

省政府办公厅关于支持返乡下乡人员创业创新促进农村一二三产业融合发展的实施意见

苏政办发〔2017〕29号

各市、县（市、区）人民政府，省各委办厅局，省各直属单位：

为支持农民工、中高等院校毕业生、退役士兵和科技人员等返乡下乡人员到农村创业创新，推进农业供给侧结构性改革，推动农村一二三产业融合发展，促进农民就业增收，根据《国务院办公厅关于支持返乡下乡人员创业创新促进农村一二三产业融合发展的意见》（国办发〔2016〕84号），紧密结合江苏实际，现提出如下实施意见。

一、重点领域和发展方向

（一）突出重点领域。鼓励和引导返乡下乡人员结合自身优势和特长，根据市场需求和当地资源禀赋，利用新理念、新技术和新渠道，开发农业农村资源，发展优势特色产业，繁荣农村经济。重点发展规模种养业、特色农业、设施农业、定制农业、林下经济、庭院经济等农业生产经营模式，烘干、贮藏、保鲜、净化、分等分级、包装等农产品加工业，农资配送、耕地修复治理、病虫害防治、农田托管、农机作业服务、农产品流通、农业废弃物处理、农业信息咨询等生产性服务业，休闲农业和乡村旅游、民族风情旅游、传统手工艺、文化创意、养生养老、中央厨房、农村绿化美化、农村物业管理等生活性服务业，以及科技型、文化型、功能型、生态型、服务型创意农业等其他新产业新业态新模式。

（二）丰富创业创新方式。鼓励和引导返乡下乡人员按照法律法规和政策规定，通过承包、租赁、入股、合作等多种形式，创办领办家庭农场、畜禽规模养殖场、农民专业合作社、农业企业、农业社会化服务组织等新型农业经营主体。通过聘用管理技术人才组建创业团队，与其他经营主体合作组建现代企业、企业集团或产业联盟，加强农村科技服务超市建设，打造高水平星创天地，为返乡下乡人员创业创新提供精准服务。实施“互联网+”现代农业行动，利用互联网思维和技术，积极发展农业农村电子商务，开展网上创业。通过发展合作制、股份合作制、股份制等形式，培育产权清晰、利益共享、机制灵活的创业创新共同体。

（三）推进农村产业融合。鼓励和引导返乡下乡人员按照全产业链、全价值链的现代产业组织方式开展创业创新，建立合理稳定的利益联结机制，推进农村

一二三产业融合发展，让农民分享二三产业增值收益。以农牧（农林、农渔）结合、循环发展为导向，发展优质高效绿色农业。大力发展农产品加工业和农业生产性服务业，实行产加销一体化运作，延伸农业产业链条。推进农业与农业农村电子商务、旅游、教育、文化、健康养老等产业深度融合，提升农业价值链。优化产业布局，培育产业集群和农村产业融合发展先导区，引导返乡下乡人员到特色小镇和产业园区创新创业。

二、政策措施

（四）简化市场准入。落实简政放权、放管结合、优化服务一系列措施，深化行政审批制度改革，持续推进商事制度改革，提高便利化水平。继续拓展“多证合一、一照一码”应用范围，在县级层面推行工商营业执照和食品经营许可证“证照联办”。加快全程电子化登记和电子营业执照的应用，推进全程电子化登记区域、主体、业务全覆盖。推进名称改革，进一步释放住所资源。推动简易注销改革，提高市场主体退出效能。（省工商局等负责）

（五）改善金融服务。采取财政贴息、融资担保、扩大抵押物范围等综合措施，努力解决返乡下乡人员创新创业融资难融资贵问题。稳妥有序推进农村承包土地经营权抵押贷款试点，有效盘活农村资源、资金和资产。鼓励银行业金融机构开发符合返乡下乡人员创新创业需求的信贷产品和服务模式，探索权属清晰的包括农业设施、农机具在内的动产和不动产抵押贷款业务，提升返乡下乡人员金融服务可获得性。推进农村普惠金融发展，加快建立返乡下乡人员信用评价体系，加强对纳入信用评价体系返乡下乡人员的金融服务。加大对农业保险产品的开发和推广力度，探索开展价格指数保险、收入保险、信贷保证保险、农产品质量安全保证保险、畜禽水产活体保险等创新试点，更好地满足返乡下乡人员的风险保障需求。建立完善新型农业经营主体风险补偿机制，发挥好融资风险补偿基金、农业信贷担保和“农业保险贷”等产品的精准支农作用。（人民银行南京分行、江苏银监局、江苏保监局、省财政厅、省农委、省林业局等负责）

（六）加大财政支持力度。加快将现有财政政策措施向返乡下乡人员创新创业拓展，将符合条件的返乡下乡人员创新创业项目纳入强农惠农富农政策范围。现有涉农财政政策措施向返乡下乡人员创新创业倾斜，新型职业农民培育、农村一二三产业融合发展、农业科技创新推广服务、农业生产全程社会化服务、农产

品加工、现代农业产业发展等各类财政支农项目和产业基金，要将符合条件的返乡下乡人员纳入扶持范围，采取以奖代补、先建后补、政府购买服务等方式予以积极支持。大学生、留学回国人员、科技人员、青年、妇女等人员创业的财政支持政策，要向返乡下乡人员创业创新延伸覆盖。把返乡下乡人员开展农业适度规模经营所需贷款纳入农业信贷担保体系。切实落实好定向减税和普遍性降费政策。（省财政厅、省教育厅、省科技厅、省经济和信息化委、省人力资源社会保障厅、省农委、省国税局、省地税局、省林业局、团省委、省妇联等负责）

（七）落实用地用电支持措施。在符合土地利用总体规划的前提下，统筹安排农村建设用地，积极盘活农村存量建设用地，促进农村新产业、新业态发展。支持返乡下乡人员按照相关用地政策，开展设施农业建设和经营。落实大众创业万众创新、现代农业、农产品加工业、休闲农业和乡村旅游等用地政策。鼓励返乡下乡人员依法以入股、合作、租赁等形式使用农村集体土地发展农业产业，依法使用农村集体建设用地开展创业创新。支持返乡下乡人员依托自有和闲置农房院落发展农家乐。在符合农村宅基地管理规定和相关规划的前提下，允许返乡下乡人员和当地农民合作改建自住房。县级人民政府在年度建设用地指标中单列一定比例专门用于返乡下乡人员建设农业配套辅助设施。在符合相关规划的前提下，经市、县人民政府批准，返乡下乡人员利用现有房屋和土地，兴办健康养老、乡村旅游、生产性服务业、“互联网+”等新型业态，可实行继续按原用途和土地权利类型使用土地的过渡期政策，过渡期为5年，期满后需按新用途办理用地手续的，符合划拨用地目录的可以划拨方式供地。城乡建设用地增减挂钩政策腾退出的建设用地指标，以及通过农村闲置宅基地整理新增的耕地和建设用地，重点支持返乡下乡人员创业创新。支持返乡下乡人员与农村集体经济组织共建农业物流仓储等设施。鼓励利用“四荒地”（荒山、荒沟、荒丘、荒滩）和厂矿废弃地、砖瓦窑废弃地、道路改线废弃地、闲置校舍、村庄空闲地等用于返乡下乡人员创业创新。农林牧渔业产品初加工项目在确定土地出让底价时可按不低于所在地土地等别相对应全国工业用地出让最低价标准的70%执行。加强农村产业融合发展与主体功能区规划、城乡规划、土地利用总体规划有效衔接，完善县域产业空间布局和功能定位。返乡下乡人员发展农业、林木培育和种植、畜牧业、渔业生产、休闲农业和乡村旅游、农业农村电子商务、农业排灌用电以及农业服务业

中的农产品初加工用电，包括对各种农产品进行脱水、凝固、去籽、净化、分类、晒干、剥皮、初烤、沤软或大批包装以供应初级市场的用电，均执行农业生产电价。（省国土资源厅、省发展改革委、省住房城乡建设厅、省农委、省林业局、省旅游局、省电力公司等负责）

（八）开展创业培训。实施农民工等人员返乡创业培训五年行动计划和新型职业农民培育工程、农村青年创业致富“领头雁”计划、贫困村创业致富带头人培训工程，开展农村妇女创业创新培训，让有创业和培训意愿的返乡下乡人员都能接受培训。建立完善返乡下乡人员信息库和动态数据统计分析机制，摸清返乡下乡人员底数、创业意愿、培训需求等基本情况。针对返乡下乡人员实际和地域经济特色，开展专项培训，帮助提升创业能力。各级人民政府要将返乡下乡人员创业创新培训经费纳入财政预算。鼓励利用涉农院校、大学生创业示范基地等各类培训资源参与返乡下乡人员培训，支持各类园区、星创天地、农民合作社、乡村旅游创客基地、中高等院校、农业企业等建立创业创新实训基地。采取线上学习与线下培训、自主学习与教师传授相结合的方式，开辟培训新渠道。加强创业创新导师队伍建设，从企业家、投资者、专业人才、科技特派员和返乡下乡创业创新带头人中遴选一批导师。建立高校院所专家、农业科技人员和创业导师与返乡下乡人员的对口联系制度，鼓励涉农科研教学单位积极组织科技人员进村入户，及时开展技术指导和跟踪服务。（省人力资源社会保障厅、省农委、省教育厅、省科技厅、省民政厅、省旅游局、省林业局、省扶贫办、团省委、省妇联等负责）

（九）完善社会保障政策。返乡下乡人员可在创业地按相关规定参加各项社会保险，完善社会保险关系转移接续政策，确保返乡下乡创业人员在城乡和地区之间流动时各类社会保险关系顺畅转接。健全全民医保体系，按规定将返乡下乡人员及其子女纳入基本医保覆盖范围。返乡下乡创业创新的就业困难人员、离校1年内未就业高校毕业生，向所属街道、乡镇（社区）劳动保障工作机构申报就业，并以灵活就业人员身份参加社会保险，履行缴费义务后，对符合条件的申请人按规定给予社会保险补贴。对返乡下乡人员初始创业失败后生活困难的，可按规定享受社会救助。将返乡下乡人员缴存住房公积金纳入劳动合同文本正式条款，确保包括在城镇各类企事业单位就业的返乡下乡人员纳入住房公积金缴纳范

围；探索统筹使用对农业转移人口的财政补贴资金，建立返乡下乡人员住房公积金补贴缴存机制；鼓励返乡下乡创业的个体工商户和自由职业者个人缴存住房公积金。持有居住证的返乡下乡人员的子女可在创业地接受义务教育，依有关规定接受普惠性学前教育。（省人力资源社会保障厅、省财政厅、省民政厅、省住房城乡建设厅、省教育厅等负责）

（十）强化信息技术支撑。支持返乡下乡人员投资入股参与信息进村入户工程建设和运营，可聘用其作为村级信息员或区域中心管理员。鼓励各类电信运营商、电商平台对返乡下乡人员开展农业生产技术、农产品电子商务、信息化知识培训，提供农业技术、农资配送、农机作业等农业社会化服务，指导开展农产品、农业生产资料、休闲观光农业等网上营销，开展全省农民用网推广活动，搭建创业大赛、创客论坛等多种形式交流平台，培育一批“会上网、能开店、善经营”的农村电商“新农人”。面向返乡下乡人员开展信息技术技能培训。通过财政补贴、政府购买服务、落实税收优惠等政策，支持返乡下乡人员利用大数据、物联网、云计算、移动互联网等新一代信息技术开展网上创业，创办农业生产经营与服务企业，创新技术、业态和商业模式。（省农委、省发展改革委、省经济和信息化委、省财政厅、省商务厅、省国税局、省林业局等负责）

（十一）创建创业园区（基地）。按照政府搭建平台、平台聚集资源、资源服务创业的思路，依托现有现代农业产业园区、农产品加工集中区、开发区等各类园区以及专业市场、农民专业合作社、休闲观光农业、农村电子商务、农村信息化应用示范基地、农业规模种养基地等，整合创建一批具有区域和产业特色的返乡下乡人员创业创新园区（基地），建立开放式服务窗口，形成合力。现代农业示范区、农产品加工集中区要发挥辐射带动和示范作用，成为返乡下乡人员创业创新的重要载体。支持中高等院校、大型企业采取众创空间、创新工厂等模式，创建一批重点面向初创期“种子培育”的孵化园（基地），有条件的地方可对符合补贴条件的返乡下乡人员到孵化园（基地）、农业园区等创业按规定给予租金补贴。（省农委、省发展改革委、省科技厅、省经济和信息化委、省财政厅、省人力资源社会保障厅、省商务厅、省文化厅、省教育厅、省林业局等负责）

三、组织领导

（十二）健全组织领导机制。各地、各有关部门要充分认识返乡下乡人员创

业创新的重要意义，作为经济社会发展的重点任务予以统筹安排。省农委要发挥牵头作用，明确推进机构，加强工作指导，建立部门间协调机制，不定期召开工作推进会，强化督促检查，加强经验交流和推广。省各相关部门要按照职能分工，积极推动返乡下乡人员创新创业政策落实。市、县人民政府要建立协调机制，明确任务分工，落实部门责任，形成工作合力，加强调查研究，结合本地实际，研究制定和落实支持返乡下乡人员创新创业的政策措施。探索建立领导干部定点联系返乡下乡人员创新创业制度，深入了解情况，帮助解决实际问题。（省农委、市县人民政府等负责）

（十三）提升公共服务能力。积极开展面向返乡下乡人员的政策咨询、市场信息等公共服务。推进农村社区综合服务设施和信息平台建设，依托现有的各类公益性农产品市场和园区（基地），为返乡下乡人员创新创业提供高效便捷服务。做好返乡下乡人员创新创业的土地流转、项目选择、科技推广等方面专业服务。利用农村调查系统和农村固定观察点，加强对返乡下乡人员创新创业的动态监测和调查分析。（省农委、省发展改革委、省民政厅、省人力资源社会保障厅、省商务厅、省统计局、省林业局等负责）

（十四）加强宣传引导。采取编制手册、制定明白卡、编发短信微信微博等方式，宣传解读政策措施。积极利用江苏卫视“走进新农村”、农家致富手机报等媒体专栏，大力弘扬创新创业精神，树立返乡下乡人员先进典型，宣传推介优秀带头人，发挥其示范带动作用。充分调动社会各界支持返乡下乡人员创新创业的积极性，广泛开展创业大赛、创业大讲堂等活动，营造良好氛围。（省农委等负责）

江苏省人民政府办公厅

2017年2月17日

（此件公开发布）