

制度是如何封闭的？

*

——以国有企业下岗职工社会保障制度的实际运行为例

吕 鹏

内容提要 本文的研究,一方面是为了给国有企业下岗职工社会保障制度在实际运行中与制度文本发生偏离这一社会事实本身提供一种可能的解释,但更重要的,乃是以此为个案,在更为普遍的意义上去揭示造成这种偏差的结构性原因之一:制度的封闭。“制度的封闭”指的是,由于针对特定群体的特定制度的设计者与目标群体之间的空间里产生出种种阻碍因素,从而使得制度的目标群体无法实现有效的制度参与并最终被抛出这个制度的运作过程之外;这其中的原因部分在于“制度的执行路径”上的各个代理人对制度的细化、重新阐释和变通,部分在于代理人的缺席和沟通的封锁,但更重要的,却是因为制度的封闭本身乃是更为宏大意义上的“封闭的社会”在机制上的具体体现和逻辑上的必然衍生。无论是制度执行的代理人还是制度的目标群体,只有共同致力于建设一种“开放的社会”,才能够开通出一条人人受益的权利之路。

关键词 制度封闭 社会保障制度 实践运行

问题的产生与分析的进路

到下岗职工家庭去调查他们所享受的社会保障状况,常常会为我们自己所见所闻而感到震撼和惊讶:尽管已有很多的下岗职工享受到了各种社会保障政策,他们的生活质量也在不断上升,但仍然有很多家庭享受不到任何社会保障或福利,他们中的绝大部分对此感到茫然无助。更为严重的是,对社会保障政策感到茫然无助的并不仅仅

发生在那些生活在低矮的平房中、没有固定生活来源的“城市贫民”的身上,在那些享受了一部分社会保障政策的群体那里(很少有人能享受到所有的社会保障政策),被动、无助、茫然、愤恨同样普遍地存在。^①下岗职工中的绝大部分,作为本该享受社会保障的最主要的群体,却并没有充分享受到制度所规定的他们应得的全部社会保障待遇,而且在谈论社会保障制度时也显得茫然无措或知之甚少。显然,“制度的文本规定”与“制度的

* 感谢我的导师孙立平教授允许我使用在“下岗失业社会保障制度在实践中的运作研究”课题调查过程中获取的个案和其他材料,并就本文的基本思路和具体写作提出了诸多意见。吉林大学的李贺平教授、董运生博士、王文彬博士,北京大学的王水雄博士、孙新生同学,清华大学的毕向阳、吴清军,中国人民大学的杨杰丽等师友或对本文的写作给予了具体的意见,或对实际调查和资料搜集给予了极大便利,在此一并表示感谢。当然,文章中可能出现的疏漏均由我本人负责。

实践运行”之间出现了偏离,从而使得制度并没有取得制度设计者原初所设计的绩效。为什么会出现这样的现象呢?

得益于诸多学者的努力,我们今天已经可以正视“制度的文本规定”与“制度的实践运行”之间的偏离,并把它当作一种制度的“常态”加以分析:经济学对这一问题的探索成果已有目共睹;在法学上,我们有“书本上的法”与“行动中的法”、“死法”与“活法”之分;在政治学中,我们有“国家意识的表达”与“国家意识的执行”、“政治”与“行政”之分……对“应然”与“实然”之间差异的重视俨然已成为绝大部分社会科学的一个基本共识,而社会学的任务则是需要进一步从经验和理论两个层面揭示这种差别存在的具体形态及其形成的过程、逻辑、技术和机制。所以,本文的研究,部分地是为了给国有企业下岗职工社会保障制度在实际运行中与制度文本发生偏差这一社会事实本身提供一种可能的解释,但更重要的,乃是以此为个案,在更为普遍的意义上揭示出造成这种偏差的结构性原因之一:制度的封闭。

之所以是“原因之一”,乃是因为笔者认为,虽然“偏离”本身乃是一种常态,但“偏离”的具体形态及背后的逻辑和机制却是多源的,描述和解释这些具体形态的概念和理论也是多样的。“制度的封闭”建立在这样一个基本假定的基础之上:一项制度要想从峰层尽可能地按照文本本身规定的那样有效地贯彻到基层,一是要有作为“代理人”的执行机构及依附于它的“制度的执行路径”,二是要使制度的目标群体具有制度参与^②的机会和能力。而制度的封闭,恰恰是在“制度的执行路径”上产生了封闭,使得制度的目标群体无法实现有效的制度参与,并最终被抛出这个制度运作本身之外。

我们在本文中所描述的国有企业下岗职工社会保障制度在实际运行中的这种状况,就是一种“制度的封闭”,它和有的学者已经分析过的“制度变通”之间的相似我们将在后文述及,现在要指出的,是它们之间存在的细微但重要的差别:这首先在于,虽然变通在形式上也是“制度的文本设计”与“制度的实践运行状态”之间发生了偏差,但这种偏差的结果是使原先的制度变得对制度的目标群体更加有利、更加灵活,甚至最终改变原先的制

度设计^③,而“制度的封闭”的后果则是制度的目标群体享受不到或不能充分享受制度所规定的权利和利益,且因为种种原因而失去制度参与的机会和能力;二是变通的实现必然会有具体的行动者从中扮演着博弈和利益最大化的角色,但封闭则是制度的设计者与其目标群体之间产生了“空间”,没有一个有效的渠道将两者衔接起来——也就是说,如果把从“制度的文本规定”到“制度的实践运行”的过程比喻成传输电流的话,变通只不过是传输过程中改变了电压和电阻(甚至最终电流为零),但传输者始终是存在着的,封闭则往往在传输者上发生了缺席。需要说明的是,本文所称的“制度”,主要指由国家立法机构颁布的法律、法规和行政机关颁布的法规、政策,也就是所谓的“正式制度”。这样,“制度的封闭”指的就是针对国家的正式制度在实践过程中的情况而言了。^④

然而,我们上述的基本假设可能会遭到一些很有意义的质疑。比如社会保障制度之所以出现不太令人满意的绩效,究竟是制度设计的问题还是实际的操作?究竟是总体上的设计出了问题还是具体的细节上出了偏差?有的研究者已经论证,社会保障主要的问题不是实际操作而是制度设计,不是具体细节而是总体设计^⑤。从表面上看,这一论断与本文的观点是截然不同的。但实际上,两者并无冲突。我们在这里考察制度是如何封闭的,并不意味着我们假设制度的设计是完美无缺的,更不能把我们的命题庸俗地理解为“制度是好的,可是一落实就走样了”,因为我们也认为,一个在实践运作过程中出现封闭的制度必然在其原初设计时就存在着缺陷,只不过我们的“兴奋点”不在于这些缺陷是什么,而在于这些缺陷是如何在制度被执行的过程中“发作”、在哪发作,从而造成制度封闭的。实际上,在后面我们给出的针对制度封闭的“对策”上,有许多亦是从制度设计的层面上提出的,因为作为“国家意志表达”的制度设计(政治)与作为“国家意志执行”的实践运作(行政)从来就是密切相关的。

那么,国家当初在设计现行的社会保障制度时要表达的意志是什么呢?这背后又究竟是怎样的一个逻辑呢?考察这一点非常重要:只有首先弄清制度的原初设计者(国家)之所以如此这般地制定各项制度的逻辑以及它所预设的“制度的执

行路径”，才能够“顺藤摸瓜”地诊断出制度到底在哪些环节出现了封闭、如何封闭的，以及隐藏在背后的过程、逻辑、技术和机制。并就制度的封闭给出我们的一些对策，尝试着跳出社会保障制度的圈子，在理论层面上给予进一步地提炼和发挥。

国家制度的逻辑及路径

出于技术上的考虑，本文将讨论对象限定在社会保障制度中针对国有企业下岗职工，它的原初设计及其逻辑也就只能从国有企业下岗职工社会保障制度最终定型的时间及当时的时代背景中去寻觅^⑥。

我们把目光聚焦到 1998 年。正是在这一年，国家提出了“国企改革三年脱困”的目标和“鼓励兼并、规范破产、下岗分流、减员增效、实施再就业工程”的思路，其中“下岗分流”作为“国企改革措施的关键”被强力推行，在此政策背景下，1998 年之后形成了国企职工下岗的第二个高峰（第一个高峰是国企改革进程开始加快的 1993 年）；也正是在这一年，中共中央、国务院召开“国有企业下岗职工基本生活和再就业工作会议”，在此会议上颁发的《关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的通知》成为对下岗职工提供相应保障的最主要的依据，而劳动与社会保障部作为执行这一政策的政府机构也于当年成立并推出了一系列具体制度。总之，经过较长一段时间的“摸着石头过河”，到 1998 年，针对国有企业下岗职工的社会保障的制度设计已基本“定型”，并随着国企改革进入“攻坚阶段”而在全国范围内广泛推行——我们调查中所接触的下岗职工大都应该按照这一制度所规定的路径和内容享受自己的社会保障权利，我们衡量其是否享受到了他所应享受的全部社会保障权利也是以这一制度的文本规定为标准的。

这一制度的逻辑是：首先建立一个过渡性的解决途径，即一个由下岗职工基本生活保障制度、失业保险制度和城市居民最低生活保障制度“三条保障线”相互衔接的制度系统；随着市场经济体制的逐步建立，再用新的“正式保护制度”即失业保险制度来代替之。“三条保障线”的具体规定是：凡有下岗职工的企业都必须建立再就业服务中心，对下岗职工进行托管，为其发放基本生活费

和缴纳社会保险费用，同时为下岗职工提供培训，三年后职工出中心，已就业者由自己承担社会保险，符合失业保险有关规定的未就业者则转为“失业”，领取不超过三年的失业救济金；对于领取失业救济期间或期满后仍未就业的人员，若家庭人均收入低于当地居民最低生活保障标准的，可申请领取最低生活保障金。政府的目标是，2000 年接受最后一批职工下岗，到 2003 年底，所有下岗职工都要出中心，转换身份直接表现为再就业或失业。

国家为落实这一路径所设计的代理人是：由企业建立再就业服务中心，其资金来源，独立核算的赢利企业和国有参股、控股企业原则上由本企业承担，亏损的国有企业，实行“三三制”的办法，即财政预算 1/3，企业负担 1/3，社会筹集（包括从失业保险基金中调拨）1/3，但“首先是企业要出钱”，最后才是“财政兜底”，财政负担部分，中央企业由中央财政解决，地方企业由地方财政解决，失业救济金由中央财政和地方财政共同负担，城市居民最低生活保障的资金来自地方财政，由社区负责执行；失业人员的社会保障则由社会保险机构承担^⑦。

以上是笔者对国有企业下岗职工社会保障制度的一个简单归纳，这也是制度实际运作过程中文本依据的主体。不考虑此后国家陆续出台的其他保障制度，即使是单单按照上述制度来分析，如果这些制度能够得到“落实”的话，国企下岗职工至少能够在一个相对比较长的“缓冲时间”里有一个相对固定的“收入”（本文将基本生活保障金这样生活来源也算为收入）来保障其基本生活，同时由于再就业中心的存在，可以与企业保持一个获取信息、接受培训、转岗转业的渠道，而不是“向社会一推了之”。最糟糕的情况也莫过于由城市居民最低生活保障制度“兜底”。

可是，正如文章的开头所描述的，我们所接触的许多下岗职工在社会保障方面的境遇并非如此，他们自下岗的第一天起或很快就没有了固定“收入”，他们也不再能或不再愿与企业保持联系、沟通信息，他们中的绝大部分因为年龄、技能的原因一直无法实现再就业，也领取不了“低保”——制度的文本规定与制度的实践运行状态发生了偏差。

也许有人会说,之所以有那么多人的社会保障境遇那么不理想,是因为国企职工“下岗”早在1998年之前就已大量出现,那时国家关于国有企业下岗职工的社会保障政策还不完善。我们不可否认这一点。但是,同样不能否认的是,这近十余年来,国家关于国有企业下岗职工的社会保障制度的政策力度在不断加强,为什么下岗职工参与社会保障制度的程度却在不断地减弱,至少并没有大的改观呢?“按道理说”,随着制度地完善,1998年以后的下岗职工应该更好地享受到制度带来的优惠,而在此之前的下岗职工也应该感受到制度完善带来的好处。

于是,我们必须重新回到“制度的文本规定”本身,去重新检视隐藏在文本背后种种预设的前提与机制,并去揭示这些可能设计者本身亦没有意识到的前提和机制是如何与更大范围内的社会因素和更为具体的个人因素发生作用,从而必然地或偶然地导致我们所看到的“制度的封闭”。

制度封闭的过程、逻辑与机制

我们发现,在上述制度的文本规定背后,实际上隐藏着两条重要的“规则”:(1)某个个体要想享受这一制度所设计的权利,凭据的乃是符合这一制度规定的“身份”,不符合这一“身份”的人被排除在享受相应权利之外;(2)但是,这些“身份”并非仅仅根据事实本身自动获得的,而是需要制度执行路径上的各个代理人的认证。也就是说,“下岗”是一种需要通过认证才得以成立的“身份”,而认证工作是由诸如企业、地方政府、社区等各个代理人去完成的。^⑧而且,我们接着会发现,除了这两条规则之外,还隐藏着一条更为重要的假设,即它想当然地认为,在这一制度的“执行路径”上,各个代理人是相互衔接的,它们会像传递接力棒一样,把下岗职工安置到一个安全稳定的位置上,而整个国有企业下岗职工的社会保障制度也因此成为一个相互衔接的系统。

但是,制度在实践状态中的运作事实却并非如此。

我们首先从这一“制度的执行路径”的首端,即各个国有企业,开始考察。显然,每个国有企业各自的状况是截然不同的。对于那些通过“减员”能够“增效”的企业来说,按照制度规定的那样去

设立下岗职工再就业服务中心并承担相应的费用的确是“理想的”轻装上阵的选择。可是,在实际中不仅这样的企业微乎其微,而且即使存在这样的企业(往往是大型甚至超大型国企),对这一制度的执行也往往是分车间、分下属企业来进行的。

对于那些经济效益差、社会负担重的企业来说,让职工“下岗”却并不是一件最优的选择。这里的原因十分简单,因为按照前述的制度规定,企业要想让职工下岗,就必须为其发放基本生活费和缴纳社会保险费用,同时,它还必须偿还拖欠职工的各类款项(如工资、医疗费用等),这对那些本来资金就已经严重匮乏的企业来说,无疑是十分困难的。于是,在按规定履行制度与不裁员就会增加生产成本的压力之间,种种诸如“内退”、“病退”、“放长假”等形式的“制度的变通”就产生了。

限于篇幅,笔者不想去考察这些“变通”是如何实现的,^⑨在这里,与本文要讨论的相关问题是,“变通”虽然对职工和企业来说都是“相对次优”的选择,但这也同时意味着:(1)一旦不能“下岗”,那些“放长假”或“退养”的职工的福利和保障在法理上也就完全寄托给了企业(虽然实际上他们可能是“两不管”,什么也拿不到),他们与企业之间的关系也就纯粹是一种类似于外部力量无理由干涉的“家庭内部”关系,他们虽永远不可能进入国家制定的国有企业下岗职工社会保障制度的运作系统,但如果企业一直能够勉强支撑,他们就有重新回工厂上班的机会;(2)可如果企业一旦中途消失或不再能够履行其在变通下的承诺,那些职工的处境就会变得更加不利,在这个时候,通往下一步的“制度的执行路径”的大门对那些“变通”之下的职工来说已经关闭了,因为他们丧失了“制度化的身份认证”。于是,接着发生的事情也就“理所当然”,或者说,乃是一种逻辑的必然衍生:在他们失去工作三年后(按道理,这时如果他们还未就业,这应该是他们申请失业救济金的时间),他们在身份界定上的模糊性使得他们处处碰壁,甚至成为流落在社会上的没有任何归属的一员:

“我是98年放假回家的,其实就是两不管,平时就在家待着,厂子里有啥事了才去,一般也是自己不知道,要好的工友告诉我才知,有一阵子厂里说什么要改制重组,还回过单位做过几天活,可后来又让我们回来了。所以厂里以后发生什么事

我啥也不知道啊！后来厂子突然就黄了，地方也扒了，原来的地都卖了，我属于拆迁，现在就住在这个破地方，说等盖好了再回迁，我们也没那个钱，也不准备回迁了。”

“那有没有申请低保、失业救济什么的呢？”

“去街道找过，人家说我这不符合条件。人家说什么再就业优惠证好，可街道说必须是国企，必须有下岗证、失业证才给办，我啥也没有啊，而且又不是一个区（拆迁后该职工搬到离原单位很远的另一个区居住，在其居住区有很多来自不同企业的职工与进城民工混居一处——作者按），每个区的标准又不一样，我又不属于原来那个区，反正没了企业，谁也不管你，现在就靠捡点破烂什么的过日子。”

也许有人会说，这样的结局从制度本身的逻辑上讲是合法的，即他们得不到保障是因为他们没有符合某种条件和标准，笔者也无意否认这是“秉公执法”的结果，同样，这并不意味着我们可以得出如下简单的结论：失业职工之所以得不到保障，原因归根到底还是在企业，如果企业不进行那些变通，一切不就好了吗？然而，笔者想要说的是，这只是“制度的封闭”的第一环节，且远远不是最为重要的和值得指责的环节——虽然这意味着，如果某个个体没有符合这一“身份”认证，或者在中途丧失这一身份认证，他就会丧失进入或继续参与这一制度运作的“资格”，从而被甩出了“制度参与的良性轨道”而进入了“被抛”的状态。我们想要揭示的是，“制度的封闭”乃是一层层，一圈圈地逐渐实现的。为此，我们再来考察一个建立了下岗职工再就业服务中心的企业例子^⑩。

C工厂，是国有重点大型骨干企业。该企业自1998年开始，即设立了下岗职工再就业服务中心。按照该厂劳资科科长说法，下岗职工进中心率达到了100%，不仅基本生活费足额发放、社会保险费用定期缴纳，而且还为下岗职工提供过培训。虽然该企业对“下岗职工”的界定自有一套自己的细化标准并在一开始就排除了诸如临时工、“集体工”的权利，但这已属于十分难得一见的按照制度规定进行落实的“正面典型”；然而，这些努力并不能化解弥漫在厂区内的紧张气氛，大规模的集体性冲突仍然时有发生。该厂一名职工的话就很有代表性：

“进中心是进了，可有个屁用啊！一个月就那么点钱。现在我们出中心了，年纪大，没技术，找不着活，只能在家待着。”

“你这个（情况）可以申请三年的失业救济金的。”

“啥？这我不知道。我98年下岗，01年出中心，也没谁跟我说什么失业救济金。反正现在日子是过不下去了，单位却说什么不交供暖费，这个冬天就不供暖。这也太没道理了！你（单位）不能不管我们，我们这次（示威静坐），就是让单位解决供暖的问题，这钱我们是不能自己交的！”

从表面上看，这位职工的意愿似乎“有理却不合法”，因为按照正式的制度规定，下岗职工出中心后即不属于原单位的职工，其社会保障及其他福利应该由其个人或社会机构承担。该厂劳资科一名干部即这样表示：

“我跟你说哦，下岗职工出中心以后，还有那些买断的职工，都和我们企业没有任何关系了。是否申请失业救济金，是你自己的事，我没这个义务去管这个事。至于缴纳供暖费，更是无理取闹，市场经济已经不是计划经济啦！”

可见，下岗职工出中心以后所处的位置，其实也颇为微妙，企业认为维护这些职工的权益不属于他的义务（尽管会出“道义”或压力做出妥协），政府也规定这些职工的权益应由社会来管理和负责。可社会在哪里呢？与本文相关的，一是社会保险机构，二是社区居委会。这里出现的一个悖论是，一方面，下岗职工本人往往由于信息的封锁及其他原因（如单位制下形成的“惯习”）未能在规定的“时效”内提出申请，另一方面，无论是社会保险结构还是社区居委会，在这一制度的执行路径上都是一个消极的代理人，前者是典型的“守株待兔”，后者则处于种种原因而“有心无力”：

“我们平日里要管理的事情可多着呢，你说的这情况吧，不归我们管，我们也管不了。他申请失业救济金也好，还是供暖费，都应该是他自己去办，或者他单位给他办，我们不可能一家一户去问吧，再说我们也不掌握这情况。你要是下岗失业的，我们这就造个册，你来了证件齐全就给你办优惠证。”

“低保怎么办？”

“低保就是上头下指标了，我们就去社区里宣

传宣传。贴通知,符合条件的他自己会来。有的出去打工了,可能就不知道。而且这些下岗职工很少就能申请到的,他们多多少少有些底子。”

可见,对于那些进入了下岗职工再就业服务中心的职工来说,如果说他们的幸运之处在于他们并没有在第一步就被这个制度所排斥的话,那么他们出了中心之后仍然可能被封闭在这个制度之外,除了在前三年能领取下岗基本生活费之外,他们的遭遇与其他没有进入中心的失业职工没有什么太大的差别,且三年之后由于种种原因,他们一样很难进入第二个环节(如领取失业救济金)、第三个环节(如申请低保)。对于那些单位破产或消失的职工(再加上近些年来城市建设中大规模的拆迁和基建因素的作用)来说,单薄的个体显然在制度的运作中处于劣势;而对于大型国有企业聚居区的职工来说,他们虽还可以采取某种程度的集体行动,^⑩可事实上他们一样有成为“无家可归”的“社会人”的莫大风险。

至此,我们可以对“制度的封闭”在逻辑上做一个简单的归纳。在文章的第一部分笔者业已指出,一项制度要想从峰层有效地贯彻到基层,一是要有作为“代理人”的执行机构及依附于它的“制度的执行路径”,二是制度的目标群体能实现有效的制度参与。然而,我们在考察国有企业下岗职工社会保障制度时所发现的实践运行与文本规定之间的偏离,恰恰是在制度的设计者与制度的目标群体之间的空间里产生出种种或人为或偶然,或非预期性或本可避免的阻碍因素,从而使得制度的目标群体无法实现有效的制度参与并最终被抛出这个制度的运作过程之外,而这也正是笔者用“封闭”一词来概括这一现象的最重要的原因。然而,制度的封闭不是骤然地“猛地断开”或在某一个环节就完全闭合,而是经历了一个从制度的细化和重新阐释、制度的变通、代理人的缺席^⑪、沟通的封锁直到制度最终封闭的缓慢的过程;这一过程并不是线性的,某些环节会“跳跃”过去或“缠绕”在一起。它的真正可怕之处在于,这条路径上一旦一个环节出现断裂,“被抛”的人就无法继续进入下一个环节;而我们的制度恰恰缺少新的“入口”或某种类类似于“召回”的制度化的机制,这就潜伏着大量不安定的因素。

在这里,一个非常有意义的话题是,那些下岗

和失业职工,在其失去工作之初时的体验和经历究竟是什么样的,这一“失业之初体验”又是如何限制了他从事下一步的行动的?而其背后的社会机制又是什么呢?本文限于篇幅,已不能详细地展开这一问题。但一个显而易见的事实是,那些一开始就没有实现“制度参与”的人,也就从此被甩出了“制度参与的良性轨道”而进入了“被抛”的状态;而即使某个下岗职工在他刚刚下岗时就能够很好地做到“制度参与”,也并不意味着他从此进入了“制度参与的良性轨道”而不会被重新封锁在制度参与之外;换句话说,一方面,我们的制度缺少一个这样的“召回”的机制,把那些由于时间差而被抛出社会保障循环圈子的人重新纳入进来,另一方面,我们的制度也缺少一个“沟通”或“桥连”的机制,使得通往“制度参与的良性轨道”的道路畅通无阻。

在此基础上,必须指出的是,上述的分析乃是为了展示制度的封闭逻辑而在静态的意义上所做的描述和说明。在制度的实践运作中,制度的封闭过程,乃是在一种动态中达致的:正是诸如“放长假”、“内退”这样的变通措施,使得职工在获得一定时期的过渡期之后,与制度的距离也愈行愈远并无法再重新步入这一制度的运行轨道之中。^⑫这一情况可以通过下面的一个个案得以展示:

“97年厂子效益开始不好,厂子就开始动员我们下岗,我们不干。后来厂里说订个合同,每月给开支75%(合同的落款是长春市M厂生产科办公室,当年该厂职工原平均收入约800元/月——作者按),一直开到退休,我们后来一合计反正离退休也就不到5年了,也就签了。结果呢,75%只开支了1个月,就变成了开45%,到99年底的时候就没人开了,一人给了一吨面(该厂是一家国有面粉企业——作者按),说是值1800,也就卖了1650。到现在一分钱都不开支了。”

需要指出的是,这个企业之所以给“内退”职工的物质补助逐渐减少,确实有企业效益逐年下降的实际原因,但对于那些已经“内退”的职工来说,他们的处境却非常尴尬和微妙。一方面,他们不能参与到国家指定的下岗职工社会保障的体系之内,因为按照国家制度的定义,他们根本就没有“下岗”,另一方面,如果他们要争取自身的权利和

福利,可供选择的方案要么是和企业管理者继续对话或抗争,要么是将权利的诉求投向其他社会机构,前者往往因为企业内部组织结构和沟通渠道的封锁以及职工的弱势地位而收效甚微,后者则因为更为广泛意义上的社会的封闭而投诉无门。

“我们当然找厂子理论啦,厂里先说这合同是自己订的,厂内行为,厂里说有效就有效,说没效就没效,现在只能按照最低生活费开。我们当然不平衡,我们退养的毕竟是在职职工,怎么能一个月只拿169?后来,厂长就不见我们,还养了狼狗,谁去找他就放狗咬,给他的保镖打。所以,这事到现在就僵着,厂里一分钱都不开支。”

“那有没有找过别的部门?”

“找谁有用啊?都没有!该去的地方都去了!去年(市)劳动仲裁委倒是介绍了个律师事务所,可人家说什么让我们别花这冤枉钱,说打官司也打不赢,没有人愿意给我们代理,不如我们自己撤诉。选举?选举更没用,这选票我们是肯定没填过,但厂长自己倒成了人大代表!”

正是通过这个事件,我们在得以发现“制度的封闭”过程是逐步形成的之外,更启示我们注意到,“制度的封闭”本身乃是更为广泛意义上的“封闭的社会”^⑨密切联系在一起的,前者乃是后者在机制上的具体而微和逻辑上的必然衍生。所以在文章的结尾,我们将把视线投向今日我们所生活于其中的这个社会。

制度的封闭与建设开放社会

在展开讨论之前,首先必须承认的是,当我们再回头来看本文中所描绘的1998年所设计的制度,它早已是一个“历史的存在”。这一方面是因为,国家对国有企业下岗职工社会保障的思路已发生转变,“到2000年最后一批下岗,由社会机构负责,从而消灭下岗,转向失业”的政策出台,不仅表明本文中所讨论的那个由制度所认证的“下岗”及“下岗职工”等名词将永远消失,而且表明本文所讨论的这个制度及依附于其上的制度的执行路径也将随之作废;另一方面,则是因为对于失业群体的社会保障,国家相继出台了一系列新举措,从而在某些方面解决了本文所揭示的问题,并在一定程度上缓解了社会保障制度的文本规定与实际

运行之间的张力。

那么,在本文中我们拿一个过渡性质的、行将作废的制度来讨论还有什么意义呢?笔者认为,将这个制度设计从众多针对失业职工的社会保障制度中“挑出来”的意义,一方面在于这一制度在足够长时间内的实际运行恰恰再也清楚不过地展示出一个制度是如何封闭的过程、机制和逻辑,从而为我们今后将要设计或操作的制度提供一个警示的范本;另一方面在不同的企业中,制度封闭的原因和情境可能是偶发的,但是,通过这些偶发的“事件”,我们得以更清晰地认识到,制度的封闭乃是和更为广泛的我们这个社会的封闭密切相连的,而这恰恰是我们众多的制度(包括本文中所讨论的制度)在实际运作中一错再错、反复失灵的根本原因。

法国学者克罗齐埃曾经用“被封锁的社会”(LA SOCIÉTÉ BLOQUÉE)来形容法国社会的官僚体制,这一体制的特点一方面在于高度集中,即权力绝对集中在高层,而决策者与执行者之间存在着不可逾越的鸿沟,另一方面在于等级森严、分工过细,各层次之间互不通气,下属总是对上级封锁消息^⑩。虽然克罗齐埃的这一洞见乃是建立在组织社会学的分析之上,但它对我们认识和把握今日中国的社会结构无疑具有很大的启发,因为我们所生活于其中的社会诸多特征,也清楚地表明了,我们同样生活在一个“被封锁的社会”之中。但是中国社会的封锁或封闭,却并非上述两个特点那样简单。

我们通过对国有企业下岗职工社会保障制度的实际运行状态的讨论,已展示了中国“封闭社会”的部分特征,其中沟通的封锁和身份的壁垒在这一制度中显得尤为突出。在此我愿意不厌其烦地再举一个例子,目的是通过对这个故事的描述,来说明沟通的封锁本身只是一种形式,如果我们绕到其背后,就会发现更为隐秘的“权力关系”在那里发挥着更为重要的作用。而身份的认证亦是如此。

在上文所说的M厂做调查的时候,该厂一位30来岁的男性职工却向我们描述了一幅近乎“完美”地、与别的职工所描述的截然不同的执行各项社会保障政策的图景:

“我是2000年6月1日下岗的,一下岗厂子

里就给办了下岗证,也建立了再就业服务中心,我在里面待了三年,每个月可以领到170元的下岗补助。我2003年5月31日出中心,单位在5月15日还办了失业优惠证(只有失业证,没有失业优惠证一说,失业优惠证其实是再就业优惠证的误称——作者按)。”

说这幅图景很“完美”,理由有三:一是从时间节奏上来说,这个工厂所做的每一步都和国家政策规定的“节奏”相吻合:职工一下岗就进再就业服务中心,3年后出中心,精确得甚至一天不差;二是工厂给下岗职工“按时足额”发放下岗补助;然而,最震惊的问题却在于,这个职工向我们描述的图景与别人所述说的截然不同!我们到底该相信谁?!

接下来的调查使我们发现,他们谁都没有撒谎。“退养职工”与单位签订内部协议是事实,有人能够享受制度规定的权益也是事实,问题在于这一切都只不过是这个企业所玩的欺上瞒下的把戏而已。

“为什么单位要给我办下岗证?因为它可以从中捞取好处啊!我们名义上下岗失业了,可单位还是让我们去干活,一天给8块钱。而且单位还规定,不办下岗证不能上班,办了才能上班。照我们的理解,厂子这么做就是为了套国家的钱。你看,我们下岗了,单位就不用给我们交每月188块钱的养老保险,以前这是每月都要扣的,然后现在呢,失业优惠证也必须办,不办就不让上班。到了后期个人懒得办的,干脆是企业替他办。我们办了优惠证,它(指单位)再把我们招回来,它就可以享受免税。单位没有办下岗证和优惠证的(职工)真的就没给再安排工作。他们有的买断了,有的就长期放假,但都没活做。”

于是,我们就看到了一幅令人震惊的图景:这个企业一方面把“老弱病残”都打发回家,另一方面却“安排”年轻力壮的下岗,再把他们以失业人员的名义聘回企业。这样,企业获得的好处是,它不仅在形式上符合了诸如免税这样的优惠条件并保证了企业的生产^⑩,而且克扣下了职工的下岗基本生活费中由政府和社会保险机构支付的2/3的部分并中饱私囊!在这位职工家,我们就看到了2000年6月1日签字的《基本生活保障和再就业协议》以及2003年5月15日签字的《下岗失业

人员从事个体经营审核表》(凭借后者才能办理再就业优惠证),也就是说,该户访谈对象在形式要件上已经确实是一个下岗后再就业的职工了,可事实上在此之前和之后他一直在原单位工作,但为了填写该表,在“再就业单位”一栏中他“虚拟”了一个“粮食加工经营店”,而事实上这个“粮食加工经营店”从来就没有存在过。对此,户主虽心知肚明却也只能表示无奈,因为“能吃饭是最重要的啊。”

然而,还有这个职工不知道的事情。“被下岗”的,不仅仅是那些还在企业上班的人。一位已经“退养”在家的老职工告诉了我们他自己的发现

“去年,我自己找到劳动局劳力处反映(单位不履行内部合同的)情况,无意中发现自己怎么在下岗的名单上!?!搞到后来才搞明白,厂里从1997年开始一直上报下岗名单,但下岗证呢,从来不发给职工,每月170块钱(应该指的是按照‘三三制’规定的2/3财政拨款——作者按)也都给厂子自己拿走了!后来我去厂里劳资科要钱,科长说:‘来了就给,不来就别吱声!’,想把我嘴堵上。我们当然不会被他们堵上,我们也反映情况,找过市政府,省政府,都没用。找到《工人日报》,他们也说这事情不归他们管!这等于什么呢,等于把眼睛蒙上了,这不是游戏嘛,等于什么都看不到。厂子就来回绕圈子,等把工人都绕糊涂了,它愿意咋地就咋地!”

这位老工人以蒙着眼睛做“游戏”比喻他们自身的处境,甚是形象。为什么企业领导能够一手遮天、欺上瞒下,不仅把职工封闭在社会保障的制度之外,而且大肆侵吞和转移国有资产以中饱私囊?这乃是因为在这场游戏中,职工不仅处于严重的信息不对称地位,而且在权力关系中绝对处于弱势和被支配的地位,加之在这个具体的事件中,无论是律师、政府还是媒体,都是消极的不作为,这只能进一步加剧沟通的封锁。

再把目光投向身份的认证,情况又是何等的相似。同样是城市失业或无业人员,他们的身份却是截然不同的,依附于身份之上的权利亦是不同:在实际工作中,他们被分为“下岗职工、失业职工、失业人员、长期放假和流动人员”五大类别,每一类别的身份认证依据的是不同的证件和表格。

笔者不否认区分这些不同的身份自有其历史和现实的合理性，也不否认对不同情况的群体应该实行差别对待。但问题是，一旦身份本身非但没有成为有效管理的利器（这恰恰是身份区分得以存在的最重要的合理化原因），反而成为阻碍人们享受本应属于他们的权利的壁垒时，身份认证本身存在的形式必须被加以反思。我们在前一部分已揭示了这些身份的认证是如何将人们排斥在他们本应享受的制度化权益之外的，而之所以有的人能获得身份认证，有的人却失去身份，又何尝不是和我们这个社会中的权力结构密切相连的呢？^①

正如社会保障制度在实际运行中的失灵从来不仅仅是社会保障制度本身的原因而总是与诸如贪污腐败、以权谋私这样的失范现象纠葛在一起那样，要想真正让社会保障制度的“文本规定”与“实际运行状态”保持尽可能的一致，就必须跳出“制度的封闭”这一个圈子，去投身到更为广泛意义上的“建构开放社会”的活动中去；然而，我们今日所面对的这个社会的封闭性，并非仅仅局限于沟通的封锁和身份的壁垒，而打破封闭的社会，建构一个开放的社会，也并不是仅仅扩大民主、建立法定的参与管理形式那样简单（尽管这些都是十分重要和必要的），真正的革新只能通过整个社会内部权力活动的深刻变化才能够实现^②。

限于篇幅，笔者在此无法就这个问题进行展开。但对于“制度的封闭”这一现象，笔者的基本立场业已十分明确，我们要创造的，乃是一个开放的制度和开放的社会——但重要的不是这个制度和社会被冠以什么样的名称，而是当我们及我们的后代在这个社会中生活的时候不再被蒙着眼睛、不再因身份而受到歧视、不再被抛出社会主流、不再“上天无门，下地无路”。可能现实会给我们实现这一理想带来沉重的反证，不过，如果我们把国有企业下岗职工社会保障制度看作一个过程，一个由原先的“应急”之策、“配套”之举转向基本社会政策的过程，一个从“经济逻辑”到“政治逻辑”，最终开始转向“社会逻辑”过程的话，那么，由此推衍开去，这个理想的实现似乎也不是完全不可能的事了。

取得的突出成绩和近些年的进步，而只是更多的从这一制度的目标群体自身的感受来进行评价而已。

- ②制度参与指的是制度的目标群体参与到制度本身的运作过程中的一种状态，它关心的是参与这些制度的能力、过程和方式。具体而言，诸种政策与规定如何由下岗工人获知，其知情的来源和渠道是什么，形成了怎样的认知，又是如何回应和进行利用的，对制度在现实中的运作是如何把握的。探讨下岗失业人群获得了何种程度的信息，形成了怎样的认知，又是如何参与和利用制度，如何选取生存策略的。
- ③王汉生、刘世定、孙立平：《作为制度运作和制度变迁方式的变通》，载《中国社会科学季刊》1997年冬季卷。
- ④另一种很有影响力的主张是，“制度”应该包括正式制度和非正式制度（诺斯：《制度、制度变迁与经济绩效》，刘宁英译，上海三联书店1994年版，第3～5页）。但笔者认为，具体到我们所研究的下岗职工社会保障这一“情境”，我们在日常会话中所指的“制度”主要还是“正式制度”这一层面，而且在本文中，笔者会不加区分的使用制度和政策这两个概念，以符合日常的语言习惯。当然，本文的思路对分析正式制度和非正式制度都是开放的：我们在本文中着重分析法律这样“正式制度”的文本与其在实际运行之间的封闭，也可以用同样的进路去思考是什么因素导致惯例、习俗这样的“非正式制度”在“制度化”为法律、法规的道路上遇到了阻碍，从而形成另一种封闭的。
- ⑤景天魁：《基础整合的社会保障体系》，华夏出版社2001年版。
- ⑥这些技术考虑主要包括：一是社会保障制度纷繁复杂，不同“性质”的企业和群体，国家制定的政策不同，甚至有很大差异，在本文这么短的篇幅内很难归纳出一个清晰的逻辑进行集中处理；二是国有企业下岗职工的社会保障政策是所有社会保障中最“特殊”的部分，不仅有着特殊的逻辑和机制，而且制度的执行路径展现得最为完整。
- ⑦以上政策见劳动和社会保障部编：《国有企业下岗职工基本生活保障和再就业会议文件汇编》，中国劳动出版社1998年版，以及吉林省劳动和社会保障厅编：《再就业政策文件汇编》、《全国街镇乡社区劳动社会保障业务指南》（内务文件）。
- ⑧所谓下岗与失业最根本的不同是，前者虽然失去了工作，但仍保留着与原企业的劳动关系，并由企业、财政和社会承担缴纳社会保险费。在我们的实际调查中，有很多人根本不知道两者之间的区别，也不能明确地认定自己属于下岗还是失业，我们也正是根据他本人的自述经历和各种证件的完备与否来进行判断的。
- ⑨简单的说，变通往往是从制度的再解释或细化开始的，对于本文讨论的制度来说，它“走出了制度实际运行的第一步”，也是关键的一步，说它是第一步，因为它还停留在代理人的层面上，并未与制度的目标群体（下岗职工）发生直接的互动；说它是关键的一步，是因为细化和变通对下岗职工进行

①对社会保障制度的理解不同，对于社会保障制度实行效果的评估也会出现差异。本文无意否认社会保障制度在实际中

了重新的归类、对制度的执行限制了许多前提性的条件。另外,在具体的一个情境中(比如一个车间),到底谁会下岗又是和人际关系和权力结构密切相连的(李钊金,2003)。

⑩必须指出的是,很多企业是没有再就业服务中心的,即使名义上建立了再就业服务中心的企业,其内在的实质性内容也各自不同:绝大多数的情况是再就业服务中心根本就是形同虚设,企业无法承担提供支付基本生活费义务,且由于企业没有“首先出钱”,又造成政府不履行义务,于是职工要么下岗但什么补助也不享受,要么被变通为长期放假而因没有下岗无法进入下一个流程(失业)——总之,他们都被封闭在制度之外。

⑪必须承认的是,企业C乃是一个极为特殊的例子,且这个例子中反映出的主要问题业已超出本文所讨论的范畴。但这个例子中带有普遍性的一个现象是,在“典型单位制社区”中,职工的生老病死乃是历史性地依附于单位的,而“单位”也是一个比“社区”更为强大的主体(即“强单位弱政府”),所以无论是出于习惯还是现实,出中心的下岗职工及“买断”职工都不可能与原单位彻底脱离关系,他们之间的博弈也是我们观察和理解这类单位或社区中常常出现的大规模冲突的一个切口。关于“典型单位制社区”的论述,请参见田毅鹏等《单位社会的终结——老东北工业基地“典型单位制”背景下的社区建设》,社会科学文献出版社2005年版。笔者认为,其中最敏锐的洞见,正是在对“强单位弱政府”的论述上。

⑫之所以会出现代理人的缺席,乃是因为国有企业下岗职工社会保障制度的执行是在“去单位化”的背景下进行的,国家的困境在于,一方面单位作为执行社会保障制度的“代理人”已经困难重重,另一方面社区及其他民间组织去充当这个角色又先天不足、后天失调。

⑬绝大多数的职工不仅对社会保障的政策及自己的权利浑然不知,而且在他们看来,企业的效益出现大幅滑坡仿佛是一夜之间的剧变,我们在访谈中就有很多职工表示,企业是“突然不开支了”、“不知道咋地就黄了”。这一现象从一个侧面证明了职工在失业前对企业事务的参与程度是很低的,他们往往成为最后一批“被告之者”,而这又会造成职工在下岗或失业时再次处于信息和权力的弱势地位,并导致在现实生活

中绝大部分的失业者无论在“知”还是“行”都尚处于茫然状态。当然,另一方面,职工反抗的激烈程度也正是与反差的剧烈程度成正相关的,关于反抗,笔者将在后面提及。

⑭尽管“封闭的社会”和“开放的社会”这两个术语被很多的论者在不同的意义上使用着,但在当代最有影响力的界定却是由波普尔在其伟大著作《开放社会及其敌人》中做出的(波普尔:《开放社会及其敌人》(第一卷),陆衡等译,中国社会科学出版社2000年版,第324—363页)。然而,关于这两个词的使用,笔者与波普尔之间存在着极大的差异,但笔者认为这并不影响我在自己的意义上使用“封闭的社会”和“开放的社会”这两个术语(这正如波普尔知道其与伯格森在这两个术语上的分歧却仍然使用它们一样)作为一种操作性的概念来描述中国的社会结构。当然,我必须承认,笔者对这两个术语的使用受到了波普尔的重要启发,且这二者之间仍有一定的相似,例如从封闭社会到开放社会的过渡,必然是一个集权体制逐渐瓦解的过程,且自由和民主也定会开放社会的基本价值。对此问题我将另文展开论述。

⑮克罗齐埃:《被封锁的社会》,狄玉明、刘培龙译,商务印书馆1989年版,第76~79页。

⑯然而,按照其他职工的说法,这个还在运转的企业早已姓“私”而不姓“国”,这个企业不仅是“穷庙富方丈”,而且这个富方丈还在穷庙之外开设了自己的新殿堂。厂内的设备和职工都被转移到了另一个省份。

⑰从某种意义上说,社会保障制度最大的封闭,就在于它一开始就排斥了非国有企业下岗职工的权益。在我们这个社会中,身份的壁垒造成社会封闭的机制显得尤其突出,而这在“二元结构”支配下的城乡关系中的表现更是早已遭受到学界的强烈批判。可是,这一壁垒的打破仍然进展得十分缓慢。

⑱孙立平:《断裂20世纪90年代以来的中国社会》,社会科学文献出版社2003年版,第59~60页。

作者简介:吕鹏,清华大学社会学系博士研究生。北京,100084

〔责任编辑:毕素华〕