

# 农信机构的治理嵌入与乡村振兴：象山案例<sup>\*</sup>

王东宾 李波

乡村治理是国家治理体系与治理能力现代化的重要组成，“一核多元”和“多元共治”是当前乡村治理新格局的两个基本特征。历经股份制商业化改革的农信金融，正展现出主动融入乡村治理、成为治理主体力量的实践努力。本文以象山农信联社为案例，通过“体系性适配”与“结构性嵌入”为分析框架，研究农信金融通过党建引领推动的治理嵌入，如何适应于“一核多元”的乡村治理新格局，并成为治理优化的内生性力量。象山案例展现出农信金融在乡村全面振兴新时代逐步进行金融社会化的实践动向：一方面，提升金融服务能力与水平；另一方面，深度参与乡村治理，成为一支成建制、体系化的治理新主体力量。

## 一、问题的提出

新时代的乡村治理主要基于“一核多元”的治理制度，形成多主体共同参与的新格局，促进自治、法治、德治融合，实现共建、共治、共享机制，<sup>①</sup>多元主体主要以基层政府、村“两委”、乡村精英和普通村民等为代表，因之构建的多元主体协同治理，成为乡村振兴战略背景下乡村多元主体协同共治的基本路径。<sup>②</sup>总体来看，不少地方的乡村治理创新都是围绕着治理参与主体力量的拓展扩充而展开的治理体系与治理能力创新，例如，社会组织、农业企业、新型职业农民、技术专家等多元主体力量如何有效进入乡村治理体系的路径与机制。

农信金融机构作为农村金融领域的一支重要力量，在2003年以来的股份制、商业化为主导的改革进程中，“改制不改姓”、坚守“三农”初心一直是各界关注的焦点问题。自党的十九大提出乡村振兴战略以来，农信金融的战略定位由“农村金融主力军”向“乡村振兴主办银行”转化提升，综合性、体系性、系统性的特征更加明显。其中，参与乡村治理、成为乡村治理体系的主体力量是这种转化提升的重要特征。

农信金融的治理参与也得到了学术界的关注和研究，主要聚焦在两个方面。第一个方面是依托“三信”（信用户、信用村、信用乡）工程的信用发掘。如何充分挖掘农村信贷市场中农户的局部信用信息，实现农户的地缘、亲缘信用向契约信用转变，是实现农村金融普惠的关键之一。<sup>③</sup>农村信用体系从建设目标、制度基础与制度保障等方面，推动乡村治理现代化与农村信用

<sup>\*</sup> 本文是复旦大学义乌研究院项目“政道与地方治理：中国民主理念与地方实践探索”（项目编号：20-1-59）的阶段性成果。除特别说明的情况外，本文所有数据均来自调研成果，由象山农村信用合作联社提供。

<sup>①</sup> 刘新庚、聂建晖：《新时代如何打造乡村治理新格局》，《人民论坛》2020年第1期。

<sup>②</sup> 杜智民、康芳：《乡村多元主体协同共治的路径构建》，《西北农林科技大学学报》（社会科学版）2021年第4期。

<sup>③</sup> 顾庆康、池建华：《乡村治理、信息技术如何促进农户金融契约信用发育？——以浙江桐乡“三治信农贷”为例》，《农村经济》2020年第12期。

体系建设的逻辑演进，治理体系哺育信用体系则能为乡村组织获得更多外部资源，两者共生共存。<sup>①</sup>因此，探索乡村治理体系和农村信用体系的合作机制，用好用活信用体系，是实现普惠金融广泛覆盖的有力举措。<sup>②</sup>例如，江西省鹰潭市积极探索在基层乡村治理与金融业务发展两者之间找到最大公约数，将“乡村自治”融入农村信用体系建设的“征、评、用、控”各个环节。<sup>③</sup>第二个方面，农信金融服务与乡村治理之间的良性互动关系，形成正反馈机制：一方面，金融服务的创新与渗透有助于构建“三治”结合的乡村治理体系；另一方面，良好的乡村治理体系促使形成更加高效的农村金融服务体系。<sup>④</sup>

在新时代乡村全面振兴背景下，农信金融与乡村治理的良性互动出现新趋势与新课题。其中，数字化是关键性的技术条件变化，并为数字普惠金融深化提供技术条件。因此，如何将具有包容性特征的数字普惠金融嵌入乡村治理体系是当前乡村治理现代化的一个新命题，包括制度嵌入、行动嵌入、认知嵌入，<sup>⑤</sup>以及金融数字化发展驱动乡村高效治理等问题，<sup>⑥</sup>从而进一步推动普惠金融与基层治理的良性互动。<sup>⑦</sup>实践中，各省农信联社也提出普惠金融与基层治理融合的实践命题。例如，浙江省农商联社银行（原省联社）提出，作为最接地气、最具活力的地方金融机构，发展以人为核心的全方位普惠金融，是城乡社区治理的重要力量，也将在发展农村数字普惠金融、实施数字乡村建设工程、推进乡村治理体系和治理能力现代化中发挥着金融主力军的作用。<sup>⑧</sup>进而，通过数字化转型驱动改革，浙江农信体系进一步强化了核心竞争力和超历史性增长，根源即在于将金融服务主动融入城乡治理体系，一方面主动强化金融的社会属性，另一方面可以获取基层治理效能提升的外部性，实现自身的发展壮大。<sup>⑨</sup>

综合来看，学术界对于农信金融的治理嵌入均有所关注。“嵌入”（embeddedness）概念最早由人类学学者卡尔·波兰尼（Karl Polanyi）于1944年提出，主要指的是经济体系与社会制度、文化、结构的嵌入关系。<sup>⑩</sup>美国社会学家马克·格兰诺维特（Mark Granovetter）在其《经济行动与社会结构：嵌入性问题》一文中，进一步通过社会网络分析打开嵌入过程和嵌入机制的研究方法问题。<sup>⑪</sup>本文主要从这一理论视角入手展开研究和分析。

中国乡村社会现代化要解决的痛点和难点问题在于，要如何处理村庄内生秩序与外生秩序的融合治理，才能使农信金融作为主体性力量发挥的作用和空间更大。持续关注与回应这些乡

① 刘念：《乡村治理现代化背景下农村信用体系建设：价值意蕴、现实困境和优化向度》，《中共南宁市委党校学报》2020年第6期。

② 刘鹏林、朱俊丰：《乡村治理与农村信用体系建设》，《现代金融导刊》2022年第3期。

③ 徐文平：《乡村振兴战略下农村信用体系建设的实践与思考——以江西省鹰潭市为例》，《信用体系建设》2020年第3期。

④ 管雪洋：《商业银行服务乡村治理数字化的实践与思考》，《农银学刊》2021年第2期。

⑤ 陈熹、张立刚：《激发内生秩序：数字普惠金融嵌入乡村治理的路径优化》，《江西社会科学》2021年第10期。

⑥ 韦金洪、张中秋、陈菲：《农村金融创新发展赋能乡村振兴研究》，《中国国情国力》2022年第2期。

⑦ 夏越：《让普惠金融与基层社区治理相得益彰》，《中国农村金融》2020年第10期。

⑧ 王小龙：《发展全方位普惠金融全面推进乡村振兴》，《中国银行业》2021年第5期。

⑨ 张万才、胡姚雨：《赋能社区治理培育本土金融核心竞争力》，《中国农村金融》2021年第2期。

⑩ 参见[英]波兰尼：《大转型：我们时代的政治与经济起源》，冯钢、刘阳译，浙江人民出版社2007年版。

⑪ Mark Granovetter, “Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness”, *American Journal of Sociology*, 1985, Vol.91, No.3, pp.481-510.

村治理实践领域的新现象、新问题，需要针对乡村治理、发展与农信金融的良性互动机制有更细致的阐发与解释，进而形成对于乡村振兴治理有效的理论与实践认识。

本文选取浙江农商联合银行 82 家行社成员之一——浙江象山农村信用合作联社（下文简称“象山农信联社”）作为案例研究对象，也是截至目前唯一一家还未改制为农村商业银行的基层机构，以此管窥乡村振兴时代农信金融嵌入乡村治理的路径、机制及效果。该案例的基础条件有以下两点。第一，“双第一”的基础市场地位。存款方面：2021 年年末，各项存款余额 207.33 亿元，比年初增加 20.10 亿元，增幅 10.74%，余额和增量分别占全县总量的四分之一以上和近一半之多，连续 30 年位居全县第一。贷款方面：各项贷款余额 155.51 亿元，比年初增加 19.03 亿元，增幅 13.95%，总量保持全县第一，其中涉农与小微企业贷款余额 135.36 亿元，比年初增加 21.09 亿元，支农支小贡献度稳居全县第一。第二，广泛认同的基础客户认知。根据粗略估算，象山农信联社已经形成了广泛的市场认知度，具体而言：目前象山每 10 位居民，就有 8 位选择象山农信的服务；每 3 户家庭，就有 1 户与象山农信授信签约；每 16 家企业，就有 1 家是象山农信的顾客。因而，作为案例研究对象，具有一定的典型性、代表性。

从象山农信联社案例出发，农信金融的治理嵌入问题展开为四个层面：第一，新阶段农信机构的新定位、新战略，这是农信金融作为乡村治理力量、融入治理体系、激活内生秩序的内在动力；第二，农信金融机构参与乡村治理的主要领域与方式，涵盖金融、政务、社会综合治理等各方面，从这些领域可以看出农信金融参与乡村治理的深度与广度；第三，农信金融“嵌入”乡村治理的制度路径与机制构建，包括由传统“三信工程”升级到农村体系建设、数字化转型、普惠金融深化等，核心在于由“党建+”引领激活的多元化接口；第四，农信金融作为乡村治理力量的比较优势，包括两级法人、五级网络的体系性适配，人员与网点优势等，这些都表明农信金融经过商业化改革，以深度参与乡村治理为抓手，再度回归与融入乡村内生秩序，成为乡村治理体系与治理能力的组成部分，并将在新时代为乡村治理现代化提供金融力量。

## 二、农信治理嵌入的结构、维度与类型

综观 21 世纪初以来的农信改革里层，“嵌入”理论为分析和研究农信金融与乡村治理互动关系提供了一种合宜的视角。

第一，存在一种“脱嵌-参与-回嵌”的转变历程。2003 年以来的新一轮农信改革，产权制度与内部治理是重点，核心是由合作制转向股份制的商业化改革。这样一来，去合作制的改革从产权层面使得农信金融与农村社区及农民股东产生脱离倾向，形成“脱嵌”，在某些地区产生“洗脚上岸”等问题，对农信与“三农”的紧密联系产生一定冲击。在监管与政策的外部驱动及市场竞争的内部驱动力下，尤其随着农村经济的勃兴，农信金融借助“三信”工程等开始寻求参与乡村治理的路径与方式。乡村振兴战略提出以来，农信金融与乡村治理的结合度明显提升，参与的广度、深度大为提升，从金融服务向政务服务、社会综合治理等领域延伸，进而形成“回嵌”趋势。

第二，“嵌入”结构特征需要从农信体系与乡村振兴体系两个维度双向审视。由此，分析农信的治理嵌入，既要超越单纯的普惠金融嵌入视角，也要超越县域法人机构视角，建立起更综

合、更宏观的视角与框架。解决前一个问题，要从新型乡村治理体系的“一核多元”结构入手，尤其注意“一核”与“多元”的结构关联，进而厘清农信金融与之的结构性嵌入。实际上这要求超越农信的纯金融视角，更加注重其社会属性和金融社会化趋势。解决后一个问题，则需要从省联社与县域法人之间的体系性关联入手，分析农信体系与乡村振兴体系的结构性关联，两者之间的体系性适配既是农信治理嵌入的比较优势所在，也是农信作为乡村振兴主办银行的比较优势所在。

基于上述分析与考虑，“体系性适配”与“结构性嵌入”作为本文分析象山农信案例的核心概念，也是本文研究的主要创新点。

### （一）体系性适配

体系性适配指的是农信改革生产的服务体系与乡村振兴的组织体系形成的适配关系。

#### 1. 省县两级法人架构

浙江农商银行于2022年上半年改组完成，成为全国省联社改革落地“第一单”。其改革的核心特征是保持县域法人主体地位不变，形成省县两级法人架构。省级、县级两级法人的改革联动，强化了农信金融的五级服务网络体系，即省、市、县、乡、村五级网络，从而重塑新农信治理体系的核心架构。<sup>①</sup> 五级网络与乡村振兴工作的“五级书记一起抓”体制形成体系性适配，地方金融主力军、乡村振兴主办银行、全方位普惠金融、共同富裕金融标兵等战略定位经由五级网络一以贯之到乡村振兴的县域与微观领域。

就地方情境而言，支持全面推进乡村振兴的能力和水平是其农信治理体系与治理能力现代化的集中体现。在这种体系架构中，县域农信法人机构成为承上启下的重要转换中枢，无疑为乡村治理增添十分明显的比较优势。

#### 2. 县域法人基础力量

县域层面，农信机构具有显著的人员与网络优势。象山农信联社现有在岗员工611人，支农联络员490名，为全县网点最多、覆盖最广、服务能力最强的金融机构。可以说，农信金融是地方金融领域中人多面广、体系最健全的一支金融力量，其融入乡村治理体系的影响和效应非常深远，对于乡村治理体系与治理能力将发挥至关重要的作用。

### （二）结构性嵌入及其类型

农信金融对乡村治理的参与和深化程度由浅入深，形成从形式化到实质性参与再到嵌入或回嵌机制的谱系。嵌入机制的核心在于农信金融依托金融服务为助推力量，持续回应乡村治理的结构需求，参与深化产生结构性嵌入。具体而言，就是对应于乡村治理“一核多元”与“多元共治”的结构特征，农信金融超越单纯的金融服务，而是从党建引领（“一核”）入手，作为主体性力量嵌入乡村治理各个维度，与其他主体协作协同，建立共建、共享、共治的乡村治理新格局。在“一核”引领下，农信金融的治理参与更加多元化、多维度，由金融参与向服务参与、组织参与等形式深化延伸，产生农信金融对于乡村治理的结构性嵌入，农信金融一定程度上回归乡村治理的内生力量地位。其中，“党建+”是具体嵌入形式的引领性机制（见图1）。

<sup>①</sup> 王东宾：《省联社改革“浙江方案”的启示》，《中国农村金融》2022年第11期。

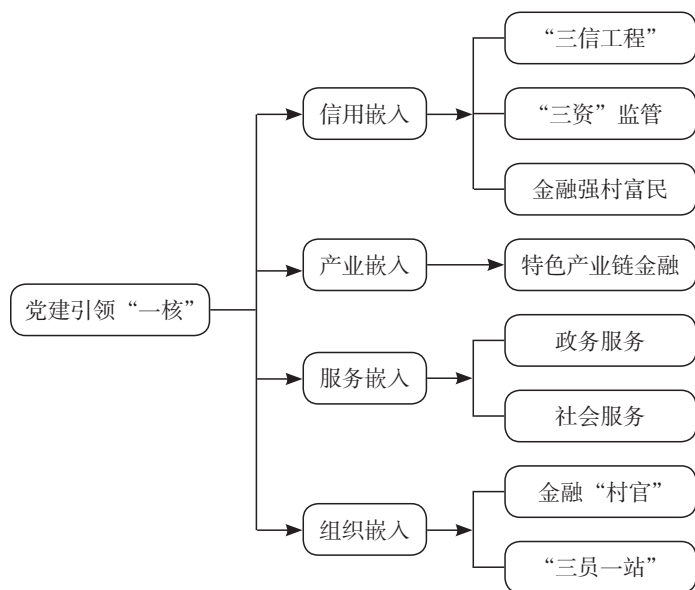


图 1 农信治理嵌入的结构、维度与类型

建立“一核多元”的乡村治理制度是新时代我国乡村治理的重要创新。象山农信联社即是以“党建+金融”为抓手，深度融入社区治理，赋能基层党组织，从而不断将基层党组织的组织优势和农信机构的金融服务优势有机结合起来，形成结构性嵌入，其做法包括：第一，通过党建联盟，联合县级机构与乡镇村，打造“党建联抓、业务联合、活动联办、难题联解、形象联树、发展联促”的“六联”共同体纵横结合深入乡村；第二，开展“党建引领·业务营销”“党建引领·夯实基础”“党建引领·普惠走访”等活动，持续深化服务模式；第三，深入参与“清廉村居”建设，在规范村级组织党务、村务、财务行为等方面提供金融保障；等等。通过“党建+”，象山农信参与到基层组织建设，同步丰富与完善其金融服务网点、网络与体系，达到强基固本、末端发力的效果。

以下分别介绍结构性嵌入的具体类型。

### 1. 信用嵌入

信用是现代经济的核心，是农信金融嵌入乡村治理的源动力。象山通过十年努力，实现信用体系建设“三级跳”：从初始的以“三信”为主体的信用象山 1.0 版到以普惠金融为主体的信用象山 2.0 版，再到以乡村振兴为主体的信用象山 3.0 版。象山还实现了“两个全覆盖”，即信息采集全覆盖与信息入库全覆盖，完成农户信用信息采集更新核对入库 14 万户，基本实现金融有效农户 100% 全覆盖。截至 2020 年 12 月 31 日，全县评定信用户 10 万户（不含准信用户数）、信用村 432 个、信用乡镇 13 个，分别占比 90%、88% 和 80%，其中获省级信用乡镇 2 个、信用村 5 个。

象山联社的信用嵌入机制存在两个重要的结合。第一，与村民自治制度创新相结合，以德治与信用协同嵌入农村“三治”（法治、自治、德治）。“村民说事”制度发端于象山西周镇，历经 10 年探索，形成了以党组织为核心引领、以“共商共信、共建共享”为原则，贯穿“说、议、办、评”（“有事敞开说，遇事多商议，有事马上办，好坏大家评”）四大环节，集民意疏导、科学决策、合力干事和效果评估为一体的现代农村基层治理机制。象山农信联社借力这一

治理新机制，与普惠金融深化拓展相结合，将村规民约遵守情况纳入诚信考评指数，让群众在说事中充分感受到道德力量，增强激励惩戒机制的刚性约束，增强德治功能。同时，将信用体系建设中的信用评定和审查与公益事业、治安管理等相结合，违反者实行扣分或取消信用用户的评定资格，信用等级评定成了象山百姓眼中的“道德达标考试”，诚信与信用成为社会共识，成为乡村秩序软治理与硬治理有机融合的机制，农信金融在其中发挥着关键性的金融纽带作用。第二，农村“三资”监管平台是信用嵌入的创新抓手。全县18个乡镇（街道）共341个村社经济组织上线“三资”管理系统基本实现上线全覆盖，基本实现了村集体资产资源的数字化监管，带动农村基础治理质效提升。象山由此创成全国农村集体“三资”管理示范县，是治理机制创新成效的一项标志性成果。

村级“三资”治理效能提升带来信用优化与提升。对于村级财务与债务监管管理，在规范化的同时，对于存量债务予以扶持，进行结构优化与成本压降。推广“政府+村”金融帮扶新模式，通过金融利率置换民间利率，为经济薄弱村“减负”，进一步优化农村集体经济的“三资”管理服务。2021年，象山农信联社为114家村级集体发放贷款2.16亿元。全年百元贷款收息率为5.72%，比年初下降39个基点（BP），实现让利于村，并有效帮助消除集体经济薄弱村。

此外，与地方政府共同实施“金融强村”计划，深入推进村级集体经济发展三年行动计划。按照镇村联建共赢模式，配套开展金融支持“强村综合体”发展计划，助推全县50%行政村集体经济收入达到100万元以上。全县150个村获村民集团授信47亿元，已为6个乡镇的“经济薄弱村”村级贷款授信2.9亿元，发放贷款8000余万元。

## 2. 产业嵌入

以产业金融服务为导向，推动生产性金融服务。象山农信联社与相关政府部门、科研机构联合成立特色产业链金融研究实验室，针对地方特色产业〔如柑橘（红美人）、大白鹅、黄鱼、梭子蟹等〕展开针对性深入研究，从客户、渠道、场景等方面进行产品研发，与县农业农村局联合印发推进柑橘和白鹅全产业链发展方案，对柑橘、白鹅产业链提供分别不少于2亿元和1亿元的金融资金。

## 3. 服务嵌入

政务服务成为农信金融嵌入乡村治理的新途径。象山农信联社聚焦政务服务领域，以最多跑一次改革为抓手，发展“一次不跑”银政合作场景，依托乡、村两级网点打造综合性政务服务体系，包括：政务合作范围从最简单的登记、咨询扩大到387项政务服务全面综合办理，服务范围充分涵盖了全域乡村；营业网点升级打造为“政务服务+金融”综合体，涵盖“办事创业、智慧政务、普惠金融、政策服务”四大服务体系，打造“离老百姓最近的政务服务窗口”，群众和企业在窗口就可以办理21个部门、121项高频政务服务事项；逐步布设“宁波办事”自助终端机，实现268项高频民生事项自助办理；专门培训一支专业政务服务队伍进行业务辅导辅助。

政务服务又与社会治理相结合，形成治理与服务的协同。象山是全国渔业重点县，拥有全国六大中心渔港之一的石浦渔港，辖内有大功率钢质渔轮3000余艘，在渔港辐射区域石浦等乡镇近15万人口中，有80%以上从事海洋捕捞、水产品加工及相关产业。渔业是象山乡村振兴的重要产业支撑，其中渔船管理更是产业结构转型、安全生产领域的重点。象山农信联社通

过渔业普惠金融等途径，同步跟进政府相关工作，参与渔船治理领域。

第一，打造针对渔业、渔船的个性化政务服务和信贷服务通道。具体包括：对内而言，强化信贷服务，简化办理手续，缩短渔民办贷路径；对外而言，主动对接政府相关部门，争取在当地设立渔船抵押登记服务点，减少渔民往返跑宁波海事局的时间。

第二，配合渔船整治，助力安全生产、产能调整与转型升级。聚焦农村渔业整治重点，致力编织“安全生产网”。结合“一打三整治”工作推进，对于那些老旧渔船、高危渔船进行重点整治、拆解。配合全县千名干部访渔村活动，并支持地方政府拆解渔船，补贴渔民，象山农信联社专门为地方政府提供了配套的信贷资金，发放贷款3000万元。同时，将违反渔业生产领域管理规定的行为列入个人信用档案，突出对失信主体在信贷额度、贷款利率上的联合奖惩效应。比如，对辖内涉及渔船金融联合惩戒黑名单、灰名单的8名上榜渔民，象山农信联社采取了贷款收回退出、暂停借款合同、上浮贷款利率及限制信贷准入、贷款监控等强制措施，涉及贷款金额670多万元。

第三，打通渔业调整与社会保障的金融通道。针对那些离船上岸、失渔失土的渔民，象山农信联社推出了“养老贷”，解决了这部分渔民的后顾之忧，为渔业产能转型升级提供金融资源支持。

#### 4. 组织嵌入

以组织嵌入为抓手，农信金融与乡村振兴更加全面地深度融合：一方面，以“金融指导员”“金融‘村官’”等方式，让党员干部、片区客户经理或优秀的柜员能够进村入户，密切联系当地社区与群众；另一方面，加强丰收驿站、村级金融服务站建设，将乡村精英纳入服务网点体系，以重构农信机构与农民“血浓于水”的紧密联系。通过体系末端建设，解决乡村治理“人”的问题，从而真正实现“你中有我，我中有你”，从而深度融入乡村治理体系（见表1）。

表1 网格化管理的方式与职能

方式	职能
金融助理	常态化驻村，助力乡村治理、乡村建设、乡村发展
“党建+金融”：金融特派员、金融联络员、两新“红管家”等	创新红色金融产品服务，深度融入基层治理和“整体智治”
党建共建（产业链、供应链的党建联盟建设）	与县委组织部、县两新工委联合发文推动象山农信联社与农村、企业党组织建立党建联盟，服务于乡村振兴；通过“党建+乡村振兴”模式，与地方乡镇开展结对共建，借助金融力量为乡镇党建联盟的美丽乡村建设、产业发展、党员创业等项目提供精准服务；与县民宿经济促进会签订“党建引领、民宿提升”战略合作协议，支持精品民宿产业发展；激发“党建+金融”创新活力，大力推动“产业链+党建联盟”“行业+党建联盟”“园区+党建联盟”建设
“三员一站”金融服务体系	共富金融指导员：派驻乡镇（街道）等政府部门； 共富金融服务员：主要负责加强银村联系，派驻行政村（社区）等； 共富金融联络员：主要负责共享银农信息，协助共富金融服务员共同做好农村信息收集、资源掌握以及农村普惠金融推进等工作； 丰收驿站：在行政村（社区）等固定场所，通过配备相应金融服务设施和人员，提供便捷高效的基础金融服务和综合民生服务，打造“家门口的银行”，包括丰收驿站、金融便民服务点、银行卡助农服务点等

### 三、农信治理嵌入的正反馈机制

农信金融从治理参与转变到治理嵌入，除政策扶持、上级推动、监管要求、政府引导等外部因素外，内生动力发挥着决定性作用。而产生内生动力的关键因素是在农信金融与乡村治理之间形成的良性互动关系，产生的正外部性可以为双方所吸收，从而形成两者之间持续的正反馈机制（见图2）。之所以近些年来农信体系的治理嵌入能够更好地产生正外部性并形成持续正反馈机制，得益于数字化转型改革这一关键型技术条件（见图3）。

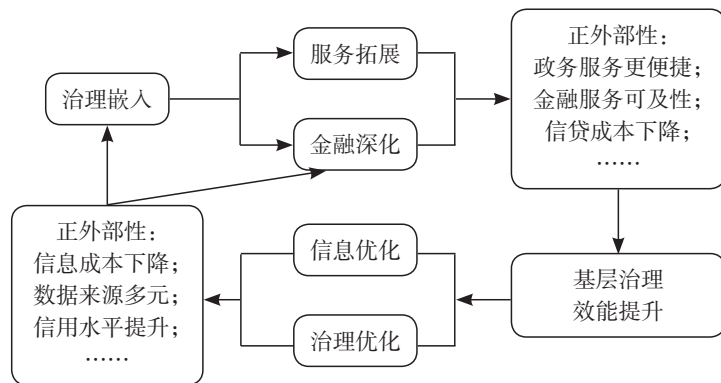


图2 农信金融与乡村治理的良性互动与正反馈机制

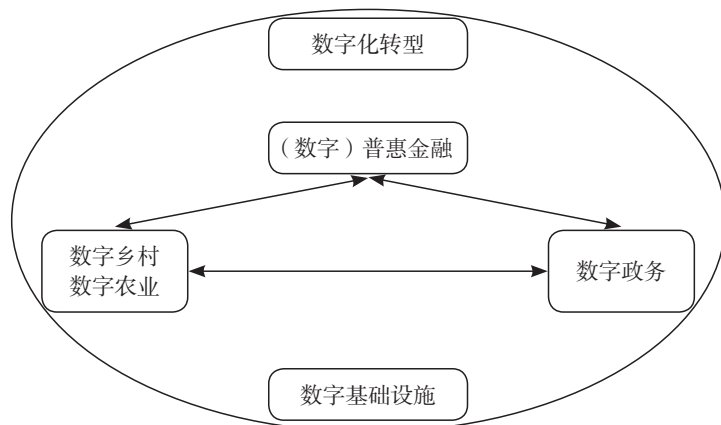


图3 技术条件：数字化转型

#### （一）正外部性与正反馈机制

农信金融与乡村治理间的正反馈机制，主要体现在两者的正外部性上。

##### 1. 农信金融的正外部性

通过多样化治理嵌入方式，农信金融在服务拓展和普惠金融深化方面提供正外部性。在服务拓展方面，由基础金融服务向政务服务、社会治理服务、居民生活服务等领域拓展，让农村居民的政务服务更加便捷便利，使得“最多跑一次”政务服务能够惠及城乡，助推城乡公共服务均等化改革。象山农信联社结合渔业渔村特点，通过政务服务拓展，减少渔民往返宁波的手续处理程序，并参与渔船安全生产与渔船减量转型等社会治理和产业转型调整工作，为社会提供了大量正外部性。丰收驿站则除了金融服务外，还有快递、农特产品展销等民生生活服务。在普惠金融深化方面，通过治理嵌入，金融服务可及性大幅提升，信贷成本下降，从而促进普



惠金融在农村地区的深化发展。

此外，农村地区老龄化程度相对更深，金融知识更加匮乏，近年来非法集资案件也相对高发，风险防控能力相对薄弱。农信金融依托其服务网络与体系，参与农村金融治理，促进农村地区金融稳定与安全，也是农信金融为农村地区提供的重要外部性（见表2）。

表2 象山农信联社参与的农村金融风险防控工作

形式	职能
金融“甬助老·百千万”行动	建立金融“甬助老”首席顾问制，建立专项行动工作小组；防范养老领域非法集资案件风险
推进“双百双千”“防范非法集资宣传”等活动	打造东门渔岛、茅洋、田洋湖村三个金融知识宣传基地，优化乡村数字化与金融化教育普及体系
探索建立农村金融风险预警监测机制	与地方金融办等合作，合理利用媒体进行多种金融知识的宣传与教育，提高农村居民风险防范意识，建立农村地区风险防控网络体系

农信金融的治理嵌入外部性，由乡村治理体系所吸收，进而促进基层治理效能提升。

## 2. 基层治理效能的正外部性

乡村治理效能提升同样提供了诸多正外部性，并为农信金融所吸收。一是信息成本下降。农信金融嵌入乡村治理的过程，也是获得软信息、解决信息不对称等问题的过程，进而使信息成本下降。信息成本的下降，推动“三信”工程不断升级拓展，促进农村建立社会信用体系的建设与完善。二是信息来源更加多元化、多样化。通过治理嵌入，农信金融不仅可以获得更多乡村治理软信息，还可以通过政务合作获取多元化信息与数据来源，从而基于社会大数据来综合评估信用水平与风险。三是治理优化形成更加有效的激励相容机制，让“德者有得”和“失信者有失”并举，推动乡村信用水平的大幅提升，这带来农信普惠金融发展信用风险的降低。

农信金融通过治理嵌入，可以更有效地吸收正外部性，转化为经营业绩与竞争优势，从而进一步推动金融深化与服务拓展，形成正反馈机制，建立持续嵌入与深度融合的良性互动关系。

### （二）动力机制：金融社会化

农信金融与乡村治理之间的良性互动既可以产生大量正外部性，又因治理嵌入使两者可以充分吸收正外部性，形成正反馈机制。对农信金融而言，治理嵌入需要有大量的成本性投入，并且往往是长期战略性效果，因而不再仅仅是一种商业化动机与行为，而具有更强的社会化属性，是一种金融社会化。稳定农信体系的金融社会化趋向，才能构建农信治理嵌入的持续动力机制。

#### 1. 金融社会化的外部推动力

来自省联社、监管部门、政府的外部政策为农信金融社会化提供了外部推动力。第一，省县两级法人架构、五级体系的适配性，为县域法人机构的金融社会化做法提供了体系性支持。省联社提出的地方金融主力军、乡村振兴主办银行等战略新定位，必然要通过县域法人予以落地才能实现名实相符。这是自上而下的治理嵌入推动力。第二，监管部门提出的“改制不改姓”等要求，只有通过治理嵌入下沉社区、下沉基层，与“三农”更紧密结合，才能较低成本地实施，金融社会化是必然选择。第三，地方政府的改革目标需要农信金融的支持。农村地区的基础金融服务、政府服务、社会治理等一系列乡村振兴的改革事项与目标任务，农信金融是非常

重要的成建制、体系化力量。实践表明，农信金融一直承担着农村地区大量的政治性、政策性、社会任务，金融社会化是农信金融天然承载的机构使命。此外，即使从同业竞争的角度来看，金融社会化也是必然选择。

## 2. 金融社会化的内部驱动力

从长远来看，农信金融社会化与股份制商业化改革的治理目标是激励相容的。这可以实现其商业化目标，亦可以实现社会化治理目标。

第一，农村地区客户大多处于金融信用空白状态，社会信用是评估其信用水平的最直接标准。农信金融在金融社会化的过程中，获取了大量的社会信息和数据，为其科学、精准评估信用风险提供了基础。与此同时，通过治理嵌入，农信金融既可以获取大量软信息，又可以获益于治理共同体对于信用风险的激励约束机制，有利于普惠金融深化的推进。例如，象山联社在贷款利率大幅下降的情况下，提出“以量补价”的发展策略，实现经营业绩和利润水平的持续增长，是农信金融受益于金融社会化的直接体现（见表3）。

表3 象山农信联社2016—2021年现金分红及纳税情况

项目名称	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年	合计
现金分红比例（%）	10	10	12.5	15	15	15	—
分红金额（万元）	2 730.8	2 867.3	3 584.18	4 301.01	4 301.01	4 301.01	22 085.31
纳税额（万元）	9 115.96	5 917.56	9 682.18	9 118.93	9 023.88	11 520.9	54 379.41

### （三）技术条件：数字化转型

数字化转型是农信金融社会化的必要技术条件。一方面，数字政务、数字乡村、数字农业等数字化转型战略推进，既提供了大量数字基础设施，降低了数字化成本，也为农信金融的治理嵌入提供了数字化推手。另一方面，农信金融体系的数字普惠金融建设，也为其治理嵌入提供了诸多接入端口。治理嵌入不再仅仅是政治使命与社会责任的单项投入，而是可以与普惠金融深化有机融合的战略性行为。

数字化转型既可以有效降低信息与数据成本，又可以更有效地沉淀数据资产，还可以有效解放人力资源。象山农信联社依托数字普惠金融解放出来的人力资源不仅未脱离农村，反而更加注重更好更深入地进村入户。注重“手掌普惠”（数字普惠），也注重“脚掌普惠”（线下服务），从而实现乡村治理的深度嵌入。从象山案例来看，依托人员、网络与体系优势，深度参与乡村治理，利用数字化转型动能，推动以人为核心的全方位普惠金融，将获得现代农业（产业化）、金融科技（数字普惠）与创新的组合协同优势，促进乡村有效治理与普惠金融深化的良性互动。

## 四、结语

象山农信案例提供了一种更深入探究乡村治理与农信金融良性互动基本逻辑的生动实践。从案例中可以看到，在乡村全面振兴新形势下，经过股份制商业化改革的农信金融，如何通过金融社会化的新改革努力，逐步回嵌乡村治理内生秩序，以服务能力提升协同治理能力，进而发挥乡村治理能力与治理体系关键一环的作用。从国外经验来看，农村金融机构也承担着乡村

可持续发展的重担。<sup>①</sup>从国内来看,在未来的乡村治理中,农信金融发挥着无法替代的作用,金融是认识乡村治理的一种新方法,也是服务乡村治理的一种新路径,金融的新定义、新理念清晰地勾画出乡村治理的金融基本逻辑。<sup>②</sup>

第一,金融社会化的核心在于通过金融服务体系为乡村提供公共服务和正外部性,并吸收乡村治理效能提升的正外部性,实现良性互动。象山农信联社依托县、乡、村网点,开展新型银行网点建设探索,包括乡镇一级的政务综合体、村一级的丰收驿站和金融服务站。这确保农信金融成为乡村振兴领域人数最多、网点最多、覆盖面最广的一支金融力量,并从金融服务向民生服务、政务服务领域延伸,成为金融社会化的重要驱动力量。农信金融在金融社会化的过程中,也获致了规模经济和范围经济,降低信息、数据、风险等成本,实现自身发展壮大。

第二,农信金融成为乡村治理体系与治理能力的内生力量。乡村治理的典型特征是德治、法治、自治结合激发出来的“第三领域”新做法,<sup>③</sup>农信金融是软法治理的重要组成部分。理解乡村治理的实践,需要将软法治理引入,选择自治、德治、法治相统一的治理价值,进而形成软法治理与硬法治理的双重参与机制。<sup>④</sup>另外,第三方社会力量参与突破传统的村域治理定势,整合内外力量,在更广更高的层面来设计乡村治理,形成了开放式的乡村治理结构。<sup>⑤</sup>

第三,充分理解农信金融的治理作用,需要更宏观、更综合的分析视角。本文试图通过“体系性适配”与“结构性嵌入”两个概念建构理解农信治理作用的宏观与微观视角:“体系性适配”从省县两级法人架构的农信体系来理解农信金融的治理嵌入;“结构性嵌入”有助于突破简单的金融深化思维,从金融社会化的综合视角理解农信金融的治理嵌入。

象山农信联社的案例分析为我们提供了如此建构分析与观察的可能性,并打开了观察农信改革未来途径的新视域。本文的不足之处在于,治理嵌入的机制性分析仍存在诸多不足,尤其是如何区分和融合作为政策性使命的治理嵌入与作为商业性策略的治理嵌入等问题,仍然需要进一步的研究和讨论。这也有待于对农信改革实践的持续观察。

第一作者系复旦大学中国研究院副研究员

第二作者系复旦大学中国研究院研究员

① 沈费伟、刘祖云:《发达国家乡村治理的典型模式与经验借鉴》,《农业经济问题》2016年第9期。

② 李燕、吴敏:《乡村治理中的金融路径再认知》,《中国行政管理》2021年第1期。

③ 参见黄宗智:《国家与社会的二元合一——中国历史回顾与前瞻》,广西师范大学出版社2022年版。

④ 李长健、李曦:《乡村多元治理的规制困境与机制化弥合——基于软法治理方式》,《西北农林科技大学学报》(社会科学版)2019年第1期。

⑤ 杨志飞:《党建引领,多元联动:乡村有效治理的积极探索——以郁南县桂圩村为分析对象》,《中国集体经济》2019年第28期。