

印度尼西亚矿业治理迈向精细管控

中国金属矿业经济研究院（五矿产业金融研究院）

周 匀

2025年，印度尼西亚普拉博沃政府先后推出了一系列被业界称为“矿业新政”的监管措施。这套组合拳不仅触及矿业经营许可、矿企工作计划审批、税费制度等核心环节，还包括针对非法采矿活动空前严厉的处罚规定。这些政策和举措标志着印度尼西亚矿业治理范式发生了根本性转变。这一转变正重新定义着在印度尼西亚运营的矿业企业所面临的机遇与风险边界。

一、印度尼西亚矿业政策体系的全面重构

印度尼西亚矿业新政并非单一政策，而是一套覆盖行业全链条的系统性工程。2025年2月，印度尼西亚国会（议会）正式通过了《矿产和煤炭矿业法》修正案，为后续具体条例的出台提供了顶层法律框架。该法修订的核心在于强化国家对矿产资源的控制力，旨在提升国家从其自然资源中可获取的经济利益份额。

印度尼西亚总统普拉博沃于2025年2月17日签署颁布、当年3月1日生效的《第8号政府条例》，该条款要求自然资源（包括但不限于矿产资源）出口商必须将全部出口收入存入印度尼西亚专门银行账户至少12个月。这一规定较此前“30%收入留存三个月”的要求大幅收紧，核心旨在增加国内美元流动性，进而稳定印度尼西亚货币汇率，进一步

增强国家经济抗风险韧性。

2025年4月,由印度尼西亚政府正式颁布并生效的《2025年第19号政府条例》大幅调整了采矿权使用费结构,对镍、铜、锡等商品引入累进税率制度。对于煤炭行业,新的特许权使用费率与印度尼西亚煤炭参考价格挂钩,并根据热值和开采方式实行阶梯式税率。当煤炭基准价格高于90美元/吨时,部分矿工适用税率较原先增加1%,露天煤矿税率区间为5%至13.5%。其旨在通过引入与价格挂钩的累进税率机制增加国家财政收入,并以此强化政府对战略性资源的控制,引导矿业资本向下游高附加值产业延伸。

2025年9月由印度尼西亚政府颁布、同年11月1日起正式实施的《2025年第39号政府条例》包括两部分内容:其一为许可证分配机制,明确采用公开拍卖与优先授予双轨制,其中优先权授予范围显著扩大至合作社、中小企业、宗教组织拥有的商业实体、国有企业/地方企业,以及与大学合作的私营企业和从事下游活动的企业。此举旨在使矿业收益分配更具包容性与公平性,提升特定群体在国家经济中的参与度,并鼓励产学研结合。其二为投资价值评估标准,评估重心从资源禀赋转向下游加工能力与环保合规性。生产经营许可证期限延长至20年(可延期两次,每次10年);若涉及加工或精炼相关业务,期限可达30年。本次投资价值评估标准变动以政策的长期稳定性换取投资者对下游一体化设施的投资承诺和更高的环保标准,从而推动产业升级和可持续发展。

2025年10月3日由印度尼西亚能源与矿产资源部颁布并生效的《2025年第17号条例》规定，原有的三年期工作计划与预算审批被年度审批制所取代。所有矿企必须在每年10月1日至11月15日期间提交下一年度的《工作计划与预算》（简称“RKAB”），审批部门需在8个工作日内完成审批，否则系统将自动视为批准。这一变化进一步赋予了政府动态调控矿业产能的能力，尤其针对煤炭、镍等关键大宗商品的供给节奏。这标志着针对矿企的预算审批制度发生了根本性变革。

二、印度尼西亚矿业合规性执法与司法化趋势

新政的突出特征不仅体现在规则条款的优化完善，更核心的是执行力度的全面强化，环境合规已成为执法工作的优先考量方向。2025年6月，在印度尼西亚西巴布亚省拉贾安帕特群岛，4家镍矿企业因违反环境法规被直接吊销采矿许可。该地区以其海洋生物多样性和科研价值享誉国际，政府的这一决定明确传递了环境保护在采矿业发展中优先级提升的信号。

土地复垦也是重点考虑的因素。2025年9月，印度尼西亚能源与矿产资源部宣布暂停190项矿业经营许可，约占印度尼西亚有效许可总数的4%，涉及煤炭、镍、金和锡等多种矿种。这一大规模执法行动直接源于企业对土地复垦义务和生产配额的违反，这表明政府对矿商采矿后土地复垦义务的评估以及开采量超过配额等问题高度重视，相关处罚到位。

2025年9月，由印尼国有矿产公司与两家外国矿企联合运营的韦达湾镍矿（全球最大镍矿之一），其148公顷作业区因涉嫌超许可经营被政府特别工作组接管。这一针对行业巨头的行动，清晰表明了新政执行的普遍适用性和不容挑战的权威性。

2025年12月，印度尼西亚能源与矿产资源部发布新规，对超出森林许可范围非法运营的矿企，将按每公顷3.54亿至65亿印度尼西亚盾的标准罚款，镍矿企业则面临最高处罚。处罚金额不仅基于非法占用面积，还根据违规经营年限和矿产类别计算，表明印度尼西亚政府正在实施更精细化的追责机制。

三、印度尼西亚矿业新政对全球矿业市场的潜在影响

印度尼西亚此次系统性、全方位的矿业政策转向，其影响将远超国界，从市场供应、投资流向和全球治理三个层面重塑全球矿业格局。

首先，市场供应“计划化”，价格波动性加剧。最直接的影响来自针对矿企《工作计划与预算》审批改为年度制。这使得印度尼西亚政府获得了调控镍、锡、煤炭等关键商品全球供应的“年度阀门”。作为全球最大镍供应国和主要煤炭出口国，印度尼西亚可通过收紧或放松产量配额来主动匹配价格目标，维护财政收入。此举将永久性增加市场供应端的不确定性，任何关于审批延迟的风吹草动都可能引发价格剧烈波动。对下游制造商（如电池、不锈钢企业）而言，来自印度尼西亚的供应稳定性下降，将迫使它们寻求供应链多

元化或增加库存，从而推高全球产业链的整体成本。

其次，投资逻辑重构，全球资本面临战略抉择。新政强制改变了在印度尼西亚的矿业投资价值公式，单纯的矿山开采项目已失去吸引力，资本必须流向冶炼加工等增值环节，并满足严苛的环保标准。这显著提高了准入门槛，可能导致投资向有能力应对复杂合规挑战的行业巨头集中，而中小型或单纯财务投资者将被迫退出。同时，印度尼西亚的政策收紧也为澳大利亚、加拿大等监管稳定的资源国，以及几内亚等铝土矿生产国创造了替代性投资机遇，促使全球矿业资本进行重新配置。

再次，治理范式外溢，树立“精细化”资源民族主义样板。印度尼西亚作为关键矿产大国，其政策实践具有强烈的示范效应。这套组合拳标志着资源国的管控策略从粗放的国有化或出口禁令，升级为涵盖财税、许可、外汇、环保一系列因素的精细化工具箱。这种以最大化国家长期收益为目标的“印度尼西亚模式”，很可能被其他拥有丰富自然资源的发展中国家所效仿，从而在更大范围内推动全球矿业监管趋严。此外，印度尼西亚的新政策也与美欧的供应链溯源和 ESG 标准（如美国《通胀削减法案》）形成复杂互动，使其自身成为地缘经济博弈的焦点。其基于火电的镍产业链能否满足西方的“绿色”标准，将直接影响全球电动汽车供应链的布局与成本。

综上，2025 年印度尼西亚矿业新政是一场深刻的矿业治理革命，其核心是以系统性管控将资源优势转化为最大化、

可持续的国家利益。对全球市场而言，这不仅意味着关键矿产供应弹性的收缩和价格波动风险的加剧，更预示着全球矿业投资逻辑的根本性重塑。