

信息中心系列成果(21)

国土资源部信息中心 著

走出去

开发利用国外矿产资源

中国大地出版社

14699791

F416.1/1

“走出去”开发利用 国外矿产资源

国土资源部信息中心 著

679

徐州师大图书馆


22976246

中国大地出版社

· 北 京 ·

内 容 提 要

本文分析了我国加入 WTO 后未来 20 年间的矿业经济走向和矿产资源形势及跨国矿业公司对国际矿产资源的控制程度和经营态势,提出了“走出去”开发利用国外矿产资源的地区选择、矿种选择、方式选择及石油“走出去”的战略选择,介绍了其他国家鼓励开发利用国外矿产资源的财政、金融、税收措施和法律保障体系。

图书在版编目 (CIP) 数据

“走出去”开发利用国外矿产资源/国土资源部信息中心著. -北京:中国大地出版社, 2001. 12
ISBN 7-80097-485-5

I. 走... II. 国... III. ①矿产资源-资源开发-研究-世界②矿产资源-资源利用-研究-世界
IV. F416. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 072698 号

责任编辑:安新文

出版发行:中国大地出版社

社址邮编:北京市海淀区大柳树路 19 号, 100081

电 话:010-62183493 (发行部)

传 真:010-62183493

印 刷:冶金印刷总厂

开 本:787×1092¹/₁₆

印 张:10.25

字 数:240 千字

版 次:2001 年 11 月第 1 版

印 次:2001 年 11 月第 1 次印刷

印 数:1-1000 册

书 号:ISBN 7-80097-485-5/P·9

定 价:26.00 元

(凡购买中国大地出版社的图书,如发现印装质量问题,本社发行部负责调换)

积极实施矿业开发“走出去”战略

(代序)

我国矿业开发“走出去”工作,经历了一段艰辛的探索,积累了丰富的经验。为了进一步贯彻落实江泽民总书记等中央领导关于“走出去”战略的指示精神,推动我国全球资源战略的实施,我们需要总结经验,研讨矿业开发“走出去”的问题。在此,我就实施矿业开发“走出去”战略的有关问题谈几点看法。

一、充分认识新形势下实施我国矿业开发“走出去”战略的重要性和紧迫性

党和国家领导人十分重视实施“走出去”战略。江泽民总书记多次提出要抓紧研究制定“走出去”的开放战略,指出这一战略与西部大开发战略具有同样重要的意义,是我国实现第三步发展战略目标的一项长期任务,并对资源开发“走出去”提出了明确的要求。在2000年3月份召开的中央人口资源环境工作座谈会上,江总书记强调要抓紧研究石油、粮食等重要战略资源的储备问题,要求所有的领导干部多研究一些国际战略,站在全球高度看待战略资源。温家宝副总理在2000年5月召开的第三届全国地层会议上也强调:“矿产资源是有赖于全球配置和市场配置的经济资源,矿业全球化继续发展的背景和我国即将加入世贸组织的新形势,对我们利用两个市场、两种资源,既是机遇,又是挑战。我们要在分类摸清国内矿产资源比较优势的基础上,制定相应的政策和措施,积极推进矿业进一步‘引进来’、‘走出去’。”实施“走出去”开放战略,符合国家的长远利益,对保证我国经济的可持续发展具有深远意义。一是有利于我国充分利用国外资源和市场,弥补国内资源和市场的不足;二是有利于降低我国经济发展的总成本并带动国内技术、设备、劳动力的输出,有很强的经济合理性;三是有利于我国引进新技术和新产业,发展跨国公司;四是有利于开展和平外交,促进发展中国家的经济发展,增强反对霸权主义、维护世界和平的国际力量。

“走出去”开发利用国外矿产资源,参与全球竞争,又是非常紧迫的任务:

1. 国际矿业市场竞争激烈,发达国家对全球矿产资源的控制日益增强

近十年来,经济全球化、贸易自由化和企业私有化迅猛发展。西方发达国家长期从各自的利益出发,通过资源外交,推行全球矿产资源战略,力图在全球范围内配置所需矿产资源,获取最大的经济利益。从当前的形势看,发达国家已经在全球矿产资源配置中占据了有利位置,对矿产资源的控制程度不断加强。1998年,世界最大的50家矿业公司(绝大部分为西方发达国家所有)占世界固体矿产生产产值达到59%,西方石油跨国公司对世界石油资源和生产的控制程度也在明显提高。

矿产资源不可再生。我们不仅要考虑当前的利用,还要考虑子孙后代的利用,不仅要考虑到正常情况下的战略资源供应,还要考虑到战争或国家安全利益下战略资源的供应,因此,对国内若干矿产必须进行必要的战略储备。事实上,所有世界经济大国都十分注意资源安全问题,都制定了较长期的资源发展战略。尤其在世界经济一体化进程日益加快的今天,资源全球化战略已成为西方经济发达国家和新兴市场经济国家共同关注的问题。如美国作为世界上矿产资源的主要消费国,长期以来一直关注矿产可得性问题,着眼全球矿产资源的

勘查、开发和占有；韩国通过利用国外资源，消除了国内资源不足对经济发展的制约，现已进入发达国家行列；日本国土面积狭小，资源缺乏，之所以能够在较短时间内成为世界第二经济大国，很重要的原因之一就是充分利用了国外的资源；即使发展中国家印度，也把开发利用国外资源作为稳定国内资源供应的重要措施。总之，无论是目前还是可以预见的将来，国家都必须要有充分的矿产资源作保障。否则，我们的经济可持续发展战略将可能因资源短缺而难以实施。

2. 我国矿产资源相对不足，供需矛盾突出，对外依赖程度较高

我国是一个人口众多、资源相对贫乏的发展中国家，矿产资源人均拥有量仅为世界人均拥有量的 58%，供需矛盾十分突出。目前，我国的一些大宗矿产，如石油、富铁、富锰、铬铁矿、铜和钾盐等，国内资源明显不足，需要进口。1998 年我国矿产品及相关原材料进口值达 290 亿美元，占我国商品总进口值的 15.6%。石油（原油和成品油）净进口值达到 34 亿美元，是我国资源类产品进出口贸易逆差最大的一类。我国总的矿产对外依赖程度已达到 8%~10%。石油、铜矿、铁矿、钾盐、铬铁矿、锰矿等重要的大宗矿产进口量均居世界前 4 位。

21 世纪初期，我国经济仍将保持较高的增长速度，资源特别是大宗矿产资源的消耗将进一步加大，我国将面临人口和经济增长的双重压力，未来几十年，矿产资源的供需矛盾将会更加突出。据预测，到 2010 年主要矿产品的供需缺口，石油为 1.18 亿吨，铁矿石为 1.6~1.8 亿吨（折合富矿 0.8~0.9 亿吨），富锰矿为 230 万吨，铬铁矿近 135 万吨，铜 120 万吨以上，氧化铝 200 万吨以上，钾肥 800 万吨。石油进口依存度将从目前的 21.3% 上升到 2010 年的 43.2%，铁矿石将从 30.8% 上升到 45%，锰矿石将从 25.2% 上升到 32%，铬铁矿由 77.5% 上升到 90%，氧化铝由 29.7% 上升到 40% 左右，铜将从 47% 上升到 50%，钾肥则将从目前 93.9% 的水平下降到 80% 左右。

随着发达国家对矿产资源控制程度的加强，我国矿产品进口安全度将会下降。目前，我国 98% 以上的进口矿产是以贸易进口方式直接从矿产品国际市场上购买的，通过在国外投资开发资源，获得销售控制权的矿产占进口量的比例不足 2%。由于进口方式单一化，在国际矿产品市场出现波动时，缺乏足够的抗风险能力，往往受制于人，对于我国这样一个矿产资源进口大国来说具有潜在的不安全性。为此，我们必须坚持改革开放，不仅要坚持“引进来”的战略，即用国际规则全面审视现行经济法规和矿业法规，创建现代矿业制度，加大对外开放力度，引进外资和先进技术装备，改造和建立新的矿产品能源原材料供应基地，提高国内资源供给能力和市场竞争能力，而且要以加入 WTO 为契机，从全球资源战略的高度，实施“走出去”战略，到国外进行矿产资源风险勘探和开发，在国外建设比较稳定的矿产资源供应基地，弥补国内资源的不足，建立一套有效的全球资源供应保障体系。

3. 当前实施矿业开发“走出去”开放战略，是我国社会经济必然结果

首先，从国内形势看，目前我国实施全球资源战略的条件和时机已经基本成熟。一是党和国家领导人重视。江泽民总书记从国家发展战略高度，对“走出去”利用国外资源提出了明确的要求和具体的部署。现在“走出去”的大政方针已定，当务之急是尽快制定整体规划和实施方案，把“走出去”战略落到实处；二是世界矿产资源开发潜力主要在广大发展中国家。我国与这些国家经济、政治、外交关系普遍较好。“走出去”实施全球矿产资源战略具有良好的双边或多边关系基础作保证。三是经过 20 多年的改革开放，我国综合国力和国际地

位大大提高,国家经济实力大增,外汇储备快速增长,已有相当财力和成熟技术在海外开展风险勘探和开发,建立稳定的供矿基地。同时,在海外开展风险勘探和开发,建立稳定的供矿基地,还将因此而推动相关技术、设备和人才的出口,推动对外贸易和国际经济的发展,提高我国的国际地位。四是当前我国矿业领域进行以结构调整、体制转换、队伍重组为主要内容的深层次改革,进一步明确了企业在市场经济中的主体地位,面对国内资源潜力不足和日益激烈的市场竞争,企业“走出去”到国外勘查、开发矿产资源的愿望增强。对外开放也使我国矿山企业积累了国际交往与合作的经验。五是我国加入世界贸易组织后,经济、贸易与世界的融合将进一步加深,这将为我国企业“走出去”实施全球资源开发提供公平竞争的国际环境和依法保护的条件。

其次,从国际形势看,现在正是世界范围内进行矿产资源风险勘查开发的有利时期。一是国际矿产资源总体上处于供大于求的局面;二是除西欧和北美少数发达国家外,大部分发展中国家的地质调查程度较低,发现矿产资源的潜力很大,且与我国矿产资源有很大的互补性;三是国际矿业正处于开放状态,大多数发展中国家,特别是拉美、非洲和亚太地区资源丰富的国家,通过修改矿业法,逐步调整其资源政策,在土地出租、矿业权租让许可、矿产品销售和税收等方面采取了宽松而优惠的政策,鼓励和吸引外资进入本国勘查开发资源,发展经济。世界矿业投资环境明显改善,全球矿产资源面临着再分配。这一趋势,估计会一直延续到21世纪20~30年代。这对资源严重不足而地勘力量过剩、成本低廉的我国来说,是一次难得的机遇。我们必须牢牢抓住这一难得的机遇,加快到国外实施矿产资源勘查开发的步伐。

二、统筹规划,明确目标,采取措施,大力推进实施“走出去”全球矿产资源战略

实施“走出去”矿产开发战略是一项事关国家长远利益的系统工程,政府部门要统筹规划、制定政策、积极扶持。国土资源部作为负责矿产资源规划、管理、保护和合理利用的主管部门,有责任协同有关部门研究制定我国的全球资源战略,大力推进我国矿业开发“走出去”工作进程。要进一步明确在实施矿业开发“走出去”中政府和企业的分工,形成政府搭台、企业唱戏、按国际惯例运作的机制。为此,政府部门应当着重做好以下几方面的工作:

1. 统一认识,明确指导思想和战略目标

根据江泽民总书记关于资源开发“走出去,扩大开放”的指示和中央“利用两种资源,面向两个市场”的战略方针,我国实施矿业开发“走出去”战略要在立足主要依靠利用国内资源的基础上,摸清国内矿产资源的比较优势,从国家当前和长远利益出发,依靠科技进步,统筹规划,积极引导,重点扶持,提供服务,实现我国利用国外矿产资源在全球范围内的优化配置,提高利用国外矿产资源的安全性和经济合理性,促进我国矿业结构调整和现代矿业体系的建立。

2. 贯彻多元化方针,贸易与勘查开发并举

从世界各国的情况看,利用国外矿产资源主要有三种方式:即进口矿产、买断国外矿山和从风险勘查开始开发资源。目前,我国主要是采取贸易进口的方式,即从国际市场进口石油、钾盐、铜精矿、废杂铜、铁矿石、锰矿石、铬矿石、氧化铝等矿产品,并已成为这些矿产品的国际市场大买主。尤其是铜,由于进口量大,对国际铜市场产生的影响较大,常常引起铜价的波动。如果我国长期实行现货采购的进口方式,极易造成哄抬物价的效果,同时矿产品的

供应将受到国际市场和供应商的制约。从长期发展看,这种效果对进口国极为不利。从1992年开始,中国石油天然气集团公司陆续在泰国、苏丹、加拿大、秘鲁进行了一些低风险的小型油田开发试验项目,最近又在哈萨克斯坦买断两个大油田。中国海洋石油总公司也在印尼购买了马六甲油田39.51%的股份。他们在委内瑞拉、哈萨克斯坦、苏丹等国开采石油,取得了成功。1983年原冶金部所属企业投资澳大利亚恰那铁矿,也取得40%股份,并包销其所产全部矿石;鞍钢在澳大利亚也买了两个淘汰的矿山,占股40%,包销60%的产品。原冶金部在南非的铬铁矿项目,中方占50%股份。买断矿山股权的做法,由于风险较小,在目前国内普遍缺乏国际矿业运作经验和管理人才的情况下,仍不失为是一种可行的选择。但是,由于耗资巨大,成本过高,在经济上并不合算。因此,世界上大多数国家,例如日本、美国,多采用投资风险勘探的做法,从购买矿产地股份开始,选择有远景的勘探项目,直至投资建矿。这样做的好处在于,风险较小,也有较大的收益。海外资源风险勘探和开发的根本目的在于,开辟对经济发展起重要作用的大宗紧缺资源的海外稳定供矿渠道,建立海外资源生产基地,以保障21世纪我国国民经济和社会可持续发展。这是一项重要的国家战略目标。

3. 突出重点,制定符合我国国情的“走出去”战略原则

实施矿产资源开发“走出去”战略,必须坚持以下原则:

(1)以我国短缺矿产资源为重点,兼顾其他矿种。“走出去”实施全球矿产资源开发,在坚持以经济效益为中心的同时,应首先保证我国国内短缺资源的稳定供给。因此,在矿种选择上,应坚持补缺、择优的原则,以我国短缺的或缺乏国际竞争力的大宗支柱矿产为重点,兼顾其他矿产;同时,还要按照比较利益原则,到境外勘查开发或进口高效矿种。

(2)以矿产资源丰富的发展中国家、周边国家为重点,兼顾其他国家。在国家和地区选择上,坚持优先考虑与我国资源优势互补的国家,同时,还要充分利用我国的政治优势和地缘优势,广泛与周边国家以及与我国有长期合作基础的发展中国家进行合作,实行多元化发展,实现我国矿产资源供给在全球范围内的优化配置。最近,江泽民总书记在谈到关于实施“走出去”开放战略时指出:“要继续努力开拓亚洲、非洲、拉美一些发展中国家的市场。这些发展中国家经济发展水平低。我国的产品和技术对它们还是比较适用的,何况那里市场广阔、资源丰富。应该精心组织我们的企业特别是国有大中型企业到这些国家去开拓市场,发展贸易,开展经济技术合作。”

4. 采取有效的政策措施,为实施矿业开发“走出去”战略创造条件

(1)加强规划、协调、管理和服务。政府有关部门要从全球资源战略出发,根据国民经济发展需要,立足我国的国情和资源特点,统筹规划,建立统一的管理和审批机构,制定有效的管理办法,规范到国外勘查开发矿产资源的行为,避免国内企业在国外重复投资,使国内企业在国外的矿产资源勘查开发有序化、规范化。同时,要积极指导和帮助建立到国外勘查开发矿产资源的服务保障体系,指导有关单位加强全球资源战略和矿产资源可供性研究,开展全球矿产资源评价,系统收集分析国外矿业投资环境和政策,为企业到境外开展矿产资源勘查开发提供信息服务。通过科技合作,开展基础地质工作,获取有关信息,减少企业风险。在对境外项目立项审批程序上,简化手续,提高效率,为企业提供服务。

(2)将矿业开发“走出去”纳入我国全球外交战略。当前,国家在外交战略中应把参与全球矿产资源开发作为重要的任务目标加以考虑,在与矿产资源丰富的发展中国家多边与双边经济合作中要考虑矿业领域的合作。驻外机构要注意提供驻在国资源及投资政策和法规

等信息,根据矿业项目周期长、涉及的法律法规和社会关系复杂的特点,帮助企业与社会有关方面建立联系渠道,疏通关系。

(3)尽快研究制定进一步支持国外矿产勘查开发的财政和税收政策。目前,国家已出台了一些相关政策,支持企业到国外勘查和开发矿产资源。希望有关研究单位全面系统地收集这些政策,以供有关单位参考并尽可能用足用好这些政策。有的同志提出了要建立国外风险勘查基金,或制定专项投资计划;建议制定优惠的税收政策,鼓励企业到国外开发矿产资源;建议建立有效的投融资机制,充分利用国家的经援、贷款等。都需要政府有关部门进一步研究,努力为实施“走出去”战略创造较好的条件。

在实施矿业开发“走出去”工作中,一方面,政府有关部门要采取有效的政策措施,为实施矿业开发“走出去”战略创造条件。另一方面,企业也要认真学习研究矿产勘查、开采和管理国际通则。学习跨国矿业公司的先进经营管理经验;树立全球资源战略意识,在充分论证的基础上,选准选好项目;加大企业内部改革力度,建立适应国际矿业运作法则的新机制;大力培养能适应国际市场竞争的优秀复合型人才,为适应激烈的国际市场竞争作好准备,练好内功;以资源勘查开发为龙头,带动加工、贸易、劳务及技术、装备出口,使矿业集团公司和国内其他企业获得相关效益。

政府的事业单位,要密切配合矿业开发“走出去”战略的调研收集信息,研究问题,为政府决策提供依据和建议,为矿业企业提供信息服务。国土资源部信息中心近年来为此做了大量工作,本书是他们的部分研究成果。内容涉及我国“走出去”开发利用国外矿产资源的回顾,经济全球化和加入 WTO 形势下我国矿业经济走向和矿产资源形势,“走出去”开发利用国外矿产资源的地区、矿种和方式选择,以及国外跨国矿业公司的经营态势和主要国家的财政、金融和税收政策,并且介绍了 6 个国家的全球资源战略。本书的出版对我国积极实施矿业开发“走出去”战略是一份贡献。我表示衷心的祝贺。



2001 年 8 月

前 言

2000年3月,为配合国土资源部党组提出的“关于‘走出去’开放战略问题”等急需研究解决的重大问题的调研,按鹿心社副部长的指示,国土资源部信息中心组成了“‘走出去’开发利用国外矿产资源研究组”,开展初步研究。5月,寿嘉华副部长对“‘走出去’开放战略问题”的调研作出具体部署,要求事业单位积极配合。根据国土资源部国际合作与科技司的安排,信息中心把《全球重要矿产资源动态研究》项目的重点放在“走出去”开发利用国外矿产资源战略的国内外调研上。我们协助部组织了两次有国内有关部门和企业参加的座谈会,参加部组织的代表团出访了加拿大自然资源部、美国地质调查局,走访了日本金属矿业事业团、韩国矿业振兴公社,以及 Billiton 公司、BP 公司和 Placer Dome 公司的驻京代表处,与英国丹迪大学石油和矿产政策法规研究中心等研究机构进行了信息和学术交流,并通过国际互联网和其他手段收集了大量文献、信息资料。在这些工作的基础上,为配合部“走出去”问题调研组编写战略框架总报告,我们在2000年10月前编写了10份“‘走出去’开发利用国外矿产资源战略研究”分报告,相继分册印制,报送领导和有关方面参考。这套材料的内容涉及:当前我国“走出去”开发利用国外矿产资源的现状与问题;经济全球化及加入WTO形势下我国未来20年间矿业经济走向和矿产资源形势;世界主要国家的全球资源战略;跨国矿业公司对国际矿产资源的控制程度和经营态势分析;“走出去”开发利用国外矿产资源的地区选择、矿种选择、方式选择;石油“走出去”的战略选择;世界主要国家鼓励开发利用国外矿产资源的财政、金融、税收措施及其法律保障。

这套材料印制报送之后,得到领导和专家的普遍好评,认为内容丰富,政策性强,是一套很好的参考资料,建议公开出版,供各方面使用。尽管这是我们的初步研究成果,还欠深入,尚存不足,鉴于“走出去”开发利用国外矿产资源是一个长期的重大战略课题,各方面都在研究和探索,本书的出版或许会对读者有所裨益。按照公开出版的要求,我们对全书重新进行了编排,核对了有关数据,作了某些技术处理。

这项研究工作得到国土资源部领导的亲切关怀,有关司局的领导对研究纲要和重点作了具体指导。国内外的许多专家学者给予了信息资料和研究思路的支持和协助。成都理工学院刘树根教授特为本书撰写了文章。在此一并致谢。

本项目由吴传璧同志负责,研究组主要成员有张新安、陈丽萍、姜贵善、李树枝、吴智慧、何金祥、丁晓红、王正立、刘伟。由于水平所限,难免有不当之处,敬请读者指正。

汪 民
2001年8月

目 录

积极实施矿业开发“走出去”战略(代序)

前 言

第一章 我国“走出去”开发利用海外矿产资源的现状和问题	(1)
一、我国“走出去”开发利用国外矿产资源的现状	(1)
二、我国“走出去”开发利用国外矿产资源面临的主要问题和解决途径探讨	(5)
第二章 矿业全球化及加入 WTO 对我国矿业的影响	(11)
一、矿业全球化现状及发展趋势	(11)
二、我国加 WTO 后的权利和义务	(14)
三、矿业全球化和加入 WTO 对我国矿业的影响	(16)
四、加入 WTO 对我国石油石化业的影响	(19)
五、加入 WTO 对我国钢铁工业的影响	(21)
六、加入 WTO 对我国有色金属业的影响	(23)
七、加入 WTO 对我国部分非金属产业的影响	(26)
第三章 跨国矿业公司对全球矿产资源的控制程度和经营态势分析	(27)
一、西方跨国矿业公司对全球矿产资源的控制程度正在提高	(27)
二、矿业跨国经营的主体主要是以美、加、澳、英国为基地的公司,也包括部分日本、南非及其他一些欧洲国家的公司	(28)
三、目前世界上还有一些未被西方大国及西方跨国矿业公司控制的空白地,矿产资源全球配置的最终格局尚未形成	(33)
第四章 “走出去”开发利用国外矿产资源的地区选择	(36)
一、跨国矿业公司选择投资国度的主要标准	(36)
二、我国“走出去”开发利用国外矿产资源的选区原则和背景	(39)
第五章 “走出去”开发利用国外矿产资源的矿种选择	(48)
一、当前我国矿产资源面临的形势	(48)
二、全球资源分布的不均衡与矿业全球化	(50)
三、西方跨国矿业公司海外风险勘查开发的矿种实况及关于我国选择开发利用国外矿产资源重点矿种的思考	(52)
第六章 “走出去”开发利用国外矿产资源的方式选择	(56)
一、国际经验	(56)
二、方式选择	(58)
第七章 中国油气资源与经济社会发展及其相关政策	(61)
一、中国油气资源现状	(61)

二、中国经济社会发展与能源的关系·····	(63)
三、中国经济社会发展对能源需求的预测·····	(66)
四、中国能源状况与发达国家工业化阶段能源发展的比较研究·····	(70)
五、保障我国油气资源安全供应的政策与措施·····	(80)
六、我国海外石油勘探开发现状和战略选区·····	(86)
第八章 世界主要国家鼓励开发利用国外矿产资源的财政、税收、金融措施 ·····	(92)
一、政府的财政支持——海外风险勘查基金·····	(92)
二、政府的税收支持——海外勘查费用的税收处理·····	(94)
三、政府的金融支持——贷款和贷款担保·····	(95)
第九章 世界主要国家鼓励开发利用国外矿产资源的法律保障 ·····	(98)
一、组织法·····	(98)
二、程序法·····	(100)
三、税法相关条款·····	(102)
附 录 ·····	(104)
美国的全球矿产战略 ·····	(105)
一、美国在矿产资源全球配置中的位置·····	(105)
二、美国实施全球矿产战略的具体经验·····	(108)
日本的全球矿产战略 ·····	(113)
一、日本矿产资源极为贫乏,实施全球矿产战略是其必然选择·····	(113)
二、日本实施全球矿产战略的具体作法·····	(114)
三、目前日本在矿产资源全球配置格局中的位置·····	(118)
韩国推进海外矿产资源开发的战略举措 ·····	(120)
一、韩国开发海外矿产资源的运作过程和成果·····	(121)
二、韩国开发海外矿产资源的法律保障·····	(126)
三、韩国政府对海外资源开发的支持体系·····	(130)
南非的全球矿产战略 ·····	(134)
一、南非对全球矿产供应起着关键作用·····	(134)
二、南非矿业集团的跨国经营·····	(136)
三、南非重视勘查开发非洲矿产资源·····	(138)
英国的跨国矿业经营 ·····	(140)
一、英国矿业的过去和现状·····	(140)
二、RTZ公司·····	(141)
三、BP * Amoco·····	(143)
四、英国在利用海外资源方面主要的努力和有利条件·····	(144)
加拿大矿业公司的全球化经营 ·····	(146)

第一章 我国“走出去”开发利用海外矿产资源 资源的现状和问题

我国矿业部门酝酿到海外进行矿产资源勘查和开发始于 80 年代中期，其时，中国经过几年的改革开放以后，国内有关到海外投资的法律、法规先后出台，相关政策逐渐宽松。另一方面，随着我国综合国力和国际竞争力的增强，一些重要矿产，包括石油、铜、富铁矿、钾盐、铬铁矿、锰等不足的问题日益突出。国内一些工业部门，包括石油、地矿、冶金、有色、化工、核工业等，根据中央提出的“利用两种资源，两个市场”的战略方针，派人、派团组织到有关国家实地考察，探讨合资合作勘查开发国外矿产资源问题，此后，先后在非洲、拉丁美洲、中国周边地区的 20 多个国家进行过矿产资源勘查开发活动，在 50 多个国家进行过洽谈和寻找矿业项目活动，涉及到石油、金、铜、铁、钾盐、铬铁矿、钴、金刚石、铀矿等多种我国资源不足的矿产。经过多年的努力，一批有影响的项目在我国海外直接投资中占有重要地位，我国在国外矿山（油田）开发中取得的石油、铁矿石产品份额支配量，在我国石油、铁矿石进口量的比例约占 10% 和 25%。在苏丹、印度尼西亚的石油开发项目，在澳大利亚的铁矿石开采、铝冶炼项目，在秘鲁的铁矿石开采项目，在加纳的金矿勘查项目，在津巴布韦的铬铁矿冶炼项目等已取得了较好的经济效益和社会效益，对我国矿产资源的海外供应起到了稳定和安全保障的作用。

90 年代，尤其是 90 年代中期以后，随着发展中国家纷纷改善矿业投资环境，吸引外商投资本国的矿业部门，世界矿业全球化进程加快，矿产资源的有限性使在全球范围内尽快地进行战略抢位变得日益迫切，中国企业走出去的步伐也逐步加快。但是，从目前的走出去现状看，石油部门具备了到国外开发石油的基本条件和能力，在国外实际投资的项目比较多，取得了初步成效，同时，由于做了充分的准备和注重总体部署，因而具有一定的可持续性和国际竞争力。非油气部门到国外开发矿产资源的能力则比较弱，洽谈的项目多，实际投资的项目少，成效不太显著，并且走出去个体相对分散，孤军奋战，规模小，缺少总体战略布局。

一、我国“走出去”开发利用国外矿产资源的现状

我国走出去主要是针对短缺矿种，比如石油，钾盐，铜等。其中石油矿产走出去勘查开发进展比较顺利，逐渐在国际竞争中拥有一席之地，而相比之下，非油气矿产走出去的规模小，在国际上的影响力也尚未树立起来。

1. 石油

随着我国经济的持续快速发展，能源的供需矛盾日益突出。我国自 1993 年成为石油净进口国以来，每年进口的原油数量不断增加。据资料预测，国内原油的自给率将从 2000 年的 82% 降到 2020 年的 60%。面对贸易自由化、经济全球化的世界经济发展潮流，党中央很早就提出了利用“两个市场，两种资源”的方针，1993 年 12 月 27 日，由江泽

民主持召开的中央财经领导小组会议确定我国石油工业的发展方向为：稳定东部发展西部，国内为主，国外补充，油气并举，节约开发并重，为石油工业的发展指明了方向。

中国石油天然气集团公司自1992年以来，确立了立足国内，发展海外，加快实现国际化经营的战略部署。中油集团国际化经历了几个阶段。第一阶段自1992年到1995，为探索起步阶段，以积累经验、锻炼队伍、培养人材、熟悉国际环境为目标，签订了几个小型项目，进行了各种合作形式的实践，现在已经实现了这一目标。第二阶段自1996年进入稳定发展阶段，这一阶段的主要目标是寻求风险较低，效益较好，可以增加资源的大中型项目，占有资源，投资开发，形成规模。为了降低资源风险，暂不进行新区风险勘探，不参与市场没落实的天然气项目；选择收购成熟的生产区块以获得产量增长，积极参与开发项目以获得产量和储量的增长，收购规模适合的公司以进行资产经营。1999年8月30日苏丹1/2/4区首船原油出口，标志着中油集团海外石油项目由前两年投入阶段，进入投资回收阶段，中油集团国际化经营从此步入自我积累、滚动发展的良性循环。通过几年的努力，中油集团取得了以下成果：

(1) 拿到了一批效益比较好的石油合作项目，形成了海外国际化经营的战略区。到目前为止，已经中标和签定的勘探开发合同11个，份额可采储量4亿多吨，炼厂及管道项目各1个。项目分布于7个国家，海外发展的三个大战略区正在形成，即中东及北美地区，中亚及俄罗斯地区，南美地区。

(2) 现有项目运行良好，陆续进入投资回收期，并展现出良好势头。经过近两年的努力，海外油田勘探新增份额开采储量5000万吨，目前海外油田原油产能水平已超过1000万吨/年，天然气产能水平8亿立方米/年。1999年实现份额油320万吨，份额天然气6.79亿立方米，份额销售收入2.42亿美元。2000年计划生产原油1233万吨、天然气7.33亿立方米，中方将获得份额油590万吨、份额气7.08亿立方米；份额销售收入5亿多美元。自2000年起海外项目将进入自我积累、滚动发展的良性循环。

(3) 积累了一些国际化项目经营管理的经验。通过这些年的工作经验，学到并掌握了一整套国际化公司经营管理的经验，包括人事、财务、采办、组织建设、作业运行、公司的政策和程序、国际化公司企业文化、人员建设、培训、技术发展等等。这种系统配套的经验对于中油集团的国际化经营是十分有价值的。特别要指出的是，通过这些年运作，我们按国际惯例逐步建立了一套国际化管理程序，包括：项目的优选、评价、决策程序，项目运作过程中的方案、部署审批程序，财务管理和监控程序，人事及人力资源管理程序，大型项目招投标程序，采办程序，以及项目运行过程中的动态监控程序。通过这些程序的建立，初步形成了一套科学的决策机制和作业、财务、内部审计监控体系，以及风险规避机制，使海外工作逐步向制度化、程序化、规范化、国际化转变。

(4) 锻炼和培养了一支国际化经营的队伍。在集团公司及各油田企业的大力支持下，经过严格的考试，选拔了一批政治素质好、业务过硬并熟练掌握外语的同志从事海外事业。经过几年的实践锻炼，这批同志已经成为从事跨国经营的骨干力量。目前公司本部及直接从事海外项目的人员651人（其中借聘人员423人），尤其是涌现了一批可以参与国际作业的总经理、部门经理和国内较为缺乏的国际法律、商务人才。这些同志在复杂的国际环境和十分艰苦的生产作业条件下，学习先进国际管理知识，积累了跨国经营的经验，成为我们海外事业的骨干力量和宝贵财富。

(5) 带动了石油物资、装备、技术和工程、劳务出口,产生了非常好的连带效益。中油集团是集上、中、下游为一体的特大型集团,其中专业服务队伍门类齐全、人数最多。通过利用投资参股的优势,将专业服务公司带出去,并带动我国的技术、装备、材料的出口,除取得项目投资的直接效益外,还实现了连带效益。近年来的实践充分证明了这点,苏丹 1/2/4 区项目就是其中的一个典型例子,中油集团以 11 亿美元的投资,带动了 14 亿美元的出口,带动出口额为投资的 127%;以 4.48 亿美元的外汇投入,使中油集团的服务公司创汇 6 亿美元,创汇率为 134%;中油集团在苏丹进行工程劳务的人员,高峰期达 6000 余人。投资海外石油项目有力地带动了国内施工队伍走向国际市场。

石油业走出去的另外一个主要部门是中国海洋石油总公司。该公司自 1982 年成立,至 1999 年底,先后与 18 个国家 69 个国际石油公司签定了 141 个石油合同和协议。在体制改革方面,以资产重组境外上市为中心的改革取得了突破性的进展,经国家批准在香港注册成立了中国海洋石油有限公司,从事独立的油气勘探开发生产业务。1993 年中国海洋石油天然气总公司设立海外发展部,1996 年经对外经济贸易部批准,在百慕大注册成立了全资子公司海外石油天然气有限公司(OOGC),专门负责海洋石油总公司海外油气田的勘探开发业务。1999 年,中国海油资产重组时,在英属维京岛群岛注册成立了中国海洋石油国际有限公司,原 OOGC 的全部业务由此公司承担。

中国海洋石油总公司 1993 年开始酝酿到海外勘探开发矿产资源,并成立海外发展部专职负责此项工作。1994 年 9 月出资 1600 万美元收购印度尼西亚马六甲油田 32.85% 股份,获得份额储量 1280 万桶。第二年,又购买了该油田 6.93% 的股份,成为该油田最大的股东。1994 年至 1996 年,每年从马六甲油田获得份额油近 40 万吨。到 1996 年年底已收回全部投资本息,经营效益较好。另外,新星石油公司通过原地矿部的努力,利用中国政府对外援助款项,在科特迪瓦阿比让盆地开展了石油物探项目。

2. 铁矿

铁矿的海外经营是我国矿业走出去的又一比较成功的典范。

澳大利亚是我国主要铁矿石进口国,中国冶金进出口总公司从 1984 年开始与澳大利亚哈默斯利公司谈判合资开采澳大利亚恰那铁矿事宜,1989 年恰那铁矿建成,1990 年正式投产,中方出资 1 亿美元,取得恰那铁矿 40% 的股份。矿山设计年生产能力 1000 万吨,1995 年产量达到 800 多万吨,1998 年产量约 1000 万吨。中澳合营的恰那铁矿占我国进口铁矿石总量的 1/4。矿山投产后,正赶上国际市场上连续两年铁矿石上涨 20% 左右,获得了较好的经济效益,同时也满足了国内铁矿石的需求。中冶投资的恰那铁矿不仅开创了我国到国外投资勘查开发矿产资源的先例,而且在我国整个海外投资业发展中占有十分重要的地位,对推进我国到国外矿业投资乃至整个海外投资的发展起到积极的作用。

1992 年底,首钢出资 1.2 亿美元购买“秘鲁铁矿公司”98.2% 股份,包括该公司所有的固定资产和 680 平方公里矿区范围内全部矿产资源的永久性勘探、开采及经营权。该矿区铁矿品位 50%~60%、资源量约 14 亿吨,矿山生产能力为 750 万吨成品矿,包括生产设施以及 20 万吨级深水码头、电厂、供水系统、矿区公路、飞机场等配套基础设施。从此开始了独资开发铁矿的实践。自 1993 年投产以来累计生产铁矿石 2178 万吨。1996 年原冶金部拟在首钢购置的“秘铁”勘探区进行铜矿的风险勘查和开发。该区内铜矿成矿地质背景十分有利,具备大型铜矿的成矿条件。预计通过勘探,能找到 1~2 处中大型

铜矿床,估计地质储量200万吨铜金属。原冶金部中钢集团等企业还拟与南非有关方面合作开发铬铁矿项目,项目总投资约7000万美元,中方占60%股份。拟建矿山生产规模30万吨。原冶金部还分别与巴西、几内亚、科特迪瓦等国有关部门探讨铁矿、铬矿、金矿的合资合作开发问题,有些项目取得进展。此外,还到马来西亚和玻利维亚开展过铜矿的勘查和开发。

其他部门虽然没有取得太多实质性进展,但与许多国家进行了广泛和深入的接触,捕捉到一些有价值的项目,开展了一些国外矿产资源调查,参与了国外勘查项目劳务工作,取得了参与国际矿产勘查开发的初步经验。

3. 贵金属矿产

主要是金矿。核工业部曾先后与非洲的加纳,南美洲的哥斯达黎加、秘鲁、厄瓜多尔,亚洲的菲律宾、泰国、印尼,以及美国、加拿大探讨过合作开发所在国的金矿问题。有色部门从80年代后期开始,探索到国外勘探开发铜矿,并利用部分援外款到非洲的一些国家开展了地质调查等基础地质工作。曾先后在澳大利亚以及东南亚、南美洲的一些国家,通过技术合作的途径开展了一些以铜、金为主要目标的风险勘查活动,发现了一些好的勘查目标和远景区。

地矿部门在非洲、亚洲和拉丁美洲十几个发展中国家开展金矿、铜矿、金刚石、钾盐等矿产的勘查项目。其中,在加纳、马来西亚、老挝、玻利维亚等金矿合作项目上取得一定进展。取得实质性进展的是加纳金矿勘查项目。1992年10月,原地矿部陕西地矿局与加纳恩考斯考矿业公司签订合作协议,在加纳东部恩考斯考地区140平方公里的范围内开展金矿地质勘查工作。该项目利用我国政府向加纳提供的优惠贷款600万美元和加方匹配的600万美元开始了矿山建设。建矿工作由中方承担。

另外新疆地勘局以劳务输出的方式,使用马来西亚的资金,到乌兹别克斯坦寻找金矿。由于项目不具有可持续性,目前已经搁浅。

4. 化工矿产

化工矿产走出去的主要目标矿种是钾盐。我国钾盐资源严重短缺,探明储量极少,保证程度差,而且找矿难度大,近期难以取得突破。国内生产钾肥不足100万吨,据国家计委测算,2000年我国钾肥需求量为600万吨,2005年为1000万吨。届时国内钾肥生产能力仅为100万吨。

化工部门和地矿部门曾多次派团到俄罗斯、加拿大、德国、泰国、老挝等钾盐资源丰富的国家实地考察,选择有利的目标国。在前几年实地调研的基础上,通过比较分析,分别选择了泰国和老挝作为钾盐勘查开发目标国,化工部门准备在成矿条件有利的泰国呵叻盆地和沙空那空盆地选定1~2个区块,开展钾盐的勘查开发。与泰国有关方面进行了多次的谈判,拟定了详细规划,拟在该区勘探开发,最终建设年产100万吨规模的钾盐矿山。但由于没有筹措到启动资金,未能进行实质性工作。

云南地勘局在80年代就开始对云南省周边国家及地区的矿产资源分布及政府矿业政策进行调研,与越南、老挝、缅甸三国进行政府间考察,学术交流,民间企业与局部地区进行小规模合作。1996年云南地勘局递交了勘查开发钾盐申请书。拟建矿山规模100万吨/年,投资规模4~5亿美元。该项目得到两国政府的重视。1995年6月老挝国家主席访问我国期间,随行的老挝手工业部部长与原地矿部领导会见时,明确表示欢迎中国参加

老挝钾盐开发。1999年7月朱总理在会见老挝总理时，两国总理同意将开发老挝万象钾盐矿列为两国合作项目。历经5年的时间，在各级政府及部门的大力支持下，前期工作得以顺利进行。老挝政府目前希望借中国西部大开发之机，开发老挝的北部。

5. 铜矿及其他矿产

原核工业总公司矿冶局，1994年开始与民主刚果 Gecamines 公司合作开发其加丹加省钴铜尾矿项目。对方提供资源与土地，中方负责技术与设备，由中方负责工艺试验。该项目计划总投资1000万美元，中方估计可获年利润140万美元。原中国有色金属总公司海外建设工程公司，通过赞比亚谦比西铜矿开发项目投标的曲折经历，在赞比亚铜矿勘查和开发上掌握了大量第一手资料，获得了参与国外矿业开发项目的经验，也取得了较大的进展。

在放射性矿产方面，核工业部门1995年以来，与越南、哈萨克斯坦就开发越、哈境内铀矿问题作过大量工作，与加拿大、日本、越南等国家的铀矿公司也进行过接触。对哈萨克斯坦砂岩型铀矿项目进行了详细的论证，原核工业总公司拟与哈方合作，在2~3年的时间内建设年产天然铀400~600吨的地浸矿山一座。但由于政策的限制，至今尚未取得突破性进展。

近10年来，核工业地质局先后派遣专业技术人员前往伊朗、巴基斯坦和埃及工作，向这些国家提供寻找铀矿的技术服务。

二、我国“走出去”开发利用国外矿产资源面临的主要问题和解决途径探讨

目前，中国加入WTO的日子正在临近，走出去勘查开发国外矿产资源，是我国面临的一个急迫的问题。走出去的主体是企业。目前，在走出去方面，石油企业已经取得了一些成绩，增强了国际竞争力，非石油矿业企业也已经起步，但是同国际跨国矿业公司相比，均尚有很大差距。

从非油气矿产的角度讲，我国目前矿业走出去面临的局势是严峻的。首先是先机已被占据。80年代末90年代初，很多发展中国家改善矿业投资环境吸引外资，出台了优惠政策，一些有实力的资深矿业公司借机在全球扩张，加之当时世界矿业形势较好，这些公司也获得了很好的回报。几乎在世界上每一个有资源潜力的角落，都有跨国矿业公司（主要是西方跨国矿业公司）活动的踪迹。目前，矿业全球化的新的分配格局正在逐步形成，中国企业走出去到海外经营，面临的竞争对手是以美国、加拿大、澳大利亚、南非等传统矿业国家为基地的跨国矿业公司，这些国家的矿业发展都是经过百余年的市场经济洗礼才达到今天的水平，和包括中国在内的其他发展中国家的矿业企业相比，这些国家的矿业公司熟悉矿业的商业运作知识，熟悉国际资本经营，这些国家的矿业资本市场、技术服务市场、信息咨询市场等配套市场发育。另外，国际矿业界目前一直在进行合理化调整。早在几年前，国际矿业界就已经开展了以剥离非核心业务、集中精力强化核心业务为主要内容的重组，同时，矿业企业间相同或类似的业务合并案例和案值也在逐年增加。这样，双管齐下，即提高企业的竞争力，又使企业能够利用规模优势，提高投资回报率。通过这些调整，一些缺乏核心能力、缺乏规模优势的企业必然会在未来的竞争中被淘汰出局。

作为以前和未来走出去主体的中国矿业企业，同国际矿业企业相比，尽管在某些方面有一些微弱优势，比如中国的找矿技术是得到一些国家认可的，中国技术人员的技术水平也是具有竞争力的，但是不足之处也很明显。比如中国的矿业企业是在长期的计划经济体制下经营的，对国际矿业经营惯例不清楚，不熟悉；中国矿业企业基本上是一个矿山一个企业，企业规模小，资本积累严重不足，形不成规模优势，而跨国矿业公司之间既相互竞争又整体合作，整体作战能力很强；最重要的是中国矿山企业缺乏复合型人才。国际上的矿业交易已经到了非常复杂的阶段，几乎所有可以用于其他行业的交易手段都被用于矿业，这就需要既懂得国内市场又懂得国际市场、能够进行复杂交易的复合型人才；同时走出去的经验不足。目前，活跃在国际矿业舞台上的西方跨国矿业公司，有的有百余年的跨国经营历史，具有丰富的经验和知识，中国企业走出去只有几年的时间，经验明显不足。

在市场经济条件下，走出去开发利用海外矿产资源的主体是矿业企业，对于中国的矿业企业来说，其面临的压力是双重的，一方面是国际上日趋强大的竞争对手；另一方面是中国加入 WTO 的迫切形势，中国将不得不越来越多地开放本国的矿业市场。在双重压力下，如果中国不发挥政府资源的力量，尽快调整相应的政策法规，增强中国企业走出去和稳定中国市场的竞争能力，未来的生存发展空间必然会受到威胁。

总的来说，我国矿业企业面临的形势是严峻的，我国矿业企业能否走出去，不仅仅是开发利用海外资源的问题，同时直接威胁到中国民族矿业未来的生存。这是一个紧迫的问题，需要在国家层次上制定战略和政策。

走出去的主体是矿业企业，中国能否在正在形成中的国际矿产资源分配格局中争得一席之地，直接取决于中国矿业企业的国际竞争能力。因此，政府部门需要解决的核心问题是如何在短时期内，有计划、有步骤地培养中国矿业企业的国际竞争能力。由于中国矿业走出去起步较晚，加上同国际竞争对手比，中国矿业企业相对营养不良，因此，政府部门在培育矿业企业的竞争力方面，必须有超乎寻常的力度，才有可能后来居上。对于政府来说，培育中国企业的国际竞争能力，核心的问题是降低矿业企业的成本，通过降低企业的成本，提高企业的赢利能力，以此带动企业解决资金、技术和人材方面的问题，从而提高国际竞争力。

降低企业成本，提供企业竞争力主要可以通过以下几个途径来解决：

(1) 全面调整矿业税收政策和相应的法规，提高矿业企业的赢利能力

市场是配置资源的指挥棒。矿业企业能否竞争到市场中有限的资金、技术和人才，最关键的因素是其是否是一个有前途的、具有高于其他行业平均赢利水平的行业。同世界上其他很多国家相比，中国矿产资源本身的禀赋并不具有绝对的优势，加上矿业方面税赋不合理等多方面因素，同国内的其他行业相比，在矿业的投资回报方面一直处于劣势，同其它国家相比，也不具有竞争力。

矿业是一项基础性行业，对于中国这个矿产资源大国而言，具有重要的意义。在计划经济体制下，依靠长期的政府投资才使矿业维持在今天这个水平。在市场经济体制下，中国矿业要想走出去，必须有一批有能力走出去的矿业企业，而要想成就这类矿业企业，母国必须提供练功场。世界上，处于矿产资源全球化顶尖地位的跨国矿业公司，其母国几乎无一不是矿业大国，这些跨国矿业公司的发展，几乎都是从本国起步和发展的，在具备了一定的能力以后才蔓延到陌生的环境之中。中国也应如此，要想使企业走出去，首先要发