

政府职能转变中的 社会中介机构建设

○ 黄友

当前，我国转变政府职能是从适应计划经济需要的政府职能转变为适应社会主义市场经济需要的政府职能，是从对经济个体微观的直接管理转向以宏观为主的间接管理，从单纯依靠行政手段管理转向主要依靠经济和法律手段管理，解决好政府职能“越位”、“缺位”和“错位”的问题。随着政府职能的转变，部分职能需要新的组织来完成。企业及经济个体和政府之间需要形成新的沟通渠道，各经济个体之间也需要建立交流和协调发展的渠道；对外开放的扩大，引进国外资本和技术的增加，大批外国投资者不但需要服务，而且要有一个与政府之间的沟通渠道；再加之国内改革的深入，所有制形式的多样性，出现了利益群体的多元化投资者，各利益群体要求保护其投资利益和群体利益，需要有一个客观、独立、公正的鉴证者。于是，随着政府职能转变，集服务、鉴证、社会监督等功能于一身的社会中介机构诞生就成为必然。

我国大部分社会中介机构是从90年代初开始恢复和发展起来的。随着国民经济发展和社会主义市场经济的建立和逐步完善，各种中介机构不断涌现，遍布于经济的各个领域。其中，经济鉴证、公证类社会中介机构有2万多家，具有专业执业资格者已达16万多人，从业人员30多万。这

类机构是我国社会中介组织中数量最多、队伍最庞大、发展速度最快的组织。这些年来各种社会中介机构活跃在政府、企业、个人之间，发挥了鉴证、决策支持、自律和监督的功能，减少了各市场主体之间的摩擦和矛盾，维护了各市场主体的利益，加速了各生产要素的流动，保证了社会经济活动在公平、公正条件下顺利进行，在市场经济中发挥着越来越重要的作用。

但是在我国社会中介机构的发展过程中存在着一些不容忽视和亟待解决的问题，主要表现在：第一，“乱办”，即大多数政府部门都办有一种或几种中介机构，致使中介机构盲目发展，不可避免地出现了机构规模小、执业水平普遍偏低的情况。不仅严重制约和影响社会中介市场的发育，

也降低了人们对社会中介机构的信任程度。第二，“乱管”，即管理体系混乱，行政性分割市场的现象明显存在。一些部门利用行政权力制定对中介机构的认定和管理法规，在中介市场中划分势力范围。据不完全统计，目前有18个政府部门或行业主管部门对经济鉴证类社会中介机构的资格进行认定，资格多达26种。其结果是造成多种社会中介机构设置上的重叠、交叉，业务上的分割、肢解，加之法度不一，带来管理上的严重混乱，将本是统一的市场割裂开了，不仅滞缓了交易活动，而且增加了交易费用。第三，“乱执业”，即“乱办”、“乱管”直接导致地方各部门纷纷设卡，使得一些中介机构为抢到业务不顾职业道德和职业质量，盲目降低业务收费，提高回扣标准，搞不正当竞争。还有



一些地方政府和行政部门从自身利益出发，或不顾客观事实变相鼓励中介机构包装企业，或强迫其出具虚假验资和审计报告、鉴证报告，扭曲市场信息，误导投资行为，直接或间接地损害了投资人的利益，严重扰乱了市场经济秩序。上述“三乱”存在的原因很多，主要是我国社会主义市场经济体系还处于建立过程中，政府职能还未根本转变，政府和市场的关系还没有摆正，政府的社会行政管理职能与经济管理职能合二为一，存在政府职能“越位”、“缺位”和“错位”的现象。

为改变这种状况，我们应在政府机构改革的同时，尽快地转换政府职能，实现政府“让位”，即市场能做而且政府不容易做好的事，政府应该让位于市场，放手让中介组织去做，使各中介机构真正从政府有关部门独立出去，实现其“自主经营、自担风险、自我约束、自我发展”的目标，从而能够独立、客观、公正地执业。同时应尽快完善和建立有关的法律、法规，依法加强社会中介机构的监管，探索出一条适合市场经济制度的中介机构管理体系，促进中介机构健康有序地发展。

(一)由政府统一组织对现有社会中介机构进行清理整顿。清理整顿的重点对象要放在与市场经济运行和市场经济活动有着密切关系、维护市场秩序、依靠专业知识和技能向社会提供经济鉴证服务的中介机构，如会计师、税务师、各种资产评估、工程造价审计等中介机构。没有法律、法规依据，或未经省级以上人民政府批准，由一些行政及行业主管部门自行认定资格批准设立的中介机构以及设置不合理、管理混乱的中介机构应坚持予以撤销；对虽然依法建立或经正当批准，但重复设置、业务交叉的中介机构应进行归类合并。

(二)对社会中介机构进行彻底的脱钩改制，使政府管理部门能真正公正执法。通过对社会中介机构的脱钩改制，切断政府等挂靠部门与中介机构的经济利益联系，严禁政府部门对中介服务市场进行行政分割，杜绝中介



服务领域中的行政腐败源头。脱钩改制首先是脱钩。政府部门等挂靠单位必须与以本单位名义兴办、挂靠本单位的中介机构在人员、财务、业务、名称等方面彻底脱钩。挂靠单位不再是中介机构的投资者，不再享有所有者权益，也不得以任何形式从中介机构收取不正当经济利益。中介机构不再是挂靠单位的所属机构，不再承担属于挂靠单位的任何行政职能。政府部门不得为中介机构招揽、指定业务或干预中介机构执业。其次是改制。改制的目的是要使中介机构真正成为自主经营、自担风险、自我约束、自我发展、平等竞争的经济组织。中介机构要由具有专业执业资格的人员按合伙制或有限责任制的方式投资发起设立。

(三)尽快制订出有关专项法律法规，明确社会中介机构的行为规范。通过立法，健全社会中介机构资格认定的管理法规，统一行业管理组织，明确对社会中介机构实行指导、监管的政府部门，并强化中介机构内部管理和执业质量保障机制等。对于改制后中介机构的出资人资格制度、中介人员的执业资格制度、合伙人制度、财会制度、税收制度、保险制度、人事制度、社会保障制度等也要运用法律进行规范，从而保证中介机构改制后一开始就在相关法律法规下健康发展。

(四)建立和完善对社会中介机构的监管制度。首先，加强对社会中介机构的检查，建立专项检查制度和巡回检查制度，将对社会中介机构的质量检查制度化、科学化。其次，加强质量控制，制定推行“最低审计标

准”和“最低质量控制标准”，使社会中介机构的执业质量能有章可循，有标可参。再次，建立社会中介机构信息档案，社会中介机构的基本情况、开展业务情况，特别是执业过程中的职业道德、质量情况以及所受奖惩记录都要登入信息档案，并依此对社会中介机构及执业人员的从业资格进行年检。

(五)建立科学、规范的“两结合”社会中介机构管理体制。我国社会中介机构大多实行的是政府行政管理与协会行业自律管理相结合的管理体制。实践证明，这种管理体制适合我国国情及市场经济发展的需要，但需要正确划清相互之间的职责，明确各自的管理任务。政府行政管理的职责主要是对社会中介机构及执业者进行监督指导，制定社会中介行业规则，审查认定行业协会的规章制度，审查批准执业标准，监督规范执业行为，查处违法违规事件，建立完善各种监管制度等。协会行业自律管理的职责主要是建立自律的规章制度，对行业实行规范化、制度化的管理。如审查批准中介机构的设立和注册，对中介机构的执业和执业人员的年检，执业规则和制度的制订等。行业协会要注重社会效益，尽快建立行业惩戒组织，制定惩戒规则，加大惩戒力度，完善自律性的监督机构。在短时间内，尽快建立起行业规范体系完备、自律管理组织体系健全、服务能力全面到位的、有效的协会行业自律管理体系。

(作者单位：四川省注册会计师协会)