

老挝外商投资土地权益制度述介

韦健锋

(云南大学 人文学院, 云南 昆明 650091)

摘要: 土地权益政策是吸引外商投资的重要因素之一, 老挝允许外商在本国取得土地租用权和特许经营权, 以及对这两项权益进行转租或用于出资入股。老挝法律对外商取得土地权益的条件、方式和程序进行了明确, 但在实际操作过程中存在多头共管、政出多门的弊端, 表明该国外商投资土地权益制度不尽完善, 这也使得当地群众与外商之间的土地纠纷日见增多。

关键词: 老挝; 外商投资; 土地使用权; 土地配置; 出资入股

中图分类号: D933.4; F833.34 **文献标识码:** A **文章编号:** 1674-5639 (2018) 01-0067-05

DOI: 10.14091/j.cnki.kmxyxb.2018.01.011

On the System of Lao's Land Rights in Foreign Investments

WEI Jianfeng

(School of Humanities, Yunnan University, Kunming, Yunnan, China 650091)

Abstract: Land rights policy is one of the important factors to attract foreign investments. Lao government allows foreign investors to obtain land lease and franchise rights in its own country, and lease the rights to others or use for capital contribution. The laws regulate conditions, methods and procedures of land rights, but malpractices like multi co-administrated and divided policies from various sources are found. So, it shows that there are more and more land disputes between the foreign investors and local people due to the imperfect system of Lao's land rights in foreign investments.

Key words: Lao; foreign investments; land tenure; land allocation; contribution in terms of shares

土地权益政策是吸引外商投资的重要影响因素之一。老挝实行土地公有制, 国家是土地的唯一所有者。老挝宪法规定, 土地、水、矿产、森林、水生和野生动物五种自然资源的所有权归整个民族所有, 由中央政府作为代表在全国范围内进行集中统一管理。《土地法》规定, 中央政府统一、集中管理全国范围内的土地, 授权国家土地管理局具体负责并会同中央有关部委和地方政府组织实施。作为土地所有者, 国家对自己所有的土地依法享有占有、使用、收益和处分的权利。把国有土地资产转化为土地资本来吸引外国投资成为各国较为流行的做法。老挝禁止土地所有权交易, 土地使用权则只可以在政府、老挝公民和老挝组织机构之间交易, 因此外国投资者无法在老挝取得土地所有权和

土地使用权, 但可通过签订土地租赁或土地特许出让合同取得用地权和土地开发权。

一、老挝土地权利的种类

为便于管理和实行区别政策, 老挝把全国范围内的土地按区域划分为平原地区、高原地区和山区, 在此基础上又分为城镇地区、农村地区、经济特区和经济专区, 同时分为农业用地、林业用地、水域土地、工业用地、交通用地、文化用地、国防治安用地、建筑用地 8 种土地类别。老挝土地所有权归国家所有, 但个人、家庭、经济组织、军警部队、政府机构、政党组织、建国阵线和群众团体可以使用或租用, 同时还允许老挝侨民、无国籍人士、外国人及其这些人的组织租用或取得特许出

收稿日期: 2017-04-28

作者简介: 韦健锋 (1975—), 男 (壮族), 广西宾阳人, 史学博士, 主要从事东南亚问题研究。

让权。

老挝法律明确,政府保护享有土地使用权者有效地、正常地和长久地使用土地的合法权益。《土地法》第53条规定:获得土地使用权者享有土地保护权、用地权、收益权,土地使用权转让权、承继权。土地保护权是指政府授予某一个人或机构保护土地以便将土地用于某一特定目的的权利;用地权是指按照政府土地配置规划将土地用于某一特定目的,以满足土地使用权者需要的权利(《〈土地法〉实施细则》进一步指出:“用地权是指个人或组织获得按政府土地配置规划用地的权利;组织仅具有《土地法》第55条和第59条规定的保护和使用的权利,个人仅具有管理、保护、使用、从土地中取得收益和继承的权利。”);土地收益权是指从自己拥有使用权的土地上取得收益的权利,如出租土地获取租金、将土地用于入股所得、用于担保所得等;土地使用权转让权是指以买卖、转让、交换等方式将土地使用权交给他人使用的权利;土地使用权继承权是指因已开发土地的土地使用者死亡而由其丈夫、妻子、子女、孙子或其他近亲继承的权利。^{[1]20-21}在后来颁布的《〈土地法〉实施细则》中,上述权利被统称为“土地使用权”。《细则》第3条规定:土地使用权是个人或组织取得永久使用土地的权利,并且持有作为永久土地使用权依据的土地证,它可来自于赠予、交换、买卖或遗产继承。土地使用权由保护权、用地权、土地收益权、土地使用权转让的权利和土地使用权继承的权利组成。取得上述土地使用权的个人或组织可将土地出租给他人、用于担保抵押、用于出资或入股、进行交换以及出售该使用权。^{[2]2}

《〈土地法〉实施细则》对土地权利的阐述并不具体,例如用地权是否包括自然资源使用权、收益权是否包含地役权等。而且,这些统称“土地使用权”的权利只对老挝公民和组织机构适用,在2009年《促进投资法》出台之前外国人是无法在老挝取得土地使用权的,只具有租用土地和土地特许出让的权利。《〈土地法〉实施细则》第34条规定:外侨、无国籍人士、外国人及其这些人的组织,无权按《土地法》的规定取得土地使用权。过去已取得土地使用权的,须在政府下发处理通知后3年内处理完毕,处理方法可以是向老挝公民或

老挝的组织转让土地使用权。如果不在规定的时间内处理完毕,该块土地将被收归政府管理;有关当事人享有优先向政府租用或特许出让该块土地的权利。如果取得土地使用权的老挝公民改变国籍,也将按上述外侨、无国籍人士、外国人及其组织的政策执行。^{[2]16}

事实上在此之前,包括外国投资者在内的外国人在老挝取得的土地权利仅有租用权和特许经营权两项。《促进投资法》及其实施细则出台后,外国投资者可以取得土地使用权。该法第58条“以土地使用权促进投资”明确指出:投资项目的注册资金在50万美元以上的外国投资者,经土地所在地政府同意,有权根据投资期限向政府购买已配置过的土地的使用权,以便修建住所或经营场所。^{[3]29}

取得土地租用权或特许出让权的外国投资者,可将土地进行转租、用于抵押或出资。《〈土地法〉实施细则》第22条规定:外侨、无国籍人士、外国人及其这些人的组织有权将土地租赁合同、特许出让合同拿去同其他个人进行合资或将合同剩余年限的权利用于资产抵押,但要先经得政府或土地使用权所有者的同意;土地租赁或特许出让合同的年限按《土地法》第65条执行。^{[2]12}

依法向老挝政府租赁土地的外侨、无国籍人士、外国人及其这些人的组织享有下列权利:1. 出售与租赁有关的所有权归自己的资产,但老挝政府享有优先购买权;2. 将所有权属于自己的资产用于向依法在老挝人民民主共和国境内开展业务的银行或其他金融机构进行资产抵押,但固定资产的抵押须经政府批准;3. 进行土地使用权的转租,但须经政府批准,且转租合同的使用年限不得超过原合同所余下的年限;4. 根据合同年限继承土地租赁合同;5. 将土地租赁合同作为出资,用于同其他个人进行合资(经营),但须经政府批准。对于外侨、无国籍人士、外国公民及其这些人的组织向老挝公民租用土地的,享有同样的权利。^{[1]24}外侨、无国籍人士及其组织从老挝公民手中租用已开发的土地的,须获得土地所在地省、直辖市政府批准,而对于外国人及其组织则由国家土地管理机关根据省、直辖市政府的提请予以审批。

二、对外商取得老挝土地权利的限制

取得老挝土地使用权需满足一定的条件，对外国投资者取得土地使用权更是进行严格的控制。《〈促进投资法〉实施细则》规定：在老挝投资的外国投资者，如需要向老挝政府购买配置过的土地的使用权，需提交企业注册证或特许经营证及其他相关文件给土地所在的省、市的土地管理部门，并持有企业注册证或特许经营证开具机关所在地的计划与投资部门或工商部门的证明。无论出于何种情况，严禁外国投资者向政府购买未配置过的土地或直接向老挝的个人、法人购买。^{[3]25}

外国投资者在老挝购买土地使用权必须具备以下条件：

——注册资金必须在50万美元以上且出示老挝央行开具的注册资金已全部到位的证明；

——必须是老挝政府已经配置过的土地且面积不得超过800平方米；

——必须是用于建设自身业务经营需要的宿营地或办公场所；

——无论在老挝境内设立多少家公司，仅许可其中一家购买土地使用权；若公司由两名以上股东构成，或公司投资扩大分支机构，仅允许以单一法人的形式购买土地使用权且仅允许向政府购买土地使用权一次。^{[3]26}

另外，外国投资者向老挝政府或公民租赁土地虽然享有前述五项权利，行使这些权利却几乎都有一个前提，就是必须获得政府的许可。外国投资者租赁土地还有租期限制。《土地法》第65条规定，在老挝人民民主共和国境内投资的外国公民租用土地的期限，根据投资项目、经营性质、规模和条件而定，向中央政府租用的，最高不得超过50年，经中央政府同意可以续租；向老挝公民租用的，最高不得超过30年，经租用双方同意，由省级政府向国家土地管理局提请并获批准后可以续租；专属经济区和经济特区的土地租期最长不过超过75年，经国会批准后可以续租；租用土地面积超过10 000 hm²的，须经国会批准。

老挝公民及组织享有土地使用权而外国投资者通常仅享有土地租赁权，其区别意义在于：首先，土地使用权是从土地所有权中分离出来的一项独立

财产权利，它的存续期间宜长不宜短。老挝《土地法》并没有规定土地使用权的期限，在实际使用过程中，公民土地使用权体现出永久性和“私有化”的特点，但外国投资者的土地租借期限却受到限定；其次，土地使用权通常要求支付土地税，也可无偿使用，而租赁土地为有偿形式，支付租金是必要条件；再次，土地使用权具有流通性，可以进行交易，可与作为抵押权的标的，而土地租赁权一般不得让与，转租也受到限制或禁止。^[4]对外国投资者取得土地权益的限制，包括难以取得土地使用权和土地租赁权不得用于交易等，表明了老挝土地资本市场的成熟性。但鉴于土地使用权可永久占有而土地租赁期限较长并可续租，老挝土地权益政策对外国投资者的负面影响并没有想象中的大。事实上，除了无法炒作土地资源外，外国对老挝投资项目中的土地权利是有保障的，外商取得土地权益的门槛不应成为它们止步老挝市场的理由。作为中国对外投资最大的房地产项目之一，上海万峰房地产开发公司投资16亿美元开发的老挝万象市塔銮湖经济专区项目顺利实施，有力地证明了这一点。而《促进投资法》“以土地使用权促进投资”的规定，对外资企业在老挝实施大手笔投资项目则极具吸引力。在中老两国合作项目万象赛色塔综合开发区中，老方就是以土地出资的，该项目是唯一的中国在老挝境内的国家级境外经贸合作区，列入“一带一路”战略规划的早期收获项目。

三、外商取得老挝土地权利的方式

租赁和特许出让是非本国公民取得老挝土地权利的常见方式。老挝法律规定，中央政府、国家土地管理局和省级土地管理局有权按照权限把政府土地出租给个人或组织，或给予特许经营；依法取得土地使用权的老挝公民和经济-社会组织有权把自己的土地出租给个人或组织。在老挝，外国投资者可通过同政府签订特许经营合同、土地租赁合同取得土地权利，也可与老挝公民或组织签订土地租赁合同取得用地权。土地租赁合同或特许经营合同必须写明土地的用途、租金、特许出让金、租赁或特许出让的期限。特许经营合同还必须规定自然资源使用费的金额和缴纳办法。非政府出租者还须向有关部门通报土地的实际租金以便缴纳所得税，租赁

人或特许经营人则必须按合同规定正确使用土地并接受有关部门的监管。自1986年老挝法律允许外国投资者使用土地以来,越南和中国的公司通过租用或特许经营方式取得了超过200万 hm^2 土地的土地权。2009年7月1日以来,老挝政府批准的土地特许出让案例共有1126起,其中398起为向外国投资者出让;2009年8月起,约有200~300万 hm^2 土地处于特许出让之下,占老挝全部土地的10%~15%。^[5]

2002年后外商直接投资(FDI)土地的出现和土地重新配置方案的出台使得老挝土地压力增加,农村地区的土地使用权问题变得突出。老挝政府于是把农业用地和林地分配到农村和家庭,这一做法使私人投资者(包括国外和国内)可以通过自主经营权协议及各种形式的“合作”协议参与到土地市场中来。在此背景下,合约式农业(Contract farming)应运而生,目前“2+3”模式是老挝合约式农业中最流行的模式。^[6]在该模式下,农民负责提供土地和劳动力,投资者负责提供资金、技术和产品销售(实际上多由投资者自己按事先约定的价格收购)。“2+3”模式能够确保当地农民的收入,已成为农业部门吸引外资的重要模式,在老挝北部地区得到大力推广。据悉老挝北部已经有超过10000 hm^2 的土地在合约式农业模式下运作。^[7]⁵⁹在合约式农业下,农民把土地出让给投资者经营,实际上它已成为外国投资者取得土地权利的新方式,是土地租赁的衍生模式。它不属于土地特许出让,因为只有政府才享有土地特许出让权。目前中国在老挝的农业投资还采取当地村民用土地使用权入股(占30%股份)和中国公司提供资金、技术、设备、市场营销作为股份(占70%股份)的方式进行合作,如香蕉园、橡胶林、无公害大米项目等,取得了良好效果,值得进一步推广。

我们知道,外资企业在中国取得土地权利的方式除土地出让和土地租赁外,还有另外两种,即:直接划拨和划拨土地出让。^[8]老挝法律虽然没有把建筑用地的使用权和工业用地的使用权区分为出让和划拨两种方式,在老挝是没有“土地划拨”一说的,但外国投资者的注册资金达到50万美元以上即可向政府申请购买土地使用权用于修建建筑物。因此,“向政府购买土地使用权”是外国投资

者取得土地权利的又一方式。而老挝政府把土地资源用于出资入股的现象也是存在的,这在水电开发项目、经济特区/专区开发项目中较为常见。

四、外商取得老挝土地权利的程序

取得土地权利需要在土地管理部门办理相关手续。老挝法律规定:土地管理机关根据《土地法》第43条和51条规定,负责全国范围内土地文件的注册登记,其中国家土地管理局负责研究制订土地注册登记的机制、规章制度和对注册登记进行监管;省级土地管理局根据县(区)土地管理所的提议负责用地权、土地使用权的注册登记和开具证明,发行土地使用规划和发放土地证;县(区)土地管理所根据地质勘查、配置计划和土地使用规划负责检查、测量土地,为土地注册登记准备卷宗、开具临时土地使用证明;驻村土地工作组负责提供有关土地的信息以便作为土地注册登记的材料,在村长签字后送县(区)土地管理所审议、管理,保护村里的国有土地和集体土地,检查个人和组织机构使用本村辖区内土地的情况。

老挝《土地法》规定,外侨、无国籍人士及其组织如果要从老挝公民手中租用已开发的土地,须获得土地所在地省、直辖市政府的批准;外国公民及其组织如果要从老挝公民手中租用已开发的土地,则由国家土地管理局根据省(直辖市)政府的提请予以审批。也就是说,非老挝公民或组织租用老挝公民的土地有两个不同的审批部门,且审批级别相当高,至少需要获得省级政府的同意。土地租赁通常由租赁双方在村长的见证下签署租赁合同,再由村委会或驻村土地管理组向县(区)土地管理所、省土地管理局、省政府、国家土地管理局(针对外国公民及其组织)逐级提交土地租赁材料。土地租赁材料应包括租赁合同、土地证和本级审批意见。相对而言,外国投资者从政府那里租用土地的程序要简单得多,只需与省级以上政府直接签订土地租赁合同即可,其他手续通常由政府部门代为办理。

但政府一般不会向外国投资者出租土地,而是以特许经营的方式向外国投资者出让土地权利。外国投资者在取得土地权利前,需要与老挝政府达成一项谅解备忘录和一份项目开发协议。以特许经营

方式取得土地权利的程序与相应的特许经营项目投资审批程序相同。

外国投资者如果投资工业和服务业，申请土地特许权所需材料如下：制式投资申请表（工业和服务业类）；制式公司章程；可行性研究报告；出入境通行证复印件，投资人简历或公司简介，公司许可证或经营注册证；合营合同（两个以上股东或两个以上公司时）；股东代表或公司代表的授权书（如果该代表不担任公司最高领导职务）；银行或其他金融机构的资金状况证明或支持信函。^[9]如果投资农业经营，申请土地特许权所需材料则包括：制式投资申请表（农业类）；经公司董事长或总经理（或其授权人）认可的项目开发简介；公司简介、许可证或经营注册证；合营合同（两个以上公司联营时）；股东代表或公司代表的授权书（如果该代表不担任公司最高领导职务）；项目地址示意图；银行或其他金融机构的支持信函。^[9]以上提交的申请材料要求一式6份，申请人还要自留一份复印件以留作证据。

需要指出的是，涉及土地权利特许出让的投资项目，在取得土地权利前必须取得具体行业的主管部门的许可，如投资农业必须经得农林部门的同意、投资矿产开采或水电开发必须经得能源与矿产部门及自然资源与环境部门的批准，《森林法》《矿产法》《电力法》《环境保护法》《水和水资源法》等专项法律对涉及本领域的用地权也各自进行了限制。此外，老挝财政部也参与土地租赁或土地经营权出让的管理，财政部可以审批住宅、工业及商业用地的出租，而省级政府在准许的土地面积范围内则有权签订国有土地租赁合同。^{[7]58}

五、结语

老挝政府在向外国投资者出租或出让土地权利方面存在多头共管、政出多门的弊端，这种法律上

的不健全大大提高了投资者为取得土地权利而付出的时间成本和资金成本。在“一带一路”战略全面推进和中老铁路全线开工的大背景下，未来中国在老挝的投资活动势必更加活跃。在涉及土地出让问题时，我国投资者应尽量直接与老挝政府签署土地租赁协议，在向私人租用土地时要尤其注意该土地是否已经过配置。考虑到老挝土地使用权的永久性和“私有化”特点，投资项目涉及征地赔偿问题时应事先与土地使用权人达成书面共识，再由政府出面征用，以免引起不必要的纠纷。

【参考文献】

- [1] 老挝国会. 土地法 [Z]. 万象：老挝国会，2003.
- [2] 老挝总理府. 《土地法》实施细则 [Z]. 万象：老挝总理府，2008.
- [3] 老挝中央政府办公厅. 《促进投资法》实施细则 [Z]. 万象：老挝中央政府办公厅，2011.
- [4] 陈志波，陈颖. 老挝土地法律制度研究 [J]. 云南大学学报（法学版），2005（2）：115-119.
- [5] Rights - Link Lao project. 在老挝土地特许出让有多少 [EB/OL]. [2017-03-10]. http://rightslinklao.org/laos/index.php?option=com_content&view=article&id=151&Itemid=54.
- [6] TGZ. Foreign Direct Investment (FDI) in Land in the Lao PDR [EB/OL]. [2017-03-10]. <http://www.koriobook.com/read-file/foreign-direct-investment-fdi-in-land-in-the-lao-pdr-pdf-4268074/>.
- [7] 欧可哈. FDI在老挝土地投资中的管理策略研究 [D]. 杭州：浙江大学，2011.
- [8] 戴志文. 外商投资企业用地方式法律研究 [J]. 中国土地，1997（2）：26-29.
- [9] 老挝计划与投资部. 投资工业和服务业活动、农业活动申请土地特许权所需材料 [EB/OL]. [2017-01-31]. http://www.investlaos.gov.la/la/images/Brochures/Bochure_and_concession_for_agri_industrial_service_5_UNDP.pdf.