【石油观察家】哈萨克斯坦《矿产资源及矿产资源利用法》 解析

文 | 明海会，秦宏伟，阿布都热西提，王兆峰，柳行军

 ( 中油国际（PK）公司）

摘 要：针对矿产资源利用和管理面临的新形势和出现的新问题，哈萨克斯坦政府对现行《资源法》进行大规模修改与补充。《矿产资源及矿产资源利用法》要点包括：编制矿产资源管理规划；最大限度简化矿产资源使用矿权发放审批程序，实施“先到先得”原则；储量评价方法与国际接轨，执行储量国际报告标准体系；消除资源使用过程中的行政障碍，缩减设计文件数量，优化审批程序；继续支持“哈萨克斯坦含量”；矿产资源使用权的转让及其监管方式发生变化；列出了矿产资源使用许可证或合同终止情形；加强国家对石油天然气、铀矿等重要矿产资源的管控。中哈能源合作的大环境总体上不会有改变，但对合作中的一些新问题、新动向、新挑战应予以高度重视。

关键词：哈萨克斯坦；资源法；矿产资源及矿产资源利用法；资源管理；储量评价；监管；中哈能源合作

哈萨克斯坦地处中亚腹地，拥有丰富的矿产资源，是中亚地区各项经济指标发展最好的国家。为落实国家“百步计划”中的第74步和75步计划①，适应新形势需要，针对近年来矿产资源利用、管理中出现的新情况、新问题，哈萨克斯坦对现行的《资源法》进行重大修改，更名为《矿产资源及矿产资源利用法》（以下简称新资源法）。新资源法前期调研基础扎实，考虑全面、系统、有新意，充分体现了科学发展、依法治矿的理念。比较系统地健全、完善了制度设计，考虑了矿业能源行业发展的长远需求，具有可操作性，将提高地质勘探、开采工作效率，促进矿产资源更为合理、系统地利用。

本文主要介绍新资源法出台的背景、主旨、法律定位，在对新资源法主要条款进行解析的基础上，分析新资源法实施后资源利用中应注意的问题，为中哈能源合作提出建议。

01

《矿产资源及矿产资源利用法》出台背景

哈萨克斯坦能源行业主要适用的法律为《矿产资源及矿产资源利用法》和《石油法》。《石油法》于1995年6月28日颁布，历经多次修订，于2010年6月24日废除。《矿产资源及矿产资源利用法》即原来的《资源法》。《资源法》于1996年颁布，分别于2004年、2007年、2010年、2012年、2014年进行了修订。2017年，哈国对《资源法》进行了大规模修订并更名为《矿产资源及矿产资源利用法》，这是哈萨克斯坦能源行业最重量级的法律。

哈萨克斯坦矿产资源丰富，境内除油气外还蕴藏90多种矿产，1200多种矿物原料，钨、铀等储量排名世界前列。作为中亚地区第一大资源国，能源工业特别是油气行业在国民经济中占有举足轻重的地位。哈萨克斯坦经济主要依赖石油出口，但随着2014年下半年国际油价大幅下跌和2015年哈国货币坚戈大幅贬值，哈萨克斯坦急需调整矿产资源类产业结构，提高经济抗风险能力。基于《资源法》，目前哈国已陆续签署生效866个矿产资源使用合同，其中油气214个，固体矿产484个，地下水168个，90%以上的矿床（藏）已签署资源使用合同。近年来，尽管哈萨克斯坦积极开展地质勘探工作，但是每平方千米的研究费用仍远远低于发达国家②，为潜在投资者创造机会，增加地质勘探投入，发现新的远景区，实现储量替代迫在眉睫。

针对矿产资源利用和管理面临的新形势和新问题，为提高矿产资源利用透明度、简化矿权发放审批程序、增加地质勘探投入、储量评估方法与国际接轨、改善矿产资源行业投资环境、引进先进的勘探开采工艺、为偏远地区创造更多就业机会、保持矿物原料基地可持续发展等，哈国政府决定对现行《资源法》进行大规模修改。

2015年6月，哈国投资与发展部联合国家企业家管理局（ATAMEKEH）和哈国能源联合会（KAZENERGY），完成《矿产资源及矿产资源利用法（草案）》编制原则的制订，作为构建该法典的指导思想和框架。随后，由来自哈国家机关、联合会/社团、大型能源公司以及科研院所的专家共98人组成了新资源法草案编写工作组。在参考欧洲复兴开发银行、世界银行、经济合作与发展组织、英国邓迪大学报告中关于固体矿产和油气储量评估标准、授予资源使用权（地质研究、勘探以及开发矿权）、税收体系、废弃办法以及吸引外国投资方法的基础上，于2016年2月底完成了第一版草案，2016年5月对第一版草案进行了较大的修改并确定第二版草案。新资源法草案在正式交付哈萨克斯坦议会审

议表决前，开展了公众听证并广泛征求意见，2017年11月9日，哈国政府批准了新资源法草案，12月27日，总统签署了新资源法——《矿产资源及矿产资源利用法》。

02

《矿产资源及矿产资源利用法》要点解析

《矿产资源及矿产资源利用法》对《资源法》进行了实质性的修改，包括：1）总则；2）地质矿产资源利用；3）安全利用矿产资源；4）矿产资源利用领域的国家机关；5）与资源利用有关的争议、违反资源法的责任、资源利用与环境保护领域的国际合作；6）矿产资源地质研究；7）油气勘探；8）铀矿开采；9）固体矿产资源勘探与开采；10）矿产资源利用空间、手工采金业以及最终和过渡条款共10个部分。新资源法分为35章、278条，是一部比较完善的矿产资源利用领域的法规。因涉及与矿产资源领域的其他法律匹配等问题，《矿产资源及矿产资源利用法》自颁布之日起满6个月后生效。现行《资源法》在已签署的资源使用合同到期之前继续发挥法律效力。

2.1 编制矿产资源管理规划

矿产资源管理规划包括矿产资源利用现状以及不同领域的发展前景分析（地质学、行业先进方法、良好实践经验等），为投资者提供矿产资源利用相关领域发展方向、总体趋势的中期展望报告，其中包括：拟开展地质研究的区域，按照“先到先得”的原则提供除哈国家石油天然气公司（KMG）和哈原子能工业总公司（KAP）预留外的合同区范围和期限。建立勘探区块信息管理系统，其中包括探矿区边界、面积、坐标等信息。

根据国际矿业管理和实践经验，为提高勘探效率，单个固体矿产探矿许可证面积不得超过400平方千米（200个面积单元），油气勘探区块面积不得超过4800平方千米（2400个面积单元）。对勘探合同区的最大面积进行限制，不仅提高了地质勘探工作效率，也为有意向开展地质勘探工作的投资者创造了机会，避免出现合同区闲置。

2.2 最大限度简化矿产资源使用矿权发放审批程序，实施“先到先得”原则

新资源法最大限度地简化了固体矿产矿权发放审批程序，将现行资源使用合同修改为许可证形式，实施“先到先得”的原则。同时将原有的探矿权、采矿权审批程序中的15项简化为6项，取消招标流程、支付签字费等程序。固体矿产的勘探合同免除签字费、社会赞助、培训及科研义务等，但需支付许可证发放费，履行按年度递增的矿区使用费（租金）和最低投资义务要求。“先到先得”体现在矿权申请方面，主管机关根据资源使用者提交申请探矿权和采矿权的先后顺序进行审查，先提交的申请具有优先审核权，即如果先提交的申请符合条件，那么与后提交的申请中重叠的合同区将从后者扣除。

参与竞标是获得油气资源使用权的主要方式，但哈国家石油天然气公司可以通过直接谈判获得。新资源法对潜在的资源使用者支付能力及行业经验提出了要求。对油气资源利用实施合同制管理模式，取消许可证制度。有两种类型的油气资源使用合同，即勘探开发联合合同和开发合同。在勘探开发联合合同中明确勘探期结束进入开发期的条件。根据标准合同文本，主管机关与中标方可直接签署资源使用合同，无需国家审批（鉴定）及设计文件，可以在合同签署后编制各类设计文件并完成必要的国家审批。取消合同附件中的工作计划。合同中只反映最低义务工作量。对设计文件中影响地层能量状况的主要指标进行监控。油气勘探期免除资源使用者培训、社会赞助以及科研等义务，试采期内采出的油气，除自用外全部用于内销。

2.3 储量评价方法与国际接轨，执行储量国际报告标准体系

新资源法中矿产资源的储量评估被要求按照储量国际报告标准体系执行。固体矿产资源应用矿产储量国际报告标准委员会的储量评估方法；油气资源储量评估方法执行SPE-PRMS标准。储量评价体系与国际接轨，将提高矿产资源利用透明度和可预见性。

对于固体矿产资源，由授权的设计单位编写矿产资源量或储量报告，报告不需要国家批准，只需地质委员会复核资源量。固体矿产开采前，不需要重新计算矿产资源量，而是根据资源使用者的计划编制开采方案。在发现矿床时，应评价其资源量，资源量评估报告附在采矿许可申请文件包内，在完成评价的资源量范围内采矿。考虑到实际情况，新资源法对油气资源储量评价国际接轨问题设置了过渡期。在2023年以前，根据哈萨克斯坦相应的标准设计文件要求计算的地质储量及可采储量需要国家批准，作为合同义务，对设计文件中批准的产量进行直接监控；自2024年起，地质储量需要国家批准，并按照国际标准计算可采储量，对设计文件中影响地层能量状况的关键指标进行监控。储量国际报告标准体系强调矿产资源量是动态的，随着勘探开采工作量的变化以及新工艺的出现、经济评价指标的改变，资源量与储量是变化的。储量评价标准与国际接轨，为外国投资者、投资银行评价矿产资源量和储量提供了有利条件，提高了投资透明度，增加了投资吸引力。

2.4 消除资源使用过程中的行政障碍，缩减设计文件数量，优化审批程序

新资源法编写工作组对资源使用者与主管机关之间合同义务履行、相互关系协调、工作程序等问题进行了全面梳理，在新资源法中明确了消除行政管理障碍的措施，例如缩减设计文件数量、取消额外的设计文件报批过程、缩短设计文件审批周期等。在油气资源合同的勘探期，取消了评价工作阶段，不再要求报批评价设计文件。对油气普查勘探设计，如果设计中不包括钻井工作量，那么可以由资源使用者或是委托具有资质的设计单位（第三方）编写，不需要由国家审批，资源使用者只需告知能源部编制及批准勘探设计信息即可；若有钻井工作量，普查勘探设计应由具有资质的设计单位编写，且需要通过国家环保审查（鉴定），设计文件需能源部勘探开发委员会批准，不再由地质委员会审批。新资源法中，油气资源利用领域的设计文件有两类：一类是基础设计（方案）文件，包括普查勘探设计、试采方案（设计）、油气田开发方案、储量计算报告等；另一类是技术类设计（方案）文件，其名录参见矿产资源勘探开采过程中的系统、合理利用统一规范，例如地震采集设计、废弃方案等。

新资源法生效后哈国能源部勘探开发委员会审批设计文件的程序也将简化。设计文件通过能源部油气信息分析中心审核后，直接报勘探开发委员会批准，能源部履行监管主要开发指标的职责。而现行设计文件报批程序中，设计文件在通过工业生产安全、卫生防疫、环保及矿产资源合理利用方面的审批后，报能源部勘探开发委员会审核，最后由地质与资源利用委员会批准，审批周期较长，至少在8个月以上。压缩审批时限、减少审批事项、优化审批程序，在提高工作效率的同时，强化了国家的监管力度。

哈萨克斯坦地处中亚腹地，拥有丰富的矿产资源，是中亚地区各项经济指标发展最好的国家。为落实国家“百步计划”中的第74步和75步计划①，适应新形势需要，针对近年来矿产资源利用、管理中出现的新情况、新问题，哈萨克斯坦对现行的《资源法》进行重大修改，更名为《矿产资源及矿产资源利用法》（以下简称新资源法）。新资源法前期调研基础扎实，考虑全面、系统、有新意，充分体现了科学发展、依法治矿的理念。比较系统地健全、完善了制度设计，考虑了矿业能源行业发展的长远需求，具有可操作性，将提高地质勘探、开采工作效率，促进矿产资源更为合理、系统地利用。

本文主要介绍新资源法出台的背景、主旨、法律定位，在对新资源法主要条款进行解析的基础上，分析新资源法实施后资源利用中应注意的问题，为中哈能源合作提出建议。

02

《矿产资源及矿产资源利用法》要点解析

2.5 继续支持“哈萨克斯坦含量”

“哈萨克斯坦含量”是指在哈国注册的各类公司在开展生产经营活动时，应根据哈国法律规定采购一定比例的来自哈萨克斯坦本国的物资、工程建设和服务项目。目前，在哈国自签署矿产资源勘探开发合同开始，招、投标等各个环节均有本地化含量的要求。能源部以及投资发展部油气和地质资源信息分析中心会根据资源使用者所签署的物资、工程及服务采购合同中的“哈萨克斯坦含量”要求，对能源企业的当地化比例完成情况进行统计分析，对未完成资源使用合同中“哈萨克斯坦含量”要求的企业，主管机关进行通报并予以处罚，处罚额为未完成部分额度的1%。此外，在矿产资源使用合同中，明确了管理层、具有中高等学历专家以及技术工人的本地化比例，如果未完成员工当地化比例的要求，将被处以2000个月度核算指标③罚款。

“哈萨克斯坦含量”政策对外国企业在哈国开展矿产资源勘探开采业务影响较大，特别是一些地质条件复杂、埋藏深度大、开采工艺复杂的油气、铀矿开采项目，哈萨克斯坦本国生产的物资很难满足相关生产、安全、环保的要求，引起投资者不满。“哈萨克斯坦含量”政策出台的目的是保护本国企业，提高本国产品与服务竞争力，但已经成为在哈萨克斯坦经营的外资企业无法回避的法律设限问题。

新资源法继续支持“哈萨克斯坦含量”，明确要求在资源利用作业中采购哈国企业提供的工程及服务比例不低于50%，优先聘用哈方员工。同时，跨国公司内部的外籍专家比例由25%提高到50%。有关物资中的“哈萨克斯坦含量”，新资源法没有给出确定的比例，将根据国家授权机构统一计算方法确定。2015年7月27日，哈萨克斯坦加入世界贸易组织，成为世界贸易组织第162个成员国。哈国总统纳扎尔巴耶夫表示，鉴于哈萨克斯坦加入世界贸易组织，经济将与国际市场对接，新资源法中对“哈萨克斯坦含量”的要求将根据哈萨克斯坦加入世界贸易组织的条件执行。

2.6 矿产资源使用权的转让及其监管方式发生变化

新资源法中允许资源使用者转让资源使用权。资源使用权的转让通过向主管机关申请重新办理矿产资源使用许可证或变更矿产资源使用合同的方式实现，但以下情况禁止转让：1）固体矿产资源勘探许可证发放的第一年内；2）矿产资源的地质研究许可证；3）手工采金许可证（淘金）。新资源法取消了固体矿产资源使用领域的国家优先权。在矿产资源使用权转让的情况下，保留了审批制度。监管、审批的范围包括超过25%的权益、表决权、管理层机构的任命、分红，包括按照国际财务报表标准的财务报告。但是，对于具有战略意义的合同区，新资源法规定国家具有优先权。具有战略意义的矿产资源区块包括以下三类：1）原油地质储量大于5000万吨或是天然气储量大于150亿立方米的油气区块；2）位于哈属里海水域的海上区块；3）铀矿区块。

对于固体矿产、普通矿产、地下水资源勘探开采现行合同的法律监管问题，在新资源法生效前，将依照现行的《哈萨克斯坦地下资源利用法》监管已签署的资源使用合同。新资源法规定，将在哈萨克斯坦能源部、财政部、国家经济部和投资与发展部之间讨论确定监管方式。

在特殊种类固体矿产资源利用监管方面，通过直接谈判方式，铀矿的开采合同只授予哈萨克斯坦原子能工业国家公司。按照矿产资源管理规划，铀矿合同区可提前登记。矿物废料（工艺技术成因的）新管理体系规定：在总的采矿许可证内进行处理；产生的矿物废料是资源使用许可证持有者的资产；如果在合同期结束后、开始废弃处理前矿物废料未从采矿区运出，那么矿物废料可视为地下资源的一部分及工艺技术成因的矿床，适用于固体矿产资源勘探和开采的统一条例。

2.7 列出了矿产资源使用许可证或合同终止情形

在哈国主管机关对资源使用者履行资源使用义务的检查中，一经发现有违反固体矿产资源使用许可证条款或油气等矿产资源使用合同条款的情形，即可终止许可证或资源使用合同。违反固体矿产资源使用许可证条款主要包括勘探和开采许可证两方面。勘探许可证条款主要包括：1）支付矿区使用费（租金）；2）履行最低勘探义务工作量（投资）逐年递增要求。开采许可证条款主要包括：1）支付矿区使用费（租金）；2）履行最低开采义务工作量（投资）逐年递增要求；3）履行哈方员工培训及科研义务。

违反油气等矿产资源使用合同条款包括：1）资源使用者未报批设计文件，且设计文件未获得《资源法》或哈国其他法律规定的有利审批结论而开展资源使用作业；2）未报批设计文件且给国家安全带来威胁；3）未按主管机关要求期限整改存在的问题，未完成两个以上资源使用合同中规定的义务；4）拥有影响哈国经济利益（战略意义）、导致国家安全受到威胁的矿产资源合同区（主管机关会与资源使用者协调，变更合同条款）。对于以上终止合同情形，主管机关会提前两个月通知资源使用者。

2.8 强化国家对石油天然气、铀矿等重要矿产资源的管控

新资源法中将油气、铀矿作为具有战略意义的矿产资源，在发放资源使用合同时，赋予国家公司通过直接谈判获得合同的权利，在资源使用权转让以及产品销售方面哈国拥有优先购买权，采用合同制管理体系，取消许可证制度。这些举措进一步强化了哈国对战略矿产资源的管理与控制，最大限度地保护哈国利益。

油气勘探开发联合合同的勘探期为6年，试采期为3年，试采可延期一次3年，取消了勘探评价期。这将使勘探、试采（包括评价）及开发有效衔接，避免出现勘探合同评价（试采）延期数次而无法进入开发期的情况，提高了勘探工作效率。海上等复杂油气项目勘探期为9年，试采期为6年，试采可延期一次3年。首次引入了开发准备期，期限不超过3年，将从开发期减去相应的准备期，该阶段需要计算地质储量、报批开发矿权、开发方案。开发合同期不超过25年，大型及特大型油气田不超过45年。开发期为主管机关最初批准的开发方案中的期限，后续调整方案中盈利的年份将不作为延长开发期的依据。对原油原始地质储量大于1亿吨或天然气储量大于500亿立方米的油气田，在申请转入开发期时，资源使用者应当承担建立新的油气加工厂、改造或升级处理设施以及支持地区社会经济发展项目等义务（选择其中一项）。此外，在油气开发合同期内，自进入开发的第二年起，资源使用者每年应当承担培训、科研及支持地区基础设施发展的社会义务，其额度为上一年度合同中生产投资的1%。资源使用者有义务根据主管机关批准的供油计划向哈境内炼厂供油。对合同区的变更（扩区、退区和剥离合同区）做了明确规定，扩区需要报批工作计划，支付签字费，但扩区不作为延长资源使用合同勘探期、准备期或开发期的依据。

对于铀矿，资源使用合同中准予工业试验开采，期限为不超过4年，开发期不超过25年（包括工业试验开采期）。开采期可以延期，期限不超过25年。在开采合同期内，自进入开发的第二年起，资源使用者每年应当承担培训、科研及支持地区基础设施建设的社会义务，其额度为上一年度资源使用合同中生产投资的1%。需要说明的是，与现行《资源法》相比，新资源法不再规定在勘探期的培训、科研、社会赞助等义务，更改为自开发期第二年起承担这些义务，其额度与生产投资直接关联，与已签署的资源使用合同中固定额度费率相比，这更加合理；对大型项目在开发期增加了建设处理厂、承担地区基础设施建设项目的义务，这将有利于保持矿产原料基地可持续发展、创造工作岗位、改善社会经济环境。

03

《矿产资源及矿产资源利用法》对中国能源企业投资的影响及建议

中国是哈萨克斯坦最大的贸易伙伴和投资来源国之一，能源合作是中哈务实合作的重中之重，在这一领域两国具有巨大的互补性。1997年，中国石油成功中标阿克纠宾油田项目，拉开了中哈能源合作的大幕；自2006年以来，中国广核集团与哈萨克斯坦国家原子能工业公司在铀矿资源开发、天然铀贸易及核燃料芯块加工领域开展了良好合作。至今20年过去了，在习主席“一带一路”倡议的新机遇下，中哈能源合作正萌发新的活力，成为惠及两国人民的互利共赢的典范。站在新的历史起点，中哈能源合作的大环境总体上不会有改变，但对能源合作中的一些新问题、新动向乃至新挑战应当给予高度的重视。

1）在油价持续低迷的周期下，哈萨克斯坦国家层面会通过修改行业法律等手段不断加强对已签署的能源合同的管理，要求资源使用者严格履行合同中的义务工作量及财务义务。因此，中国能源企业在向能源主管机关报批义务工作量时，特别是对于那些油藏地质条件复杂、埋深大、开采工艺技术要求高、实施难度大的海上及深层油气项目，应开展充分的市场调研，综合考虑多方面因素，确保在规定期限内完成工作量，并且积极履行合同中规定的其他义务，例如培训、当地采购、支付历史费④等，尽可能避免因未按期履行合同义务而受到处罚，这也极有可能成为主管机关拒绝合同延期的理由。

2）复杂的国际政治形势以及经济下滑期比较严重的经济、就业压力等，对中国企业在哈萨克斯坦经营、管理提出了挑战，建议成立专门机构，调研、跟踪、分析和预测能源行业法律法规变化，充分利用公司的法律团队和聘请外部的专业法律顾问，为整个项目的安全、稳定经营做好规划和指导。同时建议利益相关方应建立有效的信息共享机制，提前做好防范和预警，进一步增强项目的抗风险能力。此外，还需要加强与合作伙伴和哈国能源主管机关的沟通交流，在降本增效、保持企业稳定发展与履行社会责任方面达成共识。

3）中国石油企业参股的大部分勘探开发合同是上世纪90年代签订的，部分合同已经到期或即将到期，面临延期的问题。石油合同的延期并非是简单延长合同期，而是基于2015年3月31日第260号能源部长令批准的标准合同文本，重新谈判并确定新的合同条款。随着新资源法生效，哈萨克斯坦将进一步强化对具有战略意义的矿产资源的管控，特别是对已签署的资源使用合同的延期条件进行严格审核。从提交延期资料包到最终签署新合同，需要经过哈萨克斯坦投资与发展部地质与矿产资源利用委员会、司法部、国民经济部及能源部等部委审查，在每个部委的审查过程中都需要做较多的澄清及资料补充工作，延期审批周期会很长。

在已签署的油气资源勘探开采合同即将到期的关键时刻，要加强与哈国政府和合作伙伴的沟通。在合同延期谈判过程中，建议管理层加强与哈国能源主管机关的沟通与协调工作，争取获得主管机关的支持，那些对项目经营指标有较大影响的延期合同条款，例如采出矿产品的国内市场供应比例、伴生矿产所有权、本地化含量等，尤其需要加强沟通与协调。

（来源：2018-7期《国际石油经济》）