DOI:10.14120/j.cnki.cn11-5057/f.2013.12.003

地方政府在城市商业银行的大股东掏空行为
——从地方政府融资平台贷款视角的研究

赵尚梅[1]　史宏梅[1]　杜华东[2]
(1. 北京航空航天大学经济管理学院,北京 100191;
2. 中国民生银行总行办公室,北京 100031)

摘要: 地方政府作为大股东,在城市商业银行中存在掏空行为,会影响银行的信贷结构和经营绩效。本文选取 2005 – 2010 年的城市商业银行为样本,研究了地方政府控股对城市商业银行信贷行为和绩效的影响,证实了城市商业银行中的地方政府掏空现象并探寻了掏空渠道。研究发现: 融资平台占贷比例与地方政府控股权显著正相关,与地方政府控股能力无关; 融资平台占贷比重增加会提高银行的不良资产率,降低银行绩效。地方政府控股导致的城市商业银行与融资平台之间的关系表明融资平台信贷是地方政府的掏空渠道。本文最后提出通过规范城商行治理结构、拓宽地方政府融资渠道以及完善融资平台运行机制等措施来减小地方政府在地方金融体系发展中的负作用。

关键词: 地方政府; 城市商业银行; 掏空行为; 地方政府融资平台

引　言

中国城市商业银行(以下称城商行)是上世纪 90 年代在治理地方金融风险的背景下,在城市信用社的基础上组建成立的。经过十几年的发展,城商行不断发展壮大走向成熟。截止到 2010 年年末,我国共有城商行 147 家,总资产规模达到 78525.6 亿,占全国金融机构总资产的 8.33%。城商行的发展迅速,对完善多层次金融体系、缓解政府融资困境和支持地方经济发展具有重要意义。

金融机构在经济发展中起到融投资中介的作用,其公司治理和风险管理等问题影响深远。近期的金融危机已经充分说明了金融系统的风险对经济体系的冲击。与一般公司相比,商业银行具有资本结构的特殊性、资产交易的非透明性和严格管制等特征[1-3],因此对商业银行治理结构的研究需要关注其特殊性。

资本结构是决定管理层报酬补偿激励合同的重要因素[4],公司治理主要研究投资者如何采取措施保证自己的投资回报[5]。银行的权益主体主要是股东和债权人,银行的负债主要由小额负债构成,其债务结构呈分散状态,因此商业银行公司治理主要关注股权结构。银行股权结构的研究有两个维度: 股权集中度和股权性质[6]。银行股权集中现象在世界范围内是普遍存在[7],一般认为股权集中对于银行治理产生负面效应[8],也有学者认为大股东具有更强的监督动机而产生积极作用[5-7]。股权性质方面主要考察政府持股的影响。La Porta 通过研究指出政府持股现象在金融体系不发达、政府效率低的国家更为明显,并且由于发展中国家

收稿日期: 2012 – 03 – 21

作者简介: 赵尚梅,北京航空航天大学经济管理学院教授,博士生导师,博士; 史宏梅,北京航空航天大学经济管理学院博士研究生; 杜华东,中国民生银行博士后。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

的政府持股大多是出于政治上的考虑，会导致银行绩效下降，存在大股东掏空行为[9]。此后不断有学者支持这种观点[10-14]。

委托代理理论认为有效的公司治理机制由三个不同层次的治理机制构成：内部治理机制、外部治理机制和规范公司治理的法律法规制度等。因此对商业银行公司治理的研究还有其他研究视角，例如董事会结构[15]、管理层激励[16,17]、债权人[18]、银行监管[19]等。

关于商业银行与政府的关系，近几年有以下观点可供参考。Gray 强调目前仍缺少恰当的措施来监管和分析由于金融系统与政府部门千丝万缕的联系而带来的风险[20]。2011 年国际清算银行的研究论文指出政府信用质量的恶化可以通过四个方面影响银行体系。第一，当政府财政出现问题时，政府债务对银行资产带来负面影响；第二，较高的政府信用风险降低了用来融资的抵押品的价值；第三，政府财政的不景气通常会带来银行收益率的下降；第四，持续恶化的信用风险会明显降低政府对银行提供的直接或间接信用担保的价值。Mody 认为国家金融系统具有一定的脆弱性，而政府部门在其中起到传递作用，这种往复循环对 GDP 负债率造成很大影响[21]。Acharya 认为银行风险与政府风险有很大关系，银行系统的风险可以转化为更高的政府风险，同时银行风险也可能由政府的问题而导致[22]。政府风险与对金融系统的政府救助有很大关系，因为对银行部门的援助支持最终导致政府信用评级的下降。Pisani-Ferry 研究发现银行资产规模相对于政府税收而言要大很多，银行系统中一个小小的问题可能都变成影响政府偿付能力的掣肘问题。这种对风险由银行体系向政府传递的解释主要基于政府利用权力为银行提供的直接或间接的政府担保[23]。同时，一个健康的银行体系对现实经济的重要性在于可以使得政府对国内金融体系更具有责任感。与国外银行机构相比，中国商业银行在政府持股、严格监管、交易不透明、信息不对称等方面的特征更加突出，而对其治理机制方面的相关研究也逐渐增多（截止 2013 年 9 月国内相关文献 1105 篇）。但目前多数研究主要是对国有商业银行和股份商业银行的研究，而对新兴的城商行的关注不多。具有代表性的文献主要有：李维安和曹廷求利用山东、河南两省 28 家城商行的调查样本发现，股权集中对银行绩效有明显的积极影响，而大股东的政府性质、独立董事比例、银行规模等对银行绩效没有显著影响，公司治理的省际差异不显著[24]；Ferri 以浙江、湖北、四川三省的城商行为样本研究了城商行的绩效，发现政府持股降低了银行绩效，并存在地区差异[14]。代光伦等通过分析 2004－2007 年 3427 家国有上市企业的数据发现，政府控制有助于缓解国有企业的融资约束，而地方政府的干预行为更为明显[25]。

对城商行治理的研究思路及进展，可见图 1 所示。以上研究成果比较深入的分析了城商行股权结构对银行绩效、信贷行为的影响。目前对城商行大股东影响的结论基本一致，即大股东具有明显的掏空行为。如果大股东是地方政府，银行经营会更具有政治目的，进而影响信贷结构和不良资产率，降低银行绩效。

现有研究没有明确地方政府对城商行的掏空行为是如何进行的，对地方政府影响信贷结构、不良资产率的机制没有深入研究。因此，本文试图探寻地方政府利用大股东地位影响银行信贷和绩效的渠道。

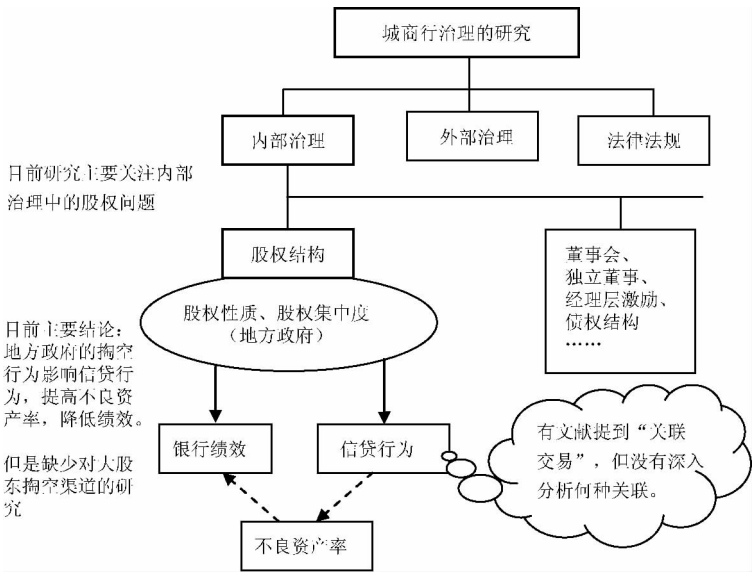

图 1　城商行银行治理的研究思路及进展

本文侧重于研究中国地方政府与商业银行的关系，借以融资平台与城商行为研究对象，选取 2005－2010 年的 194 家银行为样本，通过统计分析与计量模型验证地方政府对城商行的掏空行为及其掏空渠道。本文发现：城商行第一大股东的地方政府性质与融资平台的占贷比例显著相关，而股权集

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

中度与融资平台的占贷比例没有显著相关性;融资平台占贷比例与城商行的不良资产率显著正相关,与净资产收益率显著负相关。本文从融资平台的角度研究了地方政府与城商行的关系,验证了地方政府在城商行的掏空行为,分析了地方债务对银行绩效的影响,对研究地方财政和城商行治理都有很好的现实和理论贡献。

理论框架与研究假设

1、城商行、地方政府及融资平台的关系

城商行的前身是城市信用社,由于体制、管理等原因,城市信用社发展中积累的大量风险,严重威胁到全国金融系统安全。为规避风险,1995 年国务院在城市信用社基础上通过吸收地方财政、企业入股组建城市合作银行(1998 年改称城市商业银行)。城商行是依靠地方政府组建的,发展中得到地方政府的大力支持,地方财政也通过入股的形式在城商行中获得了控股的地位。

自 2008 年以来,在巨大融资压力①、中央政策支持②及宽松货币政策等因素刺激下,地方政府融资平台数量激增,也成为最活跃、最值得关注的融资主体。截至 2011 年 9 月末,全国共有融资平台超过 1 万家,平台贷款余额 9.1 万亿元。由于地方政府在城商行的大股东地位,城商行也就成为融资平台信贷的主要渠道。资料显示,从地方融资贷款余额占各类银行中总贷款余额的比例来看,城商行成为除国家开发银行外占比最高的一类银行。

由于地方财政困境,地方政府作为城商行的大股东在公司治理中具有掏空行为,而地方政府又是与城商行有着重要信贷关系的融资平台的委托方,因此我们认为融资平台是地方政府掏空的主要渠道。

地方政府、城商行与融资平台三者之间有着复杂的关系,它们之间的主体、资金关系可以用图 2 表示。

2、研究假设

假设 1:城商行中的地方政府控股与对融资平台放贷行为显著正相关。

假设 2:地方政府的持股比例越高,控股能力越强,融资平台的占贷比重越高。

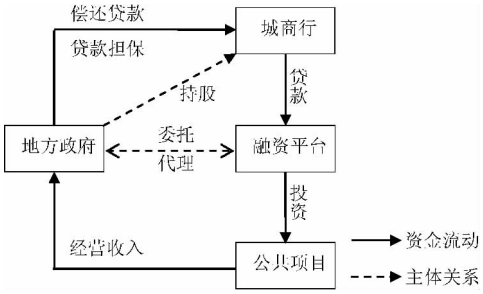

图 2　地方政府、城商行与融资平台的关系图

如前文所述,对城商行股权结构的研究主要集中在股权性质和股权集中度两个方面。股权性质是由银行第一大股东的性质决定的,主要有地方政府性质、国有企业性质和非国有企业性质(包括民企和外企)。股权集中度主要指第一大股东的持股比例及对第二大股东的制衡能力。

关于商业银行中政府持股的两种影响,目前更多文献支持政治观点,即政府持股不利于银行绩效(Berger 等[10]、Clarke 等[11]、Williams 和 Nguyen[12]、Micco 等[13]、Ferri[14])。对于城商行中地方政府持股影响的研究,结论保持相同的观点,支持城商行中政府掏空行为的存在(李维安等[24]、Ferri[14])。

融资平台与城市政府的关系本应是“委托 - 代理 - 经营”的关系,但实际上大多数投融资平台公司都由地方政府主导或绝对控股。因此,当地方政府作为城商行的第一大股东时,股权制衡和政治目的引起的控制行为会导致城商行信贷明显流向融资平台。当地方政府控股能力越强时,融资平台的占贷比重就越高。

假设 3:融资平台占贷比重与城商行的不良资产率呈显著正相关。

假设 4:融资平台占贷比重与城商行的收益率呈显著负相关。

融资平台主要是由地方政府划拨土地、股权、规费、国债等资产组建的各种城建、城投公司,将融入的资金投入市政建设、公用事业等项目[26]。融资平台对地方经济发展做出了巨大的贡献,同时也累积了巨大的风险。

---

①根据 4 万亿经济刺激计划,中央财政拨款 1.18 万亿,地方政府需配套资金 2.82 亿元,给地方财政带来更大压力。

②2009 年 3 月,中国人民银行和银监会联合发布《关于进一步加强信贷结构调整促进国民经济平稳较快发展的指导意见》(银发[2009]92 号),提出“支持有条件的地方政府组建投融资平台,发行企业债、中期票据等融资工具,拓宽中央政府投资项目的配套资金融资渠道”。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

融资平台投资回报率低，偿债能力弱。融资平台的投资目的不是追求利益最大化，而是代理政府投资于公用基础设施项目，除了经济效益还考核社会效益、环境效益等，投资回报周期长、回报率低。目前融资平台自身负债率过高，对土地升值依赖过大，同时内部管理制度、机制不健全，其偿债能力不足。

城商行与融资平台存在信息不对称。地方政府与融资平台存在双向利益驱动，财政担保承诺存在无法兑现的风险。同时由于复杂博弈关系，融资平台之间存在相互重叠交叉或违规担保、举借主体与合同民事主体错位等问题。在信息不对称情况下，对城商行而言，重复抵押贷款、次级贷款等系统性风险就潜在其中。

因此，在融资平台投资回报率低、借贷双方信息不对称、政府财政担保还款能力不足及管理漏洞等因素的作用下，融资平台贷款比例越高势必造成城商行不良资产率越高、绩效下降。

模型设计与数据描述

1、样本选择

本文选取 2005 – 2010 年的城商行为研究样本，通过收集银行公布的年度报告，整理后共筛选了 194 个样本。样本分布如表 1 所示。

表 1　研究样本统计表

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
样本数量	4	12	28	40	56	54

2、研究模型

本文主要研究城商行股权结构中的地方政府持股对融资平台贷款比重的影响，以及融资平台占贷比对银行业绩的影响，研究模型设计如下：

$$LOAN_{gov} = \alpha + \sum \beta_i Ownershipstruc_i + \delta \ln size + \varepsilon \quad (1)$$

$$ROE(NPAR) = \alpha + \sum \beta_i Ownershipstruc_i + \sum \chi_j Loanstruc_j + \varphi LOAN_{gov} + \delta \ln size + \varepsilon \quad (2)$$

式(1)、式(2)中：股权结构用 Ownershipstruc 表示，其中包括体现股权性质(分为地方政府、国有企业及其他)和股权集中度(第一大股东持股比例、前十大股东持股比例、第一大股东控股能力)的变量。融资平台贷款比重用 $LOAN_{gov}$ 表示；银行业绩用不良贷款率(NPAR)和净资产收益率(ROE)来衡量。Loanstruc 表示银行信贷结构(第一大贷款客户贷款比例、前十大贷款客户贷款比例)。本文主要研究地方政府控股权(Gov)、地方政府控股权能力(HC)对融资平台贷款($LOAN_{gov}$)的影响以及融资平台信贷($LOAN_{gov}$)对城商行绩效(ROE、NPAR)的影响，其余变量为控制变量。具体变量的定义见表 2。

表 2　变量定义表

变量名称	变量释义
融资平台的贷款比重($LOAN_{gov}$)	融资平台贷款量/银行贷款总额； 融资平台贷款量 = 各种城投、城建等公司的贷款之和
净资产收益率(ROE)	银行收益/净资产
不良贷款率(NPAR)	(次级类贷款 + 可以类贷款 + 损失类贷款) / 贷款总额
第一大股东是地方政府(Gov)	如果第一大股东为地方政府则取值为 1，否则为 0
第一大股东是国有企业(Soe)	如果第一大股东为国有企业则取值为 1，否则为 0
第一大股东持股比例(Stock1)	第一大股东持股比例
前十大股东持股比例(Stock10)	前十大股东持股比例
第一大股东控股能力(HC)	第一大股东持股比例减去第二大股东持股比例
第一大贷款客户的贷款比例(Loan1)	最大客户贷款量/银行贷款总额
前十大贷款客户的贷款比例(Loan10)	前十大客户贷款量/银行贷款总额
银行规模(Lnsize)	银行年末总资产的自然对数

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

3、数据描述

表3显示了194个样本的描述性统计。总资产的标准差比较大，说明城商行的规模差距明显。净资产收益率最大值为47%，而最小为-1.69%，收益差距较大，平均净资产收益率是15.67%，与其他大型商业银行和股份制银行相比略低(近年均在18%左右)。第一大股东持股比例均值是23.34%，低于30%③。第一大股东控股能力均值为11.99%，说明第一大股东的控股能力较强。不良资产率1.86%，高于商业银行的平均不良资产率(1.1%)，说明城商行的信贷风险较高。另外，第一大股东具有地方政府性质的有78家，具有国有企业性质的有56家，总体看来具有国有背景(地方政府和国有企业)的城商行占样本总量的70%。

表3 变量数据的描述性统计

	N	极小值	极大值	均值	标准差
Lnsize	194	7.1499	25.7063	15.3868	2.7371
ROE	194	-0.0169	0.4733	0.1567	0.0982
Stock1	194	0.0673	0.9004	0.2334	0.1788
Stock10	194	0.4113	0.9710	0.7071	0.1467
HC	194	0.0000	0.8949	0.1199	0.1918
Npr	194	0.0006	0.0920	0.0186	0.0195
Loan1	194	0.0035	0.2940	0.0418	0.0589
Loan10	194	0.0217	0.9714	0.1704	0.1749
$Loan_{gov}$	194	0.0019	0.6618	0.0538	0.0829
GOV	78	—	—	—	—
SOE	56	—	—	—	—

表4按照不同年份分别统计了各变量数据的均值，并描绘了银行的发展变化、股权结构、信贷结构的年度变化图(分别见图3、4、5)。

表4 2005-2009各年份的变量均值

变量均值	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Size(万元)	6805109	7356920	8854126	8199318	8401652	13138885
Lnsize	13.8774	16.4610	16.2452	15.3908	14.9238	14.7659
ROE	0.0923	0.0994	0.1550	0.1768	0.1375	0.2128
Stock1	0.2756	0.3264	0.2489	0.2386	0.2122	0.2433
Stock10	0.6527	0.7273	0.6932	0.7078	0.7112	0.6784
HC	0.1974	0.2225	0.1457	0.1274	0.0935	0.0966
NPAR	0.0771	0.0486	0.0209	0.0194	0.0136	0.0115
Loan1	0.1606	0.0764	0.0652	0.0300	0.0376	0.0300
Loan10	0.3442	0.2203	0.2435	0.1178	0.1675	0.1470
$Loan_{gov}$	0.0509	0.0401	0.0372	0.0724	0.1016	0.1168

图3所示，城商行的总资产规模呈增长趋势，净资产收益率逐年提高，同时不良资产率在下降，城商行的发展呈现良好态势。

图4所示，城商行的第一大股东持股比例、前十大股东持股比例及第一大股东控股能力基本呈相同的变化趋势，逐年缓慢降低，程度不明显。

图5所示，第一大客户贷款比例、前十大客户贷款比例整体呈下降趋势，说明贷款集中度在下降；而融资平台占贷比一直是上升趋势，在城商行信贷结构中的影响越来越大。

③Haw等[8]研究发现当控股股东持股比率低于30%时，持股比率与业绩负相关，大于30%时，持股比率与业绩正相关。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

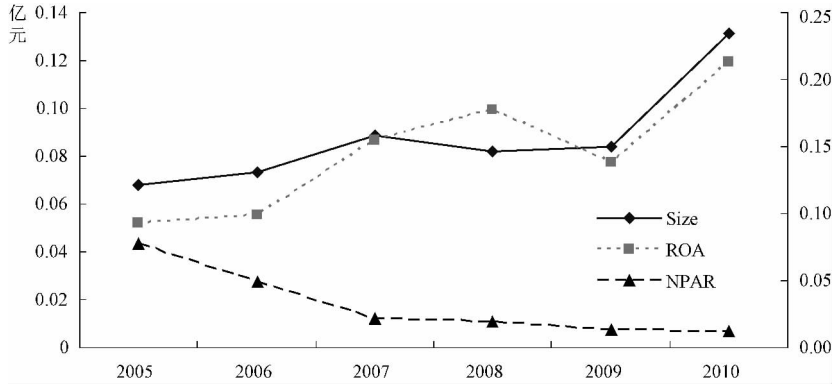

图3　2005－2009 年城商行发展指标变化图

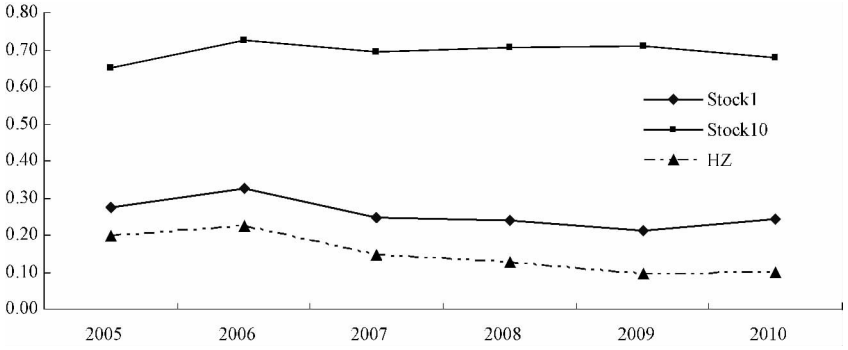

图4　2005－2009 年城商行股权结构变化图

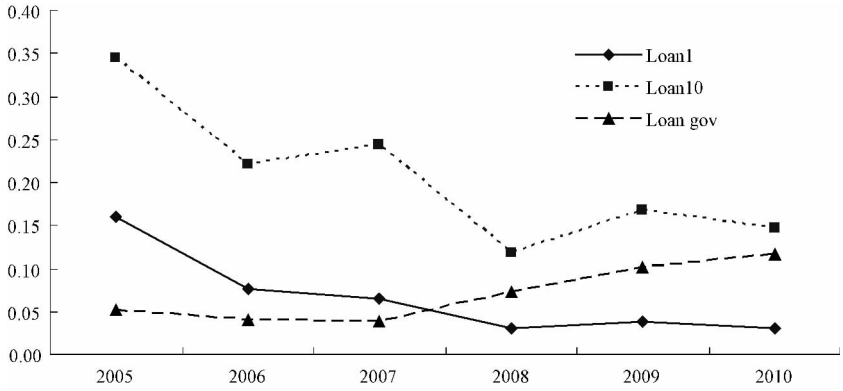

图5　2005－2009 年城商行信贷结构变化图

实证研究

1、多重共线性检验

为避免解释变量之间的多重共线性问题，在回归分析前先计算了各个变量之间的 Person 相关系数，如表 5。结果发现，Stock1 与 HC、Loan1 与 Loan10 的相关系数比较高，都超过了 0.8，回归时需要分开考虑。

2、地方政府控股与融资平台贷款的关系

模型回归的结果可见表 6。

模型 1 考察了地方政府控股权 GOV 与融资平台贷款比重 $LOAN_{gov}$ 的关系。结果显示，Gov 系数是 0.427，在 1% 水平上与 $LOAN_{gov}$ 显著正相关，说明地方政府控股可以显著影响城商行的信贷行为，明显增加对融资平台的贷款，假设 1 成立。

模型 2 选取地方政府控股的城商行样本（GOV = 1），通过考察了地方政府控股能力（STOCK1、HC）与融资平台贷款比重 $LOAN_{gov}$ 的关系。结果显示，Stock1 和 HC 与 $LOAN_{gov}$ 的相关性均不显著，说明地方政府控股

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

能

表5 各变量的 Person 相关系数

	Lnsize	ROE	Gov	Soe	Stock1	Stock10	HC	NPAR	Loan1	Loan10
ROE	-0.332***									
Gov	-0.146	0.022								
Soe	0.106	0.024	-0.522***							
Stock1	0.139	0.165	-0.101	0.103						
Stock10	0.210**	-0.295***	0.151	0.112	0.364***					
HC	0.441***	-0.106	-0.133	0.136	0.872***	0.434***				
NPAR	0.130	-0.183	0.027	-0.025	-0.060	-0.144	-0.005			
Loan1	-0.319***	-0.114	0.048	0.154	0.341***	0.211**	0.222**	0.089		
Loan10	-0.181	-0.174	0.091	0.112	0.247**	0.274***	0.246**	-0.017	0.452***	
$Loan_{gov}$	-0.083	-0.158	0.230**	-0.002	0.032	0.090	0.029	0.128	0.343***	0.506***

注: ** 表示在 0.05 水平(双侧)上显著相关,*** 表示在 0.01 水平(双侧)上显著相关。

力的强弱不影响城商行对融资平台的贷款,假设 2 不成立。

因此,城商行第一大股东的股权性质与融资平台信贷之间存在显著关系,地方政府控股明显有利于融资平台贷款;而地方政府控股能力的强弱对融资平台贷款没有显著影响。

3、融资平台贷款与城商行绩效的关系

本部分重点考察融资平台贷款比重 $LOAN_{gov}$ 对城商行绩效(NPAR、ROE)的影响。将 STOCK1 与 HC 分开考虑,模型 3、4 考察对 NPAR 的影响,模型 5、6 考察对 ROE 的影响,回归结果如表 7 所示。

(1) 融资平台贷款对城商行绩效的影响

模型 3、4 的结果显示,$LOAN_{gov}$ 的系数分别是 0.225 和 0.227,并且均在 10% 水平上与 NPAR 显著相关。说明融资平台贷款比重与城商行的不良资产率呈正相关,城商行对融资平台放贷越多,银行的不良资产率会越高,假设 3 成立。

表6 城商行股权结构与融资平台贷款比重的回归分析结果

Dep. Var = $Loan_{gov}$	模型 1	模型 2
Gov	0.427***	
	(0.001)	
Soe	0.248**	
	(0.038)	
Stock1	-0.281	0.331
	(0.566)	(0.418)
Stock10	-0.035	-0.138
	(0.819)	(0.552)
HC	0.354	-0.320
	(0.436)	(0.401)
Lnsize	-0.140	-0.253
	(0.230)	(0.178)
Adj-R^2	0.2722	-0.029

注: * 表示在 0.1 水平上显著,** 表示在 0.05 水平上显著,*** 表示在 0.01 水平上显著;括号中为 P 值。

模型 5、6 的结果显示,$LOAN_{gov}$ 的系数分别是 -0.228 和 -0.227,并且均在 10% 水平上与 ROE 显著相关。说明融资平台贷款比重与城商行的净资产收益率呈负相关,城商行对融资平台放贷越多,银行的净资产收益率越低,假设 4 成立。

因此,通过考察融资平台贷款比重对城商行不良资产率和净资产收益率的影响,可以看出城商行对融资平台贷款的增加会导致银行绩效的明显下降。

(2) 其他变量对城商行绩效的影响

股权性质对银行绩效的影响。模型 3、4 结果显示,GOV、SOE 与 NPAR 的相关性不显著,说明股权性质不影响不良资产率,这与以往文献中提出的政府控股会提高银行不良资产率的结论不一致(祝继高[27]);模型 5、6 结果显示,GOV、SOE 的系数均是负的,并且都在 1% 水平上与 ROE 显著相关,说明地方政府及国有企业持股会降低银行绩效,支持了以往文献中的政府持股存在掏空行为的结论。

股权集中度对银行绩效的影响。模型 3 - 模型 6 的结果显示,STOCK1、STOCK10、HC 与 NPAR 和 ROE 的相关性均不显著,说明股权集中程度对银行绩效没有明显的影响。以往文献有的认为股权集中对于银行绩效产生负面效应,有的认为会产生积极作用。

信贷结构对银行绩效的影响。模型 3 - 模型 6 结果显示,Loan1 与 NPAR 在 1% 水平上显著正相关,与 ROE 在 1% 水平上显著负相关,说明城商行对最大客户的贷款比重增加会提高不良资产率进而降低银行净资

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

表 7　城商行净资产收益率与融资平台贷款比重的回归分析结果

	Dep. Var = NPA		Dep. Var = ROE	
	模型 3	模型 4	模型 5	模型 6
Gov	0.024 (0.849)	0.031 (0.805)	−0.313** (0.012)	−0.314** (0.012)
Soe	−0.056 (0.641)	−0.051 (0.670)	−0.327*** (0.007)	−0.327*** (0.007)
Stock1	−0.153 (0.312)		0.039 (0.793)	
Stock10	−0.144 (0.267)	−0.0164	−0.061 (0.632)	−0.053 (0.644)
HC		−0.047 (0.733)		0.032 (0.816)
Loan1	0.713*** (0.001)	0.679*** (0.002)	−0.709*** (0.001)	−0.703*** (0.001)
Loan10	−0.586*** (0.009)	−0.590*** (0.009)	0.496** (0.025)	0.493** (0.026)
$Loan_{gov}$	0.225* (0.058)	0.227* (0.057)	−0.228* (0.052)	−0.227* (0.053)
Lnsize	0.307** (0.016)	0.261** (0.044)	−0.099 (0.425)	−0.098 (0.438)
Adj-R^2	0.112	0.103	0.1312	0.1310

注：* 表示在 0.1 水平上显著，** 表示在 0.05 水平上显著，*** 表示在 0.01 水平上显著；括号中为 P 值。

产收益率；而 Loan10 与 NPAR 在 1% 水平上显著负相关，与 ROE 在 1% 水平上显著正相关，说明城商行对前十大客户的贷款比重增加会降低不良资产率进而提高银行净资产收益率。因此，信贷结构对银行绩效的影响是明显的，对单一客户的贷款绝对集中会降低银行绩效，而对前十大客户的贷款相对集中会提高银行绩效。以往文献只提到贷款集中会引发风险问题，不利于银行经营，而没有提到贷款对少数客户的相对集中有利于风险管理，也有利于提高银行绩效。

银行规模对银行绩效的影响。模型 3 − 模型 6 结果显示，城商行的资产规模与不良资产率呈显著正相关，与净资产收益率没有显著相关性，即银行的规模越大其不良资产率就越高，而收益率没有随着银行规模扩大而提高。因此，在银行规模发展扩大过程中，对不良资产率的控制就要越加警惕和重视。

结　论

本文选取 2005 − 2010 年的城商行为样本，证实了城商行中的地方政府控股存在明显的掏空行为，融资平台贷款是地方政府的掏空渠道。地方政府控股会明显影响城商行的信贷行为，使融资平台贷款比重显著增加，而融资平台贷款的增加会导致城商行不良资产率的显著增加、净资产收益率的显著下降进而降低银行绩效。

地方政府在城商行和融资平台中的多重身份使得城商行的公司治理和信贷行为都面临困境。在中央财政压力和地方官员的考核、升迁等压力下，地方政府容易导致城商行和融资平台的关联交易和非市场化行为。城商行对融资平台的信贷中存在很多机制缺陷，例如风险评估不足、缺少资产抵押、政府财政担保不足以及人员腐败等。交易的关联性以及信贷机制的不健全会造成城商行信贷风险管理的困难。融资平台作为地方政府公共项目融投资的代理机构，在人事任命、日常管理、业绩考核等方面带有很大程度的政府色彩，其弊病必

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

然导致运行机制落后和效率低下。在投资回报周期长以及回报率低的情况下④,由于地方财政担保的力度不够,最终造成城商行收回贷款的难度加大,不良资产率增加。因此,地方政府在城商行的控股行为,最终结果就是滋生腐败行为、掏空银行资产、损害其他股东利益。

另外,本文还考察了其他因素对银行绩效影响。股权性质会明显影响城商行的绩效,地方政府和国有企业控股都会使银行绩效下降;股权集中度对城商行绩效没有明显的影响;信贷结构对银行绩效的影响是明显的,对单一客户的贷款绝对集中会降低银行绩效,而对少数客户的贷款相对集中会提高银行绩效;城商行资产规模的扩大会使银行不良资产率上升而银行收益率的变化不明显。

针对地方政府通过融资平台对城商行的掏空现象,有必要采取措施来防范。

规范城商行的公司治理结构,充分发挥外部董事对大股东的监督作用,积极引进战略投资者稀释地方政府股权,合理界定地方政府在城商行的角色,大力强化银行信贷政策制度。加强与本地其他商业银行的信息沟通,全面了解政府融资平台与各银行的业务往来,建立银行间的风险共担机制。城商行要提高风险管理水平,严格融资平台贷款评审和风险排查,确保贷款抵(质)押品的完整性、有效性,同时做好政府项目贷款资金流向的监视工作,确实降低融资平台贷款的风险。

拓宽地方政府的融资渠道,积极探索贷款以外的城商行参与政府融资的方式,缓解城商行承担的地方发展融资压力和风险。地方政府债务融资制度逐渐完善,城商行以市政债方式为政府项目提供融资具有可行性,有助于降低城商行的信贷风险。另外,城商行也可以以直接投资的方式参与到政府项目建设中。城商行通过投资入股地方政府融资平台项目,可以清楚掌握项目情况,了解资金流向,有利于及时洞察风险因素。

完善融资平台的投融资运作机制,规范人事任命制度,推进市场化运营模式,科学筛选政府投资项目,提高政府投资的效率。推进地方政府融资平台的规范化、市场化改革,推动地方政府及时公开披露融资平台形成的隐性负债,改变信息不透明的状况。尝试运用更市场化的投融资方式经营政府融资平台,例如企业债券、资产证券化等方式,可以有效提高信息透明度和运营主体的自我约束。严格管理地方政府的担保行为,必须考查地方政府的财力、官员任期等情况,强化地方政府的责任制度和约束力。

参考文献:

[1] Gurley J., Shaw E. Money in the Theory of Finance [M]. Washington: Brookings Institution, 1960

[2] Diamond D., Dybvig P. Bank Runs, Deposits Insurance, and Liquidity [J]. Journal of Political Economy, 1983, 91(3): 401-419

[3] Furfine C. H. Banks as Monitors of Other Banks: Evidence from the Overnight Federal Fund Market [J]. Journal of Business, 2001, 74(11): 33-57

[4] John T. A., John K. Top Management Compensation and Accounting and Market Measures of Performance in Executive Compensation Contracts [J]. Journal of Accounting Research, 1993, 25(2): 85-125

[5] Shleifer A., Vishny R. W. A Survey of Corporate Governance [J]. Journal of Finance, 1997, 35(5): 737-775

[6] Iannotta G., Nocera G., Sironi A. Ownership Structure, Risk and Performance in the European Banking Industry [J]. Journal of Banking and Finance, 2007, 21(7): 2127-2149

[7] Caprio G., Laeven L., Levine R. Governance and Bank Valuation [J]. Journal of Financial Intermediation, 2007, 16(7): 584-617

[8] Haw I., Ho S. S. M., Hu B., Wu D. Concentrated Control, Institutions, and Banking Sector: An International Study [J]. Journal of Banking and Finance, 2010, 34(6): 485-497

[9] Macey J. R., Hara M. O. The Corporate Governance of Banks [J]. Economic Policy Review, 2003, 72(9): 91-107

[10] Berger A. N., Clarke G. R. G., Cull R., Klapper L., Udell G. F. Corporate Governance and Bank Performance: A Joint Analysis of the Static, Selection, and Dynamic Effects of Domestic, Foreign, and State Ownership [J]. Journal of Banking and Finance, 2005, 29(1): 2179-2221

[11] Clarke G. R. G., Cull R., Shirley M. M. Bank Privatization in Developing Countries: A Summary of Lessons and Findings [J]. Journal of Banking and Finance, 2005, 29(7): 1905-1930

④多数贷款偿还本息需要政府信用支持,只有30% -40%的项目能够依靠项目自身现金流偿还贷款本息。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

[12] Williams J., Nguyen N. Financial Liberalization, Crisis, and Restructuring: A Comparative Study of Bank Performance and Bank Governance in South East Asia [J]. Journal of Banking and Finance, 2005, 29(10): 2119-2154
[13] Micco A., Panizza U., Yanez M. Bank Ownership and Performance: Does Politics Matter? [J]. Journal of Banking and Finance, 2007, 31(8): 219-241
[14] Ferri G. Are New Tigers Supplanting Old Mammoths in China's Banking System? Evidence from a Sample of City Commercial Banks [J]. Journal of Banking and Finance, 2009, 33(11): 131-140
[15] Macey J. R., O'Hara M. The Corporate Governance of Banks [J]. Economic Policy Review, 2003, 9(1): 91-107
[16] John K., Qian Y. Incentive Feature in CEO Compensation in the Banking Industry [J]. Economic Policy Review, 2003, 9(12): 109-121
[17] Adams R., Mehran H. Is Corporate Governance Different for Bank Holding Companies? [J]. Economic Policy Review, 2003, 9(4): 123-142
[18] John K., Mehran H., Qian Y. Regulation, Subordinated Debt and Incentive of CEO Compensation in the Banking Industry [J]. Journal of Banking and Finance, 2003, 41(9): 371-403
[19] Barth J. R., Caprio G., Levine R. Bank Supervision and Regulation: What Works Best? [J]. Journal of Financial Intermediation, 2003, 67(10): 102-118
[20] Gray D. F. Modeling Financial Crises and Sovereign Risks [J]. Annual Review of Financial Economics, 2009, 87(1): 117-144
[21] Mody A., Damiano S. The Euro Zone Crisis: How Banks and Sovereigns Came to Be Joined at the Hip [J]. International Monetary Fund, 2011, 269(11): 130-152
[22] Acharya V. V., Drechsler I., Schnabl P. A Pyrrhic Victory? ——Bank Bailouts and Sovereign Credit Risk [R]. NBER Working Papers, 2011
[23] Pisani-Ferry J. The Euro Area Crisis and the New Impossible Trinity [J]. Bruegel Policy Contribution, 2012, (1): 204-215
[24] 李维安,曹廷求. 股权结构、治理机制与城市银行绩效 [J]. 经济研究, 2004, (12): 21-34
[25] 代光伦,邓建平,曾勇. 金融发展、政府控制与融资约束 [J]. 管理评论, 2011, 23(5): 32-40
[26] 巴曙松. 地方政府投融资平台的发展及其风险评估 [J]. 西南金融, 2009, (9): 5-9
[27] 祝继高,饶品贵,鲍明明. 股权结构、信贷行为与银行绩效 [R]. 对外经济贸易大学工作论文, 2011

The Tunneling of Local Government In City Commercial Bank: A Perspective of Local Government Financing Platform' Loan

Zhao Shangmei[1], *Shi Hongmei*[1] *and Duhuadong*[2]
(1. School of Management and Economics, Beihang University, Beijing 100191;
2. China Minsheng Bank, Beijing 100031)

Abstract: As a big shareholder, the local government plays tunneling of the CCB (City Commercial Bank), which affects CCB's credit structure and performance. Based on the sample of CCBs from 2005 to 2010, this paper studies the relationship between the local government holding and CCB's credit structure and performance, confirms the existing of the local government tunneling in CCBs and seeks the channel of the tunneling. This paper finds the proportion of LGFP's (Local Government Financing Platform) loan has a significantly positive correlation with local government holding and uncorrelated with the holding ability. The bigger proportion of LGFP's loan will increase NPAR (Non-Performing Asset Roat) and reduce ROE (Return On Equity) of CCBs. The relationship between CCBs and LGFP caused by local government holding shows that the local governments can use LGFP to misappropriate assets of CCBs. In order to prevent the tunneling of the local government in CCBs, it is necessary to adopt such measures as regulating the governance structure of CCBs, broadening the financing channels of the local governments, perfecting operation mechanism of LGFP and so on.

Key words: local governments, city commercial banks, tunneling, local government financing platform

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net