

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

孙华臣 孙瑞琪 张继武

摘要:结合我国财政支农机制创新实践,深入分析省级政策性农业信贷担保机构的设立背景和理论逻辑,并借助这一准自然实验,从提高粮食综合生产能力的视角,评估财政支农机制创新对保障国家粮食安全的影响,分析其中的具体机制。研究发现,政策性农业信贷担保机构的设立有助于实现“藏粮于地、藏粮于技”,能够显著促进我国粮食增产、保障粮食安全。这种影响主要通过缓解农户信贷约束、促进规模化经营和改善要素投入等方式实现,增产效果在东部地区、西部地区和粮食主产区更为明显。研究还发现,设立分支机构能够有效提升政策性农业信贷担保机构的效能。

关键词:财政支农机制;政策性农业担保机构;粮食安全

中图分类号:F326.11 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-7543(2023)06-0126-16

党的十八大以来,我国确立了“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑”的国家粮食安全战略,在提高粮食综合生产能力、保障粮食安全方面取得了举世瞩目的成就。但我国粮食供求紧平衡的格局没有改变,尤其是当前国际复杂局势和全球新冠疫情叠加,更加凸显了“手中有粮、心中不慌”的极端重要性。党的二十大报告提出,全方位夯实粮食安全根基。夯实这个根基,无论是抓住种子和耕地两个要害,还是实施高标准农田建设等重点任务,都离不开财政政策支持。目前我国已经形成涵盖基础设施、种粮补贴、价格支持等全方位的粮食生产财政支持体系,有效降低了农业生产所受的实际约束和农户信贷约束^[1],改善了生产条件^[2],在调动农民种粮积极性、扩大粮食种植规模、提升粮食

综合生产能力等方面发挥了重要作用^[3]。随着我国经济发展进入新常态,财政涉农资金总规模不再维持高速增长态势,现有政策对种粮主体的激励仍显不足^[4],普惠式的农业补贴政策的边际效应开始递减,对粮食生产的激励作用逐步减弱^[5],出现了对农民生产积极性调动不足、与WTO贸易规则不协调、激励效力减弱等不适应粮食产业发展趋势的问题^[6],财政支农机制变革势在必行。

在此背景下,2015年5月财政部、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》,提出要重点支持建立完善农业信贷担保体系。同年7月,财政部、原农业部、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》,明确提出力争用两年时间

基金项目:国家社会科学基金项目“城乡收入差距演变机制及其对经济增长的门限效应”(16FJL005);山东省社会科学规划重点项目“促进我省乡村振兴:理论机理与实现路径”(16BSJJ04);泰山学者工程专项经费资助项目。

作者简介:孙华臣,山东省人民政府发展研究中心研究员;孙瑞琪(通信作者),山东大学经济研究院助理研究员;张继武,山东大学经济研究院博士研究生。

建立健全省级农业信贷担保机构,突出强调为农业尤其是粮食适度规模经营的新型经营主体提供信贷担保服务,要求“以建立健全省级农业信贷担保体系为重点,逐步建成覆盖粮食主产区及主要农业大县的农业信贷担保网络,推动形成覆盖全国的政策性农业信贷担保体系”,这是我国财政支农机制的重大创新。该文件对农业信贷担保体系的职能、运作方式和目标作出了规定。2017年,财政部、原农业部、原银监会印发《关于做好全国农业信贷担保工作的通知》,对业务范围、担保额度等内容作出进一步规范,明确政策性农业信贷担保业务的财政支持政策,确保农业信贷担保贴农为农惠农、不脱农。2020年,财政部、农业农村部、原银保监会、中国人民银行联合印发《关于进一步做好全国农业信贷担保工作的通知》,提出农业信贷担保工作绩效评价方法以及省级财政部门对省级农业信贷担保公司的绩效评价方法。在与农业担保体系有关的政策文件中,均将促进粮食生产放在整个农业信贷担保机构设立和发展的重要位置,要求发挥农业信贷担保机构在促进粮食生产方面的重要作用。但是,农业农村发展面临抵押品较少、信息不对称程度较高等问题,政策性担保机构能否缓解农村融资约束、进而促进粮食生产需要进一步评估。

梳理文献可以发现,财政作为国家治理的重要手段,是促进农业发展的重要方式^[7-9],对提高农业全要素生产率、增加农民收入具有重要作用^[10-11]。构建政策性农业信贷担保体系是财政支农机制的重大创新,对缓解农业经营主体融资约束有积极的影响^[12]。关于农业信贷担保的研究,目前主要集中在三个方面:一是聚焦如何建立农业信贷担保体系。赵瑾璐等分析了财政支持农业信贷担保体系建设的必要性,并提出财政支持农业信贷担保体系的机制^[13];刘志荣分析了农业信贷担保在实践中面临的问题^[14]。二是聚焦农业信贷担保的影响因素。罗剑朝等认为感知价值和政

府干预对农户农业信用担保贷款满意度具有显著正向影响^[15];胡杰、李晋阳、罗剑朝认为担保机构业务规模、内部控制、风险防范和农地规模化程度、农业资产价值、被担保人信用水平以及业务操作流程规范程度、政策扶持和担保体系完善程度等因素与客户经理提供农业信用担保业务意愿正相关^[16]。三是聚焦如何扩大农村抵押担保物范围,如土地、林权抵押的可行性与潜在作用等^[17-19]。

具体到政策性农业信贷担保方面,虽然我国政策性农业信贷担保机构设立和业务实际开展时间均较短,但学者们已尝试利用多种方法对我国农业政策性担保进行研究,主要体现在以下方面:基于案例分析的方法,“农村信用担保公司信用风险度量与控制”课题组在对浙江省供销社系统近30家农信担保公司调研的基础上,就农信担保公司面临的担保风险进行了分析^[20];徐攀分析了浙江省农业融资担保有限公司实现农业政策性担保杠杆效应的绩效及路径^[21];朱艳静和冯林总结了墨西哥、尼日利亚、爱沙尼亚和坦桑尼亚设立的政策性农业担保机构的业务模式、激励方式等^[22]。基于理论建模的方法,高阳发现担保品处置难题是制约农地经营权担保贷款发展的重要瓶颈,而政策性担保支农政策有助于缓解这一问题,但地方政府难以兼顾担保机构盈利性目标和支农目标,政策性担保支农措施可能产生地方财政风险^[23]。基于实证分析的方法,孟光辉等对政策性农业信贷担保机构的运行效率进行测度评价,发现运行效率处于较低水平,且不同地域间差异较为悬殊^[24];罗剑朝和胡杰研究了政策性农业信贷担保对农业发展的作用,发现政策性农业信贷担保能够促进农业发展^[25]。

总的来说,关于我国农业信贷担保体系的文献仍较为有限,对于政策性农业信贷担保机构的研究主要集中在案例分析、机制设计和效率测度上,政策性农业信贷担保机构对粮食安全的影响

尚未得到充分关注。本文将省级农业信贷担保机构设立作为准自然实验,考虑到使用的具体计量方法,为了减少其他因素对结果的影响,选用2011—2020年省级面板数据,对其保障粮食安全的作用以及内在机制进行实证分析。

一、理论假说的提出

(一)政策性农业信贷担保的粮食增产作用

从理论上讲,政策性农业信贷担保体系的建立有助于提升粮食产量。我国粮食生产主要集中在农村地区,融资问题是困扰粮食生产和乡村振兴的重要因素,融资约束的存在会对粮食生产起到负面作用^[26],导致农户在粮食生产过程中只能依赖其家庭内部资源^[27],同时影响土地流转和规模化经营^[28],引发粮食生产效率下降,带来农业产出的减少^[29]。农村地区之所以会面临较为严重的融资约束,主要是因为农村抵押物较为缺乏,粮食种植面临的自然灾害较多,利润率相对较低,农业经营主体往往难以从金融机构获得资金。政策性农业信贷担保可为农业经营主体提供担保增信,缓解粮食生产中所面临的融资约束,提高粮食综合生产能力。

从政策导向和实践来看,推动农业发展尤其是粮食生产是建立农业信贷担保体系的首要任务,促进粮食生产是政策性农业信贷担保体系一以贯之的目标。2015年发布的《关于财政支持建立农业信贷担保体系的指导意见》要求农业信贷担保公司“必须专注于支持粮食生产经营和现代农业发展,对从事粮食生产和农业适度规模经营的新型经营主体的农业信贷担保余额不得低于总担保规模的70%”,“为农业尤其是粮食适度规模经营的新型经营主体提供信贷担保服务”。2017年发布的《关于做好全国农业信贷担保工作的通知》要求,农业担保公司的服务范围“限定为粮食生产、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”,并提出“2017年年底前基本建成贴近主体、覆盖全国、紧密可控、运行高效的农业信贷担保服务网络体系”。在2020年发布的《关于进一步做好全国农业信贷担保工作的通知》中,继续强调要“严格执行政策性业务范围和标准”,“突出对粮食、生猪等重要农产品生产的支持”。农业信贷担保机构提供了与粮食生产相关的服务和产品,并将其放在首要位置,缓解了农户的融资约束,促进了粮食生产。基于以上分析,提出如下研究假说:

假说1:政策性农业信贷担保体系的建立能够促进提高粮食产出。

(二)政策性农业信贷担保促进粮食增产的机制

我国金融机构网点已深入乡镇一级,截至2020年底,全国农村中小金融机构网点数达74 665个^①,但单纯依靠网点的增加无法解决农村金融面临的道德风险和逆向选择问题,农业农村融资困境依然存在,广泛分布在农村的金融机构只能起到“抽水机”的作用,将吸纳的农村存款输入城镇和非农领域。政策性农业信贷担保机构的建立能够在很大程度上缓解该问题。一是能够缓解道德风险和逆向选择问题。农村地区信息甄别成本较高,道德风险和逆向选择是农村信贷市场面临的核心问题,政策性金融机构可以通过自身国有和政府功能性企业的地位,接入多个政府部门的数据库,获得比其他金融机构更精准的贷款人信息,通过缓解信息不对称,减少道德风险和逆向选择行为,促进信贷市场效率提升。二是能够降低银行面临的潜在违约损失。违约可能带来的损失是影响银行放款的重要原因,我国农户主要是被动性违约^[30],当信息不准确或者外部环境变化的冲击导致贷款人难以还款时,政策性农业信贷担保机构将承担起分险的责任,降低银行风险。三是具有其他促进农业发展的金融机构

①数据来源于Wind数据库。

不具备的优势。与农村信用合作社、农业银行不同,农业信贷担保机构主要服务对象是缺乏抵押物、难以直接获得贷款的农户,弥补了农村信用合作社、农业银行等金融机构在经营中过分强调成本收益和风险控制而使缺乏抵押物和收入单一的农户难以获得贷款的问题。四是能够降低融资成本。政策性农业担保体系在提供担保服务时会收取一定的担保费,但是担保费用较低且有政府补贴,并且农业经营主体一旦获得政策性担保,银行将以较低的利率提供贷款,农业经营主体的融资成本会整体下降。在这些因素的共同作用下,政策性农业信贷担保体系使农村内部的资金流动变得相对通畅,银行等金融中介能够发挥优化资金配置的作用,从“抽水机”转变为促进粮食生产和乡村振兴的“输水机”,增加粮食生产所需的信贷资金。

政策性农业信贷担保机构可以系统并持续地缓解农户在粮食种植过程中面临的信贷约

束问题。农户在获得资金后,可以相对自由地将其用于粮食种植和生产。一方面,能够提高农业经营主体积极性,助推扩大粮食生产经营规模,发挥规模化效应,实现“藏粮于地”;另一方面,农户可以根据粮食生产过程中的具体情况,有针对性地调整要素投入,实现“藏粮于技”。这一过程如图1所示。基于以上分析,提出如下研究假说:

假说2:政策性农业信贷担保体系能够扩大农业信贷规模,发挥融资纾困效应;能够促进增加粮食生产经营规模,发挥规模化效应;能够引导调整要素投入,发挥改善要素投入效应。通过这“三个效应”的综合作用,促进我国粮食综合生产能力的提升。

二、研究设计

(一)模型构建

本文主要从产出的角度来衡量粮食安全,这

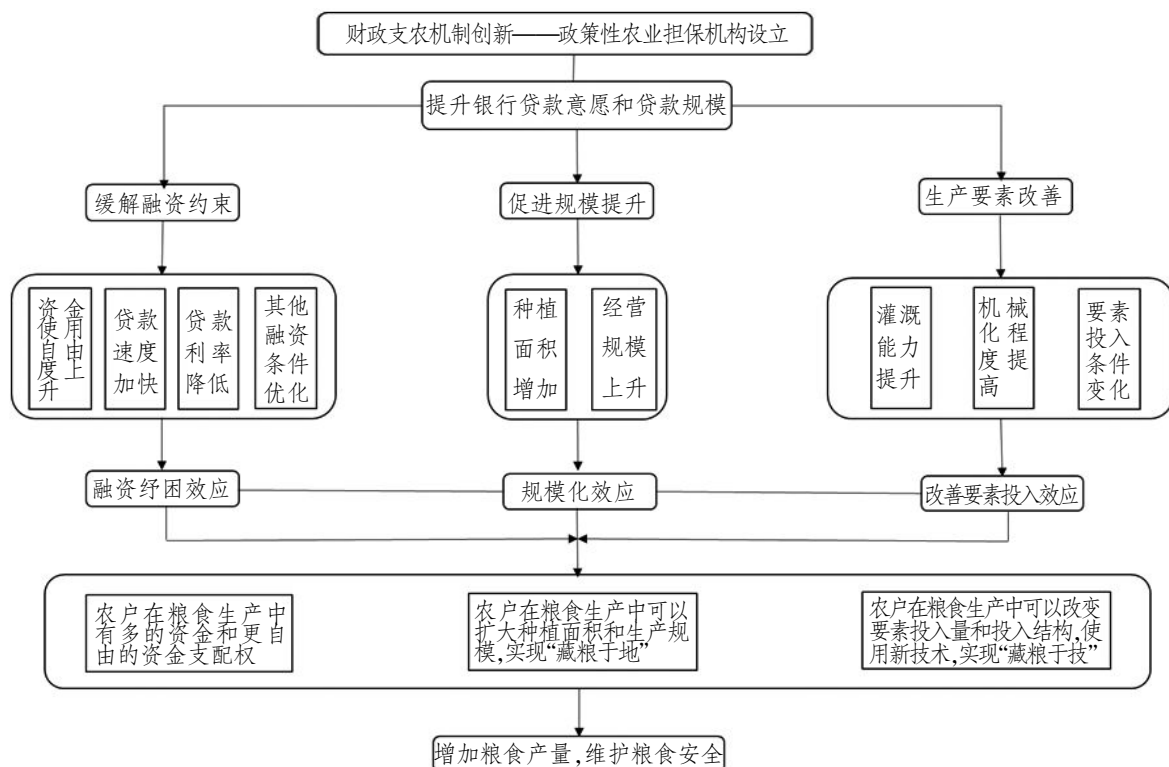


图1 政策性农业担保机构设立对粮食安全的影响机制

是因为只有保障粮食产量,才能满足“饭碗主要装中国粮”的现实要求。另外,结合“谷物基本自给、口粮绝对安全”的国家粮食安全观,选择各省(区、市)的“粮食产量”作为被解释变量 y_{it} ,用以评估农业信贷担保政策是否激励了粮食生产、促进了粮食安全。考虑到实缴资本是衡量农业信贷担保机构综合实力和地方重视程度的重要指标,本文确定各省(区、市)受政策影响大小的主要依据为各省(区、市)农业信贷担保机构的实缴资本额。农业信贷担保机构担保规模放大受到实缴资本的影响,根据这一指标能够很好地区分受到“农业信贷担保”改革影响的差异。实缴资本额越大,受到财政支农机制创新的影响就越大。借鉴已有文献设置连续性冲击变量的方法和计量模型的设置方法^[31-34],选择受“农业信贷担保”改革影响大小作为政策变量,使政策变量由一个离散虚拟变量变为连续变量,本文基础模型的设定如下:

$$y_{it} = \beta_0 + \beta_1 ACG_{it} \times Yearpost + \beta_2 X_{it} + \alpha_i + \mu_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

在模型(1)中,解释变量 $ACG_{it} \times Yearpost$ 表示“农业信贷担保”改革变量,其中 ACG_{it} 表示改革影响程度,本文采用各省(区、市)的实缴资本额来度量农业信贷担保的影响程度,下标 i 和 t 分别代表第 i 个省(区、市)和第 t 年。 $Yearpost$ 代表农业信贷担保机构设立的时间虚拟变量,改革之前(2010—2015年)为0,改革之后(2017—2020年)为1。之所以这么设置,是因为财政部、原农业部2015年联合印发了《关于调整完善农业三项补贴政策的指导意见》,要求力争用两年时间建立健全省级农业信贷担保机构。文件提出,2015年,各省(区、市)要把中央财政安排的支持粮食适度规模经营的资金投入重点和工作重点优先放在支持建立省级农业信贷担保机构,特别是粮食主产省和农业大省要在建立农业信贷担保机构方面实现突破,初步建立农业信贷担保机构。虽然2015年开始实施该政策,但是根据我们对数据的梳理,发现在这一年没有省(区、

市)新设立农业信贷担保机构,表明这一年该政策尚未发挥作用。直至2016年,省级农业信贷担保机构建成并正式开始运营,2017年全部设立并运营,同时在2017年,中央进一步对农业信贷担保机构的业务、组织架构等内容进行规范。因此,无论是将2016年划分至改革前还是改革后都不严谨,本文参考相关文献的做法^[34-36],将2016年从分析时间段中去掉。

在控制变量部分,我们根据粮食生产的特点以及数据可得性,选择了三类控制变量。一是投入要素类。与其他产品一样,粮食生产离不开土地、资本和劳动力等生产要素的投入,这里将农作物种植面积、财政涉农支出、农村劳动力数量、农村金融发展水平作为控制变量纳入该部分。二是经济社会类。经济社会发展会对粮食生产产生重要影响,在这一部分,我们选择了GDP总量和城镇化水平来衡量经济社会发展状况。三是自然环境类。我国幅员辽阔,各地自然环境差异明显,而粮食的种植和生产与当地所处环境密切相关,这里选择了光照时间、湿度,自然灾害也可能会对粮食产量产生较大影响,具体以省会的全年平均气温作为各省(区、市)气温衡量指标、全年平均相对湿度作为各省(区、市)土壤湿度衡量指标、全年平均日照时数作为各省(区、市)日照水平衡量指标。

(二)数据来源与描述性统计

本文识别财政支农机制创新对粮食安全的影响,是基于各省(区、市)设立政策性农业信贷担保机构这一准自然实验,通过比较设立政策性农业信贷担保机构前后发生的变化,分析判断设立政策性农业信贷担保机构是否有助于保障粮食安全。之所以选择省级样本主要有两方面的考虑:一方面,根据2015年的政策要求,几乎所有的省(区、市)已在政策规定时间内建立政策性农业信贷担保机构;另一方面,虽然部分省份在个别地级市和县(市、区)建立了政策性农业信贷担保分支机构,但整体上在地级市和县(市、区)建

立分支机构的省份依然较少,且分支机构设立时间较短,组织机构架和业务开展还在起步阶段,因而难以从地级市和县(市、区)角度识别具体影响。

本文所用数据来源于 2011—2020 年《中国统计年鉴》、《中国农村统计年鉴》、国家统计局网站、相关省(区、市)统计年鉴、Wind 数据库以及爱企查。根据国家农业信贷联盟网站,目前西藏和上海没有设立省级农业信贷担保机构,出于实证一致性考虑,本文将其在样本中剔除,最终本文得到全国 29 个省(区、市)的相关面板数据进行分析^①。描述性统计如表 1 所示。

三、基准结果与稳健性检验

(一)基准结果

表 2(下页)列(1)—(4)汇报了模型(1)粮食产量作为被解释变量时的回归结果。可以发现,农业信贷担保机构的设立能够显著提升粮食产量。对于控制变量来说,光照、温度和湿度等自然环境类因素似乎对粮食产量的影响不大。一方面可能是因为随着气象、水利等基础设施的建设,已经能较大程度上规避一般性外部自然环境带来的影响;另一方面可能是不同的粮食在我国分布较广,随着种植技术的改善和新品种的推出,

粮食作物对于环境的适应能力不断增强。从粮食生产要素投入类因素来看,农村金融机构数量的增加和农作物种植面积的扩大能够显著促进粮食产量上升,但是农村劳动力数量的增加对粮食产量起到了负面作用,这可能是因为,农村劳动力过多抑制了粮食的规模化种植,人口密集而耕地有限,导致耕地压力过大^[37],农业边缘化明显,反而不利于粮食增产。财政涉农支出对产量也呈现负面影响,这与当前一些研究中得到的结论一致,涉农支出促进了农村产业结构调整且其中直接有关粮食生产的支出较低,财政支粮的政策刺激作用正在下降^[5]。从外部经济社会类因素来看,GDP 总量和城镇化水平上升会带来粮食产量下降,这可能是因为种粮收益较低,在经济发展较好的地方,农民除了种粮以外有更多选择,导致粮食产量下降,并且在不少经济发达地区,耕地“占补平衡”难以得到保证,导致粮食产量下降。叶兴庆在研究中也发现,农业增长速度与工业化和城镇化水平呈高度负相关关系^[38]。据此,假说 1 得到验证。

^①2016 年 5 月,国家农业信贷担保联盟有限责任公司正式挂牌成立,主要面向省级机构提供再担保、人员培训和经验交流等服务,不直接开展担保业务,因而不会对地方业务产生干扰。

表 1 描述性统计

变量	含义	单位	样本量	均值	标准差	最小值	最大值
<i>food</i>	粮食产量	十万吨	261	220.875	183.245	2.876	761.578
<i>tcf</i>	政策实施强度		261	8.261	13.123	0.000	65.803
<i>rural</i>	乡村人口	万人	260	2 014.365	1 269.148	212.000	5 579.000
<i>finance</i>	农村金融机构	个	246	83.610	42.982	1.000	354.000
<i>planting</i>	农作物播种面积	千公顷	261	5 665.101	3 828.976	88.550	14 910.130
<i>disaster</i>	农作物受灾面积	千公顷	258	827.424	738.699	1.600	4 155.000
<i>expenditure</i>	农林牧渔事务支出	百亿元	261	5.499	2.749	0.918	1.394
<i>urban</i>	城镇化率	%	260	57.118	10.882	34.970	86.580
<i>economic</i>	经济发展水平	百亿元	261	246.836	209.533	13.704	1 107.609
<i>temp</i>	温度	℃	261	14.478	5.141	4.300	25.800
<i>humidity</i>	湿度	%	261	65.946	11.166	42.000	85.000
<i>sunshine</i>	日照度	小时	261	5.551	1.539	1.639	9.374

表2 农业信贷担保机构设立对粮食安全的影响:基准结果

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
	粮食产量	粮食产量	粮食产量	粮食产量
<i>tcf</i>	1.129*** (0.213)	1.014*** (0.200)	0.893*** (0.219)	0.894*** (0.210)
<i>rural</i>		-0.047*** (0.012)	-0.063*** (0.016)	-0.065*** (0.018)
<i>finance</i>		0.056** (0.024)	0.073** (0.030)	0.071** (0.031)
<i>planting</i>		0.030** (0.012)	0.027** (0.011)	0.027** (0.011)
<i>disaster</i>		-0.005** (0.003)	-0.007*** (0.002)	-0.007*** (0.002)
<i>expenditure</i>		-4.490*** (1.222)	-3.244*** (1.159)	-3.621*** (1.147)
<i>urban</i>			-3.058** (1.203)	-3.255** (1.232)
<i>economic</i>			-0.018 (0.013)	-0.009 (0.012)
<i>temp</i>				-6.697 (4.451)
<i>humidity</i>				-0.520 (0.573)
<i>sunshine</i>				0.106 (1.461)
<i>Constant</i>	202.1*** (3.6)	168.3** (70.3)	375.2*** (104.0)	513.9*** (160.8)
个体固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes
时间固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes
观测值	261	243	243	243
<i>R</i> ²	0.484	0.064	0.066	0.639

注:***、**、* 分别表示在 1%、5%和 10%水平上显著,括号内为标准误,下同

(二)稳健性检验

为了确保基准模型结果的一致可信,本文继续作了一系列稳健性检验。

第一,为了检验在农业担保体系建立之前各省(区、市)粮食产量的发展是否具有-致性,产生的影响是否是政策效应的结果,我们检验了平行趋势,结果如表3(下页)列(1)所示,较好地通过了平行趋势检验。在2017年各省(区、市)农业

信贷担保体系建立之前,粮食产量未受到明显影响,而在2017年农业信贷担保体系建立之后则变得显著。

第二,排除其他政策干扰。为了激励金融机构加大涉农贷款投放力度,引导社会资金支农,财政部2009年推出了县域金融机构涉农贷款增量奖励试点政策。该政策的主要内容是:自2009年起,对于上年末涉农贷款余额同比增幅

表 3 农业信贷担保机构设立对粮食安全的影响:稳健性检验

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	平行趋势	政策干扰	清理样本	滞后项	对数化	改变区域	改变区域	改变区域
	粮食产量	粮食产量	粮食产量	粮食产量	粮食产量	粮食产量	粮食产量	粮食产量
<i>tcf*yearpost2012</i>	-1.123 (1.226)							
<i>tcf*yearpost2013</i>	0.536 (0.757)							
<i>tcf*yearpost2014</i>	0.186 (0.599)							
<i>tcf*yearpost2015</i>	0.216 (0.867)							
<i>tcf*yearpost2017</i>	0.838** (0.366)							
<i>tcf*yearpost2018</i>	1.007*** (0.175)							
<i>tcf*yearpost2019</i>	0.992*** (0.204)							
<i>tcf</i>		0.895*** (0.208)	0.818*** (0.175)	1.017*** (0.310)	0.002** (0.001)	0.895*** (0.224)	0.896*** (0.227)	1.124*** (0.316)
<i>Sita</i>		-9.658** (4.175)						
<i>Constant</i>	484.9*** (170.3)	474.3*** (152.7)	637.3*** (158.9)	339.8*** (84.92)	8.307*** (0.425)	558.0*** (182.2)	630.0*** (175.1)	593.4** (219.7)
控制变量	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
个体固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
时间固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
观测值	236	243	201	187	187	219	214	179
<i>R</i> ²	0.630	0.645	0.640	0.724	0.409	0.680	0.691	0.717

超过 15%且年末不良贷款率同比没有上升的县域金融机构,财政部门对其上年末涉农贷款余额增量超过 15%的部分,按 2%给予奖励,纳入机构当年收入核算和财政部门的下一年度财政预算。因此,先后有 25 个省份进行了试点改革工作。这项政策可能会增加涉农贷款对粮食生产的影响,为了排除这一政策对研究结果的影响,本文进一步控制该项政策对粮食产量的作用,进行稳健性检验。由于该项政策的改革对象和时间较为明确,这里用 0—1 虚拟变量表示。*Sita* 变

量表示该项政策的实施情况,表 3 列(2)反映了在该政策干扰下的回归结果,可以发现结果依然稳健,但是涉农贷款增量奖励对于粮食产量的影响为负,这是因为与财政对农业担保机构支持粮食生产的具体要求不同,该政策并没有充分约束涉农贷款的投向,虽然增加了金融机构对农业的贷款,但由于资本具有逐利性,资金流入了收益比较高的农业产业,这些产业挤占了粮食产业发展所需要的资金、土地、劳动力等资源,导致对粮食生产的影响为负。

第三,进一步清理样本。早在2008年,中央“一号文件”就提出“探索建立政府支持、企业和银行多方参与的农村信贷担保机制”,据统计,在2015年之前,只有北京、天津、内蒙古、湖南、重庆、甘肃六个省(区、市)组建了农业信贷担保机构^①,考虑这可能会对结果产生干扰,我们将其从总样本中剔除后,再次进行计量分析,结果如表3列(3)所示,在剔除这些可能的干扰样本后,结果依然稳健。

第四,在基准回归评估政策效果时,考虑到企业成立当年就可以开展业务,并且信贷担保授信具有有效期,粮食生产具有时效性,如果不及及时借贷投入生产,就可能会错过授信有效期并耽误粮食种植时间,因而未使用滞后项。但由于部分粮食作物(如冬小麦等)由播种到收获需要一定时间,因而我们将各省(区、市)农业担保机构设立的影响滞后,再一次对基准回归得到的结果进行检验,具体结果如表3列(4)所示,结果与基准回归保持一致。

第五,考虑到个别省(区、市)或者个别年份的粮食产量可能会存在极端值,因而我们对被解释变量进行对数处理,以克服极端值带来的影响,结果如表3列(5)所示,可以看到结果依然显著。

第六,党的十八大以来中央把保障国家粮食安全提到新的高度,发布了《国务院关于建立健全粮食安全省长责任制的若干意见》,粮食生产和安全是各个省(区、市)和全国面临的重要问题,因而基准回归尽可能全面地以29个省级行政单位作为研究对象。但是不同省(区、市)在粮食生产中的功能定位可能不同,如北京的农业生产功能逐步弱化,又如,青海作为牧业大省,粮食生产的地位可能相对下降,考虑到这些因素,我们剔除掉直辖市和青海等省份,对基准回归进行检验,结果如表3列(6)所示。除此之外,我们还按照粮食总产量对各省(区、市)进行排名,分别剔除粮食产量最低的5个省份和9个省份进行重新回归,结果如表3列(7)—(8)所示,可以发现,

结果依然稳健。

四、异质性分析

(一)地理区位差异

我国疆域辽阔,各地自然环境和经济社会发展水平不同,粮食生产条件和粮食种植结构也有较大差异,因而本文按照东部地区、中部地区、西部地区和东北地区的地理差异进一步研究农业信贷担保机构设立与粮食安全之间的关系^②。表4(下页)列(1)—(4)表示的是地区差异对粮食产量的影响,可以发现农业信贷担保机构的设立能够显著提高东部地区和西部地区粮食产量,但是对于中部地区和东北地区的影响不显著。出现这一现象的原因可能在于,我国地区间经济体量和发展速度存在较大差异,在财政组织收入能力、地方政府财政行为等方面表现明显不同^[35],东部地区的财政收支状况最好,组织能力也最强,财政金融支农协同效率相对较高,因而在东部地区农业信贷担保机构发挥作用较为有效。中部地区和东北地区的财政和金融协调能力可能较弱,从而影响农业信贷担保机构对粮食增产的效果。随着国家对西部地区农业投资的增加,西部地区的农业生产基础设施不断完善,资金可能成为制约粮食生产的重要因素,农业信贷担保机构的设立恰好能够缓解西部地区粮食种植户的资金需求,改善资金配置效率,从而促进西部地区的粮食生产效率和产量同步上升。

(二)粮食产区差异

粮食主产区的粮食产量占到我国粮食总产

①需要说明的是,虽然这些省份设立了农业信贷担保机构,但是在资金来源、资本构成、运作模式、支农的具体内容等方面与2015年印发的《关于财政支持建立农业信贷担保体系的指导意见》中要求设立的农业信贷担保机构存在一定差异。

②东部地区包括北京、天津、河北、江苏、浙江、福建、山东、广东、海南;中部地区包括山西、安徽、江西、河南、湖北、湖南;西部地区包括内蒙古、广西、重庆、四川、贵州、云南、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆;东北地区包括辽宁、黑龙江、吉林。

表 4 农业信贷担保机构设立对粮食安全的影响:地理区位、产区、公司架构差异

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	东部	中部	西部	东北	非主产区	主产区	未设立分公司	设立分公司
	粮食产量	粮食产量	粮食产量	粮食产量	粮食产量	粮食产量	粮食产量	粮食产量
<i>tcf</i>	0.882*** (0.142)	1.892 (0.962)	0.636** (0.248)	-0.790 (2.136)	-0.013 (0.098)	1.061*** (0.321)	0.647** (0.226)	0.834*** (0.240)
<i>Constant</i>	204.1 (129.1)	37.35 (464.4)	500.5*** (154.8)	1 286 (3 326.0)	148.2 (90.89)	410.8 (238.3)	456.1*** (120.9)	649.1** (233.4)
控制变量	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
个体固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
时间固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
观测值	64	54	98	27	126	117	82	161
<i>R</i> ²	0.969	0.833	0.590	0.929	0.102	0.743	0.722	0.643

量的 70%以上,对于我国粮食供给安全具有重要意义,粮食主产区和非主产区在农业发展上具有较大差异,在保障粮食供给中承担的责任不同,政策效果在这两地也可能不尽相同,如徐建军和星焱发现我国粮食主产区财政支农的粮食边际产出效应高于非主产区^[39]。鉴于此,我们根据全国粮食主产区分类^①,实证分析了农业信贷担保机构设立与粮食安全之间的关系,结果如表 4 列(5)——(6)所示。可以发现,农业信贷担保机构的设立能够显著促进粮食主产区粮食产量的上升。一方面,各省份农业发展存在一定差异,相对其他地区而言,粮食主产区具有悠久的种粮传统和更适合粮食产业发展的外部环境,在粮食生产上更具比较优势,农业信贷担保机构的设立更有助于激发该地区农户从事粮食生产的动力。另一方面,产粮大省在粮食安全中承担的角色更为重要,因而可能更多地受到中央和各级政府关注,在粮食安全责任制考核压力下,会更加强调粮食生产的重要性,也更加重视粮食生产金融支持工具的运用。

(三)企业组织架构差异

企业组织形式是影响机构发展和作用的重要因素,我们从分支机构设立差异的角度对政策效果进行了分析。2017 年印发的《关于做好全国

农业信贷担保工作的通知》指出,省级农业信贷担保机构“为实现与农业适度规模经营主体等重点服务对象有效对接,省级农担机构要尽快将相应的机构、人员和业务下沉,原则上采取设立办事处或分公司等分支机构的方式”。根据文件要求,省级农业信贷担保机构可以选择设立分支机构的方式:设立分公司或办事处。省级农业信贷担保机构当前以分公司形式设立分支机构的省份有 19 个,分别是:北京、河北、山西、内蒙古、吉林、黑龙江、江苏、安徽、河南、湖北、湖南、广东、重庆、四川、贵州、陕西、青海、宁夏、新疆,其他省份则未以分公司的形式设立分支机构。与办事处不同,分公司具有独立法人地位,权限相对更大,与当地联系也更加紧密,体制机制更加灵活。根据是否设立分公司进行回归,结果如表 4 列(7)——(8)所示。结果表明,无论以何种形式设立分支机构,均会对粮食的生产起到促进作用,相较而言,以分公司形式设立分支机构更为显著。出现这一情况的可能原因是,在地方设立分支机构,分公司对当地农户和粮食生产相关信息掌握得更加充分,提供的担保服务更加精准有效。

①粮食主产区包括黑龙江、河南、山东、四川、江苏、河北、吉林、安徽、湖南、湖北、内蒙古、江西、辽宁。

表 5 农业信贷担保机构设立对粮食安全的影响:粮食种类的差异

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	小麦产量	稻谷产量	玉米产量	大豆产量	豆类产量	薯类产量
<i>tcf</i>	0.246** (0.106)	0.197** (0.073)	0.275* (0.136)	1.885*** (0.672)	1.931** (0.711)	-0.545 (0.354)
<i>Constant</i>	61.67 (62.8)	74.58 (44.61)	363.7*** (124.0)	-163.12 (306.7)	-161.5 (324.2)	121.3 (206.1)
控制变量	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
个体固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
时间固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
观测值	243	243	243	243	243	243
<i>R</i> ²	0.523	0.179	0.463	0.499	0.495	0.259

(四)生产粮食种类差异

前文研究可以确认农业信贷担保机构的设立有助于增加粮食产量,但农业信贷担保机构对不同粮食作物产生的效果可能不同。为了检验对不同粮食作物的作用,我们选择了小麦、稻谷、玉米、大豆这四种主要粮食作物进行研究。其中,大豆是我国供需最不平衡、受进口影响最大的粮食品种之一。结果如表 5 列(1)—(4)所示,可以发现,农业信贷担保机构设立对小麦、稻谷、玉米、大豆的产量均有显著促进作用。同时,我们还分析了农业信贷担保机构设立对豆类和薯类产量的影响,结果如表 5 列(5)—(6)所示,结果发现农业信贷担保机构设立有利于促进豆类增产,但对薯类产量的影响不明显。

五、机制分析

(一)融资纾困效应

农业信贷担保机构的设立有助于缓解农户面临的“融资难”“融资贵”“融资慢”问题,促进涉农贷款增加,缓解农户面临的信贷约束,使更多资金得以投入粮食生产,实现融资纾困。按照当前政策性农业担保的运行机制,在政策性农业担保机构许可范围内,农村各类合法经营主体均可申请授信,政策性农业担保机构对申请授信的经营主体进行审核,在审核过程中,政策性农业信贷担保机构可以发挥其他担保机构或商业银行

不具备的优势,调动整合农业部门、龙头企业、互联网金融、产业链金融以及行业协会、联合会等组织的管理、技术和信息资源,掌握更多关于农业贷款主体的个人信息,在一定程度上降低信息不对称程度,缓解了“融资难”的问题。在综合考虑农业贷款主体申请的贷款金额、资金用途、使用时间以及个体信息后,根据风险状况选择是否授信并决定具体授信额度、授信期限。农业贷款主体在得到授信后,可以获取银行贷款。同时,政策性农业担保使得农业贷款主体综合融资成本下降,较好地缓解了“融资贵”的问题。农业贷款主体使用农业信贷担保贷款似乎比不使用的情况下多了担保机构授信的流程,但这一过程可以在整体上缩短获得贷款的时间。一方面,银行会相对简化获得授信的农业贷款主体的贷款流程,另一方面,随着担保机构数字化、信息化水平的提高,审核速度大大加快,并使过去难以获得贷款的个体得到贷款,整体来看,反而精简了审核流程,加快了融资速度,缓解了“融资慢”的问题。这种“农业经营主体申请—政策性农业担保机构授信—银行放贷”的运作模式将大大增加银行放款意愿和农户贷款可得性,同时降低融资成本和融资时间,缓解农村融资约束,实现涉农贷款规模的上升。考虑到自然因素主要影响的是农作物,因而在这一部分的实证中,去掉了与自然环境相关的控制变量,结果如表 6(下页)所示。

表 6 农业信贷担保机构设立对粮食安全的影响机制：融资纾困效应

变量	(1)	(2)	(3)
	涉农贷款总量	涉农贷款增量	涉农贷款增长率
<i>tcf</i>	0.272* (0.154)	-0.035 (0.065)	-0.067 (0.044)
<i>Constant</i>	2.358 (127.6)	-75.16 (54.3)	14.59 (44.5)
控制变量	Yes	Yes	Yes
个体固定效应	Yes	Yes	Yes
时间固定效应	Yes	Yes	Yes
观测值	243	243	243
<i>R</i> ²	0.874	0.179	0.517

从表 6 列(1)中可以发现政策性农业融资担保机构能够增加涉农贷款总量,从而有利于维护粮食安全。除了对涉农贷款总量的影响外,农业信贷担保机构也可能会影响涉农贷款增量和涉农贷款增长率,对此我们也进行了实证分析,结果如表 6 列(2)—(3)所示。可以发现,农业信贷担保机构并未显著促进涉农贷款增量和涉农贷款增长率,这可能是由于当前农业信贷担保机构的整体规模较小、授信依然较为审慎造成的。

(二)规模化效应

我国农业生产成本较高、种粮比较效益低。受制于小规模经营,无论是先进科技成果的推广应用还是农业标准化生产的推进提升,都遇到了较大困难。土地经营规模是影响农作物生产的重要因素,如果没有足够的土地,仅依靠涉农贷款的增加,会导致生产的低效率^[40],难以提升粮食产量。农业信贷担保机构设立的目的之一在于促进粮食的规模化生产经营,农业信贷担保机构至少能够在以下两方面增加粮食的规模化经营程度:一方面,农业信贷担保机构能够缓解农业经营主体的资金约束,农业经营主体能够有更多的资本用于土地流转和租赁,从而促进土地集中和规模化经营。另一方面,农业信贷担保机构能够起到改变农业经营主体预期的作用,过去那些担心没有充足资金而不敢扩大种植规模的农业经营主

体在知晓有专门的信贷担保机构能为其融资增信后,将会主动扩大粮食种植规模。由于种植面积是衡量粮食生产规模的重要标准之一,这里以粮食播种面积来量化粮食种植规模,以说明种植面积变化在农业信贷担保机构对粮食增产过程中的作用。表 7(下页)列(1)—(4)分别显示的是对粮食、小麦、稻谷、玉米播种面积的影响,可以发现整体而言,农业信贷担保机构的建立能够有效促进粮食播种面积的增加,但具体到粮食类别上,对稻谷播种面积的增加最为明显,对小麦和玉米播种面积的增进作用不够显著。

(三)改善要素投入效应

劳动力、资本、机械化水平、经济环境、农产品储备能力、农业社会化服务水平等的变化能够影响粮食生产。农业经营主体之所以会贷款,很大程度上是某一生产要素投入量不足或要素投入结构不科学制约了粮食生产,而自身又缺乏购置该要素或改善该投入的资金。农户通过信贷担保机构获得贷款后,将会调整种植技术。通过技术的改变增加粮食生产要素的投入,改变要素投入结构,从而促进粮食增产。生产要素投入的改变反映了技术的变化,根据可得的数据,这里从水利条件、机械化程度、塑料薄膜量等因素验证农业信贷担保机构对于粮食增产的作用源于技术的改变,我们用有效灌溉面积、人均拖拉机拥有

表 7 农业信贷担保机构设立对粮食安全的影响机制:规模化效应

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
	粮食播种面积	小麦播种面积	稻谷播种面积	玉米播种面积
<i>tcfl</i>	7.119*** (2.211)	1.394 (1.247)	2.226** (0.921)	-5.522 (4.306)
<i>Constant</i>	5 200*** (1 272.0)	663.2 (503.9)	1 101** (464.5)	2 472** (1 079.0)
控制变量	Yes	Yes	Yes	Yes
个体固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes
时间固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes
观测值	243	243	243	243
<i>R</i> ²	0.620	0.273	0.130	0.346

表 8 农业信贷担保机构设立对粮食安全的影响机制:改善要素投入效应

变量	(1)	(2)	(3)
	有效灌溉面积	机械化程度	塑料薄膜使用量
<i>tcfl</i>	7.941** (3.479)	2.122** (1.025)	0.025 (0.029)
<i>Constant</i>	2 717* (1 446.0)	-10.18 (640.6)	-33.91 (20.54)
控制变量	Yes	Yes	Yes
个体固定效应	Yes	Yes	Yes
时间固定效应	Yes	Yes	Yes
观测值	243	243	243
<i>R</i> ²	0.426	0.531	0.316

量、亩均塑料薄膜使用量^①分别度量水利条件、机械化程度和塑料薄膜使用量。表 8 列(1)—(3)分别表示农业信贷担保机构对水利条件、机械化程度和塑料薄膜使用量的影响。结果显示,农业信贷担保机构能够促进提升水利条件、机械化程度,但是对塑料薄膜使用量的影响并不显著,出现这一现象的原因可能是由于环保政策要求降低农膜在粮食种植过程中的使用量,也有可能是技术提升带来薄膜使用量的降低。

六、研究结论与政策建议

各省(区、市)于 2016、2017 年相继设立了省级政策性农业信贷担保机构,并于 2017 年形成了政策性农业信贷担保体系,为农业农村融资

纾困提供了强有力的支撑。本文使用 2011—2020 年的相关数据,借鉴已有文献设置连续冲击变量的方法进行实证检验,发现政策性农业担保体系的构建具有促进增加粮食产量的作用。之所以能够发挥这一作用,是因为这一改革能够通过有效增加涉农贷款,缓解种植户的资金约束,带动种粮面积的提升,改变机械、灌溉等粮食生产条件,保障粮食生产,实现“藏粮于地、藏粮于技”。从地区差异来看,政策性农业信贷担保在东部地区、西部地区和粮食主产区对粮食生产的促进作用更为显著,但在中部地区、东北地区和非粮食主产区的效果并不显著;从机构组织架构

①人均拖拉机拥有量=拖拉机总量/乡村总人口,亩均塑料薄膜使用量=塑料薄膜使用量/农作物播种总面积。

来看,设立分支机构的省级担保机构对于粮食生产的促进作用更加显著;从细分粮食种类来看,政策性农业信贷担保机构几乎能够促进所有主要粮食品种的产出。

我国通过建立富有自身特色、以财政引导的政策性农业信贷担保体系,显著提升了粮食产出,促进了农业生产,这既是对原有实践的拓展创新,也彰显了中国特色社会主义制度的优势。基于上述研究结论,提出如下政策建议:第一,加大政策性农业信贷担保机构对于粮食生产的支持作用。扩大政策性农业信贷担保机构的担保贷款放大倍数或增加实缴资本,使政策性农业信贷担保机构能够撬动更多资本投入粮食生产和农业生产领域,提高农业信贷担保机构在增加涉农贷款规模、改善农业生产条件、促进粮食增产增收方面的作用。第二,优化政策性农业信贷担保机构的组织架构。促进省级农业信贷担保机构在市县一级或重点区域设立农业信贷担保分支机构,赋予分支机构更大的灵活度和自主权限,更好地服务地方粮食产业发展需要。第三,优化信贷担保产品结构。针对各地区粮食种植品种与实际情况的差异,对现有担保产品结构和支持力度进行调整,发挥政策性农业信贷担保机构在促进粮食生产和提高优良粮食品种推广方面的引导作用。第四,提高政策性农业信贷担保机构的认可度和接受度。深化地方政府、金融机构与政策性农业担保机构的合作,发挥地方政府、金融机构的支持推广作用,增进各类农业经营主体对政策性农业信贷担保业务的了解,扩大政策性农业信贷担保机构的覆盖范围和受众群体,促进在粮食生产过程中实现更大作为。 **Reform**

参考文献

- [1] YI F, SUN D, ZHOU Y. Grain subsidy, liquidity constraints and food security: Impact of the grain subsidy program on the grain-sown areas in China[J]. Food Policy, 2015, 50(1): 114-124.
- [2] 行伟波,张思敏.财政政策引导金融机构支农有效吗?——涉农贷款增量奖励政策的效果评价[J].金融研究,2021(5):1-19.
- [3] 陈飞,范庆泉,高铁梅.农业政策、粮食产量与粮食生产调整能力[J].经济研究,2010(11):101-114.
- [4] 赵惠敏.新时期粮食主产区利益补偿机制研究[J].社会科学战线,2021(12):50-55.
- [5] 黄少安,郭冬梅,吴江.种粮直接补贴政策效应评估[J].中国农村经济,2019(1):17-31.
- [6] 胡继连,李平英,李敏.财政支农政策的农民评价:以山东省为例[J].农业经济问题,2014(9):47-54.
- [7] 王德文,黄季焜.双轨制度下中国农户粮食供给反应分析[J].经济研究,2001(12):55-65.
- [8] 仰炬,王新奎,耿洪洲.我国粮食市场政府管制有效性:基于小麦的实证研究[J].经济研究,2008(9):42-50.
- [9] FUGLIE K, SCHIMMELPFENNIG D. Introduction to the special issue on agricultural productivity growth: A closer look at large, developing countries[J]. Journal of Productivity Analysis, 2010, 33(3): 169-172.
- [10] RIZOV M, POKRIVCAK J, CIAIAN P. CAP subsidies and productivity of the EU farms [J]. Journal of Agricultural Economics, 2013, 64(3): 537-557.
- [11] 温涛,何茜.财政金融支农政策效应的阶段性差异分析[J].当代经济研究,2020(10):78-86.
- [12] 陈军,帅朗.新型农业经营主体供给型融资约束与融资担保——基于湖北省的数据考察[J].农村经济,2021(2):95-104.
- [13] 赵瑾璐,张葛仡男,梁怡.论财政对农业信贷担保体系的支持——以甘肃省为例[J].兰州大学学报(社会科学版),2011(4):109-114.

- [14] 刘志荣.农业信贷担保服务体系建设的模式、困境及发展选择[J].江淮论坛,2016(3):12-18.
- [15] 罗剑朝,郭显,胡杰.感知价值和政府干预能提高农户农业信用担保贷款满意度吗?[J].农业经济与管理,2022(4):81-90.
- [16] 胡杰,李晋阳,罗剑朝.农业信用担保业务供给意愿及其概率预测[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2021(6):115-125.
- [17] 黄惠春.农村土地承包经营权抵押贷款可得性分析——基于江苏试点地区的经验证据[J].中国农村经济,2014(3):48-57.
- [18] 王珏,范静.农地经营权担保有效性与借款人还款表现——一个基于“资产主导型”农地经营权抵押贷款的证据[J].农业技术经济,2019(10):38-52.
- [19] 阎竣,陈传波.推进承包地经营权融资担保的困境与对策——基于承包方、受让方、银行与担保机构的多相关利益主体调研[J].农业经济问题,2020(12):109-119.
- [20] 浙江经贸职业技术学院“农村信用担保公司信用风险度量与控制”课题组.论农信担保公司担保风险的管理与控制——基于浙江省供销社系统农信担保公司的调研[J].农村经济,2011(1):82-85.
- [21] 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(10):113-126.
- [22] 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.
- [23] 高阳.地方政府政策性担保支农政策有效性及风险研究[J].财政研究,2015(8):42-46.
- [24] 孟光辉,李永坤,安康.中国政策性农业信贷担保机构运行效率研究[J].经济与管理评论,2022(6):73-87.
- [25] 罗剑朝,胡杰.农业信贷担保、信贷供给与农业经济发展——来自中国省际面板数据的实证[J].财贸研究,2023(3):68-79.
- [26] FOLTZ J D. Credit market access and profitability in Tunisian agriculture[J]. Agricultural Economics, 2004, 30(3): 229-240.
- [27] KHANDKER S R, FARUQEE R R. The impact of farm credit in Pakistan[J]. Agricultural Economics, 2003, 28(3): 197-213.
- [28] DEININGER K, ZEGARRA E, LAVADENZ I. Determinants and impacts of rural land market activity: Evidence from Nicaragua[J]. World Development, 2003, 31(8): 1385-1404.
- [29] BOUCHER S R, CARTER M R, GUIRKINGER C. Risk rationing and wealth effects in credit markets: Theory and implications for agricultural development[J]. American Journal of Agricultural Economics, 2008, 90(2): 409-423.
- [30] 苏治,胡迪.农户信贷违约都是主动违约吗?——非对称信息状态下的农户信贷违约机理[J].管理世界,2014(9):77-89.
- [31] 左翔,殷醒民,潘孝挺.财政收入集权增加了基层政府公共服务支出吗?——以河南省减免农业税为例[J].经济学(季刊),2011(4):1349-1374.
- [32] NUNN N, QIAN N. The potato's contribution to population and urbanization: Evidence from a historical experiment[J]. The Quarterly Journal of Economics, 2011, 126(2): 593-650.
- [33] CHEN Y, FAN Z, Gu X, et al. Arrival of young talent: The send-down movement and rural education in China[J]. American Economic Review, 2020, 110(11): 3393-3430.
- [34] 李永友,王超.集权式财政改革能够缩小城乡差距吗?——基于“乡财县管”准自然实验的证据[J].管理世界,2020(4):113-130.
- [35] 李永友,张帆.垂直财政不平衡的形成机制

- 与激励效应[J].管理世界,2019(7):43-59.
- [36]陈诗一,张建鹏,刘朝良.环境规制、融资约束与企业污染减排——来自排污费标准调整的证据[J].金融研究,2021(9):51-71.
- [37]高延雷,王志刚.城镇化是否带来了耕地压力的增加?——来自中国的经验证据[J].中国农村经济,2020(9):65-85.
- [38]叶兴庆.迈向2035年的中国乡村:愿景、挑战与策略[J].管理世界,2021(4):98-112.
- [39]徐建军,星焱.财政支农粮食产出效应的区域比较研究[J].财政研究,2013(1):54-57.
- [40]张瑞娟,高鸣.新技术采纳行为与技术效率差异——基于小农户与种粮大户的比较[J].中国农村经济,2018(5):84-97.

Innovation of Financial Support Mechanism for Agriculture and National Food Security: A Quasi-natural Experiment Based on the Establishment of Agricultural Policy-oriented Guarantee Institutions

SUN Hua-chen SUN Rui-qi ZHANG Ji-wu

Abstract: Combined with the innovation practice of financial support mechanism for agriculture in China, this paper deeply analyzes the background and theoretical logic of the establishment of provincial agricultural policy-oriented guarantee institutions, and with the help of this "quasi-natural experiment", from the perspective of improving the comprehensive production capacity of food, this paper evaluates the impact of the innovation of financial support mechanism for agriculture on ensuring national food security, and analyzes the specific mechanism. Research has found that the establishment of agricultural policy-oriented guarantee institutions helps to achieve the goal of "storing grain in the land and storing grain in technology", and can significantly promote China's grain production and ensure food security. This impact is mainly achieved by alleviating credit constraints on farmers, promoting large-scale operations, and improving factor inputs. The increase in production effect is more pronounced in the eastern, western, and major grain producing regions. The study also found that establishing branches can effectively improve the efficiency of agricultural policy-oriented guarantee institutions.

Key words: support mechanism for agriculture; agricultural policy-oriented guarantee institutions; food security

(责任编辑:胡江峰)