

□ 陈 东 綦建红

## 日本的市场中介组织及其对我国的启示

市场中介组织是指介于政府与市场主体(主要是企业)之间,从事服务、协调、沟通与规范等活动的机构,如会计(审计)事务所、咨询服务公司、仲裁机构、公证机构、行业协会、商会、同业公会等等。

随着我国经济体制由计划经济向市场经济的转轨,人们在关注政府和市场相互关系的同时,对介于政府和市场之间的中介组织却缺乏应有的重视,特别是对于在政府、市场和中介组织三者中,中介组织处于何种地位,我国应如何加强对市场中介组织的建设和规范等重要问题,没有足够的探讨。在这种情况下,对于市场经济刚刚起步的我国来说,加强对中介组织问题的研究,并借鉴一些它国的经验显然是必要的。

在今天的西方发达国家中,日本的市场中介组织是较有特色的,它在政府和市场之间成功地扮演了“协调者”和“裁判员”的角色,其做法对我国有一定的借鉴意义。

### 一. 日本市场中介组织概况

日本的市场中介组织多种多样,按照其与政府和市场主体(企业)关系的远近亲疏,可分为以下三类。

#### (一) 以官方为主的市场中介组织。

在日本官办的中介组织中,最典型的是审议会。审议会是政府部门咨询机构,同欧美国家政府部门中的各类委员会及顾问委员会一样,都是为政府部门的决策服务的。政府的各省、厅在确立经济政策时,一般先要向审议会提出咨询,然后根据提出的咨询报告决定政

策。这种作法已形成惯例。目前,在日本的各类审议会中,通产省所属的最多,最著名的是产业结构审议会。该会的法定人数是130人,除总部外,设19个部会,部会下面又设了40个专题委员会。日本的审议会特色鲜明,归纳起来大致有这样几个特点:

(1) 日本的审议会都是根据有关法律设立的。在日本的《国家行政组织法》中明确规定:“国家行政机关在法律规定的所管业务范围内,必须设置审议会、协议会、试验所。”可见审议会具有法律地位,受法律保护。

(2) 审议会在成员构成上具有广泛性和代表性。其成员是从有经济活动经验的企业家、知识阶层和政府官员中选拔的,其中包括行业巨头、财界要人、退休官员、大学教授和有关专家、记者等其他有关人士。由于审议会集中的各方面人士几乎都是兼职的,且任期不长,一般为两年,所以比较能够反映和协调各方面的意见。

(3) 审议会的意见具有一定的权威性。日本的审议会享有部分决策权,尽管受官厅管辖,但各政府部门的意志并不能在审议会中畅行无阻。相反,由于审议会成员大部分为有影响力的企业界、知识界和财界人物,这些人对政府影响较大,他们不仅为政府决策提供专门的知识 and 信息,而且还对其经济的决策进行审议和评价,因此审议会提出的意见和建议是必须遵守的,它们通过的决策一般也能在有关行业顺利实施。

正因为日本审议会具有上述特点,因此它在政府各项政策形成过程中起特殊作用。审议

会虽然是官办机构,但由于它有相当高的法律地位,且在人员构成上具有代表性,所以既能体现政府宏观经济发展的要求,又能反映民间企业的意志,使政府各项政策既积极进取,又稳妥可靠,在很大程度上避免了政府决策脱离实际。

### (二)以民间为主的市场中介组织。

日本民间有5万多个团体和行业组织,几乎所有的行业、企业都参加了某一个民间经济团体或协会,相当多的企业甚至是多个经济团体的成员。这些民间性质的市场中介组织,以强调和保护本团体、本行业的利益为主开展多种多样的经济活动,如搜集情报,在成员间交换情报,调整成员间利害关系,促进成员的技术开发、生产销售等。特别是这些组织同政府保持着密切联系,因而既可以团体或协会的名义向政府提出政策建议,促使政府部门采取对本团体、本行业有利的产业政策,又可代行政府部门的行政管理职能,在政府部门的“行政指导”下,贯彻政府的经济发展计划。

日本的民间经济团体种类繁多,大体可分为全国性经济团体,行业性经济团体、地区性经济团体和中小企业经济团体。其中4个全国性的综合经济团体最具实力、最有影响,它们的成员遍及各产业和行业,活动内容不限于产业经济,而是涉及整个国民经济。这4个经济团体是经济团体联合会(经团联)、日本经营者团体联盟(日经联)、经济同友会(同友会)和日本商工会议所(日商)。它们的组成方式和活动内容虽各不相同,但其政策建议却对政府经济决策有极大影响力。譬如,经团联(以大企业为中心的全国性综合团体)内部设有几十个委员会,经常分别就财政、金融、产业技术、经济合作、国际交流、农业等问题向政府提出政策建议,影响政府的大政方针;日商(日本中小企业的经济组织)也代表中小企业的利益,向政府提出建议、回答咨询,对地方政府和地方行政具有不可轻视的影响。

日本的民间行业组织包括日本钢铁联盟、日本汽车工业会、日本造船工业会等数百个,

也是影响产业政策制定的重要力量。这些行业组织按产业或行业细划,一般与政府的主管部门相对应,其主要职能是说服主管部门,促使主管部门采取对本行业有利的产业政策。二战后,行业组织的力量逐年增大,主管部门的作用已由指导退居协调,只负责将行业或其中占主导地位的企业的意见、要求整理出来,传达给其他局、课或其他省、局。

总而言之,日本政府通过这5万多个民间经济团体及行业组织贯彻着国家的总体经济计划,指导着各行业的生产、销售乃至技术与劳资关系等,构成一部庞大复杂而又协调一致的管理机器,运营着规模宏大的日本市场经济,可以称之为“官民协调体制”。

### (三)完全中立的市场中介组织。

这类市场中介组织有市场公平交易委员会、会计事务所、仲裁机构和公证人委员会等,它们的共同特点是独立于政府和市场及企业之外,在国家立法的保证和约束之下开展活动。其作用渗透到社会生活各个方面,发挥着维护市场竞争环境,加快交易活动顺畅,降低市场交易费用以及保证合法权益等重要作用。

日本政府为了使这类中介组织的活动符合客观公正的原则,十分注意国家立法的制约作用。譬如,早在1886年,日本就颁布了第一部公证法规《公证人规则》,规定公证人不能是国家公务员。而现行的公证制度是1908年公布、1910年开始实施的,被称作“预防司法”。日本的公证人协会现已有50家,从属于“公证人委员会”,该委员会负责对所有公证人进行培训。又如,为了禁止私人垄断和保证公平交易,日本于1947年颁布实施了《禁止垄断法》,被人称为“经济宪法”,负责实施该法案的就是日本的市场公平交易委员会,它采取各种措施反对市场上的不正当行为和交易手段,限制私人垄断和垄断状态,促进公平合理的竞争,促进国民经济的稳定和发展。

## 二、日本市场中介组织对我国的启示

有人将日本的市场经济体制称为“社团市

场经济”，以说明日本的市场中介组织（特别是经济团体和行业组织）在反映企业意愿、贯彻行政计划方面的重要作用。而国外市场经济国家的历史证明：一个国家和地区市场经济的发展，市场体系的完善和健全均与中介组织的发达程度有极为重要的关系。日本在市场中介组织建设方面的经验对我国的借鉴意义表现在两个方面，即在理论上有助于我们认识市场中介组织的地位和作用，在实践上则有助于建设和规范我国的市场中介组织。

（一）市场中介组织在政府与市场间所处的地位。

市场中介组织作为政府与市场及企业之间的中介，主要任务是承担一部分不宜由政府、也不便由企业来承担的事情，并在一定程度上弥补市场缺陷和政府缺陷。尽管市场机制已被实践证明能够有效地配置资源，但市场不是万能的，也有“市场失败”的时候，例如市场机制不能提供社会所需要的公共产品；国防、司法及其他公共设施的需要只能通过公共决策程序来表示，而不能通过市场价格机制来表示；垄断市场的存在导致某些产品或劳务的供应不能满足社会的实际需要，从而影响到整个社会福利水平的提高；市场机制不能调节外部经济效应，纯粹地依靠市场机制的作用，难以控制对社会有害的生产活动，也难以鼓励对社会有益的生产活动等等。市场的缺陷为政府干预经济活动提供了理由。但是，实践证明，政府干预也不可能做到尽善尽美。一方面，经济政策制定者的行为方式可能造成决策失误，同时其行为目标也不一定是社会福利最大化，而可能是自身利益最大化；另一方面，由于技术上的局限性与组织管理上的局限性，政府活动范围如果超出了制止“市场失败”所需的必要程度，也会导致“政府失败”。

市场缺陷和政府缺陷的存在虽然不能成为中介组织存在并发挥作用的充足理由，但不可否认，中介组织的确能在一定程度上弥补政府和市场的缺陷。从前面介绍的三类日本市场中介组织所发挥的作用来看，可以说，市场中

介组织既是市场职能延伸，又是政府职能的延伸。无论是官办的审议会，还是民间的经济团体和行业组织，都在政府和企业间成功地扮演了“协调者”的角色。通过这些组织的协调和沟通，既可调整企业间利益以促进生产经营，又通过“官民协调体制”将政府决策建立在准确的信息和有代表的意见之上，从而避免了市场和政府缺陷。另外，诸如市场公平交易委员会、公证人委员会等完全中立的市场中介组织也通过提供服务、促进公平交易、维护市场秩序等活动充当了“服务员”和“裁判员”，使市场职能和政府职能都得到了更有效的发挥。

需要指出的是，市场中介组织确实能在经济活动中发挥重要作用，但这种作用毕竟是有限的，不能评价过高。譬如，某些中介组织，如行业协会、市场公平交易委员会等，虽然能在避免政府决策失误和弥补市场机制不足方面发挥重要作用，但由于它们只能代表社会的一个局部（一行一业）或一个方面的利益，所以其作用效果也是有缺陷的。

因此，我们应当辩证看待中介组织在我国市场经济中的地位和作用，既要重视其在弥补市场缺陷和政府缺陷方面发挥的积极作用，加快我国市场中介组织的建设步伐，同时又要使之不断完善和规范，避免可能带来的消极影响。

（二）我国市场中介组织的建设问题。

随着我国社会主义市场经济体制的建立和完善，各种市场中介组织纷纷涌现，在一定程度上弥补了市场组织建设低层次徘徊的缺陷。但发育中的中介组织却面临着许多问题，主要表现在：中介组织数量少，种类不齐全，官办色彩浓，组织不健全，人员素质差，行为不规范等。这些问题的存在既抑制了市场组织功能的正常发挥，又在一定程度上扰乱了市场秩序。借鉴日本在市场中介组织建设方面的经验，我国应当在以下几个方面进行完善。

#### 1. 规范问题

我国在加快建立、健全各类中介组织的同时，应当努力使它们各自的行为规范化。市场

中介组织必须按“中立、客观、公正”的原则办事,这是其充分发挥作用的前提。不管是官方为主还是民间设立的中介组织,都应遵循这一原则。前面提到的日本审议会,虽是官办咨询机构,但其成员具有代表性和广泛性,法律地位也很高,这成为日本审议会的行为活动规范化的基础。反观我国情况,在政府对企业管理方式逐步由直接转向间接的过程中,由于政府在市场经济体制中应扮演的角色未能定位,因而政府对经济活动的直接干预还十分强烈,中介组织既定的权力和利益受到制约,集中表现为中介组织吃“皇粮”者居多,官方色彩浓厚,作用难以发挥。譬如,就政府办的咨询机构来说,能够包容产(企业)、学(学校)、研(研究所)各方人士的机构远远不足,这便很难保证决策的准确性。为了使中介组织行为规范,除了做好转变政府职能的工作之外,还要建立一系列的管理制度,并加强组织建设和人才培养,使市场中介组织真正成为政府和市场职能的延伸。

## 2. 立法问题

加强立法工作,以充分发挥市场中介组织的作用,不仅是日本,而且是世界市场经济国家的普遍做法,许多国家均有成文的中介组织法律法规。与之相比,我国对中介组织的立法工作还远远不够。一方面,已经出台的法律法规多带有旧体制的烙印,而且比较零散,既不齐全,也不配套;另一方面,一些重要的中介组织法律法规尚未制定与实施,远远不能满足和适应社会主义市场经济发展的需要。因此,我国必须按照社会主义市场经济的要求,结合本

国国情,制定和实施有关法律法规,如社团法、经纪人法、商会法等,使市场中介组织合法化,规范化,完全按照法律来设立和动作,依据法律来规范、引导和监督。唯有如此,应运而生的中介组织才能更好地发挥作用,推动社会主义市场经济的完善与发展。

## 3. 形式问题

根据市场中介组织的职能和作用,我国应建立多形式的中介组织,或背靠政府(官办),或附属于行业、企业(民办),或完全中立。背靠政府的中介组织主要是协调政府与市场、政府与企业之间的关系,沟通两者的信息交流,使政府在制定政策、出台法规时有据可依,保证其政策与法规具有合理性和实用性,从而能够遵循政府的意愿并顺利地贯彻实施。附属于行业、企业的中介组织主要是充当企业的喉舌,向政府反映企业的呼声,同时以服务为信条,为企业提供信息咨询、技术培训、市场调研等多方面的服务。完全中立的中介组织,如会计事务所、公证机构、仲裁机构,则可以在市场条件下扮演“裁判员”的角色。值得一提的是,随着中国“复关”和加入国际贸易组织进程的推进,如何保护民族工业的问题将日益突出。尽管“GATT”的有关条款允许我国作为发展中国家,可以实行一定的保护性措施,但是这种“特许”的保护是有限的,仅仅限于一定时期、一定范围之内。在这种情况下,政府应将保护性职能从政府部门转交给商会、行业组织等中介组织,使之在一定程度既独立于政府,又背靠政府,充分发挥其应有的作用。