

袁 锐,唐 溧. 财政金融协同支农机制探索:以江苏省政策性农业担保为例[J]. 江苏农业科学,2023,51(23):244-252.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2023.23.035

财政金融协同支农机制探索: 以江苏省政策性农业担保为例

袁 锐¹, 唐 溧²

[1. 现代牧业(集团)有限公司,安徽马鞍山 243071; 2. 南京农业大学金融学院,江苏南京 210095]

摘要:政策性农业担保是解决农业经营主体融资难题的重要制度安排,也是财政撬动金融资本投入农业农村的关键发力点。基于财政金融协同支农理论和融资担保理论,梳理我国政策性农业担保体系的发展历程,并分析政策性农业担保的运行逻辑和支农作用。同时,以江苏省政策性农业担保为例,在剖析其业务模式和产品设计特点的基础上,分析政策性农业担保协同支农存在的问题。研究发现,政策性农业担保的主要业务模式包括银担模式、政银担模式以及产业链模式,江苏农担在实践中开发设计的“苏农担”系列产品,因地制宜地为省内特色产品和产业发展提供信贷支持。然而,政策性农业担保在协同支农过程中存在多主体信息结构不匹配,共享机制有待完善,以及风险识别相对滞后、差异化风控系统有待建立的问题。因此,本研究提出从信息收集、风险防控和多方协同等 3 个方面提高政策性农业担保机构服务水平,进而提升财政金融协同支农效率。

关键词:财政;金融;政策性农业担保;农业经营主体;支农机制;苏农担

中图分类号:F832.43;F327 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-1302(2023)23-0244-09

财政和金融是现代农业发展支持体系的主要组成部分,优化财政和金融投资结构,提高资金使用效率,成为推动农业农村发展的重要驱动力。近年来,中央及地方政府持续加大对全面乡村振兴和农业强国建设的支持力度,2021 年全国农林水事务财政支出 22 146 亿元,2013—2021 年年均增长率达 7.1%^[1];金融机构也将大量金融资源输送到农业

农村,截至 2023 年 4 月末,全国涉农贷款余额 53.16 万亿元,同比增长 16.4%,创近年最高增幅^[2]。然而,随着乡村振兴和农业强国建设的推进,农业农村资金需求剧增,资金投入领域狭窄、规模不足、渠道有限等问题接踵而至,现有的信贷资源分配结构不合理性突出,各类农业经营主体在获取信贷支持方面存在较大问题^[3],其中新型农业经营主体面临信贷约束的现象尤为突出。因此,有必要整合财政和金融两股支农力量,通过二者协同互动充分发挥支农的杠杆效应^[4]。2023 年发布的《关于金融支持全面推进乡村振兴 加快建设农业强国的指导意见》也指出,要加强财政金融政策协同,形成金融支农综合体系。在相关政策的大力支持下,各类财政

收稿日期:2023-09-11

作者简介:袁 锐(1996—),男,江苏南通人,硕士,主要从事农村金融和普惠金融研究。E-mail:465340718@qq.com。

通信作者:唐 溧,博士,讲师,主要从事农村金融和农户风险管理研究。E-mail:2021045@njau.edu.cn。

[22]梁晓贺,黄 政,孙 巍. 学科领域竞争力分析方法研究——以动物资源与育种领域为例[J]. 数字图书馆论坛,2015(12): 21-28.

[23]孙铭阳,徐世强,张闻婷,等. 国内外穿心莲研究态势分析[J]. 中国农学通报,2022,38(34):155-164.

[24]杨兰伟,许皓月,吕军海. 基于文献计量的板栗研究态势分析[J]. 河北农业科学,2020,24(5):97-100.

[25]赵艳侠,张久慧,元桂梅. 基于 CNKI 文献分析我国葡萄研究发展态势[J]. 农业科学研究,2017,38(4):56-61.

[26]陈 雪,袁紫仪,林湘岷,等. 基于 Web of Science 文献计量的我国节水农业研究态势分析[J]. 中国农业大学学报,2022,27(8):198-207.

[27]熊 晶,陈晓炜,谭康铭,等. 基于文献计量的我国循环农业研究态势分析[J]. 西南师范大学学报(自然科学版),2020,45(8):58-66.

[28]李灯华,许世卫,李于琼. 农业信息技术研究态势可视化分析[J]. 农业展望,2022,18(2):73-86.

[29]郭 婷,任 妮,贵淑婷,等. 基于气候变化的作物模型研究态势分析[J]. 江苏农业科学,2017,45(24):17-25.

[30]吴磊琦,谌 凯,吴巧玲. 基于专利文献的移栽机械发展态势分析[J]. 江苏农业科学,2018,46(22):7-13.

[31]颜志辉,郑怀国,赵静娟,等. 基于 SCI 论文的作物转基因育种领域发展态势分析[J]. 中国农业科技导报,2016,18(2):208-215.

与金融协同支农创新模式不断涌现,政策性农业担保以“财政+金融”和“政府+市场”的独特属性^[5],在优化信贷资源配置、发挥财政支农杠杆方面发挥积极作用,是财政金融协同支农的重要政策工具。

政策性农业担保由政府出资并主导,是政府部门通过融资担保工具,充分发挥财政资金的杠杆作用,加大对金融资本、社会资本的引导和撬动,从而使资金流向农业农村的重要制度安排。政策性农业担保有利于缓解长期以来困扰农业农村发展的融资难、融资贵问题。截至 2023 年 1 月末,我国农担体系累计担保金额 10 250 亿元,在保项目数 119 万个,在保余额 3 785 亿元,同时精准对接新型农业经营主体,家庭农场及农民专业合作社的在保余额占比超 80%,政策性农业担保对金融资本的撬动作用逐步显现^[6]。作为财政金融协同支农的一项重大创新,政策性农业担保支农作用的发挥有赖于通过协同机制,改善金融机构与农业经营主体之间的信息不对称^[7],从而提高农业信贷资金的合理配置和运行效率。那么,政策性农业担保如何确保财政与金融在支农过程中发挥协同效应?其运行机制和实现路径是什么,又能否实现协同支农的稳定性和可持续性?这一问题的回答不仅有助于厘清政策性农业担保运行的内在逻辑,解决农业经营主体融资难、融资贵的现实问题,也为国家财政金融协同支农机制的探索提供理论支撑和经验借鉴。鉴于此,本研究首先回顾了财政金融支农协同效应和融资担保理论的研究,梳理了我国政策性农业担保体系的发展历程;其次以江苏省政策性农业担保为例,深入剖析其业务模式和产品设计,挖掘在低担保代偿率基础上确保政策性农业担保在保余额不断提高的作用机制;最后总结江苏省政策性农业担保的实践经验,为完善政策性农业担保体系提供借鉴,也为进一步提升财政金融协同支农的政策效应提供参考。

1 财政金融协同支农的理论与政策背景

1.1 财政金融支农的协同效应

财政支农是政府干预农业最直接的方式之一,财政通过发放补贴、投资农村基础设施建设、改善公共服务水平、降低农业税费等方式支持农业农村发展^[8]。然而,财政政策在实施过程存在许多问题,政策效果也不尽人意,财政资金面临投入总量

有限和使用效率低下的双重困境^[9],此外,财政支农还存在结构偏差、管理效率低下、区域差距大以及“精英俘获”现象严重等问题^[10],简单的财政注资往往难以使支农政策效应最大化。金融支农是农业农村发展依赖的重要外部力量,现代金融理论认为金融在经济增长中发挥着重要作用,但金融天然具备排斥弱势群体的特征,降低了其支持公益性较强、盈利性较弱、风险较大的农业农村项目的积极性,金融支农存在门槛效应^[11]。总之,由于农业资金需求量大、高风险、低盈利性等特征,单独的财政支农政策和金融支农政策难以有效发挥作用,农村金融存在一定程度的市场失灵,支农成效不足。

需要财政与金融协同支农的原因在于:一方面,依靠单一的财政政策或金融政策难以使资金在支农过程中效用最大化。财政政策是对部分社会资源的集中再分配,其配置在农业农村领域的资金数量相对有限,无法满足乡村振兴和农业强国建设所需的资金规模,难以提供长期、大额的支持,且过高的财政支出可能增加中央和地方财政压力,不利于经济良好平稳运行。金融政策是对社会金融资源的整合和布局,并在各类市场主体之间分配金融资源,基于风险和收益的考量,金融资源的市场化配置使其更多地流向城市、发达地区和高利润行业,很难主动在农业农村领域聚集,造成资金实际配置和政策导向之间出现偏差。另一方面,财政和金融在支农过程中优势互补,表现出较强的协同效应。财政政策具有的宏观调控职能使其对资金配置方向产生引导作用,能够以较少的财政资金撬动金融资源流入农村地区,从而提升农村地区经济活力,有效地提高了财政资金使用效率。同时,金融资金通过投资、信贷、基金等方式支持农业农村发展,政策稳定性在金融支农中的作用至关重要,财政与金融的协同有利于提高政策稳定性,发挥金融跨期资源配置的作用,从而提高金融资金在支农过程中的使用效率。

1.2 破解农业融资痛点的担保理论

一般而言,农村地区信用体系建设普遍不完善,信息不对称程度相对较高,信贷契约的签订面临严重的逆向选择和道德风险问题,因此,金融机构会通过抵押品或担保人要求对农业经营主体进行筛选,由此造成农村地区的信贷配给^[12]。对于在乡村振兴中被寄予厚望的新型农业经营主体,大都由小农户发展或联合形成,仍处于起步阶段,同样

难以提供满足现阶段银行贷款所需要的抵押担保条件,而新型农业经营主体因其规模较大又拥有更高的金融需求,面临更为严重的信贷配给。有借款需求的农业经营主体既不能像企业一样提供详尽的财务水平证明资料,也无法提供被金融机构广泛接受的抵押物或认可的担保人,而且还难以进行资信评级,长期以来融资难的问题始终困扰农业农村的发展^[13]。融资担保理论在解决融资难问题上提供了新的思路,通过第三方介入提供担保,能够缓解农业经营主体和金融机构之间因信息不对称导致的逆向选择和道德风险,向资金供给方传递需求方的信号,提高借款人的信贷可得性,并且有助于分散风险,从而降低农业经营主体融资的交易成本^[14-15]。

围绕担保机构是否能够缓解融资困境的研究仍存在分歧。一部分学者对此持肯定态度,研究认为担保机构相比银行拥有更多的信息优势,能够降低信贷主体间的信息不对称程度,成为借款人与银行之间的信用桥梁^[16-17];并且,担保机构的介入有助于弥补农业经营主体抵押品不足、担保人缺失的问题,同时改变风险承担的形式,由银行承担全部损失变为银行同担保机构风险共担,从而缓解贷款难的问题^[18-19]。还有部分学者认为,担保机构信用桥梁作用的发挥有赖于其信息收集能力,当担保机构可以获取银行等金融机构难以收集并使用的信息,抑或是可以接受在银行等金融机构中无法使用的抵押物时,担保机制才能够有效运行。然而,在担保机制的实际运行中,担保机构同样面临信息不对称带来的逆向选择和道德风险,难以降低农业贷款的交易成本。首先,农业经营主体信息不透明,农业信贷担保机构并不能实现与各类农业组织的信息完全共享,导致担保机构与农业经营主体之间同样存在严重的信息不对称问题,因此不得不面临农业经营主体违约而引发的代偿风险。其次,担保机构介入后,除了面临与农业经营主体之间信息不对称引发的道德风险外,还因与银行等金融机构之间信息传递不畅产生机构间的道德风险。显然,担保机构的参与并没有从实质上解决农业经营主体同金融机构之间的信息不对称,反而随着参与方的增加,在信贷关系中引入了新的信息问题,出现了银行、担保机构以及农业经营主体三方信息不对称的情况^[5]。再次,农业经营主体在生产经营中与银行接触较多,对担保等其他机构的信任程度相对较

低,造成担保机构在农业信贷关系中处于弱势地位,银行可能将过多的风险转移给担保机构,导致担保机构不得不承担较高的代偿比例^[20]。

因此,对于担保机构而言,在解决农业经营主体融资难困境的同时,还需建立科学有效的风险控制体系,实现可持续健康经营。就财政支持建立的政策性农业担保机构而言,政策属性造就其支农支小的业务特点,因此在经营过程中,更需要关注政策性与可持续性的平衡,在拓宽业务覆盖面的同时,更要注重对担保风险的权衡。既要避免过度拓宽担保业务范围影响政策性农业担保机构的可持续经营能力,也不能太过担忧担保风险影响政策目标的实现^[21]。

1.3 我国政策性农业担保体系的发展历程

1990 年初,互助式担保基金在政府的支持下成立,我国政策性农业担保机制初步建立。相比于商业性担保和民间互助性担保,政策性农业担保资金实力突出、业务规模广泛,在农业担保体系中也极具优势。然而,在早期实践中,部分从事农业信贷担保业务的担保机构在发展中逐渐暴露出高额代偿、资不抵债、业务非农化等问题,不仅没有实现支农的政策目标,而且面临自身的可持续发展难题。由此可见,由于早期缺乏完善的风险管理体系,政策性农业担保机构在发展中往往不能兼顾政策性和可持续发展目标。

为了更好地发挥农业信贷担保的政策目标,解决农业经营主体融资难、融资贵的问题,政府部门开始建立全国农业信贷担保体系。自 2015 年 5 月起,国务院、财政部、原农业部等部门多次提出,大力发展政府支持的融资担保和再担保机构,加快发展主要为小微企业和“三农”服务的新型融资担保行业。在一系列政策指导以及财政资金支持下,2016 年 5 月,经国务院批准,财政部、原农业部和原银监会共同组建成立了国家农业信贷担保联盟有限责任公司,负责全国的政策性农业信贷担保业务。吸取以往农业担保机构运营中的经验教训,针对业务非农化的问题,2017 年财政部等印发的《关于进一步做好全国农业信贷担保工作的通知》中,对政策性农业担保机构业务范围和额度提出了明确要求,设定“双控”标准,2020 年《关于进一步做好全国农业信贷担保工作的通知》对“双控”标准进行调整。“双控”标准将政策性农业担保机构的业务范围限定在农业相关产业中,明确了担保业务的额

度范围以实现支农支小的政策目标,并及时根据市场需要调整“双控”标准,更加适应新型农业经营主体大额融资的需求,同时对政策性农业担保机构实行监督考评,确保支农目标的实现。截至 2020 年末,全国成立了 33 家省级农业信贷担保公司,实现对全国主要农业县 90% 以上的业务覆盖率,我国农业信贷担保网络体系初步形成。由政府主导对农业经营主体提供政策性的融资担保支持,逐渐成为一种普遍的做法。

2 政策性农业担保的江苏实践

2.1 江苏农担基本发展情况

省级层面的政策性农业信贷担保机构几乎都是按照财政部、农业农村部和中国银保监会相关制度文件的要求开展担保业务,在 2016—2017 年相继成立,其业务模式和产品设计具有相似性。本研究选取较早成立且业绩排名居于全国前列的江苏省政策性农业担保机构,具有较强的代表性。

江苏省的政策性农业信贷担保业务在江苏省农业融资担保有限责任公司(简称“江苏农担”)的推动下进行。江苏农担于 2016 年 9 月 30 日注册成立,经江苏省人民政府批准,由江苏省财政厅出资,现注册资本金 35 亿元。江苏农担是财政金融协同支农的市场化平台,服务于江苏省粮食生产经营和

现代农业发展,力图通过融资担保服务缓解江苏省各类农业经营主体融资难、融资贵的难题。目前,江苏省农业信贷担保网络初步建成并逐渐深化,在全省设立 34 家分支机构,其中包含 13 个大市分支机构和 21 家县域分公司,担保服务覆盖 13 个设区市及 41 个县(市),实现农担业务全省全覆盖。截至 2022 年 6 月,江苏农担在保余额突破 200 亿元,累计为全省 5 万多户农业适度规模经营主体引入金融活水超过 410 亿元,在江苏省财政金融协同支农工作中发挥重要作用。自成立以来,江苏农担在较低的担保代偿率水平下,实现了在保余额和政策性业务比例(政策性业务指符合“双控”标准的贷款担保,即针对适度规模的农业经营主体贷款)较大幅度增长(图 1)。2017 年 3 月公司首笔担保业务落地,仅用 3 个月,在保余额突破 1 亿元,此后,在保余额、政策性业务占比和在保户数均不断提升。截至 2021 年 8 月,江苏农担在保余额达到 155.44 亿元,其中,政策性业务 153.92 亿元,占比 99.02%,在保户数 2.2 万户,户均在保余额 70.38 万元。与此相对应的是政策性农业担保机构低位运行的代偿率,公司累计发生代偿项目 146 户,金额 1.49 亿元,累计担保代偿率为 1.28%,低于全国农担平均代偿率(2%)^[22]。

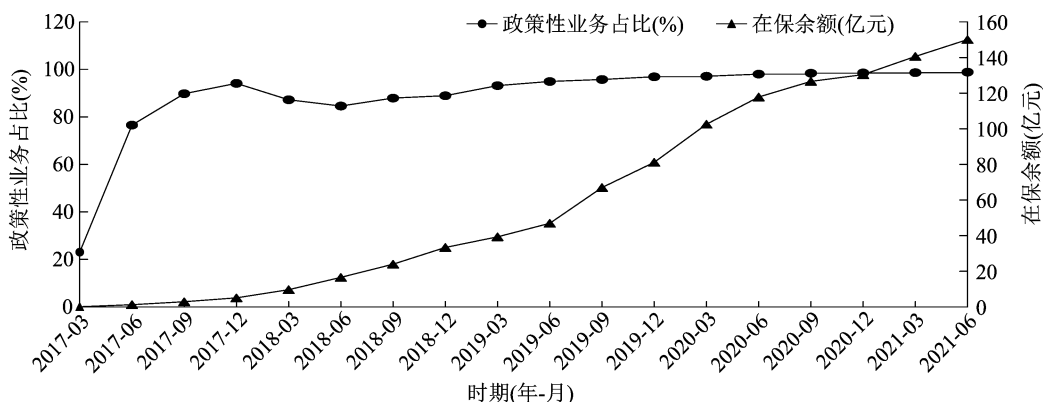


图1 2017—2021 年江苏农担在保余额和政策性业务比例增长趋势

2.2 江苏农担业务模式与产品特点

江苏农担确立了为适度规模经营的农业主体提供服务的政策性目标,为实现这一目标,一方面积极开展与政府、银行、龙头企业的合作,形成批量化的业务模式,另一方面,针对不同服务主体特征设计了细分的产品,在缓解农业经营主体融资难问题的同时,采取切实可行的风险防控手段,实现自身可持续发展。

江苏农担的业务模式与全国农业信贷担保业务模式具有相似性,表 1 列示了江苏农担 3 种主要的业务模式。一是银担模式,是指由银行为政策性农业担保机构推荐客户。该类业务模式的要点在于,银行是信贷业务的第一发起人,由银行先行对贷款申请进行审核,而后将符合条件的客户批量推荐给政策性农业担保机构,或者是银行将农业经营主体的贷款申请直接推荐给政策性农业担保机构,

然后同政策性农业担保机构一起进行调查和审批。二是政银担模式,即由地方政府部门向政策性农业担保机构推荐客户。该类业务模式的要点在于,政府部门介入农业信贷担保业务中,为政策性农业担保机构批量提供符合其要求且有融资需求的农业经营主体信息,政策性农业担保机构在调查和审批中结合政府部门提供的数据,而后将符合担保贷款条件的农业经营主体批量推荐给银行再次审批。

三是产业链模式,即将龙头企业、核心企业纳入政策性农业担保体系。该类模式的关键在于,地区农业产业中的龙头企业或核心企业为了增强其生产上游或下游农业经营主体的实力,将与其有订单或交易往来的农业经营主体批量推荐给政策性农业担保机构,通过生产订单、交易信息、流水记录等资料为申请贷款的农业经营主体增信,并为其提供反担保。

表 1 江苏农担业务模式

业务模式	业务契机	依托主体	目标客户	代表产品	运作流程	风险分担
银担模式	银行等金融机构为扩大市场、拓展服务边界以及支持农业经营主体发展	银行等金融机构	因抵押品不足、信用记录缺失等原因无法从银行直接获得贷款的农业经营主体,包括新挖掘客户和前期贷款申请未通过的客户	苏农担·丰穗贷;苏农担·美丽乡村贷	银行筛选、审批、推荐客户—农担审批(或一起执行调查工作)	单户在担保公司累计担保总额不超过 300 万元;对于新增贷款客户,合作银行分担 20% 的风险损失;对于存量贷款客户,农担支持下新增贷款金额不超过原授信总额的 50%,且银行承担 70% 的风险损失
政银担模式	地方政府为促进农村产业发展、提高农业经营主体收入、增强农村经济发展活力,同时提高财政资金使用效率	地方及省政府部门	符合当地产业发展规划,从事地方农业特色产业,且有贷款需求的农业经营主体	苏农担·丰穗贷;苏农担·美丽乡村贷	政府推荐—农担审批—银行审批	地方政府承担 20% 的风险损失
产业链模式	农业龙头企业、核心企业等为增强合作农业经营主体的发展实力,提高产业链上下游合作者的稳定性,巩固自身地位	产业链中的龙头企业、核心企业等	产业链中龙头企业、核心企业上下游的农业经营主体	苏农担·丰贸贷	龙头企业、核心企业推荐—农担审批—银行审批	除银行、担保公司分险外,龙头企业、核心企业等推荐主体承担连带还款责任

在具体的金融产品设计上,江苏农担大力开发“苏农担”系列产品,已与多家银行合作为农业经营主体量身定制贷款产品。在表 1 的基础上,表 2 进一步给出了江苏农担针对不同服务主体细分的代表性担保贷款产品设计要点。根据不同产品的设计,尤其是直接面向适度规模农业经营主体,支持粮食生产和农村新业态发展的丰穗贷和美丽乡村贷可知,担保产品考虑了缓解农业经营主体贷款难和贷款贵这一政策性目标的实现,在反担保方式中均不要求抵押品,以家庭信用为主,并且明确规定了贷款利率的上限。同时为了服务更多的适度规模经营主体,在单户贷款额度上做出了相应的规定,尽可能提高适度规模农业经营主体的贷款可得性。除此之外,江苏农担产品也考虑了风险防控,对于农业龙头企业产业链上下游农业经营主体的担保,在准入条件上增加了对龙头企业的资质考察,并且要求龙头企业承担较高比例的还款责任;

对于从事粮食生产和农村新业态的适度规模农户,对农户的资质有具体的要求,并且由于业务开展采取与政府、银行合作的模式,因而要求政府或银行承担 20% 的风险责任。

除上述标准化产品化,为了助力当地特色农产品发展,江苏农担及其分支机构设计推出的“苏农担”系列产品包括:针对乡村产业振兴的“苏农担·产业兴农贷”,针对渔港渔业发展的“苏农担·渔船贷”,针对地区特色产业的“苏农担·泗洪螃蟹贷”“苏农担·东台苗木贷”、新沂市“钟吾甜蜜贷”,针对地方特色农产品的“苏农担·鑫味稻”,针对返乡创业主体的“苏农担·三乡工程助力贷”等,因地制宜地为省内特色产品和产业发展提供信贷支持。同时还面向省内家庭农场主体开发了“家庭农场贷”,专门为进入全国家庭农场名录系统的家庭农场提供专属融资服务,以精准支持各类型以及不同规模、不同资源禀赋的家庭农场发展。

表 2 江苏农担主要担保贷款产品设计要点

担保贷款产品	目标客户	准入条件	贷款利率上限	贷款额度	反担保方式
苏农担·丰穗贷	专门从事粮食生产的种粮大户、家庭农场、农民专业合作社、小微企业等农业适度规模经营主体	必须从事粮食生产面积 80 亩(1 hm ² = 15 亩)以上,且贷款当年继续开展粮食规模化生产经营;苏南、苏中、苏北的申报主体每亩负债总额不高于 1 500 元、1 300 元、1 200 元	上浮比例不超过基准利率的 10%	10 万~100 万元	以家庭信用反担保方式为主
苏农担·美丽乡村贷	主要用于支持家庭休闲农业、观光农业、特色田园乡村等农村新业态发展	信用良好,年龄在 18 周岁以上、65 周岁以下,在江苏省内有固定居所,具有合法有效的身份证明和完全民事行为能力;贷款资金用途主要用于符合当地土地利用总体规划、村镇布局规划、现代农业发展规划的农村环境综合治理、农业农村基层设施建设项目等农村新业态的合理成本支出	上浮比例不超过基准利率的 20%	10 万~50 万元	家庭信用为主,可由借款主体的配偶、成年子女或固定收入的亲朋提供连带责任保证的反担保
苏农担·丰贸贷	农业龙头企业产业链上下游的农业新型经营主体	龙头企业行业地位突出,有良好的商业和银行信誉,实际控制人不得涉及民间借贷、参与非法集资、高利贷等活动;龙头企业为国家级、省级、特别优秀市级农业企业或者控股子公司,国有背景或者上市的农业企业	—	—	龙头企业提供全额反担保或者分担部分风险

3 政策性农业担保协同支农存在的问题

江苏农担在业务模式和产品设计方面兼顾了政策性和可持续 2 个目标,因此在实践中,可以在较低的担保代偿率下,实现在保余额,尤其是政策性业务在保余额的快速增长。即便如此,需要指出的是,江苏农担在信息化、风险防控能力建设方面仍面临一定的困境,对此,本研究以江苏农担为例,进一步分析政策性农业担保机构在实现政策性和可持续目标方面的难点。

3.1 多主体信息结构不匹配、共享机制有待完善

小农户及家庭农场等新型农业经营主体尚在发展之中,信用体系建设不完善,信息不对称情况普遍,存在缺抵押或弱抵押的情况。政策性农业担保机构的介入能够缓解农业经营主体贷款难、贷款贵的困境,其内在的机制在于,政策性农业担保机构在与政府、银行、龙头企业等的合作中,实现信息汇集和共享,各参与主体在分享信息的同时获取和加工新的信息,并且通过契约在事前确定各自的风险责任和风险分摊比例,在一定程度上缓解了银行和农业经营主体单一信贷关系中的信息不对称程度,增加其获得信贷的可能性,作用机制如图 2 所示。当存在农业担保机构等多主体时,银行等金融机构的信息搜寻成本、交易成本以及风险将会降低,因而,即使在农业经营主体仍面临抵押品缺失或不足的情况下,银行等金融机构仍然愿意以较低的利率放贷。

由此可见,政策性农业担保机构发挥作用的关键在于实现政府、农业担保机构以及银行等金融机构的信息共享和风险分担(图 2)。具体来看,第一,政策性农业担保机构由地方财政出资建立,这一属性将政策性农业担保机构同政府部门天然联系在一起,其支农支小的政策性目标有利于提高农民收入、促进农业产业发展,与地方政府实现乡村振兴、促进共同富裕的目标相一致。因此,相比于其他类型的担保机构或金融机构,政策性农业担保机构更容易获得地方政府部门的支持。这种支持表现在政策性农业担保机构业务开展、信息获取、宣传推广等许多方面,地方政府及相关涉农部门掌握了农业经营主体较全面、基础的信息,降低了客户搜寻成本,并且能为担保机构的业务开展提供便利,从而降低了担保机构与农业经营主体之间的交易成本。第二,与分散的农业经营主体与银行对接相比,政策性农业担保机构能整合相关信息,将其他渠道推荐的客户批量推荐给银行,有助于降低银行的信息搜寻和交易成本;另外,政策性农业担保机构设计并开发条款明确、操作简便的担保信贷产品,规范担保贷款业务合同,银行可以直接使用标准化的信贷产品^[23],同时,政策性农业担保机构分担 70%~80% 的客户违约风险,大大降低了银行的风险,有助于银行拓展服务边界、扩大市场范围、提高盈利能力。第三,对于农业经营主体而言,在农担介入的条件下,能够在家庭信用的基础上,获得最高不超过基准利率 20% 的贷款,有效地缓解了融

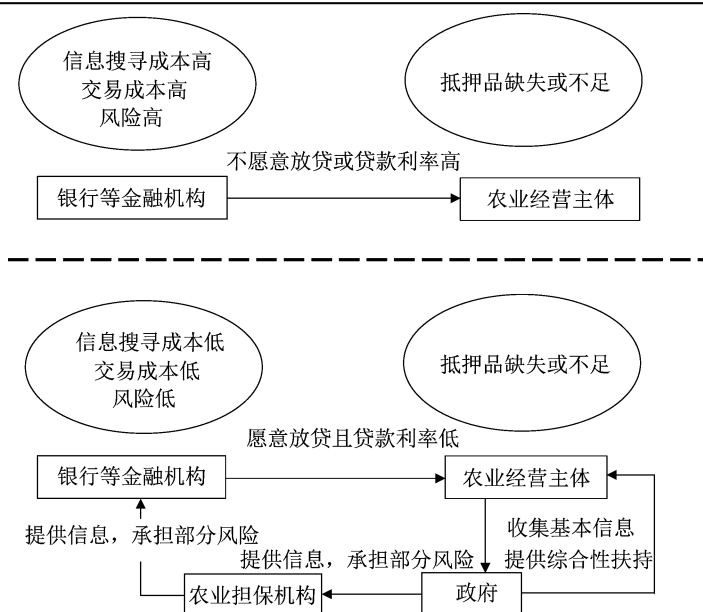


图2 农业担保缓解融资困境的机制

资难、融资贵困境。

然而实践中信息共享的路径并未完全打通。首先,政策性农业担保机构在利用政府提供信息时,面临数据不匹配、更新滞后等问题。江苏农担的解决方式在于进一步扩大信息搜寻半径,努力实现机构、业务、人员的下沉,使担保体系不断向县域延伸。江苏农担同业务需求量大、有积极性的县级政府部门合作,推动二级分公司向农业大县延伸,打通农业融资担保服务的“最后一公里”。这一举措在业务开展中取得了良好的效果,以2021年5月在保余额新增发生额为例,在县域范围建立农担分公司的地区平均担保贷款金额能达到约8 849.8万元,是没有在县域范围设立分公司的地区的2倍,由此可见设立县域机构所取得的支农成效。目前,江苏农担已建立21家县域分公司,但相比江苏省22个县级市、19个县的体量,江苏农担仍需进一步增强信息获取能力。其次,在政策性农业担保机构和银行的合作中,仍面临着以银行为主的困境。江苏农担在实践中与江苏省农村信用社联合社、中国农业银行等近20家银行达成长期合作协议,但在具体的信贷流程审批中,仍存在材料繁琐、手续复杂等问题。为了克服审批流程复杂、等待时间长的问题,江苏农担进一步在部分地区建立了直通车业务主办合作银行机制,开发了“新农直通贷”专属产品,建立了“绿色通道”审批机制,进一步精简审批流程,提升审批效率,提高审批通过率和下款率。此后,还将进一步优化同银行之间的合作机制,探

索批量化业务合作模式。最后,在更好地对接和服务农业经营主体方面有待进一步加强。江苏农担在实践中已经涌现出诸多创新产品和创新机制,如常州市农业信贷担保自2021年3月1日起,在江苏省首推政策性农业信贷担保保费全额补贴,进一步为农业经营主体节约融资贷款担保费用,并且为了帮助农户及时续贷,专门设立了农业融资担保贷款应急转贷资金,以0.02%的日费率为借款主体提供临时周转资金。由此可见,相比单纯通过银行贷款,农业经营主体借助农担可以享受更便宜、更灵活的贷款。然而,随着乡村振兴战略的推进,数量持续增长的新型农业经营主体作用日益凸显,需充分认识新型农业经营主体的重要性,看到新型农业经营主体自身以及同小农户之间,在资金需求量和时间上的差异性。对此,农担还需要进一步增强服务属性,扩大对新型农业经营主体的影响力。

3.2 风险识别相对滞后、差异化的风控系统有待建立

可持续经营是政策性农业信贷担保机构面临的挑战,建立有效的风险防范体系和预警机制是其生存的关键。一般而言,政策性农业信贷担保机构通过2类方式进行风险管理:一是对农业经营主体实行更为严格审批制度,对其农业经营情况、收入情况、信用评价、资金流动性等进行全面考察,提高担保决策的要求;二是要求农业经营主体提供反担保,通过反担保对农业经营主体行为进行约束,同时增加贷后监督,规范信贷资金用途。但通常而

言,为了实现支农支小的政策性目标,担保机构给予担保的农业经营主体往往缺乏资信证明,也难以提供符合政策性农业信贷担保机构要求的反担保品,内部风险管理措施存在明显的局限性。

为了有效控制风险,江苏农担在借助内部完善风险管理体系的基础上,实行以下 2 个方面的控制。一方面,在担保信贷产品设计开发的环节就充分考虑风险防范问题,建立特有的风险评价模型,并实施风险预警机制,从源头上把控风险。江苏农担规定,在业务开展中,当月度期末贷款逾期率(期末贷款逾期率为期末贷款逾期总额与期末贷款总额的比值)达到 5%,将不再办理新增担保业务,直至风险影响减弱或消除。另一方面,充分发挥政府的特殊作用,通过建立政策性信贷担保体系外部的风险补偿机制,弥补风险管理不足问题。江苏农担要求地方政府建立风险补偿池,并坚持合作银行实质性承担 20% 的违约风险,以确保整体风险程度可控。在具体操作中,首先,省、市、县三级政府均需建立风险分担资金池,在担保业务开展中,以 20 倍放大的风险补偿资金为限进行授信,并建立补充和增长机制,依据农担业务增长情况相应增加风险补偿资金池的规模,以确保风险敞口和担保杠杆处于合理范围内。若农业经营主体违约造成风险代偿,政策性农业担保机构与地方政府按约定的 8:2 比例进行分担。其次,为确保风险分担比例实质性落实,江苏农担与合作银行约定,若有后续追偿所得,江苏农担可以获得 20% 的分配。

上述风险管理措施在一定程度上确保了整体风险程度可控,但在风险识别上,仍主要依赖于贷款还款情况,一旦出现欠款,往往表明农业主体的经营情况已经发生重大改变。因此,不仅需要完善授信环节识别风险因素,还需要充分关注重要的风险来源,注重保后管理。另外,农业经营主体经营多样化,涉及的行业千差万别,很难在统一的风险管理框架下对所有主体进行精细化风险管理,因此,在现有风险管理机制中,还应针对性地完善不同行业的风险识别和管理,建立差异化的风控系统。

4 主要结论与政策建议

无论是在理论还是政策层面,在缓解农业经营主体融资困境、促进中国农业现代化方面,担保都被给予厚望。但对于政策性农业担保机构而言,如果不能在多元主体参与的借贷关系中构建起自身

的信息优势,明确风险责任,那么放宽对农业经营主体的贷款条件,无疑会加重农担机构面临的代偿风险,不利于自身可持续运营。对此,江苏农担通过强化多元主体的信息共享、建立内外结合的风险防控体系,有效地在较低水平的代偿率下,实现了政策性业务增长。由此可见,政策性农业担保机构应当从信息收集、风险防控和多方协同 3 个方面入手,更好地服务农业经营主体。

具体地,在信息收集方面,政策性农业担保机构应主动发挥信息收集和整合的功能,稳步推进农担体系信息化建设,积极将机构下沉到县域,通过收集、更新、整理和加工农业经营主体信息,购买第三方征信数据,同时整合政府、银行、税务等部门数据,搭建起相对完整的大数据体系,围绕地方优势特色产业,结合其资源禀赋,深度挖掘农业经营主体多样化的融资需求,精准获客,实现高质量发展。

在风险防控方面,政策性农业担保机构应坚持构建内外两道防火墙,在不断增强自身风险防控能力、提高风险预警能力的同时,与政府、银行等金融机构以及产业链中龙头企业在明确风险责任的基础上,实现互利互惠的合作。在合作中,政策性农业担保机构应不断增强自身的核心竞争力,明确服务农业经营主体的定位,并在服务过程中,锻炼一批懂农业、爱农村、惜农民的业务骨干队伍,加深对农业贷款风险规律的认知,增强风险评价、风险化解方面的能力。

在多方协同方面,政策性农业担保机构应促进同各级政府、金融机构、龙头企业、电商平台等主体之间的协同,构建全方位政策协同运作机制。其一,通过强化与各级政府和涉农部门的协同,构建财政政策、金融政策、担保政策同农业产业政策之间连结更为紧密的协同机制。其二,通过业务拓展、风险分担的方式增加银行、保险、再担保等机构在农担业务中的参与比率,构建金融机构之间成果共享、风险共担的协同机制。其三,创新以农业供应链金融为载体的农担运行模式,建立同龙头企业、电商平台等上下游之间的产业链协同机制,提高供应量金融服务能力。

参考文献:

- [1] 国家统计局. 农业发展成就显著 乡村美丽宜居——党的十八大以来经济社会发展成就系列报告之二[EB/OL]. (2022-09-14)[2023-10-01]. http://www.stats.gov.cn/sj/sjjd/202302/t20230202_1896672.html.

[2]央视网. 加大支持力度 今年涉农贷款增长创新高[EB/OL]. (2023-06-05)[2023-10-01]. https://www.gov.cn/yaowen/shipin/202306/content_6884752.htm.

[3]徐攀. 农业经营主体融资担保协同机制与效应——浙江省农担体系建设的探索与实践[J]. 农业经济问题,2021,42(10): 113-126.

[4]胡宗义,苏静,唐李伟. 基于PSTR模型的财政金融支农效应研究[J]. 统计与决策,2014(1):133-136.

[5]许黎莉,朱雅雯,乌云花. “担保支农”增加了谁的信贷可得?——基于信息甄别视角的机制检验[J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2023(2):57-68.

[6]国家农业信贷担保联盟有限责任公司. 全国农担体系坚守政策性定位 持续发挥政策效能累计担保金额突破10000亿[EB/OL]. (2023-02-13)[2023-10-02]. https://www.nacga.cn/content/details19_1907.html.

[7]张杰. 农户、国家与中国农贷制度:一个长期视角[J]. 金融研究,2005(2):1-12.

[8]王永仓,王小华. 财政金融支农的农民增收效应及作用机制研究[J]. 金融与经济,2021(4):38-48.

[9]温涛,王煜宇. 政府主导的农业信贷、财政支农模式的经济效应——基于中国1952—2002年的经验验证[J]. 中国农村经济,2005(10):20-29.

[10]王汉杰,温涛,韩佳丽. 贫困地区农村金融减贫的财政政策协同效应研究[J]. 财经理论与实践,2020,41(1):93-99.

[11]崔艳娟,孙刚. 金融发展是贫困减缓的原因吗?——来自中国的证据[J]. 金融研究,2012(11):116-127.

[12]Stiglitz J E, Weiss A. Credit rationing in markets with imperfect information[J]. The American Economic Review, 1981, 71(3): 393-410.

[13]林毅夫. 缓解“三农”问题要靠金融创新[J]. 中国农村信用合作,2006(3):16-17.

[14]Barro R J. The loan market, collateral, and rates of interest[J]. Journal of Money, Credit and Banking, 1976, 8(4): 439-456.

[15]Samujh R H, Twiname L, Reutemann J. Credit guarantee schemes supporting small enterprise development: a review[J]. Journal of Business Finance & Accounting, 2012, 5(2): 21-40.

[16]杨胜刚,胡海波. 不对称信息下的中小企业信用担保问题研究[J]. 金融研究,2006(1):118-126.

[17]李亚中. 四川农业担保体系发展的困境与对策[J]. 农村经济, 2014(11):87-91.

[18]王玮,何广文,于丽先. 信用担保作用机制与政府支持农信担保的路径选择——以昆山农村合作经济投资担保公司为例[J]. 经济与管理研究,2007(11):74-79.

[19]朱艳静,冯林. 发展中国家农业政策性担保运作模式及经验借鉴[J]. 世界农业,2020(6):51-61.

[20]顾海峰,奚君羊. 金融担保机构信用风险的生成机理研究[J]. 广东金融学院学报,2009,24(4):49-58.

[21]范亚莉,丁志国,王朝鲁,等. 政策性与独立性:农业信贷担保机构运营的动态权衡[J]. 农业技术经济,2018(11):69-79.

[22]财政部农业农村司. 中央财政支持全国农业信贷担保体系发展取得积极成效[EB/OL]. (2021-02-10)[2023-09-15]. http://nys.mof.gov.cn/bgtGongZuoDongTai_1_1_1_3/202102/t20210210_3657690.htm.

[23]冯林,朱艳静. 双重目标冲突下农业政策性担保运行机制研究——基于新型农业信贷担保的山东实践[J]. 农村金融研究,2021(5):46-53.