



吉尔吉斯共和国 矿业冲突管理指南



KALIKOVA
ASSOCIATES &
law firm

吉尔吉斯共和国 矿业冲突管理指南

比什凯克, 2017



本指南由中亚欧亚基金会 和 Kalikova & Associates 法律事务所编写。

2017年12月11日

本指南根据吉尔吉斯共和国国家能源、工业和矿产资源利用委员会委托，由 Peace Nexus 基金会出资编写。为编写本指南，中亚欧亚基金会曾于 2012 至 2015 年 进行实地研究。

内容

1.	概述	4
2.	冲突的前提条件和原因	7
2.1.	塔拉斯	8
2.2.	朱姆加尔	10
2.3.	恰特卡尔	11
2.4.	阿拉-布卡	12
2.5.	大阿莱	14
2.6.	卡达姆扎依	16
3.	矿业冲突管理建议	17
3.1.	做居民工作	18
3.2.	做地方政府机构（与当地国家行政部门和地方自治机构）的工作	19
4.	国家在矿产资源利用领域的改革	20
	附件1. 吉尔吉斯共和国与矿业和受矿业影响的当地社区权利相关的法律法规	22
	附件2. 有用的联系方式	34
	附件3. 在线数据库/矿产资源使用人相关网站	38

1. 概述



本指南的编写目的是帮助公司、投资人、国家和地方政府机关以及国际机构预防和管理与吉尔吉斯斯坦矿业有关的潜在冲突。

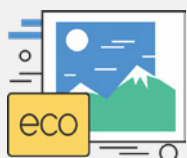
2011年, 在吉尔吉斯斯坦矿业公司和当地社区之间的冲突呈增长之势。作为答复, 2012年中亚欧亚基金会受托展开研究, 试图理清吉尔吉斯共和国矿区发生冲突的原因。此外, 为了加强对矿业领域的管理, 保护遭受矿业影响的地方社区的权利, 吉尔吉斯共和国政府从2012年开始提出政治和法律改革。本指南的目的是提高公司和潜在投资人对吉尔吉斯斯坦矿业冲突起因的了解程度, 为了在今后预防和地方社区发生冲突, 就可能采取的措施提出相应建议。它还可作为根据吉尔吉斯共和国现行法律规定公司所应承担的法律义务的指南, 还包括了旨在保护遭受矿业影响的当地社区利益的法律规定¹。

本指南第二章描述了2010-2015年期间发生的与采矿相关的冲突原因。本章介绍了2012年在当地社区与矿业公司之间发生冲突的6个地区所做的初步研究成果: 塔拉斯、朱姆加尔、恰特卡尔、阿拉布卡、大阿莱的卡达姆扎依区等²。根据对每一个地区进行的问卷调查、谈话和冲突区示意图绘制, 与矿业公司发生冲突的原因包括:

¹ 本指南所依据的是截至2017年9月1日吉尔吉斯共和国法律规定。

² Oxus International, “意见汇总: 吉尔吉斯共和国8个区矿山工业的作用和开采”2012年, 在美国国际开发署(USAID)的资助下, 由Oxus International 为中亚欧亚基金会进行研究。

与矿业公司发生冲突的原因包括:



1

担心与采矿相关的生态损失、污染以及给居民健康带来风险，包括噪音、空气污染及害怕有毒物质扩散；



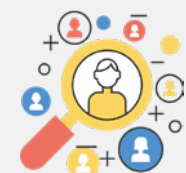
2

矿业公司和受其作业影响的居民之间缺少经常性的交流和对话；



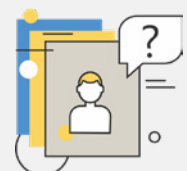
3

当地居民对与开矿相关的机会和潜在后果知之甚少；



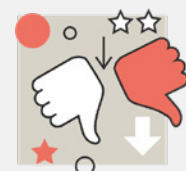
4

认为矿业公司用工不讲诚信或不讲道德，未优先雇用本地居民；



5

担心采矿权证发放体系不透明；



6

对作为矿业公司和当地居民之间中介人的地方自治机构不信任。

第三章为在吉尔吉斯斯坦经营的矿业公司和投资人提出实际建议, 主要侧重于具体措施。如果采取这些措施, 矿业公司便可以预防与当地社区的冲突。这些建议是在同各方 - 中央和地方自治机构、矿业公司和当地社区进行研究、咨询和讨论基础上总结出来的, 已在吉尔吉斯斯坦的政策和法制改革中以各种方式得到了体现。这些建议同时还立足于许多地区很好的实践范例。在那些地方公司和社区的冲突得到了有效预防或解决。

第四章描述了对吉尔吉斯共和国国家工业、能源和矿产利用委员会与地方政府机构、矿业公司和赞助方合作推行矿业政策改革的观察, 其中包括制定新的法律法规, 其目的就是保护受矿业影响的当地社区的权益。此外还提出, 要提高地方居民对采矿业以及由此产生的生态问题的认识。

最后, 在1-3附件中, 为矿业领域的公司和投资人能够理解和遵守吉尔吉斯斯坦法律, 顺利地在吉尔吉斯斯坦营商提供了详细信息。

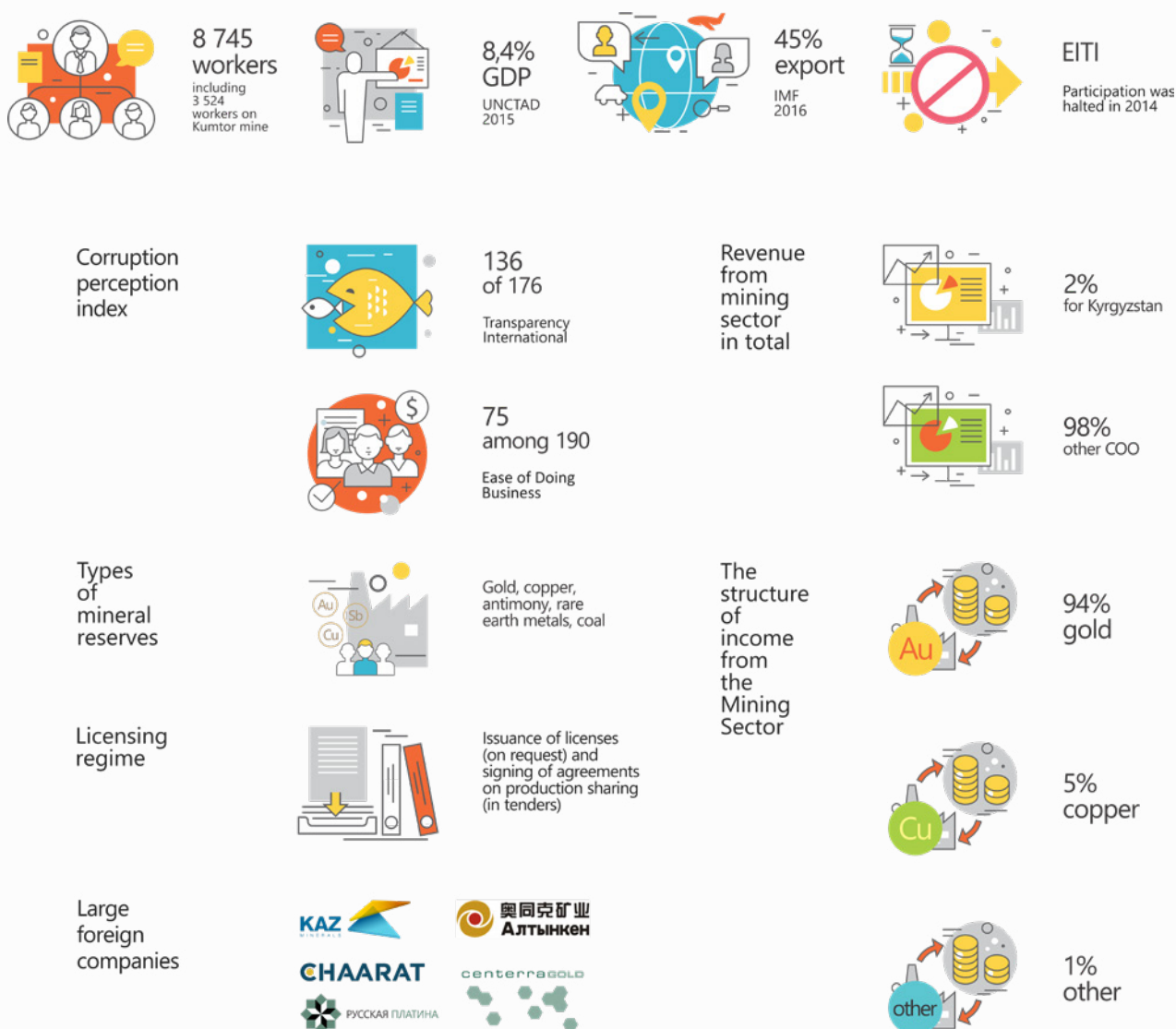
- 在附件1中对吉尔吉斯斯坦主要的主管机关做了总体介绍。矿业公司在整个经营过程中都将同他们配合。其中还列出了勘探及采矿公司必须履行的基本法律义务, 包括与许可证、环保、土地权、遭破坏土地复垦、对受损社区提供社会补助一揽子计划、税收及其他财政义务有关的法律规定;
- 附件2包含国家机构、工商业和工会组织、服务供应商和在矿业领域开展活动的国际机构等的联系方式;
- 附件3中对在线数据库和矿业资源做了介绍。



2. 冲突的前提条件和原因

自从获得独立开始, 吉尔吉斯共和国对外资实行开放市场。国内查明1000多个矿, 其中许多矿得到了很好的研究和开采。在吉尔吉斯开采金属中占第一位的是黄金, 占采矿总量的94%。排在黄金之后的是铜 (5%) 和其他金属 (1%)³。加拿大Centerra Gold的子公司 Kumtor Gold公司所开采的金矿位居该行业之首。

采矿业对于吉尔吉斯斯坦的经济非常重要, 2015年占GDP的8.4%⁴。占2016年出口总量的45%⁵。采矿业从业人员总计8745人 (占劳动力总数的4.9%)⁶。另外, 采矿收益构成吉尔吉斯斯坦政府的主要收入, 占2014国家财政总收入的8.2%, 占该年税收总额的17.5%⁷。



3 欧洲复兴开发银行矿业经营战略, 2017。库姆托尔矿共有员工3524人, 占吉尔吉斯共和国劳动力总数的1.9%。

4 联合国贸易与发展会议, 2015年, 欧洲复兴开发银行矿业经营战略, 2017年引用。

5 国际货币基金组织, 2016年, 欧洲复兴开发银行矿业经营战略, 2017年引用。

6 欧洲复兴开发银行矿业经营战略, 2017。

7 吉尔吉斯斯坦2013-2014年采矿业透明度倡议报告。

由于矿业对吉尔吉斯斯坦经济的潜在贡献以及作为国家财政收入来源的重要意义, 支持矿业发展的政治因素很强。然而, 矿业发展却一直存在争议。导致社会对矿业不信任的第一个事件发生在1998年, 当时库姆托尔金矿将氰化物泄漏到了巴尔斯孔河。从那时起, 由采矿项目对环境造成潜在损害相关的问题就成了社会阻力的主要源头。

2011-2012年期间, 矿业公司和当地社区之间的冲突呈增长趋势, 影响了本行业的发展。在吉尔吉斯的许多地区, 当地居民和矿业公司员工之间发生了暴力冲突, 导致公司财产受损。这些冲突表明, 公司还未获得进

一步开发国家巨大的矿产资源储备的“社会许可证”。作为对民众担忧的解答, 从2012年开始, 吉尔吉斯政府采取一系列措施来改善对矿业的管理, 解决社会问题 (参见第4章关于对矿产资源领域政策改革的讨论)。

塔拉斯、朱姆加尔、恰特卡尔、阿拉布卡、大阿莱和卡达姆扎依等6个地区曾爆发过与采矿有关的冲突。根据2012年进行的初步研究, 在后续章节中对这些冲突原因进行了描述。通过与关键知情人访谈, 对当地400名受访者的调查以及在每个地方举办的3次冲突图示研讨会, 研究结果提高了当地居民对矿山工业和冲突起因的关注。



2.1. 塔拉斯



塔拉斯冲突示意图

塔拉斯是在地理上隔绝、经济较弱的地区。该地生活的主要收入来源是畜牧业和农业。该区有大型金矿,但由于靠近居民点而未被利用。这些矿山是发展经济的潜力之一。在发生冲突期间,三大金矿—杰鲁依、塔尔德布拉克和安达什矿未生产黄金。许可证争议久拖不决,延迟了杰鲁依矿的开发。外国公司持有研究另外两个矿的许可证,但当地社区的消极态度阻碍了它们的发展。

2011年,塔拉斯成为吉尔吉斯矿业公司与社区激烈冲突的中心。2011年,位于阿拉尔村的一家勘探公司的地质营地遭到多次袭击,公司的财产遭受到了损失。在该事件之后,也就是2012年,该公司与当地社区签订了三方合作协议,各方同意通过和平方式解决分歧和冲突。除其它责任外,公司还负责向当地居民提供就业岗位。后来,2012年,公司宣布,与当地社区的关系得到了改善,公司可以继续开展研究活动,当地社区成员不再干涉。可是从当地居民那里得到的信息显示,他们并未完全同意公司活动,更多的

是因为担心公司针对2011年的风潮提起法律诉讼而对公司的存在予以忍耐。

在2011年发生的另一个事件中,另一家勘探公司的当地代表遭到攻击和威胁。事件发生后,吉尔吉斯议会很快就撤销了该公司的许可证。公司也中止了在该地区的活动。之后公司积极努力,争取与当地社区展开对话,受到当地居民的抵制。公司还未取得新的许可证。

2012的研究表明,塔拉斯超过一半的受访者对矿山工业持消极看法。而且,阿拉尔村的一些人对采矿态度最为消极。此地曾发生过激烈冲突。阿拉尔村超过60%的受访者指出,他们对该行业持否定态度。80%的人认为,矿业公司并未优先考虑当地社区。塔拉斯居民对矿业的看法消极,理由是担心矿业可能造成生态损失(72%的人表示这是主要问题)。塔拉斯的主要金矿距离居民点很近,这个因素也增强了居民对矿山作业危害健康和生态的忧虑。

总体上,当地居民认为,矿业对环境的负面

影响在今后很长时间都会大于潜在的经济收益。现场研究也证实, 当地居民对生态损失的担忧是发自内心的, 这也是与公司爆发冲突的主要原因。其它影响着居民意见的一些因素是, 矿山工业不能促进当地的发展:

- 有关矿业对生态的影响以及在本地区经营的公司情况, 当地居民缺乏可靠信息。结果导致矿山项目影响环境的事实被歪曲;
- 居民们对外国公司持怀疑态度, 不掌握有关他们的来源和所有权方面的信息, 怀疑他们的财务不透明, 尤其是在给当地居民提供优惠和补偿等方面。

- 公司在工作地未设固定代表处。从外地招聘人员, 居民们认为用工不公平, 缺少可以经常性获得信息及与公司交流的渠道。他们怀疑采矿能否给本地带来经济收益。

- 居民们表示, 他们不相信当地政府在与矿业公司的关系中能代表自身的利益, 也不相信当地政府收到了矿业公司支付的款项。居民认为这些钱不透明, 并未用于当地社区的发展。

- 居民关注对自身权利的保护, 关心国家官员能否合法参与矿业公司经营。但他们觉得自己缺乏技巧和可靠的信息来源, 需要帮助。



2.2. 朱姆加尔



朱姆加尔冲突示意图

朱姆加尔区具有很长的采煤历史。苏联时期该区的采煤工业曾很发达，这在经济上对采矿活动很有利。这个地区也曾是苏联的大型铀矿。可是，在吉尔吉斯共和国获得独立后，工业出现萎缩，对当地经济造成了负面影响。

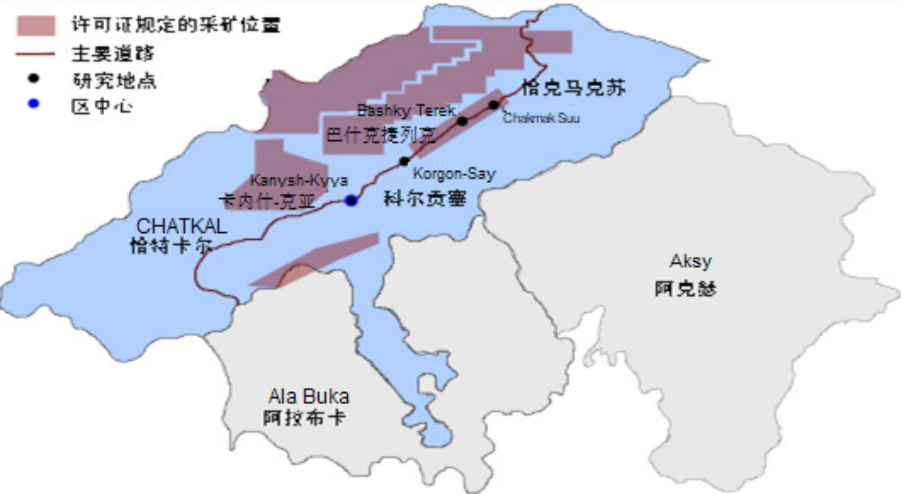
与其他地区不同，朱姆加尔的矿业冲突围绕着谁控制矿山、他们如何运作等问题展开，而不是对环境的影响导致社区抵触发展矿业。在2005年郁金香革命后的动荡期间，卡拉克切煤矿被非法收回，持续了大约一年。2010年还发生过一次冲突，也是与卡拉克切矿的控制权有关。在冲突过程中，当地居民提出的改变煤炭公司管理及修复道路等要求得到了部分满足。但该地区的主要问题未必是由矿业公司和本地社区之间的紧张造成的，矿业的衰落和与此相关的经济衰退才是主因。

在所研究的各地区中，朱姆加尔区的居民对发展矿业的态度表现的最为积极。不到30%的受访者对该行业持消极态度。不到半数的受访者认为，公司对给当地社区提供优先权

漠不关心（在各区当中最低）。与其他地区相比，朱姆加尔的受访者表现出对矿业公司管理层的高度信任，超过60%的人表示，矿山企业管理层提供的信息是可靠的。与其他州一样，当地居民也担心采矿可能带来潜在的后果。不过整体上居民们认为，采矿带来的潜在收益大于对环境造成损失的风险。按照当地居民的说法，冲突的可能性极小，而且许多人公开支持发展煤炭工业。

朱姆加尔区矿业公司和当地居民之间少量的分歧和冲突受到几个因素的影响。第一个是矿业公司向当地居民提供优惠，这不仅表现在招聘当地居民方面，而且还有公司向当地居民按优惠价供煤。其次，与采煤影响环境相关的社会忧虑并不像开采黄金那么严重。由于本地区具有较长的采煤史，居民对其后果的忍耐程度更高。吉尔吉斯开采黄金相关忧虑的扩散并未使煤炭工业受创。最后，居民把与矿业公司的关系看作是双方的伙伴关系，而不是单方面的剥削。原因多半是本地区现有的大型采矿公司都是吉尔吉斯的。

2.3. 恰特卡尔



恰特卡尔冲突示意图

恰特卡尔区具有悠久的小规模手工采金历史。2011年发生冲突之前的这些年，给外国商业公司发放了许多勘探许可证，居民们对此褒贬不一。

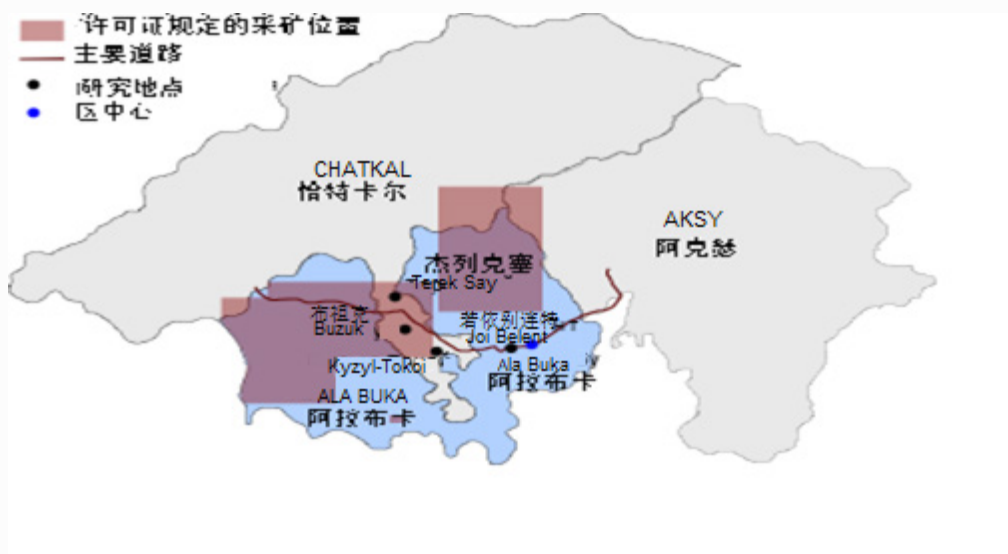
在2011年的一次群体性事件中，当地居民非法扣留了属于中国勘探公司的几辆卡车。很显然，争议的原因是居民们认定，公司的货车损坏了道路和桥梁。公司答应进行维修，但并未划拨资金。按照居民的话说，长老会充当争议中间人，为村民们争取到了补偿。

2012年所做的研究表明，恰特卡尔几乎有半数受访者对矿业持消极态度。这个指标接近全国的平均数（52%）。然而，恰特卡尔的受访者在回答是否准备对该区矿业公司进行抵制的问题时，得到的数据是最高的。这

也说明冲突的风险很高。他们也承认，采矿可以带来一系列潜在的正面经济收益，包括创造就业机会，发展基础设施和支持社区的商业及文化生活。但是，主要由于生态问题，他们总体上还是反对工业。出现这一明显自相矛盾的现象，其原因在于，有几家公司通过各种形式为社区提供帮助，以适当形式发布经营相关消息等，对社区产生了积极影响。然而，大多数矿业公司未取得良好回应。

当地许多居民认为，矿业公司无所顾忌，因此不受信任。受访者不止一次地表示“矿业公司不守信用”。他们还担心，因为缺乏有关矿业领域经营的普遍信息，无法对公司的经营做出详细分析。还有一个感觉是，矿业公司和当地居民之间的沟通不尽如人意。

2.4. 阿拉布卡



阿拉布卡冲突示意图

阿拉布卡区地处吉尔吉斯南部, 与同样位于贾拉拉巴德州的相邻地区恰特卡有诸多相似特征。和恰特卡一样, 阿拉布卡手工采金居多, 获得勘探许可证的商业公司数量也有所增加。

2011年, 当地政府机构指责恰特卡尔和阿拉布卡的矿业公司“法外”运作, 声称要对破坏环境相关的诉求进行调查。之后, 阿拉布卡当地的居民就组织了针对矿业公司的抗议行动, 封堵某矿山唯一的出入道路。据媒体报道, 他们提出的其中一项要求是, 公司应对当地的一条河流进行清理。他们确信, 该河受到有害废料的污染。抗议导致公司停止经营。吉尔吉斯斯坦总检察院指控公司非法使用土地并提起刑事诉讼。2012年, 公司声称, 经过与社区讨论, 向居民介绍采矿的优点, 争端得以解决。现场研究表明, 成立了

以关注劳动者权利为重点的委员会, 其成员下大力气解决与工业安全和矿山事故死亡补偿等相关的问题。可是, 委员会的工作没有涉及到引起冲突的根本原因, 即生态问题。

现场研究从总体上反映出, 阿拉布卡的居民认为矿业公司是在剥削, 对当地的环境造成极其有害的影响。在问卷中对矿业公司的意见一项的回答中, 负面的指标在所有被调查地区中占第二位。总体上, 当地居民认为, 矿业公司并不关心给邻近社区或甚至是吉尔吉斯斯坦带来益处, 他们将从国外获取利润, 留下的只有恶化的环境。正如恰特卡尔一样, 居民们认为矿业公司不可靠。不过, 与其他地区相比, 阿拉布卡的受访者表示, 肯定不相信国家能给予帮助, 当地居民应该把矿山工业掌握在自己手中。

2.5. 大阿莱



大阿莱冲突示意图

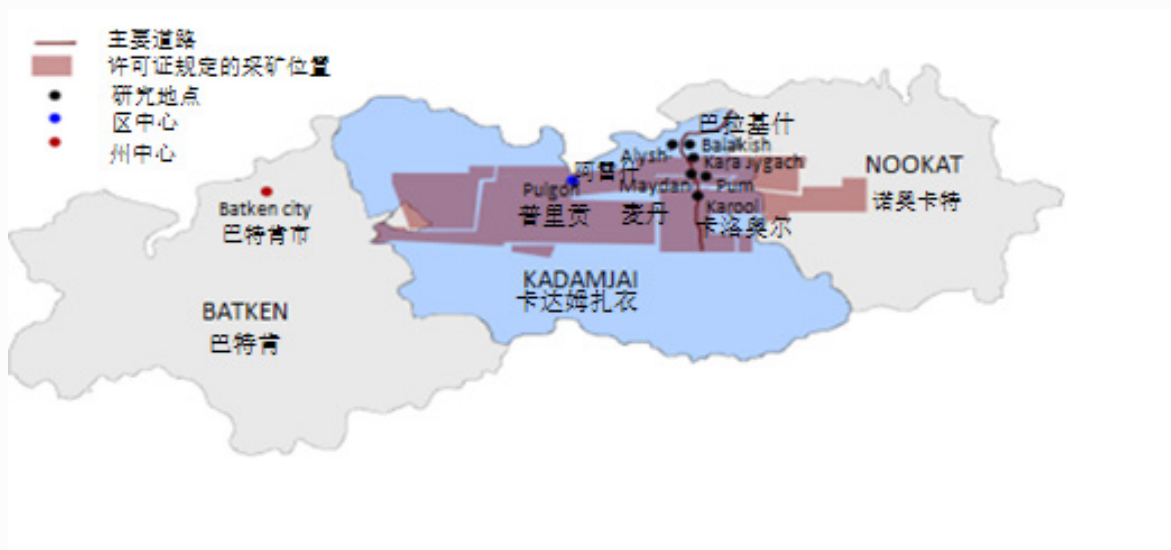
大阿莱河谷是位于吉尔吉斯南部的一个偏远农区，采矿业历史较短。2007年，两家中国公司获得了黄金勘探许可证。2011年之前，他们的存在引起了严重的抗议。一个村子的村民封锁该地区一条主要道路，要求公司停止作业。理由是采矿作业的辐射对人的身体造成不良影响，导致儿童夭亡和流产。奥什地方政府成立了委员会，对这些诉求进行调查，但一直未公布结果。2012年，吉尔吉斯国家议会委员会吊销了一家公司的许可证，声称该公司非法采矿和出口黄金。

现场调研表明，大阿莱居民的态度通常是消极的，也反映了全国的看法（将近一半的受访者对矿山工业持否定态度）。与其它开采黄金的地区一样，当地社区担心矿山工业对居民的健康、农业状况和整个环境造成潜在的影响。当地居民除了担心与采矿有关的隐性射线或有毒化学物质之外，还抱怨重型

运输工具造成的损害，道路被毁，飞扬的尘土影响农业。公司与当地居民有限的互动加深了相互间的不信任，为怀疑和愤怒的滋生提供了肥沃的土壤。

与中国的黄金开采公司的经验不同，塔尔德苏村居民与附近的采煤公司保持着积极的伙伴关系。这可以成为本地区社会与矿业代表之间关系的一个正面模式。据居民们讲，煤炭公司积极参与当地社区的发展，与地方政府合作。当地政府指导公司应该在什么地方及如何给予援助。公司给当地的清真寺送煤，帮助贫困家庭，帮助社区解决其他问题。采煤比采金业更具优势，表现在采煤被认为对环境的危害较小，因此不太倾向于把外国人和不受欢迎的政治或经济利益吸引过来。可是，应该指出，当地居民并不认为煤炭工业不存在生态风险，更多的是出于相互尊重和公司提供的优惠而认可风险。

2.6. 卡达姆扎依



卡达姆扎依冲突示意图

卡达姆扎依具有悠久的开采汞和锑的历史。苏联时期, 这里曾经是苏联这两种物资最主要的供应地。卡达姆扎依区的锑生产企业的开采量占世界锑储量的15%。尽管目前企业不从事贵金属开采, 但仍然依靠从其它地区进口原料在工厂生产锑。除了这些苏联时期的企业之外, 在获得独立之后, 新的公司在本地区从事黄金勘探。这些新的研究活动便成了公司和社区之间冲突的主要方面。

通过对该区金矿数年的研究, 一家澳大利亚公司与当地社区保持着较好的关系。该公司于2011年宣布计划开采黄金。这引起了当地社区的抵制。到2012年, 当地的抗议声势和破坏程度越来越大。抗议人群封锁当地的公路, 以生态问题为理由, 要求暂停本地区的黄金开采。

2012年的研究表明, 卡达姆扎依对矿山作业的态度在吉尔吉斯是最为消极的。76%的受访者对该行业持否定态度。他们认为, 矿业

公司不关心他们的利益。这个指标在所研究的几个地区中是最高的。这些数据说明, 公司和社区之间缺乏联系是最重要的原因。比如, 92%的受访者认为, 矿业公司不听取他们的呼声。此外, 受访者还指出, 他们从矿业公司获得信息比其他地区少。结果是, 本地居民从他们的熟人那里得到信息, 为传言和假消息的传播创造了条件。

卡达姆扎依的冲突与其他地区的不同之处在于, 社区成员认为冲突与当地政府机构的政策交织在一起, 不仅仅是单纯的公司与社区的沟通问题。卡达姆扎依的居民不相信从当地政府机构那里得到的信息。他们既不相信中央政府, 又不相信地方政府能够圆满解决采矿业的问题。在某种程度上是因为他们提出的停止采金要求未能实行。许多当地居民认为, 矿业公司与当地政府机构合谋, 把社区成员排除在解决冲突的对话之外。

3. 管理冲突的建议

2012年进行的研究表明,当地社区抵制矿业的主要原因是担心对环境的影响。因此,当地居民担忧,采矿业,尤其是外国公司开矿,不会给当地社区带来社会和经济利益。他们提出与招聘外地人、当地基础设施状况恶化、未提供承诺的本地优惠或补偿等相关的申诉,还有外国公司在境外获得利润,他们不会促进矿区乃至整个吉尔吉斯共和国社会经济发展等共同忧虑。

在某些圈里,“第三方”具有隐性利益,比如收取保护费或将某些公司从许可证授权的矿山挤走,或者抢夺资源。他们曾经被指责怂恿居民抵制矿山作业。虽然曾有外部挑拨者企图操控当地居民,但现场研究表明,当地居民广为扩散的不满是冲突的推动力。

上述 6个地区的经验表明,缺乏信息,没有直接的沟通,公司在当地的问责制不透明等对冲突的增强起着重要作用:

在受影响的社区中,采矿活动的信息,尤其是对健康和环境作用的信息不足。当地居民从内心担忧采矿项目带来的生态和医学后果。可是资讯公司向当地居民提供的有关这些风险和对风险的管理的信息经常是不完整、不定期的,提供信息的方式对民众来说不方便。信息真空被不可靠的信息填补,让当地居民对潜在的风险感到害怕。因此,公司积极地、定期向居民通报采矿项目的情况,尤其是对当地居民的生活、身体、生活方式以及当地环境的潜在影响进行宣传就显得尤其重要。

当地居民没有直接的联系和平台来与矿业公司就关切的问题进行互动。居民们感觉矿业公司的运作是隐秘的,他们不关注当地社区,这就引起当地居民的不信任。大多数矿业公司在当地没有代表处,偶尔与当地居民沟通,而且还是通过中间人,比如当地政府机构间接进行,这就损害了他们的声誉,强化了公司只维护自身外国/外部利益,而不顾当地老百姓利益的看法。比如,当地社区许多人表示,矿业公司隐瞒、保护老板的利益,公司的代表“很傲慢”,要想与之谈判和对话简直“高不可攀”。

缺少透明和开放的政策和实务,特别是在用工和资金帮助或支付等事情上。矿业公司经常缺乏透明的政策和实务,由此让人怀疑,他们徇私舞弊,不讲道理或只照顾特定人群。当地居民认为,令他们担心的问题包括用人机制、提供资金或其它类型的帮助以及在许可证规定的矿区开展的活动均不够公开。

下面为那些打算在吉尔吉斯共和国矿业领域工作的矿业公司和投资人提供一些切实的方法上的建议。这些建议是矿业公司、当地社区和地方及国家政府机构在全国咨询和对话平台的框架内讨论和协商的结果。在吉尔吉斯政府通过的矿产资源和法治改革领域的政策中得到了反映。(参阅第4章)。这些建议同时也得到了测试,在各种背景下的冲突中得以运用,并通过冲突缓解证明是行之有效的。

3.1. 做居民工作方面的建议:

为了预防与当地居民发生冲突, 矿业公司应:

- 根据工作进展阶段, 在距离矿山项目最近的居民点注册和/或开设办事处;
- 经营开始前, 向当地居民公布公司当前和近期的工作计划, 在整个采矿项目进展过程中积极向当地居民通报信息;
- 在许可证规定矿区开展工作之前, 与国家机构和地方自治机构一起对勘查、勘探以及矿山开采等项目举办听证会。之后在矿山项目实施过程中, 定期向当地社区进行通报。
- 吸收当地社区、当地国家机构和自治机构代表参加, 定期开展社会生态监测。
- 与地方自治机构共同制定机制, 吸收当地社区代表参与公司经营规划过程。
- 考虑能否成立由公司代表和积极居民组成的合作委员会。该委员会可以成为当地居民和公司展开对话和信息交流的平台, 在包括生态问题在内的各个方面进行合作。
- 成立信息中心或办事处, 向居民提供有关公司经营、近期计划和规划等完整、可靠信息。
- 用国家语言(吉尔吉斯语)通过通俗易懂的表述, 及时发布有关计划行动、工作结果、用工规定、采购当地商品和服务等信息。
- 从照顾当地社区利益出发, 制定并公布公司的用工、采购商品和服务的政策和规定原则, 并将其传达到当地居民。
- 选择并招聘公司员工时, 要考虑当地居民的利益和意见, 可以通过成立联合委员会来进行。
- 鼓励对矿业专业人员进行培训和组织进修。从矿山项目附近的村镇吸收年轻人进行专业学习。
- 通过培训和组织各种宣传活动来协助当地居民提高对生态、矿产利用、工业安全等问题的了解。
- 针对弱势群体、伤残人员、妇女儿童和老人等, 在社会项目框架内开展专项帮扶工作。
- 制定沟通战略, 以其为指导对公司的社会责任相关信息进行宣传。
- 参与当地居民的文化和社会生活。

3.2. 同当地政府机构工作时对公司的建议:

矿业公司应与地方政府机构和当地国家行政部门合作, 防止与当地社区发生冲突:

- 与地方政府机构共同制定解决与当地民众相关冲突的法律机制。
- 建立真实信息交流和及时通报机制。
- 共同编写通过法律解决矿产资源利用领域各类问题的参考资料。
- 与地方政府机构共同组织当地居民进行法律学习, 使其了解针对矿业公司的财产和人员采取非法行动所应承担的法律责任。
- 如有需要, 协助当地政府机构结合矿业公司的经营来制定本地区的长期发展战略, 其中要提前规划矿业公司经营结束后仍能持续发展的可能性。
- 向地方政府机构提供有关公司经营、所做工作的现实材料, 以便在居民找当地政府机构质询时提供给相关居民。
- 考虑可否在地方政府机构、公司办公楼设意见簿, 便于当地居民反映自己的投诉和建议, 方便对居民的意见和建议及时做出反应进行监督。



4. 矿产资源利用领域的改革

通过对当地居民与矿业公司的互动经验进行分析,国家也在采取措施预防当地居民和矿业公司之间可能出现的和现有的矛盾。在当地社区和投资人之间建立富有成效的长期关系可以在地质研究和矿山开采方面激发出巨大的潜力,为打造有利的投资环境,最终为吉尔吉斯共和国整体经济的发展带来机遇。

近年来,矿产利用领域进行了大幅改革,其中也包括法律方面的改革。2017年通过了吉尔吉斯共和国预算法。对吉尔吉斯共和国“非纳税缴费”法做了修改。该法调节国家和地方财政之间对授予矿产使用权、持有矿产使用权许可证的税收分配。这就保证了将矿产资源税收的一部分(2%)拨给地方,用于发展当地的基础设施和经济⁸。2014年,吉尔吉斯共和国政府批准《关于成立地区发展基金》标准条例。之后地方上成立了27个地区发展基金。成立地区发展基金的主要目的是,支持城市和乡镇当地社区为提高居民生活水平,为当地经济发展创造条件提出的优先倡议。地区发展基金可用于改善受矿业公司经营影响的社区基础设施,减轻采矿造成的消极影响(例如道路、牧场的破坏,水污染)。

在矿产资源法改革过程中,实行保护和加强包括许可证规定矿区附近居民在内的当地民众利益的新规定。修改了矿产使用权发放办法,在通过直接谈判授予矿产使用权的同时,还实行了矿产使用权竞拍和招标制度。推行吸收当地社区代表进入委员会的做法,参与到矿产使用权发放、直接在矿产利用项目所在地区举行矿产使用权拍卖的活动中。此外,还实行许可证持有缴费制度,收取的费用归当地政府机构所有。最后,还对勘探和开采国家级矿山的公司签订社会援助一揽子协议的义务做了规定。

公司遵守吉尔吉斯共和国法律是树立民众对矿业公司正面态度的一个重要因素。此外,当地居民还担心公司是否履行社区援助一揽子协议框架内的缴税义务,是否履行环保、使用土地及矿山项目结束后恢复土地的义务等。

此外,国家工业、能源和矿产利用委员会与地方自治机构、矿业公司和资助单位在最近5年里经常性地向当地居民开展有关矿产利用各方面问题的宣传,提高包括矿权发放过程在内的矿业透明度等活动。

开展的主要信息活动有:

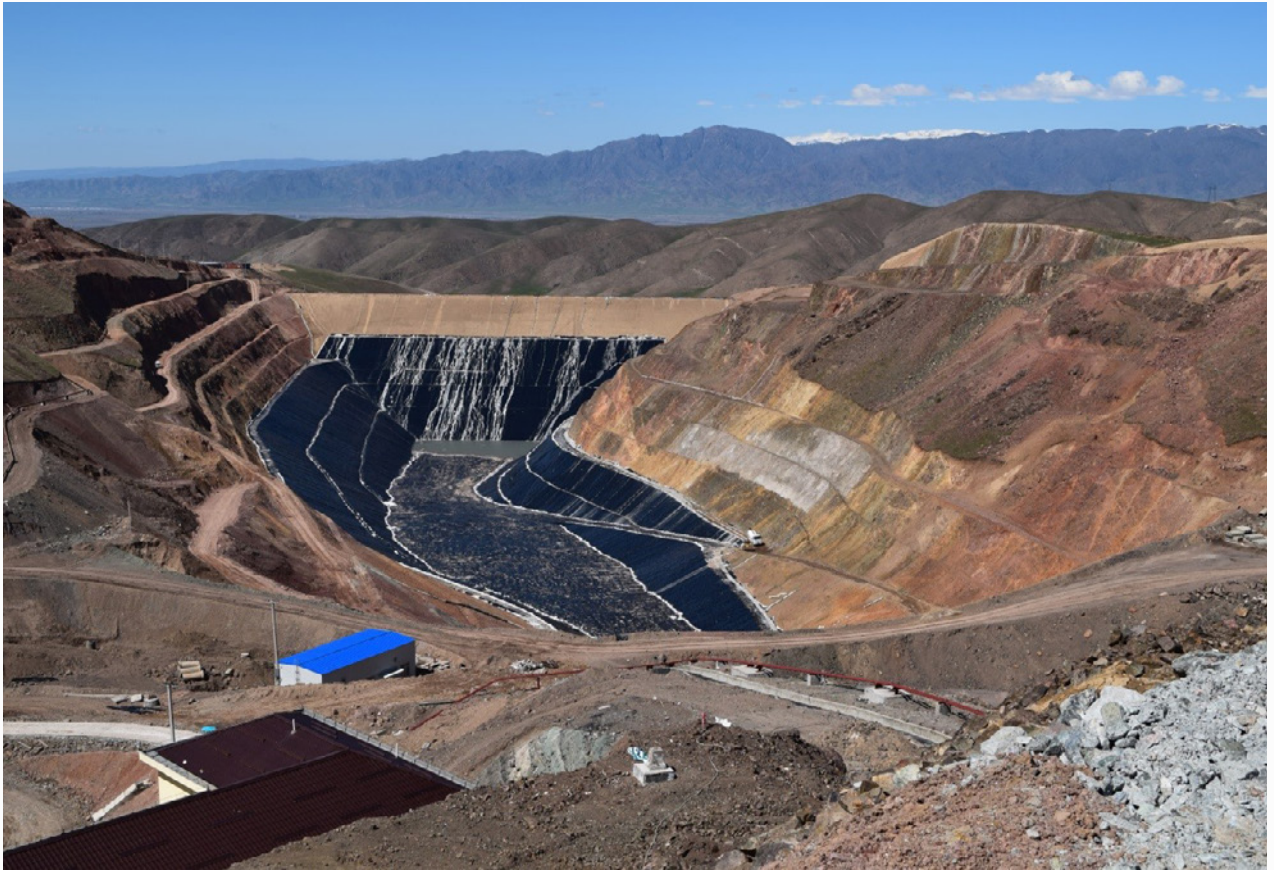
- 矿山领域内的生态训练;
- 地方自治机构和矿业公司举办的听证会;
- 信息通报会、咨询会,国家工业、能源和矿产利用委员会代表举办的公开拍卖会;
- 每天在社会接待室进行咨询。

通过这些努力,社区成员、地方政府机构和矿业公司之间的协作关系得到了改善。社会信息活动在提高民众对矿业的信任方面起到了巨大作用,也改善了居民获取信息的渠道。不久前在5个地区开展的对公众信息活动评估框架内的研究表明,超过80%的受访者支持发展采矿工业¹⁰。

8 根据吉尔吉斯共和国财政部的数据,截至2015年底,2%非税收缴费用于发展地方基础设施国家财政特别账户合计829 638 038,27索姆,其中622 316 952,49索姆转入区级和州级的地区发展基金,207 321 085,78索姆转入地方财政。

9 包括美国国际开发署、欧洲复兴开发银行、Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ),英国国际发展部(DFID)、世界银行、Peace Nexus、索罗斯基金会和国际发展法律组织(IDLO)。

10 M-Vector,“居民对在美国国际开发署(USAID)的支持下,中亚欧亚基金会的‘地方管理与合作倡议’框架内所开展的活动与行动感受评估”,2015年。



附件1: 吉尔吉斯共和国法律规定的涉及保护矿山项目附近当地社区权益的矿产使用人义务¹¹

1. 国家和地方政府机构在矿产利用领域的职权

在吉尔吉斯共和国制定与矿业有关的政策、法律法规、实施和保障遵守中, 国家和地方的多个政府机构发挥着一定作用。以下就对关键部门的职权和义务做一观察 (介绍):

国家能源、工业和矿产利用委员会

<http://gkpen.kg/>

吉尔吉斯共和国国家能源、工业和矿产利用委员会 (以下简称为“国家委员会”) 是吉尔吉斯共和国实施国家矿产资源利用政策的授权国家机构。国家委员会在工业和综合燃料-能源领域的职能以外还附加有:

- 制定国家在矿产资源利用领域的政策, 包括组织矿产使用权授予体系;
- 吸引投资对地下资源进行地质研究和开采;
- 编制国家矿产储备平衡表以及对矿山和矿体预测进行国家登记;
- 发放、中止及停止矿产使用权, 包括地下水使用权;
- 对矿山设计和地质设计进行鉴定;
- 对在地质研究及矿产的工业化开采过程中矿产的利用和保护进行监督。

吉尔吉斯共和国国家生态与技术安全监督局

<http://www.geti.gov.kg>

吉尔吉斯共和国政府下属国家生态与技术安全监督局 (以下简称为“国家生态技术监督局”) 是对生态和技术安全问题进行监督的国家机构。国家生态技术监督局对遵守吉尔吉斯共和国劳动法、自然保护法、环境保护和自然资源利用法的情况进行监督, 对矿产使用人合理利用和保护矿产进行监督。

吉尔吉斯共和国国家林业环保署

吉尔吉斯共和国政府下属国家林业环保署 (以下简称为“环保署”) 是实施环保政策和调节环保关系、保障生态安全和自然资源利用方面的国家授权机构。国家环保署对勘查勘探矿山所必须的技术方案进行国家生态鉴定。

吉尔吉斯共和国国家税务局

<http://www.sti.gov.kg/>

吉尔吉斯共和国政府下属国家税务局是对遵守税法和完全及时缴税和非税收缴费进行监督的主管部门。

吉尔吉斯共和国地方的国家行政部门和地方自治机构

地方的国家行政部门是国家执行机构, 保障部委、国家委员会和吉尔吉斯共和国其它国家机构的地区下属单位在地区范围内的协调活动。地方自治机构是保障解决地方级别问题的代表执行机构。

吉尔吉斯共和国地方的国家行政部门和地

¹¹ 本章提供的法律和税收信息不是法律和税收咨询或结论, 不能当此看待。信息根据截至2017年9月1日吉尔吉斯共和国法律编写。

方自治机构:

- 在具有许可证条件下, 在法律规定范围内提供土地划拨和土地临时使用权;
- 制止未获批准的采矿行为;
- 对采矿和矿山地质研究所使用的财产进行处理和封存, 对土地和许可证项目复垦等进行监督;
- 对矿产使用项目组织社会生态鉴定;
- 为制止非法干涉矿产使用人的经营, 在当地居民中开展工作。

吉尔吉斯共和国经济部

<http://mineconom.gov.kg/>

吉尔吉斯共和国经济部 (以下简称为“经济部”) 是制定和实施国家在投资和对外经济政策、经济和地区发展领域各项政策的授权机构。在拥有其它职能的同时, 经济部还制定和实施出口监督措施, 包括签发从吉尔吉斯共和国出口矿产的许可证。

国家注册局下属不动产权登记注册局

吉尔吉斯共和国政府国家登记局下属不动产权登记注册局是进行土地登记、不动产权利登记以及按照规定提供登记权资料的授权机构。矿产使用人应在吉尔吉斯共和国政府国家登记局下属不动产权利登记注册局对矿山和土地进行登记。

国企“国家土地规划设计院 Kyrgyzgiprozem

吉尔吉斯共和国农业和土壤改良部国有企业“国家土地规划设计院”(以下简称为Kyrgyzgiprozem) 开展在吉尔吉斯共和国境内综合设计-勘查规划和土地登记工作。Kyrgyzgiprozem是为计算矿产使用权证持有费提供许可证矿区内村镇准确地界和面积证明的授权国家机构。

国家建筑建设、公共住房署

<http://www.gosstroy.gov.kg/>

吉尔吉斯共和国政府下属国家建筑建设公共住房署履行矿产利用条件下基础设施项目建设许可证的发放职能, 大多数情况下是在采矿阶段。

调节国家和地方政府机构在采矿领域的职权所适用的法律法规:

- 吉尔吉斯共和国《矿产资源法》, 2012年8月9日第160号;
- 吉尔吉斯共和国《地方自治法》, 2011年7月15日第101号;
- 吉尔吉斯共和国《地方国家行政法》, 2011年7月14日第96号;
- 吉尔吉斯共和国关于《吉尔吉斯共和国政府国家税务局》决议, 2012年2月16日第100号;
- 吉尔吉斯共和国政府关于《吉尔吉斯共和国政府国家注册局下属不动产权利登记局》的决议, 2010年2月5日第75号;
- 2016年7月15日吉尔吉斯共和国政府第401号决议批准的吉尔吉斯共和国政府国家能源、工业和矿产利用委员会条例;
- 2012年2月20日吉尔吉斯共和国政府第136号决议批准的吉尔吉斯共和国政府下属国家生态和技术安全监督局条例;
- 2012年2月20日吉尔吉斯共和国政府第123号决议批准的吉尔吉斯共和国政府下属国家生林业环保署条例;
- 2012年2月20日吉尔吉斯共和国政府第117号决议批准的吉尔吉斯共和国经济部条例;
- 2012年12月14日吉尔吉斯共和国政

府第834号决议批准的矿产资源利用许可证办法条例;

- 2012年2月20日吉尔吉斯共和国政府第140号决议批准的吉尔吉斯共和国农业和土壤改良部

国有企业“国家土地规划设计院Kyrgyzgiprozem章程”;

- 2013年6月24日吉尔吉斯共和国政府第372号决议批准的吉尔吉斯共和国政府下属国家建筑建设、公共住房署条例;

2. 矿产资源使用人许可证义务

a) 矿产资源使用人的基本义务

授予矿产资源使用权的条件在吉尔吉斯共和国国家能源、工业和矿产利用委员会与按照竞拍或招标结果抑或经直接谈判后所选公司之间签订的许可证协议予以规定。许可证协议和许可证一起发放,是不可分割的部分。除此之外,许可证协议还确定矿产资源使用的办法和条件,包括公司完成协议规定的工程量和吸引投资的金额。

法律和许可证协议规定的矿业公司的义务:

- 根据技术方案开展工作;
- 在矿产资源利用和保护、工业和生态安全方面遵守法律规定;
- 制定并实施旨在发展矿山所在地社区社会经济的社会援助一揽子计划;
- 及时支付适用的纳税及非税收缴费;
- 积累复垦资金,及时进行复垦工作;
- 及时提交报告并上报地质信息,还有吉尔吉斯共和国法律法规所规定的矿产资源使用人必须履行的其它义务。

b) 中止和停止许可证效力的依据

吉尔吉斯共和国矿产资源法规定了中止矿产资源使用权的全部依据:

中止许可证效力

下列任何一种情况均可成为中止许可证,即暂时限制矿产资源使用权至3个月的依据:

- 违反吉尔吉斯共和国法律规定的矿产资源保护、生态安全和工业安全规定;
- 未在吉尔吉斯共和国法律规定的期限内提交完成地质、矿山工作报告及矿产储量变动报告;
- 提交的完成地质、矿山工作报告及矿产储量变动报告包含不真实的数据;
- 不遵守有关土地和/或许可证项目复垦积累资金的规定;
- 开矿采用的技术对工作人员和居民的身体和安全构成威胁,对环境造成不可弥补的损失,导致矿产资源流失等;
- 违反补偿费和/或许可证费的规定缴纳期限;
- 未在规定的期限内将法人-矿产使用人注册资本所有权份额变更事项上报至主管部门国家工业、能源和矿产利用委员会。

为了消除已查明的违法行为,吉尔吉斯共和国国家工业、能源和矿产利用委员会或法院在法庭审理框架内有权中止许可证效力。在许可证被中止的情况下,矿产使用人并不免除保持矿山财产完整、对人员和环境无隐患、无危害的义务。

终止许可证效力

终止矿产使用权,即根据吉尔吉斯共和国国家工业、能源和矿产利用委员会的决定停止(废除)许可证,其依据如下:

- 矿产使用人拒绝矿产使用权；
- 如果许可证持有人在许可证有效期结束前未递交许可证延期或转换申请，矿产使用权证将到期作废。
- 技术设计未获得全部必要的正面鉴定而进行作业；
- 未按期整改引起矿产使用权中止的问题；
- 查出矿产使用人在取得矿产使用权过程中提供有关公司最终所有人或资金能力不实资料的事实。

吉尔吉斯共和国《矿产资源法》对被列入国家级矿山目录、通过招标进行分配的矿山规定了中止矿产使用权的补充依据：

- 未缴纳或未按时缴纳招标项目招标条件规定的矿产使用权费用及罚款；
- 在延期一次后，仍未按期提交获得工业、生态安全和地下资源保护方面正面鉴定结论的设计。

矿产使用权的中止并不免除矿产使用人所承担的土地复垦、矿山财产处理、封存以及在将矿山财产移交给下一个矿产使用权所有人之前，保持矿山财产完整、对人员和环境状况无隐患、无危害，将地质信息和原始文件资料移交到国家地质信息基金会等义务。

调节矿产使用人许可证相关义务所适用的法律法规：

- 吉尔吉斯共和国《矿产资源法》，2012年8月9日第160号；
- 吉尔吉斯共和国政府2012年12月14日第834号决议批准的矿产资源使用许可证办法条例；
- 吉尔吉斯共和国政府2012年12月14日第834号决议批准的关于举行矿产资源使用权招标办法和条件的规定；
- 吉尔吉斯共和国政府2012年12月14日第834号决议批准的关于举行矿产资源使用权拍卖办法和条件的规定；
- 其它法律和受法律约束的文件。



3. 矿产使用人在环保方面的义务

a) 矿产使用人在环保方面的基本义务

矿产使用人在环保方面的基本义务包括：

- 在通过国家生态鉴定的技术设计框架内实施经营；
- 实施生态方面安全的工艺和生产；
- 对土地、矿产资源、水、大气、森林、动植物进行保护和合理利用，实现自然资源的再生；
- 遵守得到批准的工艺规范和对环境的利用、保护、储存、恢复所做的规定及限制；
- 保持自身与自然资源利用相关的建筑、设施和厂区不对环境造成损害；
- 在矿产使用权中止情况下，对矿山财产进行处理或封存，在将矿山财产移交给下一个矿产使用权所有人之前，矿产使用人出资，按照特殊设计保持矿山财产完整，对人员和环境状况无隐患、无危害；
- 保障污水处理设施、设备和监测仪器可靠、有效运行；
- 采取专门的措施预报和预防突发的气体排放和冒水；
- 土地复垦；
- 保护矿山不受淹没、浸水、火灾和其它可能降低矿产质量、降低矿山工业价值或导致开采困难等因素；
- 在进行与矿产利用相关的作业，特别是在地下储存石油或其他物质和材料、掩埋危险物资和生产废料、排放污水时，防止污染地下资源。

为避免对环境造成危害，严禁矿产使用人：

- 在居民点设置作为灰尘、有害气体、刺鼻物质等空气污染源的矿石堆场和废料库。
- 擅自使用矿产；
- 在获得国家生态鉴定正面结论之前实施与破坏地表和地下资源整体性有关的作业；
- 擅自修建矿产埋藏场地及将这些场地用作其他目的。

对实施生态违法的行为，矿产使用人根据吉尔吉斯共和国法律需承担纪律、行政、刑事、民事法律等责任。追究纪律的、行政的或刑事等责任并不能免除过错人对其给环境造成的危害进行补偿的责任。

b) 对矿产利用技术设计的生态鉴定

除抽取和利用地下水之外，在矿山进行开采、地质勘查、地质勘探作业的技术设计，均需进行是否符合环保法律规定的国家生态鉴定。禁止在设计未获得包括国家生态鉴定在内的全部必要鉴定情况下进行施工。进行生态鉴定的目的就是预防可能出现的上述矿产利用活动对环境造成不利影响。

吉尔吉斯共和国实行国家生态鉴定和社会生态鉴定。国家生态鉴定由吉尔吉斯共和国政府下属的国家林业环保署实施。社会生态鉴定由公民、地方自治机构和社会联合会提出，自己出资进行。社会生态鉴定的结论具有建议性质。

调节矿产使用人在环保领域的义务所适用的法律法规：

- 吉尔吉斯共和国水利法, 2005年1月12日第8号;
- 吉尔吉斯共和国林业法, 1999年7月8日第66号;
- 吉尔吉斯共和国土地法, 1999年6月2日第45号;
- 吉尔吉斯共和国《矿产资源法》, 2012年8月9日第160号;
- 吉尔吉斯共和国《吉尔吉斯共和国生态安全保障通用技术规程》, 2009年5月8日第151号;;
- 吉尔吉斯共和国《生产和消费废料

法》, 2001年11月13日第89号;

- 吉尔吉斯共和国《生态鉴定法》, 1999年6月16日第54号;
- 吉尔吉斯共和国《环保法》, 1999年6月16日第53号;
- 吉尔吉斯共和国环境影响评估办法条例, 吉尔吉斯共和国政府2015年2月13日第60号决议批准;
- 吉尔吉斯共和国国家生态鉴定办法条例, 吉尔吉斯共和国政府2014年5月7日第248号决议批准;
- 矿产利用许可证办法条例, 吉尔吉斯共和国政府2012年12月14日第834号决议批准。



4. 矿产使用人在获得土地使用权方面的义务

a) 在进行地质勘查、地质勘探作业和采矿时的土地权利

在进行地质勘查和地质勘探作业的情况下, 矿产使用人必须在无偿基础上获得地方国家行政部门或地方自治机构的书面同意/许可其临时使用土地或与土地所有人或使用人签订合同。占用土地同意书/许可发放的期限由设计和许可证协议予以规定。

为实施采矿活动, 矿产使用人必须根据相应的授权国家机构或地方自治机构的决定签订土地租赁协议并取得土地临时使用权证。

不得拒绝向矿产使用人提供同意书和土地临时使用权。

如果土地是特别有价值的农耕地(水浇地及旱地、生长着多年生果树的荒地、土地, 种植牧场、草场和优质牧场)或受到特别保护的天然园区(国家自然保护区、国家森林公园、国家禁猎区、国家自然遗迹、国家植物园、树木及动物园、生物环境园区和/或资源保护区、跨境特别保护天然园区), 则此类土地根据吉尔吉斯共和国政府的决定在转换(变更)为相应级别的土地之后方可使用。按照吉尔吉斯共和国政府规定, 向矿产使用人提供的用于采矿和建设基础设施用地无需转换(变更)为另一土地级别。

b) 外国矿产使用人的土地权

吉尔吉斯共和国土地法规定, 向外国矿产使用人提供土地的规定与吉尔吉斯共和国本国矿产使用人相同。

c) 矿产利用情形下的土地权登记

土地权必须在统一国家权利登记簿进行登记, 由吉尔吉斯共和国政府国家注册局不动产权利调查登记处在地方的机构进行。

d) 矿产使用土地权中止依据

在矿产使用权中止或矿产使用人违反土地法的情况下, 土地权可被中止。

调节矿产使用人获得土地权方面所承担的义务适用的法律法规有:

- 吉尔吉斯共和国土地法, 1999年6月2日第45号;
- 吉尔吉斯共和国《矿产资源法》, 2012年8月9日第160号

5. 矿产使用人在利用地下资源过程中对遭到破坏的土地进行复垦的义务

土地复垦是工程技术、土壤改良、农业技术等一整套措施, 目的是恢复遭到破坏的土地的生物生产效能和国民经济价值, 改善环境条件。土地复垦的主要目的是保持自然界的生态平衡, 使土壤的肥力、用于农业、林业及其它生产的土地的生产效能得以恢复、再生和提高。

a) 对遭到破坏的土地复垦的义务

在对矿山全部或部分开采之后, 矿产使用人在为其提供的农业或林业用地上进行地质勘探、勘查、建设和其它作业, 如果土地已不需要, 则应自行负责将其恢复至适合农业、林业或渔业等用途的状态, 且每年均应提交土地复垦、剥离及土壤肥沃层利用报告。

矿产使用权的中止并不表示矿产使用人土地复垦义务的中止。

对土地及许可证规定项目的复垦应按照复垦设计进行。

只有在许可证持有人向吉尔吉斯共和国国家工业、能源和矿产利用委员会提供受破坏土地复垦报告之后，方可减少许可证面积。

b) 复垦基金

矿产使用人作为地质勘探和矿产开采人，从地质勘探或矿山开采时起，应在每月划拨并在专门的银行账号上储备复垦资金。

复垦基金的资金存放于许可证持有人在吉尔吉斯共和国银行的账户上，不得用于其他目的，其中包括满足债权人要求及偿还欠缴税务和海关税费等。如果发生矿产使用人破产、注销或消亡，根据吉尔吉斯共和国国家工业、能源和矿产利用委员会委托，复垦基金的资金转入土地所有人账户，用于进行复垦工作。禁止将复垦基金的资金用于其他目的。上述要求在抽取地下水、建设和使用与采矿无关的地下设施时同样适用。

开立复垦账户并在该账户储备复垦资金的规定不适用于从事矿产勘查的矿产使用人。

c) 不履行对破坏的土地进行复垦义务所应承担的责任

如不执行对土地和/或许可证项目储备复垦资金的规定，吉尔吉斯共和国国家工业、能源和矿产利用委员会可以停止矿产使用权3个月。

在进行地下资源研究、矿产开采、抽取地下水及建设和使用与采矿无关的地下设施时，不执行土地复垦资金储备规定即被视作不进行或规避土地复垦，可处以50到100个计算指标（5000-10000索姆）的行政罚款。

调节矿产使用人对利用矿产资源过程中破坏的土地进行复垦所承担的义务，适用的法律法规有：

- 吉尔吉斯共和国土地法，1999年6月2日第45号；
- 吉尔吉斯共和国《矿产资源法》，2012年8月9日第160号；
- 吉尔吉斯共和国政府于2012年12月14日第834号决议批准的矿产利用许可证条例；
- 吉尔吉斯共和国政府1993年7月12日第304号决议批准的土地复垦（恢复）及验收办法条例。

6. 矿产使用人向当地社区提供社会援助一揽子计划的义务

a) 社会援助一揽子计划

社会援助一揽子计划是指促进许可证规定矿区所在地社会经济发展的协议。该协议在当地社区社会经济发展纲要基础上编制, 由矿产使用人和相应行政单位的执行机构之间签署。

b) 提供社会援助一揽子计划的义务

根据吉尔吉斯共和国法律规定, 矿产使用人应制定并实施旨在发展矿山所在地社会经济的社会援助一揽子计划。制定社会援助一揽子计划的义务只适用于处在矿产勘探和开采阶段的国家级矿山项目。在非国家级矿山进行地质勘查、地质勘探作业或采矿活动的矿产使用人不承担对矿山所在地社会经济发展给予帮助的义务。

c) 社会援助一揽子计划的组成

社会援助一揽子计划包括对国家级矿山所在地社区的社会生活条件 (人员培训、当地居民就业、基础设施建设及其它) 进行投资的计划。地区社会经济发展促进协议要在编制技术设计阶段提交到吉尔吉斯共和国国家工业、能源和矿产利用委员会进行审批。

国家级矿山使用权在招标基础上授予。提供社会援助一揽子计划的期限、矿产使用人的义务及每一个国家级项目的最低投资额, 由跨部门招标委员会确定。以下列举了吉尔吉斯共和国矿产利用社会援助一揽子计划构成的招标条件事例。

杰鲁依矿矿产使用权社会援助一揽子计划条件

根据吉尔吉斯共和国2015年2月16日第41-p号决议, 以开采杰鲁依金矿及对杰鲁依矿区进行地质研究为目的矿产资源使用, 招标的中标人应提供社会援助一揽子计划 (协议), 其中包括当地社区和本地社会经济发展计划, 当地基础设施发展投资计划, 安排施工区居民就业, 在开矿过程中最大程度地利用当地劳动力资源, 为吸收当地居民就业对其进行职业培训, 协助解决与塔拉斯州社会经济发展规划相关的其它社会问题。因而在头三年内, 每年对当地社区发展的投资额换算成货币不得少于1亿索姆, 以后年份不少于1.5亿索姆。

以开采捷列坎、佩列瓦里诺耶和杰列克矿为目的矿产使用权社会援助一揽子计划条件

根据吉尔吉斯共和国政府2015年9月16日第459-p号命令, 以开采捷列坎、佩列瓦里诺耶和杰列克矿为目的使用矿产的一项条件是必须提出社会援助一揽子计划, 其中包括当地和本地区社会经济发展计划, 安排当地居民就业, 为吸收居民参加工作对其进行职业培训。在此, 在选冶厂建设期, 每年对当地社区发展的投资额按货币计算应不少于1500万索姆, 后续年份不少于2000万索姆。

别里-阿尔玛矿地下资源使用权社会援助一揽子计划条件

在吉尔吉斯共和国政府2015年3月19日第107-p号命令框架内, 以勘探别里-阿尔玛褐煤矿为目的矿产资源使用权招标的中标人必须在获得许可证后不少于2个月内, 向地方自治机构提交社会援助一揽子计划进行审批。其中应包括当地社区和本地区社会经济发展计划, 当地基础设施发展投资计划, 安排施工区居民就业, 在采矿过程中最大限度地利利用本地劳动力资源, 为吸收当地居民参加与开矿相关的工作而对其进行职业培训, 协助解决与社会经济发展相关的其它问题。

调节矿产使用人提供社会援助一揽子计划义务所适用的法律法规:

- 吉尔吉斯共和国《矿产资源法》, 2012年8月9日第160号
- 吉尔吉斯共和国政府2012年12月14日第834号决议批准的矿产利用许可证办法条例。

7. 矿产使用人纳税及其他缴费义务

a) 地下资源使用税

补偿费

补偿费是一次性缴费, 适用于向纳税人提供矿产使用权以及税法规定的其它某些的情况。补偿费金额由吉尔吉斯共和国政府根据矿产分类表, 按照开采矿产的储量、矿产勘查、勘探许可证规定面积的大小等确定。

比如, 对将来准备进行工业开采的岩金和准白金矿进行勘探, 每一吨储量补偿费为60000美元, 银矿每一吨储量是1000美元。金属矿勘查和勘探补偿费为每平方公里25美元, 煤矿每平方公里为500美元。

缴纳补偿费的纳税基础是:

- 采矿 (抽取地下水除外) 依据国家地下资源平衡表计算的矿产储量;
- 抽取地下水所依据的是申请抽取的水量;
- 矿产勘探和勘查, 收集矿物学和古生物标本用于商业目的, 收集石材用于装饰、制作手工用品和建材等, 以许可证规定的面积为依据;
- 矿产使用权的转换和转移, 依据矿产使用人报告 (根据开采权) 当时未开采矿产的储量或许可证规定面积, 按照该份额变化的比例缴费;
- 在权利所有人注册资本所有权份额发生变更时, 依据矿产使用人报告 (根据开采权) 当时未开采矿产的储量或许可证规定面积, 按照该份额变化的比例缴费;

- 在矿产储量增加时, 依据国家矿产储量委员会计算的矿产增加量。

开采权使用费

矿山开采权使用费需定期缴纳, 适用于矿产开采和/或抽取 (地下资源回收) 地下水。开采权使用费根据所开采 (回收) 的矿产种类以及相应矿山储量计费, 对于抽取的水, 从每立方米0.01索姆到200索姆摆动, 对于其它矿产, 按照销售收益的1%到12%计算。

纳税基础为:

1. 不含增值税和销售税的矿产或矿产加工制品销售所得收益;
2. 销售实物产品的数量;
3. 按照水表显示的抽取地下水量。

b) 一般纳税义务

利润税

利润税适用于根据一般纳税制度从事经营的单位和个体经营者。基本利润税为纳税基础的10%。纳税基础是利润, 即合计年度收入和允许扣除之间的正差。收入税 (对于经营开采和销售含金矿石和精矿以及金合金和精炼金的纳税人代替利润税)。收入税率根据每金衡盎司黄金价格在1% (价格为1300美元以下) 到20% (价格在2500美元以上) 间摆动。纳税基础是销售黄金合金及/或精炼金的收益 (不含增值税和销售税), 以及按照吉尔吉斯共和国政府规定的办法, 根据国际价格计算出的含金矿石和金精矿中的黄金价值。

销售税

对于现金形式业务, 销售税税率为纳税基础的1-3%, 对于非现金形式业务, 销售税税率为0%。纳税基础为商品、工程、服务销售收益, 不含增值税和销售税。

所得税

所得税适用于获得及/或向不属于个体经营者的自然人支付报酬; 在单位或个体经营者向自然人支付所得的情况下, 单位和个体经营者负责计算、扣除及向财政缴纳税款。所得税的税率为纳税基础的10%。纳税基础是自然人年度总收入和允许扣除部分之间的差额计算出的收入。

增值税

不论是否进行增值税登记, 进口商品, 以及自愿登记或应该作为增值税纳税人进行登记的主体实现应征增值税的供应, 由于周转量已经达到登记的门槛, 即连续12个月或更小的时间段内为800万索姆, 即开征增值税。

增值税基本税率为纳税基础的12%。供应的应征价值是该供应的纳税基础。进口商品的应征价值是该进口的纳税基础。

财产税

在具有征税项目的情况下, 应缴纳财产税: 楼房、建筑、房屋、设施和交通工具等。财产税的税率, 对于未用作实体经营的楼房、房屋和设施等征税项目, 按其价值的0.35%征收; 对用于实体经营的楼房、建筑、房屋、设施 (包括金属构件以及住房和非住房) 等项目, 按征税价值的0.8%征收。楼房、建筑、房屋、设施的征税基础是项目的征税价值, 根据吉尔吉斯共和国税法规定的专门公式计算。

交通工具的税率根据交通工具的种类、出厂年份和发动机的排量确定。发动机排量在每立方厘米0.05索姆到1.80索姆之间摆动。在某些情况下 (例如交通工具没有内燃发动机) 税率为相应交通工具账面净值或按照吉尔吉斯共和国政府规定办法计算价值的0.5%。交通工具的纳税基础是发动机排量

或账面净值, 或者是按照吉尔吉斯共和国政府规定办法计算的价值。

土地税 (如果有土地)

土地税基础税率根据土地所在地和等级来确定。在此, 纳税金额按照公式计算。除基础税率之外, 公式还包括土地面积和几个校正系数。纳税基础是土地面积。

c) 国家强制特别保险费

国家强制特别保险费适用于在获得收入和/或向自然人付款以及其它几种情况。如果自然人根据与单位或个体经营者签订的劳动合同获得报酬, 单位和个体经营者负责计算、扣除并向吉尔吉斯共和国社会基金缴纳保险费。

劳动关系适用的主要税率, 是指向属于吉尔吉斯共和国公民和/或常住吉尔吉斯共和国的外国公民/无国籍人士的员工支付的各种报酬征收27.25% (其中17.25%由雇主支付, 10%从员工报酬中扣除), 向属于在吉尔吉斯共和国临时居住或在其境外的外国公民/无国籍人士的员工发放的各种报酬征收3% (全部由雇主支付)。在劳动关系下保险费的计算基础是向员工支付的报酬金额。

d) 非税支付款项

许可证持有费

根据吉尔吉斯共和国法律, 矿业公司须缴纳许可证持有费。持有许可证缴费金额根据矿产使用权种类 (勘查、勘探、开采矿产资源)、矿产种类、许可证规定面积、许可证发放日期和实际利用期限等确定。许可证持有费计算由吉尔吉斯共和国国家工业、能源和矿产利用委员会进行。

拥有采矿许可证的许可证持有人在进入设计产能, 完成获得审批的井巷工程计划所规定的年度采矿量90%的条件下, 免于缴纳许可证持有费。

发展和维护当地基础设施提成

有采矿证的矿业公司(煤、汞、矿泉水和地热水、用作建材的矿产,也包括建材生产原料等均除外),要缴纳当地基础设施发展和维护提成。提成率为不含矿产销售间接税的收益的2%。

其它非税支付款项

除了上述应缴税和非税支付款项之外,矿业公司还须缴纳诸如垃圾清理费、环境污染费等其它费用。费率、基数和此类费用的缴费办法等根据吉尔吉斯共和国法律确定。

调节矿产使用人纳税和其它缴费义务所适用的法律法规:

- 吉尔吉斯共和国税法, 2008年10月17日第230号;
- 吉尔吉斯共和国《国家社会保险保险费费率法》, 2004年1月24日第8号;
- 吉尔吉斯共和国《国家社保法》, 1996年6月17日第20号;
- 吉尔吉斯共和国《非税缴费法》, 1994年4月14日第1480- XII号;
- 吉尔吉斯共和国政府2008年12月30日第736号《关于落实吉尔吉斯共和国税法标准要求的决议》;
- 吉尔吉斯共和国政府2008年12月30日第736号决议批准的矿山和矿产表现补偿费分类表;
- 吉尔吉斯共和国政府2008年12月30日第736号决议批准的许可证规定面积补偿费分类表;
- 其它法律和受法律约束文件。

附件2: 矿产利用领域有用的联系方式

吉尔吉斯共和国国家机构

吉尔吉斯共和国国家工业、能源和矿产利用委员会

比什凯克市艾尔金季克林荫道2号
电话: +996 (312) 30-04-10, 30-07-06
传真: +996 (312) 30-07-18
网站: www.gkpen.kg
邮箱: geoagencykg@gmail.com

吉尔吉斯共和国国家生态和技术安全监督局

比什凯克市阿洪巴耶夫大街119号
电话: +996 (312) 56-49-54, 56-30-27
网站: www.geti.gov.kg
邮箱: getitserver@mail.ru

吉尔吉斯共和国政府林业环保署

比什凯克市托克托古尔大街228号
电话: +996 (312) 35-27-27
传真: +996 (312) 35-31-02
网站: www.ecology.gov.kg
邮箱: nature_kg@mail.ru

吉尔吉斯共和国国家税务局

比什凯克市秋依大街219号
电话: +996 (312) 61-28-86
网站: www.sti.gov.kg
邮箱: sti@sti.gov.kg

吉尔吉斯共和国经济部

比什凯克市秋依大街106号
电话: +996 (312) 62-52-41, +996 (312) 62-41-73
传真: +996 (312) 66-18-37
网站: www.mineconom.gov.kg
邮箱: mail@mineconom.gov.kg

吉尔吉斯共和国政府国家注册局不动产权登记注册局

比什凯克市玛纳斯大街28号
电话: +996 (312) 31-25-47
传真: +996 (312) 31-28-03
网站: www.gosreg.kg

吉尔吉斯共和国农业和土壤改良部Kyrgyzgiprozem
国家土地规划设计院

比什凯克市奥洛兹别科夫大街44号
电话: +996 (312) 30-03-49, +996 (312) 30-03-54

吉尔吉斯共和国政府国家建筑建设及公共住房署

比什凯克市玛纳斯大街28号
电话: +996 (312) 61-36-97
传真: +996 (312) 61-34-52
网站: www.gosstroy.gov.kg
邮箱: gosstroy_press@bk.ru

商务协会及工会

国际实业委员会矿产资源委员会

比什凯克市阿布德拉赫曼诺夫大街191号比什凯克凯悦酒店113=114室
电话: +996 (312) 62-36-79, +996 (312) 62-38-01
传真: +996 (312) 62-33-94
网站: www.ibc.kg
邮箱: office@ibc.kg, lawyer@ibc.kg

吉尔吉斯共和国矿产使用人协会

比什凯克市艾尔金季克林荫道2号236室
电话: +996 (312) 30-04-78
邮箱: kyrgyzminaskg@gmail.com

吉尔吉斯共和国矿业工作者和地质工作者协会

比什凯克市梅德洛夫大街98号
电话: +996 (312) 90-98-67, +996 (312) 54-14-98

矿产资源利用者协会

比什凯克市秋依大街207号
电话: +996 (312) 62-57-31

吉尔吉斯斯坦矿山冶金工会

比什凯克市秋依大街207号
电话: +996 (312) 61-32-29, +996 (312) 61-32-24
传真: +996 (312) 61-32-24
网站: www.gmpk.kg
邮箱: profgormet@list.ru

“矿业人公会”协会

楚河州新巴甫洛夫卡镇建设大街2号
电话: +996 (312) 60-90-08, +996 (312) 60-90-29

吉尔吉斯工业企业家协会

比什凯克市图鲁斯别科夫大街马克西姆穆商务中心, 112-114室
电话: +996 (312) 39-41-07, +996 (312) 45-15-11
网站: www.kspp.kg
邮箱: ksppkg2015@gmail.com

矿产利用领域服务供应商

“生态服务”有限责任公司
(设计)

比什凯克市玛纳斯大街40号309室
电话: +996 (312) 31-17-86

“SGS比什凯克”有限责任公司
(监理公司)

比什凯克市阿布德拉赫曼诺夫大街191号102室
电话: +996 (312) 66-34-55
网站: www.sgs-caspian.com

ALS INSPECTION UK LIMITED代表处
(监理公司)

比什凯克市特内斯塔诺夫大街231/20号
电话: +996 (312) 66-29-58

“肯托”设计研究中心
(设计)

比什凯克市艾尔金季克林荫道30号9/239室
电话: +996 (312) 66-01-60, +996 (312) 39-21-34

吉尔吉斯共和国国家工业、能源和矿产利用委员会 下设国企“中心实验室”	比什凯克市艾尔金季克林荫道2号 电话: +996 (312) 30-03-84
“卡拉巴尔塔矿业联合企业股份公司中心科研实验室”有限责任公司	楚河州卡拉-巴尔塔市科若姆别尔季耶夫大街工业园区 电话: +996 (3133) 7-25-75, +996 (3133) 7-25-92, +996 (3133) 7-29-27
吉尔吉斯共和国林业环保署下设楚依地区实验室	比什凯克市拜季克·巴特儿大街34号 电话: +996 (312) 54-07-66
吉尔吉斯共和国林业环保署下设奥什地区实验室	奥什市库尔曼江达特卡大街130号 电话: +996 (3222) 2-25-66
吉尔吉斯共和国林业环保署下设贾拉拉巴德地区实验室	贾拉拉巴德市奥斯蒙诺夫大街130号 电话: +996 (3722) 02-95, +996 (777) 86-44-20
卡达姆扎依卫生防疫站	卡达姆扎依区普尔贡村医院大街7号 电话: +996 (3655) 5-02-96 +996 (3655) 5-02-73

国际组织、资助人

美国国际开发署 – USAID	比什凯克市和平大街171号, 邮编: 720016, 电话: +996 (312) 597000 传真: +996 (312) 597744 网站: www.usaid.gov/kyrgyz-republic 邮箱: akgdocs@usaid.gov
欧洲复兴开发银行 – European Bank for Reconstruction and Development	比什凯克市Orion商务中心4楼, 艾尔金季克林荫道21号, 邮编: 720040, 电话: +996 (312) 624016, 624017 传真: +996 (312) 666284 网站: http://www.ebrd.com/russian/pages/country/kyrgyzrepublic.shtml 邮箱: abdullaz@ebrd.com
德国国际合作协会	比什凯克市艾尔金季克林荫道22号, 邮编: 720040 电话: +996 (312) 909070, +996 (312) 909082 传真: +996 (312) 909080 网站: http://www.giz.de/de/weltweit/europa-kaukasus-zentralasien/655.htm 邮箱: giz-kg@giz.de

英国国际发展部驻吉尔吉斯共和国代表处
Department for International Development

比什凯克市艾尔金季克林荫道21号404室, 邮编: 720040,
电话: +996 (312) 303644
传真: +996 (312) 303650
网站: <http://www.dfid.gov.uk/Where-we-work/Asia-Central/Kyrgyzstan/>
邮箱: a-ashiraliyeva@dfid.gov.uk

世界银行 - World Bank

比什凯克市莫斯科大街214号, 邮编: 720010
电话: +996 (312) 625262
传真: +996 (312) 625362
网站: <http://www.worldbank.org.kg/>
邮箱: niosipenko@worldbank.org

Peace Nexus

比什凯克市阿布德拉赫曼诺夫大街204号4楼
电话: +996 (312) 664636
网站: <https://peacenexus.org/>
邮箱: nazgul.aksariyeva@peacenexus.org

索罗斯-吉尔吉斯斯坦基金会
Soros Foundation

比什凯克市罗格维年科夫大街55a号, 邮编: 720040
电话: +996 (312) 663475, 622655, 664218
传真: +996 (312) 663448
网站: <http://soros.kg/>
邮箱: office@soros.kg

国际发展法律组织 - IDLO

比什凯克市阿布德拉赫曼诺夫大街191号120室, 邮编: 720011
电话: +996 (312) 665272
网站: www.idlo.int
邮箱: fhuston@idlo.net

附件3: 在线数据库/矿产资源使用人相关网站

下列在线数据库和网站可通过吉尔吉斯语和俄语免费浏览。某些信息还有英语版本。

<http://www.gkpen.on.kg>

吉尔吉斯共和国国家工业、能源和矿产利用委员会在线数据库, 包含有效许可证名单、活跃的许可证申请、许可证规定矿区交互式地图、矿产图、取得矿权办法等最新信息。获取信息免费。

<http://sti.gov.kg>

吉尔吉斯共和国国家税务局网站, 包含已登记的纳税人、税法、报表格式和规程等信息。可在线计算特定的税额, 包含核实纳税人、发票、经营特许证等信息的在线工具。获取信息免费。

<http://budget.okmot.kg>

“开放的财政”门户网站包含国家债务、吉尔吉斯共和国国家和地方财政收入和支出等信息, 还包括鼓励性扶持信息。“开放的财政”还包括纳税人(法人)收入信息, 其中有每一个纳税人完成缴税、交纳许可证收费、支付其他国家服务费的类型、金额和日期等。获取信息免费。

<http://gosuslugi.mineconom.kg>

吉尔吉斯共和国国家和市政服务及许可证系统门户网站, 包含国家和市政机关为自然人和法人提供服务的信息(规定、服务收费标准等), 还有国家监督功能等资料。获取信息免费。

<http://register.minjust.gov.kg>

吉尔吉斯共和国司法部法人、分支机构(代表处)电子数据库, 包含在吉尔吉斯共和国注册的全部法人信息, 列出了法人、分支机构(代表处)的名称、地位、外资份额、注册号、纳税人统一编号、法定地址、负责人和现有成立人/股东(有某些例外)等信息。获取信息免费。

<http://cbd.minjust.gov.kg>

吉尔吉斯共和国司法部法制信息中心数据库, 保障通过吉尔吉斯语和俄语自由获取吉尔吉斯共和国最新版的法律法规。

<http://stat.kg>

吉尔吉斯共和国国家统计局网站, 包括吉尔吉斯共和国的各类社会、经济、人口和生态现象的统计资料, 还有国家的主要微观经济指标(GDP、消费价格指数、最低工资)等信息。网站还包括国内采矿工业投资规模, 石油、天然气、煤炭及其它工业品的开采量等信息。

<http://t-zakupki.okmot.kg>

国家采购门户网站, 包括拍卖、协议、采购单位名单和其它与国家采购相关问题等信息。

<http://map.okmot.kg>

吉尔吉斯共和国经济地图包含吉尔吉斯共和国各地区经济/财政状况等信息, 包括国库和吉尔吉斯共和国财政部下属国家经济发展基金的数据。

<https://okmot.kg/links.html>

该链接可浏览吉尔吉斯共和国国家信息资源网站, 包括吉尔吉斯共和国国家机构网站列表。

<http://donors.okmot.kg>

吉尔吉斯共和国财政部外援门户网站, 包含国外资助信息。

<http://www.invest.gov.kg/en>

吉尔吉斯共和国投资促进保护署网站为潜在的投资人提供有关吉尔吉斯共和国投资环境的有用信息。



本指南中所使用的图片由“库姆托尔黄金公司”和
“哈萨克斯坦矿业有限公司”提供。

