

## 【政策选登】

## 浙江省农业三项补贴政策综合改革试点方案

## 浙江省财政厅 浙江省农业厅

## 关于印发浙江省农业三项补贴政策综合改革试点方案的通知

浙财农〔2015〕149号

各市、县(市、区)财政局、农业局(宁波不发):

根据财政部、农业部《关于调整完善农业三项补贴政策的指导意见》(财农〔2015〕31号)要求,结合浙江省实际,我们制订了《浙江省农业三项补贴政策综合改革试点方案》。经省政府同意,现将试点方案印发给你们,请遵照执行。执行中有何问题,请及时反馈。

浙江省财政厅  
浙江省农业厅  
2015年8月4日

根据财政部、农业部《关于调整完善农业三项补贴政策的指导意见》(财农〔2015〕31号)和《规范转移支付管理的要求》,结合我省已启动实施的财政支持粮食生产综合改革试点工作,制订如下工作方案:

## 一、改革的总体要求

## (一)指导思想

贯彻落实全面深化改革的总体要求和2015年中央1号文件、省政府《关于进一步强化粮食安全市长负责制增强粮食安全保障能力的意见》的有关规定,以稳定发展粮食生产、确保粮食安全和农业生态安全为目标,以粮食补贴政策改革为突破口,进一步完善政策体系,创新粮食生产经营机制,提高政策精准性、指向性和有效性,促进粮食生产的规模化、组织化程度提高,实现稳粮提质增效,增强粮食生产可持续发展能力。

## (二)基本原则

1. 保证基数,调整增量。按照“存量调结构,增量促改革”的原则,坚持补贴力度不减,优化补贴结构,突出支持绩效,增量资金全部用于支持粮食规模生产,切实提高政策实施效果。

2. 坚持统筹规划,突出规模导向。围绕改革目标,加大政策创新,突出改革任务的系统性、协调性,在保持政策稳定性的基础上,进一步强化激励引导,大力支持粮食生产适度规模经营。

3. 坚持市场导向,明确职能定位。正确处理政府、市场、社会的关系。政府要进一步转变职能,营造有利于稳粮增效的政策环境;加快培育市场主体,支持自我发展、自我管理、自我约束的农民专业合作社联合社(以下简称“联合社”),激发主体活力。

4. 坚持政府引导,遵从农民意愿。以提高粮食生产组织化、规模化程度为导向,尊重农民合作意愿,政府部门积极引导扶持,为联合社发展营造良好的发展空间。

5. 坚持因地制宜,注重高效便捷。省级制定原则性意见,加强工作指导。各地依据粮食生产实际,细化实施方案,明确责任主体,简化操作程序,做好信息公开,接受社会监督,抓好政策落实。

## (三)总体目标

到2017年,全省粮食生产实现三个明显改观:

——粮食生产局面明显改观,耕地得到有效保护,粮食播种面积基本保持稳定;

——粮食补贴政策针对性、有效性明显提高,真正实现谁种粮,谁拿补贴,规模种粮农户收入明显提高;

——粮食生产组织化程度明显提高,试点地区大多数的粮食生产

主体加入联合社,联合社粮食播种和服务面积覆盖全县(市、区)大部分的粮食播种面积。

## 二、改革试点主要任务

(一)推进制度创新,构建粮食补贴动态调整机制,提高补贴精准性、有效性

1. 建立粮食补贴整合机制,突出政策支持重点。结合财政部改革试点要求,按照精简、高效、透明原则,整合性质相近、用途相同、使用分散的农业补贴资金,将省以上粮食补贴资金整合为耕地地力保护补贴和粮食适度规模经营补贴两项。

(1)耕地地力保护补贴:为保护耕地资源和耕地地力,提升粮食生产潜力,实施普惠制耕地保护补贴。

补贴对象为拥有耕地承包权的种地农民。补贴资金要与耕地面积或播种面积挂钩,并严格掌握补贴政策界限。对改变耕地性质的,畜牧(水产)养殖用地、林地、成片粮田转为设施农业用地、被征占用为建设用地的耕地,以及常年抛荒耕地、占补平衡中补充耕地暂未达到耕种条件的不予补贴。享受补贴的农户应承担耕地保护责任,做到耕地不撂荒、地力不降低。

以2014年补贴数为基数,将中央农资综合补贴资金的80%、中央种粮农民直接补贴、国家农作物良种补贴合并为耕地保护补贴。2015-2017年,省以上补贴标准保持相对稳定,各地可根据补贴额度和耕地面积情况自行确定具体补贴标准。

(2)粮食适度规模经营补贴:为支持和引导粮食生产的适度规模经营,提高生产组织化程度,对新型农业经营主体实行粮食适度规模经营补贴。

补贴对象为联合社内种粮农户及全年水稻、大小麦种植面积达到50亩以上的种粮大户、家庭农场、农民专业合作社等规模经营主体。

将省级粮油种植大户直补、粮食生产机械化作业环节补贴(包括水稻机插和粮食作物统防统治补贴)、水稻集中育秧补贴整合为粮食适度规模经营补贴。从中央农资综合补贴20%部分中安排一定比例用于粮食生产适度规模经营主体的直接补贴,以及为散户提供水稻机械化统一育插秧、病虫害统防统治等且达到一定服务面积的社会化服务组织的补助。2015-2017年,省以上补贴标准保持相对稳定。各地可结合实际,制定当地补贴标准,本级财政新增补贴资金原则上应主要用于支持粮食适度规模经营。

2. 优化粮食补贴审核发放程序,完善具体操作办法,实行补贴申报、核查、发放三分离。进一步强化和落实乡镇、村在发展粮食生产中

的主体责任,充分发挥粮食生产联合社在组织粮食生产、申报补贴面积等方面的积极作用;探索建立政府与联合社双向、契约式的补贴发放管理机制;农信社、邮储银行等金融机构根据县级农业部门审核汇总、财政部门审查的补贴额度,负责代发补贴资金。未加入联合社的农户(合作社)及非试点县(市、区)的补贴资金仍按原补贴程序发放。

3. 探索建立粮食补贴动态双向调整机制,发挥政策有效调节作用。根据一定时期内粮食生产成本、粮食播种面积和产量平均变动情况调整(增或减)粮食适度规模经营补贴标准,多种多得,少种少得。其中:粮食播种面积和粮食产量因素权重为70%;粮食生产成本因素权重为30%。

(二)推进组织创新,引导组建粮食生产专业合作社联合社

加快培育粮食生产专业合作社联合社,把联合社培育成为组织粮食生产、提供商品粮的主力军。

联合社定位于服务农民、自我发展、自我管理以经济利益联结为纽带,自我组建的互助性经济组织,发挥政府与农民、农民与市场之间的桥梁纽带作用。联合社实行民主管理、互助互利,不断健全和完善内部利益链接机制,提高凝聚力、向心力。同时,配合政府部门做好组织粮食生产、统计汇总补贴信息等公共服务事项。经营管理中,重点发挥组织联合优势,降低粮食生产成本,延伸产业链,提高产品附加值,增强内生功能,实现良性发展。

各地要以财政支持政策引导,充分发挥市场机制调节作用,引导各类新型经营主体及种粮农户组建和加入合作社,不断增强粮食生产组织化程度。鼓励规模种粮合作社加入联合社,引导一般种粮农户通过合作社加入联合社,在此基础上再引导联合社成立全县(市、区)域粮食生产联合社协会。联合社应注重跨区域联合,增强辐射带动能力。各试点地区要高度重视联合社组建,通过多种形式,采取多种措施,加大对联合社的支持力度。

每个试点县(市、区)组建联合社数量原则上控制在5家,最多不超过10家,联合社成员应覆盖全县(市、区)大多数的规模经营主体和种粮农户,联合社粮食播种和服务面积覆盖全县(市、区)大部分的粮食播种面积。

(三)推进金融服务创新,构建多层次农业金融支撑体系

1. 建立完善农业融资担保体系。统筹现有农业担保机构的力量,合理区分各自功能定位和业务重点,通过省财政增资扩股、担保风险补偿、再担保风险分担等措施,发展壮大省级农业融资担保机构,

切实发挥其服务“三农”的作用,重点解决粮食生产主体和新型农业经营主体“融资难”“融资贵”的问题。

2. 创新开展粮食补贴信用贷款。以粮食补贴预期收入为质押,农信社为联合社成员提供一定额度授信额度,贷款资金主要用于粮食生产所需的土地流转租金、购买农资和农机具以及小型生产设施建设等生产环节资金投入,贷款利率原则上按人民银行规定的基准利率执行。

3. 支持按有关规定组建联合社农民资金互助会,鼓励联合社成员开展粮食生产信用合作。省财政对联合社资金互助社股本金给予适当补助。

4. 继续实行种粮大户贷款贴息政策。省财政对联合社、种粮大户、家庭农场和农民专业合作社等粮食生产主体,发展粮食生产所需贷款按照3%的贴息率给予贷款贴息。

5. 加快构建联合社信用评价体系。在银行信用基础上,综合承担政府委托事项完成情况、财政补助资金使用绩效、第三方检查结果等因素,对联合社实施信用评价。进一步强化信用评价结果运用,逐步将对联合社的授信额度、财政扶持力度与联合社信用等级挂钩,形成正向激励。

## 三、改革试点范围和时间

改革步骤分三个阶段:

## (一)试点阶段

2015年,在萧山区、东阳市、衢江区和天台县等4个省级财政支持粮食生产综合改革试点县(市、区)基础上,增加临安市、瑞安市、桐乡市、长兴县、新昌县、龙泉市、定海区、路桥区和衢州市为改革试点县(市、区)。其他地区也同步推进粮食补贴整合改革,可视情开展组织创新和金融服务创新。

## (二)扩面阶段

2016年,以市为主导,在全市域范围内,进一步完善试点改革措施,推进改革扩面。

## (三)全面完成阶段

在巩固前阶段改革试点成果基础上,到2017年全面完成农业补贴改革任务。

## 四、试点资金安排和用途

省财政对每个市本部和2015年新试点县(市、区)安排一定的改革试点资金,统筹支持粮食适度规模经营,重点支持联合社开展资金互助、完善农业信贷等,提高联合社社会化服务能力,适当用于改革试点工作经费。并视情况对按照省统一试点方案主动推进改革的非试点地区给予一定支持。

## 五、试点要求

粮食安全事关国计民生,粮食补贴政策是关系到千万农民切身利益的综合性改革,各地要进一步提高认识,认真落实好有关工作。

## (一)加强组织领导

建立省市县联动、部门协同的推进机制。经省政府批准,省级成立由分管副省长牵头,省政府办公厅、省财政厅、省农业厅、省粮食局、省供销社和省农信联社等相关单位参与的领导协商机制,及时解决改革推进过程中的重大问题。省财政厅牵头,会同省农业厅负责研究制定改革总体方案、试点指导意见等改革框架思路,加强与中央有关部门的沟通,做好对市县的指导。

市级在省统一部署下,研究市域范围内的政策措施,加强对试点县(市、区)的指导、协调,在政策上给予支持,及时总结推广试点县(市、区)改革创新经验,按规定进度在全市范围内全面完成改革任务;各试点县(市、区)要参照省里组织机构和协商机制,落实工作责任,形成统一领导、分工负责、协同推进的工作格局,重点完成联合社改革试点工作。

## (二)实行分工负责

省级相关单位按照职责分工做好对试点市县的指导和政策支持等工作。省财政厅负责筹措落实农业补贴综合改革试点资金,并会同省农业厅研究制定改革总体方案和财政支持政策;省农业厅负责指导各地开展联合社的组建和规范化管理工作;省农信社负责研究联合社发展及粮食规模生产的金融支持政策,建立联合社信用评价体系;省粮食局负责优先落实联合社粮食订单;省供销社负责研究对联合社的农资供应优惠政策。

## (三)把握进度,稳步推进

正确处理改革与稳定的关系,稳步推进试点工作。结合省级财政支持粮食生产综合改革试点进度要求,各试点地区应于2015年9月底前上报试点方案。其中萧山区、东阳市、天台县、衢江区等4个首批粮食生产综合改革试点县(市、区)应在2015年8月底组建至少1家联合社,年底完成试点方案中全部联合社的组建,并于2016年上半年成立联合社协会。其他试点地区应在2015年底完成至少1家联合社的组建工作,到2016年6月底完成全部联合社组建,年底前建立联合社协会。2017年全面完成试点改革任务。

## (四)加大对联合社的支持

有关政府主管部门要加强对联合社规范化建设的指导,指导联合社制定章程和相关管理制度,强化外部监督。同时,各地要针对性地制定对联合社的扶持政策。

1. 对于委托联合社承担粮食补贴信息统计等公共服务,可通过政府购买服务等方式给予支持。

2. 逐步扩大政府购买服务的范围和规模,鼓励联合社承接病虫害统防统治、农产品质量安全检测和农民培训等社会化服务。

3. 将符合条件的农业基础设施项目和产业发展项目交由联合社承担。

4. 财政补助联合社和由联合社实施项目形成的资产,由联合社依法占有和使用,联合社要建立健全资产运营和管护机制,明确管护责任和管护资金来源。

5. 对联合社进行股权投资,有效发挥市场机制作用,积极探索无偿改有偿的财政支农新模式。

6. 粮食订单任务逐步向联合社倾斜。

## (五)做好舆论引导和宣传

各地要加强组织,积极做好宣传动员工作,进一步加强财政补助资金、有关政策的信息公开,努力营造共同推进改革的良好氛围。试点改革方案制定要广泛征求意见,并以适当形式公开。要充分利用政府门户网站、农民信箱等媒介,做好补贴资金从申报到发放各个环节的信息公开,接受社会监督,提高政策透明度。

同时,规范联合社运行管理,监督指导联合社做好社务公开,接受广泛监督。建立联合社外部约束机制,开展第三方监管,每年委托第三方对联合社为农服务情况、财政资金使用情况进行检查,并公开检查结果,构建激励与约束并举的联合社发展机制。

## (六)加强监督考核

各地财政部门要会同农业等有关部门,按照改革试点目标,制定和完善考核办法,综合评价试点任务完成情况、分析存在的问题、研究提出改进的意见建议,并将考核报告报送省财政厅、省农业厅。同时,要及时总结改革试点经验,形成一批改革创新成果,及时进行推广。省财政厅、省农业厅根据改革进展情况,适时组织对试点地区的督查。

(下转7版)