

以义取利：金融创新与基层治理*

——基于 F 农商行“山城办事员”的案例研究

丁骋骋 赵海利 王序坤

提要：市场主体参与公共品供给通常需要经济激励，而 F 县“山城办事员”这一金融创新则由农商行通过“倒贴钱”方式提供公共品，间接参与基层治理。农商行的金融创新不同于乡村振兴背景下其他商业银行的普惠金融模式，也不同于市场化的公共品供给模式。这一经验现象不仅折射出中国金融体系中商业银行的独特功能，也体现了“以义取利”的金融文化。“山城办事员”延伸了基层治理体系，在实践层面也确实达到了市场—政府—村社良性互动、提升农村治理水平的效果。因此，“山城办事员”是中国特色金融体系与国家治理相结合在微观上的体现。

关键词：金融体系 金融创新 基层治理 金融文化

一、问题的提出

建设与分散小农户有效对接的公共品供给机制，是乡村善治的关键命题（安永军，2020）。为提升农村基层治理水平，各地在实践层面进行了多种探索，如政务服务体系重构、农村公共品供给模式创新（胡志平，2019）。研究表明，市场主体参与公共品供给是完全可能的，但往往需要一定的经济激励（Wellenius et al., 2004）。与经济发达、人口数量较多的村庄相比，在偏远山区、空心化严重的村庄，居民对便捷高效的公共服务需求更为迫切，但基层政府限于财力、人力很难满足其需求。由于难以盈利，这些公共服务也很难由民间供给，导致基层治理体系建设进程缓慢。

然而我们在关于浙江省 F 县“山城办事员”金融创新的一项田野调查中发

* 感谢调研过程中 F 农商行提供的大力帮助，也感谢两位匿名审稿人的启发性意见。文责自负。

现,当地农商行通过“倒贴钱”方式参与农村公共品供给,拓展了政务服务体系,大大提升了基层治理效能。根据F县农业农村局、行政服务中心、档案局和农商银行四部门共同制定的管理办法,“山城办事员”整合原有报账员、便民服务中心代办员、档案员和丰收驿站负责人等职能,为村民开展多项便民服务和金融服务。这项金融创新通过“四员合一、部门共用”的工作机制,实现了基层行政服务和普惠金融服务的有效嫁接,借助市场参与、功能嵌入的方式推动基层治理,大大方便了农户,受到群众点赞与媒体关注,^①也被总结为新时代“枫桥经验”,^②获得了很高的政治评价。其他农商行也开始学习建立类似制度。

在金融学理论中,银行只具有金融中介这一相对纯粹的角色定位,通常承担降低交易成本、分担金融风险、解决信息不对称问题等功能。但在“山城办事员”的金融创新实践中,当地金融机构通过政银合作参与基层治理,改变了商业银行“教科书式”的定位,体现出中国特色金融体系中商业银行独特的功能与角色。在西方文化语境中,银行家常常被贴上某种贬义的道德标签,他们在公众眼里往往是自私自利、一毛不拔的负面形象。^③F县的这一经验现象颠覆了人们对于银行家的固有印象,尽管这一政策并非完全出于利他主义,而是旨在通过增强与农户的情感纽带、强化与政府的相互信任,提升农商行的经营绩效,最终达到社会效益与经济效益的共赢。因此,“山城办事员”体现出中国特色金融文化“以义取利、不唯利是图”的价值取向。

进一步考察发现,“山城办事员”不同于政府主导乡村振兴背景下其他商业银行的普惠金融模式,也不同于政府—市场二元对立视角下的市场化公共品供给模式,因为“山城办事员”的工作重点并非单纯履行社会责任或者提供公共服务,而是延伸基层治理体系。而在实践层面,这一政策推出后确实收到了强化市场—政府—村社三者良性互动、提升基层治理水平的效果。综上,我们认为“山城办事员”金融创新是中国特色金融体系与国家治理相结合在微观上的体现。

① 参见《中国经济时报》的报道(王彩娜、阙琨,2021)。此外,《浙江日报》《金融时报》《中国档案报》等也进行了报道。

② 参见F县政府汇报材料《创新“山城办事员”机制 发展新时代“枫桥经验”》。“枫桥经验”是20世纪60年代初浙江省诸暨县枫桥镇干部群众创造的“发动和依靠群众,坚持矛盾不上交,就地解决,实现捕人少,治安好”的经验(郑娟等主编,2022:7)。

③ 在西方文化中,银行家是有钱人的化身,也是自私自利者的代表。西方有句谚语:“如果你看见一位银行家跳窗的话,你也应该跟着跳,因为肯定有利可图。”银行家还被刻画成为富不仁的高利贷者(usurer)、“晴天送伞、雨天收伞”的暴发户,或者金融市场兴风作浪的“金融大鳄”“华尔街之狼”。席勒(Robert J. Shiller)也说过,“当今社会对银行家怀有极强的敌意,人们甚至发明了‘bankster’[借用与‘gangster’(劫匪)押韵而派生的新词]指代他们”(席勒,2012:51)。

以往研究中有大量文献涉及农村基层治理,学者们或者从党建引领、国家能力、乡村振兴等多元化视角进行探讨(黄晓春,2021;桂华,2021),或者从法治与德治、系统论和数字化等多维度开展研究(孔祥智、谢东东,2023),但较少从金融视角讨论这一问题。在金融学领域,尽管有不少通过金融工具创新提供公共品的先例,比如通过政府和社会合作(PPP)或者社会政策债券(SPBs)提供公共服务(Horesh,2000),但实践中还较少见到金融创新与基层治理结合的微观案例,既有研究在理论上也较少关注这些议题。当然,已有学者注意到中国特色金融体系及其在国家治理中的独特作用。徐忠(2018)认为,金融体系及其功能内嵌于国家治理体系现代化,金融治理是国家治理体系的重要组成部分。不过,徐忠(2018)没有从微观机理上对此展开讨论。我们认为,与政府系统科层结构相对应的不同类型的商业银行配合各级政府重大政策开展业务,在某种程度上正是银行参与国家治理的重要表现。在“山城办事员”金融创新中,农商行作为地方独立法人,通过政银合作提供公共服务,参与农村基层治理,给我们提供了一个中国特色金融体系与国家治理相结合的可能模式。这种现象在以往实践中不曾出现,无论经济学还是社会学都没有相应的解释性理论。

为了在理论上做出回应,我们于2021年8月至2024年2月对F农商行“山城办事员”进行了持续跟踪调查,并从交叉学科视角来讨论这一经验现象。本文试图回答三个问题:为什么是农商行而不是其他商业银行与当地政府合作?农商行如何利用自身的体制机制优势参与基层治理?这一政策创新是否具有普遍意义?回答这些问题对于新时代背景下加快建设中国特色现代金融体系以及全面提升基层治理能力、实现国家治理现代化都具有重要意义。

本文后续内容安排如下:第二部分讨论“山城办事员”的缘起、过程与成效,第三部分回答为什么是农商行参与政银合作,第四部分从经济驱动和政治引领两方面分析农商行参与基层治理的实现机制,第五部分探讨这项政策创新的潜在风险及可持续性,最后一部分是总结与进一步讨论。

二、“山城办事员”:缘起、过程与成效

(一)缘起

当前,市场主体参与公共品供给或农村基层治理,在很大程度上源于三方面原因。首先是国家对基层治理的强化与基层政府的公共服务供给能力相对不足

之间存在张力。进入 21 世纪以来,国家与农民之间的“汲取型”关系开始转变为一种“服务型”关系(周飞舟,2006)。国家的财政资金向农村倾斜,项目制在多个领域被普遍采用。为确保资金使用安全,国家强化了基层治理,大量的社会事务不断汇集至基层政府。有学者指出,农村治理体制正在发生深刻变化,治理行政化成为基层治理变革的一种明显的现象,在一定程度上降低了基层政府对乡村社会需求的回应能力(李祖佩,2023)。以我们调研的 F 县为例,在这个有着 17 万人口的典型山区县,农村居民普遍以老人为主,且散居在地形复杂、交通不便的群山之中,公共服务仍无法满足群众需求。

二是村级自治组织正式化、科层化与农村“空心化”之间存在张力。有学者指出,自资源下乡以来,为避免基层治理不规范问题,国家压缩基层自主行动空间(桂华,2021);村民自治逐渐被纳入统筹管理,国家权力向乡村渗透,村级自治组织越来越正式化、科层化(贺雪峰,2020)。同时,随着我国城镇化加速,农村“空心化”日趋严重,农村干部队伍大量流失,找到合适的办事员十分困难。以农村集体“三资”管理为例,^①这原本是国家对基层加强资源核查与控制的一项基本措施,但在具体推行中,村书记通常会指定村里的会计担任报账员,他们的年龄普遍较大,总体素质不高,不善于操作智能手机及电脑,无法满足“三资”管理规范化、数字化的要求。

三是多部门任务环境与基层政府有限注意力之间存在张力。地方政府很多部门各自向下分派任务,然而相互之间缺乏协调和统筹。基层政府和村级组织忙于应付上级部门的各种检查和报表要求等,产生巨大的运行成本(张晓山,2016)。在多任务环境下,各个部门对基层的控制力越强,基层政府要承担的行政职能就越多。与此同时,有学者指出地方政府部门之间会通过“戴帽竞争”的方式争取基层政府的注意力,然而基层政府的注意力是有限的(练宏,2016)。由于条件限制,基层政府在应对多项任务时力不从心,存在“上面千条线、下面一根针”的尴尬。以 F 县为例,政府各部门渗透到村的代办员有村级报账员、档案员等 16 类,分别由不同的部门管理,均需要通过基层政府和每个乡村对接,服务能力不足,自然对第三方社会组织或市场主体形成了需求。

从实践层面看,市场主体参与基层治理的范围主要限定在公共服务供给上(张延龙、冯兴元,2021),一般不涉及行政服务体系的延伸。原因在于,公共品

^① “三资”即农村集体经济资金、资产和资源。

的内容广泛,市场主体能够参与的领域有限,目前参与的公共品供给大多具有一定营利性。而且,行政服务体系的延伸涉及多个政府部门之间的协调,交易成本很大。在 F 县案例中,对山区群众的行政服务具有日常性、分散性和长期性特点,与其他市场化公共品供给有明显区别。当地金融机构与政府部门协作,通过在村民中选聘“山城办事员”参与公共品供给来延伸行政服务体系,使得这一政策创新不同于一般公共品供给模式,具有较大的特殊性。由于涉及多部门协调,这项政策创新在 F 县也非一蹴而就,而是农商行与当地政府经过长时间磨合,一步一步摸索出来的。

(二)过程

“山城办事员”政策经过四个阶段的不断探索而成型。最初,农商行只是偶尔参与公益活动,不直接与地方政府合作。之后,农商行与政府部门合作并使其常态化,但仍然没有涉足公共品供给。通过与地方政府部门不断接触,农商行选择性地开展一对一的长期合作,并尝试提供公共品,最后与多部门合作形成联动机制,将普惠金融服务成功嵌入基层公共服务(见表 1)。这个过程正好可以从乌兹(Brian Uzzi)提出的衡量嵌入的三个方面,即“关系强度—交往时间”“关系维度—交易范围和业务项目数”和“网络的互补性”(Uzzi, 1999)来考察。农商行不断增强与政府部门的相互信任,形成“强连带”关系,直到最后与多部门的合作水到渠成。

表 1 “山城办事员”政策探索的四个阶段

阶段	合作方式	具体案例	农商行在其中的角色	成效
第一阶段	农商行与单部门零敲碎打式合作	青年志愿者活动(团委)	小规模资金支出,临时性地出钱	履行企业社会责任广告效应
第二阶段	农商行通过建立基金与政府部门形成一对一合作关系	山妹子·蝶变基金,教育基金(妇联、教育局、卫健局)	较大规模资金支出,成立基金,定期支出	履行企业社会责任回馈社会
第三阶段	农商行与单部门推进长期政银合作	政银企业通,警银驿家(市场监管局、公安局)	农商行网点、丰收驿站代办便民服务事项	公共品供给
第四阶段	农商行与多部门形成联动合作机制	山城办事员(农业农村局、行政服务中心、档案局)	通过支付办事员薪酬的方式参与政府公共品提供	公共品供给农村基层治理

第一个阶段是农商行与单部门零敲碎打式合作的阶段。农商行参与举办一些短期、临时性公益活动,比如赞助县团委的青年志愿者协会慰问农村孤寡老人,在志愿者举办活动时打出F农商行的横幅,有时农商行员工也一起参与,进行普惠金融服务的宣传。在此过程中,农商行通过小规模资金支出参与活动,主要目的在于履行企业社会责任(CSR),打造市场品牌、制造广告效应。

第二个阶段是农商行通过建立基金与政府部门形成一对一合作关系的阶段。F农商行高管认为,当地政府部门都在农商行开户存款,每年由此创造大量利润,银行在政府部门建立基金,相当于回馈社会。比如,F农商行与县妇联合作成立100万元“融商情·山妹子蝶变”基金,举办育儿、月嫂、电商直播等公益培训,支持女性创新创业;建立1000万元的教育基金,用于建设山区学校基础设施,奖励优秀教师、考上名牌大学的学生,以及资助困难学生等。

第三个阶段是农商行与单部门推进长期政银合作的阶段。农商行与当地政府的合作进一步渗透到多个部门,有时不限于经费资助,而是双方围绕主要工作的重点和痛点破解难题,利用网络优势为百姓办实事,这时开始涉及公共品供给。比如,为推进“最多跑一次”改革,2017年农商行与市场监管局开展“政银企业通”业务合作,经营户在农商行所有网点可以办理、申领营业执照。农商行与县公安局建立“警银驿家”合作项目,在每个村的丰收驿站中,定期由农商行专职人员为村民提供户籍、交管、出生登记在内的35个便民服务。^①

第四个阶段是农商行与多部门形成联动合作机制的阶段。2020年3月,农商行和县农业农村局、行政服务中心、档案局联合推出“山城办事员”试点。当年6月,农商行在2个村选聘“山城办事员”,将多个部门的代办员从兼职转变为全职。2020年年底,“山城办事员”初步整合了村报账员、档案员、村便民中心代办员和丰收驿站负责人等角色,提供各种便民服务,实现“村民不出村,事情轻松办”,为2021年正式推出“山城办事员”制度打下了基础。^②农商行将金融业务与公共服务有效嫁接,从原先的提供公共品转变为开始涉足农村基层治理。

“山城办事员”政策的实施也得益于当地政府长期以来对便民服务的重视与推动。F县是全国“365便民服务模式”的发源地,在窗口政务服务方面一直进行着各种探索与尝试。2001年,各乡镇设立“365办事窗口”。2002年,县政府成立“365便民服务中心”。2003年,时任浙江省委书记习近平在F县调研时强调要完善365服务窗口。2014年,便民服务中心进一步扩大完善。2017年,

① 参见《人民日报》的报道(王比学,2017)。

② 参见《浙江日报》的报道(施帅峰,2020)。

中心进行了“最多跑一次”改革。2021年3月,通过前期不断探索,F县四部门正式推出“山城办事员”政策,通过一站式服务打通老百姓办事的“最后一百米”。名义上,办事员由地方政府聘任,实际上由农商行具体负责选聘、培训、考核和薪酬管理,形成“农商行主导、地方政府为辅”的模式。办事员均来自各村村民,平均每个行政村1名,3000人以上的行政村有2名,基本情况见表2。

表2 山城办事员基本情况

	最小值	最大值	均值	标准差	中位数	样本量
年龄(岁)	26	70	49	9	52	263
受教育年限	6	16	11	2	12	263
基本薪酬(元/月)	600	2000	814	255	800	243
所在村户籍人口数	124	3840	847	657	650	249

注:受教育年限按小学6年、初中9年、高中(中专)12年、专科15年、本科16年计算。

数据来源:F县农商行(截止到2021年底)。

“山城办事员”工作职责涉及公共服务和金融服务,基本薪酬按行政村人口数区分为五个档次,每个月600~2000元不等,平均814元,由县财政和农商行共同开支,双方各占50%。县财政补助的部分包括代理记账补助经费、村报账员经费和村级便民服务中心经费。^① 农商行的补助除了上述基本薪酬的一半外,还根据办事员为农商行金融服务的贡献支付两部分:(1)业务营销薪酬,即农商行为办事员代办日常金融业务支付的费用;(2)星级评定薪酬,即农商行每年年底对办事员进行考核,根据业绩情况给予一次性年终奖励。^②

(三)成效

“山城办事员”带来的首要好处是大大方便了群众。按村民的说法,“办事员好比是家人”,因此这项政策一经推出,就得到群众的高度评价(详见下文引述的访谈材料)。同时,“山城办事员”也为农村基层治理带来了实效,这一点集中体现在数字化治理水平的提升上。首先,F县推出集政务服务、社会治理、金融服务等于一体的“智慧门牌”,办事员引导农户扫描门牌上的二维码,即可办

① 县财政补助经费列入县农业农村局预算,经审核后由其拨付给农商行,再统一给办事员发放薪酬。

② 在2021年年底考核中,全县最初选聘的265名办事员中有2名被淘汰,180人获三星奖励(年终奖2400元),63人获四星奖励(年终奖4800元),五星奖励空缺。在2022年年底考核中又有17名办事员被淘汰,187人获三星奖励,59人获四星奖励(奖励与2021年相同)。

理各项政务和金融服务,其中政务整合了政法、公安、民政等 10 个部门的 59 个管理事项。其次,大量政务信息通过办事员输入数字平台,形成农村基层治理大数据。通过这些大数据,农商行对农户进行系统自动评分,以此作为信用贷款的依据,这样“线上+线下”的联动方式进一步推动政务服务和普惠金融服务的整合。

村民:我 69 岁了,原来找乡政府办事,都要打电话预约,现在不需要,有人在那里等你了。另外,我每个月要去银行取钱、城里买药,都去找办事员,他们很快就会帮我办好,我不需要跑出去。现在留在村里的大多是老人、妇女,行动不方便,没有交通工具。办事员好比是家人。(办事员:所有的付出,有这句话就值了。)不光我一个得到好处,整个村的人都得到实惠。(访谈资料 20240220,村民 ZCF)

其次,“山城办事员”在化解信访矛盾和预防基层腐败方面也起到了积极作用。这明显体现在档案管理上,办事员将所有行政村的文书归档并进行数字化管理,减少了权属分歧,在重点项目实施过程中的移民、搬迁等方面发挥了实际作用。2022 年,这一制度创新被国家档案局纳入“全国服务农村基层社会治理优秀案例”(国家档案局经科司编,2023)。又如,在农村集体“三资”报账中,办事员将数据录入系统并按规定公示,不仅使邻里纠纷、干群矛盾得到及时化解,也有力推进了干部廉政建设。此外,在“浙江省基层公权力全程在线审批应用”(即下文的“基层公权力监督平台”)上,农村一些工程项目的立项和招投标过程、村集体决策审批情况都由办事员上传平台,村民通过智能手机即可了解情况,有效减少了村干部的腐败问题,也推动信访源头治理,促使全县来信、来访、网上信访量大幅下降。

村干部:因为山城办事员要坐班,有些不是他们分内的事情,都找到他们。有的老人不会用手机,也找办事员帮忙,他们就像老人自己儿女一样。本来是找某一干部的,现在都找他们。“基层公权力监督平台”申报,按流程办事,干部不会犯错误,也是保护我们干部的一个很好的机制。(访谈资料 20240221,村干部 KKY)

“山城办事员”政策的推出也明显提升了农商行的经营绩效,这直接体现在

存款、净利润等方面(如表3所示)。F农商行行长SXY在接受访谈时也指出,农商行存款市场份额在县域内的占比由原来全省排名第4上升到第3,虽然只提高了一个名次,但在竞争激烈的金融行业实属不易。存款拉升又带动净利润和上缴税收的增长。虽然2020年F农商行的经营业绩受到疫情影响,但很快恢复并超越历史最高水平。

表3 F农商行2019—2023年主要绩效

年度	存款总额(亿元)	存款市场份额(%)	净利润(亿元)	上缴税收(亿元)
2019	101.29	43.03	1.68	0.8509
2020	103.46	42.98	1.53	0.7833
2021	119.07	44.63	1.82	0.7592
2022	134.51	45.87	2.02	0.8600
2023	156.74	47.34	2.22	0.9207

数据来源:F农商行。

最后,“山城办事员”为留村年轻人提供了一个成长平台。根据规定,办事员收入包括基本薪酬、业务营销薪酬和星级评定奖励。办事员在为村民办理行政事务的同时,利用自己在村内的口碑和人脉带动了农商行的金融营销业务,从而提升了自己的业务营销薪酬和星级评定薪酬,达到吸引优秀年轻人回村担任办事员的效果。据调查,2022年办事员后两项薪酬最高达6.8万元,其中存款营销收入就达4.5万元。办事员通过代办政务事项,让更多村民得到实惠,与群众关系更紧密,也更方便为农商行开展金融服务。这些办事员“一岗多能”,熟悉村级事务,个人的综合素质和工作能力得到了锻炼,威望也得到提高,可能成为村书记、主任,以及各级人大代表的后备人选。截止到2023年8月,248名山城办事员中有2人被选为县人大代表,41人被选为乡镇党代表、人大代表,164人被纳入村两委后备人选。^①

综上,“山城办事员”制度既方便了群众,也拓展了农商行金融业务,同时在数字化管理、档案管理上体现了基层治理的功能。那么,为何是农商行而不是其他商业银行参与了这一政银合作?我们认为可以从农商行的历史演变与功能定位(历史逻辑)、理论与文化渊源(理论逻辑)以及个体特征(现实逻辑)三方面找到答案。

^① 以上数据由F农商行提供。

三、为什么是农商行?

(一) 历史逻辑

合作金融机构在我国经历了复杂的演变过程。1949年以后,农村信用合作社(以下简称“农信社”)在各地普遍建立,基本实现了“一乡一社”,在相当长时间内由人民公社管理。改革开放以后县联社成立,其控制权也一直掌握在地方政府手中。^① 2003年国务院下发《深化农村信用社改革试点方案》,新一轮农村信用社管理体制和产权制度改革开始实施。省政府成立省联社,由其承担对农信社的监管职责;县一级地方政府对农信社不再有控制权,但双方关系依然紧密。2010年国家出台《关于加快推进农村合作金融机构股权改造的指导意见》,农村合作金融机构开始改制为股份制企业,完全向商业化转型。由此可见,合作金融机构发展演变是一个政府主导的强制性变迁。

与英美国家不同,中国的金融体系以银行主导为主要特征。整个金融机构体系中有不同类型的商业银行,如国有商业银行、全国性股份制银行、城市商业银行和农商行等。不同类型的商业银行由于组建背景、经营范围的差异,有着各自的定位与功能,它们与政府科层结构的不同层级相对应,与各级政府存在一种“制度性关联”。^② 虽然西方国家的银行也承担企业社会责任,但在中国特色金融体系中,商业银行不仅有更多社会责任,而且承担较多的政策性功能。比如在乡村振兴背景下,包括国有商业银行在内的银行都要大力发展普惠金融,尽管大银行在扶持“三农”和小微企业上并不具备太多优势。此外,商业银行配合各级政府推出的重大政策开展业务,也体现了某种政策性功能。

与其他银行相比,农商行在承担社会责任、政策性功能方面表现尤为典型,甚至参与到基层治理之中。这不仅在西方银行体系中不存在,在中国其他银行身上也相对少见。农商行为何如此特殊?这一方面与农商行在整个金融体系中“立足本土、服务三农”的基本定位有关,另一方面也与其历史演变有关。农商

① 在改革开放以后相当长时间里,县一级政府曾在乡镇设置其派出机构“七站八所”,包括房管所、农机站,也包括农信社等,这些机构一直被公众视为政府机构。目前大多数农信社尽管已经实现股份制改造,仍具有“准公共机构”性质。

② 魏昂德(Andrew Walder)认为,在中国转型经济中,不同层级的政府拥有不同企业的产权,并与其存在财政与非财政的双重利益,企业受到不同层级政府的行政干预(Walder, 1992)。周雪光等也认为,为了生存与发展,任何组织都必须适应环境并与环境交换资源,因此政企之间存在“非市场性交换关系”(Zhou et al., 2003)。本文认为在不同类型的银行与政府科层系统之间也存在类似的制度性关联。

行的前身农信社在相当长时间内由地方政府管理,虽然目前基本实现商业化转型,但与地方政府的天然纽带仍然没有被割断。长期以来,农商行与地方政府早就结成一种紧密的共生关系。以下两个案例可以清楚说明。

1. 债务清收的 QY 案例

2004年初,为降低不良贷款比率,QY农信社在县委县政府的支持下,进行了一场针对政府部门、事业单位和国有企业干部职工的不良贷款清收专项行动。当时这些人群在农信社累积的不良贷款自1958年以来一共有418笔,本息达630万元。为此,县政府专门成立“清收干部职工不良贷款领导小组”,下设办公室(简称“清收办”),制定清收方案。县纪委、组织部等五部门与农信社联合发文,要求各乡镇、各单位积极支持和配合清收工作,并把这项工作列入机关效能建设考核。文件下发后,各部门召开清收工作动员大会,利用电视、报刊等新闻媒体进行宣传发动,通过群众公开举报等多种途径获取各种线索。获得线索后,清收办向当事人发送《催款通知书》,要求其限期归还,由各单位负责人监督落实。欠款人逾期未履行还款义务的,由县纪委、监察局对单位主要领导和当事人进行诫勉谈话,诫勉谈话后仍未还款的,由媒体曝光,直至停职待岗。

在此案例中,农信社的债务清收是通过地方政府支持自上而下展开的。这原本是一家金融机构的内部事务,却上升为打造“信用QY”品牌的一场全县范围的专项行动。这次清收活动的对象为体制内干部职工,若没有地方政府支持将很难展开。由于地方政府支持,成效就十分显著。从2004年3月到6月,农信社确认债务245万元,收回欠款255笔共166万元,其余未清偿的债务按还款计划逐年归还。

2. 信用评级的 DT 案例

2008年,为加强支农信贷力度,DT农信社在当地县政府支持下开展信用评级专项行动。农信社先在部分乡镇开展信用评级试点,积累经验以后,县政府于2009年8月下发《县农村信用合作联社农户信用等级评定管理办法》,信用评级在全县展开。首先,农信社招聘参与暑期社会实践的大学生,并安排客户经理带领他们参加农户信用等级评定;其次,农信社借助老人协会组织村里老人利用晚上时间带队对白天外出的农户进行走访,完善信息档案;最后,评定小组与村两委一起,根据生产经营能力、社会信用程度等情况将农户评定为不同信用等级,分别给予1万元~20万元的信用贷款。

在DT案例中,信用评级管理办法由县政府转发给乡镇及直属单位,此时信用评级不再是一种单纯的商业行为,而成为一种政府行为,农信社获得行动的合

法性。因为有了政府红头文件,信用评定获得基层政府与群众组织的支持,得以快速推进,同时农信社的成本也显著降低了。

在以上两个案例中,地方政府都通过行政手段支持农信社日常经营,农信社没有向政府支付任何费用。在双方看来,“你的事就是我的事,我的事也是你的事”。既然这是一种习以为常的合作,那么在 F 县这一政策创新中,原本地方政府的职能由农商行部分地履行,也是历史惯性使然。这类现象若用经济学的金融中介理论是无法解释的,我们可以从农商行的历史演变中找到部分答案,也可以从中国金融发展的文化源头找到一些答案。

(二)理论逻辑

2023 年 10 月底的中央金融工作会议提出,“中国共产党将马克思主义金融理论同当代中国具体实际相结合、同中华优秀传统文化相结合”,“奋力开拓中国特色金融发展之路”。^① 合作金融机构的历史演变是中国特色金融发展之路形成过程中的重要组成部分。百年前的 1924 年,浙江萧山的衙前信用合作社成立,这是中国共产党领导下的第一家金融机构(姜宏业,2008)。创办信用合作社解决高利贷问题、消灭封建剥削,不仅是党领导金融工作的起点,也是革命斗争的重要内容。因此从革命战争年代领导金融工作伊始,中国共产党就将以人民为中心的理念贯穿到金融实践中,事事处处体现以人民为中心的情怀(张雁云,2021)。

如果说以人民为中心的理念在战争年代体现为一种革命情怀的话,那么在和平建设时期则更多体现为金融机构的价值取向。中国特色金融体系是在党领导下不断发展形成的,不仅具有“政治性”“人民性”等六大特征(何德旭、张雪兰,2023),更具有与西方不同的价值取向与金融文化。中国特色的金融文化一方面来自马克思主义理论、革命年代的红色基因,另一方面也来自中华优秀传统文化。比如,浙东学派向来主张的“义利并重”“正谊谋利”对江南工商业发展起了重要作用(董平选注、祁茗田评析,2004)。再比如,习近平(2007)在《之江新语》中提到的“和合文化”也渗透于中国人的血脉中。“和合文化”主张人与自然的和谐、人与人的和谐等,在金融文化中主要体现为银行与客户、社区和政府等利益相关者的和谐相处、合作共赢。

综上所述,1924 年成立第一家信用合作社,是中国共产党领导信用合作事

^① 新华社,2023,《中央金融工作会议在北京举行 习近平李强作重要讲话》,中国政府网(https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202310/content_6912992.htm)。

业的起点。一百年来,中国共产党将马克思主义理论、红色基因与优秀传统文化相结合,形成了中国特色的金融文化。与西方金融资本所代表的“鳄鱼文化”不同,中国特色金融文化强调义利双行、合作共赢。这种金融文化在农商行表现得尤其典型。原因在于,农商行长期扎根农村,与基层群众的联系最为紧密,“政治性”“人民性”色彩尤为浓厚。虽然履行企业社会责任、承担政策性功能也是其他商业银行的重要特点,但在“山城办事员”金融创新中,农商行通过办事员提供公共服务、延伸行政服务体系,这一点对其他商业银行来讲很难做到。西方国家虽然有社区银行,但也较少实现这一功能。在前述访谈中,村民将办事员比作“家人”“自己的女儿”,这是对农商行工作的最大肯定,也是对新时代背景下“以义取利、不唯利是图”金融文化的生动诠释。

(三)现实逻辑

除了农商行在金融体系中的定位和独特的金融文化之外,农商行能够与地方政府合作参与基层治理还有其现实逻辑,这就是个体特征。诸多典型事实表明,农商行具有其他商业银行不具备的优势。一是本土优势。农商行是县域内的法人金融机构,经营范围固定,一般情况下不得跨区经营。其他商业银行在各区县有分支机构,并非一级法人,负责人在当地任职的时间不长,与当地政府难以形成紧密关系,扶持“三农”、小微企业有时仅为完成政治任务。由于网点和人力有限,这些银行更多依托线上统一的审批系统开展业务,受到的限制相对严格,在参与农村金融市场的竞争过程中,无法与农商行相提并论。二是网络优势。农商行网点覆盖区县各个乡镇,目标客户与公共服务的对象正好重叠。农商行是地方政府在政治上能依靠、经济上能支撑、人力上能协助的合作伙伴。三是线下优势。我国县域情况千差万别,金融需求存在明显差异,有些需求只能通过具有当地特色的地方金融创新以线下方式来满足,这正是农商行的发力重点。随着数字金融的发展,大中型银行在数字化转型方面更有优势,许多业务依靠线上完成,这要求服务对象掌握一定的数字技能。然而农村数字化水平不高,居民数字素养也相对欠缺,农商行在线下服务方面仍具有优势。

虽然农商行拥有以上优势,但这些都只是必要条件而非充分条件。作为一家已经基本民营化的地方金融法人,提供公共服务是否影响其正常经营以及商业目标的实现?农商行通过“倒贴钱”方式实施政策创新、参与农村基层治理,如何面对“不务正业”的质疑?

四、农商行参与农村基层治理的实现机制

(一)经济驱动

在F农商行推出“山城办事员”政策创新之时,广东H农商行也实施了“金融村官”工作机制。H农商行选拔内部员工作为“金融村官”,并将其派驻到161个乡村(社区),配合地方政府创建农村基层党建示范先行区。“金融村官”每周花一天时间到指定的驻点村社,除了为当地居民、企业提供金融服务之外,还承担以下职责:参与村党组织建设,推动当地发展村集体经济;结合主题党日活动,帮助解决群众遇到的难题;开展防范非法集资和电信诈骗、理性投资理财等金融知识宣传。

相比之下,F农商行“山城办事员”的主要功能是公共服务,H农商行“金融村官”的主要工作则是金融业务;“山城办事员”是从村民中招聘,“金融村官”则是农商行内部员工。两家农商行尽管存在差异,但本质上都是实施“客户资质下沉”的战略,把产品和业务从网点、线上带到居民家门口,将金融服务触角延伸到“最后一米”。随着普惠金融的推进,其他商业银行也开始进入农村市场,农商行面临众多竞争对手。为了保护自己的客户资源,农商行主打“感情牌”,通过“金融村官”或“山城办事员”稳固农村居民的情感依赖,这使得其他商业银行除了通过突击式行动获得有限客户之外,很难全面进入农村市场。

数字化推行以后,跟老百姓离得越来越远,导致农商行传统优势全丢光了。现在银行竞争主要靠利率,别的银行利率只要比我低,客户就跑了。但是我如果整天跟你混在一起,利率高一点客户也会接受。所以我们要求客户经理走村串户去联络感情,花时间走到村民家里去聊天,他们家里红白喜事去帮忙,这种对老年人特别管用。这是数字化不能解决的,数字化是冰冰冷的。(访谈资料20210826,F农商行行长SXY)

从以上访谈可知,在农村人口老龄化加剧的背景下,村民对公共服务、日常生活的便利性有着更加强烈的需求。事实上,农村人口老龄化、“空心化”带来的问题还在进一步加剧,地方政府在有些公共服务供给方面也有心无力,“山城办事员”部分地弥补了这一短板。农商行借此提升了与农村居民的“强连带”关系。依靠这种情感纽带,农商行在与其他金融机构的竞争中得以胜出,保持在农

村市场的优势地位。

另一方面,农商行通过承担公共服务也增强了与当地政府的相互信任。政府部门通过不同方式给予农商行各种业务上的支持:政府的支农补贴、拆迁补贴主要通过农商行发放;区县政府各部门的存贷款、支付等金融业务集中于农商行;县委县政府通过发布文件支持农商行在全县范围内开展专项业务活动。对于地方政府在业务上的支持,F农商行的高管自信满满。

我总结了五个理由:首先是税收。农商行所有的税收都在地方政府,我们全县财政收入才11个亿,我一家单位要占到8000万,少了我(政府日子)是很难过的;第二,农商行的贷款不准出县,都放在本地,不会像其他银行从农村抽血抽到总行去;第三,农商行股东都是本地的,农商行给股东创造的价值也很大;第四,农商行的员工90%都是本地人,背后意味着几百个家庭;第五,我们都是非常讲政治的,县委中心工作在哪里,我们就在哪里,甚至有很多时候都是冲在前面。有这五个理由,(地方政府)没有理由不支持我。(访谈资料20211119,F农商行行长SXY)

综上所述,F农商行的“山城办事员”金融创新是增强社会关系网络、拓展金融服务的一种手段。虽然西方国家的银行也利用社会网络来应对不确定性和发展业务(Mizruchi & Stearns,2001),但在F县这一案例中,农商行同时依靠两类社会关系网络拓展业务:向下增强与农村居民的情感纽带,向上增强与地方政府的相互信任。这既巩固了农村居民的個人金融业务,又发展了当地政府的对公金融业务。以上这些业务并非完全借助于普通客户与银行之间的“保持距离型纽带”(arm's-length ties)实现,而是部分通过非商业的、存在利益交换的“嵌入型纽带”(embedded ties)实现。农商行通过发挥两种纽带互补性的优势,提升了经营绩效。乌兹指出,一个网络综合不同类型纽带好处的能力就是网络互补性(Uzzi,1999)。不同类型的纽带增强了相互的优势,互补性高的网络能够产生最优结果。西方有“一种关系值一个基点”(a relationship is worth a basis point)的谚语,以上两种社会关系网络给银行至少带来两个基点的收益。^①

因此,农商行“山城办事员”这一金融创新并非不务正业,而是出于经济驱动——争取更多客户、保证在农村市场的优势。这种内在动力是农商行提供公

^① 银行计算利率时,以0.01%为一个基点。

共服务的商业逻辑。农商行为办事员支付薪酬并非“倒贴钱”或完全利他主义，而是实现了经济效益与社会效益共赢。然而从政府角度看，各部门提供公共服务是本职工作，为何放心由当地一家金融机构来提供？其合法性何在？

(二) 政治引领

为应对农村公共服务能力不足的问题，地方政府探索了许多替代性的机制加以弥补，比如发动中小学教师、事业单位和国有企业员工参与防疫工作或扶贫脱困等。这些单位属于“体制内”，政府很容易动员。农商行的产权结构已经基本民营化，但控制权仍掌握在政府手中，其性质不同于纯粹的市场化组织，也不同于政策性银行，学者将农商行称为混合型组织（董玄等，2018）或嵌入型组织（孟庆国等，2021）。因此，农商行通常也是地方政府动员的重要力量之一。

2003 年新一轮农村信用社管理体制改革的启动以后，合作金融系统形成了不同于其他商业银行的相对独立的监管体制。自 2004 年开始，各省组建省联社，负责合作金融机构的管理。这使得各省的农商行一方面在业务上与其他银行一样受银监局监管，另一方面在人事上又受省联社直接控制。^① 在内部治理中，农商行实行党委领导下的行长负责制。作为中国特色金融体系的一个重要特点，中国共产党始终牢牢掌握对金融工作的领导权（何德旭、张雪兰，2023）。在新时代背景下，党进一步加强对各类金融机构的领导。^② 2023 年 10 月底召开的中央金融工作会议再次提出“加强党中央对金融工作的集中统一领导”。因此在农商行党委中，董事长一般兼任党委书记，不仅省联社党委对其负直接领导责任，而且地方党委对农商行具有强大的动员能力。在这样一种外部监管与内部治理下，农商行系统形成了一种特殊的组织权力结构。如图 1(a) 所示，通常普通股份制企业的最高权力机关是股东大会，全体股东对公司重大事项作出决策。在农商行，股东只有收益权，而无实际决策权。董事长以及高管任命由省联社决定，每年的分红等重大事项并非由股东决定，股东与董事会之间存在权力断层，如图 1(b) 所示。

“山城办事员”金融创新是农商行与地方政府长期互动形成的一整套行动方案。从前面的案例分析可知，政府为完成一些重大项目，往往会通过党委“穿

① 具体程序是：省联社任命农商行党委书记，提名董事、董事长等人选，经股东大会、董事会等通过后董事长再提名行长等人选，股东大会、董事会通过后报省银监局（2018 年银监局更名为银保监局）资格审查，最后由省联社发文。

② 2021 年银保监会印发《银行保险机构公司治理准则》，首次将“党的领导”写入银行治理文件中，规定重大经营管理事项必须经党委研究讨论后再由董事会或高级管理层作出决定。

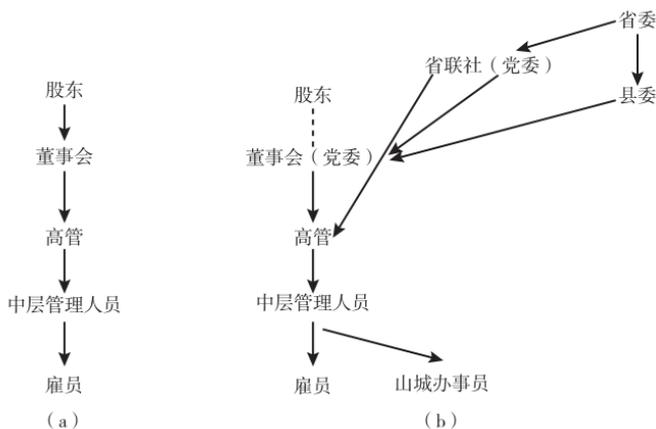


图1 农商行组织权力结构

透式动员”将其上升到政治高度,将一般性行政事务转化为政治任务。在执行过程中,地方党委和政府往往会通过共同发文往下传达任务(纵向的压力机制),要求各政府部门、事业单位等体制内单位集中力量去完成(横向的动员机制)。这种行动逻辑类似于欧阳静(2019)提出的“政治统合制”或黄晓春(2021)提出的“党建引领”式社区治理。在F县这一案例中,农商行的目标客户与公共服务对象正好重叠,通过与政府多部门合作,将普惠金融服务嵌入地方行政服务,也是在政治引领下实现的。从这个意义上讲,“山城办事员”政策创新不是简单的政商合作,而是农村基层治理的有益探索。

管理学家明茨伯格(Henry Mintzberg)指出,“社会治理的优良需要依靠三种权力:市场、政府和社群”(转引自罗家德,2015:206)。其中,市场运作依靠自由竞争实现,在F县案例中,是以农商行的市场嵌入实现的。政府主要依靠层级结构和命令系统,即“省—区县—乡镇”三个层级,与农信社系统中“省联社—农商行—乡镇网点”三级对应。社群主要依靠居民的合作运行,遵循自下而上的关系逻辑,关系和信任是社群的重要因素。在F县案例中,与国家权力向农村渗透的要求相伴随,农商行也有扎根农村的动力,两个系统最终通过“山城办事员”联结起来。在此过程中,农商行得到商业上的收益,政府提升了基层治理效能,农村居民得到日常公共服务的便利,由此进一步强化了市场—政府—村社的良性互动。可以说,F农商行这一政策创新是中国特色金融体系与国家治理有机结合在微观上的体现。

但是,任何一项政策创新都可能存在风险。只有防控这些风险,才能使政策具有可持续性,对其他地方才有借鉴意义。“山城办事员”存在哪些风险点呢?

五、潜在风险及可持续性

在政策创新过程中,政府通常需要考虑行政绩效获取和风险规避两个目标,如果只追求行政绩效目标,政策创新则可能被置于风险之中,导致创新失败(冯猛,2020)。在“山城办事员”政策创新中也存在风险,这种风险首先来自地方政府与农商行之间的矛盾。原本是地方政府各部门的本职工作,却由市场主体提供,而市场主体一旦深度参与,可能导致地方政府形成依赖思想。这种担心并非多余。此外,农商行在这项政策推进中也希望能够联合更多部门,这样办事员功能更全、在基层群众中威望更高,更有利于开展金融服务。但是有的部门缺乏财力支持想“搭便车”,也可能会打击办事员积极性,最终影响政策可持续性,这是农商行不愿看到的。

再有,农商行毕竟是一家企业,其市场经营风险也可能冲击公共服务供给,最终影响基层治理效能。特别是,目前办事员一半以上的薪酬都由农商行支出,这在农商行业绩不断增长情况下是可行的,但如果外部环境发生变化,政策可持续性就值得怀疑。此外,办事员对农商行而言是外聘人员,农商行除了薪酬考核,不存在对办事员的其他约束机制,因此农商行与山城办事员之间也存在张力。这一点在以下对 F 农商行工作人员的访谈中可以得到较好说明。

2022 年已经出现风险点。第一个是,有两个办事员拉了村民去外面投资,涉及非法集资。虽然与农商行没有关系,但我们担心,万一办事员是打着农商行的幌子去投资呢?第二个是,山城办事员在到城里报账的路上出了车祸,但他没有保险,家属找到农商行,觉得是在为银行办事过程中出的问题,我们应该负责。但“山城办事员”名义上是由乡镇聘他的,不是农商行,我们不应该负责。其实当时建立这项制度前,我们行长曾经和镇里(政府)谈过,要给办事员买保险,镇里的答复是:如果你给办事员买保险,那村干部是不是都要买?最后也就不了了之。(访谈资料 20230729, F 农商行工作人员 CJJ)

最后,地方政府与山城办事员之间也存在矛盾。当地政府当然希望办事员能够承担更多职能,但职能多了,办事员的工作量增加,补贴却没有相应增加。比如 2022 年县纪委出台《山城办事员全面应用基层公权力监督平台专项激励实

施方案》,要求办事员通过“基层公权力监督平台”每天上报信息,这一下子给他们增加很多工作量。另外,保险公司在地方政府的支持下推出了一些政策性保险产品(农房保险、蔬菜保险等),对农户来讲确实是好事,但在线办理保险的事项也都落到了办事员头上。在以上例子中,无论县纪委还是保险公司,都不是原本的四家发起单位之一。政府要求村里完成,村里再派给办事员。办事员们只得完成,但薪酬没变,自然产生怨言。在作者的实地调研中,一些大村办事员的意见也主要集中在工作量与薪酬不对等、要求增加工资等方面。^①

我们村 2200 多人,我五天坐班,有时连周末活也干不完,晚上也要加班。白天基本上要提取现金,老人有什么事不会干叫我帮忙,我基本上做不了一点正事的。“三资”报账、“基层公权力监督平台”申报,通常都要到晚上才能干。系统要上传的东西很多,姓名、电话等都要填,各种保险系统里登记、理赔还要拍照片上传。办事员大部分精力消耗在这个上面,农商行的活不重。我们拿这点钱,说实话是低了一点。意见提了很多次,希望提高工资,或者社保、医保帮我们交一下,但到现在一直没有回复。(访谈资料 20240222,山城办事员 ZJY)

以上我们分析了“山城办事员”的潜在风险,核心问题集中在办事员薪酬和农商行商业利益上。那么,如何完善体制机制,使这一政策具有可持续性?我们通过公共品的最优供给分析来说明。图 2(a)、(b)和(c)中横轴表示公共品的供给量,纵轴分别表示社会的成本/价格以及农商行和办事员的成本/收益。假设只有两个消费者 A 和 B,各自的边际收益曲线或需求曲线为 D_A 和 D_B ,社会边际收益曲线或社会需求曲线 D_s 由消费者 A 和 B 的需求加总而成。由于公共品的成本不因消费者需求增加而上升,因此公共品边际成本曲线 MC 是一条水平线,它与 D_s 相交对应的公共品供给 Q_1 为帕累托最优。此时消费者 A 支付的价格为 P_A ,消费者 B 支付的价格为 P_B ,两者相加等于边际成本 MC 。从农商行角度看,只要总收益大于总可变成本($TR > TVC$),农商行仍然可以收回全部可变成本,固定成本也可得到部分补偿。对于办事员而言,在公共品为 Q_1 时, $MR = MC$,也正好达到最优。

但是当农村公共品的需求进一步增加,社会需求曲线往右移动到 $D's$ 时,需

^① 事实是,县财政每年安排 102 万元,其余补助(包括星级评定)均由农商行支出。2022 年办事员薪酬总额约 325 万元,因此农商行实际支出约为县财政支出的两倍。

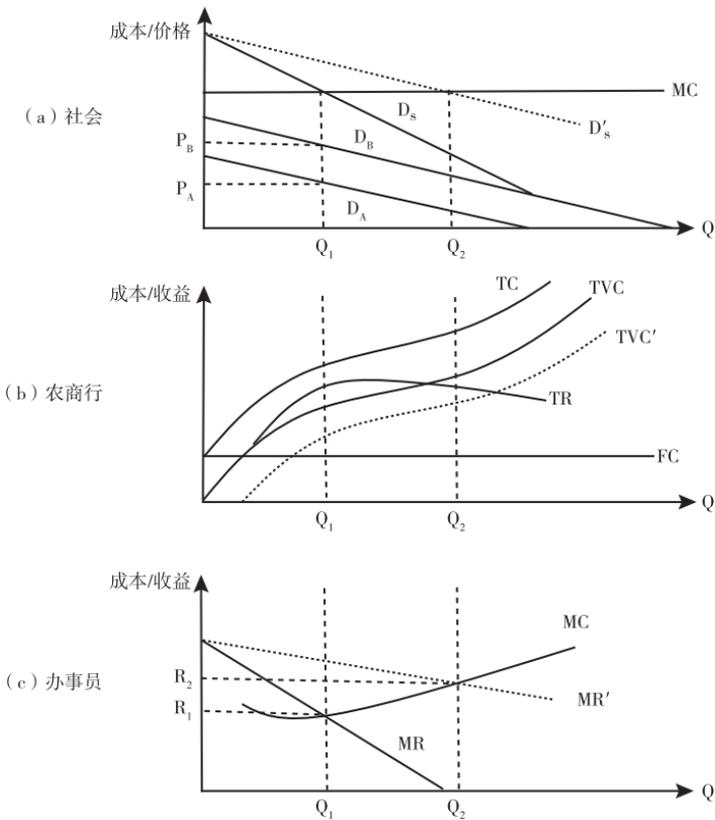


图2 公共品的最优供给分析

要提供的最优公共品为 Q_2 。为了满足更多公共服务需求,农商行与政府需要进一步合作,深化多部门联动机制,将目前的“四员合一”功能扩展。这样办事员的工作量将会增加,如果其收益曲线不变,在 $MR < MC$ 情况下将丧失工作积极性。如果农商行提高办事员的薪酬,也可能导致总收益小于总可变成本 ($TR < TVC$),从而使这项工作机制缺乏可持续性。在此情况下,政府有必要通过财政补贴提高办事员薪酬。这样,一方面办事员的边际收益曲线向右移动到 MR' ,在 $MR' = MC$ 情况下,收入水平从 R_1 上升到 R_2 ,从而保证工作积极性。另一方面,农商行的总可变成本 TVC' 下降到 TR 曲线以下,也可确保其商业利益。

以上分析表明,要使“山城办事员”制度具有可持续性,关键是要完善激励机制,保证市场参与主体(办事员和农商行)的利益。对于公共品供给,波拉特(Ariel Porat)就建议通过立法,采用“扩大的补偿义务”(expanded duty of restitution,简称EDR)的方式建立一种补贴机制(Porat,2009),即虽然赞助人没有请求补助,但是在满足某些条件时,接受人应当补偿赞助人未请求的福利。目

前在“山城办事员”政策实施过程中,虽然农商行有动力承担部分成本,但政府有必要建立补偿机制。可行的方案是:在目前“四员合一”基础上,适度扩展服务事项,同时明确各部门(如前述县纪委和保险公司)责任,即一旦给出任务,需给予办事员相应补助。这样一方面能够增加办事员收入、减少农商行的总可变成成本,另一方面可以扩展服务事项,使这项政策更具可持续性和惠民性。待条件成熟,可以将“山城办事员”提升为一种正式制度,从目前第四阶段的“农商行主导、地方政府为辅”的模式,升级为“地方政府主导、农商行为辅”的模式。

六、总结与讨论

既有研究注意到金融体系在国家治理中的独特作用,但在理论上缺少微观机理的探索,在现实中也缺少相应实践。然而我们在对浙江F县“山城办事员”政策创新的田野调查中发现,当地农商行通过“倒贴钱”方式提供公共品,间接参与了基层治理。这一经验现象具有一定独特性,它提供了一种中国特色金融体系与国家治理相结合的可能模式。本文集中讨论了三个问题:为什么是农商行?这是通过怎样的微观机理实现的?是否具有普遍意义?

我们认为,F县这一经验现象不同于乡村振兴背景下其他商业银行的普惠金融模式,或政府—市场二元对立视角下的市场化公共品供给模式。区别在于,“山城办事员”的工作重点并非单纯履行社会责任或者提供公共服务,而是延伸行政服务体系。当地政府之所以选择农商行合作,是因为农商行在发展演变过程中形成了独特的功能定位与组织特征。与金融学理论中银行只具有纯粹金融中介的角色定位不同,农商行不仅承担政策性功能,也具有地方金融法人参与基层治理的独特作用。此外,中国金融文化长期以来形成了“以义取利”的价值取向,在农商行身上表现尤其典型。“山城办事员”这一政策虽然并非完全出于利他主义,但客观上实现了社会效益与经济效益的共赢。

“山城办事员”对地方政府而言也是一项基层治理创新,在具体微观机制上是同时借助内部经济驱动与外部政治引领实现的。农商行通过办事员提供公共服务,同时增强与农村居民的情感纽带、与地方政府的相互信任这两种社会关系网络,进而提升经营绩效。由于农商行具有特殊的组织权力结构,“山城办事员”制度通过党建引领使政府部门的行政功能和普惠金融得以统合,农商行以金融服务嵌入地方行政服务的方式间接参与基层治理。在实践层面,这一政策

确实达到了强化市场—政府—村社三者互动、实现乡村善治的效果。

F县“山城办事员”是中国特色金融体系参与国家治理的微观体现。在中国,这是一种有利于提升基层治理效能的可能模式,具有一定普遍意义,一些位置偏远、交通不便的山区已经开始学习。^①当然,“山城办事员”也存在风险因素,集中体现在办事员—农商行—地方政府三者之间的矛盾上,因此需要进一步完善激励机制。基于公共品的最优供给分析,我们认为要使“山城办事员”政策具有可持续性,关键是要保证市场参与主体的利益。一种可能的路径是,在目前“四员合一”基础上适度扩展服务事项,同时通过“扩大的补偿义务”提高办事员的补贴,待时机成熟将其扩展为一种正式制度。

参考文献:

- 安永军,2020,《农村公共品供给中的“市场包干制”:运作模式与实践逻辑》,《中国农村经济》第1期。
- 董平选注、祁茗田评析,2004,《浙江精神之哲学本源》,杭州:浙江古籍出版社。
- 董玄、孟庆国、周立,2018,《混合型组织治理:政府控制权视角——基于农村信用社等涉农金融机构的多案例研究》,《公共管理学报》第4期。
- 冯猛,2020,《目标权衡与过程控制:地方政府创新的行为逻辑》,《社会学研究》第2期。
- 桂华,2021,《迈向强国家时代的农村基层治理——乡村治理现代化的现状、问题与未来》,《人文杂志》第4期。
- 国家档案局经科司编,2023,《档案工作服务农村基层社会治理案例及文件汇编》,北京:中国文史出版社。
- 何德旭、张雪兰,2023,《中国式现代化需要怎样的金融体系》,《财贸经济》第1期。
- 贺雪峰,2020,《村级治理的变迁、困境与出路》,《思想战线》第4期。
- 胡志平,2019,《中国农村公共服务供给变迁的政治经济学:发展阶段与政府行为框架》,《学术月刊》第6期。
- 黄晓春,2021,《党建引领下的当代中国社会治理创新》,《中国社会科学》第6期。
- 姜宏业,2008,《中国金融通史》第5卷,北京:中国金融出版社。
- 金春华、施力维,2022,《浙江“一网通办”实现山区26县行政村全覆盖》,《浙江日报》7月3日。
- 孔祥智、谢东东,2023,《新时代中国乡村治理的实践特征和理论创新》,《社会科学战线》第6期。
- 李祖佩,2023,《项目下乡与农村基层治理模式优化——以“嵌入的自主性”为视角》,《政治学研究》第6期。
- 练宏,2016,《注意力竞争——基于参与观察与多案例的组织学分析》,《社会学研究》第4期。
- 罗家德,2015,《译后记》,马克·格兰诺维特《镶嵌:社会网与经济行动》,罗家德等译,北京:社会科学文献出版社。
- 孟庆国、董玄、孔祥智,2021,《嵌入性组织为何存在?供销合作社农业生产托管的案例研究》,《管理世界》

^① 比如浙江一些山区已经开始推行“服务到村社,办事不出村”。参见《浙江日报》的报道(金春华、施力维,2022)。

第2期。

- 欧阳静,2019,《政治统合制及其运行基础——以县域治理为视角》,《开放时代》第2期。
- 施帅峰,2020,《村民不出村 事情轻松办》,《浙江日报》11月14日。
- 王比学,2017,《不用翻山越岭 事情就能办好》,《人民日报》11月23日。
- 王彩娜、阚琨,2021,《浙江农信:乡村振兴路上的农金样板》,《中国经济时报》4月23日。
- 习近平,2007,《之江新语》,杭州:浙江人民出版社。
- 席勒,罗伯特,2012,《金融与好的社会》,北京:中信出版社。
- 徐忠,2018,《新时代背景下中国金融体系与国家治理体系现代化》,《经济研究》第7期。
- 张晓山,2016,《农村基层治理结构:现状、问题与展望》,《求索》第7期。
- 张延龙、冯兴元,2021,《村庄公共产品供给中的互惠规范——一个外生性互惠制度供给框架的构建》,《中国农村观察》第5期。
- 张雁云,2021,《中国特色金融发展之路的五大特征》,《中国金融》第23期。
- 郑娟、陈佳眉、徐海铭主编,2022,《〈毛泽东思想和中国特色社会主义理论体系概论〉实践教程》,北京:中国民主法制出版社。
- 周飞舟,2006,《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》,《社会学研究》第3期。
- Horesh, Ronnie 2000, “Injecting Incentives into the Solution of Social Problems: Social Policy Bonds.” *Economic Affairs* 20(3).
- Mizruchi, Mark S. & Linda Brewster Stearns 2001, “Getting Deals Done: The Use of Social Networks in Bank Decision-Making.” *American Sociological Review* 66(5).
- Porat, Ariel 2009, “Private Production of Public Goods: Liability for Unrequested Benefits.” *Michigan Law Review* 108(2).
- Uzzi, Brian 1999, “Embeddedness in the Making of Financial Capital: How Social Relations and Networks Benefit Firms Seeking Financing.” *American Sociological Review* 64(4).
- Walder, Andrew G. 1992, “Property Rights and Stratification in Socialist Redistributive Economies.” *American Sociological Review* 57(4).
- Wellenius, Björn, Vivien Foster & Christina Malmberg-Calvo 2004, “Private Provision of Rural Infrastructure Services: Competing for Subsidies.” Working paper No. 3365, World Bank.
- Zhou, Xueguang, Wei Zhao, Qiang Li & He Cai 2003, “Embeddedness and Contractual Relationships in China’s Transitional Economy.” *American Sociological Review* 68(1).

作者单位:浙江财经大学金融学院(丁骋骋)

浙江财经大学财政税务学院(赵海利、王序坤)

责任编辑:向静林