



# 当代中国府际冲突省察:由内耗转向创能治理

沈广和

(南京航空航天大学 人文与社会科学学院,江苏 南京 210016)

**摘要:**府际冲突蕴含破坏性和建设性两个层面,自然会有内耗和创建两种不同结果。除了力图避免冲突以外,不能忽视冲突的创建作用,应确立“由破坏向建设转化”的治理思路,并建立适合制造建设性冲突的赛局。而当前机会主义赛局中的环境变化、目标分化、结构固化和文化异化,使破坏性府际冲突长期存在,阻碍冲突转换的路径形成。借鉴“创能治理”理念,通过目标引导、扁平运作、文化支撑的改革,建构良性的府际冲突赛局,最终实现府际冲突结果由内耗向创能的转变。

**关键词:**府际关系;府际冲突;创能治理

**中图分类号:**D630.1      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2014)06-0106-07

府际关系是一个历久弥新的研究主题,无论从哪个角度强调其重要性都不为过。因为府际关系不畅、不睦、不适可以直接导致政府组织混乱和经济社会发展失序。当前的研究主要是“结构”和“行为”两种理路,结构论强调社会体系、规范和制度等结构的决定意义<sup>[1]</sup>,认为府际冲突起源于“结构和制度安排”与“各自角色和利益认知”存在落差;行为论把个体作为分析起点,并据此来理解集体行为与结果<sup>[2]</sup>,认为府际关系的好坏主要取决于行动者之间的博弈能力。虽然两种思路大相径庭,但都认为冲突是功能失调的结果,在解决冲突时都同意通过转变“结构或行为”来全力避免冲突。但随着时间推移,这两类问题因以下事实变得更为复杂:一方面外部环境变化,以及政府内部具体问题的繁杂多样;另一方面,改革府际关系的成本和要求变得越来越高,现有方略变得越来越难以执行。这要求作为回应公民意愿和生产公共服务的重要制度化工具之一——府际关系治理必须采取新思维,重新认识冲突的作用,发掘冲突中的有益方面,由“直接避免冲突”到“转化冲突的结果”,

并引入外部因素治理内部混乱。

## 一、由破坏到建设转化: 府际冲突治理的新思维

冲突意味着敌视或不和谐状态,依据其可能的走向不同,Coughlan 将其分为建设性渠道冲突(functional channel conflict)和破坏性渠道冲突(destructive channel conflict)<sup>[4]</sup>。

破坏性冲突是渠道成员间的不安心理和对抗动机外化成对抗性行为,并超过一定限度,对渠道绩效水平和渠道关系产生破坏性影响的一种冲突状态。在府际关系中,当这种破坏性冲突频发时,势必制造更多敌意和伤害,阻碍政府间正常合作;禁锢创新思维,降低政府管理和服务绩效;损害政府形象,造成各类资源大量内耗,使政府整体优势消弭。长期的破坏性冲突更会使府际冲突各方之间裂痕不断加深,决策陷入群体思考陷阱,即为了排斥对方而集体选择对抗策略,给经济社会发展带来更多不利影响。学术界对破坏性府际冲突的探

收稿日期:2014-04-03

基金项目:中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(NR2012018);江苏省教育厅高校哲学社会科学研究项目(2012SJD810012);江苏省社会科学基金青年项目(14SHC001)

作者简介:沈广和,男,南京航空航天大学人文与社会科学学院讲师,博士,硕士生导师,研究方向为政府组织结构和府际关系治理。

建设性冲突是指当渠道成员认识到相互的贡献,并明白任何一方的成功都离不开另外一方时,适度水平的冲突便经常能够增进渠道成员之间的交流,消除渠道伙伴之间潜在的、有害的紧张气氛和不良动机,并通过提出和克服分歧,激励对方并相互挑战从而提高整个渠道的效率。理想化的府际关系需要这种建设性冲突,可以更好地平衡各方利益,促使府际关系主体认识到相互间的贡献,理解成功需要各方共同努力。其创建性作用是巨大的,可以从冲突中发现政府内部存在的问题;从不认同到认同中,增强政府群体间凝聚力;从对抗到合作中,激活府际关系活力。这类冲突孕育着发现和解决问题的机会,是政府发展的重要源泉。

研究两种冲突发生的机理,发现“认知和行为意向”对最终的冲突结果走向有重要影响。<sup>[5]</sup>从潜在的对立和不一致的逻辑起点出发,破坏性冲突更倾向于负向情绪,对对方行为也是消极理解,降低相互信任,导致通过对抗或回避来处理问题。与之相反,建设性冲突更倾向正向情绪,从积极角度看待冲突和理解对方行为,以更开阔的眼光看待情景,发现问题背后潜在联系的可能,通常会采取更具创新性办法来解决问题,如迁就或协作。

依据博弈论的观点,作为理性决策者的府际冲突主体都有既定目标,那么在互动中的行为选择很大程度受所在环境决定,所以影响行为模式的“赛局设定”就至关重要,冲突是否具有建设性也取决于此。进一步借鉴 Leavitt 的组织变革模型,赛局中的“目标、环境、结构和文化”四大要素影响行为意向<sup>①</sup>,即政府目标影响行为动机的对抗或合作,行政环境影响行为选择的主动或被动、政府结构影响行为模式的固化或灵活,行政文化影响其行为是否具有潜在支撑(见图1)。假如在府际冲突赛局中,没有设定共同目标,没有共同完成任务的流程,没有相互合作的基础,只存在各自为战、利益争夺以及僵化的制度,那么建设性府际冲突的良性作用很难被发掘,尤其在复杂变化的环境中更是如此。因此,当前府际冲突治理,一方面需要树立“由破坏向建设转化”的思路,另一方面需要建立适合制造建设性冲突的赛局。然而当前对这两方面的忽视,导致府际冲突中的破坏性远远超过建设性,带来的政府内耗现象甚至愈演愈烈。

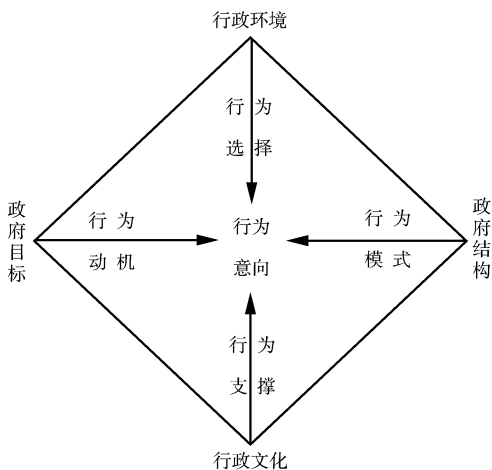


图1 府际冲突赛局:一个影响主体行为意向的分析框架

一是府际冲突表现由隐性到公开。计划经济时期,府际冲突主要体现在思想意识层面和决策层面,各种冲突尚处隐性阶段。随着市场经济发展,府际冲突主要体现在具体的现实行动层面,甚至较为直接地谋求地方利益,因此具有公开性特点。比如,为了本地经济更具竞争实力,各地方政府想方设法为本地经济组织提供服务和相关便利,遇到与其他地方企业竞争时公开袒护或利用政策工具排斥进入,形成地方政府间的恶性竞争。其次是中央与地方之间矛盾显化,尤其体现在房地产领域,2009年“国四条”、2010年“国十条”、2011至2012年“新国八条”、2013年“新国五条”等一系列土地调控政策,反映中央期望楼市冷却,但地方政府希望通过出让土地增加财政,通过地价上涨来增加投资、就业和GDP,在地方博弈占优的情况下中央政策目标非但没有达到,反而掀起交易火爆和价格上涨的热潮。除此以外,部门冲突、层级冲突屡见报端,并在网络媒体推动下进入公众视野,促使其更加公开化。

二是府际冲突范畴由单纯到复杂。在传统体制下,府际冲突主要围绕直接利益相关方展开,如上下级、管理与被管理者之间等,类型比较单一。改革开放的深入,使府际冲突发生分化,形成复杂的矛盾缠结,导致冲突类型增多:(1)府际权力冲突。主要发生在各层级和各部门政府之间,这种权力冲突实际上是由于权利边界不确定性而导致,最典型的当属“市管县”体制冲突;(2)府际事务冲突。管理事项和服务对象的多元,使政府所管内容

① 此处借鉴 Leavitt 菱形组织系统中的四个维度(组织结构、工作特性、人员因素、技术),认为对应的政府结构、政府目标、行政文化、外部环境是组成影响冲突行为选择的赛局体系。

越来越具体,府际冲突也越来越带有较强的事务性。比如“2009 年,平顶山卫校移植树木依法向林业部门申请采伐许可证,却被城建部门认为是违法”<sup>[6]</sup>就是典型的事务性冲突。(3)府际结构冲突,主要体现为政府间在财政、立法和人事权等领域的冲突。

三是府际冲突方式多样化。最直接的方式就是暴力冲突,如“湖北襄樊市的市、区两级检疫部门为争夺市场肉类检疫权大打出手”<sup>[7]</sup>。也有相对文明的冲突,通过“口水仗”相互指责,如“在信访问题处理中,上下级政府和部门之间不同心同德,相互推诿、相互指责的现象比较普遍”<sup>[8]</sup>。还有各自为政的地方主义,暗中相斗的部门主义等等。

四是府际冲突内容合法化。一方面是通过立法来保证冲突事项的合法。在中央与地方冲突中,有立法权的地方政府通过人大立法进行合法扩权,为其在政策、资源、项目、人才等方面与中央政府博弈提供合法外衣;另一方面是对现有法律各自进行利己解释,保证各部门能合法地争权夺利,如“信阳市的市、区两级建委装修装饰办公室在同一装饰市场抢着执法”<sup>[9]</sup>,似乎不争就是不依法行政,可谓是“依法行政演变为依法打架”。

## 二、机会主义赛局： 府际冲突的转化困境

从“赛局设定”的分析框架来看,当前中国府际冲突赛局表现出“机会主义”(Opportunism)<sup>①</sup>特征,即以实现自我利益为目标,以结果作为衡量标准,具有随机应变、投机取巧甚至不择手段,为自己谋取更大利益而不计他人利益的行为意向。这种机会主义赛局就是导致府际主体破坏行为的根源,具体体现为:在政府目标分化、环境复杂多变、组织结构科层性和行政文化滞后的影响下,政府行为动机自利、行为选择异化、机会行动模式固化以及良性行为难以为继。

### 1. 目标分化中的相互掠夺

从目标取向来看,府际冲突主体都有各自利益。以央地冲突为例:中央代表社会全局利益,地方则代表局部利益,但地方主体利益具有双重性,一方面,它是全局利益组成部分,因而与中央根本利益具有一致性;另一方面,兼具明显独立性,尤其在分权体制中更是如此。因此,当目标发生分歧

时,双方之间注定存在“你争我夺、讨价还价”的博弈关系。层级政府间、地方政府之间、部门之间等其他各类冲突亦是如此。此时冲突主体一般会有两种策略选择,即共生型策略或者掠夺型策略,把冲突双方策略沿着垂直水平分布,可以出现表 1 所示的博弈结果。

表 1 府际冲突中双方博弈可能的结果

		冲突主体 A 的策略	
		共生型	掠夺型
冲突主体 B 的策略	共生型	结果 对主体 A 有利 对主体 B 有利	结果 短期内对主体 A 有较大益处 对主体 B 非常不利
	掠夺型	结果 短期内对主体 B 有较大益处 对主体 A 非常不利	结果 对主体 B 有利 对主体 A 有利

我们期望的理想状态是通过共生策略的共同选择,形成合作协调来减少破坏性冲突,实现创造价值的双赢,进而反对只顾自身利益而罔顾他人利益的掠夺行为<sup>②</sup>。但在残酷现实中,假如有一方采取共生策略则往往把自己置于被对方掠夺的地位。因为不论合作前景如何美好,为了各自不同目标每一方都会有抢夺更多份额的欲望。一般冲突主体会夸大自己让步的价值,缩小自己从别人让步中的得利,把自己置于有利境地。如此大多数主体会放弃合作带来的潜在利益,而直接选择掠夺型策略,于是府际冲突陷入充满破坏性的“囚徒困境”,共同创造价值在目标分裂的情形中无从谈起。除动机外,权力相互制约会影响冲突博弈结果,但如果博弈手段总能突破博弈结构,这种影响将微乎其微。具体而言,采取掠夺型策略的一方总能找到各种制度漏洞提高自己博弈水平,博弈规则不可能对其完全限定,正所谓“道高一尺,魔高一丈”,要想解决此问题除非上收其所有权力,但在现实中绝无可能。

### 2. 环境影响下的策略选择

目标分歧是府际冲突的逻辑起点,当这种利益主导的破坏性冲突进入不同环境时,又会产生新变化。依据威廉姆斯的交易成本理论,具有有限理性的府际冲突主体处于不确定环境时,会对认知环境

① 在制度经济学中用来描述“经济人”具有机会主义倾向。  
② 在府际关系中,因制度界限,一方对另一方的直接掠夺的情况很少,如市管县体制中的市对县财政的“抽水机”效应。这里的掠夺主要意指一种极端自利的行为,是一种无所不用其极来巩固府际竞争优势地位的策略。



和具体事务存在差异,为短期利益或转嫁成本,随时随地都有机会主义冲动,直接或间接导致信息不对称问题,从而使具体环境中的府际冲突变得更加

复杂。借助 Wathne 和 Heide 的“行为—环境”范式<sup>[9]</sup>,结合中国府际关系实际,在不同环境中冲突各方行为各异(见表 2)。

表 2 变化环境中府际冲突主体的利己行为选择

环境 行为	府际冲突的环境	
	环境稳定	环境多变
	侵害	强制让步
主动	冲突中的利己主体在环境不变时,主动违反契约,寻求机会主义得益的行为。	利己主体利用府际环境发生改变,依靠环境掩护,迫使冲突中的劣势方让步,从而获取额外收益。
被动	逃避	拒绝调整
		环境改变时,利己主体拒绝进行有利于改善府际关系整体运作的行动,主张府际冲突改革的一方(倾向于合作)必须牺牲利益,才可以换取整体行动,而利己主体借机谋利。

当环境较为稳定时,利己导向的府际冲突主体,倾向于借助环境中固有的先天不足,或主动违反显性或隐性契约,侵害整体利益;或利用信息不对称的影响,被动逃避应担责任。当环境由稳定转为多变时,原有逐利模式不再适应,或主动借势,利用新环境变化,夸大环境影响,迫使劣势方让步;或被动防御,防止既得利益受损,拒绝任何调整。当然,由于府际冲突各方隶属关系的不同,利己主体会依据具体情况选择组合策略。

当前我国经济社会事务越来越呈现出关联性和复杂性,同一管理对象可能涉及许多管理主体,比如水资源有地表水和地下水,地表水有江河湖海等,生活中有矿泉水、温泉水、自来水等,水又有可能被污染,又可能会泛滥成灾,管水必然牵涉多个部门,而对象的复杂性使人们难以划清管辖权限,客观上为政府各个主体争权夺利提供空间。再加之,数字化时代网络进一步加速环境变化,使不同

管理主体更有可乘之机,一方面以变化的环境为借口揽权要权,另一方面以适应变化需要时间为理由拖延变革时机。应对变化中的破坏性府际冲突,人们总是寄希望于廓清各政府主体权限,一事一管,但政府改革速度不可能快于环境变化,也不可能真正划分清楚,更不可能仅有一部门管理一个复杂对象,因此变化中的府际冲突的治理不容乐观。

3. 科层结构导致行为固化

依据结构—功能理论,特定结构必然导致特定行为,而特定行为也必然需要特定结构,因此政府组织结构问题是破坏性府际冲突产生的内因。而且如果结构不加改变,府际冲突中的反功能行为会因体制惯性和冲力,产生“飞轮效应”,陷入越冲突越固化的恶性循环。因此,结构是冲突能否“由破坏向建设转化”的核心要素,其中“组织结构的边界性状和承受能力”<sup>①</sup>的匹配状况,决定冲突转化能力的高低(如表 3 所示)。

表 3 政府结构对府际冲突转化的影响

结构承受能力			
	强固化性	强灵活性	
结构边界性状	脆弱型结构	漏洞型结构	
	张力小 (脆弱)	受环境冲击时,既不能守住阵地,又不能适应环境需求,随时面临淘汰。(冲突转化成功率最低)	能够在一定程度上依据环境变化做出灵活调整,但由于边界漏洞较多存在应对可能风险的能力不足问题。(冲突转化成功率一般)
	耐受型结构	权变型结构	
	张力大 (稳定)	当环境变化时,虽能保持一时的稳定,但随着问题的累积,达到结构承受临界值则导致崩溃。(冲突转化成功率较低)	能够根据环境的变化做出及时调整,并能够应对潜在的风险,结构与环境匹配的相得益彰。(冲突转化成功率最高)

在环境冲击下,外部压力考验组织表层的“结构边界是否稳定和内部要素组合(决定承受力)是否有弹性”。当结构边界张力小且内部较为固化时,由于组织防御过弱难以固守阵地,且内部固化缺少回应性难以满足环境需求,导致有可能随时被淘汰,自身难保就更谈不上如何通过结构来进行冲突转化了,我们把其称之为“脆弱型结构”。第二

种情形是组织内部结构依然具有强固化性,而组织结构的张力变大,由于组织内部稳定和外层防御的变强能够抵御环境变化,但这其中存在冲突的压制和问题的积累,当达到结构承受的临界点时会导致

① 结构边界性状的张力大小与组织抵御外部环境变化的能力有关,结构承受能力的灵活或固化与组织对内部资源的利用效能与化解矛盾的能力有关。

全盘崩溃,这种“耐受性结构”虽然能够转化一部分冲突,但更多地是压制和掩盖,转化能力不强且成功率较低。第三种情形是结构较为灵活而结构张力较小,这种组织形态可以根据环境变化及时调整自身,但由于防御过弱使得越变革越引发更多漏洞,导致应对风险能力不足,可以说有良好的冲突转化意愿但缺少结构支撑力,只能是一种“漏洞型结构”。最优情况是“权变型结构”,由于结构强,灵活性和张力较大,能够根据环境变化及时做出调整,并能够应对潜在风险,结构、环境和目标三者匹配,相得益彰,既有“转化能力”又能“稳定支撑”,所以冲突转化成功率最高。

当前我国政府结构具有特殊的“科层性”,一方面是“自利影响下的条块分割”,条块双重领导增加了府际摩擦,使科层结构的“帕金森效应”进一步放大,导致机构快速膨胀、职能重叠交叉,且存在内部纵向、横向的割离和整体封闭性,致使结构变革的阻力较大,多次“机构改革”效果不佳,因此组织结构具有很强的固化性;另一方面,“过度集权”的科层控制<sup>①</sup>,一是压力型体制对内控制<sup>[10]</sup>,二是维稳体制对外防御,使整个国家从上到下铁板一块,包括基层的乡镇政府、企事业单位也代表着中央权威,民众难以对其形成有效制约,在一定程度上让政府拥有超强的控制力,能使内部矛盾一定范围内可控,因此结构边界性状属于张力较大。两相结合形成“耐受性”政府结构,致使冲突转化能力不足。即便是改革也会导致“增量和存量”的分野,改的是相对容易部分,而冲突最强最深部分被“刚性结构”所压制或掩盖。同时耐受型结构本身就助长利益分化和目标分立,形成“劣币驱除良币”的博弈条件,造成上文所述的共生策略更难成为共同选择。当前如不进行彻底的结构变革,破坏性冲突会越演越烈。

#### 4. 文化差异带来支撑乏力

为缓解破坏性冲突,中国政府也不断进行内外改革。尤其是21世纪以来,在全球化趋势影响下,中国社会经历着以西方社会的体制结构和价值观为核心的现代化变迁,政府改革往往“与国际接轨”,但种种“舶来做法”并没有起到很好的冲突解决效果。为此需要进一步思考中国特有国情,即文化中的身份定位和人情法则。在这两种特有文化引导下,形成表面和顺,实际上暗流涌动,破坏性冲突处于潜在并难以根治的境遇。

几千年的传统文化导致中国的上下级关系建

立在家长式权威基础上,上位者和下位者的身份规定了双方权利义务,双方发生冲突时存在“位差效应”。首先,身份导致表里差别。受身份“官本位”的压制,府际冲突中的下级处于顺服权威的身份约束地位,往往保留不同意见,或者消极应对甚至催生阳奉阴违行为。其次是身份导致自我呈现异化。服从权威作为组织第一要义,下位者表现出对权威的依赖,权威者也极力维护自身的可信性和全能性,因此下属往往产生“心理无能”<sup>[11]</sup>。假如在冲突的某一问题上,下级显示出超越上级的才能,那将造成对上级权威的潜在威胁,其往往保持沉默、不敢僭越,以牺牲集体利益换取自身安全。这种位差效应,使府际冲突中的上下级间缺少正常而有效的沟通,并压制个体的自我实现与组织的创新能力,导致破坏性冲突失去向良性转化的基础。

身份定位影响中国人际交互中讲究差序格局,注重人际和谐、面子关系,在解决府际冲突时不是依据实绩而是遵循人情法则。为了让自己在府际冲突中能够获得优势地位,下属需努力成为领导的圈内人。当然在中国情境中,下属能否成为领导者圈内人的主要决定因素,并不是能力和贡献,更多是感情和忠诚。<sup>[12]</sup>若无忠诚,有才被防范,无才被边缘,均为圈外人。<sup>[13]</sup>反过来作为协调府际冲突的上级,也会为了人情、面子放弃公正,通过对圈内下级的偏私,使其获得比其他人更多资源和授权,换取下属对其个人的感恩图报和忠诚。因此,差序格局中的府际冲突治理偏离了追求政府整体效益的轨道,步入人情纽带的低效误区,很难挖掘冲突中蕴含的建设性因素。

如此一来,身份定位使得潜在矛盾不断积聚,人情法则使得组织公平性丧失,不仅为府际冲突中的破坏行为提供了支撑,而且对消解府际冲突的改革措施有极具韧性的反弹作用。如果不察,即便府际冲突治理的目标、环境和结构都相互适宜,治理结果也难如人意。

### 三、冲突治理:创能型府际关系的生成

如前所述,构建何种府际冲突赛局成为破坏性冲突向建设性冲突转化的关键。而发端于全球化国

① 这种过度集权事实上源于中国传统官僚制中对外维护中央集权的权力中心主义,对内上级命令下级,下级服从上级,一级管控一级,级级向上负责,呈现一种讲级别、论等差的“金字塔”型权力结构。

家间关系互动的“创能型治理”理论与本文思维一致,可以为良性的府际冲突赛局构建提供有益借鉴。

所谓“创能型治理”,意指营造能量、创造可能及价值创新<sup>[14]</sup>。应用到府际关系领域,目的是让不同政府主体从参与角度出发,透过一个协力伙伴关系,展开资源整合与建构平台的行动,使它们一起创造可能,达成一个共荣共赢的目标。在此治理赛局中,府际主体积极参与治理过程中的对话与聆听多元观点,冀望形塑出“创能型府际关系”,以有效整合各类资源共同创造更大产值、产能和价值。“网络组织形态”是府际关系具备创能能力的关键,通过打开地方政府疆界限制,透过多节点结构,让组织彼此间针对不同的任务进行多元化的联合策略创发,使冲突具有转化的可能。此外,通过现代组织文化植入,为构建一个多元、信任、互赖的府际运作模式提供支撑。基于“创能治理”理念,当前中国府际冲突治理必须抓住目标引导、结构转变和文化支撑这三大内因来适应外部环境的变化,并通过相互耦合形成建设性府际冲突赛局,实现冲突结果由内耗向创能的有效转化。

首先,树立“由利益转为协同”的价值理念,从目标层面开启冲突转化的动机之窗。由以个体中心的零和博弈到以整体利益为中心的共生多赢,需要建立一个能激励府际关系主体产生协同行动的“目标引领体系”。“非意识动机理论”认为,以强烈内化价值观为基础的动机,要比以工具性地计算预期报酬,或基于威胁和逃避责罚的动机来得坚定、普遍和持久<sup>[15]</sup>。因此,府际冲突转换的“目标引领体系”必须是:冲突治理者以沟通凝聚共识为基础,与冲突各方架构出相互认同的共同价值,借以凝聚向心力、引领行动、满足个别需求以及活化组织行动力,最终达成由冲突差异到核心价值型塑。

“目标引领体系”可以选择“沟通—求同—建构”三步走的策略:首先,各冲突主体在尊重彼此差异性的基础上,透过沟通、对话与意见交换体系,进行冲突识别、刺激政策创能和促动冲突转化;其次,通过塑造其集体愿景,使彼此价值观念联结,产生共同行动能力的提升,进而激发府际冲突管理的创能,实现公共价值;再次,需要冲突中掌握权力和资源的上位者(当前情况大体有如下三者:上下级冲突中的上级,平行政府间或部门间冲突的优势方,任务冲突中主要责任承担者)或势均力敌的双方能减少相互掠夺,积极与其他主体进行具有包容性与求同性的“共生性伙伴关系”建构。整个过程

需要对资源依赖、交易成本、生命周期等各种可能影响冲突演化的相关因素仔细考量,才能选择适当合作模式,形成冲突解决方案。在具体实施中,从“共生伙伴关系”建立、稳定发展到结束,大致可采用以下工具:交换信息、共同学习、评估讨论、共同策划、财务分担、联合行动、联合开发,甚至机构合并等。只有这样,才能真正建立府际冲突主体间的“彼此信任”,形成“共享价值与责任”的网络关系连结,有效回应冲突各方的不同需求。

其次,“由科层结构转为扁平结构”,塑造冲突转化的动力机制。任何组织目标必须通过一定的组织结构才能转化为现实,否则只是空中楼阁。扁平化结构具有层次简化,幅度增宽,流程优化,信息传递效率提高,权力侧重于基层的特性,在降低运行成本和提高行政效能方面有极大优势,可以增强政府对外部环境变化的适应性,比科层结构更具有机动性、灵活性、合作性和协调性。“科层到扁平”是一个先破后立,用灵活打破固化,权力调整打破组织边界,不断促使结构稳定,增强政府边界张力,整合过度分散化的府际联系的过程。(1)通过向下分权,使政府保持相对松散、差异,以求具备主动和快速反应的能力,来应对复杂多变的环境需求。同时分权并不代表放任,强调政府总体战略的制定和协调,需要有严格的监管以保持实现总体战略目标的内聚力;(2)协调相互依存的政府部门,减少信息、决策与行动上的时间延滞。这里较高层级的领导在共同远景、制定战略方向以及协调府际关系等方面起着至关重要的作用。(3)通过向外分权,即政府向社会分权,使权力回归于民众。权力流向由线性、单向、单中心转为双向、互动、多中心,形成公民自主服务,民营组织参与服务,政府提供服务相结合的多中心府际合作体系。

再次,“由身份人情文化转为契约公平文化”,构筑创能型府际关系的有力支撑。缺少文化支撑的创能治理难以形成长效机制,从西方更为理性和普遍的文化土壤中汲取养分是必然选择。西方组织理论“往往从主体关系地位平等立场出发,再找出彼此间权力与义务的工作关系”<sup>[16]</sup>,由此可见创能的府际关系应该基于互惠契约规定的权利义务。从较低层次来讲,府际主体间依据契约规定所做出贡献来分配经济利益;更高层次上,除了契约规定的内容以外,府际主体间还应进一步形成信任、忠诚和支持等情感方面的联系。因此,契约文化既要遵循利益交换契约,又要包含心理契约关系,且各



方权利义务都应是对等约定。基于契约,西方组织理论强调工具性,并遵循公平法则,即“科层制”理论倡导的非个人性。府际关系中的个人关系(上下级关系、同僚关系、对外交往关系等等),应该发生在工作范围以内,同时应该是依据对公共事务的贡献和创建能力区分亲疏,将更多精力投入到更有生产力的人员身上,并据绩效和才干使之获取更多资源和授权,从而有效提升整体绩效。在契约和公平的支撑下,破坏性府际冲突才能在文化滋养下被抚平,并具备向创能型府际关系成长的长久动力。

### 参考文献:

- [1] 刘小兵. 中央与地方关系的法律思考[J]. 中国法学, 1995(2).
- [2] Linda Chelan Li. Centre and Provinces: China 1978-1993: Power as Non-Zero-Sum[M]. New York: Oxford University Press, 1998: 34-35.
- [3] Anne T C, Erin A, et al. Marketing Channels( Sixth Edition) [M]. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 2001: 244.
- [4] Stephen P. Robbins. 组织行为学: 10版 [M]. 孙健敏, 等, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2005.
- [5] 张耘培. 平顶山卫校移植树木被难, 两执法部门规定打架[N]. 大河报, 2009-05-08.
- [6] 胡杰. 争夺检疫权: 襄樊市市、区两级检疫部门大打出手[N]. 北京青年报, 2003-12-08.
- [7] 高巍. 对当前信访若干问题处理方式的反思[N]. 湖北日报, 2011-11-03.
- [8] 何正权, 翁应峰. 信阳一个装饰市场管理部门打架, 商户作难[N]. 大河报, 2007-12-26.
- [9] Wathne K H, Heide J B. Opportunism in Interfirm Relationships: Forms, Outcomes and Solutions[J]. Journal of Marketing, 2000(10): 36-51.
- [10] 荣敬本, 崔之元, 等. 从压力体制到民主合作型体制的转变——县乡两级政治体制改革[M]. 北京: 中央编译出版社, 1998.
- [11] 杨国枢. 中国人的心理与行为: 本土化研究[M]. 北京: 人民出版社, 2004.
- [12] Ying Chen, Ray Friedman, et al. Supervisor-Subordinate Guanxi: Developing a Three-Dimensional Model and Scale[J]. Management and Organization Review, 2009(3): 375-399.
- [13] 郑伯坝. 差序格局与华人组织行为[J]. 本土心理学研究, 1995(3): 142-219.
- [14] 陈菊, 吴英明, 曾梓峰. 市民参与 幸福高雄——创能型治理观点[M]//宋学文. 创能型治理 看见南方新动力. 商鼎, 2008: 81.
- [15] House R J, Delbecq et al. Value based leadership: An integrated theory and an empirical test[R]. University of Pennsylvania, 1999.
- [16] 郑伯坝. 家长权威与领导行为之关系: 一个台湾民营企业主持人的个案研究[M]. 中央研究院民族学研究所集刊, 1995(79): 119-173.

(责任编辑: 刘浩)

## Chinese Government Interpersonal Conflict: From Conflict Friction to Creating Energy Governance

SHEN Guanghe

(College of Humanities and Social Sciences, Nanjing University of Aeronautics and Astronautics, Nanjing 210016, China)

**Abstract:** The intergovernmental conflict contains two levels: destructive and functional, so there will be definitely two different results of friction and creation. In addition to trying to avoid conflict, the government must pay attention to the creation function of intergovernmental conflict, and the formulation of the principle of “from the destructive to function transformation”, and we should create a conflict game suitable for system construction. However, because of social environment changes, target differentiation, structural fossilization, and cultural alienation in the opportunistic game, the destructive intergovernmental conflict will exist for a long time and hinder the formation of transition path. The creative energy governance model can provide a new strategy for the management of intergovernmental conflict. Through targeted cooperation, flat work, and cultural support, we can construct a healthy game of intergovernmental conflict. The government intergovernmental conflict transformation can be achieved by the friction to create energy.

**Key words:** Intergovernmental Relations; Government Interpersonal Conflicts; Creative Energy Governance