

陕西省人民政府办公厅文件

陕政办发〔2017〕82号

陕西省人民政府办公厅 关于进一步完善支持政策促进 农民持续增收的实施意见

各市、县、区人民政府，省人民政府各工作部门、各直属机构：

为认真贯彻落实《国务院办公厅关于完善支持政策促进农民持续增收的若干意见》（国办发〔2016〕87号），进一步完善支持农业农村发展政策，促进农民持续快速增收，经省政府同意，现提出如下实施意见。

一、总体要求

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会

精神，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，以推进农业供给侧结构性改革为主线，深化农业农村改革，完善强农惠农富农政策，强化基础设施建设，着力培育新动能、打造新业态、扶持新主体、拓宽新渠道、挖掘新潜力，确保农民收入持续快速增长。到 2020 年，“三农”支持政策体系进一步完善，农业支持保护制度更加健全，农民就业创业政策更加完善，农村资源资产要素活力充分激发，农民收入保持中高速增长，城乡居民收入差距进一步缩小，农民生活质量整体提升。

二、完善产业增收政策，挖掘农业内部增收潜力

（一）加大农业支持保护力度。坚持把农业农村作为财政优先保障领域，优化支出结构，盘活存量资金，加大涉农资金整合力度，确保投入力度不减弱。在确保粮食安全和农民收入稳定增长的前提下，推进以绿色生态为导向的农业补贴制度改革。落实农业“三项补贴”改革实施方案，精准确定补贴对象和标准，支持粮食生产适度规模经营。对财政资金投入农业农村形成的经营性资产，鼓励探索将股权量化到村到户，作为村集体或农户持有的股权，让农民长期受益。（省财政厅、省发展改革委、省农业厅等负责，列第一位为牵头单位，下同）

（二）夯实农业发展基础。加大水土流失治理力度，加强中

低产田改造和高标准农田建设，完善农田水利设施，大力发展旱作节水农业，提升农业抗御自然灾害能力。到 2019 年，全面完成粮食生产功能区、重要农产品生产保护区划定和上图入库工作。实施耕地质量保护与提升行动，提升土壤肥力。开展耕地轮作休耕制度试点，促进耕地休养生息。健全草原、森林、湿地、河湖等生态补偿政策，实施山水林田湖生态保护和修复工程。实施新一轮农村电网改造升级。（省发展改革委、省财政厅、省国土资源厅、省水利厅、省农业厅、省林业厅、省地电公司、省电力公司等负责）

（三）调整优化农业生产结构。推进粮草兼顾、农牧结合、果畜结合、循环发展，调整优化种养结构，加快发展区域优势特色现代农业。落实粮改饲、粮豆轮作补助政策，确保农民调减玉米种植后收入基本稳定。建设现代饲草料产业体系，大力发展草食畜牧业。积极发展木本油料、林下经济、水产养殖、稻渔综合种养等。推行农业清洁化生产，推广农业节能减排集成配套技术，推进主要农作物生产全程机械化行动。强化源头治理、全程监管和质量追溯，提升农产品质量安全水平。支持农业废弃物资源化利用，吸引社会资本进行市场化运营。推进标准化生产，支持新型农业经营主体发展“三品一标”农产品，培育知名农业品牌，形成优质优价的激励机制。（省农业厅、省发展改革委、省

科技厅、省财政厅、省水利厅、省林业厅等负责)

(四) 支持新型农业经营主体发展。完善财税、信贷、保险、用地、项目支持等政策，扶持发展家庭农场、专业大户、农民合作社、龙头企业等新型农业经营主体及农业社会化服务组织。支持新型农业经营主体承担国家项目、争取补贴资金。对新型农业经营主体建设辅助设施用地优先纳入年度土地利用计划。规范土地流转，发展多种形式适度规模经营，相关扶持政策向规范化、示范性家庭农场和农民合作社倾斜。支持龙头企业精深加工装备改造升级，增强产业创新驱动力。积极开展政府购买农业社会化服务，推广农业生产经营环节服务外包、土地托管、代耕代种、统防统治等综合服务模式，建设一批集生产、收储、烘干、加工、配送、销售等于一体的粮食服务中心。(省发展改革委、省财政厅、省国土资源厅、省农业厅、人民银行西安分行、陕西银监局、陕西保监局等负责)

(五) 加强农村金融服务。加快构建多层次、广覆盖、可持续发展的农村金融体系，发展农村普惠金融。鼓励商业银行加大对“三农”的金融支持。推进农村信用体系建设，健全农户、农民合作社、农村小微企业等信用信息征集和评价体系。有序推进农村土地承包经营权和农民住房财产权抵押贷款试点，开展大型农机具融资租赁试点，推动厂房、生产大棚、大型农机具、农田水

利设施产权抵押贷款和生产订单、农业保单融资，鼓励银行业金融机构丰富信贷产品。探索农民以所持集体产权股份向金融机构申请抵押、担保贷款的可行途径。创新农村土地经营权、农民住房财产权、林权等抵押物处置和风险补偿机制。（省金融办、省农业厅、省林业厅、人民银行西安分行、陕西银监局、陕西证监局等负责）

（六）创新农业保险产品。持续推进农业保险扩面、增品、提标。建立健全农业保险保障体系，从覆盖直接物化成本逐步实现覆盖完全成本。健全农业保险基层服务体系，形成适度竞争的市场格局。进一步发展农作物保险、主要畜产品保险、重要“菜篮子”品种保险和森林保险，推广农房、农机具、设施农业、渔业、制种保险等业务。开发满足新型农业经营主体需求的保险产品。稳步开展农产品价格指数保险、天气指数保险和收入保险试点，探索开展“保险+期货”试点。探索发展适合农业农村特点的农业互助保险组织。鼓励因地制宜开展特色优势农产品保险试点。加快建立农业保险大灾风险准备金，增强对重大自然灾害风险的抵御能力。（省金融办、省财政厅、省水利厅、省农业厅、省林业厅、陕西保监局等负责）

（七）探索财政撬动金融支农新模式。综合运用奖励、补贴、税收优惠等政策，加大对“三农”金融服务的支持力度，重点支

持发展农户小额贷款、新型农业经营主体贷款、种养业贷款、粮食市场化收购贷款、农业产业链贷款、大宗农产品保险、林权抵押贷款等。落实县域金融机构涉农贷款增量奖励政策。完善涉农贴息贷款政策，降低农户和新型农业经营主体融资成本。建立农业信贷担保体系，为新型农业经营主体贷款提供信用担保。健全银担合作机制，研究制定差异化的担保费用、风险代偿补助政策。推动建立农业补贴、涉农信贷、农产品期货、农业保险联动机制。（省财政厅、省发展改革委、省农业厅、省林业厅、省金融办、人民银行西安分行、陕西银监局、陕西保监局、陕西证监局等负责）

三、完善就业创业扶持政策，拓宽农民增收渠道

（八）培育新型职业农民。加快建立教育培训、认定管理和政策扶持“三位一体”的新型职业农民培育体系，将职业农民培养成建设现代农业的主导力量。实施新型职业农民培育工程，加强县级培训基地和农业田间学校建设。以种养大户、家庭农场主、合作社理事长、返乡农民工等为重点，围绕特色产业发展和市场化需求，培养一批生产经营型、专业技能型、社会服务型的高素质职业农民。（省教育厅、省人力资源社会保障厅、省农业厅、省林业厅等负责）

（九）促进城乡劳动者平等就业。加强人力资源市场诚信体

系建设，消除城乡、行业、身份等影响平等就业的制度障碍和就业歧视，形成有利于公平就业的制度环境，从严查处克扣、拖欠农民工工资行为。加快公共就业服务信息化建设，强化公共就业创业服务功能，建立健全覆盖城乡的公共就业创业服务体系。以新生代农民工为重点，实施农民工职业技能提升计划，增强农民工就业能力，引导支持农民在农业领域创业就业。搭建省际劳务协作平台，提升省外转移就业质量。落实失地农民享受下岗失业人员就业创业相关政策。（省人力资源社会保障厅、省国土资源厅、省农业厅等负责）

（十）支持农民创新创业。优化创业环境，完善创业服务体系，支持建设一批返乡创业示范园和孵化基地。落实扶持农民工返乡创业政策，支持农民工返乡发展农业企业、农民合作社、家庭农场等新型农业经营主体。大力发展农产品加工、农村服务业等劳动密集型产业，推进农村产业融合发展。实施“互联网+”现代农业行动，大力发展农产品电子商务。提升休闲农业和乡村旅游发展质量，改善公共服务设施条件。发展“一县一品、一乡一业”，培育乡村手工艺品和农村土特产品牌。（省人力资源社会保障厅、省发展改革委、省科技厅、省农业厅、省林业厅、省商务厅、省旅游发展委等负责）

（十一）引导规范工商资本投资农业农村。积极探索奖补机

制和激励措施，支持新型经营主体和工商资本加大土地整治和高标准农田建设力度。在控制农村建设用地总量、不占用永久基本农田的前提下，盘活农村存量建设用地。对村庄整治、宅基地整理等节约的建设用地，允许采取入股、联营等方式支持发展乡村休闲旅游等。完善农业用地政策，支持农产品冷链、初加工、仓储物流、休闲农业、休闲渔业和乡村旅游等设施建设。鼓励工商企业投资适合产业化、规模化、集约化经营的农业领域，积极发展现代种养业和农业多种经营。探索建立政府与社会合作共建和政府购买公益性服务等机制，放宽农村公共服务机构准入门槛，支持工商资本进入农村生活性服务业。（省发展改革委、省财政厅、省国土资源厅、省水利厅、省农业厅、省林业厅、省商务厅、省旅游发展委等负责）

（十二）健全产业链利益联结机制。引导龙头企业创办或入股合作组织，支持农民合作社入股龙头企业，发展农村产业化经营联合体。创新发展订单农业，支持龙头企业为农户提供贷款担保和技术服务，资助农户参加农业保险。建立健全“龙头企业+合作社+农户（家庭农场）”形式的利益联结机制，拓展合作领域和服务内容。鼓励大型粮油加工企业与农户以供应链融资等方式结成更紧密的利益共同体。以土地、林地为基础的各种形式合作，凡是享受财政投入或政策支持的承包经营者均应成为股东

方，并采取“保底收益+按股份红”等形式，让农户分享加工、销售环节收益。（省农业厅、省发展改革委、省财政厅、省国土资源厅、省林业厅等负责）

四、完善城乡一体化发展政策，释放农民增收的新动能

（十三）深化农村产权制度改革。完善农村集体产权权能，加快农村承包地、林地、草原、“四荒地”、宅基地、农房、集体建设用地等确权登记颁证。实行农村土地所有权、承包权、经营权分置并行。稳妥推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点。积极发展农民股份合作，赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保和继承权，健全交易、监管、收益分配制度，促进集体资产保值增值。探索农村集体经济组织以出租、合作等方式盘活利用空闲农房及宅基地，增加农民财产性收入。健全对被征地农民合理、规范、多元补偿保障机制，逐步建立农村宅基地有偿使用和退出补偿机制。完善集体林权制度，引导林权规范有序流转，鼓励发展家庭林场、股份合作林场。（省农业厅、省国土资源厅、省林业厅等负责）

（十四）激发农村资源资产要素活力。鼓励农村集体经济组织与工商资本合作，整合集体土地等资源性资产和闲置农房等，发展民宿经济、乡村旅游等新型商业模式，积极探索依法盘活农

村资源的方式方法。壮大村级集体经济实力，因地制宜采取资源开发利用、统一提供服务、混合经营、异地置业等多种形式，增强自我发展、自我服务、自我管理能力和水平。建立健全县级农村产权流转交易中心和乡镇服务站，完善农村土地承包经营权和农民住房财产权评估、交易、处置办法，促进农村各类产权依法流转。鼓励开展资源变资产、资金变股金、农民变股东“三变”改革，增强集体经济发展活力。（省农业厅、省国土资源厅、省林业厅、省旅游发展委等负责）

（十五）发挥新型城镇化辐射带动作用。加快推进户籍制度改革，完善居住证制度，放宽农业转移人口落户条件，保障居住证持有人享有教育培训、就学就业、社会保障、医疗卫生、保障性住房等城市基本公共服务等，逐步实现居住人口公共服务均等化。深入推进农村产业融合发展试点示范工程，引导农村二三产业向县城、重点乡镇及产业园区等集中。完善城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制，积极争取国家增减挂钩指标。加快推进工矿废弃土地复垦利用，促进土地整治补充耕地工作。（省发展改革委、省公安厅、省国土资源厅、省农业厅等负责）

五、完善困难群体收入保障政策，有效增加贫困人口收入

（十六）大力扶持产业就业脱贫。对有劳动能力和发展条件

的贫困户，以特色种养业、特色林业、加工业、传统手工业、休闲农业和乡村旅游等为主，实施贫困村“一村一品”产业推动行动。推广“政府+新型农业经营主体+贫困户”的扶贫模式，鼓励新型农业经营主体吸纳贫困人口就业，为贫困户提供生产指导、订单销售等服务。支持贫困地区建立就业和社保服务平台，通过开发公益性工作岗位和企业爱心岗位，实现就业脱贫。健全贫困劳动力转移就业政策，建立贫困县劳务输出协作对接机制，加大职业技能培训力度，加强转移就业专项服务，鼓励企业吸纳贫困劳动力，扶持引导贫困劳动力转移就业。（省农业厅、省发展改革委、省人力资源社会保障厅、省水利厅、省林业厅、省旅游发展委、省扶贫办等负责）

（十七）加大农村生态保护补偿力度。坚持生态保护和扶贫开发相结合，加大贫困地区生态保护和修复力度。对因保护生态环境需要转产转业的农民，建立健全收入补贴机制。落实好退耕还林还草补助等政策，将特困地区符合政策条件的25度以上坡耕地全部实施退耕还林，加快推进贫困地区生态营造林工程建设。优先将建档立卡贫困人口选聘为生态护林员。（省林业厅、省发展改革委、省财政厅、省农业厅、省扶贫办等负责）

（十八）持续推进易地搬迁脱贫。坚持靠近城镇、靠近园区、靠近中心村的“三靠近”原则，安置搬迁人口。整合移民搬迁、

城镇保障房建设等项目资金，统筹抓好安置点公共设施配套和产业开发，确保搬迁群众就业有岗位、创业有门路、增收有渠道。落实好特困户、五保户安置政策，确保“三无户”特困群众优先享受移民搬迁政策。探索利用农民进城落户后自愿有偿退出的农村空置房屋和土地安置易地搬迁农户。（省国土资源厅、省发展改革委、省民政厅、省财政厅、省住房城乡建设厅、省农业厅、省扶贫办等负责）

（十九）全面实施教育脱贫。全面落实从学前教育到高等教育扶贫助学政策，保障建档立卡贫困户子女接受义务教育。加强贫困地区教师培养培训，改善贫困地区基本办学条件。继续实施贫困地区扶贫专项招生计划和就业创业帮扶政策。发挥县级职教中心综合功能，大力开展农村实用技术和劳动力转移等职业教育培训。组织高校发挥优势，服务贫困地区经济社会发展，稳步提高贫困地区教育水平。（省教育厅、省发展改革委、省财政厅、省农业厅、省扶贫办等负责）

（二十）做好医疗救助健康脱贫。加强城乡居民基本医疗保险、大病保险与医疗救助等制度衔接，实现县域内住院报销“一站式”即时结算，方便农村居民就医报销。从2017年起，对建档立卡农村贫困人口、农村特困人员和低保对象参加农村居民基本医疗保险（新型农村合作医疗）的个人缴费部分，给予全额资

助。将建档立卡农村贫困人口全部纳入重特大疾病救助范围。对享受现有医疗保障政策后仍有困难的农村贫困人口，进行临时救助。加大贫困残疾人康复服务和医疗救助力度。（省卫生计生委、省人力资源社会保障厅、省民政厅、省财政厅、省扶贫办、省残联等负责）

（二十一）完善农村社会保障制度。加大养老保险政策宣传力度，确保符合参保条件人员全参保、不脱保。鼓励多缴费、长缴费，增加个人账户基金积累，提高养老待遇水平。各级财政要加大对贫困地区城乡居民养老保险投入，对建档立卡贫困人员保留最低缴费档次。适时提高社会救助标准，启动社会救助和保障标准与物价上涨挂钩联动机制，确保困难群众基本生活。进一步健全特困人员救助供养制度，合理确定农村特困人员救助供养标准。全面建立针对经济困难的高龄、失能老年人的补贴制度。（省人力资源社会保障厅、省民政厅、省财政厅、省扶贫办等负责）

六、加强组织领导

（二十二）完善工作机制。各地要健全工作机制，进一步拓宽农民增收渠道，确保各项政策措施落到实处。选好配强村党支部、村委会班子，突出抓好带头人队伍建设，精准选派第一书记和驻村工作队，充分发挥他们在促进农民增收中的作用。（各设

区市政府负责)

(二十三) 强化部门配合。有关部门要按照职能分工, 加大工作力度, 加强协作配合, 抓紧制定和完善具体配套政策措施。省农业厅、省发展改革委要会同省级有关部门对工作落实情况进行跟踪评估。(省农业厅、省发展改革委等负责)

陕西省人民政府办公厅

2017 年 9 月 27 日

(此件公开发布)

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省军区。

省法院，省检察院，各人民团体，各新闻单位。

国务院各部门驻陕单位。

陕西省人民政府办公厅

2017 年 9 月 28 日印发

共印 1450 份