

# 老挝的投资管理体系与 中国对老挝的水电、矿业、农业 投资概况

“走出去”观察系列报告

全球环境研究所  
投资、贸易与环境项目组



## 机构介绍

全球环境研究所（GEI）2004 年在北京注册成立，是一家非营利性环境机构。GEI 从全球视角出发，结合当地实际情况，探寻中国及全球环境问题的解决方法，为政府提供前瞻性的政策建议；并通过开展示范项目，推广在投资贸易与环境、能源与气候变化、生物多样性保护、以及社区发展领域的最佳实践。自成立以来，GEI 已在中国二十多个省、市、自治区，以及南亚、东南亚和非洲等地多国实施项目。

在投资、贸易与环境领域，GEI 致力于推动中国政府出台与投资贸易相关的环境政策，对企业境外投资的环境行为进行规范和指引；增强东道国环境治理能力，推动东道国政府制定相应的环境政策，规范投资者的环境行为；提高中资企业合规能力，履行环境和社会责任，防控投资风险。

GEI 已推动并参与制定国家林业局、商务部于 2007、2009 年发布的《中国企业境外可持续森林培育指南》和《中国企业境外可持续森林经营利用指南》，商务部、环境保护部于 2013 年发布的《对外投资合作环境保护指南》；并在老挝、缅甸、莫桑比克、刚果（金）等东南亚和非洲国家开展关于可持续投资的示范项目、实地研究和能力建设活动。

## 致谢

感谢国际野生生物保护学会（WCS）对本研究的资金支持，感谢全球环境研究所执行主任金嘉满女士的悉心指导，以及实习生邱天、沈成琳、赵佳斌、Forest Abbott-Lum、亚洲基金会研究员 Ilaria Mazzocco 在研究过程中的认真工作和帮助。

WCS 的项目资金来自约翰与凯瑟琳·麦克阿瑟基金会（赠款编号 No.12-10480-000-INP）与挪威国际气候与森林倡议（赠款编号 Grant No. RAS-2793 QZA-13/0563）的支持。

## 版权与免责声明

本报告版权属全球环境研究所（GEI）所有。任何单位或个人在使用、复制、抄录、传播本报告的全部或部分内容时，均应注明内容来源。对于不当转载或引用本报告内容而引起的民事纠纷、行政处理或其他损失，GEI 不承担责任。对于不遵守本声明或其他违法、恶意使用本报告内容者，GEI 保留追究其法律责任的权利。”

# 前言

投资和贸易自由化、金融市场和区域经济一体化、运输和通信领域的科技革命是经济全球化的核心驱动力。经济制度和科技的变革不仅为企业提供了可以实现全球配置资源、快速学习成熟知识和技术、拓展市场的新平台，也为各国提高经济水平、改善生活质量提供了前所未有的机遇。与此同时，投资、生产和贸易活动的加速扩张带来了自然资源枯竭、环境破坏、生物多样性减少、气候变化等生态和环境问题。不可持续的生产和消费，引发了国际社会对传统发展模式的批评和反思。可持续发展的原则由此提出，企业社会责任、低碳发展、清洁能源等可持续发展的理念、技术和模式逐步在全球范围内传播和兴起。

在中国，逾四十年的改革开放实现了国家经济的持续快速增长。在这期间，把外资“引进来”、学习先进技术和人口红利是中国经济起飞的基础。而 2001 年加入世界贸易组织（WTO）、首次将“走出去”战略写入《国家“十五”计划纲要》，则标志着中国将积极推动企业走出国门、进行海外投资、开展对外经济合作和跨国经营，全面利用经济全球化所带来的发展机遇。“走出去”战略实施以来，中国对外投资流量由 2001 年的 27 亿美元增至 2014 年的 1160 亿美元，投资遍布全球 184 个国家（地区）。越来越多的中国企业在此过程中逐步了解海外市场，认识所在国的经济、社会、政治等投资环境，参与国际经贸合作往来和全球经济版图重构的进程。

随着“一带一路”倡议的提出和亚洲基础设施投资银行、丝路基金的建立，中国海外投资与经济合作无疑将迎来新一轮增长。在东南亚、南亚、非洲等“一带一路”沿线地带，有许多自然资源丰富但经济、政治制度仍有待完善的发展中国家。在这些地区，中国投资者所采用的环境社会政策、标准、措施将给当地生态环境和居民生计带来显著影响。如果中国企业在投资过程中践行可持续发展理念，不仅可以促使中国和投资所在国的经济转向更为绿色、稳定的发展路径，同时还能引领其他发展中国家日益增长的海外投资朝着更为健康的方向发展。

作为一家中国本土的非政府、非盈利性环境机构，全球环境研究所（GEI）从成立伊始，就把“投资、贸易与环境和谐发展、多方共赢的‘走出去’”作为机构的工作重点之一。我们通过开展研究和实地项目，推动中国政府出台对外投资环境政策、提高投资所在国的环境治理能力和对境外投资企业的环境和社会工作建言献策。2014 年，GEI 投资、贸易与环境项目组开展了“中国企业在老挝投资情况调研”项目，旨在通过案头研究和实地走访，梳理老挝的投资管理制度，并了解中国企业在老挝水电、农业和矿业行业的投资状况。

老挝民主共和国北临中国云南、西北接缅甸、西接泰国、南接柬埔寨、东邻越南，是东南亚唯一的内陆国，以其丰富的煤矿、硬木、金、宝石等自然资源和巨大的水电开发潜力，吸引东南亚及周边各国的投资。截至 2013 年底，中国对老挝投资累计 50.85 亿美元，超过泰国和越南，成为老挝的最大投资国。《老挝的投资管理体系与中国对老挝的水电、矿业、农业投资概况》，是重点调研结果的集中展示，内容分为以下三节：

第一节简要介绍老挝的地理情况、行政区划和经济发展形势；

第二节对老挝的外国投资管理制度进行梳理，包括投资活动的分类、主管政府部门、特许经营类投资的审批程序，以及环境和社会要求等。

第三节介绍中国对老挝的投资情况。我们重点关注国有企业在水电、矿业和农业行业的投资，整理制作了国有企业在上述三个行业投资项目的信息列表，并在叠加 CEPF 关键生物多样性地区图层的老挝地图上标注中国投资项目的具体位置，作为进一步分析投资项目环境影响的基础。

本报告作为 GEI《“走出去”观察》系列报告之一，谨供关注老挝的外国投资法律环境，以及中国对老挝投资状况的朋友们参阅。

全球环境研究所  
二零一五年七月



# 目 录

## 01

老挝民主共和国简介 01

## 02

老挝的投资管理体系 04

- 2.1 投资活动类别 05
- 2.2 主管政府部门及相关机构 05
- 2.3 特许经营活动的批准 06
- 2.4 投资活动的环境和社会要求 09

# 03

中国在老挝的矿业、水电、农业投资 13

3.1 矿业投资 15

3.2 水电投资 18

3.3 农业投资 22

---

附录一 中国国有企业在老挝投资的  
矿业、水电和农业项目列表 25

附录二 缩略语 33



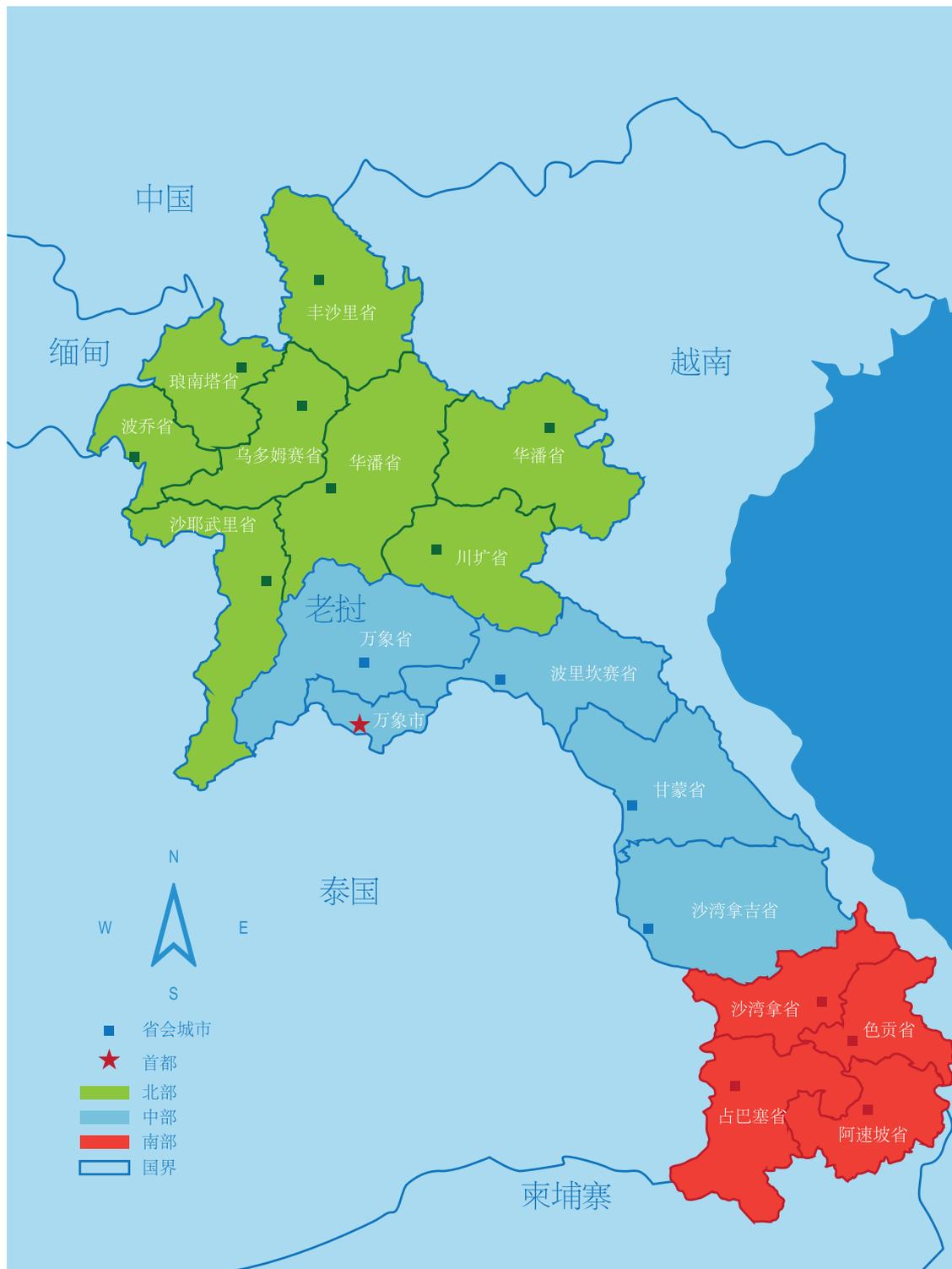
---

## 老挝民主共和国简介

---

老挝民主共和国是东南亚唯一的内陆国。它北临中国云南、西北接缅甸、西接泰国、南接柬埔寨、东邻越南。老挝国土面积的 8% 是起伏的山地和高原，大部分位于北部和东部地区。老挝中部以石灰岩地貌著称。湄公河自北向南流经老挝西部，构成了老挝与缅甸、泰国的大部分边界。湄公河沿岸地区是肥沃的冲积平原，也是老挝农业的心脏，从沙耶武里省延伸至占巴塞省。行政上，老挝分为十七个省和万象行政区。

图1 老挝行政区划图

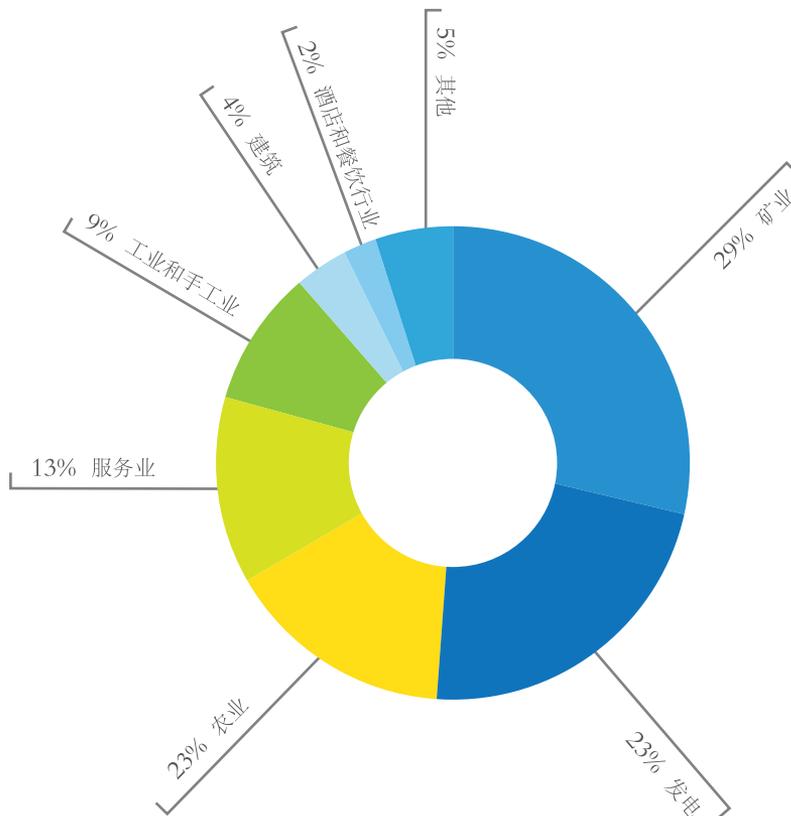


老挝是世界上最贫穷的国家之一，被联合国贸易与发展会议（UNCTAD）列为最不发达国家（LDC）。老挝政府致力于在 2020 年前脱离 LDC，并把发展经济作为国家的首要任务。

老挝拥有丰富的自然资源，尤其是煤矿、硬木、金、宝石和巨大水电潜力。老挝《七五国家社会经济发展计划（2011–2015）》（以下简称《七五计划》）指出，七五期间老挝将进一步发展工业化农业和农产品加工业，并继续把水电和矿业作为经济发展的重心。在水电方面，老挝计划在 2015 年底前建成 8 座水电站，总装机容量 2862 兆瓦；同期另有 10 座水电站在设计中，总装机容量 5105 兆瓦。矿业行业预计年均生产 10 多万吨钾盐、8.6 万吨铜板、6 吨金条、72.8 万吨煤炭、29.8 万吨铜粉以及 60 万吨石膏。农业和资源开发行业也是外国投资的重点。2000 年至 2011 年间，老挝政府共批准外国投资 139 亿美元，其中 29%、23% 和 15% 分别流向矿业、电力生产和农业（图 2）。

为实现 2020 年前脱离 LDC 的目标，老挝经济需要保持年均 8% 以上的增速。作为经济发展和吸引外资的重点领域，老挝的矿业、水电和农业将得到进一步发展，并对当地自然环境、生物多样性和人民生计带来重要影响。

图 2 2000–2011 获批准的外国投资行业分布图





---

## 老挝的投资管理体系

---

- 2.1 投资活动类别
- 2.2 主管政府部门及相关机构
- 2.3 特许经营活动的批准
- 2.4 投资活动的环境和社会要求

## 2.1 投资活动类别

老挝政府把投资分为三大类：特许经营、一般经营、与特别经济区和专门经济区发展相关的投资活动。

根据《投资促进法》的规定，特许经营指通过政府授权，按照相关法律法规要求使用政府所有权及其他权利进行商业开发和经营活动。矿业投资、电力投资、以及租用政府土地的农业投资都属于特许经营。与特别经济区和专门经济区发展相关的投资活动包括基础设施建设、新城市建设以及按照相关法律法规要求开展的经济区开发活动。其他投资活动均划归为一般经营。

## 2.2 主管政府部门及相关机构

投资主管机构包括负责计划与投资、工业和商业、以及特别和专门经济区的政府部门。这三个领域的主管政府部门协调其他相关单位和地方机构，对投资活动进行管理。

### 计划与投资部、工业与商业部

计划与投资部（MPI）和工业与商业部（MIC）是外国投资的主管政府部门，共同担负以下职责：

1. 制定与投资活动相关的发展战略、政策、法律与法规，对这些法律法规的实施过程提供指导和监督，协调其他政府部门和地方管理部门进行投资管理；
2. 作为中间方和协调方促进投资，并为投资项目提供行政管理方面的支持；
3. 根据需要，检验、发放、暂停、召回、终止投资企业注册证书或投资协议。MPI 负责发放特许经营注册证书和特许经营证书，MIC 负责发放一般经营的企业注册证书。

### 一站式服务办公室

MPI、MIC 和财政部（MOF）均设有一站式服务办公室，为投资者提供处理投资申请，发放企业注册证书、特许经营证书，发布投资事项通知，提供投资信息等服务<sup>①</sup>。其中 MPI 的一站式服务办公室负责管理特许经营类投资，MIC 办公室负责管理一般经营类投资，MOF 办公室负责管理与投资相关的税务文书工作。一站式服务办公室同时负责召开利益相关方和地方管理部门的代表会议，研究和处理投资相关问题。

### 其他相关管理机构

其他相关行业主管政府部门和地方政府部门在 MPI 和 MIC 的协调下参与投资促进和管理工作。如能源矿产部（MEM）主要负责促进矿产开发投资以及对矿业特许经营活动的批准，农林业部（MAF）主导农林业特许经营活动的批准，自然资源与环境部（MONRE）负责审核投资项目的环境和社会影响评估、移民安置、补偿建议等，并对特许经营活动的环境社会影响进行监督和管理。

<sup>①</sup>《投资促进法》44-1条，2009年国民议会

此外，相关行业主管政府部门和地方政府部门还设有专门的协调人员或机构，为一站式服务办公室提供行业和地方投资信息。

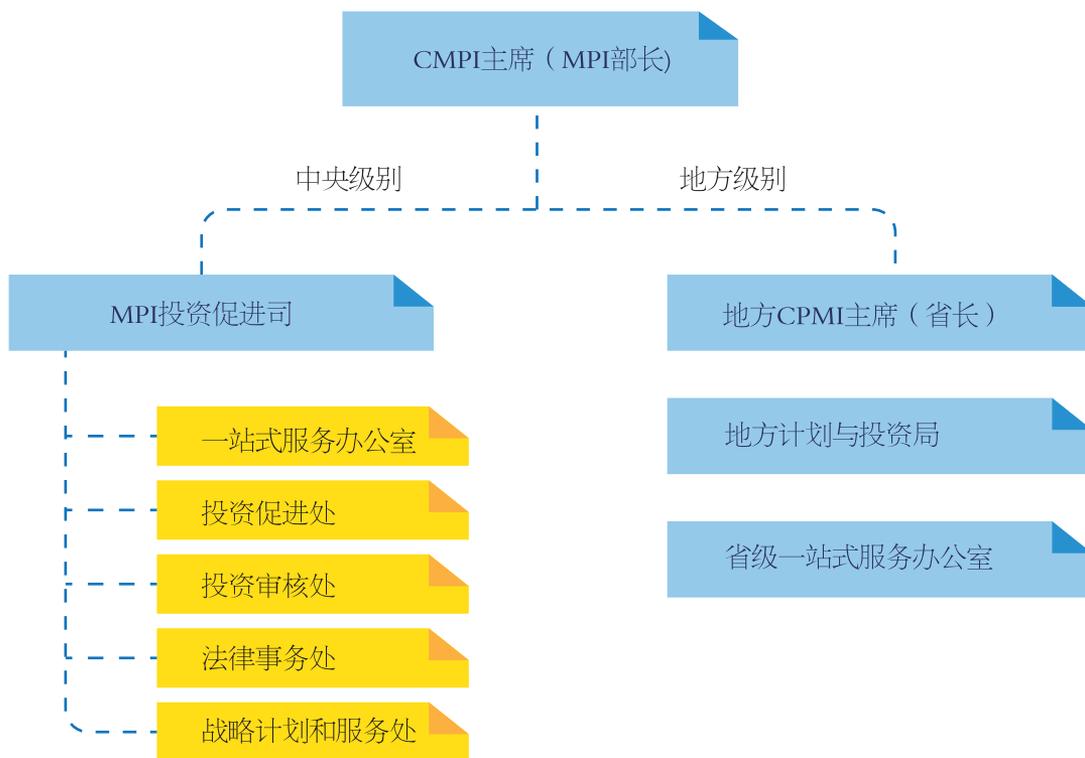
## 2.3 特许经营活动的批准

《投资促进法》对不同类型投资的批准程序进行了规定。由于特许经营类的投资在吸引大批中国企业的同时具有显著的环境和社会影响，本报告主要介绍老挝政府对这一类投资申请的批准。

### 投资促进与管理委员会

投资促进和管理委员会（CPMI）负责审批特许经营活动，在中央政府和地方政府均有设立，委员会成员由投资主管政府部门及相关部门的代表组成，中央 CPMI 的主席由 MPI 部长担任，地方 CPMI 主席由省长或万象市市长担任。CPMI 的组织结构如图 3 所示<sup>②</sup>。

图 3 投资促进管理委员会结构图



②《老挝人民共和国投资指南》，2011年版；《投资促进法》，2009年国民议会

表 1 特许经营活动分类及相应审批部门级别

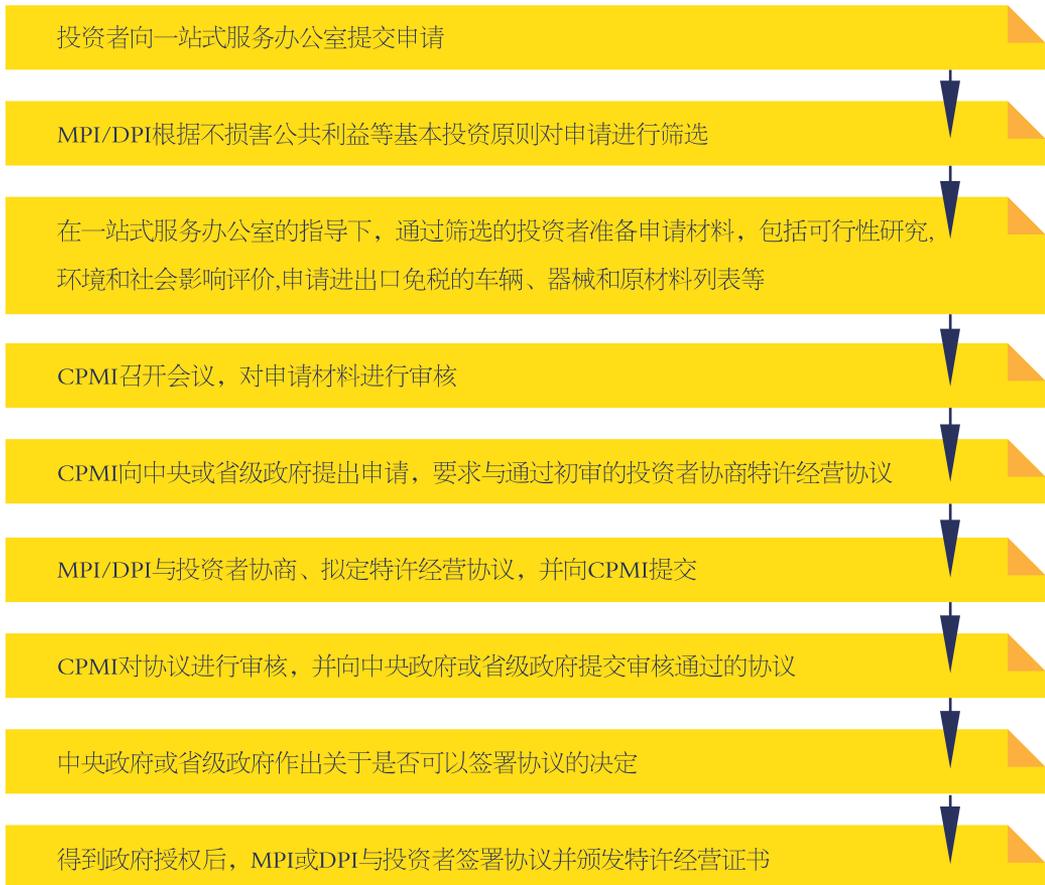
行业	中央级别	省级
矿业	探矿或考察、采矿、矿石加工、原油和天然气的勘探或开采	手工冲积层金矿开采、使用基本工具而非现代化器械的冲积层锡矿和沉积矿物质开采、建筑砂石开采
电力	装机容量大于 5 兆瓦的水电、风能、太阳能和热电开发	装机容量小于 5 兆瓦的水电、风能、太阳能和热电开发
其他	移动通信领域投资、轨道卫星、广播电台和电视台、飞行航线、航运和空运,基础设施建设投资(特许经营类)、市场、商业中心旅游区、帐篷区、公园、办公室、居民区和其他使用政府土地的投资	

## 批准程序

MPI 的一站式服务办公室负责对特许经营投资申请进行初步筛选。如果申请符合不损害公众利益等基本投资原则,办公室将指导投资者准备可行性研究、环境社会影响评估等申请材料。根据投资项目所在行业和规模的具体情况,在获得中央政府或省级政府的同意后,MPI 或省级计划和投资局(DPI)将负责和投资者协商特许经营协议的具体内容,并邀请 MOF、MONRE、MIC、MEM 或 MAF 等相关部门参与协商工作。表 1 列了不同类别的特许经营投资活动和相应的审批部门级别<sup>③</sup>。

<sup>③</sup>《投资促进法》附录3, 2009年国民议会

图 4 特许经营投资批准程序



特许经营协议的草案形成后，MPI 或 DPI 将向 CPMI 提交草案并汇报协商结果。CPMI 对协议进行审核后，向中央政府或省政府提交通过审核的协议。中央政府或省政府将对投资协议进行终审，并授权 MPI 或 DPI 签署审核通过的特许经营协议。在取得各相关部门的同意后，MPI 或 DPI 将与投资者签署协议，并向投资者颁发特许经营注册证书和特许经营证书。特许经营投资的审批流程详见图 4<sup>④</sup>。

④《老挝人民民主共和国投资指南》，2011 年版；《投资促进法》，2009 年国民议会

## 2.4 投资活动的环境和社会要求

在过去十年中，老挝政府的环保工作力度显著增强。自 2005 年以来，老挝政府颁布了一系列控制、减少投资活动环境和社会影响的政策，并在《七五国家社会经济发展计划（2011—2015）》提出应该以可持续的、环境友好的、促进人文发展的方式实现经济增长，要求把可持续发展的原则纳入政策的设计和 implementation 过程中。这表明老挝政府致力于走可持续发展的道路，也为政府加强环境管理奠定了政策基础。

老挝政府于 2012 年颁布了新《环境保护法》，并在 2013 年发布了三个关于投资项目 IEE 和 ESIA 的部长指令。这四项新法律法规清晰、全面地规定了项目业主和相关政府部门防止、减小、控制和监督投资活动环境和社会影响需要采取的方法和步骤，并明确了 MONRE 和 PDNRE 负责管理和监测投资活动环境和社会影响的主管责任。来自 UNDP、世界银行和荷兰的国际专家直接参与了上述法律法规的编制，并把国际标准和发达国家的经验纳入其中，为投资活动的环境和社会影响控制设立了高标准。

除《环境保护法》、IEE、ESIA 部长指令外，《投资促进法》专门规定了投资活动的环境和社会合规要求。对于投资项目的移民问题，老挝政府也颁布了《开发项目补偿和移民安置法案》等法规，对移民补偿的原则和方法进行了规定。

### 投资法律法规中的环境原则

《投资促进法》要求投资者在开展投资活动时考虑其环境社会和影响，这既是开发投资项目的指导原则，也是投资者的义务。与此同时，投资项目或活动还应当符合法律法规，确保保护环境以及社会和投资区域的安全，为提高生活水平做出贡献<sup>⑤</sup>。投资活动必须避免对当地社区、国家安全、公共秩序或者工人健康造成严重影响。如果发生任何环境问题，投资者有义务采取必要措施，依据法律及时解决问题<sup>⑥</sup>。如果投资活动产生严重的环境和社会负面影响，或其商业行为不符合法律法规要求，注册机构有权暂停或取消投资项目。投资者必须在一定时间内找到解决或者控制情况的方案。如果没有找到解决方案，该企业将会被要求依法解散<sup>⑦</sup>。

《投资促进法》第 76 条对取消投资项目的程序进行了详细规定。如果投资活动不符合特许经营协议、法律法规，或者对环境造成了严重的负面影响，MPI 或 DPI 将向投资人发出警告。投资人应当在警告下发之日起的 90 天内改善当前情况或解决问题。如果在此期间情况没有得到改善，注册机构将会第二次下发警告，给投资者另外 60 天的时间解决问题。如果投资人仍未采取行动，MPI 或 DPI 将会向投资人发出取消项目的通知。

《关于实施投资促进法的决议（2010）》进一步明确了获得土地使用权的外国投资者的义务，要求外国投资者不得造成土地退化，不得对自然和社会环境造成负面影响，不得触犯他人的权利和利益。

⑤ 《投资促进法》第5条，2009年国民议会

⑥ 《投资促进法》第70条，2009年国民议会

⑦ 《投资促进法》第74条，2009年国民议会

## 《环境保护法》规定的外国投资者义务

⑧《环境保护法》，  
2012年国民议会

老挝的首部《环境保护法》于 1999 年发布。它规定了自然资源管理、环境保护、以及实现经济社会可持续发展的原则和方法。2012 年，《环境保护法》<sup>⑧</sup>进行了修订，不仅补充了污染管理、环境证书和环境许可等方面的新内容，要求也变得更加具体。

⑨《环境保护法》第7、8条，  
2012年国民议会

新《环境保护法》把环境保护列为外国投资者的强制性义务。它要求法人实体和组织、老挝公民、以及在老挝工作和居住的外国公民保护环境，遵守污染控制标准和国家环境质量标准的规定，避免造成环境破坏和污染<sup>⑨</sup>。新《环境保护法》还规定，所有可能带来环境影响的开发项目都必须进行初步环境评估（IEE）或环境影响评价（EIA），以了解其潜在的环境社会影响，并找到恰当的方法来防止、避免或减轻项目影响。被要求进行 EIA 的公司还需要制定项目环境社会管理与监测计划（ESMMP）。只有经 MONRE 审核通过 EIA 与 ESMMP 后，项目才能启动<sup>⑩</sup>。与此同时，法律还要求所有机构都应按照环境质量标准对污染进行控制<sup>⑪</sup>。

⑩《环境保护法》第21、22条，  
国民议会，2012

⑪《环境保护法》第34条，  
国民议会，2012

按照 1999 年《环境保护法》的要求，老挝政府设立了环境保护基金来支持环境保护、污染治理和绿色发展项目和政策调研工作，向开发项目征收的环境费是基金的主要资金来源。新《环境保护法》对收费项目进行了明确规定，具体包括投资项目缴纳的环境修复费，生态服务费，以及因为破坏环境而缴纳的罚款和赔偿金<sup>⑫</sup>。

⑫《环境保护法》第66、67条，  
国民议会，2012

## 投资项目 IEE、ESIA 部长指令的相关规定

2013 年，MONRE 发布了三个部长指令：《关于投资项目与活动初步环境评估过程的部长指令》（以下简称《IEE 指令》）、《关于投资项目与活动环境社会影响评价过程的部长指令》（以下简称《ESIA 指令》）、以及《关于认可和颁布 IEE、ESIA 类投资项目列表的部长级协议》（以下简称《项目列表》），来指导投资活动的 IEE 和 ESIA 工作。这三个指令对 IEE 和 ESIA 的程序、管理、实施和监督做出了明确而完整的规定。

根据上述指令，投资项目和活动被分为两组。第一组投资项目和活动需要开展 IEE，第二组需要开展环境和社会影响评价更为全面的 ESIA。

《项目列表》把投资项目和活动划归为能源行业、农业和林业、工业加工行业、基础设施和服务行业、矿业行业等大类，并列出了依据项目类型和规模划分第一组和第二组项目的标准。比如当水电站项目装机容量不低于 15 兆瓦，或储水容量不低于 2 百万立方米，或储水面积不低于 1500 公顷时，应当进行 ESIA。较小规模的水电站建设项目则只须进行 IEE。此外，当投资项目和活动涉及征地补偿、移民，或选址位于珍稀环境社会区域（包括保护地、环境保护区、历史文化遗址）时，不论是否属于第二组，都必需进行 ESIA。

投资项目所有者负有开展 IEE 与 ESIA 的责任，项目开发商也必须在签订任何特许经营协议、矿产勘探和生产协议，或者在被授予任何生产许可，开始建设工作之前获得环境合规证书（ECC）。

只有在 MONRE 注册的咨询公司或个人顾问才有资格开展 IEE 和 ESIA。在 IEE、ESIA、ESMMP 的实施过程中，当地政府必须遵照《IEE 指令》和《ESIA 指令》中的公众参与指南部分，协调企业开展公众参与和讨论活动。图 5 和图 6 分别描述了 IEE<sup>⑬</sup>和 ESIA<sup>⑭</sup>的申请流程。一旦投资者未能执行 ESMMP 或不符合 ECC 所规定的条件，MONRE 有权在取得上级机构同意后，在投资周期的任何阶段吊销或者暂停 ECC。如果投资项目存在严重或危险的环境社会影响，MONRE 有权向 MPI 提出暂停或者取消项目。

⑬ 《关于投资项目和活动初步环境评估过程的部长指令》，MONRE, 2013

⑭ 《关于投资项目和活动初步环境评估过程的部长指令》，MONRE, 2013

图 5 IEE 审核程序

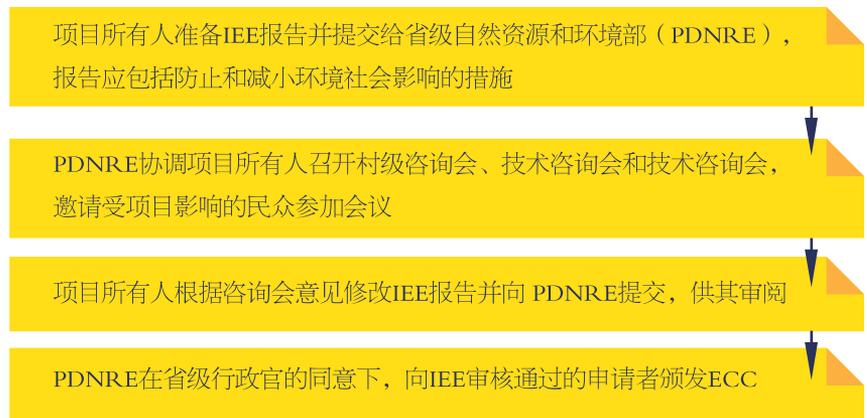
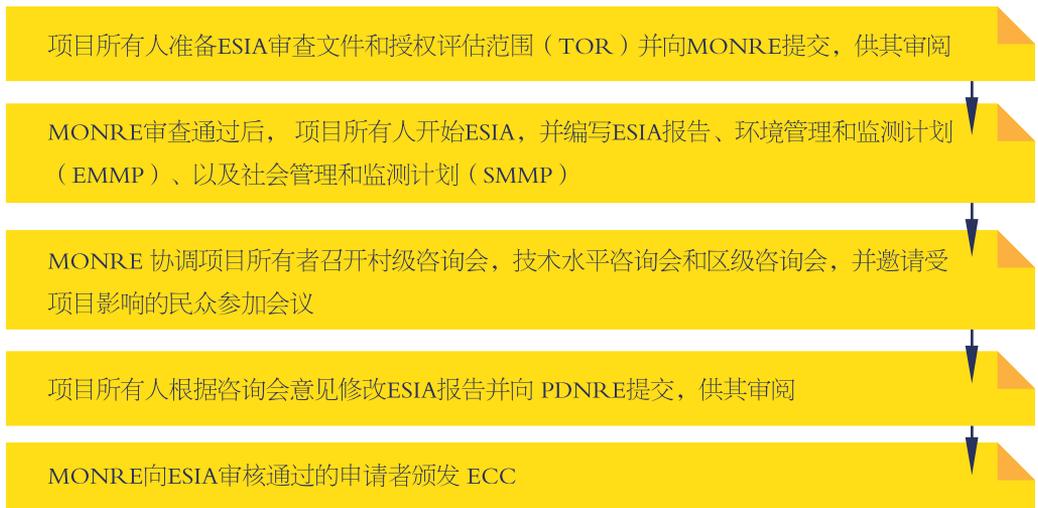


图 6 ESIA 审核程序



## 开发项目的补偿和移民安置政策

2005 和 2006 两年间，老挝政府先后颁布了《开发项目补偿和移民安置法案》、《开发项目补偿和移民安置技术指导》、以及《关于实施开发项目补偿和移民安置法案的规定》。对于如何减少开发项目的不利社会影响，如何补偿由于有争议地获取或收回土地、财产造成的损失，这三个文件列出了原则、方法和规定。

《开发项目补偿和移民安置法案》规定，开发项目应对受到影响的民众进行补偿，并给予援助以提高或保持其收入和生活水平，保证他们的生活质量不会因为开发项目而降低。《开发项目补偿和移民安置技术指导》进一步规定了处理补偿和移民安置问题的步骤，并且为项目规划者提供了多种有用的计划工具。

项目所有者有责任依照上述规定减轻项目的社会影响。按照要求，他们应与当地相关政府部门和机构合作，确定受影响的社区，并按照影响类型和程度制作影响列表、确定减缓措施。影响减缓措施包括对受到影响的财产进行补偿，以及为移民安置和补偿活动提供足够的预算以保证计划、实施、监测和评估工作的顺利开展。《关于实施开发项目补偿和移民安置法案的规定》把移民安置程序与项目周期相结合，明确规定了项目周期的不同阶段以及相应移民安置过程<sup>15</sup>（表 2）。《开发项目民众补偿和移民安置法案》第 12 条要求公众参与移民安置过程。项目所有者有义务，尤其是在土地获取、定价和安置过程的计划和实施阶段，保证包括受影响民众和当地管理机构在内的所有利益相关方，都完全知情并参与了项目咨询过程。在项目周期中的所有阶段，项目所有者都应当把利益相关方的关注点纳入考虑中。必要时，项目所有人应当有效利用媒体，将项目和移民安置安排告知当地省、区和村级政府，受影响民众和其他利益相关方。

表 2 项目周期和相应的移民安置过程

项目周期	移民安置过程
影响确认	初步社会影响评估，编制社会影响评估 TOR
可行性研究前期调研	完善 TOR，评估负面影响减缓方案，并确定适合的设计方案
可行性研究	开展社会影响评估和社会经济调查，编制损失清单、移民安置计划和少数民族发展计划
具体研究	完善并确定最终的移民安置计划和少数民族发展计划
施工与实施	移民安置计划、少数民族发展计划的实施与监测

2013 年发布的 IEE、ESIA 部长指令对《开发项目民众补偿和移民安置法案》的规定进行了补充，规定由 MONRE 和 PDNRE 负责补偿和移民安置计划的质量控制、监督、以及违规处罚工作。

<sup>15</sup> Suhardiman, D; de Silva, S; and Carew-Reid, J. (May 2011) Policy Review and Institutional Analysis of the Hydropower Sector in Lao PDR, Cambodia, and Vietnam, <http://cgspace.cgiar.org/handle/10568/16502>.

# 03

---

## 中国在老挝的 矿业、水电、农业投资

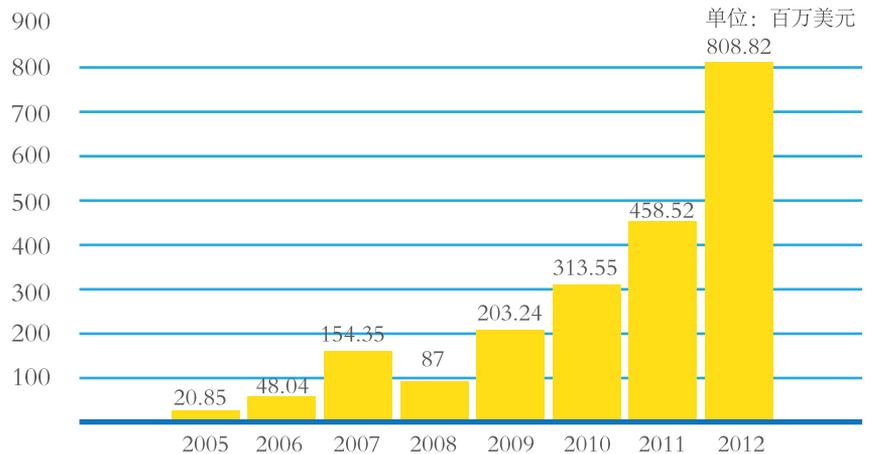
---

- 3.1 矿业投资
- 3.2 水电投资
- 3.3 农业投资

冷战时期的动荡基本于 1989 年结束，中老两国的关系逐步正常化，中国在老挝最早的投资活动即可追溯至此。在过去的十年间，中国一直是老挝最大的外国投资来源国之一。中国投资遍布水电、矿业、农业、贸易和服务业、建材等领域，大约四分之一的老挝承包工程市场也由中国企业占据<sup>①</sup>。

2005 至 2012 间，中国对老挝投资快速增长，年度投资流量由 2100 万美元增至 8.09 亿美元（图 3）。受全球金融危机的影响，2008 年各国对老挝的投资均有所降低。作为应对，老挝政府在 2009 年颁布《投资促进法》，规定外国投资可以享受税务减免。2009 至 2012 年，中国对老挝的直接投资经历了年均 58.5% 的高速增长。2013 年下半年，中国以超过 50.85 亿美元的投资存量超过泰国和越南，成为老挝的最大投资国<sup>②</sup>。

图 7 中国对老挝年度投资额，2005–2012



数据来源：《2012年度中国对外投资统计公报》

截至 2013 年，大约有 700 家中国企业在老挝开展投资和经营活动，其中绝大多数为私营企业和地方国有企业。在老挝投资的中央企业有 20 家左右，主要在在水电、矿业、农业和移动通信行业等领域开展双边合作发展项目<sup>③</sup>。

老挝驻昆明总领馆总领事曾在 2011 年指出，在老挝投资的大多数中国企业来自中国与老挝接壤的唯一省份云南。截至 2011 年 3 月，有 126 家云南企业在老挝投资<sup>④</sup>。实际上来自云南的企业数目远远高于这个数字。很多小公司和个人通过携带现金过境的方式投资老挝的矿业和种植园项目，难以纳入官方统计。

①东盟十国投资指南（老挝篇），广西壮族自治区外国事务办公室。  
<http://www.gxfao.gov.cn/gxfaohtml/tzzn/091204720.html>

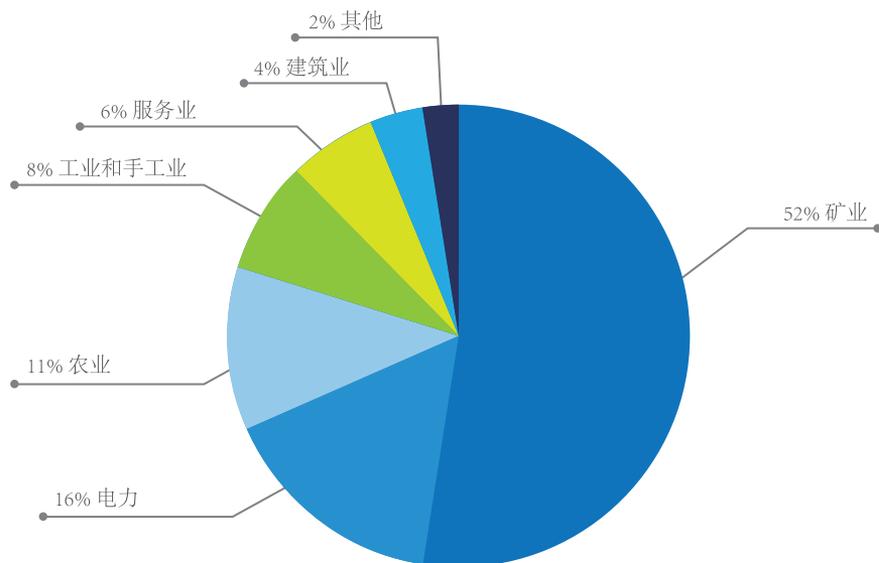
②中国日报，2014 年 1 月 30 日，“中国成为老挝最大投资者”  
[http://www.chinadaily.com.cn/world/2014-01/30/content\\_17266379.htm](http://www.chinadaily.com.cn/world/2014-01/30/content_17266379.htm)

③新华网，2013 年 3 月 29 日，“中国企业在老挝各显神通”  
[http://news.xinhuanet.com/cankao/2013-03/29/c\\_132271125.htm](http://news.xinhuanet.com/cankao/2013-03/29/c_132271125.htm)

④《老挝人民共和国投资指南》，2011 年版；《投资促进法》，2009 年国民议会

中国企业在老挝的投资绝大部分投向了矿业、电力开发和农业项目。2000 至 2011 年间获批准的中国投资项目中超过半数属于矿业领域，16% 属于电力行业，11% 为农业项目（图 8）。

图 8 2000—2011 获批准的中国在老挝投资项目行业分布图<sup>⑤</sup>



<sup>⑤</sup>郭继光“中国企业对老挝的直接投资及其影响”，《东南亚研究》2013年第5期39页

<sup>⑥</sup>本节数据主要来自老挝发展和投资部，以及中国驻老挝大使馆

### 3.1 矿业投资<sup>⑥</sup>

截至 2014 年 1 月，老挝政府共批准了投资总额为 59 亿美元的 470 个矿业投资项目。特许采矿区面积为 36323 平方公里，约占老挝国土面积的 15%。

老挝出产 21 种矿产，其中铜矿是迄今开采最多的矿产资源。老挝有铜矿 49 座，占矿业项目总数的 24%，特许铜矿采矿区面积为 14463 平方公里，约占老挝特许采矿区总面积的 40%。铁矿项目有 29 个，在项目数量上位居第二，占地 3429 平方公里。其他采矿项目主要为金矿和煤矿。金矿项目有 24 个，占地 4394 平方公里，煤矿项目有 18 个，占地 2782 平方公里。

从地理上看，超过一半的矿业投资项目位于老挝北部。这里有 21433 平方公里的特许采矿区，共出产 15 种矿产。北部地区的矿业以铜矿开采为主，占北部特许采矿区总面积的 58%，其次是金矿、铁矿和煤矿。老挝中部有 13 种矿藏，特许区面积为 7584 平方公里。这一区域的两种主要的矿产是钾盐和金矿，其开矿特许区面积分别为 2923 平方公里和 2130 平方公里，共占老挝中部特许采矿区的三分之二。南部盛产铝土矿，共有特许采矿区面积 7297 平方公里，其中 43% 为特许铝土矿采矿区，其次为铜矿（23%）和铁矿（15%）。

根据老挝中国商会提供的信息，目前有大约 60 到 70 家中国公司在老挝开展矿业投资活动，其中绝大部分为私营企业。金矿和铜矿是最主要的投资目标，其次为钾盐和铝土矿。在此次调研中，我们核证了 85 个由中国企业投资的矿业项目。在这些项目中，国有企业投资的有 10 个，其中 8 个由 7 家中央企业投资，2 个由 2 家地方国有企业投资。10 个项目其中包括 4 个铝矿项目、3 个钾盐项目、1 个铜矿项目、1 个银矿项目、以及 1 个铜矿和金矿项目（表 3）。其中 Sepon 金矿和铜矿项目的总投资额为 3 亿 5 千万美元，是老挝规模最大的外国投资项目之一。

⑦本节数据主要来自老挝发展和投资部，以及中国驻老挝大使馆

表 3 国有企业投资的老挝矿业项目列表<sup>⑦</sup>

项目名称	项目地点	中国投资企业	当地执行公司	投资企业类型
五矿 Sepon 铜矿和金矿项目	沙湾拿吉省	五矿资源有限公司	五矿 MMG LXML Sepon	央企
万象平原钾盐项目	万象省	中水电海外投资有限公司	中国水电矿业钾盐有限公司	央企
Sakhon Nakon 盆地东北钾盐项目	甘蒙省	中国农业生产资料集团公司	老挝嘉西钾盐开发有限公司	央企
占巴塞省帕克松地区铝土矿及巴松县铝土矿项目	占巴塞省	凯丰资源控股有限公司	中澳资源控股有限公司	央企
中材国际占巴塞省波罗芬高原巴松县项目	占巴塞省	中材国际工程股份有限公司	中材国际工程股份有限公司	央企
占巴塞省大型铝工业基地	占巴塞省	中国铝业香港有限公司	老挝矿业服务有限公司	央企
云南铝业占巴塞省波罗芬高原巴松县项目	占巴塞省	云南铝业股份有限公司	中老铝业股份有限公司	地方国企
中寮矿业公司老挝钾盐矿项目	万象省	云南中寮矿业开发投资有限公司	中寮矿业钾盐有限公司	地方国企
Mohan 开发区铜矿项目	老挝北部 Mohan 开发区	云南铜业三木矿业有限责任公司	云南铜业乌多姆赛矿业独资有限公司	央企
Mohan 开发区银矿项目			云南铜业丰沙里矿业独资有限公司	央企

这 85 个项目的地理位置信息显示，大部分中国投资的矿业项目位于老挝北部，尤其是边境地区的丰沙里省和乌多姆赛省，盛产钾盐的万象平原，以及盛产铝土矿的南部四省。通过在老挝地图上叠加关键生态系统合作基金 (CEPF) 的关键生物多样性地区图层，我们发现在北部的丰沙里省、琅南塔省、华潘省，中部的波里坎塞省、甘蒙省，以及南部的占巴塞省、阿速坡省，均有位于关键生物多样性地区的中国投资矿业项目 (图 9)。

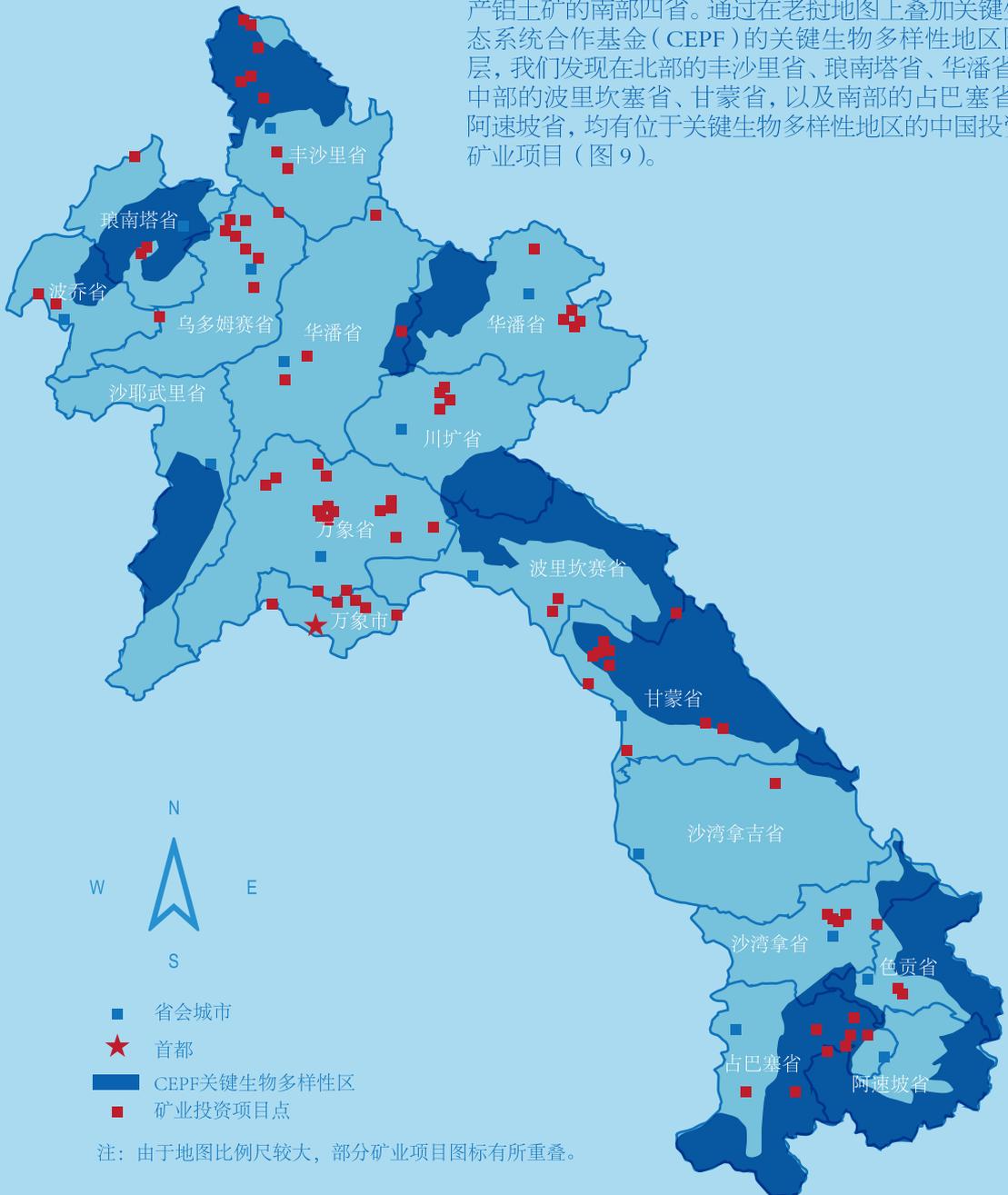


图 9 中国企业投资的老挝矿业项目分布图

## 3.2 水电投资

中国企业通过投资水电站建设-经营-转让（BOT）项目、开展工程总承包（EPC）项目和输电基础设施项目，活跃地参与到老挝的水电发展中。截至 2013 年 6 月，老挝大约一半的水利发电能力来自由中国投资或由中国公司建设的水电站<sup>⑧</sup>。

本次调研核证了 34 个有中国企业参与的老挝水电建设项目（包括已完成项目、在建项目和计划项目），总装机容量为 5768 兆瓦。其中中水电海外投资有限公司参与建设水电项目的装机容量所占比例高达 45%，总计 2593 兆瓦，其次为中国大唐集团海外投资有限公司（计划 1581 兆瓦，27%）和中国水利电力对外公司（617 兆瓦，11%）。

由于修建中型和大型水电站需要长期、大额的投资，过硬的技术以及与老挝各级政府的密切沟通。这 34 个项目的投资或承建方均为国有企业。表 4 列出了这些项目的名称、所在省份、项目类型等基本信息。

表 4 中国企业投资、承建的老挝水电项目<sup>⑨</sup>

项目名称	项目地点	项目类型	投资/承建的中国企业	企业类型
南俄 5 号水电站 Nam Ngum 5	琅勃拉邦和川圹省	BOT	中水电海外投资有限公司	央企
南欧 2 号水电站 Nam Ou 2	琅勃拉邦省			
南欧 5 号水电站 Nam Ou 5	丰沙里省			
南欧 6 号水电站 Nam Ou 6	丰沙里省			
南欧 7 号水电站 Nam Ou 7	丰沙里省			
南欧 1 号水电站 Nam Ou 1	琅勃拉邦省			
南欧 3 号水电站 Nam Ou 3	琅勃拉邦省			
南欧 4 号水电站 Nam Ou 4	丰沙里省			
南坎 3 号水电站 Nam Khan 3	琅勃拉邦省	EPC	中水电海外投资有限公司	央企
南坎 2 号水电站 Nam Khan 2	琅勃拉邦省	EPC		

⑧郭继光. 中国企业对老挝的直接投资及其影响[J]. 东南亚研究, 2013, (5): 36-42

项目名称	项目地点	项目类型	投资/承建的中国企业	企业类型
芭莱水电站 Pak Lay	沙耶武里省、万象省	BOT	中水电海外投资有限公司, 中国电子进出口总公司	央企
南杉3号A水电站 Nam Sane 3A	川圹省	EPC	东方电气股份有限公司	
南杉3号B水电站 Nam Sane 3B	川圹省	EPC		
南芒1号水电站 Nam Mang 1	波里坎赛省	BOT		
南椰水电站 Nam Ngiep	波里坎赛省	N/A		
塞纳水电站 Xe Nam Noy	阿速坡省	N/A		
南塔1号水电站 Nam Tha 1	波乔省、琅南塔省	BOT		
塞克曼2号水电站 Sekaman 2	色贡省	N/A	中国水利电力对外公司	
南椰2号水电站 Nam Ngiep 2	川圹省	N/A		
南芒3号水电站 Nam Mang 3	川圹省	EPC		
Xebanghieng 1	沙湾拿吉省	N/A		
Xebanghieng 2	沙湾拿吉省	N/A		
南立1-2号水电站 Nam Lik 1-2	万象省	BOT		
南累克水电站 Nam Leuk	万象省	EPC		
北本水电站 Pak Beng	乌多姆赛省、沙耶武里省	BOT	中国大唐集团海外投资有限公司	
萨拉康水电站 Sanakham	沙耶武里省、万象省	BOT		
南俄1号水电站 Nam Ngum1	万象省	N/A	中国葛洲坝集团国际工程有限公司	
会兰旁雅水电站 Hui Lan Pang Ya	占巴塞省	EPC		
色萨拉龙水电站 Xelanong2	沙湾拿吉省	N/A		

项目名称	项目地点	项目类型	投资/承建的中国企业	企业类型
Xetanuan	沙湾拿吉省	N/A	中国葛洲坝集团国际工程有限公司	地方国企
南奔水电站 Nam Beng	乌多姆赛省	BOT	中国电力工程有限公司	央企
南湃水电站 Nam Phay	万象省	BOT	北方国际合作股份有限公司	地方国企
Xepone3 水电站	沙拉湾省	EPC	中国机械设备工程股份有限公司	央企
南丰水电站 Nam Feung	万象省	N/A	云南省电力投资有限公司	地方国企

注：N/A 表示没有查找到相关信息

⑨《投资促进法》44-1条，  
2009年国民议会

通过叠加项目地点位置与 CEPF 的关键生物多样性地区地图 (图 10)，可以看到南欧梯级水电站最北面的两个大坝，南欧 6 和计划中的南欧 7 位于丰沙里省 Phou Den Din 国家保护区内及边缘。这里有一个原始水道，也是老挝最后几个完好的生态系统之一。此外，位于北部川矿省的南椰 2、南杉 3B 水电站，位于中部万象省的南俄 1 号水电站、波里坎赛省的南椰水电站、沙湾拿吉省的 Xe Bang Hieng 2 水电站，以及位于南部省份的 Xepon 3、色萨拉龙、会兰旁雅、塞纳、塞克曼 2 号水电站，均在 CEPF 关键生物多样性地区内或边缘处。

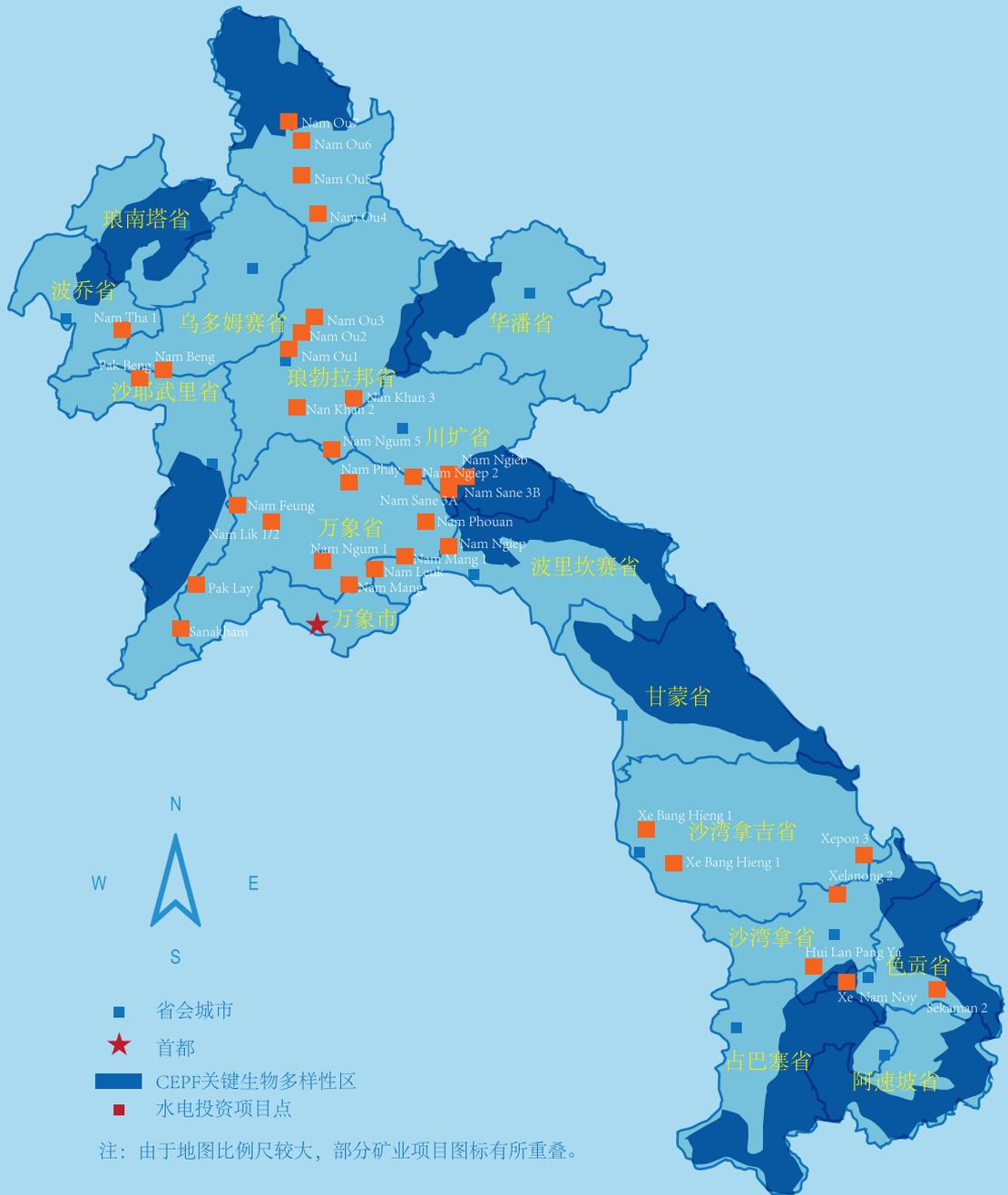


图 10 中国企业投资、承建的老挝水电项目分布图

### 3.3 农业

农业虽然是老挝的支柱产业，却没有充分发挥其潜力，对国家的减贫目标贡献微弱。老挝政府计划提高农业部门的商业化和工业化，并把吸引外资作为主要对策之一<sup>⑩</sup>。

<sup>⑩</sup> 《Baumuller, H and Lazarus, K (2012). “外国农业投资对老挝反贫困的机遇与挑战”. 云南出版集团公司

中国公司在老挝的农业投资趋于多样化，涵盖农作物种植、林业、养殖业，以及农林业产品的加工和销售。地理上，中国投资者集中在老挝北部，主要开展橡胶、大米、甘蔗、玉米、木薯、麻风树、蓖麻子、蔬菜、热带水果和烟草等作物的种植园项目<sup>⑪</sup>。

<sup>⑪</sup> 《Baumuller, H and Lazarus, K (2012). “外国农业投资对老挝反贫困的机遇与挑战”. 云南出版集团公司

2000 至 2011 年间，获得老挝政府批准的中国农业投资项目占中国在老挝投资项目总数的 11%。截至 2011 年 10 月底，经中国商务部核准和备案的，在老挝开展农业投资的中国企业有 101 家。与矿业和水电相比，投资农业项目的公司规模较小。101 家农业投资企业中有 99 家为私营企业。

在老挝开展农业投资的国有企业虽然只有两家，但由于其资金充足，项目规模较大，因此处于投资主导地位并对老挝的农业投资带来了实质性影响。与之相比，大部分私营企业的投资是小本生意，应对投资风险的能力薄弱<sup>⑫</sup>。表 5 列出了两家国有企业投资项目的基本信息。

<sup>⑫</sup> 张毅. “中国企业对老挝农业投资探析”. 经济师. 2012 (03)

表 5 国有企业投资的老挝农业项目列表<sup>⑬</sup>

项目活动	项目地点	投资企业	企业类型
老挝北部天然橡胶种植、加工、贸易	琅南塔，波乔，沙耶武里，琅勃拉邦等省	云南农垦集团有限责任公司	地方国企
烟草种植园	N/A	红塔集团	央企

注：N/A表示没有查找到相关信息。

<sup>⑬</sup> 包括项目具体位置、投资额、产品类型和项目规模等信息的完整列表请见附录一。

云南企业是老挝农业投资，尤其是北部农业投资的主力军。上述 101 家企业中有 67 家来自云南。除地理优势这一原因之外，自 1990 年以来开始实施的鸦片替代种植项目也起到了很大的促进作用。作为中国政府的发展援助项目，替代种植项目的总投入超过 5 亿元人民币，旨在将老挝的鸦片田转为其他作物田地。

---

⑭ Ryan, A. K. (2011), From Community to Consumption: New and Classical Themes in Rural Sociological Research - Research in Rural Sociology and Development, volume 16, edited by Alessandro Bonanno, Hans Bakker, Raymond Jussaume, Yoshio Kawamura, and Mark Shucksmith. *Rural Sociology*, 76: 435 - 438. doi: 10.1111/j.1549-0831.2011.00056\_6.x

在项目初始阶段，中国农民和商人在老挝边境城镇租用老挝农民收获大米之后的土地来种植西瓜。中国人提供种子、方法和肥料，雇老挝农民进行耕种。收获之后，西瓜出口到中国<sup>⑭</sup>。随着项目发展，橡胶种植越来越普遍。云南省政府与老挝琅南塔省、波乔省和乌多姆赛省地方政府签署了橡胶种植协议，并通过提供津贴、贷款和税务减免等措施鼓励企业在老挝开展橡胶种植。由于橡胶树要在种植 5 到 7 年后才能收获，生长周期较短的商业作物，例如甘蔗和木薯，也被引进老挝。截至 2011 年，老挝北部的鸦片替代种植项目总面积达到了 115 万亩，合约 7.7 万公顷。

在图 11 中，我们标示了在此次调研中地理位置得到确认的中国投资农业项目。通过叠加 CEPF 的关键生物多样性地图，可以看出在北部的丰沙里省、琅南塔省、波乔省，中部的波里坎赛省、甘蒙省、以及南部的占巴塞省，均有位于关键生物多样性地区的农业投资项目。

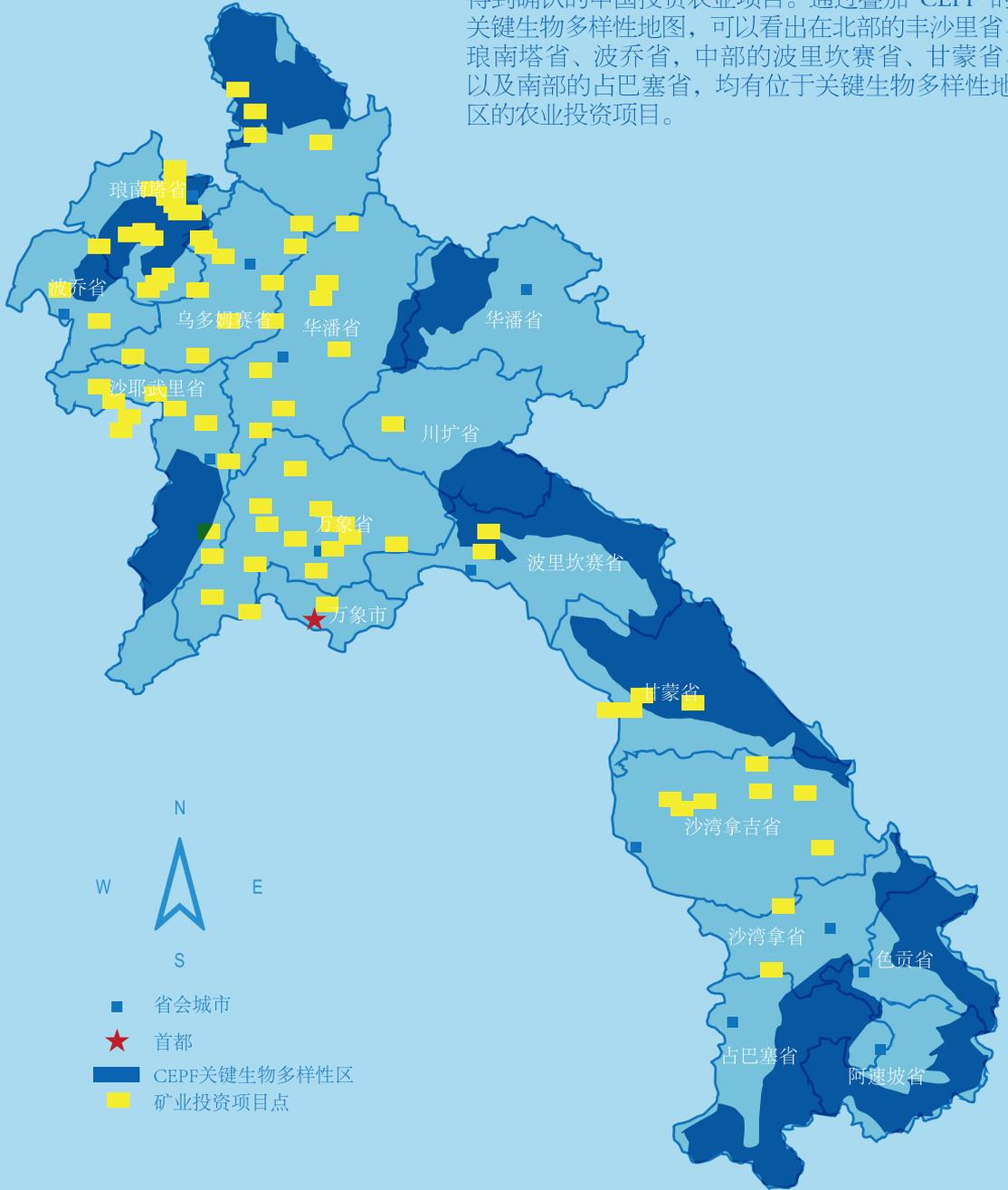


图 11 中国企业投资的老挝农业项目分布图







# 水电项目

项目	相关公司 / 国企	当地执行公司	地点	装机容量 (兆瓦)	MOU中的 完工日期	项目 状态	项目 规模	项目 类型	投资额
南俄 5 号水电站	中水电海外投资有限公司 (中海投), (属中国水利水电建设集团公司, 中电建)	南俄 5 发电有限公司	琅勃拉邦省和川 圪省的 NamTing 河上	120	2012	运营中	N/A	BOT	\$222,800,000
南欧 2 号水电站		南欧江流域发电有限公司	琅勃拉邦省 B. Paknga 村上游 3 千米	120	2018	建设中	集水面积 25,634 平方公里	BOT	\$2,000,000,000
南欧 5 号水电站			丰沙里省	240	2018	建设中			
南欧 6 号水电站			丰沙里省	180	2018	建设中			
南欧 7 号水电站			丰沙里省	190	N/A	完工			
南欧 1 号水电站			琅勃拉邦省	160	N/A	完工			
南欧 3 号水电站			琅勃拉邦省	N/A	N/A	完工			
南欧 4 号水电站			丰沙里省	N/A	N/A	完工			
南坎 3 号水电站			N/A	琅勃拉邦省	47	N/A			
南坎 2 号水电站		N/A	琅勃拉邦省	130	N/A	建设中	N/A	EPC	\$350,000,000

芭莱水电站	中水电海外投资有限公司(中海投), (属中国水利水电建设集团公司, 中电建)	N/A	沙耶武里和万象省	1320	2016	建设中	储水区 108 平方公里	BOT	\$1,700,000,000
	中国电子进出口总公司 (CEIEC)	N/A				建设中		BOT	N/A
南杉 3 号 A 水电站	东方电气股份有限公司 DEC Ltd. (属中国东方电气集团有限公司 DEC)	N/A	川圻省	115	N/A	建设中	N/A	EPC	N/A
南杉 3 号 B 水电站		N/A	川圻省		N/A	建设中	N/A	EPC	N/A
南芒 1 号水电站		老挝南芒河电力有限公司	波里坎赛省 Thaphabath 区	64	2016	计划	N/A	BOT	\$99,490,000
南椰水电站		N/A	波里坎赛省	30	N/A	计划	N/A	N/A	N/A
塞纳水电站		N/A	阿速坡省	14.8	N/A	计划	N/A	N/A	N/A
南立 1-2 号水电站	中国水利电力对外公司 (CWE 中水电公司), (属中国三峡集团)	N/A	万象省	100	2010	运营中	储水区 24.4 平方公里	BOT	\$85,000,000
塞克曼 2 号水电站		N/A	色贡省	135	N/A	计划	N/A	N/A	N/A
南椰 2 号水电站		N/A	川圻省	180	2015	建设中	N/A	BOT	\$306,890,000
南芒 3 号水电站		N/A	万象省	40	2005	已完成	集水区 82 平方公里; 储水区 10.2 平方公里	EPC	\$63,000,000

Xebanghie-ng 1	中水电公司	N/A	沙湾拿吉省	50	N/A	已完成	N/A	N/A	N/A
Xebanghie-ng 1		N/A	沙湾拿吉省	52	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
南累克水电站		N/A	万象省	60	N/A	已完成	N/A	EPC	N/A
北本水电站	中国大唐集团海外投资有限公司 CDTO (大唐国际发电股份有限公司)	大唐(老挝)北本水电有限公司	乌多姆赛/沙耶武里省	921	2018	计划	储水区 87 平方公里	BOT	N/A
萨拉康水电站		大唐(老挝)萨拉康水电有限公司	沙耶武里省/万象省	660	2018	N/A	储水区 94 平方公里	BOT	N/A
南俄 1 号水电站	中国葛洲坝集团国际工程有限公司 CGGC INTERNATIONAL-LTD. (中国葛洲坝集团股份有限公司)	N/A	万象省	155	1971	建设中	N/A	N/A	N/A
会兰旁雅水电站		N/A	占巴塞省波罗芬高原 Xekong 河	88	N/A	N/A	N/A	EPC	\$206,000,000
色萨拉龙水电站		N/A	沙湾拿吉省	50	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Xetanuan		N/A	沙湾拿吉省	30	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
南奔水电站	中国电力工程有限公司 (中电工程 CNEEC) (属中国机械工业集团公司, 国机集团 SINOMACH)	N/A	乌多姆赛省	34	2016	建设中	N/A	BOT	\$70,000,000

南湃水电站	北方国际合作股份有限公司	N/A	万象省北部	86	N/A	N/A	N/A	BOT	\$212,000,000
南塔 1 号水电站	中国南方电网有限公司 (CSG)	N/A	波乔 / 琅南塔省	168	N/A	建设中	N/A	BOT	\$300,000,000
Xepon 3	中国机械设备工程股份有限公司 (CMEC)	N/A	沙湾拿吉省东部	70	N/A	建设中	N/A	EPC	N/A
南丰水电站	云南省电力投资有限公司 (属云南省开发投资有限公司)	N/A	万象省	28	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

# 农业项目

项目	相关国有企业/公司	当地执行公司	国企与当地公司关系	地点	项目状态	产品	项目规模	投资额度
老挝北部天然橡胶种植、加工、贸易	云南农垦集团有限责任公司	云橡投资有限公司	N/A	琅南塔, 波乔, 沙耶武里, 琅勃拉邦	运营中	橡胶	1,666 平方公里	\$142,000,000
烟草种植园	红塔集团	老挝寮中红塔好运烟草有限公司 (LLHGLT)	LLHGLT 由红塔集团控股 61%	N/A	运营中	烟草	N/A	N/A

## 附录二 缩略语

BOT	建设—经营—转让
CEPF	关键生态系统合作基金
CMPI	投资促进和管理委员会
CSR	企业社会责任
DPI	计划和投资局
ECC	环境合规证书
EIA	环境影响评价
EPC	工程总承包
ESIA	环境和社会影响评价
ESMMP	环境社会管理与监测计划
GEI	全球环境研究所
GMS	大湄公河次区域
LDC	最不发达国家
MAF	农林业部
MEM	能源矿产部
MIC	工业与商务部
MOF	财政部
MONRE	自然资源与环境部
MPI	计划与投资部
OFDI	对外直接投资
SME	中小企业
UNCTAD	联合国贸易与发展会议
WCS	国际野生生物保护学会
WTO	世界贸易组织

联系我们:

地址: 北京市朝阳区亮马河南路  
14号塔园外交办公楼1单元032室

邮编: 100600

电话: 86-10-8532-5910

传真: 86-10-8532-5038

电子邮件: [gei@geichina.org](mailto:gei@geichina.org)