

支持新型农业经营主体发展的 财政政策建议

□李少民

近年来,我国以农业龙头企业、农民专业合作社、专业大户、家庭农场为代表的新型农业经营主体在国家强农惠农政策的引导下发展迅猛,对推进现代农业起到了强力示范与辐射作用,提高了农业生产效率,加快了农民增收步伐。但受诸多因素影响,目前新型农业经营主体发展仍面临土地流转难、经营融资难、农业投保难、政策落实难、规范运作难、接受服务难、人才招聘难等多重障碍,直接影响到主体队伍壮大和向更高层次发展。为促进新型农业经营主体更好更快地发展,为加快我国新型农业现代化进程作出更大贡献,提出以下几点财政政策建议:

(一)完善农地流转政策,加快农村土地流转,为新型农业经营主体扩大发展规模鸣锣开道。一是建立和完善农村各项社会保障制度,弱化土地社会保障功能,使因土地流转而失去基本生活保障的农民能够通过养老保险、医疗保险、失业保险等社会保险制度维持其基本生活,消除后顾之忧。二是制定统一的土地流转规模经营财政支持政策,鼓励农民采取转包、转让、出租、互换、入股等形式流转土地经营权,促进农村土地规模化经营。三是从土地出让金中安排一定比例的农村土地流转扶持资金,专项用于农村土地经营权流转指导、流转信息平台搭建和信息发布,以及农村土地流转服务组织培训和仲裁机构建设

等。鼓励发展“定权不定地、定量不定位”的土地股份合作社,财政扶持合作社开展连片土地的基础设施建设。四是加大各级财政对农村劳动力非农技能培训的扶持力度,提高农村劳动力非农就业能力,对流出土地承包经营权时间较长、在城镇创业的农民,享受下岗工人创业政策。五是支持土地流转中介机构建立和发展,完善土地评估和价格形成机制,建立流转信息披露制度,规范土地流转程序,形成土地承包及流转合同纠纷仲裁机制等,为土地流转市场机制的形成打下良好基础。

(二)发挥财政资金引导作用,破解农业融资难题,为新型农业经营主体提升发展速度助力加油。一是设立财政出资的农业担保公司,为新型农业经营主体特别是种养大户提供担保,引导产业基础好、经营规模大、带动能力强、信用记录好的农民专业合作社开展信用合作。二是支持金融机构创新农村贷款担保抵押方式。鼓励金融机构针对新型农业经营主体开展权属清晰、风险可控的大型农业机械设备、土地经营权等抵押贷款,适当提高抵押率。支持农业企业为订单农户生产性贷款提供担保,或由企业承贷、农户使用。三是支持金融机构对各类新型农业经营主体做好信用等级评估工作,加大农业信贷支持力度,将新型农业经营主体融资工作纳入正常化、规范化轨道。四是支持发展新型农村合作金融组织,在管理民主、运行规范、带动力强的农民合作社和供销合

作社基础上,培育发展农村合作金融,培育多层次的农村金融机构。坚持社员制、封闭性原则,在不对外吸储放贷、不支付固定回报的前提下,推动社区性农村资金互助组织发展。五是对民间出资设立的融资性担保公司给予一定额度的补贴,对符合条件的农业担保机构所开展的担保业务给予风险补偿,充分调动其为新型农业经营主体提供贷款担保服务的积极性,多层次、多渠道解决新型农业经营主体生产经营融资难问题。

(三)加大政策性扶持力度,建立农业风险防范机制,为新型农业经营主体平稳快速发展保驾护航。一是适度调整财政支农结构,逐步改变对农产品价格直接补贴、财政救灾、机具购置补贴等传统硬手段,把部分用于支农的财政支出逐渐调整为涉农保险补贴,支持保险经营机构扩大涉农保险范围,尽可能满足新型农业经营主体对生产经营的保险需求,帮其将生产经营风险降至最低限度。二是扩大农业保险税收优惠。如对农业保险经营免征营业税和所得税,进一步扩大营业税和印花税的免征范围,可以将农村住房保险、农业机械保险、农民财产险和人身险等其他涉农保险业务纳入保险税收优惠范围,允许农业保险巨灾风险准备金累计提取并在税前扣除,以增加农业保险经营机构资金实力和抗风险能力,以便其更好地服务于新型农业经营主体。三是实行差异化的农业保险扶持政策。进一步理顺农业保险发展体制机制,把规模化设施农业以及



大型农机具等纳入中央财政保险补贴覆盖范围并加大补贴力度,提高中央财政对农业大县的农业保险保费补贴比例。探索建立政府支持的农业巨灾风险补偿基金,健全完善相关权益机制,逐步建立农业巨灾风险分散机制。四是在地方财力允许的情况下,尝试设立由地方财政兜底的政策性农业保险公司,确保新型农业经营主体的正常生产经营和来 year 对农业生产的再投入。

(四)实施倾斜政策,确保落实到位,为新型农业经营主体发挥现代农业“主力军”作用清扫障碍。目前,国家的强农惠农政策种类众多、资金量大、惠及面广,农民的生产积极性被有效地激发出来,促进了农业增效、农村发展、农民增收。但是,部分惠农补贴带有普惠性质,对发展生产作用不大,而且存在不合理的地方,如粮食直补对土地已经抛荒的农户仍在补助。而国家针对新型农业经营主体发展的优惠政策还存在空白,应适当调整强农惠农政策,将惠农资金直接发放至承包经营者,扩大强农惠农政策覆盖面,增加面向农业龙头企业、农民专业合作社、专业大户和家庭农场及社会化服务组织等新型农业经营主体的补贴项目,以提高他们的生产积极性,促进农业生产向规模化、机械化、标准化方向发展。将开垦荒山、荒岭、荒坡的种粮者纳入政府补贴范围,并给予一次性开发奖励。建立监督、举

报和责任追究机制,确保各项强农惠农政策原原本本得到贯彻落实。

(五)调整扶持方式,规范经营运作,为新型农业经营主体增强发展动力铺垫基石。一是扶持建立新型农业经营主体法人培训机制。充分利用当地大中专院校培训资源,安排专门经费,对规模大、效益好、带动力强的新型农业经营主体法人从管理技能、专业知识、风险防范等方面实施免费培训,提高其整体素质,规范其经营管理,以适应其进一步发展之需要。二是支持建立和完善各方利益联结机制。引导农业产业化龙头企业采取订单、股份合作、利润返还等形式,与农民专业合作社、农户建立密切的利益联结机制。引导农业产业化龙头企业、基层供销社领办农民专业合作社,支持农民专业合作社兴办农产品加工企业或参股农业龙头企业,实现融合发展、规范运作。三是帮助农民专业合作社建立和完善利益分配机制,督促其实行二次返利,构建合作社与生产经营组织成员之间利益紧密型经济关系,以使其在更高层次上形成利益共同体,增强其发展内在动力。四是进一步加大对农业扶持资金和政策的梳理及整合力度,提高农业扶持政策的效率,综合运用财政补贴、政府贴息担保、部门项目支持等手段,对于发展潜力好、带动作用强、运作规范的新型农业经营主体给予重点支持。五是建立和完善农业公共

政策和公共投入的绩效考核机制,奖优罚劣,促其规范运行。

(六)大力发展农业服务组织,促进农业经营服务社会化,为新型农业经营主体创造良好发展环境。一是建立土地流转交易平台。以乡镇为单位建立农村土地流转服务中心,逐步探索建立市县土地交易中心,为农民土地流转提供服务。二是设立农业科技服务平台。在乡镇成立农业科技服务组织,为农业病虫害防疫防治提供服务,同时在新品种改良、良种示范、农业机械化等方面提供社会化服务。鼓励涉农科研机构、高等院校和科技人员面向生产研发、推广技术,并与农民专业合作社、农业产业化龙头企业进行对接,建立长期协作服务关系,促进农业科技供需对接和成果转化。三是支持搭建农业信息平台 and “金农”工程、电子商务、12316 信息服务平台及市县乡三级网站等农业信息化服务体系,及时为新型农业经营主体提供信息服务。四是以财政补贴和税收优惠等手段引导工商资本下乡,着力引导工商企业兴办农业产业化龙头企业,在农村开展农产品产前、产中、产后服务,强化重点环节农业生产性服务,解决新型农业经营主体解决不了或解决不好的事情,多方位、多层次为其创造良好的内外部发展环境。□

(作者单位:河南省三门峡市财政局)

责任编辑 韩璐