

# “一带一路”矿产资源和中國资源外交

于宏源

“一带一路”战略构想自从 2013 年提出以来,经过 2014 年的谋划,目前已经进入了实施阶段,成为我国在新时期优化开放格局、提升开放层次和拓宽合作领域的重要方针。该战略的实施不仅有利于增进与沿线国家特别是周边国家的政治互信和睦邻友好,提升我国在世界经济政治中的话语权和影响力,也将对我国更充分地利用国外市场和国外资源,拓展发展空间产生积极作用。“一带一路”沿线国家矿产资源丰富,与我国具有很强的互补性,在这些国家进行矿业投资对于实现我国资源来源的多元化,提高资源供应的抗风险能力具有积极作用。尤其是,2015 年 3 月国务院发布了《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》,该文件将“加大煤炭、油气、金属矿产等传统能源资源勘探开发合作”列为合作重点,政府的这一举措必将更进一步促进我国与“一带一路”国家在矿产资源领域的合作。

## 一、“一带一路”国家的矿产资源状况

从地理区域上来看,“一带一路”包括了来自亚洲、非洲、欧洲的 65 个国家和地区,涉及全世界人口的 63%。从成矿地质构造来看,这 65 个国家横跨劳亚、特提斯和环太平洋三大成矿域,主要由西伯利亚陆块、塔里木陆块、中朝陆块、阿拉伯陆块、印度陆块和扬子陆块等 6 个大型陆块,以及大陆边缘的 5 条巨型造山带(北极造山带、乌拉尔—蒙古造山带、昆仑—祁连—秦

岭造山带、特提斯—喜马拉雅造山带和环太平洋构造活动带)和挟持其间的陆块所组成。得益于复杂的成矿条件,良好的成矿背景,该区域的矿产资源十分丰富,成为世界矿物原材料的主要供给基地。其中,西亚地区是目前世界已探明的石油蕴藏量最多的地区;中国和俄罗斯是世界上煤的蕴藏量最高的地区;印度和俄罗斯是钻石的重要产区;乌兹别克斯坦黄金资源丰富;东南亚诸国有长达 2500 千米的锡矿带;俄罗斯库尔斯克是世界上最大的铁矿石富集地。受篇幅所限,本文主要针对金属矿产进行分析。

表 1 “一带一路”国家主要矿产资源情况

地区	国家	矿种	储量	地位
中亚地区	哈萨克斯坦	金	19000 吨	第 8 位
		铜	600 万吨	第 14 位
		铅	1170 万吨	第 6 位
		锌	2570 万吨	第 4 位
		铀	190 万吨	第 2 位
	吉尔吉斯斯坦	金矿		
		钨	10 万吨	第 12 位
	乌兹别克斯坦	金	1700 吨	第 12 位
		钨	6 万吨	第 13 位
塔吉克斯坦	锑	50000 吨	第 4 位	
北亚	蒙古	铀矿	140 万吨	第 10 位
		铜		
		钨	16 万吨	第 8 位
		萤石	2200 万吨	第 4 位
	俄罗斯	镍	790 万吨	第 4 位
		铜	3000 万吨	第 6 位
		铝土	2 亿吨	第 13 位
		锑矿	35 万吨	第 2 位
		黄金	5000 吨	第 3 位
		锰矿	6.5 亿吨	第 1 位
		钾盐	6 亿吨	第 2 位
		铅	920 万吨	第 3 位
南亚地区	印度	铁矿石	52 亿吨	第 5 位
		铅	260 万吨	第 7 位
		锰矿		
		铬铁矿		
		钛铁矿	8500 万吨	第 3 位
	阿富汗	铜矿		

(续表)

地区	国家	矿种	储量	地位
东南亚	菲律宾	镍	310 万吨	第 8 位
		铜	700 万吨	
		铝土	2.42 亿吨	
	印尼	铝土矿	10 亿吨	第 6 位
		铜	2500 万吨	第 9 位
		金	3000 吨	第 7 位
		锡	80 万吨	第 2 位
		镍	450 万吨	第 6 位
	泰国	锡	17 万吨	第 8 位
	马来西亚	锡	25 万吨	第 7 位
	越南	铝土矿	21 亿吨	第 4 位
		钛矿	160 万吨	第 11 位
钨矿		8.7 万吨	第 6 位	

资料来源:Mineral Commodity Summaries, 2015

“一带一路”国家大多属于发展中国家,且矿业在国民经济中占有重要地位,根据美国地质调查局统计,在矿产资源相对丰富的中亚、南亚、东南亚、北亚共 18 个国家中,矿业产值占 GDP 比例超过 10% 以上的有 8 个国家,其中 20% 以上的有 4 个国家(表 2)。但是,由于受技术、资金、人员、产业水平等各种条件的影响,这些国家的矿业发展水平较低,出口的矿产品仍以低附加值的原材料为主,处于整个矿业产业链的低端。

表 2 “一带一路”主要国家矿业产值占 GDP 的比例

序号	国家	国内生产总值 (亿美元)	矿业占 GDP 比例 (%)
1	吉尔吉斯斯坦	66	44%
2	哈萨克斯坦	2035	33.75%
3	乌兹别克斯坦	512	28%
4	阿富汗	205	20%
5	蒙古	103	18.60%
6	伊朗	4946.87	14.20%
7	俄罗斯	20148.85	14.10%
8	印尼	8767	11.80%
9	越南	1558	9.57%
10	马来西亚	3047	8.80%
11	老挝	90.9	7%

(续表)

序号	国家	国内生产总值 (亿美元)	矿业占 GDP 比例 (%)
12	中国	82561.77	5.80%
13	巴基斯坦	2249	3.30%
14	印度	18250	2.60%
15	菲律宾	2502	1.14%
16	柬埔寨	432	-
17	泰国	3660	-
18	缅甸	529	-

数据为截止到 2012 年底。

## 二、“一带一路”国家的矿产资源环境

矿业投资环境是衡量一个国家或地区是否能够吸引外来投资的重要因素,它涉及政治制度、法律政策、基础设施、环境保护等方方面面。从总体上来看,“一带一路”国家矿业投资环境相对较差,据 2014 年加拿大 Fraser 研究所对全球 112 个国家和地区矿业投资环境排名,“一路一带”国家除泰国(第 50 名)外,其他国家均在 60 名以后,而且俄罗斯和蒙古两个国家排名均在 100 名左右。同样,根据 2014 年 Behre Dolbear 发布的 25 个主要矿业国家矿业投资环境排名中,“一带一路”的国家均排名 15 名之后,投资风险高于其他国家和地区。

由于矿业投资产业链长,涉及范围广,因此风险种类也多。除了面临地质风险、采矿风险等技术风险和矿产品价格风险、汇率风险等市场风险外,矿产投资还面临政治、法律政策、劳工、环境、以及社区关系等风险。

### (1) 政治风险

政治风险主要是指由于东道国政府或社会政局的不稳定或政策的不连续,给外国投资者造成投资财产及其权益的损害或损失,从而导致国际商业活动受到影响。它具有强制性和突发性的特点,这些特点使海外投资者在政治风险爆发时往往没有有效的应对手段减少投资损失,甚至可能致使投资失败。这些风险包括战争风险、国有化风险、征收风险、冻结外国资产等

等。例如,中石油长城钻探工程分公司在利比亚等中东、北非地区的6个海外项目均因当地政局动荡而终止合同,影响公司全年营业收入约12亿元。因此,在海外矿业投资过程中,应该避免前往在一些政局动荡、社会混乱、恐怖主义活动盛行的国家和地区。

## (2) 法律政策风险

由于矿山的投资和经营周期长,时间跨度大,短则七八年,长则几十年甚至上百年,这一过程中难免经历复杂的社会经济活动,政策法规的调整和改变等。而且,近十年来由于矿产品价格的快速上涨,外来投资矿业的项目增加,引起了许多矿产资源丰富的国家修改矿业相关法律,来提高资源税收、限制矿产品出口、限定国有比例等等,使得“民族资本主要”倾向有所抬头。这进一步增加了海外矿业投资的风险。例如,2012年印度尼西亚通过修改矿业法,规定2014年开始全国禁止原矿产量出口,必须在本地进行深加工。这就需要在投资之前,要对该国家和地区进行充分的调查,真正了解当地的法律法规,以及关于投资、劳工、环保、税收等各方面的产业政策,当产生纠纷时利用法律手段维护自己的利益,避免给企业带来更大的损失。

在中亚地区,哈萨克斯坦2003年颁布了新的《投资法》,规定了政府对内、外商投资的管理程序和鼓励办法;吉尔吉斯斯坦同样于2003年颁布《吉尔吉斯斯坦共和国投资法》,规定外国投资者享有国民待遇,并提出了永远保护投资者,保证不歧视外国投资者,保证不没收外国投资;塔吉克斯坦则实行对外开放战略,建立了自由经济区,对外商投资给予关税优惠和免税,外国投资人可长期租赁塔吉克斯坦土地,投资矿山开采业的外国投资者可享受长租赁期的优惠等。在东南亚地区,菲律宾2003年1月提出改革政府矿业发展战略,将以往的矿业自由发展转变为政府积极促进。为吸引矿业投资采取了一系列的措施:(1)环境与自然资源部制定矿业复兴计划;(2)将矿业确定为优先发展领域;(3)简化矿业权审批程序;(4)成立了矿业投资援助中心;(5)向市场开放更多的矿地等;老挝2005年12月29日颁布施行《矿产投资标准条例》,吸引外资投资矿业。在南亚地区,印度政府在2000后,对外资采取了积极吸引的态度,并出台了一系列关于矿业对外资

进一步放开的政策。但私有化进程较慢、绝大部分矿山企业仍然控制在政府手中、地方政府与中央政府在对待外资的态度上有较大差异、存在地方保护主义现象；巴基斯坦近几年来，出台了矿权保障及对勘查的鼓励措施，并在已有政策基础上不断进行修订和补充；阿富汗矿业和石油部在 2009 年对矿业法进行了大幅度修订，这不利于国外矿业投资者，从而使矿业投资存在的不稳定因素大增。在北亚地区，俄罗斯不断修订《俄罗斯联邦矿产资源法》，以优化投资环境，但是仍限制外资进入含有战略矿产的矿业项目；蒙古矿业相关法律则修改频繁，民族主义倾向严重，不确定因素较大。

### (3) 矿产民族主义

矿产民族主义即所谓“经济的资源民族主义”(Economic resource nationalism)，通常会出现在政治环境相对稳定的国家，其基本目标是纠正商品利益分配的不平衡现象，希望把更大比例的经济利益从国际转移到国内，主要表现为增加政府股权、调高税率或征收新的税种<sup>①</sup>。复杂的周边环境日益影响到中国的战略矿产资源供应。中国是世界上邻国最多的国家之一，与中国陆地接壤的国家为 14 个，陆地边界线为 2.2 万公里；与中国隔海相望的国家有 6 个，大陆海岸线为 1.8 万公里；还有非接壤但有着密切关系的近邻国家。中国周边国家的政治经济多样性突出，社会制度差异巨大，由于历史和现实的原因，中国与周边国家间的信任度有待深化，特别是受到美国的不断渗透和影响，中国周边关系日益复杂。

哈萨克斯坦是实现经济资源民族主义的典型国家，具体表现在 2008 年曾宣布停止使用资源产量分成协议，以及此后该国以环境政策和项目开发问题为借口，为哈萨克斯坦国家石油公司(KMG)在卡沙甘油田中获得了更多股权。哈萨克斯坦政府大力推行“哈萨克斯坦含量”战略，着力提高哈萨克斯坦的国产化比例；修改矿物使用法和环保法，目的是使外国公司服从哈萨克斯坦的要求；在矿产和地下资源及其利用法中引入“集权”概念，规定在从事地下资源开发利用的企业中，如果其外资或民营股东拥有的股份(或资

<sup>①</sup> 张建新：《能源与当代国际关系》，上海人民出版社 2014 年，第 292 页。

本金)比例可能或已经威胁哈经济安全,或者他们拥有的股本(或资本金)比例(单独或共同)达到足以独立做出经营决策的程度,即被视作“集权”。此时,哈萨克斯坦政府相关机构有权以保障国家经济安全为由,拒绝向地下资源开发利用者签发转让(部分或全部)开采或使用权许可;当地下资源开发利用者转让或出售其股份或开采使用权时,国家在同等条件下享有优先购买权。哈萨克斯坦在排挤西方能源势力的同时也不向俄罗斯让步,同时引入中国油气公司,以制衡西方和俄罗斯对哈萨克斯坦能源的控制。哈萨克斯坦将近 1/3 的石油都输往中国,每年达到 2000 多万吨。中石油收购哈萨克斯坦曼吉斯套石油天然气公司的股份,加强了自己在哈的竞争能力,削弱了俄罗斯和西方在哈萨克斯坦能源市场上的地位。哈萨克斯坦的能源输出多元化战略已经取得了一定的成效。

印度尼西亚议会于 2008 年 12 月 16 日通过了新的煤炭和矿业法,促进矿业发展,同时也规定 2014 年 7 月份后任何金属采矿企业将不允许出口金属矿石,生产的矿石必须在本地区加工。例如,2011 年中国铝矿全年进口 4884 万吨,其中进口总量前三位国家是:印度尼西亚(3555 万吨),澳大利亚(840 吨)和印度(62 万吨)。然而到了 2014 年,虽然中国铝矿全年进口增加到 3628 万吨,但是澳大利亚已经超过印度尼西亚成为中铝矿进口最多的国家(1565 万吨),印尼成为中国第二大铝矿进口地区(856 万吨),减少了近 4/5。印度(513 万吨)和马来西亚(326 万吨)成为中国铝矿进口总量第三位和第四位的国家。

#### (4) 大国博弈产生的政策环境风险

中国进口战略矿产资源的海洋运输线主要是三大方向:向西印度洋、大西洋方向;向南大洋洲方向;向东太平洋、美洲、大西洋方向。其中向西和向东的航线为中国两大远洋主干线。<sup>①</sup>总体上看,中国战略矿产资源进口通道比较单一,印度洋航线组(经苏伊士运河的中东海湾—中国港口航线)承

---

<sup>①</sup> 陆俊元:《中国在北极地区的战略利益分析——非传统安全视角》,载《江南社会学院学报》2011 年 12 期。

担了大部分石油进口的海上运输。

主要大国对印度洋航线组的地缘竞争由来已久,此外,印度洋航线组也是美国资源战略的中心,扇形理论(fan - spread)和“第一岛链”战略<sup>①</sup>表明美国在印度洋航道组将继续谋求最大利益和地缘优势,发挥更大影响力。<sup>②</sup>中国对印度洋航线组的依赖延伸为战略与安全問題,中国资源通道面临的潜在威胁与美国在中国周边的军事战略紧密相关。美国以“重返亚太”为名,将东南亚、南亚、北非等作为能源地缘政治的“心脏地带”,实现对全球能源战略通道的控制。目前南海诸岛遭到周边一些国家的侵吞,某些岛礁被他国占据,岛屿争夺背后反映出美国期望主导印度洋航道组并遏制中国发展的图谋。如果与美国等西方大国的政治关系出现动荡,中国的国际资源运输将立刻陷入困境。

此外,中国与周边国家原有的合作模式也具有不可持续性,未充分估计内部政权和政策的变动。在美国积极拉拢周边国家的情况下,周边国家存在减少对华资源合作的倾向。与此类似地,近年来美国积极拉拢蒙古国,后者也基于地缘战略的考虑,奉行多极平衡外交策略,希望在中美俄三大国之间的博弈中谋得利益。近期蒙古国向美国靠拢的迹象更加明显。在矿产资源合作方面,蒙古国也希望借助自身在部分矿产资源种类上的储量优势,与包括中国在内的各大国展开周旋,尤其是希望以此实现改变过度依赖于中国的政治目标。

### 三、中国的“一带一路”国家资源外交

战略矿产是对经济发展、国防安全和基本民生具有重要影响的自然资源。在经济发展中,近90%的能源、80%以上的工业原料和70%以上的农

---

<sup>①</sup> 王伟东:《透视9·11事件后美国对东南亚的政策》,载《东南亚纵横》2004年第12期,第31页。

<sup>②</sup> James Baker, “America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community,” Foreign Affairs, Vol. 70, 1992, pp. 1 - 8.



业生产来自于战略矿产资源。随着工业化进程,对战略矿产的争夺、开发、利用和占有一直是世界政治和经济发展的焦点。21世纪以来,中国经济持续高速增长,战略矿产资源的消费和进口数量迅速增加。<sup>①</sup>在中国工程院定义的45种战略矿产中,中国短缺或不能保证自给的多达27种,其中一半以上依赖从周边地区进口。<sup>②</sup>

### (1) 中国的“一带一路”国家资源外交政策需要大周边外交的支撑

首先,在“新丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”统一战略中,应该强调中亚、东南亚乃至澳大利亚的大周边矿产资源战略。以上地区内的国家是中国主要的战略矿产来源国以及重要的能源(煤炭和油气)进口地。此外,中国还需要加强能源安全领域的公共外交,为了消除欧美等发达国家以及俄罗斯、中东等生产国对我国能源投资、贸易、收购等活动的疑虑,应继续强化各种形式的能源公共交流,建立高规格的民间对话机制,尽量减少彼此的猜疑。另外,为了消除能源生产国对中国海外投资和资源进口的戒备心理,应大力营造互利双赢的和谐氛围,遵守当地法律制度,加强友好合作伙伴关系建设。

其次,加强矿产资源合作制度建设,维护中国海外资源利益。矿产资源问题超越国家边界,能源领域的跨境商业活动也带动了全球能源资源治理的发展。主权国家的政治实体性决定其无法全程参与能源资源合作开发的谈判、签约、开采、争端解决等问题,因此需要推动多元行为体参与全球治理制度。<sup>③</sup>中国应积极融入并主动引导区域能源资源治理制度建设,如《“亚太清洁发展与气候新伙伴计划”意向声明》、《APEC领导人关于气候变化、能源安全和清洁发展的宣言》和《亚太经合组织领导人关于气候变化、能源安全和清洁发展的宣言》等。而且,中国应该利用现有的合作机制推行大周边战略矿产资源战略,包括APEC、中俄沿边地方合作、上合组织、大湄公河

---

① 笔者对国土资源部地质调查局官员的访谈,北京,2014年2月。

② 国土资源部信息中心编:《世界矿产资源年评2009—2010》,北京:地质出版社2011年版,第10页。

③ 林伯强:《高级能源经济学》,北京:中国财政经济出版社2009年版,第12页。

区域合作、中国和东盟自由贸易区、中日韩自由贸易区、中俄朝韩蒙的图们江合作等。

第三,中国应该开展与政治友好关系国的战略矿产资源合作。如加强与上海合作组织和金砖国家成员国的矿产资源合作,中国可在金砖国家、上海合作组织等多边层面以及双边层面不断充实战略矿产资源合作,促进战略矿产资源的合作共赢,同时要避免经济合作演变为单纯的资源进口关系。以亚洲基础设施投资银行、丝路基金等为切入口,夯实战略矿产资源合作的机制建设。发起并同一些国家合作建立亚洲基础设施投资银行是要为“一带一路”有关沿线国家的基础设施建设提供资金支持,促进经济合作;设立丝路基金是要利用中国资金实力直接支持“一带一路”建设。<sup>④</sup>

## (2) “一带一路”与中国的资源战略

首先,中国资源战略未来 10 年的主要目标包含:国内资源战方面,科学部署,适度规模开发,高效集约利用,健全资源市场;领域资源战略方面,保障国际稳定供应,适度调整中国战略性资源出口,提高国际资源话语权和促进国际资源秩序更加公正、公平和合理;国别/地域资源战略方面,发展同中国战略性资源海外来源国家/地区的政治、外交和经济关系,重视新型大国关系中的资源战略磋商和协调,强化重要资源盟友的战略支点建设,维护战略性资源的国际通道安全。

未来,思考中国矿产资源可持续发展问题的关键点不在国内而在国际,我国要充分利用国际矿产资源,树立全产业链的发展理念。在全球范围内,从资源勘探、资源占有以及资源开采、贸易、物流、加工、技术开发、金融服务等整个价值链条出发考虑战略定位和综合效益,通过培育大跨国公司参与全球资源治理来提升对全球矿产资源的影响力、控制力和话语权,努力从一个矿产资源的进口消费大国发展成为全球矿产资源的经营强国。中国应充分认识自身的资源优势(生产和消费)、地缘优势和外交优势,以国家利益为

---

<sup>④</sup> 《习近平:办好亚洲基础设施投资银行和丝路基金》,新华网,2014 年 11 月 6 日, [http://news.xinhuanet.com/politics/2014-11/06/c\\_1113144297.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2014-11/06/c_1113144297.htm)。

核心,灵活开展全方位多领域的资源战略。

### (3) “一带一路”资源外交实施途径和机制

第一,尽快建立跨部门战略性资源协调机制。目前油气、煤炭、矿产、对外资源投资等分布在不同领域和部门,国内没有类似美国、日本等国在国家层面设立的资源委员会或相关协调机构。中国资源战略需要各部委在政策协调基础上,通过战略共识来谋求国家利益。从战略性资源国际统筹的角度看,需要加强外交部的领导作用和协调职权。

第二,以 WTO 和联合国资源规则为代表的全球治理是中国实现国际资源体系“反客为主”的重要途径和机制。中国可推动落实世界贸易组织的资源贸易规定承诺,通过联合国体系努力维护全球战略资源投资的良好政治和法律环境,努力争取国际资源贸易、价格、机制、规则等方面的倡议权和话语权。此外还需要加强战略性资源交流对话平台,加强上海合作组织、APEC 部长会议、东盟 + 中国部长、中非合作论坛等在资源合作领域的积极作用。

第三,我国需建立和完善战略性资源安全预警评估机制。我需深化中国海外资源来源国家的风险预测,提高获取周边矿产政策信息的能力,并在相应国家出现对我不利的政策变化时,进行及时预警。预警重点地区是非洲和拉美,能源与矿产资源的国有化与资源民族主义始终主导着部分拉美与非洲矿产生产国的内政与外交,对于油气资源及战略矿产进口大国中国而言,亟需警惕防范拉美与非洲地区资源国有化政策的连锁反应。

第四,我国需加强参与全球资源金融治理,提升中国资源金融的国际竞争力。西方金融资本通过对战略性资源期货产品的投机交易,影响价格走势,获取高额利润,并大幅度挤压了中国企业的利润空间。我国应当加快放松战略性资源进口管制、推动人民国际化,建立战略性资源的国际金融支持体系。

第五,我国应提升中国产业国际运作和全球视野能力,支持企业“长期走出去”,避免短视行为。对于中国进口依存度和集中度都较高的战略性资源,我需鼓励增加海外资源长期投资,长线培育中国在当地的政治经济和生

态影响,为长期共赢做好充足的保障。为此需要继续加强“股权换资源权计划”,通过帮助非洲国家改善交通、农业、电力和通讯等产业来交换战略的勘探开发权。

第六,未来,除了外交努力以外,中国需要借助 NGO 组织的沟通宣传,培养中国跨国企业的社会责任感,加强融入所在国社区的能力,共同打造中国获取国际资源的软实力,逐步提升中国在国际资源政治领域的话语权和影响力。