

中國大陸農業土地開發 與經濟布局

文《姜志俊》

翰笙法律事務所主持律師



圖／東方 IC

重慶市南川區石溪鎮鹽井村村民迎著朝陽在田間勞作。

繼對臺 31 條措施、26 條措施之後，中國大陸國臺辦、農業農村部、國家林草局、國家發展改革委、財政部、自然資源部、水利部、商務部、中國人民銀行、國家市場監管總局、供銷總社等 11 個部門，於 2021 年（民國 110 年）3 月 17 日聯合發布「關於支持臺灣同胞臺資企業在大陸農業林業領域發展的若干措施」（以下簡稱農林 22 條措施）。農林 22 條措施圍繞臺胞臺企在農業林業領域發展涉及的農地林地使用、融資便利和資金支持、投資經營、研發創新、開拓內銷市場等方面提出具體支持措施，大陸國臺辦發言人朱鳳蓮指出，發布「農林 22 條措施」的目的，是為了

臺胞臺企參與大陸農林業高品質發展和鄉村振興提供同等待遇。進一步為臺胞臺企提供同等待遇，支持臺胞臺企參與大陸農業林業高品質發展，助力大陸鄉村振興。

農林 22 條措施其經濟布局重點在於：一、農林地使用，即通過流轉取得的農村土地經營權受大陸法律保護，流轉合同到期後可優先繼續租賃；二、融資優惠，即農業保險保費補貼，農業信貸擔保和創業擔保貸款貼息，可發行公司信用類債券，進行直接融資，可獲涉農補助資金；三、創新研發，即鼓勵參與重型農機、漁業裝備、智慧農業的研發創新、成果轉化與技術服務，鼓勵申請植物新品種權；

四、大陸內銷，即可與大陸供銷合作社系統農產品經營企業、協會合作，推介、銷售優質農產品，拓產大陸內銷市場。

其實，早在農林 22 條措施公布之前，中國大陸在提升大陸農林業高品質發展和鄉村振興方面的經濟布局，早已完成了相關政策、法律的佈署，不論已經在中國大陸投資或將前往投資經營農林業的臺商，必須清楚掌握相關土地、經營、融資、投資等相關規定，進行必要的調整，以降低法律與政治環境風險，趨吉避凶。以下就農林 22 條措施的經濟布局所涉及的重要政策與法律簡要分析如下：

制定農林業經濟布局藍圖—國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和二〇三五年遠景目標綱要 |

2021 年 3 月 11 日，中國大陸第十三屆全國人大第四次會議審議通過「國民經濟和社會發展第十四個五年規劃（2021 — 2025 年）和 2035 年遠景目標綱要」（以下簡稱十四五規劃），其中第七篇「堅持農業農村優先發展 全面推進鄉村振興」，提及「提高農業品質效益和競爭力」（第二十三章）、提及「實施鄉村建設行動」（第二十四章）、提及「健全城鄉融合發展體制機制」（第二十五章）、提及「實現鞏固拓展脫貧攻堅成果同鄉村振興有效銜接」（第二十六章）。

修改土地管理法、城市房地產管理法，規範土地管理與使用，特別是在農地流轉入市、集體經營性建設用地入市、臺外商適用特別法等規定 |

中國大陸全國人大常委會於 2019 年 8 月 26 日通過土地管理法及城市房地產管理法的修改（自 2020 年 1 月 1 日起施行），其中土地管理法的修改幅度甚大，特別是為了改善農村土地徵收、集體經營性建設用地入市、宅基地制度，並強化耕地尤其是永久基本農田保護等內容。

值得關注的是，為破解集體經營性建設用地入市的法律障礙，修改後條文刪去了從事非農業建設必須使用國有土地或者徵為國有的原集體土地

的規定；另外為配合集體經營性建設用地入市的政策，城市房地產管理法第 9 條修改為：「城市規劃區的集體所有的土地，經依法徵收轉為國有土地後，該幅國有土地的使用權方可有償出讓，但法律另有規定的除外。」以資配合土地管理法對於農地流轉入市的最新規定，而不至於發生不同法律衝突的現象。

在集體經營性建設用地入市方面，新修改的土地管理法破除了農村集體經營性建設用地進入市場的法律障礙，即新修改的土地管理法刪除了原土地管理法第 43 條，任何單位或個人需要使用土地的必須使用國有土地的規定；增加規定農村集體建設用地在符合規劃、依法登記，並經三分之二以上集體經濟組織成員同意的情況下，可以通過出讓、出租等方式交由農村集體經濟組織以外的單位或個人直接使用，同時使用者在取得農村集體建設用地之後還可以通過轉讓、互換、抵押的方式進行再次轉讓。

此外，土地管理法第 85 條規定：「外商投資企業使用土地的，適用本法；法律另有規定的，從其規定。」因此，土地管理法是使用土地的普通



3 月 17 日國臺辦發言人朱鳳蓮在例行記者上介紹「農林 22 條措施」，臺胞與臺企可在大陸農林業領域申請補助並參與技術創新研發。

法，外商投資法或臺灣同胞投資保護法是土地使用的特別法，如果外商投資法或臺灣同胞投資保護法對於適用土地方面另有規定，屬於特別規定，依照「特別法優於普通法」的原則，自當適用特別法的規定。

| 民法典物權編的施行 |

中國大陸民法典自 2021 年 1 月 1 日起施行，其中有關農地入市及耕地抵押的問題，分別規定如下：

- (一) 農地入市：依民法典物權編第 12 章建設用地使用權第 361 條規定：「集體所有的土地作為建設用地的，應當依照土地管理的法律規定辦理。」換言之，關於集體經營性建設用地入市，即依修改後的土地管理法第 63 條規定的內容。
- (二) 耕地抵押權：依民法典物權編第 17 章抵押權第 399 條規定：「下列財產不得抵押：1. 土地所有權；2. 宅基地、自留地、自留山等集體所有土地的使用權，但是法律規定可以抵押的除外；3. 學校、幼稚園、醫

療機構等為公益目的成立的非營利法人的教育設施、醫療衛生設施和其他公益設施；4. 所有權、使用權不明或者有爭議的財產；5. 依法被查封、扣押、監管的財產；6. 法律、行政法規規定不得抵押的其他財產。」已將耕地刪除，換言之，耕地亦可設定抵押權辦理融資，以更新農業機具設備，提昇農業生產力。

| 制定鄉村振興促進法 |

中國大陸全國人大常委會 2021 年 4 月 29 日通過，共 10 章 74 條，自 2021 年 6 月 1 日起施行，其主要內容如下：

- (一) 鄉村定義：本法所稱鄉村，是指城市建成區以外具有自然、社會、經濟特徵和生產、生活、生態、文化等多重功能的地域綜合體，包括鄉鎮和村莊等。
- (二) 集體產權：國家完善農村集體產權制度，增強農村集體所有制經濟發展活力，促進集體資產保值增值，確保農民受益。
- (三) 農地管理：國家建立農用地分類管理制度，



圖／東方 IC

一間農林生物質發電公司工作人員，利用儀器對收儲的秸稈進行濕度快速檢測。

嚴格保護耕地，嚴格控制農用地轉為建設用地，嚴格控制耕地轉為林地、園地等其他類型農用地。

- (四) 綠色發展：國家按照增加總量、優化存量、提高效能的原則，構建以高品質綠色發展為導向的新型農業補貼政策體系。
- (五) 融資擔保：國家綜合運用財政、金融等政策措施，完善政府性融資擔保機制，依法完善鄉村資產抵押擔保權能，改進、加強鄉村振興的金融支援和服務。財政出資設立的農業信貸擔保機構應當主要為從事農業生產和與農業生產直接相關的經營主體服務。

土地開發是農林 22 條措施的重點，但也是許多臺商在中國大陸常見的糾紛，主要原因是來自於對相關法令規定不清楚，未依照法令規定取得或使用土地，致令產生徵收、補償、抵押、轉讓等的相關的糾紛。因此臺商必須清楚瞭解此一措施所涉及農林地使用與流轉的相關法令規定，保障自身權益。

一、土地開發

農林 22 條措施有關土地開發方面，就農地與林地分別規定在第 1 條至第 3 條，說明如下：

(一) 有關農地開發：

1、農林 22 條措施第 1 條：「臺灣同胞和臺資企業通過流轉取得的農村土地經營權受國家法律保護，在土地經營權流轉合同到期後同等條件下可優先繼續租賃。」詳言之，為規範有序流轉土地經營權，保護流轉當事人合法權益，近年來，大陸出臺了關於土地經營權流轉的相關政策措施，修訂「農村土地承包法」等政策法規，在依法保護集體所有權和農戶承包權的前提下，平等保護包括臺胞臺企在內的經營主體依流轉合同取得的土地經營權。流轉合同到期後，包括臺胞臺企在內的流入方可在同等條件下優先續租，保障其有穩定經營預期。

2、農林 22 條措施第 3 條：「臺灣同胞和臺資企業從事農業種植養殖配建的與生產農產品直接關聯的烘乾晾曬、分揀包裝、保鮮存儲、糞汙處置、檢驗檢疫，以及為生產服務的看護房、農資農機具存放場所等設施用地納入設施農業用地管理，可依法依規使用一般耕地。」詳言之，為改進設施

農業用地管理，促進現代農業健康發展，大陸有關部門公布了「關於設施農業用地管理有關問題的通知」，將用於種養殖生產和為生產服務的看護房、農資農機具存放場所等，以及與生產農產品直接關聯的烘乾晾曬、分揀包裝、保鮮存儲、糞汙處置、檢驗檢疫等設施用地納入設施農業用地範圍，明確設施農業屬於農業內部結構調整，可以使用一般耕地，要求各地根據本地實際細化操作要求、作出具體規定。符合要求的臺胞臺企，可根據農業生產實際需求，依法依規使用設施農業用地。

二、有關林地開發：

農林 22 條措施第 2 條：「臺灣同胞和臺資企業通過流轉取得的林地經營權受法律保護，可依法進行登記、辦理權屬證書和流轉，並按照國家和地方政策進行經營管理。」詳言之，為了適應林業改革發展需要，滿足權利主體登記需求，大陸林業主管部門頒布「關於進一步規範林權類不動產登記做好林權登記與林業管理銜接的通知」，明確依法流轉和再流轉林地經營權期限 5 年以上（含 5 年）的，依據合同約定，可申請辦理林地經營權 / 林木所有權或林地經營權 / 林木使用權登記，並強調除法定不予受理的情形外，不動產登記機構不得拒絕受理。

臺商企業能夠依法獲得集體林地經營權以及林地上的林木所有權、使用權，可依據「農村土地承包法」相關規定開展林地經營權登記，也可依規再次流轉。據了解，目前有不少臺企在大陸種植林木，一來可以增加綠能轉換成減碳措施，二來林木長成後可以採伐作為家具或其他木製品使用，且有利於自然資源與環境保護，一舉多得。

| 結語 |

農林 22 條措施對於臺商固有上述各項利多，但是，「利之所在，弊亦隨之」，臺商除了看到利多之外，也要兼顧風險意識，以免臺灣先進的農業改良技術被大陸吸取榨乾後即遭棄之，屆時人財兩失。同時，為了避免激烈競爭，建議臺商前往大陸投資經營農業林業時，應從二三線城市開始，等到站穩腳步，掌握市場，再透過整併農地林地之後，以擴大經營規模與面積。🌀