

# 澳大利亚矿业经济政策及启示

## ——赴澳大利亚财务管理培训考察随笔

山东省国土资源厅 杜滇昆

澳大利亚矿产资源丰富,是世界第三大矿产品生产国。澳大利亚国内经济的增长主要依赖于矿产品出口,80%以上矿产品出口到其他国家,而且矿产品出口额在国家出口总额中持续保持着较高的比例。1996—1997年度,矿产品出口额约为360亿澳元,约占澳大利亚出口贸易总额的45%和全部商品与服务出口总额的34%。1998—1999年度,矿产品出口价值392亿澳元,约占商品出口额的60%,合国民生产总值的7.5%。澳大利亚矿业是促进国内经济增长的催化剂。澳大利亚矿业的快速发展得益于澳大利亚政府的重视、支持和良好的矿业经济政策。

### 1 政府在矿业管理中的主要职能及主要经济政策

澳大利亚法律规定,矿产资源属于联邦和州政府所有,而非个人所有。澳大利亚政府通常不直接承担矿业项目,也不参与勘查与开发,政府只是在有关领域发挥自己的职能作用,包括:提供稳定的宏观经济环境(广泛的经济政策);规范项目的勘查、开发、

施工、审批、安全性、环境评价和税收等方面的管理机制;宣传地球科学知识,减少投资风险;促进竞争。澳大利亚联邦机构(包括联邦政府及州和地区政府)在矿业勘查和开发过程中起着十分重要的作用。联邦政府有责任给投资者提供广泛的经济政策和国际性事务服务,包括个人和公司所得税、利率、政府经费总体水平、国外投资指南、贸易和关税、合作法和国际协定等。州和地区政府拥有矿产的所有权和分配权,以及对常规生产经营(包括环保和职工的健康与安全)和税收的管理权。但唯一例外的是:离海岸线3海里以外海域的石油等资源属于联邦政府,只是日常的管理工作由邻近的州和地区政府负责。由于州和地方政府可以从矿区和油田的勘查和开采中得到一部分利益,所以,州和地方政府愿意接受这一规定,而且这样也有利于国家保持良好的经济运行状态。政府对矿业的主要经济政策是:

#### 1.1 政府对基础地质工作的投资

联邦、州和北部地区政府认识到高质量的地质资料可以评价矿产的开采远景,并且可以增强勘查的积极性。所以,联邦、州和北部地区政府加强

了对测绘工作的投入,鼓励更多投资者对澳大利亚矿区和油田进行投资,以便更好地为21世纪的矿业服务。

这项工作的主要承担者是全国地球科学测绘协定组织(NGMA),它结合联邦、州、地区的测绘工作绘制新的地质科学图并提供具有重大战略意义地区的相关数据资料,包括作为勘探基础的数据资料。1990-1994年期间,NGMA的直接总费用为1.36亿澳元。

同时,联邦政府为大陆边缘规划(The Continental Margins Program)提供资金,并由澳大利亚地调组织(AGSO)负责实施。大陆边缘规划是用一个专用地球科学探测器进行地震探测和深海取样,取得相关信息。多年来,AGSO一直收集并提供澳大利亚海上有关信息,鼓励投资者到海上进行石油开采。大陆边缘规划提高了人们对澳大利亚海区地质结构的认识,明确海区的石油储量并进一步发展了大陆边缘的结构模型。

各州为吸引在矿业和石油勘探方面更多的投资,除了联合进行测绘规划以外,为推进遥感、X射线光谱仪、重力、地震和地球化学调查等先进技术,在勘探方面的运用,加速信息技术的使用,各州还独立实施基础地质项

目。例如：南澳洲勘探，这是1992年实施的总额为2200万美元的航遥、测绘和数据库建设项目；地球物理、测绘和地质钻井项目（Victorian Initiative for Minerals and Petroleum），共投资1650万美元，项目期为3年；Queens land GEOMAP1005项目，目的是更新对昆士兰认识，共投资5600万美元，项目期为12年；New south Wales discovery2000项目，目的是为促进矿业和石油业发展，进行地球物理、地质研究及相关信息系统建设，项目总投资3500万美元，项目期6年；地球物理、地质及数据库建设项目 Mineral Resources of Tasmania NETGOLD，此项目是在塔斯马尼亚州东北部勘探工作的基础上进行的；增加对西澳洲矿产与能源局经费预算（1993-1994年250万美元，1997-1998一年增加500万美元）。同时，设立了石油勘探项目Petroleum Exploration Initiative，每年投资300万美元，项目期为6年。

### 1.2 政府对采矿业（包括石油开采业）采取更优惠的税收政策

矿产的勘探与开采存在高成本和高风险，为鼓励各公司对澳大利亚的资源进行勘探和开发，政府采取了相应措施，制定了矿业勘探与开采税制，而且该税制比其他发达产业的税制更为优惠。

澳大利亚公司所得税率（指1997年）是应纳税收入的36%。而从事矿产勘探和开发的公司可以享受多项优惠：即期扣减勘探和勘查费用；即期扣减十年或整个矿山寿命期间（按时间短的计算）矿山开发生产成本和基本费用；扣减用于同一项目中已满足十年的某些运输设施的基本费用；没有扣减的勘探和开发费用可以作为可结转损失处理，抵扣公司集团内其他公司的应税收入；即期扣减1992年8月19日和以后发生的用于治理污染和废物处理等环境保护方面的当期

基本费用（不包括可以提取折旧的设备）；扣减十年或整个项目寿命期间（按时间短的算）有关环境影响报告的基本费用；即期扣减在1991年7月1日和以后发生的某些用于对纳税人采掘过的矿区进行复垦的费用，包括依照法律要求拆除近海平台的费用；扣减为在澳大利亚岸上和近海或海外的矿产产权支付的现金款项，按十年或整个矿山或油田寿命（按时间短的算）均摊。

除这些特殊的扣减优惠外，还有一些可普遍享受的扣减优惠：在1992年2月27日及以后取得的设备可以采用加速折旧法计算折旧；可以扣减将注册资金的10%用做一些大型项目中使用的设备的开发费用，但这只适用于在第一年内这些设备是用于创造应税收入或是为这样的目的而安装好准备使用；可以扣减与创造收入活动有关的税费款项（如开采权使用费和石油资源租用税）。

### 1.3 金融监督与投资安全

矿产勘探与开采具有高投资、高风险性，通常需要向社会募集大量资金。因而，矿业投资前期的项目评估、项目可行性审查和项目实施过程中的资金调度、资金监控等是矿业经济健康发展的重要保证。为了防止公司误导大众，澳大利亚资源储量委员会颁布了资源及储备标准（RESOURCES AND RESERVES CODE），项目申请报告标准（AUSTRALIAN REPORTING CODE）；同时，发挥银行的监督作用，资金的流动全部受银行的监督和控制。

澳大利亚最重要的金融机构是银行。金融监督机构包括三个层次：（1）中央储备银行，是金融管理制定机构，负责监督银行、保险、基金及其他金融衍生机构；（2）国家投资安全委员会，保证消费者在金融市场投资收益的安全；（3）各州政府设立的消费者安全委员会，消费者安全委员会可直接调查企业的非法行为，如：业主联合定价，

形成实质上的垄断等。

澳大利亚的银行监管机构——澳大利亚交易报告分析中心（Australian Transaction Reports and Analysis centre，简称“AUSTRAC”），其主要职能是收集、审核与分析各银行、各金融机构与各现金交易商向其提供的报告。“澳大利亚交易报告分析中心”作为一个金融交易的情报信息中心，建立“交易报告运用数据库”，集中记录和处理各银行及各金融机构、人员提交的交易报告并及时向国家犯罪局、海关、联邦警察署、证券委员会、税务总署等执法机构提供有关信息，在协同有关刑事调查机关打击洗钱斗争中发挥了积极的作用。

交易报告制度实施以来，由澳大利亚交易报告分析中心提供的信息被广泛运用到预防和打击洗钱等犯罪活动中。同时，商业银行充分利用系统内账户数据库，能更全面详细地掌握客户信息，更多、有重点地关注客户需求，提高自身经营管理水平，防范经营风险。

### 1.4 矿业权审批及环境保护

在澳大利亚大部分州和地区，申请勘探许可证（昆士兰为勘探执照）需要提供工作计划、详细的勘探方法和费用支出预算，必须经过负责发放许可证并可在特殊情况下对发证工作有决定作用的部长同意。除昆士兰以外，申请通常是通过管辖区的政府公报或当地报纸进行公告。

申请人需要对以下情况支付赔偿金：由于破坏土地表面、与其他土地隔离、通行权限制、毁坏严重和控制毁坏而发生的合理费用。在西澳、南澳和新南威尔士州，以下方面也需支付赔偿金：剥夺土地使用权、失去收入和妨碍社会。在昆士兰和塔斯马尼亚，押金或私人财产作为支付赔偿的保证金。当双方之间或赔偿金额方面不能取得一致，则由仲裁解决或在州长法庭做出裁定。

所有申请都需要进行以环境影响为基础的评价,在占有期内考虑以后的环境问题并在借地勘探结束后恢复到原来状态。

所有地区都征收申请费,除新南威尔士和维多利亚州以外的其他地区都征一年一次的勘探保留权租金(各地区对勘探保留权有不同的叫法)。若某一个矿产资源在目前开发是不经济的或其他原因而停止投入,可保留其勘探权。在维多利亚州,勘探权可直接转化为采矿权。申请勘探保留权必须包括工作计划和经济矿产储量的有关资料。申请勘探保留权与申请勘探权程序相近,都需要通知公众、土地所有者和实际占用者。西澳和塔斯马尼亚规定,要征求批准申请的反对意见并召开听证会。

在澳大利亚大部分地区,任何人都可以提出采矿租借权申请,但是拥有勘探权或勘探保留权的申请者优先。申请人必须提供全部矿产开发利用方案,个别申请需详细介绍矿产开发利用方案。但在西澳和昆士兰则要求随后提供有关资料。除塔斯马尼亚以外,其他地区均要求就矿业权进行公告,通常以政府公告的形式或刊登在当地报纸上。

采矿赔偿金与保留权赔偿金是相似的。当双方之间或赔偿金额方面不能取得一致时,通常通过州长法庭解决。在昆士兰和塔斯马尼亚,必须在颁发采矿许可证以前就赔偿金问题取得一致。

通常采矿者需要购买矿产所在地的土地所有权。采矿申请需要进行环境影响评价(EPS),并且必须在采矿作业以前,交纳有关环境和以后治理恢复环境方面的保证金或押金。特殊情况下,有关环境和治理恢复问题可在颁发采矿证以后再补充说明。采矿者每年需要交纳租金并提交产品报告,同时也需要提交定期的环境报告。

### 1.5 会计及审计控制

在澳大利亚,选择适合多币种核

算的会计软件是建立有效会计系统的前提。跨国公司(以澳大利亚教育发展署为例)定期将当地的货币核算换算成澳元向公司总部报告,同时又以当地货币向当地政府提供报表。日常会计系统的运行比较简单,但是,涉及到例如“折旧”(资产、知识产权的折旧)就比较复杂。一项资产涉及多个项目,一个项目涉及多个币种,甚至有的国家不能开立账户,只能用现金、信用卡支付,这种经济活动的特点需要建立许多控制以符合经济核算的要求。

人才是关键;按项目核算,建立及时的报告制度;付款要有票据支持;每年一次审计;实行预算执行月报制度,保证预算使用的真实性;

内部审计和外部审计(社会审计)相结合。内部审计是随机性的(“敲门就可审计”),外部审计是一年一度;每个项目结束必须要进行外部审计。

## 2 启示与建议

2.1 政府应加大对基础性、公益性、战略性地质工作、测绘工作的投入,确保矿业持续、稳定发展。政府对基础性、公益性和战略性地质工作、测绘工作的投资,其结果不仅表现为经济效益,而且还表现为社会效益、生态环境效益;不仅有现实效益,而且有潜在和长期效益。

目前,我国公益性地质工作与商业性地质工作分体运行的新机制已经建立。即国家财政仅支持基础性、公益性地质工作;商业性地质工作通过地质勘查(矿业)市场运作。1999年地勘单位实行了属地化管理和企业化经营,并实施国土资源大调查工程。但仍需要解决如下问题:一是中央、地方各级政府如何确保对基础性、公益性、战略性地质工作的投资,不断更新、公布找矿新理论、新信息、新数据,为找矿工作提供新思路、新目标、新方法,确保矿业合理开发和可持续利用,为国家战略资源提供有效保障。二是建立完善政府收入产出运行

机制,提高国家投资效益,保证大调查实现预期目标。建立国家投资项目经济效益、社会效益、生态环境效益以及现实效益、潜在效益、后续效益和综合效益的评价理论、方法体系和标准体系;建立评价方法、评价标准和参数数据库;按照市场化运作,执行项目全过程管理,发挥中介机构监管作用,对项目投资效果进行跟踪评价,定期向政府和人大报告投资效果。

我国已加入WTO,如何吸引国内外投资者对我国矿产资源开发投资,政府基础地质工作以及基础测绘工作的成果将产生相当的影响,也可以说,将对矿业的长期可持续发展产生重要作用。

### 2.2 大力培育矿业权市场 发挥市场配置资源的基础性作用

政府利用市场机制,通过招标或拍卖方式实行矿业权的出让,是对矿业权管理制度的一项重大改革。这项改革适应市场经济运行规律,能够充分发挥市场配置资源的基础性作用。市场机制的建立,打破了传统的矿业权行政审批单一模式,调动了矿业权申请人平等、公开竞争的积极性。通过市场确定矿业权价格,既充分反映了矿产资源的价值,又充分维护了国家的权益;既有利于遵照公开、公正、公平的原则优胜劣汰选择矿业权人,又有利于从制度上、机制上促进反腐倡廉和行风建设;既有利于矿业权人节约、珍惜和充分合理利用资源,实现矿产勘查、开发的规模化、集约化,又利于实现矿产资源管理方式的转变,达到资源的优化配置。

### 2.3 制定矿业投资财务、税收优惠政策,为矿业营造宽松的政策环境

矿产勘查与开采具有高成本和高风险性,因此,政府应对该产业财务、税收制订比其他发达产业更优惠的政策,以鼓励国内外公司对矿业的投资。目前,尽管一些矿山企业为了保障持续发展,开始利用自有资金寻找

接替资源,并呈现出上升的趋势,但在全国范围内矿业投资的市场仍然没能激活。这与政府未能及时制定矿业投资的财务与税收优惠政策,积极吸引和引导公司对矿业投资是分不开的。我国属于发展中国家,为保持经济的发展,将在很长一段时期内主要依赖矿产资源,并将不断增长对矿产资源的需求量。在这个过程中,政府一方面应为市场主体提供各种服务和管理,实现自己的职能;另一方面,针对矿业投资的高成本、高风险性,应制定一系列财务、税收优惠政策,以鼓励各公司对矿产资源进行勘查和开发,为国民经济发展提供足够的矿产资源。

有关从事矿产勘查的开发公司可享受的财务、税收优惠,可从以下几个方面进行考虑:采用加速折旧法计提折旧;计算公司所得税时,可以扣减当期的勘查和开发费用;制定矿产勘查和开发资本性支出和收益性支出的特殊性规定,从政策上鼓励资本性投入;鼓励矿山企业自己开展研发活动,在费用发生的当年内,按超出有效费用一定比例的额度扣减核定税收;制定其他优惠政策。

#### 2.4 推广运用银行账户管理系统,强化金融监督

澳大利亚虽然没有一个统一的银行账户管理系统,但是各家商业银行本身对所开立银行账户都有完整的记录和管理系统,而且都可以有条件地向有关部门进行系统地反馈。这就构成了比较完整的全社会的银行账户管理系统。而我国目前银行账户管理系统还处于一个分散和不完整的状态,必须尽快开发和推广运用全国统一的银行账户管理系统,并将其与同城票据交换系统、现代化支付系统进行连接,以有效地监控违规开立和使用银行账户的行为。同时在建立全国统一的银行账户管理系统的基础上,一要建立社会支付信用监测系统和大额、异常支付监测系统,并作为央行统一

共享金融信息系统的一个重要组成部分;二是银行要大力开展非现场稽核监控和预警工作,防范金融风险,确保资金运营的安全和效益;三要组建大额异常支付监测与分析的专业机构,负责收集、整理、分析商业银行报告的大额和异常支付信息,并且与公安、海关、税务等政府职能部门紧密合作,及时向执法部门提供有关的信息,实现信息资源的共享,维护正常的经济、金融秩序。

#### 2.5 强化内部审计地位,明确内部审计职责,建立完善有效的内部审计监督体系

政府对矿产勘查和开发公司应明确规定必须设立内审机构。一是公司内设立内部审计委员会,审计委员会制定审计的目标、审计的方法,负责对内部审计报告的审查;二是设立一个隶属于财务机构,又相对独立的内审岗位,确保会计资料的真实、有效,财务活动遵照会计及财务制度;三是内部审计对审计中发现的问题提出处理意见并督促财务予以纠正;四是内部审计发现重大问题或在年终向审计委员会提交审计报告。有了完善、有效的内部审计监督体系,对外部审计,其审计程序就可实行简单抽样,重点是对内部审计的审计。其审计内容包括:(1)执业人员(内审人员)的执业技能;(2)内审人员与部门人员之间的关系(包括:职业关系、个人关系都在审计范围之列),并在报告中作详细说明;(3)内部审计制度及审计方法的应用;(4)内部审计是如何处理自己发现的问题等。强化内部审计是一种对会计资料监督的有效方法,既能及时发现问题,也能为外部审计简化程序和减少风险奠定基础。

