

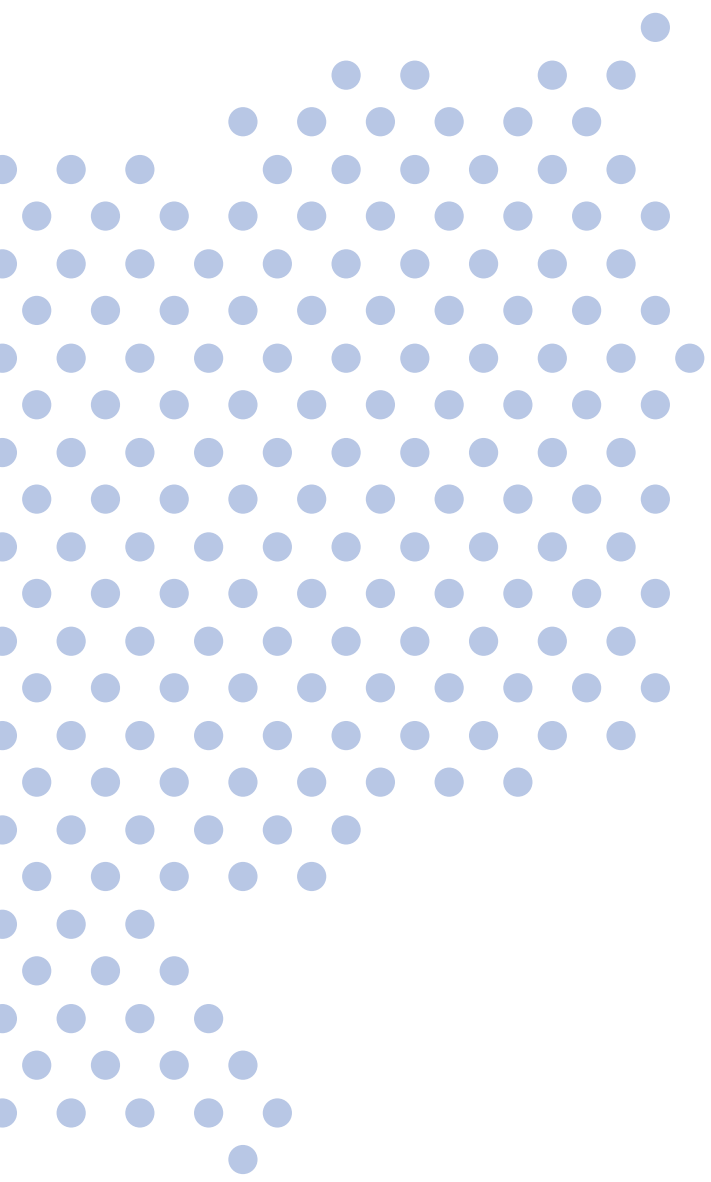


走出去

“走出去”观察系列报告

全球环境研究所海外投资、贸易与环境项目组

柬埔寨的外国投资管理 体系、环境政策与中国对柬投资 案例分析



“走出去”观察系列报告
全球环境研究所
海外投资、贸易与环境项目组

作者：Guo Ge 季琳 龙凤 William J. Schulte 朱蓉
编辑：William J. Schulte 朱蓉
校对：李芳芳 朱蓉

机构介绍

全球环境研究所（Global Environmental Institute，简称 GEI）于 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、东南亚和非洲等地区实施项目。

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政策，规范投资者的环境行为；提高中资企业的合规能力，履行环境和社会责任，防控投资风险。

GEI 已推动并参与了由国家林业局、商务部分别于 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》，以及由商务部、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

报告编写组成员谨此向佛蒙特法学院中美环境法伙伴项目致谢，感谢其对报告研究及撰写工作的大力支持。同时也感谢 GEI 执行主任金嘉满女士、环境规划院环境政策部主任葛察忠先生、GEI 海外投资、贸易与环境项目经理任鹏先生的悉心指导；以及 GEI 项目官员张经纬，实习生崇瑶、黄敏君、吴凯杰和鲁磊对报告的贡献。

版权与免责声明

本报告的研究资金来自美国国际发展署（USAID）支持的佛蒙特法学院中美环境法伙伴项目。报告内容仅代表作者观点，不代表 USAID、美国政府，以及文中所提及相关机构的意见。

本报告版权为全球环境研究所（Global Environmental Institute，简称 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 不承担任何责任。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

自 2000 年中国政府提出“走出去”战略以来,中国对外直接投资规模迅速增长,2011 至 2014 年连续三年位居全球第三。中国企业作为“走出去”的主体,在提高基础设施建设水平、拉动经济发展、促进当地就业等方面获得了东道国及国际社会的普遍认可。在“走出去”的过程中,企业开展境外可持续投资的经验得到了丰富,公司治理有所加强,并日益重视维护东道国经济、环境和社会的和谐发展。

当前,中国的对外经济合作呈现出新的阶段性特征。2014 年底丝路基金成立,2015 年 3 月“一带一路”倡议正式提出,2016 年 1 月亚洲基础设施投资银行正式开业,对外直接投资迎来新的战略机遇期。随着越来越多的企业在基础设施建设等有重大环境和社会影响的领域开展境外投资,国际社会对中国对外投资的关注度和要求也越来越高。中国企业在建立和谐的劳资关系、加强环境和社会影响管理等方面将面临更大的挑战,促进中国对外投资的可持续发展已成为需要持续关注的重要议题。

全球环境研究所(GEI)作为中国的非政府、非盈利性环境机构,从 2005 年开始关注中国海外投资的可持续发展。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,并为境外投资企业的环境和社会工作建言献策。2014 年,GEI 海外投资、贸易与环境项目组在国际野生生物保护协会(WCS)和美国佛蒙特法学院中美环境法伙伴项目的(VLS)支持下,联合中国环境规划院开展了“中国企业在东南亚四国投资情况调研”项目。我们梳理东道国投资管理制度、环境法律政策要求,并通过大量的研究和实地走访,收集一手数据和资料,分析中国企业投资水电、矿业、基础设施等有重大在环境和社会影响项目时所面临的风险与挑战。并以此为基础,最终形成 GEI《“走出去”观察》系列报告。

作为系列报告的柬埔寨国别部分,本报告着重介绍柬埔寨的外国投资管理政策体系,分析投资相关的环境政策和法规要求,并选取了三个典型案例,从微观层面展示中国企业在柬埔寨投资发展历程中面临的问题和挑战。这三个案例分别是木业公司采伐特许权被收回、茶润水电站被叫停和七星海旅游度假区项目。案例研究的方法包括文献梳理、与相关企业管理人员进行电话或当面访谈,实地走访当地利益相关方、召开村民大会,进行入户调查等,以期获得全面的信息。

需要说明的是,海外投资涉及的利益相关方较多且面临复杂的东道国投资环境,由于时间局限,本报告尤其是案例研究部分主要从环境与社会角度进行叙述和分析,谨供关注中国企业海外投资的相关机构参阅。

目 录

报告摘要	01
1. 柬埔寨国情简介	04
1.1 地理和人口	05
1.2 政治	06
1.3 经济	06
1.4 柬埔寨的中国投资	10
2. 柬埔寨投资管理部门及注册程序	12
2.1 投资管理机构	13
2.2 投资项目的注册程序	15
3. 环境管理部门及外国投资的环境要求	18
3.1 环境管理部门	19
3.2 环保法律框架	20
3.3 环境影响评价	21

4. 林业行业概况及中国投资案例分析	26
4.1 柬埔寨的森林资源	27
4.2 柬埔寨的林业产业	29
4.3 案例一：国企 A，森林特许采伐	31
4.4 案例二：国企 B，森林特许采伐	36
4.5 案例三：民企 C，经济土地特许经营	37
4.6 分析和建议	37
5. 旅游行业概况及中国投资案例分析	40
5.1 柬埔寨旅游业	41
5.2 中国对柬埔寨的旅游投资	45
5.3 案例：七星海旅游度假区项目	47
5.4 分析与建议	62
6. 水电行业概况及中国投资案例分析	66
6.1 柬埔寨的电力行业	67
6.2 中国对柬埔寨的电力投资	69
6.3 案例：茶润水电项目	72
6.4 分析和建议	83
小结	87
附录 1 缩略语	89
附录 2 柬埔寨环境相关法规列表	90

报告摘要

柬埔寨地处中南半岛南端，与越南、老挝、泰国三国相邻，国土面积 18 万平方公里，人口 1514 万。受多年战乱和政治动荡影响，柬埔寨工业基础薄弱，是全球最不发达国家之一。1993 年新王国政府成立后，政局和经济逐步稳定。新政府通过设立专门的管理部门、规范程序等措施，打造了自由开放、鼓励外国投资的政策环境，逐渐成为投资者关注的新兴市场。2004 至 2014 年间，柬埔寨的年度外国直接投资由 1.3 亿美元增至 17.3 亿美元，2014 年 GDP 增长率在东南亚位居第二。外国投资已经成为柬埔寨经济发展的重要动力。

受柬埔寨地理位置、经济发展潜力及中柬友好双边关系的影响，中柬经贸合作在新王国政府成立后得到了全面恢复和快速发展。2004 至 2014 年间，中国对柬年度直接投资额由 0.3 亿美元增至 4.4 亿美元，一度占到同期柬埔寨吸引外资总额的 41%，是柬埔寨的最大外资来源国。目前有近 1000 家中资企业在柬开展投资活动。国营企业主要投资水电、公路桥梁建设、矿产开采等大型国家项目，民营企业则主要进入制衣、电子通信、农业、旅游和餐饮等行业。

虽然外国投资快速增长，柬埔寨在相关制度建设方面尚处于起步阶段。有效的环境与社会影响管理体系尚未建立，政策的稳定性和执行能力也亟待提高。虽然政府治理能力相对薄弱，柬埔寨的国际机构和民间组织却蓬勃发展，形成了既可以推动政策，又能影响民众的社会力量。在合规要求低、社会要求高、政策多变的大背景下，中国企业在柬投资，特别是投资农林、水电、地产等大规模土地利用和资源开发类项目时，往往会面临在成熟、稳定投资环境下意料不到的挑战。

首先是政策变化带来的投资风险。柬埔寨的各类法律法规、行政规章仍在制定和完善中，变动的政策增加了项目成本和收益的不确定性。以林业投资为例，2001 年柬政府宣布暂停特许采伐权下的伐木活动，不论是投资森林特许采伐权、锯木厂还是经济特许地种植的中国企业，其经营状况都因为柬埔寨林业和土地政策的变化受到了极大冲击。

其次是当地政府治理能力不足，现有法律法规得不到有效实施，环境保护和社会保障政策仍需完善。在这样的情况下，往往是企业最后承担了实际的环境社会风险，蒙受声誉和经济损失。以七星海旅游度假区项目为例，柬埔寨的相关法律法规缺乏公众参与项目环境与社会评价的规定，也没有要求公开详细的移民和赔偿信息。虽然七星海的投资开发工作，包括土地使用权的获得、规划、移民搬迁安置和环评等均得到了柬埔寨政府的批准和认可，移民安置工作也由当地政府主导，但在实际操作过程中由于缺乏透明度，当地社区和非政府组织对上述问题存在诸多质疑和反对，最终遭受损失的仍是作为开发商的中国企业。

最后在政治环境方面，柬埔寨政党林立、党争激烈，各政府间国际组织、国际和本土非政府机构纷纷致力于推动柬埔寨的可持续发展和民主变革，大型投资项目一旦引发争议，极易卷入政治角力中，升级为社会问题和政治事件。以茶润水电站为例，项目尚处于可行性研究阶段，环境和社会影响有待评估，移民赔偿标准也有待确定。但柬埔寨长久以来的腐败问题严重削弱了政府和公司的可信度，导致项目遭到了部分社区居民和非政府机构的坚决反对。长达半年的堵路抗议活动和媒体报道使茶润受到了柬埔寨社会各界，包括反对党政要的关注，最终导致项目被叫停。

我们在调研也发现，许多中国企业在海外投资过程中已经开始关注环境保护和社会责任问题，但在具体落实上，仍普遍缺乏信息公开、与当地非政府组织和社区沟通等方面的意识和操作能力。为此我们建议企业在进行对外投资项目时，跳出国内运营模式，积极适应当地复杂环境，与国际操作接轨。具体包括：

1. 重视环境和社会影响评价工作，主动采用中国的相关环境标准，或环境和社会要求更高的国际标准和最佳行业实践，把项目的环境社会影响和风险降到最低。
2. 主动建立信息公开机制，向当地政府、社区居民等利益相关方告知涉及其切身利益或影响公共福利的项目信息。建立沟通机制，及时了解相关政府、社区居民、非政府机构以及媒体对项目的意见和建议，及时处理在项目推进过程中遇到的问题，通过多边对话平台、多方协商的方式解决问题。
3. 转变自上而下的单程沟通模式，在项目准备、设计和开发过程中不仅要与东道国政府和官员建立良好关系，还要与社区居民、非政府组织、媒体等各利益相关方保持沟通，融洽相处。可以通过开展环境保护、居民生计改善等社会责任示范项目，或以设立基金资助相关工作的形式反哺当地社会，建立企业声誉，取得社会认可。



柬埔寨国情简介

- 1.1 地理和人口
- 1.2 政治
- 1.3 经济
- 1.4 柬埔寨的中国投资

本节作者 朱蓉 全球环境研究所

1.1 地理和人口

[1] Forest Cover. Open Development Cambodia. <http://www.opendevlopmentcambodia.net/briefing/forest-cover/>.

[2] Cambodia Data. World Bank. 2013.

[3] The World Fact Book: Cambodia. United States Central Intelligence Agency. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/cb.html>.

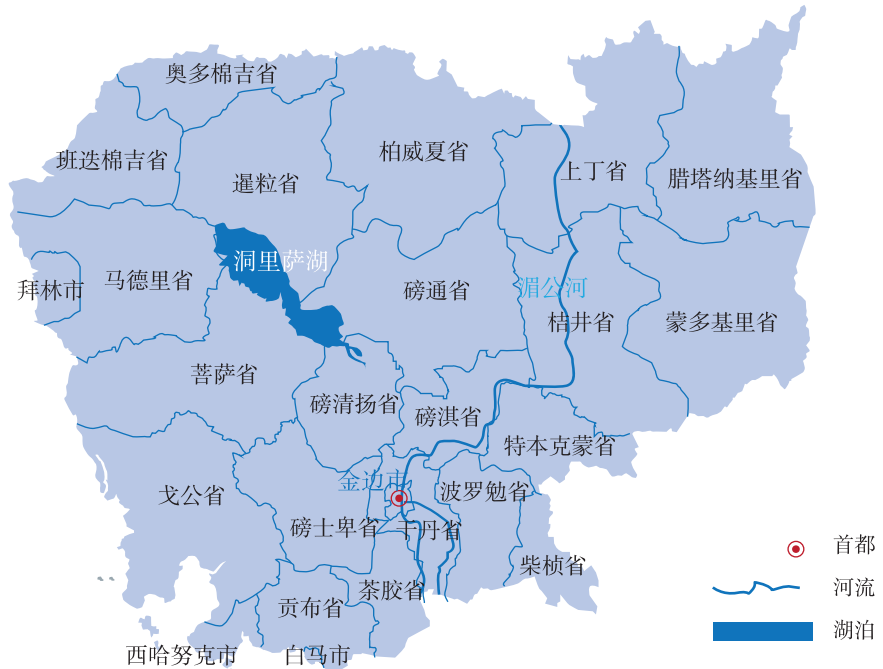
柬埔寨位于亚洲中南半岛南部，东部和东南部同越南接壤，北部与老挝交界，西部和西北部与泰国毗邻，西南面朝暹罗湾，国土面积 18 万平方公里，海岸线长约 460 公里。

湄公河自北向南穿越柬埔寨全境。巴萨河是湄公河东向的主要支流，呈东西流向，与湄公河在越南境内再次汇合。湄公河、巴萨河和东南亚最大的淡水湖洞里萨湖塑造了占柬埔寨国土面积的 75% 中部平原。山区和高原围绕着中部平原，共同构成了柬埔寨的主要地貌。

在热带季风气候的影响下，柬埔寨的森林和植被十分丰富，全国森林覆盖率约为 47.7%^[1]。柬埔寨也富含宝石、铁矿石、锰矿、磷矿资源，并有较高的石油、天然气和水电蕴藏量。

据世界银行统计，柬埔寨总人口约为 1514 万^[2]，集中居住在中部平原地区。首都金边及其周围经济较为发达省份的人口最为稠密，金边人口约 150 万，占全国总人口的 1/10。在人口结构上，高棉族约占总人口的 90%，越南人 5%，华裔占比 1%，其他民族约占总人口的 4%。全国约有 90% 的人口信仰佛教^[3]。

图 1-1 柬埔寨地图



1.2 政治

政治体制上，柬埔寨实行君主立宪制，由国会和参议院组成的两院制议会为柬埔寨最高权力机构和立法机关。1953年，柬埔寨结束了长达九十多年的法国殖民统治，随之而来的是几十年的政局动荡，国内战争和领土纠纷。随着1993年新柬埔寨王国政府的成立，这些问题逐步化解。2013年，由首相洪森领导的人民党以68个席位赢得第五届国会选举，持续自1993年以来的执政党地位，主导国家行政事务。除人民党外，救国党、奉辛比克党等国内主要政党也是塑造柬埔寨政治经济体制改革和发展的主要力量。

联合国机构、国际货币基金组织、世界银行、亚洲开发银行等国际政府间组织通过提供经济发展计划和援助积极参与柬埔寨的经济和社会建设，对柬埔寨的发展模式有着重要影响。在参与柬埔寨政治经济改革的过程中，国际间组织用大量资源支持柬埔寨公民社会的发展，一方面借此推动柬埔寨的民主改革，一方面以此补充政府公共服务力量的不足。

目前柬埔寨全国共有1728家正式注册的NGO，其中575家为外国非政府机构^[4]。NGO主要在民主和人权、教育、健康、信贷等领域开展在地发展项目、关于各类发展议题的研究和倡导、人员和组织机构能力建设、以及农村社区组织建设等工作^[5]。

[4] The Cambodia NGO Database. Council for the Development of Cambodia. <http://cdc.khmer.biz/ngo/summary/summary.asp>.

[5] Civil Society Briefs: Cambodia. Asian Development Bank. <http://www.adb.org/publications/civil-society-briefs-cambodia>.

1.3 经济

多年的战乱和政治动荡严重破坏了柬埔寨经济。新王国政府成立后，通过制定经济发展路线、规划和实施对外开放，全面展开经济重建工作。2003年，柬埔寨加入世界贸易组织。2005至2014年间，柬埔寨国民生产总值（GDP）由62.9亿美元增至164.4亿美元，年均增长速率达到11.3%（图1-2）^[6]。经过二十多年的发展，柬埔寨的政治、经济秩序已经逐步建立，但人均GDP水平仍低于大多数东南亚国家，被联合国贸易与发展会议（UNCTAD）列为最不发达国家之一。

在各行业中，服务业对柬埔寨GDP的贡献最大，占GDP总额的41%，工业为32%，农业为27%（图1-3）^[7]。服务业中发展较好的是贸易、运输、通信、旅游和餐饮业，工业则以制衣和建筑为主。

[6] UNCTADstat Data Center. United Nations Conference on Trade and Development. http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en.

[7] Cambodia. World DataBank. The World Bank.2013. <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&country=KHM&series=&period=>

图 1-2 柬埔寨 GDP，2005-2014

单位：亿美元

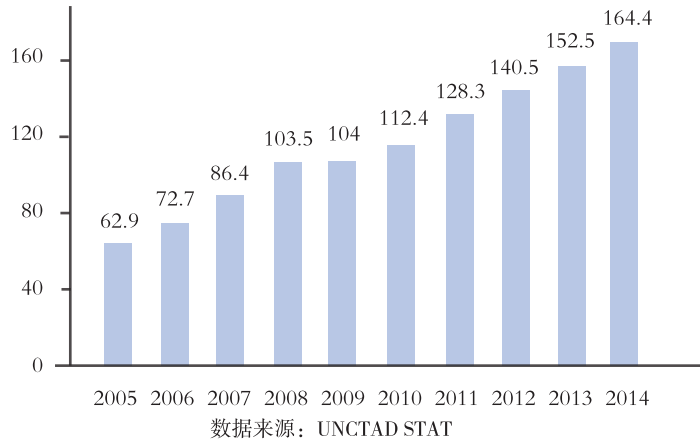
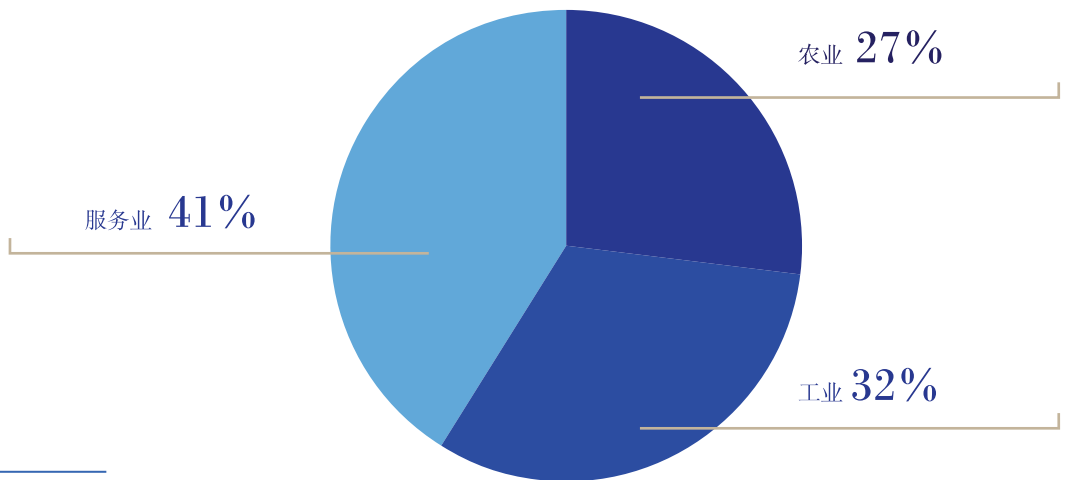


图 1-3 2012 年度柬埔寨各部门 GDP 占比



[8] Cambodia, Foreign direct investment flows, UNCTADstat Data Center. United Nations Conference on Trade and Development. http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en.

[9] Suon Sophal. Cambodia Case on Ensuring Inclusive and Sustainable FDI in the Natural Resource. Council for the Development of Cambodia (CDC). 2013.11. <http://www.unescap.org/sites/default/files/fdilde-cam.pdf>.

自 1993 年经济改革以来,柬埔寨政府一直采取鼓励型的投资政策。《投资法》于 1994 年颁布,并在 2003 年修订。随着新政体和投资制度的逐步完善,柬埔寨逐渐成为投资者关注的新兴市场。2004 至 2014 年间,柬埔寨吸引的年度外国直接投资流量呈波动上升趋势,由 1.3 亿美元增至 17.3 亿美元(图 1-4)^[8]。

中国、韩国、欧盟、马来西亚和美国是柬埔寨的前五大的外国投资来源国(地区)。据柬埔寨发展理事会(CDC)统计,1994 至 2013 年 6 月,柬埔寨投资委员会(CIB)共批准 93 亿美元中国投资(非经济特区投资),占同期 CIB 所批准非经济特区外国投资总额的 35.3%(图 1-5)^[9]。

图 1-4 柬埔寨吸引外国直接投资流量，2004-2014

单位：亿美元

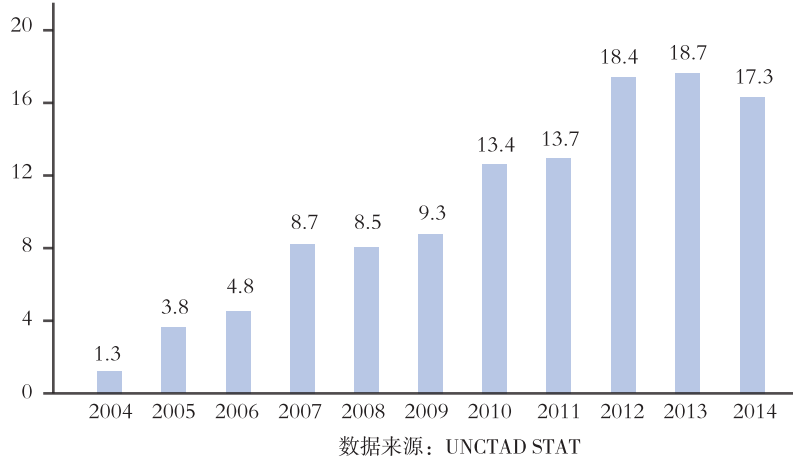
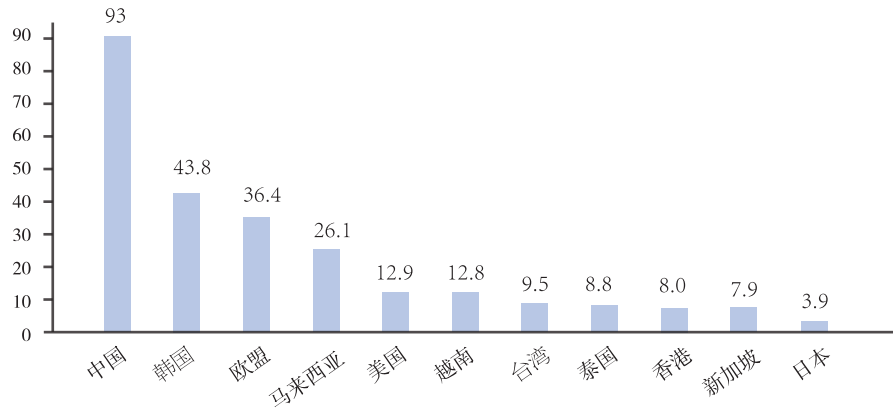


图 1-5 CIB 批准的各国累计投资额（非经济特区投资），1994-2013.6

单位：亿美元



1.4 柬埔寨的中国投资

中柬两国长期以来保持着密切的文化和经济交流。1993 年新柬埔寨王国政府成立后，中柬两国的经济贸易合作得到了全面恢复和发展，双边贸易额由 1993 年的 0.19 亿美元增至 2012 年的 29.23 亿美元^[11]。随着中柬经贸关系的重建，中国已成为柬埔寨最大的外国投资来源国。2004 至 2014 年间，中国对柬埔寨直接投资流量由 0.3 亿美元增至 4.38 亿美元（图 1-6），占同期柬埔寨吸引外资的一度高达 41%。

[10] 陈良财. 柬埔寨—中国经贸合作的发展与机遇研究[D]. 北京: 中央民族大学政治经济学系, 2014.5.

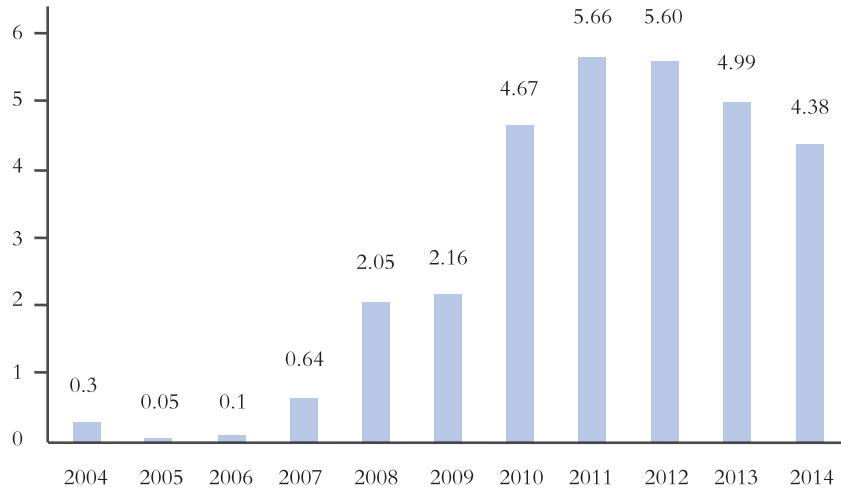
截至 2014 年，有近 1000 家中资企业在制衣、农业、能源、旅游、矿业等行业开展投资活动^[12]。大多数中国国营企业主要投资水电、公路桥梁建设、矿产开采等柬埔寨大型国家项目。而民营企业则主要进入制衣业、电子通信、农业、旅游和餐饮业、开展投资。在各行业中，制衣业吸引了大量中国投资者，1994 至 2010 年间有半数以上的中国投资流向制衣业（图 1-7）。2012 年，中国以 1.21 亿美元的投资额一跃成为柬埔寨纺织业的最大投资者，台湾和韩国分别以 1.12 亿美元和 7 千万美元的投资额位居其后^[13]。

[11] 何丽. 中国仍是柬埔寨最大投资国. 东华日报. 2014. http://www.ccpit.org/Contents/Channel_54/2014/0731/406015/content_406015.htm.

[12] Cambodian Garment Exports Likely to Grow in 2013: GMAC. The Southeast Asia Weekly. 2013.4.18.

图 1-6 中国对柬埔寨直接投资流量，2004-2014

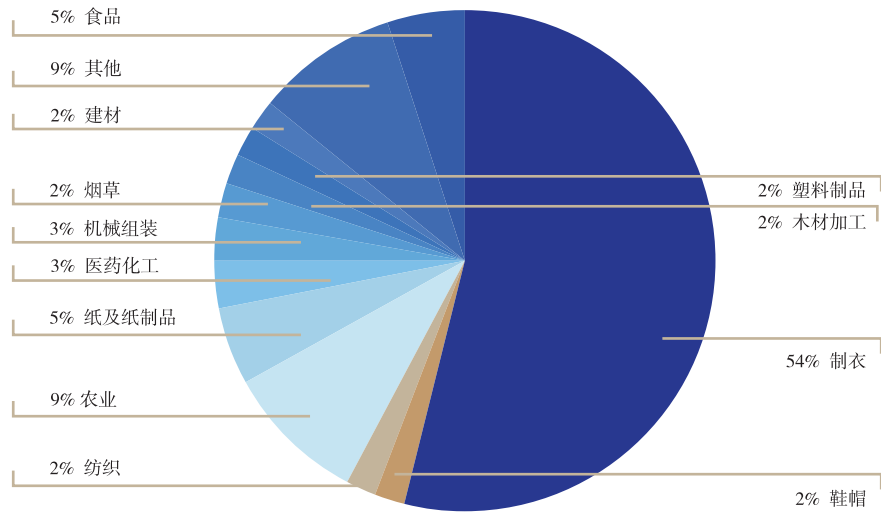
单位：亿美元



数据来源：《2014 年度中国对外直接投资统计公报》

[13] 陈良财. 柬埔寨—中国经贸合作的发展与机遇研究[D]. 北京：中央民族大学政治经济学系. 2014.5.

图 1-7 中资企业在柬各行业投资比重，1994-2010^[10]



数据来源：柬埔寨发展理事会统计年鉴

2



柬埔寨投资管理部门及投资注册程序

2.1 投资管理机构

2.2 投资项目的注册程序

自 1993 年新王国政府成立以来，柬埔寨所吸引的外国投资稳步上升，这在很大程度上得益于柬政府所打造的自由开放、鼓励外国投资的政策环境。柬埔寨发展委员会和地方投资委员会分别为中央和地方的投资主管部门，负责相应类别投资项目的注册工作。投资额较大或影响较大的项目须由柬埔寨发展委员会提交内阁审批。本节将对投资管理部门的职责及投资项目的注册流程进行了详细说明。

2.1 投资管理机构

柬埔寨王国在 1994 年颁布了《投资法》^[1]，并在 2003 年对《投资法》进行修订^[2]。《投资法》以及相关的数个次法令共同搭建了柬埔寨的外国投资管理制度框架。

柬埔寨发展委员会（CDC）^[3]

依照 1994 年《投资法》的规定，柬埔寨发展委员会（CDC）主管柬埔寨的经济复兴、发展和投资活动。发展委员会的决策者是柬埔寨政府的政府首脑和高级官员，主席和第一副主席分别由首相和副首相担任。发展委员会主要具有以下职能^[4]：

- 为潜在投资者提供信息；
- 审核投资额高于 200 万美元、低于 5000 万美元的投资项目，批准投资激励措施；
- 监督已完成的投资项目；
- 在项目实施过程中提供公共支持和服务；
- 举办每年两期的“政府 – 私营部门论坛”，搭建私营部门参与政治对话的平台。

为进一步促进经济发展和外国投资，柬埔寨政府在 2005 年颁布了关于建设经济特区的次法令^[5]，并于同年调整了发展委员会的部门设置，在发展委员会下分设柬埔寨投资委员会（CIB）、柬埔寨经济特区委员会（CSEZB）、以及柬埔寨复兴与发展委员会（CRDB）^[6]。CIB 负责除经济特区外投资项目的发展、审核和监督工作，CSEZB 负责发展、审核和监督经济特区的投资项目^[7]，CRDB 负责协调和管理外国和国际援助^[8]。

发展委员会设有八个具体的职能部门，详见图 2-1。

[1] 《投资法》（*Law on Investment*），文号 No. 03/NS/94. 1994.8.5.

[2] 《投资法修订案》（*Law on the Amendment to the Law on Investment*），文号 NS/RKM/0303/008. 2003. 3.24.

[3] 柬埔寨发展委员会（*Council for the Development of Cambodia*）.

[4] 次法令第147号《关于柬埔寨发展委员会的组织和职能》，第10条。（*Sub-Decree on the Organization and Functioning of the Council for Development of Cambodia*），文号 No. 147/ANK/BK. 2005.12.29. (以下简称“次法令第147号”)

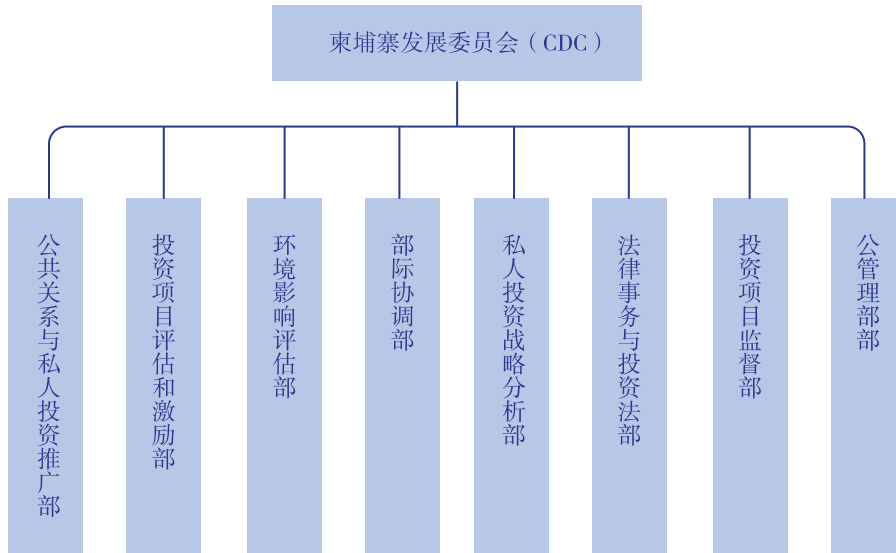
[5] 次法令第148号《关于经济特区的设立和管理》（*Sub-Decree on the Establishment and Management of Special Economic Zones*），文号 No. 148/ANK/BK. 2005.12.29.

[6] 次法令第147号，第2条.

[7] 次法令第147号，第4条.

[8] 次法令第147号，第5-6条.

图 2-1 柬埔寨发展委员会职能部门



[9] 次法令第147号，第11条。

内阁^[9]

出于对经济、环境和国家安全的考虑，柬埔寨政府在 2003 年通过的第 147 号次法令中规定，对于以下类别的投资项目，发展委员会需要提交内阁，由内阁负责审批^[10]：

- 投资额为五千万美元及以上的项目
- 政治敏感的项目
- 矿产及自然资源的开发、利用项目
- 可能对环境产生负面影响的项目
- 长期发展战略项目
- 基础建设项目

[10] 次法令第147号，第11条。

地方投资委员会^[11]

柬埔寨各省和金边市设有地方投资委员会 (PMIS)，作为各省内的一站式投资服务机构，负责其辖区内投资额低于两百万美元的投资项目的注册和管理工作。

作为地方投资委员会的上级机构，发展委员会负责制定地方投资委员会的操作规程，并为地方投资委员会提供专业的培训。地方投资委员会则需要向发展委员会提交地方投资情况的月度报告，以供发展委员会汇集投资信息，向王国政府汇报。地方投资委员会主席由各省省长担任，常务副主席由发展委员会代表担任，另外两位副主席分别为第一副省长和第二副省长。

[11] 次法令第17号《关于地方投资委员会的设立》(*Sub-Decree on the Establishment of Sub-Committee on Investment of the Provinces-Municipalities*)，文号No.17/ANK/BK. 2005.2.9.

[12] Investing in Cambodia. KPMG Cambodia, Ltd. 2013.
<https://www.kpmg.com/SG/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/Tax-CT-Investing-in-Cambodia.pdf>.

其他相关管理机构

投资项目在 CDC/PMIS 注册后，需要根据其项目类别从其它相应政府部门获得证书或许可。如商务部负责对投资建厂项目进行登记^[12]，农林渔业部负责颁发经济土地特许权证书，能源和矿业部负责颁发矿产资源开发证书，环境部负责对投资项目的环评工作进行审核和监督。如果投资项目享有税收优惠，还需要在经济和财政部进行登记。

2.2 投资项目的注册程序

投资项目的注册主要由发展委员会或地方投资委员会负责。在收到投资申请后，发展委员会或地方投资委员会将在 3 个工作日内向申请符合要求的投资者发放初始注册证书（CRC）。发展委员会或地方投资委员会将在初始注册证书中写明该投资项目需要向哪些政府部门申请的行政许可，并协助投资者向各相关部门提出申请。

投资者从相关部门获得所有许可之后，发展委员会或地方投资委员会将向其颁发最终注册证书（FRC），最终注册证书赋予投资者在柬埔寨开展投资活动的权利。如果投资者在收到条件注册证书后 28 个工作日内未取得所有许可，发展委员会或地方投资委员会仍将向投资者颁发最终注册证书，投资者只需继续自行完成对所需各类许可的申请即可。

需要注意的是，对于有潜在环境危害的环境项目，发展投资委员会和地方投资委员会有权延迟发放该项目的初始注册证书，先将其投资申请交由发展委员会或地方投资委员会的一站式会议审核^[13]。除了服装和鞋类等常规投资项目和位于经济特区的投资项目，大多数项目都需要通过一站式会议^[14]。发展委员会网站上发布的实际投资项目审核情况显示，投资项目的初始注册证书一般难以在 3 个工作日内发放。

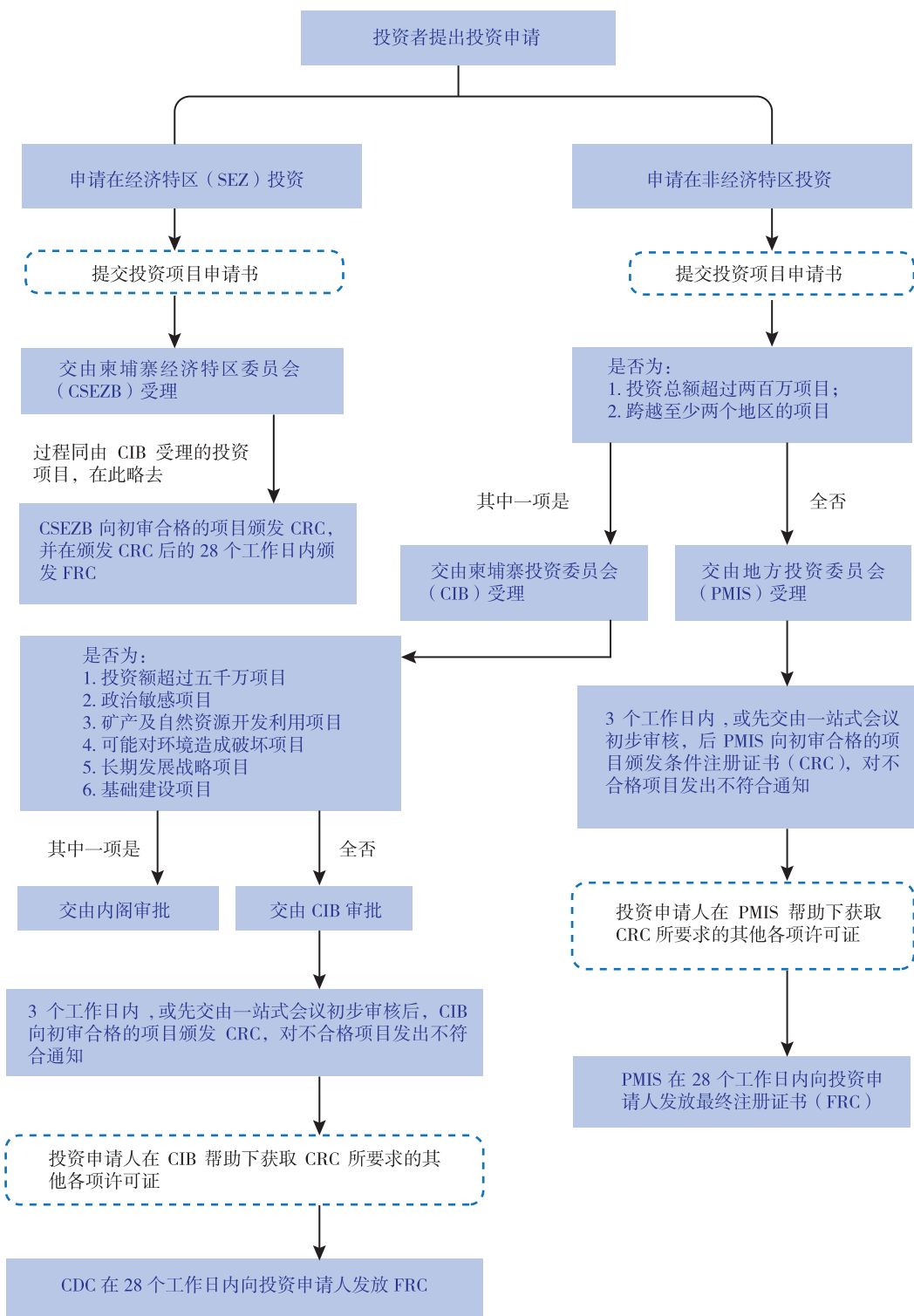
各类投资项目的注册流程详见图 2-2^[15]。

[13] 次法令第111号《关于〈投资法〉（修正案）的实施》（*Sub Decree on the Implementation of the Law on Investment*），第二章第6条，文号No.111/ANK/BK. 2005.9.27.

[14] Investment Application Procedures. Council for the Development of Cambodia.
<http://www.cambodiainvestment.gov.kh/investment-scheme/investment-application-procedures.html>.

[15] Sophal, Suon. Cambodia: FDI and Government Policy.
<http://www.adbi.org/files/2012.10.09.cpp.sess3.3.suon.cambodia.fdi.pdf>

图 2-2 投资项目注册流程



3

环境管理部门及外国投资的环境要求

3.1 环境管理部门

3.2 环保法律框架

3.3 环境影响评价

本节作者 William J. Schulte 佛蒙特法学院
朱蓉 全球环境研究所

在过去二十年多间，外国投资对柬埔寨经济做出了重要贡献。但与其它开发项目一样，外国投资项目通常伴随着环境污染和环境退化问题。如果投资者希望带给柬埔寨健康、可持续发展的经济，就必须了解柬埔寨的环境法律法规，以及项目的潜在环境和社会影响及风险。本节将简要介绍柬埔寨的环境管理部门，并对柬埔寨环境法律框架，尤其是环境影响评价体系进行详细叙述和分析。

[1] 《环境部设立法》(*Law in the Establishment of the Ministry of the Environment*) . 文号NS/RKM/0196/01. 1996.1.24.

[2] 第57号次法令《环境部的组织结构和职能》(*Sub-Decree on the Organization and Functioning of the Ministry of the Environment*) , 第2条. 文号No.57/ANK/BK. 1997.9.25.

[3] 《环境保护和自然资源管理法》(*Law on Environmental Protection and Natural Resource Management*) , 第14条. 文号NS/RKM/1296/36. 1996.11.18. (以下简称《环保法》) .

[4] 《环保法》, 第15条.

[5] 《环保法》, 第20条.

[6] 《环保法》, 第21-23条.

[7] 《环保法》, 第22条.

[8] 《森林法》(*Law on Forestry*) , 第3条. 文号NS/RKM/0802/016. 2002.7.30; 《保护地法》(*Protected Areas Law*) , 第4条. 文号NS/RKM/0208/007. 2008.2.15.

[9] 《水资源管理法》(*Law on Water Resources Management*) , 第5条. 2007.6.29.

[10] 《矿产资源管理和开采法》(*Law on Mineral Resource Management and Exploitation*) . 文号NS/RKM/0701/09. 2001.7.31.

[11] 《环保法》, 第10条.

[12] European Union Delegation to Cambodia. Country Environment Profile: Royal Kingdom of Cambodia. 2012.4: 25. http://eeas.europa.eu/delegations/cambodia/documents/publications/country_env_profile_cam_april_2012_en.pdf.

[13] 同上.

3.1 环境管理部门

环境部 (MOE) 是柬埔寨的环境主管单位, 于 1996 年 1 月成立。在成立之时, 柬政府授予其“领导、管理柬埔寨王国环境事务的权力”^[1]。随后, 柬政府颁布了第 57 号次法令《环境部的组织结构和职能》, 再次对环境部管理全国环境事务的职能予以肯定^[2]。

第 57 号次法令还对环境部的职责进行了规定, 主要包括: 制定环境政策、制定国家和地区环境行动计划; 建立制度, 评价所有项目的环境影响 (即环境影响评价); 向其他部委提出关于可持续管理自然资源的建议; 管理法律划定的自然保护区; 自然资源情况普查; 搜集环境数据、编制年度环境报告; 通过防止、减少和控制污染, 保护、提升环境质量和公众健康。

此外, 柬政府于 1996 年发布的《环境保护和自然资源管理法》(以下简称《环保法》) 向环境部授予了具体的环境政策执行权力。环境部可以联合相关部委, 要求排污工厂安装、使用污染物监测设备, 提交监测报告^[3]。环境部也有权对“影响环境质量”的工厂和其它污染源进行检查^[4]。对于违反环境法规要求, 或造成环境损害的活动, 环境部有权要求责任人立即或限期整改问题, 清理污染^[5]。若责任人拒绝执行, 将视其严重程度处以罚款或监禁处罚, 对于问题严重者, 可以两种处罚同时实行^[6]。对于“造成人身伤害、危害私人或公共财产、危害国家环境或自然资源”的违法违规行为, 环境部有权处以最高 5 千万里尔 (合约 12336 美元) 的罚款和 / 或 5 年监禁^[7]。

除环境部外, 其他相关部委也承担管理自然资源的职责。如农林渔业部负责非自然保护区森林的管理和维护^[8], 水资源和气象部负责与水资源利用相关的经济开发活动^[9], 矿产和能源部负责能源、采矿和电力部门的政策和发展计划制定工作^[10]。依照《环保法》的规定, 所有部委在发布与保护、发展或自然资源管理相关的决定, 或开展相关活动之前, 都必须征询环保部的意见^[11]。此外, 相关部委还应当在其它环境事务, 尤其是环境影响评价上与环境部开展合作。在“土地权属管理、海岸和海洋资源管理、野生动物保护、保护地管理”方面, 不同部委间的职能存在一定的交叉和重合^[12]。需要指出的一点是, 在柬埔寨, 正式的机构安排和职务并不一定代表实际权力。与政要的关系、裙带关系和腐败等因素都会影响机关及官员行为^[13]。

[14] 第147号次法令《柬埔寨发展委员会的组织和职能》第10条

[15] 第147号次法令《柬埔寨发展委员会的组织和职能》第10条.

[16] 第111号次法令, 第二章第6.1(d)条

[17] 第147号次法令, 第11条

负责投资项目注册的柬埔寨发展委员会还专门设有环境影响评估部, 根据项目的环境影响大小的不同, 对其进行分类管理^[14]。向发展委员会提交的投资申请必须包含项目的环境信息^[15]。在投资项目的审核过程中, 发展委员会和地方投资委员会有权延迟发放有潜在环境危害的环境项目的初始注册证书^[16], 先将其投资申请交由发展委员会或地方投资委员会的一站式会议审核^[17]。对于矿产和自然资源开发利用项目, 以及可能对环境产生负面影响的项目的审核和注册, 发展委员会需交由内阁审批。

3.2 环保法律框架

《柬埔寨王国宪法》赋予了柬埔寨政府保护环境和自然资源的权力和义务。《宪法》第59条明确规定: “国家应当保护环境和自然资源的平衡, 应当建立翔实的计划, 管理土地、水、领空、风、地理与生态系统、矿产、能源、石油和天然气、岩石和沙砾、宝石、森林和林产品、野生动物、鱼类和水生资源。”^[18]《宪法》同时还赋予了柬埔寨公民一些可以运用于环境和自然资源管理的权力。如《宪法》第44条要求土地只有在为了公共利益且付出公平赔偿的情况下才可以被征用。第39条规定如果国家或国家机构违反法律, 柬埔寨公民有权就此进行法律诉讼。第31条要求柬埔寨王国政府依照国际准则, 尊重人权。第35条授予柬埔寨公民“积极参与国家政治、经济、社会和文化活动”的权力。故投资项目若涉及土地征用, 必须满足第44条的规定, 政府对环评报告的批准如果不符合法律要求, 公民也有权提出诉讼。

[18] 《柬埔寨王国宪法》, 第59条, 1993.9.21.

1996年《环保法》为柬埔寨的环境保护和污染防治工作提供了总体的制度框架。《环保法》不仅提出了环境影响评价^[19]、公众参与和信息获取的有关规定^[20], 还要求环境部与其他相关部委共同管理自然资源^[21]、制定污染防控要求^[22]、设立环境基金^[23]、对违法违规行为进行惩处^[24]。

[19] 《环保法》, 第6-7条.

[20] 《环保法》, 第16-18条.

[21] 《环保法》, 第12-13条.

[22] 《环保法》, 第12-13条.

[23] 《环保法》, 第18条.

[24] 《环保法》, 第20-25条.

在污染防治方面, 环境部出台了有关空气与噪声污染防治、水污染防治、固体废弃物管理的次法令。此外, 《矿产资源管理和开采法》、《水资源管理法》、《保护地法》、《森林法》和《土地法》中也有关于环境和自然资源管理的规定和要求。

由此可见, 自新王国政府成立以来, 柬埔寨已经搭建了相对完整的环境法律框架。投资者在设计 and 开展投资活动时, 应当了解并遵守与项目相关环保法规的规定。但在实际情况中, 上述法律法规并没有得到有效的贯彻和执行, 这也在一定程度上给企业防控投资项目的环境和社会影响带来了阻碍。

3.3 环境影响评价

[25] Jesse Moorman & Zhang Ge, Promoting and Strengthening Public Participation in China's Environmental Impact Assessment Process: Comparing China's EIA Law and U.S. NEPA, 8 Vt. J. Envtl. L. 281, 284 (2007).

[26] Jennifer C. Li, Environmental Impact Assessments in Developing Countries: An Opportunity for Greater Environmental Security?, 1, Found. for Envtl. Sec. & Sustainability (USAID, Working Paper No. 4, 2008). <http://www.fess-global.org/workingpapers/eia.pdf>.

[27] 《环保法》, 第1条.

[28] 第72号次法令《环境影响评价程序》(*Sub-Decree on Environmental Impact Assessment Process*). 文号No. 72/ANK/BK. 1999.8.11. (以下简称《环评次法令》).

[29] Simon Lewis & Khun Narim. Few Companies Conduct Environmental Studies[N]. Cambodia Daily. 2012.11.5. www.cambodiadaily.com/archives/few-companies-conduct-environmentalstudies-6288.

[30] Jennifer C. Li. Environmental Impact Assessments in Developing Countries: An Opportunity for Greater Environmental Security?. 1, Found. for Envtl. Sec. & Sustainability (USAID, Working Paper No. 4, 2008).

[31] 同上.

环境影响评价(以下简称“环评”或 EIA)是“被广泛认可的,实现可持续发展的方法^[25]”。在法律制度不健全或存在执法问题的环境管理薄弱国家,环评通常是评价大型开发项目潜在环境和社会影响首要的,也是最全面的方法^[26]。环评为外国投资者提供了与政府管理部门、受项目影响的社区进行建设性沟通的机会,投资者可以依此确定、管理项目的潜在环境和社会影响,减少项目带来的环境破坏和社会冲突。

柬埔寨环评制度的建立始于 1996 年《环保法》。《环保法》明确要求,在政府颁发许可之前,所有项目的环境影响都应该得到评价^[27]。1999 年,柬政府颁布了第 72 号次法令《环境影响评价程序》(以下简称《环评次法令》)^[28]。环境部则在随后几年中颁布了相应的部门规章和指南。此外,《保护地法》、《森林法》和《矿产资源管理和开发法》也对环评提出了要求。

虽然这些法律规章和指南共同搭建了相对完整的环评体系,但环评政策的执行却差强人意。环保部环评司副司长曾于 2012 年表示,1999 至 2003 年间没有任何项目进行过环评;2004 至 2011 年间,有近 2000 个项目应当进行环评,但实际开展的仅有 110 个^[29]。据观察,影响环评执行的因素包括:环评启动时间过晚,负面社会和环境的影响被低估,政府部门间缺乏协调、职权不清,资源和能力不足,缺乏公众参与,缺少政治意愿^[30]。更重要的是,虽然环境部是主管环评的政府部门,但在自然资源管理事务上,环保部的权力却低于其他有关部委。

2012 年,柬政府开始起草《环评法》,一旦通过,柬埔寨的环评体系将得到进一步改善。但到目前为止,1996 年《环保法》和 1999 年《环评次法令》仍是柬埔寨环评体系的核心法规。依照《环保法》的要求,所有的投资项目,包括外国投资项目,都应向环保部和发展委员会提交初步环境影响评价(IEIA)报告和/或 EIA 报告,以供审核。

投资项目的环评要求及审核流程

依照 1999 年《环评次法令》的规定,一定规模以上的工业(包括矿业、金属工业和水电)、农业(包括森林特许地、会对森林造成影响的项目、伐木)、旅游业和基础设施类开发项目需要进行环境影响评价。《环评次法令》在附录中给出了需要开展环评的项目类型和项目规模列表^[31]。

[32] Environmental Law and Impact Assessments. OPEN DEV. CAMBODIA. <http://www.opendevelopmentcambodia.net/briefing/eia/>.

[33] 《环保法》, 第8条.

[34] Environmental Law and Impact Assessments. Open Dev. Cambodia.

[35] 同上.

[36] 虽然《环保法》、《环评次法令》和《指南》均未要求社会影响分析, 但《保护地法》第44条,《森林法》第4和第19条,《矿产资源管里和开发法》第11条, 以及第146号次法令《经济土地特许权》的第4条都对此进行了规定.

[37] 《环保法》, 第4条

[38] 《环保法》, 第18条

2009年, 环境部颁布了《初步和最终环境影响评价指南》(以下简称《指南》), 对环评提出了更为详细的规定和要求。依照《指南》, 初步环境影响评价(IEIA)是“基于现有数据对评估范围内的社会、物理和生物环境的研究”^[32]。如果在审阅IEIA报告后认为项目可能对自然资源、生态系统、公众福利或健康带来严重影响, 环境部将要求项目所有人开展全面环评并提交环评报告^[33]。对于一些大型开发项目, 不用先经过IEIA, 而是直接进入环评过程。环评报告必须基于在计划项目地点及周边地区采集的一手数据^[34], 并提供以下方面的详细内容^[35]:

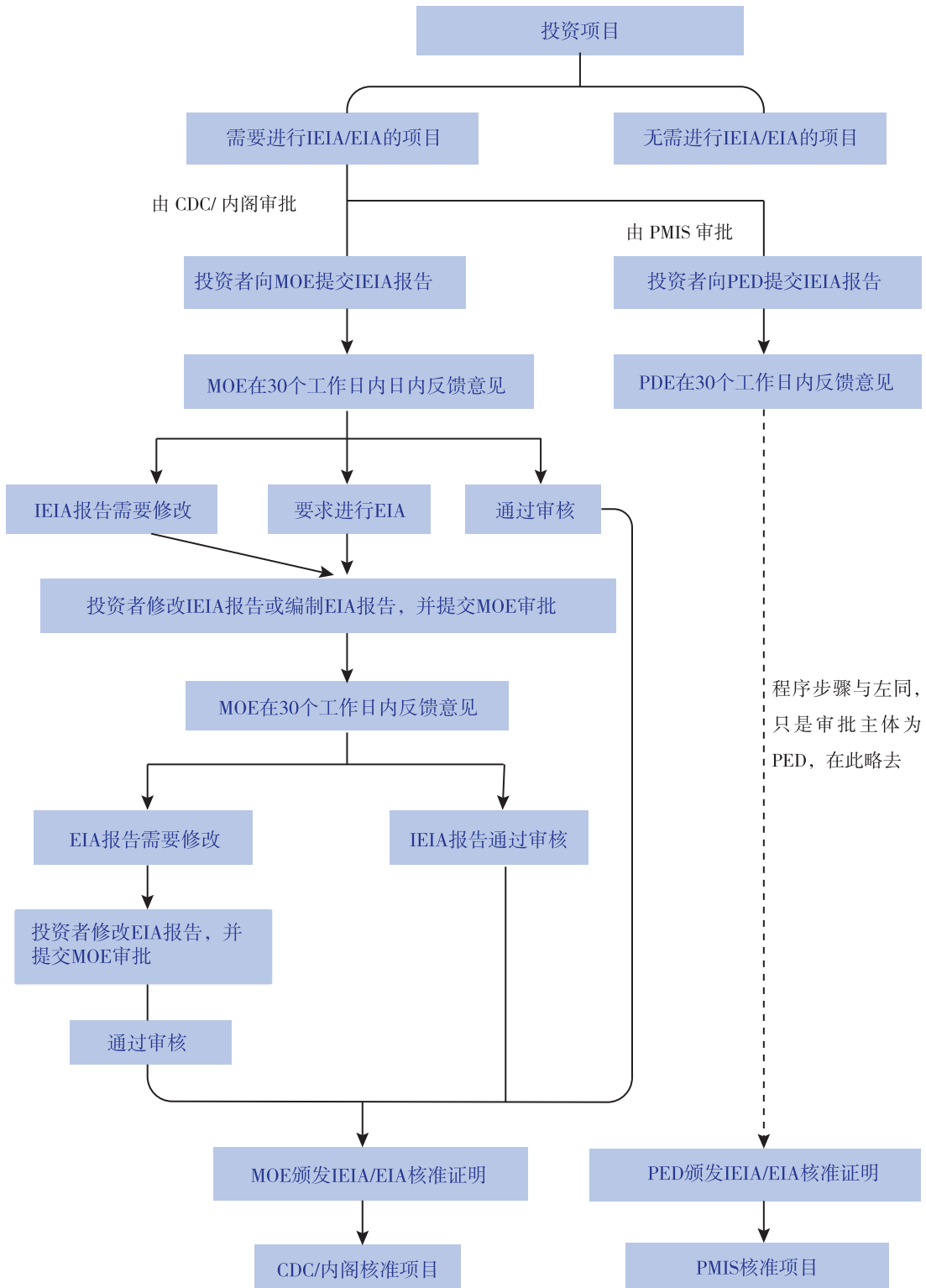
- 项目概要
- 研究方法和研究范围
- 适用的法律法规
- 全面的项目描述和项目方案
- 对现有环境资源的描述(包括物理、生态和社会环境资源)
- 公众咨询的详细结果
- 环境影响消减措施
- 环境管理计划(EMP)
- 环境成本和效益分析
- 结论和建议

对于项目备选方案(包括“不实施项目”的方案)、间接和累积影响、气候变化、公众健康和社会影响等方面,《指南》没有进行要求^[36]。

投资项目的环评审核流程如图3-1所示。对于由投资委员会或内阁审批的项目, 投资者需向环境部提交IEIA/EIA报告; 对于由地方投资委员会负责审批的项目, 投资者需将IEIA/EIA报告提交给地方环境局(PED)受理。环境部按照环境影响评价司评审会、环保部跨司评审会、环保部高级官员评审会、部际评审会的流程对环评报告进行审核, 并在接收环评报告后的30个工作日内向投资者出具审核意见。提交给地方环境局的IEIA/EIA报告的审核也按照相应流程进行。

投资者在向环保部或地方环境局提交IEIA/EIA报告的同时, 需抄送发展委员会或地方投资委员会; 环境部或地方环境局向投资者反馈审核结果时, 也应当告知发展委员会或地方投资委员会^[37]。如果环境部或地方环境局没有在30个工作日内给出意见, 发展委员会或地方投资委员会可以认为项目符合《环评次法令》的要求^[38]。如果环境部或地方环境局给出了意见, 发展委员会或地方投资委员会则需要在批准项目时考虑环境部或地方环境局的建议。需要指出的是, 虽然《环保法》和《环评次法令》要求环评必须在项目运营前完成, 却并没有禁止在未完成环评之前开始项目建设。

图 3-1 投资项目的环 境影响评价程序



[39] 《环评法》草案 (Draft Environmental Impact Assessment Law) http://www.opendevelopmentcambodia.net/pdf-viewer/?pdf=download/law/5th_Revision_EIA_%20Draft_Law_Eng.pdf.

[40] 同上。

[41] 《环评次法令》，第29条。

[42] United Nations Environment Programme. Environmental Impact Assessment and Strategic Environmental Assessment: Towards an Integrated Approach[r]. 2004. <http://www.unep.ch/etu/publications/text/ONUbr.pdf>.

[43] 《环保法》，第16条；《环评次法令》，第1条。

[44] 《保护地法》第4, 17, 18, 21条,第四章；《森林法》第4, 6, 19条。

[45] 《环保法》，第16条。

[46] 《保护地法》，第21条。

[47] 《森林法》，第4条。

[48] Qi Gao. A Procedural Framework for Transboundary Water Management in the Mekong River Basin[Z]. 2014.

[49] 《环评法》草案,第30条。

[50] 同上。

依照《环评次法令》的规定,环境部有权在项目建设开始后进行环境监测,并采取恰当的措施确保项目所有者在项目建设、运营和关闭时执行环评报告中的环境管理计划(MEP)。如果发现环境管理计划没有得到恰当实施,环境部可以发布“停工令”,也可以对项目所有人进行起诉。然而,即使环境部被授予了这些权利,仍不足以保证环评的有效实施。为解决上述问题,目前仍在起草阶段的《环评法》写入了以下内容:在环境部下设立环评司,环评司将通过审阅项目报告、环境信息,实地检查(包括采样),会见项目董事会和管理者的方式对项目环境合规进行监测和调查^[39]。《环评法》草案还要求项目所有人向环评司提交季度和年度环境监测报告,年度报告应该同时在环境部网站及项目所有人创建的网站上公开,公众也可以索要年度报告^[40]。

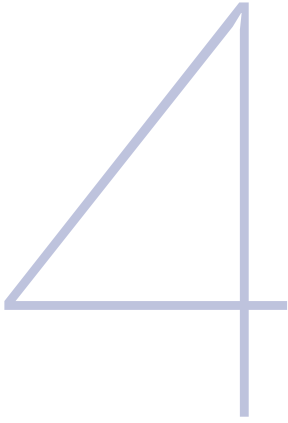
在现有的环评制度框架下,项目所有人如果在环评审核阶段封锁项目环境信息、误传信息、没有恰当实施审核通过的环境管理计划、或违反《环评次法令》的其它规定,将有可能被处以《环保法》第9章中所列出的惩罚措施^[41]。

公众参与和信息公开

公众参与是“环评程序的基石,可以带来公正、知情的选择,以及接受度更高的社会和环境结果”^[42]。柬埔寨的《宪法》、《环保法》和《环评次法令》均要求环境决策制定和环评过程需要有公众参与。但于具体标准和程序的缺失,公众参与尚未得到有效实施。

《环保法》和《环评次法令》规定应“鼓励”公众参与环境决策和环评过程^[43]。《保护地法》和《森林法》也要求公众参与保护地和森林管理的相关事务^[44]。另有一篇次法令明确指出,在经济特许地程序中,需要有公众参与。信息公开,包括环评信息的公开,是有效公众参与的前提。但在信息公开方面,《环保法》只要求环境部提供其活动相关信息^[45]。《保护地法》仅仅是鼓励当地社区、少数原住民、公众和公民社会全面积极获取信息^[46]。《森林法》是唯一一部明确要求任何对森林资源有潜在负面影响的项目都应当公开 EIA 报告,供公众查阅的法律^[47]。

依照《环保法》的要求,环境部应颁布对公众参与环境保护和自然资源管理,以及获取相关信息的程序作出详细规定的次法令。但到目前为止,相关次法令尚未出台^[48]。公众应该在哪个阶段参与环评、应当用什么方法通知公众相关信息、项目所有人应当咨询的公众范围、哪些具体信息需要公开、以及项目所有人应该在何种程度上采用公众意见并给予反馈,都是有待厘清的问题。在《环评法》草案中,有一些针对上述问题的规定。如草案指出,环评报告编制阶段、环评审核报告期间、以及项目运行阶段的环境监测过程中都应当有公众参与^[49]。草案还要求项目所有人确保告知公众充足的信息,以使其全面参与到环评过程中去^[50]。在现有阶段,由于具体规定的缺失,环保部、相关部委和项目所有人,都仅仅是依靠其自有裁量,公开相关信息,“鼓励”公众参与环评。



林业行业概况及中国投资案例分析

4.1 柬埔寨的森林资源

4.2 柬埔寨的林业产业

4.3 案例一 国企 A，森林特许采伐

4.4 案例二 国企 B，森林特许采伐

4.5 案例三 民企 C，经济土地特许经营

[1] 国家林业局. 柬埔寨林业.
<http://www.forestry.gov.cn/portal/main/map/sjly/sjly44.html>.

[2] 联合国粮农组织 (UNFAO). Cambodia Forestry Outlook Study, Asia-Pacific Forestry Sector Outlook Study II[R].2010.
<http://www.fao.org/asiapacific/resources/forestry-outlook/en/>.

[3] 同上.

[4] Cambodian Center for Human Rights. Cambodia: Land in Conflict An Overview of the Land Situation[R]. 2013.12.
http://ecchrcambodia.org/index_old.php?url=project_page/project_page.php&p=report_detail.php&reid=104&id=3.

[5] 联合国粮农组织 (UNFAO), Cambodia Forestry Outlook Study, Asia-Pacific Forestry Sector Outlook Study II[R]. 2010.
<http://www.fao.org/asiapacific/resources/forestry-outlook/en/>.

[6] Open Development Cambodia. Forest Cover[Z].
<http://www.opendevdevelopmentcambodia.net/briefing/forest-cover/>.

[7] Ung Sam Ath, Khun Vathana. Country report: Cambodia, Forestry Administration, Ministry of Agriculture Forestry and fisheries[Z]. JAPAN-ASIA REDD SEMINAR. 2008.3.
https://alplymforestry.files.wordpress.com/2013/04/cambodia_forest.pdf.

1993 年柬埔寨新王国政府成立后, 开始实施森林特许采伐权制度, 允许外国投资者进入柬埔寨开展木材采伐和加工活动。由于森林管理制度和政府监管能力的缺失, 特许采伐区及其它林地出现了严重的过度采伐和非法采伐问题, 非法木材贸易也十分猖獗。为了规范森林资源管理, 柬埔寨的林业政策不断调整。1996 年 11 月, 原木和锯木出口禁令开始实施; 2001 年, 政府宣布要求所有森林特许采伐权企业停止伐木活动^{[1][2]}。为解决国内木材需求压力, 柬政府自 2003 年起开始以授予投资人经济土地特许经营权 (ELCs) 的方式批准私人种植项目^[3]。2012 年, 柬政府宣布停止授予新的 ELCs, 并对现有 ELCs 项目进行清查, 收回没有按照协议开展种植活动的经济土地经营权, 以解决 ELCs 带来的土地问题^[4]。

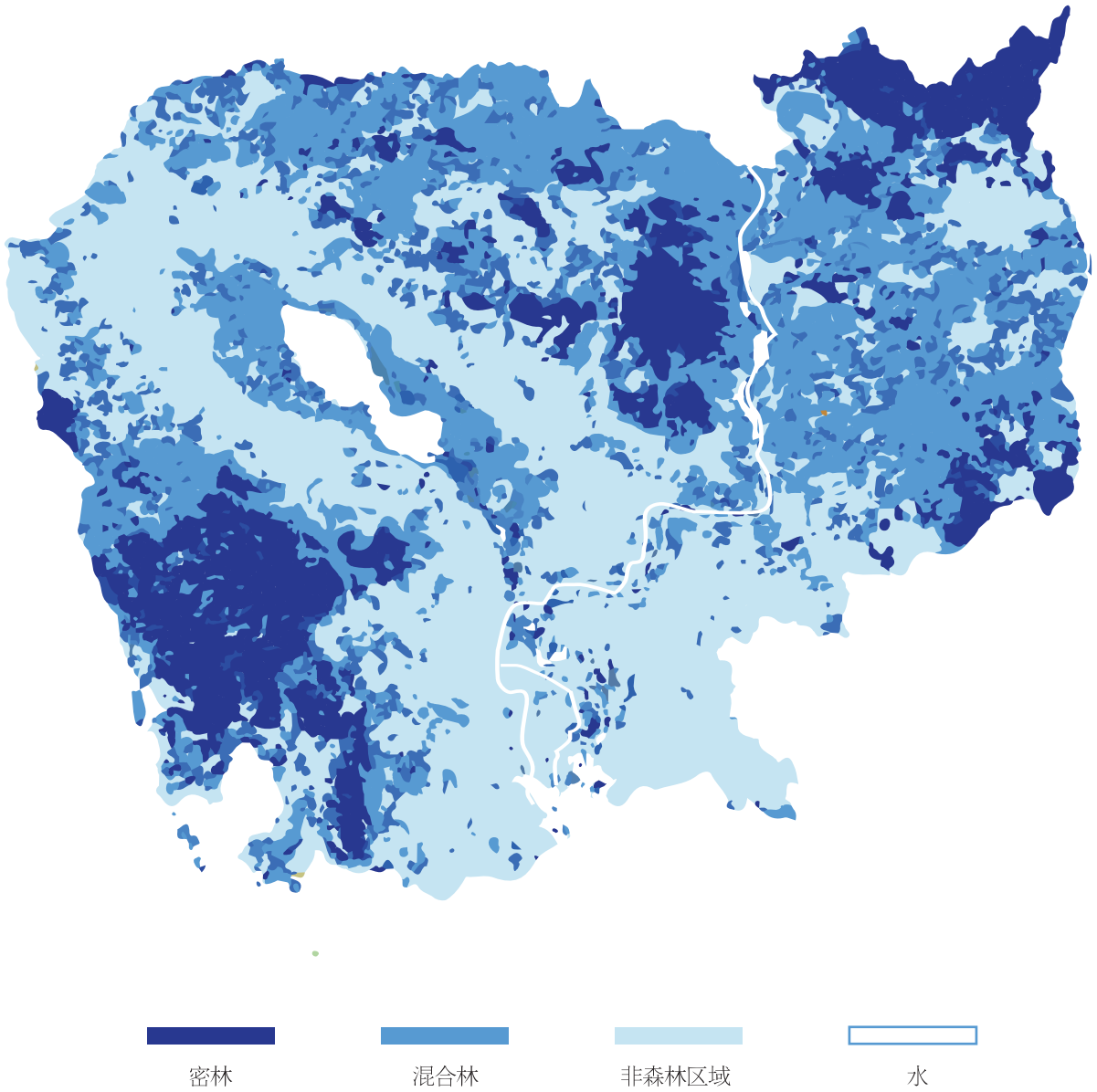
中国企业在柬埔寨的林业投资活动受到了柬埔寨林业政策的极大影响。二十世纪 90 年代的林业投资以国有企业投资购买森林特许采伐权为主, 偏重单板生产。随着 2001 年柬政府宣布暂停特许采伐权下的伐木活动, 投资森林采伐权的公司基本停止运作。2003 年左右, 随着国际市场红木价格暴涨, 大量民营企业涌入柬埔寨淘金红木, 投资主要偏重小锯木厂和经济特许地 (ELCs) 的种植园开发。但自 2012 年柬政府开始清查 ELCs 项目以来, 没有实施种植计划的企业面临着种植权被政府收回的风险。

4.1 柬埔寨的森林资源

柬埔寨有丰富的森林资源。1965 年森林覆盖率曾高达 73%^[5], 约占国土面积的四分之三。由于毁林开荒、乱砍滥伐、森林管理能力不足等原因, 森林资源的破坏十分严重。到 2014 年, 森林覆盖率已降至 47.7%^[6], 森林总面积 866 万公顷。目前柬埔寨国土面积的 8.2% 为受保护森林, 合约 149 万公顷^[7]。

柬埔寨的森林可主要分为常绿林、半常绿林、落叶林、水淹林、红树林、林业种植园和竹林。东北部以低地热带湿地林和落叶龙脑香林为主。北部和西北部主要有常绿疏林 (郁闭度 10%–40%)。西部泰国湾周边山区、湄公河西部山区主要是中等海拔郁闭森林 (郁闭度 40% 以上)。南部和中部的森林覆盖较低。(图 4-1)

图 4-1 柬埔寨森林分布图^[9]



图片来源：Open Development Cambodia

[9] Fraser Thomas. Cambodian Forest Concession Review Report[R]. 2000.4.
<http://www.mekonginfo.org/assets/midocs/0002904-environment-cambodian-forest-concession-review-evaluation-of-the-draft-report-and-recommendations-for-follow-up-action.pdf>.

4.2 柬埔寨的林业产业

[8] 密林包括常绿林和半常绿林。混合林主要为落叶林，并同时包括红树林、林业种植园和竹林。

[10] Independent Forest Sector Review: the Forest Sector in Cambodia[R]. 2004.4.[http://twgfr.org/download/Study%20Reports\(2\)/1-Independent%20Forest%20Sector%20Review-April%202004.pdf](http://twgfr.org/download/Study%20Reports(2)/1-Independent%20Forest%20Sector%20Review-April%202004.pdf).

[11] Hang Sun Tra, Arvid Sloth. Review of International Forest Policy Development and Cambodia's Role. Involvement and Potential Benefit[R]. 2007.4.<http://twgfr.org/nfp/Docs/Publication/Policy%20Analyses/Paper%20on%20Forest%20Policy%20Status%20in%20Cambodia.pdf>.

[12] 国家林业局. 柬埔寨林业[Z]. <http://www.forestry.gov.cn/portal/main/map/sjly/sjly44.html>.

[13] 联合国粮农组织 (UNFAO), Cambodia Forestry Outlook Study, Asia-Pacific Forestry Sector Outlook Study III[R]. 2010. <http://www.fao.org/asiapacific/resources/forestry-outlook/en/>.

[14] Fraser Thomas. Sustainable Forestry Management Project[R]. Asian Development Bank (TA-3152-Cam). Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, General Directorate of Forestry, Royal Government of Cambodia. Phnom Penh, Cambodia: GFA-AGRA, NZDEC. 2002.

[15] Cambodian Code of Practice for Forest Harvesting. 1999.7.; Sub-Decree on Forest Concession Management. 2000.2.

[16] 联合国粮农组织 (UNFAO). Cambodia Forestry Outlook Study, Asia-Pacific Forestry Sector Outlook Study II.2010[R]. <http://www.fao.org/asiapacific/resources/forestry-outlook/en/>.

柬埔寨盛产大红酸枝、花枝、花梨、鸡翅木、毛榄仁、木荚豆、缅茄、大花紫薇、龙脑香等贵重的热带木材，有高价值木材 300 多种。林产品可分为建筑用材、薪材和非木材林产品三大类，其中非木材林产品包括藤、竹、树脂、药用植物和蜂蜜等。

自 1993 年新王国政府成立以来，柬埔寨的林业产业经历了巨大的变化。王国政府在成立之初，曾把森林资源作为国家外汇收入的重要途径。政府通过授予企业森林特许采伐权 (Forest Concession) 的方式，把指定林地出租给企业。企业在协议约定的租期内拥有林地的采伐权，并按照协议约定的立木税率 (按所采伐原木的立方米计量) 向王国政府缴纳立木税。1994 至 1998 年间，来自中国台湾、马来西亚、印度尼西亚等国家的外国木业投资公司纷纷进入柬埔寨，共有 33 家公司获得了森林采伐权，合计面积高达 764 万公顷^[8]。握有森林采伐权的公司大多为外国公司，其中不乏马来西亚三林国际、Kingwood 等森林采伐及木材加工巨头。

森林采伐权发放期间，柬埔寨的森林管理制度尚处于空白状态，过度采伐、非法采伐和非法木材贸易活动频繁发生。过度采伐和非法伐木不仅给柬埔寨的森林资源和生物多样性带来了严重破坏，特许采伐地区内原住民的权利也受到了伐木活动的威胁^[10]。为解决这些问题，王国政府在世界银行、联合国粮农组织、联合国开发署等国际机构的支持下开始着手制定森林管理政策。1996 年，柬埔寨国家森林管理政策管理和执行委员会成立，国家林业政策改革正式启动^[11]。同年，委员会发布原木和锯木出口禁令，宣布自 1996 年 11 月 31 日起，全面禁止原木和锯木出口^[12]。

出口禁令并没有缓解柬埔寨的过度采伐和非法伐木问题。97 至 98 年间，柬埔寨平均每年原木消耗达 400 万立方米以上^[13]。由于过度采伐，许多采伐权区域变得无木可采。1999 年，有 12 家公司在政府建议下自动放弃其握有的森林采伐权，面积共计 230 万公顷^[14]。

随后，柬政府分别在 1999 年和 2000 年发布了《柬埔寨森林采伐实施细则》和《关于森林采伐权的次法令》，对森林采伐权的实施做出了更为详细的规定^[15]。2001 年，为进一步约束非法伐木和非法木材贸易活动，柬政府要求所有森林特许采伐权企业暂停伐木活动，制定可持续森林管理计划^[16]。

2002年,柬埔寨政府发布《森林法》,对可持续森林管理计划的内容进行详细规定。依照《森林法》的要求,所有的森林采伐权获得者均应制定涵盖整个采伐权限期的森林管理规划、五年计划和年度执行计划。三个层次的计划都必须包含相应的环境与社会影响评估(ESIA),其中长期森林管理规划需要获得农林渔业部(MAFF)批准,其他计划需获得国家林业局(FA)负责人的同意^[17]。

林业政策改革对森林采伐业带来了极大的冲击。在所有拥有森林特许采伐权的企业中,共有12家向政府提交了森林可持续管理计划。但由于评审小组多次修改评审要求,如引入欧盟可持续森林经营计划标准及FSC认证等,迄今为止没有任何管理计划获得通过。2006年,世界银行宣布暂时退出柬埔寨林业事务,使得管理计划的评审工作和林业政策改革进入搁置阶段。由于多数木业公司与政府签订的协议期限为30年,目前他们的森林采伐权仍然有效。由于柬埔寨政府不愿意违约取消伐木企业拥有的森林采伐执照,森林伐木业的僵局就此形成。

为解决国内木材需求的压力,柬埔寨政府从2003年起开始批准私人林业种植项目^[18]。企业可以通过和政府签订协议,获得经济土地特许经营权(ELC),开展林业种植。ELC主要集中在现有过伐林、稀林、和退化林地带,甚至有部分在原来政府批准的森林采伐权区域内。截至2009年底,全国已有4.7万公顷私人林业种植园,多种桉树、相思树、麻风树、橡胶树等^[19]。除私人林业种植园外,可以作为经济用途的林地还包括社区森林,以及由林业局、军队和NGO管理的林业种植园。

2012年5月,总理洪森宣布政府不再批准新的ELC,并对现有ELC投资项目进行清查。如果投资人并没有在所获土地上开展投资协议中所列项目,政府将收回该项目的土地特许经营权^[20]。

[17] 《森林法》,第18条,2002。

[18] 联合国粮农组织(UNFAO). Cambodia Forestry Outlook Study, Asia-Pacific Forestry Sector Outlook Study II[R].2010.
<http://www.fao.org/asiapacific/resources/forestry-outlook/en/>.

[19] 同上。

[20] Ethan Harfenist. The Economics of ELCs[N]. The Phnom Penh Post. 2015.7.5.<http://www.phnompenhpost.com/national/economics-elcs>.

4.3 案例一 国企 A，森林特许采伐

项目简介

A 公司是第一批“走出去”的中央企业。上世纪 80 年代初，为了实现实业救国的梦想，A 公司在中国南方建立了当时中国最大的胶合板厂。由于上游原料基本被马来西亚、印尼垄断，A 公司从 90 年代起一直在世界各地寻找自己的原材料来源地，先后到过非洲、巴布亚新几内亚、马来西亚、印尼、马达加斯加、柬埔寨、泰国等国家。经过周密调查与分析，A 公司最终选择在柬埔寨开展投资。

1994 年初，A 公司通过购买泰国公司股权的方式取得柬埔寨中部 13.6 万公顷森林的采伐权和一家胶合板加工厂。加工厂位于国家 1 号公路距金边市区 21 公里处，占地面积为 9 万平方米。项目总投资额为 1700 万美元。

1996 年 8 月，公司与柬埔寨王国政府正式签署投资协议并获得木材采伐执照，由此正式获得位于湄公河西岸上丁、桔井两省交界处的热带天然林的特许采伐和经营权，协议期限为 30 年。由于森林采伐权位于 Prey Lung 最好的区域，为原始热带雨林，可采伐商品材蓄积量高，材种多样，公司的投资热情很高，基本属于当年调研、当年确定上马、当年投资到位、当年开工生产、当年盈利的状态。

1998 年，政府单方面提高立木税，从投资协议约定的 14 美元 / 立方米提高到 54 美元 / 立方米。在柬埔寨木业工会的要求下，公司停产抵制涨税，但半年后由于一些私人企业不再遵循木业工会的指令，私下向政府缴税进行生产，公司也不得不默许了政府的涨税措施，缴税开工。

2001 年，柬政府实施林业政策改革，要求木业投资公司暂停所有原木采伐活动，编制森林可持续经营计划。公司按时提交了经营计划，并在林业局的具体指导下按照世行评审专家组的意见进行了多次修改。经营计划最终获得了专家组的推荐，送至农林渔业部等待批准。但到目前为止，农林渔业部没有通过任何一家伐木企业的经营计划和复工申请。

自柬政府宣布暂停原木采伐后，公司运作基本停止，巨额投资无法收回，至今已造成巨额亏损。为能够继续在柬埔寨生存，公司做出了积极努力，先后尝试运作人工林种植、修建装卸码头和森林采伐权益置换项目。

1) 人工林种植项目

经公司调查，位于公司特许采伐权区域东侧边界至湄公河岸边有约 4.6 万公顷的荒地可以用于从事人工林种植。2005 年 9 月，公司向农林渔业部提出在该区域与林业局合作种植 1.5 万公顷人工林的计划。

上述项目虽然需要继续追加巨额投资，但公司希望借此恢复森林采伐权项目，带动当地居民种植人工林和其它经济作物，创造更多的就业机会，减少特许采伐权区域的非法伐木活动。公司的项目计划引起了农林渔业部的极大兴趣。2006 年 5 月，柬国家林业局召开专题会议，讨论确定了林业局与公司合作造林的文告。文告基本同意该造林计划，并提交至农林渔业部，等待部长签发。但由于农林渔业部不能就公司提出的保障采伐权益的要求给予答复，项目至今仍处于搁置状态。

2) 进出口集装箱和货物装卸码头项目

公司于 1995 年投资建设的位于甘拉省见遂县的胶合板厂，自 2001 年起因无法取得原料而长期处于停工状态。公司希望柬政府在暂停森林采伐权运作期间批准公司利用工厂土地设立进出口集装箱和货物装卸码头，以获取一定的经济收入。虽然项目申请报告已送交柬政府高层官员，但至今未获批准。

3) 采伐权益置换项目

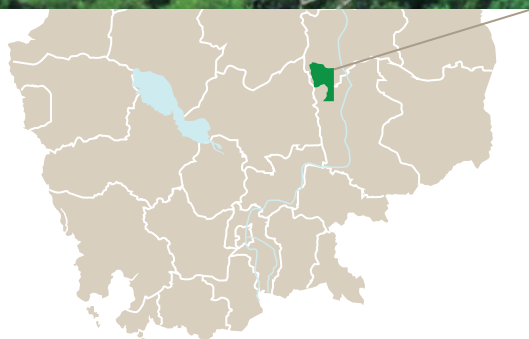
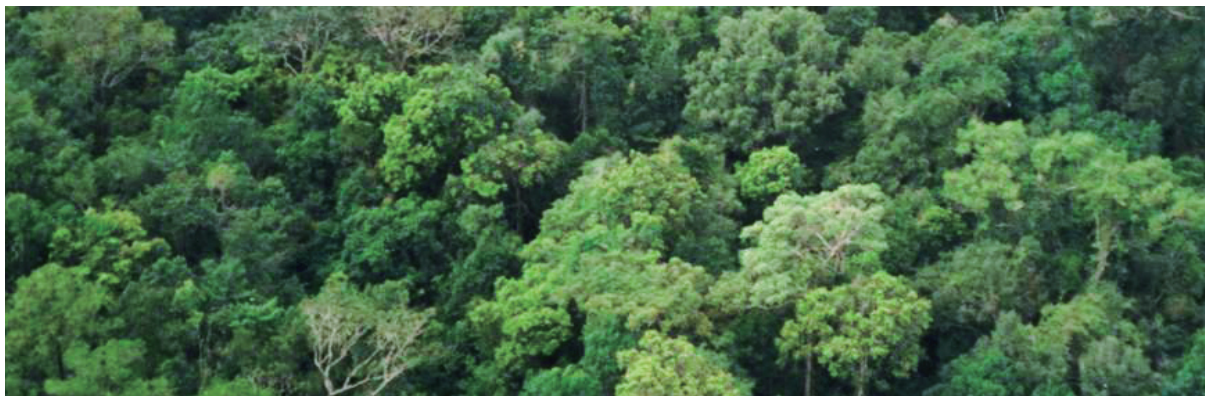
公司曾多次询问能够接触到的农林渔业部和林业局官员森林采伐是否可能再次开放。回答基本都认为采伐天然森林已不符合世界潮流，柬政府重新开放森林采伐的可能性极小。总理洪森也曾多次在公开场合表示，开放森林采伐投资是他和政府犯下的最大的错误。多数国际机构和 NGO 更是持审慎和反对态度。在这样的情况下，继续坚持主张森林采伐权权益的思路已不能实际保护公司的投资权益，公司决定改变思路，尝试要求以森林采伐权交换其它可实现的权益。

公司曾计划与政府谈判修改原投资协议。公司愿意放弃原协议授予的森林采伐权权益，将森林特许经营权区域进行重新规划，分为生物多样性保护区、人工林种植发展区和乡村林业发展区等部分。但由于政府方面没有明确态度，项目设想并未实现。

以上种种做法的其目的都在于盘活现有资产，实现国有资产的保值增值。尽管 A 公司具备林地资源丰富、开发条件优越，公司资金雄厚等条件，但由于“身在异乡”，许多想法、做法根本不由公司决定，异国的政治和社会因素对项目的成功与否起着决定性作用。

未能实现的人工林种植和采伐权益置换项目方案

A 公司的森林采伐权面积为 13.6 万公顷，位于吉井省与上丁省交界处。



注：地图中绿色部分为特许采伐林区
底部图为林区航拍图片

2001 年 A 公司应柬政府要求停止伐木活动，采伐区的巡护管理工作也因此中止。2004 年，采伐权林区周边共有 1056 户居民，共计 5679 人。公司在 2005 年对采伐权林区及周边林地情况的调查中发现，虽然采伐权林区保存完整，采伐区外东侧林地已经因为非法伐木和烧荒毁林遭到部分破坏。



采伐权林区外东侧



因烧荒被毁的林地

2005 年，A 公司在向农林渔业部提出在采伐权区域东侧边界至湄公河岸边 4.6 万公顷的荒地上开展人工林种植的方案。人工林种植区规划面积约 15000 公顷。如果农林渔业部同意实施人工林种植计划，公司希望政府可以保证其对特许林地的采伐权。为细化方案，公司和林业局进一步共同组织了森林调查和社区咨商。调查和咨商发现，当地政府和居民希望改善经济和生活状况，对人工林种植项目持支持的态度。但由于农林渔业部没有答复公司希望保证采伐权的要求，人工林种植中止于计划阶段。

2007 年底，林区周边居民已增至 2340 户，8345 人。公司在当年的调查中发现，采伐权林区内也出现了非法伐木、烧荒占地等现象。2008 年，公司提出采伐权置换方案，希望通过制定新的项目计划、签订新的投资协议的方式，将采伐权置换为森林经营权和培育权，重启项目。

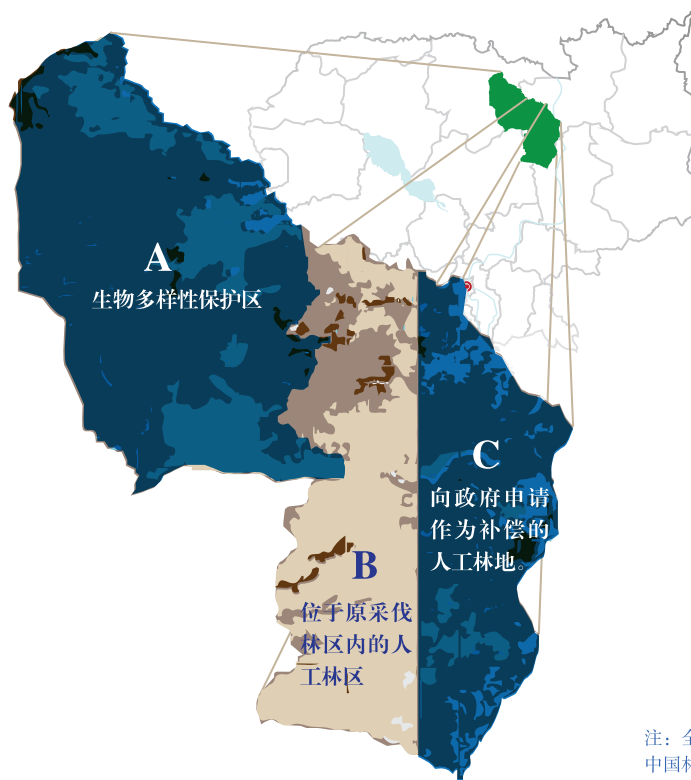
置换方案把公司原采伐权林区重新划分为三部分：

1) 生物多样性保护区，面积为 8.3 万公顷，可以开展生态旅游和科研项目；

2) 退化森林改造和人工林种植区，面积为 9.9 万公顷。除 5.3 公顷位于原采伐权林区内，公司另申请政府把于原采伐权林区东侧边界至湄公河岸边，面积为 4.6 万公顷的政府林地划给公司，作为对把原采伐区转换为生物多样性保护区的补偿；

3) 特殊地类管理区。位于人工林种植内的水源保护地、村民采集非木质林产品用地、社区林业用地等。公司将通过实地调查和社区咨询确定特殊地类管理区的面积和管理方式。计划置换后的权益期限为 70 年。

在置换方案的设计阶段，A 公司曾多次与中国国家林业局沟通，希望项目可以得到林业局的支持，作为《中国企业境外可持续森林培育指南》的试点。公司还拟向柬埔寨政府介绍《指南》中列出的对境外林业企业从事森林培育的规范及要求，以增强柬埔寨政府对置换项目的信心，争取方案达成。遗憾的是，置换方案最终并没有实施，A 公司在柬埔寨的商业活动停滞至今。



注：全球环境研究所（GEI）曾参与A公司与中国林业局就权益置换计划作为《指南》试点的对话。本部分内容由GEI提供，其来源为A公司在对话过程中所提供的《森林采伐权置换项目建议书》。

项目风险

1) 政治和政策风险

公司 1994 年进入柬埔寨后面临的第一个风险就是政治风险。柬埔寨股东当时与人民党内某些高官关系过于密切，惹恼了政府首脑。95 年政府私下把公司林地转批给一家台湾公司。尽管通过中国政府的积极努力，96 年夏天政府又将林区还给公司，但公司因此停产近一年，损失严重。

随着柬埔寨林业政策改革的开展，公司运作自 2001 年后基本停止。政策突变不仅导致公司运营几近瘫痪，还致使公司追加投资编制森林可持续经营计划和社会影响评价报告、设计新的项目方案，以满足政策变动的要求。截至目前为止，项目仍处于搁置状态，向政府提交的新项目申请也迟迟未收到回复，给公司造成了不可挽回的巨额亏损。

2) 环境风险

由于公司林区位于 Prey Lung 核心区，具有高保护价值，环境敏感性极高，公司运作一度受到政府间机构、NGO 等多方指责，面临很大压力。尽管公司做出积极努力，与各方进行过广泛的沟通，并且同意划出敏感地带作为生物多样性保护区及社会林业发展区。但 NGO 对项目的批评一直持续，并成为政府拖延公司的复工申请的理由之一。

企业的风险应对措施

1) 依靠中国政府

A 公司控股股东有中央企业背景，这是公司最强的竞争优势。通过政府间关系的运作，公司争取到很多优惠政策，公司林地失而复得也是依靠中国政府的力量才得以实现。中柬政府间的长久友好关系把 A 公司在柬埔寨投资的政治风险降到了最低。正是因为如此，公司才得以在柬埔寨生存了数十年。

2) 依靠中国商会等民间组织

中国商会等中资企业民间组织在公司运作中积极参与协调，不仅为公司与地方商人的商务往来提供渠道，还帮助公司推荐产品，促进公司产品的本地销售。

3) 与环保机构积极合作

为了展示中国企业负责任的社会形象，公司多次与柬埔寨当地环保组织联系，并邀请世界银行专家组参与公司的环境和社会影响评价野外调查与论证。在环境和社会影响评价报告的编制过程中，公司还积极听取了当地社区的意见，把社区作为独立的第三方纳入公司的经营计划，以体现项目的公平性。所完成的环境和社会影响评价报告受到了世行专家组的好评。

4) 社区民众分享收益

公司运作期间，森林采伐项目雇佣本地工人近 1200 人，工厂在高峰时期雇佣本地工人 1500 余人。公司在开发林区的过程中还自愿按采伐每立方米原木 10 美元的标准，用部分收入支持当地社区修路建桥，同时也按照 3.5 美元 / 立方米的标准，支持由省政府管理的省发展基金。项目受到了当地社区、政府的支持和欢迎。

借鉴意义

国外投资，政策风险永远是第一位。

4.4 案例二 国企 B，森林特许采伐

项目简介

B 公司在上世纪 90 年代初就已经成为集装箱、木地板厂生产加工能力达到 15 万立方米以上的大型综合木材加工企业。为了形成“产、供、销”一体化运作的木材产业链，打破马来西亚、印度尼西亚对上游资源的垄断，B 公司于 1998 年进入柬埔寨开展木业投资。

通过柬埔寨当地实权人物的牵线和帮助，B 公司快速取得了位于国公省和菩萨省总计 31.5 万公顷森林的采伐权。公司在 2000 年投资收购了位于西哈努克市淡水乡的配套木材加工工厂，并在 2001 年开始木材加工，主要生产集装箱专用胶合板、普通胶合板、高级装修用地板和柬埔寨本地用锯材。B 公司的上级集团公司是一家以集装箱制造为主导产业的国有控股中外合资大型上市公司，因此 B 公司进入柬埔寨时有雄厚的资金支持和集团内部的强劲市场需求，具有其它木业投资企业不可比拟的优势。

但通过柬埔寨当地实权人物快速取得林地的进入方式给公司的后续经营埋下了巨大隐患。公司在签订投资协议前并未全面了解林地情况，在拿到森林采伐权后的实际调查中才发现林地科隆木蓄积量与卖方所说的相差甚远。公司原计划投资 3 亿美元，除伐木和木材加工外，还包括在国公省修建国际码头、医院、学校等项目。但由于森林资源的实际情况不能满足当初的投资开发计划，公司大幅缩减投资额，调整至 2500 万美元。

迄今为止，公司已经在森林调查和保护、资源规划、工厂筹建、工厂前期筹建、森林开采和工厂运作等方面投入了大量资金。2001 年伐木政策的突变使 B 公司陷入了与 A 公司类似的处境，公司运营长期处于停滞状态。自政策变化后，帮助公司取得林地的大人物就再也没有关心过公司的发展，当初为取得林地而支付的款项也没有取得应有的收益。

B 公司曾积极努力希望置换公司采伐权宜，并已经取得柬埔寨政府的许可，可以在采伐权所属林地从事森林旅游、碳汇林业、种植等项目。目前公司正在筹划碳汇林业、或把公司林地作为自然保护区整体转让，并已经和第三方达成初步转让意向。

借鉴意义

项目开展前需要进行充分调研，摸清家底再作决定。不能把公司投资成功与否寄托在某些当地的实权人物身上。

4.5 案例三 民企 C，经济土地特许经营

项目简介

C 公司是中国的一家民营企业，在 2005 年进入柬埔寨，主营业务为提供电信设备。由于国内红木市场价格暴涨，2007 年公司老板在柬埔寨朋友的推荐下进入林业行业，以 800 万美元的价格从朋友手中购买了上丁省的两块连片的天然林次生林的经济土地特许经营权，占地面积分别为 7000 和 7200 公顷。

由于没有基本的林业知识，C 公司认为买了林地就可以采伐大量红木，卖到中国就能赚大钱。成交后聘请专业机构调查才发现，林地内“红木”基本没有，多数材种都属于“垃圾材”。虽然公司后来提出橡胶种植计划，但种植橡胶需要大量资金投入，C 公司并不具备这样的实力。除修建一个小木板厂外，公司再也无力支撑，项目长期停滞。随着政府宣布将收回没有按照协议计划进行开发的特许经营权，C 公司将面临项目被政府撤销的风险。

C 公司虽然希望与当地社区、NGO 等利益相关方交流，但由于资金实力等条件限制，沟通难度很大，更不用说考虑公司社会企业责任。目前，公司寄希望于找到第三方企业合作开发项目，继续完成种植计划。

借鉴意义

不应该盲目对不熟悉的领域进行投资，要先做足功课、深入调查了解情况后再确定投资项目。靠关系运作项目的风险很高。民营企业还应特别注意资金风险，一旦资金链断裂，整个项目都将彻底失败。投资前需要对项目可行性进行深入研究，量力而行。

4.6 分析和建议

央企、国企背靠中国政府，有较强的竞争优势，缺点是决策死板，缺乏灵活性。民营企业优势在于投资灵活，决策程序快，但受到资金、政策的限制，一旦投资出现问题，常常陷入困境。但无论是央企、国企还是民营企业，在柬埔寨开展林业投资的过程中普遍遭遇了政治、政策和环境风险。

政治和政策风险

企业在投资过程中，防范政治、政策风险的意识不能有半点疏漏。柬埔寨政局相对稳定、经济发展迅速、与中国关系良好。但柬埔寨的各类政策，尤其环境法律法规和管理体系仍在建立中，受政治派别及援助国、国际机构等多方影响，政策经常发生改变，给投资者带来很大风险。以 A 公司和 B 公司为例，他们投资失败的根本原因就是林业政策的突然转变。

由于消除政治、政策风险难度较大，风险防控策略应以预防为主。企业在确定投资项目之前，应当咨询投资项目所在行业的法律和政策专家，全面了解现有规定和未来政策趋势。还应设置负责专门的部门或职位，长期与主管政府部门保持良好沟通。如出现问题，应与政府部门定期协商，以消减政策变化或政治问题带来的冲击。

另一个有效方式是争取把项目列为政府间合作项目，以取得柬政府的大力支持，从而将政治和政策风险降到最低。

环境风险

近年来柬埔寨森林覆盖率不断下降，林业投资又多位于天然林地，不论是原木采伐还是将其转变为种植园，都将不可避免地当地环境，尤其是生物多样性造成不利影响。因此柬埔寨的林业投资项目受到了广泛的社会关注和监督。

许多中资企业在赴柬埔寨投资前并没有充分研究项目的可行性。特别是民营企业，大多通过熟人介绍，对专业技术问题考虑不周，经常在签订投资协议后才进行项目可研。企业在项目前期也通常对环境和社会影响评估不做考虑。这给项目实施带来很大隐患，企业常常因此受到非政府组织的批评或政治攻击，不仅给公司的声誉带来不良影响，严重的情况还会造成经济损失。

措施建议

为减少和避免因环境问题带来的投资风险，企业必须按照法律法规要求编制环境和社会影响评价报告，按照政府批准的开发规划开展各项活动。在项目实施过程中应加强生态保护，尽量降低项目实施对区域生态造成的不利影响，减少社会舆论对项目的质疑。可以采取的具体措施包括：

- 加强项目实施过程中的生态保护，减少全垦炼山，采用环境友好型的经营技术措施，建设斑块间天然防护林带；
- 加强生态保护宣传力度，完善规章制度，保护项目区内的野生动植物资源；
- 力求在项目区的生态保护和经济发展之间找到平衡点，经济发展才是确保项目区域生态健康稳定的关键；
- 加强项目社会效益的宣传力度，通过对外宣传，取得当地社会对项目的理解和支持。

5



旅游行业概况及中国投资案例分析

5.1 柬埔寨旅游业

5.2 中国对柬埔寨的旅游投资

5.3 案例：七星海旅游度假区项目

5.4 分析与建议

本节作者 季琳 全球环境研究所
龙凤 环境保护部环境规划院

柬埔寨以其富饶的土地、美丽的海滩和丰富的自然资源吸引了大量中国投资。截至 2014 年底,中国累计对柬投资额已达 100 亿美元,是柬埔寨的最大外资来源国。1998 至 2009 年间,柬政府批准的旅游业投资项目占有批准投资项目的 42%,投资规模最为显著。

由天津优联集团在柬投资开发的七星海旅游度假区项目是迄今为止中国最大的海外旅游投资项目。项目在开发过程中的环境和社会问题受到了包括柬埔寨国内外 NGO 和当地民众在内各方的关注。本节内容通过对柬埔寨旅游业发展状况和中国对柬旅游业投资状况介绍,以及对七星海项目土地、森林和移民搬迁等问题的分析,力求呈现七星海项目在环境与社会方面遇到的挑战,为在柬中资企业防范环境与社会风险提供参考。

[1] Ek Rithy. 柬埔寨吸引外商直接投资优惠政策之探究[J].《世界经济研究》,2007(12).
<http://d.wanfangdata.com.cn/periodical/sjjyj200712015>.

[2] Vannarith Chheang. Tourism development in Cambodia: Opportunities for Japanese companies[R].2011:13.
http://www.ide.go.jp/English/Publish/Download/Brc/pdf/02_ch1.pdf.

[3] 柬埔寨外交与国际合作部. About E-Visa[Z].
<https://www.evisa.gov.kh/About.aspx>.

[4] 柬埔寨旅游部,统计与旅游信息司. Tourism Statistics Report[R]. 2011.8.
http://www.tourismcambodia.org/imagess/mot/statistic_reports/tourism_statistics_august_2015.pdf.

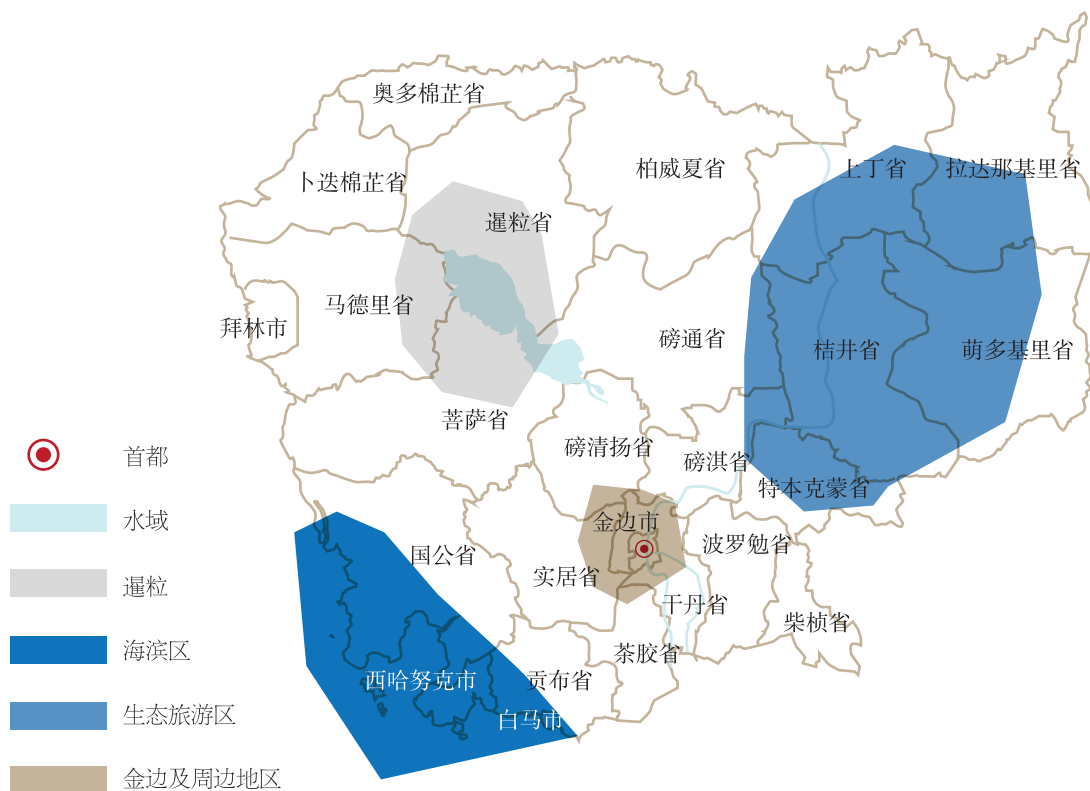
[5] World Economic Forum. The ASEAN Travel & Tourism Competitiveness Report[R].2012:11.
http://www3.weforum.org/docs/WEF_TTCR_ASEAN_Report_2012.pdf.

5.1 柬埔寨旅游业概况

柬埔寨拥有享誉世界的自然风光和历史人文景观。全国有超过 1300 个旅游景点,包括约 100 个自然景点、1161 个文化历史景点,以及 40 个休闲娱乐景点^[1]。其中最著名的当属建于十二世纪的吴哥窟和建于十一世纪的帕威夏神庙,这两处都被列为世界文化遗产。柬埔寨境内的旅游资源可以划分为四个区域:位于东南部的金边及其周边景区、西北部的暹粒及其周边吴哥窟寺庙群、东北部的生态旅游区,以及西南部的沿海地区(图 5-1)

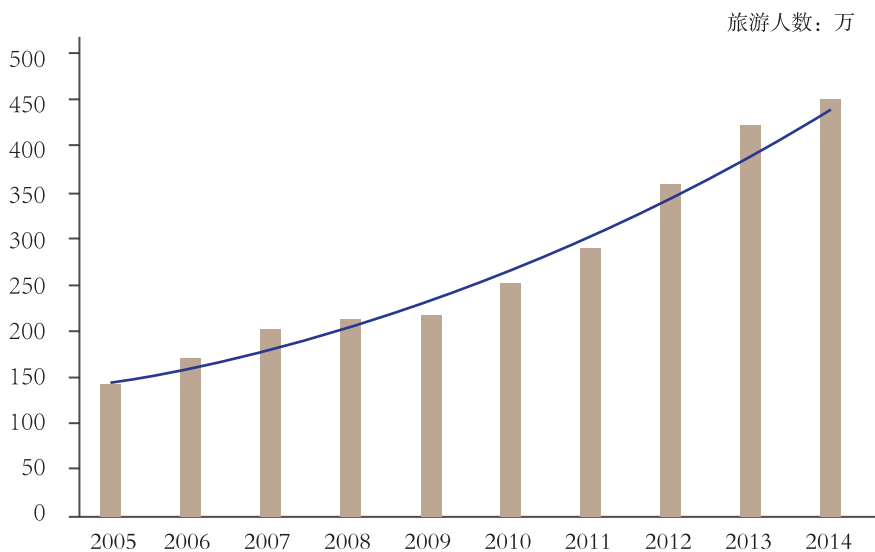
在长达数十年的内战结束后,柬埔寨于上世纪九十年代开始经济社会的重建和发展,并获得了国际社会的大力支持^[2]。旅游业也开始重新兴起,并很快得到飞速发展。尤其是在 2004 年大选及党派和解以后,国内政局日趋稳定,为旅游业的蓬勃兴起创造了必要条件。柬埔寨外交和国际合作部于 2006 年推出了电子签证政策,国际游客获得签证的程序获得极大简化,进一步推动了旅游业发展^[3]。柬埔寨的国际游客人数在 2005 至 2014 年间,由 140 万人次增至 450 万人次(图 5-2)^[4]。目前,柬埔寨的签证指数排名世界领先,有 179 个国家的公民可以免签进入柬埔寨或者办理落地签证(图 5-3)^[5]。

图 5-1 柬埔寨旅游地图



来源：柬埔寨皇家政府，土地管理和城市规划建设部

图 5-2 柬埔寨国际旅客到达人次



数据来源：《旅游统计报告》，柬埔寨王国政府旅游部

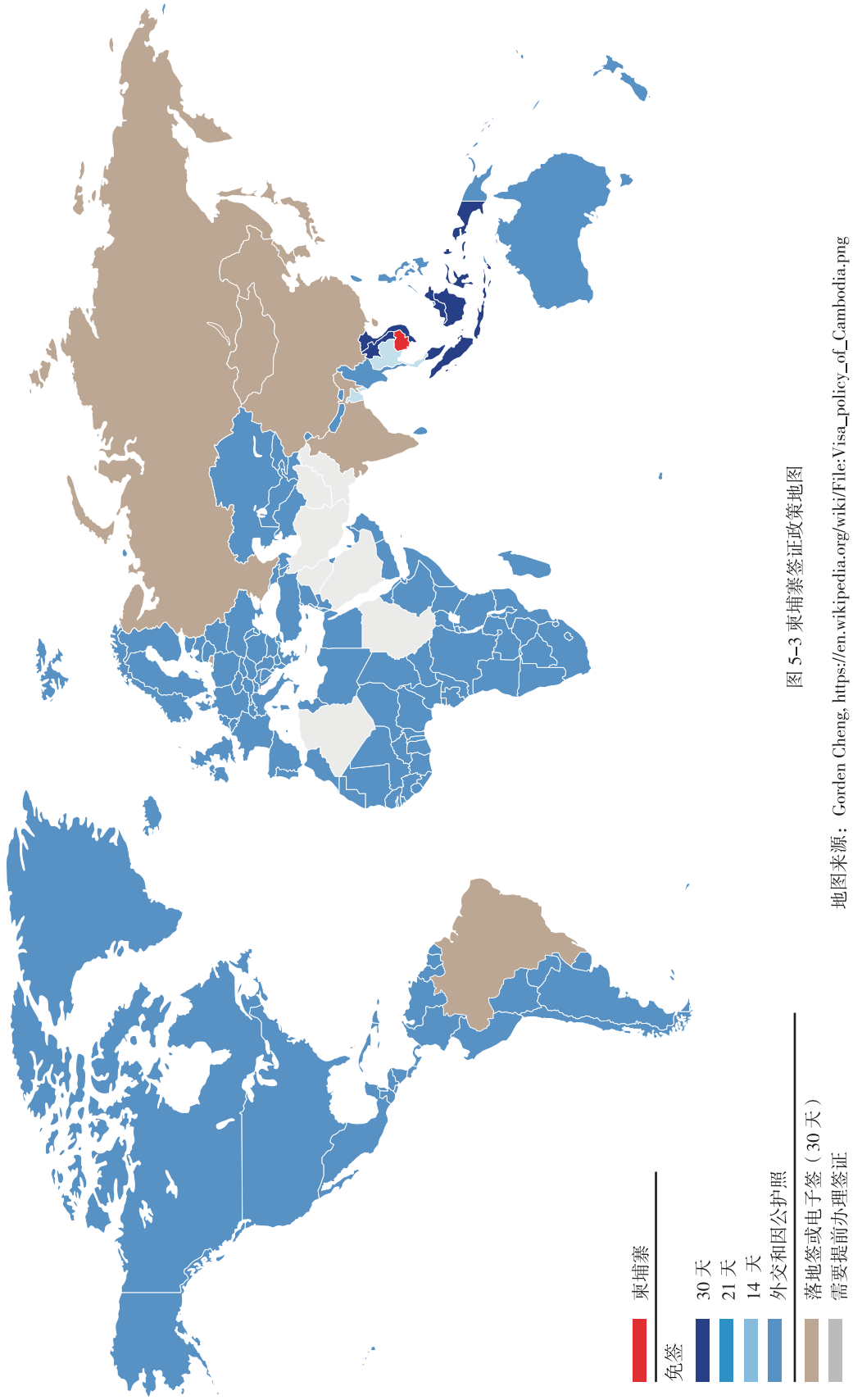


图 5-3 柬埔寨签证政策地图

地图来源: Gordon Cheng, https://en.wikipedia.org/wiki/File:Visa_policy_of_Cambodia.png

[6] World Travel and Tourism Council. <http://www.wttc.org/datagateway/>. 旅游业产值包括：旅游业直接创造的GDP，间接产值，以及投资再生产带来的收入。

[7] Sophirom Khan. Tourism Development Strategic Plan 2012–2020 Launched[Z]. Agence Kampuchea Presse, Phnom Penh, 2012.9.21. <http://www.akp.gov.kh/?p=24724>.

[8] 柬埔寨计划部. Guidelines for formulating National Strategic Development Plan (2014–2018) [Z]. 2013. <http://www.mop.gov.kh/LinkClick.aspx?fileticket=NcjP4eIPYm%3D&tabid=36&mid=699>.

[9] Cambodia Develops New Tourism Strategy[Z]. Mekong Tourism. 2015.8.13. <http://www.mekongtourism.org/index.php/2015/08/13/cambodia-develops-new-tourism-strategy/>.

[10] Poch Voleark and Ek Rotha. Tourism Management in Cambodia. Presentation at the 5th Asia/Pacific Executive Training Program on Tourism Policy and Strategy, Ministry of Tourism of the Royal Government of Cambodia[Z]. <http://dtxq4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/pdf/cambodia.pdf>.

[11] Asian Development Bank. Cambodia: Diversifying Beyond Garments and Tourism[R]. Mandaluyong City, Philippines. 2014.11.

[12] 柬埔寨计划部. Guidelines for formulating National Strategic Development Plan (2014–2018)

[13] In Theoun. Management of Tourism Development in Cultural and Natural Heritage Sites in Cambodia. Presentation at the Symposium Mainstreaming Sector Policies into Integrated National Sustainable Development Planning: Enhancing Sustainable Tourism, Urbanization, Resource Efficiency, Biodiversity and Environmental Protection, Tehran, Iran. 2014.10.

依托这些便利化的政策，旅游业现已同农业和服装加工业一起，并列为柬埔寨经济的三大产业。2014 年旅游业产值达到 27.4 亿美元，占全国国内生产总值的 30%^[6]。柬埔寨政府长期以来十分重视旅游业发展，将旅游业列为国家发展的优先领域。按照柬埔寨政府的说法，“旅游业是‘绿色的金子’，是增加就业机会、提高人民收入水平、促进经济发展和加强国家税收的重要来源^[7]。”在柬埔寨《国家战略性发展计划（2014–2018）》中，旅游业被列为六大优先发展产业之一^[8]。近年来，柬埔寨政府还发布了包括《柬埔寨旅游业发展战略规划 2012–2020》和《柬埔寨旅游市场战略 2015–2020》在内的一系列政策计划，支持和引导旅游业的发展。

尽管有政府的大力支持，柬埔寨旅游业的发展却并非没有挑战。在发展潜力巨大的同时，旅游业的发展面临基础设施不完善^[11]和旅游景点单一两个主要问题^[12]。预计到 2020 年柬埔寨将吸收游客 750 万人，比 2014 年增加 67%^[9]，这意味着约 3 万个^[10]旅馆房间的需求缺口。目前柬埔寨亟需改善基础设施、增加旅游景点的多样性，促进生态旅游^[13]。

5.2 中国对柬埔寨的旅游业投资

认识到旅游业对柬埔寨社会发展的重要性和行业资金需求,旅游业成为柬埔寨最希望吸引海外投资的行业。中国和柬埔寨之间的友好关系可以追溯到上世纪五十年代,彼时柬埔寨刚刚从法国独立,诺罗敦·西哈努克成为独立后柬埔寨王国的领导人,与中国历代领导人建立了深厚的友谊,为两国关系的长期稳定发展奠定了坚实的基础。中柬长期友好的睦邻关系是中国企业赴柬埔寨投资的巨大推动力。在过去的 10 到 20 年期间,在柬埔寨的中国投资从一开始的小型生产加工,转变为目前越来越多的大中型资源开发项目,尤其是在能源、矿产、和旅游开发等领域的投资^[14]。中国多年来一直是柬埔寨最大的投资来源国,截止 2014 年底累积对柬投资超过 100 亿美元^[15]。据统计,1998 至 2009 年期间,柬埔寨颁发的外国直接投资许可中有 42% 都是旅游业投资,其中有 60.7% 来自中国(图 5-4)^[16]。

中国对柬埔寨旅游业投资的热忱主要有两方面的动力。一是越来越多的国人愿意去柬埔寨旅游,二是柬埔寨政府在 2010 宣布允许外国人购买位于一层楼以上的公寓^[17]。2009 年到 2014 年间,柬埔寨的中国游客翻了四番,2014 年已达将近 60 万人次(图 5-5),预计到 2020 年这一数字将达到 200 万^[18]。柬埔寨政府还在制定具有针对性的战略性规划,以吸引更多的中国游客。这项规划拟提供更多针对中国游客偏好的旅游设施和服务需求,尤其是高端住宿设施和中文语言服务。最近,总理洪森同意了相关部门的提议,考虑允许在柬埔寨使用人民币,以吸引更多的中国游客^[19]。

[14] Hossein Jalilian ed., Assessing China's Impact on Poverty in the Greater Mekong Subregion[C]. Institute of Southeast Asian Studies. 2013.

[15] Cambodian, Chinese companies ink two business deals[N]. Xinhua Finance Agency. 2014.12.15. <http://en.xinhuanet.com/html/Economics/Trade/2014/19148.shtml>.

[16] 同上.

[17] Giant Development in Cambodia Hinges on Chinese Buyers[N]. The New York Times. 2014. 5.6.http://www.nytimes.com/2014/05/07/realestate/commercial/giant-development-in-cambodia-hinges-on-chinese-buyers.html?_r=0.

[18] Ministry of Tourism makes strategic plan to attract Chinese tourists[N]. Ankor News. 2015. 10.19. <http://angkor-news.com/front/detail/9678>.

[19] Chinese arrivals to jump to 2M by 2020[N]. The Phnom Penh Post. 2015.10.19. <http://www.phnompenhpost.com/business/chinese-arrivals-jump-2m-2020>.

图5-4 中国投资占柬各行业外国直接投资许可总额百分比, 1998-2009

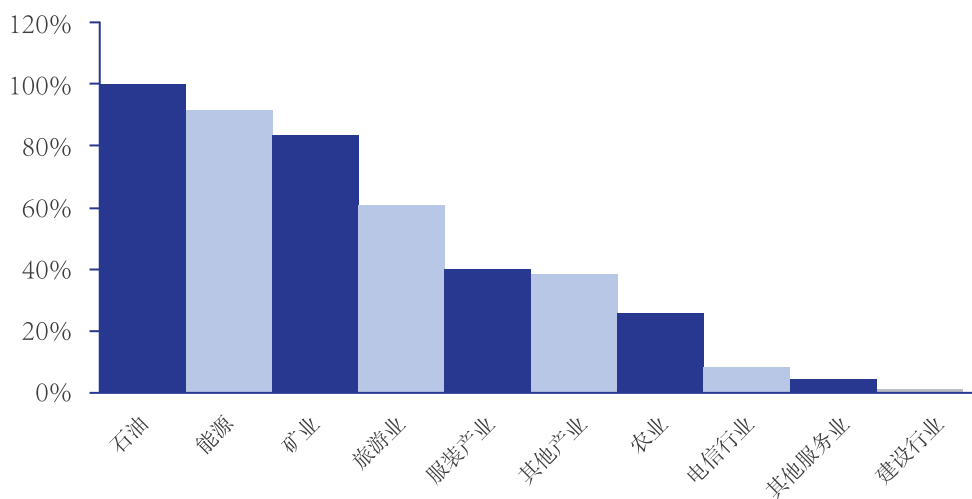
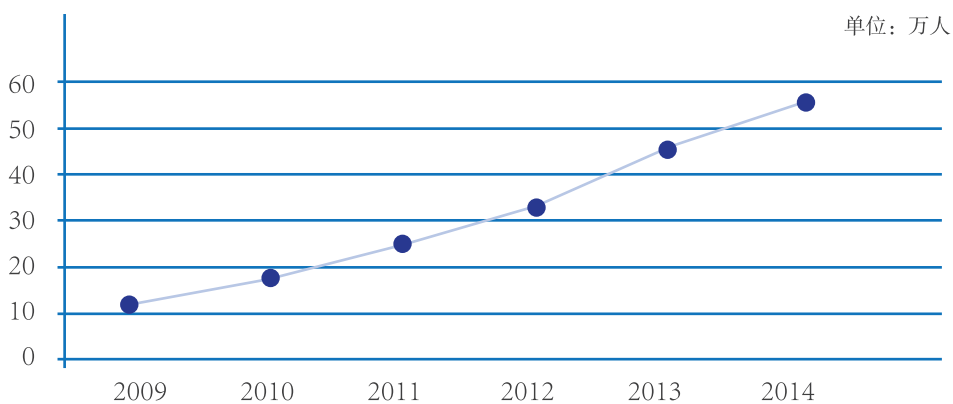


图5-5 柬埔寨中国游客人数



数据来源:《旅游业统计报告》, 柬埔寨皇家政府旅游部

[20] CITS Group Signed a Strategic Cooperation Agreement on the Tourism Industry with Ministry of Tourism of Cambodia[Z]. Press release on the official website of the China Duty Free Group. 2015.1.5. <http://www.cdfg.com.cn/en/news/detail.php?infolid=480>.

[21] Giant Development in Cambodia Hinges on Chinese Buyers[N]. The New York Times. 2014. 5.6. http://www.nytimes.com/2014/05/07/realestate/commercial/giant-development-in-cambodia-hinges-on-chinese-buyers.html?_r=0.

[22] H.E. Dr. Thong Khon's statement at the 19th Session of the General Assembly of the World Tourism Organization (UNWTO). 2011.10. <http://www.tourismcambodia.org/minister/index.php?view=The%20Bay%20of%20Cambodia%20has%20integrated%20the%20most%20Beautiful%20Bays%20in%20the%20World>.

[23] Cambodia's pride of having one of the world's most beautiful bays[Z]. Legend IndoChina Travel. http://www.indochinalegend.com/cambodia_s_pride_of_having_one_of_the_world_s_most_beautiful_bays/88/1119.

[24] 天津优联集团[Z].凤凰网. <http://finance.ifeng.com/company/data/detail/2424.shtml>.

尽管缺少中国对柬埔寨旅游业投资情况的全面统计数据，我们通过初步研究发现，投资大多集中于旅游服务和旅游地产开发。规模较大的项目包括中国国际旅行社在柬设立免税店和开发针对中国游客的旅游套餐^[20]；由柬埔寨海外东华投资公司和天津优联集团合资在金边开发的钻石岛海滨公寓项目^[21]；以及天津优联集团在柬埔寨国省投入 50 亿美元开发的七星海旅游度假区项目。

在这些项目中，七星海旅游度假区项目的投资金额和开发规模都排在第一位。由于项目部分区域曾为国家公园内土地，一些媒体和 NGO 表达了对项目环境和生态影响的担忧。对于移民搬迁补偿问题，多年来也不断有村民提出反对和抗议。为了解一手信息，尤其是与项目相关的环境和社会方面的信息，作者于 2015 年 9 月前往项目所在地进行了实地考察，并对当地社区和优联集团的管理层进行了访谈和对话，作为案头研究的补充和验证。我们希望呈现项目开发过程中的问题与挑战，并据此进行分析、提出建议。

5.3 案例 七星海旅游度假区项目

项目简介

柬埔寨西南部有跨国公、西哈努克、贡布、白马市四个省市全长 450 公里的原始海岸线。这条海岸线在 2011 年被评为世界最美海湾之一^[22]。2012 年，柬埔寨政府成立柬埔寨海滨区域国家管理发展委员会，致力于把跨越四省的海岸线沿线地区打造成和金边、暹粒齐名的第三大柬埔寨旅游中心^[23]。七星海旅游度假区项目位于国省西南沿海的滨海区，总占地面积 3 万 6 千公顷（图 5-6），与西哈努克码头的直线距离 30 公里（乘摩托艇约 20 分钟船程）。项目投资方是天津万隆集团的子公司之一，天津优联集团^[24]。

图 5-6 七星海项目位置图



位置来源：优联集团（柬埔寨）官方网站

[25] 天津优联投资发展集团有限公司在柬埔寨投资伽七星湾旅游度假区一期项目通过核准[Z]. 国家发展和改革委员会政府信息公开, 2008.5.14.
<http://zfxgk.ndrc.gov.cn/PublicItemView.aspx?ItemID=%7Be2363a7a-ca0f-4785-9422-9f81571d140e%7D>.

[26] 柬埔寨发展委员会. Land[Z].
<http://www.cambodiainvestment.gov.kh/investors-information/land-site-development.html>.

[27] NGO Forum. Investigation Report On The Impact of Development Project, Union Development Group Co. Ltd in Botumsakoi and Kirisakoi District, Koh Kong Province, Cambodia.2015.

[28] 《天津优联投资发展集团有限公司柬埔寨那伽七星湾旅游度假区一期内容调整及增加投资》项目申请报告获国家发改委核准[Z]. 天津国际工程咨询公司. 2014.2.16.
http://www.tiecc.com.cn/html/2014/zhiliangyeji_0216/160.html.

[29] 天津优联公司国公开发旅游休闲地[N]. 星洲日报, 2008.5.28. <http://www.camsinchew.com/node/7358>.

[30] 柬埔寨国王诺罗敦·西哈莫尼、首相洪森分别会见张高丽[N]. 天津日报. 2008.11.18.
<http://news.sina.com.cn/c/2008-11-18/073614745768s.shtml>.

[31] Tea Banh to Meet With Firm in Land Dispute[N]. The Cambodia Daily. 2015.7.8.
<https://www.cambodiadaily.com/news/tea-banh-to-meet-with-firm-in-land-dispute-87547/>.

[32] BNG Lega. Primary Law Update[Z]. 2009.11.
<https://bnglegal.com/sys-content/uploads/2013/04/November-2009-PLU.pdf>; 以及VDB Loi, Cambodian Monthly Legal Update[Z]. 2014.11.
<http://www.vdb-loi.com/wp-content/uploads/2014/12/Legal-Newsletter-Issue-26.pdf>.

在确定选址七星海作为项目地以前，优联集团曾在 2006 至 2007 年期间进行了深入的可行性研究，分析在泰国、菲律宾和缅甸等东南亚国家开展项目的可能性。公司最后选择投资柬埔寨，主要是考虑到柬埔寨政局稳定、中柬双边关系友好、柬埔寨海岸线原始且不受海啸侵扰、以及柬埔寨政府对项目积极支持的态度。在获得中国国家发改委审批后，优联集团与柬埔寨皇家政府在 2008 年 5 月签订了七星海旅游度假区项目的开发协议^[25]。协议给予优联集团 99 年的土地特许权^[26]，这是柬埔寨法律法规可允许的最高年限，协议期满后还可以在双方同意的前提下有限期延长^[27]。

七星海项目作为优联集团的首个海外旅游地产项目和首个中国海外大型旅游开发项目^[28]，受到了中柬双方政府的密切关注。两国高层互访中多次涉及与项目相关的活动，如 2008 年总理洪森会见优联集团执行总裁李志强^[29]。同年，原中共天津市委书记、现国务院副总理张高丽参加了项目签约仪式^[30]。2015 年，柬埔寨副总理迪班将军访问优联集团天津总部^[31]。柬政府还设立了以环境部为首、包括 16 名相关部委成员的部际委员会，就项目推进、争议调解、保护和发展工作进行讨论、提出建议^[32]。

[33] 滨海旅游度假特区项目基础设施与首期项目建设同步进行[N]. 人民日报网站. 2014.9.11. <http://www.022net.com/2014/9-11/467022213032947.html>.

[34] 同上.

[35] Masterplan of the first phase[Z]. 七星海旅游度假区项目网站. <http://sunnyunion.com/en/show.asp?ShowID=1188>.

[36] Cambodia's strategy to attraction Chinese tourists expected to be issued at the end of 2015, and more details about the Dara Sakor project unveiled[N]. The Khmer Daily. 2015.2.27. <http://cn.thekhmerdaily.com/homepage/detail/11384>.

[37] 作者对UDG管理人员的采访. 七星海旅游度假区. 2015.9.7.

[38] Sunlu U.. Environmental impacts of tourism[C]. In: Camarda D. (ed.), Grassini L. (ed.) Local resources and global trades: Environments and agriculture in the Mediterranean region, Bari: CIHEAM. 2003: 263-270. <http://om.ciheam.org/om/pdf/a57/04001977.pdf>.

[39] The Myanmar Center for Responsible Business. Myanmar Tourism Sector Wide Impact Assessment [Z]. 2015. <http://www.myanmar-responsiblebusiness.org/pdf/SWIA/Tourism/00-Myanmar-Tourism-Sector-Wide-Assessment.pdf>.

[40] NGO Forum. Investigation Report On The Impact of Development Project, Union Development Group Co. Ltd in Botumsakoi and Kirisakoi District, Koh Kong Province, Cambodia[R]. 2015.

依照项目总体规划,七星海将修建红树林主题区、山地高尔夫主题别墅区、生态景观区、商业与贸易核心区、自然环境体验度假区、当地文化体验度假区、空港免税区等七个主要功能区,以及国际机场、国际邮轮码头、货运码头、水库、发电设施和公路等配套基础设施^[33]。由于规模宏大,项目建设周期分为七个阶段,每个阶段的建设时间预计为3到5年^[34]。目前项目处于开发建设的第一阶段,规划用6800公顷,包括五星级宾馆区、高端度假别墅区、高尔夫球场、食品生产基地,以及游艇设施等^[35],有23公里的海岸线,预计投资约8亿美元^[36]。其中,星级酒店、18孔海景高尔夫球场和一些基础设施已经竣工,并于2015年10月起进入试运行阶段^[37]。

相关环境和社会问题

旅游开发若把提高公众环保意识、保护环境等方面纳入项目目标,将有潜力为环境带来益处。但旅游开发过程中的许多活动,如旅游设施、交通设施和公用设备建设等都可能对环境产生负面影响^[38]。旅游业发展带来的负面社会影响则常见于土地权益、文化、生计与基础设施使用等方面^[39]。在七星海项目中,最显著的环境与社会争议来自于波顿沙库(Botum Sakor)国家公园的土地使用特许权问题、森林采伐及其随之带来的生物多样性和野生动植物栖息地消失问题,以及移民生计和福利^[40]。

波顿沙库国家公园的土地特许权

位于国公省的波顿沙库国家公园依据1993年《关于自然保护区的皇家法令》建立,最早划归为自然公园,面积171250公顷^[41]。2008年,《保护区法》出台,波顿沙库公园被重新划定为保护区,由环保部管理^[42]。

依照《保护区法》，柬埔寨的保护区内土地分为以下四个类型：

核心区：

具有高保护价值的区域，有近危和极危物种，生态系统脆弱。核心区禁止进入，只允许自然保护局（NCPA）的官员和研究员在这里开展以保护为目的的自然科学研究（需经过环境部的提前批准）；

保护区：

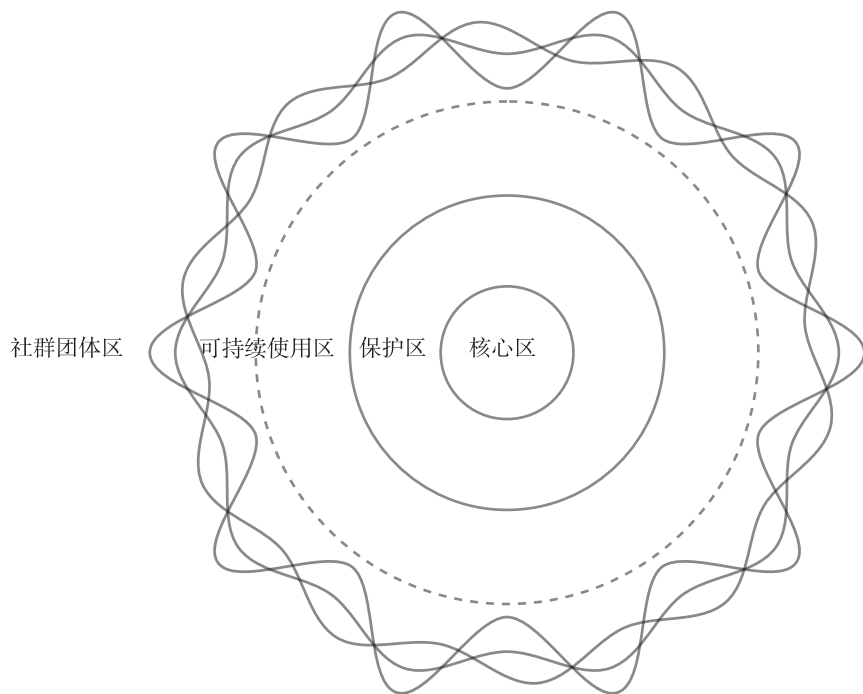
具有高保护价值的区域，邻近核心区，有自然资源、生态系统、集水流域、自然景观等。进入该区域需经过NCPA的事先批准。为了支持当地少数民族的生计，小范围的非木质林产品的采集和使用允许在严格控制下进行，但前提是能对区域内的生物多样性造成严重的负面影响；

可持续使用区：

对国家经济发展管理具有高经济价值的区域，对于该区域的保护应该对当地社区和原始少数民族的生计改善带来贡献；

社群团体区：

供当地社区和原住民开展经济社会活动的区域。



[41] 《关于自然保护区的皇家法令》(*Royal Decree NS/RKT on the Establishment and Designation of Protected Areas*). 1993.11.1. http://www.opendevelopmentcambodia.net/pdf-viewer/?pdf=download/law/Royal_Decree_on_Protected_Areas__01.11.1993_ENG.pdf.

[42] 《保护区法》(*Protected Areas Law*). 文号NS/RKM//0208/007. 2008.2.15. http://www.cambodiainvestment.gov.kh/law-on-nature-protection-area-protected-areas-law_080104_080104.html.

[43] 《保护区法》, 第 36、44 条.

[44] 《保护区法》, 第 11 条、附录.

[45] 《保护区法》, 第 8、13 条.

[46] Surya P. Subedi. A human rights analysis of economic and other land concessions in Cambodia, Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Cambodia, Human Rights Council, A/HRC/21/63/Add.1. 2012. http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-63-Add1_en.pdf.

[47] DFDL Mekong[Z]. Cambodia Weekly Law Update. May 25, 2010.

[48] China gambles on Cambodia's shrinking forests[N]. Taipei Times. 2012.3.10. <http://www.taipetimes.com/News/editorials/archives/2012/03/10/2003527411/2>; Surya P. Subedi. "A human rights analysis of economic and other land concessions in Cambodia". Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Cambodia, Human Rights Council, A/HRC/21/63/Add.1. 2012. http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-63-Add1_en.pdf.

[49] BNG Legal Research and Documentation Department. B.N.G Monthly Law Update[Z]. 2008.4. https://bnlegal.com/sys-content/uploads/2013/04/April2008-Lawupdate_BNG_-Eng.pdf.

《保护区法》严令禁止为了建设各种公共设施而将保护区的开放土地或林地夷为平地。此外,任何在保护区内和邻近保护区的土地上进行投资开发的计划需首先进行环境和社会影响评价^[43]。但在可持续使用区,只要依照相关法律,经过环境部与其它相关部门、当地政府和当地社区的咨询协商,获得政府许可后,可以开展生态旅游、基础设施开发(包括浇灌、水库、水电和电网)、采矿、以及环境友好的树脂开采等经济活动^[44]。

《保护区法》还规定,任何保护区和规划分区的边界如需修改,应先对自然资源和土地利用进行评估,提出具体标准后方可进行^[45]。然而,目前没有关于保护区土地划分的信息,保护区内的土地类别划分和类别转变只能从土地特许权的次法令中跟踪了解。对于环境部是否在改变保护区边界和土地重新分类之前依照法律要求进行评估,分析必要性和可能造成的影响,也没有任何公开信息。

1998 年至 2011 年间,柬政府向私有企业授予了至少八个位于波顿沙库国家公园内的土地特许权,其中有七个是在 2008 年 2 月的《保护区法》颁布之后授予的(表 5-1)。位于波顿沙库公园的特许土地面积总计 137794 公顷,占公园总面积的 81%。以特许权的方式开发国家公园的土地,波顿沙库公园并不是唯一一例。1993 年皇家法令共设立 23 个自然公园。有报道称,截止 2011 年,至少有 109 家公司在其中 16 个公园内拥有土地特许权,总面积 627627 公顷,占柬埔寨保护区总面积的 20%^[46]。柬政府通常采用颁布次法令的方式,变更公园内的土地类别,再将其以土地特许权的形式授予企业用于农产业作物种植、生态旅游、水库和水电站建设等经济开发活动^[47]。

优联集团拥有波顿沙库公园八个土地特许权中的两个,面积共计 45100 公顷。多份文献和媒体报告提及柬政府在 2008 年 4 月 9 日颁布法令,将 36000 公顷土地从波顿沙库国家公园中剥离,重新定义为国家私有土地并授予优联集团,公园面积从 171250 公顷缩小到 135250 公顷^[48]。然而,作者并没有找到对应的法令或者相关政府信息,只是查找到在 2008 年 4 月 24 日颁布的第 38 号次法令将波顿沙库国家公园 36000 公顷土地从国家公有财产转变成国家私有财产,这片土地仍然位于波顿沙库国家公园内^[49]。

[50] 《土地法》(*Land Law*) 第14条. <http://sithi.org/admin/upload/law/Land%20Law.ENG.pdf>.

[51] 《土地法》第16、17、58条.

[52] 《土地法》第16条.

[53] 第129号次法令《国家公有财产和公共组织类别变更的程序和原则》(*Sub-Decree No. 129 on Rules and Procedures on Reclassification of State Public Properties and Public Entities*).2006. 第3条. http://www.opendevdevelopmentcambodia.net/download/law/ENG_Sub-Decree_No_129_27.11.2006.pdf.

[54] 《土地法》第16、17、58条.

[55] NGO Forum. Investigation Report On The Impact of Development Project, Union Development Group Co. Ltd in Botumsakoi and Kirisakoi District, Koh Kong Province, Cambodia[R]. 2015.

[56] 《土地法》第59条.

[57] 同上, 以及第146号次法令《经济特许土地》(*Sub-Decree No. 146 on Economic Land Concessions*) 第37、29、40条. http://www.cambodiainvestment.gov.kh/sub-decree-146-on-economic-land-concessions_051227.html.

[58] Global Witness. Cambodia's Family Trees. 2007.6. https://www.globalwitness.org/documents/14689/cambodias_family_trees_low_res.pdf.

依照《土地法》，柬埔寨的国有土地分为国家公有和国家私有两种形式^[50]。国家公有土地和国家私有土地最主要的区别是私有土地可以销售、交换、转让、出租、或依照其他法律合同进行交易，公有土地则只能用于公共用途^[51]。国家公有土地只有在失去其公共用途后，才能通过法律规定转化为国家私有财产^[52]。但无论是2001年《土地法》，还是2006年第129号次法令《国家公有财产和公共组织类别变更的程序和原则》^[53]，都没有明确公有土地在何种情况下才算是失去公共用途，也没有对公有土地类别变更过程做出信息公开或公众咨询的要求。将土地重新定义为国家私有财产，使得柬政府可以在几个星期之后的2008年5月将土地以特许权的形式授予优联集^[54]。公园内另有9100公顷土地在2011年被授予优联集团，用于修建水电站为七星海项目提供电力^[55]。七星海项目用地对波顿沙库公园的生物多样性和野生生物带来了威胁，是围绕项目开发的主要批评之一。

除项目用地的位置外，特许土地的面积大小也引发争议。2001年《土地法》和2005年第146号次法令《经济特许土地》明文规定，特许土地不能超过10000公顷，且同一个自然人或法人不能同时拥有总面积超过10000公顷的多个土地特许权^[56]。在此之前获得超过10000公顷特许权的，需通过审核和协商，减少持有的特许土地面积^[57]。优联集团持有的七星海项目特许土地合计面积45100公顷，远远超过了规定的面积限制。相似的违规操作在其它领域的开发项目中也时有发生，如种植园的特许权^[58]。尽管经过了政府高层的批准，这些“特殊情况”容易削弱柬埔寨的法律框架和体系，加剧国家的土地纠纷和强制搬迁问题。尤其是在自然资源丰富的农村地区，由于当地原住民长期依赖这些资源维持生计，大规模的土地转移更容易引发冲突和矛盾。

表 5-1 位于波顿沙库国家公园的特许土地^[59]

序号	公司名称	面积（公顷）	指定土地所属区域	特许地用途	许可 / 批准日期	相关文件
1	The Green Rich 有限公司	60,200	保护区	棕榈油、果树、 皂荚树	1998.11.25	公司于 1998 年 11 月 25 日与农林水产部签订的特许地合同。
2	优联开发集团有限公司	36,000	国家私有土地	商业与旅游区	2008.5.9	2008 年 4 月 24 日王室法令将 36000 公顷公园土地由国家公有财产转变为国家私有财产，2008 年 5 月以特许权形式授予优联集团。
3	JW Cambodia Eco Holidays	5,000	可持续使用区	生态旅游	2009.8.20	2009 年 8 月 20 日法令 133 号（Point-BI）将土地指定为可持续使用区，并以特许权形式授予 JW Cambodia Eco Holidays 公司。
4	国公 SEZ 有限公司	9,977	可持续使用区	农业及农工业作物	2009.8.20	2009 年 8 月 20 日法令 133 号（Point-CI）将土地指定为可持续使用区，并授权给国公 SEZ 有限公司。
5	L.Y.P 集团有限公司	4,100	可持续使用区与国家私有土地	农作物及农工业作物	2010.3.12	2010 年 3 月 12 日法令 31 号将土地指定为可持续使用区，并授权给 L.Y.P 集团有限公司；2010 年 4 月 13 日法令依据特许权条款授权给 L.Y.P 集团有限公司。
6	天堂投资有限公司	9,137	可持续使用区	农工业作物	2011.4.1	2011 年 4 月 1 日法令 60 号将土地指定为可持续使用区，并授权给天堂投资有限公司。
7	Sinomexim 投资有限公司	4,280	可持续使用区与国家私有土地	农业旅游业	2011.7.22	2011 年 7 月 22 日法令 171 号将土地指定为可持续使用区，并授权给 Sinomexim 投资有限公司。2011 年 10 月 28 日法令 239 号，参照 171 号法令将指定土地重新划归为国家私有土地。
8	优联开发集团有限公司	9,100	可持续使用区	水库与水电站	2011.8.3	2011 年 8 月 3 日法令 178 号将土地指定为可持续使用区，并授予优联集团。

[59] Surya P. Subedi. A human rights analysis of economic and other land concessions in Cambodia. Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Cambodia. Human Rights Council, A/HRC/21/63/Add.1.2012. http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-63-Add1_en.pdf.

森林砍伐对生物多样性和野生动物栖息地的威胁

1996 年《环境保护和自然资源管理法》规定，无论是国家还是私人投资，均需要进行环境影响评价（EIA）^[60]。1999 年第 72 号次法令《环境影响评价程序》规定，任何公有或者私有项目，如果包含超过一定规模的木材生产、采矿、农业、旅游业和基础设施等活动，则需进行初步环境影响评价（IEIA）和 EIA^[61]。目前柬埔寨关于环境影响评价的法规尚未就环境影响评价的信息公开和公众参与进行规定。仅有 2002 年《森林法》要求任何与大型森林生态系统相关的、可能对社会环境造成负面影响的活动都需要进行环境和社会影响评价（ESIA），公布 ESIA 文件、公开征求意见^[62]。

[60]《环保法》（*Law on Environmental Protection and Natural Resources Management*）第6条。
http://www.cambodiainvestment.gov.kh/content/uploads/2011/09/Law-on-Environmental-Protection-and-Natural-Resource-Management_961224.pdf.

[61] 第72号次法令《环境影响评价程序》（*Sub-Decree on Environmental Impact Assessment Process*）第2、6条及附录。文号No. 72/ANK/BK. 1999.8.11.
http://www.cambodiainvestment.gov.kh/sub-decree-72-anrk-bk-on-environment-impact-assessment-process-pdf_990811.html.

[62]《森林法》（*Law on Forestry*）第4条。
http://www.cambodiainvestment.gov.kh/law-on-forestry_020930.html.

由于项目用地位于波顿沙库国家公园，七星海项目的旅游设施和基础设施建设难免会造成森林采伐，在一定程度上对生物多样性和野生动物栖息地造成影响。虽然项目已经按照环保部的要求开展 ESIA，但并没有公开 ESIA 报告。由此可见，环保部并未把该项目划归为“与大型森林生态系统相关的、可能对社会环境造成负面影响的活动”。但从开发规模上看，七星海项目符合标准，应当对 ESIA 文件进行公开。

为探究七星海项目对森林的影响，我们尝试通过波顿沙库国家公园及其周边地区的卫星图资料，分析这一地区在过去 15 年中的森林覆盖区域变化情况（图 5-7）。从地图上可以看出，目标地区的森林覆盖区域在 2009 到 2014 年间大量消失，2000 至 2004 年间和 2004 至 2009 年间的变化则相对缓慢。把森林覆盖区域变化的地图与土地特许权授予的地点（图 5-8）进行对比可以发现，森林迅速减少的土地区块与特许权授予的土地相重叠。如 2014 年森林覆盖地图左上角的森林消失和 Green Rich 公司开发种植园和纸浆工厂获得的土地特许权有很大的关系，而地图中间自西向东的长条区域则和国公省 LYP 经济特区（SEZ）公司和 LYP 集团公司获得的特许权相关。

图 5-7 2000 至 2014 年波顿沙库国家公园及附近地区的森林覆盖变化^[63]

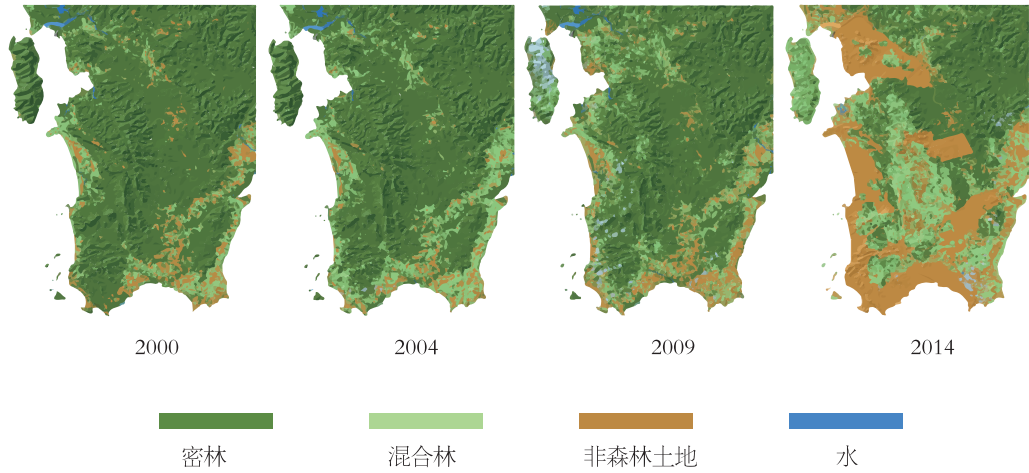
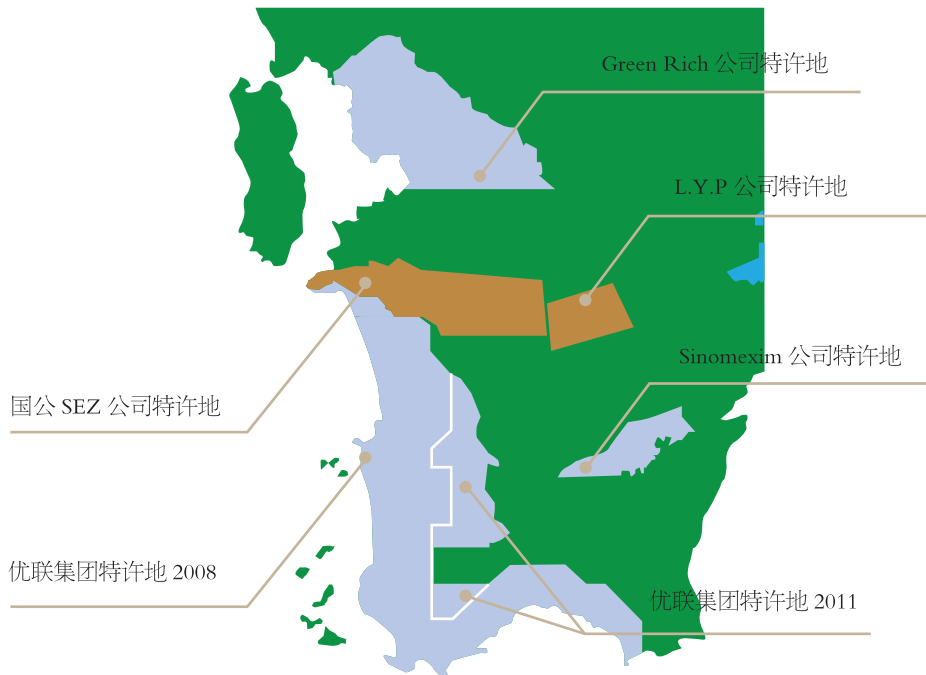


图 5-8 波顿沙库国家公园和附近地区的授予土地特许权



[63]图片来源：Open Development Cambodia. Forest cover data of Cardamon Region and Botum Sakor National Park, Cambodia 1973–2014. <http://www.opendevlopmentcambodia.net/maps/downloads/download-forest-cover-data-and-analysis/>.

[64] NGO Forum. Investigation Report On The Impact of Development Project, Union Development Group Co. Ltd in Botumsakoi and Kirisakoi District, Koh Kong Province, Cambodia[R]. 2015.

[65] 濒危等级为“无危”，世界自然保护联盟濒危物种红色名录。
<http://www.iucnredlist.org/details/41238/0>.

[66] 濒危等级为“近危”，世界自然保护联盟濒危物种红色名录。
<http://www.iucnredlist.org/details/58674/0>.

[67] Le Saout, S., Hoffmann, M., Shi, Y., Hughes, A., Bernard, C., Brooks, T.M., Bertzky, B., Butchart, S.H.M., Stuart, S.N., Badman, T., Rodrigues A.S.L. Protected areas and effective biodiversity conservation[J]. *Science* 342: 803–805. 2013.
<http://irreplaceability.cefe.cnrs.fr/sites/478405>.

[68] NGO Forum. Investigation Report On The Impact of Development Project, Union Development Group Co. Ltd in Botumsakoi and Kirisakoi District, Koh Kong Province, Cambodia[R]. 2015; 另一份来自联合国人权机构的报告引用了来自区政府官员的信息，显示受到项目影响的居民为1163户，详见Surya P. Subedi. A human rights analysis of economic and other land concessions in Cambodia. Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Cambodia, Human Rights Council, A/HRC/21/63/Add.1. 2012.

[69] 同上。

[70] 作者对UDC管理人员的采访，2015.9.7.

[71] 作者对UDC管理人员的采访，2015.9.7.

[72] Cambodian Human Rights Task Force.

[73] Cambodia League for the Promotion and Defense of Human Rights.

[74] In ‘cahoots’ with UDC[N]. The Phnom Penh Post. 2015.5.7.
<http://www.phnompenhpost.com/national/cahoots-udg>.

七星海项目地块中的森林也在 2009 至 2014 年间大面积消失。优联集团分别于 2008 年和 2011 年获得特许权，项目第一阶段建设用地位于 2014 年森林覆盖地图的底部和左下角，项目开发可能是该区块森林消失的主要原因。项目周边地区因为项目开发而间接导致森林减少的原因包括：对受项目影响的社区进行搬迁并开发新的农地，以及社区居民砍伐树木用于日常炊事等^[64]。

在生物多样性方面和野生动物栖息地方面，波顿沙库国家公园内有常青树、草地、红树林和沼泽森林，是当地生态系统的重要部分。据记载，公园内还有两个在全球范围都很重要的两栖类物种，阁昌大头蛙（*Limnonectes kohchangae*）^[65]和莫顿森水蛙（*Hylarana mortenseni*）^{[66][67]}。七星海项目直接或间接造成的森林采伐究竟对这些野生物种的栖息地产生了多大的影响，鲜有资料可以考证。但一个国家公园内有如此多的经济特许权，我们需要质疑政府是否有一套严格的监管机制，能够有效地监督、控制和最小化保护区内大型经济活动所带来的环境影响。

搬迁及相关问题

七星海项目预计会对 1144 户家庭造成影响，其中包括基里沙库（Kiri Sakor）地区的 756 户和波顿沙库地区的 388 户家庭，他们将需要搬迁到项目点以外的新住址^[68]。据报道，2011 年有将近 1000 户家庭进行了搬迁^[69]。截至 2015 年 9 月，1144 户受影响的家庭仍有 10% 没有搬迁^[70]。移民搬迁尤其是对搬迁居民的生计福利影响和补偿问题，是引起当地社区不满的主要原因。有一些家庭拒绝搬迁，也不接受补偿计划，大大减缓了项目进度^[71]。搬迁工作还受到了许多民间社会组织的指责，如柬埔寨人权专门工作组^[72]和柬埔寨人权促进和维护联盟^[73]等机构对项目破坏社区生计、强制驱逐等问题提出了质疑和批评^[74]。

需要说明的是，柬埔寨的土地注册制度和土地特许权政策仍有待完善，土地管理不透明性，导致移民搬迁工作十分困难，并常有冲突和纠纷出现。此外，在柬埔寨的农村地区，村民通常把土地使用权作为划分土地归属的标准，只要邻里之间达成共识，就可以定义个人或家庭的土地边界。目前全国尚有数百万人没有注册正在使用的土地，也缺少证明土地权益的书面文件^[75]，这给搬迁工作带来了严峻挑战。

根据项目协议，优联集团需要履行提供补偿款、建设搬迁新址的责任。柬埔寨政府的责任则包括制订补偿标准和移民搬迁规划，并负责相关的行政工作^[76]。补偿标准分为四大类共九种情况（表 5-2），具体的定级很大程度上取决于村民获得土地所有权的时间（1993 年 11 月 1 日之前还是之后）和所拥有的土地状况（是否在使用中，农地 / 果园还是住房），最高补偿额为每公顷农地或果园 8000 美元^[77]。补偿计划涵盖赔偿金、搬迁新址的住房，以及每户 2-5 公顷的农田^[78]。有报道称优联集团共出资一千万美元用于搬迁和移民补偿，平均每户的搬迁和补偿费用约为 8700 美元^[79]。

公司在移民方面缺乏经验是优联集团把搬迁工作交由柬埔寨政府执行的主要原因^[81]。在中国，开发项目通常都由当地政府全权负责补偿和搬迁的工作，企业只需要支付赔偿费用。项目协议中确定的企业提供资金、政府负责操作的安排是大部分企业在国内的惯用模式。这也与我们此前在老挝和缅甸的调研中发现的情况相一致，即中国企业在管理海外项目中的移民问题，以及在如何与当地社区建立友好关系方面，能力和经验都十分欠缺。除此之外，还有一些考量也促使优联选择了这样的方式，包括与公司作为“外来人”相比，当地政府更加熟悉当地居民和他们的文化习惯；政府拥有行政权力，可能使搬迁过程更容易；争议和问题也主要由政府处理^[82]。

表 5-2 补偿金的四大种类^[80]

第一类	1993 年 11 月 1 日之前获得土地所有权的家庭
第二类	1993 年 11 月 1 日之后获得土地所有权的家庭
第三类	被认为是“当地”的家庭，没有土地所有权但是已经占有或者实际在使用土地
第四类	没有土地所有权，但是获得村长或者社区长官证明文件的家庭

[75] In ‘cahoots’ with UDG[N]. The Phnom Penh Post. 2015.5.7. <http://www.phnompenhpost.com/national/cahoots-udg>.

[76] 作者对UDG管理人员的采访，2015.9.7；以及NGO Forum的相关报告。

[77] 作者对UDG管理人员的采访，2015.9.7；以及 Surya P. Subedi. A human rights analysis of economic and other land concessions in Cambodia. Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Cambodia, Human Rights Council, A/HRC/21/63/Add.1. 2012.

[78] 作者对UDG管理人员的采访，2015.9.7.

[79] It’s paradise – for some[N]. The Phnom Penh Post. 2014.3.21. <http://www.phnompenhpost.com/national/it's-paradise-for-some>.

[80] Surya P. Subedi. A human rights analysis of economic and other land concessions in Cambodia. Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Cambodia, Human Rights Council, A/HRC/21/63/Add.1. 2012.

[81] 作者对UDG管理人员的采访，2015.9.7.

[82] 同上.

搬迁过程

[83] Surya P. Subedi. A human rights analysis of economic and other land concessions in Cambodia. Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Cambodia, Human Rights Council, A/HRC/21/63/Add.1. 2012.

[84] Siphath T. and Andreas N.. Resistance to Land Grabbing and Displacement in Rural Cambodia[C]. Conference Paper No.16 of International Academic Conference on Land grabbing, conflict and agrarian - environmental transformations: perspectives from East and Southeast Asia, Chaing Mai. 2015.6.
http://www.iss.nl/fileadmin/ASSETS/iss/Research_and_projects/Research_networks/LDPI/CMCP_16_-_Touch_and_Neef.pdf.

[85] 同上.

[86] NGO Forum. Investigation Report On The Impact of Development Project, Union Development Group Co. Ltd in Botumsakoi and Kirisakoi District, Koh Kong Province, Cambodia[R]. 2015.

[87] Siphath T. and Andreas N.. Resistance to Land Grabbing and Displacement in Rural Cambodia[C]. Conference Paper No.16 of International Academic Conference on Land grabbing, conflict and agrarian - environmental transformations: perspectives from East and Southeast Asia, Chaing Mai. 2015.6.

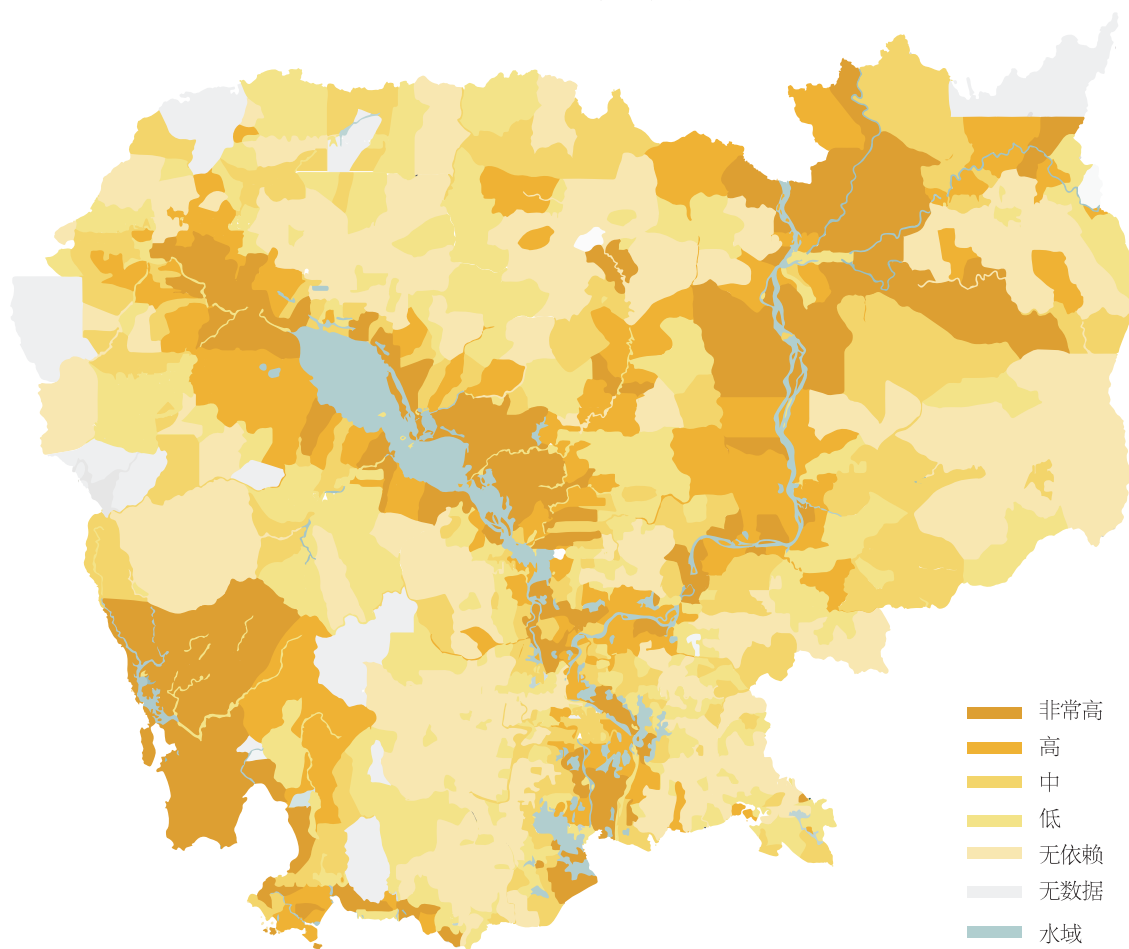
[88] 作者在项目点的实地调研, 2015.9.8.

2009年8月至10月间, 部际委员会在涉及搬迁的基里沙库和波顿沙库地区分别成立了办公室, 邀请搬迁家庭向补偿委员会提交支持性文件(身份证明、户口本, 以及所有关于土地交易、买卖或所有权的文件), 以供委员会进行审阅, 并登记注册, 然后商议补偿计划^[83]。尽管每一户的补偿计划各不相同, 但大体来说, 每户搬迁的家庭都获得了500平方米的住宅用地, 50平米的住房, 以及2公顷农田^[84]。

搬迁地址位于波顿沙库国家公园, 是临近项目区域的4000公顷土地, 离海岸有一定的距离^[85]。调研团队于2015年9月造访移民村时, 搬迁新址和柬埔寨的其它乡村看起来无异, 新建的移民安置房屋和当地村民自建房屋除了屋顶颜色不同外, 外地人很难分辨出不同。移民村周围只有一些灌木丛和稀疏树木, 很难想象这里是国家公园里的区域。在访问期间, 我们看见当地家庭已经在逐渐砍伐房子周边的森林, 清理土地供日常生活使用。

许多获得补偿的家庭并不常居住在搬迁新址。柬埔寨 NGO 论坛(NGO Forum)的报告显示, 有389户家庭尚未搬迁, 留在原址, 占移民总数的34%^[86]; 而优联的报告则显示这部分家庭仅占移民总数的10%。部分受项目影响的居民高度依赖渔业, 以捕鱼为生(图5-9)。由于搬迁新址距离海岸太远, 一些移民选择回到他们原有的村庄与拒绝搬迁的前村民住在一起, 或是搭建临时住所, 方便出海捕鱼^[87]。这或可解释不同报告中关于留在原村庄的家庭数量差异。在搬迁新址, 我们看到一些新房子是空置的, 周边分配的土地也没有使用。但也有一些搬迁家庭很好地打理着房屋周围的家庭小农场, 种植辣椒、菠萝、木瓜等蔬菜水果, 供自己家用或售卖。除移民新居外, 优联还为搬迁的村庄建设了小学校、农产品和鱼类市场、医院和水井^[88]。

图 5-9 渔业依赖分布图



来源：Open Development Cambodia

[89] 作者对UDG管理人员的采访，2015.9.7.

实地探访

在 9 月的考察中，我们与五位村长进行了一个小型的座谈，讨论关于生计和搬迁的问题。村长们来自十二个受影响村落中的五个，包括达尼村、达努恩村、根果兰村、贝克颂村和巴罗南村。大部分受访的村长都表示，搬迁之后村里的基础设施，尤其是道路、教育和医疗设施有了大幅改善。受访的村庄均呈现出生计发展模式的转变，最显著的就是搬迁以后打渔的村民明显减少，很多人去公司任职。移民村周边不仅有优联集团，还有其它公司提供就业机会。在公司工作的村民收入水平较搬迁之前一般有所提高。贝克颂的村长告诉我们，从前村民的平均月收入约为每人 60000 瑞尔（约合 15 美元），现在是每人 160000 瑞尔（约合 40 美元），提高了 37.5%。优联集团表示，七星海项目雇佣了超过 1000 名柬埔寨本地居民，其中 20%–30% 是周边村庄的村民^[89]。

[90] 作者在实地调研中对村长的访谈，2015.9.8.

有两位村长还提到，补偿计划中分配的农田离移民新居较远、不通路，土壤也不肥沃，村民很难进行耕种^[90]。长期看来，优联集团计划开展一系列社区发展计划，帮助受影响的社区居民进行农业种植和渔业发展，一方面加强社区生计，另一方面也作为七星海旅游度假区的食物供应来源。表 5-13 简单介绍了与村长访谈中了解到的一些内容。

搬迁新址



家庭蔬菜种植园和果园



表5-3五个受影响村庄的搬迁和生计信息^[91]

	达尼村	达努恩村	根果兰村	贝克颂村	巴罗南村
人口	242 户家庭 (约780人)	97 户家庭	76 户家庭	126 户家庭 (约630人)	75 户家庭 (约375人)
生计 (搬迁前)	10% 农业 10% 水果种植 80% 渔业	农业、水果种植、渔业	农业、水果种植、渔业	80% 农业和水果种植, 20% 渔业	渔业
生计 (搬迁后)	10% 水果种植 20% 公司任职 30% 搬到泰国工作 40% 没有搬迁	20% 渔业 10% 农业和水果种植 30% 公司任职 40% 老年人 (不再工作)	20% 水手 20% 搬到泰国工作 10% 农业和水果种植 5% 公司任职, 其余未知 ^[92]	大多数农业和水果种植, 部分在公司任职	50% 农业和水果种植 40% 在公司任职 10% 渔业
基础设施的提高 (优联集团实施)	道路改善 修建学校 寺庙 (完成规划但没有开始建设)	没有信息	道路建设 (进行中)	30-40 口水井 改善路况 医疗设施改善	教育和医疗设施改善
担忧困难	干燥季节没有可靠的水资源	分配的土地不够肥沃, 有一些是沙地, 种植农作物困难	缺少农田, 分配的土地在高处, 不通路	没有信息	没有信息

[91] 同上。

[92] 在采访中, 村长未能对生计来源的百分比进行完全估计。

5.4 分析与建议

柬埔寨结束内战、开始和平建设，至今只有短短二十年。目前柬埔寨仍是世界最不发达的国家之一，在治理层面处于健全法律体系、加强执法能力和政府监管的初期阶段，环境和社会保障体系尚未建立，政府出于发展经济的考虑，常常为投资项目大开绿灯。在这样的情况下，大型开发项目给柬埔寨的环境治理、生态系统保护和社区生计权利保护带来了严峻挑战。由优联集团投资开发的七星海旅游度假区项目是其中的典型。虽然项目预计将带来每年两千万的游客，为当地居民提供数千个就业机会，却仍然在环境影响和移民问题上饱受批评和质疑。

为推动七星海项目的发展，柬政府专门颁布了新政策，把波顿沙库国家公园的部分土地由国家公有财产划分为国家私有财产，并对公园的边界和区域功能进行了调整。柬政府还通过颁布新政策，授予优联集团远远超过法律允许上限面积的特许权土地，允许公司在公园内修建移民新村，发展基础设施。这些政策和操作不仅引发了七星海项目将对波顿沙库国家公园生物多样性带来威胁的担忧，超规模特许土地的批准也削弱了柬埔寨的法律框架和体系，为土地纠纷问题埋下隐患。

公众对这些政策的制定过程、支持性研究和影响评估结果无从知晓，环境和社会影响决定的形成也缺少公共参与或征询利益相关方意见。这主要是由于柬埔寨现有法律法规没有对环境和社会影响评价的公共参与、利益相关方咨询和信息公开进行要求和规定。目前柬政府只向特定的机构提供开发项目的环境影响评价报告以征询意见。在七星海项目中，柬政府仅向 NGO Forum 提供了项目初步环境影响评估报告，并且表示不希望报告公开^[93]。

这些与透明度相关的问题一方面引起了严重的担忧，同时也预示着新的机遇。目前新的环境影响评价法正在制订中，现有草案对公众参与和信息公开做出了明确且详细的规定^[94]。一旦通过，新环境影响评价法将作为法律基础，启动公众参与进程。环评咨询公司的能力也将随之提高，向投资者提供更为专业的，可以指导其有效减少环境和社会风险的环评报告^[95]。

[93] Open Development Cambodia. List of EIAs for projects in Cambodia from 2007-2013[Z]. <http://www.opendevdevelopmentcambodia.net/briefing/list-of-eias/>.

[94] Schulte, W. and Stetser, A.. On the Path to Sustainable Development: An Assessment of Cambodia's Draft Environmental Impact Assessment Law[J]. Cambodia Law and Policy Journal, Vol. 3. 2014.12. <http://cambodialpj.org/article/on-the-path-to-sustainable-development-an-assessment-of-cambodias-draft-environmental-impact-assessment-law/>.

[95] 同上。

除出现政策和透明度问题外，七星海项目还对当地的自然环境和村民生活带来了一些负面影响。正如案例分析中所提到的，七星海项目自 2008 年启动以来，大大加快了项目所在地的森林面积减少速度，并对野生动植物的生存带来了威胁。项目还涉及 1144 户村民的搬迁，虽然部分村民因为项目开发获得了新的工作机会，但仍不乏对移民补偿方案可持续性的质疑，以及对村民需要开发新的土地，适应新的生活环境的担忧。

在中国企业对其他发展中国家的投资项目中，我们也看到了与七星海类似的问题和挑战。这反映出中国企业在开展海外投资项目时，有一些习惯性的思路 and 做法。主要包括：

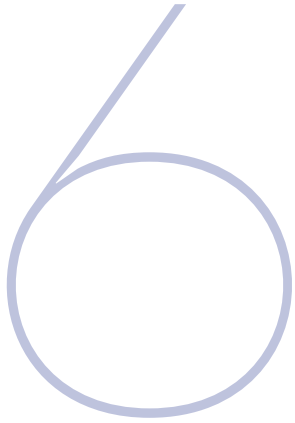
1) 缺少与当地民众、民间社会组织打交道的意识、能力和经验。很多企业在走出去的过程中，只是简单地复制国内的经营模式，一味关注与中央和地方政府的关系，而忽略了与社民间社会组织、当地社区居民、媒体等方面。在政治不稳定的高冲突地区，利益分配不均、沟通渠道不畅，这样的工作方式会加深误解、激化矛盾。

2) 缺少信息发布和沟通渠道。中国企业缺乏信息披露和申诉机制、缺少沟通渠道的做法，通常会加深当地民众对项目的误解。如一些企业在环境保护和社会责任做了很多事情，但是由于忽视宣传沟通和信息公开，当地民众并不知晓，项目的赔偿标准也通常并不透明。当地居民或民间社会组织通常希望就项目问题与公司直接对话，但往往找不到机会和渠道，以致部分意见人士最后选择以极端方式表达意见和诉求，引发冲突。

3) 大部分企业尚未认识到在发展中国家投资，良好的环境和社会行为是降低项目环境和社会风险的关键。在很多情况下，合法合规并不足够，尤其是在尚未建立全国性环境和社会保障体系的国家 and 地区。采取有前瞻性的方式积极主动地处理环境和社会问题，不仅应作为企业社会责任战略的必要组成部分，还应成为企业风险管理的重要内容，以便投资者在东道国搭建长期稳定的投资环境，实现企业、东道国政府和当地民众多方共赢。

为防控、减少投资项目的环境和社会风险，我们向优联集团以及其他在柬埔寨投资的中国公司提出以下建议：

- 建立信息披露机制，定期向政府、当地社区和民间社会组织公布、更新项目相关信息，向利益相关方告知项目进度。
- 建立与政府、与当地社区和民间社会组织的交流渠道和对话机制，就有争议的问题进行沟通，在开放的环境和氛围中进行讨论和协商。
- 把生态旅游、绿色建筑、可再生能源等绿色、可持续发展的概念融入到项目建设和运营中，以最小化项目的环境影响。
- 与保护机构和政府环境部门合作，在波顿沙库国家公园开展生态和环境保护活动，并通过培训和能力建设，提高当地社区的环保意识和能力。
- 在受影响的社区发展可持续社区生计方式，如清洁炉灶（减少薪碳材的使用）、家庭照明系统等适合当地情况的技术，改善居民生活水平。



水电行业概况及中国投资案例分析

- 6.1 柬埔寨的电力行业
- 6.2 中国对柬埔寨的电力投资
- 6.3 案例：茶润水电项目
- 6.4 分析和建议

中国是柬埔寨电力行业最大的投资者，2014 年中资电站发电量占同期柬埔寨自发电量的 70%。虽然中国投资的进入极大地缓解了柬埔寨的电力短缺问题，但近年来中资水电项目在柬埔寨遭遇了前所未有的环境和社会挑战。

以由柬埔寨王国政府力主开发，南方电网、国电集团和中水电海外投资有限公司分别先后获得项目开发许可权的茶润项目为例。项目三易其主之后，最终止于可行性研究阶段，是海外水电投资项目进程受阻的典型。

柬埔寨的草根和国际 NGO，乃至政府高级官员和国民议会，都对茶润项目表示高度关注。项目选址所在的阿润河谷，则因为水电站开发而发生了持续 6 个月的封路抗议活动。2015 年 2 月，总理洪森宣布将在 2018 年前暂停茶润项目，并把项目决定权交给下一任政府。这一消息的公布让茶润项目一时间成为柬埔寨社会的焦点，同时也给中方投资企业带来了财务和声誉方面的冲击。

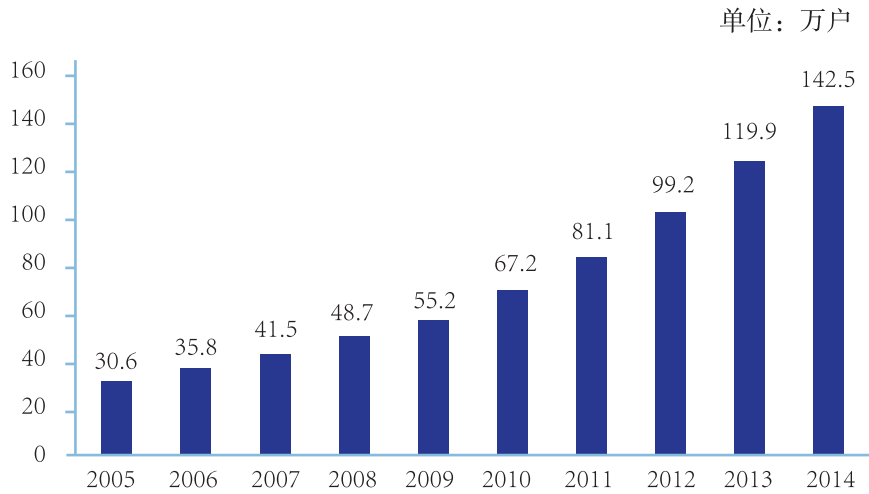
茶润项目为何被叫停？不同社会群体对项目持有何种观点？中国的水电投资者可以从茶润项目中获得哪些经验和教训？围绕这些问题，我们进行了文献梳理和实地调研，记述茶润项目的推进过程，分析项目搁置的主要原因，并对预防此类情况提出建议，以供关心柬埔寨电力行业发展的企业、学者和社会团体参考。

6.1 柬埔寨的电力行业

[1] Electricity Authority of Cambodia. Report on Power Sector of the Kingdom of Cambodia[R]. 2015. <http://eac.gov.kh/wp-content/uploads/2015/07/report-2014en.pdf>.

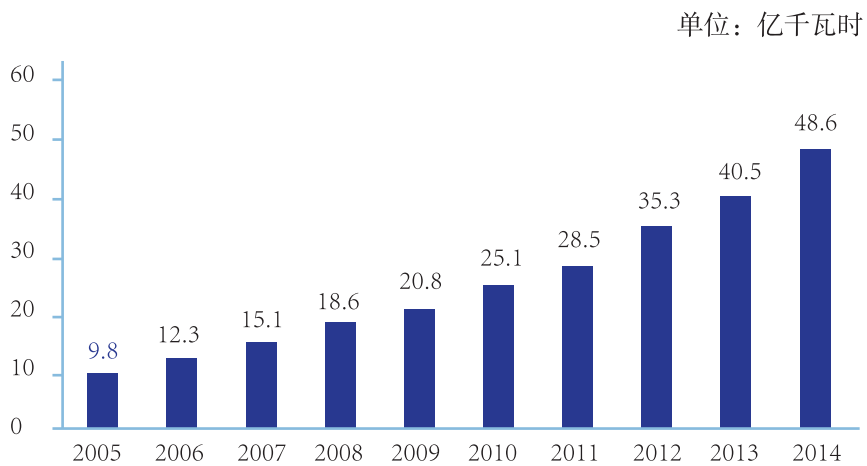
自 1993 年新政府成立以来，柬埔寨百废待兴。随着政局稳定、经济发展，柬埔寨的电力需求也逐年攀升。2005 至 2014 年间，柬埔寨的电力用户数量由 30.6 万户激增至 1424 万户（图 6-1），年度可供电量由 9.7 亿度增至 48.6 亿度，年度售电量由 8.58 亿度增至 41.44 亿度（图 6-2）^[1]。

图 6-1 柬埔寨电力用户数量，2005-2014



数据来源: *Report on Power Sector of the Kingdom of Cambodia*. 2015.

图 6-2 柬埔寨年度可供电量，2005-2014



数据来源: *Report on Power Sector of the Kingdom of Cambodia*. 2015.

[2] 同上，附录2(c).

[3] 同上，附录2(a).

[4] Vietnam to hike electricity prices by 7.5% on March 16[N]. Tuoi Tre News. 2015.3.5.
<http://tuoitrenews.vn/business/26486/vietnam-to-increase-electricity-prices-75-percent-since-mar16>.

[5] 中国大使馆驻柬埔寨经商参赞处. 柬埔寨国家电力电网建设现状分析[Z]. 2015.8.
<http://cb.mofcom.gov.cn/article/zwrenkou/201508/20150801082421.shtml>.

[6] Royal Government of Cambodia. National Strategic Development Plan, 2014–2018[Z].
<http://countryoffice.unfpa.org/cambodia/drive/NSDP2014–2018.pdf>.

[7] 中国大使馆驻柬埔寨经商参赞处. 柬埔寨国家电力电网建设现状分析[Z]. 2015.8.

由于国内电力基础设施建设不足，柬埔寨的电力来源主要倚赖进口，2013 年进口电量占全国可供电量的 56%。随着新建水电站和火电站建成投产，2014 年柬埔寨自发电量大幅增长，由 2013 年的 17.7 亿度增至 30.6 亿度，同期进口电量所占比重随之减少，降至 37.1%^[2]。2014 年自发发电量的来源为水电 61.5%、燃气电厂和重油发电厂 19.3%、煤电厂 17.7%、生物质电厂 1.5%^[3]。

通过大力发展电力行业和从老挝、泰国、越南进口电力，柬埔寨已摆脱了全局性严重缺电的困境。雨季时局部地区已有电力富余，但由于电网铺设地区有限，广大农村地区仍然处于缺少电力供应，普遍依靠燃油灯和电瓶照明的阶段，2014 年全国仍有 57.3% 的居民住宅尚未通电。在旱季，缺电、供电不稳的情况仍然常有发生，需要依靠进口补充电力。在电价方面，柬埔寨的平均供电价格约为 0.17 美元 / 千瓦时，远高于邻国越南的 0.08 美元 / 千瓦时^[4]。不论是改善民生还是发展经济，高昂的电价都带来了一定的阻碍^[5]。故在《国家发展战略计划（2014–2028）》中，电力行业继续被列为优先发展领域^[6]。

在行政管理上，矿业与能源部（MME）是柬埔寨电力行业的主管政府部门，负责制定、管理柬埔寨的能源政策、电力战略、能源发展计划、技术安全和环境标准。2001 年，柬政府发布《电力法》，成立国家电力局（EAC）。EAC 依照《电力法》的规定，负责制定与电力供应和消费相关的管理规程，并负责监督、管理电力政策的执行。

6.2 中国对柬埔寨的电力投资

中国企业是柬埔寨电力行业的最大投资者。截至 2014 年底，中资企业投产装机容量为 1964.1 兆瓦，投资总额近 30 亿美元，全年发电量 20.5 亿度，占同期柬埔寨自发发电量的 70.2%。由于电力项目对投资者的资金、技术实力要求较高，目前在柬电力行业投资的中国企业均为国有企业^[7]。

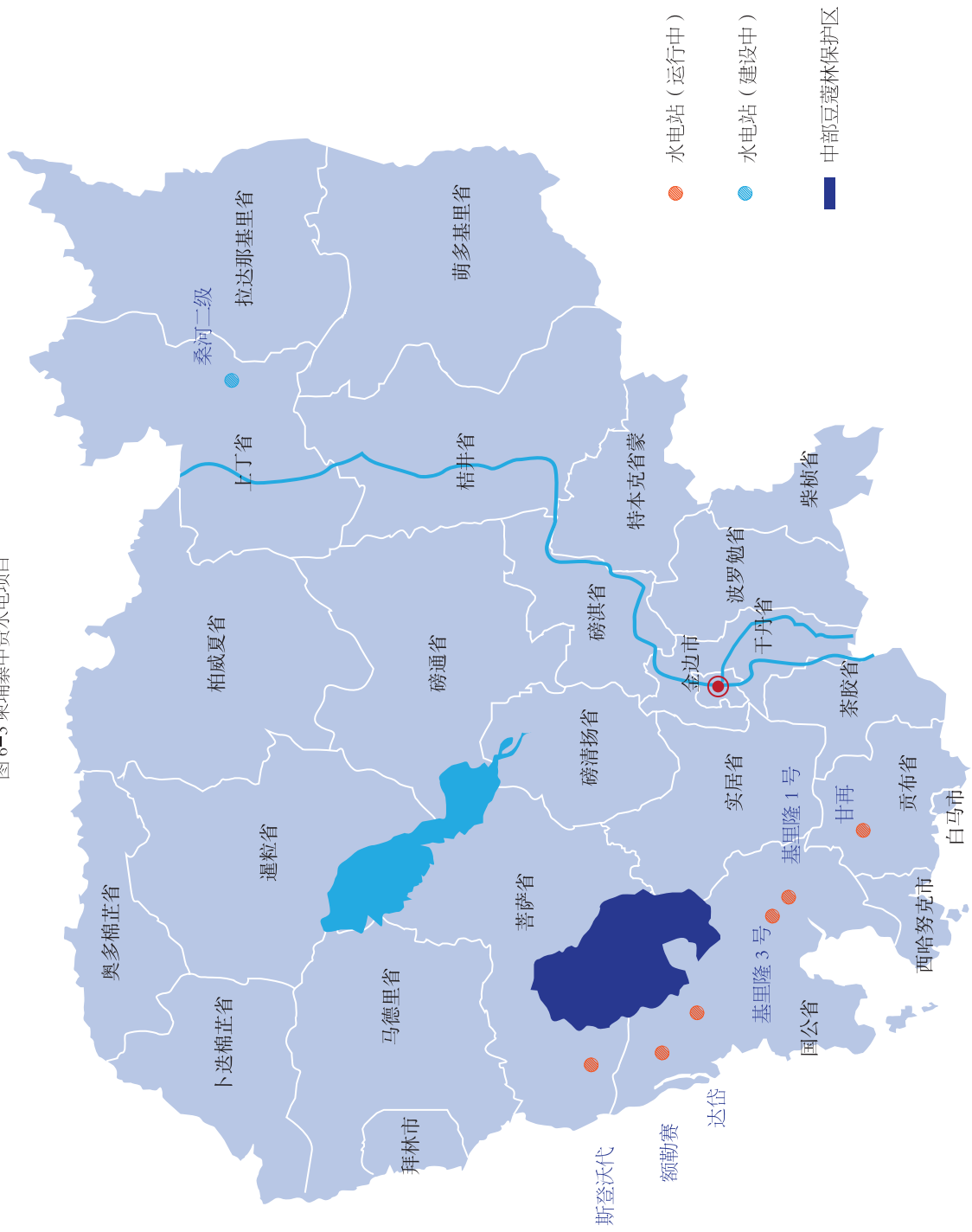
水电是中国企业的投资重点，9 个建设—经营—转让（BOT）投资项目中有 7 个为水电项目（表 6-1）。2014 年中资电力企业发电量中水电所占比重为 90.9%，共 18.6 亿度，总投资额约 27.19 亿美元。

表 6-1 中国企业在柬 BOT 电力投资项目列表

项目名称	项目地点	投资企业	总投资额	装机容量	投产日期
基里隆 1 号水电站	国公省	中国电力技术进出口公司	1924 万美元	12MW	2002.5
甘再水电站	贡布省	中国水利水电建设集团	2.8 亿美元	193.2MW	2011.12
基里隆 3 号水电站	国公省	国网新能源电力投资公司	6653 万美元	18MW	2013.4
斯登沃代水电站	菩萨省	大唐集团公司 云南国际经济技术合作公司 云南滕云西创投资实业有限公司	2.55 亿美元	120MW	2013.6
额勒赛河下游水电站	国公省	华电集团	5.58 亿美元	338MW	2013.12
达岱水电站	国公省	中国重型机械总公司	5.4 亿美元	246MW	2014.3
西哈努克港燃煤电厂	西哈努克市	内蒙古鄂尔多斯鸿骏投资有限公司 柬埔寨国际投资发展集团	6.2 亿美元	一期 3 台 135MW 机组 二期 4 台 135MW 机组	2015 年建成，一期第一台机组于 2014.7 投产
桑河二级水电站	上丁省	云南澜沧江国际能源有限公司 柬埔寨皇家集团 越南电力国际股份有限公司	10 亿美元	400MW	计划 2017 年底首台机组发电
金边至马德望输变电网	金边至马德望	大唐集团	1.13 亿美元	N/A	2012.4

数据来源：中国大使馆驻柬埔寨经商参赞处，柬埔寨国家电力电网建设现状分析，2015.8.

图 6-3 柬埔寨中资水电项目



[8] 茶润水电站移民代表赴甘再水电站参观培训[N].金边晚报. 2014.11.29.

[9] 洪森对韩森林关于茶润项目提案的答复[Z]. 2015.1.15.

[10] 能源部支持见柴阿润水电站项目建成后利多于弊[N]. 柬单网. 2014.9.30.
<http://www.khmernavi.com/forum.php?mod=viewthread&tid=2660>.

[11] May Titthara. Areng Dam a Boon: Ministry[N]. The Phnom Penh Post.
<http://www.phnompenhpost.com/national/areng-dam-boon-ministry>.

[12] 葛均. 豆蔻森林中的水电开发——环境NGO柴阿润水电站实地考察报告[Z]. 2009.
<http://www.doc88.com/p-7354374187125.html>.

[13] 中电华发(北京)国际工程咨询有限公司. 柬埔寨王国柴阿润水电站投资机会评估研究报告[R]. 2012.6.
http://wenku.baidu.com/link?url=ObURaGY7H9uF_ScnYGwXd8aeqIPVAp_Efp0uup7baouhWS2HymHU_AopjuGluTGG Efg9lhHGOIB7ImSKLnhut8xLdk31xQM4nWLyhu0V_e.

[14] 同上.

[15] 同上.

[16] Areng Project Changes Hands Again[N]. The Phnom Penh Post. 2014.3.4.
<http://www.phnompenhpost.com/national/areng-project-changes-hands-again>.

[17] International Rivers. Cheay Areng Dam[Z].
<http://www.internationalrivers.org/campaigns/cheay-areng-dam>.

[18] 中国电建集团海外投资有限公司. 柬埔寨茶润水电站项目可研报告评审会议在北京举行[N]. 2014.9.19.
<http://sr.sinohydro.com/g163/s996/t1797.aspx>.

6.3 案例：茶润水电项目

项目简介

茶润水电站选址位于国省特莫邦县境内, 坝址距首都金边 294 公里, 计划装机容量 108MW, 年均发电量 5.95 亿度, 预计总投资额 4 亿美元^{[8][9][10][11]}。柬埔寨王国政府在 1970 年就提出了修建茶润水电站的设想。自 2006 年至今, 先后有三家中国企业获得了该项目的开发许可权。

2006 年, 中国南方电网有限责任公司(南方电网)与柬埔寨工业、矿业和能源部(MIME, 现矿业与能源部, MME)签署项目可行性研究谅解备忘录(MOU)。次年 3 月, 南方电网委托广西电力工业勘察设计研究院(广西院)进入阿润河谷, 开展项目实地考察和测绘工作^[12]。2009 年 2 月, 项目可行性研究由 MIME 评审通过。项目的环境影响评价报告由柬埔寨 SAWAC 发展咨询有限公司(SAWAC)完成, 项目初步环境和社会影响报告书(IESIA)于 2009 年 4 月通过环保部审查^[13]。但由于对外战略调整, 南方电网在 2010 年退出了柴阿润项目^[14]。

2010 年 11 月, 中国国电集团公司(国电集团)与 MIME 签署 MOU, 启动柴阿润项目的可行性研究, 并委托广西院在前阶段工作的基础上进行补充设计。2012 年 5 月, 国电集团提交的柴阿润项目可行性研究报告获 MIME 评审通过。2012 年 6 月, 柬环保部将对 SAWAC 编制的 IESIA 报告的同意书并批复给国电集团^[15]。2013 年底, 由于认为项目在经济方面并不可行, 国电集团宣布退出柴阿润项目^{[16][17]}。

2014 年初, 中电建下属的中水电海外投资有限公司(中海投)与 MME 签订协议, 获得开发柴阿润项目的开发许可权, 并把项目中文名称改为茶润。中海投委托中国电建集团贵阳勘测设计研究院(贵阳院)进行项目可行性研究。贵阳院对广西院编制的可行性报告进行了设计复核, 并于 2014 年 9 月完成了新的项目可行性研究报告^[18]。

[19] 《洪森对韩森林关于茶润项目提案的答复》. 2015.1.15.

[20] Areng Project Changes Hands Again, The Phnom Penh Post, 2014.3.4.
<http://www.phnompenhpost.com/national/areng-project-changes-hands-again>.

[21] 同上.

[22] “Don't Talk About Areng”, The Phnom Penh Post, 2015.2.25.
<http://www.phnompenhpost.com/dont-talk-about-areng>.

[23] Central Cardamom Protected Forests, <http://ccpf-cp.org/>.

[24] A Summary of the Social and Environmental Impacts of the Proposed Areng Valley Hydroelectric Dam, Southwest Cambodia, Conservation International, <http://mothernature.pm/Areng%20dam%20-%20impact%20summary.pdf>.

[25] 同上.

[26] 葛昀. 豆蔻森林中的水电开发——环境NGO柴阿润水电站实地考察报告[Z]. 2009.
<http://www.doc88.com/p=7354374187125.html>.

然而,正如在下文中详细记叙的,由于反对项目的意见不断升级,中海投关于茶润项目的开发工作进行得并不顺利。依照环保部的要求,中海投需要在协议签署后一年内完成项目 IESIA^[19]。公司把此项工作委托给 SAWAC 和 SBK 研究和发公司(SBK)。虽然 SBK 已于 2014 年 2 月完成了关于受影响居民财产状况调查^[20],但由于受到反对者阻拦,工作团队自 2014 年 3 月起就未能进入项目选址地进行测量勘测,IESIA 工作也因此中断^[21]。2015 年 2 月 24 日,总理洪森公开表示,在 2018 年之前茶润项目不会动工建设,对于项目的影,应该进一步研究清楚,是否修建茶润水电站的问题,将留给下一任政府决定^[22]。

不断升级的反对声

反对不断升级是茶润水电站项目中止的根本原因。在这部分内容中,我们通过梳理现有的报告和媒体报道,总结反对者对项目的担忧以及所采取的行动,还原茶润项目遭遇反对直至被搁置的全过程。

调查研究

项目反对者最为担心的,是茶润项目的环境影响和移民问题。茶润项目拟修建在流经中部豆蔻林保护地(CCPF)的阿润河上。CCPF 是柬埔寨政府在保护国际(CI)的倡议下,于 2002 年成立的亚洲面积最大的森林保护地之一。CCPF 位于国公省、菩萨省和贡布省的豆蔻林群山中,是柬埔寨数条重要河流的发源地,生物多样性十分丰富,由农林渔业部主管^[23]。保护国际一起协助林业局制定保护计划,开展协议保护和林区巡护等工作。CCPF 成立后,野生动植物保护国际(FFI)和野生动物保护联盟(WA)也在该地区开展了保护项目,并与 CI 一起协助林业局制定保护计划,开展协议保护和林区巡护等工作。

在阿润河上修建水电站的计划,从开始就引发了关注 CCPF 等环保机构的担忧。2007 年,WA 和 CI 分别发布了关于柴阿润项目的环境影响评价报告,称柴阿润项目的库区淹没面积约为 20000 公顷^[24]。报告同时指出,不论是项目建设期间清理场地,还是项目建成后水库淹没森林,都将对豆蔻林和野生动物带来影响。随着进场道路的修建和电站的建成,非法伐木者和捕猎者会更容易进入受保护的林地,破坏森林,捕获野生动物^[25]。这两份报告虽然并非项目环评报告,却一直被广泛引用。

2008 年,三位来自中国 NGO 的代表赴阿润河谷考察项目的环境和社会影响。保护国际在当地的工作人员指出,广西院的工程勘测工作破坏了大象、野狗、黑熊、鹿等野生动物的栖息地,工作人员在森林和沿河丢弃垃圾也带来了环境污染^[26]。

[27] Current Status of Hydropower Dam Construction in Stung Chhey Areng, Koh Kong Province. NGO Forum. 2012.9.

[28] 同上。

[29] International Rivers' Letter of Appeal to Guodian on the Areng Project[Z].2013.6.24.
http://www.internationalrivers.org/files/attached-files/20130624-letter_to_guodian_re-cheay_areng_dam_english.pdf.

[30] Rivers Coalition of Cambodia. Open Letter to Samdech Akka Moha Sena Padei Techo Hun Sen, Prime Minister of the Royal Government of Cambodia[Z]. 2013.12.17.

[31] Kuch Naren. Koh Kong Villagers Block Road in Effort to Stop Chinese Dam[N]. The Cambodia Daily. 2014.3.15.

[32] Daniel Pye. Eco Groups Slam Areng Dam[N]. The Phnom Penh Post. 2014.4.3.
<http://www.phnompenhpost.com/national/eco-groups-slam-areng-dam>.

2012年8月,柬埔寨本土的环境保护机构——非政府组织论坛(NGO Forum)对柴阿润项目的环境和社会影响进行了考察。NGO Forum在考察报告中摘录了SAVAC环评报告中关于项目环境和社会影响的内容,指出受影响的森林面积总计12325公顷,其中4004公顷位于CCPF;受影响的村社用地共计9474公顷土地,村民共计326户(1642人),其中189户(899人)需要搬迁;水电站建设将导致该地区穿山甲、大象、豹子、鹿等动物数量的减少,尤其是对龙鱼等珍稀野生动物带来威胁^[27]。

NGO Forum还进入阿润河谷地区进行实地考察,并在报告中指出,位于阿润河谷的村庄交通闭塞,尤其是在每年5月至11月的雨季,道路阻塞,村民基本依靠自产的农作物和水果生活。在考察期间,水电站没有开工建设,村民们生活如常^[28]。

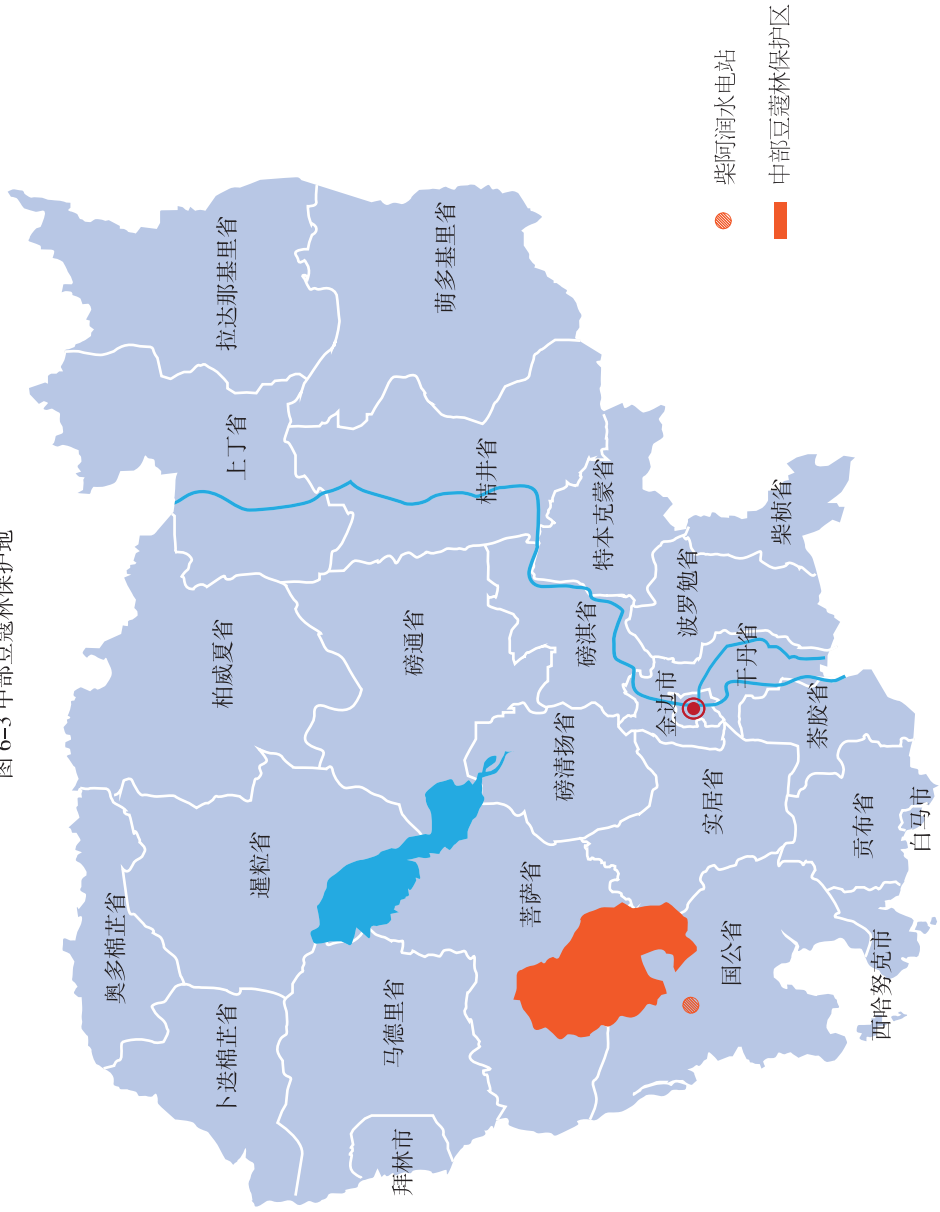
公开请愿

在国电集团开发柴阿润项目期间,项目反对意见并没有消减,反而更加强烈。2013年6月,国际河流向国电集团递交了一封公开请愿书,要求中止所有建设柴阿润水电站的计划。请愿书称,柴阿润项目可能造成深远且严重的环境和社会影响,并将给国家电网带来财务和声誉风险^[29]。2013年12月,NGO Forum等14家NGO联名上书总理洪森,要求在水电站选址地区开发生态旅游,停止柴阿润水电站的修建计划。请愿书称柴阿润水电站将淹没20000公顷的森林(这一说法并不准确),并指出SAWAC在2008年进行的环境影响评价存在公众参与不足的问题,只有少数村民参与了意见征询的过程,村民意见没有得到充分表达^[30]。此外,两封请愿书都提到移民中有部分是Chorng族原住民,他们特殊的文化和生活传统和当地的自然环境密不可分,应该受到保护,不应该因为水电项目而让他们搬离家园。

封路上访

2014年,中海投接手茶润项目,此时关于项目的反对也从调查研究、公开请愿进入了封路上访,升级为社会议题的新阶段。2014年3月14日,在草根环保机构自然母亲的组织下,来自自然母亲、柬埔寨青年网络和当地Chorng族村民的100多位反对者阻断了通往阿润河谷的道路,禁止项目勘测机器进场^[31]。自此,自然母亲频频组织封路活动,不论是中方工作人员,还是负责开展环境项目IESIA和移民调查工作的SAVAC和SBK,都被阻止进入阿润河谷。4月,6位Chorng族村民代表赴金边,向能矿部、环境部和文化部请愿,希望中止茶润项目。FFI和CI也发表声明,建议SAVAC和环境部不予通过项目的环境影响评价^[32]。

图 6-3 中部豆蔻林保护地



图片来源: Lyna Khan. Payment for Environmental Services (PES): Case Study on Conservation Agreement on Forest and Biodiversity Conservation in Central Cardamom Protected Forest, Thmar Baing District, Koh Kong Province[J]. International Journal of Environmental and Rural Development (2012), 3-1: 38-42.

[33] Khuon Narim. Government Pushes Ahead With Study of Koh Kong Dam[N]. The Cambodia Daily. 2014.6.11. <https://www.cambodiadaily.com/archives/government-pushes-ahead-with-study-of-koh-kong-dam-61047/>.

[34] May Titthara. City Hall Blocks Bike Ride Against Hydro-project[N]. The Cambodia Daily. <http://www.phnompenhpost.com/national/energy-minister-plays-down-areng-concerns>.

[35] Phak Seangly and Daniel Pye. Standoff, arrests in Areng[N]. The Phnom Penh Post. 2014.9.16. <http://www.phnompenhpost.com/national/standoff-arrests-areng>.

[36] May Titthara. Energy Minister Plays Down Areng Concerns[N]. The Phnom Penh Post. 2014.9.29. <http://www.phnompenhpost.com/national/energy-minister-plays-down-areng-concerns>.

[37] Kalyanee Mann. Will Cambodia Flood a Sacred and Biodiverse Valley for a Dubious Dam? [N]. Mother Jones. 2014.10.19. <http://www.motherjones.com/environment/2014/10/areng-valley-cambodia-dam-hun-sen-rainsy-hydro>.

[38] Daniel Pye and Alice Cuddy. Impact Assessment for Areng Dam Nears Final Steps as Project Looms[N]. The Phnom Penh Post. 2014.20.31. <http://www.phnompenhpost.com/national/impact-assessment-areng-dam-nears-final-steps-project-looms>.

[39] Khuon Narim. Visit Convinces Lawmaker of Dam's Threat to Areng[N]. The Cambodia Daily. 2014.11.19. <https://www.cambodiadaily.com/news/visit-convinces-lawmaker-of-dams-threat-to-areng-valley-72608/>.

[40] Earth Rights, International Rivers, and 3S Network. Submission to UN Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in Cambodia – Hydropower Dam Development in Cambodia: Lower Sesan 2 and Stung Cheay Areng Hydropower Projects[Z]. 2015.1.13. http://www.internationalrivers.org/files/attached-files/submissiontospecialrapporteuronhydropower_151301.pdf.

6月，能矿部长 Suy Sem 宣布，将成立技术工作组评估茶润项目的环境和社会影响，并对移民选址进行勘察。SBK 表示，技术工作组的将负责与封路的反对者谈判沟通，移民选址的具体的工作仍将由 SBK 完成，并且无论移民选址为何处，赔偿标准都将为：为每户移民将获得 1000 平方米宅基地、修建好的住宅、5 公顷耕地、以及对果树、牲畜家禽和农作物的赔偿。但阻拦道路的反对者仍然持强硬态度，表示即使是技术工作组，也不会让他们进入河谷^[33]。8月，自然母亲组织了一场在金边的骑行活动，以表达对茶润项目的抗议^[34]。

9月15日，国公省副省长 Phun Ly Vireak 考察阿润河谷，并带有警察和宪兵随行。在进入河谷时，副省长一行同样遭到了封路反对者的阻拦。在僵持不下数小时后，包括自然母亲的创办人 Alex Gonzalez-Davidson 在内的 9 位反对者因“妨碍省政府事务”为由被短期拘留（24 小时内释放）^[35]。反对者被拘留一事进一步激化和扩大了社会各界对茶润项目的关注，救国党（反对党）政要开始关注项目情况，并向政府施压。

18日，救国党成员 Te Chanmony 致信洪森，要求政府对茶润项目进行说明^[36]。10月1日，救国党主席沈良西表示，洪森将考虑反对者的意见，把是否继续茶润水电站的问题留给“下一代”决定^[37]。随后，政府并没有发布任何中止茶润项目的消息。31日，沈良西再次表示，如果茶润项目继续开展，他会感到吃惊和失望，希望政府慎重考虑^[38]。11月19日，国民议会农业委员会主席，救国党员 Pol Ham 搭乘野生动物联盟提供的直升机考察阿润河谷。Pol Ham 在考察后表示，他了解到 Chorng 族村民坚决反对水电项目，也希望豆蔻林不被破坏，认为修建水电站弊大于利^[39]。

在封路事件引发政要关注的同时，国际环境和人权组织也在继续对茶润水电项目的调查工作。2015年1月，Earth Rights, 国际河流和 3S 网络联合向联合国特别报告员提交了一份关于柬埔寨水电开发人权状况的报告。报告要求特派员调查茶润项目带来的人权问题，并与柬埔寨政府和中国政府商谈如何解决这些问题^[40]。

2015年2月24日，总理洪森宣布，茶润项目将交由2018年选出的新一届政府决定，并要求大家不要再继续谈论茶润项目^[41]。然而，由茶润项目引起的风波并没有平息，茶润项目、阿润河谷的相关信息持续受到各方关注^[42]。

[41] May Titthara. Don't Talk About Areng. The Phnom Penh Post. 2015.2.25. <http://www.phnompenhpost.com/dont-talk-about-areng>.

[42] Activist on Tour: Anti-dam Campaigner[N]. The Phnom Penh Post. 2015.4.10. <http://www.phnompenhpost.com/national/activist-tour-anti-dam-campaigner-goes-abroad>.

[43] 由环保部环境规划院、全球环境研究所和佛蒙特法学院组成的调研小组。

实地调研中的发现

上一节对反对意见的梳理和分析，其主要信息来源是 NGO 发布的报告、公开信和媒体报道。2015年5月至9月间，调研小组^[43]三次赴柬埔寨，在金边拜访中国水电企业和关注茶润项目的环境 NGO，在国公省城拜会地方官员，在阿润河谷访问村民。随着访谈的深入和访谈对象多样性的增加，我们对茶润项目的了解、以及对项目中止原因的分析开始出现新的视角。

阿润河谷反对者的担忧

9月4日，我们从金边驱车前往阿润河谷，两位来自柬埔寨青年发展网络的青年分别担任我们的翻译和向导。按照原计划，我们将在莫特邦县城换乘出租摩托车，这是普通民众唯一可以进入阿润河谷的交通工具。但在离开金边6个小时后，因为道路泥泞，汽车无法继续前行。此时我们已经进入没有通讯信号的地域，离县城还有40分钟车程。向导先搭乘路过的摩托车去县城，其余人员再搭乘闻讯而来的摩托车，驶过泥泞的红泥路、独木桥和小溪，在又4个小时后抵达阿润。正如 NGO Forum 的调研报告所言，阿润河谷交通闭塞，且没有通讯信号，如果没有当地向导的带领，外来访问者很难进入河谷。

种拿村民居



泥泞路段



[44] 在采访优联集团七星海旅游度假区移民村时，当地村民表示人均收入为 60,000 里尔每月（15 美元）。考虑到茶润河谷的交通状况和经济情况，参会村民所报收入可能高出平均水平。

5 日上午，26 位对阿润项目持反对意见的 Chorng 族村民参加了我们在向导帮助下组织的座谈会。由于我们住在由自然母亲和种拿乡联合修建的阿润河谷生态旅游中心，参加座谈会的村民都来自种拿乡和邻近的布罗来乡。通过两个多小时的座谈，我们了解到这些村民的主要生计来源是种植和采集非木材森林产品（NTFP）。他们种植水稻、果树，在周边森林采割树脂、藤条，并把这些产品运往莫特邦县城销售。采集 NTFP 带来的收入占总收入的 50% 甚至更多。平时村民还在森林里采摘蘑菇、果子，在阿润河里捕鱼，这些都只供他们自己食用。家庭人数在 3-7 人之间。大部分家庭为 30,000-50,000 里尔每天（7.5-12.5 美元），也有少数参会村民说收入为 10,000 里尔（2.5 美元一天）^[44]。

村民们首次知道柴阿润项目是在 2007 年，当时区政府官员和村长向大家介绍了在河谷进行水电开发的计划。同年，SAWAC 和中国公司在河谷开展了测量和勘探工作。2010 年，SAWAC 再次进入河谷，入户调查村民的经济和生活情况，进行土地测量。2013 年，政府官员告诉村民，需要再次进行水电站的可行性研究，并调查受电站影响家庭的财产状况。应 SBK 要求，村民在有关自己家庭财产的调查报告上按下手印，以示确认。

参会村民称，并不是所有人都反对茶润水电站，虽然大部分人并不愿离搬离家乡，但仍有少部分村民对政府项目表示支持。虽然来参加座谈会的都是坚决反对茶润项目的村民，但在一开始自然母亲说不能信任公司和政府，村民将得不到赔偿的时候，他们并不完全相信。2013 年 11 月，政府突然宣布所有村民都按手印表示同意水电站项目，但实际上，他们没有就同意项目按过手印，也不支持水电开发，并自此开始接受自然母亲的建议和指导，开始通过上访、封路等方式反对茶润项目。除了担心得不到应有的补偿外，与会村民还表示，水库会淹没他们常去祭拜祖先和神灵的森林，他们也不想成为公司雇员，而是希望可以按照原有的方式过耕种和采集的生活。

座谈会



布罗来村



5 日下午，我们拜访了布罗来村的两个家庭。先到达的是布罗来村长家。村长是一位共产党员，家里有村长、妻子和儿子，一共 3 口人。当问及对茶润项目的看法时，村长言语寥寥，只是说项目已经暂停，他尊重总理洪森的决定。关于村里有多少 Chornng 族居民的问题，村长回答说红色高棉时期有很多村民都搬走了，现在的村民中有战争结束之后迁入河谷的，他对 Chornng 族的问题并不清楚，只知道大家的户籍上都写的是高棉人。

第二个家庭有老中青三代共 6 口人，老奶奶的大儿子在森林里采割树胶和藤条，近半个月的时间都会住在山里。儿媳、孙子孙女和小儿子在家。小儿子自 2013 年起在布罗来村小任教。布罗来村小一共有 50 名学生和一位由政府发工资的正式老师，小儿子是村小的非正式教师，工资由自然母亲资助。由于资金支持并不稳定，在 2014 年 4 月后他曾一度中断授课，但最近又新获得 3 个月的工资支持，重新开始工作。这户人家反对茶润项目，并参加了封路活动，他们表示有 80% 的村民都对茶润项目持反对意见。

通过座谈会和访谈我们还了解到，阿润河谷没有诊所，村民如果生病，需要搭乘 6 个小时的摩托车和汽车去国公省城就医，如果孩子想要上初中，也需要去国公省城。对村民而言，医药费和学费是除平日生活用度之外最大的花费。村里没有通电，也没有电话、电视和手机信号。大部分家庭用太阳能电板提供家庭照明，生火烧柴做饭，从水井和小溪汲水使用。一般家庭没有修建厕所，洗澡洗衣都在村子的小溪里进行。在询问村子需要什么样的发展的时候，不论是上午参加座谈的村民，还是下午拜访的两个家庭，都表示希望村里的医疗、教育、通讯和交通状况可以得到改善。在供电问题上，参加座谈会的村民表示不需要水电站提供的电力，他们不想向公司付电费，而且可以自己发电。

表6-1 阿润河谷各村涉及搬迁房屋统计^[45]

种拿乡 (Chumnab Commune)	种拿村(Chumnab)	56幢
	基洛勒赛村 (Chrok Ruseiy)	40幢
	总计	96幢
布罗来乡 (Prolay Commune)	布罗来村(Prolay)	53幢
	达厄村(Ta Ngel)	28幢
	松龙村(Samroang)	64幢
	江那村(Chamna)	42幢
	总计	187幢
特莫敦波乡 (Thmor Doan Pov Commune)	布莱思外村(Prek Svay)	48幢

[45] 洪森对韩森林关于茶润项目提案的答复. 2014.9.25.

国公省城 政府的态度

虽然在阿润河谷听到大都是关于茶润项目的反对意见，但我们在 5 月 27 日对国公省能矿厅厅长 Pech Sayon 的访问中，却听到了截然不同的观点。

Sayon 表示，柬埔寨电力短缺、电价高昂。而国公省有丰富的尚未利用的水力资源，修建茶润水电站可以缓解电力短缺、降低电价，有利于当地的经济发展。能矿部是茶润项目的主管部门，省能矿厅投入了大量人力进行移民财产情况的调查工作。阿润河谷确实有 Chornng 族原住民，但只占总人口的 30% 左右，大部分居民都是十多年前搬到该地区的新移民。90% 的村民是支持水电开发计划的，在反对者中 Chornng 族村民也是少数。

关于封路活动，Sayon 认为向政府表达担忧并不是反对者的目的。3 月 14 日封路事件发生后，政府召开了两次村民大会，向村民详细介绍规划中的茶润项目，回答村民提问，并对项目的环境影响和移民赔偿等问题进行了解释和澄清。但无论政府说什么，自然母亲都不相信，持续组织各类反对活动。他的一些行为已经是在干预柬埔寨的政治，超过了合理的限度，所以省政府在 9 月采取强制措施拘留了数名封路的反对者。

金边 企业观点

在此次调研中，我们也数次采访了中海投负责茶润项目的工作人员。他们表示，自从 2015 年 2 月总理洪森宣布暂停茶润项目后，公司就停止了相关工作，并关停了设在国公省城的办公室。关于项目的环境社会影响和移民问题，公司分别把项目的环境和社会影响评价工作和移民调查工作委托给了 SAVAC 和 SBK。SAVAC 的工作因为封路事件而终止，SBK 的调查结果已经提交给了政府，关于移民的赔偿标准，之前公司和政府在协议中约定由政府决定。

公司还表示，关于茶润项目，只要是建设性的意见，公司都愿意听取。野生动物联盟曾经向公司递交过关于移民选址的建议，也表示愿意负责移民安置的工作。在选址方面，公司接受了野生动物联盟的意见，但是在移民安置的问题上，公司认为只有当地政府有能力来协调完成。关于封路事件，公司与政府的看法一致，认为其背后有政治原因，反对项目的是极端分子和少数村民。

在访谈期间，公司还出示了封路事件发生后几位村长向省政府提交的联名信。村长们表示，各村支持水电站建设，参加封路活动的只是受到极端分子影响的少数村民。此外，公司还出示了村民同意茶润项目的手印文件，文件上的村民名字确有数百人^[46]。关于为什么没有公开上述文件的问题，公司回答说，这些都是柬埔寨政府的内部文件，企业没有权限进行公开。而且茶润项目尚在可行性研究阶段，公司并没有和政府签订 BOT 合同，是否决定投资建设需要等到可行性研究和环境和社会影响评价完成后再做决定。

[46] 公司仅出示了这些文件，具体的村民人数未知。

当问到柬埔寨政府有没有对反对意见进行公开回复时，公司向我们提供了 2015 年 1 月 15 日《洪森对韩森林关于茶润项目提案的答复》的中文译稿。答复书称茶润项目的水库及厂房占地面积约为 8474 公顷，远少于反对者所称的 20000 公顷。其中天然林 874 公顷、半天然林 3890 公顷、神灵林区 66 公顷（宗教隐修者区域）、沙地林 37 公顷、再生林 725 公顷、亡人树林 13 公顷（墓园）、草场 467 公顷、水域面积 156 公顷、天地 1194 公顷、种植园 1245 公顷、弃置耕地 705 公顷、宅地 129 公顷。如修建该项目，将涉搬迁 349 户家庭共计 1318 人。项目目前仍处于环境和社会影响评估阶段，政府将依据 IESIA 的评估结果，在项目收益和环境社会影响之间进行权衡，如果项目影响超过了其带来的经济收益和其他价值，政府将不会开发茶润水电站。

根据答复书，王国政府还曾于 2012 年 6 月 11 日 23 号的 SJN KBC 文件中，向国会进行过有关茶阿润项目的说明。此外，根据媒体报道，2014 年 9 月能矿部部长 Suy Sem 曾向国民议会环境委员会递交了关于茶润项目的说明信，以回应救国党成员 Te Chanmony 向总理提交的要求^[47]。同年 11 月，环境部长 Say Sam Al 也在救国党员 Pol Ham 的要求下，回答了国会关于茶润项目的提问^[48]。

[47] Energy Minister Plays Down Areng Concerns[N]. The Phnom Penh Post. 2014.9.29.
<http://www.phnompenhpost.com/national/energy-minister-plays-down-areng-concerns>.

[48] Environment Minister Asks for Patience on Areng Valley Dam[N]. The Cambodia Daily. 2014.11.25.
<https://www.cambodiadaily.com/news/environment-minister-asks-for-patience-on-areng-valley-dam-72999/>.

阿润河谷和金边 NGO 的诉求

此次阿润河谷之行，来自柬埔寨青年网络（CYN）的两位工作人员担任我们的向导和翻译。其中一位是 CYN 的创始人，他在上大学的时候创办了这家 NGO，致力于号召柬埔寨的青年加入到乡村建设的工作中。CYN 是封路活动的组织者之一，对河谷十分熟悉，与来参加座谈会的村民和访问到的村民也都十分相熟。两位青年都认为，目前柬埔寨政府存在腐败等诸多问题，他们希望可以建设新的柬埔寨，希望茶润帮助河谷的居民通过发展生态旅游等方式，建设自己的家园，而不是需要因为水电项目而搬迁。

在金边，我们拜访了在阿润河谷开展项目的 Samreth 律师事务所（SLG）。SLG 是一家公益律师事务所，在茶润项目上，SLG 一方面在河谷中开展关于村民权益的培训，一方面为反对活动和反对者提供法律支持。SLG 认为，在柬埔寨的很多开发项目中，项目地区村民的利益都没有得到合法的保障，他们希望通过提升村民的权利意识和开展公益诉讼来保障开发项目中弱势群体的权益。SLG 表示，大部分村民对茶润项目持反对意见，并且有村民告诉他们，当政府和公司召开村民会议征集是否同意水电项目的意见时，大部分村民举手表示反对，但是现场的中文翻译却做了相反的解释，说举手的村民都表示同意项目。虽然作者对阿润村民是否能听懂中文表示怀疑，但无论这一说法是否真实，都显示出在茶润项目上不同群体对同一事件的想法大相径庭。

6.4 分析和建议

通过对反对意见升级过程，以及实地调研项目中所获取信息的分析，我们发现在项目可行性研究阶段就被叫停的茶润项目代表了中国在柬埔寨水电投资所面临的普遍困境：柬埔寨的国际和本土环保、人权组织十分关注水电项目对环境和移民的影响，并且其中有一些机构对水电开发持天然反对。在多党制的政治体制、青年人对政府腐败诟病不满、经济落后、法制不健全的社会环境下，对水电项目的反对意见和活动很容易赢得社会支持，最终发酵成社会和政治事件，影响项目的正常进程。

在关于茶润项目的讨论中，技术和经济是否可行、项目究竟有哪些环境和社会影响、移民赔偿的方案和标准如何、项目执行是否合法合规，这些关乎是否应该修建水电站的核心问题已经远离争论的中心。在调研工作尚未完成的时候，反对者就已经坚定地否定了茶润项目，并且不相信政府关于项目的任何解释和澄清。继续开展调研工作只会引发更多的抗议和对反对意见的报道传播。

关于到底有多少阿润村民对水电项目持反对意见的问题，应 CYN 之邀接受访谈的村民和 NGO 称有 80%，政府表示只有 10%，企业则出示了几位村长和几百位村民的同意书，表示反对者是少数。媒体报道从来未提及反对者的比例，政府也没有就此问题进行过公开回应。对于部分柬埔寨民众而言，腐败问题已经严重削弱了政府的合法性，而作为政府工作监督者的 NGO 和项目开发中的弱势群体当地村民，则被视为更值得信任。在这样的情况下，即使有村民赞同水电开发项目，他们也仅仅是被政府代言，没有任何发声。而一旦舆情和公众倒向反对者，项目去留就变成了社会和政治事件，即使所有的操作都合法合规，企业都不再有回旋的余地。

虽然认为投资活动的顺利开展首先必须得到政府的认可和支持，在柬埔寨的中国水电投资企业已经逐渐认识到 NGO 和社会舆论的影响力。在中国商会电力企业协会的倡议和组织下，中资水电企业开始尝试与当地 NGO 接触，希望可以通过对话和交流了解他们对投资项目的意见，以建设性的方式解决问题。

基于对当地村民、政府官员、中资企业和柬埔寨 NGO 的访谈和对茶润项目被叫停一事的分析，我们就如何促进水电项目的顺利开展提出以下建议：

信息公开、操作透明

目前柬埔寨仍被联合国贸易与发展会议列为最不发达国家之一。不仅道路、电力等基础设施亟待建设，法律政策、执法能力等方面也有很大的提升空间。以环境影响评价为例，现有法律法规并不要求公开环评报告。在实际操作中，柬埔寨政府也没有要求企业公开环评报告，只是会向发展与合作行动组织（DPA）和 NGO Forum 两家 NGO 发送报告，征询评审意见。对于涉及移民搬迁和土地赔偿的项目，赔偿标准由政府制定，赔偿资金往往由企业交由政府拨付给村民，划分赔偿土地、修建移民新村等工作也由政府完成。

[49] 此观点为作者在调研过程中了解到的企业担忧。

在这样的情况下，柬埔寨的大型建设项目频繁出现移民问题和土地纠纷，而在柬埔寨数量众多的 NGO 组织中，也有一些对开发项目持坚决反对的立场。在项目设计开发阶段公开项目环评报告、赔偿标准和赔偿资金额，虽然看似有可能为反对者提供攻击项目的素材^[49]，实际上却是向社会各界公开了讨论项目的准确依据，既可以避免不实消息的传播，也增加政府和企业的公信力，减少腐败问题的发生。

多方协商，社会认可

在公共治理较为完善的国家，政府通过制定各类法律、政策和标准来规定公众参与讨论开发项目的空间和途径，企业只要遵纪守法，就可以通过合规过程自然获得社会认可。但柬埔寨法制尚待健全、公共设施和服务短缺，社会组织活跃、党争激烈，社会认可难以仅仅通过合规操作实现。此时，企业需要自行设计和开展活动，以获得社会各方，尤其是当地社区、NGO 和媒体的认可。

在 2015 年 9 月 22 日柬埔寨水电协会和美国公谊会组织的“复杂环境下企业—社区矛盾调解”座谈会上，发展与合作行动组织的执行主任 Mam Sambath 分享了一家印度矿业企业案例。在该项目中，公司和当地村民因为 38 公顷耕地的土地赔偿问题而产生纠纷。在 DPA 的建议下，公司决定通过多方参与、和平协商的方式解决土地问题。公司数次召开赔偿标准的协商会，当地村民、地方政府、当地 NGO、媒体和能矿部官员均参加会议。经过数次会议讨论，村民和公司一致同意依照 DPA 的建议，按当时的土地市场价格进行赔偿（1500 美元 / 公顷）。公司接受了村民的要求，并直接向村民支付赔偿金。在协商期间，曾有村民提出过高的补偿标准，但企业表示异议，参会媒体代表、NGO 代表也表示支持企业的意见。

DPA 分享的案例说明，在柬企业可以通过搭建利益攸关方的多边对话平台，与村民、NGO、媒体、政府等各方建立互信，并让村民切实感受到从发展项目中得到的帮助和利益的方式，获得社会认可和支持。

“复杂环境下企业—社区矛盾调解”座谈会手记

2015年9月22日，柬埔寨中国商会电力企业协会和美国公谊会（AFSC）在金边联合举办了“复杂环境下企业—社区矛盾调解”座谈会。会议主办方、7家在柬投资的中国电力企业、企业—社区矛盾调解专家 Sek Sophom、柬埔寨发展与合作行动组织（DPA）、柬埔寨非政府组织论坛（NGO Forum）和全球环境研究所（GEI）参加了座谈。

在座谈会上，来自 AFSC 的 Jason Tower 先生强调了获取社区许可对减少冲突的重要性，并介绍了关于如何获得社区许可的最新研究进展。Sophorn 先生以接受国际金融公司贷款的机场开发为例，介绍了由法律专员进行企业社区矛盾调解的程序和步骤，并强调了在这一过程中企业和社区主导作用、NGO 的参与、以及调解过程的保密性。DPA 执行主任 Sambath 则以 DPA 参与调解一家矿业企业与项目社区居民的土地赔偿纠纷为例，强调了公众参与对矛盾消减的作用。

参会的电力企业代表依次介绍了其在柬经营的水电项目，并分享了项目运营中的经验和挑战。企业代表指出，所投资的水电项目不仅实现了产能目标，也十分重视环境保护和社会责任工作，对柬埔寨的就业和经济做出了贡献。部分企业表示，在项目建设和运营过程中曾遇到过批评和移民问题，企业欢迎有科学和事实依据的批评和建议，尤其是建设性的解决方案；但如果只是为了反对而反对，企业将很难进行沟通和对话。

在与参会专家和 NGO 的交流互动中，水电企业代表十分关注企业在项目开发过程中应如何处理与政府、社区和 NGO 关系的问题。正如案例研究建议部分所总结的，信息公开、操作透明、多方协商、社会认可解决问题的关键。

在热烈的讨论和交流中，原本计划在下午 5 点结束的座谈会一直进行到下午 7 点。电力企业协会表示这次座谈会只是开始，希望以后水电企业和 NGO 能有更多的沟通和交流。

小结

附录1 缩略语

附录2 柬埔寨环境相关法规列表

小结

通过对柬埔寨投资政策和环境管理体系的梳理，我们发现柬埔寨目前仍处于经济发展和制度建设的起步阶段。一方面，国家治理体系的建立和发展不可避免地带来政策变动，导致一些法律法规缺乏延续性，另有政府的执行和监管能力薄弱，进一步加剧了政策的不稳定。另一方面，环境与社会保障的相关法律法规尚待完善，《环境法》和《土地法》等关键性法律在程序公开透明、利益相关方参与、公众监督等涉及环境保护和当地社区权益，且备受国际社会、国内社团组织关注的问题上没有做出要求。在这样的社会和政策环境下，水电、地产等大规模用地投资项目往往因为环境影响和移民问题备受争议，一些项目甚至因为引发社会抗议而被叫停。

作为柬埔寨最大的外资来源国，中国已有近千家企业在柬开展各类投资活动。虽然仅有部分企业从事林业、水电、地产开发、基础设施建设、采掘、农业等领域的投资^[1]，但这些项目一般具有较大的环境和社会影响，更容易引发各界关注。报告第四至六节的案例分别从企业、研究部门和 NGO 的视角出发，阐述和分析了中国国有、私营企业在柬投资林业、地产开发和水电项目的过程中遇到的问题与挑战。值得注意的是，这些问题并不仅仅在柬埔寨发生，在 GEI 此前对老挝、缅甸等国的调研中也有不同程度的发现，具有一定的普遍性。

这些问题可主要归纳为：企业惯于、也擅长于走“上层路线”、“政府路线”，缺乏与 NGO 和当地社区民众打交道的意识和经验，缺乏信息发布和主动沟通的意识、能力和渠道，同时不擅长于联合和依靠商会、媒体、非政府组织等各方面的力量。随着“一带一路”倡议的提出和亚洲基础设施投资银行的正式建立，越来越多的中国企业将走出国门，到包括柬埔寨在内的沿线国家开展各项经济合作。为防控赴柬投资企业的环境和社会风险，减小项目的环境和社会影响，我们结合本次研究的发现，提出以下建议：

[1] 1994至2010年间低于25%。
数据来源：报告1.4节，图1-7。

1) 重视环境和社会影响评价工作

企业在开展对外投资建设项目时，要首先对项目的环境、社会影响进行全面评价，尤其是在政治和生态敏感度高的地区。即使当地的环境准入标准较低，也要积极主动地开展环评工作，与当地的研究力量进行合作，依靠他们开展工作，对于可能因环境、社会问题而对企业造成的风险做出充分的评估。

2) 主动采用行业最佳实践和先进环境标准

目前柬埔寨依照 1996《环境保护和自然资源管理法》、1999《关于环境影响评价程序的次法令》和 2009《初步环境影响评价和最终环境影响评价报告编制指南》进行环境

管理。虽然环境影响评价制度初步建立，但政策执行能力薄弱，环境法律政策体系亟待完善。现有环境政策尚未要求公开环境影响评价报告，针对不同行业的环境影响评价技术导则、环境标准也有待制定。如果企业在项目设计、规划和实施过程中仅参照柬埔寨的环境法律法规，本身具有重大潜在环境和社会影响的项目将很有可能遭遇风险。

因此，企业在赴柬投资时应主动采用中国的相关环境标准，或者环境和社会要求更高的国际标准和最佳行业实践，以控制和减小项目的负面环境和社会影响。正如商务部和环境保护部与2013年联合发布的《对外投资合作环境保护指南》所要求的，企业在开展境外投资活动时，不仅应当主动了解并遵守投资所在地法律法规，还应研究和借鉴国际组织、多边金融机构采用的有关环境保护的原则、标准和惯例^[2]。

3) 建立信息公开和沟通机制，多方协商、互利共赢

在公共治理较为完善的国家，政府通过信息公开制度的建设和执行来保障公民对涉及其切身利益以及依法应当公开的政府信息的知情权，并以此提高政府透明度、促进依法行政。但在柬埔寨，法制尚待健全、政府操作不透明，大型开发项目的环境影响和移民赔偿信息难以获取。在这样的情况下，部分非政府机构、社区居民和媒体对政府、企业和开发项目心存疑虑，担忧其破坏环境和原住民权利，由大型开发项目引发的环境、移民和土地问题也时常发生。

作为应对，在柬埔寨开展投资活动的企业应该主动建立信息公开机制，搭建通畅的渠道，向当地政府、社区居民等利益相关方公开涉及其切身利益、或影响公共福利的项目信息。这既是向社会各界提供讨论项目的准确依据，也可以避免不实信息传播，增加企业和政府的公信力。此外，企业还应建立沟通机制，及时了解相关政府、社区居民、非政府机构以及媒体对项目的意见和建议，及时处理在项目推进过程中遇到的问题。如企业可以搭建项目利益攸关方的多边对话平台，通过多方协商制定移民补偿方案和企业社会责任方案，以获得项目的社会认可，减少环境和社会风险。

4) 开展社会责任示范项目，重点针对居民生计和环保问题

企业可在投资地区开展环境合作项目和社会责任示范项目，帮助当地改善生态环境和生活环境，降低污染风险，提升企业形象；还可以开展其他一些战略性投资，如教育、卫生、环保、扶贫等培训项目；或通过设立基金的形式，安排专门资金用于当地的环境保护、居民生计改善工作，造福当地居民，实现经济与声誉双赢。

[2]商务部、环保部.《对外投资合作环境保护指南》第二十二条.商合函[2013]74号.2013.2.

附录1 缩略语

AFSC	美国公馆会	IESIA	初步环境和社会影响评价
BOT	建设—经营—转让	MAFF	农林渔业部
CCPF	中部豆蔻林保护地	MIME	矿产和能源部
CDC	柬埔寨发展委员会	MME	矿业与能源部
CI	保护国际	MOE	环境部
CIB	柬埔寨投资委员会	MOU	谅解备忘录
CITS	中国国际旅行社总社	MOWRAM	水资源和气象部
CRC	初始注册证书	NCPA	自然保护局
CRDB	柬埔寨复兴与发展委员会	NDRC	中国国家发展与改革委员会
CSEZB	柬埔寨经济特区委员会	NTFP	非木材森林产品
CYN	柬埔寨青年网络	OCIC	柬埔寨海外东华投资公司
DPA	发展与合作行动组织	PED	地方环境局
EAC	国家电力局	PMIS	地方投资委员会
EIA	环境影响评估	REDD	碳汇林业
ELC	经济土地特许经营权	SAWAC	SAWAC 发展咨询有限公司
ESIA	环境与社会影响评估	SBK	SBK 研究和发展公司
FA	国家林业局	SLG	Samreth 律师事务所
FFI	野生动植物保护国际	SMFP	森林可持续经营计划
FRC	最终注册证书	UNCTAD	联合国贸易与发展会议
GDP	国民生产总值	VLS	佛蒙特法学院
GEI	全球环境研究所	WA	野生动物保护联盟
HRTF	柬埔寨人权专门工作组	WCS	国际野生生物保护协会
IEIA	初步环境影响评价		

附录2 柬埔寨环境相关法规列表

名称	颁布日期	备注
宪法		
《柬埔寨王国宪法》	1993年9月21日	<ul style="list-style-type: none"> 第三十一条，“柬埔寨王国承认并尊重《联合国宪章》，《世界人权宣言》，以及人权、妇女权及儿童权相关的公约所规定的人权。” 第三十五条，规定任一性别的柬埔寨公民“都有权积极参与柬埔寨的政治、经济、社会及文化生活”。 第三十九条，保障柬埔寨公民“对国家违法行为、社会机构违法行为或此类机构的人员在工作期间的违法行为进行告发、投诉或索赔的权利”。 第四十四条，规定只有在符合公众利益的情况下，并在给予被征用人公正合理的补偿之后，土地才能被征用。 第五十九条，“国家应当保护环境及丰富自然资源的平衡，建立详细的管理规划，此项规划应包括土地、水、空气、风、地质、生态系统、矿物、能源、石油和天然气、岩石和沙、宝石、森林及林产品、野生动物、鱼类以及水生资源的管理。”
法律		
《环境影响评价法》草案	即将颁布	<ul style="list-style-type: none"> 《环境影响评价法》草案一旦通过，《环境影响评价法》将成为柬埔寨第一部关于环境影响评价（EIA）的国家法律，并将显著改善柬埔寨当前的环境影响评价体制。
《环境保护及自然资源管理法》 Preah Reach Kram/ NS-RKM-1296/36	1996年11月18日	<ul style="list-style-type: none"> 第三章第六条和第七条是关于环境影响评价（EIA）的内容 第十六条，环保部应鼓励公众参与环境保护及自然资源管理。 第十七条，环保部应发布关于环境保护及自然资源管理的公众参与及信息获取规程的次法令。 第十八条，环境保护及自然资源管理的相关信息必须在环保部及其他部委中互传。
《土地法》 Preah Reach Kram/NS/RKM/0801/14	2001年7月20日	<ul style="list-style-type: none"> 第五条，只有在符合公众利益的情况下，并在给予被征用人公正合理的补偿之后，土地才能被征用。否则任何人的土地所有权都不能被剥夺。

<p>《矿产资源管理及开发法》 Preah Reach Kram/ NS/RKM/0701/09</p>	<p>2001年7月13日</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 第十一条 (6), 要求矿业勘探许可证持有者, 除其他材料外, 还必须向主管矿业的部长提交环境和社 ● 会影响评价报告, 才能获得工业采矿许可证。 ● 第二十条, 授权主管矿业的部长向公众发布环境及社会问题相关信息的权利。 ● 第二十一条 (2), 要求所有采矿许可证持有者或分包商必须遵守环境影响评价、环境管理规划以及工 ● 地重建及修复保证。。
<p>《保护地法》 Preah Reach Kram/ NS/RKM/0208/07</p>	<p>2008年2月15日</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 第四条, 保障当地社区、本土少数民族及公众关于可持续发展及生物多样性保护决策的参与权。 ● 第十七条,《国家保护区战略管理规划》的制定与修正应该包括公众咨询、通知以及评论。 ● 第十八条, 制定单个保护区行动计划的过程必须与当地权力机关、当地社区以及本土少数民族进 ● 行协调与咨询。 ● 第二十一条, “鼓励当地社区、本土少数民族、公众及公民社会全面参与有关保护区的管理、保护 ● 及开发的信息的提供与获得。” ● 第六章对于当地社区与本土少数民族对于保护区管理的参与权进行了规定。 ● 第四十四条, “所有在保护区边界内部或附近的开发投资项目及提案”都要开展环境和社会影响评 ● 价, 且“评价应由环保部与其他相关部委及机构合作进行”。
<p>《森林法》 Preah Reach Kram/NS/RK- M/0802/016</p>	<p>2002年7月30日</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 第四条要求: 1)《森林法》的执行应确保公众参与可能影响森林资源或是可能影响以林业资源为生的 ● 社区的“任何政府决定”; 2) 任何有可能对森林资源造成不利影响的的活动, 必须进行环境和社会影响 ● 分析 (ESIA); 3) ESIA 必须接受公众评论; 4) 政府在批准任何可能影响森林资源的活动前, 必须考 ● 虑相关活动的 ESIA 所提出的建议。 ● 第六条: 要求隶属于农林渔业部、且负责管理森林及森林资源的林业局必须“以遵循公开透明原则的 ● 方式, 履行工作职责, 从而保障公众参与到关于森林保护、管理以及可持续发展的决策权中”。 ● 第十九条: 要求所有寻求获得森林特许权的实体, 必须准备 ESIA。ESIA 作为该实体森林特许权管理 ● 计划的一部分, 应在提交给环境部审核后, 送至给农林渔业部申请批准。农林渔业部在发放采伐许可 ● 之前, 必须确保该实体的森林特许权管理计划与 ESIA 能够接受公众评论。
<p>《投资法》 Preah Reach Kram/ No. 03/NS/94</p>	<p>1994年8月5日</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 《投资法》自身并不包括直接与环境保护或公众参与相关的条款, 相关内容可以参见下方第 111 号《关 ● 于投资法修正案实施细则的次法令》。

<p>《投资法修正案》 Preah Reach Kram/ NS/RKM/0303/008</p>	<p>2003年3月24日</p>	<p>●《投资法修正案》自身并不包括直接与环境保护或公众参与相关的条款，相关内容可以参见以下第111号《关于投资法修正案实施细则的次法令》。及工地重建及修复保证。</p>
<p>次法令</p>		
<p>《关于环境影响评价程序的次法令》 No. 72 ANK/BK/11 Aug 99</p>	<p>1999年8月1日</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 附件一包含需要进行初步环境影响评价（IEIA）或环境影响评价（EIA）的项目清单。 ● 第一条，此项次法令的主要目标之一是“鼓励公众参与 EIA 过程，并在项目批准过程考虑到公众的意见及建议。” ● 第四条，规定政府机构作为审批机构，必须在考虑环境部的调查结果及建议之后，才能批准需要开展 EIA 的项目。 ● 第十八条，规定如果环境部在收到项目申请后的三十天内未提供关于该项目初步环境影响评价（IEIA）或 EIA 的调查结果及建议，项目审批机构则可认为该 IEIA 或 EIA 符合全部要求。
<p>《经济土地特许经营权次法令》 No. 146 ANK/BK</p>	<p>2005年12月16日</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 第四条（3），除其他要求外，“对于经济土地特许经营权项目，只有关于土地用地及开发的 ESIA 完成后”，经济土地特许经营权方可批准。 ● 第四条（5），除其他要求外，只有向“区域当局及当地居民”公开征求意见之后，经济用地特许经营权方可批准。 ● 第五条，经济土地特许经营权（ELC）的项目提案，除其他要求外，还须基于“永久环境保护及自然资源管理”以及“避免或最小化对社会的不利影响”。 ● 第七条，在某一缔约政府部门通过应标提案发起经济土地特许经营权的情况下，该部门应视情况而定，负责安排开展 IEIA 或 EIA。 ● 第十二条，应标提案的申请，除其他内容之外，还应包括所提议的投资活动的环境和社会影响以及项目支持者计划采取的预防性措施或减少影响措施。 ● 第十四条，规定应标提案申请的排名及评估标准之一是“符合国家环境标准，提供完善的负面环建议。缔约部门对收到的评论应予以考虑。如果拒绝任何收到的评论，则必须提供理由。境及社会影响预防性措施或减少措施。 ● 第二十条，经济土地特许经营权应标提案视情况而定，必须包括 IEIA 或 EIA。 ● 第三十五条，缔约政府部门收到具体申请时，无论申请的是否应标提案，都应将提案文件发予受影响地区的市镇委员会，组织向地方政府部门及当地居民代表征求意见，以获得审阅及建议。缔约部门对收到的评论应予以考虑。如果拒绝任何收到的评论，则必须提供理由。

<p>《投资法修正案实施细则次法令》 No. 11 ANK/BK</p>	<p>2005年9月2日</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 附件 2 《投资提案申请表》，投资提案申请人必须提交项目环境影响的相关信息。
<p>指南</p>		
<p>《项目环境影响评价报告审阅及项目实施后继续监控服务收费定价指南》，第745号</p>	<p>2000年10月</p>	
<p>《环境影响评价报告操作指南》</p>	<p>2000年3月</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 参见网址：http://www.opendevdevelopmentcambodia.net/briefing/eia/
<p>《初步及最终环境影响评价报告总体指南》，第376 BRK/BST号》</p>	<p>2009年</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 参见网址：http://www.opendevdevelopmentcambodia.net/briefing/eia/
<p>《研究及准备环境和社会影响评价报告咨询公司注册指南》，第215号》</p>	<p>2014年</p>	
<p>《环境影响评价报告审阅及评价技术工作组建立指南》，第63号</p>	<p>2014年</p>	

装帧设计：可可青设计顾问机构
www.cogreendesign.com



全球环境研究所

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
网址：<http://www.geichina.org>

全球环境研究所
官方微信



全球环境研究所
官方网站

