Landesa

LEGAL COMPLIANCE GUIDE

老挝涉地投资法律合规指引

土地权属风险识别 · 审批程序与合规要点

RESEARCH BASIS
文献梳理 · 实地调研

SCOPE
中国企业对老挝涉地农业投资

FOCUS
权属 · 审批 · ESG · 风险

基于农村发展研究所（Landesa）2025年6月实地调研以及文献梳理

01 背景与研究对象

BACKGROUND & RESEARCH SCOPE

近十年来，中国企业已成为老挝农业领域最活跃的外来投资主体之一。与传统大型国有企业主导的对外投资不同，当前在老挝从事农业开发的中国企业以**中小型民营企业**为主，投资集中于橡胶、香蕉、榴莲、木薯等经济作物种植园及部分工业林项目。

老挝自然条件良好、土地成本较低、与中国地理距离近，使其对中国农业资本具有持续吸引力。然而，农业投资高度依赖土地获取，而老挝农村土地长期处于**成文法与习惯性使用并存**的复合状态，加之地方治理能力有限，大量项目面临土地纠纷、程序合规风险乃至被迫退出等问题。

◆ **风险根源**

这些风险的根源并不在于老挝法律体系的缺位，而在于**正式法律框架与实践操作之间的落差**——审批程序、社区咨询义务、土地权属凭证效力及林地历史权属等核心环节，均存在合规盲区。

70%

国土划为国有林地

150ha

中央审批面积分界线

100+

特许经营合同被撤销

23-28%

项目社区咨询存在严重瑕疵【1】

【1】瑞士伯尔尼大学发展与环境中心《老挝土地租赁与特许经营报告：土地投资特征及影响（基于2014-2017调研结果）》，2010年出版。
https://boris-portal.unibe.ch/entities/publication/8c9f5663-c607-43a6-821f-556c736c5c5a/filedetails

02 老挝农村土地权属制度

RURAL LAND TENURE FRAMEWORK

基础性制度安排

老挝土地权属以**“国家所有权 + 正式使用权 + 习惯性权属”**的复合结构为基础。1991年《宪法》明确所有土地及自然资源归国家所有。2019年《土地法》（第70/NA号）规定了四类使用权取得路径：国家分配、土地转让、继承及购买国家土地使用权。外国人或外国企业不得取得土地所有权，仅可通过租赁、特许经营或购买国家土地使用权等方式取得附条件的土地权利。

城镇地区土地证（Bai Ta Din）制度运行较好；但在农村及偏远林地，制度安排与实际情况存在显著差异。

农村土地的习惯性权属问题

大量稻田、菜园、果园和休耕地事实上由家庭或村庄长期稳定占有，但未完成正式确权。2019年《土地法》第130条规定：在法律生效前开垦、开发并持续使用20年以上且无争议者，可申请习惯性土地使用权认定。但该标准仅保护定居式持续占有，对**轮耕、休耕等间歇性利用覆盖有限。**

> ◆ **合规警示**
>
> 企业若仅依据行政地图或政府提供的“可用土地”清单判断拟涉地块权属，极易低估实际风险——尤其在历史上曾被社区长期使用、但正式确权尚未完成的区域。

林地的特殊法律属性

全国约70%的国土划为国有林地，依据2019年《林业法》（第64/NA号）分为**保育林、保护林、生产林**三类。保育林与保护林原则上禁止或者限制商业开发，生产林退化区域在特定条件下可纳入特许经营。

实践中，大量划为林地的区域内长期居住着村庄，其居民在林地划定前早已在此耕作。《土地法》以及国会第57/NA号决议（2022年）及第20号总理令（2024年）推动林地内社区土地使用权确认，但截至2025年6月农村发展研究所（Landesa）在老挝调研时，多数地区尚未实质性启动。

> ***企业持特许经营合同进场，在法律上并不自动排除社区的权属主张——实际法律和社会风险显著高于非林地区域。***

妇女土地权利

2019年《土地法》删除了2003年版本中要求共同确权登记的强制性条款，制度层面削弱了妇女法定保障。农村实践中，权属文件多以男性名义登记。若企业签署的补偿协议未能覆盖实际土地使用者（含女性家庭成员）的知情同意，则协议完整性存在法律瑕疵，亦可能成为国际ESG审查或非政府组织介入的切入点。

03 核心法律法规体系

CORE LEGAL & REGULATORY FRAMEWORK

老挝农业土地投资的法律框架呈现**“基本法律 + 政令 + 部门指示”**的多层级结构。下表列出与企业投资直接相关的主要法律法规及其合规意义。

法律 / 政策名称	核心内容	与企业投资的关系
《宪法》	所有土地及自然资源归国家所有，个人和企业仅享有使用权	奠定制度基础：外国企业不可能“买地”，只能租赁或特许经营
《民法典》	明确婚姻财产和继承规则，原则上男女平等	土地若涉及家庭成员，补偿与协议的合法性高度相关
《妇女发展与保护法》	保障妇女在财产、继承和决策中的平等权利	忽视妇女参与容易引发纠纷与外部干预风险
《土地法》（第70/NA号）	规范土地分类、使用权取得方式、租赁与特许经营、补偿与征收，并承认一定范围内的林地既有使用权	农业投资获取土地的核心法律；决定哪些土地可租、可特许、可补偿
《林业法》（第64/NA号）	将林地划分为保护林、保育林、生产林；规定村级森林管理规划	大量农业项目涉及林地，直接影响可行性、审批难度和补偿水平
《投资促进法》（第14/NA号）	规范国内外投资审批程序，强调环境保护和可持续投资	决定农业项目的投资审批路径和政府监管框架
《企业法》（第33/NA号）	规定外国公司在老挝的注册要求	取得特许经营资质的前提门槛
《环境保护法》（第53/NA号）	要求对有潜在重大影响的项目进行环境和社会评估（ESIA）	ESIA 是农业项目合法性的关键文件之一
第26号党中央决议《关于新时期加强土地管理与开发的决议》	纲领性文件，明确承认并保护个人、法人、集体的土地使用权利以及习惯性土地权利，并确立国有土地中70%必须为林地的红线。	第 57/NA 号决议与第 20 号总理令的政策来源
国民议会第57/NA号决议	修订《土地法》，首次允许林地内村庄通过特定程序取得土地使用证书	提高林地项目复杂性和不确定性，企业需更谨慎评估“林地风险”
第20号总理令	推进国家林地内土地使用权承认与登记	原本模糊的林地权属被动态确认，企业须持续评估
《国家土地租赁与特许经营法令》（第135号总理令）	区分土地租赁与特许经营，规定期限、费用、审批和补偿原则	企业取得大面积农业用地的主要操作依据
《环境影响评估法令》（第389号政府令）	细化初始环境评价（IEE）和 ESIA 的适用标准、审批程序与责任	实践中经常流于形式，但一旦出问题将成为追责依据
《土地法实施法令》（第88号总理令）	承认个人、组织与村落社区的习惯性土地使用权，并可为其颁发土地证或土地证书	习惯性权属确权的上位依据
《生产林政府法令》（第01/Gov号）	就生产林相关的资源调查、经营、采伐、特许造林经营和社区参与确立了规则	落实《林业法》，明确在生产林范围内的退化林或荒地开展商业性工业林或非木材林产品（NTFP）种植的审批权限与租赁门槛
《关于农作物种植租赁或特许权投资审批与土地管理机制的指示》（第 0457/MPI 号指示）	规定了投资审批管辖分级、土地准入负面清单、保证金制度、社区知情同意原则等	目前老挝规范农业种植业外商投资、土地租赁与特许权取得最重要的部委实施细则
农林部第1821号令	细化林地土地权属承认的操作程序	增加行政与程序成本，提升前期尽职调查重要性
《订单农业政府法令》（2025）	推动订单农业模式（“2+3”模式），减少大规模土地特许经营	为企业提供“少拿地、低冲突”的替代投资路径
《受控商业与特许经营活动清单法令》（第334/PM号）	列出需特别审批的行业和活动	农业与林地项目往往处于“受控或特许”范围

◆ 实践提示

上述法律文件在实践执行中存在显著不一致性。环境影响评估与社区咨询程序在不少项目中流于形式，中央亦存在在未完成必要土地调查的情况下批准大规模特许经营权的情形。企业合规管理不应仅依赖法律文本字面规定，须结合实践执行情况综合研判。

04 土地审批程序

INVESTMENT APPROVAL PROCEDURE

依据第135/PM号《国家土地租赁与特许经营法令》及第0457/MPI号指示，老挝农业投资的土地获取程序由以下五个主要阶段构成。

1 企业注册与投资申报

依据《企业法》（第33/NA号）在老挝完成公司注册，取得企业登记证（ERC），通过计划与投资系统正式提出项目申请。该阶段将项目纳入政府投资审批轨道，**不涉及任何土地使用权授予**，不产生土地相关法律效力。

2 谅解备忘录（MOU）签署

政府原则同意后签署MOU。150公顷以下由省级计划与投资部门签署，超过150公顷须报中央审批。MOU仅构成授权开展土地调查、可行性研究及ESIA的**程序性文件**，本身不赋予土地使用权。实践中存在将大面积拆分为多个低于150公顷地块以规避中央审批的操作，具有法律风险。签署MOU后投资者须向计划与投资部门存入法定担保金保障前期协议履行。

3 土地勘界、权属调查与村庄层面合规

由自然资源与环境系统、农林业部门及地方政府共同推进。村长（Nai Ban）承担确认土地使用现状、组织村民会议、测绘文件签字盖章等职责。但**村长签字不能代表全体受影响农户的知情同意**——第0457/MPI号指示明确要求在涉及农户现有使用权时须进行实质性社区咨询并形成书面记录。

4 环境社会影响评估（IEE / ESIA）

依据《环境影响评估法令》（第389/GOV号）及第0358/MONRE号决定，依据规模和影响程度开展IEE或ESIA，获批后方可进入合同签署阶段。调研过程中了解到，老挝政府已撤销的逾百份特许经营合同中，部分与IEE或ESIA相关——**ESIA合规性已逐步成为项目存续的实质性法律条件。**

5 土地租赁 / 特许经营协议签署

完成可研和ESIA并获批准后，企业方可与政府（由财政部门代表）签署土地租赁或特许经营协议、获得特许经营证书。租赁或特许经营协议**具有设立土地使用权法律效力**，但协议仅存在于企业与政府之间，村庄及农户不作为合同当事方——**社区层面的习惯性权利主张在合同生效后仍可能出现。**

05 主要合规风险

KEY COMPLIANCE RISKS

RISK 01

土地权属凭证效力不足

正式土地证（Bai Ta Din）持有人享有完整保障；大量临时使用证书在2019年修法后已非有效文件类别；地税单据属于纳税凭证，一般不能单独构成权属证明，但在社区实践中普遍使用。企业若利用凭证效力不足压低补偿，面临协议瑕疵及ESG审计责任。

RISK 02

林地历史权属叠加

地图上标为“空白地”的区域，历史上可能长期处于村庄习惯性使用中（尤其是开展过土地和森林分配项目--LFA及LUPLA计划的区域）。随着第20号总理令推进林地权属确认，此类历史叠压的法律不确定性将进一步上升。

RISK 03

社区咨询程序缺失或流于形式

研究显示，约23%–26%的农业及种植园项目存在社区协商完全缺失或违反社区意愿的情形。走流程式咨询不仅无法发现潜在问题，在项目出现问题时反而可能成为追责依据。

RISK 04

行政过渡期法律风险

2025年老挝开展部委改革——农林部与自然资源环境部合并组建农业与环境部（MAE），计划与投资部并入财政部等，土地管理与农业审批职能划分处于调整中。现有批文的审批印章权责归属、省级对应关系重构及数据库整合期间的信息断层，可能影响项目合规连续性。

06 企业合规建议

COMPLIANCE RECOMMENDATIONS

壹 优先评估订单农业模式适用性

依据2025年《订单农业政府法令》，“2+3”模式（农户出地出劳力、企业出资金技术市场）已取得明确法律地位，符合老挝政府减少大规模特许经营的政策导向。对于以供应链为核心而非以土地持有为目标的企业，在法律可预期性和社区冲突管控方面具有明显优势。

贰 签约前完成土地权属系统性尽职调查

对拟涉地块土地权属和习惯性使用逐一核实，区分土地证、临时使用权证及地税税单等不同效力层级文件，据此设定补偿标准与协议条款。尽职调查还应涵盖林地历史使用状态评估，结合卫星影像、村级土地利用规划及实地踏勘等，识别潜在权属重叠区域及习惯性使用主张。

叁 确保社区参与程序实质性履行

在可行性研究阶段即启动社区咨询，根据“自愿、事先和知情同意”原则向全部受影响村民提供项目范围、土地用途及潜在影响的完整信息。协议文本应以当地语言呈现，书面记录咨询过程及同意情况。村长签字不能替代受影响农户的个人知情同意。

肆 将妇女参与纳入合规程序

在社区谈判和补偿协议签署阶段，主动核实实际土地使用者是否包括女性家庭成员，确保其知情同意得到独立记录及补偿到位，保障协议在法律上的完整有效。

伍 针对部委合并过渡期进行合规衔接

确认审批职权在新机构框架下的法律连续性，保持与原土地管理系统和农业管理系统的工作联系。新部委名称中“环境”要素的强化，预示未来农业投资在环境合规方面可能面临更严格审查，企业应相应提升ESIA工作的质量与实质性。

Landesa