广东省人民政府办公厅文件

粤府办〔2017〕4号

广东省人民政府办公厅转发国务院办公厅关于完善支持政策促进农民持续增收若干意见的通知

各地级以上市人民政府，各县（市、区）人民政府，省政府各部门、各直属机构：

经省人民政府同意，现将《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）转发给你们，请认真贯彻执行。

增加农民收入是“三农”工作的中心任务，是我省率先全面建成小康社会的关键环节，关系经济社会发展全局，任务艰巨，意义重大。各地、各部门要切实按照国家和省的部署，深入

推进农业供给侧结构性改革，加快培育农业农村发展新动能，挖掘农业增收潜力，强化产业、财政、金融等扶持政策，培育发展新型农业经营主体，不断拓宽农民增收渠道，让广大农民尽快富裕起来。省农业厅、发展改革委要加强综合协调和跟踪评估，及时将落实情况报告省政府。

广东省人民政府办公厅

2017年1月10日

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

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

小康不小康，关键看老乡。全面建成小康社会，难点在农村，关键在农民。增加农民收入是“三农”工作的中心任务，事关农民安居乐业和农村和谐稳定，事关巩固党在农村的执政基础，事关经济社会发展全局。随着经济发展进入新常态，农业发展进入新阶段，支撑农民增收的传统动力逐渐减弱，农民收入增长放缓，迫切需要拓宽新渠道、挖掘新潜力、培育新动能。为进一步完善支持政策，促进农民持续增收，经国务院同意，现提出如下意见：

一、总体要求

（一）指导思想。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，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，认真落实党中央、国务院决策部署，以粮食主产区和种粮农民为重点，紧紧围绕农业提质增效强基础、农民就业创业

拓渠道、农村改革赋权增活力、农村社会保障固基本，进一步完善强农惠农富农政策，着力挖掘经营性收入增长潜力，稳住工资性收入增长势头，释放财产性收入增长红利，拓展转移性收入增长空间，确保农民收入持续较快增长，确保如期实现全面小康。

（二）基本原则。

坚持市场主导、政府支持。充分发挥市场配置资源的决定性作用，加快推进农业供给侧结构性改革，促进农业提质增效。更好发挥政府作用，进一步多予少取放活，完善农业支持保护制度，健全农村社会保障体系。

坚持就业为本、拓宽渠道。加快推进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展，深入推进农村一二三产业融合发展，努力增加就业岗位和创业机会，促进农业转移人口市民化，开拓农民增收新路径和新模式。

坚持改革创新、激发活力。加快构建现代农业经营体系，深化农村集体产权制度改革，推进城乡一体化发展，促进城乡要素平等交换、公共资源均衡配置，建立健全有利于农民增收的体制机制，激发农业农村发展活力。

坚持统筹兼顾、协调发展。统筹考虑保障重要农产品有效供给和保护农业生态环境，实现农民增收、确保粮食安全和农业可持续发展相统一。加大对老少边穷和资源枯竭、产业衰退、生态

严重退化等地区的扶持力度，推动协同发展。

（三）主要目标。到2020年，农民收入增长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，农村保障政策有力有效，农民收入持续较快增长、城乡居民收入差距进一步缩小，确保实现农民人均收入比2010年翻一番的目标。

二、完善农业支持保护制度，挖掘农业内部增收潜力

（四）加大农业基础设施投入。优先保障财政对“三农”的投入，坚持把农业农村作为国家固定资产投资重点领域，确保力度不减弱。大规模推进高标准农田建设和农村土地整治，加强农田水利、农业科技和粮食仓储物流等基础设施建设，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工程。加大财政涉农资金整合力度，提高资金使用效益。创新投融资模式，充分发挥财政资金的杠杆作用，撬动更多社会资本投向农业农村。对财政资金投入农业农村形成的经营性资产，鼓励各地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。（国家发展改革委、财政部、国土资源部、水利部、农业部、国家林业局、国家粮食局、国家能源局等负责）

（五）推进农业补贴政策转型。在确保国家粮食安全和农民收入稳定增长前提下，改革完善农业补贴政策，并注意补贴的绿

色生态导向。落实和完善农业“三项补贴”改革政策，重点支持耕地地力保护和粮食适度规模经营。完善耕地保护补偿机制，推进耕地轮作休耕制度试点。健全草原、森林、湿地、河湖等生态补偿政策。继续实施和完善产粮大县奖励政策。加大粮食生产功能区和重要农产品生产保护区建设支持力度，保障农民合理收益。（财政部、国家发展改革委、国土资源部、农业部、水利部、国家林业局、国家粮食局等负责）

（六）完善农业结构调整政策。推进农牧（农林、农渔）结合、循环发展，调整优化农业种养结构，加快发展特色农业。完善粮改饲、粮豆轮作补助政策。建设现代饲草料产业体系，合理布局畜禽、水产养殖，推进标准化、规模化生产。加强海洋牧场建设。积极发展木本粮油、林下经济等。加快推广节水、节肥、节药技术设备，深入开展主要农作物生产全程机械化推进行动。加强农产品质量安全全程监管，提高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。推进农业标准化生产、品牌化营销，支持新型农业经营主体发展“三品一标”农产品，积极培育知名农业品牌，形成优质优价的正向激励机制。（农业部、水利部、国家林业局、国家发展改革委、科技部、财政部、国家粮食局等负责）

（七）改革完善农产品价格形成机制。坚持市场化改革取向

和保护农民利益并重，完善粮食等重要农产品价格形成机制。继续执行并完善稻谷、小麦最低收购价政策。积极稳妥推进东北地区玉米收储制度改革。加强农产品成本调查和国内外价格监测分析，提高农产品市场和进出口调控的有效性，依法开展贸易救济调查。（国家发展改革委、财政部、农业部、商务部、国家粮食局等负责）

（八）健全新型农业经营主体支持政策。完善财税、信贷、保险、用地、项目支持等政策，培育发展家庭农场、专业大户、农民合作社、农业产业化龙头企业等新型农业经营主体。探索开展粮食生产规模经营主体营销贷款改革试点。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，建设一批集收储、烘干、加工、配送、销售等于一体的粮食服务中心。（农业部、国家发展改革委、财政部、国土资源部、人民银行、银监会、保监会、国家粮食局等负责）

（九）加强农村金融服务。加快构建多层次、广覆盖、可持续的农村金融体系，发展农村普惠金融。鼓励大中型商业银行加

强对“三农”的金融支持，提升服务“三农”能力。创新村镇银行设立模式，支持民间资本参与发起设立村镇银行，提高覆盖面。规范发展农村合作金融，鼓励符合条件的农民合作社开展内部信用合作。积极引导互联网金融、产业资本开展农村金融服务。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。有序推进农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点，鼓励银行业金融机构在风险可控和商业可持续的前提下扩大农业农村贷款抵押物范围。（人民银行、银监会、证监会、农业部、国家林业局等负责）

（十）创新农业保险产品和服务。把农业保险作为支持农业发展和农民增收的重要手段，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。进一步发展关系国计民生和国家粮食安全的农作物保险、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。稳步开展主要粮食作物、生猪和蔬菜价格保险试点，探索天气指数保险和“基本险+附加险”等模式。探索发展适合农业农村特点的农业互助保险组织。鼓励各地区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分散机制，增强对重大自然灾害风险的抵御能力。（保监会、财政部、

农业部、国家林业局等负责）

（十一）探索财政撬动金融支农新模式。综合运用奖励、补贴、税收优惠等政策工具，加大对“三农”金融服务的政策支持，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。加快建立覆盖全国的农业信贷担保体系。健全银政担合作机制。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。总结推广“财政补助、农户自缴、社会帮扶”等模式，引导成立多种形式的农民资金互助组织，有效提升农户小额信贷可得性。鼓励社会资本投资农业产业投资基金、农业私募股权投资基金和农业科技创业投资基金。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。（财政部、人民银行、银监会、证监会、保监会、农业部、国家林业局、国家粮食局等负责）

三、强化就业创业扶持政策，拓宽农民增收渠道

（十二）加强新型职业农民培育。健全新型职业农民教育培训、认定管理、政策扶持“三位一体”培育制度，将职业农民培养成建设现代农业的主导力量。完善职业农民教育培训体系，加强涉农专业全日制学历教育，健全农业广播电视学校体系。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，推进新型农业经营主体带头人培育行动。依托农业技术推广单位、涉农企业、农民合作组织、涉农职业院校和农林示范基地，围绕特色产业发展急需的关键技术开展培训。鼓励有条件的地方将新型职业农民纳入城镇职工社会保障体系。（农业部、教育部、人力资源社会保障部、国家林业局等负责）

（十三）完善城乡劳动者平等就业制度。推动形成平等竞争、规范有序、城乡统一的劳动力市场，落实农民工与城镇职工平等就业、同工同酬制度。从严查处克扣、拖欠农民工工资行为。完善覆盖城乡的公共就业服务制度，逐步实现城乡居民公共就业服务均等化。以新生代农民工为重点，实施农民工职业技能提升计划，提高职业培训针对性和有效性。加强农民工输出输入地劳务对接，积极开展有组织的劳务输出。支持农村社区组建农民劳务合作社，开展劳务培训和协作。在制定征地补偿安置方案时，要明确促进被征地农民就业的具体措施。（人力资源社会保障部、农业部、国土资源部等负责）

（十四）支持农民创业创新。大力发展农产品加工、休闲农业和乡村旅游、农村服务业等劳动密集型产业项目，推进农村产业融合发展。实施农民工等人员返乡创业培训五年行动计划，支持返乡创业园、返乡创业孵化园（基地）、信息服务平台、实训基地和乡村旅游创客示范基地建设。深入推行科技特派员制度。

实施“互联网+”现代农业行动，大力发展农产品电子商务，提高农村物流水平。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。推动科技、人文等元素融入农业，积极探索农产品个性化定制服务、会展农业、农业众筹等新型业态。挖掘农村传统工匠技艺，发展一乡一业、一村一品，培育乡村手工艺品和农村土特产品品牌。（农业部、国家发展改革委、科技部、人力资源社会保障部、商务部、国家林业局、国家旅游局等负责）

（十五）鼓励规范工商资本投资农业农村。继续深化简政放权、放管结合、优化服务改革，积极引导工商资本投入农业农村。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和高标准农田建设。工商资本投资建设高标准农田、生态公益林等连片面积达到一定规模的，允许在符合土地管理法律法规和土地利用总体规划、依法办理建设用地审批手续、坚持节约集约用地的前提下，利用一定比例的土地开展观光和休闲度假旅游、农产品加工流通等经营活动。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。加强对工商企业租赁农户承包地的监管和风险防范，建立健全资格审查、项目审核、风险保障

金制度。（国家发展改革委、财政部、国土资源部、水利部、农业部、商务部、国家林业局、国家旅游局等负责）

（十六）健全产业链利益联结机制。深入总结各地经验，引导龙头企业创办或入股合作组织，支持农民合作社入股或兴办龙头企业，发展农业产业化经营联合体。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，资助农户参加保险。探索建立新型农民合作社管理体系，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“保底收益十按股分红”等形式，让农户分享加工、销售环节收益。（农业部、国家林业局、国家粮食局、国家发展改革委、财政部等负责）

四、构建城乡一体化发展长效机制，释放农民增收新动能

（十七）深化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、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。继续推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点。完善农村土地征收制度，缩小征地范围，规范土地征收程序，完善对被征地农民合理、规范、多元

保障机制。在符合规划、用途管制和依法取得前提下，推进农村集体经营性建设用地与国有建设用地同等入市、同权同价，建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益。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。稳步推进农村集体资产股份权能改革试点。有效维护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。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。（农业部、国土资源部、国家林业局等负责）

（十八）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，发展民宿经济等新型商业模式，积极探索盘活农村资产资源的方式方法。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、物业管理、混合经营、异地置业等多种实现形式，增强自我发展、自我服务、自我管理能力和水平。建立农村产权流转交易平台，促进农村各类产权依法流转。（农业部、国土资源部、国家林业局、国家旅游局等负责）

（十九）充分发挥新型城镇化辐射带动作用。加快推进户籍制度改革，全面实施居住证制度，放宽农业转移人口落户条件。以县级行政区为基础，以建制镇为支点，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，发挥产业集聚优势。探索农村新型社区和产业园区同建等模式，带动农村产业发展和农民增收。完善城乡土地利用机制，全面推行城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩的政策，在资源环境承载力适宜地区开展低丘缓坡地开发试点。加快推进工矿废弃土地复垦利用。（国家发展改革委、公安部、国土资源部等负责）

五、健全困难群体收入保障机制，确保实现全面小康

（二十）强化精准扶贫、精准脱贫。持续加大扶贫综合投入力度，通过产业扶持、转移就业、易地搬迁、教育支持、健康扶贫、社保兜底等措施，因地制宜，分类指导，精准施策，确保如期实现脱贫攻坚目标。将民生项目、惠民政策最大限度地向贫困地区倾斜，广泛动员社会各方面力量积极参与扶贫开发。实施贫困村一村一品产业推进行动。加大以工代赈投入力度，支持农村中小型公益性基础设施建设，增加贫困人口劳务报酬收入。强化贫困地区农民合作社、龙头企业与建档立卡贫困户的利益联结机制。深入实施乡村旅游、林业特色产业、光伏、小水电、电商扶贫工程。加大对贫困地区农产品品牌推介营销支持力度。（国务院扶贫办、农业部、人力资源社会保障部、国家发展改革委、教育部、国家卫生计生委、民政部、水利部、国家林业局、国家旅

游局、国家能源局等负责）

（二十一）完善农村社会保障制度。完善城乡居民基本养老保险制度，健全多缴多得、长缴多得的激励约束机制，完善缴费补贴政策，引导农村贫困人口积极参保续保，逐步提高保障水平。整合城乡居民基本医疗保险制度，适当提高政府补助标准和个人缴费标准及受益水平。将符合条件的农村贫困家庭全部纳入农村低保范围，完善低保标准动态调整机制。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高龄、失能老年人的补贴制度。加强城乡各项养老保险制度、医疗保险制度的衔接，畅通参保人员双向流动的制度转换通道。（人力资源社会保障部、国家卫生计生委、民政部、财政部等负责）

六、加强组织领导

（二十二）落实地方责任。各地区要提高对促进农民增收重要性的认识，增强责任感和紧迫感，健全工作机制，结合当地实际进一步拓宽农民增收渠道，确保各项政策措施落到实处。选好配强村级领导班子，突出抓好村党组织带头人队伍建设，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。（省级人民政府等负责）

（二十三）强化部门配合。各有关部门要根据本意见精神，

按照职能分工，强化协同配合，加大工作力度，抓紧制定和完善具体政策措施。农业部、国家发展改革委要会同有关部门对本意见落实情况进行跟踪评估，及时向国务院报告。（农业部、国家发展改革委等负责）

中华人民共和国国务院办公厅

2016年11月24日

（此件公开发布）

公开方式：主动公开

抄送：省委有关部委办，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省纪委办公厅，南海舰队、省军区，省法院，省检察院，中直驻粤有关单位。

广东省人民政府办公厅秘书处　　2017年1月16日印发