

澳大利亚矿产资源开发管理与政策

澳大利亚矿产资源极其丰富，是世界上重要的矿产品供应地，矿业政策及投资环境极其优越，是世界上矿业投资环境最好的国家之一，也是我国矿产资源领域“走出去”的主要目标国。本文详细介绍了澳大利亚的矿产资源开发现状、矿业管理及矿业的外商投资管理情况。

文 | 宋国明¹ 胡建辉²

澳大利亚是世界矿产资源大国，也是世界矿业大国。其矿产品大部分供出口，是我国重要的矿产贸易伙伴，许多矿产品在国际矿业市场占有重要地位。丰富的矿产资源和良好的投资环境使其成为我国矿山企业“走出去”的主要目标国。

矿产资源与开发现状

澳大利亚是世界上矿产资源最丰富的国家之一，矿产种类繁多、品质优良，且储量巨大。目前已探明的矿产中，金、铁、铅、锌、镍、锆石储量居世界第一位；2011年统计，金储量为7400吨，占世界总量的14.5%，铁矿石储量为350亿吨，占世界总量的20.6%，镍储量为2400万吨，占世界总量的30%，铅储量为2900万吨，占世界总量的34.1%，锌储量为5600万吨，占世界总量的22.4%。铝土矿、钴、钽氧化物和钛铁矿的储量居世界第二位，其中铝土矿储量为62亿吨，占世界总量的21.4%，钛铁矿储量为1亿吨，占世界总量的15.4%；居世界第三位的有镉、铜、稀土氧化物、锂和金刚石。其中铜储量为8600万吨，占世界总量的12.4%，金刚石储量为1.1亿克拉，占世界总量的18.3%；此外，铋、镁、锰、锑、锡和煤等矿产在世界上也占有重要位置，如锰金属储量为9300万吨，虽然居世界第4位，但占世界总量的比重也达到14.76%。

澳大利亚也是世界矿业大国。在世界上占有重要位置的矿产品主要有：铝

土矿、煤钻、铜、金刚石、金、铁矿石、锂、锰矿石、钨和铀等。其中铝土矿产量超过世界总量的30%，居世界第一位。2011-12年度，由于全球经济有所回暖，大多数矿产品产量比上一年度有一定增长，其中金刚石增长最多达到26.7%，镍矿产量和铁矿石产量也增长较多，分别增长19.5和16.7%，锰矿石增长8.6%，铀增长6.5%，铝土矿增长5.8%，银增长3.9%，原地黑煤增长1.1%，也有些矿产品产量下降，锡矿产量下降最多，不及上一年度的一半，石油产量（包括凝析油和液化石油气）为224亿升，比上一年减少9.5%，其他下降的矿产还有铜、铅、金、金红石、盐等。

澳大利亚的矿石开采大部分用于出口，其出口量约占开采量的80%。其中氧化铝、煤、金刚石（宝石和半宝石级）、铁矿石、钛铁矿、铅矿、金红石和锆石出口对国际矿产品市场有重要影响。2011年能源和矿产品出口增长15%，达1990亿澳元，主要原因是矿产资源价格指数增长4%，大多数矿产价格上升，其中能源矿产品价格增长20%。大多数矿产出口量也相对增加，其中包括铁矿石、铝土矿、铜矿、锰矿和热力煤等。澳大利亚矿产品主要出口到亚洲市场。

矿业管理

澳大利亚法律规定土地所有权和矿业权分开，所有矿产资源归政府所有（土

地归所有人所有）。澳大利亚矿业由联邦政府和州/领地政府两级政府分工协作管理。联邦政府和州/领地政府有明确的职责分工。此外，他们的共同职责是：创造一个有利于矿业发展的宏观经济环境，降低或消除不利于公平竞争的因素，以合理的投入获得并传播地球科学信息，加强勘探、开发项目审批，安全和环境影响评价等方面的监管等。澳大利亚政府部门不直接参与矿产资源的商业勘探和开发活动。

1 权力分配

联邦政府负责制定相关的联邦立法，包括海上石油立法、环境立法以及对外投资等与采矿业政策协调和发展相关的立法，制定国家政策，包括财政、金融和税收政策；外国投资导向、国际贸易和关税政策；实施与《公司法》和《原住民权利法》有关的矿产资源事务管理；负责有关国际协议的签署和执行；海岸线三海里外矿产资源的勘探和开发许可证的审批；行使由宪法赋予的出口权（如北领地铀矿）管理；开展国际贸易合作和对外事务管理；以及协调环境和矿山复垦等涉及社会公众利益或州间的一些相关事务等。

州/领地政府负责对属地内（包括距海岸线三海里以内海域）矿产资源的勘探、开发和环境保护的日常管理，包括矿业权和土地产权的审批和监管，监管矿山运营情况，矿山安全、环境影响评价、健

康,征缴权利金和税费等方面的管理。与勘探开采相关的法律主要由各州自己制定执行,但涉及重大环保项目时需两级政府要求均得到满足才可通过。对州政府而言,涉及重大项目时由州政府审议,州政府重大项目不受到下一级政府或区域规划约束。

2 矿业立法

澳大利亚联邦和各州均制定有相关的矿业法。各州/领地有各自独立的矿业立法,包括海上矿产立法,不过因各州/领地资源状况等的差异,各州/领地矿业立法情况也有不同。

澳大利亚联邦与矿产开发利用有关的法律主要包括1994年的《海上矿产法》、1967年《石油(下沉陆地)法》,2006年《海上石油(权利金)法》,以及1993年《原住民权利法》、1999年《环境和生物多样性保护法》(EPBC)

等。每个州/领地也有相应的法律。如西澳州的1978《西澳大利亚矿业法》和1967年《石油法》,昆士兰州的1989年《矿产资源法》和1989年《海洋矿产法》,维多利亚州1990年《矿产资源(可持续发展)法》,南澳大利亚州的《1971矿业法》,新南威尔士州的1992年《矿业法》。塔斯马尼亚州《矿产资源开发法1995》,北领地的2011生效的《矿产法》(Minerals (Acquisition) Act)和2012年《矿业管理法》(Mining Management Act, 2012)等。

3 矿业权设置

在澳大利亚从事矿产资源勘探和开发活动,要申请并取得政府部门颁发矿业权证。各州/地的权设置情况大同小异,基本包括以下几种。

3.1 踏勘许可证

许可证持有者可在规定的面积和期限内进行矿产勘查,如西澳大利亚州的踏勘许可证最大面积为200公顷,期限是4年,可以延期4年。在澳大利亚申请踏勘许可证时,必须提交工作计划并详细



说明勘探工作方案和资金预算;工作计划必须经过主管审查许可的部长同意。同时还需要在政府公报或当地报纸上发布信息。

3.2 勘探许可证

获取程序与初步勘探许可证类似。所有申请勘探许可的地区都要进行环境影响评价;在勘探许可证签发后批准土地使用期限时,还将进一步增加对环境保护和土地恢复的规划实施要求。勘探许可证的有效期一般为2~6年。延期时有退地要求。如西澳大利亚州的勘探许可证有效期为5年,可延长两次,首次4年,二次2年,延期时初始许可面积的40~50%要求退还。

3.3 保留权许可证

澳大利亚各州/领地中大多发放保留权许可证,允许发现矿产资源的许可证持有人推迟矿产资源的开发,直到经济上可行。申请保留权许可需要提交潜在经济矿藏的存在证据以及工作计划。保留权许可期限通常为5年,可以续签。如塔斯马尼亚州、南澳大利亚州和北领地规定其期

限均为5年,可续期,可转让。

3.4 采矿许可证(采矿租约)

在澳大利亚大多数州,任何人都可以申请采矿许可证,但勘探许可证和保留权许可证持有人享有优先权。申请人必须提交矿产资源开采规划或详细计划。除塔斯马尼亚州外的其它地区,均要公布采矿申请,并在政府公报或当地报纸上发布。一旦申请在某地采矿,就要通知公众、土地所有者或土地使用者。许可证也规定了面积和期限,如维多利亚州采矿许可证最大面积不得超过260公顷,有效期为20年,可续期。

此外,有些州/领地为一些特殊矿种设置了专门矿业权,如西澳州设定了专门用于金的特别普查许可证;新南威尔士的蛋白石普查许可证,南澳州有用于普查蛋白石的宝石普查许可证。有些州/领地还设置了用于小范围或规模普查

的矿工权证,如维多利亚州、南澳州和北领地;还有些州/领地设置了专门用于道路、管线、水、其他等基础建设的杂项许可证,如南澳州、北领地和西澳州。

矿业的外商投资管理

1 外商投资管理框架

在澳大利亚外商投资管理主要法律依据是1975年的《外资收购与兼并法》。在该法律和相关政策的规定项下,经澳大利亚财政部通过外国投资审查委员会(Foreign Investment Review Board)批准,外国人可在澳大利亚投资矿业。外国人包括非澳大利亚居民、外国公司或信托机构,或外国人占有实质性利益的澳大利亚公司或信托机构。实质性利益指当外国投资者(和任何投资合伙人)拥有15%所有权或数个外国投资者(或投资合伙人)合计拥有40%及以上公司、商业或信托所有权。

2 审查机构

外国投资审查委员会是外商投资管理的具体审查机构,该委员会成立于

1976年，负责向财政部长提供政府外资政策和执行的咨询。财政部长享有外国投资政策的制定及外国投资项目的审批权。财政部的外国投资和贸易政策处向财政部长提供对外国投资事务管理建议，并作为外国投资审查委员会的秘书处开展日常工作。

外国投资审查委员会的职能包括：审核属于政策和相关法律规定需要审查的投资项目，并就投资项目向财政部长提出建议；向财政部长或其他主管投资的部长提供政策和《外资收购与兼并法》的实施意见，以及属于政策和法律规定的投资项目意见；向外国人或其代表/代理人提供相关政策法规的指导原则；监督和确保(外资)符合政策和法律规定。

3 审查标准

法律赋予财政部长禁止他认为可能“与国家利益相悖”的外资并购。在《外资收购与兼并法》中并没有明确界定国家利益以及与其相悖指哪些。《外资收购与兼并法》授权财政部长基于个案来决定并购是否会违反国家利益。

在外国投资审查委员会实际审查中，不符合政策规定要求的投资行为将被认为有悖于国家利益。主要考虑三个方面：是否符合当前全部政府的政策和法律，特别是涉及国家利益的重要领域、行业 and 方面；是否符合国家安全利益；是否有利于国家经济发展。

对外国人的并购行为在以下六个方面进行审核：投资者经营是否独立于相关的外国政府；投资者是否符合法律，并遵从一般性商业行为准则；投资项目是否可能妨害竞争或导致相关行业和领域不适当的集中或控制；投资项目是否可能妨害澳政府税收和其他政策；投资项目是否可能妨害国家安全；投资项目是否可能妨害澳商业运营和发展及其在经济社会中的作用。

4 审查范围

《外资收购与兼并法》规定，凡涉及获得澳大利亚城市土地(指未用于初级产品生产(如农业和畜牧业)的所有土地，而无论是否是城市土地)利益，均属于审查范围。而涉矿资产(矿业权或利益)在下列情况下可能被认定为澳城市土地利

益：为投资者提供了占有澳城市土地的权力，且矿业权有效期超过5年；投资者有权安排、分享因使用或交易澳城市土地而赚取的盈利或收益。通常情况下，只要是涉及澳城市土地并购都要经过澳外国投资审查委员会的批准。只有低于5000万澳元的成熟商业资产(有些小规模矿业权可能会被认定为成熟商业资产)的收购无须获得外国投资审查委员会的批准。但国有企业或国家主权财富基金除外，其收购行为均须得到澳外国投资审查委员会的批准。另外收购澳城市土地公司(澳城市土地资产占其总资产50%以上的公司)的股份也属于获得城市土地利益。

收购交易涉及外国人或者已经由外国人控制(称为外国人对外国人并购)同样适用于《外资收购与兼并法》。有两种情况：一是外国公司通过这种并购直接获得澳商业或资产；二是通过外国人已经拥有或控制的资产进一步拥有或控制澳商业和资产。外国人对外国人交易，只要涉及澳矿产资产同样适用于上述申报规定。

外国资本从联邦、州/领地政府得到矿业权，如勘探许可证、采矿租约、或生产许可证等则不构成收购澳城市土地利益，无需获得澳外国投资审查委员会的批准。

5 审查期限

《外资收购与兼并法》规定，对于外资投资项目，有30天法定时间决定期限。期限自收到完整的申报通知开始起算。《外资收购与兼并法》规定政府通过发布“临时命令”，可将法定审查时限延迟到90天。在这段时间，申请者提供补充信息，并解决项目存在的问题，以利于通过外资审查。

财政部长授权委员会执行成员或其他高级职员对符合政策的外国投资项目和不涉及特别敏感的事项做出决定。94%的投资项目是通过这种授权方式决定的。

政策变化

澳大利亚涉矿政策总体稳定，近两年最大的变化就是制定和出台矿产资源租赁税和碳税。矿产资源租赁税最初是2010年5月提出的，最初的版本是对资源

行业征收40%的暴利税。这也是导致陆克文下台的主要原因之一。吉拉德2010年8月上台后，做出了一些让步，最后决定征收30%的资源税，且税种名称改为资源租赁税(minerals resource rent tax)。2012年3月澳大利亚参议院通过了《矿产资源租赁税2011》法律草案。矿产资源租赁税法于2012年7月1日正式实施。澳大利亚联邦政府将向年利润超过7500万澳元的煤矿和铁矿企业征收矿产资源租赁税，税率为利润的30%。新资源税只对资源本身价值征税，矿企投入的附加值不在征收范围。扣除政策补贴后实际征收超额部分22.5%的税。但一些大矿业公司表示，这些让步并不能改变澳洲矿业所面临的投资风险。根据税法标准，澳全国将有320家矿产企业进入征税范围。这些企业在未来3年内将向政府缴纳约110亿澳元矿产资源租赁税。与该项税收同时实施的还有碳税。碳税的主要内容是对澳大利亚碳排放量最大的约500家大企业超额排放的二氧化碳征收每吨23澳元的税，直至2015年建立起全国性的碳排放交易体制为止。这两项充满争议的税法不仅给澳大利亚的矿业带来经济压力，而且使他国的进口和投资增加更高的成本。

总之，澳大利亚矿产资源丰富，政局稳定，法律规定清晰、政策透明，矿业管理制度完善，是世界上矿业投资环境最好的国家之一，同时吸引着我国众多的矿业资本。虽然新的税收政策对其矿业投资环境产生了一定的负面影响，但作为我国矿产资源领域“走出去”的主要目标国，在今后相当时间内不会有大的改变。^[5]

(作者单位：1. 国土资源部信息中心，2. 航天科工集团四院十七所)

参考文献

- [1] BREE, Resources and Energy Statistics, Annual 2012
- [2] USGS, Mineral Commodity Summaries, 2012;
- [3] BREE, Resources and Energy Statistics, December quarter 2011
- [4] 贝克麦坚时国际律师事务所, 澳大利亚矿业投资指南
- [5] 中国商务部驻澳大利亚使馆经商处, 澳大利亚外资审查制度介绍