

doi:10.20008/j.kkcc.202209019

2021年全球矿业政策与管理形势分析

孙春强¹, 赵仕玲², 闫卫东¹

(1. 自然资源部信息中心, 北京 100812; 2. 有色金属矿产地地质调查中心, 北京 100012)

摘要 受新冠肺炎疫情影响,2021年尽管全球经济有所恢复,但是各国复苏程度不同。本文通过对世界各国的矿业法律、法规、政策与管理形势的变化情况进行系统研究,得出如下结论:资源民族主义在全球范围内蔓延并有所加剧。至少有二十个国家或地区涉及到矿法修改,矿法修改热潮可能再次兴起。各国加大了干预和监管力度,持续加强矿业权管理,谋求提高矿业税负水平,获得更多收益。同时,各国更加重视环境、社会和治理的建设,这对矿业公司也是巨大挑战,在绿色低碳发展趋势下,新能源汽车等行业对锂、钴、镍的需求快速增长,关键矿产成为竞争的焦点。矿业激励措施大多致力于刺激投资,以便取得更多的矿产新发现,推进矿产资源开发,应对未来供给不足的状况。

关键词 矿法;权益金;矿业政策;关键矿产;绿色低碳经济

中图分类号: F416.1

文献标志码: A

文章编号: 1674-7801(2022)09-1400-05

0 引言

2021年,受新冠肺炎疫情影响,尽管全球经济有所恢复,但是各国经济增长不一,许多国家财政紧缩。受绿色能源、低碳转型政策对矿产品需求的推动,部分矿产品价格创历史新高,一些矿业公司利润大幅增长(闫卫东等,2022)。在这“一降一升”的共同影响下,全球矿业法律、法规和政策不断酝酿着新的变化,各种变动或潜在的变动影响着全球矿产品市场的发展态势。因此,梳理和分析过去一年的变化情况对研判未来的矿业投资风险、开展全球竞争有着重要的参考价值。

1 矿法修改热潮再次兴起

据不完全统计,全球至少有20个国家或地区计划进行、正在进行或通过了矿法的修改,分布范围广泛,除南极洲外的六大洲均有所涉及,主要包括

印度、哈萨克斯坦、纳米比亚、南非、加纳、尼日利亚、乌干达、危地马拉、巴拿马、墨西哥、美国、加拿大阿尔伯塔省、澳大利亚西澳大利亚州、澳大利亚新南威尔士州、澳大利亚昆士兰州、新西兰、塞尔维亚、荷兰、库克群岛等。

本年度矿法修改的显著特点是积极推进矿产资源的有效管理,提高透明度,加强和改进监管等。塞尔维亚通过了《采矿和地质研究法》修正案,提高了非法采矿的罚款金额,并计划对妨碍监督检查工作等行为处以最高300万第纳尔(约合2.6万美元)的罚款;加拿大阿尔伯塔省计划将所有的矿产资源监管职能统一由能源监管机构负责;巴拿马计划重构监管制度;危地马拉计划参照国际标准进行采矿活动的环境监管;乌干达计划对非法采矿等违法行为给予重罚,处以最高10亿先令的罚款及最高7年的监禁;尼日利亚计划将权力和收益从联邦下放到州,以推动地方政府积极打击非法采矿。

[收稿日期] 2022-06-22

[基金项目] 本文受自然资源部部门预算项目“自然资源管理重大问题研究”(121101000009009)资助。

[第一作者简介] 孙春强,男,1982年生,硕士,副研究员,主要从事自然资源经济、战略与政策法规、境外矿业投资环境研究等;E-mail: cqsun@infomail.mnr.gov.cn。

[引文格式] 孙春强,赵仕玲,闫卫东. 2021年全球矿业政策与管理形势分析[J]. 矿产勘查,13(9): 1400-1404.

2 矿业权管理继续得到加强

矿业权是矿政管理的重要内容,通常涉及申请、审批、使用、处置等环节。许多国家依据本国的矿法修改进展、矿业权人的投入等情况加强对矿业权的管理,实施了暂停或停止授予新的矿权、吊销闲置许可证、改进矿业权授予规则、加快矿业权审批等(孙春强等,2011,2015,2016,2017,2018a,2019a,2021,2022;孙春强和陈丽萍,2014)。

第一类是暂停或停止授予新的矿权。这类国家主要包括巴拿马、纳米比亚、墨西哥等。巴拿马正在制定新矿法,决定在未制定完成新矿法之前暂停一切矿业权的审批,以促进可持续发展和负责任的矿业实践;纳米比亚计划对矿法进行修改,将暂停新的采矿权申请,以审查目前的申请程序和要求;墨西哥决定不再授予新的锂矿权,以加强申请管理,并强调锂矿开发应使全体国民受益。

第二类是为推动矿产资源开发,吊销闲置许可证。这类国家包括埃塞俄比亚、刚果(布)、几内亚等。由于未开展采矿活动,埃塞俄比亚吊销了27家矿业公司持有的采矿许可证,并计划将这些许可证以招标的方式重新发放;由于开发投入不足、矿权管理不善,刚果(布)吊销了多个铁矿开采许可证,并进行了重新发放;几内亚计划重新审查矿业合同,吊销所有闲置和不活跃的采矿许可证。

第三类是改进矿业权授予规则。这类国家包括哥伦比亚、哈萨克斯坦等。哥伦比亚将公布新的矿权招标规则,涵盖特殊勘探开发合同,实行拍卖的方式,以促进勘探;哈萨克斯坦计划对《地下资源法》中在线拍卖规则进行修改,提高矿业权拍卖的透明度。

第四类是推进行政审批改革,加快矿业权审批。这类国家和地区包括秘鲁、危地马拉、巴西、澳大利亚西澳大利亚州等。秘鲁计划简化采矿许可证的审批流程,尤其是简化获得许可证之前须进行的磋商程序,寻求新的方式来改进与社区的关系,以加快推进现有的矿业项目;危地马拉计划加快许可审批,解决矿业多年来面临的发展停滞和矿山停产问题;巴西联邦政府简化包括锂在内的战略矿产的采矿投资和项目的整体许可流程,并计划进一步改进勘查许可审批程序,通过对矿产勘查许可在线申请系统的优化,继续减少仍然存在的官僚行为,

以摆脱严重依赖铁矿石生产的状况,推进矿业多元化;澳大利亚西澳大利亚州计划增加矿业项目的审批力量,加快项目审批,主要包括安排1.2亿澳元用于新增加的一线公务员的支出,向矿山、工业监管和安全部拨款2740万澳元等,以实现采矿权审批改革,减少官僚行为,创造更加便利的投资环境。

3 税负水平总体趋于上升

对税费进行调整始终是大多数国家调控矿业收益的重要手段。2021年,一些矿业公司的利润创历史新高,而旅游业、餐饮业、加工制造业等行业则受到严重打击,许多国家面临着财政紧缩、债务上升的状况,因此希望提高矿业的税负水平,获得更多收益,为社会项目提供资金等(孙春强等,2011,2015,2016,2017,2018a,2018b,2019a,2019b,2021,2022;孙春强和陈丽萍,2014)。

一是调整权益金。智利持续推进权益金的调整计划,以向社会和环境项目提供资金来源,目前已获得参议院通过,将继续进行修改;秘鲁计划修改权益金比率以及所谓的在金属价格上涨时征收的“特别税”等,提高矿业行业的税负水平,为社会项目提供资金支持;巴西推进提高权益金的法案,计划将比率从4%提高到5.5%,以从矿产品价格上涨中获得更多收益,弥补其他行业的税收不足,扩大其他方面的投资;危地马拉计划提高权益金,目前权益金比率偏低,仅为1%,而且不同矿产的比率相同,提高之后还将体现出不同矿产之间比率不同的特点;美国众议院自然资源委员会提出对现有矿山和新建矿山分别按总收入的8%和4%征收权益金。

俄罗斯计划提高部分矿种的矿产开采税,将其与国际价格挂钩,具体涉及到化肥原料矿产,铁矿石、炼焦煤等钢铁生产原料,以及诺里尔斯克公司开采的镍、铜和铂族金属等矿产。

马达加斯加计划将贱金属、金和银的权益金比率从2%提高到4%,未加工宝石的权益金比率提高到最高8%等。

印度尼西亚计划调整煤炭和金矿的权益金计征政策,以利于煤炭和黄金价格上涨时增加政府收入。对于煤炭而言,将从原先的仅按热值计征的方式,改为采用按照热值和市场价格进行计征的方式;对于金矿而言,则计划提高权益金比率。

与这些国家相反,乌兹别克斯坦则计划降低部分矿种的地下资源使用税税率,从2022年1月1日起,将石油和天然气分别从原先的20%、30%均降低到10%,铜、金和铀从原先的10%分别降低到7%、7%和8%,钨从10.4%降低到2.7%;还将统一非金属矿种的地下资源使用税税率;在2021年1月1日至12月31日前,从石油、天然气和某些矿种的地下资源使用税的计征基础中减去运输和炼油相关费用,以吸引更多外国投资。

二是调整关税或禁止出口。加纳正在对出口税的影响程度进行重新评估,并计划根据评估结果对出口税进行调整,以改变之前征收出口税后小型金矿产出的黄金出现大量走私的情况;亚美尼亚计划大幅提高铜钼精矿的出口税,在铜和钼的国际价格较高时,对出口的精矿加征关税,以深化矿业价值链、促进更加高效的矿山开采活动、最大限度减少有害气体的排放等;俄罗斯临时对钢铁、镍、铝和铜征收关税,以控制全球商品价格上涨带来的通胀;刚果(金)恢复对铜钴精矿的出口禁令,要求冶炼加工后再出口,以鼓励矿业公司投资建设冶炼厂,发展下游加工业。获得豁免的矿业公司被允许出口精矿,但需提前申请出口配额;印度尼西亚继续禁止镍矿出口,并计划在未来禁止铝土矿、铜矿和锡矿出口。

三是调整其他税费。美国内华达州对年度总收益超过0.2亿美元的开采金矿和银矿的矿业公司征收新的消费税。其中,总收益在0.2~1.5亿美元的税率为0.75%,超过1.5亿美元的税率为1.1%,以弥补博彩业和旅游业遭受重创所造成的州收入不足。预计税收收入可以增加一倍,缴纳的税收将用于公立教育。

美国民主党提出征收碳税,从20美元/吨开始征收,然后逐步提高,税收收入返还给一些消费者或帮助化石燃料工人渡过清洁能源转型期;印度尼西亚计划对化石燃料使用征收碳税,以减少温室气体排放,税收收入将用于环保部门和福利项目。

4 激励措施更加多样化

为了鼓励矿业公司发展,取得更多的勘探成果,吸引更多的矿业投资,许多国家采取了计划实施矿业税收激励政策,继续开展原先的激励计划,增加投资、实施新一轮的激励计划、强化基础设施建设、出让更

多矿权或提高矿权登记的便利性等措施。

第一类是计划实施矿业税收激励措施。赞比亚计划重新引入权益金的抵免政策,缴纳的权益金可用于抵扣企业所得税,以促进矿业投资。美国共和党提出稀土永磁抵免法案,向美国国内生产的钕铁硼磁铁提供20美元/千克的补贴,若生产磁铁的稀土产自美国矿山,则补贴额提高到30美元/千克,以增加锂、稀土和其他关键矿产的产量,保障电动汽车、电子产品和武器的生产需求。

第二类是开展勘查激励计划。澳大利亚联邦延长“初级矿产勘查激励计划”4年,计划再投入1亿澳元,以吸引更多的私人投资进行勘查。该计划已经支持了85家初级勘探公司,促成了斯塔弗利矿产公司(Stavelly Minerals)在维多利亚州的Thursday's Gossan铜金矿等新发现;西澳大利亚州为“勘查激励计划”增加投资250万澳元,以进一步刺激该州的矿业投资,帮助勘查企业减轻资金负担,鼓励开展绿地勘查,取得新的发现等。北方领土地区实施第14轮勘查资助计划,放宽了申请条件,允许棕地项目钻探申请资助,这将有助于吸进更多的投资进行勘查、创造更多的就业机会;南澳大利亚州延长“加速发现计划”至2025年,并计划再增加投资1150万澳元,以吸引更多的勘查投资、取得更多新的发现、扩大就业、支持创新计划、促进合作等。

第三类是加强基础设施建设。为了在全球煤炭尚有需求且未被其他清洁能源替代的过渡期内发展煤炭产业,博茨瓦纳政府自行出资推进6个新煤矿山和1条铁路线的建设。该铁路线将连接到南非,长度约为125千米,需投资1.5~2.5亿美元,每年可以运输2500万吨煤炭。

第四类是出让更多矿权或使用新的矿权管理系统。为了吸引投资者在北部新矿业区投资,智利计划出让更多锂矿权,采用竞争性方式向新进入者出让矿权,投资者既可以是国内公司也可以是外国公司;为了使管理现代化、适应外国公司的特殊需求,厄瓜多尔计划推出新的矿权管理系统,外国公司可以在中南部和中北部潜力大的地区登记感兴趣的矿权。

5 生态环境仍然受到重视

虽然大多数国家开发矿产资源的热情高涨,但

在一些环境标准较为严格和生态环境比较脆弱的国家或地区,环境底线没有被完全突破,这些国家和地区仍然选择了保护生态环境(孙春强等,2011,2015,2016,2017,2018a,2019a,2019b,2021,2022;孙春强和陈丽萍,2014)。

由于目前可以用来对海底采矿项目进行判定和借鉴的环境管理与海洋环境恢复最佳实践方面的信息较少,澳大利亚北方领土地区决定禁止沿海水域的海底采矿,以避免可能对环境、原住民圣地和海洋产业造成的影响。

哥斯达黎加计划立法禁止油气勘探,以体现其在国际环境事务中的地位,支持实现2050年净零碳排放的计划。

格陵兰地区放弃石油勘探计划,停止发放新的勘查许可,以保护自然、渔业和旅游业,减少对气候的影响等。还立法禁止铀品位高于0.001%的矿产项目开发,澳大利亚格陵兰矿产公司所有的世界最大稀土矿床之一的科瓦内湾(Kvanefjeld)稀土项目则由于铀品位高于这个水平,已陷入困境。

厄瓜多尔阿苏艾省全民公投禁止在水源区采矿;第三大城市昆卡市社区居民对尚未发证的矿权进行投票表决,支持禁止在其周边的5个水源地附近采矿。

美国计划重启程序阻止阿拉斯加州佩布尔铜金银钼矿开发,以保护对该州至关重要的的水系布里斯托湾。

6 关键矿产成为全球竞争焦点

在绿色低碳发展趋势下,新能源行业迎来了历史上最好的发展机遇,而关键矿产在清洁能源转型中发挥着重要作用,国际能源署、世界银行、瑞银集团等机构或公司预计未来数十年全球对关键矿产的需求量将大幅增加(闫卫东等,2021,2022)。以电动汽车为例,瑞银集团通过对一辆续航200公里左右的电动汽车进行拆解,预测全球汽车实现100%电动化,锂、钴和镍的需求量将分别是目前产量的29倍、19倍和1倍。然而,一些关键矿产高度集中,供应链也存在风险,将可能严重影响《巴黎协定》承诺的气候目标的实现。因此,世界各国尤其是发达国家为了保障供应安全,加大了对关键矿产及其供应链的争夺。

发达经济体竞相制定关键矿产清单,给予大量

资金支持,发展关键矿产供应链。美国在2018年发布的第一份关键矿产清单的基础上进行评估更新,计划更新的矿产种类从35种增加到50种。加拿大正式发布关键矿产清单,矿产种类为31种。欧盟计划在未来10年内对关键矿产项目进行200亿欧元的直接投资。澳大利亚计划为符合条件的关键矿产项目提供总计20亿澳元的专项融资。

一些经济体广泛开展资源外交,合作力度加大,合作内容丰富。美国、加拿大、澳大利亚、欧盟、日本、韩国、印度等经济体之间开展了双边和多边合作,并逐步加深,合作内容涉及技术、信息、标准、投资等方面。美国和澳大利亚计划合作建立新的环境、社会和治理(Environment, Society and Governance, ESG)及可追溯性标准等;欧盟和加拿大建立关键矿产战略伙伴关系并计划重点加强贸易和投资的安全性和可持续性、原材料价值链整合、科技创新合作以及ESG标准制定等;韩国与澳大利亚之间的关系提升至全面战略合作伙伴关系,并签署了关键矿产供应链的谅解备忘录,计划投资1亿美元用于清洁能源技术和关键矿产等。日本、印度和澳大利亚建立了由日本发起的韧性供应链倡议,旨在吸引外国直接投资,减少对中国的依赖,对抗中国的主导地位;美国地调局、加拿大地调局和澳大利亚地球科学局创建的关键矿产绘制倡议取得新进展,已合作建成一个稀土与关键矿产数据库,涵盖了60多个国家的7000多个矿产地,并通过澳大利亚地球科学局门户网站推出了关键矿产在线地图平台,可以免费进行基本查询、统计分析等。

7 主要结论

资源民族主义在世界范围内蔓延,并逐步加剧,已经不再仅仅局限于某些国家,而是涉及到六大洲的更多国家。许多政府加大了对矿业的干预和监管力度,寻求修订矿法、矿业财政政策和更积极的执法,以从中获得更多的收益,这都在一定程度上增加了全球矿业投资的风险。

随着可持续发展获得全球共识,实现气候变化目标需要各国共同努力,ESG已成为矿业公司过去一年经营的重要内容,也被列为2022年最大的行业风险。而且,未来的大宗商品价格可能会根据ESG政策而有所不同。同时,关键矿产也成为政策变动

的焦点。在未来很长一段时间内,随着绿色低碳经济对关键矿产的强烈需求,全球将继续开展更加复杂多变的竞争。

参考文献

- 孙春强,陈丽萍,亢石梅. 2011. 2009—2010 年世界矿业法调整的主要内容及趋势[J]. 国土资源情报,(11): 9-13.
- 孙春强,陈丽萍. 2014. 2013 年全球矿业政策与管理形势回顾[J]. 国土资源情报,(2): 18-23.
- 孙春强,闫卫东,宋国明. 2015. 2014 年全球矿业政策与管理形势回顾[J]. 中国金属通报,(4): 38-40.
- 孙春强,闫卫东,宋国明. 2016. 2015 年全球矿业政策与管理形势回顾[J]. 中国金属通报,(2): 17-19.
- 孙春强,闫卫东,徐曙光,何金祥,兰月. 2017. 2016 年全球矿业政策与管理形势回顾[J]. 中国金属通报,(5): 33-34.
- 孙春强,赵仕玲,闫卫东,徐曙光,兰月. 2018a. 2017 年全球矿业政策与管理形势回顾[J]. 矿产勘查,9(6): 1055-1057.
- 孙春强,韩松,韩若蓝. 2018b. 近年来世界矿产资源权益金调整特点及趋势分析[J]. 矿产保护与利用,(4): 13-15.
- 孙春强,赵仕玲,闫卫东,徐桂芬,韩若蓝,韩松. 2019a. 2018 年全球矿业政策与管理形势回顾[J]. 矿产勘查,10(12): 2889-2892.
- 孙春强,韩若蓝,韩松,徐笑辰. 2019b. 全球矿业政策演变的主要特点[J]. 国土资源情报,(12): 76-79.
- 孙春强,赵仕玲,闫卫东. 2021. 2019 年全球矿业政策与管理形势回顾[J]. 矿产勘查,12(4): 1090-1093.
- 孙春强,赵仕玲,闫卫东,徐桂芬. 2022. 2020 年全球矿业政策与管理形势回顾[J]. 矿产勘查,13(2/3): 353-357.
- 闫卫东,孙春强,徐曙光,何金祥,林博磊. 2021. 2021 年全球矿业展望[J]. 中国矿业,30(1): 11-17.
- 闫卫东,林博磊,孙春强,胡容波,赵云. 2022. 2022 年全球矿业展望[J]. 中国矿业,31(1): 18-25.

Analysis of global mining policies and management of 2021

SUN Chunqiang¹, ZHAO Shiling², YAN Weidong¹

(1. Information Center of Ministry of Natural Resources, Beijing 100812, China;

2. China Non-ferrous Metal Resource Geological Survey, Beijing 100012, China)

Abstract: The global economy recovered to some extent, and economic growth varied in different countries in 2021. Through the systematic study of the changes of global mining laws, regulations, policies and management situation, the conclusions are drawn as follows: Resource nationalism has spread and intensified all over the world. At least 20 countries or regions have been involved in the revision of mining laws, and the upsurge of revision of mining laws may rise again. More and more countries have stepped up intervention and supervision, continued to strengthen the management of mining rights, and sought to boost potential tax and royalty returns for governments. Meanwhile, more and more countries demand high level Environment, Society and Governance system, which will bring more challenges for mining companies. Driven by the transition of green and low-carbon energy, critical minerals have become the focus of competition, such as new energy vehicles have increased demand for lithium, cobalt and nickel. Most mining incentives are devoted to stimulating investment, making more new discoveries, and promoting the development of mineral resources to cope with the lack of future demands.

Keywords: mining law; royalty; mining policy; critical minerals; green and low-carbon economy