

温州学术文库

社会中介组织的 多视角透视

——对温州的实证分析

王尚银 戴海东 陈和◎著

中国社会科学出版社

温州学术文库

013070554

C916
121

社会中介组织的 多视角透视

——对温州的实证分析

王尚银 戴海东 陈和◎著



北航

C1678352

中国社会科学出版社

C916
121

图书在版编目(CIP)数据

社会中介组织的多视角透视：对温州的实证分析 / 王尚银，戴海东，陈和著. —北京：中国社会科学出版社，2013. 6

ISBN 978-7-5161-2800-8

I. ①社… II. ①王…②戴…③陈… III. ①社会中介组织—研究—温州市 IV. ①C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 126170 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 刘 巍
责任印制 王炳图

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名：中国社科网 010-64070619
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2013 年 6 月第 1 版
印 次 2013 年 6 月第 1 次印刷

开 本 640×960 1/16
印 张 18.5
插 页 2
字 数 240 千字
定 价 55.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社联系调换

电话：010-64009791

版权所有 侵权必究

《温州学术文库》编辑指导委员会名单

顾 问：胡剑谨 郑朝阳

主 任：徐顺聪

副主任：蒋省三 孙建伟 卢 达

委 员：（以姓氏笔画为序）

王尚银 冯春风 朱康对

吴之欧 邱 本 金 彦

谢 敏 戴海东

主 编：卢 达

副主编：林留金

前 言

温州的经济发展很有特色，因为造就了一个“温州模式”。温州的社会发展也很有特色，诸如民办教育、民办医院、民办养老机构等均受到管理层与学者们的极大关注。在温州的社会发展中，备受关注的是温州的行业协会商会。浙江学者对其进行了大量的研究，发表了不少论著，取得了可喜的成果。本书也以温州的行业协会商会为主要研究对象，但我们是将它置于社会中介组织这个较大的社会群体中来考察的，即将其作为社会中介组织的主要组成部分来观察、分析的。因为，从推动社会前进的主体讲，我们一般是把它们区分为政府组织、事业单位、企业组织、社会中介组织（或民间组织），而且，我们认为，虽然行业协会商会的地位、作用很重要，是一支推动社会前进的生力军，但从系统观出发，它毕竟是四大社会主体之一里面的一个组成部分，如果是考察社会主体对经济社会发展的作用，那将其置于社会中介组织这个社会群体中应该还是比较合适的。我们正是本着这一构想而展开对温州社会中介组织进行整体研究的。因为社会中介组织的功能作用是多方面的，因而我们的研究是从多个视角展开的。我们从实际的调查资料入手，力图运用政治学、社会学、经济学和法学等学科的理论和方法对温州社会中介组织进行多视角的考察、分析，以期对社会中介组织的功能作用有一个较全面的认识和评价。

本书是温州市文化研究工程立项课题（wyk0735），是温州

大学课题组集体的结晶。王华华、刘朝峰、徐天兰、徐家博、康志亮等参与了课题的研究和写作。由于我们的学识水平有限，书中难免存在缺陷，望得到读者的批评指正。

我们在研究和写作中参考了不少学者的成果，并做了加注，部分未加注的已融入了我们的论述中，在章末列出了参考文献。在此，一并表示诚挚的谢意！

本书有幸得到温州市文化研究工程的资助，才得以顺利出版，在此，我们谨表真诚的谢意！

作者（于温州大学）

2012年4月28日

目 录

第一章 国家与社会关系视角：社会中介组织的发展与	
市民社会的成长	(1)
第一节 国家与社会关系的变动	(1)
一 社会中介组织发展的契机：国家与社会	
关系的变革	(1)
二 社会中介组织发展的社会基础	(11)
第二节 温州社会中介组织的发展与市民社会的成长 ...	(17)
一 温州社会中介组织的发展	(17)
二 温州市民社会的成长	(39)
第二章 社会中介组织发展对政治变化的影响	(63)
第一节 关于社会中介组织与政治关系的研究	(63)
第二节 温州社会中介组织发展对政治变化的	
影响分析	(68)
一 温州社会中介组织发展对政治变化	
影响的历程	(68)
二 温州社会中介组织发展对政府职能	
转变的影响	(70)
三 温州社会中介组织发展对政治民主化的影响 ...	(77)
四 温州社会中介组织发展对政治权力格局	
变化的影响	(85)
第三章 社会中介组织与政府的关系考察	(96)

第一节 政府与社会中介组织之间关系的研究	(96)
第二节 社会中介组织与政府的关系分析	(102)
一 国家和社会之间权力关系的重塑：政府 职能的转变	(102)
二 社会中介组织发展与政府的民主化进程	(109)
三 社会中介组织发展与政府治理方式的转型	(114)
第三节 社会中介组织与政府关系的过程分析	(118)
一 政府对社会中介组织的管理	(118)
二 社会中介组织自身发展的障碍	(128)
三 社会中介组织与政府：社会利益的损益	(131)
第四章 社会成本视角：社会中介组织运行的 社会效益分析	(135)
第一节 社会中介组织的社会成本测量	(135)
一 社会成本的含义	(135)
二 社会运行中社会成本的区分	(137)
三 社会中介组织社会成本的测量问题	(140)
第二节 社会中介组织的社会效益分析	(143)
一 社会中介组织运行所需的社会成本	(143)
二 社会中介组织的“运行”对其他社会主体 社会成本产生的影响	(145)
三 社会中介组织运行产生的良好社会效益	(160)
第三节 社会中介组织降低社会成本的原因分析	(164)
一 “市场失灵”与“政府失灵”让渡了社会 中介组织存在的空间	(166)
二 社会中介组织具有较强的生存能力	(168)
三 社会中介组织的“中介功能”促使整体社会 成本的降低	(169)
第四节 充分发挥社会中介组织降低社会	

成本的作用	(171)
第五章 多元整合：社会中介组织的社会整合作用分析 ...	(176)
第一节 社会整合概念与理论	(177)
一 社会整合的概念及特征	(177)
二 国外社会整合理论的研究	(182)
三 国内社会整合理论的研究	(185)
第二节 社会结构变迁、利益分化与社会的多元化 ...	(192)
一 中国社会结构的变迁与利益分化	(192)
二 温州社会结构的变迁与社会多元化	(198)
三 多元格局的形成与温州社会整合的变化	(203)
第三节 温州社会中介组织在社会整合中的地位、 作用分析	(207)
一 社会组织在社会整合中的意义	(207)
二 温州社会中介组织活动的内容	(211)
三 在市场、政府和社会之间：温州中介组织 社会整合作用的具体分析	(220)
第四节 多元社会格局中社会整合机制创新的探索 ...	(234)
一 新型社会整合机制必须发挥建立在契约基础 之上的市场机制的整合作用	(235)
二 新型社会整合机制要充分培育、发挥中介 组织在社会整合中的协调、沟通、服务 各个市场主体的作用	(236)
三 新型社会整合机制需要针对多元化的社会， 积极运用价值整合机制	(237)
第六章 规范与创新：社会中介组织的未来发展	(240)
第一节 温州社会中介组织发展中的问题	(240)
一 从社会中介组织自身发展来看	(242)
二 从社会中介组织与政府、社会的关系来看	(246)

第二节 社会中介组织的规范发展 (251)

一 社会中介组织发展领域法制建设落后 (252)

二 加快社会中介组织法制建设, 推进社会中介组织规范发展 (255)

第三节 社会中介组织的培育与创新 (263)

一 明确社会中介组织的角色功能定位 (263)

二 正确处理社会中介组织与政府的关系 (267)

三 理顺社会中介组织管理体制 (271)

四 创造社会中介组织发展良好条件 (274)

五 促进社会中介组织自治自律 (276)

六 创新社会中介组织建设 (280)

第一章 国家与社会关系视角：社会中介组织的发展与市民社会的成长

第一节 国家与社会关系的变动

众所周知，自从20世纪80年代以来，中国经历了一系列的经济和政治改革。从某种层面上来说，这种变革是对传统政府主导型的发展模式下国家与社会关系的一次大规模的调整。

一 社会中介组织发展的契机：国家与社会关系的变革

（一）中国政治改革与政府职能的转变

改革开放30多年来，随着政治、经济、文化环境的发展变化，政府职能也在不断地发生变化。中国作为一个发展中国家，也是正处于市场化初期的国家，它正在经历两个转型，即从计划经济向市场经济的转变和从传统社会向现代社会的转变。^①在政府职能的动态发展过程中，经济体制的转型是中国政府职能转变的主要推动力。改革开放以来，中国的政治和经济体制都发生了极大的变化，政府职能也随之发生转变，由计划经济体制下的全能政府向市场经济体制下的有限政府变革。

在新中国成立初期，由于受到当时苏联模式的影响，同时基

^① 唐兴霖、金太军：《论市场化进程中的政府经济职能多元性》，《中山大学学报》2000年第1期。

于巩固新政权以及恢复和发展国民经济的需要,中国选择了以计划管理和高度集权为主要特征的“全能政府”的治理模式,即政府职能事无巨细,统管社会生活的方方面面,以计划指令替代经济规律。在这样一种体制下,“全能政府”的模式在一段时期内起到了维护社会稳定、发展经济的积极作用,但是随着社会发展、政府权力的过度延伸,导致了社会生活僵化,经济发展失去活力。在改革开放前,中国政府经历了几次大的改革,但均是在不触动高度集权的行政体制基础上进行的,所以,政府职能未能发生实质性的变化。1978年12月,十一届三中全会的召开揭开了中国行政改革的新篇章。随着经济体制的转型,行政改革也迈出了下放权力、转变职能的步伐。

1. 政府职能的初始转变时期(1978—1991年)

中共十一届三中全会后,中国改革的重点还基本放在农村,经济体制改革还处于起始阶段,因而1982年的国务院机构改革还是在计划经济体制的前提下开始的。这次改革主要是解决了各部门及所属机构的职责范围,领导班子的知识水平和经济发展相符合以及干部年轻化的问题。虽然这次改革实现了将原国务院机构由100个裁减到60个,新增体委共61个部门;将国务院副总理由13人减为2人,设置国务委员,组成国务院常务会议;等等。但这次改革发生在行政体制改革的初期,其他改革还未展开,因而,政府职能转变未能提上改革议程。

1987年党的“十三大”报告中正式提出了包括改革政府工作机构在内的7项具体的政治体制改革任务。在1982年国务院机构改革后,到1988年其机构又一次出现了反弹,增加到了72个,第二次机构改革势在必行。1988年政府机构改革提出了“转变政府职能是政府机构改革的关键”。这次改革主要集中在实现理顺关系,强化综合管理与宏观调控,精简部门等方面。这次机构改革重点在于将转变政府职能和政府机构改革结合在了一

起，以转变职能为目的，合理精简机构，调整管理范围，为此后的政府改革树立了“转变职能、理顺关系、划定职权”的指导思想。1988年的政府改革虽然提出了“转变政府职能”的任务目标，但是仅仅把国务院的工作机构由72个精简为68个，地方机构并未做出大的变动，改革效果并不明显。

从1982年改革和1988年改革上来看，这一时期由于没有明确的经济体制改革目标，政府的经济职能定位比较模糊。将职能转变的重点看作改变“全能政府”就是要简政放权，给地方和企业更多权力。在改革中，政府虽然放权让利给地方和企业，这在一定程度上刺激了经济的发展，但同时也造成了通货膨胀的压力。这两次改革只是简政放权、搞活企业，并没有改变政府与市场的关系，仅仅是政府与企业在经济建设中的不同分工。从根本上看，这一阶段政府职能转变定位过高，理论指导不明确，条件也不够成熟，可以说是一种初级的探索。

2. 社会主义市场经济需求下的自主转变时期（1992—2000年）

虽然经历过1988年的政府机构改革，但政府职能并未真正转变到适应经济体制改革的轨道上来，行政管理体制还是存在的问题，如职能部门过多、职权不清、各级职权间关系不顺等问题依然严重。可以说两轮改革过后的政府还未能完全摆脱计划经济体制下的顽疾，新一轮改革势在必行。

1992年，中共“十四大”提出了要建立社会主义市场经济体制的明确目标。构建适应市场经济发展要求的行政体制成为政府职能转变的主要依据和目标。改革的指导思想是适应建立社会主义市场经济体制的要求，按照政企职责分开和精简、统一、效能的原则，转变智能化，理顺关系，精兵简政，提高效率。将国务院组成部门、直属机构从原有的86个减少到59个，人员减少20%。这次改革最大的成就就在于为政府改革树立明确的指导思

想——“建立适应社会主义市场经济发展的政府”。此次改革开始于中国市场经济初步建立时期，对政府宏观调控职能认识还不够清楚，改革措施和改革目标不够契合甚至背离。如把已合并的机械电子部重新拆分成机械部和电子部；撤销能源部的同时又改组为煤炭部与电力部。实际上，在一定程度上政府机构改革再度陷入了“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的怪圈。

鉴于1993年机构改革后，政府仍然存在“机构庞大，人员臃肿，政企不分”等问题，党的“十五大”再次提出了“推进机构改革”的目标。新中国成立以来最大规模的政府机构改革在1998年开启。这次改革仍然以“逐步建立适应社会主义市场经济体制的中国行政管理体制”为目标，“要把政府职能切实转变到宏观调控和公共服务方面来”。本次改革重点在于优化国务院组成机构。主要措施包括：进一步强化宏观调控部门；深化政企分开；裁撤工业经济管理部门；通过“三定”措施明确和调整各部门权限，加强社会服务部门，建立劳动和社会保障部；培育和发展社会中介组织，提高社会自我管理能力。1998年改革是实行社会主义市场经济体制、实行经济增长方式转变、实行经济发展战略调整的新的历史条件下，集中进行的一次具有相当广度和深度的改革。这次改革实现了政府职能的历史性转变，十大工业部门的撤销，彻底消解了计划经济体制下的政企不分问题，为政府职能的转变奠定了坚实的基础。

1998年政府机构改革的完成，标志着中国政府从计划经济体制到市场经济体制转型的第一阶段的完成，标志着“适应发展社会主义市场经济要求的行政管理体制正在形成”^①。经过这两次改革，初步完成了建立与市场经济体制相适应的政府管理体

^① 高丙中、袁瑞军：《中国公民社会发展蓝皮书》，北京大学出版社2008年版，第33页。

制的初级目标，政府也发生了变化：建立基本的宏观调控体系，实现了政企分开，市场逐渐开始替代政府在资源配置领域发挥越来越大的作用；行政行为更多地纳入法治轨道；政府运作效率化，建立起公务员制度。但纵观 90 年代的两次改革，职能转变仍依靠机构改革这一传统路径，难以满足中国加入 WTO 的要求。

3. 外力作用下的政府职能转变时期（2001 年以来）

进入 21 世纪，一方面，加入 WTO 后，按照世界贸易组织的要求，政府必须实现市场化、透明化以及法制化转变。另一方面，公共服务短缺导致的社会危机和问题日趋严重，迫切需要政府提供完善的公共服务。在经历了 20 多年的改革后，中国在经济发展上取得了世人瞩目的成就，为深化行政体制改革奠定了坚实的基础。

在这样的背景下，2002 年 11 月，中共“十六大”明确提出了改革的四大目标：经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。在 2003 年的机构改革中，改革的重点仍是围绕转变政府职能，加强宏观调控体系的建设。包括设立国资委、改建发改委、设立银监会等，进一步加强了宏观调控和监督；组建商务部、国家食品药品监督管理局，升格安监局等。这次改革是中国政府适应世界贸易组织要求的一次改革，是中国快速融入世界经济发展的一次职能调整。

2006 年 10 月，中共十六届六中全会通过了《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，这是中国共产党自执政以来第一个关于加强社会建设的纲领性文件。标志着建设和谐社会的重点正式从思想意识形态层面上升到制度建设层面。2007 年中共“十七大”提出了“加快行政管理体制改革，建设服务型政府”的目标。提出要用 10 年左右的时间进行以实现政府转型为重点的行政管理体制改革。2008 年政府机构改革正是

以深化行政体制改革为出发点,“以改善民生为重点,加强社会管理和公共服务部门”为特点,以“更加注重社会管理和公共服务,维护社会公正和社会秩序,促进基本公共服务均等化”为目标。在这次改革中国务院正部级机构减少了4个,新组建人力资源和社会保障部、环境保护部、住房和城乡建设部、交通运输部、工业和信息化部5个部门。从中不难看出本次改革对构建养老、住房、就业等公共服务和社会保障体系构建的重视,是实现向公共服务型政府转变的重要标志之一。本次改革与以往改革相比,体制改革上具有明显的进步性。

中共“十六大”以来,中国政府更加注重民生、改善民生、保障民生,强调各级政府应该为人民群众提供最直接、最现实的基础公共服务。这一变化标志着经过30多年的高速发展之后,执政党已经深刻认识到在坚持以经济建设为中心这个核心不动摇的同时,也要把社会建设提到突出位置上来。

进入21世纪后的两次改革是中国政府实现现代化的重要阶段,这一阶段的改革在执政理念上,在处理国家与社会的关系上,不再强调“小政府,大社会”而是“强国家,强社会”;在公平与效率的关系上,不再是“效率优先,兼顾公平”,而是强调“统筹兼顾,公平正义”;在个人发展与社会发展的关系上,不是“一部分人先富起来”,而是强调“追求惠及13亿人口的共同富裕”;在理想社会目标上,从注重经济指标的小康社会发展到全面、公平、正义、可持续发展的和谐社会。^①这些都表明了,伴随着经济体制改革的不断深入,政府对市场经济发展、政府职能定位的认识都更加深化,对今后政府职能转变的方向和重点的认识更加明确。

^① 高丙中、袁瑞军:《中国公民社会发展蓝皮书》,北京大学出版社2008年版,第40页。

综上所述, 20 年政府机构改革的历程, 政府改革由易到难, 逐渐深入, 所取得的成就世人共睹。20 年政府机构改革的过程是适应并服务于经济体制改革的过程, 在这个过程中, 市场经济一直是驱动政府不断转型的根本动力, 市场经济不断推动着政府职能的转变, 也推动着社会的深刻变革, 推动着国家与市场、国家与社会关系的重塑。政府职能的转变反映出了中国改革开放的程度和进程, 尽管改革是漫长的、复杂的, 但政治体制改革和政府职能转变是一个不断前进的过程。

(二) 市民社会的成长

1. 新中国成立初的中国市民社会

1949 年新中国成立后, 中国借鉴苏联模式在经济上建立起了计划经济体制, 在政治上实行以中国共产党一元领导的高度集中的行政管理体制。在这样的背景下, 国家控制了社会几乎所有可支配的资源, 政府行政权力深入社会生活的各个角落。国家和社会高度重合是这一时期社会生活的重要特征。在这样的社会模式下, 可以由社会自由支配和流动的资源异常匮乏, 这就限制了社会活动的空间, 社会组织失去了存在的意义。国家出于巩固新生政权和保持社会稳定的目的, 根据社会主义的原则对新中国成立前的民间组织进行了清理和整顿。1949 年之前存在的民间组织几乎完全消失了, 只有个别被吸纳到行政管理体制中来的, 具有明显政治倾向的社会团体被保留了下来, 如民盟、九三学社等几个民主党派。虽然在这一时期, 中国共产党创办了工会、共青团以及妇联等一批群众性的组织, 但是因为其多是为政府服务或者是承担着行政管理职能, 具有明显的政治性。在这样的背景下, 中国市民社会根本无法发展, 直到改革开放后这种状况才发生了实质性的转变。

2. 改革开放后的中国市民社会

20 世纪 80 年代以后, 随着中国改革开放的不断深入, 中国