



哥伦比亚国际投资展望

哥伦比亚大学可持续投资中心

FDI 热点问题的观点

系列 156 2015 年 9 月 14 日

总编辑: Karl P. Sauvant (Karl.Sauvant@law.columbia.edu)

执行编辑: Adrian P. Torres (adrian.p.torres@gmail.com)

采矿业国际监管的协调问题

Robert Milbourne*

采矿业及其他自然资源类企业现已成为新兴市场中规模最大的外国直接投资群体之一，他们将同政府和公民社会一道，不断加强对自然资源可持续发展的支持和倡导。当然，对于采掘业投资而言，没有任何一种有限资源的开采是可持续的。因此这里的可持续性可定义为，在最大化此类投资的社会及经济发展效益的同时，最大限度地降低其对社会和环境的负面影响。对于行业内的私营部门来说，他们通常要承担除缴纳税收和特许权使用费之外的其他社会及环境责任以换取资源开采的权利。然而私营部门需承担哪些责任是为合适？由于各国、各州省所设置的监管标准和财政政策有所不同，因而滋生了套利行为——部分国家为防止因市场自由而流失矿产开发的机会，便寻求各种方式以吸引相关投资。尽管矿业公司可在短期内有所受益，但当其应对多个管辖区间复杂的监管要求及合规措施，或是某项交易因被认为有失公平而被迫进行重新谈判时，便会蒙受巨大损失。这些低效现象充分体现了为采矿业监管设置国际协调措施的必要性。

随着采矿业的全球化发展，各国及各州省政府已再也不能仅对本地产业进行监管。与此相对，为确保所有利益相关者都能充分利用主要资源开发所带来的内在机遇，我们显然需要对相关标准和政策进行国际化协调。举例来说，如果房地产开发商不得不去努力克服某一城市内不同区域的差异化分区规则，那他们一定会转移到具有规则一致性的其他地区进行开发，以提升利润边际、经商容易度和规模效益，并最终促进自身的进一步发展。

采矿业也面临着相似的低效现象。当前，美国、加拿大和澳大利亚的各个州省均各自对采矿业设置了不同的监管标准和期望。倘若连这些发达国家都无法实现监管的一致性，那又如何使具有丰富矿产资源的主要新兴市场国家（如蒙古和缅甸）实现这一目标？虽然现阶段在某些政治敏感问题（如特许权使用费水平、国有股权和当地成分要求）上达成全球性的一致尚不现实，但仍有一些通用标准可以被借鉴、复制以实

现合规性和最大程度的有效性监管。而这也将有助于减轻采矿行业对环境和行业内劳动者所造成的损害及伤害。

某一项目工程所积累的经验教训应当以协调的方式在全世界范围内进行共享。而在申报及审批标准、规则治理探索标准、项目开发及运作和矿山关闭及恢复等问题上，也都可以达成广泛一致。鼓励分享行政管理方面的最佳实践典范还能够加快投资进程，提高投资效益。权利的颁发、撤销，矿产勘探及开发的条件，环境减灾及恢复的标准，职业健康与安全的预防措施等共同性主题的推进则有助于以最低的成本增强协调性和标准化水平，并有望实现重大回报。国际律师协会矿业法律委员会已主持制定了一份基于国际最佳实践原则的协议范本，这一范本可充当矿业公司与东道国就矿产开发进行合约谈判时所参照的模板。¹但在矿产资源开发领域，目前还尚未形成任何一部近似规范的法律。政府间采矿、矿物、金属和可持续发展论坛是当前最致力于矿产领域法制建设的组织，该组织现已提出了一份矿业政策框架。²在过去的几年里，肯尼亚、蒙古、缅甸及赞比亚等国均修订了本国的矿业法规，但其修订中所调整的部分却鲜少被实施。

国际海底管理局、国际采矿及金属协会（ICMM）、联合国大会和采掘业透明度行动计划是现如今仅有的几大致力于监管或提供矿业标准的真正的全球性机构，但它们的议程设置和所基于的视角却各有不同。当代的矿产开采以北极、深海及近地开采为主，矿产资源极有可能成为转变东道国经济的推动力。如今正是对采矿业法规进行系统性标准化的成熟时机——这其中将包括减少繁文缛节及官僚性合规，增强行业的有效性监管从而为工人和环境提供更加有力的保障，以及加强确保资源开发者所处的法律环境具有一致、有效和可预测性。以上的协调工作可通过多个机制予以实现：扩大和提升公民社会及行业组织（如 ICMM）的角色作用；在核心国家集团内部协定设立秘书处以协调国际矿业、金属业的政策与投资；或是将政府间采矿、矿物、金属和可持续发展论坛扩展成为常设专家中心，帮助协调不同管辖区间的标准、法规及程序

（南开大学国经所康青青翻译）

* Robert Milbourne (robert.milbourne@klgates.com) is Partner at K&L Gates LLP and Adjunct Professor at the University of Queensland School of Law. The author is grateful to Natty Davis, Herbert M'cleod and Sophie Thomashausen for their helpful peer reviews. **The views expressed by the author of this *Perspective* do not necessarily reflect the opinions of Columbia University or its partners and supporters. *Columbia FDI Perspectives* (ISSN 2158-3579) is a peer-reviewed series.**

¹ International Bar Association, Model Mining Development Agreement Project, available at <http://www.ibanet.org/Article/Detail.aspx?ArticleUid=41f1038e-dcbf-44fd-ad17-898b7aa04a1a>.

² Other initiatives, such as the Natural Resource Charter, the World Bank's Mineral Assessment Framework, or the African Union's African Mining Vision, provide broad principles or precepts for improving the governance of the mining sector, but have not attempted to harmonize regulatory aspects of the legal and regulatory framework governing mining investments.

转载请注明：“Robert Milbourne, ‘采矿业国际监管的协调问题’ 哥伦比亚国际直接投资展望, No. 156, 2015 年9月14日。” 转载须经哥伦比亚大学可持续投资中心授权。转载副本需发送到哥伦比亚中心的 ccsi@law.columbia.edu。

如需详细信息请联系：哥伦比亚可持续投资中心，Maree Newson, mareenewson@gmail.com。

哥伦比亚可持续投资中心（CCSI），是哥伦比亚大学法学院和地球研究所联合建立的研究中心，也是致力于对可持续国际投资加以研究、实践与讨论的应用研究中心和论坛。为扩大国际投资对可持续发展的影响，CCSI 通过跨学科研究、项目咨询、多方利益相关者对话、教育项目、资源和工具开发，承担着研究并推广实用方法和解决方案、分析热点政策性议题的重要使命。如需更多信息，请访问：

<http://www.ccsi.columbia.edu>。

最新哥伦比亚国际直接投资展望文章

- No. 155, Wolfgang Sofka, Miguel Torres Preto and Pedro de Faria, “Foreign divestment: What stays when multinationals leave?” August 31, 2015.
- No. 154, Srividya Jandhyala, “Bringing the state back in: India’s 2015 model BIT,” August 17, 2015.
- No. 153, Robert Ginsburg, “Legitimizing expectations in arbitration through political risk analysis” August 3, 2015.
- No. 152, Matthew Hodgson, “Cost allocation in ICSID arbitration: theory and (mis)application,” July 20, 2015.
- No. 151, Karl P. Sauvant, “We need an international support programme for sustainable investment facilitation,” July 6, 2015.

所有之前的《FDI 展望》可通过以下网站获得：

<http://ccsi.columbia.edu/publications/columbia-fdi-perspectives/>.