

# 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

● 董玄<sup>1</sup> 孟庆国<sup>1</sup> 周立<sup>2</sup>

(1.清华大学 公共管理学院,北京 100084;2.中国人民大学 农业与农村发展学院,北京 100872)

**摘要** 混合型组织治理受到政府控制影响,已有理论强调了政府提供合法性、提供公共物品的作用。本文基于经济学的剩余控制权理论提出,政府控制权与政府对其投入相匹配是混合型组织治理有效的关键条件,并以多案例研究法进行理论检验。政府控制权与政府投入从不匹配到匹配,是农信社2003年改革后绩效反转并持续提升的原因。对其他涉农金融机构的研究发现,当政府对某个涉农金融机构的控制权与政府对其投入不匹配时,涉农金融机构的风险就会转嫁给有投入但无控制权的上级政府,导致治理无效;而控制权与投入相匹配则是治理有效的关键条件。本文有助于从理论上解释混合型组织的治理差异和变化,启发政府官员在混合型组织改革中注意投入与控制权匹配问题。

**关键词** 混合型组织 治理 政府控制权 剩余控制权 农村金融

中图分类号:F203 文献标识码:A 文章编号:1672-6162(2018)04-0068-12

DOI:10.16149/j.cnki.23-1523.2018.04.002

## 1 问题提出

混合型组织(Hybrid Organizations)是公共管理的新兴研究领域,这类组织兼具政府、企业或公益组织的性质和目标,但又不是其中任何一者。已有研究主要关注混合型组织的自主性、合法性<sup>[1]</sup>,以及问责。混合型组织应该是未来组织的发展方向<sup>[2]</sup>,混合所有制国企、事业单位、集体经济组织等都有混合特性<sup>[3]</sup>。

政府控制是影响混合型组织治理的重要因素。中国处于全能型政府向服务型政府过渡阶段、无限责任政府向法治社会转型期间<sup>[4,5]</sup>，“地方政府公司主义”仍然是重要的体制特征，既成就了经济高速增长，但也是社会“治理危机”的根源<sup>[6]</sup>。关于政府对混合型组织的控制，已有文献尚未形成一致意

见。一些研究认为应该减少政府控制，以减少企业的政策性负担<sup>[7]</sup>，而另一些研究则强调不能减弱政治控制，否则会导致公共职责被忽视、公共供给不足、基层创新合法性不足<sup>[8,9]</sup>。

虽然已有研究认为混合型组织中政府的作用是提供合法性和公共物品，但是，本文研究的农村信用社（其提供的农村金融服务的合法性与公共物品性质没有发生显著改变）也仍然是受政府控制的，而它的治理效果却在2003年改革后有显著提高。另外，其他涉农金融机构与农村信用社一样是在农村提供金融服务，一样有政府控制，但治理效果却相差悬殊。本文认为，要廓清这些现象背后的原因，就要找出影响政府控制治理效果好坏的可观测约束条件。

农村信用社（本文将农村信用社，及其改制后的农村商业银行、农村合作银行都统称为“农信社”），是一个典型的混合型组织，它既要盈利、又要支农，在省级层面（包含直辖市和自治区，下同）受到省级政府控制<sup>①</sup>，在县级层面又实行法人自主经营。截至2015年末全国农信社的民间资本占比已经接近90%<sup>②</sup>。虽然农信社现行制度从2003年确立后，有研究明确指出，这种混合型组织制度因为引入政府直接管理，不符合经济学常识，所以必然失败，应该尽快废除<sup>[10]</sup>。但是，现实与理论预测不同。省政府掌握农信社管理权后，农信社的营利和支农绩效都全面改善，不仅迅速扭亏为盈，到2016年末

收稿日期 2018-03-24

基金项目 国家社会科学基金重大项目(15ZDA039)

国家自然科学基金(71573265)

作者简介 董玄(1991-),男,清华大学公共管理学院博士研究生,研究方向:政府治理;孟庆国(1969-),男,毕业于清华大学,博士,清华大学公共管理学院教授、博士生导师,研究方向:政府治理、网络治理;周立(1970-),通讯作者,男,毕业于复旦大学,博士,中国人民大学农业与农村发展学院教授、博士生导师,研究方向:农村金融、国情分析、食品安全, E-mail:zhouli@ruc.edu.cn。

①资料来源:《中国银行业监督管理委员会2015年报》(<http://www.cbrc.gov.cn/chinese/home/docView/C41C682055714362AF1C86FEA7486BB5.html>)。

②省级政府通过委托省农信社联合社(简称“省联社”,包含直辖市联社和自治区联社)实施管理。

已经累计盈利 1.58 万亿元，而且“农村金融主力军”作用不断加强<sup>①</sup>。截至 2016 年底，农信社农户贷款余额为 3.86 万亿元，占全部银行业金融机构农户贷款余额的 54.52%，而所有全国性大型银行（中国工商银行、中国农业银行、中国银行、中国建设银行、国家开发银行、交通银行、中国邮政储蓄银行）的农户贷款余额加起来只占 33.87%。农信社的不良贷款在改革后也显著降低，2003 年末，农信社全部贷款余额占全部银行业金融机构贷款余额的 10.68%、不良贷款率为 29.72%<sup>②</sup>；而到 2015 年末，农信社全部贷款余额占全部银行业金融机构贷款余额的占比上升到了 11.65%、不良贷款率下降到 3.79%<sup>③</sup>。2015 年底农信社资产总规模达到 25.81 万亿元，超过中国工商银行的 22.21 万亿元。种种现象显示，即使依然政府控制，混合型组织的绩效也可能出现显著改善，因此有必要深入研究混合型组织中的政府控制问题。

由于已有理论解释力不足，我们需要从理论上研究，为什么农信社在 2003 年改革前持续全面亏损，而在 2003 年政府管理权下放省政府的改革后，盈利和支农绩效都大幅改善？是什么关键约束条件改变了，这体现了什么理论规律？这种理论规律也适用于其他组织和其他情景吗？

本文将基于经济学的剩余控制权理论，提出政府控制与政府投入相匹配是有效治理混合型组织的关键条件。政府控制是指政府对混合型组织的人事管理权及相应重大经营事项的决策权。政府投入是指从政府流向混合型组织的、具有不可缔约性质（Non-contractibility）的要素资源，具体到本文分析的农村金融案例就是政府信用背书。如果政府控制与政府投入不匹配，则控制者有激励“竭泽而渔”，并将混合型组织的风险转嫁到进行投入的主体。

## 2 已有理论和解释思路

解释农信社制度改革的效果变化，既涉及农村金融领域的研究，也涉及政府控制和混合型组织的已有研究，还涉及更为基础的控制权理论。

### 2.1 关于农信社现行制度的争论

农信社现行制度，即省政府（委托省联社）管理县级农信社法人的制度，在改革之初受到许多研究

的批评和负面预测。例如，有研究认为管理权下放省政府后，农信社短期内完成增资扩股和扭亏为盈的改革效果不符合经济学常识，必然经不起实践的检验<sup>[10]</sup>；管理权下放省政府，会加剧行政管理和计划控制，从而削弱农信社自主经营的市场竞争力<sup>[11]</sup>；省政府即使获得管理权，仍然无法制止县乡政府干预农信社，应该继续坚持 1996 年以来推行的合作制，同时加大中央对农信社的考核与扶持补贴<sup>[12]</sup>。另外，谢平等指出，农信社兼具政策性目标和盈利目标，容易导致经营者的道德风险<sup>[13]</sup>。但是，农信社在 2003 年改革前后都一样兼具双重目标，这并不能解释 2003 年改革前后农信社实现双重目标、绩效大幅改善的事实。总之，这些负面预测指出了问题和改进方向，但不足以解释为什么农信社改革后绩效显著改善。

当然，也有研究认为省政府委托省联社管理的体制，恰恰是约束内部人控制和下级政府干预的关键制度，应该把银监局的日常监管、高管资格审查职能，也授权给省联社来行使<sup>[14]</sup>。但该研究主要是现行描述而缺乏理论分析和抽象提炼，还不足以促进我们对混合型组织与政府控制的一般性认识。

另外，农村金融研究领域以外的学者，分析了地方政府控制金融背后的逻辑。“地方性国家统合主义”（Local State Corporatism）<sup>[15]</sup>认为，地方政府像公司一样，为了主导和促进经济增长，将当地工商企业和金融机构统合起来，实际就是控制了金融机构，以其资金来支持当地工商企业发展。1990 年代后，地方政府依然具有“公司化”特征，控制金融机构继续发挥“统合”作用来促进地区经济增长和财政收入，但同时地方政府公司化也是基层社会治理危机的根源<sup>[6]</sup>。还有研究也发现，各地政府为了经济增长以及官员为了晋升，通过直接干预国有银行信贷、直接控制地方性商业银行改革和贷款等方式来竞争金融资源<sup>[16]</sup>。所以，政府控制权是研究政府与农信社关系的重要视角。本文将在这些已有文献基础上，进一步探讨政府控制对混合型组织（国有企业）的影响由什么条件决定。

### 2.2 混合型组织中的政府控制：

合法性论、折中论、寻租论

政府-企业二分法一直是公共管理研究的主流范式，政府和企业被认为具有截然不同的目标、任务、价值观和组织逻辑<sup>[17]</sup>。然而，实践中很多组织既像政府也像企业，“公共组织-私人组织”的简单二分法已经不适用<sup>[18]</sup>。有研究认为，混合型组织不存在固定定义，因为组织形式丰富多样，包括半公营

①资料来源：《中国银监会副主席李伟在“2005 中国财富管理论坛”上的演讲》（<http://www.cbrc.gov.cn/chinese/home/docView/1585.html>）。

②数据来源：《中国金融年鉴 2004》（中国金融出版社）。

③数据来源：《中国金融年鉴 2016》（中国金融出版社）。

机构、准政府组织、准自主性的非政府组织<sup>[3]</sup>、新韦伯主义国家 (Neo-Weberian State)<sup>[19]</sup>等。中国事业单位、国有企业、集体企业、混合所有制企业等都是混合型组织,但对混合型组织的研究才刚刚开始<sup>[3]</sup>。

关于混合型组织受到政府控制的现象,存在三种理论解释:

(1) 应对合法性压力。在法律和市场不完善的情况下,混合产权(例如乡镇政府拥有乡镇企业产权)可以为私人经营提供类似合法产权保护的服务,使其免于公权力侵扰<sup>[20]</sup>。地方政府为提供公共物品而创新的组织,通过名为企业、实则由政府保持控制,可以应对制度环境中关于组织形式合法性的不确定性<sup>[21]</sup>。然而,合法性机制不能提供满意解释,一方面,农信社不需要政府控制来获得合法性,因为它不是地方创新,而是国家安排成立、具有金融牌照的正规金融组织;另一方面,农信社中的政府作用不是简单的合法性保护,而是深入到领导干部人事任免、组织制度设计等重大决策和事项的控制。

(2) 折中政府提供公共物品的作用。混合型组织可以产生折中不同组织的作用,从而拓展市场、提高组织效率、让员工更加以客户为导向、增加多方面的问责性<sup>[22]</sup>,既可以弥补市场失灵,也比传统的政府提供公共物品更有效率<sup>[23]</sup>。国内法学界开始出现一种观点,认为过去的国有企业和事业单位改革过分弱化了政府控制、妨碍了公共利益实现,并呼吁对公共企业进行特殊立法、以公法而非私法调节<sup>[8,9]</sup>。中国政府对银行信贷资源配置的干预代替了财政的作用,越是低层级政府,对银行干预越多<sup>[24]</sup>。然而,农信社在经营效率和普惠支农两方面都有改善,它不属于公共物品与私人物品折中、权衡替代,而是治理效果改善的现象。

(3) 创造寻租空间,并使得企业效率降低。公共利益和商业利益的交叉更容易创造行政垄断、寻租、腐败的空间,半独立的公营机构(例如大多数事业单位)的优点是政府可控程度较高,但缺点是与政府之间的界限模糊不清,如果政府监督不力则可能出现组织内部人控制和偏离公益目标,应该借鉴日韩社会事业发展经验,减少半公营机构的比重,大力发展非营利机构和社会企业<sup>[25]</sup>。还有很多研究指出了政府控制企业导致企业预算软约束、效率低下、经理人道德风险<sup>[7]</sup>。但是,这无法解释为何农信社治理效果改善。

总之,上述三种理论不适用于农信社现象,本

文将说明政府控制与投入匹配的理论更具解释力。

### 2.3 本文的理论思路

如图1所示,传统的公共组织-私人组织二分理论图景中,政府和企业主体都只对本组织进行投入和控制,组织内上下级关系保证了组织的投入在总体上一定与组织控制权相匹配。政府和企业二者之间则通过法律政策、税收、政府购买等交易合约相连接<sup>[26]</sup>,不考虑控制权与投入匹配问题。然而,混合型组织的混合特性,决定了必须考虑控制权问题,因为对混合型组织进行投入的有可能不留在政府内部或政府掌控范围之内。换言之,把混合型组织纳入分析,使得政府控制权与投入匹配问题突显出来。

之前也有基于剩余控制权理论对政府治理问题的研究,但它们没有分析混合型组织中政府控制与治理效果的关系。周雪光和练宏基于剩余控制权理论,将政府控制权分为目标、检查、激励三类,三类控制权在中央、地方、基层政府的分配组合构成不同治理模式和政府行为<sup>[27]</sup>。本文也是基于经济学的剩余控制权理论。但因为本文研究的政府对混合型组织的控制,而不是研究周雪光、练宏所关注的政府内部上下级关系<sup>[27]</sup>,不能把混合型组织视为一级政府,所以本文没有将控制权分为三类并分析其在不同政府层级的分配组合,而是聚焦于政府控制权与政府投入是否匹配。

经济学剩余控制权理论揭示,在交易中总有些资产权利难以在合约中完全明确,或者合约难以执行,所以本该以合约条款来掌握资产权利的一方,就转而通过掌握剩余控制权,即掌握组织对资产使用的决策权的方式来行使权利。这样一方面保障了事先的专用性投资激励,因为投资者有控制权就可以命令员工,员工可以离开但带不走投资者的资产;另一方面保障了事后组织决策对环境变化的快

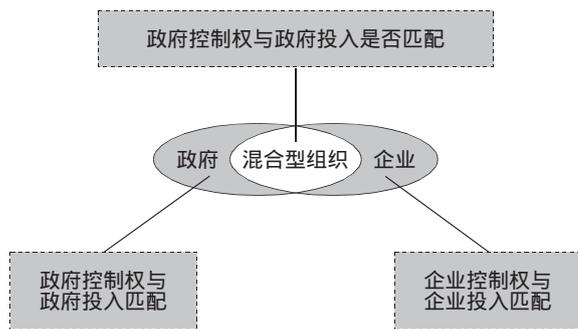


图1 混合型组织与政府控制权问题

速适应, 因为那些没有用合约条款固定下来的权利和事务, 都可以依靠控制者决策来灵活应变<sup>[28,29]</sup>。总之, 在市场私人物品提供中, 企业所有者控制企业决策经营的剩余控制权, 总是与不可缔约的投入相匹配。另外, Hart 等以剩余控制权理论分析了公共物品(监狱)供给问题, 指出当安全保卫相对管理创新越重要, 合约不完全问题越严重, 越需要政府掌握剩余控制权<sup>[30]</sup>。但是, 该研究没有分析政府应该掌握剩余控制权却没有掌握的可能性, 以及这种情况对治理效果的影响。

受剩余控制权理论启发, 本文分析混合型组织治理, 关键是分析进行投入的政府是否掌握了它应该掌握的控制权。“政府控制”是指领导干部人事权和相应的重大决策权<sup>①</sup>。例如, 农信社(包括农商行)、国有股份制商业银行都已经建立的“三重一大”决策制度, 即重大决策事项决策、重大人事任命、重大项目安排、大额资金运作都要由党委领导班子决定;“三重一大”以外的事项, 则可以交给领导干部所任用的经理人去具体运营。

“政府投入”是指从政府流向混合型组织的资源, 在本文分析的农信社等农村金融机构案例情景中, 是以政府信用背书来衡量政府投入, 理由有三点: (1) 对于金融机构来说, 政府信用背书是最重要、最根本的资源。信用是金融机构最重要的资源, 毕竟要用储户的 1 元存款通过“货币创造机制”放大为 8 元去开展经营, 还要让储户放心, 不出现挤兑。进一步, 政府信用背书又是金融机构信用的主要来源, 而没有政府信用背书的民营存款类金融机构, 会面临极大的“信任难题”, 私人“银背”和声誉机制面临范围小、速度慢、不稳定的局限<sup>[32]</sup>。(2) 物质资源和人力资源, 很大程度上都可以在市场上获得, 但信用背书很大程度上无法从市场获得、要依赖于政府投入。相反, 假如这些金融机构没有政府信用背书, 即使有政府投入物质资源和人力资源

也很难保证不发生挤兑潮、危及机构存续。(3) 行政资源虽然难以从市场获得, 但可以被“政府信用背书”所涵盖。例如, 在国务院文件鼓励下, 地方政府成立农信社改制领导小组, 以及省政府选派省联社主任和领导班子人选, 这些行政资源其实是政府投入信用背书的一部分(准确说是“制度化”信用背书的一部分, 下文将解释); 而外资银行等没有中国政府信用背书, 很大程度上难以获得这些行政资源。

进一步, 根据制度化程度的差异, 可以把政府信用背书的具体形式分为三类(见表 1)。North 和 Qian 等人的研究指出, 制度的重要作用是让政府的承诺可置信, 制度化程度不足则无法提供可置信承诺<sup>[31,32]</sup>。政府信用背书的制度化程度越低, 提供的承诺越不可置信, 即实际效力就越低。基于此, 本文将政府信用背书分为三类:

第一类是制度化程度高的政府信用背书, 其特点是有国家正式制度文件规定或许可, 这类背书的效力最强。在本文情景中, 一种形式是中央正式文件或金融监管部门(2003 年之前是人民银行, 后来是银监会)颁发的金融许可证。国有股份制商业银行、农信社都有金融许可证。另一种形式是政府(财政部或汇金公司、国企、地方政府)作为金融机构的第一控股股东的, 按法律界定政府就有责任承担风险。还有一种形式国家文件直接规定责任主体, 例如 2003 年国务院关于农信社改革的文件明确将风险责任划归省政府, 省政府如果无力负担风险责任, 那么就以该省政府未来接收的中央财政转移支付作为担保, 才能获得中央政府的救助。换言之, 对农信社投入政府信用背书的是省政府。这三种形式经常重合于一个机构, 但一些特例除外, 如银监会批准的农村资金互助社有金融许可证, 但不是政府控股。

第二类是制度化程度中等的政府信用背书, 其特点是没有国家正式制度文件, 只有地方政府支

表 1 政府信用背书的分类与效力

制度化程度	政府信用背书形式	举例	背书效力
高	国家金融监管机构的颁发的金融牌照	农信社、国有股份制商业银行、获得金融牌照的民营银行	强
	中央政策或政府作为第一控股股东	省政府承担农信社最终风险、国有股份制商业银行	
低	地方政府部门审批、归口管理	超出中央政策范围的农村合作基金会、部分农村资金合作社	弱
无	媒体宣传、会议表彰不是政府信用背书	非法集资的农村资金合作社以媒体宣传混淆视听	无

①该定义与剩余所有权理论的定义是一致的, 后者即“所有者占有和控制契约规定之外的资产使用权”(参见文献[33])。本文对政府控制的定义表述更适用于分析政府对混合型组织的控制权。

持,这类政府信用背书效力较弱。名义上,哪级政府支持就是哪级政府投入了信用背书、承担最终风险,但如果该级政府无力承担风险,风险就转嫁到上级政府,或者不了了之。中国金融业是“审批制进入管制”<sup>[33]</sup>,如果没有国家金融监管部门颁发的许可证而只有地方政府支持(如文件鼓励、地方政府部门归口管理、地方党政领导批示和公开认可),其实都不一定有实际效力。有效力的例子,如农村合作基金会,国务院文件是有规定,但规定的经营范围是农民之间资金互助“合作”,后来超出这一范围而出现的风险,实际是地方政府投入信用背书而造成的,最终中央要求地方政府承担风险责任,通常是有偿付能力的市级财政承担,也有部分省财政承担。没效力的例子,如“泛亚事件”,该交易所没有获得中央政府(证监会)审批和监管,也没有中央文件规定或认可,事后的事实表明,当地政府支持并不稳定可靠。

第三类是非制度化的政府信用背书,其特点是没有政府正式文件,但客观效果是确实使一些居民预期政府会负最终风险责任,这类政府信用背书没有实际效力。这类政府信用背书具体形式如地方领导个人接见、会议表彰、媒体宣传报道等。各地出现的农民资金合作社,其实就是非法集资,在形象上冒充农信社,并通过媒体、会议等渠道获得一些鼓励和荣誉,从而诱骗储户,让储户误以为有政府信用背书(已经侦破的案件如“三地农民专业合作社”)。

### 3 农信社改革前后的绩效差异及其解释

通过农信社2003年改革前后的显著差异的案例,讨论关于混合型组织政府控制与治理效果的理论关系。本文使用的案例资料,如不特别说明,均来自笔者调研团队通过以下三个渠道进行访谈调研和资料收集。(1)笔者调研团队对农信社的长期调研观察,最早于2011年7月关注云南普洱市思茅区农信社的信用户、组、村、镇制度创新,期间到河北、湖南、广东等多个省区调研。(2)在对农信社高管(包括省联社主任、副主任;市社主任、副主任;县社理事长、主任、副主任等高管)培训期间与23名农信社高管开展深度访谈,具体包括2015年10月甘肃农信社高管培训、2016年5月贵州农信社高管培训、2016年6月至7月云南农信社高管共五批次培训、2016年11月湖南农信社高管培训。(3)2016年12月对云南农信社为期2周专题

调研,到昆明市、普洱市、大理市,访谈了省、市、县三层级农信社领导和乡镇信用社主任和工作人员40余人。调研团队综合使用了访谈、问卷调查、报表收集查阅等资料收集方法。收集到的资料包括法规与政策文件、农信社工作报告和总结报告、业务数据报表、新闻报道、统计年鉴等。

作为一个混合型组织,农信社改革前后治理效果反转非常显著,为我们观察和讨论政府控制与治理效果的关系提供了一个绝佳机会。另外,农信社所处的农村金融领域还有其他涉农金融机构,一些治理有效,一些治理无效(甚至被全部取缔),这为我们进一步通过案例对比来检验本文理论,提供了参考。

#### 3.1 改革前:中央政府投入但基层政府掌握实际控制权

1996年农业银行开始准备上市改革,所以农信社从农业银行分离,并在2003年之前一直归人民银行管理。这期间,农信社市场竞争力持续下降、亏损范围和金额迅速扩大,部分地区甚至出现了兑付危机<sup>[34]</sup>。2001年末,全国有15个省级地区农信社不良贷款率超过50%,仅有5个省级地区不良贷款率低于30%,其中资产质量最好的地区不良率也接近20%<sup>[35]</sup>。农信社绩效下降的制度逻辑,是地方政府(从乡镇到市)通过行政干预来增加本地区贷款,向农信社转移成本、农信社金融风险暴露后将成本转嫁给中央,中央财政是最大的成本承担者,而地方政府通过控制农信社获益<sup>[36]</sup>,而中央银行和地方政府在管理、监管、指导、服务的角色方面难以界定清楚,不存在切实的协调和制约机制<sup>[37]</sup>,对于农信社内部人违规贷款和政府干预贷款,人民银行也是“鞭长莫及”、无法有效地管理和监督<sup>[36]</sup>。

2003年改革前,许多研究都认为不能把农信社交给地方政府管理,其理由是政府的职责不是直接管理企业,行政干预放贷会出现低效率、管理不善的问题<sup>[38]</sup>,并建议农信社剥离公共职责和支农责任,转变为民营银行、股份制商业银行<sup>[34,39]</sup>。一些研究注意到地方政府监管的关键作用,建议地方政府参与小型地方性金融机构的准入、管辖、监管,并分担监管成本<sup>[36]</sup>。

#### 3.2 改革后:省政府投入且省政府控制

##### 3.2.1 地方政府作用反转

农信社全面亏损的严峻形势,引发了一个极具价值的改革方案——农信社管理权不再交给某一国家银行或某个中央部门,而是交给各省政府,并

形成省-县两级法人。省农信社联合社是一级法人,但不从事经营,只是受省政府委托行使政府管理权,可以决定县级联社法人的高管任免、统一信息平台、风控和管理制度、支农支小任务,并获得来自县联社的管理费、低息的风险金上存、税收等收益。同时,县联社法人自主经营,县级联社股东和管理团队在具体经营业务上有自主权,并获得股份分红、绩效奖金和工资(详见表2)。

2003年改革后,地方政府控制对农信社的影响出现反转。

首先,政府与农信社的关系从“竭泽而渔”变为“放水养鱼”。(1)市、县、乡镇政府,都从干预农信社贷款转变为帮助县级联社清收旧贷、打击逃废债、禁止公务员违法乱纪干预县级联社。此外,县政府还通过地方政府税收返还、政府资产置换来促进县级联社发展。(2)省政府和省联社帮助县联社协调对接县、市政府,弥补了县农信社主任级别难以对接县、市政府的不足。省联社设立市级办事处,主要就是帮助县级联社与县政府协调对接、同时让县农信社免受当地政府干预。(3)省政府因地制宜地调整对县农信社的控制,对经营情况较差的县联社管理更严格,而对经营情况好的县联社给予更大自主经营空间。

其次,省联社在省政府支持下,管理县联社领导干部,并为县联社提供人才支持和激励措施。(1)省政府为省联社输送人才,省联社中副厅以上干部都是省委组织部任命,主要来自财政厅、人民银行、银监会等部门;县联社副主任以上高管都由省联社选拔。(2)省联社还运用政府的宣传资源和省农信

社品牌效应,吸引了越来越多的高素质年轻人才。例如云南省,2003年以来公开招录9000多名大学生<sup>①</sup>。(3)省财政厅批准县联社提高绩效工资比例,如云南省财政厅允许农信社可以将员工收入的45%以内作为激励性工资。

最后,省政府建设和维护了农信社新组织制度。(1)各省都改变了之前的合作制制度设计,按照商业银行制度统一地规范农信社县联社风控体系和管理制度。(2)省、市、县政府都积极为县级联社改制农商行引入有实力的战略投资者入股或并购重组。(3)省联社统一开发出了县联社的第一套信息系统平台,实现了全省联网和数据集中。信息系统搭建了会计、办公自动化等系统,并使得县级联社有能力与银联系统对接、研发更多金融产品。

### 3.2.2 地方政府作用反转的机制

地方政府的作用之所以在2003年改革后发生反转,关键在于改革的核心逻辑——政府控制权与政府投入相匹配。(1)中央把农信社的管理权和风险责任都交给省政府,当时称为“谁的孩子谁抱走”。2003年的改革文件明确规定,假如农信社出现系统性风险,也要以该省政府的未来财政转移支付为担保,中央银行才会暂时出资救助。这样的制度安排下,中央政府不再对农信社投入信用背书,而是由省政府对农信社投入政府信用背书,同时剩余控制权也由省政府掌握,实现了政府控制权与政府投入匹配,从而走出了以往中央政府投入信用背书但无实际控制权的窘境。(2)国务院关于农信社改革的决定,明确规定不得把政府管理权下放到地

表2 改革后地方政府对农信社的影响

影响分类	内容
银政关系： 从“竭泽而渔”到 “放水养鱼”	地方政府禁止公务员干预信贷、帮助农信社清收旧贷和打击逃债 省联社帮助县农信社协调对接县、市政府的财政存款和其他业务 省联社因地制宜地调整对县农信社的管理,对经营情况较差的县联社管理更严格、对经营能力强的县联社则给与更多自主权
干部人才： 管理干部、 放活人才	省委组织部从财政厅、人民银行、银监局等部门抽调人才到省联社,县联社的领导干部由省联社选拔、任免和调动 (云南全省农信社系统)2003年以来公开招录9000多名大学生 省财政厅批准县联社提高绩效工资比例,如云南省财政厅允许农信社可以将员工收入的45%以内可作为激励性工资
组织制度： 建设和维护新秩序	不按之前的合作制设计,而是按商业银行制度统一建设和规范农信社县联社风控体系、管理制度 省、市、县政府积极为县联社改制为农村商业银行挑选、引入有实力的战略投资者入股或并购重组 省联社统一开发出了县联社的第一套信息系统平台,实现了全省联网和数据集中,并搭载办公和会计系统等

<sup>①</sup>资料来源:笔者到云南省进行的农信社专题调研获得,本文余下部分涉及云南省农信社的数据资料均为调研所得。

市一级,并且明确了县级农信社的法人地位和商业化改制方向。这样的制度设计,避免了省政府再像之前的中央政府一样,虽然投入政府信用背书并承担最终风险,但由于不掌握农信社实际控制权,导致农信社信贷被下级政府控制。

政府控制权和政府投入相匹配后,地方政府对农信社从干预信贷变为助推改革发展,使得地方政府有激励把农信社管理好、发展好。一方面,1994年分税制改革以后中国就形成了地区间竞争、各级政府间收入分成的制度,地方政府促进县级农信社发展,就是促进县、市、省政府的收入提升。农信社通常是一个县市最大的金融机构和排名靠前的纳税大户,而且农信社能为当地企业提供更多融资支持。另外,2003年后,中国经济处于快速发展、地方招商引资竞争激烈的时期,对农信社资金需求很大。农信社开展普惠金融的情况,也影响着党政领导开展“三农”和扶贫工作的政绩考核。另一方面,2003年农信社改革的重点在于省政府掌握农信社管理权,这就意味着对领导人事安排和统一信息系统的权力,这两样权力最重要。金融创新、资本市场业务固然利润很高,但对于一个全面亏损、全国平均不良贷款率为37%的金融机构,这些还无从谈起;选拔最适合的领导团队,以健全、高效的信息系统支撑其规范管理运营,从而逐渐恢复储户信心、积累资金,才有资格去争取利润更高的业务。

#### 4 政府投入和政府控制权匹配

农信社是一个在农村和基层从事金融活动的组织,2003年改革前由于条块分割体制的原因,中央人民银行名义上管理农信社,但实际控制权很弱,只是在以最终风险责任担保来为农信社投入信用背书。农信社的控制权一直掌握在地方政府手中。这种政府投入与政府控制权不匹配的局面,造成农信社生存困难、盈利和支农绩效很差。2003年

改革的关键,是中央撤出对农信社的信用背书投入,明确地把农信社管理权和风险责任下放至省政府,使得农信社实际控制权与政府投入相匹配,从而反转了地方政府对农信社的作用,将原来对农信社发展的消极作用转换为积极作用。

2003年改革后,在省政府管理下和市、县、乡政府作用反转后,农信社的盈利和支农绩效都大幅改善。在改革前,自1994年至2003年,全国农村信用社连续10年亏损,2002年当年亏损58亿元<sup>①</sup>。2003年改革后,农信社的利润最大化目标和公共责任履行绩效都明显改善。(1)农信社结束了1994年至2003年连续10年连续亏损,到2005年上半年,盈利面达到81.2%,实现盈余93.36亿元<sup>②</sup>,自2003年到2016年全国农信社累计实现盈利1.58万亿元。(2)到2005年,农信社资本充足率从2003年前的-8.45%提高到5.89%,其中第一批改革试点的8个省份已达到10.31%,而到2016年末全国农信社资本充足率已经达到12.13%。农信社不良贷款率也从2006年末的27.93%降至2016年末的3.79%,农信社之前的高风险基本全部得到化解。(3)2003年改革后,农信社全系统存贷款加总额,占全国金融业的存贷款份额不断上升,存贷款余额均赶超过了农业银行。例如,云南农信社从改革之初(2005年)存款余额500亿元,发展到2016年末的7000多亿元,远超过农业银行在云南省全省存款余额3000亿元<sup>③</sup>。

另外,农信社在承担“农村金融主力军”的支农绩效明显。(1)农信社发放了绝大部分农户贷款。2003年以来,农户贷款中来自正规金融机构的金额比率一直稳定在15%左右<sup>④</sup>,而其中农信社是提供农户贷款的最主要的正规金融机构。截至2016年底,农信社县域贷款余额为7.23万亿元,占全部银行业金融机构县域贷款余额的31.42%,而农业银行县域贷款余额只占13.82%<sup>⑤</sup>。显示农信社是“农村金融主力军”更重要的指标是,2016年末农信社的农户贷款余额占全部金融机构贷款余额的55.9%<sup>⑥</sup>。以云南省为例,云南省农信社对43.48万户农户授信,占农户数量的56.89%,这些农户持惠农卡、贷款证直接去农信社柜台,十多分钟就可以获得信用贷款,最大额度可达50万元。(2)农信社代理了十多类财政惠农补贴发放,每个月、每个季度都有一次,每次都使用农信社县乡网点60%~70%的柜面资源。虽然占用柜面资源会挤走其他居民储户存款,但农信社依然长期承担此项责任。(3)

①参见:中国银监会副主席李伟在“2005中国财富管理论坛”上的演讲(<http://www.cbrc.gov.cn/chinese/home/docView/1585.html>)。

②参见:中国银监会副主席李伟在“2005中国财富管理论坛”上的演讲(<http://www.cbrc.gov.cn/chinese/home/docView/1585.html>)。

③数据来源:《中国农村金融服务报告2016》(中国金融出版社)。

④数据来源:笔者根据《全国农村固定观测点数据汇编》(中国农业出版社)计算得出。

⑤数据来源:笔者根据《中国农村金融服务报告2016》(中国金融出版社)计算得出。

⑥数据来源:《中国农村金融服务报告2016》(中国金融出版社)。

农信社落实了农村金融普惠责任,全国98.4%的金融服务空白乡镇、67.7%的金融机构空白乡镇覆盖任务都由农信社承担。例如,2010年以前,云南省有111个金融机构空白乡镇,国家和省委要求填补空白,而金融机构中只有农信社去落实,并一直承担大部分网点的运营亏损。其中最艰难的是怒江独龙江乡的信用社设立。该乡与缅甸接壤,生活着4000多独龙族,没有任何银行机构和金融服务,每年有半年下雪封山,进山路艰险,90公里路程要花9个小时。为了贯彻国家和省委省政府要求,省联社从周边县社调用利率牌和桌椅等用具,并安排6名员工建立经营网点,定期用卫星通讯给省联社发数据信号做账。农信社独龙江乡网点建立时,存款只有300多万,都是当地施工队存款,到2016年已有存款3000多万元和贷款500多万元。

获得农信社控制权并有责任进行投入的省政府,在农信社制度设计、人才支持、维护县联社自主经营等方面都起到了关键作用。当时负责农信社改革方案设计的银监会副主席专门论述了改革调动地方政府积极性的作用:

“2003年方案出台,对农信社管理体制交给省级政府负责的变革,社会舆论几乎没有支持的。我也曾多次与理论界人士探讨,但双方都没能说服对方……如果不把管理权交给地方,改革效果肯定不会这么好……省领导曾对农信社的同志说,‘过去地方政府只管催你们贷款,以后管理责任下放后就不一样了,也要盯住你们的不良贷款、违法乱纪等问题了。’这句话对我们改革管理体制来说,是值得深思的。”<sup>①</sup>

各省农信社管理者也强调管理权下放至省政府的关键意义,湖北省联社理事长指出:

“农信社改革十年了,发生了翻天覆地的变化,这主要源自于农信社的体制和机制的变革。如果没有把管理权交给省级政府共同治理,就没有今天!”<sup>②</sup>

福建省联社理事长认为:

农信社“小法人、大系统”的模式有长久生命力,县域“小法人”贴近市场、反应敏捷、决策迅速,

在广大县城“短兵相接”的竞争中优势明显,而省联社“大系统”则可以有效克服“小法人”势单力薄的劣势,可以集中力量、整合资源办大事难事。<sup>③</sup>

## 5 检验理论含义

### 5.1 理论的一般化

政府与企业的一个本质区别,使得我们无法直接使用经济学的剩余控制权理论。处于市场竞争中的企业,都会满足不可缔约投入与剩余控制权相互匹配的条件,因为不满足这个条件会带来过高的交易成本,使得此类企业被其他企业竞争淘汰、不被我们观测到。但是,政府不像企业那样容易被竞争所淘汰。对于政府治理来说,控制权与不可缔约投入相匹配,不是一个既定的、需要解释的既定状态,而是一个不一定成立、有待观测的变量,这也是解释治理效果的核心变量。

政府投入与政府控制权不匹配,源于政府的组织制度。政府既是一个组织整体、有共用共通的组织资源,同时又是由多个层级、多个部门的治理主体组成。政府的每个层级、部门都掌握一定的公权力,不仅可以使本层级、本届、本部门的政府资源,还可能使用上级、下一届、其他部门的政府资源,而后者又不掌握相应的剩余控制权,从而出现不匹配。也就是说,混合型组织中的政府控制权,对于本层级、本届、本部门政府来说是足够的,足以匹配其投入,但对于上级、下一届、其他部门来说这种控制权不足以匹配其投入。一些政府投入既没有以合约来明确权利、相应的投入主体也没有掌握剩余控制权,就会导致政府投入遭到无效率使用和攫取,政府治理对环境变化的适应性不足,表现为治理无效。

将上述理论反映到图2。如果政府满足市场竞争的前提假定、如果政府行为与企业行为完全一样,那么企业剩余控制权理论可以直接用于政府治理,即合约不完全、合约执行成本低的投入通过合约来明确权利,而其他投入则通过政府掌握控制权来保障权利。这是上半部分虚线框之内的内容。然而,由于政府不一定像企业一样有市场竞争约束、必然满足不可缔约投入与控制权匹配,所以还需要本文的理论补充,即对于那些没有以合约保障政府权利的政府投入,其投入主体是否有匹配的控制权,如果匹配则治理有效,如果不匹配则治理无效。

上述从农信社案例归纳出的理论,可以推论出更多可检验的含义。(1)如果一个农村金融的混合

①资料来源:《注资农信社六大考问 银监会专项调查盈利真实性》(<http://finance.sina.com.cn/bank/hydt/20050720/02031814620.shtml>)。

②资料来源:《农信社十年改革考 花钱买机制还是新瓶装旧酒?》(<http://money.163.com/13/0715/02/93PQ65NR00253B0H.html>)。

③资料来源:《农信社十年改革考 花钱买机制还是新瓶装旧酒?》(<http://money.163.com/13/0715/02/93PQ65NR00253B0H.html>)。

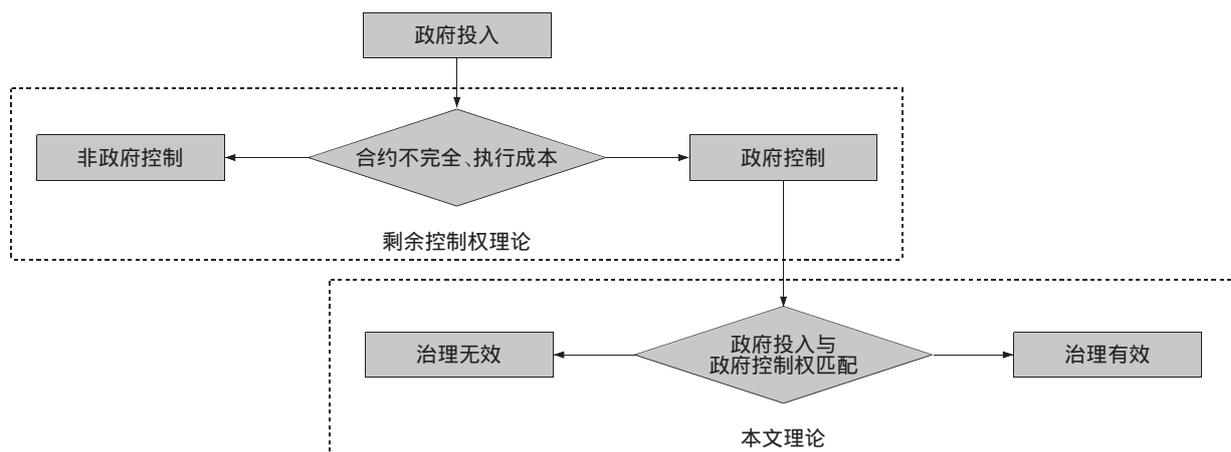


图 2 理论归纳

型组织像农信社 2003 年改革前一样，下级政府掌握实际控制权，而不掌握实际控制权的上级政府却投入信用背书，那么就会出现治理无效，本文以农村合作基金会案例检验该含义。(2) 本文理论说明影响治理效果的关键条件在于政府控制权与政府投入是否相匹配，这个条件独立于传统研究更为关注的政府控制的强弱水平。该理论含义，可以用农村资金合作社的案例来检验。

### 5.2 农村合作基金会：上级政府投入信用背书但基层政府实际控制

农村合作基金会（下文简称“基金会”）和农信社一样，都主要在县乡金融市场经营。最早的基金会于 1980 年代初期成立，成立之初就是由乡镇党委政府控制，并归口农业行政管理部门管理，从未进入金融监管体系。到 1980 年代中后期中国实施财政分级包干体制，地方政府（特别是乡镇级）财权扩大后，投资冲动高涨，希望把集体资金“从死钱变活钱”，使得基金会变为基层政府的融资工具<sup>[40]</sup>。

在“基层政府公司化”体制<sup>[6]</sup>，以及乡镇企业难以获得正规金融机构贷款<sup>[41]</sup>的背景下，基层政府把农村合作基金会作为乡镇企业的融资渠道有其合理性，客观上也极大促进了乡镇企业发展<sup>[15,42]</sup>。然而，农村合作基金会的风险迅速暴露，原因是两方面的。一方面，在基层政府控制和干预下，很多农村合作基金会超出国务院规定的范围，公开以“入股”名义吸收居民存款，但其实入股人不参与管理，还存在高息揽储、现金体外循环、超比例放贷等高风险经营问题<sup>[43]</sup>。已有文献的一个共识是，在不纳入金融管理序列的情况下，农村合作基金会被基层政府控制而高风险运行，是它最终关闭的重要原

因<sup>[43]</sup>。另一方面，当时宏观环境也发生了巨变，严峻的市场环境使得大量企业出现经营困难和还款困难，其中包括乡镇企业对农村合作基金会还款困难（农信社和国有银行也同样遇到不良贷款激增问题）；同时，1997 年亚洲金融危机使得中央对金融风险更加警惕。国家决定“一刀切”地清理整顿农村合作基金会有其原因，但也忽视了很多地区的农村合作基金会是可以继续良好运转、促进农村工商业企业发展的<sup>[42]</sup>。1996 年国家决定整顿清理农村合作基金会时，许多地区农信社不愿接收合作基金会并入，因为基金会的资产太差<sup>[44]</sup>。到 1999 年 1 月，全国 2.1 万个乡级和 2.4 万个村级基金会全部被国家取缔。

基金会是一个治理无效的案例，其自身组织制度方面的原因和农信社 2003 年改革之前连续亏损的原因相同——政府控制权与政府投入不匹配。在受到政府控制的情况下，基金会之所以会存在严重的“软风险约束”和风险转嫁上级政府的问题<sup>[45]</sup>，原因就在于县乡政府拥有基金会实际控制权，但上级政府却为基金会投入了风险担保和信用背书，政府投入和政府控制严重不匹配。与基金会不同，2003 年改革后的农信社虽然受政府控制，但其管理权和风险责任都在省政府，即控制权和信用背书投入的主体统一于省级政府，所以省政府有激励和能力约束下级的市县政府不干预农信社信贷，同时也协助县农信社完善公司治理以避免政府干预和内部人控制。换言之，2003 年改革后的农信社，避免了重蹈农村合作基金会的覆辙——基层政府掌握实际控制权，而上级政府和下届政府投入信用背书但无实际控制权。

### 5.3 借农民资金合作社之名非法集资的案例：私人控制却利用政府信用背书

农民合作社内部开展互助融资，可以为农村引入内生性金融组织，解决融资难问题。但是，一些组织不是进行内部互助融资，而是以合作社为名进行非法集资，成为“借壳集资”、“坑农骗农”的工具。例如，2012年江苏连云港市灌南县四家农民资金合作社于同一天突然倒闭，挪用了1.1亿元存款，经公安机关调查发现其背后都是江苏某集团董事长操控，以高息吸收农民储蓄再到城市放贷，而负责审批的业务主管和牵头单位（县农村工作部）对全县的农村资金合作社没有专业监管能力，而人民银行、金融办等部门也难以协调开展监管，事发后灌南县政府组织相关乡镇政府分期补偿了农民存款<sup>[46]</sup>。又例如，河北邢台隆尧县“三地农民专业合作社”于2007年在县工商局注册后，2014年底其骗局暴露，波及16个省、10万人，仅河北一省就涉案80亿元，2016年被河北省公安机关冻结涉案资金9000余万元，并移送起诉<sup>①</sup>。除了高息诱惑之外，农民把资金存入资金合作社，有的是因为将其与农信社混淆，有的是因为相信资金合作社的虚假宣传和虚假资质，还有的是相信有政府主管的社会团体或主流媒体的宣传。

用本文理论分析，客观上，政府部门对农民资金合作社进行审批、主管挂靠和宣传报道，都会让部分农民感到如果出事，可以找政府负责。因此，政府为合作社投入了少量的信用背书，但又完全不掌握农村资金合作社的剩余控制权，这样不匹配的情况，很容易导致不法分子利用政府信用背书骗取农民信任，导致治理无效。农民资金合作社非法集资问题已经引起国家重视，2017年发布的《处置非法集资条例（征求意见稿）》第十五条列出，有未经依法许可或违反规定筹资行为的农民专业合作社、资金互助组织，都应该进行非法集资行政调查。

### 5.4 案例分析小结

表3总结了本文的案例分析。2003年改革将

农信社管理权下放省政府，引发了地方政府作用扭转，显著改善了农信社盈利和支农绩效。这种显著差异启发本文基于经济学的剩余控制权理论提出：政府投入与政府控制权匹配是治理有效的必要条件。2003年改革前农信社衰败的原因在于政府投入与政府控制权不匹配（中央信用背书但无控制权），这个理论解释也在农村合作基金会案例中再次得到验证（上级政府、未来下一届政府信用背书但无控制权）。换言之，投入信用背书和控制必须是同一级政府主体，才可视为投入与控制相匹配。当然，不能只是名义上信用背书，而必须是可落实的信用背书。也就是说，不能因为领导换届或本级财政无偿付能力而不承担最终风险，而应该是由中央文件规定风险责任，并且有相应偿付能力，才是可落实的信用背书。由此来看，层级越低的政府主体，因为偿付能力更弱，中央约束执行更难，因而信用背书越难以落实。另外，本文理论的一个含义是，除了政府控制和投入的强弱水平之外，政府投入与控制权匹配也是有效治理的关键条件。农村资金互助合作社案例中的政府信用背书很少，政府完全不掌握控制权，也导致了治理无效。

## 6 结论与讨论

相比于中国丰富多样的混合型组织实践，关于混合型组织的研究还较为缺乏，在中国的政治经济体制下，政府控制仍然是影响混合型组织的重要因素。为了弥补已有理论不足，本研究以农信社改革为核心案例，在资料收集上注重实地观察和对农信社各级领导的访谈，试图从中国的混合型组织治理实践中提炼理论，并基于经济学的剩余控制权理论，提出政府投入与政府控制权匹配的理论。

本文在三个方面推进了已有研究：

(1) 丰富了混合型组织中政府作用问题的理论。已有理论关注了提供合法性、提供公共物品、寻租这三种政府作用，但是忽略了在混合型组织中，政府投入与政府控制权可能出现不匹配，从而导致

表3 本文案例分析汇总

案例	政府投入	政府控制	是否匹配	治理效果	事实证据
农信社 2003 年前	中央政府信用背书	县、市政府控制	不匹配	治理无效	全面亏损，2003 年管理权下放省政府
农信社 2003 年后	中央不投入，省政府信用背书	省政府控制	匹配	治理有效	盈利和支农绩效迅速改善
农村合作基金会	省市政府和下一届县乡政府信用背书	本届县乡政府控制	不匹配	治理无效	因风险暴露被国家全部取缔
农村资金合作社	县乡政府投入少量信用背书	县乡政府无控制权	不匹配	治理无效	监管真空，迅速发展、迅速崩盘

①参见《三地农合社的庞氏骗局》(<http://www.cb.com.cn/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=26&id=1112894&all>)。

治理无效,严重时甚至导致混合型组织消失。政府每个层级、部门都掌握一定的公共资源,不仅可以使本层级、本属、本部门的政府资源,还可能使用上级、下一届、其他部门的政府资源。如果控制权与投入不匹配,混合型组织的成本和风险会转嫁给有投入、但无控制权的政府主体,导致混合型组织资源被攫取、治理无效。所以,如何理顺制度设计和权责利配置,使得政府投入与控制相匹配,是治理混合型组织的关键问题。

(2) 推进了对剩余控制权的理论认识。基于市场与企业的剩余控制权理论有其前提假定,即市场竞争会自动淘汰那些剩余控制权与不可缔约投入不匹配的企业。但在政府领域,该前提假定不一定成立,投入与控制权是否匹配,是一个需要被测量的变量。所以,以经济学的剩余控制权理论研究政府治理,除了周雪光、练宏分析的控制权在不同层级政府分配问题<sup>[27]</sup>,还有控制权与投入是否匹配的问题。

(3) 推进了对农信社现行制度和农村金融组织治理的理论认识。“地方性国家统合主义”<sup>[15]</sup>、“地方政府公司化”<sup>[16]</sup>指出地方政府控制金融机构以促进当地经济发展。基于此,本文进一步发现:只有当政府控制与政府投入相匹配时,政府控制对金融机构的影响才不会出现“竭泽而渔”和风险转嫁。例如,即使政府只投入少量信用背书(如会议表彰、宣传报道、部门归口管理等),如果没有相匹配的政府控制,还是很可能出现非法金融组织利用政府信用背书来诱导潜在储户产生政府承担风险的预期,从而骗取储户资金。

在政策含义方面:(1) 混合型组织治理的一大难题是让进行投入和掌握控制权的是同一个政府主体。本文得出的理论说明,对于既有政府控制又有企业性质的混合型组织,应该注意理顺各级政府和各部门政府的权-责-利关系,对于那些难以形成正式或非正式规范的政府投入,要么给相应的投入主体以控制权,要么让无实际控制权的政府减少投入。(2) 关于农信社深化改革,应该先充分理解2003年改革确立的现行制度做对了什么,在中国地方政府之间经济竞争的大背景下,充分认识到将农信社管理权交给省政府的积极意义,不要将金融自由化理念简单照搬到农村金融。

本文还存在一些不足,有待未来更多研究。(i) 从本文的多个案例分析可推论,“谁的孩子谁抱走”的政策实践有其理论依据:政府投入与政府控制权

的主体必须是同一级政府,才视为相匹配。不过,在其他现实情景中,同一政府层级是否如本文案例发挥同样的治理作用,还有待更多研究检验。(2) 政府投入与政府控制权不匹配有两种情况,除了政府投入多于控制权,还有政府投入少于控制权的情况,本文只分析了前一种情况,而未对后一种情况进行分析。(3) 政府投入与政府控制权匹配,除了改善混合型组织发展绩效之外,是否也会改善混合型组织对公共政策的执行,从而减少“上有政策、下有对策”的选择性执行问题<sup>[47]</sup>,还有待更多研究分析。(4) 本文分析的农信社案例,政府管理权直接来源于国务院关于农信社改革的文件,但中国存在着丰富多样的混合型组织,如混合所有制企业、医院、学校、集体经济组织等,它们的治理效果主要由什么决定,政府控制权与政府投入相匹配是否还是关键条件,还需要更多研究。

#### 参考文献:

- [1] CHRISTENS EN T, LÆGREID P. Complexity and Hybrid Public Administration—Theoretical and Empirical Challenges [J]. Public Organization Review, 2011, 11 (4): 407-423.
- [2] 陈友华, 崇维祥. 混合型组织:未来的方向 [J]. 学习与探索, 2017 (12): 27-33.
- [3] 古明明. 准政府组织研究:一个正在兴起的公共组织研究领域 [J]. 国外理论动态, 2016 (5): 133-143.
- [4] 戴威威. 基层“无限责任政府”困境及对策 [D]. 上海: 复旦大学, 2014.
- [5] 石建国. 我国全能型政府职能的历史成因与改革方向 [J]. 中国井冈山干部学院学报, 2015, 8 (3): 125-131.
- [6] 赵树凯. 地方政府公司化:体制优势还是劣势? [J]. 文化纵横, 2012 (2): 73-80.
- [7] 林毅夫, 李周. 竞争、政策性负担和国有企业改革 [J]. 经济社会体制比较, 1998 (5): 1-5.
- [8] 胡改蓉. 论公共企业的法律属性 [J]. 中国法学, 2017 (3): 142-163.
- [9] 蒋大兴. 国企为何需要行政化的治理——一种被忽略的效率性解释 [J]. 现代法学, 2014 (5): 14-28.
- [10] 陆磊. 走在十字路口的农村信用社改革:一个中期评估 [J]. 南方金融, 2005 (10): 6-12.
- [11] 何广文. 没有完成的农信社改革 [J]. 中国农村信用合作, 2005 (5): 28.
- [12] 刘民权, 徐忠. 农村信用社改革和政府的职能 [J]. 经济学(季刊), 2003 (2): 555-572.
- [13] 谢平, 徐忠, 沈明高. 农村信用社改革绩效评价 [J]. 金融研究, 2006 (1): 23-39.
- [14] 祝晓平. 论省联社行业管理下的农信社法人治理 [J]. 金融研究, 2005 (10): 178-184.

- [15] OI J C. Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China [J]. *World Politics*, 1992, 45 (1) : 99-126.
- [16] 纪志宏, 周黎安, 王鹏, 等. 地方官员晋升激励与银行信贷——来自中国城市商业银行的经验证据 [J]. *金融研究*, 2014 (1) : 1-15.
- [17] ALLISON G. Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects? [M]. Belmont: Wordsworth, 1987.
- [18] YEMERY G E, GIAUQUE D. The Hybrid Universe of Public Administration in the 21st Century [J]. *International Review of Administrative Sciences*, 2014, 80 (1) : 23-32.
- [19] POLLITT C, BOUCKAERT G. Public Management Reform: A Comparative Analysis—New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State [M]. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- [20] NEE V. Organizational Dynamics of Market Transition: Hybrid Forms, Property Rights, and Mixed Economy in China [J]. *Administrative Science Quarterly*, 1992, 37 (1) : 1-27.
- [21] 向静林, 张翔. 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 [J]. *社会学研究*, 2014 (5) : 47-72.
- [22] KARRÉ P M. Heads and Tails: Both Sides of the Coin: An Analysis of Hybrid Organizations in the Dutch Waste Management Sector [M]. The Hague: Eleven International Publishing, 2011.
- [23] JONES L P, MASON E S. Role of Economic Factors in Determining the Size and Structure of the Public-Enterprise Sector in Less-Developed Countries with Mixed Economies [M]. New York: Cambridge University Press, 1982.
- [24] 苏坤. 政府控制、制度环境与信贷资源配置 [J]. *公共管理学报*, 2012 (2) : 24-32.
- [25] 邓国胜. 公共服务提供的组织形态及其选择 [J]. *中国行政管理*, 2009 (9) : 125-128.
- [26] 周燕. 政府的契约性质及其经济治理——基于中国地方政府若干实践的交易费用考察 [J]. *管理世界*, 2017 (8) : 81-94.
- [27] 周雪光, 练宏. 中国政府的治理模式: 一个“控制权”理论 [J]. *社会学研究*, 2012 (5) : 69-93.
- [28] BAKER G, GIBBONS R, MURPHY K J. Relational Contracts and the Theory of the Firm [J]. *The Quarterly Journal of Economics*, 2002, 117 (1) : 39-84.
- [29] HART O, HOLMSTROM B. A Theory of Firm Scope [J]. *Quarterly Journal of Economics*, 2010, 125 (2) : 483-513.
- [30] HART O, SHLEIFER A, VISHNY R W. The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons [J]. *Quarterly Journal of Economics*, 1997, 112 (4) : 1127-1161.
- [31] NORTH D C. Institutions and Credible Commitment [J]. *Journal of Institutional & Theoretical Economics*, 1993, 149 (1) : 11-23.
- [32] QIAN Y, WEINGAST B R. Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives [J]. *Journal of Economic Perspectives*, 1997, 11 (4) : 83-92.
- [33] 张翔. 以政府信用为信号——改革后温台地区民营存款类金融机构的信息机制 [J]. *社会学研究*, 2010 (6) : 116-148.
- [34] 何问陶, 蒋海. 农村信用社产权制度改革与组织制度选择 [J]. *金融研究*, 2000 (11) : 78-83.
- [35] 于建刚. 析我国农村信用社不良贷款的成因和对策 [J]. *上海金融*, 2002 (12) : 32-33.
- [36] 谢平. 中国农村信用合作社体制改革的争论 [J]. *金融研究*, 2001 (1) : 1-13.
- [37] 张乐柱, 王家传. 农村信用社内部管理体制改革研究 [J]. *农业经济问题*, 2003 (6) : 38-43.
- [38] 盛松成, 应柏荣, 黄翔. 我国农村信用社体制改革的回顾与展望 [J]. *金融研究*, 2001 (10) : 42-49.
- [39] 周小川. 关于农村金融改革的几点思路 [J]. *经济学动态*, 2004 (8) : 10-15.
- [40] 温铁军. 农村合作基金会的兴衰史 [J]. *中国老区建设*, 2009 (9) : 17-19.
- [41] 赵早早. 地方政府或有隐性负债问题研究——以农村合作基金会为例 [J]. *公共管理学报*, 2005, 2 (4) : 59-65.
- [42] 姜长云. 从乡镇企业融资看农村金融改革 [J]. *经济学家*, 2002, 6 (6) : 44-50.
- [43] 李静. 关于农村合作基金会的研究综述 [J]. *中国农村观察*, 2002 (6) : 69-77.
- [44] 赵学军. 农村合作基金会兴亡的再探讨 [J]. *金融评论*, 2018, 10 (01) : 1-10.
- [45] 刘世定. 低层政府干预下的软风险约束与“农村合作基金会” [J]. *社会学研究*, 2005 (5) : 26-52.
- [46] 彭澎, 张龙耀. 农村新型资金互助合作社监管失灵与监管制度重构 [J]. *现代经济探讨*, 2015 (1) : 48-52.
- [47] 董玄, 周立, 刘婧玥. 金融支农政策的选择性制定与选择性执行——兼论上有政策、下有对策 [J]. *农业经济问题*, 2016 (10) : 18-30.

ed for 30 consecutive days using the method of work log. Based on these empirical data, this paper articulates an attention hierarchical association model of "organizational mission–functional structure–individual action", and constructs four patterns of attention allocation: "progressive exploring", "consensus building", "optimization seeking" and "regulation obeying" from two analytic dimensions of environmental cognition and interaction strategy selection. Then the differences in focus of attention, discretion as well as work load of these four patterns were compared and illustrated through the organizational process of information collecting, organizational decision–making and task implementing. This paper provides a empirical research insight for the street level bureaucrats, an alternative explanation for discretion, and a new approach of measuring and managing the street level civil servants in China. It also provides a theoretical prospect for further study in the combination of attention allocation and the discretionary behavior of individual police officer.

**Article Type:** Research Paper

**Key Words:** Street Level Bureaucrat, Attention Allocation, Time Allocation, Work Log

## ⑥ The Governance of Hybrid Organizations: Government Control Rights Perspective

——Multi–case Study of Rural Financial Institutions

*Dong Xuan<sup>1</sup>, Meng Qingguo<sup>1</sup>, Zhou Li<sup>2</sup> · 68 ·*

(1.School of Public Policy & Management, Tsinghua University, Beijing, 100084, China;

2.School of Agricultural Economics and Rural Development, Renmin University of China, Beijing, 100872, China)

**Abstract ID:** 1672–6162 (2018) 04–0068–EA

**Abstract:** The governance of hybrid organizations is affected by government control. Past theories emphasized the role of government in providing legitimacy and providing public goods. Based on the theory of residual control rights in economics, this paper proposes that matching government control rights with government input is the key to effective management of hybrid organizations. In this paper, the multi–case study method is used to test the theory. The government's control and the government input are matched after a period of mismatch, which is the reason for the performance reversal and continuous promotion of the Rural Credit Cooperatives after the reform in 2003. The empirical study of other rural financial institutions show that when mismatching, the risk of financial institutions is transferred to a higher levels government with input but no control, resulting in ineffective governance. In contrast, the matching of control and investment is the key to effective governance. This paper helps to explain the differences and changes in the governance of hybrid organizations in theory, and can inspire government officials to pay attention to the matching of input and control in the reform of hybrid organizations.

**Article Type:** Research Paper

**Key Words:** Hybrid Organizations, Governance, Government Control Rights, Residual Control Rights, Rural Finance