

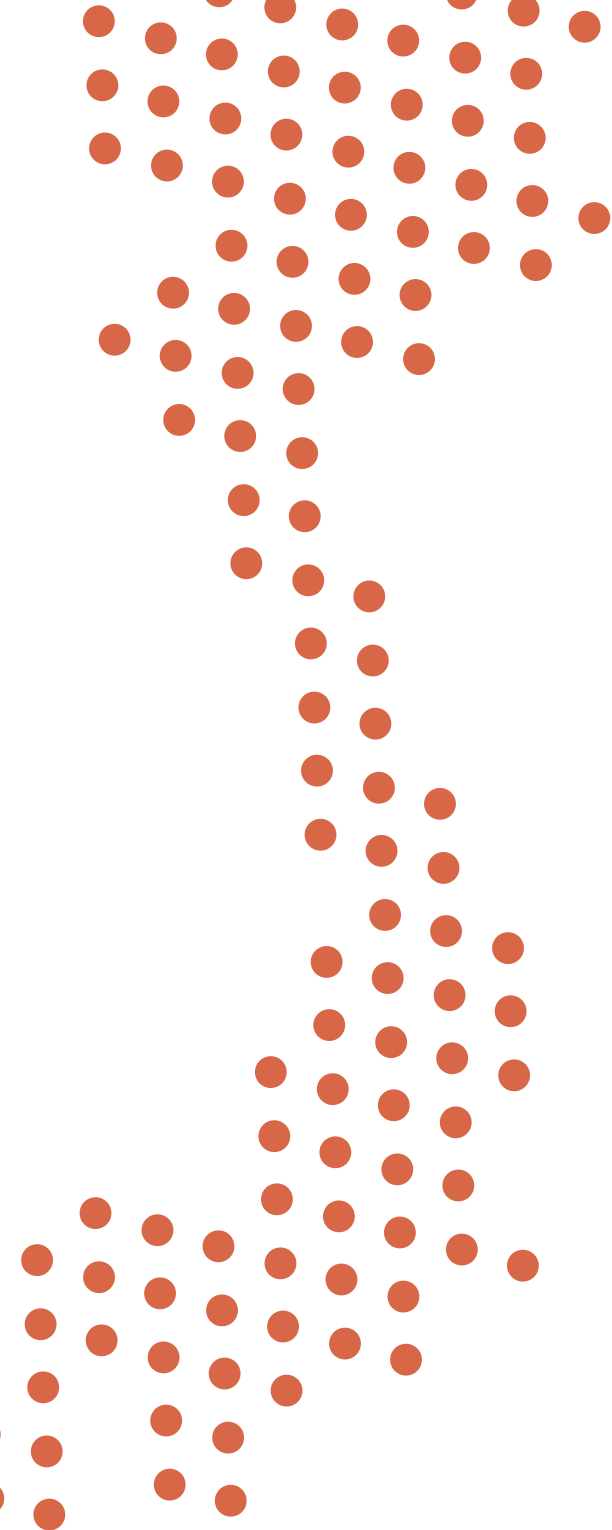


走出去

“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

越南的外国投资管理 体系、环境政策与 中国企业对越 投资、工程承包 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：高树婷 William J. Schulte 尤畅 杨琦佳 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。

在海外投资、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 项目官员季琳、张经纬，实习生崇瑶、刘涛宇的研究支持和翻译贡献。

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，并不代表 USAID、美国政府，以及文中所提及的相关机构的意见。

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,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。

作为系列报告的越南国别部分,本报告介绍了越南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对越投资和工程承包过程中所面临的机遇和挑战。这三个案例分别是永新二期煤电厂工程承包建设项目、林同铝土矿开采与氧化铝厂工程承包建设项目,以及龙江工业园区开发项目。案例研究的方法包括梳理文献、访谈企业管理人员,拜访相关政府部门、媒体等当地利益相关方等方式,以期获得全面的信息。

同时需要说明的是,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,本篇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。

全球环境研究所
二零一六年七月

目 录

报告摘要	01
1. 越南简介	04
1.1 国家概况	05
1.2 中国对越投资概况	08
2. 越南的投资管理体系	10
2.1 法律框架	11
2.2 主管政府部门	12
2.3 允许及受鼓励的投资范围	13
2.4 投资登记与投资许可	14
3. 越南的环境政策	18
3.1 法律框架	19
3.2 环境保护主管部门	21
3.3 项目环境影响评价和环境保护计划	23

4. 永新燃煤电厂二期案例分析	28
4.1 行业概况	29
4.2 项目简介	30
4.3 粉煤灰引发的风波	30
4.4 政府和企业回应	31
4.5 分析和建议	33
5. 林同铝土矿开采与氧化铝生产项目案例分析	36
5.1 行业概况	37
5.2 项目简介	39
5.3 各方质疑	40
5.4 政府、企业的回应和措施	41
5.5 分析和建议	43
6. 龙江工业园案例分析	46
6.1 行业概况	47
6.2 项目简介	48
6.3 工业园的环境和社会要求	50
6.4 龙江的措施	51
6.5 分析和建议	53
小结	55
附录 1 缩略语	57
附录 2 越南政府结构图	58
附录 3 越南环境政策及相关法律列表	60

报告摘要

越南位于中南半岛东南角，北接中国，西邻老挝、柬埔寨，东南部与南海相接，国土面积 33 万平方千米，人口 9342 万。越南自 1986 年起开始由计划经济向市场经济转型。经过二十多年的发展，成功地由人均收入低于 100 美元的最不发达国家转变为人均收入为超过 2000 美元的低中收入国家，人均国内生产总值（GDP）在东南亚十一国中排名第八（2014 年）^[1]。凭借较低的劳工成本和低税率等经济政策，越南吸引了大批外国投资者，外商投资一度成为越南经济增长的重要动力。在各行业中，加工制造业和房地产业是外商投资的重点，截至 2014 年底占累计外商投资总额的 75%。

2009 至 2014 年，越南所吸引的外商投资有所下降，年度流量由 256 亿美元降至 202 亿美元，占 GDP 比重由 26.3% 降至 10.8%^[2]。为解决这一问题，越南政府于 2015 年颁布新的《企业法》和《投资法》，放宽外商投资的行业准入，简化投资审批程序，提高企业的经营自主权，以鼓励和促进投资。

2014 年，来自中国的投资占越南吸引外国投资总额的 2.1%。虽然中国投资尚未成为主要的越南外资来源，但在近年来增长显著，2009 至 2013 年间年度直接投资流量由 1.1 亿美元增至 4.8 亿美元^[3]。截至 2014 年底，越南共有中国投资项目 1089 个，总计 79.5 亿美元^[4]。中国对越投资的行业分布与越南外资的总体分布情况相一致，主要位于加工制造（70%）和房地产业（10%），另有部分进入物流、餐饮等领域^[5]。

在基础设施建设、能源资源开发等行业，中国企业通常以承包工程的方式进行经济合作，直接投资较少。以电力行业为例，截至 2013 年仅有 1 个小型水电投资项目，其余水电和火电项目均为工程承包。在矿业行业，绝大多数大中型石油和天然气、煤、铁、金、铝等油气和金属开采冶炼项目均由越南国有企业投资^[6]。

[1] UNCTAD STAT.

[2] Vietnam Ministry of Planning and Investment. Brief on Foreign Direct Investment in 12 months of 2014. 2015.1.16. <http://www.mpi.gov.vn/en/Pages/tinbai.aspx?idTin=26445&idem=289>.

[3] 中华人民共和国商务部、国家统计局、国家外汇管理局.《2013年度中国对外直接投资公报》[M].北京：中国统计出版社，2014：42.

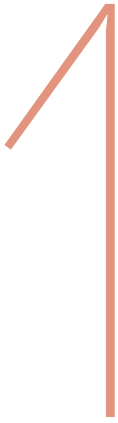
[4] Vietnam Ministry of Planning and Investment Brief on Foreign Direct Investment in 12 months of 2014. 2015.1.16. <http://www.mpi.gov.vn/en/Pages/tinbai.aspx?idTin=26445&idem=289>.

[5] 作者对中国驻越南大使馆经商处的拜访.越南河内. 2015.5.

[6] Bui QB, Le TH, Tran VH, et al. The Extractive Industries Transparency Initiative and the Implementation Perspective of Vietnam[R]. 2011.5: 20–21. <https://eiti.org/files/Vietnam-scoping.pdf>.

由于中国企业在水电、矿业等有潜在重大环境和社会影响的行业投资较少，中资项目在越南遭遇环境和社会风险的情形并不多见。但在工程承包领域，近年来出现了民众抗议永新燃煤电厂二期的粉煤灰污染，强烈反对林同铝土矿开采与氧化铝生产项目等惊动全国的事件。本报告对上述两个项目的研究和分析表明，随着经济的发展，环境问题已进入越南的公众视野。一旦开发项目具有重大环境和社会影响或出现重大环境问题，即使是越南政府力主推进，仍将受到越南社会各界的质疑，甚至反对。在这样的情况下，中国企业虽然不作为项目业主承担主要责任，但仍然会在技术、雇工等方面受到诸多质疑和批评，在声誉和经济方面遭受损失。

随着“一带一路”倡议的提出和越南外国投资政策的进一步开放，越来越多的中国企业将奔赴越南，在基础设施建设、能源资源开发等领域开展经济合作。不论是直接投资还是工程承包项目，都需应对越南环境政策日益严格，公众环境意识逐步加强，政府鼓励环境友好型产业投资的新情况。因此，中国企业在加快对越经济合作步伐的同时，只有严格遵守当地法律法规、积极采用行业先进环保标准、了解利益攸关方诉求、公开应对项目质疑，才能在与各国企业的竞争中脱颖而出，实现多方共赢。





越南简介

1.1 国家概况

1.2 中国对越投资概况

本节作者 尤畅 朱蓉 全球环境研究所

1.1 国家概况

[1] Vietnam Country Profile. Nations Online.
<http://www.nationsonline.org/oneworld/map/vietnam-administrative-map.htm>.

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

[3] Central Population and Housing Census Steering Committee. The 2009 Vietnam Population and Housing Census. 2010.6.
http://unstats.un.org/unsd/demographic/sources/census/2010_phc/Viet%20Nam/Vietnam-Findings.pdf.

[4] The REDD Desk. REDD in Vietnam.
<http://theredddesk.org/countries/vietnam>.

[5] The World Bank. Arable Land.
<http://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.ARBL.ZS>.

[6] United Nations Industrial Development Organization and International Center on Small Hydropower. World Small Hydropower Development Report: Vietnam, 2013 [R].
http://www.smallhydropower.org/fileadmin/user_upload/pdf/Asia_South_Eastern/WSHPDR_2013_Viet_NAM.pdf.

[7] The World Bank. Vietnam Overview.
<http://www.worldbank.org/en/country/vietnam/overview>.

[8] EU-Vietnam Business Network, Vietnam Economy Research Report, 2014[R].
<http://evbn.org/publications/market-studies/>.

[10] Vietnam Ministry of Planning and Investment. Brief on Foreign Direct Investment in 12 months of 2014. 2015.1.16.
<http://www.mpi.gov.vn/en/Pages/tinbai.aspx?idTin=26445&idcm=289>.

[11] A. Nayyer Shamsi. Chinese Direct Investment in Vietnam in Past 10 Years[N]. News Dawn. 2010.3.22.
<http://newsdawn.blogspot.co.uk/2010/03/chinese-direct-investment-in-vietnam-in.html>.

越南位于中南半岛东南角，呈狭长的“S”型，北接中国，西邻柬埔寨、老挝，国土面积 33 万平方千米，居世界第 65 位。海岸线长 3260 公里，与我国南海相接，并与印度尼西亚、马来西亚、菲律宾和泰国相邻^[1]。

越南地貌多样，长山山脉纵贯南北。北部是高原和低平的红河三角洲，西北部是高原，中部多山地，南端为肥沃的湄公河三角洲。从北到南分为东北、西北、湄公河三角洲等八个地区，共有 58 个省和 5 个自治市，自治市和省的行政等级相同。（图 1）。

截至 2014 年，越南总人口约为 9,342 万^[2]，排名世界第十三位，人口年龄中位数 29 岁，市场潜力巨大。越南共有 54 个民族，其中京族（越南族）人口最多，占全国总人口的 86%。有超过三分之二的人口聚居于南北两个肥沃低平的三角洲地区。南部的胡志明市为第一大城市，人口约 710 万。首都河内为第二大城市，人口约 347 万^[3]。

越南南北跨度大，地区间的气候有所差别，但总体属于热带季风气候，日照充足，气温较高，湿度较大。全国绝大部分地区年平均气温都在摄氏 22 度以上。南部地区全年气温变化不大，可分为雨季和旱季，北部四季明显。每年 7-9 月的台风季节，北部和中部地区常遭台风袭击。

越南的森林资源主要位于中部高原和北部地区，2011 年全国森林覆盖率为 39.7%^[4]。适宜于耕种的土地面积低于森林面积，2013 年可耕地覆盖率约为 20.7%^[5]。越南境内有 2360 条超过 10 千米长的溪水和河流^[6]，水电提供了全国约三分之一的电力。在矿产资源方面，越南的石油储量居东南亚第三，铝土矿资源在全球排名第四，钨、稀有金属、钛和铁矿资源的蕴藏量也十分丰富。海岸线长达 3260 千米，有丰富的海产品和海洋旅游资源。

在经济方面，越南政府于 1986 年启动政治经济改革，开始从计划经济向市场经济转型。经过二十多年的发展，越南成功地从人均收入低于 100 美元的最不发达国家，转变为人均收入超过 2000 美元的中等收入国家（2014 年）^[7]，并在 2007 年正式加入世界贸易组织（WTO）。2006 至 2014 年间越南 GDP 年均增长率高达 15%，2014 年 GDP 为 1866 亿美元^[8]，位居东南亚第 6，世界第 58 位^[9]。

在外国投资方面，越南以较低的劳工成本和低税率等经济优惠政策吸引了大批外国投资者，已经成为企业建立海外制造工厂的新兴目的地。2009 至 2014 年间，越南吸引的外商投资稳中有降，年度流量由 256 亿美元降至 202 亿美元^[10]。2014 年外国投资中有 145 亿美元流向加工制造业，占当年外国投资总额的 71.6%。其次是房地产业，2014 年吸引外国投资 25.4 亿美元，占比 12.6%。建筑业名列第三，吸引外国投资 10.5 亿美元，占比 5.2%^[11]。此外，住宿和餐饮、卫生和社会救助、批发和零售、交通仓储、农林渔业、矿业等行业也吸引了部分外国投资。

图 1 越南地图

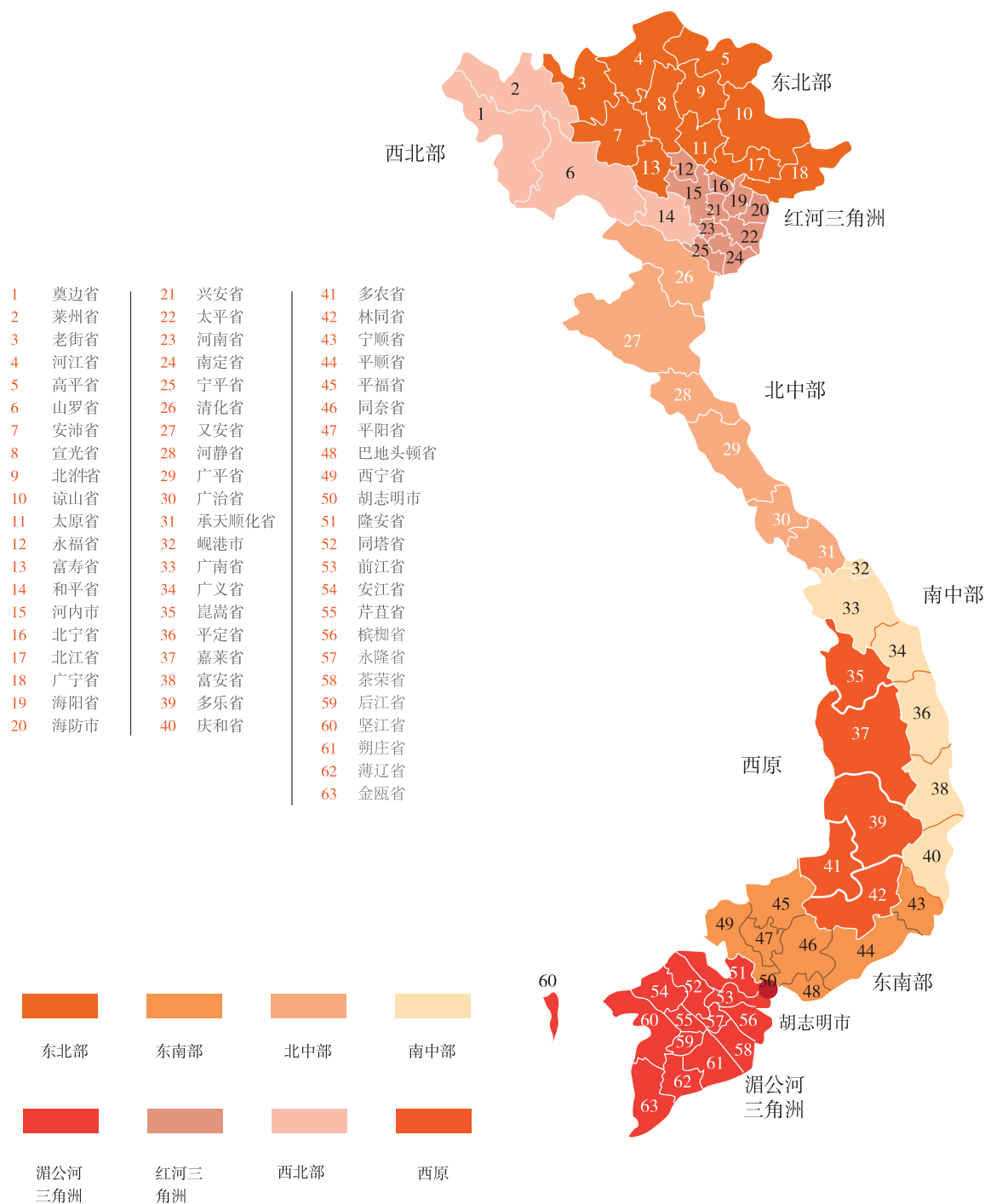
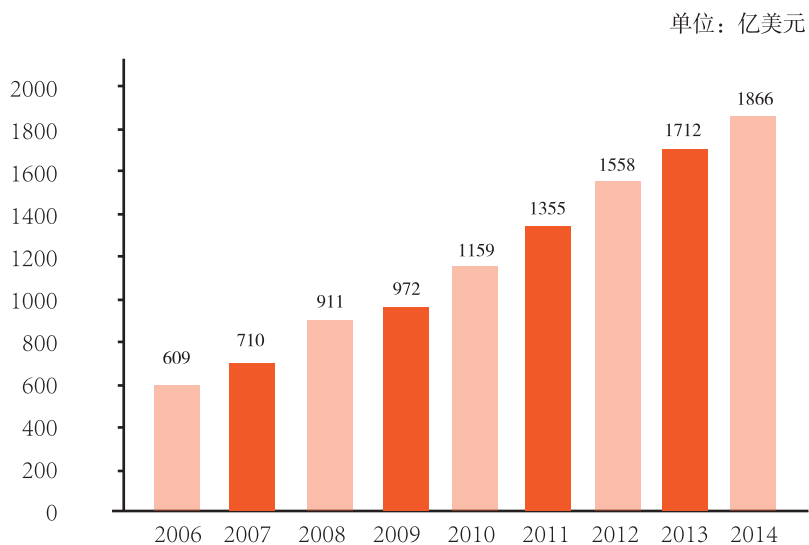


图2 越南 GDP，2006–2014



数据来源：UNCTAD STAT

[12] The Socialist Republic of Vietnam Online Newspaper of the Government. FDI Densities in Total Investment and GDP in 2002–2012. 2013.3.28. <http://news.chinhphu.vn/Home/FDI-densities-in-total-social-investment-and-GDP-in-20022012/20133/17458.vgp>.

[13] Vietnam Ministry of Planning and Investment. Brief on Foreign Direct Investment in 12 months of 2014. 2015.1.16. <http://www.mpi.gov.vn/en/Pages/tinbai.aspx?idTin=26445&idcm=289>.

图3 越南吸引的外国直接投资流量，2009–2014^{[12][13]}



1.2 中国对越投资概况

[14] 中国与越南的关系 [N]. 人民网. 2001.8.31.
<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/252/6279/6282/20010831/549109.html>

[15] 作者对中国驻越南大使馆经商处的拜访.越南河内.2015.5.

[16] Vietnam Ministry of Planning and Investment. Brief on Foreign Direct Investment in 12 months of 2014. 2015.1.16.
<http://www.mpi.gov.vn/en/Pages/tinhbai.aspx?idTin=26445&idcm=289>.

[17] 同上

[18] 作者对中国驻越南大使馆经商处的拜访.越南河内.2015.5.

[19] Bui QB, Le TH, Tran VH, et al. The Extractive Industries Transparency Initiative and the Implementation Perspective of Vietnam[R]. 2011.5:20-21.<https://eiti.org/files/Vietnam-scoping.pdf>.

中越两国的经济合作在 1979 至 1990 年中越边境战争期间基本处于停滞状态。1991 年，中越宣布外交关系正常化，两国的经济合作自此进入新阶段。1992 年，中越签署了投资协定^[14]，鼓励和保护中越双边投资活动，中国对越直接投资自此快速增长。1991 年越南仅有 1 个中国投资项目，1999 年为 76 个^[15]，截至 2014 年底，投资项目个数已增至 1089，累计投资额 79.5 亿美元^[16]。

虽然中国对越投资经历了快速增长，但与其他国家相比仍处于起步阶段。截至 2014 年底，越南累计外国直接投资项目 17499 个，注册资本总额 2506.7 亿美元。在各投资国中，韩国、日本、新加坡和台湾位居前四，占越南外国投资项目总额的 54%。中国位居第九，累计投资额仅占越南吸引外国投资总额的 3.4%^[17]。

据中国驻越南大使馆统计，在越注册的中国企业约有 1100 家，其中大部分为中小企业，国有企业的数量低于 10%。从项目规模上看，平均每个项目的投资额略高于 700 万美元，远低于 1462 万美元的越南外国投资项目平均规模。在行业分布上，中国对越投资约有 70% 流向机械、电子、轻工业等加工制造业，约有 10% 投入房地产业，其他则进入物流、餐饮等行业^[18]。

在基础设施建设、能源资源开发等行业，中国企业通常以承包工程的方式进行经济合作，直接投资较少。以电力行业为例，截至 2013 年中国企业参与建设的火电项目均为工程承包，参与建设的水电项目中仅有一个为小水电投资。在矿业行业，中国企业仅以工程承包的方式参与项目，绝大多数大中型石油和天然气、煤、铁、金、铝等油气和金属开采冶炼项目的投资者均为越南国企^[19]。

随着“一带一路”倡议的提出和越南投资政策的进一步开放，预计中国对越投资将持续增长，越来越多的中国企业将走出国门，在越南的基础设施建设、能源资源开发等领域开展经济合作。

2



越南的投资管理体系

- 2.1 法律框架
- 2.2 主管政府部门
- 2.3 允许及受鼓励的投资范围
- 2.4 投资登记与投资许可

本节作者 尤畅 全球环境研究所

2.1 法律框架

2006 年之前，越南的外国投资管理依照 1996 年颁布的《外国投资法》实行。为加入 WTO，《企业法》和《投资法》于 2006 年 7 月 1 日起正式实施，把对本国和外国投资者的管理纳入统一的制度框架之下。

[1] *Law on Investment*. No.59/2005/QH11, 2005.11.29. [http://www.vietnamlaws.com/freelaws/Lw59na29Nov05CIL\[10Apr06\].pdf](http://www.vietnamlaws.com/freelaws/Lw59na29Nov05CIL[10Apr06].pdf).

[2] Russin & Vecchi International Legal Counsellors. *Setting Up and Operating in Vietnam*[Z]. <http://www.amchamhanoi.com/wp-content/uploads/2014/02/Setting-Up-and-Operating.pdf>.

[3] *Law on Enterprises*. 文号 No. 68/2014/QH13. 2014.11.26. http://bross.vn/images/advertise/AEUE00I2_68_2014_QH13_Enterprise%20Investment.pdf.

[4] *Law on Investment*. 文号 No. 67/2014/QH13. 2014.11.26. http://moc.gov.vn/web/guest/legal-documents/-/legal/TB4r/en_US/18/250755/55213. (以下简称 2014 年《投资法》)

[5] Frasers Law Company. *Legal Update – New Law on Investment and New Law on Enterprises*[Z]. <http://www.frasersvn.com/wp-content/uploads/2015/05/Legal-Update-New-LOI-and-LOE-EN-2015.pdf>

《投资法》对越南的投资活动进行了规范，内容涵盖投资过程、投资鼓励措施、对投资者合法权益的保障、以及对外国投资和越南对外投资的管理^[1]。《企业法》对包括外商独资企业在内的各类型企业的设立、管理和运营发展进行了规定。依照《企业法》，国内外投资者可以选择有限责任公司、股份公司等多种类型设立企业^[2]。

为保证《企业法》和《投资法》的顺利实施，越南政府相继颁布了以下主要实施细则：

法令 101/2006/ND-CP，外国投资企业登记投资许可、重新注册和变更信息指南；

法令 108/2006/ND-CP，关于《投资法》的说明和实施指南；

法令 102/2010/ND-CP，关于《企业法》的说明和实施指南；

法令 43/2010/ND-CP，关于企业注册登记流程的指导和说明；

通告 14/2010/TT-BKH，关于法令 43/2010/ND-CP 企业注册申请资料和流程的说明。

随着时间推移，两法部法律的缺陷逐渐显现：投资申请资料繁杂、手续繁琐，投资鼓励和支持措施不足。2014 年 11 月 26 日，越南国民议会通过了新的《企业法》^[3]和《投资法》^[4]。两部新法自 2015 年 7 月 1 日起正式实施，旨在解决两部旧法存在的问题，在对建立和发展企业进行必要监管的同时，改善越南的投资环境^[5]。

新《投资法》的最大变化是对行业准入方式进行重新调整，放宽了投资限制。新《投资法》简化了投资审批程序，将禁止投资经营的行业从 51 个减少到 6 个。根据两部新法，企业的自主经营权也有所提高。两部新法颁布后，支持性实施细则也相继得到制定和更新。

2.2 主管政府部门

[6] 越南的政府部门结构详见附录一

计划与投资部（MPI）是中央一级的投资主管部门^[6]。MPI 负责起草与投资活动相关的法规政策，提供投资指导和咨询，并与其他部门的协调工作。MPI 还负责评估需要由国民议会或总理决定的投资项目。MPI 的总部位于河内，在胡志明市和全国各地都设有代表办公室。

在省一级，省级人民委员会直接管理本省的外国投资活动，并向省内的非工业区项目发放投资许可。具体的管理工作，如省级投资活动的注册、评估和投资许可的发放等由省计划和投资厅（DPI）负责执行。如果投资项目位于工业区内，该项目的注册、评估、投资许可发放、以及监督和管理工作则由工业区管理委员会负责。

除主管投资的政府部门外，其他相关政府机构也会参与到外国投资的管理工作中。MPI 和 DPI 评估投资项目时经常向项目所属行业的主管政府部门征求意见，以保证投资项目符合相关行业规定。

2.3 允许及受鼓励的投资范围

2006 年《投资法》依据许可程度将不同行业划分为以下三种类型：1) 禁止行业，禁止国内和国外投资；2) 受限行业，限制国内和国外投资；3) 限制外国投资行业，仅对外国投资进行限制。新《投资法》不再设有“限制外国投资行业”的类别，并对禁止和受限行业调整如下：

[7] 2014年《投资法》，第6条。

- 禁止行业：包括售卖《投资法》附录一中所列毒品；售卖《投资法》附录二中所列化学试剂和矿物；贩卖国际贸易公约附录一的动植物，或者《投资法》附录三中所列的濒危和稀缺野生动植物物种；参与卖淫活动；购买和售卖人口、人体组织、器官；涉及人类复制和克隆的商业活动；生产或使用禁止贩卖的商品^[7]。

[8] 2014年《投资法》，附录IV。

- 受限行业：涉及国家防卫，国家安全和秩序，社会安全，社会道德准则，公众健康的项目属于受限行业，共计 267 项，限制投资经营^[8]。

[9] 2014年《投资法》，第 16(1)条。

对于鼓励和支持行业的投资项目，越南政府提供多种优惠政策，包括减免企业全部或部分投资周期内所得税；减免设备、材料、以及其他项目物品进口税；以及对土地租金、土地使用费和土地使用税的减免等^[9]。

新《投资法》第 16 条第一款详细列出了可以申请鼓励和激励措施的行业。具体包括：高科技、新材料、新能源；信息科学、软件和数字内容生产；电子产品、关键机械产品生产；为纺织业、制鞋业和前述行业提供生产服务的；农产品生产和加工，林产品和水产品生产；收集、处理、回收或者重新使用废弃物；在城市地区发展公共交通；与教育和医疗科研相关领域；致力于提高老年人生活质量的活动和救助中心；信用基金，微型金融机构等。

此外，位于经济困难地区、工业园、出口加工区、高科技区和经济区的投资项目；投资额为 6 万亿越南盾以上，并在项目注册或获得许可之日起三年内实际投资额在 60 亿越南盾以上的投资项目；以及在农业区投资雇佣超过 500 人的投资项目也可以申请优惠政策。其中，矿业投资和其他按照法律需要缴纳消费税的行业不在此列。

2.4 投资登记与投资许可

外国投资占 51% 以下，或通过注资、购买股份等方式进行非直接投资的项目仅需进行投资登记。投资登记的手续相对简单：投资者向相关主管部门（如省级计划与投资厅，工业区管理委员会等）提交申请材料，主管部门将在收到合格申请材料后的 15 日内发放投资登记。若申请未获通过，相关部门将出具写明原因的书面通知。

外国独资项目和外国投资者占有 51% 以上注册资本的项目需要申请投资许可。申请投资许可的项目将根据其性质、影响和规模的不同，报国民议会、总理或者省级人民委员会批准。

投资许可分类

[10] 2014《投资法》，第 31 条。

报由国民议会批准的投资项目包括^[10]：

1) 对环境有重大影响或潜在重大影响的项目。具体包括：a) 核电站，b) 改变国家公园、国家自然保护区、地貌保护区土地使用性质面积 50 公顷以上的，改变防风林、沙丘、海岸侵蚀地带等面积 500 公顷以上的，改变人工生产林地面积 1000 公顷以上的；

2) 改变超过稻田土地使用性质 500 公顷以上的；

[11] 2014《投资法》，第 30 条。

3) 在山区重新安置超过 1 万名移民，或在其他地区重新安置超过 2 万名移民的；

4) 项目所需要的政策或机制必须由国民议会提供。

报由总理批准的投资项目包括^[11]：

1) 投资额超过 5 万亿越南盾的项目；

2) 环境和社会影响重大的项目。具体包括：

a) 在山区重新安置超过 1 万名移民，或在其他地区重新安置超过 2 万名移民的；

b) 发展航空运输；

- c) 开发港口;
- d) 探险、开采石油和燃气;
- e) 开设赌场;
- f) 生产烟草;
- g) 在工业区、出口加工区和经济区开发基础设施;
- h) 开发高尔夫球场;

3) 海洋运输业、包括网络基础设施建设在内的移动通讯服务业、森林恢复、出版业、记者、以及外国独资的科技组织;

4) 其他按照法律要求应由总理决定的投资项目。

报由省级人民委员会批准的投资项目包括^[12]:

1) 按照法律规定需要获得投资许可,但不属于国民议会或总理应决定项目的。具体包括:国家通过拍卖、竞标转移分配或出租土地的项目,以及需要改变土地使用性质的项目;按照技术转移法律,所使用技术列入技术转移控制列表中的项目;

2) 建设在由省级人民委员会决定其投资政策的工业园区、出口加工区、高科技园区和经济区内的项目。

投资许可申请材料的内容

依照新《投资法》第 33 条的规定,报由省级人民委员会决定的项目需向 DPI 提交以下申请材料:

- a) 项目申请书;
- b) 申请人或申请单位基本资料;
- c) 项目基本信息,包括项目投资,投资目标,投资规模,资金运作计划,地点,时长,用工需求,所适用的投资激励措施,影响评估,经济效益等;
- d) 投资人财务信息,包括投资者近两年财务说明;母公司承诺的财务支持;金融机构的财务支持;投资人财务能力担保和证明文件;
- e) 土地使用需求和有权使用土地的证明,如土地租赁合同等;

- f) 项目所用技术说明,包括技术名称、来源、程序、特殊性、主要机械设备等;
- g) 商业合作协议式投资须提供商业合作协议。

报由总理和国民议会决定的项目除了上述项目基本资料外,还需要提供以下文件^[13]:项目所在地的土地清理计划,移民和安置措施(如适用);初步的环境影响评价报告;项目的环境和社会影响的评估。由国民议会决定的项目还需提供对机制和特定政策的建议(如适用)。

投资许可审批流程

对于报由省级人民委员会批准的项目,DPI将在收到完整申请材料的35日内向投资人发出审批结果。主要审批流程如下:

- DPI在收到完整材料后3日内,就其专业内容向相关政府部门发送评估申请;
- 受邀参与评估的相关部门在收到申请材料后15日内,向DPI反馈意见;
- 项目所涉土地的政府主管部门在收到DPI要求的5日内,提供相关地图并进行评估;
- DPI在收到申请材料25日内向省人民委员会提交评价报告,报告内容包括项目基本信息和对申请材料各项内容的评估;
- 省人民委员会在收到申请材料和评价报告的7个工作日内对投资申请作出决定,若申请未获通过,需出具书面通知并写明原因。

由总理或国民议会批准的投资项目有相似的审批流程,但由于需要将材料提交到更高级别的政府部门,审批时间有相应延长。

3

越南的环境政策

3.1 法律框架

3.2 环境保护主管部门

3.3 项目环境影响评价和环境保护计划

本节作者 William J. Schulte 佛蒙特法学院

尤畅 全球环境研究所

越南经济在过去三十年中经历了飞速增长，但日益严重的环境污染和环境退化问题也随之出现。为解决环境问题，越南政府制定了相应的管理制度和法律框架。外国投资者若希望成为负责任的伙伴，参与健康、可持续的越南经济发展建设，需要了解越南的环境保护政策，并采取相应措施。

[1] 1992年《越南社会主义共和国宪法》，第112（5）条。

[2] 《环境保护法》. 文号 No.29-L/CTN. 1993.12.27.（以下简称1993年《环境保护法》）。

[3] 1993年《环境保护法》，第6条。

[4] 自然资源与环境保护部.《国家环境保护战略2010及2020展望》. 2003.12.
http://thereddesk.org/sites/default/files/national_env_strategy_1.pdf.

[5] 《环境保护法》. 文号 No.52/2005-QH11. 2005.11.29.
https://danang.eregulations.org/media/Luat%20Bao%20ve%20moi%20trong_E.pdf.（以下简称2005年《环境保护法》）。

[6] 在越南的法律体系中，法令（Decree）是由中央政府颁布的，就某一法律如何实施提供指导的法律文件。

[7] 在越南的法律体系中，通告（Circular）是由部级单位颁布的，就某一法律如何实施提供指导的法律文件。

[8] 法令 No. 80/2006/ND-CP,《关于执行〈环境保护法〉中数个条款的指导意见及解释》, 2006.8.29.
<http://faolex.fao.org/docs/pdf/vie68029.pdf>; 法令 No. 21/2008/ND-CP,《关于执行〈环境保护法〉中数个条款的指导意见及解释》, 2006.2.28.
<http://faolex.fao.org/docs/pdf/vie79328.pdf>; 法令 No. 29/2011/ND-CP,《关于战略环评、环境影响评价、及环境保护承诺的指导意见及解释》.
<http://faolex.fao.org/docs/pdf/vie107003.pdf>.

[9] 《环境保护法》. 文号 No. 55/2014/QH13. 2014.6.23.（以下简称2014年《环境保护法》）。

3.1 法律框架

自 1992 年要求政府“采取措施保护环境”被写入《宪法》以来，越南对环境保护制度和法律体系进行了持续的改进和更新^[1]。1993 年 12 月 27 日，越南颁布了首部《环境保护法》^[2]，为环境保护的法律框架设定了基本依据。《环境保护法》明确要求“在越南工作的外国机构和个人应当履行本法所规定的义务^[3]。”

随着经济增长，越南政府认识到只有对《环境保护法》进行实质性更新，才能减少经济增长的环境代价^[4]。2005 年 11 月，越南国会完成了对《环境保护法》的首次修订，对环境影响评价体系进行了更加具体的规定，要求实施战略环评，要求建立有害废弃物处理厂的注册系统，并纳入了有关社区知情权的条款^[5]。接下来的几年中，越南政府颁发了一系列法令^[6]和通告^[7]，对《环境保护法》的定义、责任和义务进行说明^[8]，以加强该法的管理和实施。近年来，经济发展的环境影响再次带来了修订《环境保护法》的需求。2014 年 6 月，国会通过了第二次的《环境保护法》修订案（以下简称 2014 年《环保法》），新法自 2015 年 1 月 1 日起生效实施^[9]。

[10] 2014年《环境保护法》,第29-34条.

[11] 2014年《环境保护法》,第146(1) - (2)条.

[12] 2014年《环境保护法》,第39(1)条.

[13] 2013年《越南共和国宪法》,第43条.

[14] 2013年《越南共和国宪法》,第3、14条.

[15] 2013年《越南共和国宪法》,第30(1)条.

[16] 《土地法》. 文号No. 13/2003/QH11. 2003.11.26.
http://moj.gov.vn/vbpq/en/Lists/Vn%20bn%20php%20lut/View_Detail.aspx?ItemID=8269.

[17] 《森林保护开发法》. 文号No. 29/2004/QH11. 2004.12.3.
http://thereddesk.org/sites/default/files/law_on_forest_protection_and_development_-_vietnam_2.pdf.

[18] 《化学品法》. 文号No. 06/2007/QH12. 2007.11.21.

[19] 《生物多样性法》. 文号No. 20/2008/QH12. 2008.11.13.
<https://data.opendevdevelopmentmekong.net/dataset/law-on-biodiversity-2008-vietnam>.

[20] 《矿业法》. 文号No. 60/2010/QH12. 2010.11.17.

[21] 《环境保护税法》. 文号No. 57/2010/QH12. 2010.11.11.
http://www.moj.gov.vn/vbpq/en/Lists/Vn%20bn%20php%20lut/View_Detail.aspx?ItemID=10487.

[22] 《能源经济效率使用法》. 文号No. 50/2010/QH12. 2010.6.17.
http://www.moj.gov.vn/vbpq/en/Lists/Vn%20bn%20php%20lut/View_Detail.aspx?ItemID=10481.

[23] 《水资源法》. 文号No. 17/2012/QH13. 2012.6.21.

2014年《环保法》有几处外国投资者需要了解的重要内容。新《环保法》在2005年修订案的基础上,对不需要进行环境影响评价的项目提出了制定环境保护计划的新要求^[10]。新法还增强了对公众参与环保活动的支持,第146条明确授予本地社区关于获取环境信息和参与环境保护活动的权利。按照新《环保法》的规定,受项目影响的本地社区有权要求项目所有者或国家环境管理机构告知项目环境保护的有关信息,并有权参与评估生产、商业和服务机构的环境保护工作^[11]。此外,新法还增加了有关气候变化的全新章节,要求包括环境影响评价在内的所有环境保护活动都应当与应对气候变化密切联系^[12]。

大约在新《环保法》颁布的前一年,越南对《宪法》进行了修订。新《宪法》不仅重申了政府采取措施保护环境的义务,还写入了数条与环境保护相关的重要权利。新《宪法》保障所有人在清洁的环境中生活的权利,并同时规定所有人都有保护环境的义务^[13]。新《宪法》对公众参与政府决定的权利和获取信息的权利予以承认、尊重和保护^[14],并保障所有人投诉或谴责机关、机构或个人的违法行为的权利^[15]。与之相关的规定随后被写入2014年《环保法》中。

此外,越南还颁布了其它涉及外国投资环保要求的法律法规,包括但不限于:2003年《土地法》^[16]、2004年《森林保护开发法》^[17]、2007年《化学品法》^[18]、2008年《生物多样性法》^[19]、2010年《矿业法》^[20]、2010年《环境保护税法》^[21]、2010年《能源经济效率使用法》^[22]和2012年《水资源法》^[23]。

3.2 环境保护主管部门

自然资源与环境部

[25] 1993年《环境保护法》，第40条。

依照 1993 年《环保法》的规定,科技部为最初负责越南环境事务的政府部门^[25]。2002 年,越南政府设立自然资源与环境部 (MONRE),以加强、统筹全国的环境保护工作。2014 年《环保法》对此进行了进一步明确,规定 MONRE 是负责统一管理国家环境事务的唯一机构^[26]。MONRE 的主要职责包括^[27]:

[26] 2014年《环境保护法》，第141条。

[27] 2014年《环境保护法》，第139-143条。

- 制定环境政策。起草相关法律、政策、计划、技术规范等,将环境保护纳入国家自然资源利用战略,建立环境评价标准体系,监督《环境保护法》的实施,开展环境教育活动,就政府签署国际环境协定、开展国际环境保护合作提出建议;
- 解决环境争端。负责环境问题的部际和省际协调,处理与环境相关的诉讼和请愿,负责国家环境监测系统、环境信息通报等工作;
- 审批环境评价报告和环境保护规划,管理环境许可和环境认证。

环境署与环境警察局

2008 年,越南总理颁布第 132/2008/QDTT-g 号决定,在 MONRE 下建立越南环境署 (VEA)^[28],协助 MONRE 执行《环境保护法》的各项规定。在此前一年,越南政府还设立了由公安部领导,在全国各省和直辖市设有办公室的环境警察局。环境警察局主要负责检查、监督企业环境保护工作的执行情况,处理环境违规案件。

[28] 越南自然资源与环境部. 越南环境管理历史[Z]. <http://vea.gov.vn/en/aboutvea/history/Pages/history-achievements.aspx>.

自然资源环境厅与地方人民委员会

地方的环境保护工作由 MONRE 下的省自然资源环境厅和五个直辖市的相关部门执行。自然资源环境厅同时受 MONRE 和地方政府管理，主要负责地方土地资源、水资源、矿产资源和环境保护的管理工作。省级、区级和社区级的人民委员会也有相应的环境责任和义务。省级人民委员会的环境职责包括制定相应级别的环境规章制度，保证环境战略和法律法规的实施，开展环保教育项目，管理相应级别的环境证书等^[29]。区级和社区级的人民委员会则负有鼓励、监督当地环境政策的实施，开展环保教育宣传等责任^[30]。

[29] 2014年《环境保护法》，第143(1)条。

[30] 2014年《环境保护法》，第143(2)条。

其他相关政府部门

除 MONRE 及其下属的环保部门外，其它相关政府部门在越南的环境保护工作中也发挥了重要作用。2014 年《环保法》要求各部委和 MONRE 协同合作，在其职能范围内执行《环保法》，与 MONRE 共同颁布有关环境保护的联合通告，并向中央政府汇报其环境保护工作^[31]。2014《环保法》还对相关部门的环保职能进行了详细规定。如农业与农村发展部需积极配合 MONRE 执行《环保法》中关于农业生产、进出口、化学用品、植物保护化学品、兽医用药、肥料、农业废品管理，以及其它农业管理活动的规定^[32]。计划与投资部也需要积极配合 MONRE，把环境保护纳入国家社会经济发展规划中，并负责执行《环境保护法》中与投资项目相关的规定^[33]。

[31] 2014年《环境保护法》，第142条。

[32] 2014年《环境保护法》，第142(3)(b)条。

[33] 2014年《环境保护法》，第142(3)(a)条。

3.3 项目环境影响评价和环境保护计划

环境影响评价

如前文所述，环境污染和环境破坏与越南的经济增长相伴而行，在越南政府治理环境问题的过程中，环境影响评价（以下简称“环评”）是其所采用的重要措施之一。环评在世界范围内受到广泛认可，被称为发现、管理经济发展对自然环境影响的有效方法^[34]，为外国投资者与当地机构、社区进行建设性沟通，减少项目的环境社会影响的最佳机会。如果做得好，外国投资者可以通过环评获得项目所在社区的信任和支持。

[34] Alison Clausen, et al.. An Evaluation of the Environmental Impact Assessment System in Vietnam: The Gap Between Theory and Practice[J]. Env. Impact Assessment Review 31 (2011): 136–143.

[35] 2014年《环境保护法》，第18–34条。

[36] 法令No. 18/2015/ND-CP, 《环境保护规划、战略环境评价、环境影响评估和环境保护计划》（以下简称《环评法令》），2015.2.14. https://binhdinh.eregulations.org/media/18_2015_ND-CP_268489.pdf.

[37] 2014年《环境保护法》，第18(1)条。

[38] 《环评法令》，附录II。

环评自1993年起就被纳入《环保法》中，并随着2005年《环保法》和2014年《环保法》的实施得到了重大改进^[35]。2015年2月14日，越南政府颁布了No. 18/2015/ND-CP《关于环境保护规划、战略环境评价、环境影响评估和环境保护计划的法令》（以下简称《环评法令》）^[36]。《环评法令》与2014年《环保法》一起，构成了越南环评体系的主要框架。

2014年《环保法》将需要进行环评的项目分成三大类：需要获得国民议会、政府或总理许可的投资项目，用地涉及野生动物保护区、国家公园、历史文化古迹、世界遗产区域生物圈保留地、被评级的风景名胜区域的项目，以及可能对环境造成负面影响的项目^[37]。环评法令在附录II中明确定义了这三个类别所包含的具体项目，以及相应的环境影响评价要求^[38]。

环评要求

2014年《环保法》第22条规定了对环评报告的基本内容要求。环评报告必须对项目可能造成的环境负面影响进行全面评估，对项目计划所在地及周边地区的自然、社会经济环境现状进行评价，预估产生的垃圾、提出垃圾处理措施，并列举、评价所有减少环境影响的措施以及相应预算^[39]。

[39] 《环评法令》，第22条。

[40] 2014年《环境保护法》，第19(2)条。

[41] 《环评法令》，第12(5)条。

[42] 《环评法令》，第12(5)(b)条。

[43] 《环评法令》，第12(6)条。

[44] 《环评法令》，第22(8)条。

开发项目需要在“准备阶段”完成环境影响评价工作^[40]。在这个过程中，项目所有人必须给项目所在地的区级人民委员会和“受项目直接影响的机构”寄送环评报告草稿，征询意见^[41]。区级人民委员会和相关机构应当在15个工作日内就环评报告进行回复^[42]。此外，项目所有人还需要以社区会议的形式征询受项目直接影响的社区居民的意见。社区会议“由项目所有人和项目计划所在地的社区人民委员会共同主持，并邀请社会政治机构、社会专业机构、邻里和乡村参加”，参会各方的观点需要记录在会议纪要中^[43]。环评报告也必须纳入人民委员会和社区的咨询意见^[44]。

需要指出的一点是，虽然《环境保护法》把环评报告的性质划归为公开文件，但是并没有对项目所有人是否应当在社区会议上公开环评报告草稿进行明确规定^[45]。如果社区咨询会没有公开环评报告，与会人士将无法对环评报告提出实质性的建议。

[45] 2014年《环境保护法》，第131条。

依照《环评法令》的要求，环评机构的环评负责人必须具有本科以上学历和MONRE授予的环评顾问证明。环评机构还需配备开展环评所需的实验室、检查和校准设备，以对环境样本进行测量、取样、加工和分析。如果没有配备检查和校准设备的实验室，则必须与有能力的机构签署合约来开展相关工作^[46]。进行环境影响评价的机构可以是项目所有人或其雇佣的咨询机构，但不论环评机构是哪家，最终都是项目所有人对环评结果负法律责任^[47]。

[46] 《环评法令》，第13条。

[47] 2014年《环境保护法》，第19(1)条。

环评报告审核流程

环评报告完成后，项目所有人需将报告和环评审核申请递交到相关机构。在各政府部门中，MONRE 负责环评法令附件 III 中项目的环评许可；其它部级机关负责在其职权管辖范围内，但没有列入附件 III 的项目环评许可；国防部和公安部负责对没有列入附件 III 中的涉及国防和安全机密的项目以及在其职权管辖范围内项目的环境许可工作^[48]。以上三种情况之外，但按照法律法规要求需要开展环评的，其环评报告需要通过项目计划所在地省级人民委员会的审核和许可^[49]。

[48] 《环评法令》，第14(1)(b)(c)条。

[49] 《环评法令》，第14(1)(d)条。

环评许可机关必须设立一个专门的，至少由 7 名成员组成的环评报告评估委员会。委员会中至少 30% 的成员需要有 6 年以上的环评相关经验^[50]。评估委员会的作用是为环评许可机关是否通过环评提供意见和建议。除评估委员会外，环评许可机关也可以听取其它机关、研究所、机构、或环评报告专家的想法和意见^[51]。依照环评法令的规定，MONRE 应在“从收到符合条件的申请之日开始”的 45 个工作日内批复项目的环境审核申请，其它相关环评许可机关则应在 30 个工作日内完成批复^[52]。法令还规定，项目所有人依照许可机关要求修改环评报告的时间不算在审核期内^[53]。

[50] 《环评法令》，第14(3)条。

[51] 2014年《环境保护法》，第24条。

[52] 《环评法令》，第14(2)条。

[53] 同上。

一旦完成所有的修改，项目所有人需向许可机关提交最终环评报告，许可机关应在 20 天内决定是否通过报告。许可机关的决定必须以书面形式发布^[54]，对环评不予通过的，应明确解释不予通过的原因^[55]。开发项目所需的投资许可证和其它相关许可只有在项目通过环评之后方能授予^[56]。

[54] 2014年《环境保护法》，第25(1)条。

[55] 2014年《环境保护法》，第25(1)条。

[56] 2014年《环境保护法》，第25(2)条。

环境保护计划

环境保护计划适用于没有达到环评门槛的项目，和基于《投资法》不构成投资项目的生产、贸易和服务活动^[57]。由于这些项目的规模较小，环境保护计划的内容要求和审阅流程通常相对简单。

[57] 2014年《环境保护法》，第29条。

环境保护计划需要包括以下内容：a) 项目所在地；b) 项目类型、技术、生产规模、贸易和服务等；c) 所需原材料和燃料；d) 可能影响环境的项目废弃物和其他物质；e) 处理废物的方法和有效的环境污染防治措施；f) 环境保护措施^[58]。

[58] 2014年《环境保护法》，第30条。

项目所有人需在项目开始前向相关许可机关提交并登记环境保护计划。省级环境机关负责对以下项目的环境保护计划进行登记：a) 在超过两个区开展的项目；b) 将在受污染海域进行，并将废弃物运回陆地进行处理的项目；c) 根据 MONRE 定义，可能造成不良环境影响的大型项目^[59]。上述范围之外的其他项目，需要在区级人民委员会进行登记并获取证明^[60]。项目许可机关需在收到申请十天内予以登记或拒绝申请^[61]。

[59] 2014年《环境保护法》，第32(1)条。

[60] 2014年《环境保护法》，第32(2)条。

[61] 2014年《环境保护法》，第32(3)条。

管理及处罚

[62] 2014年《环境保护法》，第26、27条。

[63] 2014年《环境保护法》，第27(2)条。

[64] 2014年《环境保护法》，第28(2)条；环评法令，第17(2)条。

[65] 2014年《环境保护法》，第130条。

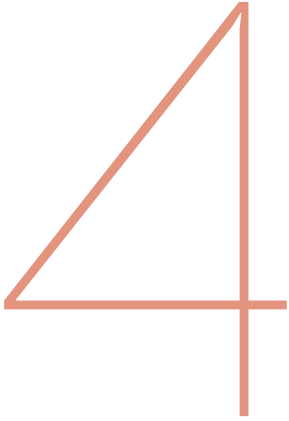
[66] 2014年《环境保护法》，第146条。

[67] 法令 No. 117/2009/ND-CP, 《环境保护领域违法行为处理》, 2009.12.31.

对于需要进行环境影响评价的项目，项目所有人必须遵守环评报告许可中的所有环保要求、环保措施和环保承诺^[62]。项目所有人只有在完成环保工作并通过环评许可机关检查后才可以开始运营项目^[63]。环评许可机关应在15天内完成对项目环保措施的检查工作并授予认证，如“需要对复杂的环境标准进行分析”，可将审核时间延长至30天^[64]。

在项目运营阶段，项目所有人需要向相关环境管理机关汇报项目的环保工作和环保信息。具体而言，组织机构，管理工业园、出口加工区、高新区、工业综合区、贸易村、以及生产、商业、服务设施的个人和其他需要进行环评的实体必须向省级人民委员会下的环境管理机关汇报管辖范围内的环境信息^[65]。除此之外，项目开始后受项目影响的当地社区有权向项目所有人通过直接对话或书面要求索取环保信息^[66]。

越南政府还颁布了一系列的法令，对违反环境法规的惩罚和补救措施进行了详细规定。最新的政策是于2009年颁布的第117号法令《环境保护领域违法行为处理》^[67]。该法令第8条列出了违反环评要求的惩罚和补救措施。例如，项目所有人如果没有依法获得环评报告的许可，将被处以2亿至3亿越南盾（约13300美元）的罚款。在补救措施方面，相关政府管理机构可以要求项目所有人拆除违反项目环评许可的设施，或者要求项目所有人采取措施弥补由于违反法律造成的环境污染。



永新燃煤电厂二期案例分析

- 4.1 行业概况
- 4.2 项目简介
- 4.3 粉煤灰引发的风波
- 4.4 政府和企业回应
- 4.5 分析和建议

本节作者：高树婷 环境保护部环境规划院

永新燃煤电厂二期是由越南国家电力集团（EVN）委托上海电气集团作为总承包方进行设计、采购和建造的煤电厂项目。2015 年 4 月，一场大风扬起了工厂排放的粉煤灰，造成大面积污染，严重影响周边居民的生活，并引发了惊动越南全国的公众抗议事件。为此，上海电力不仅在设计方案和技术上受到质疑，还因为抗议活动中的打砸行为遭受了经济损失。本案例通过描述分析这场粉煤灰扬尘污染风波，尝试解答中国企业在海外工程承包过程中，该如何避免环境和社会风险、提升企业形象和竞争力。

4.1 行业概况

[1] 越南煤炭资源介绍 [Z]. 煤炭网. 2011.7.18.
http://www.coal.com.cn/CoalNews/ArticleDisplay_276216.html.

[2] UNCTAD STAT.

[3] Asian Development Bank. Sector Assessment (Summary): Energy, Ha Noi and Ho Chi Minh City Power Grid Development Sector Project[R].
<http://www.adb.org/sites/default/files/linked-documents/46391-001-ssa.pdf>.

[4] Le Nguyet Anh and Tran Thi Hai Yen. Industry Overview, Energy Industry and Hydropower Industry, Legal Framework[R]. REPDC GREEN.2012.5.
<http://repdc-green.com/wp-content/uploads/2012/06/ACBS-Energy-Industry-and-Hydropower-Industry-Review.pdf>.

[5] Mayer Brown JSM.Vietnam Power Development Plan for the 2011-2020 Period[Z]. Legal Update Infrastructure Vietnam. 2011.11.
<https://m.mayerbrown.com/Files/Publication/7eb02f45-1783-4f14-8565-bf5120e1ea08/Presentation/PublicationAttachment/5dcbbea1-2d9f-42ae-8cbd-dab97456c4c5/11556.pdf>.

越南有丰富的煤炭储备，是东南亚第三大煤炭生产国，也是世界第三大无烟煤生产国。已经探明的煤炭总量为 65 亿吨，主要分布在鸿基、广田、广宁、太原和广南等地区。国家煤炭公司直接管理煤矿，负责煤炭的生产、加工和销售^[1]。依照地形和自然资源，越南北部以水电厂和燃煤电厂为主，中部以水电厂和燃油电厂为主，南部则从 20 世纪 90 年代开始兴建了许多燃气电厂和几家燃油电厂。电网也根据地理位置和负荷分布划分为北部电网、中部电网和南部电网。

直到 21 世纪初，越南的绝大部分电力都由水电提供。近年来由于经济快速增长，有限的水电资源已不能满足日益增长的电力需求。2005 至 2012 年间，越南的人均 GDP 由 623 美元增至 1716 美元^[2]，年均经济增速 15.6%。同期电力需求年均增长率 12.6%，年用电量由 532 亿千瓦时增至 1203 亿千瓦时^[3]。2011 年，越南全境发电量 1087 亿千瓦时，其中水电占比 37.6%，煤电 18.9%，燃气发电 36.8%，燃油发电 1.6%，其它类型 0.5%，进口电量占比 4.6%^[4]。

面临电力供给不足，越南政府提出了大力发展燃煤电厂的计划。2011 年越南政府发布《2011-2020 年电力发展规划及 2030 年远景目标》，计划到 2020 年全国煤电装机容量 3.6 万 MW，占全国发电总装机容量的 48%；到 2030 年全国煤电装机容量 7.5 万 MW，占总装机容量的 50.5%^[5]。

[6] 张森林. 越南电力体制改革及电力市场建设近况. 华东电力 [J], 2008 年 1 月, 第 36 卷第 1 期: 67-70.

[7] 越南将按市场机制调整电价 [N]. 山东省商务厅网站. 2011.4. <http://www.shandongbusiness.gov.cn/index/content/sid/149477.html>.

[8] 到2016年越南电价将由市场供求决定[N]. 商务部网站. 2015.6.11. <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/j/201506/20150601009580.shtml>.

电力行业的发展需要投入大量资金。根据《2011-2020 年电力发展规划及 2030 年远景目标》，2011 年至 2020 年计划电力总投资为 488 亿美元，2021 年至 2030 年计划电力总投资 750 亿美元。为吸引私有和外国资本进入电力行业，越南政府在 2005 年启动了电力市场改革，着手建立竞争性定价的电力市场^[6]。电价自 2011 年 6 月起开始按照市场机制调整，并计划于 2016 年完全市场化^[7]。竞争性电力批发市场将在 2015 至 2020 年间试点运行，拟于 2021 年建成^[8]。

虽然越南政府鼓励私有和外国企业投资电力项目，其电力行业仍以越南国家电力集团（EVN）等越南国有企业为主。目前 EVN 是全越最大的发电企业，也是唯一的购售电、输配电企业，中国企业主要以承包商的身份参与越南的发电项目。

4.2 项目简介

永新燃煤电厂二期位于平顺省绥风（Tuy Phong）县永新乡，厂址面向越南南海，位于平原地带，距胡志明市 250 公里^[9]。永新二期是永新发电中心竣工运行的首个项目，配备两台 622MW 的火电机组，预计年总发电量 72 亿千瓦时。业主 EVN 委托上海电气集团（以下简称上海电气）作为项目总承包，负责项目的设计、采购和建造工作。项目监理由越南第二电力建设咨询股份公司（PECC2）担任，负责项目的方案审核和工程监督。

该项目历时四年建成。2009 年 10 月，EVN 与上海电气正式签署总额 11.95 亿美元的工程总承包（EPC）合同。2010 年 8 月项目开工，2014 年 12 月电厂落成。经过 720 小时可靠性运行，电厂 1 号机组于 2015 年 1 月 30 日取得初步接收证书（PAC），2 号机组于 2015 年 3 月 21 日获得 PAC，上海电气完成电厂责任移交，机组进入商业运行阶段。2015 年 3 月至 2016 年 9 月为电厂质保期，上海电气将继续派驻技术人员，提供维护服务。质保期结束后，EVN 将签署项目最终接受证书（FAC），届时上海电气的技术服务队伍也将全部撤离^[10]。

[9] 越南 4 号永新热电厂破土兴建 [N]. 中越物流网. 2014.3.12. http://www.cnvnlo.com/readart.aspx?article_id=39528&webshieldsessionverify=xdzky9pnhaxw46g6gtku.

[10] 作者对上海电气（越南）有限公司采访. 越南河内. 2015.5.

4.3 粉煤灰引发的风波

[11] Locals Rally as Plant Continues to Pollute[N]. Viet Nam News. 2015.4.18. <http://vietnamnews.vn/society/269247/locals-rally-as-plant-continues-to-pollute.html>.

[12] 作者对上海电气（越南）有限公司的采访。越南河内。2015.5.

[13] Vietnam Orders Coal Power Plant to Reduce Pollution Following 30-hour Protest[N]. Thanh Nien News. 2015.4.23. <http://www.thanhniennews.com/society/vietnam-orders-coal-power-plant-to-reduce-pollution-following-30hour-protest-42524.html>.

[14] Binh Thuan Tries to Tackle Power Plant Pollution[N]. Vietnam Net, 2015.7.16. <http://english.vietnamnet.vn/fms/environment/136158/binh-thuan-tries-to-tackle-power-plant-pollution.html>.

自商业运行以来，永新二期电厂每天排放粉煤灰约 1500 吨。因为粉煤灰的扬尘和污染问题，永新乡发生了一场惊动全国的公众抗议事件。

2015 年 4 月 14 日下午，大约 500 名民众聚集在永新二期项目中方办公地^[11]，向上海电气抗议粉煤灰污染，甚至出现打砸中方办公室和办公用品的暴力行为^[12]。抗议民众在得知上海电气已完成移交工作，粉煤灰问题应由业主负责后便从中方办公地撤离，并于当晚聚集上千人阻断了南北交通大动脉 1 号公路。公路抗议持续了 30 个小时，造成了长达 20 公里的交通拥堵。公路交通直到 16 日早上 9 点才恢复正常。抗议期间，情绪激动的民众对前往疏导交通的警察丢掷砖块和石头，造成大约 10 名警察轻伤^[13]。

在冲突升级之前，电厂周边居民已经多次投诉粉煤灰问题。平顺省人民委员会曾要求电厂对灰场采取覆盖与洒水措施，以减轻环境污染，电厂却一直没有采取行动。越南环境局曾于 2014 年 12 月就粉煤灰污染对电厂处以 15 亿越南盾，合约 7 万美元的罚款，但电厂仍未采取任何污染治理措施。民愤随着持续的污染不断积累，最终一场大风吹来，抗议由此爆发^[14]。

4.4 政府和企业回应

[15] Government News 27/4: Socio-economic Performance on the Agenda at Cabinet Meeting[N]. Vietnam Net. 2015.4.27. <http://english.vietnamnet.vn/fms/government/129245/government-news-27-4.html>.

此次事件在全越引发了广泛关注。平顺省省长和 EVN 领导于 14 日当天赶赴永新乡平息抗议。16 日，副总理发出指示，要求 EVN 妥善控管污染问题，并派遣当地政府官员劝解电厂周边居民，防止抗议再次发生。工业和贸易部副部长要求 EVN 立即执行以下短期整改措施：灰场覆盖洒水，防止灰渣散落到周边地区；新产生的粉煤灰应储存在电厂内，停止向临近居民区的灰场倾倒粉煤灰^[15]。

[16] Power Plant Forces Relocation Plan[N]. Vietnam Energy. 2015.5.7. <http://nangluongvietnam.vn/news/en/electricity/power-plant-forces-relocation-plan.html>.

[17] Vinh Tan 2 Power Plant Pollutes Air Again[N]. Saigon Times. 2015.7.15. <http://english.thesaigontimes.vn/41969/Vinh-Tan-2-power-plant-pollutes-air-again.html>.

[18] Government News 27/4: Socio-economic Performance on the Agenda at Cabinet Meeting[N]. Vietnam Net. 2015.4.27. <http://english.vietnamnet.vn/fms/government/129245/government-news-27-4.html>.

[19] Calvin Godfrey. Vietnam's Dirty Growth[N]. Thanh Nien News. 2015.6.23. <http://www.thanhniennews.com/business/vietnams-dirty-growth-46848.html>.

[20] Khó i hụi Vinh Tan 2: khongphai do congngêthap? [N]. <http://tuoitre.vn/tin/kinh-te/20150416/khong-phai-do-cong-nghe-thap/734636.html>.

[21] 同上。

[22] 《QCVN:24-2009/BTNMT 工业污水国家技术规范》，《QCVB22:2009/BTNMT 火电工业废气国家技术规范》。

平顺省人民委员会主席也对粉煤灰问题作出了指示：首先，要求电厂经理公示环境污染控制计划与措施，维持社会秩序和安全；第二、建议电厂为直接受影响的当地居民提供工作机会；第三，绥风县政府将研究让受污染影响的居民搬迁的可行性；最后，绥风县政府将与省内多个相关部门共同检验、监督、定期测试电厂二号机运作时造成的污染，并将保证公众参与监督，以保证信息传播的准确性^{[16][17]}。

此次抗议事件发生后，EVN 就粉煤灰问题向政府和受影响的社区居民道歉，并按照政府要求在抗议事件发生后的十天中，停止向灰场倾倒粉煤灰。EVN 同时对全面治理污染作出了五项承诺：1) 所有运输煤渣的货车都将采取覆盖措施，避免灰渣洒落；2) 维修并定期清理现有的运输道路，保证不影响当地居民的生活；3) 加快由电厂直接通往灰场的粉煤灰运输道路建设，5 月 30 日运输专线建成后将不再使用公共道路运输粉煤灰；4) 灰场洒水车辆将从四辆增加到十辆，以控制扬尘；5) 采用新兴技术减少粉煤灰和煤渣的扩散。

虽然粉煤灰事件是因为项目业主 EVN 操作不当导致，上海电气作为项目的承建方不仅在抗议事件中受到了直接冲击，还在电厂设计和技术方面受到质疑。抗议事件发生后，工业贸易部要求 EVN 重新检视电厂建设的全过程，尤其是在污染防治设计方面，查明粉煤灰问题的责任方^[18]。在 BBC 在关于此事件的报道中，胡志明市自然资源大学教授 Nguyen Dinh Tuan 指出，虽然电厂有配备过滤灰尘的静电式除尘器，但他怀疑电厂工程师不知道如何使用除尘器，从而导致粉煤灰扩散^[19]。《越南青年报》则在对电厂的采访中提出了以下问题：火电厂同时使用煤和燃油发电，如何能确保控制环境污染？电厂是否采用了落后设施设备，从而导致粉煤灰污染^[20]？电厂副总经理对《越南青年报》的提问进行了回答，指出火电厂使用燃油是工艺需要，仅在启动点火时或者是低负荷状态下使用，电厂设计和建造也采用的是先进技术，粉煤灰污染的原因不是技术问题^[21]。

2015 年 5 月，作者在河内就永新二期问题对上海电气进行了访谈，公司负责人详细介绍了永新二期的环境影响和污染防治技术。电厂用煤为来自越南北部广宁省生产的无烟煤，挥发分低，难以完全燃烧，为此公司特地引进先进的美国技术，制造了炉膛大、火焰对冲的 W 型火焰炉，以提高锅炉燃烧效率。电厂还同时修建了污水处理系统、SCR 脱硝系统、静电除尘器、FGD 脱硫装置、粉煤灰贮灰场等环保设施，以控制处理污染物。永新二期的污染物监测结果显示，电厂的废水、废气处理均达到越南的环境标准^[22]。在控制扬尘方面，电厂煤仓配备了粉尘屏蔽网格，废渣废料堆也配有洒水车。公司在试运行阶段对粉煤灰运输车和灰场采取了覆盖和洒水措施，电厂并未出现粉煤灰的扬尘和污染问题。虽然公司在抗议事件中受到了冲击，但政府和民众很快明白业主才是问题的责任方，所以公司没有要针对此次事件做出专门回应。

4.5 分析和建议

[23] 永新四期热电厂将开工建设 [N]. 中国驻胡志明市总领馆经商室. 2013.12.24. <http://hochiminh.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201312/20131200437057.shtml>.

[24] 作者对中国驻胡志明市总领馆经商室的采访. 越南胡志明. 2015.5.

从越南的能源发展战略看来，火电仍是电力行业的发展重点，越南政府鼓励外资投资电力项目，煤电厂工程承包市场仍有较大潜力。中国企业虽已进入越南火电行业的工程承包市场，但仍需要和来自日本、韩国、德国、美国等国家的投资者竞争。以永新四期火电厂为例，业主 EVN 把电厂的工程总承包工作交由韩国斗山集团（DOOSAN）、日本三菱集团（Mitsubishi）、PECC2 以及河内太平洋集团股份有限公司组成联合体负责^[23]。韩国三星集团、德国 Enercon 工业集团、新加坡能源总公司（Sembcorp）、印度塔塔集团（Tata）、美国电力公司（AES）等也正在积极参与越南电力项目的投资建设^[24]。

永新事件表明，火电厂项目一旦产生影响周边居民生活的环境问题，不论是否为承建方的责任，都将对其社会声誉带来不良影响。在此次事件中，上海电气不仅在抗议中遭遇了激愤民众的打砸行为，还在设计方案和技术上受到质疑，声誉受损。基于此，我们对在越南开展工程承包和煤电厂投资的企业提出以下建议：

1. 采用先进环境标准，把环境保护作为提升竞争力措施之一

随着经济的发展，越南越来越重视环境保护工作，相关法律法规、技术要求也参照国际先进标准制定。如何在东道国标准、中国标准和国际标准之间进行比较和选用，将会成为工程公司亟待解决的“门槛”问题。企业应当有超前意识，主动选择较高的标准，建议业主采取先进的污染控制技术，把环境保护作为提升企业竞争力的措施之一，以应对政策变化和社会环境意识提升带来的环保新要求。

以粉煤灰污染防治为例，中国企业其实具有丰富的实践经验和比较优势。中国早在 1994 年就出台了《粉煤灰综合利用管理办法》（以下简称“《办法》”）。2013 年《办法》修订版发布，要求新建、扩建火电厂项目在可行性研究报告和项目申请报告中提出粉煤灰综合利用方案，明确粉煤灰综合利用途径和处置方式。《办法》还指出，新建发电厂应避免建设永久性粉煤灰堆场，确需建设的，原则上占地规模按不超过年储灰量设计。粉煤灰堆场的选址、设计、建设和运行管理应当符合相关规定的要求。粉煤灰在运输时须使用专用封闭罐车，以防止运输过程中的粉煤灰污染。如果永新二期依照《办法》的要求设计和管理，必定不会发生这场粉煤灰风波。

2.加强人员培训等项目等后续服务，加强业主环境管理能力

虽然越南经济在革新开放后快速增长，但仍有一些行业处于起步和发展阶段，存在技术、管理人员短缺的问题，现有工作人员的专业水平也常常因为经验不足而存在差距。

在永新二期项目中,电厂的污染物主要是二氧化硫、氮氧化物、烟尘、汞污染和粉煤灰。污染物的控制情况与煤炭质量、污染控制设备及其运行情况密切相关。电厂建成后，严格按照操作规程做好环境管理工作是防止问题出现的关键。永新二期正是因为项目业主在粉煤灰运输和储存环节没有采取洒水和覆盖措施，才最终酿成了惊动全国的抗议事件。

因此，企业在开展工程总承包项目时，不仅应当制定关于项目运行的环保、健康、安全（EHS）政策，还应在项目试运行和维护阶段为相关业主技术和管理人员提供专门培训，使其熟练掌握污染控制的关键环节和措施，以有效防控环境和安全问题。如业主出现管理不善、操作不当的问题，承建方应及时向业主指明问题、提出建议，帮助和敦促业主尽快解决采取整改措施。

在设计和施工阶段，项目 EPC 也应当遵守当地有关规定，尽可能多招收当地工人。制订规章制度时应注重当地工人生活习惯，关心职工需求，培养职工的劳动技能，提高管理人员的管理水平，赢得赞誉。

5

林同铝土矿开采与氧化铝生产项目 案例分析

- 5.1 行业概况
- 5.2 项目简介
- 5.3 各方质疑
- 5.4 政府、企业的回应和措施
- 5.5 分析和建议

本节作者 尤畅 朱蓉 全球环境研究所

林同项目是越南的首个铝土矿开采与氧化铝生产项目，由越南国家煤炭矿产工业集团投资，中铝国际工程股份有限公司负责项目工程总承包，合同总额 4.66 亿美元。由于投资规模和潜在环境影响较大，该项目在赤泥污染、征地和土地恢复、劳工安全和经济效益等方面引发批评，受到了社会各界和媒体的广泛关注。本案例描述了在东道国政府主导产业推进的大背景下，中国企业虽取得先机，但仍需应对社会各界的质疑和挑战的现象。案例探索了在开展对越矿业投资和项目承包过程中，企业应如何减小环境和社会影响，与政府、社区等利益相关方进行沟通、达成共识。

5.1 行业概况

越南的铝土矿资源和开发计划

铝土矿是含有铝的氢氧化物，是提炼铝的主要矿石来源，分布于地表下 0.8 米至 2 米处^[1]。越南的铝土矿，储量为世界第四，位居几内亚、澳大利亚和巴西之后。虽然储量丰富，越南的铝土矿开发量却极小，与其他铝土矿资源丰富国家的开发情况对比详见表 1。

[1] Mai Truyet Than. Environmental & Social Impacts of Bauxite Exploitation in the Central Highlands of Vietnam[Z]. 2009.5.11.
http://www.vlink.com/socialissues/?subaction=showfull&id=1243275543&archive=&start_from=&ucat=4&

表 5-1 铝土矿储量前五名国家的储量与产量，2009-2014

单位：万吨

年份 国家	产量*						储量**
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
几内亚	1560	1740	1760	1780	1880	1930	740000
澳大利亚	6520	6840	7000	7630	8110	8110	650000
巴西	2820	2810	3180	3400	3250	3250	260000
越南	3	8	60	10	25	100	210000
牙买加	782	854	1020	934	944	980	200000

* 数据来源：美国地理调查出版物《铝土矿和氧化铝》2009 - 2015，<http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/bauxite/>

** 数据来源：自美国地理调查出版物《铝土矿和氧化铝 2009》

2006 年，越南共产党第十次全国代表大会通过了限制原材料出口的政策，并决定把铝土矿开采纳入国家经济发展计划。次年，越共政治局通过发展铝土矿工业的大型计划，称该行业将于 2025 年前吸引 150 亿美元投资。2007 年 11 月，总理阮晋勇发布第 167 号决定^[2]，对铝土矿的开采原则，探矿、开采和氧化铝生产的区域规划，以及配套基础设施的建设计划进行了规定。计划 2010 年氧化铝产量计划达到 70–100 万吨，2015 年达到 600–850 万吨，2025 年达到 1300–1800 万吨。

越南的铝土矿开采和氧化铝规划先开展了两个中部高原区试点项目，即位于林同省的铝土矿—氧化铝联合项目（林同项目）和德农省的仁基氧化铝项目，两个项目均由越南国家煤炭矿产工业集团（越煤集团）投资，由中铝国际工程股份有限公司（中铝国际）负责项目工程总承包（EPC）。由于铝土矿项目投资金额较大，并具有潜在的重大环境影响，越南社会各界和媒体对发展中部高原铝土矿项目质疑不断。迄今为止，167 号决定中所列出的氧化铝生产目标远未实现。

铝土矿开采、氧化铝生产的环境影响

由于铝土矿分布在土地表层，因此开采前必须除去土壤覆盖层，对土地使用造成影响。消减此项环境影响的普遍措施是在完成开采后恢复表层土、进行复垦。通过复垦，采矿区可以恢复到开采前的环境水平，恢复为有本地植物和动物群落、具有自我调节能力的自然生态系统，可用于有利于当地社区发展的其他用途。

为生产氧化铝，开采出的铝土矿须被粉碎、研磨成粉，然后加入到高浓度的氢氧化钠水溶液中，以分离过滤不溶解于碱溶液的二氧化硅、三氧化二铁、二氧化钛等化合物。在用碱溶液提纯氧化铝的过程中，一些氢氧化钠溶液也跟随滤渣被分离出来，产生暗红或者砖红色的像泥浆一样的流体废弃物——赤泥。每生产一吨氧化铝，将会产生 1 至 2.5 吨赤泥。赤泥中含有大量强腐蚀性的氢氧化钠，有时还会含有有毒重金属甚至放射性元素，这些有害物质一旦渗入土壤或者河流，将造成严重的环境污染。

赤泥从铝土矿中分离出来后，铝厂一般会把赤泥排放到专门开挖出来的水池中，让其中的水分自然挥发，剩下固体粉末，这是湿法堆存。如果堆存赤泥的场所由于自然或者人为原因发生泄露，造成的危害将更加严重，可能污染水源、妨害农业渔业生产、影响人体健康。而如果使用干法堆存，赤泥粉末有可能造成扬尘污染。扬尘可能导致人体的呼吸系统疾病、污染水体，扬尘严重时甚至可能覆盖周围农田，妨害农业生产。

相关的环境和土地政策

根据越南政府 2008 年第 21 号令^[3]的规定，在申请采矿执照前，企业须依项目规模大小，向自然资源和环境部，或省级 / 市级人民委员会提交项目环境影响评价报告，获得批准。在完成采矿活动后，申请者必须对环境进行修复，所有相关费用必须反映在项目环评报告和可行性研究中。自然资源与环境部或省级 / 市级人民委员会负责组织评审环评报

告，审批工作将于收到报告后的 30 至 45 天内完成。如果是探矿或其他矿业计划，相关公司必须在提交探矿或采矿执照申请之前完成环境保护计划，方能获得相应级别人民委员会的许可。

在土地使用方面，《土地法》规定矿物开采和加工只能在“非农业生产或贸易”类型的土地上进行。企业可以通过向国家、其他组织、家庭或个人租赁土地，获得土地使用权。当项目所涉土地类型不能用于矿物开采和加工时，企业须向相关部门提出改变土地用途的申请。土地使用改变许可的审批时长，自申请人提交完整申请材料之日起，需要 30 天的时间。

以矿业项目用地涉及森林为例，林地用途的改变必须符合《土地法》等相关法律法规要求，以及相关部门通过的森林发展和保护总体规划。申请森林用途改变许可的企业须提供以下材料：投资项目的详细资料和投资许可、关于森林土地用途改变的环境影响评价报告、由相关部门通过的森林表面清除补偿计划以及相关部门准备的造林计划。

除依法获得土地使用权外，《土地法》第 94 条明确规定用作矿产开发的土地还应满足以下条件：在获得土地租赁合同的基础上，遵守采矿许可证的相关条款，遵守探矿、采矿时间表；采取恰当的措施保护环境，处理废弃物，防止对周围土地使用者和当地社区造成损失；在项目结束后，土地使用者应将土地恢复到土地租赁合同所规定的状态。

5.2 项目简介

2008 年 6 月，越共总书记农德孟与中共总书记胡锦涛签署联合声明，表示越中双方将在铝土矿开采和氧化铝生产领域开展合作。同年 7 月，越煤集团与中铝国际签署 EPC 协议，把林同项目的氧化铝生产综合设施和项目支持设施工程总承包工作交由中铝负责。氧化铝生产综合设施包括铝土矿采矿工厂、分拣设备以及年产 65 万吨的氧化铝工厂；项目的支持设施包括两个水电站和一个赤泥储存池，合同总额 4.66 亿美元^[4]。

林同项目于 2008 年底开工建设，计划于 2011 年建成投产。但由于红泥池设计调整、雨季影响施工进度、行政手续不完整等原因，经过数次推迟后，项目于 2013 年 6 月移交给业主越煤集团，2013 年 9 月正式投产^[5]。

2014 年，氧化铝厂产量为 48.5 万吨，达到设计产能的 75%。大部分产品用于出口，主要销往瑞士、新加坡、日本、韩国和中国市场^[6]。林同项目在 2014 年带来了 1.57 亿美元的国家工业产值和 898 万美元当地财政收入。如果达到设计产能，该项目预计年产值超过 2.02 亿美元，可以提供大约月工资为 270 美元的工作岗位 1200 个。

[4] 中铝国际承接越南林同氧化铝总承包项目[N]. 国务院国有资产监督管理委员会网站. 2008.7.30. <http://www.sasac.gov.cn/n86114/n326638/c878478/content.html>.

[5] 越南林同省新莱氧化铝项目将投产[N]. 中铝网. 2013.6.25. <http://news.cnal.com/enterprise/2013/06-25/137213505335648.shtml>.

[6] 越南林同氧化铝厂2014年平均产能达75%[N]. 中铝网. 2105.2.12. <http://news.cnal.com/enterprise/2015/02-12/1423700909398343.shtml>.

5.3 各方质疑

[7] 中铝在越南开发计划受阻 武元甲带头反对[N]. 国际先驱导报. 2009.5.
http://news.ifeng.com/mil/1/detail_2009_05/20/507493_0.shtml

[8] Thayer, Carlyle A. Political Legitimacy of Vietnam's One Party-State: Challenges and Responses [J].

[9] Intellectuals Urge the Party and State to Halt Bauxite Projects[N]. Vietnam Net. 2010.10.23.
<http://english.vietnamnet.vn/en/special-report/633/intellectuals-urge-the-party-and-state-to-halt-bauxite-projects.html>.

[10] Unskilled Chinese workers flow into Vietnam[N]. Vietnam Net. 2009.4.26.
<http://www.vietcatholic.net/News/Html/66519.htm>.

[11] 2 Bauxite Plants in Lam Dong at Risk of Loss[N]. Tuoitre News. 2013.5.13.
<http://tuoitrenews.vn/society/9545/2-bauxite-plants-in-lam-dong-at-risk-of-loss>.

[12] Doan Trang, A Look Back on the Bauxite Mining Project: A Big Loss[N]. Vietnam Right Now. 2015.5.17.
<http://vietnamrightnow.com/2015/05/a-look-back-on-the-bauxite-mining-project-big-loss/>

[13] MOIT, Experts Disagree on Bauxite Projects[N]. Vietnam Breaking News. 2015.6.9.
<http://www.vietnambreakingnews.com/2015/06/moit-experts-disagree-on-bauxite-projects/>.

[14] After many years, Vietnam authority, investor still struggle to justify bauxite plants[Z]. Pan Nature. 2015.4.9.
<http://www.nature.org.vn/en/2015/04/after-many-years-vietnam-authority-investor-still-struggle-to-justify-bauxite-plants/>.

作为越南的第一个铝土矿开采和氧化铝生产项目，林同项目自项目启动之日起就受到了社会各界的广泛关注。

2008年，少数环保人士就林同项目没有进行环境影响评价就开始采矿活动进行抗议。2009年，越南名将武元甲将军致信总理阮晋勇，并发表公开信，表示对林同项目的环境、移民、威胁国家安全等问题表示担忧，希望政府停止林同项目^[7]。同年，数位国会议员向国会提出林同项目违反了2006年第66号决定的要求，虽然项目投资额超过1.1亿美元，但没有依照要求报国会批准，要求国会对此开展调查^[8]。

反对意见认为林同项目位于海拔超过1000米的高地，同时也位于河流上游，一旦出现赤泥泄漏，将对生态环境会造成很大威胁。越南前副总理 Nguyen Thi Binh 女士向总理提交了联合十多名学者署名的信件，要求政治局重新考虑铝土矿开采项目^[9]。

在土地征用和土地恢复方面，项目因为遭到反对而更改了复垦方案。项目原方案为征地采矿，即永久征用约2000公顷土地，对项目移民实行经济补偿。但反对意见认为，居住在偏远地区的人们靠土地为生，缺乏使用金钱的观念，如果只获得经济补偿而失去土地，移民将重新陷入贫。在新的方案中，越煤集团和中铝国际采用借地采矿方案，采矿时将表层土移除并储存起来，2至3年对该矿区开采完成后回填表层土，复垦采矿区，还地于民。虽然新方案解决了原住民的失地问题，但仍有意见表示，在中部高原长达4个月的雨季中，急雨可能将回填的地表土冲走，导致土壤恢复工作失败。

在劳工安全方面，以武元甲将军为代表的意见人士认为中部高地具有重要的战略意义，若涌入大量中国工人，将威胁越南的国家安全。有数篇报道称，包括林同项目在内的中国承建设项目，往往聘用上千名中国工人，有时甚至超过项目所在地的当地居民人数^[10]。林同项目在规划阶段层曾经考虑引入外资，但出于国家安全的考虑，越南政府最终否定了允许美国 Alcoa 公司、中国云南有色金属冶炼公司等外国资本持股的融资方案。

此外，自项目启动以来，持续有报道怀疑林同项目的经济意义，甚至质疑其面临严重亏损。报道称项目贷款数额高，投资回报期长，加之铝土矿和氧化铝厂建在高地上，交通不便，很难获得经济收益^{[11][12][13]}。到目前为止，氧化铝工厂尚未达到设计产能，有一些质疑认为这是由于中铝国际对越南员工进行的培训不合格，另有意见则认为这是由于中铝国际所采用的技术过时，并非国际先进技术所致^[14]。

5.4 政府、企业的回应和措施

[15] Thayer, Carlyle A. Political Legitimacy of Vietnam's One Party-State: Challenges and Responses [J]. Journal of Current Southeast Asian Affairs, 2009, 28 (4): 47-70. <http://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/j-saa/article/view/170>.

[16]同上。

[17]作者对教授和中铝国际的采访。越南河内。2015.5.

[18] Deputy PM urges bauxite plant's safe operation[N]. Vietnamplus. 2014.2.11. <http://en.vietnamplus.vn/deputy-pm-urges-bauxite-plants-safe-operation/56298.vnp>.

[19] No foreign labor for bauxite project: government[N]. Vietnam Breaking News. 2009.5.26. <http://www.vietnambreakingnews.com/2009/05/no-foreign-labor-for-bauxite-project-government/>.

对于针对林同项目的质疑和批评，2008 年少数环保人士的抗议并没有得到政府和企业的回应。随着武元甲将军以及越来越多的学者和政府官员公开反对该项目，越南政府一方面坚持林同项目将继续进行，一方面以举行讨论会的形式，听取和回应各方的反对意见。

2009 年，当反对声音日益高涨时，阮晋勇总理指示工业商业部向政治局提交申请，要求继续项目，并委派副总理黄中海负责组织召开关于铝土矿项目的国家研讨会。副总理在会上表示“要严谨地研究各方面的影响”，并下令修改项目方案，要求项目进行环境影响评价^[15]。

对于国会议员调查项目的要求，国会要求政府提交了一份关于中部高原铝土矿项目的特别报告。报告称林同项目虽然总体投资额较大，但申请核准时是以氧化铝厂等单个项目申请，单个项目投资额低于 1.1 亿美元，故没有报国会批准。此外，国会还专门举行了一场关于铝土矿项目的讨论会，支持和反对意见均在会上得到了充分表达。讨论会还做出了要求相关国会委员会研究、审核铝土矿项目，并向国会汇报情况的决定^[16]。

在环境问题上，林同项目的赤泥堆场由中铝国际设计，由越方施工，全部采用湿法防止扬尘。经检测，林同项目产生的红泥不含放射性物质，目前已有教授在进行使用林同项目赤泥制作砖块的实验，并计划进一步研究如何进行规模生产。中铝国际也在考虑利用赤泥炼铁，并表示正在与政府商讨相关事宜^[17]。2014 年 2 月，黄中海副总理视察林同项目，要求项目管理委员会加强环境监督，研究赤泥处置方法，并指示科学家们继续努力，将实验转化为工业生产^[18]。

在劳工方面，政府于 2009 年 5 月宣布在铝土矿项目中，本国工人将作为项目劳工的主力，要求越煤集团仅在必须时雇佣外国专家^[19]。

[20] Deputy PM plays down bauxite project worries[N]. Vietnam.net. May 24, 2013.
<http://english.vietnamnet.vn/fms/business/75015/deputy-pm-plays-down-bauxite-project-worries.html>.

[21] Vietnam exempts equipment import duty for Tan Rai bauxite project[N]. Invest in Vietnam.vn. 2013. 9.11.
<http://investinvietnam.vn/lng/2/detail/7651/Vietnam-exempts-equipment-import-duty-for-Tan-Rai-bauxite-project.aspx>.

[22] Confirming the Effectiveness of Bauxite Projects in Central Highlands[N]. Vietnam Breaking News. 2014.4.16.
<http://www.vietnambreakingnews.com/2014/04/confirming-the-effectiveness-of-bauxite-projects-in-central-highlands/>.

[23] PM Nguyen Tan Dung: Lam Dong Bauxite - Aluminum Project has confirmed the correctness of a policy[N]. Vinacomin. 2015. 2.10.
<http://www.vinacomin.vn/en/news/News-of-Vinacomin/PM-Nguyen-Tan-Dung-Lam-Dong-Bauxite-Aluminum-Project-has-confirmed-the-correctness-of-a-policy-1864.html>.

[24] 作者对中铝国际的采访.越南河内. 2015.5.

[25] Unskilled Chinese workers flow into Vietnam[N]. VietNamNet. 2009.4.26.
<http://www.vietcatholic.net/News/Html/66519.htm>.

[26] Thủ tướng ghi chép trên công trường ngỗ-xít Tân Rai[N]. Vietnam Net. 2009.4.15.
http://www.tin247.com/ghi_chep_tren_cong_truong_boxit_tan_rai-1-21410295.html.

为回应民众对林同项目经济效益的担忧，黄中海副总理^[20]多次公开表示，项目会带来积极的经济收益。2013年，财政部决定为林同项目提供进口设备免税的优惠政策^[21]。2014年，副总理在工业和商业部举办的例行新闻发布会中称，在运行前期项目收入需要用于偿还贷款，项目投产12-13年后方可进入盈利期^[22]。2015年，阮晋勇总理在视察铝土矿项目后表示，林同项目的成功值得学习，政府将支持此类项目，清除政策或机制上的障碍。总理还敦促其他项目投产，表示越南要发展更多铝土矿项目，可以通过允许私人持有股份来扩大项目规模^[23]。

中国公司作为工程承包方，虽然没有因为项目争议遭受直接经济损失，在技术和劳务输入方面却受到了质疑和批评。对于越南方面质疑工厂技术落后、对工人的培训不合格致使“未达设计产能”的问题，中铝国际在接受作者采访时指出，这是由于越南相关工业基础薄弱，大学没有设立相关专业，导致越南工人的本身知识水平不足。虽然经过培训，但当地工人尚不能熟练操作设备，导致目前氧化铝未达到设计产能^[24]。

关于中国公司雇用大量中国工人而非当地人，尤其是在中部高地雇佣大量中国工人会威胁越南的安全的批评，公司也在采访中进行了回应。虽然聘用越南工人的成本更低，公司也尽可能地多聘用当地员工，但是存在不易沟通管理、技术不熟练、结薪周期短、工作时长短等问题，因此必须聘请一些中国工人参加项目建设。根据越方规定，来越南工作6个月以下不需要申请劳工证，虽然后来政策改为3个月，但大部分中国工人在越南的工作周期仅为1-2个月，因此不需要申请劳工证。虽然中国工人总计赴越人次多，但同时在林同项目现场的中国工人数量一般只有200-300人，最多的时候也不超过500人，媒体的报道^{[25][26]}，有夸大之嫌。

5.5 分析和建议

作为政府主导规划和推进的重点国家项目，林同项目虽然得到了以总理为代表的越南国家领导人的大力支持，却因其潜在的重大环境和社会影响受到了社会各界的广泛关注和质疑。林同是越南的第一个铝土矿开采和氧化铝生产项目，它在建设和运营过程中遇到的问题预示着行业发展所面临的挑战，对后续项目有重要的借鉴意义。

在环境影响方面，项目未进行环境影响评价就开始采矿是引发公众质疑的导火索。按单项工程申请投资许可，未送至国民议会批准，又加剧了包括国会议员在内的政界人士的质疑。以武元甲将军为代表的来自军界、学界精英的联名上书和反对，更是把林同项目推向了媒体曝光、社会关注的聚光灯下，使其受到来自各方的议论和评判。

面对各方质疑，以阮晋勇总理为首的决策者迅速行动和表态，一方面举行研讨会和讨论会听取各方意见，通过调整项目设计消减其环境和社会影响，对反对意见作出公开回应；一方面坚持林同项目对越铝土矿行业发展的战略意义，稳步推进项目建设。在政府积极听取意见，公开、透明回应质疑的情况下，虽然反对意见一直存在，但只是起到了推动优化项目的正面作用，没有升级为可能导致经济损失和社会冲突的群体性事件。

另通过对林同项目融资方案的改变和意见人士反对中国劳工输入可以看出，目前越南政府和社会在矿产开采和资源开发领域仍持保守和谨慎态度，限制外国资本进行投资。由于国内技术水平和行业经验有限，越南在工程承包方面并不排斥外国企业进入，但一旦项目雇佣较多的外籍工人，仍会引起当地居民甚至更大范围内的不安。在越南政府有强烈的政治意愿发展铝土矿开采和氧化铝生产的大背景下，中国企业虽已取得先机，但仍需要加深与越南社会各界的交流和互动，在技术、环境和社会声誉方面赢得各界认可，才能在行业竞争中脱颖而出，获得更多的工程承包和投资机会。

基于对本案例的分析，向赴越进入矿物开采和资源开发领域的企业提出以下建议：

1、严格遵循东道国法律法规，采用行业最佳实践

矿业项目往往具有重大环境和社会影响，并因此受到环保组织、项目地社区居民、媒体等方面的密切关注。在项目申请和设计阶段依法获得各类行政许可，完成环境影响评价，采用行业最佳实践控制和消减项目的环境和社会影响不仅可以增强项目本身的社会公信力，还可以避免在项目执行过程中因审查或反对造成的工期延误和额外成本。

2014年，中国五矿化工产品进出口商会发布了《中国对外矿业投资行业社会责任指引》(下称《指引》)。《指引》参考了多项国际同行业标准，对矿业海外投资企业的组织治理、公平运营实践、供应链管理、人权、劳工实践、职业健康安全、环境和社区参与等八个方面的工作进行指导，并对操作措施和实施路径进行了详细阐述。企业在在赴越开展矿业投资或工程承包的过程中，既可以参阅《指引》优化项目方案和企业管理制度，还可以申请《指引》试点，参加五矿化工进出口商会提供的培训活动。

2、公开应对项目质疑，了解利益攸关方诉求

由于企业、政府、项目社区民众的优先考虑事项有所不同，各方对于同一个矿业项目的看法和意见也往往相差甚远。作者在对企业的访谈中发现，越南中资企业在管理当地员工，和环保机构等民间组织、媒体沟通交流等方面遇到了相似的问题。企业其实非常关注社会对项目的评价和意见，但对于质疑或反对声音不习惯进行正面回应。一些企业是因为没有建立相应机制，另也有企业认为质疑之声出自异见人士，回应也不会带来积极效果，所以保持沉默。

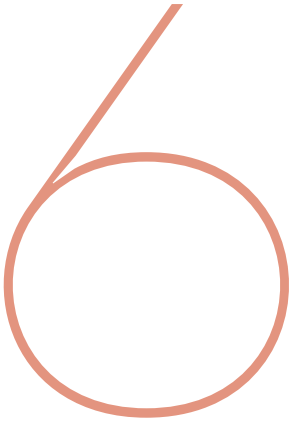
通过同林项目可知，当投资项目受到反对或质疑时，项目业主及时和意见方沟通接触，通过解释、信息公开、举行讨论会等方式可以消除因信息不对称而导致的误解。对言之有理的反对意见听取采纳，进一步优化项目方案，可以更好地完成项目建设。在林同项目上，越南政府所采取的态度和措施也值得企业借鉴。

在企业制度和项目管理方面，可以通过尽职调查、第三方咨询和公众参与等方式了解项目利益攸关方的主要诉求，将其纳入项目设计方案，尽可能在项目前期就获得社会认可。此外，企业可以建立项目信息公开机制，针对质疑和反对意见定向披露项目信息，与意见人士进行平和对话，消除误解、平息冲突。

3、建立沟通交流机制，开展负责任、可持续的投资

通过对越南民间组织和政府的采访还了解到，中国企业极少参与越南半官方机构组织的企业会议和关于新政策的培训等活动。在此类会议和培训上，其他国家企业往往能够就政府政策提出企业意见，有时甚至联名提出政策建议。中国企业由于长期缺席，不能向政府部门传达自己的诉求和困难，错失了影响政策、解决问题的重要渠道。

基于此，建议企业设立专门的部门或委派专人，负责与政府、相关组织机构、媒体，以及当地工人的沟通和交流工作。企业应及时了解政策变化、各方意见和工人诉求。并基于这些信息告知各利益攸关方企业已经开展的工作、遇到的困难和所需要的政策或信息帮助。中国企业应与越南各界一起，共建稳定友好的投资环境，建立有效的社会企业责任长效机制，在越开展负责任、可持续的投资。





龙江工业园案例分析

6.1 行业概况

6.2 项目简介

6.3 工业园的环境和社会要求

6.4 龙江的措施

6.5 分析和建议

本节作者：杨琦佳 环境保护部环境规划院

龙江工业园是目前越南仅有的两个中资工业园和经济区之一，由浙江省前江投资管理有限责任公司投资建设，主要面向电子、木制品加工、设备生产、建材生产等制造行业企业。越南对工业园区的管理较为严格，《环保法》和《投资法》均对园区和园内企业在保护环境、维护社会福利方面的责任进行了规定。面对越南政府的环境和社会要求，龙江工业园在建设过程中深入了解当地法律法规，不但以此为依据进行了长期规划，还为园区配备了完善的环保措施，在工资福利方面为当地工人提供保障，积极履行社会责任。本案例对龙江工业园环保和社会责任方面的成功经验进行总结分析，供赴越企业借鉴。

6.1 行业概况

越南政府十分重视发展工业区和经济区建设，将工业区、经济区列为吸引外资的重点。截至 2013 年 6 月底，越南全境共有 289 个工业区，15 个沿海经济区和 28 个口岸经济区。工业区累计吸引外商投资项目 4665 个，总投资额 700 亿美元。沿海经济区吸引外资 400 亿美元，口岸经济区吸引外资 7 亿美元^[1]。

[1] 中国驻越南经济商务参赞处. 越南工业区、经济区成为吸引外资中心[N]. 商务部网站.
<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/j/201306/20130600175799.shtml>.

为鼓励企业入驻工业区、经济区开展生产，越南政府出台了一系列税收优惠政策。位于工业区、经济区、出口加工区、高新技术区内的企业可以在所得税、进口税、增值税等方面享受减免（表 6-1）。

中资企业对越南的工业园和经济区的投资尚处于起步阶段，目前仅有两个投资项目。一个是位于越南北部的海防经济贸易合作区，一个是位于胡志明市附近的龙江工业园。海防经贸合作区主要面向电子、服装、高级日用品等轻工产品生产企业，目前已经进入招商阶段。龙江工业园主要面向电子、木制品加工、设备生产、建材等制造行业企业，目前第一批投资企业已经入园生产。

表 6-1 工业园税收优惠政策

税种	优惠内容
出口税	免税
进口税	构成固定资产的进口设备，用于生产、经营目的的各类物资、原料和货物享受免税
企业所得税	优惠期15年
增值税	免税
利润汇出税	免税

6.2 项目简介

龙江工业园位于越南前江省新福县，由浙江省前江投资管理有限责任公司投资建设。工业园占地 600 公顷，包括 540 公顷工业区和 60 公顷住宅服务区，项目总投资 1.05 亿美元。龙江工业园为综合产业工业园，产业规划为：电子、电气类产品、机械、木制品、轻工业、建材、生物制药业、农林产品加工、橡胶、纸业、新材料、人造纤维等。

[2] 龙江工业园。
http://ljip.vn/web/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=51&Itemid=76&lang=zh.

目前园区一期土地已经开发，共有 24 家企业入驻（表 6-2）^[2]。预计园区全部建成后，可吸纳 100 至 200 家企业入园，提供 5 至 10 万个工作岗位和 45 亿美元的年生产总值，可以有效解决当地的就业问题，拉动经济发展。截至 2015 年 9 月，龙江工业园共雇佣员工 4800 名^[3]。

[3] 同上。

表6-2 龙江工业园入园企业名单

序号	企业名称	所属国家	行业	投资额 (万美元)	面积 (公顷)
1	海亮（越南）铜业有限公司	中国	铜管	5,500	17.1
2	越南禾瑞康食用油有限公司	中国	食用油	400	2.0
3	江南包装越南有限公司	中国	木包装	300	1.5
4	方正电机（越南）有限责任公司	中国	电机	380	1.5
5	SUNJIN VINA MEKONG CO., LTD	韩国	动物饲料	600	3.1
6	越南思源明胶加工有限公司	中国	食品	500	2.0
7	乐歌人体工学（越南）有限公司	中国	显示器支架生 产、加工	1200	4.8
8	越南新东亚工艺品有限公司	中国	手提包	100	1.2
9	UNI-BRAN EDIBLE OILS CO., LTD	新加坡	米糠油	120	1.5
10	天虹银龙纺织有限公司	中国	纤维	35,000	56.3
11	NISSEI ELECTRIC MYTHO CO., LTD	日本	电器	470	3.0
12	LOCK & LOCK LIVING	韩国	厨房用具	15,000	25.8
13	EBISUYA（越南）有限公司	日本	塑料制品	750	2.0
14	前江省国际农业营养股份有限公司	马来西亚	饲料食品	354	3.0
15	康纳（越南）实业纺织有限公司	中国	纺织品	4100	12.3
16	广上不锈钢（越南）有限责任公司	中国	不锈钢	470	1.0
17	三奇（越南）新材料有限责任公司	中国	无纺布制品	1000	1.6
18	越南永峰包装用品有限公司	中国	塑料制品	866	1.5
19	凯达塑业（越南）有限责任公司	中国	塑料制品	200	0.6
20	越南万邦鞋业有限公司	台湾	鞋类制造	1500	7.7
21	JL精确工业有限公司	台湾、英国、 澳大利亚	模具制造	300	1.1
22	怡晋工业（越南）有限公司	香港	肠衣	400	2.0
23	怡晋（越南）工业有限公司	台湾	充气球	2200	2.8
24	华昌（越南）科技有限公司	香港	生产加工合 成革	1612	3.3

6.3 工业园的环境和社会要求

[4] 《环境保护法》, 第 66, 125(3), 127(3) 条. 文号 55/2014/QH13. 2014.6.23.

越南对工业园区的管理较为严格, 对于工业园区的环境保护工作, 《环保法》进行了专门规定^[4]:

- 工业园区必须设有专门的环境保护部门, 园区规划和运行必须符合法律法规的要求;
- 环境监管方面, 工业应和当地环境主管部门合作, 并按照法律规定汇报环保工作的开展情况;
- 在环境监督方面, 工业园区必须依照政府要求进行环境监督, 并按照法律规定汇报环保工作的开展情况;
- 工业园区应对环境监督数据进行有效管理, 并依法向公众公开;
- 工业园区应按照法律要求设置集中污水收集和处理设备, 并安装连续在线监测设备及污水流量表, 污水处理达标后方可排放。当地环境监察部门负责对企业的检查工作, 超标排放的企业将受到处罚。

[5] 法令 No. 18/2015/ND-CP, 《关于环境保护规划、战略环境评价、环境影响评估和环境保护计划》, 附录 III. 2015.2.14.

此外, 所有的工业园区在开工建设之前都必须开展环境影响评价, 对龙江工业园及同等规模工业园区环境影响评价报告的审批工作由环保部直接负责^[5]。在园区内投资的企业, 也必须向省环保厅提交环境影响评价报告, 以获得建设许可^[6]。

[6] 龙江工业园.
http://ljjp.vn/web/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=38&Itemid=62&lang=zh.

在社会责任方面, 越南十分注重对本国工人合法权益的维护。《投资法》第二十五条规定: 外资企业和合作经营企业有权根据业务需要招聘和雇佣劳工, 并应优先聘用越南公民; 对于技术水平和管理程度要求高而越南公民不能胜任的工作, 可以聘用外国人, 但必须同时对越南工人进行培训。

6.4 龙江的措施

面对越南政府提出的环境和社会要求，龙江工业园在建设过程中坚持合法合规经营，努力融入当地社会。在园区建设过程中，龙江工业园根据当地法律法规制定了长期发展规划，要求园区内的企业依法经营、依法纳税、重视环境保护、履行社会责任。在招商引资过程中，园区不接受污染企业的进驻，从源头上控制污染。在污染治理方面，园区已经建成投产日处理能力 48000 立方米的污水处理厂^[7]，用于园区内企业污水的处理。在社会责任方面，园区大量雇佣当地劳工，解决了当地的就业问题，促进了当地经济长期健康的发展。龙江工业园采取的具体措施包括：

[7] 工业园供水 . 龙江工业园 .
http://ljiip.vn/web/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=48&Itemid=73&lang=zh.

1、深入了解当地法律法规

遵守当地法律法规是境外投资项目成功的关键。龙江工业园作为中资企业对越投资平台，不仅在园区建设过程中严格遵守法律法规要求，还定期与当地政府沟通，及时了解当地政策、法律法规的变化。与此同时，工业园为入园企业提供税收、环保、社会责任方面的法律培训，帮助企业快速熟悉新的环境和法律法规要求，减少不必要的弯路，申请中越政府的各项优惠。在工业园重视遵守当地法律的同时，企业自身对环保和社会责任也十分关注，入园企业海亮公司在 2012 年获得了越南政府颁发的环保突出贡献奖。

2、配备完善的环保设施

龙江工业园自 2007 年开工建设以来，合理规划园区功能分区，对建成企业提供统一的环境服务。园区已经建成日处理能力 48000m³ 污水处理厂，在运行过程中对企业排放的废水、废渣进行收集，统一集中处理，确保园区环境污染最小化。

3、严格遵守社会保障要求

龙江工业园严格执行越南政府 2015 年新规定的工资标准，园内企业最低工资为 310 万越盾 / 月。在社会保障方面，园内企业为劳动者支付占基本工资 22% 的社会保险、医疗保险和失业保险。

4、积极履行社会责任

龙江工业园在开发过程中，十分注意和当地政府的沟通，努力融入当地社会。工业园雇佣了大量的越南工人，解决了上千周边居民的就业问题，为当地的经济发展的做出了重要贡献。工业园还积极参与周边学校办学、为贫困居民建设住房等社会公益事业。

在招商引资方面，龙江工业园多次参加越南前江省政府联合举办招商会，吸引符合当地政策需求的企业入驻园区。在招商引资过程中，出于环保合规的考虑，龙江工业园拒绝了很多人印染企业的入园要求。

由于龙江工业园严格遵守越南当地法律，并注重融入当地社会，得到了当地政府和社会的认同。在 2014 年的 5.13 动乱中没有受到暴乱的直接影响。

6.5 分析和建议

龙江工业园在开发过程中，不仅自身严格遵守法律法规要求、注意和当地政府沟通、努力融入当地社会，还积极帮助入园企业学习法律知识、履行环境和社会责任，减少了越南社会对中国企业的指责和误解。基于龙江工业园经验，我们对赴越中资企业提出以下建议：

1、鼓励企业入园投资

龙江工业园为赴越投资的企业提供了良好的生产环境和经营平台。园区提供厂房并协助办理各种投资执照和手续，可以有效帮助企业控制前期投资费用、压缩时间成本、尽快投入到正常的生产经营活动中。园区所提供的法律培训和咨询服务可以减少企业因为不熟悉当地投资政策和风俗习惯而产生的风险。此外，园区提供完善的基础设施和污染物处理设施，可以使企业避免可能出现的环境问题和由此引发的纠纷。

2、鼓励高新企业赴越投资

随着革新开放进程的加快，越南的国民经济不断发展，产业政策和环境标准也不断提高，不符合越南当地投资标准的企业难以立足。一些在中国国内淘汰的高耗能、高污染企业曾尝试转移至越南，但均以失败告终。因此应当在中越两国行业政策的引导下鼓励国内的高新技术企业赴越投资，促进两国的技术交流、推动当地经济的发展。

3、鼓励投资开发境外工业园

中国在越南已经完成了两个开发区的建设，但是与日本、韩国等国家相比还处于发展的初期阶段。随着越来越多的中国企业赴越南开展投资，需要有更多的企业参与境外经济开发区的建设。因此，可以鼓励有条件的企业投资开发境外工业区、经济区，带动其他企业赴越投资。工业园区应该借鉴龙江工业园的经验，为入园企业提供法律培训，提高企业的合规意识，主动防控环境和社会风险。

小结

附录1 缩略语

附录2 越南政府结构图

附录3 越南环境政策及相关法律列表

小结

凭借较低的劳工成本和低税率等经济优惠政策，越南吸引了大批外国投资者。尤其是在加工制造业，越南已经成为企业建立海外制造工厂的新兴目的地。但由于投资申请资料繁杂、手续繁琐，投资许可申请程序、投资鼓励和支持措施存在不足等问题，2009 至 2014 年间越南吸引的外国投资流量占 GDP 比重大幅下降，由 26% 降至 11%。

为解决这一问题，越南在 2015 年启动了新《投资法》和《企业法》。两部新法在放宽外商投资行业准入、简化投资审批程序的同时，提高了企业的经营自主权。同年，新《环境保护法》和第 18/2015/ND-CP 号《环评法令》开始实施，对环境保护的公众参与、信息获取以及环境影响评价进行了更为详细和严格的规定。投资和环境相关法律同时更新，说明越南政府希望促进不以环境为代价的投资增长，致力于推动经济的绿色转型。

在各外国投资国中，中国名列第 9，截至 2014 年底对越累计投资额占越南吸引外国投资总额的 3.4%。这与中国对柬埔寨、老挝和缅甸的投资情况有所不同。在上述三个国家，中国均名列第一。在行业分布上，中国企业对缅甸、老挝的投资集中在采掘业和电力行业，对越南的投资则大部分流入机械、电子、轻工业等加工制造业。

对于环境和社会影响较大的大型矿业、能源和基础设施建设项目，由于越南政府对于外资进入持谨慎态度，中国企业的投资较少，通常以承包工程的方式开展经济合作。故而中国投资项目在越南遭遇重大环境和社会风险的情况甚为鲜见。但对永新煤电厂二期项目和林同铝土矿项目的分析表明，在政府加强环境政策的同时，越南公众的环境意识也随着经济发展水平的提高不断增强。一旦项目出现环境和社会问题，或存在较高的环境和社会风险，中国即使作为项目承包商，仍然会在声誉、经济等方面受到影响。

与此同时，我们在案例分析和实地调研中发现，中国企业在赴越开展投资和工程承包项目时，存在与当地环境主管政府部门、媒体、以及受项目影响的公众沟通不足的问题。中资企业很少参加由越南政府相关机构举办的新政策的咨询会或培训活动。当投资或工程承包项目出现问题时，中资企业也不会主动进行信息发布，对项目情况或不准确的媒体报道进行说明和澄清。更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，提高企业和项目的社会认可。

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，开展各类型经济合作。为防控赴越投资、开展工程承包的环境和社会风险，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、采用先进环境标准，把环境保护作为提升竞争力措施之一

随着经济的发展,越南越来越重视环境保护工作,相关法律法规、技术要求也参照国际先进标准制定。东道国标准、中国标准和国际标准的比较和选用,在未来会成为工程公司亟待解决的“门槛”问题。企业应当有超前意识,主动选择较高的标准,尽可能建议业主采取先进的污染控制技术,把环境保护作为提升企业竞争力的措施之一,以应对政策变化和社会环境意识提升带来的环保新要求。

2、加强人员培训等项目等后续服务,加强业主环境管理能力

虽然越南经济在革新开放后快速增长,但一些行业仍处于起步和发展阶段,存在技术、管理人员短缺,以及现有工作人员专业水平不足等问题。企业在进行工程承包时,不仅应当制定关于项目运行的环保、健康和安全管理(EHS)政策,还应在项目试运行和维护阶段为项目业主的相关技术和管理人员提供专门培训,使其熟练掌握污染控制的关键环节和措施,以有效防控环境和安全问题。如业主出现管理不善、操作不当的问题,承建方应及时向业主指明问题、提出建议,帮助和敦促业主尽快解决采取整改措施。在设计 and 施工阶段,项目EPC应当遵守当地有关规定,尽可能多招收当地工人。制订规章制度是应注重当地工人生活习惯,关心职工需求,培养职工的劳动技能,提高管理人员的管理水平,赢得赞誉。

3、公开应对项目质疑,了解利益攸关方诉求

由于企业、政府、项目社区民众的优先考虑事项有所不同,各方对于同一个项目的看法和意见也往往不相一致。我们在对企业的访谈中发现,越南中资企业在管理当地员工,和环保机构等民间组织、媒体沟通交流等方面遇到了相似的问题。虽然企业非常关注社会对项目的评价和意见,但对于质疑或反对声音不习惯进行正面回应,以致加深矛盾和误解。

在企业制度和项目管理方面,可以通过尽职调查、第三方咨询和公众参与等方式了解项目利益攸关方的主要诉求,将其纳入项目设计方案,尽可能在项目前期就获得社会认可。此外,企业应当建立项目信息公开机制,针对质疑和反对意见定向披露项目信息,与意见人士进行平和对话,消除误解、平息冲突。

4、建立沟通交流机制,开展负责任、可持续的投资

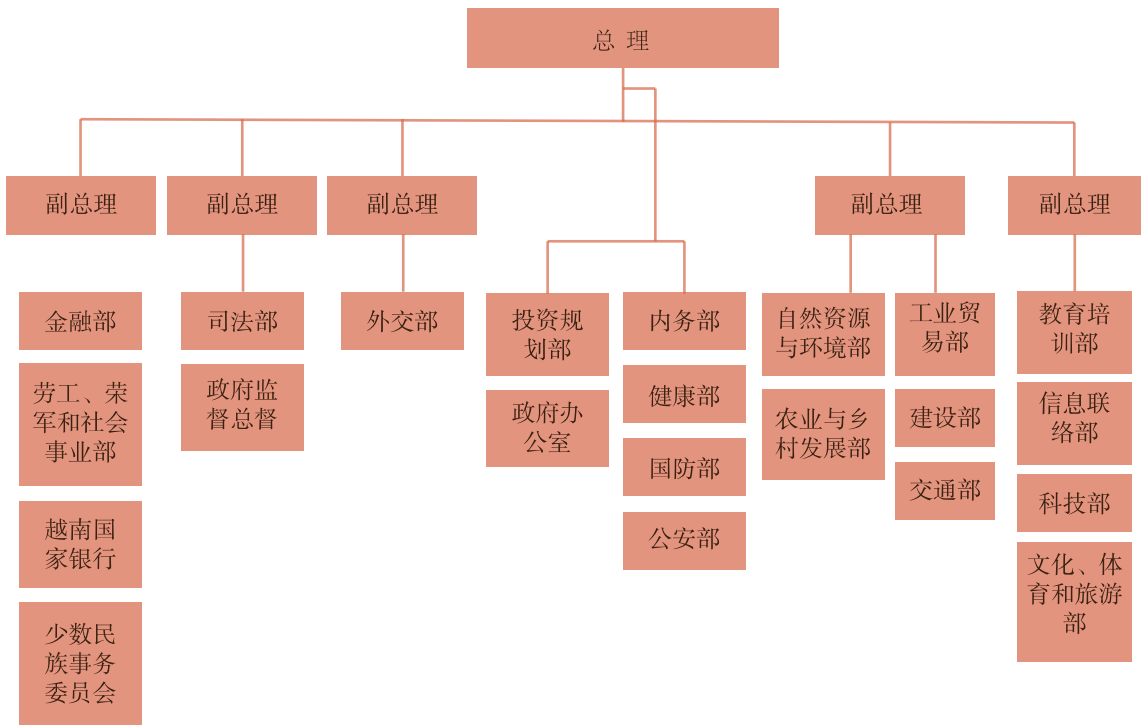
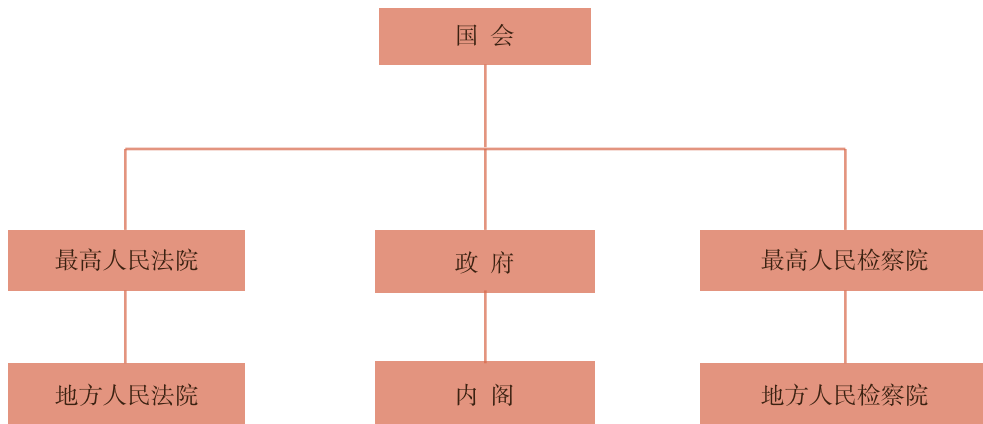
通过对越南民间组织和政府的采访,我们还了解到中国企业极少参加越南半官方机构组织的企业会议、关于新政策的培训等活动。在此类会议和培训上,其他国家企业往往能够就政府政策提出企业意见,有时甚至联名提出政策建议。中国企业由于长期缺席,无法向政府部门传达自己的诉求和困难,错失了影响政策、解决问题的重要渠道和时机。

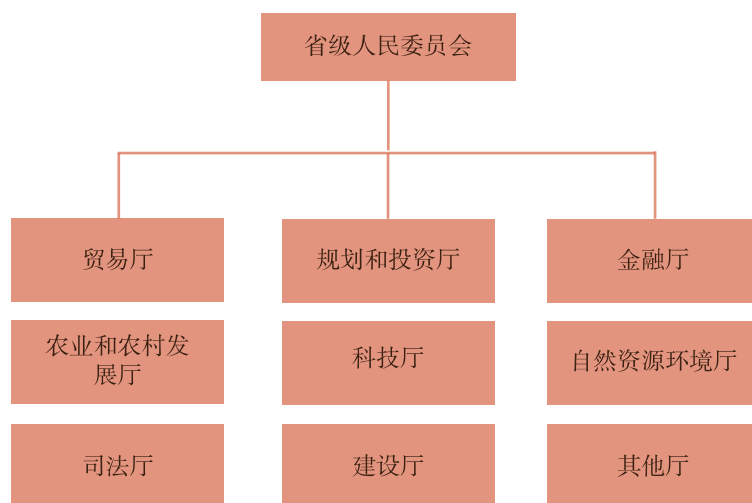
基于此,我们建议企业设立专门的部门或委派专人,负责与政府、相关组织机构、媒体、以及当地工人的沟通交流工作,及时了解政策变化、各方意见和工人诉求。并基于这些信息,告知各利益攸关方企业已经开展的工作、遇到的困难,以及所需要的政策或信息帮助。中国企业应与越南各界共建稳定友好的投资环境,建立有效的社会企业责任长效机制,开展负责任、可持续的投资。

附录1 缩略语

DPI	省计划与投资厅
EHS	环保、健康和安全
EIA	环境影响评价
EPC	项目工程总承包
EPP	环境保护计划
EVN	越南国家电力集团
FAC	最终接受证书
GDP	国内生产总值
GEI	全球环境研究所
MONRE	自然资源与环境保护部
MPI	计划与投资部
NGO	非政府组织
PAC	初步接收证书
PECC2	越南第二电力建设咨询股份公司
SEA	战略环境影响评价
USAID	美国国际发展署
VEA	越南环境署
VLS	佛蒙特法学院
WCS	国际野生生物保护学会

附录2 越南政府结构图





附录3 越南环境政策及相关法律列表

名称	颁布机构	颁布日期	备注
宪法			
《越南社会主义共和国宪法》	越南社会主义共和国十三届国会	2013年11月28日	<ul style="list-style-type: none"> ● 第3条,“国家应……保护、保障人权和公民的权利”。 ● 第14(1)条,规定人权“应依据宪法和法律予以承认、尊重、保护和保障”。 ● 第25条,保障公民“信息获取权”。 ● 第30(1)条,保障所有人“有权向主管机构、组织或组织成员投诉或告发机构、组织或个人的违法行为”。 ● 第43条,“所有人都享有清洁环境的权利并具有保护环境义务”。 ● 第63(3)条,“造成环境污染、自然资源枯竭或生物多样性丧失的组织和个人,应予以严惩,进行整改和赔偿损失”。
法律			
《环境保护法》 第55/2014/QH13号	国会	2014年6月23日	<ul style="list-style-type: none"> ● 第二部分第13-17条,关于“战略环境影响评价”(SEA)的要求。 ● 第三部分第18-28条,关于“环境影响评价”(EIA)的要求。 ● 第四部分第29-34条,关于“环境保护规划”(EPP)的要求;不要求进行环境影响评价的投资项目必须制定环境保护规划。 ● 第46条,社区有权“提供和要求提供关于气候变化问题的信息”。 ● 第131条,要求公开特定环境信息,包括环境战略评价、环境影响评价、环境保护计划、排放源和排放量信息,以及环境监测结果。 ● 第145条,保障“社会政治组织”和“社会职业组织”关于信息获取和参加环保活动的各项权利。 ● 第146条,保障“当地社区”关于信息获取和参加环保活动的各项权利。 ● 第162条,第一款授予组织和个人投诉或起诉“任意环保违法违规行为”的权利; ● 第二款授予个人“依法向当局举报任意环保违法违规行为”的权利。

《水资源法》 第 17/2012/QH13 号	国会	2012	<ul style="list-style-type: none"> ● 第 55 条, 要求评价“调水”工程的环境影响。
《矿产法》 第 60/2010/QH12 号	国会	2010 年 11 月 30 日	<ul style="list-style-type: none"> ● 第 12(2)(c) 条, 要求“国家矿产开发总体规划”纳入战略环境影响评价。 ● 第 30(2) 条, 要求“由国家主管机构审批通过的投资项目环保承诺和环境影响评价报告中必须明确环境保护、重建及修复的措施和成本”。 ● 第 30(3) 条, 要求组织和个人开展采矿活动前“缴纳环境重建及修复保证金”。 ● 第 53(2)(b) 条, 组织和个人必须具有环境影响评价报告或环境保护承诺, 方能获得采矿许可证。
《环境保护税法》 第 57/2010/QH12 号	国会	2010 年 11 月 15 日	<ul style="list-style-type: none"> ● 该法对对环境危害的产品或物质 (包括煤炭) 的征税体系进行了规定。
《经济高效能源利用法》 第 50/2010/QH12 号	国会	2010 年 6 月 17 日	<ul style="list-style-type: none"> ● 第 12 条, 矿业企业应使用各项技术和管理措施提高能源利用率。 ● 第 13 条, 能源生产商和供应商应使用各项技术和管理措施提高生产运营能效。
《生物多样性法》 第 20/2008/QH12 号	国会	2008 年 11 月 13 日	<ul style="list-style-type: none"> ● 该法对“保护和可持续发展生物多样性”, 以及“组织、家庭与个人关于保护和可持续发展生物多样性的权利和义务”进行了要求和规定。
《投资法》 第 67/2014/QH13 号	国会	2014 年 11 月 26 日	<ul style="list-style-type: none"> ● 第 2 条, 本法适用于外国投资者。 ● 第 30 条, 对于有重大影响大型项目的投资政策, 应由国会决定。 ● 第 34 条, 向总理提交的投资项目申请文件应包括初步环境影响评价和环境保护措施。 ● 第 35 条, 向国会提交的投资项目申请文件应包括初步环境影响评价和环境保护措施。 ● 第 47 条, 如果环境部门要求投资项目进行环境恢复, 投资部门有权叫停该项目的部分或全部工作。 ● 第 69 条, 投资管理部门应对投资项目进行监管, 包括其对环境保护承诺的实施。 ● 第 71 条, 投资者应就包括环境保护在内的各项指标向注册部门和当地统计部门提交月度、季度和年度报告。

<p>《森林保护和开发法》 第 29/2004/QH11 号</p> <p>《土地法》 第 13/2003/QH11 号</p>	<p>国会</p> <p>国会</p>	<p>2004 年 12 月 3 日</p> <p>2003 年 11 月 26 日</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 该法对“森林管理、保护、开发和利用”的一般要求和规程以及“森林所有者的权利和义务”进行了规定。 ● 第 7 条，自然资源与环境部 (MONRE) 是国家主管土地行政部门。 ● 第 11 条，土地利用应“经济、有效、保护环境……”。 ● 第 21 条，土地用途区划和规划的制定必须保护环境。 ● 第 23 条，土地用途区划应纳入环保措施。 ● 第 93 条，用于建造“生产和商务设施”的土地，其利用必须遵循环保法规。 ● 第 94 条，用于矿业活动的土地应采取“保护环境、处理废弃物……”。 ● 第 107 条，所有的土地使用者都应遵守环保规定。 ● 第 132 条，自然资源与环境部为“土地督察”机构，负责检查《土地法》的合规情况，以及对违法行为的处理。
<p>法令</p>			
<p>第 18/2015/ND-CP 号法令，《环境保护规划，战略环境影响评价，环境影响评价，环境保护计划》</p>	<p>中央政府</p>	<p>2015 年 2 月 15 日</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 附件 I 和附件 II 提供了必须进行战略环境影响评价和环境影响评价的方案或项目名称。 ● 第 12(2) 条，要求项目所有人开展环境影响评价或依据《环境保护法》第 19 条雇佣有能力的机构开展环境影响评价，并对“环境影响评价的结果以及环境影响评价报告中的信息或图表”负法律责任。 ● 第 12(4) 条，要求项目所有人向“项目计划所在地的市镇或社区人民委员会，以及直接受到项目影响的社区和组织征求意见”。 ● 第 12(5) 条，要求项目所有人向项目计划所在地的市镇或社区的人民委员会及直接受到项目影响的社区和组织寄送环境影响评价报告征求意见。人民委员会等利益攸关方应在 15 个工作日内予以回复。 ● 第 12(6) 条，向直接受到项目影响的社区征求意见应该“以社区会议的形式，由项目所有者和项目计划所在地的社区人民委员会共同主持”，并邀请其它机构、邻里和村庄参加。 ● 第 13 条，对环境影响评价意见征询机构的最低要求进行了规定。 ● 第 18 条，要求“新投资项目”和“商业投资计划”制定并登记环境保护计划。 ● 第 20(3) 条，要求项目所有人承担准备和审阅环境影响评价报告的费用。

第 15/2012/ND-CP 号法令,《〈矿产法〉细则》	中央政府	2012 年 3 月 9 日	<ul style="list-style-type: none"> ● 第 25(2) 条,视具体情况,要求新增采矿许可证提供新的环境影响评价或环境保护承诺。 ● 第 31(1) 条,视具体情况,要求采矿许可证的申请文件纳入项目环境影响评价或环境保护承诺。 ● 第 32(1) 条,视具体情况,要求采矿救助的采矿许可证申请文件纳入项目环境影响评价或环境保护承诺。
第 140/2006/ND-CP 号法令,《开发战略、规划、计划、方案、项目在设 计、评估、批准和执行 阶段的环境保护》	中央政府	2006 年 11 月 11 日	<ul style="list-style-type: none"> ● 第 6(2) 条,规定项目的环境影响评价与可行性研究,环境影响评价应符合《环境保护法》的要求,投资者应对环境影响评价中的图表和数据负责。 ● 第 7(2) 条要求: 1) 开发项目的审批评估文件必须包含主管机关审核环境影响评价报告的决定; 2) 环境影响评价审核委员会必须向主管机关负责人报告审核结果,以此作为项目审核的依据; 3) 项目投资许可证的审批和颁发机关必须考虑该项目的环境影响评价报告; 4) 项目环境影响评价审核通过后方能获得批准。 ● 第 8 条要求: 1) 项目所有者应在项目实施过程中落实环境影响评价报告中的所有要求; 2) 环境影响评价审批机关应负责组织审核、检查和监督项目所有者环保措施的落实情况; 3) 环境影响评价审批机关应受理并处理与社区对项目环境问题的诉求。 ● 第 10 条,自然资源与环境部负责“统一管理全国战略环境影响评价报告和环境影响评价报告的评估和审批……”,并负责协调其他相关部委监督、审核和检查环保要求的合规情况。
通告			
09/2014/ TT-BNNPTNT 号通告	农业和农村发 展部	2014 年 3 月 26 日	<ul style="list-style-type: none"> ● 对于战略环境影响评价和环境影响评价中由农业和农村发展部管理的内 容进行了规定。
1/2012/ TT-BTNMT 号通告	自然资源与环 境部	2012 年 3 月 16 日	<ul style="list-style-type: none"> ● 规定了环境保护计划的制定和审批。
13/2009/ TT-BTNMT 号通告	自然资源与 环境部	2009	<ul style="list-style-type: none"> ● 规定了战略环境影响评价和环境影响评价审核委员会的运行章程。

决定			
第 25/2014/ QDD-TTg 号决定	总理	2014 年 3 月 25 日	<ul style="list-style-type: none"> 规定了自然资源与环境部下设越南环境保护管理总局 (Vietnam Environment Administration) 的职能、任务、权力和组织结构。
第 19/2007/ QD-BTNMT 号决定	自然资源与环 境部	2007 年 11 月 26 日	<ul style="list-style-type: none"> 规定了提供环境影响评价报告评审服务的条件和规程。
第 13/2006/ QĐ-BTNMT 号决定	自然资源与环 境部	2006 年 8 月 9 日	<ul style="list-style-type: none"> 对环境影响评价委员会的组织和活动进行了规定。

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

