

市场纠纷与政府介入*

——一个风险转化的解释框架

向静林

提要:本文讨论市场治理中的政府介入问题,即宣称为规则制定者或市场监管者的地方政府为何会深度介入市场主体之间的交易纠纷。结合社会学和经济学的制度分析,本文建构了一个风险转化的理论框架,并用其解读温州民间借贷服务中心的一起借贷纠纷案例。研究表明,政府介入交易纠纷的过程,涉及经济风险向政治风险转化以及政府对风险转化的回应两个方面;法律的完备性、政府与市场主体的关联性、政府之于社会的可退出性,是影响风险转化的三个结构性因素;面对风险转化,政府感知到的潜在政治风险强度越大,越容易介入交易纠纷。本文为市场转型中的政府角色研究和市场制度的社会建构研究提供了新的分析路径。

关键词:市场治理 风险转化 政府介入 风险分担规则

一、现象与问题

本文关注市场治理过程中的政府介入现象。所谓市场治理,是指政府通过具体的制度安排对于特定领域的市场交易活动进行规范、培育或扶持等,以促进市场的活力与秩序(刘成斌,2014);所谓政府介入,则是指最初宣称为规则制定者或市场监管者的政府,在治理市场的过程中不得不深度介入市场主体之间的交易纠纷,不得不动员公共或私人资源推动交易纠纷的化解。伴随着我国的市场转型,介入现象出现在地方政府对多种市场(如商品市场、劳动力市场、金融市场等)的

* 感谢国家自然科学基金青年项目(71203195)提供的经费支持。本文根据作者博士论文的相关章节修改而成。感谢两位导师邱泽奇教授和刘世定教授在论文选题、写作和修改过程中的悉心指导;感谢张翔老师在资料收集和论文修改过程中的无私帮助;感谢张香梅、姜辉、林祝波、李跃胜、徐智潜、郑德明、刘鹏、邵薇等为作者实地调查提供的帮助;感谢张静、刘能、刘爱玉、卢晖临、朱晓阳、李路路、陈光金、王春光等老师对文章修改提供的宝贵的建议。感谢匿名审稿人非常中肯的修改建议。文责自负。

治理过程中,成为政府与市场关系的重要侧面。然而,国内外学界对此现象却较少直接关注和深入研究。现有的相关研究工作主要有两类,即市场转型中的地方政府角色研究和市场制度的社会建构研究。

(一) 市场转型中的地方政府角色研究

社会学和经济学领域的大量研究表明,在中国的市场转型过程中,地方政府并不单纯扮演规则制定者或市场监管者的角色,而是常常深度介入市场活动,呈现出“政府即厂商”、“政权经营者”、“公司化”等市场利益分享者的面向(Oi,1992,1995,1998,1999;Walder,1995;洪银兴、曹勇,1996;张静,2000;杨善华、苏红,2002;丘海雄、徐建牛,2004;周飞舟,2007,2010;周黎安,2007,2008;曹正汉、史晋川,2009;赵树凯,2012;冯猛,2014)。这些研究从“制度激励—政府行为—市场角色”的分析路径,揭示了地方政府在自上而下的财政或行政激励之下主动介入市场以谋求财政收入或发送政绩信号(周雪光,2005)的行为逻辑,反映了我国改革进程中地方政府与市场关系的变动轨迹。

然而,上述研究对于理解市场转型中的地方政府角色问题并不全面,不能直接用来解释本文的现象,也难以为本研究提供恰当的分析思路。其一,上述研究关注地方政府如何主动介入市场活动而非被动介入市场交易纠纷,对二者的关系更是缺乏探讨。其二,上述研究虽然关注地方政府的角色,但却较少分析市场本身的特征和市场主体的行为逻辑,难以展现政府和市场主体的互动机制。其三,上述研究集中于分析财政体制改革对地方政府市场角色的影响,忽视了自上而下其他维度的制度环境(丘海雄、徐建牛,2004;何艳玲、汪广龙,2012a)以及社会规范或文化等因素对于政府角色的界定作用。

(二) 市场制度的社会建构研究

政府与市场的关系是经济社会学特别是市场社会学的核心议题(高柏,2008;弗雷格斯坦,2008)。在市场社会学看来,市场是政府和企业、民众等主体之间广泛社会关系构成的一种社会结构,市场的形成受到特定历史情景和社会制度环境的影响(Fligstein & Dauter,2007;斯威特伯格,2009;符平,2013a)。市场社会学尤为强调,政府从来都是市场的组成部分,对于市场秩序的形成具有深刻影响;至于政府采用何种方式、对市场的涉入程度有多深,很大程度上取决于特定社会的政治状

况(弗雷格斯坦,2008)。据此,学者们提出了不少综合性的分析框架来研究市场的形成和演变机制,如“政治—文化”框架(Fligstein,1996;弗雷格斯坦,2008)、“政治—结构”框架(符平,2013b)等,这些分析框架凸显了政府在产权界定、治理结构选择和交易规则形成中的重要作用。

市场社会学为观察政府与市场的关系提供了基础性的理论视角,但用于分析政府介入现象尚有不足。第一,市场社会学将政府作为市场的重要界定力量,重在分析市场如何受到政府的影响,而相对忽视市场主体对于政府的反向作用机制。第二,虽然市场社会学认为政府对于市场的涉入方式和程度取决于更大范围的社会政治状况,但并未打开外部环境如何影响政府与市场关系的黑箱。第三,“政治—文化”和“政治—结构”框架属于综合性的理论范式,缺少关于具体现象发生条件的分析工具。对本文而言,什么样的结构性条件,通过什么样的社会机制影响政府介入市场交易纠纷,是需要深入挖掘的问题。

总之,上述两类研究之所以难以用来分析政府介入现象,源于二者共有的逻辑缺陷。市场转型中的地方政府角色研究侧重于政府行为分析,视市场本身为背景;市场制度的社会建构研究侧重于市场主体之间的关系分析,视政府为重要影响因素。实际上,二者均偏向于政府对市场的单边界定,忽视市场主体对政府角色的逆向界定;均隐含地强调市场的利益特征,忽视市场的其他核心特征(如风险);均缺乏勾连市场特征与政府行为的内在机制分析和外在结构分析。

本文的核心问题在于,宣称为规则制定者或市场监管者的政府为什么会深度介入交易纠纷?从宣称为市场监管者到实际介入交易纠纷,政府角色转变的机制是什么?背后蕴含着什么样的制度逻辑?

二、一个风险转化的解释框架

面对前述两类研究的局限,本文结合当代社会学和经济学的制度主义分析思路(Williamson,1996,2005;Nee,2005;斯科特,2010),将地方政府对于市场交易的治理活动置于更大范围的制度环境中进行考察。具体而言,本文从风险视角切入,突出市场治理的风险特征;通过建构风险转化的理论框架,展现市场主体与地方政府围绕风险的互动机制,揭示政府介入现象的制度逻辑。

(一) 风险转化

风险视角是观察现代社会特征的重要切入点(泰勒-顾柏、金,2010),^①对于理解地方政府的市场治理过程尤其如此。已有研究表明,风险是交易的固有特征,存在于交易和治理机制的诸多细节之中,市场主体会在缔约前、缔约中、缔约后通过多种方式降低风险(Williamson,1979,1985,1996,1998);同时,政府在治理民众的过程中也高度关注自身风险,依据不同的风险情景来选择治理结构和行为方式(费孝通,2009;曹正汉,2011,2014a;吕方,2013;Cai,2008)。上述风险视角出发的研究工作,分散在经济组织形式(较少关注政府行为)和政府行为研究(较少关注市场特征)两个领域。本文将这两方面的研究进行整合,建构为风险转化的理论视角,并将其运用于地方政府的市场治理过程分析。

所谓风险转化,是指风险来源、风险性质或风险承受主体等方面存在差异的不同风险之间的转化。在本文中,风险转化特指经济风险向政治风险转化。经济风险,是指市场主体面对的来自交易过程的损失不确定性。^②政治风险,是指政府面对的由于民众的不满、上访、抗议等带来的辖区政治社会稳定或官员政治绩效方面的损失不确定性。^③经济风险向政治风险转化,即是原本市场主体面对的来自交易的损失不确定性向政府面对的来自民众的损失不确定性转化。^④具体而言,当交易纠纷发生时,可能受损的市场主体不是通过法律程序解决纠纷、自担风险,而是要求政府出面解决问题、共担风险;如果政府不同意解决或解决不力,市场主体可能会对政府产生不满、抗议等,甚至可能由此带来社会动荡,影响政府政绩或政治稳定。

本文认为,政府之所以会深度介入交易纠纷,源于经济风险向政治

① 本文中,风险是指“客观存在的,在特定情况下、特定期间内,某一事件导致的最终损失的不确定性”(刘新立,2006:10)。这一界定强调风险的客观性、损失性和不确定性。

② 导致经济风险的因素至少可以分为两类,一类是交易主体之外的环境因素,如宏观经济波动等;另一类是交易主体的行为因素,如违约、欺骗等机会主义行为。本文关注市场主体行为因素带来的交易风险,如交易过程中一方机会主义行为对另一方带来的损失不确定性。

③ 政治风险的产生存在多种来源,包括政府自身行为因素、民众个体因素、宏观制度结构因素等等。例如,政治风险可能源于政府的某些行政工作与民众利益直接发生冲突,也可能源于政府提供某些公共服务时出现管理漏洞,还可能源于民众个体的偏激行为。

④ 经济风险向政治风险转化存在多种路径,如经济风险直接向政治风险转化,或者先向社会风险转化,再向政治风险转化等。本文只讨论经济风险直接向政治风险转化的情形。同时,本文将风险转化作为政府介入的核心构件与内在机制,重在分析其结构性根源而非具体过程。

风险转化。风险转化出现时,涉及的主体间关系和风险当事人实际上发生了变化,即原本属于市场主体间的关系转化为市场主体与政府间的关系,原本属于市场主体损失的不确定性,在一定程度上转化为政府损失的不确定性。此时,转化而来的政治风险成为政府的外部约束,政府必须面对可能的损失,也因此面临如何回应的选择。政府存在多种回应方式,介入交易纠纷弱化政治风险,是一种重要的方式。当政府选择介入之后,角色就可能会发生变化。基于此,政府角色的变动机制是不同风险之间的转化。值得指出的是,政府介入是一个动态过程,包括经济风险向政治风险转化以及政府对风险转化的回应两个方面,内生于政府和市场主体的互动之中。

(二) 风险转化的结构性来源

那么,风险何以转化?借鉴威廉姆森的多层次因果模型(Williamson,1996,2000),本文认为,影响风险转化的因素至少包括四个层次,即制度环境、治理结构、交易特征和个体属性。^①其中,制度环境和治理结构两个层次的因素,构成风险转化的结构性来源,是本文集中分析的重点所在。

本文指出,风险转化存在三个重要的结构性来源,即法律的完备性、政府与市场主体的关联性,以及政府之于社会的可退出性。其中,法律的完备性和政府之于社会的可退出性属于制度环境因素,涉及法律制度、政治体制和文化传统等,短期内难以改变;政府与市场主体的关联性属于治理结构因素,涉及地方政府对于市场交易活动的事前介入程度,短期内可以由地方政府进行选择。

1. 法律的完备性

法律是现代市场经济的制度支撑,^②为市场交易提供基本规则(钱颖一,2000)。虽然绝对完备的法律并不存在(Dixit,2004;Williamson,

① 制度环境是指法律、政体(Williamson,1996)及观念制度(Meyer & Rowen,1977;周雪光,2003)等整体性因素;治理结构是指政府治理市场交易所采取的制度安排或组织方式;交易特征包括交易规模、潜在损失等;个体属性包括偏好、情绪控制能力、惯常行为方式等。

② 迪克西特指出:“市场经济需要治理规则作为基础……刑法一般不具有经济功能,但是它能惩治偷盗或其他经济欺诈行为;民法关注的核心问题涉及经济行为;合同法主要是对经济活动的治理;侵权法和债务法也是对经济领域的合约或非合约关系的治理……国家的基本职能之一,便是使立法和执法的过程合法,以此来清晰地界定产权,保证签订合同的自由……可见,法律体系是成功的市场经济必不可少的条件”(Dixit,2004:2)。

2005,2010),但法律的完备性可以进行程度比较。完备性具体涉及覆盖性、明晰性和便捷性等多个维度。覆盖性,是法律的涵盖范围或者法律缺失的程度,如是否存在相应的法律能够支撑特定交易纠纷的处理;明晰性,是法律明确清晰程度,如法律在多大程度上处于明确状态,以致能够为交易纠纷的处理提供清晰指引;便捷性,涉及法律的运行成本,如法律能够以什么样的效率为交易纠纷处理提供支撑。

法律的完备性影响着经济风险向政治风险转化的可能性。一般而言,在控制其他条件的情况下,法律的覆盖性、明晰性或便捷性越高,风险转化的可能性越低;反之,法律越是缺失、模糊或运行成本高昂,风险转化的可能性越高。法律的完备性影响风险转化的微观机制,是替代选择机制。也就是说,法律途径只是市场主体解决交易纠纷的方式之一,法律的不完备程度越高,市场主体通过其他替代方式来降低经济风险(Williamson,1975,1985,1996;Dixit,2004;刘世定,1999)的可能性越高。在替代方式选择集中,寻求政府出面解决问题是一种重要方式。尽管法律完备性低并不必然导致风险转化,但是会提高风险转化的可能性。

2. 政府与市场主体的关联性

政府与市场主体的关联性,是指市场主体间的交易纠纷出现之前,地方政府与市场主体之间既已存在的关系属性或关系强度。关联性通常反映政府对市场交易活动的事前介入程度,是政府理性选择的结果。^①根据事前介入程度的差异,本文将地方政府对于市场的治理结构划分为四种理想型(见表1),即政府的一体化治理、政府介入的混合治理、政府作为第三方的治理和非政府的自发治理(刘世定,2014)。一体化治理中,经济活动由政府主导,不存在市场主体之间的自由交易,政府扮演运动员的角色;混合式治理中,政府在一定程度上介入市场交易活动,同时扮演裁判员和运动员的角色;第三方治理中,政府对市场交易的介入程度为零,以法律原则治理市场交易,扮演裁判员或规则制定者的角色;非政府治理中,政府与市场交易完全无关,由市场主体自发治理交易活动。

^① 关联性反映的是事前(交易纠纷出现前)政府对于市场的介入程度,而非事后政府介入交易纠纷的程度。一般而言,与市场主体产生关联的收益越高,政府对于市场的事前介入程度可能越深。政府主动介入市场后,会与市场主体之间形成竞争、合作、担保或控制等多种可能的关系属性,产生不同的关系强度。政府选择何种关联性的问题,超出了本文的研究范围;这里旨在将政府对于市场的事前介入程度作为自变量,讨论不同介入程度对事后风险转化的不同影响。

表 1 政府与市场主体的关联性(治理结构)

治理结构	政府角色	事前介入程度	风险转化概率	风险分担
一体化治理	运动员	高	高	共担
混合式治理	运动员 - 裁判员	高	高	共担
第三方治理	裁判员 - 制定者	低	低	自担
非政府治理	旁观者	低	低	自担

政府与市场主体的关联性对交易纠纷出现之后的风险转化具有直接影响。一般而言,事前的关联性越高,事后经济风险向政治风险转化的可能性越大。关联性影响风险转化的微观机制,是社会规范机制。也就是说,政府与获利者的关系属性会影响获利者与受损者以及政府与受损者的关系属性,进而影响受损者对于三者关系结构的规范性认知。当地方政府与获利者高度关联时,受损者基于民间社会的“理”(曹正汉、史晋川,2008)认为政府应当承担相应的连带责任,从而具备风险转化的合法性理据。不少研究(张静,2000;赵树凯,2012)指出,地方政府的经营者角色常常是其卷入社会冲突的重要根源。

3. 政府之于社会的可退出性

政府之于社会的可退出性,是指政府内在的能够退出社会的可能性,以及社会认定的政府行政责任边界的清晰性。国家之间政治体制或文化传统不同,政府之于社会的可退出性也存在差异。例如,周黎安(2014:20-21)指出,“民主体制下,政府的行政首脑均由各自辖区内的选民选举产生,各自的职责边界相对清晰。作为有限政府,行政首脑所负的行政责任也相对有限,比如,债务超过一定临界水平,地方政府就可以宣布破产。政府下台,民众就会重新选举新的政府上台,最后的防护栏是政府的有限责任或政府更替。威权体制下,任何层级政府的问题和隐患如果处理不好,都有可能演化为中央政府的问题和隐患,中央政府会成为各种社会和经济问题以及统治风险的最终承担者”。

政府之于社会的可退出性,对风险转化具有重要影响。一般而言,可退出性越低,风险转化的可能性越高,反之,风险转化的可能性越低。可退出性影响风险转化的微观机制体现在两个方面。一是理性预期机制。可退出性会影响政府对于政权稳定的敏感性,进而影响民众启动风险转化的理性预期。例如,曹正汉(2014b:181-182)的研究表明,“民主国家的特征之一是,维护政治稳定是提供纯粹的公共物品,它无须保证

国家政权必须稳定在特定的政治集团手中……集权国家与民主国家的区别之一是,维护政权稳定不仅是维护一个正常运作和有效治理的中央政府,还要保证国家政权必须稳定在特定的政治集团手中,此种政治集团即是执掌国家政权的统治集团”。换言之,可退出性不同,意味着政府对于政权稳定的敏感程度不同。政府越敏感,民众越容易预期政府会积极回应政治风险,因而越是容易启动风险转化,我国基层治理中的“闹大”现象(田先红,2010;韩志明,2010;杨华,2014)即是体现。二是文化认知机制。政府之于社会的可退出性,同时意味着民众在“文化—认知”这一观念制度层面(Meyer & Rowan, 1977; Dimaggio & Powell, 1991; Campbell, 2004; 周雪光, 2003; 斯科特, 2010)对于政府责任边界的界定,这深深影响了风险转化的可能性。政府的可退出性越低,表明社会界定的政府行政责任越不清晰,民众越容易形成对政府的责任期待,越容易认为政府理所当然会成为最后的责任承担者,而当政府拒绝承担责任时,民众在认知层面越难以接受,越容易产生不满。中国“家国同构”的儒家思想传统和计划体制的“父爱主义”传统(丘海雄、徐建牛, 2004),形塑了民众的“官—民”观念(吴毅, 2007),成为风险转化的文化根源。

4. 三个结构因素之间的关系

如上所述,每个结构性因素都可单独对风险转化产生影响,而且不同因素影响风险转化的作用点和具体机制不同。(1)法律的完备性影响着市场主体启动风险转化的内在动力。法律的低度完备,常常是风险转化的重要动力源。(2)政府与市场主体的关联性影响着市场主体启动风险转化的规范合法性(normative legitimacy)。政府与市场主体的高度关联,常常成为风险转化的直接导火索。(3)政府之于社会的可退出性,影响着市场主体启动风险转化的认知合法性(cognitive legitimacy),及其对于获得政府积极回应的理性预期。政府之于社会的低退出性,常常是风险转化的核心助推器。^①

现实中,三个结构性因素并非各自独立发生作用,而是同时影响着

^① 规范合法性和认知合法性概念源自萨其曼(Suchman, 1995)对组织合法性的分类。萨其曼将组织合法性区分为实用合法性(pragmatic legitimacy)、道德合法性(moral legitimacy)和认知合法性(cognitive legitimacy)三类。此处的“规范合法性”与萨其曼的“道德合法性”含义相近,在此反映市场主体基于社会规范对政府行为的评价;此处的“认知合法性”是萨其曼的原有概念,在此反映市场主体基于视若当然的文化传统对政府责任的期待。

风险转化,其不同搭配组合会对风险转化带来不同程度的影响。如表 2 所示,本文对每个结构性因素都进行相对程度高低的划分,“+”表示程度较高,“-”表示程度较低,由此可以衍生出三个条件的八种搭配组合方式(用 Y1 至 Y8 表示)。

表 2 风险转化的结构性来源

	结构性因素的搭配组合							
	Y1	Y2	Y3	Y4	Y5	Y6	Y7	Y8
退出性	-	-	-	-	+	+	+	+
关联性	+	+	-	-	+	+	-	-
完备性	-	+	-	+	-	+	-	+

在 Y1 情况下,经济风险向政治风险转化的可能性是最高的。原因在于,法律的完备性程度低使得经济风险寻求以法律之外的途径来解决的动力较强,而政府与市场主体的高度关联使得利益受损的市场主体具备寻求政府解决问题或承担责任的合法性,政府的低退出性则导致民众对于政府积极回应的较高预期和责任期待。反之,在与 Y1 截然相对的 Y8 情况下,风险转化的可能性最低。这两种情形之间,存在很多中间状态,风险转化的可能性也相对居中。在中国的市场转型过程中,法律的低完备性和政府的低退出性是两个重要的制度环境特征,如果地方政府事前介入到市场活动中,则极易诱发风险转化。

(三) 风险转化的政府回应:退出、执中与介入

面对风险转化,政府如何回应?依据政府是否坚持事前宣称的裁判员角色和风险自担的法律规则这一标准,可以将政府的回应选择区分为三种理想型,即退出、执中和介入。^① 地方政府需要在这三种方案之间进行权衡。

退出,是指政府破产或政府更替,即特定政府从社会中退出,以此避开对于经济风险的无限责任。政府不再担当裁判员角色,可以在一定程度上避开分担经济风险,却也会因此而失去治权,这分别构成了政府退出的收益和成本。

^① 本文关于退出、执中与介入的理想型划分,受到赫希曼(2001)研究的启发。

执中,是指政府坚持以法律规则协调市场主体间关系和处理经济风险,政府仍然担当裁判员角色,但坚持不分担市场主体之间的任何经济风险。对于政府而言,执中的收益是不用分担经济风险,成本则是潜在的政治风险。

介入,是指政府被迫出面解决市场主体之间的交易纠纷,直接或间接地分担经济风险,不再是纯粹的裁判员角色。^① 政府介入的收益是可以减弱潜在的政治风险,成本则是政府需要动员公共或私人资源来分担相应的经济风险。

地方政府在三种回应方式之间的选择受到多种因素的影响。其中,政府感知到的潜在政治风险强度以及政府对于政治风险的敏感性是两个尤为重要的因素。一方面,在给定政治风险敏感性的情况下,政府感知到的潜在政治风险强度越高,越有可能选择卷入交易纠纷。其原因在于,政府感知到的潜在政治风险强度越高,越有可能预期政治损失高于分担经济风险带来的损失,从而越有可能通过介入交易纠纷的方式来弱化政治风险。^② 另一方面,值得指出的是,政府感知到的潜在政治风险强度,与政府对于政治风险的敏感性,以及政府之于社会的可退出性具有内在的逻辑关联。如果政府之于社会的可退出性高,社会界定的政府责任边界(以及政府内部自上而下的责任体系)相对清晰,则民众的风险转化行为对政治稳定或者政府责任的影响会相对较小;因此,政府对风险转化的敏感性会相对较低,当风险转化的客观情形相同时,政府感知到的潜在政治风险强度相对较低。反之,则政府对风险转化的敏感性相对较高。

三、案例背景:借贷纠纷的缘起与平息

本文以温州民间借贷服务中心(以下亦简称为“服务中心”)的一起借贷纠纷为例,分析市场治理中的政府介入现象。温州民间借贷服务中

① 不少研究关注到我国基层治理中的“政府兜底”现象,分析了其核心特征、制度原因和社会后果等(相关文献参见杨华,2014)。不过,政府介入不同于政府兜底。介入是兜底的前提,但不一定导致兜底。政府介入纠纷后有多种选择,兜底只是极端情况。

② 具体而言,地方政府感知到的潜在政治风险强度,是民众的上访、抗议、示威等风险转化行为之激烈性和持续性的函数。篇幅所限,本文不对这一问题进行深入分析。

心是2011年温州民间金融危机爆发之后,地方政府为“规范发展民间融资”的创新型制度安排。^①服务中心的组织模式是政府主导与企业运作相结合(向静林、张翔,2014),即在温州市和鹿城区两级政府的推动下,由鹿城区工商联14家成员单位和8位自然人共同出资组建的温州民间借贷登记服务有限公司来成立和运营服务中心。服务中心本身并不从事民间借贷中介业务,而是为P2P融资信息服务中介机构^②和相关配套服务机构(如公证处、律师事务所等)搭建一个公共平台,吸引民间资金供需双方进场交易,并为其提供信息发布、信息咨询和登记备案服务。服务中心平台上的P2P融资信息服务中介机构和相关配套服务机构则为资金供需双方提供融资信息、借贷撮合、资产评估、合约公证、法律咨询等专项服务。

虽然服务中心是地方政府推动建立的治理民间借贷交易的制度安排,但地方政府强调企业是成立和运营服务中心的主体,政府只是服务中心交易规则的制定者和市场监管者;同时,服务中心自成立之初就始终强调风险自担规则,^③并要求放款人做出风险自担的客户声明。然而,笔者发现,服务中心实际运行中,地方政府却时常会介入借贷纠纷。自2012年6月至2014年8月,笔者先后4次进入服务中心进行了累计4个月时间的参与观察,同时运用深度访谈、文献法等方法收集了一些借贷纠纷解决过程的详细资料,特别关注了纠纷当事者和地方政府对于纠纷事件和各自行为所赋予的意义。下文的借贷纠纷案例颇为典型。案例中,借款本金还未到期,地方政府就已介入纠纷,而且纠纷在政府介入后得到了迅速解决。

(一) 正式合约与风险提示

2012年9月,温州某事业单位职工郭新盛^④到服务中心放贷。经

① 2011年,温州等多地爆发民间金融危机。2012年,国务院批准成立温州金融综合改革试验区,制定了“规范发展民间融资”的首要任务。为此,温州政府进行了不少制度探索,其中最具代表性的即是“温州民间借贷服务中心”。目前,全国各地共有类似机构近100家。

② P2P是英文peer to peer的缩写,意即“个人对个人”。P2P融资信息服务中介机构,是指个人通过中介机构相互借贷,放款人和借款人分别将自己的放款和借款需求告知中介,中介将条件相符的借放款人进行匹配,借贷双方如果在资金、期限、利率、担保等方面达成合意就签订合同进行借贷,中介收取服务费。

③ 服务中心网站“温州民间借贷服务网”(http://www.wzmjddj.com/)强调:“通过组建民间借贷服务中心,为民间借贷搭建起安全、合法、有序的综合服务中心,借贷双方在合法、自愿的情况下实行一对一方式的直接对接……借贷双方风险自担,服务中心对借贷坏账不承担责任”。

④ 遵循学术惯例,案例中涉及的人物和中介机构等名称都采用化名。

过仔细考察,他选择了服务中心平台上的一家中介机构腾飞经济信息咨询有限公司(简称“腾飞公司”)为自己寻找借款人。

腾飞公司很快为郭新盛匹配到借款人彭建国。彭建国是杭州的企业老板,在温州有房产作为抵押。经过介绍,郭新盛决定给彭建国出借150万元,借款日期为2012年9月29日,还款日期为2013年3月28日,期限6个月,月利率1.35%。担保方式是房产二次顺位抵押,一次抵押时,房产评估价为550万元,银行贷款330万元;此次为二次抵押,房产评估价为720万,郭新盛出借150万元。^①

不过,2012年9月29日,借款人彭建国并不在温州,其代理人彭建业与郭新盛签订了抵押借款合同,并与中介签订了信息咨询服务合同,经过公证,放款人汇钱给借款人,借款人确认收款,双方支付腾飞公司信息服务费,之后到服务中心登记备案。

在借贷双方以及中介机构签订合约和登记备案之前,服务中心会对每个放款人进行风险提示,要求放款人抄写风险自担承诺。签约之前,郭新盛在正式的风险提示书上签了字。

(二)借贷纠纷与风险转化

按照约定,借款人应每月28日支付利息。然而,郭新盛连第一个月的利息都没有收到。郭新盛觉察到隐患,于是迅速联系腾飞公司启动利息催收程序。2012年11月12日,腾飞公司发出律师函向借款人催收利息。然而,彭建业表示暂时难以偿付利息。2012年11月19日,郭新盛在腾飞公司律师和业务员的陪同下到杭州催收本息,彭建业表示彭建国无法偿还本息,只能处理抵押房产。

腾飞公司首先建议双方协商处理抵押物。然而,双方在房产价格上难以达成共识。不久,郭新盛得知彭建国在杭州等地早已欠下大量外债且已被债权人起诉。这种情况下,购买房产风险较高。因为房产过户需要先注销抵押,从撤除抵押到办理过户需要一段时间,借款人负

^① 顺位抵押是指同一个抵押物设定数个抵押权,各个抵押权人之间存在优先受偿的先后顺序。彭建国向郭新盛借款之前,已经用房产抵押贷款,第一抵押权人是银行,当时房产评估价格为550万元,银行贷款330万元。此次,彭建国再用该房产进行二次顺位抵押,需再次评估房产价值。房产评估公司给出的市场估价为610万元,但根据服务中心的风险控制要求,这一估价之下二次抵押贷款不能达到150万元。为促成交易,腾飞公司与借贷双方协商提高估价,最后双方约定估价为720万元。在温州房价下跌的背景下,高估房价埋下了风险隐患。

债累累,房屋很可能在注销抵押到完成过户之间被外地法院查封,风险无法控制。此时几乎无人敢买这处房产。

协商难以解决,尤其是抵押物可能被外地法院查封,让郭新盛感受到极高的风险。郭新盛抓住腾飞公司的前期征信调查问题,要求公司承担责任、分担风险,如垫资购房。腾飞公司表示愿意协助追偿贷款,但绝不承担风险,并声称郭新盛不满意可以到法院起诉。

郭新盛十分不满,在继续要求腾飞公司解决问题的同时,立即决定向服务中心反映情况。2012年11月23日,郭新盛到服务中心投诉。然而,服务中心不承担风险,只能要求中介协调,并建议通过法院强制执行处理,这让郭新盛开始感到更高的风险。于是,他一边准备启动法律途径,一边开始准备上访材料。2012年11月28日,郭新盛写好了多封上访信件。

面对放款人和服务中心的要求,腾飞公司建议郭新盛启动第二种解决途径,即向公证处申请出具强制执行证书,然后去法院申请执行。2012年12月6日,腾飞公司的顾问律师去公证处申请出具执行证书。然而,公证处表示,由于借款本金未到期,只是利息没有归还,所以在不明确法院意见时暂不出具强制执行证书。2012年12月7日,腾飞公司的顾问律师、公证处人员与郭新盛一起到法院沟通申请执行事宜。法院执行庭指出借款人户口在杭州,不受理申请。

启动强制执行程序受阻,郭新盛如坐针毡,迅速咨询民事诉讼的可行性。法院人士的反馈是,从起诉到执行可能需要两年时间。然而,当时温州房价持续下降,房产贬值速度很快,银行作为第一抵押权人还会优先受偿,如果选择民事诉讼,郭新盛会得不偿失甚至血本无归。时间紧迫成为致命问题。

我是退休职工,患肝癌已行手术,我老婆也是退休工人,患有严重糖尿病、高血压、心脏病,我女儿女婿因单位裁员离职,亲家母胃癌手术刚做不久,他们都还没有自己的住所,我们好不容易用一辈子血汗积攒的钱和子女十余年辛劳血汗钱和退职金拼凑了150万元。我们多么希望以此来增加利息收入,从而更好地买药打针,买营养品来治病和增加抵抗力,能多维持和延长几年生命,子女也想多增加一点创业资金……然而这一切将成泡影!我们将面临家破人亡的悲惨局面,温州的金融改革也面临严重威胁和挑战。

由于房地产评估价格远高于市场实际价格,由于中介公司没做好事前调查,给“老赖”带来可乘之机,贷款方几个月前就被杭州当地银行和个人起诉、查封,问题十分严重,金额相当巨大,我们怕影响到温州来,故请求书记快救救我们,敦促温州各政府有关部门,给我们权利人以最大的保障,尽量减少我们的损失,以安慰我们的心灵,延续我们的生命,避免悲惨局面发生!使温州金融改革能继续健康发展,取得更大成功!(信件资料,20140822)

面对法律途径的重重困难,郭新盛正式开启了上访之路。2012年12月,他多次到区金融办、市金融办和市信访局上访,递交了多封上访信件,陈述了借贷纠纷的事件过程、详细原因、重大影响和自己的迫切期望,要求政府官员出面解决问题。郭新盛写给市委书记的上访信件尤为详细和全面,上述材料即是该信件的部分内容。

(三) 政府介入与风险分担

郭新盛上访之后,鹿城区地方金融管理局^①对腾飞公司下达了《责令整改通知书》。腾飞公司同意整改,表示全力协助纠纷处置,但拒绝分担风险。区金融办督促腾飞公司寻求解决办法,并建议郭新盛尽量和借款人私下协商解决或者通过强制执行等法律途径解决。然而,这并不能在短期内解决问题。

郭新盛继而到市政府上访,引起了市领导的高度重视。市委书记了解上访材料后做出批示,指示各相关部门迅速配合处理。2013年1月16日,市金融办主持的借贷纠纷协调会在服务中心召开,参会单位包括市区两级金融办、法院、房管局,以及公证处、银行、服务中心、腾飞公司等。会议讨论指出,如果借款人配合,那么放款人到法院起诉后快速调解、申请执行是最快方案;申请强制执行的问题是本金没有到期,理论上存在争议;如果出借人找到买方购买抵押房产,房管局可将过户时间压缩为三天,但房产被查封的风险依然存在。

协调会之后,郭新盛几乎每天都到服务中心或区金融办要求落实处理,金融办则要求腾飞公司加紧联系借款人彭建国。2013年1月22日,区金融办召集各方进行现场协商。彭建国同意调解,但强调房产处

^① 在温州,地方金融管理局与金融办实际上是“两块牌子、一套人马”。

置价格不得低于450万元。考虑到房产查封风险,郭新盛决定选择法院起诉、快速调解和执行的途径。

2013年1月28日,当事人到法院立案,考虑到房产处置价格不低于450万元的问题,法院决定不再调解直接开庭。2月20日,法院开庭审理。2月26日,法院宣布判决书,判决被告彭建国应于判决生效日起三日内偿还本金及利息,如未履行则处置房产,所得价款在优先偿还银行后由原告郭新盛优先受偿。2月28日,原告和被告双方签收判决书。郭新盛于3月19日申请执行,法院于3月25日立案执行,开始组织拍卖。5月29日,房产顺利拍卖。拍卖价格为433万元,银行优先受偿350万元,郭新盛受偿金额为86万,彭建国尚欠郭新盛借款64万元及利息。2013年7月9日,法院作出执行裁定书。

上述纠纷从发生到解决的全过程仅仅历时半年,法院的立案、审判和执行时间因为政府介入而被极大缩短。

四、政府何以介入借贷纠纷?

根据本文的解释框架,政府介入借贷纠纷的过程,包括经济风险向政治风险转化,以及政府对于风险转化的回应两个方面。其一,借贷关系一经形成,放款人就开始面临本息损失的不确定性,这种经济风险在借款人无力偿还和抵押物难以处置的时候凸显出来。多种解决途径纷纷失灵的情况下,放款人没有遵循风险自担规则,而是持续上访,并将借贷纠纷的解决与温州金融改革的成败联系起来,使得经济风险向政治风险转化。其二,面对风险转化,政府并未选择执中或者退出,而是介入借贷纠纷,动员公共资源加速了纠纷的处理。那么,放款人为什么会启动风险转化?政府又为何会如此回应?

(一) 风险转化的结构性来源

如前文所述,风险转化除了受到结构性因素影响之外,还受到交易特征和个体属性等因素的影响。案例中,借款额度、放款人的风险承受能力、借款人的还款能力、抵押物市场价格等,都不同程度地作用于风险转化。不过,下文仅关注风险转化的结构性来源。

1. 法律的低完备性

已有研究表明,转型经济中法律不完备尤为明显(Murrell,1996; Djankov & Murrell,2002)。我国民间借贷合约虽然有《民法通则》、《合同法》等法律法规作为依据,但却面对法律缺失、法律模糊、法律实施不确定以及法律运行成本高昂等问题(Dixit,2004;陈蓉,2008;向静林、张翔,2014)。借贷风险很大程度上难以被法律所覆盖,放款人通过其他方式来减少自身风险的动力较高。

案例中,法律的低完备性首先体现为法院依据强制执行公证处置抵押物的具体实施条件较为模糊。在借款本金未到期、但放款人又明确知晓借款人高举外债无力偿还本息的情况下,对于法院能否强制执行处置抵押物,司法理论和实践中还存在不少争议。这使得郭新盛在借款人违约后难以通过法院强制执行来保护债权。强制执行没有希望,郭新盛才被迫转向一般民事诉讼,然而诉讼程序运行起来的时间长、效率低,导致风险不可控,这是法律完备性低的另一个重要体现。对此,郭新盛有一段表述。

有公证书呢他们还,现在看来,公证一点没用的,公证等于说就是我们实际上心理上好像安慰了一下,没有公证我们自己还提高警惕一点……按照正常走的话,起诉要半年才能受理,执行也要半年。当时我们到法院的执行庭打听,法院的人说你不要打官司,非常慢的,你这个情况银行300多万,他这个房子只能够银行的,而且时间得要这么多,打官司打了也白打。我们当然不甘心了,不管怎么样我也得去上访,书记救救我们吧……我们损失这么大,再不反映的话,越拖损失越大,银行是不急的嘛。(访谈资料,20140810)

事实上,2011年温州民间金融危机爆发后,民间金融纠纷急剧增加,基层法院处于超负荷状态,司法资源不足的问题凸现,法律运行的时间成本更加高昂。例如,2013年鹿城法院金融类案件的平均自然审理天数长达120.04天,复杂案件的审理时间甚至长达2年。^①可见,法律的低完备性是郭新盛启动风险转化的重要动力源,而情景性因素

^① 详情可参见《温州市鹿城区人民法院金融商事案件司法审查报告(2012年5月-2013年4月)》。

(抵押物市场价格的持续下跌和第二抵押权人身份)则加剧了风险转化的可能性。

2. 政府与市场主体的高度关联

如果说法律的低度完备是风险转化的一种结构性动力,那么服务中心的混合治理结构特征则为放款人启动风险转化提供了规范合法性。虽然政府设定了服务中心的企业性质,服务中心对放款人进行了风险提示,放款人事前也做出了风险自担承诺,风险转化似乎不会发生,然而,服务中心的政府背景仍然为放款人的风险转化行为提供了合法性理据。郭新盛特别强调了这一点:

只是要求政府帮忙,没说是政府的责任,但是政府不帮忙是有责任的,在外面的话不会找政府的,平台是私人办的话也不会找政府,政府的公信力毕竟还是不一样,我们在事业单位和机关工作的,肯定就是相信政府的……如果腾飞不是在场内,我不会找腾飞的,它是在政府的旗子下面,我才来的。开始觉得是政府,虽然不是打的政府的牌子,是有政府的成分在里面,借贷的时候不知道是企业,以为是政府下面的,我也不是这方面的老手。(访谈资料,20140810)

不难发现,郭新盛选择性地认定了政府的市场角色,即纠纷前承认政府的裁判员角色,纠纷后则强调政府的运动员角色。这鲜明地体现在其规范博弈(宾默尔,2003;刘世定,2011)的几种话语策略中。一是追溯策略,即追溯合约形成的前提。通过强调服务中心的政府背景是合约签订基础,放款人试图摆脱合约束缚,凸显政府解决纠纷的内在责任。尤其是当中介行为存在瑕疵时,放款人会追溯政府在市场准入方面的责任。二是模糊策略,即模糊服务中心的企业性质。放款人否认服务中心的纯企业性质,并拒绝承认曾经获知相关信息。服务中心的混合治理结构特征,为郭新盛提供了策略空间和风险转化的合法性基础。三是威慑策略。放款人知晓上述策略的合法性局限,所以一方面表明是寻求政府帮助,另一方面则采取威慑策略让政府感知到退出谈判的潜在政治风险,以促使政府出面解决问题。实际上,地方政府对此心知肚明,区金融办曾试图转变服务中心模式。

温州民间借贷服务中心是民间借贷的公共服务平台,不承担

借贷风险,也不负责风险借款的处置责任。但是由于各融资撮合中介入驻中心,大多数出借人都认为这是政府搭建的平台,在平台中入驻的中介机构都是政府认可的,而且容易将入驻融资撮合中介与借贷中心混为一体,一旦出现借贷风险出借人就频繁到中心上访,甚至到相关政府部门上访。民间借贷的高风险性使得政府相关部门和中心在未来相当一段时间内维稳的压力会相当大。(资料来源:《关于温州民间借贷服务中心模式转型的报告》)

可见,政府已经明确感知到了混合治理结构所蕴含的政治风险。在该治理结构中,政府与服务中心的关联性以及服务中心与中介的关联性,使得政府与中介产生关联。因此,当中介行为存在瑕疵的时候,民众容易启动风险转化,政府则会陷入合法性困境。

3. 政府之于社会的低退出性

已有研究表明,集权体制之下,中央政府对于政治稳定高度敏感(曹正汉,2014a,2014b);自上而下的责任体系,要求地方政府必须维持地方政治社会稳定(何艳玲、汪广龙,2012a;曹正汉、罗必良,2013)。这种制度环境为民众所谙熟,容易诱发其策略性的利益表达行为(田先红,2010;吕方,2013),导致经济风险向政治风险转化。从郭新盛的描述中,不难看出这一点。

一开始他们不想我们上访,这个是一个政绩问题,我们如果上访,民间借贷中心的政绩受到影响。中心不好叫我们不要去,总的意思是不要到那边去,我们反正是所有的金融办哪里有我们就去。去市政府上访的时候,他们不收的,但是我想不管怎么样我也得放在这里,后来就把上访信留在了那里。听说书记看到信后非常重视,如果没有书记,肯定很慢。(访谈资料,20140810)

更重要的是,中国几千年来国家—社会关系形态,深深地形塑了民众对于国家和政府的观念认知(甘阳,1998;焦长权,2010)。在“家国同构”的儒家文化传统和“父爱主义”的国家权威类型影响下(丘英雄、徐建牛,2004),政府官员被民众视为“父母官”,政府与民众的关系被社会理所当然地界定为“官—民”关系(吴毅,2007;何艳玲、汪广龙,2012b)。郭新盛对此有一段表述。

我们是相信人民政府的,为人民服务啊,我上访主要是讲我们现在家境的困难,一家人都是这么困难将这个钱筹集起来,也想增加一点收入的,解决一点困难的,我们大家都是省吃俭用的,反而被这样搞了,也没有讲谁不好,我们只讲自己支持市长的……我们嘛大家都是很老实的。(访谈资料,20140810)

结合前述上访信件内容,可以发现,民众的话语承载着对于政府的文化认知和责任期待。民众虽然可能采用威慑策略来要求政府解决问题,但是仍然会用大量的话语陈述自己的困难和苦衷,将政府摆在“救命人”和“父母官”的位置。民众的这种观念认知和行为惯习已经成为地方政府在经济社会治理过程中面对的稳定制度环境。区金融办一位负责人对这一点深有感触。

如果是在外面出了事情,有些要闹的人他也会来闹,不是说你在中心他来闹,不在中心他就不来闹,有些人知道这个反正是自己投资嘛有风险,收益总是在自己这里,政府又没收到钱……市里也考虑说,说不承担责任,真的老百姓出事了也是找你政府,老百姓出事了他总是想着先找政府。(访谈资料,20140813)

在民众那里,法律不是解决纠纷的惟一途径,甚至从来不是首要的制度途径;民众对于政府充满责任期待,政府的责任边界十分模糊;政府如果不愿或不能解决问题,可能引发民众的质疑或不满。这构成了风险转化的文化根源。因此,即使服务中心没有政府背景,风险转化依然可能发生。案例中,服务中心又恰好具有政府背景,这进一步提高了风险转化的可能性。

(二)从执中到介入:政府的回应逻辑

面对风险转化,地方政府为什么不坚持法律原则,而是选择介入纠纷并动员资源加速处理?根据本文的解释框架,政府感知到的潜在政治风险强度以及政府对于政治风险的敏感性是两个重要因素。金融办的一位负责人在下面这段访谈中讲到,政府如何回应其实有很大的权变性,会根据风险转化的实际态势而有所不同。正是在这个意义上,实际运行中的风险分担规则呈现不确定状态(张静,2003)。

按照常理政府是不用解决的,但是我们国家特殊的体制,再加中心的政府背景,所以群众会找政府。但也要看信访对象的执着程度,如果死缠烂打的话政府也是要解决的……不在服务中心的,也是会找的,就像非法集资,还是会有人去找政府的,这种情况并不一定就有道理,他就要政府帮助解决……这其实就是为了维护社会稳定,如果当事人闹得不凶,我们还是按照正常规定,引导他走司法途径,只要当事人不上访,政府是不会介入的……就好像这次,如果不帮他协调,他就说去市政府示威,领导肯定有压力啊。(访谈资料,20140727)

可见,政府的回应逻辑不只是法律逻辑,更多的是一种政治逻辑。政府通常情况下会选择执中,即要求市场主体运用法律途径解决纠纷;只有在面对较高政治风险时,才会选择介入。事实上,政府的回应逻辑也为社会所熟知。下面这段材料表明,不仅放款人本身谙熟这一点,就连腾飞公司的业务人员也是心知肚明,后者甚至因此而助推了风险转化的发展态势。

放款人接着闹,我们就给他两个途径,一个是打官司,另一个就是到中心去闹,因为你再去闹跟我们没什么关系了,我们是社会上的,你金融办管不了的。刚开始没有闹到市里面,法院也不想管,协调不了,然后我们给他说你给市里面写信上访,一定可以给你解决的,书记叫下面迅速解决,通知了两个法院……风险需自担,签了也白签的,你叫老人家去闹,马上给你解决,你维稳嘛,怎么搞啊……中心的运行不是个法律逻辑(访谈资料,20140804)。

总结起来,在我国地方政府对政治稳定高度敏感的前提下,影响地方政府选择是否介入交易纠纷的因素主要是其感知到的潜在政治风险强度。案例中,郭新盛从服务中心到区政府再到市政府的持续上访,在上访信件中对“家破人亡”这一可能后果的描述,以及对此次温州金融改革成败的威慑话语,都客观上给地方政府造成了压力。当时,服务中心尚在运行初期,政府如果不出面处理郭新盛的借贷纠纷,很有可能诱发更为激烈的不满情绪、上访行为和随之而来的扩散效应,这将影响金融改革的政绩信号发送(Spence, 1973; 周雪光, 2005),意味着较高的政

治风险强度,可能给政府官员带来较大的政绩损失。基于这样的背景,地方政府不得不介入借贷纠纷,并加速进行处理。

五、结论与讨论

本文以温州民间借贷服务中心的一起借贷纠纷为例,讨论市场治理中的政府介入问题,即宣称作为规则制定者或市场监管者的地方政府为什么有时会深度介入市场主体之间的交易纠纷?结合社会学和经济学的制度分析思路,本文将地方政府对市场交易的治理活动置于更大范围的制度环境中进行考察,建构了一个风险转化的理论框架。研究表明,政府介入交易纠纷的过程,涉及经济风险向政治风险转化以及政府对风险转化的回应两个方面;法律的完备性、政府与市场主体的关联性、政府之于社会的可退出性,是影响风险转化的三个结构性因素;面对风险转化,政府感知到的潜在政治风险强度越大,越是容易介入交易纠纷。运用这一分析框架来解读温州民间借贷服务中心的案例,可以发现,政府之所以介入借贷纠纷,是因为在民间金融领域法律高度不完备和政府之于社会可退出性较低的制度环境中,服务中心的混合治理结构特征极易促发借贷风险向政治风险转化;当潜在政治风险强度较高时,政府就可能选择介入纠纷。

本文为市场转型中的地方政府角色研究提供了新的关注焦点和分析思路,主要体现在以下三个方面。第一,地方政府市场角色的不同面向。地方政府既可能主动介入市场主体的经济活动,扮演利益分享者的角色,也可能被动介入市场主体的交易纠纷,扮演风险分担者的角色。而且,两种角色存在微妙关联,即地方政府对于市场活动的事前主动介入常常是其事后被动介入交易纠纷的重要原因。第二,地方政府市场角色的双边界定。地方政府的市场角色并不仅仅是由政府行为单边界定的,而常常是在市场主体与政府的互动过程中被双边界定的。地方政府是否介入交易纠纷或分担经济风险,与市场主体的风险转化行为密切相关,具有动态性和情境性特征。第三,地方政府市场角色界定的多重制度逻辑。地方政府市场角色的界定,受到多重制度逻辑(Friedland & Alford, 1991; 周雪光、艾云, 2010)的影响。多重制度逻辑不仅包括自上而下的财政或行政激励,也包括自下而上的社会规范或

文化约束。这些制度逻辑的不同搭配组合对于风险转化产生着不同影响,形塑着地方政府市场角色的实际状态。值得指出的是,本研究不是对已有研究的替代,只是从风险转化视角补充了一种关于政府与市场关系的观察和分析思路。

与市场社会学已有的抽象和综合分析范式相比,本文建构的“结构因素—风险转化/政府介入—风险分担”的逻辑链条,为我们理解市场制度的社会建构提供了一种具体化和维度化的分析路径,主要体现在三个方面。第一,市场是一种内含风险分担规则的社会结构,风险分担规则的形成演变受到社会结构本身的形塑。具体而言,风险分担规则既包括以法律原则为基础的风险自担规则,也包括以社会规范或文化认知(斯科特,2010)为基础的风险共担规则,其实际状态取决于政府、企业和民众之间的关系属性与互动过程。第二,政府从来没有超然于市场之外,而是市场的重要组成部分,是一个始终在场的潜在风险分担者。不过,始终在场并不意味着政府始终会分担企业或者民众的经济风险。政府是否介入交易纠纷分担经济风险受到多种因素的影响,其中,经济风险向政治风险转化是一个重要的影响因素。第三,市场运行嵌入于更大范围的制度环境之中,制度环境包括法律完备性、政府可退出性等多个不同维度,不同维度的制度环境通过不同机制影响政府、企业与民众之间的风险互动过程(尤其是风险转化态势和政府回应选择),使得风险分担规则呈现出不确定状态。

从政府介入交易纠纷的现象延伸开来,本文认为,地方政府的市场治理过程处于现有研究的交叉地带和灰色地带,是亟需打开的黑箱。围绕这一研究对象,我们可以从风险转化视角探讨政府—市场边界的变动机制和经济风险分担规则的形成演变等理论议题。从分析思路来看,本文认为,有必要将地方政府对于市场的治理活动放置在其所处的制度背景中进行考察;有必要以内在一致的分析框架区分政府对于市场的不同治理活动;有必要在制度环境和治理结构的匹配关系中,研究市场交易规则(如风险分担规则)的形成和演变机制。这样,我们可以将宏观的制度环境、中观的治理结构和微观的互动规则等理论要素结合起来,为急剧变迁社会中的秩序形成问题提供一种可能的分析思路。

参考文献:

宾默尔,2003,《博弈论与社会契约》,王小卫、钱勇译,上海:上海财经大学出版社。

- 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。
- ,2014a,《统治风险与地方分权:关于中国国家治理的三种理论及其比较》,《社会》第6期。
- ,2014b,《国家与市场关系的政治逻辑:当代中国国家与市场关系的演变(1949—2008)》,北京:中国社会科学出版社。
- 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改革》,《南方经济》第2期。
- 曹正汉、史晋川,2008,《中国民间社会的理:对地方政府的非正式约束——一个法与理冲突的案例及其一般意义》,《社会学研究》第3期。
- ,2009,《中国地方政府应对市场化改革的策略:抓住经济发展的主动权——理论假说与案例研究》,《社会学研究》第4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,《中国士绅》,赵旭东、秦志杰译,北京:三联书店。
- 冯猛,2014,《基层政府与地方产业选择——基于四东县的调查》,《社会学研究》第2期。
- 弗雷格斯坦,尼尔,2008,《市场的结构》,甄志宏译,上海:上海人民出版社。
- 符平,2013a,《市场社会学的逻辑起点与研究路径》,《浙江社会科学》第8期。
- ,2013b,《市场的社会逻辑》,上海:上海三联书店。
- 甘阳,1998,《民间社会概念批判》,张静编《国家与社会》,杭州:浙江人民出版社。
- 高柏,2008,《中国经济发展模式转型与经济社会学制度学派》,《社会学研究》第4期。
- 韩志明,2010,《行动的选择与制度的逻辑——对“闹大”现象的理论分析》,《中国行政管理》第5期。
- 赫希曼,阿尔伯特,2001,《退出、呼吁与忠诚——对企业、组织和国家衰退的回应》,卢昌崇译,北京:经济科学出版社。
- 何艳玲、汪广龙,2012a,《不可退出的谈判:对中国科层组织“有效治理”现象的一种解释》,《管理世界》第12期。
- ,2012b,《“政府”在中国:一个比较与反思》,《开放时代》第6期。
- 洪银兴、曹勇,1996,《经济体制转轨时期的地方政府功能》,《经济研究》第5期。
- 焦长权,2010,《政权“悬浮”与市场“困局”:一种农民上访行为的解释框架——基于鄂中G镇农民农田水利上访行为的分析》,《开放时代》第6期。
- 刘成斌,2014,《活力释放与秩序规制——浙江义乌市场治理经验研究》,《社会学研究》第6期。
- 刘世定,1999,《嵌入性与关系合同》,《社会学研究》第4期。
- ,2011,《经济社会学》,北京:北京大学出版社。
- ,2014,《社会互动特征与社会治理结构》(未刊稿)。
- 刘新立,2006,《风险管理》,北京:北京大学出版社。
- 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。
- 钱颖一,2000,《市场与法制》,《经济社会体制比较》第3期。
- 丘海雄、徐建牛,2004,《市场转型过程中地方政府角色研究述评》,《社会学研究》第4期。
- 斯科特,理查德,2010,《制度与组织——思想观念与物质利益》,姚伟、王黎芳译,北京:中国

- 人民大学出版社。
- 斯威德伯格,理查德,2009,《市场与社会》,斯梅尔瑟、斯威德伯格主编《经济社会学手册》,罗教讲、张永宏等译,北京:华夏出版社。
- 泰勒-顾柏,彼得·詹斯·O.金,2010,《社会科学中的风险研究》,黄觉译,北京:中国劳动社会保障出版社。
- 田先红,2010,《从维权到谋利——农民上访行为逻辑变迁的一个解释框架》,《开放时代》第6期。
- 吴毅,2007,《“权力—利益的结构之网”与农民群体性利益的表达困境——对一起石场纠纷案例的分析》,《社会学研究》第5期。
- 向静林、张翔,2014,《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》,《社会学研究》第5期。
- 杨华,2014,《“政府兜底”:当前农村社会冲突管理中的现象与逻辑》,《公共管理学报》第2期。
- 杨善华、苏红,2002,《从代理型政权经营者到谋利型政权经营者》,《社会学研究》第1期。
- 张静,2000,《基层政权——乡村制度诸问题》,杭州:浙江人民出版社。
- ,2003,《土地使用规则的不确定:一个解释框架》,《中国社会科学》第1期。
- 赵树凯,2012,《乡镇治理与政府制度化》,北京:商务印书馆。
- 周飞舟,2007,《生财有道:土地开发和转让中的政府和农民》,《社会学研究》第1期。
- ,2010,《大兴土木:土地财政与地方政府行为》,《经济社会体制比较》第3期。
- 周黎安,2007,《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》第7期。
- ,2008,《转型中的地方政府:官员激励与治理》,上海:上海人民出版社。
- ,2014,《行政发包制》,《社会》第6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、艾云,2010,《多重逻辑下的制度变迁:一个分析框架》,《中国社会科学》第4期。
- Cai, Yongshun 2008, “Power Structure and Regime Resilience: Contentious Politics in China.” *British Journal of Political Science* 38.
- Campbell, John L. 2004, *Institutional Change and Globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell 1991, “Introduction.” In Walter W. Powell & Paul J. DiMaggio(eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dixit, Avinash 2004, *Lawlessness and Economics: Alternative Modes of Governance*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Djankov, Simeon & Peter Murrell 2002, “Enterprise Restructuring in Transition: A Quantitative Survey.” *Journal of Economic Literature* 40.
- Fligstein, Neil 1996, “Markets as Politics: A Political-Cultural Approach to Market Institutions.” *American Sociological Review* 61.
- Fligstein, Neil & Luke Dauter 2007, “The Sociology of Markets.” *Annual Review of Sociology* 33.

- Friedland, Roger & Robert A. Alford 1991, "Bring Society Back In: Symbols, Practices and Institutional contradictions." In Walter W. Powell & Paul J. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Meyer, John W. & Brian Rowan 1977, "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony." *American Journal of Sociology* 83.
- Murrell, Peter 1996, "How Far Has the Transition Progressed?" *The Journal of Economic Perspectives* 10.
- Nee, Victor 2005, "The New Institutionalism in Economics and Sociology." In Neil Smelser & Richard Swedberg (eds.), *The Handbook of Economic Sociology* (2nd edition). Princeton: Princeton University Press.
- Oi, Jean 1992, "Fiscal Reform and the Economic Foundation of Local State Corporatism in China." *World Politics* 45.
- 1995, "The Role of the Local State in China's Transitional Economy." *China Quarterly* 144.
- 1998, "The Evolution of Local State Corporatism." In Andrew Walder (ed.), *Zouping in Transition: The Process of Reform in Rural North China*. Cambridge: Harvard University Press.
- 1999, "Local State Corporatism." In Jean C. Oi (ed.), *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*. Berkeley: University of California 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.
- Walder, Andrew 1995, "Local Governments as Industrial Firms." *American Journal of Sociology* 101.
- 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.
- 1996, *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press.
- 1998, "Transaction Cost Economics: How It Works; Where It Is Headed." *De Economist* 146.
- 2000, "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead." *Journal of Economic Literature* 38.
- 2005, "The Economics of Governance." *The American Economic Review* 95.
- 2010, "Transaction Cost Economics: The Natural Progression." *The American Economic Review* 100.

作者单位:中国社会科学院社会学研究所
责任编辑:杨典