

浅谈我国矿产资源储备战略*

王边莲

(云南财经大学,昆明,650305)

摘要:矿产资源是国民经济社会发展的基础。评述了矿产资源储备的重要性,简析了我国矿产资源储备的必要性及储备现状,并借鉴国际矿产资源储备的经验,提出了加强我国矿产资源战略储备的建议。

关键词:矿产资源储备;必要性;现状;国际经验;建议

中图分类号:F205 文献标识码:A 文章编号:1001-0076(2011)04-0005-04

A Brief Account of Strategic Reserve of Mineral Resources in Our Country

WANG Bian-lian

(Yunnan University of Finance and Economics, KunMing, 650305, China)

Abstract: Mineral resource is the foundation of national economy social development. This author reviewed on the importance of mineral resources reserves and analyzed the necessity and present situation of mineral resource reserve in our country. Using international experiences in mineral resource reserve for reference, several views to strengthen mineral resource reserves in our country were proposed.

Key words: mineral resources reserve; necessity; present situation; international experiences; suggestions

1 前言

矿产资源是指由地质作用形成于地壳中以固态、液态和气态形式存在的,有重要经济价值的自然资源。矿产资源是国防安全的基础,现代化武器所需原材料及能量几乎全部来源于矿产资源;矿产资源又是国家经济发展的基础,矿产资源实力是国家综合实力的体现。目前,全球已经发现矿产资源200余种。由于各国矿产资源禀赋差异,或多或少存在因矿产资源不足而制约本国经济发展的问题。所谓矿产资源储备战略是指以保障国家安全为宗旨,将部分供应脆弱性较强的战略矿产和急缺矿产储存起来,以备非常时期使用的策略和行为。矿产资源战略储备就其目的而言,具有两层含义:一是战

备储备,即为满足未来战争时期需要的军事储备;二是经济安全储备,即为满足和平时期社会经济发展需要的短线物资储备。

现在,我国矿产资源形势比较严峻,在390座矿业城镇中,有47座矿业城镇因资源逐渐枯竭面临“矿竭城衰”的威胁。据1997年原地矿部门对45种重要矿产资源保证程度的几轮论证预测,45种主要矿产中现保有探明储量到2020年能满足需要的仅有6种,矿产资源结构性短缺。2009年,中国进口原油接近2亿吨,对外依存度已超过50%,国际能源署预测2020年中国石油对外依存度将为77%^[1]。我国支柱性矿产资源不能自足,对外依存度逐年攀升。

因此,对中国而言,进一步完善矿产资源的储备

* 收稿日期:2011-03-16;修回日期:2011-06-02

作者简介:王边莲(1985-),女,辽宁大连人,在读硕士研究生,主要从事人口资源环境经济学研究。

战略对保护和珍惜矿产资源、促进我国经济的可持续发展具有重要意义。

2 我国矿产资源储备的现状

2007 年 9 月 25 日,我国成立中央地质勘查基金(“中央地勘基金”)的主要目标是引导和拉动商业性矿产勘查,缓解国家资源约束;建立地质勘查投入良性循环新机制,保障经济社会全面协调可持续发展。我国矿产资源储备体系还处于刚刚起步过程,部分处于规划中,大部分矿产资源储备方面还处于空白阶段。目前,我国矿产资源战略储备有三种形式:(1)战略石油储备;(2)矿产品战略储备(3)矿产地储备。

目前我国矿产资源储备情况如下:战略石油储备已建成的四大储备基地(储油库)镇海、乔山、大连、黄岛开始储油运营,以物资产品储备方式实施的矿产品储备,实践中已经相对成熟。矿产地储备方面,2010 年 5 月 7 日,国家启动以稀土和煤炭为重点了矿产地战略储备试点方案的研究。同时,启动优势矿产资源富集地区的矿产地储备调查评价与勘查和钾盐矿产保障工程的钾盐资源调查评价项目,计划在鄂尔多斯、兰坪-思茅、四川、柴达木盆地西部等相继开展盐湖环境与钾盐资源科学超千米深钻工程,2010 年已投资 5 000 万元,2011~2015 年拟每年投资 1 亿元。

相对而言,发达国家的储备较为完善。美国在 1985 年美国储备的战略资源达到 63 类 93 种,包括稀有金属、石油等。日本储备包括有色金属(铜、铅、锌、铝)、稀有金属(镍、铬、钨、钴、钼、锰、钒)及石油;其石油储备到 2009 年 4 月相当于 184 天的原油进口量,7 种稀有金属储备总量相当于 60 d 的国内基本消费量^[2]。而我国远期规划目标是到 2015 年能够满足 90 d 的净石油进口量。相比之下,我国储备矿种单一,储备力度不够。

在国外市场,2008 年 1 月到 2009 年上半年,在不完全统计的 80 多例并购案中,我国矿业企业境外并购的主体 70% 多是大型矿业公司,按并购的活跃程度,大致可降序排列为:铁矿石(20%)→黄金等贵金属(13%)→铜和铅锌矿(各占 9%)→铀矿(5%)→稀有金属(镍、锰、钨、钴等各占 4%)→非金属矿(主要是铝土矿、光卤各占不足 3%)。并购资金主要流向澳大利亚、加拿大等资源大国,其中澳

大利亚有 29 例,加拿大有 13 例,其次是南非,共有 9 例。85% 的矿业企业获取矿产资源的方式为部分参股的方式。控股乃至完全收购的情况只有 9 例,占涉案总数不足 12%。选择合资在当地开设矿业子公司,购买矿业权进行矿产资源勘查开发活动,大约占 2% 左右。我国主要是国家力量在支撑;国际贸易渠道较集中;利用国外矿产资源途径偏保守,对国外风险勘探涉足较少。

3 国际矿产资源储备战略的经验

3.1 日本

日本矿产资源极为贫乏,实施全球矿产战略是其必然选择。具体作法很多,这里只谈健全的配套机构与全民共同储备两方面。

3.1.1 健全的对外投资促进机构

日本经济产业省根据《能源基本规划》制定了《资源保障指南》,按照指南的要求,日本将海外矿产资源开发活动分为七个阶段,制定了一套由 14 个部门联动运作的海外矿产资源无缝支援体制。

政府部门与具体实施机构相互分工配合,从早期草根勘查、详细地质调查、税收优惠、矿山开采、金属冶炼加工、矿渣回收处理、回收技术开发、融资贷款、补助金申请、债务担保、矿山生产技术,到人员培训等,在矿业运作的整个生命周期中,对海外矿产资源开发企业实行无缝隙的支援。

海外矿产资源风险勘查补助金制度是经济产业省将补助金划拨给日本国家油气金属公司,由该公司对矿业跨国经营给予优惠贷款和贷款担保以及其它融资便利条件。对于前期风险程度最高的草根勘查工作(选点工作),经费全部由日本政府承担(通过金属矿业事业团执行)。选点后进行矿床勘探时,政府对企业进行补贴,其中钻探和坑探工程政府补贴 50%,其它工程补贴 60%。日本公司与其他外国企业共同进行海外的矿产勘查时,日本政府为本国公司提供 50% 的资助^[3]。金融支援主要有 4 类:勘查融资、股权并购融资、直接出资、民营企业的债务担保。按矿种不同,政府的出资限度也不同,但都有明确的规定。

3.1.2 国家和民间共同储备

日本实施矿产全球战略的主要措施是:政府、企业、事业共同努力。国家储备制度包括国家储备

(中长期对策)和民间储备(短期对策),储备目标是国家储备保障 42 d(70%),民间储备 18 d(30%)。1982 年通过特殊金属储备协会,从民间开始运行储备制度。日本稀有金属民间储备由 29 家正会员、1 家赞助会员(钨钼工业会)分担负责,储备保管场所选择在会员工厂内或者附近的仓库,并且制定了高效的储备投放制度。社团法人特殊金属储备协会的主要职能是:(1)稀有金属的民间储备和抛售;(2)储备物资的进口和销售;(3)稀有金属抛售前的调研工作;(4)全球稀有金属供求状况分析;(5)协助国家储备实施主体独立行政法人石油天然气金属矿物资源机构的工作;(6)其它业务。

3.2 美国

美国矿产全球战略的主要特点是:在国家层次上考虑全球矿产战略问题并将其作为国家全球战略的一个有机组成部分;利用其经济实力、军事实力和科学技术优势,在政治、经济和技术上开展全方位的“资源外交”;利用经济援助和技术合作,为美国跨国矿业公司打开市场,并为跨国公司的投资和经营决策提供充分的信息。本文仅简述其区域合作与资源保护和在新能源产业方面的注重。

3.2.1 区域合作与资源保护

美国与加拿大和墨西哥建立的北美自由贸易协定(NAFTA),该协定大大缓解了美国的矿物原料供应问题。按照协定,美国可以从加拿大得到铀、铜、镍、钛、铁矿石、铂族金属、钾肥等,从墨西哥得到石油、银、铜和其它矿产等。1973 年第一次世界石油危机后,为了应对未来可能的能源危机,在美国倡议下,1974 年 11 月成立了国际能源机构(IEA),目前成员国主要有 21 个,其宗旨是在石油消费方面实行全面合作计划,在石油供应方面,制定共同标准,可以应急自给,采取共同的节能措施,在紧急时刻可共同分配现有石油,促进石油生产国与消费国的关系。国际能源机构成员国承诺均储备相当于 60 ~ 90 d 消费量的原油以备不测^[4]。

本土内进行区域规划,保护本国矿产资源。美国是世界上最大的产铀国,但长期以来美国一直从国外大量购买铀用作储备。除了石油储备,美国长期禁止开发科罗拉多州、犹他州及怀俄明州的石油。美国阿拉斯加州石油储藏丰富,但却被划为国家石油储备地,只探不采。

3.2.2 多种手段推动新能源产业

美国通过立法制定能源政策,从而引导能源的使用,如《2005 年能源政策法案》、《2007 年能源独立与安全法案》、《2008 年紧急经济稳定法案》、《2009 年经济复兴与再投资法案》等;美国政府在预算资金上向新能源采取倾斜措施,2010 年 5 月 7 日政府预算中有 264 亿美元用于能源部的能效与再生能源局,旨在大规模使用再生能源,改进能源传输基础设施和科研项目;美国政府十分重视基础研究工作,在一揽子经济刺激计划中有 300 亿美元资金提供给美国能源部用于可再生能源和提高能源使用效率方面的研发。

4 我国矿产资源储备战略的对策

4.1 矿种储备与储备途径相结合

利用国外矿产资源通道通常有三种途径:一是单纯的贸易进口(市场购买);二是买断矿山股权;三是从风险勘探做起,找到矿后再自主进行开发。目前我国重点行业是能源矿产、黑色金属矿产和有色金属矿产,根据我国经济发展对矿产资源的需求及预测及中央地质勘查基金重点支持的矿种,战略性矿种是煤炭、天然气、石油、铀、铁、锰、铬、铜、铝、铅、锌、镍及钨、锡、钼、铂、铈、金、稀土、钾盐、硼,其中急缺矿产主要包括石油、天然气、铁、铬、铜、锰、钴、铂族金属、金刚石、钾盐、硼矿等。目前,就储备的矿种而言,我国仅石油储备付诸行动,2010 年 5 月 7 日启动了稀土和煤炭矿产地战略储备试点,矿种储备太少,应针对我国急缺矿种进行全面的储备;就储备的形式而言,我国只对煤炭、钢铁、铜、石油等矿进行少数的国外风险勘探,铀以入股的形式参与勘探,从获取海外矿产资源的长期性和稳定性来说,勘查矿是最为安全稳定的,所以对我国紧缺矿种,还要采取积极有效措施,加快国外的风险勘查开发,建立国外矿产品生产供应基地和资源储备基地;对于对外进口依赖性不太大的重要矿产,要继续发挥贸易进口的比较优势;就储备的力度而言,我国石油储备到 2015 年预期储量为 90 d,而日本现在储量相当于 183 d,对于这种刚性的矿产口,我国应加大储备力度;就进口渠道而言,我国较集中,供应链较脆弱,一旦两国关系有变,会引起连锁反映,资金应更多地投入新兴的矿产资源丰富的国家,扩大我国海外同

种矿产品多个国家的稳定的供应。

4.2 完善对外投资促进机构

目前,我国对中国企业海外投资融资机构是中国进出口银行,提供海外投资保险是中国出口信用保险公司,2007 年 9 月 25 日成立中央地质勘查基金,基金管理中心财政补助事业编制 30 名。贷款的门槛高,手续繁琐,两个机构有重复运作程序,效率低。没有与中央地质勘查基金组织相配套的机构,承担着关系国计民生的储备战略任务,实属身单力薄。因而要借鉴国际经验,整合现有的资源,健全对外投资促进机构,为我国企业提供资源国潜力和矿业投资环境的信息、重要勘查开发项目的信息、国际矿业走势追踪、跨国矿业公司动态分析、矿业权市场状况和矿产品市场等方面的信息。国家应当对这类投资提供专门的政策性金融支持,鼓励企业扩大对资源开发业的投资,保证企业获得充足的资金供应,国家应该通过中央地质勘查基金,提供长期低息贷款,包括前期费用、勘查资金、专利使用费、其它取得资源开发权所需资金等为我国跨国矿业公司打开通道,打开市场,为跨国公司的投资创造良好的市场环境和政策环境,并为跨国公司的投资和经营决策提供充分的信息服务。

4.3 形成国家和民间联合储备制度

形成中央、地方、企业三级联合储备制度。资源的储备是一项重大工程,只靠国家储备,会给国家财政造成巨大的压力,支柱性矿产必须由国家一手储备,其它重要矿产可以适当放手给民间储备,国家可以以入股、扶持等手段来掌握民间储备控制权。

4.4 深化区域合作

在国外,国际区域经济合作从低级到高级可分为五个阶段:一是优惠贸易安排(特惠关税区),二是自由贸易区,三是关税同盟,四是共同市场,五是经济一体化。目前,我国参与的具有实质内容的国际区域经济合作有七个,也参与各种具有论坛性质的国际区域经济合作组织。总体上看,区域合作停留在起步阶段,2010 年只有中国-东盟贸易区进入第二阶段^[5]。我国要巩固和发展与主要投资合作国家的长期合作关系,建立健全政府部门间对话机制,加强双边磋商,拓展合作领域,深化区域合作,增强抵抗国际风波给矿产带来的风险能力,进一步保

障国内矿产资源的供应,降低国际矿产资源短缺或支柱性矿产价格波动给本国带来的损失。

在国内,采取东部沿海、中部、西部相结合相配套的不同重点储备。东部沿海地区以金属等成品材料物资储备为主;中部以矿物原料等矿产品储备为主;西部以矿产资源探明储量储备为主,相互之间有适当的比例结构。

4.5 加大培养专业人才的力度

发展新兴产业是提高全社会的效率、增强综合国力的需要。作为人均资源量小的大国,战略性新兴产业的发展尤为重要,其研发、利用、推广必须加大力度,而研发是基础工作,也是最为重要的一步,专业人才的培养则是最基本的着手点。

5 结论

我国矿产战略储备体系已经起步,但还不完善。结合我国矿产战略储备的现状和国际经验,为进一步完善我国矿产战略储备体系,从储备的矿种与储备途径分析,建议对急缺矿种加强海外风险勘探力度,重要矿种以单纯的贸易进口(市场购买)和买断矿山股权为主,以海外风险勘探为辅;借鉴国际经验,加快完善对外投资促进机构,为中国海外企业提供便利并做其强大的后盾;在国内建议成立民间储备制度,以减轻国家财政负担同时,也使矿产品种储备齐全;加深区域合作,使区域合作走向更高层次,共同提高抗风险能力;在具有战略性新兴产业领域,要拥有自己的核心技术,专业人才培养是基本的着手点。

参考文献:

- [1] 孟捷. 中印能源石油合作备受关注[N]. 中国贸易报, 2010-04-01.
- [2] 席来旺, 于青. 世界各国如何储备战略资源[J]. 资源导刊, 2009, (7): 4-5.
- [3] 黄频捷. 日本的全球矿产资源战略[J]. 世界有色金属, 2006(2): 39-40.
- [4] 黄频捷. 美国的全球矿产资源战略[J]. 世界有色金属, 2006(3): 38-39.
- [5] 黄征学. “十二五”时期国际区域合作的路径探索[J]. 中国经贸导刊, 2010(7): 16-17.