

单位组织中身份权利的划界过程

——对A事业单位公车改革的案例研究

高 勇 颜文华

内容提要:在社会实践过程当中,身份并不完全是一种不变的、明确的、固定的属性;在很多情境中,它具有歧义性、多重性、过程性。在不同组织内部,身份划界方式具有不同的认定机制。本文借助对某事业单位公务用车制度改革过程的案例分析,考察了单位组织中身份权利的划界过程。研究发现,在多层级的组织结构当中,不同的身份认定机制有可能发生冲突与摩擦,从而增加身份划界过程的执行成本;不同层级的组织会围绕着身份划界权的归属而展开博弈与协调;下级组织会采用有利于自身的身份界定方式来软化上级对于自身的财政约束。

关键词:身份权利;身份划界;认定机制;单位体制;事业单位

一、问题的提出

2015年12月,中央公务用车制度改革领导小组印发了《中央事业单位公务用车制度改革实施意见》,公车改革的范围从党政机关扩大到数量庞大、类别多样、情况复杂的事业单位。中央事业单位公务用车制度改革初步完成之后,2018年上半年地方企事业单位车改全面推开。A单位所在的K省迅速印发了《K省事业单位公务用车制度改革指导意见》和《K省省直事业单位公务用车制度改革实施方案》(以下简称《指导意见》与《实施方案》),要求在2018年6月底前基本完成省直事业单位公务用车制度改革,2018年10月底前力争全面完成全省事业单位公务用车制度改革。然而,尽管在此之前有在机关单位车改的成熟经验,尽管各级部门都高度重视车改工作,事业单位的车改仍然遇到了诸多棘手问题。在我们调查的A单位中,车改方案几经反复、数易其稿才获通过,直到2019年6月,A单位的车改方案才得以实施。

作者简介:高勇,中国政法大学社会学院教授,主要研究方向为社会分层与流动、组织社会学;颜文华,上海大学社会学系研究生,主要研究方向为组织社会学。

基金项目:国家社科基金一般项目“生命历程视角下的观念形态变迁研究”(20BSH005)。

更令人意想不到的是,公务用车改革在A单位引起的波澜并不在“车辆”上。在单位召开的数次车改工作领导小组会议上,关于应保有多少辆公务用车始终都不是讨论的首要议题,争议主要集中在车改之后如何给不同身份的单位成员发放相应的公务交通补贴上。再深究一步,我们看到,K省印发的《指导意见》列出的公务用车改革主要任务中,第一条也并不是“车辆问题”,而是原则性的“分级分类推进全省事业单位公务用车制度改革”;第二条是“合理确定公务交通补贴或费用报销的范围、方式、标准或额度”;第三条才是“从严核定保留车辆”。《实施方案》列出的公务用车改革具体要求中,第一条均是关于公务交通补贴或费用报销的内容,第二条才是有关保留车辆数量的具体要求。这反映出这一改革看似围绕物品使用(公务车辆)展开,实施过程却是围绕着单位自身身份(行政级别与隶属关系)和单位成员身份而展开的。

取消公务用车的对应措施是向一部分单位工作人员发放定额公务交通补贴,以便他们在本市区域内办理公务时自行选择出行方式。公务用车制度改革是一项从行政机关开始推行,然后推及国有企业和事业单位的改革措施。行政机关单位的成员毫无疑问都会被纳入公务交通补贴的发放范围中;事业单位成员能否被纳入这一范围却是不确定的,只有少部分人可以依据某种身份按政策获得这种权利。因此,事业单位车改的实施就必然涉及一系列与身份相关的议题:哪种身份有权利获取公务交通补贴?身份的界定权又应该掌握在哪一级单位组织手中?哪些身份界定是可以模糊软化的,哪些身份界定是必须清晰和强调的?何种身份权利会被认可,何种身份权利会遭到反对?上述问题才是A事业单位车改过程中遇到的真正难题。

要理解上述过程中不同组织及组织内成员的行为逻辑,就必然会碰触单位组织中有关身份权利的一系列基础问题。下文将首先介绍与单位体制中的身份、身份权利相关的理论脉络与基本概念,澄清本文的基本分析框架;接着介绍案例的选择依据及方法细节;然后以案例过程中的时间发展为脉络,揭示身份权利划界过程中存在的内在张力与独特机制。

二、文献回顾:单位体制与身份权利

(一)单位体制中的双重身份要素

单位研究的研究旨趣是对于“中国基层组织制度的社会秩序”的研究

(李路路等,2009:1-2)。在经典的单位体制中,一切微观社会组织都必须与控制 and 调节整个社会运转的中枢系统(即与党的组织系统密切结合的行政组织)构成直接的从属关系(路风,1989)。从本文分析的侧重点来看,单位体制内含了两层身份:一方面,不同组织可能具有不同的“身份”;另一方面,同一组织的成员也可能具有不同的“身份”(王庆明,2019a)。

首先,在经典的单位体制中,组织间关系并不完全由社会分工和专业功能来决定。单位隶属于哪一级政权组织,单位具有什么样的行政级别,这些因素是影响单位组织间关系的更重要因素。与行政组织的关系远近不同,使单位组织间有了“差等”;所隶属的行政组织的等级不同,使单位组织间有了“序别”。单位体制中“行政血缘关系”的存在,根源在于单位具有“功能合一性”的特点:它除了具有专业分工功能,还兼具政治功能和社会功能(路风,1989:13;李路路,2002;李汉林,2008)。行政机构与下属单位共同构成了彼此间有利益依赖关系的各类行政管理系统,尽可能提升单位规模等级、争取政府资源成为部门系统的核心关切。

其次,决定单位成员在单位内角色地位的首要因素,并不是他在单位内具体从事何种工作,而是他具有什么样的身份;换言之,单位成员与单位之间的关系并非契约性的,而是“身份化”的(路风,1989:7)。行政组织通过人事编制计划对单位的编制数量与类别进行严格控制:每一个单位成员在进入单位之后就必然带着某种身份指标,与身份相伴的是一系列有差别权利和待遇。通过这一身份化管理,个人生活被纳入了以单位组织为中介枢纽的单位体制的运行结构中。单位成员的身份化特征,根源仍然来源于单位组织在体制中的独特功能:单位不仅仅是一种效率取向的功能组织,而且是发挥政治动员和社会控制作用的治理组织。

20世纪90年代之后,传统单位体制的一统性被削弱了,但是单位体制的运行原则和特征在单位组织中仍然保留着,某些结构性因素并没有发生实质性变化(刘平等,2008;李路路等,2009;李汉林,2008)。单位仍然是一种兼具政治功能、社会功能、专业分工性职能的“功能合一性”组织。单位组织仍然保有各种身份属性,行政级别和行政隶属关系在单位获取某些关键性社会资源和政治资源方面仍然起着关键作用。单位成员在进入单位就业的同时仍然有一系列的身份标签相伴随;所有制等级、身份类型(干部/工人)等身份要素仍然决定着他们在单位中可能获取的资源。

不过,在传统的单位制研究中,身份往往被认为是一种不变的、明确的、固定的属性,以下方面很少被考虑:身份在实践过程中可能具有的歧义性、多重性、过程性,身份本身的具体变动和划定过程,不同行动者围绕身份划定的控制权展开的博弈与争夺,实践过程中有可能出现的多重身份交叠现象。然而,如同许多社会事物一样,单体体制中的身份本身也是社会行动者在实践过程中不断建构而来,因此有必要关注相应的身份权利的划定问题。

(二) 身份权利的获取与分配

依据身份来获取相应权利,这是单位制的典型特征,但并不是它的独有特征。事实上,通过将人们划分为不同的社会类型,然后按照相应的规范来进行资源安排,是相当普遍的一种制度安排方式(Akerlof & Kranton, 2011)。即便是在市场经济高度发展的某些经济体中,也仍然存在着按照个体身份来获得某些特殊资源分享权的现象。

“成员权”的概念被广泛地用于对村落共同体中的共有资本或权利分配的分析当中。大量研究生动地展示了围绕成员权的争议而展开的动态过程(申静、王汉生, 2005; 折晓叶、陈婴婴, 2005; 折晓叶, 2018)。成员权往往因情境不同而有多重的维度和精微的划定,远不是一种简单而明确的固定属性,这为我们的思考提供了宝贵的参照。曹正汉等(2012: 281)明确地提出了身份权利的概念:“附着于个体身份且在个人之间有着高度差异化的权利”,例如因个体身份不同(工作单位、职位、级别、政治身份)而拥有不同的社会福利和社会保障,或者获得不同的对社会公共资源的支配权和分享权。由此,社会成员将会为争取更高的身份权而展开竞争。王庆明提出,在研究企业产权界定的过程中有必要将身份变量引入产权分析,即引入“身份产权”的概念:“行为主体(组织或个人)经由身份获得社会认可的对经济资源的占有”(王庆明, 2019a: 173)。由于组织身份与组织成员身份都有多重维度,因此国有企业的产权变革呈现出多元复合的一种“产权连续谱”形态(王庆明, 2019b)。上述研究引入了身份权利(或身份产权)这样的分析性概念,进一步拓宽了传统单位制研究的学术意义,将身份研究引向更为动态而深入的方向。

在此,我们尤其需要关注单位体制的层级结构给身份界定带来的可能影响。在对政府治理的研究中,周雪光(2017)指出,不同控制权在政府不同层次和机构间会存在各种各样的分配组合,进而对政府内部不同层次间的

权威关系变化产生重要影响。个体围绕身份权利而展开竞争,但是这种竞争并不是在一种理想化市场的环境中展开的,而是在有着独特运行机制和意识形态约束的单位体制中展开的。身份权利的获取与分配都要受到这种组织结构因素的约束。在这样一种层级结构中,身份划界将会面临着划界权的归属问题:在大致相同的划界原则下,究竟由哪个层级或谁决定哪个成员具有哪种身份?或者,每个层级将会拥有何种身份的界定权?

(三)身份权利的认定机制及冲突

身份划界也面临着方式的选择。如前所述,单位体制中既包括了不同组织之间的身份差异,也包括了同一组织内部成员之间的身份差异。因此分配某种福利或资源时,可能会有两种极端的选择:第一是只在不同组织之间划界,不同组织待遇不同,同一组织内部成员待遇相同;第二是完全在组织内部成员中划界,不同组织之间的待遇是平等的,但在组织内部成员则要进行差异性划分。当然,现实的身份划界往往是两者兼而有之。不同的身份划界方式会产生不同的制度后果,也有不同的制度成本。在后一种情况中,组织内部将面临较大的合法性压力。此时,身份划界可能会遇到不同认定机制之间彼此冲突的问题。

刘世定在讨论占有制度时提出,占有往往会同时存在法律、行政、意识形态认定、民间规范认定、特殊人际网络认定等多种社会认定机制,而当事人认知的产权边界与法定产权之间的差异很可能是极为普遍的现象(刘世定,2003:59)。在很多情况下,“社会情理合法性”往往是一种最具实践意义的界定机制,甚至成为促成法规、惯例、观念变通或变革的力量;另一方面,情理合法性又具有“软约束”的特点,“当外部行政干预强大到实行一刀切的统一行动,或者机会主义强大到足以破坏道德力量时,它的约束力就会被消解”(折晓叶、陈婴婴,2005:19-23)。与此相类似,对于身份权利同样可能存在着多种认定机制,例如行政上级的认定方式与组织实践内部的规范认定就可能是不一致的,此时身份划界将可能会面临更高的实施成本。

(四)本文的分析框架:认定机制与划界权归属

身份概念本身内含着稳定性和普遍性的意蕴。但是即便如此,在不同的组织内部,在不同的层级之间,通行的身份认定机制仍然可能存在着一定

差异。在某一层级组织中泾渭分明的身份划分,可能在另一层级组织中就难以区分,以至在日常实践中无法得到认同。因此,不同的身份认定机制有可能发生冲突与摩擦,从而成为身份划界过程中重要的制度成本来源之一。

在单位组织的身份权利的划界过程中,我们可以大致划分出三种行动主体:上级政府、单位组织和组织内成员。在身份权利的划界过程中,上级政府力图控制各类组织彼此对标进而导致身份权利普遍化和扩大化;为了达到上述目标,它还会尽可能将身份界定权保留在自身权限之内。单位组织的领导具有某种双重身份:一方面他们是由上级任命的,因此必须对上级负责;另一方面他们又必须代表单位组织本身的利益。在身份权利的划界过程中,他们既要服从上级政策文件中的基本原则和操作细则,又要在财政预算的约束条件下使单位成员(尤其是其核心成员)的身份权利得到保障;为此他们也会尽可能扩大单位本身的身份界定权范围。单位组织成员则会尽可能地去争取与较大权利相对应的身份属性,但是他们通常只会通过单位结构本身去实现这种利益诉求,而很少通过其他组织化方式来行动。不同行为主体在身份划界过程中的互动逻辑将是我们在分析中力图去理解的重要内容。

三、案例选择与资料来源

(一)案例的选择

在新近关于单位制的研究当中,基于动态事件过程分析的越来越多(李路路等,2009;张兆曙,2012;苗大雷等,2015)。事业单位在这样的研究中占据了一个独特的位置:由于其从事专业化公共服务,同时又隶属于行政机构的管理,事业单位组织及组织成员往往会面临更为频繁而细微的身份划界过程,这恰恰是本研究最关注的内容。

本研究所选择的A单位是一个较为典型的事业单位。从社会功能来看,它属于从事基础性科研的公益一类事业单位;从财政来源来看,它属于全额拨款事业单位;行政级别为正厅级;行政隶属上属于省级直属事业单位;下设机构包括5个职能处室与10个科研机构。单位编制内职工190余人,其中干部身份人员占90%,工人身份人员占10%。此外,单位下属的物业管理公司还聘用了数名编制外的工作人员。在随后的分析中,我们会看到单位成员的身份有着比上述简要描述更为复杂的图景。

我们观察的事件是A单位从2018年5月起至2019年6月完成的公务用车制度改革。公务用车制度改革的动因,起源于行政组织内部基于提升工作效率、压缩运行经费、树立政府廉洁形象而推动的行政组织改革。事业单位与行政组织在工作内容上存在着差异,但是事业单位同样是由国家出资举办的,因此源于行政组织的改革措施在基本完成之后也要进一步推广到下属的事业单位当中,这样才能够体现出系统的一致性和贯通性。我们力图通过这样一个事件的切口来考察在单位体制中身份的划界是如何完成的。

(二)资料的来源

本研究所使用的经验材料主要包括三类:在A单位中的观察笔记;对A单位车改人员的深入访谈;收集到的相关会议纪要与车改方案文档资料。我们在2018年5月车改启动时进入A单位开始观察研究,耳闻目睹了单位围绕车改方案而发生的一系列事件,澄清了A单位车改方案决策中涉及的主要人员,确定了身份议题在其中的核心位置。2018年8月,在车改方案经过多轮协商已经基本确定时,我们开始对A单位车改相关的人员进行深入访谈。访谈对象既包括单位领导(A单位车改领导小组常务副组长),也包括了相关处室的中层领导(行政处长、科研处长)、科研院所的研究人员(S研究所所长、科研人员),还包括了具体负责车改方案起草及历次工作会议纪要撰写的办公室人员等。访谈时间在1小时到3小时之间。访谈完成之后,我们对文本进行了主题编码。多层面的访谈交叉补充,使得我们对于车改过程的复杂性有了立体性的认知。与此同时,我们也开始系统地收集单位车改过程中产生的各种文档资料,其中最重要的是上级对于单位车改工作的指导性文件(包括前面提及的《指导意见》与《实施方案》,以及随后下发的《政策解答》)、单位车改工作小组的会议纪要(共五次)、A单位历次车改方案的修订稿(正式版本有六稿)。在2018年9月单位车改方案报上级部门初步审批通过之后,我们继续与单位负责起草车改方案的办公室人员保持联系,跟踪方案中具体细节的修正过程,直到2019年6月A单位公车改革方案正式实施为止。

四、身份议题的引入:“严格控制”下的“分级分类”

2018年5月,K省事业单位公务用车改革启动。在K省公务用车制度改

革领导小组印发的《指导意见》中,“根据全省事业单位行业特点和工作实际,采取不同的改革措施,分级分类制定改革方案”被作为指导车改工作的基本原则之一;《实施方案》则进一步强调了要“区分不同单位性质、岗位类别和人员身份,采取不同的改革措施”。

分级分类的原则集中体现在保留车辆的类型与公务交通补贴发放范围上。在保有车辆数目上,一般公务用车均被取消,但省级直属事业单位可以保留的车辆类型更多,包括机要通信、应急保障、特种专业技术用车、离退休干部服务用车等类型,而部门所属事业单位只能保留必要的特种专业技术用车和必要的业务用车。分级分类原则更重要的体现是在公务交通补贴的发放范围上。具体而言,《指导意见》中指出,只有省级直属事业单位机关本级的参改人员才可以参照省直机关发放公务交通补贴;各级各部门所属事业单位除个别特定岗位外,参改人员实行按规定报销公务交通费用的办法,不发放公务交通补贴。

《指导意见》和《实施方案》中强调的“分级分类”原则带有很明显的身份划界的意味。一方面,按照组织身份对不同组织进行了划界:事业单位被分为“省级直属事业单位”和“部门所属事业单位”;另一方面,同一组织内部的成员也进行了划界:省级直属事业单位内的成员被分为“机关本级”人员和“非机关本级”人员。对不同组织的划分并不是依据单位的公共服务领域以及工作职能,而是依据单位的级别以及所属的行政组织的层级。对组织内成员的划分也不是依据个体所从事的具体工作内容,而是依据成员身份是否属于机关本级。

公务交通补贴的发放为什么要采用这样一种与身份挂钩的方式?有没有除了身份划界之外的其他解决方案?如果有,为什么是身份划界的方式而不是其他方案得到了实现?事实上,在车改的实施过程中,这种身份划界的执行方式也引发了相关人员的反思。

公务用车补贴按说就应该以公务活动需要来作为管理的办法,现在以身份为标准是怎么回事。……公务车取消上下班接送,我觉得这是合理的,就不应该接送,就是应当以事情、以公务来定制度。结果,一下子搞出来一个把所有人分成各种身份的东西来。……应该好好去研究学习把公车和真正的公务活动联系在一起,现在这样是太简单

了。(A单位车改小组常务副组长访谈,20180823)

在上述反思当中,按人的身份来发放车补和按公务活动(事)的需求来发放车补被视为两种彼此替代的方案,而后者似乎更具有合理性。但是,从《指导意见》和《实施方案》来看,上级管理部门更关心的是车改工作的迅速见效与严格控制。严格而精细地掌握下属单位公务活动需求,这需要非常高的监督与实施成本;如果不掌握下属单位的公务活动需求而将依据公务发放车补的权限下放给各个单位组织,那又很难控制各个单位组织继续扩张公务交通开支的可能。因此,在公务用车制度改革必须在短期内迅速完成的压力之下,用一刀切的方式严格收缩公车使用范围,然后用身份划界的方式发放相应的补贴,成为一种相对更为可行的方案。按照组织身份和人的身份划定车补的发放范围,更有利于对这一工作进行严格限定,更有利于防范单位组织为了自身利益而扩大公务交通补贴的发放范围,防范公务交通补贴普遍化和扩大化的可能。这是上级采用身份划界方式来处理的重要动因。

除了划定领取公务交通补贴范围的单位类型与人员身份类型外,《指导意见》和《实施方案》在财务上还提出了“确保节支”的具体要求:“确保改革后公务交通费用支出低于改革前支出,不能因此增加财政预算支出。……改革后新增补贴发放和公务交通费用报销等相关费用支出总额必须低于取消车辆对应的综合成本,确保部门总体节支。”根据我们的调查,在实际操作中,改革后公务交通费用并不是“低于”改革前支出即可,而是必须达到7%的节支率(A单位车改方案起草者访谈,20180821)。这一要求虽然没有明确写在《指导意见》与《实施方案》当中,却是车改工作必须遵循的规则。没有达到这一要求的车改方案,都会被退回重新制定。

五、不同身份认定机制的摩擦

《指导意见》与《实施方案》提出了“分级分类”和“确保节支”的操作原则。但是,单位在政策范围内要保留多少车和司勤人员,多少人以何种方式发放公务交通补贴,这些内容仍然需要各事业单位自行制定具体方案,然后经省级车改办批准备案之后实施。如前所述,具体方案的制定在A单位引起了一系列波澜;波澜的源头却不在“车辆”上,而是如何给不同身份的单位

成员发放相应的公务交通补贴。^①上级用来划分车补发放范围的机关本部/非机关本部的身份划分方式,并不符合A单位日常运行中的身份划分方式。

《指导意见》与《实施方案》中对单位类型和人员身份的身份划分方式均沿用了中央事业单位车改中的方式。在中央层面的事业单位车改过程中,采用机关本部/非机关本部这种身份划分方式具有一定的合理性:在属于机关本部的机构与不属于机关本部的机构之间,人员流动并不多,彼此间存在明显的流动壁垒,有着截然分立的流动路径。在很多情况下,同一事业单位的机关本部与非机关本部甚至各自都是独立的财政预算单位,此时做这样一种划分其实更加接近于对不同组织的身份划界,而非对同一组织内部的不同人员进行身份划界。因此,机关本部/非机关本部的身份划分在实践中比较容易得到认可。

A单位的情况则有所不同。它的内部机构确实被划分成了职能部门与科研机构,但是两者之间事实上存在着极其频繁的人员流动。在规模更大、科层化程度更为严格的机构中,或许机关本部/非机关本部的身份划分是泾渭分明、得到认同的;但是在A单位中,这样的人员身份划分是模糊的或高度流动的,是无法得到认同的。在访谈中,几位中层领导都对这一点表示了不满,他们表示“单位从建立以来就没有机关本级的概念。所长又当处长,处长当所长。以前就没有任何机关本级的概念,也没有任何政策来落实这个机关本级”(S科研所所长访谈,20180824)。“我们就是一个预算单位,不要人为把人分三六九等。在单位里,今天我在办公室,明天我就到所里面去了,身份上不存在任何障碍的。这不像你要从事业身份到公务员身份,要通过考试的。”(A单位车改方案起草者访谈,20180821)

另一方面,事业单位的日常运作最倚仗的往往是专业技术。成员在单位内的地位声望,往往是建立在专业技术能力与单位工作资历基础上的。然而,采用“机关本级/非机关本级”这种身份划分方式,专业技术部门就被划到了领取车补资格的范围之外。发放公务交通补贴在这里事实上被理解为一种隐性福利,因此这样一种身份划分方式引发了专业技术部门的不平衡感。

^① 单位最终保有公务用车的数量,基本上是靠政策的上限。在车改之前,A单位实际有13辆公务用车。在公车改革之后,A单位按照《实施方案》的核定上限保留了8辆公务用车。取消的5辆公车都是使用时间很长、已接近报废年限的车辆,取消这些老旧车辆,对于单位利益和单位成员利益至少在当前看来并没有太大影响。

(A单位中的某个专业技术部门)从来就没有过怨言,但这一一下子把大家的心里搞乱了。这不是说给点钱的问题,是你已经把人们分成了几等,我这心理上就受不了啊。……他们都提出来了,我们一个科研人员不如一个一般的工勤人员嘛。只要是一般行政岗位的工勤人员都有车贴,科研人员就没有了。……当然,科研人员的公务交通还是可以报销。可没有车改的时候,我也可以报销呀。但是行政人员不管有没有公务,收入现在就是多出了一块。(A单位车改小组常务副组长访谈,20180823)

单位成员普遍认为上述划分方式“既不太合理,也不见得有利工作”,这是因为它与单位组织日常运行中的身份划分方式并不一致。在A单位的日常运行中,被普遍认可的身份划分标准其实是“级别”原则(行政级别与职称级别)。在A单位提出的第一个车改方案中,公务交通补贴的发放范围除了职能部门(即机关本级)外,还包括了科研部门的处级领导。这是一个折中式的方案,原本上级要求的划分原则被掺杂进了“级别”原则。^①这一方案在上报之后被否决了,因为“这不符合《指导意见》中提出的明确要求”。更深层的原因,则是上级不允许下级单位突破政策文本中的身份划界范围,以避免公务交通补贴普遍化和扩大化的潜在风险。

A单位的第二个车改方案则试图通过降低公务交通补贴标准,把发放范围进一步扩大到单位全部人员;当然,方案中不同级别成员的车补标准是不一样的。A单位试图通过降低车补标准的办法来换取上级对于改变成员身份划分方式的默许。这是一个常见的寻求“开口子”的策略。但是,也正如通常对于“开口子”策略的反应一样,上级部门同样担心这种默许有可能被其他组织纷纷仿效而导致口子越开越大,因此这一方案最终仍被驳回了。(根据单位车改文件起草者访谈整理,20180821)

在经过了几番试探后,A单位最终决定严格遵从“机关本部/非机关本部”的划分原则来制定车补发放的方案:只有5个职能处室被视为“机关本部”,这些部门的人员可以领取车补;其余部门只能作为“非机关本部”,其人

^① 在A单位的第一次车改领导工作小组会议上,曾经有人提出过只有单位领导可以领取车补的意见。这是一种完全按照“级别”身份来划分车补发放范围的方案。该方案提出后立即遭到了中层干部的反。他们认为,单位至少不应当主动缩小车补发放的范围。(根据单位车改文件起草者访谈整理,20180821)

员按规定报销公务交通费用。“机关本部/非机关本部”是来自行政认可的一种身份认定方式,尽管它与单位组织中日常运行的身份划分方式并不一致,但是在单位体制的行政统一性要求下,行政认可的身份认定方式最终还是得到了推行。当然,可以看到的是,划界过程中产生了相当的摩擦和代价。

六、身份界定权的争议:“在编”还是“在岗”?

A单位最终决定遵从“机关本部/非机关本部”的划分原则来制定车改方案。但是即便如此,谁来决定(以及怎样决定)哪些人属于机关本部呢?在这里A单位与上级车改领导部门又一次出现了分歧,这种分歧体现在是以“在编”还是“在岗”来界定“机关本部”人员身份上。A单位认为,应当以当前从事的工作岗位来确定“机关本部”概念:谁当前在职能处室从事行政管理的工作,谁就应当算是“机关本部”的人。这是一种以“在岗”为标准的划分方式。上级车改部门则认为,应当以编制来确定人的“机关本部”身份,即以经过编制办公室审核过的编制册来界定机关本级身份。这是一种以“在编”为标准的划分方式。由于上述分歧的存在,A单位以“在岗”为标准编制的车改方案又一次被上级车改部门否决。

“在岗”与“在编”两种不同的身份界定方式,表面上只是不同的具体操作方式,实际上反映了不同组织层级之间关于身份界定权的争议。谁在编制册上隶属于职能处室,这是上级编制部门掌握并进行裁定的内容;谁当前实际从事什么工作,这是A单位根据工作目标进行的自主安排。上级部门坚持以“在编”方式来进行身份划定,动因仍在于严格控制,防范单位组织扩大车补发放范围。

当然按照规定,单位内部人员调动工作岗位之后需要及时上报编制办公室,进行编制册上的调整。但实际上,无论是从专业技术部门调往职能部门从事科研管理任务,还是从职能部门调往专业技术部门充实某项研究任务,在A单位中都被认为只是工作中常规性的自主人员调配,并没有上报编制部门进行编制更改。“这个岗位变动啊,我们原来觉得无所谓,就是一个单位的嘛,变来变去不就是我们自己的人变来变去嘛,就没有到编办去改动。”(A单位车改小组常务副组长访谈,20180823)这样下来,“在编”与“在岗”两种认定方式在结果上的差异是非常大的:按照“在编”方式来判定,2010年审

核通过的编制册上属于机关本部的5个职能处室工作人员有33名,因此这33人才应该是“机关本部”的人员。但是实际上,这33名在编人员中有10人当前已经离开职能处室岗位,他们属于“在编不在岗”的人员;另有11人虽然目前在职能处室岗位工作,但并不在相应的编制册上,属于“在岗不在编”的人员;“在岗又在编”的职能处室工作人员只有22人(根据A单位车改方案起草者访谈整理,20180821)。

A单位的车改方案由此面临着一种两难局面:如果坚持按照“在岗”的方式由单位自身界定“机关本部”人员,方案不可能得到上级部门的同意;如果坚持按照“在编”的方式来进行身份界定,那么给不在岗人员发放相应车补是明显不公平的,将会引发诸多问题;如果以最严格的“在岗又在编”的方式来进行身份界定,将部分在岗人员排除在车补发放范围之外,这也是极不公平的。A单位车改领导小组内部对此也有不同的意见:“有一种意见是我们不妨先按编制把指标占住,以后再去调整岗位。但是另外的意见是这不够稳妥……名单是要公示的,如果有人看到这些人不在岗位了却有车补,这不造成大麻烦了嘛。”(单位车改文件起草者访谈,20180821)

编制调整是一个程序繁多、手续复杂的事情,“在岗”与“在编”之间的不吻合在短短几个月内并不能解决。但是,单位的车改方案提交是当下的重点工作,必须在规定时限内完成通过。在这种约束条件下,A单位车改领导小组最终拿出了一个折中方案:“机关本级”的身份暂且以“在编又在岗”的保守方式来划分;同时单位人事部门与上级编制办公室协调加快进行编制调整,解决“在岗”与“在编”的不一致问题。这样的方案既尊重了上级部门在编制上的身份界定权力,也适当地保留了本单位组织调整人员岗位身份的空间。在规定时限内必须确保车改方案通过的条件下,这是最优的选择。

七、单位组织的“反控制”:岗位身份的重新界定

单位组织的另一重目标是尽可能为车改之后单位的公务交通经费(包括车补发放经费)留出足够的财务预算。按照《实施方案》的规定,公车改革必须“确保改革后公务交通费用支出低于改革前支出,不能因此增加财政预算支出”。在具体执行过程中,这一要求进一步被加码为必须达到7%的节

支率。“确保节支”的约束看似合理,但是它无形中产生了一种反向激励:要想在车改之后为公务交通经费留足支配空间,就必须“做大”改革前的公务交通支出。

在车改过程中各单位之间互相比照,产生了一种“意料之外的后果”。那些改革前公务交通支出越大的单位,在改革后的余地也越大;改革前在公务交通支出上就比较节约的单位,反而受制于制度约束,未来的支出余地变得很小。这让那些改革前公务交通支出较少的单位有了一种“不公平”的感受,这又进一步刺激单位“做大”改革前公务交通支出。

我们盘子小了,对我们车改不利。这就是我们老实人,老实的单位反而吃了这个亏。如果我们把司机编制都占满,哪怕进来的人不做司机岗位,我让他去做其他的工勤岗,反正更好。我们是为了给自己单位省钱,为了提高效率,提高服务水平,但没想到弄来弄去把自己看住了。(行政处处长访谈,20180822)

在确保节支的约束条件下,之前的盘子做得越大,改革后公务交通经费的预算才会越高,未来的支配余地才能越大。在改革前的公务交通总支出中,有关物的部分是很容易进行严格限定的,但是有关人的部分却出现了一个豁口。这个豁口就是所谓的“涉改司勤人员支出”。

你车辆不可能增加,那把这个蛋糕做大只能在司勤人员支出上想办法。……当时我们实有的司机是9个人,只有1人是正式在编的,其他人都是聘用制劳务派遣的,这太少了。(A单位车改方案起草者访谈,20180821)

聘用制人员的工资一般要远低于正式在编人员,如果只把实际从事司机工作的人员算作“涉改司勤人员”,那么A单位在车改后的公务交通经费就会相当有限。但是,A单位很快发现“司勤人员”的身份界定是有文章可做的:这其实是一个岗位身份而非编制身份,而单位组织本身对于岗位身份是有足够的自主界定权的。尽管单位中现在有部分人并不从事司机工作,但是有一些人曾经在司机岗位上工作过,或者是以司机岗位进入单位

的。如果可以将他们的岗位身份界定为“司勤人员”，上级部门并没有充分理由驳回。

我们也得想办法，找正式职工里原来当过司机的。……不过算太多，领导心里也没底啊，最后把司勤人员算到了13个，就增加了4个。增加1个的话就是增加十几万，增加4个人就增加了四五十万，这个蛋糕就这么做大了。这么做虽然说是钻空子，但动脑筋也是合理的吧。(A单位车改方案起草者访谈，20180821)

通过这样一种岗位身份的重新界定，不仅司勤人员人数从9人增加到了13人，司勤人员的构成也发生了变化。调整之前司勤人员中正式在编者的比例为1/9，调整之后这一比例上升到了5/13。正式在编者的工资支出几乎是聘用人员的二到三倍，因此盘子扩大的程度是相当可观的。

此外，A单位还面临着车改之后多余的司勤人员安置的难题。《指导意见》中对此有明确意见：“根据以人为本、积极稳妥、因地制宜的原则，认真做好司勤人员安置工作，要立足内部消化，不能简单推向社会，切实保障司勤人员合法权益。”这看起来也是一项很困难的工作：既要内部消化，又要切实减人。按照A单位上交的车改方案，在13名司勤人员中将只保留5名正式在编者，其余8名聘用制司勤人员将面临转岗。实际上，车改之后这8名司勤人员仍然从事司机工作，但是他们的人事管理关系返回到了原先的劳动派遣单位（即A单位成立的物业管理公司）；他们的岗位身份变成了物业人员。通过对岗位身份的重新划定，看似严格精确的“确保节支”的财政约束得到了软化，看似难以解决的“司勤人员的安置”也得到了“内部消化”。

八、讨 论

上述案例考察凸显了在多层级的单位体制中进行身份划界的三个重要议题：身份权利划界出现的现实条件；不同身份权利的认定方式之间可能发生的摩擦；身份划界权在不同层级组织之间的归属争议。

首先，根据个体在组织内的身份位置而对权利进行差异化分配是一种并不少见的组织管理策略。在多层级组织体系当中，当上级无法严格而精

细地掌握下属组织的具体事务,同时又有必要对其权利设置范围进行较为严格的控制时,根据身份位置进行权利分配往往会成为一种现实选择。然而,在社会实践过程当中,身份并不完全是一种不变的、明确的、固定的属性;在很多情境中,它具有歧义性、多重性、过程性。这时就出现了围绕身份权利而展开的一系列划界过程。

其次,组织内的身份划界在实践当中的被认可程度往往取决于组织内部的流动壁垒以及功能分化程度。在不同层面的组织内部,被认可的身份划界方式是不同的。如果某种政策是从较高层级向下推广,需要注意到身份认定机制在不同组织之间的差异性。如果上级规定的身份划界方式并不符合单位组织内部日常运行中的身份划界方式,政策措施就会引发一系列的摩擦,从而增加政策的执行成本。

再次,在多层级的组织结构当中,不同层级的组织会围绕着身份划界权的归属而展开博弈与协调,如同案例当中不同组织层级之间围绕着“在岗”与“在编”而展开的争议一样。不同主体在意识形态合法性、组织层级结构中的位置、行动成本与获益的权衡、各自变通空间上的差异决定了最后的结果走向。在某种情况下,下级组织会采用有利于自身的身份界定方式来软化上级对于自身的财政约束,扩大其财务自主支配范围。

A单位的公车改革已经完成,细察之下不难发现这一过程当中有诸多政策意图之外的“未预期后果”。社会生活当中还有种种围绕身份权利而展开的冲突与博弈。从当下来看,无论事业单位的自主权如何扩大,组织及成员的身份权利特征是很难消除的。甚至有可能,在其他方面的工作自主权下放之后,人事编制和成员身份的严格管理作为一种控制和管理手段将会变得更加重要。此外,身份权利的相关议题并不限于传统的单位制组织当中。在其他的组织类型或其他社会情境当中,身份权利的划界过程如何展开,其中的逻辑与机制是怎样的,都是我们下一步可以继续延展的议题。

参考文献:

曹正汉、李国武、周杰,2012,《身份权利及其竞争——制约中国社会组织发展的一种机制及其实证检验》,周雪光、刘世定、折晓叶主编《国家建设与政府行为》,北京:中国社会科学出版社。

李汉林,2004,《中国单位社会——议论、思考与研究》,上海:上海人民出版社。

——,2008,《变迁中的中国单位制度:回顾中的思考》,《社会》第3期。

李路路,2002,《论“单位”研究》,《社会学研究》第5期。

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

刘平、王汉生、张笑会,2008,《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》,《社会学研究》第3期。

刘世定,2003,《占有、认知与人际关系》,北京:华夏出版社。

路风,1989,《单位:一种特殊的社会组织形式》,《中国社会科学》第1期。

——,1993,《中国单位体制的起源和形成》,《中国社会科学季刊(香港)》第5期。

苗大雷、李路路、王修晓,2015,《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》,《社会学评论》第3期。

申静、王汉生,2005,《集体产权在中国乡村中的实践逻辑——社会学视角下的产权建构过程》,《社会学研究》第1期。

王庆明,2019a,《身份产权——厂办集体企业产权变革过程的一种解释》,《社会学研究》第5期。

——,2019b,《产权连续谱:中国国企产权形塑过程的一种解释》,《南开学报(哲学社会科学版)》第3期。

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

折晓叶,2018,《土地产权的动态建构机制——一个“追索权”分析视角》,《社会学研究》第3期。

折晓叶、陈婴婴,2005,《产权怎样界定——一份集体产权私化的社会文本》,《社会学研究》第4期。

周雪光,2017,《中国国家治理的制度逻辑:一个组织学研究》,北京:生活·读书·新知三联书店。

Akerlof, George A. & Rachel E. Kranton. 2011. *Identity Economics: How Our Identities Shape Our Work, Wages and Well-Being*. New Jersey: Princeton University Press.

Delimitation Processes of Identity Rights: A Case Study of Official Vehicles Reform in Public Danwei

GAO Yong YAN Wen-hua

Abstract: Identity in social practice is not always a fixed, clear-cut, constant attribute. In many contexts, identity is ambiguous, multivocal, and processual. By examining the processes of official vehicles reform in a public Danwei, this article analyzes the delimitation of identity rights in Danwei organizations. In a multi-layer organizational structure, there are conflicts and frictions between different identity recognition mechanisms, which increase implementation costs of identity delimitation. Organizations in different positions will struggle for the rights of identity delimitation. Subordinate organizations can use their way of identity delimitation to soften financial constraints.

Keywords: identity rights; identity delimitation; recognition mechanism; Danwei system; public Danwei

(责任编辑:方舒)