

Lü Feng Tai Zhubian

社会

● 吕风太 主编

中介组织研究

SHEHUI ZHONGJIE ZUZHI YANJIU

学林出版社

Lü Feng Tai Zhubian

社会

● 吕凤太 主编

中介组织研究

SHEHUI ZHONGJIE ZUZHI YANJIU

学林出版社

社会中介组织研究

- 主 编 吕凤太
责任编辑 曹坚平
封面设计 桑吉芳
出 版 学林出版社
上海市钦州南路 81 号 (200233)
学林出版社读者服务部
上海市文庙路 120 号 (200010)
发 行 新华书店上海发行所
印 刷 上海天华印刷厂
版 次 1998 年 5 月第 1 版第 1 次印刷
开 本 850×1168 1/32
印 张 8.75
字 数 19.3 万
印 数 3000 册
ISBN 7-80616-498-7/D·9
定 价 18.00 元

内 容 提 要

本书是在《市场经济条件下的社会中介组织研究》课题的基础上形成。

本书共分四编,即总论、分论、研究论文、调查报告,从不同角度对市场经济条件下社会中介组织的运作进行了阐述和探讨。通过研究,将社会中介组织归纳为七个特征、六种类型和五种功能,深刻揭示了社会中介组织发展的一般规律。本书还就加快培育和发展社会中介组织提出了基本思路,并就不同类别的社会中介组织的发展提出了对策与措施。

本书是一本理论性和实践性兼备的研究成果汇编,无论是对有关理论、政策的研究,还是对今后机构改革和行政体制改革的实践,都具有较大的参考价值。

前 言

江泽民同志在党的十五大报告中指出,机构改革“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,加强执法监管部门,培育和发展社会中介组织。”社会中介组织是我国社会经济发展到一定历史阶段的产物,是社会主义市场经济发展的客观需要,同时又是现阶段政府职能转变的重要条件。

中介组织作为一种社会组织形式,在市场经济条件下,在联系政府与社会、政府与企业的过程中,具有服务、沟通、公证、监督等作用。当前要发展社会主义市场经济,要率先建立社会主义市场经济运行机制,必须加快培育和发展社会中介组织。从这种意义上说,充分认识社会中介组织发展的重要性,加强对社会中介组织的研究,规范社会中介组织的行为,已成为现阶段我国社会主义市场经济发展,特别是政府机构改革和行政体制改革所亟待研究解决的新课题。

一个时期以来,上海各种类型的社会中介组织发展很快,应该说,这些中介组织在联系政府与社会、政府与企业的过程中,在优化资源配置、维护法人和公民的合法权益、监督规范行业行为、为社会提供优质服务等方面发挥了重要作用。然而,按照上海“一个龙头、三个中心”发展战略及率先建立社会主义市场经济运行机制的要求来衡量,本市目前社会中介组织的发展还难以适应不断变化的经济和社会发展的需要。为此,必须加快培育、努力发展各种类型的社会中介组织,使之发挥更大作用。

社会主义市场经济体制的建立,要求切实转变政府职能,实行政企职责分开,理顺政企、政事关系。政府转变职能,要注重把属于企业的自主权切实下放给企业,使企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争主体;把属于市场调节的职能切实转移给市场,使市场在资源配置中更好地发挥基础性作用;把经济活动中的社会服务性及相当一部分执行性、操作性职能转移给社会中介组织。当前,政府职能之所以未得到根本转变,与现有的社会中介组织不够健全、功能不够完善有很大关系。只有大力发展社会中介组织,才有可能使之承担政府转移出来的大量执行性、操作性行为和具体的行业服务性行为,从而才有可能实现“小政府、大社会”的管理模式。因此,可以这样说,随着本市社会主义市场经济的迅猛发展,随着政府职能的不断转变和政企职责的分开,作为特大型城市的上海对各类社会中介组织需求总量之大、质量要求之高都将是前所未有的。

《市场经济条件下的社会中介组织研究》课题组在上海市领导的直接关心下成立。从1994年8月起,在广大专家的指导下,在全体课题组成员的共同努力下,历经两年的时间,于1996年8月完成课题。在此期间,课题组进行了大量的调查研究,并

3次组织专家进行专题讨论,使所提出的有关中介组织的概念及发展对策尽可能科学化和符合中国实际。课题完成后,经专家评审组鉴定,得到较高的评价,认为本课题的探索在目前我国建立社会主义市场经济过程中是非常有意义的,是我国第一次全面研究市场经济条件下社会中介组织的有益尝试。中央机构编制委员会办公室副主任顾家麒同志对课题的研究给予了充分肯定,认为其无论在广度上还是在深度上都具有开创性、开拓性,研究成果将“进一步指导和推进机构编制管理步入科学化和法制化的轨道”。中共上海市委副书记陈良宇同志也给予了高度评价。本课题研究报告还获得了“上海市决策咨询研究成果三等奖”。

由于课题是在新形势下的新的探讨,难免有不足和错误,欢迎来自各方面的批评。

编 者

1997年10月

专 家 评 论

编者按：

由上海市机构编制委员会办公室承担的《市场经济条件下的社会中介组织研究》课题，于1996年9月9日通过市科委鉴定。参加课题评审的专家有顾家麒、王松、倪家泰、曹沛霖、杨德广、李琪、王健刚、徐志毅、任徽典、谢天放、钱富兴等。课题评审会后，市委副书记陈良宇同志接见了评审专家组全体成员，并与他们进行了座谈。在此，特摘录部分专家在课题评审会上的发言。

顾家麒(中央机构编制委员会办公室副主任)：

认真阅读了《社会中介组织研究》和有关分课题研究报告，反复研究了研究报告中所提的关于社会中介组织发展现状、发展规律、发展对策、中外发展情况对比以及社会中介组织的性质、地位、功能、分类和行为方式，认为这一课题成果，既有一定的学术性和理论性，又有很强的针对性和应用性，在国内目前尚少见对社会中介组织有这样全面、深刻，有独到见解和学术水平

的报告,对于从事这方面改革与发展实践的实际工作者来说,将会感到十分有益。

随着社会主义市场经济的发展和政府职能的不断转变,社会中介组织得到了前所未有的发展。中介组织作为一种社会组织形式,在联系政府与社会、政府与企业过程中正发挥日益重要的作用。加强对社会中介组织的研究,规范社会中介组织的行为,已成为现阶段我国社会主义市场经济发展,特别是政府机构改革和行政体制改革所亟待研究解决的新课题。上海市机构编制委员会办公室组织有关理论工作者和实践工作者系统研究社会中介组织问题,具有很大的现实意义。

这项研究采用理论与实际相结合,全面调查与重点研究相结合的办法,深入探讨了社会中介组织产生的历史背景,详细分析了社会中介组织发展中存在的主要问题,明确提出了现阶段加快培育和发展社会中介组织的基本思路及其对策措施。这是我国机构编制部门首次系统全面地研究和探索社会中介组织问题的一次尝试。课题成果,无论在广度和深度上都具有开创性和开拓性。

研究报告在阐述社会中介组织理论的基础上,对社会中介组织的发展提出了“注重总体规划,建立健全社会中介组织发展体系;实行分类指导,进一步完善社会中介组织管理体系;健全自律机制,努力形成社会中介组织独立的运作体系;加快立法,逐步形成社会中介组织法律法规体系;建立社会中介组织资格认证制度,全面推行从业人员注册登记制度”等基本思路,有利于从根本上加快培育和发展社会中介组织,加强对社会中介组织的管理和监督,从而也有助于推进政府机构改革和政府职能转变。课题成果,对当前的机构编制管理实践具有重要的指导意义。

研究报告对行业协会和执法类中介组织进行了重点研究,在此基础上提出了行业协会和执法类中介组织管理的暂行办法。课题成果具有可操作性和应用性。

这一课题成果必将进一步指导和推进机构编制管理工作步入科学化、法制化轨道。

倪家泰(华东师范大学教授):

课题组成员在研究期间做了大量工作。首先是调查研究做得非常充分,面很广,调查很细致,为搞好课题做了非常重要的技术性工作。在此基础上,课题组成员进行了深入的理论探讨。其中一些重大的理论问题和一些必须从理论上解决的问题,基本上都涉及到了,并且有较深入的研究。其次,研究的思路非常明确。对于这个问题,不仅从理论上进行了探讨,而且为上海在率先建立社会主义市场经济运行机制的过程中,社会中介组织如何更好地发挥其功能,找出了明确的思路。社会中介组织对于推进市场经济发展,对于推进两个根本性转变,对于拓展国内外两个大市场,对于上海经济的进一步繁荣发展,都有着重大作用。

为了适应现实需要,社会中介组织在很多方面都有长足的进步和发展。课题提供了一些解决问题的办法,一些思路。但由于是新生事物,所以不免有不完善的地方。我认为,提出的发展思路是正确的,也是能够操作的,是可以解决实际问题的。现在比较重要的一点就是规范中介组织的行为,还要明确分类,通过分类使每类中介组织的功能更加明确。另外,怎样将现在已有的中介组织引向正确轨道,这需要制定有关政策和法规,这些在研究课题中都提出来了。本课题研究深入,调查充分,涉及到

的各方面问题都有解决的思路,课题完成得是很理想的。当然,事物是不断发展的,社会中介组织在中国现在这个特定条件下,在上海这个特定条件下,怎样进一步发展,怎样进一步规范行为、完善结构,进一步明确社会功能,进一步引上正确轨道,还有待于以后更加深入研究和探讨,在今后社会中介组织的发展中还会有许多新问题、新矛盾需要解决。

从目前来看,这个研究是出色的,可以为今后制定现实的政策和法规,为推动社会中介组织的发展,以及引导其走上正确轨道起到很好的作用。

杨德广(上海师范大学教授):

随着我国社会主义市场经济的发展,社会中介组织的地位和作用越来越明显,因此研究这个课题具有重要的现实意义和深远的战略意义。

看了研究成果,感到课题有以下几个特点:第一、理论性。课题研究坚持以马列主义毛泽东思想为指导,坚持以邓小平理论为指导,坚持从中国实际出发,是理论与实践结合的成果。第二、研究方法比较先进。课题集中了专家、干部和研究人员三方面共同的努力,而且结论是建立在研究人员大量社会调查的基础上。第三、课题对社会中介组织发展的背景及现状分析得很深刻,是符合我国当前实际的。研究人员能实事求是地剖析社会中介组织存在的四个方面的问题,我认为是切中时弊的,是中肯的,很有针对性。第四、课题把中介组织归纳为七个特征、六种类型和五种功能,很全面而且很精练,结构也是严谨的。第五、课题对如何培育和发展社会中介组织进行了有益、有效的探索。提出的五条思路以及具体对策,是符合我国当前情况的,有

比较强的应用性和可操作性。这些成果对政府的决策具有重要的借鉴和参考价值。第六、三个附件是研究成果中最具有价值的部分,建议人大和政协高度重视,并且以此为基础,尽快制订出上海市社会中介组织的管理办法。我认为,这个课题研究成果是可以评为优的。

对于社会中介组织问题,在学术研究上和管理实践上一直是有困惑的。很多中介组织运行很不规范,不正之风很严重,在整个社会上造成很不好的影响,急需深入研究发展对策。政府尤其不能参与中介组织,权、钱和利三方面结合起来就是腐败的根源,如果这个问题不解决,惩处腐败之风是不可能的,这个问题目前相当严重,课题中也触及了这个问题。要从根本上来解决问题,还应重点研究中介组织与政府的关系、与法的关系、与经纪人的关系。总的来看,我认为这个课题的研究是可取的,也是先进的。

谢天放(上海市政府法制办公室主任):

这是一个有理论深度、有实践总结的研究课题。这个课题按照《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》的要求,第一次全面系统地研究和分析了社会主义市场经济条件下社会中介组织的现状,提出了一系列既符合社会主义市场经济发展要求,又符合我国实际的、可操作的办法,至少在上海是属于领先的。

当前社会中介组织发展很迅速,需求很大,但存在问题不少。第一次进行了这么全面的调查研究,对于上海在九五期间实现两个根本性转变很有现实的意义。这个研究课题有个非常大的特色,就是提出了三个法案,不仅有思路、有措施、有对策,

而且把这些已经变成了初步的法案稿,这在我国的社会科学研究中还不多见。我个人认为,我国现在社会科学研究有两个方面需要改革。一个是量化研究的问题。定性的分析我们做得相当好、相当深,但是有的课题常常量化不够,这个课题在这方面是好的。还有一个就是法案。如果必要的行政措施确实要形成法案的话,那么就应该明确地形成一个法案,这个课题这方面做得相当好。在社会科学研究的课题中,这种改革的方向是值得提倡的。另外,课题在总论和分论中对执法类中介机构的分析,有其独到的见解。当前,按照《行政处罚法》的要求正在进行清理机构的工作中,确实存在许多问题,而且相当复杂,斩不断,理还乱。这个课题对这类机构的分析非常全面,提出的意见立意高,思路清,符合最新通过的《中华人民共和国行政处罚法》的思路和要求。《行政处罚法》今年才公布,而课题组的研究已开展了相当长一段时间了,现在看来这些研究者的思路和一些主要的观点与现在全国人大通过的法律是一致的。因此,我觉得课题研究成果的预见性是强的,思路是好的。由于这个课题涉及面比较广,下一步还可以进行深入的研究。

这里有几个问题想提出来,我觉得我们应进行更深入的探讨。第一、关于中介机构当前存在问题原因的分析。课题已作了多项分析,总体上我是同意的。分析认为原因之一是“对当前中介组织发展的认识还有差距,缺少研究和宣传”,大体上我也是同意的。但是具体化一点,恐怕主要还是我们对于社会主义市场经济条件下中介组织的性质、功能认识还不统一,研究还不深刻。同时还应考虑到现在我们正在两个转变的过程当中,处于从计划经济转向市场经济,和由粗放型的生产方式转向集约型的生产方式这样一个过渡型阶段,我们对社会中介组织的终极目标,和现在过渡阶段目标的设定是应有所差别的,其目标要求

还不完全一样。现在存在着许多矛盾,比如,行政与中介应该完全分开,不然就可能是腐败的温床。而现在的情况是,行政想退出来,但是又怕退出来以后失去控制,在这种时候对中介组织的功能设定确实应有一个过渡阶段,这正是当前我们分析问题时应考虑的一个背景。第二,关于下一个阶段的发展。总论对此提出一系列的想法,在发展规划、运行规则、组织规范等方面,课题都有了很好的设想。基于现实情况,我建议要把重点放在组织规范和运行规则的建设上。过去对于一般的行业我们都把制定发展规划放在第一位,但对于社会中介组织的发展还是应该把运行规则和组织规范放在前面,因为它是因社会的需求应运而生的,而不是规划产生的。作出决策时要慎重,要看实际需求,也要视我国市场经济发展的程度、市场成熟的程度以及行政机构职能转变等整个体制改革的进度而言。第三,是“准”行政类中介组织的问题。关于基层执法类中介组织的发展,在中国目前阶段是一个很现实的问题,也是有中国特色的一个问题。课题分析的七个主要问题,非常准确。“准”字一般当“副”来讲,我认为这里的“准”是看不准、摸不准的“准”。现在我们正处于过渡阶段,所以看不准,如果哪一天我们看准了,“准”字就要去掉,行政就是行政,中介就是中介。现在我们的整个改革还处在看不准、摸不透的阶段,因此出现了“准”行政功能的社会中介组织,这也是现阶段的一个客观情况,是不可逾越的阶段。这样理解,我们的认识就统一了。这类中介组织与其他类中介组织的根本区别在于,其强制性是主要的,它与中介组织一般所说的服务性、选择性、竞争性的性质不一样,在法律关系上也是不一样的,一般的中介组织与当事人的关系是民事关系,而这类中介组织与当事人的关系是行政关系。这类组织是非常特殊的,尤其是在目前体制转变的过程中。课题中把这作为专题来讨论,是

很值得的,很有份量,很现实。

总之,这个专题研究对我们的实际工作有非常现实的指导意义,我看了以后很有启发。

任徽典(原中共上海市商业工作党委书记):

社会中介组织是市场经济发展的必然产物。当前我国正按照十四大提出的要求,建立社会主义市场经济体制,加快社会主义现代化建设,因此培育和发展社会中介组织,协调、指导和规范社会中介组织的行为,是我们建设社会主义市场经济体制的重要任务。适应社会主义市场经济体制要求,加快培育和发展社会中介组织这个课题,正是从这个意义上对上海的社会中介组织进行了大量的、深入的调查研究。

从课题的最终成果来看,整个课题研究的方法是可行的,资料是翔实的,分析是深入的,结论是可信的。我个人认为课题研究有以下三个特点。一是理论性。课题运用大量篇幅对社会中介组织产生的历史,对社会中介组织的涵义、类型及性质、地位和作用作了阐述,并能运用马列主义的基本理论,揭示社会中介组织发展的一般规律,这是十分难能可贵的。二是现实性。课题运用了大量的数据和材料对当前本市社会中介组织的数量结构、发展规模和存在问题进行了分析,这对于我们掌握社会中介组织的发展现状,研究存在的问题,提出加强社会中介组织建设的对策,都具有十分重要的现实性。三是指导性。在对社会中介组织的发展过程、数量规模以及存在问题进行研究分析的基础上,课题又提出了进一步搞好社会中介组织发展的对策与措施,特别是提出了三个暂行办法,这对于我们进一步梳理社会中介组织的职能,合理调整社会中介组织的结构分布,规范社会中

介组织的行为,理顺社会中介组织的关系,加强社会中介组织的管理,具有针对性和指导性。总之,市场经济条件下的社会中介组织课题研究,观点正确,方法科学,资料翔实,分析透彻,对策可行,是现阶段同类课题研究中比较有特色的,研究水平也是领先的。但是我们知道,真正搞好社会中介组织管理和建设,是一项艰巨的任务,我建议在今天理论研究已经取得阶段性成就的基础上,应该尽快组织力量,研究可操作性的具体意见和方法,把理论研究成果转化为实际研究的成果。

王健刚(上海《浦东开发》杂志总编辑、研究员):

课题搞得很好,归纳起来,理论阐述清楚,完成的调查课题详细,对策非常明确。达到这样的水平是很不容易的,可以讲是全国水平。为什么这样讲,有两个大背景不能忘掉。一个背景就是十四大决定要建立社会主义市场经济体制的运行机制,没有这样一个大前提,中介机构的问题提不出来。另一个背景是上海要率先建立社会主义市场经济运行机制这方面的客观要求,推动了社会中介组织大量发展。特别是上海的试点,在浦东新区搞了党政十个机构。社会中介组织不发展,政府就无法运转。“小政府、大社会”是社会中介组织发育的要求,应该说比北京也快,所以暴露出的问题也比较多。在这种情况下,才使课题进行得比较完善,在全国处于领先地位。以前其他城市也设想过此类问题,但由于没有这么好的条件,还是夭折了。整个国家没有发展到这个阶段,中介机构没有充分发育,所以就不行,这是个历史阶段的问题。

总的来说,北京,包括中国行政管理学会搞中介机构课题,没有进展。由于上海的地位,率先有这种要求,这个课题就是全

国水平。课题也需要进一步完善,即要强调我们这个过渡特征,最终中介机构的发展要与国际接轨,比如执法类、准行政,这些词都无法与国际接轨。因为资本主义发展到现在的市场经济,中介机构是不能执法的,我们不能把执法交给中介机构。我们要强调过渡特征,在市场经济下,政府的职能不是全包揽,要形成政府—中介机构—社会三级结构,政府只能当裁判员。在现在过渡时期,政府的一部分职能交出来,有些执法任务暂时交给它,这是过渡过程中无法避免的现象。到一定的时候,中介组织与政府脱钩,现在则不行。但在现在规范的操作过程中,要明确其终极目标,这样理论和实践就可以联系了。

李琪(中共上海市委党校教授):

认真阅读了研究报告后,感到有三个特点。一是理论性强。报告把政治学的原理和行政学的原理、管理学的原理都充分运用了起来,并且将当前市场经济发展过程中,有关国家、政府职能怎样转变结合起来进行分析,有理论深度。二是系统性强。包括中介组织的性质功能、行为方式、规范等等很多方面,都作了很多细致的研究。第三,操作性比较强。管理办法和几个暂行条例的拟定,都是研究人员心血的结晶。这方面的研究能够有一个实际操作的办法,作为一个成果形式体现出来,是非常难能可贵的。

具体的一些建议。一是关于市场经济条件下,政府管宏观经济,企业管微观经济,在总课题中体现得相当全面,但中介组织在整个宏观经济活动过程中,处于怎样一个层次,可以从中观的层次上,它为经济活动提供咨询、服务等具体的经济行为,从这个角度进行展开,我以为是可行的。中介组织处于整个社会经济活动的中观层次,处于政社之间、政企之间、政经之间,在其间体现自