

功能重构与利益分化

——城市单位房管部门职能变动对职工住房利益的影响

李斌

摘要:中国城市住房制度改革使城市不同单位中的住房管理部门的职能发生转变,并且,单位房管部门职能转变的程度和性质高度依赖于单位自身的“再分配”性质:改革后,“再分配”性质强的单位其房管部门仍然保留有较大的“再分配”权力;而市场导向强的单位,其房管部门不再具有分配住房的职能。于是,不同性质单位的职工因为其单位房管部门提供服务性质的不同而出现住房利益分化现象。

关键词: 社会转型;住房制度;改革;单位房管部门;住房利益

中图分类号: F·C 91 **文献标识码:** A

文章编号: 1001 - 490X(2005)4 - 015 - 03

作者: 中南大学法学院副教授,北京师范大学民俗学与社会发展研究所博士后;中国,长沙,410083

基金项目: 国家社会科学基金项目 [04BSH019]

一 问题的提出

“单位”是中国城市社会极富“特色”的表征之一,^[1]所以,许多著名学者从各自角度对“单位”做出了研究,如:路风研究了单位体制;王沪宁、刘建军研究了单位对于社会调控、社会控制的意义;边燕杰、约翰·罗根、李路路、李汉林从社会学学科兴趣出发,认为中国的单位制度是一种分层制度。李路路、李汉林利用大规模的问卷调查所收集的数据,以单位的权力、资源与交换为题,系统分析了单位组织内,权力和资源的分配过程和机制,区分了单位组织内部资源的制度化和非制度化方式;^[2]李猛等学者认为单位的“德治原则”、“一致性政治学”和“幕后解决”构成了单位组织的突出特征,派系结构中的权力关系和“寻租”性活动构成了单位“政治经济学”的主要内容。^[3]

可以说,单位体制在中国社会转型中如何变迁是学者们关心的基本点。一种观点认为,中国的市场化已经达到了一个相当的程度,但是单位体制的变革却很有限,甚至原有的单位体制的某些传统特点在改革的过程中有强化的趋势;^[4]边燕杰认为,中国社会两个核心制度安排,即共产党的领导和单位体制,对城市的分层体系有重要影响。这些制度安排对收入分配影响的延续被改革过程所强化;^[5]另一种观点认为,随着改革的深化,单位体制已经开始解体,留下来的问题是原来的“单位”将向什么方向演变。^[6]这两种理论观点虽然能够注意到中国城市社会“单位”的复杂性,但是在研究结论的提炼上由于过分“概

化”而出现偏颇。实际情况应该是,随着市场的推进,单位体制作为一种整体的社会管理控制体制,其控制“链条”在不断缩短,缩短的过程导致了单位职能的分化:“链条”的一端——以经营为中心内容的单位(主要是国有企业特别是亏损的国有企业),其单位特征无情的遭到了极大弱化甚至消失,“链条”的另一端——以社会管理、控制为中心内容的单位(税务、工商、公安、监察等政府管理机关),其单位特征确实得到了极大强化。前者,从单位的角度分析是单位的“包袱”越来越“少”,员工“本来”的“应得”从多到少,从有到无,如医疗费、养老费、住房福利等等;后者,单位能够“承包”的“能力”越来越大,员工在得到法定福利的同时,还能得到各种“超政策”收益,如超面积住房、各种“超额”的“日常用品”等等。本文从住房改革的角度参与上述讨论。

中国城市住房制度改革是当代中国社会转型期一项非常重要的社会政策,它的实施不仅仅关涉到千家万户,同时它包含着极其深刻的理论意义。李斌的研究指出,中国城市住房改革政策具有很强的分割性,政策分割的结果有利于社会精英,不利于社会底层大众。^[7]著名社会学家泽林尼的研究指出,工作单位在中国的住房分配中起着非常重要的作用。^[8]所以,职工所能获得的住房利益的多少往往取决于所在单位获取住房资源的能力,能力越大,职工可能获得的住房利益也就越多。^[9]

本研究从单位内部的住房管理机构——房管部门的角色、功能出发,探究在住房改革中房管部门发生了那些变迁,以及这些变迁对于该单位职工的住房利益产生了哪些影响?为了探寻这些问题,作者在长沙市选择了三种类型的单位:两个政府机关(J院和S局)、两所大学(C大学和H大学)和两个企业(L企业和Q企业),一共六个单位进行了实证研究。企图证明理论假设:(1)不同类型的单位其内部房管部门在住房制度改革中所具有的性质存在差异。或者说,单位房管部门对本单位职工住房的再分配职能高度依赖于单位自身的再分配性质;(2)再分配职能强的房管部门能够给单位员工提供相对好一些的住房福利,而再分配职能弱的房管部门向职工提供的住房福利就相对较少;这样,(3)单位职工的住房利益会因为单位房管部门在住房改革过程中的职能发生变化而产生分化。

二、住房制度改革导致城市单位内部房管部门职能分化

作者所调查的六个单位在住房改革前后都设立有住房分配管理机构:两个政府机关单位在住房分配时直接从各科室派出

代表组成住房分配管理委员会,平时对职工住房的管理主要由办公室负责,J院则由一名专职房管员管理;两个企业的住房管理委员会是从“职代会”推选代表组成,平时对职工住房的管理由房产科负责;两所大学则是由“教代会”推选代表组成,职工住房的日常管理由房产科负责。

中国城市的住房制度改革导致所调查的六个单位的住房管理机构的职能发生不一样的变化,并且它直接导致了六个单位职工享受的住房福利也产生相应分化。

(一)两个企业房管部门的职能:从“有权”到“无能”

1. L企业住房管理机构的名称、职能变迁

L企业的住房管理机构的名称、职能有三次大的变化:(1)住房改革前(1994年以前),称为“住房管理委员会”,它隶属于L企业的行政处;(2)住房改革中(1994年至2000年),称为“住房制度改革办公室”(简称房改办),仍然隶属于行政处;(3)住房改革后(2000年以后),称为“物业管理公司”。

住房改革以前,L企业房管会有权对职工住房的分配、调剂和维护等工作行使职权,其日常管理主要依赖于职代会通过的《住房分配管理条例》。(1)L企业于1983年制定“住房分配管理条例”,后又在1985年和1990年对“条例”作了两次较大的修改,“条例”较好的行使了住房的管理职能。(2)成立“住房管理委员会”(简称房管会),住房管理委员会由职工代表大会推选职工代表组成,其房管委员必须包括各方面的代表,并且工人要占半数以上。房管会负责职工住宅的分配方案,具体工作有:第一,组织调查职工的住房情况,听取职工的分房的意见;第二,结合企业的现有条件,向职工提供住宅分配方案和有关建议;第三,在房管会的监督下,行政科做好调房、分房表册、记分排队工作,并提出初步方案提交房管会讨论,房管会审议公布后,方可有效;第四,根据职工代表大会的授权,监督职工住房管理分配方案的实施、审议职工住房分配方案、处理职工住房分配中出现的问题,如果遇到疑难问题,房管会、行政科解决不了,应该请职工代表大会主席团开会解决;第五,组织好住宅分配及调整的民主评议等等。

住房改革过程中,“房改办”主要负责执行长沙市下发的相关住房改革政策,有意思的是尽管中国城市住房改革牵涉的方面特别多,但是L企业房改办实施的改革政策主要就是三大项:提租、售房(包括筹资兴建和出售新建住宅)和建立住房公积金制度。但是真正落到实处的只是售房,提租因为售房而失去意义,公积金制度因为L企业效益差而没有得到切实执行。

住房改革以后,新组建的物业管理公司不再对职工的住房分配、住房维护负责,其工作性质由管理变为以市场价格为基准的有偿服务。所以,卫生费、水电费的收缴构成了该物业管理公司的日常事务,另外它也对企业的“旧房”进行投资更新改造。

2. Q企业住房管理机构的名称、职能变迁

与L企业相类似,Q企业住房管理机构在住房改革(1994年)以前称为“房产科”;1994年到2000年叫“房改办”,2000年以后仍然叫“房产科”。

住房改革以前和住房改革过程中Q企业的住房管理机构职能类似于L企业:企业由“分房小组”负责企业新建住房的分配和腾出旧房的重新分配事务。分房委员会的职能大致为:

(1)住房调查。到实地察看职工的住房,核实职工填写的住房申请表格材料的真实性;(2)负责打分、排队,三榜定案;(3)处理分房过程中出现的矛盾。

与L企业一样,2000年以后Q企业的“房产科”不再向职工分配住房。但是与L企业不一样的是,Q企业本来很想将“房产科”这一部门转换为“物业管理公司”,独立管理企业职工的住房。但是,几次努力均告失败。主要原因是,该企业有61.4%的工人住宅是70年代以前的建筑,有33.2%是80年代早期的建筑,这些住宅目前急需整体性维修。而企业工人又大多下岗,虽然职工购买了住房,但是,用现任“房产科长”的话说就是“他们的观念并没有随着住房改革而改变。每户每月1.5元的卫生费都不愿意缴纳”。因此,目前“房产科”的职能何在,房产科工作人员并不知道,他们能够做的就是抄水表和电表。企业职工住房的管理与维修问题越来越超出他们的能力范围。

社会主义的公正性集中表现在“使所有的人都得益”^[10]。市场转型背景下的住房改革促使两个企业的住房管理机构的职能发生变化:由一个有广泛代表性并且可以行使管理分配职权的权力机构演变成一个“无关轻重”的服务型机构。不仅如此,后者的服务性质高度依赖于单位的经济效益和职工的收入水平。目前L企业的经营还可以维持,职工每月可以获得平均约850元左右的收入,其住房管理机构也就较为成功地更改为“物业管理公司”,按照公司的模式对所在单位的住房提供服务和收取相应的费用。但是,Q企业已接近破产,工人大多数下岗,他们不能交纳住房管理、服务方面的费用,其住房得不到正常的维护和保养,职工住房状况日趋恶劣。

(二)两所大学房管部门的职能:权力范围变“窄”

在住房管理机构的设置上C大学和H大学大抵一致,1994年住房改革以前负责住房分配与管理的机构是“房管会”,常设机构是“房产科”。住房改革过程中的1994年至2000年,C大学成立了“房改办”,办事机构是房产科。H大学直到2000年6月份才正式成立“房改办”,现在,H大学“房改办”与“房产科”一套人马,两块牌子。

1994年住房改革以前,两所大学的住房管理委员会(简称房管会)由教职工代表大会产生,由主任1人、副主任3-4人,委员若干人组成。原则上全校的家属住房和单职工宿舍的分配与调整须经校房管会讨论批准。各系、部、处、厂等单位的办公室主任或副主任、秘书、部门工会主席或副主席协助做好住房分配与管理工作,其任务是核实本单位教职工需要住房的情况,提供住户申请人名单,做好本单位住房分配和宣传工作,协助房管部门处理住房分配与管理中发生的问题。

住房改革过程中,两所大学的“房改办”的职责是依据职工级别和职称高低调配住房以及计算职工购买住房时需要交纳的资金数目,积极申报旧房改造和扩建项目,力争以尽可能多的住房面积销售给职工。

住房改革以后,两所大学的房产科在职工住房管理的各种权限上,仍然有相当大的“权力”:(1)对新调进学校的职工行使“住房分配权”,两个学校的房产科依据学校的有关政策和自身的房源,对不同级别和不同学历的职工分配不同等级的住房。如C大学,对本科以下学历的新进人员,安排单间;给硕士研究生毕业的人员安排“筒子楼”改造后配套的住房;给博士研究生毕业人员“适当”的安家费,安排其购买校内1998年以后建设的“预留”住房,这些住房的结构大多在三室一厅以上。(2)负责全校住房的维修与管理。(3)负责“调配”住房。虽然学校住房已经“出售”给住户,但是校园内的住户并不因此就享有将住房“上市”的权力,在职工因为工作变动而更换住房时,职工要

将住房以长沙市规定的价格,计算折扣和折旧后,将住房出卖给学校,房产科负责这些住房的“购买”和“出卖”。由于有资金的介入,房产科在调配“购买”和“出卖”住房时的难度已经增加,因为长沙市规定,公房在住户购买五年以后,就可以“上市”。尽管市政府有这样的规定,但是,H大学在2001年建设经济适用房时,在“集资”的有关规定上仍然明确宣布,学校“红线”范围内的住房,住户只能卖给学校。因此,社会转型背景下的住房制度改革虽然导致了两个单位住房管理机构权力运作形式的变化,但是其本质上的变化到目前为止,还没有人们想象的那么大。

与两个企业不同,两所大学的住房管理机构在经历了住房制度改革以后,仍然有较大的管理权限,他们必须对每年增减的职工的住房做出恰当安排。从住房管理委员会的权限看,两所大学的职工住房并没有实现中央政府所要求的“私有化”,以及与单位脱钩。

(三)两个政府机关单位房管部门的职能:“权力”变化不大
无论是住房改革以前还是住房改革过程中,两个政府机关单位在分配住房前都要组建一个分房委员会,该分房委员会由每个科室派出的代表组成,在单位旧房调配、新房分配前,分房委员会都要开会讨论分配方案,其讨论结果在J院则交由院党委总结讨论并形成决议,而在S局则由局领导再开会讨论形成最终决议。分房委员会会员的主要任务就是根据党委或者局领导形成的决议,给职工打分、排队,组织选房。

在职工住房的日常管理方面,S局没有专人负责,行政办公室行使相应管理职能;J院设立有一个“房产科”的机构,但平时只有1人负责,在住房改革以前他的主要工作是收集单位职工住房和房源方面的有关信息,并将信息提供给领导。住房改革过程中,其职责就是依据上级有关精神计算单位内职工的住房购买资金、办理房屋产权证,他没有住房分配的权力,用他自己的话说就是“跑腿”和“计算”以及介绍有关房改文件精神”。住房改革以后,两个政府机关单位虽然停止了对职工分配住宅,但是对职工住房的日常管理还在进行。如J院仍然集中对职工住房夏天供冷气和冬天供暖气,两个单位的所有住户都享受近似免费的物业管理服务。

三 单位房管部门职能的不同变化 导致单位间职工住房利益分化

住房改革的目标之一是发展房地产交易市场和社会化的房屋维修、管理市场。到目前为止,所调查的这六个单位只有L企业的住房管理机构“成功”的被称为“物业管理公司”,但是,真正按照市场化的物业管理模式运作的只有L企业于2000年新竣工的三栋126套住房,该小区的门口设有岗亭,外围的卫生由物业公司负责,“业主”是该企业的“精英”,他们按每月每平方米建筑面积交纳0.2元物业管理费。两个企业,特别是Q企业的旧居住区的住房管理与住房改革以前的差别就是,改革以前住房的维修由企业负责,改革以后住房维修保养由职工自己负责,职工住房的公共部分无人负责管理。笔者在Q企业调查时,发现工人居住区的许多楼房的过道路灯90%的不亮,由于楼房大多是50、60年代的建筑,有些住户为了自己方便建造“浴室”私自改变楼房结构,导致楼上用水楼下漏。

访谈Q49:67岁,1988年退休的Q企业工人。他1957年进入Q企业,直至1975年才搬进目前的两间带厨房无厕所的非配

套住房(使用面积为35平方米)。他曾经是“文革”时期Q企业“革委会”主任,目前每月退休费为510元。他说,1998年以前企业有集体洗澡堂,现在企业不景气,洗澡堂的地皮也卖给了开发商作为商品房的建设用地。由于自己已经年老,到外面洗澡很不方便,花了4千元钱改造了一个“浴室”。没想到,楼上住户也对住房进行了相应改造。使他痛苦不堪的是,楼上只要用水,他“浴室”的顶就会漏水,他害怕自己在洗澡的时候由于楼上渗漏的水使自己的“浴室”的浴霸短路起火。他与楼上住户交涉了好几次,本希望楼上住户将地板重做一下,并且他愿意出部分钱解决楼上住户的漏水问题。没想到反而被对方狠狠地教训了一顿,对方说什么要是有钱,就别住楼下。

他认为,企业将住房出售是甩包袱,甩包袱的结果还直接导致工人居住区住房管理的无组织化,并由此增加了邻里之间的矛盾。

笔者在访谈Q企业房产科现任科长时,问他“Q企业住房改革最明显的变化是什么”,他在思考良久后回答:“给企业减轻了包袱,以前企业必须要管的事情,现在可以不管了。”住房改革的确给企业减轻了负担,但是住房改革的目的在于不仅仅是给企业减包袱。

两所大学和两个政府机关单位的住房管理在住房改革以后的管理模式与住房改革以前变化不大,有变化的就是以前职工每搬进一套住房,学校要负责非常简单的“装修”,现在没有了。公共部分的维修仍然由学校负责。C大学房产科科长告诉笔者,C大学每年要向长沙市住房管理委员会缴纳将近1500万元的住房维修费,而维修费的申请和取得却需要非常繁杂的手续,致使C他们不会为了每一次不太多的维修费而更多的费心思和精力去“跑钱”,他说这会耽误住房维修的最佳时机。C大学已经为学校住房的维修在近三年以内花费80多万元,但是没有得到市住房管理委员会一分钱的住房维修费返回。

除住房建设外,住房改革使六个单位的住房管理机构的职能发生了一定变化:两个企业对自己原有的旧房在出售以后基本无力再管理,房管部门也不需要为新进员工安排住宿,因为从1998年以来,这两个企业只有裁员,没有增员;而两所大学的住房管理机构却正在从事他们以前从事的工作:房产科仍然是根据新进人员的学历和职称安排不同等级的住房,这与以前没有两样,不过不再有“频繁”的住房调整。两个政府机关单位,从1998年以后也几乎没有新进过员工,即使有几个新进的员工,他们一般都要事前与该员工签订“协议”,规定单位不再向其提供住房。因此,平时不需要专门的住房管理,一般日常性的管理工作往往由办公室完成,这与以前的局面大抵一致。

因此,从员工获利的角度评价单位房管部门职能变迁的结果:两个企业单位员工的住房利益受到损害,因为他们的住房状况难以保持住房改革以前的基本水平;而另外四个单位员工的利益没有受损,在某种程度上处于受益状态,因为他们的住房水平基本上比以前好,其单位的房管部门仍然在履行对房屋的维修、保养等管理工作,他们还能享受到单位提供的与住房有关的福利。

本研究从一个侧面证实了:再分配性质强的单位,住房改革以后房管部门可以继续为职工提供住房福利,反之则不能。由此,不同单位职工所享受到的住房利益因为房管部门职能的演变而产生分化,分化的结果有利于再分配性质强的单位中的职工,不利于市场化程度高的单位中的职工。毫无(下转第196页)

辟”是一个象征性的虚位的皇权复辟,正如日本“天皇”一样,只是一种精神,一面民族主义的旗帜。也正是在这一层意义上,康有为意识到彼之“勤王”非吾之“勤王”,终断其经费,直接导致了自立军运动的失败。康之“勤王”实质上是帝后两党宫廷斗争的政治表态(是康报效光绪知遇之恩的情感和后党专权不合封建正统理念的复杂产物)。“勤王”本身就是一个封建权力斗争的概念。有学者对康有为维新变法所要建立的是一个资产阶级性质的日本式的君主立宪的国家制度提出质疑,笔者有同感(这不是本文论述的范围)。是唐才常这位实践家而不是康有为在悄然中用血与剑在追寻着日本式自立国的梦想。

由此可以看出,自立会三宗旨之间不仅有着内在的统一性,而且是自立会全部政治目标和实质的曲意表达。

分析自立军运动的性质,还有一点必须理清的是它与孙中山兴中会惠州起义的关系。

自立会领导人之一毕永年,“东渡日本,订交于兴中会首领孙中山及日本志士宫崎寅藏,平山周等。唐才常至日本,由毕永年介绍谒见孙中山,“筹商长江各省与闽粤合作事。”而唐欲利用保国会款为起事之需,以不便于兴中会合作。期间由毕永年,平山周多方斡旋,始定殊途同归之约。^[4]自立会主要领导人林圭在回国参与自立军起义前“亲诣中山请益,中山为之介绍于汉口某俄国商行买办,兴中会员容星桥。其后,林在汉口大得容助,中山介绍之力也。^[5]林圭回国以后,“并作一长函,托容星桥函约中山同时大举。^[6]庚子春间,郑士良谋在惠州起义,“奉中山先生之命,与武汉自立会联系,约能同时并举,以相策应。又介绍汉口俄国洋行买办容星桥,与自立会武汉主事林圭相见,谓可参与机密,资其赞助。^[7]很清楚,唐才常自立军运动与孙中山兴中会惠州起义是约同时并举,以相策应的合作关系。唐、孙追求的最后政治目标尽管不完全一致,但唐效法日本萨摩、长州,谋图两湖独立,孙的惠州起义亦为谋图闽粤脱离清廷,二者在直接目标上基本一致。因此,约同时并举将是一种相互战略支持。有学者认为,唐的自立军运动是孙“革命斗争的序幕”。^[8]笔者认为,此说未免牵强。孙中山较为明确的资产阶级民主共和革命纲领的出现还是1905年同盟会诞生之后。1900年的

惠州起义,“没有培养潜在的反满或反帝意识,没有传布新的政治思想,也没有开始成立独立于或不同于秘密会社之类的新组织”,“只是一种传统的扎克雷起义或盲动主义式的暴动,还不是20世纪的革命”。^[9]试想,孙1900年策动的惠州起义尚不构成其20世纪革命的序幕,那么把谭的自立军运动往孙的革命斗争上靠就未免硬牵强。

由上解码,我们可以看出:自立军运动是一次效法日本萨摩、长州失败的政治实践。自立军运动虽失败,但有其深刻意义。它证明:要实现国家民族的自立自强,不但康有为的维新之路走不通,日本式的维新之路亦不可能走通。它推动中国的仁人志士聚集在孙中山的革命旗帜之下开始新的探索。

注:

[16]李泽厚:《中国思想史论》中册,安徽文艺出版社,1999年版,第622页。

俞强:Blogchina.com b41784c 2004-8-24。

费正清:《剑桥晚清史》下册,中国社会科学出版社,1985年版,第347-348页。

张灏:《梁启超与中国知识分子的转变》,第125-128页。

徐权:《自立会》见于《清稗类钞》第27册“会党类”。

傅先培:《缅怀先父付慈祥——纪念庚事汉口起事八十周年》,载湖北文史资料第二辑,湖北省政协文史资料研究委员会编。

[11]华岗著:《中华民族解放通史》第一卷增订本,三联书店,1951年版,第398-399页。

王尔敏:《晚清政治思想史论》,第101-133页。

[12][13][14]冯自由著:《中华民族前革命史》,第293页。

张难先著:《湖北革命知之录》,第21页。

[15]唐才质著:《自立会庚子革命记》见于《自立会史料集》岳麓书社,1983年版,第61页。

[17]费正清:《剑桥晚清史》下册,中国社会科学出版社,1985年版,第528页。

(责任编辑:南桥)

(上接第17页)

疑问,这一“结论”存在“外在效度”问题,要克服这一问题需要进一步的调查研究。尽管如此,作为典型研究而抽象出的“一般意义”也应该是显而易见的。

注:

两所大学在将“旧房”卖给本校教师以前,都对“旧房”进行了扩建,执行所谓“先扩建,后出售”的原则。

参考文献:

[1]刘建军:《单位中国——社会调控体系重构中个人、组织与国家》,天津人民出版社,2000年版。

[2]李路路、李汉林:《中国的单位组织:资源、权力与交换》,浙江人民出版社,2000年版。

[3]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)秋季卷,2000年版。

[4]孙立平、王汉生等:《改革以来中国社会结构的变迁》,《中国社会科学》,1994年第2期。

[5]边燕杰:《市场转型与社会分层——美国社会学者分析中国》,《生活·读书·新知》,三联书店,第431页。

[6]孙立平、王汉生等:《改革以来中国社会结构的变迁》,《中国社会科学》,1994年第2期。

[7]李斌:《中国住房改革制度的分割性》,《社会学研究》,2002年第2期。

[8]Szelenyi, I and Manchin, 1987, “Social policy under state socialism: market, redistribution, and social inequalities in East European socialist societies.” In G. Esping-Andersen, M. Rein and L. Rainwater (eds), Stagnation and renewal in Social policy, M. E. Sharp, Armonk, NY. pp210~223.

[9]李斌:《住房利益分化与社会分层机制变迁》,中南大学出版社,2004年版。

[10]《邓小平文选第三卷》,人民出版社,1993年版。

(责任编辑:南桥)