

2026-HY-E024
PHL/MAM/IRR



区域国别研究报告

上海市哲学社会科学规划办公室

2026 年 7 月 22 日

菲律宾大型金属矿业财政制度改革 研究报告

上海财经大学全球南方财经研究院

上海市企业走出去综合服务平台

《**区域国别研究报告**》是上海市哲学社会科学规划办公室依托上海市各高校和科研院所专业研究力量，紧扣服务企业走出去现实需要，专为“上海市企业走出去综合服务平台”打造的区域国别研究品牌。

《报告》基于学者“在地研究”田野调研、企业出海实务经验以及其他信息，聚焦国别/区域、产业/行业、在地合规运营三类场景，推出三类系列成果。其中，“**国别报告**”系列以对象国政治、经济、社会、文化等内容为研究对象，重点围绕宏观经济形势、营商环境、中资企业经营状况、机遇挑战等维度，解析对象国各领域的发展态势，为企业海外布局提供决策参考；“**行业报告**”系列针对重点产业跨境布局或企业走出去的行业赛道，深入研判对象国的重点行业发展格局；“**合规报告**”系列回应企业海外合规运营实务关切，系统梳理对象国重点领域的监管要点，为企业在地运营提供应对策略参考。

摘 要

2025 年 9 月，菲律宾总统马科斯签署《大型金属矿业强化财政制度法案》，宣告大型金属矿业财政制度迎来重大变革。法案于 2026 年 2 月 17 日全面生效，确立了以分层权利金与暴利税为核心、兼顾资源收益共享与财政调节功能的制度框架。此举意味着菲律宾矿业治理模式从“低税率、弱监管”向“分享式、累进式”财政制度的转型。对在菲律宾运营或拟进入菲律宾市场的中国投资企业而言，深入理解矿业财政新制度的规则要点，是把握机遇、管控风险的前提。

本报告围绕四个核心议题展开：一是梳理菲律宾的矿产资源禀赋及其空间分布；二是深入解析《大型金属矿业强化财政制度法案》的规则架构与关键制度安排；三是评估菲律宾矿业财政制度改革的效应，并剖析潜在存在争议焦点；四是探讨新财政制度框架下中资矿企面临的机遇与挑战。

目 录

一、菲律宾矿产的资源禀赋与分布	1
（一）成矿地质背景	1
（二）主要矿产资源种类与储量	1
（三）资源开发现状与潜力	3
二、《大型金属矿业强化财政制度法案》	5
（一）立法背景与政策目标	5
（二）核心财政制度设计	6
（三）反避税与税基保护机制	8
（四）透明度与治理机制	9
（五）收益分配机制	10
三、改革评价及潜在争议点	13
（一）评价	13
（二）潜在争议点	14
四、中资矿企面临的机遇与挑战	17

（一）机遇：制度红利与政策确定性	17
（二）挑战：合规负担与运营不确定性	18

一、菲律宾矿产的资源禀赋与分布

（一）成矿地质背景

菲律宾位于环太平洋火山地震带，地处欧亚、太平洋和澳大利亚几大板块的交界处。由于地壳活动频繁，强烈的岩浆活动和多期次的造山运动共同塑造了复杂多样的地质条件，这为金属矿产的形成创造了有利环境。菲律宾因此成为世界上矿产资源最丰富的国家之一，尤其在镍、铜、金、铬等金属矿藏方面具有显著优势。

（二）主要矿产资源种类与储量

菲律宾矿产资源种类多，金属矿产主要包括镍、铜、金、铬等；非金属矿产主要有石灰岩、页岩、大理石、白云石等。根据菲律宾矿业和地质科学局数据，菲律宾有超过三分之一国土被确定为具有“高矿产潜力”。然而，受地质勘探程度所限，大量矿藏仍处于未勘探或远景阶段。

1. 镍矿

镍是菲律宾最具优势的矿产之一。根据美国地质调查局（USGS）《矿物商品概要 2026》数据，菲律宾镍矿储

量约 480 万吨，占全球 3.4%，居世界第六位。^①2025 年，全球镍矿产量约为 390 万吨，其中菲律宾镍矿产量为 27 万吨，仅次于印度尼西亚，居世界第二位。菲律宾镍矿多为高镍含量的铁矾土，大部分处于浅土层，易于开采且成本较低。镍矿集中分布于东达沃（Davao Oriental）、巴拉望（Palawan）、北苏里高（Surigao del Norte）和三描礼士（Zambales）。

2.铜矿

菲律宾铜矿资源主要分布在吕宋岛北部的三描礼士（Zambales）、本格特（Benguet）、新比斯开（Nueva Vizcaya）等山区省份，以及南部北苏里高（Surigao del Norte）、达沃（Davao）、东达沃（Davao Oriental），和棉兰老岛的坦帕坎（Tampakan）等地区。

3.金矿

金是菲律宾最重要的矿产资源之一，其来源包括原生脉金矿和伴生金。金矿主要分布在碧瑶（Baguio）、帕拉卡莱（Paracale）、马斯巴特（Masbate）、苏里高（Surigao）和马萨拉（Masara）地区。

^① U.S. Geological Survey, 2026, Mineral commodity summaries 2026 (ver. 1.3, May 2026): U.S. Geological Survey. <https://doi.org/10.3133/mcs2026>

4. 铬矿

菲律宾是全球铬矿资源最为丰富的国家之一。最大的铬矿床分布于吕宋岛三描礼士省的山区，此外在南甘马嶼省及棉兰老岛北部地区也有重要矿点。

（三）资源开发现状与潜力

菲律宾矿产资源开发程度较低，但开发潜力巨大。从开发阶段来看，菲律宾的矿产资源勘探与大规模开发仍处于初期。据菲律宾矿业与地质科学局数据，全国约 900 万公顷的含矿土地中，仅约 2.64% 获得矿业权覆盖，可供进一步勘查和开发的广阔。从矿产品流向来看，当前菲律宾的矿产品以原矿出口为主，国内尚未建立起完整的冶炼加工体系。大量矿石直接出口，未能实现本土深加工和价值增值。为掌握矿产资源家底，菲律宾环境与自然资源部计划自 2026 年起启动由政府主导的矿产测绘与清册项目，全面开展矿产资源调查与评估。

二、《大型金属矿业强化财政制度法案》

（一）立法背景与政策目标

菲律宾大型金属矿业曾长期在零散且不连贯的财税规则下运营。依据不同形式的矿产协议（矿产生产分成协议、合资协议、合作生产协议），各采矿企业适用不同的税收规则，造成征收标准不统一、选择性征收特许权使用费等一系列制度问题。

《大型金属矿业强化财政制度法案》（简称“RA 12253”或“《强化财政制度法案》”）^①于2025年9月4日由菲律宾总统签署生效。该法案通过对《1997年国家国内税收法典》（RA 8424）的多项条款修订，建立了针对大型金属矿业的全新财政框架。

该制度框架围绕三大核心目标展开：在国家主权收益方面，确认国家对境内矿产资源的主权权利及相关收益安排，并保障其获取公平经济份额的权利；在私营部门激励方面，着力维护既有协议的法律稳定性，为私人投资与企业经营提供可预期的政策环境；在透明与问责方面，借助

^① Department of Finance (DOF), Bureau of Internal Revenue (BIR), & Department of Environment and Natural Resources (DENR). (2026). Implementing Rules and Regulations of Republic Act No. 12253, "An Act Enhancing the Fiscal Regime for the Large-Scale Metallic Mining Industry". <https://www.dof.gov.ph/wp-content/uploads/2025/12/MINING-IRR.pdf>

信息披露与公众参与机制，推动矿产资源开发在良治框架下运行。

(二) 核心财政制度设计

1.权利金制度

权利金被定义为“因国家主权拥有矿产资源并授予开采和利用特权而产生的财政征费”，其特点是不论采矿作业是否盈利均须缴纳。

(1) 矿产保留区内作业。矿产保留区内的大型金属矿业作业应按开采或生产的矿物或矿产品总产出的 5%征收固定权利金。

(2) 矿产保留区外作业。实行基于利润率的累进税率结构。

表 1 “矿区外作业”累进税率表

利润率区间	权利金税率
0% - 15%	1.0%
15% - 30%	2.0%
30% - 45%	3.0%
45% - 60%	4.0%

利润率区间	权利金税率
60%以上	5.0%

当利润率为零或负数时，征收总产出 0.1% 的最低权利金。这一最低税负条款确保国家在矿业项目亏损时仍有基础收益。

(3) 利润率计算

利润率 = 矿业经营所得 ÷ 总产出。

总产出指矿产品或金银的实际市场价值，不得扣除采矿、选矿、冶炼、运输、营销等任何费用。但对到岸价出口的矿产品可扣除实际运费和保险费；对未在商品交易所交易的矿精矿（如铜精矿），以精炼金属的价格扣除冶炼、精炼等费用后计价。

2. 暴利税（Windfall Profits Tax）制度

暴利税是“对大型金属矿业承包商或运营商超出规定利润率阈值的收益部分征收的财政征费，以获取因矿产品价格异常上涨或其他有利市场条件而产生的超额利润中属于国家的公平份额”。利润率超过 30% 时触发征收。

表 2 暴利税税率结构

利润率区间	暴利税税率
30% - 40%	1.0%
40% - 55%	3.0%
55% - 65%	5.0%
65% - 75%	7.0%
75%以上	10.0%

(三) 反避税与税基保护机制

1.独立核算（Ring-Fencing）规则

“独立核算”指对大型金属矿业承包商或运营商作为纳税主体的合并课税权限进行限制。须将不同矿业项目的收入与成本予以隔离，禁止其在计算应纳税所得额时，将任一项目的亏损或可扣除费用，用于抵销另一项目的盈利。适用范围包括：适用于权利金和暴利税的计算和缴纳；每个矿物协议或“财务或技术援助协议”（Financial or Technical Assistance Agreement，即 FTAA）覆盖的每个项目均为独立应税实体；同一矿物协议下存在多个运营商时，每个运营商均为独立应税实体；须以独立分支机构纳税人

识别号注册；

2. 资本弱化限制

关联方债务利息的扣除受季度关联方债务股本比 2:1 的限制。超出该比例的利息不得在计算矿业经营所得时扣除。

（四）透明度与治理机制

1. 透明度办公室（TOE）

在财政部下设立采掘业透明度办公室（TOE），作为常设机构，拥有正式编制和专门预算。TOE 的核心职能包括：建立采掘业透明度协议（涵盖范围、数据收集、核查、披露和监测评估）；收集、核实和管理采掘业数据；建设和维护开放数据门户；编制发布年度报告；作为多方利益相关者小组（MSG）的秘书处。

2. 多方利益相关者小组（MSG）

MSG 被定位为“采掘业透明度的多部门政策论坛和咨询/建议机构”，由政府、行业和民间社会组织三方各占相等席位组成，最多 15 名成员。政府成员必须是职责与自然资源管理、公共财政、环境、工业、能源或治理直接相关的政府高级官员；行业代表应为注册企业、商业实

体或公认行业协会中从事采掘业价值链相关业务的高级管理人员或正式授权代表。民间社会组织代表应为在透明度、治理、环境倡导、社区发展或相关领域具有明确参与记录的注册非政府组织、学术机构或社区团体的正式代表或隶属成员。

3.信息披露豁免

采掘业活动“因涉及公共利益”，不受《税收法典》保密条款和《公司法》报告保密条款的限制。须披露的数据涵盖合同与许可、勘探生产、销售出口、支付与收入、收益分配、经济贡献、社会支出、受益所有权、就业和审计合规。

（五）收益分配机制

1.地方政府份额

地方政府有权获得国家从前一财年征收的矿物消费税、权利金及其他收费总收入的 40%。该份额须直接、立即拨付，国家不得留置或扣减。

2.专项拨款

矿物保留地内权利金收入的 10%应划归矿产与地球科学局和金属工业研究与发展中心，其用途有二：一是用

于其他矿物保留地的勘探与开发，以拓展国家矿产资源储备；二是用于战略金属矿石下游产业和增值活动的建设与发展，以延伸矿业价值链、提升资源附加值。

3.地方营业税上限

矿业承包商的地方营业税税率不得超过总产出的0.5%。

三、改革评价及潜在争议点

（一）评价

该法案是菲律宾基于自身国家利益推动的矿业财政调整，其制度设计在一定程度上体现了规范化管理的努力，但也反映出菲方强化资源控制、提高外资准入门槛的政策取向。具体而言，《大型金属矿业强化财政制度法案》推动了矿业财政制度的深刻转型，其制度创新表现有三：在税制结构上，该法案从过去以产量为基础的单一从量计征模式，转向了权利金与暴利税并行的混合累进税制。前者保障国家作为资源所有者的基础收益，后者则获取市场价格异常波动带来的超额利润，二者形成互补，使政府收益更具弹性。

在税率设计上，法案突破了固定税率的传统做法，将税负水平与矿业项目的实际利润率挂钩，建立了“盈利多则多缴、盈利少则少缴”的动态调节机制，一定程度上实现了政府与矿业企业之间的风险共担。

在治理架构上，法案通过设立采掘业透明度办公室和多方利益相关者小组，构建了一个覆盖从勘探、生产到收益分配过程的治理架构，要求披露合同条款、产销数据、

支付信息、受益所有权等信息。

（二）潜在争议点

该法案在制度设计上具有诸多创新之处，但其在实施过程中面临争议。首先，最低权利金问题。对于矿区外作业，当利润率低于或等于零时，法案仍征收总产出 0.1% 的最低权利金，这意味着即便项目亏损，企业仍需承担固定的税负支出。此规定确保了国家在任何情况下都能获得基础收益，但与政策声明中“风险共担”的宣示目标之间存在矛盾。在矿产品价格持续低迷的周期中，该措施可能进一步加重企业财务压力，甚至加速困难企业退出市场。

其次，独立核算规则所带来的合规成本。法案要求每个矿物协议或 FTAA 下的项目均作为独立应税主体分别建账、分别申报，且不得以一个项目的亏损抵销另一项目的利润。这一反避税措施有助于防止利润转移和税基侵蚀，但多项目运营商无法通过项目组合来分散风险。

最后，税收征管操作的复杂性。利润率的计算涉及采矿、选矿、运输、冶炼、管理、环保、社区发展、利息、折旧折耗摊销和税费等九类费用的归集与分摊，对税务机关的审计能力和专业判断水平提出更高要求。对矿业企业

而言,这一规则也要求其建立更加精细和规范的财务核算体系。可以预见,征纳双方的行政成本与合规成本将显著上升,因操作复杂性增加,在实践中可能产生税务争议。

四、中资矿企面临的机遇与挑战

（一）机遇：制度红利与政策确定性

1. 投资可预期性提升

新制度终结了此前矿业税制的碎片化状态，建立了一套统一、透明且具有法律稳定性的财政框架。菲律宾矿业商会（COMP）在法案签署后即表示，“财政框架的可预测性和一致性对长期规划和投资至关重要”。^①

2. 税负与盈利挂钩为周期下行提供缓冲

新制度对矿业企业最直接的利好是核心税种实现了从粗放式的从量计征向基于利润率的累进税制的转变。矿区外权利金实行 1%-5% 的五级累进税率，与利润率水平直接挂钩；暴利税则仅在利润率超过 30% 时触发，税率区间为 1% 至 10%。这一制度设计使企业在利润率低迷或亏损时，税负显著下降，即仅在亏损时缴纳 0.1% 的最低权利金。

3. 收益返还地方有助增进基层认同

地方政府获得矿物消费税和权利金总收入的 40%，且要求直接、立即拨付，不得留置或扣减。收益的即时、透

^① Business Mirror, New law signed pushes for 'equitable mining revenue', 2025-09-05.
<https://businessmirror.com.ph/2025/09/05/new-law-signed-pushes-for-equitable-mining-revenue/>

明回流，有助于增进社区对资源开发的理解与认同，为企业获取地方支持营造有利环境，降低企业与地方政府及社区之间的协调成本与摩擦风险。同时，中资企业应高度重视履行社会责任，严格遵守当地环保法规和劳工权益保障要求，尊重原住民合法权益，以负责任的投资行为赢得当地社会信任，树立中国企业良好形象。

（二）挑战：合规负担与运营不确定性

1.混合税目叠加使征收环节趋于复杂

复杂的计税结构是新制度在征管层面的最大挑战。权利金（矿区内按总产出 5%、矿区外按利润率 1%-5%累进）、最低权利金（总产出 0.1%）、暴利税（利润率 30%以上按 1%-10%累进）三税种并行，分别以总产出和利润率两种不同的指标作为计税基础。这一混合税制对企业的财务核算精细度和税务机关的审计专业能力均构成考验。实践中，利润率权利金和暴利税体系能否有效运转，取决于税务部门是否具备充足的审计资源、精准的成本分配规则以及实时价格验证机制。鉴于成本归集、分摊与价格认定在实践中易引发税务争议，征管能力不足或将成为新制度落地过程中最大的不确定性。

2.独立核算要求可能挤压投资灵活空间

独立核算规则要求每个矿物协议或 FTAA 项下的项目均须作为独立应税主体分别建账、分别申报，不得以项目间的盈亏相互抵销。该规则旨在防止利润转移和税基侵蚀，却可能对矿业投资产生抑制效应。独立核算可能削弱投资灵活性，抑制勘探和扩张，并使规模较小或处于早期阶段的项目因缺乏集团层面的财务支持陷入困境。此外，严格的独立核算还限制了规模经济效应，可能导致资本利用效率下降。

3.亏损期最低权利金加重企业现金流负担

矿区外作业在利润率低于或等于零时，仍需缴纳总产出 0.1% 的最低权利金。这意味着即便项目亏损，企业仍需承担固定的税负支出，在经营最困难阶段进一步加剧现金流压力，可能削弱其穿越行业周期的能力。

4.新税制与现行税种的衔接不明确

新矿业税制与企业所得税、增值税、地方营业税等现行税种之间的协调关系仍不明确。具体而言，新设税种在企业所得税计算中的处理方式、权利金与暴利税是否可税前扣除，以及在独立核算要求下，合并纳税实体如何处置非矿业业务的税务问题等关键事项，待税务部门出台进一步的实施细则。

报告说明：本报告基于截至 2026 年 6 月可获取的官方文件、媒体报道及行业分析编制。RA 12253 的实施细则（IRR）已于 2025 年 12 月 20 日由菲律宾财政部发布，该法案于 2026 年 2 月 17 日正式进入实施阶段。

适用企业类型：计划或已在菲律宾从事金属矿开采、加工的中资企业。

免责声明：本报告仅供决策参考，不构成任何法律或投资建议。菲律宾矿业政策、中菲关系走向及南海局势等地缘政治因素，以及具体项目的社区与环境条件均存在动态变化，企业在作出最终投资决策前，应委托专业机构开展尽职调查并获取当地法律意见。

邓涛涛（上海财经大学全球南方财经研究院）



联系地址：淮海中路 622 弄 7 号 308 室

联系电话：021-33165460

联系邮箱：zbzh@sh-popss.gov.cn

本报告为研究团队基于公开信息、行业调研、数据分析及专业研究方法独立编制完成的研究成果，仅供行业研究、学术研讨、决策参考交流使用，不构成任何商业、投资、法律、财税及其他专业实操建议。报告免费获取，未经书面正式授权，任何机构及个人不得擅自转载、复制、篡改、摘抄、传播本报告全部或部分内容。