

毕监武 著

社团革命

——中国社团发展的经济学分析

当代中国非政府公共组织研究丛书



Non-Governmental
Public
Organization

国家社会科学基金项目

山东人民出版社
Shandong People's Publishing House

国家社会科学基金项目

当代中国非政府公共组织研究丛书



社团革命

——中国社团发展的经济学分析

毕监武 著

山东人民出版社

Shandong People's Publishing House

图书在版编目(CIP)数据

社团革命:中国社团发展的经济学分析 / 毕监武著.
济南: 山东人民出版社, 2003. 9
(当代中国非政府公共组织研究丛书 / 赵立波主编)
ISBN 7-209-03298-3

I. 社... II. 毕... III. 社会团体—研究—中国
IV. D66

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 077489 号

山东人民出版社出版发行

(社址: 济南经九路胜利大街 39 号 邮政编码: 250001)

<http://www.sd-book.com.cn>

新华书店经销 青岛星球印刷有限公司印刷

*

850×1168 毫米 32 开本 10.875 印张 2 插页 250 千字

2003 年 9 月第 1 版 2003 年 9 月第 1 次印刷

印数 1—2000 定价: 19.00 元

Non-Governmental Public Organization

内 容 简 介

本书在分析我国社团组织发展现状和总结我国社团理论研究的基础上，运用现代经济学的规范分析和实证分析等方法，分析在市场功能不足和政府功能不足的状况下，社团组织广泛存在的必要性与社会意义，强调社团发展的公益性、互益性、民间性、非营利性特征，分析社团组织在促进政府职能转变，解决政治、经济、社会问题中的作用，并对社团功能、组织结构、运行机制等问题进行了具体研究。通过对美国、加拿大等国社团组织发展现状的比较分析，阐述了我国社团组织发展的未来思路。

总序

—

现代化是一个不可逆转的历史发展趋势。具体到各个国家,现代化可以是一个自然演进的过程,也可以是一个自觉选择的过程。

我国的现代化进程肇始于国门被列强的坚船利炮打开、民族面临生死存亡的晚清时代。在异质文明重力打压与强烈示范下,延续了几千年的文明被迫中断了它迟缓、稳定、田园诗般的自然演进过程,被迫在“生存还是毁灭”的抉择中开始一种新的历史发展进程。从形式上、从特定历史事件看,中国的现代化似乎是由外部世界强加给我们的,但从本质上、从一个长的历史发展线索看,中国的现代化却是一个具有强大生命力的民族面对危机、不甘毁灭、勇于挑战、救亡图存的自觉选择的过程,尽管自觉、选择经历了漫长、艰难、苦痛的心路历程,经历了无数曲折、失败、血与火的洗礼。

迄今,中国的现代化进程大体经历了维新、革命、改革三个阶段。维新在政治上失败了,但第一批“睁眼看世界”的人毕竟

为后人留下“西学东渐”、“洋务运动”、“公车上书”、最初的近代工厂、一批新式商人与产业工人等一系列物质的、文化的乃至政治的遗产。这些遗产为后两个阶段的现代化提供了极为重要的条件。

革命是20世纪大部分时间现代化的旗帜。1911年的辛亥革命推翻了帝制，建立了中国历史上第一个共和国，共和的观念深入人心，“敢有帝制自为者，天下共击之”。1949年，中华人民共和国成立，中国人民从此站立起来了。革命的胜利引发了对革命的功能、意义、作用的极度颂扬与无限崇拜，“不断革命”、“继续革命”等成了20世纪50年代到70年代末的主流话语，汇集在“革命”旗帜下的各种形式的政治运动、政治斗争成了社会活动的中心，政治领域的各种革命占据了这一时代人们的大部分智力、精力，直到1976年国民经济濒于崩溃。

改革从20世纪70年代末走上历史舞台，并成为中国现代化新的主题。改革被定位为“社会主义制度的自我完善”：不是激烈的政治革命，不是大规模的群众运动，因而是温和的、渐进的；改革并非一开始就目标清晰，而带有“摸着石头过河”的特点，随着改革的不断深入与社会的发展，不断明确改革的方向，调整改革的任务，丰富改革的内涵，因而具有鲜明的实践理性；改革以经济始发，始终坚持以经济建设为中心，但又限于经济，政治、社会、文化、对外开放等领域也伴随经济体制改革的深入与经济的迅速发展不断发生着变革，因而改革是全方位、整体性的。

改革促进了中国经济的极大发展，1978~2001年我国的经济年均增长率为9.4%，是世界上经济增速最快的国家。但改革的价值绝不仅仅限于经济增长。从某种意义上说，开始于20世纪70年代末的改革最重要的贡献是初步实现了中国社会的现代转型，由以政治权威、计划体制总揽全部社会事务、支配所

有社会资源的“强国家、弱社会”或“国家主义”的“总体性社会”，开始向国家、市场、社会三元分立格局转化。在政府职能收缩、计划体制解体过程中，首先经济领域从政府的绝对控制下逐渐独立出来，市场在资源配置中的基础性作用得到肯定。其后，以各类学会、行业协会、俱乐部、慈善组织、志愿者协会等组成的社会组织（公民社会）兴起并不断壮大，与国家、市场并立的“第三域”初现端倪。国家（政治）、市场（经济）、公民社会三元结构的初步形成意味着社会权力格局的调整，意味着无所不在、无所不包的政治向应有位置回归，而经济、社会获得了“自治”并不断强化其功能，意味着资源由单一的计划分配转向国家机制、市场机制、社会机制三种机制共同配置资源、分别供给各类物品与服务，意味着中国初步的现代转型。自 20 世纪 70 年代末开始的改革开放是中国历史最重要的社会变迁之一。

二

在相当长时期里，经典理论是这样描述社会基本分工的：物品分为私人物品与公共物品，政府提供公共物品，市场提供私人物品，由此可将社会组织分为提供公共物品的政府部门（又称为公共部门），与提供私人物品的企业部门（又称为私人部门）。但物品的公共性可以从 0 到 100%，介于纯公共物品与纯私人物品之间的就属于准公共物品或准私人物品。由此产生的问题就是：生产这类准公共物品或准私人物品的组织归属什么部门？

20 世纪 70 年代末期由英美等国发起并迅速席卷全球的政府改革运动，其核心问题是重新界定政府的职能，将政府不该做或做不了、做不好的事务交还给社会，其中，私人物品交给市场，准公共物品或准私人物品部分继续由政府提供，部分交给市场，但其主体部分却由非政府、非企业或非公非私的“第三部门”承

接下来。当然,“第三部门”绝非仅仅是政府改革的“副产品”,事实上,以志愿求公益为基本机制的“第三部门”是人类一种古老的组织形式,这类组织在不同的国家、不同的时代有各种各样的名称:如非营利组织、非政府组织、志愿组织、慈善组织、公民社会组织等。20世纪后期世界范围的“全球社团革命”(global associational revolution)再次凸现了其价值。自上而下(政府改革)与自下而上(社团革命)两股力量交汇,极大地促进了“第三部门”的发展,使其真正成了与“第一部门”的政府、“第二部门”的企业并驾齐驱的“第三部门”。

美国学者萨拉蒙(Lester M. Salamon)曾归纳出“第三部门”五个基本属性:组织性、民间性、非营利性、自治性、志愿性,这被看作是“第三部门”属性的权威性概括。如果严格按照萨拉蒙概括的上述属性分析,中国并不存在典型意义的“第三部门”,即使有少量组织符合组织性、民间性、非营利性、自治性、志愿性等要求,也不会成为可以与政府部门、企业部门等量齐观的一个部门。原因是:第一,中国的社会转型尚处在起步阶段,计划体制的印痕依然烙在经济、政治、社会的各个方面,尤其是在社会领域;第二,从总体上看,我国改革的基本进程是:经济始发,政治体制尤其是政府体制改革紧密配合,其后向社会领域延伸,因此,相对于经济、政治领域,社会领域的改革明显滞后。因而,目前我国尚不具备形成一个规模庞大、功能完整、能够与政府、企业并驾齐驱的“第三部门”的条件。

不存在典型意义的“第三部门”,并不意味着我国在政治组织、企业组织之外就是一片空白。事实上,在政府、企业之外存在着数百万个组织,这些组织虽不具备或不完全具备萨拉蒙所归纳的“第三部门”的五个基本属性,但在性质、功能、组织特征诸方面与非营利组织、非政府组织极为相近,而且其发展趋势是逐渐向“第三部门”靠近乃至接轨。对这类组织,中国学者选择

了“非政府公共组织”这一概念概括这类组织,这一概念相当准确地反映了现阶段的我国国情特别是我国组织分类现状,极具中国特色又有很强的解释力:“公共组织”强调其公益性(或非营利性),从而将其与企业等营利性组织区别开来;“非政府”强调其与政府机关(可以扩大到全部所谓的“党政群机关”)的区别,在这里“非政府”指的是“非机关”,而“机关”即使用行政编制(亦称国家机关编制)和一般拥有公共权力的机构。这样,我们就可以将机关、企业之外的所有组织纳入“非政府公共组织”范畴,形成了中国特色的“第三部门”,它包括:事业单位、社会团体、民办非企业单位(即民办事业单位)、自治性社区组织等等。

三

本丛书为国家社会科学基金研究课题“我国城市非政府公共行政发展问题研究”的最终成果之一。该课题的最终研究成果包括著作与研究报告两部分,大致分工是:著作侧重于宏观性、基础性研究,研究报告则是一份简要的对策性发展报告。根据上述分工,著作部分包括以下四本专著:《事业单位改革——公共事业发展新机制探析》,研究事业单位(包括民办事业单位即民办非企业单位)改革与发展问题;《社区行政——社区治理与发展的公共行政学视点》,研究社区自治组织的管理与发展问题;《社团革命——中国社团发展的经济学分析》,从经济学角度研究我国社会团体发展问题;《政府组织与非政府组织——法律实证和比较分析的视角》,则从法学角度对我国的非政府公共组织进行实证与比较研究。

作为课题负责人,有幸邀请到任进教授、毕监武副教授、窦泽秀副教授共同合作进行本课题的研究。在研究过程中彼此坦诚相待,友好协商,相互启发,相互激励,终于将课题的著作部分完成。

在研究过程中,得到许多学界前辈的教诲与指导和同行的帮助与鼓励,这使我们受益匪浅。在这里,我们特别感谢国家行政学院张德信教授,中国行政管理学会刘怡昌研究员,中国人民大学朱立言教授,山东省社会科学联合会包心鉴研究员,香港中文大学王绍光教授,清华大学王名教授,他们不仅长期关心本课题研究,而且对本课题研究从研究思路、方法设计、具体观点诸多方面提出了许多有价值的指导意见,这些关心时刻激励着我们,这些指导意见又常常使我们拨云见日,茅塞顿开,少走许多弯路。山东人民出版社于宏明先生不仅对本丛书的出版、编辑做了大量工作,而且对丛书的写作提出了很好的建议,使本丛书能尽快与读者见面。

由于水平、时间所限,疏漏与不当之处难以避免,恳请学界前辈、同行与实际工作者批评、指正!

赵立波

2003年7月于青岛

目 录

总序	赵立波	(1)
导论		(1)
第 1 章 社团组织发展的背景条件		(7)
第 1 节 经济发展与经济改革		(7)
第 2 节 科学技术进步与知识经济发展		(15)
第 3 节 WTO 与 NGO:经济全球化和反全球化		(21)
第 4 节 社会发展与社会进步		(28)
第 5 节 政治发展与政治改革		(33)
第 6 节 海外华人和华人社团的发展		(37)
第 2 章 社团组织发展的必要性		(40)
第 1 节 我国经济社会发展对社团组织的影响		(40)
第 2 节 社团组织的职能优势		(42)
第 3 节 社团组织发展的必要性		(45)
第 4 节 草根型社团组织发展的必要性		(56)
第 3 章 我国社团组织的现状分析与对策思考		(59)
第 1 节 我国社团组织的历史与现状		(59)
第 2 节 我国社团组织的问题分析与研究		(66)

第 3 节	加快我国社团组织发展的对策思考	(76)
第 4 节	个案分析:中国青基会的成功之道	(85)
第 4 章	社团组织的基本理论	(89)
第 1 节	社团组织基础理论的概括与分析	(89)
第 2 节	社团组织理论的概括与分析	(103)
第 3 节	焦点理论问题的争论与辨析	(109)
第 5 章	市场经济与社团组织发展	(117)
第 1 节	与社团组织发展有关的经济学理论 ...	(117)
第 2 节	市场经济与社团组织发展	(125)
第 3 节	市场经济条件下我国社团发展的思路 与对策思考	(129)
第 6 章	政府职能转变与社团组织发展	(142)
第 1 节	西方国家政府职能理论与政府职能转变 实践简介	(142)
第 2 节	我国国家与社团关系演变的途径与政府 职能转变	(154)
第 3 节	全球化:政府所面临的挑战与加快社团 组织发展的对策	(159)
第 7 章	行业协会	(164)
第 1 节	行业协会的基本理论	(164)
第 2 节	行业协会发展的必要性与问题分析 ...	(167)
第 3 节	世界各国的经验及借鉴	(177)
第 4 节	加快我国行业协会发展的思考	(180)
第 5 节	个案分析:四川银行业协会	(186)
第 8 章	消费者协会	(189)
第 1 节	现代消费理论与消费政策的梳理	(189)
第 2 节	我国消费领域状况的基本分析	(192)
第 3 节	消费者协会社团角色的定位	(195)

第 4 节 个案分析:青岛市消费者协会运行与 我国消费者协会发展的思考	(200)
第 9 章 社团组织发展与社会进步	(207)
第 1 节 我国目前社会形势的现状与特点	(207)
第 2 节 我国社会问题分析与社团组织发展作用 的认识	(213)
第 3 节 社团组织与社会发展几个问题探究 ...	(219)
第 4 节 社团组织与社区发展	(224)
第 10 章 社团组织与社会公益事业	(228)
第 1 节 社团组织与公益事业发展理论思考 ...	(228)
第 2 节 我国社团组织和民间公益事业发展 ...	(236)
第 3 节 我国公益性组织发展的国际背景、机遇 和挑战	(242)
第 4 节 公益事业发展与志愿者服务	(251)
第 5 节 社团组织与环境保护	(256)
第 11 章 社团组织发展与消灭贫困	(266)
第 1 节 我国的贫困问题与扶贫开发	(266)
第 2 节 社团组织在扶贫工作中的作用	(273)
第 3 节 社团组织扶贫行为准则与评估制度 ...	(278)
第 4 节 社团组织作用的个案介绍	(281)
第 5 节 国际民间组织合作与中国扶贫开发 事业	(289)
第 12 章 学术性社团	(292)
第 1 节 自然科学与社会科学的发展和学术性 社团发展的条件	(293)
第 2 节 学术性社团发展的意义	(297)
第 3 节 学术性社团存在的主要问题	(300)
第 4 节 进一步发展学术性社团的思考	(303)

第 5 节	个案介绍:青岛市民营经济研究会	(305)
第 13 章	国外非政府组织发展及启示	(309)
第 1 节	美国非政府组织的产生、作用与发展 趋势简介	(309)
第 2 节	加拿大非政府组织管理与发展	(315)
第 3 节	澳大利亚非政府组织	(317)
第 4 节	国外非政府组织发展对我们的启示 ...	(324)
主要参考书目		(329)
后记		(334)

导 论

江泽民同志指出,加强哲学社会科学研究,对党和人民事业的发展极为重要。一个民族要兴旺发达,要屹立于世界民族之林,不能没有创新的理论思维。这是人类文明发展史给人们的一个重要启示。哲学社会科学,是人们认识世界、改造世界的重要工具,是推动历史发展和社会进步的重要力量。哲学社会科学的研究能力和成果,也是综合国力的重要组成部分。

一、社团组织的发展和社团理论的研究

1.20 世纪 80 年代以来,一场席卷全球的“结社革命”在世界各个国家和地区展开,以社团为核心的非营利部门在世界上许多国家都得到巨大的发展。据美国学者萨拉蒙等人对 22 个国家的研究,1990 年代非营利部门的平均规模是:占 GDP 的 4.6%,占非农就业人口的 5%,占服务业就业人口的 10%;此外,在非营利部门中,还有志愿者大量参入。

从 1979 年算起,我国的改革开放事业已经走过 20 多年的历程,在这 20 多年间,人民生活水平明显改善,经济社会发展取得举世瞩目的成就。与此同时,我国的社团组织也越来越被人们重视,并得到快速发展。资料表明,从 20 世纪 50 年代一直到

改革开放前的 70 年代,各种社团和群众组织的数量很少,50 年代全国性社团只有 44 个,60 年代也不到 100 个,地方性社团约有 6000 个。而到 1989 年,全国性社团已发展到 1600 个,地方性社团达到 20 多万。其后,经过治理整顿,社团的数量有所下降,到 1997 年,全国性社团组织有 1848 个,县级以上的社团组织 18 万多。2001 年我国社团的总数达到 13 万多。

在现行的法规体系中,社会团体、基金会统一被称为“社会团体法人”。它们在各种领域开展活动,对改善人民生活、推动经济社会发展起到了积极作用。社团组织的发展,加快了我国市场经济体制完善和政府职能转变的进程,扩大了就业机会,增加了资源运用的透明度和合理性,并促进了弱势群体发展,有助于实现社会公平。21 世纪,我国的社团组织必将有一个巨大和广泛的发展。但与这种趋势和要求相比,目前社团组织的状况不尽人意,存在的问题较多,且没有现成的经验可以借鉴。虽然,我国的社团组织要积极承担起自身的责任,但却未必有与其职责相称的能力。当前中国的社团组织实际上是在“规范竞争的市场有效”、“民主福利的国家有效”的条件下发展的,这不同于发达国家,也不同于传统私有制下的发展中国家,甚至也不同于其他多数转轨中的国家。因此,特定的国情决定了特定的发展道路。研究特定的国情,找出特定的发展道路是社团研究的使命。

2. 自上世纪 70 年代以来,发达国家和发展中国家的非营利组织得到迅速发展,引起国际学术界的高度重视。1990 年代以后,转型国家的非营利组织的发展,更成为国际学术界研究的焦点,成为我国学术界的前沿课题。以中国社会科学院、清华大学、北京大学、中共中央党校等单位为代表的社会科学研究机构已经完成许多有价值的研究报告。

理论界进行的有益探索,对丰富社团组织理论和指导社团

组织的现代化建设做了重要贡献,也为笔者进入这个研究领域提供了良好的条件。但这种研究尚处于起步阶段,受种种因素的限制,存在不同的不足:

(1)从研究对象上,侧重政府与社会的关系,强调社会发展与民主政治建设,而对社会团体与经济发展的关系研究得不够。

(2)从研究方法上,侧重于国外理论与实践的介绍,侧重于思辨分析,基于我国实际的实证分析起步较晚,研究成果尚不足以对实践提供充分的支持。

(3)从理论体系上,由于传统思想资料匮乏,对国外理论的移植、借鉴尚未完全消化,加之缺乏有力的实践支持,因此,理论体系建设尚处刚刚起步、艰难探索阶段,生搬硬套、拼凑国外学说、观点的迹象还比较明显。

(4)运用社会学、行政学、政治学研究的多,而运用经济学分析的少,而且分析阐述不够系统、深入。

由于存在上述问题,我国社团的研究出现了一些误区,如在一定程度上贬低、否定政府在转型社会的作用,强调社团组织相对于政府的独立性乃至与政府的对抗性;在对策上夸大社团组织的作用,把社团组织的发展定位于“包治百病的灵丹妙药”;对社团组织本身存在的问题认识不够充分;中国特色的社团发展道路应该怎样走等等。

二、社团组织发展经济学分析的现实意义

1. 改革开放以来,经济学界紧密联系实际,围绕改革开放和社会主义现代化建设的重大理论和实际问题,不断进行探索和研究。特别是党的十四大确定社会主义市场经济体制改革目标后,经济学界从中国国情出发,对社会主义市场经济体制构架、调整所有制结构、现代企业制度建设、建立规范的公司法人治理结构、治理通货膨胀和通货紧缩、发展要素市场特别是资本市