

转变农业政策思路，进一步推进农业供给侧结构性改革

—2018 年两会农业政策点评

联合信用评级 唐玉丽 康赣华 何文珏

2016 年以来，我国主动调整种植业结构、粮食价格实施市场化改革、调整稻谷小麦最低收购价，农业供给侧结构性改革取得一定成果，但粮食高产量、高进口量和高库存量的“三高”并存形势、粮食产品结构不合理以及粮食价格机制市场化程度较低等问题仍然存在，因此，2018 年政府工作报告提出“进一步推进农业供给侧结构性改革”，意在巩固前期成果的同时推动农业进一步发展完善。

1. 转变农业政策思路，明确财政和货币政策支持方向，丰富政策工具箱，通过差异化政策引导农业的良性发展；以现代农业、绿色农业以及以高端优质农产品为主的农业企业有望受益。

2018 年政府工作报告再次明确“优化财政支出结构，财政政策更多向创新驱动、‘三农’、民生等领域倾斜”，强调“引导资金更多投向小微企业、‘三农’和贫困地区”的货币政策，强调了财政政策和货币政策对农业的支持，同时 2018 年农业政策支持思路有所转变，即从加快推进农业政策由“增产导向”转向“提质导向”。为继续支持农业发展，政府将进一步丰富政策工具箱，如通过土地确权工作试点土地承包经营权抵押贷款，而延长土地承包年限，鼓励土地流转解决了土地变现的难题，为土地承包经营权抵押贷款提供了保障，有利于解决农业“融资难”的问题。同时，为推动农业政策的提质导向，不同产品、不同经营主体或者不同经营模式下的政策都将有所差异，如为支持产品结构调整以及地力保持，2018 年将扩大粮豆轮作补贴面积，为支持绿色农业发展，农业部和财政部正制定绿色发展导向财政补贴政策。未来，现代农业、绿色农业以及以高端优质农产品为主的农业企业都可能更多受益于国家财政和货币政策的支持，而农业政策思路的转变以及差异化的政策可能会倒逼农业企业转型升级，包括从产品结构到经营模式等方面的改变。

2. 深化粮食收储改革，进一步落实“市场定价，价补分离”，发挥市场在资源配置中的决定性作用，长期利于理顺粮食的价格决定机制，实现价格发现功能，从而优化行业产品结构和供给，提升行业盈利能力；短期内粮食种植企业收益空间可能受到不利影响，但从长远看，市场化价格有利于提升优质粮食种植企业的盈利能力。

2018 年政府工作报告提出要“深化粮食收储改革”，其实质是想通过粮食收储改革理顺粮食价格机制。2016 年，国家取消临时收储政策，下调早籼稻最低收购价；2017 年全面下调稻谷和小麦最低收购价；2018 年，稻谷最低收购价更是大幅下调，以上政策均是对不合时宜的粮食价格机制的纠正。根据联合评级《2017 年种植业行业研究》，2018 年稻谷最低收

购价下调符合我们的政策判断，但超预期的降幅也突显出政府对粮食价格改革的决心。当前我国农产品收储制度改革正在走向纵深，理顺粮食价格机制短期内可能损害农户以及粮食种植企业收益，但从长远看，通过市场化价格有利于引导农业健康发展，使产品结构进一步改善，产品供给进一步优化，提升企业长期盈利能力。从政策实施方向看，最低收购价政策短期内可能不会退出，但随着农业发展质量不断提升，长期不排除政策退出的可能性。

3. 促进农业创新发展，扶持新的农业生产经营模式发展壮大；农业产业化联合体中的农业企业有望获得更多政策和资金支持。

针对我国农业经营主体“小、散、弱”，经营模式中管理、组织落后的现状，2018年政府工作报告明确提出促进创新发展，培育新型经营主体，发展“互联网+农业”。从“公司+农户”到“公司+农户+基地”，再到农业产业化联合体，农业生产经营模式不断创新。农业产业化联合体体现的是农业生产经营中的分工理论，是农业生产经营模式的一种创新。2018年3月5日，农业部办公厅、国家农业综合开发办公室、中国农业银行办公室联合印发了《关于开展农业产业化联合体支持政策创新试点工作的通知》，明确了产业化项目申报、股权基金投资、财政资金、金融资金等合力支持农业产业化联合体的政策措施。三部门出台以快速的政策落实速度，切实将政府工作报告中的有关工作落地。未来随着各项政策细化，农业产业化联合体中的农业企业将在产业项目申报、财政股权基金投资以及融资方面得到支持。从政策实施方向看，目前该政策仅在试点地区实施，未来试点地区必然逐渐扩大甚至推广至全国，支持政策上未来可能更趋多样化，包括技术支持、税收优惠以及土地流转政策等。

总体看，2018年，农业支持政策既有新的变化，也有对过去政策的坚持与深化，变化主要体现在农业支持政策思路的转变，即从“增产导向”转变为“提质导向”；坚持与深化主要体现在坚持粮食价格体制改革以及对新型农业主体和经营模式的支持。在两会政策的引导下，未来新型农业经营主体、多层次的产品结构和新型生产经营活动的农业企业有望逐渐发展壮大，现代农业和绿色农业将成为未来农业企业的发展趋势，符合该趋势的农业企业信用水平有望获得提升。