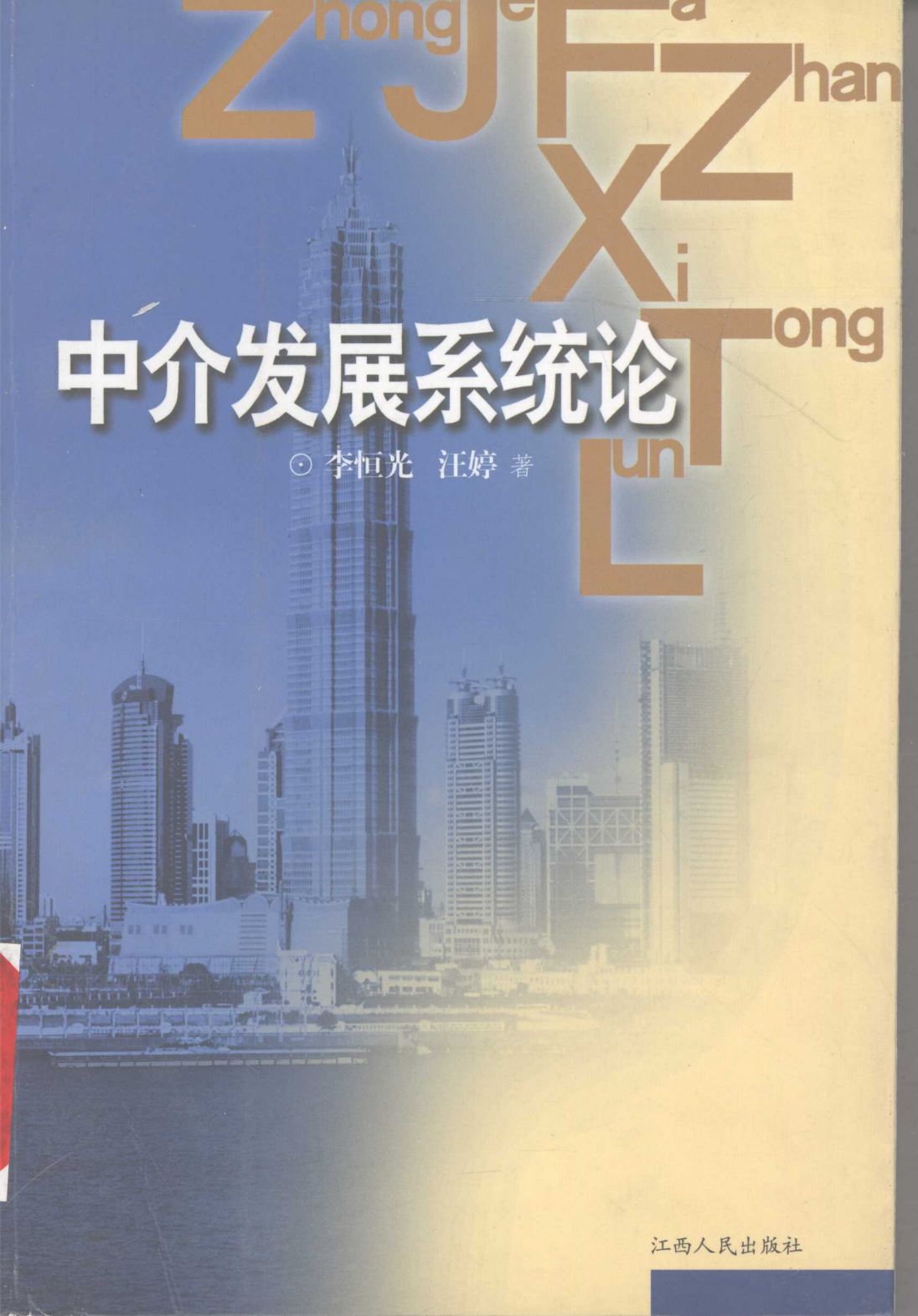




中介发展系统论

◎ 李恒光 汪婷 著

江西人民出版社

中介发展系统论

◎ 李恒光 汪婷 著

江西人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中介发展系统论/李恒光,汪婷著. —南昌:江西人民出版社,2004.12

ISBN 7-210-03169-3

I.中... II.①李...②汪... III.中介组织—研究—中国... IV.CP32.82

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 041389 号

中介发展系统论

李恒光 汪婷 著

江西人民出版社出版发行

南昌市红星印刷厂印刷 新华书店经销

2004 年 12 月第 1 版 2004 年 12 月第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:10.75

字数:290 千 印数:3000 册

ISBN 7-210-03169-3/C·78 定价:22.00 元

江西人民出版社 地址:南昌市三经路 47 号附 1 号
邮政编码:330006 传真:6898827 电话:6898893(发行部)

E-mail: jxpph@163.net

(赣人版图书凡属印刷、装订错误,请随时向承印厂调换)

前 言

始自 1978 年的伟大改革,把中国带入了一个史无前例的最为深刻也最为广泛的变革时期。在这场变革中,中国社会的一切领域,无一例外地都在经历着一场空前的巨变!经过 20 余年的探索和努力,在经济领域和政治领域,我们分别确立了建设社会主义市场经济和建设社会主义民主政治的改革方向。然而时至今日,尽管这两个领域的改革都取得了令世人瞩目的成就,但改革依旧还是任重而道远。人类的实践一再表明,没有一个健全的社会组织网络的支持,市场经济和民主政治都无法有效运行。因此可以说,中国的改革早已进入了这样一个时期:如果没有社会领域的深刻变革,那么市场化改革和社会主义民主建设的进程都将受到影响。也就是说,社会领域的变革早已成为制约中国整体改革事业发展的关键因素。正是由于这样的背景,社会领域的改革这些年来也在脚踏实地地向前推进着。突出的表现是随政府职能转变和政府机构精简而逐渐趋热的“小政府、大社会”话题,以及由后者引出的、与国际发展的大环境相吻合的非政府、非营利的第三部门话题。众所周知,在现代社会组织体系中,如果没有发达的社会中介系统,“小政府、大社会”就只能是一句空洞的口号,人们企盼的与

市场经济相适应的良性的社会结构和社会运行机制就不可能形成。尤其是在入世之后,有关社会中介组织的研究和实践更是被提到了相当的高度。这是因为 WTO 规则的精髓之一是政府不管而让市场去管。政府必须从履行直接管理职能,渐次转化到最后只负责制定游戏规则。政府只充当宏观调控的角色,以前由政府承担的各项工作逐步社会化。在这个管理职能转化的过程中,社会中介组织一方面将代替政府承担越来越多的社会协调管理工作,成为社会化管理的主角,另一方面也作为独立的市场主体,参与到经济活动的方方面面。如果说从“泛中介组织”到一般意义上的社会中介组织的深刻分析,是着重于对理论研究脉络的彻底理顺,那么对典型社会中介组织考察基础上的问题分析及对策研究,则是摆在管理理论工作者面前的一个亟待解决的现实课题。例如,随着我国社会主义市场经济的不断发展,经济运行已开始走向内外贸结合与生产流通一体化。特别在我国加入世贸组织后,面对经济全球化加快发展和对外开放进一步扩大的新形势,在传统内外贸分割和生产流通分割环境中发育成长的行业协会类社会中介组织的原有运作模式已愈发不能适应市场经济的要求,这些社会中介组织急需在组织形式、运行机制和职能定位等方面重塑和改造。新形势下,能否在政府与企业之间架起桥梁,在生产与流通之间密切联系,向社会提供优质服务,已成为行业协会类社会中介组织发展要求尽快给出切实答案的重大问题。深入了解和分析行业协会类社会中介组织面临的新情况和新问题,研究新形势下社会中介组织的组织形式和运行机制的内在规律,明确我国行业协会类社会中介组织的职能定位,并提出促进我国行业协会健康发展的针对性意见和建议,对建设和完善我国社会主义市场经济、推动国民经济的健康发展有着十分重要的现实意义。就认识论而言,可以说,由于“中介”的存在,世界才可以“一分为三”(艾丰,

2000):“一分为二是事物性质(特别是最终性质)层次的哲学分析,一分为三是事物存在状态层次的哲学分析。分清了不同的层次以后,两者就不仅不是矛盾的,而且是互相补充、互相依存的。”“如果我们在恰当的层次上,把握住了‘一分为三’,并把它和一分为二正确地结合,我们就会收到两方面的效果。一方面,将有助于对事物的最终的一分为二的分析。事物的本质是一分为二的,而事物的现象是一分为三或一分为多的。”“一分为三的分析,是对现状分析的最基本的哲学方法,更具有现实性,更能体现具体问题具体分析,因而更能从中得到分层次的、成系统的、可操作性的战略和策略。”“我们都承认,毛泽东同志是阐述和运用一分为二的大师,但是他在制定和实施战略和策略的时候,总是贯穿了一分为三的精神。”“总之,本质层次上的一分为二和现象层次上的一分为三也是辩证的统一。不坚持一分为二,我们就抓不住事物的本质,就会迷失方向。但如果不善于用一分为二的方法,我们也会脱离实际,也不能正确制定战略和策略,也不能达到我们的目的。”按照上述“一分为三”的哲学理念,以市场和政府为两极的我国社会组织的光谱图中处于中间部分的组织(李恒光,2003),都应该被称为中介组织。这显然是泛化了的中介组织概念。中介组织概念的泛化,意义是极其深远的。就理论研究而言,中介组织概念泛化的结果,一方面意味着第三部门研究的所有理论成果,都可以被运用到“泛中介组织”的研究中去;另一方面则意味着可以将一些经济社会问题的解决,放到相对高端的研究范畴中去。显然,泛中介组织既包含纯粹的非营利组织,又包含一部分不能彻底摆脱营利的非企业组织。某种意义上可以认为,泛中介组织等价于被普遍使用的广义社会中介组织概念。现在人们使用的一般意义上的社会中介组织或市场中介组织的概念,远比泛中介组织的内涵要狭窄得多。不同的研究者对概念外延把握的不一致,不仅造成了概念运用的混

乱,而且也大大减弱了研究成果对社会实践指导的切实性。因此有必要进行起码的概念澄清。基于这样的考虑,本书首先从两大本质属性剖析了社会组织的内涵,在此基础上引出了被称作准公共部门的第三部门,这样就可以对应地找到中国社会中介组织在整个社会组织系统中的定位。本书研究的社会中介组织并不局限于狭义的范畴,科技中介、金融中介等处于狭义社会中介组织与市场中介组织交叉的领域亦是本书研究的重要内容。本书在不加特别说明时,所言之社会中介组织(为了叙述方便,也为了与大众的现实认知相吻合,有时也称“市场中介组织”,甚至只称“中介组织”)均取其广义。论及狭义的社会中介组织或市场中介组织时,在其后加“(狭)”以注明。

目录

前 言	1
第一章 中国社会中介组织系统定位分析	1
一、社会组织及其内涵解析	1
二、社会组织内部结构分析	17
第二章 社会转型的重要依托:社会中介	42
一、对社会中介组织的理论认知	42
二、社会中介组织相关问题辨析	62
第三章 精益政府的职能承接:行业中介	79
一、国内外行业中介产生、发展概览	79
二、行业中介理论的思考及案例分析	117
第四章 高技术发展的助推器:科技中介	169
一、科技中介的一般研究及国际比较	169
二、科技中介体系的核心及典型中介	181

第五章 发展虚拟经济的基础:金融中介	230
一、金融组织中介选样介绍	230
二、资金运作中介典型分析	285
参考文献	331

第一章 中国社会中介组织系统定位分析

一、社会组织及其内涵解析

“社会”一词有两层含义：一是指由一定的经济基础和上层建筑构成的整体；二是泛指由于共同的物质条件而互相联系起来的人群。社会组织是团体因各种需要尤其是利益需要而结合成的共同体，它总能够代表这一团体的意志，维护其共同利益。美国当代著名社会学家布劳把社会组织划分为四种基本类型：一是经营型组织；二是互益组织；三是社会服务组织；四是公共服务组织。显然，布劳的社会组织的概念是广义的。狭义社会组织中的“社会”并非“人类社会”的广义“社会”之含义，而是专指“政府管理社会”中的中观的“社会”，这里的“社会”，是将社会管理与政治、经济管理职能并列的一个领域，它主要涉及与人们日常生活密切联系的社会公共事务。这种社会公共事务主要包括：教育、科技、文化艺术、医药卫生、体育等公共事业；社会服务、社会公用事业以及维持社会秩序的公共事务等。这种类型的公共事务与全体社会成员的切身利益和日常生活联系最紧密，同时这部分社会公共事务管理是直接以全体社会成员为实施对象的，因此，狭义的社会组织主要是指具有公共性的组织而言的，或者说它所显示的社会公共性是

最强的。正因为如此,对社会组织内涵的解析也应该首先围绕着“公共性”展开。

(一) 社会组织的公共性

1. “公共性”历史演变考究

辞海中将“公”解释为“公共,共同”,是与“私”相对的。故《礼记·礼运》中才有:“大道之行也,天下为公。”的说法。汉语大辞典中将“公共”解释为“公有的,公用的,公众的,共同的”。因此可以说,中文语义中特别强调“公共”是为多数人共同或公用。在古希腊语汇中,“公共”有两个起源:一是起源于古希腊词汇“pubes or maturity”,强调个人能超出自身利益去理解并考虑他人的利益,同时意味着具备公共精神和意识是一个人成熟并且可以参加公共事务的标志;二是源于古希腊词汇“koinon”,英语词汇“共同”(common)就起源于该词,意为人与人之间在工作、交往中相互照顾和关心的一种状态(王乐夫,2002)。可见,“公共”的原本含义都强调群体共同的关系。

“公共”是时下最常用的词汇之一。仅在公共管理学科的研究范畴内,可以列举的与“公共”一词组合在一起的概念恐怕就有几十个之多,例如公共物品、公共事务、公共利益、公共行政、公共权力、公共选择、公共组织、公共关系等等。追溯“公共”的起源可以发现:自从有人类社会以来,就存在群体的共同生活,就有人与人的关系(正是在这层意义上我们可以把“公共”与“社会”视为是一致的),就出现了“公共”问题,但在阶级社会之前,公共问题还只是氏族全体成员的共同问题。

“公共性”是被广泛运用于政治学、哲学、经济学、法学、文学等领域的复杂的概念。它是随着国家的产生而形成的。随着国家的产生,以公共权力为后盾的国家成为“公共性”即公众意志的虚拟代表,其本质却是少数人统治多数人的工具。因此单从起源看,

“公共性”远离了“公共”的初始含义。正如恩格斯在论及国家的起源时所言:“果家是社会在一定发展阶段上的产物。只有到了社会陷入了不可解决的自我矛盾,分裂为不可调和的对立面,而为了使这些对立方面,这些经济利益相互冲突的阶级或群体,不至于在无谓的争斗中把自己和社会消灭,就需要有一种表面上凌驾于社会之上的力量,这种力量应当缓和冲突,把冲突保持在‘秩序’内”。因此,国家在这里充当不同阶级或群体的公共利益和意志的代言人角色,它等同于协调双方的“公共性”。西方资产阶级政治理论从天赋人权的自然法理论出发,认为国家的产生是社会契约的结果。社会契约论认为,在国家产生之前,人类处于一种自然状态中,在这种状态下,每个人都有运用上天赋予他自己的价值和趋利避害的权利。然而,由于每个人都在运用上天给予的权利去实现自己价值的时候,产生了人与人之间的冲突。这种冲突损害了每个人的利益,解决的办法是运用理性,通过协商将上天赋予他们实现自己价值的权利部分或全部地让渡给“主权者”(这个“主权者”就是国家。权利让渡的过程就是国家产生的过程),使之成为一种“公意”,由“主权者”国家来维护和实现“公意”。在这里,共同利益演变成为“公意”,也就是说具有了“公共性”。在阶级社会里,国家或政府成为“公共性”的代言人,使“公共性”与“公共”的原初含义相差甚远。然而国家的存在对实现“公共性”却是十分必要的。马克思主义认为,国家在本质上是和人民大众分离的公共权力。在国家运用公共权力进行阶级统治时必须以为社会公众提供服务为基础,以执行社会性职能为基础。可见,在阶级社会里,“公共性”并非仅仅被缩小到统治阶级范围内,它至少在表面上或者一定程度上是“代表”了各阶级的共同利益。因此,它仍不完全丧失“公共”内涵。在国家干预主义盛行的当代,“公共性”一直是政府和政治的同义词(一般认为“公共性”是衡量政府活动性质和基本价值

的分析工具,具体表现在政府活动的长远目标,政府公务人员的职业道德以及政府决策对于保障公共利益完整性和完全性的意义等方面)。与此相对应,在以古典政治经济学和功利主义哲学为基础的个人本位时期,“公共性”不得不隐藏在市场的个人行为背后。近代以来,随着找回“公共性”的呼声日高,人们再次把目光投向社会,寻求实现真正意义上之“公共”的途径。其中包括,马克思主义建构了通过社会主义和共产主义来实现全人类福祉的制度框架,公共选择理论则希望通过投票机制把个人理性转化为社会共同决策,藉以实现公共利益。罗伯特·达尔和米歇尔·哈蒙(Michael Harmon)强调政策过程的互动性是维持和获取公共利益的必要条件。政治多元主义认为,公共性或公共利益往往是通过公民或公民团体(社群)的共享利益得以具体实现的。此外,民主行政理论、代议制政府等也分别对“公共性”的实现提出方案。总的来说,当代社会中,“公共性”始终是政治科学研究的中心之一,只不过在不同阶段或不同派别中具有不同的表达方式罢了。因此有学者认为公共性是指“政府作为人民权力的授予者和委托权力的执行者,应按照社会的共同利益和人民的意志,从保证公民利益的基本点出发,制定与执行公共政策”(孙柏瑛,2001)。另有学者认为公共性“指的是一种公有性而非私有性,一种共享性而非排他性,一种共同性而非差异性。具体如:在社会公共性领域内活动的主体不是纯粹的私人主体,还有公共主体;运作的权力(利)不是纯粹的私人权力(利),还有公共权力(利);所作的决策不是纯粹的私人自治,还有公共决策;生产的物品不是纯粹的私人物品,还有公共物品”;如此等等(王保树,2000)。

2. 公共管理的本质属性之一

社会组织机制研究属于公共管理学科的研究范畴。公共管理是对公共事务进行管理的社会活动。具体说来,是公共管理主体

为了解决公共问题,维护与实现公共利益,运用公共权力对公共事务与公共部门施加管理的社会活动。因此,公共性贯穿公共管理全过程,公共性是公共管理区别于其他管理的本质属性之一。

在界定公共管理学的研究范围时,通常认为,就是研究公共部门管理过程及其规律的科学,主要是研究公共部门如何高效率地为社会提供公共服务和公共产品的科学。这种界定本身反映出一个问题,即人们把重点放在对公共管理如何实现管理目标的研究上,即追求公共管理主体以经济、效率、效能的原则,实现公共管理目标的各种可能方式,而体现公共管理根本特征的“公共性”却不为人们所重视。公共性的丧失使得公共管理活动难免走样,以致要么成为少数人的统治工具,要么变成纯粹的管理活动。

作为公共管理的本质属性之一,公共管理的公共性主要体现在公共管理的主体、价值观、手段、对象及目标等几大要素中(王乐夫,2002)。

(1)国家、政府和社会公共组织共同构成公共管理的主体。作为公共管理主体,这些组织具有不同于其他私域组织的公共性特征,主要表现在:①代表性。从起源上,国家、政府都是一定阶级的代表,维护一定阶级的根本利益。在现代社会,国家、政府都力求成为最大多数人利益的代言人,在构成上尽可能吸纳一切可以吸纳的人或组织参加其中。②公务性。公共管理主体之所以是公共机构,主要在于其机构(组织)事务的公共性。不管是国家机关及其工作人员还是社会公共组织及其成员,都是在行使公共权力,从事公务活动,而不是私人事务。③公益性。公共管理组织及其代表的行为目标或宗旨必须具有公益性本质,公共性组织依靠特殊的公共权力和组织制度规定,把实现公众依靠个人无法实现的利益作为自身存在的价值体现。西方社会契约论认为,国家是个人出让主权并订立契约的产物,是保障个人无法实现利益的主权者

代表。而现代政府也被当作维护社会公正、效率,弥补市场不足的制度性工具。④权力的法定性。不仅国家、政府机构和其他社会公共组织的产生、设立与废止是法定的,具有合法性,而且他们的行为和结果都必须合法,并且承担相应责任。法律,就其实质而言,是公众意志的表达。而法律所保障的权力,在本质上同样是公共权力。公共管理主体只有依法行使权力,才真正具备合理性。

(2)与一般意义上的管理把如何经济地和富有效率地实现管理目的视为目标不同,公共管理的价值观更主要体现在平等、正义、公平、民主、伦理以及责任心等方面。私人管理建立在个人本位主义和自利性本质之上,把追求个人效率或利益最大化作为目标取向。与其迥然不同的是,公共管理则注重在民主政治理念上去实现公众的高度参与、社会公平以及承担为公众谋求福利的责任。①效率一直是公共管理绩效的评价指标,而伦理原则的加入则增加了管理绩效的公共性。在公共行政发展历史中,曾经受到政治与行政二分法及对效率原则的过分关注的影响,公共行政一度陷入手段与目的分离、实证研究与规范研究相脱节的境地,公共行政成为一种纯粹的管理手段。然而,这在实际上是做不到的。正如达尔所说,“作为一个学科或潜在的科学的公共行政学的基本问题比纯粹的管理问题要宽广得多;与私人管理学相对照,公共行政学的研究预设不可避免地要将公共行政问题置于伦理考虑的脉络背景之中”。这里的伦理考虑,就是要求公共行政进行价值判断。②公共组织是公平的依靠,追求社会公平是公共组织的天职。现代公共组织尤其是政府调控行为被看作解决自由市场经济产生的各种不公正问题的合法途径,在平衡效率与公平、效率与民主、效率与质量等方面发挥着重要作用。我国古代对政治领域的公平问题十分关注,如孔子的“政者,正也”,提倡的是为政不可偏颇,需公正合理。新公共行政学理论也对公平问题格外关注,按照弗里

德里克森的解释,新公共行政学试图在传统公共行政学对效率和经济问题关注的基础上,增加社会公平的衡量指标。新公共行政学所极力坚持的是,行政管理者不是价值中立的,他们应该对有效的管理和社会公平做出承诺,并以此作为价值、奋斗目标或理论基础。而在现代,我们或许更关注的是,公共管理在保证效率的情况下,究竟给公众带来了怎样的好处,这恐怕也是新公共管理主义一再追求的目标之一。③公共管理以承担社会责任为己任。从法源上看,公共组织的管理活动所依赖的公共权力具有社会公共性,即来源于社会公众的意志。因此,公共组织只有承担起维护公众利益,消除社会不公正现象时才具有合法性。从本质上讲,公共管理必然是责任取向的过程。这种责任可以表现为对整个社会发展所肩负的引导义务,也可以是对自身行为的一种约束;既是对社会正面发展的积极响应,也是对其负面偏差的一种纠正;如果说传统行政学强调的是政府对其行为负责,那么现代公共行政学或公共管理学更应该做到真正对社会负起责任。正如新公共行政学认为的那样,公共管理者应当有道德意识,通过公共服务的道德和承担相应的民事责任,体现出社会责任感。

(3)权力是政治社会的基石,是理解一切政治现象的基础。就如霍布斯所言,“契约,没有刀剑,就是一纸空文”。恩格斯也认为,国家本质上是同人民大众相分离的公共权力。公共管理是管理主体运用公共权力实现管理目标的社会活动,因此,公共权力是公共管理活动的后盾和基础,公共权力的公共性充分体现了公共管理的公共性。①作为公共管理手段的公共权力充分实现公共性的过程是历史的和具体的过程。从起源上说,公共权力最早表现为大众的共同权力。它是起源于维护社会公共利益和社会公共生活秩序的需要,因而它在本质上是一种凝聚和体现公共意志的力量,是人类社会和群体组织有序运转的根本保证。在阶级社会之前,权

力作为一种组织起来的力量,在其组织范围内是归属于整个组织的,每一个组织成员都分有着这种权力,而这种权力也按原始的规则服务于整个组织的整体利益。随着阶级社会到来,公共权力逐渐脱离了其大众基础而变成少数人的专用工具。这一历史进程使权力丧失了它的公共性,被少数人所攫有。掌握权力的人总是借助权力的力量而把自我凌驾于公共组织及其成员之上,对于一个国家来说,则表现为凌驾于社会之上。公共意志变成占统治地位的剥削阶级的意志,从而使权力成为维护剥削阶级利益的一种工具,成为统治阶级意志的一种体现。当然,为了谋求阶级统治的合法性,为了保证阶级统治能够为社会组织所接受,统治阶级也不得不在一定程度上照顾到公共利益,在一定条件下让代表着阶级意志的权力“服从”公共意志。②权力的公共性再次被发现归功于近代资产阶级启蒙思想家对于权力问题的探索。启蒙思想家对政治领域的许多现象做了本源性考察,例如国家、主权、民主、权力(利)等,在他们眼里,公共权力从大众享有的权力变化为少数人专有的统治力量,在现实政治生活中已经被制度化了,于是,需要找出相应加以制衡的机制。近代以来关于权力制衡的制度设计、关于民主的呼唤、对公民参与的重视,以及通过法律来规范行政行为等等,皆出于维护权力公共性的要求。③当前公共管理进行的一系列改革,许多方面也是力图使公共权力公共化。例如,强调对权力的监督,避免对公众利益的侵害;强调更多的分权而非集权;加强各个利益团体充分保障自身利益的能力;强调以顾客为中心的服务而非以政府为中心的管理,使公共权力的运用最大可能地给公众带来好处;强调公共管理者的道德约束,从而使其成为权力约束的辅助力量,避免公共权力私人化;追求公共管理的社会责任,实现公共权力和责任在社会范围内的一致性;如此等等。

(4)公共管理的客体或对象是公共事务,即国家公共事务、政