

风险分担规则何以不确定*

——地方金融治理的社会学分析

向静林 邱泽奇 张翔

提要:本文讨论地方金融治理中的风险分担规则不确定问题,即有关金融交易风险由谁分担、如何分担和分担依据等的规则在实际运行中为什么难以确定。研究表明,宏观层面的制度矛盾是微观层面规则不确定的结构性根源。制度矛盾通过思想观念和物质利益两个层面,赋予微观行动者具有冲突性的合法性理据和利益驱动力,诱发投资者、地方政府、中介机构之间关于风险分担规则的规范博弈与利益博弈,导致风险自担规则与风险共担规则的竞争格局;博弈过程中,多重合法性宣称以及多重角力机制的搭配组合,使得实际运行的风险分担规则呈现出不确定状态。

关键词:风险分担规则 不确定 制度矛盾 双重博弈 角力机制

一、现象与问题

在当代中国的地方金融治理中,常常可以观察到一类现象,即风险分担规则的不确定。风险分担规则是指政府部门、中介机构、投资者和融资者等主体之间互动形成的关于金融交易风险由谁分担、如何分担和分担依据等的规则。不确定,是指各主体正式约定的风险分担规则在实际运行中呈现摆动不定的状态。事前,政府部门通常会三令五申“投资有风险、风险须自担”,中介机构会对投资者进行详细的风险告知,投资者则会与中介机构签订正式的风险自担合约。然而一旦出现融资者逾期、跑路等情形,投资者往往会理直气壮地违约,要求中介机构或政府部门共担风险;面对投资者的种种诉求,政府部门有时能以法

* 本研究得益于国家社会科学基金青年项目“我国网络借贷的地方治理模式研究”(16CSH037)的经费支持,同时也是教育部人文社会科学重点研究基地重大课题“作为发展要素的互联网资本研究”(16JJD840002)的部分成果。感谢刘世定、张静、王春光、王茂福、曹正汉、吴小英、黄震、刘能、刘玉照、李国武、王水雄、张浩、严俊、练宏、范晓光、乔天宇等师友以及匿名评审专家对本文提出的宝贵意见。文责自负。

律为准绳坚持风险自担规则,有时却会默许风险共担规则,甚至直接参与分担风险;至于中介机构,有时能置身事外,有时却难以脱身,不得不分担风险甚至进行“刚性兑付”。地方金融治理的不同情境,常常运行着不同的风险分担规则。那么,如何解释这些看似矛盾的现象?为什么会出现风险分担规则的不确定?实际上,这个问题可以细化为三个问题:与事前约定的正式规则相竞争的规则源自何处?规则之间如何竞争?规则摆动的机制是什么?

(一) 金融学关于刚性兑付的讨论

刚性兑付是我国金融领域的普遍现象,被视为一些行业的“潜规则”,甚至是难以打破的“神话”。所谓刚性兑付,“是指当理财资金出现风险、产品可能违约或达不到预期收益时,作为发行方或渠道方的商业银行、信托公司、保险机构等为维护自身声誉,通过寻求第三方机构接盘、用自有资金先行垫款、给予投资者价值补偿等方式保证理财产品本金和收益的兑付”(中国人民银行金融稳定分析小组,2014:129)。金融学的相关研究(吴晓灵,2014;邹晓梅,2014;李将军、范文祥,2014;聂新伟,2017)分析了刚性兑付的产生原因、潜在影响和打破刚性兑付的必要性等。学者们指出,投资者风险意识淡薄、监管部门维护金融和社会稳定、金融机构希望维护信誉和获得较高监管评级,是刚性兑付长期存在的重要原因;刚性兑付是对市场交易规则的扭曲,不利于市场的健康运行,亟须打破。

金融学对于刚性兑付的研究不足以解释我们所观察到的复杂现象。第一,刚性兑付只是风险分担规则不确定的一种表现形式,现实中并非所有的中介机构都会进行刚性兑付,同一个中介机构也并非在任何情况下都会为投资方“兜底”,中介机构的应对选择是情境性的,现有研究较少分析刚性兑付发生的条件。第二,现有研究较少深入揭示政府在刚性兑付中或隐或显的角色,难以展现政府与金融市场主体(中介机构、投资方等)之间围绕风险分担的互动过程和行为逻辑,尤其无法解释为何有时会出现政府分担风险的情形。第三,现有研究缺乏整体性的视角,没有从更为广阔的社会情境或制度脉络中去揭示规则不确定的深层机制。实际上,从金融社会学(Cetina & Preda, 2012)的视角出发,金融治理中各个主体约定的正式规则,深深地嵌入在法律、政体和社会观念等形成的制度结构中。

(二) 社会学对规则不确定现象的关注

社会学虽然较少研究金融治理中的风险分担问题,^①但却较早关注到规则的不确定现象。正如曹正汉(2008:211)所言,当代中国社会的一个基本特征是“在权利与利益的界定上,中国社会还没有形成稳定的、统一的规则,规则经常因人、因情景、因力量而变通或替代”。

不过,对于这一普遍现象,基础的制度变迁理论没有直接提供恰切的解释。因为,制度变迁理论聚焦于一种制度安排到另一种制度安排的变迁问题(戴维斯、诺思,2014;林毅夫,2014;马奇等,2005),而不是制度安排的不确定问题。细言之,它更多讨论规则的历时变迁,而非规则的共时竞争;更多关注一种共识性规则向另一种共识性规则的稳定转变,而不是非共识性规则之间的往复摆动;即使将规则视为博弈均衡(青木昌彦,2001),也更多从演化角度关注规则确定的原因或均衡产生的机制,例如,认为博弈参与者共享的文化背景、观念和知识等使得某种行为惯例能够自发形成(Schelling,1960; Sugden,1989),而较少关注规则不确定的原因或者均衡摆动的机制。

当然,制度分析传统中也有与规则不确定现象相关的理论资源。主要包括三个方面。一是规则制定与规则执行的关系。已有研究关注规则执行对规则制定的偏离,例如变通性执行(王汉生等,1997)、选择性执行(O'Brien & Li,1999)、波动式执行(陈家建、张琼文,2015)等,认为原因集中在执行成本高、执行者利益偏好、规则不完备、适用性不足等方面。然而,这类研究回答的是给定规则方向上的执行方式或强度问题,难以解释竞争性规则的存在以及规则之间的摆动问题;而且偏向于规则执行者的行为分析,缺乏对相关主体间互动机制的分析。二是正式规则与非正式规则的关系。已有研究指出正式规则和非正式规则之间的差异、竞争和匹配关系,强调非正式规则普遍存在而且会影响正式规则的运行(诺思,2008)。其中,法律社会学特别指出,转型社会中的规则竞争现象涉及多元规则的来源问题,民众的社会认知在规则形成中起着基础性的作用(张浩,2014)。但是,某种非正式规则何以存在,正式规则为什么不能确定,二者冲突时规则摆动的机制是什么,这

^① 本文的一位作者曾对风险分担及其规则不确定问题进行过讨论(向静林,2016,2017),尽管所选经验案例来自金融治理领域,但所做的理论讨论主要集中在一般的市场治理领域,而且尚未有针对性地提出较为系统和深入的解释框架。

类研究没有提供系统的解答。三是制度安排与制度结构之间的关系。已有研究建构“宏观制度结构—行动者及其互动—微观制度安排”的分析思路,强调微观制度安排的变迁源于宏观制度结构中多重制度逻辑的共同影响(周雪光、艾云,2010),极富启发意义。但是,宏观层面多重逻辑之间的何种关系通过何种机制能够影响到微观层面规则的不确定,针对这一问题现有研究还难以回答。

经验研究中最为贴近本文主题的,是张静(2003)关于土地使用规则不确定的研究工作。她观察到,中国乡村社会中的土地纠纷大多聚焦于如何分配土地使用所产生的价值问题,纠纷中的不同主体常常认可不同的分配规则,实际运行的土地使用规则处于不确定状态。张静的研究表明,由于法律和政治各自的活动领域和活动原则没有分开,不存在包含确定性原则和限定的合法性声称的法律系统,导致多种土地使用规则的竞争;结果是,土地使用规则的确定过程不是遵循法律衡量原则,而是遵循利益政治原则,使得规则执行变成规则选择,法律事件政治化;多种规则声称各有其合法性来源,在实践中通过力量竞争被选择使用,参与者之间利益和力量的变动使得规则呈现不确定状态。张静的研究为本文提供了重要启示。从根源来看,微观层面的规则不确定源于宏观层面的制度结构;从本质来看,规则不确定的核心在于法律事件的政治化;从机制来看,当事主体间的规范互动和利益互动直接形塑规则的实际状态。

然而,张静的研究结论仍不足以解释本文关注的现象。第一,张文强调政治与法律未分化的结构导致多种规则的竞争,意在说明当事者事前并没有就规则达成共识,所以事后会使法律事件政治化。但本文关注的现象却是,事前风险自担规则经过多方正式约定,事后投资方却依然可以违约,而且违约还常常能够成功,法律过程依然会被政治化。因此需要追问的是,在事前达成共识的情况下,事后法律关系和政治关系为什么依然难以分化,背后更大的逻辑是什么?第二,张文较少分析规则不确定现象中的政府角色,而本文关注的现象中政府是一个核心行动者。张文更多关注社会各个主体之间的横向竞争,较少涉及政府—社会关系的纵向维度。而风险自担规则的不确定,不仅是市场主体间的横向竞争问题,还触及更深层次的政府—社会关系问题。第三,张文强调当事主体间的力量差异对于规则不确定的影响,但未能揭示导致规则变动的具体角力机制。

面对现有研究难以回答的问题,本文试图综合已有理论资源,为解释普遍存在的规则不确定现象提供一种可能的分析思路。

二、分析框架

借鉴新制度主义的(Powell & DiMaggio, 1991; 青木昌彦, 2001)思路,本文将微观层面的风险分担规则放置在宏观层面的制度结构中进行考察,同时将主要行动者间的博弈分析作为连接宏观和微观的桥梁。通过建构“制度矛盾—双重博弈—角力机制”的分析框架,考察宏观制度结构如何通过行动者的观念和行为影响微观规则的不确定。

(一)制度矛盾

新制度主义表明,稳定重复的微观现象常常根源于宏观的制度结构;而宏观制度结构是由多重制度构成的制度体系,多重制度可能对行动者产生不同的激励或约束作用(周雪光、艾云, 2010)。因此制度间关系成为理解微观现象的重要切入点。制度间关系包括衔接、协同、矛盾等多种形态,不同形态可能对微观现象产生不同影响。

本文认为,宏观层面的制度矛盾,是微观层面规则不确定的结构性根源。^①所谓制度矛盾(institutional contradictions)是指宏观制度结构中的主要维度(如市场、法律、科层制、社会观念、权威体制等)之间存在一定程度的张力、摩擦或冲突(Friedland & Alford, 1991; Seo & Creed, 2002; Lounsbury, 2007; Thornton & Ocasio, 2008)。制度矛盾包括多种表现形式,比如一种制度的运行受到另一种制度的阻碍,或者两种制度在相同情景下对于特定行动者的激励方向相反,等等。需要说明的是,制度矛盾至少存在三个重要特征。第一,普遍性,即制度之间的矛盾是普遍存在的。第二,相对性,即制度之间的矛盾不是绝对的,是相对于特定问题而言的;而且制度之间的矛盾也不是一成不变的。第三,情境性,即制度矛盾的作用范围、程度和时间等,与相应的情境性条件有关。

^① 在本文中,制度和规则两个概念存在微妙的差异,前者是指宏观层面的制度逻辑(周雪光、艾云, 2010),后者则是指微观层面的具体规则,如本文研究的风险分担规则。

在行动者事前约定正式规则的情境下,宏观的制度矛盾会通过行动者的“思想观念和物质利益”(斯科特,2010)两个层面影响到事后规则运行的不确定性。在思想观念层面,制度矛盾不仅影响行动者关于何种规则是理所当然的文化认知,也影响行动者对于其他行动者的行动是否符合社会规范或既定规则的认可,会赋予行动者相互竞争的合法性以及相应的话语工具。换言之,行动者无论是维持还是改变初始规则,都能在制度矛盾中找到合法性理据。在物质利益层面,制度矛盾可能给不同行动者带来相互竞争的利益驱动,由于一种制度下的利益会受到另一种制度的影响而难以实现,因此制度矛盾同时包含着对不同行动者维持或改变初始规则的潜在激励。当初始规则不能满足自身利益时,行动者就会有改变规则的动力。这种动力的强度依不同情形而不同,取决于行动者改变规则的成本和收益,成本越低或收益越高,行动者越有可能对初始规则提出挑战。正是通过思想观念和物质利益两个层面的机制,以一种制度为支撑的初始规则可能因为制度矛盾的存在而面对其他规则的竞争,规则间的摆动就具备了动力。

制度矛盾在中国社会急剧转型的过程中尤为明显。社会转型涉及制度结构的全方位、多层次和大规模的变迁,新的制度逐渐成形,原有制度依然存在,不同制度的变迁速率也存在差异,制度间的张力、摩擦甚至冲突较为普遍。例如,一方面,市场化、法制化和科层制技术治理等渐成转型趋势(渠敬东等,2009);另一方面,权威体制和社会观念制度(周雪光,2003,2011)的很多方面则相对稳定。对于金融纠纷出现之后风险如何分担等治理问题,这些制度可能存在内涵不同的、不相匹配甚至互相矛盾的运行逻辑。在一定情景下,制度矛盾会不可避免地通过投资者、中介机构、地方政府等行动者的观念和利益而作用于事先已经正式约定的风险自担规则,成为事后规则不确定的动力源。就地方金融治理而言,至少存在三个维度的制度矛盾(向静林,2017)对于风险分担规则的不确定产生影响。

第一,市场转型与法律缺失。市场运行需要以一定的法律制度为基础,但我国各领域的市场转型往往发轫于法律缺失(Dixit,2004)的制度环境中,^①金融领域尤其如此。随着当代社会的金融化,金融工具

^① 在本文中,法律缺失的含义是广义的,包括缺少法律规定、法律规定模糊以及法律运行成本高昂等。

的创新层出不穷,金融交易范围逐渐扩大、形式日益复杂,即使传统的民间借贷也逐渐从人格化交易走向非人格化交易,从线下走向线上,而法律缺失则几乎成为常态。在市场转型与法律缺失的矛盾下,金融交易中的各类风险难以通过法律途径化解,有效的合约执行或风险化解机制尤为缺乏,因此投资者会寻求替代性机制。转向中介机构或政府寻求问题解决,是投资者的一种重要策略。特别是在政府事前介入金融市场的情况下,投资者更容易要求政府解决本应通过法律程序解决的问题。然而,这种选择却是对风险自担规则的冲击。

第二,技术治理与权威体制。大量研究表明,在我国自上而下的政府体系中,地方政府面临着谋求经济治理和维持社会稳定的双重制度压力(荣敬本等,1998;周黎安,2008,2014;曹正汉,2011,2014;何艳玲、汪广龙,2012;吕方,2013),这反映出科层制技术治理与权威体制风险控制两种制度逻辑赋予地方政府的目标差异。技术治理强调绩效性、标准化和规则性,权威体制则强调权力秩序与安全稳定在所有目标中的优先性。具体到金融领域,地方政府既要谋求对金融市场的规范发展以提升政绩,又要负责处置金融风险、维持社会稳定,尽可能降低自身的潜在政治风险。^①

现实的矛盾在于,两种制度逻辑在一些问题上对地方政府的激励方向是相反的。事前,谋求经济治理的强激励使得政府有介入市场的冲动,而维持社会稳定的高风险则会使政府尽可能与市场保持距离。导致的结果是,政府常常会通过一些创新型的制度安排(如建立金融广场或服务中心、发展金融组织)介入市场,以政府信用或公共资源助推金融交易规范发展;同时,政府会通过组织形式选择和风险自担规则等设计来构建“防火墙”,将自身与金融交易隔离。由此就容易形成混合治理结构。这种“名”与“实”的分离,虽然使政府事后坚持风险自担规则具备合法性理据,却在事前给投资者带来模糊的信用信号(张翔,2010),也会给投资者事后违背风险自担规则提供合法性。事后,单从经济治理考虑,政府应以法律为准绳坚持风险自担规则,保证市场运行的效率和秩序,投资者也应遵循约定规则;但从社会稳定来看,政府则可能默许甚至接受风险共担规则,以减少或控制金融纠纷引发的影响

^① 在本文中,政治风险是指地方政府面对的由于民众的不满、上访和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(曹正汉,2011;向静林,2016)。

社会稳定事件。由此政府就可能产生“刚”与“柔”的彷徨,常常依据潜在政治风险的大小选择是否介入纠纷和变动规则。而这种行为逻辑,会诱发投资者违约成功的预期和实际的违约行为。

第三,契约原则与官民观念。地方金融治理还会触及关于政府—民众关系的两种社会观念制度,其一根植于“家国同构”的儒家思想传统和计划经济体制的“父爱主义”传统(丘海雄、徐建牛,2004);其二则体现为法律原则和契约主义的影响(向静林,2017)。在当代急剧变迁的中国社会中,两种观念制度同时存在,但却作用于不同的人群或情境。两种观念制度对市场纠纷化解中的政府角色定位相互矛盾。在法律原则和契约主义观念中,金融纠纷的化解需要以法律原则为基础,通过法律程序进行,投资者对政府是“有限责任”的期待;在官民关系和父爱主义的观念中,金融纠纷的化解可以通过政府官员以政府动员程序解决,投资者对政府是“无限责任”的期待。前者是风险自担规则的观念基础,后者则为风险共担规则提供了观念支撑。

总之,三对制度矛盾的影响方面明显不同,现实中三者常常交织甚至互相强化,共同发挥作用。^① 三对制度矛盾使得地方金融治理中风险自担规则和风险共担规则同时存在。不过,制度矛盾虽然产生了两种规则并存以及竞争的局面,但并不决定实际的规则状态。

(二)双重博弈

在制度矛盾下,某个行动者试图改变事前正式约定的规则时,各方之间会展开关于规则的博弈。这个博弈过程同时包含利益博弈和规范博弈(刘世定,2011)。利益博弈是指博弈各方为了争取各自的利益而选择相应的互动策略;规范博弈则指博弈各方以各自声称认可的规范来约束其他博弈方,以提高自己的谈判地位。利益博弈和规范博弈的混合,意味着各方在进行利益博弈时可能策略性地运用(即并非基于认可或内化)相应规范或规则,为自己争取博弈的优势。

^① 例如,当地方政府在经济治理的制度压力下,选择事前介入金融市场、事后坚持风险自担规则时,投资者基于法律缺失和官民观念来改变风险自担规则的动力和能力就会更强,因为此时投资者要求政府共担风险的合法性更高,即政府事前介入了金融市场,事后理应承担连带责任。只是,此时投资者可能会策略性地运用官民关系的话语工具,既将政府相关人员摆在“父母官”的位置,又适时暗示政府应负连带责任,从而表达出请求政府出面、政府也应该出面的双重意涵。这种情况下,政府转入社会稳定考虑的可能性会更大,接受风险共担规则的可能性也就会更高。

具体到金融治理中的风险分担规则问题,一旦事后投资者试图改变风险自担规则,地方政府和中介机构都面临是否接受规则改变的选择,三方就会展开规则博弈。通常,投资者会坚持风险共担规则,地方政府和中介机构会坚持风险自担规则。如表 1 所示,两种规则的差异体现为各方坚持的风险分担主体、实施程序、合法性理据和相应的制度基础不同,前两方面是利益诉求,后两方面则是利益诉求的依据。可见,风险分担规则博弈确实同时包含利益博弈和规范博弈,不过博弈均衡首先必须是利益博弈的均衡。^①

表 1 两种风险分担规则的差异比较

坚持主体	分担规则	由谁分担	实施程序	合法性理据	制度基础
投资方	风险共担	政府、中介	政府动员	政府角色	规范、认知
政府、中介	风险自担	投资方	法院判决	合约条款	法律原则

风险自担规则和风险共担规则,对于当事主体的利益具有截然不同的含义,而且各有其合法性基础。风险自担意味着投资者通过法院判决程序解决金融纠纷,损失的不确定性由其自身承担,合法性理据是事前的正式合约,相应的制度基础是法律原则;风险共担意味着投资者通过政府动员程序解决金融纠纷,损失的不确定性由地方政府、中介机构等直接或间接分担,合法性理据是事前或事后投资者认定的政府角色,相应的制度基础是社会规范或文化认知。

那么,当事各方之间通常会如何展开博弈?为了便于分析,我们建构了一个风险分担规则博弈的理想类型。

1. 博弈主体。如图 1 所示,A 代表投资者,B 代表中介机构,C 代表融资者,P 代表地方政府,O 代表地方政府推动建立的金融广场或服务中心等公共服务平台;^②实线部分表示风险分担规则博弈的主要参

① 宾默尔(2003:55)指出,“道德博弈只不过是一个在生存博弈中进行均衡选择的协调装置。生存博弈与道德博弈同时进行的观念对于理性人社会运作方式有充分的合理性。正是生存博弈的规则决定了特定的行为模式是否可以存在。一项社会契约要想具有可行性,它必须是一个生存博弈的均衡。但是有许多这样的均衡,要选择哪一个均衡,我们一般认为我们进行的是道德博弈,因而在生存博弈中选择‘公平’均衡”。本文中的规范博弈和利益博弈,接近宾默尔笔下的道德博弈和生存博弈的含义。

② 这类公共服务平台反映着地方政府与金融市场的事前关联方式,现实中有时并不存在。

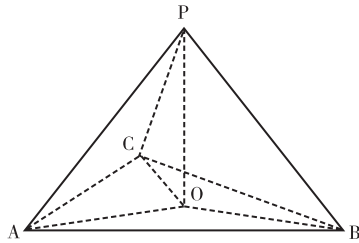


图1 风险分担规则的博弈主体

与者之间的关系,虚线部分表示不是规则博弈的核心环节。^①

2. 各方策略。如图2所示,为便于分析,我们将A、B、P三方之间复杂的博弈过程简化为前后接续的三阶段博弈,顺序通常是先由A与B博弈(第一阶段),然后由A与P博弈(第二阶段),再由P与B博弈(第三阶段)。下面依次讨论博弈中的各方策略。不过,本文不对每种策略组合的成本和收益进行赋值,只是列出可能的策略组合,并指出其意味着怎样的风险分担结果。

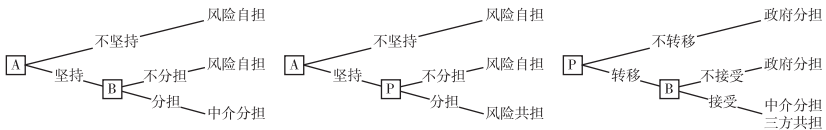


图2 风险分担规则博弈的路径

第一阶段:投资方与中介机构的博弈。A的策略集是坚持或不坚持要求B分担风险。当A选择不坚持时,结果是风险自担;当A选择坚持时,B的策略包括分担或者不分担两种,B选择不分担风险时,就会引发A与P之间的博弈,本文涉及的即是这类情形。^②

第二阶段:投资方与政府的博弈。A的策略集是坚持或不坚持要求P分担风险。当A选择不坚持时,结果是风险自担;当A选择坚持

① 这表现为:第一,O是政府进行金融治理的具体设置,不具备风险分担能力,其行动通常体现P的行为逻辑;第二,C违约后才出现本文关注的风险分担问题,故不在博弈中。
 ② 在第一阶段博弈中,有三种情况不属于本文的讨论范围:第一,投资者不要求中介机构分担风险,而自担风险;第二,投资者要求中介机构分担风险,而中介机构因此愿意分担风险;第三,投资者要求中介机构分担风险,中介机构拒绝,而投资者因此直接自担风险。

时,P 的策略包括分担或者不分担两种,不分担就是尽量规避风险共担,坚持风险自担规则,分担就是接受了风险共担规则。

第三阶段:政府与中介机构的博弈。当 P 接受风险共担时,有两种策略,即是否向 B 转移风险。如果不转移,则 P 自己分担风险;如果转移,就涉及 B 的选择。B 也有两种回应策略。一种是不接受风险转移,即 P 分担风险;一种是接受风险转移,包括接受全部风险转移和部分风险转移两类情况,即 B 分担风险或者三方共担风险。

3. 博弈结果。如图 2 所示,三方的博弈可能存在多种均衡状态,这些策略组合意味着风险分担规则的不同实际状态,主要包括四类:一是投资者自担;二是地方政府分担;三是中介机构分担;四是地方政府和中介机构共同为投资者分担,即三方共担。^①

在当代中国的地方金融治理中,博弈各方的策略选择都是基于特定情境下的成本收益权衡。如果投资方不坚持要求政府出面解决纠纷,则需独自面对风险,此时,政府坚持风险自担规则的成本几乎为零。如果投资方坚持要求政府出面,成本主要是与政府部门谈判所需耗费的时间、精力等,可能的收益是政府或中介机构分担风险,此时,政府选择不分担风险的成本是潜在的政治风险,选择分担风险的成本是动员公共或私人资源的成本。对政府而言,自己参与分担的成本是公共资源的动员成本,转移风险的成本是私人资源的动员成本。面对政府的风险转移,中介机构接受的成本是相应的风险分担成本;不接受的成本是未来可能失去政府支持所带来的损失。

(三)角力机制

当规则博弈存在多种均衡时,规则的实际状态由什么因素决定?本文认为,规则状态取决于行动者间的多重力量角逐机制。基于上述博弈路径,本文抽象出三种角力机制,三种机制分别涉及政府是否选择改变规则、能否转移风险以及能否参与分担风险这三个问题。

1. 风险转化机制。影响投资者与地方政府博弈的角力机制是风险转化机制。风险转化在本文是指投资者面对的经济风险向地方政府面对的潜在政治风险转化(向静林,2016)。其他条件相同时,地方政府

^① 不同主体分担风险的主要方式不同。政府分担主要体现为对于公共资源的动员,如推动法院加速案件处理速度;中介机构分担更多体现为垫资还贷和损失补偿等。

对金融市场的事前介入越深,与投资者风险损失的关联性越大,则事后投资者寻求政府解决问题的合法性越高,风险转化的可能性也越大。投资者通过上访等方式试图改变风险自担规则时,其与政府的规则博弈已经脱离纯经济领域,潜在政治风险是政府面临的约束,政府不得不根据风险转化的强度来决定是否改变风险自担规则。

2. 资源依赖机制。当地方政府接受风险共担规则时,可能会选择将风险转移给中介机构。影响政府与中介机构博弈的角力机制是资源依赖机制(Pfeffer & Salancik, 1978)。通常情况下,中介机构会依赖地方政府的相关资源。而且,中介机构所处环境的不确定性越高,拥有的替代性资源供给渠道越少,或是与政府的关系继续越长久,则对于政府资源的依赖程度越高;不同中介机构对政府的资源依赖程度往往存在差异。因此,政府与中介机构的博弈取决于二者的资源依赖关系,政府常常能向依赖性较高的中介机构转移风险。

3. 科层动员机制。当地方政府无法转移风险或只能转移部分风险时,自身的风险分担能力就非常重要。但地方政府不是铁板一块,单个部门调动资源并非易事。影响政府特定部门与其他条块部门或公共部门博弈的角力机制是科层动员机制。科层动员机制是指政府部门通过引起地方党政主要领导重视等方式,动员科层体系相关部门的公共资源为投资者分担风险。科层动员力度受到领导注意力分配(练宏, 2015)、条块权力配置与利益关联等因素的影响。一般而言,科层动员的力度越大,政府部门能够参与风险分担的可能性就会越高。

表 2 三种机制的搭配组合及相应的风险分担规则状态

规则状态 机制类别	风险分担			
	风险自担	风险共担		
	资方自担	政府分担	中介分担	三方共担
科层动员	-	+	-	+
资源依赖	-	-	+	+
风险转化	-	+	+	+

现实中,三种机制并非孤立存在,而是共同对风险分担规则发生作用,不同的搭配组合对于规则的实际状态会产生不同的影响。如表 2 所示,我们对三种机制发挥作用的强弱程度进行划分(“+”表明较强,“-”表明较弱),可以发现,三种机制不同强弱程度的搭配组合,正好对应着风险分担规则的几类常见状态。当三种机制发挥的作用都较弱

时,实际运行的通常是风险自担规则;当三种机制发挥的作用都较强时,实际的规则状态通常是三方共担风险;当风险转化机制较强,资源依赖机制较弱,而科层动员机制较强时,实际的规则状态通常是政府分担风险;而当风险转化机制较强,科层动员机制较弱,资源依赖机制较强时,实际的规则状态通常是中介机构分担风险。^①

三、研究方法 with 案例背景

本文基于 Y 市民间借贷服务中心(以下亦简称“服务中心”)发展的历史过程分析,具体讨论风险分担规则的不确定问题。Y 市民间借贷服务中心成立于 2012 年,是 2011 年 Y 市爆发民间金融危机之后政府推进地方金融治理的一项制度创新,旨在规范发展民间融资市场。Y 市政府的设计思路是通过推动搭建服务中心这一公共服务平台,引进 P2P 融资信息服务中介机构^②和配套服务机构等入驻,吸引民间借贷双方到服务中心交易,成交信息由服务中心进行备案,这样既利于更好解决“两多两难”^③问题,又利于规范和监测民间融资市场。

不过,Y 市政府自己并没有直接成立和运营服务中心。服务中心的物理和网络平台均由 Y 市民间借贷登记服务有限公司^④负责运营,平台上入驻的 P2P 中介机构和配套服务机构(如公证处、律师事务所等)为资金供需双方提供借贷撮合、合约公证和法律咨询等有偿专项服务,平台本身则主要提供信息发布、信息咨询和登记备案等公共服务。这样的组织设计看似将政府及服务中心与借贷风险分隔开了,然而实际运行效果却不然。Y 市政府和服务中心起初设定的风险分担规则在实际运行中是摆动不定的。Y 市 Z 区金融办的一位负责人谈到,风险分担规则不确定的现象比较普遍,即使不在服务中心也是如此。

作为地方金融治理的一种制度创新,服务中心恰好处于地方政府

① 三种机制的作用强度可能同时受一些基础性因素的影响。这些因素至少包括金融风险的发生规模、金融风险的外溢效应以及地方政府对社会稳定风险的认知。

② 2012 年,“P2P 网络借贷”在国内还未成为统一名称,Y 市政府在文件中称这类机构为“融资信息服务中介机构”,意指个人间通过中介进行直接借贷,中介收取信息服务费。

③ “两多两难”是指民间资本多但投资难,小微企业多但融资难。

④ 该公司由 Y 市 Z 区工商联的若干成员企业和自然人共同出资建立。

与民间金融市场的交界面,为我们近距离观察风险分担规则的不确定及其生成机制提供了很好的机会。2012-2018年,笔者对服务中心进行了持续追踪研究,先后六次进入实地调研,运用参与观察、深度访谈、文献法等方法收集了服务中心发展历程的详细资料,特别关注政府部门、服务中心、中介机构和投资者等行动者围绕风险分担规则的行为选择、话语表达和互动方式。

(一) 制度矛盾

服务中心植根于我国民间金融领域的制度结构。这种制度结构内含的矛盾为服务中心运行中的风险分担规则不确定埋下了伏笔。

第一,市场交易范围扩大与法律缺失程度较高之间的矛盾。一方面,民间借贷交易范围从传统熟人间借贷和线下交易向更大范围的陌生人借贷和线上交易扩展,以网络借贷为代表的各种新形式层出不穷,风险隐患较大。^①另一方面,民间金融领域的法律缺失程度很高(陈蓉,2008),大量民间金融合约难以得到有效执行。其一,我国民间金融长期处于法律的灰色地带,缺乏完善的法律体系和明确的监管部门。2016年之前,全国的P2P网络借贷平台处于无准入门槛、无行业标准、无监管机构的“三无状态”(黄震,2012),一旦因中介操作问题导致风险损失,放款人很难及时通过法律途径明确责任、得到补偿。其二,法律运行的时间成本高昂。通过法律解决民间借贷纠纷往往耗时很长,Y市爆发民间金融危机后,地方金融司法体系的运转压力更大,一起借贷纠纷从立案、审判到最后执行的时间有时长达两年。这都使得放款人容易寻求法律之外的途径解决问题。^②

第二,金融治理创新和属地风险处置对地方政府的双向压力。在中央与地方双层金融管理体制(黄震,2018)之下,地方政府不仅需要探索金融治理的创新型制度安排,发展地方金融组织,为民间资金供需双方服务,规范民间融资的市场秩序;还需要承担属地风险处置责任,维护社会稳定,坚守不发生区域性金融风险的底线,一旦出现金融风险向社会风险甚或政治风险转化的事件,就要首当其冲地扮演消防员的

① 网络借贷2006年传入中国,2010年后迅速扩张,很多中介平台发展出线上线下相结合的复杂业务模式,涉及信用贷款、房屋抵押贷款、车辆抵押贷款等多种产品。

② 以房屋二次抵押贷款为例,若两年中房价大幅下跌,放款人可能血本无归。

角色。^①实际上,2012年服务中心成立之前,Y市政府就强烈意识到这种双向制度压力的存在,只是在民间金融危机爆发和金融改革试验区设立的背景下,探索地方金融治理创新势在必行,而成立服务中心的方案又是当时为数极少的可选创新之一,因此只能选择匆匆上马。服务中心成立初期,Y市Z区金融办每周在服务中心召开分析研判会,不仅讨论如何创新场内交易的业务类型,而且重点研判各类潜在的风险点,高度警惕风险事件及其可能造成的社会影响。

第三,金融合约的正式化与民众对政府的责任期待之间的矛盾。规范发展民间融资是政府体系自上而下对于地方金融治理的要求。服务中心的设计初衷,正是通过规范化的合同文本、标准的交易程序、严格的登记备案来促进民间借贷的规范化、阳光化,通过制定和实施交易各方一致认可的风险自担规则,提升法律途径在纠纷化解和风险处置中的有效性。然而,Y市政府官员、金融办负责人最初与专家学者论证服务中心运行机制的可行性时就指出,民众对政府的责任期待是根深蒂固的,遇到难以化解的纠纷时,会习惯性地寻求政府解决问题,即使不是服务中心场内的金融纠纷,投资人找政府也是常有之事,如果政府推动成立服务中心,则更容易被卷入到民间借贷纠纷中。

(二) 双重博弈

1. 风险自担: 当事人的事前约定

基于上述背景,Y市政府始终强调风险自担规则;服务中心也公开声明对借贷坏账不承担责任,并对放款人进行风险提示(见下述文件资料);中介机构会要求放款人在风险提示书上做出风险自担声明;放款人成交前都会在风险提示书上抄写风险自担承诺并签字。

风险提示

1. 借贷须知: 借贷有风险, 风险需自担。
2. 放款人清楚借款人的以下信息资料: (1) 家庭情况、工作情况、财产情况、收入情况; (2) 信用情况, 如人民银行征信报告、中介对于借款人的信用评价; (3) 借款用途、还款来源; (4) 抵押物

^① 有金融法学者指出,如何在服务与管理、发展金融与处置风险之间实现平衡,是地方政府面临的重大考验,“地方金融管理部门不能既当运动员又当裁判员”(黄震,2018:45)。

情况。

3. 放款人清楚中介的以下信息资料:(1)中介的业务流程、服务内容、风险控制手段、收费标准;(2)中介的责任,即为借贷双方提供搭线和咨询服务工作,同时做好各方的协调工作。

4. 放款人清楚服务中心的职责:服务中心只对借贷做形式上的登记备案工作,不承担任何风险。

根据监管部门规定,出借方需抄写如下内容:“本人已阅读全部风险提示,充分了解借入方和中介的相关信息,愿意遵守合约的各项规定,并自愿承担此次借贷产生的一切风险。”(请抄写)

出借方签字:

年 月 日

此外,放款人交易前还需签订《客户声明》,中介机构则需与服务中心签订《中介声明》。^① 总之,政府与服务中心都试图通过这些事前的层层正式约定来约束放款人的事后行为。

2. 风险共担:放款人的事后违约

然而,在服务中心的实际运行中,一旦出现借款人逾期或者跑路等情形,放款人在法律成本高昂的情况下,常常会违背事前的风险自担约定,而要求中介或政府共担风险。那么,放款人如何为自身的违约行为提供合法性呢?下面这段话是一位放款人对笔者的讲述。

我现在心情很坏,我只想把钱拿回来。中心我们对它很信任的。私人在这里搞,我们都不敢搞的……政府牵头办的嘛。市政府省政府对这个都是支持的,所以我们一辈子的积蓄都放到这里……先找政府,能解决最好,我们相信政府能够处理好的,这个上访,他如果不还,我们也做得来,那肯定要上访的,他钱不还我们不上访?……中介有问题,不是政府有问题,要请求政府帮助我们解决这个事情……我们只知道是政府牵头,我们认为是政府的,后来我才知道中心是企业,钱打了之后才知道……我不管的,只要把

^① 《客户声明》是放款人对服务中心提供的获知借款人相关预警信息的声明;《中介声明》是中介机构对服务中心的承诺,即中介机构只从事借贷撮合,不进行担保,不承担借贷风险;中介机构的咨询服务和服务中心没有关系,服务中心不对中介机构的行为负责。

钱还给我就可以了。(访谈资料:20130807)

这段话是众多放款人寻求服务中心或政府解决问题时的典型话语,展现了其与服务中心或政府进行规范博弈的多种话语策略(向静林,2016)。第一,通过追溯合约达成的前提,放款人试图摆脱合约的束缚。放款人强调合约达成源于对服务中心的信任,服务中心又与政府密切关联,从而突出政府化解纠纷的责任。第二,通过模糊信息获知时间,放款人否认交易前知晓服务中心的企业性质,意在紧扣政府与借贷交易的关联。第三,通过表明有上访维权的可能,放款人试图促发政府的妥协。放款人既表达出对政府的请求,又影射出可能给政府带来的风险,以促使政府出面解决问题。总之,放款人是从合约之外来为自身违约行为寻找合法性理据,尤其当中介机构的行为存在瑕疵时,这种合法性声称具有较强的影响力。

3. 规则竞争:从规范博弈到利益博弈

在放款人违背事前约定后,就出现了风险自担和风险共担这两种竞争性的规则。政府部门、服务中心和中介机构会要求放款人自担风险,坚持以法律诉讼程序处理纠纷;而放款人会坚持要求中介机构、服务中心或政府部门共担风险,以政府动员程序解决纠纷。前者的合法性基础是法律原则,后者的合法性基础是社会规范。

规则竞争体现为放款人、中介及政府部门之间的博弈过程。通常,放款人会首先要求中介分担风险,被中介拒绝后,放款人会到服务中心、区金融办甚至市金融办、信访局等部门上访。由于服务中心是承接政府公共服务的非营利平台,因此没有实际的风险分担能力,博弈的关键在于政府的回应。调研发现,市区两级政府的回应在不同情景下有所不同,当政府不得不介入纠纷时,首先通常是考虑让中介来分担风险,中介拒绝后,政府才会考虑直接分担。因此在同一个服务中心,不同借贷纠纷解决过程中运行的风险分担规则有可能不同,存在资方自担、政府分担、中介分担等多种情形,风险分担规则呈现不确定状态。

四、风险自担还是风险共担?

那么,风险分担规则的变动机制是什么?笔者试图追溯服务中心

的整体发展过程,展现不同阶段的风险分担规则状态及其背后的影响机制。总体上,服务中心六年来的发展历程可以概括为三个阶段,即繁荣阶段、徘徊阶段和转型阶段。在此期间,成文规则一直是风险自担规则,但在不同阶段中,实际运行的风险分担规则存在差异。

(一) 繁荣阶段

2012年4月至2013年6月,是服务中心发展的繁荣阶段。这一阶段,市委主要领导非常重视中心工作,政府各个部门、法院、银行等大力支持,社会关注度高。当时服务中心内有9家中介,吸引了大量的借款人和放款人,成交量迅速增加,不少场外中介希望入驻。到2012年下半年,借贷风险开始出现。尽管市区两级金融办和服务中心始终强调风险自担规则,但风险真正发生时,风险自担规则却发生了变动。

1. 风险转化的出现

服务中心成立后6个月,第一批借贷合约到期,开始出现逾期违约,而且,借贷风险逐渐呈上升趋势。这些风险集中在两个中介机构(简称新兴贷和鼎盛贷)^①的业务中。以新兴贷为例,根据金融办的汇总信息,该中介机构撮合的借贷交易出现风险的规模如下。

新兴贷经济信息咨询有限公司……多次被客户投诉,主要因素为新兴贷撮合的业务借款人(到期)未还款的占到30%,导致风险解决不了,于2013年4月新兴贷向中心申请退出。新兴贷在经营期间总备案业务95笔(金额)4822万元,待结清业务64笔(金额)3097万元,其中已到期未处理26笔(金额)1322万元。(文件资料,2013)

鼎盛贷的情况与新兴贷相似。二者撮合的业务出现大量风险,主要原因是前期风险控制存在很多漏洞。逾期违约出现后,放款人要求中介承担责任。但中介坚持风险自担规则,主张通过法律途径解决问题。法律途径解决的成本高昂,放款人通过上访等方式要求服务中心或政府解决问题,其中有些放款人情绪激动而且持续上访,给政府带来了潜在政治风险。面对这些借贷纠纷,政府希望中介机构能够分担部分风险。

^① 遵循学术惯例,本文案例中的中介机构名称均进行了匿名化处理。

2. 中介机构的退出

政府向中介机构的风险转移能否成功,取决于中介对政府的资源依赖程度。总体来看,中介机构一般都依赖政府的资源,特别是服务中心赋予中介的合法性和市场地位;但是不同中介的依赖程度不同,需要在风险分担成本和资源依赖收益之间进行权衡。给定资源依赖程度,当风险规模增加时,接受政府风险转移的可能性会下降。

事实表明,新兴贷和鼎盛贷在自身业务存在明显漏洞的情况下也不愿接受政府的风险转移,二者始终坚持风险自担规则,并且宁愿从服务中心退出,这都使得政府的风险转移策略失败。下面是新兴贷的一位业务人员关于他们为何选择退出服务中心的一段表述。

新兴贷坚持法律路线,中心走的是内部沟通路线……出了问题之后怎么处理,中心将我们中介叫过去,看有没有欺诈行为。区金融办开协调会,说我们会协调的,但是一直没有动静。然后就打回来,让我们中介垫,我们老总就是因为这个决定退出的,我们凭什么垫钱?金融办让我们垫的,其实金融办就是为了维稳,怕这个事情闹起来了,让我们垫损失的全额。这个太不合理了,当场就火起来了,我们不可能垫的,有什么事情法院见……后来我们就退出来了。(访谈资料:20140804)

当然,新兴贷和鼎盛贷退出服务中心,既是中介的选择,也是政府的选择。因为这类中介机构不仅会给政府带来大量遗留问题,而且未来可能带来更多风险。两个中介退出后,大量未结清业务和风险留给了服务中心和政府,政府自身的风险分担能力就显得至关重要了。

3. 政府的科层动员

这一阶段,市委主要领导多次到服务中心召开专题协调会,市级相关部门负责人纷纷参会。市委书记要求研究如何活跃场内交易,并希望法院、银行、房管、车管、公证等部门积极配合风险处置。^①正是在市委书记的关注下,金融办的资源动员能力得到极大提高。^②

① 相关专题协调会的会议记录参见《Y市民间借贷登记服务工作指导组会议专报》。

② 2001年始,各地金融办先后成立。通常,金融办在政府系统的资源整合能力非常有限。但是在服务中心运行初期,由于市委领导高度重视,金融办却能协调各方解决问题。

源于政府较大的科层动员力度,在新兴贷等中介机构拒绝分担风险时,一些借贷纠纷得以通过法院快速程序进行化解。不过,并非所有借贷纠纷都能由政府来分担风险,大量纠纷还是由放款人自担风险。政府对于放款人的诉求采用什么样的回应策略,受到风险转化程度的影响。可见,在服务中心发展的第一阶段,风险自担规则并没有真正确定,风险自担与风险共担(政府分担)情况共存。

(二)徘徊阶段

2013年6月至2015年底,是服务中心发展中的徘徊阶段。这一阶段,市委主要领导调整,新任领导不太认可服务中心,政府各部门、法院、银行等的支持力度迅速减弱。场内中介有退有进,对服务中心持观望态度。同时借贷违约接踵而至,中介坚持风险自担,放款人经常上访。重重压力下,金融办和服务中心对是否转变运行模式犹豫不决。服务中心认为,中介是风险的重要来源,退出成本也很低,留给服务中心和政府的压力太大,因此亟需改变既有的风险自担规则。

1. 风险转化的频繁发生

新兴贷和鼎盛贷的遗留问题还未解决,其他中介撮合业务的逾期违约又陆续出现,多数放款人会要求服务中心或金融办解决问题。其中不少违约与中介的风险控制纰漏有关,但事后中介不愿承担责任,甚至建议放款人上访,将风险推向服务中心和金融办。这使政府强烈感受到风险转化的压力。服务中心一位负责人讲述了这种困境。

放款人是应该自担啊,这些都是没变,只是现在天天有人上访,我没办法去约束他们。而且中介有一种麻烦……中介的工作人员弄到什么程度你知道吗?……特别夸张的呢,还亲自带着客户到我这边来闹……那我不弄机制去约束他,那我不就死翘翘了吗。找我们闹,找了好几次呢,后来经理就跟他们拍桌子了,说你去告我们吧,你要是觉得我们有责任就去告……很多人想把钱追回来,追不回来就上访,就到我们这里来,经理就这么给他说了,他觉得不行就到金融办去了么。(访谈资料:20140812)

可见,中介机构存在的诸多问题是服务中心试图改变风险分担规则的重要原因。政府、服务中心与中介的关联性,会诱发持续的风险转

化,使得风险在三者之间不断游移,这是催生规则变动的关键要素。

2. 科层动员的力度减弱

催生风险分担规则变动的另一个重要因素,是市委领导更替和随之而来的政府系统内部的诸多变化。金融办的相关负责人介绍说:

新书记到服务中心来了一趟,看了一下就说了一句话,你们这个是过渡产物。当时金融办和经理他们一听就明白了,各个部门都想撤出去,连人行征信系统都差点退出去了……现在最大的问题,不是你说的,而是政府方面的重视问题。以前书记来开专题会就是四次……现在最高领导不看好你这个东西了,还有什么搞头,我们现在主要是忙股改。(访谈资料:20140728)

政府部门等的态度变化是科层动员机制的典型体现。领导注意力的改变,影响政府工作重点的转换,使得金融办对服务中心的关注度降低,也使得其他相关部门的配合力度大为减弱。这都影响着服务中心的公共资源基础,影响着政府自身分担风险的意愿和能力。

3. 中介机构的资源依赖

上述两方面说明了风险分担规则变动的促发因素,而规则之所以能变动,源于中介对服务中心的资源依赖。2013年9月,服务中心明确改变风险自担规则。一是要求中介上交保证金到服务中心;二是要求中介签订承诺书,主要承诺事前的风险控制和事后的风险分担。

业务风险控制及处置,保证按行业规则进行操作,如在操作中发生不良借贷,处理不当造成中心负面影响或造成出借人损失的,损失部分本公司愿承担10%作为补偿,该款原则上由本公司支付,若本公司支付不足时可凭收据到中心由基础保证金垫付,也可凭本承诺书授权中心代为支付,支付部分本公司在3个工作日内予以补充。保证金数额根据业务量及不良贷款额确定……违反规定的愿以保证金作违约金支付。(《承诺书》第六条,2013)

服务中心关于风险分担规则的态度变化,最初遭到了中介机构的反对。但在随后的博弈中,不同的中介机构做出了不同的选择。一个退出服务中心的中介业务人员有如下讲述。

之前中心将中介的单子卡了一段时间,10%的风险中介签了承诺书的,这个东西更坚定了我们走出去的决心……中介都反对10%的,但是中心把后台给停了,以前的信息都还在后台上啊。他们一定要交的啊,不交不行的啊,每个中介交40万放在中心,叫保证金……如果退出,要所有单子安全结束……我们交的话也能够留下来,我们不能接受这个10%的,我们觉得不合理,因为对我们业务量没有特别大的影响。(访谈资料:20140803)

尽管多数中介都不认可10%的风险分担规定,但因资源依赖不同,所以选择不同。上述资料中的这家中介是Y市本土机构,具有长期的市场基础和其他资源,故能退出;没有退出的中介,或是外地中介在Y市的分支机构,或是刚成立不久,受政府资源的影响相对较大。

这一阶段,服务中心虽然制定了风险共担规则,却极少执行,更多是将其作为对中介的约束。其微妙之处体现在:第一,服务中心只是与中介签订双边合约,没有将这一规则对借贷双方公开,以免诱发更多的风险转化;第二,风险发生后,服务中心极少执行赔偿,而是要求中介配合风险处置。服务中心相关负责人讲到,中介签订承诺书和上交保证金后,向服务中心和政府推诿风险的现象有所减少,通过促进借贷双方协商、疏通法院的熟人关系,甚至直接垫付本息等方式处理问题。总之,实际运行的风险分担规则与放款人启动风险转化的程度密切相关,放款人自担风险与中介分担风险的情形都存在。

(三) 转型阶段

2015年底至今,是服务中心发展中的转型阶段。这一阶段,Y市政府对服务中心的重视程度进一步降低,特别是到2017年,服务中心已经不再列为区金融办的年度考核任务,其他政府部门、银行等对服务中心的支持力度也进一步减弱。服务中心开始着力模式转型,即专注于Y市民间借贷的登记备案服务,逐渐清退服务中心场内的中介,只保留数量很少的几家,场内交易量几乎缩减为零。尽管这一阶段没有多少新增的借贷风险,但是存在着不少遗留的纠纷,放款人到服务中心和金融办上访的情况依然存在。金融办和服务中心通过动员法院等公共资源来加速化解纠纷的意愿和能力已大为降低。因此,服务中心要求中介必须配合放款人将借贷纠纷处理完成之后才能取回保证金。各

家中介的回应不同,有的中介选择配合处理,等到纠纷处理完成后再取回保证金;有的中介选择用保证金分担放款人的部分风险,但不再配合后续处置。下面是服务中心负责人的相关讲述。

我们这儿还有个网签业务……2015年的时候,最高(法)院出了一个司法解释,这类名为买房实为民间借贷的业务是(被)推翻的……我们这包括融速贷(中介名)啊做了很多这类业务,最后形成了违约潮……当时只有融速贷兜底,其他中介都不兜底……不兜底我们就说你中介出去……他中介入驻的时候有个几十万的保证金存在我们这里,后来我们告诉他……肯定要把你们的事情处置好,我才能够把保证金退还给你……他慢慢处置不愿意赔,那肯定客户(放款人)就有反应,我开了七八次协调会……有一家中介是这么说的,你(服务中心)干脆(把)我这个保证金平分给大家,反正这个事情我也不管了,你自己去处置,其他的(放款人)都同意,他们自己去处置,全部签字。不同意的话,他(中介)就是说料理后事,但我也不在服务中心待了……等你(中介)全部料理完了保证金还给你,这个你肯定得处置好,要不然他(放款人)也会过来的。(访谈资料:20180111)

可见,在服务中心的转型阶段,风险分担规则依然不确定。这一阶段风险分担规则的变动,主要受到风险转化机制和资源依赖机制的影响,科层动员机制能够发挥的作用已经微乎其微,因此很少出现政府分担风险的情形。具体而言,虽然服务中心前一阶段制定了保证金制度,但并未在放款人的压力下强行要求中介赔偿,而是以此来促使中介竭力参与风险处置;中介在保证金方面对服务中心的不同依赖,使得它们通过不同方式在不同程度上参与到放款人的风险分担之中。

五、结论与讨论

本文研究当代中国地方金融治理中普遍存在的风险分担规则不确定问题,即风险自担规则虽然事前得到地方政府、中介机构、投资方的一致认可,但是事后实际运行的规则常常在风险自担规则和风险自担

规则之间来回摆动,呈现出不确定的状态。已有研究难以恰切地解释这个问题,因此,本文尝试建构了一个“制度矛盾—双重博弈—角力机制”的分析框架,并用其解读 Y 市民间借贷服务中心发展过程中风险分担规则的变动。

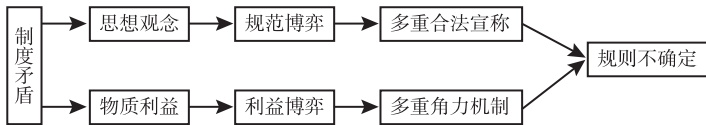


图3 规则不确定的根源与机制

如图3所示,研究表明,宏观层面的制度矛盾是微观层面规则不确定的结构性根源;制度矛盾通过思想观念和物质利益两个层面对微观行动者产生影响,赋予其具有冲突性的合法性理据和利益驱动力,诱发不同行动者之间的规范博弈和利益博弈,形成规则竞争的格局,与规范博弈相比,利益博弈对于规则竞争的结果具有决定性的影响;博弈过程中的多重合法性宣称和多重角力机制,在不同时空、领域和情境中的搭配组合,使得实际运行的规则呈现不确定状态。

对于当代中国的地方金融治理而言,宏观层面的制度矛盾主要体现在市场转型与法律缺失、技术治理与权威体制、契约原则与官民观念等三个维度;它们在风险分担问题上赋予投资者、地方政府、中介机构具有竞争性的利益驱动力和合法性理据,即事后投资者往往坚持风险共担规则,地方政府和中介机构则坚持风险自担规则,三方由此展开规则博弈;博弈过程中,多重合法性宣称(以法律原则为基础的合约合法性、以政府的市场角色为基础的规范合法性、以官民观念为基础的认知合法性)和多重角力机制(风险转化机制、资源依赖机制、科层动员机制),共同影响着风险分担规则的实际状态,带来风险自担规则和风险共担规则之间的摆动,使得我们能够观察到资方自担风险、政府分担风险、中介分担风险和三方共担风险等多种情形。

与金融学关于刚性兑付的研究不同,本文关于风险分担规则不确定的研究,体现了结构分析和机制分析相结合的社会学视角对复杂金融现象的解释潜力。以社会学视角来看,微观金融现象嵌入在宏观制度结构中,涉及市场、法律、政体、科层制以及社会观念等诸种制度之间

的复杂关系;定位和分析这些核心制度维度的关系模式及其对于行动者的作用机制,有助于我们更为深入地理解微观的金融现象。一方面,结构分析有助于我们超越一时一地的具体金融现象,观察结构衍生结果的多样性。本文表明,刚性兑付实质上是中介分担风险的极值状态,它只是风险分担规则不确定的一种表现形式,与之并存的还有政府分担等多种形式。另一方面,机制分析有助于我们理解具体金融现象的形成机理和发生条件。本文表明,刚性兑付现象通常在风险转化机制和资源依赖机制的作用较强、而科层动员机制作用较弱的情况下更有可能出现。

规则不确定现象较为普遍,可能涉及多个方面、不同层次的因素和机制,亟待从基础理论出发进行细致的分类讨论。比如,张静(2003)的研究与本文都关注规则不确定现象,但聚焦的却是不同类型。张文中,土地使用规则的不确定是在当事各方事前没有形成共识的前提下出现的;而在本文中,风险分担规则的不确定则是当事各方事前已经订立正式合约的背景下产生的。正因为此,二者着重揭示的结构原因不同。张文强调宏观层面政治与法律未经分化的制度结构;本文则强调宏观层面诸种制度存在矛盾的制度结构。可见,只有厘清规则不确定现象的不同类型,辨别前提条件,并分别梳理其宏观根源和微观机制,我们才能更为全面和深入地解答规则何以不能确定的问题。

参考文献:

- 宾默尔,肯,2003,《博弈论与社会契约——公平博弈》,王小卫、钱勇译,上海:上海财经大学出版社。
- 曹正汉,2008,《产权的社会建构逻辑——从博弈论的观点评中国社会学家的产权研究》,《社会学研究》第1期。
- ,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。
- ,2014,《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。
- 陈家建,张琼文,2015,《政策执行波动与基层治理问题》,《社会学研究》第3期。
- 陈蓉,2008,《论我国民间金融管制的重构》,西南政法大学博士学位论文。
- 戴维斯,兰斯·E、道格拉斯·C. 诺思,2014,《制度变迁的理论:概念与原因》,罗纳德·H. 科斯等著《财产权利与制度变迁——产权学派和新制度学派译文集》,刘守英等译,上海:格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社。
- 何艳玲、汪广龙,2012,《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。

- 黄震,2012,《P2P 网贷行业的发展现状与未来趋势》,《经济导刊》第 Z3 期。
- ,2018,《地方金融监管的法理问题》,《中国金融》第 3 期。
- 李将军、范文祥,2014,《金融理财产品“刚性兑付”困局的成因及其化解》,《现代经济探讨》第 11 期。
- 练宏,2015,《注意力分配——基于跨学科视角的理论述评》,《社会学研究》第 4 期。
- 林毅夫,2014,《关于制度变迁的经济学理论:诱致性变迁与强制性变迁》,罗纳德·H. 科斯等著《财产权利与制度变迁——产权学派和新制度学派译文集》,刘守英等译,上海:格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社。
- 刘世定,2011,《经济社会学》,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。
- 马奇,詹姆斯·马丁·舒尔茨、周雪光,2005,《规则的动态演变——成文组织规则的变化》,上海:世纪出版集团、上海人民出版社。
- 聂新伟,2017,《刚性兑付、债务展期与债务违约——兼论市场与政府在信贷资源配置中的作用》,《财经问题研究》第 1 期。
- 诺思,道格拉斯·C.,2008,《制度、制度变迁与经济绩效》,杭行译,上海:格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社。
- 青木昌彦,2001,《比较制度分析》,周黎安译,上海:远东出版社。
- 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。
- 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、崔之元、王拴正、高新军、何增科、杨雪科,1998,《从压力型体制向民主合作体制的转变:县乡两级政治体制改革》,北京:中央编译出版社。
- 斯科特, W·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。
- 王汉生、刘世定、孙立平,1997,《作为制度运作和制度变迁方式的变通》,《中国社会科学季刊(香港)》第 21 期。
- 吴晓灵,2014,《打破刚性兑付让资金流向实体》,《金融博览》第 7 期。
- 向静林,2016,《市场纠纷与政府介入——一个风险转化的解释框架》,《社会学研究》第 4 期。
- ,2017,《市场治理的制度逻辑——基于风险转化的理论视角》,《社会学评论》第 3 期。
- 张浩,2014,《规则竞争:乡土社会转型中的纠纷解决与法律实践》,北京:中国社会科学出版社。
- 张静,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。
- 张翔,2010,《以政府信用为信号——改革后温州地区民营存款类金融机构的信息机制》,《社会学研究》第 6 期。
- 中国人民银行金融稳定分析小组,2014,《中国金融稳定报告(2014)》,北京:中国金融出版社。
- 周黎安,2008,《转型中的地方政府》,上海:格致出版社、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。

- , 2011, 《权威体制与有效治理: 当代中国国家治理的制度逻辑》, 《开放时代》第 10 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。
- 邹晓梅, 2014, 《刚性兑付不应持续》, 《中国金融》第 8 期。
- Cetina, Karin Knorr & Alex Preda (eds.) 2012, *The Oxford Handbook of the Sociology of Finance*. Oxford: Oxford University Press.
- Dixit, Avinash 2004, *Lawlessness and Economics: Alternative Modes of Governance*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- 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.
- Lounsbury, Michael 2007, “A Tale of Two Cities: Competing Logics and Practice Variation in the Professionalizing of Mutual Funds.” *The Academy of Management Journal* 50.
- O'Brien, Kevin J. & Lianjiang Li 1999, “Selective Policy Implementation in Rural China.” *Comparative Politics* 31.
- Pfeffer, Jeffrey & Gerald Salancik 1978, *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper and Row.
- Powell, Walter W. & Paul J. DiMaggio (eds.) 1991, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Schelling, Thomas C. 1960, *The Strategy of Conflict*. Cambridge: Harvard University Press.
- Seo, Myeong-Gu & W. E. Douglas Creed 2002, “Institutional Contradictions, Praxis, and Institutional Change: A Dialectical Perspective.” *The Academy of Management Review* 27.
- Sugden, Robert 1989, “Spontaneous Order.” *The Journal of Economic Perspectives* 3.
- Thornton, Patricia H. & William Ocasio 2008, “Institutional Logics.” In Royston Greenwood, Christine Oliver, Roy Suddaby & Kerstin Sahlin-Andersson (eds.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. London: Sage.

作者单位: 中国社会科学院社会学研究所(向静林)
北京大学社会学系、
北京大学中国社会与发展研究中心(邱泽奇)
浙江大学公共管理学院、
浙江大学民生保障与公共治理研究中心(张翔)

责任编辑: 张志敏