

非洲自主发展能力变化的 矿业视角分析

杨宝荣

内容提要 矿业自主发展能力是一国经济自主发展能力的重要体现。从资源开发权完全掌握在殖民者手中到回归主权国家，从开发政策仅强调重视到出台具体的可操作方案，从商品出口和增加开发到延伸产业链及可持续发展，体现了非洲矿业自主发展能力的不断增强。当前，非洲矿业政策调整是非洲矿业自主发展能力提高的重要表现。非洲矿业发展自主能力的持续提高仍存在较大的挑战。国际对非矿业投资需求是非洲矿业自主能力提高的直接影响因素。当下指导矿业政策集体调整的主导权仍掌握在国际机构和发达国家手中，而提高矿业发展能力的根本在于发展道路的选择。由于发展对外依赖严重，非洲自主调整矿业政策回旋空间较小。“资源民族主义”论调升温表明大国对非资源争夺的影响将继续存在。

关键词 非洲矿业 自主发展能力 “非洲矿业愿景” 资源民族主义

作者简介 杨宝荣，中国社会科学院西亚非洲研究所副研究员（北京 100007）。

自主发展能力是一国可持续发展能力的重要体现，多数非洲国家之所以发展动力不足，很大程度上同其自主发展能力不够有关。矿业是较能体现一国自主发展能力的领域。一些坐拥大量矿产资源，发展潜力较好的非洲国家，在长期的发展中不仅没有获得相应的发展成就，相反却陷入“资源诅咒”、

“矿业飞地”^①，以及有增长无发展和资源开发恶性循环等陷阱中。

非洲国家一贯重视矿业领域的自主发展能力提高，希望将矿产资源潜力变为现实的发展能力，促进社会经济的综合发展。近年来国际经济形势的变化给非洲的矿业发展带来了新的发展机遇。为此，通过矿业政策调整增强自主发展能力重新成为许多非洲国家的关注点。

从殖民开发到矿业权的逐步控制

长期的殖民统治是造成非洲国家矿业发展自主能力严重不足的主要原因。殖民统治一方面造成非洲矿业开发政策制定受制于外部，且由于国内矿产品需求严重不足，资源开发以满足宗主国及西方工业国家发展需要为主，政策缺乏弹性；另一方面，也导致矿业开发对当地的社会经济综合发展贡献较小。

（一）殖民时期的非洲矿业开发及影响

殖民统治不仅打断了非洲社会自主发展进程，也使非洲地区长期背负殖民经济特征，是造成非洲矿业畸形发展及现今矿业版图的重要根源。殖民者对非洲的矿业开发是同其社会经济发展相适应的。整体上，非洲大陆在一战前数百年的被殖民过程中，矿业开发规模较小且处于随意开发状态，这同欧洲资本主义国家的工业化进程密切相关。由于非洲国家没有取得政治上的独立，其矿业政策主要由殖民政府制定，矿业开发取决于殖民公司的发展需要，立足于满足本国需求或国际市场竞争，矿产品以出口为特征，公司股权完全被外国公司所控制，矿业生产利润除殖民公司扩大再生产及必要的基础设施建设外，都被转移出国外。这造成非洲的矿产资源开发同当地的社会经济发展严重脱节，“矿业飞地”特征显著，这不仅直接影响了非洲的发展，也对其长期发展造成了制约。

“矿业飞地”的形成还对非洲社会经济自主发展能力造成了重大的影响。第一，殖民政府对欧洲移民的矿业经营支持政策直接导致了原住民的社会地位严重下降，社会发展进程依从于殖民宗主国需要。矿业开发吸引了大量的欧洲移民进入非洲殖民地。其中部分移民成为当地的矿业开发者。为了保证

^① 本文所指矿业概念为包括金属矿业和非金属矿业在内的大矿业。“矿业飞地”指的是矿业开发并没有为矿区所在地带来社会经济的综合发展和进步的国家和地区，它是西方学者描述畸形矿业经济的专业术语。

新移民矿业开发者的顺利经营,包括获得矿权、拥有土地、对当地人的雇佣和管理,殖民政府通过各类政策,如其时殖民政府制定的相关劳动力政策、基础设施投资、涉及矿区所有的土地政策等,扶植白人矿业公司,以满足其矿业开发的需要。正是在此政策影响下,最大的矿业国南非形成了种族隔离统治。第二,造成了殖民地经济的畸形发展。一些严重依赖矿产出口的国家为此贴上了诸如“钻石国”、“黄金国”、“铜矿国”等标签。第三,有限的基础设施建设主要服务于矿产开发需要,并强化了“矿业飞地”的存在。有研究指出,非洲殖民时期所建设的铁路中有2/3是和港口连接的。第二次世界大战前的几十年间,在撒哈拉以南非洲的公共基础设施投资超过一半流入到交通领域,特别是与矿业开发相关的铁路行业。铁路投资的主要影响是强化了“矿业飞地”的地位。矿业资源的深加工并没有留在当地,这滞后了该地区的一体化市场发展。^①另一方面,为便于对非洲的控制,殖民当局通过这些基础设施人为地对非洲各地区进行了割裂。^②有限的道路建设只是出于链接必要的殖民地市场和满足殖民者集中居住地区的生活需要。广大非洲大陆非矿业产区的道路交通建设则没有受到关注。

(二) 独立后非洲矿权的逐步回收

国家主权的独立是一国经济自主能力提高的必要基础。赢得政治上的独立与制度选择自主性的增强为非洲国家争取矿业开发自主权创造了条件。在第二次世界大战结束后的民族解放运动浪潮中,非洲国家纷纷获得了政治上的独立。独立后如何通过制度选择来实现对资源开发的主导权并最大限度地促进社会经济的综合发展和进步,是摆在非洲国家面前的重要任务。而人类近代以来的国际发展经验表明,苏联的社会主义模式是农业国转向工业国最成功的案例。由此,除科特迪瓦和利比里亚等少数公开宣称走资本主义发展道路的国家外,多数非洲国家在独立后宣称走社会主义发展道路。这些社会主义国家在经济发展战略上几乎都不同程度地采取了国有化和工业化运动,实施了对殖民经济的大规模改革,其中一个重要领域就是将矿业企业收归国

^① Economic Commission for Africa, African Union, “Minerals and Africa’s Development”, The International Study Group Report on Africa’s Mineral Regimes, <http://www.africaminingvision.org/>, 2014-04-14。

^② Ambe J. Njoh, Ph. D., “Implications of Africa’s Transportation Systems for Development in the Era of Globalization”, www.tfforum.org/forum/downloads/2007_5A_AfricaTrans_paper.pdf, 2013-06-14。

有或通过加大政府对矿业的投入增加股权参与矿业开发与经营。^①

矿业权的逐步回收对非洲国家的自主发展能力产生了积极影响。首先，国家的独立至少在形式上确立了矿业资源的国家所有属性，这与被殖民时期的矿业资源完全被殖民开发者主宰相比有了实质性改变。其次，非洲国家独立后，矿业成为新独立国家发展经济、促进本国工业化发展的重要领域。一定意义上讲，现代工业化的发展就是建立在资源开发基础上的。因此，在殖民矿业基础上发展本国工业成为很多非洲国家独立后增强经济独立自主能力的重要手段。仅以多哥为例，作为西非最大的磷酸盐生产国，独立后多哥致力于发展本国工业，一方面不断购买外国企业或增加在合营企业中的投资股份；另一方面积极鼓励发展本国的中小企业，建立了多哥中小企业促进中心和国家投资公司，在资金、物资和技术方面给民族工业以指导和帮助。到1980年，多哥已拥有40个重要工矿企业，奠定了国家工业发展的基础。^②再次，非洲国家有可能有效利用国际矿产品需求上涨以促进矿业对经济发展的带动作用。从二战结束到20世纪70年代中期，受战后欧洲和日本的重建以及苏联继续推进工业化的影响，全球矿业产出和金属价格出现了史无前例的上涨。这为非洲国家利用本国矿业资源开发促进经济增长奠定了基础。也正是在此条件下，非洲经济在20世纪60~70年代保持了整体上的增长和繁荣。

自主调整的尝试与被动的“自由化”改革

20世纪80年代开始的非洲国家矿业政策自主调整和90年代接受国际多边金融机构的改革，二者在时间上有较大的交叉。从自主调整到接受外来改革方案，表明非洲国家矿业自主发展的主观努力和局限性。一方面，非洲国家能从矿业发展的现实角度认识发展面临的问题并就矿业长远发展做出规划，表明非洲国家在经济发展能力方面有了进一步的提高。另一方面，接受外部提供的矿业发展方案，表明非洲经济脆弱性特点突出，国民经济发展及矿业行业的对外依赖性仍很强。并且，相比于独立初期的发展，矿业面临的外部经济环境日益恶化。

^① 唐大盾、徐济明、陈公元主编：《非洲社会主义新论》，教育科学出版社，1994年版，第324页。

^② 中国社会科学院西亚非洲研究所编：《非洲经济》，人民出版社，1987年版，第9页。

（一）矿业政策的自主调整及其影响

1. 20世纪80年代的矿业政策自主调整

随着西方工业国家战后重建的完成，20世纪70年代中期之后，国际矿业需求和价格基本保持下降趋势。加上非洲国家在发展中自身存在的问题，导致20世纪80年代非洲多数国家陷入经济困境，国家债台高筑，企业经营困难重重。为应对国际经济形势变化给自主发展带来的冲击，非洲国家从70年代末开始制定并通过了一系列强调自主发展的发展规划。1979年3月，联合国非洲经济委员会在摩洛哥召开的计划和部长会议上拟定了《联合国第三个十年发展的非洲发展战略》和《非洲统一组织国家元首和政府首脑会议关于为建立国际经济新秩序而在社会和经济发展中实现国家和集体自力更生的方针和措施的宣言》，同年7月，非统组织首脑会议集体通过了以上“宣言”，即《蒙罗维亚宣言》。为进一步落实《蒙罗维亚宣言》，各国领导人在1980年4月非统组织经济特别首脑会议上制定了《拉各斯行动计划》（1980~2000年）。此外，1985年7月，非统组织第21届首脑会议通过《1986~1990年非洲经济复兴优先计划》。

2. 自主调整矿业政策的积极意义和局限性

一方面，非洲国家集体制定的应对发展挑战的涉及矿业政策调整的系列文件表明其自主发展能力意识的增强。如备受关注的《拉各斯行动计划》就论及非洲矿业，强调利用矿产资源来保证非洲的社会经济发展，明确指出非洲国家80年代发展矿业的当务之急是提高对矿业资源的认识并通过摸清资源储量确定开发模式，提出应该对战略性矿产资源给予充分的关注，并建立相关基础工业。重视在国家 and 地区层面的矿业科技研发和合作，提高国家地理统计数据的获取能力等。《拉各斯行动计划》关于非洲国家提高矿业自主发展能力的内容集中在三方面：扎实基础、推动相关工业发展和提高矿业发展技术水平。^① 正如有学者指出，它是非洲在新时期自主发展的积极探索，是非洲国家在殖民遗产基础上试图依靠集体力量自力更生通过发展来消除发展困境的政策尝试。^② 另一方面，非洲国家并没有能提出具体的行而有效的矿业政策调整。这在很大程度上同矿业产业发展特点的外向型有关。正如《拉各斯行动

^① OAU, *Lagos Plan of Action for the Economic Development of Africa 1980-2000*, Nigeria, April 1980.

^② 舒运国：《非洲经济改革的走向——〈拉各斯行动计划〉与〈非洲发展新伙伴计划〉的比较》，载《西亚非洲》2005年第4期，第53页。

计划》所指出的，处于工业化前时代的多数非洲国家对矿业及其带动下的工业发展有着较大的局限性。这包括作为国民经济主力的矿业发展对外依赖性高，很难对冲国际大宗商品价格波动带来的风险；国家政策调整空间较小、手段单一等。非洲国家认为矿业的发展应该同农业及相关的加工制造业等发展相结合，通过对非洲自主发展战略和世界银行“药方”的比较可以发现，双方对于非洲矿业发展面临的客观问题都是一致的，如缺少资源数据、矿业对其上下游产业的带动不够等，只是世界银行对此的描述更多强调市场不开放及对外资的吸引力不够等。从时间来看，非洲国家在《拉各斯行动计划》出台12年后接受世界银行的“非洲矿业战略”（Strategy for African Mining）^①。时间上的间隔也表明了非洲国家在矿业自主发展面临的局限和无奈。

（二）“自由化”改革

1. “自由化”原则指导下的非洲矿业改革

国际多边金融机构对非洲的“结构调整计划”从80年代初就开始实施。但直到非洲国家经历80年代中期的国际基础金属价格大幅变动后，世行才于1992年提出了专门针对非洲矿业领域的“非洲矿业战略”，认为必须解决非洲矿业的不良表现，而这是使非洲经济摆脱停滞获得增长动力的首要突破口。“结构调整计划”普遍被认为是强加给非洲的改革方案。世界银行为非洲矿业改革开出的“药方”与“结构调整计划”同出一辙，主导思想是通过自由化和私有化改革，吸引外国私营资本进入矿业领域，并要求非洲政府提供税收优惠等政策扶植。具体政策调整集中体现在以下几个方面：降低非洲政府在矿业公司中的股权和参与力度；为矿业领域的外国直接投资提供更多的税收优惠，使其比拉美具有更强的竞争力；放开外汇管制，允许矿业企业利润汇出无限制；引入投资保护保险，包括对一定时期内的外来投资进行财政保障等。此外，还要求非洲矿业国家加大政治民主化进程，以确保稳定的政治环境。尽管矿产品收入锐减让非洲国家的自主发展遭遇严重打击，但为取得国际多边金融机构的资金支持，非洲国家不得不接受以国际货币基金组织和世界银行为代表的国际金融机构主导下的矿业领域改革。

^① 1981年、1983年、1984年和1989年，国际多边金融机构分别出台了非洲改革指导的“结构调整计划”文件：《撒哈拉以南非洲的加速发展：行动议程》（又称《伯格报告》）、《撒哈拉以南非洲：关于发展前景和计划进展报告》、《为撒哈拉以南非洲的持续发展而努力》、《80年代非洲的调整和增长》和《撒哈拉以南非洲：从危机到持续增长》等。

2. “自由化”改革对非洲矿业自主发展能力的影响

一方面，国际多边金融机构的改革方案中断了非洲矿业自主发展的努力和规划。另一方面，国际多边金融机构罔顾非洲经济脆弱性特点，基于市场短期效应的考虑，以所谓市场为导向的自由化改革直接造成了矿业资源的廉价销售，将非洲国家独立后在矿业领域所做的自主发展努力成果消耗殆尽。非洲国家政府经之前改革收归或增加的矿业股权再次被私有化，具有投资潜力的矿业资产再次成为西方公司关注点。正如非经委在非洲矿业发展回顾报告中所指：20 世纪八九十年代在世界银行和国际货币基金组织支持下的矿业领域改革，由于其关注目标是吸引外国直接投资，因此结果也并没有对非洲矿业开发对当地的发展有所改变，改革中因矿业公司所获得的特殊利益而招致广泛批评。改革直接降低了依赖矿业收入的非洲国家政府的收入及其对社会经济发展的支持能力。矿业政策并不是以可持续发展为导向的，也没有使矿业同本地、地区和国家经济的联系加强。^①

新世纪以来的非洲矿业政策调整

随着 21 世纪初新兴市场国家对矿产资源需求的增加及对非洲资源开发关注的提升，促使很多非洲国家开始反思其矿业政策。调整矿业政策，增强矿业发展自主能力，改变“矿业飞地”处境成为非洲矿业国的关注点。与此同时，国际机构也积极规划和参与非洲的矿业政策改革。

（一）非洲矿业政策的自主调整与国际关注

1. 非洲国家的自主矿业政策改革

近年来，很多非洲矿产国开始了新的自主矿业政策调整，以期通过矿业发展带动社会经济的综合进步。一些主要矿产国，包括刚果（金）、马里、坦桑尼亚、几内亚、加纳、赞比亚、莫桑比克、埃塞俄比亚和莱索托等国纷纷启动了对旧有矿产法的修改。其中坦桑尼亚、刚果（金）、赞比亚、加纳等国则启动了同矿业开发商大量旧有合同的重新谈判。从形式上来看，目前非洲国家对矿业政策的调整已经多元化，利用综合手段提高矿业发展自主权成为

^① UNECA, “Africa Review Report on Mining”, <http://www.uneca.org/sites/default/files/africanreviewreport-on-miningsummary.pdf>, 2014-03-14.

主要特点，体现为既强调资源潜力转变为现实经济能力，又注重资源开发与社会经济发展的可持续性。

第一，重新重视国家在矿业开发中的直接收益。具体手段如下：（1）对矿业开发增加特许费、增加税收等，包括赞比亚、利比亚、刚果（金）、几内亚、博茨瓦纳、布基纳法索、南非、坦桑尼亚和纳米比亚等国在内的非洲国家采取了上述措施。如南非在2012年由政府专家团队提出了对探矿权销售增加50%的超级利润税，50%的资本所得税的建议；执政的非国大还在研究更大程度地干涉矿业的可能性。在重要黄金生产国加纳，为确保矿业收入最大化，政府计划提高矿业公司税率从25%到35%，利润税从现有的产出特许权税率5%增加到10%。最大铜矿生产国赞比亚，对金属开发特许权税率提高到6%。^①（2）扩大政府在矿业开发中的权益，表现为增加参股、占股，谋求股权介入和红利收益等。南非、津巴布韦、肯尼亚、厄立特里亚和几内亚等国实行了该项政策调整。世界最大的铝矾土储量国和最大的铁矿石蕴藏国之一的几内亚，要求在所有矿产项目中持15%的股份的基础上选择再购买20%股份。纳米比亚已经决定转让所有新的矿产和勘探权给国有公司。在安哥拉，从2011年9月23日开始实施新的非石油矿产法。按照新法，政府将不再像以前一样对矿业企业要求占有较高股权，而是在所有矿业项目中保留最少10%的无偿附带权益。新法也对矿产的战略性和非战略性做了区分，钻石、黄金及放射性矿物属于战略性矿产，部长委员会有权界定战略性矿产的划分。此外，该法还对通过个人或商品限制准入来建立矿带进行了规定。安哥拉还积极推动实施新的私人投资法，根据该法，安哥拉将同外国公司就所有税收利益进行谈判。此外，纳米比亚也在考虑对矿产品征收超级税，而坦桑尼亚计划委员会已建议政府向矿产企业加征高额利润税。

第二，提升政府矿业开发许可授权及监管水平，这主要表现在收回矿权、重新评估矿权及吊销业务许可证，强化对矿业开发的直接行政介入等领域。政策调整国家包括南非、纳米比亚、利比里亚、几内亚和津巴布韦等国。尼日利亚政府也可能就离岸油田合同和外国石油公司再次谈判，相关主管部门称目前的“不平等财政条件”使得政府在该方面的税收损失达到50亿美元。^②

^① “Resource Nationalism in Africa, Wish You Were mine, African Governments are Seeking Higher Rents and Bigger Ownership Stakes from Foreign Miners”, <http://www.economist.com/node/21547285>, 2013-06-15.

^② Ibid.

2012 年 7 月，利比里亚政府以不遵守矿业规则（主要是开发延缓）为由吊销了 25 家矿业公司的许可证。^①

第三，重视弥补过去殖民开发所造成的发展不平衡问题，强调矿业开发对当地可持续发展的意义。如限定本地雇佣比例，提升黑人技术水平和经济地位。政策调整国家包括南非、津巴布韦等国。此外，南非、几内亚、刚果（金）、利比里亚等国还非常重视矿业上下游产业的发展，以延长国内矿业产业链，同时要求投资者承担更多的社会发展责任。

2. 国际议程与非洲矿业政策调整

随着 21 世纪初联合国“千年发展目标”的提出，非洲矿业发展问题就成为国际重点关注对象。2000 年开始，非洲有关国家的矿业部长同“经合组织”的矿业合作伙伴就在联合国非经委的组织下以“圆桌会议”的方式开展建设性对话。这种对话在新兴市场国家对非矿业合作升温的情况下取得实质性进展。2007 年 2 月，联合国非经委设计并由非经委、非盟和非洲开发银行组织的非洲矿业发展第五次“圆桌会议”召开。会议的主题是“为增长和减贫管理非洲的自然资源”（Managing Africa's natural resources for growth and poverty reduction），来自 11 个富矿资源国的部长和高官，以及非盟委员会代表参加了会议。为落实会议精神，非经委组织相关方于 2007 年 9 月成立了“国际研究集团”（International Study Group）专门就非洲矿业机制进行研究并就未来国际合作进行规划。该组织声称将通过研究非洲矿业体制以寻求促进非洲矿业发展的新机制，进而实现《拉各斯行动计划》所提出的目标。“国际研究集团”由此提出了“非洲矿业愿景”（The Africa Mining Vision），以及长期利用矿业发展实现“千年发展目标”，具体措施包括：改善投资环境、加大矿业开发监管、促进矿业在国民经济转型和产业结构完善方面的带动作用、提高矿业收入对国家实现“千年发展目标”的贡献等方面。^② 随后，该机构形成的系列报告成为非洲矿业部长会议、首脑会议矿业发展研讨的主题。2008 年 8 月 20 至 22 日，非经委为即将召开的非盟第一届矿业部长论坛组织了包括“国际研究集团”在内的专门技术工作组，就“非洲矿业愿景”草案进行了讨论。工作组由非盟和非经委共同建立，成员包括非洲的矿业合作伙

^① 苑基荣：《非洲多国拟增加矿业税 从吸引投资逐渐转向求效益》，<http://finance.people.com.cn/money/n/2012/0712/c42877-18498858.html>，2013-04-23。

^② UNECA & AU, *Minerals and Africa's Development*, Addis Ababa, December 2011, p. 5.

伴代表（之前参加非洲矿业部长论坛的国际代表）、非洲开发银行、联合国贸发组织（UNCTAD）和联合国工发组织（UNIDO）代表。2008年10月，非盟第一次矿业部长研讨会召开，“非洲矿业愿景”被采纳，并在2009年2月的非盟首脑会议上得到非洲国家签署。2011年12月，非盟第二届矿业部长会议上通过了“非洲矿业愿景”具体执行方案。

（二）近年非洲矿业政策调整的新特点

第一，矿业开发国际合作的重要性凸显。非洲矿业国家及有关国际多边机构，将非洲矿业可能带动的经济持续、综合发展期望寄托在中国等新兴市场国家对资源的开发需要基础上，希望能抓住该次国际矿业发展繁荣的机会。正是在此背景下，经过国际多边金融机构的协调，召开了系列国际组织参与的关注非洲矿业发展的会议，并就非洲当前和未来矿业发展做出了规划。

第二，进一步明确了矿业在经济社会发展中的地位。非洲国家政府对非洲矿业在非洲实现“千年发展目标”及可持续发展方面所能发挥的作用重新进行了认识，认为矿业有助于促进非洲资源不同层面的开发，包括高价值金属和低价值工业矿石以及商业开发和小规模利用开发；矿业有助于促进不同社会经济群体的发展，包括手工业工人、企业家等，并带动社会经济的发展；矿业是影响一国经济发展和提升经济竞争力的重要因素，也是影响国际资本流动和大宗商品价格波动的重要因素。联合国工业发展组织也指出，工业化的发展是同经济增长相统一的。世界上很少有国家是在经济缺乏有效增长的情况下实现工业化的。非洲要实现工业化发展，必须通过矿业开发来带动经济高速增长，进而逐步实现工业化。

第三，明确了具体的矿业发展方向。“非洲矿业愿景”提出非洲矿业应注重以下几个方面的发展和规划：（1）促进非洲矿业带动的广义增长，包括促进矿业下游产业的发展，增加矿业收入和带动制造业发展；矿业上游产业应同矿业资本商品、消费业、服务业发展相结合；矿业相关行业，包括基础设施如电力、物流、通讯、水等行业及技术领域的发展；通过矿业合作建立政府间、私营企业、市民社会、当地社区及其他股权方的互利伙伴关系。（2）矿业领域的可持续并且良治的发展，包括通过对矿区资源的有效储存和设置资源税收、创建安全、平等、种族包容发展、环境友好的矿区开发。（3）矿业已经成为经济多元化但具有波动性和全球竞争的经济领域。（4）矿业有助于有关非洲国家建立具有竞争力的基础设施平台，有利于推动非洲地区经济

一体化的发展。

（三）非洲矿业自主发展能力的变化

新世纪以来的非洲政策调整所带来的矿业自主发展能力的变化集中体现在以下方面。

1. 政策制定空间有大幅提高。

第一，矿业发展及其自主发展能力关注层面上升。本次的调整涉及多方国际机构，包括联合国、世行等国际多边金融机构、非盟等。各方希望非洲矿业成为未来促进增长与减贫、实现“千年发展目标”、推动社会经济发展的突破口。多方机构的参与既有利于非洲矿业发展更加有力的地位。矿业愿景的出台也将唤起更多非洲国家对资源政策调整的关注。

第二，体现为吸引国际关注，平衡对非矿业合作伙伴的关系，让其在主导矿业发展中享有更大的自主权。长期以来，非洲矿业合作伙伴主要是发达国家。近年来中国、印度等国的矿业需求以及 2003 年以来的国际矿产品价格上涨，使非洲矿业国由四处寻求援助转向坐享评估权，国际社会对非洲资源的开发热度直接提升了非洲的经济地位，为其调整矿业政策实现资源开发利益最大化提供了必要的条件。正如“非洲发展新伙伴计划”刊文所指，“世界需要非洲”使非洲终于赢得了世界的关注，外国公司日益增加对非投入，一定程度是由于非洲丰富的自然资源。非洲的能源和矿业工业正在焕发新的生命。非洲基础设施匮乏，但国际投资能够解决这个问题。跨国公司在非洲展开的资源争夺使非洲拥有了得天独厚的战略优势。^①

第三，加强非洲大陆内部政策的协调性，强调集中力量用一个声音说话。如在“非洲矿业愿景”的行动计划中，非洲国家就行动的关键动力强调指出：“在如何使用矿产资源促进增长和发展方面，需要有非洲共同的声音”。^② 相关国家对矿业政策的集体协调，增加了矿业对外合作的话语权和执行力。

2. 相关文件及行动内容反映出非洲矿业自主能力的提高。

这主要集中在以下三方面：第一，在对矿业关注的一致性方面，上

^① Stanley Subramoney, “Africa Has the Advantage - it Now Needs to Win the Game”, <http://www.nepad.org/nepad/news/1502/africa-has-advantage-%E2%80%93-it-now-needs-win-game>, 2014-03-18.

^② Action Plan for the Implementation of the Africa Mining Vision, Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development, Annual General Meeting, 16-18 October, 2012, Palais des Nations, Geneva, <http://www.globaldialogue.info/?Action%20Plan%20for%20the%20>, 2014-04-15.

文介绍表明, 诸多文件反映了非洲利用矿业发展促进社会经济综合进步的共同需求, 未来可能出台一致的矿业合作规范。据悉, 非洲国家正在研究建立矿业联盟, 制订统一的矿业政策, 以确保外资在资源富集的非洲国家进行矿业领域投资时, 能使当地人民从中受益。2014年1月, 非洲重要矿产国赞比亚的矿业、能源和水利发展部长亚卢马表示, 包括赞比亚在内的许多非洲国家从其拥有的资源中获得的利益仍未最大化。非洲国家正研究制订通行的矿业政策, 确保在各国都可实行。一旦该政策得以通过, 如赞比亚认为某矿业投资者不合格, 则其不但无法在赞比亚进行矿业投资, 亦难以进入津巴布韦或安哥拉等其他非洲国家。^①

第二, 在矿业发展政策内容的综合性方面, “非洲矿业愿景”结合了国际矿业发展经验及非洲近年来的改革实践, 其中包括北欧国家矿业发展和工业化的经验和拉美经验。在非洲地区实践领域, 非洲曾多次出台以资源为基础的发展战略。其中涉及全非和地区层面矿业发展的主要战略包括《拉各斯行动计划》、“南部非洲共同体”(SADC)相关矿业法案(包括“南部非洲共同体矿业投资促进计划”、“南部非洲矿业政策协调、标准、立法及监管组织”等)、“非洲矿业伙伴计划”(AMP)^②、“西非经货联盟矿业法”(UEMOA)等。

在矿业发展战略的可操作性方面, 不仅有发展矿业的纲领性文件“非洲矿业愿景”, 还制定了用于落实该计划的“矿业愿景行动计划”时间表。非洲国家矿业部长会议为执行发展规划, 成立了相关的推动机构, 如联合国非经委下的非洲矿业开发中心(AMDC)。“行动计划”就落实“非洲矿业愿景”提出了阶段性任务: 2008~2009年任务包括: 制定发展规划的“非洲矿业愿景”(AMV)、各国矿业部长就“非洲矿业愿景”的“执行方案”(Action Plan)提交意见、非盟大会通过“非洲矿业愿景”; 2011~2012年任务: 制定“执行方案”、部长会议通过“执行方案”、非盟大会通过“执行方案”; 2011~2012年任务: 推动各国矿业部长采纳亚的斯亚贝巴决议、非盟委员会

^① 《非洲正研究制订统一的矿业政策》, 载中国商务部网站: <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/k/201401/20140100458865.shtml>, 2014-03-18。

^② 2004年2月9日, 在开普敦召开的第九届非洲矿业投资大会上, 包括刚果(金)、马里、尼日利亚、纳米比亚等国的21位非洲矿业部长发起了“非洲矿业伙伴计划”, 关注问题包括选矿、矿业作坊、小企业、人力资源开发、环境保护、外国投资及地方参与等。2004年6月加纳、马里、南非、埃及、尼日利亚、刚果(金)、纳米比亚、埃塞俄比亚8个执委会成员国代表在开罗召开第一次会议。之后相关方多次召开矿业发展会议。

与各合作方就非洲矿业发展战略开展合作；部长会议授权在联合国建立“非洲矿业开发中心”（AMDC）、寻求发展伙伴的支持。^① 2011年12月第二次非盟部长例会上提出的“执行方案”已于2012年7月的非盟首脑会议签署生效。2013年12月在莫桑比克马普托召开的第三届矿业部长会议宣布“非洲矿业开发中心”启动。

非洲提升矿业自主能力的制约因素

非洲矿业自主发展能力的提高受到多种因素的制约，这些因素不仅贯穿矿业开发政策的制定过程，也对政策的具体执行和现实操作产生影响，自主能力的提高还同具体国家的综合发展水平息息相关。但从当前来看，开发政策制定的独立性、合理性以及政策执行的国内外政治、经济环境等都将是影响非洲矿业自主发展能力的重要因素。

（一）非洲国家经济发展道路的选择

“非洲矿业愿景”所追求的目标已不仅是矿业领域的改革，而是关乎一国经济发展道路的选择及转型的问题。“非洲矿业愿景”的核心是利用非洲自然资源促进社会经济的综合发展，以期实现长期以来资源开发困境的转型，包括促进工业化和可持续性发展。正如“非洲矿业愿景”所指，非洲矿业的发展不仅应该学习北欧等国家的经验，有效抵御矿产品价格波动等因素对经济发展带来的影响，还应该学习其他地区国家的发展经验，特别是中国、印度、巴西等国家在该领域的经验非常重要。“国际研究集团”的报告也指出，非洲要实现矿业投资环境的改善并从中受益，拉美经验非常重要。众所周知，非洲矿业自主发展不仅同北欧国家有着迥异的外部、内部环境，与拉美在社会发展阶段及经济环境等众多方面也差距较大。不同经济发展道路的选择将不可避免考验非洲国家的矿业政策的未来发展和实施成效。

（二）非洲国家统一改革的政治意愿

从整体上看，当前非洲国家矿业政策的调整同国际组织和西方国家关注并推动非洲矿业改革的行动在时间和内容上都存在着很大的相似性。但实际上，

^① Action Plan for the Implementation of the Africa Mining Vision, Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development, Annual General Meeting, 16 - 18 October, 2012, Palais des Nations, Geneva, [www.globaldialogue.info/? Action%20Plan%20for%20the%20](http://www.globaldialogue.info/?Action%20Plan%20for%20the%20), 2014 - 05 - 20.

二者又有着较大的差异：前者是自主调整，后者是相互协商甚至某种妥协后共同制定的改革方案。有评论指出，“非洲矿业愿景”改革议程面临的不断增加的一个威胁就是部分非洲政治领导人缺乏采纳和一致应用该政策的政治意愿。^① 缺乏意愿的原因是多方面的。笔者认为以下两个方面较为突出：

第一，一些资源国对“非洲矿业愿景”的外来推动力持有不信任感，这主要源于多年合作带来的深刻教训。但也有一些非洲国家和区域组织，如非盟，更希望并积极寻求欧盟、澳大利亚、加拿大等在非矿业投资较多国家对“非洲矿业愿景”的支持。^② “非洲矿业愿景”始于传统矿业合作国，即发达国家的推动，其内容广泛涵盖推动矿业国的民主良治、公开透明等。之后相关议程的实施、机构的建立都得到这些国家的大力支持。如 2013 年 12 月第三届矿业部长会议上启动的“非洲矿业开发中心”，其资金支持主要来自于加拿大政府一项 500 万美元的对当地矿业发展的捐助项目。^③

第二，如同上文所述，一些资源国现实的利益考虑优先于长远的发展规划。因此，能否利用有利于非洲矿业发展的国际经济环境，提高非洲的矿业自主发展能力及促进经济转型，是非洲矿业国政府面临的新的挑战。

（三）“资源民族主义”评论的消极影响

客观而言，非洲国家通过矿业政策调整，实施新的矿业发展战略，使得矿业领域的开发能够为非洲经济的可持续发展提供更多的动力，摆脱陷入“资源诅咒”的怪圈，使资源和矿产优势转化为现实的竞争优势，应无可厚非。但近年来随着非洲矿业政策的调整，西方一些国际观察认为这是非洲“资源民族主义”的体现，这将使外国投资方被逐步挤出非洲的资源开发市场。事实上，资源开发规模是和资源市场需求密切相关的。近年来，它们对非洲资源开发的关注不仅是因为非洲资源丰富，更重要的是非洲资源开发本身成本较低。正如非洲开发银行在 2012 年 6 月专门发布的《非洲矿业修正特许权使用费率：来自黄金矿业的经验》报告所指：近年来国际矿产品价格的增长，使非洲矿业行业成为高利润行业，特别是在一些贵重金属领域，相关

^① Kwesi W. Obeng, “Chinks in Africa Mining Vision’s Armour”, *African Agenda*, Vol. 17, No. 1, 2014, p. 7.

^② “African Governments Must Let the African Mining Vision Work”, *African Agenda*, Vol. 16, No. 3, 2013, p. 4.

^③ Kwesi W. Obeng, op. cit., p. 7.

矿业公司获得了大量的利润。而调整之前的特许权使用费率并不能真实反映国际市场价格的变化。近年来国际矿产品价格的增加为非洲矿业国家提高特许权使用费率留下来较大的空间。^① 因此，所谓“资源民族主义”论调的背后体现了跨国公司要求非洲进一步开放市场的利益需求。但是由于西方类似评论的影响，给非洲国家矿业政策的调整带来了新的压力。

（四）非洲矿业发展的外部依赖性

1. 国际矿业巨头的掣肘

非洲矿业国政府矿业政策调整面临最大的直接压力来自跨国公司。以近年来非洲矿业国家在实施“非洲矿业愿景”进行矿业政策调整中被认为是走回头路的两个典型国家加纳和赞比亚为例：作为非洲第二大黄金生产国的加纳，为提高政府收益，于 2012 年政府预算和经济政策咨文中提出了增加矿业领域意外收入所得税方案，但没有得到议会的批准。2013 年再次在政府预算中加以讨论。但在投资方以撤资、减员的威胁下，当地政府不得不做出改变。2014 年加纳总统马哈马在参加达沃斯经济论坛时公开表示，加纳政府将不再征收矿产资源的意外收入所得税，而这主要是受到跨国公司的减员威胁。^② 在赞比亚，2011 年 3 月，澳大利亚珀斯赞比西资源公司（Zambezi Resources Ltd）获得赞比亚政府某铜矿项目的开采许可证。2012 年 9 月，赞比西资源公司提交的“环境评估报告”没有获得赞比亚环境管理署通过。环境管理署认为，矿业开发会给该地区环境影响带来严重破坏。随后赞比西资源公司提起上诉，并最终在 2014 年 1 月获得开发批准。这被外界认为项目公司向赞比亚政府施加了压力。^③ 此外，西方矿企针对非洲国家矿业政策调整，也采取相关措施应对，如加强一线主业资源开发、通过精细化税收策略和利润转移等规避税费支出的增加等。

2. 国际矿业投资和需求的不确定性

非洲矿业国要实现自主能力的提高，首要确保矿业开发能成为增长的动

^① Afdb, “Royalty Rates in African Mining Revisited: Evidence from Gold Mining”, http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/AEB%20VOL%203%20Issue%206%20avril%202012%20Bis_AEB%20VOL%203%20Issue%206%20avril%202012%20bis_01.pdf, 2014 - 07 - 04.

^② Kwesi W. Obeng, op. cit., p. 6.

^③ Kabanda Chulu, “Mining in National Parks Comes under Opposition”, *African Agenda*, Vol. 17, No. 1, 2014, p. 10.

力。从市场需求来看，国际需求仍是当前及今后相当长时间内拉动非洲矿业投资的直接主要动力。2003年到2008年国际矿产品价格的持续上升是直接催生非洲国家矿业政策调整以及“非洲矿业愿景”出台的重要因素。但经历金融危机后，包括中国在内的很多矿业投资大国纷纷进入了结构调整期，这在一定程度上降低了国际矿业投资热度。在非洲，尽管近年来矿产品自身需求有了大幅提升，但要实现工业化和城市化还有着较长的路程。此外，作为资金和技术密集型产业，很多非洲国家自身开发能力严重不足，而不得不依赖跨国公司。因此，国际矿业的投资和矿产品的需求将直接影响非洲矿业发展。

3. 矿业规范的国际化与政策实施的差异性之间的矛盾

尽管近年来新兴市场国家成为非洲平衡西方传统合作方的有利因素，但实际影响力仍有限。而随着近年来西方工业国，如美国、欧盟、日本等加大对非洲的资源关注，西方传统的矿业合作伙伴在非洲矿业领域的影响力并没有实质性的下降。所以，目前主导非洲矿业改革进程及出台的集体矿业改革政策背后的主要推动力仍是西方大国掌控的国际多边金融机构和发达国家集团。由于非洲国家众多，矿业开发条件及不同国家传统的矿业政策及合作伙伴差异较大，使得非洲的矿业自主能力提高仍存在较大的局限性：统一的矿业发展战略同具体国家的国情脱节。如有文章指出，对于目前的矿业发展战略，不同国家在对外矿业合作中存在分歧。^①但矿业领域的相关评估、审核体系却已经高度国际化。所以，非洲国家要实现这些国际化的规划并且在发展过程中充分体现自主性，需要完善在国内的相关矿业立法及机构建设并提升执行能力。正如有评论指出，非洲国家必须要做的是根据国内矿业发展条件将“非洲矿业愿景”的相关内容统一到国内的立法中，以确保其得到合理有效的实施。^②

结 语

非洲自主发展能力的提升是一个渐进的过程。它不仅体现在非洲自主发展认识能力的提高，也体现在自主发展行为能力的提高。非洲国家对利用矿

① Stanley Subramoney, op. cit.

② African governments must let the African Mining Vision work, *African Agenda*, Issue Vol. 16 No. 3 2013, p. 4.

业推动经济发展的认识以及相应的矿业政策的调整反映了非洲自主发展能力的逐步提高。对于工业化程度较低的多数非洲国家，在自身有效需求不足基础上，矿业经济本身具有较强的对外依赖性。这也是导致非洲国家多次矿业政策调整失败的重要原因。近年来新兴市场国家对矿产需求的增加，是非洲国家利用矿业促进社会经济综合发展新的发展机遇期。国际对非矿业关注不仅是市场需求，也是战略关注。非洲国家通过政策调整，制定有利于本国社会经济发展的资源开发政策，对于提升综合自主发展能力有着积极的作用。但要实现资源开发政策的有效调整，并得到国际投资方的认同，不仅需要广大非洲矿业国共同努力，也需要国际社会给予更多的理解和支持。

On the Changing of Mining Independent Development Capacity in Africa

Yang Baorong

Abstract: Capacity of mining independent development is an important aspect of a mineral – producing country’s economic independence. African countries’ mining independent development has been improving during the course from reclaiming resources harnessed by colonialist, to addressing the importance of mining and making concrete action plan, from depending on export to extending upstream and downstream industry. African mining policy adjustment is a new improvement of capacity of mining independent development. But challenge is obvious. FDI scale is the direct motor for improving capacity of independent development (CID) . Being heavily dependent on outer need, there’s limited policy adjustment room. General mining policy adjustment at present is still charged by global economic powers, while resource nationalism is always a tactic for African countries to pursue their private interests.

Key Words: African Mining; Capacity of Independent Development; The Africa Mining Vision; Resource Nationalism

(责任编辑：詹世明 责任校对：樊小红)