

GUIDE TO

OVERSEAS MINING

中伦出海矿业要览



中伦研究院出品

[法律政策]

矿业法
外资准入
资源主权
出口管制

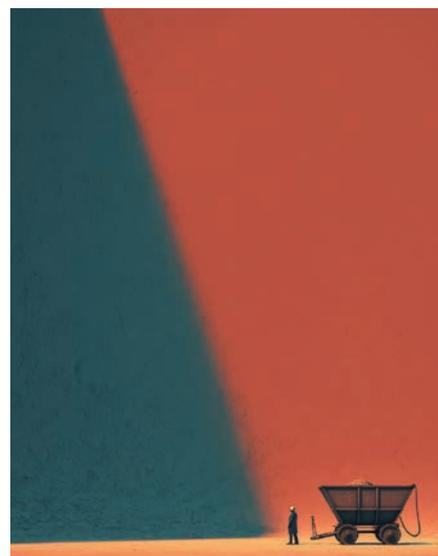
[投资风险]

并购交易
特许权
关键矿产
本土化要求

[经营合规]

环保
税收
劳工

CONTENTS



前言>资源民族主义再抬头：投资者的法律防火墙如何筑起？

01> 中国企业出海投资系列法律指南：印尼矿业投资篇

02> 澳大利亚矿业投资：从合规审查到并购交易的实操指南

03> 巴西矿业投资和并购的法律机遇和挑战

04> 哈萨克斯坦矿业投资法律概览

05> 国家强制参股和利益分享：坦桑尼亚矿业新政下的资源战略

06> 非洲大陆西海岸瞩目的矿产宝库——几内亚矿权制度介绍



PREFACE

**资源民族主义再抬头：
投资者的法律防火墙如何筑起？**

作者：程军

近年来，受疫情冲击、大宗商品价格波动及绿色转型需求驱动，资源民族主义（Resource Nationalism）正以新的姿态在全球资源版图上强势回归。从非洲的油田到拉丁美洲的矿山，再到亚洲的关键矿产带，从南非的BEE政策到刚果(金)的分包法，从坦桑尼亚的经济利益共享原则到几内亚的强制要求建设氧化铝厂、强制介入矿石海运权，再到很多国家越来越高的“国家干股”，各国政府正以前所未有的力度收紧对“地下财富”的缰绳。对于跨境投资者而言，这不仅意味着战略版图的调整，更敲响了法律风险的警钟。

01. 资源民族主义：主权之手伸向“黑金”与矿产

简言之，资源民族主义是一国政府强化对境内自然资源主权控制的政治经济倾向，其核心逻辑在于：资源属于国家，其收益应优先惠及国民。而这柄“主权之剑”挥向投资者时，常表现为：

- **财税重锤：** 加税、提高特许权使用费、征收暴利税；
- **监管枷锁：** 严控出口、强推本地化（采购、用工、股权/干股）；
- **契约变脸：** 单方撕毁或修改特许权协议、采矿协议、产品分成合同；
- **终极手段：** 越来越高的国家干股，征收乃至国有化，直接接管资产。

02. 投资者的痛点清单：当政策风向突变

资源民族主义政策在本国赢得支持和选票，却让国际投资者寝食难安，主要痛点包括：

- **“朝令夕改”的监管风暴：** 突如其来的政策转向（如特许权费飙升）能瞬间击垮精心构建的投资模型，长期规划沦为泡影。
- **效率与成本的困局：** 强制的本地化要求（如矿石禁止外销、指定供应商、本地雇员配额），在产业链不成熟地区，往往意味着成本激增与效率跳水。
- **财务收益的“缩水”危机：** 政府分成提高、利润汇出受阻，直接蚕食投资回报。极端情况下，

资产甚至可能“搁浅”。

- **政治与声誉的“雷区”**：夹在政府政策、社区诉求与舆论压力之间，合规运营也可能被贴上“资源掠夺者”的标签，遭遇东道国民众的抵制。

03. 法律人的工具箱：为投资筑起风险防线

面对这股浪潮，法律顾问的核心价值在于：**前瞻预判、精巧架构、有效缓释**。我们的“工具箱”里装着这些关键策略：

1. 深度尽调：摸清东道国“底牌”

- 深挖宪法、矿业/能源法及监管框架对资源的“主权宣示”；
- 研判历史“案底”：有无征收、毁约“前科”？政治稳定性如何？
- 洞察社区脉搏：当地社会动态对项目可持续性影响几何？

2. 架构设计：构建法律“护城河”

- **稳定条款 (Stabilization Clause)**：锁定财税与监管环境，抵御不利变更；
- **黄金仲裁条款**：确保争议在中立地解决（优选ICSID）；
- **BIT“护照”策略**：通过BIT缔约国架构，激活投资条约保护伞。

3. 合同堡垒：条款务必“滴水不漏”

- 财税条款（税、费、分成）必须清晰、量化，避免模糊或单方“复审”陷阱；
- 白纸黑字保障出口权与利润自由汇兑；
- 预设周全的退出补偿、不可抗力及争议解决机制。

4. ESG合规：化被动为主动

- 严格满足本地化、环保、社区参与等硬性要求；
- 卓越的ESG表现是抵御社会政治风险的“软盾牌”。

5. 应急预案：未雨绸缪方为上策

- o 力推**政治风险保险**（中信保、MIGA或私营保险人）；
- o 建立政策“瞭望哨”，持续追踪法规风向；
- o 预设清晰的**退出路径**和争议解决“快车道”，应对政策突袭。

04. 结语：在变局中寻找确定性

资源民族主义并非新事物，但其形态已进化——融合了本地成分、ESG议题、更复杂的财税工具和更隐蔽的监管干预。风险固然严峻，却非不可驾驭。关键在于：**通过精妙的法律架构、坚实**
合同保障和动态的风险管理，为资源投资披上“法律铠甲”。

对中国律师而言，这既是挑战，更是彰显价值的舞台。唯有深刻理解行业脉动，以前瞻性的法律策略为指引，方能帮助客户穿透资源民族主义的迷雾，在充满变数的棋局中，守护投资价值，落子无悔。

2025年8月18日

于布隆迪，布琼布拉



程军
合伙人
公司业务部
北京办公室
+86 10 5957 2005
chengjun@zhonglun.com



ARTICLE 01

**中国企业出海投资系列法律指南：
印尼矿业投资篇**

作者：侯彰慧、马子朔、许聿宁、张雅萱

印尼是东南亚的重要经济大国，也是全球重要的矿产资源供应国。该国拥有丰富的矿产资源，涵盖镍、锡、铜、金、煤等多种优质矿藏，这些矿产不仅支撑了印尼国内工业和基础设施建设，还在全球供应链中占据关键位置。为助力国内投资者深入了解印尼矿业相关法律制度，本文对印尼矿业相关法规、监管框架及外资准入限制等进行了系统梳理和评析，旨在为投资者在印尼矿业领域的决策提供参考。

01. 印尼矿业法律整体架构

印尼矿业监管的法律架构涵盖多个重要层面，包括许可制度、土地与环保制度、采矿作业、矿产品销售和出口制度、股权转让与外资限制等。核心法律文件是《2009年第4号矿产和煤炭矿业法》及其修正案（“《矿业法》”），其明确了矿业开发的各个环节，包括矿权设置、开采流程、企业资质等。

为细化《矿业法》在实际操作中的应用，印尼政府出台了一系列行政法规和部门规章，例如政府条例第22号关于矿业区域，政府条例第23号关于矿产和煤炭业务活动的实施，政府条例第55号关于矿产和煤炭矿业业务管理的培育和监督，政府条例第78号关于复垦和矿山关闭，以及能源和矿产资源部条例第11号关于矿产和煤炭矿业业务活动中区域授予、许可和报告的程序等。

同时，印尼《土地法》《劳动法》《创造就业法》《投资法》等法律与矿业开发密切相关，与上述法律共同构成了印尼矿业活动全流程的法律监管体系。

下图展示了印尼《矿业法》及其主要配套法规条例体系。

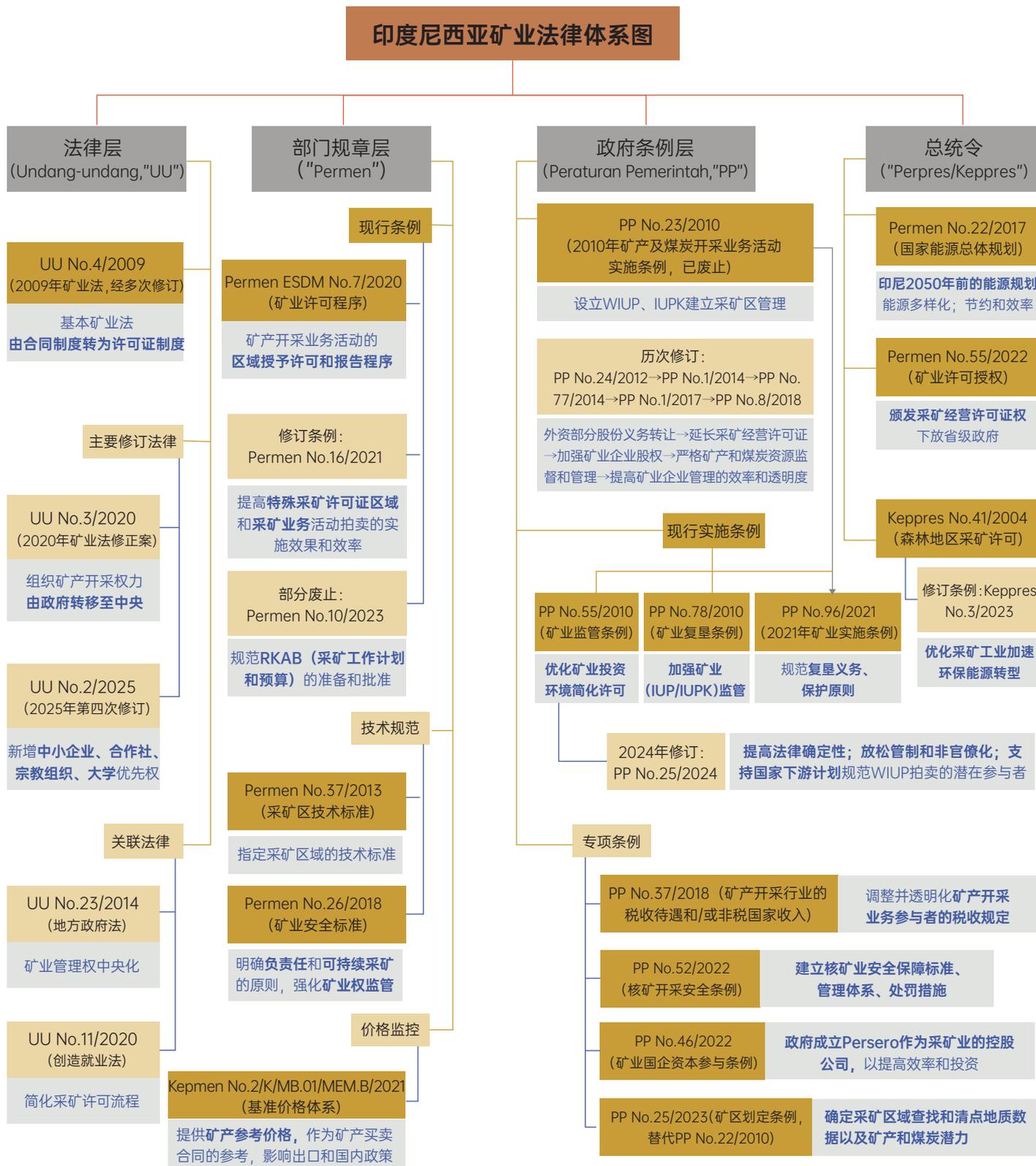


图1: 印尼矿业法律体系图

印尼矿业活动的主要管理机构为国家能源和矿产资源部（ESDM）以及地方政府部门。ESDM负责制定矿业总体政策、发放采矿许可证、签订开发合同以及监督管理矿业权主体的履约情况；各地方政府则依区域实际情况参与矿业项目的审批与监管，确保矿业开发活动既促进经济增长，又符合环境保护和社会可持续发展的要求。

02. 印尼矿业权及其许可制度

（一）印尼矿区类型

根据《矿业法》和政府条例第22号关于矿业区域，印尼境内的矿产资源由国家所有，并由中央政府进行管理。矿区（WP）是确定和管理矿业活动的基础，分为以下四种类型：

矿区类型	分类依据
商业矿区 (WUP)	<ul style="list-style-type: none"> 已经拥有地质数据、潜力和/或信息的矿区 如果商业矿区被授予至一般矿业许可（IUP）或者岩石开采许可的持有人，则被称为商业许可矿区（WIUP）¹
特别商业矿区 (WUPK)	<ul style="list-style-type: none"> 已经拥有地质数据、潜力和/或信息且可用于国家战略利益开采目的的矿区² 如果特别商业矿区被授予至特殊矿业许可（IUPK）持有人，则被称为特别商业许可矿区（WIUPK）
民采矿区 (WPR)	<ul style="list-style-type: none"> 仅限印尼居民和合作社进行小规模采矿活动的矿区³
国家保留矿区 (WPN)	<ul style="list-style-type: none"> 为国家战略目的而保留的矿区，开采该区域需经印尼人民代表会议批准⁴

表1：印尼矿区类型

1. (印尼) 2009年《矿业法》第13条第1款
2. 2009年《矿业法》第27条第1款
3. 2009年《矿业法》第21条
4. 2009年《矿业法》第27条第1款

(二) 印尼矿业许可证类型

印尼矿业许可制度涵盖矿业勘探、开采、销售到服务的各个环节。印尼矿业许可证主要包括采矿经营许可（IUP）、特殊采矿经营许可（IUPK）、民采矿业许可（IPR）、岩石采矿许可（SIPB）等，分别适用于不同规模和性质的矿业活动，详见下表。

序号	类型/名称	内容
1	采矿经营许可 (IUP)	<ul style="list-style-type: none"> IUP包括两个阶段的活动，即勘探许可(IUP-E)、生产作业许可(IUP-OP)，⁵其中IUP-OP期限最长为20年，可续期2次，每次10年。⁶ 适用范围广，涵盖多数商业性矿产和煤炭开发项目。
2	特殊采矿经营许可 (IUPK)	<ul style="list-style-type: none"> 适用于国家战略区域的矿产开采项目。 常被授予大型国际项目，涉及特殊的税收和利润分配协议。
3	IUPK作为合同/协议运作的延续 IUPK sebagai Kelanjutan Operasi Kontrak/Perjanjian	<ul style="list-style-type: none"> 此类IUPK是工作合同（KK）或煤炭开采特许权工作协议（PKP2B）的过渡形式。⁷ 2009年前印尼政府授予的KK或PKP2B可在延期后转化为IUPK。⁸
4	民采矿业许可 (IPR)	<ul style="list-style-type: none"> 针对小规模矿业活动，主要授予采矿地点的当地居民个人或合作社。⁹ 期限最长为10年，可延长2次，每次5年。适合本地社区的小型项目。
5	岩石采矿许可 (SIPB)	<ul style="list-style-type: none"> SIPB是授予对某些类型的岩石或某些目的进行采矿业务活动的许可证。 SIPB适用的岩石类型包括具有松散物质特性的岩石，例如填土、从山上开挖的砾石、河砾石、填砂、潮汐砂、海砂、红土、粘土、石灰石等。¹⁰
6	放射性矿物采矿授权许可 (Izin Penugasan)	<ul style="list-style-type: none"> 放射性矿物采矿授权许可是指依照核能领域相关法律法规，为开采任何放射性矿物而颁发的采矿营业执照。

5.2009年《矿业法》第44条第1款
6.2009年《矿业法》第47条第1款
7.2012年第24号政府条例第112条
8.2009年《矿业法》第44条第1款
9.2009年《矿业法》第66条
10.2021年第96号政府条例第129条

序号	类型/名称	内容
7	运输及销售许可证 (IPP)	<ul style="list-style-type: none"> IPP是授予公司购买、运输和销售矿产或煤炭的营业许可证，比IUPP的范围更广。¹¹ 期限最长为5年，每次可延长5年。
8	采矿服务许可证 (IUJP)	<ul style="list-style-type: none"> IUJP是开展与采矿业务活动相关的核心采矿服务活动的营业许可证。¹² 采矿服务被定义为与采矿业务活动相关的支持服务，包括矿业建筑、运输、复垦和闭矿等。
9	销售采矿经营许可 (IUPP)	<ul style="list-style-type: none"> IUPP是授予公司销售已开采矿物的许可证。不从事采矿但希望销售采矿产品的公司，需要获得此许可证。¹³

表2：印尼矿业许可证类型和监管要求

(三) 印尼矿业许可审批程序

1. 勘探阶段的矿业许可

根据《矿业法》和政府条例第23号关于矿产和煤炭业务活动的实施规定，在取得一般采矿经营许可 (IUP) 和特殊采矿经营许可 (IUPK) 之前，商业实体应当先取得商业许可矿区 (WIUP) 或特别商业许可矿区 (WIUPK)。

商业许可矿区 (WIUP) 区分金属矿、煤矿、非金属矿和岩石四种矿产类型。特殊商业许可矿区 (WIUPK) 区分金属矿和煤矿两种矿产类型。根据不同的矿产类型，矿区的取得方式有所不同，具体如下表所示：

内容	商业许可矿区 (WIUP)	特殊商业许可矿区 (WIUPK)
金属矿、煤矿	竞标方式获得	竞标方式获得；优先向国有企业和地区所有企业发出邀请，国有企业和地区所有企业拒绝后，才能向私营企业发出邀请。
非金属矿、岩石	申请方式获得	不适用

表3：印尼矿区获得方式及授予机构

11.2021年第96号政府条例第135-136条

12.2009年《矿业法》第124-127条

13.2009年《矿业法》第105条

在授予机构方面，商业许可矿区（WIUP）可由能矿部长、省长或市长授予（能矿部长授予跨省的WIUP，而省长和市长分别授予省内和单个城市内的WIUP），特殊商业许可矿区（WIUPK）只能由能矿部长授予。

2. 生产运营阶段的矿业许可

勘查阶段的IUP和IUPK持有人在完成勘探工作后可向主管部门申请进入生产运营阶段，获得批准后可以实施采矿活动。该申请应在勘探期限结束前30天内提交。

上述批准取决于IUP或IUPK持有人是否满足行政、技术、环境和财务要求。例如，对于技术要求，包括提交完整的勘探阶段活动报告、可行性研究报告；对于环境要求，包括获得相关的环境审批、提交复垦和矿山关闭计划等。

03. 印尼采矿作业、矿产品销售和出口制度

（一）工作计划和预算制度

工作计划和预算（RKAB）是矿业公司每年必须编制并提交给ESDM批准的文件。经批准的RKAB文件对于矿业企业非常重要，因为其支持从勘探、挖掘—装载—运输、加工—精炼阶段到国内和出口营销阶段中各项采矿活动的合法性。

1. RKAB的类型和内容

根据印尼能矿部长条例《矿产和煤炭开采业务活动的区域授予、许可和报告程序》，RKAB包括定期报告、年度报告和特别报告。

（1）定期报告

定期报告包括月度报告、季度报告，提交期限、形式与要求分别如下：¹⁴

14. 2023年第10号能矿部条例

报告类型	提交期限	提交形式与要求
月度报告	月度结束后的20天内	通过印尼矿产和煤炭总局的在线系统提交，内容包括产量、销售数据、安全记录等。
季度报告	季度结束后30天内	需整合季度内月度数据，附加环境影响评估及合规性声明。

表4: RKAB定期报告

(2) 年度报告

每家公司应当按期提交关于已开展活动的年度报告，勘探阶段的矿业许可（IUP-E和IUPK-E）持有者应提交勘探报告和可行性研究报告，生产运营阶段的矿业许可（IUP-OP和IUPK-OP）持有者应提交设置界标执行情况报告和生产作业活动的年度报告。年度报告的提交期限要求如下：

活动阶段	提交期限
勘探阶段	首次提交：自本年度勘探阶段IUP/IUPK签发之日起，不得超过30天
	后续年度提交：针对下一RKAB年度勘探阶段计划，不得早于该年度结束前90天，且不得晚于该年度结束前45天
生产运营阶段	首次提交：自本年度生产阶段IUP/IUPK签发之日起，不得超过30天
	后续年度提交：针对下一RKAB年度生产运营阶段计划，最早应于本年度第二季度RKAB报告提交后启动程序，且不得晚于该年度结束前45天

表5: RKAB年度报告

(3) 特别报告

矿业公司应当通过矿产和煤炭局局长或省长，向能矿部长提交特别报告。特别报告的类型包括：

- a) 初步事故通知报告；
- b) 危险事件早期通知报告；
- c) 劳动病假发生率的早期通知报告；

- d)职业病报告；
- e)环境案例报告；
- f)采矿技术研究报告；
- g)关于矿产和煤炭开采安全管理系统实施情况的外部审计报告。

2.RKAB的变更

RKAB年度报告可申请1次变更，该变更应在提交第一份季度报告后或不迟于本年度7月31日提交。

特殊情况下可多次申请RKAB年度报告变更，条件如下：

序号	条件	内容
1	不可抗力事件	因自然灾害（如地震、洪水）、战争、流行病等不可预见且无法克服的客观事件导致原RKAB无法执行。
2	重大技术障碍	采矿活动遭遇技术性中断，包括： (1) 设备严重故障且国内无法修复； (2) 探明资源储量与原可行性研究报告存在重大偏差（变动±20%）。
3	环境承载能力变化	(1) 矿区生态环境发生不可逆恶化，需调整开采方案以符合《环境管理与监测计划》（UKL-UPL）； (2) 政府划定新的生态保护区或修订环境标准。
4	国家宏观经济政策调整	(1) 矿产出口禁令或配额政策变更； (2) 国家战略产业规划调整（如新能源电池产业链优先政策）； (3) 外汇管制或税收政策重大修订。
5	生产配额偏差	实际产量与国家生产配额（如国内市场义务DMO）存在超过15%的偏差，需调整产能计划。
6	公共利益需求	因国家安全、公共利益或社会紧急事件（如能源危机），政府要求矿业企业配合调整生产计划。

表6：RAKB的变更条件

(二) 印尼矿产品销售制度

1. 特许权使用费

所有IUP/IUPK持有者都必须缴纳特许权使用费。基于政府基准价，不同类型的矿产适用不同的费率。部分金属矿产的特许权使用费率如下：¹⁵

矿种	费率
铁	(1) 铁矿石：每吨价格的10% (2) 铁精矿和球团矿形式的加工产品：每吨价格的5% (3) 海绵铁等精炼产品：每吨价格的3% (4) 生铁、铁块、铁合金：每吨价格的2%
镍矿	(1) HMA<18000美元，每吨价格的14% (2) 18000美元≤HMA<21000美元，每吨价格的15% (3) 21000美元≤HMA<24000美元，每吨价格的16% (4) 24000美元≤HMA<31000美元，每吨价格的18% (5) HMA≥31000美元，每吨价格的19%。
铝土矿	(1) 铝土矿：每吨价格的7% (2) 化学级氧化铝/冶炼级氧化铝：每吨价格的3% (3) 电解铝：每吨价格的2%
锡	(1) HMA<20000美元，每吨价格的3% (2) 20000美元≤HMA<30000美元，每吨价格的5% (3) 30000美元≤HMA<40000美元，每吨价格的7.5% (4) HMA≥4万美元，每吨价格的10%
铅	每吨价格的2.5%

表7：印尼部分金属矿产特许权使用费率

15. 第18.K/HK.02/MEM.B/2022号印尼能矿部长令第12条

煤矿的特许权使用费基于煤炭的政府基准价（HBA）和煤炭的热值计算，不同类型的许可证适用不同的费率，具体如下表所示：

矿业许可类型	费率												
IUP	(1) 低热值煤炭（低于5100 kcal/kg GAR）：每吨价格的3%； (2) 中热值煤炭（5100-6100 kcal/kg GAR）：每吨价格的5%； (3) 高热值煤炭（高于6100 kcal/kg GAR）：每吨价格的7%。												
IUPK	按累进方式计算，范围为14%-28%： <table border="1" data-bbox="355 768 863 1090"> <thead> <tr> <th>煤炭基准价 (HBA)</th> <th>矿权许可费率</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>低于70美元每吨</td> <td>14%</td> </tr> <tr> <td>70-80美元每吨</td> <td>17%</td> </tr> <tr> <td>80-90美元每吨</td> <td>23%</td> </tr> <tr> <td>90-100美元每吨</td> <td>25%</td> </tr> <tr> <td>高于100美元每吨</td> <td>28%</td> </tr> </tbody> </table>	煤炭基准价 (HBA)	矿权许可费率	低于70美元每吨	14%	70-80美元每吨	17%	80-90美元每吨	23%	90-100美元每吨	25%	高于100美元每吨	28%
煤炭基准价 (HBA)	矿权许可费率												
低于70美元每吨	14%												
70-80美元每吨	17%												
80-90美元每吨	23%												
90-100美元每吨	25%												
高于100美元每吨	28%												
PKP2B	适用于2009年前签署的煤矿合同，按照合同约定支付，费率一般固定为13.5%。												

表8：印尼煤矿特许权使用费率

2.国内市场义务

矿产资源作为不可再生的战略性自然资源，印尼政府颁布并制定了服务于国内矿产供应的政策，名为国内市场义务（Domestic Market Obligation, DMO）。

DMO的义务主体为矿业活动企业，其中细分为两类，第一类为持有生产阶段矿业许可（IUP-OP/IUPK-OP）的煤炭、镍、铜等矿产开采商；第二类是矿业服务企业，例如矿产运输、加工等环节的服务商。

DMO的规则可概括为三大内容：优先供应、定价限制和月度报告。义务人在出口前须完成国内销售的固定官方配额，按政府基准价销售，且应在每月结束后10日内向ESDM提交履约数据。未履行DMO义务将面临一定的行政处罚，包括赔付经济补偿金，削减下年度生产配额，严重者更会被暂

停出口许可或列入政府矿业活动黑名单。

3. 出口前加工和精炼要求

2018年第25号能矿部长条例附录I至附录IV详细说明了金属矿物出口前的国内加工和最低精炼要求。¹⁶

矿石	矿物	加工		精炼	
		产品	质量要求	产品	质量要求
铜(熔融工艺)	黄铜矿、重晶石、波长石	铜精矿	铜 $\geq 15\%$	阴极铜	金属铜, Cu $\geq 99.9\%$
				碲化镉铜	a.金属铜, Cu ≥ 99.9 b.金属碲, Te $\geq 99\%$ c.二氧化碲, TeO ₂ $\geq 98\%$ d.氢氧化碲, Te(OH) ₄ $\geq 98\%$ e.碲化铜合金, Te $\geq 20\%$
镍、钴(熔融工艺)	彭特兰石、加尼耶石、蛇纹石、卡罗来石	无	无	哑光镍、金属镍、金属氧化物	a. Ni Mate, Ni $\geq 70\%$ b.铁镍金属, Ni $\geq 8\%$ c.金属镍, Ni $\geq 93\%$ d.氧化镍(NiO), Ni $\geq 65\%$
铝土矿	无	无	无	金属氧化物/氢氧化物和金属	a.冶炼级氧化铝, Al ₂ O ₃ $\geq 98\%$ b.化学级氧化铝, Al ₂ O ₃ $\geq 90\%$ c.氢氧化铝, Al(OH) ₃ $\geq 90\%$ e.金属铝, Al $\geq 99\%$
铁	赤铁矿、磁铁矿	铁精矿	铁 $\geq 62\%$ 且 TiO ₂ $\geq 1\%$	海绵、金属和金属合金	a.海绵铁, Fe $\geq 72\%$ b.海绵铁合金, 含铁 $\geq 72\%$ c.生铁, Fe $\geq 75\%$ d.铁合金, Fe $\geq 75\%$ 。
	红土铁	红土铁精矿	Fe $> 50\%$ 且 (Al ₂ O ₃ +SiO ₂) $> 10\%$		a.海绵铁, Fe $\geq 72\%$ b.生铁, Fe $\geq 75\%$
锡	锡石	无	无	金属	金属锡, 锡 $\geq 99.90\%$

表9：印尼金属矿物出口前国内加工和最低精炼要求

16. 2018年第25号能矿部条例

4.矿产品出口收益的外汇存款义务

根据印尼第272号财政部法令、2023年第36号政府条例以及2023年第7号中央银行条例，印尼要求矿产品出口商履行外汇收益存款义务，即：出口价值 \geq 25万美元（或等值外币）的自然资源出口商，包括矿产、煤炭、油气等不可再生资源出口商，须将出口外汇收益的至少30%存入特别账户（DHE SDA），且存入后保留至少3个月，以增强外汇储备稳定性、支持国内经济循环。存入DHE SDA的资金被允许用于进口原材料、设备、偿还外币债务等用途，但需向监管机构提交证明文件。

（三）禁止或限制出口矿产

为推动印尼下游矿产加工产业（冶炼厂）的发展，印尼政府目前对多种矿产实施出口禁令或限制措施：

类型	内容
镍矿	<ul style="list-style-type: none"> 禁令生效时间：2020年1月1日 政策内容：所有品位的镍矿（包括低品位和高品位）必须先要在印尼本土加工成镍铁、镍生铁（NPI）或硫酸镍（用于电池）后才能出口。¹⁷
铝土矿	<ul style="list-style-type: none"> 禁令生效时间：2023年6月10日。 政策内容：禁止铝土矿原矿出口，企业需在印尼本土将其加工成氧化铝。¹⁸
铜精矿	<ul style="list-style-type: none"> 禁令生效时间：2024年6月1日 政策内容：全面禁止铜精矿、阳极泥出口；但若冶炼厂建设进度达标（如完成90%以上），可以申请临时出口许可，但需逐案审批。¹⁹

表10：印尼禁止或限制出口矿产类型及内容

17. 2019年第11号能矿部条例；2020年第11号印矿能矿部条例

18. 印尼前总统佐科在2022年12月宣布，并于2023年通过矿业法规修订案正式实施

19. 2023年第22号政府条例

(四) 复垦和闭矿

IUP - E/IUPK - E持有者必须在其RKAB中列入一份复垦计划，并以在国有银行存入定期存款的形式提供复垦担保。²⁰

IUP-OP/IUPK-OP持有者则必须提供以下信息：五年复垦计划、采矿后计划、复垦和闭矿担保（以定期存款的形式存入国有银行，币种为印度卢比或美元），并提交关于复垦和采矿后活动实施情况的定期报告。

矿业公司在生态修复实践中通常会采取一系列综合措施来恢复矿区生态环境。首先，通过景观设计和地形重塑改善场地外观，同时储备表层土壤用于后续复垦。为减少水土流失，公司会实施侵蚀控制和沉积地管理措施。在植被恢复阶段，初期种植覆盖作物和先锋植物以稳定土壤，随后逐步引入适应当地环境的植物物种，促进生态系统的自然恢复。此外，公司还会进行长期维护，包括定期施肥、补种、除草以及病虫害防治，确保植被健康生长，最终实现矿区生态功能的全面恢复。

(五) 矿业安全义务

根据印尼2020年第3号法律以及2010年第55号政府条例，所有矿产和煤炭开采公司都有义务管理采矿安全。矿业安全分为两类：

(1) 矿业职业安全与健康（OHS）：指保护矿工安全健康的所有活动，包括职业安全、职业健康、工作环境以及安全和健康管理系统。

(2) 采矿作业安全（KO）：包括采矿设施、基础设施、装置和设备的系统管理和维护，装置的安全性，采矿设施、装置基础设施和设备的可行性，技术人员的能力，以及技术研究结果的评估。

20.2018年第26号能矿部条例；2018年第1827号能矿部条例

04. 外资强制剥离要求²¹

外国投资者持有的印尼矿业公司在进入生产运营阶段后，必须逐步将其在矿业公司持有的部分股份剥离给中央政府、地方政府、国有企业、地区所有企业和/或印尼私营企业。根据矿业公司生产方式的不同，外资股份剥离的期限和比例也有所不同，具体如下表所列：

矿业公司生产方式	外资股份剥离要求
露天矿， 不附带加工、炼化设施	从运营开始日起算，第10年开始剥离，每年至少剥离5%，到第15年至少剥离51%
露天矿， 附带加工、炼化设施	从运营开始日起算，第15年开始剥离，每年至少剥离5%，到第20年至少剥离51%
地下开采矿， 不附带加工、炼化设施	从运营开始日起算，第15年开始剥离，每年至少剥离5%，到第20年至少剥离51%
地下开采矿， 附带加工、炼化设施	从运营开始日起算，第20年开始剥离，每年至少剥离5%，到第25年至少剥离51%

表11：印尼矿业外资剥离要求

05. 结语

印尼矿业市场潜力巨大，但法律环境的复杂性也不容小觑。对于有投资意向的中国企业，我们建议采取以下策略：

- 1、进行全面的法律尽职调查，特别关注矿业权属的清晰性；
- 2、建立专业的本地化团队，包括法律顾问和政府关系专家；

21.2020年第3号法律第6条；2018年第43号能矿部条例第2条

- 3、制定灵活的投资架构，为未来的股权转让要求预留空间；
- 4、重视社区关系建设，提前规划企业社会责任项目；
- 5、密切关注政策动向，特别是与出口限制和加工要求相关的新规。

希望以上对印尼矿业相关法律制度的系统介绍能为投资者提供有价值的参考，助力企业在把握机遇的同时有效管控法律风险。我们建议投资者在项目推进过程中，持续寻求专业法律顾问的支持，确保投资决策建立在充分的法律风险评估基础上。



侯彰慧
合伙人
公司业务部
北京办公室
+86 10 5957 2336
houzhanghui@zhonglun.com



ARTICLE 02

**澳大利亚矿业投资：
从合规审查到并购交易的实操指南**

作者:陈晓飞

澳大利亚矿产资源丰富，作为全球铁矿石储量最大的国家¹，一直是中资企业出海投资的热门之选。近年来，随着中资企业在澳洲矿业领域的持续深耕，其相关业务量显著增长。不过需要注意的是，澳大利亚针对外国企业在矿产行业的投资，设定了严格且细致的合规要求。

因此，本文将针对中资企业赴澳大利亚开展矿业投资的全流程展开法律分析，围绕澳大利亚外国投资审查委员会(Foreign Investment Review Board, 以下简称“FIRB”)合规审查、矿产投资及并购交易等各重点环节，旨在为赴澳进行矿业投资的中资企业提供清晰的实务指引，助力中资企业在遵守当地法规的前提下，更高效地开展矿业投资业务，规避投资相关法律风险，实现稳健发展。

01. 澳大利亚矿业领域外商投资的监管框架与核心规则

(一) 澳大利亚外商投资监管一览

1. FIRB及FIRB审批简述

澳大利亚的外商投资监管框架主要依据《1975年外国收购与接管法》（FATA），并由FIRB发布相关指导意见加以补充。FIRB成立于1976年，负责审查外国投资项目，并就这些项目是否符合澳大利亚国家利益向财政部长提出建议。FIRB针对不同类型的外国投资者实行差异化监管，尤其对外国政府背景的投资者监管更为严格。这主要是出于对国有企业可能存在非商业、战略性动机的担忧。

2. FIRB定义的中国政府投资者

根据《外国投资审查法》（FATA）及外国投资审查委员会（FIRB）相关指引的规定，如果一家企业有20%或以上的股份由中国政府或其关联方持有，或该企业有40%或以上的股份由多个外国政府或其关联方共同持有，则该企业将被视为“外国政府投资者”。²

1. World Population Review 'Iron Ore Production by Country 2025' (Web Page)
<https://worldpopulationreview.com/country-rankings/iron-ore-production-by-country#title>.

2. Australian Government The Treasury, 'Key Concepts' (Web Page, 28 May 2025)<<https://foreigninvestment.gov.au/guidance/general/key-concepts>>.

简而言之，只要一家企业有超过20%的股份由中国国有企业持有——无论是中央还是地方政府背景，无论通过国有基金还是其他形式的实体——该企业就会被FIRB视为中国政府投资者。

3. 穿透原则 tracing rules

在确定股权归属时，FIRB 采用“穿透原则”（tracing rules），即通过公司、信托或合伙结构逐层追溯实际的持股方。同时，澳方对“关联方”的定义也非常广泛。所以，中国企业通过设立海外持股平台来规避FIRB审批是不可行的。另外，有些交易（包括企业内部重组），虽然在澳洲境外实施，也可能需要FIRB审批。

（二）矿业领域外商投资的审查门槛

澳大利亚政府对矿业领域的外国投资设有特殊的FIRB审批规定，其按照项目所处的不同阶段（即处于勘探阶段还是已获取采矿证阶段），以及投资主体是否为外国政府投资者，设置了不同的审查门槛。

1. 获取采矿权的审查门槛

采矿权指的是在澳大利亚境内或离岸区域海床或底土中开采矿物（如煤炭或矿石）的权利，及保全该权利的权利、包含该权利的租约，以及上述权利或租约中的权益。

若中国投资者获取采矿权，该行为属于应申报的重大行为，无论投资金额的大小均需要事先获得FIRB审批。³

2. 获取勘探权的审查门槛

勘探权是为了探矿或勘探矿物（如煤炭或矿石），在澳大利亚境内或离岸区域的海床或底土中勘探该类资源的权利，包括保全此类权利的权利，承租人享有此权利的租约，对此权利的权益或此类租约下的权益。

3. Australian Government, The Treasury, Guidance Note 5 (Report, 27 May 2025) 4.

对勘探或探矿权的收购通常无需获得FIRB的审批，除非收购方是外国政府投资者，或该勘探权涉及国家安全用地。⁴在此类情况下，需要进一步评估该勘探权是否构成对澳大利亚土地的权益。

3.收购土地（采矿）企业的审批门槛

土地实体，是指其自身或任何子公司所持有的土地价值（包括采矿权）的总价值，超过该实体总资产价值50%的实体。⁵如果土地企业持有的居民用地、空置的商业用地或采矿权的合计价值⁶超过该企业总资产价值的10%，任何中国投资者对土地实体进行直接投资都需要获得FIRB审批，审批门槛为零（即无论金额多少都需申报或审批）。

如果土地企业持有的居民用地⁷、空置的商业用地或采矿权的合计价值低于该企业总资产价值的10%，且超过门槛3.39亿澳币，才需要FIRB审批。⁸

4.收购勘探权企业的审批门槛

如果中国私有投资者收购勘探权企业超过20%的股权，且超过门槛3.39亿澳币，才需要FIRB审批。⁹

5.特殊情形豁免与例外

多次收购采矿或生产证，外国人士（含外国政府投资者）多次收购采矿或生产证，可申请土地豁免证书获预先批准，无需逐笔单独审批。¹⁰

我们对上述不同类型投资行为的审查门槛归纳如下：

4.Australian Government, The Treasury, Guidance Note 7 (Report, 27 May 2025) 5

5.Section 13 of the Foreign Acquisition and Takeover Regulation.

6.部分住宅用地类别排除10%测试之外，例如：养老村、疗养院以及某些类别的学生宿舍

7.同6

8.Australian Government, The Treasury, Guidance Note 7 (Report, 27 May 2025) 5

9.See reference 7,page 5.

10.See reference 3,page 5.

序号	类型	外国政府投资者	民企投资者（包括中国民企，但是智利、新西兰或美国的私人投资者除外）
1	获得采矿权	0澳元	0澳元
2	获得勘探权	0澳元 获得勘探权的法律或衡平法权益时，无论该证的价值或期限如何，这将构成一项应申报的重大行为	无需获得审批 获得勘探权益的，一般不构成应申报的重大行动，除非该勘探权涉及国家安全用地 ¹¹
3-1	收购土地（采矿）企业	0澳元 如果土地企业持有的居民用地 ¹² 、空置的商业用地或采矿权的总价值超过该企业总资产价值的10%	0澳元 如果土地企业持有的居民用地、空置的商业用地或采矿权的总价值超过该企业总资产价值的10%
3-2	收购土地（采矿）企业	0澳元 收购澳洲土地（采矿）企业10%及以上的股权，无论价值多少，均属于须申报的重大行为	<ul style="list-style-type: none"> • 一般为3.39亿澳元，除非为敏感用地，审查门槛为7300万澳币¹³ • 如果土地企业持有的居民用地¹⁴、空置的商业用地或采矿权的总价值低于该企业总资产价值的10%；
4	收购勘探权企业	0澳元 收购勘探权企业10%及以上的股权，无论价值多少，均属于须申报的重大行为	<ul style="list-style-type: none"> • 一般为3.39亿澳元；且 • 收购20%及以上的公司股权

（三）矿业领域外商投资的审查重点

矿业领域外商投资需要通过“国家利益测试”，具体审查重点在以下五个方面：

1.对国家安全的影响；

11. See reference 3 Page 6.

12. 同6

13. Section 52 (6) of the Foreign Acquisition and Takeover Regulation.

14. 同6

- 2.对竞争的影响；
- 3.对澳大利亚政府其他政策（如税收和环境）的影响；
- 4.对经济和社区的影响；以及
- 5.投资者的资质。¹⁵

（四）关键矿产

澳洲政府已出台《2023-2030 年关键矿产战略》（Critical Minerals Strategy 2023-2030）¹⁶，投入了大量资金支持相关项目，并通过《澳大利亚未来制造法案》（Future Made in Australia Act）整合资源，强化能源转型布局。¹⁷更重要的是，澳大利亚正计划对外国投资框架进行重大改革。在此过程中，澳洲政府已在关键战略矿产领域加强了对外资的审查力度。近期，澳财长吉姆·查默斯首次针对中国投资人启动诉讼程序，即对澳洲北方矿业公司（Northern Minerals Limited）五位与中资存在关联的股东提起联邦诉讼，澳洲政府强调需平衡私人投资激励与国家经济安全。这意味着，澳洲政府对关键矿产等领域的投资审查将更严格，风险较高的交易审查流程可能强化，风险较低的则可能简化，因此投资者需提前预判政策调整对投资的影响。¹⁸

涉及关键矿产的交易通常面临更严格的审查，审批时间也可能更长。审查重点包括：收购方是否为外国政府投资者、交易性质、目标矿产类型及其在全球供应链中的重要性等。

部分矿产（如稀土、锂、钴、铜等）虽非强制申报项目，但仍建议自愿向FIRB申请批准，以降低合规风险。

此外，澳大利亚的关键矿产清单与战略材料清单也会进行动态调整。例如，镍近期已从战略材料清单升格为关键矿产。此类变化可能会对项目融资、政府支持资格及审批路径产生影响。投资者

15.Australian Government The Treasury, 'Australia's foreign investment framework' (Web Page,14 March 2025) <<https://foreigninvestment.gov.au/investing-in-australia/foreign-investment-framework>>.

16.Future Made in Australia Act 2024 (Cth).

17.Department of Industry, Science and Resources, 'Critical Minerals Strategy 2023-2030' (Report, 20 June 2023)

18.Interview with Jim Chalmers (David Speers, ABC TV, 14 April 2024).

应密切关注清单更新，确保项目的合规性，并及时把握政策带来的投资机遇。

（五）矿业领域FIRB的审批流程

实践中，申请FIRB审批的流程如下：

1.准备并提交申请

在外商投资门户网站提交外商投资提案并支付申请费用，申请文件中应当载明：提议接受投资的主体，拟收购的内容，拟议投资详情，为什么拟议投资不违背国家利益，拟议投资是否引起任何国家安全问题。¹⁹

2.缴纳申请费用

费用根据交易类型、金额价值等因素确定，需在申请被审核前缴纳。费用缴纳后，FIRB审核的时限才正式开始计算。²⁰

3.审查评估流程

FIRB负责审查外国投资审查，并向财政部长提供建议。在做出建议前，FIRB会征询联邦、州和地区相关政府部门和机构的意见（例如澳大利亚竞争与消费者委员会（ACCC）、澳大利亚税务局（ATO）等），以评估该投资是否符合国家利益和国家安全。

在申请人支付申请费后，财政部长作出决定适用30天的法定期限，²¹但在实际操作中，特别是涉及中国投资者的案件，FIRB很少能在30天内完成审查，通常会要求申请人自愿延长期限。整个审批过程通常需要2至3个月，甚至更长，取决于具体项目情况。

一旦获得批准，FIRB的批准通常有效期为12个月，且可能会根据具体项目附加一些条件。这些条件包括标准税务条款和公司治理相关要求（如指定若干名澳大利亚董事、要求部分董事会会议在澳洲境内召开等）等，也有可能附加其他条件。

19.Australian Government The Treasury, 'What to include in a submission' (Web Page) <<https://foreigninvestment.gov.au/getting-started/what-include-submission>>.

20.Australian Government The Treasury, 'Fees' (Web Page) <<https://foreigninvestment.gov.au/guidance/general/fees>>.

21.Ibid.

02. 澳大利亚矿产投资合规要览

(一) 矿权法律性质与权利冲突

1. 矿权为许可证而非法定地产

澳大利亚各州政府拥有地下矿产资源的所有权，通过法定程序向企业授予勘探和采矿证（tenement）。权利授予后，持有者须遵守许可条款，政府可在许可条件不符时予以撤销。换言之，矿权只是“许可证”（license），并不等同土地所有权。如发生任何违反许可条件（如未缴纳年费、未进行勘探/开采等）的情形，矿权可被撤销。

2. 土地所有者权利

在澳大利亚，矿业许可证并不自动赋予进入私人土地的权利。根据各州法律，企业如需在私人土地上进行勘探或开采，必须与土地所有者协商准入和补偿安排。仅在极少数紧急情况下，政府才可依法强制进入。

3. 土著人权利

在澳大利亚，项目区域可能涉及土著原住民权利（Native Title）。

在这种情况下，矿权持有人需与相关土著团体协商赔偿事宜。根据“未来行为”（Future Acts）制度，任何新的土地权利授予（如采矿权）前，必须完成协商流程或签署原住民土地使用协议（ILUA）。协商内容通常包括现金补偿、就业配额、文化遗产保护基金等多项利益安排。土著权利方也有权提出反对或要求额外赔偿。2019年澳洲联邦法院判例进一步确认，赔偿应涵盖对原住民文化联系的无形损害。若未依法履行协商程序，相关采矿权可能被视为无效。

4. 资源权利重叠与冲突风险

在澳大利亚，除土地所有权和土著人原住权利外，还存在多种资源权利并行的情况。例如，煤层气（CBM）开采权常与地下煤矿权分属不同主体，双方需协商作业安排及利益共享。

即便已获采矿许可证，项目仍可能面临其他矿权或基础设施权利的冲突。在部分地区（如昆士兰中部），牧场主亦可基于公共利益或环保理由对矿业活动提出异议。上述各类权利（包括土地

权、原住民和其他矿权) 虽相互独立, 但均可能对项目实施构成约束或引发法律风险。

(二) 环境影响评估(EIA)

澳大利亚政府非常重视环境保护, 矿业项目在开发前必须进行严格的环境影响评估, 遵守联邦和州两级环境保护法规。其中, 关键法律包括《联邦环境保护与生物多样性保育法》(EPBC Act) 以及各州的环境保护法, 如新南威尔士州《1979年环境规划与评估法》(Environmental Planning and Assessment Act 1979) 和西澳大利亚环境保护法 (Environmental Protection Act 1986) 等。

评估内容通常包括: 是否影响濒危物种栖息地、世界遗产、国际湿地、关键水资源等, 并需符合碳减排要求, 例如澳大利亚的温室气体“保障机制”。若不符合规定, 联邦环境部或州监管机构可要求项目整改或赔偿。例如, 2015年联邦法院因煤矿权审批过程中未充分评估两种受保护爬行动物 (yakka蜥蜴和一种蝮蛇) 的潜在影响, 撤销了联邦已经批准的卡迈克尔煤矿权。

在州层面, 项目方也可能面临成本高昂的环境保护义务。例如, 新南威尔士州可能会要求项目公司开展考拉生态研究, 并购买用于替代栖息地的保护用地。

从环境影响评估 (EIA) 到土著协商, 审批周期往往漫长。比如大型矿业项目的开发审批通常需要详细的环境评估, 时间可能会超过3年; 若再加上土著地权的“未来行为”协商, 可能再拖长1-2年。²²当然, 不同州间存在差异。

上述法律性质及潜在权利冲突, 在进行矿权相关的法律尽职调查时, 应作为重点审查内容, 以识别可能影响项目实施的法律风险。

22.例如由印度阿达尼集团 (Adani) 在昆士兰州加利盆地 (Galilee Basin) 提出的巨型煤矿、铁路及港口综合项目, 该项目中启动与EIA过程耗时约8年, 参见Queensland government, Department of State Development Infrastructure and Planning, 'Carmichael Coal Mine and Rail Project', (Web page,13 August 2025) <<https://www.statedevelopment.qld.gov.au/coordinator-general/assessments-and-approvals/coordinated-projects/completed-projects/carmichael-coal-mine-and-rail-project>>.

（三）环境法有关的案例分析

澳大利亚的环境审批和土著人权利制度复杂交织，即使获得州和联邦政府批准，矿业项目仍可能面临来自利益相关方的法律挑战。

2024年9月，澳大利亚上市公司Regis Resources就遇到了这类挑战，其位于新南威尔士州 Kings Plains 的McPhillamys黄金项目被一项原住民文化遗产保护宣告（Section 10 Declaration）所阻断。

该项目原计划开采6,000万吨矿石，产出约200万盎司黄金，已获得新南威尔士州独立规划委员会(IPC)和联邦依据《环境保护与生物多样性保育法》(EPBC Act)作出的审批，并在环评过程中评估了原住民文化遗产影响。

尽管如此，2020年，一位Wiradjuri族长者根据《原住民与托雷斯海峡岛民文化遗产保护法1984》(ATSIHP Act)第10条提出申请，要求对项目区（尤其是尾矿坝拟建区）实施文化保护，理由是该区域与Belubula河及其源头具有深厚的精神联系。

2024年8月16日，联邦环境部长正式作出保护宣告的决定，认定该区域为文化遗产地，禁止开展包括采矿、土地改造、钻探、清理等活动。该决定直接导致项目失去经济可行性，需重新选址建设尾矿坝，预计将延误5至10年。目前，开发商已就该决定在联邦法院提起司法审查，案件仍在审理中。²³

03. 澳大利亚矿业领域并购实务

（一）矿产并购的法律法规

除了前面已经介绍的法律，与矿产并购有关的法律法规主要是《2001年澳大利亚公司法》(Corporation Act 2001)。

23.Regis Resources, *McPhillamys Gold Project – Section 10 Declaration* (ASX Announcement, 16 August 2024). <https://wcsecure.weblink.com.au/pdf/RRL/02839965.pdf>.

(二) 矿产并购前的准备工作

1. 聘请专业顾问团队

在澳大利亚矿产领域的跨国并购中，中国投资者会面临各类复杂问题，应聘请技术、投行、财务、税务及法律顾问团队开展尽职调查，以全面了解项目各方面的情况。此外，部分交易还需通过FIRB和公平竞争与ACCC反垄断的审查，由于相关法律法规既复杂又具有极强的专业性，投资者应选择经验丰富的法律顾问，以规避潜在法律风险。

2. 开展尽职调查

在澳大利亚矿产并购中，尽职调查是指在收购方与目标公司达成初步合作意向后，对与本次投资相关的各类事项进行系统调查和资料分析。作为跨境矿业并购中至关重要的环节和风险防控工具，尽调内容不仅包括前文（即“二、澳大利亚矿产投资的合规要览”）所提示的法律合规审查，还应涵盖重大协议（如offtake协议、royalty协议）、融资安排、抵押质押、劳动合同及诉讼纠纷等方面。

3. 投资架构

澳大利亚是一个税负较重且税制复杂的国家，中国投资者在开展矿产并购前，需要提前规划并设计合理的税务筹划方案。其中，可考虑在中国香港、新加坡等地设立海外投资平台，再通过该平台在澳大利亚设立子公司进行投资。这种架构有助于优化税务安排、提高资金运作效率，并有效降低整体税负和投资风险。

(三) 收购澳大利亚矿业公司

1. 收购澳大利亚矿产上市公司

在澳大利亚，不少矿业公司为本土上市公司，也有部分公司在加拿大等海外证券市场实现双重上市。收购澳大利亚上市公司需严格遵循当地并购法规，其中《2001年澳大利亚公司法》中关于并购的条款尤为关键，例如规定收购方在未发起全面要约的情况下，持股比例不得超过20%，否则将

触发强制性全面要约收购义务 (mandatory takeover bid) 。

投资澳大利亚上市矿企是一个高度专业化且程序复杂的过程，通常可以通过以下三种主要方式实现：

1)定向增发 (Placement)：目标公司向战略投资者定向发行股份，投资者成为股东但持股比例通常控制在20%以下，除非获得股东大会审批。

2)全面要约收购 (Off-market takeover bid)：收购方向目标公司全体股东发出收购要约，当通过要约取得超过90%的股份后，即可启动强制收购程序 (compulsory acquisition)，收购剩余少数股东所持股份，从而实现目标公司的100%收购。方式的最终结果存在不确定性，目标公司可能实现私有化，也可能因股东未充分接受要约而无法完成私有化，具体取决于股东的接受情况。

3)计划安排 (Scheme of Arrangement)：通过目标公司股东大会表决并经法院批准的计划安排收购方式，适用于董事会掌握多数股东支持的并购情形。该方式法律程序清晰，可一次性实现全部股份收购。

案例1：2024年招金A\$7.33亿澳元（约34亿人民币）收购铁拓 (Tietto Minerals)

2024年招金矿业全面要约收购澳大利亚上市公司铁拓 (Tietto Minerals)，该公司是一家专注于非洲西部资源开发的矿业公司，其核心资产为位于科特迪瓦 (Côte d'Ivoire) Abujar 黄金项目，已进入商业化生产阶段。最初招金资本已持有铁拓公司约7%股份，要约初始报价为每股A\$0.58，交易总估值约A\$6.29亿，为应对市场反应及竞购压力，招金于后期将报价提升至每股A\$0.68，总估值增至约A\$7.33亿。在完成强制收购程序后，Tietto Minerals 已从澳交所正式退市，成为招金旗下全资子公司。

案例2：宝钢收购铁矿石阿奎拉资源有限公司 (Aquila Resources)

宝钢资源以14亿澳币（约65亿人民币）全面收购总部位于西澳大利亚州珀斯的阿奎拉资源公司 (Aquila Resources Ltd) 矿业上市公司，主营业务涵盖铁矿石、煤炭和锰矿开采，市值曾位列澳大利亚第四。收购共历经如下两个阶段：2009年，宝钢集团以每股6.50澳元认购其15%股份，获

FIRB批准可持有不超过19.99%股权及一个董事会席位²⁴，并签署战略合作备忘录²⁵；2014年，宝钢资源澳大利亚有限公司联合Aurizon以每股3.4澳元发起全面收购²⁶，期间Mineral Resources也参与竞购，后Mineral Resources退出²⁷，最终宝钢跟Aurizon一起全面收购阿奎拉资源公司，宝钢占85%，Aurizon占剩余部分。²⁸此次收购的成功，得益于重视FIRB审批、循序渐进推进、联合本地伙伴及巧妙应对竞争等策略。

2. 投资澳大利亚矿产非上市公司

投资并购非上市公司，主要通过《股东协议》《股权收购协议》或《股权认购协议》等关键法律文件，设计有利的交易条款内容，以完成交易。

在增资或股权收购过程中，中国投资者作为收购方或投资人与目标矿业公司及其既有股东需围绕《股权收购协议》或《股权认购协议》及《股东协议》展开谈判。这些文件是细化交易安排、明确各方权利义务、保障交易合规的核心，其条款内容直接影响投资、并购进程与后续合作，因此谈判时需重点关注以下要点：

(1) 《股权收购协议》/《股权认购协议》

在澳大利亚矿业投资并购交易中，依据交易方式的不同，通常签署《股权收购协议》（Share Sale Agreement）或《股权认购协议》（Share Subscription Agreement）。此类协议一般由收购方或投资人律师起草，经过双方律师的修改与谈判后由交易双方正式签署。

协议内容通常包括交易股份的数量、价格、支付方式及交割安排，并明确交易完成所需的前提条件，如澳大利亚外国投资审查委员会（FIRB）批准、中国相关监管审批、反垄断审查和目标公司股东同意等，若在约定的“日落日”（Sunset Date）前未满足任一条件，交易可被终止。

24. 国务院国有资产监督管理委员会，2009年10月30日 <<http://www.sasac.gov.cn/n2588025/n2588124/c3847353/content.html>>.

25. ASX, 'Strategic Co-operation with Baosteel' (Media Release, ASX, 28 August 2009) <<https://announcements.asx.com.au/asxpdf/20090828/pdf/31kctmfq1a65nn.pdf>>1,2,3.

26. ASX, 'FULFILMENT OF FIRB CONDITIONS TO BAOSTEEL & AURIZON JOINT OFFER FOR AQUILA' (Media Release, ASX, 29 May 2014) <<https://announcements.asx.com.au/asxpdf/20140529/pdf/42pxhwq40vf9y8.pdf>> 1.

27. Esmarie Iannucci, 'Mineral Resources confirms Aquila investment, eyes West Pilbara project', Engineering News, (Web Page) <<https://www.engineeringnews.co.za/article/mineral-resources-confirms-aquila-investment-eyes-west-pilbara-project-2014-06-12>>.

28. ASX, 'JOINT TAKEOVER OFFER BY BAOSTEEL AND AURIZON – End of Offer Period' (Media Release, ASX, 25 July 2014) <<https://announcements.asx.com.au/asxpdf/20140725/pdf/42r14t47k1bzry.pdf>>1.

协议还规定了双方在交易各阶段的权利义务、交易安排和违约后果，包括保密条款、交割所需文件、过渡期内的经营限制、债务与责任划分、陈述与保证、赔偿机制、终止条款及争议解决方式等。对于涉及重要矿权的交易，还可能加入矿业许可、环境合规和原住民权益等方面的特殊约定。该类协议不仅构成交易的法律基础，也是在复杂跨境并购中控制风险、保障各方利益的关键工具。

(2) 《股东协议》

在澳大利亚，投资者通过收购目标公司部分股权或增资入股时，通常需签署《股东协议》(Shareholders' Agreement)，以明确股东间的权利义务、董事会构成与人员任免、公司治理机制及重大事项的决策程序，是保障各方权益、规范合作关系的重要法律文件。

协议除规定董事提名与表决机制（如哪些事项需全体股东一致同意，哪些可由多数股东决定）外，还常包括以下股东权利条款，例如，领售权（Drag-Along Right），即控股股东出售股份时可要求小股东一同出售；随售权（Tag-Along Right），即少数股东可在控股股东出售时一同退出；以及优先购买权（Pre-Emptive Right），即股东转让股份时，其他股东享有优先购买权，以维护股权结构稳定等。

在矿业等资本密集型行业中，《股东协议》对于保护投资者利益、防控风险、维持公司治理具有重要意义。建议在协议起草和谈判阶段聘请具备跨境经验的法律顾问，确保条款合法合规，兼顾各方核心诉求。

04. 投资澳大利亚公司：常见持股比例及其法律影响

投资澳大利亚公司时，根据法律法规的要求，不同持股比例的股东将适用不同限制，并享有不同权利与权限。针对实践中常见的情形，我们概述了投资澳大利亚企业时通常涉及的的投资比例及其相应影响。

持股比例	说明
低于5%	即使投票权低于5%，澳大利亚证券与投资委员会（ASIC）、上市公司仍可以追查股权受益人的情况。
5%及以上	<ul style="list-style-type: none"> 重大股东披露 – 上市公司持股比例5%及以上的股东需要向公司和澳大利亚证券交易所（ASX）提交重要股东通知，进行信息披露。 自通知提交后，投资者持股比例每有1%及以上的上下浮动均必须进行信息披露，直至持股比例不足5%为止。 外国投资者有意取得在澳大利亚从事传媒业的实体5%及以上股权时，需要取得外商投资审查委员会（FIRB）的批准。
10%及以上	<ul style="list-style-type: none"> 外国政府投资者（广义）有意取得澳大利亚公司10%及以上股权，需要取得外商投资审查委员会（FIRB）的批准。 外国投资者有意取得澳大利亚农业企业10%股权及以上（特殊情况下可低于10%）股权，且投资价值超过有关领域准入门槛时，需要取得外商投资审查委员会（FIRB）的批准。有关准入门槛的标准根据投资者身份是否为外国政府投资者而不同。 外国投资者有意取得澳大利亚不动产公司(Australian land corporation)（包括澳大利亚或海外证券交易所上市）10%及以上股权时（特殊情况下可低于10%），且投资价值超过有关领域准入门槛时，需要取得外商投资审查委员会（FIRB）的批准。详见前面FIRB介绍。
超过10%	上市公司持股比例超过10%的股东，可阻止收购方通过全面要约收购90%投票权，强制收购其余股份。
20%	<ul style="list-style-type: none"> 《公司法案》中规定了“20%收购禁止”规则，投资者有意收购上市公司20%及以上股权的方法主要有两个：一是全面要约（Takeover Bids）；二是协议安排计划（Scheme of Arrangement）。 外国投资者有意取得任何澳大利亚公司20%及以上股权，如目标公司的总资产或对价暗示的目标公司的总价值超过有关准入门槛的情况，则需要取得外商投资审查委员会（FIRB）的批准，有关准入门槛的标准根据投资者身份不同而有所不同。
超过25%	持股比例超过25%的股东可以影响特别股东决议（需要75%的投票同意）的通过。
50%	股东可以任免公司董事，控制董事会的组成。
75%	股东可以通过特别股东决议，修改公司章程。
90%	股东可以通过强制收购的方式，收购上市公司其余小股东的股份。
100%	股东完全控制目标公司。

05. 综述

综上，投资澳大利亚矿产项目前，必须系统开展技术、法律、财务与税务尽职调查，并同步评估中澳两国政府审批事项，若标的系澳交所上市公司，更须提前锁定具备跨境并购经验的律师团队全程护航，同时提前设计税务架构，确保投资路径合规、风险可控、收益可期。

BIBLIOGRAPHY

A Articles/Books/Reports

Australian Government, The Treasury, Guidance Note 5 (Report, 27 May 2025)

Australian Government, The Treasury, Guidance Note 7 (Report, 27 May 2025)

Department of Industry, Science and Resources, 'Critical Minerals Strategy 2023–2030' (Report, 20 June 2023)

B Legislation

Future Made in Australia Act 2024 (Cth)

C Others

Australian Government The Treasury, 'Key Concepts' (Web Page, 28 May 2025) <<https://foreigninvestment.gov.au/guidance/general/key-concepts>>

Australian Government The Treasury, 'Fees' (Web Page) <<https://foreigninvestment.gov.au/guidance/general/fee>>

Australian Government The Treasury, 'Australia's foreign investment framework' (Web Page, The Treasury, 14 March 2025) <<https://foreigninvestment.gov.au/investing-in-australia/foreign-investment-framework>>

Australian Government The Treasury, 'What to include in a submission' (Web Page) <<https://foreigninvestment.gov.au/getting-started/what-include-submission>>

ASX, 'Strategic Co-operation with Baosteel' (Media Release, ASX, 28 August 2009) <<https://announcements.asx.com.au/asxpdf/20090828/pdf/31kctmfq1q65nn.pdf>>

ASX, 'FULFILMENT OF FIRB CONDITIONS TO BAOSTEEL & AURIZON JOINT OFFER FOR AQUILA' (Media Release, ASX, 29 May 2014) <<https://announcements.asx.com.au/asxpdf/20140529/pdf/42pxhwq40vf9y8.pdf>>

ASX, 'JOINT TAKEOVER OFFER BY BAOSTEEL AND AURIZON – End of Offer Period' (Media Release, ASX, 25 July 2014) <<https://announcements.asx.com.au/asxpdf/20140725/pdf/42r14t47k1bzry.pdf>>

Esmarie Iannucci, 'Mineral Resources confirms Aquila investment, eyes West Pilbara project', Engineering News, (Web Page) <<https://www.engineeringnews.co.za/article/mineral-resources-confirms-aquila-investment-eyes-west-pilbara-project-2014-06-12>>

Interview with Jim Chalmers (David Speers, ABC TV, 14 April 2024)

Queensland government, Department of State Development Infrastructure and Planning, 'Carmichael Coal Mine and Rail Project', (Web page, 13 August 2025) <<https://www.statedevelopment.qld.gov.au/coordinator-general/assessments-and-approvals/coordinated-projects/completed-projects/carmichael-coal-mine-and-rail-project.>>

Regis Resources, McPhillamys Gold Project – Section 10 Declaration (ASX Announcement, 16 August 2024). <https://wcsecure.weblink.com.au/pdf/RRL/02839965.pdf>.

World Population Review 'Iron Ore Production by Country 2025' (Web Page) <<https://worldpopulationreview.com/country-rankings/iron-ore-production-by-country#title>>

国务院国有资产监督管理委员会, 2009年10月30日 <<http://www.sasac.gov.cn/n2588025/n2588124/c3847353/content.html>>



陈晓飞
合伙人
公司业务部
北京办公室
+86 10 5957 2070
sophiechen@zhonglun.com



ARTICLE 03

**巴西矿业投资和并购
的法律机遇和挑战**

作者:夏磊

巴西是矿业投资和并购交易活跃的法域。巴西拥有巨大的矿产潜力和强劲的采矿业发展潜力，特别是在能源转型的关键矿产方面，巴西拥有已探明的锂、镍、铜、石墨、稀土元素，甚至钴储量。巴西拥有世界最大的铌储量、第二大的石墨储量以及第三大的稀土元素和镍储量。巴西矿产开采活动遍布全国，出口矿产种类繁多。铁矿石是巴西最重要的出口产品。近几年中国企业对巴西的矿业投资和并购交易显著增加。

下图为巴西在全球能源转型矿产储量和产量中的份额（2023/2024）。

BRAZILIAN PRODUCTION AND RESERVES OF STRATEGIC MINERALS

MINERAL	RESERVES 2024 (T)	WORLD (T)	SHARE (%)	RANKING	PRODUCTION 2023 (T)	WORLD (T)	SHARE (%)	RANKING
LITHIUM	1.370.000*	28.000.000	4,89%	7°	4.900	180.000	2,72%	5°
COPPER**	11.200.000	1.000.000.000	1,12%	12° *	326.600	22.000.000	1,48%	14°
NICKEL	16.000.000	130.000.000	12,31%	3°	89.000	3.600.000	2,47%	9°
NIOBIUM	16.000.000	17.000.000	94,12%	1°	75.000	83.000	90,36%	1°
RARE EARTH	21.000.000	110.000.000	19,09%	3°	80	350.000	0,02%	10°
COBALT	70.000	11.000.000	0,64%	9°	0	230.000	0,00%	-
VANADIUM	120.000	19.000.000	0,63%	5°	6.400	100.000	6,40%	4°
GRAPHITE	74.000.000	280.000.000	26,43%	2°	73.000	1.600.000	4,56%	4°
SILICOM (QUARTZO)	-	N/A	-	-	390.000	9.000.000	4,33%	4°
MANGANESE	270.000.000	1.900.000.000	14,21%	4°	620.000	20.000.000	3,10%	7°
ALUMINUM (BAUXITA)	2.700.000.000	30.000.000.000	9,00%	5°	31.000.000	400.000.000	7,75%	4°

SOURCE: USGS 2024.

*(390,000 TONS OFFICIAL + 980,000 TONS FROM SIGMA – CERTIFIED ON THE TORONTO AND NASDAQ STOCK EXCHANGES).

** (COPPER RESERVES AS OF 2022).

矿产加工需要能源，巴西的能源资源也十分丰富。巴西拥有以清洁能源为主的能源结构，其中水力发电占主导地位，同时太阳能和风能发电也显著增长。这使得巴西能够抓住当前的机遇——不仅能够增加这些矿产的全球供应，还能通过提升国产矿产的价值，融入价值链。

尽管巴西拥有丰富的矿产资源潜力，但在全球价值链中，其为关键能源转型技术生产高纯度原料的能力仍处于起步阶段。但，巴西在铌技术领域处于全球领先地位。由于巴西拥有几乎所有全球关键矿产的丰富储量，其目标是为电池、太阳能电池板、风力涡轮机、电动机和其他技术生产各种原料，包括稀土、石墨、硅、铌、铜、镍、铝和锰。

在对巴西进行矿业投资和并购的过程中，会遇到“关键矿产/Critical Minerals”和“战略矿产/Strategic Minerals”这两个术语。在巴西的法律框架下，两种术语的区别反映了不同的视角：当使用“关键矿产”时，指的是全球视角下的这些资源。当使用“战略矿产”时，指的是巴西的视角。本质上，在全球范围内被认为具有关键意义的矿产在巴西看来也具有战略意义。

01. 巴西矿业监管框架

在巴西，矿产资源归联邦政府所有，并由私营实体根据采矿特许权制度进行开采。该制度授予特许权拥有者对开采的所有权。

巴西矿业拥有完善的监管框架，矿业立法由1988年《联邦宪法》及其1995年第6号和第9号宪法修正案制定。这些法律规定，矿产资源独立于土地，属于联邦所有，但私营实体可以通过特许权或授权进行勘探。立法保障特许权获得者对矿产品的权利，并规定各州、各市和联邦有权分享勘探产生的特许权使用费。此外，立法还规定，矿产勘探和开采必须事先获得联邦的同意，并根据具体立法，保障矿山所在地土地所有者获得勘探成果的一定份额。

勘探授权的有效期为固定期限。采矿权授权和特许权的有效期为无限期，未经授权机构事先同意不得转让。

除宪法外，巴西管理矿产勘探和采矿的主要监管法律是《采矿法》及其相关法规。然而，由于该行业的特殊性，采矿活动也受其他立法的监管，例如《水法》（1945年第7841号法令）、《边境地区法》（1979年第6634号法律），以及特殊制度下物质的监管，例如《许可制度》（1978年第6567号法律）和《个体采矿授权制度》（1989年第7805号法律）。

这些较为全面而详细的监管体系提供了相对清晰、稳定的法律环境，这对于有意投资和并购矿产领域的外国投资者至关重要。

02. 巴西矿业外资准入和限制

巴西旨在吸引采矿和矿产加工项目的投资。巴西不限制矿产出口，但致力于提升国内战略矿产的附加值，这与2024年里约热内卢二十国集团领导人宣言是相符的。

巴西贸易投资促进局（ApexBrasil）是外国矿业投资的主管部门。巴西规范外国投资的法律为《外资法》及其实施细则。

在矿业权的主体方面，外国个人和外国公司不得直接从事巴西的矿产资源勘查和开采活动。巴西仅允许巴西公民或依据巴西法律设立的法人实体（包括外国公司通过在巴西注册成立的法人实体），在获得联邦政府授权或特许后，从事矿产资源的勘查和开采。

原则上，外国投资者通常可通过当地项目公司持有100%的矿权。但是，涉及边境地区（边境线150公里以内）的矿业项目或涉及战略矿产（比如铀），巴西法律要求巴西本地实体或巴西籍公民需控股（即持有51%或以上的股权），且2/3的核心管理层成员需为巴西居民。

03. 巴西矿业和环境领域的主要政府机构

国家矿产政策委员会（CNPM），为巴西共和国总统提供咨询，制定巴西矿业发展的政策和指导方针。CNPM由矿业和能源部长担任主席，其他16位部长包括财政部长、外交部长、环境与气候变化部长等。

矿业和能源部（MME）为联邦公共行政机构，负责制定国家矿产资源地质、勘探和生产政策；国家矿产加工政策；行业规划指南；颁发和批准特许权。该部通过国家地质、采矿和矿产加工秘书处履行职责。

国家地质、采矿和矿产加工秘书处（SNGM/MME）负责实施、指导和协调矿产行业政策。

国家矿业局（ANM）为隶属于矿业和能源部的独立机构，其职责包括决定采矿权及其他申请，并根据行政程序授予或监督采矿活动；颁发采矿权证及其他与采矿法执行相关的行为；决定采矿申请

并授予采矿特许权。

国家环境委员会 (CONAMA) 为国家环境体系 (SISNAMA) 的咨询和审议机构，由五个部门组成：联邦、州和市政机构、商业部门和环境组织。主要职责包括制定由联邦、各州、联邦区和市政当局颁发的有效或潜在污染活动许可的规范和标准。

巴西环境与可再生自然资源研究所 (IBAMA) 为隶属于环境部的自治机构。其职责包括与环境许可、环境质量控制、自然资源使用授权以及环境监测和控制相关的联邦职责。

另外，联邦各州均设有负责环境事务的机构，其职权与IBAMA类似。一些市政当局也设有承担类似职责的机构。

04. 巴西国有矿业公司

巴西核工业公司 (INB) 隶属于巴西矿业和能源部 (MME)，是矿产领域唯一的国有企业。其业务是铀。INB的采矿活动、矿产勘探申请、采矿特许权授予、勘探、提炼和选矿等活动与私营公司相同。

05. 巴西的采矿流程

采矿特许权申请必须向巴西国家矿业局 (ANM) 提交，并应附有新的经济利用计划 (Plano de Aproveitamento Econômico - "PAE")。

另外，在相关环保部门颁发矿山环境安装许可证 (LI) 前，不得授予采矿特许权。因此，为了获得采矿权并进行开采（在向国家矿业局 (ANM) 提出矿产勘探申请后），采矿者必须提交由州环保机构颁发的环境许可证。

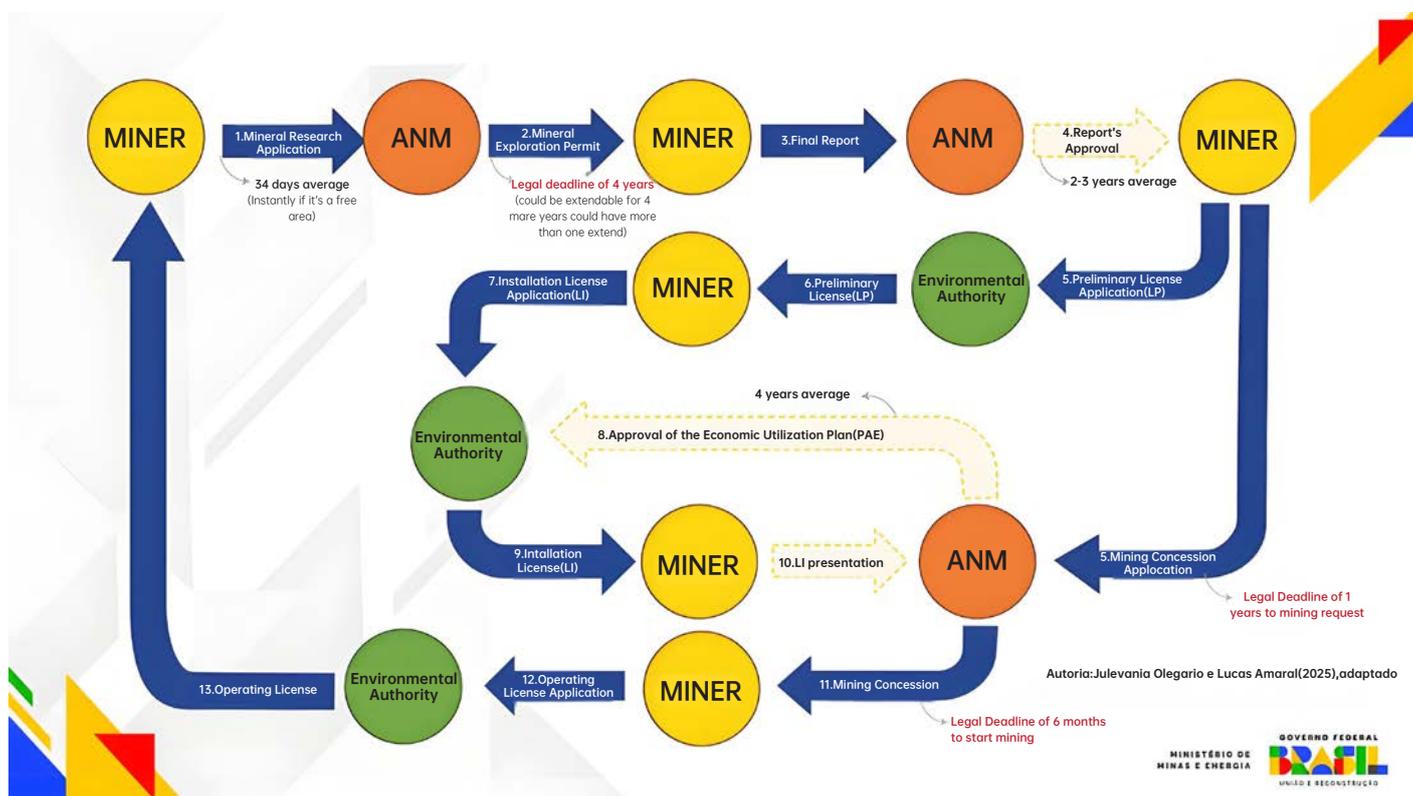
对于更复杂的采矿项目或跨州的采矿项目，环境许可由联邦机构 IBAMA 负责，该机构将一些与采矿活动许可相关的职责委托给州秘书处。需要注意的是各州之间没有统一的程序。

在遵守相关条件（尤其是PAE）的前提下，特许采矿权持有人有权在采矿租赁区域内开采矿藏，直至矿藏完全枯竭。

采矿特许权持有人有权对采矿特许权所覆盖的土地、加工和基础设施土地享有使用权。

因此，巴西的采矿特许权流程涉及联邦和州政府之间的互动。

下图是描述采矿者在巴西开采矿产必须遵循的行政路径的流程图。流程图简要描述了环境许可流程如何与巴西的采矿行政流程同时进行，并重点介绍了涉及主管环境机构和国家矿业局 (ANM) 的关键阶段。该流程始于矿产勘探申请 (REPEM)，并经过几个关键阶段，包括获得授权、环境许可证和经济利用计划的批准，直至矿山资源枯竭和关闭。



SOURCE: MINISTRY OF MINES AND ENERGY.

06. 巴西的环境许可和监管

环境许可是获得巴西矿产资源开采授权的必要程序。许可流程可能因项目的复杂性和地点而异，并涉及不同级别的政府。

第140号补充法规定了联邦、州以及在某些情况下市政府之间的责任分配。然而，各州之间缺乏标准化和统一的程序，建议中国投资者在外部顾问的协助下熟悉当地的具体情况。

在此背景下，除了向国家矿业局 (ANM) 提交采矿特许权申请外，政府还将颁发以下环境领域的许可证：

- 初步许可证 (LP)：在项目或活动的初始规划阶段授予，批准其位置和设计，确认环境可行性，并确定后续实施阶段需满足的基本要求和条件。
- 安装许可证 (LI)：授权根据已批准的计划、方案和项目中概述的规范（包括环境控制措施和其他条件）安装项目或活动。
- 运营许可证 (LO)：在核实活动或项目是否符合先前许可证的条款（包括环境控制措施和运营条件）后，授权其运营。

巴西曾发生过严重的矿业环境事故，比如2015年淡水河谷和必和必拓合资公司Samarco公司铁矿尾矿泄露、2019年淡水河谷公司铁矿尾矿坝溃坝事故。2015年Samarco铁矿尾矿泄露事件为巴西历史上最严重的环境事故。Samarco公司支付了48亿美金的罚金，该罚金并不包括事故重受影响民众的赔偿金、以及被污染地区的复原成本。

因此，巴西对矿业开采和运营活动的环境监管非常严格。中国投资者应充分了解矿业环境监管的流程和要求，并应高度重视开展矿业活动中的环境合规性。

07. 矿产资源开发经济补偿 (CFEM)

矿产资源开发经济补偿 (CFEM) 相当于巴西采矿业的“特许权使用费/royalty”。由开发人为开采1988年《联邦宪法》第20条第1款规定的联邦所属矿产资源而支付。

CFEM的税率根据所开采的矿物种类而有所不同。税率如下：

- 1%：岩石、沙子、砾石、粘土和其他用于直接用于土木工程的矿物；装饰性岩石、矿泉水和温泉水；

- 1.5%: 黄金;
- 2%: 钻石及其他矿物质, 例如锂、石墨、稀土元素、镍、铜和钴;
- 3%: 铝土矿、锰、铌和岩盐;
- 3.5%: 铁, 但法律规定, 特殊情况下税率可降至2%。

综上所述, CFEM的征收依据为国内市场销售总销售收入, 扣除适用的商业化税率。就消费而言, 依据计算的总收入征收消费税(考虑矿产品在当地、地区、国家或国际市场的当前价格, 或第9,252/2017号法令规定的参考值); 就出口而言, 依据计算的收入征收出口税, 以巴西联邦税务局设定的参考价格(若无法获取参考价格, 则以参考值作为最低计算基准)作为出口税; 就通过公开拍卖获得的矿产品和根据小矿主采矿许可证制度开采获得的矿产品, 依据获得的矿产品的价值征收矿产品税。

08. 结语

信用违约掉期(CDS)指标显示, 巴西的风险自2023年开始显著下降, 这反映了风险认知和投资者信心的改善。风险评估的提升支持了标准普尔(S&P)和穆迪等国际风险评级机构对巴西的评级提升。例如, 穆迪于2024年10月将巴西的评级上调至Ba1。

综上, 巴西拥有对外国矿业投资友好的环境, 其较为全面而详细的监管体系提供了相对清晰、稳定的法律环境, 但在环境合规上监管非常严格, 并对环境不合规行为规定了严格的处罚措施。巴西对劳工保护也有一定的要求和标准。同时联邦、州以及在某些情况下市政府都参与矿业的监管, 然而, 各州之间缺乏标准化和统一的程序。这些都可能增加投资成本和投资风险。建议中国投资者充分了解巴西投资环境, 在外部顾问的协助下熟悉当地的具体情况和法律要求, 预判风险、合法合规投资。



夏磊
非权益合伙人
公司业务部
北京办公室
+86 10 5957 2101
rachelxia@zhonglun.com



ARTICLE 04

哈萨克斯坦
矿业投资法律概览

作者:贺云帆 王欣一 邓心怡

哈萨克斯坦是共建“一带一路”倡议的首倡之地，自1991年独立以来，政局基本稳定。哈萨克斯坦具有丰富的固体矿产资源，境内有90多种矿藏，1200多种矿物原料，已探明的黑色、有色、稀有和贵金属矿产地超过500处。主要矿产资源包括钨、铬、铀、锰、铜、铅、锌、铁、煤、黄金、铝矾土、镍、钴和石油、天然气。¹近年来，哈萨克斯坦接连出台鼓励外商进行矿业投资的利好政策，如2020年批准《2021-2025年国家地质勘探规划》，计划吸引总额7800亿坚戈，约合15亿美元的投资用于开展地质勘探工作。²整体而言，除铀矿外，外资参与哈萨克斯坦矿业不受限制，具有良好的发展前景。为帮助国内投资者更好地了解当地矿业规范，本文旨在梳理哈萨克斯坦矿业投资法律制度，为投资者在当地开展矿业投资活动提供参考。

01. 哈萨克斯坦矿业开发法律整体架构

哈萨克斯坦管理矿业活动的主要立法为2018年6月29日生效的《底土和底土资源利用法》（以下称为“《底土法》”）。与我国对于矿产资源的分类不同，该法将矿产资源划分为碳氢化合物和固体矿产，并将固体矿产中的非金属矿产定义为普通矿产，同时由于铀矿的重要地位将铀矿予以单独规制。该法对各类矿产资源使用权的取得、中止、终止、转让和质押以及矿产资源的使用要求等内容均作出了规定。此外，一些政府法令以及哈萨克斯坦工业和基础设施发展部发布的命令对《底土法》的规定进行了细化，包括取得矿产资源使用权时需缴纳的矿业权授予金以及土地使用费、矿产资源利用作业的年度最低资金额度、采购当地货物、工程、服务的比例、实现当地就业的最低比例、为哈萨克斯坦人员提供培训、为研究、科学技术和开发工作提供资金以及为当地的社会经济发展和基础设施建设提供资金等内容。除矿业领域的专门立法外，与矿业活动密切相关的规范还包括《贵金属法》《生态法》《土地法》《劳动法》《民防法》等。

1. 参见商务部对外投资和经济合作司等：《对外投资合作国别（地区）指南 哈萨克斯坦（2024年版）》，第3-4页。

2. 参见哈萨克斯坦国际通讯社：《哈萨克斯坦计划吸引7800亿投资用于开展地质资源勘探》，2020年2月18日，https://cn.inform.kz/news/7800_a3615775/。

管理哈萨克斯坦矿业活动的主要机构为工业和基础设施发展部以及能源部。二者分别为固体矿产领域以及铀、碳氢化合物领域的主管机关，负责制定相关政策、颁发矿产资源使用许可证或签订矿产资源利用合同、监督矿业权主体履行法定或约定义务并有权决定是否吊销矿产资源使用许可证或终止矿产资源利用合同。

02. 哈萨克斯坦矿业开发的具体法律制度

(一) 矿业权的取得与转让制度

哈萨克斯坦境内的所有矿产资源由国家所有，但外资企业可通过申请矿产资源使用许可证以及与哈萨克斯坦主管机关订立矿产资源利用合同两种方式原始取得除铀外的矿业权。其中，碳氢化合物适用矿产资源利用合同制度，其他矿产资源适用许可制度。

矿产资源使用许可证的类型分为矿产地质调查许可证（license for geological survey of subsoil）、固体矿产勘探许可证（license for exploration of solid minerals）、固体矿产开采许可证（license for production of solid minerals）、普通矿产开采许可证（license for production of commonly occurring minerals）、底土空间使用许可证（subsoil space use license）和手工采矿许可证（artisanal mining license）六种类型，³同一主体可同时拥有多个矿产资源使用许可证。⁴不同类型的矿产资源使用许可证内容、有效期和每年需投入到矿产作业中的最低资金额度如下表1、表2所示。

3.Code of the Republic of Kazakhstan on Subsoil and Subsoil Use, 2017 № 125-VI, Article 30.

4.Code of the Republic of Kazakhstan on Subsoil and Subsoil Use, 2017 № 125-VI, Article 29.3.

许可证类型	矿业权内容	有效期
矿产地质调查许可证	使用底土进行地质调查和（或）地球物理工程以及地下水勘探和评估工程。 ⁵	3年 ⁶
固体矿产勘探许可证	为开展固体矿产勘探活动而使用底土地块的专有权，包括寻找固体矿藏和评估其资源和储量，以便之后进行开采。 ⁷	6年，经申请可延长1次，延长的最长期限为5年 ⁸
固体矿产开采许可证	使用底土地块进行以下作业的专有权利： 1. 固体矿产的生产（提取）； 2. 利用底土空间进行采矿，部署采矿和（或）采矿和加工生产设施，放置人造矿物结构； 3. 生产现场勘探（采矿勘探）。 ⁹	最长为25年，延长次数不受限制，但每次延长期限不得超过原有效期 ¹⁰
普通矿产开采许可证	使用底土地块进行以下作业的专有权利： 1. 开采普通矿产； 2. 使用底土空间进行采矿作业、确定采矿地点以及（或）开采和加工人造矿层； 3. 开采地点勘探（作业勘探）。 ¹¹	最长为10年 ¹²
底土空间使用许可证	使用底土地块进行以下一种作业的专有权利： 1. 距离地表5米以下深度的石油、天然气、天然气和石油产品地下储存设施的设置和运行； 2. 建设和（或）运行地下场地（设施），用于储存或处置固体、液体和放射性废物、有害有毒物质，向地下排放（注入）废物、工业和制造废水； 3. 为人工补充地下水储备而将水注入地下，包括为此目的建造和（或）运行地下设施； 4. 安置和（或）运行采矿和（或）采矿及加工业的人造矿物沉积设施。 ¹³	最长为25年，延长次数不受限制，但每次延长期限不得超过原有效期 ¹⁴
手工采矿许可证	在冲击矿床和人工矿场手工开采贵金属和宝石。 ¹⁵ 只有哈萨克斯坦公民可以持有。 ¹⁶	3年，经申请可延长1次，延长期限为3年 ¹⁷

(表1: 矿产资源使用许可证的类型及有效期)

5.Code of the Republic of Kazakhstan on Subsoil and Subsoil Use, 2017 № 125-VI, Article 84.1.

6.Code of the Republic of Kazakhstan on Subsoil and Subsoil Use, 2017 № 125-VI, Article 84.1.

7.Code of the Republic of Kazakhstan on Subsoil and Subsoil Use, 2017 № 125-VI, Article 185.

8.Code of the Republic of Kazakhstan on Subsoil and Subsoil Use, 2017 № 125-VI, Article 193.1, 193.2.

9.Code of the Republic of Kazakhstan on Subsoil and Subsoil Use, 2017 № 125-VI, Article 202.

10.Code of the Republic of Kazakhstan on Subsoil and Subsoil Use, 2017 № 125-VI, Article 211.1, 211.2.

11.Code of the Republic of Kazakhstan on Subsoil and Subsoil Use, 2017 № 125-VI, Article 232.

12.Code of the Republic of Kazakhstan on Subsoil and Subsoil Use, 2017 № 125-VI, Article 233.2.

13.Code of the Republic of Kazakhstan on Subsoil and Subsoil Use, 2017 № 125-VI, Article 249.

14.Code of the Republic of Kazakhstan on Subsoil and Subsoil Use, 2017 № 125-VI, Article 256.1.

15.Code of the Republic of Kazakhstan on Subsoil and Subsoil Use, 2017 № 125-VI, Article 263.1.

16.Code of the Republic of Kazakhstan on Subsoil and Subsoil Use, 2017 № 125-VI, Article 263.2.

17.Code of the Republic of Kazakhstan on Subsoil and Subsoil Use, 2017 № 125-VI, Article 268.1.

许可证类型	年度最低资金额度			
固体矿产勘探许可证 ¹⁸	1个区块	2-5个区块	6-10个区块	10个以上区块, 每增加1个区块
	第一年至第三年			
	1,200倍月计算指数 约9,117美元 ¹⁹	1,800倍月计算指数 约13,676美元	2,300倍月计算指数 约17,474美元	120倍月计算指数 约912美元
	第四年至第六年			
	1,200倍月计算指数 约9,117美元	2,300倍月计算指数 约17,474美元	3,500倍月计算指数 约26,591美元	180倍月计算指数 约1,368美元
	第七年至第八年			
	1,800倍月计算指数 约13,676美元	3,500倍月计算指数 约26,591美元	5,800倍月计算指数 约44,066美元	230倍月计算指数 约1,747美元
第九年至第十年				
2,300倍月计算指数 约17,474美元	5,800倍月计算指数 约44,066美元	8,000倍月计算指数 约60,780美元	350倍月计算指数 约2,659美元	
第十一年起				
3,500倍月计算指数 约26,591美元	8,000倍月计算指数 约60,780美元	11,500倍月计算指数 约87,372美元	460倍月计算指数 约3,495美元	
固体矿产开采许可证 ²⁰	面积小于5公顷(含)	面积为5至100公顷(含)	面积为100至10,000公顷(含), 每增加1公顷	面积大于10,000公顷, 每增加1公顷
	开采铁矿石			
	3,170倍月计算指数 约24,084美元	6,350倍月计算指数 约48,244美元	60倍月计算指数 约456美元	720倍月计算指数 约5,470美元
开采其他矿产				
530倍月计算指数 约4,027美元	1,063倍月计算指数 约8,076美元	10倍月计算指数 约76美元	120倍月计算指数 约912美元	
普通矿产开采许可证 ²¹	面积小于5公顷(含)	面积为5至8公顷(含)	面积超过8公顷, 每增加一公顷	
	1,160倍月计算指数 约8,813美元	2,300倍月计算指数 约17,474美元	120倍月计算指数 约912美元	

(表2: 矿产资源使用许可证的年度最低资金额度)

18.Code of the Republic of Kazakhstan on Subsoil and Subsoil Use, 2017 № 125-VI, Article 192.

19.月计算指数系根据哈萨克斯坦预算法为相关财政年度确定的参考标准, 自报告年度1月1日生效。2025年度月计算指数为3,932坚戈, 以2025年2月6日的汇率(1坚戈兑换0.001932美元)进行计算, 约合7.6美元。若无特别说明, 下文涉及的坚戈与美元之间的兑换均以2025年2月6日的汇率为标准。参见哈萨克斯坦国际通讯社:《2025年哈萨克斯坦最低工资、按月计算指数是多少?》, 2024年12月7日, <https://cn.inform.kz/news/2025niangongyueshiduo-c322ec/>。

20.Code of the Republic of Kazakhstan on Subsoil and Subsoil Use, 2017 № 125-VI, Article 210.

21.Code of the Republic of Kazakhstan on Subsoil and Subsoil Use, 2017 № 125-VI, Article 235.

矿产资源利用合同，系外资企业与哈萨克斯坦主管机关订立，主管机关承诺向外资企业授予一定期限的矿产资源使用权的合同。外资企业可在合同约定范围内开展矿产开采和生产活动，同一主体可以签订多份矿产资源利用合同。合同的有效期限最长为25年，拥有重大和独特储量的矿区的合同有效期限最长为45年。²²

与我国需有偿取得探矿权、采矿权类似，在哈萨克斯坦通过矿产资源使用许可证和矿产资源利用合同取得矿业权的，矿业权主体需缴纳矿业权授予金。矿业权授予金系一次性向哈萨克斯坦支付的用于获得矿产资源使用权的费用。²³通过矿产资源使用许可证取得矿业权时需缴纳的矿业权授予金数额如下表3所示。²⁴通过签订矿产资源利用合同取得矿业权时需缴纳的矿业权授予金数额将根据矿业权类型和矿产储量是否已核准按照相应公式计算得出，并在矿产资源利用合同中予以具体约定。²⁵

许可证类型	需缴纳的矿业权授予金数额
矿产地质调查许可证	50倍月计算指数，约380美元
固体矿产勘探许可证	100倍月计算指数，约760美元
固体矿产开采许可证、普通矿产开采许可证	200倍月计算指数，约1,520美元
底土空间使用许可证	400倍月计算指数，约3,039美元

(表3：基于矿产资源使用许可证取得矿业权需缴纳的矿业权授予金)

除原始取得外，外资企业也可从他人处继受取得矿产资源使用权，但矿产地质调查许可证、手工采矿许可证和颁发未满一年的固体矿产勘探许可证除外。²⁶继受取得矿产资源使用权的，需和转让人共同向原颁发许可证或签订矿产资源利用合同的主管机关提出申请，由主管机关重新颁发许可证

22. See Joint Stock Company "National Atomic Company "Kazatomprom" Global Offering of up to 38,903,491 Ordinary Shares in the form of Global Depository Receipts (including the Over-Allotment Option), p185.

23. Code of the Republic of Kazakhstan on Taxes and Other Obligatory Payments to the Budget, 2017 № 120-VI, Article 724.

24. Code of the Republic of Kazakhstan on Taxes and Other Obligatory Payments to the Budget, 2017 № 120-VI, Article 727.

25. Code of the Republic of Kazakhstan on Taxes and Other Obligatory Payments to the Budget, 2017 № 120-VI, Article 726.

26. Code of the Republic of Kazakhstan on Subsoil and Subsoil Use, 2017 № 125-VI, Article 40.2.

或变更合同。²⁷另外需特别注意，与我国不同，在哈萨克斯坦转让矿产资源使用权人的股权的，受让人同样也需要获得主管机关颁发的许可证。²⁸此外，矿产资源使用权人吸收新的股东或配售股份的，同样也应办理相应申请手续。²⁹矿产资源使用权以及与矿产资源使用权相关的标的物转让许可证的有效期为一年，未在此期限内转让矿产资源使用权或与矿产资源使用权相关的标的物的，需重新向主管机关申请新的许可。³⁰

无论基于何种方式取得矿业权，哈萨克斯坦规定企业均有义务向当地人员、商品生产者、工程和服务供应商提供支持，即矿业权主体有义务优先聘用哈萨克斯坦籍人员、采购当地工程和服务，在这一点上与我国差别较大。具体的最低人员比例和最低工程、服务份额由矿产资源使用许可证或矿产资源利用合同的内容确定，其中采购当地工程和服务的份额不得低于总量的50%。³¹而自矿产品生产的第二年起，矿业权主体应当分别使用上一年度生产费用的1%用于资助哈萨克斯坦的人员培训和研究、科学技术和开发工作。³²

此外，较为特殊的是，哈萨克斯坦享有优先于任何主体获得战略性矿产资源使用权和优先购买与战略性矿产资源相关的标的物的权利。战略性矿产资源是指石油地质储量超过5,000万吨或天然气地质储量超过150亿立方米的地块、位于里海哈萨克斯坦区域的地块以及含有铀矿床的地块。³³根据主管机关行使优先权的决定，战略性矿产资源使用权应按要求转让给哈萨克斯坦国家管理控股公司或国有公司。³⁴

(二) 矿业开发的前置许可制度

与我国不同，在哈萨克斯坦从事矿业开发活动，除需取得矿业权外，还需获得相应前置活动许

27.Code of the Republic of Kazakhstan on Subsoil and Subsoil Use, 2017 № 125-VI, Article 40.3.
28.Code of the Republic of Kazakhstan on Subsoil and Subsoil Use, 2017 № 125-VI, Article 40, 41, 44.
29.Code of the Republic of Kazakhstan on Subsoil and Subsoil Use, 2017 № 125-VI, Article 42.
30.Code of the Republic of Kazakhstan on Subsoil and Subsoil Use, 2017 № 125-VI, Article 45.13.
31.Code of the Republic of Kazakhstan on Subsoil and Subsoil Use, 2017 № 125-VI, Article 28.
32.Code of the Republic of Kazakhstan on Subsoil and Subsoil Use, 2017 № 125-VI, Article 212.
33.Code of the Republic of Kazakhstan on Subsoil and Subsoil Use, 2017 № 125-VI, Article 43.
34.Code of the Republic of Kazakhstan on Subsoil and Subsoil Use, 2017 № 125-VI, Article 46.

可。³⁵具体为：从事地球物理研究、勘察和测量需获得勘察活动许可证；开采固体矿产（普通矿产除外）需获得矿产经营许可证；从事碳氢化合物的勘探和生产需获得碳氢化合物领域工程和服务许可证。³⁶同时需注意此类前置活动许可与取得矿业权需申请获得的矿产资源使用权许可证不同：前置活动许可是主体开展相关矿业经营活动的前提条件，矿产资源使用许可证是主体取得矿业权的方式。

（三） 矿业开发中的土地使用制度

哈萨克斯坦土地使用权分为永久使用权、有偿临时使用权（租赁）和无偿临时使用权，外资企业可以基于矿产资源使用许可证或矿产资源利用合同在许可证或合同的有效期限内取得土地有偿临时使用权（租赁）。³⁷土地为国有的，矿产资源使用权人需与地方行政主管机关签订土地租赁协议；³⁸土地为私有的，地方行政主管机关可以征用土地并出租给矿产资源使用权人。与我国不同，在继受取得矿产资源使用权的情况下，受让方还需与主管机关另行签订土地租赁协议以获得土地使用权。³⁹

拥有勘探或开采许可证的矿业企业必须缴纳土地使用费（租金），勘探许可证下的土地使用费根据许可证期限的不同每个区块征收15倍月计算指数至60倍月计算指数，约114美元至约456美元，开采许可证下的土地使用费为每平方公里450倍月计算指数，约3,419美元。⁴⁰

（四） 矿产品的加工、销售和出口制度

在矿产品的加工和销售方面，哈萨克斯坦并没有一般性的规定，要求矿业企业必须将全部或部分矿产品销售给哈萨克斯坦国内。但特定的矿产资源利用合同可能会约定矿业企业有义务在哈萨克斯坦境内加工一定数量的矿产，且哈萨克斯坦有权优先购买矿业企业生产的矿产资源，购买价格不

35.The Law of the Republic of Kazakhstan on Permissions and Notifications, 2014 № 202-V, Article 23.

36.The Law of the Republic of Kazakhstan on Permissions and Notifications, 2014 № 202-V, Annex 1, №4, 8, 9.

37.Land Code of the Republic of Kazakhstan, 2003 № 442, Article 37.5 3).

38.Land Code of the Republic of Kazakhstan, 2003 № 442, Article 32.3.

39.Land Code of the Republic of Kazakhstan, 2003 № 442, Article 37.6.

40.Code of the Republic of Kazakhstan on Taxes and Other Obligatory Payments to the Budget, 2017 № 120-VI, Article 563.

See Baker McKenzie, Mining in Kazakhstan, July 18th, 2018, <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=93e7864c-c2b8-420f-acd8-ce281beec682>.

得高于国际市场价格。⁴¹若矿业权主体投资超过700万倍月计算指数，约5,368.5万美元，用于新建、升级加工设施，则该主体可以就固体矿产加工与主管机关签订固体矿产加工协议，以获取包括税收、投资补贴、简化雇佣外国人才程序等在内的优惠政策。⁴²此外，《贵金属法》对于贵金属的加工和销售作出了特殊规定：除无需精炼的天然贵金属外，贵金属均须送至政府法令批准的三家当地贵金属生产精炼厂进行加工，⁴³且哈萨克斯坦国家银行对于贵金属中的黄金具有优先权，贵金属的生产和加工主体需优先向国家银行出售在境内或境外生产的精炼黄金。⁴⁴

在矿产品的出口方面，哈萨克斯坦规定部分矿产品的出口需要获得出口许可证，例如天然石材、有色金属、贵金属、宝石、钻石等。⁴⁵对于贵金属而言，《贵金属法》特别规定任何企业从哈萨克斯坦出口含有贵金属的原材料，必须获得前述政府法令批准的三家当地贵金属生产精炼厂的豁免，豁免理由包括在技术上无法加工或精炼、生产能力无法支撑预期数量的原材料加工或精炼以及加工的经济不合理性。⁴⁶此外，哈萨克斯坦可能对相关物品的出口实施临时禁令，例如，2024年10月24日工业和建设部部长宣布对黑色和有色金属废料实施为期6个月的出口禁令，该禁令自2024年11月2日生效，将持续至2025年5月初。⁴⁷

(五) 矿业开发中的劳动用工制度

哈萨克斯坦的劳动用工主要受2015年11月实施的《劳动法》规制。《劳动法》规定，通常情况下企业应当与年满十六周岁的公民订立书面劳动合同，⁴⁸劳动合同中约定的试用期一般不得超过三个月。⁴⁹标准工作时间为每周40小时，除实行紧急状态、保障能源供应等特殊情况下，加班需经劳动

41. See Baker McKenzie, Mining in Kazakhstan, July 18th, 2018, <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=93e7864c-c2b8-420f-acd8-ce281beec682>.

42. Code of the Republic of Kazakhstan on Subsoil and Subsoil Use, 2017 № 125-VI, Article 242.

See Alexander Keepin, Mining, <https://www.mondaq.com/guides/results/17/1110/all/kazakhstan-mining>, 8.1.

43. See Alexander Keepin, Mining, <https://www.mondaq.com/guides/results/17/1110/all/kazakhstan-mining>, 8.1.

44. Law of the Republic of Kazakhstan on Precious Metals and Precious Stones, 2016 № 444-IV, Article 9.2.

45. See The World Bank, Mining Sector Diagnostic – Kazakhstan, p57.

46. Law of the Republic of Kazakhstan on Precious Metals and Precious Stones, 2016 № 444-IV, Article 8.

See The World Bank, Mining Sector Diagnostic – Kazakhstan, p56-57.

47. See Katya Bouchley, Kazakhstan extends ban on ferrous, non-ferrous metals scrap exports, October 24th, 2024, <https://www.spglobal.com/commodity-insights/en/news-research/latest-news/metals/102424-kazakhstan-extends-ban-on-ferrous-non-ferrous-metals-scrap-exports>.

48. Labour code of the Republic of Kazakhstan, 2015 № 414-V, Article 31, 33.

49. Labour code of the Republic of Kazakhstan, 2015 № 414-V, Article 36.

者书面同意，⁵⁰每天最多可加班2小时，每月最多可加班12小时，加班补偿按照正常工资的150%计算。⁵¹劳动者每年享受带薪年假，带薪年假不得少于24天。⁵²怀孕女职工在产前享有70天的产假，在产后享有56天的产假。⁵³劳动者的工资数额不得低于国家预算法所规定的最低工资标准，⁵⁴自2024年1月1日起，最低工资标准为每月85,000坚戈，约164美元。⁵⁵

此外，与我国不同，为保护国内劳动力市场，哈萨克斯坦《人口迁移法》规定了外国劳动力在境内从事劳务活动的配额。每年9月1日前，企业向各州、阿斯塔纳市和阿拉木图市社会计划和就业局提交外籍劳务配额申请。哈萨克斯坦政府作出决议后，将由劳动和居民社会保障部按照劳务类别在各州、阿斯塔纳市和阿拉木图市之间分配劳务配额，并在其官网上公布配额分配信息。⁵⁶企业聘用外国劳动力的，须经地方行政机关颁发聘用外国劳动力许可证，在规定的配额内聘用外国劳动力并缴纳约975美元至1,780美元不等的费用，具体数额视企业从事经济活动的种类和劳务许可的级别而定。而外国劳工在哈萨克斯坦从事有偿劳务，需获得劳动部门颁发的工作许可，该许可可由外国劳工自行申请，也可由接收劳务单位代为申请。⁵⁷

(六) 矿业开发中的环保、健康和安全生产制度

在环境保护方面，哈萨克斯坦《底土法》和《生态法》规定，任何勘探或采矿作业仅在开展环境影响评估，并根据企业计划开展的活动类型，获得相关环境许可证和（或）国家环境专家评审的肯定意见之后方可启动。⁵⁸《生态法》的附录2和附录3具体规定了矿业活动的类型划分和所需要满足的环境要求。例如，面积超过25公顷的采石场和露天开采的固体矿或面积超过150公顷的泥炭开采、固体矿产的初级加工必须开展环境影响评估，固体矿产的开采、富集等必须取得环境许可证，环

50.Labour code of the Republic of Kazakhstan, 2015 № 414-V, Article 68, 77.

51.Labour code of the Republic of Kazakhstan, 2015 № 414-V, Article 78, 108.

52.Labour code of the Republic of Kazakhstan, 2015 № 414-V, Article 88.

53.Labour code of the Republic of Kazakhstan, 2015 № 414-V, Article 99.2.

54.Labour code of the Republic of Kazakhstan, 2015 № 414-V, Article 104.

55.See Minimum Wage – Kazakhstan, <https://wageindicator.org/salary/minimum-wage/kazakhstan>.

56.参见商务部对外投资和经济合作司等：《对外投资合作国别（地区）指南 哈萨克斯坦（2024年版）》，第58页。

57.The Law of the Republic of Kazakhstan on Migration, 2011 № 414-V, Article 36, 37.

参见商务部对外投资和经济合作司等：《对外投资合作国别（地区）指南 哈萨克斯坦（2024年版）》，第58页。

58.See The World Bank, Mining Sector Diagnostic – Kazakhstan, p43.

境许可证将规定废物堆积、处置、排放限额，超出限额的，企业需按比例缴纳费用。

在健康保障方面，哈萨克斯坦《劳动法》规定企业需为雇员提供安全的工作场所和防护装备，并为员工办理强制保险，⁵⁹同时还需对雇员进行职业健康和安全方面的培训、指导和知识测试，并向他们提供安全生产流程所需要的文件，否则，企业将可能遭受最高为480美元的罚款。⁶⁰

在安全保障方面，哈萨克斯坦《底土法》规定企业从事固体矿产开采作业需制定采矿计划，描述固体矿产的种类、开采方式、工作量、时间表和技术解决方案，该采矿计划需要经过工业和基础设施发展部的工业安全审查，⁶¹并要求企业在开采矿产期间和矿山关闭期间均需采取安全风险管控措施，向主管机关报告并得到批准。⁶²此外，《民防法》规定，除普通矿产的勘探和不进行钻探或爆破的采矿作业外，采矿、勘探、钻探、爆破、矿产提取和加工、地下采矿属于危险工业设施，运营者需要进行强制性工业安全申报，未经主管机关登记禁止运营。⁶³且运营者使用的技术和设备也必须获得主管机关颁发的许可证。⁶⁴

03. 哈萨克斯坦矿业投资风险分析

采矿业是哈萨克斯坦国民经济的支柱产业，但在当地开展矿业投资需注意法律风险，如哈萨克斯坦法律从多方面强调国家对于矿产资源的主权，不仅规定了国家有权优先获得战略性矿产资源和战略性矿产资源使用权人的股权，还规定了矿业权主体需满足聘用哈萨克斯坦籍人员的最低比例条件和采购当地货物、工程、服务的最低份额条件，在开展投资的过程中均需将这部分政策和成本要素考虑在内。此外，哈萨克斯坦矿业领域的主要法律制度经过多次修订，仍需持续关注法律政策的变动风险。

59.Labour code of the Republic of Kazakhstan, 2015 № 414-V, Article 182.

60.See The World Bank, Mining Sector Diagnostic – Kazakhstan, p48.

61.Code of the Republic of Kazakhstan on Subsoil and Subsoil Use, 2017 № 125-VI, Article 216.

See The World Bank, Mining Sector Diagnostic – Kazakhstan, p41.

62.See The World Bank, Mining Sector Diagnostic – Kazakhstan, p48.

63.The Law of the Republic of Kazakhstan on Civil Protection, 2014 № 188-V, Article 70, 76.

64.The Law of the Republic of Kazakhstan on Civil Protection, 2014 № 188-V, Article 74.

除法律风险外，在哈萨克斯坦开展矿业投资仍需关注固有的商业风险。在气候方面，哈萨克斯坦冬季严寒、夏季炎热，变化极大的气候条件可能会加速生产设备的磨损，导致运营成本增加；在基础设施方面，哈萨克斯坦在铁路、公路、发电和输电系统等基础设施上的资金投入和维护不足，严重的可能扰乱企业的正常经营活动；在税务方面，哈萨克斯坦的整体税务负担较重，且税法政策调整相对频繁，实践中对于税法政策的执行尺度也不一致，企业面临着额外、大额纳税的风险；在汇率方面，虽然企业在缴纳各项税费后可以自由汇出利润，但凡是超过1万美元的金融业务都将被监管，此外，企业还面临着汇率波动以及哈萨克斯坦国家银行变更其汇率政策、加强外汇管控力度的风险。

投资者在哈萨克斯坦开展矿业投资活动前，建议充分了解相关的法律政策、选择合适的投资方式并持续关注投资风险。

(实习生李嘉欣亦有贡献)



贺云帆
合伙人
资本市场部
成都办公室
+86 28 6208 8066
heyunfan@zhonglun.com



ARTICLE 05

**国家强制参股和利益分享：
坦桑尼亚矿业新政下的资源战略**

作者：程军 张秋果

坦桑尼亚联合共和国 (The United Republic of Tanzania) 地处东非，东临印度洋，与肯尼亚、乌干达、卢旺达等八国相邻，国土面积约94.5万平方公里。坦桑尼亚政局相对稳定，是东非共同体 (EAC) 和南部非洲发展共同体 (SADC) 的重要成员。坦桑尼亚矿产资源极为丰富，不仅是非洲重要黄金生产国，还盛产大量钻石、坦桑石、镍、铜、稀土、石墨和锂等矿产，因此成为国际矿业投资的热地。

01. 《2022年干股条例》出台背景

近年来，全球资源民族主义趋势抬头，非洲多国政府通过立法强化对矿产资源的控制。坦桑尼亚作为非洲矿产资源最丰富的国家之一，自2017年6月颁布《成文法（综合修正）法案》（The Written Laws (Miscellaneous Amendments) Act, 2017）对《矿业法》（The Mining Act）进行修订，首次提出坦桑尼亚政府有权无偿获得矿业公司16%的干股（Free Carried Interest）后，持续调整矿业政策，以增强国家在矿产资源开发中的经济利益。2022年颁布的《矿业（国家参与）条例》（The Mining (State Participation) Regulations, 2022, “《2022年干股条例》”）进一步明确了干股及经济利益分享（Equitable Economic Benefits Sharing）机制，标志着坦桑尼亚政府对矿业领域的监管与收益权主张的进一步强化，对中国及国际矿业投资者都提出了新的挑战。

2017年7月，坦桑尼亚政府（以下或称“政府”）通过《自然财富与资源（永久主权）法案》（Natural Wealth and Resources (Permanent Sovereignty) Act）和《自然财富与资源合同（审查与重新谈判）法案》（Natural Wealth and Resources Contracts (Review and Re-negotiation of Unconscionable Terms) Act），规定政府可以成立专门的委员会，若委员会认为该法案生效之前达成的关于自然财富与资源的整个安排或协议的某些条款因不合情理而损害了国家利益，委员会可以通过作出决议的方式建议政府启动协议或安排的重新谈判，以纠正不合理条款。即该等法案赋予了政府重新审查和重新谈判矿业合同的权力。

而《2022年干股条例》的出台进一步细化了政府在矿业项目中直接获取股权和经济利益的方

式，再度吹响坦桑尼亚政府资源主权之战的号角。本文将从《2022年干股条例》出发，从《2022年干股条例》适用机制、干股比例、经济利益共享机制及公司治理等角度，带投资者解读坦桑尼亚矿业新政下国家强制参与的布局。

02. 《2022年干股条例》立法架构

《2022年干股条例》于2023年9月23日正式出台，采用“主文+附件”的立法架构，共包含13条主体条款和4项配套附件。主体条款系统性地规定了适用范围、干股比例、合资协议的原则、矿业合资公司的治理结构等核心内容。配套的4项附件包括：附件1《框架协议》示范文本、附件2《股东协议》示范文本、附件3《公司章程》示范文本以及附件4政府参股经济模型摘要，对合资事宜、公司治理等有关事项进行了全面、详细且具体规定。

关于《2022年干股条例》附件的法律效力，坦桑尼亚《法律解释法》（the Interpretation of Laws Act (Cap.1)）规定，“附录或附表，或书面法律中的表格，连同其任何注释，构成书面法律的一部分”。

因此，《2022年干股条例》主体条款（原则性规定）与配套附件（细节规定）具有同等法律效力，并且主文加附件的架构，从核心原则到具体合资事宜，都做出了详细的安排。充分体现了坦桑尼亚政府通过制度性安排深度介入矿业开发合资项目的意图。

03. 《2022年干股条例》的适用及应对机制

（一）适用范围及应对

《2022年干股条例》第2条明确其适用于任何持有采矿许可证（Mining License）或特殊采矿许可证（Special Mining License）的公司。但在国际矿业投资实践中，投资者可以根据其矿业投资的模式，适当将产业链进行拆分，将政府强制参与获取干股的范围降到最低，即政府仅在持有采矿许可证或特殊采矿许可证的公司中持股。具体而言，在国际矿业投资实践中，投资者可根据产业链

参与程度分为：（1）纯开采模式（仅从事矿产资源勘探、开采，不涉及加工、销售原矿材料）；（2）开采+初级加工模式（矿山配套冶炼厂，生产初级产品，比如将铜矿原料加工成铜精矿）；（3）全产业链模式（从采矿到终端产品生产全覆盖）。

基于此，选择“开采+初级加工模式”或“全产业链模式”的投资者，可通过将其产业链进行切割，将持有采矿证或特殊采矿证的公司作为独立的矿山开采公司，并作为政府参股的标的；同时将下游的冶炼环节设立为独立运营实体，避免政府依据《2022年干股条例》主张在该等环节的强制参股要求。需特别注意的是，《2022年干股条例》第6条已明确将选矿活动（mineral beneficiation）纳入政府参股范围，附件1的框架协议中明确“选矿（beneficiation）”是指在出口之前，将矿石加工和分离成可销售的矿物的离散或组合形式。若投资者试图通过业务分拆将选矿环节剥离为独立实体，政府可能通过扩大解释权，要求对选矿厂同样享有干股权益。

（二）参股确定机制

根据《2022年干股条例》第7条规定，政府在矿业实体中享有最低16%的不可稀释的干股，该16%干股的取得不以政府实际出资或承担任何义务为前提条件。在投资者与政府协商向政府分配超过16%干股的情形下，各方应综合考虑政府为矿业项目的公共基础设施或专项配套设施作出的贡献。

除了法定分配给政府的16%的干股外，《2022年干股条例》第6条进一步规定，政府在矿业实体中的股权权益可包括如下形式：（1）通过以归复矿权（Reversionary Mineral Rights）¹出资所相应取得的股权，该等股权比例应反映归复矿权的剩余价值；（2）以量化税收优惠折算获得的股权（但政府持股比例不超过50%）；（3）双方协商一致的其他股权等。

据此，政府获取矿业实体股权的最低比例为16%无偿干股，最终的参股方案需通过《2022年干

1.指依法失效且收归国有的矿权，为量化政府在矿业合资企业中的股权出资，每项归复矿权均应确定剩余价值。经确定剩余价值并参考坦桑尼亚地质调查局或政府委托其他公司提供的矿产资源评估意见后，应转换为可向政府股东发行的归复矿权。

股条例》的附件1规定的框架协议谈判确定。

据了解，坦桑尼亚政府自《2022年干股条例》出台后积极地推动项目谈判，并在部分项目中要求持有20%的干股；同时，在巴里克黄金（Barrick Gold）的坦桑尼亚金矿项目中，政府不仅要求在矿业公司中持有16%的干股，还将其权益延伸至巴里克黄金新设立的为其矿业公司提供管理、运营服务的公司中持有16%的干股（案例具体情况见下文）。这表明，尽管法律设定了16%的最低参股比例，但在实际谈判中，政府的权益主张往往扩张，政府的参股诉求可能已不限于持有采矿许可证或特殊采矿许可证的主体，而是试图覆盖投资者在坦桑尼亚矿业全价值/产业链的关联实体，最终参股方案及机制仍取决于政府及投资者的商业谈判结果，投资者应对政府日益扩大的权益诉求保持充分预期。

但值得注意的是，《2022年干股条例》的第11条为政府参股形式提供了灵活性安排，在满足如下条件时，政府可选择其他参与方式：(i) 向内阁提交特别申请，详细说明拟议的参与方式；(ii) 阐明可获取的最大经济利益；(iii) 详细说明为何无法通过第11（1）条规定的原则实现上述最大经济利益。因此，实践中，矿业实体可根据第11条的规定申请豁免政府强制参股，即仅需确保政府能从矿业实体中获得经济利益，即可豁免政府的持股要求。尽管截至目前公开信息尚未披露成功豁免案例，但《2022年干股条例》的上述规定为投资者们提供了潜在的操作空间和法律工具。

04. 政府干股的获取时点

《2022年干股条例》中对矿业公司持有干股的诉求，存在溯及既往的效力。同时，坦桑尼亚作为国际矿业投资者的投资热地，吸引了很多国际矿业投资者在坦桑尼亚设立子公司或合资公司，从事矿山开采、冶炼及出口等业务。根据坦桑尼亚矿业委员会于2023年12月8日公布的坦桑尼亚境外矿业投资者清单（List of Foreigner Countries Invested in Tanzania Mining Sector）²，来自澳大

2. 参见坦桑尼亚矿业委员会网站的公开信息<http://tumemadini.egagnet.go.tz/statistics/list-of-investors/list-of-investors-5/>

利亚、BVI、加拿大、中国、中东、比利时、布隆迪、尼日利亚、南美、印度、塞舌尔-英国、英国及阿曼的投资者在坦桑尼亚共计投资设立100家实体，其中获得采矿许可证及/或特殊采矿许可证的实体共计27家。

《2022年干股条例》项下对政府强制参股新设及现存实体³的适用时点存在区别，具体如下：

（一）新设实体

《2022年干股条例》第7条规定，政府有权在矿业权益（mining interest）的股权资本中享有不低于16%的不可稀释干股。第3条将“矿业权益”定义为持有采矿许可证（Mining Licence）或特殊采矿许可证（Special Mining Licence）的实体。

由此可以得知，政府干股的介入主要取决于矿业实体是否持有有效的采矿许可证或特殊采矿许可证，因此，若新设公司，或公司尚处于探矿权阶段，则并不触发政府强制参股。一旦公司获得采矿许可证或特殊采矿许可证后，即触发政府获取干股的参股要求，且该股权不可稀释。

（二）现存实体

《2022年干股条例》第6条规定了对于现有矿业实体的政府参股作出如下规定：（1）90天谈判窗口期，即采矿许可证持有人应在《2022年干股条例》公布后的90天内通知矿业委员会启动合资安排谈判。然而，《2022年干股条例》中并未对政府获取现存实体中的干股的路径进行具体规定，因此，实践中部分现存实体选择与政府共同设立新合资实体，典型案例为澳大利亚上市公司EcoGraf（ASX: EGR）的坦桑尼亚Epanko石墨项目：EcoGraf通过其在坦桑尼亚设立的全资子公司TanzGraphite Limited持有Epanko项目的矿权，并负责开发、运营Epanko石墨项目。2023年4月17日，EcoGraf与坦桑尼亚政府签署了框架协议（Framework Agreement），拟与坦桑尼亚政府

3. 《2022年干股条例》施行前已获得采矿许可证或特殊采矿许可证的矿业实体。

设立新的合资公司Duma TanzGraphite来开发及运营Epanko Graphite项目，Duma TanzGraphite由EcoGraf持股84%，坦桑尼亚政府持有16%的干股；原TanzGraphite Limited持有的采矿许可证、环保批文、财务余额等全部无偿转移至Duma TanzGraphite，且豁免相关税费；坦桑尼亚政府将向Duma TanzGraphite颁发新的特殊采矿许可证。⁴

在《2022年干股条例》公布前，Petra Diamonds (LSE: PDL) 通过其控股子公司持有与坦桑尼亚政府合资设立的子公司Williamson Diamonds Ltd. (“WDL”) 的股权，并以稀释老股的方式，向政府分配了16%的干股。具体而言，2021年12月31日，Petra Diamonds、WDL的直接股东（即Willcroft Company Limited (“WCL”)）与政府签订了一份框架协议，协议约定，原本持有WDL 75%股权的WCL，将其持股比例稀释为63%，原本持有WDL 25%股权的政府将其持股比例稀释为21%，然后将稀释出来的16%的股权分配给政府，据此，政府合计持有WDL 37%的股权。⁵

上述案例表明，对于现存实体而言，政府获取干股的方式及途径整体而言较为灵活，可选择稀释/转让老股，亦可通过重组架构、新设合资公司满足政府参股要求，取决于现存实体的运营情况以及投资者与政府的谈判结果。

05. 经济利益共享机制

坦桑尼亚政府对资源的主权不仅限于前文所述的强制参股机制，政府还通过引入经济利益共享机制，增强国家在矿产资源开发中的经济利益。换言之，政府的核心目的是为了分享矿业投资者在坦桑尼亚的矿业投资中的经济利益，而强制参股，是其获取经济利益的一种手段。具体而言，《2022年干股条例》第11（1）条提出了“经济利益分享原则（Economic Benefit Sharing Principle）”，并且规定该原则应适用于矿山的整个生命周期。根据《2022年干股条例》附件1《合资协议》的有关规定，经济利益共享原则指政府与矿业公司通过合资安排，在矿山生命周期内，以股权

4. 参见EcoGraf (ASX: EGR)发布的公告<https://announcements.asx.com.au/asxpdf/20230929/pdf/05vhgp6s433krx.pdf>

5. 参见Petra Diamonds (LSE: PDL)发布的公告https://files.q4europe.com/news-pdf/265216/PetraDiamonds_15786064.pdf

分红、税收等方式，公平分配矿业项目产生的经济效益。值得注意的是，政府在矿业项目中的经济利益还包括股东借款分配形式取得的收益，具体而言，若矿业合资公司的其他股东向合资公司提供有息股东借款，则也需要向政府发行对应其干股比例的借款票据，即合资公司在偿还该等借款时，需要向政府偿还对应其干股比例的本金及利息，即便政府没有提供任何借款及资金支持；但如果股东向合资公司提供的股东借款为无息或者带有对公司有利的合理利率，无需向政府发行借款票据。

《2022年干股条例》详细列明了政府在矿业项目中获取经济利益途径及方式，但其并未直接明确坦桑尼亚政府与合资方在经济利益共享原则项下应当适用的分配比例。在实践层面，巴里克黄金（Barrick Gold）的坦桑尼亚金矿项目具有参考意义，该公司与政府自2017年起因干股要求、税收争议及出口禁令等问题长期对峙，经过多轮谈判最终于2019年10月达成和解协议，除向政府分配干股外，按照50/50的比例共享其在坦桑尼亚的金矿项目的经济利益是其和解协议的核心内容，旨在通过平等分配矿业收益解决长期争端。该和解协议的主要内容如下：

1.收益分配基础：双方同意基于矿山生命周期计划，将金矿项目的经济利益均等分配。政府通过以下方式获取其50%的份额：税收及财政征收（包括企业所得税、预提税、燃料税等）；分别持有矿山运营公司（TMCs）及新管理公司（New OpCo）⁶16%的干股；参与16%的股东借款分配。

2.年度调整机制：为确保实际收益分配符合50/50原则，协议引入动态调整机制。若任一方在某一年的收益超过50%，则超额部分将通过下一年度的分配调整（如暂停政府税收或企业分红）予以平衡，直至累计收益恢复50/50。

3.财政稳定性条款：协议以签署时的税收政策为基准，约定若后续法律变更导致分配失衡，双方需协商修订条款以恢复公平。此外，每年对税收制度进行审查，以持续优化收益分配的合理性。

然而对于WDL在坦桑尼亚的钻石项目而言，其经济利益分享比例为政府55/Petra（WDL的母公司）45，该等经济利益包括股东权利（包括股权结构调整后的股息及通过股东借款偿还获得的收益），以及政府财政收益（即政府从WDL收取的税收、特许权使用费及其他财政征收）。

6.New OpCo是为TMCs提供运营、管理服务的公司。

因此，政府与投资者在矿业项目中的经济利益分享比例也因个案而异，需特别说明的是，《2022年干股条例》出台后，截至目前尚未有公开信息披露对经济利益共享原则的具体实施细节作出进一步阐释及参考的案例。

06. 政府参与公司治理及应对方案

除了直接获取经济利益外，坦桑尼亚政府仍然想通过直接深度且强势地参与合资公司的运营，从而确保其能在矿业项目中获益。《2022年干股条例》还规定了政府参与运营、管理矿业公司的原则，即应根据附件2所规定的《股东协议》及附件3所规定的《公司章程》的具体约定，从公司治理结构及决策机制层面实现共同管理合资公司。

（一）公司治理结构

根据《2022年干股条例》附件2《股东协议》的规定，合资公司的董事会应由5名董事组成，政府有权指定2名董事，投资者有权指定3名董事。合资公司的管理层应分为两类：（1）第一类：首席执行官（CEO）、首席运营官（COO）、首席人力资源官（CHRO）；（2）第二类：首席财务官（CFO）、首席采购官（CPO），政府有权从每个类别中任命一个职位。

尽管投资者在董事会占多数（3/5），但政府通过关键职位（如CFO）可以影响财务决策，尤其是涉及资金跨境流动、项目融资等的敏感领域。

（二）决策机制

根据《2022年干股条例》的相关规定，政府股东及董事会对合资公司的大部分管理事务都有否决权，具体如下：

1. 保留事项

《2022年干股条例》附件2《股东协议》规定，合资公司大部分事务都将作为保留事项要求包

含政府股东的多数表决权同意（即政府股东享有一票否决权），包括除了框架协议谈定时附件4财务模型反映的股东借款外，公司未来的任何资金需求应由董事会决定，包括（1）公司的自有资金；（2）第三方借款；（3）附表所列之外的股东借款等等。尽管《股东协议》中设置了股东会保留事项的除外事项，但其就除外事项的定义较为模糊，其并没有明确表明其与“项目建设”“项目融资”及任何项目相关的事项，所以在实操层面，政府可能扩大解释保留事项范围，项目建设和项目融资等有关事项届时很可能被解释为保留事项。

2. 决策机制

关于董事会决策层面，《2022年干股条例》附件3《公司章程》规定，董事会行使大部分公司事务的决策权，并且董事会的表决方式为简单多数通过，但只要政府持有干股，则该简单多数必须要求包含政府股东指定的董事。

3. 投资者的控制权风险及建议思路

金融机构（特别是中资银行）在开展跨境项目融资时，通常会设置严格的风险控制要求，其中最关键的就是确保投资方对项目核心事项（包括资产抵押安排、现金流管控、关键人事任免等）拥有实质性控制权。然而，《2022年干股条例》赋予政府股东的广泛否决权，很可能与金融机构的风控要求产生冲突，进而导致融资关闭面临重大障碍。

为解决这一矛盾，可以通过以下两个方面平衡法规及投资者需求：

（1）管理层设置

名义遵守《2022年干股条例》的要求但实质保留控制权，比如可接受政府任命CFO，但设置“双CFO”架构（政府指派CFO负责合规，投资者委派CFO控制其他财务事项）。

（2）决策机制调整

在保留事项及决策机制的设置时，可以将项目建设或项目融资相关事项（包括因为项目建设和项目融资相关的抵押或设置权益负担）作为保留事项的除外事项；同时，建立融资事项的双轨制决策流程，比如融资、抵押等事项由投资者主导，但涉及本地化采购要求的，则由政府参与协商或适

当决策。对于投资者主导的相关事项，可给予政府股东对该等事项的知情权、建议权以及参加谈判的权利，比如可以“观察员（observer）”的角色参加、出席该等事项相关的谈判等，但最终决策权仍由董事会行使，如此可确保金融机构对控制权的基本要求，又兼顾了政府股东的监督需求。

07. 结语

坦桑尼亚《2022年干股条例》的出台，标志着该国资源主权战略的进一步深化，通过强制参股与经济利益共享机制，政府试图在矿业开发中占据更主动的地位。这一政策既体现了全球资源民族主义的浪潮，也反映了坦桑尼亚对自然资源长期收益的追求。但新政的落地，仍有漫长而坎坷的道路，据了解，坦桑尼亚政府仍在就强制参股事宜与坦桑尼亚的诸多矿业公司进行多轮的谈判，长时间的拉锯战似乎并未取得建设性进展。对于中国投资者而言，新政既带来挑战，也蕴含机遇——关键在于如何通过灵活的商业架构与治理结构设计，在合规框架下平衡政府的诉求与投资者的项目收益。

相关坦桑尼亚参考法规：

1. 《成文法（综合修正）法案》（The Written Laws (Miscellaneous Amendments) Act, 2017）；
2. 《矿业（国家参与）条例》（The Mining (State Participation) Regulations, 2022）；
3. 《自然财富与资源（永久主权）法案》（Natural Wealth and Resources (Permanent Sovereignty) Act）；
4. 《自然财富与资源合同（审查与重新谈判）法案》（Natural Wealth and Resources Contracts (Review and Re-negotiation of Unconscionable Terms) Act）；
5. 《法律解释法》（the Interpretation of Laws Act (Cap.1)）。



程军
合伙人
公司业务部
北京办公室
+86 10 5957 2005
chengjun@zhonglun.com



ARTICLE 06

**非洲大陆西海岸瞩目的矿产宝库
——几内亚矿权制度介绍**

作者:程军

几内亚共和国（République de Guinée，以下简称“几内亚”），坐落于非洲大陆西海岸，凭借其得天独厚的矿产资源，吸引了全球投资者的广泛关注。几内亚尤以储量丰富的铝土矿和铁矿石资源享誉全球，是全球铝土矿出口领域的重要一员。该国拥有规模庞大的高品位氧化铝铝土矿藏，其总量超过400亿吨，占据了全球总储量的三分之一以上，其中已探明的储量便高达290亿吨之多，稳居世界首位。不仅如此，几内亚的铁矿、黄金以及钻石资源同样储量可观，不容小觑，进一步巩固了其在全球矿产资源版图中的重要地位。

本文旨在从矿业法律制度框架、矿权的具体类型与获取途径，以及矿权相关的权利与义务等多个维度对几内亚的矿权制度进行整体介绍。

01. 几内亚矿权法律制度概览

1、矿业立法以及矿权的管理

几内亚矿业领域的主要立法是《几内亚2013年矿业法典》（Code Minier，以下简称《矿业法典》）。其他在几内亚适用的法律规定，例如非洲商法统一组织（OHADA）项下的相关规定、几内亚在公共卫生、环境、海关、税务、劳动保护等方面的国内立法也同样适用。

根据几内亚《矿业法典》，几内亚领土内底土所含或地表存在的矿物或化石物质，以及地下水和地热矿藏均为几内亚国家所有，投资者须获得国家授予的矿权，才能进行各类矿产资源的开发活动。矿权的授予由中央和地方的矿业行政部门进行管理。这些机构和部门主要包括：矿业和地质部（Ministère des Mines et de la Géologie）及其下属的国家地质局（Direction Nationale de la Géologie）和国家矿业局（Direction Nationale des Mines）、国家矿业委员会（Commission Nationale des Mines）、矿业促进和发展中心（Centre de Promotion et de Développement Minier，简称CPDM）和矿业技术委员会（Comité Technique des Titres）等。

矿业活动往往伴随着对土地的占用，根据《矿业法典》第124条之规定，矿权持有人负有向合法土地占有人支付合理补偿费用的法律责任。在授予矿权允许矿权持有人在获批土地范围内开展矿业活动的过程中，国家需事先取得土地所有人的同意，此过程无需矿权申请人单独向合法土地占有人寻求许可。若发生土地所有人或其合法占有人拒绝同意的情况，矿权持有人仍有权在支付足额补偿后启动矿业项目。此外，在公共利益需要的情况下，矿权持有人可以在满足现行法律相关规定的条件下，征用矿业活动工作所需的建筑物、土地和必需的设施。（《矿业法典》第125条）。

并非所有土地均可用于矿产资源开发活动。根据《矿业法典》第二章的相关规定，一些特定区域，如保护区，完全禁止矿产开发。此外，总统有权以总统令的形式，在一定期限内禁止对特定土地进行矿产资源开发。再者，《矿业法典》第4条和第5条分别确立了促进区域（Zones Promotionnelles）和战略储备区域（Zones de Réserves Stratégiques）的概念，对在这些区域内的开发活动施加了限制或禁止。

2、矿权的分类

几内亚矿业法依据矿产资源开发的不同阶段：踏勘（reconnaissance）、勘探（recherche）和开采（exploitation），以及开采物质的类别（矿物质和采石），对每个阶段活动的范围进行了相关规定，并且设定了不同的矿权，分别是：关于矿物质的踏勘许可（Autorisation de reconnaissance de Substances minières）、工业或半工业探矿许可（Permis de recherche industrielle ou semi-industrielle）、工业或半工业开采许可（Permis d'exploitation minière industrielle ou semi-industrielle）、采矿特许权（Concession minière）与矿物质的手工开采许可（Autorisation d'exploitation artisanale de Substances minières），及有关采石场的踏勘许可（Autorisation de reconnaissance de carrières）、采石场勘探许可（Autorisation de recherche de carrières）、采石场开采许可（Autorisation d'exploitation de carrières）和采石场的手工开采许可（Autorisation d'exploitation artisanale de carrières）。

本文将重点阐述在矿产资源开发活动中，投资者最为关注的几种关键矿权，以期能为有意投资几内亚矿业领域的读者提供有价值的参考信息。

(1) 矿物质的踏勘许可的基本介绍

踏勘 (reconnaissance) 是指为确定矿藏迹象进行的地表和地下作业。踏勘为开展矿产资源开发活动的第一步，根据几内亚《矿业法典》，须首先申请踏勘许可，才能在踏勘许可批准的范围内进行踏勘活动。

《矿业法典》第45条规定了矿物质的踏勘许可初次授予的有效期为六个月，可以进行一次续期，续期的最长时限为六个月。

(2) 探矿许可的基本介绍

勘探 (recherche) 是指为发现或呈现矿物积聚，划定范围并评估规模和开采潜力，在所有地表、地下和深层所进行的地质工作、实验室分析和加工测试等活动。

根据《矿业法典》第23条、第24条的相关规定，工业探矿许可初次授予的有效期限为三年，可以续期两次，每次最长期限为两年，而半工业探矿许可初次授予的期限为两年，可以续期一次，续期最长期限为一年。

(3) 矿物质的开采许可的基本介绍

开采 (exploitation) 是指所有对矿产资源进行提取并获得相应产品的处理活动。工业开采和半工业开采的区别分别体现在开采方式、所允许开采的范围及对于开采资源的数量限制。前者使用现代机械化方法和工艺进行大规模开采活动，后者则是以半工业化工艺进行的小规模开采活动。进行上述活动，需要获得矿物质开采许可。

从《矿业法典》第32条、第33条，可以得知工业开采许可初次授予的有效期限为十五年，半工业开采许可初次授予的有效期限为五年。开采许可每次续期的最长期限均为五年，可多次进行续期。

法律没有对签署开采许可进行采矿协议 (Convention minière) 的强制性要求，但如果开采许可持有人有意愿，也可与几内亚政府协商，根据采矿协议法令的模板签署采矿协议 (法令

D/2014/015/PRG/SGG第2条)。此举旨在更加清晰地界定开采许可持有人与几内亚政府在合作过程中各自享有的权益及应承担的责任，从而确保双方能够以一种更加高效、有序的方式推进合作事宜。

(4) 采矿特许权的基本介绍

采矿特许权是对矿物质地开采阶段的另一种矿权。与开采许可相比，采矿特许权的授予，要求申请人进行更大的资金投入和具备更复杂的技术支持。采矿特许权持有人在许可范围内享有专属开采权。

《矿业法典》在第39条、第40条对采矿特许权的期限做出了规定，采矿特许权初次授予的期限为二十五年，可以进行多次续期，每次续期的最长时限为十年。

另外，法令D/2014/015/PRG/SGG强制要求采矿特许权的持有人与几内亚矿业部谈判并签署采矿协议，用于确定采矿特许方面的权利和义务。采矿协议需要在采矿特许权签发两年内完成签署，否则采矿特许权将自动失效。

就矿权的授予期限而言，初次授予的矿权有一定的有效期限，矿权持有人若在矿权期限内履行了法律规定的相关义务并满足相关条件，则有权在矿权许可期满后申请续期。然而，需要指出的是，几内亚的《矿业法典》及其相关法令并未为矿权持有人提供在履行义务和满足条件后必然获得续期的保证。因此，关于矿权续期的批准，几内亚政府保留了一定的自由裁量权，这意味着续期的成功与否将取决于政府的最终决定。

02. 矿权的取得

几内亚的矿权严格限定于授予那些在几内亚境内合法注册的公司或拥有几内亚国籍的个人。针对不同类型的矿权，几内亚政府设定了相应的申请资格与条件。投资者需全面满足所申请矿权的特定要求，并顺利完成整个申请流程。随后，相关矿业行政部门将对申请进行严格审核，一旦获得批准，将由相应部门正式授予矿权。

1. 矿物质的踏勘许可

(1) 踏勘许可的颁发条件

踏勘许可的申请人应满足以下条件，由矿业部进行审查：

- 1) 申请人需要在几内亚注册公司；
- 2) 同时需要提交踏勘许可区域内的勘探许可申请；
- 3) 其中个人踏勘许可只发放给希望以手工业形式在规定范围内踏勘矿物的几内亚籍公民（《矿业法典》第43条）。

(2) 踏勘许可的申请流程

踏勘许可的申请人应遵守以下申请流程：

- 1) 踏勘许可的申请人需要向矿业促进和发展委员会提交书面申请，申请需包含申请人基本信息以及许可涉及范围的地理信息；
- 2) 在提交踏勘许可的同时，申请人需要同时提交踏勘许可区域内的勘探许可申请；
- 3) 矿业部负责对申请进行审查，根据矿业促进和发展委员会的意见和国家地质局的意见，矿业部下属的国家矿业局为申请人颁发踏勘许可。

2. 探矿许可

(1) 探矿许可的颁发条件

探矿许可的申请人应满足以下条件，由矿业部进行审查：

- 1) 申请人需要在几内亚注册子公司；
- 2) 半工业开采的探矿许可只发放给几内亚籍个人、完全由几内亚人所持资本组成的法人或与几内亚有互惠关系的国家的国民；
- 3) 申请人具有足够的技术能力和资金能力。

(2) 探矿许可的申请流程

探矿许可的申请人应遵守以下申请流程：

- 1) 申请人需要向矿业促进和发展中心提交申请，申请须包含申请人信息、涉及矿物内容、探矿范围的地理信息；
- 2) 申请将由矿业促进和发展中心审查并出具审查意见，由矿业技术委员会决定是否批准；
- 3) 矿业部长结合矿业促进和发展中心的意见及矿业技术委员会的批准，向申请人颁发探矿许可。

3. 开采许可

(1) 开采许可的颁发条件

开采许可的申请人应满足以下条件，由矿业部进行审查：

- 1) 申请人需在几内亚注册公司；
- 2) 已持有对应范围和对应矿种申请的探矿许可；
- 3) 申请人需向国家提交完整的申请范围和申请矿种的勘探结果；
- 4) 按照矿业法第30条和第37条规定提供相应的申请文件；
- 5) 将探明矿区面积的一半归还给国家。

(2) 开采许可的申请流程

开采许可的申请人应遵守以下申请流程：

- 1) 在申请矿种对应的探矿许可到期前三个月向矿业促进和发展中心提交申请（对于无人持有有效探矿许可的探明矿藏，采矿许可通过公开招标方式授予，招标工作由矿业技术委员会和国家矿业委员会负责组织）；
- 2) 矿业促进和发展中心审查申请并出具意见；
- 3) 国家矿业局和环境部等部门出具技术和环境评估相关意见；
- 4) 根据矿业部长提名，经国家矿业委员会同意，矿业部长会以政令方式授予工业或半工业开采许可。

4. 采矿特许权

(1) 采矿特许权的申请条件

采矿特许权的申请人应满足以下条件，由矿业部进行审查：

- 1) 申请人需在几内亚注册公司；
- 2) 申请人已经持有对应范围和对应矿种申请的探矿许可并履行了许可相关的义务；
- 3) 申请人需向国家提交完整的申请范围和申请矿种的勘探结果；
- 4) 按照矿业法第30条和第37条规定提供相应的申请文件；
- 5) 将探明矿区面积的一半归还给国家；
- 6) 投资最低金额：对铝土矿和铁矿及放射性物质：铀、钍及其衍生物矿类的投资金额不得低于10亿美元；对其他矿类投资金额不得低于5亿美元。

(2) 采矿特许权的申请流程

采矿特许权的申请人应遵守以下申请流程：

- 1) 在探矿许可到期前三个月向矿业促进和发展中心提交申请；
- 2) 矿业促进和发展中心审查申请并出具意见；国家矿业局和环境部等部门出具技术和环境评估相关意见；
- 3) 根据矿业部长提名，经国家矿业委员会同意，矿业部长会以政令方式授予采矿特许权；
- 4) 对于无人持有有效探矿许可的探明矿藏，通过公开招标授予采矿特许权，招标工作由矿业技术委员会和国家矿业委员会负责组织。（《矿业法典》第37-II及III条）。

03. 矿权项下所享有的权利及附随的义务

不同种类的矿权所有人的权利及义务因矿权涉及的活动和性质的不同存在区别。

1. 矿物质的踏勘许可

(1) 矿物质的踏勘许可持有人的权利

踏勘许可持有人所享有的权利包括：

- 1) 踏勘活动限定在非封闭性区域内，且许可涉及的区域不存在对同一矿物质颁发的矿权许可。踏勘许可持有人可在许可规定范围内进行地表和地下作业，以确定矿藏迹象（《矿业法典》第42条）；
- 2) 踏勘许可持有人在遵守其须履行的相关义务的前提下，有权自由处置在踏勘和试验活动时提取的产品（《矿业法典》第44条）；

(2) 矿物质的踏勘许可持有人的义务

踏勘许可持有人须履行的义务包括：

- 1) 向国家提交踏勘工作的结果；
- 2) 许可持有人的活动仅限于踏勘，不得进行开采活动，也不得进行挖掘和钻探活动（法令D/2014/012/PRG/SGG第95条）；
- 3) 在处置踏勘提取的产品时向国家矿业局申报，遵守矿产法规中提取矿物相关的所有条款（《矿业法典》第42条、第44条）；
- 4) 如果踏勘活动影响了土地占有人正常使用土地，许可人需向土地的合法占有人（如所有人、使用权人等）支付补偿，弥补该活动造成的干扰。（《矿业法典》第123条）。

2. 探矿许可

(1) 探矿许可持有人的权利

探矿许可持有人所享有的权利包括：

- 1) 勘探权：许可持有人在批准范围内，可对批准的矿种进行无深度限制的矿物勘探。需要注意的是，根据几内亚《矿业法典》第20条、第21条及法令D/2014/012/PRG/SGG的规定，探矿许可涉及的面积和同一申请人持有的探矿数量存在限制：

- 对于铝土矿和铁矿，每个工业探矿许可批准可探矿的面积不得超过500平方公里，每个申请人总共最多可获得三个探矿许可；对于其他矿种，每个工业探矿许可的面积不得超过100平方公里，半工业探矿许可的面积不得超过16平方公里；

- 每个申请人，对同一种类的矿种，不论工业探矿许可或半工业探矿许可，总共至多获得5个探矿许可。

2)处置权：许可持有人有权在遵守相关规定的条件下，可自由处置在勘探和试验时提取的产品（《矿业法典》第27条）。

(2)探矿许可持有人的义务

探矿许可持有人须履行的义务包括：

1)在探矿许可发放后6个月内进行勘探工作；

2)在许可规定范围内进行探矿活动，不能进行采矿活动；

3)在聘请地质学家进行工作考察后，撰写活动和财务报告，并经矿业管理局审定；

4)向国家矿业局和矿业促进和发展中心提交环境报告副本；

5)将环境报告转发给地方当局，以提供信息并解释计划采取的缓解和恢复措施（《矿业法典》第26条）；

6)如果勘探活动影响了土地占有人正常使用土地，许可人需向土地的合法占有人（如所有人、使用权人等）支付补偿，弥补该活动造成的干扰。（《矿业法典》第123条）。

3.开采许可

(1)开采许可持有人的权利

开采许可持有人所享有的权利包括：

1)开采权：许可持有人可在划定范围内进行无深度限制的勘测、勘探、开采和自由处理矿物质的活动；

2)勘探权：采矿许可发放后，可在该范围内继续进行采矿相关的勘探工作，已发放的探矿许可作废；

3)优先开发权：如果在勘探中发现采矿许可上规定以外的其他矿藏，开采许可持有人享有优先开发权，该权利有效期为自向国家报告之日起18个月；

(2)开采许可持有人的义务

开采许可持有人须履行的义务包括：

1)半工业采矿许可持有人须在开采许可发放后6个月内启动施工进行开采活动(超过两年未动工将被撤销许可)工业采矿许可持有人必须在获得采矿许可1年内动工(超过18个月未动工将被撤销许可)；

2)在可行性研究报告显示存在可采掘的矿产资源的情况下，持有人必须进行采矿活动；

3)采矿活动必须在采矿许可规定范围内进行；

4)矿业工程连续两年实际支出不能小于预算支出25%以内；

5)申请人须在税务局及矿业部法定办事处做采掘、销售及发货记录的相关登记；

6)按时支付税金与租金，保证相关财务担保及技术能力的存续；

7)如果开采活动影响了土地占有人正常使用土地，开采许可人需向土地的合法占有人（如所有权人、使用权人等）支付补偿，弥补该活动造成的干扰。（《矿业法典》第123条）。

4.采矿特许权

(1)采矿特许权人的权利

采矿特许权人所享有的权利包括：

1)开采专属权：采矿特许持有人可在许可划定范围内，对所有矿产进行无深度限制开采施工的专属权；

2)勘探权：采矿特许权授予后，可继续与开采相关的勘探活动，特许涉及区域的探矿许可随采矿特许权的授予而废除；

3) 优先开采权：如勘探出不同于特许权许可的矿种，该矿业公司对该矿产有优先开采权。这项权利有效期为该发现国家公告之日起18个月。（《矿业法典》第35条、第37-III条）；

(2) 采矿特许权人的义务

采矿特许权人须履行的义务包括：

1) 在采矿特许授予的一年内开始开采活动（超过两年未动工的将被采矿特许将被撤销）；

2) 在采矿许可规定范围内进行采矿活动；

3) 矿业工程连续两年实际支出不能小于预算支出25%；

4) 特许持有人须在税局及矿业部法定办事处做采掘、销售及发货记录的相关登记；

5) 按时支付税金与租金；

6) 保证相关财务担保及技术能力的存续；

7) 如果开采活动影响了土地占有人正常使用土地，采矿特许权人需向土地的合法占有人（如所有权人、使用权人等）支付补偿，弥补该活动造成的干扰（《矿业法典》第123条）。

04. 矿权的转让

《矿业法典》规定了不同类型矿权许可的性质及其处置方式。其中法律允许转让采矿许可和采矿特许权，而明确禁止踏勘许可和探矿许可的转让。矿权的全部或部分转让、转移及出租，以及正式收购矿权的决定应获得国家矿务委员会的同意，并提交给矿业部长进行审批（《矿业法典》第90条）。

1. 踏勘许可

根据《矿业法典》第42条的规定，踏勘许可在任何情况下均不允许转让。

2. 探矿许可

探矿许可权为动产性质，不可分割、赠予、抵押和典当，禁止直接或间接转让探矿许可。

值得注意的是，探矿许可持有人可以与技术合作方进行合作，从而筹集探矿活动所需要的资金，但需向矿业部长申报技术合作方并由矿业部长进行审批（《矿业法典》第19条）。

3. 开采许可

开采许可为动产性质，可以分割和出租，也可转让或赠予全部或部分许可。开采许可权可以用作抵押担保从而获得开采活动所需的借款资金（《矿业法典》第28条）。

4. 采矿特许权

采矿特许权为不动产性质，可以分割、可以出租，也可以进行整体或部分转让或让与。采矿特许权可以用作抵押担保物，从而可以获得开采活动所需的借款资金（《矿业法典》第35条）。

05. 矿业公司股份转让和股权结构的特殊规定

1. 股份转让

《矿业法典》第90条对矿权持有公司的股权转让施加了一系列限制性条款，并明确了矿权持有公司需严格遵循相关法律义务。

在开采许可或采矿特许权由多人共同持有的情况下，若要转让其中某一持有人所持的全部份额，必须征得所有持有人的一致同意。任何涉及矿权相关权利及义务的全部或部分委托、转让或转移的协议，均需事先提交至矿业部长处，以获得其授权批准。

矿权持有公司的股权变动信息，必须在官方报纸、矿业部官方网站或矿业部长指定的其他权威平台上进行公示，以确保信息的透明度与公开性。

对于任何持有矿权的公司而言，其直接或间接的控股权变动均需提交至矿业部长处进行审批。特别是，任何超过矿权持有公司5%股份的收购行为，都必须经过矿业部长的严格审查。若变动涉及矿权持有公司的控制权，则必须获得矿业部长与财政部长的联合决议，方可进行确定。

此外，持有采矿权的公司若因股票市场交易而导致股权发生任何变动，必须在48小时内通知矿业部长，以确保对矿业行业管理的有效性和及时性。

2. 国家持股比例

依据《矿业法典》第150条的明文规定，矿业公司在成功获取矿权后，其部分股权将由几内亚政

府所持有，并委托给几内亚政府全资拥有的矿业资产公司进行专业化的管理运作。

矿权一经签发，国家即刻享有在矿业公司中的干股权益，其持股比例上限设定为15%。在此期间，矿业公司无权通过增资扩股的方式稀释国家的干股持股比例，同时，国家也无需为所持有的股份支付任何资金或相关费用。此外，国家所持有的这部分干股权益，严格禁止出售、抵押或质押。

除了上述的干股比例外，国家还保留以现金方式进一步收购矿业公司股份的权利，从而实现额外的资本入股。但需要注意的是，国家在矿业公司中所持有的干股比例与资本入股比例的总和，不得超过35%的上限。

值得注意的是，针对不同种类的矿产资源，《矿业法典》第150-I条还分别规定了允许的最高干股比例和资本入股比例，以维护矿业开发的公平性与合理性。

矿产种类	国家持有干股比例	国家资本入股比例
铝土矿	15%	20%
铝土矿-氧化铝一体化项目（为铝土矿和氧化铝精炼厂融资）	5%	30%
氧化铝	7.5%	27.5%
铝	2.5%	32.5%
铁矿石	15%	20%
钢铁	5%	30%
黄金和钻石	15%	20%
放射性物质	15%	20%
其他采矿物质	15%	20%

06. 矿业项目建设、产品销售的特别规定

在几内亚从事矿业活动时，矿权持有人必须严格遵守几内亚《矿业法典》中关于矿业项目建设和产品销售的一系列特殊规定。其中包括以下方面：

1. 优先选择几内亚本地企业作为供应服务商

根据《矿业法典》第107条的规定，矿权持有人在选择服务商时，需在同等交易条件下（即价格、数量、质量以及交货期限相当的情况下），优先考虑几内亚本地企业作为合作伙伴，以促进本地经济的发展。

2. 几内亚资本控股比例要求

法律规定，在不同阶段，中小型企业、中小型工业以及几内亚人或几内亚资本控股的企业在矿业项目中的比重需逐步增加，并达到法定最低比例。具体而言，这一比例在探矿期为10%，建设期为20%，开采期第1-5年为15%，第6-10年为25%，第11-15年则提升至30%。

3. 优先聘用几内亚籍劳工及培训义务

开采许可和采矿特许权持有人需每年向矿业部提交一份援助报告，详细阐述其对几内亚本地企业（包括中小型企业、中小型工业以及几内亚人或几内亚资本控股的企业）的扶持情况。该报告需在《官方日志》和矿业部官方网页上公布。

此外，根据《矿业法典》第108条，矿权持有人在招聘时，应首先考虑具备所需能力的几内亚籍管理人员，并为其提供必要的培训。对于无需资格要求的职位，矿权持有人及其供应商和服务商必须仅招募几内亚籍员工。在不同项目阶段及/或公司经营阶段，所招聘的几内亚籍员工数量需满足法律规定的最低比例要求。

07. 结语

几内亚对矿业活动的法律规定充分体现了保护本国经济利益和扶持本地企业的目的。同时，几内亚政府在矿业公司的股权交易、矿权变更、环境保护措施以及社会责任等方面，均提出了详尽而严格的要求。鉴于矿业市场的独特性以及矿权制度的错综复杂，投资者在涉足几内亚矿业领域之前，必须深入研究当地的法律法规，全面了解几内亚的投资环境与合作框架，并严格遵守矿权申请及活动开展的相关规定。矿业公司应积极履行各项法律规定下的责任，与当地政府、社区及相关利益方建立稳固而和谐的合作关系。

(徐凡淳对本文亦有贡献)



程军
合伙人
公司业务部
北京办公室
+86 10 5957 2005
chengjun@zhonglun.com



中伦研究院出品

特别声明：以上所刊登的文章仅代表作者本人观点，不代表北京市中伦律师事务所或其律师出具的任何形式之法律意见或建议。未经本所书面授权，不得转载或使用该等文章中的任何内容，含图片、影像等视听资料。如您有意就相关议题进一步交流或探讨，欢迎与本所联系。