



中国国土资源经济
Natural Resource Economics of China
ISSN 1672-6995, CN 11-5172/F

《中国国土资源经济》网络首发论文

题目：非洲国家矿业法演进趋势、影响与合作建议
作者：于瑞，张伟波，张福良，朱伟东
DOI：10.19676/j.cnki.1672-6995.000999
收稿日期：2023-09-11
网络首发日期：2024-01-04
引用格式：于瑞，张伟波，张福良，朱伟东. 非洲国家矿业法演进趋势、影响与合作建议[J/OL]. 中国国土资源经济. <https://doi.org/10.19676/j.cnki.1672-6995.000999>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

非洲国家矿业法演进趋势、影响与合作建议

于瑞¹，张伟波¹，张福良¹，朱伟东²

(1. 中国地质调查局发展研究中心，北京 100037；2. 中国社会科学院西亚非洲研究所，北京 100101)

摘要：非洲矿产资源丰富，矿业在非洲国家经济发展中占据十分重要的地位。2016 年以来，刚果(金)、南非、赞比亚等 10 个非洲国家相继修改了矿业法或者出台了与矿业相关的法律，提高国家对矿业项目的参与程度和利益分成，延伸本土矿业产业链，完善矿业管理体系，以矿业发展带动经济和社会发展。本轮非洲 10 个国家的矿业法调整提升了东道国对合资企业的控制力，增加了企业经营成本，同时也对企业拓展矿产品本地加工增值、履行社会责任等方面提出更高要求。基于此，文章建议在未来中非矿业合作中，国家层面应更加重视与重要合作国家的税收协定并加大投资保护力度，深化国际矿业产能合作，协调布局规划国外矿业产能合作基地；企业层面应做好风险预警与研判，尽可能通过谈判争取税收稳定条款，遵守东道国本土成分要求，切实履行社会责任。

关键词：非洲；矿业法；矿业投资；中非合作

中图分类号：D94；F416.1；F062.1 **文献标识码：**A

DOI：10.19676/j.cnki.1672-6995.000999

Evolution Trend, Influence and Cooperation Suggestions of Mining Law in African Countries

YU Rui¹, ZHANG Weibo¹, ZHANG Fuliang¹, ZHU Weidong²

(1. Development and Research Center, China Geological Survey, Beijing 100037; 2. Institute of West-Asian and African Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100101)

Abstract: African countries are rich in mineral resources, and mining plays a very important role in their economic development. Since 2016, ten African countries including the Democratic Republic of the Congo, South Africa, and Zambia amended their mining laws or introduced mining-related laws, increasing the state's participation degree and benefit sharing in mining projects, extending the local mining industry chain, improving the mining management system, and driving economic and social development with mining development. This round of adjustment of mining laws in the ten African countries has enhanced the control of host countries over joint ventures, increased the operating costs of enterprises, and also put forward higher requirements for

收稿日期：2023-09-11；**修回日期：**2023-12-13；

基金项目：地质调查项目“战略性矿产资源政策与投资环境评价”(DD20211404)

作者简介：于瑞(1992—)，女，山东省冠县人，中国地质调查局发展研究中心工程师，工学硕士，主要从事境外地质矿产与矿业政策研究。

通讯作者：张伟波(1987—)，男，河北省邢台市人，中国地质调查局发展研究中心高级工程师，工学博士，主要从事境外地质矿产与矿业政策研究。E-mail: zweibo@mail.cgs.gov.cn。

enterprises to expand the value-added local processing of mineral products and fulfill social responsibilities. Based on these, regarding the China-Africa mining cooperation in the future, the paper suggests that China should, at the national level, pay more attention to tax agreements with important cooperation countries and increase investment protection, deepen international mining production capacity cooperation, and coordinate the layout and planning of foreign mining production capacity cooperation bases. Moreover, the enterprises should do a good job of risk early warning and research and judgment, strive for tax stability clauses through negotiations as much as possible, comply with the requirements of the host countries' local components, and effectively fulfill social responsibilities.

Keywords: Africa; mining laws; mining investment; China-Africa cooperation

0 引言

非洲矿产资源种类丰富、储量大，是全球最重要的矿产资源供应地之一，铀、铬、锰、钴、钒、金、铝土矿、铂族金属、铷、金刚石、磷等优势矿产储量位居世界前列，石油、天然气、铁、铜、钡、锗、萤石、石墨等矿产也占有较大比例^[1-3]。矿业在非洲国家经济发展中占据十分重要的地位，据统计，近 10 年来，矿业产值占 GDP 平均比重超过 6% 的非洲国家有 24 个，包括刚果（金）（20%~30%）、赞比亚（10%~20%）等^[3]。矿业是很多非洲国家的支柱产业，矿产品贡献了大部分出口收入，矿业贡献税收、提供就业岗位，助力提升交通和水电等基础设施水平^[1]，对推进非洲国家工业化进程意义重大。

非洲各国相继独立后，为走出经济衰退，通过制定新的矿业法吸引国际和国内私营资本进入该地区开发矿产资源，成为各国重要的发展策略之一。非洲绝大多数国家制定了专门的矿业法，规定领土范围的一切矿产资源归国家所有，国家参股矿业项目，有权获得干股及自由选择参股权^[4]，此外通过矿业法规定矿产资源权益金等相关税费、环境保护要求等相关内容。近年来，非洲矿业投资持续升温，国际矿业巨头纷纷投资矿业领域，初级矿产品出口对非洲国家经济贡献巨大，但是矿业的发展却没有明显惠及广大人民^[5]，“资源诅咒”成为难以破解的发展瓶颈。

1 矿业法演进趋势

2016 年以来，肯尼亚、坦桑尼亚、刚果（金）、南非、卢旺达、埃及、马里、加蓬、赞比亚、乌干达等 10 个非洲国家相继修改了矿业法或者出台了矿业相关法律，通过修订矿业法提高本国对矿业项目的参与程度和利益分成，增加矿业税费和财政收入，通过设置本土化比例和当地加工要求延伸本土矿业产业链，加大环境保护力度，强化社会责任要求，完善矿业管理体系，以矿业发展带动经济和社会发展（表 1）。

表 1 2016—2022 年主要非洲国家矿业法变动情况

国家	时间	外文名称	中文名称	主要修改内容
肯尼亚	2016 年	The Mining Act, 2016	2016 年《矿业法》	①政府享有 10%干股和战略性矿产的“优先购买权”。②成立国家矿业公司、矿产和金属商品交易所、矿产委员会、矿山局和地质调查局。③签署社区发展协议，社区获得 10%的矿产资源权益金，要求保护矿业社区权益等 ^[6]
坦桑尼亚	2017 年	The Natural Wealth and Resources Contracts(Review and Re-negotiation of Unconscionable Terms)Act, 2017	2017 年《自然资源合同不合理条款审核和重新谈判法案》	①授权议会审查政府就私营方开采、收购或使用坦桑尼亚自然资源达成的任何协议，在审核结束前停止发放任何许可证。②国民议会有权指示政府就关于开发自然资源含有不合理条款的合同进行重新谈判，包括修订生效前签署的合同 ^[7]
	2017 年	Natural Wealth and Resources Permanent Sovereignty Act, 2017	2017 年《自然资源永久主权法案》	①确保坦桑尼亚人民的利益得到“充分保障”，要求政府在矿业合同中享有“公平股权”。②针对自然资源投资纠纷只能在坦桑尼亚裁决 ^[8]
	2017 年	The Written Laws (Miscellaneous Amendments) Act, 2017	2017 年《成文法（杂项修正）法案》	①规定政府享有 16%不可稀释的干股，并保留了进一步增持的余地。②提高权益金费率。③建立国家矿产资源数据库 ^[9-11]
刚果(金)	2018 年	Loi n18/001modifiant etcomplétant la Loi n007/2002du11juillet2002portant Code minier	2018 年《矿业法典》	全面收紧干股比例、矿业权申请、矿产开采和冶炼、下游分包、股权分红和转让、税基、税率等要求 ^[12-13]
南非	2018 年	Broad-Based Black Socio-Economic Empowerment Charter for Mining and Minerals Industry2018 (Mining Charter)	2018 年《采矿宪章》	提高了对矿业公司本土化的要求，包括所有权、矿山社区发展、商品和服务采购、住房和生活条件、人力资源开发与就业平等六大方面 ^[14-17]
卢旺达	2018 年	Law on Mining and Quarry Operation (No. 58_2018)	2018 年《采矿和采石场法》	①设立负责评估与矿业和采石场作业有关的许可证申请委员会。②增减了矿业许可证类型。③强调许可证持有人在相关矿业活动开始之前需要提交已批准的环境和社会影响评估报告。④新增并明确了违法违规行为处罚条款 ^[18]
埃及	2019 年	Law No. 145 of 2019 On Amending Some Provisions of the Mineral Resources Law	2019 年《矿产资源法修正案》	①权益金上限为 20%，采石和盐田开采生产收入用于社区发展的比例从 1%上涨到 6%。②加大社区投入。③增加勘探许可证更新次数。④加重无证采矿行为的处罚力度 ^[19]
马里	2019 年	Mining Code 2019	2019 年《矿业法》	①缩短矿业企业稳定期持续时间。②设置超额生产权益金。③探索招标授予矿业权。④设置本国采购和员工雇佣比例 ^[20-21]
加蓬	2019 年	Mining Code (Sous la Loi n037/2018)	2018 年《矿业法》	①国家占有 10%的干股。②规定了在矿业经营、勘探和开发过程中的免税条款。③兼顾企业、国家和当地居民三方的利益，如国家将通过吸引更多企业投资、产品分成等方式增加收入。④矿产开发经营的收入一定比例将用于建立当地社区社会经济发展基金。⑤矿业开发企业和分包商需优先聘用加蓬籍员工，并对其进行技能

中国国土资源经济

国家	时间	外文名称	中文名称	主要修改内容
				培训 ^[22]
赞比亚	2018年	The Mines and Minerals Development (Amendment) Act No. 18 of 2018	2018年《矿业法修正案》	提高了铜、钴、钒的权益金费率 ^[23]
	2020年	The Mines and Minerals Development (Amendment) Act No. 25 of 2020	2020年《矿山和矿产开发法（修正案）》	允许提前支付权益金 ^[24]
乌干达	2021年	The Mining (Amendment) Act, 2021	2021年《矿业法修正案》	对“加工黄金”和“未加工矿产”征收出口税 ^[25]
	2022年	The Mining and Minerals Act, 2022	2022年《矿业和矿产法》	①成立国家矿业公司，设置15%的国家干股比例。②增减许可证类型，创建矿业地籍部门。③棕地项目引入竞标许可授予方式。④建立矿业保护力量。⑤修改权益金分配比例。⑥社区将参与矿业活动决策，强调本土成分，强化当地就业和技能培训。⑦提高环境保护要求 ^[26]

1.1 提高国家对矿业项目的直接参与和利益分成，提升控制力

殖民时期，殖民者以掠夺资源为目的，垄断了非洲自然资源采掘与贸易，使得非洲逐渐形成依赖自然资源出口的单一经济结构^[27]。非洲国家独立后，关键经济部门仍被外资控制，为此非洲国家采取了以国家为中心的干预主义发展计划，明确对外资的监管，争夺对国家自然资源的主导权，包括直接征收外资控制的自然资源产业。但由于各种复杂的因素，非洲国家曾一度陷入严重的债务危机。到20世纪80年代，大部分非洲国家的经济民族主义已经基本崩溃，在经历了一系列激进的结构调整后，非洲国家相继颁布了具有约束力的贸易协定和有关外国投资的新规则和法规，实施私有化并制定了各种吸引跨国公司的激励措施，经济民族主义被市场原则所取代。在1985—1995年的十年间，在全球范围内有超过90个国家颁布了新的矿业法或修订了现行的法律，以提升外资对其矿业产业的投资^[28]。但是新自由主义政策实施之后，非洲国家仍普遍未能从繁荣的矿产和能源商品贸易中获益，金属价格虽然强劲，但非洲国家实际获益较少。据Africa Progress Panel（2013）发布的《2013年非洲进展报告》数据，2011年几内亚矿业产品出口额为14亿美元，占其国内生产总值（GDP）的12%，但政府采矿业收入只有4800万美元，仅占GDP的0.4%^[29]。所以，提高国家在矿业项目中的直接参与度和收益是近年来非洲矿业法变动的重要目的之一。部分非洲国家通过增加国家在矿业项目中的持股比例，提高在矿业开发中的直接经济利益。

2016年肯尼亚颁布的《矿业法》设立了国家矿业公司，设置国家持有10%干股比例，保障国家在矿业领域的参与和利益分成。此外，如果计划的资本支出超过规定，采矿权持有人应在生产活动开始后3年将至少20%的股权在当地证券交易机构交易^[6]。2018年，刚果（金）颁布的《矿业法典》规定国家持有干股比例从5%升至10%，而且采矿权每续期一次增加5%。2017年，坦桑尼亚政府在《自然资源合同不合理条款审核和重新谈判法案》《自然资源永久主权法案》《成文法（杂项修正）法案》中重申国家对自然资源的主权，规定未来所有投资

者与国家之间的协议都必须得到议会批准，政府享有 16% 不可稀释的干股，并保留了进一步增持的余地，最高可增至 50%，并赋予议会审查和重新谈判现有协议的权利^[12,30]。2019 年，加蓬颁布的《矿业法》新增国家占有干股的规定，国家具有系统参与权，占有 10% 免费且不可稀释的干股，并有权以商业价格购买另外 25% 的股权；转让采矿权时，国家具有优先购买权^[22]。2022 年，乌干达颁布《矿业和矿产法》，规定将成立国家矿业公司以管理政府在矿业领域的商业权益，国家矿业公司将持有所有大型和中型矿业公司 15% 的干股，并有权以商业价格购买矿业公司另外 20% 的股份，实现国家公平参与大型和中型采矿活动^[26]。

1.2 提高矿业税费，增加政府税收

在过去十几年里，尽管初级矿产品的国际市场价格达到了历史高位，但是由于对矿业公司大幅度减税，非洲矿业国政府获得的资源收益一般都远不及跨国矿业公司获取的巨额利润^[31]。十多年来，非洲国家公共债务普遍大幅增长，在为地区发展提供融资支持的同时，也带来了债务脆弱性问题。2020 年，非洲国家公共债务率处于 21 世纪以来的最高水平，较 2010 年翻了一倍。在新冠疫情和俄乌冲突等多重因素冲击下，存在债务高风险和债务困境问题的非洲国家数量从 2015 年的 8 个增至 2020 年的 20 个^[32]。加之资源出口型国家受国际市场需求的影响极大，当需求减弱和国际矿产品价格下跌时，经济波动性、脆弱性、依附性特征突出显现。为应对债务脆弱性和新冠疫情冲击，非洲国家通过加强资源控制，提升本国从资源开发中的获益。提高矿业税费是非洲各国增加财政收入的趋同手段。政府通过调高矿业税率及加征超额生产权益金、出口税等税种等方式调增矿业税费。

肯尼亚通过收取许可证申请费、地表租金、进出口关税、权益金、保证金等增加政府税收收入。坦桑尼亚将宝石和钻石的权益金费率从 5% 提高至 6%，将金属矿产的权益金费率从 4% 提高至 6%^[9-11]。马里设置超额生产权益金，当矿产销量或价格超过预测值时，开采者将被收取额外的权益金^[20]。

刚果（金）提高了税费，增加了新的税种。一是提高税基，税基从“实现的销售价值减运输费、质检费、保险费及销售费”调整为“所有产品的毛商业价值”。二是大幅提高了包括金、钴、铜在内的多种金属的权益金费率，铁等黑色金属权益金费率由 0.5% 提高至 1%，有色金属、基本金属从 2% 提高至 3.5%，金等贵金属由 2.5% 提高至 3.5%，宝石由 4% 提高至 6%，新增钴为战略矿种，权益金费率为 10%。三是新增了超额利润税、战略资源税、转股溢价税、签字费、入门费等。新增的超额利润税规定，如果材料或商品价格发生的异常飙升超过可研报告中规定的 25%，对超额利润按 50% 征税^[12,33]。

赞比亚大幅提高权益金费率。2018 年，赞比亚在《矿山和矿产开发法（修正案）》中提高了铜、钴、钒的权益金费率，铜适用阶梯费率。对应不同的铜价范围，铜的权益金费率上升幅度在 1.5%~4% 不等：铜价低于 4500 美元/t，费率为 5.5%；铜价在 4500 美元/t~6000 美元/t 时，费率提高至 6.5%；铜价在 6000 美元/t~7500 美元/t 时，费率提高至 7.5%；铜价在 7500 美元/t~9000 美元/t 时，费率提高至 8.5%；铜价高于 9000 美元/t，费率提高至

10%。钴和钒的权益金费率由 5%提高至 8%^[23]。

乌干达对加工黄金和未加工矿物出口征税，以鼓励本国矿产品加工。2021 年，乌干达在《矿业法（修正案）》中规定对“加工黄金”和“未加工矿产”征收出口税，税率为加工黄金每千克价值的 5%；对未加工矿物按价值 10%征税，由出口商向乌干达税务局缴付。这一举措使乌干达黄金加工成本增加 1%^[25]。

1.3 设置本土化比例，延伸本地矿业产业链

大规模涌入的外国投资，实现了非洲国家的矿业繁荣和发展，但薄弱的政府治理能力和不公平的利益分配架构使这些资源收益被截留在社会精英阶层和跨国公司手中，当地普通民众依然在贫困和被破坏的自然环境中挣扎，丰富的资源并没有带来包容性增长。东道国经济发展长期依赖于低附加值的自然资源采掘业，收入不平等和贫困状况改善收效甚微；初级采掘业创造的就业有限，无法缓解严峻的失业状况^[31]。由于非洲矿业发展没有明显惠及广大人民，生产生活水平提升所必需的基础设施也未见明显改善^[5]，所以“资源诅咒”一直存在，社会动荡长期延续。“本土化”或“本土成分”是近年来在非洲耳熟能详的高频词，一般是指外国投资者在东道国进行投资活动时，要采购一定数量的本地产品和服务，雇佣一定比例的当地人员并进行技能培训，增加当地股份或股权参与，在当地融资、向当地转让技术等，被视为降低年轻人失业率，减少社会动荡和促进工业化的一种可能手段^[34-35]。非洲国家矿业法相继强化了对本土居民的权益保护，鼓励企业发展当地加工增值以延伸产业链条，增加当地就业。

通过设置本土化员工和本地采购比例，保护本国人就业机会。2016 年，肯尼亚《矿业法》对当地人员的雇佣、培训和当地采购做了明确要求。矿业权持有人应提供详细的当地人员雇佣和培训计划，应优先考虑雇佣矿业社区人员并提供技能培训和转让。在勘探、开采、加工、冶炼和运输矿产品时应最大限度优先采购当地货物和服务^[6, 36-38]。

南非十分注重矿业本土权益，尤其是黑人权益。2018 年，南非《采矿宪章》将矿业企业的黑人经济振兴（BEE）股权要求从 26%提高至 30%，所以对不同类型的矿业权持股比例要求不同，遵循“一经赋权，永久赋权”的原则，既有矿业权在有限期内无需将 BEE 持股比例提高至 30%，但是如果需要更新或者转让，则必须满足 30%的 BEE 要求。待审批矿业权满足 26%的 BEE 持股比例即可，但是矿业权所有者必须在获得矿业权 5 年内将 BEE 持股比例提高至 30%；新矿业权申请者必须满足 30%的 BEE 持股比例，其中合格雇员持股比例不低于 5%，社区持股比例不低于 5%，二者均不可转让^[14, 39]。从 BEE 企业（黑人直接拥有 25%+1 投票权的企业）购买服务比例从 70%提高至 80%，购买商品的比例从 50%提高至 70%；弱势群体在公司管理层人员中的比例从 40%提高至 50%，且其中 20%人员为女性^[15]。

刚果（金）着力提高本国自然人权益。2018 年，刚果（金）《矿业法典》要求矿业公司本国籍自然人持股比例至少为 10%，规定本国籍自然人在矿产加工公司（不持有矿业权但计划只从事矿产加工的实体）中持股至少 50%，本国籍自然人应在矿业分包公司中持股。只有

具有刚果（金）国籍和经批准的合作社成员的成年自然人才能从事手工采矿业，并且把加工环节留在刚果（金）本土，以提高本土就业率和扩大当地税收来源^[12]。

2019年，马里《矿业法》明确设置了采购本国企业设备、服务及雇佣员工的比例要求。一是在开采前10年，至少15%的设备服务须由马里公司提供，第11年开始该比例须提高至30%；二是开采前5年，领导人员、管理人员、技术工人、非技术工人中马里雇员的比例须分别达到30%、40%、50%、100%^[20]。

受历史等因素影响，非洲出口以油气、矿产、农产品等初级产品为主，经济结构单一，受国际市场需求的影响极大，经济波动性、依附性特征明显，经济增长驱动力较脆弱。为了走出经济发展低谷，摆脱高度依赖初级产品出口和经济多样化匮乏导致的经济脆弱性^[27]，非洲国家开始主动寻求经济发展新动能。矿业作为非洲国家的主要经济支柱之一，为在矿业领域提高矿业产业链本土化水平，各国采取的推进经济转型措施趋同。加之新冠疫情的影响及旺盛的新能源矿产需求，进一步强化了各国布局供应链和价值链本土化的决心。部分非洲国家逐渐意识到需要转变矿业发展战略，延伸本土矿业产业链，从而从传统的廉价原材料出口商转变为制成品的国际供应商。因此，非洲各国纷纷采取限制矿产品出口、发展本土产业链等措施，试图增加矿产品当地加工附加值，扩大投融资吸引力和产业竞争力，在全球产业链供应链布局中争取主动地位。

肯尼亚对矿产品出口实行许可制度，规定只有获得相应许可证后才能进行出口活动，并且应遵循相关法律规定的义务，内阁大臣可以出台相关规定对矿物附加值进行管理。2018年，刚果（金）《矿业法典》要求增加当地加工附加值，矿产品出口管理趋严，只有获得矿业部长和海外商务主管部长许可后，采矿权人才有资格在一年内在刚果（金）境外处置其矿产品，并应向刚果（金）缴纳相关税款^[33]。赞比亚提高矿产品出口税率，出口包括黄金在内的贵金属、宝石和珠宝，将征收15%的关税，出口锰矿石和锰精矿的关税从10%提高至15%^[40]。

1.4 加大环境保护力度，提高违法成本

环境保护已经成为当前国际话语体系中的通行语言，无论是发达国家还是发展中国家，甚至是最不发达的国家，都认可环保是社会和文化进步的标志^[41]。非洲各国在寻求可持续发展的过程中建立了自己的环境保护法律体系，除制定专门的环保法之外，还制定了跨领域、跨部门、跨行业的综合性环境法律^[42-43]。作为经济的主要支柱之一，矿业领域环境保护也是当地社区、非洲国家及国际社会普遍关注的问题。非洲国家矿业法中一般都包含对矿业开发过程中环境保护的相关内容，如尾矿处理、获取环境许可、矿山环境监察等^[44]。随着经济的发展，资源国日益重视环境保护问题。许多国家在新修订的矿业法中增加并细化了环境保护方面的规定，提高了违法成本。

肯尼亚高度重视生态环境保护。2016年，肯尼亚《矿业法》规定了采矿禁区，要求申请人在授予采矿许可证之前必须获得环境影响评估许可证、社会遗产评估和环境管理计划的批准。同时设置了严格的环境担保和复垦制度，要求勘探许可证、保留许可证和采矿许可证

的申请人需提供足够的环境保证金，以确保申请人履行环境保护和环境修复义务^[6]。

2018年，刚果（金）《矿业法典》增加了环境审查程序，规定采矿权人有保护受采矿活动影响的环境和开采后的复垦义务。采矿权人必须编写并实施环境修复和治理计划、环境影响评估及项目环境管理计划。刚果（金）环境署应在收到矿业权登记处的矿业权申请材料后的10个工作日内与采矿环境保护局合作进行现场审查，并需与有关社区协商核实。矿业权的取得和转让都需要获得环境署签发的证书。采矿活动对人类和环境造成损害的诉讼不受时效限制。如果矿业权持有人在当地未能遵守环境义务，将被罚款或暂停其业务活动，情节严重的，将受到司法起诉，承担法律责任^[12]。

2018年，卢旺达《采矿和采石场法》进一步强化了环境保护要求，许可证持有人须在相关矿业活动开始之前向主管当局提交有关机构批准的环境和社会影响评估报告^[18]。马里在勘探阶段增加了相应的环保义务，需设立减少温室气体排放相关机制以获得采矿权。埃及加重无证采矿行为的处罚力度，增加了不少于一年监禁这一处罚方式^[20]。

乌干达要求所有的矿业权和许可证持有人进行环境和社会影响评估和环境审核。只有得到国家环境管理局的批准后才能开展矿业活动，并需进行年度环境审核。需设置矿山闭坑基金，最迟在矿山关闭或者废弃前12个月提交矿山关闭计划。矿业公司需尽量减轻矿业活动对社会和环境的不利影响，应用最佳环境实践。在污染发生后，矿业公司应及时采取必要行动避免污染范围进一步扩大，并通知国家管理环境局，有序恢复被污染的环境并支付损害赔偿金，否则根据乌干达2019年《国家环境法》，将会被暂停甚至吊销许可证^[26]。

1.5 要求社区发展规划，强调社会责任

矿业法对企业履行社会责任、明确社区发展规划、促进矿业社区发展提出了更高的要求。罗伯特·米尔伯恩等认为，人们无法再接受将采矿作为以采掘、耗竭为导向的产业，而是希望它承载环境、社会管理及社区发展期望，以满足不同利益攸关方的长期发展。因此，矿业法正处于一个特别清晰和激烈的演变中，将可持续性发展原则纳入矿业法的所有方面，并提供法律力量支持监管机构、民间社会和其他利益相关方在矿业法领域内运用更广泛的资源管理原则^[45]。针对近年来非洲矿业发展过程中的种种质疑，非洲矿业国政府已经开始探索矿业发展新思路，试图将矿业发展整合到国家整体发展之中，增加社会福祉，降低贫困社区的经济脆弱性，确保矿工和当地社区在大规模矿业发展中受益，同时兼顾当地生存环境的保护^[31]。为了促进采矿业和当地社区的发展，缓解就业压力，南非要求矿业企业履行社会责任，通过培训提高员工技能，制定社区劳工发展计划，改善弱势群体就业前景。2018年，南非《采矿宪章》规定采矿权人必须将应征税的5%投资于基本技能开发，涉及勘探、采矿、加工、选矿、环境保护与修复等人力资源建设。此外，矿业公司必须与市政当局、矿山社区、传统居住团体和受影响的利益相关者协商，确定矿山社区发展重点，制定社区劳工发展计划^[14,16]。

刚果（金）强化矿业公司社会责任要求。该国在2018年颁布的《矿业法典》中引入了

社区发展项目贡献金的概念,要求矿业公司向省政府提交社会责任书,矿业公司有为社区发展项目捐助资金的义务,至少投入营业额 0.3%的资金用于支持项目所在社区的发展^[12]。

埃及提高采石和盐田开采生产收入用于社区发展的比例,从 1%上涨到 6%。卢旺达要求采矿或者采石许可证持有人与当地有关机构合作,制定并提交当地发展和社会福利计划。肯尼亚要求大型采矿许可证持有人与当地社区签订社区发展协议,提供对当地负责的投资建议计划,将矿产资源权益金的 20%上交当地县级政府,10%上交当地社区^[19]。

乌干达提高当地社区参与度,将社区发展协议作为启动矿业活动的前提。当地社区将参与矿业活动决策链。一是大中小型采矿许可证、选矿许可证和建筑矿物开采许可证持有人在取证之前,应通过当地领导人批准,并张贴公告通知受矿业活动影响的土地所有人或者利益相关者,提出赔偿和重新安置方案。二是除勘查、勘探或手工采矿许可证外,其他许可证持有人应与受矿业活动影响的社区代表协商,并达成社区发展协议,包括利益共享等。社区发展协议是矿业权区启动相关活动的先决条件^[26]。

1.6 提升透明度和现代化水平,完善矿业管理体系

非洲国家矿业法修订的主要目的之一是紧跟国际发展趋势,使之适应当今经济发展和行业发展对法律规范的要求,完善并规范矿业管理体系,建立现代化矿业权与地质信息数据库,提高透明度和管理效率。

坦桑尼亚加强矿业权数据库和地质信息网络查询系统建设,细化和透明矿业法律程序,提高矿业权交易的透明度和便利性^[11]。卢旺达设立负责评估与矿业和采石场作业有关的许可证申请委员会,并负责解决相关争端。马里探索通过招标授予矿业权的可能性,设立专门基金以保证手工矿场的修复和安全,打击使用违禁品行为。2022 年,乌干达颁布的《矿业和矿产法》旨在提供一个强有力、可预测和透明的法律制度,改善采矿和矿产管理及业务流程,确保矿产品收入的有效征收和管理。包括创建矿业地籍部门负责管理矿业权和许可相关工作,主要包括授予许可、沟通交流、报告及费用评估,与监管职责分开;建立线上矿产许可证系统,实施矿物追溯和认证计划;建立 ISO 认证的矿物实验室,支持地球科学调查及矿业活动监管、监测;成立地球科学家注册委员会,以管理地球科学学家和相关专业人员;在棕地项目中引入竞标这一新的许可授予方式^[26]。

2 对矿业投资影响

本土化是近 5 年来非洲国家重新制定或修改矿业法表现出的最突出特点,具体表现为最大限度保护本国利益,强调矿业产业链本土延伸,使国家从矿产资源财富升值中得到更多的收益,并创造更多的就业岗位,包括加强政府的控制和参与、提高本地人权益、提高相关税费、颁布本土化政策等。这将明显增加矿业企业经营成本,对所在国的矿业投资环境产生一定影响。

2.1 东道国提升对合资企业的影响力和控制力

在全球新一轮资源博弈中,非洲国家尤其是资源丰富的非洲国家对自身资源价值和优势

有了更加深刻的认识。同时为提高财政收入，部分资源国政府进一步强化资源主权意识，试图从矿业领域挖掘更多的经济利益。部分国家通过修订矿业法进一步明确或者提高本国政府干股持股比例，提升本国利益分配的比例。目前绝大多数非洲国家占有干股，比例在10%~20%的区间内。非洲国家对矿产资源主权的追索及对合资企业影响力和控制力的提高，将迫使外国企业降低自身的盈利预期^[46]，让渡部分收益，这实际上意味着矿业开发成本的增加。

2.2 矿业税费大幅提升增加企业税负成本

非洲国家调增矿业税费将给矿山运营的可持续性带来影响。非洲各国的矿业税费有其地区特色：一是权益金（从价）偏高，幅度多在5%~7%的区间内，二是有些国家收取资源租金（RRT）。2018年，非洲主要国家的矿业有效税率已经达到27%~52.2%，平均值为42.7%~43.8%，在全球范围内属于偏高水平^[47]。在此基础上，部分国家的增税举措将会大大增加企业的税负成本。

2.3 矿业产业链本土化趋势要求企业布局当地加工

产业链本土化是近10年来全球范围内的大势所趋，新冠疫情暴发大大加速了这一进程。疫情冲击、俄乌冲突加剧国际政治经济博弈叠加新兴产业高速发展对战略性矿产资源需求不断增加，非洲国家纷纷做出相应产业战略调整^[44, 48]，矿业产业链本土化、增加本土成分是《非洲矿业愿景》及《南部非洲发展共同体工业化战略和路线图》（2015—2026）等区域发展政策的长期目标和重要组成部分^[35]。非洲国家由于国内失业率高、对资源产业高度依赖等原因，发展本土矿业产业链、增加本土成分的愿望尤为迫切。部分国家通过限制原矿和精矿出口，要求企业投资矿业下游产业，促进本地加工增值的政策短期内将会产生两方面的影响：一是大部分东道国建设加工冶炼产业的基础设施较为欠缺，需企业提前布局谋划，增加对矿产品初加工、深加工等所需基础设施的投资；二是中国当前进口的大宗矿产品多为原矿和精矿，其中锰为100%，锑、铅、钛等超过80%，铝、锌等超过50%，限制原矿出口等政策短期内对中国庞大的冶炼产业的原料供应会产生一定冲击。

2.4 日趋严格的社区、环境等要求对企业履行社会责任提出新的挑战

日趋严格的环境保护、社会责任、当地就业、技术转让等要求对企业在非洲矿业投资开发提出更高期望。矿业法、环境保护法等法律逐渐完善了与矿业活动相关的环境保护体系，需要企业按照相关规定完成环评手续，制定矿山周围环境保护和治理方案，形成完备的矿山闭坑规划，以负责任的态度保护员工、社区和环境。当地就业、税收的压力需要企业尽可能雇佣当地员工，完善员工技术培训体系，依法缴费、纳税和足额缴纳矿山环境复垦基金。矿山运营需要获得社会批准，随着社区在矿业活动决策链中的参与程度不断提高，要求企业与包括当地社区、非政府组织、其他第三方利益相关者在内的所有利益方进行接触^[49]，取得相关利益方的信任。此外，环境、社会责任和公司治理（ESG）能较为直观地呈现企业在促进经济可持续发展和履行社会责任方面的积极性与实际贡献^[50]，全球范围内众多机构都已将ESG作为考量因子纳入自身研究和投资决策体系内，ESG在矿业投资中的重要性显著提升。

矿业企业尤其是上市矿业企业，将面临践行高标准 ESG 理念、构建完善 ESG 体系、规范 ESG 披露等新的考验。

3 中非矿业合作建议

3.1 加大同重要合作国家税收协定和投资保护力度

一是与重要合作国家共同维护双边、多边投资体系。非洲重要资源国中尚有多个未与中国签署双边投资保护协定或协定未生效。建议政府尽快推进与重要资源国商签双多边投资保护协定、避免双重征税协定，并推进协定落实生效，以减弱地缘政治对矿业投资的影响。二是加强发展战略和政策对接。将“一带一路”倡议同合作国发展战略和发展议程进行有效对接、协同增效，加强政策、规则、标准联通，推进基础设施与矿产资源开发互联互通，助力资源国经济社会发展。

3.2 深化国际产能合作，协调布局规划国外矿业产能合作基地

一是整合、协调境外矿业全产业链管理。对接资源国本土产业链发展规划，通过上游资源与下游产业深度融合，拓展产业链增值增效空间，解决当地就业、税收等一系列资源国关切问题。二是谋划集群，合作规划国外矿业产能合作基地。政府统筹有关各方建立“矿业科技产业园”“矿业工业园”等现代工业综合体，形成矿产品初加工、仓储物流等基地。

3.3 做好风险预警和研判，协调税收稳定条款

一是“走出去”的矿业企业应积极主动与资源国谈判协调，争取签署长期协议和税收稳定条款，尤其是中小企业应注重使用专业的境外投资税务服务机构。合理适用不同国家的优惠税制、税收协定优惠待遇，积极与东道国政府沟通谈判，合理降低税负。二是做好海外经营合规性管理，做好风险研判，做好多种风险应对预案。

3.4 遵守本土成分要求，履行社会和环保责任

一是充分了解并切实遵守资源国家本土成分要求，通过对当地员工的雇佣和培训及相关民生建设，输出中国技术和标准，提高属地化程度，履行社会责任，与社区形成发展共同体。二是践行绿色发展理念，熟悉国际贸易投资中的绿色规则，了解环境影响评价、环境监测、矿山复垦等要求与制度，推动绿色矿业生产和运营。三是践行 ESG 国际标准，做好 ESG 信息披露，以国际化语言讲述发展故事。

4 结论

非洲是中资企业矿业投资最重要的目的地之一，一些重要合作国家修改矿业法将不可避免地影响中国企业的投资和经营，应有针对性地提前谋划应对之策。

(1) 为了增加就业岗位、提高财政收入，刚果（金）、南非、赞比亚等非洲国家相继对本国矿业法进行了修订与更新，通过规定国家干股比例、提高权益费费率、限制原矿石或者精矿出口、加大环境保护力度和强化社区参与程度等方式，提高国家对矿业项目的参与和利益分成，延伸本土矿业产业链，以实现矿业发展带动经济和社会发展的目标。

(2) 非洲部分国家通过修订矿业法明确持有干股的比例,提升了对合资企业的影响力和控制力。但矿业税费提升会增加企业成本,产业链本土化、环境保护等要求企业应及早关注当地加工业务布局调整,做好属地化经营,强化环境保护。

(3) 建议国家层面提高同重要合作国家的税收协定和投资保护力度,深化国际产能合作,提升与非洲国家合作水平,进一步完善矿产品、产地、产能储备体系。同时,建议企业做好风险预警与研判,尽可能协调税收稳定条款,遵守本土成分要求,切实履行社会责任。

参考文献

- [1] 朱清,顾本杰,邹谢华,等.试论中非矿业合作的机遇与挑战[J].西北地质,2023,56(1):174-185.
- [2] 陈喜峰,元春华,陈秀法,等.世界矿情·非洲卷[M].北京:地质出版社,2021:3-112.
- [3] 任军平,胡鹏,王杰,等.非洲矿业发展概况[J].地质学报,2021,95(4):945-961.
- [4] 宋国明.非洲矿业立法及变化[J].国土资源情报,2013(6):19-24.
- [5] 刘伟才.矿业与非洲国家发展的复杂关系:读《几内亚:政权稳定、社会动荡与铝土矿业》[J].中国投资(中英文),2021(Z9):110-111.
- [6] Kenya gazette supplement. The mining act No. 12, 2016[R/OL]. (2016-05-13) [2023-12-13]. http://kenyalaw.org/kl/fileadmin/pdfdownloads/Acts/MiningAct_No12of2016.pdf.
- [7] The United Republic of Tanzania act supplement. Natural wealth and resources contracts (review and re-negotiation of unconsionable terms) act, 2017[R/OL]. (2017-07-07) [2023-12-13]. <https://old.tanzlii.org/tz/legislation/act/2017/6-0>.
- [8] The United Republic of Tanzania act supplement. Natural wealth & resources (permanent sovereignty) act, 2017[R/OL]. (2017-07-07) [2023-12-13]. <https://old.tanzlii.org/tz/legislation/act/2017/5-1>.
- [9] The United Republic of Tanzania act supplement. The written laws (miscellaneous amendments) act, 2017[R/OL]. (2017-03-03) [2023-12-13]. <https://repository.mof.go.tz/bitstream/handle/123456789/356/The%20Written%20Laws%20%28Miscellaneous%20Amendments%29%20ACT%202017.pdf?sequence=1>.
- [10] FREEHILLS H S. Significal recent changes to Tanzania's mineral law regime[EB/OL]. (2017-07-27) [2023-12-13]. <https://www.herbertsmithfreehills.com/la-test-thinking/significant-recent-changes-to-tanzanias-mineral-law-regime>.
- [11] 司建涛,彭俊,王科伟,等.坦桑尼亚矿业及税收管理新政策分析[J].现代矿业,2019,35(5):12-14,22.
- [12] Le Journal Officiel de la République Démocratique du Congo. Loi n 18/001 modifiant et complétant la Loi n 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier[R/OL]. (2018-03-28) [2023-12-13]. https://legalrdc.com/wp-content/uploads/2019/11/RDC_Code_Minier_2018.pdf.
- [13] 卢宜冠,龚鹏辉,孙凯,等.刚果(金)矿产资源与矿业投资环境[J].地质通

报, 2022, 41(1):154-166.

[14]Government Gazette of South Africa.Mining charter,2018:broad-based socio-economic empowerment charter for mining and minerals industry,2018[R/OL]. (2018-12-20) [2023-12-13]. <https://www.gov.za/documents/mining-charter-2018-27-sep-2018-0000>.

[15]朱伟东. 多样化的南非本土化立法[J]. 中国投资, 2018(20):58-59.

[16]张小虎, 赵倩. 论南非矿业本土化的立法规制与风险防范[J]. 中国国土资源经济, 2021, 34(2):49-55.

[17]何金祥, 崔荣国, 徐曙光, 等. 南非、赞比亚、刚果(金)和津巴布韦矿业投资环境和走势[J]. 国土资源情报, 2021(5):11-19.

[18]Official Gazette of the Republic of Rwanda.Law on mining and quarry operation[R/OL]. (2018-08-13) [2023-12-13]. <https://rdb.rw/eia/mining-law.pdf>.

[19] Official Gazette of Egypt.Law No.145 of 2019 on amending some provisions of the mineral resources law,promulgated by law No.198 of 2014[R/OL]. (2019-08-07) [2023-12-13]. <https://www.petroileum.gov.eg/en/mineral-resources/1stmineralresourceslawandregulations/Mineral%20Resources%20Law%20No%20145%20of%202019.pdf>.

[20]Journal Officiel De La Republique Du Mali.Ordonnance n 2019-022/P-RM du 27 septembre 2019 portant Code minier en République du Mali[R/OL]. (2019-10-30) [2023-12-13]. <http://mines.gouv.ml/sites/default/files/2020-04/mali-jo-2019-36%20-%20code%20minier.pdf>.

[21]师江朋, 王秋舒, 杨日红, 等. 马里矿产地质特征与开发前景研究[J]. 地质与勘探, 2021, 57(6):1315-1326.

[22]Journal Officiel de la République Gabonaise.Loi N 037/2018 du 10/06/2019 portant réglementation du secteur minier[R/OL]. (2019-10-06) [2023-12-13]. <https://www.journal-officiel.ga/5401-037-2018/>.

[23]Government of Zambia.Mines and minerals development (amendment) act No.18 of 2018[R/OL]. (2018-12-23) [2023-12-13]. <https://www.parliament.gov.zm/sites/default/files/documents/acts/The%20Mines%20and%20Minerals%20Development%20%28Amendment%29%20Act%20No.%2018%20of%202018.pdf>.

[24]Government of Zambia.Mines and minerals development (amendment) act No.25 of 2020[R/OL]. (2020-12-18) [2023-12-13]. <https://www.parliament.gov.zm/node/8674>.

[25]The Republic of Uganda.The mining (amendment) act, 2021[R/OL]. (2021-07-01) [2023-12-13]. <https://www.egiuganda.org/wp-content/uploads/2021/08/Mining-Amendment-Act-2021.pdf>.

[26]The Republic of Uganda.The mining and minerals act, 2022[R/OL]. (2022-10-18) [2023-12-13]. <https://ns.parliament.go.ug/documents/6470/acts-2022>.

[27]郑闻天, 申晓若. 非洲经济发展中的“资源诅咒论”及启示[J]. 北华大学学报(社会科学

版), 2019, 20(2):135-140.

[28]FRAME M L. The neoliberalization of (African) nature as the current phase of ecological imperialism[J]. *Capitalism Nature Socialism*, 2016, 27(1):87-105.

[29]Africa Progress Panel. Africa Progress Report 2013[R/OL]. (2013-05-08) [2023-12-13]. <https://reliefweb.int/report/world/africa-progress-report-2013-equity-extractives-stewarding-africa-s-natural-resources>.

[30]JACOB T, PEDERSEN R H. New resource nationalism? Continuity and change in Tanzania's extractive industries[J]. *The Extractive Industries and Society*, 2018, 5(2):287-292.

[31]朴英姬. 非洲矿业发展的“资源诅咒”困境及其出路[J]. *亚非纵横*, 2015(1):93-102, 123-124, 127-128.

[32]刘娴, 王雪莲. 近期撒哈拉以南非洲地区经济形势与展望[J]. *中国投资(中英文)*, 2022(ZB):92-94.

[33]洪永红, 陆智艺. 刚果(金)矿业开采立新规[J]. *中国投资(中英文)*, 2021(ZA):88-89.

[34]朱伟东. 非洲本土化法律概览[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2023:1-15.

[35]MAPONGA O P, MUSA C. Domestication of the role of the mining sector in Southern Africa through local content requirements[J]. *The Extractive Industries and Society*, 2021, 8(1):195-210.

[36]朱伟东. 肯尼亚的本土化立法[J]. *中国投资*, 2018(12):60-61.

[37]赵新, 张小虎. 肯尼亚矿业投资的环境法律风险探析[J]. *国土资源情报*, 2021(3):45-51.

[38]黄牡丹. 肯尼亚新矿业法及其评价分析[J]. *法制与社会*, 2021(9):172-174.

[39]傅婧英. 南非矿业本土化立法进展及相关投资风险应对策略[J]. *世界有色金属*, 2021(21):215-216.

[40]顾硕秀. 赞比亚税收制度及 2019 年度政府财政预算介绍[J]. *国际税收*, 2019(1):53-58.

[41]徐未般. “走出去”战略中的环境责任与环境产业:重在非洲[J]. *中国人口·资源与环境*, 2012, 22(S1):313-318.

[42]吴勇. 非洲环境法简析[J]. *西亚非洲*, 2003(5):62-65.

[43]彭峰. 法语非洲国家环境法的进化之路[J]. *环境经济*, 2011(5):57-59.

[44]AGBOOLA O, BABATUNDE D E, ISAAC F O S, et al. A review on the impact of mining operation: monitoring, assessment and management[J]. *Results in Engineering*, 2020, 8:100181.

[45]罗伯特·米尔伯恩, 陈丽萍, 赵晓宇, 等. 21 世纪的矿业法改革[J]. *国土资源情报*, 2018(10):3-23.

[46]周术情. 非洲石油开发本土化战略初探[J]. *国际论坛*, 2012, 14(3):74-78, 81.

[47]李裕伟. 世界主要地区矿业税费研究[J]. *中国国土资源经济*, 2021, 34(1):11-20.

[48]孙壮志, 赵克斌, 王晓泉, 等. 一带一路建设发展报告(2022)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2023:20-99.

[49]杨铮, 李永刚. 环境、社会责任和公司治理(ESG)对企业估值与价值投资的重要意义:以采掘业为例[J]. *中国资产评估*, 2022(3):15-23.

[50]王琳璘, 廉永辉, 董捷. ESG 表现对企业价值的影响机制研究[J]. *证券市场导*

中国知网