

# 创新型公共物品生产与 组织形式选择\*

——以温州民间借贷服务中心为例

向静林 张翔

**提要:**本文以2012年温州金融综合改革中成立的温州民间借贷服务中心为例,讨论创新型公共物品生产的组织形式选择问题。我们发现,地方政府将民间借贷登记备案制度这一创新型的制度公共物品交给企业生产,但企业在生产过程中又呈现出政府部门的若干组织特征。研究表明,创新型公共物品的生产受到技术环境或制度环境高度不确定性的约束,为了减少这种不确定性可能带来的损失,地方政府的一种重要策略就是选择能够降低风险的组织形式进行生产,同时掌握组织运作的实际控制权。本文为研究多维环境中的组织形式选择问题提供了一种可能的分析思路。

**关键词:**创新型公共物品生产 技术环境 制度环境 不确定性 组织形式选择

## 一、现象与问题

2011年,温州民间金融危机爆发,大量关于企业老板“跑路”的报道见诸媒体。2012年3月28日,国务院常务会议决定设立温州金融综合改革试验区,批准实施《浙江省温州市金融综合改革试验区总体方案》。该方案确定了温州金融综合改革十二项主要任务,其中的第

---

\* 感谢国家自然科学基金青年项目(71203195)、国家社会科学基金一般项目(11BSH040)、浙江省哲学社会科学重点研究基地温州人经济研究中心重点课题(12JDWZ01Z)和温州市金融研究院重点招标课题(ZB12012)为本文作者调查和写作所提供的经费支持。感谢张香梅、姜辉、林祝波、李跃胜、徐智潜、郑德明、刘鹏、邵薇、陈明衡为我们实地调查提供的资料和帮助。感谢高承恕、赵刚、刘世定、邱泽奇、曹正汉、张静、田凯、任敏、黄晓春、赵伟等老师以及林雪霏、黄金、庞嘉伟、张惠强、张践祚、翟宇航、唐远雄、狄雷、许琪、于健宁等同学为本文写作和修改提供的宝贵意见。还要特别感谢两位匿名审稿人极富启发性的修改建议。文责自负。

一项就是“规范发展民间融资。制定规范民间融资的管理办法,建立民间融资备案管理制度,建立健全民间融资监测体系”。

2012年4月26日,作为此项试点任务重要探索内容的温州民间借贷登记服务中心(后改名为温州民间借贷服务中心,以下简称“服务中心”)正式开业。服务中心以公司化形式运营,注册资金600万元,由14家民营企业和8个自然人投资设立,经营范围涉及信息登记、信息咨询、信息公布、融资对接服务等。服务中心作为一个平台,吸引民间资金供求双方进场,由入驻服务中心的各类融资中介服务机构为民间资金供求双方提供交易撮合、合约公证、资产评估、法律咨询等服务,并由服务中心对成交的借贷合约进行登记备案。

温州民间借贷服务中心成立以后,全国很多地方也先后成立了类似的服务中心。<sup>①</sup>有趣的是尽管这些服务中心的内部结构存在差异,但其组建模式却高度相似——各地地方政府都选择以企业形式来成立和运营服务中心。更有趣的是,这些服务中心虽然性质上是工商注册的企业,但其名称和实际运作又像是政府部门。

民间借贷登记备案作为规范发展民间融资的一种创新型管理制度,具有典型的公共物品属性。<sup>②</sup>理论上讲,这种规范市场秩序的制度公共物品一般是由政府直接生产。那么,为什么地方政府选择由企业来生产这一公共物品?既然是企业生产,为什么企业在生产公共物品的过程中又呈现出政府部门的组织特征?地方政府的这样一种选择是在什么样的情景和过程中做出的?其背后蕴含着什么样的行为逻辑?本文将对这些问题进行探讨。

## 二、已有解释与分析思路

已有研究表明,公共物品在一定的条件下可以由私人部门提供(Demsetz,1970;Coase,1974;Goldin,1977)。需要指出的是,提供(provision)和生产(production)是两个不同的概念(Musgrave,1959;Ostrom et al.,

① 目前,鄂尔多斯、长沙、宁海、淄博、长治等很多地方都已成立类似性质的机构。

② 根据萨缪尔森(Samuelson,1954)的定义,公共物品是指在消费或使用上具有非排他性和非竞争性的物品。政府对市场行为进行监督、管理与规范的制度安排,具有典型的公共物品属性。

1961)。提供者出资、主导、规划和监督,生产者直接进行产品生产,提供者与生产者既可以是同一主体也可以是不同主体。前文提到的现象事实上是政府提供、企业生产。那么,政府为什么选择让企业生产而不是自己直接生产呢?

### (一)供给效率论

一种代表性的观点是供给效率论,即认为政府选择直接生产还是购买服务取决于哪种方式的供给效率更高。交易费用经济学( Coase, 1937; Williamson, 1979)的研究表明,生产还是购买取决于交易费用的比较。萨瓦斯(2002)指出,公共物品的提供者与生产者合一会产生官僚制费用,即维持和管理层级系统的费用;而提供者与生产者不同又会产生交易费用,即聘用和管理独立生产者的费用,两种费用的比较决定了提供和生产功能是否值得分开。而新产权经济学( Grossman & Hart, 1986; Hart & Moore, 1990)认为,在合约不完全的条件下,生产与购买两种合约意味着不同的剩余控制权安排,其对产出的激励效果不同,究竟是生产还是购买取决于哪种方式的生产率更高。该理论被用于分析双目标(提高质量和节约成本)情况下政府生产和购买服务两种方式的比较优势:如果政府重视公共服务质量,则政府生产优于私人生产;如果政府重视减少费用,则私人生产更优( Hart et al., 1997)。

供给效率论并不足以回答我们提出的问题。首先,供给效率论暗含的假定是不同供给方式的供给效率能够做出比较,然而对民间借贷登记备案制度不同供给方式的效率进行比较面临困难。由于民间借贷登记备案制度是一种全新的制度公共物品,不同供给方式的交易费用比较或生产效率比较都缺乏历史经验的基础。其次,供给效率论无法解释为什么生产公共物品的企业又同时呈现出政府部门的一些组织特征。最后,供给效率论对影响政府行为的环境因素重视不够,抽离了政府行为的社会背景;而事实上,政府以什么样的方式来成立和运营服务中心,会受到民间金融领域中诸多环境因素的重要影响。

### (二)政治风险论

在解释中国政府选择让私人组织生产一些公共物品时,还有另外一种观点,即“集权的政治风险论”(费孝通,2009;曹正汉,2011;曹正汉、周杰,2013;曹正汉、罗必良,2013; Cai, 2008)。该观点认为政府在

管治民众和治理地方事务方面的高度集权具有很高政治风险,为降低政治风险,一种办法是纵向分权,包括中央政府向地方政府分权(地方分权)及地方政府向社会分权(社会分权)。从上述理论出发,政府让企业生产公共物品实际上是一种社会分权,目的在于降低政治风险。

政治风险论对于中国国家治理逻辑的理解深富洞见,但也不足以回答本文提出的问题。第一,政治风险论从国家社会关系出发假定政府高度重视社会稳定,这使得它只关注了政府所面对的一个方面(即民众)的环境特征,而忽视了其他方面的环境特征,如政府生产公共物品所面对的法律环境。第二,政治风险论同样无法解释为什么生产公共物品的企业会呈现出政府部门的一些组织特征。第三,政治风险论在解释社会分权的时候,并没有探讨公共物品具体是怎么被生产出来的,换言之,它缺乏对于政府与其他组织互动机制的分析。

### (三)本文的分析思路

面对上述两种逻辑在解释前文所述现象时的局限,本文尝试从组织社会学的视角出发,研究政府在外环境约束下的选择行为,以期同时解释服务中心的外在组织特征和内在运行机制。我们认为,政府究竟是自己直接生产公共物品还是让企业生产,受到技术环境和制度环境的影响。对于创新型公共物品的生产而言,技术环境和制度环境的高度不确定性会迫使政府采取策略以降低不确定性可能带来的损失。政府的一种重要策略就是组织形式选择,即选择能够降低风险的组织形式进行公共物品生产,同时掌握组织运作的实际控制权。<sup>①</sup>

#### 1. 不确定的技术环境与制度环境

公共物品生产面临着技术环境和制度环境(Meyer & Rowan, 1977; Scott & Meyer, 1991; Scott, 1991; Powell, 1991)的约束。技术环境的约束体现在关于提高产品生产效率或服务质量的的要求,市场需求的波动以及可供利用的资源与生产方法等方面;制度环境的约束则体现为关于组织结构和程序等的合法性要求。

不确定性是组织环境的重要特征,技术环境或制度环境的不确定性会对组织结构和行为产生重要影响。本文讨论的民间借贷登记备案

---

① 创新型公共物品生产过程中,不同层级的政府面临的风险约束可能存在差异。本文关注的是直接面临公共物品生产问题的基层政府,不分析较高层政府的行为逻辑。

制度是一种创新型公共物品,这类公共物品生产所面临的环境不确定性尤为明显。然而,一些经典研究揭示出的不确定环境中的组织行为逻辑,难以全面解释前文所述现象。<sup>①</sup>因此,我们亟需一个合适的概念来概括我们所观察到的组织应对环境不确定性的重要策略。

## 2. 组织形式选择

技术环境和制度环境的高度不确定性使得创新型公共物品的生产隐含着大量风险(即损失的不确定性)。面对风险约束,政府可能发展出一系列应对策略。组织形式选择即是一种重要的策略。

组织形式(organizational form)是组织研究中的经典概念。不同理论视角对这一概念的界定存在差异。在组织经济学视角下,组织形式是指一种协调利益主体之间关系的权力配置方式或治理结构(Chandler, 1962; Williamson, 1975, 1985; Milgrom & Roberts, 1992; Aghion & Tirole, 1995; Maskin et al., 2000; Qian et al., 2006)。在组织生态学视角下,组织形式是指组织将输入转换为产出的行动蓝图,是区分不同组织实体和划分组织群体所依据的那些关键特征,涉及组织的正式结构、活动模式和规范秩序等(Hannan & Freeman, 1977, 1986; Romanelli, 1991; Ruef, 2000)。这两种界定强调的都是组织的内在结构,难以恰当描述我们所观察到的组织的复杂外在特征以及这种外在特征与内在结构之间的微妙关联。

因此,根据分析需要,本文采用田凯(2004)对组织形式的界定,即“组织对环境中的其他部门(包括管理部门和其他普通行动者)公开宣称的、成文的关于组织的名称、宗旨、性质、正式结构、运行方式和运行规则、规范秩序的规定”。<sup>②</sup>在这一界定下,我们强调组织形式的三个特征:第一,外在性,即组织形式是组织对于环境所呈现出来的外形特征,它就像组织的面孔,是组织与环境的沟通媒介,具有符号象征意义。

---

① 汤普森(Thompson, 1967)关于组织在技术核心与外部环境之间建立缓冲层的研究很有启发性,但他关注的是技术环境对组织内部结构的影响,没有涉及制度环境,难以解释本案例——服务中心所呈现出来的复杂外在特征,以及这种外在特征与内在运行之间的关系。迪马奇奥和鲍威尔(DiMaggio & Powell, 1983)强调了模仿对于降低不确定性的作用,但对前文所述现象也缺乏解释力度,因为民间借贷登记备案制度是前所未有的制度创新,地方政府根本无处模仿。很多地方政府可能是在模仿温州的做法,但作为首创者的温州则无样板可寻。同时,其他地方政府的模仿行为可能并不是因为温州做法本身被证明是成功的,而是因为地方政府面临着相似的环境约束。

② 后文中出现的“组织形式”一词均是在这个意义上使用。

第二,稳定性,即组织形式包含多个维度的要素,如名称、性质、宗旨等,这些不同维度要素之间的组合模式具有一定程度的稳定性。第三,可塑性,即组织形式在外部环境的压力下可以发生形变并且保持形变,包括具体维度的要素发生变化,或不同维度要素之间的组合模式发生变化,这些变化是与组织面对环境压力时的选择行为相关的。

本文所谓的组织形式选择,是指组织可以在不同的可供采用的组织形式之间选择一种或多种形式进行搭配组合,以降低来自外部环境的风险约束。组织形式选择之所以有助于降低外部环境的风险约束,是因为不同组织形式所面对的风险约束在内容和程度两个方面可能存在差异。从内容上看,一种组织形式所面对的风险,对于另外一种组织形式可能并不是风险;从程度上看,一种组织形式所面对的高风险,对于另外一种组织形式可能是低风险。换言之,不同组织形式对于降低不同的风险而言具有各自的比较优势。不同组织形式的这一重要差异,为组织在不确定环境中的生存和发展提供了一种重要策略,即尽量选择能够降低风险的组织形式来实现组织目标。

我们将组织所面对的风险分为来自技术环境的风险和来自制度环境的风险,并分别简称为技术风险和制度风险(如图1)。在实现某种组织目标的组织形式选择集中,假定组织形式A面临的约束最大,即同时面临着较高的技术风险和制度风险;组织形式B面临着较高的技术风险和较低的制度风险;组织形式C面临着较低的技术风险和较高的制度风险;而组织形式D面临的约束最小。为了实现既定目标,组织会在可选的组织形式集中选择风险最小的组织形式。

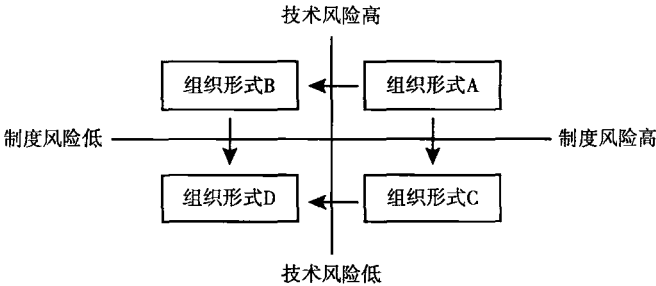


图1 风险约束与组织形式

具体到公共物品生产,若仅从降低风险的角度考虑,政府自然倾向于选择组织形式D。然而,现实中的情况更为复杂。一种可能是组织

形式 D 原本并不存在;另一种可能是即使组织形式 D 存在,政府在 A、B、C、D 四种组织形式之间的选择却受到其他条件的约束。所以,政府不是在任何情况下都能够选择组织形式 D。面对这种情形,政府有可能选择组织形式 B 或 C,或者从 B 和 C 中抽取相应的要素组合成一种新型的混合组织形式。从这个角度解释,服务中心的混合组织特征,事实上是政府在特定约束条件下,将企业组织形式与政府部门组织形式中的一些要素(如企业的性质、政府部门的名称)进行搭配组合的结果,是政府为了降低制度风险和技术风险所做出的理性选择。

### 3. 控制权分配

组织形式与组织运作(田凯,2004)并不一定是紧密关联的,而常常是脱耦的(Meyer & Rowan,1977)。如果说组织形式是组织应对环境约束所呈现出的组织面孔,那么组织运作过程则蕴含着组织的真实行为逻辑。尤其是当混合组织形式特征出现的时候,只有观察组织的实际运作才能深入理解组织行为。在政府让企业生产公共物品的情况下,考察组织运作过程的一个重要指标就是实际控制权的分配,即公共物品生产的诸多决策权在政府与企业之间是如何配置的。

尽管新产权经济学的研究表明,不完全合约条件下的剩余控制权通常归属于资产所有者(Grossman & Hart,1986;Hart & Moore,1990),但是实际的控制权分配往往更为复杂。埃斐和梯罗尔(Aghion & Tirole,1997)关于组织内部正式权威(formal authority)与实质权威(real authority)的区分极具启发意义。他们指出,由于信息不对称,代理方常常掌握着有效控制决策的实质权威,而委托方虽然进行决策,掌握更多的却是基于地位的正式权威;而代理方的实质权威会在一定程度上削弱委托方的控制权。在这种情况下,为了降低信息不对称,委托方必须加强对代理方的监督。但监督是有成本的,所以委托方需要在监督成本与控制权收益之间做出权衡。

对于创新型公共物品的生产而言,政府与企业之间合约的不完全性特别突出。一旦政府选择由企业来生产公共物品,就意味着企业可能会拥有信息优势,从而在一定程度上削弱政府对于公共物品生产的控制权。因此,当政府认为掌握这部分控制权的收益高于成本时,就可能力图争夺该控制权。那么,政府如何争夺公共物品生产的实际控制权呢?周雪光和练宏(2012)将组织内部实际运行过程的控制权划分为目标设定权、检查验收权和激励分配权三个维度。从他们的分析中

可以发现,检查验收权的配置对于降低代理方因为信息优势而掌握的实质权威具有重要意义。这启示我们关注政府对于检查验收权的把控,尤其是对于公共物品实际生产过程的检查验收。从这一角度出发,可以观察政府对于企业生产的组织渗透和实际控制。

### 三、案例背景

本文试图通过温州民间借贷登记服务中心的案例分析,讨论创新型公共物品生产的组织形式选择问题。笔者之一是温州民间借贷登记服务中心试点方案最早的提出者(下详),一定程度上介入了服务中心的创建过程,这使得我们有机会近距离观察成立服务中心的决策过程,深入理解政府决策行为的情景、过程和机制。服务中心成立之后,我们受地方政府委托进行服务中心风险防控的课题研究,负责起草了服务中心监管办法草案,<sup>①</sup>这给了我们进一步观察服务中心实际运作过程的机会。截止2014年2月底,我们先后进行了近3个月的参与观察,并通过深度访谈、焦点小组等方法收集了相关资料。

笔者之一成为温州民间借贷登记服务中心试点方案的最早提出者,源于在此之前的一个课题研究。2009年7月,笔者之一参加了“浙江省Q市(温州市下属县级市)金融创新研究”课题组。在Q市调研中,课题组发现县级政府在金融制度方面的创新空间极其有限:银行业的市场准入改革和利率市场化改革都需要得到中央政府的许可;当时能够得到法律承认和保护的民间借贷行为仅限于个人间的借贷,但传统的民间借贷往往限于亲友等熟人之间,金额受到很大限制。于是,课题组考虑能否将发展陌生人之间的直接借贷作为地方政府金融创新的突破口。陌生人之间发生直接借贷交易也需要中介,而法律严格限制民间从事吸存放贷的金融中介服务,那么能否引入不吸存放贷而仅仅从事交易撮合的中介服务提供商呢?

在随后的调研中,课题组发现当时全国各地事实上已经出现了专门从事撮合陌生人之间借贷交易的业务模式,即所谓“P2P”模式。<sup>②</sup>这

① 即现行《温州市民间借贷服务中心监管办法(试行)》(温鹿政办2012[285]号文件)的建议稿。

② P2P是英文“peer to peer”的缩写,意即“个人对个人”。

种模式的基本特点是中介不吸存不放贷,只为借贷双方提供信息发布、信用评估、交易撮合等有偿服务。但此类金融中介服务是否合法?风险是否可控?应该由哪个部门监管?这些问题都还有待明确。

于是课题组建议地方政府搭建一个统一平台,由各类民间借贷中介服务机构进入该平台为民间资金供求双方提供交易撮合、担保、公证、咨询等有偿中介服务,政府借此对民间借贷合约进行备案登记并实施监管。该平台当时被命名为“民间资金交易登记服务中心”。课题组在广泛听取当地各相关政府部门和金融界人士对此方案的意见后,于11月初将可行性报告提交Q市金融办。

在《Q市民间资金交易服务中心可行性报告》中,课题组提出服务中心需要解决如何吸引借贷双方进场交易和如何监管场内交易两个核心问题,并给出了相关建议。此外,关于服务中心本身如何组建,课题组提出了“事业单位制”、“社会团体制”、“国有公司制”和“民营公司制”四个备选方案。<sup>①</sup>

与其他方案相比,“事业单位制”服务中心对交易各方特别是民间资金供给方而言可信度最高。然而一旦发生借贷纠纷,“事业单位制”服务中心容易将政府牵涉其中,这是Q市政府最担心的问题之一。另外,事业单位的设立本身还面临编制约束。2010年1月,Q市金融办得知短期内无法获得设立这样一个事业单位的编制。

与“事业单位制”服务中心相比,如果成立“民办非企业单位”性质的服务中心,地方政府面临借贷纠纷时就多了一个缓冲层。但是,“民办非企业单位”性质的服务中心对交易各方特别是资金供给方的吸引

---

① 服务中心组建方案:可以由Q市政府主导设立“事业单位制”服务中心,或者通过组建行业协会设立“社会团体制”服务中心,或由市财政或市属国有企业投资设立“国有公司制”服务中心;如有优秀的民营企业对创办服务中心感兴趣,也可以考虑组建“民营公司制”服务中心。服务中心组建方式的选择需要综合考虑对市场各方的吸引力、政府的监管工作的难度和政府承担的潜在责任等因素。Q市政府可以选择适合当地实际情况的组建方案。“事业单位制”服务中心相对容易赢得市场各方信任,但如果发生政策风险等地方政府的回旋余地较小。第二种方案是先成立投资咨询担保行业协会,然后由行业协会向会员收取会费,租赁场地提供给会员使用,行业协会负责服务中心的具体运作。就Q市投资咨询担保行业发展现状而言,此方案可能较为周折,且向民政部门申请成立民间社团运作服务中心有一定难度。目前较为容易操作的方案可能是由市财政或市属国有企业出资,通过工商登记设立“国有公司制”服务中心,容易赢得各方信任也使得政府有足够的回旋余地。另外如有优秀的民营企业对创办服务中心感兴趣,也可以考虑组建“民营公司制”服务中心,完全市场化操作,政府提供配套政策支持。如果采用此组建方案,建议服务中心的名称中应加上合适的字号。

力大打折扣。另外,如果由行业协会进行民间借贷登记备案,登记数据的管理存在安全隐患。2010年1月,课题组成员到浙江省民政厅民间组织管理局咨询申请设立“民办非企业单位”性质的服务中心的可能性。该局负责人认为服务中心具有营利性,不宜申请成为民办非企业单位,而应该申请工商执照以企业形式运营。

综合考虑对民间资金供求双方的吸引力、政府潜在责任、监管服务中心的难度及机构开设的难度等因素,2010年1月,Q市决定由Q市市属国有企业发起设立一家工商登记的国有企业来运营服务中心。然而,之后由于种种原因,Q市的服务中心一直没能挂牌营业。

2011年下半年开始,温州市出现部分企业主“跑路”现象。2011年9月20日,温州“眼镜大王”胡福林突然出走美国的消息引起全国媒体对温州金融危机的关注。而此时温州市政府已经开始着手民间金融危机的各项善后处置工作,并开始筹划向国务院申请金融综合改革区的试点。2011年9月初,时任浙江省和温州市决策咨询委员会委员的Q市金融创新课题组长姚先国教授,再次向浙江省和温州市建议尽快试点组建服务中心,并提交了修改过的组建方案文本。随后,此项建议进入温州市向浙江省和国务院提交的申报方案中。

2011年11月,笔者之一受温州市鹿城区金融办邀请参加服务中心具体筹建方案的讨论。此前,温州市鹿城区接受了设立温州市第一家民间借贷登记服务中心的试点任务。笔者之一向鹿城区相关负责领导提供了前期Q市课题的成果,重点介绍了组建不同性质服务中心的利弊得失。区领导倾向于“民营公司制”的服务中心组建方案。

2012年4月26日,由鹿城区工商联14家成员单位和8位自然人共同出资设立的温州民间借贷登记服务有限公司正式挂牌营业。有趣的是,公司对外挂的招牌是“温州民间借贷登记服务中心”。<sup>①</sup>

---

① 公司官方网站“温州民间借贷登记服务网”(http://www.wzmjddj.com/)对服务中心的名称、性质、宗旨和服务内容等进行了公开宣传:温州民间借贷服务中心,是经市区两级政府批准,由鹿城区工商联牵头组建成立的一家企业化运作的有限公司,注册资金600万元,经营范围涉及信息登记、信息咨询、信息公布、融资对接服务等,主要为民间资金借贷交易双方提供登记服务。成立温州民间借贷登记服务中心,是温州金融改革综合试验区的试点内容之一,目的是为进一步引导规范温州市民间借贷市场,大力营造规范有序的融资环境,积极拓展投资渠道,引导民间资金合法有序的进入到实体经济、小微企业创业之中,遏制社会资金体外无序循环,减少非法融资现象,防范和化解民间金融风险,探索一条民间资本有序、健康流动之路。

服务中心的组织模式是政府主导与企业运营相结合(如图2),即在温州市和鹿城区两级政府的推动下,由温州民间借贷登记服务有限公司成立并运营服务中心。服务中心引进一些P2P融资信息服务机构和相关配套服务机构入驻,吸引民间资金供求双方进场交易。服务中心不从事中介业务,只是为中介机构和相关配套服务机构提供一个平台,其核心职能是为民间借贷交易双方提供登记备案服务。中介机构为放款人和借款人提供资信评价、借贷撮合等服务;配套服务机构如人民银行征信系统、车管所机动车抵押登记服务站、公证处、担保公司、保险公司、律师事务所等则分别提供征信查询、抵押登记、公证、融资担保、保险、法律咨询等专项服务。<sup>①</sup>

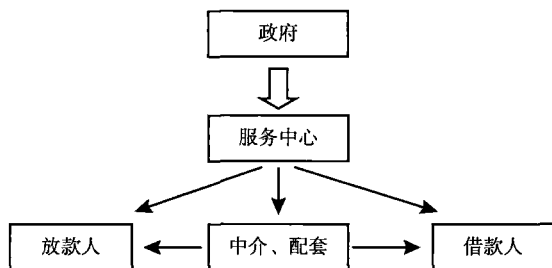


图2 服务中心的组织模式

服务中心在运营中获取了大量的外部行政性资源支持(见表1)。

服务中心的组织模式和运行机制,呈现出它复杂的组织特征。从性质上看,服务中心的确是一家在工商部门登记注册的企业,但是如果从名称和资源动员能力来看,服务中心更像一个政府部门或者事业单位。具体而言,与我们在组建方案中的建议不同,服务中心的名称中并没有“加上合适的字号”;而且,它还引入了人民银行征信系统、车管所机动车抵押登记服务站等普通企业通常难以企及的资源。

① 服务中心的运行机制是:放款人或借款人首先在服务中心登记需求信息,然后自主选择服务中心的一家或几家中介机构,服务中心会将这些需求信息发送给被选择的中介机构。中介机构将需求结构相符的放款人和借款人进行匹配,如果双方合意就签订规范的借款合同。之后,借贷双方可以在服务中心选择相关的配套服务,如公证、抵押登记等。然后,放款人按照合同约定放款,借款人确认收款,借贷双方到服务中心进行成交登记备案。中介机构还可以根据放款人的要求提供贷后管理服务,如定期对借款人进行本息催还。合同期满后,服务中心根据借款人的履约或违约情况对其进行征信记录。

表 1                      服务中心引入的公共机构及其相关服务

| 公共机构  | 相关服务                                                                                                                                                              |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 人民银行  | 人民银行的征信系统,经当事人授权直接在中心查询其个人征信情况。中心是人民银行征信系统在全国范围内首次入驻的非银行机构。                                                                                                       |
| 车管部门  | 温州市车管所专线,全市民间借贷的汽车抵押业务可直接在中心办理抵押登记。                                                                                                                               |
| 工商部门  | 以股权质押、知识产权质押、设备抵押等进行民间借贷的,凭中心受理登记出具的工作联系单,工商局即可办理财产抵、质押登记。                                                                                                        |
| 房管部门  | 以房产作为抵押借贷的,凭中心出具的工作联系单,房管部门即可受理登记,还可享有房管部门的绿色通道,在办理登记时间上缩短一半。                                                                                                     |
| 公路管理处 | 以出租车经营权证质押借贷的,凭中心出具的工作联系单,前往市中信公证处可办理公证及经营权证质押登记。                                                                                                                 |
| 人民法院  | 借贷双方经中心备案登记的,一旦产生诉讼纠纷,对权利人提供的相关材料,人民法院可依法确认其证据效力;可走法院“绿色通道”,即做到“快立、快审、快执、快结”;经中心备案登记签署的并经公证机关公证强制执行的条款,一旦一方当事人不履行合同,法院可对公证机关出具的强制执行效力证书予以确认,并直接进入执行实施阶段,无需进行诉讼环节。 |

注:根据温州民间借贷登记服务网(<http://www.wzmjddj.com/>)相关资料整理。

于此,我们需要回答三个问题:政府为什么让企业生产民间借贷登记备案制度这一创新型公共物品?企业在生产过程中为什么又会呈现出政府部门的组织特征?服务中心的实际运作究竟是由企业控制还是由政府控制?

四、创新型公共物品生产的组织形式选择

(一)政府为什么让企业生产公共物品

从本文的分析框架出发,政府选择让企业来成立和运营服务中心,是基于外部制度环境的考虑。民间借贷登记备案作为一种创新型的制度公共物品,不仅涉及民间金融领域的法律法规,而且涉及民间资金交易各方的社会认知。自上而下的法律约束和自下而上的社会认知成为地方政府必须面对的两大制度环境,其中的潜在风险影响着政府对于服务中心组织形式的选择。

### 1. 法律风险:自上而下的制度环境

既有研究表明,随着国家行政体制改革的推进和行政体系理性化程度的提高(张静,2001;渠敬东等,2009;吕方,2013),法制化、规范化、技术化和标准化逐渐成为行政建设的重要议题,地方政府所面临的法律约束愈加强烈。地方政府官员为了谋求政治前途,不得不在制度的激励(周黎安,2004,2007;荣敬本等,1998)和约束(毛寿龙,2005;王汉生、王一鸽,2009)之间寻求平衡,既要努力提高绩效,又要审慎控制责任风险。因此,地方政府提供公共物品时,不仅会关注供给效率,更会考虑自身行为的合法性,尽量规避法律风险。

(1)法律缺失。长期以来,我国民间金融一直处在法律灰色地带,缺乏专门而完善的法律法规体系,也没有清晰明确的监管部门。<sup>①</sup>尤其对注册为“经济信息咨询有限公司”和“投资管理有限公司”等的新型民间金融服务中介组织,更是没有明确法律规定和监管主体。

在相关法律法规出台之前,如果政府自己成立服务中心引进中介机构进行监管,并吸引民间借贷双方进场交易和登记备案,则容易陷入无法可依的困境。但如果由企业为中介机构搭建平台并为民间借贷双方提供登记备案服务,则属于市场主体之间的合约关系,可以避开政府与中介机构及民间借贷双方的直接接触,降低政府的法律风险。所以,区政府一方面选择以企业形式来成立和运营服务中心,另一方面则积极推动并迫切等待相关法规出台。如下面区金融办一位领导的讲述:

中心这种模式呢是这样,从法律层面讲,因为我们政府的很多职能的话我们上面有法规,相关的法规或者是政府的职能里面我们又没有这一块东西,那领导的意思是,政府没规定的如果能让市场来做的尽量让市场来做……因为政府做的事情都是必须有法律规定的,你看这些信息咨询公司本来属于灰色地带,没有相关法律法规的,用企业办嘛好点,他们自己签协议,是市场行为,现在也没有哪个机关负责管它们……省里面很早就开始起草《温州市民间融

---

<sup>①</sup> 1998年国务院颁布的《非法金融机构和非法金融业务活动取缔办法》,以及2003年出台的《银行业监督管理法》,分别将民间金融的监管权赋予人民银行和银监会,并要求地方政府协助相关活动,但对于人民银行和银监会在监管中的关系以及监管的具体内容没有做出明确规定,使得多数民间金融组织及其活动基本上处于无人监管的状态(陈蓉,2008)。

资管理条例》,①这个出来之后我们这儿会好些,登记备案也就有根据了。(访谈记录 20130130)

(2)法律摩擦。民间借贷登记备案制度的建立还面临着与相关法律制度的摩擦问题,一个典型的例子是与税收制度的摩擦。② 民间借贷双方私下交易时,放款人的利息所得通常不会缴纳税收,然而一旦进入服务中心登记备案,就面临着是否缴税的问题。政府如果要求缴税,则会大大削弱民间借贷双方进场交易和登记备案的积极性;如果不要缴税,又与现行税收制度存在冲突。两难之下,政府的理性选择是通过转换服务中心的组织形式来绕开与税收制度的直接冲突。区金融办一位负责人对此有一段表述:

虽然这个是作为金改的一个内容,但是上面的制度、政策啊都还没有突破,如果我们自己做就很麻烦……当时最担心的其实就是税收问题,税收国家是有法的!税法规定你政府有代扣代缴的责任,如果政府自己搞服务中心,那你说我到底扣不扣?一成交登记备案,数据全在我这儿,税务部门不查还好,要来查我怎么说?给不给他看?那一看我们没扣那不就是政府的责任嘛!企业办的话,法律规定是自主申报,那你不缴是企业自主行为,跟政府没关系啊,这个当时很麻烦很头疼的,我们也是没办法。(访谈记录 20130620)

(3)法律实施的不确定性。虽然金融领域的基本法律规定为民间金融活动划定了不可逾越的红线,但这些法律规定本身还存在着很多不明确的地方。③ 法律界定不明确,使得民间金融活动的罪与非罪界限模糊,导致法律实施过程存在着高度的不确定性。在这样的背景下,

① 《温州市民间融资管理条例》于2013年11月22日经浙江省第十二届人民代表大会常务委员会第六次会议通过,2014年3月1日正式实施。其中,第四条、第五条和第八条对市区政府及服务中心的民间融资规范职能做了明确规定。

② 《中华人民共和国个人所得税法》第二条规定,利息所得应纳个人所得税;第三条规定,利息所得适用比例税率,税率为20%。《国家税务总局营业税问题解答(之一)》(国税函发[1995]156号)第十条规定,不论金融机构还是其他单位,只要是发生将资金贷与他人使用的行为,均应视为发生贷款行为,按“金融保险业”税目征收营业税,税率为5%。

③ 例如法律对于什么是“非法吸收公众存款”或“变相吸收公众存款”行为的规定就不明确;又比如一些行政法规,虽然对“非法吸收公众存款”和“变相吸收公众存款”行为做出了界定,但对于什么是“公众存款”的界定仍不清晰。

地方政府规范发展民间融资会面临较高的法律风险,因为地方政府认定为合法的民间金融活动有可能在出现问题之后被法院界定为非法,地方政府难以避开连带责任。具体到本文的案例,服务中心涉及对于民间借贷交易双方和中介机构的规范,如果政府自己成立和运营服务中心,会面临较高的法律风险。

## 2. 社会风险:自下而上的制度环境

已有研究指出,地方政府的公共物品供给面临着来自民众的社会风险(曹正汉、周杰,2013)。一方面,地方政府直接生产公共物品的过程中,可能触及民众利益或违反某些被民众广为接受的社会规范,引发民众的不满情绪和抗议行动。另一方面,政策对象利益意识的觉醒(吕方,2013)及其对于“上访”、“诉苦”等抗争方式的策略性运用,已经成为地方政府面临的重要制度环境,使得地方政府常常容易陷入合法性的困境。因此,在上级政府强调社会和谐的“维稳”体制下,地方政府会时刻警惕来自民众的社会风险。

民间借贷活动潜藏着很多风险点,尤其是借款人的违约风险。在政府自己成立和运营服务中心的情况下,一旦经过政府直接规范的金融活动出现违约甚至诈骗,利益受损的当事人很可能要求政府承担连带责任。如果这种要求得不到满足,当事人可能运用各种策略与政府周旋,甚至通过上访的方式来表达对政府的不满和抗议。这也促使本案例中的区政府放弃自己直接成立和运营服务中心的方案,而决定采用企业形式,“以便在政府和民众之间构建缓冲地带”(曹正汉、罗必良,2013)。一位领导讲述了当时的情况:

跟你说实话呢,我们政府当时做这个事情自己也怕,因为不管温州啊还是其他地方,一个具体的情况就是,这个民间有个习惯,一般出事情都是找政府,不管你说这个,尤其是政府来做。如果是政府来做呢,我们自己也不知道这个风险到底有多大,如果全部政府来做这个风险这一块,同时考虑到这个维稳的情况啊,就有这么多顾虑。(访谈记录 20130130)

值得指出的是,无论采用直接规范还是间接规范的方式,政府都会面临社会风险。不同之处在于,间接规范可以相对地弱化社会风险。在政府推动企业成立和运营服务中心的情况下,虽然民众也可能在交

易风险发生之后要求政府承担责任,但此时政府是以监管者、协调者的身份出现,民众缺乏要求政府承担直接责任的合法性理据,政府所面对的社会风险因此要比直接成立和运营服务中心时较小。

### 3. 为何选择企业?

多重风险之下,政府直接成立和运营服务中心确实不是明智之举。那么,为什么会选择民营企业呢?区金融办一位负责人告诉我们,尽管“民办非企业单位”、“国有公司制”和“民营公司制”三种方案都有助于降低政府的风险,但具体选择还受到其他条件的约束。

我们和领导也讨论了很久,当时考虑是做成民办非营利部门,但是民办非营利有要求是社会事业,金融又不是这一块,当时跑到民政部门去和他们沟通啊,也没有这一块,那这么做怕有什么不好的地方我们也就没做。那就剩下国有企业或者是民营企业,但是我们区里面没有合适的国有企业。所以,我们就考虑用本地优质民营企业来做,用民营企业我们又考虑政府的领导作用在哪里体现,因为民营企业以营利为目的,它可以按照你这个模式去做,但是它是市场主体,又考虑到营利,又考虑到各个方面的因素,所以当时就很纠结。后来就考虑到我们的工商联,那么工商联毕竟是我们政府联系企业的桥梁和纽带,政府对它还是有一定的约束力的,相对来说它会考虑我们政府的一些意思,另外我们工商联主席也是我们地方上很有威望的企业家啊,所以这样就考虑到由李总来牵头,因为他是工商联主席,我们就把方案给他们,让他们自己决定,后来就有22个副会长以上的企业成立了一个新的公司,就是这样的背景。(访谈记录 20130130)

可见,在既有条件约束下,民营企业是降低政府所面对的制度风险的最佳组织形式。值得注意的是,政府选择什么样的民营企业也并不意味着,而是考虑到实施控制的难易程度。政府最终选择从工商联的会员企业中发起成立新企业来运营服务中心,凸显了工商联的政治意义。韩福国(2004)的研究表明,工商联在政府和民营企业之间扮演着“双重代理”的角色。这种双重角色的结构位置,赋予了工商联以较强的组织灵活性,使之可以依据不同的情景在公办与私营之间进行转换。区政府看重的正是这一点,工商联的双重角色及其组织灵活性,有利于

实现公共物品的企业生产与政府控制之间的平衡。

## (二) 企业生产为何呈现政府特征

根据本文的分析框架,服务中心呈现出的政府部门组织特征,是政府和技术环境约束下理性选择的结果。技术环境的约束集中体现为服务中心所面对的市场风险,即在民间信任体系受到重创的情况下,服务中心作为新生事物是否具有市场吸引力?如前所述,面对制度环境的约束,政府决定让企业来成立和运营服务中心。然而,企业形式虽然有助于降低制度风险,却不具有降低市场风险的比较优势。因此,政府需要在企业组织形式中加入政府部门的组织形式要素。

### 1. 企业的性质、政府的牌子

政府虽然让企业成立和运营服务中心,却并没有在服务中心的名称中加上表明其企业性质的字号,而是使用了“温州民间借贷登记服务中心”这个名称。换言之,政府在确定服务中心的企业性质的同时,却给了它一块政府的牌子。区金融办一位负责人讲述了选择缘由:

中心原来的名字叫温州民间借贷登记服务中心,这个是因为我们中心虽然是企业,但是是政府引导的提供民间借贷备案服务的特殊企业,如果对外称公司的话会给公众误导,所以就以工商注册为公司对外称呼为中心这一模式。你想一个公司我个人凭什么把我私人的信息提供过来备案,最起码吸引力不会这么大。政府想搞又怕搞不好,所以交给市场,再以名字的变化赋予其公信力。政府不是认为中心是事业单位,就是给中心这个名称。现在中心虽然是企业性质,但是大多数人还是认为这个是政府搞的,不然哪会有人过来登记啊,在他们的认识里面我是相信政府才过来备案的。(访谈记录 20140225)

政府的选择逻辑在于,“温州民间借贷登记服务中心”这一名称更能体现服务中心的公信力,更有利于吸引民间资金供求双方进场交易和登记备案。这实际上是“以政府信用为信号”(张翔,2010)来减少服务中心与民间资金供求双方之间的信息不对称。服务中心是在民间金融危机背景下成立的一个新型组织,如果采用表明其企业性质的名称,则难以获得市场的信任。相比而言,政府的牌子是一个有效信号(Spence,1973),具有降低市场风险的比较优势。

## 2. 企业难以动员的资源

除了名称所赋予的公信力之外,服务中心要真正吸引民间资金供求双方进场交易,还必须在资金安全性、程序规范性和交易便捷性等细节方面取得比较优势。在信息高度不对称的情况下,服务中心需要向民间资金供求双方尤其是供给方发出信号,展示自身的运行方式和运行规则,凸显出防控交易风险和提高交易效率的能力。

作为金融危机背景下成立的新型组织,服务中心如果仅以企业形式运作,依赖入驻的中介机构进行交易匹配和风险控制,则与一般民间金融中介机构没有太大差异,难以获得市场信任。相比之下,政府主导的资源动员则有利于提高服务中心的风险防控能力和运行效率。在风险控制方面,政府的资源引入涉及前期风险控制和事后风险处置两个环节,主要是人民银行征信系统的征信查询功能和人民法院的快速处置程序;在交易效率方面,则体现为公证处、车管所机动车抵押登记服务站等的直接入驻,以及房管、工商、公管等部门的联系单制度。

无疑,相比于纯粹的企业组织形式,政府动员的这些资源是一个有效的信号(Spence, 1973),而且是一个较为强烈的信号,有利于获取民间资金供求双方特别是供给方的信任。之所以有效,是因为政府动员的这些资源是一般民间金融中介机构所无法动员的,这一信号能够区分服务中心与一般民间金融中介机构的风险防控和交易匹配能力。之所以强烈,是因为政府动员的资源规模和质量不同寻常。从资源规模来看,如此众多的政府部门同时支持一个企业在民间金融领域比较少见,“一条龙”的配套服务机构事实上构成了一个“资源密集型”(周雪光, 2005)工程,这种资源密集型工程引人注目、实在可测而较少随意性,信号强度相对较高。从资源质量来看,一些资源的动员是极为罕见的,例如人民银行征信系统就是全国首次进入非银行机构,这也是信号强度的重要来源。总之,服务中心呈现出的政府部门组织特征,实际是一种信号发送,是政府为降低市场风险所做出的理性选择。

## 五、政府如何控制公共物品的企业生产?

正如前文的分析框架所述,当政府为了应对环境约束而选择让企业生产公共物品时,会给自己带来一个难题,即政府对于公共物品生产

的控制权可能因为企业的信息优势而受到削弱。如果政府认为掌握这部分控制权的收益高于成本,就可能力图夺取这部分控制权。因此,虽然政府将民间借贷登记备案制度这一公共物品交给企业生产,但并不意味着企业能够掌握实际的控制权。

在具体分析政府如何控制服务中心的实际运作之前,我们有必要说明政府为什么要进行控制。需要指出的是,由于服务中心是温州金融改革中的核心试点项目,而鹿城区政府正是承接这一项目的责任单位,所以服务中心能否平稳发展就直接关系到鹿城区政府的政绩。服务中心涉及的民间借贷业务中存在着大量具有隐蔽性和滞后性的潜在风险,这些风险一旦爆发,运营服务中心的民营企业很可能没有足够的能力进行化解,区政府也必然难以置身事外。因此,区政府必须要加强对企业的监管,以免企业的运营偏离正确的方向。这些监管不仅包括事后监管,而且包括大量的事前和事中监管。对于削弱企业因信息优势而掌握的实质权威而言,政府的事中监管显得尤为重要。

下面,我们从政府对于服务中心的监管制度以及对于服务中心实际运作过程的干预这两个方面,分析政府与企业之间的控制权分配。

### (一)监管制度中的控制权分配

2012年12月12日,区政府印发《温州民间借贷服务中心监管办法(试行)》,对服务中心、中介机构和配套服务机构等主体的行为做出了明确规定。其中的不少条款显示,政府虽然让企业来成立和运营服务中心,但绝不是简单地从企业那里购买服务,而是对企业的生产过程进行细致规定和审慎控制。例如,企业拥有一定程度的自主权来制定服务中心的运作制度和选择入驻中介机构,但都必须经过政府的审核批准;企业必须将民间借贷的交易数据和入驻机构的考核结果定期报送给政府;政府还会对企业的业务管理系统进行动态监测。这表明,服务中心实际运作的控制权,其实并非掌握在作为直接生产者的企业手中,而是更多地分布在作为监管者的政府一边。

### (二)日常运作中的控制权分配

除了制定严格的监管制度以外,政府还通过更为微妙的方式控制服务中心的实际运作过程。一个典型体现就是区金融办专门在服务中心设立了一个监管办公室,并派驻区金融办副主任专职负责对服务中

心实际运作过程的近距离监督和日常干预。<sup>①</sup>

服务中心本身的行政架构由中心总经理和四个科室组成(如图3)。中心总经理负责统筹服务中心的整体工作,拥有决策权;综合管理部承担服务中心的核心职能,对民间资金供求双方提供信息咨询、登记备案等服务;行政办公室除了负责一般行政事务以外,承担的一个重要职能是对所有成交登记备案信息的档案管理工作;财务科和人事科则分别负责服务中心的财务和人事工作。我们的田野观察表明,区金融办在服务中心设立的监管办公室,对服务中心的实际行政架构和 workflows 存在重要影响,这种影响主要集中在监管办公室与中心总经理、综合管理部和行政办公室的关系上。

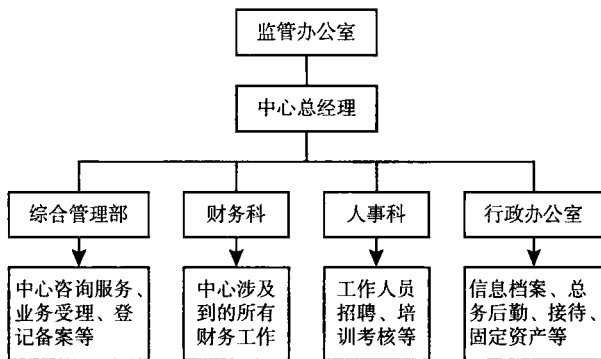


图3 服务中心的实际行政架构

第一,从监管办公室与中心总经理的关系来看,监管办公室直接参与服务中心的决策,使得中心总经理的自主决策权受到制约。服务中心发展过程中面临的许多重要问题,如对市场各方的吸引力、与银行等外部机构的关系、对风险防控的管理制度等,需要领导层依据形势变化做出决策。根据我们的田野观察,服务中心的实际决策过程一般遵循两种程序。一种是自下而上的程序,即由综合管理部搜集整理相关问题资料,上报给中心总经理和监管办公室,之后三方开会做出决策,监

① 值得指出的是,政府会避免这种实际控制权分配对于民众的外显化,因为外显化可能会增加政府自身的连带责任风险。我们观察到,政府的对外宣传中较少提到服务中心的监管办公室。

管办公室拥有实际决策权。另一种是自上而下的程序,即由监管办公室向中心总经理和综合管理部传达区政府或者市政府的某项决策,中心总经理和综合管理部成为决策的实施者。

第二,从监管办公室与综合管理部的关系来看,监管办公室对综合管理部的日常管理工作实施近距离监督调控,事实上管理着服务中心的整个业务流程。综合管理部的日常管理工作涵盖场内民间借贷交易的整个业务流程,涉及信息发布与登记备案的工作安排、中介和配套服务机构的业务规范、服务中心与入驻机构之间的关系等各种具体问题。我们的田野观察发现,服务中心的实际管理过程一般遵循如下程序:综合管理部定期向监管办公室上交服务中心业务运行情况的分析报告;监管办公室根据报告中呈现的问题对综合管理部进行反馈,形成对综合管理部的工作意见;综合管理部根据意见实施管理。

第三,从监管办公室与行政办公室的关系来看,监管办公室对行政办公室的信息管理进行监控,事实上控制着服务中心的信息流程。民间资金供求双方在服务中心的整个交易过程会产生大量交易信息,保证这些交易信息的安全性是服务中心有序运行的基础。监管办公室从两个方面对服务中心的信息流程进行控制:一方面是采用信息技术限制服务中心各部门在网络平台上的信息获取权限,另一方面是监督行政办公室对民间借贷交易纸质备案材料的封档存库工作。

总之,监管办公室通过参与和主导服务中心管理层的决策过程,并介入综合管理部和行政办公室这两个部门的日常工作,实现了对于企业生产过程的实际控制。特别是监管办公室对于服务中心的长期近距离观察,降低了政府与企业之间的信息不对称,减小了企业在参与决策时的信息优势,使得企业虽然处于生产一线却难以获得控制服务中心运营的实质权威。监管办公室对服务中心的组织渗透让我们看到,政府事实上直接主导着公共物品的生产过程,它不仅是公共物品的提供者,也是公共物品的实际生产者;而企业则更多地是政府生产公共物品的一种组织形式,是一种象征性的存在。

## 六、结论与讨论

本文的研究源于2012年至今各地金融改革创新中出现的一个现

象,即地方政府将一种创新型的制度公共物品交给企业生产,但企业在生产过程中又呈现出政府部门的若干组织特征。已有的理论都难以很好地解释这一现象,迫使我们去发展新的分析框架。通过引入组织社会学的视角,我们将地方政府的选择行为置于其所处的环境中进行分析。研究表明,创新型公共物品生产受到技术环境或制度环境高度不确定性的约束,为了减少这种不确定性可能带来的损失,地方政府的一种重要策略就是选择能够降低风险的组织形式进行生产,同时掌握组织运作的实际控制权。运用这一分析框架解读温州民间借贷服务中心的案例,我们看到政府和技术风险和制度风险的双重约束下,选择了服务中心的混合组织形式,并掌握着其实际运作的控制权。

对地方政府将公共物品交给私人部门生产的选择行为,本文提供了一种不同于经济学解释的社会学解释逻辑。交易费用经济学和新产权经济学所强调的效率机制是在政府与私人部门的双边交换关系中研究政府的选择行为,而本文从组织社会学角度所揭示的风险规避机制则高度重视更大范围的外部环境对政府的约束及政府面对这种约束的策略行为。值得指出的是,我们并不否认经济学的效率解释,只是从社会学角度补充另外一种分析视角。所以,当地方政府选择由私人部门来生产公共物品时,既有可能是基于效率考量的供给方式选择,也有可能是基于环境约束的组织形式选择。如果要甄别地方政府行为的真实逻辑,就意味着我们不仅需要考虑地方政府与私人部门之间的双边交换关系,而且有必要关注地方政府所处的更大范围的外部环境及公共物品的实际生产过程。尤其对创新型公共物品生产的研究而言,本文所揭示的不确定性环境中的地方政府行为逻辑值得进一步关注。

本文虽然集中讨论创新型公共物品生产的组织问题,但背后却映衬出中国社会中一类相似的组织现象。例如,组织社会学领域经常讨论的“红帽子企业”现象,就与政府以企业形式生产公共物品的现象较为相似,前者是企业戴上政府的“帽子”,后者则是政府穿上企业的“壳子”,二者都涉及政府与企业的关系,只不过是一个方向相反的过程。政府渗入商会组织(刘世定,2012)的现象也与政府以企业形式生产公共物品的现象存在相似性,前者是政府推动商会组建然后积极渗透,后者则是政府选择企业组织形式并实施控制。政府推动慈善组织产生的现象(田凯,2004)与政府以企业形式生产公共物品的现象就更为相似了,二者都是政府通过培育一种组织形式的产生而实现自己的特定目

标。类似的组织现象还有很多。

那么,这些现象的共性何在?其背后是否存在某种共同的逻辑?又是否存在某种差异?抽象来看,这类现象的共性在于一个组织借用另外一个组织的组织形式去实现某种组织目标,组织的外在形式与内在运行之间名实不符。这类现象在理论上同时涉及组织间关系问题以及组织与外部环境之间的关系问题。组织社会学的新制度主义通常借助于合法性机制(Meyer & Rowan, 1977; DiMaggio & Powell, 1983; Suchman, 1995; 周雪光, 2003)对这类现象进行解释,认为组织会采用社会中被广为接受的具有合法性的组织形式来实现某种组织目标。这一机制对于解释“红帽子企业”等现象较为有力,即当某种组织形式在制度环境中被明令禁止用于实现某种目标的时候,组织会被迫采用具有合法性的组织形式。然而,这一机制对于解释创新型公共物品生产中政府的组织形式选择行为则略显不足。原因在于,合法性机制隐含地假定了稳定制度环境的存在,而在创新型公共物品的生产中,什么合法、什么不合法是高度不确定的,政府是在不确定环境中进行风险决策。正是在这个意义上,政府并非选择被社会广为接受的确定无误的组织形式,而是选择合法性可能相对较高的组织形式,这种选择本身是有风险的。不过总体而言,对上述现象的解释都难以绕开合法性机制,差别主要在于合法性本身的确定性程度。

更为重要的是,本文讨论的组织现象还存在着不同于上述相似现象的独特性,即组织对外部环境同时呈现出混合组织形式或多重组织面孔。事实上,混合组织形式现象在其他领域也普遍存在。例如,沈原和孙五三(2007)的研究就以中国青基会为例,分析了这类“形同质异”的组织在“二重制度空间”或“风险制度环境”中所呈现出的双重面具。有必要强调,组织社会学领域已经讨论过的组织形式与组织运作之间的名实不符现象与本文指向的混合组织形式现象存在微妙差异:前者的核心特征在于组织外在特征与内在运行之间的不一致,后者的特别之处则在于组织外在特征本身的多重面向;前者只涉及单维环境中的组织形式选择问题,后者则涉及多维环境中的组织形式选择问题。这种微妙差异对既有的解释路径提出了挑战,即单维环境中的组织形式选择理论可能难以解释混合组织形式现象的出现。因此,我们亟需探讨多维环境中的组织形式选择问题。

本文为混合组织形式现象的研究提供了一种值得关注的解释路

径,即混合组织形式的根源在于多维组织环境的压力,混合组织形式的可能性来自组织形式本身的外在性、稳定性与可塑性,混合组织形式的具体实现离不开组织依据不同组织形式的比较优势所做出的理性选择,混合组织形式背后的实际组织运作涉及不同组织之间的交换关系与权力配置。这一解释路径同时可能引发一些有趣的研究议题,即如何深入研究组织的多维环境?为什么不同的组织形式在减小不同环境压力时可能具有各自的比较优势?组织形式有助于组织减小外部环境压力的机制是什么?合法性机制能否完全解释多维环境中出现的复杂组织形式?目标不同的组织之间如何能够通过交换而促成混合组织形式的产生?组织如何获取和维持其混合组织形式本身的合法性?混合组织形式背后的实际组织运作如何协调不同组织之间的利益冲突?这些问题的研究将有助于我们发掘更为细致的分析框架,深入理解多维环境中的组织形式选择问题。

#### 参考文献:

- 曹正汉,2011,《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,《社会学研究》第1期。
- 曹正汉、罗必良,2013,《集权的政治风险与纵向分权——从历史视角看当代中国社会管理体制变革》,《南方经济》第2期。
- 曹正汉、周杰,2013,《社会风险与地方分权——中国在食品安全监管上实行地方分级管理的原因》,《社会学研究》第1期。
- 陈蓉,2008,《论我国民间金融管制的重构》,西南政法大学博士论文。
- 费孝通,2009,《中国土绅》,赵旭东、秦志杰译,北京:三联书店。
- 韩福国,2004,《市场、组织与国家——中华全国工商联及民间商会(ACFIC)在制度博弈中的双重代理分析》,复旦大学博士论文。
- 刘世定,2012,《私有财产运用中的组织权与政府介入——政府与商会关系的一个案例分析》,周雪光、刘世定、折晓叶编《国家建设与政府行为》,北京:中国社会科学出版社。
- 吕方,2013,《治理情景分析:风险约束下的地方政府行为》,《社会学研究》第2期。
- 毛寿龙,2005,《引咎辞职、问责制与治道变革》,《浙江学刊》第1期。
- 渠敬东、周飞舟、应星,2009,《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》,《中国社会科学》第6期。
- 荣敬本等,1998,《从压力型体制向民主合作制的转变:县乡两级政治体制改革》,北京:中央编译出版社。
- 萨瓦斯,E.S.,2002,《民营化与公私部门的伙伴关系》,周志忍等译,北京:中国人民大学出版社。
- 沈原、孙五三,2007,《制度的形同质异与社会团体的发育——以中国青基会及其对外交往活动为例》,沈原《市场、阶级与社会》,北京:社会科学文献出版社。

- 田凯,2004,《组织外形化:非协调约束下的组织运作——一个研究中国慈善组织与政府关系的理论框架》,《社会学研究》第4期。
- 王汉生、王一鸽,2009,《目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑》,《社会学研究》第3期。
- 张静,2001,《国家政权建设与乡村自治单位——问题与回顾》,《开放时代》第9期。
- 张翔,2010,《以政府信用为信号——改革后温台地区民营存款类机构的信息机制》,《社会学研究》第6期。
- 周黎安,2004,《晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设长期存在的原因》,《经济研究》第6期。
- ,2007,《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》第7期。
- 周雪光,2003,《组织社会学十讲》,北京:社会科学文献出版社。
- ,2005,《“逆向软预算约束”:一个政府行为的组织分析》,《中国社会科学》第2期。
- 周雪光、练宏,2012,《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》,《社会学研究》第5期。
- Aghion, Philippe & Jean Tirole 1995, “Some Implications of Growth for Organizational Form and Ownership Structure.” *European Economic Review* 39.
- 1997, “Formal and Real Authority in Organizations.” *The Journal of Political Economy* 105.
- Cai, Yongshun 2008, “Power Structure and Regime Resilience: Contentious Politics in China.” *British Journal of Political Science* 38.
- Chandler, Alfred D. 1962, *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Coase, Ronald H. 1937, “The Nature of the Firm.” *Economica, New Series* 4.
- 1974, “The Lighthouse in Economics.” *Journal of Law and Economics* 17.
- Demsetz, Harold 1970, “The Private Production of Public Goods.” *Journal of Law and Economics* 13.
- DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell 1983, “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields.” *American Sociological Review* 48.
- Goldin, Kenneth D. 1977, “Equal Access vs. Selective Access: A Critique of Public Goods Theory.” *Public Choice* 29.
- Grossman, Sanford & Oliver Hart 1986, “The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Ownership.” *Journal of Political Economy* 94.
- Hannan, Michael T. & John Freeman 1977, “The Population Ecology of Organizations.” *American Journal of Sociology* 82.
- 1986, “Where Do Organizational Forms Come from?” *Sociological Forum* 1.
- Hart, Oliver & John Moore 1990, “Property Rights and the Nature of the Firm.” *Journal of Political Economy* 98.
- Hart, Oliver, Andrei Shleifer & Robert W. Vishny 1997, “The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons.” *The Quarterly Journal of Economics* 112.
- Maskin, Eric, Yingyi Qian & Chenggang Xu 2000, “Incentives, Information, and Organizational Form.” *The Review of Economic Studies* 67.
- Meyer, John W. & Brian Rowan 1977, “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth

- and Ceremony." *American Journal of Sociology* 83.
- Milgrom, Paul & John Roberts 1992, *Economics, Organization and Management*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Musgrave, Richard A. 1959, *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York: McGraw-Hill.
- Ostrom, Vincent, Charles M. Tiebout & Robert Warren 1961, "The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry." *The American Political Science Review* 55.
- Powell, Walter W. 1991, "Expanding the Scope of Institutional Analysis." In Walter W. Powell & Paul J. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Qian, Yingyi, Gérard Roland & Chenggang Xu 2006, "Coordination and Experimentation in M-Form and U-Form Organizations." *Journal of Political Economy* 114.
- Romanelli, Elaine 1991, "The Evolution of New Organizational Forms." *Annual Review of Sociology* 17.
- Ruef, Martin 2000, "The Emergence of Organizational Forms: A Community Ecology Approach." *American Journal of Sociology* 106.
- Samuelson, Paul A. 1954, "The Pure Theory of Public Expenditure." *The Review of Economics and Statistics* 36.
- Scott, W. Richard 1991, "Unpacking Institutional Arguments." In Walter W. Powell & Paul J. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Scott, W. Richard & John W. Meyer 1991, "The Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence." In Walter W. Powell & Paul J. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Spence, Michael 1973, "Job Market Signaling." *The Quarterly Journal of Economics* 87.
- Suchman, Mark C. 1995, "Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches." *The Academy of Management Review* 20.
- Thompson, James D. 1967, *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*. New York: McGraw-Hill.
- Williamson, Oliver E. 1975, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press.
- 1979, "Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations." *Journal of Law and Economics* 22.
- 1985, *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.

作者单位: 北京大学社会学系(向静林)

浙江大学公共管理学院社会保障与风险管理系(张翔)

责任编辑: 杨典

lower socio-economic status , especially those living in poor areas.

Production of Innovative Public Goods and the Choice of Organizational Form:  
A case study of Wenzhou Private Lending Service Center

..... *Xiang Jinglin & Zhang Xiang* 47

**Abstract:** In this paper, we take the Wenzhou Private Lending Service Center, which was founded in the comprehensive financial reform in Wenzhou in 2012, as an example to discuss the choice of organizational form in the production of innovative public goods. We found that while the local government outsourced the private lending registration system, which was a kind of innovative public goods to a company to produce, the company itself showed certain organizational characteristics of government departments. Our study shows that production of innovative public goods is constrained by high degree of uncertainty of technical environment or institutional environment. Local governments will try to reduce the possible loss due to high uncertainty from both environments, an important strategy of whom is to choose the organizational form which can reduce the risk to produce, and to grasp the control rights of the operation of the organization. This paper provides a possible framework for the analysis of choice of organizational form in multidimensional environments.

From Subjects to Rules: Study on grassroots governance of traditional rural  
China ..... *Di Jinhua & Zhong Zhangbao* 73

**Abstract:** In recent years, some researchers have begun to grasp the condition of traditional Chinese rural grassroots governance from the perspective of governance rules. This paper started from Weber's concept of "Chinese proposition", using the research of country gentlemen and local elites as clues, reviewed the evolutionary history of the "study on subject" in the research process of grassroots governance. It also explored the rising of the study on "rule analysis" and further discussed its differences with "study on subject" in aspect of research presupposition, focus and logic, study interest and etc.

Pattern Identification of Relationships between Participation and Trust in  
Government ..... *Gao Yong* 98

**Abstract:** In this paper, two mechanisms of participation are identified: absorbed participation and critical participation. In absorbed participation, people having high trust in government are absorbed into participation activities. In critical participation, people having public concern or critical attitude are attracted into participation