地方政府治理与区域金融风险化解

——基于中小银行风险形成与防范研究

王曙光　王　彬

[摘　要] 分布广泛的区域性中小银行是区域金融风险防范的关键环节，而其风险来源与长期以来的地方治理模式有密切关联。结合近10年上百家区域性中小银行的财务数据以及近年来的中小银行危机案例发现，地方政府治理从土地抵押融资、大股东控制与地方金融监管三个层面分别影响地方银行的贷款结构政策、公司治理与外部约束和信用环境，从而导致区域性中小银行风险累积。地方银行的风险化解与防范外部要求以地方金融监管局为核心的信息分享型监管体系建设，内部要求地方承担股权改革与公司治理中的审慎责任，根本保证是服务型地方政府的激励约束机制重建和治理模式的转型。

[关键词] 区域性中小银行；银行风险；地方政府治理；区域金融风险
[中图分类号] D63　　[文献标识码] A　　[文章编号] 1674-7453（2022）11-0052-10
DOI:10.14150/j.cnki.1674-7453.2022.11.002

一、引言：地方治理视角下的区域性中小银行风险研究

近年来，区域性中小银行风险事件频发，暴露出区域性中小银行长期以来在股权与治理结构、合规监管与内部风险控制等方面的多重问题。区域性中小银行体系包括城市商业银行、农村商业银行、村镇银行、农村合作银行和农村信用合作社等多种经营类型。不同于大型国有和股份制商业银行，区域性中小银行组建的初衷是服务于与自身规模层次相对应的中小微企业、个体户或农户，业务范围受到一定的地域限制。然而，由于股权结构和治理结构的缺陷以及监管漏洞的存在，一些区域性中小银行的实际业务操作与初衷相背离，以致累积了较多的风险。审计署2021年的《审计工作报告》显示，有23家中小银行存在资产质量不实的情况，其中少披露的不良资产达1709.62亿元，实际平均不良率为4.94%，内部控制薄弱而外

[作者简介] 王曙光，北京大学经济学院教授、博士生导师；王彬，北京大学经济学院博士研究生。

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

部监管不到位，并存在流动性风险。

长期以来，地方政府既作为各类地方性中小银行直接或间接的大股东，又作为监管者，很可能会对当地中小银行的资金流向与经营策略产生干扰，使之服务于其政治经济目标之下的资金诉求。就历史沿革来看，城市商业银行和农村商业银行分别由城市信用合作社和农村信用合作社改制而来，采用股份制代替合作制，改制之初为化解原有城市信用合作社的大量累积风险，地方财政通过置换、剥离不良资产并注资成为城市商业银行的最大股东，而农村商业银行虽然股权结构更为多样，但需要接受省联社的统一管理甚至人事任命，作为法人主体的独立性不强。村镇银行则产生于主发起行制度，主发起行作为最大股东发起成立村镇银行，持股比例往往较高，发起行主体包含个别大型国有与股份制银行，以及众多城市商业银行和农村商业银行。以往研究表明，地方政府作为大股东存在对城市商业银行的“大股东掏空”，即以地方融资平台贷款为途径，将城商行资金用于公共项目建设，[1]融资平台占贷比例与城商行不良资产率正相关，并导致银行治理结构问题。[2]此外，城市商业银行的信贷规模和信贷质量与地方官员调任特征、任期以及晋升激励有显著的关系，当地方官员晋升激励较强时，城市商业银行信贷扩张的同时资产质量下降。[3][4]在监管方面，银保监会的垂直派出监管模式在地方具有信息劣势，而地方金融办则缺乏独立性和权威性，使得区域性中小银行的监管实际上较为松散，以致外部监督缺乏，违规行为难以得到有效控制，部分区域系统性风险剧增。[5]

近期，区域性中小银行风险集中爆发，地方区域金融风险引发各界关注。事实上，区域性中小银行作为区域金融系统中的重要组成部分，其风险来源与风险暴露的后果绝非孤立，而具有很高的系统传染性，即单个银行的风险不仅与自身资产质量和放贷结构有关，也与同一区域中的其他金融机构风险相关。此外，由于具有经营地域范围的法律限制，区域性中小银行相较于大型商业银行而言对区域内的银行外部风险因素更为敏感，特别是在当前地方政府治理模式及银—政关系之下，区域性中小银行风险与地方政府的政治经济目标以及监管能力密切相关。本文从地方政府治理模式出发，基于近10年间上百家区域性中小银行的财务数据以及近年来的中小银行危机案例，探讨地方政府政策与监管行为对区域性中小银行风险形成与传导的影响路径，进而得出识别、化解与防范地方性中小银行风险及区域金融风险的政策建议。

二、区域性中小银行经营与风险现状

近十几年来，我国地方性金融机构呈现多元化发展状态，地方银行体系也在不断扩大，金融服务供给显著增加并下沉。截至2019年底，我国共有134家城市商业银行，1478家农村商业银行，1633家村镇银行，分布广泛的地方性中小银行中不乏优质者，坚持普惠金融服务小微的发展路径，因地制宜、结合当地经济与社会文化特色，并借助大数据技术在风险控制和产品研发方面取得创新，为解决低收入人群特别是农村居民的信贷可及性问题提供了有效的途径，实现了经营业绩提升和内部风险可控的双重目标。然而，不断扩大的地方银行数量也增大了银行监管的难度，银保监会地方派出机关链条长而每个分支负责的机构数量多，导致地方银行监管在实际中停留在书面材料报送审核上，而缺乏现场审核，部分银行利用监管漏洞变相掩盖不良资产，隐藏了大量风险。

本文根据CSMAR银行财务数据库的统计

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

信息，对各类银行的不良贷款率、资本充足率、资产利润率和流动性比例指标进行了趋势分析和分布描述，以展示不同类型银行在信用风险、市场风险和流动性风险三方面的总体情况与历史变化趋势，绘制图像如下。图 1 为各类型银行不良贷款率平均值的趋势图，图 2 为城市商业银行历年不良贷款率的箱线图，可以看到，农村商业银行不良率平均水平总体高于其他类型的银行，城商行在 2016 年之前与国有大型银行接近，高于外资银行和股份制银行，但在 2016 年之后不良贷款率明显呈上升趋势，高于国有大型银行。此外，2016 年之后城商行不良贷款率值的分散程度增加，箱线图箱距扩大、上方离群值增加，表明平均值上升主要由部分城商行风险大幅升高所致。

图 3 和图 4 分别为各类银行资本充足率和资产利润率均值的趋势图。就资本充足率而言，城商行与农商行的平均水平基本与国有大型银行相近，低于外资银行而高于股份制银行，2013 年之后国有大型银行资本充足率均值呈现上升趋势，而城商行和农商行则基本保持水平，因而与国有大型银行的差距呈现扩大趋势。随着我国利率市场化推进，特别是 2013 年全面放开贷款利率管制之后，金融机构的市场竞争增强，各类商业银行资产利润率都呈现下降趋势，而城商行和农商行资产利润率的下降速度明显高于大型国有和股份制银行。

图 5 和图 6 分别为各类商业银行流动性比例趋势图和城市商业银行流动性比例的箱线图。对比国有商业银行和股份制银行，在 2016

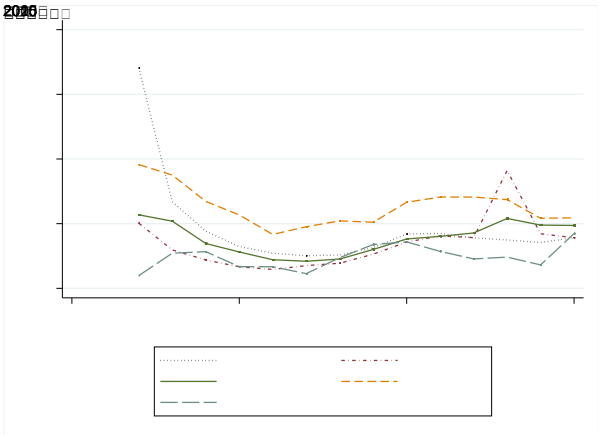


图1 各类银行不良贷款率历史趋势图

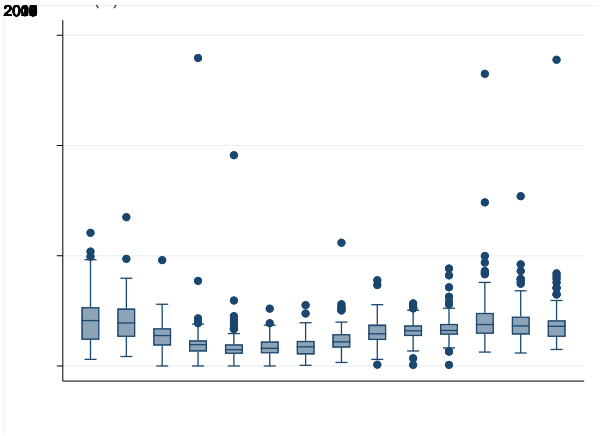


图2 城市商业银行不良贷款率箱线图

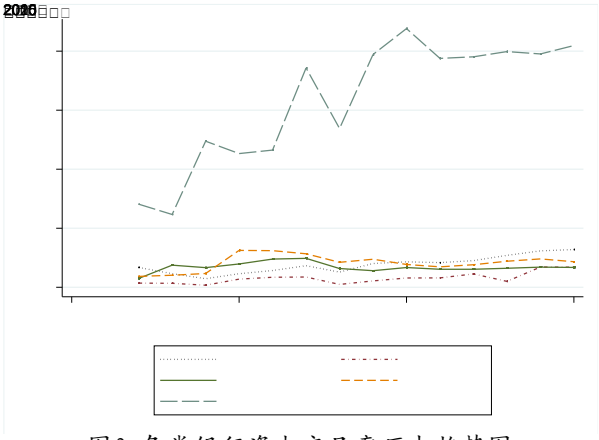


图3 各类银行资本充足率历史趋势图

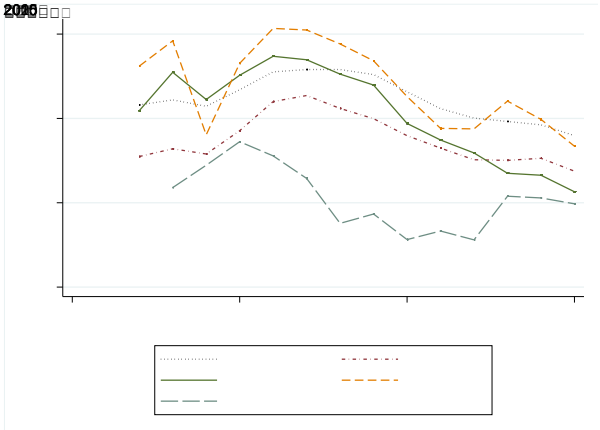


图4 各类银行资产利润率历史趋势图

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

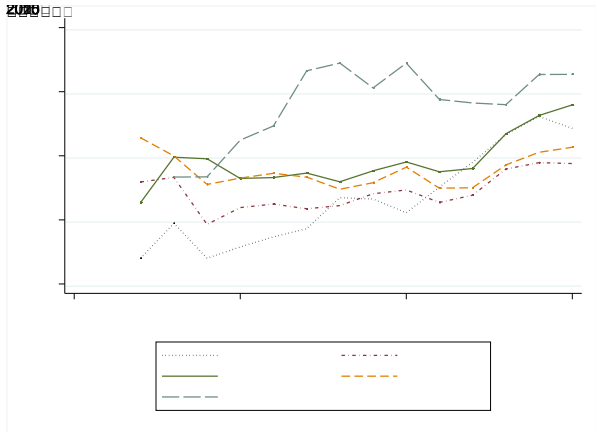


图5 各类商业银行流动性比例趋势图

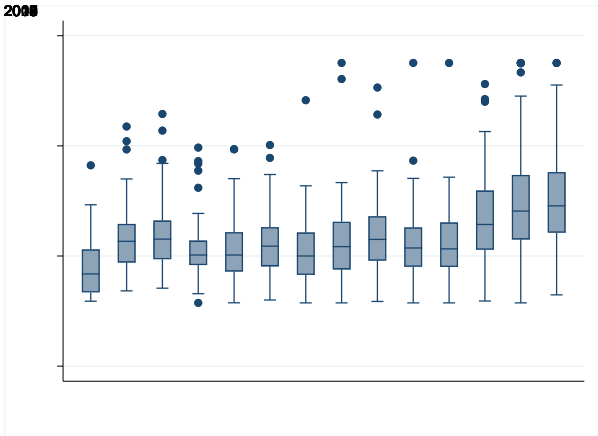


图6 城市商业银行流动性比例箱线图

年之前城商行和农商行流动性比例更高，此后各类银行都呈现增速递减的上升趋势，城商行与国有大型银行水平基本相当，而农商行流动性比例增速相对较小。从分布情况来看，城商行流动性比例箱线图的箱距在2016年之后呈现逐渐扩大趋势，说明流动性比例分散程度增加，不同地区城商行流动性风险水平分化。

以上分析表明，城商行和农商行在资产质量和盈利能力方面所呈现的信用风险和市场风险相比其他类型的银行明显较高，并在近年来呈现风险水平升高的平均趋势，流动性风险虽然相对较低，但风险水平开始出现分化。需要说明的是，CSMAR银行数据库中包含全部国有大型商业银行和股份制银行、大部分城市商业银行的财务报告信息①，但对于农村商业银行、村镇银行和农村合作银行的覆盖范围较小，仅统计了200家农商行，50家左右的新型农村金融机构，因此较难揭示城商行规模以下的地方中小银行风险全貌。此外，由于部分银行存在资产披露不实的情况，在实际中区域性中小银行的风险水平可能更高，近年来已经出现了锦州银行、恒丰银行、包商银行和河南村镇银行等多起由不同原因导致、具有大范围影响的地方银行危机事件，表明我国区域性中小银行风险识别、归因、化解与防范的整套机制亟待完善。

三、地方治理与区域性中小银行的风险形成及传导

当前地方经济发展模式与地方银行——政府关系之下，区域性中小银行风险与地方政府治理行为之间具有密切的关联。本文从地方治理视角出发，分析区域性中小银行风险形成及传染的多重机制，构建地方中小银行风险来源的理论框架。

（一）土地抵押融资与地方银行贷款结构

分税制改革之后，归属地方的预算内财政收入减少，部分地区的财政收入只能维持政府部门与相关行政事业单位的基本功能运转，而基础设施建设和其他民生支出则依赖土地出让收入与土地抵押融资。在以任期内GDP为主要政绩考核指标的地方经济竞争体系下，地方官员具有扩张政府支出、促进地方短期经济增长的动机，不惜透支未来的预算内外收入，从而在土地出让收入之外形成大量以未来土地收入为抵押担保的银行贷款，导致银行资产端实际

①CSMAR数据库中包含122家城市商业银行的信息，其余12家数据缺失。

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

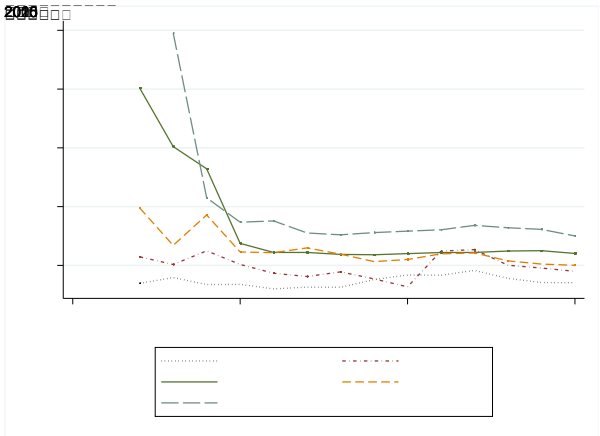


图8 各类银行单一客户贷款集中度

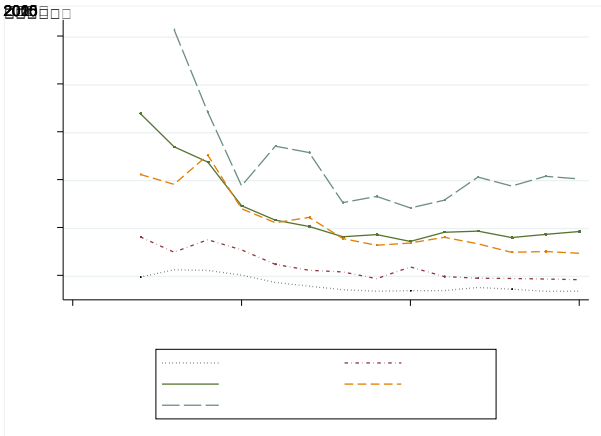


图9 各类银行最大十家客户贷款集中度

属于地方债务的份额不断增加。2015 年之后，国家对于高存量的隐性地方债务进行了核查梳理，新预算法赋予地方政府限额内的举债权，并以发行新债的方式对部分存量债券进行了置换，而以债券形式存在的地方政府债务，仍然主要被商业银行持有。根据中国债券信息网的数据绘制地方政府债持有者结构图，截至 2021 年 12 月，商业银行所持有地方政府债券额占地方政府债券额总量的比重达到 86%，远超其他持有方的总额。

大量持有地方政府债务使得商业银行贷款集中度偏高，特别是对于地方性中小商业银行而言，过多持有地方政府债务容易造成贷款结构失衡，对中小企业贷款形成挤出效应，与区域性中小银行的服务初衷背道而驰。此外，地方政府债务的可持续性在很大程度上依赖房价与地价的持续上涨，而在房地产行业泡沫累积到一定规模、增长乏力之时，相应资产价格出现波动，地方政府债务违约风险随之提升，大量持有地方政府债务的银行就将面临较大比例的资产质量下降，从而信用风险大幅上升。特别是在经济发达程度相对不高而人口净增长为负的地区，地方政府收入来源相对单一，当受到经济周期或外部冲击影响时，房价和地价也更有可能会出现大幅度的波动，中央对地方债务的隐性担保未必能够覆盖较大范围内的全部风险事件，因此具有引发银行危机的可能。

图 8 和图 9 展示了各类商业银行贷款集中度指标的历史趋势图，采用的指标分别为单一最大客户贷款比率和最大十家客户贷款比率[①]。可以看到，各类银行的贷款集中度均值在 2010 年左右都大幅降低，之后基本保持稳定，而城商行和农商行的贷款集中度始终明显高于国有大型银行和股份制银行。如果地方性银行以服务地方中小企业和个体为主，那么其贷款集中度应该相对更低，而事实表现则相反，说明区域性中小银行偏离服务中小微企业的定位，导致贷款集中度和风险集中度偏高，而大规模持有地方政府债务是这一现象产生的主要原因之一。

（二）大股东行为与银行公司治理

作为区域性中小银行特别是城市商业银行的大股东，地方政府治理模式不仅在外部层面通过政府债务影响银行资产结构，而且对银行的内部治理具有决策权，因而可以通过影响公司治理在内部层面改变银行的风险水平。地方

①计算方式为：单一最大客户贷款比率=对同一借款客户贷款余额/资本净额，最大十家客户贷款比率=对最大十家客户发放的贷款总额/资本净额。

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

政府作为地方国有资产的代表，持有地方银行的股权，首先产生的问题就是国有企业所通常具有的委托——代理问题。地方国有资产实际所有者无法执行监督，只能由地方政府委派负责人代为执行股东权力，而负责人又往往作为高级管理层，在经营决策方面具有很高的话语权，甚至是实际的掌权人，容易出现内部人控制问题。事实上，由于全民所有制监督权的不可实施性，地方国资代表在股权方面只需要对地方政府的诉求负责，这就导致区域性中小银行很可能成为地方政府达成政治经济目标的中间工具，而不是直接服务于人民群众在发展中的资金诉求。另一方面，当地方银行负责人以及其他核心高管与地方政府利益诉求不一致时，在地方银行外部监管相对松散的情况下，也有可能出现高管出于个人利益目标进行违规操作的风险事件，由于大股东监督的缺失，这样的操作风险难以通过有效的内部监督制约机制规避。

最初地方政府大量持股城市商业银行是为化解历史遗留的城市信用社风险，然而这一股权结构安排带来了难以避免的公司治理缺陷，在长期中导致新的风险累积，并且有限的资金来源导致城商行资本充足率不足。为此，在不断推进的金融机构市场化进程中，城市商业银行逐渐开始引入民营资本进行增资扩股，优化股权结构，其中一部分实现了公司治理的改善，一定程度上改善了股权失衡带来的治理缺陷，然而也有一些银行逐渐被大资本集团控制，出现了新的股权结构失衡，带来了更高的信用风险。尽管金融监管层出台了一系列入股限制规定以防止地方中小银行被大资本集团利用，但资本逐利的本性本身就是双刃剑，在有效推动市场化经营方式的同时不放过任何监管套利机会。一些大的资本集团利用监管漏洞，通过多层级的股权渗透以迂回的方式实现产业和金融投资的一体化，从而为关联交易打通了渠道，甚至使所控制的地方银行沦为关联交易的工具，累积巨大的风险。

目前国内已经发生了两起由大资本集团控制导致风险爆发的地方银行危机事件，其一是2019年包商银行破产事件，其二是2022年河南5家村镇银行拒绝兑付的事件，这两个危机事件所造成的影响不仅波及当地金融体系，对全国其他地区也带来了一定程度的信用环境冲击。在被监管部门接管之前，包商银行实际由明天集团控股，控股比例达89%。明天集团对银行资金的非法占用导致包商银行的资本充足率严重不足，资产质量差，以至于资不抵债而无法正常经营，最后被接管进入破产程序。河南拒绝兑付的5家村镇银行中，有4家实际为河南新财富集团所控制，这一资本集团通过多层级股权交叉渗透，以影子公司的方式入股许昌农商行并成为大股东，从而对许昌农商行发起成立的一系列村镇银行实现了实质上的控制。集团的实际控制人利用监管漏洞进行一系列的违规贷款和揽储操作，包括利用互联网三方平台以金融产品的形式违规吸收合法经营区域之外的储户资金，导致其风险传播的地域范围非常广泛，遭受损失的储户规模达到40万人，遍布全国各地。

以上事实表明，区域性中小银行的股权结构改革仍然面临艰难探索，地方政府作为城商行重新组建之后的大股东，无论保持绝对控股权还是大规模增资扩股、退出持股，都有可能会由于大股东控制而使银行累积大量风险。在地方银行数量较多、监管难度大的情况下，以改善银行公司治理为目标的股权改革必须转变地方政府在股权治理中的作用，在股权结构上平衡地方政府的控制与退出，以更谨慎的态度推动市场化改革，防止大股东掏空风险。

（三）地方金融监管与信用环境

地方金融监管水平是地方治理当中影响商

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

业银行风险水平、危机程度与传染范围最直接、最重要的因素。运作独立、体系完善而反应迅速的金融监管，在事前可以通过增加违规行为的预期成本而对银行管理层形成有效约束，一定程度上规避违法违规行为的发生，减少管理层带来的操作风险，而在事后可以及时识别风险暴露，及时介入从而防止危机的触发，或减小危机的规模与影响范围，保持信用环境稳定。然而，我国地方金融监管体系的建设一直滞后于地方性金融机构的发展，目前仍然存在诸多问题。

很长一段时间以来，在中央——地方的分权体系中，金融监管主要属于中央的事权，制度设计是“一行三会”为主导的垂直监管体系，各地金融监管的执行主要依靠相应的派出分支机构来实现，地方则在更宏观的层面对区域内金融发展具有管理权，并不具备监管的责任。由于地方中小金融机构数量多、业务下沉到乡镇农村，而各监管分支机构的人员数量和人才素质都比较有限，实际监管成本较大而效率不高。尽管各地陆续设立了名义上以金融监管协调为职责的地方金融办，但由于没有对应的中央统一管理机构，在实际上金融办并不具有金融管理的独立性，在机构设置和人员编制上都挂靠地方政府办公厅，实际工作内容服务于地方政府宏观金融管理目标，以经济与金融增长为目的，而金融安全并非首要。直到2018年左右，地方政府在地方金融风险防范当中的重要性才在体制设计层面得到重视，监管权力开始下放，各地在原有省级金融办的基础上成立地方金融监督管理局，作为较独立的部门对地方金融机构实施监管。然而目前地方金融监管的体系建设在法律法规和人才资源配置等层面仍然有很大的完善空间，在纵向上中央与地方金融监管事权划分不明确，在横向上地方金融监管局与商务部、工信部等职能分工有冲突，而机构内部由于编制的限制所具有的人力资源与监管职责不匹配。诸多体系建设问题导致在部分类型的机构和业务中监管权重叠、相应职责部门责任被分散，而部分类型则仍存在监管空白，区域内部门之间的信息与资源协调效率不高，从而无法对风险事件与违规行为有较快的监管反应。

地方金融监管体系建设的滞后与不完善导致地方金融机构的风险可控性不高，进而增加了区域内信用环境的不确定性，个别机构危机事件的出现容易通过风险传染效应影响到其他机构，从而使得优质的地方金融机构也受到风险扩散的牵连冲击。区域内个体机构的风险传染一方面是通过资金链条，违约事件的发生导致投资者遭受净亏损，从而使偿付能力下降的主体范围扩大，另一方面是通过信息传递，在更广泛的层面降低居民储户对地方金融体系的信任程度。在安全性优先的考量之下，资金被更多地转移到大型银行，而当危机事件影响较大时、违约恐慌程度较高时，可能出现羊群效应，发生更大范围地方金融机构的挤兑事件。区域性中小银行作为地方金融机构中的核心，在区域信用环境不确定性较高的前提下，即使内部治理健康、经营策略科学，也容易受到不确定性事件的冲击从而资产质量下降。

四、区域性中小银行风险防范与化解的路径选择

区域性中小银行是区域金融风险防范的关键环节，也是地方金融服务中小微企业与个体的最主要途径。针对目前区域性中小银行主业偏离普惠、风险积累偏高、内部治理与外部监督都不完善的现状，本文认为应当从地方金融监管分权立法、地方银行公司治理优化和地方政府治理转型等方面入手化解存量风险、有效防范风险继续累积。

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

第一，完善地方金融监管分权立法，建立信息分享型监管有机体。建立完善有效的地方金融监管体系是保障地方金融安全、防范区域金融风险的基本路径，然而目前在中央与地方各层级、各部门的监管权划分上仍缺乏可供实际执行的法律依据，特别是在地方中小银行监管领域，仍主要依赖银保监会派出机构。本文认为，应充分利用地方政府的信息优势，赋予地方更多的监管责任，并从立法层面明确事权划分、建立有效的信息分享与权力制约机制，加强监管协调性。

目前，地方金融监管局的主要职责范畴在“7+4”,即负责对小额贷款公司、地方资产管理公司、融资租赁公司、融资担保公司、区域性股权市场、商业保理公司和典当行这七类金融机构审批准入并实施监管，强化对投资公司、农民专业合作社、社会众筹机构和地方各类交易所的监管，采取“谁审批、谁监管、谁担责”的原则，相当于将非银类小微金融机构的风险管理权责整体转移到相应的地方层面。对于数目众多的区域性中小银行，地方不具有直接的监管权责，但就危机处理惯例来看，地方政府在一定范围内具有风险处置和违约兜底的隐性责任，属于中央监管的事后委托。

事实上在信息特征方面，相比大型银行，区域性中小银行与其他类型的非银小微金融机构更为相似，单个主体规模相对较小、经营范围有限，以至于从中央监管层视角出发，被监管主体核心部门分布较为分散，具有信息劣势。与之相反，地方相应层级政府与地方银行在历史渊源乃至治理现状上都具有紧密的联系，具有相对的信息优势。此外，监管权责的下放便于对应层级部门之间的信息共享，比如打通地方金融监管局与工信、商务等部门的数据之后，可以核实金融机构的资产质量与企业端的资金状况，进一步增强信息优势。然而另一方面，地方银行在资金规模与系统重要性上又不同于其他非银小微金融机构，如果把监管权责完全交给地方而没有上层监督，容易出现地方出于经济目的让事前监督流于形式、忽视银行贷款结构风险的情况。因此，在地方银行金融监管权力下放的同时必须加强权力制约与责任落实，制定可识别的监管尽职评价标准、建立可追责的问责制度。

具体到体制设计，首先在纵向层面，可以在目前的地方金融监管局体系之上成立中央金融监管局。不同于银保监会和证监会自上而下的派出从属体系，中央金融监管局不应是“总部”，而是“上层防线”，应充分利用大数据手段，起到监管规范通则的制定、监督评价地方金融监管局的尽职与否、为地方金融监管提供专业和技术支持等作用，而不应通过决定地方金融监管局的人事安排等传统方式，使地方监管局丧失独立性。在已有机构设置的基础上，将省级监管局作为枢纽，向下分层级管理市县的金融监管局，向上受中央监管局监督，形成相对独立于其他政府部门与中央、权力又能受到有效监督的地方金融监管机构体系。其次在横向层面，部门之间的信息共享与监管配合仍需要明确的法规支持，地方金融监管局作为监管责任主体应有权调度与风险审慎管理相关的其他信息，并负有将关键信息向银保监会分享的义务。银保监会地方派出机构对地方中小银行应起到辅助监管的作用，重点从材料审核向现场抽查转移，并根据调查结果做出独立判断，及时反馈存在潜在问题的机构情况。这样就形成了以地方金融监管局为核心、以纵向与横向的信息流为关键要素、各部门协调配合、中央与地方监管分工明确的信息分享型监管有机体。

第二，深化地方银行股权改革，转变地方股权治理角色。从已发生危机事件的银行案例来看，公司治理方面存在的问题往往是操作风险与资产结构风险大量累积乃至爆发的根源。要化解与防范区域性中小银行危机，在增强外部监管有效性的同时，必须通过股权与治理权的改革实现内部治理的优化，防止大股东掏空与管理层套利。

自城市信用社改制以来，城市商业银行的股

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

权结构经历了从地方财政控股到与社会其他投资方多元持股的市场化变革，通过增资控股扩充了资本金、在治理层面引入了市场化的治理理念与方法，这一改革的进程仍在不断推进。然而近年来几起大资本集团控制区域性中小银行并对其掏空的事件启发我们，不同于其他行业领域国有企业的混合所有制改革，商业银行在股权多元化改革中更容易面临逆向选择问题，受到以产业金融一体化为目标的大资本集团青睐，最终丧失经营独立性。因此，在推进区域性中小银行股权结构市场化改革的过程中，必须以保障银行资产安全与经营独立为前提，地方财政作为初始的大股东必须同地方金融监管系统一起严格审核出资方的实际控制链条，尽可能把握其出资目的，而不能急于增资扩股导致控制权很快丧失。

要在股权改革进程中及时转变地方政府股权在银行公司治理中的角色。随着股权结构的多元化，地方政府在公司治理中的话语权减弱，不论从治理权分布实际还是从银行良性发展需要出发，地方政府作为股东都不能继续主导银行的经营决策，代理人应当将治理参与的重心放在内部监督上来，及时识别大资本控制的倾向与操作风险发生的可能，在治理层面形成有效的抗衡力量，而不应消极治理或彻底退出。

第三，改变地方政府激励约束机制，推进地方治理模式转型。在长期以来的地方治理模式中，区域性中小银行是保证地方经济持续增长的重要一环，而官员考核体系对经济增长指标的依赖导致地方政府难以放弃对地方银行的利用，缺乏兼顾银行长远安全的动机，导致地方银行往往持有较高比例的政府债务而外部监管较弱。事实上，就化解、防范区域性中小银行风险而言，不论是从外部监管还是内部治理角度，都需要依靠地方层面的治理体系发挥关键作用，而在地方“GDP 锦标赛”模式中，地方政府始终缺乏全流程风险防范的有效激励与约束，因此其他两个层面的改革措施在实际执行中的有效性依赖地方政府激励约束机制的根本性变革，依赖地方治理模式的体系化转型。

就我国当前经济发展阶段和目前国内外经济环境现状，发展质量的重要性远高于发展速度，“六稳”“六保”的国家战略方针要求地方政府的功能定位与治理模式加快转变，从地方经济发展责任人转变为地方经济主体服务者，而“稳金融”应成为其重要的服务目标之一。经济主体服务者的转型目标不仅要求地方政府在更多领域退出行政干预、深化市场化改革，而且要在维护地方经济秩序、改善当地营商环境以及增强产业链、供应链连接度等方面作出更积极的努力。地方政府具有较强的资源带动能力，因此在经济服务方面具有能力优势，而改革的关键点在于有效激励约束机制的重建。这要求在体制上降低地方经济增长速度在政绩考核中的重要性，注重地方营商环境、金融稳定与监管效率等方面的综合评价，并适当扩充地方政府预算内收入来源，从根源上改变地方对土地收入与土地融资铸造政府强投资力的路径依赖，从而实现地方治理的转型。

区域性中小银行应以人民为中心、以全面满足人民金融需求、以服务国家发展战略和保障金融安全为宗旨，兼顾普惠性、安全性与盈利性。[6] 为实现普惠性目标，应将自身服务目标回归到广大的中小微客户群体，作为普惠金融的最主要构成部分，为中小民营企业与农户输血。在专业化风险管理技术和金融科技的辅助之下，地方银行对普惠性的回归实际上也可以同时促成安全性与盈利性的实现，即这三个目标是三位一体的——广大的中小微客户群体可以很好地实现银行贷款结构的多元化和风险分散化，服务实体经济的策略避免了金融空转带来的杠杆风险，从而更好地实现安全性；金融科技对服务成本的降低和服务流程的改善、带来的产品创新则保证了客户群体分散情况下的盈利性。未来区域性中小银行的正确发展路径必然是成为人民主权金融体系的一个核心组成部分，与国有大型商业银

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

行和全国性的股份制银行形成补充效应，服务于国家现代化金融体系战略布局。

[参考文献]

[1]赵尚梅,史宏梅,杜华东.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[J].管理评论,2013(12).

[2]黄建军.我国城市商业银行与地方政府关系[J].财经科学,2010(5).

[3]李维安,钱先航.地方官员治理与城市商业银行的信贷投放[J].经济学(季刊),2012(4).

[4]纪志宏,周黎安,王鹏,赵鹰妍.地方官员晋升激励与银行信贷——来自中国城市商业银行的经验证据[J].金融研究,2014(1).

[5]王冲.地方金融监管体制改革现状、问题与制度设计[J].金融监管研究,2017(11).

[6]王曙光.普惠金融的制度、技术和组织创新[J].学术前沿,2022(8).

责任编辑：毛　强

Local Government Governance and Regional Financial Risk Mitigation

——Based on the Risk Formation and Preventionof the Small Banks

Wang Shuguang & Wang Bin

[Abstract] Widely distributed regional small and medium-sized banks are a key link in regional financial risk prevention, and their risk sources are closely related to the long-standing local governance model. Combining the financial data of hundreds of regional small and medium-sized banks in the past 10 years and the crisis cases of small and medium-sized banks in recent years, this paper finds that local government governance influences the loan structure policy, corporate governance and external constraints and credit environment of local banks at three levels, namely, land mortgage financing, major shareholder control and local financial supervision, which lead to the accumulation of risks of regional small and medium-sized banks. The risk resolution and prevention of local banks externally requires the construction of an information-sharing regulatory system with the local financial supervision bureau as the core, and internally requires localities to assume prudential responsibilities in equity reform and corporate governance, which fundamentally ensures the reconstruction of incentive and constraint mechanisms and the transformation of governance models of service-oriented local governments.

[Key Words] Regional Small and Medium-Sized Banks; Bank Risk; Local Government Governance; Regional Financial Risk

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