

自然资源治理译丛

译丛主编 魏铁军 胡德胜

矿业特许税费

关于其对投资者、政府和市民社会影响的国际研究

Mining Royalties : A Global Study of Their Impact on
Investors, Government, and Civil Society



[美] 詹姆斯·奥托 [美] 克雷格·安德鲁斯 [南非] 弗雷德·卡伍德

[加] 迈克尔·多格特 [澳] 彼得洛·古齐 [美] 弗兰克·斯特摩尔

[美] 约翰·斯特摩尔 [美] 约翰·蒂尔顿 著

胡德胜 魏铁军 王涛 许胜晴 张青 译 胡德胜 校



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

013071146

F811.4
19

自然资源治理译丛

译丛主编 魏铁军 胡德胜



矿业特许税费

关于其对投资者、政府和市民社会影响的国际研究

Mining Royalties : A Global Study of Their Impact on
Investors, Government, and Civil Society

[美] 詹姆斯·奥托 [美] 克雷格·安德鲁斯 [南非] 弗雷德·卡伍德

[加] 迈克尔·多格特 [澳] 彼得洛·古齐 [美] 弗兰克·斯特摩尔

[美] 约翰·斯特摩尔 [美] 约翰·蒂尔顿 著

胡德胜 魏铁军 王涛 许胜晴 张青 译 胡德胜 校



北航

C1677023



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

F811.4
19

著作权合同登记号 图字: 01-2012-6689

图书在版编目(CIP)数据

矿业特许税费:关于其对投资者、政府和市民社会影响的国际研究/(美)奥托(Otto, J.)等著;胡德胜等译. —北京:北京大学出版社, 2013. 1

(自然资源治理译丛)

ISBN 978-7-301-22569-1

I. ①矿… II. ①奥… ②胡… III. ①矿业-税收管理-对比研究-世界
IV. ①F811.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第109944号

Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society
Copyright © 2006 by International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank

矿业特许税费:关于其对投资者、政府和市民社会影响的国际研究

版权所有©2006 国际复兴和开发银行/世界银行

书 名: 矿业特许税费:关于其对投资者、政府和市民社会影响的
国际研究

著作责任者:[美]詹姆斯·奥托 [美]克雷格·安德鲁斯 [南非]弗雷德·卡伍德 [加]迈克尔·多格特 [澳]彼得洛·古齐
[美]弗兰克·斯特摩尔 [美]约翰·斯特摩尔 [美]约翰·蒂尔顿 著 胡德胜 魏铁军 王涛 许胜晴 张青 译
胡德胜 校

责任编辑:郭瑞洁

标准书号:ISBN 978-7-301-22569-1/D·3337

出版发行:北京大学出版社

地 址:北京市海淀区成府路205号 100871

网 址:<http://www.pup.cn>

新浪微博:@北京大学出版社

电子信箱:law@pup.pku.edu.cn

电 话:邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027
出版部 62754962

印刷者:北京大学印刷厂

经销者:新华书店

965mm×1300mm 16开本 20.75印张 258千字

2013年1月第1版 2013年1月第1次印刷

定 价:39.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱:fd@pup.pku.edu.cn

译丛总序

人类的任何活动都是直接或者间接地利用自然资源的活动。对自然资源的勘探、开发、利用以及自然资源初级产品(国内和对外)销售的活动进行管理,事关一国社会经济发展的物质基础,涉及国家的政治安全和经济安全。近些年来,自然资源对国家政治和经济安全的致命影响凸现,各国领导或者政府极其重视,相关治理的理论和实务在国际范围内日渐成为关注和研究的重大课题。

世贸组织争端解决机构刚刚于 2012 年 2 月 22 日通过上诉机构和专家组关于美国、欧盟和墨西哥诉中国原材料出口限制措施案的裁决报告,美国、欧盟和日本就于次月 13 日就中国稀土等材料出口措施向世贸组织争端解决机构起诉中国。我国在前案中总体上的败诉,不仅预示着在后案中的形势不容乐观,更表明我国迫切需要立足于全球化的视野、善于运用市场经济的方法,创新自然资源治理机制,从而有效地可持续性利用自然资源(特别是战略性或者稀缺性自然资源)和切实保护资源富集地的自然环境。

从国际和国外来看,以国家政治和经济安全为中心的自然资源治理研究势头正猛。但是,就国内而言,研究基础较差、起步较晚。在以 WTO 机制为核心的市场经济全球化条件下,我国理论界和实务界人士对于市场经济发达国家的情况,以及如何以符合市场经济规律和 WTO 规则的路径、方法和措施管理涉及自然资源的活动,在理论上缺乏认识、理解和运用。例如,有位国内知名学者声称:“在发达的资本主义国家,土地都是私有

的。”其实,在美国领陆中约 30% 的土地属于美国联邦政府所有,而领海底土、专属经济区和大陆架基本上全部由联邦政府基于人民的信托进行管理。特别是,目的正确就意味着方法正确的“目的决定论”思潮,在目前的国内似乎占据主流。不过,在原材料出口限制措施案的裁决报告作出后,中国就致函世贸组织,表示将修改有关规定和措施,使中国的做法符合裁决。这表明,“目的决定论”是行不通的。只有在确定了目标以后,通过程序上正当而适当的方法、方式、措施和手段来实现目标,才是实践上可行、经济上有效以及政治上得分的最佳选择。

我们处于一个全球化的时代。经济的市场化和全球化是一个现实,环境保护的国际化是一个现实,市场经济发达国家争夺自然资源是一个现实,国内和国际自然资源保育、开发和利用的制度化是一项时代要求。我国是一个处于从计划经济向市场经济过渡的转型国家,而主要的发达市场经济国家出于解决市场失灵、维护国家经济安全的需要,应对环境保护全球化挑战的需要,正在加强对自然资源的管理、进行着有关自然资源有偿使用的制度改革或者创新。

我国的自然资源管理制度是改革开放初期借鉴国外的相关做法而建立。一方面由于我国当时刚开始从计划经济向市场经济转变,另一方面由于对国外自然资源管理制度的考察并不全面,因此在制度设计上存在许多计划经济的痕迹,忽视市场手段和市场方法的运用。随着国民经济的快速发展,我国自然资源原料和产品的供需矛盾日益突出,现有自然资源治理机制不仅造成了自然资源的大量浪费,产生了严重的生态环境问题,致使公共的国家自然资源财富惊人流失,而且引发了诸多国际贸易争端。

尽管每个国家都有权走一条不同于其他国家的、符合自己国情的发展道路,但是都不能置经济的市场化和全球化的现实以及环境保护的国际化的现实于不顾,为所欲为。况先哲有云:

“三人行，必有我师焉。择其善者而从之，其不善者而改之。”（《论语·述而》）客观现实、时代要求和科学理性决定了我国不可能像市场经济发达国家一样，走完全自由市场经济的路径。然而，通过借鉴市场经济国家自然资源治理的经验、吸取其教训，以可持续发展为基本理念，完善我国自然资源治理，不仅在宏观上是发展有中国特色的社会主义市场经济的客观要求，而且在微观上是促进我国资源的市场优化配置、提高资源利用率、降低经济发展对资源的过度依赖和消耗、保护和改善生态环境，确保经济又好又快发展的重要路径。

译丛选择一些在国际上颇具影响的关于自然资源治理的学术性著作，予以翻译，以求促进国内在这一领域的研究，为我国相关法律和政策的制定和完善提供理论和实践上的借鉴资料。

魏铁军 胡德胜

2013年1月

作者简介

詹姆斯·奥托，法律博士，本研究团队负责人，美国丹佛大学法学院研究生部主任、研究型教授。奥托是一位自然资源法学家、矿业经济学家和工程师，具有与矿业部门共事 30 年的经验。他曾在 40 个国家为政府、私营部门、多边机构和教育机构工作，主要从事与矿业政策、法律和税费有关的工作。奥托曾和其他同仁一道组织并资助了服务于各国政府的区域性的联合国矿业税费研讨班，有来自 45 个国家的 160 多名政府官员参加。奥托为政府和私营部门提供了一些国家矿业部门的财政改革的深入分析；这些国家包括澳大利亚、布基纳法索、加拿大、刚果民主共和国、多米尼加共和国、巴布亚新几内亚、秘鲁、菲律宾、马达加斯加、马来西亚、马里、毛里塔尼亚、蒙古、莫桑比克、纳米比亚、尼日利亚、波兰、沙特阿拉伯、南非等。奥托编辑或者与他人合著了四部关于矿业税费的著作，包括他作为研究团队负责人所主持编著的著名的《全球矿业税收比较研究》这部著作的第一版和第二版。他给本研究团队提供了丰富的关于世界各地矿业特许税费制度的法律和经济方面的知识；同时，他也为本研究团队进行团队合作的税费合作研究提供了管理方面的经验。

克雷格·安德鲁斯，位于美国华盛顿特区的世界银行的首席矿业专家。安德鲁斯负责世界银行在非洲、拉丁美洲、亚洲和中亚地区的国家的矿业项目。这些项目包括援助有关国家的政府进行矿业监管和税制改革、财政收入管理、机构强化和能力建设、地球科学和环境管理制度建设、自然资源项目效益及其影响的衡量，以及小规模采矿。除了为世界银行工作外，他也经常在

2 矿业特许税费

国际会议上发言,还是矿业著述的撰稿人以及专业协会与研究团体的积极参与者。在1992年入职世界银行之前,安德鲁斯是总部设在加利福尼亚州旧金山市的布罗肯希尔控股有限公司国际业务发展部的经理。他毕业于克莱蒙特—麦肯纳学院和乔治城大学。

弗雷德·卡伍德,博士,南非威特沃特斯兰德大学矿业工程学院高级讲师、副教授。卡伍德以其关于南非矿产资源最优租金的定量研究,获得博士学位。目前他讲授矿业政策、矿业投资以及矿业财产评估方面的研究生课程,主要研究领域是矿场评估、矿业租金及其分配、矿业税费以及矿产行业的合规性。他曾经开办过面向专业人士和社会公众的关于未来在南非实施矿业特许税费的讲座,并且出版或者发表有关矿业特许税费的文章和学术分析报告。卡伍德曾受南非财政部邀请参加矿业特许税费的讨论,并为南非发展共同体地区的多个成员国政府进行矿业特许税费分析。他为本研究团队提供了关于非洲国家矿业税费政策、矿业特许税费财政收入分配事宜、私人当事人矿业特许权使用费安排以及矿场评估技巧方面的知识。

迈克尔·多格特,博士,加拿大皇后大学矿产勘探硕士项目主任和副教授。由于在加拿大矿业经济学领域的卓越贡献,多格特获得了2002年度“加拿大矿业、冶金和石油协会罗伯特幼鳗矿业经济学奖”。多格特为本研究团队带来了关于加拿大矿业税费、勘探经济学、矿床特性和矿场决定因素方面的深度知识。他目前的研究兴趣包括经济性矿床的发现成本、勘探和收购的成本—收益分析、勘探和矿场开发的融资、采矿业盈利能力、矿产资源项目投资的国际竞争定位以及矿业政策和矿业税费立法。多格特主要在同勘探和矿业税费相关课题上,为许多私营部门和多国政府广泛工作。

彼得洛·古齐,博士,澳大利亚科廷科技大学西澳大利亚矿业学院矿产经济学副教授,对矿业政策、勘探和采矿项目的财务

评估以及风险和决策分析有着特别的兴趣。在 1995 年到 2002 年期间,古齐担任西澳大利亚州矿产和能源部的副主任。随后五年,他担任西澳大利亚州地质调查局主任。此后七年,他担任西澳大利亚州水务局财务主管。他有在阿富汗、澳大利亚、纳米比亚、南非以及当时的西巴基斯坦(现巴基斯坦)从事地质和矿产勘查工作约 20 年的经历。在矿产和能源部工作期间,对于支持和监管西澳大利亚州勘探、矿业和石油业(包括在制定新的金矿和钒矿特许税费之时,管理矿业特许税费政策和征收矿业特许税费)方面,古齐发挥了关键作用。钒矿特许税费是混合矿业特许税费体系在澳大利亚的首次应用。古齐还领导了铜矿和钴矿特许税费的产业咨询程序及改革。并不完美的现实是,必须以这样一种方式有效率地管理公平的矿业特许税费体系,即,既不对产业又不对政府增加过多的遵从或者执行成本,又不会导致频繁的和具有破坏性的诉讼。在让经济理论的严谨性同这种并不完美的现实进行结合方面,他为本研究团队提供了实践经验。

弗兰克·斯特摩尔(博士,美国科罗拉多矿业学院经济和商业学系名誉教授)和约翰·斯特摩尔(美国科罗拉多矿业学院经济和商业学系讲师,美国丹佛大学法学院兼职教授)组成了一个父子团队。他们为本项研究提供了自己在矿业财务分析和采矿计算机模型开发方面的技能。他们合著有《经济评价和投资决策方法》一书,不仅在大学课程设立范围内而且还面向政府和私营部门讲授该方向的课程。他们的合著著作目前已经出版到第 11 版,成为采矿业的一项标准,销量超过 3 万册。约翰·斯特摩尔还是《全球矿业税收比较研究》(第 1 版)的作者之一。除了讲授大学课程,他们还还为超过 1.7 万名的政府和矿业界成员讲授过七百多次该方向的短期课程。斯特摩尔父子拥有丰富的国际经验,为广泛的客户群提供多种分析服务;这些客户群包括许多世界上最大的矿业公司和石油公司以及国家政府。

约翰·蒂尔顿,博士,担任位于智利圣地亚哥的智利天主教大学矿业中心的矿业经济学教席,美国科罗拉多矿业学院经济和商业学系研究教授。在科罗拉多矿业学院,蒂尔顿连续多年担任矿业经济学威廉·J.科尔特教席。他有助于本研究团队敏锐地理解矿业特许税费对生产决策的微观经济影响,更好地认识公共政策。在过去三十多年中,他主要研究同金属产业和市场有关的经济和政策问题,并撰写了大量关于矿业的书籍和文章。他最近的研究领域包括东道国政府视角下的矿业税费、采矿业和经济发展、金属需求的长期趋势、采矿业的生产率增长来源以及金属贸易中的比较优势变化等。蒂尔顿经常就智利矿业特许税费问题发表演讲和评论。蒂尔顿在世界各地多所大学、多边机构和咨询机构中受聘担任各种职务。由于在矿产资源经济学领域公认的杰出贡献,他被采矿冶金和勘探协会授予矿产经济学奖,被矿产经济和管理协会授予杰出服务奖,以及被瑞典吕勒奥理工大学授予名誉博士学位。

序

在国际矿业界目前所讨论的问题当中,矿业税费是其中最受关切或许是最具挑战性的课题。在当前(2006年年初)矿业产品价格高企的情况下,许多矿业公司——无论是新入门的公司,还是主要的大公司;无论是地方性的公司,还是国际性的公司——在那些几乎没有矿业立法或者税收经验的国家境内,都正在加紧它们的勘探开发活动。这些国家的政府都面临着设计和实施适当的现代税收制度的需要。即使在那些拥有矿业开发经验的国家,公众对公司暴利的看法也常常挑起要求重新谈判合同或者要求修改税收立法的呼吁。在矿业税费问题上,几乎没有政府相信矿业公司缴纳了过多的税费,几乎没有矿业公司认为自己缴纳的税费太少,而且公民也很少相信自己从缴纳的矿业税费中确实得到了实实在在的利益。

然而,在这些过于简单的看法背后,却存在着非常复杂的课题:矿业税费应该如何设计,如何评估,如何缴纳,以及如何计算。来源于矿产开采的政府收入的主要形式之一是特许税费;它最通常地被认为是向作为矿产资源所有人的主权者所应当支付的、用以换取开采矿物权利的回报。尽我们所知,本书是这样唯一的一部著作,即,既从理论基础角度又在实践应用上全面研究矿业特许税费及其同整体税收制度关系的著作。对于世界银行正在同其政府一道努力,以求鼓励在矿业领域中进行新投资而且同时确保实施充分而公平的税收的国家来说,矿业特许税费是一个颇有意义的话题。

本书全面地讨论了这些问题:矿业税收背后的理念,矿业特

2 矿业特许税费

许税费的基本要点,矿业特许税费计算的范例及其同其他形式税收之间的相互作用,以及矿业特许税费在不同情况下对投资的经济影响。本书还讨论了各种不同的矿业特许税费制度对投资者和政府的影响,并提供了具体的国家案例。最后,书中还用一章的篇幅就财政收入渠道的透明度、治理和管理——这一在国际社会中日益重要的话题——进行了讨论。

本书是矿业税费领域内知名专家们的杰作。然而,如果没有必和必拓公司的慷慨支持,这项工作将难以完成。世界银行非常乐意支持本书的出版,认为它是关于矿业特许税费的一本全面而务实的著作,对于政府、企业和市民社会更好地理解矿业特许税费的概念和应用,将是一本特别有用的工具书。我们希望,本书将促使所有利益相关者和感兴趣各方有能力参与关于矿业特许税费的具有建设性的和富有远见的讨论中来。

拉沙德—鲁道夫·卡尔达尼(Rashad-Rudolf Kaldany)

世界银行集团石油天然气矿业和化学品部主任

前言

一、背景

在世界范围内,矿业领域的监管和财政制度正在经历着重大的变革。据估计,在过去的 20 年中,有 110 多个国家要么制定了新的矿业法,要么对过去的矿业法作出了重大修改。^[1] 伴随着对其矿业法进行现代化的这一努力,这些国家还常常从财政方面是否合理的角度进行审查。在一个全球化的时代,吸引勘探和矿业投资的竞争不断加剧。国家已经越来越注意将自己在矿业领域的监管和税费同其他国家的制度进行比较。从而形成了这样一种趋势,即,税费相对较高的国家降低税费水平,而税费较低的国家提高税费水平。这就营造了一种越来越公平的竞争环境(参见奥托,2002 年)。国家的这种内省措施的一部分已经成为审视包括矿业特许税费在内的各种税费的不同形式和税费水平。

过去 20 年来,许多矿产品出口国降低了它们的一般所得税税率,对于矿业活动以及其他许多工业活动免征诸如进口关税、出口关税和增值税等其他税种,或者对这些活动实施零税率(亦

[1] 奥托在 1996 年编列了 1985—1996 年间已经实施的新的矿业法(典)或者对过去矿业法(典)修改完毕的 110 个国家的名单。现在,这类国家的数目应该更大(奥托,1996 年)。赫琴林顿(Hetherington)在 2000 年注意到,自 1990 年开始,绝大多数非洲国家已经制定了新的矿业法。根据他在 2000 年对非洲国家的统计,他的报告是:1990 年以来,有 30 个国家已经制定了新的矿业法,12 个国家正在审查其矿业法,只有 13 个国家的矿业法是 1990 年之前的。

即,对活动进行评估,而后设定零税率)。此外,对于股息和红利以及利润的代扣代缴税额也有所减少。在其他税费已经缩减或者取消的情况下,矿业特许税费已经受到特别的审慎审查。部分地讲,这种审视可以成为用来维持或者提高竞争力的措施。但是,在一些国家,矿业特许税费越来越多地成为适用于实现财政分权目标的考量。各国的改革措施并不均衡,但是总的趋势却已经是适用于矿业的许多税费出现了减少。

许多国家征收矿业特许税费;但是,另外一些国家(例如智利、格陵兰岛、墨西哥、瑞典和津巴布韦)相反,并不这样做。^{〔2〕}在征收矿业特许税费的多数国家,决策者关注的是矿业特许税费的高低水平及其计算方式是否具有竞争力、是否具有效率。在不征收矿业特许税费的国家,偶尔也会有征收矿业特许税费的呼声。

二、研究目的

在当前这个改革和全球化的时代,政府决策者和私营部门的投资者都需要获取许多种类的信息,从而有助于作出成熟的决策。税费是一项复杂的课题,意愿良好但是考虑不周的税费计划会对任何产业造成重大影响。由于其本身的成本结构以及对重大的市场驱动性需求和价格波动的严重依赖性,矿业对于税费造成的影响尤其敏感。本项研究的目的,在于对矿业特许税费提供一种全面、客观而中立的分析,供各国政府、矿业界和市民社会在认真讨论有关矿业特许税费及其各种表现形式的优点和缺点时参考使用。

虽然本项研究主要是直接关于政府所设定的矿业特许税费的,但是,其方法和原则也可以适用于私人当事人之间的特许权使用费。这种私人当事人之间的特许权使用费非常常见,特别

〔2〕 在本书交付出版的时候,智利的立法机构正在审议一项矿业特许税费的立法草案,而津巴布韦的总统宣布了他寻求征收矿业特许税费的想法。

是当地地下矿产资源属于私人拥有时,或者在将矿业权中的某项利益转让给第三人或者可由第三人获得时,更是如此。

三、范围和结构

本书在结构上分为六章。第一章就本项研究进行了介绍,对研究成果的一般性建议予以概括性介绍。在第二章中,从一般意义上对矿业税费进行了讨论,以提供一项宽泛的基础。而这对于理解矿业部门的性质以及已有并适用于该部门的种类多样的税费路径,是不可或缺的。本章还介绍了公共政策问题,研究了矿业同其他类型行业相比所具有的独特特征,阐释了经济租金的概念,列举了税费种类的工具包。此外,它还指出了在检验其任何部分之时立足于整个财政制度审视问题的主要趋势,并讨论了其重要性。

在第三章中,研究分析从税收的一般问题转为关于矿业特许税费的专门问题。从政府和纳税人两者的不同角度,本章阐释了征收或者不征收矿业特许税费的合理之处,介绍并探讨了征收矿业特许税费的各种方法。本章还分析了在实施不同形式的矿业特许税费中所遇到的挑战,并根据有关法律中的规定,就所选择国家的事例论证了征收矿业特许税费的不同路径。最后,就国家和私人当事人所选择和使用的矿业特许税费方式的广泛组合进行了阐释。

基于第三章中所讨论的矿业特许税费方式,第四章研究了它们对矿业经济的影响。对于不同矿业特许税费方式的应用,本章运用现金流量分析方法针对三种模型矿种进行了分析。在每一种模型中,情况和条件都多种多样,从而以检验矿业特许税费对项目经济方面的影响。此外,本章还提出了一个定量模型,用于研究所选择矿业特许税费对于矿场寿命和矿产资源储量的影响。最后,以对所选定特许税费方法的微观经济影响进行的总结,结束本章的讨论。随着微观经济分析的完成,第五章转向更广泛的视野,讨论矿业特许税费对投资环境和市民社会的影

响,矿业特许税费及其分配对市场的影响,以及对政府的影响。

第六章既总结了本项研究的主要发现,也建议了许多最佳做法。本章讨论了政府和矿业企业如何计算和披露源于矿业的税费和支出。随着在许多发展中国家有关矿业的经济和社会贡献被作为严重问题而提出,这一事项正在日益成为国际社会关注的重点。本章介绍了透明度的情况,构划了关于信息披露和报告一般原则,讨论了对于信息披露的关键挑战。本章还概括了《采矿业透明度倡议》这样一种收入报告方法,它在发展中国家和矿业公司的运作中正在成为一种形影不离的方法。

本书随附光盘中还包括如下一些附录(中文版中予以省略)。附录 A1 包含了分布于世界各地的一些国家的同矿业特许税费有关的简要介绍以及制定法节选。附录 A2 包含本项研究早些时候所分析过的模型矿种的研究分析结果的表格样本。最后,就矿业特许税费征收的管理和分配事宜,附录 A3 和 A4 提供了事例。

四、作者的中立性声明

在研究矿业特许税费这一课题时,我们作者力求保持一种中立的、提供信息的立场,而且既不提倡也不反对矿业特许税费。某一种矿业特许税费是好是坏,将取决于其受益者(无论是公共机构,还是私人实体)的特殊和具体情况,对矿业情势所进行的评估,以及观察者的观点。本研究中所包含的信息和所进行的分析,旨在向有关各方提供一种其决定将不同形式的矿业特许税费适用于或者不适用于某一矿种或者多个矿种所可能产生影响的理解和认识。

参考文献

Hetherington, Russell. 2000. "Exploration and Mining Titles in Africa: An Introductory Review." Hetherington Exploration and Mining Title Services, Willoughby, NSW.

Otto, James. 1996. "The Changing Regulatory Framework for Mining Ventures." *Journal of Energy and Natural Resources Law* 14 (3): 251—61.

Otto, James. 2002. "Creating a Positive Investment Climate." Proceedings of the World Mine Ministries Forum, Toronto, March 13—15.