

# 《中国社会中介组织发展与培育》课题研究报告

## 青岛大学经济发展研究所课题组

随着改革、开放的深入发展，我国社会主义市场经济体制正在健全和确立。社会资源的配置在宏观调控下由市场起基础作用，各市场主体都在按照自己效益最大化原则进行平等的市场竞争。众多的市场主体，飞快的运行节奏，相对独立的经济利益，加上尚不很完善的法治环境，产生经济纠纷和磨擦则是不可避免的社会现象。如何减少经济纠纷、减缓经济磨擦的力度呢？根据市场经济发达国家的经验，在加强宏观经济调控和改善法治环境的同时，必须建立健全的社会中介组织，充分发挥其协调、监督、沟通、公证、服务等功能。为此，在党的十五大上江泽民总书记的讲话中指出：“要建立社会中介组织，发挥其为市场经济的服务作用。”李鹏同志在八届全国人大五次会议上强调：“加强行业协会、商会等中介组织的建设，发挥他们的服务、协调、自律和监督作用。”国务院总理朱镕基在九届全国人大二次会议上所作的政府工作报告中也强调指出：“要规范和发展社会中介机构。”各级党政领导对社会中介组织的发展予以高度的重视，都希望社会中介组织发展到一个新的水平，以满足社会主义市场经济发展的需要。

为了促进我国社会中介组织的健康发展，必须对中介组织的现状有一个准确的了解和判断。我国的社会中介组织是从改革开放以来发展起来的。由于市场经济发展的需要，中介机构如雨后春笋般的产生和发展，现在全国大约有三十六万个中介机构，活跃在各社会主体之间，发挥着协调服务功能。由于我国社会中介组织发展迅猛，缺乏必要的理论指导，法制环境也不很完善。因此，在中介组织发挥作用的同时，不可避免地出现了一些问题。有些问题性质和情节还都是比较严重的，可以说已经到必须加以纠正和根治的时候了，否则将会给社会主义市场经济体制的建立和运行带来严重危害，给国民经济造成巨大损失。

要使社会中介组织能够健康发展，发挥其积极作用，消除其消极因素，需要从社会各个方面做一系列的工作，根本的途径是深化改革。从各个方面、各个环节上进行配套改革，其中包括法制建设、政府机构改革及其职能转换、中介组织管理体制的改革和健全、经济宏观调控力度的加强等，为社会中介组织的发展创造一个良好的社会环境和宽松的空间。同时，要加强已有中介组织的管理，规范其行为；对缺乏的中介组织，应积极建立并促进其发展；对存在问题严重而不适应社会要求的中介机构，进行整顿和改造；探讨并建立一种符合中国特点的社会中介组织管理模式。总而言之，就是要培育和发展中介市场。

这一切都要求对中介组织及其管理体制有深入的研究，为了适应这一需求，在国务院体制改革办公室所属中国经济体制改革研究基金会支持下，我们成立了专门的课题组，对

此进行了研究。我于 1992 年赴日本进行市场经济的考察研究时，就注意到社会中介组织对市场经济的重要性。1993 年回国后，就把中介组织作为我的研究方向之一。曾出版了两本专著，并发表过一些论文。这次的研究，是在原来的基础上，向广度和深度方面做了发展。通过调查研究，占有了国内外有关中介组织的比较丰富的资料。经过认真分析，初步摸清了我国中介组织的现状和存在的问题，结合国内外成功的经验，提出了发展和培育中介组织的对策意见，形成了这份研究报告。

## 一、社会中介组织的含义及种类

### （一）中介组织的概念

要准确把握中介组织的概念，有必要首先置于市场经济的特定背景下来考察市场中介。众所周知，社会分工的结果，产生了商品交换的需要，而商品交换关系的总和，我们称之为市场。正如马克思所言：“生产劳动的分工，使他们各自的产品互相变成商品，互相成为等价物，使他们互相成为市场”。市场作为社会生产和社会需要之间、商品可供量和有支付能力的需求之间、生产者和消费者之间以及国民经济各部门之间的关系的表现，其最基本的构成要素有商品供给者、商品需求者以及交易的对象——商品本身。除此之外，现代市场往往还有沟通买卖双方的中间商人这第四构成要素。要素内容的增加，是和社会经济发展的阶段性相适应的。在以获取使用价值为目的的物物交换时代，社会生产力水平极为低下，人们生产的剩余产品有限，交通不发达，人们交换的目的仅仅是为了获取使用价值，用来满足生产或生活中的某种需求，质量要求不高，数量要求不多，这种条件下的交换活动是供、需双方直接进行的，不需要市场中介参与的。随着社会生产力的发展，商品生产和商品交换范围日益扩大，交换活动日益活跃，最终导致了一般等价物——货币的产生。货币的产生使交换的目的发生了根本性的变化，以获取使用价值为目的的物物交换逐渐让位于以获取价值为目的的商品交换。在商品交换活动中，人们越来越认识到时间的宝贵和重要，为了获取更多的货币，必须节省在商品交换过程中所需的时间，于是就委托别人推销、购进某种商品，这样，中介商人便应运而生了。随着交换时间、空间的更为广泛，社会分工日益专业化，生产日益社会化，市场机制作用范围不断扩大。特别是资本主义制度在极大地推动社会生产力发展的同时，市场中介组织也得到了空前的发展，成为市场体系的重要组成部分。时至今日，市场在宏观方面不仅早已突破了国家之间的界限，而且也突破了有形产品和无形产品、物质产品和精神产品之间的界限，形成了包括以劳动产品、资本、劳动力、技术、房地产、信息和精神产品在内的市场体系。购销关系、需求关系、信用关系日益复杂、广泛、深化。由供求双方的当事人亲自完成一切经营活动、实施所有的

商务手续和法律行为，已几近不可能也没有必要。由自然人为单位的中间商人完成巨额的商品交换活动也成为不可能，需要结合起来形成组织。在这样的背景下，交易所、代理行、经纪公司、投资基金、拍卖公司、行业协会等各种形式的中介机构应运而生并得到快速发展。

综上所述，我们可以把市场中介定义为：在商品经济中，介于市场主体之间为保证其合法权益、降低其交易费用所需要的沟通、协调、监督等服务活动。由于市场主体一般有政府、企业和居民家庭，市场中介的服务作用主要有沟通、协调、公证、评价、监督、咨询等，因此我们便可顺理成章地得出：所谓中介组织，就是介于政府、企业、居民三者之间的，为提高市场运行效率而从事沟通、协调、公证、评价、监督、咨询等服务活动的机构。在商品经济发展初期，市场中介往往由个人充当，这就是中介人。随着市场经济的产生和发展，逐渐由联合起来的个人形成的机构从事中介工作，就成为中介组织。可见，中介组织的产生和发展，是商品经济发展的客观要求和必然结果，而中介组织发展的状况，又可以作为衡量市场经济发展水平的指标之一。当然，随着经济的发展，市场中介作为市场经济的重要构成要素，其自身也在向更科学、更规范的方向发展。现代市场中介组织门类多、数量大、质量高，与作为市场中介幼稚期的“质人”、“牙商”等是绝不可同日而语的。现代市场中介主要是指以专家为主组成的专业机构利用拥有的知识、技术、信息和经验，运用科学的方法和先进的手段进行调查、分析和预测，客观公正地为市场主体提供服务的这样一类社会组织。从西方发达国家中介机构的发展来看，其分工越来越精细、职责越来越明确、行为越来越规范、作用越来越重要、管理越来越趋向法制化，满足市场经济高度发展的客观要求的功能越来越完善。我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，使市场机制在宏观调控下发挥资源配置的基础作用。我们必须应遵循市场经济发展的一些带有共性的规律，其中包括大力培育和发展中介市场，建立和健全中介组织的科学规律。我们应当借鉴市场经济发达国家培育和发展市场中介组织的成功经验，结合中国具体实际，积极促进社会中介组织的发展，从而为我国市场经济的发展创造一个健康、稳定、和谐的社会环境。

把中介组织定义为在市场主体之间进行活动的介体，这只是目前理论界和实务界存在的三种主要观点之一。此外还有两种观点，一种认为中介组织是生产——消费过程中的中间环节；另一种则认为中介组织是生产——市场过程中的中间环节。无论是哪种观点，其反映的实质内容是基本一致的，即中介组织从事服务性劳动的社会组织。中介组织不生产商品，也不经营商品，只向社会提供服务，且是以专业技术为基础的高层次的服务。中介组织的服务，可以节约社会劳动，提高企业和社会的整体效益，可以沟通和促进市场经济的正常运行，活跃和繁荣市场，保证市场的公平竞争和有序竞争。因此，中介组织属于第三产业的一个高级层次，是为一、二、三产业和消费者服务的第三产业。中介组织就其性质来说，既不是政府机构，也不是生产经营实体。中介组织大部分是向社会提供服务而获取盈利的服务性组织，是企业法人。他们向社会提供有偿服务，在国家法律和政策规定的

范围内，进行独立经营、自负盈亏、自我发展、自担风险，是具有独立经济利益的经济实体。也有一部分中介组织属于事业单位或社会团体法人，他们向社会提供的服务是有偿的，但不是营利性实体。遵照自收自支的原则，向服务对象收取一定服务费，意在弥补服务性活动中的实际支出，维持机构的活动。还有一部分中介机构是具有官方或半官方性质的准行政单位，他们由政府出资创办，按行政单位一样给予人事编制，拨业务经费，受政府委托承担一定的社会管理职能。他们向社会提供的服务是无偿的，原则上不向服务对象收费，或者只收取少量管理费或工本费，绝不能追求盈利。总之，中介组织都是为市场主体服务、为维护市场秩序服务、为消费者服务的专业性机构，本身不从事实物性生产经营活动。随着市场经济的发展，社会中介组织发展很快，数量很大，作用也十分重要，因此成为市场体系的重要组成部分。在中介组织中，还有一个非常重要又很特殊的部分，那就是由企业、事业和中介机构及自然人自愿参加而组织起来的行业管理组织，例如行会、商会、协会等，也属于非营利性的社会团体法人，具有与其他社会主体沟通的功能，发挥着行业自律性管理的作用。这就是行业自律管理的中介组织，在中介系统中具有非常重要而独特的地位和作用。

关于中介组织产生和发展的理论，国内外学者作了较多的研究，主要的观点有以下几种：

(1) 布劳对于社会组织的“互益学说”。美国当代著名社会学家布劳认为，社会组织可以划分为四种基本类型：一是经营型组织，即以谋求利润最大化为目标的企业组织；二是互益组织，主要是指谋利于成员的组织，如职业组织、行业协会、工会、政党、文艺团体、兴趣团体和教会组织等；三是社会服务组织，主要是指那些致力于服务对象的利益的组织，如学校、医院等；四是公共服务组织，主要是指服务于社区公共利益的组织，包括政府、军队、科学院、图书馆和博物馆等。

(2) 海曼对于协会的“共同特征说”。英国协会管理专家斯坦利·海曼认为给协会下定义十分困难。因此，他不力求给协会下一个完美的定义，而是概括出协会所具有的一些共同特征，以此来划定协会的范围。海曼提出，协会主要具有如下共同特征：一是成员致力于某些共同目标；二是经费不仰仗于官方；三是首要目标不在于获取最大利润；四是成员有随时退出的自由。海曼的界定说是根据西方社会协会的特征归纳而来的，它的要旨在协会的民间性和非营利性。

(3) 王云伍和麦基佛对于社团的“特殊目的说”。王云伍在他编撰的《社会科学大词典》中指出：“在社会学中比较常见的用法是，社团系指人们为了追求某种或多种目的而组织成的一个团体，比如工会、商会、社会学学会之类。”接着他又指出：“社团当作一种实体或正式组织，通常是依其功能来予以分类，例如职业的、宗教的、娱乐的、文化的等等”。与王云伍的观点相似，麦基佛认为：“社团是这样一种团体，它作为社区内部的一个器官，是为了达到一定的特殊的目的并发挥作用而人为地组织起来的。社团成员只是部分地具有共同意识而已”。

(4) 杜尔凯姆对于集团的“相似一致说”。杜尔凯姆将集团分为两种：一种是建立在相似一致基础上的集团，他称之为机械一致，如建立在体格类似、语言类似、年龄类似、习惯类似、定居地类似、信仰类似等等之上的集团；另一种是建立在劳动分工一致基础上的理性一致，这种一致建立在同一集团的人互相依赖的基础上，他们的任务也是互为补充的，他把这种他认为高于前者的一致形态称作“有机的”一致。

(5) 新增长理论与可持续发展战略。保尔·罗默和罗伯特·卢卡斯倡导的新增长理论基础上形成的可持续发展战略，认为仅仅依靠国家机制与政府组织和市场机制与企业组织这两套社会发展的基本工具，是难以解决政府失灵和市场失灵问题的，因此难以保证人类社会的可持续发展。只有加入非政府组织与社会机制这第三个社会工具，才能较好地解决政府失灵和市场失灵问题，实现人类社会的可持续发展。非政府组织就是指既不是政府也不是企业的民间社会组织，是可用于人类发展的第三种社会工具。

上述五种学说，从各个侧面道出了中介组织的特点。协会的成员具有共同特征，协会是中介组织的重要组织部分。中介组织也是一种“互益组织”，成员为着实现一种特殊目的而自愿参加，是一种同类相聚的群众性组织。大多数中介组织是非营利性民营机构，发挥社会机制，弥补政府失灵和市场失灵的缺陷，保证和促进人类社会的可持续发展。因此，也可以把中介组织说成是发挥社会机制的具有共同特征、特殊目的和互益作用的非政府组织。

中介组织最典型的特征是它的服务性、中介性和非政府性。中介组织以向社会提供服务为宗旨，本身不从事商品生产和商品经营。以行业协会为例，其服务的形式主要有如下一些：一是研究和制定本行业的发展规划和经济政策，其中包括产业结构调整政策、产品结构调整政策、技术发展政策等。二是促进会员企业之间的联系和交往，总结和推广会员企业中的先进经验和典型事迹，组织会员企业产品的展览、展销，为会员企业之间的经济与技术协作牵线搭桥，促进会员企业提高管理水平，防止会员企业之间盲目的、过度的、不公平的竞争，使会员企业在协作、联合中共同进步。三是在会员企业之间开展有关提高管理水平、改进技术等方面的咨询活动，为会员企业经常提供国内外先进的管理方法和管理技术的经济情报，指导会员企业如何从管理思想、管理组织和管理手段等方面进行改进、改革和改造，努力建立现代企业的管理制度。四是根据会员企业的需要，定期或不定期地为他们培训各类专业技术人才、管理人才，提高全体会员企业职工的文化素质。五是增进会员企业之间的团结，协调会员企业之间的关系，调解会员企业之间的矛盾和纠纷，维护全体会员企业合法权益。六是负责行业管理的监督和检查，其中包括人财物和供产销等方面的监督和检查。七是开展行业检查和行业评比，提高产品的质量，推广名牌产品，维护会员企业的形象和增强会员企业的信誉。八是定期或不定期地举办一些行业所关心的理论和实践研讨会、形势分析会，组织参观访问，开展检查、评比，编办一些必要的书刊等。可见，中介组织提供的服务，范围是非常广泛的。社会各行各业需要什么，市场中介就服务什么，现代经纪人就经纪什么。完全根据市场需求来开展中介服务活动，如市场调研、

经纪代理、资产评估、资信评级、帐目审核、资金结算、风险分担、交易策划、纠纷仲裁、广告传媒、市场监督、背景调查、估价测量、融资支撑、购买证券、代理服务等等。这些中介组织所提供的服务，在维护市场公平、公正、公开的秩序，保护交易各方的合法权益，优化决策和管理，便利交易活动，缩短交易时间，降低交易费用等方面起着重要的作用。

市场中介组织提供的服务有三方面的特点：一是知识密集性。现代市场经济要求中介组织成员要受过较高的文化教育，具有较多的经济、管理、法律和专业知识以及丰富的实践经验，又拥有进行中介服务的现代技术手段，才能进行有效的中介服务活动。现代的中介组织在商品生产和商品流通领域，以灵敏的市场信息和较准确的商品判断，为买卖双方进行中介服务。二是成本低廉性。中介组织既不生产商品，又不经营商品，他们投入资本金只是购买如电脑、传真机等现代技术手段和开展业务所需要的房舍、交通工具及办公用品，与其他经济实体相比，无需大量的资本投入。中介组织的成员凭借自身的知识为社会各界服务，付出的是智力劳动。因此，他们的服务成本（费用）中绝大部分是智力消耗和必要的物质耗费，虽然其价值也是很高昂的。但是，由于专业性强，在本领域内服务面广，加上运用现代科学技术手段，中介服务活动高效、快速，所以，每项中介服务成本，与服务对象自身完成这项业务的花费相比，成本是相当低廉的。这样不仅使接受服务者节约了费用，而且大大节约了社会劳动。三是服务高效性。由于中介组织的专业人员都是市场经济发展的大潮中涌现出来的精明能干的人物，其中中介机构的核心骨干，应该是该领域的专家，拥有丰富的知识，精于业务，善于筹划。中介机构有广泛的联系渠道，能够掌握大量的市场信息，专门化的作业，积累了丰富的经验，业务熟练，效率很高。因此，他们不仅为接受服务者节约了大量的资金与时间，而且也为自己带来较丰厚的收益和酬金。在发达国家，中介机构属于高收入行业。

中介组织的另一个特点是中介性。中介组织虽然数量庞大，作用也很重要，但它不是一个独立的社会主体。而是处于各社会主体之间，为之提供服务的社会组织。本身不是独立的社会势力，也不追求单独的社会利益。而是为协调其他社会主体的利益提供服务，在这种协调服务中求得自身的发展。中介性还表现为中介组织的权力既不来源于法律规定，也不来源于政府授予，而是来源于其他社会组织的委托。只有得到委托，中介组织才能开展业务；只有进行了服务，才能获得报酬。有别于政府服务的全面性和税收的强制性，也不同于企业的自主生产和经营以及通过商品交换取得利润。可见中介组织的服务是建立在其他社会主体的自主自愿的委托授权基础上的，没有法定的强制性。中介组织的收入是所提供的服务过程中消耗的劳动的报酬，是通过直接的劳动交换而不是通过商品交换实现的。

中介组织的第三个特点是非政府性，即中介组织的大多数是非官方的民间组织。中介组织不属于行政组织系列，也不属于企业组织系列，而是与它们相互依存的独立的社会组织。作为民间组织，它发挥的是社会机制，有助于协助政府和企业解决政府失灵和市场失灵的问题，因而关系到人类社会持续发展及其可待续发展战略的实现这一重大的社会问题。

## （二）中介组织的分类

随着市场经济的发展和社会管理现代化步伐的加快，中介组织的触角已经延伸到了科学研究、教育、文化、体育、卫生和公共福利等各个方面，与之相对应的中介组织包括各种研究会、学会、基金会、协会、联合会、俱乐部、联谊会、经纪人、交易所、民间社团和咨询机构等，我们称这类中介组织为狭义的社会中介组织。与市场运行直接相关的中介组织有会计师事务所、审计事务所、资产评估事务所、律师事务所、消费者协会、税务事务所、国有资产经营投资公司等，我们称之为市场中介组织。广义的社会中介组织除了包括狭义的社会中介组织之外，还包括市场中介组织。在此研究报告中，一般所说的社会中介组织是取其广义的概念。

社会中介组织发展到今天，已经形成了相互分工、相互协作的，包含一系列子系统的庞大的社会中介系统。中介系统主要有社会中介组织和市场中介组织两个一级子系统组成，这两个一级子系统下面又有二级子系统、三级子系统，确实是一个复杂的系统体系。社会中介子系统的构成从大的方面可分成科技、教育、文化、艺术、卫生、体育、公共福利部门的各种中介机构。市场中介子系统主要有以下几种中介机构：一是行业自主性中介系统。主要有行业协会、同业公会和商会等。这些机构是由工业企业或商业企业自下而上自发地组织起来的行业自律性机构。其主要职能是维护工商企业的合法权益，向会员企业提供经济信息、市场预测、技术指导、投资导向、法律咨询、人员培训等方面的服务；沟通国际联络渠道，协调对外经济交流和贸易活动；代表会员企业的利益，向政府反映意愿和建议；协调厂商关系，调节商务、贸易和法律方面的纠纷和争端；依据市场规则制定行规或公约，约束成员的市场行为，实行集体自律，反对和制止不公平竞争。二是市场行为监督中介系统。主要有会计师事务所、律师事务所、审计事务所、税务事务所、公证和仲裁机构、资产和资信评估鉴定等监督机构。这些机构的主要职能是规范市场行为，监督市场主体按照公平、公正的原则进行公开竞争，反对欺诈，评价和审查企业的行为，并调节市场纠纷。三是市场活动咨询中介系统。主要有信息咨询公司、营销策划公司、广告公司、企业诊断中心等。这些机构的职能在于为市场主体提供各种咨询、信息、评估、预测、展望、策划广告等服务。市场经济的本质是竞争，竞争要求市场主体尽可能地掌握全面、准确的市场信息。如果全靠竞争者自己去收集，那就需要大量的人力、物力和时间。只有借助市场中介机构的力量，才能及时、省事地得到所需信息，又能广泛地利用“外脑”的智慧，使自己处于不败之地。因此，是否善于利用市场中介机构，是衡量市场主体经营管理水平的重要标志，也是竞争者能否取得主动权的重要原因。四是为市场活动提供经营性和技术性服务的中介系统。主要有经纪行、技术交易所、报价系统、计算中心、结算中心、典当行、拍卖行等。它们的功能主要是直接为市场交易活动的顺利进行提供方便和服务。这对市场主体是十分重要的，充分利用它们的功能，则会使市场交易高效、准确、安全。经纪行集中了供、销双方的信息，可以很快地沟通供销、促成交易。良好的报价、计价和结算，就

可使交易双方及时、方便、安全地实现钱物交割，避免大量现钞在社会上流通，防止由此引起的不测事件。典当行和拍卖行为企业和公民个人在生产经营或生活中遇到临时性资金困难时，以暂时不用的物资、资产或有价证券等变现提供方便途径。这显然有利于搞活市场，搞活经济。五是监督市场活动的中介系统。主要有市场公正交易委员会、消费者协会、商品检验中心、质量检查中心、计量检查中心等。它们的主要职责有两个方面：一是保护市场主体的合法权益；二是监督市场交易双方的行为。它们的作用在于既防止交易者以次充好、缺斤少两的做法欺骗消费者，又防止交易双方互相欺诈，从而保证市场公正交易、公平竞争，稳定经济运行秩序。六是为劳动力的就业和再就业提供服务的中介系统。主要有职业介绍所、人才交流中心、留学归国人员服务中心等。其主要职责是沟通用人单位和求职者之间的联系，为专业人才的合理流动和劳动力的就业提供服务。它们的业务还有对待业人员、下岗职工进行再就业的职业培训和职业教育，促进劳动力的再就业和社会劳动在各部门实现合理配置。对学成归国的专业技术人员与需要高级人才的单位提供双向服务，协助其实现双向选择。这一切都对改革人事管理体制、劳动用工制度、人才合理流动、吸引海外学人归国服务有巨大的现实意义和作用。七是为市场主体提供保管、安全服务的中介系统。主要有证券登记公司、贵重品代保管公司。伴随着市场经济的发展，出现了各种有价证券。而有价证券的保管和转手，必须严防丢失或受骗，只要充分利用证券登记公司的功能，就能做到万无一失。同样，黄金、白金、钻石、字画等贵重物品的妥善保管、防止失窃，也是每个拥有者所十分注意的，应运而生的贵重物品代保管公司就提供这种服务。这些中介组织的服务，为增强市场安全提供了有力保证。八是金融中介组织，主要有各种银行、保险公司、信托投资公司、投资基金、证券交易所及金融行业的自律性行业管理协会等。这些中介机构为社会主体提供了资金融通的渠道，并对资本运行进行必要的监督和控制，在促进经济发展和监督经济运行中发挥着重要作用。九是国有资产投资经营公司。这是我国特有的中介机构，它在深化经济体制改革、建立社会主义市场经济体制中具有特殊的作用。它介于政府与国有企业之间，是一个具有双重性质和职能的特殊的中介机构。对政府，国有资产投资经营公司是受委托管理和经营国有资产的特殊企业，承担着管理和运营国有资产，实现其保值和增值的经济目标，更重要的是它还担负着加强社会主义经济基础的社会职能。对企业，它是国有资产的所有者代表，是具体运用国有资产的投资主体和经营者，是行使国有资产的所有权、控制权和收益权的法人实体。这对改变计划经济体制下政府直接管理企业的局面，促进政府机构改革和职能转化有极其特殊的功能，同时，对国有企业实现转轨改制、建立现代企业制度和实现国有经济的战略性调整有非常重大的现实意义。

以上是从系统构成的角度对社会中介组织进行的分类。国内外学者，对中介组织还有许多分类方法：

1、根据服务的对象划分为如下三大类：

第一类是直接为各市场主体提供各种服务的机构。主要有为企业公平交易和公平竞争

而提供财务会计咨询的会计师事务所、审计师事务所；为企业股份制改造提供评估服务的资产评估机构；为企业工程咨询服务的投资评估机构；为企业和家庭提供法律咨询服务的律师事务所；为基本建设提供服务的测量师事务所；为房地产交易提供服务的土地、房屋评估机构；为促进市场发展的信息咨询机构；为调节市场纠纷的协调机构；为监督市场活动服务的质量检查、计量、生产检验等生产服务机构等等。国家通过严格的资格审查批准其经营资格并监控这些中介组织的活动，促使这些组织按法则从事公正、有效的咨询服务工作。比如政府为保证税收的合理而要求企业提供有关机构审核评估的财务报告、企业上市股票或破产清算需要资产评估报告，这些工作就需要市场中中介组织客观公正地如实评估。

第二类是直接为各种市场交易活动服务的经纪人组织。经纪人分自然人经纪人和法人经纪人。自然人经纪人是指单个人的经纪人，有商品交易经纪人、金融市场经纪人、期货市场经纪人、房地产经纪人、保险业经纪人、外贸经纪人、旅游服务经纪人、科技成果转让经纪人，以及文化、艺术、体育、书刊出版经纪人等。法人经纪人是经纪人的公司化或组织化，它起的是经纪人作用，但不是单个的人而是一个公司。法人经纪人在国际上最有代表性的是证券交易所和投资基金委员会。在生产要素市场上，大的经纪人公司如证券交易所、房地产交易公司、人才交流中心等既是市场活动走向高级化的结果，同时也具有生产要素交易中的中介组织属性。通过他们把某种生产要素的交易组织起来，并使其规范化。国家制定严格而又具体的交易规则，通过这些中介组织去执行。

第三类是行业协会、同业公会和商会，即以某类商品、劳务的生产经营者为基础，由有关企业或个人自愿参加协商共事的民间组织，例如纺织业协会、手工业者联合会、出租车协会等。其宗旨是维护协会成员的共同利益；其主要功能和作用是制定本行业内的规章制度，以维持本行业从事活动的正常秩序，加强本行业经营活动的自律性；协调行业内部的各种关系和协调解决内部的纠纷；代表会员加强与政府的沟通，向政府有关部门提出要求、意见和建议；开展各种形式的服务，比如组织行业的信息收集、分析、处理和发布工作，为企业组织人才培训和交流，为企业进行技术和管理的咨询服务，推行本行业有关产品的国家标准和国际标准等。由于行业协会的职能特点，它在当代世界各国经济发展中发挥了巨大作用，从而受到高度重视并获得了广泛发展。在日本几乎所有的行业都成立了全国性的民间经济团体，各种协会纵横交错，对于日本行业管理水平的提高和经济发展起着积极作用；在美国各行业都有自己的行业组织，目前约有 20 多万个行业协会，其中近 2 万个是全国性或地区性行业协会。可以说，行业协会是现代市场经济条件下行业管理中最主要的组织形式之一。

## 2、根据服务的性质和特征划分为以下三类：

一是评价、审查型。这类中介组织具有评价和审查企业行为，确保企业开展公平、公开竞争，规范和帮助社会和个人维护权益的社会监督性职能。如律师事务所，会计、审计事务所，公证和仲裁机构，资产评估机构等。这些中介组织的评价、监督和审查职能正在经历一个由“官方”向“民间”转化的过程。这些中介组织本身属于民间性质，但它履行

的上述职能是依法行使的社会功能。我国计划经济体制下，这些职能是由政府直接行使的。随着向社会主义市场经济体制的转化，政府机构改革和政府职能的转变，原先的直接管理转为间接管理，上述评价、审查和监督的职能则从政府转移出来，由社会中介组织既承担。

二是咨询、服务型。这类中介组织为企业 provide 多方面预测、预警、报价、技术交易等服务的咨询服务，如信息中心，经纪人事务所，技术交易所，报价中心，计算中心等。这类中介组织多数是为企业参与市场竞争进行着“穿针引线”、“探听虚实”的前瞻性服务工作，能在很大程度上为市场主体节省时间和资金，降低社会交易成本，颇受企业的欢迎。

三是自律、自治型。这类中介组织由企业及个人自愿组成，对内进行行业自律性管理、对外代表本行业进行沟通、协调，如商会、协会、联合会等中介组织。它们一方面维护成员的合法权益，开展相互间的经济信息、市场预测、法律咨询、人员培训等服务；另一方面也根据市场规则和政府政策、法规，制定行规和公约，约束行业内成员的市场行为，并且结合行业特点，向政府反映意见和建议，为政府制定政策和法律、法规提供依据。

3、根据组织形式划分为以下五类：一是团体型。比如全国工商联，它作为官方性质的社会团体，在企业与政府之间进行协调和服务，同时又作为民间商会对会员进行自律管理，并对外进行经济技术交流与合作。二是行业型。这类中介组织是企业自下而上组织起来的行业性机构。例如，各种行业协会。其中，中国食品工业协会、中国技术包装协会、中国有色金属加工工业协会最为典型。三是公司型。这类中介组织很多，业务范围很广。包括期货交易所、信托公司、证券交易所、经纪人事务所、咨询机构、劳务公司、广告公司等。四是事务型。例如律师事务所、会计师事务所、审计师事务所、资产评估事务所等为社会提供专门性服务或监督管理活动的中介组织。五是社区型。它们为特定社区内的公司、企业服务，提供信息咨询，开拓国内外市场，以及在文化、教育、民众事务等方面提供服务。这种服务一般不收费，它是政府为当地的企业提供服务的桥梁。

4、根据在市场经济运行中的服务功能划分为以下五类：一是公平维护型。例如会计师事务所、审计事务所、资产评估机构、资信评估机构等为维护市场公平竞争、平等交易的中介机构。二是市场发展型。例如商标事务所、广告服务机构、企业和工程咨询机构、信息服务机构、投标招标服务机构、结算中心等为市场发展提供服务的中介机构。三是公证仲裁型。例如律师事务所、公证处、仲裁机构、计量和质量检查机构等为调节市场纠纷、保证市场正常运转的中介机构。四是市场沟通型。例如经纪公司的经纪人、证券公司、保险公司、期货交易所、职业介绍所、人才交流中心等沟通市场交易活动的中介机构。五是行业自律型。例如商会、同业公会、行业协会等为扩大交流协调企业之间经济关系的自律性组织。

5、根据主要职能划分为以下六类：一是自律、维权、服务型。如行业协会、同业公会、商会等中介组织。其主要职能是维护会员企业合法权益，提供经济信息、市场预测、技术指导、投资导向、法律咨询、人员培训等方面的服务，依据市场规则制定行规或公约，实行集体自律，反对不公平竞争等。二是评价、审查、监督、调解型。如会计师事务所、

审计师事务所、公证和仲裁机构、资产和资信评估鉴定等监督组织。主要职能是评价和审查企业行为，监督其按公平、公正的原则进行公开竞争，反对欺诈，并调解经济纠纷。三是综合咨询服务型。例如为企业提供信息、评估、预测、方案、策略等多方面服务的各类咨询组织。四是市场交易活动便利服务型。例如技术交流站、报价系统、计算中心等为市场交易活动的顺利开展提供方便服务的组织。五是防欺诈、保护市场公平型。如消费者协会、商品检验中心、质量检查所、技术检查站等监督市场活动的组织，其主要职责是反对弄虚作假欺骗消费者，保护市场公平竞争、公平交易。六是生产要素流动促进型。如职业介绍所、人才交流中心、期货交易所、期权交易所、证券交易所、拍卖机构等组织。主要职责是促进生产要素流动，对待业人员进行再培训等。

#### 6、从社会功能上可以分成以下四类：

一是直接为市场交易活动服务的组织。这类中介组织包括期货交易所、证券交易所、典当行、保险代理人、保险经纪人、房地产交易所、职业介绍所、人才交流中心、技术成果交流中心、产权交易中心、物资贮存批发中心等。该类中介组织的产生，与生产要素的市场化程度不断提高密切相关。它们为资源通过市场来实现优化配置提供服务、监督、沟通、调节等服务，为各种生产要素的流通交易提供正当的渠道、合法的场所、平等的竞争环境以及必要的规范，从而保证市场机制调节作用的正常发挥。

二是为保证市场公正交易、公平竞争，为交易双方提供公证、仲裁、监督等服务的中介组织。这类中介组织包括会计（审计）师事务所、律师事务所、公证处、保险公估机构、仲裁委员会、资产评估中心、资信评估机构等。该类中介组织依据有关法律、法规，对当事人经济往来中所涉及的大量的权利、义务关系，实施社会化服务。通过这类中介组织，使市场中的经济往来关系形成自律性约束体系，达到维护全社会经济利益和维护社会经济秩序的目的。

三是为协调和约束参与市场活动的各个企业与各行各业人员行为的、行业自律性的社会协调组织。这类中介组织包括各种行业协会、商会、企业家联谊会等。该类中介组织围绕市场经济主体——企业开展业务活动，它们的业务大多属于调整利益分配，改善人们的社会关系的自律性管理。随着我国市场经济的发展，政府部门的精简和职能的转换，这类中介组织在社会经济中的作用将越来越明显。通过这类中介组织，协调会员单位之间的经济利益，同政府有关部门进行对话，传递政府信息，沟通国内、国外同行业之间的各种信息，促进企业之间的联系，成为政府制订法规、加强宏观管理、解决社会矛盾、维护社会安定的参谋和助手。

四是提供沟通服务的中介组织。为社会主体之间的交易提供沟通服务，使交易双方节省人力、物力和时间，从而大大减低社会交易成本。主要有科技、教育、文化、体育、卫生、和公共福利方面的中介机构，包括各种学会、研究会、评估机构、俱乐部、残联等。沟通科技、教育、文艺、体育以及残疾人与社会的联系，密切科技与生产相结合、促进科教文卫产业化、改善社会公益事业，提供捐资集资渠道。这些中介组织活动范围广阔，并

且可以开展国际性的沟通协作。

## 二、我国社会中介组织的现状及分布

### (一) 总体数量分析

我国社会中介组织是从改革开放之后才迅速发展起来的，时间短，速度快，变化大，领域广。过去对中介组织的研究不够，缺乏全面、准确的统计资料。国家对中介组织的管理职能分散在几个政府职能部门，相互分割。在这种条件下得到准确的、最新的中介组织的总量指标是相当困难的。我们采取了访问调查和文献调查两种手段，从多个方面获取数据，然后进行加工分析，得出全国总体和部分省、市的资料。对于主要的社会中介组织，则查阅了大量的资料，对其规模和现状作了较为深入的研究。目前我国取得执照资格和注册登记的各类市场中介组织约有 36 万多个（贾履让·1997）。其中市场中介组织约 20 多万个，它们主要是会计师事务所、审计师事务所、税务事务所、资信评估机构、证券、期货、产权、房地产交易所、律师事务所、公证和仲裁机构、职业介绍所和人才交流中心、信息咨询机构。社会中介组织约 10 多万个，主要是科学技术中介、教育中介、文化中介、卫生中介、体育中介和社会保障方面的中介。还有数以万计的各种行业协会、研究会、促进会、联合会及消费者权益保护组织。它们有的属于社会中介，有的属于市场中介，根据其行业性质而定。但是，有资料表明，在我国事实上存在并在一定范围内开展业务而未进行注册登记的中介组织却在 200 万个以上，其中仅农业协会就多达 150 万个以上（姜永斌·1998）。这是近年来出现的一种适应农村市场经济需要的中介组织，发展十分迅速，但缺乏必要的组织管理，处于自由发展的状态，尚未对其进行归口管理。各地的实际作法是由政府主管农业的职能部门登记管理，但农业协会涉及到生产、技术、供销、市场、加工、运输、储存等广泛的领域，农业部门是难以统管的。对这个新问题，我们的意见是就中介组织的性质而言，它是无上级的机构，只要依法成立并开展业务活动，就应该算作中介组织。无需有一个业务主管部门，但必须到工商行政管理机关进行注册登记，领取执业凭证。为保证农业协会的健康发展，各相关部门应予以业务指导。建立各级农业中介协会来统一进行行业自律管理，并与同级政府进行对话。还有民办非企业单位约 70 多万个，它们也属于事实上存在的社会中介组织。

我国社会中介组织发展很快，分布也很广，全国各省、市、自治区都建立了相应的社会中介机构，不同程度地发挥着其社会管理职能。现将中国社会中介组织在各省、市、自治区的分布列表如下：（见下表）

中国社会中介组织数量与分布表

	文化与科研中介	教育中介	体育中介	合计
全国性中介	1062	63	99	1224

地区性中介	10492	1074	1354	12920
其中：北京	329	55	56	440
天津	216	25	33	274
河北	386	29	68	483
山西	248	14	50	312
内蒙	291	18	32	341
辽宁	271	32	38	341
吉林	352	34	39	425
黑龙江	362	17	41	420
上海	299	31	45	373
江苏	490	58	79	627
安徽	339	27	40	406
浙江	410	40	62	512
福建	448	63	60	571
江西	318	20	34	372
山东	584	74	82	740
河南	306	38	33	377
湖北	546	46	52	644
湖南	372	28	37	437
广东	340	76	6	422
广西	413	37	38	488
海南	165	10	14	189
重庆	225	35	29	289
四川	516	45	63	624
贵州	329	18	37	384
云南	362	28	39	429
陕西	360	29	57	446
西藏	37	1	6	44
甘肃	455	94	68	617
青海	264	18	44	326
宁夏	196	11	31	238
新疆	263	23	41	327
总计	11554	1137	1453	14144

注：(1)资料来源：《中国社会团体组织大全》专利文献出版社 1998. 10.

(2)数据中未列入工、青、妇和宗教团体。

从上表可以看出，社会中介组织的发展程度与省市自治区的人口和经济、社会发展水平有很密切的关系。社会中介组织超过六百个的有山东、湖北、江苏、四川和甘肃五个省，华东两个，华中一个，西南和西北各一个。除甘肃外，这几个都是人口大省，且经济发展水平在全国上游之列。甘肃省虽然人口和经济在全国中下水平，但是其科学研究和文化艺术比较发达，决定了其社会中介组织的发展程度为西北之冠，全国第五。在四个直辖市中，北京第一，上海第二，重庆第三，天津第四，与它们的人口、科研、文化和经济发展水平基本是一致的。只是重庆市有点特殊，它的人口为直辖市之冠，但因是新成立的直辖市，经济、社会发展水平与其他直辖市相比，还是有一定差距的，因此，其社会中介组织的发

育程度也比较滞后。从六个大行政区来看，华东七省市社会性中介最发达，平均 514 个；其次是华中六省，平均 431 个；东北三省以平均 395 个居中，以下是华北五省、市、自治区，平均 370 个；西北五省，平均 333 个；中介组织数量最少的是西南五省区，平均只有 295 个，原因是西藏的社会中介组织发展处于起步阶段，只有 44 个，加上重庆市从四川分列出来，致使平均数量降至各大区之末。从大趋势来看，这与各大区经济发展水平还是有一定关联度的，华东和华中，在改革开放以后，经济发展走在全国的前面，因此社会中介组织的发育程度也较高。西北和西南，经济发展相对滞后，社会性中介组织的发展水平也较低。可见，社会中介组织发展的基础是经济、社会的发展，而社会性中介组织的发展，又会反过来推动经济和社会的发展。

## （二）社会中介组织在典型省、市的分布

随着经济体制改革的深入发展，各种市场经济中介机构在全国各地迅速产生并发展，数量达百万计，并且在不断地变化之中，准确统计这些中介组织在各地的分布是十分困难的。我们采取典型调查的方法，分别选择了四个中央直辖市、三个省会城市和三个经济中心城市以及三个省的数据，来大致概括全国的市场中介组织状况。

### 1、京、津、沪、渝的中介组织：

首都北京是政治、文化中心城市，也是经济发达的城市，这就为社会中介组织的发展提供了良好的基础。北京的社会性中介组织有两个部分组成，一是全国性的中介组织，基本上设在北京，据有关资料表明，这类社会中介组织共有 1224 个。二是北京市所属区、县的中介组织，共有 440 个。从这个角度来看，北京的社会中介组织是最发达的。全国性的社会性中介组织主要办事机构设在北京，其对社会、经济发展的推动功能首先在这里发挥，进而延伸和幅射到全国。而北京本市的社会中介组织又占直辖市的首位，这既是北京市经济、社会发展水平的体现，也是北京经济、社会发展水平高的原因之一。北京的市场中介组织共有 3177 个，各种类型都具备了，并且素质较好，在促进社会主义市场经济发展方面发挥了重要的作用。在北京，信息咨询中介机构达 1700 多家，还有国外咨询公司驻京办事处 50 多家，这是北京中介组织的一个特点。信息咨询业的发达，在一定程度上保证北京在经济、社会发展决策的科学、正确，使北京市在两个文明建设中走在全国前列。北京市很重视对中介组织的培育和发展，在会计师、审计师事务所脱钩改制工作中，北京积极主动，认真布置、督促、检查，狠抓落实，改制工作走在全国前列，继深圳和海南省之后，北京是第三个完成这项工作的。

天津市的社会中介组织共有 274 个，其中社会科学方面的学会、研究会有 104 个。市场中介组织约 1300 多家，约为北京市的二分之一强，是直辖市中最低的。这与天津市的具体条件是相适应的。在直辖市中天津从人口、面积、国内总产值等方面都是最低的，虽然

是较早的直辖市，由于历史原因，天津市在经济社会发展中欠帐较重，虽然改革开放后天津的经济社会发展速度有很大提高，经济和社会发展水平达到新的高度，但与其他直辖市相比，还是有一定差距的。这次较大幅度的提高职工工资中，天津是需要由中央政府转移支付的省市之一。建国以来，天津的社会科学研究走在全国前列，涌现出许多国内外有较大影响的学者，获得国内先进水平的科研成果。社会科学的发展，得益于天津社会科学工作者及其学会、研究会等中介机构的勤奋努力和卓有成效的组织工作。为了加快经济和社会的发展，天津市必须狠抓市场中介组织的健全与发展，大力培育中介市场，为中介组织的健康发展创造一个良好的外部环境。

上海市的社会中介组织共有 375 个，在直辖市中名列第二，居首都北京之后，这是正常的。虽然上海市在人口和经济发展水平超过北京，但在社会发展水平方面，北京则高于上海。而上海的经济中介组织则比北京多，共有 8800 多个。其中，咨询机构 7800 多家，各类市场交易所 600 多家，会计师事务所、审计师事务所 130 多家，律师事务所 220 多家，经纪公司 10 多家，公证机构 20 多家，还有几家国外的中介机构，也落户于上海。上海的经济中介组织数量为直辖市之冠，这充分表明了上海的经济发展水平走在全国的前面。上海市党政领导对中介组织十分重视，责成职能部门调查研究，扶持发展，为全国提供了不少有普遍借鉴意义的经验。

重庆市是最新的一个直辖市，其人口为四个直辖市中最多的，所辖市、县也是最多的。社会中介组织有 289 个，市场中介组织有 1000 多个。可以看出，重庆市的中介组织发育水平是较低的，与其人口和经济、社会发展水平不相适应，这与过去重庆作为一个省辖市，在社会中介组织的发展方面受到一定的制约有关，比如，注册会计师协会按现行政策，就只能设在省会城市，其他一些中介组织的自律性管理组织也是如此。成为中央直辖市后，重庆市的社会中介组织会有巨大的发展空间。为此，重庆市今后有必要把培训和发展社会中介组织作为促进改革开放、促进社会主义市场经济发展的重要工作来抓，学习上海、深圳和青岛等地的经验，促进与监督并重，使重庆市的社会中介组织尽快发展起来，发挥其维护和推动经济发展的功能。

## 2、部分省会城市的中介组织

在全国省会城市中，我们选择了济南、广州和哈尔滨三个城市作典型分析。

济南的社会中介组织共有 280 多家，门类齐全，已形成体系；市场中介组织有 2000 多家，其中：市场运行监督中介组织约 100 家，经济咨询组织 600 家，市场公平交易组织 150 多家，劳动力市场中是组织 100 多家。合计起来，广义的社会中介组织共 2400 多家。如果加上农业领域里的各种协会、联合组织，则有几千家。山东是人口大省，改革开放以来经济发展也比较快，在基础设施建设方面下了很大的功夫，取得了显著的成绩，为吸引外资打下了良好的基础，有力地促进了山东对外开放的步伐，从而带动了市场经济的发展。山东省的农业发展在全国是比较快的，尤其是特色农业甚为突出。在这个过程中，社会中介

组织发挥了重要的作用。作为山东省的省会，注册会计师协会等中介组织的行业管理协会都设在济南市，它们负责对全省中介机构的行业自律性管理。济南市在城市建设方面也是比较突出的，这与为城市建设服务的中介机构的努力是分不开的。

广州是我国改革开放的前沿城市，在发展市场经济方面起了带动、示范作用。社会性中介组织的发展方面，也同样走在前面。广州市现有各类中介机构 10000 多家，在全国省会城市中是名列前茅的。广州的中介机构中以经纪机构为最多，有 5000 多家，在科技、房地产、信息、运输、金融、文化、旅游、体育等领域发挥中介作用，是一支突出的中介队伍。其次是科技中介，数量多达 2500 多家，足以显示该市在技术引进和技术交流方面所达到的水平。金融中介机构有 2000 多家，促成广州金融市场的活跃和高效。有房地产中介公司 1000 多家，在一定程度上说明了广州房地产商品化的水平也是令人瞩目的。劳动就业中介机构约 500 多家，市场机制为主配置劳动力的渠道已经形成。广州的信息咨询机构 1000 多家，且多数是以信息公司的组织形式开展业务，实力非常雄厚。广州市党政领导对社会中介组织的发展有超前的认识，作为健全市场体系的一项重要内容来对待，积极创造市场中介发展的条件，也很注重对中介组织的管理和监督，对存在问题，运行不规范的中介机构，及时对中介机构进行整顿。1998 年广州市对鉴证类中介机构进行了资质审核和评级工作，这在全国是动手比较早的。国务院于今年十月发出通知，在全国范围内开展对鉴证类中介组织的整顿。

哈尔滨是东北边陲重要的工业城市，其经济地位很重要。改革开放以来，经济社会发展较快，相应的中介组织发展也比较快，现有各类中介机构 4000 多家，其中国有性质的 1500 多家，集体性质的 1400 多家，股份有限公司 700 多家，有限责任公司 150 多家，联营性质的 140 多家。这些中介机构在社会经济生活的各个方面发挥着沟通、协调、监督、服务功能，成为政府与企业、企业与企业、企业与市场之间联系的桥梁和纽带。哈尔滨中介组织发展的特点是经济鉴证类中介机构发展最快，现有会计师事务所 20 多家，审计师事务所 30 多家，律师事务所 50 多家，公证机构 10 多家，发挥了对市场主体经济活动的审查、监督和公证作用，这是与市场经济发展的要求相适应的。其次是交易中介机构发展已有相当规模，证券机构 20 多家，基本形成了证券交易中心、证券登记公司和证券商三位一体的证券市场体系。期货交易所、资产交易所都已初步建成，经纪人形成一定规模，活跃在商品交换之中。第三是信息咨询中介发展十分突出，现有咨询机构达 3000 多家，其中技术信息咨询机构约 2000 家，广告公司 700 多家，房地产信息机构 200 多家。在技术交流、高科技产业化和住房商品化中起到了重要的促进作用。

3、经济中心城市中介组织，我们选择了青岛、深圳、大连三个城市进行了典型调查研究。

青岛作为山东省的经济龙头，是最早的沿海开放城市和计划单列城市，也是华东地区重要的经济中心城市。改革开放以来经济、社会发展走在前列，为国家作出较大的贡献。

青岛在全国比较突出的特点是实施了名牌战略，培育出了几十个国内名牌产品和企业，其中海尔、海信、奥柯玛、青啤、双星等在国际上都有较大的知名度和美誉度，这些名牌产品和名牌企业的成长过程中，中介组织发挥了很重要的作用。海尔集团和澳柯玛集团的前身都属于青岛市二轻局，在体制改革中二轻局改制为二轻总公司，用市场机制促进所属企业自我发展，自我约束，使海尔、奥柯玛得到发展的难得机遇和良好机制。青岛市在十年前就开展“十朵金花”的创名牌活动，质量管理、检验、评价等中介组织共同参与，有力地推动了创名牌活动的开展，为名牌战略作了理论准备并打下良好基础。海尔集团的张瑞敏总裁早在九十年代初就意识到中介组织是企业发展的重要伙伴，他要求集团的有关部门积极利用社会中介组织，以提高管理效率和质量。他本人对中介组织表现出极大的兴趣，1996年与我们合作出版了一本关于企业利用中介组织的专著。青岛的其他一些企业、事业单位，也比较重视对中介组织的利用和支持。比如青岛国际信托投资公司，作为一种中介机构，其领导就很重视对中介组织的研究，早在1994年就与我们合作进行了对中介组织的系统研究，共同撰写并出版了我们的第一本专著《现代经济社会的中介系统》。随着青岛经济的发展，社会中介组织在青岛也发展起来了。现在共有中介组织3000多家，其中狭义的社会中介组织400多家，主要在科学技术、教育、卫生、体育、宗教和公益事业领域内开展中介业务并发挥其促进社会发展的作用；经济中介组织有2500多家，主要是会计师事务所、审计师事务所、律师事务所、资产评估事务所、公证事务所、仲裁机构、证券公司、信托公司、国有资产投资经营公司等中介机构。活跃在市场经济的各个领域，有力地促进了青岛市经济的发展。青岛市对社会性中介组织的发展非常重视，1996年市委市府曾责成市体制改革委员会邀请专家参加，组成工作组对本市中介组织进行了调研，在此基础上对中介组织进行了有效的整顿，并于1997年6月成立了青岛市经济中介机构管理领导小组，加强了对经济中介机构的管理。组建了青岛市经济中介机构管理办公室，作为领导小组的日常办事机构，专门从事对中介组织的管理和协调，具体履行对中介机构及执业人员的监督管理、编制中介机构发展规划、对本市经济中介机构设立的初审或审批职能。这对发展和培育中介组织，进而促进市场经济的健康发展起到了非常重要的作用。

深圳是我国经济体制改革中诞生的特区，最早实现市场经济机制的城市。深圳的经济和社会发展速度在国内是首屈一指的，在世界上也是十分突出的。从一个小渔村发展为一个现代化的大都市，只用了十几年的时间，确实称得起“深圳速度”。社会经济的发展，要求市场中介组织与之相适应。因此，深圳的经济中介组织发展也是非常快的，现在大约有3300多个市场中介组织，从业人员35000多人。经济的快速发展带动了社会的发展，人口快速增长，社会结构日益复杂，人际关系的协调需要社会中介组织发挥其功能。深圳的社会中介组织约有320多个，其中由编制部门管理的中介机构170多家，市民政局登记管理的社团性中介机构150多家。深圳中介组织的特点是门类齐全，规模适宜，在经济中心城市中是具有典型意义的。深圳社会中介组织发展到这样一个水平，与深圳市党政领导的重视是分不开的。深圳作为经济特区，首先建立了市场经济机制，领导思想、作风方法都主

动与市场经济接轨，自觉地营造市场经济发展所需要的环境。培育和发展市场中介组织，则是营造市场经济环境的重要组织部分。在中介组织发展过程中，深圳市政府十分注意引导和管理，支持其合法经营，约束其违规行为，对影响面大、危害严重的问题，及时整顿。会计师事务所是市场中介中最活跃、作用最明显但是问题也最多的机构。深圳市早就注意到这个问题，对会计师事务所进行了整顿，加强管理，早在 1997 年就完成了会计师事务所的脱钩改制工作，会计师事务所与行政主管单位脱钩，改制为合伙制等独立自主的中介机构。而全国在 1998 年由中办和国办发出“通知”，要求会计师事务所和审计师事务所与主管部门脱钩，到今年 4 月财政部发出“会计师（审计）事务所脱钩改制实施意见”之际，只有海南省于 1998 年完成了改制，北京市及挂靠中央机关的事务所基本上完成外，其他省、市、自治区尚未完成，以至于有关方面不得不重申：对到 1999 年底完不成改制的事务所“一刀切”——取消执业资格。

大连是我国最早的沿海开放城市之一，是东北地区重要的经济中心城市。大连市的改革开放程度很高，经济发展很快，城市建设很有特色，社会文明程度很高，是沿海开放城市中发展最快的城市之一。正是市场经济的发展，带动了大连市社会中介组织的发展，尤其是市场中介组织，发展程度很高，也比较健全合理，在非省会城市中是具有典型意义的。现在大连约有各类中介组织 3200 多家，其中会计师事务所、审计师事务所、律师事务所、资信评估机构约 100 多家；质量、计量检验计证机构 40 多家；经纪代理公司 50 多家；商会、行业协会 60 多家，信息咨询和广告公司就达 3000 家左右，可见大连的开放程度之高。正是因为这些门类齐全、结构合理的中介组织充分发挥了服务、监督、沟通、惩处等功能，从而有力地促进了大连市经济建设的发展和社会文明程度的提高，成为国内很有影响的现代化文明城市。大连市党政领导对中介组织很重视，政府职能部门经常进行调查研究，指导中介组织健康发展。

4、部分省份的中介组织。作为面上的代表，我们选取了三个省份，调查了他们的中介组织状况，分析如下：

陕西省有各类中介组织 6500 多个，注册资本 17 亿元，从业人员 8 万多人。其中，会计师事务所 45 个，审计事务所 151 个，律师事务所 200 个，资产评估机构 135 个，金融资信评估机构 11 个，商标事务所 2 个，公证机构 116 个，仲裁机构 130 多个，计量认证机构 1 个，质量检验机构 57 个，信息咨询机构 3042 个，各类代理机构 730 个，经纪机构 130 个，各类交易所 202 个，人才劳务中介机构 1472 个。陕西省的中介组织的特点有两个，一个是信息咨询机构特别发达，有 3000 多家，注册资本达 10 亿元之多，从业人员也达到 3 万多人。陕西是西北的科技、教育大省，也是经济、社会发展水平较高的省份。市场经济的特点之一是各市场主体自主分散决策，为了掌握全面准确的信息，作出科学可行的决策，就要求中介组织提供信息咨询服务。适应了这种要求，信息咨询中介机构发展起来了，为企事业单位提供信息服务，有力地促进了陕西经济的发展。另一个特点是人才劳务中介机

构很多，达到 1400 多家，在全国是比较突出的。陕西是全国率先开放劳务市场的省份之一，随着经济体制改革的深化和劳动用工制度的改革，人才劳务市场得到了快速发展，形成了多层次、多方位、多功能、多形式、开放型人才劳务市场的建立和发展，有力地促进了人才的合理流动，改变了长期以来劳动力由行政手段分配的局面，初步显示了市场在劳动力配置方面的优越性，适应了社会主义市场经济发展的需要，也为党政机关和企事业单位改革劳动人事制度创造了良好的外部条件。

福建省地处东南沿海，改革开放意识强。随着向社会主义市场经济体制的转化，各类中介组织应运而生并渗透到社会生活的各个方面，在促进经济社会发展中发挥了重要作用。全省现有各类中介机构 3300 多家，其中，社会中介机构 571 家，市场中介机构 2764 家。发展最快的是咨询公司和经纪公司，达 1000 家以上，职业介绍所 1100 多个，会计师事务所也有 100 多家，审计师事务所近 100 家，律师事务所 130 多家，资产、资信评估机构近百家，经济合同仲裁委员会 90 多个，劳动争议仲裁委员会近百个，公证机构 80 多个。基本上形成了门类齐全，数量适中的局面，是与福建省的人口、经济社会发展水平相适应的。

湖北省市场中介组织发展也是比较突出的，现有各类中介机构 3000 多家，从业人员 30000 多人，其中，会计师事务所 200 多家，从业人员 2300 多人；审计师事务所 200 多家，从业人员 3000 多人；资产、资信评估事务所 200 多家，从业人员 1500 多人；律师事务所近 200 家，从业人员 1000 多人；各类交易所 300 多个，从业人员 1500 多人；咨询机构约 500 家，从业人员近 6000 人；劳务中介约 200 家，从业人员 1600 人。湖北省的中介组织呈现出如下特点：一是在地域上集中于大中城市 and 经济发展水平高的小城市，仅武汉、荆州和襄樊三市的中介机构就占了全省的 50% 左右。二是中介组织的系统已经形成，社会中介、市场中介的各类中介机构门类齐全，数量也比较多，在经济社会发展中起到了协调、沟通、监督、服务作用。

以上我们分别研究了四个直辖市、三个省、三个省会城市和三个经济中心城市，可以得出以下几点推论：一是大城市（包括直辖市、省和个别经济中心城市）中介组织发育程度较高，数量多，质量高，发展规模大约是平均 5000 个左右，象上海这样的特大城市，则达到 10000 个左右；省、自治区中介组织发展的状况是平均约 8000 个左右，大省可能在 10000 个以上。以此推论，全国现有 30 多万个中介组织的数据是保守的，我们估计可能在 50 万个以上。二是中介组织的发展与经济、社会发展水平有很强的相关关系。可以看出，东南沿海的省、市，经济发展速度快，社会发展的程度高，中介组织的数量多，质量也较高。我们认为，中介组织的发展水平既是经济社会发展水平的显示器，也是经济社会发展的重要推动力。我们从研究发达市场经济国家的经验中得出的这个结论，在我国的现实中也得到了证实。可见，这是市场经济发展中带有普遍性的现象，可以看作是市场经济发展的规律之一。三是对我国现有中介组织的规模衡量，我们认为与我国市场经济发展程度是基本相适应的。今后的重点在于培训中介市场，创造良好的市场环境，让中介机构在平等竞争中发展壮大，扩大单个机构的规模，从而减少总量。在宏观管理方面，应有计划有步骤地

整顿中介机构，惩处其违规行为，取缔不合法、法规或无证经营的机构。我们认为需要引起注意的是加强对中介机构的自律性管理，为此应大力整顿并健全中介机构的行业管理组织，建立符合我国特点的中介组织管理模式。对此，我们在本报告的后部分将提出一个设想。

### （三）主要的中介组织发展状况分析

社会中介组织门类繁多，形式多样，从世界发达国家的经验看，种类在数千种以上。凡是市场主体需要第三种力量介入提供服务的领域，就会有相应的中介组织产生。我们选择了以下二十种主要的中介组织，作以分析：

1、会计师、审计师事务所。这是在我国出现最早发展最快的经济中介组织，是市场经济的基础性组织。1980年我国恢复了注册会计师和审计师制度，适应社会主义市场经济体制的需要，我国社会审计中介机构和注册会计师事业发展很快。截止到1997年底，已有会计、审计事务所7000多家，其中会计师事务所2500多家。两所共有从业人员12.5万人，从业人员中具有注册会计师资格的5.5万人，注册审计师资格的2.8万人，共计8.3万人。1997年全年共办理审计查证和咨询服务业务102万项，经济案件鉴定7000多项，验资年检72.5万项，为委托单位挽回经济损失、提高经济效益34亿元，核减基建决算投资金额72亿元，查证虚假注册资金115.9亿元，业务收入达18.4亿元。两师两所在促进经济发展、维护财经纪律、建立社会主义市场经济体制、规范市场行为等方面，发挥了重要作用。但是，也必须着重指出的是，两师两所中存在的问题也是比较突出的，恶性竞争，违规操作，曾出现过严重的失实报告，给国家和企业造成重大损失，也在社会上造成极其恶劣的影响。我们认为，对我们这样一个大国，现有的两师两所办的数量不嫌过多，但是素质确实偏低，人员结构、执业标准和水平、行为规范有待提高。事务所的规模也偏小，一般只有十几个人，百人以上的就很少，具有注册会计师、审计师资格的专业人员就更少，与国外有名的会计师事务所相比，确实是急需扩大。对于两师两所在执业中存在的问题，必须加以整顿。作为鉴证类中介组织中最重要机构之一，两师两所还应该有一个大的发展，以达到中央领导同志提出的“在我国发展30万注册会计师”的发展目标。在行业管理上要尽快实现注册会计师协会与注册审计师协会的联合，建立统一的注册会计师协会，行使对会计师、审计师事务所的发展规划、执业质量、业务培训、资格考试、年审年检统一管理和监督职责。

2、国有资产投资经营公司。这是经营和管理国有资产的的市场中介机构，是在国企改革中产生并发展起来的。全国约有1000多家国有资产投资经营公司，随国企改革的深入发展和现代企业制度的建立，将会有相应的发展。采用国有资产投资经营公司这种形式，可以达到国家既能够管好国有资产，又不必去直接管理国有企业的目的。对增强企业的活力和转换政府的职能都有重要的意义，是符合中国特点的改革国有资产管理的最佳途径。由

若干国有资产经营公司去管理和经营国有资产，是市场经济发达国家普遍采用的形式，它把政府与企业相对隔离，既防止政府对企业进行直接的行政干预，又可把政府从微观管理事务中解放出来。在我国建立和发展国有资产经营管理中介机构，是解决国有资产所有者缺位、落实企业法人财产权、实现政府职能转换、实现资产优化配置和国有资产增值保值的需要，有极其特殊的重大意义。1994年国务院批准中国石油化工总公司、中国有色金属总公司、中国航空工业总公司进行从行业性公司改为控股公司的试点以来，次年国务院又同意冶金部、电力部进入控股公司的试点工作，不少地方也进行了国有资产中介经营的有益尝试，深圳、青岛、上海、北京、武汉、哈尔滨等地进行大胆探索，有的已经取得相当的成功，积累了经验。特别是武汉市的国有资产经营管理公司，在管理好用好国有资产方面取得了十分突出的业绩。青岛市采用的国资局——国有资产经营公司——国有企业的管理模式，也运行得比较顺畅。事实表明，在我国建立国有资产经营公司的时机已经成熟，可以在全国范围内推进，尽快建立包括垄断型、控股型和混合型国有资产经营中介机构的体系，促进国有企业的解困和改制，以求从根本上解决国有资产增值保值问题。

3、资产、资信评估中介机构。这是随着企业组织结构调整而发展起来的，特别是中外合资、合作经营的需要，有力地推动了评估中介机构的发展。1984年中国专利局成立的连城资产评估事务所，是我国第一家以知识产权评估为主的无形资产评估事务所。同年，在北京等在城市出现了专业性的资信评估机构。1987年上海成立了第一家非银行资信评估机构，我国的资产、资信评估中介机构有了长足的发展。1996年底，全国资产评估机构达到了3000多家，从业人员47000多人。平均每个省市有评估机构100多家，有的省市多达300多家，个别省市上千家。随着金融体制改革向纵深发展，金融风险成为十分重要而敏感的问题，培训并发展资产、资信评估中介机构，是减少风险，防止金融风险的重要手段。同时，国有企业改制，也要求资产、资信评估机构提供优质服务，以减少风险，防止国有资产的流失，增强企业活力，提高经济效益。青岛市面上现有资产评估机构26家，从业人员420多人，其中取得评估师资格的有200人，年评估业务收入在1500万元以上，有力地促进了青岛经济体制改革的发展。

4、提供法律服务的中介机构，包括律师、公证和仲裁三种中介组织。1997年底，我国已有律师事务所约50000家，从业人员50万人左右，并有73家外国律师事务所在我国设立了办事处；公证机构3000多家，从业公证员1万多人；仲裁机构6000多家，从业人员10多万人。市场经济是法制经济，要严格维护市场秩序，才能进行平等交易和平等竞争，才能保护市场主体的合法权益，促进经济走上良性发展轨道。这类中介机构的问题在于独立自主的民营机构少，挂靠政府司法部门的比较多，特别是公证和仲裁，大部分是官方机构，离真正的中介机构还有相当的距离。律师事务所与司法机关脱钩工作进展比较快，一些民营的合伙制律师事务所已经出现，且显示出充足的活力。由于提供法律服务的中介机构在维护市场经济秩序中有特殊的意义和作用，必须加强管理，规范其行为，严格其执业标准。

5、金融中介机构，主要包括保险代理、信托、投资基金、典当、拍卖和租赁等中介组织形式。截止到1998年底，我国共有各类保险中介服务网点23万多家，各类保险中介从业人员超过90万人。其中，农村保险代办站（所）近7万个，从业人员近20万人；兼业保险代理网点近15万个，从业人员逾30万人；外资、中外合资保险中介机构2家。到99年9月底，全国共申报兼业代理机构7万个，审核合格约6万个；申报兼业代理关系的10万个，审核批准的约8万个。租赁公司是市场经济条件下新的金融中介机构，全国现有约1000多家，主要分布在沿海大中城市。全国和地方性的证券公司50多家，信托投资公司300多家，兼营证券业务的网点2000多个；我国现在运行着的投资基金约80多个，典当行1000多家。正是这些金融中介活跃在金融市场，使我国的金融体制改革得以顺利发展，有力地促进了现代企业制度的实现。但与发展中的金融市场的要求相比，还是满足不了需要的，今后要大力培育和发展金融中介组织。

6、税务中介机构。这是为纳税人和国家税务机关提供中介服务的经济组织。日本的经验表明，它对提高纳税意识，促进税制改革，化解税收中的矛盾，保持社会和谐有极其重要的作用。我国的税务中介机构是从1986年产生的，广州岭南财经会计税务咨询公司是第一家具有税务中介服务性质的中介机构。经过几年发展，到1993年末，广州市已有专职的税务代理机构9个，其中市级2个、区级7个。这些机构都是具有法人资格、自收自支、独立核算，依法纳税的全民所有制企业、事业单位。据估计，现在全国大约有税务中介机构4000多家。在改善税收秩序方面发挥了明显的作用，但也存在许多问题，突出的问题是这些税务中介机构大部分附属于或者挂靠在各级税务机关，还不是真正意义上的中介机构，受行政干预严重，难以公开、公平、公正地开展业务。有些地方，形成税务代理市场垄断，带来了严重的负面影响。税务代理中介机构的名称不统一，给一些不符合税务代理的机构随意代理税务以可乘之机；执业人员尚无统一的资格规定。今后应整顿税务代理机构，名称规范为税务师事务所，执业人员应通过考试取得“税务师资格证书”。这样就有可能使我国税务代理中介机构走上健康发展的规道，成为最重要的市场中介机构之一。

7、劳动力市场中介。主要有人才市场、职业介绍所、经理市场等，作为生产要素流动的中介服务机构，在我国发展甚为迅速。据统计，到1997年中期，全国城市的劳动就业中介机构就达到29000多家，其中劳动、人事部门办的约20000多所，社会团体、机关和企事业单位以及私人开办的各类职业介绍机构就达10000所左右。另外，约有22000个乡镇劳动服务站（所）已在广大的农村地区建立起来。全国性人才市场在北京、上海建立，高级人才市场和专业人才市场也在北京、上海、青岛等城市建立。1997年底，全国七个区域性人才市场的布局已完成，一批国家级专业性人才市场相继建立，全国省、地（市）以及95%以上的县市都建立了基础性人才市场。湖北、甘肃、内蒙等许多省市组建本省市范围内的区域性人才市场和专业性人才市场，发挥引导和示范作用，产生了好的效果。重庆、沈阳、太原、合肥等地的人才市场举办企业下岗专业人才专场，为专业人才的重新就业发挥了促进作用。浙江省、湖南省建立了老年人才市场和女性人才市场，为这些特殊人群的

就业创造了方面条件。1993年至1996年底，全国人事部门共举办3854场人才洽谈会，进场招聘单位56.6万个（次），进场应聘人才1560万余人（次），通过人才市场实现流动的人员达249万人，其中为国有企业引进人才39.5万人，为三资企业引进人才62.1万人，为农业生产第一线（含乡镇企业）引进人才47.1万人。仅深圳人才大市场，今年2月至8月间，进场求职人员就超过51万人，设摊单位近11800个。北京96年春组织了规模盛大的“北京人才大市场”，进场的用人单位1575家，进场人才达9万多。现在的问题是有些地方就业中介机构太多、太滥，出现了大量的违规行为，甚至出现了违法乱纪的严重事件。因此，对就业中介机构进行认真地整顿，是发展和培育中介组织的当务之急。

8、农村经济技术协会。这是继家庭联产承包责任制和乡镇企业之后，农民的又一次创举。这是广大农民群众自觉适应市场经济的需要，组织起来向市场进军的最佳形式。截止到1998年底，全国各类农业经济、技术协会约有150万个，其中，农村专业技术协会13万个，会员500万人；生产经营类农业协会80万个，各种专业服务协会50多万个，专业技术协会、研究会12万多个，还有大量的合作基金会、农村合作社等民间经济组织。这种民办、民营、民受益的专业协会已成为一种受到农民广泛欢迎的新型合作经济组织。它使农民从生产、经营和技术领域联合起来，进行有组织的交易活动，提高了抵御市场风险的能力，形成自我保护的市场机制，推动农业产业化发展，增加农民收入，帮助农民共同走向富裕。这与国外农业实现市场化、产业化的进程中出现农业中介组织是相吻合的。日本有农业协同组织，法国有公司加农户的中介组织，也有地区性的农业中介组织，荷兰的农村合作组织是农业中介机构，美国则是公司加农户组成的中介机构，德国的农业合作社，韩国的农业协同组织。在向政府反映农民意见，与社会其他利益集团进行交易，维护了农民的合法权益。可见，在经济体制改革深化的进程中，农村出现各种形式的中介组织，有其历史的必然性。随着农业产业化、商品化的发展，农业中介组织上将会有更大的发展。有些地方的农村专业技术协会，正在走向规范化的股份合作制形式。四川省目前已有股份制专业技术协会100多个，这预示了农业中介组织发展的方向。现在的问题是农业中介组织呈现出很浓的自发性和地方性，各地在组织形式、名称、运作方式上都有很大的差异。为了促进农业中介组织的健康发展，应该及时总结经验，对农业中介组织进行整顿，规范其业务主为和收费原则，尽快建立起具有中国特色的农业中介组织系统。我们设想，在基层农村协会的基础上，组建县一级的农民协会，作为政府农业主管部门的助手，协调农民的经济利益。省、市也应该组建农民协会，成为农民利益的代理团体。最后还应该组建全国农民协会，或称之为全国总农会，作为政府农业主管部门协调农民利益和对农业进行宏观调控的助手和参谋。

9、房地产交易中介：据不完全统计，到1996年底，全国注册登记的房地产经纪机构已近万家，提供中介、代理、咨询服务的专职、兼职房地产经纪人员约有几十万人，而且房地产经纪机构和经纪人员的数量还在迅速增长。自1987年深圳出让第一块国有土地使用权开始，到1994年秋为止，全国先后建立了500多家由政府批准的土地估价机构。现在房

地产二级市场开放，住房商品化成为新的经济热点和经济增长点，各大、中城市房屋市场交易日趋活跃。由于缺少良好的中介服务，一些不法之徒乘虚而入，提供虚假的中介服务，实则是进行诈骗，扰乱房地产市场秩序。因此，我们应该借鉴国外成功的经验，尽快发展符合我国国情的房地产中介机构，促进房地产业的健康发展。由于房地产行业所生产和交易的商品的特殊性，对房地产中介组织也应有独特的要求，那就是执业人员必须具备房地产方面的专业知识、市场经营知识和法律知识，经过考核取得执业资格证书。

10、经纪人：截止到1996年底，经纪人超过70000多人，各种经纪人组织3000多家。活跃在商品、科技、金融、证券、期货、房地产、信息、劳动力、运输、产权、体育、文艺、旅游等各类市场上，向社会提供灵活的中介服务。在加快信息传递、促进买卖双方交易、引导生产、促进社会资源的合理配置等方面，发挥着日益重要的作用。市场经济发达的国家，经纪人及经纪公司非常活跃，美国号称“经纪人王国”，美国的房地产交易中有90%是通过经纪人或经纪公司完成的。世界的体育强国，著名运动员的成长和配置，都得益于体育经纪人。一些世界上许多文艺明星都是因经纪人的成功运作才得以成名于世。我国目前的经纪人市场呈现出两个极端，一方面是经纪人或“经纪公司”太多太滥，有大量的不具备资格的人或组织混于其中，素质低下，服务低劣，甚至于出现不少违规行为或犯罪行为。另一方面，科技、教育、体育、文艺和房地产交易中急需的合格的经纪人或经纪公司又十分缺少，以至于成为瓶颈因素。屡屡出现的文艺明星“走穴”及偷税漏税事件，体育运动员转会纠纷，文艺作品盗版问题，房地产交易中的欺骗行为，都与经纪人中介市场发育不全有关。因此，我们应该重视经纪人中介机构的发展和管理，使其能满足市场经济发展的需要。

11、信息咨询机构：截止到1997年夏，我国有信息咨询企业约75000家，拥有的数据库多达1200个，占世界数据库总量的十分之一。从我们典型调查的省、市来看，各地中介机构中发展最快的往往是信息咨询机构，从事人员也是最多的。可见市场经济的发展，各市场主体的分散决策，需要大量的信息咨询机构。但是我国的信息咨询机构在素质上确实存在较大的差距，具有高学历、高智力的咨询人员极其短缺，充斥于咨询机构的是无专业知识的人员，不具备信息收集、加工、整理和分析所需要的技术技能。我国的信息数据库，信息量匮乏和信息资源利用率不高。我国数据库的容量约占世界总容量的百分之一，而其产生的社会价值仅占世界信息资源总价值的千分之一。国内上千家信息库大部分是所谓“死牢”，保持动态更新和有效应用的不足百分之十。因此我们认为，今后我国信息咨询业的发展重点是提高质量，培训和扶持规模大、素质高的信息咨询公司，力争早日产生象美国兰德公司、日本野村综合研究所那样高水平的信息咨询机构。

12、广告公司。这是最典型的社会中介机构，它与市场经济有天然的内在联系。在市场经济发达的国家，广告是最具有挑战性的职业，以至于曾任美国总统的里根就说过：“不当总统，就当广告人”。在美、日等国家，大学毕业生在择业时有许多人都把从事广告作为首选职业。我国的广告是从改革开放以后产生并发展起来的，也是发展速度最快的中介机

构之一。截止到 1997 年底，广告中介机构已达到 57200 多个，从业人员约有 54 万多人，年营业额达到 460 多亿元，占国民生产总值的 0.6%。广告在促进人们树立市场经济意识方面发挥了特殊的作用，具有独特的威力。曾几何时，从首都北京到大大小小的城市、乡村，到处都有各种广告向人们展示其魅力，促使人们接受市场经济的思想意识和生活方式。广告以其迅雷不及掩耳之势，占领了电视、广播电台、报纸、杂志等媒体，成为人们不得不接受的信息。广告之多，以至于使人想逃脱而不能。这段话实际上说出了一些人们对我国广告业的评价：太多、太滥，好的不多，差的不少。因此，今后应该加强对广告业的管理，提高其素质，改进其服务，以便向社会提供健康美好的广告产品，促进社会主义市场经济的发展。也有不少人有这样一种想法，能否划定一些没有广告的新新闻媒体，让人们能够专心高效地接受自己注重的信息。象日本的 NHK 一样，作为政府出资的新闻媒介，不作广告。当然不能一概而论，我国的新闻媒介大部分是政府出资的，不能都不做广告，但是确实应该考虑，可否在各种媒体中划出一两个不做广告的。

13、产权交易中介机构。它是随着企业结构优化和国有企业改革而产生并发展起来的中介组织。1989 年郑州市产权交易市场是我国最早的产权交易中介机构，此后各地都争先恐后地办起各种产权交易机构。截止到 1995 年底，全国共有产权交易中介机构 174 家。据调查资料显示，现有的产权交易中介机构大部分挂靠在有国有资产管理部门，少数的挂靠在体制改革或经济管理部门，民营的很少。由于国家尚未出台统一的管理规范，产权交易中介机构在人员构成、内部管理、业务运作、收费标准等方面都存在不少问题。在国企产权交易中出现一些违规操作现象，造成国有资产的严重流失，为此国务院曾发布“关于加强国有企业产权交易管理的通知”，对产权交易中介组织进行整顿。随着国有企业改革的深入发展，产权交易中介机构将会有一个大发展。现在问题是对产权交易中介机构缺少规范的管理体制和模式，需要加强研究和探索，形成顺畅的体系和科学可行的管理模式。

14、科技中介机构。科技中介机构包括信息中介、技术转移代理和创新孵化三种类型的中介机构。分别提供信息联络与沟通、技术交易代理和高新技术企业的创办中的各种有关服务。科技中介机构种类很多，数量也很庞大，估计全国有上万家。在科技成果转让、扩散中由中介机构介入在西方发达国家已经相当普遍，其组织和经营规模也日趋成熟。尤其在德国和日本，许多采用高新技术的中小企业在遇到生产技术和经营管理方面的困难时，都得益于中介服务机构，提供融资、技术咨询、介入管理等方面的服务。我国的现状是信息中介和技术转移代理中介的发展已有相当规模，而创新孵化型中介机构正处在初创阶段。科技中介与风险投资相结合，“企业孵化器”是科技中介与风险投资相结合的产物，它可为高科技企业提供资金信贷、厂房设备租赁、职员招募和技术培训、职业再教育、新产品鉴定、质量认证、经营管理咨询、市场开拓等方面的服务。我国科技中介机构的现状是数量不少，但质量较差，专业人员特别是专家级人员在中介机构中就职的很少，限制了中介机构整体素质的提高，从根本上制约服务质量的水平。科技中介机构应该是高智力的专家集团，人员素质是其成败的关键。我们培训和发展科技中介，必须抓住这个关键，支持和鼓

励具有科技知识和经营管理头脑的专家学者去组织和经营科技中介机构。

15、教育中介机构。教育是一个国家最重要的部门之一，它涉及到人的素质的提高和精神文明建设的成败，一直受到党和政府的重视。改革开放以来，我国的教育得到长足的发展，特别是高等教育，正在发生质的变化，从事业向产业发展。教育有自己的特殊规律，那就是正确解决在教育中政府宏观管理与学校自主办学的矛盾。而解决这一矛盾的可靠途径则是建立和发展教育中介组织，通过向政府和学校双向传递信息，以缓和和协调两者之间的矛盾；承担专业论证、质量评估、经验交流、社会集资等工作，减轻政府在微观层次上的管理压力，使政府集中精力从宏观上管理好教育。教育中介组织包括教育评估、职业培训、成果交流、出国留学、学会、协会等机构。在职业教育领域，我国现有的中介机构有中国职工教育和职业培训协会，作为一个跨行业、跨部门的全国性协会，有 300 多个团体会员，把学校、企业、行业和部门联系起来，在推动职业教育发展中发挥了重要的作用。在发达的市场经济国家，教育中介也很发达，特别是高等教育，为之服务的中介机构起着十分重要的作用。英国的“大学拨款委员会”，日本的“大学审议会”，德国的“校长会议”和美国的“大学基准协会”等，都在很重要的教育中介机构。在我国，首先要解决一个观念问题，教育评估、专业设置论证、教学质量评估、产学研联合、捐资助学等事宜，能否从政府教育主管部门转移到社会中介组织来承担。然后具体研究和实施组建教育中介机构规划、制定运行规范、建立管理体系，进而制定教育中介的法律、法规。建立、健全教育中介机构的体系，必将有力地促进我国教育产业的发展。

16、体育中介机构。随着向社会主义市场经济体制的转化，我国体育正在从事业管理向产业化管理模式发展。政府对体育的管理变成宏观调控，运用法律、法规手段规范各类体育产业主体的行为、体育市场秩序和竞争规则，以引导体育产业的正常运行；以经济参数即资金、价格、收入分配等来调控体育产业的发展。为达此目的，必须充分培育和发展体育中介组织，作为宏观调控发挥作用的支点，把政府意图变成体育产业主体的行动。体育中介有两种主要类型，一种是由政府体育管理部门组建的全国性、地区性单项体育运动协会、体育用品联合会等。它们介于政府与体育产业部门之间，受政府委托履行对运动项目和体育产品生产的管理职能；二是按照有关法律、法规成立的民营中介机构，如体育信息、咨询、代理、经纪等具有独立经济利益的实体，其资格受政府主管部门的严格审定，具有法人地位，依法进行独立经营，经济上自负盈亏。现在我国的体育中介组织正在建立和发展的初期，各地有一定数量的经纪人、俱乐部之类的中介机构，但未正常的管理体制，许多还处于“地下”状态。目前我国名符其实的并在国家有关部门注册登记过的体育经纪公司只有三家，即广东的鸿天体育经纪有限公司、上海的希望国际体育经纪公司和中体经纪公司。体育中介机构的地位不明，管理体制不顺，严重制约了体育中介机构发挥应有的作用。体育中介组织的不健全，成为目前体育市场混乱、产业化进展不快的重要原因之一。同时，也在一定程度上制约我国体育运动水平的提高。没有良好的体育中介服务，就远达不到体育资源的优化组合，也就很难产生高水平的运动队和出类拔萃的运动员。

17、文化中介机构。随着社会主义市场经济体制的发展，文化艺术活动及其产品的市场化操作越来越广泛，为其提供中介服务的机构应运而生，主要有文艺经纪人、经纪公司、拍卖行和文艺工作者联合会、协会等。北京市有文艺中介机构 200 多家，以此推测，全国也大约有文艺中介机构数千家。它们提供文艺界与社会的沟通、联系和协调服务，促进文艺提高其社会效益和经济效益。目前的问题是民办文艺中介未形成规模，也没有规范的管理体制。在一定意义上讲，呈现出一种无序状态，是造成文艺市场秩序欠佳的重要原因之一。因此，整顿和发展文化中介机构也是当前促进文化艺术发展的重要工作。新中国成立之际就建立的中国文化艺术工作者联合会及其所属的作家协会、戏剧家协会、美术家协会、书法家协会、音乐家协会、摄影家协会、舞蹈家协会、曲艺家协会、电视电影艺术家协会和民间文艺家协会等，就其社会职能而言，也应包括在文化中介组织之内。发挥这些协会的作用，将会有力地促进我国文化艺术事业的发展。

18、消费者协会是我国民众中具有较声望的中介组织。以每年一次的“3·15”为契机，堵绝假冒伪劣产品和坑蒙拐骗行为的活动搞得有声有色，在保护广大消费者合法权益方面发挥了巨大的作用。由于各级消协的努力，在一定程度上抑制了假冒伪劣、坑蒙拐骗等损害消费者利益的行为。全国消费者协会约有 30000 多个，基本上是半官方机构，受政府授权，对侵害消费者的经营行为进行处罚。每年受理的申诉在数十万件以上，为消费者挽回的经济损失都在亿元以上。消协是个涵概全社会的中介组织，依据《中华人民共和国消费者权益保护法》成立并开展工作，坚持与损害消费者利益的行为作斗争，有效地保护了广大消费者的权益。在促进社会主义市场经济健康有序地发展和两个文明建设方面发挥了重要作用，作出了突出贡献。

19、行业协会。行业协会是同行企业为发展生产、增进共同利益，在自愿基础上建立的、接受政府指导的民间经济联合团体。这是市场经济发展的必然产物，是适应市场需要，处于政府与企业之间的中介机构。它向政府和企业提供双向服务，既分担政府职能，又反映企业意见和建议，是连接微观管理和宏观管理的重要途径。现在，我国大行业有 92 个，中行业有 368 个，小行业有 840 个。这些行业所属的企业有数百万个，单纯依靠政府管理，既管理不了也管理不好。必须依靠行业协会进行自律性管理，规范企业行为，减轻政府负担，这是对宏观和微观两个层面都有巨大利处的管理改革。建国初期，我国政府建立各种行业自律组织，协助政府管理是很有成效的。在经济体制转换中成立的大量的地区性行业协会和全国性协会，其中特别是中国轻工总会和中国纺织总会，也都充分显示出了行业管理有效性和灵活性，比政府直接管理更有利于企业增强适应市场的能力。行业协会充分发挥服务、协调、沟通、监督、规划、统计、公证和研究的功能，将会极大地提高社会经济管理的质量和水平。在我国，行业协会是按着社会团体来管理的，据有关资料表明，我国目前有各种社团 20 万个，其中全国性社团 1860 个，地方性社团 198000 个，个人会员有 9000 多万人，单位会员约 14 万个。在全国性社团中，学术性的占领 38%，行业性的占 23%，专业性的占据 9%，联合性的占 10%。市场经济的发展为行业管理提出更高的要求，

也提供了更大的机遇。我们应该及时总结经验，大力培育和发展行业协会。结合我国实际，可以考虑建立四级行业协会，大致思路是在小行业协会的基础上，组建中行业协会，进而组建大行业协会，最后，成立全国性工业总会。

20、商会。这是在市场经济条件下，通过不同社会利益群体之间的协商、对话、谈判、调整，实现不同社会主体和谐相处的社会中介组织。它可以是官方机构，也可以是非官方机构。在西方发达国家商会已有很长的历史，成为社会经济发展不可缺少的组成部分。我国建国初期在经济发达的城市就已经广泛建立了商会，建国初三年恢复时期同业公会在上海有 300 多个。直到全行业公私合营前夕，上海仍有 292 个各类同业公会。后来计划经济体制的强化，使商会的作用淡化了，文革中陷于停顿。改革开放以来，商会获得了新生，各地工商企业纷纷自发组织商会，截止到 1996 年底，中国民间商会拥有 102 万会员，2686 个县级以上组织。上海商会系统就有 86 个工业同业公会、251 个商业同业公会。93 年以来，全国工商联会同地方工商联进行了同业公会试点工作，到政协八届三次会议召开时的 95 年 3 月初为止，全国已有 500 多个这种类型的行业自律组织。目前，工商联已经在全国形成了健全的组织网络，地方各级商会约有 2000 多个，有会员 70 多万，与世界上近百个国家和地区的商会建立了联系，在海内外具有一定信誉和声望。现在的问题是商会大多数是官方组织，特别是全国工商联及其各级组织，视同国家行政部门，受各级党委管理，人员列入行政编制，经费由财政拨付，兼有统战组织和民间商会双重身份。随社会主义市场经济体制的确立，各级工商联应该向会务自理、领导自选、经费自筹、人员自聘的真正民间商会发展。

以上我们分析的 20 种是当前应注意发展和培育的最主要的中介机构。其中的会计、审计师事务所、资产、资信评估事务所、律师公证机构、证券、市场交易事务所等就是所谓的“鉴证类”中介机构。它们提供的服务具有鉴定、公证性质，对市场经济的健康发和保持社会的安定团结有极为重要的作用。这类中介机构数量大，从业人员多，服务领域广，应该说在十多年里发挥了相当重要的作用，这是必须予以肯定的。但是也必须清醒的认识，这类中介机构确实存在着素质不高，结构不合理，运行不规范，管理不严格的问题。片面追求经济利益，违背实事求是的原则，草率从事，提供严重违失实的报告，违犯政策和法律，对社会、企业和居民造成巨大损失和恶劣的社会影响。必须予以清理整顿，以提高其素质和服务质量，维护中介组织的形象和声誉。科技、教育、文化、体育方面的中介机构，涉及到这些事业的产业化转型。只有建立相当数量的、质量合格的中介机构，为这些部门的产业化提供优质服务，才能保证其顺利发展。这是需要加强培育和发展的中介组织。商会和协会，是跨于社会中介和市场中介之间中介机构。它们既是工商企业的行业自律性管理组织，也是中介机构的自律性行业管理组织，对维护市场秩序、保证中介机构的素质、规范中介机构的运行、控制中介机构的数量、监督中介机构从业人员的行为都有重要的意义和作用，更是要大力发展的中介组织。

### 三、境外中介组织：

境外的一些国家和地区，市场经济已经发展了一两百年。随着市场经济的发展，社会中介组织已经发展到相当成熟的阶段。他山之石，可以攻玉。我们选择几个有代表性的地区和国家，分析其中介组织的发展过程和特点，以从中得到启示和经验。

1、香港。香港的中介组织大致有三种类型。一种是半官方性质的法定公营机构，如生产力促进局、贸易发展局等机构，根据有关法律成立，受政府的经费资助，但不属于政府行政机构系列。负责人由非政府人士出任，职员自主聘任，按某种授权从事经济服务活动。第二种是行会组织，以某种商品、劳务或行业为基础，由有关企业和个人自愿参加，组织起来的协商共事的民间组织。香港行会组织的历史有百年之久，深入社会生活的各个领域，各种类型的工商企业无不纳入行会组织，有很广泛的社会基础。在香港，会计师事务所、律师事务所、测量师事务所等，是有专门知识的人组成的专业性质的中介组织，也纳入行会范围。专业性行会的从业人员必须取得某种专业资格，机构达到法定的人员结构标准才能申请注册。第三种是以公司名称注册的各种中介机构，如房产交易公司、咨询公司、顾问公司等，从业人员要求一定专业知识，但未规定专业资格，服务面比较广，是中介机构的重要组成部分。据估计香港目前的社会中介机构约在 10000 个以上，其中人才公司就有 5000 多家。在人才公司中，类似于职业介绍所的低层次就业中介约 1000 家，以一两个行业专家为重点的猎头公司有 500 多家，以高级经营者为对象的综合猎头公司约 100 家，国际性的著名猎头公司约 20 多家。形成了一个层次由低向高的金字塔结构，卓有成效地满足了香港社会人才流动和就业的需要。香港现有保险公司 260 多家，与此相联系的保险中介有香港保险联会、香港保险总会、香港寿险总会三个组织，对有关保险业的重大问题，港府总是与以上三个保险中介组织征求意见和问讯咨询。香港中介组织的显著特点是数量多、密度高，层次性强；人员素质高、操作规范、服务优良；法治完善、竞争平等、作用显著；手段先进、国际联网、与国际接轨。香港是世界金融中心城市之一，国际著名的中介机构在香港都有办事处或分支机构，完善的中介服务，保证了香港社会经济的顺利发展。

2、美国。美国市场经济很成熟，中介组织发育程度非常高，是美国市场经济发展的标志，也是极其重要的推动力。美国社会中介组织非常发达，据估计约有数十万家之多。美国金融市场高度发达，金融中介的形式多、数量大、作用强，可以说是美国市场中介的一大特色。仅金融中介机构就多达几万家，其中商业银行一万多家，储蓄贷款协会 3200 家，还有互助储蓄银行、信用联社、财务公司、投资公司、保险公司等，形成一个庞大而便利的投融资系统，成为美国经济发展的重要促进力量。美国经济社会的各个领域都有大量的经纪人活跃其中，充当着交易媒介、仲裁公证人的角色，绝大部分交易都是通过经纪人之手完成的，最典型的是美国房地产交易 90% 以上是通过经纪人或经纪公司完成的，对繁荣经济起着至关重要的作用。有位美国经济官员说过这样的话，离开“经纪人”，美国的经济

将会陷入一片混乱，以至于国际上称美国是“经纪人的天下”。在美国对经纪人和经纪公司的管理则由行业协会来承担，行业协会不仅有对经纪人行为进行约束的行规，而且有维护经纪人合法权益的规定，如不准交易双方在成交后踢开经纪人、不准压低佣金标准等。行业协会对经纪人的资格在考试基础上，逐年认定，严格监管。这种由行业协会进行的自律性监管，比政府直接管理更有效、更贴切、更廉洁。美国的信息咨询业非常发达，现在咨询已超过 9000 家，年营业额已突破 300 亿美元。美国 60% 以上的大型公司和更多的中小公司都需要利用咨询公司，占信息咨询业务量的 55% 以上，另外的 45% 的业务量则来自于联邦、州、市、镇各级政府和公众团体。美国咨询公司的素质很高，从业人员要求有一定的文凭、工作经验和道德标准，大型公司每年都要对咨询人员进行各方面的培训，对新进的人员培训更为严格。国际著名的兰德公司，从业人员达数千人，硕士、博士占 80% 以上，其业务不仅仅局限于国内，世界上许多国家和跨国公司都向该公司订货，要求提供信息、经济、管理、政治、军事等方面的咨询服务。美国很重视咨询公司的行业管理，由咨询工程师协会来承担咨询企业的行业自律性管理。协会对外代表美国信息咨询业的整体，在扩大影响、增进与国外同行的交流、增加海外业务的竞争力以及规范本行业的发展等方面都有不可低估的作用。无论对从事咨询业的企业或个人，取得全国信息咨询行业协会的会员资格，都是其联系业务、提高社会地位的重要资本。

3、日本。日本的社会中介组织很健全，数量也很多，这与日本的市场经济发展水平有很大关系。最为突出的有三个方面，一是日本的税理士事务所，作为日本政府税务机关和纳税人之间的中介机构，在日本税务工作方面发挥着十分显著的作用，把经济利益对立的双方当事人隔离开，成功地缓和了他们之间的纠纷和冲突。税理士事务所受国家税务部门的委托，代理税务收交业务，向纳税人传递政府信息，解释税法及有关细则，有利于提高纳税人的纳税意识和自觉性；税理士事务所受纳税人的委托，代理其税务申报业务，维护自己的合法权益。由于税理士事务所是依法成立的中介机构，处于政府与纳税人之间，与任何一方都没有隶属关系和经济利益，公开、公正、公平的执业形象非常明显，受到双方当事人的信任是理所当然的。在日本，企业和居民个人纳税意识比较强，社会上很少发生税务纠纷，与日本税理士事务所这个中介机构的作用是分不开的。二是日本的行业管理由工业会等中介机构来承担。日本政府不直接管理企业，主要是利用法规、政策引导，通过产业工业会、各种协会等中介机构沟通与企业的联系，使企业的发展目标与社会发展总目标保持一致。工业会是民间组织，由本行业企业自愿参加，但是各工业会大都包括了本行业企业的 90% 以上，具有广泛的代表性。工业会与政府的业务主管局、通产省、大藏省联系有关技术政策、环境保护和税务财务问题，向会员传达政府法令、政策，提出本行业的要求、意见和建议，受政府委托负责制定本行业的产品规格、标准，协调本行业内部的生产和销售，进行技术交流和国际合作。工业会的会长、副会长大都由本行业的知名大企业的董事长或总经理担任，具有很高的号召力和吸引力，可以胜任对本行业的自律性管理。日本有几个很有影响的全国性经济团体，如经济团体联合会、日本经营者团体联盟、经济

同友会等，不仅对日本的经济的发展有影响，而且具有一定的政治影响力。三是日本的农业协会，也是很突出的。各种农业协会代表农户与其他利益集团进行协调，并向政府反映农民的利益和要求，很好地维护了农民的利益和权力。此外，日本的信息咨询中介机构也很发达，据估计现在日本约有信息咨询类企业 3000 家左右，其中大型的综合型咨询企业有 200 家，著名的野村综合研究所、社会工学研究所、未来工学研究所等，从业人数在 100 人以上，硕士、博士占一半以上。企业诊断是日本信息咨询业的一个极其重要的组成部分，也是一个突出特点。在众多企业诊断中介机构的基础上，日本成立了中小企业诊断协会，专门对企业诊断人才进行考核和管理。

4、德国。德国在二战以后经济高速发展，很快医治好了战争创伤，成为世界经济强国。原因是多方面的，其中德国的社会中介组织发展适应了经济发展的需要，并对经济社会发展起了显著的促进作用。根据德国法律规定，只要有六个以上会员，经过地方法院登记，就可以成立协会或联合会从事中介活动。有关资料表明，德国现有各种中介机构 30 多万个。在社会中介组织中行业协会是很有特色的，德国的行业协会由三种类型。第一种是德国雇主协会，全德国现有 800 多个基层行业雇主协会，在此基础上组成 43 个联邦雇主协会，最后再由这些协会联合成立德国雇主协会联邦联合会，总部设在科隆。它涵概了全国的工商企业业主，是作为工会组织的对立组织而产生和运行的。代表业主的利益，与社会其他主体进行沟通与协调。第二类是工业联合会及其所属行业协会。这是由德国私营企业参加的自律性组织，由行业性协会和地方性协会组成，共有 500 多个。在此基础上再组成州一级的工业联合会 100 多个，联邦中央一级的行业协会 3 4 个，最后组成德国工业联邦联合会，总部设在科隆。第三类是工商会，是按地区建立的具有强制性的行业管理中介组织，所有工商企业必须参加，具有公法地位，现有 7 2 个工商会和 3 2 个外贸商会，代表着 150 万个工商企业，最高权力机构是德国工商大会，总部设在波恩。行业协会的职能主要是提供协调、信息、咨询和培训等几个方面的服务，特别对中小企业有很重要的作用。行业协会的协调服务分对内协调和对外协调，对内是协调同行企业间的利益关系，缓和矛盾，减少纠纷；对外是协调会员企业与其他行业企业的利益关系，维护本行业的利益，与其他行业建立良好的经济联系。信息服务主要是由协会将各种信息收集起来，并进行分析、评估和整理，再提供给企业，作为决策的依据，这对提高企业决策水平有很重要的作用。咨询服务主要是以中小企业为对象的，在激烈的市场竞争中，中小企业受人力、物力和财力的限制，很难有自己的决策咨询机构和专家组织，为降低决策风险，就求助于行业协会，为其出谋划策。培训服务是行业协会通过定期或不定期的职业教育，进行技术、市场和管理等方面的培训，以提高企业职工的素质。德国的其他社会中介组织也是比较发达的，体系健全，规模较大，素质较高，在社会经济发展中发挥了重要的作用。

5、法国。法国是较早的资本主义国家，市场经济的成熟程度较高，其社会中介组织的发展水平也是比较高的。特别是金融中介组织的发展方面，法国有其特色，为我们提供了可以借鉴的经验。法国的金融中介机构约有一万多家，主要是证券集体投资机构和风险资

本国家基金两种形式，处于政府与企业、企业与企业之间，提供投、融资服务，特别在解决债权转股权方面，发挥了重要作用。法国的社会中介组织中，企业协会和企业商会是具有典型意义的。企业协会是由企业和个人自愿参加的社会组织，具有广泛的合作性，为企业提供货币、金融和法律方面的服务。法国有 200 多个税务委托管理中心，也是按照协会法成立的协会组织，其主要职能是向中、小企业派遣会计人员、建立帐目、提供行业信息等，会员企业可以享受 20% 的免税优惠。税务委托管理中心的另一个功能则是协助国家掌握中、小企业经营状况、防止偷税漏税。企业商会则是按地区成立的半官方性质的中介组织，当地的企业都要参加，全国 100 个省都有省商会，22 个大区有商会联合会，全国成立一个商会总联合会。商会的职能是代表工商界的利益，向国家提出立法建议；参加地区的基础设施建设；创办学校，培养人才，商会已成为法国第二大人才培养基地；向企业提供咨询服务。可以看出，法国的企业商会不仅为企业提供服务，而且做了很多协助政府的工作。它是在政府与企业、企业与企业之间发挥沟通作用的重要的社会中介组织。

6、澳大利亚。澳大利亚在短短的 200 年时间，从一个未开发的大陆发展成为发达的资本主义强国。其间，社会经济结构发生了根本性的变化，市场体系逐渐健全和完善，各类社会中介组织随之发展成熟，对社会经济的发展起了很重要的推动作用。澳大利亚的中介组织有五种基本类型：（1）带有一定行政职能的半官方的中介机构，主要有澳大利亚证券委员会、外国投资审查委员会、消费者与竞争委员会和劳资关系委员会等四个委员会。依据国家有关法律成立，政府资助经费，受政府授权从事专门的经济管理活动，履行一定的政府职能。如澳大利亚证券委员会，机构设在政府司法部内，相对独立，不是行政系列，但要受司法部的监督。依照“公司法”的规定，负责公司登记管理、证券发行管理，并负责调查公司董事、经理人员违法乱纪行为。同时也从事一些中介性的协调和服务业务，向公司提供有偿的咨询服务，收取少量的注册手续费和咨询服务费，但不以盈利为目的，是非营利性组织。（2）约束市场主体行为的自律性中介组织，主要有民间行业协会和综合性的商会。行业协会是由某一行业的工商企业参加，自下而上的组织起来的民间组织，具有法人地位。它代表本行业或某些集团的利益，从事协调、沟通、信息、咨询、培训等专项服务，并进行行业自律管理。在行业协会基础上更大的范围内组织起来的、以工商企业为基础的产业性组织，就是综合性商会。实行会员制，从会员企业中产生商会的会长或理事长，负责商会的组织管理工作，从社会上招聘专职工作人员担负日常业务和管理工作。经费主要来源是会费和咨询服务费。澳大利亚金属贸易工业协会就是一个典型的综合商会，成立于 1873 年，代表着 7000 多家工程、制造业、建筑业等分行业协会，渗透于金属、锻造、航空、计算机等广泛的领域，为会员企业提供咨询、信息、培训和开拓市场方面的服务，向政府反映会员企业的意见和建议，以影响政府政策的制定。商会的领导机构设会长，主持商会的管理工作。商会有专职工作人员 160 多个，都是从社会上招聘的，从事日常业务。经费来源由两个部分组织，一是会费，占经费的一半；另一方面就是咨询服务收费，也占经费的一半。商会还设有全国主席，是个名誉职务，从会员企业中选举产生，任期两

年，是兼职工作。(3) 保证公平竞争、公平交易的公证性中介机构，主要有会计师事务所和律师事务所，从事代理、评估、审计等业务，为社会提供公证监督服务。这类中介机构的从事人员需要较高的专业知识和技术，因此要经过严格的资格审查，取得注册登记后方可执业。这类机构一般采用合伙制的组织形式，负无限责任或连代责任。澳大利亚 A·A&H 律师事务所始建于 1822 年，是澳大利亚最老的律师事务所，有 250 多名律师，是合伙制组织形式的事务所，国内在悉尼、堪培拉、墨尔本有办事处，国外在伦敦、纽约、东京、上海、香港、新加坡、雅加达等地都设有办事处，是世界上著名的律师事务所之一。(4) 属于交易载体的中介机构，主要指为商品和生产要素买卖而设立的集中交易的场所，如各类交易市场、拍卖行、股票交易所、期货交易所和职业介绍所等，其职能是直接为市场主体服务，提高交易效率，为交易的公开、公正、公平创造条件。这些机构的方式多数采用会员制，也有采用有限责任公司形式的，个别的是隶属于政府的相对独立的机构，如澳大利亚联邦就业服务中心。这些机构大都不以营利为目的，经费来源主要是收取场地费和从交易额中提成。属政府的相对独立的中介机构则是接受政府资助，免费为社会提供服务。隶属于澳大利亚政府就业教育及青年事务部的联邦就业服务中心就是澳大利亚唯一的公办就业服务机构，在全国设有 300 多个分支机构，向社会免费提供职业介绍、待业登记、技能培训、心理咨询及向失业者发放救济金或求职津贴等服务。(5) 从事经纪业务的中介机构，主要是指证券公司、期货公司、房地产经纪公司等，特点是利用专业知识或所掌握的市场信息参加市场活动，为买卖双方牵线搭桥，相互沟通，或接受客户委托为其代理某种买卖业务，能够促成双方交易，降低交易成本。

7、奥地利。奥地利的中介组织很发达，尤其是社会团体数量非常多，在世界上具有“社团国家”之称。在奥地利政治、经济生活中，社会团体传导政府的意向，同时又反映本团体的利益要求，沟通政府与民众的联系，起着十分重要的作用。奥地利的中介组织分为两个层次，共同为经济和社会发展服务。在宏观层次上，奥地利有大量的半官方或民间的社团组织发挥着经济生活的协调服务功能。主要的有商会、工会、农会和职工协会，它们是具有法定地位的非官方组织，沟通政府与企业职工之间的关系，协调并解决相互之间的利益冲突。在金融市场上奥地利有相当数量的投资银行、担保银行、基金会等中介机构，沟通政府与企业的关系，间接执行政府的各项宏观经济政策。奥地利还有大量的研究、咨询、审计和评估机构，在经济和社会生活中发挥着协调、鉴证、监督、沟通、服务功能，是中介组织的重要组成部分。在微观层次上，奥地利有大量的经纪人，在严格的法治管理下，根据社会经济发展和变化的要求，活跃在金融、保险、房地产、商品市场上。绝大部分的交易都是通过经纪人之手完成的，在生产和消费领域起着十分重要的作用。由经纪人自愿组成的行业协会对他们进行自律性管理，督促经纪人遵守国家法令，依法行事，合理收取佣金。奥地利中介组织有四个特点：一是法律地位明确，商会、职工协会、工会和农会四大中介组织都通过立法程序，为联邦宪法所承认。这种明确的法律地位，使中介组织不至于变成政府的附庸，不为政府所左右，却能积极帮助政府管理经济和社会；有法律做保证，

中介组织能够大胆反映自己所属利益集团的合理权益，经常、及时地为政府的政策走向提出建议和忠告。二是采取会员制和选举制，形成独立自主的领导模式，使中介组织有强大的活力，可以与政府建立稳定的“伙伴关系”。中介组织的选举依法进行，政府不介入，没有任何行政干预。三是中介组织的从业人员素质高，各中介机构都有自己的专家咨询组织，以保证中介组织提供的服务优质高效。同时，由于专家集团的卓越工作，使中介组织提出的要求或建议都有充分的理由和法律根据，不能不引起政府的重视，以至于政府每一项经济政策的出台，都要事先经过各中介组织的专家论证。四是奥地利政府与中介组织的关系非常融洽，由政府作为一方，商会、工会、职协和农会作为另一方，平等的组成“协调委员会”，政府总理任协调委员会主席。协调委员会下设工资协调委员会和物价协调委员会，分别协调解决工资的争端和物价调整中的各方利益关系。由于中介组织的直接介入，使关系居民切身利益的工资和物价高速增长中的磨擦和冲突得到了缓和，对保持社会的稳定起着重要的作用。

从以上我们对境外七个地区和国家的中介组织的分析中，可以得到如下几点启示：

1、中介组织可以有官方组织形式的，由政府出资组建，官员由政府任命，受政府授权行使授权范围的行政管理职能，是政府进行宏观管理的助手和伙伴。这种中介组织为数不宜多，只能在十分必要的领域内组建并运行之。国家级的协会、联合会可采用这种形式。在行业管理层次上的中介组织如协会、商会，可以是半官方的组织，由政府出资予以支持，业务上予以指导，也可经委派领导人。但行业协会相对独立的开展业务，向社会提供的服务有相当的权威性，可作为决策依据。大量的中介机构应该是民间性的独立的法人经济实体，领导自选，人员自聘，经费自筹，经营自主，盈亏自负，以平等地位与政府有关部门对话，没有隶属关系，也没有领导关系。民营中介机构接受行业协会的自律管理，依据有关法律、法规开展业务。

2、行业自律性质的协会、商会应该自下向上组建全国性管理系统，具体做法可以是组建小行业协会和市、县协会，在此基础上组建省的和中行业的协会联合会，（中协联）最后组建全国性的协会联合总会（总协联）。各级协会（联合会）分别与各级政府有关行政管理部门协调和对话，向政府和会员提供双向服务。

3、各种中介组织都应该依法建立，依法运行。只有建立在法律基础上的中介组织才是稳定的，有权威的。也只有在法律基础上，中介组织才有自我发展、自我约束的机制。我国目前对中介组织的专门立法还很少，严格说只有《注册会计师法》、《律师法》、《仲裁法》、《银行法》、《证券法》五部部，大量的中央和地方人大或政府制定的法规和条例。为了规范社会中介组织的发展和运行，今后立法任务是十分繁重而迫切的。应尽快建立健全中介组织的法律体系，使各种中介机构都有法可依，既规范中介机构的行为，又保护中介机构的合法权益。

## 四、社会中介组织的作用及存在的问题

### （一）社会中介组织的功能和作用

从系统论的角度来认识，中介则是指两个或多个系统或者系统的构成要素间的媒介，包括物质流、能量流和信息流，它们以持续不断的交流和互换的方式，构成了不同系统或系统的构成要素间的联系环节。人们对社会系统中物能和信息的流动实施控制，本质上属于管理范畴。早期相对低级的社会系统，系统的结构和功能比较简单，因而社会事务的管理多采取笼统的分工和专门化特征不很突出的机构管理方式，而无须中间机构的存在。但是，随着经济的发展和社会的进步，特别是本世纪进入信息时代以后，社会系统的结构和功能也变得日趋复杂，一方面传统的简单社会分工为高度严密、细化的社会分工所取代；另一方面，社会各子系统间内在的相关性和依赖性的加强，特别需要彼此之间更顺畅、更频繁的交流 and 沟通。这种关系体现在具体的社会各领域的事务管理上，便是社会在实行高度专门化管理的同时，又必须强调彼此之间的密切合作和交流。于是，旨在沟通和协调社会不同领域或管理机构间关系的中介组织便应运而生。中介组织一般独立于管理职能部门之外，且被视为不同系统或构成要素间中间媒介的具体化和机构化。在现代市场经济社会中，中介组织不仅作为市场机制的一个极其有效的运行单元而倍受重视，而且也因为它们具有独特的功能与作用而受到政府部门的关注。

中介组织被比作市场经济的润滑剂、协调器、保险阀，这实际上是对中介组织减少市场主体之间的摩擦、规范市场主体行为、保护市场主体的利益等功能的最形象描述。具体说来，市场中介组织的功能主要体现在如下几方面：

第一、提高市场活动的效率。市场活动效率体现在能以相对低廉的成本使交易得以快速、顺畅地完成。企业是市场经济的主体之一，为了获得最大的经济效益，每个企业都希望自己的产品以较高的价格迅速推销出去，同时又能以较低的价格及时地把原材料和设备采购回来。但是企业本身是难以做到的，一方面企业不可能对广阔、复杂纷纭的市场情况了如指掌，找到最佳的买主和卖主；另一方面若每个企业都投入大量的人力物力去开辟信息渠道，将会使机构膨胀，增加产品成本，降低竞争能力。由于中介是从生产经营领域中分离出来，专事促进商品流通活动的专业人才及其组织，他们有精力、有能力专门研究市场运行规律，研究企业怎样生产适销对路的产品，使商品的个别价值低于社会价值；研究企业如何从市场上购买那些物美价廉的商品，以达到企业投入较少，获利较多的目的；研究如何掌握商品价格涨落同商品供求变化的关系，合理组织市场购销活动等。因此，企业充分利用中介组织，就会使自己的购销活动合理、快捷、高效。企业效率的提高，必然导致整个市场效率的提高和效益的增长。

第二、保护市场主体的合法权益，维护公平竞争的市场秩序。市场经济从本质上来讲是

法制经济，它要求用健全的法律和严格的执法，保护市场主体的平等地位和合法权益。但是仅有法律是不够的，因为司法监督毕竟有一定的局限性和滞后性，大量的尚不足以诉诸法律的经济纠纷，需要民间组织予以及时的调节处理。这里就是提供法律服务的市场中介组织发挥监督、惩处作用的广阔天地。有了监督市场主体的中介组织，就能对任何一方的不规范行为随时随地地进行监督并予以纠正，从而避免市场主体的合法权益受到侵犯。市场经济必然存在竞争，竞争则必然导致优胜劣汰。能否保证每一市场主体都能在平等的条件下进行竞争，这是经济环境是否公平的主要标志。而保持社会经济条件的公平，除了需要健全的法制和完善的市場管理以外，还必须依靠市场中介组织发挥沟通、协调、公证和监督的作用，才能保证市场竞争的公平、和谐的秩序。

第三、促进市场体系的完善。现代市场是一个庞大的系统，它由商品市场、信息市场、技术市场、资本市场、劳动力市场、房地产市场等子系统构成。市场体系的完善，是指各类市场均趋向成熟与繁荣。在此一过程中，中介组织有着不可替代的作用。先以技术市场为例，单从技术贸易来看，正是中介人推动了技术市场的发展，缩短了技术成果商品化的进程。技术革命的发展，新技术不断出现及其在生产中的广泛应用，大大加快了产品的更新换代。企业不断推出新产品，并力求尽快占领市场，这是市场经济条件下企业之间激烈竞争的重要内容。中介机构在这方面有着灵敏的反应，他们在研究者、生产者和消费者之间不断地传送信息，牵线搭桥，使科研成果迅速转化为生产力，使企业能很快向市场提供新产品，适应消费者的需要。再以资金市场为例，在市场经济体制下，企业的资金来源，除了由企业自己积累和从银行借贷外，还有向社会上各种经济实体进行拆借和引入投资。在资金融通中，中介机构能利用其联系广泛、信息灵通、业务熟练的优势，在资金供需双方建立融资关系的过程中发挥重要的媒介作用，从而使资本市场活跃起来。

第四、改进对市场的决策和管理。市场活动需要各方面的信息，借助中介就能比较方便地获得所需信息，从而保证市场决策的正确，防止失误，以便达到预期的目的。市场管理本身就是一个复杂的系统工程，如果缺乏管理所需的信息，就难以管好市场，难免引起市场混乱。中介组织的介入，特别是中介组织中的行业协会、同业公会和商会等机构，它们依据法律、法规和市场交易规则，制定行规、公约，对所属会员进行自律约束，监督市场交易行为，反对不公平竞争。它们要求企业遵守正常的生产和销售秩序，包括自觉执行国家质量标准，不得生产或销售假冒伪劣产品；不得欺行霸市，强卖强买；不得在销售价格和市场划分方面搞垄断性的串通共谋，搞不正当竞争。中介组织配合行政执法部门，共同强化管理，就可以维护市场竞争秩序和提高市场管理水平。

作为市场体系的重要组成部分，中介组织的固有功能是通过在市场运行中发挥具体的作用体现出来。社会中介组织的作用是很多，概括起来有以下几个方面：

1、市场主体的资格认定作用。市场经济条件下的社会结构，应该是“小政府、大社会”。小政府指的是政府机构要精干、高效；大社会则是说社会组织系统要健全、完善。但是社会不大，政府就小不了。社会要大，就要有健全的社会中介组织系统及其大量的、高素质

的中介机构来承担从政府部门转移出来的某些社会管理职能。换句话说，“小政府、大社会”实际上就是“小政府、大中介”，中介组织能够承担的职能，政府应该积极地“淡出”；中介组织能发挥作用的地方，政府就可以不去介入。正所谓有所不为才能有所为，政府在市场经济中不应该再是直接管理一切社会事务的机构，而是应该把保证社会的安全与提供良好的社会环境，即生产和供给公共产品视为己任。把不应该由政府管理也管不好的许多社会职能放手转移出去，才能树立一个精干、高效、廉洁的政府形象。基于这样的考虑，“市场主体的资格认定”职能理应还诸于社会中介组织。例如企业的审批设立，只要有齐全的会计（审计）师事务所、律师事务所、资信评估机构等中介组织的鉴证报告，由行业协会审定认可之后，政府的市场管理职能部门就应该予以登记注册，颁发营业执照。无需政府设立一系列的“衙门”，具体承担庞杂的审查工作。这样，政府就可以集中精力做好行政执法、宏观调控等方面的工作，政府的机构必然会精干，行政效率自然会有很大的提高。

2、市场行为的规范、监督作用。在政府转变职能过程中，市场替代了政府转移出来的部分职能，企业只由少数综合部门进行间接管理。追求自身利益的最大化和日趋激烈的市场竞争，作为微观主体的企业经营活动和行为就有可能与社会的宏观目标不相一致。因此，在市场经济体制下，也有必要对企业经济活动进行诱导和实行必要的监督。从国外成熟的市场经济国家的经验来看，需要中介组织来协助和配合政府进行对企业的诱导和监督工作。中介组织的监督是一种独立于行政管理之外的综合性监督，许多情况下会达到比政府部门直接监督更理想的效果。中介组织对企业经营活动的诱导，及时周到，合情合理，方法得当，力度适合，容易被企业接受。通过监督和诱导，使企业的经营活动与社会的总目标相吻合，使微观经济效益与宏观经济效益紧密结合起来，促进市场经济的持续、健康、协调地发展。曾任美国总统的里根说过：“离开了注册会计师，我们的经济将会萎缩，我们的金融证券市场将会土崩瓦解。”

3、市场活动的协调服务作用。在市场经济体制下，政府对企业不再实施直接管理，这就需要在政府宏观调控管理与企业微观经营管理之间，有发挥纽带和衔接作用的机构实施中观协调管理，在此，中介组织中的行业协会是进行中观管理的最佳组织形式。中介组织作为政府与企业、企业与企业之间的桥梁和纽带，可以把双方很好地联结起来，传递信息、协调润滑，发挥特殊的管理作用。在市场经济条件下，中介组织使利益群体之间的关系产生自动调节的可能性，从而避免某些矛盾的激化，稳定市场秩序。在商会、协会等中介组织内部，要维护会员之间公平竞争的权利，如在原材料、生产标准、市场划分、销售价格、竞争手段等方面对会员进行必要的协调，反对不公平竞争，利用行规、公约，进行集体的自我约束，保证正常的生产和销售秩序，为政府的宏观调控和管理创造良好的微观基础。总之，中介组织通过其服务、公证、监督等职能作用，将能为政府和社会各界提供可靠的信息资源，从而为政府改善宏观管理提供决策依据，并引导企业按照国家法律法规走向市场。

4、违规行为的惩处作用。市场经济关系错综复杂，追求个体利益的冲动使市场主体的

不规范行为或违法行为时有发生，因而需要一个站在中立、公正立场上的组织发挥约束、监督以至惩戒的机能。市场中介组织就是独立的法人组织，经过严格的资格审查依法成立，其执业人员具有各种专业技术上的优势，能保证其公正性和权威性，因而可以接受政府机关的委托，对企业是否依照国家有关法律法规和产业政策行事进行查证核实；同时对市场主体向社会公布的各种经济信息进行测算核实，发表客观公正的核查报告；还可以协助政府拟订行业规范和从业者职业道德规范，接受政府委托对从业者进行培训，制裁违法违规者，从而切实保护市场主体的权益，强化市场秩序。通过中介组织的审核、监督，也可以及早发现违法行为，使司法机关能够及早查处。

总而言之，社会中介组织在市场经济发展中，能够规范和优化市场秩序，保证公开、公正、公平的市场交易原则得以实现，促进以平等自由竞争为基础的市场经济体制的建立；通过参与立法，提供建议和意见，在法律和政策的制定和修改方面对政府施加影响；制止欺诈行为，维护市场主体的合法权益；辅助政府进行宏观管理，减少政府对经济的行政干预，增强政府宏观调控能力；为微观经济活动提供服务，维护市场秩序，活跃市场交易，降低交易成本，促进市场发育；通过协调不同市场主体之间的关系，减少社会各方的冲突，有利于保持社会安定团结；为企业提供各种社会化服务，提高企业的自身素质和市场竞争能力，降低产品成本，节约社会劳动；发展国际经济技术合作，开拓国际市场，促进外经外贸的发展。

## **（二）社会中介组织存在的问题**

社会中介组织在发挥了服务、沟通、协调和监督职能的同时，也暴露出自身存在的一些问题，主要是：

1、数量多、质量低分布不平衡。据估计，全国实际存在的社会中介组织已达到 200 多万个，（包括农民协会 150 万个，社会团体近 20 万个，民办非企业单位 70 多万个），其中已注册登记的约有 36 万家。从总量看，似乎有点多，特别是农业协会达到 150 万个之多，显然是无序组建的结果，其素质之差，是可以想象的。注册登记的 36 万家中介机构，对我国这样大的市场规模，又显得太少，难以满足社会需求。我国中介组织的分布也不平衡，主要分布在东南沿海经济发达地区，主要的大、中城市中介组织都在数千家左右，一些经济发展水平高的省、市中介组织都超过一万多家。而西南边远地区，中介组织则很不发达，西藏的社会中介组织只有 44 个，市场中介组织也不会多。

相当一部分中介机构素质低下，难以发挥其应有的功能和作用。以保险中介市场为例，1997 年时北京市有保险代理机构 1000 多家，大部分未达到保险代理人公司的要求——30 名持证专业人员和 50 万元的注册资本金。不具备展业条件，也不办理法定的手续，却以独立的保险代理公司的身份开展保险代理业务。有的代理多家保险公司的业务，既不考虑保

险人的利益，也不考虑被保险人的利益，仅从盈利目的出发，谁给的手续费高就给谁干。这样不仅搞乱了保险市场，也加剧了保险公司间竞争的激烈程度。一些保险公司为了通过代理争取客户，也随之提高手续费。为争得业务，一些素质低的代理人员故意向客户隐瞒条款内容，夸大保险责任，任意承诺，甚至通过答应给予客户回扣等手段，引诱客户投保。

资产评估机构存在的问题也很突出，机构规模小，平均每个评估机构从业人员只有 16 人左右，合格的评估师更少。这样小的规模，严重制约了评估机构的执业水平，也难以适应经济发展的需要，根本谈不上规模效益。有些地方机构数量过多，造成了评估机构之间严重的不正当竞争。为了争取客户，扩大业务量，获取经济效益，一些评估机构采取了降低中介服务费，压缩评估业务程序，简化评估报告，甚至提供背离事实的虚假的评估报告，给国家和企业造成重大经济损失，也在社会上造成恶劣影响。

社会上比较热门的中介组织，如会计师、审计师事务所、律师、公证事务所、资产评估事务所等，都不同程度地存在着素质差的问题。导致部分市场中介组织素质差原因是多方面的，其一是对市场中介组织设立的审批不严，设定的审批权过于分散，分别由多个政府主管部门审批，缺乏统一的审批机构。一些政府部门受利益驱动，对属于自己业务主管范围的市场中介组织自行审批，自行管理，导致同类中介机构重复设立。其二，对市场中介组织登记注册缺乏强有力的监管措施。据调查，有一些市场中介组织并没有在有关部门办理登记注册，但却从事中介活动，他们大多靠某些政府部门的撑腰，逃避登记注册，逃避税收。这些中介组织一般是由某些政府部门主办的以事业单位名义出现的资产评估机构、职业介绍所、人才交流中心等。另外，根据现行政策规定，律师事务所，资产评估事务所等中介机构，只要业务主管部门审批后，不需要到期工商行政管理部门注册登记，就可以开业。政策上的漏洞，造成中介市场管理的混乱，也是必须要引起重视的。其三，部分中介机构素质差是由于内部管理体制不健全，有的沿用行政机关的管理体制，人员由主管部门分流过来，领导由政府委任，造成人员素质的低下，就导致执水平的低下。吸引业务的能力很低，只好依靠行政部门的权力垄断市场，强行服务，强行收费。

数以百万计的农业技术经济类的协会中，有相当一部分未进行正规的登记注册。这种协会完全是承包经营的农民为了适应市场经济的需要，自愿联合起来形成一个利益集团与其他社会集团进行交易，以维护自己的合法权益要求的产物。在市场经济条件下，我国农民人数多但组织化程度较低，加上农业本身的脆弱性，农民实际上已成为弱势群体。面对着组织化程度较高的农用物资供应者和农产品的购买者集团，在竞争中处于不利境地。要改变这种处境，必须提高农民的组织化程度。革命战争时期形成的具有强大力量的农会，在社会主义革命中被贫下中农组织所代替，文革结束后，这个组织也在不知不觉中消失了。现在没有直接代表农民利益的社会团体，在社会分化程度较高的今天，没有自己组织的人群必然陷入被动，成为弱势集团。农民自发地组织各种农村经济技术协会，就是农民要争取壮大自己力量，以平等互利的身份参加市场竞争的显示的和行动。我们认为这是具有代表性的和深远历史意义的社会发展动向，应该引起重视。在认真研究的基础上，加以

指导和引导，使其得到健康发展。从表面上看，数量太多的问题，实际上是在无序状态下自发产生中形成的小规模重复组建所致，在平等竞争中必然会兼并组合，扩大机构规模，从而达到宏观数量上的合理水平。

2、从业人员素质差。中介组织中的许多机构，尤其是会计（审计）师事务所、律师事务所、资产评估事务所、信息咨询公司、广告公司等，都要求有一支专业知识程度很高的队伍。但从目前我国现有的中介组织的实际情况来看，普遍存在着自身素质不高、行为不规范的问题。从业人员大多未经过专门训练，专业人员短缺，相当一部分从业人员是政府机关、企事业单位裁减的富余人员；还有一部分是国家机关或企事业单位的离退休干部、职工，人员老化状况突出。据资料显示，有的会计师事务所，离退休财会人员占到 80%左右。在中介机构就业的大学本科毕业的人员不到 30%，具有硕士学位的人才很少，博士就更是凤毛麟角。年轻有知识的专职人员极少，无法适应业务发展的需要。有的从业人员既无专业知识，也无实践经验，更谈不上谙熟财政、财务、审计、会计，通晓国际金融、贸易等知识。这些因素使中介组织难以发挥其应有的作用，对规范市场主体的不良行为常常无能为力，从而严重影响了中介机构的服务质量和效果。人员素质差还表现在有些中介机构的执业人员违背职业道德和行为规范，在开展业务中受利益的趋动，违背公开、公正、公平的原则，随意性增大，甚至有的中介机构还包庇、纵容不法行为或自己直接参与同自己职能不相符的违法事件，把中介组织当作非法牟利的场所，失去了中介组织应有的公正性、客观性、权威性和服务性，从而严重地败坏中介组织的声誉。

3、行业管理不健全。中介组织从本质是讲，是无上级的独立自主性很强的组织。但是，中介组织作为社会的组成部分，其运行和发展又必须符合社会发展目标。把中介组织纳入社会管理的最佳渠道则是中介组织的行业管理。目前我国的问题是中介组织的行业管理体制不顺，未形成中介组织的行业管理体系。表现在：（1）管理不配套。同一项业务，多家去承办，结果造成相互之间为了争客户而降低业务质量，诱发诸多矛盾。例如，对于一些会计查帐验证（审计）业务，会计师事务所可以办理，审计师事务所也可以办理，现在又多了一个税务事务所亦可以办理。这些事务所又分别归属于不同的主管部门管理，各个部门制定的有关法规和执业要求又很不一致。这种多头领导、分散管理的状况，形不成配套的行业管理，难免造成工作上的混乱。（2）自律机制差。一些中介机构的执业人员按行政领导的意志办理业务，有违中介组织的行为规范；有的中介机构内部没有建立起自我约束机制，不遵守职业道德，不执行业务规范。有的中介机构对客户提供的假材料、假证据，不仅不详加审查和抵制，甚至还串通一气，采用各种变通手法为其签署伪证。国家对主要的中介业务如会计师事务所、律师事务所，资产评估机构及主要的代理机构的收费标准都作了明确的规定，但在实际中尚未得到很好的执行，乱收费、高收费问题严重。（3）官办中介问题突出。官办中介组织的大量存在导致许多问题：一是“政企”不分。由政府部门成立中介组织，或中介组织挂靠政府部门，将会导致新的“政企”不分，严重削弱了中介机构的独立性、客观性和公正性。二是强制中介、指定中介。据业内人士测算，各省市会

计师事务所、审计师事务所的业务量 60%~80%是以行政手段或借助行政机关的影响承揽的，行政主管部门要求客户到其指定的中介机构办理验资、公证等手续，否则不予认可。三是系统、部门垄断。有些系统的主管部门明确规定系统内验资、评估、查帐，审计等业务，必须由本系统所属的中介组织办理。一些地方政府的行政主管部门阻止外地中介组织进入本地，以行政权力进行地方保护，人为地造成中介市场的垄断，妨碍了公平竞争秩序的形成。四是中介组织协会自律性管理力度不够，一方面是协会的机构不健全，人员不得力，程序不科学；另一方面是协会只设在省会城市，远离经济中心城市的中介机构，鞭长莫及。

4、法律、法规滞后。有关市场中介组织的法律法规还不健全，直接影响了市场中介组织的健康发展和有序运作。一是有关市场中介组织的登记、组建、运营等法规不健全，二是关于监督、引导、管理市场中介组织的法律不健全，三是有关规范市场中介组织与政府、企业关系的法律不健全。我国目前中介组织的性质、地位、作用等缺乏明确的法律规定。一方面，中介组织大多是由行政机关采用行政手段建立的，直接依附于行政机关，有的就干脆被作为行政机关或事业单位来对待，定级别、定编制、财政拨款，在人、财、物上直接受制于行政部门。另一方面，政出多门，多头管理，同一种中介组织受不同部门的领导，造成不必要的人为管理矛盾与摩擦，造成部门割据和垄断，不利于同行业公平竞争。国家对一些重要的市场中介组织已经颁布了相应的法律或行政法规，但未得到认真的贯彻执行。还有一些重要的领域仍然属于空白，如代理组织并没有统一的法律来规范，这与我国经济生活中大量代理行为存在的状况是不适应的；又如，劳动力中介也无相应的法律，导致劳动中介市场的严重违法、违规现象不断。已有的有关中介组织的政策法规还有待完善，以适应改革开放向纵深发展和中介机构发展中出现的新问题、新情况。

5、中介组织的管理体制不科学。我国现行的管理体制是各类中介组织由业务主管部门进行管理，包括设立审批、年审年检、违规处罚等。这样中介组织就分到各个政府职能部门去管理，形成政出多门，标准不一，苦乐不均。以青岛市为例，看我国的中介组织分口管理的状况。根据现有中央和地方法规，青岛市有十一个部、委办分别管理“各自的”中介组织：财政局监管会计师事务所；审计局监管审计师事务所；工商局监管企业注册代理中心、商标事务所；房地产局监管房地产交易、评估、咨询中介机构；建设委员会监管工程监理公司、工程咨询公司；土地管理规划局监管土地评估事务所；国税、地税局监管税务代理人、咨询事务所；国资局监管国有资产评估、交易中介；物价局监管价格鉴证中介机构；司法局监管律师事务所、公证事务所；科委监管科技中介机构；仲裁委员会监管仲裁机构。如此分散的管理体制，中介组织系统被人为的拆散成互不关联的条块，势必难以发挥应有的功能和作用。青岛是全国的一个缩影，在全国范围内，目前对中介组织的管理基本上和青岛一样是由多个政府职能部门分头管理，没有一个总的协调管理的部门或机构。从市场管理的角度来看，工商行政管理机构应是对市场经营性组织的登记、管理、监督的职能部门，但是我国现行制度在这方面有不严谨之处，规定有些在市场上开展对外经营获取盈利的经营组织，却只要主管部门审批后，不向工商行政管理机构登记，不受其管

辖，比如律师事务所，只在司法局登记；资产评估事务所，只在国资局登记；税务事务所，只在税务局登记。如此等等，市场管理机关就不能全面管理和监督市场经营组织，社会监督的力度就大大降低了。

## 五、培育和发展中介组织的对策

对于我国社会中介组织的培育和发展，我们提出的对策包括三个方面：一是微观层面上加强中介组织自身建设，二是在宏观层面上加强中介组织管理，三是构建中介组织的管理模式。

### （一）微观层面：加强中介组织自身完善，即解决“建好”中介机构的问题

微观层面的中介组织自身完善，包括对中介组织予以正确的定位，解决思想认识问题；理顺政府与中介组织的关系；处理好企业与中介组织的关系；建立合伙制、合作制、公司，规范中介机构内部管理；规范中介服务收费标准，树立良好形象等几个方面。

#### 1、对中介组织予以正确的定位

中介组织的定位不准确，是制约其客观、公正、真实地执行中介功能的根本原因。我国的现状是对中介组织理论研究不够，因此定位不准确，形成许多模糊认识，严重地影响中介组织的建立、运行和发展。因此，我们认为，在理论上把中介组织的性质、地位、功能和作用研究清楚，是培育和发展中介组织首要的问题。

我们把中介组织定位为介于市场主体之间为之提供服务的机构。这种定位有两个关键点：一是“中介”，二是“服务”。

从中介组织的职能来看，其集中地表现之一便为“中介”，即中介组织不是独立的社会主体，而是以其拥有的知识、信息及创造的交易工具，为社会主体提供服务的机构。功能是沟通联系，交流信息，协调交易各方的利益关系，减少交易中的摩擦，降低交易费用，提高市场运作效率。这种中介职能具体地又表现为要素中介、主体中介和行为中介。首先，节约搜寻、购买生产要素的交易费用是企业产生的原因，也是中介组织得以产生、发展的经济基础。中介组织通过经纪、代理或设立交易所、要素市场的方式，将分散的对劳动力、技术、资金、信息、房地产等生产要素的供和求相对集中起来，进行撮合和沟通，一方面可以用其创造的各种工具减少交易的风险，另一方面又可将分散的交易加以集中，更有利于促进生产要素的合理流动和资源的优化配置以及产业结构的合理调整。其次，中介组织的活动就是在市场交易三大主体（个人、企业和政府）之间提供中介服务，协调三者的关

系。政府是强制行使公共权力具有垄断特权的组织，其基本职能是提供法律和程序，在约束软化的情况下，这种权力的行政垄断很可能使其行为扩张，造成对其他经济主体的不当干预。在政府与其它主体间介入中介组织这一媒体，则有利于从体制上割断政府与其它市场主体的统属关系，使传统的直接管理变成为间接调控。更重要的是，它能解除其他主体对政府的依附关系，使政府摆脱大量的具体微观管理事务，提高宏观调控能力。中介组织采取各种形式向企业传达国家法律和政策，并向政府反馈信息，提出建议，帮助政府制定更适合经济发展的政策和法律，成为政府与其它主体联系和沟通的纽带。再次，市场经济关系错综复杂，追求个体利益的冲动使市场主体的不规范行为和违法行为时有发生，因而需要一个站在公正立场上的组织提供约束与监督。而中介组织是一个独立的法人组织，经过严格的资格审查依法成立，其执业人员具有各种专业技术上的优势，能保证其公正性和权威性，因而可以接受政府机关的委托，对企业是否依照国家有关法律法规和产业政策行事进行查证核实；同时对市场主体向社会公布的各种经济信息进行测算核实，发表客观公正的核查报告；还可以协助政府拟订行业规范和从业者职业道德规范，接受政府委托对违法违规者进行制裁，从而切实保护市场主体的权益，强化市场秩序。

中介组织定位的另一个要点是“服务”。把中介组织的坐标定位在服务上，从深层次来说有它内在的规律性：首先，市场经济的发展必然要求构建“小政府，大社会”的社会结构，这就决定了政府预防性行政的地位、实施宏观调控的功能。现代市场经济的发展，需要政府对社会经济发展实施干预，政府干预的实质是对社会主体或某些经济群体的利益调整。市场经济的体制特点就在于市场主体的独立性和自主性，过度干预就会损害市场主体的合法权益。政府为了避免干预过度，必然要与行业协会等中介组织通过咨询、交流和沟通等形式解决各种利益冲突，从而获得经济主体的支持和合作。其次，从经济主体的需求来看，随着市场经济体制的逐步完善，对外开放格局的形成，市场竞争更加激烈，特别是在科学技术迅速发展的推动下，经济的发展更加复杂化和动态化，各经济主体通过中介组织联合起来与政府沟通，获得宏观经济信息，掌握政府的政策导向，并通过自己的组织去影响政府决策。为了更好地适应市场经济的要求，市场主体需要中介组织为其发展采取如联合、促销、培训等多种形式的服务。再次，从现代市场经济的发展来看，中介组织与市场经济发展关系密切。在自由资本主义占主导地位的时代，政府对社会经济的发展采取自由放任的政策，政府也只是制定保证经济主体自由行为和保证市场经济正常运行的法规，社会经济的发展取决于根据自由原则行为的各经济主体。市场主体从自身的利益出发，自发地组成了协调行为和关系的中介组织，行使行业自律管理职能，为经济主体提供服务，这时中介组织的管理是局部的、分散的和非全社会性的。本世纪二十年代的经济危机爆发后，导致自由经济理论的破产，许多市场经济体制国家先后采用了凯恩斯理论，加强对国家经济的干预，试图通过国家的主导作用更好地协调各经济主体的行为和关系。与此同时，中介组织的作用进一步加强，连接政府与经济主体的纽带作用得到明确，中介组织的地位最终确认，其双向服务功能成为它最显著的特征。

## 2、处理好中介组织与政府的关系

用上述理论联系实际，就会发现我国现阶段培育和发展社会中介组织首先必须处理好中介组织与政府的关系。我国经济体制由计划经济向市场经济的转变，是一场深刻的变革。它必然引起政府职能的调整、转变，要求政府的权力按照社会主义市场经济体制的需要合理配置。政府管理经济的职能主要转向宏观间接调控，实现由偏重微观管理转向主要管好宏观，由直接管理转向间接管理，由管审批管项目向“规划、协调、监督、调控、服务”转变，使政府管理经济的职能真正转入“统筹规划，掌握政策，信息引导，组织协调，提供服务和检查监督”的轨道。这就决定了原来政府的一部分职能，应由市场来取代，实质上就是由中介组织来承担。这就要求政府部门把介于宏观与微观之间的中观协调层次的行业规划、服务等职能转移给中介组织，以便使政府能够集中精力管好宏观。为此，必须实行政府与在机构改革和职能转换中组建的中介组织的脱钩。从根本上改变政府任命中介组织领导、派遣从业人员、指定中介业务、瓜分服务收入等不正常的关系。保证中介组织独立运行，独立行使中介组织的职能，充分发挥中介作用。

作为“中观层次”的中介组织，是介于政府与企业、事业单位和居民之间的、联接宏观层次与微观层次的桥梁与纽带。无论是行业协会、商会等行业管理型中介组织，学会、研究会、联谊会等学术型中介组织，还是会计师事务所、经纪人事务所等经营服务型中介组织，虽然它们形成的条件、服务的客体都存在着差异，在经济、社会发展过程中所起的作用也不尽相同。但是，中介组织的“中观层次”性质，决定了它们共有的主要职能：一是为社会、经济的发展提供多种多样的服务；二是协调本行业组织内部及涉及外部的一些重大的相互关系；三是作为企业了解政府的意图和有关情况，政府掌握行业、企业的动向和实际情况的媒介；四是通过在组织内部建立行规行约、章程制度，实现自律管理、内部监督、自我约束。

中介组织作为社会的重要组成部分，其活动应符合社会发展总目标。为此，政府对中介组织也要实施宏观调控，结合我国的现状，应侧重以下四个方面展开：一是鼓励发展。我国的中介组织正处于发展期，无论从规模、地位还是从作用上看，都没有达到社会主义市场经济发展所需要的程度。因此，政府应加快转变职能、简政放权、政企分开的步伐，根据社会经济发展的要求，制定中介组织发展的规划和必要的优惠政策，大力鼓励中介组织的发展，以形成健全的中介组织体系。二是政策导向。越是发展市场经济，政府的政策调控能力就越要加强，对中介组织的调控也应如此。政府在制定国民经济和社会发展的战略、方针、政策的过程中，要充分听取中介组织及其所代表的行业、企业的意见和建议，以保证所拟定的战略、方针、政策更符合社会经济的实际。同时，通过中介组织的参与，使中介组织对经济发展战略、方针、政策有充分的理解，以确保中介组织通过自己的活动和工作，将国民经济发展战略、方针、政策，贯彻到行业和企业中去。三是间接管理。在市场经济条件下，政府对中介组织的管理只能是间接管理。要充分利用法律、法规规范中介组织的发展和运行，通过信息和服务诱导中介组织贯彻政府意图，通过市场管理促进中

介组织合法经营和开展业务。需要强调的是对中介组织的管理要杜绝行政命令，防止用行政手段干预中介组织的业务活动，以保证中介组织的独立性和自主性。四是服务监督。向社会提供服务，是市场经济条件下各级政府的首要职责。中介组织作为我国社会经济发展中日益壮大的一支新军，对社会主义市场经济的发展非常重要的作用。政府应当以“三个有利于”为指针，解放思想，转变作风，提高效率，为中介组织的发展提供全方位的服务。监督也是服务，在为中介组织服务的过程中可经及时发现中介组织运行中的问题，及时实施监督。使中介组织遵守国家法规和职业道德。

### 3、处理好中介组织与企业的关系

中介组织本身的特性决定了它所面对的主要对象一是政府，二是企业。中介组织必须处理好与企业的关系，成为企业发展的得力帮手。第一、中介组织要坚持为企业服务的宗旨，把企业看作自己的衣食父母。企业的需要，就是中介组织服务的内容。对企业自身难以做的事，中介组织要帮助其完成；对企业自身可以做但化费人力、物力和财力大的事，中介组织应该通过优质高效的服务，为企业节约成本。在服务中，中介组织应有相当的主动性和灵活性。主动到见缝插针，不请自来，有求必应；灵活到随机应变，有难就帮，不拘条件。中介组织只有在向企业和政府提供服务中，才能实现自身的发展与完善。第二，中介组织与企业的关系，应该是平等互利的。无论哪种形式的中介组织都不存着与企业的行政隶属关系，没有特定的行政的和经济的固定联系。中介组织与企业在市场上结成平等互利的服务与被服务关系。根据合同，提供规定的服务，收取规定的报酬。既使在行业协会和商会这种中介组织中，作为会员的企业和个人，与协会和商会也不是行政隶属关系，而是自愿参加，也可自愿退出的联合关系。中介组织提供的服务，绝不能带有强制性和行政性，是否接受或接受哪个中介组织的服务，完全由企业自主选择。会员企业和个人向协会或商会缴纳一定的会费，应该看作是应尽的义务，是经济上对协会的支持，而不能看成利益分配。第三，中介组织业务活动的重点在为企业办那些难以办到的事。代表企业的利益与政府对话，维护企业的合法权益，使政府能够根据企业的正当要求对某些政策法规进行相应的调整。帮助企业开拓国际市场，沟通国际联系，扩大贸易渠道，协调国际间纠纷。其四，协调企业间的纠纷和矛盾，充当调节者或裁判员。激烈的市场竞争和独立的经济利益，企业间的经济纠纷和矛盾是不可避免的。当企业间特别是会员间发生矛盾与冲突时，行业协会等中介组织有义务出面进行调解；中介组织还可以从维护会员利益的角度出发，代表企业同有关方面进行法律方面的交涉。

在处理中介组织与企业的关系中还有一个需要注意的问题是企业要学会并善于利用中介组织，提高企业的管理水平，降低交易成本。这点上，青岛海尔集团等市场经济意识强的企业已经走在前列，海尔集团广泛利用国内外的中介机构，为自己开拓市场、引进技术、筹措资金、改进管理方面得到很大的裨益，这也是该集团发展快、效益好的重要原因之一。可惜的是现在还相当一部分企业，不知道或不善于利用社会中介组织，万事不求人，咨询、策划、可行性研究甚至广告等都由企业自身完成，不利用社会分工的成果，只能是使自己

机构庞大，费时费力，成本高，效益差。现代企业家应该懂得利用中介组织，充分享受社会分工的利益。

4、规范中介机构的内部结构，强化自我管理。规范中介组织的运作，还应当进一步强化中介组织的自律机制。（1）中介机构作为一种民间组织，应采用合伙制、合作制、公司制等符合市场经济要求的组织形式。只有在这种组织形式下，中介组织才能独立于政府，摆脱隶属或依附关系。实行合伙制、合作制或公司制，中介机构才能真正做到自主经营，自我发展，自我约束，才能在社会上树立起公开、公正、公平的形象。在这种体制下，中介机构也加大了自己的社会性责任，特别是合伙制和无限责任公司制下，要承担连带赔偿责任，必然增强中介机构及其执业人员的责任性和法律意识。（2）应当研究和借鉴国外中介组织管理的先进经验，并结合我国的具体情况，建立和健全中介机构的各项规章制度，其中包括财务管理制度、执业考核制度、奖惩制度等。有了规章制度，中介组织的日常业务活动才有章可循，才能形成一整套自我约束、自我管理的内在机制。（3）应当制定严格的展业程序和服务标准。要求中介组织的全体从业人员，必须严格遵照执行。建立内部的监督检查机制，对执业结果，主办人自我把关，保证质量；业务主管领导进行审查、核准，确保展业程序和结果无误；最后由机构负责人审批签发，用印。以此来保证执业标准的严格执行和执业结果的高质量。这里必须明确的是中介机构是一整体组织身份开展中介服务的，无论那个成员在执业中出现了问题，中介组织必须承担责任。（4）制定本行业道德标准规范、员工职业道德标准规范、就业规范以及服务规范等。标准规范要紧密结合我国社会文化的特点，也要参照国际行业标准，以便于与国际规范接轨。（5）应加强和完善监督和管理，对违犯规章和制度的中介组织和个人，必须严厉查处。首先是中介机构的自查自纠，及时性查处本机构内的违规行为；其次是行业的自律管理，依据行规行约，对建规的机构或个人进行处罚；再次是市场管理部门的处罚，对严重违法乱纪的机构或个人进行经济惩罚，直至取消营业资格；最后是法律处罚，对触及法律的机构或个人，追究其法律责任。

5、规范收费标准。中介市场的混乱，中介机构的不规行为，都与收费有联系。由于法制不够健全，监督管理不够严格，隶属关系复杂，有的中介机构的收费没有统一标准，有的虽有统一标准却未能严格执行。因此，规范中介机构的收费，就成为当前培育和发展中介组织的一项重要对策。规范中介组织服务收费的总原则是：冲破中介市场的部门分割界限，建立统一、开放、竞争、有序的中介市场体系，规范市场行为，逐步放开中介收费，建立以市场为主形成中介服务价格的机制。一是在认识上要明确中介服务从事的是一种创造价值的劳动，所提供的服务是一种无形商品，其使用价值是服务的有效性，其价值是在服务过程中消耗的活劳动和物化劳动。服务的商品性和市场化，决定了中介组织的经营性和市场化性质。强调按价值规律的客观要求，让市场决定中介组织的服务价格。二是理顺中介服务市场，完善收费管理。针对不同的中介机构，应该制定不同的收费标准和管理办法。对带有行政色彩、垄断性强、社会影响大的签证、诉讼、公证、质量、计量、检验等

中介服务收费，仍实行政府物价管理部门定价；对量多、点小、分散，适于市场平等竞争的广告、设计、咨询、经纪等中介服务，实行市场调节，放开收费标准，随行就市，协商定价，行业管理组织协调监督；介于以上二者之间，现阶段不具备统一收费标准和放开条件的中介服务，如会计、审计、律师、评估等实行政府指导，格浮动的原则，在政府限价范围内由中介机构与服务对象商定收费。在进行价格管理的，不能忽略中介组织的特性。有些中介组织提供的服务属于准公共品的范畴，市场机制难以确定恰当的价格，很多国家在税收或资金方面对这种中介组织都给予扶持。我国政府在中介组织发展的初期也应根据各类中介组织的不同特点，在政策、财力上给予适当的扶持。同时，也要注意维护中介机构的合法权益，对接受中介机构服务、利用中介服务成果的单位或个人，违背合同，不支付中介费的行为，也要受到行政或法律的制裁。

## **（二）宏观层面：进行必要的整顿和调控，即解决“管好”中介组织**

中介组织无上级，是独立的社会组织。作为社会的组成部分，中介组织的运行必须符合社会发展总目标。因此，政府对中介组织要进行必须的管理，所不同的是这种管理只能是间接的、诱导性的和协商性的。我们认为，应在以下几个方面实施对中介组织的管理：

1、加强立法，健全中介组织的法律保证和法律监督，规范中介组织的行为，维护中介机构的合法权益。市场经济是法治经济，一切社会主体都必须在法律基础上成立，在法律范围内活动。作为市场重要组成部分的中介组织，也不能例外，它必须依法建立，依法运行。同时，中介组织也需要法律保护自身的利益。

我国现有的有关中介组织的立法有《公司法》、《注册会计师法》、《律师法》、《审计法》、《仲裁法》、《证券法》、《破产法》、《保险法》、《银行法》、《国有资产管理法》以及由中央和地方人大、政府制定的大量行政性法规和地方性法规及条例，分别对不同中介组织的性质、职能、活动范围、享受的权利、应尽的义务、违法后的处罚以及从业人员的资格认定、机构组建、展业规则、权力和责任作出了法律的规定，有力地促进了这些中介组织的发展。但是面对着市场经济发展需要的类型繁多、数量宏大的中介组织，我国的立法还是显得有点滞后。许多应该有的法律还没有制定出来，以后需要进一步建立一系列的法律和法规。当前，急需建立《中介组织法》和《社会中介行为法》，以使中介组织在法律上得到进一步确认。只有这样才能从根本上改变中介组织附属政府机关的现象，成为由法律保障的与政府具有平等地位的社会组织。从国外经验来看，有关中介组织的法律至少应该有《拍卖法》、《期货交易法》、《结社法》、《商会法》、《公证法》、《经纪人法》等，才能全面准确地监督中介组织的建立和运行，规范中介组织的行为和业务。

与此有关的是执法力度，现阶段对已有的法律法规，在执法上也存在不少问题。一方面是执法力度不够，司法部门未能准确严格地执法，对中介机构的违法行为没有进行及时而严肃的查处，造成一些违法乱纪行为屡禁不止；另一方面中介机构利用法律法规不健全、

不统一的漏洞，钻空子，找巧门，破坏市场秩序，获取非法收入。更有甚者，个别中介机构的从业人员与执法人员内外勾结，合伙诈骗，严重扭曲了中介组织的形象。

健全的法律体系和适宜的执法力度，也从根本上维护着中介组织的合法权益。现阶段也有一些市场主体，接受了中介机构的服务，利用了中介组织的劳动成果，却不按合同付费；或者在中介机构执行服务的过程中，与对方当事人搭上联系后，抛开中介机构，自行完成后面的交易，不付服务费。解决这些问题就需要发挥法律对中介组织及其执业人员的保护，严格履行合同，依法取得服务报酬。

2、规范与发展并重。针对当前中介市场存在的混乱现象，需要予以整顿。目前整顿的重点应是会计、审计师事务所、资产评估事务所、律师事务所、公证机构等向社会提供鉴定公证服务的中介机构。这些中介机构的职能带有“准司法”性质，提供的中介报告具有法律效力。它们的优质服务是维护市场正常秩序和提高交易质量的重要保证，但是如果它们的行为发生扭曲，鉴证报告背离客观事实，将对社会造成巨大的危害。近年来，这些鉴证类中介机构，出现了不少的违法乱纪行为，造成了一些相当严重的诈骗事件，如震惊全国的“沈太福诈骗案”就是会计师事务所违法乱纪行为造成的恶果。一些资产评估事务所出现的问题也很严重，受利益趋动和屈服于恶性竞争的压力，个别评估人员按服务对象领导人的“授意”进行评估，背离评估客体的实际，多估或少估的报告屡见不鲜，造成国有资产的大量流失，滋长出一些腐败犯罪行为。整顿的另一个重点是落实中介机构与政府主管部门脱钩，彻底从人员、经费、行政、收益诸方面割断联系，保证中介机构的独立性和自主性。与此同时，还有一些中介机构需要大力发展，以更好地满足社会需要。当前需要重点发展的首先是金融中介机构，其中又以资信评估机构为最。金融体制改革的深入发展，金融风险成为突出问题，降低金融风险的重要经验是对贷款人进行可靠的资信评价。这是我国金融领域中的薄弱环节，金融机构面对成千上万的没有进行科学的资信评价的企事业、机构团体和个人，如何能保证资金的安全性呢？因此，惜贷就成了唯一的选择，这又限制了资金的流动性，减少了社会可利用的资本量，在一定意义上制约了社会经济的发展。发展资信评估中介机构，对市场主体作出客观公正的资信评级，金融机构贷款有了可靠依据，资信级别高的企事业单位和个人贷款手续简化，既有利于保证资金的安全性，又有利于提高资金的流动性，就会有力地促进资本市场的发展。投资基金也是急需发展的金融中介，执行科教兴国的战略，要求大力发展教育和科技。职业教育产业化，科技产业化将是必然的发展趋势。作为产业，则要求提高办学的经济效益和社会效益，提高科技成果的转化率和科技成果的商品化。必将涌现出大量由产、学、研协作举办的高科技企业，成为教育、科技创新的载体。而高科技企业的建立和发展，所需要的风险投资，就需要由投资基金中的风险投资来筹集。投资基金在成熟的市场经济国家已经发展到了很高的水平，有力地促进高科技产业的发展和综合国力的提高。我国正在倡导风险投资及投资基金，需要国家予以扶持和政策引导。产权交易中介机构与国有企业改革关系密切，企业购并、资本运营、建立企业集团，都要进行产权的交易。保证产权交易成功和低成本，必须要有高素质的产

权交易中介机构。我国的产权交易中介机构正处于起步阶段，需要给予适当的政策环境和充分的发展空间。结合国企改革的发展，应同步的发展产权交易中介市场。科技、文教、体育、卫生领域里的中介组织对社会经济发展也有十分重要的作用。现在，我国正在进行科技、教育、体育、文艺和卫生事业的改革，产业化将是必然的发展方向。这些事业的产业化改革，必然要求有相应的中介机构为之提供服务，因此，结合科教文卫体的改革，建立和发展提供联系、沟通、评价、经纪等项服务的中介机构，是势在必行的。行业协会、商会是中介组织的自律性管理组织，也是政府管理中介组织的桥梁和纽带。同时在社会经济管理中也重要的作用。行业协会和商会是当前我国中介组织发展中的薄弱环节，它是导致某些中介机构陷入无序竞争的重要原因。为了培育和发展社会中介组织，今后应该大力发展行业协会和商会，形成具有中国特色的体系。

无论是对已有的中介机构，还是对今后需要大力发展的中介机构，都要防止盲目发展。为此，必须作出各类中介组织发展的规划。在充分的市场调查的基础上，在政府主管部门的指导下，由中介组织行业管理协会作出发展规划，用于规范和指导中介组织的有序发展。但是也要防止沿用行政管理的办法，不宜采用简单的下指标限定额的手段。对中介组织数量的多少，应由市场来判定。政府和行业管理协会只要作好市场管理，保证公平竞争，各类市场中中介组织就会在竞争中优胜劣汰、兼联合，达到合理的数量和规模。

3、净化中介市场环境，树立中介组织的权威。如同其他市场一样，中介市场也存在着“假冒伪劣”和“坑蒙拐骗”，一些未取得执业资格的人和一些未注册登记的机构夹杂于市，自行开展中介服务业务，没有执业标准，忽视职业道德，大量的违法乱纪行为就产生于这类人和机构之中，严重地败坏了中介机构的声誉，污染了中介市场。为了保证中介组织的健康发展，必须净化中介市场。净化的方法应该是执法、整顿、监管和培训。首先是加强执法力度，对中介机构依法进行检查，取缔无照经营；其次是对有合法手续但经营不善、有严重违规行为的人和机构，进行停业整顿，限期达标；三是加强管理监督。市场管理行政机关和中介行业自律管理组织协调行动，进行定期和不定期的抽检、年审，发现问题及时解决；最后，要加强对中介机构从业人员的培训，提高其职业道德和业务水平。与此同时，要通过宣传，树立中介组织的形象；承认中介机构提出的鉴证文件的可信性，作为决策依据的可靠性，提高中介组织的权威。确立中介人员的社会地位，承认其劳动的合法性、有效性和复杂性，保证其合法权益，使中介职业成为人们羡慕的社会职业。还应该重视社会舆论对中介机构的监督，各种新闻媒体接触面广，信息灵，反应快，对中介机构的违法乱纪行为予以及时曝光，是一种很有力度的社会监督；对遵纪守法、规范展业的中介机构的报道，则是一种正面激励，有利于促进中介机构健康发展。

4、培养人才，提高中介组织的人员构成质量。从国外的经验看，中介组织是专家集团，其从业人员特别是主要的执业人员应该是具有高学历、高智力并具有实践经验的专门人才。美国、日本、德国等都在有关中介组织的法律中明文规定中介人员的任职资格，其中就有受教育程度的规定。在机构组建条例中，也有专业人员所占比例的明确规定。这样

就从法律上和制度上保证了中介机构合理的人员结构。我国的中介机构素质差就差在人员素质上，许多中介机构达不到起码的专业人员数量和质量。造成这种情况的原因有两个，一是在设立审批时未重视有关人员的规定，把关不严，使滥竽充数之人也混进中介队伍；二是我国现在合格的中介人才十分缺少，会计、审计、律师、评估等任职资格考试实施时间不长，培养的人才有限，满足不了需要。培养人才的高等院校，又缺少某些培养中介人才的专业，不能向社会输送中介人才。因此，作为培训和发展社会中介的措施之一，应该是加强中介人才的培养和造就。可以通过两条途径实施，一是在有条件的大专院校开设培养中介组织紧缺人才的专业，如在工商管理中增资产评估专业、经纪人专业、拍卖师专业等。二是对现有中介机构从业人员进行培训，提高他们的专业知识水平和职业道德观念，使之成为合格的中介机构人员。

### **（三）建立完善的中介组织行业管理系统，加强社会中介机构的行业自律性管理。**

党的十四届三中全会关于建立社会主义市场经济的决定中指出“发展市场中介组织，……发挥行业协会、商会等组织的作用。”明确了通过行业协会和商会进行行业管理的改革议程。我们广泛研究了国内外行业协会和商会的发展状况，总结其成功的经验。我们在介绍境外中介组织时特地介绍了他们在行业协会和商会发展及管理方面的经验，用意就在于供我们借鉴。我们在研究中发现，国内也有很好的经验。这就是我国的科协、社科联、文联、工商联，有自己完善的行业管理系统，在长期的发展中取得了丰富的经验。以科协为例，我国从基层到中央都建有各级科协组织，作为党和政府团结自然科学工作者的桥梁和纽带，对内协调团体会员和个人会员的关系，对外向各级党政领导机构反映科技工作者的意见和建议。从功能和作用来看，科协是典型的社会中介组织。它成功地对自然科学工作者及其学术团体进行了自律性管理，也卓有成效地代表了科技人员的利益，对党和国家的经济社会发展决策发生了积极的影响。我们认为，这可以作为具有中国特色的中介组织行业管理的成功模式加以总结和推广。同样，社科联、文联和工商联也有很健全的行业管理组织和系统，协调作用很明显，自律性管理也很成功。

在工业领域，政府机构的改革，撤消了过去履行行业管理的工业部，工业企业的行业管理职能由行业协会、控股公司来行使。纺织总会、轻工总会、石化总公司、保监会等在履行行业管理方面都显示出良好的能力和灵活的适应性。它们对企业进行间接管理，促进企业进入市场、适应市场，从而充分调动了企业的积极性和创造性，增强了企业的活力和市场竞争能力。

结合国内外的行业管理经验，我们认为，在市场经济体制下，政府不应该直接管理企业，也不直接管理事业单位和社会团体。只能在宏观层次上通过法律和经济参数进行引导和调控，这种调控的支撑点恰恰是协会。我国的各类企业都已经建立自己的行业协会，形成管理行业的组织系统。这种从下到上建立的各级行业协会，为通过协会实施行业管理提

供了组织基础和制度保证。这对提高我国社会组织化程度、提高社会管理效率、增进社会的安定团结都会有重要的意义和促进作用。

同样，我国的事务单位和社会团体也都参加了自己的协会，接受协会自律性管理。这样，协会也成为对事业部位和社会团体进行行业管理的可行途径，管理好各种协会，就管住了事业和社会团体。而协会本身又是一个重要的中介组织，因此我们可以说，市场经济下的行业管理就是协会管理。

中介机构管理的特点就在于中介机构无上级，不能用直接的行政管理，只能对其进行间接管理。从科协、社科联、文联等行业管理的经验得到极好的启示：行业协会是中介机构自律管理的最佳模式，也是政府对中介机构进行间接管理的桥梁与纽带。通过中介组织的行业协会管理，加强中介机构的行业自律机制，从而实现有层次、有秩序的管理，共同构成一个协调支持系统，维持中介市场平稳运转，保证社会经济的协调发展。

这样对企业、事业单位和中介组织都在行业协会管理上实现了宏观管理的结合和统一。因此，在社会主义市场经济条件下，政府对各类非政府组织（包括企业、事业、中介组织）的管理，最佳模式就是通过协会和商会的间接管理。

我们初步设想的中介组织行业管理的思路具体可以概括为以下几点：

1、行业管理系统的构成：目前我国有小行业 840 多个，中行业 360 多个，大行业 90 多个。全国 500 多万个企业就分属于各个行业，形成纵向系统。每年企业座落在一个地区，全国 31 个省、市、自治区，几百个地、州，几千个县，作为企业的载体，形成横向系统。我们设想，企业在小行业内自愿组成企业协会，在中行业内企业协会和企业自愿参加，组成企业协会联合会。最后在大行业范围内由大型企业和企业联合会自愿参加，组成企业协会总联合会。同时，从县、市开始，以地域为单位组建行业协会，本地的各类企业都可以自愿参加；在省、市、自治区范围内组建行业协会联合会，辖区内的企业和企业协会都可以自愿参加。各大行业协会联合会和省、市、自治区行业协会联合会参加企业协会总联合会。这是统一全国企业协会的最高层次的行业管理组织。它与国务院或者国家综合经济管理职能部门（国家经贸委或国家计委）直接对话，协调企业与政府的关系，发挥国家宏观调控的助手作用。有关建立全国行业总协会的思想，国内学者也多次提出过（董新宝·1996）。

2、行业管理组织的成立由政府指导，给予资金方面的支持，也可以派遣人员参加领导层。组建后的行业协会，按市场机制运行，在竞争中发展、壮大。全国总协会，应是半官方机构，可设在综合经济管理部门，机构单列，领导由政府委派，办事人员向社会招聘，经费由政府资助和会费收入两部分构成，业务有相对独立性，机构不隶属于政府。

3、基层的企业协会、行业协会和商会是独立的中介机构，依法建立，人员自聘，经费自筹，业务自主，向企业提供有偿服务，并承担行业管理职能，协助政府进行宏观经济管理，但本身不是政府部门，不受制于任何政府部门。

4、中介组织、事业单位和社会团体都可以参照企业协会的思路，从下到上的组建协会，全国成立与大部门对口的中介组织行业管理组织，在此基础上成立全国中介组织协会

联合会（简称“中协联”）。中协联作为全国中介组织的统一归口管理机构，依法经民政部批准成立。通过协调各类社会中介组织行业联合会进行行业自律管理，统一协调全国各类中介组织，成为国务院管理中介组织的桥梁和纽带。

5、国务院与全国总企协、全国总中协组成一个全国社会管理协调委员会，由国务院总理兼任协调委员会主席，下设几个分委员会，协商处理工资、物价等与社会各行业、各阶层经济利益密切相关的问题。这种协调机构有更大的灵活性和适应性，可以发挥政府机构不具备的特殊作用。因而，可能成为市场经济条件下政府管理社会的重要助手和可靠伙伴。

## 六、几个探讨性问题

通过对社会中介组织的系统研究，我们认为，对我国由于历史原因形成的某些社会团体存在着需要重新确认其社会性质、改革其管理体制、明确其职能作用的问题。本着有利于社会主义市场经济体制的建立，提高宏观管理效率，促进经济、政治体制改革，对下面四个方面的问题提出探索性意见。

1、科协、社科联和文联等组织的管理归属问题。由于历史的原因，我国的科学技术协会、社会科学界联合会、文学艺术工作者联合会等组织，作为社会团体，从中央到地方，都是隶属于党的系统来管理的。人员由各级编制委员会审定，经费由各级财政拨付，业务受各级党委的有关部门管理，是党在革命战争时期和社会主义建设时期团结这些团体所属群众的桥梁和纽带。从这些组织的社会职能和实际作用来看，它们都是社会中介组织。以科协、社科联为例，让我们作点简要的分析：科协是自然科学工作者及其学术研究团体——学会、研究会的行业管理组织，对内协调各学术研究团体和科研人员的关系，对外代表团体会员和个人会员向党政领导部门反映意见和建议。社科联则是社会科学工作者及其学术团体——学会、研究会的行业管理组织，同样担负着对内对外的双向协调职能，发挥着沟通、服务、协调作用。从职能和作用方面来看，它们都是典型的社会中介组织。在市场经济条件下，把这些团体定性为社会中介组织，会有几个方面的进步意义：有利于理顺社会管理体制，使它们充分发挥行业自律管理和政府宏观管理的伙伴作用；有利于实现党政机关的机构改革和职能转换，减少行政人员编制和政府经费开支；有利于激发这些组织的活力，面向市场，独立开展业务，以服务求生存，必然会生气勃勃，活力大增。作这种归属变动带来的变化则是科协等从官方机构向半官方组织转化，最终成为不要编制、不要经费的社会中介组织。

2、工商联向民间商会转化问题。工商联是我国成立较早的工商界人民团体，并在建国初期较好地发挥了商会的一些作用，至今仍有一大批与党团结合作几十年的老一辈原工商业者，通过参政议政，为社会主义建设和祖国统一大业贡献自己的力量。改革开放后，

工商联通过吸收新会员和开展经济活动，与各种经济成份的企业人士建立了广泛的联系，特别是近年来聚集了一大批民营企业家和非公有制经济代表人士，并在组织行业管理，发挥社会中介机构作用、开展商务活动中积极探索，取得了一些新经验。工商联已在全国形成了有相当覆盖面的、比较健全的组织网络。现有各级地方组织部 2000 多个，有 70 多万各类经济成份的会员。同世界上近百个国家和地区的商会建立和保持着友好往来和长期联系，在海外有一定的信誉和声望。经党中央、国务院批准工商联是民间商会，主要联系非公有制经济人士，开展协调服务活动，并发挥行业自律管理作用。同时，工商联又是统战组织，能够在较高层次参政议政，有许多代表人物在各级人大、政府、政协任职，发挥党和政府联系工商经济界的桥梁和纽带作用。这就表明，工商联具有两个名义，两个身份。既发挥统一战线性质的人民团体作用，又发挥社会中介机构的商会作用。工商联人员列入党群系列，定编者按制，定级别，经费由财政列支，属于官方组织，与民间商会有相当的差别。随着社会主义市场经济体制的确立和深化，我们认为工商联应该向民间商会过渡，发展成为真正的社会中介组织。至少是工商联的基层组织，应该尽快向民营方面转化，成为以非公有制经济为主的社会中介组织。

3、关于发展农业协会和成立农会的设想。我国农村的技术经济协会近年来有飞快的发展，数量达到 150 万个之多。这显示了在社会主义市场经济条件下，以分散经营为主要特点的农业需要中介组织，来提高自己的组织化程度和与其他利益集团进行交易的“议价”能力。各地农民自发地组织起来的各种各样的协会，在生产、技术、经营、管理和市场交易中发挥了巨大的作用，成为农民自己的组织，受到农民的欢迎。我们研究各种农业协会之后发现存在两个方面的问题，一是协会的主要功能在于技术和市场方面，只能在一定范围内结合某种需要把一定量的农民联系起来，是在一个较窄的范围内起作用的，还不是全面代表农民利益的阶层组织。二是市场经济下无时不在的竞争，处于无组织的分散状态的个体是缺少“议价”能力的，必然处于劣势。因此社会分划成若干利益集团，建立自己的组织来维护其权益。现在农民及进入城市的农民工，虽然在数量上占有绝对优势，但没有相应的组织来代表他们的利益，在市场上缺少“议价能力”，不可能依赖市场机制给自己带来公平的结果。为此，农民有必要对立自己的组织，结合中国革命史，我们自然的想到“农会”，这个在大革命时期中国农村的革命组织，把千百万农民组织起来，成为革命的主力军之一。社会主义革命的初期，农会也发挥了重要的作用。文革中农会被贫下中农协会代替，在农业生产和革命中也发挥了重要作用。随着文革的结束，贫下中农协会逐渐被人们淡忘了，现在事实上已经不存在了。农民失去了专门代表自己利益的组织，在市场利益分配时没有自己的发言人。而与农会同样在革命时期发挥过团结组织工人群众的工会，则一直存在并随着时代的变化而以不同的方式代表工人的利益开展活动。因此，我们设想，在农业协会的基础上，重建农会，从基层农会到全国总农会，作为农民利益的代表性群众团体，发挥其社团作用。这对促进农业产业化、商品化、社会化，对加强新时期的工农联盟，对维护社会的安定团结，对推动社会主义市场经济的发展是会有重要意义的。研究过程中，

我们注意到，朱镕基总理在今年四月访问美国时，曾经提到研究是否建立农会的问题，可见对此展开研究是有重要现实意义的。

4、工、青、妇也应该是中介组织。工会、青年团和妇联是我国重要的社会团体，从其社会功能上看，它们属于政治性社团。它们分别代表工人、青年和妇女，参与社会政治活动。从其成员的联结纽带来分，工会是以职业特征联系起来的，共青团是以年龄特征联系起来的，妇联则是以性别特点联系起来的。从社会性质来看，工、青、妇都是官办组织，自上而下由政府推动设立，领导人员由党、政机关任命，经费由财政列支，社团活动围绕党和政府的中心工作展开。在革命战争时期和社会主义建设时期，工、青、妇组织在党的领导下，团结带领工人、青年和妇女发挥了重要作用，作出了重大贡献。在社会主义市场经济条件下，作为政治性社团作用仍然是很重要的。但是从中介组织的角度来看，它们发挥的作用与其他中介组织是完全相同的，是党和政府联系群众的桥梁和纽带。因此，我们认为在新形势下，让工、青、妇向中介组织转化，将有利于规范社会组织划分、精缩党政机关系统编制、减少行政经费、增强社团活力。

探讨上述问题的社会意义在于实现市场经济条件下社会组织的科学化、规范化和高效化。如果上述设想可行的话，经过调整，我国的社会组织结构将形成以下的格局：以执政党和参政党为代表的政治组织与各级政府组成的行政组织发挥国家机制；以企业为代表的经济组织，发挥市场机制；以事业部门和中介组织为代表的非政府机构发挥社会机制。三类组织，发挥三种机制，相互依存、相互制约、相互协调，共同促成社会、经济的可持续发展。

主要参考资料：

- (1) 马克思：《马克思恩格斯全集》第25卷，第718页，人民出版社，1974年版
- (2) 吴正大等：《中介机构风险与防范》经济科学出版社，1998年版。
- (3) M·E·Olsen, The Process of Social Organization, Holt, Rinehart and Winston, 1962年，第45-67页。
- (4) [英] 斯坦利·海曼著，尉晓欧等译《协会管理》，中国经济出版社，1985年版。
- (5) 王云伍：《云伍社会科学大词典：社会学第一册》，台北，台湾商务印书馆股份有限公司，1973年版。
- (6) [日] 横山宁夫著，毛良鸿等译：《社会学概论》，上海译文出版社，1983年内部出版，第1080页。
- (7) [法]莫里斯·迪维尔热著，杨祖功 王大东译：《政治社会学：政治学要素》，华夏出版社，1987年版，第38页。
- (8) 国家经贸委产业政策司：《中国行业协会——改革与探索》中国商业1995年第1期。
- (9) 唐安国等：《关于高校与政府间中介机构的理论思考》上海高教研究1998年第6期出版社，1999年版。

- (10) 陈兴祖等：《现代经济社会的中介系统》国防工业出版社，1995年版。
- (11) 王勋铭：《发达的市场经济离不开完善的市场中介组织》兰州商学院学报，1995年第一期
- (12) 姚让和：《中介机构：发展中的问题与对策》财政研究资料，1994年第30期
- (13) 王颖等：《社会中间层》中国发展出版社，1993年出版
- (14) 寿墨卿：《中华全国工商联合会四十年》中华全国工商联合会文史办公室编印 1993年
- (15) 中国工商行政管理学会：《市场中介组织研究》中国藏学出版社，1998年出版
- (16) 倪正东等：《风险投资浪潮》光明日报出版社，1999年出版
- (17) 国家工商行政管理局市场监督管理司：《经纪人概论》经济管理出版社，1997年出版
- (18) 赵黎青等：《非政府组织与可持续发展》经济科学出版社，1998年出版