

蒙古国矿业政企混合型投资模式 与协同发展困境

刘红霞

【内容提要】 蒙古国推行“矿业兴国”战略以来,一度实行宽松的投资政策,采取了一系列措施吸引外资。欧洲大型能源企业凭借技术和资金优势,优先获得了蒙古国大型矿业项目的投资开发权,并与蒙古国政府建立了政企共同入股的混合型投资开发模式。在新自由主义语境下,是欧洲矿业企业通过签订投资合同强势地进入了蒙古国地方社会。由于矿产项目不均衡和大量避税等问题引起了政企之间的利益博弈和矛盾激化,双方纠纷通过企业妥协暂时得以解决。但蒙古国大型矿业项目的数年停产导致了社会经济发展缓慢等问题。

【关键词】 蒙古国 矿业 资源开发 混合型投资模式

【基金项目】 国家社会科学基金重大项目“民族地区的环境、开发与社会发展问题研究”(项目编号:12AMZ009)。

【作者简介】 刘红霞,内蒙古财经大学公共管理学院讲师、社会学博士。

一 问题的提出

蒙古国是能源矿产资源大国,根据《2015~2020年蒙古国能源投资研究报告》,该国已探明80多种矿产资源,主要有煤、石油、黄金、铜、钨、铝等,其资源储备丰富多样。自20世纪90年代初开始,蒙古国逐渐从计划经济转向市场经济的发展轨道。为了促进社会经济的稳步发展,蒙古国政府逐渐推行“矿业兴国”战略,近20年来,采矿业已成为蒙古国支柱产业。蒙古国政府为了弥补其工业基础薄弱、资金匮乏、开采技术有限等短板,逐步扩大招商引资,引进了大量的外国投资。据调查得知,蒙古国政府投入和扶持的重点在

于大型矿业项目。在经济全球化的背景下,西方国家看准蒙古国宽松的投资环境,依托技术和资金优势,获得了蒙古国大型矿业项目的投资权,从而推动针对后发展国家的资本流动。

关于资本流动,学界基于理论分析和田野调查已有了比较充分的讨论。尽管研究主题和理论视角有所差别,但这些讨论的重点在于新自由主义主导下的跨国资本流动及后发展国家的非均衡发展问题。

冯·哈耶克(Friedrich August von Hayek)重申了古典自由主义观点,反对国家干预主义和福利国家政策,并肯定市场“自发秩序”在社会发展中的作用^①。20世纪70年代至今,伴随新自由主义的兴起,全球政治、经济和社会发展秩序发生了深刻变化。坚持新自由主义观点的相关研究均认为,在全球化的背景下给市场以最大的自由,让市场调控资本。然而,有些学者对新自由主义的适当性和影响进行了尖锐的批判,如大卫·哈维(David Harvey)认为,新自由主义表现为市场化、自由化、私有化倾向,其本质是无休止的资本积累并寻求利益最大化,这样的增长模式具有“掠夺式资本积累”和“地理发展不均衡”的特点^②。新自由主义作为当代资本主义主流意识形态凸显了主要资本积累形式以及根本制度载体的矛盾与困境^③。

有些学者从跨境资本流动的视角对后发展国家的资源开发与社会发展做了进一步阐释。伊曼纽尔·沃勒斯坦(Immanuel Wallerstein)指出,以欧洲为轴心的全球经济体系与资本主义相伴相随,资本主义在本质上就具有世界性,而且只有在一个政治体制多元化的世界体系内资本家才有更多活动空间^④。张瞰认为,大宗商品价格上涨和出口量增加必然导致国际资本的大量涌入,跨境资本的日常流动有利于资源在全球范围内灵活配置,然而国际资本“大进大出”可能会导致主权信用危机、货币危机等一系列危机的爆发^⑤。全球化市场机制不利于边缘和半边缘的后发展国家,核心国家往往凭借其资金和技术优势,通过不平等的贸易机制迫使边缘国家的资源和财

① [英]弗里德里希·奥古斯特·冯·哈耶克著,王明毅、冯兴元等译:《通往奴役之路》,中国社会科学出版社1997年版。

② David Harvey, A Brief History of Neoliberalism, Oxford University Press, 2007.

③ 邵丽华、张姝:《新自由主义扩张与欧美国家新社会运动的三大转向》,《思想教育研究》2021年第10期。

④ [美]伊曼纽尔·沃勒斯坦著,郭方等译:《现代世界体系》(第一卷),高等教育出版社1998年版。

⑤ 张瞰:《国际资本流动与主权信用危机》,《新金融》2018年第7期。

富不断流入核心国家。

不过,在已有的研究基础上仍有一些问题可以进一步探讨:在资源依赖型国家,主权国家与外国资本的关系是什么?在全球经济体系中占主导地位的外国资本如何进入地方社会并进行企业投资?在新自由主义和资本流动的条件下,作为资源出口国的发展中国家面临哪些发展困境?回答这些问题,我们需要基于翔实的田野调查和地方性材料进行深入分析。首先,本文以欧洲大型能源企业对蒙古国大型矿业项目的投资为例,试图展现外国资本进入蒙古国地方社会的机制及其影响。其次,在经济全球化的背景下,资本在地理空间上的不断扩张与欧洲国家推行的新自由主义政策紧密关联。一方面从新自由主义的理论视角分析欧洲能源企业的资本流动和盈利机制,另一方面,也试图通过呈现欧洲能源企业在蒙古国的资源开发和收益分配机制来印证新自由主义的弊病。

调查发现,围绕蒙古国大型矿业项目的投资开发出现了政企合资、共同持股的投资经营模式。鉴于此,本文提出了混合型投资模式的概念以区别于以往大多仅关注企业投资的研究传统。在混合型投资模式中,企业和政府同时入股,各自占有部分股权,形成政企合资经营的局面。因此,在这种投资模式中,除了企业正常的经营活动和盈利目标之外,还混合着获取政策优惠、通过避税漏税扩大盈利空间等多重目标取向。合资企业享有各种政策优惠是利用了政府合伙人的特殊身份的便利。而政府通过入股大型矿业项目,试图掌控国家经济命脉,并获取更多收益以支持国内公共物品的供给。为了呈现这种混合型投资模式给投资企业和资源东道国带来的影响,现以蒙古国南部大型矿业项目——“OT”金铜矿^①的投资开发为例,从企业避税漏税引起的合同纠纷入手,以政企之间利益博弈为线索,对外国资本流入蒙古国地方社会以及推动企业跨国投资与经营的过程进行详细阐述。

二 共同持股与合资经营:混合型投资模式的建立

(一)“OT”金铜矿概况

“OT”金铜矿位于蒙古国首都乌兰巴托往南 555 公里,其矿场所在地是

^① “OT”金铜矿是蒙古国奥尤陶勒盖金铜矿的简称,蒙古语读音为“Oyu Tolgoi”,该矿位于蒙古国南部,是世界大型金铜矿之一。

戈壁沙漠地区,干旱少雨。“OT”金铜矿是全球最大的金铜矿之一,其铜矿带面积相当于乌兰巴托市区的范围,该矿蕴藏的金矿带略小于乌兰巴托市区面积。“OT”金铜矿初步探明铜储量为3 110万吨、黄金储量为1 328吨、白银储量为7 600吨。

2001年,加拿大艾芬豪矿业公司的罗伯特·弗里德兰和他的同事发现“OT”金铜矿。“OT”金铜矿的开采分为两个阶段,第一阶段是南部露天采矿,第二阶段是北部地下采矿。地下部分占该矿储量的80%。“OT”金铜矿的露天矿建设始于2011年,并从2013年起正式投产,开始向中国出口铜精粉。到2016年,该矿已生产20.22万吨铜和1.85万公斤黄金。由于融资问题和基础设施落后等原因,该矿的地下矿尚未开始开发。“OT”金铜矿是蒙古国重要经济支柱,蒙古国政府和民众对该矿的投资项目寄予厚望。因此,蒙古国政府优先引进了资金雄厚、生产规范、污染较小的全球大型矿业公司。

根据“OT”金铜矿投资合同,主要投资方英国力拓集团(Rio Tinto Group)基本实现了劳工本地化,该集团雇用了1.4万名员工,其中94%是蒙古国员工。同时,为了满足开矿所需,该集团每年从中国内蒙古地区购买电力资源,为当地社会的基础设施建设和当地牧民的生活改善作出了一定贡献。

(二) 投资企业的技术引入与资本扩张

英国力拓集团是全球最大的资源开采和矿产品供应商之一。2009年,力拓集团和蒙古国政府针对“OT”金铜矿达成投资协议。当时,“OT”金铜矿项目是力拓集团正在投资开发的三大项目之一,也是该集团在大宗商品价格疲软期最重要的一次海外投资。项目规模可能最终达到蒙古国经济总量的1/3。然而,力拓集团与蒙古国政府围绕“OT”金铜矿项目的建造成本和投资规模扩大等问题产生分歧,谈判陷入僵局,导致该项目推迟了几年。随后几经波折,通过长达两年的紧张谈判,2015年,力拓集团与蒙古国政府、绿松石山资源公司(Turquoise Hill Resources Ltd.,以下简称“THR”公司)正式签署了《“OT”金铜矿地下矿开发和融资计划》。迄今为止,该项目是蒙古国最大的矿产开发项目。

2015年5月23日,英国《每日电讯》发表题为《蒙古国将被力拓集团的大规模铜矿开采所改变》的文章。文章指出,自13世纪成吉思汗统治到现在,蒙古国一直没有变化,直到该国政府与力拓集团签订了投资合同,这一切

将会改变。双方将合作开发世界上最大的金铜矿——“OT”金铜矿,预计将掀起对蒙古国境内价值1万亿美元矿产资源的开采热潮,并将该国从游牧社会推进至工业社会^①。

自从与蒙古国政府签订了“OT”金铜矿投资合同之后,力拓集团就成为“OT”金铜矿的主要投资者和实际操控者。该集团首席执行官在接受记者采访时表示,“OT”金铜矿是一个很复杂的项目,迄今为止,力拓集团已经投资7.8亿美元,而且另外5亿美元将要投入其地下矿的开采;他们正在投资和建设有可能成为世界第三大铜矿的“OT”金铜矿,而当地地下矿正式投产后,“OT”金铜矿对蒙古国经济的贡献率将达到30%~40%^②。据调查得知,力拓集团由于掌握了“分块崩落开采法”等地下矿开采技术而优先获得了“OT”金铜矿的勘探权和开采权。

在“OT”金铜矿融资结构的设定和矿产投资与开发的整个过程中,力拓集团作为最大的股东一直扮演着主导角色。该集团通过劳工本地化和基础设施建设等途径在一定程度上实现了对当地社区的融入,他们不断宣传企业对“OT”金铜矿的投资将对蒙古国国民经济诸多领域产生涟漪效应。然而,实际上,力拓集团通过这种混合型投资模式,与蒙古国政府建立协作关系,优先获得政策优惠,并在股权分配和投资经营上一直占据了主导地位。“OT”金铜矿投资合同是力拓集团与蒙古国政府合作的基础,但是由于企业与政府之间股权比例的不均等和偿还利率的不稳定性,蒙古国政府的盈利空间不断缩小。从这个意义上来说,企业主导的投资合同在很大程度上限制了蒙古国政府的管辖权力和盈利空间。

从以上资料可以看出,力拓集团雄心勃勃的项目如果顺利推进,不仅能获得巨大的经济收益,还可以改变蒙古国产业结构单一的局面。然而,自正式投产以来,力拓集团与蒙古国政府之间的谈判屡次陷入僵局,双方围绕投资规模和税收缴纳等问题争论不休。在蒙古国制定法律严肃整顿投资环境的条件下,力拓集团通过“搭便车”的方式大量避税,以此扩大了企业的盈利空间。近几年,蒙古国政府与力拓集团围绕税收缴纳问题纠纷不断、矛盾激化,目前“OT”金铜矿项目被迫停产。

① [英]《每日电讯》,http://www.telegraph.co.uk/

② M. Enkh - Amgalan, We Are Investing in the Future of Mongolia, Mongolian Mining Journal, 2018, No. 6, p. 108.

(三) 借贷做股东: 蒙古国政府的投资方式

调查发现,纵观外资企业在蒙古国的投资经营,与中小微企业相比,大型能源企业往往更容易与蒙古国政府直接协商与合作,从而优先获得项目开采权,在采矿业的投资和生产过程中有更多机会获得政策优惠。为了取得投资所需的信任和稳定性,在签订投资合同时力拓集团主张建立合资企业,与蒙古国政府共同持股。而随着蒙古国国内资源民族主义的兴起,蒙古国社会各界越来越清晰地意识到“蒙古人是蒙古国资源的主人”,并呼吁蒙古国政府制定强有力的政策防止矿产资源外流。为了稳步提高其财政收入,也为了防止外资企业独自侵吞蒙古国资源,蒙古国政府采取了限制投资规模、增加税收、修改矿产资源法等一系列措施。此外,面对大型矿业企业的较长期投资,蒙古国政府要求投资方建立合资企业,并努力为合资企业提供相对稳定的投资环境,保证双方合作共赢、共享收益。根据调查得知,一般情况下,在大型矿业企业的股权分配中,外资企业与蒙古国政府双方的控股比例各自为50%左右。

然而,从企业融资结构的角度可以发现“OT”金铜矿的特殊性。起初,该矿由加拿大艾芬豪矿业公司和蒙古国政府共同持股,两者分别拥有该矿66%和34%的股份。2012年,力拓集团顺利地从加拿大艾芬豪矿业公司获得“OT”金铜矿的主要股份,成为该矿的实际操作者。自此,投资“OT”金铜矿的艾芬豪矿业公司更名为“THR”公司。可以说,“OT”金铜矿的股权被“三分天下”,而力拓集团在融资和管理方面具有绝对优势。名义上力拓集团是在“THR”公司旗下投资生产,而实际上力拓集团通过控股“THR”公司占有66%的股份,在投资和谈判等方面,“THR”公司与力拓集团保持一致。蒙古国政府拥有“OT”金铜矿34%的股份,在矿山项目的生产过程中主要发挥监督的作用。在这种政府和企业合伙入股的混合型投资模式中,蒙古国政府扮演着特殊角色。

针对外资企业,蒙古国政府除了常规性的技术监督与考核之外,还通过出台纲领性、指导性的法律法规和专项政策以限制企业投资规模,并规范其生产活动。在吸引外资的过程中,蒙古国政府主要扮演决策者和管理者的角色,通过各种监督考核对企业进行总体控制,并通过征税等手段提高其财政收入。

可以说,蒙古国政府和力拓集团、“THR”公司之间设定的混合型投资模式旨在建立政企之间的协作机制,从而达到互利共赢的目的。但从实践绩效来看,该模式无疑扩大了力拓集团的盈利空间,而蒙古国政府并没有达到高

额收益的预期目标。这一现象产生的根源在于蒙古国政府在“OT”金铜矿投资中扮演了股东和债务人的双重角色。蒙古国政府和力拓集团、“THR”公司共同持股建立了合资企业。然而,相关文献表明蒙古国政府并没有入股的资金储备,从而向签订合同的其他投资方借贷入股,成为第三个投资方。简言之,蒙古国政府通过借贷做股东成为“OT”金铜矿投资项目的投资者之一。因此,在这种混合型投资模式中,蒙古国政府因借贷入股而成为债务人。力拓集团管理者的说法反复强调了这一点。“蒙古国政府 34% 的股权不是用自己的资金投资于项目,而是向其他股东借贷。考虑到这次投资的特殊性质和随之而来的风险,7 年前达成了蒙古国政府还债的公平利率。投资合同规定,每隔 7 年调整一次利率,目前我们的一个工作组正在做这项工作。很明显,蒙古国政府想要更低的利率。而对于力拓集团和“THR”公司来说,根据项目和投资国的风险制定公平合理的利率非常重要。我们已经建议蒙古国政府和我们一起调研市场情况,然后透明公开地决定多少利率才是公平又合理的。我们最好依据这类债务偿还的国际惯例来制定利率。”^①

从以上资料可以看出,“OT”金铜矿投资项目的经营模式和收益分配主要依据三方的投资合同。与其他外资企业的投资合同相比,该合资企业的合同书呈现颇多复杂性。观察“OT”金铜矿的股权分配和顶层设计,从表面上看,蒙古国政府和另两个投资方围绕着项目的有效实施建立了比较明确的合作格局。但实质上,这一投资模式所负载的融资结构特征恰恰体现了蒙古国政府因为借贷入股而陷于相对被动的境地。例如,蒙古国政府向力拓集团、“THR”公司还债的利率不是按照蒙古国国内经济水平制定,而是企业通过对项目和投资环境的风险评估并结合国际惯例制定。力拓集团主张由市场供求决定利率,而市场的波动必然导致利率的不稳定。鉴于此,自“OT”金铜矿项目投产以来,蒙古国政府一边收益,一边还债,陷入用收益抵销债务的循环模式。毫无疑问,在“OT”金铜矿投资项目的运作过程中,蒙古国政府不是仅仅扮演收税人和管理人的角色,而是因为与外资企业共同持股而成为特殊的投资人,并且,由于借贷入股和在股权分配中的不利地位,蒙古国政府逐渐失去了对企业的控制权。而力拓集团成为“OT”金铜矿投资项目最大的受益者,从正式投资到生产销售一直扮演着

^① M. Enkh – Amgalan, We Are Investing in the Future of Mongolia, Mongolian Mining Journal, 2018, No. 6, p. 109.

主导角色。

(四) 混合型投资模式产生的主要因素

经过长达5年的谈判,力拓集团与艾芬豪矿业公司、蒙古国政府于2009年10月签订了“OT”金铜矿投资协议。该协议确立了投资“OT”金铜矿的条件与保障,包括基础设施投资、环保要求、劳资关系、投资保护和税收环境^①。最关键的是,该投资协议同时制定了蒙古国政府和投资企业共同持股、股权结构相互交错的混合型投资模式。

那么,这种特殊的投资模式是如何产生的?这一点源于蒙古国议会通过相关法律,加强了对战略性矿山的控制。例如,蒙古国国家大呼拉尔(即蒙古国议会)2006年通过的《蒙古国矿产资源法》第二版中第四条针对大型、具有战略意义的矿出台了明确的规定。该法提出,有战略意义的矿是指正在进行或可以进行的生产足以影响国家安全、国家和地区经济社会发展,或每年产量占国内生产总值5%以上的矿。该法第五条规定,与私有法人合作开采并利用国家预算资金进行勘探、确定了其储量为有战略意义的矿,国家参股最高可达到50%,该比例参照国家投入的资金额度通过开矿合同确定;没有国家预算资金参与进行勘探、确定了其储量为有战略意义的矿,国家最高可以持有相当于该矿所有者投入资金34%的股份,该比例参照国家投入的资金额度通过开矿合同确定。毫无疑问,“OT”金铜矿项目作为蒙古国最大的矿产开发项目而具有战略意义。该项目的投资中,蒙古国政府没有投入国家预算资金,因此,在“OT”金铜矿的股权分配中占有34%的比例。同时,蒙古国资金储备不足是产生这种混合型投资模式的重要原因。

三 企业结构型避税与双重征税协议的利用

(一) 结构型避税

近年来,跨国公司的避税问题经常被国际媒体见诸报端。自2011年以来,力拓集团在卢森堡建立了子公司,“THR”公司在荷兰建立了子公司。

^① The Government of Mongolia, Ivanhoe Mines Mongolia Inc LLC, Ivanhoe Mines Ltd, and Rio Tinto International Holdings Limited, Investment Agreement, 6 October 2009, http://www.turquoisehill.com/i/pdf/Oyu_Tolgoi_IA_ENG.PDF; Vincent Kiezebrink, Rhodante Ahlers, Sukhgerel Dugersuren, Mining Taxes: The Case of Oyu Tolgoi and Profitable Tax Avoidance by Rio Tinto in Mongolia, 2018, 01.

他们建立的所谓子公司只是理论上的存在,子公司一没有员工,二也没有实际开展经济活动。两家子公司的成立完全是为了力拓集团和“THR”公司在蒙古国实现其结构型避税^①。这两家子公司成立后陆续向“OT”金铜矿放贷,以此扩大企业的收益空间,也规避了向蒙古国政府应缴纳的大量税收。

“THR”公司通过直接贷款和间接贷款两种途径不断增加向“OT”金铜矿收取的利息,以此达到结构型避税的目的。具体说来,“THR”公司通过卢森堡子公司向“OT”金铜矿发放了直接贷款。同时,卢森堡子公司通过荷兰子公司向“OT”金铜矿企业发放了间接贷款。这种融资结构从2011年开始形成并持续至今。

表 1 2011 ~ 2016 年卢森堡子公司
向蒙古国“OT”金铜矿发放的直接贷款 (单位:亿美元)

年份	2011	2012	2013	2014	2015	2016	贷款年均值/ 利息合计
贷款	34.735	30.928	33.025	29.954	26.978	31.762	31.124
利息	1.204	1.978	2.097	2.200	1.843	—	9.322

资料来源:Movele Sarl, Annual Accounts for the Years 2011–2016, <https://www.rcsl.lu/>; Vincent Kiezebrink, Rhodante Ahlers, Sukhgerel Dugersuren, Mining taxes: The Case of Oyu Tolgoi and Profitable Tax Avoidance by Rio Tinto in Mongolia, 2018, 01.

根据表 1 数据,从 2011 ~ 2016 年,卢森堡子公司向蒙古国“OT”金铜矿发放的贷款额每年平均达到 31.124 亿美元。在此期间,这项贷款产生的利息总额约 9.322 亿美元,这笔巨额利息费用大大降低了“OT”金铜矿的税收利润,从而缩小了蒙古国税收基数和税收收入。这一子公司的成立只是负责向“OT”金铜矿发放每年 30 亿美元左右的贷款,不从事其他经济活动。

卢森堡子公司自注册以来,录用过几名短期员工,而荷兰子公司从未录用任何员工,该子公司的成立仅仅是为了卢森堡子公司向蒙古国“OT”金铜矿发放间接贷款提供方便。

^① 结构型避税指企业通过改变经营行为、组织结构和规模来获得税收优惠,从而实现避税目的。本文探讨的结构型避税主要指企业在税收较低国家通过建立名义上的子公司发放贷款达到避税目的。

表 2 2012 ~ 2016 年卢森堡子公司通过荷兰子公司
向蒙古国“OT”金铜矿发放的间接贷款 (单位:亿美元)

年份	2012	2013	2014	2015	2016	贷款年均值/ 利息合计
荷兰子公司向蒙古国“OT”金铜矿发放的贷款和利息						
贷款	20.930	35.292	39.055	41.204	—	34.120
利息	0.896	1.982	2.463	2.657	—	7.998
卢森堡子公司向荷兰子公司发放的贷款和利息						
贷款	24.339	35.985	39.242	41.883	—	35.362
利息	1.039	2.159	2.456	2.642	—	8.296

资料来源:Oyu Tolgoi Netherlands BV, Annual Reports for the Years from 2012 until 2016, <https://www.kvk.nl/zoeken>; Vincent Kiezebrink, Rhodante Ahlers, Sukhgerel Dugersuren, Mining Taxes: The Case of Oyu Tolgoi and Profitable Tax Avoidance by Rio Tinto in Mongolia, 2018, 01.

根据表 2 数据,2012 ~ 2016 年,蒙古国“OT”金铜矿欠荷兰子公司的贷款年均值和利息总额几乎等于荷兰子公司欠卢森堡子公司的贷款年均值和利息总额。两种贷款的年均值约为 35 亿美元,同时每笔贷款四年的利息总额为 8 亿美元左右。这说明,在卢森堡子公司与蒙古国“OT”金铜矿之间的资金流通中,荷兰子公司扮演了资金流通的角色。毫无疑问,这笔贷款的发放大大增加了卢森堡子公司的税收利润,然而,贷款产生的巨额利息降低了蒙古国“OT”金铜矿的税收利润与蒙古国政府的财政收入。

详细说来,荷兰子公司向卢森堡子公司支出的利息总额大于该公司向蒙古国“OT”金铜矿收取的利息收益。可以说,在以上借贷和放贷的过程中,荷兰子公司并没有盈利,也没有缴纳所得税。这进一步说明了荷兰子公司的成立仅仅是为了资金流通,从而使卢森堡子公司稳获收益。通过建立跨国子公司,企业形成了结构型避税机制,从而达到减免企业所得税的目的。

以上信息详细显示了“THR”公司在卢森堡和荷兰建立子公司之后通过直接贷款和间接贷款获取最大利润的方式。值得注意的是,卢森堡的税务部门为了吸引外资企业的注册,不断推行税收优惠政策,大幅降低了企业税负。事实上,卢森堡的税收部门与卢森堡子公司之间制定了比较默契的税务筹划从而形成避税。

表 3 2010 ~ 2016 年卢森堡子公司的
纳税情况及其在卢森堡的实际税率 (单位:亿美元)

年份	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	合计
税前利润	-0.008	1.202	3.013	4.253	4.654	4.498	3.540	21.168
所得税	0	0	0	0.001	0.156	0.150	0.580	0.887
卢森堡的实际税率(%)	0.00	0.00	0.00	0.01	3.34	3.34	16.39	3.30 (平均)

资料来源:同表 1。

根据表 3 数据,卢森堡子公司在 2010 ~ 2016 年之间的税前利润总额约为 21 亿多美元,而期间该子公司所支出的企业所得税还不到 8 900 万美元。如前所述,卢森堡子公司从未展开实际的经济活动,因此,卢森堡子公司赚取的全部利润都是通过向蒙古国“OT”金铜矿发放直接贷款和间接贷款获取的。表 3 进一步显示了卢森堡子公司的实际税率很低,甚至在 2010 ~ 2012 年之间实际税率连续三年为零。可以看出,卢森堡子公司注册以来,充分利用了卢森堡超低的实际税率,以此保持巨额利润。毫无疑问,卢森堡子公司的建立大大减少了“THR”公司的税收支出。

值得注意的是,“THR”公司通过子公司放贷不仅减少了应向蒙古国政府缴纳的大量税收,同时也在很大程度上也避开了向它的母国——加拿大应缴的税额。

表 4 2010 ~ 2016 年加拿大企业所得税损失
和卢森堡子公司的避税额度 (单位:亿美元)

年份	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	合计
税前利润	-0.008	1.202	3.013	4.253	4.654	4.498	3.540	21.168
加拿大税率(%)	31.0	28.0	26.0	26.0	26.5	26.5	26.5	26.6 (平均)
加拿大税收损失	0	0.337	0.783	1.106	1.233	1.192	0.938	5.589
卢森堡子公司的避税额度	0	0.337	0.783	1.105	1.078	1.042	0.358	4.703

资料来源: <https://home.kpmg.com/xx/en/home/services/tax/tax-tools-and-resources/tax-rates-online/corporate-tax-rates-table.html>; Vincent Kiezebrink, Rhodante Ahlers, Sukhgerel Dugersuren, Mining Taxes: The Case of Oyu Tolgoi and Profitable Tax Avoidance by Rio Tinto in Mongolia, 2018, 01.

从表4可以看出,在2010~2016年间,加拿大合法的企业所得税税率在26%~31%之间。不难发现,加拿大的税率远高于表3显示的卢森堡税率。表4进一步显示,如果“THR”公司没有通过建立子公司逃避大量税收的话,按照加拿大税率,它应向加拿大税务部门另缴纳约4.7亿美元。而这期间,加拿大整个税收损失中卢森堡子公司避税额度占有绝对位置。这进一步说明了“THR”公司利用这种避税空间剥夺了加拿大量的税收收益。

力拓集团和“THR”公司通过建立两家子公司试图说明他们与卢森堡、荷兰等国家没有事实上的经济往来。然而,这两家公司通过此途径逃避了将近5亿美元的税收。

(二) 双重征税协议与预提税的减少

“THR”公司除了结构型避税之外,还利用“OT”金铜矿的投资合同不断减少企业的预提所得税(以下简称预提税)。预提税是指预先扣缴的所得税,外资企业在投资国境内获得利润(股息、红利)、利息、特许权使用费和其他所得都应当缴纳预提税。例如,上述案例中,卢森堡子公司向蒙古国“OT”金铜矿放贷,那么,该子公司收取利息之后应向蒙古国政府缴纳预提税。因为这笔贷款交易中,蒙古国的公司向蒙古国境外公司支付利息,蒙古国税务部门一般征收20%的预提税^①。

表1~3的数据精确显示了“OT”金铜矿因为大量借贷面临巨额利息支付问题,从而直接导致了蒙古国企业所得税的减少。如前所述,从利息征收预提税是为了保证蒙古国政府即使在借贷的情况下还能保持一定的税收。可以说,预提税是蒙古国政府向外国直接投资收取的最重要的税种之一。然而,由于双重征税协议的签订使得蒙古国政府的预提税来源不断缩减。

2011年,“THR”公司扩大了蒙古国“OT”金铜矿的投资规模。同年,蒙古国政府与卢森堡、荷兰两国签订了双重征税协议,该协议规定蒙古国与以上两国之间的利息支付中预提税税率降至10%。因此,“THR”公司通过建立子公司,利用这一双重征税协议的税收优惠大大减少了预提税的缴纳额度。

^① Pricewaterhouse Coopers, Mongolia: Corporate – Withholding Taxes, [http://taxsummaries.pwc.com/ID/MongoliaCorporate – Withholding – taxes](http://taxsummaries.pwc.com/ID/MongoliaCorporate-Withholding-taxes); Vincent Kiezebrink, Rhodante Ahlers, Sukhgerel Dugersuren, Mining Taxes: The Case of Oyu Tolgoi and Profitable Tax Avoidance by Rio Tinto in Mongolia, 2018, 01.

国际货币基金组织于2012年发布了一份报告,披露了这种双重征税协议的问题^①。这导致蒙古国政府于2013年单方面终止了该协议。蒙古国政府通过终止双重征税协议试图重新获取资金流动的税收控制权。但是,这种单方面的协议终止并没有改变蒙古国政府的税收权利。因为2009年力拓集团率先与蒙古国政府签订了稳定性合同,这些稳定性条款规定“OT”金铜矿从利息支付中收取的预提税税率为10%^②。该稳定性合同意味着蒙古国政府当时被动地承认了这个税率。预提税税率的下降极大减少了蒙古国政府从“OT”金铜矿收取的企业所得税。

毫无疑问,双重征税协议中双方的利益分配是不均等的,较低的预提税税率说明蒙古国政府处于被动的境地。因此,2013年蒙古国政府要求“THR”公司和力拓集团重新调整和拟定“OT”金铜矿投资合同。随后,蒙古国政府与力拓集团围绕重新修订“OT”金铜矿投资合同的意见产生分歧,双方谈判争执不断。

从2013年开始,双方谈判屡次陷入僵局,蒙古国政府与力拓集团之间的矛盾不断升级。2015年,在谈判期间,力拓集团试图促使蒙古国政府将预提税税率从10%降至6.6%。力拓集团的相关负责人表示,关于投资合同的这种修改建议是源于蒙古国政府在“OT”金铜矿的投资中占有34%的股权,因此也有义务支付因贷款产生的34%的预提税^③。简言之,双方签订的投资合同,不管是签订过程,还是合同内容都存在很多问题,其合同条款有很大的随意性和不确定性。这种投资合同无疑持续缩减了蒙古国政府的税收收入。

① IMF, Mongolia: Technical Assistance Report – Safeguarding Domestic Revenue – A Mongolian DTA Model, November 2012, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12306.pdf>; Vincent Kiezebrink, Rhodante Ahlers, Sukhgerel Dugersuren, Mining Taxes: The Case of Oyu Tolgoi and Profitable Tax Avoidance by Rio Tinto in Mongolia, 2018, 01.

② The Government of Mongolia, Ivanhoe Mines Mongolia Inc LLC, Ivanhoe Mines Ltd, and Rio Tinto International Holdings Limited, Investment Agreement, 6 October 2009, http://www.turquoisehill.com/i/pdf/Oyu_Tolgoi_IA_ENG.PDF; Vincent Kiezebrink, Rhodante Ahlers, Sukhgerel Dugersuren, Mining Taxes: The Case of Oyu Tolgoi and Profitable Tax Avoidance by Rio Tinto in Mongolia, 2018, 01.

③ Oyu Tolgoi Netherlands BV, 2015 Annual Report, 22 December 2016, <http://www.kvk.nl>; Vincent Kiezebrink, Rhodante Ahlers, Sukhgerel Dugersuren, Mining Taxes: The Case of Oyu Tolgoi and Profitable Tax Avoidance by Rio Tinto in Mongolia, 2018, 01.

表5 2011~2015年蒙古国政府因“OT”金铜矿投资合同损失的预提税

(单位:亿美元)

年份	2011	2012	2013	2014	2015	合计
总利息	1.204	2.874	4.079	4.663	4.501	17.321
实际预提税	0.079	0.190	0.269	0.308	0.297	1.143
据蒙古国法律应缴纳的预提税	0.241	0.575	0.816	0.933	0.900	3.465
蒙古国政府损失的预提税	0.161	0.385	0.547	0.625	0.603	2.321

资料来源:<http://www.somo.nl>; Vincent Kiezebrink, Rhodante Ahlers, Sukhgerel Dugersuren, Mining Taxes: The Case of Oyu Tolgoi and Profitable Tax Avoidance by Rio Tinto in Mongolia, 2018, 01.

从表5可以看出,2011~2015年,蒙古国“OT”金铜矿须支付卢森堡子公司和荷兰子公司的贷款利息总额达到17.321亿美元。然而,按照“OT”金铜矿投资合同的条款,蒙古国政府从利息收取的预提税税率为6.6%,这期间的预提税总额大约为1.143亿美元。表5的数据进一步显示,假设依据蒙古国税法,按照正常的预提税税率20%征税,蒙古国政府可以收取预提税总额达3.465亿美元,约为实际预提税的3倍。由此可见,蒙古国政府预提税损失达到2.321亿美元。

值得注意的是,表1~5的数据详细说明了“THR”公司和力拓集团如何缩减和避开在蒙古国和加拿大的大量税收。然而,以上分析只显示了蒙古国政府围绕“OT”金铜矿的部分税收损失。由于“THR”公司和力拓集团通过投资合同和利用国际税收环境等途径长期实施避税计划,因此其实际避税额度大于以上数据。

四 政企之间的利益博弈与协同发展困境

(一) 政企之间的利益博弈

国际货币基金组织和蒙古国非政府组织揭露了“OT”金铜矿投资合同的不合理性和投资企业的避税现象,蒙古国政府针对投资企业采取了停止生产、暂停谈判、罚款等一系列处罚措施。以下访谈资料说明了蒙古国政府采取的应对措施。

2018年年初,英国力拓集团被处巨额罚款。蒙古国政府的说法是,力拓集团在蒙古国经营多年采取各种办法避税。但是,力拓集团方面的专业人士

说他们这是合理避税,因为一个企业要生存,避税很正常。第三方报告称,力拓集团这些年来已经避税达到6亿~7亿美元,与蒙古国政府对力拓集团的罚款相比微乎其微。力拓集团的很多避税措施都是通过其他国家的贷款完成,哪一个国家税率低就从哪里贷款。所以,他们自称是合理避税。这里涉及资本问题,这就是西方国家的矿业巨头与蒙古国政府之间利益博弈的过程,在这个过程中蒙古国政府是利益受损方。

从以上访谈资料可以看出,蒙古国政府对“THR”公司和力拓集团的避税行为果断采取了罚款等惩罚措施。然而,蒙古国政府的罚款力度远不及这些企业的巨额避税。近年来,蒙古国政府面临财政收入减少、教育和医疗投入不足等发展困境。这直接说明蒙古国政府从矿产开发获取的收益并没有达到预期目标。随着采矿业的萧条和西方大型矿业企业避税等现象的出现,蒙古国国民经济遭遇了周期性疲软。

近几年,蒙古国政府不断要求修改“OT”金铜矿投资合同。然而,力拓集团的负责人表示不同意修改投资合同。他们认为,“OT”金铜矿投资合同的重要条款之一是地下矿开发计划,为了实施该计划,力拓集团已从15家国际金融机构贷款60亿美元。

另外,根据投资合同,开发矿山需要的电力资源、水源勘探等工程由投资企业负责。力拓集团的负责人表示,为了解决“OT”金铜矿开发的电源问题,他们每年从中国的内蒙古自治区购买1.2亿~1.4亿美元的电力资源。他们认为,企业持续投资的动力是投资环境的稳定性和可预测性,投资合同稳定了税率,如果投资合同被修改,就会削弱蒙古国政府与企业之间的合作基础^①。

2011年,蒙古国政府曾经尝试修改“OT”金铜矿投资合同以增加政府的持股比例。一些立法者敦促蒙古国政府把政府持股比例增至40%,而据报道,投资企业拒绝了这一提议,并认为这是病态的构想,这种民粹主义的政策将会阻碍蒙古国矿业的繁荣发展^②。为了提高蒙古国的矿业收益,政府依据

① M. Enkh - Amgalan, We Are Investing in the Future of Mongolia, *Mongolian Mining Journal*, 2018, No. 6, p. 109.

② Reuters, Mongolia Discussing Changes to Oyu Tolgoi Copper Deal - report, <https://www.reuters.com/article/mongolia-oyutolgoi/mongolia-discussing-changes-to-oyu-tolgoi-copper-deal-report-idUSL3E7KK1T020110920>; Vincent Kiezebrink, Rhodante Ahlers, Sukhgerel Dugersuren, *Mining Taxes: The Case of Oyu Tolgoi and Profitable Tax Avoidance by Rio Tinto in Mongolia*, 2018, 01.

2006年《蒙古国矿产法》,试图通过针对矿山企业3.4亿美元的税收议案^①。随后,2012年,蒙古国政府试图再次修改“OT”金铜矿投资合同,然而双方谈判再次陷入僵局,矛盾不断升级。力拓集团不断向蒙古国政府施压,一次性解雇1700名蒙古国员工,并推迟了“OT”金铜矿的开发计划,同时迫使蒙古国政府减少税收。此次谈判持续三年,最终蒙古国政府作出了一定的妥协,矛盾暂时平息。

(二) 政企协同发展困境

2018年1月,蒙古国政府对力拓集团进行罚款之后,双方关于修改投资合同的谈判再次陷入僵局。蒙古国税务部门和力拓集团税务专家各持己见,对投资合同的税收协议有不同的理解。力拓集团提出建议,鉴于目前双方谈判的僵持局面,蒙古国政府可以把34%的股份转让给其他股东,同时可以增加专利税的征税比例,并试图引进澳大利亚的仲裁机构协调税收纠纷^②。而蒙古国政府内部关于如何处理34%的股份存在一些争议。有些国会议员认为,蒙古国作为资源东道国应该占有更多的股份,而另一些人认为,蒙古国政府应该通过提高征税比例扩大其收益空间,不应该借贷入股。

随着投资规模的扩大,蒙古国政府逐渐意识到,因政府持股建立合资企业其在“OT”金铜矿运营中的实际成本也在加大。作为股东,蒙古国政府一方面有收益,另一方面也因投资入股而负债,向其他两个股东偿还投资资金。另外,2013年,蒙古国国家大呼拉尔审核“OT”金铜矿项目时发现,“THR”公司和力拓集团收取了很多额外的管理费。

简言之,蒙古国政府与力拓集团之间围绕是否修改“OT”金铜矿投资合同的问题进行了多次谈判,纠纷持续数年。可以看出,在这种政企之间的利益博弈中,蒙古国政府陷于相对被动的处境。这直接导致近几年蒙古国国内党派斗争激烈、民众游行频繁、教育医疗等领域的公共物品支出减少等后果。据蒙通社报道,2019年11月8日,蒙古民族阵线和一些非政府组织在蒙古国

^① Reuters, UPDATE 1 - IMF Delays Mongolia Bailout Due to Banking Requirements for Foreign Firms, <http://www.reuters.com/article/mongolia-economy-idUSL4N1141PL>; Reuters, Mongolia Wants to Resolve Mine Dispute with Rio Tinto by Early 2014, <http://www.reuters.com/article/mongolia-rioidUSL4N0J605I20131121>; Vincent Kiezebrink, Rhodante Ahlers, Sukhgerel Dugersuren, Mining Taxes: The Case of Oyu Tolgoi and Profitable Tax Avoidance by Rio Tinto in Mongolia, 2018, 01.

^② M. Enkh - Amgalan, We Are Investing in the Future of Mongolia, *Mongolian Mining Journal*, 2018, No. 6, p. 111.

首都乌兰巴托市的苏赫巴托广场举行了示威游行活动,要求解散国家大呼拉尔。

(三) 企业的妥协:减免债务与承担融资

经过长时间的利益纠纷与谈判无果之后,政企双方渐渐以谈促和,最终达成一致意见。2022年1月25日,力拓集团正式减免了蒙古国政府因占34%的股权而负担的贷款利息债务24亿美元。为标志债务的正式减免,“THR”公司的首席财务官卢克科尔顿向蒙古国“OT”金铜矿的执行董事策仁巴特出具并转交了债务减免证明,从而为解决这场旷日持久的利益纷争画上了句号。根据蒙古国国家统计局发布的数据,2020年蒙古国GDP为36.96万亿图格里克,按照图格里克与美元平均汇率计算约为131.37亿美元。力拓集团所减免的24亿美元约占2020年蒙古国GDP的18.3%。

除此以外,力拓集团还承诺由投资方全部承担今后在“OT”金铜矿地下矿开发项目上所需的融资资金等。力拓集团之所以作出重大让步,主要目的是将要继续投资“OT”金铜矿地下矿开发项目。

结 论

蒙古国资源丰富,被称为“21世纪的资源宝库”,为了推动产业结构多元化和国民经济的改善,蒙古国政府引进了大量外国投资,实施了“矿业兴国”战略。通过调查发现,一些西方矿业巨头凭借技术优势和资金雄厚等有利条件,优先获得了蒙古国大型矿山的开采权。本文探讨的力拓集团因引入“分块崩落开采法”等地下矿开采技术而优先获得了蒙古国最大矿产项目——“OT”金铜矿的开采权。

蒙古国政府和外资企业通过共同入股建立了混合型投资模式。这种投资模式的特殊性在于股权比例的分配中投资企业占据绝对优势,而蒙古国政府持股34%,约占1/3的股份。此外,蒙古国政府因为没有国家预算资金,从其他股东借贷入股,从而扮演了股东与债务人的双重角色。由于这种特殊的融资结构,在“OT”金铜矿的经营和收益分配中,蒙古国政府与投资企业的关系既是共同入股的合伙人又是借贷关系。

研究发现,围绕“OT”金铜矿的合同谈判与税收纠纷的处理,政企双方屡次谈判失利,最后通过企业减免债务和承担融资等让步措施才得以缓解矛盾。在蒙古国政府与外资企业的利益博弈中企业逐渐占据有利条件。随着企业投资规模的扩大与开采力度的深化,投资企业通过避税等手段不断缩减纳税额度,

攫取额外巨大利润,导致政企双方利益分配不均等问题,陷入协同发展困境。

在新自由主义的背景下,这些欧洲大型能源企业受到西方国家遵循市场逻辑、鼓励以增长为优先的经济政策驱动,不断利用国际市场的便利追求资本积累和利润最大化。“OT”金铜矿的案例充分说明,作为双方合作基础的合同条款的模糊性与不确定性为投资企业提供了利润空间,对蒙古国政府的管理和监督也形成了很大挑战。可以说,资本流动的全球性和蒙古国地方特殊性共同构成了这种混合型投资模式。

当新自由主义成为经济全球化基本驱动力的当今,全球资本流动主要是从西方发达国家投入发展相对滞后的后发展国家。在采矿业等大宗商品领域,西方资本强势流入后发展国家并成为其社会经济的主导力量。在此过程中,西方大型能源企业依托技术优势,通过自由化的市场实现了从全球到地方的资本流动。这些大型能源企业的投资虽然改变了当地的产业结构,并且在一定程度上改善了其基础设施,但是这种企业主导的资本流入给后发展国家带来了许多发展危机。

首先,这种遵循市场逻辑、削弱政府干预能力的投资模式促使当地政府成为精简型政府,不断放宽政府的管制权力,从而使外资企业拥有更多的自主性。因此,在外资企业与当地政府共同建立的合资企业的投资经营与收益分配中,资本一直是主力,企业是最大的受益者。

其次,从企业的角度看,无限追求利润增长看似无可厚非,但是这种增长伴随着资本的掠夺式积累和不均衡的区域发展。毫无疑问,在全球化与新自由主义不断蔓延的条件下,西方资本主义国家试图吸纳更多的资本,通过地理扩张的方式,把闲置资本投入到一些经济发展相对落后的后发展国家。然而,这种资本流入可能短时间内缓解后发展国家的经济危机,但从长远来看,由于社区受益机制不完善与不合理等因素,会导致后发展国家内部的区域发展不均衡,从而爆发更严重的经济危机。具体说来,这种新自由主义意识形态是从投资企业的整体利益出发,它实际上给资源输出国的社会发展带来了许多危害,如资源开发导致生态环境的破坏、收益分配不均导致经济危机和社会冲突加剧等。

新自由主义已成为一种主导性的意识形态和政策话语,但从实践效果来看,这种理念充满了内在矛盾性。新自由主义的本质是极端资本主义,通过市场化、自由化和私有化的标准武器促使财富集中在少数人手里,从而造成后发展国家经济增长缓慢、贫富差距扩大等社会问题。这种以资本市场为原则、强调市场力量、促使资本在全球范围内不断流动的理念会导致更多区域的经济停滞。这些经济危机带来全球政府治理难题。

(责任编辑:李丹琳)