

政策性农业信贷担保高质量发展水平测度及时空演变

邓玲¹,李明贤¹,肖化柱²

(1. 湖南农业大学经济学院;2. 湖南农业大学公共管理与法学学院)

摘要:政策性农业信贷担保是推动财政金融协同、促进政府与市场有效衔接的制度创新,其高质量发展对于缓解农业经营主体“融资难、融资贵”问题、加快农业农村现代化、推进乡村全面振兴具有重要意义。在阐释政策性农业信贷担保高质量发展理论内涵的基础上,从“量的增长”与“质的提升”两个维度构建综合评价指标体系,基于2018—2023年全国29家省级机构面板数据,综合运用熵权法、核密度估计、Moran's I指数、Markov链及障碍因子诊断模型,系统考察其发展水平特征、时空演化规律与主要障碍因素。研究发现,全国政策性农业信贷担保高质量发展整体水平偏低,量质失衡特征突出,提质增效空间较大。时空演化分析表明,全国农担高质量发展水平稳步提升,同时区域分化持续加剧,形成了显著的正向空间集聚格局,发展层级转移兼具强路径依赖与非对称空间溢出特征。这一演化趋势既是各地农业产业禀赋、财政保障能力与市场化运作水平差异的直观体现,也反映了区域产业链联动、政策经验互鉴等空间传导效应。进一步分析发现,追偿率、对农业贡献度、对涉农信贷市场贡献度、县均从业人员数和县均使用额度是主要障碍因子,集中于风险处置、产业适配和县域服务三大环节,是省际分化加剧与低水平发展锁定的深层成因。据此,应从优化绩效评价导向、夯实县域服务体系、深化业务模式创新、强化区域协同联动四方面施策,推动政策性农业信贷担保从规模扩张向量质协同转型,全面释放制度支农效能。

关键词:乡村全面振兴;农业农村现代化;农业信贷担保;高质量发展;时空演化;障碍因子

一、引言

务农重本,国之大纲。农业农村现代化关系中国式现代化全局和成色,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》以专篇部署加快农业农村现代化、扎实推进乡村全面振兴,将高质量发展要求贯穿农业农村发展各领域各环节,为新时代“三农”领域改革发展提供了根本遵循。党中央始终将“三

农”工作置于战略位置,近年来中央一号文件持续深化政策部署:从锚定加快农业农村现代化的核心目标,到明确发展农业新质生产力的战略路径;从强化扎实推进乡村振兴的要素保障,到提出“发挥全国农业信贷担保体系作用”“健全财政金融协同支农投入机制”的具体举措,持续完善农业支持保护制度,推动财政金融支农工具创新。一系列顶层设计既为建设农业强国、发展农业适度规模经营、提升农业综合生

引用本文:邓玲,李明贤,肖化柱. 政策性农业信贷担保高质量发展水平测度及时空演变[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2026,28(4):162-176.

基金项目:国家社会科学基金一般项目(23BGL299)

作者简介:邓玲(1980—),女,副教授,博士,主要从事农村财政与金融研究。E-mail:19804314@qq.com

产能力指明了实践方向,也对优化农村金融服务体系、强化“三农”要素保障、提升财政支农资金效能提出了更高要求。作为我国农业支持保护体系创新与农村金融改革深化的重要制度性成果,政策性农业信贷担保(以下简称“农担”)兼具“财政+金融”“政府+市场”的双重属性,是破解农村金融市场失灵、衔接政策目标与市场需求的独具中国特色的政策性金融工具^[1]。历经起步萌芽、初创探索与全面发展等阶段,全国农担体系已实现省级行政区域全覆盖,在撬动信贷资源下沉、降低农业融资门槛、缓解农业经营主体“融资难”“融资贵”等问题上取得了阶段性成效,成为衔接金融机构与“三农”主体的重要桥梁,为农业产业升级与乡村振兴注入了金融动能。面对“十五五”时期农业农村现代化纵深推进的新形势,推动农担体系高质量发展既是落实党的二十大精神与党的二十届四中全会精神、破解农业农村现代化资金瓶颈的关键抓手,也是对接“十五五”规划部署、激活乡村内生动力、助推高质量发展在“三农”领域落地见效的重要支撑,具有重要的现实意义与实践价值。

既有研究围绕农村金融高质量发展的理论建构与实践探索,已形成较为系统的成果,主要包括农村金融高质量发展的理论解释与水平测度^[2]、影响效应^[3]及实现路径设计^[4]等方面。同时,关于地方财政高质量发展的内涵界定与评价研究也取得了阶段性进展^[5],为相关领域高质量发展研究提供了有益借鉴。然而,针对农担高质量发展的专题研究明显不足,相关成果主要聚焦于3个方面:一是评估农担在缓解融资约束、撬动金融资本等方面的作用机制,揭示其在资源配置中的政策效能^[6];二是探讨农担服务乡村振兴的实施成效,验证政策工具的应用价值^[7];三是分析农担体系建设中的制度障碍与执行瓶颈^[8],并提出农担从规模扩张向质量提升转型的发展诉求,明确阶段转型的必要性。需要强调的是,农担作为财政思维与金融思维在支农领域深度融合的制度创新工具,尽管在时代要求、政策导向等方面与农村金融高质量发展、地方财政高质量发展存在一定关联性,但在制度属性、功能定位、作用场域等方

面具有独特性,现有研究尚未充分揭示农担高质量发展的内涵边界与实现路径。因此,对农担高质量发展问题展开进一步的研究,有助于破解农担运行中的制度障碍与执行瓶颈,推动农担现实问题有效解决,丰富高质量发展理论的应用场景与研究维度。

已有文献为研究提供了重要的理论基础和逻辑起点,但仍存在进一步拓展空间。基于制度变迁视角,融合多种量化分析方法,按照“制度变迁梳理-理论内涵界定-发展水平测度-时空特征刻画-障碍因子识别”的逻辑展开系统研究,弥补了现有研究中内涵界定模糊、分析范式单一、区域异质性与成因揭示不足的短板,从而为农担制度优化与政策制定提供量化决策支撑。

二、政策性农业信贷担保发展历程及其高质量发展理论内涵

农担高质量发展的理论内涵并非抽象建构,而是在制度变迁的历史进程中逐步形成,其产生与演进本质上是诱致性制度变迁与强制性制度变迁交互作用的结果。农担是顺应我国经济社会转型需求,伴随“三农”工作重心迭代与乡村振兴战略纵深推进,逐步形成的政策性金融制度创新,其高质量发展的现实需求与理论内涵也在不同阶段的实践探索中逐步明晰。梳理其发展脉络并置于时代背景中加以考察,是把握高质量发展需求的逻辑起点,而在制度变迁过程中不断出现的矛盾与突破,也为理论内涵的形成与丰富提供了现实依据。

1. 政策性农业信贷担保的发展历程

(1) 起步萌芽阶段(1999—2003年)

我国农担制度雏形最早可追溯到中小企业融资担保制度的外生引入,呈现典型的强制性制度变迁特征。20世纪90年代,随着社会主义市场经济体制改革深化,中小企业融资难问题凸显,我国借鉴西方经验引入融资担保制度。1999年,原国家经贸委发布的《关于建立中小企业信用担保体系试点的指导意见》确立了“政策性担保机构为主体、商业性与互助型担保机构为两翼”的制度框架;2003年,《中华人民共和国中小企业促进法》进一步从法律层面

鼓励担保机构服务于中小企业。这一阶段,作为中小企业融资担保的附属形式存在,农担业务的服务对象局限于乡镇企业与农业企业,大量小农户、家庭农场等农业经营主体被排斥在外,整体业务规模偏小,支农效能有限^[9]。这种“数量不足”的发展局限,反映出一般性金融制度供给与农业金融需求之间的适配性矛盾,揭示了农业弱质性、高风险性的特殊性,农担业务亟须突破制度框架,向独立化与专业化方向演进。

(2) 初创探索阶段(2004—2014年)

随着农业现代化进程的不断推进,农村资金短缺和抵押担保不足的矛盾日益突出,倒逼农担制度向专业化方向探索,并呈现强制性制度引导与诱致性制度创新的复合变迁特征。2004年,中央一号文件首次提出要“探索实行多种担保形式和设立农业担保机构等多种途径”;2006年,中央一号文件进一步明确“通过建立担保基金或担保机构等办法解决农户和农村中小企业贷款难问题,有条件的地方政府可给予适当扶持”,这为地方制度创新提供了政策合法性与激励导向。在政策驱动下,农担实践形成了多元创新格局:一是政府主导型基金模式。财政注资成立专项农业贷款担保基金,委托农村信用社、农业发展银行等机构代理管理并发放贷款。二是部门协同运作模式。由政府成立农业信用担保中心作为担保基金的管理机构,按照“农委推荐-农信中心评审-银行核贷”流程,构建跨部门联合服务机制。三是社区互助性担保模式。由农民自发组建会员制机构,依托熟人社会网络进行合作担保,实现风险共担。四是市场化法人机构模式。通过设立专门的法人主体开展农担业务,实践中这种模式最为广泛,机构股权结构涉及政府独资、政企参股及民营企业持股等多种形式,服务范围包含省、市、县等多个层级。尽管各地对缓解当地农业发展融资难问题初见成效,但也暴露出深层缺陷:在治理结构方面,行政干预与市场化运作边界模糊;目标定位方面,政策性导向与商业盈利诉求存在冲突;制度支持方面,风险补偿、监管协调等配套政策缺失^[10]。这一阶段,农担发展存在业务数量增长但支农定位模糊等问题,

引发了政策制定者和学界对农担机构的功能边界、治理机制等问题的思考,为后续全国性统一制度框架的构建提供了经验参照。

(3) 全面发展阶段(2015—2020年)

面对传统“三项补贴”等财政支农政策效能递减与新型农业经营主体融资约束加剧的双重困境^[11],以强制性制度供给为主导,旨在整合地方分散化实践的全国性农担体系制度创新应运而生。2015年,中央一号文件明确提出“大力发展政府支持的‘三农’融资担保机构”,标志着农担体系建设上升为国家战略。随后,《关于调整完善农业三项补贴政策的指导意见》将粮食适度规模经营补贴资金定向“用于支持建立完善农业信贷担保体系”,通过中央与省级财政注资,组建国家农业信贷担保联盟有限公司(以下简称“国家农担联盟”)及33家省级农担公司,并配套实施财政补助、风险补偿等支持政策。这一系统性制度设计是对地方分散实践的整合与升级,充分体现了政府通过制度供给弥补市场失灵的关键作用,在推动新型农业经营主体规模化发展、农业产业升级及农民增收等方面取得了显著成效^[12-13]。这一阶段,农担在业务数量上实现了爆发式增长,全国性服务体系的建立不仅大幅拓展了服务覆盖广度,更通过专业化服务体系的深化提升了对农业经营主体的支持力度。然而,规模的快速扩张也伴随了综合交易成本高企、风险分担机制失衡、专业人才短缺等问题^[14],暴露出服务精准度、经营持续性与支农有效性不足的短板。这些实践困境推动农担从“体系构建”向“提质增效”方向发展,为农担高质量发展理论的形成奠定了基础。

(4) 高质量发展阶段(2021年至今)

2021年,国家农担联盟发布《关于持续做大农业信贷担保规模 促进全国农担体系高质量发展的意见》(以下简称“《意见》”),明确提出了“持续扩大业务规模,不断提升服务水平”的发展要求,标志着农担进入以制度优化为核心的高质量发展阶段。针对发展中暴露出的量质失衡问题,农担确立了量质协同的发展方向,旨在通过持续的边际制度创新,培育核心竞争力,实现政策性目标与市场化运作的激励相容,

推动农担体系向“结构优化、职能强化、提质增效”的高阶状态演进。这一战略转型推动理论与实践探索聚焦于规模合理增长、政策性定位坚守、市场化服务效能提升和可持续经营能力建设等方面。

2. 政策性农担高质量发展的理论内涵

《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》提出,要“推动经济实现质的有效提升和量的合理增长”,这一发展理念为农担高质量发展提供了根本遵循。结合农担制度的功能定位与演进逻辑,本研究将农担高质量发展的理论内涵界定为:以服务农业农村现代化为核心目标,坚守政策性功能定位,遵循市场化运营规律,通过服务路径优化与效率提升,在有效满足农业经营主体融资担保需求的基础上,强化对农业产业提质升级与乡村全面振兴的支撑作用,实现量的合理增长与质的有效提升协同推进。农担高质量发展包含了“量的增长”与“质的提升”两个维度。

“量的增长”是农担高质量发展的基础,其理论逻辑根植于我国农村金融市场失灵的现实背景。长期以来,由于商业性金融的逐利属性和农村抵押担保条件不足的限制,农村金融市场普遍存在“精英俘获”与信贷配给现象^[15-16]。农担通过信用增级机制破解银农信息不对称困局,降低金融机构放贷风险,释放信贷供给潜力,具有准公共产品属性^[17-18];在起步萌芽阶段,有限的业务规模初步验证了信用增级机制在农村金融领域的适用性;在初创探索阶段,多元化实践推动了业务规模快速扩张;在全面发展阶段,全国性体系构建实现了从区域试点到全域覆盖的跨越。这一过程始终以缓解农业经营主体融资约束为核心目标,体现了政府发挥弥补市场失灵、缓解农村金融供需失衡的关键作用,并呈现出清晰的“量的增长”阶段性递进过程,与农担作为准公共产品的制度要求相契合。因此,“量的增长”强调通过扩大服务网络、深化服务层次、增强业务力度,推动农担服务公平性与可及性的提升,其外在表现为覆盖广度的扩张、服务深度的挖掘和业务力度的增强。

“质的提升”是农担高质量发展的核心,其理论内涵本质是对制度变迁中现实矛盾的理论回应。从起步期的效能薄弱、初创期的定位模糊到全面发展期的风险积累,每一处矛盾突破均成为推动其理论内涵逐步明晰的关键节点。首先,作为财政金融协同支农的重要力量,农担必须坚守政策性定位,聚焦“三农”主业,防范出现初创探索期暴露出的业务目标偏移、政策性导向弱化等矛盾,确保将金融资源配置到商业性金融不愿涉足的农业农村服务领域,切实履行弥补市场失灵的政策性职能。其次,面对全面发展期存在的风险不断积聚与财务可持续性不足的现实困境,农担需在遵循市场化规律的基础上,守住风险底线,加强风险管理,确保政策性目标与财务可持续性的平衡。最后,在农业产业化加速推进与乡村振兴战略深化实施的背景下,农担需突破传统融资增信的功能局限,增强对农业农村领域资源配置的引导能力,实现从“增信中介”到“赋能平台”的价值跃迁。因此,“质的提升”要求农担不断优化功能定位、风险管控等机制,提升服务精准性、经营持续性和支农有效性,构建可持续发展的核心竞争力,其外在表现为政策性定位的坚守、可持续经营能力的提高和支农有效性的提升。

“量的增长”和“质的提升”相辅相成,二者协同发展是农担高质量发展的关键,这一关系在发展历程中得到充分体现:在起步萌芽阶段,由于缺乏“量的增长”,农担难以形成足够的市场影响力,政策性功能无从体现;在全面发展阶段,由于对“质的提升”的忽视,导致业务规模快速扩张与风控能力不足的矛盾凸显,影响了支农效能的可持续实现。这种协同关系既契合高质量发展的核心要求,也符合制度变迁的渐进性规律。因此,农担机构必须在发展中把握好二者的平衡,通过制度创新与机制优化,实现与农村金融、农业经济高质量发展的深度契合,从而为全面推进乡村振兴提供坚实的财政金融支持。

三、研究设计

1. 政策性农业信贷担保高质量发展评价指标体系构建

依据农担高质量发展的理论内涵,结合

《意见》等政策文件要求,构建兼具理论深度与政策适配性的农担高质量发展综合评价体系。

“量的增长”维度主要强调农担缓解农村金融市场失灵的制度本质,对服务公平性与可及性进行测度,涵盖覆盖广度、服务深度和业务力度 3 个分项指标。其一,覆盖广度对应《意见》中“加快自有分支机构建设”“推进县域范围业务覆盖”的网络拓展要求,以业务覆盖面、人员覆盖面、网点覆盖面 3 项指标量化服务可触达农业经营主体的空间密度,体现准公共产品的普惠性特征。其二,服务深度紧扣“持续壮大专职人员队伍”“推动分支机构及业务人员下沉”的专业化导向,通过专职人员占比、自建分支机构占比 2 项指标衡量服务供给的人力支撑与组织自主性,回应农村金融服务“最后一公里”的需求。其三,业务力度围绕“持续扩大业务规模”的政策目标,以县域使用度、放大倍数 2 项指标刻画农担业务规模增长情况,体现农担作为财政金融协同工具的杠杆属性。

“质的提升”维度主要强调政策性与市场性平衡的理论内核,对农担可持续支农效能进行测度,包括政策性、持续性和有效性 3 个分项指标。政策性锚定《意见》“严格执行政策性业务范围和标准”“持续降低贷款主体综合融资成本”的功能定位,以政策性业务比例、融资担

保综合费用率 2 项指标分别衡量政策目标执行程度,防范业务“脱农化倾向”。持续性响应“加大代偿项目追偿力度”“确保国有资本保值”的风险管理要求,通过代偿率、追偿率、国有资产保值率 3 项指标体现风险管理要求,确保政策可持续性。有效性聚焦“契合农业发展”的最终目标,以涉农信贷市场份额、农业贡献度 2 项指标量化农担对农村金融市场资源配置的引导作用及对农业产值增长的实际贡献,体现从“增信”到“赋能”的跨越。

该评价指标体系共 14 项指标,其中融资担保综合费用率和代偿率为逆向指标,其余均为正向指标(表 1)。

2. 研究方法

(1)熵权法

为确保指标权重的客观性,采用熵权法进行赋权。

①无量纲化处理

由于表 1 评价指标较多,存在量纲、量级和正负方向的差异,参考王林蔚等的做法^[2],采用极差变换法对原始数据进行无量纲化处理。假定 X_{ij} 为样本 i 第 j 个指标的数值,总样本量为 N (省级地区数 $n \times$ 年份数 t),总指标数为 p 。

正向指标数据无量纲化处理的计算公式为:

表 1 政策性农担高质量发展的评价指标体系

维度	分项指标	基础指标	指标编号	指标描述	属性	权重/%
量的增长	覆盖广度	县域服务网点数	X_1	服务网点数/县域行政区总数	正	7.84
		县均从业人员数	X_2	从业人员/县域行政区总数	正	13.25
		县域业务覆盖率	X_3	开展农担业务县域/县域行政区总数	正	1.22
	服务深度	自有分支机构比例	X_4	自有分支机构/服务网点总数	正	5.92
		分支机构专职人员比例	X_5	分支机构专职人员数/从业人员总数	正	3.43
	业务力度	放大倍数	X_6	在保余额/资本金	正	7.16
		县均使用额度	X_7	在保余额/县域行政区总数	正	11.17
质的提升	政策性	政策性业务比例	X_8	政策性业务余额/在保余额	正	0.58
		综合融资担保成本率	X_9	担保费率+贷款利率	负	1.70
	持续性	代偿率	X_{10}	本年代偿金额/本年解保业务金额	负	0.37
		追偿率	X_{11}	累计追偿金额/累计代偿金额	正	17.09
		国有资本保值增值率	X_{12}	(期末资本金-期初资本金)/期初资本金额	正	3.52
	有效性	对涉农信贷市场贡献度	X_{13}	在保余额/涉农贷款余额	正	10.98
		对农业贡献度	X_{14}	在保余额/农林牧渔业总产值	正	15.76

注:基层服务网点包括农担自有分支机构和银担合作代办点、政担合作办事处等;政策性业务指 10~300 万元(均含)的符合政策性范围的农担业务,2020 年后还包括 300~1 000 万元(含)的生猪养殖项目。

$$Z_{ij} = \frac{X_{ij} - \min X_j}{\max X_j - \min X_j} \quad (1)$$

负向指标无量纲化处理的计算公式为:

$$Z_{ij} = \frac{\max X_j - X_{ij}}{\max X_j - \min X_j} \quad (2)$$

式中: i 为各样本; j 为选取的各项基础指标; X_{ij} 为第 i 个样本第 j 项指标的实际值; Z_{ij} 为第 i 个样本第 j 项指标经过标准化处理后的赋值; $\max X_j$ 和 $\min X_j$ 分别为第 j 项指标的最大值和最小值。

②计算指标比重

$$R_{ij} = \frac{Z_{ij}}{\sum_{i=1}^n Z_{ij}} \quad (3)$$

式中: R_{ij} 为第 i 个样本第 j 项指标的权重。

③计算第 j 项指标的信息熵值

$$E_j = -\frac{1}{\ln N} \sum_{i=1}^n R_{ij} \ln R_{ij} \quad (4)$$

对于评价指标 j , 其 Z_{ij} 的差异越大, E_j 越小, 表示该指标反映的信息量越大, 其熵值越小。

④计算信息熵冗余度

$$G_j = 1 - E_j \quad (5)$$

G_j 是第 j 项指标的信息熵冗余度, 该值越大, 表示 X_j 在综合评价中具有越强的贡献程度。

⑤计算指标权重

$$W_j = \frac{G_j}{\sum_{j=1}^p G_j} \quad (6)$$

式中: W_j 为第 j 项指标的权重。

⑥计算综合指数得分

$$S_i = \sum_{j=1}^p W_j Z_{ij} \quad (7)$$

采用线性加权求和法计算农担高质量发展的两个方面指数和总指数得分。

(2)核密度估计法

采用核密度估计法考察样本期内农担高质量发展水平分布动态的时间演进特征。该方法具有稳健性强、模型依赖性弱的优势。基本函数形式为:

$$f(rf) = \frac{1}{nh} \sum_{j=1}^n K\left(\frac{rf_j - rf}{h}\right) \quad (8)$$

$$K(rf) = \frac{1}{\sqrt{2\pi}} e\left(-\frac{rf_j^2}{2}\right) \quad (9)$$

式中: n 为观测值数量; rf_j 为独立同分布的观测

值, 即农担高质量发展总指数; rf 为待估计的总指数; $K(\cdot)$ 为核密度函数, 本研究采用高斯函数; h 为采用“拇指法则”确定的最优带宽。

(3) Moran's I 指数

使用空间自相关 Moran's I 指数分析农担高质量发展水平的空间特征。计算公式如下:

$$\text{Moran's I} = \frac{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n W_{ij} (Y_i - \bar{Y}) (Y_j - \bar{Y})}{S^2 \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n W_{ij}} \quad (10)$$

式中: $S^2 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (Y_i - \bar{Y})^2$; $\bar{Y} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n Y_i$, Y_i 为第 i 地区的观测值; n 为地区样本数; W_{ij} 为地理距离空间权重矩阵。

此外, 借鉴佟孟华等的做法^[19], 采用传统和空间 Markov 链分析、障碍因子诊断模型, 对农担高质量发展的时空演变特征和障碍因子进行分析检验。限于篇幅原因, 未将公式列出。

3. 数据来源与处理

自 2016 年国家农担联盟牵头组建全国农担体系以来, 各地区陆续完成省级农担机构组建, 并于 2018 年实现规范化运营。截至目前, 全国共设有 33 家农担机构, 分布在 29 个省级行政区(上海、西藏和港澳台地区尚未设立)及大连、青岛、宁波和厦门 4 个计划单列市。基于数据可获得性与样本同质性考虑, 采用 2018—2023 年全国 29 个省级行政区农担机构的面板数据对农担高质量发展水平展开综合评价。数据来源方面, 使用的机构业务数据主要取自国家农担联盟及各省级农担公司官网, 宏观数据源自《中国统计年鉴》《地方统计年鉴》及各省市国民经济和社会发展统计公报。

四、政策性农业信贷担保高质量发展水平测度

1. 政策性农业信贷担保高质量发展水平总体分析

基于熵权法构建的综合评价体系, 对 2018—2023 年全国省级农担高质量发展总指数及分维度指数进行测算(图 1)。结果显示, 全国农担高质量发展总指数均值为 24.38%,

中位数均值为 22.51%,整体处于 17%~31%,表明全国农担高质量发展整体水平较低,仍处于建设阶段,后续提升空间广阔。同时,各年度总指数均值均高于中位数,呈右偏分布,说明多数地区农担高质量发展水平低于全国均值,仅少数地区表现突出,区域发展不平衡。

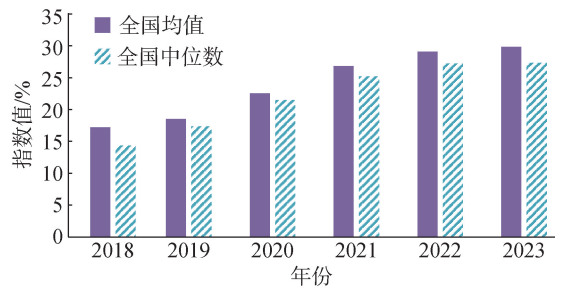


图 1 全国农担高质量发展总指数

农担高质量发展维度指数的测算结果(图 2)显示,考察期内全国农担高质量发展存在“量质失衡”的特征:首先,“量的增长”维度指数保持在 10%~19%，“质的提升”维度指数在 7%~12%波动,二者均处于较低水平,表明农担体系在规模扩张与质量提升方面存在明显改进空间。其次,“量的增长”指数均值为 15.52%,明显高于“质的提升”指数均值 8.86%,且差距逐渐拉大,“量的增长”对总指数平均贡献率为 64%，“质的提升”仅为 36%,表明规模扩张是当前阶段推动总指数增长的主导力量。这是由于业务规模增长可通过增设服务网点、扩大在保余额等手段快速实现,短期拉动效应较强,而质量提升涉及政策性业务标准把控、风险防控体系完善等系统工程,面临更高的制度转换成本与专业能力门槛,需要长期投入与持续改进。因此,在短期收益与长期投入的权衡中,多数机构选择了“数量优先”的发展策略,导致“质的提升”滞后。

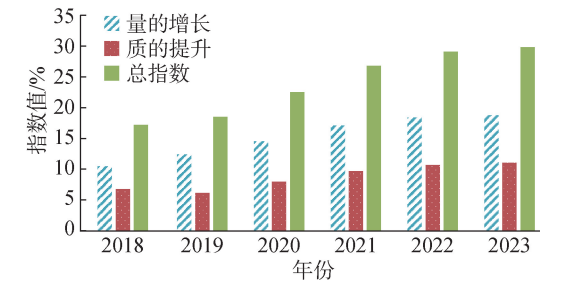


图 2 全国农担高质量发展维度指数

2. 政策性农业信贷担保高质量发展水平区域分析

根据国家统计局三大地带划分标准,将全国 29 个省级行政区划分为东、中、西三大区域。从历年均值来看,区域间总指数存在一定差异,东部、中部和西部历年均值分别为 22.72%、25.68%和 24.95%,呈现中部>西部>东部的特征,中西部地区农担整体发展水平更优。东部地区农担整体发展相对偏低,可能源于两方面制约:一方面,区域内农村金融市场发育成熟,浙江、广东等涉农金融机构依托大数据技术创新信贷产品与模式,降低了对抵押担保的依赖,涉农信贷“去担保化”趋势显现,直接压缩了农担的业务空间。另一方面,样本期内部分地区农担大规模推行“见贷即保”业务模式,虽能简化流程、快速扩大规模,但农担在尽调、风控等关键环节参与度不足,风险管控过于依赖合作银行,导致农担的杠杆撬动功能与风险分担作用被弱化。需要说明的是,东部区域内部分化极为突出,北京、山东等农担通过规模扩张与体系建设跻身全国前列,与区域内其他省份形成明显落差。相较而言,中西部农村地区金融服务供给不足,对增信、分险功能的依赖程度更高,使得农担成为联结金融机构与农业经营主体的关键枢纽,能更充分地发挥政策性金融功能,因此整体发展水平更优。

从省级机构层面看,13 家农担机构达到或超过全国平均水平,16 家机构均低于均值。总指数最高值为 58.45%,最低值仅为 9.24%,省际间差异显著。进一步以全国维度指数均值为基准,通过二维坐标象限,将各机构发展特征划分为高量高质、低量高质、低量低质和高量低质 4 类(图 3)。具体来看,北京、青海等 5 个地区处于“高量高质”象限,相较其他地区,政策执行效能突出,能够平衡政策性与市场性功能,在业务规模扩张与质量提升方面表现较好,具有较强的示范引领作用。内蒙古作为“低量高质”的典型,虽在风险管控、政策精准度等“质的提升”维度表现较好,但受限于业务覆盖面不足,规模效应未充分释放,有较大的提升空间。广东、浙江等 15 个“低量低质”地区,占样本总数的 51.7%,普遍存在业务规模不足、体

系建设不完善等问题,后续需要集中力量突破。云南、山东等 8 个“高量低质”地区,业务规模快速拉升,但“质”的提升明显滞后。上述差异构成了农担高质量发展的静态截面格局,也为后续解析其时空演变规律与作用机制提供了现实基础。

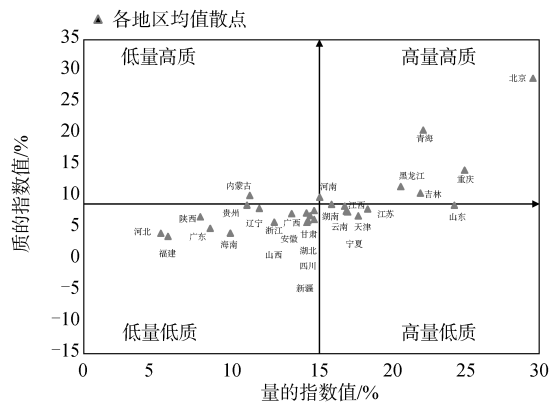
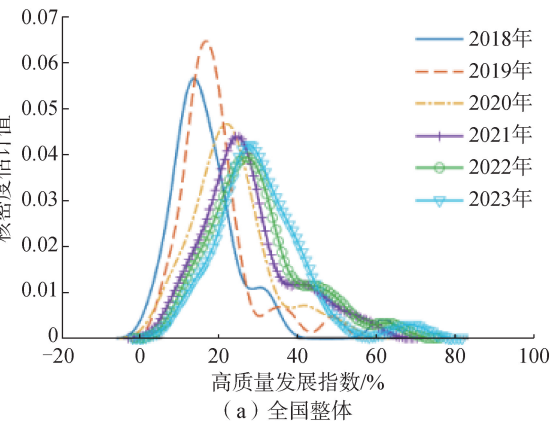
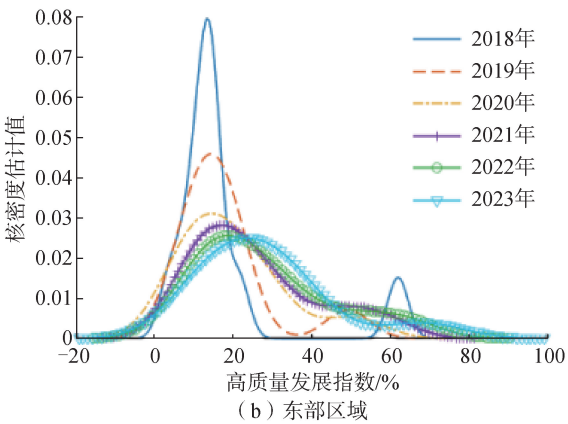


图 3 省级农担高质量发展维度指数四象限

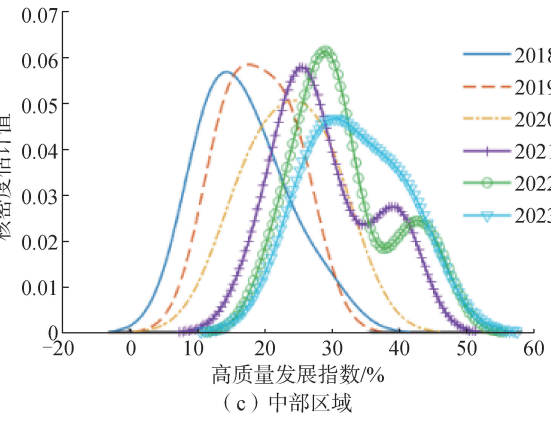
上述静态截面特征揭示了农担高质量发展的量质失衡与区域分化格局,其动态演化规律与内在成因有待进一步解析。



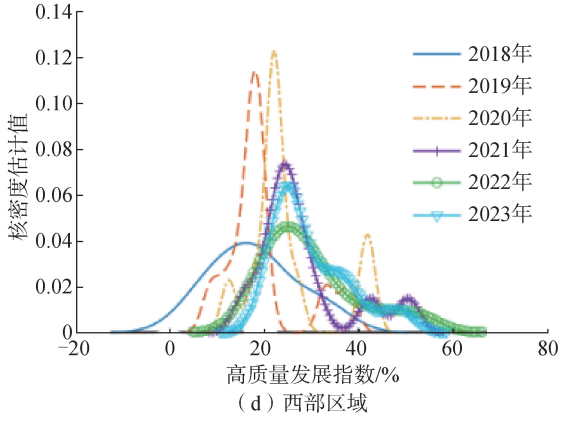
(a) 全国整体



(b) 东部区域



(c) 中部区域



(d) 西部区域

图 4 核密度估计

五、政策性农业信贷担保高质量发展时空演变趋势

水平测度揭示了农担高质量发展的静态截面水平,在此基础上,分别从时间演化、空间关联与时空耦合 3 个维度系统解析动态演变趋势与内在作用规律。

1. 政策性农业信贷担保高质量发展时间演进特征

运用核密度估计法,从分布位置、形态、延展性和极化特征 4 个维度探析全国及三大区域农担高质量发展水平的动态演进规律与内部分化差异(图 4)。

一是从分布位置看,全国整体核密度曲线的主峰中心及分布区间随时间推移持续右移,且移动速率逐步趋缓,表明全国农担高质量发展水平呈稳步上升态势,但增幅逐步收窄。全国农担体系建设初期,统一政策推动业务规模快速扩张,推动发展水平提升;随着政策红利持续释放,规模扩张边际效应递减,质量提升的深

层次约束逐渐显现,发展增速随之放缓。分区域看,东部地区曲线中心右移幅度明显,反映其纵向提升速度较快,但受初期基数偏低、区域内分化明显影响,主峰绝对位置仍整体低于中西部,与前文区域均值对比的结论相契合;中西部地区得益于乡村振兴战略的政策倾斜与财政金融资源引导,业务覆盖面与渗透率稳步提升,曲线中心平稳右移,整体发展水平始终相对较高。

二是从分布形态看,全国整体分布曲线主峰高度持续下降,分布宽度逐步拓宽,说明发展差异总体呈扩大趋势。其中,中部主峰高度先升后降,宽度先收后扩,后期发展动能逐步分化;东部主峰高度大幅下降且宽度明显扩宽,离散程度持续加剧;西部主峰高度呈波动上升态势,分布宽度前期显著收窄,收敛趋势最为明显。西部地区的集中化特征主要源于体系同步建设与产业模式的协同推广,如四川、重庆等地率先探索的“政银担”合作机制、特色产业链批量担保模式逐步向广西、云南、贵州等周边地区复制推广,各地业务覆盖面与基础能力同步提升,区域内发展差距阶段性收窄,推动曲线向中心收敛。

三是从分布延展性看,全国及三大区域的分布曲线均呈现明显的右拖尾特征,拖尾延伸长度呈现东部最长、西部次之、中部最短的格局,对应三大区域头部省份的发展上限与领先幅度存在层级差异。这一特征表明,少数高水平地区的发展上限持续抬升,与区域内多数地区的绝对差距逐步拉大。其中,东部地区拖尾延伸最远,头部突破效应最为突出,如北京农担作为东部地区的发展标杆,率先引入大数据风控技术,搭建涉农主体信用数据库与智能评级模型,配套银担风险共担机制,实现效率与风控能力双重提升,持续拉高区域发展上限,拉大与区域平均水平的差距。

四是从极化特征看,全国整体呈现梯度分化格局,低水平地区向高水平地区的“追赶”存在一定阻力。具体来看,中部由“单峰”明显转变为“双峰”格局,内部分层特征趋于明显,形成两个相对独立的发展集群;西部经历“单峰集中-次峰显现”的波动演化,且侧峰峰值整体

处于较低水平,整体仍以收敛态势为主;东部早期的双峰形态逐步趋于平缓,高低两极的绝对分化转为梯度式分散。中部地区的双峰极化,主要源于财政配套能力与资源整合水平的差异。如河南持续加大财政注资力度,建立省市县三级风险补偿体系,跻身区域高值梯队;而山西等地受财政体量约束,资本金注入与风险补偿配套相对不足,发展节奏偏缓,两大梯队发展差距持续拉大,共同推动区域从单峰收敛逐步走向双峰分化。

总体而言,农担高质量发展呈现出“整体水平稳步提升,区域差异持续扩大”的时间演进特征。尽管各地的农担发展总体向好,但财政支持力度、体系建设节奏等因素的影响,农担发展逐步分化。

2. 政策性农业信贷担保高质量发展空间关联特征

首先采用全局 Moran's I 指数从整体层面检验空间关联程度。基于地理距离空间权重矩阵的测算结果显示,2018—2023 年全球 Moran's I 值均为正值,且全部通过 10% 及以上水平的显著性检验,说明农担高质量发展在空间分布上存在显著正向空间自相关,即发展水平相近的地区在地理上呈抱团分布。从时间序列看,全局 Moran's I 指数从 2018 年的 0.243 波动上升到 2023 年的 0.283,说明地理邻近地区间的发展趋同性逐步增强,空间关联程度上升。邻近地区相近的农业产业基础与农村金融生态,为这一空间集聚格局提供了禀赋层面的底层支撑。

进一步采用局部 Moran's I 指数从局域层面识别空间集聚类型(表 2)。结果显示,多数地区集中于 HH(高-高)和 LL(低-低)区域,HL(高-低)和 LH(低-高)类型占比偏低,表明农担高质量发展呈“集聚主导、异质并存”的特征。HH 集聚区特征清晰,东北(黑龙江、吉林)依托规模化农业基础协同发展,京津冀(北京、天津)凭借金融资源与技术优势保持领先,西北(青海、甘肃)依托政策倾斜形成区域高地,西南以重庆为枢纽带动周边;LL 区则集中分布在华南片区(广东、广西、福建、海南)与华东片区(浙江、江西)。对比 2018 年和 2023 年的结果发现,

表 2 2018 年和 2023 年的空间集聚类型

年份	HH 区	LH 区	LL 区	HL 区
2018	北京、吉林、天津、重庆、湖南、青海、黑龙江、甘肃	内蒙古、四川、新疆、河北、贵州、辽宁	宁夏、安徽、山西、广东、广西、河南、浙江、海南、湖北、福建、陕西	云南、山东、江苏、江西
2023	北京、吉林、天津、山东、江苏、河南、重庆、青海、黑龙江	内蒙古、四川、新疆、河北、甘肃、贵州、辽宁	山西、广东、广西、江西、浙江、海南、湖南、福建、陕西	云南、宁夏、安徽、湖北

HH 区数量略有增加,LL 区数量有所减少,表明高值集聚区的覆盖范围逐步扩展,部分地区实现集聚类型的正向提升,空间分异格局持续优化。不同集聚板块的分化格局,反映了相似资源禀赋与发展路径差异的叠加作用,高水平集群依托产业、技术与政策优势形成协同合力,低位区则受限于薄弱的发展基础共同面临升级瓶颈。

3. 政策性农业信贷担保高质量发展时空层级转移规律

在核密度估计考察时间趋势,Moran’s I 指数揭示空间格局的基础上,进一步采用 Markov 转移概率矩阵,解析时空耦合作用下农担高质量发展的层级转移规律,验证空间溢出效应的作用机制。

采用四分位法将农担高质量发展水平划分为Ⅰ(低水平)、Ⅱ(中低水平)、Ⅲ(中高水平)Ⅳ(高水平)4 个层级。传统 Markov 转移概率矩阵考察全局基准转移规律,结果显示,矩阵对角线数值均显著高于非对角线,表明农担高质

量发展存在显著路径依赖,各层级均倾向维持原有状态,“俱乐部趋同”格局明显。这体现出农担发展存在累积循环效应,高水平地区依托持续财政投入、成熟风控体系与稳定政银担网络形成正向循环;低水平地区受财政承载力、业务规模等约束,难以突破低水平均衡。从留存概率看,低、中低、中高、高水平等级地区 1 年后维持原层级概率分别为 64.29%、45%、71.88%和 93.55%。从转移路径看,层级流动以邻级递进为主,跨两级及以上的跃迁概率极低,低水平直接跃升至中高水平概率仅 2.38%,升至高水平概率为 0,低、中低、中高水平地区向上转移一级的概率分别为 33.33%、42.50%和 21.88%,表明农担发展需资本金、风控等多维能力同步建设,短期内实现跨越式突破难度极大。同时,中高、高水平地区存在约 6%的向下降级风险,说明若后续财政支持减弱、风险管控松懈,已有发展优势也可能出现回落。

空间 Markov 转移概率矩阵考察空间因素的调节作用见表 3,其中Ⅰ-Ⅳ类空间滞后类型

表 3 2018—2023 年空间 Markov 转移概率矩阵

空间滞后类型	$l/(l+1)$	I	II	III	IV	观测值
I	I	0.611 1	0.333 3	0.055 6	0.000 0	18
	II	0.166 7	0.500 0	0.166 7	0.166 7	6
	III	0.000 0	0.000 0	0.000 0	0.000 0	0
	IV	0.000 0	0.000 0	0.000 0	0.000 0	0
II	I	0.545 5	0.454 5	0.000 0	0.000 0	14
	II	0.000 0	0.450 0	0.450 0	0.100 0	20
	III	0.000 0	0.076 9	0.923 1	0.000 0	13
	IV	0.000 0	0.000 0	0.000 0	1.000 0	4
III	I	0.633 3	0.366 7	0.000 0	0.000 0	6
	II	0.000 0	0.454 5	0.454 5	0.090 9	11
	III	0.000 0	0.062 5	0.625 0	0.312 5	16
	IV	0.000 0	0.000 0	0.071 4	0.928 6	14
IV	I	0.500 0	0.500 0	0.000 0	0.000 0	4
	II	0.000 0	0.333 3	0.666 7	0.000 0	3
	III	0.000 0	0.000 0	0.333 3	0.666 7	3
	IV	0.000 0	0.000 0	0.076 9	0.923 1	13

分别对应邻区为低、中低、中高、高水平。首先,空间集聚强化了俱乐部趋同属性。本地与邻区处于同层级的样本整体占优,地理邻近地区的禀赋相似性叠加层级转移的模式趋同效应,推动俱乐部趋同从时间维度向空间维度延伸。其次,空间溢出呈现显著的非对称性,邻区层级高于本地时,能显著提升本地上行概率;反之,则对本地升级形成拖累。以低水平地区为例,邻区为中低、高水平时,向上转移概率分别升至 45.45%、50%,均高于传统模型的 33.33%,该规律在中低、中高层级同样成立,反映了溢出渠道的单向性。再次,层级稳定性的空间敏感度存在异质性,高水平地区内生增长动力强,受空间因素影响极小,路径依赖极强;中低、中高层级自身基础不稳固,受空间因素影响更大,层级转移活跃度更高。结合区域特征与业务逻辑来看,这种非对称空间溢出效应可能通过 3 类渠道产生关联:一是数字技术扩散渠道,大数据、云计算等技术弱化了地理边界限制,高水平地区的风控模型、业务流程与数据标准更容易向邻近地区复制推广,带动周边运营效率同步提升。二是政策经验联动渠道,跨区域经验交流与模式复制机制逐步完善,邻近地区能够以更低的试错成本借鉴成熟方案,推动区域整体发展水平协同提升。三是产业集群带动渠道,特色农业产业呈连片集聚发展态势,上下游产业链向周边延伸,依托产业空间依存关系带动邻近地区农担业务协同扩张,进一步强化发展联动性。

综上,传统 Markov 揭示了时间维度的路径依赖与俱乐部趋同特征,空间 Markov 进一步验证了空间溢出对层级转移的非对称调节效应。整体来看,农担发展层级的动态演变是自身禀赋约束与空间溢出效应共同作用的结果。各地推进农担高质量发展,需夯实自身能力、破解低水平锁定,主动融入区域协同,承接先进地区技术与模式溢出,通过内外联动实现发展层级跃升。

六、政策性农业信贷担保高质量发展障碍因子识别

为识别制约农担高质量发展的核心短板与

关键瓶颈,基于前文构建的评价指标体系,运用障碍因子诊断模型对 14 项基础指标进行障碍度测算。

测算结果显示,考察期内农担高质量发展的核心障碍因子结构与排序整体保持稳定,位列前 5 的高频障碍因子依次为追偿率(X_{11})、对农业贡献度(X_{14})、县均从业人员数(X_2)、县均使用额度(X_7)、对涉农信贷市场贡献度(X_{13})。从维度归属看,前 5 位障碍因子中,“量的增长”维度(表 1 中的 $X_1 \sim X_7$)占 2 项,合计贡献前 5 因子总障碍度的 45.74%,“质的提升”维度(表 1 中的 $X_8 \sim X_{14}$)占 3 项,合计贡献 54.26%。这表明尽管规模扩张仍是当前农担发展的主要驱动力,但制约高质量发展的核心短板已集中于“质的提升”维度,这与前文“量质失衡、质量提升滞后”的发展特征基本一致。

具体来看,追偿率(X_{11})作为首要制约因子,各年度进入前 5 位障碍因子的频次均在 20 次以上,且年度障碍度呈逐年上升态势。作为可持续发展维度的核心指标,该指标与样本最优水平之间差距较大,暴露出农担机构在风险管控能力的短板最为突出。涉农担保不良资产处置渠道窄、抵质押物变现难度大,多数农担机构尚未建立专业化的风险追偿与资产保全体系,特别是在“见贷即保”批量业务模式下,风控环节缺位进一步放大了不良处置压力,加剧了这一短板的制约作用,直接削弱了机构的可持续经营能力,是质量提升维度最突出的系统性短板。

对农业贡献度(X_{14})与涉农信贷市场贡献度(X_{13})均为高频障碍因子,累计频次分别超 15 次、10 次,两项指标同属政策效能维度,反映出农担业务的产业适配性与政策撬动效能有待提升。部分农担机构业务模式偏粗放,产品设计未能深度对接地方特色农业产业链与新型经营主体的差异化融资需求,资金投放的产业靶向性不足,导致对农业产业升级、涉农信贷扩容的撬动作用未能充分释放。这一短板在低水平集聚片区尤为突出,产业撬动能力不足直接限制了发展动能,是低位地区难以突破发展瓶颈的重要成因。

县均从业人员数(X_2)与县均使用额度

(X_7) 同样作为障碍因子出现频次较高, 累计频次达 10 次以上, 两项指标分别对应服务体系建设与业务覆盖规模, 暴露出农担县域服务网络覆盖广度和服务深度不足的短板。一方面, 基层专业人才缺口较大, 风控、尽调等核心能力难以有效下沉, 制约了业务向县域及以下延伸; 另一方面, 县域市场的业务渗透率偏低, 农担的政策性增信功能未充分覆盖县域涉农主体, 政策效能释放不充分。县域服务能力的双重不足, 使得基础薄弱地区难以通过业务下沉实现规模与质量的同步提升, 客观上强化了发展层级的路径依赖特征。

总体而言, 当前农担高质量发展的核心瓶颈集中于风险处置能力、产业适配水平与县域服务效能三大环节。这一诊断结果既解释了量质失衡、区域分化与层级锁定的内在成因, 也为制定差异化提升策略、推动区域协同发展提供了靶向依据。

七、研究结论与政策建议

在界定政策性农担高质量发展理论内涵的基础上, 从“量的增长”和“质的提升”两个维度构建综合评价指标体系, 并基于 2018—2023 年 29 家省级农担机构面板数据测度农担高质量发展总指数, 综合运用核密度估计、Moran's I 指数、Markov 链、障碍因子诊断模型等方法对农担高质量发展水平、时空演变和核心障碍因子进行了系统分析。

1. 研究结论

第一, 从发展水平看, 全国农担高质量发展总指数整体水平较低, 增长动力以“量的增长”为主, 量质失衡特征显著。2018—2020 年, 政策红利推动业务规模快速扩张, 但“质的提升”维度建设同步滞后。2021 年后, 在政策引导与市场响应的双重作用下, 量质协同性有所改善, 但质量提升仍滞后于规模扩张进程, 整体尚未摆脱规模驱动的发展路径, “质的提升”面临瓶颈。

第二, 从时空演变看, 农担高质量发展呈现“整体稳步提升、分化持续加剧”的时间演进特征, 同时存在显著的正向空间集聚格局与非对称空间溢出效应。时间维度上, 核密度估计结

果显示全国农担高质量发展水平总体提升, 但区域间财政支持力度、体系建设节奏等差异逐步显现, 叠加头部省份创新突破的拉动作用, 三大区域演进路径异质性突出, 分化持续加剧。空间维度上, Moran's I 分析表明农担高质量发展呈显著正向空间自相关特征, 空间格局以 HH、LL 正向集聚为主导, 且 HH 集聚区范围逐步拓展, 空间分异格局持续优化。邻近地区间相近的农业产业基础、农村金融生态等禀赋条件为这一空间趋同格局奠定了先天基础。时空耦合层面, Markov 链分析揭示了路径依赖与俱乐部趋同特征, 验证了非对称空间溢出效应的存在。邻区发展水平对本地层级跃迁具有显著调节作用, 其正向溢出主要通过数字技术扩散、政策经验联动、产业集群带动 3 类渠道传导。

第三, 从障碍因子诊断结果看, 制约农担高质量发展的核心瓶颈集中于风险处置、产业适配、县域服务三大环节。位列前 5 位的高频障碍因子依次为追偿率、对农业贡献度、县均从业人员数、县均使用额度、对涉农信贷市场贡献度。追偿率低主要反映农业经营活动固有的高风险特性及农担机构风控能力的欠缺, 多数农担机构缺乏专业的追偿团队与风险预警机制, 直接削弱机构可持续经营能力。对农业和对涉农信贷市场贡献度不足, 本质上是业务模式与农业产业需求的脱节, 农担服务与农业产业链的衔接不够紧密, 导致未能充分发挥对农村金融资源撬动作用, 也是低水平集聚片区升级缓慢的重要原因。县域服务网络支撑能力薄弱, 人才短缺与业务渗透率不足, 限制了农担服务在县域地区的覆盖范围和服务深度, 客观上强化了发展层级的路径依赖特征。

2. 政策建议

基于上述研究结论, 立足“十五五”时期加快农业农村现代化、扎实推进乡村全面振兴的战略部署, 针对量质失衡的阶段性特征、区域分化的空间格局与核心瓶颈, 为推动农担体系高质量发展、充分释放其支农效能, 提出以下政策建议:

第一, 优化绩效评价导向, 破解量质失衡结构性矛盾。一是重构双维度考核权重结构, 推动全国农担体系建立规模增长与质量提升并重

的绩效考核体系,逐步将质量类指标权重提升至50%左右;对政策性业务占比、追偿率、支农贡献度等核心质量指标设置底线约束,质量指标不达标的机构相应扣减年度财政补助,扭转“重规模、轻质量”的发展惯性。二是健全差异化财政奖补机制,将省级财政补助拆分为基础规模补助与提质专项奖励两部分,基础补助与县域服务覆盖进度挂钩,提质奖励与风控效能改善、支农贡献度提升幅度挂钩;对连续两年质量指标排名靠后的机构,暂停新增资本金注入并督促整改。三是规范批量业务风控边界,针对“见贷即保”等批量化业务模式,明确农担机构的风控参与最低标准,要求同步介入贷前信用核验、贷后风险预警环节;各地结合本地农业风险特征设置批量业务代偿预警线,超预警线的机构限期调整合作模式,防止规模扩张异化为风险累积。

第二,夯实县域服务体系,打通基层服务下沉堵点。一是分类推进县域网点布局优化,优先在粮食主产区、特色农业产业集群县设立直属分支机构;暂不具备单设条件的县域,采用派驻专职专员、政担合作工作站等轻资产模式填补服务空白。二是加强基层人才队伍建设,由省级农担公司统一开发县域业务标准化尽调手册、风控工具包与培训课程,对县域从业人员实行“统一培训、持证上岗、定期复训”制度;配套县域岗位专项补贴、职称评审倾斜政策,推行“县聘省管”的人才管理模式,稳定基层专业队伍。三是下放适配性业务审批权限,将单户小额担保业务的审批权限适度下放至县域网点,同步优化县域业务办理流程,压缩审批时限,提升基层服务响应效率,助力低水平地区逐步打破发展锁定。

第三,深化业务模式创新,补齐风险处置与产业适配短板。一是升级风险处置全链条机制,依托省级农担公司组建专业化追偿与资产保全团队,联合法院、农业农村部门搭建涉农抵押物快速处置通道,探索展期续贷、产业链盘活、司法追偿等分类处置模式,重点破解追偿效率偏低的痛点;推动政银担合作从“单一比例分险”向“全流程协同风控”深化,明确各方在贷前共审、贷后共管、联合追偿中的责任边界,

合理降低农担机构单方风险压力。二是强化产业链担保服务效能,聚焦地方优势特色农业产业,联合龙头企业、合作银行开发产业链批量担保产品,推动服务模式从单点分散授信向产业链协同支持转变,从“核心企业背书”向“全产业链数据风控”升级,提升资金投放的产业靶向性。三是拓展涉农信用信息的场景化应用,在现有信用数据归集的基础上,聚焦农担业务场景开发信用评价模型与风险预警规则;对恶意逃废债的失信主体同步实施担保准入限制、政策补贴取消等联合约束,形成风险共管共治合力,筑牢可持续经营底线。

第四,强化区域协同联动,放大空间正向溢出效应。一是实施分类差异化指导,依托国家农担联盟统筹协调,结合东中西部资源禀赋与发展阶段出台分类指引。东部地区重点发挥金融科技优势,迭代数字化担保与风控模式,打造全国创新标杆;中部地区聚焦粮食安全与全产业链担保,强化产业支撑能力,破解双峰分化格局;西部地区重点补齐基层服务短板,扩大政策性担保覆盖面,巩固区域收敛态势。二是建立梯度辐射带动机制,依托东北、京津冀、西北、西南四大高水平集聚片区的示范效应,定期组织跨区域经验交流、人员互访与项目共建,推动成熟风控模型、产业担保模式沿空间溢出渠道向邻近省份扩散,充分释放非对称空间溢出的正向带动作用。三是搭建跨区域合作平台,建立区域协同项目库,推动省际间产业资源、技术经验与数据信息共享,打破行政边界制约,逐步破解“俱乐部趋同”的层级固化格局,推动全国农担体系均衡协调发展。

参考文献:

- [1] 罗剑朝,胡杰. 农业信贷担保、信贷供给与农业经济发展[J]. 财贸研究,2023,34(3):68-79.
- [2] 王林蔚,孔荣. 农村金融高质量发展水平测度、区域差异与空间收敛性分析[J]. 统计与决策,2023(5):135-140.
- [3] 赵敏,郭伟建. 数字普惠金融能否促进农业高质量发展?——兼论影响机制与空间效应[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2024,26(2):79-94.
- [4] 曾学文,徐拓远. 共同富裕视角下农村金融高质量发展:理论分析与实现路径[J]. 宏观质量研

究,2024,12(3):77-86.

[5] 马海涛,阮睿. 财政高质量发展推动中国式现代化的机理与路径[J]. 江西社会科学,2023(11): 59-67.

[6] 冯林,刘阳. 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[J]. 中国农村经济,2023(4):108-124.

[7] 孙华臣,孙瑞琪,张继武. 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[J]. 改革,2023(6):126-141.

[8] 赵全厚,梁洪波. 财政支持政策促进农业信贷担保发展了吗? [J]. 经济与管理评论,2025,41(1):55-68.

[9] 许黎莉,陈东平. 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[J]. 内蒙古社会科学,2022,43(5):103-109.

[10] 王传东,王家传. 信贷配给视角下的农村中小企业融资担保[J]. 农业经济问题,2006(6):48-51.

[11] 刘西川,程恩江. 中国农业产业链融资模式——典型案例与理论含义[J]. 财贸经济,2013(8): 47-57.

[12] 周鸿卫,丁浩洋. 农业信贷担保政策实施对农业全要素生产率的影响[J]. 中国农村观察,2024(2):24-45.

[13] 胡杰,罗剑朝. 农业信用担保贷款与农户家庭收入:抑制抑或促进[J]. 农业技术经济,2023(7): 73-87.

[14] 刘达,温涛. 乡村振兴视域下我国政策性农业担保的现实审思与完善策略[J]. 江西财经大学学报,2023(1):114-125.

[15] 温涛,朱炯,王小华. 中国农贷的“精英俘获”机制:贫困县与非贫困县的分层比较[J]. 经济研究,2016,51(2):111-125.

[16] Fazzari S, Hubbard R G, Petersen B C, et al. Financing constraints and corporate investment[J]. Brookings Papers on Economic Activity, 1988, 1: 141-206.

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

[18] Riding A, Madill J, Haines G. Incrementality of SME loan guarantees [J]. Small Business Economics, 2007,29(1):47-61.

[19] 佟孟华,褚翠翠,李洋. 中国经济高质量发展的分布动态、地区差异与收敛性研究[J]. 数量经济技术经济研究,2022(6):3-22.

Measurement and Spatiotemporal Evolution of High-Quality Development of Policy-Based Agricultural Credit Guarantee/ Deng Ling¹, Li Mingxian¹, Xiao Huazhu² (1. School of Economics, Hunan Agricultural University; 2. College of Public Administration and Law, Hunan Agricultural University)

Abstract: As an institutional innovation that advances fiscal and financial coordination and facilitates the effective synergy between the government and the market, policy-based agricultural credit guarantee plays a vital role in alleviating the “difficulty and high cost of financing” for agricultural business entities, accelerating agricultural and rural modernization, and promoting rural revitalization across the board. By elaborating the theoretical connotation of the high-quality development of policy-based agricultural credit guarantee, this paper constructs a comprehensive evaluation index system from perspectives of quantitative growth and quality improvement. Based on the panel data of 29 provincial institutions in China from 2018 to 2023, it systematically investigates the level characteristics, spatiotemporal evolution patterns, and key obstacle factors of its high-quality development by comprehensively using the entropy weight method, kernel density estimation, Moran’s I index, Markov chains, and obstacle factor diagnosis model. The results show that the overall high-quality development level of policy-based agricultural credit guarantee in China is relatively low, with a prominent imbalance between quantitative growth and quality improvement, leaving substantial room for quality improvement and efficiency gains. Spatiotemporal evolution analysis indicates that the development level has been rising steadily while regional disparities continue to widen, forming a significant positive spatial agglomeration pattern. The level transition of development features both strong path dependence and asymmetric spatial spillover

effects. This evolution trend not only directly reflects regional disparities in agricultural industrial endowments, fiscal support capacity, and market-oriented operation level, but also mirrors spatial transmission effects such as regional industrial chain linkages and mutual learning and sharing of policy experience. Further analysis reveals that recovery rate, contribution to agriculture, contribution to the agriculture-related credit market, average number of employees per county, and average outstanding guarantee balance per county are the major obstacle factors. These bottlenecks concentrate in three core links (i. e. , risk disposal, industrial adaptation, and county-level services) and serve as the deep-seated causes of widening interprovincial gaps and low-level development lock-in. Accordingly, targeted measures should be taken from four aspects: optimizing performance evaluation orientation, consolidating county-level service systems, deepening business model innovation, and strengthening regional coordination. These efforts will drive the transformation of policy-based agricultural credit guarantee from scale expansion to coordinated advancement of quantity and quality, and fully unlock its institutional effectiveness for agricultural support.

Key words: rural revitalization across the board; agricultural and rural modernization; agricultural credit guarantee; high-quality development; spatiotemporal evolution; obstacle factor