

中国政策性农业信贷担保制度溯源、 运行逻辑与演化前景*

孙同全^{1,2} 邓 晗² 田雅群¹

摘要：政策性农业信贷担保是中国农业支持保护政策的市场化延伸，是财政与金融协同支农的重要政策工具，对解决农业农村现代化进程中融资难、融资贵问题具有重要意义。本文从制度演化的视角，以唯物辩证法的矛盾论为分析工具，分析了农业“三项补贴”政策和农村金融市场的内在矛盾，认为这些内在矛盾是农业“三项补贴”政策效应减弱和农村金融市场失灵乃至推动政策性农业信贷担保制度产生的根本原因。政策性农业信贷担保是财政支农政策和农村金融市场结合而成的市场化支农政策工具，政策性农业信贷担保制度运行既要提高财政资金使用效能，为借款方增信，为金融机构分险，也要实现自身可持续发展。这导致政策性农业信贷担保制度存在政策性目标与市场化运作、增信功能与“去担保化”难以协调的矛盾。这些矛盾将推动政策性农业信贷担保制度向运行方式进一步市场化、业务多元化和业务模式数字化方向演化。

关键词：农业信贷担保 农业支持保护政策 财政金融协同

中图分类号：F832.43; F323 **文献标识码：**A

一、引言

政策性农业信贷担保（以下简称“农担”）是财政金融协同支农的重要政策工具。2004—2024年，中共中央、国务院发布的关于“三农”工作的“一号文件”中，有19个提及促进农担发展，可见农担对于农业农村经济发展的重要意义，以及中央对农担的重视程度。但是，农担发展经历了一个艰难曲折的过程，也并未一直有效地发挥政策作用。2015年以前，农担业务只在少数地区开展，对解决这些地区农业生产经营主体的融资难问题发挥了一定作用（肖宗富等，2007；李强，2010；中国融资担保协会，2015；纪漫云等，2016），但是也存在诸多发展难题。例如：担保机构规模小、数量少，不

*本文研究得到中国社会科学院农村发展研究所创新工程项目“农村金融服务体系建设及优化路径研究”（编号：2023N FSA02）和中国社会科学院学科建设“登峰战略”资助计划资助（编号：DF2023YS26）。感谢匿名评审专家的宝贵意见，当然，文责自负。

能满足农民的贷款担保需求（董晓林和吴昌景，2008）。同时，由于政策支持体系不完善，担保机构业务目标定位不清、专业担保能力不足，以及它们承担了绝大部分甚至全部信贷风险等原因，担保机构往往难以兼顾政策性目标和可持续发展目标，有的还偏离了支农定位，或因过高的代偿损失率而陷入停摆（冯林，2022）。在这种情况下，地方农担政策实践的效果十分有限。而且，彼时中国融资担保行业作为一个整体，其发展处于艰难之中，主要表现为担保放大倍数低、担保效果有限，主要原因在于融资担保行业杠杆高、收益低、风险高、机构规模较小和抗风险能力弱等方面，特别是2008年国际经济危机之后，中国经济增长速度放缓，受“三期叠加”^①因素影响，中小企业经营普遍困难，导致融资担保行业风险集中释放，恶性事件时有发生^②，许多融资担保机构无力应对不断累积的代偿责任，倒闭或陷于停摆（中国融资担保业协会，2015）。2015年及以后，中国政府陆续出台了一系列专门的农担政策，推动形成覆盖全国主要农业大县的农担服务体系，农担机构规模明显壮大，农担业务在全国范围内迅速发展，取得了明显的政策成效。但是，也逐渐出现农担业务发展受到财政奖补能力和市场“去担保化”制约等问题（孙同全等，2023）。

为什么在地方农担实践效果有限且全国融资担保行业发展困难重重之时，国家还要在全国范围内推广实施农担政策？为什么2015年以后全国农担政策实施的效果明显好于以往地方实践？为什么当前农担发展遇到了财政和市场制约的问题，以后将如何发展？

现有文献多是从静态研究的视角，将农担作为解决农村金融市场失灵的工具开展一系列研究，主要包括两个方面。

一是对农担作用机理与效果的研究。已有研究认为：农担通过分担风险，降低了银行的信息不对称风险，从而提升了银行放贷意愿（董晓林和吴昌景，2008；李万镛，2013；庞金波和狄丹阳，2017；吕静等，2020；谢玉梅和梁志丹，2021）；农担通过监督借款方的行为促进借款方履行贷款合约，而且担保基金额度越高，担保发挥的作用越强（朱乾宇和马九杰，2012），从而可以增加涉农贷款供给；农担还通过客户甄别功能向银行赋能和激活农村金融市场竞争，降低了农业贷款利率（冯林和刘阳，2023）；农担也通过信贷支持、产业引导和支持新型农业经营主体，促进了农业全要素生产率提升（周鸿卫和丁浩洋，2024）；同时，农担的杠杆作用提高了财政资金的使用效率（徐攀，2021）。

二是对农担机构运行效率和可持续发展能力的研究。研究表明：农担机构运行效率的影响因素包括内部的担保基金规模、员工能力、风控水平、运营成本，以及外部的经济发展、政策扶持、金融监管、农户认知水平等（朱乾宇和马九杰，2012）。农担机构运行效率与担保项目规模、综合融资成本和业务覆盖率具有负相关关系，与追偿率等具有正相关关系（孟光辉等，2022）。尽管农担机构具有

^① “三期叠加”是指中国经济从高速增长阶段转向高质量发展阶段的过渡期，主要包括三个时期：增长速度换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期。

^② 例如：2011年，河南省数百家担保公司从事非法集资，因资金链断裂，出现了集体“倒闭潮”；2012年，广东“华鼎事件”引发银行业集中抬高银担合作门槛；2014年，四川发生“汇通担保事件”，引发四川地区大范围代偿集中出现（中国融资担保业协会，2015）。

政策和行业优势，但它们面临内部治理不健全、农业信贷担保业务品种少、经营管理水平不高、运营成本高、专业人才缺乏、抗风险能力弱等问题（刘志荣，2016）。并且，由于缺乏资金长效投入机制、风险补偿的长效机制不健全、合作银行缺乏承担信贷风险的动力、利益相关者之间未建立有效联结机制等问题，农担机构盈利能力弱（刘志荣，2016；何姝，2020）。农担机构也面临政策性目标和可持续性目标冲突的问题，反映了农担业务高成本、高风险与低收益的矛盾（冯林和朱艳静，2021）。因此，各级政府应建立资金补充激励制度（徐攀，2021）。以上两个方面的研究都缺少对农担政策作为一种制度存在的关注。

目前仅有少量文献对农担制度进行了研究，可以归纳为三个方面：一是对农担制度出台背景的研究（冯林，2022；孙华臣等，2023）。二是对农担制度特点的研究。农担制度是财政与金融协同支农的手段，需要财政支持（鲍曙光和冯兴元，2022；袁锐和唐溧，2023；罗剑朝和胡杰，2023；黄君洁等，2023）。三是将各类政策性融资担保作为一个整体，研究其制度变迁和运作逻辑。有学者认为，小微企业及“三农”融资担保具有准公共物品属性，商业性融资担保服务供给不足，需要政策性融资担保予以弥补（杨松和张建，2018）。宏观政策背景、中观信贷资金供需状况、微观博弈各方激励约束匹配程度共同构成了不同阶段政策性融资担保机制生成的制度情境（许黎莉和陈东平，2022），而政策性融资担保机制中“政治精英俘获、反担保品优先”的投放逻辑，使其偏离了“扶持高成长性主体、弱化抵押担保”的政策初衷（许黎莉等，2023）。这三个方面的研究缺乏对农担制度演化过程和动力机制的动态分析，以及在此基础上对农担制度内在运行逻辑的深入探讨，对于准确理解和把握农担本质、功能定位、运行规律以及农担制度的演化前景缺乏解释力和预见性，因而无法有效回答前述一系列问题。

农担是农业支持保护政策与农村金融市场相结合的产物，应该从农业支持保护政策和农村金融市场中寻找农担制度的源头。鉴于此，本文将在既有研究文献的基础上，从制度演化的视角，以唯物辩证法的矛盾论为分析工具，从农业支持保护政策和农村金融市场两条线，回顾分析农担制度源头与生成的动力机制和过程，并进一步分析农担的运行逻辑和成效，探讨在矛盾推动下农担制度未来可能的演化方向，以期深化各界对农担制度的理解，推动农担制度的改进。

二、中国政策性农业信贷担保制度溯源

农担制度作为财政支农政策与农村金融市场结合而成的具有准公共品属性的制度，其形成和发展的基本动力来源于财政支农政策和农村金融市场各自的内在矛盾，并以党中央关于农业农村发展的政策为根本遵循。

（一）制度演化的基本逻辑

1. 内在矛盾是制度演化的基本动力。制度演化的根源或者基本动力来自制度的内在矛盾。毛泽东指出：“事物发展的根本原因，不是在事物的外部而是在事物的内部，在于事物内部的矛盾性。任何事物内部都有这种矛盾性，因此引起了事物的运动和发展。……唯物辩证法认为外因是变化的条件，内因是变化的根据，外因通过内因而起作用。……矛盾是普遍的、绝对的，存在于事物发展的一切过

程中，又贯串于一切过程的始终。”^①制度演化也是如此，诺思（1994）认为，监察与实施合同等交易成本是导致政治、社会和经济制度变革的源泉。可见，矛盾必然产生摩擦，摩擦就是交易成本，而交易成本引致制度演化。这也意味着，制度演化或变迁的目的在于降低制度运行中的交易成本，以更高的效率实现制度目标。

公共政策作为一种正式制度，其内在矛盾有不同来源。其一，在政策包含多个目标的情况下，如果各目标之间存在冲突或不一致，那么，政策执行可能出现顾此失彼的情况，无法同时实现所有目标。其二，公共政策在制定和执行过程中涉及政策制定者、执行者、目标对象等多层次、多方面的利益相关者，但各方利益难以完全一致甚至存在冲突。政策制定者追求的是整体利益，政策执行者可能还会考虑局部利益乃至个人利益（贺东航和孔繁斌，2011）。在政策执行过程中，政策执行者可能会根据地方特定需求、个人考量和政策执行条件，对政策进行变通，例如变更原有政策的内容或执行政策的方式方法；当政策变通不违背政策的基本原则，且因监管成本过高而难以对政策执行情况进行监管时，政策制定者可能放任或鼓励政策执行者的变通行为，甚至主动调整政策（庄垂生，2000；贺东航和孔繁斌，2019）。

2. 制度演化受元规则制约。尽管制度演化是由内在矛盾推动，但是这种变化是在元规则范围内的，遵循元规则的原则性规定展开。柯武刚和史漫飞（2000）认为，正式制度由多层级规则构成，最高层级的规则统领着其他规则；规则系统层级的一个关键功能就是支持规则系统演化；高层级规则保证规则系统的内在一致性，并控制着规则调整的秩序；最高层级的规则可称为元规则，为较低层级的规则提供了一个框架，规定可以进行什么样的变革，使制度变迁遵循可预期路径展开。

公共政策也存在不同层级，最高层级的政策可称为公共政策的元规则，对以下各层级政策起着统领和制约的作用。就中国政治体系而言，中国共产党总揽全局、协调各方，是领导政府和国家各项事业的核心力量，是公共政策的主要决策主体。许多公共政策最初是在党的报告或文件中提出的，反映党的社会、政治、经济和民生等各方面的理念（贺东航和孔繁斌，2011），是各级政府部门制定政策的元规则，为各级政府调整和创制政策规定了方向和界限。因此，中国新政策的产生必定以党中央的政策为根本依据，并且是在原有政策和实践基础上的调适和创新。

（二）农村金融市场失灵和对担保的内在需要

1. 农村金融市场存在失灵问题。由于贷款方与借款方之间信息不对称问题，信贷市场上普遍存在信贷配给现象（斯蒂格利茨，2000）。农村信贷市场更是如此，因为金融机构面临着更严重的信息不对称问题。而且，由于农户生产经营规模小，其信贷需求额度小而分散，他们的信贷成本较高；同时，由于农业的弱质性，农业生产经营风险天然地高于其他行业，农村信贷风险较高。在这种情况下，农村又普遍缺乏金融机构认可的担保物，导致农村信贷缺乏风险转移或分散手段。所以，农村信贷业务较难同时做到风险可控、成本适度 and 规模扩大，农村金融市场呈现失灵状态。

^①参见毛泽东，2002：《矛盾论》，载于中共中央党校教务部（编）《毛泽东著作选编》，北京：中共中央党校出版社，第87-88页、第91页。

2.担保是解决金融市场失灵问题的有效手段。担保是克服信息不对称、降低信贷风险和成本的有效机制，它可以作为解决金融市场失灵问题的工具。首先，担保可以抵消市场交易中信息不对称所带来的不确定性（Akerlof, 1970），帮助贷款方提高对预期收益的评估能力和对借款方资信状况的评价能力（Chan and Kanatas, 1985），促进合约达成。其次，因为贷款违约会导致借款方担保物损失，如果担保物的价值对于借款方大于贷款价值，担保物转让就会对借款方产生还款激励，成为促进贷款合约执行的机制（Barro, 1976）。再次，由于担保有助于降低贷款违约风险和风险管理成本，贷款方的贷款利率就有了降低的可能。所以，担保与贷款利率存在负相关关系，即贷款利率会随着借款方提供担保水平的提高而降低（Chan and Kanatas, 1985）。最后，如果贷款合约有第三方担保者，就有可能消除信贷配给，从而提高借款者的福利（Besanko and Thakor, 1987）。因此，要求借款方提供担保物或第三方担保就成为现代商业银行设计信贷契约的必备要件（梁鸿飞, 2003）。

中国农村金融市场存在着严重的失灵问题。农村缺乏金融机构认可的有效抵押物且担保服务体系不健全，是农业经营主体贷款难的核心问题（朱向华, 2002；何广文, 2004；董晓林和吴昌景, 2008；孙同全等, 2017）。因此，建立农担制度是完善农村金融市场的内在要求。

（三）农业“三项补贴”政策效应减弱与担保的弥补作用

1.农业“三项补贴”政策存在政策效应减弱问题。农业由于具有一定的公共品属性和明显的弱质性，需要国家以公共财政进行支持和保护（鲁可荣和朱启臻, 2007）。自2002年起，中国先后实施了农作物良种补贴、种粮农民直接补贴和农资综合补贴等农业支持保护政策（以下简称“农业‘三项补贴’”），以期通过财政补贴，提高农业资金投入，降低农业生产经营成本，提高农业收入，来鼓励和支持农民种粮，提高地方政府对农业生产的重视程度，促进地区粮食生产，保障国家粮食安全。因此，农业“三项补贴”政策具有促进农业产业发展和农民增收的双重目标。

在实践中，农业“三项补贴”对增加农民收入发挥了一定作用，但对粮食生产与农资投入没有产生影响，变成了农民的收入补贴，一些农民不种粮或者不种地，也能得到补贴（黄季焜等, 2011），而真正从事粮食生产的新型经营主体却很难得到除自己承包耕地之外的补贴支持（王锋, 2017）。所以，这项政策对调动种粮积极性、促进粮食生产的作用大大降低。究其原因，主要在于两个方面：一是补贴实际发放操作方法导致目标失准。由于农户数量巨大，同时要求补贴发放在较短时间内完成，地方政府一般是以农村税费改革时确定的农户计税土地面积为依据发放补贴，很少考虑农户的粮食产量或实际粮食作物种植面积，绝大部分补贴发给了土地承包户，而不是实际耕作者（黄季焜等, 2011；王锋, 2017）。二是财政补贴对农民增收贡献不大。中国农民数量众多，人均耕地面积少，对于一般农户而言，补贴收入在其纯收入中的占比过低，未能激发其农业生产积极性^①（王锋, 2017）。

可见，农业“三项补贴”政策的两个目标之间存在一定冲突。促进农业生产的目标强调效率，要求将补贴发放给真正从事农业生产的农户，并与农业产量挂钩，以激励农户增加农业生产投入，提高

^①例如，2002—2015年，农民人均补贴额在最高年份占农民人均纯收入的3.3%，平均只占农民人均纯收入的1.9%（王锋, 2017）。

粮食产出。促进农民增收的目标强调社会公平，要求将补贴发放给全体种地农户，以普遍增加农民收入，不与生产挂钩。由于政策实施条件的限制，基层政府在执行政策的过程中进行了变通。因而，两个目标难以同时实现，导致政策效应减弱。

与此同时，按照世界贸易组织《农业协定》规则，收入补贴属于“绿箱”政策，而良种补贴和农业生产资料综合补贴属于“黄箱”政策。所以，补贴发放方法在事实上造成了以“黄箱”之名行“绿箱”之实，极大地浪费了本就有限的允许“黄箱”支持的空间（许庆等，2020）。所以，《关于调整完善农业三项补贴政策的指导意见》中指出：“继续增加现有补贴种类的总量，将使我国在世界贸易组织规则总体范围内的支持空间进一步缩小，不利于我国充分利用规则调动种粮农民积极性、进一步提高种粮农民收入水平。”^①

2.担保为解决农业“三项补贴”政策效应减弱提供了替代性手段。为了增强农业“三项补贴”的指向性、精准性和实效性，加大对粮食适度规模经营的支持力度，提高农业“三项补贴”政策的效能，以及适应世界贸易组织《农业协议》对“黄箱”政策的约束，对农业“三项补贴”政策进行调整也就成为必然。

从国际国内农业支持保护政策的实践经验和效果看，只有当农业补贴与粮食产量挂钩，且补贴收入在农业生产收入中的比重提高至一定程度时，才有可能调动农业经营者的生产积极性，实现政策的效率目标。而农业补贴与粮食产量挂钩，就意味着农业补贴对规模化经营主体具有激励作用。因此，农业支持保护政策改进方向的重点是支持从事粮食适度规模经营的新型农业经营主体和粮食主产区的农业产业发展能力（黄季焜，2011；王锋，2017）。然而，实施对新型农业经营主体的财政补贴政策同样受到实施条件的约束，因为要准确落实补贴，需要掌握生产者的实际种植面积。但是，中国农业适度规模化经营的土地主要来自农户间流转，其流转合同是典型的“关系型契约”，具有不稳定性（罗必良和刘茜，2013）。所以，每年准确测量新型农业经营主体实际种植面积的交易成本过高，不具可操作性。因此，寻找可以便捷和精准筛选政策目标对象的政策机制或工具，成为迫切需要。而担保具有这样的功能。

首先，相比于一般农户，新型农业经营主体面临的融资困难更突出，主要原因在于他们的生产经营规模更大，生产性融资需求规模也更大，同时农业生产经营风险也更大，但又缺少有效抵押物或其他担保手段（黄祖辉和俞宁，2010；李琴英，2016；黄惠春等，2016），存在贷款额度不足、期限较短、利率普遍较高等问题（谢玲红等，2022）。因此，以专业的担保机制分散或转移金融机构贷款的风险，可以帮助新型农业经营主体缓解融资难问题。

其次，贷款是有代价的，一般情况下，只有有融资需求者才会寻求贷款。所以，信贷市场是一种自动筛选机制，能够将确有融资需要的生产经营者筛选出来。而担保是信贷交易增信的辅助手段，担保的使用以贷款申请为前提。因此，以财政资金建立担保机制，就可以为申请贷款但缺乏信用和担保

^①参见《财政部 农业部关于调整完善农业三项补贴政策的指导意见》，https://www.mof.gov.cn/gkml/caizhengwengao/wg2015/wg201507/201512/t20151221_1623607.htm。

能力的生产经营者提供增信服务，提高其信贷可得性。这样，供给导向的财政补贴机制就转变为以需求为导向的市场化增信机制，可以提高财政资金使用的针对性和有效性，从而提高政策效能。

最后，导致农村金融市场失灵的各种风险会传导至担保方，所以，商业性担保机构对农担市场鲜有涉足。在这种情况下，完全依靠市场力量难以解决农业融资的担保问题（王兆星，2015；杨松和张建，2018），由政府出资，建立政策性农业信贷担保机制，来解决农业发展中的融资难题，也就成为世界上许多国家的通常做法（姜亦华，2005）。而且，这种做法也符合世界贸易组织《农业协议》的“绿箱”政策。

可见，农担可以同时解决农业“三项补贴”政策效应减弱和农村金融市场失灵问题，在财政、金融和农业发展之间架起桥梁，有助于破解农业生产经营主体贷款难、贷款贵的难题，实现财政补贴高效率、金融发展可持续、农业产业上水平、农民最终得实惠的多赢目标（张桃林，2015）。

（四）农担制度的形成与发展

1. 农担制度的形成。除了历年的中央“一号文件”提及促进农担发展，2008年党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》和2016年国务院印发的《推进普惠金融发展规划（2016—2020年）的通知》也对农担发展作出明确要求，鼓励探索建立多方参与、政府扶持、市场化运作的农村信贷担保机制，以解决小微企业、农民等普惠金融重点服务对象融资难的问题^①。中央政策不仅是地方农担实践的基本政策依据，也作为元规则，为全国性农担政策体系的形成提供了基本依据和指引。但是，全国性农担政策体系形成的更直接原因在于农业“三项补贴”政策效应减弱，需要寻找新的政策工具，以提高政策效能，实现政策目标。

鉴于担保可以成为农业“三项补贴”提高政策效能、实现政策目标的替代性政策工具，2015年财政部与原农业部联合印发了《关于调整完善农业三项补贴政策的指导意见》^②，提出创新财政支农资金使用方式，在全国范围内建立覆盖粮食主产区及主要农业大县的农担网络，通过农担为粮食适度规模经营主体贷款提供担保，进而解决新型经营主体融资难、融资贵问题。自此，中国农担发展进入新时期。同年，财政部、原农业部和原银监会联合印发了《关于财政支持建立农业信贷担保体系的指导意见》^③，提出了全国农担体系建设的指导思想、主要目标、基本原则、体系框架、财政支持措施、服务对象与业务定位、基本业务模式、考核机制等原则性要求；决定使用农业支持保护补贴中的部分资金，建立省级农担机构，并向市县延伸业务分支机构；同时，决定组建全国农业信贷担保联盟，为

^①参见《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，https://www.gov.cn/jrzq/2008-10/19/content_1125094.htm；
《国务院关于印发推进普惠金融发展规划（2016—2020年）的通知》，https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2016-01/15/content_10602.htm。

^②参见《财政部 农业部关于调整完善农业三项补贴政策的指导意见》，https://www.mof.gov.cn/gkml/caizhengwengao/wg/2015/wg201507/201512/t20151221_1623607.htm。

^③参见《财政部 农业部 银监会关于印发〈关于财政支持建立农业信贷担保体系的指导意见〉的通知》，https://www.gov.cn/gongbao/content/2015/content_2978275.htm。

省级及省级以下农业信贷担保机构提供政策和业务指导、行为规范和风险救助、再担保、人员培训和信贷政策对接等服务。这为全国农担体系建设提供了依据和行动指南。

自 2015 年底开始,各省级农担机构陆续成立;2016 年,国家农业信贷担保联盟有限责任公司(以下简称“国家农担公司”)成立;2017 年底,覆盖全国主要产粮大县的“国家一省一县”三级农担服务体系初步形成。

2.农担制度不断完善。关于农担体系建设的文件出台后,农担制度不断完善。2017 年,财政部、原农业部和原银监会印发了《关于做好全国农业信贷担保工作的通知》,对政策性定位、业务标准和监督考核指标等作出了较为具体的要求,并提出了控制业务范围和控制担保额度的“双控”标准:业务范围为粮食生产、畜牧水产养殖、菜果茶等农林优势特色产业,农资、农机、农技等农业社会化服务,农田基础设施,以及与农业生产直接相关的一二三产业融合发展项目,家庭休闲农业、观光农业等农村新业态;在担保额度上,单户在保余额控制在 10 万~200 万元,对适合大规模农业机械化作业的地区可适当放宽限额,但最高不超过 300 万元^①。2020 年,财政部、农业农村部、原银保监会与中国人民银行印发了《关于进一步做好全国农业信贷担保工作的通知》,对农担的政策性定位、运行机制等方面做了进一步的细化规定,推动农担更加聚焦政策目标,促进农业农村经济发展^②。

同时,农担制度获得了法治化保障。2021 年,第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过《中华人民共和国乡村振兴促进法》。该法第六十三条规定:“财政出资设立的农业信贷担保机构应当主要为从事农业生产和与农业生产直接相关的经营主体服务。”^③这从法律层面对农担体系的宗旨和任务作出规定,使农担发展进入了法治化轨道。

相关政策文件和法律规定是中国农担制度的基本支柱,突出了农担制度在政策性资金、市场化运作、专注农业、独立运营和财政支持等方面的基本特点和运营原则,为农担机构的运行提供了基本制度框架^④。

三、中国政策性农业信贷担保的运行逻辑

农担作为支农政策与农村金融市场结合而成的政策工具,其运行既要满足政策和市场的要求,又要满足本身的内在要求,只有这样,才有可能成功。2015 年以后中国农担体系运行的成效证明了这一点。

(一) 农担在支农政策体系中的定位与基本功能

1.政策定位。中国农业农村政策可以分为七类,分别是农业生产经营政策、农产品市场流通政策、

^①参见《三部门关于做好全国农业信贷担保工作的通知》, https://www.gov.cn/xinwen/2017-05/20/content_5195337.htm。

^②参见《关于进一步做好全国农业信贷担保工作的通知》, https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-04/15/content_5502609.htm。

^③参见《中华人民共和国乡村振兴促进法》, https://www.gov.cn/xinwen/2021-04/30/content_5604050.htm。

^④金融监管部门所制定的融资担保行业的规章制度也是农担业务必须遵守的业务规范,但与农担的特定政策目标无关,所以不是本文分析的重点。

农业支持保护政策、乡村产业发展政策、农村产权政策、乡村治理政策和城乡融合发展政策。其中，农业支持保护政策的基本目标是保障粮食和重要农产品有效供给、促进农民持续稳定增收、促进农业农村的全面进步和可持续发展，涉及的具体政策包括耕地保护、农业科技创新、农业基础设施建设、农业财政投入、农业补贴、农产品价格支持、农业信贷、农业保险、资源环境保护与建设等（赵鲲和张海阳，2023）。

政策性农业信贷是农业支持保护政策的重要内容，要解决的是农业生产经营主体贷款难、贷款贵的问题。政策性农业信贷主要采取两种方式：一是政策性贷款，如中国农业发展银行向重要农产品收储和运销企业，以及基础设施建设和运营主体发放的中长期优惠贷款；二是信贷担保，由政府出资，为农业生产经营主体向金融机构融资提供担保，间接解决农业生产经营主体的融资难题。农担政策正是中国农业农村政策体系中农业支持保护政策的一部分，是推动解决农业经营主体融资难题、激发其内生活力的重要手段，也是财政撬动金融资本、引导社会资本投向农业农村经济发展的重要纽带，以及构建服务乡村振兴战略多元化投入机制的重要举措。

2.基本功能：杠杆放大。对于支农政策目标而言，农担最重要的作用之一是提高财政资金使用效率，撬动数倍于财政投入资金的金融资源用于农业，这就是农担的杠杆放大功能。根据2018年原银保监会等七部门联合发布的《关于印发〈融资担保公司监督管理条例〉四项配套制度的通知》，农户融资担保业务的在保余额放大倍数上限可以达到15倍^①。但是，由于农业经营的高风险、高成本等特征，以及农担机构经营能力和担保能力需要有一个不断提升的过程，所以，农担业务的放大倍数也经历了由低到高的过程。中国农担体系自2015年底开始构建至2021年底，短短的五六年时间内^②，在保余额放大倍数就达到4.99倍，该数值远高于2014年全国融资担保行业的2.3倍（中国融资担保业协会，2015；孙同全等，2023）。

（二）农担在金融服务体系中的定位与基本功能

1.服务定位。农村金融属于普惠金融范畴。根据普惠金融理论，普惠金融体系包括三个层面：一是宏观层面，包括法律和政策体系，参与者主要是法律和政策制定者；二是中观层面，包括金融基础设施和便利金融服务的中介服务，参与者包括审计机构、评级机构、行业协会、征信机构、结算支付系统和技术服务提供者等；三是微观层面，包括各类金融服务交易活动，参与者主要是金融消费者和各类金融服务机构。可见，农担居于农村普惠金融服务体系的中观层面，是为借款方增信、为贷款方分险、促成信贷交易的中介服务机制。

2.基本功能：风险分担。尽管担保方对债务有代偿责任，但是，这种责任不应是承担全部违约风险。原因主要在于，通过担保，借贷双方均能从中获益。贷款方得以发放贷款，赚取收益；而借款方得以融资，满足现金流需求。本着收益与风险对等的原则，借贷双方也应承担相应的风险；而且，如

^①参见《关于印发〈融资担保公司监督管理条例〉四项配套制度的通知》，https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2019-11/11/content_5450817.htm。

^②如果以1999年为中国融资担保行业发展的起始点，到2014年，中国融资担保行业已经发展了15年。

果借贷双方不承担任何风险，双方都可能发生道德风险，而将贷款风险全部转嫁给担保方。因此，在担保贷款合约中，担保方应与贷款方合理分担违约风险，由贷款方承担一般信贷交易所面临的风险，避免因单方面承担过多风险而引发有失公平的现象，而借款方应向担保方提供合适的反担保。这也是国际上的通行做法（FAO，2013）。

2015年之后，中国金融机构与农担机构普遍形成了分担风险的做法，金融机构承担的比例为10%~40%，农担机构承担60%~90%（孙同全等，2023），而且农担机构一般也要求借款方提供反担保。当然，这种反担保弱于金融机构的要求^①。各方合理分担风险，使农担机构避免了承担全部风险的被动局面。而2015年之前，在中国的中小企业信用担保和农担实践中，担保机构一般都承担全部违约风险，增加了金融机构和借款方的道德风险，形成制度性亏损（中国融资担保业协会，2015）。这种状况形成的原因，一方面是金融机构处于强势的卖方市场地位，另一方面是众多担保机构的恶性竞争。

（三）农担发挥功能的前提

1.担保机构需要有充分的担保能力。担保机构需要承担的是借款方违约后的代偿责任，担保机构的资金实力决定了其代偿能力。因此，足够的资金实力和信用能力是金融机构接受担保机构的基本前提，也是担保机构增强风险承受能力和盈利能力的基本前提。2021年9月，中国33家省级农担机构的注册资本总额为648.13亿元，其中：注册资本超过2亿元的有32家，占97%；超过10亿元的有24家，占73%（孙同全等，2023）。然而，2013年，在中国融资担保行业协会159家会员机构中，注册资本为1亿元以下的占41%，2亿元以下的占84%，2亿元（含）以上的仅占16%，这是那个时期大量担保机构经营状况恶化的重要原因（中国融资担保业协会，2015）。

此外，33家省级农担机构都是国有独资或国有资本控股。国有资本不仅可以增强担保机构的资金实力，而且起到了政府“背书”的作用，提高了担保机构的信用水平，增强了金融机构与之合作的积极性，也使担保机构更能贯彻配合政府的经济社会政策和意图。

2.担保有效发挥作用需要竞争性的农村金融市场。尽管担保具有增信和分险的功能，但是，担保机构能否发挥应有作用，还主要取决于金融机构是否有与担保机构合作的需要，以及双方合作的条件。如果金融机构可以直接发放信用贷款、抵押贷款或质押贷款，就不需要担保机构介入。如果金融机构在信贷市场中具有垄断地位，除非担保价值足以消除金融机构的放贷风险，否则，担保也不会被采用（Besanko and Thakor，1987）；即便担保被采用，金融机构也可能要求担保机构承担全部信贷违约风险。而在竞争性信贷市场中，银行为开展业务而竞争，就需要增信机制、分险机制的帮助，为担保发挥作用提供了可能（Besanko and Thakor，1987）。因此，充分竞争的金融市场是农担有效发挥作用的必要前提。

而中国竞争性农村金融市场的形成，实为中央政策推动的结果，即在元规则的指引和约束下形成的。中央关于国民经济和社会发展的战略规划和涉农政策都对金融支农提出了明确要求。根据中央政

^①在实践中，往往是由借款方的亲戚朋友提供信用保证，或者是借款方个人的信用担保。这种反担保只是增加借款方履约的心理压力，往往难以有效执行，可称为“软担保”或“弱担保”。这是农担代偿追偿难的重要原因。

策，金融主管部门制定了指导或鼓励金融支农的具体政策，以及与这些政策配套的财税、货币和监管政策等。2021年中国人民银行和原银保监会实施了《金融机构服务乡村振兴考核评估办法》^①，以量化的评估指标体系和评估方法，对金融机构服务乡村振兴的工作成效进行评估，并将评估结果作为对金融机构实行激励和约束的依据。

在中央政策的高位指引和推动下，新型农村金融机构得以准入并快速发展，其他各类商业银行也纷纷进入农村金融市场，尤其是有些大型国有商业银行成立了专门的农村金融部或普惠金融事业部等部门，发展农村金融业务。这样，农村金融市场的竞争局面逐渐形成。面对农村金融市场的固有风险，通过与农担机构合作，提高竞争力和降低风险，成为金融机构的内在需要。可见，竞争性的农村金融市场为农担政策和农担体系得以发挥作用提供了基本前提，也为农担机构与金融机构合理分担风险、提高担保放大倍数和促进金融机构降低贷款利率创造了条件。2015年以前，担保机构不能与金融机构合理分担风险的一个根本性原因就是那时农村金融市场的竞争性严重不足，迫使担保机构承担了全部信贷风险（中国融资担保业协会，2015）。

3.农担有效发挥作用需要财政支持的激励与约束。为了实现政策目标，对于农担机构有两项基本要求：一是在规定的业务范围内、瞄准业务对象提供担保服务；二是降低业务对象的融资成本。因此，为了保证农担业务专注于农业农村经济发展，农担政策不仅确立了“双控”标准，而且要求农担业务对象实际负担的担保费率不超过0.8%，其中扶贫项目不超过0.5%。这样的收费标准远远低于商业性担保的一般收费水平3%，实践中有些农担机构在地方政府进一步补贴后，将某些重点扶持业务对象的担保费率降至0（孙同全等，2023）。所以，农担机构难以做到自负盈亏，需要财政资金对其业务费用和代偿损失进行奖补（以下统称“奖补”）。为此，中央财政和省级财政对农担业务实行了奖补政策，将奖补与“双控”标准等绩效指标挂钩。有研究发现，一些头部省级农担机构担保费收入的自负盈亏率为20%~48%，财政奖补依赖度约为17%~32%（孙同全等，2023）。此外，国家农担公司对省级农担机构发挥了再担保功能，分担省级农担机构的代偿损失。这也是中央财政对农担的投入。

而2015年以前，中国融资担保的各级财政担保风险补偿规模较小，中央财政扶持范围只有6个省份，受惠机构少，导致扶持效果较弱（中国融资担保业协会，2015）。而且，由于缺少再担保机制，担保机构的代偿损失难以得到补偿。可见，“双控”标准有效约束了农担机构的行为，为实现政策目标提供了基本保障。同时，与“双控”标准相配套的财政奖补措施也为农担机构的正常运营提供了经费保障。再担保机制也增强了农担机构的抗风险能力。

四、中国农业信贷担保制度的演化前景

尽管中国农担政策和农担机构的运行符合农担业务的基本规律和内在要求，取得了明显成效，但是，随着农担制度的运行，新的内在矛盾同时产生，成为农担制度进一步演化的内在动力，既为农担

^①参见《中国人民银行 中国银行保险监督管理委员会公告（2021）第7号》，https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-06/04/content_5615563.htm。

发展带来挑战，也将推动农担制度进一步演化。

（一）农担制度运行中的新矛盾

1. 财政激励是农担机构发展的“双刃剑”。政策要求农担机构经营不以营利为目的，但也试图推动农担机构更加市场化运营。《关于财政支持建立农业信贷担保体系的指导意见》提出，“政策性农业信贷担保机构以可持续发展为运营目标”，实行市场化运作，承担市场经营的相应风险；要明确农业信贷担保机构的主体责任，对担保费补助和代偿补助实行上限控制^①。但是，在非营利经营方式下，农担机构的正常运营离不开财政奖补，它们难以成为一般意义上的市场主体。而且，随着农担机构业务规模扩大，必然需要更多的财政奖补，而财政奖补不可能持续同步增加。因而，农担机构服务能力和业务规模的边界就取决于财政补贴能力的边界。但是，农担机构作为独立的法人市场主体，也有其自身利益。其自身利益是农担机构员工利益的集中体现。农担机构员工的职业发展、生活改善甚至家庭幸福都要依靠农担机构的发展壮大。因此，农担机构本身有做大做强的内在需求。

可见，财政奖补作用具有双重性。一方面，财政奖补激励农担机构围绕政策目标开展业务，有利于农担政策目标实现，也可以保障农担机构正常运营；另一方面，奖补力度、稳定性和可持续性也成为农担体系持续稳定经营和农担机构扩大业务规模的重大约束，与农担机构发展壮大的内在需求存在冲突。

2. 担保发展本身存在“去担保化”悖论。“去担保化”是指金融机构对原担保贷款客户直接发放贷款，不再需要农担机构担保，亦可称为客户“毕业”（孙同全等，2022）。客户“毕业”意味着，农担机构通过开展服务增进了贷款方对借款方的了解和信任，提升了借款方的信用水平，不再经由担保机构，也可以达成信贷交易。

“去担保化”存在微观、宏观两个层面的原因。在微观层面，在竞争性市场条件下，经由农担机构支持，金融机构与担保贷款客户多次交往，降低了信息不对称程度。当金融机构发现某些客户信用足够好、贷款风险可控时，就尽可能发放纯信用贷款，以降低信贷交易成本，提升客户体验，增强自身市场竞争力。在宏观层面，中国经济社会和科技发展为“去担保化”创造了条件：一是中国社会信用信息体系不断完善，社会信用环境不断改善，为金融机构开展小额信用贷款创造了条件；二是中国经济社会数字化转型加快，金融科技得到广泛而深入的应用，降低了农村金融市场上信息不对称程度和经营成本，提高了金融机构的风险识别和防控能力，为扩大信用贷款范围和增加贷款额度提供了可能。

“去担保化”简化了信贷交易流程，降低了交易成本，提高了交易效率，为降低贷款利率创造了条件，对解决融资难、融资贵的问题具有积极意义，有利于实现农担政策目标。而且，这也是经济社会数字化转型发展的必然趋势，是高质量发展的应有之义（孙同全等，2022）。但是，对于农担机构而言，这意味着客户流失，对其生存和发展构成威胁，迫使农担机构不得不持续开发新客户，寻找新市场。所以，如何在“去担保化”趋势中找到自身的存在价值和发展空间，成为农担体系可持续发展

^①参见《财政部 农业部 银监会关于印发〈关于财政支持建立农业信贷担保体系的指导意见〉的通知》，https://www.gov.cn/gongbao/content/2015/content_2978275.htm。

所必须面对和回答的问题。

3.农担服务供给方式存在是否应专门机构化与进一步市场化的争论。既然农担机构发展受到了财政奖补能力的约束和市场“去担保化”的威胁，那么，农担服务供给方式一定要机构化或专门机构化吗？是否存在运营成本更低，更能灵活适应市场变化的农担服务供给方式呢？

从国际国内的实践看，政策性担保的组织载体有多种形式：一是设立专门的担保机构来经营担保业务，如日本的农业信用基金协会和中国的农担体系；二是设立担保基金，由既有的政府部门或某个相关机构管理，如意大利国家农业信贷担保基金由农业和食品市场研究所管理和经营（冯林，2022），中国一些地方财政部门设立的支农贷款风险补偿资金也属于此类；三是仅设立担保基金预算，而不实际划拨出资金，由政府预算管理部门或委托其他机构与金融机构签署合作协议，向金融机构根据协议发放的贷款提供担保承诺，如英国的小企业贷款担保计划。吴晓灵（2009）曾指出，农村信贷担保机制最好以担保基金而不是担保机构的方式，因为担保机构会为了机构的持续存在而追求效益最大化。

如果确有要以专业机构开展农担业务，那么，一定要设立专门的农担机构吗？杨松和张建（2018）认为，尽管农担具有公共物品属性，但是并非纯公共物品，因为农担机构仅向有贷款需求的农业经营主体提供担保服务，含有私人物品的成分，所以，其供给方式不应照搬纯公共物品的供给机制，不应先验地排除市场供给机制，而应遵循“政府有义务提供公共物品，但并非仅能由政府提供”的逻辑。制度设计的核心目标是实现该“准公共物品”的有效供给，而非限定供给渠道。如果民营担保机构提供“三农”融资担保服务，实际上具有代政府履行义务的性质，应由政府给予财税政策支持。

可见，理论上，农担作为实现政策目标的市场化工具，只要能够实现政策目标，又能满足市场需要，就应遵循“不一定必须机构化”和“并非仅能由政府提供”的逻辑。但现实是，中国不仅由财政出资建立了省级农担机构，而且要求省级农担机构为一级企业法人，由省级财政部门直接履行出资人职责，以确保农担机构法人、业务、财务、考核、管理“五独立”，以独立性来保障农担业务的政策性和专注性。这种制度安排的原因在于：一方面，如前所述，农村金融的高成本和高风险阻碍了商业性担保机构开展农担业务；另一方面，以往有财政支农政策实施因没有设立独立的专门机构而致使政策目标落空的经验和教训。但是，如果财政奖补和再担保机制可以消除商业性担保机构开展农担业务的障碍，那么，农担的非专门机构化和进一步市场化就有了探讨的空间。

无论怎样，农担机构已经产生，那么，农担机构的内驱力必将推动其寻找自身可持续发展和不断壮大的途径，也可能由此推动农担制度的进一步演化。

（二）农担制度的继续演化

由上可见，农担制度形成后，逐渐显露新的内在矛盾：一方面，农担作为政策工具，政策性目标和市场化运行机制之间存在张力；另一方面，农担作为农村金融市场的增信工具，增信与“去担保化”之间形成悖论。同时，对于农担服务的供给方式是否必须专门机构化、是否应进一步市场化，在理论层面和实践层面也存在争论。

为解决政策性目标与市场化运行机制之间的矛盾：其一，要增强和稳定财政奖补机制，健全再担保机制，以保证农担机构可以平稳运行；其二，可允许具备一定条件的农担机构在聚焦主责主业、实

现政策目标的前提下，在政策范围内进行业务多元化探索，增加收入来源，以其他收入弥补担保业务收入不足，从而降低对财政奖补资金的依赖度。

为应对“去担保化”挑战：其一，农担机构应在政策允许范围内，根据市场需求调整服务对象，保持和扩大市场空间；其二，应顺应数字化潮流，推动服务模式数字化转型，为金融机构提供农业风险管理的增值服务。随着业务多元化发展，一些具备条件的农担机构可能向由不同业务板块构成的集团化方向发展。

总之，农担制度的形成和发展反映了中国农业支持保护政策不断市场化的过程，即更多地利用市场机制，提高农业支持保护水平，从而提高政策效能。不管农担服务供给方式是否专门机构化，农担运行方式进一步市场化可能是农担制度未来继续演化的主要方向。

五、结语

农担本质上是农业支持保护政策的内容，是农村金融市场中为借款方增信、为贷款方分险的中介机制，是财政支农政策和农村金融市场相结合而形成的市场化支农政策工具。农担制度产生的根本原因在于它可以同时解决导致农业“三项补贴”政策效应减弱和农村金融市场失灵的内在矛盾。

农担制度的功能集中体现在杠杆放大和风险分担两个方面，但农担机构需要有足够的资本实力和信用能力才能应对担保风险，发挥这两项功能。同时，农担制度功能发挥也需要适当的外部条件，其中，竞争性的农村金融市场是基本前提。而且，由于农担机构采用非营利的经营模式，稳定和及时的财政奖补机制是农担机构平稳和可持续经营的基本要求，也是农担机构围绕政策目标开展业务、实现政策目标的必要条件。2015年后，中国农担制度发展取得成效的主要原因即在于具备了这些内外部条件。农担制度的内在矛盾将继续推动农担机构向运行方式进一步市场化、业务多元化和业务模式数字化方向发展。

参考文献

1. 鲍曙光、冯兴元，2022：《财政金融协同支持农民农村共同富裕的实践探讨》，《农村金融研究》第8期，第10-19页。
2. 董晓林、吴昌景，2008：《四大担保模式化解农民贷款难题》，《农业经济问题》第9期，第35-40页。
3. 冯林，2022：《政策性农业融资担保有效运行模式研究》，北京：经济科学出版社，第9-13页。
4. 冯林、刘阳，2023：《从分险、赋能到激活竞争：农业政策性担保机构何以降低农贷利率》，《中国农村经济》第4期，第108-124页。
5. 冯林、朱艳静，2021：《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》，《农村金融研究》第5期，第46-53页。
6. 何广文，2004：《对农村政策金融改革的理性思考》，《农业经济问题》第3期，第14-18页。
7. 何姝，2020：《农业信贷担保费率补助制度的健全与完善研究》，《农业经济》第9期，第91-93页。
8. 贺东航、孔繁斌，2011：《公共政策执行的中国经验》，《中国社会科学》第5期，第61-79页。

- 9.贺东航、孔繁斌, 2019: 《中国公共政策执行中的政治势能——基于近20年农村林改政策的分析》, 《中国社会科学》第4期, 第4-25页。
- 10.黄惠春、徐章星、祁艳, 2016: 《农地流转与规模化经营缓解了农户信贷约束吗? ——来自江苏的经验证据》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第6期, 第109-120页。
- 11.黄季焜、王晓兵、智华勇、黄珠容、Scott Rozelle, 2011: 《粮食直补和农资综合补贴对农业生产的影响》, 《农业技术经济》第1期, 第4-12页。
- 12.黄君洁、方杰、覃志刚, 2023: 《财政支持有助于农业融资担保发展吗?》, 《农村经济》第2期, 第95-105页。
- 13.黄祖辉、俞宁, 2010: 《新型农业经营主体: 现状、约束与发展思路——以浙江省为例的分析》, 《中国农村经济》第10期, 第16-26页。
- 14.纪漫云、张丽丽、贾婷婷, 2016: 《江苏农业信贷担保运作模式比较分析》, 《江苏农村经济》第4期, 第53-55页。
- 15.姜亦华, 2005: 《国外农业补贴趋向及其启示》, 《学术界》第1期, 第201-205页。
- 16.柯武刚、史漫飞, 2000: 《制度经济学: 社会秩序与公共政策》, 韩朝华译, 北京: 商务印书馆, 第165-167页。
- 17.李强, 2010: 《农业担保在解决农村融资难和支持“三农”发展中的实践与思考——以乐山巨星畜牧投资担保公司为例》, 《西南金融》第10期, 第55-56页。
- 18.李琴英, 2016: 《农业经营主体生产性融资需求意愿和缺口实证分析》, 《金融理论与实践》第9期, 第45-50页。
- 19.李万镛, 2013: 《财政支持农业担保机构的效应分析与对策研究》, 《地方财政研究》第1期, 第60-64页。
- 20.梁鸿飞, 2003: 《西方信贷融资担保理论》, 《北京大学学报(哲学社会科学版)》第1期, 第57-62页。
- 21.刘志荣, 2016: 《农业信贷担保服务体系建设的模式、困境及发展选择》, 《江淮论坛》第3期, 第12-18页。
- 22.鲁可荣、朱启臻, 2007: 《农业的公共产品性与政府的作用》, 《安徽农业科学》第12期, 第3699-3701页。
- 23.罗必良、刘茜, 2013: 《农地流转纠纷: 基于合约视角的分析——来自广东省的农户问卷》, 《广东社会科学》第1期, 第35-44页。
- 24.罗剑朝、胡杰, 2023: 《农业信贷担保、信贷供给与农业经济发展》, 《财贸研究》第3期, 第68-79页。
- 25.吕静、孙小龙、郭沛, 2020: 《中国政策性农业担保的实施效果》, 《河南农业大学学报》第1期, 第173-180页。
- 26.孟光辉、李永坤、安康, 2022: 《中国政策性农业信贷担保机构运行效率研究》, 《经济与管理评论》第6期, 第73-87页。
- 27.诺思, 1994: 《经济史中的结构与变迁》, 陈郁、罗华平等译, 上海: 三联书店上海分店、上海人民出版社, 第37-42页。
- 28.庞金波、狄丹阳, 2017: 《农民合作社担保贷款融资模式运行研究——基于农民合作社、担保机构、商业银行的三方动态博弈》, 《金融理论与实践》第7期, 第50-56页。
- 29.斯蒂格利茨, 2000: 《经济学(上册)》(第二版), 梁小民和黄险峰译, 北京: 中国人民大学出版社, 第442-444页。
- 30.孙华臣、孙瑞琪、张继武, 2023: 《财政支农机制创新与国家粮食安全——基于政策性农业担保机构设立的准自然实验》, 《改革》第6期, 第126-141页。
- 31.孙同全、董翀、陈方、韩磊, 2017: 《中国农户家庭资产负债表与农村普惠金融建设》, 北京: 中国社会科学出版社, 第88-89页。

- 32.孙同全、田雅群、冯兴元、董翀, 2022: 《“去担保化”与农业信贷担保的未来》, 《银行家》第5期, 第128-131页。
- 33.孙同全、田雅群、苏岚岚、董翀等, 2023: 《中国农业信贷担保发展研究报告(2015—2022)》, 北京: 中国社会科学出版社, 第27页、第34页、第76-77页。
- 34.王锋, 2017: 《农业三项补贴历史回顾、效率评价与农业支持保护补贴的改进》, 《地方财政研究》第7期, 第19-25页。
- 35.王兆星, 2015: 《强化信贷担保体系的机构建设和体制建设》, 《农村工作通讯》第17期, 第16-17页。
- 36.吴晓灵, 2009: 《建立现代农村金融制度的若干看法》, 《内蒙古金融研究》第1期, 第4-7页。
- 37.肖宗富、鲍大慧、王宏滨、吴杰, 2007: 《激励机制与创新路径: 农业担保公司个案研究》, 《金融理论与实践》第2期, 第33-35页。
- 38.谢玲红、吕开宇、郭冬泉, 2022: 《新型农业经营主体融资供需现状与异质性分析——来自16004个主体的经验数据》, 《金融理论与实践》第4期, 第41-49页。
- 39.谢玉梅、梁志丹, 2021: 《基于大数据的政策性农担创新模式研究——以铜仁农担为例》, 《贵州社会科学》第11期, 第161-168页。
- 40.徐攀, 2021: 《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》, 《农业经济问题》第10期, 第113-126页。
- 41.许黎莉、陈东平, 2022: 《政策性担保机制变迁30年: 轨迹、逻辑及趋势——基于历史制度主义的分析范式》, 《内蒙古社会科学》第5期, 第103-109页。
- 42.许黎莉、朱雅雯、乌云花, 2023: 《“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》, 《华中农业大学学报(社会科学版)》第2期, 第57-68页。
- 43.许庆、刘进、杨青, 2020: 《WTO规则下的农业补贴改革: 逻辑、效果与方向》, 《农业经济问题》第9期, 第88-100页。
- 44.杨松、张建, 2018: 《我国“政银担合作”模式的逻辑基础及制度完善》, 《辽宁大学学报(哲学社会科学版)》第5期, 第95-106页。
- 45.袁锐、唐溧, 2023: 《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》, 《江苏农业科学》第23期, 第244-252页。
- 46.张桃林, 2015: 《确保农业信贷担保真正为农服务》, 《农村工作通讯》第17期, 第15-16页。
- 47.赵鲲、张海阳, 2023: 《中国农业农村政策体系: 发展历程与基本框架》, 《中国农村经济》第6期, 第22-31页。
- 48.中国融资担保业协会, 2015: 《中国融资担保业发展报告(1993—2014)》, 北京: 中国金融出版社, 第52-53页、第134页、第138页、第150页、第153页、第160页。
- 49.周鸿卫、丁浩洋, 2024: 《农业信贷担保政策实施对农业全要素生产率的影响》, 《中国农村观察》第2期, 第24-45页。
- 50.朱乾宇、马九杰, 2012: 《农业担保公司的担保能力建设》, 《中国金融》第14期, 第72-73页。
- 51.朱向华, 2002: 《关于建立我国农业信贷担保机制的思考》, 《现代管理科学》第11期, 第51-52页。

- 52.庄垂生, 2000: 《政策变通的理论: 概念、问题与分析框架》, 《理论探讨》第6期, 第78-81页。
- 53.Akerlof, G. A., 1970, “The Market for ‘Lemons’: Quality Uncertainty and the Market Mechanism”, *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3): 488-500.
- 54.Barro, 1976, “The Loan Market, Collateral, and Rates of Interest”, *Journal of Money, Credit and Banking*, 8(4): 439-456.
- 55.Besanko, D., and A. V. Thakor, 1987, “Collateral and Rationing: Sorting Equilibria in Monopolistic and Competitive Credit Markets”, *International Economic Review*, 28(3): 671-689.
- 56.Chan, Y. S., and G. Kanatas, 1985, “Asymmetric Valuations and the Role of Collateral in Loan Agreements”, *Journal of Money Credit and Banking*, 17(1): 84-95.
- 57.FAO, 2013, “Credit Guarantee Systems for Agriculture and Rural Enterprise Development”, <https://www.fao.org/policy-support/tools-and-publications/resources-details/en/c/1152807>.

(作者单位: ¹中国社会科学院农村发展研究所;
²中国社会科学院大学)
(责任编辑: 柳 荻)

The Institutional Origin, Operational Logic, and Evolutionary Prospects of the Agricultural Credit Guarantee System in China

SUN Tongquan DENG Han TIAN Yaquin

Abstract: The policy-based agricultural credit guarantee (PACG) is a market-oriented extension of China's agricultural support and protection policy, and an innovative way for fiscal and financial synergy to support agriculture and rural development, which is of great significance in addressing the challenges of financing difficulties and high costs in the process of agricultural and rural modernization. This paper, from the perspective of institutional evolution and using theory of materialistic dialectics on contradiction as an analytical tool, analyzes the internal contradictions of the agricultural “three subsidies” policy and the rural financial market, and argues that these internal contradictions are the root causes of the decline of the agricultural “three subsidies” policy effect and the failure of rural financial market, as well as the emergence of the PACG policy. The PACG is a market-oriented policy tool for supporting agriculture, which combines fiscal agricultural policies with the rural financial market. Its operation should not only improve the efficiency of fiscal fund use, increase the creditworthiness of borrowers, share risks with financial institutions, but also realize its own sustainable development. This leads to contradictions within the policy agricultural credit guarantee system between policy objectives and market operations, credit enhancement functions and “de-guarantization” that are difficult to coordinate. These contradictions will drive the PACG system to evolve towards further marketization of operation, business diversification, and digitalization of business models.

Keywords: Agricultural Credit Guarantee; Agricultural Support and Protection Policy; Fiscal and Financial Synergy