

蒙古国矿业开发现状及未来发展趋势

■ 黄佟拉嘎¹ 哈斯巴特尔²

摘要：采矿业作为蒙古国经济发展的核心动力，对于蒙古国的经济发展有重要作用。塔旺陶拉盖公司（TT）和奥尤陶拉盖公司（OT）作为蒙古国矿产领域的两个重要的公司，它们的开发现状及未来发展趋势颇受关注。本文通过分析蒙古国矿业发展的现状，发现蒙古国矿业发展中存在相关法律法规不稳定、配套的基础设施相对落后等情况。蒙古国在其国家长远规划《愿景 - 2050》中，针对矿产领域存在的问题，做出了相应改善，指出了未来发展的方向。

关键词：蒙古国采矿业 塔旺陶拉盖公司 奥尤陶拉盖公司

20 世纪 90 年代，蒙古国转型发展，出台相关法律保护矿产开发与发展。蒙古国新政府出台国家振兴计划，注重矿产开发、运输与出口，希望通过矿产给蒙古国带来振兴。塔旺陶拉盖（TT）和奥尤陶拉盖（OT）作为蒙古国最重要的两个矿产公司，在蒙古国国家发展战略中有着重要的地位，因此本文将其作为重点对象予以分析。

一、采矿业是蒙古国的支柱性产业

据蒙古国中央银行公布，截至 2017 年第三季度，蒙古国外国直接投资流动量达 7.02 亿美元。按行业区分，直接投资流入的 79% 来自于采矿业。据联合国贸发会议发布的 2021 年《世界投资报告》显示，2020 年，蒙古国吸收外资流量为 17 亿美元，同比下降 29.6%；截至 2020 年底，蒙古国吸收外资存量为 242 亿美元。

蒙古国吸收外资流量在 2016 年为负增长，从 2017-2020 年均为正增长。2021 年由于新冠肺炎疫情的影响，从投资环境吸引力的角度考虑，蒙古国的竞争优势中最重要的是矿产丰富，采矿业是支柱性产业。在蒙古国的对外出口贸易中，矿产品出口常年居于首位。在 2019 年，蒙古国

表 1 2016-2020 年蒙古国吸收外国直接投资情况（单位：亿美元）

年份 金额	2016	2017	2018	2019	2020
流量	-41.56	14.96	21.74	24.43	17.19
存量(截至 2020 年末)	242.07				

数据来源：联合国贸发会议《2021 年世界投资报告》。

出口中，矿物出口量占 90%，其中煤炭出口量占 46.9%，其他矿物出口占 53.1%。2020 年，矿业生产总值占蒙古国国内生产总值的比重为 22%，工业总产值比重 71%，出口比重 94%。煤炭出口 2860 万吨，同比减少 790 万吨，下降 21.6%。在收入方面，煤炭出口增长 30.9%。煤炭行业是采矿业中领先且利润最高的行业之一。矿业是蒙古国经济发展的重要支柱产业，塔旺陶拉盖和奥尤陶拉盖是主要的两个采矿公司。

（一）塔旺陶拉盖公司（TT）发展现状

塔旺陶拉盖公司所在省煤炭储量丰富。塔旺陶拉盖位于蒙古国的南戈壁省，炼焦煤储量位居世界前十，当今世界上最大的未开采煤矿，矿区煤炭储藏面积达 400 平方公里，煤层厚度 190 米，共 16 层，该煤矿属优质炼焦用煤，原煤出焦率 60% 以上，是世界上的紧缺煤种。初步探明的焦煤储量约为 64 亿吨，其中主焦煤 18 亿吨，动力煤 46 亿吨，价值高达 3000 多亿美元。

蒙古国矿产业占直接投资的 79%[N]. 蒙古国消息报, 2018-2-22 (第 8 版).

对外投资合作国别(地区)指南-蒙古国.2021 年版. 商务部国际贸易经济合作研究院等 [EB/OL].http://www.mofcom.gov.cn/dl/gbdqzn/upload/mengguguo.pdf.

Тавантолгой ХК-ийн үйл ажиллагааны тайлан-2019. [EB/OL].https://www.tavantolgoi.mn/тууhen-zamnal.

Тавантолгой ХК-ийн үйл ажиллагааны тайлан-2020. [EB/OL].https://www.tavantolgoi.mn/тууhen-zamnal.

2020年，塔旺陶拉盖公司以煤炭采销为主业，开采煤炭250万吨，出口煤炭220万吨，向国内市场销售煤炭31.69万吨。在销售方面，销售收入为2584亿蒙图，净利润为313亿蒙图。

2016-2020年期间，蒙古国塔旺陶拉盖公司煤炭产量变化较大，2016年产量为4.11百万吨，而2018年减少到1.87百万吨，到了2019、2020年有逐年上涨趋势。但由于新冠肺炎疫情蔓延的原因，蒙古国的出口受影响，在2021年的煤炭产

表2 2016-2022年塔旺陶拉盖煤炭产量^② (单位:百万吨)

年份	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
产量	4.11	4.1	1.87	2.24	2.35	1.28	3.3

表格根据塔旺陶拉盖官网数据制作。

表3 2016-2022年塔旺陶拉盖销售额^④ (单位:十亿蒙图)

年份	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
销售额	176.5	427.9	226.3	263.5	258.4	179.3	427.9

表格根据塔旺陶拉盖官网数据制作。

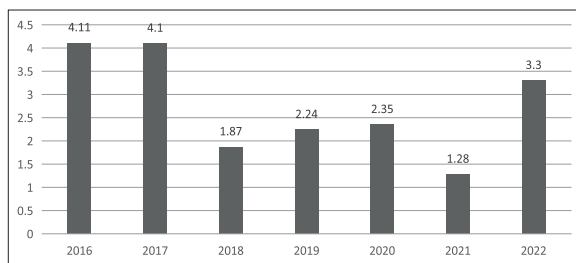


图1 2016-2022年塔旺陶拉盖煤炭产量(百万吨)^③

根据塔旺陶拉盖官网数据制作。

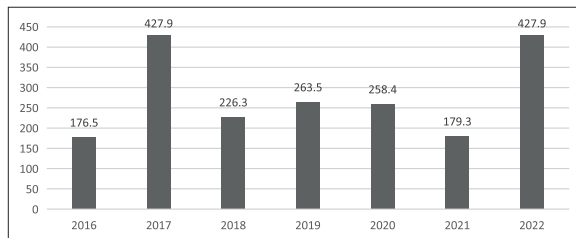


图2 2016-2022年塔旺陶拉盖销售额变化图^⑤

根据塔旺陶拉盖官网数据制作。

量下降到1.28百万吨。随着蒙古国的新复兴政策以及口岸货物贸易的恢复，在2022年的产量又逐渐恢复，回升到了新冠肺炎疫情前的状态。

2022年上半年蒙古国塔旺陶拉盖公司煤炭出口808万吨，创收23.5亿美元。与去年同期相比，下降了13%，但按价值计算，增长了131%。煤炭、铜精矿、黄金和铁矿石贸易占蒙古国出口总额的87.2%。截至2022年8月，年初以来出口煤炭1010万吨，与上年同期持平。

(二) 奥尤陶拉盖公司(OT)发展现状

奥尤陶拉盖公司的股权由蒙古国政府和力拓集团共同拥有。奥尤陶拉盖位于蒙古国南戈壁省，距乌兰巴托550公里，是世界上最大的优质铜矿床之一。2009年10月6日，蒙古国政府、艾芬豪矿业(Айвенхоу Майнз)和力拓集团(Turquoise Hill Resources)在乌兰巴托签署了奥尤陶拉盖投资协议，蒙古国政府获得奥尤陶拉盖矿34%的股权，力拓集团拥有66%股权。政府可以选择将其股权增加到50%。力拓集团代表合作伙伴负责管理奥尤陶拉盖项目。由所有股东组成的董事会负责制定决策并监督公司的战略方向。

奥尤陶拉盖公司为蒙古国南部地区提供能源，保障其长期稳定发展。据蒙古国政府办消息，2018年12月31日，能够完全满足国内电力需求的塔旺陶勒盖发电站建设项目协议《关于能源来源管理协议》已签字，将在塔旺陶拉盖矿建设的发电站容量为300兆瓦，2020年开工，预计2023年6月30日竣工。奥尤陶拉盖公司将负责新发电站的运作，并持有51%的股份。这是蒙古国国内能源完全满足南部地区能源需求的重要步伐，是长期稳定进行奥尤陶拉盖矿，尤其是地下

Тавантолгой ХК-ийн үйл ажиллагааны тайлан-2020. [EB/OL]. <https://www.tavantolgoi.mn/tuuhen-zamnal>.

<https://www.tavantolgoi.mn/tuuhen-zamnal>.

<https://www.tavantolgoi.mn/tuuhen-zamnal>.

<https://www.tavantolgoi.mn/tuuhen-zamnal>.

Тавантолгой ХК-ийн үйл ажиллагааны тайлан-2022[EB/OL].<https://cdn.greensoft.mn/uploads/users/1905/files/Tavantolgoi%202022%20tailan.pdf>

蒙古国奥尤陶拉盖公司(Oyu Tolgoi) [EB/OL]. <https://www.ot.mn/our-company/.2021-9-2>.

矿运营的重要步伐。截至 2019 年年初，奥尤陶拉盖公司从中国进口 100 多兆瓦电力，相当于蒙古国电力总消耗的 20%，涉及金额 1.6 亿 -1.7 亿美元。

奥尤陶拉盖公司的矿产量受疫情影响呈下降趋势。虽然奥尤陶拉盖公司在 2021 年第一季度比上一年的开采量呈现上升趋势，铜的开采量达到 45499 吨，与 2020 年第一季度相比增长 29%。但是，2021 年第二季度，由于新冠肺炎疫情的原因，奥尤陶拉盖的工作人员比本季度计划减少了 25%，矿产量有所降低。

2020 年奥尤陶拉露天矿总矿石量为 9769.4 万吨，2021 年矿产量为 8498.3 万吨，相比去年同季度的产量有所降低，而在 2022 年回升至 9735.3 万吨。

奥尤陶拉盖公司矿产产量下降与疫情有关，同时与蒙古国的法律法规环境、投资环境以及力拓集团高层陷入诉讼纠纷也有关系。

二、蒙古国采矿业发展中存在的问题

采矿业作为蒙古国经济发展的核心动力，对于蒙古国的经济发展有很重要的影响。奥尤陶拉盖公司和塔旺陶拉盖公司作为蒙古国矿产领域的两个重要的公司，它们的运营情况与国家的经济发展及民生息息相关。这不仅与蒙古国国内的法律法规、投资环境及基础设施等有关，而且与这两个公司本身的运营状态也密切相关。

(一) 相关法规不稳定、政策实施缓慢问题明显

蒙古国国内矿产相关法律法规不稳定。2006

表 4 奥尤陶拉盖矿产量以及加工矿石量^③ (单位: 千吨)

年份	2020	2021	2022
露天矿总矿石量	97,694	84983	97353
加工矿石	40,200	39124	39361

数据来源: 蒙古国奥尤陶拉盖公司官网。

表 5 奥尤陶拉盖生产的浓缩金属量^④

年份	2020	2021	2022
铜 ('000 吨)	149.6	263.0	129
黄金 ('000 盎司)	182	468	183.8
银 ('000 盎司)	876	977	871
精矿销售量 ('000 吨)	669.6	669.2	661.4

数据来源: 蒙古国奥尤陶拉盖公司官网。

年 7 月 8 日，蒙古国国家大呼拉尔通过了《矿产法》，并在 2010 年、2014 年、2019 年等年份对其进行了修订。2019 年 10 月 30 日，蒙古国国家大呼拉尔上，与会者再次审议了有关《矿产法》第 47 章等部分内容，根据国家大呼拉尔 2019 年 6 月 28 日第 3 号批文，会议认定《矿产法》部分条款违反了宪法规定，并决定把这部分条款视为无效。

(二) 投资环境不稳定给投资者带来风险

蒙古国政府对待外国投资的防备心理，影响了塔旺陶拉盖项目的发展。1997 年蒙古国对《关于矿产法》进行修正，实现了对外开放。但因欠缺政治自由，蒙古国政府有关“塔旺陶拉盖项目”推动等问题迟迟未做出任何具体决议，因而仍然没有得到解决。国外投资商最感兴趣的“塔旺陶拉盖项目”命运取决于蒙古国政府如何对待外国投资商。

蒙古国国内投资环境有待改善。2019 年 3 月 13 日，蒙古国召开“经济现状及未来趋势”论坛。专家表示，从目前的情况来看，蒙古国外资

塔旺陶拉盖发电站将完全满足南部电力需求. 蒙古国小细胞 [J]2019-1-10 (第 1 版).

“Оюу толгой” 2021 оны хоёрдугаар улирлын тайлангаа танилцууллаа[EB/OL].https://www.ot.mn/, 2021-7-24.

“Оюу толгой” 2021 оны хоёрдугаар улирлын тайлангаа танилцууллаа[EB/OL].https://www.ot.mn/.2021-7-24.

“Оюу толгой” 2021 оны хоёрдугаар улирлын тайлангаа танилцууллаа[EB/OL].https://www.ot.mn/.2021-7-24.

МОНГОЛ УЛСЫН ХУУЛЬ.АШИГТ МАЛТМАЛЫН ТУХАЙ.2006 оны 7 дугаар сарын 08-ны өдөр.Улаанбаатар хот[EB/OL].https://legalinfo.mn/mn/detail/63

取消矿产法部分法律条款. 蒙古国消息报.2019-11-7(第 1 版)

塔旺陶拉盖项目的最大风险是民粹主义. 蒙古国消息报 [N].2019-9-5(第 5 版).

不足的原因是蒙古国被视为具有风险的国家之一，为恢复国外投资商的信任，需要创造预防风险的国家协调。2020年10月，美国驻蒙古国大使馆公布了2020年蒙古国投资环境通报，其中指出，虽然蒙古国的新兴市场和丰富的矿产资源被视为投资商的良好获利机会，但宏观经济环境有较高的风险，利益相关者对立法程序持谨慎态度。除少数投资限制外，投资商通常还可以自由进入蒙古国市场。蒙古国羊绒和农业部门也很有希望。但是，对矿业等政治上脆弱的行业进行投资会带来更大的风险。

三、助力中蒙推动矿业合作的对策建议

蒙古国采矿业投资额有下降趋势，这不仅与疫情相关，更主要的是和蒙古国法律环境、投资环境和基础设施不尽如人意相关。作为蒙古国支柱性产业，采矿业的发展对蒙古国的经济发展有重要影响。因此蒙古国的法律环境、投资环境和基础设施的改善引起了国家领导班子和政府部门的重视。

(一) 投资前应充分了解蒙古国相关法律法规

蒙古国在解决破产问题方面取得了一些进展，但经济政策和法规的不稳定、地理隔离、腐败和效率低下的运输系统是重大障碍。2020年蒙古国在世界银行的《2020年营商环境报告》中排名第81位，比前一年下降了7位。蒙古国取消了对新的矿物勘探许可证的暂停，并将勘探许可证的最长期限从9年增加到12年。2021年3月，美国传统基金会(The Heritage Foundation)公布

的2021年《经济自由度指数》报告中，蒙古国被列入经济自由度为中等的国家。蒙古国在178个国家中排第86位，得分62.4，2020年蒙古国在180个国家中排第126位，得分为55.9。报告指出：蒙古国在法律环境中的财产权，开放市场环境中的财政自由以及监管协调效率方面均下降。

蒙古国矿产领域的法律法规有不稳定、不连续现象。因此，中方在蒙古国采矿业进行合作之前，需要提前了解蒙古国的法律法规环境的历史和现状，以更好地做出符合客观实际的判断，进行合作与投资。

(二) 投资前应对蒙古国投资环境进行科学评估

蒙古国原本具有较好的外部、内部法律环境，早在上世纪90年代加入了《首尔投资保障公约》和《解决国家与他国国民间投资争议华盛顿公约》。1991年蒙古国国家大呼拉尔通过了《蒙古人民共和国外国投资法》，在该法律文件中，对外国投资给出了相对宽松的环境。之后在1993年、1998年、2002年和2006年对该法进行了修改。该法也逐渐适应了蒙古国的国情，蒙古国的外国投资环境较为稳定，但2012年5月，蒙古国国家大呼拉尔通过了限制外资的《关于外国投资战略领域协调法》后，下一年蒙古国煤炭企业停止了中蒙政府批准的合作，以提高煤炭的价格，导致中蒙合作双方受损惨重。

另外，中方进行合作之前，除了听取蒙方给出的投资成本方面的估计外，还要进行实地调查与评估，从而进行合理的投资。避免奥尤陶拉盖地下矿扩展时期出现的工期和成本估计与实际相差较大而给投资者带来损失的情况。

蒙古国仍然缺乏外资支持. 蒙古国消息报 [N].2019-3-21(第1版).
2020年蒙古国投资环境. 蒙古国消息报 [N].2020-10.-1(第4版).
Santander Trade Market.MONGOLIA:FOREIGN INVESTMENT[EB/OL].[https://santandertrade.com/en/portal/establish-overseas/mongolia/investing-3.2021,\(3\).](https://santandertrade.com/en/portal/establish-overseas/mongolia/investing-3.2021,(3).)
蒙古国经济自由度提升40位 [EB/OL].2021.03.15.<https://montsame.mn/cn/read/256314>. 登录时间 :2021年4月19日.
王恩元. 简论蒙古国《投资法》出台的重要意义 [R]. 蒙古国研究, 2014.
娜琳.“一带一路”和“发展之路”视域下的内蒙古自治区对蒙古国投资贸易评估与建议 [R]. 蒙古国研究, 2019.

四、蒙古国矿业未来发展趋势

2020年5月,蒙古国国家大呼拉尔通过《愿景-2050》(Алсын хараа 2050),其中明确,蒙古国未来经济发展的重点领域中矿产的重要性仍然居于首位。并对矿业领域的生产标准、加工能力、配套基础设施等做出了发展规划。

(一) 按国际标准对矿产领域进行规范

蒙古国提高产品的质量和标准,生产出符合国际标准的产品。21世纪第二个10年期间,蒙古国为了使国内商品更好地与国际市场对接,对国内各领域产品的质量和标准提出了新要求,即按照国际标准进行生产。2019年6月,德国向蒙古国提供800万欧元的无偿援助,在蒙德联合矿产科技大学里,建设实验室、科研楼以及图书馆。根据蒙古国国家大呼拉尔在2020年5月做出的长远规划《愿景2050》,未来,蒙古国对矿产领域也要进行国际化标准的生产。

(二) 提高矿产品加工能力增加矿产收入

蒙古国矿产资源丰富,但相应的加工能力不足影响了矿产质量和出口价格。2021年12月30日,蒙古国国家大呼拉尔通过了《新复兴政策》(ШИНЭ СЭРГЭЛТИЙН БОДЛОГО БАТЛАХ ТУХАЙ),主要分为口岸复兴、能源复兴、工业复兴、城乡复兴等六个部分。在其工业复兴部分提出,将在额尔登特铜精矿加工厂、塔旺陶拉盖煤炭选矿厂等地区建设钢厂使其投入使用,提高工业生产效率。在蒙古国长远规划《愿景-2050》中,明确蒙古国未来提高矿产品的加工能力,从而改善矿产品的质量,提高出口能力,为出口导向型经济

发展带来推动作用。

(三) 注重矿产配套基础设施建设优化矿产品销售模式

蒙古国矿产领域的生产销售需要大量配套的基础设施。蒙古国交通运输等基础设施落后,导致大量的矿产资源无法勘探、开采,已经成为制约外资注入蒙古国矿产领域的重要因素。在蒙古国长远规划《愿景-2050》中,把矿产配套基础设施的建设纳入了未来发展方向。2022年5月26日,作为蒙古国《新复兴政策》的一部分,蒙古国决定把拥有奥尤陶拉盖公司和塔旺陶拉盖公司的南戈壁省的汗博格达县打造成“智能示范城市”。蒙古国政府提出《2040年汗博格达总体发展计划》,由奥尤陶拉盖公司提供资金,进行打造智能化城市。为了启动此项目,奥尤陶拉盖项目已同意在未来5年时间内向汗博格达县投资5000万美元建设资金。蒙古国围绕重要采矿区域,建设铁路、开设与修建口岸,以提高矿产运输与出口能力。未来,矿产仍然是蒙古国出口中重要一部分,因此,蒙古国会在配套基础设施上继续加大投入,从而获得长期稳定的经济利益。■

参考文献:

[1] 蒙古国统计局. 蒙古国统计年鉴(蒙文版)[M]. 蒙古国乌兰巴托. 1995-2018.

[2] Монгол Монгол улсын их хурлын тогтоол.[J]. Алсын хараа 2050.2020,(5).

(作者单位:1.蒙古国立大学国际关系与公共管理学院;2.内蒙古财经大学商务学院)

责任编辑:康伟

Монгол Монгол улсын их хурлын тогтоол[J].Алсын хараа 2050.2020-5-13.
德国提供800万欧元无偿援助[N].蒙古消息报..2019-7-5(第2版).
Монгол Монгол улсын их хурлын тогтоол.Алсын хараа 2050.2020-5-13.
МОНГОЛ УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН ТОГТООЛ.ШИНЭ СЭРГЭЛТИЙН БОДЛОГО БАТЛАХ ТУХАЙ.2021 оны 12 сарын 30 өдөр.
呼格吉勒图.蒙古国矿产资源开发潜力及中蒙合作形式研究[M].内蒙古大学出版社.2018.
МОНГОЛ УЛСЫН ЗАСГИЙН ГАЗАР.Ерөнхий сайд Л.Оюун-Эрдэнэ: Өмнөговь аймгийн ХАНБОГД сумыг орчин үеийн ХОТ болгон хөгжүүлнэ[EB/OL].<https://mongolia.gov.mn/news/view/26348>.2022-5-26.