

澳大利亚新南威尔士州矿业管理与矿业投资环境

何金祥

(国土资源部信息中心, 北京 100812)

摘要: 本文粗略介绍了澳大利亚新南威尔士州的矿产工业与矿业管理现状, 包括矿产资源与矿业基本情况、矿业管理体制与主要矿业管理机构、主要矿业法律与矿业权形式、矿业权利金、基本矿业管理政策、矿山环境管理、矿业纠纷解决等, 在此基础上, 简要评论了新南威尔士州的矿业投资环境与矿业投资机会。

关键词: 澳大利亚 新南威尔士州 矿业管理 矿业投资环境

一、前言

新南威尔士州矿产资源丰富, 是澳大利亚重要的煤炭、铅锌等生产基地, 事实也是世界重要的煤、金、贱金属和宝石生产地。了解和认识澳大利亚新南威尔士州的矿业管理与矿业投资环境, 对我国矿业企业“走出去”、开展和加强与新南威尔士州的矿业投资合作有重要意义。本文试图在前期工作的基础上, 对澳大利亚新南威尔士州的矿业管理与矿业投资状况作一简要介绍和讨论, 以供读者参考。

二、矿产资源与矿业基本情况

新南威尔士州已发现的较重要矿产资源有煤、铅、

锌、铜、金、银、金红石、锆石、锡、钴、镍、铋、建材、粘土等, 其中, 已探明煤炭储量达165亿吨, 占澳大利亚煤炭总储量的42%。除煤炭外, 已发现的具较大规模的矿床有鲍登斯(Bowdens)银-铅-锌矿床、布罗肯希尔银-铅-锌矿床、卡迪亚希尔斑岩铜金矿床、因代沃(Endeavour)锌-铅-银矿床、银杏(Ginko)矿产砂矿床、米内拉尔希尔金-铜矿床、北帕克斯(Northparkes)铜-金矿床、皮克(Peak)金-铜-铅-锌矿床、皮克希尔(Peak Hill)金矿床、特里顿(Tritton)铜矿床等。

目前, 新南威尔士州生产的矿产品主要有煤炭、铜、金、铅、锌、银、金红石、锆石、铋等。2009~2010年度, 新南威尔士州各主要矿产品产量见表1。新南威尔士州政府从矿产品生产中获得的权利金收入为9.85亿

表1 2009~2010年度新南威尔士州主要矿产品产量

(万吨)*

矿产品	煤炭	铜	金	金红石	锆石	银	铅	锌	铋
产量	18880.5	18.5	26	8.0	8.9	82	7.7	10.2	0

资料来源: NSW Minerals Council. Key Industry Statistics 2010;

*: 金和银的计量单位为吨

表2 2009~2010年度新南威尔士州主要矿产品出口价值

(百万澳元)

矿产品	煤炭	石油	铁和钢	铜	铝	锌	总计
出口价值	11220.0	1116.0	811.0	456.0	1643.0	4.2	15250.2

资料来源: NSW Minerals Council. Key Industry Statistics 2010

收稿日期: 2011-11-20

作者简介: 何金祥, 男, 研究员, 博士, 主要从事地质矿产研究。

澳元。

煤炭开采是新南威尔士州最大的采矿行业，一般占全州所生产矿产品价值的75%左右，2009~2010年度，煤炭生产占全州所生产矿产品总价值的85%，达150亿澳元。新南威尔士州几乎所有的煤炭生产都来源于悉尼(Sydney)盆地和冈尼达(Gunnedah)盆地，最大的煤炭生产区是猎人(Hunter)区，其煤炭产量占全州煤炭总产量的65%。在金属矿产采矿中，按价值计，金铜采矿占最主要部分，约占所有所采金属矿产总价值的三分之二。

2009~2010年度，新南威尔士州矿产品出口价值达152.5亿澳元，约占全州总出口价值的80%，煤炭和铝等是最主要的出口矿产品见表2。

目前，新南威尔士州正在运作的矿山主要有CSA矿山、卡迪亚希尔矿山、里奇韦矿山(Ridgeway)矿山、布罗肯希尔矿山、鲍登斯银矿山、因代沃矿山、银杏矿物砂矿山、Murrawombie 矿山、希尔格鲁夫金矿山、米内拉尔希尔、北帕克斯矿山、皮克金矿山、皮克希尔金矿山、特里顿铜金矿山等。在建的矿业项目包括考尔(Cowal)项目、金项目、Prungle矿物砂项目(Prungle Mineral Sand Project)和十二英里矿物砂项目(Twelve Mile Mineral Sand Project)等。

三、矿业管理体制与主要矿业管理机构

新南威尔士州的矿业管理模式实行的是矿业上游与矿业下游一体化的管理模式，同时也是各种矿产资源(包括化石能源、金属和非金属矿产资源)的综合管理模式。

新南威尔士州的矿业管理机构以前主要是初级产业部。2009年7月，新南威尔士州政府进行了改组，新的工业与投资部取代初级产业部而成为新南威尔士州新的主要矿业管理部门。工业与投资部由原初级产业部、州与区域发展部、水与能源部、矿山沉陷委员会、煤炭补偿委员会、新南威尔士电影与电视局、农村帮助局等合并而成。2011年4月，新南威尔士州政府又取消了工业与投资部，成立了新的贸易投资、区域基础设施与服

务部(Department of Trade and Investment, Regional Infrastructure and Services),简称贸易与投资部,内含5个主要司局(division),包括矿产能源局、初级产业贸易局、政策管理与联络局、州与区域发展与旅游局和团队服务局。主要职能领域包括:矿产资源、生物燃料、生物安全、流域管理、水管理、王室土地管理、能源、渔业、食品规章与安全、食品安全与农业可持续性、森林、国际市场与贸易、投资吸引、酒精与博彩、海洋公园、区域发展、州发展、农村事务与农村服务、土壤保护等。

矿产能源局是负责新南威尔士州矿产与能源业管理的主要机构,包含两个主要的资源管理处——矿产资源处和能源处(branch)。矿产处负责促进新南威尔士州可盈利的和可持续的矿产开发、有效的矿山环境管理和安全与责任的采矿活动等,包括矿业许可证和矿产租约的发放、矿山安全检查、矿山环境检查等。而能源处则主要负责促进新南威尔士州安全的、能用得起的、洁净的能源供给,同时建立有竞争力的能源市场等。矿产能源局下设矿产资源开发、环境可持续性、产业协作、地质调查、矿山安全生产、清洁煤炭、能源供给与网络、能源战略与改革等8个业务部门(business units)。

新的贸易与投资部成立的目的是:帮助打造州经济的多样化,并通过知识、技术和科学能力,吸引投资到新南威尔士州,支撑创新的、可持续的和具全球竞争力的工业(包括矿业)的发展。

四、主要矿业法律与矿业权形式

(一) 主要矿业法律

新南威尔士州颁布实施的规范陆上矿业活动(包括油气活动)的基础性法律主要是《矿业法1992》(Mining Act 1992)和《石油(陆上)法1991》(Petroleum (Onshore) Act 1991)。其中,《矿业法1992》主要调整、规范的是陆上非油气矿产,而《石油(陆上)法1991》主要规范和调整的是陆上油气矿产。

《矿业法1992》是指导、规范新南威尔士州矿业开

发与矿业管理的基础性法律,其明确了新南威尔士州矿业开发和矿业管理的基本目标、基本原则、基本方式和主要内容,包括主要管理机构与执法人员、主要矿业权的形式、各矿业权的申请与获取、各矿业权下的权利与义务、相关限制因素、各矿业权的期限、矿业权的流转与处置、矿业权利金、矿业环境管理、矿业土地准入、矿业活动损失补偿、矿山土地复垦、解决矿业争端的司法机构、违反相关法律规定的后果等一系列重大问题,是新南威尔士州矿业开发与矿业管理的一部最重要的法律。

需要说明的是,自2008年以来,随着《采矿修正法2008》和《采矿与石油立法修正(土地准入)法2010》的公布和实施,新南威尔士州《矿业法1992》的内容得到了有意义的修正、充实和补充。《采矿修正法2008》的立法目的是,进一步鼓励和促进新南威尔士州矿产资源的发现和开发,同时完善生态可持续发展的要求。该法特别突出和强调了以下方面:①认识和培育源自有效矿产资源开发给新南威尔士州带来的社会和经济利益;②提供一体化的有效管理勘查和开发授权活动的框架;③对土地持有者因勘探和采矿活动所蒙受的损失,提供补偿框架;④确保州从矿产资源开发中得到适当的回报;⑤需要支付保证金,以保障矿山场地的复垦;⑥确保受扰动土地和水得到恢复;⑦确保矿产资源以对环境影响最小的方式得到发现和开发等。而《采矿与石油立法修正(土地准入)法2010》则对土地持有者进行了新定义,包括定义了次级土地持有者(secondary landholder)等。该法要求,寻求勘探或开发新南威尔士州矿产资源的(公司)组织应与所有土地持有者形成土地准入协议,所有土地准入安排应为书面形式,并为所有各方签署。

此外,新南威尔士州涉及矿业管理的其他法律还有《清洁煤炭管理法2008》、《煤炭征用法1981》、《煤炭工业法2001》、《煤炭矿山健康与安全法2002》、《煤炭所有权(恢复)法1990》、《矿山健康与安全法2004》、《矿山安全(成本回收)法2005》、《矿山沉降补偿法1961》、《职业健康与安全法2000》、《海上矿产法1999》、《铀采矿与核设施(禁止)法1986》等。

与矿业管理相关、涉及环境保护、生态、规划等方面的法律还有《国家公园和野生生物法1974》、《环境运作保护法1997》、《环境规划和评估法1979》、《地方政府法1993》等。

(二)主要矿业权形式

根据澳大利亚宪法和新南威尔士州法律,涉及新南威尔士州陆上区域的矿业权,须依据新南威尔士州《采矿法1992》或《石油(陆上)法1991》进行申请和发放;涉及新南威尔士州海上区域的矿业权,须依据新南威尔士州《海上矿产法1999》或《石油(海上)法1982》进行发放。从海岸线基线始向外超过3英里以上的海域,相关矿业权则需由联邦政府依据联邦法律进行发放,但管理权则由州政府和联邦政府共同行使。为抓住重点,本文仅根据新南威尔士州《采矿法1992》,讨论几种主要的矿业权形式和特点。

1. 勘探许可证

勘探许可证持有者有如下权利:①在许可证授予条件下,在许可证指明的土地上开展许可证上规定矿产的勘查活动;②在许可证停止有效前,持有者申请评估租约、采矿租约或矿产请求权时,在申请没有得到最后处理前,许可证对申请的土地继续有效,直到许可证被最后处理。勘探许可证有如下特点:有效期为2~5年,可续期,可转让。

根据《采矿法1992》,勘探许可证可被授予为低影响勘探许可证,相关有关勘探许可证的规定适用于低影响勘探许可证。

2. 评估租约

评估租约持有者有如下权利:①依据授予条件,在租约指明的土地上普查所指定的矿产;②在评估租约停止有效前,如果租约持有者申请采矿租约或矿产请求权,在申请没有最后处理完前,租约对其申请的土地继续有效,直至申请最后处理完。评估租约有效期一般为2~5年,可续期,可转让。评估租约,旨在允许持有者对一个已发现具潜在经济意义矿床地区相关权利的保留。尽管开采矿床在短期内不具商业可行性,但在未

（二）煤炭

可分3种情况：①露采，权利金率为价值的8.2%；②坑采，权利金率为价值的7.2%；③深坑采，权利金率为价值的6.2%。

（三）金属矿产和部分非金属矿产

权利金率为出矿山门价值（产品价值减去可有效扣除部分）的4%，包括下列矿产：金、银、钒、铅、锂、锰、锌、锑、铍矿物、铋、镉、铯、方铅矿、铬铁矿、钴、铂族金属、铂、钛铁矿、汞、辉钼矿、白钛矿、稀土矿物、铷、镍、铈、铉、钽、钼、钨、金红石、铀和其矿石、锆石、钨、镓、刚玉、冰晶石、祖母绿、刚玉砂、石榴子石、地热物质、锗、石墨、玉石、海洋集合物、独居石、软玉、油页岩、蛋白石、硅石矿、玉髓、石英晶体、蓝宝石、硒、磷灰石、砷、石棉、锆矿物、硫、黄玉、电气石、钨和其矿石、绿松石、玛瑙等。

（四）非金属矿产

非金属矿产权利金按量收取。权利金率一般在每吨35澳分到70澳分之间。

各非金属矿产的具体权利金率见表3。

六、矿业开发管理

（一）矿业管理政策

新南威尔士州政府于2007年出台了《州环境规划政策（采矿、石油生产和采掘工业）2007》文件，阐述了新南威尔士州政府新时期关于矿业开发和矿业管理的基本政策和方针。其要点是：①为促进州社会和经济福祉，进行矿产、石油生产和采石业的有效管理和全面开发；②促进含有矿产、石油和采石原材料土地的有序开发和利用；③通过矿产、石油和采石原材料开发的环境评估和可持续管理，建立恰当的规划控制机制，以鼓励生态可持续发展。

该政策也明确规定了在受理和批准矿业项目申请时需要重点考虑的问题，包括计划的矿山、石油生产或采

石业与其他土地利用的兼容性、计划开发项目与采矿、石油生产或采石业的兼容性、自然资源管理与环境管理、资源回收、运输、复垦等因素的结合等。

（二）矿山环境管理

在鼓励矿业投资和促进矿业发展的同时，新南威尔士州政府也始终重视和加强对矿山环境的管理，把保护环境看作是经济发展的生命线和落脚点。

根据《采矿法1992》，所有采矿租约和矿产请求权持有者在进行采矿运作前都需提交采矿运作计划（MOP），通常，采矿运作计划须涵盖以下内容：①计划要扰动的土地面积和区域；②将采用的采矿和复垦方式和它们的次序及影响；③现有和计划的地表基础设施；④渐进的复垦计划；⑤特别环境敏感的地区；⑥土地和水管理系统等。随着《采矿修正法2008》的生效实施和新南威尔士州政府环境管理政策的深入，采矿运作计划将为新的“复垦与环境管理计划”（REMP）所取代。“复垦与环境管理计划”是新南威尔士州政府加强矿山环境管理的又一步骤，在矿山环境管理方面，“复垦与环境管理计划”涵盖内容将更加广泛，要求也更细致、更全面。批准后的复垦与环境管理计划将允许矿权持有者进行授权下的活动，包括采矿运作、复垦、其他环境问题和沉陷管理活动等。根据《采矿修正法2008》，在进行授权的活动时，矿权持有者必须要遵守总局长（总监）所批准的复垦与环境管理计划。

为了加强环境管理，近年来新南威尔士州政府还推出了“环境业绩记录”措施，要求仅具有满意环境业绩记录的公司和个人才能被授予探矿权（勘探权）和采矿权。所谓环境业绩记录，是指遵从或满足《矿业法1992》、《矿业法规2010》或其他环境法律相关规定或条款的一种大致量度，其将记载矿权申请者在矿权申请前5年内发生的（在具体立法下的）所有各种违法犯罪活动或矿权被撤销等不良活动。根据新南威尔士州新的环境管理政策，新的矿权和矿权转让申请能否获得批准，也将一定程度上取决于环境业绩记录，环境业绩记录不合格的公司和企业将不再可能获得矿权或矿权转让申请批准等。

(三) 矿业纠纷解决

新南威尔士州的矿业纠纷,包括矿业权、权利金、土地补偿金等,可通过民事调解途径解决,也可通过司法判决(裁决)途径解决。在司法解决程序中,负责进行案件处理和审理的机构是土地与环境法院,该法院成立于1980年4月14日,是根据《土地与环境法院法1979》的授权而特别成立的(通常由一名首席法官、若干法官和专员组成),可管辖和决定一切与环境、开发、建筑物和规划有关的争端问题,也包括与矿业有关的问题。

在土地与环境法院管辖、处理的案件中,可分为8类,包括:1类——环境规划与保护上诉;2类——地方政府其他上诉和申请以及树木纠纷申请;3类——土地使用权、估值、等级评定和补偿事项;4类——环境规划与保护,以及民事执行;5类——环境规划和保护——犯罪执行;6类——对于环境犯罪的上诉;7类——对于环境犯罪,申请委托上诉;8类——采矿管辖。其中,第8类采矿管辖是2009年因采矿督察官法院撤销(职能调整)而转移过来的,采矿管辖多决定和裁决如下问题:矿业公司间的矿业权界线等争端,土地所有者与矿业公司间的纠纷、补偿诉求等。

新南威尔士州的土地与环境法院是一个专业的环境与规划法院,具有广泛的管辖权,可解释和执行新南威尔士州的各项环境法律问题,包括生物多样性、遗产、采矿、规划、住宅发展上诉、树木纠纷等。

在2009年4月7日前,新南威尔士州的矿业纠纷问题由采矿督察官法院(Mining Wardens' Court)管理,2009年4月7日后,新南威尔士州采矿问题的管辖移交给了土地与环境法院。

七、结语

新南威尔士州是澳大利亚最重要的矿业州之一,矿业在新南威尔士州经济中占有重要地位。矿业也是新南威尔士州最大的出口产业,2009~2010年度的矿产品出口占商品总出口的45%,自2005~2006财年以来的矿

产品出口价值每年达100亿澳元以上。煤、铁、钢和铝是该州主要的矿产和金属加工出口产品,其中又以煤炭为最主要出口产品,一般多占60%以上。矿业还为新南威尔士州每年提供了至少18120个就业岗位和至少3倍于该数目的间接就业岗位。新南威尔士州也是澳大利亚制造业最强的一个州。

新南威尔士州政府重视矿业发展,重视吸引外资,重视改善矿业投资环境,早在20世纪90年代新南威尔士州政府就出台了鼓励外国矿业投资的政策。2008年出台的《采矿修正法2008》,简化了一些矿业活动的要求,包括在年度报告前不再需要提交中间报告等,使新南威尔士州的矿业投资吸引力不断提升。

为了把鼓励矿业投资的政策落实在实处,新南威尔士州政府还于2006年设立了新前沿计划(New Frontiers Initiative),以促进矿产新发现。新前沿计划是一个矿产勘探强化项目(活动),项目第一阶段,投资800万澳元开展地球物理调查、数据编辑、填图、数据解释和数据提供等竞争前投资项目。新前沿计划第二阶段投资1650万,持续3年(2008~2011年),以继续政府的关于地球物理调查、数据编辑、填图、数据解释和数据提供等的竞争前投资项目。根据最新资料,新前沿计划至少延长到2012年6月。目前,在新南威尔士州政府鼓励矿产勘查与开发政策的引导下,国际上许多著名的大型矿业公司,包括Anglo American, Barrick, BHP Billiton, Newcrest, Newmont, Peabody, Vale和Xstrata等,都在新南威尔士州有矿产勘查与开发项目。

新南威尔士州政府重视与中国的经贸关系,重视吸引来自中国的投资。2009~2010财年,新南威尔士州原工业与投资部代表新南威尔士州政府分别在中国上海和广州开设了办事处,目的就是要进一步加强与中国的投资与经贸联系。

未来10年,新南威尔士州将有30多个煤炭项目和20多个金属和工业矿物项目计划投入开发,预计总投资额将超过70亿澳元。这些项目不仅会进一步促进新南威尔士州的矿业发展和经济繁荣,也将会提供有意义的矿业投资机会。