

差序格局、关系网络与政府间运行机制

齐 杏 发

[摘 要] 将差序格局理论拓展应用于府际关系分析得知:官员的人际关系具备差序格局特征,官员的私人关系是影响政府间是否合作、如何合作的极为关键的要素。在市场制与科层制之外,政府间的关系调节与官员的关系网络有关,私人关系型调节是政府间关系调节的第三种方式。政府过程在一定程度上也是官员基于私人关系进行资源交换,并同时构建关系网络的过程。

[关键词] 差序格局;关系网络;政府间关系;运行机制;案例分析

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2008)05-0670-06

政府间关系通过官员互动表现出来,而中国的社会是一个关系本位的社会,人情仍然发挥着重要作用,对社会的各个方面产生重要影响^[1](第 53 页)。由此推测,官员之间的人际关系也可能影响到官员行为及府际关系。在府际运行的现实层面,如果官员间的关系较好,则有可能推动政府间的合作^①。反之,则可能导致政府间沟通协调出现严重障碍。

人际关系对府际运行的影响,正不断受到研究者的重视。如谢庆奎发现,个人的和历史的原因促使了城市之间的联合与协商^[2](第 33 页);胡伟探讨了官员的个人因素对政府运行的重要影响,并且指出,由于历史传统与政治文化的影响,政府过程中的人的因素将在相当长时期内存在^[3](第 169 页);张紧跟在深入研究地方政府横向关系调节的基础上提出,地方政府官员之间的私人关系是府际关系调节机制的有机组成部分,是值得深入研究的很重要的非正式制度^[4](第 208 页)。

这些研究,使政府间关系中的人际关系因素问题日益受到关注。为进一步探讨府际关系中的人际因素的作用,分析其对府际运行的影响及其程度,本研究以沿海一非公有制经济组织党工委(下文简称 F 工委)的实际运行为案例^②,考察其在实现自身利益的过程中,与相关部门的合作与博弈^③,以对府际关系中的人际因素进行深入分析。

一、资料获取与研究方法

F 工委于 2003 年 8 月成立,其主要工作是非公有制领域的党建工作。笔者对其进行了历时 4 年多的跟踪考察,开展了全面的实地调查,对主要当事人进行了数十次个别访谈,查阅了该工委自成立以来的相关文献,并实际参与其大型活动的组织策划实施达 1 年,掌握了丰富的研究资料。

对行政组织的研究表明,政府部门有自己的部门“自治区”^[5](第 36-37 页),服从“官僚预算最大化”铁律^[6](第 42 页),他们往往会在府际博弈中力求实现利益最大化。本研究亦假定,F 工委有实现利益最大化的动机,并根据理性选择原则,以完善自身组织和增强自身影响力为中心,与相关政府部门进行着广泛的合作与博弈。研究中系统考察其在府际互动中的行为,并着重运用费孝通先生的差序格局理论,探讨府际运行中的私人关系因素的作用。

二、案例简介^④

政府间的合作与博弈,往往牵涉到政府利益。作为政府利益,又具体包括保障组织运行的资源以及与权责相对应的资源与条件^[7](第21页),在本案例中我们将其具体化为人、财、物等方面的获取以及权限方面的扩张等方面。F工委成立之初,仅有区委确定机构成立的一个文件,在这种情况下,该单位最终发展到何种程度就存在很大的弹性,其它政府部门是否支持与配合,直接决定着部门利益的实现空间。

(一)基本条件的获得

一是职能定位。区委的初衷是让该工委领导全区的非公组织党建工作,该工委亦希望如此。但机构的具体职能必须由区编制办公室(区编办)确定,而区编办属行政系列,由副区长分管,与分管F工委的副书记联系较少,F工委的Y书记又与区编办领导关系非常一般。区编办最终将其定位为协调全区非公组织党的工作的派出机构,其职能包括制定并组织实施全区非公组织党的建设规划,指导各街道非公组织党的建设等工作。该工委由此变成了“协调”机构。二是人员编制。人员编制也归区编办管辖,他们给该工委配备了同级部门最少的正式编制,虽然后来该工委管辖范围及工作量大大增加,其正式编制也一直不变。三是办公场所与办公车辆。在新成立的机构的办公地点确定上,可以安排在舒适的政府办公楼,也可以安排到社会上自行租用条件比较差的办公场所,两者都已有先例,而且该单位作为一个相对弱势部门,被安排自行租用办公场所的可能性相对较大。但是,该工委领导Y书记与机关事务管理局领导长期熟识,结果F工委得到了比区委组织部还大的办公室,并解决了数辆工作用车。

(二)既有权限的实施

一是管辖范围的确定。区内科技型民营企业与外资企业分别被区科技局与区经贸局管辖,这一领域的党建工作的权限归属,既可以归到区委组织部,也可以归到F工委。由于Y书记与科技局局长熟悉,该局长指示下属支持F工委的工作,最终F工委在民营企业非常集中的工业园区建立了党支部,扩大了影响。F工委现任书记X书记擅长沟通,争取了区经贸局局长的支持,最终该局长亲自带领X书记深入外商企业抓党建,工作也取得进展。二是临时经费的获取^⑤。Y书记与区委组织部领导关系很差,结果在Y书记在任时,区委组织部不仅不拨给一般临时经费,而且在全区非公党建专项经费上未给F工委分文,但Y书记曾在区财政局工作,与财政局领导关系甚好,所以在临时经费来源上大多向区财政局申拨。而现任X书记与财政局领导不熟悉,与区委组织部领导则关系一般,但依靠协商,F工委还是从区委组织部争取到一定的临时经费。三是重要活动主办权的归属。2006年6月,需在全区开会传达学习上级领导关于非公党建工作的讲话精神,该工委有权组织此次会议,但组织部也想组织,双方存在潜在的利益冲突。F工委的X书记原来在街道主持党群工作,与区内其它街道的分管相关工作的副书记非常熟悉,X书记在征得各街道领导的理解和承诺参会的基础上,顶着组织部的压力,组织了此次会议。四是对下属的影响力的争取。在2006年的各类表彰对象的申报中,F工委需直接向市里推荐表彰对象,但这样会影响到区委组织部权威,所以组织部坚持必须由他们来组织评选申报。X书记采取了先把事情办成事实再谈的思路,逐个联系街道党工委相关领导,在第一时间发动各街道做好了材料上报工作,掌握了事情的主动权。区委组织部采取种种措施进行制约,最终X书记发挥与区委书记关系较好的优势(X书记是区委书记提拔任命的),将推荐表彰事宜呈交区委常委会研究,最终通过。

(三)拓展利益获取

一是工作宣传。各类信息是上级领导了解下属工作的重要渠道,各单位都很重视对自身工作的宣传。F工委的办公室主任与当地报社新闻部主任是老朋友,当地报纸一直对F工委有所倾向,常及时报道他们的活动,即使在“七·一”前后这样的黄金时间段,一般也会考虑给F工委一定版面。Y书记与区委办较为熟悉,区委办编写简报^⑥时,对F工委的信息常较为重视,所以他们所做的工作可以很快传达给区领导。二是政府间的资源汲取与交换。区文明办主任曾经是Y书记的下属,在评定文明企业、文明市民等活动时,在名额上给F工委以大力倾斜,以便F工委推荐更多的下属企业与党员(Y书记调

离后,这类指标大为减少)。区文体局的副局长是 F 工委办公室副主任的爱人,所以对该工委对口帮扶的社区给予了价值十几万元的体育用品支持,而 F 工委此前则安排了该办公室副主任驻点社区帮扶这一相对不是很忙碌的工作。

三、府际运行中的差序格局

人际关系因素在上述案例中发挥着极为关键的作用。为进一步说明问题,我们引入费孝通先生的差序格局理论。差序格局理论,是与西方社会的团体格局相对的、用于描述中国社会关系特征的一种理论。西方团体格局中的人与组织之间的权利义务关系明了,是一种权利义务一致的法律关系;而差序格局中,每个人都是他社会影响所推出去的圈子的中心,被圈子的波纹所推及的就发生联系^[8](第 23 页),是以个人为中心的由己及人的关系,所以没有权利义务概念。在差序格局下的道德和法律,都得看所实施的对象和“自己”的关系程度而加以程度上的伸缩,而差序结构中的人际网络,是以自己为中心往外层层扩张的圆圈,范围的大小依据中心的力量而定,且离中心越远,影响力越小。一切普通的标准并不发生作用,一定要问清了,对象是谁,和自己是什么关系之后,才能决定拿出什么标准来^[9](第 36 页)。

差序结构存在的社会背景是熟人社会,熟人社会的重要特征是对外的封闭性和内部的不流动性,以人情和信任机制为运行规则。相对当代官员阶层而言,其内部的熟人社会特征非常明显。首先,系统对外高度封闭。近年来,公务员队伍中向外流动极少,基本上符合“招录入其中,退休出其外”的特征。其次,官员利益基本由内部决定,官员的任命和考核都在一个相对固定的小圈子内进行,更重要的是外在机构和力量难以给予实质性的评测和干预。第三,系统内部的交流大多是熟人之间的交流,官员的交流大多在同部门、同地区的不同岗位之间进行,官员的流动程度低,一机构或部门内部的人员基本固定,领导干部虽然流动性较大,但他们对经常打交道的同级官员非常了解;最后,官员内部形成了熟识的人际网络,形成了相互关照的默契传统。在本案例涉及的官员中,大多长期在该区工作,符合熟人社会的特征,具备差序格局的基础。

中国传统社会中的“差序格局”,其表象是一种社会关系的格局,其实质则是一种对社会资源进行配置的模式,非正式社会关系网络由于能够支配很多资源,因而自身成为一种具有资源配置功能的资源。这样,官员的私人关系就变得非常重要,因为在这种配置格局下,已经互相了解、曾经互相帮助的官员,在争夺各项资源时更可能再次合作。熟人社会中的个人有相互帮助、相互肯定的需要,所以存在天然的合作动机,这种合作又是以人情为纽带的。亲密的共同生活中各人互相依赖的地方是多方面和长期的,因之在授受之间无法一笔一笔地清算来回。亲密社群的团结性就依赖于各分子间都相互拖欠着未了的人情^[8](第 75 页)。人们大多有计划地发展与他人的私人关系,加强熟悉程度,建立私人感情,因为这意味着日后可以相互帮忙^[10](第 180 页)。

差序格局中的官员行为,便是以官员个人为中心的行为,他们依据与其关系的亲疏远近,确定竞争与合作策略。这点在当代中国政治运行中仍有所体现,政府间关系在相当大程度上由官员关系决定,虽然政府部门的职能等可能已经制度化,但官员间的差序格局的关系特征,仍对政府运行发挥着巨大的影响。由此,在机构内部真正发挥作用的“潜规则”还是“差序格局”的“圈子”。“圈子”内部的关系和“圈子”之间的关系^[11](第 140 页)。在社会转型期,则存在着“工具性差序格局”^[12](第 21 页),社会联系是围绕着个人而建立起来,人们建立关系时考虑的主要是有实利可图,非亲属也可以被纳入格局之中,中心成员常要与其他成员亲密的关系。从中心格局向外,格局中成员的工具性价值逐级递减,关系越亲密,就越有可能被中心成员用来实现其目标。

案例表明,官员人际关系的差序格局特征,对府际运行产生实质性影响,官员的人际关系到什么程度,政府间的支持配合就可以到什么程度。案例中涉及到的关系可以大致分为四个由近到远的差序结构。第一层是亲密层,这一层最为牢固,也最经得起时间检验,这一层关系主要存在于长期相识的同事之中,亦存在于不同程度的内部亲缘关系之中,在案例中表现为 Y 书记与财政局官员的关系、工委 Y 书

记与文体局副局长之间的关系、Y书记与区文明办主任的关系。第二层是亲近层,这一层是已经建立初步关系,但尚未稳固。随着互动的增多和时间的推移,官员进行双向选择,部分会进入到相互的亲密层,在本案例中表现为X书记与各街道相关负责人之间的关系、Y书记与经贸局局长间的关系、F工委办公室主任与报社新闻部主任的关系。第三层是普通层。这一层是刚刚进入交际网络的阶层,人数最多,但关系也最不稳固,大致正处在双向选择和认识了解阶段,在本案例中表现为X书记与区委组织部领导之间的关系、Y书记与街道办领导的关系。第四层是排斥层。官员间已经比较了解,但认为已基本不可能建立起亲密关系,案例中Y书记与区委组织部领导、区编办领导之间的关系就属此种。

从案例中可以看出,处在亲密层关系的官员,双方或已多次合作,或存在亲属关系等特殊关系,相互已非常了解,高度信赖,他们间的议题基本是全能的,无所不包;处在亲近层关系的官员,相互间已有一定的了解,有一定的关系基础,相互会采取有限支持与配合策略,并在互动中视对方的反馈情况确定下一步的策略;普通层的关系较为薄弱,双方一般打交道次数不多,官员间一般会采取按章办事的态度,官员间的策略选择有相当大的偶然性;而排斥层的关系则会导致政府间的相互制约,双方会将制度设计中的弹性空间发挥到最大,以牵制对方。

四、关系网络与政府间博弈

一般认为,市场机制与科层机制对政府间关系调节发挥作用,前者主要在政府间竞争中发挥作用,后者则主要发生在不同层级政府之间^[13](第93页),市场制与科层制被视为地方政府间关系调节的两种基本机制。本案例的研究表明,在当代中国政治运行中,存在着第三种调节机制,这就是依托于官员私人关系网络的调节。

西方理论中也有大量对府际运行中的人际关系的研究,人际关系和制度关系被认为是任何政策网络中的约束与资源,对网络内的所有交换产生影响^[14](第10-11页)。理性选择理论认为,维持关系网络稳定来自互惠和信任的预期,它是在各有自己利益的人之间不断互动中发展出来的^[15](第95-120页)。相互合作还意味着双方权力的增强,增加官员自身的私人关系能量。在无限次重复博弈状况下,由于存在冷酷策略(Grim Strategy)与礼尚往来策略(Tit For Tat Strategy)等触发机制,合作可以顺利进行^[16](第231-237页)。

需要特别注意的是,本文中的人际关系,与西方语境下的人际关系有着根本性的区别。西方语境中的人际关系,大多指个体之间的关系(individual relation),是不包含私人因素的意思。而中国的人际关系,则一方面包括西方政策网络中的普通人际关系,另一方面,也是更重要的,包含官员之间的私人因素,在本质上主要是一种私人关系(private relation)。

实际上,在当代中国的政治实践中,私人关系的力量已非常明显,没有这种私人关系,正常的政治运行都有可能难以进行。官员在很多时候无法动用国家所赋予的行政权力资源,而是必须运用一些自己所拥有的非权力性社会资源,才能完成任务。基层政府职能部门正常工作的开展,也需要官员在科层体系之外,利用个人人际资源,协调同其它机关的关系,整合各种必备的资源^[17](第29页)。

本案例表明,府际运行中的制度因素固然重要,但官员之间的私人关系不可小觑,案例中政府间的合作与博弈,正是在私人关系的基础上展开的。F工委与区委组织部和区财政局的制度关系未变,但Y书记与X书记的经费获取渠道就有很大不同;在同样的机构职能下,Y书记难以组织街道参加活动,而X书记则有效地加强了对街道的指导和联系;区文明办与F工委之间的关系,也在很大程度上因人而异。此外,区编办在第一环节对区委政策的变相篡改,实际上与Y书记与他们不熟悉有很大关系;在办公条件方面,依靠Y书记与机关事务管理局领导的关系,才顺利解决了办公室配备、车辆等基础设施问题;区文体局对社区进行帮扶,在很大程度上是由于副局长的爱人正在该社区驻点。

正是在这一意义上,府际之间是否合作、怎样合作直接取决于官员的关系网络。在差序结构理论中,熟人之间的关系是以血缘为中心的,地缘关系服从于血缘关系,即空间位置的挪动并不能改变熟人社会中的关系特征。与此相类似,具备工具性差序格局特征的官员私人之间,亦存在着类似的情形。官

员的职位虽然在不断变动,但关系网络不变,熟人挪动到哪里,府际关系就可能流动到哪里。官员之间的私人关系也由此可以加强部门或地区联系,实现部门间、地区间的合作,它甚至可以将看似没有丝毫关联的政府部门联系起来。在此种关系网络下,府际运行不仅以政府之间的制度规定为线索,更是以政府官员的私人关系为联系纽带。即使政府机构之间在制度设计上几乎很少关联,但只要各政府机构的主要官员之间存在熟识的私人关系,则两机构仍然可直接发生作用。地方政府之间的竞争与合作,由此具备了很强的私人关系特征,官员的关系网络状况,直接决定着府际关系的亲疏远近。

更为重要的是,任何政府,都不仅是一个体系,而且是一个过程,政府总会在一定程度上偏离法律和制度对它的规定^[18]《原版序言》)。行政机构常常是在宽泛的和模棱两可的法令下运行的,这就给他们留下了较多的空间去决定做什么或者不做什么^[19](第 84 页)。对于当代中国来说,由于国家的急剧转型和政策的相对滞后性,府际关系存在着大量的不规范现象,在制度不完善的情况下,官员必须更多地依靠临时协商来解决问题,府际关系中存在着很大的弹性空间,这些都为官员提供了一展身手的机遇。

此外,府际之间的纵横捭阖,往往不仅在于基本资源之间的分配,更在于弹性空间内的资源争夺,弹性空间内的资源虽然在绝对量上不占主导地位,但它对行政组织的作用是极为关键的。如案例中 F 工委活动经费来源中,包含职工工资的年度财政拨款,在数量上最为巨大,但就实际作用而言,活动经费的作用才是最为重要的。弹性空间内资源,正是府际博弈的关键内容,而这些资源,大多是必须通过私人关系才能获取的。

由于私人关系具有强大的资源交换和汲取功能,关系网络是重要的资源配置范式,私人关系成了政府组织及其成员得以生存和发展的重要条件。基于这一判断,我们也可以从另一层面认识政府间关系。政府间的博弈,一方面是政府机构间以资源争夺或利益分享为中心,在既定的制度框架内进行的竞争与合作过程;另一方面,也是政府官员调动组织内的各种私人关系,在一定的弹性空间内进行的基于私人关系的资源交换,并同时构建关系网络的过程。

五、拓展讨论

(一)关于中国政治运行模式的变迁

本案例研究表明,在当代中国政治运行中,科层制的方式已经受到很大挑战,政府内部的整合能力有所下降。社会学领域对当代中国国家与社会之间的关系进行了持续讨论,并深入分析了其中的统合主义特征以及正在出现的新情况。本研究则表明,即使在政府内部,计划经济时代的政治运行模式正在发生新的变化。

(二)基于私人关系型运行机制的府际治理

威廉姆森认为,当不确定性、交易频繁、资产专用性等变量处于较低水平时,市场机制可能会取得比较理想的治理绩效;当外部制度环境完善,不确定性、交易频繁、资产专用性等变量处于较高水平时,科层制可能是一种比较理想的治理机制^[20](第 159-187 页)。本研究中则证实了事实存在的第三种府际调节方式。如何在私人关系型府际运行机制实际发挥作用的既定事实下,综合多种调节方式,扬长避短,建立良性的政府间关系,将是一个非常重要的问题。

注 释:

① 2007 年原湖北省委书记调离前感言:与湖北的同志们有深厚感情,今后一定加大对湖北援助。新华网,2007 年 10 月 27 日。

② 本处指广义的政府,即政府包括党群部门,参见朱光磊:《当代中国政府过程》,天津人民出版社 2002 年版。

③ 政府间关系也包括政府内部不同权力机关间的分工关系。参见《府际关系论》,中国社会科学出版社 2005 年版。

④ 按照研究惯例,笔者对案例所涉及的地点和人物均做了必要的技术处理。

⑤ 机关的经费大致有两个来源,其一是预算内的经费,包括职工工资等常规开支方面;其二是需要临时申拨的专项经费,区委组织部、区财政局都有下拨该经费的权力,文中临时经费即指该类经费。

⑥ 简报一般以报道区内各政府部门和街道的动态性消息为主,为区领导提供信息服务,且在一定层级内部传阅。

[参 考 文 献]

- [1] 梁幸枝、邢 婷:《人情的选择,还是制度的依赖》,载《社会》2003年第5期。
- [2] 谢庆奎:《中国政府的府际关系研究》,载《北京大学学报(哲学社会科学版)》2000年第1期。
- [3] 胡 伟:《政府过程》,杭州:浙江人民出版社1998年版。
- [4] 张紧跟:《当代中国地方政府间横向关系协调研究》,北京:中国社会科学出版社2006年版。
- [5] [美] 詹姆士·威尔逊:《美国官僚政治》,张海涛等译,北京:中国社会科学出版社1995年版。
- [6] [美] 威廉·尼斯坎南:《官僚制与公共经济学》,王浦劬译,北京:中国青年出版社2004年版。
- [7] 陈庆云、曾军荣:《论公共管理中的政府利益》,载《中国行政管理》2005年第8期。
- [8] 费孝通:《乡土中国》,北京:三联书店1985年版。
- [9] 费孝通:《乡土中国生育制度》,北京:北京大学出版社1998年版。
- [10] Walder, Andrew G. 1986. *Communist Neo-traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*. Berkeley: University of California Press.
- [11] 马 戎:《“差序格局”——中国传统社会结构和中国人行为的解读》,载《北京大学学报(哲学社会科学版)》2007年第2期。
- [12] 孙立平:《关系、社会关系与社会结构》,载《社会学研究》,1996年第5期。
- [13] 张明军、汪伟全:《论和谐地方政府间关系的构建:基于府际治理的新视角》,载《中国行政管理》2007年第11期。
- [14] Marsh, David & R. A. W. Rhodes. 1992. *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- [15] Coleman, James S. 1988. “Social Capital in the Creation of Human Capital,” *American Journal of Sociology* 94(9).
- [16] 王则柯、李 杰:《博弈论教程》,北京:中国人民大学出版社2004年版。
- [17] 彭 勃:《政策网络理论与中国基层政治研究》,载《中共浙江省委党校学报》2004年第1期。
- [18] 朱光磊:《当代中国政府过程》,天津:天津人民出版社2002年版。
- [19] Anderson, James E. 1984. *Public Policy Making* (3rd Edition). New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc.
- [20] Williamson, Oliver E. 1991. “Economic Institutions: Spontaneous and Intentional Governance,” *Journal of Law, Economics and Organization* 7.

(责任编辑 叶娟丽)

Relationship Network & Its Impact on Government Relationship

Qi Xingfa

(School of Government, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275, Guangdong, China)

Abstract: The article applied “Chaxu Geju” theory to the analysis of the relationship between governments. The relationship between officials is very diversified, the private relationship between officials is a critical factor in intergovernmental cooperation and how to cooperate. Besides the market system regulation and the bureaucratic system regulation, government relations are also related with the relationship network between officials. To a certain extent, government process is the process of resource exchange based on their private relationship, and building relationship networks between officials meanwhile.

Key words: Chaxu Geju; relationship network; government relationship; operating mechanism; case study