

BANK PROLIFERATION IN CHINA: ITS POLITICAL FOUNDATIONS AND ECONOMIC CONSEQUENCES

Adam LIU

EAI Background Brief No. 1835

China's post-1990s banking expansion was not simply a product of liberalisation, but the outcome of a political compromise: local governments were granted bank licences in exchange for accepting fiscal recentralisation. These “local state banks”, often created and overseen by party committees, became instruments of local development: supporting infrastructure, housing and industry while formally operating under market principles.

Local authorities provided land, deposits and policy support, embedding political incentives into financial operations. Weak regulatory oversight (by design) allowed these banks to engage in riskier practices, including shadow banking and aggressive deposit competition. During the 2008–09 stimulus, they played a key role in financing local government investment, especially through local government financing vehicles.

Over time, many of these banks became closely tied to the real estate sector and local debt, raising concerns about systemic risk. While Beijing has introduced consolidation and stricter regulation, the underlying political dynamics that shaped this model of local finance remain largely unchanged.

(Click on the link to read the above in [Chinese](#), [French](#) and [Spanish](#))

Chinese:

中国银行业的扩张：其政治基础与经济后果

中国自 1990 年代以来的银行扩张不仅仅是自由化的产物，而是政治妥协的结果：地方政府在接受财权上收为交换条件获得了银行牌照。这些“地方性国有银行”通常由党委创建和监管，成为地方发展的工具：在形式上遵循市场原则的同时，支持基础设施、住房和工业等领域。

地方政府提供土地、存款和政策支持，将政治激励嵌入金融运作之中。制度性监管缺位使得这些银行能够从事更高风险的业务，包括影子银行和激烈的存款竞争。在 2008–09 年经济刺激期间，这些银行在为地方政府投资融资方面发挥了关键作用，尤其是通过地方政府融资平台。

随着时间推移，许多银行与房地产行业和地方债务紧密相连，引发了对系统性风险的担忧。尽管中央已推动银行整合和加强监管，但塑造这一地方金融模式的基本政治动态在很大程度上仍未改变。

French:

LA PROLIFÉRATION DES BANQUES EN CHINE: SES ORIGINES POLITIQUES ET LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES

L'expansion bancaire en Chine après les années 1990 n'a pas été le seul fruit d'une libéralisation économique, mais également le résultat d'un compromis politique : les gouvernements locaux ont obtenu des licences bancaires en échange de l'acceptation de la recentralisation budgétaire. Ces « banques d'État locales », souvent créées et supervisées par les comités du Parti, sont devenues des instruments du développement local : elles soutenaient les secteurs des infrastructures, du logement et de l'industrie tout en fonctionnant officiellement selon des principes de marché.

Les autorités locales fournissaient des terrains, des dépôts et un appui politique, intégrant ainsi des incitations politiques au fonctionnement financier. Une surveillance réglementaire faible (par choix) permettait également à ces banques de s'engager dans des pratiques plus risquées, notamment dans la finance de l'ombre et la concurrence agressive sur les dépôts. Pendant le plan de relance de 2008–2009, elles ont joué un rôle clé dans le financement des investissements des gouvernements locaux, en particulier via les véhicules de financement de ces derniers.

Avec le temps, nombre de ces banques se sont étroitement associées au secteur immobilier et à la dette locale, suscitant des inquiétudes quant à l'existence d'un risque systémique. Bien que Pékin ait lancé des opérations de consolidation et instauré une réglementation plus

stricte, les dynamiques politiques sous-jacentes ayant façonné ce modèle de finance locale demeurent largement inchangées.

Spanish:

PROLIFERACIÓN BANCARIA EN CHINA: SUS FUNDAMENTOS POLÍTICOS Y CONSECUENCIAS ECONÓMICAS

La expansión bancaria de China después de los años noventa no fue simplemente producto de la liberalización, sino el resultado de un compromiso político: se concedieron licencias bancarias a los gobiernos locales a cambio de aceptar la recentralización fiscal. Estos “bancos estatales locales”, a menudo creados y supervisados por comités del partido, se convirtieron en instrumentos de desarrollo local: apoyando la infraestructura, la vivienda y la industria, aunque operaban formalmente bajo principios de mercado.

Las autoridades locales proporcionaron tierras, depósitos y apoyo político, incorporando incentivos políticos en las operaciones financieras. Una supervisión regulatoria débil (a propósito) permitió que estos bancos adoptaran prácticas más riesgosas, incluido el sistema bancario en la sombra y la competencia agresiva por depósitos. Durante el estímulo de 2008–09, desempeñaron un papel clave en la financiación de la inversión del gobierno local, especialmente a través de vehículos de financiación de gobiernos locales.

Con el tiempo, muchos de estos bancos se vincularon estrechamente con el sector inmobiliario y la deuda local, generando preocupaciones sobre el riesgo sistémico. Aunque Pekín ha impulsado la consolidación y una regulación más estricta, las dinámicas políticas subyacentes que dieron forma a este modelo de financiación local permanecen en gran medida sin cambios.

Executive Summary

1. The surge in China's banking sector since the 1990s was less an outcome of market liberalisation and more of a political trade-off: Beijing granted local governments bank licences as a quid pro quo for their acceptance of fiscal recentralisation.
2. Typically established and supervised by party committees, these “local state banks” functioned as strategic arms of local development, mobilising capital for infrastructure, housing and industrial expansion, all while operating under the veer of market competition.
3. Local governments endowed land, deposits and policy privileges on these banks, linking officials' advancement to banking performance, thereby fusing political incentives with market development.
4. Lax and frequently circumvented regulatory oversight enabled banks to undertake high-risk practices, from aggressive deposit competition to shadow banking and other forms of off-balance-sheet lending.
5. During the 2008–09 stimulus, local banks became key conduits, channelling an estimated RMB2.4 trillion to local government financing vehicles (LGFVs) and further blurring the line between public finance and commercial banking.
6. Intertwined with the real estate sector and LGFVs, these banks have become sources of systemic risk as illustrated by Shengjing Bank's heavy exposure to Evergrande.
7. Beijing has responded with bank consolidations, regulatory tightening and debt restructurings, but the fundamental political logic of decentralised financial control persists.
8. China's hybrid “competitive statism” model sustains short-term growth but heightens long-term vulnerabilities, as political imperatives consistently override market discipline and regulatory prudence.

9. China now faces a dilemma: to preserve the politically valuable but fragile system of local state banks or undertake deeper institutional reforms that may challenge the party-state's grip on economic governance.