

## 世界部分国家矿产资源储备政策研究\*

张所续

(中国国土资源经济研究院,北京,101149)

**摘要:**矿产资源是国民经济的支柱,由于各国的禀赋差异,均不能完全自给自足。为保障经济发展,合理进行矿产资源储备,成为各国共识。根据建立矿产资源储备的必要性,在分析美国、日本、瑞典矿产资源战略储备制度的基础上,对我国建立矿产资源储备提出了建议。

**关键词:**矿产资源;战略储备;经济;必要性;建议

**中图分类号:**F205 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-0076(2011)06-0009-04

### Strategic Reserves of Mineral Resources in the Developed Countries for Reference to China

ZHANG Suo-xu

(China Academy of Land and Resources Economics, Beijing 101149, China)

**Abstract:** Mineral resources are the backbone of the national economy. Due to the differences in national endowments, mineral resources are not completely self-sufficient to every country. For the protection of economic development, reasonable reserves of mineral resources became a national consensus. Based on the necessity of establishing reserves of mineral resources, the author analyzed the strategic reserve of mineral resources in the United States, Japan and Sweden. Some suggestions on the reserves of mineral resources in China were put forward.

**Key words:** mineral resources; strategic reserves; economy; necessity; suggestions

矿业是世界各国国民经济的基础性产业。在世界经济中,95%以上的能源、80%以上的工业原料和70%以上的农业生产资料来自矿产资源,矿产资源是人类社会赖以生存和发展的重要物质基础。中国改革开放以来,伴随经济高速增长,许多支柱性大宗矿产资源缺口越来越大,已成为制约中国经济快速、可持续发展的瓶颈。因此,加强矿产资源战略储备,已迫在眉睫。《国土资源“十一五”规划纲要》中明确提出,将建立政府和企业共同出资的矿产品储备机制,初步形成国家能源与重要矿产资源、矿产品与大中型探明矿产地战略储备体系。2008年,新一轮《全国矿产资源规划》中提出矿产地战略储备的目的

标和任务,到2020年要完成重要矿产地储备40~50处,建立10~20处特殊煤种和稀缺煤种井田储备,建立10~30处钨、锑、稀土等保护性开采特定矿种的矿产地储备。2009年,又以稀土和煤炭为重点,启动了矿产地战略储备试点方案的研究。

矿产资源储备,指为保障国家安全(包括国防安全 and 经济安全)由国家实施对具有较强供应脆弱性的战略矿产和急缺矿产所进行的储备。它通常分为两类,一是“战略矿产储备”或称之为“矿产品战略储备”;二是“矿产资源战略基地储备”或称之为“矿产资源战略储备基地”。

\* 收稿日期:2011-04-08 修回日期:2011-09-02

作者简介:张所续(1978-),男,山东青岛人,助理研究员,工学学士,中国人民大学在职研究生在读,现从事国土资源经济政策研究工作。

## 1 建立矿产资源战略储备的必要性

我国改革开放以来,国民经济的持续高速增长,矿产资源消耗急剧上升。中国尽管是一个矿产资源大国,矿产资源总量约占世界的12%,但人均资源量仅排名世界第53位;同时,中国矿产资源的开发利用难度大,大宗、支柱性矿产不足,不得不从海外大量进口。以石油为例,我国2001~2010年对外依存度逐年攀升(图1),形势不容乐观。

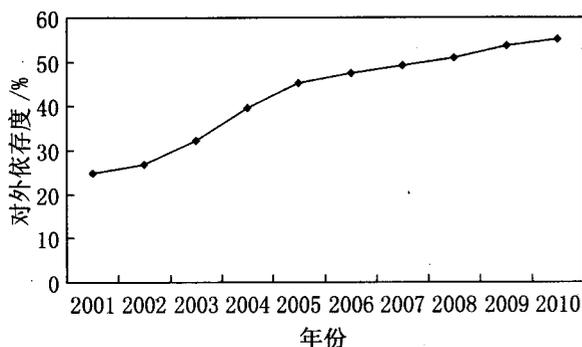


图1 2001~2010年我国原油对外依存度

资料来源:全国主要矿产品产供销综合统计与价格通报(2010),国土资源部储量司。

### 1.1 维护国家安全的需要

战争与争夺矿产资源密切相关,不夸张地说“资源成为战争的主要导火索”。仔细分析两次世界大战、美国和原苏联的“冷战”以及20世纪所发生的300多次地区和局部战争,在不同程度上也与对矿产原料的争夺有直接和间接的关系。矿产资源过去一直是,今后仍将是世界各国采用政治的、经济的甚至军事的手段争夺和控制的对象。

### 1.2 保障经济可持续发展的需要

中国正处于工业化、城镇化高速发展的阶段,对矿产资源的需求量很大,现已经成为世界上最主要的矿产和金属的消费国之一。据国土资源部预测,到2020年,在中国45种主要矿产中,有19种矿产将出现不同程度的短缺,其中11种为国民经济支柱性矿产。因此,必须站在全球资源配置的角度,建立矿产资源战略储备,从而保持经济的持续发展。

### 1.3 应对突发事件的需要

我国地域辽阔,西北位于世界最大的大陆——欧亚大陆的腹地,东南濒临世界上最大的水面——太平洋,西南为世界上最高的高原——青藏高原。

这样极其复杂的地理条件,使我国的气候具有强烈的季风性、大陆性和类型多样性的特征。与世界同纬度的其它国家相比,我国气候特征独特,灾害发生的频率高、强度大、损失严重。我国素有“三岁一饥、六岁一衰、十二岁一荒”之说。为了防灾、救灾,保障生产和建设的正常进行,必须建立矿产资源战略储备机制。

## 2 世界主要国家矿产资源战略储备

占全世界人口不到1/4的发达国家,消耗着全球3/4的矿产资源;而占全世界多达3/4人口的发展中国家,矿产消费量却不到1/4。这就是当前全球矿产资源配置的总体格局。美国、日本、英国、韩国等10个国家基本上都采取禁止、限制开采本国资源的政策,并制定了较为完善的矿产战略储备制度。

### 2.1 美国

美国是世界第一大矿产资源国,同时又是世界上最大的矿产品消费国。美国是世界上矿产品战略储备最早、品种最多、储备量最大的国家,目标是发生大规模常规战争时可供三年需要的物资。美国战略性矿产品储备始于1939年制定的“储备法”,随后陆续制定了“战略物资储备法”、“国防生产法”等,其目的是“尽可能改善和避免美国在国家处于紧急状态时,重要物资供给严重依赖于海外的危险状况,也不会因为缺乏关键原料而受影响”。

为了保障矿产供应,确保国家安全,美国依托其强大的经济实力、技术力量和武装力量,实行“资源外交”和“全球开放式”资源战略。为了持久、稳定、经济地获得资源供应,已建立起面向全球的多层次、多渠道的供应保障体系。美国全球资源战略的显著特点是:

(1)封存本国资源,大量购买和使用全球廉价资源;

(2)通过“资源外交”,对全球矿产资源加强资本和技术控制;

(3)建立全球矿产资源信息系统,为矿业跨国经营提供全方位的支持和服务;

(4)制定优惠政策,鼓励跨国公司进行境外矿业勘查活动。

美国对石油等重要能源及重要矿产资源的战略储备,较之其它国家起步较早,配套制度较为完备,

取得的成效也更明显。美国的战略石油储备项目由联邦政府能源部组织实施,由5个地下储备基地构成。最初,美国战略石油储备确定的目标是5亿桶,随后目标逐步提高,到2005年,为7.27亿桶,当年通过的《能源政策法》更要求能源部长将战略石油的储备量增加到10亿桶。2008年,在密西西比州建立新的储备基地,使储藏能力再增加1.6亿桶。特别应当指出的是,美国的稀土储量居全球第二位,但美国从1999年就已逐步停止开采本国的稀土资源。

## 2.2 日本

日本矿产资源贫乏,虽然其矿产资源种类较齐全,但矿床小、矿层薄、矿石杂质含量高。可以说离开世界丰富、低廉的矿产原材料的供应,日本经济就会陷入瘫痪。日本对石油的进口依赖程度为99.7%,天然气为96.4%,煤为95.2%,多种有色金属平均在95%以上。因此,日本十分重视矿产资源战略储备。日本矿产资源储备主要分为国家储备和民间储备两种方式,两种方式相互协调互为补充。

日本矿产资源战略的主要措施有:

- (1) 建立具有国际竞争力的跨国矿企参与全球竞争;
- (2) 对矿业的跨国经营给予优惠贷款和税收政策;
- (3) 建立海外矿产资源风险勘查补助金制度,鼓励企业进行海外矿产勘查;
- (4) 通过“资源外交”手段,为矿企跨国经营铺路;
- (5) 鼓励矿产原矿进口,限制深加工产品进口;
- (6) 建立全球矿产资源信息网络,为企业跨国经营提供信息支持;
- (7) 通过技术合作和经济援助/合作,降低企业在海外勘查开发的风险;
- (8) 通过“海外地质调查”和“海外联合地质调查”,在海外开展基础地质调查,政府承担项目前期风险。

日本以上方式,建立起了多条渠道、多种方式的保障矿产资源长期稳定供应的机制和体制,促进市场机制与海外矿产勘查开发工作结构的完善和优化,实现有效获取海外矿产原料的目标。

## 2.3 瑞典

瑞典作为中立国,认识到战争或非常时期,必须

具备强大的物资自给自足能力。瑞典早在1930年就开始进行了战略物资的储备,先于其它国家认识到“经济防卫”的重要性。经济防卫的目的是,当战争爆发或出现其它紧急事态时,国家能够向国民和社会提供必需的物资。

目前,瑞典实行的储备有两种。一种是防备紧急状态时期的储备,即“国防储备”,从1937年开始实施。涉及工业生产所必要的能源、原材料以及国民、社会所必需的日用品等约5300个品种。选定的储备物资重点放在依赖进口的物资上,国内完全可以生产的物资原则上不储备。另一种是防备和平时爆发经济危机时实施的储备,即“经济安全储备”,是以1937年第一次世界石油危机为直接动机创设并于1977年开始实施的。“国防储备”和“经济安全储备”,均由经济防卫委员会管辖和实施。

储备的资金来源是:“国防储备”所需要的资金,除民间石油公司所承担的石油储备外,其它所有物资均由国家预算支出。“经济安全储备”中,购买石油、石油化学产品和金属等所有储备物资所需要的资金,均从国家预算中支出。但是,对于石油,则从消费者那里征收“经济危机储备金”,在国家预算外用此税金设立“石油储备基金”,作为原油、石油以及石油制品的储备费用。

## 3 矿产资源储备的作用和意义

矿产资源储备在降低资源供给的市场风险,保障重要资源的支撑保障能力,增强国际资源的话语权、价格影响力、资源交易的谈判能力等方面具有重要意义。

1973~1974年阿拉伯国家对美国的石油禁运,给美国经济带来了巨大冲击,美国才真正意识到建立战略石油储备的必要性,促使美国在危机之后建立了战略石油储备。2011年6月23日,由于利比亚及其它国家供应中断导致原油持续减产,导致油价持续攀升,威胁到全球经济复苏。国际能源机构(IEA)28个成员国将向市场投放6000万桶储备石油。其中,美国能源部将会从其战略石油储备中释放3000万桶来平抑油价。这一消息直接导致纽约和伦敦两地原油期货直线下跌,其中,纽约原油期货价格盘中急速出现了近5%的重挫。北海布伦特原油价格和欧佩克一揽子原油价格也遭到重挫,前者的跌幅甚至一度高达6%。

矿产资源储备规模变化也应有一定的时机选择,如供大于求或价格低于目标价位时增加储备规模,在发生或预计发生严重供不应求时适度释放,对于抑制价格垄断具有积极意义。

## 4 对我国实施矿产资源战略的启示

尽管这些发达国家实力强大,但政府仍十分重视全球资源战略,并在战略规划、政策引导、信息服务、金融支持等方面积极发挥主导作用。并与整个国家的政治、经济、外交、军事、金融等政策有机结合,将资源战略作为国家整体战略的重要组成部分予以统筹考虑,并随着国内国际形势变化作适时调整。对我国实行矿产资源战略储备的借鉴意义如下:

### 4.1 将资源战略与国家战略紧密结合,统筹考虑

将矿产资源战略提升到国家战略的高度,建立资源储备长效机制和动态调整机制,根据国内国际形势适时调整矿产资源储备种类。

### 4.2 培育具有国际竞争力的跨国企业,鼓励企业“走出去”

我国应在资源整合的基础上,努力扶持培育一批具有国际竞争力的集团企业,参与国际竞争。通过对矿山企业的跨国经营给予优惠贷款、贷款担保和税收倾斜,以及其它融资便利条件,鼓励企业开发利用国外矿产资源,为建立海外矿产资源储备基地创造条件。同时,建立全球矿产资源信息系统,收集和分析世界各国的资源信息,特别是针对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等,为政府决策和企业“走出去”提供支撑。

### 4.3 加强国内矿产资源勘查摸底,适当合理限制我国优势矿产资源的开采、出口

应立足国内大力加强矿产资源勘查和评价工作,努力增加资源储量,摸清家底,为建立国家矿产资源后备基地奠定基础。对我国优势矿产资源如稀土、钨等加强调控力度,通过有效的、合理的规划,适当地控制其勘查开采总量。

### 4.4 建立我国矿产资源储备的相关法律体系

为了保障矿产资源储备的顺利实施,必须立法

先行。我国矿产资源储备处于起步阶段,缺乏储备制度和实践经验,加之我国实行的是矿产资源集中统一管理,因而比较适合战略矿产单独立法,即首先对某一类矿产资源进行储备立法,再不断完善储备法律体系。

### 4.5 建立多层次的矿产资源储备体系和矿产地战略储备补偿机制

推行“国民并举”的储备方式,以国家储备为主,将民间储备作为政府储备的重要补充。通过税费调节或转移支付等形式推行矿产地储备合理补偿机制。建立补偿机制应当遵循法制化、规范性与差异性兼顾的原则。

矿产资源是人类社会和经济发展的物质基础。科学确立符合中国国情的矿产资源战略,对于我国经济社会的可持续发展至关重要。虽然不同国家经济发展阶段、科技发展水平不同,但是矿产资源作为发展经济、积累社会财富、提高人民生活水平物质基础的本质没有发生改变。借鉴发达国家经验,科学确立符合中国国情的矿产资源战略,可以为我国国家安全和经济的可持续发展提供可靠的保障。

#### 参考文献:

- [1] 张新安,姜贵善,王正立,等. 国外矿产战略储备概况[Z]. 国土资源部信息中心资源战略室.
- [2] 于又华. 发达国家的矿产资源战略[J]. 黄金科学技术, 2004(6):1-9.
- [3] 崔荣国. 加拿大矿产资源储量管理及对我国的启示[J]. 国土资源情报, 2007(6):1-3.
- [4] 黄频捷. 美国的全球矿产资源战略[J]. 世界有色金属, 2006(3):35-40.
- [5] 王家枢,张新安,张小枫. 矿产资源与国家安全[M]. 北京:地质出版社, 2000.
- [6] 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.
- [7] 齐亚彬. 中国矿产资源储备问题研究[J]. 资源·产业, 2002(6):51-5.
- [8] 陈毓川. 建立我国战略性矿产资源储备制度和体系[J]. 国土资源, 2002(1):20-21.
- [9] 贾文龙,薛亚洲,任忠宝. 关于建立中国矿产资源储备体系的政策思考[J]. 中国国土资源经济, 2008(12):7-9.