

2017年7月21日，星期五



global witness  
全球见证

## 政权的提款机

### ——为何刚果民主共和国人民无法受益于其繁荣的矿产出口<sup>1</sup>

#### 概述

2013至2015年间，刚果民主共和国（刚果金）境内的企业向国家机关缴纳了超过7.5亿美元的矿业收入，然而这些钱并没有流入国库，而是消失于一家运转混乱的国有矿企和不透明的各级国税机中。目前还不清楚这些钱花在了什么地方或者最终落入谁手。不过，全球见证组织（Global Witness）收集的证言和资料表明，至少部分资金被与总统约瑟夫·卡比拉（Joseph Kabila）政权相关联的腐败网络瓜分了。

国企吉卡明（Gécamines）是从预算中挪用刚果（金）矿业收入的罪魁祸首。吉卡明的主席阿尔伯特·尤马（Albert Yuma）于2010年由卡比拉任命，是总统的盟友。他被形容为卡比拉政权的“放款人”。他是刚果（金）中央银行审计委员会的成员，也是刚果（金）工商联合会（Congo's Business Federation）的负责人。

我们的调查显示了吉卡明是如何在可疑交易中大手笔花钱——有时涉及数百万美元的现金——而与此同时，却对国库没有任何实质性贡献，也没有对其自身的采矿业务进行投资。公司背负着十多亿美元的债务，却几乎没有自行开展任何采矿作业，虽然曾经有过一年高达50万吨矿物开采量的记录。

吉卡明员工经常几个月领不到工资。显然，相较于向员工支付工资，吉卡明选择了优先向总统的朋友偿付债务。而且，吉卡明通过不透明的操作将一份重要合同转包给了一家不知名的分包商。与此同时，它却没有向其唯一股东——政府——支付股息，而仅是每年缴纳两千余万美元的税款，这远远低于刚果（金）好几家私营矿企的缴款。

此外，刚果（金）的各级国税机关每年都会从矿业收入中提取一定比例留作“自有资金”，而不是将其转交国库。这笔钱的情况不明。这些机关很不透明，负责人往往在职务或私人关系上与总理办公室或总统府有着密切关系。扣留资金的不透明性让这一体系有很大的腐败嫌疑。

刚果（金）法律允许税务机关对企业的违反税法行为处以罚款，并提留一定比例的罚金。这些罚金有时数额巨大，高达数亿美元。全球见证组织发现，这一制度助长了税务机关的掠夺性行为，鼓励他们虚造理由实施罚款，从而为自身提留巨款。因此，虽然税务机关提留部分罚金的做法是合法的，却也鼓励和便利了腐败行为。

如果再算上企业向其他政府机构和已经解散的省级税务机关所缴纳的款项，国库流失的矿业收入将高达13亿美元。

---

<sup>1</sup> 该报告的英文标题为：Regime Cash Machine - How Democratic Republic of Congo's booming mining exports are failing to benefit its people

本分析报告得以成文的部分原因是近年来刚果（金）矿业的一些部门采取了提高透明度的做法，尤为值得注意的是“采掘业透明度倡议(EITI)”所发布的信息。要关闭国有资金的挪用通道，刚果（金）矿业系统的公有和私营机构都需要致力于进一步提高透明度。

刚果（金）拥有令世界各国称羨的地理禀赋，本应非常富裕，然而刚果（金）的普通国民却位列全球最贫困人群。

刚果（金）的经济由其矿业驱动，主要支柱是两类金属：铜和钴。铜广泛用于全球各地的建筑业和电力设备生产，而钴作为采铜业的副产品，也由于电动汽车锂离子电池的需求旺盛，而正处于价格飙升期。这两类金属加起来占到整个国家出口总收入的 80%。2013 年，刚果（金）成为非洲最大的铜生产国，也是世界最大的钴供给国。每年，从刚果（金）的土地中挖掘出的铜和钴价值高达 100 亿美元，并被销往国外。不过，我们的分析报告表明每年仅有 6%的矿产出口收入纳入了国家预算。

刚果（金）的矿业收入过去一直是全球见证组织调查的重点。自 2010 年以来，全球见证组织报告了数起可疑的矿业交易，这些交易都牵涉到与刚果（金）总统约瑟夫·卡比拉的朋友丹·格特勒（Dan Gertler）相关联的离岸空壳公司网络。全球见证组织质疑过这些交易，指出了格特勒如何以低价获取许可证，再以全价或接近全价的价格将资产出售给大型采矿和大宗商品企业。2016 年美国对奥氏资本（Och-Ziff）的对冲基金进行了调查，结果表明格特勒及其同事为了获取矿产，向卡比拉和他的左膀右臂巨额行贿，总额高达 3400 万美元。格特勒的发言人否认了在刚果（金）交易中存在不法行为的所有指控，包括与奥氏资本的交易。

仅仅是五笔这样的交易就能让刚果（金）失去 14 亿美元的潜在收入。在解释了这些交易如何导致刚果（金）的矿业收入成为离岸资金后，我们当前的这份报告则意图揭开事实的另一面：即刚果（金）境内矿业资金的情况。

刚果（金）正处于政治危机之中。根据宪法，卡比拉总统应于 2016 年底下台。然而，尽管政敌抗议、群众示威，他依然在掌权，并动用军队对示威进行致命镇压。4 月，卡比拉单方面任命了一位总理，并且几乎没有表示出尽快重新组织选举的迹象，这使得脆弱的政治休战状态土崩瓦解。亟需的公共资金流入亲近政权的并行网络只是进一步加剧了刚果（金）今天的极度政治分裂状态。此外，这还增加了刚果（金）倒退回灾难性内战的风险，而这个国家还没有从过去的内战中完全恢复过来。

刚果（金）宪法第 58 条规定：每个刚果（金）公民均有权享受国家财富所带来的利益，且国家有责任对财富进行公平的再分配并保障发展权。对当今大多数的刚果（金）人而言，这些都只是空谈。吉卡明渐成空壳，税务系统各自为政，这就意味着本应为了全体国民利益而将矿业收入集中的机关实际上很容易被政治精英所滥用，成为他们从采矿业榨取现金的工具：它们已沦为卡比拉政权的提款机。

现在正是填补征税制度的漏洞，让更多的矿业收入进到国库中的最佳时机。历经两年的低迷后，铜价必将强势反弹，而钴价也在上涨。铜价和钴价攀升，再加上产量大增，刚果（金）经济将有望重振。

这个国家及其国民都难以承担错失这一契机的后果。