



中国企业境外投资 工具手册

Handbook on Overseas Investment
by Chinese Enterprises



自然之友 编制
2021年10月

参与编写人员（以姓氏首字母为序）：

马荣真 刘金梅 盛晓颖 王鑫一 吴宇寰

致 谢

感谢乐施会（香港）北京办事处一直以来给予自然之友的信任与支持及对本项目的资助！



如有任何问题或建议，请联系马荣真（邮箱 marongzhen@fonchina.org）

声明

本手册著作权系北京市朝阳区自然之友环境研究所所有，未经本研究所书面许可，任何单位和个人不得以任何方式和任何手段复制、抄袭、转载或引用本手册的部分或全部内容。

目 录

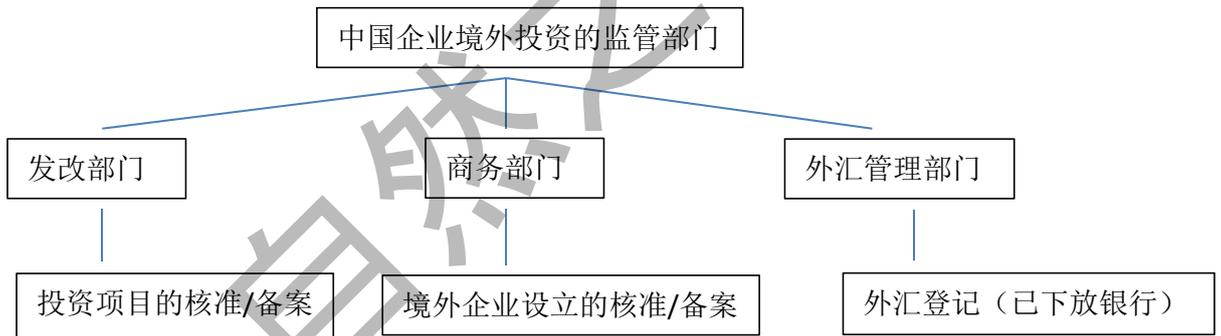
一、中国企业境外投资的有关管理规定（简述）	1
1.1 中国企业境外投资的一般流程.....	1
1.1.1 中国企业境外投资的主管部门.....	1
1.1.2 中国企业境外投资的一般流程.....	1
1.2 国有企业、民营企业的不同管理规定.....	3
1.2.1 国有企业.....	3
1.2.2 民营企业.....	4
1.3 金融行业的专门管理规定.....	4
1.4 中国企业境外投资的具体管理机制举例.....	5
1.4.1 信用评价机制.....	5
1.4.2 关于环境保护的规定.....	5
1.4.3 鼓励、限制、禁止投资的行业.....	6
二、中国社会组织的工作方法及案例介绍.....	8
2.1 政府信息公开.....	8
2.1.1 政府信息公开十问.....	8
2.1.2 信息公开申请流程图.....	11
2.1.4 操作步骤.....	12
2.2 举报.....	12
2.2.1 举报信的构成要件.....	12
2.2.2 举报信的写作要点.....	12
2.2.3 举报信的提交.....	13
2.2.4 案例：山西华北豹栖息地破坏案.....	13
2.3 座谈会、听证会.....	15
2.3.1 如何参与.....	15
2.3.2 参与座谈会的后续工作.....	16
2.4 环境公益诉讼.....	16
2.4.1 环境民事公益诉讼十问.....	18
2.4.2 环境民事公益诉讼流程图.....	19
2.4.3 案例：中国环保 NGO 诉中国商业银行违法向污染企业发放贷款案...21	
三、案例分析：中国国家能源投资集团在印尼的煤电投资（Java 7, Sumsel 1, Sumsel 8）	22

一、中国企业境外投资的有关管理规定（简述）

1.1 中国企业境外投资的一般流程

1.1.1 中国企业境外投资的主管部门

根据中国现有法律法规，中国企业境外投资由发展和改革委员会（发改部门）、商务部门以及外汇管理部门进行共同监管。依照《企业境外投资管理办法》（国家发改委 2017 年发布）、《境外投资管理办法》（商务部 2014 年颁布）以及外汇管理部门制定的关于外汇管理的规定，中国境内企业作为投资主体在境外直接投资的基本流程为：首先向发改部门申请项目核准或备案，随后向商务部门申请境外投资企业设立的核准或备案，取得《境外投资证书》，最后向外汇管理部门进行外汇登记。也就是说，中国企业境外投资行为的监管主要有三条监管线，如下图：

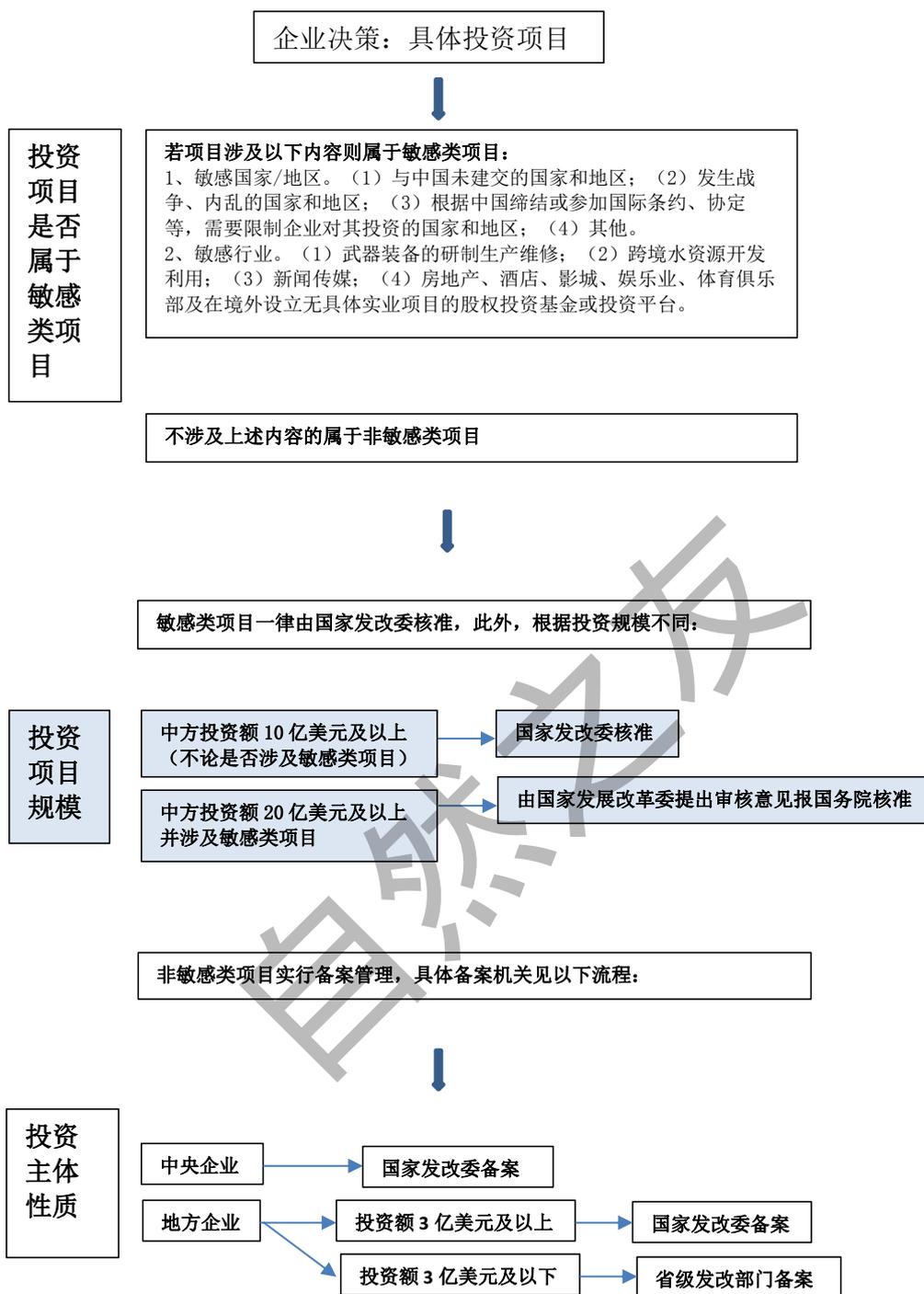


其中，需注意的是，不同规模和不同性质的境外投资项目决定了其主管部门的层级（由国务院发改委、商务部主管还是由省级发改部门、商务部门主管），也决定了具体的管理方式（核准还是备案）。具体划分标准见 1.1.2 中的流程图。

1.1.2 中国企业境外投资的一般流程

为了直观地展示中国企业境外投资的一般流程，我们根据相关规定作出了以下流程图：

境外投资项目的审批/备案流程图：



注 1：中央企业包含中央管理金融企业、国务院或国务院所属机构直接管理的企业。

注 2：核准、备案机关应当按照《中华人民共和国政府信息公开条例》的规定将核准、备案有关信息予以公开。

境外投资企业设立的核准/备案标准：

企业类型	项目类型	审批机关		备注
		商务部	省级商务部门	
中央企业	涉及敏感国家和地区、敏感行业	核准	/	对属于核准情形的境外投资，中央企业向商务部提出申请，地方企业通过所在地省级商务主管部门向商务部提出申请。
	其他项目	备案	/	
地方企业	涉及敏感国家和地区、敏感行业	核准	初步审查	
	其他项目	/	备案	

1.2 国有企业、民营企业的不同管理规定

1.2.1 国有企业

国有企业，是指国务院和地方人民政府分别代表国家履行出资人职责的国有独资企业、国有独资公司以及国有资本控股公司，包括中央和地方国有资产监督管理机构和其他部门所监管的企业本级及其逐级投资形成的企业。其中由国务院国有资产监督管理委员会代表国务院履行出资人职责的国家出资企业称为中央企业。国务院国有资产监督管理委员会和财政部分别出台法规对国有企业的对外投资行为进行了专门管理。

国务院国有资产监督管理委员会（国资委）制定了中央企业境外投资项目负面清单，设定**禁止类**和**特别监管类**境外投资项目。禁止类包括九种：（1）未按规定履行完成必要的审批程序的境外投资项目。（2）不符合经国资委审核的企业发展战略和规划的境外投资项目；（3）不符合企业投资决策程序和管理制度的境外投资项目；（4）投资预期收益率低于投资所在国 10 年期国债利率的商业性境外投资项目；（5）项目资本金低于国家相关规定的境外投资项目；（6）单项投资额大于中央企业上年度合并报表净资产 50%的境外投资项目；（7）未明确融资、投资、管理、退出方式和相关责任人的境外投资项目；（8）国资委债务风险管控企业推高企业负债率的境外投资项目；（9）国资委债务风险管控“特别监管企业”的境外投资项目。特别监管类有一种，即投资额在 20 亿美元（含）以上的境外特别重大投资项目。

禁止类的境外投资项目，央企一律不得投资；特别监管类的境外投资项目，

央企应报送国资委履行出资人审核程序。同时，中央企业原则上不得在境外从事非主业投资，有特殊原因确需开展非主业投资的，也应当报送国资委审核。并且，中央企业应当在投资行为完成后及时进行境外国有资产产权登记。央企应当在国资委发布的央企境外投资项目负面清单基础上，制定本企业更为严格、具体的境外投资项目负面清单。

1.2.2 民营企业

民营企业境外投资的规模和地域范围也越来越广，《民营企业境外投资经营行为规范》为这些民营企业的投资行为提供了规范化指引，倡导民营企业提高资源节约、环境保护意识，遵守东道国环保法规，履行环保责任和相关法律义务。环境问题如果得不到妥善处理，会引发“走出去”企业与当地居民和政府的紧张关系，如出现重大环境事故甚至可能引起东道国采取对中国的规制措施，进而影响境外投资的发展。在商务部、原环境保护部于2013年2月18日印发的《对外投资合作环境保护指南》关于对外投资环境保护行为规范的基础上，《民营企业境外投资经营行为规范》进一步提出“民营企业在境外坚持资源节约、环境友好的经营方式”。项目建设前要开展环境影响评价，收购境外企业前要对目标企业开展环境尽职调查，重点评估其在历史经营活动中形成的危险废物、土壤和地下水污染等情况以及目标企业与此相关的环境债务；项目进行时要依照东道国（地区）环保法律法规规定，申请项目建设相关许可，生产经营活动应采取合理措施降低可能产生的不利影响，开展清洁生产，推进循环利用减少生产、服务和产品使用过程中污染物的产生和排放。对可能存在的环境事故风险制定应急预案，并建立与当地政府及社会公众的沟通机制。

1.3 金融行业的专门管理规定

金融业的对外投资需要遵守行业主管部门（证监会、银监会）关于信贷、投融资等专门管理规定，如《商业银行法》《贷款通则》等。在环境保护方面的特别规定，《绿色信贷指引》（银监发〔2012〕4号）第二十一条对银行业金融机构的海外风险进行规定：银行业金融机构应当加强对拟授信的境外项目的环境和社会风险管理，确保项目发起人遵守项目所在国家或地区有关环保、土地、健康、安全等相关法律法规。对拟授信的境外项目公开承诺采用相关国际惯例或国际准则，确保对拟授信项目的操作与国际良好做法在实质上保持一致。

1.4 中国企业境外投资的具体管理机制举例

在中国企业境外投资领域，相关的法律法规仅仅对境外投资的审批流程有强制性规定，如前所述。而对于具体的投资行为，尤其是在投资东道国的行为，中国法律的规范多为引导性、鼓励性的。尽管如此，仍然有一些制度和规范是值得注意的。在这一部分，我们将对这些制度和规范进行介绍。

1.4.1 信用评价机制

近年来，中国政府一直强调信用体系建设，在对外投资领域也不例外。发改委、商务部等根据《国务院关于印发社会信用体系建设规划纲要（2014-2020年）的通知》（国发〔2014〕21号）和《国务院关于建立完善守信联合激励和失信联合惩戒制度加快推进社会诚信建设的指导意见》（国发〔2016〕33号）发布了《关于加强对外经济合作领域信用体系建设的指导意见》《关于对对外经济合作领域严重失信主体开展联合惩戒的合作备忘录》，对境外投资领域的信用体系建设提出了要求。虽然该文件在法律效力上不属于部门规章（其签发部门包括中央组织部等党的机构），但是该文件中的相关要求可以认为是强制性规范。

该文件要求加快对外经济合作领域信用记录建设，推动信用信息共享应用，建立失信联合惩戒机制。推动实施失信联合惩戒，使守信者受益，失信者受限，增强负面惩戒的力度。依托全国信用信息共享平台和国家企业信用信息公示系统，逐步实现信用信息的归集、处理、公示和应用。目前，可以在商务部“走出去公共服务平台”设有“不良信用记录”的专门网页查看有不良信用记录的对外投资主体（网址：<http://zsmthz.zs.mofcom.gov.cn/gsapppages/zsmwp/gov/BadRecordListShow.html>，但是该平台信息更新不及时，目前仅有10例公示且从未进行过更新）。

1.4.2 关于环境保护的规定

《对外投资合作环境保护指南》（简称《环保指南》）倡导企业树立环保理念，依法履行环保责任，要求企业遵守东道国环保法规，履行环境影响评价、达标排放、环保应急管理 etc 等环保法律义务。《环保指南》要求企业建立环境管理制度、进行污染预防，包括建立内部环境管理制度、员工环保培训、环境影响评价、生物多样性、社会影响评价、达标排放、环境监测要求、环境尽职调查、危险废物管理、环境事故预防与应急、生态恢复、清洁生产、绿色采购等。

第八条：企业应当根据东道国的法律法规要求，对其开发建设和生产经营活动开展环境影响评价，并根据环境影响评价结果，采取合理措施降低可能产生的不利影响。第十五条：企业应当审慎考虑所在区域的生态功能定位，对于可能受到影响的具有保护价值的动、植物资源，企业可以在东道国政府及社区的配合下，优先采取就地、就近保护等措施，减少对当地生物多样性的不利影响。对于由投资活动造成的生态影响，鼓励企业根据东道国法律法规要求或者行业通行做法，做好生态恢复。

2021年7月，商务部和生态环境部联合发布的《对外投资合作绿色发展工作指引》中提出，对外投资企业应按照东道国法律法规的要求采取措施降低或减缓投资可能造成的不良生态环境影响。对于生物多样性的不良影响，要依法或者按照国际惯例做好生态环境保护和修复。如果东道国没有相关法律法规或者标准过低，鼓励企业采用国际组织或多边机构通行标准或中国标准开展投资活动。支持太阳能、风能、生物质能等清洁能源领域的对外投资。

1.4.3 鼓励、限制、禁止投资的行业

《关于进一步引导和规范境外投资方向的指导意见》（2017年8月）（以下简称《指导意见》）列出了鼓励、限制、禁止三类境外投资活动清单。鼓励开展的境外投资主要是基础设施、产能和装备、高新技术和先进制造、能源资源、农业、服务业等方面，包括：（1）有利于“一带一路”建设和周边基础设施互联互通的基础设施境外投资；（2）带动优势产能、优质装备和技术标准输出的境外投资；（3）与境外高新技术和先进制造业企业的投资合作，鼓励在境外设立研发中心；（4）在审慎评估经济效益的基础上稳妥参与境外油气、矿产等能源资源勘探和开发；（5）农业对外合作，开展农林牧副渔等领域互利共赢的投资合作；（6）有序推进商贸、文化、物流等服务领域境外投资，支持符合条件的金融机构在境外建立分支机构和服务网络，依法合规开展业务。

此外，近年来在房地产、酒店、影城、娱乐业、体育俱乐部等领域，部分企业频频出手、大额收购，《指导意见》将此类境外投资纳入限制类，并要求相关主管部门实行核准管理。另外，对使用落后生产设备以及不符合投资目的国环保、能耗、安全标准的境外投资也是限制类。参与危害或可能危害国家利益和国家安全的五类境外投资活动是禁止投资的：（1）涉及未经国家批准的军事工业核心技术和产品输出的境外投资；（2）运用我国禁止出口的技术、工艺、

产品的境外投资；（3）赌博业、色情业等境外投资；（4）我国缔结或参加的国际条约规定禁止的境外投资；（5）其他危害或可能危害国家利益和国家安全的境外投资。

除此之外，2018年1月31日，国家发改委发布《境外投资敏感行业目录（2018年版）》，首次以单独的敏感行业目录形式公布境外投资的敏感行业，包括武器装备的研制生产维修、跨境水资源开发利用、新闻传媒等。

自然之友

二、中国社会组织的工作方法及案例介绍

为了帮助大家更好地理解在中国语境下，公民社会与政府的互动模式及有效方法，本手册的这一部分将介绍在中国开展工作的社会组织（NGO）的一些常用工作方法及其具体操作流程，包括申请政府信息公开、参加政府组织的座谈会、通过举报信的方式与政府部门沟通，以及通过提起诉讼的方法解决问题。

诚然，社会组织可以在任何时间点参与问题的解决，但（多数情况下）我们鼓励更早、更及时、更前端的参与。当发现一个建设项目（可能）会造成负面影响时，我们希望参与其中，推动负面影响的消除或者降至最低。最为常见的情况即为，破坏生态或者污染环境等问题已经发生或者正在发生时，NGO发现了情况，参与问题解决。但近年来，越来越多的社会组织将眼光放置更前端环节，例如项目规划、建设项目环境影响评价的环节，甚至是一个区域的土地利用规划环节，起到防患于未然的作用。同时，一些案件指出，越是前端环节的参与，社会组织通常遇到的阻力相对更小，参与的灵活性也更大。因此，在本手册中，我们将分享中国的社会组织最常参与的时间截点，分别为：项目规划以及规划环评阶段、项目环评阶段，以及项目建设和建设后阶段。

2.1 政府信息公开

建设项目在建设前通常需要向行政机关提交项目相关信息。由行政机关根据法律法规、规划等审批项目是否符合规定。因此，行政机关掌握了关于建设项目的大量信息。通过政府信息公开获得上述信息是非常有效的方式，也是中国本土 NGO 日常工作的重要手段之一。

2.1.1 政府信息公开十问

◆ 什么是政府信息公开

政府信息公开是公民、法人和其他组织基于《政府信息公开条例》而享有的一项权利，是指为保障公民、法人和其他组织的信息知情权，行政机关（政府、各行政部门）在履行行政管理职能过程中制作或者获取，以一定形式记录、保存的信息，应当及时、准确地进行公开。

◆ 谁可以申请信息公开？

公民、法人、其他组织可以依法获取政府信息。环保组织作为“其他组织”，环保组织员工作为“公民”，均可以以各自名义申请信息公开。

◆ 谁负责政府信息公开？

行政机关及其设立的派出机构、内设机构，与人民群众利益密切相关的公共企事业单位。例如：商务部、XX省发展与改革委员会、XX市政府、XX省生态环境厅、自然资源部，负责教育、卫生健康、环境保护的企事业单位等。

◆ 哪些属于“政府信息”？

政府信息是指行政机关在履行行政管理职能过程中制作或者获取的，以一定形式记录、保存的信息。换言之，一些我们在网上搜罗不到的文件，比如XX境外投资项目的核准、备案信息、《某某建设项目环境影响评价报告书（表）》、《某某建设项目施工许可证》等等，都可以尝试通过申请政府信息公开的方式获取。

小贴士：此处指明了“行政管理职能制作或获取的”，与此相对应的“行政机关内部事务信息”以及“履职过程中形成的讨论稿、行政执法案卷信息”等可以不予公开。

◆ 哪些信息不能公开？

国家秘密不予公开，涉及商业秘密、个人隐私等公开会损害第三方合法权益的信息不得公开，但第三方同意公开或者不公开会对公共利益造成重大影响的应予以公开。

◆ 信息公开有哪些形式？

主动公开和依申请公开两种形式。

◆ 哪些政府信息应该主动公开？我如何知道哪些信息可以公开？

行政法规、机构设置、财政、医疗、教育等公共信息应当主动公开。详细范围可查阅《政府信息公开条例》第二十条及行政机关网站上信息公开目录。对于主动公开的信息，可在行政机关网站上进行检索。

◆ 依申请公开向谁申请？如何申请？

向制作、获取并记录、保存该政府信息的行政机关申请。登入相应的行政机关网站，查阅“信息公开指南”，填写“信息公开申请表格”，通常行政机关会

提供网上申请或邮寄申请不同方式。

小贴士：明确需要申请公开的信息名称以及相应的制作、保存机关，文件名，力求准确完整。

◆ 政府信息公开多长时间答复？

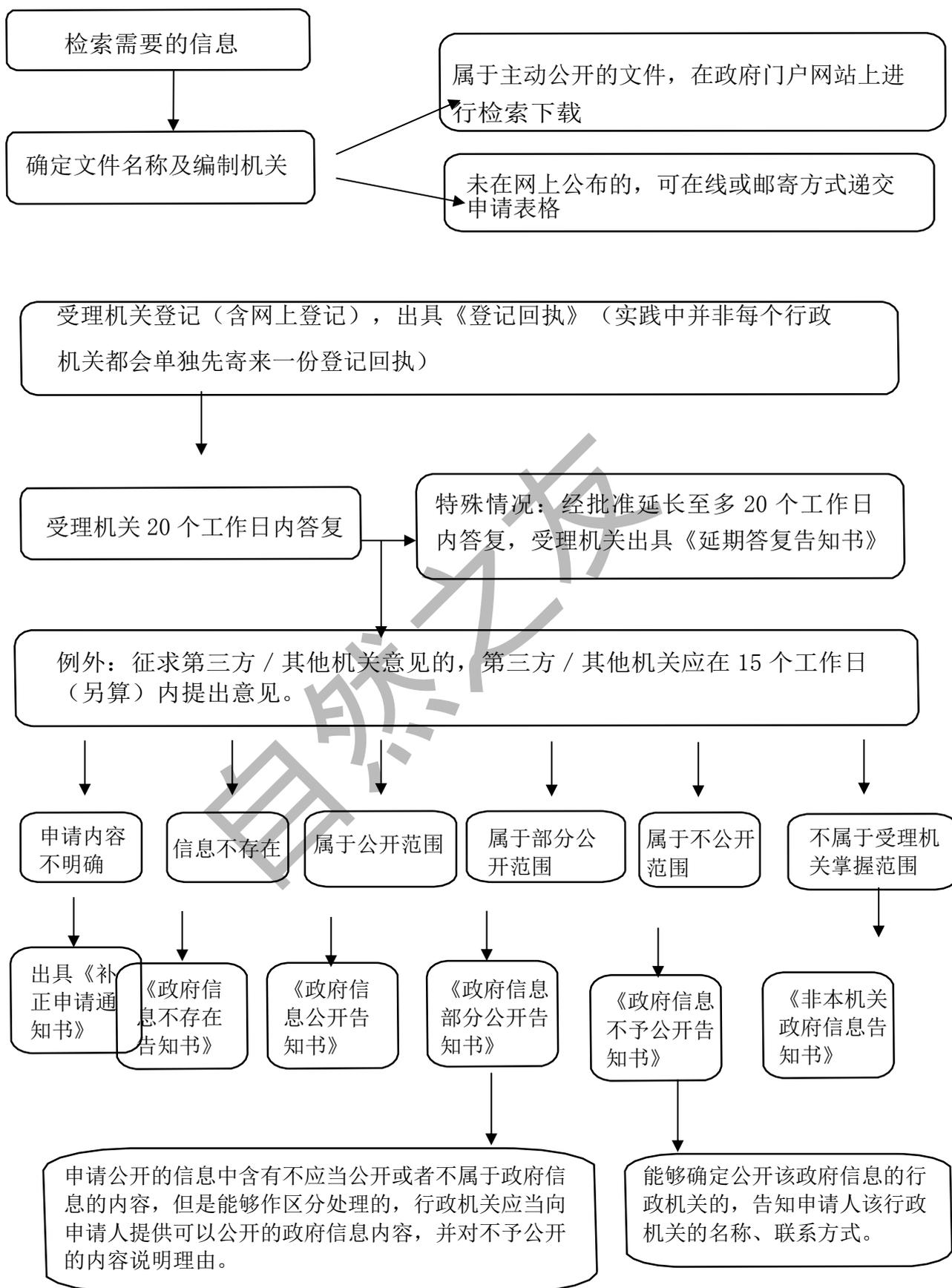
自行政机关收到申请之日起 20 个工作日，延长的期限最长不超过 20 个工作日。

◆ 有哪些救济方式？

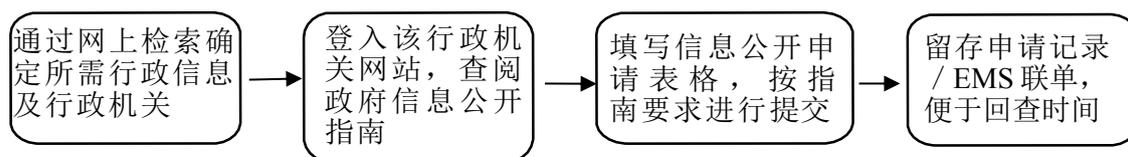
申请信息公开的行政部门答复不予公开应当公开的信息，则有下列救济方式：

- 1、向上一级行政机关或者政府信息工作主管部门公开投诉、举报；
- 2、申请行政复议；
- 3、提起行政诉讼；
- 4、申诉（企事业单位）。

2.1.2 信息公开申请流程图



2.1.4 操作步骤



2.2 举报

公众环境举报监督，是指公民、法人和其他组织发现生态破坏行为或者行政机关不依法履行生态保护职责，有权向相关政府部门进行举报的监督行为。根据《环境保护法》《环境保护公众参与办法》的规定，公民、法人和其他组织发现任何单位和个人有污染环境和破坏生态行为的，可以向环境保护主管部门举报；发现地方各级人民政府、县级以上环境保护主管部门不依法履行职责的，有权向其上级机关或者监察机关举报。公众可以信函、电子邮件、电话等形式将举报内容通过环保举报热线、政府网站举报平台、中央环保督察等专项行动组公布的举报邮箱和电话等途径进行举报。（本节内容，以举报信函为例，为大家展示中国的社会如何使用举报的手段参与环保工作。）

2.2.1 举报信的构成要件

举报信也就是公民、法人和其他组织向相关政府部门进行举报时所使用的信函。

举报信应由抬头、问题描述、违法违规依据、建议、落款、日期、联系方式等构成。

抬头：即举报信写给谁，如行业主管部门，生态环境主管部门等等。

落款：即提交建议的单位和个人（盖章、签字等）。

联系方式：务必提供真实有效的联系方式（地址、电话、邮箱等）。

2.2.2 举报信的写作要点

首先，核心的问题描述、违法违规依据、建议部分，根据可举报的问题不同，内容要求不同：针对单位或个人造成的生态破坏行为，举报信内容需包括：

- (1) 具体生态破坏事实描述（文字说明、影像资料）；
- (2) 行为违法的法律依据；
- (3) 行政机关应当监管的具体规定；
- (4) 政府部门应采取的措施。

第二，举报信的撰写也需要简明扼要、观点清晰和有理有据。尽量配合图片、影像、GPS 定位、现行国内外法律依据等论证。

第三，如建议函，无论是指出问题还是给出建议都需要有扎实的事实、科学证据或法律政策作为支撑。

2.2.3 举报信的提交

在中国，举报信提交均采用 EMS（因为通常行政机关通常不接收其它快递公司的邮件），并记录邮件快递单号码，用于查询邮件的接收情况。在国外，应当使用相对高效的邮递公司。

同时，在中国，除举报信外，环保组织和公众还可通过电话举报（拨打 12369 举报热线、12345 市长热线、中央环境保护督察等专项行动组公布的举报热线）、网站举报（可登陆对举报的生态破坏问题具有监督管理职责的政府部门官方网站，进入填写网上投诉举报的页面，如实填写举报信息并提交）等方式举报。

2.2.4 案例：山西华北豹栖息地破坏案

（1）基本案情

华北豹是金钱豹唯一分布于中国的亚种，是国家一级重点保护野生动物，被国际自然保护联盟(IUCN)列为濒危物种。华北豹曾经被大量捕杀，甘肃、河南、宁夏、北京的华北豹已基本绝迹，河北和陕西有少数生存。山西是目前已知拥有野生华北豹数量最多的省份，多个地点分布有华北豹的重要栖息地。自 2008 年以来，多个团队在山西省和顺县所在山区记录到华北豹的野外活动。中国猫科动物保护联盟（一家中国本土环保动物保护组织，简称“猫盟”）通过红外相机，近年来拍到许多华北豹的活动视频，识别出多个华北豹个体。作为习惯在自己领地范围内单独活动的物种，一只豹的领地范围从十几平方公里到数百平方公里不等。因此它的栖息地需要足够的空间，来获取猎物 and 繁衍。2015 年 8 月，猫盟得知华北豹的栖息地要引进一个风电项目，可能破坏华北豹的栖息地，就写了一份送达当地县政府的建议书，强调了该开发将会对当地华北豹栖息地质量产生不利影响。然而，2015 年 8 月 13 日该风电项目的环境影响评价报告书还是得到山西省环保厅的批复。一旦风电项目进行建设，将直接破坏华北豹的核心栖息地，对该濒危物种的生存繁衍造成重大影响。

（2）举报过程

2015年8月，猫盟首次得知华北豹的栖息地要引进一个风电项目后，就写了一份建议书送达当地县政府，强调风电项目将会对当地华北豹栖息地质量产生不利影响。2016年4月，猫盟又给当地的省环保厅、省林业厅及县政府等单位提交建议书。2016年6月，猫盟联合自然之友、阿拉善SEE基金会等环保组织分别向国家林草局、山西省环保厅、山西省林业厅、和顺县政府等8个政府部门寄送举报函。

(3) 举报内容

举报内容结合多个政府部门不同职责有所侧重，核心内容包括：

a. 风电项目区域为华北豹的核心栖息地：以多年红外相机在此处实际监测到的华北豹活动数据说明；

b. 建设项目的环境影响评价报告对野生动物的调查结果存在重大漏洞：对比环评中的具体描述和实际野生动物情况；

c. 建设项目违反保护野生动物栖息地的法律规定：列举《中华人民共和国野生动物保护法》的规定说明建设项目的违法性；

d. 建议政府部门尽快核实举报事实，并采取相应保护措施；

e. 表明社会组织愿与政府部分充分沟通，推动保护。

(4) 举报结果

2016年6月，8封给政府部门的举报函寄出约一周后，猫盟就收到《山西省环境保护厅关于〈关于撤销晋中市和顺县风电项目环评批复的建议函〉的复函》，复函中指出针对举报函中提出的“项目选址位于华北豹的栖息地”和“建设和运营会对当地华北豹的生存状况及栖息地环境带来严重影响”的问题，山西省环保厅“已函告建设单位对反映情况认真核实，在核清前暂缓项目建设。并将根据核实情况，在充分论证并征求相关部门意见后，做出决定。”

(5) 经验反思

保护华北豹栖息地的案例值得学习的是：

a. 介入早。在建设项目还未施工造成华北豹栖息地破坏之前及时介入，阻力小。实践中很多生态破坏问题都是已经造成实质的生态破坏时才被公众发现予以举报，救济难度较大；

b. 举报材料数据和信息丰富且可靠，理由充分。猫盟对案涉区域进行长期监测调查，因此掌握详细的华北豹分布数据。基于监测数据，对比建设项目的

环评资料即可明确地分析出建设项目的的问题所在，以确定建设项目的违法之处和可能对华北豹造成的影响。

c. 与政府部门形成合力。猫盟在举报过程中保持跟地方政府部门的充分沟通，积极与当地具有监督保护职责的政府部门形成互动和配合；

d. 多方合作举报。猫盟与多家环保组织合作筹备举报过程，各环保组织充分发挥各自的特长与资源，参与书写举报信、确定举报信提交的政府部门等工作。多家环保组织联合举报也利于增强举报内容的可信度和重要性。

2.3 座谈会、听证会

座谈会和听证会是一种广泛听取并交换意见的渠道，主要涉及立法、行政、司法三大类（本手册聚焦于行政决策方面）。在中国，生态环境保护领域，针对制定有关环境保护方面的重大公共政策和措施，开发利用、保护重要自然资源和文化资源的重大公共政策和措施，环境影响方面公众质疑性意见多的建设项目等事项，决策承办单位等召开座谈会、听证会听取意见。

根据《行政许可法》《重大行政决策程序暂行条例》《环境影响评价公众参与办法》等规定，区别于座谈会，听证会一般具有更强的约束力和效力。有关规定如下，针对法律规定的情形，相关利害关系人享有要求听证的权利；生态环境主管部门应依照环境保护行政许可听证的有关规定执行听证会；行政机关应当根据听证笔录，作出行政许可决定等。

2.3.1 如何参与

(1) 参与途径

公众可以主动申请参加规划环境影响评价和建设项目影响评价座谈会（发申请函给座谈会主办单位），也有可能因提交了建议函被邀请参加座谈会。

社会组织参与的座谈会，一般是规划编制单位或项目环评编制单位主动召开的座谈会。**需要说明的是，社会组织也可以争取机会让相关机关召开座谈会。**自然之友和其它几家社会组织，就山东省某石化产业基地规划环境影响报告书向规划编制机关提交了建议函，并在建议函中说明希望面对面交流。规划编制机关为此专门召开了一次社会组织参与的座谈会。与会各方就该规划存在的环境影响问题进行了面对面的交流。

规划和建设项目环境影响范围内居民，也可以申请参加听证会。有时，听

证会只允许受影响范围内的利益方参加座谈，不在本范围内的环保组织反而无法参与。

(2) 参与准备

参与座谈会之前，应仔细研究相关文件、数据和政策法律规定，必要的时候，请专业技术人员的支持，针对环境影响报告书的内容，提出与环境影响有关的意见和建议。

2.3.2 参与座谈会的后续工作

座谈会的结束并不意味着参与工作的结束。无论是对于重大行政决策还是立法，在座谈会之后我们都建议公众或环保组织继续通过多种途径进行持续跟进。

(1) 继续提交书面意见

参与座谈会或听证会之后，可以根据座谈会或听证会的内容，继续向有关部门提交书面意见。

(2) 跟进规划下一流程

建议与相关单位建立联系，并保持沟通与交流。无论是规划或其他重大决策，又或是地方立法，公众参与的机会不会只有一次。通过前期的参与和在座谈会等渠道了解来的进一步的信息，可以帮助你更好的参与下一阶段。

(3) 媒体

对于一些重大议题，媒体也会有较高的关注热情。公众或环保组织可以和媒体建立良好的合作关系，通过媒体来传递和表达你希望传递的意见和建议。环保组织也可以通过和媒体合作，向更广泛公众传递对立法或行政决策的建议，或者借助媒体平台引起决策者或者立法者的重视。

2.4 环境公益诉讼

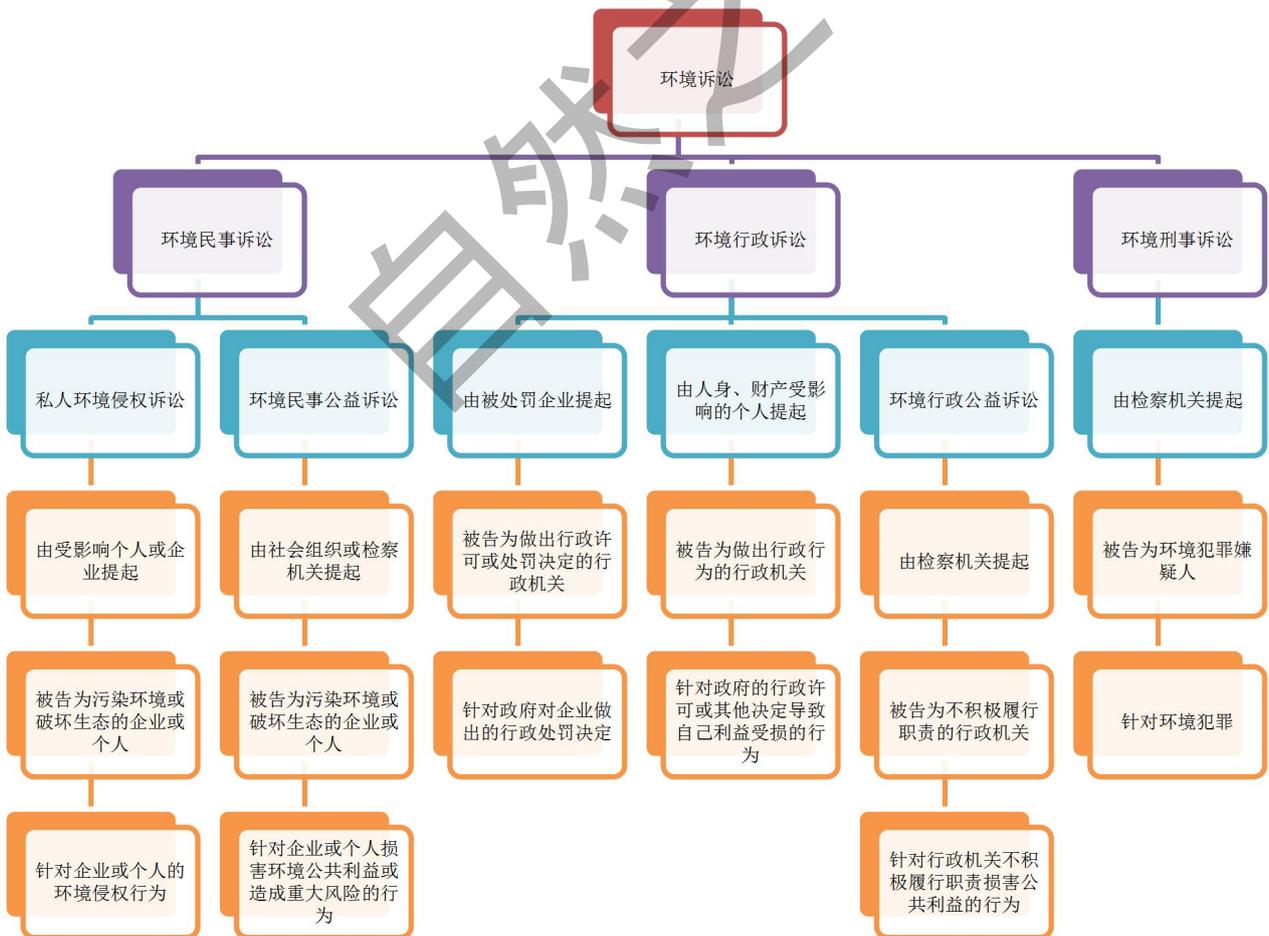
中国的环境诉讼分为环境民事诉讼、环境行政诉讼和环境刑事诉讼，其中环境民事诉讼和环境行政诉讼又分别有基于私人利益的诉讼和维护公共利益的诉讼。

环境私益诉讼是个人或者群体针对使得自己的私人人身或财产利益受到污染或生态破坏的来自企业或个人的民事侵权行为或具体行政行为而提起的民事或行政诉讼。提起诉讼的原告通常为企业或者个人，被诉的被告在民事诉讼中

通常为实施侵权行为的企业或者个人，在行政诉讼中则通常为做出某个具体行政行为的行政机关，例如批准某建设项目的环境影响报告书的生态环境部门，或者批准某规划的规划部门。

环境公益诉讼是指没有直接利害关系的主体针对污染环境、破坏生态损害社会公共利益的行为，向人民法院提起的诉讼。环境公益诉讼又分为环境民事公益诉讼和环境行政公益诉讼。提起环境民事公益诉讼的原告可以是符合条件的环保社会组织或者检察机关，被告的被告通常是对环境公共利益造成损害或重大风险的企业或者个人。环境公益诉讼目前则只能由检察机关提起，被告的被告通常是因为不作为或怠于履行行政职责从而对环境公共利益造成损害或重大风险的行政机关。

鉴于本报告的主要阅读群体，这里主要介绍由中国本土社会组织提起的环境民事公益诉讼的经验及典型案例。自 2015 年 1 月修订后的环境保护法实施至 2019 年年底，各级法院共依法受理社会组织提起的民事公益诉讼案件 356 件。



2.4.1 环境民事公益诉讼十问

◆ 什么是环境民事公益诉讼？

环境民事公益诉讼是指法律规定的机关和有关社会组织依据法律规定，针对已经损害社会公共利益或具有损害社会公共利益重大风险的污染环境行为和破坏生态行为，向人民法院提起的诉讼。

◆ 谁可以提起环境民事公益诉讼？

依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记，专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录的社会组织；检察机关。

◆ 环境民事公益诉讼被告？

在生产、经营过程中，实施了污染环境行为或破坏生态行为从而损害了社会公共利益或具有损害社会公共利益重大风险的企业或个人。例如，在自然保护区核心区实施采矿行为并且造成濒危野生动物重要栖息地被破坏的企业；或者连续多年向周边环境超标排放一氧化碳和氮氧化物等大气污染物的钢铁企业。

◆ 环境民事公益诉讼的类型？

大气污染；

水环境污染；

土壤污染；

固体废物污染；

噪声污染；

生物多样性保护，例如野生动植物保护、栖息地保护或生态系统保护等；应对气候变化诉讼；

海洋环境保护保护，例如红树林破坏。

◆ 环境民事公益诉讼的诉求？

停止侵害，例如要求企业立即停止向大气环境超标排放大气污染物；

消除危险，例如要求企业立即停止可能会对濒危野生动物重要栖息地造成破坏的工程的施工行为；

恢复原状，例如要求企业清理被重金属污染的农田直到回到被污染之前的状态；

损害赔偿，例如要求企业赔偿治理被污染的农田所需要的修复费用；

赔礼道歉，例如要求企业在某媒体上登报道歉，承认为其损害公共利益的行为感到抱歉。

◆ 环境民事公益诉讼的审理法院？

第一审环境民事公益诉讼案件由污染环境、破坏生态行为发生地、损害结果地或者被告住所地的中级人民法院管辖。

◆ 环境民事公益诉讼和策略性诉讼的关系？

由社会组织提起的环境民事公益诉讼大多数时候都可能是符合策略性诉讼的条件，也就是希望通过一起诉讼来推动系统性的变化，或者是一类问题的解决，或一个行业的改变，或一项法律制度的完善。

◆ 环境民事公益诉讼的诉讼成本？

环境民事公益诉讼可能需要原告事先支付案件受理费、鉴定费、调查取证费用、检测费、律师费和专家费等一系列成本费用，如果案件最终胜诉，法院可能要求被告全部或部分支付原告已经支出的上述费用，但是如果败诉则需要由原告承担上述全部费用。

◆ 环境民事公益诉讼的目标？

提高环境违法成本，产生威慑作用；

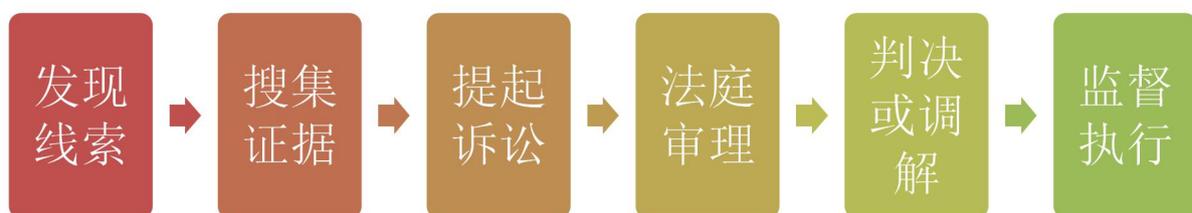
推动具体环境问题的解决，维护公共利益；

在推动环境污染、生物多样性保护等问题的制度性解决上做出努力。

◆ 环境民事公益诉讼的社会影响？

社会组织提起的环境民事公益诉讼虽然数量并不多，但案件类型比较丰富，社会关注度高，影响力很大。

2.4.2 环境民事公益诉讼流程图



小贴士：

- ◆ 社会组织提起的环境民事公益诉讼的线索来源比较广泛，可能来自于媒体报道，也可能来自于社区居民的举报。虽然公益诉讼维护的公共利益和私益诉讼中的人身财产利益不同，诉讼类型也不同，但是在一些案件，特别是涉及公众健康的污染类案件中，公益诉讼的有效解决也能够一定程度上帮助解决当地社区所面临的污染问题或者正在保护的生物多样性。
- ◆ 一些公益诉讼的案件执行需要比较长的周期，特别是那些涉及污染治理和生态环境修复的案件，有时可能需要在案件判决或调解之后的数年内，环保组织不断地返回当地，监督被告按照法院的判决或约定的方案有效的治理和修复当地的生态环境，确保诉讼目标的实现和公共利益得到维护。

2.4.3 案例：中国环保 NGO 诉中国商业银行违法向污染企业发放贷款案

案件基本事实

一家环保组织在调研汉江（长江最大支流）水污染时发现，一家农牧有限公司违反该项目环境影响评估报告和批复规定，连续多年没有建设农田灌溉设施，没有通过环保竣工验收，养殖废水经污水站后，经排污管道排入流经厂区的泉水，最终流入汉江，污染汉江水质。他们随后又在进一步调查中发现，在该公司生产期间，两家中国商业银行共同向该公司发放了流动资金贷款，支持其畜牧养殖生产。该公司未建农田灌溉设施，未通过环保竣工验收，其生产活动已经违反了环境保护法律的规定。该环保组织认为两家商业银行违反贷款人合规审查义务，向该公司发放流动资金贷款，支持其违法生产，从其违法生产所得中获取贷款利息盈利，造成污染扩大、持续，存在过错，与污染企业构成共同侵权，依法应当承担连带责任。

2018年6月该环保组织以农牧有限公司养殖废水污染汉江为由向当地一家中级人民法院提起环境民事公益诉讼。当年7月，该环保组织向同一法院提交追加被告申请书，追加两家商业银行作为该案的共同被告参加诉讼。该案目前还在审理过程当中。

案件影响

此次环境公益诉讼案是中国商业银行第一次在中国法院被要求承担环境法律责任，环境风险演化成了金融风险，可能催化中国版“超级基金法案”的诞生。

本次环境公益诉讼是首次将银行所承担的环境责任提升到了法律层面，虽然最终结果尚未确定，但属于具有重大影响力的诉讼。本案也为中国银行类金融机构敲响了警钟，预示着贷款人环境法律责任可能终将到来。此次环境公益诉讼，如果法院判决了银行承担连带责任，有此次先例，则预示着以后银行若未严格加强环境和风险的管理，给违法违规的污染型企业提供了融资，将可能承担法律风险，即贷款人将承担环境法律责任，既损失了经济利益，也将损失银行的声誉。

三、案例分析：中国国家能源投资集团在印尼的煤电投资（Java 7, SumseI 1, SumseI 8）

背景介绍

在过去的五年中，与中国相关的燃煤发电项目被暂停或取消的数量超过了投产的数量¹。海外煤电项目在大多数东道国都面临着重大的政治和金融挑战。印度尼西亚是中国“一带一路”倡议落地实施的重要国家之一，是全球最大的群岛国家，发电能源结构以火力发电为主。印尼是中国海外参与煤电项目投资最多的国家之一，同时也是东南亚最大的能源生产和消费国，其电力行业发展迅速，当前的电力结构以煤电为主，可再生能源（以水电、地热和生物质发电为主，少量光伏和风电）整体发展较慢。

中国企业在印尼的能源投资中，最主要的是国家能源投资集团有限责任公司（简称国家能源集团）在煤电项目的投资。国华电力公司是国家能源集团下属的以火力发电为主营业务的全资子公司（在中国的几大能源公司整合重组之后，国华电力公司是北京国华电力有限责任公司和中国神华能源股份有限公司国华电力分公司的统称）。国华电力公司目前在印尼有 4 家控股子公司和 1 个联营体，分布在印度尼西亚苏门答腊岛和爪哇岛。到 2019 年底，国家能源集团在印度尼西亚电力领域的投资金额超过了 200 亿，是印尼电力领域投资规模最大的中资企业。

本手册选取国家能源集团在印尼的煤电投资作为案例，结合东道国当地情况及当地社区和 NGO 的关切，分析本手册的内容在这些具体案例的解决上可能提供的帮助。

中资煤电投资项目

Java 7，即国华印尼爪哇 7 号燃煤发电工程，位于印尼的爪哇岛西北部的 Banten 湾，项目总投资 120 亿元人民币（18.83 亿美元），总装机容量 2×

¹ 能源和清洁空气研究中心（CREA）研究报告，<https://energyandcleanair.org/wp/wp-content/uploads/2021/06/CH-CH-Overseas-Coal-Briefing.pdf>

1050MW。该项目由集团公司所属子公司与印尼国家电力公司所属子公司按照7:3的出资比例共同组建神华国华（印尼）爪哇发电有限公司（简称国华印尼爪哇电厂）作为项目主体，并由国华电力全面管控、组织实施。该项目1号机组于2019年12月投产。据了解，该项目由中国发展银行（China Development Bank）资助。Java 7煤电项目是中国企业在海外投资建设的单机容量最大的火电机组，也是印尼电力行业设计年利用小时数最高的燃煤发电机组。

据了解，Java 7煤电项目的投产运营可能导致的环境影响包括对周边红树林（热废水排放的海岸区域非常浅，可能会对周边生态系统造成影响）、海底珊瑚礁的影响。周边渔民也十分担心该煤电项目对渔业资源的不利影响。

Sumsel 1 和 Sumsel 8 这两个煤电项目都位于苏门答腊岛。其中，Sumsel 1 装机容量 2*300 MW，Sumsel 8 装机容量 2*600 MW。Sumsel 1 项目由国华电力（股权 75%）与印尼 LPE（股权 25%）共同出资，于 2015 年在印尼获准成立。2020 年 9 月正式开工。该项目的资助银行包括中国银行、中国建设银行、中国工商银行。Sumsel 1 自建设以来就面临着土地纠纷、与当地社区的需求冲突等诸多问题，因项目建设导致的河流水源阻断问题对当地的橡胶种植产生影响，据当地 NGO 介绍，该项目截断河流水源并未得到印尼水资源管理部门的许可。Sumsel 8 项目由中国进出口银行资助，在建设阶段也存在影响当地水源（Enim river）影响当地生物多样性（由于电厂破坏了野生动物栖息地，曾经发生过多起人虎冲突致人死亡事件）等问题，并且这些问题并未得到相关政府部门的有效监管，例如，印尼本地的 NGO 曾经于 2020 年 1 月致函印尼劳动部要求调查一个中国员工的死亡问题，但未得到回复。当地 NGO 还曾经就 Sumsel 8 项目导致的生态问题致函中国驻雅加达的使馆，也未得到有效解决方案。

印尼本土社区及 NGO 的关切

本手册的编者了解到，对于上述煤电项目存在的环境问题，印尼本土社区居民及 NGO 的主要关注问题有以下几个方面：

第一，煤电项目运营期间建立完善的环境监测体系，例如废水、废气排放的连续监测和信息发布。并且，污染物排放的信息应当做好信息公开，以便当地公众对煤电项目的清洁运营进行监督。

第二，实施与在中国同等的环境标准。

第三，采取措施促使印尼政府碳达峰和碳减排，包括更多地使用可再生能源。

行动建议及合作探索

随着中国企业“走出去”的步伐逐渐加快，中国政府一直在尝试制定关于对外投资的企业行为规范。由于司法主权问题，投资母国对于企业在东道国的行为监管存在一定难度。尽管如此，从民间（NGO）的角度，我们仍然有一定的行动空间。结合上述案例及本手册第一部分介绍的中国企业对外的投资管理规定、第二部分介绍的中国环保组织的工作手法，我们对上述案例提到的问题提出以下行动建议：

第一，与中国企业和政府的沟通技巧。沟通是解决问题必不可少的一环，有效的沟通是问题解决的大前提。印尼当地的 NGO 由于长期的工作基础，对煤电项目对当地的影响有深入了解，对于中资项目对当地造成的影响非常有发言权，但是在沟通时应注意把握沟通方式、选择合适的沟通对象。就沟通方式而言，一般会选择致函（写信、写电子邮件）的方式，除此之外，也可以与企业管理人员或政府官员（如使领馆）要求面谈（类似于中国的座谈会）。例如，Sumse1 8 导致的人虎冲突是典型的生态问题，中国对于此类的生态问题（野生动物栖息地）十分关注，可以通过多种渠道（写信、媒体、线下活动）把这个问题向中国驻印尼使领馆、中资企业管理者（包括在中国的企业高管及企业社会责任部门）进行反映。最新发布的《对外投资合作绿色发展工作指引》中也专门提到了生态破坏和生态影响的问题，在沟通中可以援引该《指引》中的具体条款。

第二，与中国社会组织（NGO）的合作。本手册第二部分介绍的中国本土社会组织的工作手法，对于印尼的 NGO 来说可能有些陌生。这种情况下，两国民间力量的合作可能为解决问题提供新的渠道。例如，中国政府近年来一直在强调的信用体系建设要求进行对外投资企业的信用公示，目前商务部有专门的公示平台，记录对外投资主体的不良信用行为（见本手册 1.4.1 部分）。因此，对于相关环境问题，若在穷尽东道国救济手段，可以与中国 NGO 合作，将这些问题举报给中国对外投资主管部门，要求公示投资主体的不良信用情况。

第三，与中资企业的合作。在中国“30·60”（碳达峰、碳中和）承诺的

作用下，碳减排成为中国努力推进的目标。近年来，中国也一直在倡导对外绿色投资，商务部和生态环境部联合发布的《对外投资合作绿色发展工作指引》中也提出了关于清洁能源投资的建议。在这样的大环境下，印尼 NGO 可以与中资企业寻求合作，引导企业把能源领域的投资更多地投入到可再生能源领域，这符合双方的共同目标。

第四，与资助方（中国的银行）的沟通。对于中资企业的融资机构，《绿色信贷指引》（银监发〔2012〕4号）有关于环境保护的特别规定：银行业金融机构应当加强对拟授信的境外项目的环境和社会风险管理，确保项目发起人遵守项目所在国家或地区有关环保、土地、健康、安全等相关法律法规。因此，除了企业主体和政府，资助银行也有审查其信贷的义务。可以通过与中国境内 NGO 的合作，共同将存在环境、社会问题的信贷项目反馈给投资银行。

其实，从中国企业的角度来看，其一，受全球疫情的影响，印尼电力负荷需求进一步降低，煤电装机过剩问题凸显；其二，碳减排成为全球目标，2020 年全球只有七个国家仍在新建和规划燃煤电厂（印尼是其中之一），其实印尼本国也开始了“退煤”的进程。因此，中国企业在印尼的煤电投资面临很大风险，也是转型的契机。两国社会组织可以把握时机，加强沟通合作，促使中国在印尼的投资向着更低碳、更清洁、更合规的方向转型，实现多方共赢。

做大自然的合伙人！

2020，是自然之友走过的第26年，

2021，自然之友迎来了第27个生日。

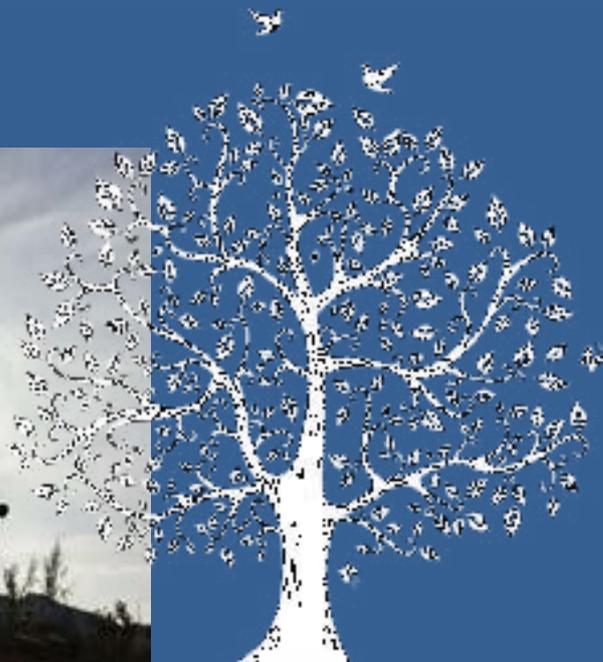
漫漫环保路，离不开每一位志愿者和捐赠人的支持。

因为有您，绿色公民的力量不断壮大。

新的一年，我们募集责任担当，募集宏观远见，

您的支持将用于推动法律与政策倡导、公众环保实践、自然教育推广与绿色公民培育。

共同守护碧水蓝天，为中国环保的明天添砖加瓦，让每一元都值得。



自然之友

办公地址: 北京市北三环中路甲29号院3号楼华龙大厦B座2106

电话总机: 010-65232040(自然之友) 82250208(盖娅自然学校) 62367500(盖娅设计)

电子信箱: office@fnchina.org

关注我们, 做一路同行的绿色公民



微信订阅号



官方微博



微信服务号



成为月捐人