

中介组织与经纪人管理丛书

Shehui Zhongjiezuzhi De Lilun Yu Yunzuo



社会中介组织的 理论与运作

张云德 编著

海人民出版社

Shehui Zhongjiezuzhi De Lilun Yu Yunzuo

社会中介组织的 理论与运作

张云德 编著

上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会中介组织的理论与运作/张云德编著.

—上海:上海人民出版社,2003

ISBN 7-208-04820-7

I. 社... II. 张... III. 中介组织—研究

IV. F713.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 088389 号

责任编辑 李 卫

封面装帧 陈 楠

· 中介组织与经济人管理丛书 ·

社会中介组织的理论与运作

张云德 编著

世纪出版集团

上海人民出版社出版、发行

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

新华书店上海发行所经销 上海天马印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 11.5 插页 2 字数 260,000

2003 年 11 月第 1 版 2003 年 11 月第 1 次印刷

印数 1-4,100

ISBN 7-208-04820-7/F·1059

定价 21.00 元

前 言

十多年前，人们对中介组织还颇感陌生，不知其为何物。而今，它已活跃在社会、经济、生活的各个层面，成为现代人有序地交际、交易和工作、生活不可或缺的重要组成部分。

在过去的计划经济体制下，由政府自上而下地分配资源，靠行政命令硬性推行，民众在经济活动中往往只充当被动的角色。计划体制的不成功促使我们转向市场经济。市场机制是迄今为止最能有效地配置资源的一种方式。它就像一架精巧的机器，通过价格、竞争和供求关系，无意识地协调着人们的经济活动。市场经济的发展带来产权制度的变革和利益关系的调整，而经济领域的变化又带动了社会的其他变化。许多具体的改革措施，如非公有制经济的发展，政府权力的下放和职能的转变，个人生活方式的自主选择等，造成了自由空间的出现和不断扩大，导致了国家与社会间结构的分化。以产权多元化和企业自主经营为基本内容的经济体制改革促进了一个具有相对自主性的社会的形成，我国已从同质的单一性社会向异质的多样性社会转变。在这样一个相对自主的、多样性的社会里，由企业和政府所分离出来的大量社会事务，以及长期以来被企业和政府所忽视和排除、但客观上存在的大量社会事务，将汇合连接成一个庞大的社会领域。在这一领域里，有大量的人力、物力资源，需要特定的机制去配置；有大

量的工作,需要有执行特定社会职能的组织去从事;要实现这一领域里活动的有序进行,也需要特定的体制去协调。正是在这一背景下,社会中介组织应运而生并迅速崛起。社会中介组织是由市场经济推动而发育的市民社会的必然产物,是近些年发展起来的一种新型社会组织。

现代社会存在着政治领域、经济领域和社会公共领域的区分,这三者的主体、产出、资源来源与组织目标均存在着很大的区别。政治领域的活动主体是政府,经济领域的活动主体是企业,而社会公共领域的活动主体则是社会中介组织。社会中介组织是与政府、企业并列的三大社会组织之一,在现代社会具有重要的地位和作用。

由于我国的市场经济尚处在刚刚发动阶段,市民社会的发育是不成熟的,因而,虽然我国的社会中介组织有了较快的发展,但这种发展仅仅是初步的,无论是规模、质量和规范运作等方面,都还存在着不少问题;社会上对社会中介的性质、作用和职责尚缺乏较为统一的认识,社会中介组织作用的发挥也不尽如人意,与世界上市场经济发达国家先进的中介组织相比更是存在着较大的差距。因此,积极培育壮大社会中介组织,建立完善的社会中介服务体系,这是摆在整个社会面前的一项重要而紧迫的任务。

在社会中介组织的地位、作用凸显以后,不少高校的公共管理专业开设了有关社会中介组织的课程。但迄今为止,较为系统的、通俗易懂的教材尚无处寻觅。为了适应教学的需要,本人编写了这本《社会中介组织的理论与运作》的读本。本书作为教材,在编写过程中吸取了学术界许多已有的研究成果,因体例所限,未能一一标明,在此向这些作者致以诚挚的谢意,也希望能得到他们的鉴谅。

由于社会中介组织发展的不成熟,更由于编者的水平所限,本书存在的疏漏和不足之处是很多的,恳切希望理论界的同仁和广大读者批评指正。

作 者

2003 年 5 月于杭州

目 录

前言	1
第一章 社会中介组织概述	1
第一节 社会中介组织的内涵	2
第二节 社会中介组织的基本特征	6
第三节 社会中介组织的分类	8
第二章 社会中介组织的理论基础	14
第一节 市民社会观念的演变过程	15
第二节 市民社会理论的核心问题	18
第三节 政府失灵与第三部门	20
第三章 国外社会中介组织概况	25
第一节 发达国家的社会中介组织	26
第二节 发展中国家的社会中介组织	30
第三节 关于国外中介组织运行的报告	32
第四章 社会中介组织在中国的发展	39
第一节 中国市民社会发育的历史回顾	40
第二节 中国社会中介组织发展原因探析	47
第三节 社会中介组织的作用	51
第五章 社会中介组织的性质	63
第一节 社会中介组织的基本属性	63
第二节 社会中介组织与政府	66

第三节	社会中介组织与企业	68
第四节	社会中介组织的法律地位	70
第六章	社会中介组织的管理	77
第一节	健全中介组织的法律法规	78
第二节	中介组织的自我管理	81
第三节	加强对中介组织的监督	85
第四节	关于中介组织管理的两种观点	88
第七章	社会中介组织的培育	95
第一节	中介组织发展中存在的问题	95
第二节	转轨时期的中介组织	99
第三节	推进中介组织的健康发展	102
第四节	建设诚信的中介组织	111
第八章	行业协会类中介组织	121
第一节	发达市场经济国家的行业协会	122
第二节	我国行业协会发展现状	125
第三节	行业协会的性质、功能和作用	131
第四节	行业协会的培育与发展	141
第九章	评价、监督类中介组织	157
第一节	注册会计师事务所	158
第二节	税务代理机构	169
第三节	律师事务所	177
第四节	产品质量认证机构	182
第五节	资信评估机构	189
第六节	资产评估机构	198
第十章	商品交易市场中介机构	207
第一节	经纪人组织	208
第二节	期货中介机构	212

第三节	招投标服务机构·····	214
第四节	拍卖行·····	218
第五节	商标事务所·····	223
第十一章	金融市场中介机构·····	231
第一节	银行中介业务·····	231
第二节	信托投资公司·····	236
第三节	证券交易所·····	240
第四节	投资基金管理公司·····	241
第五节	外汇交易中心·····	246
第十二章	房地产、人才市场中介机构·····	251
第一节	房地产中介·····	252
第二节	职业介绍所与人才交流中心·····	258
第三节	再就业服务中心·····	261
第四节	境外就业中介服务·····	263
第十三章	技术、信息市场中介组织·····	268
第一节	技术中介组织及其作用·····	269
第二节	技术中介组织类型·····	274
第三节	信息咨询中介机构·····	283
第四节	工程咨询机构·····	287
第十四章	准司法、行政类中介组织·····	292
第一节	经济合同与劳动仲裁机构·····	293
第二节	公证机构·····	296
第三节	物价协会·····	300
第四节	社会团体型中介组织·····	303
第十五章	文教类中介组织·····	309
第一节	文化市场的中介·····	310
第二节	留学中介·····	315

第三节	体育经纪人·····	324
第四节	医疗中介·····	330
第十六章	社区型中介机构·····	337
第一节	社区的功能·····	338
第二节	社区建设规则·····	339
第三节	志愿服务·····	341
附录		
中介服务收费管理办法·····		346
主要参考文献·····		353

第一章 社会中介组织概述

内容提要

面对社会中介组织的迅速发展,如何把握它的内涵和基本特征,怎样对它进行分类,是首先需要解决的问题。本章是对上述问题的概括性论述,指出社会中介组织是指在政府、企事业单位和个人之间起桥梁和纽带作用,为经济、社会活动提供服务的各种组织、机构的总称。它具有社会性、权威性、服务性、市场性等基本特征。在此基础上,按照目前学术界多数人的意见,将社会中介组织分为行业协会、评价监督、代理服务、社会公益、准司法、行政、科研文教、城市社区等七大类。

随着社会主义市场经济的发展,企业与政府的角色都发生了变化。由企业和政府所分离出来的大量社会事务,以及长期以来被企业和政府所忽视和排除、但客观上存在的大量社会事务,需要有执行特定社会职能的组织去从事,从而使社会中介组织得到产生和发展。社会中介组织已经成为现代社会生活中不可或缺的重要组成部分。但迄今为止,人们对中介组织的理解是很不相同的,从而影响了中介组织作用的充分发挥,以及使之在规范化、法制化的轨道上运行。认清社会中介组织的基本内涵,力求对社会中介组织有一个科学的认识和把握,是完善、发

展社会中介组织的基本要求,是构筑社会中介组织框架的最基础性的工作。

第一节 社会中介组织的内涵

一、中介

我国原《经济日报》总编辑、著名经济学家艾丰先生在他的《中介论——改革方法论》一书中是这样分析“中介”的:“因为事物最终都是一分为二的,这一点已经无须论证。但是,如果我们把它放在事物的存在状态这个层次上,那么,一分为三就不仅能够存在,而且是一个很好的哲学概括。”^①也就是说,一分为二是事物性质(特别是最终性质)层次的哲学分析,一分为三是事物存在状态层次的哲学分析。分清了不同的层次之后,两者就不仅不是矛盾的,而且还有着内在的联系。在人类社会各个相互矛盾着的双方组成的事物中,在这些构成矛盾的主要方面的双方之间,或者更为明确地说,在所有矛盾的双方中间,都存在着各色各样的联系关系或可能产生相互影响的渠道。毛泽东同志说过:“当我们研究一定事物的时候,就应当去发现这两方面及其相互联结,发现这一事物内部的特殊性和普遍性的两方面及其相互联结。”^②我们在研究矛盾的两方面时,必须努力去发现这种“联结”,挖掘这种“联结”,认识这种“联结”,对这种“联结”理论上可能发生的作用及其在实际社会中的功能进行探讨。如果将这种“联系”、“联结”也作为一个层次,所有的事物就成了一分为三。一分三的分析,是对现状分析的最基本的哲学方法,

^① 艾丰:《中介论——改革方法论》,云南人民出版社1993年版,第2页。

^② 《毛泽东选集》第1卷,人民出版社1991年版,第318页。

更具有现实性,更能体现具体问题具体分析,因而更能从中得到可操作性的解决办法。一分为三中的第二层次,是居中的层次,它将第一层次与第三层次联系起来,构成一个系统,组成一个实实在在的事物,这一居中的层次,也就是人们所说的“中介”。

中介作为一个概念,是诸如过渡、渐进、融合、中性、中观、媒介、联络、维系、缓解、交流、协调等方面之集大成。中国汉字中的“中”字,其解释主要是指位置在两端中间、跟四周距离相等、不偏不倚的意思;而“介”字除了一些大众较少掌握和认识的涵义外,主要的理解大部分集中在“介绍”的那一个或那一层特定涵义上。将中与介结合成为一个词组,基本的内涵应是中间、中性、媒介、联结等,人们一般是在“在中间起媒介作用的”涵义上使用这一范畴的,因而简称为“中介”。

二、组织

这里所讲的组织,是指按照一定目的和系统组织起来的团体,即组织实体。组织实体是由人构成的,是人的群体。当然,由人构成的群体不一定是组织,人的群体分为组织群体与非组织群体两种。这两种群体的划分标准在不同情况下会有所不同。通常情况下,组织群体即组织与非组织群体的区别主要有如下四个方面:一是组织群体是不同的人为实现共同的目标而架构起来的一个有机体,而在非组织群体中,每个人都有自己的目标,缺乏共同的目标。组织群体的目标是一个体系,一个一个的分目标总汇起来,构成一个有机的整体。二是组织是一个能够使得 $1+1>2$ 的高效结合体。之所以能实现高效能,是因为组织中存在着专业分工,专业分工有利于操作过程的标准化、简单化,分工以协作为前提。既有分工,又有协作,就能产生较之一群分散的个人更大的效能。三是组织是一个由环环相扣的指挥链条交织而成的权力体。权力

是随着组织的产生而产生的。组织中经常会出现意见不一致的情况,而组织目标的实现要求意见必须统一,从而有了指挥、权力存在的必要,而非组织群体则不存在这种指挥链。四是组织是一个通过信息联系起来的顺畅通达的网络体。信息在组织内部纵向流动,表现为上级向下级布置工作、传达指示和下级向上级汇报决策执行情况、请示工作等;信息在组织内部横向流动,表现为各个部门之间沟通情况、协调行动;信息在组织内外流动,使组织与外界联系起来。而非组织群体不存在这种有目的、有组织的信息流动。

由于构成组织的人群及目标的差异,组织可以分为各种类型,如政治组织、军事组织、经济组织、行政组织、社会组织、事业组织、宗教组织、生活组织等。社会中介是从事服务性劳动的社会组织。

三、社会中介组织

自党的十五大报告明确指出要积极“培育和发展社会中介组织”之后,我国学术界对中介组织的内涵、性质展开了研究,也有一些刊物对发达国家的中介组织状况作了介绍。但对于什么是中介组织,目前国内外尚未形成比较统一的认识。

在我国,最早是经济学界使用“市场中介”或“市场中介组织”的概念。不少经济学家认为,市场中介即是处于非直接生产制造即货物贸易,亦非直接服务贸易的地带,用自己独有的诸如智力劳动为委托人的最终生产制造品的货物贸易和最终用于直接消费的成本的减少、效率的提高、空间的缩短、时间的节约等商事目的,提供间接性服务的行为。从事这种或这类行为的组织称为市场中介组织。通过自己的服务性劳动可以主动获得利润的营利型中间服务行为,称为自营性市场中介组织;通过自己的劳动,捕捉与寻求市场机会,为委托人提供服务,主要由于委

托人的获利而使自己获利的营利型中间服务行为,称为他营性市场中介组织。无论是自营性还是他营性的市场中介组织,它都处于“中间”,有些是处于双方委托人中间,有些则是由于处于非直接货物贸易和非直接服务贸易活动的边缘或存在市场距离而称为中间。

随着中介组织的发展,在后来的讨论中,多数学者感到,原来的市场中介概念仅仅着眼于中介组织在经济生活中的作用,未能把在非经济领域发挥作用的中介组织包括在内,因而是不够准确的。有鉴于此,学者们又提出了社会中介组织这一范畴。中国经济体制改革研究基金会 1999 年全国公开招标项目——“中国社会中介组织的发展与培育”课题的研究报告认为,“会计(审计)师事务所、资产评估事务所、律师事务所、消费者协会、税务师事务所、国有资产经营投资公司、经纪公司等,这些与市场运行直接有关的中介,一般被称为市场中介;各种研究会、学会、基金会、协会、联合会、俱乐部、联谊会、交易所、民间社团和咨询机构等,通常被称为狭义的社会中介。市场中介与狭义的社会中介被通称为广义的社会中介”。我们认为,虽然市场中介是中介组织中最重要的组成部分,但它不能涵盖、等同整个社会的中介组织,用“社会中介组织”这一通称更为恰当。这里所讲的社会中介组织,是指将市场中介与狭义的社会中介互相统一起来的中介组织,它比市场中介有着更为广泛、丰富的内涵。本书就是在广义社会中介这一内涵上使用“社会中介”这一范畴的。

概括地说,社会中介组织是指在政府、企事业单位和个人之间起桥梁和纽带作用,为经济、社会活动提供服务的各种组织、机构的总称。如各类工商业协会、行会,各类社团,各类事务所,信息咨询机构,计量和质量检验认证机构等。它是经济、社会主体

之间进行活动的介体,自身既不生产商品,也不经营商品,只向社会提供服务,而且一般是以专业技术为基础的较高层次的服务。

第二节 社会中介组织的基本特征

从社会中介组织的内涵中我们可以得知,中介组织既不属于政府机构,也不是企业。政府组织是公共权力的主体,掌握着公共权力和公共资源,追求的是公共利益,即社会公平与正义的至高无上性。政府尽的是公共责任,提供的是公共服务、公共产品,服务于全社会的公共事务,对全社会行使法律赋予的权力。这种权力既具有权威性,又具有强制性、普遍性和排他性。政府的资源主要来自强制性的税收。显然,社会中介组织不具有这些特性。企业是分散的产权主体和决策主体,追求的是最大的市场份额和利润,以实现自身的利益最大化。企业依法经营,照章纳税,其实际职责仅限于本企业的生产经营的管理事务,提供的是本企业的特殊服务、特殊产品,这种服务是通过消费者购买其产品而与消费者发生联系,也因此才会对消费者负责。企业所行使的是企业内部的权力,其作用仅限于本企业。社会中介组织的作用则不限于内部,而是在不同的组织之间,因而它与企业也很不相同。在与政府、企业的对比中,可以发现社会中介组织具有以下特征:

一是社会性。也称民间性或非官方性。这是社会中介组织最显著的特点。所谓社会性,是指它是根据社会发展的需要而产生并通过为社会服务而生存,即来源社会,面向社会,服务社会。在现代社会,在国家、政府、企事业组织和个人之外,还需有一个在他们的中间地带起协调、沟通及各种服务作用的社会组织,这就是中介组织。显然,这些组织不带有政府行为的特征,

它或是社会自发形成,或是从政府部门分离出来,或是在政府的指导、协助下成立。但无论如何,它们都像企业一样,通过市场来为个人或组织提供服务,是一种社会行为。

二是权威性。具有权威而不带有权力是社会中介组织的又一大特点。目前我国,许多社会中介组织是直接从政府专业部门转化而来,有些行业协会也是在政府的协助下成立的。即使在国外,半官方的社会中介组织也很普遍。由于它们产生的特殊性,这些组织普遍被社会、被本行业所认可,又由于它们掌握的信息广,专业性强,所以具有极高的权威性。强调这一点,是为了说明社会中介组织是依靠权威、在法律规范的指导下发挥其特殊的社会作用,而不是依靠权力进行运行,这也是它区别于政府职能的特殊之处。

三是服务性。这是社会中介组织的基本功能。社会中介组织不是公共权力的代表,它只能为社会即为政府、企业、事业单位、各社会利益集团和公民个人提供信息、技术、政策、公证、培训、咨询、法律、预测等服务,依靠服务取得社会的认可。这种服务功能具体体现在:①沟通。即在政府与社会、政府与企业、企业与企业、地区与地区之间架起沟通的桥梁,使信息传递得快速、准确、及时、全面。②协调。即协调政府与社会之间、政府与企业之间、各行业之间、各利益群体之间、各地区之间及本行业内部的各种关系,减少矛盾,消除对抗,避免摩擦和损失,为相互间的谅解和妥协创造条件。③咨询。即为政府、社会、个人提供信息咨询、政策咨询、法律咨询和人员培训等。④规范和监督。即根据国家的法律、法规和规章制度来规范和监督企业的经营活动,维护市场正常有序的运行。⑤政策导向。在西方国家,社会中介组织对政府的决策行为影响最大,它们影响、诱导着政府的政策导向,使政府的