

种粮,还是不种粮?

农业设施用地到底该用多少?

【各抒己见】

合作社的民主控制

民主控制是国际合作社运动所遵循的基本原则之一，体现了合作社的最基本特征即民主性，最早出现在国际合作社联盟 1937 年修订的合作社原则中，此后，就作为世界各国合作社共同遵循的基本原则而延续至今。

民主控制主要包括两层含义。一是对于基层合作社，即由成员直接组成的合作社，主要体现为成员对合作社重大事务的管理和决策，即一人一票。合作社理事长或山理事会聘任的总经理(CEO)负责对决策的执行。二是对于非基层社，即二级以上联合社，主要采取“比例原则”，可以按照各个基层社(或下级联合社，下同)的成员数、资本金、交易额等作为权重分配决策权，至于究竟采用什么指标作为权数，则由各个基层社或者成员共同决定。

这一原则同样体现在 2007 年实施的《农民专业合作社法》(以下简称《合作社法》)中。该法第三条第四款规定了农民专业合作社必须遵循的原则之一即为“成员地位平等，实行民主管理”；第十七条规定：“农民专业合作社成员大会选举和表决，实行一人一票制，成员各享有一票的基本表决权。”这里的“民主管理”，和民主控制的含义是一致的。在立法过程中，考虑到我国农民专业合作社当时正处于发展的初期阶段，需要广大成员积极参与管理和决策，而不是委托代理少数人进行管理，才使用了“民主管理”一词。而且，在立法时，并没有考虑到联合社问题。

对于成员人数较多的农民专业合作社，召开全体成员大会不方便，或者实际上不可能，《合作社法》也给予了充分考虑。该法第二十五条规定：“农民专业合作社成员超过一百五十人的，可以按照章程规定设立成员代表大会。成员代表大会按照章程规定可以行使成员大会的部分或者全部职权。”这就解决了人数较多合作社的管理问题，实际上就是“民主控制”了。从国际通用的规则看，合作社的成员代表，在参加有关决策会议时反映的是每一位成员的意见，并不单纯是自己的意见。因此，代表大会实际上相当于没有到会的成员委托到会成员反映自己的意见，代替自己参与决策。在某种意义上，代表大会和全体成员大会是一致的。遗憾的是，《合作社法》并没有明确规定这一操作细节，造成了部分成员数较多的合作社在召开代表大会时反映的仅仅是代表的意见，这就把代表和成员割裂开了，没有真正体现民主控制原则。还有的代表不经过成员选举，而是由理事长指定，以便更好地贯彻理事长的工作思路，实际上把合作社办成了股份制企业或合伙企业，这就名不副实了。

概括地说，合作社的基本特征是“民办、民管、民受益”，民主控制即“民管”，体现的是合作社属于成员所有即“民办”这一基本理念。合作社的基础是成员，没有成员的积极参与，合作社就会成为无源之水、无本之木。所谓“民办”，并不是简单地吸收农民参加就算完事了，而是真正地“办”，即入股，包括资金、土地承包经营权(含林地、草地等)、设备、技术等。只有真正实现了“民办”，才会有真正的“民管”，民主控制或民主管理才不会流于形式。

孔祥智

近年来，随着新型经营主体的出现和规模化粮食生产的发展，在农村土地管理中出现了一些新情况、新问题，如粮食规模化生产所必须的粮食晾晒场、存储场、烘干塔、农机农资仓库等配套设施未纳入“设施农用地”范围，成为目前管理中的“空白点”；部分地区，特别是平原地区基本农田保护率高，从事规模化粮食生产的配套设施很难避开基本农田。那么应该怎样界定设施农业用地？设施农业用地的标准是什么？

生产设施、附属设施、配套设施属于设施农用地范围

各类庄园、酒庄、农家乐用地不属于设施农用地

日前，国土资源部、农业部下发《关于完善设施农用地管理有关问题的通知》(以下简称《通知》)，进一步完善和规范用地管理，明确了设施农用地管理有关要求和扶持政策。

国土资源部耕地保护司副司长刘明松说，根据现代农业生产特点，从有利于支持设施农业和规模化粮食生产发展、规范用地管理出发，将设施农用地具体划分为生产设施用地、附属设施用地以及配套设施用地。

生产设施用地是指在设施农业项目区域内，直接用于农产品生产的设施用地。包括：工厂化作物栽培中有钢架结构的玻璃或 PC 板连栋温室用地等；规模化养殖中畜禽舍(含场内通道)、畜禽有机物处置等生产设施及绿化隔离带用地；水产养殖池塘、工厂化养殖池和进排水渠道等水产养殖的生产设施用地；育种育苗场所、简易的生产看护房(单层，小于 15 平方米)用地等。

附属设施用地是指直接用于设施农业项目的辅助生产的设施用地。包括：设施农业生产中必需配套的检验检疫监测、动植物疫病虫害防控等技术设施以及必要管理用房用地；设施农业生产中必需配套的畜禽养殖粪便、污水等废弃物收集、存储、处理等环保设施用地，生物质(有机)肥料生产设施用地；设施农业生产中所必需的设备、原料、农产品临时存储、分拣包装场所用地，符合“农村道路”规定的场内道路等用地。

配套设施用地是指由农业专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业等，从事规模化粮食生产所必需的配套设施用地。包括：晾晒场、粮食烘干设施、粮食和农资临时存放场所、大型农机具临时存放场所等用地。

“而经营性粮食存储、加工和农机农资存放、维修场所；以农业为依托的休闲观光度假场所、各类庄园、酒庄、农家乐；以及各类农业园区中涉及建设永久性餐饮、住宿、会议、大型停车场、工厂化农产品加工、展销等用地仍然必须依法依规按建设用地进行管理。”刘明松强调。

规模化粮食生产配套设施可占用基本农田

南方从事规模化粮食生产种植面积 500 亩、北方 1000 亩以内的，配套设施用地控制在 3 亩以内。

“《通知》根据现代农业生产特点，首次将规模化粮食生产所需配套设施的用地，纳入设施农用地范围，按农用地管理，不需办理农用地转



用审批手续。”刘明松表示。

“一些地方以发展设施农业、建设‘必要的管理和生活用房’为名，违法违规占地，甚至有的地方出现‘大棚房’的现象，那么这种现象如何杜绝呢？”

刘明松说：“为了防止各地以生活用房等名义擅自或变相将设施农用地非农化，《通知》把生活用房的用地，从附属设施用地范围中剔除，并对附属设施和配套设施用地规模提出了具体要求。特别是根据规模化粮食生产需要合理确定配套设施用地规模。南方从事规模化粮食生产种植面积 500 亩、北方 1000 亩以内的，配套设施用地控制在 3 亩以内；超过上述种植面积规模的，配套设施用地可适当扩大，但最多不得超过 10 亩。”

《通知》规定，对于平原地区从事规模化粮食生产涉及的配套设施建设，选址确实难以安排在其他地类上、无法避开基本农田的，经县级国土资源主管部门会同农业部门组织论证确需占用地，可占用基本农田。占用基本农田的，必须按数量相等、质量相当的原则和有关要求予以补划。刘明松解释：“这项政策旨在支持规模化粮食生产、保障粮食安全，因此《通知》规定，其他生产设施和附属设施建设仍然不得占用基本农田。”

取消设施农用地审核改为备案制度

建设方案和土地使用条件通过乡镇、村组政务公开等形式向社会予以公告，公告时间不少于 10 天。

【转载·文化建设】

家庭农场的发展，有利于推进土地适度规模经营，有利于促进农业经营体制创新和现代农业发展，“家庭农场”模式已成为一条农业和农村改革的新途径。为有利于家庭农场创建和管理，本报对《家庭农场创建与发展》进行连载。(本书由浙江省农业教育培训中心编著，书中涉及地方政策等内容，仅供参考)

元，平均每个家庭农场收入为 18.47 万元。

(二)试点状况
综合相关资料汇总，各地家庭农场的试点都取得了明显的效果。

1.浙江
20 世纪 80 年代中后期，宁波市就有了家庭农场的雏形，出现了一批良田适度规模经营大户，随着市场经济的不断发展，一些大户自发或在政府部门引导下，进行了工商注册登记，以寻求法律的保护和进一步参与市场竞争的机会。衢州市从现代农业本质特征的分析入手，已初步走出一条“以农业园区为平台，以‘一村一品’为主导，以家庭农场为主体”的现代农业发展之路。到 2013 年底止，全市已经注册家庭农场 1691 个，注册资金 15.04 亿元，数量、质量均居全省第一。

据浙江省农业厅统计，截止到 2013 年 8 月底，浙江全省有家庭农场 5122 个，其中种植业家庭农场 3816 个，占 74.5%，养殖业家庭农

场 823 个，占 16.1%，种养结合型家庭农场 482 个，占 9.4%。金华市经工商登记注册的家庭农场有 124 个，其中从事种植业的有 79 个，从事养殖业的有 14 个，从事种养结合的有 31 个。家庭农场土地流入面积 14600 亩，平均每个家庭农场 118 亩。家庭农场注册资金总额 6403 万元，平均每个家庭农场 52 万元。家庭农场长期雇工总数 163 人。2013 年 5 月，磐安县制定出台的《磐安县家庭农场工商注册登记操作办法(试行)》是金华市第一个家庭农场准入标准细则。

2.上海
上海市松江区自 2007 年推出家庭农场到 2012 年 6 月止，已发展到 1173 户，经营面积占全区粮田面积的 77.3%，户均经营面积 114.1 亩，户均年收入 10.1 万元。松江区所指家庭农场，是以同一行政村或同一村级集体经济组织的农民家庭为生产单位，从事粮食、蔬菜种植或生猪养殖等生产活动的农业生产经营形式。

未完待续