

社会中间层

● 改革与中国的社团组织

孙炳耀
折晓叶
王颖 著

中国发展出版社

社会中间层

——改革与中国的社团组织

王 颖 折晓叶 孙炳耀 著

中国发展出版社

(京) 新登字 070 号

书 名 社会中间层
——改革与中国的社团组织

著 者 王 颖 折晓叶 孙炳耀

出版者 中国发展出版社

(北京市西城区赵登禹路金果胡同 8 号)

邮编: 100035 电话: 601.7941

印刷者 地质印刷厂

发行者 中国发展出版社总发行

新华书店经销

开 本 1/32 787×1092mm

印 张 11

字 数 230 千字

版 次 1993 年 2 月第 1 版

印 次 1993 年 2 月第 1 次印刷

印 数 1—6000 册

I S B N 7-80087-112-6/C-2

定 价 7.20 元

(如有印刷、装订等差错,可向本社发行部调换)

内 容 提 要

随着改革开放的不断深入，社团组织大量涌现，并不断发展壮大，逐渐形成一股不容忽视的社会力量。社团在政府与社会组织及个人间架起了一座联结的桥梁，构成了“上挂下联”的社会中间层，使正处在转型时期的社会组织结构发生了根本性的变革。本书在典型社区调查的基础上，运用社会学理论，详细描述、系统总结了社团崛起的背景，社团的主要功能、组织模式及与政府和企事业单位组织之间的互动关系，深刻分析了社团在社会组织体系整合中的作用，明确指出了社团发展的新动态和新趋势。

本书内容极为翔实，分析具体透彻，而且从理论和实践上对社团概念作了新的界定，适合一切从事于社会发展研究的领导干部、学者及大专院校的学生阅读；且特别适合于各类社团领导、负责社团管理工作的政府干部和与社团有关的人员阅读，以提高理论素质，从更高层次把握中国社团发展的社会意义，指导实际工作。

目 录

导 言	(1)
-----------	-----

第一篇 社团的崛起

第一节 社团概念的界定	(21)
第二节 社团的发展阶段	(29)
第三节 社团组织按功能分类	(43)
第四节 社团组织按成员联结纽带分类	(56)
第五节 社团组织按民间性程度分类	(70)
第六节 社团组织的成员覆盖面	(78)

第二篇 社团的功能

第一节 满足成员发展的需要	(85)
第二节 维护成员权益	(92)
第三节 参政议政	(100)
第四节 政府助手	(105)
第五节 经济参与	(113)
第六节 社会公益	(122)
第七节 社团功能的评价	(126)

第三篇 社团的组织模式

第一节	组织原则	(137)
第二节	组织制度	(146)
第三节	组织结构	(158)
第四节	权力的配置	(175)
第五节	内部关系	(185)
第六节	经费来源	(203)
第七节	自治度分析	(207)

第四篇 社团的外部互动关系

第一节	互动的形式与内容	(213)
第二节	社会环境与互动	(226)
第三节	互动中形成的稳定关系	(233)
第四节	有效互动的因素分析	(239)
第五节	现实的互动关系网络	(242)

第五篇 组织体系的变革

第一节	原体系的结构分化	(249)
第二节	要素联结的新模式	(266)
第三节	组织体系的发展	(295)
第四节	组织体系整合的新格局	(314)
第五节	转型时期社团的发展趋势	(331)

导 言

一、问题的提出

社团问题似乎算不上中国社会经济变革中的热门话题。这个领域的涉足者不多，文献中可供参考的记载寥寥无几。80年代中期有过一场关于行业协会的讨论，还只停留在理论辩论和对策性的建议上，就戛然中止了。纵是悄然勃兴的社团在近十余年中有了很大发展，从原来的几大群众团体发展到包括政治、经济、科学技术、文化教育、体育、健康卫生、社会福利与援助、宗教、联谊性、公共事务社团等在内的完整体系，但因它们往往生存在两种体制的夹缝中，在功能上具有拾遗补缺的作用，在边界上具有模糊性，在表面上似细枝末节，而没有引起人们足够的重视。令人遗憾的是，几乎没有人不知道社团，但是又几乎没有人说得清楚它。

近十余年，在中国社会主义发展史上是改革开放、推进现代化进程的十年，发生了许多重大的社会经济现象和事件，它们的显见化，强烈吸引着人们的注意力。然而，此间还发生了若干为人们所易于忽视的现象和事件，它们表面看来虽无碍大局，但实际上却是发生大事的症结，是突破“瓶颈”和免入“陷阱”的关键，也将是深化改革和加速现代化的契机。其间关系，恰为研究的重点。社团，就是这样一个值得重视的现象。

由于研究的重要性首先来自现实的需要，我们的论述也

不妨从现实提出的问题开始。

从1978年肇始的经济体制改革已经跨越了13年。经济改革给中国社会带来了全面而深刻的社会变化，其中最难以逆转的是社会结构的变迁。在社会结构的变迁中，组织体系结构的变革首当其冲。因为经济体制改革已经打破了传统组织结合方式存在的基础，深化改革就必须依赖人们发现新的结合方式的能力。从这个特定的角度观察改革后的中国社会，发现近十余年中，随着市场机制的导入和高度集权的行政体制的改革，我国组织体系发生了深刻的变化。这些变化强有力地激发了组织体系的活力，同时也给组织体系的发展提出了新的要求。由于旧体制造就的组织形态不能适应这些新的需求，因而产生了许多亟待解决的重大的现实问题。

变化之一是，国家与组织体系之间开始建立新型的关系。这种关系以“政企分开”为基本特征。政企分开，虽然本质上是个所有权和经营权分离的问题，但是其中也蕴含着复杂的组织问题。政企分开意味着政府对企业由直接管理转为间接管理，政府的经济管理职能将部分地外移。那么，什么组织才适宜作为承担这些职能的新的受体呢？人们虽然从诸多角度关注政企是否真正分开，但却忽视了政企能否真正分开，还取决于二者之间是否生长出了新的组织支撑点。正如中国社会经济发展史上国与家（家庭）的分离一样，在某种意义上说，它们二者的分离也取决于其间专业化的业缘组织形成和发展的程度，没有业缘组织作为二者之间的中间支点，国与家的分离是难以完成的。那么，什么组织是有助于政企分离的中间支点呢？另一方面，企业与政府分离后，原有的行政联结纽带断裂或部分地不起作用了，那么，政企之间怎样

建立新的沟通关系呢？怎样在行政沟通渠道还占主导地位的情况下，形成适合于市场经济关系的非行政沟通渠道呢？

变化之二是，产生了游离于行政体系之外的新的组织要素，例如没有“单位”归属的个体户和没有“部门”归属的私营企业等。这些新的组织要素虽然是以商品经济为契机参与社会经济活动的，但是出于政府管理和这些要素在“双轨制”条件下寻求国家支持的需要，它们必然与原组织体系发生联系。那么，怎样才能以非行政的方式将它们二者加以联结呢？

变化之三是，出现了独立化和分散化的经济活动主体，他们正在寻找再组织的新途径。农村中的问题较为明显。经济体制改革彻底打破了农村原有的社会经济组织方式，农民作为完全独立的、分散化的生产者踏入了商品经济的复杂环境。商品经济和个体生产对农民来说，并不十分陌生，但是以往有限的自留地经济和集市贸易，并没有教会农民怎样独立地面对范围日益扩大的市场环境和较大规模的生产经营活动。面对市场竞争和风险，分散的生产经营者显得束手无策。农民在寻求新的结合方式。那么怎样的组织形式才能以适应农村市场经济发展的方式帮助农民再组织起来，顺利地进入新的生产经营环境呢？

城市的问题以另一种方式表现出来。在原组织体系的“行政—经济”体制下，企业直接对自己的上级主管部门负责，企业之间并没有直接的联系。政企分离后，企业作为相对独立的商品生产者和利益主体，必须与其他相关的企业和单位直接进行面对面的互动，以开展竞争或合作，这就要求发展相互间的横向联系。这种横向联系，可以结成联合体或集团

实体的方式来实现，但更多更广泛的是在不存在实质性的经济联系（如以资金为纽带）的情况下，以发展共同利益和互益、自助的关系来实现的。那么，怎样的结合方式才更有利于这种包容范围更广泛的横向联系呢？

变化之四是，出现了多元化的利益群体，他们正在寻求新的利益表达途径。改革发端于利益的重新分配，利益的重新分配不但造就了新生的利益主体，而且使原组织体系内大一统的利益主体分化，单位和个人在某些利益范围内，也成为相对独立的利益主体，原来以否定和抑制个人利益和集体利益为基础的组织体系，显然已经不适宜多元利益的表达和维护。那么，怎样的渠道和组织方式才能适应利益主体多元化的要求呢？

变化之五是，“单位”和“部门”的特权在某些领域中已经动摇，出现跨“单位”跨“部门”的社会参与的要求和活动。在原组织体系内，个人通过单位，单位通过部门来实现社会经济参与，参与的形式和内容相对简单，参与的渠道是单一的行政渠道。随着社会经济问题和利益多元化的发展，人们的社会参与意识和能力日益增强，已不满足于单一的单位参与和部门参与方式。他们的许多问题，诸如专门利益、志趣、信仰，甚至学术、经济和社会活动，依靠单位和部门渠道解决，已不能奏效，或不十分有效，或易发生冲突，需要寻求新的更加专门更加特殊的渠道来解决。那么，依靠怎样的社会组织形式才能满足日益多元化的社会参与的要求呢？

上述变化和由此提出的现实问题，几乎反映了经济改革乃至现代化进程中出现的重大问题的各个方面。有意思的是，当我们寻找这些问题的答案时，发现社团组织与此无不相关。

在每一个重大的变化和亟待解决的问题中，社团都悄悄地扮演着重要的角色。虽然，社团作用的显见化只是近年的事，尚且还未被人们加以重视，但是稍加观察就可以发现，近十年中，中国城乡已经涌现出大量新兴的社团组织，它们或者介于党政组织与企事业单位之间，或者介于单位与单位、个人与个人之间发挥着新的联结和整合作用；它们活跃在政治、经济和社会生活的各个领域，已经成为一种重要的组织现象。这不能不吸引着我们的注意力，不能不引发我们思索一连串的问题：这些新兴的组织是如何产生与发展的，他们是一种什么性质的组织，具有什么功能，为什么能够如此广泛地深入到社会经济生活的诸多领域中；组织体系的新的分权和分工体制与他们的发展有什么关系，他们是一种新的组织纽带和整合力量吗？他们有可能成为未来中国社会经济与政治变革乃至组织现代化进程中的中坚力量吗？

显然，研究社团现象有重要的现实意义和理论意义；而从社团入手来研究组织体系的变化是一个很好的角度，有可能使我们通过社团现象触摸到中国社会经济变革和组织现代化的主脉络。这就是我们下决心研究社团问题的动因。

二、理论意义

当我们在开展对社团问题的研究时发现，对社团的认识只从现实出发提出问题和说明问题是不够的。即使我们的目的只是说清楚社团“是什么”，不从理论上搞清楚一些问题，也是行不通的，更何况我们的目的还在于说清楚社团“为什么”如此，等等。因此，尽管某些理论上的问题像“酸果”一样涩人，我们也不得不去“嚼”它。

理论上提出的问题较现实提出的问题抽象得多，问题的

核心是怎样认识社团的性质和作用。我们遇到的第一个问题是有关社团本身的组织学问题。这方面的研究从“社团组织是什么”这个最简单的问题开始。在以往的文献和有关政策规定中，都是从字义解释和划分范围上对社团组织加以定义的，诸如，社团是“人的集合体或联合体”，“是指由单位或公民自愿组织的、包括……在内的非盈利性的社会团体”等，我们称之为现象类定义或操作性定义。这种定义在实际划分社团与非社团、对社团进行登记管理方面有一定的意义。我们借鉴这类定义，在经验研究的基础上形成了一般性的定义，从而将社团组织与政府组织、企业等经济组织、事业单位和改革后出现的专业化社会服务组织和管理组织从性质上区别开了。但是这种定义，尚未从本质上对社团加以解释，也不能从成因和功能分类上将社团与其他组织加以区别。

由于社团不是一种孤立的组织现象，对社团本质上的把握离开比较研究是难以实现的。比较研究产生了“类组织”、“中介体”、“网络组织”、“半官半民性社会团体”等概念定义，这类定义是从社团的成因、性质和功能分类上对社团加以把握的，我们称之为本质类定义。

“类组织”的概念，是将社团与“单位”组织的功能加以比较后提出的。中国现阶段最独特的组织现象莫过于“单位”现象，个人全面依附于工作单位，单位包揽个人几乎所有的社会经济活动和问题，统一而集中地代表不同类社会成员的不同利益和要求，具有明显的“群组织”特征。社团则缘于成员某一方面社会关系的共同特征，如性别、职业、身份、行业、专业知识、兴趣、理想等，具有“类组织”的特征，它比单位更便于反映和表达同类社会成员的共同问题，为

成员多元化的社会参与和横向联系提供了另一种渠道和途径。“类组织”概念定义的提出，使我们从性质和功能上将社团与其他一切可归为“单位”的组织彻底区分开了。

“中介体”是对社团性质和功能的另一个把握。经济体制改革促使组织体系发生了深刻的变化，原有的单一的行政整合模式被打破了，新的组织类型、新的社会成分和利益群体出现了。那么，分化后的组织体系如何建立新的互动关系和联结纽带，社团在建立新的整合关系中处于怎样的位置，起着怎样的作用？对于这些重大的现实问题不能不从理论上加以讨论。当我们把社团摆进组织体系结构，从它与其他组织的互动关系中对社团加以定义时，提出了“中介体”这个概念，从“中介性”上解释了社团作为新的组织组带的属性，讨论了社团在政府、单位和个人之间以及单位与单位、个人与个人之间建立非行政的联结方式和沟通渠道上的特定作用。

对社团的另一项比较分析表明，社团不同于其他组织的特征之一，是它能够提供组织间或个人间的横向联系。这种横向联系有两种含义：一种是相对于原组织体系“行政—经济”体系下的纵向隶属关系而言的，指在商品经济条件下组织或个人跨越行政隶属关系而建立的横向联系；另一种是相对于“单位”组织体系下个人对单位的全面依附关系而言的，指在利益多元化趋势下，个人跨越单位而建立的各种横向社会联系。其中无论哪一种，都是行政层级结构所无法提供的。那么，为什么社团作为“类组织”能够提供这种联系呢？这也是一个需要从理论上给予回答的问题。对社团组织结构和互动关系的分析表明，社团是不同于科层结构的网络组织。社团所结成的网络结构，其本质特征是在权力和沟通上不存在

等级制度，每个作为网络组织成员的单位或个人，都可以作为网络的中心，即以自己为中心去扩展平等的横向间的联系；同时，网络组织为成员提供的是平等竞争和合作的关系，只有在这种关系下，成员才有可能发展平等的横向间的联系。这就是社团提供横向联系的组织基础。换句话说，只有网络组织构造，才能提供出横向联系。

由于网络组织的成员是自助和互益的，因此一般地说，网络结构也是社团民间性存在的客观基础。那么，中国社团现阶段的政治特性是否就是民间性呢？这是一个复杂的理论问题。实证研究表明，中国纯民间性的社团只存在于某些特定的领域中，如学术活动和志趣活动领域，仅占社团总数的24%，而70%的社团在民办基础上又加上一层与官方的复杂关系，形成半官半民的基本特征。其民办性来自成员自助、互益和自我管理的需要，官办性则来自政府实行间接管理的需要。这种双重需要造就了社团的双重性格和行为方式，它的产生表现为自上而下和自下而上两个过程。功能一般源于民间和政府两方面的需要，发挥功能时则利用非行政与行政两种方式。双重方式虽然彼此矛盾，但运用得当，却非常有效。显然，半官半民性是现阶段中国社团最本质的特性之一。对于中国社团的这种半官半民性，人们或借鉴国外社团的合理性，提出中国社团“应该是民间性的”，或不加区别，不分历史阶段地指责其半官半民性。那么中国社团的半官半民性究竟有没有它存在的客观基础呢？这又是一个重要的理论问题。

对中国社团现阶段半官半民的客观性，需要从社团的成因上加以分析和解释。一般地说，新兴社团是市场机制和政策机制共同作用的产物。调查表明，市场作为新兴社团的启

动力量，其作用是显而易见的。一些行业协会的兴起，与市场发育和变化有很强的正相关性。但是，市场绝不是中国新兴社团形成和发展的唯一成因。在很大程度上说，中国新兴社团的勃兴和社团特征的形成是政策作用的结果。我们在研究中还发现，仅用市场成因和政策成因仍然无法解释许多社团现象和问题。虽然我们可以列出很多政策成因，认为是推行某些改革措施带动了社团的发展，形成了新兴社团的基本形态和存在方式。但是深究下去，就会发现这些政策出台的客观背景是“双轨制”这个制度成因，它具有更多的客观性和被动性。而新兴社团作为“双轨制”的产物，必然带有新旧两种体制作用的痕迹，这正是社团具有“双重身份”和半官半民性质以及某些难以摆脱的过渡性特征的原因所在。

除去社团本身的理论问题外，我们涉及的另一类问题是怎样认识社团发展与体系结构变迁之间的关系问题。中国现阶段的社团现象十分复杂，绝不是单纯的新型组织的发育问题。一方面，社团的发育和成长与组织体系结构的变革有密切的关系，因而，对社团的认识只有在组织体系结构变革这个大背景下才能完善；另一方面，社团勃兴和发展的意义，不仅在于产生了某种新的组织形态，更重要的在于这种新的形态促使组织体系发生了深刻的变化，推动了组织现代化的进程。对上述关系的探讨仍然需要通过比较研究来进行。比较研究表明，社团的介入使组织体系结构发生了重要的变化。我们虽然不能下结论说，组织体系的权力再分配和新的分工体制，是由于出现了社团才发生和建立的，但是从实际变化中已经可以概括出，社团介入后原组织体系的纵向层级结构一统天下的格局已经打破，在社团的联结下，已经形成了非行

政的第二纵向沟通渠道和横向联结网络，出现了金字塔式的层级结构与网络结构交织、群组织与类组织并存，官方整合与民间整合共存的生动局面。

与组织体系结构变革相关的另一个理论问题，是社团发展与组织体系现代化的关系问题。现代化与自愿性社团的涌现，是现代化理论中通常涉及的一个问题，那么，怎样认识中国社团组织的现代性呢？在中国现代化过程中，自愿性社团的发展是否也具有一般国家现代化过程中社团发展的共同规律呢？中国社团所具有的半民间性、自下而上的沟通形式和自助、互益功能，是否预示着组织民主化的倾向呢？从中国社团发展的长远趋势看，半官半民社团只是一种过渡形式，还是一种新的组织纽带和有效的整合力量？这些都是研究社团所无法回避的问题，所幸的是，我们把握了这个角度，踏入了这个门槛。

三、分析框架

“关系”和“结构”，是我们研究组织问题时涉及最多的概念或问题。然而，无论是社团组织的内部关系和结构，还是组织体系内的关系和结构，都不是一种社会现实的直接“反映”，而是一种概念性图式的“反映”。历史是事件变迁的记录，而社团则是由许多不同关系交织成的结构网。如果说，中国现阶段社团的发展状况是通过实际观察来感知，那么，社团结成的关系网络乃至组织体系的关系网络和结构，却不能仅凭观察来认识。如果我们承认事实问题和关系问题之间的区别，在研究上又想将二者加以综合，就不能不解决理论分析框架问题。作为一项科学研究，不仅需要根据研究目的和研究主题确定一套适合的具体方法，指导我们收集真实

而有效用的信息和资料，而且需要依据所研究的问题确定一个适合的分析框架，帮助我们确定研究的基本思路 and 理论出发点。

根据研究主题，我们采用了“分化—整合”分析框架。我们把结构变迁看作结构要素分化与整合之间相互作用的统一过程。分化是指原来由一个结构要素执行多种功能的状况被现在多个要素执行多个更加专一功能的状况所取代的过程，在这个过程中，新的要素产生并发展，得以发挥其特定的功能。整合则指结构要素间以某种方式结合为一体的过程。一个完整的社会结构变迁的过程大致是这样的：在旧体制解体时期，组织处于急剧分化状态，各种新要素不断地产生出来，旧的规范和制度越来越不适用，不同组织要素之间开始以某些方式发生联系，但它们之间的结合还很脆弱，而且具有过渡性。在新体制发育时期，分化现象仍在进行，但已具有一定的方向性或选择性，不同要素之间的某些联系渐渐地趋于稳定。在新体制成熟时期，分化现象开始减少，旧的不再适用的规范和制度已经消失，新的规范和制度已经形成，不同要素之间的联结方式或互动关系已基本稳定下来，组织基本上处于整合状态，变迁过程大致完成。而组织体系则进化到一个更高的阶段。

显然，这个分析框架有助于把握本研究主题，把握新兴社团组织产生的动因、过程和作用，以及社团加入后组织体系所发生的结构性变迁。

由于结构分化与功能创新是两个不可分离的过程，因此，功能分析是这个理论框架中最基本的分析方法。这种方法的重要性，首先来自人们对问题认识上的需要。人们对新生事