

中共洛阳市委办公室 洛阳市人民政府办公室

关于加快构建政策体系培育新型农业经营主体的实施意见

(2018年7月27日)

为深入贯彻落实《中共中央办公厅、国务院办公厅印发〈关于加快构建政策体系培育新型农业经营主体的意见〉的通知》(中办发〔2017〕38号)和《中共河南省委办公厅、河南省人民政府办公厅关于加快构建政策体系培育新型农业经营主体的实施意见》(豫办〔2018〕11号)精神,结合我市实际,提出如下意见。

一、总体要求

(一)指导思想。全面贯彻党的十九大精神和习近平新时代中国特色社会主义思想,认真落实中央、省委、市委“三农”工作决策部署,以乡村振兴战略为总抓手,按照坚持基本制度、坚持市场导向、坚持因地制宜、坚持落地见效的原则,围绕帮助农民、提高农民、富裕农民,综合施策,构建比较完备的政策扶持体系,大力培育新型农业经营主体,不断提升其适应市场能力和带动农民增收致富能力,促进小农户和现代农业发展有机衔接,加快推进农业农村现代化。

(二)主要目标。到2020年,基本形成与国家、省政策相衔接,与我市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价机制。各类新型农业经营主体均衡发展,参与市场竞争的能力显著增强,全市农业产业化经营水平和综合经济效益明显提高。

二、发挥政策引导作用,促进新型农业经营主体健康发展

(一)引导和支持新型农业经营主体多元化、融合发展。支持新型职业农民和种植(养殖)能手注册成立规模适度的家庭农场。大力发展生产型、加工型、销售型、复合型等多种类型的农民专业合作社。引导农民以土地、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,依法建立跨区域、跨行业的农民专业合作社联合社。大力培育和发展农业产业化龙头企业,使其充分发挥产品开发、技术创新、品牌塑造、吸纳农民就业的主体作用,成为农业经营的中坚力量。依托基层农技推广单位、农业科研院所、各类农业产业协会、供销合作社、基层邮政网络等组织和平台,培育多元化农业服务主体,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。以功能互补、利益共享为纽带,探索开展新型农业经营主体与多元主体的融合发展,培育和发展农民合作社联合社、农业产业化联合体,鼓励建立各类农业产业协会。(责任单位:市农业局、市工商局、市林业局、市畜牧局、市粮食局、市供销社、市农机局、市民政局)

(二)引导和支持各类新型农业经营主体“质”“量”并举,提升规模化经营水平。畅通流转渠道、协调各方利益,促进农村土地承包经营权规范有序流转,不断提高规模化经营水平。鼓励农户以土地承包经营权入股家庭农场、农民专业合作社和龙头企业发展农业产业化经营。支持新型农业经营主体带动普通农户连片种植、规模饲养,提升农业服务规模化水平。引导新型农业经营主体集群集聚发展,参与现代农业示范区、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。支持新型农业经营主体参与豫西沟域经济示范区建设,推动沟域经济发展扩规模、上水平、增效益。依据《洛阳市人民政府办公室关于印发构建现代产业体系促进特色高效农业发展实施方案的通知》(洛政办文〔2016〕88号)要求,引导和支持新型农业经营主体围绕特色种植、特色养殖、特色加工和特色服务,大力发展苗木花卉、生态养殖、精品果蔬、中药材、绿色杂粮、生态休闲等特色高效产业。特色农产品积极申请农产品气候品质认证,打造农产品区域特色品牌。结合特色农业“百乡百村”示范创建工

程,支持新型农业经营主体参与建设一批一村一品、一乡一业特色优势产业和乡村旅游基地,鼓励新型农业经营主体参与孟津梨、洛宁苹果、偃师葡萄等一村一品示范县创建活动,提高产业整体规模效益。

按照《洛阳市人民政府办公室关于印发洛阳市富硒农业产业发展实施方案的通知》(洛政办文〔2017〕60号)要求,支持各类新型农业经营主体参与富硒产业示范园区建设,依据我市硒资源分布情况,通过优化整合,重点打造一批具有一定规模的粮油作物、蔬菜、林果、畜牧业和油用牡丹等富硒农产品生产示范园,不断提升农产品质量和效益。做好富硒无公害、绿色产品和有机产品基地申报认证工作。鼓励开展对外合作,建立战略合作关系,实现传统农业向高科技产业领域发展转变。(责任单位:市农业局、市畜牧局、市供销社、市林业局、市气象局)

(三)引导和支持新型农业经营主体发挥优势,积极参与农业全产业链社会化服务。鼓励新型农业经营主体拓宽服务领域,创新服务方式,参与农业生产性服务业发展。鼓励农民专业合作社向社员提供各类生产经营服务,发挥其服务成员、引领农民对接市场的纽带作用。引导龙头企业通过基地建设和订单方式为农户提供全程服务。支持新型农业经营主体参与农业社会化服务,承担农业公益性服务项目,开展大田托管、统防统治、烘干储藏等市场化服务。支持新型农业经营主体与涉农科研机构、高等院校和科技人员进行对接,开展农技推广、动植物疫病防控、农产品质量安全监管等服务。(责任单位:市农业局、市供销社、市科技局、市商务局、市农机局、市粮食局、市畜牧局)

(四)引导和支持新型农业经营主体开展体制机制创新,助力脱贫攻坚,探索建立多种类型的利益分享模式。引导支持新型农业经营主体发展新产业新业态,扩大就业容量,引导和支持新型农业经营主体助力脱贫攻坚,带动吸纳贫困户脱贫致富。完善订单带动、利润返还、股份合作等新型农业经营主体与农户的利益联结机制。选择省级以上龙头企业,开展与农户共同设立风险保障金试点。推动财政资金折股量化到农村集体经济组织成员后,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。将新型农业经营主体带动农户数量和成效作为相关财政支农资金和项目审批、验收的重要参考依据。到2020年,全市新型农业经营主体带动农户数量达到80万户以上。(责任单位:市农业局、市财政局)

(五)引导和支持新型农业经营主体规范化、标准化运营,全面提高发展质量。引导建立新型农业经营主体会计代理和财务审计制度。鼓励家庭农场和种养大户使用规范的生产记录和财务收支记录,提升标准化生产和经营管理水平。引导农民专业合作社遵守章程、加强民主管理和监督,充分发挥成员积极性。鼓励龙头企业通过兼并重组、包装上市等,建立现代企业制度,提升产品市场竞争力和持续增收能力。鼓励各类社会化服务组织按照生产作业标准和服务标准,提高服务质量水平。深入推进示范家庭农场、农民专业合作社示范社、农业产业化示范基地、农业示范服务组织、一村一品示范村镇创建。完善省级以上农民专业合作社示范社、示范家庭农场、重点龙头企业运行监测制度。建立新型农业经营主体示范名录并向社会公布。到2020年,市级以上示范家庭农场达到100家以上、农民专业合作社示范社达到450家以上、农业产业化重点龙头企业达到380家以上。(责任单位:市农业局、市畜牧局、市林业局、市供销社、市农机局、市工商局)

三、构建政策支持体系,实现新型农业经营主体支持政策广泛覆盖

(一)建立强有力的财税支持政策体系。加大对新型农业经营主体支持力度,综合采

用直接补贴、政府购买服务、定向委托、项目扶持等方式,重点支持新型农业经营主体改建(扩建、新建)生产线、新技术引进与新产品研发、新(扩)建标准化生产基地、生产废弃物无害化处理、企业品牌和产品品牌创建、有组织地参加全国性展会等,增强财政资金的针对性和实效性。对初次认定为省级以上重点龙头企业、市级以上农业产业化联合体以及参加政府组织的全国性展会获得金奖、优质奖的给予一定奖励。以现代农业发展基金和农业综合开发股权投资基金为平台,引导社会资本投资参与新型农业经营主体发展。探索对财政涉农资金投入新型农业经营主体的项目形成的资产建立合理的收益分配机制。有条件的地方通过政府购买服务,支持社会化服务组织开展农林牧渔和水利等生产性服务,支持新型农业经营主体打造服务平台。鼓励龙头企业加大研发投入,支持符合条件的龙头企业创建农业高新技术企业。进一步扩大农产品加工企业增值税进项税额核定扣除试点行业范围,落实农产品初加工所得税和国家税率有关政策。农机购置补贴等政策要向新型农业经营主体倾斜。支持新型农业经营主体发展加工、流通、直供直销、休闲农业等,实现农村一二三产业融合发展。(责任单位:市农业局、市财政局、市税务局、市供销社、市林业局、市畜牧局、市农机局、市水务局、市科技局)

(二)完善基础设施建设支持政策。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、农民合作组织等作为建设管护主体。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和高标准农田建设。鼓励新型农业经营主体建或参与农村集体经济组织共建仓储烘干、晾晒场、保鲜库、农机库棚等农业设施。重点支持一村一品示范村镇和农民合作社示范社建设电商平台基础设施。对新型农业经营主体发展农产品初加工用电执行农业生产电价。建立农业用水精准补贴机制和节水奖励机制,对符合条件的新型农业经营主体给予奖补。(责任单位:市农业局、市财政局、市发展改革委、市供销社、市林业局、市水务局)

(三)用足用活农业用地支持政策。认真落实《国土资源部、农业部关于进一步支持设施农业健康发展的意见》(国土资发〔2014〕127号)对设施农用地的支持政策,确保各类农业经营主体依法享受政策优惠。对新型农业经营主体流转的土地优先开展土地整治。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。专项安排国家、省和市扶贫开发工作重点县年度新增建设用地计划指标,重点保障扶贫、带贫新型农业经营主体建设用地。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。对新型农业经营主体发展较快、用地集约且需求量大地区,可通过市县统筹调剂土地利用计划指标。允许新型农业经营主体依法依规盘活现有农村集体建设用地发展新产业。各县(市)区在制定年度建设用地计划时要将新型农业经营主体建设用地需求列入计划。加大对新型农业经营主体从事设施农业的支持政策,引导设施农业中名特优蔬菜、水果品种的生产比重,提高设施农业的规模水平。(责任单位:市农业局、市国土资源局、市税务局、市畜牧局)

(四)完善金融信贷支持政策。综合运用税收、奖补等政策,鼓励金融机构创新产品和服务,加大对新型农业经营主体、农村产业融合发展的信贷支持。建立健全全市农业信贷担保体系,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农业信贷担保余额不得低于总担保规模的70%。支持龙头企业为其带动的农户、家庭农场和农民专业合作社提供贷款担保。稳步推进农村承包土地经营权和农民住房财产权抵押贷款试点,开展粮食生产规模经营主体营销贷款和大型农机融资租赁试点。建立新型农业经营主

体生产经营直报系统,点对点对接信贷、保险和补贴等服务,探索建立新型农业经营主体信用评价体系,对符合条件的灵活确定贷款期限,简化审批流程,对正常生产经营、信用等级高的可以实行贷款优先等措施。发展新型农村合作金融,承接农民专业合作社内部信用合作试点。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。(责任单位:市农业局、市政府金融办、市财政局、市供销社、市林业局、市农机局、市国土资源局、人民银行洛阳市中心支行、洛阳银监分局)

(五)完善农业保险支持政策。鼓励政府相关部门与农业保险机构数据共享。在我市开展适度规模经营农户大灾保险试点,调整部分财政救灾资金予以支持,提高保险覆盖面和理赔标准。落实农业保险保额覆盖直接物化成本,创新“基本险+附加险”产品,实现主要粮食作物保障水平涵盖地租成本和劳动力成本。积极开展天气指数保险、农产品价格指数保险、“保险+期货”、农田水利设施保险、贷款保证保险等试点。开展农民互助合作保险试点,鼓励有条件的市县积极探索互助合作保险模式。完善农业再保险体系和大灾风险分散机制,为农业保险提供持续稳定的再保险保障。(责任单位:市农业局、市政府金融办、市财政局、市扶贫办、市供销社、市林业局、市气象局、洛阳银监分局)

(六)完善市场营销支持政策。支持新型农业经营主体参与产销对接活动和在城社区设立直销店(点)。加快实施“互联网+”现代农业行动,支持新型农业经营主体带动农户应用农业物联网和电子商务。采取降低入场费用和促销费用等措施,支持新型农业经营主体入驻电子商务平台。实施信息进村入户工程,建立农业信息监测分析预警体系,为新型农业经营主体提供市场信息服务。鼓励有条件的地方对新型农业经营主体申请并获得专利、“三品一标”认证、品牌创建等给予适当奖励。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。(责任单位:市农业局、市商务局、市供销社、市税务局、市交通运输局)

(七)完善人才建设支持政策。依托新型职业农民培育工程,整合各渠道培训资金资源,实施现代青年农场主培养计划、农村实用人才带头人培训计划以及新型农业经营主体带头人轮训计划。培训后的新型职业农民优先享受支持新型农业经营主体发展的各项政策扶持。办好农业职业教育,鼓励新型农业经营主体带头人通过“半农半读”、线上线下等多种方式就近接受职业教育,组织农民参加职业技能培训和技能鉴定。有条件的地方通过奖补等方式,引进各类职业经理人,提高农业经营管理水平。将新型农业经营主体列入高校毕业生“三支一扶”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、科技人员等返乡下乡创办领办新型农业经营主体。深入推行科技特派员制度,鼓励科研人员到农业合作社、龙头企业任职兼职,探索开展知识产权入股、参与分红等激励机制。(责任单位:市农业局、市人力资源社会保障局、市教育局、市科技局、市供销社、市林业局)

(八)完善农村公益性服务支持政策。引导农村产权流转交易市场健康发展。拓展全市城镇(区域)农技站、气象信息服务站功能,为周边农户提供公共服务。推动基层农产品质量安全监管机构提供追溯服务。加快市县乡三级农产品质量安全检验检测体系建设。统筹利用粮食仓储设施资源,多渠道发现有国有粮食企业仓储设施用途,为新型农业经营主体、农户和加工企业提供粮食产后、仓储保管和粮食配送等服务。(责任单位:市农业局、市供销社、市林业局、市粮食局、市畜牧局、市气象局)

(九)完善农产品质量安全支持政策。积极完善农产品质量安全执法监督,风险评估、例行监测、监督抽查、投入品管理、标准制修订和质量安全县(市)创建等工作的支持政

策。探索建立政府、企业、社会多元化的农产品质量安全投入机制,鼓励和引导社会资本推动农产品质量安全事业。(责任单位:市农业局、市畜牧局、市食品药品监督管理局、市发展改革委、市财政局)

(十)完善信用建设政策体系。建立完善新型农业经营主体信用信息系统,有计划有步骤地建立新型农业经营主体信用标准体系、信用状况评价体系、引用风险防范体系、信息披露体系、信用监督管理体系,并不断转变政府职能,制定和完善相应的法律法规,加大对守信主体的金融及其他政策支持,为提升新型农业经营主体整体信用水平创造有利的条件。(责任单位:市农业局、市政府信用办、市工商局、市政府金融办、人民银行洛阳市中心支行)

(十一)完善对新型农业经营主体的权益保护支持政策。健全土地流转服务体系,引导农民以多种方式流转承包土地的经营权。加强农民合作社规范化建设,相关扶持政策向规范化、示范性农民合作社倾斜。支持龙头企业转型升级,强化科技研发,创新生产管理和商业模式。支持各类农业社会化服务组织发展,推广农业生产经营环节服务外包、土地托管、代耕代种、联耕联种等综合服务模式,建设一批集存储、烘干、加工、配送、销售等于一体的粮食服务中心。(责任单位:市农业局、市发展改革委、市国土资源局、市粮食局)

四、建立工作落实机制,确保新型农业经营主体支持政策落到实处

(一)强化责任落实。各县(市)区、各有关部门要提高对构建政策体系培育新型农业经营主体重要性的认识,切实把思想和行动统一到市委、市政府的决策部署上来,增强紧迫感和自觉性,加强组织领导和统筹协调,落实工作责任,健全工作机制,切实把各项任务措施落到实处。要切实加强农村经营管理体系建设,采取安排专兼职人员、招收大学生村官等多种途径,充实基层农村经营管理体系,保障必要工作条件,确保支持新型农业经营主体发展的各项工作事有人干,责有人负。

(二)加快改革推进。加快推进农村集体产权制度改革,完善农村集体产权权能,加快农村承包地、林地、“四荒地”、宅基地、农房、集体建设用地等确权登记颁证。落实农村土地“三权分置”政策,有序推进农村经营性资产股份合作制改革,以股份或份额形式量化到本集体经济组织成员。稳步推进进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权,支持引导其依法自愿有偿转让上述权益。

(三)把握工作要求。各县(市)区、各有关部门要加强调查研究,加大政策宣传力度,为新型农业经营主体营造良好的发展环境。要坚持务实原则,细化、实化各项工作的具体目标、措施要求和责任单位,把握节奏进度和重要节点。对承担的工作事项,要认真履职,抓好措施落实。要制定工作时间表和台账,完成一项勾销一项。

(四)形成工作合力。市农业局要强化对构建政策体系培育新型农业经营主体的组织指导,密切跟踪工作进展,及时总结和推广经验。市发展改革委、市财政局、市科技局、市国土资源局、市工商局、市人力资源社会保障局等部门和单位要结合职能,主动作为。各级各相关部门和新闻单位要积极总结工作中的先进典型,加大宣传力度,在全社会营造关心、关注、支持新型农业经营主体发展的良好舆论氛围。

(五)强化督促检查。为确保按时保质保质完成各项工作任务,市委、市政府将开展多种形式的督促检查,建立评估、通报和评先制度,切实推进各项措施落实。建立问责机制,对推进不力者进行督办和问责。

