



市场与组织关系中的民间组织

——陈宪教授在上海市社联“民间组织与和谐社会”研讨会上的讲演

中国在经历了28个年头的经济体制转轨和市场经济发育后，与民间组织有关的诸多问题摆到了我们面前。现代社会是由以居民和厂商为主体的私人部门，以政府为主体的公共部门和以民间组织为主体的“第三部门”共同组成的。我们现在讲构建和谐社会，一个重要的标志，就是这三个部门间的平衡与协调，进而在效率与公平的方方面面发挥各自不可替代的作用。我今天从经济学有关原理和经济体制改革的角度，将民间组织置于市场与组织关系的框架中，集中讨论以行业协会和商会为代表的民间组织(报告中的“民间组织”，大多指行业协会和商会)的建设问题。

一、市场与组织的一般关系

从资源配置的角度看，与市场对应的是组织，其中包括民间组织。

从经济学的基本命题——资源配置——出发，我们无非看到市场配置和组织(非市场)配置(经济学亦称为数量配置)两种方式。所有经济问题的协调，也是市场协调或组织协调。按照通常的理解，市场配置和协调的效率要高于组织配置和协调，因为后者被视为前者在某些领域效率过低或成本过高时的替代方式。当然，任何一种配置或协调方式的效率都是相对的。更进一步说，市场配置和协调的效率或成本的高低，取决于替代市场行为的组织配置和协调的有效性与质量。同时，市场配置和组织配置有着自身的效率领域，它们之间经常是互补和互动的。而且，公共组织配置的效率领域通常是具有社会价值的“基础设施”，诸如界定和保障产权、环境保护、社会保障、公共安全、宏观经济稳定等。我们不能也不会因为市场配置存在缺陷，而放弃市场配置；我们也不会因为组织配置存在缺陷，以及市场配置与组织配置的配合比较困难，而放弃组织配置和二者的互补与互动。一个简单的结论是：市场不是万能的，需要组织的作用。现实经济中的资源配置和问题协调，总是在市场和组织的互补中实现的，尽管各国互补的方式和程度各有不同；每种类型的组织(这里指企业、政府和民间组织)也都不是万能的，它们间同样有着互补的问题；组织的不同功能和效率领域，是组织存在并发生作用的重要决定因素。

以前我们习惯将计划作为市场的对应物，这不仅不科学，而且将随着计划经济的不复存在，最终使市场与计划这一沿用数十年的提法销声匿迹。当我们把市场作为“看不见的手”时，政府就是所谓“看得见的手”。市场与政府是一个比市场与计划好得多的用法。计划是一种手段，国民经济和社会发展规划(现在叫“规划”，英文都是planning)是政府配置资源、协调经济的手段之一。广义地理解计划，它同样是企业配置资源和内部协调的手段。政府是一种组织，企业也是一种组织，还有非政府组织。事实上，这三种组织在资源配置和经济活动协调方面，都承担着各自的职能，尽管有微观、宏观及行业、部门之分，也有着重要性的差异，但是，它们毕竟有着组织的共性。因此，从资源配置的角度看，与市场对应的是组织。在市场与组织关系的框架中，可以分析许多经济或社会问题，其中包括民间组织的问题。

二、组织存在的主要理由及组织失灵

纠正市场失灵，是组织的功能，企业、政府和民间组织都有这种功能。

1、企业存在的理由及其失灵。关于企业存在的理由，诺贝尔经济学奖得主、美国经济学家科斯给出了经典的论述。科斯说：“市场的运行是有成本的，通过形成一个组织，并允许某个权威(一个‘企业家’)来支配资源，就能节约某些市场运行成本。企业家不得不在低成本状态下行使他的职能，这是鉴于如下的事实：他可以以低于他所替代的市场交易的价格得到生产要素，因为如果他做

不到这一点，通常也能够再回到公开市场。”这段话告诉我们：企业这一组织是在与市场对应的状态下存在的，它的重要使命是降低市场运行成本。这里的市场运行成本就是企业在市场上发生的交易成本和信息成本。企业的产生有助于成本最小化(是和利润最大化等价的说法)。企业的存在是为了节约市场交易费用，即用费用较低的企业内交易替代费用较高的市场交易(即著名的交易成本说)。企业的规模被决定在企业内交易的边际费用等于市场交易的边际费用，或等于其他企业的内部交易的边际费用那一点上。科斯给企业这种组织的产生和存在，以及规模扩张与并购，提供了一个成本角度的解释。这一解释不仅是本原性的，而且隐含着好的企业的两个规定性：成本最小化，等价于利润最大化；理性地把握扩张和并购的边界。这两点对任何企业的重要性，是不言而喻的。由此推论，企业失灵的可能性是：成本不能最小化，导致长期亏损；所有权或产权，以及治理结构存在缺陷。

2、政府存在的理由及其失灵。为了与报告的主题一致，这里从经济活动的角度看政府存在的理由及其失灵。经济学在回答“政府之所以要干预经济”时，将“通过纠正市场失灵，改善经济效率”作为重要原因之一。另一个重要原因是追求社会价值。所谓市场失灵，是指市场机制在资源配置方面不能有效发挥作用(即没有效率)的情形。一般地说，市场失灵有五种来源：不完全竞争、不完全信息、外部性、公共物品和市场缺失。尽管政府有时能够改进市场的结果，但是，并不是所有的市场失灵都能够由政府解决或提供。以公共物品为例。完全由政府提供的公共物品是纯公共物品。纯公共物品是必须对所有社会成员供给同等数量的物品，国防、治安和消防是人们熟悉的纯公共物品的例子。在现实生活中，除了私人物品和纯公共物品外，还存在大量的准公共物品，即由多元主体投入的物品，如高等教育，就是私人、政府和其他组织共同投入的；又如行业协会、商会提供的“俱乐部服务”，是若干个法人，亦可能有政府参与共同投入的。而且，政府并不总是能够有效地解决市场失灵问题，也就是在解决市场失灵时存在政府失灵的问题。

政府失灵是怎样提出来的呢？缪勒1989年在《公共选择理论》一书中的一段话作了极好的说明：“在表述只要存在公共物品、外部性和其他类型的有害私人物品就需要政府来纠正这些市场失灵的观点的过程中，经济学文献常常暗在地假设：纠正市场失灵的成本为零。政府被视为是一种万能的、仁慈的机构，它控制着赋税、津贴和各种数量，以实现一种帕累托最优的资源配置。在六十年代，大量的公共选择文献开始对政府的这种‘天堂模型’提出了挑战。这种文献考察的不是政府可以或应该如何行事，而是它们会如何行事。它揭示出政府也会失灵。”

在“它们会如何行事”中，存在着一个很大的两难选择。一方面，公共选择理论的方法论是经济学的，与经济学一样，公共选择的基本行为假设是，人是具有自利倾向的、理性的效用最大化者，即经济人假设。由此推及，政府官员也是经济人；另一方面，政府是公共机构，作为机构的目标，公共利益最大化是不二的选择。政府官员和政府机构在行为目标上的差异，就是政府可能失灵的空间。大量的政府失灵案例可以证明这一点。因此，对政府官员，需要“高薪养廉”，需要道德自律，更需要法律和制度的严厉管束，以尽可能缩小政府官员和政府机构在行为目标上的差异。由此不难得到好的政府的规定性：公共利益最大化，亦即最广大人民群众的利益最大化；维护并在最大程度上实现社会公平和公正。所谓政府失灵，就是政府在追求公共利益最大化和社会价值上，不能有效履行政府职责。

3、民间组织存在的理由及其失灵。同样从经济活动的角度，民间组织存在的理由主要在于市场失灵基础上的政府失灵，以及企业失灵。经验事实表明，存在着许多居民、厂商和政府都做不了也做不好，需要由民间组织来做的事务。例如，进行大范围公共问题决策(公共选择)的成本很高，因此，需要缩小对公共问题的决策范围。这就产生了由既非市场，又非政府的民间组织，如行业协会、商会来处理 and 协调特定范围公共事务的可能性。这一分析问题的逻辑，不一定符合成熟市场经济国家的历史，但比较符合中国现在的情形。不同的是，在那些市场经济已经成熟的国家，它们的市场和社会(民间组织)几乎是同时发育的，政府、市场和社会在功能意义上的边界是比较清晰的。而在中国，社会发育滞后于市场发育，政府改革滞后于企业改革。因此，我们正在经历将政府失灵

的领域，重新交回市场，以及期待逐步发育的社会，即民间组织，来做市场、政府都做不了也做不好的事务的过程。对于企业来说，民间组织是某些特定服务的提供者，例如，企业自律的维护，行业标准的制定，信息和培训服务的提供，反倾销应诉等。如果这些服务是有效的，它们将有助于企业降低成本、提高效率。

当然，民间组织也有失灵的情形，主要是：其一，职能不足或主要行使“二政府”职能，难以发挥自身应有的作用；其二，职能过度，影响其他组织的利益。前者在中国比较普遍，后者在国际社会和其他国家时有发生，如绿色和平组织与企业、与政府的冲突。非政府组织同样有理性地对待其他组织的利益，不垄断话语权，慎提过高要求的问题。

顺便指出，上面的论述从两个角度将纠正市场失灵的理论一般化：其一，纠正市场失灵，是组织的功能，企业、政府和民间组织都有这种功能。其二，政府并非在纠正市场失灵时才出现自身的失灵，它在行使其职能(纠正市场失灵是职能之一)时就存在着失灵的可能性。特别要指出一点，组织和市场一样，都不是万能的，都会出现失灵，即组织在行使其职能时不能有效发挥作用。

三、民间组织纠正“失灵”的作用

如果说政府对市场失灵是第一次纠正，那么，民间组织就是第二次纠正。

我们先来看看有哪些途径或方式可能纠正市场失灵和组织失灵。第一，在不断完善市场游戏规则的前提下，将市场失灵内部化，即由市场主体通过谈判交易，或通过法律途径解决某些市场失灵的问题。内部化往往效率比较高。第二，加强制度建设，监管组织的行为。制度建设的根本目的，是使组织更有效地纠正市场失灵。然而，企业，尤其是上市公司这类公众企业，政府和民间组织也会失灵，都需要监管。而且，由于外生制度的监管和执行成本都比较高，因此，要加强组织内生的制度建设，即组织的自身建设。有效的组织一方面可以有效地纠正市场失灵，另一方面可以有效地抑制和克服自身的失灵。第三，通过组织间的互补，来纠正市场失灵和组织自身的失灵。这事实上也是完善制度安排的问题。这三个方面都是不容易做到的。首先，尽管以内部化方式纠正市场失灵，效率是很高的，但能够内部化市场失灵的市场，是行为规范、机制成熟和规制健全的市场。对于中国来说，形成这样的市场尚需较长的时间。其次，对组织的监管是一个世界性难题。对转轨中的组织进行监管，难度就更大些。再次，组织间的互补机制，以组织的有效性为前提。显然，这对于中国同样需要时间。例如，中国的民间组织大约在什么时候，能够在这个互补机制中发挥补充市场和政府的作用，我们实在很难估计。

如果说政府对市场失灵是第一次纠正，那么，民间组织就是第二次纠正。这里，值得注意的是，第二次纠正并不总是在第一次纠正后才发生的；第二次纠正包含对企业失灵和政府失灵的纠正。特别需要指出，民间组织是政府职能和行为的极好补充。其一，在有限政府和责任政府的前提下，政府职能是有边界的，诸如行业内的协调性事务是政府职能所不及的，需要行业协会、商会有所作为；其二，政府行为是公益性的，这也是纯公共物品是没有价格的原因。准公共物品是非营利性的，可以适当收费，其最高点是成本(指单个企业或其他社会主体获得这一服务的成本)。由于规模经济、信息优势等原因，民间组织在大多数情况下，可以用低于成本的收费提供准公共服务。对于民间组织来说，这一成本角度的把握十分重要。反过来说，现在为什么有一些企业不愿意加入行会或商会？就是因为有些行会和商会的服务成本过高，或实际作用很小，没有给企业带来实惠。由此也说明，民间组织自身建设的状况，在很大程度上决定其能否有效纠正“失灵”和发挥作用。

四、以上海行业协会为例看民间组织建设

政府重点调整与市场、与社会的关系，表明了民间组织在未来社会经济发展中的作用空间。

自上世纪90年代以来，上海的行业协会和商会得到了较快发展。2002年，上海把行业协会从众多的民间组织中区分出来，进行分类管理的试点，先后颁布了《行业协会暂行办法》和市人大的《上海市促进行业协会发展规定》等地方性法规，以地方性立法的形式，探索民间组织分类管理制度。这些年来，上海各有关部门共同推动行业协会的发展改革，使行业协会在自主落实职能、依法自主办会等方面有了长足的进步；在发挥作用方面，明显领先于其他民间组织；在社会团体实施分

类管理方面，成为先行试点，并取得了比较显著的成效。近年来，随着世界各地和国内其他省市大量企业进入上海发展，商会这一民间组织形式也有了较快的发展。

在形成与市场经济相适应的民间组织，亦即行会、商会发育和发展的过程中，出现了以下四个方面的问题：其一，由于政府改革不到位，过大、过强的政府职能对行业协会有着显著的挤出效应，这在很大程度上阻碍了行会、商会的发展。其二，由于市场发育不到位，由市场活动所产生的，企业对行业协会和商会的需求不足。这些需求主要表现在行业自律、行业标准、信息交流和培训等方面。经济活动的市场化程度越高，企业这方面的需求会相应提高，目前的需求不足与市场化程度有关。其三，由于行会商会自身建设不到位，导致与此相关的准公共服务供给不足。这里的自身建设主要是队伍建设、制度建设和业务建设。目前，绝大部分行会和商会都缺乏一支职业化的专业人员队伍，制度不健全和业务活动不完善是比较普遍存在的问题。其四，由于法律法规不到位，一些深层次矛盾也相继出现。例如，有的行业协会生机、活力不够，因此，在该行业出现“一业多会”的诉求，这和“一业一会”的规定形成了矛盾。又如，随着产业发展门类的增多与细化，行业协会的设立是否也要相应细化。再如，越来越多的专业性、联合性社团(如工业联合会、商业联合会和服务业联合会)涉足行业活动，通常也被理解为行业协会，这与目前对行业协会的界定是不一致的。

上述问题的焦点显然是政府改革与自身建设。目前，政府改革表现出以下特征：首先，从重点进行经济领域的改革，到重点进行非经济领域的改革。其次，从重点发育、培育市场，到重点发育、培育社会。第三，从扩大和改善私人产品(服务)的供给，到扩大和改善公共产品(服务)的供给。与此同时，政府自身建设也在发生积极的变化：从全能政府、无限政府到责任政府、有限政府。这一政府改革的理念正在深入人心；从中央政府和地方政府分权、分税到各级政府界定职能、划分事权。这正在成为政府自身建设的一个重点；政府从重点调整与企业的关系，到重点调整与市场、与社会的关系。这些特征和变化与民间组织的发育和发展有关，与民间组织日益受到重视有关，亦表明了民间组织在未来社会经济发展中的作用空间。

我们要采取更加积极的措施，培育和建设民间组织。这些措施将主要围绕三个方面展开：其一，与政府改革有关的措施。通过加快政府职能转变，为民间组织发挥作用“腾出”空间。这是民间组织发育和发展的基本前提。其二，与民间组织自身建设有关的措施。一方面从法制建设的层面，对民间组织的职能进行定位，进一步解决组织合法性的问题；另一方面，提高民间组织的服务质量，使更多的企业自觉加入民间组织，并有效解决组织成本和“搭便车”问题。其三，从社会的角度，加强对民间组织的积极引导和必要监管。

讲演者小传

陈宪

现任上海大学国际工商与管理学院执行院长，教授，上海社会科学院博士生导师。长期从事现代经济学、公共经济学和服务经济学的教学与研究。著有《市场经济中的政府行为》、《黏合剂：全球产业与市场整合中的服务贸易》、《体制转型与行业协会——上海行业协会培育与发展研究报告》等。出版了三本随笔和评论集：《跷跷板上观天下》、《人本精神：经济学人的告白》和《走进公共社会》。

来源：文汇报

