

市场经济  
法律丛书



# 社会中介组织法律地位

丁邦开 丁凤楚 等 著



东南大学 出版社  
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

# 社会中介组织法律地位

丁邦开 丁凤楚 等 著

东南大学出版社

·南京·

## 图书在版编目(CIP)数据

社会中介组织法律地位/丁邦开、丁凤楚等著. —南京: 东南大学出版社, 2008. 9

ISBN 978-7-5641-1368-1

I. 社… II. ①丁…②丁… III. 中介组织—法律—研究—中国 IV. D922.294.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 138713 号

---

出版发行: 东南大学出版社  
社 址: 南京四牌楼 2 号 邮编: 210096  
出 版 人: 江 汉  
网 址: <http://press.seu.edu.cn>  
电子邮件: [press@seu.edu.cn](mailto:press@seu.edu.cn)  
经 销: 全国各地新华书店  
印 刷: 溧阳晨明印刷有限公司  
开 本: 850mm×1168mm 1/32  
印 张: 12.125  
字 数: 330 千字  
版 次: 2008 年 9 月第 1 版  
印 次: 2008 年 9 月第 1 次印刷  
书 号: ISBN 978-7-5641-1368-1/D·21  
定 价: 32.00 元

---

本社图书若有印装质量问题,请直接与读者服务部联系。电话(传真): 025-83792328

# 市场经济法律丛书

## 序

人类社会已经进入了 21 世纪,我国的社会主义市场经济的发展也进入了一个新的阶段,市场经济在一定意义上说就是法制经济。因此,社会主义市场经济的建设必须与社会主义市场经济的法制建设同步进行;为适应建立健全社会主义市场经济体制和社会主义现代化建设的要求,必须继续加强社会主义市场经济的法制建设。

我国社会主义市场经济的法制建设虽然已经取得了巨大的成就,但仍然是任重而道远。我们既要充分地肯定我国社会主义市场经济法制建设已经取得的成就,又要客观地评价社会主义市场经济法制建设中所存在的问题。在新的历史时期,当代经济学家和法学家应当携起手来,在建设有中国特色的社会主义伟大事业中,从理论和实践的结合上,不断开拓前进,认真探讨和研究社会主义市场经济体制下法制建设的新课题。我们必须十分重视理论和实践的结合。理论的滞后必然会导致实践的无所适从,理论与实践共生共存。没有实践根基的理论,是虚幻的假设;没有理论指导的实践,是盲目的行动。实践是理论的基础,并且只有借助于理论形式才得以升华。因此,法学理论在我国法制建设中具有重要的作用。据此,我们组织了高等学校和研究机关、党政机关和司法实际部门及企业界的有关专家、学者,编写了这套“市场经济法律丛书”,由丁邦开主编。这套丛书的出版是一个开放的和不断发展

的过程。继 2002 年出版《社会主义市场经济法律论》、《公司法律制度》、《金融法律制度》，2003 年出版《竞争法律制度》和 2006 年出版《社会信用法律制度》、《金融信用法律环境论》后，这次又出版了《区域经济发展法制化探讨》和《社会中介组织法律地位》。祈望这套丛书的出版对繁荣我国的社会主义市场经济建设和繁荣社会主义市场经济法制建设，培养适应新世纪的经济学、法学人才有所贡献。

丁邦开

2008. 3

# 目 录

<b>第一章 导论</b> .....	(1)
一、社会中介组织的概念和基本特征 .....	(1)
二、社会中介组织的作用 .....	(4)
三、社会中介组织的法律性质 .....	(10)
<b>第二章 国外社会中介组织的发展</b> .....	(16)
一、美国的社会中介组织 .....	(16)
二、德国的社会中介组织 .....	(22)
三、日本的社会中介组织 .....	(28)
四、其他国家的社会中介组织 .....	(34)
五、国外社会中介组织发展的启示 .....	(36)
<b>第三章 中国社会中介组织的发展</b> .....	(40)
一、中国社会中介组织发展的概况 .....	(40)
二、中国社会中介组织发展的条件 .....	(46)
三、中国社会中介组织发展的展望 .....	(50)
<b>第四章 社会中介组织的分类</b> .....	(58)
一、社会中介组织分类概述 .....	(58)
二、社会中介组织分类的标准 .....	(62)
三、社会中介组织的基本类别 .....	(72)
<b>第五章 社会中介组织与政府部门的关系</b> .....	(75)
一、社会中介组织与政府部门关系概述 .....	(75)

二、社会中介组织与政府部门关系的基本原则 .....	(83)
三、社会中介组织与政府部门关系的法制化 .....	(89)
<b>第六章 社会中介组织与市场主体的关系</b> .....	(100)
一、社会中介组织与市场主体关系概述 .....	(100)
二、社会中介组织与市场主体关系的基本原则 .....	(110)
三、社会中介组织与市场主体关系的法制化 .....	(117)
<b>第七章 社会中介组织的独立性</b> .....	(123)
一、社会中介组织独立性概述 .....	(123)
二、社会中介组织独立性的基本条件 .....	(131)
三、社会中介组织独立性的法制化 .....	(136)
<b>第八章 社会中介组织的权利和义务</b> .....	(144)
一、社会中介组织权利和义务概述 .....	(144)
二、社会中介组织权利和义务的基本内容 .....	(151)
三、社会中介组织权利和义务的法制化 .....	(162)
<b>第九章 行业协会类社会中介组织的法律地位</b> .....	(167)
一、行业协会类社会中介组织概述 .....	(167)
二、行业协会类社会中介组织的法律特征 .....	(176)
三、行业协会类社会中介组织的法制化 .....	(183)
<b>第十章 代理服务类社会中介组织的法律地位</b> .....	(187)
一、代理服务类社会中介组织概述 .....	(187)
二、代理服务类社会中介组织的主要类型和基本特征 .....	(198)
三、代理服务类社会中介组织的法制化 .....	(202)
<b>第十一章 评估监督类社会中介组织的法律地位</b> .....	(213)
一、评估监督类社会中介组织概述 .....	(213)

二、我国评估监督类社会中介组织存在的问题分析 .....	(218)
三、对我国评估监督类社会中介组织规制的对策 .....	(223)
<b>第十二章 社会公益类社会中介组织的法律地位</b> .....	(239)
一、社会公益类社会中介组织概述.....	(239)
二、社会公益类社会中介组织的内涵和外延.....	(245)
三、社会公益类社会中介组织的法制化.....	(252)
<b>第十三章 准行政类社会中介组织的法律地位</b> .....	(259)
一、准行政类社会中介组织概述.....	(259)
二、准行政类社会中介组织的基本特征和类型.....	(266)
三、准行政类社会中介组织的法制化.....	(276)
<b>第十四章 准司法类社会中介组织的法律地位</b> .....	(282)
一、准司法类社会中介组织概述.....	(282)
二、准司法类社会中介组织的基本特征.....	(288)
三、准司法类社会中介组织的法制化.....	(292)
<b>第十五章 国外社会中介组织的法制化的发展与启示</b> .....	(305)
一、国外社会中介组织的法制化发展概述.....	(305)
二、国外社会中介组织的法制化的发展.....	(309)
三、国外社会中介组织法制化发展的启示.....	(320)
<b>第十六章 完善中国社会中介组织法制化的对策</b> .....	(328)
一、中国社会中介组织法制化概述.....	(328)
二、中国社会中介组织法制化存在的主要问题评析 .....	(336)



三、进一步提高加强中国社会中介组织法制化的认识	(342)
四、进一步完善中国社会中介组织法制化的对策	(357)
五、进一步完善中国社会中介组织法律环境的对策	(363)
参考书目	(373)
后 记	(377)

# 第一章 导 论

## 一、社会中介组织的概念和基本特征

### (一) 社会中介组织的概念

社会中介组织,亦称市场中介组织,是指那些介于政府与企业之间、商品生产者与经营者之间、个人与单位之间,为市场主体提供信息咨询、培训、经纪、法律等各种服务,并且为各类市场主体从事协调、评价、评估、检验、仲裁等活动的机构或组织。社会中介组织要依法通过资格认定,依法设立;相互间要形成竞争机制,优胜劣汰;对其行为后果要承担相应的法律责任和经济责任,并接受政府有关部门的管理和监督。

在我国建立社会主义市场经济体制的过程中,党和政府对于在我国培育和发展社会中介组织给予了很大的关注。在《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中明确指出:“发展市场中介组织,发挥其服务、沟通、公证、监督作用。当前要着重发展会计师、审计师和律师事务所,公证和仲裁机构,计量和质量检验认证机构,信息咨询机构,资产和资信评估机构等。发挥行业协会、商会等组织的作用。中介组织要依法通过资格认定,依据市场规则,建立自律性运行机制,承担相应的法律和经济责任,并接受政府有关部门的管理和监督。”随后江泽民同志在十五大报告中又将机构改革和社会中介组织联系在一起,提出:“要按照社会主义市场经济的要求,转变政府职能,实现政企分开,把企业生产经营管理的权力切实交给企业;根据精简、统一、效能的原则进行机构改革,建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系,

提高为人民服务水平；把综合经济部门改组为宏观调控部门，调整和减少专业经济部门，加强执法监督部门，培育和发展社会中介组织。”此外，中央许多领导以及不同部门文件中都多次提及社会中介组织的问题。<sup>①</sup>

在 1999 年《中共中央国务院关于加强技术创新，发展高科技，实现产业化的决定》中就提出了“大力发展科技中介服务机构”，“引导各种技术创新服务机构、技术评估机构以及技术经纪机构等中介机构，为加速科技成果的转让提供良好的服务”的要求。2000 年 10 月，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》又明确指出要“建立服务功能社会化、网络化的科技中介服务体系”。2002 年 12 月国务院办公厅转发的原国家计委《“十五”期间加快发展服务业若干政策措施的意见》，逐步放宽了对非国有经济的准入限制，允许民营经济进入对外贸易、金融、保险等行业，包括其中的中介组织。

根据民政部统计，民间组织（包括社会团体、基金会和民办非企业单位）1998 年有 4 446 家，而 2003 年发展到 266 612 家，年均增长 34%，其中社会团体 14 年年均增长 28%。说明随着市场经济的发展和完善，民间参与社会管理的要求日益强烈。

2003 年，中国民间自发成立的行业性社会团体约为 41 722 个，相对集中于非公有制企业和中小企业，特别是民营经济比较发达的地区。例如，在民营经济比较发达的浙江省温州市，其民间性质的中介组织初具规模，已经成为全国民间商会最集中的地方。

<sup>①</sup> 参见江泽民同志在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告、江泽民同志在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告、江泽民同志在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告及中共十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》、中共十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》、《国务院关于鼓励、支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》、国务院总理温家宝在十届人大三次会议上所作的《政府工作报告》等。

温州市已建立了食品、百货、家具、灯具、油漆、鞋料、服装、五金、纺织品等 22 家行业性商会,各县区也根据各自特点,建立了制革、陶瓷、水产、药材、拉链、纽扣、玩具、印刷、电器等商会组织。

市场经济发展的内在需求不断推动中介组织数量的增加和规模的扩大。经济发达地区,其各类中介组织的数量也相对比较多;特别是民营经济发达地区,其地方行业协会数量相对较多的事实说明,市场经济内在的发展需要行业协会。中国过去“自上而下”的行业协会发展模式已经不适应市场经济发展的需要,民间自发成立的有所作为的协会组织才真正符合企业自身的需要,体现了行业协会的市场化变革方向。市场准入是反映市场化程度的重要指标,通过民营经济发达地区的代表事例,可以看出中国正在逐步从制度上取消对民营中介组织歧视性的准入限制,从根本上加快了中介组织建设和市场化程度提高的步伐。

### (二) 社会中介组织的基本特征

#### 1. 社会中介组织的中介性

社会中介组织的最大特点就是中介性。一是在国家与社会之间的中介,主要在国家对社会进行管理以及社会参与国家活动过程中充当中介性机构。二是在市场主体之间的中介,主要在市场主体之间充当经纪或起媒介作用。实际上,对于社会中介组织来说,共同点在于它们都作为个人和国家之间的中介者活动。因此,社会中介组织虽然在不同的国情、历史传统、经济体制政策的条件下呈现不同的模式,但是,社会中介组织是市场经济体制下利益多元化的必然产物,是介于政府与企业之间、商品生产者与经营者之间、个人与单位之间的“桥梁”和“纽带”,或者可视为是政府与企业之间、商品生产者与经营者之间、个人与单位之间的“二传手”。社会中介组织失去了中介性,也就失去了其存在的必要性。社会中介组织处于政府与社会之间,社会中介组织联结二者,使整个社会的体系综合完整起来,这是其本质所在。

#### 2. 社会中介组织的中立性

社会中介组织的中立性,亦称公正性,是社会中介组织必须具备的素质。社会中介组织不同于政府部门,它是一种非政府行政组织,一般不具有公共权力和强制性权力。也就是说,社会中介组织是不可能依靠公共权力或强制性权力在政府与社会之间充当“桥梁”、“纽带”或“二传手”。社会中介组织是为政府和社会提供沟通平台的一种社会组织形式,这一性质表明了中介组织既要得到政府信任,又要得到社会信任,否则,它就没有生命力。社会中介组织的中立性是社会中介组织具有强大生命力的保证。

### 3. 社会中介组织的自主性

社会中介组织的中立性是建立在社会中介组织的自主性的基础上的。社会中介组织依法建立,而不是由政府办社会,这是社会中介组织自主性的前提条件。政府不得插手社会中介组织的具体事务。社会中介组织对其具体事务负责,不受政府干预。一方面,社会中介组织的内部运行完全自主,它有独立的运行机制和机构;另一方面,社会中介组织自主经营、自负盈亏,财政预算不受政府干预,不在财政划拨之下。同时,社会中介组织的对外行为在法律规范范围内进行,政府无权干涉社会中介组织的行为,政府对社会中介组织的管理主要限定在制定有效的法律法规来规范和约束中介组织的行为。

### 4. 社会中介组织的自律性

社会中介组织自我控制,自我管理,对自己的行为负责。一方面,它不受政府的直接管理,自我控制;另一方面,它受政府颁布的法律法规约束。这样使社会中介组织自身行为趋于合理合法化,使社会中介组织的中介性、中立性和自主性落到实处,有利于实现社会中介组织协助政府和服务社会的职能。

## 二、社会中介组织的作用

### (一) 社会中介组织作用的体现

社会中介组织的作用涉及方方面面。一方面,企业发展必然

依靠社会中介组织的服务降低交易成本,有效地节约交易费用,弥补市场自我运行可能产生的不良后果,一定程度上抑制了市场垄断行为,对于解决外部性和公共产品问题也发挥着重要的作用,成为市场经济的润滑剂;另一方面,政府的管理必然借助社会中介组织的力量实现宏观调控目标,行业协会、消费者协会等社会中介组织有效地分解了一部分政府的职能,抑制了公权力的无限扩展趋势,确保了市场机制有效作用的空间,形成市场“看不见的手”与政府“看得见的手”以外的“第三只手”。也就是说,在社会主义市场经济中,社会中介组织必然成为政府的助手和企业的帮手。

从大的方面来看,可以将社会中介组织的职能归纳为服务、沟通、监督三个方面。

社会中介组织的一项重要职能就是服务。社会分工要求社会中介组织的服务应当是全方位、多领域的。服务内容涵盖社会的方方面面和各个领域。但就其服务对象来说,主要包括两个方面:一是为政府宏观决策提供信息咨询服务;二是为不同经济主体、法人和公民提供有关政策的、经济的、法律的、信息的等多层面的服务。随着经济体制和政治体制改革的不断深入发展,社会中介组织的服务的范围不断扩展,水平不断提高,社会中介组织的作用和服务范围由起初主要提供单一的服务,发展到如今提供法律、会计、信息、咨询、结算、培训、经纪等服务。

社会中介组织的另一项重要职能就是沟通。在纷繁复杂的社会生活中,中介组织处于政府及其相关的职能部门与不同社会主体、法人、公民之间。政府及其相关的职能部门是社会生活方针、政策、规划的制定者和重大问题的决策者,处于社会生活的宏观层面;各种不同社会主体、法人、公民处于社会生活的微观层面。社会中介组织处于这两个层面之间,客观上起着承上启下、沟通协调的作用。随着经济体制和政治体制改革的不断深入发展,社会中介组织沟通各类市场主体之间的桥梁和纽带作用得到进一步发挥。社会中介组织沟通的领域越来越宽,渠道也日益多样化。正

是由于社会中介组织的不断完善,使得企业之间、政府与企业之间、个人与单位、国外企业与国内企业之间的联系变得更加便利和通畅。

社会中介组织还有一项重要职能就是监督。近年来,随着社会中介组织作用逐步被认可,其“经济警察”的职能日益得到加强。特别是在监督企业行为,调节市场纠纷,稳定市场秩序等方面已发挥着不可替代的作用。其中,监督职能较强的中介组织主要包括消费者协会、商品检验中心、质量检验所、计量检查所等。这些职能过去大多在政府部门,随着市场经济的发展和政府职能的转变,逐步由社会中介组织承担。

## (二) 社会中介组织作用的实现

### 1. 正确界定社会中介组织的作用

社会中介组织的作用既不同于政府部门的行政权力的行使行为,也不同于企业的经营行为。社会中介组织亦称为“第三组织”的机构,它要能够有效地发挥服务、沟通、监督的作用,就必须坚持自己的独立性的机制。我国自改革开放以来,经济体制的改革和政府职能的转变为社会中介组织的发展提供了广阔的空间,特别是在党的十四大明确提出建立社会主义市场经济体制以后,社会中介组织的数量增长呈现出空前的势头。但由于受体制因素的限制,使我国社会中介组织发展中存在社会中介组织竞争机制扭曲、服务意识淡泊、独立性差、自身素质较差、行为不规范等问题,这些问题严重影响了社会中介组织的声誉和健康发展。造成上述问题的原因是多方面的,但社会中介组织与社会主体之间的关系模糊、职能错位无疑是其中较为关键的原因。为使我国社会中介组织能更快、更好地发展,我们的当务之急便是遵循市场经济的发展规律来逐步厘清社会中介组织与社会主体的关系。一般地讲,凡是在市场关系中居于中间地位,在政府与社会主体之间、社会主体相互之间从事中介活动,发挥服务、沟通、监督作用的机构,均属社会中介组织的范畴。

从总体上讲,社会中介组织承担着服务、沟通、监督的作用。但是,并非每一个社会中介组织都具有服务、沟通、监督的作用。就某一具体的社会中介机构来说,其职能定位则应当是严格科学的,也是有限制的。社会中介组织开展的业务,不能有随意性,不能怎么赚钱就怎么干。必须规范社会中介组织的职能定位,有关管理部门对社会中介组织的发展目标要有一个宏观安排,全面进行规划,考虑总体布局,视其与政府和社会的关联度不同,界定其地位和作用,确定其职能;任何一个社会中介机构,从申请注册伊始,就应明确职能定位,经相关部门核准后方可开业;已经明确职能定位的社会中介组织,不得任意变动其职能,需要增设业务项目的,必须经过申报并得到批准,才能开展新的业务项目。

许多国家的经验表明,社会中介组织是宏观调控与市场调节相互结合中不可缺少的环节,具有政府行政管理无法替代的作用。我们认为,在社会主义市场经济体制下,应当实现社会中介组织的发展程度与中国市场化改革和对外开放的进程相协调,使社会中介组织以服务关系、管理关系及监督关系为标准 and 目标来梳理界定我国社会中介组织与社会主体之间的纷繁复杂的关系,走市场化与法治化道路,切实发挥更大的作用。

### 2. 进一步培育和发展社会中介组织

改革开放后,我国的社会中介组织虽然有了很快和很大的发展,但是,由于社会中介组织在中国的发展速度过于迅速,相应政府职能的转换和政府的管理规范没有跟上,使得一些中介组织还不能完全适应角色转换的需要。因此,目前中国的社会中介组织还存在一些问题。主要表现在:

(1) 政府一些职能没有真正“归位”。随着政府由“万能型”向“有限型”的转变,社会中介组织生存的空间在逐步增大。然而,在职能转变的过程中,政府仍然存在着不少“越位”现象,其“挤出效应”压缩了社会中介组织的活动领域。

(2) 社会中介组织的约束机制还不够健全。一些社会中介组



织内部管理规范和内控机制不健全,一些人员和机构自律性不强,出具虚假审计、评估报告的情况时有发生。少数社会中介组织独立性不强,仍具有一定官办色彩,有些虽然与政府机构已经正式脱钩,但在执业观念、方式上还不能完全适应市场经济发展的需要。

(3) 执业人员分散,社会中介组织规模较小,人员的专业素质和服务质量还有待提高。中国社会中介组织恢复、建立时间普遍较短,人员少,资产规模有限,少则几万、十几万元,多则不过百万、千万元,与国外几亿、上百亿资产,而且运行了几十年、上百年的社会中介组织相比,还有较大差距。经营范围也有限,一般只限于本地区,跨地区尤其是跨国经营的较少。相当多的社会中介组织的执业人员知识面较窄,知识结构单一,不能为客户提供良好的服务。特别是还有一些执业人员缺乏应有的职业道德。

进一步培育和发展社会中介组织,是实现社会中介组织作用的前提和基础。

首先,应有一个良好的培育和发展社会中介组织环境,这个良好环境的出现,关键在规范政府的行为。要规范政府行为,通过政府机构改革转变政府职能。要按照党中央、国务院的部署,切实把那些原来由政府承担的大量具体琐碎的有关落实政策的职能、行业管理的职能以及社会监督的职能等逐步交由社会中介组织去行使。需要政府退出的领域一定要退出,全力做好必要的政策制定和规范管理工作,给中介机构发展留出足够的市场空间,并做好社会中介机构的剥离工作,把应由社会中介组织发挥作用的服务功能从政府的行政职能中剥离出来,使之完全成为市场化的机构,靠良好的服务赢得信任,占领市场。这样做,一方面可以使政府职能部门从繁忙的事无巨细的工作中解脱出来,集中精力抓大事,提高宏观决策的水平和能力;另一方面既为政府分忧解难,减轻了压力和负担,也为中介组织创造了良好的环境和条件,客观上为其发展提供了广阔的空间。为此,须下决心停办一切以行政权力为背景的、作为政府机构预算外收入来源的不规范的社会中介组织。对