

菲律宾采矿业期待腾飞

● 刘 静

Philippines Mining Industry Awaiting Prosperity

Liu Jing

【Abstract】 Because of its favorable location, the Philippines possess sufficient natural mineral materials according to its relatively small territory. The Philippines used to be one of the top 10 world producers of copper, gold, nickel and chromites in the 1980s. Since then, however, its mining industry has steadily deteriorated owing to some reasons. This essay probes into the process of its development, its drawbacks and its prospect.

2005年2月2~4日,在菲律宾首都马尼拉召开的国际矿业大会上,菲律宾政府宣布“菲律宾蕴藏着价值908亿美元的矿产资源,在未来6年内,矿业将吸引外资65亿美元,出口创汇34亿美元,增加额外就业20万人”^①,表现出菲政府对未来采矿业发展的勃勃雄心。根据菲律宾国家地质矿业局的数据,以单位面积矿产储量计算,菲律宾金矿储量居世界第三位、铜矿储量居世界第四位、镍矿储量居世界第五位、铬矿储量居世界第六位。仅目前已探明储量的矿藏中,就有13种金属矿和29种非金属矿,而且金、铜、镍等矿的品位都比较高。然而20世纪90年代中期以来,菲律宾采矿业发展缓慢,与其丰富的矿产资源并不协调,矿业在国民经济中所发挥的作用与其丰富的矿藏量相比相去甚远。

一、菲律宾采矿业的发展历程 及发展过程中遇到的问题

(一)菲律宾采矿业由盛到衰的发展历程

菲律宾曾是世界上五大黄金生产国之一,铜、铬和镍的产量也位于世界前10位。由于菲律宾没有冶炼厂,金属矿产品全部用于出口。在1970~1981年间,矿产品出口对菲律宾出口的贡献最大,占到菲律宾年度出口总额的15%~25%。其高峰是1974年,矿产品出口占菲律宾

总出口的25%。20世纪80年代中期至90年代初期,由于菲律宾采取了经济开放政策,积极吸引外资开采本国矿产资源,其采矿业达到鼎盛时期。这期间矿业新增产值占菲律宾GNP的比重维持在1.5%~2.08%之间,矿业新增产值的最高记录是1986年的123亿比索,占GNP的2.08%。90年代中期以来,由于政治上的不稳定,国际市场金属矿产品价格波动和开采技术落后、资金短缺及采矿的环境污染问题所引起的国内环保组织和土著居民的强烈反对,菲律宾矿业生产步入低谷。

阿罗约总统执政后,对矿业发展寄予厚望,大力倡导矿业改革,菲律宾政府根据国家经济发展的需要,提出培育发展繁荣而有竞争力的现代矿业体系的矿业复兴计划。近几年来菲律宾矿业新增产值基本恢复了鼎盛时期的水平,但还不是十分稳定,矿业对GNP的贡献率还不是很高,出口额也有待进步(见表1)。

表1 菲律宾采矿业发展近况

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
矿业总产值	18016	21788	21707	33524	43566	53032
矿业新增产值	—	3772	-81	11817	10042	9466
对GNP的贡献率	0.57	0.61	0.56	0.79	0.94	1.02
矿业出口额	646	650	537	519	637	—

☆东南亚纵横 AROUND SOUTHEAST ASIA 2005.5 ☆

注：矿业总产值以及矿业新增产值的单位为百万比索，采矿业对 GNP 的贡献率是采矿业新增产值与当年 GNP 的比值，出口额以百万美元计算。

资料来源：根据菲律宾中央银行 (Bangko Sentral ng Pilipinas, BSP) 网站统计数据计算编制表格，见 <http://www.bsp.gov.ph/statistics/spei/tab29.htm>。

(二) 菲律宾矿业发展面临的问题

公众的反对、官府的腐败、技术的落后以及资金的不足等因素使菲矿业内忧外患举步维艰。

1. 菲律宾矿业发展面临的首要问题是菲律宾公众的反对，特别是来自地方政府、部族和社会团体中根深蒂固的反采矿情绪。这些强烈的反对，迫使许多外国投资者放弃了已取得的探矿许可，从而严重阻碍了菲律宾矿业的发展。菲律宾公众反对发展矿业主要基于以下原因：

(1) 对菲律宾矿业法的误解。1995 年《菲律宾矿业法》中的《金融和技术援助协议》规定，该协议下允许外资在菲律宾矿业项目中所占比例最高达 100%（一般采矿项目外资只能占 40%），此规定受到矿区当地部族和社会团体的强烈反对，认为此举是允许外国掠夺菲律宾矿业资源，损害了菲律宾的长久利益，危及了菲律宾后代的生存与发展。因此该矿业法案遭到菲律宾土著居民、环保组织、左派以及罗马天主教会等强烈反对。

(2) 一些不法公司违规操作，严重破坏了当地人的生存环境。部分矿业公司为获得眼前利益，不顾相关法律法规的禁令，进行破坏性的采矿作业，不仅造成矿业资源的毁坏和浪费，而且使当地的生态环境遭到严重破坏，影响到人民正常的生产和生活。此外，频频曝光的违规操作所造成的伤亡事故，也产生了极大的负面影响，加剧了地方反采矿情绪。

(3) 采矿利益分配中的扭曲。由于采矿产生的利益大部分为承包商和各级政府获得，对改善当地生存条件、提高人民的生活水平、促进社会进步与发展的贡献甚微，使当地社会普遍产生被掠夺和剥削的感觉，从而对继续发展矿业持消极态度。

(4) 地方政府在矿业管理上的失误和部分政府官员的腐败行为，损害了政府管理的整体形象，造成公众的不满和指责。

2. 菲地方政府腐败严重，不少地方政府巧取豪夺，另设名目要钱；此外，菲律宾矿产资源丰富的地区多属反政府武装力量新人民军出没之地，外国投资者向新人民军缴纳“革命税”已司空见惯，否则公司设备及人员将面临危险。恶劣的投资氛围使外国投资者望而却步。

3. 落后的技术和管理，难以适应现代化矿业的要

求；低附加值的原矿石不能转化成高附加值的矿产品出口，影响了矿业的增值，难以取得最佳经济效益。矿业对国民经济发展的贡献也就微不足道。

4. 资金匮乏是制约菲律宾矿业发展的瓶颈问题。由于菲律宾常年政局不稳，政策多变；政府债台高筑，建设资金短缺；官员贪污腐化，法律法规形同虚设；社会治安混乱，绑架勒索事件频发。动荡不安的社会环境和较差的投资环境，阻碍了外资进入菲律宾采矿业，这转而又迟滞了矿业的发展。

二、菲政府为促进采矿业发展所采取的措施

为改善菲律宾矿业发展迟缓的状况，阿罗约政府制定采取了一系列措施推动矿业发展，促进外资流入。阿罗约政府制定的 2004~2010 年中期发展规划中，明确指出采矿业在菲经济增长和发展中将发挥重要作用，并将采矿业列为优先发展产业。希望通过复兴菲律宾矿业，吸引更多矿业投资、创造就业机会、增加政府财政收入、减少贫困、促进经济增长。

政策方面，2004 年 12 月初，菲律宾最高法院宣布《1995 年菲律宾矿业法案》符合宪法，此法允许外国投资者拥有矿业公司 100% 的股权。这无疑会引起大型外资采矿企业的兴趣，加快它们投资菲矿业的步伐。同时，为促进矿业资金的流入，菲环境及自然资源部还宣布，将土著居民地区办理矿业勘探和开采许可证的时间从以前的 185 个工作日缩短到 104 天，而非土著居民地区的许可证办理时间则从 65 天减少到 30 天。贸工部也提出给予外资公司 6~8 年的免税期，并将有关申请期限缩短至 20 天。在税收方面，以出口为主的外资公司将免征 10% 的增值税。

同时，阿罗约政府认为发展菲矿业离不开菲律宾人民的支持，为扭转人民的反采矿情绪，政府十分重视对“以可信赖的矿业，促进可持续发展”的国家矿业政策的执行和宣传，强调矿业发展的环境问题以及对矿区民众利益的保护。2005 年 2 月初在马尼拉召开的国际矿业大会主题被定为“可持续发展的伙伴关系”，会上阿罗约总统呼吁菲律宾以及其他国家的矿业代表注重采矿业的可持续发展，她强调指出，得到民众的支持和帮助是菲律宾采矿业走向繁荣的必要一步，她向与会的各国代表说：“请帮助我们向矿区的居民传递可信赖的矿业这一信息，免得居民对矿业的抵触情绪根深蒂固，这对我国消除贫困至关重要。我们必须以真诚的态度本着互相尊重的原则与矿区的居民进行沟通，聆听当地政府和民众的意见，这关系到各国投资的稳定和长久。”^①菲政府将采取措施

东南亚
经贸信息

菲律宾汽车零部件制造商公会预期 2005 年菲律宾汽车零部件出口将增长 9%，主要原因是生产量增加和开发了新产品。汽车零部件是继电子业和纺织品之后，菲律宾创汇最大的行业。菲律宾的汽车零件业很少，只有 256 家。

鼓励高科技采矿,对危害环境的矿业公司进行制裁。

为使政府取信于外国投资者,阿罗约政府加大力度打击腐败。2004年是菲律宾反腐具有标志性意义的一年,直接由总统领导的反腐委员会开始对公共工程和公路、海关、国民收入局等部门的高官的日常生活进行审查,并有权对腐败官员给予停职或者罢免的处罚,这表明了菲律宾政府反腐的决心。在对2005年新年展望时,菲律宾宣传部部长 Afable 说:“今年将开始运营的 NAIA 3^③ 将是我们战胜腐败、经济秩序化带来经济复苏的标志。”

另外,落后的基础设施也对采矿业的外资引入以及运输带来不便。菲律宾政府将电力、公路、铁路以及采矿业环境污染处理等矿业发展所需基础设施作为国家重点发展的行业。

三、菲矿业发展前景及面临的挑战

政府对采矿业的优惠政策尤其是2004年底最高法院允许外资采矿企业在菲律宾占有100%控制权的法案,必定带来采矿业外资的迅速流入,推动菲律宾采矿业的快速复苏。菲律宾环境与自然资源部部长 Michael T. Defensor 说:“在2005年即将上马的23个大型的采矿项目将带来60亿美元的投资,并将每年为政府带来4954万美元的收入以及税收,为菲律宾提供20万个就业机会。”^④他还指出,菲律宾每年将在采矿工程上投资0.92亿美元,这些投资带来的销售额预计为30亿美元。菲律宾政府相信,菲矿业的复苏将会扭转近几年来菲律宾外资引入下降的局势,并能为政府增加税收。

尽管最高法院的判决已为矿业发展扫除了障碍,但此间分析人士认为,外国公司投资菲律宾矿业仍然面临挑战。由于目前刚刚公布了一条法令,赋予矿区居民投票权以决定新的采矿项目是否可以上马,但是矿区所在的当地政府仍然可以为这些矿业项目设置重重障碍以获取好处。同时,一些非政府组织对政府是否会实行环保型开采持怀疑态度,2004年12月最高法院刚通过允许外资在采矿业100%控股时,PIPLINKS^⑤便在天主教会的协助下发表声明抗议新法令的通过,指出菲律宾民众不应忘记矿业开采给他们的生活带来的伤害。菲政府需付出很大精力和财力安抚上述势力,以促进菲矿业的实质性复苏。

小 结

总体来讲,在阿罗约政府的重视下,菲律宾矿业近几年已经取得了一定进步,但同时菲矿业仍然面临着国内

民众的一些压力,政府必须认真贯彻“以可信赖的矿业,促进可持续发展”的国家矿业政策,取信于民,才能在促进矿业复兴的过程中得到民众支持,让矿业在消除贫困促进菲律宾经济发展方面发挥应有的作用。

另外,中国与菲律宾在矿业方面的合作前景广阔。在菲律宾召开的国际矿业大会上,来自中国冶金建设集团公司、中信集团公司、中国有色金属建设股份有限公司、金川集团有限公司、中国五矿集团等中国大型矿业企业和贸易公司的代表与菲律宾矿业界进行了广泛的接触,并就双方感兴趣的矿业项目进行了初步洽谈,进一步的合作意向将在今后展开。目前,中国中冶集团已与菲方签署备忘录,准备投资1亿美元开发菲矿产资源,中国最大的镍矿公司金川集团和上海宝钢还强强联手,准备投资10亿美元开采菲律宾的镍矿。

我国是矿产资源相对缺乏的国家,菲律宾丰富的矿产资源和与我国邻近的优异地理位置,是我国在海外开发矿产资源的理想地区。中菲合作开发菲律宾矿产资源,将为两国带来双赢的结局。

注释:

①2005年2月2~4日,在菲律宾首府马尼拉召开了国际矿业大会。

②菲律宾政府官方网站, www.gov.ph, 2005年2月4日。

③马尼拉尼蕊·阿基诺国际机场三号终点站, Terminal 3 of Manila's International Airport (NAIA)。

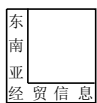
④菲律宾政府官方网站2005年1月21日新闻,见 <http://www.gov.ph/news/default.asp?newsid=6690>。

⑤ Philippine Indigenous Peoples Links, 菲律宾土著居民联合会。

参考资料:

1. 菲律宾政府官方网站,见 www.gov.ph。
2. 菲律宾中央银行(BSP)网站,见 <http://www.bsp.gov.ph>。
3. 菲律宾新闻在线,见 <http://www.philippineews.com/news/>。
4. 国际矿业大会网站,见 <http://www.mining2005.virtual-asia.com/>。

(作者单位:厦门大学东南亚研究中心)



2005年4月1日下午,中国(广西)-马来西亚合作项目签约仪式在吉隆坡太子世贸中心隆重举行。当天下午的签约仪式共签订项目合同、协议、意向26个。合作项目总投资达4.0741亿美元,外资额3.8835亿美元;投资总金额1000万美元以上的项目有8个。合作项目涉及工业、水产养殖、农业种植及农产品深加工、旅游开发、基础设施、环保和物流等产业。