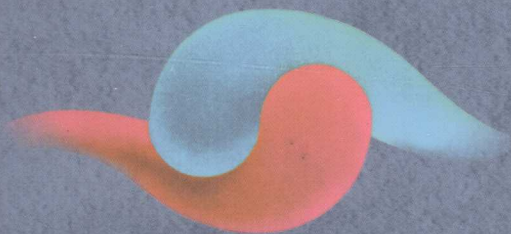


Z · G · S · H · Z · J · Z · Z

中国社会中介组织

ZHONGGUO SHEHUI ZHONGJIE ZUZH

周耀虹 ◎ 著



中介组织的内涵与外延

中介组织的历史演变

理论借鉴及其在当代中国的影响

经济改革与中介组织

政府改革与中介组织

中介组织的从业人员

社会转型中的中介组织培育方略

加强中介组织的建设与管理

上海交通大学出版社

本书由中共上海市委党校学术著作出版基金资助出版

中国社会中介组织

周耀虹 著

上海交通大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国社会中介组织/周耀虹著. —上海:上海交通大学出版社,2008

ISBN978-7-313-05440-1

I. 中... II. 周... III. 中介组织—研究—中国
IV. C932.82

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 160618 号

中国社会中介组织

周耀虹 著

上海交通大学出版社出版发行

(上海市番禺路 951 号 邮政编码 200030)

电话:64071208 出版人:韩建民

上海交大印务有限公司印刷 全国新华书店经销

开本:890mm×1240mm 1/32 印张:9.5 字数:243 千字

2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷

印数:1~2500

ISBN978-7-313-05440-1/C·101 定价:32.00 元

版权所有 侵权必究

有关中介组织的研究是一个十分具有中国特色的话题。本书作者周耀虹连续数年对中国市场化改革以来所出现的中介组织现象进行了深入的研究,并以理论的视野详加剖析,最终成书出版,邀我为序。我在先读为快之余,深感受益和得到启示,乐于向读者推荐此书。

中国的改革是对指令性计划体制的一个改造过程。指令性计划体制的主要特征是把政府预设为一个全能性的组织,以此来统领整个经济与社会生活的过程。在指令性计划体系里,政府不仅直接参与生产、消费、流通和分配的经济过程,同时也深入到管理社会生活的方方面面。我国的改革首先是从放松经济管制,引进市场机制开始的。改革的目标就是使企业成为市场运行中独立的主体。为了使市场的基础性作用逐渐得到发挥,政府和经济系统的组织逐渐分离。在这个分离的过程中,为了配合市场经济发展和管理的需要,从上世纪 80 年代中期开始出现了一系列被称为“市场中介”的组织,本书的研究就是从这类市场中介组织的现象开始的。这是一个具有中国经济转型特点的组织概念,这些所谓的中介组织是指介于政府与企业之间、商品生产与经营之间、个人与单位之间,为市场主体提供各种服务和管理工作的组织。

中国的市场中介组织大致包括五种基本类型:一是半官方性质

的经济活动的服务组织,如中国国际贸易促进会;二是行业组织,如各种行业协会、商会、同业公会等;三是从事经纪业务的经营性企业和公司,如劳务公司、期货经纪公司等;四是运用特定的专业知识为社会提供专业性服务或监管经济活动的中介机构,如工程咨询公司、律师事务所、会计事务所、审计事务所等,这类机构进行专业登记,其从业人员必须依法取得一定的执业资格并在主管部门注册;五是社区型的中介组织,它们为特定社区内的公司、企业提供服务。本书对中介组织的概念界定、分类特征以及这些组织的形成与发展作了比较详细的分析。作者注意到,这些随经济转轨产生的中介组织其实具有现代市场经济体制下社会组织的一些基本特点与性质,本书的最大特点正是关注到了这些中介组织的社会性质。

作者也对中国古代的中介活动和中国近代一些中介组织的兴起与发展作了梳理,同时结合现代市场经济理论与公共管理理论,对经济改革与中介组织、政府改革与中介组织发展的关系作了深入分析,在回顾、分析的过程中,作者揭示了我国市场中介组织如何逐步延伸到社会中介组织的过程,这样,就把本书的研究视角从市场类中介组织扩大到社会类的中介组织。这不但符合我国市场中介组织在中国进入世界贸易组织(WTO)以后逐步得到重视和完善的现实,同时也在实现经济功能的同时彰显出它的社会组织功能。

进入世界贸易组织是中国市场化改革取得决定性成功的一个重要标志,也正是在这个意义上我们可以认为,从那时起对指令性计划体制的改造开始深入到社会组织领域。当政府不再直接参与整个经济生产过程时,它控制社会生活的资源也相应地在减少。与此同时,社会利益分化,需求也多样化了,社会生活的管理与服务系统也在改革过程中得以重组,一个和市场经济制度相对应的有限责任政府的观念逐渐被人们所认同和接受,政府与社会之间的中介组织开始有了较大的发展。中介组织和国际社会通常使用的“非政府组织”、“非赢利组织”的概念开始“接轨”,体现为政府与企业、政府与社会互动中的一个独立的运行系统,担当起特殊的经济与社会功

能。尤其值得注意的是,本书专门通过调查研究,分析了中介组织在“业态”形成的同时,其从业人员怎样成为一种新社会阶层的重要组成部分,这就从组织层面为我们提供了经济的市场化改革带来政府、市场、社会相对独立分化的结构性分析视角,具有十分重要的理论意义,并为实际政策的施行提供了切实的依据。

当然,本书的价值不尽于此。中国政府和企业以及政府与社会组织之间的关系会有自身特点和发展的轨迹,市场中介组织以及社会中介组织还在不断地发展和完善之中,本书也借鉴了市场化发展产生公民社会的理论,对中国在政府、市场组织之外的这种“第三部门”的发展,以及社会资源与社会资本概念的扬弃作出了精当的评述。本书作为前阶段发展的研究成果为我们作了很好的开头,我们需要持续关注这个领域的发展并给予更多、更深入的研究。是为序。

中国社会学会副会长、
上海社科院社会学研究所所长
卢汉龙

中国当代的经济体制转轨与社会现代化转型是一个独特的过程,中国的中介组织发展也颇具特殊性。虽然我国中介组织有着很长的历史渊源,但在 1950 年代到 1970 年代,中介组织几乎完全退出历史舞台。1978 年以来,改革开放和市场经济的发展直接催生和促进了中介组织的发展和成长。中介组织的兴起顺应了市场经济发展的需要,促进了市场体系的完善,在社会利益格局大调整时期,中介组织沟通不同社会阶层与主体,协调社会关系、调节利益矛盾,扮演了重要的角色;在政府行政管理体制改革的过程中,中介组织承接政府转移的职能,发挥着重要的影响。社会主义市场经济体制需要发达的中介组织体系,中介组织的发育完善程度,也是中国社会向现代化转型进程中的一个重要标志。

目前,我国正处于社会主义现代化建设的关键时期,市场经济体制趋于完善。为适应经济转轨、社会现代化转型的要求,政府行政管理体制改革乃至国家政治体制改革正向纵深推进,社会治理格局正在发生着深刻的变化,中介组织也进入了新的发展阶段。

胡锦涛总书记在中国共产党第十七次全国代表大会的报告中论述完善基本经济制度,健全现代市场体系时指出,要“规范发展行业协会和市场中介组织,健全社会信用体系”,要“重视社会组织建设和管理”。温家宝总理在十一届全国人大第一次会议的政府工作

报告中阐述行政管理体制改革时也指出,要“重视发挥行业协会、商会和其他社会组织的作用”。中央领导对于中介组织的重视,表明在经济领域和社会、政治领域,中介组织的地位将进一步提高,作用将进一步突出。在经济领域,中介组织将继续提供各种专业性服务,以提高市场运行的效率,维护市场交易秩序与公正。从政府行政管理体制改革的趋势看,一方面是要建设服务政府、法治政府、责任政府;另一方面也要改变政府包揽一切的局面,创新公共产品的提供机制,重视社会组织在提供公共产品和公共服务中的重要作用,同时,要更多地采取政府购买服务的提供方式,使中介组织成为承担公共服务的社会主体之一。而维护社会公正和社会秩序,促进社会主义民主政治和公共参与,中介组织也能发挥重要的作用。目前,培育和发展中介组织并发挥其社会功能,具有一定的迫切性。从实践进程看,以后一个时期也会加快事业单位分类改革,按照“政社分开”、“政事分开”、“政府与市场中介组织分开”的原则,大量的技术性、服务性和经办性的职能将交给事业单位和中介组织承担;规范和发展行业协会、商会等社会中介组织,为政府职能转变和机构改革提供良好的社会环境。在这样的发展关头,继续深化关于中介组织的研究,讨论当代中国中介组织发展的进程、特点,评价中介组织发展现状,分析其发展中的问题并提出培育发展和规范管理的对策,在理论和实践上都有重要的意义。

我国还处于由计划经济体制向市场经济体制转轨,社会向现代化转型的时期,市场发育还不健全,秩序规范也不完善,中介组织的发展也有一个逐渐成长、过渡到成熟的过程。在过去 30 年的改革历程中,中国的中介组织走过了从起步到初步发展,以至规范完善的几个阶段。虽然目前中介组织已经在很大程度上承担起了应有的社会责任,但总体上发展还不够成熟,功能还不够完善,社会信誉和公信力也还不足。中介组织的恢复与发展,代表着社会主义市场经济体制环境下的一种深层次的变化,其职业特点、社会功能与传统组织存在某些带本质性的差别。中介组织随着政府行政管理体

制改革的深化,政府职能的转变而逐渐得到发展,但其相对不发达的状态,是长期实行计划经济体制的结果,也是市场导向的改革尚未完全达到目标的表现。在一定时期内,中介组织功能的形成与完善,及其作用的发挥都直接或间接地受惠于政府的扶持,中介组织的发展过程具有明显的政府推动的特征。这是我国中介组织发展最主要的特点,其许多优势和缺陷也大致来源于此。

在一定意义上说,中介组织的发展很大程度上是取决于制度环境因素。相对于经济的持续快速增长而言,我国社会建设,特别是社会治理结构的现代化转型相对滞后,这是制约中介组织发展的一个重要因素。从发展过程看,当代中国的中介组织最初往往是直接从政府机构中分离出来,或是以自上而下的方式建立的,中介组织自身拥有的资源十分有限,既需要依靠政府强有力的支持得到发育成长,也希冀借助政府的权威获得更多的发展机会,因此,中介组织往往与政府权力部门长期保持一种依附的关系。在政府管理包揽过多的局面还没有根本变化的情况下,由于政府行政管理职能与社会管理职能边界不清,政府权力部门掌握过多的社会资源,习惯于采用行政手段干预市场,又大大限制了中介组织的发展空间。从发展环境看,法治规范缺失,法律地位欠缺,管理规制和社会监督机制不足,也影响了中介组织发育成长。因此,中介组织往往存在目标定位不明晰、内部管理制度和自律机制建设不足等问题。

从更高的层次上认识中介组织的价值及其在现代化的社会结构中的重要地位,还应当认识到,中介组织的发展对社会关系、价值观念演变也会产生深刻的影响。要真正将中介组织视为“第三部门”,割断中介组织与政府权力部门的“天然纽带”,根除将中介组织作为政府的工具、服务于政府目标的观念。要树立尊重公众意志、重视公共权利的观念,重视中介组织的社会代表性,在平等的基础上建立政府权力部门与中介组织的沟通、理解和协商关系。包括中介组织在内的我国社会组织的发育发展意味着公民自治精神的觉醒,加强对中介组织及类似的其他社会组织的研究,促进其健康发



展,使之更有效地为我国社会主义现代化建设作贡献,对贯彻科学发展观,促进和谐社会建设具有重要意义。从历史进程看,这也是我国工业化、现代化进程的一个重要的环节。

本书从理论和实践结合的视角,对中国中介组织的兴起发展过程作初步探析,大致勾勒出中国当代中介组织发展的轮廓,对其发展的内在动力、目前的发展状况以及未来发展方向作出基本的分析与判断。在叙述顺序上,本书首先界定中介组织的概念及其外延和内涵,从国外“中介组织”的启示,考察这一类社会组织的基本特征;由梳理中国中介组织的发展历史,厘清其发展的来龙去脉;借鉴国内外相关理论,探究其在当代中国的影响;在本书的主体部分,主要讨论中介组织与经济体制改革和政府改革之间的关系,描述中介组织在当代中国发展成长的特点和作用,探讨中介组织在现代社会中的地位与作用,并重点讨论中介组织自身发展相关问题,诸如管理规制、从业人员状况等问题;进而讨论其对中国经济社会发展与改革发展进程的影响作用,并对其发展环境、制度建设的进展与问题作相对具体的分析,最后,提出培育中介组织,促进其健康发展的途径与对策。

虽然本书对中国中介组织发展的源流作了相对具体的叙述,但还不能说已经做到了具体和全面,对当代中国中介组织发展中的问题的分析,可能也不够准确和深入,提出的对策也只能说是大致的框架,但作者的初衷是尽自己的能力对这一具有理论价值更具有实践意义的问题作相对系统的梳理,抛砖引玉,以求对有关研究有所贡献。

第一章 中介组织的内涵与外延	1
一、中介组织的定义、分类与特征	3
二、与中介组织相近的社会组织	17
三、国外的中介组织	33
第二章 中介组织的历史演变	54
一、中国古代的中介活动	55
二、中国近代的中介组织	64
三、中国现代中介组织与中介业的兴起发展	75
第三章 理论借鉴及其对中国社会的影响	86
一、第三部门理论与中国第三部门的发展	87
二、公民社会理论及其在中国的影响	93
三、社会资本理论与中国社会转型的相关研究	108
第四章 经济改革与中介组织	119
一、体制改革与市场培育	120
二、中介组织经济功能的诠释	127

三、经济改革与中介组织的发展	132
第五章 政府改革与中介组织	152
一、国家、政府与中介组织	153
二、加入 WTO 与政府改革	162
三、政府职能转变与中介组织的成长	169
四、政府职能转变与行业组织发展 ——以上海行业协会的发展为例	175
第六章 中介组织的从业人员	192
一、社会转型与中间阶层的产生	193
二、中介组织从业人员的构成与概况 ——一次典型调查的结论	204
三、中介组织从业人员的特征和影响	212
第七章 社会转型中的中介组织培育方略	219
一、中国主要城市中介组织的发展	220
二、中介组织在社会转型中的主要问题	231
三、中介组织培育发展的主要方略	237
第八章 加强中介组织的建设与管理	249
一、中介组织的管理体制与制度建设	250
二、中介组织发展中的问题及成因分析	263
三、加强中介组织建设与管理的思考	274
参考文献	285
后记	290

中介组织的内涵与外延

中介组织是在社会发展出现的特殊社会组织。当代中国的中介组织是在改革开放中出现和发展,并成为我国市场经济发展和社会现代化转型中的一个日益重要的角色。由于中介组织在当代中国经济发展与社会发育中的特殊地位,政府相关部门和学术界无论从实践还是理论的角度,对其发展始终给予了相当的关注。在改革开放的前期,即 20 世纪 80 年代就开始了关于中介组织的研究,在中介组织更趋成熟的今天,有关问题更得到进一步的重视。

虽然对“中介组织”概念作严格的学术定义有一定的困难,“中介组织”又是一个边界不十分确定的概念,与“第三部门”、“非政府组织”、“非营利组织”或“民间组织”等很难作断然的划分,在某种程度上可以说,这些因分类标准不同而名称各异的社会组织,包括“中介组织”在内,其内涵与外延中相当一部分是重叠的。

但是,“中介组织”与“非政府组织”等目前更为通行的概念的区别,首先是在研究视角上而不是在学术含量上。如果说“第三部门”、“民间组织”、“非政府组织”强调的是社会地位,“非营利组织”强调的是存在目的,那么,“中介组织”则更着眼于社会功能。从社会功能的视角对各类社会组织进行研究,意义在于强调了这类社会组织的发育与经济社会运行方式的联系,由此切入,可以考察我国

经济体制的变革与社会的现代化转型进程。

从社会功能的角度,一般认为中介组织秉承“独立、公正”原则,发挥沟通、协调、公证、评价、监督、咨询等功能和作用,沟通政府、企业、社会之间的联系,促进市场经济的发展,完善市场体系的运行,并逐渐影响到人们社会生活的方方面面,逐步改变社会的理念。中介组织在改革、发展与转型中的重要地位与社会功能,使相关研究不仅有学术价值,更具有实践意义;关于中介组织或同类社会组织及其经济、社会和政治制度环境的影响作用的考察研究,提供了对经济、社会与政治现代化过程的度量和评价的工具。这些,都是本书试图探讨的重要问题。

国外与“中介组织”相近的社会组织,分别归入专门职业组织、非政府组织、第三部门、非营利性组织、志愿者组织等等,这些组织一般为民间自治性社会组织,具有较高的行业权威,与政府建立合作伙伴的关系,较好地发挥“沟通、协调、服务、监督”等功能。根据这类组织的发展状况,可以得出几个基本的结论。一是中介组织的发展与社会发展进程有积极的互动关系,有助于健全法制规范,增进经济繁荣,促进社会进步。二是中介组织的发展能促进公众参与公共事务,促进政府现代化转型,降低行政成本,提高行政效率,优化社会治理,是“小政府,大社会”得以存在的基础。三是完善的市场经济体制,法制化的社会管理体系是中介组织健康发展的基本环境;政府、行业、社会相结合的综合监督管理机制,即中介组织健全的内部管理机制是基本条件。对于转型中的中国来说,营造良好的社会环境,促进中介组织的发展,意义在于通过创新社会运行机制与管理制度,促进社会进步和社会发展。

本章从中介组织的概念界定、分类特征、功能分析等进行阐释,并对与其相似的社会组织,例如:民间组织、非政府组织、非营利组织等之间的关系及差异做初步的梳理和分析,通过介绍国外类似组织,进行比照、梳理,分析这类组织在行业管理和社会服务中的作

用、与政府的互动关系,及其法律规制的管理,由此展开对中介组织的研究和讨论,以便对中介组织的基本轮廓有一个大致的认识。

一、中介组织的定义、分类与特征

随着市场经济改革的展开和推进,中介组织逐渐引起人们的关注和重视。

(一) 中介组织的定义与作用

关于中介组织,在学术上至今没有一个严格而确切的定义。在哲学意义上“中介”指的是不同事物的间接联系或联系事物的间接性。马克思主义哲学认为,中介是客观事物转化和发展的中间环节,指出在事物发展过程中存在着差异相互过渡,对立互为中介,“一切差异都在中间阶段融合,一切对立都经过中间环节而过渡”^①。在客观事物中,中介意味着在两个物体之间存在着连接和媒介;在社会意义上,“中介”也可以是一种行为或是一种行为方式,或者是个人或组织的一种功能。原则上任何组织或个人都可能具有这种功能,或从事中介活动。

这里讨论的“中介组织”是我国改革开放后出现的一个大类的社会组织,这类组织是在市场经济条件下,为促进经济的交易和流通,提高效率、沟通信息、协调关系、维护公正和提供服务,在政府与企业、个人以及社会与经济主体之间发挥媒介作用。虽然发达国家普遍实行市场经济,但国外很少使用“中介组织”的概念,也没有严格准确的对应词条;英语有译作 Medi-agencies,取其“媒介”、“代理”、“经办”之意,也有译为 Intermediate,突出其作为“中间”者、“居间”的、“媒介”的性质,侧重它介于“政府、单位和个人之间以及单位

^① 马克思恩格斯选集:3[M].北京:人民出版社,1972:535.

与单位、个人与个人之间”的“非行政联结”纽带的功能^①。

1. 概念厘定

当代中国的中介组织大量出现于 20 世纪 80 年代。改革开放以后,党和国家的工作重点转向经济建设,实行计划经济体制向市场经济体制的改革。在市场经济改革中,市场机制作用逐渐显现,企业走向市场寻求发展,参与市场竞争,需要获得新的市场信息,得到市场秩序的保障,以及更多的市场服务,于是出现了一批协调企业关系、为企业提供服务的行业协会、咨询机构、律师事务所、会计师事务所等。对于这类组织,当时较难一一予以确切的定位,被归纳到“中介组织”这个虽然有一定的模糊性,但又有较大的包容空间的概念之中。

20 世纪 90 年代以后,国内学术界和政府有关部门对社会中介组织的逐渐加强研究。一些政府部门和学术研究机构,例如国家及部分省市的工商管理部门、经济体制改革办公室、某些高校学术研究机构等分别对其中的市场类中介组织展开专题调研、个案分析、实证研究,从不同角度对中介组织进行考察、梳理和评析,对中介组织的定义、经济职能、社会影响,及其发展的制度环境,规范管理体制框架等展开探讨。

中介组织的概念界定,可从两个方面得到诠释。

第一,党和政府有关推进市场经济体制改革的政策文件中的定义。1993 年 11 月,党的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》,第一次在党中央的重要文件中采用了“中介组织”的概念,指出要“发展市场中介组织,发挥其服务、沟通、公证、监督作用”。文件没有对“中介组织”下正式的定义,但列举了现阶段我国中介组织的大致种类,包括会计师、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

^① 周志忍,等.自律与他律:第三部门监督机制个案研究[M].杭州:浙江人民出版社,1999:5.

咨询机构、资产和资信评估机构,以及行业协会、商会等等。该《决定》要求“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”^①。不久,在国务院的一次经济工作会议上,在论及政府职能转变时,会议特别强调“要把经济活动、社会服务性和相当一部分监督性的职能交给中介组织”。

2000年7月14日,国务院办公厅转发《关于经济鉴证类社会中介机构与政府部门实行脱钩的意见》,对中介组织的一个大类,即经济鉴证类中介组织作出了相对明确的界定。按照这个定义,“经济鉴证类中介组织”^②是那些“利用专业知识和专门技能对经济组织或经营者的经济活动及有关资料进行鉴证,发表具有证明效力的意见,实行有偿服务并承担相应法律责任的机构或组织;利用专业知识和专门技能接受政府部门、司法机关的委托,出具鉴证报告或发表专业技术性意见,实行有偿服务并承担法律责任的机构或组织;利用专业知识和专门技能,为经济组织或经营者代理委托事项,出具证明材料,实行有偿服务并承担行营法律或其他责任的机构或组织”。

2003年10月党的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》,提出了完善社会主义市场经济体制和建成更具活力、更加开放的社会主义市场经济体系的任务。在关于完善市场体系,规范市场秩序的章节中,特别指出要“积极发展独立公正、规范运作的专业化市场中介服务机构,按市场化原则规范和发展各类行业协会、商会等自律性组织”。^③ 2004年9月,党的十六届四中全会作出的《中共中央关于加强党的执政能力

① 中央文献研究室. 十四大以来重要文献选编:上[M]. 北京:人民出版社,1996:529.

② 经济鉴证类中介组织属于市场类中介组织中的一种,包括市场类中介组织中的鉴证类、评估类等中介组织,主要在市场经济活动中提供专业鉴证等服务,如律师、会计师事务所、公证与评估机构等。

③ 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[M]. 北京:人民出版社,2003:19.