

关系运作制度化过程分析^{*}

——华东地区 A 县乡镇政府机构改革的个案研究

王 波

Abstract: There have been many studies about *GUAN XI*, all of them treat *GUAN XI* as an informal factor in organizations. Through investigating the governmental organization reform of Chinese villages and towns in A County of East China, however, we found that the operation of *GUAN XI* has been institutionalized in the local authority organization. In this process, the popular words in the local government create a situation that makes *GUAN XI* able to operate freely. The operation of *GUAN XI* connects with the work of local government and develops a rule in the governmental organization. We also found that the local government operated *GUAN XI* to gain the benefits from the whole organization in the country. While the government organized the whole process of *GUAN XI*'s operation, the operation of *GUAN XI* has been developed into an institution of the governmental work.

前 言

乡镇政府机构改革是在国家政府的推动下进行的地方权力组织^①的变革,是权力组织的正式运作过程。从内容上看,政府机构改革包括制度的转变、结构的调整、机能的转化、人员的变动等方面。这几个方面从根本上说,都涉及到人事的变动,因而必然牵涉到组织内复杂的人际关系。由于机构改革牵涉到每位组织成员的根本利益,所以此时组织内的非正式关系网将会处于极度活跃的状态。在这种情况下对地方权力组织改革过程进行考察,可以使我们加深对组织内非正式人际关系状态的理解。本文通过对华东地区 A 县乡镇政府机构改革过程中非正式关系运作状况的考察,分析了非正式关系运作在地方权力组织中制度化的过程。

A 县位于华东地区,人口约 146 万,是传统的农业大县,工商业不发达。2000 年度的工商业财政收入约为 6000 万,占不到全县财政收入的三分之一。A 县的这种情况在整个华东地区的内地省份中具有代表性,这次 A 县被选为乡镇政府机构改革的试点单位,其原因就在于此。此次乡镇政府机构改革的根本意图是要减轻财政负担,从而减轻农民负担。改革分为两部分:一为压缩机构建制,精简财政供给人员;二为理顺关系,促进乡镇政府职能转变。对人员的改革实行定岗分流,全部人员通过考试、考核竞争上岗;对体制的改革是理顺条块关系,实行条块结合、以块为主的管理体制。从这两部分内容看,都是对人员及其关系的变动。事实上因为人际关系变动的复杂性,A 县自 2000 年下半年就开始对乡镇政府机构改革进行研究设计、组织

* 本文的调查与写作得到了我的导师张乐天教授的悉心指导,在此深表感谢。

① 地方权力组织在本文中指县、乡两级政权。

宣传,并计划于2001年1月实施完成,但实际情况却是到2001年的3、4月间,全县才开始人员的考核与考试。此后,由于这其中出现的种种问题,那些被定为下岗对象的人员不断集体上访,A县的乡镇机构改革便处于停滞状态。

人际关系网及其运作在我国权力组织中的大量存在,已经是一个公认的社会事实。关于中国社会人际关系的问题,学术界有过不少讨论。费孝通以“差序格局”概念分析了中国社会关系的特点(费孝通,1985);梁漱溟认为中国社会是关系本位的社会(梁漱溟,1988);金耀基以人情观念对人际关系的模式进行了分析;黄光国认为关系、人情和面子是理解中国人行为的关键(阎云翔,2000:18)。上述研究虽然都是以中国社会的传统文化作为分析的出发点,但其中的一些概念无疑可以被用来进行对权力组织内人际关系的分析。还有一些学者则从另外的角度进行了深入探讨:王思斌从交往主体标准与交往内容出发对乡村干部之间的交往关系进行了分类研究(1995:25-34);杨善华则从官僚体制的角度分析了上下级之间的微妙关系,说明了权力组织中发展非正式关系的原因(2000:64-75);张宛丽通过对人们地位获得机制的探讨,分析了社会关系的资源特性(1996:64-73);中国学学者欧伊·金(Oi)、沃尔德(Walder)等人提出了“庇护关系”的理论模式,用以解释当代中国组织内部的人际关系;而王大伟(David Wank)研究了私营企业与政治权力的关系,提出了“共存庇护主义”的理论(周雪光,1999:26-42);李文平从经济学的角度分析了人际关系在权力组织内的功能表现,认为通过人际关系的运作,可以节约组织内部的交易费用,弱化组织的约束功能(李文平,1998);林南(Lin)提出了社会资源理论,认为对于权力、财富、声望等社会资源,人们是通过个人的社会关系来获取的(周雪光,1999:26-42);孙立平从资源配置的角度对中国社会关系的变迁进行了分析,并将以往关于关系研究中的普遍主义与特殊主义的两分法、表达性关系与工具性关系的两分法结合起来,提出了四种关系类型,分析了社会关系与社会结构的关系(1996:20-30);杨美惠(M. Yang)认为,中国的礼物经济与关系网络构成了一种和国家权力相抗衡的非正式的权力,关系对行政权力的微观技术发挥了一种颠覆性的作用(阎云翔,2000:17)。这些研究大多针对整个中国社会的人际关系情况,但也为我们勾画了权力组织内部的人际关系图景,因而有助于我们理解权力组织中人际关系的运作和权力组织自身的运作状况。问题是上述研究都是静态的,并且都只把关系作为非制度的因素来加以讨论。而我认为关系网在中国社会的普遍存在及人们对它的普遍遵从,已经使关系的运作在地方权力组织内部呈现出制度化的特点。本文希望通过A县乡镇政府机构改革进行过程的考察,从一个动态的角度来揭示非正式关系运作在权力组织内部是如何被制度化的。

本文的整个调查自2001年7月中旬开始至8月下旬结束,历时一个多月。由于调查是在A县乡镇政府机构改革结束之后进行的,故以访谈为主,同时搜集一些文字资料。在调查过程中,我访问了约30多位有关人员,其中有A县县委的几位领导(县人大主任、县办公室主任、C县长等),A县一些政府职能部门的领导,几个乡的党委书记,以及若干名政府部门的普通职工和几位村干部。访谈对象全部通过亲戚、朋友介绍引见,有的对象就是我的亲戚、朋友或熟人。在这种情况下,访谈只有一个框架性提纲,以聊天的方式进行,现场不作记录。因为访谈是通过熟人关系的方式进行的,所以调查对象所提供的信息比较真实可靠,也比较完备。

一、机构改革宣传过程:话语的分离——关系运作的情境建构

国家正式组织的活动,从计划到实施有一个很重要的中间环节,那就是宣传。事实上宣传

已经成为组织的主要活动之一。作为组织活动的前奏,宣传是为了向公众和组织内的成员传达组织活动的目标、方法、可能的步骤、活动的前景或者后果等,以求得组织成员和公众对组织活动的理解与支持,从而达到组织活动目标的顺利实现。从形态上看,宣传其实是权力组织正式的话语表达,即杨美惠所说的“普遍主义伦理的统治话语”(阎云翔,2000:17)。但这种普遍主义的伦理话语并非地方权力组织中的唯一话语,我们从A县在政府机构改革前所进行的一系列宣传活动中,可以看到地方权力组织中存在着话语分离的情况。这种话语的分离其实是在进行一种关系的动员,用关系伦理的话语建构一种关系伦理的情境,从而可以使地方权力组织的活动在制度权威与情理权威中稳定地推行。

县委书记的会议讲话与乡镇干部们的牢骚

在A县关于乡镇机构改革的一系列宣传活动中,县委书记B某在由各乡党委书记参加的全县改革动员会上的宣传讲话最为重要。县委书记作为全县权力组织的代表,其讲话也代表了组织的话语。B某在动员会上说,乡镇政府机构改革是在邓小平理论和党的十五大、十五届三中全会精神的指导下,是根据国家、省、市有关政府机构改革的方向、目标、内容而进行的;是建立社会主义市场经济体制的客观要求,是推进乡镇政府职能转变,适应税费改革,深化农村各项体制改革,促进乡镇国民经济和社会事业健康发展的重要保证;不仅是全县乃至全省经济社会发展的关键,而且对于整个国家建设与发展的全局也具有极其重要的意义。任何组织和个人都必须积极配合支持这次改革。这段讲话是按事先拟好的讲稿作的,而我们更为关注的是在讲稿结束之后,B某接下来说的一段话。他说,这是省里安排下来的任务,不能不完成。改革就意味着要裁人,我知道在座的每一位都有不少亲戚朋友子女在政府部门工作,可能这样一来大家的利益都要受到触动。可这也是大势所趋。农民负担过重、政府部门人员过多,国家现在也是没有办法。这是上面的意志,我个人也无能为力,我自己就有亲戚可能会在这次改革中下岗。这事确实很难办,牵涉到打人家的饭碗。大家可以回去和职工讲清楚,这不是县里或者乡里领导跟大家过不去,而是省里的安排。个人的事都自己再想想办法。据说,会后B某专门为此请到会的各乡领导及县直各部门的头头吃饭。酒桌上,B某向大家念了一番苦经。什么省里给的压力太大,什么他这个县委书记上下都受气云云。在觥筹交错之时,B某又说拜托大家啦,看在我这个县委书记的面子上把这次机构改革搞好之类的话语。

县里进行了宣传之后,各乡镇也开始宣传机构改革。我们发现,乡镇在正式场合(各种会议)对于政府机构改革的宣传,几乎都是B某会议讲话的翻版。这是地方权力组织进行制度推行的正式过程,但在正式的会议之外,许多乡镇干部却在“人前人后”发了不少的“牢骚”。这些牢骚大多是对这次改革的批评,什么上面对情况不了解啦,什么改革总还要让人吃饭啦,什么措施步骤安排得不妥当啦,等等。这些话语与那些对改革充满忧虑的职工们的心理保持一致。据说一位乡党委书记在不少职工面前还用了一句农村的粗话来评价这次改革。

话语分离——关系动员的策略

一般而言,权力组织在进行权力制度构建的过程中,会建构一套组织的话语体系作为权力组织活动的信息传达工具。A县机构改革的宣传,作为组织的正式活动正是以这套组织的话语体系进行表达的。但从B书记在改革动员会上的讲话及乡镇官员的牢骚中,我们却看到了地方权力组织内话语的不一致,即话语存在着分离的状况。B某依照讲稿所作的讲话及乡镇官员们的会议讲话可以说是正式的组织话语,即“官方语言”。这种官方话语不仅是正式组织内部信息传递的工具,而且也构成社会上新闻、媒体的主流语境。B书记在讲稿结束后的讲话

和乡镇官员们的牢骚则是一种民间话语,即非正式的话语。在组织的正式活动中,话语出现分离是有特殊意义的,它揭示了权力组织运作的一种状态。一位官员解释B某的话语时说,再正式的活动也不能官腔太多,很多时候都要借助百姓语言,“这更容易拉近大家的距离,增进同志感情嘛”!正如梁漱溟先生所言,中国社会是关系本位的社会(梁漱溟,1988),在这种传统文化的制约下,地方权力组织通常总是为人际关系网所嵌合,地方官员因而“是在一种复杂的交换义务的网络中进行自己的工作的”(孙立平,1996:28)。这样便在地方权力组织内部产生了一套与组织话语不同的私人话语。人际关系学派认为,组织内成员的行为取决于人际关系,取决于感情、动机、满意度等,组织的合理性必须与这些问题相协调(克罗戴特·拉法耶,2000:30)。权力组织在其运行过程中对非正式话语——私人话语——的使用,其实是为了与组织内人际关系相协调,从而谋求组织目标的实现。

B某在讲话中一方面通过官方语言的权威性来谋求他的下级对于机构改革的理解与接受;另一方面也通过非正式话语来动员上下级之间的非正式关系,谋求下级的理解与支持。首先,他强调任务是省里做出的,向那些乡镇领导们暗示他与他们处于同一境地,从而获得乡镇领导的同情与心理支持;其次他又说到改革会给大家带来困难,会伤害大家的利益,表明他对下属的理解与同情,进而在感情上拉近了与乡镇官员的距离;最后他说,“个人的事个人自己想想办法”,这是向下属们暗示他给他们一个政策操作的自由空间,进一步拉近了与下属们的距离。如果说B某的会议讲话中的私人话语是他在谋求关系动员的话,那么他在酒桌上的讲话,“看我这个县委书记的面子”等等,则是在利用所谓的情义、脸面来强化这种关系。由此我们可以看出,B某话语出现的分离,他对私人话语的应用,完全是一种关系动员的策略,表明B某希望通过上下级之间的非正式关系来达到完成上级交给他的任务的目的。

关系运作的情境建构

乡镇干部们的牢骚话其实也是一种关系动员策略。私人话语之所以能够在地方权力组织中存在并可能进行关系的动员,是因为人际关系本来就存在于地方政权的日常活动中;私人话语可以建构出一种使非正式关系充分运作起来的情境。对这一情境,地方权力组织的成员之间有着一致的定义,这可以使他们的行动与思想保持一致,从而使他们之间的互动顺利地进行(戴维·波普诺,1999)。调查中我们发现,对于地方权力组织内的官员们而言,他们的权力威信既要通过正式的组织制度获得,也要通过与下级建立良好的人际关系来实现,用H乡一位官员的话来说,这叫“通过人缘树立个人威信”。所以地方官员们在日常的组织活动中,都表现得“礼贤下士”,以便融入地方上的情义关系的情境中去。据说这是当今地方官员的一种“为官之道”。因此地方官员在权力实践中对私人话语的运用,其实是一种统治谋略,希望通过这种方式建构起地方上的那种情义关系的情境,以使他们的统治稳定、有效地进行。

由于县、乡政权统治环境之间的差异,县与乡的干部们对私人话语的运用是有些不同的。B某对私人话语的应用仍然依托官方语言,他的话语分离是有限的,例如在私人话语中,他仍然说到像“这也是大势所趋,农民负担过重、政府部门人员过多,国家现在也是没有办法”这样的话,他希望建构的是一种组织制度与私人感情相糅合的情境,在这种情境中,制度与感情的威信可以共同推动组织工作的完成。而乡镇政权可以说完全嵌合到了地方社区内,地方上的人情风俗、亲情关系,是乡镇官员日常统治活动中所必须面对的环境。因此,乡镇干部们除了在正式的会议场合运用官方话语之外,在日常的工作场合与私人场合,则大多借助于民间话语,以便使自己的统治最大限度地与地方上的情义关系协调起来。在改革这一国家政权的正

式活动中,他们更是进一步扩大了私人话语运用的边界,希望通过这一方式建构起那种私人情义关系的情境。由于改革会损害许多人的利益,所以它对乡镇官员们来说是非常敏感而特殊的事件。他们发牢骚,对改革进行指责,在语调上与普通职工保持一致,其实是想显示他们在国家政权中的被动地位,显示他们与下级职工处于同一地位,显示他们对职工们的同情,这些正是乡镇干部们希望对地方上的情理、情义进行建构或者强化的一种策略。对于乡镇官员们而言,“现在的职工不如从前那么听组织的话,自己的利益不能受到丝毫损失,否则都会闹上天”,搞不好他们的权力威信、甚至人身安全都会受到危害。所以他们希望通过这种私人关系情境的构建,使下级职工能够理解他们,支持他们;他们希望能依托在这种情义关系的环境中开展工作,从而既能够使机构改革顺利地进行,又可以继续维护自己的权力威信。

二、改革过程:关系与工作——关系运作的规则演化

A县的乡镇政府机构改革自2001年1月正式开始实施。尽管在宣传上,在文件材料中,政府都强调要组织规范、纪律严明,不允许徇私舞弊。实施中表面上也是规范有度:经过了考核与考试两个阶段,其中考核又分为:成员间的相互考评、基层领导的考评、县直领导的考评等步骤,但实际过程却并非如此。

毫无疑问,私人关系谋求的是个人利益,其目标是与权力组织的目标相冲突的。但对于地方官而言,他既是个人代表,又是组织的代表,所以关系的运作不仅会成为他追逐个人利益的手段,而且也会成为他实现组织的制度目标的一种手段。正是这一原因使得人际关系在权力组织内形成了稳定的运作模式,并日益渗透到正式的制度中去,与组织的理性目标发生连接,从而演化为组织正式活动中的一条规则,也就是说关系的运作走向了制度化。

几位人物的回忆

小M的回忆:“我是我们乡里惟一的正规大学本科毕业生,工作也有好几年了,没想到也在此次下岗之列,想想很不服气。不过话说回来,这其实也很正常。谁让我没有后台关系呢!其实当时能分配进乡政府靠的也是关系,不过你去问问,咱们乡政府大院里有谁不是靠关系进来的,可以说一个都没有。这一次本来也想找找关系的,因为没有直接的关系,就没去麻烦,心想总不至于下到我头上吧……他们(指一些被分流人员)都去上访,我没去。那能有什么用。即便引起省里注意查下来,不过是处理几个典型。接下来大家不还是玩关系……”

L村村长的回忆:“那一阵子,开不完的会,讲来讲去也就是那么一点意思。乡里改革跟俺们村干部有鸟关系。县上硬要把俺们也扯进来,说什么要参与给政府里人的考核打分……那次开会G书记(H乡党委书记)说了,某某某是好同志,工作认真能干,要俺们打分时注意。大伙肚里都明白,那某某某是乡长的老婆,谁不懂那意思……后来,I主任(乡人大主任)和他老婆到家里来,要俺给他老婆打分时也关照一下……都是领导,平时除掉工作,还有私交呢,面子与情份还要讲的。再说与领导搞好关系总没有坏处吧……”

X乡党委书记的回忆:“……那段时间真是人心慌慌。也难怪,说是下了岗给分流安置,其实大家心里都有一盏灯。这么巴掌大的乡镇,无工无商,往哪安置去……我们乡有好几个县直领导干部的亲戚子女,都打了招呼。其实不来打招呼我们也会照顾的。平时方方面面,他们没少支持我们的工作,再说这里面还有一个领导的情面与私人关系要讲吧……”

财政局Y局长的回忆:“……其实没想到事情闹到这种地步(指被分流人员的上访)。说起来这里面确实有问题,不过责任也不全在领导身上……像我们局,有县委领导方面的关系,

也有下面乡镇领导的关系，都来打了招呼，没办法，这方方面面的关系都得照顾，以后的工作你还要开展吧……”

打招呼——权力组织活动中的关系参与

哈贝马斯认为：“行动者致力于达成对其行动情境和行动计划的理解，以便借助共识协调他们的行动。”行动者通过语言来达成相互的理解(马尔科姆·沃特斯, 2000: 48)。B书记在其会议讲话中,把语言作为关系动员的工具,以此来达到他想要达到的目的。而在上述几位干部的回忆中,我们再次看到语言的这种工具性意义。他们在对关系在机构改革进程中的运作进行说明时,都将其概括为“打招呼”。打招呼的原义本是指人们见面时互致问候,但在权力组织内部,它演化成为关系运作的手段。人们通过“打招呼”来进行关系的证明、建构与动员,以及对关系资源的要求与动用。“都来打了招呼……”反映了A县政府部门的权力者们在改革过程中对关系的广泛运作。这种关系运作本是权力者们对自身私人利益的追逐,但在打招呼的过程中,它具有了另外一种意义,“他们没少支持我们工作……”、“以后你还要开展工作吧……”,我们发现无论是X乡党委书记,还是财政局Y局长都把工作作为对“打招呼”的判断依据,认为是否回应“打招呼”(即维护关系)与是否搞好工作具有一致性。据说这在地方权力组织中是个不言而喻的事实。这样,关系运作在地方权力组织中就被赋予了一种合理性,关系的运作已经成为组织内一条不成文的规则,成为组织成员的行为规范和约束力量。正如一位官员所言:“环境如此,你不这样做,还真不行。”

一项改革政策——隐含的关系运作制度化的安排

在A县调查时我们了解到,除了对机构改革过程中大量存在的腐败的反对,那些被分流人员对改革中县委制定的一项关于如何安排考核测评人员的改革政策也特别反对。用一位被分流人员的话来说“这是在制度上公开腐败”。该政策规定:“……考核测评分为100分。按县直主管部门(班子成员和机关各级机构负责人)、乡镇(党政领导班子成员)、村委干部三个层次分别给每位竞岗人员测评打分。其中县、乡、村分别各占40%、30%、30%……”如果说乡、村的打分有其合理性的话,那么县里领导的打分完全没有实际价值。因为全县乡镇的所有人员的能力与工作表现是县领导无法了解的。但重要的是在A县的乡镇政府部门中有不少成员都是县乡领导者的亲戚子女,机构改革无疑会涉及到这些人,这就就会损害该县权力者们自身的利益。A县的权力者们正是在这种情况下,运用权力构建了保护自己利益的政策空间,从而可以自由地利用“打招呼”进行关系运作。据说A县最初的改革文件中,测评人员中并无村委干部,在临近考核时才出台了上述的政策。从上面L村村长的叙述中我们可以看出:虽说目前村委已是一级自治组织,但村干部仍然要受到县、乡政权的控制。“……都是领导……”也就是说县乡领导仍对他们具有权威性;“……与领导搞好关系总没有坏处吧……”另一方面村干部也希望与上级领导建立良好的私人关系,来进行政策与利益资源的寻租。这样,A县的权力者们就可以通过这一政策安排,利用权威、情义、脸面将关系网扩张运作到村委。至此,我们会理解这一改革政策安排的隐密性:领导者们的群体利益可以通过这种方式受到保护。我们知道在地方权力组织中,核心的关系网是权力者们之间的关系网。那么A县的权力者通过政策制度来保证相互关系的照顾,其实质就是给关系运作提供一种制度化的保证。这一政策的另一意义是A县最高权力者们的责任分担策略:让村干部通过参与测评,分担了权力者所承担的改革责任,从而减轻了领导身上的压力。正如一位村干部所说:“为这(指他们参与测评一事),我们村干(部)可没少挨那帮下岗家伙的骂。”

三、上访事件的处理: 权力边界的扩大——关系运作的组织安排

A 县乡镇政府机构改革最终结果是引起了被分流人员的集体上访。从 2001 年 5 月至 6 月间, 被分流人员先后 6 次集体到省政府上访, 据说最多的一次有几百人在省政府门前静坐示威。由于上访者全部是政府工作人员, 因而比以往的农民上访更具组织性。但我们更感兴趣的是 A 县党政组织对这次上访事件的处理。6 次人数众多的集体上访并未引起省领导的注意, 甚至也未引起省城媒体的关注。可以说没有对 A 县的权力者们造成任何负面影响。

对于 A 县的权力者们而言, 他们对机构改革中上访事件的处理无疑是“成功”的, 但这管理并非通过组织的正式程序, 而是通过关系的运作。这已是地方权力组织处理“意外事件”的一种模式。由于地方政权无法在制度的框架内对“上访”这样的意外事件进行处理, 所以它通常会采取“变通的方式”, 即进行关系运作。但这种关系运作并不仅仅通过我们上面所说的“打招呼”的方式来进行, 更重要的是权力组织对这种关系运作进行了制度模式的安排, 使之成为处理“意外事件”的有效手段。

两位官员的回忆

县人大主任的回忆: “没想到上访闹得这么厉害。那段时间里, 县里的所有工作都是围着这个转, 县里几大班子都有领导投入到了对上访处理的工作中去, 参与的领导每个人都有专项工作。我、C 县长、D 副书记等几位常住省城, 其中 C 县长负责做省城各媒体的工作, D 副书记负责做上访人员的思想工作, 我则负责与省城的公安局保持联系。与公安局联系干什么? 请他们帮助查找上访人员的住地呀! 开始两次县里还能通过这些人的亲戚朋友查到他们的下落, 后来不行了, 这帮人学精了, 不向亲友汇报住处了, 也开始分散住了。省城那么多旅馆, 一家家的查, 我们没有这个权力, 也没有这个能力。他们怎么同意的? 这还不是靠关系。我找到了省公安厅的一个老同学出面帮的忙, C 县长则找了省城 A 县的同乡会, 请我们省城的老乡出面操作。否则, 这么大的事早就闹得纷纷扬扬了……”

县办公室 E 主任回忆说: “这次上访多亏了我们以前的准备。当然这也是歪打正着。前几年我们县出了几次农民上访的事儿, 领导被省里批评了, 后来县里就决定不仅要农民上访就地劝阻疏导, 而且上面的消息也要灵通, 以便出了事能及时过去处理。一般来说, 农民上访都是省信访局负责接待, 所以我们就通过关系与省信访局建立了联系, 希望有我县的农民去上访他们可以及时通知我们。没想到这次起了作用……”

拉关系——权力活动边界的扩大

对于 A 县两位主任回忆的考察使我们意识到一个值得深思的问题, 那就是, 权力组织如何在不属于它运作的范围内, 实施必须的控制, 即在其行动的边界之外, 必须采取行动时, 权力组织如何运作。此次被分流人员越级上访到了省城, 出了县级党政组织管辖的范围, 省城不仅在位置上距 A 县十分遥远, 而且也是级别高于县的省级组织的所在地。一般情况下, A 县既没有权力也没有办法在省委组织管辖的范围内处理问题。如果通过组织的正式程序来处理此事, 则 A 县的领导们很有可能会受到批评, 甚至处分, 显然这是他们所不愿意的。在这种情况下, A 县的领导们并非毫无作为, 他们又遵循起了中国人的老传统: 拉关系。人大主任、C 县长等 A 县的领导, 不仅作为个人代表了自己, 更作为组织的成员代表了组织, 所以他们对个人的人际关系网的运作与操纵, 其实就是组织关系网的建立与扩张的过程。由于组织成员众多, 组织占有很多资源, 所以组织的关系网的动员运作能力很强。在 A 县为处理上访事件而进行的

关系动员过程中,人大主任在两天之内,就得到省城公安局帮忙的答复,C县长在一周之内也“摆平了”(人大主任语)省城的大小媒体。由此我们可以看出权力组织动员人际关系的能力。随着关系网的建立与运作,A县的权力组织也能够和省城对上访事件进行处理。在这一过程中我们可以发现组织正是通过其关系网的建立与扩张,来实现在自己权力边界之外的行动。利用省城的警力来检查省城的各家旅馆,让省城的媒体对上访保持沉默,就是A县的权力组织在其边界之外进行的活动。让我们更为注意的是,A县甚至通过人际关系的网络,将自己的势力范围拓展到它上级的一个组织部门。也就是说,通过关系网的建立,地方权力组织扩大了自己权力活动的边界。

一项工作分工——关系运作的正式安排

A县权力组织活动边界的扩大,无疑是通过关系运作来实现的,但具有重要意义的是这一权力活动边界扩大的目的:“我们要尽可能减小上访对我县的负面影响”(A县一位官员的话)。也就是说,维护地方权力组织的利益,是A县权力组织活动边界扩大的目的,这就使得关系运作获得了组织层面的合理性。所以,在A县权力组织对上访事件处理的过程中,不仅有全县各乡镇主要领导的参与,而且县党政几大班子也有一些领导参与到这一活动中来。乡镇领导主要负责上访人员的疏导劝说工作,县里的领导则负责“动员一切力量来化解上访事件的负面效果”(另一位政府官员云)。动员一切力量的一个内在含义就是动员关系网,人大主任的话告诉我们,A县完全将这种关系的运作当成了组织中的一项工作,并在人员上进行了分工。据说除了人大主任与C县长这些关系运作的一线人员外,还有几个后勤人员,负责利用县里的资料来发现“相关的人际关系资源”、“创造拉关系活动中所必须的一些条件”,“以配合前线人员的工作”。这样从人员安排到人员的分工,关系运作便在A县为完成处理上访事件——这一组织的正式工作中,演化成为当地权力组织为工作顺利完成而设定的一项工作制度。这一安排的目的据说是为了“提高工作的效率”,也就是说提高关系运作的效率。而关系运作效率的提高,无疑是为了增强地方政府进行权力扩张的能力。

编辑部与同乡会——关系运作的组织介入

在A县对上访事件处理的过程中,有两个部门起了相当大的作用,即县文化馆的县志编辑部与县宣传部下辖的同乡会办公室,它们的成员也就是所谓的“后勤人员”。据说这两个部门在“关系网信息的提供”与“进行关系网操作途径的安排”方面,“发挥了积极有效的作用”。

县志编辑部自20世纪80年代早、中期,开始编辑A县籍在外工作人员及曾经在A县工作过的外地人员的名册。当时名册收录的人员限于政府机关,极少涉及其他部门。至于编辑这一名册的意义,官方的宣传是“让A县人更了解自己的历史与成就”,但其真正的意义却是,收集关系信息,必要时可以进行关系的运作,使A县在计划经济时代的社会资源配置体系中占据有利位置。随着我们国家的改革开放,经济建设也成为地方权力组织的工作重心。在这种情况下,上述名册的收录范围也逐渐扩大到工商、企业、银行、学校等,其宗旨也明确地被确立为“为A县的建设与发展创造条件”。这后面的潜台词仍然是发现、收集关系信息。

宣传部下的同乡会办公室大约在80年代中晚期设立,设立它的目的是为了在省城、北京、上海、南京等地建立“A县籍同乡联谊会”,“以加强在外地的A县人之间及他们与家乡之间的联系”。在计划经济与双轨制时代,地方政府设立同乡会的意义是十分明确的,即通过在外地同乡的关系来谋求地方对许多由国家控制的社会资源的获取。在国家推行市场经济的过程中,A县同乡会存在的意义并没有发生根本性的转变。县委的一位官员说,“我们希望通过同

乡会来加强在外 A 县人与家乡的联系,为他们帮助 A 县提供方便,为 A 县的建设与发展创造条件。”这仍然是希望通过关系的运作,谋求由市场进行配置的社会资源。

A 县设立同乡会办公室、对有关人员进行名册编辑,其实是在组织层面对关系的运作进行安排。名册的编辑无疑是进行关系运作的信息收集,而所谓的同乡会办公室就是关系运作的正式组织。无论在计划经济时代,还是市场经济时代,地方政府的这种在组织层面对关系的运作,都是为了维护或者谋求地方的利益与权力。以往学者们都是从个人的角度研究人际关系的运作,而通过对 A 县机构改革的考察,我们看到了地方权力组织作为一个社会行动的独立体,在对自己利益的追逐过程中,也借助了关系运作的力量。虽然地方权力组织依然通过“拉关系”这种个人进行关系运作时的方式,但在这一过程中,权力组织不仅对关系的运作进行了分工安排,而且有专门的组织部门介入到其中,从而构建出一种关系运作的制度模式。这一模式提高了正式组织进行关系运作时的效率,增强了地方权力组织的权力扩张能力。A 县能够对机构改革中上访事件进行积极有效的处理,编辑部与同乡会办公室,这一关系运作的正式组织发挥了巨大的作用。

四、结论与讨论

一个值得深思的问题:关系运作的制度化

关系网可以说是每位中国人都熟知的事情,这一话语概括了中国人的一种行为方式。关系网在权力组织中的存在,一直是社会上人们广泛议论的话题,学术界一直将其视为非正式的因素而加以讨论。但从 A 县的政府机构改革的过程可以看出,权力组织内的非正式关系在其运作的过程中,其实是在不断地构建着一种制度。本文正是希望通过 A 县机构改革的个案研究,来分析关系运作在地方权力组织中制度化的过程。

在社会科学的范畴内,制度不仅仅指一种行为规则,它也包括组织、规章、规范等。制度存在的意义是为组织内部的成员提供相互影响的框架,使组织成员的行为稳定而有序。从这一点来说,制度可以被看作集体行为对个人行为的一种控制。在这种情况下,具有个人取向特点的人际关系很容易被视作权力组织内部的非正式因素。但我们知道,注重人际关系其实是中国人的一种传统,对这一传统的遵循,使得权力组织中的成员在日常生活中不断进行关系网的构建与维护;另一方面,现行的官僚体制使地方权力组织中的上下级关系构成了一种博弈关系,即对上级而言,他要依靠下级去推进自己所负责的事业以显示自己的政绩,所以他要考虑:一、下级会不会努力工作,二、下级会不会欺骗自己使自己处于不利境地。对下级而言,他一要掌握资源的上级手中获得自己所需要的资源,二要从上级那里获得自己权力的合法性(王世雄,1998)。这种博弈状态使得上下级之间都倾向于发展一种私人关系,建立一种上下级之间的信任机制,以降低权力组织活动中的风险与交易成本。这两方面的因素造成了关系网在地方权力组织中的广泛存在,使得人们发展出一种习惯性的行动与互动模式,而正是这种习惯性的行动最终铺设了关系运作制度化的道路。制度化在这里的意义是,社会成员的行动与互动在一整套目标和价值的指导下,形成了有序的运作模式。

关系网在权力机构中被构建,并不表示它就处于运作状态。在日常的组织活动中,关系只是处于一种“背景”状态。只有当某一事件(在这里指:国家推行的方针政策,或者地方上一些突发的可能会威胁到权力组织的事情)发生时,关系才会进入运作状态,事件的发生为关系由一种“后台状态”(背景状态)转化为“前台状态”(激活状态)提供了机会。关系真正的运作是通

过语言来实现的,一方面语言激活关系,为关系的运作构建情境,另一方面关系的运作是通过“打招呼”这种私人话语的方式来进行的。表面上,关系的运作只是权力组织成员间的一种权力交换游戏,不具备规则与规范的功能。但由于关系运作的主体既是个人又是组织的代表,所以在关系运作的过程中,关系运作与组织活动协调起来,并进而与组织的一个理性目标:搞好工作联系起来。这样关系运作在组织的活动中就被赋予了规则的意义。在A县的政府机构改革的活动中,我们可以清楚地看到关系运作制度化发展的这种轨迹:在A县机构改革的宣传过程中,话语出现了分离,这种话语分离使地方官们可以进行关系的动员,为关系的运作建构出一种情境;在机构改革过程中,关系在私人话语的情境中广泛运作,并通过与组织的理性目标建立联系,从而渗透到组织的制度体系中。关系运作的制度化进程至此并没有结束,在一个组织成为独立的社会行动者来追逐自身利益的时候,关系运作由隐含的规则转化为公开的组织制度。A县权力组织对上访事件的处理,就向我们揭示了地方权力组织在对自身利益的追求中,如何将关系运作建构成为一种制度模式,使之成为处理意外事件的手段。发生的事件(上访)对权力者们的利益造成了威胁,原来的运作方式已经无法使他们避免这种伤害,为了实现或者保护自己的利益,权力者必须利用自己的权力,以组织、制度的安排来保证关系运作的顺利进行,保证关系运作的效率。这样关系就由一条大家所默认的规则,转化为一项公开的组织工作制度。

关系运作制度化对制度及其变迁的影响

关系运作与组织的理性目标、工作联系起来后,我们可以看出关系运作的制度化将有助于制度、政策的推行。在我们进行调查时,A县的一位领导就承认,有时候通过人际关系进行工作比通过标准化的规章、制度更能达到组织的目标。B某对私人关系的动员无疑就是出于这种考虑。一些学者认为,上下级之间通过关系运作可以建立起一种信任机制,从而能够保持信息的畅通,并可有效避免国家政权中的文牍主义与僵化的体制。这样,国家政权安排的制度、政策就能够得到快速、有效、认真的执行。A县的权力者们普遍将关系的运作与组织的工作联系起来,就十分明确地反映了这一点。一位外国学者沃尔德曾运用“庇护”这个概念对组织中的人际关系做过精辟分析,他认为关系运作将个人的忠诚、制度角色的履行以及物质利益联系在一起(孙立平,1996:20—30)。这种庇护关系有助于权力组织内权威关系的维护,从而有利于组织工作制度的推行。另一方面,关系运作的制度化增强了地方政府的权力扩张能力,并进而使其有可能突破制度的限制。在这种情况下,制度就可能会发生变迁。

作为国家政策制度的执行者,地方权力组织内部的权力者们,也要追求自身的利益,这通常必须通过现代社会结构的一系列制度安排来实现,所以再理想的制度,对于这些成员而言,也如同对于社会上的其他成员一样,总会对他们自我利益的扩张能力有所限制。在这种情况下,他们就会试图冲破现有制度的束缚(张宛丽,1996)。A县政府机构改革中关系的广泛运作,实际上就表现了这一点。翟学伟认为:“一个真实社会的建构是一个自主的行动者与社会规范结构相权宜的产物,也就是说,当社会个体无形或被迫接受社会先于自己的那些社会角色和社会位置,而在相应规范的制约下又打算有自己的意图要表现时,他会采取一种同社会结构相变通或相权衡的行为方式来行动。这时的社会个体关注的问题是他如何能将他的主观意图或计策同外在规范调适起来,既能在行动的边界上不违反形式上的合理性,又能实现自己主观策略性的介入,从而造成一种形式上的名实相符和实际上名实分离的结果。”(翟学伟,1999:144—157)通过对A县政府机构改革过程的考察,我们看到了A县权力者们的这种变通策略,

通过对关系运作进行制度化的安排,他们突破了现行制度的限制,保护了自己的利益,却造成了对国家政策制度的破坏,并最终造成对改革——这一制度变迁的阻碍。

制度学派的创始人布坎南认为,追求自身利益的个体能够在理性的指导下,实现集体的利益。他认为理性的谈判会使集体成员建立起一系列的规则,并使之制度化,从而使得结果在某种意义上公平与公正(马尔科姆·沃特斯,2000)。在人际关系大量存在并且已经制度化的地方权力组织内,集体的理性与利益如何实现?一个显而易见的情况是,关系网的大量存在与制度化,使得组织成员在追求自身的利益时,常常是通过关系网而非组织本身。组织成员通过关系网的运作来实现自身利益,并不能进一步达到集体利益的实现,相反,它可能会损害集体组织建立起来的规则与制度,损害组织的理性,使组织内成员对于规则与制度的建设持漠然的态度,从而使组织的行为无序化。在这种情况下,国家要通过地方权力组织来实现其政策制度的有效与有序运转,就可能难以实现。

参考文献:

- D. C. 诺斯, 1994《制度、制度变迁与经济绩效》,上海三联书店。
- 戴维·波普诺, 1999《社会学》,中国人民大学出版社。
- 费孝通, 1985《乡土中国》,三联书店。
- 格尔茨, 1994《地方性知识》,载梁治平编,《法律的文化解释》,三联书店。
- 克罗戴特·拉法耶, 2000《组织社会学》,社会科学文献出版社。
- 梁漱溟, 1988《中国文化要义》,载《论中国传统文化》,三联书店。
- 李文平, 1998《论人际关系的经济价值》,《中州学刊》第4期。
- 马尔科姆·沃特斯, 2000《现代社会学理论》,华夏出版社。
- 孙立平, 1996《“关系”、社会关系与社会结构》,《社会学研究》第5期。
- 王思斌, 1995《乡村干部之间的交往结构分析》,《社会学研究》第3期。
- 王世雄, 1998《中国传统社会的政治特征及其近代转型》,《新东方》第5期。
- 杨善华, 2000《家族政治与农村基层政治精英的选拔角色定位和精英更替》,《社会学研究》第3期。
- 阎云翔, 2000《礼物的流动》,上海人民出版社。
- 翟学伟, 1999《个人地位:一个概念及其分析框架》,《中国社会科学》第4期。
- 张宛丽, 1996《非制度因素与地位获得》,《社会学研究》第1期。
- 周雪光, 1999《西方社会学关于中国组织与制度变迁研究状况述评》,《社会学研究》第4期。

作者系华东理工大学社会学院 2000 级社会学专业硕士研究生
责任编辑:罗琳