笔者拟尝试性地提出,单位是新中国城镇中承担政治控制、专业分工和生活保障等多种功能的重要社会结构组织,是国家进行社会生产、社会控制、资源分配和社会整合的制度化组织形式,其典型形态是党政机关单位和国有企事业单位。

这一概念的提炼,旨在较为清晰地表明单位存在的时空范围(即新中国城镇),总体描述其职能特征(即承担政治控制、专业分工和生活保障等多种功能),并突出其作为一种社会结构组织的质的规定性(即国家进行社会生产、社会控制、资源分配和社会整合的组织化形式),从而较好地契合《说文解字》中对“单”“位”二字解释的组合,尽可能地彰显出中国人本原“单位观”中的文化意蕴。

相应地,单位制度是指新中国成立以来,以城镇中承担政治控制、专业分工和生活保障等多种功能的单位组织为社会基本结构组织,进行社会生产、社会控制、资源分配和社会整合的系列制度集合。它主要包括党政机关制度、事业单位制度、国有企业制度及相关的干部人事制度、户籍管理制度、工资福利制度等。

从内涵来讲,对这一内涵的理解有以下四个关节点:首先,单位制度存续的时空范围,是在新中国成立(1949年)之后的城镇社会。尽管就其对所属成员思想行为的管控力及身份、行为的证明力等而言,农村中的人民公社制度和城镇中的街道居委会制度(以下简称街居制),似乎也具有较强的政社合一色彩,亦可被视为一种“类单位制度”或“准单位制度”,但考虑到人民公社和居委会在对其成员的基本生活和权益的保障范围和力度等方面,事实上很难与单位相提并论,因此这里暂且未将人民公社制度纳入单位制度范畴,也未将广大农村作为单位制度的存续空间。此外,虽同处城镇社会,单位制度和街居制的地位和作用却

大不相同。其中前者处于明显优势地位，长期发挥着主导作用；后者作为前者的补充形式而存在，一直发挥着辅助作用。第二，单位制度的载体，是各级各类的单位组织。一般来说，国有企业单位、事业单位和党政机关单位是单位组织的典型表现形式。第三，单位制度的重要特点，在于单位组织在整个社会结构中占据举足轻重的地位并承担着政治控制、专业分工和生活保障等多重功能。值得注意的是，单位组织的控制和保障，固然集中于直接受其管理的内部员工，但作为一种基本的社会结构组织，其影响几乎波及每一个社会成员。第四，单位是国家进行社会生产、社会控制、资源分配和社会整合的制度化组织，从根本上说，单位权威来源于国家权威。

从外延来看，单位制度可以依据不同的标准进行不同的分类。以单位的分工性质划分，可将其分为国有企事业单位制度和党政机关单位制度等；以制度内容划分，可将其分为户籍管理制度、工资福利制度和干部人事制度等。改革开放前，由于所有单位都呈现出高度行政化的倾向，因此企业单位、事业单位与党政机关单位之间没有太大的差别。随着改革开放的深入推进，与原先制度不同的现代企业制度、事业单位分类管理制度、公务员制度等开始取代旧有的单位制度^①。在社会分工体系中居于不同位置、具有不同性质的单位组织，也逐步发生了日益明显的分化。

对行政单位来说，由于其非生产性的特征以及承担的管理职能所限，由其组合而成的体制所招致的危机并不是非常显著。对事业单位而言，由于它是依靠国家对其实行的资源输入实现被赋予的职能，它在支撑整个政治体制生存与发展方面并不占据决定性的分量，其反馈效应也远远低于企业单位。换言之，事业单位

① 杨晓民、周翼虎：《中国单位制度》，北京：中国经济出版社，1999年，第37页。