

日本矿产资源管理机制及对我国地勘基金 改革发展的启示

陈兴华

(国土资源部中央地质勘查基金管理中心, 北京 100037)

摘要: 日本是全球矿产资源最为匮乏的国家之一,能源资源供给与安全主要通过海外矿业开发来实现。日本特有的矿产资源管理模式为本土企业走出去参与海外矿产勘查开发提供了重要制度保障,也使日本一直保持全球矿业强国的地位。为加快我国地勘基金改革步伐,完善投资机制和运作模式,本文研究分析了日本的矿产资源组织管理形式、矿业开发阶段、主要投融资方式及矿产资源管理的特点,提出要从国家资源战略层面审视地勘基金的定位和运作模式,确保基金管理机构独立运作,同步开展海外勘查开发和通过多元化的方式拓宽基金融资渠道等,供有关部门决策参考。

关键词: 矿产资源; 管理机制; 日本; 地勘基金

中图分类号: F407.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-4051(2018)12-0044-04

Japan's operation mechanism of mineral resources as well as tips to the reform and development of central geological exploration fund

CHEN Xinghua

(Central Geological Exploration Fund Management Center, Ministry of Land and Resources, Beijing 100037, China)

Abstract: Japan is one of the countries that severely lacking of mineral resources in the world and whose resource supply mainly depends on mining overseas. Japanese special mineral resources managing model offers important system guarantee for domestic enterprise developing overseas and ensure it great-power globally. In order to accelerate the reform of geological exploration fund and perfect its funding mechanism and running modes, this paper analyzes Japan's resources managing form, mining procedure, major financing methods and its characters. It advices that we should re-recognize the fund's status for national resource safety, ensure the fund operating independently, and develop mining overseas and broaden financing channels.

Keywords: mineral resource; operation mechanism; Japan; geological exploration fund

日本国土面积狭小,是全球能源和金属矿产资源最为匮乏的国家之一,为了保障国内能源资源的长期稳定供给与安全,到海外从事矿产勘查开发是其必然的选择。日本政府为了帮扶国内的矿业企业“走出去”并迅速做大做强,逐步建立了与本国经济体制和市场运行规律相适应的矿产资源管理模式和

资金扶持措施,并提供人才培养、矿业标准制定和技术支持服务等。日本建立的这套管理制度在这样一个高度市场经济的国家运行了几十年^[1],为其赚取了大量国家财富,也使日本一直保持着全球矿产资源消费大国和矿业强国的地位。当前,中央和省级地勘基金正处于改革发展的关键时期,研究日本的矿产资源管理模式对加快地勘基金改革步伐,完善基金投资机制具有重要参考价值。

1 日本矿产资源管理情况

1.1 管理机构概况

日本国内外的矿产资源勘查开发主要由日本国家油气和金属资源机构(Japan Oil, Gas and Metals National Corporation, 简称 JOGMEC)主导完成^[2],

收稿日期: 2018-08-23 **责任编辑:** 赵奎涛

基金项目: 风险勘查市场跟踪研究项目资助

作者简介: 陈兴华(1977—),男,副研究员,主要从事矿产勘查项目管理和矿业经济研究工作, E-mail: chenxh0711@sina.com.

引用格式: 陈兴华. 日本矿产资源管理机制及对我国地勘基金改革发展的启示[J]. 中国矿业, 2018, 27(12): 44-47. doi:10.12075/j.issn.1004-4051.2018.12.034

日本经济产业省、财务省等十多个政府部门在产业政策和财政资金上予以支持,日本国际协力银行(JBIC)、日本国际协力机构(JICA)、日本贸易保险机构(NEXI)等四个法人企业在商业运作和投融资方面全力配合,确保 JOGMEC 在扶持日本企业从事海外矿业开发过程中发挥重要作用。JOGMEC 是一家具有独立法人资格的管理机构,机构中的高层管理人员由日本经济产业省的公务员担任。JOGMEC 对政府政策的执行具有较大的自主权,机构运作采取市场化方式,以促进经济效益最大化。JOGMEC 包括机构总部(位于神奈川县川崎市)和技术中心(位于千叶县千叶市)两部分,并在世界各地设有 40 多个办事处,共有职员 500 余人,机构总部又分为总务经理评价部、石油开发支援部、石油开发技术部、金属资源开发部、资源储备部和金属矿害防治支援部等六个部门,各部门分工明确,在项目运作方面相互配合。

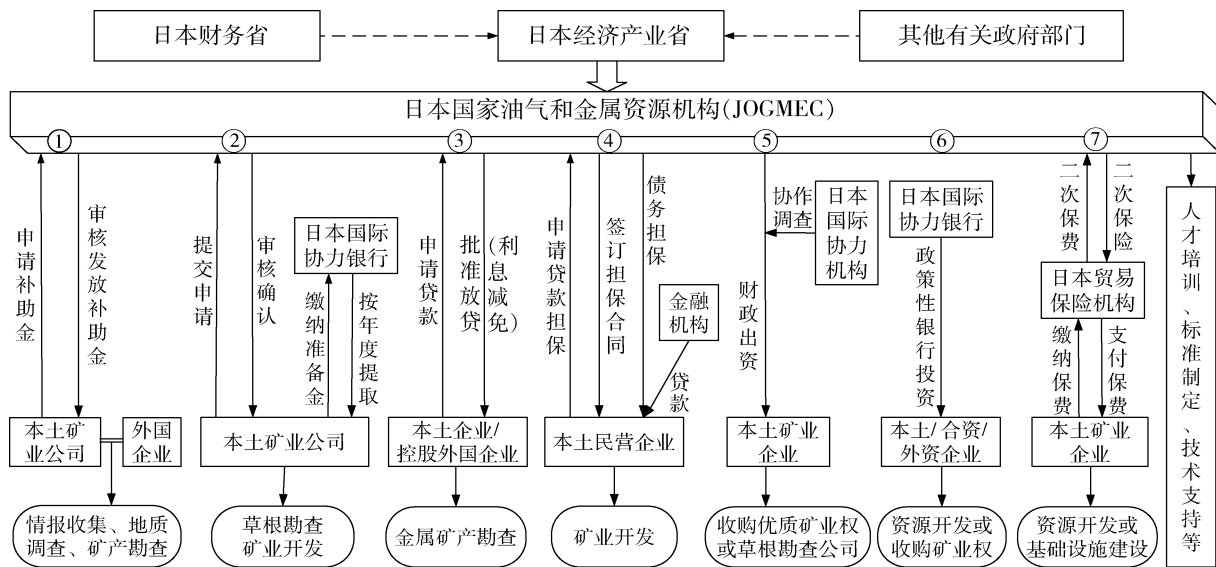


图 1 日本矿产勘查开发主要投融资方式

2 日本矿业开发主要融资方式

2.1 地质勘查补助金

地质勘查补助金是经济产业省通过 JOGMEC 对同外国企业联合进行油气及金属矿产勘查的日本企业发放的援助资金,见图 1 中①部分。补助范围包括前期情报调查与收集、地质调查与绘图、金属矿产勘查等。补助额度根据矿种重要性确定,对风险勘查阶段的重要和稀缺矿产,政府全额出资;对其他矿产,补贴额度最高不超过项目勘查经费的 50%,补助期间若找矿成果不佳,降低补助比例或视情况取消补助。

补助金不是完全无偿的,在矿山投产盈利后,企

1.2 矿业开发阶段

日本的矿业开发主要包括七个阶段:前期资源外交及信息收集、草根勘查、详查勘探、矿山周边基础设施调查完善、矿业开发、开采加工、后期与资源国产业深度合作等。在这七个阶段中,以 JOGMEC 为执行主体,多个政府部门和有关法人企业(JBIC、JICA、NEXI)予以配合,将多项矿业开发援助措施缜密无缝地分布其中,包括前期政府补助金、强制缴纳矿业投资准备金、低息贷款、债务担保、政策性银行投资和再保险等资金扶持措施(图 1),以及提供人才培训、矿业标准制定和技术支持服务等。

日本政府根据本国经济发展需求和技术水平对矿产进行了重要性分类,第一类为重要和稀缺矿产,包括锰、镍、铀、铬、钨、钼、铌、钽、锑、锂、钛、硼、锶、稀土类、铂金族金属等;第二类为一般性矿产,包括铜、铅、锌、金、矾土、铁矿石等。对不同矿产,政府和中间机构给予的资金支持额度和比例不同。

业要将利润的一部分上交 JOGMEC,再由 JOGMEC 按比例上交国库。申请人违规将补助金用于其他方面的,要限期归还补助资金并缴纳一定比例的违约金。

2.2 矿业投资准备金

日本企业在矿产勘查、开发阶段要向政府缴纳一定额度的准备金,并在一段时间后投入到实际勘查开发项目中去。准备金分为探矿准备金和海外开发风险准备金,是一种强制性的抵押金,根据勘探开发阶段不同,分三年或五年期存到政策性银行,政府给予税收减免优惠,企业每年可按比例提取一定额度的资金使用,见图 1 中②部分。准备金一是用来

规范企业真正从事矿产勘查开发活动,规避企业在拿到政府补助资金后从事其他投机行为;二是在企业遇到投资风险时帮企业度过难关;三是强制性的给予企业一个稳定的现金流保障,确保勘探开发活动能顺利进行。

2.3 贷款贴息

贷款贴息是指日本政府为促进金属矿产勘查^[3]向企业提供贷款融资、利息减免的行为,见图1中③部分。贷款对象是日本企业控股的外国矿业公司或日本与外国企业联合成立的勘查公司,贷款额度按照矿种重要性和稀缺程度确定。对重要和稀缺矿产,贷款额度可达项目所需经费的30%~50%,利息全免;对一般性矿产,贷款额度达项目所需经费的10%~50%,高风险资源国利息全免,低风险资源国利息免除50%。

2.4 债务担保

日本政府为扶持民营企业从事海外矿产开发,解融资困难,为民营企业在民间金融机构贷款提供债务担保,见图1中④部分。贷款担保比例根据矿种类型来确定,对重要和稀缺矿产,最大担保比例为企业贷款金额的90%;对一般性矿产,最大担保比例不超过企业贷款金额的80%。

2.5 矿业权并购

日本政府通过中间机构(JOGMEC或JBIC)将资金直接提供给日本企业,用以收购资源国的优质矿业权或草根勘查公司(公司必须拥有优质探矿权),以加快日本企业在海外的勘查开发进程,见图1中⑤部分。政府出资额度按照不同矿种重要性确定,对重要和稀缺矿产,出资额度最大为项目所需经费的30%~50%,出资期间利息全免;对一般性矿产,出资额度最大为项目所需经费的10%~50%,利息视项目所在国的资源风险程度高低来确定,高风险低利息,低风险高利息。

2.6 政策性银行投资

日本国际协力银行(JBIC)是一家为促进海外项目开发而成立的策性银行。JBIC对日本合资勘查企业、日本海外资源开发企业及为日本提供矿产品进口服务的外资企业等三类企业在扩大经营规模时进行直接投资,见图1中⑥部分。投资比例原则上不超过项目所需经费的25%,且确保日本政府或JBIC不成为项目的最大股东,通过政策性投资保障企业有稳定的现金流,以便从事海外矿业开发和获取优质矿业权。

2.7 海外投资风险再保险

日本企业投资的海外矿产资源开发权益和相关

基础设施等,因资源国发生政治风险、自然灾害等被侵害、没收而遭受损失的,日本政府通过再保险制度对企业损失进行有限补偿,从而达到间接扶持企业从事海外勘查开发的目的,见图1中⑦部分。再保险最高保险金额可达项目经济损失的100%,具体实施由日本企业同日本贸易保险公司(NEXI)签订保险合同并交纳保险金,财务省再对上述保险合同提供再保险,由于有了财务省的再保险,进一步增强了NEXI独自承担企业风险的能力。“双保险”制度极大地增强日本企业参与海外“高风险”项目开发的勇气与信心。

3 日本矿产资源管理的主要特点

在日本海外矿产资源勘查开发过程中,日本政府从亲自出资进行草根勘查并在时机成熟时将日本企业引入其中,到强制企业缴纳准备金,为企业提供贷款贴息、债务担保、政策性银行投资及再保险等,由日本政府、中间机构和矿业企业发挥各自优势,彼此分工明确,定位准确,确保日本这台庞大的矿业机器能够高效运转,最终达到官民共赢^[4],促进日本全球矿业市场的不断发展与繁荣。

3.1 政府退居幕后,中间机构担任主角

在日本海外矿产勘查开发的七个阶段中,日本政府对矿业企业技术、资金、政策帮扶是在日本石油天然气金属矿产资源公司的主导下,由日本国际协力银行、日本国际协力机构、日本贸易保险公司等中间机构协同配合,矿业公司进行矿业市场运作、专业化管理完成的,日本政府扮演的只是幕后指导者和损失担保人的角色^[5]。日本政府的这种做法能有效地引导资金、技术、人才等进入海外矿业领域,同时又避免了以政府背景直接进入资源国可能带来的资源民族主义冲突。

3.2 不做单笔最大股东,注重资源综合利用

日本海外矿业投资多偏向于同当地的投资银行及矿业企业合作,更注重在产业链上游参股,参股比例一般较低,即便是政府直接出资也绝不做强单笔最大股东,不争公司董事会话语权。日本政府的这种做法既不容易引起资源国的警惕,又可通过项目合作增进同当地银行和企业关系从而提高自身影响力,最终达到资源综合利用,对保障日本矿产资源的长期稳定供应与安全具有重要战略意义。

3.3 以效益定收益,收益反哺勘查

日本政府通过JOGMEC为企业提供的勘查补助金是否有偿根据找矿结果及投产后的效益来确定,找不到矿不要收益,找到矿在矿山投产盈利后才收取回报。政府的收益又进一步补充到勘查资金

池, JOGMEC 的收益扣除运营成本后很大一部分也进入到勘查领域。日本矿业的这种做法在这样一个市场经济的国家运行了几十年, 确认还是能赚到钱的, 从而保障日本地质勘查资金的滚动发展。

3.4 再保险为企业投资“高风险”项目保驾护航

日本作为市场经济发达国家, 企业风险防范意识较强, 海外高风险矿业项目投保率较高。日本的再保险制度设计巧妙, 将矿业投资“高风险”在国家财政、保险公司和投资企业之间进行了合理分摊, 一旦发生资源国政治危机或企业经营失败等情况, 风险各方共担, 任何一方都不至于损失太重。再保险制度激励企业不畏“高风险”走出去, 同时也赢得了很多矿业发展机会和较高的投资收益。

3.5 矿业全程无缝援助, 政府与企业合作共赢

日本政府对企业海外投资采取的多种帮扶措施是覆盖矿产勘查开发上、中、下游的一体化、无缝隙的援助措施, 既帮助企业盘活了资金、规范了运作行为, 达到了企业的商业目的, 又保障了日本能源资源的长期稳定供给与安全, 达到政府资源战略的目的。与此同时, 通过资金、技术、人才优势等与资源国开展产业合作, 扩大了日本的全球影响力, 为矿业进一步发展营造了良好的商业环境。

4 对我国地勘基金改革发展的启示

4.1 从国家资源战略的高度审视地勘基金的定位和运作模式

关于地勘基金定位和投资性质的讨论, 不应再局限于究竟是政府政策性基金还是纯粹的市场化基金, 财政投入究竟是补贴性质的还是有偿的, 从国家资源战略的角度看, 地勘基金的定位应是二者兼而有之。企业的目标是追求投资盈利, 国家的目的是为保障能源资源安全(含矿产地储备), 也可是促进形成矿产勘查投入的良性循环机制。企业的发展需要国家产业政策扶持, 国家的资源战略目标只有通过企业的运作才能实现, 两者之间并不矛盾, 通过合理的制度设立完全可以达到统一。为实现企业收益最大化, 基金管理机构应采取市场化运作, 专业化管理, 勘查、开发一体化, 国家目标体现在市场化运作的机制设计上, 最大程度地吸引财政和社会资本共同投入, 最终达到企业商业目的和政府资源战略的双赢。

4.2 确保地勘基金管理机构运行的独立性和决策的自主性

地勘基金定位和运作模式确定后, 要确保基金管理机构独立运行, 有决策自主权。在项目选择上, 不仅要注重地质找矿成功率, 更要注重工作区的技

术、经济可行性评价和投资环境分析, 确认近期是否可开发利用(纳入矿产地储备的除外)^[6]; 在运作管理上, 坚持市场化方向, 不能再回归到专项计划的管理模式; 在收益分配方面, 按照市场通行做法在合伙人之间进行分配, 基金所得收益扣除运营管理成本后上缴国库, 由国家财政根据基金运营效益等进一步确定注入基金池的资金额度。政府的作用主要是做好监督指导和政策扶持, 社会投资者按照市场规则自行跟进投资, 风险共担, 利益共享。

4.3 采取多元化的方式拓宽地勘金融融资渠道

地勘基金可借鉴日本国家油气和金属资源机构的做法, 搭建矿业投融资平台, 通过合理的制度设计将财政补贴、贷款贴息、税收优惠、债务担保、政策性银行投资等多种资金支持措施打包形成一个政策工具箱, 根据项目勘查阶段、风险程度高低和投资回报周期等确定采用哪种投资方式或多种投资方式的组合。同时, 国内的矿业和金融领域要深度融合, 加快研究开发与我国国情相适应的矿业保险产品, 为企业抵御高风险提供一种路径选择。

4.4 以“一带一路”倡议为契机同步开展海外矿产勘查与开发

目前, 我国已成为全球第二大经济体, 绝大部分矿产品对外依存度超过 50%, 在世界经济高度一体化的今天, 在全球范围内配置资源是必然的趋势。另外, 从地质发展规律来看, 国内的矿产勘查程度总体偏高, 工作空白区、低风险区域几乎不再存在, 找矿难度不断加大, 找矿空间大幅压缩, 而境外还存在很多地质工作空白区或低勘查程度的区域。地勘基金立足国内找矿的同时, 应尽早开展海外矿产勘查与开发, 以“一带一路”倡议为契机, 借鉴日本 JOGMEC 的运作模式, 搭建海外投融资平台, 汇聚国内的技术、资本和人才优势, 引领国内地勘企业走出去, 推动中国矿业不断做大做强。

参考文献

- [1] 李裕伟. 关于地勘基金定位与运行机制的思考[R]. 专家建议, 2008(45): 1-9.
- [2] Jogmec机构概要及组织介绍[EB/OL]. <http://www.jogmec.go.jp/>.
- [3] 陈喜峰, 叶锦华, 蔡钢, 等. 日本海外金属矿产资源勘查机制与启示[J]. 资源与产业, 2014, 16(5): 30-36.
- [4] 唐金荣, 张涛, 周平, 等. 日本政府矿业发展援助政策体系[R]. 2016: 29-33.
- [5] 陈其慎, 张艳飞, 倪善芹, 等. 日本矿产资源经略强国战略分析[J]. 中国矿业, 2017, 26(12): 7-15.
- [6] 陈兴华, 杨伟红, 穆超, 等. 关于中央地勘基金定位与转型发展的思考[J]. 中国矿业, 2017, 26(S2): 23-26.