

粮管所撤销的社会学分析^{*}

蒋梓莹

提 要：伴随着新中国成立而建立的基层粮食组织——粮管所，是一个能够反映社会经济结构变化的社会事实。它的撤销不是国家的指令性决策所导致的单因后果，而是一个多因后果。本文以桂北 A 镇粮管所为例，考察粮管所从全民所有制企业向单一的粮食收储企业转变的组织历程。通过对其组织历程的梳理，本文认为粮管所的撤销是由单位制下的技术与制度的冲突、地方利益的最大化、组织内部激励机制匮乏和撤销过程中的利益张力等多重机制相互交织、相互影响而导致的后果。

关键词：粮管所 单位制 撤销 组织历程

一、引 言

自古以来粮食被赋予着其他物品所没有的特殊含义，古语有云：“五谷者万民之命，国之重宝^①”（贾思勰，533）；“夫积贮者，天下之大命也，苟粟多而财有余，何为而不成^②”（班固，80）。可见，从古代开始，历代君王人臣均特别重视粮食。因为粮食不仅是一种供给人类生命延续的生命资源和创造收益、利润的经济资源，更是一种关系着国家稳定和发展的政治资源。从新中国成立到改革开放多年的今天，我国的粮食政策经历了一个由收紧到放开的过程。在今天，人们可以很方便地买到

* 文章最初以“技术与制度的困境：关于粮管所撤销的社会学分析”为题在“第三届社会理论工作坊”上宣读，得到折晓叶、张静、曹正汉、刘世定、冯仕政、黄晓春等老师的批评和指正，对此衷心感谢。此外，感谢肖瑛、何健、张彦等老师的讨论和对文章修改与完善的督促。文责自负。

① 贾思勰，《齐民要术·杂说》，大意为：粮食是天下百姓生命之所系，是国家之至宝。

② 班固，《汉书·食货志》，这是贾谊向文帝上书中的一段话。大意为积蓄储备是国家存亡的根基，如果粮食储备很多而且财物有剩余，还有什么事做不成呢？贾谊认为国家应以农业为根本，重视积贮，并且把积贮提到国家“大命”的高度，因为国家有了丰厚的积贮，才能保证人民有安定的生活，应付水旱等自然灾害和突然发生的战争，确保安定的政治局面。

日常食用的粮食，如大米、面粉之类。但是，那些曾经活跃在历史舞台上，对人们生活起着重大影响、具有重要历史战略意义的基层粮食组织——粮管所却被遗忘在历史的长河中。

粮管所的全称为“粮食管理所”，顾名思义，它起着对粮食流通进行管理的职能。自从粮食管理所诞生之日起，人们的生活便与它密切相连。农民种植的粮食由这个组织收取，人们日常生活所必需的米、面也从这里定量购买。久而久之，为了便于称呼，人们习惯用“粮管所”作为对“粮食管理所”的简称。如此可见，粮管所是一个集聚了民情意涵的组织称谓。

然而，完成了历史使命的粮管所，即便其社会管理的意义被消解，但从其生成到消解背后的社会意涵依旧值得关注。作为中国单位制^①下的组织，粮管所伴随着新中国的成立而出现。作为最底层的国有粮食企业，粮管所的日常工作包括粮食收购、粮食储存、粮食运输、粮食加工以及粮食销售。计划体制时期，粮管所因为政企不分，同时具有行政管理功能和企业功能，之后又因全国大规模的国企改革而改制。如此，粮管所的整个组织历程经历了中国现代社会的形成、组合和演化的结构性社会再造过程（渠敬东，2013），是一个能反映社会经济结构变化的社会事实。同时，粮管所的撤销并不是单一存在的现象，它不但是粮食系统体制改革的缩影，而且也是社会大规模转型的缩影。中国现代社会变迁并非是简单的制度移植过程，这其中融合了各种制度上的路径依赖因素，也呈现出本土资源的微妙转换。这样，处于社会转型中的社会过程及机制，就具有了历史分析的意义。任何在社会转型过程中看起来微小的现象都可能牵一发而动全身，能够从其中洞悉出社会、经济结构变迁的效果（渠敬东、周飞舟、应星，2009）。如此，对粮管所的考察研究是有一定意义的。

问题是，粮管所为什么会被撤销？从表面上看，粮管所的撤销是国家的决策和行政指令导致的。那么，事实仅仅如此吗？如果不是，又是怎样的机制在粮管所的运作过程中起作用？为了对粮管所进行近距离的观察和分析，笔者以桂北H县的原A镇粮管所为研究对象。尽管选取的研究对象单一而局部，但A镇粮管所如同全国所有的粮管所一样，在同一时间段成立，又在同一时间段撤销，它是粮食流通体制改革和社会经济结构变化的一个缩影，具有代表性和典型性。

① 单位之所以被看作是一种制度，是因为它是在主流意识形态和价值观念基础上建立起来的一种特殊的组织和机构形态（李汉林、渠敬东，2002）。

二、粮管所的组织历程

（一）作为全民所有制企业存在的粮管所（1950年—1997年）

1. 从统购统销到定购定销（1950年—1977年）

通常一个组织的结构形态总是带着其诞生的那个时代的印记（Stinchcombe, 1965）。粮管所的建立是对特定历史条件下“资源管控”的国家逻辑的印证，其建立和运行的目标在于帮助国家走出“总体性社会危机”。

A镇粮管所的前身是民国时期建立的H县粮仓。因战乱，在新中国成立之前，粮仓就已被毁坏。建国之初，为了支援人民解放军在桂北的剿匪行动，县政府把茶江边没收得来的地主房屋用来储存粮食。1950年1月上旬，H县在首届人民代表大会上部署了征粮工作。这样，H县的粮仓开始具备粮食管理以及粮食收购的职能。当时粮仓是县政府的下属职能部门，设有专门看守粮仓的工作人员，同时也设有专门负责收购粮食的工作人员。由于长期的战乱，整个社会经济遭到严重破坏，粮食市场供求矛盾尖锐，私人粮商在粮食市场上占据明显的优势。为了解决总体性危机，国家开始采取总体性治理方式，对关系国计民生的行业、资源进行严格地控制和管理。1950年3月26日，国务院下发了《关于统一国家公粮收支、保管、调度的决定》^①，这是国家加强粮食管理的开始。在文件中，政府决定设立粮食管理组织，从中央到地方，从地方到基层，依次设立了粮食总局、地方粮食分局、基层粮食局，同时在全国各省、直辖市、自治区均设立了国家粮库。如金字塔构造一般，中央粮食管理组织处于金字塔的塔顶处，处于塔中间部分的依次排列着省级粮食局^②、地市级粮食局和县级粮食局，处于底部的是最基层的粮食组织——乡镇粮管所（见图1）。

1953年，作为全民所有制企业的A镇粮管所，归H县粮食局管理，整个组织内部的各种规则均来自上级粮食局。其日常工作是执行和完成上级下达的任务，主要工作是粮食的收储和销售，同时也对粮油制品进行加工和销售。此时的粮管所有15名正式职工，其中，所长和副所长是组织的管理层（包括所长1人、副所长2人），

^① 见G省政报，1950年第4期。

^② 直辖市的粮食局同属于省级粮食局级别。

再允许粮食等主要农产品的其他经营者存在。统购统销是国家实行城乡二元结构制度的重要组成部分,配合着严密的户籍制度,开始把城镇居民和农村居民分别严格控制在城镇和农村之中。农村居民按时按量缴纳粮食,城镇居民凭粮票定量购买粮食产品,而且粮票是无价证券,不允许私下买卖。在这种统购统销政策的实行下,粮管所开始成为全国人民生活中不可缺少的组织之一,粮农种的粮食由粮管所收取,无论是城镇居民还是农村居民,只能从粮管所购买生活所需的粮食。如此,粮管所一方面成为国家对粮食进行控制的最基层组织,另一方面也成为与农村居民和城镇居民日常生活联系密切的基层粮食组织。

1955年8月,由国务院颁布的《农村粮食统购统销暂行办法》出台,我国开始实行粮食征购的“三定”制度,即定产、定购和定销^①。在这个文件精神指导下,G省政府下达了关于将粮食统销范围扩大到全省的各个县城以及人口数量较多的乡镇的行政命令。如此,H县开始执行计划销售。因为A镇的管辖范围包括H县的县城区域以及县城附近的村落,所以A镇粮管所负责县城区域的粮食供应。A镇粮管所开设了两个粮油站(每个粮油站均配3名销售人员),按城镇居民人口粮食的供应指标,凭票向居民定量供应粮食。同时,A镇粮管所也要对县城附近的农村地区按计划进行粮食等农作物收购。由于在粮食的征购过程中需要向农民支付粮款,这就要求粮管所有一定数额的日常粮食征购款。这些日常粮食征购款是由粮管所向当地的农业银行办理粮食预定购金贴息贷款而来,再由定额销售得来的资金偿还购粮贷款。当定额销售得来的资金不能够完全偿还贷款时,国家便给予粮管所财政补贴。

此外,由于A镇的山地面积居多,加之当地村民的过度砍伐,导致A镇在雨水多的时节水土流失严重,自然灾害不断发生。^②在A镇遭受自然灾害时,按照上级粮食部门的指示,A镇粮管所最主要的工作便转为粮食调拨,即将当年粮食仓库储存的绝大部分粮食用于救灾,这样的做法无疑会对粮食的资金周转产生影响。为了

① 定产是指根据农户土地质量、自然条件和正常年景产量核定下来的,作为定购、定销的依据;定购是指在定产权益中扣除口粮、种子、饲料后,根据余量的70%—90%核定统购任务,增产增购40%,减产减购或免购;定销是指定产数量不足“三留”的缺粮户,经核定缺粮数量,一年一次由国家粮食部门凭证按月,定量、定点供应。

② 1956年6月16日,H河发大水,水位132.97米,受灾田2.7万亩,粮食减产195万公斤。全县7个区30个乡出现饥荒,逃荒1259人,患浮肿病349人,饿死61人。灾情发生后,国家拨款12万元、贷款14万元,增拨统销粮进行救灾。1962年3月,县委和政府组织对全县因灾患浮肿、干瘦、妇科、小儿营养不良的2.96万病人进行治疗,拨原粮及大米、面粉共24.35万公斤。参见H县志编纂委员会《H县志》,第22、24页。

能够顺利开展下一年的粮食征购工作，粮管所又需要从银行贷款购粮，先前没有能够填补上的款项就只能变成挂账。久而久之，这些累积下来的挂账就成为了“老账”继续积蓄下去。在计划经济时期，由于粮食收购和销售能得到国家财政和其他相关政策的大力支持，挂账不断地累积变成“老账”这一现象并未给组织内部带来明显的负面影响，粮管所依旧正常运转。

1965 年 10 月，中央下发了《关于稳定农民负担，下苦功夫进一步做好粮食工作的意见和报告》的批示，文中指出，从 1965 年开始实行“一定三年”的粮食征购基数，规定粮食部门征购基数需要在中央的分配基数基础上增加 5% - 10%，以丰补欠，以保证国家的征购任务顺利完成。这使得当时整个 H 县出现了粮食征购大于粮食销售的局面。如此，A 镇粮管所的征购任务就变得较为沉重（见表 2）。

A 镇粮管所为了能完成任务，将行政手段与思想动员相结合，对 A 镇各生产队进行征粮任务的分配和动员。这里的行政手段主要表现为：从当年 9 月开始，A 镇的人民公社关闭秋粮市场。各公社在秋季超额完成定购任务时，可以在当地的国家粮食统购价的基础上加价 20% 进行收购。思想动员则表现为：粮管所的征购人员下到各个村生产队中，动员农民积极向国家缴纳爱国粮食，从而保障供给、备荒以及备战的国家战略。

表 2	A 镇粮食“一定三年”表			单位：万公斤
年份	定产	定购	定销	
1965	1500	250	190	
1966	1700	310	100	
1967	1750	290	115	
1968	1710	296	196	
1969	1670	260	150	
1970	1725	300	167	

1971 年 8 月，国务院下发了《关于继续实行粮食征购任务一定五年的通知》，将粮食的征购基数调整为“一定五年”。这是“一定三年”的粮食征购政策的延续。从国家实行“三定”，到“一定三年”，再到之后的“一定五年”政策，粮管所的粮食征购任务较先前而言有所增加。随着征购任务的不断加重，A 镇粮管所内部职工在数量上开始激增，共有职工 40 人，其中负责粮食收购的人员增加到 7 人（H 县粮食局史志办公室编，2007）。

在这个时期,粮管所在全国各个乡镇都建立起来,标志着政府将粮食视为直接管理控制的对象。这样,粮食管理变成了一种重要的国家行为。从“统购统销”到“一定三年”,再到“一定五年”,这些政策均是在计划经济体制下出台的,这种对经济体制的回应与安排,使粮管所整个组织呈现出按“计划”完成工作指标,而不关注是否盈利或亏损。因为这一时期是我国对粮食实施集中管理的时期,所以,此时的粮管所已发挥了最大的效能,由此,这个时期可视为A镇粮管所蓬勃发展的时期。

但是,粮管所在其建立之初并无过多的激励措施。因为在高度计划和严格管控的时期,人们更多的是要求自己在观念上,时刻保持一种积极为革命事业、为国家建设不辞辛劳地付出的激情。所以,职工均能完成任务,并按月按时领取薪水。但因为缺少激励措施,这为后来可能出现的“搭便车”(奥尔森,1995)行为埋下伏笔。

2. 从定购定销到双轨制经营(1978年-1997年)

尽管H县将“一定五年”的粮食政策实行至1980年,但是包括粮管所在内的粮食流通体制系统的改革从1978年就开始了。它是伴随着十一届三中全会发出的改革信号,以及家庭联产承包责任制在农村经济体制改革过程中的确立而开始的。在改革的初期,粮食的统购统销制度是以不触动计划经济体制为前提,进而缩小统购的粮食品种、提高农副产品的收购价格来进行的。同时,自1979年的夏粮上市开始,政府将粮食的统购价格提高20%。这与当时整个国家处于由计划经济向市场经济转变这个背景是相呼应的。

粮食统购价格的上浮调动了广大农民种粮的积极性。这使我国粮食产量在1982年迅猛增长,这时H县的粮食产量创造了有史以来的最高纪录——11170.8万公斤(H县粮食局史志办公室编,2007)。这使得原本单一而狭窄的流通渠道满足不了粮食增产后的需求。另外,国家财政补贴对全国大部分地区的粮食亏损进行了补贴。政府为了减轻国家在财政方面的负担,平衡粮油收支,逐渐放开了粮食经营,同时也渐渐扩大了议购议销^①的范围。

A镇粮管所为了确保议价粮价格的稳定,其所供应的粮油价格均以平均议购价

^① 议购议销是指在国家政策指导下,在平价购销计划之外,根据市场供求情况,按议定的价格,由国营粮食企业和其他粮食企业经营的一种粮食商品流通形式。它是平价购销的补充,也是我国粮食商品流通的一条渠道,其特点是买卖双方自愿成交。议购议销价格的升降,主要取决于市场粮食供求状况和价格变化。

为基本价，按照粮食加价 10%、油加价 8% 的价格经营。为此，粮管所内部工作人员需要一边经营，一边对市场上的粮油价格波动进行密切关注，并如实将情况反映到上级粮食部门，再由上级粮食部门根据市场粮价波动，采取相关策略，或平抑或保护市场粮食价格，以维持市场粮价稳定。在这个政策的支持下，A 镇粮管所通过粮油工业和议价经营模式来搞活经营，实现盈利。

然而 A 镇粮管所的盈利并不持久，这一时期的组织效率也并不高效和稳定，更多的则是随着外部环境的变化而变化。1983 年，A 镇的粮作物实现了大丰收，农民在完成缴纳征购任务之后，还剩余大量粮食，于是，A 镇出现了“卖粮难”的局面。为了保护农民种粮的积极性，A 镇粮管所开始开展议购议销的业务，同时在城镇各处的招待所开设供应粮油食品的摊位，试图以此加大粮油食品供应。为了确保组织正常运行，A 镇粮管所向 H 县粮食局申请再增加 5 个工作人员。尽管如此，粮食销售渠道的匮乏还是在无形之中打击了 A 镇农民种粮的积极性，加之 H 县政府在 A 镇的农村地区开展“猪—沼—果”三位一体的生态农业模式试点，不少农民逐渐减少粮食作物的种植，把粮田改为果园。

1985 年初，国家开始对粮食统购统销制度进行改革，根据不同的情况实行合同定购以及市场收购。此时，我国开始进入政府直接控制与自由交换市场并存的粮食购销“双轨制”时期。这种粮食购销体制的双轨制是在中国逐渐由计划经济体制向市场经济体制转型的背景下出现的。1985 年，A 镇粮食产量大幅减少，这导致了 A 镇出现粮食求大于供的局面，也使得 A 镇粮管所没能完成粮食征购任务。由于 H 县平价粮油和议价粮油的经营量下降，县城的内销和外调减少，同时市场上收购议价大米数量增多，从而导致了生产原料短缺。再加上 1989 年末至 1990 年初这段时间，H 县经历特大旱灾，严重缺水、断电，所有的因素堆积在一起，A 镇粮管所开始在经营上出现亏损状况。1991 年 1 月，在国务院下发的《国务院关于调整粮食购销政策有关问题的通知》（国发〔1991〕3 号）里，开始出现“改善企业经营机制，增强企业活力”的相关内容。在这样的政策支持下，A 镇粮管所开设的粮油工业享受乡镇集体企业的政策优待，在缴税时，也享受优惠待遇。

1993 年初期，A 镇粮管所的粮食库存量较大，所以占压资金增多，G 省的各项补贴款不能按时发放，粮管所的经营受到了严重影响。另外，在当年的 2 月，G 省政府对粮食购销价格全面放开，取消了城镇居民的定量口粮和供应指标，并且废除凭票购买粮食的规定。使用了将近 40 年的粮票和粮证被取消，意味着国家对粮食的

控制进一步放松,居民购买粮食不再受限。国家放开居民对粮食的计划供应销售使得粮食销售量逐渐增大,粮管所的效益开始逐渐变好。

此外,为了促进粮食作物的生产,保护粮农的积极性,G省政府实行粮食收购的保护价制度。粮食收购的保护价是G省政府根据国务院的相关规定,充分考虑到国家的财政承受力,以优化品种结构、适当补偿生产成本为原则而制定的。同时,为了确保粮食收购保护价制度的落实,G省政府依据中央政府的指示,依次建立省、市、县的粮食风险基金制度^①。当粮食的市场价低于保护价时,就按保护价进行收购,其中的价差由粮食风险基金来补偿。粮食风险基金制度的实行,可以看作是国家对粮管所长久以来挂账问题解决方式的一种尝试。但是这种尝试在数额庞大的“老账”面前,仍旧是杯水车薪。

1994年4月,G省政府颁布了《G省人民政府关于清理粮食财务挂账的通知》,至此H县粮食局便开始对A镇粮管所进行财务挂账清理。划分政策性财务挂账^②与经营性财务挂账^③的原则是“分清责任、谁欠谁补”。经H县粮食局人员的审核计算,自粮管所建立以来,A镇粮管所的政策性财务挂账约68万元,而经营性财务挂账约14万元(H县粮食局史志办公室编,2007)。十四届四中全会的“两个转变”,即从计划经济向市场经济转变,从粗放型经济向集约型经济转变,使粮食部门开始实行“两条线运行”^④。为了能储好粮、管好粮、消化好老挂账,粮管所开始试图提高组织内部的工作效率,这表现为一方面试图健全规章制度,以此来加强对组织内部的人员管理;另一方面试图开展除粮油以外的多种经营,变单一的产品经营为综合性经营。但是,由于在粮食市场开放的背景下,相比于私营企业,A镇粮管所开

① 1994年4月,国发〔1994〕31号文印发了《关于粮食风险基金实施意见》的通知,使粮食风险基金制度得到了进一步的加强和完善。粮食风险基金制度是政府对粮食进行宏观调控最重要的经济手段。这是我国针对购销国计民生的重要商品而建立的第一个专项宏观调控基金。

② 政策性财务挂账是指国有粮食企业经营粮食所需资金,包括收购资金、各项费用开支。基本上由国家银行提供粮食贷款解决,粮食企业用销售收入和财政部门拨付的粮食政策性补贴资金归还银行贷款本金和利息。如果粮食企业在经营过程中出现亏损或财政补贴资金不到位,或资金被挤占挪用,就不能如数归还银行贷款本金和利息,由此产生的对银行的欠账称为“政策性粮食财务挂账”。

③ 经营性财务挂账是指经营不当形成的悬账、呆账损失,管理不善造成的粮油短缺、霉变等财产损失,自主经营议价粮油发生亏损造成的挂账,以及粮油加工、饲料工业、多种经营等非政策性经营发生亏损造成的挂账等。

④ 在《自治区人民政府关于印发粮食部门实行两条线运行的实施方案的通知》中,两线运行是指政策性业务和商业性经营分开,单独核算。文件中同时强调“基层粮所不能下放,不能承包给个人;搞好商业性经营,增加粮食企业的活力;抓好企业的思想政治工作,充分调动职工积极性,为企业的发展增强凝聚力”。

设的粮油供应站竞争力较弱，所以企业效益不佳、对市场预测不准，饲料的经营和加工均出现亏损增加的现象。此外，由于政策性购粮在继续进行，粮管所非但没有消化掉老的挂账，而且还出现了新的挂账。

这个时期的粮管所经历了一个国家政策由严格管制到逐渐放宽的过程。双轨制经营方式的实施使粮管所逐渐开始面对市场经济。纵观整个组织历程，这个时期可以称得上是 A 镇粮管所由繁荣走向衰退的分水岭。然而，粮管所似乎并未从“定购定销”中产生适当的应激反应，其组织效益很大程度上取决于因市场经济不断推进而不断变化的制度环境和外部环境。

（二）作为收储企业的粮管所（1998 年 - 2008 年）

这一时期的粮食流通体制中存在着政企不分、责权不清、机制落后、人员过多、财务挂账和经营亏损严重、粮食价格机制与市场体系不匹配等诸多矛盾和问题。1998 年，G 省政府将党的十五大精神与邓小平理论相结合作为指导，下发了《关于进一步深化我区粮食流通体制改革的通知》。文件中指示下属粮食企业实行政企分开，以此加快整个粮食流通体制的改革步伐。粮价主要由市场供求决定，粮食企业需按照市场价格对粮食进行经营。同时文件还规定由省政府制定粮食收购保护价来保护粮农利益，制定粮食的销售限价来维护消费者的利益；由国有粮食企业来承担粮食的收购，严格禁止私人或其他的企业收购粮食；鼓励多种方式的粮食经营及其零售业务，完善粮食市场体系，进一步搞活整个粮食销售市场。可以看到，虽然国家对粮食的零售经营有所放开，但是，国家还是牢牢掌控着对粮食的收购和管理的权力。如此，A 镇粮管所转换企业经营机制，把附营业务和收储业务彻底分离开，即将粮管所中的粮油站分离出去，粮管所开始作为专门从事粮食收储业务的企业而存在。但这并不意味着粮管所又回到计划经济时期的运行模式，而是转变成开始面向市场、独立核算、自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的国有基层粮食收储企业，不再属于财政拨款单位。但分离之后的粮食收储企业与粮食附营企业还是由 H 县粮食局统一管理。

由此，A 镇粮管所的职工由之前的事业编制转变为企业编制，统一实行企业养老保险制度。但是，因为粮管所的职工长期以来只进不出，除 34 名退休职工以外，还有 47 名在职职工。由于工作任务减少，组织内部出现了冗员现象。于是，粮管所开始对人员结构进行调整，试图组建一支高效而精干的工作队伍。其作法是对组织

内部的职工进行分流,鼓励精明能干、年富力强的人员到附营企业中去工作,同时试图提高粮食收储人员的专业化程度(对从事15年以上粮食收储业务,40岁以上的,具备较强的政策意识以及事业心的人员择优上岗)。按照规定,粮管所实行定员定编:每收购销19万公斤贸易粮,定员1人;每保管50万公斤原粮,定保管员1名;其他管理人员按收储人员和保管员的15%定员。^①这种定员定编的安排,使粮管所内部的工作人员权责明晰,试图把组织内部“搭便车”的可能性降到最低。由于定员定编后,组织内部的职工数量有所减少,这也在一定程度上减少了整个组织的财政支出。

但是,粮食财务挂账依旧是A镇粮管所面临的最严峻的问题。为了对新增加的粮食财务挂账进行清理和消化,国务院规定粮食收储企业在1998年6月1日之后便不允许再有新的亏损。同时,要改善并加强对资金的管理:在粮食购销中,要保证收购资金能够封闭运行,需要坚持的原则是“钱货两清,足额还贷”。由于A镇所辖村落果树种植面积不断扩大,2000年,A镇粮管所的贸易粮由1999年的22万公斤下调至10万公斤。按照《国务院关于进一步深化粮食流通体制改革的意见》,粮管所需要继续对粮食收购实行“购得进、销得出、不亏损”的原则,而对于收购资金的贷款,则需要按照“以销定贷、以效定贷”的政策向当地的农业发展银行申请贷款。从2004年起,A镇粮管所的资金问题成为了改革的重点工作,从有关进行深化改革的文件中可以看出,“老账”问题是制约粮管所改革发展的“瓶颈”。所以,粮管所在上级粮食部门的监督下,开始进一步对财务挂账进行清算。同年,H县粮食局下达了各乡镇储备粮的收购计划,取消了A镇的粮食收购指标。这样,A镇粮管所的征粮、储粮工作便逐步开始取消。根据清理审计的文件规定,粮管所需要充分认定政策性粮食财务挂账,同时要避免出现人为造成的政策性粮食财务挂账。而企业的经营性财务挂账,可以债随资产走,为企业卸掉历史包袱。但由于粮食市场竞争较为激烈,粮管所的生产加工设备老化,工作任务日渐减少,对内部的32名职工而言,还是出现大量冗员。所以粮管所机制不活、经济负担重、组织效益低下,多年来职工只能领取一小部分的生活费,粮管所已陷入困境之中。

至2007年4月底,A镇粮管所的负债总额为8691910.74元。为了能填补所欠的债务,改善改制资金不足的现状,粮管所除了对部分区、县储仓库和政策性粮食

① 数据资料来源于《G政府关于印发H县粮食流通体制改革实施方案的通知》(H政发[1998]43号)。

供应点以及办公场地予以保留外，对组织内部资产进行了置换，并以安置职工等方式进行了改制。尽管，G 省政府按照每人 5000 元的标准对 A 镇粮管所内部的安置人员发放经济补偿金，但是面临下岗危机，粮管所的职工意见较大，都抱怨经济补偿金太少，这减缓了 A 镇粮管所的改革工作进度。

由于 A 镇粮管所的处理资产无地理优势，建筑物及设备较为简陋和老化，使得在资产处置方面有一定困难。通过上级粮食局帮助，A 镇粮管所把处理资产拿去拍卖，以填补欠款。同时，随资产走的债务将随资产一并划入 H 县的粮储公司。2008 年 10 月，县政府下发了文件，撤销包括 A 镇粮管所在内的全县 5 个国有粮食企业。同年，又对职工安置问题下发了文件，在当年 10 月底之前签订劳动关系解除协议的职工，除享受正常规定的经济补偿之外，再增加 5000 元奖励。从当年的 11 月开始，各个粮食企业便不再发放生活费。如此，A 镇粮管所历经 55 个春秋后，最终以被撤销的方式，退出历史舞台。

这里需要交待的是 A 镇粮管所的撤销对当地的影响。通常说到国企改革或者撤销，人们可能会认为，一部分人突然间失去工作，会造成当地社会不稳定。但是 A 镇粮管所的撤销似乎并未对当地造成太大的负面影响。一方面粮管所在 2004 年就已经失去执行相关粮食管理的职能；另一方面，H 县所有粮管所的收储粮食职能已经被新建立的县储备粮食管理公司^①在其他能产粮的乡镇建立的粮库所取代。由于粮管所的撤销而失去工作的职工均在 2010 年被 H 县粮食局与 Z 市金泰粮油发展有限责任公司共同组建的股份制企业返聘，并签订 3 年以上劳动合同。可见，尽管粮管所被撤销了，但是却出现了其他的粮食组织执行它的基层粮食收储职能。然而，从这里可以看出，政府这样做的最初目的或许还是试图摆脱粮管所大额的欠账数目，而并非随着粮管所的撤销，放弃对粮食的管理控制权。在粮管所撤销的过程中，国家对粮食的管理和控制从显性走向了隐蔽。

纵观 A 镇粮管所发展的历史沿革，可以发现粮管所面临的最严重问题在于“卖粮难”导致“老账”难销。尽管政府以及粮食管理部门试图用高效益的制度取代之前的制度，却未能解决这个核心问题。被“老账”缠绕的粮管所，变卖资产、撤销

① 县储备粮食管理公司是按照国务院和自治区人民政府粮改的有关政策成立的储备粮食管理公司，作为宏观调控服务和管理储备粮的经济实体，负责本级储备粮的管理，对本级储备粮库实行垂直管理，由县粮食局直接管理。参见《自治区人民政府关于印发 H 县粮食流通体制改革实施方案的通知》（H 政发〔1998〕43 号）。

组织似乎才是解决问题的最终出路。从表面看来，粮管所的撤销为政府决策所致，但实际上，却是由多重机制相互交织影响而造成的。

三、粮管所撤销的制度逻辑分析

（一）单位制下的技术与制度的冲突

要阐释 A 镇粮管所为什么会存在技术与制度之间的冲突，首先需要对“技术”和“制度”进行解释，而对二者的解释应回到组织社会学的制度学派中。“技术”主要是指组织具有效率性，遵循效率原则，按照最大化原则组织生产；而“制度”主要是一个组织所处的法律制度、文化期待、社会规范、观念制度等为人们所广为接受的事实（周雪光，2003），即为制度框架和制度安排。组织遵从制度化的原则往往会与效率原则尖锐对立；相反，如果组织为了促进效率而对活动进行调整和控制，甚至破坏其对仪式的遵从，就会牺牲对这种原则的支持和组织合法性（Meyer，1997）。中国的单位并不完全是一个技术性组织，作为再分配体制的重要组成部分，单位所有关键性特征都与它和制度环境有密切关系（李猛、周飞舟、李康，2010）。

从 A 镇粮管所的组织历程可以看到，自其建立以来，从中央粮食管理部门到地方粮食管理机构，试图通过各种政策性指令，将权力自上而下地贯彻到这个粮食系统的最基层组织。这是由于我国在 1949 年以前处于一种政治解组与社会解体同时出现、各种危机相互叠加的总体性危机之中（孙立平等，1994）。自 1949 年新中国成立，政府为了将总体性危机消除，采用的是总体性的社会治理方式，即政府在对各种资源进行全面控制的同时，也对人民的活动空间进行严格控制。这样，作为重要经济、政治资源的粮食便自然而然地成为了国家掌控的对象。如此，粮食便被赋予了国家的意识形态，作为对粮食进行管理的基层组织——粮管所便成为国家控制的手段之一。国家的相关粮食管理部门自上而下、层层下达粮食统购统销指标，再由各级粮食局进行逐层分解，最后将指标任务下达到基层粮管所执行。由此，国家凭借粮管所将粮食和农民、粮食和城镇居民连在了一起。

我国在计划经济时期实行的粮食政策是“以粮为纲”。这是由于在建国初期，我国粮食生产能力较为低下、粮食的供求矛盾十分尖锐。国家通过在全国范围内建

立粮管所来禁止粮食市场自由买卖,使粮食成为政府的直接管理对象。我国从1955年开始实行粮食的“三定制度”,鼓励农民积极缴纳粮食,这为当时国家实现由农业国转为工业国提供了资金上的战略支持。这样一种压力型的粮食政策导致了全国范围的浮夸风盛行。1960年,A镇出现自然灾害,粮食产量比上年度减少了22.4%(H县志编纂委员会,1992),由此A镇粮管所的粮食收购管理工作出现了较为严重的困难。为了缓解这种局面,政府开始对粮食征购任务实行适当少购,试图在减轻农民负担的同时促进整个农业发展。中央政府在下发的《关于稳定农民负担,下苦功夫进一步做好粮食工作的意见和报告》中指出,由1965年开始实行“一定三年”不变的粮食征购基数政策。自1971年起,国家的粮食征购任务将“一定三年”改为“一定五年”,并一直将此政策实行到1980年。在粮食供应方面,国家以粮票为流通媒介,实行凭票按计划供应购买。通过粮票,国家一方面对全国的人口流动实行严格控制,另一方面又对粮食供应计划的实行集中管理。可见,粮食成为了国家权力的象征。

我国从1978年十一届三中全会上发出的改革信号开始,进入市场经济时期。随着整个国家的经济体制改革和市场经济建设的进程,国家的粮食制度不断地调整。此时国家的粮食政策总方针是,坚决不对粮食生产放松,同时积极地发展多种经营。可见,政府对粮食统购统销制度中的政策和措施开始逐步放宽,试图使粮食系统能够跟上社会经济发展的形势。

1978年,国务院做出决定,从下一年的夏粮上市开始,把粮食的统购价格提高20%。受政策影响,1982年我国的粮食产量迅猛增长。但由于粮食收储能力有限,全国却发生了大范围粮食亏损的情况。在这种环境下,中共中央政府在1983年1月提出“为适应商品生产需要,发展多种多样合作经济的同时,调整农副产品购销政策,明确表示农副产品统购派购的品种不宜过多,对农民完成统派购任务后的粮食,应当允许多渠道经营,国营商业也要积极开展议购议销业务,参与市场调节”^①。从1985年开始,政府则按照不同情况实行合同订购或市场订购,对粮食作物统购制度进行改革。

为了调动粮农的积极性,扩大粮食生产,1998年,省政府开始落实粮食合同订购“三挂钩”政策,即将粮食合同订购与奖售化肥、柴油,预购定金挂钩。国

^① 《人民日报》,1983年4月10日第1版。

家经济建设在 1991 年进入“八五”计划时期。在这个时期内，政府要求地方基层粮食工作应该更好地立足于国内，贯彻执行自力更生的方针，将计划经济和市场调节紧密地结合起来；同时为了进一步搞活粮食流通市场，需要加强宏观调控；还需要缓解粮食总需求和总供给之间的矛盾，促使缺粮地区不断提高自给水平，以保持粮食稳定增产以及粮食市场稳定。1998 年 5 月，为了使粮食系统能够适应国家市场经济发展需要，调动粮农的积极性，有效保护粮农的利益，促进粮食生产与流通发展，从而推动粮食生产结构和整个农业结构的调整，国务院下发《关于进一步深化粮食流通体制改革的决定》，明确要求在粮食流通体制的改革过程中，必须坚持将政府与企业分开、将中央粮食部门与地方粮食部门的责任分开、将粮食储备与粮食经营分开、将粮管所的新账与老的财务挂账分开，并进一步完善粮食价格机制。此外，还要求包括粮管所在内的粮食企业在改制中因地制宜地放开搞活，坚持将企业改革方向定位为建立现代企业制度，积极探索多种形式的改革之道，并把“三个有利于”当作衡量和检验改革成功与否的标准；同时坚持把粮食的生产结构调整和企业改革相结合，确保粮食安全，不仅要提高企业的经济效益，还要提高企业的社会效益。之后，为了使我国的粮食市场保持繁荣和稳定，国务院在 2006 年继续发出进一步推进我国国有粮食企业改革和发展的相关文件。

可以说，粮管所同其他单位制下的组织一样，为贯彻国家整合和控制的意志而存在。A 镇粮管所从建立到解体，一直接受着中央基于国家形式和社会情况的考虑而发出的行政指令，经由各个省级的粮食管理部门将中央的任务指令结合地方情况进行详细分析，整个组织均依照上级所下达的行政指令进行组织作业。这可以看作是粮管所制度化方面的体现。由于粮管所是一个再分配体制的主要组成部分，本身不存在创造效率的制度目标，所以其“效率性”主要表现为完成日常的工作指标，尽量减少挂账情况或出现亏损情况。但是粮管所收购粮食的款项均由银行给予优惠政策而贷款，再用卖粮款项来还贷款的形式进行，再加之粮食的收购和销售并不稳定，一方面受到国家出台的价格政策的影响，另一方面又要受到当地自然条件的影响，因而有的年份效益好，有的年份效益差，易发生欠账或挂账现象。计划经济体制时期，由于国家财政对粮管所给予较多的政策支持和大量财政补贴，加之对粮食采取限量、定量供应和销售政策，所以粮管所在制度环境和技术效率之间的冲突表现得并不很明显。但是，当进入市场经济体制之后，由于粮管所在粮食流通体制的

改革过程中转变为自负盈亏和独立经营的企业^①，粮食市场上对其他私营企业准入条件放宽，相比之下，一直处于国家庇护之下的粮管所竞争力较低，效益低下，组织在制度环境与技术效率之间的冲突就表现得十分明显，主要体现为挂账数额庞大和经济效益低下等方面。

在整个国有粮食企业体制改革的过程中，国家试图改变技术效率与制度环境之间的冲突，其手段是，将国有粮食企业放入市场中，适当放宽对粮管所的管理，试图通过搞活粮管所的经营来扭转亏损。把粮食管所从全民所有制企业变成自负盈亏、独立核算的收储企业，只是在一定程度上调动了其内部职工的积极性。然而粮管所受上级粮食部门的管理，执行上级下达的指令性政策和文件，在日常工作中仍无法将行政指令与实际情况相契合。存在于制度环境和技术效率之间的突出问题依然没有消失，最终导致粮管所在大的市场经济环境背景中处于劣势，“老账”数目不断增加，资不抵债。可见，粮管所中的制度与效率之间的冲突一直存在于组织内部，并最终成为其遭到撤销的主要因素之一。

（二）地方利益的最大化

在 A 镇的总体地貌中山地占据了大部分。石山主要成分是坚硬并且不透水的砂岩、叶岩、石灰岩、花岗岩等母岩。同时在 20 世纪 80 年代之前，由于我国尚未实行封山育林政策，当地的农民均以山上的柴草作为日常生活的主要燃料，所以 A 镇附近村庄石山上林木被大量砍伐，植被荒芜。梅雨时节，A 镇水土流失严重，经常发生自然灾害。其实，这样的气候条件和地理环境并不适合大面积种植粮食作物。但由于计划经济时期我国严格推行的粮食政策是“以粮为纲”，使得 A 镇的农民一直用低产田种植低产粮。从《H 县志》上关于 A 镇的记载处可发现，该地自然灾害时有发生^②。每当 A 镇遇到大的自然灾害，就会导致粮食减产。这不但对靠种粮来

① A 镇粮管所在粮食流通体制系列改革中，并没有改变其原有的组织架构，依旧为科层制组织，依旧以政府粮食部门的指令为工作指标。

② 如：“1953 年 5 月 3 日，H 河大水成灾，受灾 2.8 万亩，减产粮食 180 万公斤；1956 年，6 月 16 日，恭城河大水，水位 132.97 米，受灾田 2.7 万亩，粮食减产 195 万公斤；1962 年 3 月，县委和政府组织对全县因灾患浮肿、干瘦、妇科、小儿营养不良的 2.96 万病人进行治疗，拨原粮及大米、面粉共 24.35 万公斤；1963 年 7 至 8 月干旱，受灾 6.71 万亩；1978 年，1 月 15 日凌晨，县南面几个公社下冰雹，最大的重 4.75 公斤，损坏冬作物 3000 余亩。5 月 16 日，恭城河大水，早稻受灾 2.5 万亩，粮食减产 250 万公斤；1987 年 7 月 29 日，暴雨成灾，淹没田地 1.77 万亩，冲毁田地 3061 亩，损失稻谷 168.5 万公斤，冲毁 73 户的房屋 226 间”。参见 1992 年的 H 县志编纂委员会编写的《H 县志》。

维持生计的农民而言是致命的打击，而且 A 镇粮管所还要将当年粮食仓库储存的绝大部分粮食用于救灾，这样的做法无疑会影响粮食的资金周转。因为在粮食的征购过程中需要向农民支付购粮款，这就要求粮管所有一定数额的日常粮食征购资金储备。这些日常粮食征购资金是由粮管所向当地的农业银行办理粮食预定购金贴息贷款而来，再由定额销售得来的资金来偿还购粮贷款。为了能够顺利开展下一年的粮食征购，粮管所需要从银行贷款购粮，而先前没有填补上的款项只能变成挂账，久而久之，这些累积下来的挂账就成了“老账”，导致整个县的农业收入降低。

20 世纪 80 年代中期，伴随着全国粮食流通体制改革的进一步推进，H 县政府和群众都意识到阻碍 H 县经济发展的主要原因是当地农业发展的落后，于是试图改变长久以来用低产田种粮的单一农业模式。农业模式转变的动力和契机来源于改革开放这个大环境，同时借用科学技术作为支撑手段，既可以解决农村的经济问题和能源问题，又能够改善农村生态环境。自 1983 年起，H 县政府便在全县范围内推广沼气技术，A 镇所辖的村落就成了第一批试点地区。沼气作为一种环保性能源，既卫生方便，又省时、省力和省钱。基于 H 县政府在政策和资金上的引导扶持，沼气作为生态能源，在包括 A 镇在内的整个 H 县农村地区得到大力地推广。由于沼气的原料来自于家禽的粪便，这样就带动了农村地区大规模养殖业的发展。同时由于生态链中的互补性因素，养殖业的发展又推动了种植业的发展。在这样的环境中，1989 年 H 县政府提出了“一池带四小”^① 的生态庭院经济思路。一时间，全县掀起了各种热潮，如大办养猪场、大种果树、大办沼气等。截至 1994 年，全县已有沼气池 2.75 万个，同时各种水果的总产量达到 6.57 万吨，生猪存栏达到 17.9 万头。农民的经济收入因为应用新的农业模式而逐渐提高，生活条件也得到了较大改善。这样一种新的经济格局成为之后被全国大范围提倡和推广的“养殖 + 沼气 + 种植”三位一体相结合的生态农业模式。自然，这使初尝甜头、逐渐富起来的农民渐渐不愿将大片田地用于种植粮食，除了拿部分田用来种缴纳粮外，A 镇附近的农田逐渐变为了一望无尽的果林。尽管粮管所依据政策在粮食流通体制改革之后，在农民种粮和缴纳粮食上，H 县政府实施了一定的奖励措施，却未起到多大作用。

^① 一池带四小，即为一个沼气池，带一个小猪圈，一个小果园，一个小菜园，一个小鱼塘的庭院经济发展路子（《H 县日报》，2010 年县庆专版）。

随着这种生态模式不断得到国家和省级政府的各项嘉奖，生态农业模式的农村发展方式也变成了一种政绩坐标，自然也成为了 H 县政府官员应对上级组织部门考核和评定的重要手段。由于一方面能够增加地方农业经济收入，另一方面又能够形成政绩工程，他们十分注重对三位一体的生态农业模式的扩大和推广，不断下发各种政策性文件以支持大面积、大规模种植果树。由于 A 镇的粮田逐渐改成果园，粮食议购议销政策实行，上级粮食部门下达至 A 镇粮管所的购粮任务逐年递减，2000 年 A 镇粮管所的购粮任务由上一年的 22 万公斤调整至 10 万公斤。到 2004 年，H 县政府在政策上支持 A 镇所辖乡村的粮田全部改造为果园，A 镇范围内再无粮农存在。也就是从这一年开始，H 县粮食局便不再向 A 镇粮管所安排征粮任务。先前 H 县在 A 镇的征粮指标就由新成立的县级粮储公司^①从其他有粮田的乡镇收购来填补。对作为收储企业的粮管所而言，如果丧失了征粮和储粮的日常工作职能，那么距离其被撤销的时间也为期不远了。也就可以说它离消亡不会太远了。

可见，A 镇粮食的种植产量从三位一体生态模式的推广开始呈直线下降的趋势。对当地政府而言，包括 A 镇在内的整个 H 县，一直用低产田种粮不是科学之举，而是受国家为了控制粮食这种政治资源而实施的粮食管控政策所迫。当社会体制由高度管控的计划经济向自由的市场经济转变后，地方政府开始寻求一种使地方效益发挥到最大化的模式。而地方效益则主要表现为地方的经济效益。由于 H 县先天缺乏工业基础，县内无大型工业作为经济支撑，所以地方经济效益的提高只能又回到发展农业上。于是，发展农业、提高农民收入，不但成为当地农民的愿望，也成为当地政府矢志不渝的发展目标。在这样的情境下，将 A 镇的地理劣势转变为优势，将低产田转变为高产的果林，将废弃的能源转化为有利用价值的燃气，这种“养殖 + 沼气 + 种植”三位一体的生态农业模式，便成为当地政府突破地方贫困的重要手段之一。另外，由于在此之前生态保护长期被忽视，以牺牲生态环境来换取经济效益，所以中央政府开始大力提倡走可持续发展的生态建设之路。在这样的一种大环境中，在当地政府的大力支持下，低产田种粮的低效发展模式开始让位于有利于地方经济发展的生态农业模式。这种让位使得在改革后成为单一粮食收储企业的 A 镇粮管所逐渐丧失了可以征收和储存的粮食，最后

^① 国务院在 1998 年下发的《关于进一步深化粮食流通体制改革的决定》中，提出建立各级储备粮管理公司。同年，H 县组建县储备粮食管理公司，作为宏观调控服务和管理储备粮的经济实体，负责本级储备粮管理，对本级储备粮库实行垂直管理。

发展到竟无粮可征的地步。如此，A镇粮管所的粮食收购指标逐年减少，直至上级粮食部门不再向其派发征粮任务。

（三）组织内部激励机制的匮乏

建国之初，为了治理各种危机叠加、政治解体与社会解体同时发生的总体性危机，中央政府利用总体性社会来应对整个国家的总体性危机。这种治理方式表现为政府对各种重要的战略资源和整个国民活动的空间实行管控，形成农村的公社制和城镇的单位制。单位制是指通过单位这样一种科层制的组织形式将政府或上级下达的政策指令转变为制度化的机制。一直以来，单位组织都是我国政府对社会实行统治的主要形式和重要工具。既然单位被视为科层制组织形式，那么它就应当具备马克思·韦伯关于理性型（Ideal Style）的科层制理论中的特征，例如专门化的分工、森严的等级制度、固定的行为规范和技术化等。然而，我国的单位制组织的特色在于通过在组织中组建党组织来从思想上对成员进行控制。所以，包括粮管所在内的各种粮食部门从建立以来，一直采用的是单位制这样一种组织的运行模式。在单位制下的组织，其整个的组织生命历程同单位制的变化密切相连。这样，基层粮食组织中的组织效率和内部激励机制均受到单位制的深刻影响。反过来，粮管所的整个组织生命历程又与整个粮管所内部的绩效好坏、激励机制是否有效等息息相关。

在计划经济时期，A镇粮管所与其他的单位制组织相同，都表现为控制和占据组织内部成员日常生活所需的社会资源、文化资源、经济资源和政治资源等。当人们进入单位，成为组织的成员后，就等于进入了既安全又毫无风险的防空洞：单位成员通过为单位工作而获取一定的经济酬劳；单位会将住房分配给单位成员以保证他们拥有基本的生存空间；单位会提供公费医疗以满足其成员获得基本的身体健康的需要；单位会兴办托儿所、澡堂、食堂、学校等以满足其成员及其家属的日常生活需要；同时单位还会为其单位成员提供各种福利方面的津贴，如探亲费、交通费、洗澡理发费、卫生费、水电费补贴、烧煤补贴、书报费以及独生子女费（计划生育政策后）等（金太军，2002）。这样，对处于单位的工作人员而言，一个单位能够提供给他们的是一整套“从摇篮到坟墓”的社会福利，这可以称为计划体制下的“单位办社会”模式。所以，对A镇粮管所内的每位职工而言，只要不在工作中出现大的事故或犯大的错误，他们所能获得的薪酬都是固定不变的，除此之外，还能

持久地享受政府财政为粮管所内部职工所提供的各种社会福利。如此，对一个处于单位制组织内部的职工而言，他会认为一旦得到单位制内的工作，就获得了“铁饭碗”和“铁工资”的保障。

计划经济时期为粮管所繁荣发展的时期，所以随着购粮售粮任务的不断加重，A镇粮管所的人员数量逐渐增加到40多人。组织内部工作人员的增多，为“搭便车”行为提供了温床。另外，A镇粮管所在计划经济时期的激励机制极为单一，其原因显而易见。单位组织利用组织内部的党支部，对其成员实行意识形态层面上的控制，进而将其转化为美其名曰的工作激励。久而久之，在这种独特的单位制氛围中工作的人便形成了强烈的“单位人”意识，同时也不由自主地将其内化为一种“单位人”所具有的特定行为规范。一直以来，A镇粮管所内均是依据上级粮食部门下达的指标进行定量的粮食收购和销售，当粮管所在粮食收储和销售方面出现问题时，他们便等着上级粮食部门的行政指令来解决；当粮管所在粮食征收和销售过程中出现亏损时，他们便依靠地方财政给予的政策性补贴来填补。所以，这样的一种“等、靠、要”的思维方式长久存在，从他们的日常工作行为和工作方式中反映出来。

1998年，H县的粮食部门全面实行粮食流通体制改革，把原属于粮管所的粮食收储业务和粮食附营业务实施分离，将粮管所变为一个只负责粮食收储业务的粮食组织。这样一来，粮管所演变成一个独立核算、自我发展、自负盈亏的国有粮食基层收储企业。这对在计划经济时期内处于“单位办社会”温床中的每个单位人而言，是一个重大的打击。尽管粮管所内部开始实行择优上岗、定员定编，（销售每19万公斤的贸易粮定员1名、每看管50万公斤的原粮定员1名，其他的相关粮食管理人员均按照粮食收储人员和粮食保管人员的15%进行定员），使组织职工的数量减少。但是由于存在因“等、靠、要”思想而产生的依赖性行为，粮管所内部职工在工作上依旧墨守成规，进而使粮管所在市场中缺乏竞争力，组织内部的效率和收益每况愈下。随着包括A镇在内的H县广大粮田改为种植果树，生态农业得到政策上的支持，A镇粮管所的粮食收购任务变得越来越少；粮食系统内部实行效益与经营挂钩的体制改革，粮管所的经营也必然变得越来越艰难，粮管所甚至长期严重拖欠对职工缴纳的“五险一金”等社会保障基金。从1998年起，A镇粮管所便发不出工资，只能靠借账对其职工发放生活费。如此，在这种缺乏以工资作为激励手段的组织内部，一直期望回到计划体制中去的在职职工对日常工作表现出毫不积极

的态度,这样的组织状况一直恶性循环到 A 镇粮管所解体。

纵观整个 A 镇粮管所的组织历程,其组织内部的激励机制是非常匮乏的。在计划经济时期,作为单位制下的组织,粮管所对其内部职工而言,呈现的也是单位办社会的状况。尽管组织内部职工的数量由于国家粮食政策的变化而呈现出不断增长的趋势,但这并没对 A 镇粮管所造成财政上的负担,因为作为全民所有制的粮管所的职工工资属于地方财政拨款的范畴。同时,粮管所组织内部职工仅仅依靠意识形态上的激励而缺乏其他的激励措施,所以组织内部“搭便车”现象较为严重。然而在市场经济下,特别是从全民所有制企业转变为粮食收储企业的过程中,国家试图通过将粮管所变为一个独立核算和自负盈亏的基层粮食收储企业,来增加组织内部的激励机制。但是这种作法似乎并没有起到预期的作用,对组织内部成员而言,其内部激励机制依旧匮乏,经营愈加艰难,负担愈加沉重。

(四) 撤销过程中的利益张力

事实上,自从 2004 年 A 镇粮管所无征购任务开始,粮管所的日常工作主要集中在处置组织内部的相关资产和人员分流这两个方面。粮管所正式撤销是在 2008 年,从时间上经历了 4 年的跨度。显而易见,粮管所的撤销并不是政府指令性文件一下达就能马上执行,这其中还存在着撤销与不撤销的张力。这种张力实际上是一种自上而下的权力与自下而上的讨价还价之间的博弈。

希望粮管所撤销的人主要是粮管所内部的领导和县级以上的粮食部门以及负责粮管所撤销的相关工作人员。对他们而言,早已失去职能又有大数额负债的粮管所就是一个无药可救的烂摊子,于是,他们的主要诉求则是怎样在上级规定的时间范围内将粮管所的资产和粮管所存在的、阻碍它撤销的各种问题尽快处理妥当。

不希望粮管所撤销的人主要是粮管所内部除管理层之外的职工。对他们而言,粮管所的撤销意味着他们将失去稳定的工作。有的对粮管所的撤销不能接受,不愿进行改制,抵触情绪较大。有的要求粮管所为他们缴纳养老保险费、医疗保险费直至退休。然而,负责粮管所撤销的相关工作人员认为这些要求都没有政策依据,只能对其做好解释工作。在他们看来,部分职工对企业改制政策不理解,片面理解上级有关企业改制的文件精神;部分职工对粮食企业的现状认识不足,仍存在着过去那种“等、靠、要”的老观念,依赖政策,依赖企业,不愿离开“温床”走向市场。

近十年来,由于粮管所在日常经营中步履维艰,经济负担过于沉重,同时长期拖欠组织内部职工的“五险一金”,负债沉重,这就加大了改制经费投入和筹措的难度。

所以,很长的一段时间内,粮管所的改制停步不前。并且因为对组织内部的职工而言,他们认为,时间拖得越久,或许最后拿到的补偿费会越高,所以粮管所的职工与负责改制的工作人员一直处于僵持状态,直至2007年G省政府按照每人5000元的标准,对A镇粮管所内部的安置人员发放经济补偿金。然而,面对下岗危机,粮管所的职工对经济补偿金的意见较大,认为给予的经济补偿金太少,这也减缓了A镇粮管所的撤销进度。在这种状况下,相关负责人员试图通过召开职工代表大会和职工大会的形式,做职工的思想工作,让他们认识到如果拖得越久,对他们越不利,同时也听取他们的意见和建议。之后,在县政府的相关文件支持下,在当年10月底之前签订劳动关系解除协议的职工,除享受正常规定的经济补偿之外,还增加5000元奖励,这才顺利解除粮管所内部职工的劳动合同。

总而言之,单位制下的技术与制度的冲突、地方利益最大化、组织内部激励机制匮乏和撤销过程中的利益张力这四个因素并非是孤立存在的,而是相互联系、相互影响的。地方利益最大化和组织内部激励机制匮乏使得单位制下的技术与制度的冲突愈发不可调和,而单位制下的技术与制度的冲突、地方利益最大化和组织内部激励机制匮乏又加重了粮管所在撤销过程中的利益张力。正是在这四个因素的交互作用下,A镇粮管所的撤销被提上日程,最终难逃被撤销的命运。

四、小 结

总而言之,作为单位组织存在的粮管所,是处于一定经济和政治条件下的中国社会的历史产物,同时也是一个具有中国特色的组织缩影。纵观粮管所的整个组织生命历程,从成立到蓬勃发展,从蓬勃发展到体制改革,再到组织解体,都是随着中国整个社会结构的变迁而变化的,其间的每一步发展都被深深地烙上了时代的印记。粮管所的撤销并不是仅由政府所颁布的指令性政策所致,而是由处于总体性社会中的技术与制度的冲突、地方利益的角逐、组织内部激励机制的匮乏以及员工与领导之间的利益张力等因素交织在一起并互相影响、相互作用所致。

对那些影响到 A 镇粮管所的整个组织生命历程的相关因素进行分析可以看到,粮管所一直以来是作为一种具有中国特色的制度化单位组织而存在的。在计划经济时期中,粮管所之所以能够获取较大的发展,原因如迈耶在其“理性神话理论”中所提到的那样,得益于组织的理性制度化结构,这种结构能使正式组织的生存能力得到增强并使组织获得成功。同时这样一种固定机制能使正式组织获取组织外部的制度环境认同,从而降低组织的动荡性和维持组织内部的稳定(Mayer, 1997)。然而,迈耶也在“理性神话理论”中提到,如果一个组织的成功仅仅或者主要依靠组织内部制度化的结构时,它就无法回避两个问题:一是组织的技术行动和效率创造之间不可调和的冲突;另一个则是组织内部的规章制度与其他不同环境之间产生的冲突。简而言之,便是组织内部的技术效率与环境制度之间的冲突。我们可以以 A 镇粮管所为实体例子来进行探讨。一方面, A 镇粮管所是一个高度制度化的单位制组织,它接受上级粮食部门下达的文件指标和任务,并以此进行日常的征粮、售粮工作。但是那些由上级粮食部门下发的指示并非把 A 镇粮管所的经济效益当作首要考虑的内容,而是将国家、农民、市场当作首要考虑的因素,所以在行为上争取以维持物价的稳定、确保国家的利益、提高农民的积极性等为取向。另一方面,粮管所并不能够完全依照 A 镇的实际情况进行其日常的收储、销售工作,所以粮管所经常出现亏损的情况。在计划经济体制时期,由于地方财政会及时给予 A 镇粮管所财政补贴和政策性支持,这样其组织内部的制度环境和技术效率的冲突表现得并不十分明显。而在粮食部门进行流通体制改革之后,粮管所转变成为自负盈亏、独立经营的企业时,其内部的制度环境和技术效率之间的冲突便表现得异常明显。

在迈耶看来,理性制度化结构在正式组织中固然重要,但并非无副作用,如组织内部的制度环境与技术效率之间可能会出现冲突。针对这种情况,迈耶在其“理性神话理论”中继续提出了解决办法,即分离、信任、好的信用、仪式性的检查与评估(Mayer, 1997)。其中,分离指的是把组织中的行动、组织目标、评估以及人际关系等每一个方面均区分开来对待。分离过程可以如下:把组织的行动委托给其他组织的相关专业人员进行;把组织的目标变得空虚或者模糊,以技术目的来取代组织的绝对目的;有意识地避免组织进行整合,忽略组织的项目执行情况,并将审查和评估变为一种仪式等。而信任和好的诚信原则则是将组织内部的参与者与组织外部的委托者均视为是真诚和可以信任的;同时把组织内部的每一个员工的行为都

视为是真诚和可以信赖的，这就意味着包括组织管理者在内的每一位员工均能在组织中适当地扮演好他们各自的角色。此外，因为检查和评估可能会违背组织中每个人都具有工作能力以及秉承良好信誉而行事的假设，由此会出现揭露不良事件和破坏合法性的偏差、侵犯参与者在行动中的能力和诚信、降低士气，所以组织便需要将检查和评估最小化与仪式化。

以 A 镇粮管所为例，我们可以设想一下，如果将粮食的收储和销售工作均委托给其他私营企业的专业人员来做的话，即便可以假设这些外部专业人员是真诚和可以信赖的，但其作法一方面将会加大国家对粮食实施控制的难度，造成一定的不可预期性。另一方面，正如奥尔森在《集体行动的逻辑》中对于集体行动进行的分析那样，“如果一个集团中的所有个人在实现了集团目标后都能获利，由此也不能推出他们会采取行动以实现那一目标，即便他们都是有理性的和寻求自我利益的”（奥尔森，1995）。这样，无论组织的内部人员，还是外部人员，都不能理性地将每一个人的行为视为真诚和可以信赖的；他们也将对自己是否能适当的扮演好各自的角色持保留意见。

另一方面，在粮管所体制改革的过程中，政府运用的是对粮管企业的管理适当放宽，并通过将其市场化的手段，来试图扭转粮管所的亏损状况，搞活经营。这虽然能在一定时间内，一定程度地将职工的积极性调动起来，但是组织内部的技术效率和制度环境的冲突依旧作为突出的问题存在，最终使粮管所在整个大的市场经济环境中由于缺乏竞争力，导致资不抵债，最终被撤销。我们将 A 镇粮管所看作是中国总体性社会中单位制组织的一个缩影，所以从 A 镇粮管所这个社会事实来看，迈耶提出的关于解决组织制度环境与技术效率之间冲突的方法并不适用于对我国的单位制中的组织进行解释。

（一）增强组织内部团结，健全自下而上的反馈机制

正是由于在计划经济体制时期，中国的单位制组织普遍存在着“单位办社会”情况，这使得组织内部职工对于单位过度依赖，生成了他们“等、靠、要”的单位情结；同时，单位制组织采用的是以党支部作为与组织内部职工紧密联系的主要载体。在市场经济时期，由于单位对单位制组织中职工的管控有所放松，组织内部的党支部对其成员在思想层面上所发挥的管理控制功能相比于计划经济体制时期削弱了很大一部分。在这种情况下，如果还是依靠分离加上信任的方式去解

决技术效率和制度环境之间的冲突，只会使二者的冲突愈演愈烈、愈加不可调和。

涂尔干认为，社会中的经济活动将会逐渐变得专业化，然而对国家而言，经济活动的专业化会导致国家不能再承担经济事务（涂尔干，2003）。当经济生活范围过于庞大，并且分支过多时，需要国家过多地对其负责，如此这般国家很难有效地对经济活动进行监视和规定。进而，国家便不能再履行对经济活动的管理职能。而相反，只有当一种新的法人团体出现时，才有可能胜任对经济生活进行直接管理的任务。这种新的法人团体便是各种职业群体的总称。于是在职业团体这种新的法人团体中，便会形成集体意识和共同的行为规范。这对消除社会的失范状态，重建整个社会秩序和解决社会的各种问题都有关键性的意义（涂尔干，2006）。从涂尔干提出的职业团体的理论可以看出，对一个组织而言，组织内部的团结将会使员工在思想层面上形成共同的行为规范和集体意识，在这样一种团结中，组织内部的成员就能够从组织中获得满足感和幸福感，这是由于“员工参与的机会或平台越多，组织团结程度也就越高”（李汉林、吴建平，2010）。而在中国，涂尔干意义上的职业团体体现为组织内部的工会，通过工会这种形式将组织成员纳入到各种职业团体之中。这样，位于组织内部的工会对增强该组织成员之间的团结起着重要作用。然而长期以来，特别是在计划经济体制时期，我国的单位制组织内部的工会只负责满足其成员的一些日常的福利性需求，并未起到增强组织团结的作用。如此，对组织内部工会职能进行改革就变得十分重要：可以通过对组织内部的工会增权，来健全组织成员的自下而上的反馈机制，从而使组织成员能够顺畅地参与到组织的管理和建设之中；以增强组织成员对组织的幸福感和归属感，进而使组织内部的信息保持畅通，以此来减少技术效率与制度环境之间的冲突。

（二）评估与专业化双线并行

迈耶在“理性神话理论”中认为，评估和检查破坏了一个组织的仪式化这个方面。虽然评估与检查是一种社会控制的公共主张，但是这种公共主张却违背了每个人都能够并且需要凭借良好的信誉完成任务的假设。同时，对这一假设的违背将会降低组织员工的士气和信任（Meyer, 1997）。但是由于在组织内部通常会存在个人目标同组织目标不一致的情况，这就有可能会增大组织在追求其目标过程中的不确定性，而监督机制却能在一定程度上将这种不确定性因素的影响减小。我们可以设

想一下，当组织内部每个员工身后都有人在对其进行监督时，他会比无人在场监督时更加用心工作。但是如果组织内部日常工作中监督需要花费大量成本，就很难做到在现实中实现每个组织员工均被他人无时无刻地监视。因而审查和评估在现实的组织活动中无法充当监督者的角色。再回到 A 镇粮管所的问题上，自从粮管所进行粮食体制改革以来，上级粮食局对粮管所的日常工作审查、评估更多的是一种形式。由于粮管所负债数额庞大，需要进行体制上的改制，甩掉烂摊子，因此粮管所内的粮仓是否整洁、各种机器是否破旧以及购粮的任务是否完成等审查和评估的工作便只能流于形式。相反，不同于形式的是，H 县粮食局会根据上级的文件精神将要求下发到粮管所，粮管所依靠向当地财政借账来发放工作人员的生活费，以此来维持整个粮管所的运行。

这样看来，在中国的总体性社会情景之中，严格的评估和审查对一个组织而言不可或缺，虽然因为这能够促进组织内部的技术效率有所提高，但却并不能够缓解技术效率和制度环境之间的冲突。为了兼顾组织的制度化环境和组织内部的技术效率，组织在日常运行中的专业化程度便相当重要。而一个组织的专业化程度是通过组织内部成员的专业程度来体现的。需要指出的是，组织内部成员的专业化并不是指那些在某个领域或行业中从业时间较长的工作人员，而是指在组织日常运行的领域内经验性积累和专业性、理论性知识都兼备的工作人员。如此，才能在组织中实现组织成员专业化，才能使组织在重视组织技术效率的同时也兼顾其制度化环境。

参考文献：

奥尔森，1995，《集体行动的逻辑》，陈郁译，上海：上海人民出版社。

班固，2007，《汉书》，北京：中华书局。

蔡建文，2005，《农道：解读中国粮食问题》，沈阳：辽宁人民出版社。

邓亦武，2004，《粮食宏观调控论》，北京：经济管理出版社。

H 县粮食局史志办公室编，2007，《H 县粮食志》，未出版。

H 县志编纂委员会编，1992，《H 县志》，南宁：广西人民出版社。

冀名峰，2003，《信息、市场与国有粮食企业改革》，北京：中国农业出版社。

贾思勰，2009，《齐民要术译注》，缪启愉、缪桂龙译注，上海：上海古籍出版社。

金太军，2002，《政府职能梳理与重构》，广州：广东人民出版社。

李汉林、渠敬东，2002，《制度规范行为——关于单位的研究与思考》，《社会学研究》第 5 期。

李汉林、吴建平, 2010, 《组织团结过程中的员工参与》, 北京: 中国社会科学出版社。

李猛、周飞舟、李康, 2010, 《单位: 制度化组织的内部机制》, 载谢中立编《结构—制度分析, 还是过程—事件分析?》, 北京: 社会科学文献出版社。

渠敬东, 2013, 《占用、经营与治理: 乡镇企业的三重分析概念——重返经典社会科学研究的一项尝试》(上), 《社会》第1期。

——, 2013, 《占用、经营与治理: 乡镇企业的三重分析概念——重返经典社会科学研究的一项尝试》(下), 《社会》第2期。

渠敬东、周飞舟、应星, 2009, 《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》, 《中国社会科学》第6期。

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。

田锡全, 2006, 《国家、省、县与粮食统购统销制度: 1953—1957》, 上海: 上海社会科学出版社。

涂尔干, 2003, 《社会分工论》第二版序言, 渠东译, 北京: 三联出版社。

——, 2003, 《职业群体与公民道德》, 渠东、付德根译, 上海: 上海人民出版社。

周雪光, 2003, 《组织社会学十讲》, 北京: 社会科学文献出版社。

——, 2010, 《多重逻辑下的制度变迁: 一个分析框架》, 《中国社会科学》第4期。

Lin, Nan 1995, “Local Market Socialism: Local corporatism in action in rural China.” *Theory and Society* 24 (3).

Meyer, John W. & Brian Rowen 1997, “Institutionalized Organizations: Formal structure as myth and ceremony.” *American Journal of Sociology* 83 (2).

Scott, W. Richard, Martin Ruef, Peter J. Mendel & Carol A. Caronna 2000, *Institutional Change and Healthcare Organization: From professional dominance to managed care*. Chicago: University of Chicago Press.

Stinchcombe, Arthur L. 1965, “Social Structure and Organizations.” In James G. March (ed.), *Handbook of Organizations*. Chicago: Rand McNally.

作者单位: 上海大学社会学院

责任编辑: 张 彦