

山西省人民政府办公厅文件

晋政办发〔2017〕161号

山西省人民政府办公厅 关于完善支持政策促进农民持续增收的 实施意见

各市、县人民政府，省人民政府各委、办、厅、局：

为贯彻落实《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），守住农民增收势头不逆转这条底线，遵循增加农民收入是“三农”工作的中心任务要求，进一步明确任务，强化落实，结合我省实际，经省人民政府同意，现提出以下实施意见。

一、重要意义及目标

近年来，我省农民收入快速增长，2016年全省农民人均可支

配收入突破万元大关,达到 10082 元。随着经济发展进入新常态,农民增收遇到了新的挑战,支撑农民增收的传统动力逐渐减弱,新动能培育还需要一个过程,农民收入增速已呈现明显放缓趋势,农民增收已经进入爬坡过坎的关键时期。全省各级各部门要充分认识新形势下促进农民增收的重要性,采取更加有力的政策举措,落实和完善农民收入增长支持政策,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,促进农民持续增收,让农民群众有更强的获得感。

到 2020 年,全省基本形成较为健全的农业支持保护制度、较为完善的农民就业创业政策体系、有力有效的农村社会保障体系和农民增收长效机制。农民人均可支配收入比 2010 年翻一番,农民收入增幅高于城镇居民收入增幅,与全国保持同步,确保现行标准下农村贫困人口如期脱贫。

二、深化农业供给侧结构性改革,推动农业提质增效

(一)强化农业农村基础设施建设。坚持不懈地加强农业基础设施建设和生态环境保护,促进农业绿色发展、可持续发展,提高农民持续增收基础保障。优先保障财政对“三农”的投入,坚持把农业农村作为固定资产投资重点领域。重点加大土地整治和中低产田改造力度,集中力量推进旱涝保收、稳产高产、生态友好的高

标准农田建设,力争 2020 年全省达到高标准农田 1937 万亩。加快大水网等重大水利工程建设,同步推进县域小水网建设,开展灌区现代化升级改造,实施以汾河流域为重点的河流生态修复与保护工程。扎实推进农业面源污染治理,实现“一控两减三基本”目标。农业用水量控制在 40 亿立方左右,自然降水利用率达到 50%;农作物化肥、农药用量实现零增长,主要农作物肥料利用率达到 40%;规模畜禽养殖场配套建设废弃物处理设施比例达到 95%,秸秆综合利用率达到 85%以上,农膜回收利用率达到 80%以上。开展农产品流通基础设施建设,加大储粮设施投入,减少农民产后减损。实施新一轮农村电网改造升级工程,持续改进贫困地区电力设施,大力推进光伏扶贫项目,将光伏电站政府投资形成的资产折股量化,确保惠及贫困村集体和贫困户。(省发展改革委、省水利厅、省农业厅、省商务厅、省粮食局、省扶贫开发办、省电力公司等负责)

(二)完善农业结构调整政策。大力发展有机旱作农业,创新有机旱作农业技术体系,将有机旱作农业打造成全国现代农业的重要品牌。深入实施“藏粮于地、藏粮于技”战略,科学划定粮食生产功能区,确保粮食生产能力不降低。打好特色优势牌,按照“做精杂粮、做强畜牧、做优果菜、做好药材”的思路,在汾河平原、上党盆地、雁门关、太行山、吕梁山和城郊农业六大特色农业板块中,科学合理布局杂粮、畜牧、蔬菜、鲜干果、中药材等特色农产品优势区和现代农业产业园,打造一批特色农产品生产基地,形成种养加一

体、一二三产融合、上下游紧密协作的产业集群,提升特色产业的市场竞争力。(省农业厅、省林业厅、山西出入境检验检疫局等负责)

(三)发展农业标准化生产。加快推进农业地方标准制修订工作,健全完善农业标准体系,进一步提升我省农业标准化水平。扩大以蔬菜、水果、中药材、畜禽养殖为主的“三园一场”标准化示范创建规模,到“十三五”末力争完成500个部、省级标准园(场)建设。扶持新型生产经营主体发展“三品一标”农产品,获证产品数量年增长速度保持在6%以上,农业标准化生产率达到40%以上。推进山西小米、山西陈醋、运城苹果、吕梁红枣、雁门羔羊肉、平遥牛肉、恒山黄芪等区域农产品公用品牌建设。采取以奖代补方式,支持优势企业和优势品牌,打造全国叫响的知名品牌。促进农业对外合作,通过农产品出口倒逼农业标准化提升。加快出口食品农产品质量安全示范区建设,加强传统农产品出口,重点加快果蔬、食用菌、供港活牛等出口,发展壮大农产品出口龙头企业,全省农产品出口额年均增长15%以上。(省农业厅、省质监局、省商务厅、省林业厅等负责)

(四)加大农业科技创新。加强品种技术、生产技术、加工技术等技术研发,力争在特色优势资源开发、旱作节水农业、农业生态保护、现代农机装备开发等方面取得一批重大科技成果。发挥山西省农业科技创新联盟作用,推进科教融合、科企融合,促进科技成果转化。创新公益性农技推广服务方式,推行政府购买服务,支

持各类社会力量广泛参与农业科技推广。加快推进山西农谷建设,突出功能(食品)农业研发和高新技术产业化,打造功能(食品)农业研发高地、农业科技创新高地和技术集成示范推广平台。支持龙头企业在功能、养生、保健产品方面扩大农产品精深加工投入和研发力度。支持黄芪、党参、连翘叶等优势中药材申报新食品原料,围绕山药、山楂、桔梗等品种,开发药食同源产品和功能食品。抓好马铃薯主食化开发,推动马铃薯高附加值产品生产。(省农业厅、省科技厅、省商务厅、省食品药品监督管理局等负责)

(五)培育发展农业农村新产业、新业态。鼓励和支持各地整合资源优势,因地制宜,将“旅游+”“互联网+”“服务+”等概念融入农业农村发展的各个领域和各个环节,为农村经济发展、农业转型升级和农民就业增收注入持久活力。不断拓展农业新功能,推进农业与旅游、教育、文化、健康养老等产业深度融合。加强对乡村旅游发展的政策支持。挖掘和保护重要农业文化遗产,加大实施休闲农业和乡村旅游示范县创建、休闲农业和乡村旅游示范点提升工程力度,积极发展“农家乐”“休闲农业”“文化农庄”等乡村休闲旅游,开展“农家乐”标准化创建,打造休闲农业和乡村旅游品牌。实施“互联网+现代农业”行动,推进现代信息技术应用于农业生产、经营、管理和服务。实施信息进村入户工程,建设为农民提供“一站式”农业信息服务的“益农信息社”,实现行政村基本全覆盖。发展特色农产品电子商务,打造农特产品网上热销品牌。加强对城郊农业发展的政策支持,探索城郊型农业发展新途径,在

城郊结合部和中心城镇发展民宿经济、养老经济、物业经济等新型农村服务业模式。加快农业生产性服务业发展,围绕农业产前、产中、产后各环节作业的社会化服务,大力发展多元化、多层次、多类型的农业生产性服务,培育农业农村经济新业态。(省农业厅、省商务厅、省旅游发展委、省发展改革委、省供销社等负责)

三、完善农民就业创业支持政策,开拓就业增收新渠道

(六)加强农民职业技能精准培训。强化农村劳动力职业技能培训,重点围绕我省转型发展需要,在文化旅游、装备制造、新材料、新能源、节能环保、食品医药、现代服务等七个重点产业和矿业开采、工程建设、家庭服务业等就业容量大、劳动密集的行业,突出技能实训和素质培养,实施“人人持证、技能社会”工程。引导科技特派员和“三区”人才深入农村开展科技创业、科技成果转化和农民技术培训。鼓励各类职业培训机构、人力资源服务机构开展农村劳动力技能培训和就业服务,符合条件的按标准落实培训服务补贴。健全新型职业农民教育培训、认定管理、政策扶持“三位一体”培训制度。组织实施现代青年农场主培养计划和新型农业经营主体带头人轮训计划,用五年时间实现新型经营主体带头人培训全覆盖。在全省打造一批有技术、懂经营、善管理、讲诚信的新型职业农民队伍。(省人力资源社会保障厅、省农业厅、省科技厅、省扶贫开发办等负责)

(七)拓宽农民转移就业渠道。促进农村劳动力就地就近就业。围绕粮畜果菜等八大产业提升和特色农业发展思路,全方位

拓展农村劳动力转移就业新领域。鼓励发展规模种植、养殖以及农产品深加工等新项目、新实体,发展观光农业、生态农业、现代旅游和服务业。鼓励支持加工、运输、建筑等非公经济发展,吸纳更多的农民就近就地转移就业。各类用人单位当年新聘用人员要优先吸纳当地农村劳动力,并按规定落实职业培训、岗位和社会保险补贴等政策。组织开展劳务输出对接活动。大力培育和发展“天镇保姆”“吕梁护工”等劳务品牌,建立输出输入地劳务对接平台,开展跨地区劳务协作,支持跨省转移就业。组织省内中心城市、经济发达县与贫困地区开展“转移就业结对帮扶”活动,促进省内跨地区就业。试行劳务输出人员“员工制”管理,科学处置劳动关系,构建稳定社保关系,实现稳定就业增收。组织认定一批省级劳务品牌和省级劳务输出基地,落实相关奖补政策。扶持农村劳动力自主创业。在农村开展“星创天地”建设,总结推广各类返乡创业试点经验,打造适应农业农村创新创业需求的众创空间。建立专门针对农村劳动力的创业项目库,组建创业指导队伍,发展创业孵化基地,开展创业培训、项目咨询推介、跟踪扶持、融资贷款、创业孵化等“一站式”服务,鼓励“互联网+”精准创业服务,促进农村劳动力创业,落实税费减免、创业担保贷款及贴息政策。“十三五”期间,全省新转移就业农村劳动力 150 万人。(省人力资源社会保障厅、省农业厅、省商务厅、省扶贫开发办、省旅游发展委等负责)

(八)优化农民就业创业外部环境。认真贯彻落实中央及我省加强农民工工作、加快统筹城乡就业的决策部署,为农村劳动力转

移就业创造更加宽松和谐的社会环境。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,推动有条件有意愿的农业转移人口在城市落户。彻底清理和消除限制农村劳动力流动、歧视农民工的不合理规定,切实保障进城务工人员的合法权益。农民工在劳动报酬、子女就学、公共卫生等方面与城镇居民享有同等待遇。扩大农民工参加城镇社会保险覆盖面,把进城落户的农业转移人口按意愿纳入城镇社会保障体系,实现与城镇常住人口基本公共服务均等化。加大劳动保障监察执法力度,督促用人单位改善农民工劳动条件,落实劳动保护措施,保障安全生产,及时足额发放工资,创建和谐劳动关系。在制定征地补偿安置方案时,要明确被征地农民就业的具体措施。加快推进工矿废弃土地复垦利用。(省公安厅、省人力资源社会保障厅、省国土资源厅、省发展改革委等负责)

四、培育各类新型农业经营和服务主体,激发经济发展活力

(九)健全新型农业经营主体支持政策。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,不断提升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。积极发展家庭农场,继续完善山西省家庭农场信息管理平台,建立动态名录和信息数据库,继续试行全省家庭农场记帐台帐管理制度。开展示范家庭农场创建活动,力争创建260家省级示范家庭农场。开展合作社规范化建设,创新发展农民专业合作社。引导合作社发展联合社、土地股份合作社等多

元化多类型合作社。鼓励和支持合作社开展“农社、农超、农企、农校”对接,支持符合条件的农民合作社优先承担政府涉农项目,推动财政项目资金直接投向农民合作社、形成资产转交合作社持有和管护。壮大农业产业化龙头企业,鼓励和支持农业龙头企业开展农产品初加工、主食加工,开展农产品及其加工副产物的综合利用,大力开发功能食品和健康食品,提高精深加工水平,提升农产品增值空间。全省农产品加工转化率力争达到60%以上,农产品加工业销售收入突破2000亿元。支持各类农业社会化服务组织开展农业生产托管、农机作业、统防统治、代耕代种、联耕联种等专业化服务。(省农业厅、省供销社、省商务厅、省农机局等负责)

(十)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,鼓励工商资本投资适合产业化、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,引导工商资本向特色农产品优势区和现代农业产业园区集聚,创建集标准化原料基地、集约化加工、便利化服务网络于一体的产业集群。在符合总体规划的前提下,为占用农村集体建设用地实际建厂5年以上的龙头企业依法办理用地手续。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。(省发展改革委、省国土资源厅、省财政厅、省农业厅、省商务厅等负责)

(十一)健全产业链利益联结机制。打造以龙头企业为核心、农民合作社为纽带、农户和家庭农场为基础,紧密、稳定的农业产

业化经营联合体。支持农民合作社入股或兴办龙头企业,引导龙头企业创办或入股合作组织。支持龙头企业与一定数量的农户合作共建标准化原料基地,创新订单农业,为农户提供贷款担保、资助订单农户参加农业保险。鼓励合作社、龙头企业与建档立卡贫困户建立紧密型利益联结机制,利用扶贫小额信贷政策做大产业规模。鼓励贫困户、合作社以承包土地经营权、住房财产权、劳动力、技术等要素入股龙头企业,采取“保底收益+按股分红”等方式,获得财产性收入。支持农业产业化经营联合体发展农林牧结合、种养加一体,多种类型的一二三产融合经营模式,创新融合机制,深入推进农村一二三产业融合发展试点示范工程。(省农业厅、省财政厅、省国资委、省扶贫开发办、省工商联等负责)

五、深化农村改革,释放农民增收新动能

(十二)积极推进农村土地“三权分置”。扎实推进承包地确权登记颁证工作。2017年底,95%以上开展确权的行政村完成合同签订和建立登记簿,60%以上的县向国家上交质检合格的数据成果并力争完成权证打印和证书颁发工作。继续推进土地流转管理服务体系建设,鼓励农村土地经营权有序流转。加强农村土地经营权流转交易市场建设,健全市场运行规则,拓宽服务功能。加大省级土地流转合同示范文本推行力度,稳定提高流转合同签订率。加强土地流转监测,及时查处纠正流转合同不规范、强行流转农民土地、“非农化”等问题。(省农业厅、省国土资源厅等负责)

(十三)稳步推进农村集体产权制度改革。启动农村集体产权制度改革试点工作,稳妥有序、由点到面推进农村集体经营性资产股份合作制改革。从2017年开始,力争用三年左右时间基本完成农村集体资产清产核资,建立健全农村集体资产登记、保管、使用、处置等制度,实行台账管理。加快推进农村集体资产监督管理平台建设。将农村集体经营性资产以股份或份额的形式量化到集体成员,有序推进经营性资产股份合作制改革,力争用五年左右时间基本完成农村集体产权制度改革。(省农业厅、省国土资源厅等负责)

(十四)稳妥开展农村“三块地”改革试点。继续推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革三项试点。严守土地公有制性质不变、耕地红线不突破、农民利益不受损三条底线。土地征收制度改革按照“程序规范、补偿合理、保障多元”的要求,缩小土地征收范围,规范土地征收程序,完善被征地农民合理、规范、多元保障机制。集体经营性建设用地入市改革按照“同权同价、流转顺畅、收益共享”的要求,完善农村集体经营性建设用地产权制度,明确入市范围和途径,建立健全市场交易规则和服务监管制度。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。加快农村集体建设用地使用确权登记颁证。开展农村土地经营权抵押贷款和住房财产权抵押贷款试点工作。(省国土资源厅、人行太原中心支行等负责)

六、健全困难群体收入保障机制,确保实现全面小康

(十五)强化精准扶贫、精准脱贫。着力推进实施“一村一品一主体”特色产业扶贫,加快建立“五有”产业扶贫机制,深入实施特色农业、乡村旅游、干果经济林、光伏、电商扶贫工程。支持农村贫困劳动力在保洁、保绿、保安和护林、护路等岗位就业。在贫困地区农村中小型公益性基础设施建设中,优先组织当地贫困农民参加工程建设,增加贫困人口劳务报酬收入。加大对贫困地区农产品品牌推介营销支持力度。提升扶贫开发金融服务水平,加大“小额信贷”支持力度,完善风险补偿机制。加大贫困县职业教育资助力度,全面落实中等职业教育免学费政策。进一步完善就学资助体系,完善和落实贫困高校毕业生就业创业帮扶政策。省属重点高校在58个贫困县实施的贫困地区本科定向招生专项计划,要逐年增加招生规模。聚焦深度贫困县、深度贫困村和深度贫困群体,集中力量攻坚,打好攻坚深度贫困组合拳。(省扶贫开发办、省财政厅、省农业厅、省发展改革委、省教育厅、省林业厅等负责)

(十六)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。拓展基本公共服务,提高城乡居民基本养老保险基础养老金标准,出台农村建档立卡贫困人口医疗保障帮扶实施方案。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,促进农村低保制度与扶贫开发政策的有效衔接。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。全面建立和完善针对经济

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。(省人力资源社会保障厅、省民政厅、省扶贫开发办、省财政厅等负责)。

七、转变农业支持保护方式,助力农民持续增收

(十七)加大财政涉农资金整合力度。进一步完善强农惠农富农政策,研究制定农业绿色补贴和支持保护政策,提高政策补贴的实效性,增加农民转移性收入。加大财政资金对贫困县倾斜支持力度,除据实结算的普惠性资金和特殊用途资金外,涉农资金重点向58个贫困县倾斜。创新财政扶持资金使用方式,开展“资产(资源)变股权、资金变股金、农民变股东、收益有分红”资产收益扶贫试点,探索建立贫困人口与各类主体利益联结机制,通过各种股权设立,参与股权分红的资产收益扶贫方式,助力贫困户增收,实现稳定脱贫。推进农业补贴政策转型。落实国家将农业“三项补贴”合并为农业支持保护补贴改革政策,重点支持耕地地力保护和粮食适度规模经营。推广测土配方施肥、农作物病虫害专业化统防统治与绿色防控、耕地保护补偿机制、耕地轮作休耕制度试点。探索采取政府和社会资本合作(PPP)模式、以奖代补等方式,引导农村集体经济组织、农民和新型农业经营主体等,根据土地整治规划投资或参与土地整治项目,持续推进农民增收。(省财政厅、省国土资源厅、省发展改革委、省水利厅、省农业厅、省林业厅、省扶贫开发办、省农机局、省供销社等负责)

(十八)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,持续推进基础金融服务行政村全覆盖,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。鼓励银行业金融机构在有效防范信用风险前提下,探索农民土地承包经营权、农村宅基地使用权、林地所有权、应收账款、存货等抵押、担保的有效方式,稳步扩大林权和农村“两权”抵押贷款试点。允许农业龙头企业以自有不动产、动产以及注册商标等无形资产进行抵(质)押贷款,积极推进银税、银担、银保合作,大力推广微贷技术。在风险可控的前提下,积极探索小额贷款优惠利率定价机制,最大限度降低融资成本。加强涉小、涉农信贷投放的政策引导,鼓励县域法人金融机构将新增存款一定比例用于当地贷款,引导更多信贷资金投向小微和“三农”。支持农村地区金融综合服务站建设,突出三个“重点覆盖”目标。支持供销合作社以农民合作社(合作社联合体)为主体,依法开展资金互助合作业务。(省金融办、山西银监局、省地税局、省供销社、省农业厅、省林业厅等负责)

(十九)创新农业保险产品和服务。建立健全农业保险保障体系,推动落实中央政策性小麦、玉米保险,提高保障程度政策,从覆盖直接物化成本逐步实现覆盖完全成本。协调农业保险经营机构提高政策性森林保险保障水平。推广农房、农机具、设施农业、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。因地制宜开展特色优势农产品保险试点,优化特色农险产品设计,对贫困地区实施费率优惠,适当提高保障水平。在农村地区尝试开展“保险+信贷”业务,健全农业保险基层服务体系,形成适度竞争的市场格局。(山西保监局、省财政厅、省农业厅、省气象局、省农机局、省林业厅等负责)

(二十)探索财政撬动金融支农新模式。综合运用基金、担保、贴息等金融杠杆和奖励、补贴、税收优惠等政策工具,吸引带动社会投资,解决农业发展“融资难”“融资贵”问题。设立山西省农业(扶贫)产业发展基金,通过股权投资等市场化运作方式,支持新型农业经营主体发展农业生产和中药材产业发展。加快建立覆盖全省的农业信贷担保体系,优先满足从事粮食适度规模经营各类新型经营主体的需要。对特色农产品产业支撑项目予以贷款贴息,解决农产品加工龙头企业贷款难问题。对于支持“三农”发展、涉农贷款的农村金融机构按规定享受税收减免等优惠。积极推动涉农金融机构与农业龙头企业、农民合作社、家庭农场等新型经营主体建立稳定的主办行关系,健全银政担保合作机制。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。鼓励社会资本依法合规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。(省财政厅、省供销社、省金融办、山西银监局、山西保监局、山西证监局等负责)

八、加强组织领导,强化责任落实

(二十一)落实地方责任,强化部门配合。各地各部门要深刻认识促进农民增收的重要性、紧迫性,切实增强责任感、使命感和紧迫感,加强统筹协调,围绕实施方案,细化目标,实化任务,强化措施。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。各有关部门要根据实施方案精神,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,形成工作合力。省农业厅、省发展改革委要会同各有关部门对本意见落实情况和效果进行跟踪评估,及时调整完善,确保各项政策可能性与可行性相结合,提高决策的科学性。

山西省人民政府办公厅

2017年12月13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,省高法院,省检察院,各人民团体,各新闻单位。
各民主党派山西省委。

山西省人民政府办公厅

2017年12月15日印发

