

南非矿业投资环境及其政策

一、 矿业概况

南非是世界矿产资源最丰富的国家之一，以资源量规模大、赋存条件好而闻名世界，现已探明储量的矿产有 70 余种，除了石油目前发现储量较少外，拥有几乎所有的重要矿产资源，其储量也居世界领先地位。其中铂族金属、锰、铬的储量居世界第一位，分别占世界总储量的 95.5%、24%和 85%；黄金、锆石储量占世界总储量的 11.8%和 29%，居世界第二位；煤炭、钒、钛、镍、铅、锌、铀储量位居世界前十，分别占世界总储量的 3.5%、25%、10.2%、4.9%、2.1%和 5.2%。此外还赋存有大量金刚石、磷酸盐、铁矿、铜矿等资源。

自 19 世纪后半期南非钻石矿和金矿大规模开发以来，矿业一直是南非经济的支柱，进入 21 世纪，随着南非第二、第三产业的发展，矿业在南非国民经济中的比重有所下降，但无疑仍是南非经济的基石。

据南非统计局发布数据显示，南非 2019 年 1 月矿业产出同比下降 3.3%，彭博社预期降幅为 3.8%，环比上升 0.2%。铁矿石、黄金、钻石产出同比均大幅下降，分别为 27.7%、22.5%和 37%。南非统计局的矿业产出指数以 2015 年为基数（100），2018 年 12 月为 92.7，2019 年 1 月进一步下降至 84.7。分析称，矿业行业持续的罢工现象、全球经济增长的放缓趋势以及轮流限电是导致矿业产出下降的主要原因。

二、 矿业法律政策

为了解决矿业发展的融资缺口，促进企业加大技术创新和技术转移，南非政府出台了一系列鼓励外国投资的优惠政策。具体包括：《中小型企业发展计划》规定某些行业的中小型企业，如其固定资产投资符合条件，可按固定资产投资额的一定比例获得现金补贴；《技能支持计划》鼓励企业加大对职工培训方面的投入，引进南非所需的各种技能，对在南非经营的当地和外籍公司的职工技术培训费用进行部分补贴；《外国投资补贴》对外国投资者将机器设备从海外运抵南非给予部分现金补贴；《工业革新扶持计划》对企业重要的技术（工艺）创新、新产品开发给予扶持。

2000 年以来，南非陆续颁布新的《矿产和石油资源开发法》及配套法规《南

非矿业提高社会弱势群体经济地位章程》、《矿产和石油权利金条例提案》、《黑人经济振兴法案》、《选矿法》、《BEE 法案》和《矿产技术法》等，并陆续出台限制矿产品原料出口的规定，实施南非矿产品加工新战略，鼓励在可再生能源、清洁技术、矿产开采技术和采矿安全技术等领域与外国投资者加强合作，以期带动南非矿业可持续发展，缩小由种族隔离原因造成的收入不平等差距。从 2009 年起，一些重要的矿产资源政策已经陆续实施，包括权利金制度和矿产许可证制度。与旧的矿业政策体系相比，南非新矿业政策体系重在强调环境、经济、社会的可持续性，主要体现在增强国家对矿产资源的控制能力，提高国家从矿业中获取利益的比例，支持和鼓励以黑人为主的弱势群体参与矿产资源行业，最终做到使全体南非人民都能平等地参与矿产资源的勘查、开发和利用。

三、 矿业政策调整影响

(一) 权利金制度增加投资成本

南非新的矿业政策规定，自 2009 年开始征收矿业权利金。按照提交的权利金草案，国家将以收入为基础，按不同税率对金、铂族金属、金刚石、煤等矿产品征收权利金。权利金制度直接或间接增加了南非矿业投资成本，使矿业吸引外资受到较大影响。南非矿业已经面临着较高的成本，许多矿业公司增加了对矿业社区的投入，并向种族社区支付权利金，征收新的权利金将进一步加大矿业企业的成本，直接增加矿业投资经营成本，对矿业企业的利润产生较大影响。南非矿业协会称，南非新的权利金议案将使金矿企业支付比目前高出三倍的税费，从而加速该国金产量的下降。此外，电力不足不仅使一些矿山停产，而且使南非国内无法进行精矿冶炼，是南非矿业生产和升级的重要瓶颈。对煤加征权利金不仅直接提高煤的生产成本，而且间接提高了电力的生产成本，最终对矿业投资造成较大的消极影响。

(二) 法律法规不清晰加大投资不确定性

南非政府虽然相继颁布实施了一系列与矿业相关的法律法规，但是一些法律法规不清晰，配套政策不完善，增加了南非矿业投资的不确定性，对中南矿业投资合作产生较大影响。例如，根据新矿业法，南非政府将于 2009 年实行矿产许可证制度，所有在南非从事矿业活动的企业必须在 2009 年和 2014 年以前先后将公司股份的 15% 和 26% 转让给南非 BEE 公司。但上述规定如何执行，政府没有

出台具体的实施细则，包括如何按公平市场价格把股权转让给 BEE 公司等。这使矿业公司难以按照新的矿业政策要求采取应对措施，增加了投资的不确定性。此外，新矿业法授予南非矿产和能源部部长“自行决断权”，目的是确保立法过程中出现的任何错误均有得到纠正的机会，但这一规定进一步增加了矿业公司对未来发展前景的不确定性。

（三）本地化经营提高投资门槛

南非新的矿业政策对企业本地化经营做出具体规定，包括要求矿业企业雇佣当地员工，对外采购向弱势群体公司倾斜，加强矿业社区的基础设施建设，提高矿业工人的工作技能和社区福利水平等。例如，《提高弱势群体在南非矿业领域社会经济地位基本章程》规定，力争在五年内使弱势群体在企业管理层的比例达到 40%，其中妇女的比例达到 10%；矿业企业的对外采购，包括金融产品和服务和消费品的采购，将向弱势群体公司倾斜。《BEE 法案》要求公司必须将税后利润的 3% 用于教育，税后 1% 用于社会发展项目。然而，当地员工工作技能较低，BEE 公司的资金、管理能力和技术水平较弱的现实，对中国矿业企业在南非寻求合作伙伴、从事本地化经营提出挑战。此外，资源和环境已经受到南非政府的高度重视。南非在新矿业法中对环境保护做出严格规定，要求矿业企业在合理开发利用、保护矿产资源的同时，注重保护矿山环境，防治污染。随着南非对矿业安全生产重视程度的不断提高，安全问题也将成为南非矿业改革中的重点。这些均对中国企业在南非的投资经营活动提出更高的要求。

（四）矿产品加工新战略挑战现有投资合作模式

采矿业一直是南非经济的支柱产业，矿产品出口占南非出口总额的一半以上。然而长期以来，南非矿产品出口多为未加工的原矿石，国内实现的价值增值较低。因此，矿产品加工新战略提出要利用南非丰富的矿产资源，建立有序发展的产业链，把原矿石加工成高附加值的半成品或制成品出口，以拉动南非矿业可持续发展。同时，投入 2.8 亿兰特（约合 3800 万美元）开展职业教育，提高劳动者的技能水平。其核心是要增加就业、注重环保和促进经济多元化。新战略实施后，中国企业在南非投资矿业，在当地将矿石进行粗加工后再运回中国这一传统的矿业投资合作模式将难以维继。中国企业要想获得良好的经营环境和投资机会，需要加大基础设施建设投入，将更多的矿产品加工和冶炼环节留在当地，提高当地的

价值增值水平。

四、 中国与南非矿业投资合作建议

(一) 循序渐进，动态把握经营环境

南非是一个法制较健全的国家，对外商投资设立了大量的优惠政策，同时也存在一定的限制。企业到南非投资矿产资源开发时要有长远发展战略，特别需要及时把握当地投资经营环境的变化趋势。除了解南非的矿产资源情况外，还要紧密跟踪南非对矿产资源行业的相关法律法规，包括《BEE 法案》、贸易法规、环境保护法规、劳资关系、工作条件要求和税收政策等，充分掌握矿业宏观、微观政策信息。新矿业法要求企业申请矿区开采权时，需提供开采计划、预先制定的社会计划、用工计划、增加弱势群体在生产经营中的机会、改善社区福利计划等。这些规定往往要求企业加大在交通、供水、电力、员工培训等方面的投入，需要企业在投资经营决策时予以充分考虑。

(二) 以点及面，铺设投资新通道

南非《BEE 法案》要求在南非境内所有公司必须将其股份按最低比例 25.1% 出售给 BEE 公司。并赋予 BEE 公司许多优惠政策，包括获得政府性项目的投标资格；享受南非工业发展公司和国家振兴基金针对 BEE 公司的特别贷款，降低融资成本；获得在南非购买矿业资源公司的机会，甚至能够以优惠价格购买其股票等。对于已经在南非投资经营或打算进入南非矿业的中国企业而言，可以以 BEE 公司为突破口铺设矿业投资新通道，充分利用《BEE 法案》的相关规定，以合资、入股等形式融入 BEE 公司，加强与 BEE 公司合作，间接享受该法案的各项优惠措施，增加在南非的投资机会和发展空间。鉴于一些南非 BEE 公司经营管理能力相对较弱，企业文化差异大，在合作过程中的难度较大。因此，中国矿业企业在选择合作伙伴时，可以优先考虑具有 BEE 公司身份的华人公司，这样更容易增加双方对企业文化的认同度，有利于投资合作顺利进行。

(三) 未雨绸缪，部署合作新格局

随着全球矿产资源供需不平衡现象进一步加剧，资源国家单纯出口矿产品原材料的时代将会结束，提高矿业对本国经济的贡献将是未来的发展趋势。南非是中国重要的矿产资源供应国。一旦南非加大对矿产资源的控制甚至实施矿业国有化，将对中国矿业企业在南非投资经营造成较大影响。因此，中国企业应当未雨绸缪，

提前部署矿业投资合作格局，加快以股权投资的方式获得当地矿产资源权益，加大在选矿、矿产品加工和冶炼等高附加值矿业领域的投资，加强双方在其他非洲国家的矿业合作，争取获得南非当地政府更大的支持和更多的投资机会，提高在未来矿业投资合作中的话语权。

(四) 全面融入，构建和谐软环境

经济全球化对企业国际化经营管理能力的要求不断提高。积极履行企业社会责任有利于提高企业的信誉，改善与当地社会的关系是提高企业国际化经营管理能力的有效途径。随着南非寻求经济可持续发展意识的增强，中国企业在南非投资经营过程中应当提高企业社会责任意识，严格遵守当地相关法律法规，帮助当地改善基础设施，保障员工合法权益，注意节约资源和保护环境，积极从事社会公益事业。然而，有的企业在当地非常重视履行社会责任且付出很大努力，但宣传力度不够，处于“多做少说”的状态，其经济和社会效应远未充分发挥。因此，除积极履行社会责任外，中国企业还需要善于宣传自己，加强与当地社区、媒体、非政府组织的交流。