

談中國大陸「農林 22 條措施」

文《吳佳勳》

中華經濟研究院副研究員兼第一研究所副所長

中國大陸國臺辦、農業農村部、林草局、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、市場監管總局、供銷總社等多個部門，於 2021 年（民國 110 年）3 月 17 日聯合發布了「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」（簡稱農林 22 條措施），目的係提供臺灣民眾在大陸可享受同等待遇，支持臺灣民眾和臺資企業參與大陸農、林業的發展及鄉村振興。

「農林 22 條措施」內容解析 |

針對 22 條措施，國臺辦於其網站進一步提供詳細的政策解讀，全文超過 7 千多字。本文依其政策類型，將之概分為保障農林業用地、提供資金補貼、鼓勵發展項目、鼓勵參與合作、人才吸引、標準制訂與市場行銷等六大類，茲將解讀後的政策內容整理歸納如右表，各類政策內涵詳述如後。

在農林業用地保障方面，政策 1 至 3 條分別針對臺灣民眾及臺資企業可依據「農村土地承包法」取得農地、林地的經營權及優先續租權，亦可依規再次流轉，保障可穩定經營的預期。同時規範設施農業可使用一般耕地，只要臺灣民眾或臺企符合要求，即可根據農業生產實際需求，依法使用設施農業用地。

另為鼓勵臺灣民眾赴陸從事農業，政策 4 至 9 條提供大量涉農補貼，包括農業保險的保費補貼、信貸擔保和創業擔保貸款利息補貼、符合條件的臺資企業可依法發行短期融資券、超短期融資券和中期票據等非金融企業債務融資工具；亦

可根據自身需要向銀行申請信用貸款和選擇融資產品。再如從事農業生產與流通、農業綠色生產與農業資源保護利用、農田建設、新型經營主體培育和鄉村建設等，均可向各地農業農村主管部門申請相關補助。具體補助項目如政策第 8 條農業機械投資補貼，或第 9 條參與中國大陸農產品倉儲保鮮冷鏈物流設施建設，給予農業設施用地和農業生產用電價格優惠等。

在政策鼓勵發展項目方面，由設定的主題來看，大致涵蓋特色農業、現代農產品加工、鄉村休閒旅遊、智慧農業、生態保育、生態旅遊等領域。另外也鼓勵臺商臺企申請植物新品種權，投資畜牧水產養殖業、苗種場。中國大陸農業農村部將在福建自由貿易試驗區內，針對臺商臺企投資水產品捕撈行業進行試點，提供同等待遇賦予從事海洋捕撈的權利，但相關申請程序尚有待規章制度確定後才能提出。

此外，農林 22 條政策亦著重於推動兩岸農業合作，在第 14 至 17 條規範中，鼓勵臺商臺企可同等從事林草重點生態工程建設，國臺辦特別以「十四五」期間將專項推動青藏高原生態屏障區等重大工程為例，鼓勵臺商參與林木良種培育，結合大規模國土綠化和重點生態工程項目，建設經濟林生產基地。其他的合作模式尚包括按規定可與各地農墾企業開展合作，以及鼓勵設立海峽兩岸鄉村振興合作基地，具體如 2017 年以來，中國大陸即大力推進農村產業融合發展示範園（200 家）、現代農業產業園（151 個）。故政策上將持續推動新設臺灣農民創業園，或原有園區申報國家現代農業產業園、國家農村產業融合發展示範園。

註 1、中華人民共和國中央人民政府，臺辦網站。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政策解讀。2021 年 3 月 21 日。http://www.gov.cn/zhengce/2021-03/21/content_5594230.htm



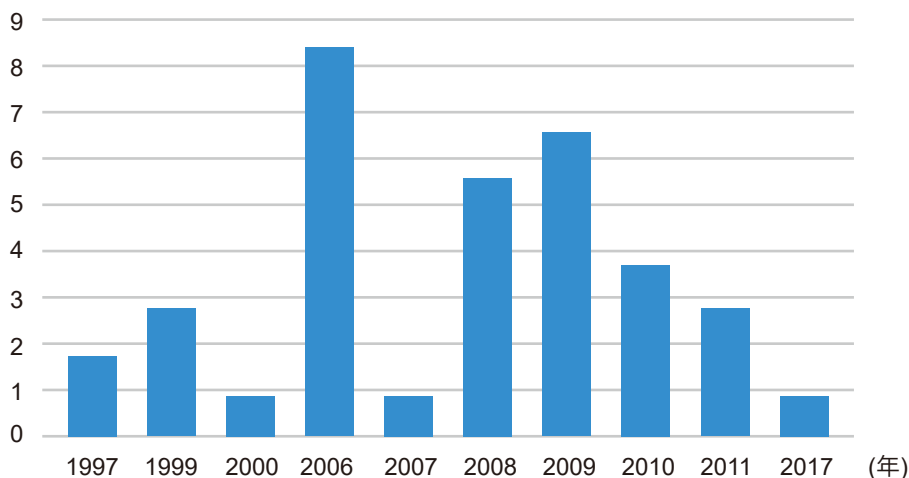
農林 22 條措施重點內容

政策類別	對應條文
用地保障	<p>第 1 條 農村土地經營權</p> <p>第 2 條 林地經營權</p> <p>第 3 條 設施農業用地</p>
資金補貼	<p>第 4 條 農業保險保費補貼、農業信貸擔保和創業擔保貸款貼息支持</p> <p>第 5 條 可發行公司信用類債券進行直接融資</p> <p>第 6 條 發放「臺商臺胞金融信用證書」和徵信查詢應用</p> <p>第 7 條 提供涉農補助資金</p> <p>第 8 條 提供農業機械補貼</p> <p>第 9 條 參與冷鏈物流基礎建設及提供用電補貼</p>
鼓勵發展項目	<p>第 10 條 鼓勵發展鄉村特色農業、現代農產品加工、鄉村休閒旅遊</p> <p>第 11 條 鼓勵參與重型農機、漁業裝備、智慧農業、綠色投入品等研發創新與技術服務</p> <p>第 12 條 鼓勵參與生態保護修復、生態旅遊、木本油料等林草生態產業</p> <p>第 13 條 鼓勵申請植物新品種權、投資畜牧水產養殖業、苗種場，在自由貿易試驗區範圍內可投資水產品捕撈行業（程序需在相關規章制度提出後進一步確定）</p>
參與合作類	<p>第 14 條 可同等從事林草重點生態工程建設（例：十四五期間青藏高原生態屏障區重大工程）、林木良種培育、造林種草、防沙治沙、經濟林、種苗生產經營，參與林草業重點龍頭企業推薦、國家林業產業示範園區申報。</p> <p>第 15 條 可按規定與農墾企業開展合作，當前中國大陸農墾（不含新疆兵團）共有 34 個墾區，1,664 個國有農場，土地 4.29 億畝，其中耕地 7,804 萬畝，占全國耕地 總面積 3.8%</p> <p>第 16 條 設立海峽兩岸鄉村振興合作基地。</p> <p>第 17 條 支持新設臺灣農民創業園，或原有園區申報國家現代農業產業園、國家農村產業融合發展示範園。</p>
人才吸引	<p>第 18 條 鼓勵臺灣鄉村建設規劃設計師赴陸工作。</p> <p>第 19 條 臺灣民眾在陸從事農漁業，可申請創業培訓，納入農村創新創業帶頭人培育行動。</p>
標準制訂與市場行銷	<p>第 20 條 水利設備商可將符合條件的產品和技術，申報納入水利先進實用技術重點推廣指導目錄。</p> <p>第 21 條 臺灣民眾和臺資企業可參與茶葉、水果、花卉等農林產品的國家標準制訂，共同促進兩岸標準互聯互通。</p> <p>第 22 條 可與供銷合作社合作銷售優質農產品。支持參與各類線上線下農產品訂貨會、對接會，拓展大陸內銷市場。</p>

資料來源：《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》政策及本文自行整理。



中國大陸歷年設立兩岸農業園區的數量分布



資料來源：整理自海峽兩岸農業合作網。<http://agri.taiwan.cn/nyhzwtnmcy/>

在人才方面，第 18 至 19 條特別針對了二類人才提出需求，一是臺灣鄉村建設規劃設計師，欲吸引其赴陸投入鄉村振興，參與鄉村規劃、美麗鄉村營造、傳統村落和歷史文化名鎮名村保護利用等任務。另外是新創人才，陸方鼓勵臺灣民眾赴陸從事農漁業生產或投資，除了可申請接受創業培訓外，亦將根據「關於深入實施農村創新創業帶頭人培育行動的意見」，把臺灣民眾納入農村創業創新帶頭人培育行動支持範圍，鼓勵其投入鄉村從事創新創業。

最後 2 則條文（第 20-22 條）則是提供兩岸農業產品和技術標準制訂的機會，並以中國大陸內需市場做為政策誘因。在標準制定方面，主要針對水利先進實用技術，臺資企業可將其先進實用技術納入「指導目錄」以提高科研技術成果轉化。同時可參與茶葉、水果、花卉等農林產品的國家標準制訂，推動兩岸標準互聯互通。最後第 22 條則是支持臺商臺企可與供銷合作社合作銷售農產品，支持其參與各類線上線下農產品訂貨會、對接會，拓展大陸內銷市場。

政策意涵及其成效

回顧陸方對臺灣農業的招商引資歷程，由來

已久，最具代表性的政策即是自 1997 年設立的「海峽兩岸農業合作試驗區」、「臺灣農民創業園區」。概因農業生產需要土地和氣候環境等諸多條件的配合，因此地方政府多透過優惠政策的給予和特定區位的規劃，藉此吸引農業投入並提供具體保障。同樣的，中國大陸給予臺商的農業優惠措施，多數即是結合上述農業園區來加以推動，幾年下來，大陸各地省市紛紛設立兩岸農業園區，數量達到 37 個，遍布於 17 個省市，其中又以福建、江蘇、廣東、浙江等地最為密集。²

以時間點來看，這些農業園區的設立有其高峰期，自 1997 年政策推動以來，到 2006 年~2009 年間園區數量增長最多，邇後園區設立數目即又呈現逐年遞減現象（參圖上）。

再進一步探究這些已經設立的臺創農業園區或試驗區，幾已涵蓋各式農業生產、畜牧養殖、產品加工儲運等活動，近年隨著在地居民所得提升，更朝向休閒觀光、精緻農業與智慧農業發展。園區內所提供的政策，主要環繞在土地保障、租稅優惠和投融資配套，並重點鎖定如：花卉、蔬果、茶葉、水產等臺灣高經濟價值農特產品。

對比過去兩岸農業園區政策和此次新發布的「農林 22 條措施」，政策精神上並無太多差異。

註 2、資料來源整理自海峽兩岸農業合作網。<http://agri.taiwan.cn/nyhzwtnmcy/>

但此次政策的提出之所以受到高度關注，主要是受到近期國臺辦多次對臺提出農產品貿易禁令，先是年初我國開放美國萊豬後的肉品禁令重申，隨後又爆發鳳梨因病蟲害問題暫停進口情事。二次緊接而來的貿易限制措施均指向農業，造成臺灣農民人心與社會疑慮。故在禁令之後國臺辦又高調發布「農林 22 條措施」，似有安撫臺灣農民之意味。

但是以政策成效來看，由於時空背景不同，在兩岸關係未能回暖、官方暫停對話之際，「農林 22 條措施」的政策成效恐是大不如前。原因可由前文回顧兩岸農創園、合作試驗區的發展情況推論，由於臺灣農業赴陸投資的熱潮已過，各省市所能提供對臺灣農業的政策誘因，多已透過兩岸農業園區加以推動，此次政策上的開放幅度相對有限。而農業又是屬於最保守、最難資本化和國際化的產業之一，必須受限於投資當地的氣候環境、物流基礎設施等眾多因素影響，因此要誘導農民跨境投資，難度相對其他產業來得更高。

而更關鍵的原因是，即使暫且不論產業特質，舉凡促進跨境投資誘因，需高度仰賴雙方政治上的互信，尤其是跨國投資案常見的土地、產權糾紛，廠商多期盼能獲得自身政府的協處，以保障

其在海外的投資權益。然而現今兩岸政治氛圍僵化，在雙方缺乏溝通和交流管道，陸方逕自採取的「單方面」對臺措施，缺少了事前的協商和規劃，政策上將難以貼近民意，恐與當前產業需求與動向漸趨脫節，加上一旦臺商在陸投資遭遇問題，我方公權力所能提供的協處力道有限，亦將影響臺商投資意願，如此下來，政策美意銳減，成效自然不彰。

總結而言，「農林 22 條措施」主要針對臺灣農業、農企業乃至後續一二三級產業進行招商引資。在現今國際情勢紛擾，新冠肺炎疫情仍未平息背景下，各項不確定性風險不斷攀升，迫使各國更加重視國家安全與經濟安全議題。其中農業肩負國家糧食安全與生態環境維護重任，更需要政策上的關注以維護其發展。

因此「農林 22 條措施」的提出，亦是對岸意識到農業人才與糧食自主供應的重要性而有所行動。對此，我政府當有所警覺，務必重視農業人才、技術外流的可能風險，同時亦應維護國內生產供應穩定，確保國人民生安全為優先。企業赴陸投資方面，尤需關注近期中國大陸土地、勞工成本上升，環保訴求趨嚴等現實，做好事前風險評估的功課。🌀



中國大陸發布「農林 22 條措施」，鼓勵臺灣人民及臺資企業赴中投資畜牧水產養殖業，可同等從事林木良種培育，從事農業生產經營亦可申請農業保險保費補貼。圖為嘉義縣民雄的鳳梨田。