

## 蒙古国的矿业投资政策以及风险

### 一、 蒙古国矿产资源状况

蒙古国是能源矿产资源大国，其蕴藏量居世界前二十位。该国已发现和确定了80多种能源矿产，主要有煤、石油、铜、钨、铝等矿产资源。目前，有800多个矿区和8000多个采矿点。据蒙古国能源局统计，其地质预测煤炭储量1733亿吨，勘探储量235亿吨，可开采总储量约210亿吨。为此，蒙古国被称为“煤矿业的沙特阿拉伯”。

就煤种分布而言，蒙古国东部多为褐煤，中部地区为褐煤转化焦煤阶段，西部和戈壁地区为焦煤和烟煤。蒙古国80%的焦煤位于南戈壁地区，而南戈壁的一半煤炭集中在塔本陶勒盖矿区。蒙古国99%矿井是露天开采，开发潜力大，开发成本较低。

蒙古国的塔本陶勒盖矿区是当今世界上最大的未开采整装焦煤煤田，矿区煤炭储藏面积达400平方公里，煤层厚度190米，共16层，该煤矿属于优质炼焦用煤，原煤出焦率60%以上，是世界上较为紧俏煤种。与此同时，蒙古国的铁矿石品位较高，含铁量在35%以上，开采的价值较高，储量丰富。该国铁矿主要有色楞格矿带和克鲁伦矿带两个矿带区。另外，蒙古国还有大量的铜、金、银、铅锌矿等资源。

### 二、 蒙古法律政策对矿业投资的影响

#### (一) 《矿业法》对矿业投资的影响

##### 1. 有利影响

(1) 规范了对特别许可的管理，打击了许可证的“倒卖”现象。

蒙古矿产法规定，企业法人必须拥有勘探、开发特别许可才能进行矿产勘探和开发。蒙古以前的许可证管理非常混乱，凡是在蒙古居住的居民和法人均可申请，许多国内许可证持有者通过恶意提高许可证价格、编造许可证上的资源信息等手段来欺骗外来投资者，还有一部分人申请到许可证后并不勘探或开采，而是“倒卖”许可证从中牟利。新法颁布以后，对以前颁发的许可证进行重新登记和审核，通过这一措施规范了许可证市场。同时，新法也规范了勘探、开采特别许可的申请、发放和管理程序，提高了勘探和开发特别许可的费用，引入了勘探年度最低勘探费用支出标准。这些政策的颁布打击了蒙古国内的许可证恶意炒作，为我国企业投资蒙古矿产资源的开发创造了有利条件

(2) 完善了矿产领域的法律制度，稳定了矿产开发政策。

近几年来，蒙古矿产领域的投资政策一直处于变化之中，给投资者带来了挑战和担忧。新矿产法的颁布，不但完善了其矿产资源领域的法律体系，而且纠正了旧矿产法执行过程中的缺陷，加入了矿产资源开发领域积累的经验和教训。新法的颁布实施，明确了蒙古国政府今后一段时间内矿产开发领域的方针政策，这有利于我国企业遵照其法律制定投资计划，有利于我国企业的决策和长期规划。

(3) 国家对矿产资源开发的参与增加了企业投资的稳定性。新法规定蒙古国政府有权参股“有战略意义的矿”，这加强了国家对矿产资源的控制，统筹规划了矿产资源的总体开发，使国家成为了矿产资源开发的受益者，在一定程度上保证了合作者的投资稳定性。

## 2. 不利影响

(1) 提高了企业运营成本，缩小了利润空间。

新法大幅度地提高了勘探特别许可费、开采特别许可费、矿产资源开发费和外籍劳务岗位费，另外还增加了勘探年度最低勘探费用支出额。这都在一定程度上增加了企业的运营成本，缩小了企业的利润空间。

(2) 提高了进入蒙古投资矿业的门槛，使中小企业面临新的选择。

新法制定后，与外国投资企业签订投资合同的标准大幅度提高，而投资企业与蒙古国政府签订投资合同才能保证合同期内税收、所得收入的支配权、投资政策等的稳定性。由此可见，新法的颁布严重打击了中小企业前往蒙古投资计划

(3) 制定了企业雇佣本地劳动力的标准，增加了企业负担。

蒙古国由于教育落后，专业性技术人员和管理人员缺乏，再加上蒙古居民有散漫的生活习惯和工作作风，使得很多外国企业不愿意雇用本地人。但是新法规定企业法人的外国公民不得高于总员工数量的10%，而且蒙古政府决定于2007年10月1日起劳动工资的最低标准增加16%，达到了每月8万图，外来劳务岗位费也由每人每月13.8万图（折合人民币914元）增加到16万图（折合人民币1060元），这大大增加了企业的运营成本。

(4) 国家参与“有战略意义的矿”的开发，不利于企业独立经营。

新矿法引入了“有战略意义的矿”，规定国家根据该矿是否是利用了国家预算进行的勘探，而占有该矿山最高达50%和34%的股份。这样，企业的开发活动必然受到蒙古政府的控制和影响，不利于企业进行独立经营。

## (二) 法律政策有矛盾冲突

蒙古国各种有关投资法律法规中，条款内容相互重复与矛盾的相当多。受到政治、政策和监管结果的制约，蒙古国立法部门和执法部门在矿产资源管理方面采取了一些相互矛盾的做法，一方面制定了旨在增加环境保护和防止牧民免受资源开采负面影响的预防性规定，另一方面又主张放宽采矿政策，废除限制和破坏经济增长的法律。2009年颁布《禁止河源、水资源保护区和森林保护区矿产勘查与采矿业法》，禁止在环境敏感区进行矿业活动，减少矿工与当地牧民社区之间的冲突。但是该法的实施对于矿业的负面影响却很大，中止和吊销采矿许可证导致很多矿山停止生产，外国直接投资减少，引起经济不稳定。这些不利影响使得许多决策者又改变了立场，偏好转向放松对资源开采的限制。近两年来，蒙古国政府为扭转国内经济困局，又逐步出台了一些鼓励外商投资的措施，例如开放矿业权登记，允许矿业权交易，延长勘查许可证的期限等，将允许勘探的面积由过去占国土面积10%提高至20%，适当放宽外国劳务人员资格申请政策等。这些前后相互冲突矛盾的法律规定，造成长期的政策不稳定和监管风险。

### (三) 劳务政策严格，人员成本上涨

蒙古国对于引进外国劳务及技术人员具有名额指标限制，外籍技术人员难以进入，导致某些项目无法开工。引进劳务及技术人员手续非常繁杂，办理难度加大，导致工作效率较低，《劳务输出、劳务和技术人员输入法》规定了非常复杂的劳务及技术人员输入合同具体要求和引进程序，务工许可期限为一年，期满后经过审批条件许可的予以延期。此外，外国务工人员成本在逐年递增。企业单位及公民为外国公民提供就业岗位，创造有收入的务工机会，应依法为每个外国公民每月缴纳相当于政府制定的最低工资标准两倍的岗位费。蒙古国《矿产资源法》第43条规定，许可证持有人应该雇佣蒙古国公民，外国员工不超过雇员的10%，许可证持有人应该为10%之外的每个外国员工每个月缴纳10倍于最低月工资的岗位费，纳入有关省区的预算。随着蒙古国经济的发展，蒙古国最低工资标准也在逐年上涨，导致矿业投资运营成本越来越高。

## 三、 蒙古国矿业投资合作前景

### (一) 中蒙两国可以通过资源、技术、资金、政策和战略实现优势互补、双赢发展

蒙古国矿业外国直接投资主要集中在铜、金、煤、钨、萤石、铀、锡、钨矿种，属于蒙古国的优势矿产资源，其中煤、铜、磷、萤石等矿产的储量居于世界前列，最近几年都有新增矿产资源储量发现，这些也是中国相对短缺或中国的经济发展所迫切需要的矿产。

蒙古国是资源出口型国家，与我国互补优势明显。蒙古国实施的“矿业兴国”战略与中国的“走出去”战略形成一种竞合，中国经济高速发展需求大量

的原料市场与蒙古国实施的吸引外资、开发资源的政策，正好互为补充，而中方相对先进的技术、管理经验、设备正是蒙古国开发资源所需要的。蒙古国矿业虽然出现多国竞争的商业存在，但是中蒙合作具有天然的地理优势，在民族和文化上共性较多，近年来蒙古国从官方到民间，对于中国复杂的心态正逐渐改善。蒙古国矿业资源的法律环境正在改善，新的矿业法案通过后，预期蒙古国将进入一个法律环境稳定期。

## （二） 中蒙两国政府外交支持与保护

自 1989 年中国、蒙古国实现关系正常化以来，双边关系由相互视为友好国家(1992 年)、建设性伙伴关系(1994 年)、战略协作伙伴关系(1996 年)发展到全面战略伙伴关系(2014 年)，政治外交关系的不断提升，带动了双方经贸关系的发展，先后签署《中华人民共和国和蒙古国战略伙伴关系中长期发展纲要》和《中蒙关于建立全面战略伙伴关系的联合宣言》等一系列政府间旨在加强政治、经贸、人文等领域合作的文件，国家政府级别资源外交支持，促进中国企业在蒙古国的矿业投资合作。

## （三） 中国“一带一路”、蒙古国“草原之路”倡议对接和中蒙俄经济走廊建设将提高蒙古国基础设施承载力

随着中蒙两国全面战略伙伴关系的确立，2014 年 11 月蒙古国提出总投资需求约为 500 亿美元的“草原之路”计划，通过运输和贸易振兴蒙古国经济。计划建设长达 997 km 的高速公路直通中俄，新建输电线路 1 100 km，扩展现有铁路、天然气和石油管道。中蒙俄三国 2016 年 6 月 23 日签订《建设中蒙俄经济走廊规划》，丝绸之路经济带、欧亚经济联盟以及“草原之路”倡议进行对接，将会进一步推动三国间交通基础设施及互联互通、口岸建设、产能、投资、经贸、人文、生态环保等领域方面的合作，也将会提升蒙古国铁路和公路运输力，加强能源矿产资源、电信网络、电力输送和新发电设备的产能合作，扩大矿产品贸易规模，这些广阔领域的合作，将会全面提升投资蒙古国矿业的发展前景。

## 四、 投资建议

### （一） 认真学习蒙古的法律法规，了解其矿业政策

蒙古国的法律修改频繁，变动幅度较大。前去投资必须认真学习该国与矿业有关的法律、政策，及时掌握其政策动向，避免盲目投资。在蒙古的投资者要加强与政府主管部门沟通，认真听取政府的意见和建议；遵守当地的法律法规，搞好与政府和当地居民的关系。

### （二） 国家要加强管理，进行引导和规范

近两年来，我国前往蒙古考察开矿的考察团一个接着一个，再加上大量的国有企业和民营企业，这引起了部分蒙古国议员和民众的恐慌。而且一些民营企业去蒙古开发矿产资源的真正意图不是开矿，而是“炒矿”，这对我国的投资者产生了不良的影响。因此，我国驻蒙古国大使馆和相关单位应充分发挥协调、监督职能，从维护中蒙两国的长远利益出发，按照蒙古国的法律和政府招商引资的意图引导中国企业前来投资，避免一哄而上，保证两国的贸易关系持续、健康发展。

### (三) 走合作开发的道路，促进当地经济的发展

根据蒙古新矿产法，政府对“有战略意义的矿”有权占有有一定数量的份额，这也是蒙古国政府鼓励外来投资企业与政府和国内企业合资的一种方式。矿业是蒙古的重要产业，也是蒙古外来投资企业的重要组成部分，2005年蒙古共吸引外资314746万美元，其中投资矿业的比例占47.7%。近年来，蒙古通过修改法律的形式，希望通过调整矿业投资政策来带动整个蒙古经济的发展。因此，我国前往蒙古投资，要尽量遵照其法律精神与当地企业和政府合作，共同发展，实现“双赢”。

### (四) 注重保护生态环境和投资当地公益事业

蒙古国是一个游牧民族国家，再加上水资源贫乏，生态环境非常脆弱，所以当地居民非常重视保护当地的环境。另一方面，蒙古国与我国相邻，是我国的沙尘来源地之一，所以说保护当地环境也是保护我们自己的国家免受沙尘袭击。同时，企业也应该注重同当地居民和政府搞好关系，拿出部分资金投资于当地的公益事业，回报当地社会，让当地政府和居民受益，树立中国企业的良好形象。