

中介组织与 社会运行

Zhongjie Zuzhi yu Shehui Yunxing

马 立 马西恒 / 主编



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

中介组织与社会运行

马 立 马西恒 主编

上海交通大学出版社

内 容 提 要

本书从中介组织的视角,审视处于转型期的中国在多样化发展的市场主体、社会主体、制度主体之间的关系构建。

全书共分八章,分别从中介组织在中国的发展、中介组织发展的国际经验、中介组织与政府职能、中介组织与市场机制、中介组织与公民社会、中介组织与文化转型、中介组织与社会经济、中介组织的内部运作及管理策略等方面,阐述中介组织具有的独特功能及其运行机制。

本书可供社会学领域的研究人员及实务工作者阅读参考。

图书在版编目(CIP)数据

中介组织与社会运行/马立,马西恒主编. —上海:
上海交通大学出版社,2012
ISBN 978-7-313-08081-3

I. 中... II. ①马... ②马... III. 中介组
织—研究—中国 IV. C932.82

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 000424 号

中介组织与社会运行

马 立 马西恒 主编

上海交通大学出版社出版发行

(上海市番禺路 951 号 邮政编码 200030)

电话:64071208 出版人:韩建民

常熟市大宏印刷有限公司 印刷 全国新华书店经销

开本:787mm×960mm 1/16 印张:11.25 字数:208 千字

2012 年 2 月第 1 版 2012 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-313-08081-3/C 定价:29.00 元

版权所有 侵权必究

告读者:如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系
联系电话:0512-52621873

目 录

导 论	1
一、市场体系的建立——中介组织发展的经济基础	2
二、政府职能的转变——中介组织发展的政治动力	2
三、单位体制的解体——中介组织发展的社会空间	3
四、国家与社会的合作——中介组织发展的社会结构支持	4
 第一章 中介组织在中国的发展	6
一、传统中国的民间社团	6
二、计划体制下的人民团体	14
三、新时期中介组织的复兴	19
四、香港地区中介组织的类型和管理体制	23
五、台湾地区非营利组织的发展、管理体制和特点	25
六、由历史考察得到的启发	31
 第二章 中介组织发展的国际经验	34
一、发达国家的非营利组织	34
二、东欧转型国家的中介组织	48
三、拉丁美洲和非洲国家的中介组织	52
四、新加坡的公益组织	55
五、由国际比较得到的启发	57
 第三章 中介组织与政府职能	59
一、政府机构改革与公共职能社会化	59
二、中介组织在体制转轨中的作用	64
三、中介组织发展与政府职能转变	67
四、中介组织发展与政府培育策略	69

第四章 中介组织与市场机制	73
一、从计划经济体制到市场经济体制	73
二、市场体系的建立与市场机制的完善	79
三、中介组织:市场经济运行的社会基础	87
第五章 中介组织与公民社会	94
一、公民社会与自主性社团	94
二、中介组织发育与公民社会的兴起	98
三、社区中介组织与中国公民社会的构建	104
四、公民社会发展中的国家作为	108
第六章 中介组织与文化转型	112
一、中介组织与公民素质	112
二、中介组织与社会伦理	117
三、中国社会现代性的获得	123
第七章 中介组织与社会经济	126
一、中介组织的社会经济含义	126
二、中介组织的资源配置机制	133
第八章 中介组织的内部运作与管理策略	147
一、中介组织的培育和发展	147
二、中介组织内部运行机制的健全与完善	155
三、中介组织管理机制的健全与完善	165
参考文献	169
后 记	172

导 论

从国家与社会关系的角度看,现代社会的有效运行需要在政府与社会之间建立传导机制,因为在经济职能方面,政府难以适应市场领域快速变化的微观经济生活;在社会职能方面,政府也难以用普遍主义的方式满足日益多样化的社会服务需求。这使得政府管理向社会落实、社会需求向政府反馈两个方面都需要一个中间环节。因此,从政府的角度看,这个中间环节能够分担政府的部分职能,协助政府实施社会和经济管理;从社会的角度看,这个中间环节能够体现社会自主权利,实施社会自我服务并代表社会利益。正是在这样的理念下,我国在建设市场经济的过程中提出了中介组织的概念,其发展的“合法性”也逐步从市场经济领域扩展到社会发展领域,其适用的范围则从服务于企业的经济性社团延伸到服务于社会群体的公益性组织和社会团体。在“小政府、大社会”的目标模式下,中介组织的发展实质上为改变计划体制下形成的全能型政府格局,形成政府与社会之间新型的职能分工和合作关系提供了挥洒的空间。也可以说,这是国家与社会关系的新一轮结构化过程。

中介组织是在市场经济条件下,按照一定的法律、法规,或根据政府委托,遵循独立、公平和公正原则,凭借其特有的社会服务、沟通协调、公证鉴定和监督管理等功能,沟通政府与经济主体之间、政府与社会之间、经济主体与经济主体之间、经济主体与社会之间的信息,协调双方利益,行使监督和管理职能,为全社会提供各种中介服务的自律性社会组织。中介组织具有中立性、专业性、自治性、自律性等特征。根据中介组织的活动领域和功能作用作为划分标准,大致可分为两大部分:营利性中介组织和非营利性中介组织。或以此为标准,划分为市场类中介组织和社会类中介组织,前者包括鉴证类、评估类、经纪类、代理类、交易类、咨询类中介组织;后者包括公益类、互益类和慈善类中介组织。

30年前,我们对中介组织还颇感陌生。而今,随着市场体系的逐步建立、政府职能的全面调整以及社会结构的深刻变化,随着我们对市场失灵、政府失灵和社会转型的认识和理解不断深入,中介组织已成为代表经济利益、公共利益和广泛社会利益的具有中国特色的重要组织形式,已成为现代人有序交际、交易、工作、生活不可或缺的重要组成部分。越来越多的中介组织正以公共管理重要主体的身份,与政府、其他社会组织和个人一起构成多元的治理结构,共同管理日趋复杂和繁重的社会公共事务。在经济领域,中介组织能够规范市场,完善市场经济体系,提供专

业化服务,提高资源配置效率,规范改革与改制过程,促进市场环境的优化;在社会领域,中介组织能够扩大社会联系和沟通交流信息的渠道,代表不同群体的利益和维护社会公正,推进政府改革,实现政府职能转变,促进权力部门的信用建设;在政治领域,中介组织能够培育公民意识,推进社会主义民主政治的进程,拓展社会群体联络渠道,加强党和政府与不同社会群体之间的联系,协调社会利益关系,促进和谐社会建设,推动社会结构转变,实现社会运行机制的现代化。

我国中介组织之所以能够在过去 30 年间迅猛发展,体制变革是其根本动因。

一、市场体系的建立——中介组织发展的经济基础

中国最深刻的体制变革发生在经济领域。在改革开放前的计划经济体制下,绝大部分资源都处于政府的控制中,由政府自上而下地分配资源,民众在经济活动中往往只充当被动的角色。当市场取代计划成为资源配置的主导机制后,政府对资源的控制力大大削弱,一部分资源逐渐从国家的垄断中游离出来,成为自由流动资源,这就使中介组织能够通过政府之外的渠道获取生存所必需的资源,可以说市场体系的建立为中介组织的发展提供了经济基础。市场体系的建立要求政企分开,企业在脱离对政府的依赖后,面对瞬息万变的市场环境,为了降低风险,维护自身的利益,获取更多、更及时的市场信息,增强市场竞争力,必须在行业中实行合作和互助。在这样的背景下,那些介于政府与企业、企业与企业之间,从事服务、协调、评价、沟通、维权等活动的中介组织就迅速成长起来。同时,市场的发育导致国家权力的下移,为社会力量的出现腾置出一份空间。市场式的社会关系也解体了传统乡土社会,使得中介组织作为一种新的组织形式得以发展壮大。

此外,在理想的市场经济条件下,市场是提供社会产品与服务的最佳场所,市场机制能够实现资源的最优配置。但是在现实中,由于存在垄断、信息不对称等原因,导致市场机制无法有效配置资源而出现市场失灵的现象。面对市场失灵,有时需要政府干预,但有时也会遇到政府失灵的时候,这就给中介组织发挥作用提供了平台。

二、政府职能的转变——中介组织发展的政治动力

伴随经济体制变革的是政治体制变革。政府改革是中国政治体制改革的重要组成部分,其使命是转变职能,这不是一般的机构或职能的增减与调整,而是实现政府形态的转型,以适应经济与社会发展的要求,提高政府发展经济和治理社会的能力。改革开放后,政府从强调政府权力对经济与社会的全面渗透的“全能型”,转变为强调政府是经济建设的主体和经济增长的直接推动者的“经济建设型”,并且又进一步转变为强调政府是市场规则与制度的制定者与执行者,强调政府是公共

服务的规划者、组织者和引导者的“公共服务型”。

在现代社会,国家与社会的分权和合作成为一种潮流和趋势,政府正在把原先由它独自承担的部分职能和责任转移给中介组织,政府职能转变的过程就是其分权给市场与社会的过程,中介组织正是在这种分权中发展起来的,分权与合作的前提就是国家与社会之间对公共事务的职能分工和责任分担。这种潮流隐含的内在机理是,办好事情的能力并不限于政府的权力,不限于政府的发号施令或运用权威。在公共事务的管理中,还存在着其他主体、管理方法和技术,政府有责任与多元主体协调合作,使用新的方法和技术更好地进行公共管理和服务。2008年,政府工作报告以及中共十七届二中全会审议通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》,都明确要发挥中介组织在社会管理和公共服务中的作用,以促进政府职能转变。这意味着政府想把自己过去长期集中掌握的公共权力和公共资源更多地向中介组织转移释放,使一直比较薄弱的社会管理和公共服务尽快得到补充和加强。随着社会自主意识的觉醒和社会自治能力的提高,建设效率政府、降低行政成本成为一种普遍的要求。在我国,市场经济体制的确立要求逐步扩大社会自主空间。在这种情况下,拥有无限权力、承担无限责任的政府体制既失去维持的必要,也对经济社会的发展造成严重制约,因而建设“有限政府”的呼声持续高涨。这里的问题在于,如何使政府稳妥地从某些领域退出?这些领域原来由政府承担的公共职能如何处置?

计划体制下政府职能无限扩张的态势导致了政府管理效力的衰减、社会自我管理功能的萎缩、企业经营活力的窒息、腐败现象的蔓延等。“政府失灵”的种种表现说明,在中国这样的超大国家,由政府包揽一切社会事务十分困难。由中介组织来为社会提供公共产品和公共服务,具有运作成本低、专业性强等优势,它与政府在特定的领域中进行合作,分担政府的公共管理责任,是政府职能转变的重要载体。中介组织的监督、公证等职能的行使,可以对政府行为起到约束作用,是制约政府权力的一支重要力量;同时,它也接受政府委托,对整个市场经济活动进行监督,规范市场运行,维护市场公平竞争。它还可超脱于政府和企业之外,对政府和企业公布的经济信息进行独立核算和验证,依照国家法律、法规,作出客观公正的结论。经过较长时间的实践发展和相互适应,中介组织发展与政府职能转变之间形成了一种双向互动的衍进关系:政府职能和权力的释放,为中介组织的发展提供了一定的资源和政治动力,同时又为自己的职能转变创造更好的条件。而中介组织的发展则为政府职能转变的深化提供了一定的支持与推动。

三、单位体制的解体——中介组织发展的社会空间

单位体制将人们的生产空间和生活空间紧密地统一在一起。改革开放后,随

随着单位体制的逐渐解体,生产空间与生活空间一体化的传统格局被打破,单位对个体的掌控力开始消退,个体分别获得了生产的自主和生活的自治。单位仅仅成为人们工作的场所,原来承担的社会保障功能逐渐弱化,人们很难再继续通过工作单位获得各种社会需求的满足。在体制转轨、社会转型的过程中,面对新出现的各种社会问题和社会需求,单靠政府和企业是不可能完全解决和满足的。不仅如此,政治领域的政府机构改革还把政府的一些职能向社会转移。在这种背景下,政府的公共服务、公共产品供给与社会的多元化需求之间形成了一个巨大的缺口,从而为中介组织的发展提供了推动力。同时,单位体制的解体使人们的自由度大大增加,对各种社会公共事务的参与热情和积极性也空前高涨。这样,单位体制的解体就给中介组织的存续和发展创造了社会空间。在这个存在公共需求、公共媒介和公共价值的社会空间中,越来越多拥有独立人格和自治意识的公民自主地参与社会公共事务,催生出各种类型的中介组织。这些中介组织通过吸纳各种社会资源并动员广泛的志愿者参与,开展多种形式的社会服务,填补了单位体制解体所留下的缺口,使人们在经济、政治、社会、文化等多领域的多元化需求得以满足。

四、国家与社会的合作——中介组织发展的社会结构支持

“公民社会”的概念起源并流行于17~19世纪期间的近代西方,如今,西方的公民社会已经发育得相当成熟,拥有很强的自主性和自治能力。而在改革开放前,我国是一个“总体性社会”,公民对国家存在组织性依附性关系,国家与社会、政府与民间几乎是没有什么界限,当时的一元政治也不允许有独立于主流政治之外的社会和民间组织存在。30年的改革开放可以说是一场由国家发动与领导的社会变革运动,所带来的不仅是经济的腾飞,也带来社会的多元化,带来了政治文化观念和政治意识形态的深刻变化。一方面各种类型的中介组织开始大量涌现,另一方面官方和学术界也大体认可了公民社会是与现代市场经济和民主政治、法治社会相配套的一种体制。但是,由于长期的专制国家和家国一体的社会结构所形成的历史传统,我国的公民社会具有典型的政府主导型特征,政府的主导作用非常明显,牵动社会变革的根本力量在于政府。不难发现,我国的很多中介组织由政府创建,并由政府主导,具有明显的官民两重性。在这样的一种不对等的合作关系中,政府是所有规则的制定者,中介组织仅仅是政府的代理人和执行者,只能在规则框架内进行操作,其自主性很小,并可能逐渐丧失独立性、自治性,从而失去自身的活力和在社会管理中的独特作用,延缓政府职能转变的进程。但同时,从某种角度讲,只要中介组织能够避免资源依赖症的产生,充分发挥由于政府主导所形成的政治资源、社会资源、公信度资源优势,那么政府主导对中介组织的初期发展不无益处。必须承认,在中介组织建立和发展中的政府主导现象可能还将持续较长时间,

这在目前的社会转型期,在现实的经济、政治、社会、文化环境中未尝不是一种适宜的状态。当然,随着我国经济、政治体制改革的不断深入以及民主进程的不断推进,这种形态的合作关系也将随之发生改变,中介组织的独立自治意识和自主性将会不断增强,中介组织和政府的地位将越来越平等,双方将不仅以特定项目作为合作目的,而是最大限度地增进彼此间的利益协调和良性互动,追求长期的战略共赢。总之,无论国家与社会以何种形式合作,都能够为中介组织的发展提供社会结构支持。

第一章 中介组织在中国的发展

中介组织是一个具有浓厚的当代中国背景的概念,即使在目前,对这个概念的理解也存在多种歧义。从其最初使用的意义上说,中介组织应是指在中国改革过程中新形成的,活动于政府、传统工商企业 and 市场之间的市场中介组织。随着市场经济的发育,一个自主的社会领域在中国逐步形成,中介组织的范围也在不断地向社会领域延伸。^① 因此,就中国社会的基本架构而言,中介组织的“中介”作用既体现在纵向的政府与市场主体和社会主体之间,也体现在横向的市场主体之间以及社会主体之间。在这个意义上,本书将中介组织与民间社团、商会、行会等名称各异的组织类型联系起来,并从中考察中介组织在中国发展的大致历程,寻求它在中国发展的历史轨迹和规律性的特征。

一、传统中国的民间社团

回顾历史,可以看出中国是一个民间社团发展很不充分的国家。所谓“普天之下,莫非皇土,率土之滨,无非皇臣”,中国在秦代以后建立了中央高度集权的大一统制度,在这一体制下,不仅公民个人完全没有权利,就是小共同体的发展空间也极为有限。虽说在“衙门与市场之外”还活动着各式各样的“准组织”,如宗族、部落、村社、教会、帮伙、行会以及中国历史上最为活跃的融宗教、医术、巫术、武术于一体的迷信色彩较浓的门会组织等,但这些组织通常都带有一定的身份性,并不是可以真正“志愿”进入或退出的社会团体。这种身份性往往导致成员对组织的人身依附关系,组织内也存在着“共同体之父”的特权,如族长权、主教权等。即便那些不具有身份性的民间公益团体,如民间私社(指民间非族缘、非村社的自愿公益结社,主要包括宗教性非寺院结社、世俗互助社团以及既搞世俗互助又从事佛事的民间团体等三类组织),其作为也很有限:一是规模太小,即使在其最盛时期——唐代,^②也不过几人、十几人乃至几十人的规模,不能与近代社会团体相比;二是活动领域太窄,世俗公益的主要内容就是丧葬互助等;三是临时性,许多私社是因事而设,事过后是否存在还很难说。而且唐代的私社对于成员退社的处罚过严,也使其在某种程度上与现代社团的自愿性原则相悖。

① 吴锦良:《政府改革与第三部门发展》,中国社会科学出版社 2001 年版,第 230 页。

② 宁可:《述“社邑”》,《北京师院学报》1985 年第 1 期。

可见,由于封建专制主义中央集权自上而下的严密统治,中国社会一直明显表现出强国家弱社会的基本特征,即使是存在于中国封建专制集权社会中的民间社团也因其束缚功能过强、保护功能过弱和缺乏制度化等而不成其为现代意义上的社团组织,更不是现代意义上的第三部门组织。在这种情况下,民间社团不仅缺乏活动空间,而且也难以得到孕育和发展。对于民间私社,唐王朝就一再行文进行查禁、打击。进入宋代后,专制国家对民间社团的打击更为严厉,《宋刑统》、《庆元条法事类》等均记录了许多官府取缔私社的法规。

明清以后,中国的市场经济逐步萌芽、发展,随着封建国家对社会的控制能力逐渐削弱,个人的权利、小共同体的权利意识也日渐觉醒。19世纪末20世纪初,帝国主义的侵略和渗透日益加深,清王朝统治日渐没落,中国逐步沦入半殖民地、半封建社会。这段时期却是具有现代特征的中国民间社团获得初步发展的重要历史时期。至于这一时期民间社团发展的有利条件,主要出于以下三方面的时局变化:

首先,清朝政府在内忧外患的时代背景下,仿效欧美、日本等国,开始推行“新政”,实施了一系列新政策,促进民间私营经济发展,鼓励创办新型民间社团组织。光绪三十四年八月初一颁布的《钦定宪法大纲》规定:“臣民于法律范围以内,所有言论、著作、出版及集会、结社等事,均准其自由。”应该说,这是中国历史上首次用制度化的方式为新型民间社团的产生创设空间。20世纪初,清朝统治者采取了一系列新举措,力图促进实业的发展。一方面,从限制和阻挠民间商人创办私营企业,转向鼓励和保护商办私营企业的发展,对经济活动的直接控制、干预也大为削弱,从而逐步形成了一个相对独立的经济活动领域。清朝政府通过立法,为这个相对独立的经济活动领域提供了某些制度性的法律保障。这种独立的经济活动领域的形成,是诞生新型民间社团尤其是经济社团的一个重要前提。另一方面,清朝政府改变了历代封建统治者严格禁止、限制民间成立独立社会组织的一贯做法,主动倡导和鼓励设立商会等新型民间社团,以期达到“上下一心,官商一气,实力整顿,广辟利源”的目的。不仅允许这些社团享有较大的独立性和自主权,还给予某些商办民间社团以“法人”地位,从法律上给予保护。此外,清朝政府还主动仿效西方国家的地方自治制度,推行宪政改革,以弥补官治之不足。1909年初颁行的《城镇乡地方自治章程》,要求凡城镇各设议事会、董事会,乡设议事会,负责自治事宜。由此将原来由国家严密控制的学务、卫生、道路工程、实业、市政、公共营业等许多方面的相当一部分管理权下移到民间,主动让出了一个非官方的独立的社会活动空间,不仅直接促使民间地方自治社团的诞生,也为其他各类新型民间社团的出现创造了有利条件。

其次,20世纪初新兴商人力量不断增强,其思想意识和社会地位发生了重要

变化,在很大程度上取代了传统民间社会中起主导作用的士绅,对各类新型民间社团组织的产生、发展起了不容忽视的作用。清朝统治者意识到,振兴商业、发展实业对致富图强有着重要影响,对于商人的社会地位通过各种法规给予保障、提高。随着国家经济实力在商品经济发展中得到显著增强,商人的社会地位也随着重商思潮的日趋兴盛而大为提高。更重要的是,这一时期的商人已萌生了“合大群”、“结民力”、“固结团体”的现代群体意识,并产生了较强烈的时代使命感,“商兴则民富,民富则国强,富强之基础,我商人宜肩其责”。^① 考察这段时期的历史,可以发现,在当时的各类新型民间社团中都能看到新兴商人活跃的影子。

再次,民族危机的空前严重,朝野上下不得不努力探求救亡图存的良方,这也是促进产生许多新型民间社团的因素之一。商会等一些新型民间社团的产生,正是朝野上下面对民族危机,仿效欧美、日本等国而采取的寻求致强救亡的举措。一些新型民间社团创立的主要目的之一是为了抵御外来侵略,挽救民族危机。例如上海商人之所以成立体育会是因为认识到“国民躯体羸弱,致蒙‘东亚病夫’之诟,欲图强国,必先强种”,遂发起组织体育会以“锻炼体魄,研习武课,冀成干城之选”。^② 与此同时,受西方式的社团组织的影响,一些传统的社团组织也发生了现代化的转型。

辛亥革命后,袁世凯篡权执政,袁政府虽不像推行“新政”时期的清政府一样倡导、创办新型民间社团,但为了笼络人心,巩固自己的统治地位,也未有意识地大力限制民间社团的扩展。袁世凯死后直至1927年南京国民党政权建立,中国一直处于军阀混战的动荡时期。这时的民间社团虽没有像清末那样得到政府的保护,北洋政府也曾出台《商会法》以大力限止、削弱商会的权利,但在缺乏强有力的中央集权统治和统一政治中心的特殊历史条件下,国家这一大共同体的社会控制能力大为削弱,民间社团仍得以继续发展。

1927年,统一的南京国民政府建立,为了实行国民党一党专制,加强独裁统治,蒋介石政府开始对民间社团进行整顿。首先,下令取消地方自治,强令解散各种民间自治团体。如在苏州,自清末诞生并不断发展的20多个从事地方自治的市民公社,于1928年3月被全部撤销。其次,南京政府采取种种措施,加强对民间社团的监控,力图使其丧失原有的独立性和自主权,成为当局的御用工具。这次整顿使20世纪初诞生并发展起来的新型民间社团受到重创。但是民间社团在此后仍然以缓慢的速度向前发展,原因之一是南京政府虽然解散了一些社团组织,如市民公社、部分商会等,但并未取缔所有民间社团,所以整顿后的民间社团虽然较以前

① 《兴商为强国之本说》,《商务报》1904年第8期。

② 中国史学会主编:《辛亥革命》(七),《上海商团小史》,上海人民出版社1957年版,第86页。

数量大为减少,但仍有相当一部分保留下来;原因之二是政府虽加强对民间社团的监控,并取得了一定的效果,但许多民间社团针对不同的具体形势,充分利用一些有利时机,采取种种措施维护自己的独立性和自主性,努力拓展自己的生存空间,继续发挥民间社团独特的功能和作用,也取得了一定的成效。

回顾 1949 年中华人民共和国成立之前中国民间社团组织的发展历史,可以看出:民间社团组织的发展、力量的壮大,既与市场经济的发展关联重大,又与政府当局的政策扬抑关系密切,同时也与国家这一大共同体的社会控制能力强弱紧密相关。而民族危难等具体的时代背景,也是民间社团组织建立、发展的直接原因。当然,西方社团组织的示范效应也是不容忽视的。其间,不仅一些新型的民间社团组织得以成立,一些传统的民间社团也开始了现代化的转型。在这段历史时期发展起来的民间民间社会组织大体可以分为六类:行业协会类、互助与慈善类、学术类、文艺类、政治性组织、会党和其他秘密结社。其中较为典型、活跃的类别有以下几种。

(一) 民间工商社团

中国封建商业发达较早,隋唐时期大都市中即有“行”的组织,宋代时这些组织有的称“团”,大多仍称为“行”,一些手工业组织则称为“作”,到明代则普遍称“行”或“铺行”。但这类组织在当时还不是工商业者自发的组织,而是官府因科索、回买(即征购)的需要而设置的。“市肆谓之行者,因官府科索而得此名。不以其物之大小,但合充用者,皆置为行。”^①“市肆谓之团行者,盖因官府回买而得此名。不以物之大小,皆置为行团。”^②至明末、清代,又有“会馆”、“公所”等商人组织出现,手工业中有行帮组织(工商业不够发达、雇工不够普遍的产物),但均不是现代意义上的民间社团组织。

清末 10 年间商会的诞生,才首开了中国初具现代特征的民间工商社团之先河。“商会之设,当不外以振兴商务、保护商民为两大宗旨”。^③商会组织的内部机制较封建社会时期的“行”、“团”组织有了很大不同,体现了现代意义上的民间社团组织的一些基本属性。自 1904 年以后,全国各地纷纷设立商会组织。综合各种文献资料统计,1904~1912 年,除西藏等个别地区外,全国各地的商会,包括商务总会和商务分会在内多达 900 多个,还有为数更多的商务分所不在其列。1912 年 11 月,全国商会联合会正式成立。1919 年 5 月刊行的统计资料表明,全国华商商会

① 耐得翁:《都城纪胜》,诸行。

② 吴自牧:《梦粱录》,团行。

③ 天津市档案馆等编:《天津商会档案汇编》(1912~1928),第 1 册,第 687 页。

实存数已增至1238个,其中总商会55个。可以说,商会是1904年后一度最为普及、影响也最大的新型商人社团。

清末商会的社会地位是相当高的,上海、天津等地的商会组织在一定程度上参与了地方自治。1904年秋冬,东北三省绅商曾筹议地方自治,并成立保卫公所。1905年,上海绅商李平书等发起创办上海城厢内外总工程局,这是当时机构最完备、成就也最显著的地方自治团体。1907年,广东商人成立粤商自治会。从1909年开始,苏州绅商陆续创设了不少以街道为行政区划的基层自治组织,其名称为市民公社。

辛亥革命期间,各地的商务总会、分会大多组织商团维持市面,以补官厅所不逮。商团是一种准武装性的团体,其前身为商办体操会或体育会。到1911年,上海商团成员人数已达数千人,拥有数量可观的枪支弹药。辛亥革命爆发前后,苏州、无锡、杭州、宁波、武汉、天津、重庆、安徽、江西等地的商人也相继建立了类似商团的组织。

在随后的各个历史时期,民间工商社团在中国的政治、经济舞台上都扮演着重要的角色。成立于1920年的全国工商协会,是在“国货工艺亟宜振兴之际”,为了“上下一心”,“共济时艰”,维护全国工商界利益同军阀政府打交道、搞合法斗争而设立的。^①它在成立伊始,就向军阀政府提出改良税制、颁布一系列工商法规、提倡发展交通和银行业、加强职业技术教育等政策建议。上海总商会于1921年11月通电各地军阀,要求分期裁兵。1922年春,第一次直奉战争爆发后,工商八团体在上海召开“国是会议”,讨论“国家根本建设”的办法,^②并决定组织“国民监督财政会”。^③1922年12月15日,上海总商会通电各地总商会、商会,“请一致主张:一、裁兵;二、整理财政收支;三、迅速制定适合国情之宪法,”冯少山还撰文分析了这三者之所以必须“同时并举”的理由。^④1924年江浙爆发齐卢战争,上海总商会接连致电江浙军阀,并通电全国,要求两省军阀“切实表示息争”。1923年直系军阀发动北京政变,上海总商会和其他工商团体坚决抵制,并成立“民治委员会”,^⑤准备同军阀政府较量一番。抗日战争时期,民间工商社团组织以各种形式积极参加抗日救国运动。另外,这些民间工商社团组织还热心社会公益等,在中国的政治、经济、社会生活中扮演着社会力量独特的角色。

① 《时报》,1920年4月2日。

② 《总商会月报》,3卷1号。

③ 《申报》,1922年6月23日。

④ 《总商会月报》,3卷1号。

⑤ 《申报》,1923年7月17日。

另外,还有以行业命名的公所,实际上也是行业性组织。这类组织在清道光以后就已出现,在民国以后逐渐向同业公会转化,其内部的章程制度较以前有了大的变化,采纳了近代议会民主制的管理方式。某些行业的同业公会势力也不容小视,如银行公会、钱业公会等。1922年,各地银行公会有:上海21家,北京22家,天津19家,汉口11家,杭州7家,南京7家,蚌埠5家,济南9家。它们彼此呼应,协调行动,活跃在经济、政治和社会生活的舞台上。

清末民间工商社团组织特别是商会的社会地位很高,但在思想认识上仍对政府存在较多的依赖性。到了民国年间,商会虽然强调国家对社会的扶持作用的重要性,但同时也意识到社会必须随时保持其独立性和应有的权利,当国家对社会加以侵蚀之际,必须奋起抗争。所以,1914年北洋政府颁布《商会法》,当时的商会以不懈的努力进行抵制,最终维护了商会原有的社会地位,维持了商会作为商办民间独立社团的性质,也捍卫了商会已取得的权利。当1927年南京国民党政府对民间社团进行整顿,先拿素有中国“第一商会”之称的上海总商会下手时,商会组织进行了积极的抗争。这时,商会作为独立的民间社团的思想认识、组织程度以及抗衡官府的能力,都较清末有了进一步的发展。

抗战时期,在外敌入侵、民族危机深重、常规的政府管理失效的状况下,民间工商社团等民间非政府组织积极开展维持社会秩序、善后救济、发展市民公共生活等活动,在非常时期经历了一次从事市民自治的可贵实践。同时,在内部管理上,这些社团组织的具体运作主要依照契约性的规章办事,而不是由个别人独断专行,更不是事事听从政府的指令。可以说,这些民间工商社团组织已初步具备了第三部门组织的一些特征。

此外,农会、工会、律师公会、报界联合会、全国教育联合会等行业性组织也相当活跃。至于会计师事务所和律师事务所,虽然中国在1949年前就已经从西方引进,但却从来没有取得过它们的外国同行那种相对于政府的独立性,因此还不是现代意义上的中介组织。

(二) 同乡会组织

据现有资料,最初的同乡会组织——会馆,是供赴京会试的士子驻足用的,又称试馆。其后,各大城市的外地人士纷纷建立会馆、公所这种纯民间性的社团组织,作为同乡聚会或来城者驻足场所,商人会馆就是其中一种类型,是近代才兴盛起来的。会馆的主要职能为:①联谊,“联乡情于异地”,“叙桑梓之乐”;②祀神;③“义举”,如设义冢、助丧、助药等。

会馆中大多为商人会馆。作为中国最大的商业城市,老上海的会馆(公所)基本上都是商人会馆。商人会馆的职能除上述三种外,还有为商人通行情、计盈亏、

评价格、讲商术、避免同业涣散等。商人会馆也可说是同业竞争与发展的产物,而这种以地域、乡土为纽带的组织在中国与行业性组织并不矛盾。随着城市的发展与商贸的繁荣,大批行会性的会馆、公所还突破了原来的地缘界限。到20世纪初,这些传统的民间社团组织发生了现代化转型,如上海的广东旅沪同乡会等同乡会组织,在20年代和30年代大多从旅沪外侨社团那里学来一套组织、活动、筹款、选举等模式,在内部管理上采取了民主制的形式。

在中国历史上,同乡会组织在政治、经济、社会生活中相当活跃。早在“五四”前夕,上海就有许多同乡会联合致电北洋政府,要求参加巴黎和会的中国代表抵制日本的侵略要求,维护中国主权。“五四”运动爆发后,上海许多同乡会积极支持学生爱国运动,并参加“三罢”斗争。^①如因胶济铁路与青岛案,旅沪山东会馆两次致电山东籍旅长以上军人,指出“公等手握兵权,对于祖宗归葬之乡,关注当较各方尤切。事急矣,敢告诸公,乞为万一之备”,^②倡议鲁籍军队组织起来,“具以武力,外足以摄其之魄。内可以固我之体。时事危迫,亟起图之”。^③这一通电,引起吴佩孚、冯玉祥等60名直系将领的响应,对北洋政府震动相当大。“九一八”事变后,各地尤其是上海的同乡会组织共同参加抗战募捐等工作。抗战初期,在上海的各地同乡会为维持上海社会秩序、展开善后救济、发展市民公共生活起了相当大的作用,这些同乡会组织的能力甚至可以说是不亚于租界当局。

1949年前,中国同乡会组织的功能大体分为四个方面:①通过互助解决同乡的共同困难,发展共同的事业;②兴办公益事业,使集体的福利和对社会的贡献结合起来;③在政府与民众之间发挥中介作用;④依法与外部各界交涉,依章程、规则整合内部成员。概而言之也就是互助、公益、中介、法制功能。因此,近代中国的同乡会组织实际上扮演了一种第三部门组织的角色。现在活跃在世界各地的海外华侨同乡会组织,仍然保持着旧日同乡会组织的这些功能。

(三) 社会公益组织

在中国古代,人们常把行善称为“义举”,许多的慈善行为和事物均以“义”字名之,如“义舍”、“义仓”、“义米”、“义聚”、“义学”等。而这些以“义”字命名的事物都是民间、私人性质的。至明清时期,民间慈善组织如“善堂”、“堂会”也普遍存在。此外,还有一些宗族、社邑共同体内的慈善救济组织。但是从社会公益角度看,宗

① [美]布兰纳·顾德曼:《新文化,旧习俗:同乡组织和五四运动》,《上海:通往世界之桥》第272~276页。

② 《民国日报》1919年6月24日。

③ 《民国日报》1919年6月27日。