



联合国
经济及社会理事会



Distr.
GENERAL

E/C.7/1994/7
12 January 1994
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

自然资源委员会

第二届会议

1994年2月22日至3月4日

临时议程* 项目7(a)

矿产部门的经济和社会发展需要：

财政资源流通、发展和转让

用于开发发展中国家和转型

期国家矿产资源的技术

加快财政资源流动及发展和转让技术用于
开发发展中国家和转型期经济国家
矿产资源部门的方式和方法

秘书长的报告

摘 要

本报告是依照经济及社会理事会第1993/302号决定编写。报告提供了提交给自然资源委员会第一届会议的报告(E/C.7/1993/9)的更新资料。特别重视满足转型期经济国家的需要,以减少所受的风险以及鼓

* E/C.7/1994/1。

励私人外国资本流入这些国家。就采取什么方式和方法进一步促进财政资源的流通和转让技术提供了更新的资料。日益重视拟订世界性的协调一致的环境标准和重新组织适当的结构促进从封闭走向拥护私人部门投资和开放市场经济的长期转型。发展中国家和转型期经济国家继续从国际私人部门和多边及双边援助方案流入的资金和技术方面的支持中得到利益。这是三个主要因素的结果：(a) 极为强劲的证券市场加上当地不利于新投资的因素，造成一些投资资金和专门知识从一些工业化国家外流；(b) 由于拟订较稳定和明朗的采矿和投资守则以及支助性的行政框架，国际采矿、勘探和投资公司在发展中国家和转期经济国家投资的舒适性增加；(c) 个别国家通过投资讨论会和圆桌会议等积极宣传，使公司更好地了解国家及其风险因素并与当地公司和政府官员发展工作关系促进项目工作。已经设法进行或提高地质调查，使现有的地质数据更容易得到，并训练国家工作人员掌握矿物资源开发所需的所有技术。

目 录

	段 次	页 次
导言.....	1 - 6	4
一、转型期经济国家的特殊需要.....	7 - 16	5
A. 政策拟订.....	8	5
B. 制定适当的法律和财政制度.....	9	5
C. 一次解决问题.....	10	6
D. 执行.....	11	6
E. 投资的促进和宣传.....	12	6
F. 联合国赞助的活动.....	13 - 15	7
G. 区域、双边和多边筹资.....	16	7
二、矿物权的状况.....	17 - 19	7
A. 采矿法律.....	18	7
B. 保有期间的所有权与安全.....	19	8
三、基本的投资标准.....	20 - 52	8
A. 吸引和保留投资的必要因素.....	25 - 42	9
B. 政府的“投资者参考清单”.....	43	15
C. 减少商业和政治风险的方法.....	44 - 52	20
四、环境保护.....	53 - 59	22
五、建议.....	60 - 69	24
六、结论.....	70 - 72	25

导 言

1. 本报告是依照经济及社会理事会第1993/302号决定编写,同时考虑到转型时期经济国家的特殊需要和日益了解到必须制订全球环境政策。

2. 自从1993年4月委员会第一届会议以来,发展中国家和转型期经济国家从国际私人部门和多边及双边援助方案持续流入的资金和技术专门知识中得到了利益。资金和技术专门知识的供应体现了三个因素,即:(a) 强劲的证券市场,加上某些工业化国家当地对采矿公司的不利因素,造成了投资资金和技术专门知识的外流;(b) 由于拟订了较稳定和明朗的采矿和投资守则和支助性的行政框架,国际采矿、勘探和投资公司较愿意在发展中国家和转型期经济国家投资;(c) 个别国家通过投资讨论会和圆桌会议等方式积极宣传,使公司和财政机构能够更好地了解国家及其风险因素,并与私人 and 政府官员发展工作关系,促进项目工作。对矿物资源的直接外国投资正成为很多国家可持续经济发展的一个重要成分。如果管理得当,通过这种直接联系可以带来持续的技术转让--可持续经济成长的基本支柱。

3. 必须一再强调的是,联合国系统和其他多边和双边组织要持续不断地支持拟订国家矿物部门政策和加强法律和财政要求,鼓励外国对发展中国家矿物资源的直接投资和进而促进对转型期经济国家的兴趣。协商和积极响应的作法引起了采矿和勘探公司的热烈支持。

4. 近年来国家矿物部门政策和法律及财政框架获得很大的重视,环境因素正成为一个重要的政策问题。国际矿业界正通过国际金属与环境理事会领导认识开始协调全球政策拟订的需要。

5. 国际采矿和投资公司的一个重大问题是人权与土著人民权利的问题。公司依靠股东的支持和意见。将来这个问题对确定那些国家能吸引外国投资者的决策可能产生重大影响。

6. 另一个问题是没有这方面的历史背景的国家能否长期维持以市场为主导的经济政策。由于采矿投资的长期性质,投资者提出的问题是: 一个国家在勘探阶段

时的条件所代表的机会在未来多年的采矿开发阶段之前或期间是维持、扭转还是修订?投资者需要可持续的政治、经济和社会变化的长期指数。这些指数包括通过以下措施使面向市场的经济政策规章制度化:私有化、通过采矿守则规定安全可靠的矿物使用权;具有坚强的内部控制和国际联系的民主制度,例如《北美洲自由贸易协定》(《北美自由贸易协定》)。这些协定的结构加强通盘的政策指导,而解决争端的机制让投资者能够通过公平和公正的国际仲裁解决与东道国政府的争端。

一、转型期经济国家的特殊需要

7. 那些处于中央管理、封闭市场经济与运行的、开放市场、民主主导制度之间转型阶段的国家,可称为转型期经济国家。经济发展和民主政治影响程度因国家而异。这方面需要变革的政治诚意,对重大的政策调整和拟订作出重大承诺,要有建立支助性的法律、财政和行政框架的技术和成功地进行变革的能力。

A. 政策拟订

8. 在拟订开放市场、以投资为主导的政策方面需要重大支持。政策需要考虑可持续发展、技术转让、技术开发、基本设施、长期的财政和社会政策问题。政府有多积极解决保健服务、教育、土地改革和收入重新分配训练等方面的社会压力以及与改革有关的价值有多少渗透社会所有阶层,将是以市场为主导的、拥护私人部门的投资政策可长期持续的指标。

B. 制定适当的法律和财政制度

9. 支持一个开放市场的、拥护私人部门投资的经济所必须的,是拟订简单和完整的施行时的法律和财政制度。转型企业经济国家常常缺少必要的内部资本建立本身的基本设施和发展竞争性工业中大型的、资本密集的、经济上可维持的部门。它们还可能缺少以市场为主导的立法和守则所需的企业家技能。为了吸引投资资本,需要一整套有秩序和完整的法律和行动守则。公司较有兴趣在具备完整的、内

部一致和比得上其他国家的立法框架的国家投资。因此,国家需要熟练的援助拟订和继而商定采矿和有关协定。

C. 一次解决问题

10. 为了开发采矿部门和增加其对外国投资者的吸引力,关于所有法律、规章、矿物蕴藏量、支助服务、熟练劳动力的能力和主要政府联系的资料是必要的。这种资料必需容易得到,最好是在一个中心地点并采取外国投资者所熟识的形式。采矿公司在查找基本资料方面常常有很大困难。任何投资者的基本任务是在付出时间和金钱进行野外工作之前,对于地质蕴藏量、关于采矿部门的政策、立法和规章取得一个明确的了解。虽然实行起来可能很复杂和很花钱,旨在成立一个能够提供详尽资料的中央政府办事处的行动会得到采矿投资界的好评。

D. 执行

11. 转型期经济国家一向得到而且继续得到大量援助,为吸引外国投资拟订必要的政策和有关的法律和财政框架。然而,有效的实现这些构架对于吸引外来投资者和维持他们的信心极为重要。执行是在一个具体的文化、政治和行政结构范围内进行。这些因素将决定一个新的矿物项目是按时和依照预算进行还是成为拖延、费用超支或类似的混乱的受害者。以有效的执行程序并得到忠诚的专业人员支助见称的国家,比其他国家拥有更强的竞争能力。要使经济能够进行转型,必须发展创业技能。

E. 投资的促进和宣传

12. 采矿公司、政府、援助机构(包括和非政府组织)和工业专业人员强调转型期经济国家必须有效地促进它们的商业利益,告诉可能的投资者有关政策、采矿投资守则和地质蕴藏量等方面的变化。这方面一定需要说明书设计方面的援助和参与交易会和会议。东欧转型期经济国家和独立国家联合体组织了广为宣传的国际会议介绍它们新的投资构架。下文提供了联合国对投资促进活动的支助例子。

F. 联合国赞助的活动

13. 1992年12月7日至12日,在中国海口市举行了采矿部门的外国投资和合资经营区域间讨论会。这个讨论会是联合国秘书处经济和社会发展部在海南省政府外事部的合作下组织的。

14. 海口讨论会的形式就是这样的例子,说明如何向发展中国家和转型期经济国家的决策者提供另一个机会更好地了解关于外国投资的当前问题以及在世界经济萧条时期审议投资行业的观点。

15. 联合国支助投资促进活动的其他例子载列于秘书长关于联合国系统在采矿部门的技术合作活动的报告(E/C.7/1994/3)。

G. 区域、双边和多边筹资

16. 对于很多转型期经济国家,为了拟订适当的政策、法律和财政构架,改进地质资料和数据库和积极促进外国投资机会,来自区域、双边和多边机构的基本筹资将是一项不断的要求。外国投资者仍然觉得某些国家的投资风险很大,因此欢迎国际金融公司等一些多边筹资机构向参与项目筹资的商业银行家给予保证并减少国家没收和货币不可兑换的风险。

二、矿物权的状况

17. 政治、管制、投资、财政、环境和货币问题已成为激励矿物勘探领域直接外国投资的重要因素。关于矿物权,有两个重要组成部分:采矿法律和保有期间的所有权与安全。

A. 采矿法律

18. 采矿法律必须清楚精确,解释勘探和采矿活动所需遵照的基本法律框架。公司投资于勘探,如果值得,希望继续开发。因此,勘探和采矿条件的稳定是非常重要的。

B. 保有期间的所有权与安全

19. 从事于勘探和采矿的公司必须得到保证它们对采矿租让地或财产的保有期间拥有法律所有权与安全。这需要一套固定的矿物所有权制度,一个有组织的政府基本建设的支助,当地优良的矿物资源律师和一些起码的斟酌处理作法。

三、基本的投资标准

20. 1990年代是发展中国家和转型期经济采矿投资恢复活力极具潜力的十年。对国外机会的兴趣迅速增长,不仅是因为有些国家的投资条件改善,而且也是因为许多国际采矿公司总部所在的一些工业化国家的不利趋势所造成的。有人抱怨采矿总税负偏高,遵守管制制度费用不断上升。人们最关心的是,加拿大和澳大利亚因为土著人民的土地要求,公园和荒地使用规定,土地征用资源评价新办法等矿物保有制似乎越来越不安全。在美国,联邦政府建议对联邦拥有土地的硬岩石采矿征收12.5%采矿使用费,并且似乎有意要扩张而不是节制施加于这一行业的管制费用。

21. 很多发展中国家和转型经济都已经重组或正在重组它们的行政制度、经济政策、投资法令、管制工具和征税制度,以期减少投资者的风险。在政治方面说,在一些国家民主政府的建立更为广泛。政府更加开放、反应更加灵活和更加负责是趋势所向,尤其是在拉丁美洲。各国走上建立民主政府的趋势,原因很多,各国不一。但是,一个国家实行民主制度本身对投资者是很重要的,理由有:(a) 结构良好的民主形式的政府能够在制度内部疏导公共压力,从而减少群众不满引起反抗从而导致激烈改革的可能性;(b) 影响投资人的法律如果是由民主政府所制定的,就具有合法性光环,与专制政权所颁布的法令不同;和(c) 民主制度下普遍享受的通讯媒体自由有助于公开揭露腐化做法,激起群众对政府的压力,特别是对司法部门要求减少和最后扫除制度内腐化现象的压力。

22. 在经济方面来说,由于倾向上趋于更大的财政责任、减少国家干预和对国际贸易和投资采取更公开的态度,投资者的机会越来越大。各国的面向市场、支持

私营部门投资的倾向,理由不一,但有一些共通的因素,包括封闭经济长期表现不良,不利的外债和诸如国际货币基金组织、世界银行和某些政府等主要国际出借者施加要求经济改革措施的压力,全世界各地社会主义经济模式的失败,以及主要在工业化国家大学接受经济理论教育的新的统治精英分子升任高层职位。

23. 上述政治和经济倾向促成下列减少政治风险的政策:(a) 制定法令保护投资者,免受征用、货币不可兑换和其他风险;(b) 行政系统的改革和投资核准程序的简化;(c) 减少外国投资者的税赋负担,并且时而保证长期性的征税稳定性;(d) 采矿法令的现代化,包括加强矿物保有制;和 (e) 国有矿或矿物财产的私有化。

24. 政治和投资环境改变的结果有利于吸收私人资本。最近的报告指出,1991年拉丁美洲吸收的私人资本超过\$400亿:\$157亿属于借款,\$14亿属于直接外国投资和私营化资金的流动,另有\$64亿属于证券投资。1990年私人资本流入总额只有\$134亿。报告又指出,外逃资本回流,据墨西哥政府估计,1991年外逃资本回流该国的款额几达\$55亿。¹ 采矿公司一向都知道拉丁美洲的资源潜力非常良好。有了适当的管制体制之后,它们现在有机会为本身的利益和东道国的利益利用资源。1990年代工业化国家以外的采矿投资将会继续上升。跨国采矿公司受到上述这些日益扩大机会的吸引,同时,它们本国的司法制度风险加大,促成它们外逃。

A. 吸引和保留投资的必要因素

25. 采矿投资的本质是资本密集的、长期的、固定不变地承受不同税赋、管制和商业经营条件。各公司以股东的名义,不仅根据地质学的标准,而且也根据政治、销售、管制、财政、货币、环境、行政、业务和利润标准,作出投资决定。采矿和投资或筹资机关的管理部门所负责任是,按照良好的公司管理和资源保养规则向股东提供利润。采矿和投资机关认为有利的环境是:规章简单而完整的司法制度、行政系统有效率、矿物保有制度安全、矿物资源的一般地位在全世界范围具有竞争能

力。

26. 下列标准是各公司作出勘探和采矿投资决定时列为最高的优先标准：²

<u>勘探投资决定</u>	<u>采矿投资决定</u>
地质学的潜力	利润潜力
政治稳定性	政治稳定性
保有制的安全	利润的汇回
采矿法令	税额水平/税的稳定性
采矿法令的稳定性	市场
税的稳定性/税额水平	成本
	矿床特性
	采矿法令的稳定性

1. 地质学的潜力

27. 公司的勘探活动是为了寻找具有经济性的矿床和矿藏以便开采矿石。地质学标准是投资人和金融家衡量投资潜力所考虑的因素。在一个具有竞争性的环境内机会的衡量不是个别不是孤立对待的,而是与在筹资和时间承诺方面相互竞争的其他项目之间所作的选择。勘探和采矿公司的注意力集中在公司地质学家报告具有经济性矿储藏的良好潜力的地区。因此,衡量投资环境最重要的标准是,一国与其他国家其他勘探地点比较所具有的地质学潜力。

28. 另一个重要标准是有无地质科学资料。取得地质学资料需要时间和金钱。通常情况下,从已经进行勘探工作的他方取得资料,比一切从头来起花费较少。因此,现成的可靠地质科学资料(从政府组织的地质学调查或私人来源取得这种资料),可以减少勘探成本、时间和风险。由于国际采矿业所支持的方案,结果可靠的地质科学资料供应越来越多。

29. 反应灵活的司法制度可以对租让申请和其他询问作出迅速而有效的答复。

如果一个发展中国家或一个转型经济希望具有竞争能力,吸引矿物资源开发的外国投资,它必须有能力有效地提供可靠的地质科学资料,而且提供的方式必须是国际采矿业熟悉的。

30. 地质科学资料业务的电脑化大有帮助。公司使用电脑检索和显示数据、包括地质科学图数据的能力,提高了研究的成本效益性。电脑化数据所占体积小,携带方便,并且可由潜在投资者所拥有的电脑加以分析。这种方式对大规模的国际采矿公司和对初级的勘探公司同样有利,因此就成为任何吸引投资的框架不可缺少的部分。

31. 已经废弃或以前的生产也被认为是一个积极因素。勘探和回收技术已经有所改进,而就一些矿物来说,以前的发现和过去的生产可能是发现新采矿潜力的重要标志。同时,它又是可能有现成的其他资源的标志,例如熟练人员和小型基本建设。

2. 政治标准

32. 勘探或采矿项目的投资有许多相关的风险。有些风险是政府无法控制的,是自然固有的,例如地质学风险,但有些风险是受政治制度的影响或由其所造成的。

33. 公司和金融机构要能够顺当地作出投资决定,需要衡量各种风险因素,包括:

- (a) 长期的国家稳定性;
- (b) 政权的稳定性;
- (c) 各种矿物政策的一致性和一贯性;
- (d) 劳动力所处的内部安全;
- (e) 敌对边界的可能性;
- (f) 现成的外国投资保险;
- (g) 政府形式和民主体制的存在;
- (h) 公开的市场经济对封闭的市场经济。

34. 一些国家实行支持私营部门投资、面向市场政策的运动,意味着投资者对长期稳定性指标表现浓厚兴趣。采矿是长期性的,因此任何采矿投资者的注意力,特别是在早期勘探阶段或中期勘探阶段的投资者的注意力,应当集中在此后很多年的未来岁月里。问题是一国在勘探阶段所呈现的机会、是否能在开采阶段继续维持或者逆转。面向市场的政治、经济和社会政策的体制化的长期指标包括:

- (a) 主要国有企业的私营化;
- (b) 安全矿物保有制的体制化;
- (c) 民主政治体制结构抵制剧烈摇摆的程度;

(d) 与面向市场、支持私营部门投资政策符合的价值在社会上广泛深化内部化的程度。这些价值必须普遍得到承认,而不只是由政治领导阶层加以承认;

(e) 国际结合,例如欧洲联盟和北美自由贸易协定,是面向市场、支持私营部门投资政策长期不可逆转性的保证。这种结构不仅加强总的政策方向,而且加强解决争端的机制,提供投资者与东道国政府之间的冲突按照公平无私的国际仲裁机制解决的机会;

(f) 政府对保健服务、教育和土地改革等社会压力作出反应的灵活程度。国家的人口半数或三分之二穷人的不满和挫折日益加深,既不能激发人们对统治精英权力的长期承认表现信心,也不会对面向市场经济政策冲劲的长期持续性表示信心。

3. 管制和财政环境

35. 一项支持采矿的政策会影响政府对采矿投资的整个做法,并影响到管制和财政框架。政府发表清楚的奖励采矿政策声明,容易协调行动,制定吸引投资的管制和财政框架。这种政策优先重视矿物资源的开发,从而消除投资者的举足不定态度。采矿法令必须根据政策,而不能倒转过来。法令与政策的冲突是政府真正意愿混乱不清的征象。投资者对下列各点很敏感:

(a) 完整而一致的管制和财政框架。投资者喜爱规则的安全性,因为这样经营条件才会清楚。法律和规章不完整和不一致,往往容许部会或行政部门拥有较大的任意处置权,这种处置权非常不稳定,而且不利。投资者喜爱的司法制度是,矿井开始投产所根据的条例在该项目整个期间都适用;

(b) 集中于采矿和税则的管制和财政机制;

(c) 以效率和专业为主的行政部门作辅助的管制和财政机制;

(d) 具有长期的税的稳定性和清楚明确的征税法的机制。公司比较喜欢按照利润征税法,而不喜欢那些不以利润作根据的征税法;

(e) 具有由法律明确规定的矿物保有制权利的机制。保有制的安全、矿物所有权制的质量、转移所有权的权利、勘探权的期间、空/陆通路、矿物所有权、勘探/采矿条件的稳定性、争端的解决和程序的效率和清楚明白,都是关心的问题所在。

4. 货币标准

36. 当在不同的投资项目之间作选择时,货币标准很可能是考虑的因素。重要的货币标准有,切合实际的外汇条例和允许开立外部帐户,汇回利润的能力和筹措外部基金供应项目经费的能力。在这些领域订有限制性做法的国家将不利于吸引矿物部门的潜在投资人。

37. 外国投资者需要切合实际的外汇条例和对外帐户,特别是从那些货币在国际上不能自由兑换的国家汇款偿付借款,购买设备和用品,给付需要有硬货币支付的其他费用。汇回大部分利润的能力是满足项目的报酬率标准,从而向提供原始风险资本的投资者提供利润的重要因素。在很多司法管辖范围内,在当地是不可能筹到项目资金的。

5. 业务标准

38. 过半数股权所有制和管理控制是投资决定的两项关键组成因素,也可以是

重要的决定标准。很多公司对它们没有拥有过半数产权所有权的项目,是不会考虑投资的。政策和法律要求当地或政府参与大于50%的国家,降低它们的投资潜力,原因有二:(a) 具有过半数所有权决定标准的公司很可能不会投资,和 (b) 其他公司可能不参加,因为它们预料50%的要求是不切合实际的,因为当地投资资本和专门知识有限。

39. 少数产权所有权要求比较能够被接受,很多公司发现当地伙伴往往能够提供有价值的援助。现成的固定基本建设、公用事业设备、当地富有经验的劳动力、制造、维修服务和外国投资保险,都被认为是吸引和保持投资所需的补助因素。

6. 市场标准

40. 国际性的矿业公司在全球寻觅有竞争性的采矿机会。它们详细分析在各国管辖境内影响项目经营的市场因素。各公司和金融机构注意以下几种标准。

(a) 是否接近最终用户市场。运输成本对于价值低而量大的初级商品可能在经营项目中成为重要因素;

(b) 是否具备运输基础设施。具有多少可靠的基础设施,如道路、铁路、深水港等,可能是十分重要的标准,特别对贱金属和工业用矿物是如此;

(c) 是否对出口有种种限制。现在正在安排更多的国外筹资一揽子办法,以便于为初级商品进行贷款,以及为出售精选矿筹资。在这类安排中,是否有能力出口精选矿对于筹资是极为关键的。有的国家施行出口限制,要求公司在本国国内加工精选矿或出售产品给中央银行,对外国投资者设下很大的障碍。这些国家会发现投资者去另觅更了解关键性投资决策因素的国家。

7. 环境标准

41. 工业化国家和发展中国家在90年代都有日益明显的趋势,它们的环境立法

和环境标准都日益全球化。反对采矿利益团体和其他非政府组织也在增加。许多国际矿业公司的本国司法现在已经把环境责任直接交付给公司的董事们。他们对公司涉及的任何环境问题承担个人责任。所以国际公司和金融机构较愿意的是,规章制度明确地规定关于环境保护措施的义务和要求,或者至少有一种办法去找出一种明确的机制,以决定这类义务。须要有一种行政支助结构,补充规章制度。联合国的制度,特别是秘书处的发展支助和管理事务部,最近办了提高能力讲习班,专为中高级政府管理人员讲授环境管理。

8. 其他因素

42. 转型经济和发展中经济国家在吸引金融投入和外国投资中要考虑的其他因素包括:

(a) 促进投资的方法。向矿业公司和金融机构提供关于政府变动、行政、会计、规章和国内制度、地质的最新资料,以及提供会见并了解重要人物的机会;

(b) 创造一种环境,使政府人员容易给予协助。在矿业部门,态度是一个重要因素。官员们不给予协助会造成一种概念,认为规章制度及其实施会造成困难,行不通,并且法律的实际执行可能不公平、不合理、或效率很低。

B. 政府的“投资者参考清单”

43. 以下“投资者参考清单”列出民营部门评价国外采矿投资条件的主要标准。这是根据一项全球性调查²并按照随后的其他研究补充而得:

(a) 地质潜力:

(一) 总的矿物储量;

(二) 同竞争国比较所预见的地质潜力;

(三) 是否具有可靠的地质科学资料(如地形图、地质图、空照图、空测地质物理、地质化学数据、地质报告等);

- (四) 地质科学资料是否经整理并易得,是否有按照一般格式的报告(最好是英文),全国统一而易得的数据库;
- (五) 生产史的资料;
- (六) 是否有能力使用地质评价技术;
- (七) 是否有受过训练的当地人员;
- (八) 矿井调查处;
- (九) 是否有当地的实验室;
- (b) 政治标准:
 - (一) 国家长期稳定;
 - (二) 政权稳定;
 - (三) 矿业政策具有一贯性和稳定性;
 - (四) 内部是否安全;
 - (五) 边境是否有战事危机;
 - (六) 是否有外国投资保险;
 - (七) 政府形式(民主、社会主义、共产主义、独裁);
 - (八) 公开或封闭式市场经济;
 - (九) 正式建立公开市场经济已具有的指标:
 - a. 私有化;
 - b. 矿业法规定的矿物租赁权有保障并已制度化;
 - c. 与民主制度挂钩;
 - d. 具有解决争端的机制,例如国际仲裁冲突办法;
 - e. 社会政策的建立,例如保健服务、教育、土地改革、国民所得重分配、培训;
 - f. 是否已具备企业技能;
- (c) 规章制度的标准:

- (一) 现代化的采矿法规;
- (二) 可行的矿物立法;
- (三) 勘探/采矿条件稳定;
- (四) 矿物产权;
- (五) 地面/土地产权;
- (六) 租赁权的安全、勘探和开采的租赁期;
- (七) 矿物所有权制的优点;
- (八) 除原始租赁权外获得私人交易的能力;
- (九) 产权转移的权力;
- (十) 是否可以获得矿物协定,以补充或替代采矿法;
- (十一) 争端解决办法,如国际仲裁;
- (十二) 官僚化的程度;
- (十三) 手续的效率,行政能力的清晰;
- (十四) 发许可证程序的所需的期间;
- (十五) 所需的许可证数;
- (十六) 总的简化程度;
- (十七) 前后一贯性的程度;
- (十八) 完整性的程度;
- (十九) 当地是否有好的矿物资源律师;
- (d) 财政标准:
 - (一) 征税方法和税额(按利润或不按利润计算,定额或不定额);
 - (二) 是否能够事先确定税责;
 - (三) 是否有缓税期;
 - (四) 是否有加速折旧办法;
 - (五) 是否有投资减税办法;

- (六) 是否有再投资减税办法;
- (七) 勘探费用扣减办法;
- (八) 进出口信贷;
- (九) 财政制度是否稳定(在矿务立法中规定);
- (十) 同本国是否有税制条约;
- (十一) 外籍人的税制待遇;
- (十二) 同其他管辖权的竞争;
- (e) 货币标准:
 - (一) 外汇管理是否实际;
 - (二) 对外国帐户的优待;
 - (三) 汇出利润的能力;
 - (四) 在外国为项目筹资的能力;
 - (五) 当地是否有强健的股票市场;
 - (六) 是否有全球性的金融机构;
 - (七) 货币转兑的效率;
- (f) 运作标准:
 - (一) 公司持有多数股权;
 - (二) 公司控制管理权;
 - (三) 已有基础设施和公用事业的程度;
 - (四) 当地是否有拥有有经验的劳动力;
 - (五) 气候条件;
 - (六) 土地地貌;
 - (七) 海拔;
 - (八) 是否有支助服务,如制造/维修/当地土工技术服务;
 - (九) 共同语言;

- (f) 聘用外籍工作人员的限制;
- (g) 关于聘用、辞退、谈判工资的限制;
- (h) 所需的技术;
- (i) 政府腐化;
- (j) 工会的力量;
- (k) 其他支助服务;
- (l) 国内外有效通讯制度;
- (g) 市场标准:
 - (一) 地理位置-接近用户市场;
 - (二) 拥有国内市场;
 - (三) 地方拥有竞争、熔合与提高的能力;
 - (四) 运输基础设施,如道路、铁路、空运、航运、深水海港等;
 - (五) 进出口政策与限制,如强制规定将产品买给中央银行;
 - (六) 区域贸易协定;
 - (七) 需求/价格前景;
- (h) 环境标准:
 - (一) 保护环境的必要法律;
 - (二) 能够事先确定环境义务;
 - (三) 反对采矿的团体;
 - (四) 对环境问题的敏感性程度;
- (i) 利润标准:
 - (一) 赢利性的测量(内部赢利率,净现值、还本所需期间);
 - (二) 竞争性成本状况;
- (j) 其他标准:
 - (一) 公司过去的经验;

- (一) 公司人员过去的经验;
- (二) 公司的特长;
- (四) 其他公司、联合企业、合股者的经验;
- (五) 政府机关是否愿意协助(地质调查、矿务局、土地局、财政机关、中央银行);
- (六) 是否有关于政府、行政部门、财政、规章制度的政策、地质等资料;
- (七) 是否有当地和海外主要政府人员的协助;
- (k) 是否有应付危机风险的策略:
 - (一) 是否有政治风险保险(债务和股份);
 - (二) 是否有双边/三边保护条约或可以谈判;
 - (三) 矿产开发协定;
 - (四) 世界银行在该国国内参与项目的程度;
 - (五) 对投资者是否有避免征用、外汇不兑换的立法上的保障。

C. 减少商业和政治风险的方法

44. 有几项战略可以减少各种风险的影响或降低其可能。这些战略特别包括政治风险保险、投资保护条约、矿产开发协定和世界银行的参与。降低风险的一项实际方法是采矿公司在东道国社会中谨慎的定位。

1. 政治风险

45. 可以从几个机构获得政治风险保险承保没收、资金转移的封锁、战争和叛乱等高姿态的风险,这种保险的主要提供者是世界银行的多边投资担保机构和加拿大的出口发展公司和美国海外私人投资公司等一些国家机构承保人。然而这些机构对任一项目承保的保险数额可能有限,并不足以承保一个矿场承受的所有资本风险。提供的保险有时只承保某项投资的债务,但不承保投资的产权部分。对于风险

极高的国家,可能没有保险。

2. 双边/三边投资保护条约

46. 如果尚未有现行的双边或三边投资保护条约,投资公司母国与投资东道国之间可以商定这种条约。举例说,加拿大与阿根廷、乌拉圭、匈牙利和波兰签订了这些条约并正与俄罗斯联邦和委内瑞拉商定条约。《北美洲自由贸易协定》对于加拿大、美国和墨西哥将具有一项投资促进和保护条约的作用。

47. 条约规定,对投资的不利待遇可能引起国家与国家的讨论并可将争端转交具有约束力的国际仲裁。投资保护条约降低这些投保的风险发生的可能。只要东道国珍惜它与投资公司母国的关系,预计东道国在采取可能触发条约的仲裁条款的行动之前,可能会三思而行。

3. 矿产开发协定

48. 投资公司与东道国政府之间订立的矿产开发协定可以帮助减少一些风险因素。这种合同通常包括以下一些条款:项目的征税率可能在一段特定时期内得到保证;可能保证资本自由汇返以及利息和红利自由汇款;可能为货币交易的一个海外帐户作出规定。可能保证在国外销售矿产品的自由。矿产开发协定能否经得起时间考验对于任何投资公司是一个重要问题。在某些国家,国家的立法机关核可一项矿产开发协定可以特别增强不可侵犯的权威。

4. 减少封锁金融转移的风险

49. 世界银行参与项目筹资、特别是国际金融公司参与采矿投资的集团贷款可帮助降低封锁金融转移的可能。依靠世界银行贷款的国家可能不愿意封锁欠世界某一机构的利息或红利汇款,因为这种行动可能影响到该国与世界银行的整体关系。

5. 采矿公司在东道国社会中的定位

50. 外国所有和经营的矿场得到基础广泛的公众支持,归根结底是任何公司对于国家风险能够希望获得的最大保障。因此,一家采矿公司如何给其投资在东道国社会中定位可以影响风险。东道国国民必须感觉到,不管是通过产权参与、培训和就业或附带产生的商业活动,他们正充分参与如矿场等这一个重大的现金流动产生者。

51. 如果矿场对一个国家的财政贡献只是流入政府的收入,矿场产生的收入没有普遍分配给社会,东道国的公众可能有理由觉得他们没有得到适当的利益。因此,采矿公司必须接受挑战,通过培训、连带产生的企业和间接的制造就业机会,使他们的投资成为经济支助的催化剂。如果公众变得充满敌意,法律对矿场提供不了保障。

52. 尤其是在当地社区,矿场资方必须经常了解公众的态度和期望。矿场资方谨慎的对待矿场经营区域的人民对于争取广大的群众支持很重要。

四、环境保护

53. 1990年代出现了工业化国家、发展中国家和转型期经济国家的环境立法和标准全球化的趋势。国际采矿公司和金融机构多边组织和贷款机构、发展中国家和转型期经济国家本身主导了这种区域。

54. 里约热内卢的地球首脑会议出现了重大的政策转变。这个联合国主办的会议的最重要成果是全世界改变了环境意识,因不断的经济增长同时带来了不受限制的污染,使大家不再强调这种增长。自工业革命开始以来,这个概念一直是政府的主导政策。里约热内卢会议力求建立和促进全球的合伙关系,争取对环境和发展问题采取一项平衡和综合的办法。很多基本的人类需要只有通过工业提供的货物和劳务

才能得到满足。综合环境与发展关切事项和更加重视这些事项应有助于满足人民的基本需要、改进他们的生活水准、更好的保护和管理生态系统可使大家的未来更安全、更繁荣。

55. 通过拟订和执行环境管理制度,发展中国家和转型期经济国的政府正在处理标准方面的需要。正通过各种渠道,包括双边援助提供这方面的协助,从而使全世界的标准更一致。举例说,三个国家直接由于北美自由贸易协定首次合作改进北美洲环境。加拿大将向墨西哥提供技术专门知识、培训和资金。预计采取一项不断进行的三边合作办法。

56. 在通过多边机构制订政策的同时是成立国际金属与环境理事会,这个理事会由多数参与国际矿业界的主要公司组成。这个团体是政府和多边机构关于为矿物资源工业拟订和协调全世界环境标准问题的资料库。国际金属与环境理事会将与世界银行和联合国贸易和发展会议(贸发会议)在1994年6月于华盛顿特区联合主办一个讲习班,重点是发展中国家采矿面对的环境问题。

57. 联合国秘书处发展支助和管理事务部组织了讲习班,力求加强审议采矿活动的环境,举例说,1993年4月在温得和克举行的、与德国卡尔杜伊斯堡公司联合赞助的一个讲习班是对实际执行1991年6月举行的国际采矿与环境圆桌会议在柏林通过的准则的一项贡献。另一个建立能力的例子是在赞比亚政府和赞比亚统一铜矿有限公司的合作下组织的、1993年12月在赞比亚基特韦举行的关于矿场环境管理的讲习班。讨论的专题包括污染控制技术、废料处理和空气质量的监测、场地的土壤改良、环境立法、环境管理规划和环境审计。

58. 这些发展情况成为最近变革的根据。环境立法很快地变得更为一致、更为集中和更为适合具体的场地情况。发展中国家越来越多的采纳国际标准。这是由于这样的事实:如果采矿和金属生产企业是跨国采矿公司所拥有和经营,这些公司根据良好的法人管理和考虑到极有组织的环境团体的全球压力,使用当前最洁净的生产技术,符合项目资金投资保证。

59. 虽然强制执行和实施是有待解决的问题,作为一项优先事项应当着重具体的法定政策和准则以保证能够吸引投资公司。减少或消除环境风险等因素对投资决策和收益率极为重要。

五、建议

60. 由于采矿资本密集、风险高的特点,发展中国家和转型期经济国家非常依靠吸引和保持外国投资和专门知识帮助发展他们的矿物资源潜力。投资者主要是对股东负责,他们根据承担的风险争取公平的收益。他们极为关心了解并降低他们承受的风险。委员会不妨考虑以下建议的相关性,提出这些建议是为了协助发展中国家和转型期经济国家竞争性地给自己定位,以鼓励长期外国投资。

61. 能够吸引采矿和投资机构的管辖范围的规则简单、完整和稳定、行政管理有效、矿物使用权可靠、总的财政和法律制度在全世界上具有竞争能力并且能够保证能够在商业上进行管理和经营。

62. 实行的税制和其他管辖范围比较应当有竞争能力,允许一个可以接受的投资收益率,着重有关利润的税项而不着重税捐和专利税,同时适用于外国、国内和国家企业。

63. 管制环境应当使投资者对必须开发的矿物确定有长期的权利,在发生争端时有现成的解决争端的机制向投资者提供公平和公正的国际仲裁,重点是在管制的范围内为稳定采取一项简化的许可办法和条款。在这个办法内,必须解决多数产权和所有权机会和资方控制,因为对于考虑大规模资本投资的国际公司这两项都是重要的标志。

64. 在对不同的投资项目作出选择时,很可能要考虑到某些货币标准。主要的标准包括实际可行的外汇规章、允许对外帐户,能够汇回利润以及能够筹集外来资金资助项目。在这些领域有限制性惯例的国家可能发现这些惯例会妨碍可能的矿物部门的投资。

65. 鼓励外国私人部门投资者兴趣的一部分是提供可靠、组织完善的地质科学资料。具备随时可得的资料有助于降低勘探成本、时间和风险。在一个中央地方收集和组织的这些资料大大有助于东道国政府。

66. 环境保护和准则日益成为外国投资者一个重要的关注点。国际采矿界将支持不断重视争取普及、实际的标准。

67. 私人部门投资者认真地研究减少或降低风险之道,为增加或减少政治和社会经济因素的风险仔细分析长期趋势。很多发展中国家和转型期经济国家对于打开市场和建立拥护私人部门投资的政策作出的重大进展。外国投资者面对的一个问题是,一个国家在勘探阶段出现的机会是否能够在整个采矿阶段维持下去。公司关注较新的面向市场的政策长期的稳定指标。这些指标可能包括主要的国有企业私有化、可靠、长期的矿物的使用权规章制度化、包括公平解决争端机制的国际联系以及政府有多积极解决卫生服务和教育的压力。

68. 为开发一个可持续的矿物部门鼓励外国投资所需的根本的重大政策转变是 将这些转变告知可能的投资者。大家认为投资宣传是介绍和鼓励公司认真地把眼光放在传统视野以外的新机会的一个重要部分,圆桌讨论和会议获得好评。在本国管辖范围内主办会议,其中包括实地考察、有关法律和财政构架变化的讨论以及会见重要人物和评估地质蕴藏量的机会,非常重要。

69. 合作发展互利关系的机会不断增加。人们的视野正在扩大,并有投资和增加技术和技能转让的意愿。能够为减少投资者风险有效工作的国家可以从不断变化的世界情况中获益。

六、结论

70. 现代化的采矿、提炼和基本设施要求属于资本和技术密集。希望开发一个可持续矿物资源部门的发展中国家和转型期经济国家将日益依靠国际投资协助开发进程。为了吸引和维持外国资本和专门知识,发展中国家和转型期经济国家的政府将

需要特别重视其投资政策和程序。减少察觉的风险和增加竞争性和简易性的每一项行动都会得到好评。

71. 有双边、多边和私人资源可以协助国家确定用什么方法和途径吸引外国资本和专门知识以及为开发他们的矿物资源筹资。很多发展中国家和转型期经济国家过去18个月在政策和程序发展方面作出了重大进展。很多国家通过了新的投资和采矿规则,另一些国家也正在拟订这些规则。国际采矿公司、金融机构、专业团体、多边和双边机构以及东道国官员参与的协商办法,对于提供资料 and 为良好的工作关系和理解和管理国家风险的方法奠定基础非常有益。

72. 为了较长期地吸引和维持外国投资和专门知识,需要适当的法律和财政制度。建立和维持面向大型的国际采矿公司和小型的勘探公司的良好地质资料系统对于吸引初步的兴趣和投资的流入也是必须的。多数发展中国家和转型期经济国家需要执行成功的地质科学资料系统的技术和管理方面的援助。可否成功地建立一项有效和可行的制度将取决项目设计和谨慎执行项目。在解决投资和采矿规则修订方面使用的协商办法应适用于建立每一个国家适当的地质资料系统。可能要求联合国及其机构提供补充性的专门知识,以便加强发展中国家和转型期经济国家的投资吸引力。

注

¹ David Williamson, “拉丁美洲的采矿业-全球远景”,美洲投资会议,迈阿密,1992年4月。

² James Otto, “评估矿物投资条件的标准”(苏格兰敦提,敦提大学石油和矿物法律及政策中心,1992年)。