

# 地方政府控股下的地方银行制度变迁逻辑与风险防范

陶士贵\*

【摘 要】 地方政府投资参股银行机构,既是一种模糊产权形式,也是一种过渡产权形式。允许地方政府的资本进入银行业,本意是体现责、权、利相匹配的原则。然而,这可能导致地方银行机构成为地方政府的“提款机”,信贷扩张增大,政府融资平台贷款持续增加,信贷集中度会更高,地区贫富差距会扩大,弱势群体的贷款难问题会加剧等。因此,作为过渡性产权形式,地方政府股权的退出将是一种必然结果,虽然短期内难以实现,但是这是解决这一问题的必然出路,因而必须壮大民营银行产权并使之成为第一行动集团。只有这样,地方政府才可能逐步退出银行的产权控制领域并让民营银行成为间接融资渠道的主体,实现银行产权的更替,最终分散和化解金融风险。

【关键词】 地方中小银行;制度变迁;政府控股;风险防范

中国银行业与国外相比有一个比较明显的特点,就是不管是国有控股银行还是地方性商业银行,其控股股东大多是中央政府或地方政府。政府掌控金融资源构成了中国金融业的一大特色。据中国人民银行发布的《2010 年中国区域金融运行报告》,截至 2010 年年末,全国共有地方政府融资平台 1 万余家,较 2008 年年末增长 25% 以上,其中县级(含县级市)平台约占 70%,平台贷款在人民币各项贷款中占比接近 30%,国有商业银行和政策性银行成为贷款的供给主力。按照 2010 年末人民币贷款余额为 47.92 万亿元来推算,截至 2010 年年末,地方政府融资平台贷款总量达到 14.376 万亿元,从中我们可以窥得贷款的规模,其风险不可小视。因而,我们将研究的视角放在地方中小银行上。地方政府控股下的地方银行产权制度如何,金融制度变迁的逻辑是什么,存在哪些风险及如何防范,是本文研究的重点。

## 一、模糊产权制度理论

汪丁丁(1996)认为,产权是利益集团博弈的结果而不是前提,产权只是竞争的结果。在博弈均

\* 法学博士,南京师范大学商学院教授,210023。本文为教育部人文社会科学研究规划基金项目(10YJACJW015)、江苏省社会科学基金项目(09CSJ002)的阶段成果。

衡分析框架中,产权的界定通常并且尤其是在出现了混合策略纳什均衡时在概率意义上是明确的,这意味着在信息不对称的博弈中,不同利益主体的产权原本就不应当是一个界定清晰的权利,界定清晰的权利意味着对权利所有者太大的、超过其愿意承担程度的风险。产权的传统功能是减少行为的不确定性,从而对产权博弈的“特定历史分析”可以帮助博弈者从众多可能的均衡中决定一个特定的纳什均衡点作为应当遵循的行为模式。巴泽尔(1997)指出:“权利的界定受个人最优化的影响;这种界定要消耗资源,完全界定的成本更是非常高的。因此,产权永远不会是完全界定的。而且,交易的商品有许多属性,对于既定(物质)商品的不同属性的权利,或者对于一笔交易的不同属性的权利,并不便于同等地加以明确界定的。”诺斯(1994)也认为哪里资源测量成本高于收益,哪里就会存在公共产权。李稻葵(1995)的研究发现,在计划制度中,产权完全是国家的;在市场制度中,产权更多地表现为一种私人状态;在市场制度处于某种中间状态时,产权的选择表现为“模糊产权”,既可利用私人的管理优势,又可利用国家行政力量在控制资源上的优势。因而在某种程度上模糊产权主体的效率反而要高于产权明晰的产权主体,呈现出与过渡形态相吻合的综合效应。戈德史密斯(1990)通过研究指出,虽然明确终极所有权有助于协调理顺与产权有关的各利益主体的经济关系,但中国的改革表明,这种终极所有权的明确需要付出巨大的社会成本,因而在特定的环境下,国家所有及模糊的产权形式乃是一种有生命力的选择。杨小凯(2000)采用新兴古典产权理论模型证明,由于节省产权的外生交易费用与节省产权界定不清引起的内生交易费用之间的两难冲突,产权并非越明晰越好,有时产权的模糊设定反而比清晰地界定产权更有效率。Laurenceson 和 Chai(2003)运用经验和实证的分析方法,重点研究“合理的政府干预是否比完全自由化的金融体系更能促进经济的发展”,得出的结论是:1978年以来,中国进行了大量重要的金融体制改革,

极大地促进了国民经济的增长,政府对中国金融市场的干预不能被认为对经济增长是有害的;不能用研究私营企业的传统利润方法来研究中国的银行业。Saez(2001)对一国政府是否应当恢复(改革)现有的国有银行还是允许一个新的或并存的银行体系的出现来减少国有商业银行的不良资产这一问题进行了探讨。通过对中国与印度的银行机构发展比较发现,新银行的进入比恢复(改革)原有的银行能更有效地减少不良资产。Guerrera(2005)认为,中国进行大规模银行改革的关键仍须来自政府。

综上,模糊产权制度理论对于地方银行产权制度安排具有较强的解释力。

## 二、体制外产出的扩大 与地方银行产权的介入

由于体制内经济的平稳增长是依靠国家通过巨额的金融补贴维持国有银行向国有企业提供资金支持的,这种成本和代价越来越大,以至于达到国家难以承受的境地。在体制内经济增长缓慢下降的同时,体制外经济能否获得迅速增长,从而使整个经济增长保持连续性和稳定性,成为问题的关键。根据张杰(1988)的研究,在制度变迁过程中,体制外产出获得了迅速的发展,体制外工业产值占工业总产值的比重从1978年的22.37%上升到1995年的66.03%。这在很大程度上缓解了国家维持体制内产出增长的社会压力。

随之而来的问题是,在国家垄断的国有金融产权将绝大部分金融资源配置给体制内的国有企业的情况下,体制外产出是如何获得迅速发展的。从表1可以看出,1985—1996年期间,迅速发展的体制外产出所获得的信贷支持占全部贷款的比重平均只有19.03%。从《中国统计年鉴》(1996)也可以发现,在1985年、1990年和1995年的国有银行贷款中,非国有工业企业占比仅为5.44%、5.48%和2.79%。说明体制外产出是建立在不与体制内产出争夺金融资源的

条件下获得高增长,即建立在一种较为特殊的资本投入结构上。换言之,主要依靠内源融资获得初期发展的。正如麦金农(1993)运用金融二元主义来概括中国在渐进转轨过程中的特殊金融安排:一方面,从一个高度集中但又“消极”的国有银行系统起步的社会主义国家在自由化的开始阶段必须以强有力的行动硬化货币与信贷系统,即所谓的国有金融控制;另一方面,在金融条件得到稳定之前,工农业中的非集中厂商最好主要依靠自筹资金以及从非货币性金融资源那里借款。在他看来,自筹资金的优点在

于可以避开市场化初期自由化企业不具备向银行取得贷款的条件如信用记录、风险担保等,以及需要建立完善的法人治理结构的难题。事实也表明,中国体制外产出在不影响国有金融支持的条件下获得了较快增长,与市场化初期成功使用了自筹资金和非银行的私人金融资源有很大关系。但随着体制外企业规模的扩大,单纯依靠内源融资已难以为继。在国有银行主要支持国有企业的情况下,地方政府被引入银行产权结构中就成为制度变迁的逻辑必然。

表 1 金融机构对非国有部门的贷款份额(1985—1996 年)① 单位:%

年份	城市集体	城市个体	乡镇企业	三资企业	农业	全部非国有部门
1985	4.95	0.17	5.63	—	6.85	17.60
1986	5.11	0.13	6.82	—	6.68	18.94
1987	5.47	0.16	7.25	—	7.28	20.16
1988	5.58	0.17	7.59	—	7.19	20.53
1989	5.15	0.11	7.39	—	7.12	19.97
1990	4.93	0.09	7.42	—	7.17	19.61
1991	4.74	0.08	7.63	—	7.39	19.84
1992	5.77	0.26	7.16	—	7.54	20.73
1993	5.96	0.33	8.22	—	6.47	20.98
1994	5.08	0.38	—	1.94	11.38	18.78
1995	4.26	0.39	—	1.98	5.99	12.62
1996	4.31	0.46	—	2.20	11.65	18.62

资料来源:1985—1991 年数据转引自麦金农:《经济市场化的次序——向市场经济过渡中的金融控制》中表 13,上海三联书店、上海人民出版社,1997 年;1992—1996 年数据根据《中国金融展望》(1994—1997)相关数据计算所得。

三、地方政府的“准中间层”  
地位与地方银行产权的独特性

随着体制外产出规模的扩大,麦金农的金融二元主义已丧失解释力,必须增加新的一元,即地方政府主导的地方股份制商业银行的进入。这样,市场化初期的金融二元主义就过渡到渐进转轨时期的金融三元主义。其中,地方政府取得了“准中间层”的地位。

1. 地方政府行政能力的变迁与争夺金融资源能力的增强

实际上,地方政府作为中央政府的地方代表,本身负有创造就业和增加税收的责任与激

励。在体制外经济发展初期,地方政府的出资或提供的信用担保都为体制外产出的增长作出了贡献。在体制外经济逐渐成长,靠内源融资难以为继之时,地方政府作为产权主体的一方进入新的银行体系,也是责任使然。但地方政府能否发挥相应的职权进行制度创新还受到政治体制的制约,特别是宪法秩序在其中影响最大。1954 年新中国第一部宪法的诞生,尽管确立了地方政府作为制度创新的主体,但其对各级地方政府职权的规定既不具体也不明确,权力高度集中于中央政府。1982 年宪法修正了《中华人民共和国民族地区自治法》。1986 年又两次修改了《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》。宪法秩序的这些变化,再次确立了地方政府作为地方

①注:1994 年后的乡镇企业贷款调整到农业贷款中。

国家行政机关的地位,同时扩大了地方政府的制度创新权力。具体表现在:确立发挥地方政府的主动性和积极性的原则,扩大了地方政府的某些职权;改中央一级立法体制为中央与地方沿“全国人大—国务院—省级人大和政府—地市人大和政府”的四级立法体系;扩大了民族自治机关的自治权(武志,2006)。

随着放权让利制度的变迁,作为中央代理机构的地方政府便拥有了独立的行为目标和行为模式,逐渐成为一个具有独立经济利益目标的组织,追求本地区经济快速增长及相应获利机会进行制度创新的动机。在分权化改革过程中,地方政府获得了较以前强得多的配置资源能力,并且为了维护既得利益和“垄断租金”,地方政府还常常把上级下放给企业的一部分权力截留下来,从而拥有更多的资源配置能力。不仅如此,地方政府还代行企业部分职能,使得原本由微观经济主体承担的制度创新实际上由地方政府来承担,地方政府变成了“准企业”角色。这为地方政府作为产权主体的一方进入银行体系奠定了基础,将地方权利的触角延伸到银行业也便顺理成章。

正是由于拥有相对独立的利益目标和一定的资产配置权,地方政府在中国银行制度变迁过程中发挥着独特的作用。这得益于:放权让利改革后地方政府多种目标函数叠加的利益驱动机制得到强化;地方政府作为中央政府的代理机构,同样拥有强大的行政权力,具有银行制度供给和创新的暴力潜能;“先试点后推广”(即“先行先试”)的渐进性制度变迁,使得试点地区的地方政府取得了中央政府同样的权威,具有较大的制度供给自由度;不仅如此,地方政府可以在中央政府的强制性制度变迁过程中通过“层层截留”、“曲解规则”、“补充文件”、“改头换面”等形式加以修正,以趋近自身的目标函数,追求利益最大化,造成制度供给出现偏差,呈现不完整状态(卢现祥,2004)。至此,“地方官员的升迁→地方政绩→地方经济增长→投资

增长→金融资源的竞争→金融机构的竞争”这样一种低效循环便产生了,由于路径依赖,最终形成闭锁状态。

事实上,地方政府对于有限金融资源的争夺,导致“公用地悲剧”<sup>①</sup>出现。也就是对有限资源的无限获取。之所以出现这一问题,根源在于地方政府可以像20世纪80年代与国有企业一起为了投资竞争倒逼中央政府扩大信贷规模,从而实际拥有“地方拥有的货币发行权”和“企业间接货币发行权”(樊纲、张曙光,1994)那样,争夺金融资源可以实现收益内部化,而成本和风险如银行危机或通货膨胀等可以外部化,由中央政府来“兜底”。这种巨大的“道德风险”和“搭便车”的便利,使得“公用地悲剧”愈演愈烈。

而“准中间层”地位使得地方政府作为中央政府的地方代理人,一方面具备了与中央进行讨价还价,争夺金融资源的能力,另一方面由于文化、习惯、语言、民族等方面的渊源,地方政府更易获得地方民众、企业和团体的支持,更便利在低成本条件下推进制度创新。

## 2. 地方政府对国有商业银行资源的争夺

对地方政府而言,若达到本地区经济增长、就业增加及税收增长,一般有两条可选的渠道:一条是从国有银行体系获得信贷支持;另一条是从非国有银行体系获得信贷支持。而在银行制度变迁的初期,非国有银行尚未大量产生的情况下,从国有银行地方分支机构获得必要的信贷支持便成为唯一的途径。这自然引起中央政府强烈的抵制。但是,只要地方政府对国有银行地方分支机构的信贷资金存在争夺支配权的努力,地方与中央之间的金融博弈便会持续下去。由于中央拥有强大的金融控制权,地方政府在金融博弈中的预期交易成本将呈现递增趋势。这意味着在没有其他力量加入博弈一方而打破原有格局的话,地方政府最终将从国有银行制度安排中退出,可能又回归到原有的国

<sup>①</sup>“公用地悲剧”(Tragedy of the Commons)是由加勒特·哈丁1968年发表在《科学》杂志上的《公用地悲剧》一文而得名,他总结出一个著名论断“公共资源的自由使用会毁灭所有的公共资源”。

有垄断银行资源的格局。当然,体制外产出的增长便难以实现。

所幸的是,国有银行特别是地方分支机构开始向地方政府倾斜。国有银行一直是按照行政区划进行布局的。对于国有银行的地方分支机构而言,产权属于中央政府,但相当比率的实际使用权却属于地方政府。因而,国有商业银行的每一级分行可能存在“三只眼睛”的现象,即“三只眼睛”分别看着总行、当地政府和银行监管当局的当地分支机构(周小川,2005)。在地方政府与中央政府争夺金融资源的过程中,国有银行的地方分支机构借此欲改变原来由于政策性因素大力支持国有企业发展而导致的收益率低下的现状,从而自身具有与地方政府合谋向国家非优先部门而对于地方而言则是优先部门提供信贷的倾向。

对于地方政府而言,由于1994年分税制财政体制改革,增强了其作为独立利益主体的地位。为了培植地方税源,增加地方财政收入和预算外资金收入,地方政府极力扩大当地的经济规模和增加新的投资项目。其实现的主要途径就是充分利用国有银行当地分支机构的信贷资源,这正好为国有商业银行的信贷转向提供了条件和时机。由于有意或无意的合谋,国有银行与地方政府的效用得到了提高,而中央控制国有银行的能力和效用在下降。对此,改革开放以来,中央实行频繁的治理整顿也是对地方政府争夺金融资源的一种回应。特别是1997年亚洲金融危机对中国政府敲响了警钟,意识到防范和化解金融风险的重要性。中央实施一系列措施加强对金融资源的控制,大力削弱地方政府对金融的行政干预,中央银行省级分行实施重大变革,由原来按行政区划设立省级分行改为按经济区域跨省设立大区分行,上收国有商业银行地方分支机构的信贷审批权,强化信贷人员的责任终身制等。通过加强调控,国有商业银行地方分支机构的贷款权限与可用资金被上收,一部分基层机构特别是经济落后地区的基层机构几乎成为了单纯吸纳存款的存款性机构和专营不良资产清收的不良资产管理机

构。国家通过国有商业银行总行上收机构和业务、削减冗员、推行内部机构“扁平化”、强化内控机制和信用风险管理,大大削弱了地方政府对国有商业银行的影响力和控制力。

在中央政府重新控制国有银行资源的环境下,地方政府改变原来直接干预国有商业银行地方分支机构经营的方式,转而采用通过默许、纵容或协助地方企业包括国有企业,借企业改制之机以逃废银行债务的更隐蔽的形式,争夺辖内金融资源;同时,一些地方政府还借当地的司法体系纵容当地企业拖欠银行债务,变相争夺金融资源。使得20世纪末21世纪初期,国有商业银行由于企业改制形成的逃废债现象普遍,风险很大。

### 3. 地方政府直接参股和控股地方性商业银行

由于地方政府在与中央争夺国有金融资源过程中难以取得控制权,且成本越来越高。对于一些逃废银行债务严重的地区,国有商业银行采取上收信贷管理权和减少信贷数额的措施,使得这些地区可用的金融资源急剧下降,严重影响了当地经济的增长和可持续发展,也导致当地的社会信用下降,对招商引资产生相当大的负面冲击。对此,地方政府积极寻求金融制度创新,即由地方政府自己主导创设新的地方性金融机构。意想不到的,这一产权制度变迁得到各方的支持而得到较快的推进。

首先,体制外银行产权新形式与体制外产出的金融需求相匹配。体制外产出的投入结构及其弱小规模决定了其需要的是一种小额而频繁的金融服务形式,而国有银行对于体制外产出的这种小规模金融服务需求需要支付额外的信用评估与监督成本,因而其合乎逻辑地偏好于与资本密集型的大规模信贷需求建立联系,而且国有银行在乡村和小城镇开办分支机构的成本与其业务拓展对象、战略布局不相适应,这意味着体制外中小规模的银行模式与体制外产出的特质更适宜。从金融制度变迁角度看,只有内生于非国有经济内部的金融制度安排才是有意义的,因为农业部门金融成长的真正要素

存在于本部门的经济流程之中(张杰,1995)。史晋川等(1997)的案例研究更是表明,民间正式金融机构(如城乡信用社)比国有金融制度更适合于体制外产出增长的金融需求。

其次,地方政府成为银行产权一方所形成的模糊产权形式,在一定程度上可以为体制外产出提供更好的保护。在国有银行垄断的信贷市场结构中,体制外金融安排若欲有效挤进信贷市场参与竞争就需要拥有一些特殊条件,且这些条件不可能从信贷市场内部,而只能从市场外部获取。体制外金融要素要想在国有银行垄断的信贷市场上具有竞争力,最重要的不是技术性条件,而是制度性条件。就产权的主体—出资人而言,不仅要给予体制外金融安排以充分的资本支持,而且还需要使其拥有足够的市场博弈能力,否则很难生存下去。而能够提供这些条件的只能是地方政府。在非规模经济环境下,其他市场主体如私营企业、集体企业和个人都不具备上述条件。由地方政府注资入股地方性股份制商业银行机构,一方面使得新的地方性商业银行获得低成本资金;另一方面,地方政府具有较强的谈判能力,可以节约一大笔交易费用,如市场准入费用,低成本发行融资债券,优先上市,较易推行金融产品创新等;另外,如同国有银行享有国家的隐性补贴一样,地方性中小金融机构实际上也享有地方政府的隐性补贴,在出现金融风险时由地方政府兜底。这也赋予了地方中小银行不同的职能和作用。

再次,在地方性中小银行的产权结构中,地方政府处于控股地位。如《城市商业银行暂行管理办法》第二条规定:“城市商业银行是股份有限公司形式的商业银行”;第二十三条规定:“城市商业银行股东由当地企业、个体工商户、城市居民和地方财政预算入股资金构成。其中,地方财政为最大股东,持股比例在30%左右,单个法人股东的持股比例不得超过10%,单个自然人持股比例不能超过总股本的2%。”虽然股份有限公司的组织形式完全符合现代企业制度要求,地方政府是最大的出资人,且股东主要是地方财政,当地国有企业、其他出资人所占

股本的比例均较小,地方政府实际上处于“一股独大”的控股地位。除了城市商业银行外,广东发展银行、福建兴业银行、上海浦东发展银行均由当地省级或直辖市政府控股。

从农村金融看,由于国有商业银行进行了重大的战略性改革,将农村的分支机构和业务上收,使得农村金融市场中农村信用合作社成为农村金融的主要力量,居于控制和垄断地位。作为地方性的中小金融机构,农村信用社的风险责任也是由地方政府来承担的。农村信用社的产权制度可以根据当地实际,实行股份制、股份合作制和统一法人制度的改革,不搞“一刀切”。在行业管理方面的改革,各地基本上都选择了由省政府组建省级农村信用合作联社,作为政府的行业管理机构。但由于各县农村信用联社是省级联社的股东,使得自上而下的管理难以通畅,有的地方在研究成立省级农村商业银行,加大当地政府对农村金融的掌控能力。因此,从趋势看,农村金融资源也将更多地向省级政府集中。

#### **四、国家允许地方产权进入银行体系 在于提升整体金融资源的配置效率**

尽管新制度经济学对地方政府的行为没有作专门的研究,但地方政府在推动制度变迁过程中,与中央政府一样,不仅具有通过降低交易费用实现社会总产出最大化的动机,同时也具有最大化其垄断租金的期望。这至少在理论上意味着地方金融产权的进入可能也面临着“诺斯悖论”。然而,地方政府期望通过由自己主导设立新的地方性银行机构从而获取更多的金融资源同样需要中央政府的许可和支持。这需要国家作出一定的退让。由于中国金融制度一直实行的是政府主导的强制性制度变迁,长期以来形成了银行制度供给不足,这要求中央在制度性契约的签订中出让部分谈判能力。张杰(1998)认为,“国家退让主要导因于国有产权的内部因素,因为经济的低效率使垄断产权形式

的成本收益结构在逐步发生不利于国家的变化,即经济的低效率最终也影响到国家对租金最大化的追求,因此,国家退让首先是国家效用函数内生出来的。”由于中央政府在与地方政府争夺金融资源的博弈中同样付出了租金损耗的高额成本,当地方政府为了支持体制外经济的增长,提出创设地方银行机构的市场准入要求时,国家便会默许或批准。当然,国家对地方银行机构的准入并非无条件的,而基本上按照地方经济在整个国家经济份额中的重要性进行排序的,地方经济越发达,在国民经济中的份额越重,获得银行机构市场准入的可能性和概率越大,且得以优先。中国地方性金融机构大多设立在东部沿海经济发达地区便是明证。事实上,当国家发现给予地方政府设立新的银行机构而又不危及国有银行的垄断地位,能够使该地区的生产能力得到充分利用,金融资源得到有效配置并引起更为迅速的经济增长与税收增长,从而抵消其因金融资源直接控制权的出让而付出的成本时,便会与地方达成某种程度的合作。归根到底,允许地方政府进入银行产权结构中,主要是由于这样的制度变迁与国家的效用偏好相符合。一方面,国家不需要财政注资,额外增加财政负担;另一方面,可以减少地方经济对国有银行分支机构的信贷索取和寻租压力,缓解地方政府和国有银行分支机构合谋向国有银行总行的信贷“倒逼”机制。

更重要的是,这样的制度变迁其本意在于提升整个金融资源的配置效率。依据威廉姆森(Williamson, 1975)提出的交易费用经济学的“小数目条件”可以推断,大金融产权结构一定的情况下(即内部条件),金融资源的配置效率取决于信贷市场上提供信贷的金融组织数量(即外部条件)。显然,即使国有银行的产权结构得到优化,最终只会形成个别的信贷提供者,实质上也就是信贷市场的垄断者,而且是寡头垄断的形式。从交易费用角度看,作为信贷提供者的国有银行由于数量过少,相互之间达成某种减少资金供给的协议以操纵金融资源稀缺程度的交易费用便较低;而信贷需求者由于数

目太大,达成一致的交易所费用将过于昂贵,通过共同减少信贷需求来降低金融资源稀缺程度的努力将难以实现。因而,尽管产权结构转变后国有商业银行的额外收益可能会上升,但却是建立在信贷需求者效用损失的基础上,并不符合金融资源配置的帕累托改进。同时,国有银行产权结构的改造只能改变其内部激励,并不能保证金融资源配置效率的提高。而要改善国有银行的资源配置效率,必须改善外部市场结构,即需要建立允许信贷供给者自由进入的信贷市场,只有这样才能使产权结构改造后的国有银行面对一个逐渐趋于竞争性的信贷市场结构,从而赋予国有银行产权结构变迁以效率持续改进的效应。更进一步而言,相对于国有银行产权结构转变,其他银行产权形式的发展及与此相对应的自由进入的信贷市场结构的建立同步进行才更有现实意义。当非国有银行的市场份额日益重要时,游戏规则必将改变,国有银行将被迫面对竞争性的市场环境,其行为也将随之改变(易刚,1996)。事实上,在地方金融安排进入的地区,国有银行为了维护其市场占有率,大多倾向推动金融工具创新,同时提供更为便捷有效的多样化金融服务以应对其他金融制度安排所带来的市场竞争的挑战。当然,为了防止地方政府谋取自身效用最大化而损害金融资源配置的整体效率甚至诱发区域性金融风险的发生,国家相机改变了游戏规则,提出地方性金融机构的风险责任由地方政府来承担。这一制度变革,使得地方政府的行为发生较大改善。

## 五、地方政府资本引入地方银行 产权结构存在的缺陷与风险

地方政府过多地掌控金融资源,可能会带来一些负面效应,主要表现在以下几个方面:

1. 地方政府控制并组建的地方性中小银行容易成为政府的“钱袋子”或“提款机”。地方政府在地方性中小银行“一股独大”的控股地位和其他股东的地方性,降低了股份有限公司的组

织和运作效率,为地方政府干预银行正常运营带来了极大便利,有的地方中小银行可能演化为地方第二财政部门。实际上,受 GDP 效应的影响,地方政府一直存在投资饥渴症,通过投资上项目,拉动 GDP 的增长。在利用外资成本上升,难度加大的情况下,地方政府通过自己掌控的金融资源,要求加大信贷资金的投放,就成为可能。再加上政府换届、领导易地交换等因素的影响,信贷扩张冲动难以抑制。这种情况在欠发达地区可能更为严重。对地方性中小银行机构带来的后果是不良资产高启,金融风险隐患增大。2003 年,全国 110 家城市商业银行中,73% 的银行利润为零,不少银行技术上早已破产,一些银行不良贷款率高达 50% 以上,单一客户贷款率高达惊人的几百甚至上千倍,当时 110 家银行中没有一家银行资产利润率超过 1% (巴曙松等,2005)。据公开资料,仅在 2012 年 7、8 月份,部分省市公布的投资计划数额巨大。例如,福建、重庆公布未来五年的投资分别为 1.4 万亿元、1.5 万亿元,贵州公布未来 10 年的投资计划为 3 万亿元。在各地土地财政难以为继、整体财政收入下滑的情况下,巨额投资可能像以前一样主要依赖银行贷款,这将对银行的资产质量带来持续的和非常大的压力,也将带来信贷资金的过多投放。目前中国广义货币 M2 存量总额达 14 万亿美元,相当于中国 GDP 的 190%,广义货币存量已成为中国金融市场所面临的系统性风险。

2. 地方融资平台贷款风险大与地方政府掌控金融资源有直接的关系,且易形成恶性循环。如前所述,截至 2010 年年末,地方政府融资平台贷款总量可能达到 14.376 万亿元。据测算,商业银行截至 2010 年 6 月末的地方融资平台贷款达 7.66 万亿元。其中,第一类为融资平台中项目现金流能够覆盖偿还本息的贷款约有 2 万亿元,占比 27%,抽样检查后,可作为正常项目贷款。第二类为第一还款来源不足,必须依靠第二还款来源覆盖本息的贷款,有 4 万亿元左右,约占 50%;第三类为项目借款主体不合规,财政担保不合规,或本期偿还有严重风险(贷款挪用

和贷款做资本金)的贷款,占比 23%,约 1.7 万亿元。规模庞大的贷款给整个金融系统尤其是银行业带来了不可忽视的风险隐患,主要表现在:贷款回收过于依赖收入有限的地方财政;贷款质量堪忧;贷款与投资项目现金流错配;投融资双方信息不对称;投融资双方的管理存在漏洞。而这与地方政府控股地方金融机构息息相关。在借新还旧的便利条件下,可能使银行贷款风险后移,数额越滚越大,风险累积,处置的成本和难度将增加。

3. 金融机构追求利润最大化与社会责任最小化形成鲜明对比。由于地方性金融资源掌控在地方政府手中,追求利润最大化而忽视金融企业的社会责任可能成为一种普遍现象。在环境保护方面,金融机构本可大有作为,对污染严重的企业限制贷款、不予贷款或提高贷款成本,但在实际操作中基本没有过多的限制。另外,为了获取高额利润回报,可能违规放贷。如在国家加强对房地产业宏观调控的政策背景下,一些中资银行一方面声称收紧信贷闸门,另一方面又网开一面,以“委托贷款”形式,将上百亿元的银行体系外的巨量资金贷给房地产开发企业,成为不达标房地产企业的项目投入资金,大大削弱了宏观调控的实效。

4. 信贷集中度会更高,地区贫富差距会扩大,弱势群体的贷款难问题会加剧。由于一些省级政府掌控了农村金融和城市金融资源,便利了信贷资金向大中城市和大企业、大项目集中,一方面,可能会抽走欠发达地区的资金流向发达地区,集中于能带来更大效益的项目,使得欠发达地区与发达地区的贫富差距拉大;另一方面,中小企业、农户等弱势群体的信贷资金需求可能变得更加困难。

5. 道德风险加剧。若由政府掌控的地方性金融机构出现了不良资产大幅攀升、挤兑、资不抵债等金融风险,究竟是由地方政府、金融监管机构负责,还是中央银行来负责呢?这在事权的划分上,并没有规定得十分明确。在经济增长率、就业率、信贷资产质量三者中,政府肯定会偏好前两项。由于事实存在的倒逼机制,政



府可能会追求增长而忽视风险,最终损失可能仍由国家财政来负担。

## 六、对策建议

地方政府投资参股银行机构,既是一种模糊产权形式,也是一种过渡产权形式。在国家 and 地方分权以及分税制条件下,由地方政府负责地方中小金融机构的金融风险,是一种明智的选择。而允许地方政府的资本进入银行业,正是为了体现责、权、利相匹配的原则。作为过渡性产权形式,地方政府股权的退出将是一种必然结果,但短期内难以实现。地方政府主导的地方中小银行是一种中国特色的银行产权形式,在较长时期内不会消失。这将依赖于民营银行产权的壮大和成熟,并成为第一行动集团,产权更替才可能发生。

### 1. 经济体制改革与金融体制改革须进一步深化

在硬化国有企业和国有银行的预算约束的同时,一方面大力发展中国的资本市场,提高直接融资的比例和份额,减轻国民经济发展对银行业的过分依赖;另一方面,发展多层次、多种形式的金融机构,满足不同市场主体对金融的不同需求,改变国有商业银行寡头垄断的格局。

### 2. 扶持和培育诱致性银行制度变迁主体

由于存在中央和地方政府的隐性担保、政府资本和政府信誉难以退出、民间资本进入银行业存在一定行政性壁垒、中小企业融资难等深层次问题,国家应从战略层面扶持和培育诱致性制度变迁的第一行动集团,适时进行金融制度创新。

### 3. 从长期来看,政府资本应有序地从银行业中退出

由政府主导金融业的发展只能是一种过渡性的制度安排,而不能作为长久的制度安排。

政府长久主导金融业会造成金融市场发育不良,金融运行效率低下,同时政府财力负担沉重。实质上形成了政府财政功能的缺位和金融功能的越位。这种功能错位,又源于金融发展中政府与市场的定位不明。因而必须从政府与市场关系的调整入手,加强金融制度建设,促进财政到位和金融归位。未来的金融制度变迁,要伴随着政府治理的不断改善和市场功能的不断发挥。在银行业逐步由市场机制发挥调控功能的情况下,政府应从战略高度考虑有序从银行业这一具有垄断性、高利润行业中退出,让位于民资,充分发挥民间资本的功能和作用。

### 4. 实施内外均衡的银行业开放战略

从制度层面看,包含两层含义:一是指银行业对外开放,引进外国金融资本;二是指银行业对内开放,支持民营资本进入银行业。吸引外资金融机构作为战略投资者,是为了学习国外机构先进的管理经验、技术、市场运作技能等,有利于完善中资银行的产权结构和法人治理结构,但一个国家的金融竞争实力决不能依靠外资金融机构,而根本的是要发展和壮大本国的金融机构。民营金融机构的发展和壮大应放在战略高度考虑。

### 5. 建立金融机构市场退出机制和金融机构存款保险制度

有效的金融机构市场退出机制是实现金融机构优胜劣汰的重要渠道。缺乏有效的金融机构市场退出机制不仅无法使经营不善的商业银行得到市场的惩罚,从而导致监管承诺不可信,而且还会造成更多的软预算约束。而存款保险制度是减少单个银行倒闭负外部性的一项重要制度安排。一个设计完善的存款保险制度可以从增强商业银行的内部控制建设、提高对银行监管的效率及加强市场约束等几个方面增强银行体系的稳定性。这对防范银行危机及加强市场约束可以起到一定的积极作用。

## 参考文献:

巴曙松,2005:《入股中国银行业的可行投资模式分析》,《中国投资》第7期。

- D. 诺斯,1994:《制度、制度变迁与经济绩效》,上海:上海三联出版社、上海人民出版社。
- 樊纲,2002:《金融难题如何破解》,《发展》第 11 期。
- 戈德史密斯,1990:《金融结构与金融发展》,上海:上海三联书店、上海人民出版社。
- 李稻葵,1995:《转型经济中的模糊产权理论》,《经济研究》第 4 期。
- 卢现祥,2004:《新制度经济学》,武汉:武汉大学出版社。
- 麦金农,1993:《经济市场化的次序——向市场经济过渡中的金融控制》,上海:上海三联书店。
- 史晋川等,1997:《市场深化中民间金融业的兴起——以浙江路桥城市信用社为例》,《经济研究》第 12 期。
- 汪丁丁,1996:《产权博弈》,《经济研究》第 10 期。
- 武志,2006:《中国地方金融体系的改革与重构》,辽宁:东北财经大学出版社。
- Y. 巴泽尔,1997:《产权的经济分析》,上海:上海三联出版社、上海人民出版社。
- 杨小凯,张永生,2000:《新兴古典经济学和超边际分析》,北京:中国人民大学出版社。
- 易刚,1996:《中国金融资产结构及其政策含义》,《经济研究》第 12 期。
- 张杰,1995:《中国金融成长的经济分析》,北京:中国经济出版社。
- 张杰,1998:《中国金融制度的结构与变迁》,太原:山西经济出版社。
- 周小川,2005:《完善法律制度改进金融生态》,《比较》第 16 期,北京:中信出版社。
- Gerrera, F., 2005, “Banking: Failure to reform threatens to derail future growth”, *The Financial Times*, Dec. 5<sup>th</sup>, 2005.
- Laurenceson, J. & C. H. Chai, 2005, “Financial reform and economic development in China”, *Journal of Asian Economics*, 16, pp. 341 – 342.
- Saez, L., 2001, “Banking reform in India and China”, *Int. J. Fin. Econ*, 6, pp. 235 – 244.

(责任编辑:杨嵘均)

## The Logic of Institutional Changes and Risk Prevention of Local Banks under Local Government's Shareholding

TAO Shi-gui

**Abstract:** Local governments invest in shares of banking institutions, which does not only blur ownership, but also forms a type of transitional ownership. Local government's capital is allowed to be invested into the banking sector, which aims to reflect the matching principle of responsibility, power and right. This, however, may lead to local banking institutions' reduction to local governments' “cash machines”. This will cause such consequences as: credit expands, government loans grow inappropriately, credit concentration increases, the regional gap between the rich and the poor widens, and vulnerable groups have more difficulties in obtaining loans. Only when the private banks are given fuller property rights and become the first action group, can property replacement be likely to occur, and then can the government gradually withdraw from the bank's equity control field, so that private banks will become the subject of indirect financing channels, ultimately dispersing and dissolving financial risks.

**Key words:** local small and medium-sized banks; institutional changes; government shareholding; risk prevention