

# 我国社会中介组织发展中存在的问题及解决思路

张超

(安徽经济管理学院, 合肥 230051)

**摘要:**在中央大力倡导政企、政资、政社分开过程中,加大中介组织的发展力度对于促进了经济的健康发展和社会的稳定尤为重要。本文就我国社会中介组织的现状进行分析,指出了在发展中存在的问题并提出了相应的解决思路。

**关键词:**社会中介组织;发展;问题;解决思路

**中图分类号:**C912.2 **文献标志码:**A

早在1993年,《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中明确的提出“发展市场中介组织,发挥其服务、沟通、公正、监督作用”。随着市场经济体制的建立,政府管理经济的方式将从直接管理转为间接管理,从微观管理转向宏观管理,因此,中介组织一方面承担了大量的政府协调与监督职能,是政府职能的推动力量和参与者。另一方面直接为企业与个人提供各种政府部门应该做却难以做好的服务、沟通工作,扮演了企业行为评价者、财务状况鉴证者、投资人权益维护者、资本流动引导者、社会经济活动监督者、社会活动组织者、专项技术服务的提供者、劳动力资源的管理者等角色。促进了经济的健康发展和社会的稳定。在大力促进政企、政资、政社分开的过程中,加大中介组织的发展力度尤为重要。

随着世贸组织的加入,我国已经置身于一个全新的经济环境,全球化进程明显加快,我国的社会中介组织也得到了很大发展。目前,我国的社会中介组织主要有三种类型:一是行业管理性社会中介组织,如各专业经济行业协会、总商会等;二是学术性社会中介组织,如各类学会、研究会、联谊会等;三是经营服务性社会中介组织,如会计事务所、经纪人事务所等。不同类型的社会中介组织,其形成条件、服务客体是不同的。据统计,截止2002年底,我国取得执业资格和注册登记的各类中介组织约有35万个<sup>[3]</sup>,破产与清算事务所已在深圳、天津等地出现,

有近百家咨询评估机构相继建立起来。2005年6月底,仅安徽省蚌埠市(含三县)就共有市场中介机构908户,注册资本金28.5586亿元,户数分别比1990年和2000年增长了12.3倍和3.2倍。在34种中介组织中所占比重较高的分别为咨询中介282户,占31.1%,房地产中介132户,占14.5%,保险中介120户,占13.2%,运输代理95户占10.5%,广告代理73户,占8%,其他中介72户,占8%,会计审计、资产管理、工程监理、劳务人才、婚姻等中介机构也占有一定的比例。在民政部门依法登记的具有中介性质的行业协会102家。属于司法部门管理的法律咨询、救助以及律师事务、公证机构27家。农村从事中介服务的专业合作经济组织共257家,从业人员23000人。中介组织的数量不断地增加,经营范围也由单一的从事劳动力职业介绍服务,发展到目前涉及经济和社会的多行业、多领域。随着我国经济体制改革的进一步深化,社会中介组织的发展呈现出前所未有的蓬勃的态势。

## 一、我国社会中介组织在其发展过程中存在的问题

(一)政府与社会中介组织的思想观念跟不上形势的发展,造成中介组织脱钩不彻底,市场主体地位和竞争意识不强,限制了中介组织的发展

国务院明确规定:社会中介组织必须与政府主管部门脱钩改制,“达到人员、财务、职能、名称”四脱

收稿日期:2006-04-24

作者简介:张超(1972—),女,四川成都人,副教授,管理学硕士,研究方向:管理理论与实践。

钩的标准,但很多部门从局部利益出发,明脱钩,暗参股,将中介组织视为创收工具。而社会中介组织由于倚赖心理,害怕失去政府的“优惠”政策,因而也不愿意真正解除与政府部门之间的千丝万缕的联系。事实表明,政府职能和中介组织都不同程度地出现“越位”、“缺位”和“错位”现象。”

## (二) 相关法律、法规不健全

有关法制的建设跟不上社会中介组织的发展速度,使社会中介组织在不少领域无法可依。国家虽然对一些重要的社会中介组织已经颁布了相应的法律或行政法规,但有关社会中介组织的法律、法规还很不健全,即使有也未得到认真的贯彻执行;另外,还有一些重要的领域仍属空白,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有大量代理行为存在的状况很不相适应。总的来说,我国至今还没有一部关于社会中介组织整体发展的法律法规体系,对社会中介组织的性质、职能、责任、权利等没有做出严格的界定,在市场准入、市场环境、市场秩序、市场监管等方面也没有法律可依。这不仅不利于政府调控和对社会的监督,在一定程度上还影响了社会中介组织的发展。

## (三) 行业管理滞后,导致社会中介组织的无序发展

社会中介组织作为市场经济运行的链条,必然要对其进行宏观调控,但却不宜由政府进行直接管理,而应通过行业协会等行业管理组织来实现对社会中介组织的间接管理。然而,由于政府对发展社会中介组织的统一规划和宏观调控,有的部门便在政府职能没有转变、职责没有理顺的情况下,仓促上马;有的把本不属于社会中介组织的机构也冠以社会中介组织之名。行业管理滞后带来的直接后果之一是相关政府职能部门互相分割同一种中介业务,导致了社会资源的极大浪费。我国虽然已经建立了许多行业协会,但还存在着三个突出的问题:一是行业协会由某个主管行业部门指令组建,而不是由市场的内在驱动力发展而成。二是行业协会的领导人由政府部门任命,而不是通过企业选举产生,致使行业协会缺乏公信力,没有起到跨行业、跨系统、跨地区的沟通和监督作用,也没有起到企业与政府间的桥梁和纽带作用,反而成了企业的“二级婆婆”。三是部分行业协会仅仅只有服务职能,而无相应的执法权。企业经营无边而政府管理有界,作为政府管理职能补充的行业协会缺乏对企业的相应的约束力,只能使社会中介组织更加无序的发展。

## (四) 条块分割、行业垄断使社会中介组织发展阻力较大

按照市场经济的要求,社会中介组织应依靠其服务质量与信誉,在社会中介服务市场上开展公平竞争。然而,正是由于目前社会中介组织与政府职能部门之间存在着“剪不断,理还乱”的特殊关系,使得社会中介组织之间的竞争在一定程度上演化成了挂靠单位之间的权力较量,有些社会中介组织由于紧紧挂靠政府有关部门,其业务活动不是依靠市场,而是依靠政府主管部门的权力;不是依靠平等竞争,而是实行行业事务垄断。因此,设立壁垒、圈占市场就成了其必然之举。这样的社会中介组织实际上成了政府的办事机构,在政府与企业、市场、社会之间构成了一个新的管理层次,在实践中造成了新的政企不分的混乱局面,从而带来了一系列负面效应。

## (五) 社会中介组织市场混乱,缺乏有效的内控机制

国外的社会中介组织大多是有偿服务的非盈利性机构,而现在我国许多单位创办社会中介组织的出发点却主要是为了追求经济利益,为自身小团体服务。这就导致一些地区和部门在政府职能转变不到位、职责没有理顺的情况下,一哄而起,盲目上马,造成同一种类的社会中介机构相对过多,加上受到行业和部门分割,它们之间缺乏竞争和沟通,使得社会中介组织的章程、体制、运行机制等五花八门,我国社会中介组织普遍存在制度实施流于形式的现象。有些社会中介组织根本没有严格履行必要的业务程序,缺乏质量控制的实质意义,有的仅表现为复核人员在发文单上签个字,很不规范。

## (六) 人员素质参差不齐,社会中介组织行为缺乏规范,导致社会中介组织信用度较低

在社会中介组织的发展过程当中,由于特殊的社会环境以及历史的和现实的制约因素,我国社会中介组织的从业人员有相当一部分是由于改革从政府机关、企事业单位分流来的人员,导致我国中介组织从业人员职业道德缺乏、服务意识不强,人员队伍严重老化、专业人员缺乏等现象在我国目前的中介组织中普遍存在,从而使得一些社会中介组织不顾社会效益和职业道德,片面追求经济利益。此外,由于有些行业自律组织挂靠政府主管部门,从而影响了行业自律组织职能的到位,公证部门搞形式公证,会计师事务所做假账,咨询部门搞信息欺诈的事件屡见不鲜。同时,由于对社会中介组织的管理缺

乏规范,尽管大量的社会中介机构已应运而生了,但政府对它们的管理还没有形成制度,造成社会中介机构游离在法律边缘,钻法律的空子,乱收费、违规操作等现象时有发生。此外,我国社会中介组织还存在着缺乏市场资信,服务目的错位等问题。上述问题的存在不仅严重扰乱了市场经济秩序还使社会中介行业的整体形象和信誉严重受损。

## 二、解决问题的思路

### (一) 准确定位

以脱钩改制为契机,加快政府职能的转变,变规范政府与经济领域社会中介组织之间的关系,保证中介组织的独立性。按照“小政府,大服务”的管理模式,从机构形式和组织制度上,要取消中介机构与政府部门的从属关系,割断其与政府和其他企事业单位的联系,实现真正的脱钩。同时打破地区条块分割的局面,加强同类行业组织之间的联系,使中介组织真正成为市场经济主体。

### (二) 建立健全社会中介组织法律法规体系

目前我国各类社会中介组织形式多样,种类繁多。这就要求我们要加强对社会中介组织立法的研究,加快在社会中介组织方面的立法步伐,抓紧制定规范社会中介组织的相关法律、法规,形成配套的法律法规体系。对尚无法律规范的行业协会、税务代理、登记代理、资信评估等加快立法,使之有法可依,从而形成比较完善的社会中介组织法律体系,依据法律对其进行规范、引导和监督,使社会中介组织的运行和管理尽快走上法制化的轨道。行政许可制度和审批制度急需改革和完善。在竞争激烈的环境中,完备的管理机制从制度上保证社会中介组织的健康快速发展。

### (三) 重视对于社会中介组织的统一规划管理

政府要根据需要和成熟程度,对中介组织的发展进行统一规划优先、重点发展与市场经济关系较为密切的中介组织;对承担一定社会公共管理职能的经济领域社会中介组织,在其成长壮大过程中,政府部门要根据其业务开展情况,作用发挥好坏,制定扶持政策,奖优汰劣,给发挥了应有作用的社会中介组织一定的经费补贴,弥补其运作初期可能出现的经费短缺,保证经济领域社会中介机构的正常运转。

### (四) 强化对社会中介机构的监管

出台社会中介机构管理办法,明确工商等行政主管部门、行业协会的管理范围和职能,避免业务交叉。工商、民政等负责企业登记,业务相关部门负责

业务指导和监督,行业协会主要指定行规、行约,加强自律管理。可以探索性地成立专门的机构对各类中介组织进行管理,如:生产要素管理局。也可以在原有专业行业协会的基础上,建立跨行业的中介行业协会,各专业行业协会成为其集体会员,由中介行业协会负责中介组织之间的自律管理,行业协会会长由民主推选。蚌埠市就专门成立了民间组织联合会专门对民间组织进行管理,把握其日常活动动态。

### (五) 重视社会中介组织的评估机制的建立,完善社会中介信用体系

其中包括守法信用评估和综合信用评估。守法信用评估由行业协会操作推动综合信用评估。行业协会应制定行业自律及惩戒规则对社会中介进行信用登记,对社会中介组织进行信用评级,实行资质升降制,对严重违规的中介组织取消资质,取消其经营资格。中介组织的信用信息并入社会信用体系例如,政府在进行社会福利服务项目招投标的过程中,将社会中介守法信用管理与综合信用评估的结果作为重要的参考依据。

### (六) 以行业自律为基点,进一步提高社会中介组织的整体服务水平

自律机制是社会中介组织的内部管理机制,是发挥社会中介功能的基础,也是政府拓展公共管理职能的前提。因此,就社会中介组织自身内部管理机制的规范和完善来说,(1)要强化服务观念,树立优良的自律管理、自觉维护信息的意识和较强的风险责任感,充分发挥社会事务管理中的统筹、规划、协调、服务作用。(2)要建立一系列的内部质量控制机制,提高财务透明度,建立财务公开制度和财务监督制度,如经费收支预决算和财务审批制度、接受捐赠公示制度等。(3)要加强从业人员的业务培训,提高业务素质和能力,并建立起内部激励机制、竞争机制和有利于人才开发、使用的管理机制。

## 参考文献

- [1] 汪玉凯. 中国行政体制改革 20 年[M]. 郑州: 中州古籍出版社, 1998.
- [2] 朱秦. 社会中介组织的发展与政府公共管理模式转变[J]. 南京社会科学, 2002(1).
- [3] 王俊英. 中国政府管理的理论与实践[M]. 北京: 中国人事出版社, 2000.
- [4] 曹永胜. 论我国政府在社会中介组织发展中的作用[J]. 山西大学学报: 哲学社会科学版, 2003(4).
- [5] 弗兰茨·奥本海. 论国家[M]. 沈蕴芳, 王燕生译. 上海: 商务印书馆, 1999.

(下转第 40 页)

政府的支持和关注。自2000年以来,浙江省慈善总会相继举办了扶贫慰问、应急救助等诸多慈善活动,在社会群体成员中拥有着较高的信任度。通过与浙江省慈善总会长期稳定的合作以及各类慈善义演的成功开展,东方彩虹有限公司在广大的社会群体中获得了良好的声誉,构成了企业独特的社会资本,这不仅使原有的客户提高了对企业的认知度,进而加强了和企业的交易关系,而且赢得了更为广泛的社会群体的青睐,这成为企业潜在价值创造的来源。

#### 四、结语

通过东方彩虹文化公司成功经验,不难看出,在企业与非营利组织的协同网络构建过程中,一方面,企业可以从网络中获取信任、规则等社会资本,降低了企业的运营成本,形成低成本优势;另一方面,企业以非营利组织作为节点与政府、社会群体建立联结,嵌入广阔的社会网络之中,从中获取独特的关联优势,由此企业可以获得机构性和政策方面的支持。同时,在长期的合作过程中,企业通过学习吸收非营利组织中的知识和能力,充实企业自身知识和提高内部能力,这又成为差异化竞争优势的来源。非营利组织的发展表明,非营利组织不仅可以有效弥补

政府社会保障之不足,而且有利于缓和社会各阶层矛盾,推动社会和谐发展。随着对非营利组织越来越强的兴趣和关注,企业与其协同发展获取竞争优势是企业在激烈竞争中获得发展的战略新选择。

#### 参考文献

- [1] 郭劲光,高静美.网络、资源与竞争优势:一个企业社会学视角下的观点.中国工业经济,2003(3):79-87.
- [2] 田凯.西方非营利组织理论述评.中国行政管理,2003(6).
- [3] Hakansson H. "Industrial Technological Development: a Network Approach", London Press, 1987.
- [4] Powell, W. W.: "Neither market nor hierarchy: network forms of organization" In Research in Organization Behavior, Vol. 12, JAI Press. 1990.
- [5] Galaskiewicz, I. and P. Marsden: "Interorganizational resources networks: formal patterns of overlap" Social Science Research, 7. 1978.
- [6] Ghemawat P., Commitment: the dynamic of strategy, Free Press, New York. 1991.
- [7] <http://www.zcf.net.cn/>. 浙江慈善总会网站.
- [8] Granovetter, Mark S. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness [J]. American Journal of Sociology, 1985(91):481-510.
- [9] 张其仔.新经济社会学[M].北京:中国社会科学出版社,2001.
- [10] 刘世定.嵌入性与关系合同[J].社会学研究,1999(4):75-88.

### Research on Competitive Advantages of Corporation Coordinating Network by Coordinating NPO

CAI Ning, TIAN Xue - ying

(College of Public Administration Zhejiang University, Hangzhou 310027, China)

**Abstract:** NPO has grown up rapidly, which changes the existing environments. The fact that the corporation coordinates NPO to attain competitive advantages has been a practical problem which must be paid more attention to. This paper begins with the concept of coordinating Network and explores the motive to establish the Coordinating Network. Finally it proposes that corporation attain competitive advantage by building coordinating network, which is the new Choice of The Corporation in Strategy.

**Key words:** Key words: nonprofit organization; coordinating network; motive; social capital

(上接第21页)

- [6] 奥斯本·盖布勒.改革政府:企业精神如何改革着公营部门[M].上海:上海译文出版社,1998.

- [7] 塞缪尔·P·亨廷顿.变动社会中的政治秩序[M].王冠华,刘为译.上海:上海三联书店出版社,1992.
- [8] 唐兴霖,刘国臻.试论我国社会中中介组织的状况、问题和对策[J].公共行政,2002(6).

### Problems and Countermeasures for the Development of Social Intermediate Organizations

ZHANG Chao

(Anhui Economic and Management Institute, Hefei 230051, China)

**Abstract:** During the course of the government sector reform, how to improve the development of the social intermediate organizations becomes very important to accelerate the healthy of the economic development and the stabilization of the social. Based on the analyse of the social intermediate organizations actuality, the article points out the problems and puts forward countermeasures.

**Key words:** Social Intermediate Organizations; Development; Problems; Countermeasures