[政策动态]

我国农用地和建设用地分类管理将有“法”可依

8月1日起，我国将实施农用地和建设用地土壤污染风险管控新标准。这将为我国土壤贴上分类使用的标签。

在农用地方面，新标准划出了筛选值和管制值两条线，据此将把农用地分为三类：品质好于筛选值标准的土地就是安全农用地；污染高于管制值的土地，原则上禁止种植食用农产品；在筛选值和管制值之间的土地，则采取农艺调控、替代种植等安全利用措施。

生态环境部土壤环境管理司负责人近日表示，我国现行的土壤标准是1995年颁布的，已经不适应农用地和建设用地的风险管控。最新发布的《土壤环境质量 农用地土壤污染风险管控标准(试行)》(以下简称《农用地标准》)《土壤环境质量 建设用地土壤污染风险管控标准(试行)》(以下简称《建设用地标准》)，与空气质量标准和水环境治理标准都有所不同。水、气标准用于判定环境质量是否达标，而土壤标准则用于风险筛查和分类。

《农用地标准》以保护食用农产品质量安全为主要目标，兼顾保护农作物生长和土壤生态的需要，分别确定农用地土壤污染风险筛选值和管制值。

风险筛选值的基本内涵是，农用地土壤中污染物含量等于或者低于该值的，对农产品质量安全、农作物生长或土壤生态环境的风险低，一般情况下可以忽略。对此类农用地，应切实加大保护力度。风险管制值是指，土壤中污染物含量超过该值后，产出的农产品有可能不符合质量安全标准，且难以通过安全利用措施降低污染风险。对此类农用地用地，原则上应当采取禁止种植食用农产品、退耕还林等严格管控措施。

农用地土壤污染物含量介于筛选值和管制值之间的，可能存在食用农产品不符合质量安全标准等风险。对此类农用地原则上应当采取农艺调控、替代种植等安全利用措施，降低农产品超标风险。

《农用地标准》风险筛选值共有11个污染物项目，较现行标准增加了苯并芘，并保留镉、汞、砷、铅、铬等5种重金属，从保护农作物生长的角度，保留铜、锌和镍等3种重金属。现行标准中的六六六和滴滴涕也继续保留。

生态环境部土壤司负责人表示，我国早在1983年就已经禁止在农业生产中使用六六六和滴滴涕，并分别在2009年和2014年基本全面禁止使用和生产以来，两者在农用地土壤中残留量已显著降低，基本不会成为影响稻米和小麦等农产品质量安全的污染物。

《建设用地标准》以人体健康为保护目标，规定了保护人体健康的建设用地土壤污染风险筛选值和管制值。

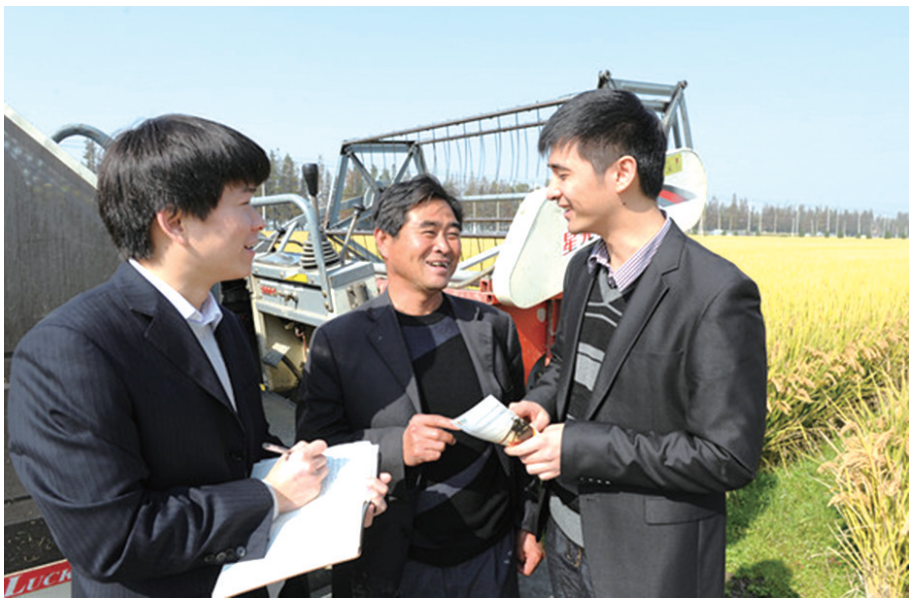
《建设用地标准》还将城市用地分为第一类用地和第二类用地。第一类用地包括中小学用地、医疗卫生用地和社会福利设施用地，公园绿地中的社区公园或儿童公园用地。第二类用地主要是工业用地、物流仓储用地等。

据介绍，《建设用地标准》中污染物项目包括85项，基本涵盖了重点行业污染地块中检出率较高、毒性较强的污染物。

刘世昕

农村合作金融路在何方

农村合作金融在我国具有生命力，不能因噎废食。通过发展农村合作金融，可以有效解决长期制约乡村发展资金不足的问题；严格执行“社员制、封闭性、不对外吸储放贷、不支付固定回报”，可有效化解农村合作金融风险。相关主管部门应积极推动出台全国性农村合作金融管理办法，并给予相关优惠政策；在发展过程中，应积极引导农村合作金融规范化建设，帮助农村合作金融组织完善内部运行机制；应大力推动农村合作金融与商业金融协调发展、推动农村合作金融与产业融合发展，防止“脱实向虚”。



田园综合体建设的重要载体

当“农民合作社”在去年一号文件中，被确定为田园综合体建设“主要载体”时，农村合作金融的发展，便成了一个绕不开的话题。

在乡村振兴开局之年，田园综合体更被各方寄予厚望。因为一个真正的田园综合体，必然有核心产业；必然发展循环农业、生态农业；必然要搞文化创意企业；必然要推进特色产业。一言以蔽之，田园综合体可以在“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”五个方面，发挥重要作用。

要发挥好农民合作社在田园综合体建设中的主要载体作用，除需动员社会资本、激励金融资本以农民合作社为载体，增加投入外，在合作社内部，通过资金互助形式，发挥合作金融的作用，也是一条解决合作社内部社员资金需求短、频、急，为乡村振兴提供内生动力的重要路径。

从国际经验看，合作金融与政策性金融、商业金融共同构成了一国的农村金融体系。发达国家在推进农业农村现代化进程中，均构建了完善的农村合作金融体系，有力支持了农业农村现代化。比如，德国的合作金融已形成遍布城乡的合作金融组织网络和健全的合作金融管理体制；上世纪六七十年代，韩国和日本都出现了乡村空心化、老龄化、城乡居民收入差距过大的问题，韩国政府发起了“新村运动”，日本政府实施了“町村改造”，这两个东亚国家依托综合性的农协组织，在基层农协建立起合作金融，在农协中央会建立农协银行，形成了“合作金融+农协银行”的金融体系；美国形成了由政府发起、覆盖全美的农场信贷合作体系，为全美农场主、涉农工商业主和从业人员提供信贷支持，目前，美国农场信贷合作体系资产逾2600亿美元、贷款总额2010多亿美元。

从发达国家农村合作金融运行情况看，“金融与产业形成良性互动”“政府鼓励扶持农村合作金融发展”“合作金融机构内部建立完善风控机制”是其三个主要特点，也因此，发达国家合作金融一直行走在相对平稳的轨道上。

我国合作金融自2004年7月，全国首家农村资金互助社——吉林省梨树县闫家村百信资金互助社成立，迄今已过去十多年了。十多年来，农村合作金融以各种形式在乡村发展、演变，资金互助制度也经历了由民间试点到国家政策认可的转变。

培育发展农村金融

2009年2月，银监会和农业部联合印发《关于做好农民专业合作社金融服务工作的意见》，鼓励有条件的专业合作社开展信用合作。自2014年起，每年中央“一号文件”中，培育发展农村合作金融、规范农村资金互助组织都会被提及。2014年，国务院办公厅出台《关于金融服务“三农”发展的若干意见》，此后不少省市也相继出台鼓励试点的文件。在一系列政策支持和政府推动下，各地农民自发组建资金互助社，在合作社内部开展资金互助业务的现象越来越多。

农村资金互助组织借助农民合作社，充分发挥“熟人社会”中血缘、地缘优势，将村基层组织、乡贤、普通农民等纳入体系中，在一定程度上规避了传统金融业务面对小额、分散的资金需求交易成本过高的难题。农村资金互助组织的大部分放款业务为信用保证类，解决了部分没有抵押物又想干事的农民的贷款难题。在赋予基层互助组织一定权限后，其放款审批速度大大提高，手续大大简化。另外，资金互助组织“从农村来，到农村去”的经营模式，促使其积极在农村开设网点、部署移动POS机、存取款服务点等，并且结合当下的土地经营权流转等开展产品、业务创新，有效弥补了农村金融供给的不足。

监管仍存在难题

然而，近年来，非法集资活动“下乡进村”，成了金融监管领域的一大难题。农村非法集资“借道”农民合作社，其危害性较之一般金融诈骗更甚。农民合作社是本地农民的组织，不法分子利用合作社名义，以“人介绍人”和高额回扣提成为主要方式，建立金字塔式的理财产品销售网络。处于金字塔上层的人通过回扣提成一夜暴富，形成示范效应，以致农民合作社所在地村民也跟风参与，变相成为“击鼓传花”的传销人员。比如，河北省隆尧县三地合作社理事长巩某，以高额利息回报、押钱领取农资、高价收购小麦、免费出国旅游等多种手段，在农村设立“分社长”，诱使农民“入社”集资。历时7年，涉及全国16个省份，近10万农户参与其中，非法吸收公众存款达数十亿元。

非法集资“借道”农民合作社，除了一些农民缺乏风险意识外，现行法律对农民合作社没有明确主管部门，特别是对农民合作社开展内部信用合作尚未明确部门监管职责，存在监管空白，为非法集资者提供了可乘之机。2017年4月，最高人民法院、最高人民检察院、公安部、农业部、银监会等14个部门联合召开了处置非法集资部际联席会议，会议强调，农民合作社涉嫌非法集资已成为非法集资高发领域。2017年8月24日，国务院法制办发布关于《处置非法集资条例(征求意见稿)》，公开向社会各界征求意见。在征求意见稿中，农民合作社、资金互助组织等成为非法集资监管的重点。2017年岁末，银监会官员表示，在“所有金融业务都要纳入监管”的背景下，“网贷监管落地后，下一个要整顿的将是农村资金互助业务”。

在强监管背景下，农村合作金融路在何方，下一步该如何发展？2017年中央“一号文件”提出，规范发展农村资金互助组织，严格落实监管主体和责任。日前，在“第二届中国县镇金融发展论坛”上，有专家表示，农村合作金融在中国具有生命力，不能因噎废食，通过发展农村合作金融，可以有效解决长期制约乡村发展资金不足的问题；严格执行“社员制、封闭性、不对外吸储放贷、不支付固定回报”，可有效化解农村合作金融风险。专家建议，主管部门要积极推动出台全国性农村合作金融管理办法，并给予相关优惠政策；在发展过程中，要积极引导农村合作金融规范化建设，帮助农村合作金融组织完善内部运行机制；要大力推动农村合作金融与商业金融协调发展、推动农村合作金融与产业融合发展，防止“脱实向虚”。总之，借鉴发达国家经验，各方齐抓共管，可以让农村合作金融在融资管理、资金运用、风险管控等方面形成健全的内部治理机制，让农村合作金融在乡村振兴战略实施中，发挥“造血”乡村、造福村民的积极作用。

徐绍峰

[选载·建设管理]

本书对于指导农民专业合作社健康发展、规范经营具有重要参考价值。

发展农民专业合作组织，是市场经济条件下推进农业产业化经营的重要举措，是创新农村经营体制、提高农民组织化程度的有效方法，更是实现农业增效、农民增收，促进农村经济发展的重要途径。

农民专业合作社基础知识(五十一)

第五节农民专业合作社经理及职权

一、经理的意义

经理是由理事会聘请的经营管理专家，负责处理合作社的日常业务。合作社的盈亏与经理的经营管理水平有着直接关系。经理的聘请是理事会最重要的决议事项。经理直接对理事会负责。

二、经理的职权

经理的职权包括以下几个方面。

(1)主持合作社的生产经营管理工作，组织实施理事会决议。

(2)组织实施合作社年度经营计划和投资方案。

(3)拟定合作社内部管理机构设置方案。

(4)拟定合作社的基本经营管理制度。

(5)制定公司的具体规章。

(6)提请聘任或解聘合作社副经理、财务负责人。

(7)聘任或解聘除应由理事会聘任或解聘以外的负责人。

(8)合作社章程和理事会授予的其他职权。

总经理可以列席理事会会议，并陈述自己的意见。

以上成员大会、理事会、监事会和经理制度是合作社必须建立健全的内部组织制度。此外，合作社还应建立“经营咨询会”。它由专家、学者、合作社领导和社员代表所组成。其目的在于借助专家优势，不断完善合作社的经营管理。

(未完待续)