《关于加强政策体系建设促进新型农业 经营主体发展的实施意见》

2017-11-15

在坚持家庭承包经营基础上，培育从事农业生产和服务的新型农业经营主体是关系我国农业现代化的重大战略，对于推进农业供给侧结构性改革、引领农业适度规模经营发展、带动农民就业增收、增强农业农村发展新动能具有十分重要的意义。近年来，我省顺应新型城镇化、农业现代化加快推进和农村人口快速转移、农村土地大幅流转的发展形势，通过集聚政策、集聚要素，大力培育新型农业经营主体，加快构建以农户家庭经营为基础、合作与联合为纽带、社会化服务为支撑的立体式复合型现代农业经营体系。但总体上看，全省扶持新型农业经营主体发展的政策还存在系统性协同性不强、配套政策不完善、部分政策落地难等问题。为进一步完善政策支持体系，促进新型农业经营主体加快发展，根据中共中央办公厅、国务院办公厅《关于加快构建政策体系培育新型农业经营主体的意见》（中办发〔2017〕38 号）精神，结合我省实际，提出如下实施意见。

一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，紧紧围绕“两聚一高”决策部署，以促进农民持续增收为核心，按照帮助农民、提高农民、富裕农民的工作思路，综合运用多种政策工具，形成比较完备的政策扶持体系，引导新型农业经营主体走绿色生态可持续发展之路，更好地发挥带动农民进入市场、增加收入、建设现代农业的引领作用。

（二）基本原则

——坚持基本制度。坚持农村土地集体所有，坚持家庭经营基础性地位。既支持新型农业经营主体发展，又不忽视普通农户尤其是贫困农户，发挥新型农业经营主体对普通农户的辐射带动作用，吸引和扶持更多的农户成长为

新型农业经营主体，推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营共同发展。

——坚持市场导向。发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用。运用市场的办法推进生产要素向新型农业经营主体优化配置，发挥政策引导作用，优化存量、倾斜增量，撬动更多社会资本投向农业，既扶优扶强、又不“垒大户”，既积极支持、又不搞“大呼隆”，为新型农业经营主体发展创造公平的市场环境。

——坚持因地制宜。充分发挥农民主体作用和基层首创精神，鼓励各地积极探索，不断创新经营组织形式，不断创设扶持政策措施，重点支持新型农业经营主体发展绿色农业、生态农业、循环农业，率先实施标准化生产、品牌化营销、一二三产业融合，走产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的发展道路。

——坚持落地见效。明确政策实施主体，健全政策执行评估机制，发挥政府督查和社会舆论监督作用，形成齐抓共促合力，确保政策措施落到实处。

（三）主要目标。到 2020 年，基本形成与世界贸易组织规则相衔接、与各级财力增长相适应的投入稳定增长机制和政策落实与绩效评估机制，构建框架完整、措施精准、机制有效的政策支持体系，促进新型农业经营主体适应市场能力和带动农民增收致富能力不断提升，农业质量效益和现代化水平不断提高。

二、发挥政策对新型农业经营主体发展的引导作用

（四）引导新型农业经营主体多元融合发展。加快发展规模适度的家庭农场和种养大户。鼓励涉农企业、家庭农场、种养大户和普通农户以土地、林权、资金、劳动、技术、产品为纽带，开展多种形式的合作与联合，积极发展生产、供销、信用“三位一体”综合合作，稳步扩大农民合作社综合社试点，支持发展农民合作社联合社和联合会，引导以家庭农场为主要成员组

建农民合作社。发展多元化农业服务主体，支持农业龙头企业和农民合作社开展农产品加工流通和社会化服务，大力发展农机作业、农田灌溉、统防统治、集中育秧、秸秆处理、产地烘干、加工储存等生产性服务组织，探索建立农技指导、信用评价、保险推广、产品营销于一体的公益性、综合性农业公共服务组织。发挥供销、农垦等系统的优势，强化为农民服务。鼓励各类新型农业经营主体融合发展，建立以农业龙头企业为核心、农民合作社为纽带、家庭农场和专业大户为基础、社会化服务组织为支撑，通过股份合作、订单生产等利益联结形式形成关联紧密、分工明确、链条完整、利益共享的农业产业化联合体。鼓励依法组建农业产业协会和产业联盟。

（五）引导新型农业经营主体提升规模经营水平。引导农民依法自愿有偿流转土地经营权，促进土地向新型农业经营主体集中、向适度规模经营集聚。支持新型农业经营主体带动普通农户连片种植、规模饲养，并提供专业服务和生产托管等全程化服务，提升农业服务规模水平。引导新型农业经营主体集群集聚发展，参与粮食生产功能区、重要农产品生产保护区、特色农产品优势区、农产品加工集中区以及现代农业产业园、农业科技园、农业产业化示范基地等建设，促进农业专业化布局、规模化生产。支持家庭农场联盟（集群）、农民合作社综合服务体等农业社会化服务综合体建设。支持新型农业经营主体参与建设一村一品、一县一业等特色优势产业、乡村旅游基地和田园综合体，提高产业整体规模效益。

（六）引导新型农业经营主体完善利益分享机制。引导和支持新型农业经营主体发展新产业新业态，扩大就业容量，吸纳更多农户脱贫致富。总结土地经营权入股农业产业化经营试点经验，推广“保底收益+按股分红”等模式。建立完善订单购销、利润返还、直接投资、股份合作等新型农业经营主体与农户的利益联结机制，让农户成为现代农业发展的参与者、受益者。鼓励农业龙头企业与农户、家庭农场、农民合作社、集体农场开展互惠合作，建立标准化和规模化的原料生产基地，资助订单农户参加农业保险。支持农业龙头企业与农户共同设立风险保障金，企业提取的风险保障金在实际发生支出时，依照规定在计算企业所得税前扣除。探索将新型农业经营主体带动农户的数量和成效作为相关财政支农资金和项目审批、验收的重要依据。相关财政资金特别是扶贫资金量化到农村集体经济组织和农户后，可以以自愿入股方式投入新型农业经营主体，让农户共享发展收益。

（七）引导新型农业经营主体实施绿色发展。指导新型农业经营主体开展粮食绿色高产高效创建，采用绿色防控技术模式，实施精准施肥施药，实

现农业投入品减量增效。推动新型农业经营主体实施农业废弃物资源化利用，加强秸秆收储体系建设，探索农业投入品回收利用机制。支持新型农业经营主体采用清洁生产工艺和技术，配套建设畜禽粪便收集、处理和资源化利用设施，实现生态健康养殖。组织开展现代生态循环农业试点县建设，引导新型农业经营主体逐步构建“种养结合、产业融合、可持续发展”的生态农业循环产业链。在生态环境保护压力大、冬季农业生产效益低、耕地地力消耗多的重点区域，有序推进轮作休耕。

（八）引导新型农业经营主体提高现代化发展水平。积极推广家庭农场生产记录和财务收支记录“两簿制度”，提升标准化生产和经营管理水平。引导农民合作社依法遵章运行，加强民主管理、民主监督，调动成员积极性。深入实施农民合作社规范化建设整体推进县行动。鼓励农业龙头企业通过兼并重组完善法人治理结构，建立现代企业制度，加大科技创新，优化产品结构。鼓励新型农业经营主体运用先进的物质装备和技术，发展电子商务和智慧农业，提高生产经营效率。鼓励新型农业经营主体实施品牌发展战略，发展无公害农产品、绿色食品、有机农产品和地理标志农产品，提升农产品质量安全水平。鼓励各类社会化服务组织按照生产作业标准或服务标准，提高服务质量水平。深入推进示范家庭农场、农民合作社示范社、农业产业化示范基地、农业示范服务组织、一村一品示范村镇建设，发挥示范带动作用。

三、加快完善新型农业经营主体支持政策体系

（九）落实财政税费优惠政策。加大新型农业经营主体发展支持力度，针对不同主体，综合采用直接补贴、政府购买服务、定向委托、以奖代补等方式，增强补贴政策的针对性实效性。支持新型农业经营主体申报各类财政支农项目和产业基金。鼓励有条件的地方探索将新型职业农民纳入职工社会保障体系。落实各项税收优惠政策，对农民合作社（联合社）销售本社成员生产的农产品、向成员销售农资的，按规定免征增值税；对经营采摘、观光农业等新业态的农民合作社（联合社）和农业龙头企业从事农、林、牧、渔项目按规定免征、减征所得税；对农民从合作社（联合社）取得的盈余返还，为农民销售自产农产品所得的，免征个人所得税；按规定落实城镇土地使用税和房产税优惠政策；对农产品加工企业实行凭收购发票抵扣增值税，按规定落实农产品初加工所得税优惠。

（十）强化用地用电用水支持。新型农业经营主体所用生产设施、附属设施和配套设施用地，符合国家有关规定的，按农用地管理。各县（市、区）根据实际情况，在年度建设用地指标中优先安排新型农业经营主体建设配套辅助设施，并按规定减免相关税费。对新型农业经营主体发展较快、用地集约且需求大的地区，适度增加年度新增建设用地指标。通过城乡建设用地增减挂钩节余的用地指标，优先支持新型农业经营主体开展生产经营。盘活农村集体资产资源，支持村集体依法依规将农村闲置房屋、集体建设用地、“四荒地”、林场和水面等发包给新型农业经营主体。鼓励村集体通过集体建设用地使用权入股、联营等方式与新型农业经营主体共同兴办现代农业项目。对新型农业经营主体从事农产品初加工用电严格执行农业生产用电价格。在完善水价形成机制的基础上，对符合条件的新型农业经营主体给予农业节约用水精准补贴和节水奖励，对被省水行政主管部门认定的节水型农业龙头企业直接用于农业生产的用水免征水资源费。

（十一）加强基础设施建设。以小农水重点县项目为平台，进一步整合资源，整乡整村推进小型农田水利工程建设，加快改善农业生产基础条件。鼓励推广政府和社会资本合作模式，支持新型农业经营主体和工商资本投资土地整治、高效节水灌溉和高标准农田建设，支持农业龙头企业建立配套的原料基地。各级财政支持的各类小型项目，优先安排农村集体经济组织、农民合作社等作为建设管护主体，强化农民参与和全程监督。加快推进农业农村电子商务物流渠道、农村宽带、道路交通等基础设施建设，重点支持“一村一品一店”示范村镇和农民合作社示范社建设电商平台基础设施，积极发展产地预冷、冷冻运输、冷库仓储、定制配送等全冷链物流。鼓励有条件的地方建设农业农村电子商务产业基地、物流园、创业园。支持省级农业信息化示范基地、省农村信息化应用示范基地建设，加快农业大数据建设。

（十二）改善金融信贷服务。加大对新型农业经营主体、农村产业融合发展的金融信贷支持，建立健全农业信贷担保体系，力争两年内建立覆盖全省产粮大县的农业担保网络，确保对从事粮食生产和农业适度规模经营的新型农业经营主体的信贷担保余额不低于总担保额的 70%。支持农业龙头企业为农户、家庭农场和农民合作社提供贷款担保。探索建立市场化林权收储机构。稳步开展农村承包土地经营权抵押贷款、农民住房财产权抵押贷款、粮食生产规模经营主体营销贷款和大型农机具融资租赁等试点，积极推动农业生产设施抵押贷款和生产订单、农业保单融资。支持金融机构开发针对新型农业经营主体的贷款产品，做好财政风险补偿基金支持新型农业经营主体信贷产品推广服务，发展保证保险贷款产品。鼓励发展新型农村合作金融，稳妥规范开展农民合作社内部信用合作试点。推行新型农业经营主体生产经营

直报系统，强化在融资贷款、农业保险和项目扶持等方面的运用。积极引导互联网金融、产业资本依法依规开展农村金融服务。引导符合条件的新型农业经营主体申请发行农村产业融合发展专项债券。

（十三）提高保险保障水平。建立健全农业保险保障体系，发挥农业政策性金融支农骨干作用，推动农业保险由保成本向保产量、保收入、保市场价值转变，开发适合新型农业经营主体的保险产品，探索建立政府相关部门与农业保险机构数据共享机制。鼓励保险业金融机构设计覆盖农业生产全过程、多领域或适应地方特色农业产业发展需求的农业保险品种，推广农房、农机具、设施农业、渔业、制种保险等业务，探索开展价格指数保险、收入保险、信贷保证保险、农产品质量安全保证保险、畜禽水产活体保险等创新试点。完善商业再保险和政府巨灾风险准备金相结合的大灾风险防范机制。鼓励有条件的地区创新“基本险+附加险”产品，基本险部分进一步提高财政补贴比例，附加险部分实行愿保尽保。对市场需求量大、条款及费率设置合理、农户受益程度高的险种和地方特色优势农产品保险，省级财政按规定将其列入以奖代补险种目录。支持保险机构对农业龙头企业到海外投资农业提供投融资保险服务。

（十四）强化人才科技支撑。深入实施新型职业农民培育整省推进工程，全省每年以“半农半读”、线上线下等形式培育新型职业农民 20 万人。推广地方与农业院校联合定向委托培养农村实用人才的做法，对符合基层就业创业条件的毕业生给予补助。将新型农业经营主体列入高校毕业生“三支一扶”计划、大学生村官计划服务岗位的拓展范围。鼓励农民工、大中专毕业生、退伍军人、科技人员等返乡创办领办新型农业经营主体。实施农民合作社智慧理事长（优秀辅导员）和“智能”家庭农场主培训。加强农民合作社、家庭农场辅导员队伍建设，发挥好指导作用。实施挂县强农富民工程和农业科技入户工程等，完善科技服务网络。建设农业科技成果网上交易公共平台和农业科技服务云平台。推行政府购买公益性农技推广服务模式。鼓励地方建立农科教、产学研一体化农业技术推广联盟。引导农业企业加大研发投入，加强企业重点实验室、工程技术研究中心等研发机构建设，积极培育发展高新技术企业和农业科技型企业。鼓励科研人员到农民合作社、龙头企业任职兼职，完善知识产权入股、参与分红等激励机制。支持农业科研推广单位（企业）引进境外优良品种、先进装备、技术与专利，进行消化吸收再创新。

（十五）鼓励拓展营销市场。加强农产品产地准出与市场准入衔接，开展农产品质量可追溯体系建设，强化质量安全风险管控。支持新型农业经营

主体参与产销对接活动和在城市社区设立直销店（点）。落实鲜活农产品运输绿色通道、免征蔬菜流通环节增值税和支持批发市场建设等政策。实施“苏合”品牌培育工程，建设省级农民合作社“苏合”品牌产品线上线下营销公共服务平台。以专场、专柜等形式，广泛宣传推介新型农业经营主体生产的产品。加快实施“互联网+现代农业”行动，支持新型农业经营主体入驻苏宁“江苏馆”、供销社“地平线”等电商平台和应用微店、微信、手机APP等营销手段。加大“一村一品一店”建设力度。鼓励农产品批发市场与新型农业经营主体及农户有效衔接，减少农产品流通环节，畅通流通渠道。支持新型农业经营主体参加境内外知名展会及国际认证和注册，支持农业龙头企业对接“一带一路”，积极开发海外市场。办好江苏农民合作社产品展销会和海峡两岸名优农产品展销会。

四、健全政策落实机制

（十六）加强组织领导。各地要高度重视新型农业经营主体发展，细化工作措施，加强组织推进和督促指导。各级各有关部门要明确职责定位，密切协作配合，形成工作合力。要加强农村经营管理体系建设，鼓励各地采取安排专兼职人员、招收大学生村官等多种途径，充实基层经营管理队伍，保障必要的工作条件，确保支持新型农业经营主体发展的各项工作抓细抓实。

（十七）加强示范引导。建立健全新型农业经营主体示范名录制度，探索建立信息共享、公开机制。完善农民合作社示范社、家庭农场、农业龙头企业等认定与监测机制，建立健全家庭农场、农民合作社、农业产业化基地、农业服务组织、一村一品村镇示范名录制度，发挥引领带动作用。及时总结和宣传推广先进典型，营造各类新型农业经营主体竞相发展的良好氛围。

（十八）加强动态管理。建立健全新型农业经营主体固定观察点、统计调查、监测分析和信息发布制度，强化跟踪服务。落实农民合作社年度报告公示制度，建立省级以上农业龙头企业调查体系，开展农业产业化调查分析和农业龙头企业运行情况监测评估。定期淘汰监测不合格的农民合作社示范社、示范家庭农场和农业龙头企业。

（十九）加强考核督查。将落实发展新型农业经营主体政策情况纳入工作绩效考核，并建立科学的政策绩效评估监督机制。加强社会监督，适时开展督查，对政策落实到位的地方和部门予以表扬，对工作不力的予以督促整改。

中共江苏省委办公厅 2017 年 10 月 29 日印发