

The Effect of State Ownership and Government-Affiliated Board Members on the Performance of Banks in China

Ling Lang

Graduate School of Commerce and Management, Hitotsubashi University, Tokyo Japan

Email: ca122805@g.hit-u.ac.jp

Received: Sep. 20th, 2015; accepted: Oct. 3rd, 2015; published: Oct. 9th, 2015

Copyright © 2015 by author and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

Abstract

Using the data of 30 Chinese banks during the period of 2004–2013 as a sample, we analyze the impacts of state ownership and government-affiliated board members on bank's return on assets, non-performed loan rates and cost-income rates. We find that the higher state-owned stock rate and more government-affiliated members make bank performance worse. The result is consistent with the hypotheses of "development view" or "politic view" of government. In the past decade government's intervention made negative effect on banks' soundness measured by NPL rate. The findings suggest that the government has to give up the intervention in order for a more effective and sound banking system.

Keywords

Bank, State Ownership, Government-Affiliated Board Members

国有股与政府董事对银行业绩的影响

郎 灵

国立一桥大学商学研究科, 日本 东京

Email: ca122805@g.hit-u.ac.jp

文章引用: 郎灵. 国有股与政府董事对银行业绩的影响[J]. 金融, 2015, 5(4): 57-63.

<http://dx.doi.org/10.12677/fin.2015.54008>

收稿日期：2015年9月20日；录用日期：2015年10月3日；发布日期：2015年10月9日

摘要

以2004年到2013年30家银行的数据作为样本，分析国有股和政府董事对银行资产收益率、不良贷款率和收入费用率的影响。结果显示，国有股比例越高，或政府董事比例越高，对经营业绩负面的影响越明显。这与政府重视社会利益和政治利益的假说一致。过去十年中政府介入对不良贷款率所代表的银行稳健性明显地产生了不利影响。减少政府干预，发挥市场机制的调节作用有利于建设稳健的银行体系。

关键词

银行，国有股，政府董事

1. 引言

以上世纪90年代开始的银行股份制改革以及2003年银监会的设立为标志，银行的公司治理结构发生了很大变化。银监会继承了中国人民银行的监督管理功能，先后制定并施行了多项有关商业银行公司治理的文件。各银行依据《公司法》以及这一系列文件，设立了股东大会、董事会等机构。原来的国有银行经过改制成为股份制商业银行。同时，这些股份制商业银行引进民间资本和外资，形成国有股与非国有股(民间股、外资股)并存的股权结构。

通过股份制改革，银行建立起基于市场机制的公司治理结构。[1]指出，通过股份制改革引入外资股的银行，收益性得到改善，不良贷款率下降。同时，整个银行业的效率得到提升。

但是，国有股和政府董事的存在，显示政府和银行间的联系紧密，政府仍然具有影响银行经营决策的能力。国有股是指国家所持有的银行股份，政府董事是指曾经或正在政府任职，现担任银行的执行董事或非执行董事的个人。

在国有股和政府董事存在的情况下，会产生特殊的委托-代理问题。通常的委托-代理问题，是指股东和董事之间的利益冲突。股东能够通过内部和外部治理结构使董事采取符合股东利益的行为。但是，如[2]指出，国有股东和政府董事注重社会利益(社会利益假说)和政治利益(政治利益假说)。社会利益假说(Development view)是指，银行向基础设施和公共产品等经济收益低而社会收益高的项目提供资金的行为。政治利益假说(Political view)是指，银行向国有企业提供资金，或是为晋升等个人目的向特定的企业和部门提供资金甚至贿赂的行为。于是，在政府具有影响银行经营决策的能力的时候，国有股东和政府董事的利益可能是一致的。这种情况下，银行业绩受到不利影响。而当国有股东和政府董事受到非国有股以及代表民间股东和外资股东利益的非政府董事的制约时，银行的经营业绩得到改善。这就产生了与通常的委托-代理问题不同的结果。

[3]研究了国有银行的经营业绩，显示国有银行的收益率低于非国有银行。[4]指出，政府董事对银行收益性和稳健性都有不利的影响。这些研究显示，国有股和政府董事可能因为注重社会利益或政治利益而对银行的收益性、稳健性和效率性带来不利影响。

2003年以来，政府不能再直接介入银行的经营活动，而只能作为国有股东通过董事会间接干预。本研究的贡献，在于利用最新的银行股份和董事会构成等数据研究了其对银行业绩的影响。

通过对2004年到2013年30家银行的研究，分析国有股比例和政府董事比例对资产收益率、不良贷款率和收入费用率的影响。结果显示，国有股比例和政府董事比例对银行的稳健性有显著的负面影响。

这与政府重视社会利益和政治利益的假说一致。但是，收益性和效率性的结果不支持假说。

对收益性和效率性还需要进一步的分析。但是，过去十年中政府介入对不良贷款率所显示的银行稳健性产生了明显的不利影响。

2. 文献综述

最早论述国有银行对经济发展所产生的影响的是 Gerschenkron¹。在欠缺资金的发展中国家，国有银行能够起到促进经济发展作用。即关于国有银行的社会利益假说(Development view)。但是，[5]指出，虽然国有银行在经济发展的初期有促进发展的作用，但在更多情况下，国有银行倾向于为国有企业融资、为政府官员提供就职便利甚至贿赂。这被称为政治利益假说(Political view)。[2]使用 1970 年到 1995 年间 92 个国家的国有银行和经济金融发展的数据对上述假说进行了检验。其结果显示，国有银行对经济发展的促进作用并不明显，反而与国有企业的经营活动有关联，更与不正当经济行为有密切联系。

[6]研究了 1995 年到 2002 年间 179 个国家的银行数据。发现国有银行与业绩之间的关联性与该国的具体情况有关。在发达国家，国有银行与非国有银行在经营业绩上没有显著差别。但在发展中国家，国有银行明显不如非国有银行。发达国家与发展中国家在法律体系的完善程度上有明显差距。这一结果从侧面验证了[2]关于政治利益假说的结论。

通过向个人、民营企业以及外资让出部分股份，改变国有银行的股份结构，可以改善银行经营业绩。[7]研究了 1961 年到 1990 年 18 个国家 61 个国有企业。发现上述做法显著改善了原国有企业的经营情况。

[1] [8] [9]等研究了银行的股份制改革。结果显示，1980 年到 2003 年间国有银行的效率性显著低于进行了股份制改革的银行。而且，吸引民间资本和外资显著改善了银行的经营情况。[3]提到委托 - 代理问题是其原因，却并未基于委托 - 代理模型对银行的股份结构和经营业绩的关系做进一步分析。

由于 2003 年之前银行董事会的信息很少公开，对董事会的研究很少。[4]分析了 2003 年到 2010 年 50 家银行的数据，发现政府董事的比例越高，银行的收益率越低，同时不良贷款率越高。

3. 银行股份制改革

2003 年成立的银监会从中国人民银行继承了对银行的监督管理功能，并通过制定与完善《商业银行公司治理指引》加快了银行股份制改革的步伐。各银行相继依据《公司法》以及《商业银行公司治理指引》制定公司章程，设立股东大会和董事会。同年，中央汇金公司成立。以国有金融控股公司的身份成为中国工商银行、中国建设银行、中国农业银行、中国银行和交通银行等五大银行的股东。随后，城市商业银行和农村商业银行进行股份制改革，各省市的财政局或国有资产管理公司成为地方银行的股东。2004 年 1 月，国务院通过《关于推进资本市场改革开放与平稳发展的若干意见》，促进银行上市。五大银行先后上市。2006 年，上市银行超过 10 家。2013 年，上市银行达到 18 家，上市银行资产总额达到银行业总资产的 50%。虽然对于外资参股有限制。单一外资股东持股不得超过该银行股份的 15%，合计持股不得超过 25%。外资仍然开始积极参股中国的银行。

通过上述改革，使所有权与经营权分离。政府通过董事会影响决策，不再直接干预银行经营活动。银行的股份结构从以前的国有独资逐渐变成国有股与非国有股共存的股份结构。国有股依然占银行业股份的主要份额，但外资股和民间股的份额在逐渐增长。

银行股份制改革主要依照《公司法》、《商业银行法》以及《商业银行公司治理指引》的相关规定进行。2002 年中国人民银行发布了《股份制商业银行公司治理指引》。从 2005 年，新成立的银监会开始行使监督管理职能，陆续发布了《外资银行公司治理指引》、《国有商业银行公司治理及监督管理指引》、《关于改善中小商业银行公司治理的指导意见》。通过试行、发现问题并修正，最终于 2013 年 7

¹参考 Economic Backwardness in Historical Perspective (1962)。

月 19 日发布了新的《商业银行公司治理指引》(以下简称《指引》)。

《指引》第 21 条规定,“董事会由执行董事和非执行董事(含独立董事)组成”。并定义了“执行董事是指在商业银行担任除董事职务外的其他高级经营管理职务的董事。非执行董事是指在商业银行不担任经营管理职务的董事。独立董事是指不在商业银行担任除董事以外的其他职务,并与所聘商业银行及其主要股东不存在任何可能影响其进行独立、客观判断关系的董事”。

4. 国有股与政府董事对银行业绩的影响

通过调查 2004 年到 2013 年间的 30 家银行发现,中央汇金公司分别是工商银行、建设银行、农业银行、中国银行的控股股东(所持股份超过 50%),以及交通银行、光大银行的第一大股东。而中央汇金公司又由财政部出资设立的中国投资有限责任公司(以下简称中投公司)全资控股。因此,财政部通过中投公司和中央汇金公司最终控股这几家银行,成为最终的国有股东。与之类似,各地方政府也通过各自的国有资产管理公司持有城市商业银行和农村商业银行的股份。2004 年到 2013 年的十年间,国有股比例呈总体下降趋势,但少数银行的国有股比例略有上升。

同一时期 30 家银行的董事会构成情况显示,各银行董事会由 9 至 19 名董事构成。10 年间合计 870 人先后担任这 30 家银行的执行董事和非执行董事(含独立非执行董事)。

将这 10 年间 30 家银行按照国有股比例和政府董事比例的高低进行分类,比较其资产收益率、不良贷款率和收入费用率,分析国有股和政府董事对银行收益性、稳健性和效率性的影响。表 1 显示了比较结果。

首先,按样本的中间值划分国有股比例高的银行 Hi-SO 与国有股比例低的银行 Lo-SO。结果显示,国有股比例高的银行,其不良贷款率和收入费用率更高,而资产收益率没有显著差异。

其次,按样本的中间值划分政府董事比例高的银行 Hi-GovD 与政府董事比例低的银行 Lo-GovD。结果显示,政府董事比例高的银行,其资产收益率更低,不良贷款率和收入费用率更高。

最后,比较国有股比例高 Hi-SO 且政府董事比例高 Hi-GovD 的银行和国有股比例低 Lo-SO 且政府董事比例低 Lo-GovD 的银行。政府通过持股以及任命董事可以间接影响银行的经营活动。结果显示,政府的影响力越大,银行的资产收益率越低,不良贷款率和收入费用率更高。

5. 回归分析

5.1. 假说与模型

董事在银行的战略制定、业务执行中起着关键作用。其中,政府董事或曾经就职于政府机构,或由国有股东任命,与政府联系紧密。政府董事在董事会中占多数的情况下,会更多地考虑社会利益和政治利益,并对银行业绩产生不利影响,使得银行的资产收益率下降,不良贷款率以及收入费用率上升。

再考虑股东的情况,如[2]所指出,国有股东重视社会利益和政治利益。国有股比例较高的情况下,政府董事忽视经济利益,追求社会或是政治利益的行为得到允许甚至鼓励的可能性更大。反之,在民间股或外资股比例较高的情况下,更重视经济利益,会促使银行提高资产收益率,降低不良贷款率和收入费用率。

通常的委托 - 代理问题,即委托人(股东)通过激励机制促使代理人(董事)采取符合委托人目的的行为,克服委托人与代理人之间的利益冲突,最大化股东利益(shareholder's value)或是企业价值。当存在利益冲突时,股东价值最大化不能实现,经营业绩受到不利影响。如果通过激励机制缓解利益冲突,有助于实现股东价值最大化。

但是,国有股东和政府董事存在的情况下,由于两者都关注社会利益或政治利益而忽视经济利益,

Table 1. The effects of government intervention on bank's profitability, soundness and efficiency
表 1. 政府介入对银行收益性、稳健性和效率性的影响

	ROA		NPL		COI	
	Hi-GovD	Lo-GovD	Hi-GovD	Lo-GovD	Hi-GovD	Lo-GovD
Hi-SO	1.237 (0.269)	1.342 (0.322)	1.485 (1.123)	1.776 (1.008)	0.560 (0.083)	0.547 (0.082)
Lo-SO	1.245 (0.385)	1.330 (0.317)	1.216 (0.687)	1.140 (0.990)	0.536 (0.109)	0.536 (0.093)

SO 为国有股比例。GovD 为政府董事比例。ROA 为资产收益率，NPL 为不良贷款率，COI 为收入费用率。数值为均值，括号内显示标准差。

国有股东很容易通过激励机制(任免, 晋升)与政府董事之间达成利益一致。这时, 企业价值最大化不能实现, 经营业绩受到不利影响。当代表民间股东与外资股东利益的非政府董事多于政府董事, 国有股东难于和董事达成利益一致时, 反而更容易实现企业价值最大化, 改善经营业绩。

根据上述分析, 提出如下假说。

假说: 政府董事在董事会中所占比例高的情况下, 国有股比例越高, 银行的资产收益率越低, 不良贷款率越高, 收入费用率越高。

回归模型:

$$\text{Bank Performance}_{it} = \text{Constant} + \alpha_1 \text{SO}_{it} + \alpha_2 \text{GovD}_{it} + \alpha_3 \text{SO}_{it} \times \text{GovD}_{it} + \beta \text{Control variables}_{it} + \text{Error Term}_{it}$$

其中, $\text{Bank Performance}_{it}$ 为被解释变量。包括资产收益率 ROA_{it} 、不良贷款率 NPL_{it} 和收入费用率 COI_{it} 。

国有股比例 SO_{it} 、政府董事比例 GovD_{it} 为解释变量。

如果假说成立, 被解释变量为资产收益率时, 解释变量的主效果 α_1 与 α_2 应该为负; 被解释变量为不良贷款率和收入费用率时, 主效果 α_1 与 α_2 应该为正。其次, 假说成立时, 交叉项的系数 α_3 应该显著。

国有股比例 SO_{it} 的综合效果由 $\alpha_1 + \alpha_3 \times \text{GovD}_{it}$ 确定。如果假说成立, 被解释变量为资产收益率时, $\alpha_1 + \alpha_3 \times \text{GovD}_{it} < 0$; 被解释变量为不良贷款率和收入费用率时, $\alpha_1 + \alpha_3 \times \text{GovD}_{it} > 0$ 。Control variables_{it} 为控制变量。包括资产规模 Asset_{it} 、资产结构 LA_{it} 、GDP 增长率 gdp_t 、上市虚拟变量 List_{it} 。

5.2. 结果

通过查阅 2004 年到 2013 年 30 家银行的年度财务报告, 得到资产收益率、不良贷款率、营业收入、营业支出、贷款以及资产规模等数据。各年度的 GDP 增长率 gdp_t 通过国家统计局的数据库获得。

通过年度财务报告获得各银行前 10 大股东的信息。2004 年到 2013 年间 30 家银行前 10 大股东归类合并后, 共计 529 名(包括法人股东以及个人股东)。其中 239 名股东确定为国有股东。董事会成员的信息也通过各银行年度财务报告获得。统计期间董事合计 870 名。

采用面板数据分析方法。Hausman 检验支持固定效果模型。

表 2 的模型(1) (2)显示了资产收益率的回归结果。无论是否存在交叉项, α_2 显著大于 0。意味着政府董事比例越高收益率越高。这一结果与先行研究结论以及假说显然不一致。而且, 交叉项系数 α_3 不显著。资产收益率的回归结果没有证实假说。

表 2 的模型(3) (4)显示了不良贷款率的回归结果。未加入交叉项时结果并不显著, 加入交叉项之后, 系数 α_3 显著大于 0。说明国有股对不良贷款率的影响与政府董事的比例有显著关系。政府董事比例高, 国有股比例高的银行, 不良贷款率也越高。不良贷款率的回归结果与假说一致。

Table 2. Regression
表 2. 回归结果

	ROA		NPL		COI	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
SO	-0.3706 (1.12)	0.0964 (0.12)	-0.7565 (0.58)	-5.9888** (2.03)	0.0612 (0.70)	-0.1937 (0.98)
GovD	0.5986*** (2.11)	0.7777*** (2.03)	-1.4257 (1.27)	-3.4327** (2.28)	-0.1817** (2.44)	-0.2795*** (2.79)
SO × GovD		-0.6851 (0.69)		7.6748** (1.98)		0.3740 (1.44)
Asset	0.7762*** (5.29)	0.7736*** (5.26)	-2.0516*** (3.52)	-2.0227*** (3.50)	-0.2378*** (6.16)	-0.2364*** (6.15)
LA	0.6323 (1.43)	0.6452 (1.46)	-4.4482** (2.54)	-4.5932*** (2.65)	-0.0872 (0.75)	-0.0942 (0.81)
gdp	0.0266* (1.91)	0.0261* (1.87)	0.0903 (1.63)	0.0962* (1.75)	-0.0107*** (2.93)	-0.0104*** (2.85)
List	0.1055 (1.10)	0.1009 (1.05)	-0.8200** (2.17)	-0.7687** (2.05)	-0.0224 (0.89)	-0.0199 (0.80)
N	180	180	180	180	180	180
\bar{R}^2	0.3092	0.3088	0.3369	0.3471	0.3092	0.3482

*, **, ***分别表示显著水平 10%, 5%, 1%。Hausman 检验 p 值小于 0.05, 支持固定效果模型, 故表中显示均为固定效果模型的结果。括号内为 p 值。被解释变量分别为资产收益率 ROA = 税前利润 ÷ 总资产, 不良贷款率 NPL = 不良贷款总额 ÷ 贷款总额, 收入费用率 COI = 营业支出 ÷ 营业收入。解释变量为国有股比例 SO = 国有股总数 ÷ 总股数, 政府董事比例 GovD = 政府董事人数 ÷ 董事会总人数。控制变量为上一年资产总额的对数值 Asset, 贷款所占比例 LA = 贷款总额 ÷ 资产总额, GDP 年增长率 gdp, 虚拟变量 List, 上市银行 List = 1, 未上市银行 List = 0。

表 2 模型(5) (6)显示了收入费用率的回归结果。 α_2 显著小于 0。意味着政府董事比例越高收入费用率越低。收入费用率的分子为营业支出, 分母为营业收入。收入费用率低意味着经营效率更高。收入费用率的回归结果没有证实假说。加入交叉项之后, 结果不显著。

6. 结论

先行研究指出国有银行业绩比较差的原因是存在委托 - 代理问题。而本文的贡献在于, 分析国有股与政府董事的委托 - 代理问题的特点。着眼于银行的收益性、稳健性和效率性指标, 探讨了国有股与政府董事对经营业绩的影响。

通过对 2004 年到 2013 年间 30 家银行的考察, 国有股与政府董事对收益性和效率性指标都有正面的影响。与先行研究所指出的国有银行的低收益率和低效率指标的结果并不一致。产生这一结果的原因, 是否可以归结为 10 年来国有银行改革的成果, 或是其他原因, 还需要进一步分析检验。

银行稳健性指标不良贷款率的结果显示, 国有股与政府董事的交叉作用效果显著, 并且, 系数 $\alpha_1 + \alpha_3 \times \text{GovD}_{it} > 0$ 表明, 国有股东倾向于容忍和鼓励政府董事所采取的追逐社会或是政治利益的贷款行为, 从而给银行的不良贷款率带来不利影响。

银行的收益性、稳健性和效率性对经济平稳发展有重要作用。过去十年通过建立股东大会和董事会

等现代公司治理结构，改善了银行的收益性和效率性。但是，政府通过国有股份和政府董事仍然对银行保持着很大影响力。本文揭示了其对银行稳健性的不利影响。银行业的发展以及金融体系的稳健性，需要更少政府干预，更多市场调节。

参考文献 (References)

- [1] Berger, A.N., Hasan, I. and Zhou, M. (2009) Bank ownership and efficiency in China: What will happen in the world's largest nation? *Journal of Banking & Finance*, **33**, 113-130. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jbankfin.2007.05.016>
- [2] Porta, R.L., Lopez-De-Silanes, F. and Shleifer, A. (2002) Government ownership of banks. *The Journal of Finance*, **57**, 265-301. <http://dx.doi.org/10.1111/1540-6261.00422>
- [3] Jiang, C.X., Yao, S.J. and Feng, G.F. (2013) Bank ownership, privatization, and performance: Evidence from a transition country. *Journal of Banking & Finance*, **37**, 3364-3372. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jbankfin.2013.05.009>
- [4] Liang, Q., Xu, P. and Jiraporn, P. (2013) Board characteristics and Chinese bank performance. *Journal of Banking & Finance*, **37**, 2953-2968. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jbankfin.2013.04.018>
- [5] Shleifer, A. and Vishny, R.W. (1994) Politicians and firms. *The Quarterly Journal of Economics*, **109**, 995-1025. <http://dx.doi.org/10.2307/2118354>
- [6] Micco, A., Panizza, U. and Yanez, M. (2007) Bank ownership and performance. Does politics matter? *Journal of Banking & Finance*, **31**, 219-241. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jbankfin.2006.02.007>
- [7] Megginson, W.L., Nash, R.C. and Van Randenborgh, M. (1994) The financial and operating performance of newly privatized firms: An international empirical analysis. *The Journal of Finance*, **49**, 403-452. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-6261.1994.tb05147.x>
- [8] Fu, X. and Heffernan, S. (2009) The effects of reform on China's bank structure and performance. *Journal of Banking & Finance*, **33**, 39-52. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jbankfin.2006.11.023>
- [9] Lin, X. and Zhang, Y. (2009) Bank ownership reform and bank performance in China. *Journal of Banking & Finance*, **33**, 20-29. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jbankfin.2006.11.022>