

巴西的土地问题与土地审批

郭文华

(国土资源部信息中心,北京,100812)

巴西国土面积 851 万平方公里,可耕地 3.71 亿公顷,人均可耕地 30 亩,土质肥沃。大量土地集中在少数人手中,人地关系矛盾主要体现为土地分配不公。由于巴西土地基本上属于私人所有,地产主有权自由买卖土地,国家只在特殊情况下才对私人土地进行干预,或进行有偿的征收。因此土地审批仅出现在外国人购买巴西土地和开发利用土地影响巴西环保生态的情况下。其他的土地交易和流转,大都靠市场运行,自由买卖。

一、巴西的土地概况

(一)巴西的土地所有制

巴西同其他西方资本主义国家一样,土地分为公有和私有两类。公有土地又分为联邦、州和市三级所有。私人占有分为本国人和外国人私人所有两类。政府土地加上无主土地,共占巴西土地总面积的 30%,剩余 70%为私人所有。

(1)政府所有。根据 1967 年 1 月 24 日巴西宪法第四条第二款和第三款的规定,下述地区属联邦政府所有:①对国家发展和安全至关重要的无主荒芜土地;②跨州、国与国之间的边界河及延伸到外国领土的河流湖泊;③大西洋岛屿或与其他国家交界的岛屿;④大陆架;⑤森林及目前属联邦

的土地及领海。属于州和地区的土地包括:①位于该州内的土地、湖泊;②发源地和出海口都位于该州的河流、湖泊;③该州内的岛屿、沼泽以及不属于联邦的无主荒芜土地。

(2)私人所有。这是巴西土地所有制的最主要形式。巴西城市连同地上附属物大部分属于私人所有;农村土地大部分属于大庄园主和地主所有,由于巴西人口集中分布在城市,所以巴西农场用地规模较大。

另据巴西宪法规定,联邦政府拥有的土地可以转移给私人,但每一块不能超过 2 500 公顷,如超过需经国会批准。在私有土地中,本地人私有土地指巴西籍人通过继承或购买获得的土地。外资私人土地,指外国资本企业或者居住在巴西的外国人,依照巴西有关法律规定和程序为发展工农业而购买的土地。

(二)巴西的土地利用现状

巴西土地丰厚肥沃,土地面积达 846 万平方公里,其中 3.71 亿公顷为可耕地,人均可耕地 30 亩。林地面积 540 万平方公里,占巴西国土面积的 64%(图 1)。60%的广大农村土地掌握在不到 3%的大地主手中,土地私有的高集中度,不但导致农村发展停滞,而且导致了严重的农村社会冲突。

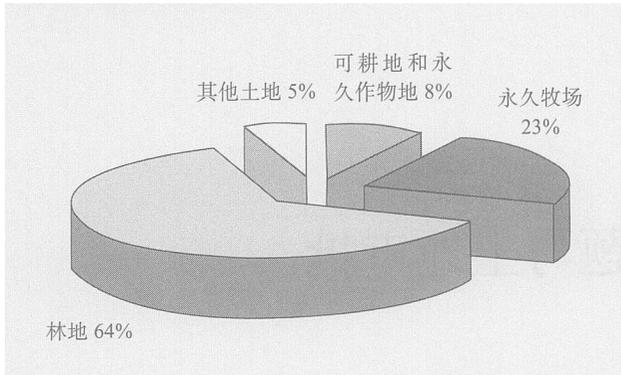


图1 巴西土地利用结构

二、巴西的土地管理

由于长期以来巴西土地基本上属私人所有，地产主有权自由买卖土地。国家只在特殊情况下才对私人土地进行干预，或进行有偿的征收。巴西城乡土地的管理基本上处于自由状态，即由城乡大地主进行土地的经营和买卖。

在农村，除部分联邦、州和市属国家公有土地外，其他土地基本上属于私人所有，可以进行自由买卖，政府不进行干预。但由于土地占有不合理，农村中因土地问题引起的社会冲突日益加剧。1964年巴西政府被迫颁布《土地法》，建立全国土改和垦殖委员会，负责农村土地的再分配和土地的监督管理。全国土改和垦殖委员会隶属国家土地改革和开发部。在全国各州、地区均设有分支机构。根据《土地法》的规定，全国土改和垦殖委员会主要负责土地改革、负责土地的征收和再分配，即根据全国土地改革计划行使其职能，同时也负责与土地改革有关的土地注册登记、核查、土地的征收、赔偿、土地再分配及有关人员的培训等工作。

在城市，1979年以前，土地的经营一般由不动产公司负责，包括土地的买卖，政府一般不加以干涉。但由于城市的日益膨胀，工商业和服务业的发展，导致城市土地矛盾日益突出。1979年菲格雷多政府开始制定《城市开发法》草案，1986年经议会批准。根据该法成立了城市开发委员会，负责城市土地的协调、计划和开发。《城市开发法》规定，政府有权根据社会利益的需要，强迫城市地产主在其地产内进行某些建设工程。若在规定的期限内

不实施，政府有权进行有偿征收，其价格由双方谈判或由法院进行裁决。地产主在出售地产时，必须优先出售给政府，以利于城市的整体规划和统一建设。政府购买的土地可以出售给符合政府规划意图的购买者。城市工商业和服务公司的建设需经政府的批准。该法的颁布遭到城市地产主的强烈反对，但有利于城市的统一规划，有利于城市有计划有步骤的开发。

三、当前巴西土地的突出问题和特征

由于巴西土地资源丰富，人口较少，人地矛盾并不是很紧张，而且由于耕地集中在少数人手中，荒芜现象大量存在，因此，耕地与建设用地的竞争，及保护耕地在当前巴西土地管理中并不是主要问题。当前巴西土地管理中的矛盾和土地改革主要集中在实现耕者有其田的目标上。

（一）最大的问题是土地分配不均，土地荒芜和无地耕种现象并存

巴西的土地分布非常不平均，3.5%的地主持有56%的可耕地，而40%贫苦农民持有的土地仅为1%。巴西土地集中程度在世界上都是罕见的。巴西高度集中的土地占有制抑制了农业生产发展，不能促使国家工业化顺利进行。大量土地闲置是传统土地所有制造成资源浪费的重要表现。

（1）大地主将大量可耕地闲置。巴西在独立后继承了殖民地时期的社会经济结构，土著居民仍处在社会的底层，基本上没有触动殖民地时期形成和发展起来的大地产占有制。土地垄断现象严重，大庄园主、大种植园主和上层人物大肆占有和兼并土地。他们把土地交给“管家”经营，而不把土地分给渴望耕种的人，致使大片土地荒芜，土地利用率低。据巴西全国垦殖土改委员会1992年所作的调查表明，全国1.5亿公顷土地属于没有产出的土地，这些土地属于大地产。它们或因缺乏基础设施条件和市场条件甚至目前仍不具备开发前景，或者被用来炒卖而旨在牟取暴利。巴西土地利用率低的主要原因是土地占有过分集中，大庄园主始终将占有的土地作为价值保存，作为投

资的资本,而不作为经营和生产的手段。随着巴西经济的发展,城市的建设,公路和基础设施的完善,土地价格不断升值,土地投机现象日益严重。巴西绝大部分食品都是由一些只拥有 10 公顷耕地的小农所生产,至于拥有 1 000 公顷以上土地的大地主,他们的土地所生产的产品只够自家消费;换言之,这些大地主的土地虽然较小农多出 100 倍之多,然而却任其荒废。

(2) 与此同时,巴西却存在着大量少地和无地农民。据统计,巴西目前约有 400 万户家庭没有土地,这部分人或依附于庄园主、农场主作雇工而生活,或作为季节工而只能在耕种和收获季节找到工作,或流入城市谋生,住在贫民窟而被严重边缘化。少数人掌握大多数土地,多数人却无地可耕,其所引发的社会问题可想而知是何等尖锐,无地农民为争取自身权益,与大地主以至政府长期对抗,过去 20 年以来已经有数百人在对抗中死亡。

(二) 巴西的土地改革

土地分配的过分集中是巴西农村贫困的主要根源之一,因此解决农村地区贫困和社会分配两极化的根本出路在于实施有效的土地改革。巴西政府长期以来都致力于土地改革,遵循两大政策路线:一是,将大农庄土地收归国有转分配给无土耕农。二是对家庭式小农提供技术与经济援助。农村地区所得财富和权力重分配将因此获改善,农民收入和农业生产将提升(所得分配改善有助于增加需求),家庭式小农之生机可因此确保。同时亦可部份解决严重失业问题。不少研究报告均已证实,土地改革乃是创造就业机会最经济有效的策略,同时可连带解决饥饿问题。巴西的土地改革主要由巴西联邦土地改革局负责。

(1) 征收闲置土地

巴西政府从 20 世纪 60 年代以来曾多次尝试通过征收大庄园主的闲置土地分配给无地农民,但是由于大庄园主的极力反对,土地改革措施未能得到有效的实施。1985 年文人政府上台后,土地改革受到了更高的重视。1988 年巴西宪法规定,对于大庄园主不履行社会职能(不从事任何形式的生产活动,忽视环境保护,不履行劳工法的义务)

的土地,政府有权征收用于土改。同时,政府还用税收手段防止土地闲置,例如土地农村土地税的征收,根据土地面积与使用程度而异,税率在 0.03~20% 之间。5 000 公顷以上的土地,使用程度为 80% 以上税率为 0.45%;如使用程度在 30% 以下,税率为 20%。税收手段一定程度上减少了土地的闲置。尽管政府的努力使土地问题得到一定程度的缓解,但是这一问题仍是困扰巴西几百年的痼疾,因此,土地改革仍然是一项艰巨的任务。

(2) 扶植家庭农业

除了实施土地改革外,巴西政府还积极扶植家庭农业的发展。1995 年,联邦政府制定了“加强家庭农业计划”,通过在贷款、技术援助等方式推动家庭农业的发展,减少农村人口外流,将小农与市场挂钩。在短短几年中向 140 万农业家庭提供了高达 38 亿雷亚尔的贷款。这些贷款手续简单,还款灵活,利率最低。另外,巴西根据世贸组织农业协议“特殊及区别对待”条款内容,对本国的“家庭农业”也实行补贴,1998 年“家庭农业”补贴总额为 4 亿元。2003 年巴西家庭农业投资达到 38 亿雷亚尔。

(3) 土地改革面临的难题

巴西土地分配不公平是长期的历史问题,土地改革牵涉到经济、政治及社会等方面问题。事实上,四分之一的巴西人对土地改革至为关注,他们当中包括大、小农场主,畜牧业者,农业工人和无地农民在内。制定既符合经济效益、又确保社会公平的土地政策,正是巴西政府长期面对的一项挑战性大问题。

① 巴西政府的土改政策牵涉到大地产主的利益,因此,难以推行。土地改革方案虽然立意甚佳,却常遭到地主阶级的强力反封。巴西社会精英阶层视土地改革如芒刺,唯恐既得政经利益因此受威胁。因此,土地改革进展缓慢。

② 巴西政府现行的安置无地农民政策代价高昂。每一户家庭至少要付出 3 万巴币才能为他们分配到一小片土地。造就一个商业就业机会需花费 4 万巴币,一个工业就业机会则需 8 万巴币。然而工、商业就业机会的造就由私人企业出资,安置无地农民则完全由政府负责。至于投资的回收要等待几年以后才会出现;政府分配土地予无地农

民,同时还要提供贷款协助他们生产,若干年后方才可以自税收和利息方面收回利益。要长期进行土地改革,必需要有用之不涸的资金,对于政府来说,这是一项极其沉重的负担。巴西土地改革如果不能持续进行,又或者稍有延缓的话,可见的后果就是都市野蛮化,犯罪率居高不下,大城市日趋堕落。搞好土地改革是让任何一届巴西政府头痛的老大难问题。巴西政府承诺,将加快农村土地改革进程,以使全国近百万缺少土地的家庭获得土地,尽快摆脱贫困。但农民组织认为,目前的土地改革进程缓慢,大量的农民依然没有土地,生活在贫困线下。

四、巴西的土地审批

巴西政府对土地的审批主要在外国人购买土地的环节上。巴西人少地多,可耕地数量大,而且经济产业结构中以农业为主,因此,建设用地与耕地的矛盾并不明显,又由于巴西土地大多属于私人所有,在农地转用等其他环节上,主要是农场主说了算,土地交易自由。因此,政府对土地的变更基本不加以干涉。但对外国人购买巴西土地则需要进行审批。

(一)对外国人购买巴西土地的审批

统计资料显示,近年来外商投资购买巴西土地用于种植大豆、稻米、玉米、棉花等农作物以及购置牧场的需求呈增长趋势,主要的投资者来自美国、荷兰、巴拉圭和俄罗斯,其中已有约350个美国农场主购买了巴西的土地。除了投资购买土地种植粮食作物外,外商在糖和酒精生产领域的投资潜力更大。巴西政府一方面为了吸引外资投入,鼓励和允许外国企业和个人在巴西购买土地,另一方面,又出于对国土安全的考虑,和抑制日益频繁的土地投机现象,对外国人在巴西购买土地制定了许多规定和限制。

(1) 审批内容

依据巴西1971年10月公布的第5709号法和1974年11月26日公布的实施细则(第74956号法),在巴西的外国居民(指在巴西有居住权的外国人)、被批准在巴西营业的外国法人和外资占大

股的合资企业均可在巴西获得土地不动产,但必须遵守以下规定,任何违反法律规定获得的土地不动产完全无效。

①外国法人或外资占大股的合资公司,只有在以下情况下才能购买土地:从事与其法定营业目的相关的农作物种植、畜牧业、工业或垦殖定居。对欲移居巴西的外国人,即使尚在原籍国家居住,亦可被允许在巴西购买土地,条件是:3年内定居巴西并对其土地进行开发。如不能做到,土地将重新归原卖主;如果买方有正当理由未能在3年内定居巴西,但已经对所购土地实施长期开发计划,那么前述3年的限期可延长。

②外国自然人或法人购买的土地必须在巴西国家安全委员会认为不会影响国家安全的地域。

③外国自然人或法人购买的土地面积不能超过所在市总面积的四分之一;在每一个市,同一国籍的外国人不能拥有上述限额的40%,但土地面积小于3块“莫都乐”(MODULO,土地面积单位,因所处地理位置而异。1块“莫都乐”最小为5公顷,最大为110公顷)以下的土地不被计算在可获土地面积限额之内。如果有利于国家发展计划的实施,法令规定可以作个案处理。

④外国自然人购买土地不得超过50块“莫都乐”,不论土地是否连接在一起;购买土地在3~50块“莫都乐”之间,必须获得巴西土地开垦和土改局(INCRA)的批准;3块“莫都乐”以下的土地,可自由购买,不需批准。但是,自然人要购买1片以上的、每片都不超过3块“莫都乐”的土地,则需要批准。自然人要购买20块“莫都乐”以上的土地,必须有相应的开发计划,并获得批准。

(2) 审批机构

外国人购买巴西土地的申请由农业部负责审批,但要征得INCRA(负责评定垦殖计划)、SUDAM—亚马逊发展总署和SUDENE—东北地区发展总署(两者负责评定农业、畜牧业计划)、发展工商部(负责评定旅游项目)的同意。

凡需要批准的土地,购买者必须向INCRA提出申请,并说明获得新土地后,自己拥有的土地总面积将不会超出50块“莫都乐”。如果在50块以内但又超过20块“莫都乐”,买主需递交开发计划。

(下转第46页)

企业,在巴西马里昂州的圣路易斯建立生产钢板企业。目前,发达国家钢铁工业有发展多样化的倾向,把上游产品从高成本国家向低成本国家转移。在这种形势下,巴西淡水河谷公司的战略是吸引投资者到巴西对钢铁半成品生产项目进行投资。在此情况下,建立钢板企业。根据计划,该合资厂一期年产410万吨钢板,计划大约在2009年3月投产,未来二期将达到年产750万吨钢板能力,预计在二期竣工后两年投产。

在铝生产领域,巴西淡水河谷公司与中国铝业集团签定了一个在巴西建设氧化铝提炼厂协议(ABC厂)。据所签协议,该氧化铝厂将建在巴拉州的巴拉卡莱那,在Alunorte厂附近。一期氧化铝生产能力180万吨,二期将扩大到720万吨。两个公司所签署的协议还规定用于提炼氧化铝的铝矾土将由巴西淡水河谷公司的Paragominas矿供应。ABC厂首期工程将于2008年竣工投产。巴西淡

水河谷公司在物流运输领域进行了大量投资,以保证目前和将来生产运输。2005年将投资24.5亿美元,其中包括购买5606节车厢和123台机车。

为使发展规划与世界矿业金属市场的发展相一致,巴西淡水河谷公司2005年至2010年将投资130亿美元。在互利共同发展基础上中巴将扩大经济贸易合作。目前,巴西向中国出口的产品比较集中,主要是大豆和铁矿砂以及钢铁制品,今后双方使各自出口多样化,扩大投资,组建合资企业,避免贸易壁垒,提高初级产品附加值和工业制成品出口,扩大技术转让,提高两国产品竞争力。

参考文献

- [1] 国别投资环境报告,2006,中华人民共和国商务部
- [2] 中国有色金属信息网.北京安泰科信息开发有限公司
- [3] 各国矿业法选编,中国大地出版社

(上接第40页)

INCRA在听取国家安全委员会意见后才可以发放批准书,批准后买主即可进行公证。公证时应带身份证、在巴西居住证明、INCRA批准书。

(二)环保审批

巴西的经济开发政策,虽然政府鼓励私人投资,但是他们的原则是不破坏保护区的生态环境,然后才能进行开发利用土地。

自1992年里约热内卢国际环发会议以来,巴西成为国际环保的热点国家,而作为马瑙斯自由区所在地的亚马孙州,由于其独特的自然环境和热带雨林,更成为世界各国关注的对象。因此,亚马孙州政府为了保护本地的自然资源和生态环境,于1995年出台有关法律。法律规定,所有在亚马孙自由区建立的工业生产企业,除了必须得到

自由区管理局理事会批准外,还必须向亚马孙州环保局申请环保建设许可证,只有在得到州环保局的许可证后,方可开始建设。项目建成投产前,还必须向州环保局申领环保运营许可证,环保运营许可证每年更换一次。没有中领到环保许可证的企业无权享受任何优惠政策。

巴西环境和再生自然资源局将在今后严格亚马孙地区树木砍伐的申报手续和审批程序。根据规定,凡申请在亚马孙地区砍伐树木者,必须提出详细的报告,其内容包括砍伐地区的面积、砍伐树木的数量、树干的直径等;砍伐者还要提供树木所在地区的详细地图,表明所砍伐的树木不在河流的源头,周围没有泉眼,也不在角度超过45度的坡地上,以避免水土流失。