

韩国海外资源开发战略：重点突进、综合交易及其他

[韩] 林秦喜 时殷弘

内容提要：进入 21 世纪以来，海外资源开发愈发成为确保韩国经济安全的必然要求，由此，韩国政府初步形成了海外资源开发战略，其特征是：由政府或国营企业主导；主要关注中亚、拉美、非洲及俄罗斯等新兴的资源开发区域，在其中选择重点对象国集中投入；用韩国自身的技术或经验换取资源富藏国的矿产资源，即双赢性质的综合交易或“一揽子交易”。依据这一战略，韩国政府制定并定期调整其具体政策，取得了显著效果，表现为韩国海外资源开发投资持续猛增，其中，在拉丁美洲和非洲的海外资源开发是典型例证。然而，韩国海外资源开发尚存在若干症结或弊端，由此，文章提出几项战略（政策）设想。

关键词：韩国海外资源开发 重点突进 综合交易

作者简介：[韩] 林秦喜，中国人民大学国际关系学院博士研究生；
时殷弘，中国人民大学国际关系学院教授

一、海外资源开发：韩国的必需

韩国自身所具有的主要资源储量和产量远不能满足国内需求。在制造业领域，此供需矛盾尤为明显。当前，制造业仍是韩国经济发展的主要动力，资源消费量远超过其他行业。随着韩国制造品在国内消费和对外出口领域的持续增加，其所需的资源进口量将持续增长，国民经济在矿产资源供给方面

* 感谢《当代亚太》杂志匿名评审专家提出的宝贵意见和建议。文中错漏由笔者负责。

《当代亚太》2014 年第 2 期，第 54~65 页。

Journal of Contemporary Asia-Pacific Studies (Bimonthly)

的对外依赖程度也会因此愈益提高。尽管从理论层面看，这一局面加剧了韩国经济的脆弱性，但是出于对其现有经济结构和发展需求的考虑，无法也不应在短时期内予以改变。以石油资源为例。据统计，2010年，韩国制造业产值在国内生产总值中所占比重超过30%，制造业的石油消费量在韩国的石油消费总量中所占比重超过一半（见图1）。因而，韩国不得不寻求海外资源市场，并为此付出高昂的代价。

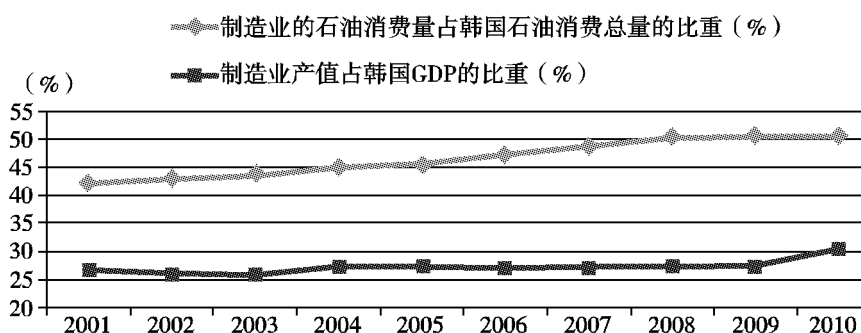


图1 韩国制造业的石油消费量在韩国石油消费总量中所占比重及制造业在韩国GDP中所占比重

资料来源：金必守（音译）：《海外资源开发事业的成果与课题》，载《能源聚焦》（Energy Focus）2011年秋季号，第88~98页。

此外，国际资源市场竞争日趋激烈，通常情况下，一国越来越难以合理的价格进口矿产资源。从长期看，国际资源价格将保持持续上升的趋势；从短期看，资源价格的波动幅度也已经增大。面对此种环境，韩国必须尽可能保障矿产资源的充分供应，并且追求其价格的相对平稳。因此，对于韩国来说，同时面临着矿产资源竞争激烈、价格持续上涨和难以保障稳定供应等问题，当前世界资源市场的形势可谓极为不利。为了应对甚而解决这些问题，保障本国资源安全，韩国政府不仅努力促进国内矿产资源开发，鼓励有关的核心技术研发，增进重要矿产资源储备，还与企业进行多方合作进军海外市场，为本国寻求海外矿产资源。^①

^① 韩国国会图书馆：《资源战争：海外资源开发》，韩国国会图书馆出版社2011年版，第5~10页。韩国国内的矿产资源储量极为有限，对缓解长期的供应紧张而言，国家矿产资源储备所起的作用甚小，同时，储备设施、储备资源购买和维持的成本较为高昂。因此，突进海外市场以开发输入韩国的矿产资源必不可少。

韩国海外资源开发始于1977年巴拉圭圣安东尼奥铀矿勘探项目，继之以1981年印度尼西亚马都拉油田开发项目。80年代后期，韩国对国际资源市场的关注进一步提高，海外资源开发活动日趋活跃。然而，由于当时世界经济状况不佳，加之韩国自身的经验或技术有限，海外资源开发活动大多没有取得显著和持续的效果。2004年以来，国际竞争愈益激烈，矿产资源价格大幅上涨，韩国在海外资源供给方面遭遇新的重大挑战，同时也面临新的机会。

本文的主要目的在于考察韩国的海外资源开发战略，透视其特征，侧重于分析其中的重点突进和双赢性质的综合交易（或曰“一揽子交易”，package-deal），考察这一战略在拉丁美洲和非洲的实施现状；在此基础上，本文还力图分析其中存在的主要症结，进而提出若干战略/政策设想。

二、韩国海外资源开发战略及特征

韩国海外资源开发由韩国石油公社、韩国煤气公社和韩国矿物资源公社这三大国营企业主导。^①2010年，国营企业在韩国海外开发投资中所占比重高达75.1%，其中，在石油领域投资占61.4%，其他矿产资源投资占13.7%。^②不少韩国学者和媒体对此表示质疑与担忧，认为从长远看应当重视和加强私营企业的的作用。然而，在当代国际资源市场上，可谓规模决定成败。海外资源开发需要大规模的长期投资，而且海外资源供应与国家经济安全休戚相关，因此，后起的韩国选择采取由国营企业主导的战略。

为了抓住市场空档，韩国政府主要关注中亚、拉美、非洲和俄罗斯等新兴的资源开发区域，在其中选择重点集中投入，以期尽可能高效地利用有限的资源。当前，国际资源市场由西方国家的大型企业主导，它们拥有雄厚的资金、先进的技术以及丰富的经验，同时，新兴工业大国的国营企业也在不断建立和扩展旨在获取资源的海外存在。韩国政府对当前的市场形势具有清醒地认识，意识到就资源开发技术和经验而言，韩国企业不及发达国家的大型企业（见图2），就资金实力和外交影响而言，则不及新兴工业大国。因

① 韩国国会图书馆：《资源战争：海外资源开发》，第2页。

② 金必守：《海外资源开发事业的成果与课题》，第91页。

此，韩国选择集中力量开拓它们影响较为有限的若干新兴资源市场。^① 此乃韩国海外资源开发战略的又一特征。

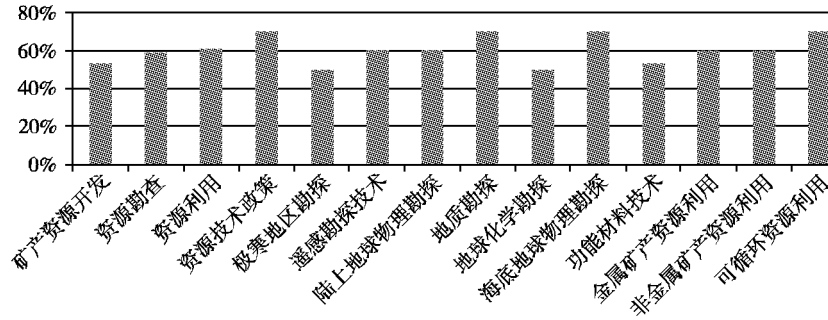


图 2 韩国资源开发技术水平 (以发达国家为准)

资料来源：总统顾问政策计划委员会：《参与政府政策报告书：海外资源开发竞争，海外资源开发的成就及今后对策》，2008年，<http://pepp.pa.go.kr/>。

此外，韩国海外资源开发战略中还有一项需要特别强调的特征，那就是其利用自身的技术或经验换取资源富藏国的矿产资源，即双赢性质的综合交易，或曰“一揽子交易”。在竞争海外资源开发项目方面，韩国缺乏决定性优势。如前所述，韩国海外资源开发历史不长，经验不够丰富，即使通过政策性机构或国家外汇储备提供金融支持，仍远不足以应对来自整体占优的西方大型企业和新兴工业大国国营企业的竞争。正因为如此，韩国政府需要创造特殊的竞争条件——这些条件应该与众不同，并且符合新兴资源市场上资源富藏国的特殊需要。最终，韩国政府决定运用自身特殊的比较优势，即在信息技术、设施建设、造船、电力和成套设备制造等领域具有全球竞争力的优良技术，以及国家经济发展的相关经验。

根据矿产开发的环境和矿产资源的特点，韩国政府制定了具体的政策体系，其海外资源开发战略和国内企业政策支持的系统性主要体现在“海外资源开发基本计划”上。这一计划根据《海外资源开发事业法》第4条、以十年为期每三年制定一次，具有长期性和综合性。经过三次规划（2001年、2004年和2007年），目前正在实施2010年制定的“第四次海外资源开发基

^① 朴英镐、李哲元、权奇洙、郑在完、黄智英等：《海外资源开发的战略推进方案：以四大新兴地区为中心》，对外经济政策研究院，2009年，第30~39页，<http://www.kiep.go.kr/>。

本计划”。根据计划要求，韩国有关部门制定出海外矿产资源开发的各项相关政策。

在第三次计划推行期间，韩国海外资源开发情况大致如下：^① 资本投入从 2007 年的 31.9 亿美元增至 2009 年的 67.3 亿美元，矿产资源自主开发率提前完成 25% 这一目标。2008 年 12 月，为加强国营企业的实力，韩国将矿产资源开发支援机构矿业振兴公社改组为海外资源开发企业型的矿物资源公社。不仅如此，韩国政府还强化了政府部门的资源外交体系，通过首脑会谈或高层级外交活动获得海外矿产资源开发权。迄今，以新兴资源开发区域的资源富藏国为主要对象，已经设定 78 处驻外使领馆为资源重点馆。为强化与非洲的合作关系，韩国还创设了韩非合作协会。

根据以上计划，韩国政府着力增进对海外资源开发项目的财政金融支持。第三次计划贯彻期间，从 2007 年到 2009 年，政府不断增加援助和预算的规模，并且通过加大进出口银行的资源开发融资和贸易保险公社的相关保障，以支持私营企业积极打入国际市场开发海外资源。不仅如此，政府还通过旨在为国有企业筹集资金的资源开发基金，努力扩大民间的资源开发投资来源。截至 2010 年，该基金的规模已达 7100 亿韩元。此外，韩国政府还通过抵扣资源开发投资额 3% 的法人税等，加大与海外资源开发有关的税收减免力度，以鼓励和促进私营企业的海外资源开发活动。

在第三次计划贯彻期间，韩国政府格外重视资源开发领域的人才培养和研究开发，并确立了在 2016 年以前培养出约 4000 名相关人才的目标。为此，2009 年，江源大学、东亚大学、首尔大学、仁荷大学和全南大学等 10 所大学被政府指定为资源开发领域的重点大学。对于核心技术研发，韩国政府决定 2012 年前将回收增进和勘探技术等核心技术的研发 (R&D) 投资援助增至 700 亿韩元，并且决定为天然气水合物技术的商业化投入约 1280 亿韩元，同时推进国内资源开发企业之间的研发合作，及其与海外专业企业开展战略合作。^②

2010 年，韩国政府通过了“第四次海外资源开发基本计划”（见表 1），设定了长期目标，并且据此确立了具体的执行政策。该计划重新设定了原

^① 韩国国会图书馆：《资源战争：海外资源开发》，第 78~81 页。

^② 韩国知识经济部：《第四次海外资源开发基本计划（2010~2019）》，2010 年，第 4~6 页，<http://www.motie.go.kr/>或 <http://www.mke.go.kr/>。

油、天然气及其他六大战略矿产资源的自主开发率目标。鉴于稀有金属的重要性，将锂与稀土指定为新战略矿产资源，计划 2019 年自主开发率达到 26%，以实现新战略矿产资源的稳定供应。该计划还将新兴资源开发区域俄罗斯、中亚、拉美和非洲确定为主要对象，决定扩大双赢综合交易合作关系，即积极利用韩国在信息技术、设施建设、电力和成套设备制造等领域拥有的竞争力，换取资源富藏国的矿产资源。^①

表 1 “第四次海外资源开发基本计划”的目标与重点

目 标	<ul style="list-style-type: none"> • 提高主要资源自立能力 <ul style="list-style-type: none"> — 原油和天然气的自主开发率：9.0% (2009) → 30% (2019) — 六大战略矿产资源的自主开发率：25.0% (2009) → 42% (2019) — 新战略矿产资源的自主开发率：7.3% (2009) → 26% (2019) • 通过增强海外矿产资源开发能力，保障国家资源安全
重 点	<ul style="list-style-type: none"> • 资源开发企业提高全球竞争能力 • 通过韩国式合作模式，扩大资源开发合作项目 • 扩大资源开发相关的私人投资，提高激励因素 • 增强资源开发方面的基础实力 <ul style="list-style-type: none"> — 培育资源开发服务产业，继续推行人才培养和技术开发 • 扩大新战略矿产资源、非传统能源资源和极地资源的开发利用 <ul style="list-style-type: none"> — 保障稀有资源供给稳定，强化油砂等非传统能源的开发能力，推进极地等边缘地区开发项目

资料来源：韩国知识经济部：《第四次海外资源开发基本计划（2010~2019）》。

韩国政府推行的战略和政策效果昭彰。2011 年上半年，韩国对外直接投资（ODI）达到 269 亿美元，比 2010 年同期增长 132%，其中，海外资源开发投资达 161 亿美元，比 2010 年同期增长 373%。2006 年以来，韩国海外资源开发投资继续突飞猛进，年均增长率高达 50%，占 ODI 中的比重从 2000 年的 2.5% 增至 2010 年的 31.5%。除了韩国石油公社和矿物资源公社等国营企业，SK Innovation 和 DAEWOO International 等私营企业也开始进入海外资源开发市场，其目标国和发展战略日趋多元化。

三、在拉美的战略贯彻现状

拉美的矿产资源市场对韩国极其重要。2011 年，除煤炭外，韩国矿产资源进口对拉美地区的依赖度高达 30.2%。如前所述，韩国开发海外矿产资源

^① 韩国知识经济部：《第四次海外资源开发基本计划（2010~2019）》，第 7~13 页。

始于1977年巴拉圭圣安东尼奥铀矿勘探项目，这也是韩国首次打进拉美地区的矿产资源市场。然而，三十多年过去，拉美对韩国来说依然是个相当陌生的区域，韩国政府在拉美的资源开发和投资项目尚未取得突破性进展。拉美地区矿产资源非常丰富，且有多个拉美国家积极实施招商引资政策，因此，来自发达国家和新兴工业大国的大型企业均通过巨额投资在此争夺资源市场。总的来说，它们拥有雄厚的资本、先进的技术和强有力的外交支援，许多企业还拥有较为丰富的经验。因此，在拉美矿产资源的国际竞争中，韩国几乎不具备能够确保成功的优势。

在如此严峻的形势下，韩国政府通过加大财政支持力度、制定金融支持制度、建立韩国式大型企业以及培养专业人才等各种政策和尝试，努力扭转相对劣势。值得注意的是，由于财政和其他可用资源的限制，韩国政府采取选择和集中的战略，即选择战略上的重点对象国，在那里集中投入韩国的外交资源和资本资源。智利、秘鲁、巴西、墨西哥、阿根廷和玻利维亚等国成为韩国在拉美地区资源战略方面的重点对象国。其次，由于这些资源产出国普遍关注基础设施建设，因而韩国政府将它们的需求、同时也是韩国具有全球竞争力的信息技术、设施建设、电力和成套设备制造等与矿产资源开发密切联系起来，以使用这种“综合交易”打进拉美矿产资源市场。这被认为是资源进口国与资源出口国双赢的合作战略，有助于韩国扭转相对劣势。

在以拉美地区为对象的资源开发战略中，出于投资和开发环境的考虑，韩国政府和民间企业进行分工合作。一些拉美国家由左派执政，推行资源民族主义政策，致使在这些国家进行投资的政治和经济风险很大。因此，风险较高的投资项目由韩国政府和国营企业主导，风险较低的投资项目则由韩国私营企业主导。同样值得注意的是，韩国的企业与南美洲前西葡属地国家即“伊比利亚美洲国家”（Ibero-American countries）的企业建立了战略合作关系，^①共同进军拉美矿产资源开发市场；有些企业继而还以合作经验及相互信任为基础，携手开发其他地区的矿产资源。不仅如此，韩国政府还积极利用拉美的区域性国际组织，其典型例子是美洲开发银行（Inter-American Development Bank, IDB）。韩国在拉美的矿产资源开发项目可以利用 IDB 提供的贷款，矿业技术合作项目则可利用 IDB 的信托基金，并且在企业社会责

^① 朴英镛、李哲元、权奇洙、郑在完、黄智英等：《海外资源开发的战略推进方案：以四大新兴地区为中心》，第284~286页。

任方面也与 IDB 合作。拉美国家拥有韩国缺乏的矿产资源及其开发经验，韩国则拥有拉美国家需要的在信息技术、造船、发电和基础设施建设等方面的相对优势，因而双方的合作是双赢性质的综合交易，这是其突出特点。另外，韩国政府还计划与南方共同市场以及秘鲁、哥伦比亚等资源富藏国进行自由贸易协定谈判，力图以矿产资源开发为其重要组成部分。^①

四、在非洲的战略贯彻现状

就其主要内容而言，韩国的对非外交经历了三个阶段：（1）20 世纪六、七十年代在联合国进行的“争票外交”；（2）20 世纪八、九十年代争取短期收益的“实利外交”；（3）进入 21 世纪以后正式启动的“资源外交”。其中，“资源外交”开辟了韩国对非外交的新时代。1982 年，时任韩国总统全斗焕访问非洲，此为韩国总统首次非洲之行；24 年后的 2006 年，韩国总统再次出访非洲——卢武铉访问埃及、阿尔及利亚和尼日利亚三国，韩国政府以此次访问为契机，加强开展对非“资源外交”。

为了加强韩国与非洲国家的关系，2006 年在首尔举行了第一届韩非论坛（Korea-Africa Forum）和第一届韩—非经济合作会议（Korea-Africa Economic Cooperation Conference, KOAFEC），前者有 5 个非洲国家的领导人和来自 20 个非洲国家的 27 名部长级官员出席，后者则由韩国计划财政部、非洲开发银行和韩国进出口银行共同举办。这两次活动有效营造了韩国与非洲国家之间的友好气氛。2008 年李明博出任韩国总统后，韩国政府以资源开发为主题开展对非全方位外交。2010 年，韩国政府宣布大幅度增加对非援助，非洲国家代表对此表示热烈欢迎。韩国对非政策的主要方向体现在“旨在非洲发展的韩国倡议”中（见表 2）。在其中，韩国政府提出了对非援助的基本原则，不仅包括人道主义援助，还包括经济及社会领域的交流与合作。与以往的临时性政策相比，该倡议被认为取得了较大的进步。

由于国际资源竞争日益加剧，韩国的矿产资源供需形势日趋严峻，因此，李明博政府致力于加强资源外交，包括对非资源外交。韩国外交通商部（2013 年正式更名为外交部）以全方位的能源合作为中心目标，制定了加强

^① 朴英镐、李哲元、权奇洙、郑在完、黄智英等：《海外资源开发的战略推进方案：以四大新兴地区为中心》，第 291~294 页。

□ 当代亚太

资源外交力度的政策。据此，韩国政府在 22 个驻外使馆内设立了能源合作中心，对拉美、非洲、中亚和俄罗斯等新兴资源开发区域积极开展资源外交。韩国政府在非洲采取的战略和政策可以概括为如下四点。

表 2 “旨在非洲发展的韩国倡议（2006）”的主要内容

扩大官方开发援助 (ODA)	<ul style="list-style-type: none">• 2008 年前，将对非 ODA 增长两倍（每年 1 亿美元）• 集中支持“善治”国家
发展经验交流	<ul style="list-style-type: none">• 3 年内邀请 1000 名非洲人到韩国，以进行人才培养• 通过派遣志愿者或专家团、举行相关主题的研讨会等支持确立国家经济发展规划
医疗保健援助	<ul style="list-style-type: none">• 加大医疗队派遣，建立医院和保健所• 通过提供医疗设备及疫苗开发，支持医疗卫生基础设施建设
人力资源开发援助	<ul style="list-style-type: none">• 建立学校，进行信息通信技术 (ICT) 设施建设，以援助基础教育和教育信息化• 建立职业培训中心，邀请非洲教师来韩开展进修教育
农林渔业援助	<ul style="list-style-type: none">• 支持农业技术转让和农村基础设施建设• 渔业技术及水产养殖技术支持
信息通信发展援助	<ul style="list-style-type: none">• 邀请信息技术进修生，扩大志愿者组织的规模• 建立信息技术培训学校，支持电子政府项目
建立合作论坛	<ul style="list-style-type: none">• 作为民官学结合的合作组织，建立“韩-非经济合作论坛”• 发展成为定期的对话机制
与国际和跨国组织合作	<ul style="list-style-type: none">• 加强与达沃斯世界经济论坛、联合国工业发展组织和非洲发展银行等国际和跨国组织的合作
经贸援助	<ul style="list-style-type: none">• 对最不发达国家的产品扩大无关税、无配额进口的规模• 以派遣贸易投资促进团等方式扩大民间交流
自主意识的培养	支持“非洲发展新伙伴关系”(NEPAD) 的社会经济发展努力

资料来源：朴英镐：《非洲首脑外交的成果与课题》，载《KIEP 世界经济》2006 年第 6 期，第 68 页。

第一，选择并集中力量开拓若干新兴资源市场。鉴于可用于非洲的资源开发资本和经验相对不足，韩国将全非五十多个国家划分为四大区域，在各区域中指定重点对象国集中投入所需力量。这四大区域各自的重点对象国分别是中部的肯尼亚、东部的刚果和尼日利亚、南部的南非以及西部的加纳等。韩国政府以这些国家为主要对象进行认真研究，确定相关的外交战略和政策。此外，韩国政府还扩大了驻南非、利比亚、安哥拉、尼日利亚和阿尔及利亚等能源和资源富藏国的使领馆规模。

第二，采取综合交易战略，用韩国自身的技术或经验换取资源富藏国的矿产资源，采取的主要形式是战略产业合作重点突进（见表 3）。具体来说，

就是韩国针对非洲地区的重点对象国，按照它们各自的不同情况，通过基础设施建设或发展经验交流以支持韩国企业参与当地资源开发项目。2010年，在第三届韩一非经济合作会议上，韩国政府就综合交易战略的内涵进行了说明，发表了“旨在非洲发展的韩国倡议（2010）”，并且按照非洲国家的需求提出了援助政策和合作方案。值得注意的是，多数非洲国家为了本国农业发展和改善农村环境，要求韩国方面交流包括农业技术和农村开发在内的新村运动经验。

表 3 在非洲的韩国式综合交易成功案例

国 家	主要内容
尼日利亚	与电力行业合作，获得预计储量高达 12 亿桶的深海油区开发权
马达加斯加	<ul style="list-style-type: none"> • 持有 27.5% 的股份，参与昂巴托维（Ambatovy）镍资源开发项目 • 承造 1 亿 7 千万美元的火力发电站
刚果民主共和国	<ul style="list-style-type: none"> • 以水·钴资源开发合作为目标，签署了股票认购协议（SPA）

第三，将官方发展援助与资源开发项目联系在一起。多数非洲资源富藏国是韩国官方发展援助受援国，迫切需要基础设施建设和人才培养方面的支持。另外，在非洲地区矿产资源开发过程中，人际关系的影响非常大，频繁可见“关系政治”和“关系文化”，因而，通过官方发展援助支持非洲人才培养，可以成为建立和发展重要的人际关系的大好机会。韩国政府认识到，无论是发达国家还是发展中大国，都在利用官方发展援助竞争海外矿产资源，韩国也须为此增大对非洲的官方发展援助。在“平等、和平和人权优先”的前提下，韩国政府正在着力构建和实施“韩国式官方发展援助模式”。

表 4 韩国与非洲国家签署的投资协定

投资保障协定	<ul style="list-style-type: none"> • 1985 年：塞内加尔 • 1997 年：埃及 • 1997 年：南非 • 1999 年：尼日利亚 • 2001 年：摩洛哥 • 2001 年：阿尔及利亚等
避免双重征税协定	1994 年：埃及 • 1996 年：南非 • 2000 年：摩洛哥等

资料来源：韩国进出口银行官网：<http://www.koreaexim.go.kr/kr/custom/consult/invest/govern.jsp>。

第四，签订双边投资保护协定，营造有利于投资的环境。由于多数非洲国家缺乏对外国投资的法律或制度上的保护体系，因而韩国政府必须谋求签署投资保障协定和避免双重征税协定，以此为韩国企业打进非洲资源市场消

除或减少有关障碍。以海外矿产资源开发为目的，最近韩国力图打进安哥拉、赞比亚和马达加斯加等国的国内资源市场，因此，与这些国家签署投资保障等协定刻不容缓。

五、韩国海外资源开发尚存的主要症结和有关设想

通过近几年的努力，韩国通过海外资源开发获得的主要资源储量大幅度增加。其中，铁、铜、铀资源储量的增长尤为突出。^① 2009年，韩国获得的铜资源可采储量增至2007年的1046.3倍，铁矿石储量增至2007年的16.6倍。对于铀资源来说，2008年以前，韩国从未自主开发海外铀矿，然而在2009年韩国电力公社收购加拿大中型铀矿公司丹尼森矿业（Denison Mines）17%的股份之后，^② 开始自主开发海外铀资源，为韩国海外矿产资源开发史掀开了新的一页。

据韩国知识经济部（2013年正式更名为产业通商资源部）统计，韩国自2006年能源自主开发率达3.2%以来，此后始终保持持续增长趋势，2010年，韩国能源的自主开发率达到10.8%，比2009年同期增长1.8%；2005年韩国战略矿产资源的自主开发率为14.6%，此后也同样保持上升势头，2010年达到27%。鉴于国际金融危机和国内需求减少等负面影响，这种增长态势无疑是非常积极的。值得注意的是，与一般矿产资源相比，石油和天然气等能源资源的增长速度相对较慢，因此，需要给予能源资源保障更多的关注和投资。

在进军海外矿产资源开发市场时，韩国最大的弱点是国内缺乏大型矿业企业，因而投资的规模受到极大的限制，专业人才和开发经验相对不足，相关技术仍处于发达国家大型企业40%~70%的水平。^③ 韩国政府和企业的投资规模近年虽有大幅度增长，然而无论是与经济大国或资源大国相比，还是与经济规模等条件相似的他国相比，都处于相对劣势。海外矿产资源开发的风险本来就较高，且在国际资源市场上韩国不得不面对强劲的竞争，因而这

① 金必守：《海外资源开发事业的成果与课题》，第92~93页。

② 李景浩（音译）：《韩国电力公社收购加拿大丹尼森公司17%股份》，载《韩国日报》2009年7月5日，<http://www.kinds.or.kr/>。

③ 郑奎才（音译）：《全球能源外交的方向与课题》，载《统一经济》2008年春季号，第22页。

一局限很可能迟早会成为韩国在这方面的致命弱点。

为消减这一重大弱点，韩国政府必须与企业界合作，培育大型矿业企业，尤其是能够规划、推进和管理整个同行业海外资源开发项目的大型矿业企业。只有依靠此类企业的支持，才能有效地培养相关领域足够的专业人才，而且只有依靠大型企业和众多专业人才，才能有效地开发相关的先进技术。此外，在国际资源市场上，韩国企业并购的机会越来越多。以合理的价格收购优良的资源开发企业，不仅需要资源开发领域的专业人才，也需要精通金融、法律和并购尽职调查等领域的专业人才，韩国政府应当注意这方面的需求。

另外，韩国的资源安全战略和政策存在一个根本性的问题，即矿产资源开发活动需要长远的规划、战略和投资，基本上难以在短期内取得明显的成果。现实情况是，韩国每五年举行一次大选，每四年举行一次总统选举，而行政与立法部门必须按照这些选举的结果换届，且政府首脑被禁止连任。政府和国会需要在较短的任期内取得明显的政绩，因此，在国家资源安全保障问题上就可能出现一些近乎致命的弊端，包括缺乏长期战略，追求短期政绩，政策和项目难保持续性等。例如，随着政权的更替或形势的变化，韩国对非战略和政策亦有不少变化，其中严重的弊端始终不断，主要在于这些政策基本上都是短期政策，集中于追逐短期功利。许多专家和媒体就此指出，如果目前推行的对非资源外交同样着重于海外资源开发方面的短期利益，那么以往的错误必定重现，并会招致新的失败。

为了缓解政体或政治结构引发的这一根本性问题，韩国应当设法减少政府和国会任期对国家战略和政策制定和实施的限制，确立长期可持续的资源安全保障战略和政策，据此推进和管理海外矿产资源开发项目。如此，才能杜绝一味追求短期政绩，防止旨在“政治作秀”的投资，以取得货真价实的坚实成果。此外，同样从长期的角度出发，政府应当积极积累海外矿产资源开发经验，培养众多具有国际视野的专业人才，同时大力拓展资源富藏国的国内市场，加大交流合作的力度，建立长期广泛的友好合作关系。针对新兴资源大国，尤其对其中出于政治、经济、战略和历史等方面的考虑而多少警戒韩国海外资源开发的国家，应该加强磋商，并且积极说明韩国海外资源开发的目的和特征。