

「摘要」

产业振兴是推进乡村振兴和实现农村共同富裕的基石。共同富裕背景下推进乡村产业振兴，需要持续引导金融资本投入农业和农村。政策性农业担保在巩固融资支持基本功能基础上，亟待拓展平台化功能以进一步释放政策效能。论文分析了政策性农业担保平台化转型的背景，梳理其平台化功能的典型事实，阐明其平台化功能的理论逻辑，围绕平台化转型中的障碍因素，提出平台化转型路径与政策建议。研究认为，应当依托政策性农业融资担保体系打造农业农村金融服务数据平台、财政支农资金整合转化平台、农业政策性金融工具融合平台、财政金融支农政策工具协同平台和农业信贷市场银行竞争平台，撬动更多金融资本支持乡村产业振兴和农村共同富裕。

「关键词」 政策性农业担保；平台化转型；共同富裕

一、引言

国内外经验表明，农业政策性担保是财政资金借助担保工具，弥补农业信贷市场失灵，撬动社会资本投入农业，支持农村产业发展和农民增收的重要政策工具（朱艳静、冯林，2020；朱乾宇、马九杰，2012）。自2015年底始建以来，中国农业政策性担保体系日臻完善，担保机构业务模式日趋成熟、专业能力愈发突出，在缓解农业融资难、融资贵方面成效显著。因此，增强政策性农业担保服务功能，对于促进乡村产业振兴和助力乡村共同富裕意义重大。

“十三五”期间，中国政策性农业担保机构发挥信用担保基本功能，持续聚合财政金融支农政策资源，引导金融机构扩大农业信贷投放、降低农业融资成本，探索出一条“以财政支农资金市场化运用撬动金融资本，支持农业高质量发展和乡村产业振兴”的可持续发展路径，有效提升了我国财政金融支农工具的政策效能，初步缓解了农业融资难题（冯林、朱艳静，2021）。但在实现共同富裕的背景下，促进农业产业发展和农民增收，还需要提高财政金融政策支农的协同性（鲍曙光、冯兴元，2022；邹晓峰、韦广春，2020）。从赋能乡村振兴和推进农民农村共同富裕的视角审视，中国农业政策性担保仍缺乏成熟的运作模式和系统的制度安排，政策效能发挥仍有巨大空间。

政策性农业担保的基本功能是为农业经营主体提供融资担保服务，通过发挥抵押品替代机制提高农业经营主体的信贷可得性。在此过程中，政策性农业担保成为联系广大农业经营主体、各家商业银行及各级政府、各类涉农政府部门的平台。近年来的政策实践表明，中国农业政策性担保在助力农业优势特色产业发展、促进产业融

合发展、扶持农户脱贫与创业增收、激活农贷市场银行竞争、聚合财政金融支农工具等方面的主导作用和政策潜力逐步显现。但理论界及实践界大多从农业政策性担保的融资支持工具视角出发，探讨其运行机制、政策效果和优化路径（范亚莉等，2018；李亚中，2014；陈昌银，2013；刘志荣，2016；董晓林、吴昌景，2008），鲜有研究从平台经济视角出发，关注政策性农业担保在农业产业链、农业信贷业务链和涉农财政金融政策链中扮演的平台角色，进而探讨增强农业信贷担保政策效能的对策思路。

那么，政策性农业担保平台化功能的理论内涵是什么？其平台化功能主要有哪些？如何推动政策性农业担保实现平台化转型？围绕上述问题，下文将进行探讨。

二、政策性农业担保平台化转型背景分析

（一）政策性农业担保业务规模快速上升

中国政策性农业担保体系自2015年底启动建设以来，担保业务规模不断扩大。年度新增担保贷款余额从2016年的175.84亿元增长到2021年的2773.14亿元。2022年上半年，新增担保贷款余额已超过1500亿元；年度新增担保贷款项目数也从2016年的4.1万个，增加到2021年的83.56万个；期末在保余额从2016年的203.56亿元，增长到2022年6月的3532.28亿元；在保项目数量从2016年的4.75万个，增加到2022年6月的109.77万个。随着担保贷款业务规模的增长，全国政策性农业担保体系的放大倍数稳步提高，从2016年的0.59提高到2022年6月的5.54（详见表1）。但业务规模和放大倍数上升的同时，传统模式下担保业务规模下的天花板效应逐步显现，政策性担保机构业务扩张与边际成本和风险上升的矛盾需要进一步迭代商业模式来克服。

（二）担保功能突出但平台功能发挥不足

政策性农业担保是以政府信用为农业借款人提供履约保证，帮助其获得银行信贷资金的一种担保方式，其本质是财政资金的市场化运作，是政府为支持农业融资而实施的一种政策工具，也是政府为弥补市场失灵尤其是信贷市场失灵而提供的一种准公共产品。前述分析表明，我国政策性农业担保在引导金融机构扩大农业信贷投放、提高农业经营主体信贷可得性方面的融资支持功能十分突出。但是，政策性农业担保在融资担保基本功能的基础上，在服务农业数字化转型、整合财政支农资金、融合农业政策性金融工具、协同财政和金融支农政策、激活农业信贷市场银行竞争等方面的作用尚未得到重视和发挥。

(三) 乡村产业振兴提出新的时代需求

“十四五”时期是开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一个五年，也是全面推进乡村振兴和促进农民农村共同富裕的关键五年。满足新时期农业高质量发展和乡村产业振兴巨大的资金需求，不仅需要持续加大支农资金和政策投入力度，更需要不断提高政府政策撬动金融资本投入农业农村的综合效能。上述需求对我国政策性农业担保体系的服务功能和服务能力提出了新的命题和更高要求，应当以更高的视角拓展其功能定位、提升其服务能力。换言之，单纯依靠扩大资本金规模提升政策性农业担保服务能力的方式可持续性差，而且会给政府财政带来更大的资金压力。

三、政策性农业担保平台化发展的理论阐释

(一) 政策性农业担保平台化的概念内涵

政策性农业担保是财政资金的市场化运用，有助于提高财政资金支出效率（戴旭宏，2009）。政策性农业担保平台化是指政策性担保体系发挥抵押品替代作用，通过为农业经营主体融资提供信用担保服务，提高其信贷可得性、降低其融资成本这一基本功能基础上，在更大范围内降低财政金融农业支持政策成本，提高政府农业支持政策效能的一种发展路径。

(二) 政策性农业担保平台化发展的基础条件

政策性农业担保平台化发展的基础条件在于其融资担保基本功能过程中形成的中心地位。如图1所示，政策性农业担保承接各级政府及其涉农部门的财政支农资金和政策资源，以融资担保方式嵌入农业信贷关系，一方面为广大农业经营主体提供融资担保服务，另一方面为商业银行分担农业信贷成本和风险，通过撬动商业银行的农业信贷投放，提高农业经营主体的信贷可得性。在此过程中，政策性农业担保成为联结政府、农业经营主体和商业银行的桥梁和纽带，这种中心地位使其具备了平台化发展的基础条件，进而形成平台化发展的必然趋势。

(三) 政策性农业担保平台化发展的理论机理

交易成本原理和平台的正向反馈机制是政策性农业担保平台化发展的演进动力。首先，政策性农业担保作为联结政府、农业经营主体和商业银行的桥梁和纽带，在满足三方主体利益诉求方面具有交易成本优势：各级政府及其涉农主管部门可以通过

注入资本金、设立风险补偿基金、财政贴息等方式接入农业担保平台，帮助其缓解农业产业发展资金难题，降低财政支农资金和政策运行成本，放大财政资金支出效益。农业经营主体通过农业担保平台，可以降低融资门槛和融资成本，获得生产经营所需的信贷资金。商业银行通过农业担保平台，首先可以降低客户搜寻成本和客户违约风险，提高自身业务规模和收益水平。其次，政策性农业担保平台的交易成本优势对三方主体形成吸引力，使三方主体及其资源加速向农业担保平台聚集。最后，三方主体及其资源的聚集能够强化政策性农业担保的交易成本优势，进一步加速三方主体及其资源的集聚，从而形成正向反馈机制。

四、政策性农业担保平台化功能及现实证据——以山东为例

（一）提供农业信贷决策支持

政策性农业担保机构在提供融资担保服务过程中，能够沉淀大量农业经营主体生产经营及信用状况的信息，如土地流转规模、种植养殖数量、产品交易数量、家庭收入及财产状况等。这些信息是农业信贷担保产品设计、农户信用风险管理模型开发的关键资源。依靠这些资源，担保机构不仅能够提高自身的经营管理水平和风险识别能力，而且能够为金融机构农业信贷产品设计、农业经营主体信用评级提供技术支持和咨询服务，有助于降低商业银行农业信贷成本和风险。山东省农业发展信贷担保有限责任公司（下文简称“山东农担”）成立近四年来，在为近15万农业经营主体提供融资担保服务的同时，积累了有关农业客户生产经营及信用状况的海量信息，据此设计开发并不断完善了针对不同农业产业的客户信用评级模型，为商业银行农业信贷业务提供决策支持。

（二）整合转化财政支农政策

政策性农业担保作为政府支持农业融资的政策工具，能够对接各级各类财政支农政策，通过融资担保服务转化为对农业的金融支持，相较于财政直接补贴支出方式，不仅符合世贸组织的“绿箱”政策规则，而且更有助于大幅提高财政农业支持政策效率。以“山东农担”为例，截至2021年底，其首先将中央财政拨付的40亿元农业支持保护资金作为资本金，累计撬动近800亿元银行信贷资金投入农业。其次，累计将省级财政3.43亿元资金用于农业担保贷款贴息，按照基准利率50%的标准为农业经营主体提供担保贷款利息补贴。再次，与省内149个市县地方政府合作，将7.4亿元支农财政资金转化为风险补偿基金，支持地方主要农业产业发展。第四，围绕农机具补贴、财政“以奖代补”项目开发“财政补贴类”担保贷款产品，为享受“先购后补”“先建后补”政策的农业经营主体购置农业机械或建设生产经营设施

提供前期投资的融资服务。

(三) 融合农业政策金融工具

政策性农业担保作为财政支农工具，与政策性农业贷款、政策性保险以及农业“保险+期货”均属于农业政策性金融工具范畴，而且上述工具同属于金融风险管理工具，因而彼此之间存在广泛的结合点。一方面，各类政策性金融工具可以共享客户信用信息，共同降低展业成本和经营风险；另一方面，各类政策性金融工具还可以结合自身特点搭建合作业务模式，为特定地区、特定产业的客群设计融合服务模式。例如，“山东农担”目前已逐步将客户农业保险投保信息纳入信用评价过程。2021年9月，覆盖1.5万亩花生种植区域的山东省内首批政策性花生“保险+期货”项目启动，期货公司、保险公司、农业担保公司将围绕该项目共同发挥政策性金融工具的风险管理优势。

(四) 协同财政金融支农政策

通过政策性农业担保平台，地方财政部门、金融监管部门和商业银行可以围绕特定地区、特定产业及特定群体设置政策适用范围、规则及实施规模，通过协同运作提高各政府部门不同支农政策工具的政策效能。例如“山东农担”引入央行支农支小再贷款机制，中小金融机构发放农业担保贷款可以通过“先贷后借”的方式申请使用央行再贷款，而且央行分支机构给予充足的再贷款额度支持，此举极大降低了中小金融机构农业信贷投放的资金成本，有利于扩大农业信贷投放、降低农业贷款利率。

(五) 激活农业信贷市场竞争

政策性农业担保通过抵押品替代机制，破除了农业经营主体抵押担保条件不足导致的融资难题，增强了农业信贷对商业银行的吸引力，进而激活农业信贷市场银行竞争。截至2021年底，“山东农担”已经与186家商业银行开展业务合作，通过将产品方案、目标客户名单向银行和社会开放，引导合作银行公开利率，由农户自主选择银行，有效调动了商业银行之间的竞争。为获得信贷客户和担保额度，目前省内各区县已经有2.4万多名银行客户经理直接通过“山东农担”业务系统办理业务，部分银行主动提出可提高自身所承担的风险比例，农业信贷市场银行竞争不充分的局面得到初步扭转。通过竞争机制，银行金融机构农业信贷投放规模进一步扩大、农业担保贷款利率逐步下降，与此同时，农业担保机构的风险承担水平也稳步下降，上述商业银行中仅有10家自行承担20%的客户违约风险，有166家自行承担30%的客户违约风险，还有10家自行承担40%的客户违约风险。

五、政策性农业担保平台化转型障碍因素分析

(一) 政府农业大数据建设滞后

当前我国农业数字化转型进入快车道，政府农业大数据建设也取得初步成效。但其农业信贷领域的应用场景和应用价值仍有待挖掘，对政策性农业担保平台转型的支撑作用仍显不足。一方面，当前政府农业大数据仍存在严重的信息孤岛，涉农数据不仅分散在不同的涉农政府部门，而且同一部门之间不同类型的涉农政策或涉农管理业务也保有各自的数据体系。另一方面，农业担保机构难以实现与分散的各个政府涉农数据体系的数据交换，自动化、便捷化程度远远满足不了业务办理的时效性要求。

(二) 财政支农资金整合进程缓慢

近年来我国各级地方政府支农财政资金的源头整合取得显著成效，但就整合后的财政资金使用方式来说，仍缺乏统一、规范、高效的支出和转化渠道。当前各级地方财政主要为担保费补助、业务考核综合奖补、贷款贴息方式，市县地方政府主要为风险补偿基金方式，通过政策性农业担保体系放大支农政策效能。但上述方式整合运用的财政支农资金仍然占比不高，方式单一。综上所述，当前政策性农业担保整合转化财政支农资金的功能、提升财政支农资金效能的作用无法得到充分开发和利用。

(三) 政策性金融工具缺乏有机融合

政策性农业担保不仅是财政支农支出方式的创新，也是继支农货币政策工具、政策性农业信贷、政策性农业保险和“农业保险+期货”之后，农业政策性金融工具的又一创新。尽管各类农业政策性金融工具的运行方式、支持的产业类型、生产经营对象具有很大差异，但各类农业政策性金融工具之间具有极强的互补性，存在很大融合空间，而且它们在实践中融合运用也已小规模展开，但其合作范围和规模有待进一步扩大，合作方式也有待进一步创新。其中，各类政策性金融机构之间的客户信用信息共享尚处于起步阶段，数据互联和决策支持的自动化、便捷化程度不高，各机构尚未在商业模式和产品类型层面实现进一步的融合发展。

(四) 财政金融支农政策协同性不足

目前我国涉农政府部门及金融监管部门各自出台了众多的支农政策，财政金融协同支农也并非新话题。但时至今日，财政金融支农政策协同性不强。一是两类政策属性和功能定位存在差异；二是各级各类政府部门之间，及其与金融监管部门之间协调成本较高；三是从实施层面看，二者的协同缺乏成熟的实施模式和聚合工具。上

述问题不仅弱化了整体的政策效能，甚至可能形成相互掣肘的局面，使政策性农业担保与其他财政、金融政策工具的嫁接不够顺畅，并进一步影响政策聚合。

（五）商业银行参与积极性参差不齐

当前我国各家省级政策性农业担保机构已经与各自省内绝大多数金融机构建立业务合作关系，但商业银行参与积极性参差不齐，突出表现在农业担保贷款业务集中于少数国有大型金融机构，而农村网点分布广泛、客户数量巨大的农村商业银行和村镇银行参与不足。究其原因，在于相关制度文件明确了政策性农业担保贷款农户融资成本不高于8%的上限，扣除1%~1.5%的担保费之后，商业银行的利率上限被锁定在6.5%

~7%之间，小型金融机构因为负债成本高、经营成本高而参与积极性不足。

六、政策性农业担保平台化转型的路径与建议

（一）政策性农业担保平台化转型路径

借鉴共享经济理念和平台思维，建议以政策性农业融资担保体系为载体，打造“五个平台”，即农业农村金融服务数据平台、财政支农资金整合转化平台、农业政策性金融工具融合平台、财政金融支农政策工具协同平台和农业信贷市场银行竞争平台。通过发挥政策性农业担保的平台功能，增强其加速聚合、高效转化财政金融支农政策的作用，达到提升农业支持政策综合效能、撬动更多金融资本投入农业农村的目的，满足新时期农业高质量发展和乡村产业振兴的资金需求。

（二）政策性农业担保平台化转型建议

1.支持农业担保体系建设农业农村金融服务数据平台

推动农业农村金融服务数据平台与政务大数据、尤其是涉农政务数据的共建共享和互联互通。一是为农业担保机构建设数字基础设施提供财政资金及融资政策支持。例如，利用地方专项债支持数字基础设施建设，允许农业担保机构从省级渠道申请地方专项债用于数字基础设施建设；运用政府新基建等专项资金支持农业担保机构数字基础设施建设；支持农业担保机构为其从事数字基础设施建设的权属企业提供贷款担保等。二是向政策性农业担保机构开放有关农业经营主体信用信息的政务大数据接口，如财政税收数据、农村土地确权和基本农田保护区数据、常住人口户籍、婚姻登记、社保、车辆、治安数据、环境评价和环保处罚数据等。通过上述做法，极大提高政策性农业担保机构的数据收集和客户甄别能力，使其能够为各类金融机构提供更为精准的客户信用评价服务。

2.支持农业担保体系建设财政支农资金整合转化平台

整合各级地方政府财政支农资金，借助政策性担保撬动金融资本投入农业。为此，建议在财政资金源头整合的基础上，从省级层面制定财政支农资金整合运用政策。一是在资金类型上，重点将省级及以下地方政府支农财政资金中用于支持现代农业产业发展和农业经营主体的财政资金，以资本金注入、风险代偿、贴息等方式接入政策性农业担保平台。二是在整合运用方式上，通过设立委托贷款专项基金、市县担保贷款贴息、扩大风险补偿基金规模或提高风险分担比例等方式，接入政策性担保平台。三是从实施路径上，在市县两级开展利用政策性担保整合运用财政支农资金试点，总结提炼典型模式和有效经验后在更大范围内推广。四是从激励措施上，将财政支农资金整合运用纳入县市政府业绩考核。

3.支持农业担保体系建设农业政策性金融工具融合平台

建立农业政策性金融机构沟通机制，探索构建农业政策性金融工具融合服务模式。一是总结目前政策性农业融资担保与央行支农再贷款工具的融合运用经验，扩大央行支农再贷款运用规模，降低银行尤其是农村商业银行的资金成本，进一步激活农业信贷市场竞争。二是创新、总结和推广“担保+N”的农业政策性金融合作业务模式，如“政策性担保+政策性信贷”“政策性担保+政策性保险”以及两种以上的融合业务模式。三是以政策性农业担保机构为平台，建立包括政策性银行、农业保险公司、涉农期货公司之间的合作机制，同步聚焦重点地区的重要农业产业、共建共享农业经营主体信用信息大数据，共担农业生产经营风险，提升农业政策性金融机构尤其是农业风险管理工具的政策效能。

4.支持农业担保体系建设财政金融支农政策协同平台

建立财政、金融支农政策部门协同工作机制，探索构建财政金融政策协同支农的担保业务模式。为此，建议一是在宏观上发挥各省农业信贷担保工作指导委员会的协调功能，建立包括地方财政、发改委、农业农村、地方金融监管，以及央行和银保监会派出机构在内的协调机制，就财政金融支持农业高质量发展的政策重点、支持范围和支持规模达成共识、形成默契。二是在微观上支持农业担保机构开展以政策性农业担保为平台和工具的财政金融政策协同支农模式研发，在用全用足财政金融支农政策基础上，形成一系列财政金融协同支农的担保业务模式。

5.支持农业担保体系建设农业信贷市场银行竞争平台

通过制定差异化的银担合作模式，吸引更多商业银行参与农业担保贷款发放，激活农业信贷市场银行竞争。一是从激励方面，设置农业担保贷款农户融资成本制度上限，给予商业银行更大的收入空间，覆盖其农业信贷成本和风险，调动其参与农业

信贷投放积极性。二是充分运用金融科技手段和风险缓释工具，降低农业担保机构成本和风险，增强政策性农业担保贷款对商业银行的吸引力。三是引导商业银行形成有序竞争的农业信贷市场格局，结合商业银行优势特色，明确合作重点产业领域或客户群体。

原文载于《农村金融研究》2022年第10期