

澳大利亚矿产资源投资环境及相关监管规则

一、 概述澳大利亚矿产资源

澳大利亚矿产至少有 70 余种。其中，铅、镍、银、铀、锌、钽的探明经济储量居世界首位。此外，澳大利亚还有丰富的铝土矿、钻石、黄金、铁矿、煤、锂、锰矿等。截至 2016 年末，澳大利亚已探明的有经济开采价值的矿产及蕴藏量主要有：铝土矿约 60 亿吨、铁矿 496 亿吨、黑煤 709 亿吨、褐煤 765 亿吨、铅 3509 万吨、镍 1850 万吨、锌 6350 万吨、银 8.9 万吨、钽 7.6 万吨、黄金 9830 吨。

其中，澳大利亚各州都有丰富的煤炭资源，主要集中于东部地区，包括优质的冶金煤和动力煤等；西部皮尔巴拉地区的哈默斯利盆地，产高品质的赤铁矿石；各州包括北领地地区都蕴藏金矿，并已进行开采；镍主要分布在西澳地区，包括硫化矿和红土矿；锌资源主要由世界级的沉积层状矿组成，镍资源在麦克阿瑟-艾萨山带从北领地一直延伸到昆士兰州的西北部均有分布，主要锌矿有麦克阿瑟河矿、世纪矿艾萨山矿；铅主要分布在麦克阿瑟-艾萨山一带。

世界主要的矿产大国和出口国之一

澳大利亚是世界主要的矿产大国和出口国之一，也是我国铁矿石、锰矿等矿产资源的主要进口来源国。我国每年还从澳大利亚进口大量的铝土矿、镍矿等矿产品。

澳大利亚是我国最大的铁矿石进口来源国。2018 年，我国从澳大利亚进口铁矿石 6.8 亿吨，占全年总进口量的 63.9%。澳大利亚也是

我国锰矿的主要进口来源国。2018 年，我国从澳大利亚进口锰矿 520.5 万吨，占进口总量的 18.8%，仅次于南非。

二、 投资澳大利亚资源领域 各个领域法规

煤矿

澳大利亚的煤矿领域很大程度上受各个州和领地层面法律的规制，与联邦的法律重合很少。在法律层面，除有少数例外，矿产由各个州所有，州和领地的政府有权授权公司和个人在指定的区域进行采矿活动。勘探权授权勘探活动，勘探权的所有者通常拥有优先获得矿权（包括采矿和生产权）的权利。一些州也在已查明的大规模的资源但现阶段开发并不经济可行的情况下颁发保留权。保留权能够在澳洲政府为了加强澳洲的资源立法而采取“不使用即作废”的政策时保护投资者的利益。矿权可以是包含特定的矿产，也可以是一般的矿产。矿权可以授予在共有的土地上，也可以是在私有的土地上，并且各个州都有相应的协商程序和与土地所有权人的补偿程序。大部分土地的转让需要有关部门的审批，这也是投资者在决定以资产收购还是股权收购的方式收购澳洲矿业时需要考虑的因素之一。

铀是一个比较特殊的例子，各个州对于是否允许勘探和开发铀资源的政策不尽相同。西澳大利亚于 2013 年批准了其第一个铀矿，新南威尔士州也已经允许对铀资源的勘探但是开采仍被予以禁止。除勘探外，保留和/或矿权的申请也必须符合其他所有的相关法规，包括取得与爆炸物、化学物之和水有关的许可，以及遵循有关环境保护方

面的法律规定。

石油和天然气

在澳大利亚，联邦、州和领地的政府均在石油的勘探和开采事务许可的管理中扮演不同的角色，具体取决于石油资源的位置。各州和领地的政府有权管理自领海三海里以内的石油资源，联邦政府有权管理自领海三海里以外的石油资源。澳大利亚政府会定期公布新的勘探面积并邀请有意向的勘探公司对已查明的有石油资源的勘探面积进行竞标，有时也会采用现金竞标的方式。勘探许可将会根据最小的工作量或钻井及与地震活动相关的费用而决定是否予以颁发。提取石油资源需要获得生产许可，建设并运营项目与加工设施之间管道设施需要取得管道许可。

重点问题

项目架构

在澳大利亚，能源项目往往以成立非法人联营的形式进行。联营各方分别作为一般的所有者持有各自在项目中的权益和权属，联营各方通过签订一份联营协议以规制各方在开发项目中的义务。在极少数情况下，能源项目也会以法人联营的形式进行，在此种情况下会依照《公司法》成立一个特殊目的公司来持有项目资产。在澳大利亚，如果新的参与方希望参与到项目的勘探阶段，矿权买入安排也会被使用。不同的项目架构适用不同的法律和税收安排，项目的参与方应予以全面理解。

三、 外商投资审批

在澳州，外商投资活动由《外资收购与兼并法案 1975》（联邦法案）（下文简称"FATA"）和相关政府政策来规制。在 FATA 和相关政策的规定项下，经澳大利亚财政部通过外商投资审批委员会（下文简称"FIRB"）批准，外国人可在澳投资。其中，矿产和石油天然气又是外国投资者尤为热衷的投资领域，该领域涉及地权和相关许可被视为对澳大利亚土地持有的权益，因此，对该类地权和许可的取得将受到外商投资法规的规则监管。

根据收购并购法规，一个“外国人”通常是指：

- 一名非澳大利亚常驻居民的自然人；
- 一个外国政府或外国政府投资者；
- 一家公司、信托的受托人或有限合伙的普通合伙人，且其至少 20%的权益由一名非澳大利亚常驻居民的自然人、一家外国公司或外国政府持有；或
- 一家公司、信托的受托人或有限合伙的普通合伙人，且其至少 40%的权益由两个或两个以上外国人持有。

需要取得收购并购法规项下审批的交易在未取得澳大利亚财政部部长(Australian Treasurer)的“批准”（即发出无反对意见通报）前不得实施。因此，取得上述批准是该类交易的生效条件之一。

在决定是否批准该类交易之前，澳大利亚财政部长可以征求外国投资审查委员会(以下称“FIRB”)的意见。财政部长有权禁止有违

国家利益的收购提案，也可以不附条件或附条件的批准收购提案。

对于提案是否有违国家利益的审查视个案情况而定。国家利益

具体考虑的因素将在下文详述。所有外国投资的审批申请均应递交至 FIRB。

投资者	门槛	计算标准
<p>与澳大利亚有自由贸易协定的国家的投资者 - 即与澳大利亚有自由贸易协定的国家的公司或公民。自由贸易协定国家指加拿大、智利、中国、日本、墨西哥、新西兰、新加坡、韩国、美国和越南,但不包括以下情形:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 上述实体在上述国家之外成立的附属公司(包括在澳大利亚成立的实体)对目标公司的收购; • 国外政府投资者(该类实体使用更严格的规则-见下文);以及 • 被收购的目标公司从事敏感行业,如媒体、电信、运输以及军事相关的行业。 	<p>11.54亿澳元</p> <p>按生活指标每年递增</p>	<p>以下两者较高的:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 该实体的所有资产的总价值;或 • 该实体全部已发行股票的总价值。
<p>与澳大利亚有自由贸易协定的国家的投资者 - 如果目标公司经营敏感行业的业务(如媒体、电信、运输以及军事相关的行业),但不包括以下情形:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 上述实体在上述国家之外成立的附属公司(包括在澳大利亚成立的实体)对目标公司的收购;以及 • 国外政府投资者(该类实体使用更严格的规则-见下)。 	<p>2.66亿澳元</p> <p>按生活指标每年递增</p>	
<p>与澳大利亚没有自由贸易协定的国家的投资者,以及外国政府投资者(后者适用更严格的规则-见下文)。</p>	<p>2.66亿澳元</p> <p>按生活指标每年递增</p>	

注:(外国政府投资者) 外国政府投资者在澳投资适用的法规相较私人投资者有很大的不同。外国政府投资者投资澳大利亚适用更严格的审查规定,所有取得澳洲实体的直接权益(通常为 10%,也可能更少,视情况而定)的外国政府投资者均须取得 FIRB 的审批而不受与前述类似的资金门槛要求。一些独立运作的商业投资者也有可能被视为

外国政府投资者，该类商业投资者不仅仅限于主权基金和国有企业，也包括一些由政府持股的实体。

国家利益的评估（适用于所有外国投资者）

收购并购法规规定财政部长须对投资项目是否与澳大利亚的国家利益相冲突进行裁量。

尽管收购并购法规并未就“国家利益”作出定义，也未就如何评估国家利益提供指引，但澳大利亚政府的外国投资政策白皮书规定了

了财政部长须特别考虑以下五个因素：

- 国家安全：外国投资对澳大利亚政府保护其战略和安全利益的能力有多大影响。

- 竞争：拟议投资是否能使外国投资者控制澳大利亚某种货物或服务的市场定价或生产。

- 澳大利亚政府的其他政策（包括税收政策）：拟议投资可能对澳大利亚税收收入 and 环境影响目标造成的影响。根据具体投资的情况以及其对澳洲税收方面的潜在影响，FIRB 可能会对某一项投资项目的外国投资者施加一定的条件。附加条件的轻重主要取决于政府对于具体项目将会对澳洲税收造成的风险的大小的预估。例如，投资者可能会被要求尽其最大的努力保证其所控制的组织成员遵守澳洲税务相关的法律，并与澳洲税务局诚挚地接触并解决与项目以及持有投资权益相关的任何税务问题，并向税务局提供与交易或投资有关的应交税费预测。

- 对经济及社会的影响：如拟议投资实现，交易后澳方的参与程

度及对雇员、债权人和其他股东的影响。

- 外国投资者的性质：外国投资者基于透明商业原则运作及受到充分且透明监管的程度。

国家利益的评估（仅适用于外国政府投资者）

根据政策，如果投资计划涉及外国政府投资者，澳洲政府需同时考虑投资是否为商业性质，或投资者是否谋求可能与澳大利亚国家利益相冲突的更为广泛的政治或战略目标。

根据政策，澳洲政府须考虑：

- 相关外国政府投资者的公司治理安排；
- 如外国政府投资者并非外国政府独资，外国政府投资者中非政府利益的规模、性质和构成；及
- 外国政府投资实体开展公平商业经营的程度。

同时，政策也规定了减轻因素，以协助评估投资计划并不与澳大利亚的国家利益相冲突，包括：

- 投资项目中外部合伙人或股东的存在；
- 无关联的所有权权益的份额；
- 投资项目的公司治理安排；
- 在非商业性交易中保护澳方权益的持续安排；及
- 目标公司是否计划，或继续在澳交所或其他知名证券交易所上市。政策也指出，政府在考虑投资计划是否涉及国家利益时，也将对该等投资的规模、重要性和潜在影响加以考虑。

税费和特许权使用费

澳大利亚的各个州都普遍对挖掘资源和生产石油征收许可使用费。尽管税率通常以生产量为基准，但各个州的具体税率不尽相同。矿产和石油活动也需要缴纳特殊的行业税。上述税费和许可使用费与一般的公司税费并行，且在特定情况下可以与公司的一般税费相互抵消或者予以减免。

环境、原住民权利和文化遗迹

对资源项目的环境方面的审批由各个州/领地管辖。但是对于对全国的环境有可能有重大影响的项目，《EPBC 法案》将会适用。鉴于大多数的煤矿项目都属于这种类型，因此，通常情况下煤矿项目需要取得州/领地以及联邦的审批。然而，基于州/领地与联邦政府之间的双边协定，这些环境评估程序将有机会得到精简，以尽量减少程序重复（例如，编制单一的环境影响评估报告，以满足州/领地和联邦的监管要求）。上述精简的流程是否可以适用将取决于具体项目的影响的性质和项目的位置。

原住民地权指的是根据传统部落族规与风俗，澳大利亚的土著和托雷斯海峡岛民享有的土地权利。影响到原住民地权的资源项目应该遵循《原住民土地权法》的规定。在这种情形下，也可能需要采取“未来行动”，即与原住民地权的所有者或请求者进行协商，在个别情形下，有的项目还需要签订原住民土地使用权协议才能继续进行。影响文化遗产所在地的项目也需要满足相应的条件。如果项目的覆盖区域被认定为重大文化遗产所在区域，则有可能会造成项目的延误，因此，尽早做相应的评估很重要。

基础设施

资源项目往往会涉及重大基础设施的投资，例如铁路和管道等。为了给新的投资主体提供机会，澳大利亚的相应准入政策允许多个主体共同开发国家重大私人基础设施，例如铁路、港口和气体管道。但是，共同开发的基础设施项目可能需要在盈利方面进行考虑，也会引起额外的监管费用，亦可能会由于与监管者或第三方的争议产生额外的费用。因此，项目的参与方需要全面的了解其在该领域的权利和义务以及其在项目的利益和风险。该领域内特殊的报告义务对项目参与方授予相应的权利和许可往往需要参与方向州/领地政府履行特定的报告义务。根据具体项目的结构不同，报告义务所依据的法规也不同，有可能是《公司法》，也有可能是其他的联邦法律。同时，煤矿行业也有具体的关于煤矿活动相关信息的公开报告义务的规定，例如《澳大利亚矿业勘探结果、矿产资源量及可采储量报告规则》。