

## 南非矿业的环境法律规制与风险分析<sup>\*</sup>

朱小姣 张小虎

**【内容提要】**非洲是“一带一路”倡议的重要方向与落脚点，重回非洲第一大经济体的南非势必在中非经贸中发挥引领作用。在中南“全面战略合作伙伴关系”和“金砖机制”的促进下，中国企业赴南非投资将迎来利好局面。但基于南非环境与矿业法律的特殊性，中国企业赴南非投资矿业或将面临严格的环境法律规制，加之矿业投资对环境的高度依赖性和影响性，极易引发中国企业的环境违法风险，甚至可能导致投资利益受损。因此，中国投资者必须熟悉南非严格的矿业法律和管理制度，注意环境法律规制给企业投资带来的影响，重点关注矿业权的申请、转让、抵押程序及其费用，有效履行处理尾矿、管理矿渣库的义务，履行闭坑义务，严格遵循环境影响评价和修复程序，积极履行保护非洲生态环境的社会责任。同时，中国企业还应当加强对南非弱势群体和社区权益的保护。

**【关键词】**南非矿业；法律规制；法律风险 《矿产与石油资源开发法》

**【作者简介】**朱小姣，讲师，长沙航空职业技术学院思政课部（长沙：410124）；张小虎，讲师，湘潭大学非洲法律与社会研究中心研究副主任（长沙：410124）。

---

<sup>\*</sup> 基金项目：2017 年湖南省哲学社会科学基金项目“‘一带一路’背景下湖南制造业对外投资的法律风险防控”（编号：17YBG001）。同时，本文系笔者联合参与的“十三五”国家重点出版物出版规划项目“‘一带一路’沿线国家法律风险防范指引（南非）”的部分成果。

南非是中国在非洲最重要的合作伙伴之一,是“一带一路”倡议在非洲推进的桥头堡,中南“全面战略合作伙伴关系”保持强劲发展,中非“十大合作计划”的顺利推进让中南经贸合作更加便利化。2018 年 7 月,习近平主席再访南非并见证签署了多项双边合作文件,双方进一步深化在“一带一路”和中非合作论坛框架内的合作。与此同时,今年恰逢中南两国建交 20 周年,“中国连续 9 年成为南非第一大贸易伙伴国,南非也已成为中国在非洲最大贸易伙伴”。<sup>①</sup> 据不完全统计,“中国对南非各类投资超过 250 亿美元。中南互利合作远远走在南南合作的前面,成为南南合作的典范”。<sup>②</sup> 其中,矿业投资是中国对南非直接投资的主要领域。<sup>③</sup> 因为,南非是全球多种矿产资源的主要生产国,是全世界采矿业最发达和最开放的国家之一。随着“一带一路”倡议在非洲的推进,中国企业赴南非投资采矿业的热情升温。目前,已有包括中钢集团、五矿集团、金川集团、酒泉钢铁、东亚金属等多家中国企业在南非进行资源布局,南非已成为中国在非洲第二大矿业投资国。为此,了解南非矿业与环境法律规制、为矿业投资提供风险预警变得尤为迫切。本文将分析中国企业赴南非投资矿业的环境法律规制,重点考察南非环境立法和管理体系、环境影响评价标准和法律责任以及环境担保与许可制度,从矿业权申请、尾矿、矿渣库、闭坑、弱势群体和社区权益保护等方面为中国企业提供矿业投资的法律风险预警。

## 一 南非环境法律制度概述

熟悉环保标准和环保责任是中国企业赴南非投资矿业的前提基础。南非拥有一套完备的环境法律体系,其环境立法层次分明、环境管理体制健全,在环境许可、环境担保和环境影响评价制度等方面的要求严格

① 习近平 《携手开创中南友好新时代》,《星期日独立报(南非)》2018 年 7 月 22 日。

② 林松添 《中南合作硕果累累》,《国际商报》2018 年 7 月 25 日。

③ 2016 年,中国对南非出口 847.49 亿人民币,从南非进口 1489.54 亿人民币,其中矿产品进口占 60.3%。此外,据南非矿业商会统计,2016 年南非矿业总产值占南非 GDP 的 7.3%;矿业固定资产投资 933.5 亿兰特,占南非固定资产投资总额的 11.0%;作为重要的就业行业,南非矿业 2016 年雇用了 45.7 万名员工,占南非非农就业人口的 5.4%。因此,矿业在促进南非经济增长、增加就业、出口创汇中发挥着举足轻重的作用。

且程序复杂,因此,详细地了解南非的环境法律制度显得尤为重要。

### (一) 健全的环境立法与管理体系

南非的环境立法体系层次分明、衔接紧密。首先,宪法环境权是立法的基石,也是环境公益诉讼的权利客体,它赋予南非公民拥有无害于其幸福和健康的环境权利,并设置可诉性的权利救济司法制度;其次,以《国家环境管理法》<sup>①</sup>为核心,南非形成了有关水资源、大气、废弃物等8个方面的环境基本法,它们为环境管理与保护提供了法律依据;最后,南非还颁布了种类繁多的环境单行法规,内容涉及环境污染防治、自然资源保护和能源三大领域,从土壤、噪声到森林、水、动物等,再到电力、核能、石油、天然气等均颁布有操作性极强的法规。南非还通过将国际环境法转化为国内立法的方式,吸收了国际性和区域性的环境公约与协议精神。最终,形成了一套从宪法环境权到环境基本法,再到国内环境单行法规和国际环境保护原则相结合的综合性、多位阶的环境立法体系。<sup>②</sup>

南非的环境管理体系健全、审批严格。南非设立有国家环境协调委员会(Committee for Environmental Coordination),其成员包括作为环境保护行政主管部门的环境事务部(Department of Environmental Affairs)以及矿产资源部(Department of Mineral Resources)和能源部(Department of Energy)等8个主要部门。这些部门秉承合作决策、综合管理、预防为主、污染者付费、可持续发展和以社区为基础等原则。赴南非投资矿业的企业将接受上述部门的环境审查,或接受获认证的国际机构的环境审查。同时,中国企业也可开展自我审查,聘请律师起草本公司遵守南非环境与矿业规制的法律文件,公开环境信息,报告公司履行环境保护社会责任的情况。

### (二) 完善的环境许可与担保制度

南非的环境许可、授权与担保制度较完善且类型多样。申请探矿权、采矿权和采矿许可证的,申请人要提交环境管理方案,待批准后,方可

<sup>①</sup> National Environmental Management Act 107 of 1998.

<sup>②</sup> 张小虎《论新南非的环境法律体系》,洪永红主编《非洲法评论·2017年卷》,湘潭大学出版社,2017,第70-94页。

进行采矿。而矿产资源部长颁发的环境授权则是授予采矿权的先决条件。但是,南非目前尚未建立综合性的环境许可体系,因此企业赴南非投资矿业时,首先要确定项目开展必须获得哪些环境许可,并确保能够申请且获得该类许可。例如,南非水法规定了企业申请用水许可证,要先综合考察水利用率和公共利益等影响,进而颁发有效期不超过 40 年的用水许可证,且每五年复查一次。此外,根据南非《环境保证金计算指南》,为获取矿业权,大型矿业公司一般需要在公司资产和股份销售合同中提供环境担保,并在项目批准前提交环境保证金,以及附带环境管理计划和矿山闭坑计划的财务预算证明,担保的时间范围和财务金额取决于公司的业务类型和资产性质,也取决于环保调查的相关信息。

### (三) 完备的环境影响评价制度

南非的环境影响评价制度完备、程序复杂。2010 年新《环境影响评价条例》列举了一般项目和具有潜在重大影响的项目两类清单,确定南非环境事务部是环境影响评价的主管机关,环评申请人必须委托有资质且独立的环境影响评价师进行项目建设的环保授权申请。基于企业的环境信息,环评师可起草环评报告、采纳公众意见,并向环境主管机关提出环评申请,主管机关一般会在 30 日内决定是否予以环保授权。

其中,环境影响评价报告是环境主管机关授予环保授权 (Environmental Authorization) 的重要依据,它由基本评价报告 (Basic Assessment) 和环境影响评价报告 (Environment Impact Assessment, EIA) 两类组成。“对环境具有潜在重大影响清单中的项目,或在南非环境主管机关难以依据‘基本评价报告’做出环保授权的情况下,申请人必须向环境主管机关提交更加详细的‘环境影响评价报告’,全面评估该项目对环境的影响程度,缓解环境影响的措施等,有时甚至还需要另请专家提出专题研究报告。”<sup>①</sup>在收到这些文件后,环境主管机关须在 60 日内决定该报告是否符合条件、是否需要修改或经外部专家审议,待报告符合要求条件或获得专家肯定的评议意见后,环境主管机关须在 45 日内决定是否予以环保授权。相应的,在环境主管机关作出给予环保授权的肯定或否定决定后,申请人或其他相关人可以在收到通知后的 10 日做出是否提请行政复议的

<sup>①</sup> 《“一带一路”沿线国家法律风险防范指引》系列丛书编委会编《一带一路沿线国家法律风险防范指引(南非)》,经济科学出版社,2017,第 187 页。

决定，并在随后的 30 日内提出正式申请。<sup>①</sup>

#### （四）严格的环评标准与法律责任

南非的环评标准较高、相应的处罚较为严厉。在向环评师支付环评委托费，并向主管机关交纳环保授权申请费后，企业进入了环评标准的审查阶段。一般情况下，企业申报环评有三大标准：其一，提交环评基本评估报告（BSR），对可能产生环境不利影响的相关活动开展针对性调查；其二，提交标准规定的活动范围和环评报告（EIR），环评主管机关对环境产生高污染潜在影响的社会活动采取针对性调查；其三，若环评申报活动在标准指定的范围内发生，那么该环评申报仅需环评主管机关通过基本评估程序即可，并依据个案的不同时效性来处理。<sup>②</sup> 据此，南非的环评程序实际包括两个阶段：其一是数据分析，即环评师考察企业资产和项目性质，确定潜在的环境责任问题；其二是现场调查，对项目所在区域的环境问题展开实际检测和取样，并深入进行相关的技术性考察。

综上，按照南非《国家环境管理法》《矿产与石油资源开发法》和《环境影响评价条例》等规定，在南非投资矿业属于具有潜在重大环境影响的项目，必须获得环保授权后方能启动。若未获授权而开展相关项目，将被处以 500 万兰特以下罚款，最高可处 10 年以下监禁，而已进行的项目必须停止并恢复原状。对不符合环评标准的企业，南非环境事务部可采取注销企业审评资格等方式予以制裁。另外，若企业在矿业活动中违反与环境保护有关的国家和省级法律，南非公民可依据宪法第 24 条和第 38 条，行使公民环境权的司法保障程序，采取环境公益诉讼等方式向法院提起权利救济，亦可根据普通法进行环境侵权的诉讼救济或经济索赔。

## 二 南非矿业法律中的环保制度

作为非洲乃至全世界最重要的矿产国之一，为了规制国内外矿业开采活动，南非制定了一套严格的矿业法律制度，成为其环境法律的重要

① 商务部国际贸易经济合作研究院、商务部投资促进事务局、中国驻南非大使馆经济商务参赞处编《对外投资合作国别（地区）指南：南非》，2016，第 59 页。

② 《“一带一路”沿线国家法律风险防范指引》系列丛书编委会编《“一带一路”沿线国家法律风险防范指引（南非）》，经济科学出版社，2017，第 188 页。

分支。目前,南非矿业开发和管理的主要法律是《矿产与石油资源开发法》<sup>①</sup>及其修正案(以下简称“南非矿法”及“矿法修正案”),以及《矿业与石油资源开发条例》。除此之外,还有相关配套的单行法规,如《矿山健康与安全法》《矿山闭坑财政拨款评估准则》《矿区土地复垦准则》《钻石法》《贵金属法》等。这些法律规定了矿业权的申请和发放、转让和抵押、闭坑证书、雇员保护、违法处罚、社区权利优先等内容。此外,相关法规还在环境保护、矿山安全、选矿与闭坑、土地复垦、黑人持股、工作环境等方面做出了严格规定,这些都是中国企业赴南非开矿的主要法律规制。

### (一) 矿业管理机关的设置及职能

矿产资源部(Department of Mineral Resources)是南非矿业开发的主管部门,其下设有矿产开发局、矿山健康与安全监察局、服务管理局等分支机构。矿产资源的职能在于综合管理和防止矿业环境及其污染、规定废弃物处理与闭坑要求、编制矿业管理计划书、设定特殊保护区、处理紧急和严重的矿山环境问题、设立并管理矿山环境治理资金、设置矿业项目的环境影响评价制度和矿业保证金制度,以及采取措施减轻矿业开发对自然环境、当地社区等的影响。矿产资源部长是采矿或附属生产活动的相关环境保护的责任主管,而南非矿业管理机关的职责是“加大对所有阶段中矿业活动的环境保护和监督检查力度,通过有效的监督检查制度和保证金制度确保对这个矿区环境的恢复治理以及对矿山闭坑后潜在环境危险进行随时监控。”<sup>②</sup>矿业权的发证实行省级审批,官员签字生效,发生争议时先由当事人双方自行协商,协商不成的,由矿产资源部裁定,不服裁定才能上诉。

此外,基于历史悠久的采矿业,当前南非的矿业行业协会组织比较完善。1880 年成立的南非矿业商会以保障会员利益为目标,进而加强矿业会员间的交流合作,积极倡导政府的环境资源保护政策。2000 年成立的南非矿业发展协会也在当前的采矿项目中发挥着积极作用,为矿业科技、融资、规范采矿标准和可持续性开采等提供支持。

<sup>①</sup> Mineral and Petroleum Resources Development Act 28 of 2002.

<sup>②</sup> 李虹、黄洁、王永生《南非矿山环境立法与管理研究》,《中国国土资源经济》2007 年第 3 期,第 30-32 页。

## （二）矿业权申请的要求、程序及费用

第一，矿业权的申请要求。2008 年《矿产与石油资源开发法修正案》增加了矿业权申请的要求和难度，申请人不仅需要遵守矿法的要求，还要证明企业有能力遵守其他环境基本法中规定的有关水、大气、生物多样性等保护的要求，采矿活动不能对这些生态环境问题造成实质性的影响。按照矿法要求，倘若申请人提交的相关环境信息不准确，矿产资源部长则有权拒绝授予采矿权。企业需要续期采矿权，则必须提供地球科学理事会颁发的所有勘探信息并提交相关材料的证明文件。

第二，矿业权的申请程序。矿业权主要由探矿权和采矿权组成，矿产资源部对符合矿业权申请条件企业采取“先到先得”的授予原则，但涉及黑人和社区等弱势群体的利益时除外。矿产资源部长可在政府公报上刊登某区域的矿业权申请及其时间限制，对于那些废弃的矿区，只有在部长刊登邀请后方可申请。此外，投保也是矿业权的取得方式之一，可是相关法律并未对竞争性的招投标程序作出明确规定，这需要中国企业严防风险。

第三，矿业权的申请费用。在南非开展矿业项目需要缴纳一些特殊费用。如，对私有土地和国有土地上的探矿权收取陆地矿产勘查费，一个勘查许可证的费率从第一年 3 兰特/公顷起，每年增加 1 兰特/公顷，最长 5 年，对延续的许可，费率翻倍为 2 兰特/（公顷·年）并依次递增；对除钻石和石油以外的海洋探矿权收取海洋矿产勘查费，第一年 100 兰特/平方公里，其后每年每平方公里增加 10 兰特，至探矿权期满。对于延续的探矿权，勘查费在延续第一年为 200 兰特/平方公里，之后每年增加 20 兰特/平方公里，至延续期满。

## （三）矿业权的转让、抵押与尾矿、矿渣库管理

南非的《矿产与石油资源开发法》第 11 条明确规定了探矿权和采矿权的转让与抵押。对于矿业权的转让、出租、担保和销售，以及非上市公司或不公开公司控股权的销售，这类矿业权的转让必须经过矿产资源部长的书面同意，其前提条件则是权利受让人能实现矿法第 17 条和第 23 条关于健康、安全、技术和资金的要求。当前，南非矿法修正案逐步扩大了矿业权转让的管制范围：其一，矿业权转让的管制条款从非上市公司扩大到上市公司；其二，矿业权转让的管制条款从完整矿业权扩大到

部分矿业权。这表明南非政府已收紧对矿业权转让和抵押的管理与控制,增强了对矿业行业的控制。部长同意矿业权的转让和销售,也为部长给采矿权持有人附加条件提供了便利,扩大了矿业主管机关的自由裁量权。<sup>①</sup> 这些变化需要中国企业重视。

南非矿法对尾矿和矿渣库的管理也做出了较为严格的规定。首先,矿法将“矿渣库”和“残留矿床”包含在矿物的定义之中,并且还包括了旧矿业权下产生的尾矿和矿渣。其次,倘若这些矿渣由按照新矿法要求申请转换的正运营的旧设矿业权所有,则可以允许新设矿业权进行矿渣开采和利用。但是没有按照新矿法要求按时申请转换的旧设未用矿业权自然失效,其产生的矿渣归国家处置。最后,在企业矿业权届满时,矿渣库将作为“历史遗留矿山和矿法实施前产生的废弃物”由国家处置。综上,矿法及其修正案对尾矿和矿渣库的性质、归属、管理和处置进行了规定,但未对与矿渣库和尾矿关系密切的复垦许可证作出明确定义,也未明晰复垦许可申请的授权部门和程序要求,这增加了中国企业投资南非矿业的法律风险,应引发关注。

#### (四) 选矿条件和闭坑义务

对于选矿的条件与管理,南非矿法修正案做出了相关规定。第一,矿产品转换、附加值或矿产品下游选冶成为更高价值产品等都是选矿的内容,矿产资源部长必须推动选矿,他必须在基准线基础上决定产品是当地消费还是出口。部长可以基于国家利益考量,通过政府公报确定当地选矿的百分比,还可以规定所有原矿生产者向当地选矿企业提供原矿或矿产品的比例。第二,矿法修正案增加了指定矿物,特指在必要时部长于政府公报上指定的选矿目的的矿物。所有要出口指定矿物的企业,拥有部长的书面许可并遵守部长的规定条件后才能运营。第三,矿产资源部长拥有广泛的裁量权,可以决定选矿水平、需要选冶的产品比例、要求选冶产品的定价条件、提供给当地选冶企业的原矿或矿产品比例等。

对于矿企履行闭坑义务,南非矿法修正案也有详细规定。第一,在矿山运营的最后阶段,矿企往往需要履行闭坑义务,采矿权持有人在部长颁发闭坑证书前需对矿区所有的环境问题负责,直至闭坑证书颁发后

<sup>①</sup> Jan Glazewski, *Environmental Law in South Africa* (2nd ed), Durban: Lexis Nexis Butterworths, 2005, p. 144.



责任才终止。第二,矿业主管机关必须确认企业遵守环境许可证规定后才能颁发闭坑证书。这些主管机关包括水利部、农林渔业部、环境事务部等所有相关政府部门。第三,矿业权持有人必须按照法律规定,计划、管理和执行闭坑的程序要求,矿产资源部长也有发布指令促使矿山闭坑的权力,采矿权持有人必须据此修改闭坑方案、变更环境许可、提交闭坑计划。第四,地球科学理事会确认收到所有的勘探和开采记录,包括钻孔、岩心数据和岩心日志数据,才能提请主管机关颁发闭坑证书。第五,闭坑证书颁发以后,矿业权持有人或项目所有人依然对矿区环境污染、生态退化、余水抽取和处理负责,继续遵守环境许可证的修改规定。综上,闭坑义务设置了一个持续性的环境责任,即使矿企已遵守了所有环境许可要求并获得了相关证书,但它仍然对矿山环境恢复负有后续的责任。

#### (五) 弱势人群和社区权益的特殊保护

由于种族歧视的历史遭遇,南非当前的环境与矿业法律尤为注重对“历史上受到不公正待遇的南非人(Historically Disadvantaged South Africans, HDSAs)”权益的维护,要求矿企在申请矿业权时,必须提供有效的措施保障该群体的利益。据此,国外投资者要获得南非的矿业权,必须保证其投资实体有26%以上的权益由“历史上受到不公正待遇的南非人(HDSAs)”持有,所以大部分采矿权在授予时都会要求投资者承诺遵守黑人振兴政策的义务。根据矿法修正案,为了保障在“社区”等特定区域内拥有权益的历史上弱势人群的现实权益,矿产资源部长可基于社会经济和特定地区(社区)现实需求,直接要求采矿权持有人满足这些现实需求,进而促使矿企变更有关采矿的劳工计划。最终,让社区作为一个独立的经济实体参与矿业开发,分享股份和权益,将确保社区和弱势人群利益的措施纳入矿企的项目规划之中。同时,政府还可根据社区和矿区周边弱势人群的特殊需求,给矿业公司提出附加条件,从而成为考察该矿企是否遵守和履行相关法律要求的内容之一。

### 三 南非矿业的环境法律风险分析

由于矿业投资的特殊性质,矿产资源的勘探、开采、提炼等活动会

对矿区和当地的生态、地质环境会造成一定影响,甚至可能导致矿区及其毗邻区的环境污染。南非用环境权入宪的方式确保公民健康、无害的环境权,一些特殊的环境法律又与我国相关规定存在较大差别,极易引发个人的环境违法行为,这都是中国企业在南非投资矿业面临的潜在环境法律风险。

### (一) 环境保护是企业的社会责任

保护环境与资源是南非政府要求境外企业积极履行的一项新型社会责任,这直接影响中国矿企的项目竞标与运营。若未能充分认识该新型社会责任,中国矿企或将丧失有利的市场机遇。<sup>①</sup>同时,政府还进一步要求企业运营管理与南非环保政策相互配合,希望企业积极参与南非的环保运动并提高员工环保意识,以帮助南非解决实际环境问题、回馈社会。中国企业,尤其是国企积极履行保护当地环境资源的社会责任,既体现出中国对非合作的优良形象,也是对西方国家偏见的有力回击,更是中国企业在南非实现可持续发展的重要保障。此外,按照《矿业健康与安全法》<sup>②</sup>,中国企业在履行社会责任的同时,还需要注意保障矿业工人的工作环境安全,并雇用当地矿工。

### (二) 特殊法律易引发个人环境违法

除了企业的环境违法风险之外,在南非的中企员工同样可能面临着个人环境违法风险,这种风险来源于南非环境保护单行法中的特殊规定,中国投资者势必对这些有关动物与海洋资源保护的特殊法律规定比较陌生。例如,在动物保护法方面,南非有部分地区禁止钓鱼,否则将视为动物虐待,此外也不得在公共场所虐待动物;<sup>③</sup>在海洋资源保护法方面,未经动物保护部门批准,不得在开普敦地区捕食或贩卖超过4只以上的龙虾,曾发生过南非华人在公开场所烹煮活螃

① May Tan-Mullins, and Giles Mohan, "The Potential of Corporate Environmental Responsibility of Chinese State-owned Enterprises in Africa", *Environment Development & Sustainability*, 2013, Volume 15, Issue 2, pp. 265 - 284.

② Mine Health and Safety Act 29 of 1996.

③ 《“一带一路”沿线国家法律风险防范指引》系列丛书编委会编《“一带一路”沿线国家法律风险防范指引(南非)》,经济科学出版社,2017,第194页。

蟹<sup>①</sup>、盗采并加工制作鲍鱼而遭起诉的案件。<sup>②</sup>可见,南非的环境与资源法律制度中,有许多特殊的法律规制。鉴于中国人喜好食用海产品等习惯,若在南非的中国矿企管理人员或矿工不了解相关的法律规定,这些特殊制度极易导致中国企业员工产生个人环境违法行为。

### (三) 矿产投资审批的裁量权较大

南非政府有关矿业投资的环保行政审批时间较长,获得环保授权的要求极高。所以,完成环保审批、获得环保授权的时间周期越长,由不确定性引发的投资风险也就越高,这导致了投资成本增加。而且,南非矿法注重保护历史上弱势人群的利益,要求矿业公司在申请矿业权时,必须保障他们的利益,这使得社区可以作为独立的经济实体参与矿业开发、分享股份和权益,政府则可以根据社区和矿区周边弱势人群对环保的要求,给矿业公司提出附加条件,提高矿企对社会和劳工计划的责任。另一方面,南非政府还要求矿企履行开放式的环境义务。即使矿企已遵守所有环境许可的要求,但其依旧对矿山环境恢复负有后续责任。这使矿企取得闭坑证书的可能性微乎其微,使其承担永久修复矿区环境的义务。<sup>③</sup>最后,南非矿法赋予矿产资源部长在矿企环保责任、选矿水平等领域以广泛的自由裁量权,甚至没有明确对该自由裁量权的限制,由此增加了投资矿业的风险。

### (四) 严格的环境影响评价与修复规定

矿业开发面临环境和生态影响,南非政府对此有明确的评价与修复规定。2010年《环境影响评价规章》等法规要求评估矿山对自然

① 一位刚来南非的上海人,因在公众场合煮了一只活螃蟹,结果被当地动物保护组织起诉,起初法官判其入狱10年,后改判为入狱5年,缓期5年,并处罚款10万兰特。详见《公开煮只螃蟹5年缓刑罚款10万》,《新文化报》2010年6月28日。

② 近年来,发生了数起中国人(也包括华人华侨)在南非非法盗采、加工、贩卖鲍鱼的事件。例如,2018年8月12日《近日南非警方破获两起鲍鱼案件,有违法华人在酒庄内被捕》、2016年4月18日《南非警方捣毁非法鲍鱼加工厂 两中国人被逮捕》。对此,中国驻南非大使馆多次发布公告提醒中国公民和侨胞,不要在南非非法购买、持有或运输鲍鱼,这些行为均属于犯罪,一旦被查获,将面临牢狱之灾。

③ 王华春、郑伟、王秀波、郭彤荔、王健、王海平《从南非矿法修改看其矿业政策发展变化》,《中国国土资源经济》2014年第5期,第50-53页。

环境和对当地社区的影响,提出减轻影响的具体措施,明确矿业中的特殊保护区。同时,南非政府长期致力于治理和恢复矿区环境,对矿山闭坑后的潜在环境危险进行监控,因此,中国企业必须在矿业开发结束后实施闭坑与环境修复。中国企业在投资前必须积极开展环境影响评价,在运营中必须积极保护当地环境,在项目结束后积极进行矿区环境修复。

### (五) 环境权是人权保障的新要求

按照宪法第24条赋予公民环境权、第184条规定人权委员会审查公民环境权实施情况、第38条设置公民环境权的司法救济,南非已将环境保护提升至人权高度。倘若中国企业在投资矿业过程中污染环境,将遭受南非政府和民众的抵制,可能造成投资利益受损,甚至会因侵犯南非公民“无害于健康与幸福”的环境权而遭起诉。<sup>①</sup>因此,中国企业必须重视南非的公民环境权及其提出的新要求,避免由此引发的不利于中国企业的宪法权利救济诉讼,或是人权委员会对不履行保护公民环境权的中国企业进行审查。

## 结 语

南非已连续多年成为中国在非洲第一大投资国,中国企业在南非的矿业投资也在整个非洲都名列前茅。因此,在中南全面战略伙伴关系持续推进的过程中,中国投资者必须全面了解南非的矿业、环境与资源法律规定,严格遵守相关法律法规:第一,南非的环境立法体系健全、矿业管理体系完备,投资考察和项目审批过程中须高度警惕;第二,南非的环评标准较高、法律责任严格,投资者务必遵守相关程序规则以降低投资风险;第三,南非的担保制度尤为特殊,多门类的环境许可则增加了审批流程,或将影响项目进度。具体而言,中国投资者应当重点关注矿业权申请的要求、程序和费用,以及矿业权的转让、抵押,并且按照环境与资源法律的要求处理尾矿、管理矿渣库、履行闭坑义务,同时加

<sup>①</sup> 刘海鸥、张小虎《宪法位阶的环境法:浅析南非宪法环境权条款及其启示》,《湘潭大学学报》(哲学社会科学版)2016年第3期,第31-35页。

强对弱势群体和社区权益的特殊保护。此外，为了认识矿业法律规制并规避环境法律风险，中国企业必须积极履行保护非洲生态环境的社会责任，熟悉非洲特殊的环境与资源法律法规，严格履行环境影响评价和修复程序。

(责任编辑: 周军)

ternal and external factors , there are still many problems to be solved. The future chambers of commerce should accurately position their own roles , constantly exert their unique advantages , and contribute to the development of Chinese enterprises in Africa.

**Keywords:** Africa; Chambers of Commerce for Chinese Enterprises; Development Strategy; Countermeasures

## Environmental Legal Restraints and Risk Warning to Chinese Enterprises Investing Mining Industry in South Africa

*Zhu Xiaojiao , Zhang Xiaohu / 115*

**Abstract:** Africa is not only an important node of “the Belt and Road” , but also an important direction and goal of advancing it. South Africa who has returned to the biggest economy in Africa will play an important role of guide in the China–Africa trade. Under the Comprehensive Strategic Cooperative Partnership and BRICS Mechanism , Chinese enterprises will get great opportunities to invest in South Africa. But due to the particularity of the environmental and mineral resources laws in South Africa , Chinese enterprises are confronted with strictly legal environment , which will result in loss. Therefore , Chinese investors should learn more about local laws , including the environmental legal restraints and their impacts on investment interests , particularly the procedures and fees of application , transfer , mortgage for mining right. Moreover , they must fulfill its obligations to tailings pond , slag storehouse and mine closed effectively , obey the procedures of environmental assessment and repair , to shoulder the social responsibility to protect the ecological environment in Africa actively. Lastly , they have to strengthen the protection of Historically Disadvantaged South Africans ( HD–SAs) and Community rights.

**Keywords:** Mining Industry of South Africa; Legal Restraints; Legal Risks; Mineral and Petroleum Resources Development Act 28 of 2002

## Exploring New Paths for China–Africa Cultural Exchanges and Cooperation: Summary of the China–Africa Cultural Exchange Demonstrative Zones Construction Conference

*Chen Jiale / 131*

**Abstract:** Cultural exchange is an important part of China–African cooperation , and it has a long history. Since the establishment of the mechanism of Forum on China–Africa Coopera-