

文章编号:1001-0076(2000)06-0012-05

## 矿业国际投资环境比较分析(续)\*

蒲含勇

(河南省地质矿产厅,河南 郑州,450007)

### 4 几个发展中国家矿业投资条件

选定智利、印尼、印度和中国作比较。这几个国家均属发展中国家,都在实行对外开放政策,但矿业的外国投资形势差异较大。

#### 4.1 政治经济条件

智利自七十年代后期以来实行了经济自由化政策;在资源配置方面扩大了市场的作用;将数以百计的国有企业私有化;对外国投资者采取非歧视待遇等,这些政策大大刺激了经济增长,缓和了外债压力。

印尼于1966年以来一直实行对外开放政策,鼓励国内外私人投资,政府主要致力于经济发展,政局稳定,从而保证了经济和矿业的长期、稳定发展。

印度于1991年对工业与贸易政策进行了重大调整,鼓励外国投资者到印度投资,通过取消限制,简化程序,向国内外私人投资者开放原来留给国家的领域,实行经济自由化。但印度存在内部民族矛盾和宗教冲突及由此引起的政治动乱;经济上人口负担过重,劳动生产率水平不高,交通运输基础设施不够完备,能源供应不足,外债负担沉重等。

中国自1978年以来一直坚持改革开放

政策。中国内部政局稳定,同周边国家的关系处于全方位良好状态,边界安宁,与世界大多数国家保持着良好的经济、贸易关系。

据有关资料综合比较,中国和印度拥有较强的综合国力,面积大,自然资源丰富,但按人均GNP指标衡量,中国、印度属于低收入水平国家;智利人口少,面积小,属于中等收入水平国家;印尼介于上述两类国家之间。

#### 4.2 地质矿产潜力和矿业地位

##### 4.2.1 地质矿产潜力

中国和印度由于版图面积大,成矿条件复杂,因而形成的矿种多,矿床多,储量大,尤其是中国有数十种矿产的储量和产量在世界上占有重要地位,多种矿产在国际贸易中占有重要位置;智利国土面积小,地质矿产潜力不大,铜矿为其主要矿产,铜矿工业是其矿业和国民经济的主体,在国际市场上占有重要地位;印尼的地质矿产潜力介于上述两类国家之间。

##### 4.2.2 矿业地位

据有关资料称,智利、印尼的矿业是其国民经济的主要产业,同时也是其出口创汇的主要来源;中国和印度矿业在国民生产总值中所占比例虽然不高,但矿业是出口创汇和

\* 收稿日期:2000-03-20;修回日期:2000-08-01

作者简介:蒲含勇(1961-),男,高级工程师,双学士,河南省地质矿产技术经济研究室副主任。

国内工业原材料及能源的重要来源。

四国政府对外国投资的政策差异较大。

### 4.3 外国投资政策与矿业法律

简要列示于表3。

表3 四国矿业外国投资政策一览表

项目	中国	智利	印度尼西亚	印度
投资方式	合资、合作、外资企业均可	无限制	合资企业	拒绝外资
对外国股权的限制	无限制	无限制	经营一定期限后将股份转给印尼方直至51%；边远地区外方可达100%	
投资审批程序	较复杂，透明度不高	简便，效率高	简便，效率高	
利润与本金汇出	利润可汇出；本金可按规定汇出	一定期限后可自由汇出	免税期内不得汇出；利润纳税后可汇出；股份转让收入可汇出	
投资争端的解决	协商、调解、仲裁、司法诉讼；适用中国法律	当事人协商；适用智利法律，智利法院裁决	协商、国际仲裁	
国有化条款	除非特殊情况不实行国有化	不实行国有化	除非特殊情况不实行国有化	
外方矿业权	可以取得	可以取得	不能取得	不能取得

智利外国投资政策的重要特点是：(1)对外国投资者采取非歧视性待遇；(2)对外国投资的方式和股权没有限制；(3)投资审批程序简便，一般在几周之内即可获得批准；(4)允许外汇与本国货币自由兑换，外汇管理较宽松；(5)在一定的年限后，外国投资者可以汇出资本及其所获得的利润。智利于1983年颁布了新的矿业法，其目的在于使矿业部门能更有效地吸引外国投资。智利矿产资源属于国家所有，外国开采者和投资者可以持有矿业权。对石油、天然气、锂、原子能和海底矿床，只允许公共部门开采。但是，私人承包商(包括外国私人公司)可以与智利的公共部门签订经营合同，以便对这些矿产进行勘探和开采活动。

印尼矿业法将矿产分为A组战略矿产；B组重要矿产；C组其他矿产。对A、B组矿产由矿能部代表印尼政府颁发“采矿授权书”，对C组矿产由省政府颁发“区域采矿许可证”。其矿产资源属于国家所有，矿业权只授予印尼政府机构、印尼公司和国民。外国投资者若想在印尼投资开矿，必须首先找到印尼矿业权持有人，并与其组成合资公司。印尼国民或公司以矿业权作为合资公司的投入，外国投资者则投入资本和技术。合资公

司应当与政府或国有企业之间签订“工作合同”。印尼有关法律或“工作合同”对外汇管理、利润、资本和股权转让所得的汇出均有明确规定。边远地区工作合同允许矿业项目由外国投资者拥有100%的股份，外国投资者有义务向印尼政府或国民转让股份，直至商业经营15年后印尼方的股权达到51%。印尼矿业投资政策的特点是：(1)投资手续简便，程序效率高，政府透明度高；(2)“工作合同”是外国投资者在印尼从事矿业经营活动的唯一法律依据，合同一旦签订，即使有关的法律发生变化，合同规定的条款在其有效期内也不会因之而发生变化；(3)“工作合同”对外国投资者的责任和权利、税制等均有清晰明确的规定，不会引起异议。

印度已允许外国投资者在其石油和矿产加工部门进行投资，迄今为止尚未将矿业领域开放给外国私人投资者。印度矿业界强烈要求政府开放矿业领域，印度政府对矿业的外国投资政策作出重大调整已势在必行。

中国于1986年颁布实施《中华人民共和国矿产资源法》，现行与矿业外商投资管理有关的主要法律法规包括四大类：(1)对矿业和其他行业均适用的涉外法律法规；(2)矿业专门法律法规；(3)与矿业相关的其他法律法

规;(4)与税费有关的法律法规。中国鼓励矿产品的出口,对大多数矿产品不征收关税,为了鼓励外商投资,外商投资企业享有比国内企业更为优惠的税赋待遇;中国的货币目前还不能在国际市场上自由兑换,外商投资企业应当在中国境内开立外汇帐户,在一定条件下也可以在境外开立外汇帐户,外商投资所得的利润等合法收益可以自由汇出,外国投资者在企业终止或中止时分得的资金可按投资合同或企业章程确定的外汇规定汇出国外;外国投资者在华投资勘探开采矿产资源必须遵守中国的环境保护法及有关法规,但中国的环境保护义务和标准与发达国家相比较为宽松;中国法律对外国投资者的股权不加限制,外商投资企业拥有充分的自主经营管理权。

#### 4.4 矿业税制

智利主要税种有:所得税、增值税、非居民税、印花税、房地产税、赠与与遗产税、进出口税等。智利不对矿业投资者征收权力金和土地租金,但征收矿业权租金。智利征收的矿产特许权费为:年勘探权费  $0.75 \text{ \$}/\text{hm}^2$ ;年开采权费  $3.75 \text{ \$}/\text{hm}^2$ ;非金属和冲积矿权费  $1.25 \text{ \$}/\text{hm}^2$ 。智利的税收优惠包括:允许加速折旧;损失可从收益中冲销,并可无限期移后扣减;研究和开发费用当年全部扣减;组织费和启动费当年全部摊销;用价格指数对税收进行再调整。

印尼的税种是:公司所得税、收入预扣税、增值税、土地建筑税及矿产权利金、租金等。印尼的矿产权利金及租金包括:(1)权利金,分矿种设定费率,以从量法为主(Fe、Al、Cr  $0.5 \text{ \$}/\text{t}$ , Pb  $25 \text{ \$}/\text{t}$ , Zn  $20 \text{ \$}/\text{t}$ , 建材非金属  $0.1 \text{ 至 } 0.6 \text{ \$}/\text{t}$ ),对少数矿种(如铜  $1.5\% \sim 3.5\%$ , 金刚石  $10\%$ 、金  $1\%$ 、银  $1\%$ 、铂  $1\%$ 等)则为从价法计征;(2)附加权利金,对出口矿产品征收,费率及计征办法与权利金基本相同;(3)固定租金,对不同矿业活动阶段费

率不同,生产经营阶段第1年为  $1.50 \text{ \$}/\text{hm}^2$ ,第2~30年为  $3.00 \text{ \$}/\text{hm}^2$ 。

印度有大量的财政税赋,主要包括19种,分为中央政府税赋,邦政府税赋和地方及市政税赋三级。以中央一级税赋为例,基本税收有:所得税( $45\% + 15\%$ 附加税)、货物税、进口税、劳工福利费、中央销售税、地表租金;还有矿业部门的专门税赋权利金(从量法,分矿种定费率)、采矿租赁固定租金( $1 \sim 5 \text{ \$}/\text{hm}^2$ )。印度的财政制度是在该国的基本法律中设定的,因而很少或者基本不存在政府根据矿业的要求调整财政制度的灵活性。这也是限制矿业投资的重要因素之一。

中国适用矿业外商投资企业的税费有两大类:一是适用所有外商投资企业的基本税费;二是矿业部门的专门税费。基本税赋包括:企业所得税、个人所得税、工商统一税、房产税、土地使用权出让金、车牌使用牌照税、关税(国家鼓励矿产品出口,只对钨、锑、铁、锡、镍等几种矿产品征收出口税,税率为 $10\% \sim 50\%$ )。矿业部门的专门税费为:(1)资源补偿费,分矿种按矿产品销售收入的一定比例计征,平均费率为 $2\%$ ,煤、石油、天然气 $1\%$ ,贵金属 $4\%$ ;(2)探矿权使用费,第一个勘查年度至第三个勘查年度,每平方公里每年缴纳100元人民币,从第四个勘查年度起,每平方公里每年度增加100元人民币,但最高不超过每平方公里每年500元人民币;(3)采矿权使用费,按照矿区范围面积逐年缴纳,标准为每平方公里每年1000元人民币;(4)探矿权和采矿权价款,申请国家出资勘查并已经探明矿产地的区块的探矿权或矿产地采矿权的,还应当缴纳经评估确认的国家出资勘查形成的探矿权价款或采矿权价款。中国的税收优惠政策包括:对生产性外商投资企业及在经济特区、沿海开发区和经济不发达的边远地区的外商投资企业实行减(免)所得税待遇;对为矿产勘查、开采目的而进口的机器、设备、原材料等免征进口税和工商统一

税;允许对固定资产加速折旧;在一定条件下的损失一定的时限内移后扣减;在一定条件下减征资源补偿费等。

通过上述几个方面的分析比较可以看出,除印度外,中国、智利、印尼都对矿业外国投资持积极欢迎的态度,中国矿业投资环境更具有地质潜力巨大,政治环境稳定,国内市场广阔,劳动力费用低廉等比较优势。

## 5 中国矿业投资环境特点及改善途径

### 5.1 中国矿业投资环境的基本特点

#### 5.1.1 资源状况

中国地质矿产潜力巨大,成矿地质条件复杂多样,成矿远景区数量众多,基础地质工作程度较高,地学信息十分丰富,业已发现但因技术、资金等原因尚未开发的矿产地数量较多,这些都为外国投资者提供了众多的矿业投资机会。

#### 5.1.2 政治环境

中国自实行改革开放政策以来,一直保持稳定的国内政治环境。中国正在进行各级政府机构改革,转变政府职能,理顺关系,精简机构,建立高效率的国家公务员队伍,以适应社会主义市场经济发展的需要。

#### 5.1.3 市场条件

中国的社会主义市场经济体制正在逐步规范和完善。中国既是矿产品生产大国,又是矿产品消费大国;中国不仅内部矿产品市场规模巨大,而且邻国及周边国家也是世界矿产品的重要市场。中国鼓励矿产品的出口,而且对大多数矿产品不征收关税。

#### 5.1.4 法律制度

中国由宪法、国家法律、行政法规和地方法规四级构成基本法律体系。与矿业外国投资管理有关的法律法规包括四大类,已形成40余个,而且国家正在制定专门的矿业外商

投资法规。这些都将有利地规范和保障矿业外国投资者的生产经营活动和合法权益。

#### 5.1.5 财税制度

中国的矿业税收政策在国际上具有一定的竞争优势,而且,为了鼓励外国投资,外商投资企业享有比国内企业更为优惠的税赋待遇。

#### 5.1.6 金融条件

中国目前仍实行一定程度的外汇管制,中国货币尚不能在国际市场上自由兑换,外商投资企业一般需要在中国境内开立外汇帐户,外商投资所得合法收益可以自由汇出。

#### 5.1.7 环境保护

外国投资者在华投资必须遵守中国的环境保护法律法规,但相比之下,中国的环境保护义务和标准较为宽松。

#### 5.1.8 经营条件

中国法律对外国投资者的股权不加限制,外商投资企业拥有充分的自主经营管理权,中国的劳动力资源廉价丰富,劳资关系较为融洽。

#### 5.1.9 牵制因素

中国的基础工业、基础设施尚不能很好地满足发展的需要,电力和运输业有待加强,市场发育还不够成熟,生产经营条件仍有待于改善,矿业法规制度亦需进一步完善。

### 5.2 改善中国矿业投资环境的途径

面对矿业国际投资的总体趋势,借鉴国际矿业界对矿业投资环境评价的一般标准,比较相似发展中国家矿业投资环境条件,结合我国矿业投资环境的基本特点和改革发展现状,改善中国矿业投资环境的途径,应主要着力于以下几个重点。

#### 5.2.1 全面评价我国现行的矿业法律制度 and 税费制度,增加其国际可比性

为此,要在国务院领导下,由国土资源部

牵头,协调组织好各有关方面的力量,深入细致地这做好这项工作。法律法规的基本目标应该是,既要保证国家对矿产资源永久主权和经济权益的现实,又要创造一个有吸引力的矿业投资环境;通过引进外国资本和先进技术,促进我国矿业发展和经济增长。矿业税制应保持在中外双方均可接受的水平上,单靠降低税赋水平是不能达到有效吸引外资目的的,在这方面,印尼的经验可资借鉴。

### 5.2.2 保障矿业权,建立矿业权市场

矿业权的保障和矿业权市场的建立是极为重要的。中国现行的矿业权法律制度包括探矿权法律制度、采矿权法律制度、矿业权流转法律制度及矿业权法律保护制度等。法律对矿业权的保护,既为矿业权的行使拓展了有效的法律空间,也为矿业权的行使确定了法定的边缘界标,因此,矿业权的管理以及对矿业权人的权利义务的规定应当符合国际通行惯例。综合考虑中国国情和国际惯例,中国法律还应进一步明确界定允许、鼓励或限制、禁止外国投资者投资开采的矿产范围,并进而对目前国家限制外国投资者开采,但外商又特别感兴趣的矿产,如金、银、金刚石等,对允许外国投资者介入的可能性重新加以评价。

### 5.2.3 保障以矿业投资为目的的土地进入权

我国现行法律规定,国有土地和集体所有的土地的使用权可以依法转让。土地使用权则是依法经营和利用土地的权利。由于矿产和土地的层位及空间布局特征,有效勘查开发地下矿产资源必然涉及到地表的土地资源。因此,矿业权人(包括探矿权人和采矿权人)应当依法取得土地使用权或者利用他人的土地使用权;另一方面,土地使用权人亦可介入矿业开发领域,同时依法取得矿业权,成为矿业权人。这方面,需要进一步从法律上

规范和保障。我国地矿和土地等部门合并,新组建国土资源部,为工作规范提供了更为有利的条件。

### 5.2.4 提高矿业投资的程序效率以及行政管理效率和执法效果

中国目前还达不到“一个窗口”的目标,但应努力提高矿业投资的程序效率,尽可能简化矿业投资的审批程序,通过政府机构改革,最大限度地提高行政管理效率和执法效果,做到程序简明、报批易行、执法公正、管理高效、保障有力。

### 5.2.5 进一步完善矿产品进出口贸易政策

矿产品进出口贸易既是我国对外经济贸易的重组成部分,又是矿业投资环境中应当考虑的一个重要方面。根据我国对外贸易政策的总体精神,中国矿产品进出口贸易遵循的原则应当是:根据“比较利益”原则,积极调整进出口产品结构,包括调整矿产品种类和产品档次;鼓励出口具有高附加值和国际竞争力的矿产品及深加工产品;约束出口国内紧缺的大宗资源产品,减少初级产品和能源含量高的矿产品出口;支持适当扩大进口国内紧缺的资源产品。矿产品贸易政策的完善,既要符合中国国家利益,又要有利于吸引矿业外商投资。

### 5.2.6 增加矿业法律和外国投资政策的透明度

要大力宣传我国的矿业法律和矿业投资政策,加强与国际矿业界、法律界的合作和交流,强化国际间矿业信息的沟通,努力使我国矿业法律法规和矿业投资政策清晰明了,操作通行,并且应允许外国投资者免费或以合理的花费方便地使用准许的相关政策信息和已有的地质资源信息。

参考文献(略)

(完)