

国家治理研究书系

中国社会中介组织研究

治理、监管与激励

李应博 / 著

 中国人民大学出版社

国家治理研究书系

中国社会中介组织研究

治理、监管与激励

李应博 / 著

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社会中介组织研究: 治理、监管与激励/李应博著. —北京: 中国人民大学出版社, 2018. 6

(国家治理研究书系)

ISBN 978-7-300-25585-9

I. ①中… II. ①李… III. ①社会中介组织-研究-中国 IV. ①C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 031334 号

北京市社会科学理论著作出版基金资助

国家治理研究书系

中国社会中介组织研究

治理、监管与激励

李应博 著

Zhongguo Shehui Zhongjie Zuzhi Yanjiu

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511770 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京宏伟双华印刷有限公司

规 格 160 mm×235 mm 16 开本

版 次 2018 年 6 月第 1 版

印 张 13.25 插页 1

印 次 2018 年 6 月第 1 次印刷

字 数 212 000

定 价 48.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换



前言

在 2016 年的 G20 峰会上，中国提出“构建创新、活力、联动、包容的世界经济”的主张，为应对当前全球政治经济形势错综复杂局面，推动全球经济治理、转型与创新提供了重要的前瞻性路径。“治理”“创新”“转型”日渐成为推动全球化，各经济体走出周期性波动阴霾，向结构性创新转型的重要关键词。社会治理作为国家治理体系的重要组成部分，日益成为国家高度关注的政策重点。党的十八届三中全会提出，要加快形成科学有效的社会治理体制，确保社会既充满活力又和谐有序；要改进社会治理方式，激发社会组织活力。而社会组织作为社会治理的重要参与者，其服务功能和发展质量将对社会治理创新产生重要影响。党的十八大报告指出，要增强社会组织在“社会管理和服务中的职责，引导社会组织健康有序发展”。党的十九大报告则再次强调，要“推动社会治理重心向基层下移，发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动”。

社会中介组织是社会组织的重要组成部分。在全球治理格局发生深刻变化的过程中，各类社会中介组织广泛地参与全球各类治理议题。这就迫切需要从宏观架构到微观运作的整个链条上形成一个清晰的发展框架和战略思路，公共政策的设计、执行与评价也应与时俱进，不断适应社会中介组织发展的新趋势。在这个巨大变革的过程中，社会中介组织面对国内国际环境的不断变化，不仅需要建立有效的自身调适系统，还要积极拓展与外部利益相关者的广泛联系，深化自身在经济与社会生活中的重要角色。针对当前我国社会中介组织存在的“功能角色不明确、内控机制不完善、外部监管不充分、发展绩效不明显”等问题，建立内部治理完善、外部发展规范的社会中介组织体系，不仅是社会中介组织自身发展的迫切需求，更是国家建设现代化治理体系的重要内容。

本书从治理、监管和激励三个维度研究了社会中介组织的规范发展



问题。首先，从社会中介组织内涵、功能、社会角色等方面梳理了社会中介组织的类型与边界。在中介组织治理机制方面，采用团队结构模型建立市场中介组织的经济理性治理结构；运用共享服务式（shared service）模式建立行业协会的共享式治理结构；提出公共中介组织的参与式治理结构。运用价值链分析框架建立市场中介组织、行业协会和公共中介组织的价值链管理模型，研究了三类社会中介组织的服务定价策略。在社会中介组织外部监管体系方面，本书采用政府监管博弈模型讨论了政府监管的机制设计问题，讨论了中介行业协会的运作流程，运用博弈论的声誉效应模型研究了组织外部的信用监督机制。在社会中介组织发展中的政府与市场互动方面，讨论了转型期中国社会中介组织、政府与社会的互动关系，研究了其公共政策过程，着重强调了制度环境和“央地关系”的重要性。

基于理论与实证研究，笔者认为，在当前国家进入经济社会转型创新的新时期，我们必须充分肯定社会中介组织发展在经济增长、市场培育、政府改革以及社会结构变迁中所发挥的作用；同时，由于社会中介组织类型多样，出现的问题庞杂，因此内部治理和外部监管的成本均相应增加，亟需建构政府、市场与公众的互动，更需要提供促进其发展的有效公共政策体系，从而全面提升社会中介组织的发展能力，厚植发展土壤，规范发展过程，在全球治理体系中形成我国社会中介组织的核心优势。

目 录

第一章 社会中介组织溯源：理论与背景	1
第一节 全球治理变革与转型挑战	1
第二节 社会中介组织：内涵与性质	4
第三节 相关研究回顾	14
第二章 社会中介组织发展：经验与现实	26
第一节 发达国家社会中介组织的发展	26
第二节 东亚地区社会中介组织的发展	32
第三节 中国社会中介组织的现实生态	40
第三章 社会中介组织治理：使命与能力	56
第一节 社会中介组织的治理结构	56
第二节 社会中介组织业务流程的价值链管理方式	69
第三节 社会中介组织的定价策略	73
第四节 社会中介组织的人力资源管理	83
第五节 社会中介组织内部信用环境的构建	93
第四章 社会中介组织监管：规范与责任	100
第一节 社会中介组织的外部监管环境	100
第二节 社会中介组织的政府监管	115
第三节 社会中介组织的行业监管	136
第四节 社会中介组织的公众监管	146
第五章 社会中介组织激励：政府与市场	153
第一节 转型期中国政府改革与社会中介组织的成长	153
第二节 转型期市场机制下的社会中介组织、政府与 市场的互动	157
第三节 转型期中国社会中介组织发展的公共政策过程	169



第六章 社会中介组织展望：转型与愿景	189
第一节 研究结论	189
第二节 政策愿景	193
第三节 研究展望	196
索引	199
后记	202

第一章

社会中介组织溯源：理论与背景

第一节 全球治理变革与转型挑战

一、全球治理格局的深刻变化

在 2016 年的 G20 峰会上，中国提出“构建创新、活力、联动、包容的世界经济”的主张，为应对当前全球政治经济形势错综复杂局面以及推动全球经济治理、转型与创新提供了重要的前瞻性路径。“治理”“创新”“转型”日渐成为推动全球化、推动各经济体走出周期性波动阴霾、向结构性创新转型的重要关键词。而社会治理作为国家治理体系的重要组成部分，也日益成为国家高度关注的政策重点。党的十八届三中全会提出，要加快形成科学有效的社会治理体制，确保社会既充满活力又和谐有序；要改进社会治理方式，激发社会组织活力。党的十八大报告指出，要增强社会组织在“社会管理和服务中的职责，引导社会组织健康有序发展”。党的十九大报告则再次强调，要“推动社会治理重心向基层下移，发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动”。可以说，社会中介组织作为社会治理的重要参与者，其服务功能和发展质量将对社会治理创新产生重要影响。

应看到：转型期的市场发育是一个渐进过程。在此期间，国内市场化程度不断提高，市场经济主体的规模和质量不断提升，经济总量、贸易总量、社会建设以及中国在全球的影响力和软实力也在快速跃升。近年来频发的全球性经济危机对世界经济格局和全球治理模式产生了深远而重大的影响，地缘政治、国家和地区经济战略布局发生着重大改变。从贸易、投资、产业到环境、卫生、公共治理，乃至人类发展等诸多议



题，日益成为双边和多边谈判中的重要内容。同时，上述问题所引致的风险和不确定性也逐渐增强。面对这些问题，拥有清晰的发展路径、合意的政策体系以及弹性的制度安排就是相当必要的。

二、面对“中等收入陷阱”时的转型挑战

2006年世界银行《东亚经济发展报告》明确提出了“中等收入陷阱”(middle-income trap)的概念，即当经济体达到中等收入经济体的水平(为人均4 000~12 700美元)往往陷入了经济增长的停滞期，既无法在工资方面与低收入国家竞争，又无法在尖端技术研制方面与富裕经济体竞争。“中等收入陷阱”的表现主要包括经济增长回落或停滞、民主乱象、贫富分化、腐败多发、过度城市化、社会公共服务短缺、就业困难、社会动荡、信仰缺失、金融体系脆弱等。很多学者认为，欠发达国家低工资和发达国家的主导产业创新无法在中等收入国家实现^①。中等收入经济体则可能在资本密集型和技术密集型产业具有比较优势^②。经济增长模型提供了“中等收入陷阱”的研究框架^③。在经济低速增长阶段，经济增长受到投资比例、人力资本积累、政府政策和基础设施的影响^④。但是，随着经济增速，这些因素的边际效应呈现出递减状态。2006年世界银行《东亚经济发展报告》指出，中等收入陷阱可能首先在东亚新兴市场发生，因为出现在拉丁美洲和中东国家几十年来由于资本的边际生产率下降的问题同样可能威胁到东亚的新兴市场^⑤。而拉美和中东很多经济体的经验和教训表明：政策创新以适应高经济增长和技术进步，尤为重要。

事实上，经济增长不是一个线性函数，增长中包含的制度、政治结

① Cai Fang. Is There A “Middle Income Trap”? Theories, Experiences and Relevance to China [J]. China & World Economy, 2012, 20 (1): 49-61.

② Garrett, G. Globalization's Missing Middle [J]. Foreign Affairs, 2004, 83 (6): 84-96.

③ Cai Fang. Is There A “Middle Income Trap”? Theories, Experiences and Relevance to China [J]. China & World Economy, 2012, 20 (1): 49-61.

④ Barro, R. J., Sala-i-Martin, X. Economic Growth [M]. New York: McGraw-Hill, 1995.

⑤ Gill, I. S., Kharas, H. J., Bhattachali, D. An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth [R]. World Bank Publications, 2007: 17-18; World Bank. Emerging Stronger from the Crisis [R]. World Bank East Asia and Pacific Economic Update 2010, 2010.



构、文化与社会因素错综交织,使得经济增长的震荡性愈来愈强。而且,快速增长的经济体很有可能会提前卡在中等收入阶段。这对新兴经济体来讲既是发展机遇,也是社会结构调整与转型的关键。库兹涅茨的倒U型曲线解释了收入不平等成为跨入中等收入行列的经济体可持续经济增长的一道屏障。因此,直接考验着政策有效性的一个指标是如何优化收入分配结构^①。建构知识密集型的产业结构、加快技术创新也是跨越中等收入陷阱的必要途径^②。哥伦比亚大学经济学教授沙维尔·萨拉伊马丁(Xavier Salai Martin)认为,“生产力增长放缓已成为新常态,这是对全球经济的严重威胁,并将深刻影响世界经济体应对关键挑战的能力,如失业或收入不平等”问题。应当说,“中等收入陷阱”变为全球性的转型陷阱,这不仅是新兴经济体所要面对的问题,而且是全球性的普遍难题^③。

三、社会中介组织的发展之需

社会中介组织是社会组织的重要组成部分。虽然社会中介组织尚未有明确定义,但它涵盖范围广泛、形式丰富多样。它不仅包括了迄今学者们投入较多精力进行研究的一些非营利组织形态,也包含了逐步向现代企业制度转轨的市场中介组织,还包含了游走于两者之间的一些难以划分清晰界限的社会组织形态,更包括了一些正在与政府进行职能剥离的行业协会。从公民社会理论、法团主义等角度研究中国社会中介组织已成为该领域研究工作的标志性进展。这不仅表现出学者们关注当前中国社会中介组织的角色与功能定位问题,而且也表现出学者们非常关注如何规范化、科学化地促进中介组织发育的问题。

在全球治理格局发生深刻变化的过程中,各类社会组织正在广泛地参与全球各类治理议题。这就迫切需要从宏观架构到微观运作的整个链条上形成一个清晰的发展框架和战略思路,公共政策的设计、执行与评价也应与时俱进,不断适应社会中介组织发展的新趋势。在这个巨大变

① Egawa, A. Will Income Inequality Cause A Middle-Income Trap in Asia? [C]. Bruegel Working Paper, 2013, 26 (12): 255-257.

② Caldentey, E. P. Income Convergence, Capability Divergence, and the Middle Income Trap: An Analysis of the Case of Chile [J]. Studies in Comparative International Development, 2012, 47 (2): 185-207.

③ Sala-I-Martin, X., Miller, R. Determinants of Long-Term Growth: A Bayesian Averaging of Classical Estimates (BACE) Approach [J]. American Economic Review, 2004, 94 (4): 813-835.

革的过程中，社会中介组织面对国内国际环境的不断变化，不仅需要建立有效的自身调适系统，还要积极拓展与外部利益相关者的广泛联系，深化自身在经济与社会生活中的重要角色。

针对当前我国社会中介组织仍存在的“功能角色不明确、内控机制不完善、外部监管不充分，发展绩效不明显”等问题，建立内部治理完善、外部发展规范的社会中介组织体系，不仅是社会中介组织自身发展的迫切需求，更是国家建设现代化治理体系的重要内容。2016年3月《中华人民共和国慈善法》审议通过，为慈善组织提供了既有扶持、保护，也有监管的法律框架。这对我国社会中介组织的规范发展也是重要的契机。

按照经济的长波理论，当今世界已经进入了第四次工业革命的长波，大数据、脑科学、基因学、清洁能源、空天技术等一批尖端科技不仅是新产品和新产业的焦点所在，更是影响人类社会、生活、心理、文化和制度的关键要素。在社会中介组织发展的过程中，面对网络化、智能化和人文化的外部环境，组织自身及其管理机构也必须做出弹性调整，才能够更好地应对外部的复杂性和不确定性。



第二节 社会中介组织：内涵与性质

一、不同视角下中介组织的内涵界定

“中介”一词由来已久，它蕴含了“媒介、桥梁”之意。一般来说，中介组织被认为是从事居间服务的一类社会组织。中介组织被冠以“社会”二字，则体现了中介组织的公共性。事实上，社会中介组织这个名词来自中国，国外并没有对其进行严格的定义。然而，世界各国的各类中介组织的蓬勃发展和国内外学者从不同视角对其深入研究，不仅使社会中介组织的内涵、外延和功能都得到了很大的拓展，而且使其形态和发展模式更加丰富。事实上，社会中介组织是资源配置权利由政府向社会和市场分散的产物，同时资源配置权利的分散也促成了多元化、社会化的资源控制体制和配置体制的形成。哈丁（Hardin）曾指出，伦理学就是对资源分配的研究^①。可见，社会中介组织的产生在某种程度上也是

^① Hardin, J. G. *Promethean Ethics: Living with Death, Competition, and Triage* [M]. Seattle: University of Washington Press, 1980.



社会伦理学演化的一种表现。

哲学意义上的“中介”。哲学的基本逻辑在于阐释事物之间的相互关系及其运动规律。哲学意义上的“中介”就是指不同事物间的间接联系或联系事物的间接性。黑格尔（Hegel）的《精神现象学》中多次提到“中介”，“因为中介不是别的，只是运动着的自身同一，换句话说，它是自身反映，自为存在着的自我的环节”^①。在斯宾塞（Spenser）的结构功能主义里，中介可被视为人类社会体系各部分有机运转中的联系。因此，中介在哲学意义上被视为事物之间联系的媒介。作为组织形态，凡是介于不同属性类型组织之间的组织，都可以是中介组织。

政治学视角下的“中介”。在西方政治学家称为法团主义的管理模式中，政府认为社团就是某一个部门利益的唯一代表，是疏通与各部门关系的纽带。与此同时，社团有时会参与政策的制定，这时社团就代表政府利益来执行国家政策。从法团主义的视角看，参与政策的制定实际上是一个社会与国家的互动机制，这在很多国家都很普遍，不管这个国家是民主的还是专制的。哈贝马斯（Habermas）认为，现代民主政治需要建立一个由理性占主导地位的公共领域，一个公众可以自由交流和辩论的场所^②。在这个过程中，社会中介组织成为介于政府和公众之间的一种组织形态，是双方连接的媒介和渠道。

经济学领域中的中介组织。从经济学视角来研究社会中介组织，有几个代表性的理论流派，分别是公共物品理论、奥尔森的公共部门理论、韦斯布罗德的政府失灵理论、政府治理理论以及制度经济学理论。公共物品理论从帕累托的资源配置效率角度，考察了公共部门对某些物品配置的有效性，认为某些物品实行公共产权更有效。在这里，社会中介组织完全被看成公共部门，因此社会中介组织所提供的物品也无疑被当作公共物品来对待。因此，该理论认为，社会中介组织的公共物品配置将更有利于提高某些公共产品的社会配置效率。奥尔森的公共部门理论也是从公共物品理论演化而来的。如果社团面向公众提供公共物品，则称它为公益性社团；如果社团面向自己的会员提供公共物品，则称它为互益性社团。社团之所以存在是因为社团在提供某些公共物品方面更有效率。社会对公共物品的多样化需求决定了社团的种类，社会对公共物品

① 黑格尔，精神现象学：上卷 [M]，北京：商务印书馆，2009：14。

② 哈贝马斯，关于公共领域问题的答问 [J]，社会学研究，1999（3）。

的需求强度决定了社团组织的规模大小。可见，奥尔森的公共部门理论是从经济学角度对社团的存在和发展给出了动因。1975年，韦斯布罗德根据主流经济学原理对非营利组织（NPO）的存在做出了开创性的说明。他认为，配置公共产品不仅存在市场失灵，同时也存在政府失灵。也就是说，政府在提供公共产品时，也不能够满足公众对多样性的公共产品的需求。但是由于政府自身的组织机制所限，在提供差别化公共产品时效率也很低，因此就需要一些非营利组织的介入。政府治理理论认为，从政府的完全理性假设到有限理性假设转变角度看，治理体现了国家意志，是一种全体公民共同参与的社会管理模式。因此，社会公共管理的责任由政府组织与非政府组织共同承担，并且要重构政府与公民社会或民间社会的关系。同时，应重新认识市场在资源配置中的核心位置和作用，明确中介组织与政府组织的关系。有些学者认为，社会中介组织的重要功能之一是监督与约束政府的权力。这是因为任何权力都必须得到有效的监督和制约，一方面需要政府内部的约束，另一方面需要来自独立于政府的外部力量即社会力量的监督。只有组织起来并且受到民主训练的公民组织才有能力约束政府的行为。

社会学视角下的社会中介组织。从社会学角度理解社会中介组织，主要是采用公共选择理论对社会中介组织做出解释。社会选择属于福利经济学的论题，是指如何通过个人选择来确定社会选择，或者说，如何通过个人的意愿来决定社会的意愿。投票悖论是社会选择问题的原型，阿罗（Aro）在1951年对此问题进行了深入研究，证明了社会选择的不可能性定理。而社会中介组织将改变个人行为的主观性，通过群体意志来决定社会选择问题。斯梅尔塞认为，社会在发展，与发展过程相联系的是结构分化，而结构分化是一个过程，基于这个过程“从一个社会角色或组织——分化为两个或两个以上，能充分有效地在新的历史条件下发挥功能的角色或组织”^①。社会发展初期组成协会、团体的标准或基础，大多是出于同一部落、同一种族或同乡等关系。之后出现了建立在经济、政治、娱乐、艺术等不同利益或兴趣基础之上的新型自愿性社团，这似乎成为社会共同体整合的适当形式。

当代演化发展经济学理论对“知识”和“分工”在社会经济生活中的作用给出了明确界定。卡里尔（Khalil）把人工制品定义为人为秩序，

^① 斯梅尔塞. 经济社会学 [M]. 北京：华夏出版社，1989：178.



而将企业和社团定义为组织秩序，将市场定义为结构秩序^①。自组织和秩序成为挑战当代政府管理能力的两大主题。一方面，作为具有管制和资源配置两大职能的政府，干预社会发展的力量逐步增强；但另一方面，公众意识配合网络化环境的技术支撑，使基层组织和个人利益表达更加快速，政府掌控资源配置的能力边界受到挑战。结构化理论的创始人之一吉登斯（Giddens）指出，所有的社会结构均是由社会行为主体建构的^②。

新制度主义是研究当代经济和社会问题的重要理论阵地。众多学者对此提供了大量的理论和实证经验，如佰杰（Berger）、鲁克曼（Luckmann）、迪马乔（DiMaggio）、鲍威尔（Powell）、迈耶（Meyer）、斯科特（Scott）、莫（Moe）、威廉森（Williamson）、诺思（North）、布尔迪厄（Bourdieu）、华康德（Wacquant），还有霍尔（Hall）、索斯凯斯（Soskice）、坎贝尔（Campbell）、尼（Nee）、奥斯特罗姆（Astrom）、彼得斯（Peters）等。制度经济学认为，人类行动是有限理性的，即信息是不完全的。同时，人类行为很多时候表现为机会主义偏好。因此，制度被认为是用来减少人类行为中所包含的不确定性的。中介组织作为一种制度形式，可以减少不确定性。因为市场并不是完全信息对称的市场，因此中介组织可以减少搜寻成本的制度安排，也可以部分地达到分散风险的目的。将新的要素引入既有的社会结构的能力被称为“中介”^③。

二、社会中介组织的内涵

1. 社会中介组织的分类

目前，学术界从多种角度对中介组织进行划分，比如，将中介组织划分为市场中介组织与社会中介组织、政府组织与非政府组织（NGO）、营利组织与非营利组织等。国内一些学者认为，市场中介组织应该区别于公共管理中的“社会中介”概念，它们之间有着本质的区别，从组织的性质、功能、运作以及所享有的权利和义务方面都应该有严格的区分。

社会中介组织类型广泛，包括市场中介组织、社会团体、事业单位、

① Khalil, E. L. Friedrich Hayek's Darwinian Theory of Evolution of Institutions: Two Problems [J]. Australian Economic Papers, 1996, 6 (35): 183-201.

② 吉登斯. 社会的构成：结构化理论大纲 [M]. 北京：三联书店，1998：273-274.

③ DiMaggio, P. J. Interest and Agency in Institutional Theory [M] //Zucker, L. G. Institutional Patterns and Organizations: Cultural and Environment. Cambridge, MA: Ballinger, 1988: 3-20.



民办非企业单位、基层群众性自治组织等各种类型的社会组织。按照是否以营利为目的，社会中介组织可划分为营利性社会中介组织和非营利性社会中介组织^①。根据是否具有公益性，社会中介组织可划分为公益性社会中介组织和非公益性社会中介组织。根据对市场作用程度的不同，社会中介组织可划分为市场中介组织和非市场中介组织。目前研究中采用较多的一种方法是将社会中介组织划分为市场类中介组织和社会类中介组织^②。市场类中介组织包括鉴证类、评估类、经济类、代理类、交易类和咨询类。社会类中介组织包括公益类、互益类和慈善类。

根据社会中介组织的作用可划分为如下几类：一是自律性组织，如行业协会、同业公会、商会等。二是法律服务机构，如会计师事务所、律师事务所、资产评估以及公证机关等。三是信息、咨询服务机构，如信息中心、科技咨询机构等。四是交易类机构等，如经纪商、拍卖所、职业介绍所、房地产交易所等。五是市场监督鉴证机构，如计量检查、商品检验、质量检查、从业资质认证等。张云德将社会中介组织分为七类，分别为行业协会类、评价监督类、代理服务类、社会公益型、准司法行政类、科研文教类以及城市社区类等^③。

那么，社会中介组织与非政府组织、非营利组织是否存在差异性？非政府组织，是指在特定的法律系统下，不被视为政府部门的协会、社团、基金会、慈善信托、非营利公司或其他法人，不以营利为目的的组织。而非营利组织，是指私人为实现自己的某种非经济性愿望或目标而发起的各种各样的社会机构或组织。它不仅包括基金会、慈善组织等公益性中介组织，也包括社交联谊互助合作、业主和专业协会等互益类组织，还包括私人创立的学校、医院、社会福利机构、艺术团体、博物馆、研究机构等服务类机构。根据上述内容可见，社会中介组织既不一定是非政府组织，也不一定是非营利组织。

对社会中介组织进行分类，大致可分为以下三类：

第一类是在资源配置中发挥协调、沟通和联结作用的市场中介组织（简称市场中介组织）。市场中介组织的发育程度是评价市场机制是否完善的重要指标。市场中介发挥着服务、沟通和调节资源配置的功能，使各类生产要素在正当的渠道、合法的场所、平等的竞争以及必要的规则

① 龚禄根. 中国社会中介组织发展研究 [M]. 北京：中国经济出版社，2006.

② 周耀红. 中国社会中介组织 [M]. 上海：上海交通大学出版社，2008.

③ 张云德. 社会中介组织的理论与运作 [M]. 上海：上海人民出版社，2003.



和规范下进行流通和交易。

第二类是为某一特定的产业或行业提供自律性监管和服务的行业协会类社会中介组织（简称行业协会）。它依据某一特定行业的发展需要，是除政府和企业外进行监管的另一只手，但这只手必须带有一定的制度优势，必须具有非常强的专业化优势。而这个角色往往是由行业协会来担当。它对于促进市场形成自律型约束体系，规范当事人的经济行为，保护当事人的合法权益，强化市场的社会化监督，发挥着极其重要的作用。

第三类是为政府机构和企业提供多种公共服务，在市场中处于独立地位的公共服务类社会中介组织（简称公共中介组织）。在经济领域，这一组织对解决政府与市场“双重失灵”的问题最具有挑战性。公共中介组织提供的服务带有较强的公共产品特性，其组织运行的目的并不是营利，因此，其存在和发展的基础是志愿性。同时，由于其服务本身又具有一定的外部性，甚至在某些方面还能发挥政治参与的功效，因此它对全社会来说又不可或缺。因此，公共中介组织的存在和发展的基础、动力到底来自何处，这个问题非常值得重视。本书将研究对象集中于以下三类社会中介组织，分别为市场中介组织、行业协会以及公共中介组织。因此，后续章节所有研究的问题都将围绕这三类社会中介组织展开。

2. 社会中介组织的属性

（1）市场中介组织。

市场中介组织包括了鉴证类、评估类、经济类、代理类、交易类和咨询类等组织。这类中介组织的基本特性是中立性。从性质上来看，社会中介组织首先要体现中立性，这里的中立性是指社会中介组织在职能上应该为所连接的双方提供服务。中立性也是任何一类社会中介组织首先应该具备的性质。一个成熟的规范的市场中介组织，一定是同时为它所服务的上下游顾客提供服务的。它既不能游离于经济体系之外，又不能对任何一方形成特定的服务偏好。否则，这个中介组织就不是一个真正意义上的中介组织。而当前，在现实中，很多市场中介组织要么对服务的双方都不负责，要么偏重于为一方服务。由于市场中介组织要追求一定的经济收益，因此在提供中介服务的过程中就会产生“被动”性的行为博弈，即为获得更多的利益而不断地在其服务成本和服务收益之间进行权衡，而最终如果没有很好的约束机制，其博弈的结果往往是不尽如人意的。

市场中介组织的最重要的性质则是专业性。市场中介组织提供的服



务贯穿于各行各业的生产和经营之中，因此，要求它的服务必须具有专业水准，要面向特定群体开展专门服务，要具有较高的服务效率。事实上，市场中介组织与市场化程度呈现出非常强的正相关性。市场化程度越高的地区和行业，市场中介组织的数量和规模就越大。因为，随着资源配置过程的细分，专业化分工逐渐得到强化。分工越细，从事居间服务的组织就越多，如信息咨询、会计、审计、房地产交易、商业广告设计、经纪代理等，大多是随着市场的活跃而发展起来的。因此，市场中介组织必须要做到专业化、做好专业化、做强专业化，才能有生命力，其发展才能持久。

此外，由于市场中介组织也是一个独立的企业法人，因此它具有自治性。应依法登记成立，自主经营，自治管理，不依附于任何政府部门或者其他组织。自治性也决定了社会中介组织建立信誉和权威的重要性。只有一个独立的、拥有较强市场权威的中介组织，才能真正有效承担起为各类市场经济主体提供中介服务的职能。

（2）行业协会。

行业协会是连接政府与市场、政府与企业之间的行业管理以及行业自律性组织。行业协会包括综合类行业协会、专业类协会以及区域性协会。这三类协会与政府之间的关系有一定的区别。通常，综合类行业协会执行国家对某类行业或者某个领域的综合管理职能，如全国企业联合会，因此其制度优势也相对显著。专业类协会则是履行国家特定政府部门对特定领域的协调、促进和监管职能。区域性协会则是连接地方政府与地方市场和企业的桥梁和纽带。

从上述分类来看，行业协会有两个重要的特性。一是自律性，二是权威性。自律性是指行业协会必须在组织内部设立严格的管理制度，对组织成员的行为以及所监管的行业领域形成良好的约束性机制。行业协会的自律性与其他社会中介组织的自律性有所不同，其他社会中介组织的自律性只是对该中介组织自身内部的成员具有约束性，而行业协会的自律性还包括要在加入行业协会的各企业中间形成自律性的行为表现。因此，行业协会的自律性具有双重含义。权威性是指行业协会如果要有效地对协会内部的成员企业进行监管，必须具有一定的权威性，要具有政府的某些特定管理权力。由于行业协会终究不是政府部门，因此其权威性应该有多大，一直是备受争议的话题。很多学者认为，中国的行业协会不是真正意义上的行业协会，而是一个“代政府”部门，因此，要不