

漳台农业合作中土地使用问题的探讨

章良海 苏斌钢

(漳州市农村经济委员会 363000)

农业是漳州的优势产业, 加强漳台农业合作, 发展现代农业是漳州发挥优势的举措所在, 而引进台资创办农业企业是加快两岸农业合作的关键。随着漳台农业合作向深层次领域发展和台湾某些农业产业向岛外转移, 大量的台商到漳州开发山海资源, 创办农产品加工企业。在土地使用问题上, 一方面, 引进外(台)资加快发展是基本国策, 尤其是农业对外引进是国家鼓励发展的产业, 从漳州对台农业合作中可以看出, 已批办的387家台资农业企业已成为农业先进生产力的幅射源, 对漳州现代农业发展起着巨大的作用, 在今后相当长的时间内, 引进台资农业企业仍然是对台农业合作的重点。另一方面, 农业项目占地面积大, 单位土地资金容量小, 收益期长, 而土地又是最基本的生产资料, 是农民最靠得住的生活保障。如何处理吸引台商到漳州投资办厂, 发展现代农业, 从用地形式、地价、用地期限给予优惠, 又要考虑到合理使用土地, 给农民留有生产、生活空间; 同时, 又要坚持项目带开发, 防止圈地炒地皮, 造成土地闲置浪费, 提高土地产出率等等这些问题, 是我们在从事对台农业合作中一个亟需探讨的问题。

一、漳台农业合作中土地利用的特点

1. 大部份合作项目使用了山坡地、沙地、滩涂、内陆水面

现有387家台资农业企业中, 种植业76家, 占19.6%, 养殖业(水产、畜牧)87家, 占22.5%, 农产品加工业224家, 占57.7%, 这些项目80%以上都使用了上述类型的土

地。

2. 农业综合开发、旅游观光休闲农业合作项目使用耕地较少

现有169家台资农业种养项目、休闲观光农业项目基本上都是办在山坡地、沙地、滩涂地。如漳浦德全高优农业开发有限公司, 在漳浦长桥农场租赁山坡地650亩, 种植台湾优质番石榴、芒果、洋香瓜等水果, 采用台湾的设施和技术培育玫瑰、菊花等鲜切花品种, 去年投产以来, 产品供不应求。鲍鱼工厂化养殖是台商到漳州投资的新兴产业, 全市已批办台资养鲍企业10家, 占地面积近1000亩均利用沿海的沙滩地辟沙建池办企业。如漳浦佛坛镇利用沿海沙滩地引进台资鲸湖水产开发公司等3家养鲍企业, 成为规模化、标准化、集约化的鲍鱼养殖地。

3. 农产品加工企业自身建设与原料基地建设耕地需求量大

漳州现有的224家台资农产品加工企业多数使用耕地、农地, 按每个企业40亩计, 占用土地面积可达到1万亩, 如果按原料基地计算, 那么台资农产品加工企业所使用的土地面积要超过30万亩以上。

4. 漳台农业合作, 使单位土地产出率大大增值

通过引进市场适销对路的农业良种、速生栽培技术和优化的栽培模式, 使单位土地面积产出率大大增值, 如龙海市由于引进高复种指数模式, 反季节栽培技术, 彻底改变了过去单一的“稻稻麦”轮作模式, 大大提高了农业的种植效益, 1997年冬季全市种植

22.1 万亩, 供应全市 12 条速冻生产线加工出口农产品 12 万吨, 一亩一季增收 2000 元。农民在利益的驱动下, 大面积种植台资企业所需的原料, 将土地通过市场与台资企业形成“利益共同体”。

二、漳州台资农业企业用地形式及分析

目前, 漳州台资农业种养企业, 取得土地使用权形式主要有: 出让经营、租赁与承包经营、土地入股经营等三种形式。

1. 出让经营

即土地使用权由政府征用后再出让给用地者, 用地者在向政府交纳出让金后, 政府发给企业土地使用权证书。土地出让的特点是土地使用经营权转移, 即由集体转为国有, 再由国家让给用地者。是一种“一锤子”买卖。对企业来说, 支付的用地费多(评估费、耕地开发基金、耕地占用税、城市配套费、土地收益金等), 前期投资大, 办证手续繁琐, 如果涉及到耕地保护区的还要报省政府审批, 但土地开发后, 土地及地面上种植长年生作物可作为资产抵押向银行贷款; 这对农村集体和农民而言, 意味着永久性失去土地使用权, 且只能一次性得到部份的安置费和赔青费, 所得到的土地费, 用的好, 可以壮大集体经济扩大再生产, 用不好会出现“吃祖宗饭, 断子孙路”。目前, 采用这种形式的台资企业占不到 10%, 主要是一些占地少的畜牧业、养鲍业企业。

2. 租赁及承包经营

是企业与村或农林场等拥有土地使用经营权的单位签订土地租赁、承包经营合同, 取得土地使用权, 有的还经公证机关监证。特点是用地手续简便、规费少, 集体、农民也比较容易接受, 没有失地感。不足的是土地开发后, 企业不能将其做为资产抵押, 政府没有发给土地使用权证书, 台商有所顾虑。以这种形式取得土地使用权, 一般租期在 30-50 年, 租金的支付形式主要有两种, 一种是以货币形式一次性或分期付款, 另一种是以实物(谷子)形式逐年或分阶段收取租金。租

赁或承包, 集体和农民这方, 虽然在合同期内失去土地使用权, 但是, 如果发生企业不能履约, 村或农民可以收回土地。漳州市 80% 的台资农业种养企业采用这种方式。在漳州闽南花卉走廊落户的 13 家农业台资项目都是采用租赁或承包取得土地使用经营权。如台商林先生 1996 年以承包方式向漳浦县长桥镇东升村租用山坡地及部份低产田 110 亩, 合同规定租期 30 年, 一次性每亩付给村租金 9000 元, 种植从台湾带来的绿化苗木、热带兰花等花卉品种。

3. 土地入股经营

是指土地使用权折资以资产形式与台商合作经营, 或者是按土地产出分利。这种方式的特点是企业与农民或村集体建立利益共同体。同时, 促使企业投资直接用于生产, 又能较大程度调动企业的生产积极性, 一旦发生风险, 台商也不致于破产, 对维护台商经营, 密切合作双方均有益处。而且随着企业的发展壮大, 土地的自然增值, 就会出现“水涨船高”, 农民也会受益, 问题是要共担风险, 在利益分配上比较麻烦。但从总体上看, 以土地资产经营取得土地使用权, 在漳州台资农业项目中逐渐被采用, 这是一种值得提倡鼓励的用地形式。如台商在漳浦县湖西乡创办的同正食品有限公司, 生产加工蜜饯、果脯, 又承包山坡地 2600 亩种植水果。合同规定由企业负责果园基础设施建设和生产性投资, 乡办林场提供 2600 亩山地(其中 700 亩为老果园)作为股金与台商合作, 果园经营管理权为“同正食品有限公司”。5 年后, 原有老果园改造的收益实行“四六”分成(即林场收入为 40%, 台商收入 60%); 新果园收益实行“二八”分成。这使企业、林场、农民成为“利益共同体”, 结果是企业发展了, 林场和农民也都有了收益。

三、漳台农业合作项目用地的几点意见

漳台农业合作中土地使用的原则仍然要坚持“同等优先, 适当放宽”, 继续鼓励台商投资符合国家产业导向的先进农业项目。

1. 鼓励台商参与开发使用荒山、荒滩、荒水 审批从快, 价格从优, 或者建立台资农业企业用地登记备案制度。

2. 鼓励土地资产经营或租赁、承包经营 对于台资农业种养项目不改变或基本不改变土地用途的独资、合资项目, 鼓励采用土地资产经营或租赁、承包取得土地使用权, 在审批上, 可在土地管理部门建立项目用地备案制度, 也可以由土地部门发给土地资产经营或土地租赁、承包使用证, 目的是让台商放心。

3. 逐步规范用地价格和期限 从调查的 66 家台资农业企业情况看, 地价和租期差异明显, 同一种土地地价相差几倍到几十倍。无论采用何种形式都要掌握三个原则: (1) 价格标准, 略高于土地产出率或可参照当地农民承包基数, 同时, 要考虑到物价指数等因素, 适度递增; (2) 租金支付形式, 可以一次性支付, 也可以分期分批支付, 鼓励采用“闽南花卉走廊”的做法即以稻谷方式逐年递增收租; (3) 租期, 对台商租赁、承包投资

经营种养业的山坡地、沙滩地, 一般掌握在 30 年, 到期可以延长。耕地或水田(耕地保护区除外) 一般掌握在 5 年左右, 有的还可适当缩短, 对种植蔬菜等短期作物, 提倡一年一定。这样风险小, 农民也易接受。

4. 合理控制用地总量 投资规模大, 具有特色的农业项目, 用地面积可大一些; 对于发展良种的项目, 在批地、办证、价格方面给予更优惠。允许农业项目建设生产管理、生活服务设施, 其性质按农业用地管理, 标准按承包地的面积: 500 亩以下的 3%, 501 亩到 1000 亩以下的 2%, 1001 亩以上 1%, 总量控制在 20 亩以内。

5. 探索建立乡、村两级土地专用基金 在财政或银行设立专户, 实行乡管帐村管钱, 统筹使用和分配土地出租收入的资金。土地基金专项用于生产性开支, 用于壮大集体经济、改善农业生产环境的投入, 任何单位或个人不得挪为他用。

(本文作者分别系市农经委副主任、科长)