

政府功能视角下“政银担”贷款模式的运行机制

——以山东和安徽为例

黄惠春 范文静¹

(南京农业大学金融学院, 江苏 南京 210095)

【摘要】:本文以山东济南和安徽宿州试点为典型案例,分析比较了两地“政银担”农业信用担保贷款模式的运行机制,总结归纳了政府在其中的职责与功能。研究表明:政府参与可以弥补农村信贷市场缺陷,降低贷款成本并提高贷款可获性;两地试点在风险分担方式、准入门槛以及政府服务深度等方面存在差异;三方协调度低、风险再分担机制缺失、隐性贷款门槛较高等问题抑制了试点的预期效果。因此,在试点推进过程中,地方政府应通过构建协调监督与风险再分担机制进一步完善“政银担”模式,以提高农业信贷供给,促进农民增收。

【关键词】:“政银担” 农业担保贷款 政府功能

【中图分类号】:F830.58 **【文献标志码】:**A **【文章编号】:**1671-7465(2019)02-0131-11

一、引言

在中国农村经济转型与农业生产结构调整时期,“贷款难、贷款贵”严重阻碍了农村经济发展,成为农民增收的“瓶颈”。如何通过农村金融产品和服务创新解决农村信贷资金供给不足的问题,是中国农村金融改革实践的重要内容,也是农村金融理论研究的热点之一。相关研究表明,信用担保机构能够发挥信号传递功能,在一定程度上缓解借贷双方的信息不对称,并且能激励借款人努力经营,降低违约风险^[1-2]。信用担保作为一种传统的贷款技术被银行广泛应用,银行与担保机构合作有利于提高借款人的信贷可获性。

然而,受农业弱质性和农村经济环境的制约,中国农业信贷担保的发展一直落后于同行业,传统“银行+担保公司”(以下简称“银担”)贷款模式难以彻底解决农村融资难题。商业性担保在农村地区经营利润较低且担保门槛较高,服务深度不足。互助性担保虽然能够利用人缘、地缘优势降低交易成本,但受到地域空间和资金规模的制约,其风险防范能力较弱。政策性担保公司的成立,成为政府介入农村信用担保市场的一个尝试,即通过政府介入缓解农户、银行以及担保公司之间的信息不对称。然而由于政策性目标和盈利性目标存在对立性,政策性担保机构无法确保以市场化运转,风险分担机制的不足也导致其缺乏经营可持续性,支

¹收稿日期:2017-12-01

基金项目:国家自然科学基金项目“农村土地承包经营权抵押、农户异质性与信贷约束缓解”(71473124);国家自然科学基金项目“农业经营体系创新视角下抵押替代合约演进与融资效率研究”(71873066)

作者简介:黄惠春,女,南京农业大学金融学院教授,博士生导师。

农效果仍然有限。在农村信用担保市场中,政府应该承担何种职能,既能解决市场失灵又能促进担保贷款的市场化、可持续运作,是理论和实践中都亟待研究的问题。

近年来,国内农业信用担保贷款模式创新步伐加快,全国各地开展了一系列基于“银担”合作贷款模式的创新,如云南昆明的“龙头企业+农户+担保+银行”产业链融资担保模式、湖北宣城“银行+行业协会+担保+农户”的信用共同体模式等,各种创新模式在缓解农村信贷约束方面已初见成效。中央一号文件在2014年首次提出“设立融资性担保公司为新型农业经营主体提供贷款担保服务”,并于2016年确立了“用3年时间建立全国农业信贷担保体系”这一发展目标。地方政府对农业信贷担保体系建设日益重视,并加入传统的“银担”合作,形成了创新的“政府+银行+担保”(以下简称“政银担”)的农业信用担保贷款模式。目前,国内对“政银担”这一创新贷款模式的研究较少,尤其缺乏对其内在运行机制和政府功能定位的理论分析。基于此,本文以山东济南和安徽宿州的“政银担”试点为典型案例,分析比较两地贷款模式运行机制及其内在差异,总结归纳政府在此模式中的职责与功能,为完善中国农村信用担保贷款体系提供有益的经验证据和政策建议。

二、“政银担”模式界定与政府功能定位

(一)“政银担”模式定义及其特征

“政银担”是一种创新的农业信用担保贷款模式,政府、银行和担保机构三方之间共享信息资源,共同管理信贷风险、分担违约责任。该模式具有三方共同参与、优势互补、权责统一的特征。其中,政府包括省、市(县)级地方财政部门 and 乡镇政府、农委、村委会以及其他相关部门;银行包括提供各类农业贷款的商业银行以及农村信用合作社;担保机构则主要包括政策性担保机构、商业性担保机构和互助性担保机构。三方参与主体的职责分工如下:财政部门提供资金支持,主要用于违约贷款的损失补偿以及贷款费用补贴,乡镇政府等基层政府部门参与贷款服务,包括向银行和担保机构推荐合格的借款人、与银行和担保公司共同开展贷款监督以及违约后的贷款追偿等工作;银行主要负责向有担保的借款人授信并发放贷款;担保机构则负责为借款人提供担保并收取一定比例的担保费,在借款人违约后承担贷款偿还责任。

随着融资担保行业逐步发展,在国家政策的引导下,农业信用担保贷款逐渐演化出三种模式:传统的“银行+商业性担保”和“银行+政策性担保”模式以及新出现的“政府+银行+担保”模式。“政银担”贷款模式与传统信用担保贷款模式的比较如表1所示。

表 1 “政银担”模式与传统信用担保模式比较

风险管理	银行+商业性担保	银行+政策性担保	政府+银行+担保
银行	逐个贷前审查、授信、贷后监督	逐个贷前审查、授信、贷后监督	批量贷前审查、授信、贷后监督
担保公司	逐个贷前审查、担保、贷后监督	逐个贷前审查、担保、贷后监督	批量贷前审查、担保、贷后监督
政府	对担保公司实施监管,实质上并未参与信贷担保业务	出资建立政策性担保公司,配合担保公司和银行开展贷前审查工作	出资建立风险分担基金,贷前审查并批量推荐合格的借款人,贷后与银行和担保公司共同开展监督以及违约后的贷款追偿工作
担保资金来源	社会资金为主,政府补助为辅	政府资金为主,社会资金为辅	府资金/社会资金
借款人	优质的中小企业、极少部分利润率较高农户	符合国家政策且收益较好的小微企业及少部分农户	农业企业和各类新型经营主体
利率水平	视借款人资质而定,一般在基	与商业担保持平或低于商业担	基准利率上浮 30%以内

	准利率上浮 30%以上	保利率水平	
担保费率	一般高于 2%，低于基准利率的 75%	一般低于 2%	一般低于 2%（补贴后）
风险分担	一般由担保公司承担全部风险	一般由担保公司承担全部风	两个及两个以上主体进行分担

由表1可见,由于参与主体以及担保资金来源的不同,三种信用担保贷款模式在贷款对象、贷款成本等方面存在较大差异。在“银行+商业性担保”模式下,商业性担保的资金主要来源于社会资金,以盈利为目标,并且在与银行合作中承担全部贷款违约风险,因此对借款人要求极高,贷款对象主要以农业企业为主。贷款成本除了银行利率以外还附加了较高的担保费率,贷款成本最高。“银行+政策性担保”以政府资金为主要来源,通常有政策性目标指导,加上银行或政府也会参与风险分担,其担保门槛相对较低,除了农业企业以外,还会支持少部分符合国家政策的农户。政策性担保不以盈利为目的,担保费率较低,其融资成本低于商业担保模式。在“政银担”模式下,政府直接引导并参与信用担保贷款的发放和管理,因而担保公司与其合作的积极性更高。该模式的风险分担主体更多,方式更灵活,其贷款对象不仅包括农业企业,而且覆盖了各类新型农业经营主体。政府的加入节约了交易成本,因而银行与担保机构的费率均低于政策担保模式,融资成本最低。

对比三种信用担保贷款模式,从农户获得担保和信贷服务难易程度以及融资成本出发,可以发现“政银担”模式实质上是对传统“银担”业务的一种阶梯式优化。

（二）“政银担”模式中的契约关系改进

在传统的“银担”合作模式下,借款人是代理方,担保机构是委托方(图 1)。其激励机制和约束机制与借款人和银行间的激励约束相似,即担保机构一般通过担保费率和反担保物机制对借款人进行约束。

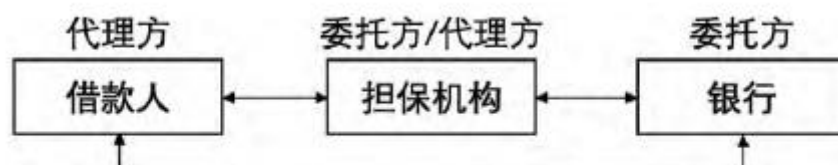


图 1 “银担”合作中的契约关系

在“政银担”合作模式中,银行与担保机构委托政府进行搜集信息、推荐、监督借款人,担保机构和银行会为农户提供担保服务和贷款服务(图 2)。为防止政府与借款人合谋,政府也要受到分担风险制度的约束。政府的优先推荐资格能够对借款人产生激励作用,同时乡镇、村委等基层政府通过发放其他农业补贴的权力以及声誉机制能够对借款人形成约束作用,降低借款人的道德风险。

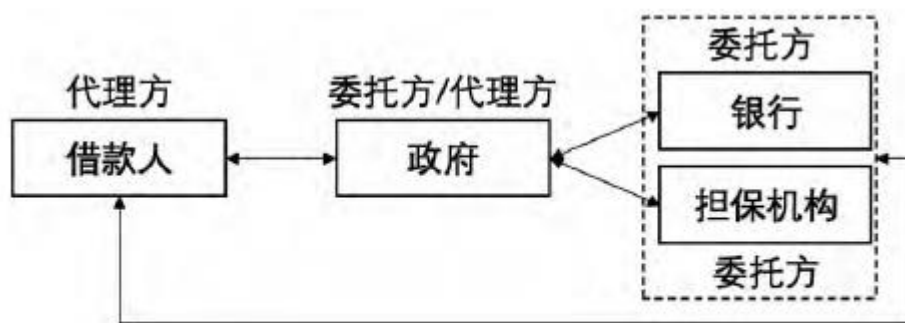


图2 “政银担”合作中的契约关系

整体看来,政府、银行和担保机构与借款人之间有复杂的多重委托代理关系,但是“政银担”模式中已有的激励约束机制能够有效规避各主体的非理性行为,从而改善银行、担保机构与借款人之间的信息不对称情况,使合作效用达到最优。

(三) “政银担”模式中政府的功能分析

农村信贷市场上严重的信息不对称是造成农业信贷配给的重要原因之一^[3]。在传统“银担”模式中,担保机构为借款人提供担保并在借款人违约时承担赔付责任,其功能主要是降低借款人与银行之间的信息不对称、分散银行承担的违约风险(图3)。但是,该模式存在以下两个问题:一是担保公司与被担保人之间可能存在信息不对称。在农村地区,农户的地理分散性较高且缺乏稳定的收入,担保公司不论是贷前搜集信息还是贷后对农户进行监督管理,都面临较高的交易成本,因此担保机构一般要求借款人提供反担保物以加强对其的激励约束^[4-5]。二是农业担保风险高,担保公司难以持续盈利。在缺乏风险转嫁措施和手段的情况下,一旦发生系统性农业风险,担保公司可能面临巨额亏损,经营难以持续。因此,传统“银担”模式资源配置效率偏低,难以彻底解决农村信贷市场失灵问题。

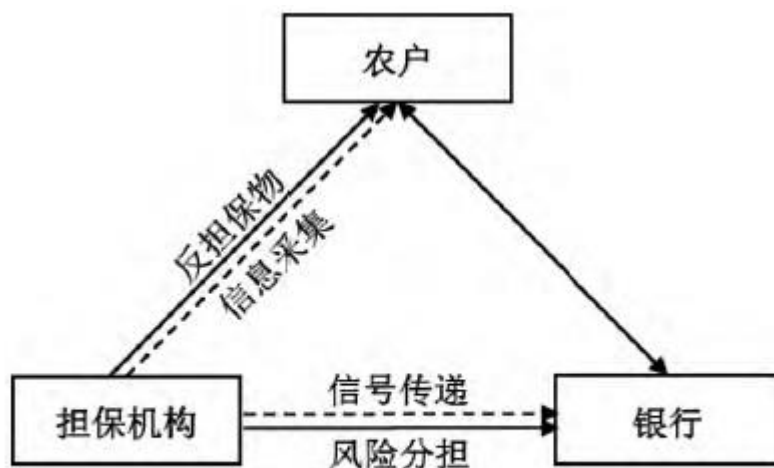


图3 “银担”模式中担保机构的功能

一般而言,政府具有市场所不具备的公共权力,其权威性和强制力的优势是缓解农村信贷市场中信息不对称、解决农村信贷市场失灵的必要条件。在“政银担”模式中,政府不仅通过制定相关政策引导信贷资金投向农村,更为农村担保贷款提供资金支持并参与贷款服务。政府的功能主要体现在三个方面(图4)。

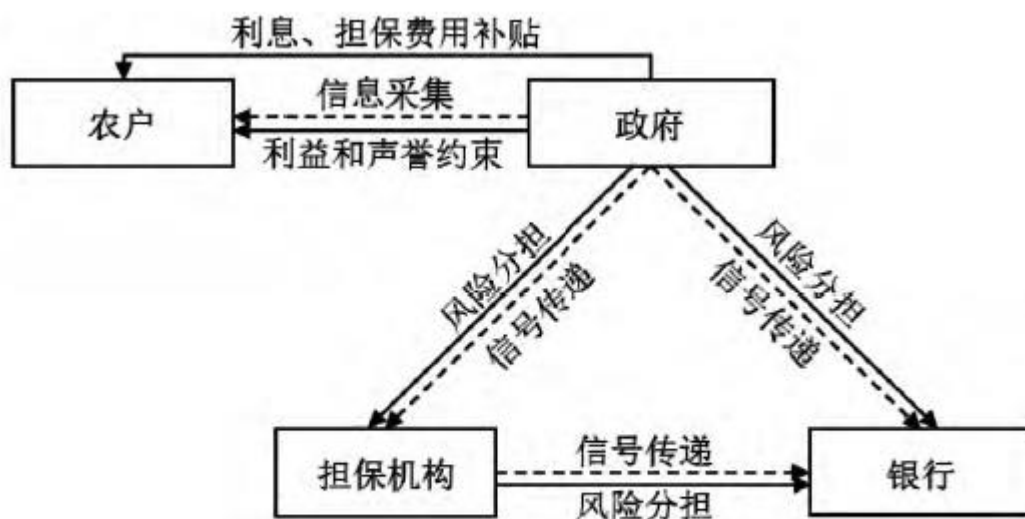


图4 “政银担”模式中政府的功能

1. 缓解信息不对称, 弥补担保机构的信息不足

在“政银担”模式中, 缓解信息不对称的功能主要由基层政府实现, 其具体作用机制如下: 一是基于地缘、人缘优势的信息甄别机制。在农村地区, 乡镇政府或村委会等基层政府相对担保机构和银行更具有地缘、人缘优势, 可以用更低的成本获取准确的农户信息^[6-7], 从而直接观测到农户的还款能力及还款意愿、判断农户的真实风险类型, 进而有效缓解逆向选择问题。二是基于政府认证的信号传递机制。政府对借款人的推荐可以视为一种政府对借款人履约能力的认证行为, 其不仅向银行传递了积极信号, 而且也向担保机构传递了信号^[8-9]。经过基层政府对借款人的筛选和推荐, 有助于提高借款人担保贷款服务的可获性。三是基于社会关系的监督和激励约束机制。基层政府掌握了大量的行政权力, 如各种补贴的发放权、各种项目申请的初步审核权等。一旦借款人违约, 将会受到基层政府制裁, 导致个人利益受损。因此面对较高的违约成本, 理性的借款人会选择积极还款。同时, 农村地区长期稳定的社会关系对农户形成的声誉机制也对借款人具有激励和约束作用, 一旦政府公开借款人的失信行为, 将使其声誉受损。政府的监督和激励约束机制有效弥补了传统担保贷款契约的不完备, 降低了农业担保贷款的道德风险。

2. 优化合约流程, 降低银行和担保机构的交易成本

Williamson^[10]将交易成本分为事先交易成本和事后交易成本两部分。在传统“银担”模式中, 银行与担保机构分别同借款人签订合同, 其事前交易成本主要为搜寻成本和信息成本, 事后交易成本主要为监督成本和违约成本。基层政府作为独立的第三方, 其服务机制有助于优化传统合约流程。首先, 在合约签订前, 政府批量推荐借款人并提供相关资料降低银行和担保机构对交易对象及其相关信息搜集的难度, 从而降低了搜寻成本与信息成本。其次, 在合约签订后, 政府基于社会关系提供的监督更能约束借款人的机会主义行为且成本更低, 因而银行和担保机构将部分监督权力移交政府, 从而有效节约监督成本。第三, 政府监督能有效降低违约率, 并且政府提供的协助追偿、处置反担保物等服务有助于降低担保机构的违约处理成本。

3. 提供资金支持, 增强担保机构经营持续性并降低借款人融资成本

在“政银担”模式中, 政府的目标是解决农村信贷市场失灵, 而财政支出是政府介入的基本手段。一方面政府或通过直接承担部分违约风险的方式减轻担保机构的代偿压力, 或以间接的方式对担保公司承担的风险进行补偿, 分担了担保机构的贷款违约代偿风险, 增强了其经营的可持续性。另一方面, 政府以财政资金直接对借款人借款利息和担保费用进行补贴, 实现了收入的再分

配,有效降低了农户的融资成本,提高了农户的收入。

(四)“政银担”模式分类

理论上,政府在“政银担”模式中应承担制定引导政策、参与贷款服务和提供资金支持等职责,但实践中,各地政府参与贷款服务的深度存在差别。根据政府介入程度的不同,可以将“政银担”模式分为“银担”主导型与“银政”主导型两类。“银担”主导型是指银行和担保机构在授信环节中起决定作用,政府相对来说处于辅助地位,例如安徽宿州、铜陵等地的试点均采用此种模式;“银政”主导型是指银行和政府授信环节中起决定作用,担保公司处于辅助地位,例如山东济南模式。

三、“政银担”农业信用担保贷款典型案例分析

(一)“银担”主导型:山东济南模式

1. 试点地区外部条件

济南市位于山东省中西部,农业资源丰富。2016年全市生产总值在山东省位列第三。全市耕地面积502万亩,人均耕地面积0.76亩。截至2017年5月,济南市已为4163个村的土地确权办证,农地流转面积达114万亩,占耕地面积22.7%,累计成交农村产权交易项目500余宗、涉及金额9.2亿元。2016年第一产业生产总值为317.3亿元,占地区总产值的4.9%。农作物机耕率、机播率和机收率分别达到81.3%、85.4%和85.5%。农村居民人均可支配收入1.53万元,其中工资性收入占比56.5%。2016年,济南市共有银行类金融机构47家;年末存款余额1.55万亿元,贷款余额为1.31万亿元,存贷比达到84.5%^①。

2. 试点地区政策

济南市于2016年初正式开始施行“政银担”贷款试点,构建了农村产权交易中心、银行和政策性农业担保三方联控防险的农业信贷创新模式。产权交易中心服务平台由市农业局牵头组建,承担贷款初步审查、贷款客户推荐、产权价值评估、抵押担保登记以及不良产权处置等职责。济南财金农业科技融资担保有限公司是由市财政出资组建,实行市场化运作与法人化管理的一家政策性担保公司。根据试点实施意见^②,济南市财政每年出资不低于1000万元建立试点担保贷款风险补偿金,用于补偿担保公司的代偿损失。根据试点相关办法规定^③,借款人包括自然人和法人,各类借款人均需满足经营时间、贷收比等条件才能申请此贷款^④。借款人需要向担保公司提供土地经营权证作为反担保物。贷款担保费率2%,如按时还款可申请50%担保费用的政府补贴。贷款期限根据生产和经营需求而定,最长不超过2年。贷款额度在担保公司的担保意向额度内,以实际需求而定。贷款利率上浮不超过基准利率的30%。

3. 贷款流程及主体职责

山东济南“政银担”模式的具体流程如图5所示。首先借款人向产权交易中心提出贷款申请,经产权交易中心和农业部等相关部门初审合格以后,由区县产权交易中心通知银行与担保公司对借款人进行联合调查;经担保公司出具担保意见书后,银行和担保公司分别完善调查并进行内审;银行与担保审核全部通过后,产权交易中心与借款人办理反担保抵押登记;最后,担保公司与

^①资料来源:根据《山东统计年鉴2016》《济南市2016年国民经济和社会发展统计公报》整理。

^②《济南市人民政府关于推进农村产权流转交易市场体系建设的实施意见》济政发〔2015〕2号。

^③济南市农村产权交易中心网站公布的相关文件:《借款申请人需提交的材料》《涉农担保贷款申请条件》。

^④如果为自然人,则其应在本行业经营时间 ≥ 2 年且上产经营自有资金 $\geq 30\%$ 、贷收比 $\leq 40\%$ 、对外担保总额 $\leq$ 资产50%、对外担保户数 ≤ 2 户;借款人如果为企业法人,则其应正常经营2年以上且连续2年销售收入增长、毛利润为正值、至少有一个及以上会计年度财务报告,同时满足生产经营自有资金 $\geq 30\%$ 、贷收比 $\leq 40\%$ 、资产负债率 $\leq 70\%$ 、对外担保企业(户) ≤ 2 家、担保总额 $\leq$ 资产50%、贷款银行 ≤ 3 家的条件。

借款人签订担保合约, 银行发放贷款。在该试点地区, 银行和担保机构是贷前调查和审核的主体, 政府主要发挥信息补充功能, 是否发放贷款主要由银行和担保公司共同决定, 是一种“银担”主导的贷款模式。

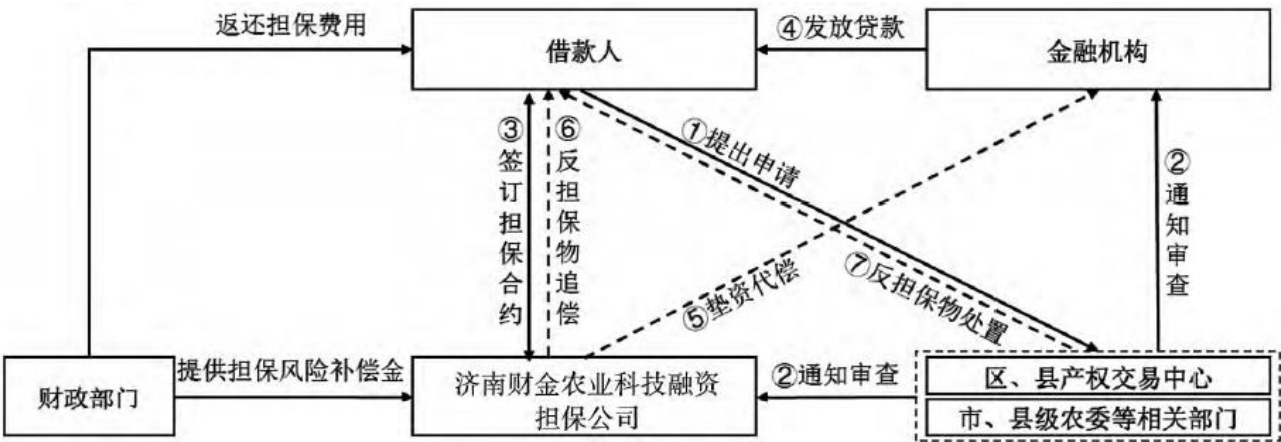


图5 济南市“政银担”贷款模式图

在此模式中, 政府、银行、担保公司三方的职责如下: 产权交易中心与市、县级农委等政府相关部门共同审核并推荐借款人, 由产权中心协助担保机构处置反担保物, 市级和县级财政为农业担保公司提供风险补偿金并向借款人返还部分担保费用; 银行对有担保的借款人发放贷款; 担保公司接受反担保物为借款人担保, 并承担全部违约风险, 在其履约代偿后向借款人行使追偿权, 如追偿失败则拥有处置反担保物的权利。

4. 进展与成效

截至2017年5月, 济南财金农业科技融资担保有限公司累计过会项目167户, 担保金额高达1.05亿元。根据本课题组对济南市济阳县的调查, 截至2017年10月, 济南财金农业科技融资担保有限公司累计对44笔贷款进行担保, 总金额达2985万元。其中, 齐鲁银行累计发放贷款41笔, 其中农业企业8家, 规模农户等其他新型经营主体33家, 贷款金额达2705万元。

(二) “银政”主导型: 安徽宿州模式

1. 试点地区外部条件

宿州市埇桥区, 位于安徽省北部, 宿州市唯一市辖区, 是国家级“现代农业示范区”“全国粮食百强县(区)”。全区耕地面积243万亩, 农业人口146万, 人均耕地面积1.66亩。截至2017年3月, 埇桥区土地流转面积128万亩, 占总耕地面积的52%。埇桥区有农民专业合作社1447家, 家庭农场1021家, 农业产业化龙头企业365家。2016年埇桥区农业总产值为120亿元, 占地区总产值的33.8%, 第一产业增加值为62.42亿元。农业机械总动力224万千瓦, 耕种收综合机械化水平达到89.5%。全区农村常住居民人均可支配收入1.01万元。2016年末, 全区存款余额828.59亿元, 贷款余额610.02亿元, 存贷比为73.62%^③。

2. 试点地区政策

宿州市埇桥区于2016年2月开始实施“政银担”农业信用贷款模式, 构建了资源联合开发、信贷集合加工、风险共同管理、责

^③①资料来源: 根据《安徽统计年鉴2016》《宿州市2016年国民经济和社会发展统计公报》, 以及安徽凤凰网: 宿州市农村土地经营权流转有序http://ah.ifeng.com/a/20170607/5729734_0.shtml 数据整理。

任比例分担的农业信贷创新模式,并首创“劝耕贷”信贷产品。参与试点的安徽省农业担保有限公司是一家政策性担保公司,其母公司是由省财政出资建立的安徽省信用担保集团有限公司。根据试点实施方案^①,政府、银行和担保公司按照1:2:7的比例承担到期违约贷款本息。埇桥区政府每年安排不少于500万的财政资金用于贷款违约风险补偿和贷款贴息。根据试点相关办法规定,“劝耕贷”重点扶持满足“6有”条件的新型农业经营主体^②。借款人无需另外提供抵押、担保或反担保。专业大户、家庭农场单户贷款额最高200万元,其他新型主体单户贷款额最高1000万元。贷款期限为1~3年,贷款利率上浮不超过基准利率的20%,担保费率为1.2%。

3. 贷款流程及参与主体职责

安徽宿州模式的具体流程如图6所示。借款人向乡镇政府或村委会等基层政府提出贷款申请后,由基层政府部门以1.0版本和2.0版本两种方式审核并共同推荐借款人^③;经基层政府审核通过后,将符合条件的借款人批量推荐给合作银行;合作银行收到推荐材料后,批量组织尽职调查并将符合条件的借款人批量推荐给担保公司;担保公司收到推荐材料后,即确定担保额度并与借款人签订担保合约,银行发放贷款。在该试点地区,政府不仅补充了信息的不完备,而且与银行共同成为贷前调查和审核的主体,担保机构基本不参与调查工作,是一种“银担”主导的模式。

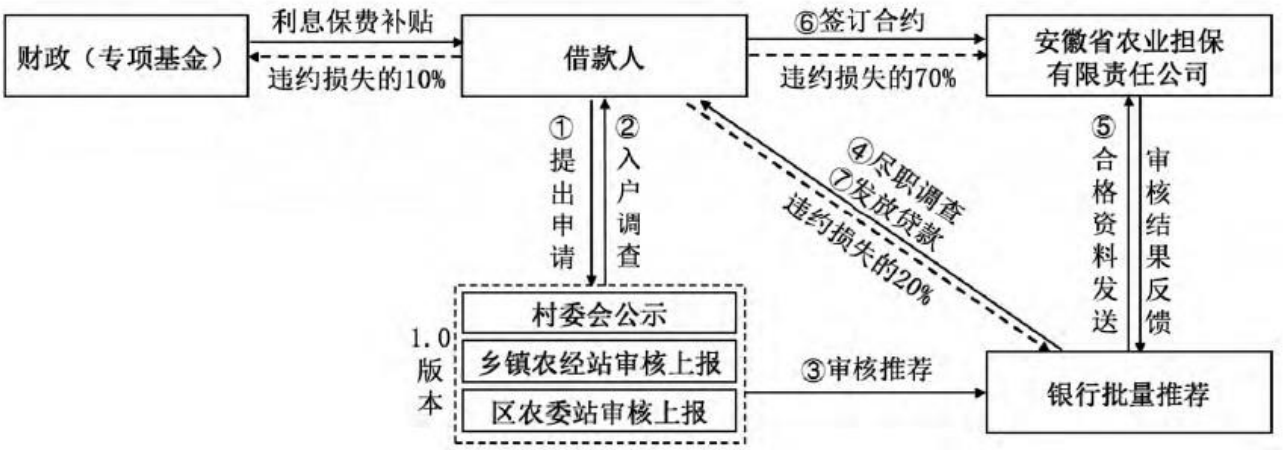


图6 宿州市“政银担”贷款模式图

在此模式中,借款人无需任何抵押担保品,只要通过了政府及银行的审查,就能够以纯信用的方式获得担保服务并取得银行贷款。政府、银行、担保公司三方的职责如下:乡镇政府、村委会、农经站、农委等部门进行初步审查以及项目推荐的工作,市财政设立专项基金补贴借款人的利息和担保费用,并承担10%的违约损失;银行主导前期对借款人的审核推荐工作并为借款人发放贷款,同时承担20%的违约损失;担保公司为借款人担保并承担70%的违约损失。

4. 进展与成效

^①《宿州市“劝耕贷”工作实施方案》。

^②“6有”条件:有合理需求(资金需和耕种面积匹配)、有信用、有适度规模(粮食种植200亩以上,蔬菜种植30亩以上)、有经验(种植业2年,养殖业3年)、有效益(考虑到租金、投入及产出后,无自然灾害条件下净利润为正)、有固定的生产经营场所。

^③1.0版本:借款人向村民委员会提出申请,村民进行项目评议,乡镇政府组织人员进行实地调查,审查合格后上报区农委并由区农委进行批量推荐。2.0建档立卡版本:目前有两处进行试点,乡镇政府对新型农业经营主体进行基本信息收集,并进行建档立卡工作,将经营主体按“信贷备选类、培育关注类、其他类”进行分类,批量推荐符合条件的经营主体。

截至2017年6月, 埇桥区安徽省农业担保公司共为184户新型经营主体担保, 金额达1.27亿元, 户均70万。其中, 农业银行埇桥支行累计发放贷款140笔, 金额达6000万元; 邮政储蓄银行累计发放贷款超过100笔, 金额达2800万元; 徽商银行共为4户农户及6家农业企业发放贷款5500万元。宿州市埇桥区试点贷款的加权平均利率为5.22%, 低于宿州市金融机构(不含小贷公司)加权平均利率约0.9个百分点, 贷款办理时间由15个工作日缩短为平均5个工作日。“政银担”贷款在降低新型农业经营主体的贷款门槛和借款成本方面具有明显效果。

四、“政银担”模式比较及其存在的问题分析

(一) 两地区试点模式比较

山东济南和安徽宿州两地试点的“政银担”模式比较情况如表2所示。与传统“银担”模式相比, 两地试点均由政府出资建立了专项基金分担风险, 从而增强了担保机构的可持续性, 同时两地政府均主动参与贷前审查与贷后监督环节, 降低了借款人的违约风险。由于政府参与程度不同, 两地试点模式具体差异如下:

表2 “政银担”贷款模式比较

运行条件	山东济南	安徽宿州
贷款模式	“银担”主导	“银政”主导
风险分担	担保公司 100%, 具有处置反担保物权利	政府 10%+银行 20%+担保公司 70%
贷款条件	自然人: 有经营年限、生产自有资金、贷收比、对外担保总额、对外担保户数要求 企业法人: 除自然人条件以外, 增加资产负债率、贷款银行数及盈利能力要求	符合“6有”: 有需求、有信用、有规模、有经验、有效益、有固定的生产经营场所
贷款对象	农业企业及新型农业经营主体	以新型农业经营主体为主
金融机构	齐鲁银行、邮政储蓄银行	农业银行埇桥支行、邮政储蓄银行、徽商银行、宿州农商行
贷款额度	≤1000 万元	小额≤万元, 专业大户、家庭农场≤200 万元, 农业龙头企业≤1000 万元
贷款期限	不超过 2 年	1 至 3 年
贷款利率	基准利率上浮 30%	基准利率上浮不超过 20%
担保机构	济南财金农业科技融资担保有限公司, 市政府批准、财政出资(国有政策性)	安徽农业担保有限公司, 省政府出资(国有政策性)
担保费率	2% (按期还款后返还 1%)	1.2%
反担保	是	否
政府贴息	需满足一定条件才予以补贴	补贴基准利率 50%
政府服务	材料审核及通知、推荐、贷后监督、价值评估及不良资产(由产权交易中心完成)	借款人资格审核及通知、推荐、贷后监督、建档立卡

1. 风险分担机制不同。在山东济南模式中,一旦借款人违约,将由担保公司偿还全部违约贷款,然后再通过政府设立的风险补偿基金弥补部分损失。在安徽宿州模式中,借款人的违约风险直接由政府、银行和保险公司三方按比例承担,其分担比例为10%、20%和70%。

2. 贷款门槛不同。山东济南模式对借款人贷款资格审查十分严格,对借款人自有资金、资产负债率、担保户数以及担保额占资产比作出了明确规定。相比之下,安徽宿州参与放款的银行类型更多,贷款额度更为灵活,贷款期限更长,利率更优惠。

3. 担保门槛不同。在山东济南模式中,济南财金农业科技融资担保公司与要求农户必须以土地承包经营权或其他合格资产为反担保物。该模式下反担保物的设置不仅具有还款激励作用,而且激活了新型经营主体手中的资产。安徽宿州模式中无反担保物要求,完全采用信用担保方式,担保服务门槛低、贷款可获性更高。更重要的是,基于个人信用产生的安徽宿州模式有利于增强农村地区经营主体信用意识,推动农村信用体系构建。

4. 政府参与贷款服务的深度不同。山东济南模式依托产权交易中心,仅对材料进行审核,并将合格的申请人推荐给银行和担保公司,同时为借贷双方提供与反担保物相关的价值评估和不良资产处置服务。在安徽宿州模式中,除了推荐借款人和审核申请材料,基层部门如乡镇政府、村委会等基层政府还会对经营主体开展实地调查,并配合银行开展建档立卡工作,直接参与到借款人的审核过程中,其在贷前审核环节更具有主导作用。

(二) 试点地区外部环境比较

通过对比两个试点地区的外部条件,能够为进一步探索不同地区采取差异化“政银担”模式的原因提供依据,两地区的具体比较如表3所示:从地区产业结构来看,济南地区农业产业产值占比和耕地面积低于宿州,主要以非农产业为主,而宿州地区对农业产业的依赖程度较高,地区经济对农业的依赖程度会影响政府支持农业信贷的意愿强度;从农村地区经济发展水平来看,济南属于较发达地区,人均GDP和农村人均可支配收入也更高,地区农村经济发展水平越高,农业经营主体具有的可抵押资产的可能性越大;从地区金融发展水平来看,济南的金融机构数量以及人均存贷余额均高于宿州地区,相对来说金融发展水平越高,地区的金融机构的筛选机制越完善,对风险的把控能力也越强;以公共财政预算收支来衡量济南地方政府的财力水平也更加雄厚,政府财力水平的强弱直接影响其支持农业信贷能力以及其在为担保机构分担风险时的“底气”与实力。

表 3 “政银担” 贷款外部条件对比

贷款条件	济南	宿州
省内经济排名	3/17	8/16
三次产业结构比	4.9:36.2:58.9	19.2:38.0:42.8
耕地面积/万亩	502	839.8
人均 GDP/万元	9.1	2.43
第: 产业增加值/亿元	317.3	260.2
农村居民人均可支配收入/万元	1.53	0.99
银行类金融机构数/家	47	16
人均存款额/万元	21.7	4.87
人均贷款额/万元	18.3	3.59
公共财政预算收入/亿元	641.2	139.8
公共财政预算支出/亿元	741	311.4

数据来源:根据《山东统计年鉴2016》《安徽统计年鉴2016》以及《宿州市2016年国民经济和社会发展统计公报》《济南市2016年国民经济和社会发展统计公报》整理。

(三)不同模式的运行条件比较

从山东济南的实践经验来看,“银担”模式应满足以下三点条件:首先,区域经济发展水平较高,农业经营主体普遍拥有经济价值较高的可作为反担保物的资产。其次,农村产权交易市场完善,反担保物易于流转变现,担保风险降低。再次,政府有雄厚的财力支持政策性担保机构承担全部风险。相比之下,“银政”模式的对农村地区经济与农户的资产要求不高,其更加强调基层政府的协调能力。目前,河北、河南、广西、山西等地均采用了类似的“银政”主导模式。

(四)两地试点模式存在问题比较

在政府的引导和参与下,山东济南和安徽宿州两试点地区的“政银担”农业信用担保贷款在短期内迅速推广,借款对象逐渐覆盖了无合格抵押品的新型农业经营主体。但是根据本课题组的调查,两地试点在实际运行中还存在以下共性问题:

1. “政银担”三方合作协调程度不高,代偿赔付和代偿补贴资金不能及时到位。课题组在调查中发现,在贷款发生违约时,担保公司存在代偿超时的问题,从而导致银行发放此类贷款的积极性下降。同时,地方政府虽然设立了担保基金用于补贴担保机构的代偿损失,但实际运行时也存在延迟支付的问题。补贴不能按时到位会加剧担保机构的代偿延期行为,从而影响整个“政银担”模式的运行效率。

2. 现有的“政银担”模式设计中缺乏风险再分担机制。目前,担保机构的违约风险仅通过担保基金的代偿补贴这一种渠道进行分散,一旦遇到自然灾害等农业系统性风险,将消耗大量的担保基金。因此,该模式的可持续性在很大程度上取决于担保基金的数量。然而,受地方政府财力限制,很难实现为担保基金持续注资,因此“政银担”模式的可持续性难以确定。

3. 基层政府信息与审查权力垄断可能引发寻租行为。在“政银担”模式中,乡镇政府或村委会等基层政府组织,作为审核借款人申请的第一道关卡,具有垄断性质的审查推荐权利。在缺少有效监督的情况下,借款人为了顺利通过贷款审核会产生寻租行为,从而造成信贷资源配置扭曲,导致“政银担”模式失效。

4. “政银担”模式试点初期贷款门槛仍然存在。试点初期为了降低贷款风险,借款人主要以高质量的银行存量客户为主,对增量客户仍设置了隐性门槛。担保机构选择担保对象时,仍要考虑借款人其他资产的占有情况。由此造成该创新信用担保贷款的覆盖范围较小,作用受限。

除上述共性问题之外,在“银担”主导型模式下,一方面由于土地价值评估服务不完善,担保机构一般会要求附加土地以外的反担保物,导致高担保门槛问题依然存在;另一方面受违约风险承担比例过高以及反担保物处置变现较难的影响,担保机构发展的可持续性存在质疑。相较而言,“银政”主导型在无反担保物的纯信用模式基础上,不仅对贷款审核要求严格,而且会进一步限制借款人的贷款申请额度,导致农业经营主体依然面临严重的信贷配给问题。

五、研究结论和政策启示

本文以山东济南和安徽宿州的“政银担”农业信用担保贷款模式试点为典型案例,从政府功能视角对两地贷款的运行机制进行了比较分析,所得结论如下:政府参与有利于缓解农户与银行、农户与担保公司之间的信息不对称,从而解决农村信贷市场失灵问题,降低农业贷款成本并提高贷款可获性;受经济发展水平和政府能力等运行条件的影响,两试点地区分别实施了“银担”主导和“银政”主导的“政银担”模式,其在风险的分担方式、贷款和担保的门槛高低以及政府的贷款服务深度等方面存在一定

的差异;该模式在试点初期还存在三方协调度低、缺乏风险再分担机制以及存在隐性贷款门槛等问题,在一定程度上影响了试点贷款的运行效果。

作为一种创新农业信用担保贷款模式,“政银担”有利于加强地方政府与农村金融机构之间的良性互动,激发农村金融机构服务三农的积极性,在有条件的农村地区应积极鼓励并大力推广。“政银担”模式设计的核心在于政府的参与及其功能的发挥。首先,地方政府需要制定相关政策及具体的实施方案,明确三方在合作过程中的权利、职责与义务,引导基层政府、银行和担保机构三方开展贷款业务合作;其次,逐步建立“政银担”监督机制,通过实施奖罚问责,激发基层政府的参与积极性并防止寻租行为,增强三方合作的协调程度,提高贷款的运行效率;再次,通过组建农业再担保机构或者由现有的省担保公司为“政银担”模式中的担保机构提供再担保服务,转移农业担保机构的风险,缓解财政压力以增强该模式的可持续性。最后进一步完善农业担保贷款提供配套服务,具体包括完善农村产权交易平台、建立农村信用体系、构建农业生产咨询综合服务体制、引导并支持农业保险发展,从而激活农民手中资产,提高借款人的信用意识和经营能力,降低借款人的不确定性,进而解决农村信贷约束问题。

参考文献:

[1]Bester H. Screening Vs. Rationing in Credit Markets with Imperfect Information[J]. American Economic Review,1985,75(4) : 850-855.

[2]胡士华,李伟毅.农村信贷融资中的担保约束及其解除[J].农业经济问题,2006(2) : 68-71.

[3]Stiglitz J E,Weiss A. Credit Rationing in Markets with Imperfect Information[J]. American Economic Review,1981,71(3) : 393-410.

[4]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.

[5]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.

[6]Hoff K,Braverman A,Stiglitz J E. The Economics of Rural Organization Theory,Practice,and Policy[J]. Journal of Development Economics,1993,47(2) : 502-504.

[7]胡士华,李伟毅.信息结构、贷款技术与农户融资结构——基于农户调查数据的实证研究[J].管理世界,2011(7) : 61-68.

[8]李莉,高洪利,陈靖涵.中国高科技企业信贷融资的信号博弈分析[J].经济研究,2015(6) : 162-174.

[9]童馨乐,李扬,杨向阳.基于交易成本视角的农户借贷渠道偏好研究——以全国六省农户调查数据为例[J].南京农业大学学报(社会科学版),2015(6) : 78-87+138-139.

[10]Riordan M H,Williamson O E. Asset Specificity and Economic Organization[J].International Journal of Industrial Organization,1985,3(4) : 365-378.