“走出去”开发境外矿产资源的风险探讨*

Approach to the Risks of “Going Abroad” Developing Foreign Mineral Resources

邱小平 孙铁民

（中国地质科学院地质研究所，北京 100037） （中国北方工业公司，北京 100053）

Qiu Xiaoping [1] and Sun Tiemin [2]

(1 Institute of Geology, Chinese Academy of Geological Sciences, Beijing 100037, China; 2 China North Industries CORP. Beijing 100053, China)

摘 要 我国国民经济在 21 世纪的持续高速发展和对矿产资源需求的增长，部分矿产资源短缺的局面短期内难以扭转。加入世界贸易组织，为我们“走出去”开发境外矿产资源提供了新的机遇，同时也直接面对境外矿产资源开发的各种风险。资源风险、国家政治风险和融资风险等是制约我们开发境外矿产资源的主要困扰因素。文章就如何规避风险，建立矿产资源跨国保障系统提出了初步的建议和对策。

关键词 风险勘探 急缺矿种 世界贸易组织 资源风险 国家政治风险 融资风险

矿产资源在地球表面的分布不均匀，而世界各个国家的经济发展水平也不均匀，对矿产资源的占有和需求也不均匀。在当今全球经济一体化的时代，矿产品市场也步入全球一体化进程。随着新世纪的开始，我国国民经济的持续性发展和对矿产资源需求的增长，部分矿产资源短缺的局面短期内难以扭转。加入 WTO 以后，为我们充分利用国内外两个市场、两种资源，“走出去”开发境外矿产资源提供了新的机遇，同时也直接面对境外矿产资源的各种风险。要充分利用有利因素，开拓创新，提高我国矿产资源的保证程度和可供性，认识各种风险的危害性，趋利避害，努力避免资源开发风险的不利影响，建立我国的矿产资源跨国安全保障系统。

到境外开发矿产资源，弥补我国矿产资源的不足，重点是开发目前我国的急缺矿种。何谓急缺矿种？根据《我国主要矿产资源对 2010 年国民经济建设保证程度论证》分析结果，我国资源短缺，主要依靠进口解决供应的矿产有：铬、钴、铂、钾盐和金刚石；资源不足，长期需要靠进口补充供应的矿产有：石油、天然气、富铁、锰、铜、镍、金、银、硫和硼等矿产。这两类矿种基本上包括了我国紧缺或急缺的矿产资源。

开发境外矿产资源，应当以发展中国家为主，兼顾发达国家。就地缘政治、交通运输等因素考虑，周边国家是开发境外矿产资源的重点区域。

1 境外矿产资源开发风险分析和对策

矿产资源开发是个高风险行业，尤其是境外矿产资源开发，不确定因素更多，风险的防范显得十分重要。

1.1 资源风险

充足的可采矿产资源，是矿业开发的根本；可采资源的不确定性，直接影响投资开发的成败。

*本文得到国土资源部大地调项目：危机矿山资源潜力战略调查与评价（项目编号：DKD2101028）的资助。

第一作者简介 邱小平，男，1959 年生，理学博士，研究员，主要从事矿床勘探、矿田构造和区域成矿学的研究工作。E-mail: qiuxping@cags.cn.net

到境外国家开展矿产资源的各种形式的风险勘探，首先要选择登记找矿租地（property），或受让于找矿租地的探矿权和采矿权，而成为探矿权人和采矿权人。在发展中国家登记找矿租地，由于对方资金不足，勘探和研究程度不高，使资源不确定性风险凸现，但高风险往往带来高回报。在发达国家登记找矿租地，地质资料准确度高，资源风险小，却因此难以登记找矿租地。幸好发达国家大公司常追求高资产回报率，大多只关注大型矿产地，而且劳动力成本高。中小型矿产地和劳务输出成为我国企业在发达国家矿产资源市场的立足点。

我国企业与境外国家矿业公司洽谈的矿产资源项目，开始阶段可以从事矿石收购，并进行初加工的业务，降低风险，趋利避害，然后进入矿山开发阶段。在矿石数量、品位、收购成本、加工成本等方面面临一定的不确定性，而后期的矿山开发也面临勘探风险、矿石储量、品位和开采难度等方面的不确定性。上述因素有可能导致投资项目规模和经济效益达不到预期目标，从而无法继续进行，造成投资损失(杜加锋，1998；杨宏辉，1999)。

1.2 国家政治风险

在境外国家投资矿产资源面临着国家风险。境外国家政府对资源开发项目的干预、制裁、征用（国有化）以及行政效率、社会治安都会对项目造成极大的冲击，而内乱和战争阴影并未完全消除，境外国家政府能否有稳定的政局仍然存在一定的不确定性。这些因素有可能使我国企业的投资遭受损失，收益无法实现或者无法自由兑换并汇出境外国家，并有可能对资产和中方雇员人身安全构成威胁。

我国企业可依据境外国家公布的投资及矿产开发等法律法规和政令，并积极通过对方合作伙伴或直接与境外国家上层接触、通过矿产地当地政府协调，在投资、税收、收益保证及外汇出入境等方面争取更多的政策优惠，并采取必要的保安措施。我国企业还应利用自身的特殊优势，在我国驻境外国家使馆的支持下，充分把握风险，在关键时刻提前采取应对措施。

1.3 国际社会干预风险

目前，矿产资源丰富的境外国家已成为国际社会关注的热点之一，成为各国战略利益和经济利益的角逐场所，其丰富的矿产资源是吸引国际注意力的重要因素。由于国家社会制度差异的客观存在，西方国家实际上实行遏制中国的战略，使得我国境外企业成为西方某些国家的敌视对象。矿产资源开发项目受到西方国家以及其操纵的国际组织进行政治和经济干预的可能性时刻存在，这种干预有可能使项目无法继续进行或收益无法保证，并造成负面的政治影响。

我国境外企业与我国驻境外国家使馆和国家有关部门保持经常联系，及时了解相关信息，依靠祖国和政府的力量，争取合法权益；同时，我国境外企业还可通过境外国家的合作伙伴和国际上其他合作者掌握有关情况，更多地从共同利益的角度，及时采取相应的应对措施。此外，在我国有关部门的支持和帮助下，按照国际通行的方式，境外企业可建立离岸公司，避免母体公司直接介入境外国家资源开发项目，回避直接的连带责任。

1.4 社会和自然风险

境外国家的社会文化环境和自然环境，包括语言、民族、宗教、风俗、道德水准、价值观念、疾病和自然灾害等因素必将对项目产生一定影响。许多国家的种族矛盾是一种不稳定因素。同时，矿区一般处在偏远山区，与中心城市、港口相距较远，基础设施差，生活条件艰苦，卫生条件无法保障，对中方雇员的工作和生活造成影响。有与当地居民发生纠纷、中方雇员感染当地流行性疾病的可能，并对项目造成不完全开工或停工的危险。

我国境外企业的矿产资源开发项目与对方矿业公司合作，均可视为政府项目，在对方国家政府的支持下，合资项目还将与地方政府建立良好关系，并将雇佣一定的当地劳动力，融合与当地居民的关系。同时，合资项目不介入当地可能出现的种族纠纷，尽量以纯经济实体身份出现。为适应自然和社会环境，项目组可以自建膳食及医疗服务机构，从国内配备人员和设施，保证项目中方雇员的生活质量。

1.5 经营风险

在境外国家进行投资和经营过程中，除政治和社会风险外，还存在多种不确定性因素。包括相应矿产

品的国际价格、销售、技术以及合作者关系、决策等方面。这些方面的负面影响可能会导致项目收益降低，无法为后续勘探和开发积累必要的资金（朱九成等,2000）。

为降低项目经济损失，我国境外企业可以在互惠互利的基础上与国内一流专业企业合作，在项目的技术和管理方面充分发挥专业人士的长处，并明确双方风险共担、利益共享的原则，确定各自的利益点和责任点；中方与外方之间也将建立必要的协调机制。同时，国内合作伙伴最好就是境外矿产品的需求者，通过相关协议，可以对合资项目的产品销售提供强有力的保障。

另外，为了保证中方在矿产资源开发项目中的主导地位，中方公司需积极与对方矿业公司及其国家政府协商，争取对项目控股或实质性控制。并且，中方还将输出高级技术及管理人员之外的部分技术和商务骨干，参与项目的全过程管理，以降低经营风险。

1.6　融资风险

境外矿产资源开发项目的运作需要大量资金，如果债务融资方面出现风险将加大投资者的资金压力，增大投资成本和投资风险(周琦，1999a；1999b；胡斌，2000)。

为应对融资风险，应采取以下方面的措施：

第一，项目投资分阶段进行，先期力争取得效益，补充后期开发资金，形成滚动式阶段投资。第二，先从矿石收购和初加工入手，逐步扩大合作范围和合资规模，并转入生产勘探、采选冶等业务。第三，可以采用外方企业向我国驻外银行贷款，由对方政府担保，以矿产资源或其他自然资源作抵押，我方仅以技术和设备入股的合作形式。

1.7　外汇风险

如果对方国家的政局不稳定，那么该国的货币也不稳定，所以该国货币和外汇的风险必然存在。我国境外企业在经营中，应尽量使用美元等国际流通外汇结算业务。

2　建议与认识

利用境外矿产资源弥补我国资源不足，是我国可持续发展的战略选择。亚非拉的众多发展中国家，尤其是我国周边国家，矿产资源开发力度相对较低，蕴藏有丰富的矿产资源和可观的资源潜力，其中不少矿产（如石油与天然气、铜、铬、金、钾盐等）正是我们的急缺矿种。这些国家大多数政局比较稳定，与我国的双边关系较好；与矿产资源活动相关的法律法规比较健全或正在逐步完善中。我国与它们有着漫长的共同边界，彼此间交通也比较方便。我们走出去，开发利用这些地区的矿产资源对缓解我国矿产资源的供需矛盾具有极为重要的意义。但是走出国门，开发境外矿产资源的风险因素要比国内复杂得多，对此要有充分的认识和应对措施。

（1）建立快速反应的境外矿产地质调查评价队伍和相关的情报研究机构、境外投资咨询服务机构，以国土资源部及中国地质调查局为主体，联合外经贸部、外交部、国务院发展中心等，综合研究境外矿产资源的系统风险，扶植和指导国内企业到境外开发矿产资源，减低风险的负面影响，提高投资效益，充实我国矿产资源的战略筹备（吴荣庆，1998；田入金等，2001）。

（2）建立境外矿产资源数据库，深入研究相关国家和地区的区域成矿地质背景，必要时派出地质队伍，开展境外地质调查和矿产普查评价工作，掌握矿产资源的第一手资料，在短期内探明其成矿区带的资源前景和后备储量，确定可开发的矿业基地和我国矿产资源战略储备基地，供我国矿业企业与对方联合开采，降低资源风险。

（3）对于经济实力薄弱、受我国对外援助的国家，争取从给以对方的援助款项中预算开支地质调查和矿产普查费用，改货币援助为技术援助，尽快探明对方的矿产资源远景，加速双方的资源互补的合作和经济发展的步伐。

（4）力争实现由对方政府担保，以其矿产资源或其他自然资源作抵押的方式，采用外方企业向我国驻外银行贷款，而我方仅以技术和设备入股的合作形式，降低投资和金融风险（殷燚，2000）。

本文的撰写过程得到中国北方工业公司及下属万宝资源公司、中国地质工程公司、中国地质矿产公司、中国河北张家口金矿公司、中国河北赤城后沟金矿公司等国内企业的领导和同志的大力支持和帮助，作者曾参与、经历这些企业的境外矿产资源考察和的风险勘探过程，并参阅其中许多内部资料文件，在此谨致以由衷的感谢！

参 考 文 献

杜加锋. 1998. 中外合资风险勘查操作中的几个问题．地质找矿论丛, 13(2)：85～90.

胡 斌. 2000. 国际铅锌精矿计价方法及如何规避风险．世界有色金属, 7:44～47.

田入金，范永香，杨昌明. 2001.风险投资的基本原理及其在矿产勘查投资运作中的应用．资源·产业, 5:34～36.

吴荣庆. 1998. 关于“及时进行风险勘探，逐步建立海外矿产资源供应基地”的思考．中国地质矿产经济,11(9):23～25.

杨宏辉. 1999. 加拿大矿产资源勘查开发风险投资机制的启示．中国地质矿产经济,12(7):9～11.

殷 燚. 2000. 建立矿产资源境外风险勘查基金之我见．中国地质矿产经济,13(10)：18～20.

周 琦. 1999a. 中国矿产勘查风险投资初探．中国地质, 7:9～11.

周 琦. 1999b. 中国矿产勘查企业投资体制新设想．地质科技管理, 3:50～56.

朱九成，杨双虎. 2000. 国际石油勘探开发项目来源与评价风险．世界石油工业, 7(2):15～17.