

地方政府干预与银行业发展：理论逻辑与经验证据*

姚耀军¹ 彭璐²

(1、2. 浙江工商大学金融学院, 浙江 杭州 310018)

摘要：源于财政分权与晋升激励的制度安排，地方政府成为推动地方经济发展的主角。地方政府对银行业进行干预其目的在于攫取廉价的金融资源。地方政府干预导致大量信贷资金财政化，这带来明显的通货膨胀后果。地方政府干预推动了地方性金融机构的崛起。尽管地方性金融机构崛起有助于打破银行业由国有大银行所主导的高度垄断局面，但由于地方政府对地方性金融机构的深度干预，地方性金融机构崛起对银行中介效率的提升作用十分有限。

关键词：地方政府 银行信贷 通货膨胀 地方性金融机构 银行中介效率

Local Government Intervention and Banking Industry Development: Theoretical Logic and Empirical Evidence

Yao Yao-jun¹ Peng Lu²

1, 2. College of Finance, Zhejiang Gongshang University, Hangzhou Zhejiang, 310018

Abstract: As the result of fiscal decentralization and the institutional arrangement of promotion incentive, local governments have played the dominant role in promoting local economy. The local governments intervene in banking sector to grab cheap financial resources. A huge loan funding for fiscal bill has explicitly led to inflation. Local government intervention has promoted the development of local financial institutions. Despite helping to break up monopolies in banking industry dominated by state-owned banks, but due to the excessive intervention of local governments, local financial institutions have a fairly limited role to enhance the banking intermediary efficiency.

Key words: Local Government; Bank Credit; Inflation; Local Financial Institutions; Banking Intermediary Efficiency

一、引言

经济上的分权与政治上的晋升激励构成了地方政府发展经济的内在动力，使得地方政府扮演的角色更像是一个企业的经营者而不是公共服务的提供者。与此同时，长期的金融抑制使得信贷资金价格被低估，因此地方政府在“为增长而竞争”（张军，2005）的过程中，自然对攫取汇聚于银行系统的金融资源十分感兴趣。1994 年分税制改革让地方政府面临财政能力弱化的窘境，这更是增强了地方政府争夺金融资源的动机。在 1998 年之前，国有银行“条块管理，以块为主”的管理体制为地方政府控制银行金融资源大开方便之门。随着国有银行商业化改革的深入推进，地方政府借助人事实管理渠道直接干预国有商业银行信贷配置的情况在 1998 年及以后不复存在。然而只要地方政府“为增长而竞争”，只要信贷资

作者简介：姚耀军（1976-），男，湖北利川人，博士，浙江工商大学金融学院教授。联系方式：

yaoyaojun@163.com、13858162208；彭璐（1988-），女，湖南衡阳人，浙江工商大学金融学院硕士生。

基金项目：本文是教育部人文社会科学研究规划基金课题（13YJA790138）与浙江省哲学社会科学规划项目（11ZJQN056YB）前期研究成果。作者感谢浙江省高校人文社科重点研究基地（金融学）与浙江之江青年社科学者计划的资助。

金一直是廉价的，则地方政府干预银行的努力就不会消失，而发生转变的只会是干预的方式和方法。

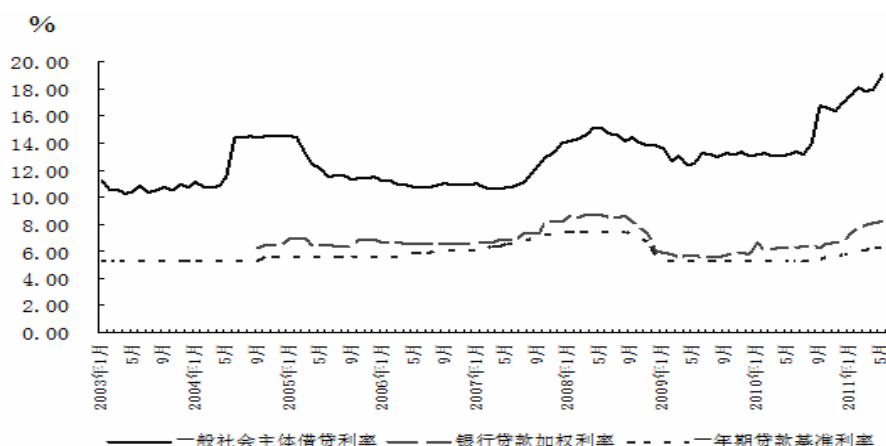
地方政府干预银行业的直接后果体现在信贷规模与信贷市场结构两个方面，而当前正受到广泛关注的地方融资平台就是一个缩影。所谓地方融资平台，是指地方政府通过划拨土地等资产，迅速包装出一个资产和现金流均可达融资标准的公司，形成一个银行融资载体。按照中金公司的广义口径估计，2009 年末金融机构地方融资平台贷款（不含票据）余额约 7.2 万亿，占银行业总贷款约 18%（刘煜辉等，2010）。由于地方政府的推动，地方性银行机构在融资平台贷款中迅速崛起。到 2010 年，城市商业银行等地方性银行机构的融资平台贷款约达 2.4 万亿，基本上与四大国有银行融资平台贷款总额度持平（党均章等，2010）。

从逻辑上看，地方政府干预银行业所带来的信贷规模扩张应该具有通货膨胀效应，而信贷市场结构改变将对信贷市场的效率带来重要影响。本文对上述两个逻辑判断进行了实证检验，文章余下结构安排是，第二部分讨论了地方政府干预银行业的内在逻辑，并提出了待检验的理论假说；第三部分是实证模型设定及其对指标与数据的说明；第四部分是实证结果分析；第五部分是结论性评价。

二、地方政府干预银行业的内在逻辑及其研究假说提出

从 1980 年起，中国开始实行“分权让利”的财政管理体制，经济分权改革的帷幕由此拉开。经济分权制度安排硬化了地方政府的预算约束，为地方政府推动地方经济发展提供了市场化激励（Qian & Weingast, 1997; Qian & Roland, 1998）。不过经济分权还不足以构成地方政府发展经济的全部激励。Blanchard & Shleifer（2001）从中国和俄罗斯的比较出发，指出中国的成功在于经济分权与行政集权相结合。在以 GDP 为核心的政绩考核体制下，为了政绩进而获得晋升的机会，地方政府官员有非常强的政治动力促进地方经济快速发展（周黎安，2004），形成一种基于上级政府评价的“自上而下的标尺竞争”（张晏，2005）。

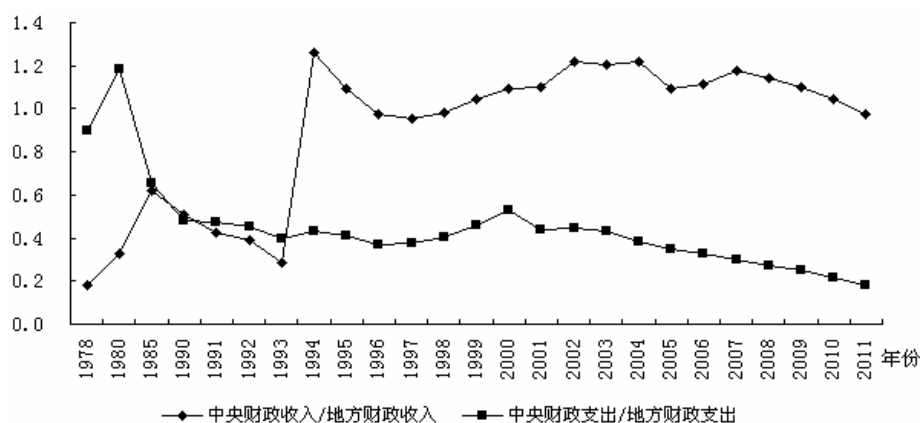
经济分权和行政集权构成了中国式分权的核心内涵（傅勇等，2007）。与此同时，中国经济转轨还存在的一个显著特点是非对称的市场自由化改革。这里的非对称是指产品市场自由化被快速推进，而要素市场扭曲却长期存在（Huang, 2010）。在要素市场扭曲中，资金要素价格低估尤为明显。如果以民间利率为市场均衡利率，则官方利率往往比市场均衡利率低一半甚至更多。以民间金融发达的温州为例，图一显示，以一般社会主体借贷利率衡量的民间利率大大高于银行贷款加权利率与一年期贷款基准利率。“为增长而竞争”的地方政府（张军，2005）自然会追逐十分廉价的信贷资金，于是内生出对辖区内银行的信贷决策进行干涉的动机与行为。



图一 温州一般社会主体借贷利率、银行贷款加权利率与一年期贷款基准利率走势

数据来源：中国人民银行温州中心支行，《温州民间借贷市场报告》，2011.07.21。

在 1994 年之前，经济分权表现为财政包干制度，即所谓中央和地方“分灶吃饭”。在实行财政包干制度的十几年间，包干办法越来越有利于地方，导致中央财政收入占全国财政收入的比重从改革开放之前的几乎 100%下降到 1993 年的 40%。中央政府财政能力的弱化直接催生了 1994 年分税制改革。分税制改革对财政分权进行了制度化，使中央和地方政府有了明确的收入和支出分割界线。中央与地方财政收入格局在分税制改革后发生了逆转，但支出格局却未发生明显的变化，见图二，因此分税制改革增强了中央财力，削弱了地方财力。由于银行信贷与政府支出和投资的高度互补性，分税制改革实际上加大了地方政府对区域内银行系统贷款决策与贷款行为的干预动机和影响力（张军等，2005）。



图二 中央与地方财政收支比较

数据来源：《2012 年中国统计年鉴》

在 1998 年之前，国有商业银行分支行在人事上受总行与地方政府共同领导，分支行的党组织关系留在地方，因此地方政府可以借助于人事管理渠道干预国有商业银行信贷配置。1997 年亚洲金融危机的爆发引起了中央政府对地方政府干预银行信贷配置所隐藏的金融风险的高度重视。为切断地方政府对银行贷款决定

的干预，中央政府在 1998 年对银行人事管理体系进行了重大改革。从 1998 年开始，人民银行和各商业银行成立党委，对干部实行垂直管理。同时，人民银行撤销原来的省级分行，跨行政区域设立 9 家分行。于是地方政府借助人事管理渠道直接干预国有商业银行信贷配置的情况不复存在。

然而在干预与反干预的博弈之中，地方政府并不至于落于下风，这主要因为：首先，地方政府是大量资源（如土地、经营特许权等）的垄断者，如果将这些资源按照市价估值，则地方政府仍是信贷市场上最大的净资产所有者，这不但可以为银行贷款提供隐性担保，还可以提供显性担保（沈明高，2009），于是厌恶风险的商业银行对有地方政府背景的项目仍趋之如鹜。第二，地方政府常常通过物质奖励的方式来诱导商业银行对地方经济发展进行信贷支持。很多地方政府依据当年某个商业银行对本地的信贷投放量，通过财政系统直接给予该商业银行相关人员“信贷专项奖励”，而这已成为公开的秘密¹。第三，地方政府还可以操控地方性金融机构。以城市商业银行为例，地方政府在城市商业银行中居于控股地位，可以轻易地对其加以控制²，于是城市商业银行有沦为地方政府发展地方经济的“提款机”的可能（刘煜辉等，2008）。

从逻辑上看，地方政府干预银行业使得大量信贷资金财政化。资料显示（见表一），在 2010 年年底地方政府性债务余额中，银行贷款占比 79.01%，额度达 8.47 万亿元。按照央行统计数据，2010 年末人民币贷款余额 47.92 万亿元，因此，地方政府性债务所占用银行贷款在 2011 年约占人民币境内贷款余额的 17.7%。

表一 地方政府性债务中的银行融资（截止到 2010 年年底）

	余额（亿元）	银行贷款（亿元）	银行贷款比重（%）
负有偿还责任的债务	67109.51	50225.00	74.84%
负有担保责任的债务	23369.74	19134.14	81.88%
其他相关债务	16695.66	15320.85	91.77%
合计	107174.91	84679.99	79.01%

数据来源：中华人民共和国审计署，《审计结果公告》，2011 年第 35 号（总第 104 号）。

信贷资金财政化意味着地方政府有能力通过信贷途径创造货币来满足地方财政支出的需要，因此这相当于货币创造功能由中央政府向地方政府分散转移，

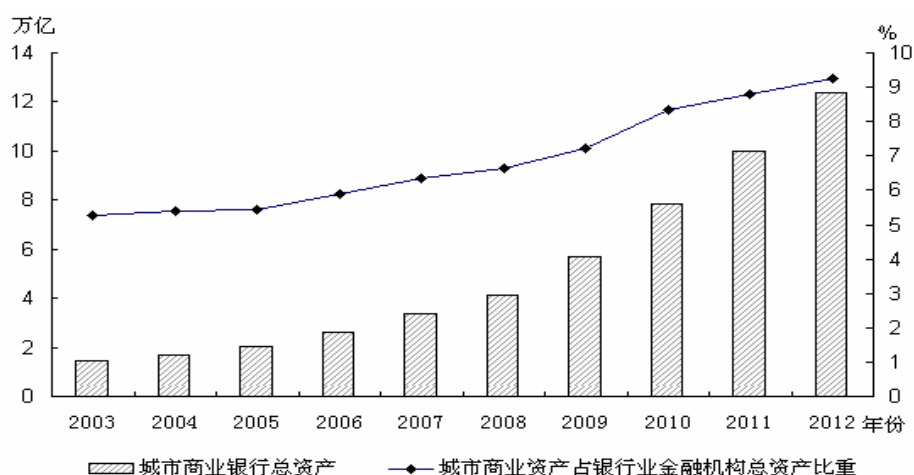
¹例如，湖南某地方政府规定，“各银行业金融机构各项贷款(本外币，下同)和票据融资当年新增额不低于上年，比上年增加部分按万分之 0.3 计奖”。河南某地政府规定“银行对县内指定企业提供一年以上贷款的，同级财政和受益企业当年按提供贷款数额的 1%一次性奖励银行；对困难企业原贷款能够以报呆账等形式核销处理的，同级财政和受益企业当年按报呆数额的 1%一次性奖励银行”，并详细规定“奖金 50%归放贷行法人代表，其余归班子全体成员”，见《21 世纪经济报道》（2009.05.06）。

²在城市信用社改组为城市商业银行之初，相关政策规定，地方政府为最大股东，入股比例为 30%，而单个企业入股不能超过 10%，个人不能超过 2%。

于是我们提出第一个待检验的理论假说：

假说 1：地方政府干预推动银行信贷资金流向本区域，进而将导致本地区通货膨胀水平的提高。

地方政府干预银行业不仅使得大量信贷资金财政化，而且还通过推动地方性金融机构的发展改变了银行业结构。以城市商业银行为例（见图三），在 2003 年，城市商业银行总资产约为 1.46 万亿元，占银行业金融机构总资产的比重约为 5.3%。到了 2012 年，城市商业银行总资产约为 12.35 万亿元，9 年间增长了 7 倍多，占银行业金融机构总资产的比重约为 9.2%。



图三 城市商业银行总资产及其占银行业金融机构总资产的比重

数据来源：中国银行业监督管理委员会网站

地方性金融机构崛起有助于打破中国银行业由国有大银行所主导的高度垄断局面，带来银行中介效率的提升。然而考虑到地方政府对地方性金融机构的深度干预，地方性金融机构崛起对银行中介效率的提升作用或许大打折扣，其原因在于：第一，在政府干预下，政治势力凌驾于公司治理机制和市场机制上，导致信贷资金配置的“政治化”。为了实现地方政府政绩工程和税收目标，信贷资金流向风险高、回收期长的基础设施建设和房地产行业，最终形成了银行信贷效率低下、不良资产率较高的局面（钱先航，2011）。第二，地方政府为地方性金融机构提供各种支持，于是地方性金融机构降低经营成本、提高效率的动力降低。基于以上分析，我们提出本文第二个假说：

假说 2：地方政府干预推动地方性金融机构发展，然而地方性金融机构发展对银行中介效率的提升作用负向依赖于地方政府的干预力度。

三、实证模型设计

为了检验地方政府干预对银行信贷流向的影响及其所带来的通货膨胀后果，我们建立如下两个省级面板数据模型：

$$LOAN_{i,t} = \beta_1 GOV_{i,t} + \beta_2 GDP_{i,t-1} + \beta_3 SIZE_{i,t} + \beta_4 STATE_{i,t} + \beta_5 TOI_{i,t} + \beta_6 FDI_{i,t} + \beta_7 Year2008 + \beta_8 Year2009 + \mu_i + \varepsilon_{i,t} \quad (1)$$

$$INF_{i,t} = \alpha_1 GOV_{i,t} + \sum_{j=0}^1 \alpha_{2+j} LOAN_{i,t-j} + \sum_{j=0}^1 \alpha_{4+j} GOV_{i,t-j} \times LOAN_{i,t-j} + \alpha_6 GROW_{i,t} + \alpha_7 \Pi_{i,t} + \alpha_8 IMPORT + \alpha_9 TINF + \alpha_{10} Year2008 + \alpha_{11} Year2009 + v_i + \eta_{i,t} \quad (2)$$

在（1）式中， $LOAN$ 是金融机构贷款总额占 GDP 的比重； GOV 是政府预算支出与预算收入之差占 GDP 的比重，用来衡量政府干预力度（潘洪波等，2008；马连福等，2011）； GDP 是人均实际 GDP（1978 年价格），代表经济发展水平³； $SIZE$ 代表企业规模，用规模以上企业总产值与企业数量之比衡量； $STATE$ 是国有及国有控股企业资产占规模以上企业总资产的比重，用来衡量国有经济比重； TOI 是固定资产投资额与劳动人数之比，用来衡量要素密集度（林毅夫等，2012）； FDI 是外商直接投资实际利用额占 GDP 的比重； $Year2008$ 与 $Year2009$ 是两个反映 2008-2009 年国际金融危机的虚拟变量； μ_i 是非观测固定效应； $\varepsilon_{i,t}$ 是误差项， i 与 t 分别表示省份与时间。

在（2）式中， INF 是 GDP 缩减指数，用 GDP 名义增长率与实际增长率之差衡量；为了反映银行信贷对通货膨胀的滞后影响，我们将 $LOAN$ 的当期值与滞后一期值作为解释变量；为了刻画政府干预的通货膨胀后果，我们不仅将 GOV 引入模型，同时也将交互项 $GOV \times LOAN$ 作为解释变量⁴； $GROW$ 是实际 GDP 增长率； TI 是第三产业产值占 GDP 的比重； $IMPORT$ 是进口额占 GDP 的比重； $TINF$ 是 GDP 缩减指数的全国水平；其余符号标识含义明显，不予累述。

为了检验地方政府干预与地方性金融机构发展的关系及其相应的银行中介效率后果，我们建立如下两个省级面板数据模型：

$$STRU_{i,t} = \phi_1 GOV_{i,t} + \phi_2 NSOE_{i,t} + \phi_3 SIZE_{i,t} + \phi_4 TOI_{i,t} + \phi_7 Year2008 + \phi_8 Year2009 + \pi_i + \varsigma_{i,t} \quad (3)$$

$$NONP_{i,t} = \varphi_1 GOV_{i,t} + \varphi_2 STRU_{i,t} + \varphi_3 GOV_{i,t} \times STRU_{i,t} + \varphi_4 GDP_{i,t} + \varphi_5 LAW_{i,t} + \varphi_6 COMP_{i,t} + \varphi_7 Year2008 + \varphi_8 Year2009 + \varpi_i + \xi_{i,t} \quad (4)$$

在（3）式中， $STRU$ 是城市商业银行资产与农村金融机构资产之和占金融机构总资产的比重，用来衡量地方性金融机构的发展水平（林毅夫等，2008）。 $NSOE$ 是民营化水平，用 1-国有经济比重（ $STATE$ ）衡量；其余符号标识前文已作解释或者含义明显，不予累述。

在（4）式中， $NONP$ 是商业银行不良资产率，被作为银行中介效率的逆指标（姚耀军等，2011）。为了反映地方性金融机构发展与政府干预对银行中介效

³人均实际 GDP 被滞后一期以控制内生性。

⁴由于银行信贷对通货膨胀的影响一般具有滞后性，因此交互项 $GOV \times LOAN$ 也相应进行了滞后。

率的影响,我们不仅引入 *GOV* 与 *STRU* 两个变量,还引入了交互项 $GOV \times STRU$ 。*LAW* 是生产者合法权益保护指数 (樊纲等, 2011), 用来衡量法治水平; *COMP* 是金融业竞争水平指数 (樊纲等, 2011); 其余符号标识前文已作解释或者含义明显, 不予累述。

本文模型 (1) 与 (2) 的样本分析期为 1998-2011 年。由于有关地方性金融机构发展与商业银行不良资产率的系统性数据在 2005 年及以后才被相关统计资料提供, 而樊纲等 (2011) 所提供的法治水平指数与金融业竞争水平指数到目前为止只更新到 2009 年, 因此模型 (3) 与 (4) 的样本分析期为 2005-2009 年。相关基础数据根据《金融运行报告》、《中国银行业监督管理委员会年报》、《中国统计年鉴》、《新中国 60 统计资料汇编》、《中国市场化指数》(樊纲等, 2011) 整理。由于很多数据缺失, 西藏自治区从样本中剔除。表二总结了相关变量的定义及其描述性统计结果。

表二 变量定义与描述性统计

变量符号	定义	均值	标准差	最小值	最大值
<i>LOAN</i>	金融机构贷款总额占GDP的比重	1.037	0.307	0.101	2.252
<i>INF</i>	GDP缩减指数, 用GDP名义增长率与实际增长率之差衡量	3.418	4.206	-8.067	16.531
<i>STRU</i>	城市商业银行资产与农村金融机构资产之和占金融机构总资产的比重	20.702	6.460	4.431	36.826
<i>NONP</i>	商业银行不良资产率	5.520	5.753	0.570	24.740
<i>GOV</i>	政府预算支出与预算收入之差占GDP的比重	8.678	6.740	0.166	46.911
<i>GDP</i>	人均实际GDP (1978年价格)	0.386	0.288	0.062	1.448
<i>SOE</i>	国有及国有控股企业资产占规模以上企业总资产的比重	62.570	19.355	13.998	95.088
<i>NSOE</i>	1-SOE	37.430	19.355	4.912	86.002
<i>SIZE</i>	规模以上企业总产值与企业数量之比	1.108	0.814	0.108	4.906
<i>TOI</i>	固定资产投资额与劳动人数之比	1.269	0.570	0.350	4.264
<i>FDI</i>	外商直接投资实际利用额占GDP的比重	3.167	2.711	0.087	15.166
<i>TINF</i>	GDP缩减指数的全国水平	0.039	0.036	-0.014	0.087
<i>GROW</i>	实际GDP增长率	0.116	0.026	0.051	0.238
<i>TI</i>	第三产业产值占GDP的比重	38.557	6.669	28.600	76.100
<i>IMPORT</i>	进口额占GDP的比重	15.136	23.383	0.513	141.837
<i>LAW</i>	生产者合法权益保护指数	3.838	1.890	-0.460	10.000
<i>COMP</i>	金融业竞争水平指数	5.392	2.673	-0.670	12.410

四、实证结果与分析

我们采用固定效应估计和随机效应估计两种方法对模型进行了估计, 然后再根据 Hausman 检验结果来选择恰当的估计结果。表三汇总了对模型 (1) 与 (2)

所进行的估计。

表三 政府干预与银行信贷的关系及其通货膨胀后果

	模型 (1)		模型 (2)	
	固定效应	随机效应	固定效应	随机效应
<i>GOV</i>	0.011*** (0.003)	0.014*** (0.003)	0.182 (0.171)	0.026 (0.117)
<i>GDP(-1)</i>	0.548*** (0.101)	0.706*** (0.087)		
<i>SIZE</i>	-0.063*** (0.020)	-0.086*** (0.019)		
<i>SOE</i>	0.003*** (0.001)	0.005*** (0.001)		
<i>TOI</i>	-0.111*** (0.022)	-0.085*** (0.021)		
<i>FDI</i>	0.019*** (0.006)	0.018*** (0.006)		
<i>Year2008</i>	-0.136*** (0.027)	-0.141*** (0.027)	1.326** (0.526)	1.408*** (0.526)
<i>Year2009</i>	-0.030 (0.031)	-0.051* (0.031)	1.247* (0.657)	1.576** (0.629)
<i>LOAN</i>			-1.219 (1.629)	-1.003 (1.479)
<i>GOV×LOAN</i>			-0.108 (0.156)	-0.082 (0.125)
<i>LOAN(-1)</i>			3.315** (1.393)	2.613** (1.333)
<i>GOV×LOAN(-1)</i>			0.217*** (0.079)	0.185** (0.078)
<i>TINF</i>			73.430*** (6.424)	72.385*** (5.860)
<i>GROW</i>			21.338*** (7.862)	28.141*** (6.994)
<i>TI</i>			-0.129*** (0.039)	-0.077** (0.034)
<i>IMPORT</i>			-0.046** (0.023)	0.003 (0.012)
常数项	0.708*** (0.119)	0.526*** (0.106)	-0.885 (2.340)	-2.643 (1.658)
Hausman检验	$\chi^2=27.85***$		$\chi^2=19.41*$	

注：括号内数值为标准误；***、**和*分别表示在1%、5%和10%统计水平上显著。

Hausman检验支持对两个模型进行固定效应估计，因此我们余下的讨论皆根

据固定效应估计结果进行。模型（1）的估计结果表明，政府干预（*GOV*）与银行信贷（*LOAN*）存在显著的正向联系，这与“地方政府干预推动银行信贷资金流向本区域”的假说相一致。在控制变量中，经济发展水平（*GDP(-1)*）越高的地方其信贷环境一般也更好，信贷需求也更大，因此经济发展水平与银行信贷存在显著正向联系是符合预期的；企业规模（*SIZE*）与银行信贷存在显著的负向联系，我们的解释是，企业规模越大，则企业将更多地从资本市场融资；国有经济比重（*SOE*）越高的地区将显著获得更多的银行贷款，这与大量文献的研究结果相一致。企业资本密集度（*TOI*）与银行贷款存在显著的负向联系，这暗示正如林毅夫等（2012）所认为，劳动力密集型企业更多地依赖于银行信贷获取外部融资；*FDI*与银行信贷存在显著的正向联系，这可以被认为是*FDI*与银行中介发展具有互补关系而不是替代关系的证据；*Year2008*所对应估计系数显著为负，这表明在金融危机期间银行业对信贷投放进行了收缩。

为了检验地方政府干预不仅推动银行信贷资金流向本区域，而且将进一步带来通货膨胀后果的理论假说，我们建立了模型（2）。估计结果表明，*LOAN(-1)*所对应估计系数显著为正，这表明银行信贷对通货膨胀的影响是滞后的；交互项 *GOV*×*LOAN(-1)*所对应估计系数显著为正，这表明政府干预放大了银行信贷所产生的滞后通货膨胀效应，因此理论假说与数据是完全一致的。在控制变量中，全国通胀水平（*TINF*）代表各地区所面临的共同通胀冲击，其与地区通胀水平的显著正向联系符合预期；经济增长（*GROW*）会显著提高通货膨胀率，这符合标准的菲利普斯曲线理论；第三产业产值占 *GDP* 比重（*TI*）所对应估计系数显著为负，按照杨晓光等（2011），这是由于第三产业发展可以降低上游原材料价格波动所引起的通胀波动；进口（*IMPORT*）所对应估计系数显著为负，按照王家玮等（2011），这是由于我国的进口产品主要以中间投入产品为主，因此进口增加会提高本国生产要素的供给量，降低原材料成本。*Year2008* 与 *Year2009* 所对应估计系数显著为正，这暗示我国经济在金融危机期间表现出滞胀状况。

表四汇总了对模型（3）与（4）所进行的估计。*Hausman* 检验支持对模型（3）进行随机效应估计，对模型（4）进行固定效应估计。我们余下的讨论根据这两个估计结果相应而进行。

表四 政府干预对地方性金融机构发展及其银行中介效率的影响

	模型（3）		模型（4）	
	固定效应	随机效应	固定效应	随机效应
<i>GOV</i>	0.210*** (0.073)	0.269*** (0.065)	-1.422*** (0.342)	-0.235 (0.210)
<i>NSOE</i>	0.235*** (0.047)	0.172*** (0.036)		

<i>SIZE</i>	1.746*** (0.270)	1.859*** (0.267)		
<i>TOI</i>	0.013 (0.793)	-0.243 (0.763)		
<i>Year2008</i>	-0.339 (0.410)	-0.254 (0.415)	-6.201*** (0.943)	-5.891*** (0.741)
<i>Year2009</i>	-0.221 (0.450)	-0.232 (0.454)	-5.675*** (1.340)	-6.163*** (0.914)
<i>STRU</i>			-0.584*** (0.183)	-0.176 (0.129)
<i>GOV×STRU</i>			0.039*** (0.014)	0.005 (0.009)
<i>GDP</i>			-1.804 (6.638)	-4.931* (2.624)
<i>LAW</i>			-0.032 (0.348)	-0.320 (0.274)
<i>COMP</i>			-0.026 (0.532)	-0.615* (0.316)
常数项	5.113** (2.003)	7.544*** (2.083)	28.289*** (4.687)	22.247*** (3.257)
Hausman检验	$\chi^2=7.26$		$\chi^2=32.99***$	

注：括号内数值为标准误；***、**和*分别表示在1%、5%和10%统计水平上显著。

模型（3）的估计结果表明，政府干预（*GOV*）与地方性金融机构所占银行业资产份额（*STRU*）存在显著的正向联系，这与假说“地方政府干预推动地方性金融机构发展”相一致。在控制变量中，民营化比率（*NSOE*）与地方性金融机构发展存在显著的正向联系，这与林毅夫等（2008）的研究相一致；企业规模（*SIZE*）与*STRU*存在显著的正向联系，这出乎我们的预料。按照林毅夫等（2006）的观点，银行业中存在一种基于规模的专业化分工，即大银行主要向大企业提供贷款，而小银行主要给小企业贷款，因此我们原来预期企业规模将与地方性金融机构发展呈负向的联系。这个反预期实证结果暗示，资产规模较小的地方性金融机构并未考虑有效地分散资产风险，更愿意授信于资金需求额度大的大企业。

模型（4）考察了银行中介效率的决定因素。变量 *GOV* 与变量 *STRU* 分别对应的估计系数皆显著为负，而交互项 *GOV×STRU* 所对应的估计系数显著为正。注意到 *NONP* 是银行中介效率的逆指标（姚耀军等，2011），因此上述证结果表明，单从政府干预与地方性金融机构发展本身来看，两者皆有助于银行中介效率的提高，然而两者的交互效应是对银行中介效率有负面影响的。我们对这个实证结果的解释分为三个层面：首先，政府干预水平提高反映了更高的财政分权水平，而财政分权导致生产率提高和经济增长的加速（张军等，2005）。考虑到金融发展内生于经济发展之中，因此这将带来银行中介效率的提高；其次，地方性金

融机构发展逐渐打破银行业长期以来的垄断局面,有利于提高银行中介效率;最后,地方政府对地方性金融机构的干预将降低地方性金融机构对金融中介效率的提升作用,这正如前文假说二所言,“地方性金融机构发展对银行中介效率的提升作用负向依赖于地方政府的干预力度”。关于其他控制变量,经济发展水平(*GDP*)、法治水平(*LAW*)与银行业竞争水平(*COMP*)所对应估计系数其符号符合预期,然而皆不显著;*Year2008*与*Year2009*所对应估计系数显著为负,这暗示金融危机期间银行业加强信贷资产质量管理带来了明显的效果。

五、结论性评价

财政分权与晋升激励使得地方政府成为地方经济发展的直接推动者,参与对廉价银行信贷资源的争夺,由此导致中国银行业发展始终未能摆脱地方政府的干预之手。一方面,地方政府干预推动银行信贷资金流向本区域,导致大量信贷资金财政化,这本质上等价于地方政府获得了部分的货币创造功能,于是政府干预与区域通货膨胀内在的逻辑联系就此建立;另一方面,地方政府干预推动了地方性金融机构发展。尽管地方性金融机构崛起有助于打破银行业由国有大银行所主导的高度垄断局面,有助于银行中介效率的提升,然而考虑到地方政府对地方性金融机构的深度干预,地方性金融机构崛起对银行中介效率的提升作用被稀释。

本文基于上述论断形成两个理论假说,然后利用省级面板数据模型进行了实证检验。实证结果表明,有关“地方政府干预推动银行信贷资金流向本区域,进而将导致本地区通货膨胀水平的提高”及其“地方政府干预推动地方性金融机构发展,然而地方性金融机构发展对银行中介效率的提升作用负向依赖于地方政府的干预力度”这两个理论假说与数据完全一致。本文研究其政策含义主要包括以下三点:

第一,进一步理顺财税体制是银行业健康发展的一个重要前提。1994年分税制改革之后,中央政府在上收财权的同时把公共品供给的大部分责任推给地方政府,于是地方政府其事权与财权的不对等性愈发明显,这大大增强了地方政府对银行进行干预的动机。因此,财税体制改革应该朝“事权财权相匹配”的方向演进,以缓解地方政府收支压力,遏制其金融资源饥渴症。

第二,加快利率市场化改革步伐是银行业健康发展的关键。一方面,利率市场化将使利率真实反映资金价格,有助于平衡资金的供需缺口,促进投资拉动经济增长方式的转变,营造良好的金融生态环境;另一方面,利率市场化促使银行部门从消极的法定利差获得者转变为积极的金融资源分配者,提高银行中介效率。

第三,金融体制改革是银行业健康发展的保障。中国商业银行缺乏真正意义上的独立性。国家仍然对大型银行绝对控股,这种控股地位为大型银行提供了国

家信用的隐性担保，由此带来大型银行与地方政府进行合谋的道德风险。地方性金融机构在成立之初往往就奠定了地方政府的控股地位，这无疑使得地方性金融机构沦为地方政府最为理想的财政工具。因此，金融体制改革应该深化，以让商业银行真正成为商业化银行，保障银行业的健康发展。

参考文献:

- [1] 党均章,王庆华.地方政府融资平台贷款风险分析与思考[J].银行家,2010(04):P11-16+6
- [2] 樊纲,王小鲁,朱恒鹏.中国市场化指数:各地区市场化相对进程 2011 年报告[M].经济科学出版社,2011
- [3] 傅勇,张晏.中国式分权与财政支出结构偏向:为增长而竞争的代价[J].管理世界,2007(03):P 4-12+22
- [4] 林毅夫,姜烨.经济结构、银行业结构与经济发展-基于分省面板的实证分析[J].金融研究,2006(01):P7-22
- [5] 林毅夫,孙希芳.银行业结构与经济增长[J].经济研究,2008(09):P31-45
- [6] 林毅夫,徐立新.金融结构与经济发展相关性的最新研究进展[J].金融监管研究,2012(03):P4-20
- [7] 刘煜辉,沈可挺.地方政府行为模式及其对地区金融生态的影响[J].中国金融,2008(03):P64-65
- [8] 刘煜辉,张梓成.中国地方政府融资平台分析[J].银行家,2010(05):P48-52+7
- [9] 马连福,曹春方.制度环境、地方政府干预、公司治理与 IPO 募集资金投向变更[J].管理世界,2011(05):P 127-139+148+188
- [10] 潘红波,夏新平,余明桂.政府干预、政治关联与地方国有企业并购[J].经济研究,2008(04):P41-52
- [11] 钱先航,曹廷求,李维安.晋升压力官员任期与城市商业银行的贷款行为[J].经济研究,2100(12):P72-85
- [12] 沈明高.警惕“信贷财政化”[J].财经,2009(12):P1-5
- [13] 王家玮,孙华好,门明.人民币汇率变动对通货膨胀的影响-基于进口非竞争型投入产出表的分析[J]. 国际金融研究,2011(10):P30-39
- [14] 杨晓光,程棵,黄德龙,祝坤福,王会娟,屈妍.“十二五”期间物价走势判断和政策建议[J].中国金融,2011(20):P57-60
- [15] 姚耀军,曾维洲.长三角地区银行中介发展:特征与态势[J].上海金融,2011(12):P39-43
- [16] 张军,金煜.中国的金融深化和生产率关系的再检测:1987-2001[J].经济研究,2005(11):P34-45
- [17] 张军.为增长而竞争:中国之谜的一个解读[J].东岳论丛,2005(04):15-19.
- [18] 张晏,龚六堂.分税制改革、财政分权与中国经济增长[J].经济学季刊,2005(04):P75-108
- [19] 周黎安.晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因[J].经济研究,2004(06):P33-40
- [20] Blanchard,O and Shleifer,A., 2001, Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia [J]. IMF Staff Papers, 48:171-179
- [21] Huang, Y., 2010, Dissecting the China Puzzle: Asymmetric Liberalization and Cost Distortion [J]. Asian Economic Policy Review, 5(02):281-295.
- [22] Qian, Y. and Roland, G.1998, Federalism and the Soft Budget Constraint [J].American Economic Review, 88(5):1143-1162
- [23] Qian, Y. and Weingast, B., 1997, Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives [J]. Journal of Economic Perspectives, 11(04):83-92.