



□ 社会治理

# 单位共同体变迁与基层社会治理体系的重建

田毅鹏 胡水

**摘要:** 建国以来, 中国在建立“单位共同体”过程中, 形成了一种特殊的社会管理传统。在单位体制下, 并不存在单独的社会管理系统, 单位制度的总体性与合一性, 使得单位组织覆盖范围内的社会管理实际上是作为单位管理的一部分而存在的。改革时期, 伴随着单位共同体的走向消解, 在新的历史条件下, 如何在结束企业办社会格局的基础上, 形成“国家—市场—社会”密切互动基础之上的新的多元主体的地域社会体系; 调适和理顺企业与政府、社会的关系, 在企业与政府之间形成社会治理模式创新的合力; 实现“单位认同”向“社区认同”的转换, 成为基层社会治理体系重建的难点和关键。

**关键词:** 单位共同体; 基层社会治理; 新公共性; 社会重建

如果将美国哈佛大学教授华德 1986 年推出的《共产主义社会的新传统主义》一书作为单位研究起点的话, 那么, 到今天单位研究作为一个学术研究话题的兴起实际上还不到 30 年。但我们在盘点此领域的研究成果时会发现, 单位研究展开的时间虽然短暂, 但却已取得了一些颇具影响的研究成果。迄今为止, 单位研究主要是循着“组织研究”、“制度研究”、“统治—控制研究”等角度展开的。而从 2000 年前后开始, 伴随着单位制度的变迁和社区建设的勃兴, 学界出现了颇具特色的“单位—社区研究”。从总体上看, “单位—社区研究”捕捉到了转型期中国社会变迁的一个极其重要的领域, 即单位制度变迁背景下社会体制的转换问题, 也就是在单位全能社会走向消解的过程中, 旧体制如何走向消解? 新体制如何产生? 新旧社会体制及治理机制如何衔接和转换? 本文试图将单位制看作是一个高度组织化的特殊形态的共同体, 从“单位社区”的变迁及城市基层社会治理体系重建的视角展开探讨, 以揭示单位体制变革背景下城市社区发展的模式与经验, 深刻体认其深层内涵, 以丰富中国语境下城市社区建设理论, 解决“单位共同体”变迁背景下城市社区重建等理论难题, 较好地完成“单位社会”的转化过程。

## 一、单位共同体的特质及其变迁

运用欧美学界“共同体”和社区的理论模式来分析理解中国 20 世纪 50 年代形成的“单位共同体”及单位社区, 我们会发现: 与滕尼斯的“共同体”憧憬、“忧叹”以及芝加哥学派关于社区的理论建构相比, 新中国成立以来, 中国在建立现代国家进程中所形成的“单位共同体”表现出一种特殊的类型和样态, 并由此形成了一种特殊的社会管理传统。

**基金项目:** 国家社会科学基金重大项目 (11&ZD147), 国家社科基金重点项目 (10A2D002) 阶段性研究成果。

**作者简介:** 田毅鹏, 吉林大学哲学社会学院教授, 博士生导师, 主要研究方向为发展社会学、城市社会学、中国社会思想史; 胡水, 吉林大学哲学社会学院社会学博士研究生, 主要研究方向为组织社会学。(长春, 130012)

### （一）单位共同体社会管理传统的形成

#### 1. 单位共同体建立的背景

与欧美现代城市社会工业化和城市化进程不同，发端于 20 世纪 50 年代的单位共同体实际上是中国近代以来文明危机与社会重建的产物。19 世纪中叶以来，在西方列强咄咄逼人挑战下，面临亡国灭种的中国政治领袖和思想精英来不及对现代社会变迁中“共同体缺失”发出滕尼斯式的感叹。为避免亡国灭种，他们强烈地意识到中国传统社会“一盘散沙”的弊端，希望通过革命的手段，构建一个充满凝聚力和战斗力的新的“单位共同体”。在这一意义上，源自西方的共同体概念远远不能涵盖“单位共同体”的内涵。现代中国社会历史上，依托于单位制度而建立起来的“单位共同体”不是一般意义上的组织和制度，而是作为解决社会涣散危机，“重建社会”的根本性措施而出现的，是克服中国人传统散漫劣根性，造成现代多民族国家，形成以单位为主体的新的“集体认同”的过程。

#### 2. 单位共同体社会管理传统的生成

在“单位”这一总体性、全能性的体制下，事实上并不存在体系外的社会管理系统，单位制度的总体性与合一性，使得单位共同体的社会管理实际上是作为单位管理的一部分而存在的，表现出以下几个特点：

（1）“生产与生活高度合一”。从空间视角看，以超大型国企为代表的“典型单位制”是在建国初期的“举国体制”下，在较短的时间内，在相对集中的空间里建立起来的。工业生产区与职工家属住宅区在城市地理空间上高度重合，生产、生活高度集中与合一，表现出明显的“单位社区”特点。这种生产和生活的高度重合所带来的直接后果，便是单位的总体性功能取代了传统的社区功能。企业成员是在一个相对封闭的社会空间内展开其互动关系的，为典型的“单位办社会”格局的形成准备了空间条件。单位建立了相对公平的分配原则和低水平的福利制度，个体对单位的全面依赖保证了国家强大的动员能力，却直接导致单位组织外社区公共空间的完全消失，单位的封闭性和单位内部的行政化管理，使得中国社会呈现出一种典型的“蜂窝状”的结构。

（2）“单位办社会”全能格局的形成。这种依托于超大型国企形成了浓厚的“企业办社会”的氛围。此种局面的形成是社会主义早期工业化和计划经济时期的必然产物。在计划经济体制下，“企业办社会”曾经被看成是社会主义优越性的一种表现。“国家把企业包下来，企业把职工包下来，这一不正常情况长期以来不仅被看作正常的，而且被认为是天经地义、非此不可的。有些企业这样做了，受到了社会的赞扬，于是产生了示范效应，其他企业因此又面临着社会的压力，只好按照‘企业办社会’的模式去做。可见，这种封闭式的‘企业办社会’模式是计划经济体制的产物，与市场经济体制是无法相容的。”<sup>①</sup>当时，在市场萎缩、政府职能不到位、社会事业发展低水平的情况下，国企为解决职工生活问题，举办学校、医院等大量社会职能机构，实属不得已的无奈之举。但在客观上却在单位内部造成一个微型社会体系。

（3）以超大型国企为依托的“典型单位制”具有极强的社会整合力，几乎将全部社会成员都吸纳到单位及其附属体系之中。这些超大型企业不仅“办社会”，而且同时还扮演着一个行政区的角色。学术界普遍认为“中国特有的单位组织，其实质是将命令权力和财产权利结合起来的国家统治的一种组织化工具或手段”。<sup>②</sup>在新中国成立之初，工会首先将“家属工作”列入到其工作范围，在封闭的空间内，国企逐渐形

<sup>①</sup> 厉以宁：《厉以宁九十年代文选》，北京：北京大学出版社，1998，第 68 页。

<sup>②</sup> 李路路：《论单位研究》，《社会学研究》，2002（3）。

成了带有“家族化”色彩的利益群体,使得单位共同体形成了具有独特意义的关系网络。“这自然导致了单位对新中国成立之前所有社会因素的吸纳,同时也导致了日后社会的萎缩。单位作为一元化的整合工具成为城市中的基本单元,城市社会也就成为严格的‘单位社会’,国家也就成为标准的‘单位国家’,单位在其构成上不仅与国家相对应,而且也要与社会相对应。它既要执行国家的指令,又要承担西方社会中属于社区的职能,其最大特色就在于这一共同体是由一个个的单位这一相对封闭的实体组合而成的。”<sup>①</sup>

总之,计划时期,以“单位生产区”和“单位大院”为载体的单位共同体,将地缘与业缘关系紧密结合,实现了“职住合一”。单位人生于斯,长于斯,长期密切互动,声气相通,形成了具有极强同质性的关系网络和社区文化,具有极强的认同感、归属感的地域生活共同体。

## (二) 单位制度变迁及其挑战

虽然改革开放后,单位共同体曾一度走向扩张和膨胀,但自20世纪八九十年代以来,伴随着中国社会改革开放和由计划经济向市场经济的转变,单位共同体也不可避免地走向消解。但我们应该意识到,在新的社会历史条件下,单位制度的剧烈变迁,绝不仅仅是简单的组织体制转换,而是一个复杂的整体结构转型。在这一转换过程中,伴随着企业产权制度的变革,以及住房、医疗、人事、就业制度等方面改革计划的陆续出台,单位制度注定要走上变革之路。这种由“单位人”向“社区人”的转变为新时期中国的社区建设和发展提供了最为真实的背景和内容。正由于单位共同体具有如此复杂的内涵,当代中国单位制度的变迁以及“单位共同体”走向消解,便成为当代中国社会转型变迁的最重要表征之一。

单位制度变迁给新时期的社会治理提出了严峻的挑战,主要表现在:

### 1. 单位共同体消解与“社会原子化”

新时期,在单位制度走向消解的过程中,原有的“国家—单位—个人”的纵向结构和跨单位的横向联结体系有所减弱。在社会结构复杂的转换过程中,因单位的“去社会化”,各单位组织逐渐由“全能型德治单位”向“利益型单位”转化,由单位组织长期承载的意识形态因素和政治要素也开始退居背景,在市场化氛围下单位逐渐成为一个利益共同体,单位组织之间的横向联系亦开始明显减弱,这在为单位外社会提供广阔生长空间的同时,也不可避免地出现了社会联结中断错乱现象,主要表现在因社会中间联结环节的缺失,而出现国家直接面对个体民众的局面。在单位制走向消解的进程中,不可避免地发生一系列矛盾和冲突,而复数意义的“单位人”则在其中扮演了重要的角色。

### 2. 制度变迁与社会公共性结构的转换

计划时期,单位组织所承载的公共性首先是指生产性意义的公共性,主要指单位组织内部自生福利的分配,同时也包括传导意义上的公共性,即负责将国家政策性的社会资源传递给个体单位人。但在转型过程中,伴随着国家国企改革诸项权力下放政策的实施,使单位组织作为一个产权利益主体角色意义日益突出。这种单位利益化倾向,加剧了单位组织走向封闭化,昔日由单位组织承载的诸多社会责任开始转移到社区。在单位组织日益封闭化和社区成长缓慢的情况下,需要我们加速推进社区社会公共性构造的转换。

### 3. 制度变迁与公共精神生活的危机

改革开放以来,在单位制持续性的变革过程中,单位组织的社会文化功能逐渐减弱,而单位体系外现代社会的文化生活体系尚未建立起来,人们虽然可以通过市场获取有形的物质资源,但却无法获得丰富的

<sup>①</sup> 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,第189页。

公共精神生活资源，导致目前中国城市公共精神文化生活出现严重的供给不足。

#### 4. 单位消解与城市社区建设之关联

作为对单位社会走向“终结”的直接回应，2000年前后，中国的城市社区建设勃然而兴。社区建设的勃兴与单位制度变迁之间存在着密切的关联：一方面，随着单位制逐渐走向消解，使得原有的“国家—社会”关系结构发生了剧烈的变动。市场机制的建立使得单位体制外的人群大大增加，社会空间急剧拓展。在初期，主要是返城知青、离退休人员和下岗工人等构成了城市单位制之外的主体人群。后来，自由职业者、非正式就业者、外企私企员工也加入了此阵营。他们的住房、收入和福利已无法再由单位来承担，逐渐由单位转向了社会；另一方面，在单位制“国家—单位—个人”纵向控制体系背景下，几乎不存在基层社会。而单位制度发生变迁之后，如何通过社区建设强化建设基层居民自治，通过社区建设形成自我管理、自我服务的自治体系，则成为社会建设的主要任务。

## 二、单位制度变迁与基层社会治理体系构建

从总体上看，近年来学界对单位制度变迁背景下城市社区建设的探索，主要集中在由“单位办社会”向“社区自治”这一历史性转变的问题上，即将过去由单位承担的诸多社会功能剥离出来，由“社区”加以承接。从表面上看，这似乎是一个简单的“剥离”和“承接”的过程。但如果我们从实践操作层面加以分析观察就会发现，问题并非如此简单。因为在超大型老工业基地“典型单位制”背景下，城市社区建设实际上面临着更为复杂的制约因素，因此，从类型学的角度，对转型期超大型国企改革进程中社会治理体系的构建问题展开研究，对于我们深入理解当代中国社区建设的多元形态具有重要意义。

### （一）结束“企业办社会”，形成地域社会新体系

新中国成立后，尤其是“一五”计划实施以来，超大型工业基地始终是作为“企业办社会”的典型而存在的。因企业占地面积广，规模巨大，形成了一种特殊的“企业办社会”的氛围。有些超大型企业自成立至今已经有近60多年的历史，承担了比较完备的“办社会”和“办城市”的职能。除了殡葬事业外，其他的社会职能几乎都存在，给企业发展带来了沉重的压力。1999年9月，党的十五届四中全会通过的《关于国有企业改革与发展若干重大问题的决定》明确提出：分离“企业办社会”的职能，切实减轻国有企业的社会负担。位于城市的企业，要逐步把所办的学校、医院和其他社会服务机构移交地方政府统筹管理，由此揭开了“企业办社会”走向终结的序幕。这是一场关涉到中国转型期经济体制和社会体制根本性变动的改革，因为结束“企业办社会”的传统格局，其价值并不仅仅在于给企业减负，而是通过对传统计划体制下社会体制的改革，赋予企业和社会以活力，实现社会结构根本性的调整和转换。长期以来，在企业办社会的格局之下，独立于政府和企业以外的社会力量无法成长，市场性和社会性的服务机构也难以成长发育。在这一意义上，剥离国有企业“办社会”的职能，积极推进社区建设，以承接单位分化出来的社会职能，是保证超大型工业社区经济社会的协调发展，实现“社会空间”重组和重建的关键。

在结束“企业办社会”格局的基础上，形成多元的地域社会治理主体，主要包括：由政府及社区自治组织共同承载的社会公共服务的体系和机构；由社区自治组织及民间社团承担的居民社区自我服务和志愿服务体系；居民自治组织与市场链接的市场化的社会服务体系。这样，在昔日的单位社区内，我们看到的

就不再是仅仅由单位一家承载的从摇篮到坟墓的一元化的综合服务体系，而是建立在“国家—市场—社会”密切互动基础之上的新的多元主体的地域社会体系。要注意通过上述系统，在承接来自政府的“自上而下”的公共服务，链接市场化服务的同时，发起一些“自下而上”的有组织的“活动”，把单位体制变革背景下渐趋原子化的人群重新组织起来，建立起新的社会联结，继而形成社区的组织力和社会协动力。

## （二）企业与政府、社会关系的调适

如何在企业与政府之间形成社会治理模式创新的合力，是超大型工业社区社会治理模式转型与改造的关键。新中国成立以来，超大型工业社区的建立主要是在国家政策的直接支持推动下，在较短的时间里在一个相对集中的空间内建立起来的，是集生产和生活为一体的超级“单位共同体”。计划时期，在单位全能式管理的背景下，几乎不存在单位以外的社会力量。而且，在超大型的企业单位和地方政府两大系统中，以巨型企业为主体的单位组织占有本地资源，行政级别又高，居于“强势”地位，相比之下，地方政府却处于“弱势地位”，导致地方政府对企业的高度依附从属。上述特殊的历史背景和空间条件，使得单位体制的诸要素在这里贯彻得最为彻底，其内在结构也更为单一，社会治理结构具有单位“一元性”和“垄断性”特点，形成了别具特色的“典型单位制”。

“典型单位制”的上述这些特点决定了超大型工业社区背景下的社区建设都必须建立在企业与政府协调合作的基础之上。而恰恰是在上述问题上，往往容易形成两种认识误区：其一是坚持“企业办社会”的思路，认为社区发展踏入到企业的传统领地，而对工业社区内的基层社会变革持消极否定态度，导致工业社区内的社区建设资源匮乏，社会公共空间形成缓慢，对超大型工业社区建设产生了严重的滞阻效应。其二是在“企业办社会”格局消解后存在的“企业去社会化”倾向，即认为企业应该专注于生产和市场，不应过问其所在社区的社会事务，实现所谓的企业“去社会化”，这实际上是否定了企业与社会之间的联系。事实上，在转型期的中国，告别“单位办社会”体制并不意味着完全否定单位的“社会性”，作为企业的单位不仅是通过其优质产品为社会服务，同时也是作为其所在社区的一分子而存在的。虽然绝大多数社会主流人群的社会生活和社会关系不在其居住社区，而在工作场所，但我们不应否认工作场所与其生活居住区之间的联系。须知，工作场所也不是一个简单的生产容器，而是一个复杂的组织结构体，其存在与发展都不可避免地与其所在的城市社区发生联系。在这一意义上，建立起企业与地方政府之间，以及工作场所与城市社区之间的密切联系，对于超大型工业社区社会治理体系的建立，同样具有重要意义。

## （三）“单位文化”与“社区文化”间的复杂互动与转换

新中国成立以来，在单位体制下，广义的“单位办社会”实际上也包括了单位文化建设，这直接导致中国的城市文化本质上是一种以单位组织为依托的“单位共同体内部文化”，而超越单位以外的文化服务体系则不甚发达。如每个单位都有自己建设的活动中心、图书馆、俱乐部等文化活动设施，单位系统还定期举办文体活动，借以凝聚单位人。应该说，这些文化服务设施所承载的公共性是一种典型的、以单位人自身为主体的“小公共性”，具有垄断性和封闭性的特点，而不是超越单位范围的、社会意义的“大公共性”。改革开放以来，伴随着单位制度走向消解，单位的社会文化功能也开始逐渐减弱。在现代社会的公共文化服务体系尚未建立起来的情况下，必然导致目前中国城市公共文化服务体系呈现出供给不足的局面。故在新时期，如何实现单位文化资源和文化服务体系的创造性转换是现代文化体系转型、构建的关键。

而在单位制度变迁的背景下，社会文化的核心是社区文化建设，这一过程的实质主要是由“单位

认同”向“社区认同”转化的过程。在计划体制下，政府通过单位，对社会实施全面的管理和控制，触及社会的各个层面，一个外在于国家和单位之外的社会实际上并不存在。从单位与其外部世界的关系看，更具有极强的封闭性。单位将几乎所有的人都吸纳进单位组织的内部，其活动、社会交往关系都直接与单位发生联系。无论是职工，还是其家属，都对企业产生一种强烈的归属感，这种“归属感”所带来的对“企业的内部认同”也是非常强烈的，导致对单位的认同替代了对社区的认同。在近年来的社区建设中，人们引入社区概念，其目的主要是在社会转型的背景下，以“社区认同”替代“单位认同”，实现集体认同的转换。

在典型单位制背景下超大型工业社区建设过程中，如何推进社区居民由“单位认同”转向“社区认同”，便成为社区建设的关键。在实践中，一些社区在工作中试图以“活动取向”破解社区建设难题，即以“活动”破解社区居民间缺乏密切联系的关系状态，努力在居民间建立起密切的互动关系，进而对社区产生强烈的认同感。从字面上讲，所谓“活动”主要是指由具有共同目的且联合起来的人群所完成的，具有一定社会职能的动作的总和。从结构的角度看，“活动”一般是由目的、动机和动作构成，具有完整的结构系统。众所周知，陌生的、未建立起联系的人群因其缺乏共同的目标和组织依托，难以产生真正意义上的互动关系。在这一意义上，所谓“活动取向”，实际上就是为社区居民的社会参与提供一个宽阔的参与平台和契机，把告别单位或无机会进入单位的孤立而缺乏联系的原子化个体联结起来，成为一种新的社会共同体。

### 三、“单位—社区”转型探索的意义

虽然自人类步入现代工业社会以来，各国所展开的庞大而具有持续性的社会规划工程，业已证明人类乃是具有超强“社区本能”的高级动物。但到20世纪晚期，伴随着社会深度现代化的行程，社会体系中的分化、隔离、老龄化、少子化以及社区认同危机等社会病还是不可避免地出现并迅速蔓延，“我们运用社区本能来彼此隔离、自我保护，而不是创建一个丰富多样又互相交融的世界社区文化。我们寻找与自己最相似的人，目的是为了保护自己，与其他部分隔离开来。显而易见，这条隔离之路不会带领我们走向一个值得生活的未来。我们面临的重要任务是，重新思考社区观念，从目前封闭的保护主义走向开放，迎接全球化社区的到来”<sup>①</sup>。在此背景下，我们探索超大型工业社区的转型与社会治理体系的重建，具有重要的理论意义和现实价值。

#### （一）社区发展与新公共性构建

总结超大型工业社区建设发展模式，我们会发现，其建设经验体现出一种“新公共性”。其新意主要表现在其“多元性”和“扩散性”，即由传统的以“企业”为主体的总体性的公共性转变为多元主体的公共性诸形态，公共性由“垄断”走向“扩散”。审视超大型工业社区建设发展的总体进程，我们发现：在“单位社会”逐步走向消解的过程中，传统的“单位人”游离出单位体系之外，变为“社会人”。为避免单位社会变革后社会的“原子化”，人们开始意识到建设独立于国家、单位、市场以外社会支持体系的重要性。故计划时期由国家、单位垄断的公共性被打破，而基于社区居民“自我管理”和“自我服务”的民间组织应运而生，在“新公共性”的构建过程中发挥着越来越重要的作用。这种“新公共性”构建的价值在于寻

---

<sup>①</sup>[美]德鲁克基金会：《未来的社区》，魏青江译，北京：中国人民大学出版社，2006，第4页。

找单位系统外新的社群生活，建构一种“新公共性”，以应对深度现代化背景下人际关系的疏离和种种社会排斥，不至于在社会急剧变化的时代失去方向感和生存的力量。

## （二）单位制度变革与社会治理改革创新

近年来，随着转型期社会治理的展开和运行，人们逐渐意识到问题的复杂性。主要表现在，新中国成立以来，中国社会在其发展演进的过程中形成了具有不同特征的社会体制模式类型。故在新时期社会治理体系构建过程中，我们应注意不同社会体制类型传统的存在，同时也要充分重视社会管理体制改革创新在老工业基地振兴过程中的重要作用。

我们在直面单位制度变迁的社会事实时，不能简单地将单位变迁问题等同于经济体制改革的附属物，从而忽视社会体制变迁的复杂性。长期以来，人们很少将“社会”作为一个独立的领域来看待，而简单地将其视为经济和政治的从属性存在，这自然导致我们对社会建设及社会治理体系建设问题缺乏足够的重视。此外，人们也容易将社会治理体制改革创新看成是一个单纯的实践问题，认为只要在实践中做就可以了，没有必要进行理论思考和宏观设计。这会直接影响到人们对社会体制改革长期性和复杂性的理解和认识。鉴于上述认识误区，本文将新时期社会治理体系改革创新问题置于不同的社会场景之下，引入典型单位制的分析视域，注意发现其不同阶段的发展变化，以发现社会治理体制的结构特征和运行规律，为新时期中国的社会治理体系改革创新提供理论依据和经验支持。

# The Transition of Danwei-Community and Reconstruction of Social Governance System at Local Level

TIAN Yi-peng, HU Shui

**Abstract:** Since 1949, China has formed a special social management tradition by establishing the “Danwei-Community”. There is no separate social management system besides Danwei system. In contrast, totality and unification of Danwei system makes social management in Danwei organization become one part of management. During reform period, along with dispelling of Danwei-Community and terminating the pattern of enterprises burdened with social responsibilities, under new historical conditions, how to form “State-Market-Society” regional society system with new multiple subjects based on closely interaction; adjusting and straightening out the relationship of enterprise, government and society, forming resultant force of innovation in social governance model during enterprise and government; and enforcing transition from “Danwei identity” to “community identity” appeared as difficulties and focus on reconstructing of governance system at local society.

**Key words:** Danwei community; social governance at local level; new publicity; social reconstruction

（责任编辑：崔月琴）