华南农业大学学报(社会科学版)
2010年第3期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 3 2010
(第9卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 9)

基层政府运行中的"过度关系化现象"

——一个政府行为的组织制度与关系网络的竞争逻辑

张云昊

(河南师范大学 政治与管理科学学院, 河南 新乡 453007)

摘 要: 在中国基层政府的运行中,一个普遍存在的现象是,无论是正式权力的获取与行使,还是各类资源的竞争与分配,都存在着一种非正式的关系网络途径,这在一定程度上导致了基层政府的合法性危机。文章在综合人际关系学派、社会文化学派和关系网络学派的基础上,用"过度关系化"这一概念对这类现象进行了概括,并从政府制度的合法性机制与关系网络的效率机制之间的内在竞争逻辑出发,提出了三个解释性的命题:(1)竞争目标差异命题;(2)制度约束效力递减命题;(3)竞争成本比较命题。研究表明,过度关系化现象是组织制度的合法性机制与关系网络的效率机制之间不对称竞争的结果。而要对这一现象进行治理,就必须从稳定的组织制度体系与结构的改革入手,寻求组织制度与关系行为之间的平衡。

关键词: 基层政府; 过度关系化; 组织制度; 关系网络

中图分类号: D693.62 **文献标识码**: A **文章编号**:1672-0202(2010)03-0091-08

一、"过度关系化"概念的提出

基层政府作为国家政权一体化建设中的一个重要组成部分,它在中国政府组织体系中占据着"承上启下""上传下达"的重要战略位置。基层政府权力运行的规范性、政策执行的公平性和自由裁量的公正性决定着基层政府乃至整个政府体系的合法性①。但是,在基层政府的实际运行中,一个引人关注的现象是,无论是正式权力的获取或行使,还是各类资源的竞争与分配,都存在着一种非正式的途径,即通过个人或团体的私下"关系行为"去获取或行使职权,争取或分配资源,这种非正式的途径在一定程度上"架空"了正式的制度途径,使正式制度成为一个摆设的"花瓶",由此影响了组织的运行效率与公正性。例如,在基层政府的日常运行中,"拉关系""跑关系""找关系"成为组织内外各色人等的日常话语和行为策略。在职权的获得上,与上级主要领导的"关系程度"成为下级成员能否晋升的一种评判和筛选标准;在职权的行使上,"开后门"成为基层政府官员和地方民众心照不宣的策略;在与上级政府的资源争取上,"跑项目""跑资金""打点"已经成为基层政府的基本目标和行为手段;在基层政府与社会的评价体系上,娴熟于关系策略的人不仅被冠予"能

收稿日期:2010-04-23

基金项目:河南省2009年软科学重大招标项目(092400420001);河南省2009年政府决策研究招标课题(B221)

作者简介:张云昊(1981—),男,河南南阳人,河南师范大学政治与管理科学学院讲师,主要研究方向为组织社会学与政府管理.

① 合法性有广义和狭义之分。广义的合法性主要指由法律制度、道德伦理、文化习俗等规范的社会秩序;狭义的的合法性主要指政治秩序,即被统治者对统治者的承认和认可。本文中的合法性主要指狭义的合法性,即政府的运行在多大程度上得到公众的认可,这一认可的基础来自于政府对法律、政策的公平执行、对自由裁量权的公正衡量以及政府运行的相对高效率。本文如果没有特殊说明,都是从狭义的角度使用合法性概念的。

人”“会办事”“能干”等荣誉,而且还会获得一定的社会地位和非正式权力[1-5]。这些“关系行为”在基层政府中的泛滥,导致其运行的诸多困境。例如,发达的关系型权谋文化导致组织内耗,影响了组织整体运行的效率;以“关系”为中心的逆淘汰机制违背了组织的公正性,形成了关系型资源粘合机制[6];“关系行为”在基层部门之间的发展导致了“中层势力”和政策执行中的“共谋行为”[7]1-3。那么,我们该如何概括这种行为及其所引起的诸多现象呢?这是寻求进一步研究该现象的前提和基础。

实际上,人类社会的关系行为及其网络已经被不同学科的很多学者所关注,并提出了许多富有解释力的概念和逻辑。这些研究可以大致划分为三个学派,即组织管理学中的人际关系学派,中国文化研究的文化学派,以及近年来新崛起的社会网络学派。

组织研究中的人际关系学派认为,关系行为所形成的非正式关系网络不仅不影响正式组织的制度与结构,而且由于其能够为组织成员提供心理、情感、价值等积极支持而有效地提高组织的运行效率。显然,这一解释与我们所观察到的组织现象不相符合。

关系行为作为中国日常社会生活的一种普遍现象,已被许多研究中国文化的学者所关注。他们概括出了一些富有解释力的概念。比如梁漱溟提出的“关系本位”,费孝通提出的“差序格局”,黄光国提出的“人情—关系—面子”的分析模式等。但是,这些研究主要是从文化的角度进行一般的、抽象的解释,认为关系行为是儒家文化建构的一种行为模式,是中国社会的一种独特的规范秩序,是中国人建构团体结构以及获取和调动资源的一种主要手段,从而把“关系行为”提升到一种根植于文化的社会本体论特征的高度。因而,从文化角度的泛化解释所提出的这些概念也不足以精确地概括基层政府中因关系行为及其发达的网络所导致的诸多病症。

人类关系行为下所形成的社会网络现象也引起了西方社会学、经济学和管理学的关注,逐渐形成了近年来在新经济社会学领域中崛起的社会网络学派。这一学派主要从两个思路研究社会关系网络。第一个思路是结构主义思路,认为不同的网络结构对个人的自主性限制不同,处于不同网络结构位置的个体会产生不同的行为,因此,对关系行为的解释必须从社会网络结构中去寻找。第二个思路是工具主义思路,认为个人能够通过关系网络争取资源并获得一定的社会地位,关系行为所建构的社会网络能够增进个人的利益。这两种解释路径都是从普遍性的日常实践和一般意义上对关系行为下的社会网络进行分析,对其结果大都持中性或者正功能的观点。这与我们所观察到的基层政府权力运行的现象也不吻合。但工具主义思路为我们概括基层政府的关系行为及其结果提供了启示。

从社会网络学派的功利性视角来看,基层政府组织中关系行为及其网络的滥觞实际上是组织中的个人或团体①为了追求自身的利益效率而过度使用关系网络的结果。这种旨在维护自身效率的关系行为突破了正常的人际关系限度而体现出过度工具化的特征,从而使其一方面失去了人际关系学派所认为的优势,另一方面它所追求的个体或团体效率又是以牺牲组织的整体效率和公正性为代价的。我们把这种组织中过度工具化特征的关系行为称为“过度关系化行为”,把这种行为所型塑的结构称为“过度关系化网络”,把这种行为与网络在组织中可观察的表象称为“过度关系化现象”。由此,我们可以对“过度关系化行为”这一概念进行界定,它主要指个人或团体背离正式制度规则或者利用正式制度规则中的漏洞,通过已有的关系网络或者私下的关系运作实现自身功利性目的的非正式行为。这一概念的界定强调了两点,其一是关系行为功利性的一面,其二是这

① 在这里,团体主要指相对意义上的正式或非正式的小集团,例如,各科、室相对于某职能部门是个小团体,县政府各职能部门相对于县级政府是一个个的小团体,而县级政府相对于市级政府也是一个团体。如无特殊说明,本文中的团体皆为这一含义。

种功利性的关系行为背离了正式制度规则的公正性。这种背离正式制度规则的情况有两种，一种是明目张胆的违反正式制度，但这种情况是一种极端，现实中较少；另一种情况是绕过或变通正式制度规则，利用正式制度存在的漏洞进行运作，因为任何制度都是有限理性的，都存在一定的漏洞，这就为关系行为的运作提供了空间。这两种情况从根本上讲都背离了正式制度的公正性原则。

值得强调的是，本文所提出的“过度关系化行为”这一概念，实际上是关系行为的一种较为极端的形式。一般的关系行为是人们日常实践的基本活动形式，无论是社会网络学派还是文化学派都是从这个角度进行解释的。人际关系学派则肯定了组织中关系行为及其网络的积极一面，但是，如果组织中过度使用关系行为及其网络就会对组织的运行造成严重的负面影响。因而，“过度关系化行为”这一概念强调了关系行为及网络在组织中的负功能，这在一定程度上弥补了已有研究的不足①。

“过度关系化”行为及其现象在中国社会转型背景下的基层政府运行中表现的相当深刻和广泛。随着中央政府改革和治理的深入，基层政府的这一问题日益突出。对这一问题进行深入系统的解释，是寻求基层政府改革的一个基本前提。

二、“过度关系化现象”：组织制度与关系网络的竞争逻辑分析

在基层政府的运行中，无论是正式权力的获取与行使，还是各类资源的竞争与分配，主要存在两个途径：一个是组织制度规则所设定的正式途径，另一个就是通过私下关系网络所形成的非正式途径。

从新制度主义学派的视角来看，正式的组织制度是一种合法性机制，这一机制建立在社会承认的逻辑上，它要求行政组织中的公务人员成为一个“公益人”和“中立人”，即按照预先设计的理性化制度规则不偏不倚、无恨无爱、公私分明，忠诚的、即事化的执行政策、行使权力、分配资源及处理其他公共事务，从而维护行政组织运行的公正性、效率及合法性。但是，公共选择学派的研究表明，行政组织中的公务人员并不是一个完全的“公益人”或者“中立人”，他们同时也是一个“理性经济人”，只要有机会，他们就会在组织中追求自身效益的最大化。由于正式制度规则对每一个人提供的机会是均等的，它对于组织成员的自身效率来讲是相同的。因此，如果严格按照组织规则运行，那么就能有效地屏蔽个人的私利诉求。然而，制度规则虽然可以约束个人在组织中的行为，但个人在制度中并不是一个简单的“应声虫”，他可以根据自己对制度规则的理解和把握，灵活性的执行，打破正式制度规则的均等性，选择能给自己带来最大程度满足的行动方案，这就形成了组织中非正式的私下关系网络，它为满足个人的自身效益提供了机会和途径。如果从社会网络学派的功利主义视角来看，非正式的关系网络就成为旨在提高个人或团体功利性需要的一种效率机制。按照著名社会网络理论家博特的命题就是：“如果一个人能够成功的运用网络，他的生活机遇就会大大改善。”[8] 因此，基层政府的运行在本质上就表现为组织制度的合法性机制与关系网络的效率机制之间的竞争。从这一角度来看，持续而顽固存在的“过度关系化现象”就得到了一定程度的解释，它表明在当前的基层政府运行中，组织制度在与关系网络的竞争中并未占据优势，相反，关系网络在一定程度上僭越了组织制度，从而形成了“过度关系化现象”的滥觞。

那么，为什么关系网络的效率机制能够在竞争中僭越组织制度的合法性机制并占据一定的优

① Portes 就曾指出，在社会网络和社会资本领域有待深入探索的一个问题是，个体为谋求私利而对其个人联结的利用是如何损害到组织的。参见 Portes A：《The Two Meanings of Social Capital》，载自《Sociological Forum》，2000 年第 15 期。

势呢?这就涉及到竞争双方各自追求的目标、约束条件、成本等因素。本文的中心命题是:当下基层政府组织中的"过度关系化现象"是当前政府组织制度与关系网络不对称竞争的产物,因此有着特定的制度与网络逻辑。对于这一特定的逻辑,我们通过提出三个命题来进行讨论:(一)竞争目标差异命题;(二)制度约束效力递减命题;(三)竞争成本比较命题。

(一)竞争目标差异命题

首先,我们来讨论一下合法性机制下基层政府的目标设定。按照新制度主义学派的观点,制度的合法性基础必须是建立在社会广泛承认的逻辑之上,而不是建立在功利性或实用性的基础之上。因为利益的变化总是要远远的快于制度的变化,如果制度建立在功利性的基础上,那么这个制度肯定是多变的和不稳定的。著名人类学家道格拉斯也认为,制度必须建立在人们都能够接受的基本理念的规范之上。随着现代公共行政学的发展,建立一个"公正、高效、民主、责任、服务"的政府已经成为人类社会的基本信念和共识。因而,现代政府的合法性制度必须是建立在这些被社会广泛认可的"共识理念"的基础之上。那么,相应的,当代中国政府制度环境的合法性机制就要求基层政府要严格地服从上级政府设定的各种制度,有效地执行上级的政策安排,公正地行使权力,公平地处理和裁决地方社会的各种公共事务,从而维护社会的公共利益,为公众谋福利。因此,政府制度追求的目标是组织的永续性、正义性和整体的效益。这一目标决定了政府的制度安排必须首先把组织内外的各种资源竞争设定在维护组织公平和整体效率的目标上,其次才考虑个体或团体的效率。

然而,作为一个理性"经济人",组织中的个人或团体追求的目标更注重自身的效率。他们在进行组织资源的竞争时,首先考虑的是自身的利益。因为能否在组织中更快更多的获得资源,这决定着他们的权力地位和可支配的资源。因此,组织制度所设定的目标就与个人或团体追求的目标表现出了差异,这种差异在一定程度上呈现出竞争关系。个人或团体只要能够找到一个更为有效的达成自身目标的途径,那么,他们总会千方百计的突破制度规范,把制度目标束之高阁。关系网络一方面作为一种直接服务于个人或团体的效率机制,另一方面作为中国社会获取资源的惯习方式,在当前基层政府的制度环境下①,相对于正式制度的合法性机制,关系网络的效率机制对个人或者团体的目标达成显得更为有效。首先,对个人来说,如果他能够与资源分配者建立良好的关系,那么他就有可能更快更多的获得所需的资源,这相对于严格遵守制度规则来说更为有效。其次,从基层组织的内部运行来看,一个主要领导要想让自己的决策和指令得到有效的执行,使工作完成的比较出色,获得较好的政绩,通过建立忠诚于自己的私人强关系网络要比依靠仅仅是工作关系的弱关系网络有效得多。最后,从基层政府的外部运行来看,它们面临着争取各种资源的压力。这些资源主要来自上级的拨付和授权,如果仅仅依靠正式的科层组织体系来获取资源,那么无论从量上还是从效率上都远远逊于依靠关系网络所取得的效果。

因此,在基层政府的运行中,由于制度合法性机制所设定的目标与组织中个人或团体追求的目标存在一定的差异,这为组织中非正式的关系行为产生提供了空间。这种差异主要表现在两个方面:第一是价值目标的不同,合法性机制追求的组织公正优先与个人或团体追求的的效率优先有着根本的矛盾,如果无法平衡与调和这种矛盾,两者的裂痕越深,那么组织中非正式关系行为就会越多;第二,在中国社会转型背景下的基层政府,合法性目标存在着很大的模糊性和缺乏具体的操作性,而个人或团体的目标却是清晰而具体的(权力或资源),这种差异进一步的拉开了两者的距离,这种距离越大,那么组织中非正式的关系行为就会越激烈。正是由于这两方面的目标差异

① 事实上,西蒙的有限理性理论揭示出,制度也是有限理性的,任何制度都是有限的,都是存在漏洞的。因此,也就可以被突破。尤其在中国当前转型社会的背景下,制度缺失和监督无力会进一步加大这种可能性。

为基层政府官员大量运用非正式的关系行为提供了空间，从而造成关系行为在组织内的过度发展，产生了“过度关系化现象”。由此我们可以得出相应的命题：组织设定的合法性目标与组织内的个人或团体的目标总会存在一定的差异，这种差异越大，组织内个体或团体采用非正式行为的机会就越大，那么过度关系化行为就会越泛滥。

（二）制度约束效力递减命题

从上面的讨论中我们知道，正式制度的合法性机制维护的是组织的公正和整体效益，而关系网络追求的却是个人或团体的私下效率。这两者存在着价值目标的冲突，这种冲突如果不能够有效地调和与制衡，就会动摇和损害组织的合法性基础。为了维护组织的稳定和发展，加强制度建设，把非正式行为约束在制度范围之内，最大程度地降低其对组织合法性的伤害就成为必要的手段。

在中国自上而下、等级森严、一体化的政府组织体系中，加强制度建设始终是中央政府的主导话语和核心命题。基层政府作为国家政权一体化建设的基础部分，其制度改革与建设的动力主要来自中央政府。从中央政府来说，由于基层政府的特殊地位，其重要性不言而喻。因此，如何制定有效的制度规范来约束基层政府的组织行为，使其能够公正地行使权力，不偏不倚地执行中央政府的政策布署和制度安排，从而维护整个政府体系的合法性，就成为中央政府的重要战略。从这个意义上来说，中央政府的目标就是运用合法性机制尽可能地约束基层政府的各种行为，以使其统一到中央政府的决策部署上来，维护自上而下的科层体系的完整性。

但是，事实上，中央政府对基层政府的制度约束效力却往往是递减和无力的。这一方面是因为科层制本身有着权力自主化倾向的内在动力，另一方面是因为科层制等级链条所带来的制度约束效力的递减规律。

首先，基层政府总是有着摆脱上级控制、扩大自主权的内在动力。这一点，韦伯曾有过论述，他认为，科层制权力总有着不断扩张的倾向[9]。因此，从基层政府的立场来看，他们总有着弱化合法性机制的冲动。这种冲动就形成了中央政府与基层政府之间的潜在竞争：一方面是上级政府不断强化合法性机制，一方面是基层政府想尽办法弱化合法性约束。由于基层政府处于科层制的最低链条，所以它们无法对制度或政策有更多的发言权，但这并不代表基层政府就是完全被动的。我们知道，任何制度和政策在本质上都是要有人来执行的，所以，基层政府虽然无法在正式制度层面改变合法性机制的束缚，但它们可以运用行为的灵活性来应对，从而对合法性机制进行“变通”。这就在一定程度上降低了制度的约束效力。

其次，中国政府组织体系是一个自上而下多等级链条（五级制）的科层结构。发自中央政府的制度或政策，经过层层的链条，当到达基层政府时，一方面会有部分信息失真，另一方面最重要的是由于基层政府距离制度发出的中心点较远，所以约束效力与监控的力度会逐渐的减弱。这为基层政府组织内外过度运用关系网络竞争权力和资源提供了条件。例如，许多基层政府官员认为“天高皇帝远”，所以并不把中央政府的一些制度安排或政策放在眼里，造成了基层政府的“土皇帝现象”①。而基层政府组织行为的直接监控机构（主要指直接上级，比如乡镇相对于县，县相对于地级市等）由于与基层政府有着千丝万缕的利害关系，因而他们之间往往形成“一荣俱荣、一损俱损”的“共谋行为”[7]14。这导致中央政府对基层政府的制度约束力进一步减弱。制度约束力的减弱就为基层政府官员追求个人或团体利益的非正式关系行为的发展提供了更多的机会和更大的空间，从而形成“过度关系化现象”。

根据以上讨论，我们可以得出此悖论的又一个命题：制度约束效力递减命题，即在自上而下一

① 这一现象来自民间的说法，主要指部分基层官员在处理地方事务时，由于制度约束力的减弱，所以拥有较大的自由裁量权，并不按中央政府或者上级政府的制度途径去处理，更多地加入个人的意志。

体化的科层体系内,制度的出发点到达执行点的链条越多,距离越远,其约束效力就越弱,因此,过度关系化行为就会越发达。

(三)成本比较命题

成本是任何一种理性行动必须考虑的一个重要因素。在组织中,之所以一种行为会比另一种行为被更多的行动者所运用,其中一个主要的原因就是行动者在进行成本比较后发现,此种行为所耗费的成本更低。在基层政府组织中,之所以关系行为会过度发展,一个主要的原因就是在权力与资源的竞争中,关系行为比制度行为成本更低,成功的机会和效率更高。这一成本的比较是建立在基层政府所处的制度环境的基础之上的。

一般来说,制度作为维护科层组织合法性的"宪章",它主要是对组织行为进行有效的约束。这种约束包括两个方面:激励和惩罚。通过激励与惩罚的设置,制度试图排除组织中个体的自利性行为,使其能够与组织的整体目标保持一致。但是,对于组织中的个体行动者来说,制度化的途径是要付出一定成本的。这一成本包括行为者所花费的时间、精力和竞争成功的机会等。如果制度化途径的成本过高,那么行动者就会采用非正式的关系网络途径。这一途径也是要付出成本的。首先,建构关系网络需要花费大量的时间、精力、物质等投资;其次,运用关系网络总会在某种程度上与正式制度相背离①,这种背离一旦被发现,就要承受相应的惩罚,这种惩罚是一种预期的成本。那么,在组织的运行中,行动者具体采用哪种途径就涉及到成本比较的问题。如果行动者认为在目标达成的预期中,一种途径的成本低于另一种途径的成本,那么,他就会倾向于采用该途径。

在基层政府的运行中,由于正式制度在具体目标和操作规则的设置上具有一定的模糊性②,再加上权力高度集中的科层制结构,这实际上使竞争的成功机会控制在主要领导手中。他们是否能够真正贯彻制度的原则,取决于他们自身的品行或者监督惩罚机制的是否有效。由于组织中的个人都有追求私利的倾向,这使依靠道德贯彻制度原则的可能性大打折扣,因此必须依赖监督体系的控制。但是,事实上,基层政府的监控体系却是十分苍白无力的。例如,官员流动机制中的能进不能出、能上不能下的制度安排使基层公务人员缺乏应有的责任意识;内部化③的监控制度安排使其形同虚设;自上而下的监督存在着递减效应;自下而上的监督缺位等等。监控体系的不健全,惩罚机制的不完善,这些都使背离制度的行为成本较低。因此,对于上级领导来说,一方面由于下级竞争成功的机会控制在他们手中,这就使得建立忠诚于他们自己的关系网络变得极为容易,也更符合自身的利益;另一方面由于违背制度的成本较低,这就使得他们在制度成本和关系网络成本的比较中,认为关系网络成本更低,带来的收益更大,也就更倾向于运用关系网络的途径。对于下级来说,由于上级倾向于建立自身的关系网络,因而运用正式制度途径的竞争成功几率较低;而运用关系网络,无论成本高低,成功几率都会提高,这对于下级来说是最大的收益。在这样的条件约束下,下级预期运用关系网络的成本还是低于制度成本,因而也就更倾向于运用关系网络。

从成本比较的角度来看,在现有制度条件下,由于基层政府官员违背制度的成本较低,这在一定程度上导致了过度关系化行为的泛滥。由此,我们可以得出成本比较命题:在自上而下的科层组织中,背离制度的成本越低,过度关系化行为就会越发达。

---

① 这种背离包括三种情况:绕过制度、变通制度和违反制度。绕过制度主要指利用制度的漏洞,变通制度主要指利用制度的模糊性和弹性。

② 例如在基层干部的选拔中所规定的考核标准"德、能、绩、勤、廉"中,除了"勤"具有可操作性外,其他的都是很模糊的,"德、能、绩"的评判最终控制在主要领导手中。

③ 指监控机构设置在政府体系内,受其控制,缺乏独立性,这导致监督失效。

基于以上分析，我们从正式制度的合法性机制与关系网络的效率机制对比的角度解释了基层政府运行中的“过度关系化现象”。这一解释的基本逻辑是：由于正式制度与关系网络在价值目标和具体诉求上的差异，这使关系行为突破制度规范具有了可能性；在当前中国的政府制度下，由于自上而下、自左到右[①]的一体化、封闭性的科层体系，使得正式制度的约束效力递减，这也就导致背离正式制度的行为成本较低；在这种情况下，关系行为在权力与资源的竞争中就具有了相对优势，因而也就突破了制度的规范，不断地发展，形成了组织内过度发达的关系策略和错综复杂的关系网络，最终导致了基层政府组织中的“过度关系化现象”。

三、“过度关系化现象”的治理框架

人际关系学派的研究表明，组织中适度的、亲密的非正式关系网络能够为组织成员提供心理和精神支持，从而增进组织的稳定性和运行效率。但是，“过度关系化现象”却给组织运行带来了诸多的弊病。首先，“过度关系化行为”是个人或团体运用关系网络这一效率机制追求私利，从而导致组织内派系林立，权谋文化发达，使协调成本增加，组织内耗严重，最终一方面导致组织的整体无效率，另一方面损害了组织的合法性基础。其次，从宏观上来看，“过度关系化行为”使公权力演变为“私权力”，使来自中央政府代表普遍性原则的制度和政策经过基层政府的执行转变为特殊主义原则下的支配，从而损害了自上而下的政府体系的权威与合法性，也弱化了中央政府与基层民众之间的双边关系。这在一定程度上造成了政府与社会之间的紧张关系。因此，对“过度关系化行为”进行有效的治理，就成为中国基层政府组织改革的重大课题。

从组织制度与关系网络的竞争逻辑来看，对于“过度关系化现象”的治理，大致的思路应该是寻求关系行为与组织制度之间的平衡，即把关系行为限定在一定的组织制度范围之内，一方面能够保留人际关系网络的优点，使组织成员获得情感与精神支持，消弭理性科层组织对人精神和情感的异化；另一方面能够使普遍主义的正式制度规则得到有效的执行，维护组织整体性的公正和效率，从而保持科层制的内在品质。要实现这种理想的平衡状态，就必须改革科层一体化下的组织制度体系和结构。

第一，增强组织内部的平行监督与制约，改变组织内部制度约束和监控形同虚设的现状。改变自上而下、自左而右的一体化的封闭的科层组织体系，推动组织制度与政策的决策、执行、监督分离，保持其适度的结构功能分化和独立性。这能够保证基层政府内部的平行监督和制约，弱化资源的过度集中，从而改变主要官员的人格化倾向。

第二，强化上级监督的制度约束，改变上级监控的软弱无力。首先来自上级的制度或政策要更加明确、具体、可操作性强；其次要增加背离正式制度的行为成本；最后要减少从中央到基层政府之间过多的等级链条，由现在的五级制变为三级制。

第三，增加来自地方民众的自下而上的监督机制，推进基层政府的民主改革。首先要推行政务公开，打造“金鱼缸政府”[②]，改变科层体系的秘密化倾向，使地方民众能够有权利获得正式的制度规则或政策；其次要使地方民众参与基层公共事务的管理和资源的分配；最后要使地方民众在遭遇到不公正的待遇时能够向独立的裁决机关进行申诉。由此，在这种自上而下、自下而上和平

① “自上而下、自左到右”主要指政府的决策、执行和监督都受一元化的支配，各种机构都处于同一科层体系内，缺乏一定的独立性和自主性。

② “金鱼缸政府”与“阳光政府”的含义有相似之处，但“金鱼缸政府”更强调了极高透明度的民主化管理，而阳光政府虽然也强调了透明性，但更具有一种恩惠和凌驾的意味。因此，笔者认为，“金鱼缸政府”更加形象地描述了政府的透明性和民主化。

行的立体监督体系下,能够保证组织制度或政策的有效执行,抑制以追求私利和个体效率为目的过度关系化行为的泛滥。

第四,从社会文化环境上来看,关系行为是传统儒家人伦情理下的一种惯习性行为模式。要防止这种行为模式的过度发展,就必须用现代的市场经济制度、民主政治制度和文化传播制度来改造它。首先,必须持续推动市场经济制度的改革,通过市场竞争激励个人的创造性,改变传统的依靠关系行为的依附性来获取资源的投机观念;其次,要推进民主政治改革和法治的完善,以革除科层体系的封闭性和资源的高度集中所产生的"过度关系化行为"的温床。最后,要从文化的再生产机制上入手,革新社会观念,培养独立、自主、自强和具有创造精神的个体人格。

参考文献:

[1] 孙立平."关系"、社会关系与社会结构[J].社会学研究,1996,(6):25-30.
[2] 翟学伟.中国人行动的逻辑[M].北京:社会科学文献出版社,2001:302-312.
[3] 张 静.基层政权——乡村制度诸问题[M].杭州:浙江人民出版社,2000:191-212.
[4] 周庆智.中国县级行政结构及其运行[M].贵州:贵州人民出版社,2004:108-111.
[5] 周 玉.干部职业地位获得的社会资本分析[M].北京:社会科学文献出版社,2005:204-244.
[6] 张云昊.科层理性与关系行为:基层政府权力运行的双向逻辑及其效果分析[J].华中科技大学学报(社会科学版),2010,(2):79-85.
[7] 周雪光.基层政府间的"共谋现象":一个政府行为的制度逻辑[J].社会学研究,2008,(6).
[8] 周雪光.组织社会学十讲[M].北京:社会科学文献出版社,2003:123.
[9] 马克斯·韦伯.支配社会学[M].康 乐,简惠美,译.桂林:广西师范大学出版社,2004:70-71.

"Over-guan-xi Phenomenon" in the Operations of Local Governments ——The Competitive Logic between Organization System and Relational Network of Governmental Behavior

ZHANG Yun-hao

(*College of Politics & Management Science*, *Henan Normal University*, *XinXiang* 453007, *China*)

Abstract: "over-guan-xi" is a common phenomenon in the operations of local governments. This paper gives a paradox explanation from three propositions for the phenomenon: the difference of competitive goal, the diminishing of system stringent effectiveness and the comparative competitive cost. The results of this paper show that "over-guan-xi" phenomenon is the asymmetric competition between legitimacy mechanism of government system and the efficiency mechanism of guan-xi network, we must reform the stable organization system and structure and seek the balance between "guan-xi" behavior and organizational system.

Key Words: the local governments; over-guan-xi; organizational system; relational network