

# 新制度落实: 单位内部的 上下分际及其运作\*

张兆曙

**提要:** 本文试图在决策层与单位成员上下分际的组织结构中,讨论新制度落实的决策逻辑、行动特征以及合法性获得等内部运作问题。案例显示:新制度的落实首先是一个“台后决策”的运作过程,其基本的逻辑是“以特定的政策将特定的人放在特定位置上”;由于缺乏“固定群体的稳定共识”,单位成员的行动反应呈现出一种相互牵制的特征,从而降低了修改制度文本的可能性;新制度实施方案的合法性获得在一定程度上与仪式性组织活动所建构的情境压力及其对表决行为所施加的影响有关。概言之,新制度的落实是一个克服上下分际的组织结构的结构性张力的过程。

**关键词:** 新制度落实 单位 上下分际 行动结构 合法性获得

中国改革的一个重要特征表现为,新制度的推行往往是沿着自上而下的路径逐级展开,最后落实到基层单位。然而,新制度在“植入”基层单位的过程中,会引起一定程度的“内部反应”,这就涉及到单位的内部运作问题。首先,新制度落实意味着单位内部地位和利益结构的变化,通常会遇到一定的阻力。其次,新制度落实还意味着单位内部规则的变化,需要打破规则的路径依赖和锁定效应(诺斯,1994)。也就是说,单位在本性上具有“抗拒”变迁的内在倾向,任何新制度的落实都要经历一番周折才能落地生根。特别是对于处在行政体系末梢的基层单位来说,新制度的落实尤其艰难。对于基层单位的决策者而言,在科层化行政体系的逐级控制下,上级下放到基层的剩余控制权越来越小,却要承担单位内部“出问题”的风险以及自上而下的“问责”;同

---

\* 十分感谢匿名评审专家细致的修改意见。本文初稿曾在2011年7月吉林大学召开的第八届组织社会学实证研究工作坊上宣读,感谢刘世定、蔡禾、李友梅、周雪光等教授和折晓叶研究员的评论和修改建议,同时感谢吉林大学田毅鹏教授和吴海琳博士辛苦的组织工作。符平博士和林晓珊博士阅读了本文的初稿并提出了建设性的意见,一并表示感谢。文责自负。

时,由于体制上的区隔,高层设计者对基层信息的不充分掌握,有可能出现新制度的设计脱离基层实际的情况,进而产生明显的“排异反应”。

然而,经历三十多年的改革之后,中国单位已然发生深刻的变化,这些变化与一系列新制度的落实是分不开的。问题是,新制度落实的“黑匣子”尚未充分打开。在现有的单位研究中,要么强调宏观制度结构如何决定单位的组织形态,以及单位对于资源配置、社会保障、政治控制、结构整合方面的重要含义(路风,1989;李汉林,1993;谭深,1991;李路路、李汉林,2000a;李路路,2002;刘建军,2000;王沪宁,1995);要么局限于“静态”和“理想型”的组织分析,侧重还原单位常规的、日常的行动结构、运作过程和内部关系(华尔德,1996/1987;李猛等,2003)。相对来说,动态学意义上和实际组织变革过程方面的微观研究略显不足,缺乏对制度变革与组织变化过程和关系的细致分析(李路路,2002)。正因为如此,新制度在基层单位的落实成为一个有待深入研究的问题,我们需要回答:新制度在基层单位内部是如何落实的?进而言之,在新制度落实的过程中,基层单位内部的决策逻辑是什么?单位成员对决策结果会产生什么样的行动反应?决策者采用什么样的组织策略贯彻决策意志?

## 一、文献回顾与研究策略

既有的研究发现,新制度推行往往会遭遇这样一种情况:单位的执行者在未得到新制度制定者的正式准许、未改变正式程序的情况下,通过一系列“变通”手法,自行做出改变原制度中的某些部分的决策,从而推行一套经过改变的制度安排(制度与结构变迁研究课题组,1997)。有关“变通”的解释大致有三种。一种观点将“变通”归因于制度设计的原则性与执行过程的灵活性并存的结果(陈振明,1998;贺东航、孔繁斌,2011;郭毅等,2010)。宏观的制度安排在向下落实的过程中,往往需要经过“再细化和再规划”的过程,而基层自由量裁权的行使和具体化处理,自然会形成中央统一性与地方多样性的基本格局,其中既有“真实性执行”也包含着“失真性执行”(贺东航、孔繁斌,2011)。另一种观点侧重于从制度环境、行政体制及其运作机制上寻

求根源,认为决策过程与执行过程的分离在很大程度上是基层上下级政府间的共谋行为的结果,而基层政府间的共谋行为则是制度设计特别是集权决策过程和激励机制强化所导致的非预期后果(周雪光,2008;艾云,2011)。还有一种观点认为,基层变通主要是为了缓解政府与民众的冲突(应星,2009)。但是也有人认为,基于中国行政体制独特的运作特征,当一项新的制度安排被自上而下强制实施时,新制度的执行者基本上没有太多选择的自由。因此,制度变迁首先是一个“先通后变”的过程,“通”仅仅是一种形式绩效。但是形式绩效具有唤起与操练新的认知结构等方面的意义,最终在反复性实践中取得实质绩效(刘玉照、田青,2009)。

上述研究的一个重要问题是,看不到基层单位的内部结构及其运作在制度变迁中的重要作用。这就需要提及华尔德的“新传统主义”,即某些传统的制度文化因素与现代工业制度的融合,使单位领导和积极分子之间形成了一种施恩回报的“依附与庇护”关系和“有原则的任人唯亲”制度(华尔德,1996/1987)。“新传统主义模式”提出之后,引起了广泛的关注和讨论。赞同者宣称“新传统主义”是一个足以揭示所有共产党社会基层权力结构的理论模式,它不仅适用于工业组织,还适用于中国的其他组织类型(Chiro,1988;Unger,1987),并得到了相关研究的印证(Henderson & Cohen,1984;李辑金,2003)。

与此同时,“新传统主义模式”也引起了多角度的质疑。比如:有学者认为,庇护—依附关系并不能完全涵盖中国社会复杂的权力结构和人际关系(Davis,1988;杨美惠,2009),它只存在于领导与积极分子之间,而不能代表权威与非积极分子之间的关系(Blecher,1987-1988),同时,精英阶层与基层部分的权力关系和行动模式也是不一样的(Womack,1991);“新传统主义模式”在城乡集体企业中不如国有企业那么明显(Perry,1989);华尔德关注的仅仅是一种自上而下的权力关系,忽视了工业组织中的权威不足现象、单位成员的反抗与利益表达,并未从根本上跳出集权主义理论的框架(Womack,1991;李猛等,2003;蔡禾,1996,2001)。伴随着这些质疑,出现了一系列竞争性的主张,其中最具代表性的主张莫过于李猛等人所揭示的“派系结构”。李猛等人(李猛等,2003)认为,单位内部基本的权力、利益和行动结构表现为一种上下延伸、平行断裂的派系结构。单位内部活动的特征突出表现为表面上“神圣不可逾越”的“一致政治学”和为了维持“表面一致

性”的“幕后解决”方式并存。

如果回到本文所提出的问题来检视既有的研究成果,首先面临的一个解释困境是:新制度的落实与单位成员有没有关系?前面有关制度变迁的讨论,基本上是在“制定者与执行者”的框架中进行的。新制度的落实主要取决于单位领导与上级制定者的体制性互动,而单位成员参与新制度落实的过程则被忽略了。但是对于基层单位来说,新制度的落实绝不仅仅是单位决策者的事情,新制度落实不仅关乎单位所有成员的权力与利益,而且单位成员的认同是一种合法性的重要来源。接下来需要搞清楚的一个问题是,单位成员以一种什么样的结构性因素参与新制度的落实?毫无疑问,“依附与庇护关系”和“派系关系”确实存在并产生了相当程度的影响,但未必是一种占主流的制度化模式,至少不是惟一的制度化模式。随着中国改革30多年的不断推进,在单位的效率性特征不断增强、技术性规则不断完善、人力资本升值已经成为基本社会事实的情况下,单位成员卷入“依附与庇护关系”和“派系结构”的程度是一个需要谨慎对待的事情。如果我们过分夸大非正式关系或结构对组织运作的意义,实际上是一种对正式结构及其运作机制的漠视,也是一种危险的学术倾向。

基于以上两个方面的考虑,本文试图进行两个方面的改变:第一,把单位成员带回新制度落实的组织场域,考察单位成员面对新制度输入所发生的反应、行动特征及其后果,从而避免把落实新制度的单位视为一个“整体行动者”或者用决策层“替代”单位的简单化处理。第二,把基层单位内部的“决策者与单位成员”作为新制度落实的基本结构和分析框架,本文以单位内部的“上下分际”来概括这种决策者与单位成员之间的二元结构特征,并以此概念表达组织运作过程中决策者与单位成员之间的结构性张力、意见分歧及互动过程。

需要说明的是,这里的单位成员并不仅仅指通常意义上的“平头百姓”,还包括所担任职务不足以进入决策层的一部分单位领导。这些特殊单位“成员”具有双重身份,在特定情境下,有可能增加结构上的变数。同时,本文拟借助一个地方高校(以下简称D大学)落实岗位聘任制的具体过程,呈现新制度落地生根的组织过程。在研究方法上,笔者采用参与观察的方式获取资料,所收集资料以整理过的作者笔录的方式呈现,目的是避免观察过程对熟知对象所产生的“被研究”伦理问题。

## 二、案例呈现: D 高校落实岗位聘任制的基本背景

D 高校是我国东部的一所远离省城的省属重点大学。该校有 50 多年的历史,目前已经形成研究生教育、本科生教育和各类成人学历教育三个层次的人才培养体系。依靠经济发达地区的区位优势和学校提供的优厚待遇,学校在近 10 年中引进了数量十分可观的青年才俊和高水平人才,科研实力和学科建设得以大幅度提升。但是,学校尚未取得博士学位授予权,在某种意义上决定了该校在中国高等教育版图中的位置。因此,博士学位授予权一直成为历任领导的一个“心病”,申报“博士学位授权单位”(简称“申博”)是近年来学校最重要的工作目标。可喜的是,在最近一次申报中,学校已经被上级主管部门正式批准为“博士学位立项建设单位”。如果能够在建设周期结束后通过相关机构和专家的验收评估,即可获得正式的“博士学位授予权”。但要最终实现这一梦想,除“博士学位授权单位”所要求的各种指标必须达标之外,建设周期内也不能“出问题”,凡是有可能“出问题”而影响“申博”大局的事情都要谨慎行事甚至“让路”。本文所要讨论的岗位聘任制改革这一新制度的运作即与“申博”工作紧密相关。

岗位聘任制是“事业单位岗位设置管理制度”的简称,属于国家事业单位人事管理制度和收入分配制度改革的一部分。简单地讲,岗位聘任制改革就是在事业单位实行岗位分级管理以及相匹配的工资福利待遇。从国家层面的启动到 D 大学的正式落实,岗位聘任制改革大致可以分为以下三个阶段。

政策确立阶段:2002 年 7 月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的意见》(简称《人事部意见》),并要求各地各部门认真贯彻执行,积极稳妥地组织实施(国务院,2002)。2003 年底,事业单位岗位聘任制改革在《中共中央国务院关于进一步加强人才工作的决定》中得以确认(中共中央,2003),正式成为党和国家人才政策的重要内容。《人事部意见》涉及 9 个方面的原则性和导向性要求,但并无具体操作性内容,也没有具体的时间表。

政策推进阶段:由于岗位聘任制改革涉及面广,情况复杂,直到 2006 年 7 月,人事部才出台了《事业单位岗位设置管理试行办法》(简称《人事部办法》)。《人事部办法》明确了 8 个方面的具体实施办法和

操作性范本(人事部 2006)。此后,各行业主管部门和地方政府以《人事部办法》为模版,相继出台了更进一步的指导性文件。对 D 大学产生直接影响的文件有两个:一是人事部和教育部联合印发的《关于高等学校岗位设置管理的指导意见》(简称《人教部指导意见》)(人事部 2007);二是省委办公厅和省人民政府办公厅印发的《省事业单位岗位设置管理实施办法(试行)》(简称《省委省政府指导意见》)。<sup>①</sup>

政策落实阶段,《人教部指导意见》和《省委省政府指导意见》的出台,距离岗位聘任制改革在 D 大学的落实还存在一定的体制空间。直到 2010 年 6 月,作为 D 大学业务主管部门的省教育厅出台了《省高等学校岗位设置管理实施意见》(简称《教育厅指导意见》),<sup>②</sup>D 大学的岗位聘任制改革才真正进入政策落实阶段。

至此,作为一种国家体制化进程的岗位聘任制改革与作为单位本位性目标的“申博”,对 D 大学的组织运作带来了一种双重压力。在过去的再分配体制下,单位在很大程度上仅仅是一种执行国家职能和完成国家任务的组织机构,缺乏明确的本位性目标。然而,随着市场化改革的不断推进,高校为了获得优质生源、更多的“创收”和财政拨款,在相互竞争的过程中纷纷确立诸如“申博”之类的本位性目标。这种前所未有的格局必然对国家的体制化进程产生一定程度的影响,具体表现在两个方面:第一,岗位聘任制改革不能影响“申博”这一学校工作的大局;第二,“申博”将影响岗位聘任制改革的控制参数。

### 三、D 大学落实岗位聘任制的基本过程

#### (一) 决策层的台后推进与单位成员的观望

2010 年 7 月 9 日,学校人事部门向各学院、部门转发了《教育厅指导意见》。同时,校长办公室还印发了《D 大学关于成立岗位设置管理工作领导小组与工作机构的通知》,通报了学校成立岗位聘任制改革领导小组和工作机构的基本情况,同时要求各学院和部门在 9 月 10 日

① 《中共××省委办公厅、××省人民政府办公厅关于印发〈××省事业单位岗位设置管理实施办法(试行)的通知〉》,×委办[2009]138号。

② 《××省高等学校岗位设置管理实施意见》,×教高科[2010]99号。

之前成立相应的院级“工作小组”。<sup>①</sup>由于下文时间错过了暑假前的最后一次例会,学院并未传达,只有少数教职工见到了这份文件。直到新学期第一次教职工例会,学院在通报本学期工作要点时告知学校将正式启动岗位聘任制改革。但教职工普遍不以为然,因为最近几年类似的传闻已经发生过多次,但最终都没有付诸行动。其中一个流传很广的说法是:

传言 1: 学校担心在岗位聘任制改革的过程中“出问题”而影响“申博”工作的大局,所以有意拖延,只要“申博”没有结束,岗位聘任制改革就不可能真正实施。(作者笔录 2010年9-12月)

但事实并不全然如此。学校确实担心“出问题”而影响“申博”工作,但这种担心并不足以形成对国家体制化进程的实际障碍。实际上,尽管《人事部办法》和《人教部指导意见》早在2006年和2007年就已经出台,但是《省委省政府指导意见》和《教育厅指导意见》迟迟没有出台,这才是最近几年岗位聘任制改革“未动真格”的真正原因。由于普通教职工很少刻意关注各种官方的文件,整个9月和10月上、中旬除了偶尔有人提及或小范围的议论之外,看不出任何异样。大多数人普遍持一种观望的心态,等着岗位聘任制改革“再次流产”。但在学校决策层面,岗位聘任制改革已经悄然推进。

第一个信号是:10月27日学校人事部门网页上发布一份《人事部门关于对全校副高以上教职工工作业绩进行调研的通知》(简称《业绩调研通知》),纸本文件也一同下达到各学院和部门并在当周例会中传达。《业绩调研通知》要求全校所有副高级职称以上教职工填报任现职以来的工作业绩。业绩调研是为了落实岗位聘任制而进行的信息摸底和评估,但《业绩调研通知》却对此并没有明确说明,反而表达的谨慎而含糊,似乎有所忌讳。《业绩调研通知》指出:

为全面客观地了解我校副高以上教职工的工作状况,根据学校统一部署,将对上述人员任现职以来的工作状况进行一次全面的调研。<sup>②</sup>

① 《D大学关于成立岗位设置管理工作领导小组与工作机构的通知》,××[2010]35号。

② 《人事部门关于对全校副高以上教职工工作业绩进行调研的通知》2010-10-27。

第二个信号是:5天之后人事部门网页转发了与岗位聘任制相关的三个上级文件,即《人教部指导意见》、《省委省政府指导意见》和《教育厅指导意见》。尽管《教育厅指导意见》的纸本文件早在暑假就已经下发,但由于没有正式传达,所以这三个文件实际上是首次与普通教职工见面。有意思的是,人事部门在转发这三个文件的网页上仅仅把上述三个文件挂在网页的附件中,整个页面除了标题和附件之外,一片空白,未做任何说明。

第三个信号是:从11月中下旬开始,各种渠道纷纷传言学校已经制定出“教授分级的科研标准”,这些传言很快成为普通教职工饭后茶余的公共话题。其中的焦点话题主要有两个(见下传言2和传言3):

传言2:教授二级岗位在科研方面需要同时具备三个条件,即1项国家级科研项目、3篇权威期刊论文和1项省部级二等奖以上科研奖励。这一传言所引起的反应主要集中于标准本身,归纳起来主要有这么几条:自然科学的国家级项目立项比例高而相对容易;不同学科的权威刊物论文在学术水准上有很大差异;自然科学获得省部级科研奖励的难度要高于社会科学;也有人认为这个标准(特别是科研奖励标准)对担任领导职务的教授有利,等等。(作者笔录 2010年9-12月)

传言3:如果教授的任职年限满6年的话,那么只需要1项国家级科研项目,就可以聘为教授三级岗。针对这一传言,话题的参与者最初的反应是标准太低。当某人以对号入座的方式认定这一标准系为某领导量身定做的时候,很多人的反应是:噢,原来如此。(作者笔录 2010年9-12月)

从岗位聘任制改革最后的结果来看,上述传言并不确切,“传言2”并没有出现在正式的实施细则中,而“传言3”则确有其事,但“量身定做”的说法与事实并不相符。由于没有看到学校的正式实施方案,普通教职工总体上仍然持一种观望的情绪。但是,在传言弥漫的观望情绪背后,岗位聘任制改革的具体方案事实上已经在台后酝酿成型。到2010年12月初,决策过程已经完成,《D大学岗位设置实施方案(征求意见稿)》(简称《征求意见稿》)终于走向台前,正式呈现在学校普通教职工的面前。

## (二) 走向台前的岗位聘任制改革与公共话题的升级

在12月的第一次教职工例会(12月1日)上,各学院和部门正式传达了《征求意见稿》,包括学校岗位聘任制改革的总体部署和实施细则。传达文件的同时布置了对《征求意见稿》的反馈方式。要求大家于12月6日前以书面形式提交反馈意见,然后汇总上报。

省人力资源与社会保障厅给D大学规定的可聘岗位总数为3027个,根据学校现有教职工的实际规模,首次可聘实际岗位2677个。具体的岗位设置分为三类,即专业技术岗位,占72.4%;管理岗位,占20%;工勤技能岗位,占7.6%。其中,专业技术岗位设置正高级(一至四级)、副高级(五至七级)、中级(八至十级)和初级(十一至十三级)共十三个岗位等级。按照上级主管部门的规定,非“博士学位授权单位”的普通本科高校,专业技术岗位的控制比例分别为12%(正高):30%(副高):50%(中级):8%(初级)。由于D大学已经被批准为“博士学位立项建设单位”,主管部门同意按“博士学位授权单位”的控制比例进行岗位设置与聘任,即15%(正高):30%(副高):48%(中级):7%(初级)。《征求意见稿》规定,在教师系列的专业技术岗位中,正高级岗位由学校统一设置与聘任;而副高级、中级和初级岗位的设置工作则下放到学院。<sup>①</sup>

在教授系列的专业技术岗位中,教授一级岗位属国家专设的特级岗位,不在学校设置与聘任权限范围之列。因此,学校有权设置与聘任的教授岗位实际上就是教授二级、三级和四级岗位,控制比例为1:3:6。<sup>②</sup>国家推行岗位聘任制的一个重要指导思想是实行竞聘上岗,因此对于缺乏竞争优势的普通教授来说,最尴尬的事情是落聘教授岗位或者被低聘为副教授岗位。这不仅关乎脸面,而且涉及到福利待遇。但是,学校实际的教授数量并没有突破可聘教授岗位的控制比例(即15%),不会发生教授落聘或低聘,因此教授四级岗并不存在竞争性。《征求意见稿》对教授四级岗的设置标准几乎没有什么约束性的规定,只要具有教授或研究员职称,考核合格,即可直接聘用到教授四级

① 《D大学岗位设置实施方案(征求意见稿)》2010-12。

② 为了避免浪费篇幅,本文的讨论主要围绕专业技术岗位中的教师岗位进行,并集中于教授岗位的设置与聘任过程。

岗。<sup>①</sup>也就是说,在教授岗位的设置与聘任中,竞争性的岗位只有教授二级岗位和教授三级岗位。

《征求意见稿》对教授二级岗位和教授三级岗位的申报条件做出了明确的规定。具体包括两部分:一是岗位基本要求,二是岗位设置标准。岗位基本要求主要是一些不具有操作性的德治性标准,两种岗位基本要求是完全一样的。在岗位设置标准中,教授二级岗规定了25条(简称“25条”),教授三级岗规定了17条(简称“17条”)。

“25条”和“17条”的出台直接导致了公共话题的升级。首先表现在公共话题的范围和程度上。《征求意见稿》正式出台之前,由于坊间传闻的信息残缺和范围有限,有关岗位聘任制改革的公共话题主要局限于小范围的讨论,但随着《征求意见稿》的出台,几乎所有的人在任何场合都在公开讨论《征求意见稿》,教职工的反应强烈:

叹气的、骂街的、给领导打电话的、准备调动的等各种反应无所顾及地表现出来,似乎所有的人都不满意。特别是那些不能够实现个人预期岗位的教授对《征求意见稿》十分不满。由于岗位聘任制改革同时也是一种收入分配改革,有人极端地认为“25条”和“17条”简直就是坐地分赃。有意思的是,即便是“25条”和“17条”有助于实现个人预期岗位的部分教授也在相对私下的场合表达了对《征求意见稿》的不满:在他们看来,按照某些具体条款的规定,有些人根本没资格聘为与之并列或更高的岗位。不过也有教授以“当一辈子四级教授”自嘲,不满情绪表达得比较隐讳。(作者笔录 2010年9-12月)

公共话题升级的另一个表现是,几乎每个人都根据“25条”和“17条”的具体条款,为自己熟知的教授排好了“座次”,而公共话题展开过程中的相互分享则实现了“座次”的信息汇总,结果是教授二级岗和教授三级岗的人选已经基本上明朗。在此基础上,“不配”、“不公”或者与此相关的隐讳表达成为公共话题中的热词。教职工们热衷于议论“25条”和“17条”使哪些人受益,对哪些人不利。

---

① 《D大学教师岗位设置与聘任实施细则》(附件1),《D大学岗位设置实施方案(征求意见稿)》2010-12。

### (三) “双代会”与岗位聘任制改革的合法性获得

有趣的是,尽管教职工们对《征求意见稿》表现出强烈的不满并自发地推动了公共话题的升级,但是相当一部分教职工却没有兴趣通过正式的渠道反馈意见。“学校要求各学院收集反馈意见的安排”并没有得到广泛的响应。一个相当普遍的看法是:

让大家提意见,仅仅是做做样子,以求程序上的合法;无论你提多少意见,都不可能改变;提了没用,不如不提;你以为你提了领导会听你的?!等等。(作者笔录,2010年9-12月)

实际上,学校对《征求意见稿》所引起的反应不可能漠然置之,对反馈意见的态度也不“仅仅是做做样子”。一旦学校的岗位聘任制改革“出问题”,学校领导是要承担责任的。学院在布置反馈意见的提交工作时,特别提示学校对于带有共性的反馈意见和反应强烈的问题会慎重对待并进一步完善。

征求意见的结果是,只有一部分教职工提交了书面的反馈意见,这些意见经归纳、整理后上报人事部门。除此之外,另一个意见反馈的渠道是“双代会”(即“教职工代表大会”与“工会代表大会”合并召开的简称)代表团。2010年恰逢D大学新一届“双代会”的换届选举和第一次会议的召开,“双代会”代表团自然有责任收集岗位聘任制改革方面的提案。其中,“双代会”代表的换届选举在岗位聘任制改革之前已经完成,具体的办法是把代表指标逐层分解到最基层的专业、系或办公室,由各自推选出的代表构成代表团。

在代表的推选过程中,教职工普遍认为“双代会”不可能对权力产生实际上的约束,仅仅是一个形式和摆设,所以当选代表是一件令人烦恼的事情,因为必须参加在他们看来没有任何意义的各种会议并完成提案工作。所以,在推选代表的时候,绝大多数人都不愿意当选,只好把这个“苦差事”推到具有一定头衔的“场面人”(院级领导、系主任或学科负责人、支部书记、教研室主任和老教师等)身上,而且意见高度一致,没有人表示异议,从而导致学院部门领导基本上都能当选为代表;不过,非领导职务的代表仍然占有超过半数的比例(作者笔录,2010年9~12月)。

除了作为意见反馈的正式渠道之外,“双代会”的投票表决将直接

影响岗位聘任制的落实。按照学校的时间安排,12月18日,学校正式实施岗位聘任工作。而本届“双代会”第一次会议召开的时间是12月15—16日,投票表决时间为16日。也就是说,12月16日对《征求意见稿》进行表决2天之后(12月18日)就要正式实施,学校层面显然没有考虑表决不通过的可能,否则2天的时间不可能完成《征求意见稿》的修订和重新表决工作。

12月15日,D大学新一届“双代会”按照既定议程依次展开,除了一些纯粹形式化的程序之外,最核心的议程主要有三个:第一,校党委书记致开幕词(简称《书记讲话》),校长作学校工作报告(简称《校长报告》),岗位聘任制改革领导小组组长作《D大学岗位设置实施方案草案》(简称《实施方案草案》)的说明;第二,各代表团讨论、审议大会主要文件(包括《校长报告》、《D大学“十二五”暨中长期发展规划纲要草案》(简称《十二五规划草案》)和《实施方案草案》);第三,分别对《十二五规划草案》和《实施方案草案》进行表决。<sup>①</sup>在两天的会期中,没有发生任何意外的事情,《实施方案草案》和《十二五规划草案》均以高票通过表决。至此,D大学岗位聘任制改革的实施方案正式生效。

#### 四、新制度落实的决策逻辑

从提交表决的实施方案来看,教职工的反馈意见并未对《征求意见稿》产生任何影响,最终的《正式实施方案》与《征求意见稿》几乎完全一致。因此,对岗位聘任制改革起决定性作用的过程实际上是出台《征求意见稿》的“台后决策”过程。这里的“台后决策”是指主要由校级领导和相关职能部门领导构成的决策层内部所进行的一种正式决策过程,其基本特征在于决策层的构成及决策过程体现了单位内部的上下分际。就D大学落实岗位聘任制而言,“台后决策”的核心问题则是具有竞争性的教授二级岗、三级岗的设置标准。

从《正式实施方案》的内容来看,教授二级岗的设置标准(即“25条”)可分为五类:荣誉类标准(A1—A14)、奖励类标准(A15—A17)、职务类标准(A18—A22)、项目类标准(A23—A24)和自控标准(A25),

<sup>①</sup> 《D大学第八届教代会暨第十届工会第一次会议日程(草案)》2010-12-15。

见表1。其中,前24条(A1—A24)是省人力资源与社会保障厅和教育厅为省属普通本科院校岗位聘任制改革提供的统一参考标准,第25条(A25)则是由学校上报并经上述两个主管部门批准而设置的自控标准。《正式实施方案》规定,只要符合“25条”中的任何一条,即可申报教授二级岗。

表1 D 大学教授二级岗设置标准“25条”<sup>①</sup>

|           |   |
|-----------|---|
| 荣誉类<br>标准 | A1 长江学者特聘教授; A2 国家杰出青年科学基金获得者; A3 国家教学名师  |
|           | A4 国家百千万人才工程入选者; A5 国家突出贡献专家; A6 国家“四个一批”人才   |
|           | A7 入选教育部“新世纪人才支持计划”且考核合格者; A8 × × 省特级专家   |
|           | A9 × × 省特聘教授; A10 入选“新世纪151人才工程”重点资助培养人员且考核合格者  |
|           | A11 入选 × × 省委宣传部“五个一批”人才; A12 全国百篇优秀博士学位论文指导教师  |
| 奖励类<br>标准 | A15 国家四大奖(国家自然科学奖、科技进步奖、国家发明奖、教学成果奖)二等奖及以上主持人   |
|           | A16 人文社科类国家社科基金项目优秀成果二等、三等奖及教育部人文社科优秀成果二等奖及以上主持人  |
|           | A17 国家文化艺术领域最高成就奖获得者的主持人  |
| 职务类<br>标准 | A18 国家级实验教学示范中心、或国家人才培养和基础教学基地、或国家重点学科(重点专业)、或国家级教学团队、或国家级创新团队、或教育部省部共建重点实验室、或工程研究中心负责人 |
|           | A19 教育部人文社科重点研究基地负责人; A20 国务院学科评审组成员  |
|           | A21 教育部科技委员会成员或社科委员会成员; A22 教育部高等学校教学指导委员会主任委员  |
| 项目类<br>标准 | A23 国家科技计划及重大专项专家组成员  |
|           | A24 “973计划”首席科学家,或“863计划”重大项目主持人  |
| 自控<br>标准  | A25 任职时间长,在学科建设、专业建设、人才培养、学术研究、社会服务及管理工作作出重大贡献者   |

① 为了方便,列表中对教授二级岗的设置标准进行了分类,因此在顺序上与《正式实施方案》有所差异,但内容完全一致。下同。

如果熟悉中国地方高校师资状况的话,会有一个明确的判断:除个别具有地方色彩的标准之外,上级主管部门提供的24条参考标准,基本能够匹配教授二级岗对学术水平的要求。符合这些标准的教授,对于实现D大学的本位性目标(即“申博”)来说具有不可替代的作用。作为科层体制中下级单位的执行者,学校决策层完全可以顺应体制化进程中的具体安排,严格按照参考标准落实教授二级岗的聘任工作,“出问题”的风险及承担的压力反而更小。但问题是这些标准的覆盖面十分有限,对照前24条标准与D大学的实际情况,可以发现奖励类标准、职务类标准和项目类标准对于一个地方性大学来说基本上是可望不可及的,仅有极个别教授符合要求,因此荣誉类标准就成为申报教授二级岗的主要途径。然而,大多数学术荣誉头衔的评选都有一定年龄限制,比如“教育部新世纪人才”(A7)要求文科不超过45周岁、理科不超过50周岁,等等。这样一来,那些年龄较大的学术精英反而难以达到荣誉类标准,但是其学术水平有可能更高,对于学校的“申博”来说同样是不可替代的。本位性目标的重要性促使学校决策层在教授二级岗的设置上争取部分自主权的行动,包括第25条在内的若干标准(包括科研和教学方面的标准等)正式上报到上级主管部门。从结果来看,尽管除了第25条之外的其他标准都未能获得批准,但由于第25条操作起来具有很大弹性,完全能够将那些对实现“申博”这一本位性目标十分重要的学术精英框进教授二级岗的位置上。

就教授二级岗设置标准的“台后”决策过程而言,其基本逻辑是“以特定的标准确保把特定的对象放在特定的位置上”。其中,“把特定的对象放在特定的位置上”构成决策的目标,“标准”的确定则要服从于这一政策目标。具体的展开过程为:在《业绩调研》的基础上,根据学校“申博”的需要进行一系列评估和测算(包括对教授的“可替代性”评估;测算哪些教授符合上级参考标准以及哪些教授不符合上级参考标准但对“申博”不可或缺;哪些重要的教授将落聘二级岗,会产生什么问题,问题是否可控,如何对待,对“申博”的影响有多大,等等),并以对“申博”的“不可替代性”作为教授二级岗设置标准的控制参数,结合国家体制化进程中的政策指令与赋权,设计一种便于掌控的操作标准(即第25条),以确保最终把“最不可替代”的学术精英安排在最高级别的教授岗位上。有了第25条这一关键性的自控标准,学校对教授二级岗的设置即可在国家的体制化推进与本位性目标之间达到耦合。

教授三级岗的设置标准(即“17条”)类别略有变化:除了荣誉类标准(B1—B4)、奖励类标准(B5—B7)、职务类标准(B8—B11)和项目类标准(B12—B16)之外,成果类标准(B17)替代了教授二级岗的自控标准,见表2。

教授三级岗的申报条件则根据任职年限的不同设置不同的业绩标准。总体情况是:任职年限越长,业绩标准越低;任职年限越短,业绩标准越高。具体如下:

第一,任职满10年,只要符合德治性的岗位基本要求,没有其他硬性标准;第二,任职满8年,只要主持过省部级教学科研项目或发表过一级期刊论文,不需要满足“17条”的规定;第三,任职满6年,需满足“17条”中的任意1条;第四,任职满4年,需满足“17条”中的任意2条;第五,任职满2年,需满足“17条”中的任意3条。<sup>①</sup>

作为仅次于教授二级岗的优质岗位,教授三级岗的设置标准和申报条件发生了一个显著的变化,任职年限成为决定性的控制参数,基本的制度导向是业绩标准服从于任职年限。这里有两个前提:第一,上级主管部门没有提供统一的参考标准,标准设置权限下放给学校;第二,三级教授对于学校本位性目标的意义有所下降。这意味着,体制化要求与本位性目标对决策层的约束力随之下降。正是在这种情况下,一种“技术性很强、含义却很暧昧”的任职年限成为新的控制参数,用来筛选教授三级岗的人选。尽管用任职年限作为教授三级岗的控制参数引起了广泛不满,但“选择性阐释”(刘玉照等,2007)的余地很大。其中,决策层的解释是任职年限代表历史贡献。

然而,任职年限并不仅仅意味着历史贡献,很大程度上也是一种“单位政治”的体现。首先,中国高校专业技术型的领导干部,大多数是从教授当中选拔出来的,教授的任职年限较长意味着担任领导职务的可能性较大。其次,对于一个远离省城的地方高校来说,教授任职年限较长多少也表明对单位的忠诚。最后,那些任职年限较长的教授由于资格老、无所顾及,因而“制造问题”的能力有可能更强,从避免“出问题”的角度也需要政策上的安抚。相对而言,历史贡献代表任职年限的显性含义,体现了一种“台面上”的正当性;担任领导的可能性、对单位的忠诚以及政策安抚则体现了任职年限的潜在含义,尽管这些潜

<sup>①</sup> 《D大学岗位设置实施方案》2010-12。

表 2 D 大学教授三级岗设置标准 (“17 条”)

|            |   |
|------------|---|
| 荣誉类<br>标 准 | B1 享受国务院政府特殊津贴者; B2 省部级有突出贡献的中青年专家  |
|            | B3 全国“五一”劳动奖章获得者,或全国教育系统劳动模范,或省劳动模范,或全国模范教师,或全国优秀教育工作者,或获全国优秀教师奖章人员,或省功勋教师,或省级教学名师          |
| 奖励类<br>标 准 | B4 教育部“新世纪人才支持计划”入选者,或省“新世纪 151 人才工程”重点资助、第一、二层次人选,或省高校中青年学科带头人                             |
|            | B5 国家科研成果奖(国家自然科学奖、科技进步奖、国家发明奖)二等奖及以上的第二、第三完成人,或省部级科技成果奖励的第一完成人,或省部级哲学社会科学优秀成果奖三等奖以上的第一完成人  |
|            | B6 国家教育教学成果奖特等奖、一等奖的第二、三获得者,或国家教育教学成果奖二等奖第二获得者,或省教育教学成果二等奖以上的第一获得者                          |
| 职务类<br>标 准 | B7 纳入教育厅本科教学业绩考核的学科竞赛全国第一、二等奖获得者的第一指导教师   |
|            | B8 省级重中之重学科负责人,或省级重点研究基地负责人,或省级重点学科负责人  |
|            | B9 国家教学指导委员会委员,或省级教学指导委员会主任委员; B10 国家级特色专业负责人   |
| 项目类<br>标 准 | B11 省级教学团队负责人,或省级重点教育基地负责人,或省级人才培养模式创新试验区负责人  |
|            | B12 国家自然科学基金项目或国家社科基金项目主持人,或教育部哲学社会科学重大课题攻关项目负责人,或国家“973”计划、“863”计划、国家科技重大专项、国家科技支撑计划子课题负责人 |
|            | B13 国家精品课程主持人,或国家双语教学示范课负责人,或国家级重点教材(图书)负责人   |
|            | B14 省级精品课程负责人或省新世纪教改项目负责人,且近 5 年教学业绩考核成绩有 3 年为 A 者  |
|            | B15 中央财政实验室建设专项项目负责人,或省级科技创新团队带头人,或省级重点实验室负责人,或省级重要科技开发平台负责人                                |
| 成果类<br>标 准 | B16 重大横向项目负责人(文科单项 60 万以上,理工科单项 100 万元以上。经费以实际到帐计,并有相关成果且已结题)                               |
|            | B17 文科发表权威期刊论文 3 篇及以上或一级期刊论文 9 篇以上,理工科发表 SCI 收录 TOP 论文 3 篇及以上或授权发明专利 3 件及以上                 |

在含义不能表达在制度文本中,但却是维持单位政治必不可少的一种策略。

从这个意义上讲,选择任职年限作为教授三级岗的控制参数,同样遵循“以特定的标准确保把特定的对象放在特定的位置上”的决策逻辑。在《业绩调研》进行的信息汇总和评估的基础上,经过权衡、甄别并最终选择一个既具有“台面上”的正当性,又能够隐藏潜在含义的控制参数(即任职年限),然后围绕任职年限这一参数进行初步筛选和分段(10年、8年、6年、4年和2年)控制,对不同的任职年限附加不同的业绩标准,进一步筛选出不超过上级文件规定岗位数量的人选,最终完成教授三级岗设置与聘任工作的“台后”决策。当然,岗位设置标准和申报条件的控制,只是尽可能体现针对“特定对象”的特定政策安排。这个过程不仅完成了针对“特定对象”(即那些符合任职年限潜在含义的对象)的特定政策安排,而且不失“台面上”的正当性。

## 五、意见反馈的行动特征

决策层对《征求意见稿》未进行任何实质性的修改,直接提交“双代会”表决(并最终通过表决)。这就提出了一个问题,为什么单位成员广泛的不满未能对决策权产生约束?社会科学对此提供的解释主要有两种:一是资源性支配;二是强制性支配。但是,资源性支配和强制性支配这两种解释已经不能匹配当下中国的体制特征。首先,中国改革造就的“自由活动空间和自由流动资源”(孙立平等,1994)在很大程度上弱化了个人对单位的依赖性,“资源获得替代性的发展”(李路路、李汉林,2000b)彻底改变了个人与组织交换中的不平衡条件。对于今天的大学教师来说,流动是一件很容易的事情。其次,带有强制性色彩的行政管理过程也正在朝着更加注重民意、广泛参与的方向推进。这表明单位内部权力通行的机制另有一套乾坤,如果仔细考察D大学教职工反馈意见的构成状况,也许能够发现其中的奥秘。

围绕《征求意见稿》的反馈意见,除了通过学院办公室和“双代会”代表团提交的正式书面意见之外,还包括在各种非正式渠道和非正式关系中的信息传递。所以,尽管相当一部分教师并未提交正式的反馈意见,但由于公共话题与非正式关系的广泛性与渗透性,决策层对普通

教职工的激烈反应并不存在特别严重的信息残缺。也就是说,决策层不改初衷的原因应该与信息的缺失并没有多大关系。问题的关键在于绝大多数反馈意见本身相互牵制,其基本的表现是在一些关键性问题上意见相互矛盾。反馈者总是倾向于增加个人拥有业绩的权重,减少个人不拥有业绩的权重,进而增加实现自我预期的可能性。现摘录部分观点如下。

针对教授二级岗设置标准的问题:一种观点认为《征求意见稿》中的条件基本上是荣誉称号、学术职务等方面的要求,应该增加高水平学术成果方面的具体要求,作为教授二级岗的基本条件和硬性规定。另一种观点认为荣誉称号和学术职务已经体现了学术水平,没有高水平成果的支撑就不可能取得这些荣誉称号和学术职务。

针对教授三级岗设置标准的任职年限问题:一种意见认为如果教授的任职年限越长,理应取得更高的教学科研业绩,设置标准和申报条件应该定得更高,但《征求意见稿》规定年限越长,业绩要求反而越低,是一种论资排辈、保护平庸和排斥年轻人的制度设计。相反的意见则称,对于地方性大学的老教授来说,不能无视其在学校发展过程中的基础贡献,不能仅凭“17条”中的那些标志性和纸面的标准判定教授的业绩,如果任职年限长的标准高、任职年限短的标准低更不合理。

针对教授三级岗设置标准的教学与科研权重问题:有意见认为,教授分级最重要的是学术水平和科研业绩,《征求意见稿》把“省精品课程和新世纪教改项目”(B14)之类的教学业绩作为优质岗位(教授三级岗)的设置标准,不能体现教授在学术上的成就。相反的意见认为,教授二、三级岗的设置标准和申报条件,应该更加重视教学方面的贡献和业绩,有的教授只搞科研,不注重教学,很少给本科生上课或几乎不上课,指导研究生也极不负责,现有方案对以教学为主的老师很不公平。

针对教授三级岗设置标准的业绩替代问题:有意见提出,既然B17条中规定3篇一级期刊论文相当于1篇权威期刊论文,那么3项省部级课题是否也能替代1项国家级课题。反对的意见认为,不同级别代表不同的学术水准,业绩替代的规定本身就有问题,照

此规定 就可以不断地替代下去 ,最后就会乱套。(作者笔录 , 2010 年 9 - 12 月)

不同反馈意见之间的相互牵制意味着单位成员的分化。有趣的是 ,这种分化不是沿着某种固定的结构(比如职能结构、派系结构等)展开的 ,而是围绕若干不同的具体问题(比如业绩标准、任职年限、教学与科研权重、业绩替代问题等)发生的。由于这些具体问题并不存在逻辑上的关联 ,导致单位成员在不同具体问题上的立场和意见取向没有相关性。反馈意见的出发点往往取决于个体在不同具体问题上的优势与劣势 ,从而出现了一种十分有趣的局面:即任何人与任何人的意见都有可能在某个具体问题上彼此牵制 ,而在另一个具体问题上却有可能保持一致;反之 ,在某个具体问题上意见一致的个体 ,当涉及到另一个具体问题时则有可能相互分裂。这就增加了意见构成的复杂性及相互牵制的广泛性 ,难以形成固定群体的稳定共识。

由于优质岗位的数量有限 ,反馈行动实际上是一种对优质岗位的争夺 ,这种争夺具有“转移性活动”(李猛等 2003)的取向。然而 ,相互牵制的行动结构意外地抑制了“转移性活动”的发生。首先 ,反馈意见的彼此牵制降低了修改制度文本的可能性 ,因为任何变动都存在意见的反制。而且 ,决策层还要考虑 ,一旦对《征求意见稿》中的设置标准和申报条件进行了修改 ,就很容易被理解为“针对具体人”的“操作” ,由此而产生的“受害者”极有可能制造更大的麻烦和问题。因此 ,学校岗位聘任制改革领导小组组长在“双代会”上对《实施方案草案》进行说明时 ,承认各种反馈意见的合理性 ,但很多意见相互矛盾 ,难以实施。其次 ,由于未能形成固定群体的稳定共识 ,无法实现不满情绪的结构性的积累。尽管《征求意见稿》引起了单位成员普遍的不满意 ,却不足以积累起博弈的力量。最后 ,相互牵制的行动结构反过来为决策层提供了一种维持既定决议的行动策略 ,即可“利用”一部分人的意见反对另一部分人的意见。

## 六、实施方案的合法性获得

就当代中国的政治实践而言 ,单位内部的重大问题往往要经过民

意代表的表决通过才能获得合法性。张静的研究表明,这种合法性获得通常是借助对代表资格的限制、议案或提案的限制、会议程序的限制等一系列的技术性手段实现的(张静,2001:82-94)。在本案例中,也存在某些类似的状况,但不尽然如此。也就是说,技术性手段的控制仅仅是合法性获得的一个方面。除此之外,D大学岗位聘任制实施方案的合法性获得还与另一种组织现象有关,即仪式性组织活动(“双代会”)所形成的情境压力促使一些对改革方案持不满意态度的代表在表决中放弃了自己的反对立场。这种情境压力在某种程度上体现了组织者策略性的建构,以便对单位成员的心理施加某种“积极”的影响。具体而言,这种情境压力的产生及其影响过程如下:

第一,结构性基础。情境压力的结构性基础来源于“双代会”会场科层化的座次安排。当各代表团按照会议规定的位置就座时,即呈现出明显的科层等级:校领导集中就座主席台上,注视着整个会场,台下的各代表团按照团长、副团长、院工会主席、副院长或副书记、系(专业)主任或学科负责人、支部书记、教研室主任和普通教师的顺序从前排开始依次对号入座,基本上每个代表团占据一“列”座位。

台上与台下的人员构成原本是一种上下分际的二元结构,但科层化的会场结构,促使台下具有领导职务的代表从“被决策”的成员身份转换为仪式性组织活动中的科层身份,进而“唤醒”了代表的真实身份。具有领导职务代表的“身份唤醒”提醒自己贯彻决策层的使命,而普通教师代表的“身份唤醒”则提醒自己并不具备左右局势的能力。同时,科层化的座次安排在客观上限制了代表之间的现场交流。尽管同“列”代表因来自同一个单位而相互熟悉,但现场交流必须“转身”进行并完全暴露在主席台领导和所有后排代表的注视下。沿“排”就座的代表虽然交流起来比较方便,但临座代表均来自不同的学院,缺乏进行深度交流的信任基础。这样一来,所有代表基本上被纵横交织的座次安排分割为孤立的“格”,从而在一定程度上避免了不满情绪因现场交流而相互感染和强化。

第二,信号传达。在本次“双代会”的议程中,岗位聘任制改革领导小组组长对《实施方案草案》的说明是一项核心议程,主要包括以下内容:

一是对岗位聘任方案中一些具体问题的解释,比如“教授三

级岗任职年限设置的理由”等。二是肯定各种反馈意见的合理性,但由于反馈意见之间的相互矛盾,难以操作。三是明确表态《实施方案》不能改,因为“一改就会动一批人”;并且特别提到教授三级岗的申报条件是根据工作业绩测算出来的,因此条件不能变。条件高了可聘人员少;条件低了,则可聘人员会超过控制比例。四是传达了上级主管部门对落实岗位聘任制的时间要求,在规定的时间内必须落实好。五是强调本次岗位聘任制改革的政策性、情况复杂、涉及面广,政策制定的难度大,不可能做到让每一个人满意,并请求各位代表的充分理解,从学校发展的高度给予支持。(作者笔录,2010年9-12月)

上述说明表面上具有“共意动员”(克兰德尔曼斯,2002)的目的,即在特定群体中创造共意的努力(应星,2009),实际上则是代表决策层传达一个重要的信号,即贯彻决策意志的坚定信念。信号传达塑造了与会代表对目前事态的认知:表决仅仅是追求程序上的合理性,即使表决通不过,决策层也有办法贯彻既定的组织决议。尽管这种认知缺乏“反事实”的支持,但在一定程度上引发了代表对自我价值的怀疑。

第三,“话题引导”与不满情绪的“体面宣泄”。决策层的信号传达并未消除持反对意见代表的不满情绪。不过,“双代会”代表团的小组讨论却意外地实现了不满情绪的疏导和宣泄。代表团小组讨论的一个重要安排是,联系各学院工作的校领导亲临现场,共同参与小组讨论。校领导亲临现场与普通代表近距离的讨论和交流,在某种程度上淡化了正式会场上的等级序列和地位压力。

在小组讨论中,校领导并不率先讲话,主要是聆听代表们的发言和记录,不清楚的地方偶尔也会插问几句。在代表团的讨论中,前半段一般是学院领导按照职务高低的顺序依次发言,后半段是普通教师发言,校领导最后发言。(作者笔录,2010年9-12月)

一个有趣的现象是,大会要求代表团讨论的内容是审议《校长报告》、《十二五规划草案》和《实施方案草案》等三个文件,但小组讨论中却发生了内容的错位,大家在发言中首先提到的是并不属于审议文件的《书记讲话》,然后是《校长报告》和《十二五规划草案》,《实施方案

草案》反而没有人提及。其中,《书记讲话》和《校长报告》得到大家的一致肯定,但代表们对《十二五规划草案》中的“学科议题”(即有关学科或专业建设的规划)则各有不同的看法。这种内容的错位是通过“话题引导”实现的:第一个代表首先表态《书记讲话》和《校长报告》是一个好报告,然后针对《十二五规划草案》并结合本单位实际提出一些工作设想和建议。按照职位高低顺序,第二个代表按照同样的发言思路表达了自己的看法。此后的发言基本上按照这样一个过程展开,形成了固定的发言思路。伴随着上下分际的身份结构向科层体系的转换,仪式性组织活动的行动结构也发生了相应的转换。曾经对《实施方案草案》牢骚满腹的下属单位领导,在代表团的讨论中不仅主动避开敏感问题,而且自觉引导代表团成员的话题展开过程。

在中国的政治文化中,“话题引导”是一种富有策略性的议事程序和惯例,目的是为了实现在“话题焦点”的转移,即从与个人利益相关的《实施方案草案》转移到与公共利益相关的“学科议题”上来。由于前面的发言都不谈论《实施方案草案》,这就对后面发言的代表造成一种压力。在这种氛围中对《实施方案草案》表达自己的不满,很容易被理解为争取个人利益和缺乏公共意识。但是,代表团的小组讨论并不讳言“学科议题”,代表们在发言中一般都会结合本学科的发展状况,强调其特殊性和重要性,认为《十二五规划草案》对本学科重视不够。

在各个代表团的小组讨论中,“学科议题”引起了广泛的热议,总体上不满意的人多、满意的人少。大部分代表团最后推举出来向大会汇报的代表都或隐讳或明确地对此提出批评。其中一个代表团推举出来的代表在大会发言中,甚至用激烈的言辞表达了对这个问题的不满,并迎来本次“双代会”最热烈的掌声。(作者笔录 2010年9-12月)

代表们之所以敢于对“学科议题”直言不讳,是因为它属于一个公共问题,在这个问题上表达自己的不满甚至提出批评不会被贴上“狭隘”的标签,反而体现了一个“代表”的责任感。同时也实现了不满情绪的体面宣泄,即代表们对《实施方案草案》的不满情绪通过公共性的“学科议题”这一“替罪羊”得以体面的释放,进而缓解了仪式性组织活动中的情境压力。特别是校领导在小组讨论的总结性发言中对各种意

见的肯定和带有允诺性质的回应,对于转化部分代表的表决行为具有积极的影响。

第四,情境定义与表决行为的转变。“双代会”代表对情境压力的感知、决策层的信号传达以及小组讨论中的“话题引导”所产生的特定效果,帮助那些对《实施方案草案》持反对意见的代表完成了表决情境的定义,即岗位聘任制改革方案已成定局。这一情境定义实现了决策意志的概化。在其作用下,“双代会”代表的心态发生了一个重要的变化,从关心最后的表决结果转变为期待会议尽快结束。

代表普遍认为,反正事实无法改变,不如早点让它通过,以免浪费自己的时间和精力。因此,自动缺席第二天下午正式投票表决会议的代表明显增多。投票完成之后未等表决结果公布,大部分中间位置和靠后排的代表急不可待地离开会场。只有靠前排的代表由于其特殊的身份一直坚持到正式会议的结束。(作者笔录 2010年9-12月)

最终,《实施方案草案》以高票通过表决进而获得合法性。这种合法性在一定程度上与情境压力对表决行为的影响有关,决策层为“双代会”代表所建构的“表决情境”对部分代表的表决行为赋予了决定性的意义,进而在表决行为的结果中反过来证实了“表决情境”的意义。正如默顿所言,“如果人们把情境当作真实的,那么其结果将成为真实的”(默顿 2001:285-286)。在这里,行为转变并不等于对《实施方案草案》的赞同,而是一种对事态结果无能为力的消极表现,进而发生表决行为与内在态度的分离。

## 七、结 语

本文的分析表明,面对单位内部上下分际的二元结构,新制度的落实呈现出一系列独特的组织现象与运作实践。第一,从“红头文件”到实施方案的出台是一个复杂的“台后决策”过程。决策层在信息摸底和信息评估的基础上,结合国家体制化进程的具体要求、单位的本性目标以及“单位政治”的需要,选择特定的控制参数,以实现“用特定政

策将特定的人放在特定位置上”的政策目标。第二,在组织成员的反馈行动中,一种相互牵制的行动结构降低了制度文本修改的可操作性。特别是当相互牵制的行动普遍发生于多个互不相关的具体问题上时,意味着单位成员之间缺乏“固定群体的稳定共识”,从而无法实现不满情绪的结构性的积累,最终使单位成员丧失了与决策层的博弈能力。第三,新制度实施方案的合法性获得,在一定程度上与仪式性组织活动所建构的情境压力对表决行为所施加的影响有关。仪式性组织活动促使上下分际的二元结构转换为科层化的等级结构,并在科层化的运作中通过等级序列的控制、决策层的信念传达以及策略性的“话题引导”塑造了表决行为人对事态的认知和情境定义,实现了对决策意志的概化。这种情境定义能够部分地促成表决行为与真实态度的分离,并在表决行为及其结果中反过来证明情境的意义。

就本文的观察结论而言,需要进一步讨论的问题是,上述决策逻辑、反馈结构以及合法性获得究竟在多大程度上代表了新制度落实的普遍特征?

就笔者的观察经验而言,“台后决策”的过程及决策逻辑具有较大的适用程度和适用范围。首先,出于对新制度落实成本和风险控制的控制考虑,“台后决策”是一种更为有效的行动策略;其次,“用特定政策将特定的人放在特定位置上”的决策逻辑是把本位性目标的实现和“单位政治”的维持揉进国家体制化进程的内在需求。

就单位成员对决策意志的影响而言,由于单位成员对于纵向身份和权利的争夺,竞争性个体在具体问题上的意见分歧是普遍存在的。相互牵制的行动结构对于决策者来说是一种可资利用的结构,或者说是一种自我消解的行动结构。但是,如果单位成员对决策意志形成了“固定群体的稳定共识”,将会对决策层构成明显的障碍。

情境压力对表决行为所施加的影响一般性地存在于仪式性的组织活动中。但是,如果将这种影响视为新制度落实的完全变量和唯一机制,显然是有问题的。正如本文所强调的一样,它只是新制度落实过程中合法性获得的一种影响因素、或者合法性机制的一个方面。作为一种合法性机制,仪式性组织活动的情境压力对表决行为所施加的影响是同其他的合法性机制共同起作用的,但是在过去的研究中恰恰忽视了它的存在。

## 参考文献:

- 艾云 2011,《上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织社会学分析——以 A 县“计划生育”年终考核为例》,《社会》第 3 期。
- 蔡禾 1996,《论国有企业的权威问题——兼对安基·G·沃达的讨论》,《社会学研究》第 6 期。
- 2001,《企业职工的权威意识及其对管理行为的影响——不同所有制之间的比较》,《中国社会科学》第 1 期。
- 陈振明 1998,《政策科学》,北京:中国人民大学出版社。
- 国务院 2002,《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。
- 郭毅、王兴、章迪诚、朱熹 2010,《“红头文件”何以以言行事——中国国有企业改革文件研究(2000-2005)》,《管理世界》第 12 期。
- 贺东航、孔繁斌 2011,《公共政策执行的中国经验》,《中国社会科学》第 5 期。
- 华尔德 1996/1987,《共产党社会的新传统主义》,龚小夏译,香港:牛津大学出版社。
- 克兰德尔曼斯 2002,《抗议的社会建构与多组织场域》,莫里斯、缪勒主编《社会运动理论的前沿领域》,刘能译,北京:北京大学出版社。
- 李辑金 2003,《车间政治与下岗名单的确定——以东北的两家国有工厂为例》,《社会学研究》第 6 期。
- 李汉林 1993,《中国单位现象与城市社区的整合机制》,《社会学研究》第 5 期。
- 李路路 2002,《论“单位”研究》,《社会学研究》第 5 期。
- 李路路、李汉林 2000a,《单位组织中的资源获取与行动方式》,《中国社会学年鉴(1995-1998)》,北京:社会科学文献出版社。
- 2000b,《中国的单位组织:权力、资源与交换》,杭州:浙江人民出版社。
- 李猛、周飞舟、李康 2003,《单位:制度化组织的内部机制》,中国社会科学院社会学研究所编《中国社会学》(第二卷),上海:上海人民出版社。
- 刘建军 2000,《单位中国——社会调控体系中的个人、组织与国家》,天津:天津人民出版社。
- 刘玉照、罗秋香、徐芬芳 2007,《作为制度运作新方式的变通——早期乡镇企业发展与基层直选案例的比较研究》,上海市社会科学界联合会《中国的使命:文明建设与大国治理》,上海:上海人民出版社。
- 刘玉照、田青 2009,《新制度是如何落实的?——作为制度变迁新机制的“通变”》,《社会学研究》第 4 期。
- 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。
- 默顿 2001,《社会研究与社会政策》,林聚任等译,北京:三联书店。
- 诺斯 1994,《制度、制度变迁与经济绩效》,刘守英译,上海:上海三联出版社。
- 人事部 2006,《事业单位岗位设置管理试行办法》,国人部发[2006]70 号。
- 人事部 2007,《关于高等学校岗位设置管理的指导意见》,国人部发[2007]59 号。
- 孙立平、王汉生、王思斌、林彬、杨善华 1994,《改革以来中国社会结构的变迁》,《中国社会科学》第 2 期。
- 谭深 1991,《城市单位保障的形成及特点》,《社会学研究》第 5 期。
- 王沪宁 1995,《从单位到社会:社会调控体系的再造》,《公共行政与人力资源》第 1 期。

- 杨美惠 2009,《礼物、关系学与国家: 中国人际关系学与主体性建构》,赵旭东、孙珉译,南京: 凤凰出版传媒集团、江苏人民出版社。
- 应星 2009,《气场与群体性事件的发生机制——两个个案的比较》,《社会学研究》第6期。
- 张静 2001,《利益组织化单位: 企业职工会案例研究》,北京: 中国社会科学出版社。
- 制度与结构变迁研究课题组,1997,《作为制度运作和制度变迁方式的变通》,《中国社会科学季刊》(香港) 冬季卷(总21期)。
- 中共中央 2003,《中共中央国务院关于进一步加强人才工作的决定》,中发[2003]16号。
- 周雪光 2008,《基层政府间的“共谋现象”: 一个政府行为的制度逻辑》,《社会学研究》第6期。
- 作者笔录,《2010年9-12月D大学实施〈岗位聘任制〉改革的观察日志》2010年9~12月。
- Blecher, Marc J. 1987-1988, "Review of *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry* by Andrew G. Walder." *Pacific Affairs* 60(4).
- Chirot, Daniel 1988, "Review of *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry* by Andrew G. Walder." *The Journal of Asian Studies* 47.
- Davis, Deborah 1988, "Patrons and Clients in Chinese Industry, Review of *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Society* by Andrew G. Walder." *Modern China* 14.
- Henderson, Gail E. & Myron S. Cohen 1984, *The Chinese Hospital: A Socialist Work Unit*. New Haven: Yale University Press.
- Perry, Elizabeth J. 1989, "State and Society in Contemporary China, Review of *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry* by Andrew G. Walder, and *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic* by Vivienne Shue." *World Politics* 41.
- Unger, J. 1987, "Review of *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry* by Andrew G. Walder." *The Australian Journal of Chinese Affairs* 17.
- Womack, Brantly 1991, "Transfigured Community: Neo-Traditionalism and Work Unit Socialism in China." *The China Quarterly* 126.

作者单位: 浙江师范大学法政学院  
责任编辑: 杨典

ected by HIV/AIDS through contaminated blood products , and the policy campaign seeking compensation and justice initiated by the patients who got infected with HIV/AIDS through hospital transfusion. The former two campaigns were successful but the last one failed. The author argues that the different outcomes could be explained by the different organizational capabilities of the three collective action organizations , the use of various tactics , and the political opportunity structures shaped by problem framing schemes and the interactions with various political actors within the policy domains.

The Implementation of the New Institution: The vertical boundary structure and its operation in Danwei organization ... *Zhang Zhaoshu* 113

**Abstract:** This paper attempts to examine the decision logic , group behavior characteristics and legitimacy acquirement strategies in the course of new institution's implementation in a vertical boundary structure between decision-makers and the members of the organization. The case shows that the implementation of the new institution is firstly an operation of backstage decision , and its basic logic is to put the designated person on the designated position through designated policy. Due to the absence of stable consensus of a fixed group , the responses of the *Danwei* members bear a characteristic of checks and balances , which has reduced the possibility of institutional revision. To a certain degree , the implementation scheme's acquirement of legitimacy is related to the situational pressure and its influence on voting , which is constructed by ritual organizational activities. In brief , the implementation of the new institution is a process of overcoming the vertical boundary structure and its structural tensions.

Mobilization Effect and Economic Rationality: The behavior logic of peasant households' participation in new-type rural social pension insurance  
..... *Zhong Zhangbao & Li fei* 139

**Abstract:** The questionnaire survey results show that peasant households generally understand the new-type rural social pension insurance and actively participate in it , but with low level of payment. Propaganda and mobilization could improve peasant households' understanding on the new social pension program , so it has positive effect on the scope of participation , but has no significant effect on the depth of participation. When information is sufficient , pension participation is a completely rational economic behavior , and social mobilization has no significant effect on the depth of participation; when information is insufficient , pension participation is a limited rational behavior , and social mobilization has a positive effect on the scope of participation but lack of effect on participation depth. In short , peasant households' pension participation is an economic rational behavior , and social mobilization has a positive effect on the scope of participation but has little effect on the depth of partici-