

马伊里 著

哲  
社  
新  
视  
野

# 合作困境的 组织社会学 分析



上海人民出版社

马伊里 著

哲  
社  
新  
视  
野

# 合作困境的 组织社会学 分析



上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

合作困境的组织社会学分析/马伊里著. —上海: 上海  
人民出版社, 2008

(哲社新视野)

ISBN 978 - 7 - 208 - 07718 - 8

I. 合... II. 马... III. 地方政府—行政管理—研究—中  
国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 016830 号

责任编辑 赵 亮

封面设计 王小阳

· 哲社新视野 ·

合作困境的组织社会学分析

马伊里 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海华业装潢印刷厂有限公司印刷

开本 890 × 1240 1/32 印张 7.25 插页 5 字数 173,000

2008 年 3 月第 1 版 2008 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 208 - 07718 - 8/D · 1355

定价 20.00 元

# 目 录

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| 绪论 .....                            | 1  |
| 一、问题不仅在于“孤岛”是什么，还在于“孤岛”是怎么产生的 ..... | 2  |
| 二、复杂的条块关系结构 .....                   | 9  |
| 三、选题意义与逻辑起点 .....                   | 15 |
| 四、篇章结构的安排 .....                     | 18 |
| <br>第一章 从形式组织到行动领域的研究视角 .....       | 20 |
| 一、关于政府机构间关系研究的几种理论模式 .....          | 21 |
| 1. 科层制理论 .....                      | 21 |
| 2. 新公共管理理论 .....                    | 23 |
| 3. 虚拟政府理论 .....                     | 25 |
| 4. 网格理论 .....                       | 28 |
| 二、经典理论的阐释张力 .....                   | 29 |
| 三、新的学术视野——科层结构中的行动领域 .....          | 37 |
| 1. 科层制的理性形式 .....                   | 38 |
| 2. 科层制组织的反功能 .....                  | 39 |
| 3. 反功能的两个怪圈与低效率的循环假设 .....          | 43 |
| 4. 科层制成员的行动能力 .....                 | 45 |

|                                        |           |
|----------------------------------------|-----------|
| 5. 组织环境与人际关系——自由与约束的两重性 .....          | 46        |
| 6. 制度是怎样变成工具的 .....                    | 48        |
| 7. 行动者是组织中最活跃的因素 .....                 | 49        |
| 8. 行动者构建局部秩序的能力是至关重要的 .....            | 53        |
| <br><b>第二章 对已有研究的评述与新的理论取向</b> .....   | <b>55</b> |
| 一、已有的几种研究取向 .....                      | 55        |
| 1. 制度分析取向 .....                        | 56        |
| 2. 产权研究取向 .....                        | 59        |
| 3. 法团主义与治理的研究取向 .....                  | 61        |
| 4. 新公共管理的研究取向 .....                    | 67        |
| 二、对已有研究取向的分析和思考 .....                  | 69        |
| 1. 制度本身就是一个行动角色 .....                  | 70        |
| 2. 合作主体是有着自身独特利益的主体 .....              | 71        |
| 3. 合法性在沟通中协商建构 .....                   | 73        |
| 4. “企业化政府”的条件与局限 .....                 | 74        |
| 三、本文的理论取向——“有组织的无序” .....              | 74        |
| 1. 有序的权威结构与去科层化的横向合作 .....             | 74        |
| 2. 围绕合作机制展开的一场学术大辩论 .....              | 75        |
| 3. 组织表面的秩序下隐藏着巨大的无序 .....              | 78        |
| <br><b>第三章 对“孤岛”现象的传统认知与应对逻辑</b> ..... | <b>81</b> |
| 一、复杂科层中的“孤岛”现象 .....                   | 81        |
| 1. 基层政府机构间的条块关系结构 .....                | 82        |
| 2. 资源配置的部门化与跨部门资源需求的张力 .....           | 87        |
| 3. 科层结构中普遍存在的“孤岛”现象 .....              | 90        |

|                                         |     |
|-----------------------------------------|-----|
| 二、基于制度与产权分析的认知路径与应对策略 .....             | 94  |
| 1. 传统的认知路径——制度供给不足与权责划分不清 .....         | 94  |
| 2. 上海市社区建设中针对条块矛盾的三次调整 .....            | 96  |
| 三、传统认知的不足与局限 .....                      | 105 |
| 四、转向行动领域的视角 .....                       | 109 |
| 1. “孤岛”现象并非是无条件存在的 .....                | 109 |
| 2. “孤岛”是过程中的“孤岛” .....                  | 110 |
| 3. “孤岛”现象是一种合作困境的综合体现 .....             | 111 |
| 4. “孤岛”现象是科层条块结构中权力关系制约的综合性<br>境遇 ..... | 111 |
| 5. “孤岛”现象是理念、手段、技术滞后的表现 .....           | 112 |
| 五、本章讨论：“孤岛”——行动者的策略空间 .....             | 113 |
| 1. “孤岛”现象是需求的另一种表达形式 .....              | 113 |
| 2. 对行动者而言，制度并不都是刚性的 .....               | 114 |
| 3. 回报的延时性与收益的不确定性 .....                 | 115 |
| 4. 有效沟通机制中组织存在的偶然性 .....                | 117 |
| 5. 新的管理理念、手段、技术是权力资源的重要组成部分<br>.....    | 119 |
| 6. 集体行动世界中理性分析困境 .....                  | 120 |
| <br>第四章 网格管理——消除合作困境的新尝试 .....          | 122 |
| 一、网格管理提出的特殊背景 .....                     | 122 |
| 1. 社会结构分化与社区需求结构的复杂化 .....              | 123 |
| 2. “经济建设型”政府向“公共服务型”政府转变 .....          | 126 |
| 二、网格管理的基本内容与核心思路 .....                  | 128 |
| 1. 一年以后的反思性讨论 .....                     | 128 |

|                                              |     |
|----------------------------------------------|-----|
| 2. 网格管理的基本内容 .....                           | 131 |
| 3. 网格管理的核心思路及其主要特点 .....                     | 137 |
| 三、网格管理的典型实例与绩效评估 .....                       | 139 |
| 1. “一门式”社区事务受理服务中心——前台一门、后台<br>协同式控制 .....   | 140 |
| 2. 社区网格巡察系统——非集中协同式网格控制 .....                | 147 |
| 四、本章讨论：网格管理——合法性空间再造的一次尝试 ...                | 154 |
| 1. 对“网格管理”本意的解读 .....                        | 154 |
| 2. 网格管理可以被看作是一个个非常规的行动体系 .....               | 156 |
| 3. 网格管理是一个有机体 .....                          | 157 |
| 4. 网格管理是去科层化的一种组织现象或制度现象 .....               | 158 |
| 5. 网格管理是权力再生产过程中行动者用来架构新的权力<br>空间的重要资源 ..... | 158 |
| 6. 两种不同的交换逻辑 .....                           | 159 |
| <br>第五章 合作困境的复杂生成机理 .....                    | 162 |
| 一、非对称的资源依赖结构与合作困境 .....                      | 163 |
| 1. 互补性的异质 .....                              | 163 |
| 2. 资源依赖结构 .....                              | 164 |
| 3. 潜在的横向合作行为 .....                           | 165 |
| 二、合法性困境与合作困境 .....                           | 166 |
| 1. 合法性困境 .....                               | 166 |
| 2. 合法性认同 .....                               | 169 |
| 三、协商性交换中的难题与合作困境 .....                       | 172 |
| 四、行动空间中规则构造的不确定性与合作困境 .....                  | 174 |
| 1. 行动者 .....                                 | 174 |

|                                               |     |
|-----------------------------------------------|-----|
| 2. 操纵规则与规则交换 .....                            | 175 |
| 3. 行动者施加影响的两个过程 .....                         | 175 |
| 4. 规则构造中的不确定性 .....                           | 180 |
| 5. 行动者的出场 .....                               | 180 |
| 五、“有组织的无序”——合作困境的复杂生成机理 .....                 | 181 |
| 1. 合作规则的形成是在一个行动空间中进行的 .....                  | 181 |
| 2. 合作困境的微观逻辑 .....                            | 182 |
| 六、本章讨论：“有组织的无序”与行动领域中的“权力” .....              | 184 |
| 1. 传统“权力”的研究 .....                            | 185 |
| 2. “潜在权力”的研究 .....                            | 186 |
| 3. 结构性特征制约着权力关系 .....                         | 188 |
| 4. “实践权力”的研究 .....                            | 189 |
| 5. “潜在”与“实践”相结合的新权力观 .....                    | 191 |
| 结语 .....                                      | 195 |
| 一、合作困境的常态性 .....                              | 195 |
| 二、缓解合作困境的新路径——治理空间中的合作实践 .....                | 198 |
| 三、值得进一步深入研究的一些问题 .....                        | 207 |
| 附录 上海市人民政府办公厅关于加强和推进社区事务受理<br>服务中心建设的意见 ..... | 209 |
| 参考文献 .....                                    | 213 |
| 后记 .....                                      | 220 |

## 绪 论

“人类社会的合作何以可能？合作又是建立在什么基础之上的？”这个问题一直是社会学思考的核心问题之一。社会学家使用规范、制度、组织、网络、体系、结构等典型的分析概念，无不与人类社会的合作体系相联系。这些术语的提出和成熟，都蕴涵着社会学家把握社会秩序的努力<sup>①</sup>。在社会学家看来，“任何一个维持人类合作的秩序，其目的在于协调人的行为”。<sup>②</sup>

进入 20 世纪以来，尤其随着工业化迅速发展，上述这个问题常常以另外一种方式被提出<sup>③</sup>，越来越多的人开始疑惑“究竟是什么因素阻碍了人类社会的合作？换言之，合作的困境究竟因为哪些因素而生成？”这是因为在工业化大生产的时代里，企业间的合作、企业内部人际之间的合作与部门之间的合作，以及承担着越来越多责任的政府机构间的合作都变得空前频密，而合作困境的日益显现给人类社会的进步与发展带来了许多障碍。为了解决合作困境带来的各种现实困难，人们对合作困境的研究并没有停留在知识论的系统提炼上，而是

---

① 李友梅：《全球化背景下人类合作新机制的生成》，载《社会科学》2005 年 12 月第一辑，社会科学出版社 2005 年版。

② Douglass North, Douglass C. North, 1990, “Institutions Institutional Change and Economic Performance”, Cambridge, Cambridge University Press.

③ 这种提问方式更强调的是从反面来洞察导致合作面临困境的因素。

在解决机制上也提出了许多富有创见的组织管理理论，比如泰勒的“科学管理理论”、西蒙的“管理行为理论”等等。

当前，上海逐步进入一个快速发展的社会转型期。在这个特殊的历史时期，政府加快了职能转变的步伐，开始承担起越来越多的公共服务功能。因而政府机构间的合作协同问题也变得越来越引人注目，不少学者和工作实际者开始引入西方的一些研究成果对机构间合作困境的生成机理进行探讨。本书将以社区建设领域中政府机构间的合作困境作为分析的着眼点，在充分汲取前人研究成果的基础上探讨一种合作困境的复杂发生机理。

## 一、问题不仅在于“孤岛”是什么， 还在于“孤岛”是怎么产生的

2003年底，中共上海市委针对上海新一轮社区建设提出了“网格管理”的思路。普遍认为，这次网格管理就是针对政府部门各自为政、条块分割、信息与资源部门化、组织效率低下、控制失灵即“孤岛”现象普遍存在而提出的<sup>①</sup>。一时间，不少关于网格如何划分，责

---

① “孤岛”的英文是 Isolation，意思是“孤立”、“隔离”。“孤岛”原是一个地理概念，指与大陆隔离，但非完全隔绝的一个相对完整的地理单元。“孤岛”在这里的引申意义是指整体与部分之间、部分与部分之间存在某种刚性约束而造成的特殊状态。我们可以在人类社会生活的各个层面发现各种各样的“孤岛”现象，比如经济“孤岛”、功能“孤岛”、信息“孤岛”、资源“孤岛”、生态“孤岛”、应用“孤岛”、智能“孤岛”、空间“孤岛”、制度“孤岛”、政策“孤岛”、文化“孤岛”、心理“孤岛”等等。这种由地理上的“孤岛”概念所引申出来的各种社会现象，表明了在社会生活的各个层面，确实存在一种超于个人之上，并具有集体性、强制性、客观性和普遍性的一种隔离状态。它既可能存在于以往的社会历史现象中，也普遍存在于现代社会生活中。本研究所称的“孤岛”现象是笔者对政府机构间在职能、资源、信息等方面因为不能满足多元组织主体充分整合、及（转下页）

权如何明确的方案和试点纷纷推出。市委、市政府领导十分重视，多次带队调研，参与的人数之多、范围之广、级别之高，是前所未有的。

新时期社区建设中的“孤岛”现象之所以得到有关方面的关注，这与其在城市社会发展中的重要地位密切相关。20世纪90年代以来，上海的社区建设与经济建设、城市建设一样取得了显著成绩，并在全国引起广泛影响：一是社区的概念逐渐被社会广为接受，社区生活成为市民生活的重要内容；二是社区在解决职工下岗、居民动拆迁等社会问题中发挥了重要作用，支持了上海的改革开放和社会建设；三是初步形成安居乐业的社区服务保障体系，为提高市民生活质量作出了贡献；四是党的工作初步实现了由单位到社区的重大转变，扩大了党的社会影响和执政基础。

随着社会转型的不断加快，进入20世纪90年代中后期，上海的社区建设开始在城市社会管理、公共服务供给等领域承担起更为重要的战略性任务。研究认为，这是与90年代中后期上海整体社会发展状况相适应的。一般来说，促使社区开始进一步承接由传统社会管理体制“溢出”的大量功能性任务的因素有三方面：

一是在社会领域出现了更多的不由国家控制的自由流动资源，市

---

（接上页）时交流、高效利用时的一种状态的形象化称谓。从组织社会学的角度看，“孤岛”现象通常是机构间在合作过程中产生的各种困境造成的。在本文中，在什么情况下称之为“孤岛”现象，在什么情况下称之为合作困境，一般来说，主要取决于以下三点：（1）“孤岛”现象主要是从现象观察的角度而言的，合作困境主要是从理论分析的角度而言的；（2）“孤岛”现象是本文从政府条块关系结构的角度提出问题的，合作困境是本文从组织社会学的分析框架的角度解释问题的；（3）“孤岛”是一种比喻性的修辞手法，“孤岛”现象是指一种特定的社会现象，合作困境则是对这种特定的社会现象给予的理性定位。笔者在后文中对合作困境的概念还将作进一步解释。

场或者社会网络等开始在某种程度上成为占有和分配社会资源的重要机制。当社会成员在其行为过程中不再仅仅依赖于国家的资源供给,而是同时依赖于多个资源分配系统,与多个环境系统发生社会互动关系的时候,那么社会成员就能够在较大程度上支配自己的行为,进而从对国家单一依赖的关系中解脱出来。这也意味着国家对社会的管理将更多的从单位制工作领域转变到个体的生活空间中去,社区就是生活空间的重要载体。

二是从 90 年代末期开始,上海已经开始逐步进入了“风险社会”时期<sup>①</sup>。社会发展中存在的许多问题都有可能会引发各种大规模风险,并对人们的生活造成深刻的影响。例如美国的“9·11”事件、我国 2003 年发生的“非典”事件就是这方面的典型。面对着这种不可预测的社会风险,客观上需要国家在全社会布设一张紧密协同的管理网络,而社区在这张网络中的地位显得尤为重要。

三是随着改革的深化和人们生活水平的全面提高,上海城市的公共服务需求急剧增加,要求社区管理部门在这方面逐步开始承担起更多的服务供给职能。

在这种背景下,上海从 1996 年开始将社区建设提升到了一个前所未有的战略高度,社会管理和社会服务的重心逐步下移至基层社区。在这个过程中,政府投入了大量的资源,这些资源一般是按部门配置的,其使用规则不尽相同,而规则的解释和执行往往带有许多不确定性。这些不确定性是人们有可能灵活地支配资源的过程和部门之

---

① 按照乌尔里希·贝克的观点,随着工业化生产的不断发展,随着全球化时代的来临,一些步入快速发展中的“全球城市”已经率先进入了一个“风险时代”,在这个时代中,各种累计的不确定性因素将为人类的发展带来许多难以预料的后果。详可参见乌尔里希·贝克:《风险社会》,译林出版社 2004 年版;乌尔里希·贝克:《世界风险社会》,南京大学出版社 2000 年版。

间围绕资源互相利用而进行“讨价还价”的过程。换种方式说,也是各种“孤岛”现象形成的过程。根据笔者的长期观察,在社区建设过程中,政府机构间的“孤岛”现象有多种表现形式,其中较为突出的形式有四种。

表现一:机构间资源流通与共享存在障碍。这些障碍主要包括三类:第一类障碍具有某些体制性的特征,社区内的各部门分属不同的政府条线,各自有自身的业务要求与处理事务原则,而这些“要求”、“原则”在很大程度上都是以相对封闭的独立体系的运作为依托设计的,有时会成为资源共享的“瓶颈”。比如说,在劳动部门掌握的所有信息中,存在着一个“秘级”层次的问题。从劳动自身工作出发,为了确保信息的安全,有关方面往往会对所有“秘级”的信息不加区别地严格限定传送范围,这就为其他部门从劳动部门获得信息设置了一些障碍。第二类是技术性障碍,其具体表现形式是,由于安全、兼容性问题,社区建设中各部门间的信息、资源交流缺乏一个有效的即时性中枢平台,由此产生的后果是,各部门不能有效地从其他部门快速地获得有用的业务信息,部门间的合作因而受到了很大的局限。第三类障碍与各部门把握各自规则时存在的人为不确定性有关。一般来说,规章、制度的设计往往都会留有一定的“弹性”,而这个“弹性”是由具体的操作者把握的,实践中操作者的行为往往具有不确定性。这种不确定性的存在,就会给部门之间提供一种“讨价还价”的空间,以策略性地保护本部门利益,以致成为资源流通的一种障碍。

表现二:机构间信息的选择、判断存在着困难。机构间的“孤岛”现象有时并非因信息无法流通而产生,大量标准和内容各异的信息在机构间流通,往往会增加使用者对信息进行判断的困难,从而造成信息的阻塞,进而对部门之间的合作形成某种新的障碍。在实际工作中,政府各部门都向基层社区铺设了信息收集的网络,而不同的部

门往往在统计口径上有所差异。在这种情况下,就会出现基层工作部门面对诸多信息却无从选择的情况。值得注意的是,据本研究分析,这类孤岛现象背后,往往蕴涵着一系列体制机制、利益分配等深层次原因。

表现三:机构间在合作生产提供新的“公共服务产品”方面缺乏有效的动力支持。随着市场经济迅速发展,社区居民的公共需求正在朝着多元化方向发展。时至今日,这种需求无论是在数量上还是在质量上都达到了前所未有的地步:如一部分生活富裕的人,在诸如绿化、安全、社会化服务等方面向社区提出了极高的要求;而另一部分生活贫困的人则对社区抱以救助、济贫等期望;更多的人对社区的文娱生活、文化品位提出了新的要求。面对这些多元化的需求,单一政府机构掌握的有限资源往往难以作出有效的应对。而多个政府机构间开展合作不断生产出新的公共服务产品,就成为一种最为合理的选择。然而,在现实的社区实践中,这种合作总是缺乏有效的动力支持。研究认为:公共服务产品一般具有“非排他性”(non-excludability)的特点,理论上它一旦被提供,所有的相关部门都能从中获益——而不管它们是否曾为该产品付出过成本<sup>①</sup>(比如,小区的精神文明水平提高了,那么无论是主管精神文明建设的部门,还是其他出力不多的如医院、商店等部门都可以从中获益)。公共服务产品的“非排他性”特征,使得机构间的合作,存在着“搭便车”的可能性。值得说明的是,在缺乏上级部门的压力,以及政府机构的绩效考核主要由自上而下的评估来实现的情况下,这种“搭便车”的可能性还会

---

<sup>①</sup> 就此而言,奥尔森的集体行动理论讨论的问题与之有很大的相似性。关于此类问题的深层逻辑,可参见曼瑟尔·奥尔森:《集体行动的逻辑》,上海三联书店、上海人民出版社1996年版。

成倍扩大<sup>①</sup>，部门之间的合作也就会缺乏有效的动力支持。

表现四：机构间在合作过程中缺乏达成共识的机制。一般来说，在社区建设的过程中，不同政府机构间往往存在着不同程度的相互依赖关系。在日常工作中，每个组织因其自身既定的功能是非自足的，它们在独自解决某些具体问题时，常会感到自有资源的不足与局限，因而有必要和其他机构开展合作。然而，这些不同的机构往往分属于不同的体系（比如公安、税务等），而每个体系都有自己独特的运作规则和注意力分配结构<sup>②</sup>，当这些机构间因为某些偶然的问题而需要达成合作时，任何一个机构所遵循的运作规则都很难自然而然地成为合作多方共同认同的规则。这个时候，就需要合作双方通过一系列谈判和协商，建立起合作的共识，以便合作行为在有序中开展。然而，由于我国的行政组织运作长期处于一种“压力型”<sup>③</sup>体制之下，在很长的时间里，各级政府机构更多的是被视为上级机构的“延伸”，它们更善于服从和执行来自于上级的指令，但在政府机构间横向合作方面的知识、能力储备都相对不足。此外，当前的社区建设中也缺乏有效的体制性安排，促使它们在合作过程中达成共识。在这种情况下，

- 
- ① 一般来说，在不存在上级部门施加压力的情况下，机构间合作的迫切性程度会相对较低，一些部门采取“搭便车”的可能性就会大大增加；如果对社区内政府机构的绩效考核完全是自上而下作出的，而不是由服务对象来评价，那么各个部门在合作过程中的投入与付出情况将很难被较清晰地区别开，一些部门采取“搭便车”策略的可能性也会增大。
- ② 根据思拉恩·埃格特森等人的分析，每个组织都会有自己独特的注意力分配结构，而这种注意力分配结构将直接影响组织决策者对“什么是最重要的？什么是组织最有必要作出回应的？”等问题作出判断，从而影响组织的决策过程。
- ③ 乔·玛绵亚在《转型——解析匈牙利党政体制》一书中指出：包括中国在内的社会主义国家，在计划经济体制的影响下，其体制强调的是自上而下的畅通，而政府机构间的横向联结却普遍较弱。政府机构的运作往往处于一种自上而下的“压力型体制”中。

机构间在合作过程中达成共识无疑面临着不少困难。

除了上述四种主要表现形式外，社区建设中机构间的“孤岛”现象还有许多其他的表现形式：比如机构间在资源流通上存在显著的“时间差”<sup>①</sup>，机构间在合作过程中谈判成本过大等等。但总的来看，人们有理由根据大量现状将社区建设中政府机构间的孤岛现象一般化的表述为：由于资源和信息无法在各部门之间优化组合、按需流通从而引起的隔离或阻滞现象。

回顾从1996年以来上海全面推进社区建设的历程，应该看到有关方面已逐渐意识到了“孤岛”现象所带来的负面影响。为此，城市管理者作出了很多努力。这些努力在社区建设较早的时期主要体现为要求科学地划分各部门之间的权、责、利，以便更好地整合他们之间的资源。由于这些改革面临着许多困境（本书第三章将对此作出分析），在稍后些时候，有关部门又试图通过强调“社区大党建”<sup>②</sup>来强化社区党委对“三个党委”（居民区党委、行政党委、综合党委）的领导，进而整合条块，乃至整合市场、社会的力量；通过建立“多网协同”的机制来强化行政机关之间的合作。从2003年开始，有关部门开始尝试着通过网格管理来缓解“孤岛”现象。然而，无论是纵向赋权或横向分权的传统解决方案，还是最新提出的网格管理，似乎都将面对同样的问题：这些对策究竟能在多大程度上缓解“孤岛”现象？

本书认为，重要的不仅在于要弄清楚“孤岛”是什么，还在于要对“孤岛”现象是怎么产生的，也就是“孤岛”现象的生成机理作出深刻的揭示。在此基础上，才有可能讨论如何消除或缓解“孤岛”现

---

① 所谓“时间差”，用通俗的话来说就是，“当你需要的时候，资源不到位；当你不需要的时候，别人的资源倒向你开放”。

② “社区大党建”的提出，主要是为党组织整合社区中各种力量提供一种合法性。

象。因此,深入细致地分析“孤岛”现象是如何生成的便成了本研究的核心。本研究的兴趣点在于“孤岛”现象的生成机理,讨论的是“孤岛”怎么出来的问题,因此,对“孤岛”现象的认识将从简单的现象描述进入到本质的说明。也就是说本研究试图去探寻“孤岛”现象生成过程中的一些带有本质意义的内在要素,以及这些要素之间的关系结构。本书的后续部分将以一种“对话”的方式来讨论这一问题。

从组织社会学的角度看,表现形态各异的“孤岛”现象背后隐含的问题其实是机构间的合作困境。也就是说,掌握着资源的行政单元由于在合作过程中围绕着某些具体问题而难以在目标设定、资源配置、信息流通的规则,以及合作的成本收益分配等方面达成一致。而这种合作困境其实也是组织社会学一直关注的核心问题<sup>①</sup>。为了对孤岛现象的生成机理有一种尽可能深刻的揭示,本书将对机构间的合作困境问题尽可能作出自己的判断。

## 二、复杂的条块关系结构

正如上文所分析的那样,社区建设中的“孤岛”现象有许多表现形式,而且普遍存在。按其存在的部门而言,“孤岛”现象普遍存在

---

① 有趣的是,合作困境这个人类行为中的常见问题,在组织社会学和管理学的早期研究中恰恰是一个被忽略的问题,因为当时的学者(以泰勒和法约尔等为代表)一直认为,科学设计的制度和规则体系完全可以很好的处理个体之间的关系,从这个角度来说,合作也就不再重要了,重要的是制度。随着一些学者把“理性”、“理性选择”等微观个体行为带入到理论观察的领域后,人们才开始关注合作困境问题。在过去的一段时间里,许多学者从理性选择、沟通技术、信任关系建构等角度出发对合作困境的生成以及应对作出了富有成效的讨论。但总的来看,不同学者对合作困境的理解都体现在:多方主体之间在目标设计、资源配置和信息流通规则的构造上以及在合作过程中的成本收益分配上难以达成一致的状况。