

近年来世界矿产资源权益金调整特点及趋势分析^{*}

孙春强^{1,2}, 韩松^{1,2}, 韩若蓝^{1,2}

(1. 国土资源部信息中心, 北京 100812; 2. 国土资源部国土资源战略研究重点实验室, 北京 100812)

摘 要: 2013 年以来, 至少有 24 个国家或地区的矿产资源权益金政策发生了不同程度的变化。大多数国家或地区计划提高权益金, 仅有少数国家选择降低部分矿产的权益金。调整的对象主要是贵金属和本国的优势矿产。未来, 权益金调整的趋势包括提高权益金比率是主要方向, 从价计征将被更多的国家采用, 以及不同国家或地区之间的权益金比率将进一步趋同化等。

关键词: 矿产; 权益金; 收益; 趋势; 世界

中图分类号: F205 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-0076(2018)04-0013-03

DOI: 10.13779/j.cnki.issn1001-0076.2018.04.003

Characteristics and Trend Analysis of Global Mineral Resources Royalty Adjustment in Recent Years

SUN Chunqiang^{1,2}, HAN Song^{1,2}, HAN Ruolan^{1,2}

(1. Information Center of Ministry of Land and Resources, Beijing 100812, China; 2. Key Laboratory for the Land and Resources Strategic Studies, Ministry of Land and Resources, Beijing 100812, China)

Abstract: Since 2013, there have been different degrees of changes in the policy of mineral resources royalties in at least 24 countries or regions. Most countries or regions plan to increase mineral resources royalties, and only a few countries choose to reduce some mineral royalties. The object of adjustment is mainly precious metals and their predominant mineral resources. In the future, the trends of royalties adjustment include that increasing the ratio of royalties will be the main direction, ad valorem royalty will be adopted by more countries, and the ratios of royalties between different countries and regions will become much closer.

Key words: mineral; royalty; revenue; trend; world

引言

2013 年以来, 全球矿业形势持续低迷, 直到 2017 年才出现回暖迹象, 矿产品价格回升。尽管总体形势并不理想, 但矿业仍然是很多国家重视的产业, 至少 24 个国家或地区在这些年间调整矿业政策, 尤其是与矿产资源权益金 (Royalty) 相关的内容, 以谋求进一步增加国家的财政收入。本文基于 2013 年以来全球矿产资源权益金政策的调整情况, 对未来政策的总体走向进行简要分析和大致判断。

考虑我国矿产资源权益金是一个制度体制, 包

括资源税、矿业权出让收益、矿业权占用费、矿山地质环境治理恢复保证金等四项制度, 而国外权利金或权益金主要是一种制度, 因此, 为提高国外改革对我国的借鉴参考作用, 建议严格界定国外权益金的概念, 或者明确国外权益金和我国矿产资源权益金的关系。

1 调整概况

根据各个国家或地区取得的进展不同, 可以大致地将近年来对权益金进行调整的国家或地区分为处于计划阶段的、已提交审议的、已经或即将实施的

* 收稿日期: 2018-04-23

基金项目: 国土资源部部门预算项目 (2016-01)

作者简介: 孙春强 (1982-), 男, 副研究员, 主要从事国土资源经济、管理与战略方面研究。

等三类情况。

1.1 处于计划阶段的国家或地区情况

据不完全统计,自 2013 年以来在公开场合表明计划进行权益金调整,但目前仍处于计划阶段的国家或地区至少有 8 个,包括美国内华达州、肯尼亚、卢旺达、危地马拉、印度尼西亚、澳大利亚西澳大利亚州、多米尼加、澳大利亚北方领土地区等^[1-6]。

2013 年,美国内华达州计划修改宪法,解除采矿公司最高支付 5% 的比率上限。肯尼亚也从这一年开始计划对权益金进行调整,直到 2016 年 5 月肯尼亚总统签署新矿法,但唯独权益金调整的问题仍然没有解决。之前版本的矿法修订案曾规定不论什么矿种,矿业公司都需要缴纳比率为 6% 的权益金。新矿法颁布后,据报道,金的权益金比率为 5%,锰和煤为 8%,钛和稀土为 10%,金刚石为 12%。

2014 年,卢旺达在计划出台的新矿法草案中引入权益金,贱金属的比率为 4%,贵金属和宝石为 6%。危地马拉计划将权益金比率从 1% 提高至 10%,后终获通过,但又被宪法法院废除。

2015 年开始,印度尼西亚计划提高煤炭权益金比率,按热值的不同分别从 3%、5%、7% 提高至 7%、9%、13.5%;还计划将金、银、铜、镍等矿产从 1%、1%、3.75%、0.9% 提高至 3.75%、3.25%、4% 和 2%,将镍精矿和精炼镍从 4% 下调为 2%。同年,澳大利亚西澳大利亚州计划将金的权益金比率从 2% 提高至 3.75%。

2017 年,多米尼加提出矿法修订案,计划提高贵金属的权益金比率,主要依照价格的变化确定不同的比率,若金价高于 1 200 美元/oz(盎司),银价高于 16 美元/oz,则为 8%;若金价低于 700 美元/oz,银价低于 13.50 美元/oz,则为 5%。

2018 年,澳大利亚北方领土地区计划提高权益金,改变过去仅按利润的 20% 计征的方式,而改为采用选择从价和按利润计征中的较高者的方式,从 2019 年 7 月 1 日开始,矿业公司在第一个年份需要缴纳利润的 20% 和总产值的 1% 两者中更高者,在第二个年份需要缴纳利润的 20% 和总产值的 2% 两者中更高者,在第三个年份则需要缴纳利润的 20% 和总产值的 2.5% 两者中更高者。

1.2 已提交审议的国家或地区情况

已提交审议的国家或地区主要是指依照法定程序取得了不同进展,已提交内阁、议会或总统等情况。这类国家或地区至少有 7 个,包括印度、赞比

亚、布隆迪、加纳、澳大利亚维多利亚州、海地、坦桑尼亚等^[2-6]。

2014 年,印度内阁批准提高铁矿石、铜和铝土矿等矿产的权益金比率,其中,铁矿石从 10% 提高到 15%,铝土矿从 0.5% 提高到 0.6%,铜从 4.2% 提高到 4.62%,铅从 1.7% 提高到 14.5%。

2016 年,赞比亚内阁批准新的矿产权益金制度,将根据金属价格来调整铜的权益金比率,具体来说,若铜价低于 4 500 美元/t,则为 4%;铜价介于 4 500 美元/t 与 6 000 美元/t 之间,则为 5%;铜价高于 6 000 美元/t,则为 6%。贵金属和宝石按照 6% 的比率征收权益金。除铜外,其他矿产和贱金属权益金比率固定为 5%。同年,布隆迪内阁通过了矿业法典的修订案草案,将贵金属和贵重宝石的权益金比率从 2% 降至 0.8%,其他矿产则保持不变。加纳矿法修正案已获议会通过,但尚未得到总统的批准。

2017 年,澳大利亚维多利亚州提交议会上议院审议,计划将褐煤权益金比率从 7.6 澳分/gj(吉焦耳)提高至 22.8 澳分/gj,以接近昆士兰州 21.5 澳分/gj 和新南威尔士州 25.2 澳分/gj 的水平。海地将新矿法草案提交议会审议,依照前些年披露的草案,权益金比率将从 2% 提高至 9%~12%。坦桑尼亚议会通过了关于修改《2010 年矿业法》的三项草案,提高了金等矿产的权益金比率,其中,金从 4% 提高至 6%。

1.3 已经或即将实施的国家或地区情况

目前已经或即将实施的国家或地区至少有 9 个,包括厄瓜多尔、莫桑比克、墨西哥、津巴布韦、澳大利亚南澳大利亚州、越南、塞内加尔、巴西、刚果(金)等^[1-6]。

2013 年,厄瓜多尔通过新矿法,将出口的金、银和铜的权益金比率从最高为 5% 提高至 8%。澳大利亚南澳大利亚州将砂石等矿产的权益金比率从 35 澳元/t 提高至 52 澳元/t。

2014 年,莫桑比克下调了部分矿产的权益金比率,将金刚石、贵金属、贱金属、砂石等分别从 10%、10%、5%、3% 下调至 8%、6%、3%、1.5%,并从 2015 年 1 月 1 日开始生效。墨西哥开始实施新的矿业税费制度,改变了过去不征收权益金的情况,按照矿业收入的 7.5% 征收权益金,同时对贵金属额外征收 0.5% 的附加税。津巴布韦将金的权益金比率从 7% 下调至 5%。

2015 年,越南通过了矿法修订案,并从 2016 年开

始生效。该修订案规定了权益金比率为2%~5%,其中,金、铂族金属和铀为5%,银、铜、锡、镍和钛为4%,铁矿石、锌和铅为3%,宝石和工业矿物为2%。

2016年,塞内加尔新矿法获得通过,其中金、铁矿石等矿产的权益金比率提高至5%。如果能够在当地加工,则金的权益金比率可降至3.5%,铁矿石可降至2%。

2017年,巴西总统签署权益金修改法案。根据新法案,巴西最重要的矿产品铁矿石的权益金比率将从2%提高至3.5%,铌从2%提高至3%,金从1%提高至1.5%,金刚石从0.2%提高至2%。建筑材料矿产权益金比率下调。

2018年,刚果(金)总统签署新矿法,提高了矿产权益金比率。其中,有色金属和贱金属从2%提高至3.5%,贵金属从2.5%提高至3.5%。若钴等矿产被宣布为战略矿产,则权益金比率会提高至10%。

2 主要特点

通过对比分析,可以将上述国家的矿产资源权益金调整的特点归纳为以下几个方面:

一是提高权益金比率的国家或地区占多数,降低权益金比率的国家占少数。从2013年以来,提高权益金比率的国家或地区至少有20个,采取的方式不尽相同。概括来说,分为四种方式:(1)从无到有,即之前不征收权益金,而现在要征收,主要包括墨西哥等;(2)也是最直接、采用最多的方式,就是直接将权益金比率提高一定的幅度,主要包括厄瓜多尔、澳大利亚南澳大利亚州、刚果(金)等;(3)从原先单一的比率改为根据金属价格来规定不同的比率,例如多米尼加对贵金属按两个等级的比率计征,赞比亚对铜按三个等级的比率计征,这种方式目前出现在贵金属和大宗矿产品上;(4)从原先的仅按利润计征改为选择从价计征和按利润计征中的较高者,这种方式主要出现在发达的矿业国家,例如澳大利亚北方领土地区。而降低权益金比率的国家仅有6个,降低的目的大致相同,例如赞比亚和津巴布韦均是为了增加黄金产量,印度尼西亚是为了鼓励矿业公司提高矿产品的附加值,布隆迪则是为了减少税收欺诈和非法采矿活动。

二是矿产越重要,其权益金比率调整的机会就越大。就一国而言,一般来说,本国的优势矿产调整的几率和提高的幅度都要比其他矿产大,例如印度的铁矿石储量非常丰富,开采成本低、品位相对较高

等,是其主要的出口矿产品,起初的权益金比率就远高于铝土矿和铜矿,调整之后,提高的幅度也远高于这两者。刚果(金)的钴矿储量和产量均排名世界第一,分别占世界的49%和51%,这些年来随着钴价的不断上涨,2%的权益金比率显得比较低。为了能够进一步分享钴价上涨的收益,提高钴的权益金比率一直是其矿法修改的重点,最终得以提高至3.5%,而且若钴被宣布为战略矿产,将会达到10%,这样的幅度远远高于其他矿产。就国际而言,贵金属,尤其是金,无论是比率提高还是降低,都是大多数国家会优先进行调整的矿产品。

三是直接提高权益金比率在短期内能够增加财政收入,但是在矿业形势不好的情况下,提高权益金比率成功的几率低。即使最终获得通过,也要经历耗时久、多方博弈的过程。失败的例子很多,例如澳大利亚西澳大利亚州政府从2015年就开始计划提高权益金比率,但一直遭到反对;危地马拉曾早在2012年就计划提高权益金比率,但未获国会批准,虽然2015年1月获得国会批准,但后来又被宪法法院裁定为违宪而取消,等等。成功的例子所经历的过程也都颇为曲折。例如刚果(金)至少早在2012年就开始酝酿修改矿法并提高权益金比率,2015年3月向议会提交新矿业法草案,但遭到地方政府和矿业公司反对,几经修改,直到2017年才获得国会通过并提交参议院,最终于2018年3月得以签署生效。巴西至少早在2013年就开始计划修改权益金的计征基础,提高权益金比率,经过6年左右的努力,铁矿石的权益金比率最终得以提高至3.5%,但却非最初的4%。

3 趋势

总的来看,在众多的财税手段中,越来越多的国家倾向于将权益金调整作为平衡国家财政收入与矿业公司利润的主要工具。提高权益金比率将成为权益金调整的主要方向,尤其是对贵金属或大宗矿产品按照价格变化来规定不同比率水平这一方式的效果有待实践检验。从价计征将被更多的发达国家或地区所采用,以便于在矿业公司盈利不佳的情况下,仍能保证国家获得一定的财政收入^[7-9]。

此外,不同国家或地区之间的权益金比率将进一步趋同化。一般而言,权益金比率设置的高低,往往与这个国家对本国的矿产潜力的了解程度有关。

(下转第21页)

各省(区、市)在测算矿业权出让收益基准价时,根据测算原则和技术规范以及矿床具体情况,选择合适的系数进行测算。如此,同一矿种在全国的基准价测算结果更规范,且各省(区、市)之间有一个清晰的对比,便于统计、核算和管理。

4.3 针对低品位、共伴生矿种,应该明确测算原则和征收办法

目前出台的“办法”并未提及低品位、共伴生矿种的征收。对于共伴生矿要明确出让收益测算原则,对于低品位矿,制定相应的折价系数。或者按照统一标准征收后对低品位、共伴生矿种制定相应减免政策,充分提高矿产资源利用率。

参考文献:

[1] 景韬,王娟. 完善矿产资源税费体系的思考[J]. 税务研究, 2018(3):99-104.

[2] 王希凯. 矿产资源有偿使用和矿业权价款的财产属性及其相互联系与区别[J]. 中国国土资源经济, 2016, 29(9):15-18.

[3] 张彦平,王立杰. 完善我国矿业税费制度的思考[J]. 矿产保

护与利用, 2007(5):1-4.

[4] Jiang J M, Wang Y H, Liu W J, et al. Multiple regression - based calculation of iron ore resource royalty rate and analytical study of its influencing factors: example from Anhui province of China[J]. Natural Resources Research, 2018, 27(3):379-404.

[5] 朱学义. 矿产资源权益理论与应用研究[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2008:95-97, 206-215.

[6] Roach B, Wade W. W. Policy evaluation of natural resource injuries using habitat equivalency analysis[J]. Ecological Economics, 2006, 58(2):421-433.

[7] 蒋健明,汪应宏. 矿山地租理论演变视角下的矿产资源所有者权益价值[J]. 金属矿山, 2017(4):113-118.

[8] 刘欣. 矿业权价款制度评析及完善对策[J]. 制度经济学研究, 2016(1):140-162.

[9] 曹希绅,王晓敏,张聪慧,等. 矿业权价款评估管理问题与对策研究[J]. 中国矿业, 2016, 25(5):20-24.

[10] 李娜,李勇,吕宾,等. 关于我国海上油气资源补偿费征收的几点思考[J]. 中国国土资源经济, 2014(2):43-45.

[11] 范振林. 矿业权出让收益测算研究[J]. 中国矿业, 2017, 26(2):108-112.

[12] 韩东杰. 我国矿业权评估主要收益途径评估方法及其应用研究[D]. 北京:中国地质大学(北京), 2008.

引用格式:李娜,吕宾. 我国矿业权出让收益基准价现状、问题与对策建议[J]. 矿产保护与利用, 2018(4):16-21.

LI Na, LYU Bin. Thoughts on the calculation of the benchmark price of mining rights transfer income[J]. Conservation and Utilization of Mineral Resources, 2018(4):16-21.

投稿网址: <http://kcbh.cbpt.cnki.net>

E-mail: kcbh@chinajournal.net.cn

(上接第15页)

然而,这些年来,权益金比率的提高更多的是国家或地区之间互相效仿造成的结果。一旦有的国家率先将权益金比率提高至平均线之上,必将带动其他国家在未来作出类似计划,从而引发全球权益金比率新一轮的调整。

参考文献:

[1] 孙春强,陈丽萍. 2013年全球矿业政策与管理形势回顾[J]. 国土资源情报, 2014(2):18-23.

[2] 孙春强,闫卫东,宋国明. 2014年全球矿业政策与管理形势回顾[J]. 中国金属通报, 2015(4):38-40.

[3] 国土资源部信息中心. 世界主要国家矿产资源勘查投资指南

[R]. 北京:国土资源部信息中心, 2015.

[4] 孙春强,闫卫东,宋国明. 2015年全球矿业政策与管理形势回顾[J]. 中国金属通报, 2016(2):17-19.

[5] 孙春强,闫卫东,徐曙光,等. 2016年全球矿业政策与管理形势回顾[J]. 中国金属通报, 2017(5):33-34.

[6] 闫卫东,孙春强,徐曙光,等. 2018年全球矿业展望[J]. 中国矿业, 2018(1):9-14.

[7] 美国科罗拉多矿业学院全球资源政策和管理研究院. 全球矿业税收比较研究:第二版[M]. 北京:地质出版社, 2006:62-265.

[8] 孙春强. 全球矿产权利金的分类比较研究[J]. 经济研究参考, 2015(33):56-60.

[9] 彭齐鸣. 矿产资源权益金制度研究[J]. 国土资源情报, 2016(2):3-7.

引用格式:孙春强,韩松,韩若蓝. 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, 2018(4):13-15, 21.

SUN Chunqiang, HAN Song, HAN Ruolan. Characteristics and trend analysis of global mineral resources royalty adjustment in recent years[J]. Conservation and Utilization of Mineral Resources, 2018(4):13-15, 21.

投稿网址: <http://kcbh.cbpt.cnki.net>

E-mail: kcbh@chinajournal.net.cn