

文章编号: 1004-4051(2024)12-0081-08

DOI: 10.12075/j.issn.1004-4051.20242434

拉丁美洲主要国家战略性矿产资源政策 发展趋势与启示

王靓靓¹, 张伟波¹, 于 瑞¹, 黄 霞¹, 张 潮¹, 赵东杰¹, 吴 亮²

(1. 中国地质调查局发展研究中心, 北京 100037;

2. 西安星雅电子信息技术有限公司, 陕西 西安 710061)

摘 要: 拉丁美洲是全球战略性矿产资源版图的重要组成部分, 是铜、锂、镍、钴、铁、铌、钽、稀土等高度富集区, 是全球资源竞争的焦点之一。在资源竞争愈演愈烈的背景下, 全球主要国家出现矿业政策调整与改革潮流, 在此趋势下, 拉丁美洲主要国家也加速了战略性矿产资源政策修订的步伐, 矿业政策发展呈现开放与收紧并行的总体趋势。既体现在改革矿业管理体制、放开投资限制、简化审批流程等为特征的开放一面; 也在强化国家层面矿产资源战略构建、实施资源国有化、加大环境监管力度、谋求社区更高利益、强力推动新能源产业等方面收紧了监管。开放的矿业政策发展趋势为投资拉美矿业带来政策空间, 国家提升资源控制力度也给矿业投资带来了更多的不确定性因素, 环境与社区监管的日趋严苛对企业 ESG 表现提出了更高的要求, 区域内外不断涌现的各类矿业联盟给全球资源治理体系带来新的挑战。在此大变局中, 迫切需要推动中拉矿业合作提质增效, 建议充分利用矿业政策优化窗口期, 统筹中拉矿业合作布局; 积极构建中拉矿产资源合作治理体系, 对冲资源联盟影响力; 构建一体化产业合作模式, 实现中拉互利共赢; 加强海外安全保障体系建设, 提升抗风险能力。

关键词: 矿业政策; 发展趋势; 战略性矿产; 矿业投资合作

中图分类号: TD-9; F407.1 文献标识码: A

Development trend and enlightenment of strategic mineral resources policy in major countries in Latin America

WANG Liangliang¹, ZHANG Weibo¹, YU Rui¹, HUANG Xia¹, ZHANG Chao¹,
ZHAO Dongjie¹, WU Liang²

(1. Development and Research Center of China Geological Survey, Beijing 100037, China;

2. Xi'an Xingya Electronic Information Technology Co., Ltd., Xi'an 710061, China)

Abstract: Latin America is an important part of the global strategic mineral resources map, copper, lithium, nickel, cobalt, iron, niobium, tantalum, rare earth and other highly rich areas, is one of the focuses of global resource competition. In the context of increasingly fierce competition for resources,

收稿日期: 2024-11-27 责任编辑: 聂虹

基金项目: 战略性矿产资源政策与投资环境评价项目资助(编号: DD20211404); 矿业转型发展综合评价与服务(发展研究中心)项目资助(编号: DD20243545)

第一作者简介: 王靓靓(1980—), 女, 汉族, 黑龙江哈尔滨人, 副研究员, 主要从事海外矿业合作风险评估等研究工作, E-mail: wliangliang@mail.cgs.gov.cn。

通讯作者简介: 张伟波(1987—), 男, 汉族, 河北邢台人, 博士, 高级工程师, 主要从事境外地质矿产与矿业政策研究等方面的工作, E-mail: zweibo@mail.cgs.gov.cn。

引用格式: 王靓靓, 张伟波, 于瑞, 等. 拉丁美洲主要国家战略性矿产资源政策发展趋势与启示[J]. 中国矿业, 2024, 33(12): 81-88.

WANG Liangliang, ZHANG Weibo, YU Rui, et al. Development trend and enlightenment of strategic mineral resources policy in major countries in Latin America[J]. China Mining Magazine, 2024, 33(12): 81-88.

major countries in the world appear the trend of adjustment and reform of mining policies. Under this trend, major countries in Latin America also accelerate the pace of revision of strategic mineral resources policies, and the development of mining policies shows a general trend of opening and tightening. It is reflected in the reform of the mining management system, liberalizing investment restrictions, simplifying the approval process and so on. It has also tightened supervision in strengthening the construction of mineral resource strategies at the national level, implementing resource nationalization, increasing environmental supervision, seeking higher community interests, and forcefully promoting the new energy industry. The development trend of opening mining policies has brought policy space for investment in Latin America's mining industry, the country's enhanced control over resources has also brought more uncertainties to mining investment, the increasingly stringent environmental and community supervision has put forward higher requirements for the ESG performance of enterprises, and the various mining alliances emerging inside and outside the region have brought new challenges to the global resource governance system. In this big change, there is an urgent need to promote the quality and efficiency of China-Latin America mining cooperation, and it is suggested to make full use of the mining policy optimization window to coordinate the layout of China-Latin America mining cooperation. Actively build a China-Latin America mineral resources cooperation governance system to hedge the influence of the resource alliance. Build an integrated industrial cooperation model to achieve mutual benefit and win-win results between China and Latin America. It will strengthen the overseas security system and enhance our ability to resist risks.

Keywords: mining policy; development trend; strategic mineral; mining investment cooperation

0 引言

拉丁美洲涵盖33个国家(地区),构成“21世纪海上丝绸之路”的天然延伸。截至目前,已有23个国家与中国签署了“一带一路”合作文件。该地区是全球战略性矿产资源供应的关键区域之一,其优势矿产主要包括铜、铁、锰、锂、铌、钽、锡、钢、锌、镍、钴、稀土等。根据中国地质调查局《全球矿产资源储量评估报告(2024)》^[1],该地区铜、铁、锰、锂、铌、钽、钢的储量分别占全球总量的45%、23%、24%、52%、77%、25%、24%。主要资源国包括阿根廷、巴西、玻利维亚、秘鲁、厄瓜多尔、哥伦比亚、委内瑞拉、智利等,矿业作为这些国家的重要产业,对国家GDP的贡献显著,并促进了相关产业的发展,助力国家实现工业化与再工业化。近年来,以中国铝业集团有限公司(以下简称“中国铝业”)、中国五矿集团有限公司(以下简称“中国五矿”)、紫金矿业集团股份有限公司(以下简称“紫金矿业”)、山东黄金集团有限公司(以下简称“山东黄金”)、天齐锂业股份有限公司(以下简称“天齐锂业”)等为代表的中资企业与拉丁美洲主要资源国在矿业领域的合作持续加深,合作项目对当地社会经济发展做出了重要贡献。

当今世界处于百年未有之大变局,国家间竞争与合作格局已被深刻改变,各国间博弈广度与烈度上升,全球经济体在推进新兴产业与能源转型的当下对战略性矿产资源的需求急剧增长,拉丁美洲已

成为各国保障战略性矿产资源供应安全的必争之地。在此背景下,该区域主要资源国的资源主权意识日益增强,通过资源谋求更大的经济利益已成为众多国家的共同选择,各国政府正通过调整相关矿业政策与法规,以实现经济和国家利益的最大化:推进矿业管理体制变革,放开矿种投资限制;加强环境监管,谋求更多社区利益;积极布局新能源产业以推动国家工业化;在国家层面出台行政令加速构建内外部矿产资源联盟。

本文梳理并总结了近期拉丁美洲主要资源国矿业政策的重大变化,综合分析了该区域矿业政策的发展趋势及其对矿业国际合作和全球资源治理体系的重要影响,以期提升中拉矿业投资合作水平,助力构建更紧密的中拉矿业命运共同体。

1 矿业政策发展趋势

在资源竞争日渐激烈和极化的时代背景下,全球主要国家矿业政策改革浪潮兴起,拉丁美洲作为战略性矿产资源最为富集,矿业开发程度最高,同时也是矿业政策体系最为复杂的地区之一,在本轮改革浪潮中备受瞩目。新冠肺炎疫情期间在秘鲁、智利等国已初见端倪的战略性矿产资源国有化、严苛的环境监管等政策,在疫情结束后快速发展和蔓延。相比新冠肺炎疫情暴发之前,当前拉美地区面临的经济危机、不平等危机和环境危机更为严重,执政者将战略性矿产资源开发利用作为解决三重危机主要工具的需求也更为迫切。因此,拉美地区的矿业政

策改革总体上呈现出开放与收紧并行的态势。具体而言,“开放面”体现在改革矿业管理体制、放宽投资限制、简化审批流程等方面;而“收紧面”则表现在强化国家层面的矿产资源战略构建、实施资源国有化、加强环境监管、寻求社区更高利益等方面。

1.1 全力推进矿业管理体制改革,放开矿种投资限制

为了提升吸引外资的多元化水平,拉丁美洲主要资源国致力于改革矿业管理体制,放宽矿种投资限制,从而优化相关矿业政策,展现出矿业政策发展的开放性趋势。阿根廷、巴西、秘鲁、厄瓜多尔等国家通过增加矿业透明度、简化审批流程等措施,对矿业管理体制进行了改革。2023年,秘鲁能源和矿产部颁布了028-2023-EM号法令,明确了简化环评程序的规定,同时允许矿业权持有人将之前需单独办理的勘探用水许可证纳入环评办理过程同步进行。此外,该国政府还推出了包括缩短项目勘查许可办理时间、支持锂资源开发、鼓励矿山可持续开发等新政策,以吸引矿业投资。同年9月,智利政府出台法案,旨在改善环境评估体系,承诺通过该法案优化矿业许可办理环节,大幅缩短审查时间,减少环评各个环节的官僚主义。2023年10月,哥伦比亚政府宣布推进矿业法修订工作,重点关注环境与社会治理、简化矿业项目开发相关流程审批。厄瓜多尔政府为打击非法采矿对矿业投资的干扰,计划在2024年底至2025年上半年重启并升级矿业权系统,并已颁布政府行政令,将采矿权、勘探和开采许可等相关政府批复与授权证明系统化纳入官方登记系统。玻利维亚在鼓励锡资源投资开发的同时,尝试进行锂产业

链的政府招标工作,以此激发经济增长的新动能。

巴西政府近两年积极推动矿业发展,2022年出台新规简化矿业权审批流程,并承诺加大力度改革税制、简化复杂的税务规定;同时,巴西矿业研究所(IBRAM)与国家经济发展银行(BNDES)共同推进设立矿业投资基金,以刺激矿业投资。为了实现矿业多元化发展,巴西大幅放宽锂矿开发监管,允许锂原矿及衍生品出口,取消了核能委员会的审查核准程序(在此之前,锂作为重要的核储备原材料,其开发及出口需经过核能委员会的严格审查),并鼓励外商投资开发本国的稀土矿、铀矿等资源^[2]。

1.2 加强国家层面矿产资源战略建设,收紧矿业权管理

战略性矿产已成为能源转型与新兴产业的命脉,关乎一个国家的经济安全与发展,资源战略已上升至国家最高层面^[3-4],巴西、哥伦比亚、墨西哥、智利等国均加强了国家层面的矿产资源战略建设,制定国家矿业规划的同时出台战略性矿产资源名录。巴西政府分别于2021年、2022年出台并推进《矿业发展规划2030》与《矿业发展规划2050》,并在2021年6月发布了战略性矿产目录清单,于2023年2月进行清单调整,最新版目录包括24种矿产资源。哥伦比亚政府于2021年初步制定了战略性矿产资源目录清单,2024年进行修改,清单包括17种矿产资源(表1)。阿根廷、玻利维亚、墨西哥、智利等国虽未正式对外公布其战略性矿产资源目录,但均通过相关矿业法规补充条款明确了铜、锂两种资源为本国战略性矿产。

表 1 拉丁美洲主要资源国发布的战略性矿产名录

Table 1 Strategic mineral list released by major resource countries in Latin America

| 国家 | 矿种数量/个 | 矿种 |
|------|--------|---|
| 巴西 | 24 | 钾、铁矿石、锰、铜、硫、磷、钼、铀、钒、钛、钴、镍、钨、锡、铋、钽、锂、铝、铌、硅、金、石墨、稀土、铂族金属 |
| 哥伦比亚 | 17 | 焦煤、铁矿石、锰、铝土矿/铝、铜、锌、镍、镁、金、铂族金属(铂、钯、钌、铑、铱和锇)、祖母绿、磷、砂砾黏土、硅砂/硅、石灰石、石膏、铬 |

在“强规划、列清单”的同时,收紧战略性矿产资源矿业权管理成为拉丁美洲主要资源国强化资源管理的趋同方式。2021年,阿根廷萨尔塔、胡胡伊两个锂资源大省,出台规定明确对锂矿业权进行评估拍卖授予,取代之前的锂矿业权直接申请。2023年,墨西哥参议院通过矿业法修正案,将采矿权由“申请在先”改为公开招标,采矿权有效期由50 a缩短为30 a,续签有效期由50 a缩短为25 a,收紧采矿权转让、地表土地使用权、用水特许权等规定,要求至少

5%的采矿利润需退还给当地社区。同年,哥伦比亚政府宣布停止发放铜、金矿产露天采矿许可证^[5]。智利政府修订第21420号法令,规定探矿权四年到期,失效一年后方能申请更新。

1.3 强化国家对战略性矿产资源掌控,实施资源国有化

为强化国家对资源的控制力,部分资源国实施资源国有化的极端强制政策。2023年5月,墨西哥参议院最终完成对《矿业法》的修订程序,《矿业法》

修正案获得正式通过,依据修订后的《矿业法》将锂列为战略性矿产,实施锂资源国有化政策,禁止向任何私人授予锂矿开采特许权,锂矿开采经营的专有权只能授予国有实体。依据该项修正案,中国企业赣锋锂业集团股份有限公司(以下简称“赣锋锂业”)在墨西哥持有的索诺拉(Sonora)9个锂矿特许权被墨西哥矿业总局强行取消,其随后的相关行政复议亦被墨西哥经济部驳回。2024年6月,赣锋锂业发布正式公告,披露已收到国际投资争端解决中心(ICSID)的邮件,确认就强制收回锂矿业权提请的仲裁案件已经被正式登记,后续相关批复仍需等待。

无独有偶,智利政府全速实施《国家锂资源战略》,推行公-私合营模式,划分战略性主导盐湖,中国企业天齐锂业参股的智利化工矿业公司(Sociedad Química y Minera de Chile S.A.,以下简称“SQM”)与智利政府控制的智利国家铜业公司(Corporación Nacional del Cobre de Chile,以下简称“Codelco”)签署了相关合伙协议,双方拟成立公私合营公司共同运营智利战略性盐湖阿塔卡马,合营公司由智利国家铜业公司控股。鉴于此,2024年6月,天齐锂业正式发布公告,其参股的公司可能失去核心锂业务的控制权。在这一合资企业中,智利国家铜业公司虽然只持有50%+1股的股份,却拥有对该战略项目绝对的控制权^[6]。

1.4 加强环境监管,谋求更多社区利益

安全与可持续是全球各经济体进行矿产资源开发利用的前提,在全球对生态环境保护愈发重视的背景下,拉丁美洲各主要资源国更加突出了矿业开发与经济发展的平衡,更加注重生物多样性保护、矿业绿色开发与可持续发展^[4,7]。近年来各资源国在矿业领域的环境保护要求越来越严格,尤其对矿山后期关闭方案及相应管理有着极为严苛的规定。巴西政府出台系列法令:包括重新制定打击亚马孙森林砍伐措施,重新设立亚马孙基金,企业推进绿色可持续发展监管,履行环境保护义务监管,环境影响评价监管,禁止在国家公园采矿,加强矿山与尾矿建设监管、推动矿业公司履行社会责任,征收社区发展基金等,并强调同亚马逊条约(AVT)缔约国共同执行《贝伦宣言》。

哥伦比亚环境和可持续发展部(Minambiente)绿色和可持续商业办公室(ONVS)更新制定了《国家绿色商业计划2022—2030》(以下简称“PNNV”),该计划旨在持续推进哥伦比亚在多个产业,尤指矿业等绿色可持续发展。新的PNNV在三个方面对区域、国家和国际的社会、环境作出了积极承诺:第一,生

物多样性的保护和可持续利用(保护30%的海洋和陆地,到2030年恢复和扭转自然森林的损失和土地退化,并产生生物产品);第二,去碳化和气候行动(能源转型,到2030年减少51%的温室气体排放,到2050年实现碳中和);第三,加强社会结构调整,通过有助于增加福祉的经济替代方案,增加就业机会及国民收入。在战略规划层面,确立新目标即“至2030年,绿色企业将成为国民经济中具有社会和环境影响的商业主体,具有竞争力、包容性和可持续性。推动低碳运作模式发展,保护并支持各地区自然资源的开发。”

1.5 积极布局新能源产业,推进国家工业化

主要资源国凭借其新能源矿产的禀赋优势,积极制定新规以布局新能源产业,进而推动矿业产业链的本土化进程,确保资源在国内转化为经济价值,促进国家的工业化与再工业化。2023年,阿根廷中央政府与各省达成协议,建立有效机制以控制锂资源的出口,目标是将部分产量用于推动本国工业化进程并在国内建设相关产业链,以此创造更多附加值。2022年,巴西政府颁布法令,制定铌产业链发展计划,国有化地方铌公司,由中央政府控制该产业链的各个环节,包括铌矿开采、产品形成、国际贸易等,均由国家政府掌控。该法令的颁布,不仅提出了延伸产业链本土化的措施,而且配合了国家的“再工业化”战略^[2,8-9]。

玻利维亚政府于2021年出台行政令首次“放开”锂资源开采,采用国际招标的形式为本国锂资源开发利用吸引资金,2023年该国政府全速推进国际招标程序。智利出台的《国家锂资源战略》将锂资源国有化的同时,强化了锂产业链的本土化与一体化,将锂资源的开发、储能产品的生产、回收再利用、电动车的整车制造,甚至是配套的基础设施建设等“打包整合”,积极打造上游资源+中游回收+下游产品生产的全产业链。构建锂资源全产业链将给智利本国增加财政收入、技术转移、人口就业、基建升级等战略红利。

1.6 加速构建内外部矿产资源联盟,提升国际影响力

为了提升在资源领域内的国际话语权和战略影响力,拉美资源大国加速构建内外部矿业联盟。在拉丁美洲地区,阿根廷、玻利维亚、智利正在积极推进构建“锂资源战略联盟”的动议,2023年继续加强多边对话,联合制定区域锂资源开发计划,共同维护锂价的合理稳定,实现锂资源经济效益的最大化,从而带动国家经济发展。2024年11月,墨西哥和玻利维亚政府研究制定合作战略“可持续锂利用:提升竞

争力和能源开发水平”,旨在共同开发锂产业,互助融入全球锂市场。

在拉丁美洲地区构建矿业开发联盟的同时,主要资源国加入并加强与发达国家构建关键矿产资源联盟。2023年,阿根廷与欧盟签署协议,加强在原材料可持续供应及清洁能源转型方面的合作。2023—2024年,巴西先后与德国、日本、英国签署合作协议,共同推进战略性矿产资源领域的合作。尽管美国尚未正式与巴西签署矿产联盟相关协议,但双方政府频繁接触,希望深化相关合作。2024年

8月,阿根廷同美国签署合作协议,推动本国战略性矿产投资和贸易,同时助力美国降低资源供应安全风险。2024年8月,秘鲁同美国签署战略性矿产合作备忘录,以期共同推动领域内的治理、投资,以及全球供应链安全方面的合作;11月,秘鲁与日本签署采矿技术合作协议,旨在通过日本的先进技术来巩固两国关键矿产供应链的可持续发展。此外,日本和秘鲁计划编制一项为期十年的战略规划,涵盖确保矿产资源和能源采购的经济合作、人员交流和安全等方面(表2)。

表 2 拉丁美洲主要资源国近年加入与共同构建的关键矿产联盟情况

| 序号 | 时间 | 方式 | 名称 | 成员 | 范围 | 目标 |
|----|--------------|----|-------------------------|---|-------|--|
| 1 | 2022年6月 | 加入 | 矿产安全伙伴关系(MSP) | 美国发起,澳大利亚、加拿大、芬兰、法国、德国、日本、韩国、瑞典等14国参与。阿根廷、巴西被列为受邀对象,且积极参加相关高级别会议。 | 多边,域外 | 支持弹性供应链,摆脱对中国等矿产品主导国家的依赖 |
| 2 | 2021年起至今加速推进 | 构建 | 锂战略联盟 | 阿根廷、玻利维亚、智利 | 多边,域内 | 2011年起动议构建,欲共同维护锂价合理稳定,实现锂资源经济效益最大化,带动国家经济发展 |
| 3 | 2023年6月 | 构建 | 欧盟和阿根廷谅解备忘录 | 欧盟、阿根廷 | 双边,域外 | 通过建立合作伙伴关系,推动开发锂,确保德国自身关键原材料可持续供给 |
| 4 | 2023年6月 | 构建 | 欧盟和智利可持续原材料价值链伙伴关系谅解备忘录 | 欧盟、智利 | 双边,域外 | 确保欧盟自身关键原材料可持续供给 |
| 5 | 2023年6月 | 构建 | 德国和巴西加强锂勘查开发合作协议 | 德国、巴西 | 双边,域外 | 德国致力加强对于能源转型至关重要的矿产特别是锂的调查与勘探 |
| 6 | 2024年11月 | 构建 | | 墨西哥、玻利维亚 | 双边,域内 | 共同开发锂产业,互助融入全球锂市场 |
| 7 | 2024年11月 | 构建 | 日本和秘鲁关于采矿业技术方面的联合声明 | 日本、秘鲁 | 双边,域外 | 旨在确保日本本国关键矿产供应链稳定 |
| 8 | 2024年8月 | 构建 | 美国和阿根廷关键矿产协议 | 美国、阿根廷 | 双边,域外 | 旨在加强同阿根廷采矿合作,推动铜锂资源的开发,以减轻关键矿产供应风险 |
| 9 | 2024年8月 | 构建 | 美国和秘鲁关键矿产合作备忘录 | 美国、秘鲁 | 双边,域外 | 推动两国在关键矿产资源行业治理、投资及全球供应链安全方面的合作 |
| 10 | 2024年5月 | 构建 | 日本和巴西重要矿物和能源构建稳定协议 | 日本、巴西 | 双边,域外 | 旨在确保日本本国战略性矿产资源安全供给 |
| 11 | 2024年3月 | 构建 | 英国和巴西地调机构签署合作协议 | 英国、巴西 | 双边,域外 | 双方将共同研究米纳斯吉拉斯州东北部热基蒂尼奥尼亚河谷(锂富集区)开发潜力 |
| 12 | 2024年1月 | 构建 | 印度和阿根廷锂勘探开发协议 | 印度、阿根廷 | 双边,域外 | 旨在稳定印度锂供应,同时推动两国锂开采和下游加工 |

2 政策发展的影响分析

2.1 矿业政策开放改善为深化中拉矿业合作拓展了空间

近年来,拉丁美洲主要资源国家的矿业政策在吸引外资、支持多元化矿种开发、简化审批流程等方面持续优化,对于深化中国与拉美矿业合作,助力中资企业与资源国实现互利共赢起到了关键作用。在阿根廷、哥伦比亚等国的开放型矿业政策引导下,

赣锋锂业、西藏珠峰资源股份有限公司(以下简称“西藏珠峰”)、紫金矿业等中国企业在当地开展了矿业勘查开发合作,并投资建设碳酸锂工厂以拓展下游产业链,这不仅保障了我国相关矿产资源的安全供应,也助力了拉丁美洲资源国的经济发展和工业化进程。中铁建铜冠公司在厄瓜多尔的米拉多铜矿项目进展顺利,得益于厄瓜多尔稳定的矿业政策和政府的支持,该项目的开展为当地社区带来了福

祉,并促进了厄瓜多尔的整体发展。

2.2 强化国家对资源的控制力增加了矿业投资的不确定性

资源国有化是国家直接强化对资源控制力的手段,体现了资源国政府在满足收益需求和实现政治目标方面的考量。这种政策导致中资企业在东道国的资源、资产和资本权益遭受严重损害,并阻碍了中国在全球范围内保障战略性矿产资源的布局。同时,各国政策的制定和修订具有一定的传导效应,如果主要资源国纷纷效仿,全球战略性矿产资源的供应链和产业链将受到重大影响^[10]。

随着国家层面资源战略和战略性矿产资源目录的制定与修订,资源国对战略性矿产的主权意识得到进一步强化,相关的各种“禁令”将限定矿业投资的范围。新能源产业的布局和产业链本土化的推进,将要求企业进行更大规模和范围的投资。在发挥产业链较长企业的产能合作优势的同时,也增加了投资的多重风险。特别是矿产品冶炼加工业务的拓展,将涉及环境保护、土地征用、淡水资源的合理利用、原住民的适宜迁移等多个复杂问题。这些问题在拉丁美洲特有的土著文化、地方政治、非政府组织和工会组织等多重因素的影响下,使得企业投资风险显著增加^[2,11]。

2.3 严苛的环境与社区监管对企业履行 ESG 责任提出新的要求

随着环境保护和社会责任监管政策与法规的日益严格,企业在拉丁美洲主要资源国进行矿业投资合作面临更高的要求。近年来,企业的环境、社会责任和公司治理(ESG)表现越来越受到关注。环保意识的持续增强和社区原住民福祉要求的不断提高,共同构成了拉丁美洲矿业投资特有的风险。企业对当地环境保护法律法规的遵守、生态环境保护的综合评估结果、淡水资源的节约利用、尾矿库的建设、生产生活污水处理等方面,已成为评价企业环境保护工作的关键标准^[12]。

企业为当地社区创造就业机会、税收贡献、为当地供应商建立上下游相关产业链、提供医疗卫生服务、技术培训、积极维护社区原住民人权等方面,都是企业履行社会责任的新要求和严格标准。同时,企业整体项目运营对资源国经济社会发展支持的力度,也成为评价公司治理效果的重要指标。矿业企业将面临着实施高标准 ESG 理念、建立完善的 ESG 体系、规范 ESG 披露等新的挑战^[13]。

2.4 域内外矿业联盟建立对全球战略性矿产供应链稳定形成挑战

无论是拉丁美洲区域内还是区域外的矿业联盟,

其形成均受到大国资源博弈和地缘政治竞争的多重影响,这对全球战略性矿产供应链的稳定性构成了挑战。首先,拉丁美洲区域内的“锂资源战略联盟”若成功建立并运作,将形成一个能够深刻改变全球锂矿资源现有供应链体系、产业链格局和定价机制的重要市场主体。其次,在拉丁美洲区域外,美国、德国、英国、日本等国家为了加强对拉丁美洲战略性矿产的争夺和控制,通过施加政治影响力、渗透西方价值观、提供经济利益等手段,持续对拉丁美洲国家施加影响,使得地缘政治风险在拉丁美洲矿业投资环境中日益显著。区域内的矿业联盟建立将推动全球资源治理体系向阵营化和碎片化方向发展,并加速全球关键矿产领域的竞争与合作态势的分化。由于地理位置的特殊性,拉丁美洲区域内的矿业联盟容易受到美国的操控,美国积极拉拢拉美主要资源国加入,试图实现“去中国化”,这种发展态势不仅有损中国的海外资源权益,也阻碍了关键矿产供应链全球化的进程^[3,14-17]。

3 启示与建议

矿产资源是经济社会发展的重要物质基础,战略性矿产则决定着诸多产业的命脉,从开采至产品全生命周期的各个过程均受到国际社会高度关注。因资源供应和需求的不均衡性特质,导致了各大经济体资源竞合态势分化^[15-16,18-20]。在此形势下,应当充分利用矿业政策的优化窗口期,对冲矿业政策收紧趋势的影响,深化互利共赢的中拉矿业合作。

3.1 充分利用该区域积极促进多元矿种投资开发的矿业政策优化窗口期谋划矿业合作布局

在众多资源国纷纷出台禁令,收紧战略性矿种投资政策、禁止原矿出口的背景下,建议充分利用拉丁美洲主要资源国为提升吸引外资多元化水平,着力在改革矿业管理体制,放开矿种投资限制等方面的优化举措,高质量利用其矿业政策发展趋势呈现的开放性窗口期,聚焦我国紧缺战略矿种,统筹在拉美主要资源国的矿业合作布局,积极推进绿色、负责任、可持续的矿业开发。

3.2 打造中拉矿产资源合作治理体系对冲域内外资源联盟构建影响力

继 2023 年中拉双边务实合作实现新突破,共建“一带一路”不断在拉丁美洲深化,2024 年,习近平主席出席 APEC 领导人非正式会议及 G20 峰会,并对秘鲁、巴西进行国事访问,让这两个拉丁美洲资源大国的主场外交进入全球视野,加之中拉论坛十周年,中拉关系步入重要的时间节点与新的发展机遇期。建议借此战略机遇期,以“全球发展倡议”为根本遵

循, 积极推动国际社会形成合力, 共同解决发展难题, 促进全球资源供需平衡。进一步在拉美深化国际合作, 推动高质量共建“一带一路”, 在此框架下加强同拉美各资源国矿业战略协作, 畅通战略性矿产资源贸易, 推动建设更加均衡普惠、开放共享的资源治理体系, 以此对冲资源国出台相关行政令加速构建域内域外矿业联盟战略的影响。

3.3 构建一体化产业合作模式实现中拉互利共赢

顺应拉丁美洲主要资源国针对新能源矿产国有化与产业链本土化的政策发展趋势, 组建企业联合体, 探索构建一体化产业合作模式, 在拉美战略性矿种资源富集区推进全产业链开发与生态矿业产业园建设。推动中国优势产能走进拉美, 实现互利共赢。矿业与基建产业联手, 建立企业联合体共同拓展与深化以矿产资源勘探开发为主的传统矿业合作模式, 即依据自身比较优势, 开展涵盖基础设施建设、运输、加工、储备等多领域合作, 以此推动并深化中拉矿业合作。

3.4 积极应对拉丁美洲主要资源国极端矿业政策发展趋势带来的矿业投资风险

第一, 建立健全海外矿业投资风险评估预警体系。强化风险管控意识, 开展矿业投资环境动态评估与预警, 全面、实时开展矿业投资环境变化监测, 聚焦研判或将遇到的资源国有化、生态环境、社区经济、原住民权益等特质与突出风险, 建立风险防范和危机处理机制。第二, 充分考虑与平衡拉丁美洲主要资源国政府、省级政府、社区原住民、当地合作企业等方面利益诉求, 充分利用当地的各项法律维护企业自身的合法权益。第三, 切实提升履行企业社会责任的能力, 提升自身软实力, 积极融入拉丁美洲主要资源国建设。

参考文献 (References):

- [1] 江思宏, 刘超, 陈雷, 等. 全球矿产资源储量评估报告 (2024) [M]. 北京: 中国地质出版社, 2024.
- [2] 王靓靓, 张伟波, 于瑞, 等. 巴西矿业投资的机遇与挑战 [J]. *中国矿业*, 2024, 33(8): 8-15.
WANG Liangliang, ZHANG Weibo, YU Rui, et al. Opportunities and challenges of mining investment in Brazil [J]. *China Mining Magazine*, 2024, 33(8): 8-15.
- [3] 王安建, 袁小晶. 大国竞争背景下的中国战略性关键矿产资源安全思考 [J]. *中国科学院院刊*, 2022, 37(11): 1550-1559.
WANG Anjian, YUAN Xiaojing. Security of China's strategic and critical minerals under background of great power competition [J]. *Bulletin of Chinese Academy of Sciences*, 2022, 37(11): 1550-1559.
- [4] 闫卫东, 胡容波, 林博磊, 等. 2024 年全球矿业展望 [J]. *中国矿*

业, 2024, 33(1): 20-29.

YAN Weidong, HU Rongbo, LIN Bolei, et al. Global mining outlook in 2024 [J]. *China Mining Magazine*, 2024, 33(1): 20-29.

- [5] 于瑞, 张伟波, 张福良, 等. 2023 年全球矿业政策变化与启示 [J]. *中国矿业*, 2024, 33(2): 29-35.

YU Rui, ZHANG Weibo, ZHANG Fuliang, et al. Enlightenment on the global mining policy changes in 2023 [J]. *China Mining Magazine*, 2024, 33(2): 29-35.

- [6] 天齐锂业股份有限公司. 关于公司重要参股公司签署重大合同的进展公告 [R]. 2024.

- [7] 孙春强, 赵仕玲, 闫卫东, 等. 2022 年全球矿业政策与管理形势分析 [J]. *矿产勘查*, 2023, 14(10): 1780-1787.

SUN Chunqiang, ZHAO Shiling, YAN Weidong, et al. Analysis of global mining policies and management in 2022 [J]. *Mineral Exploration*, 2023, 14(10): 1780-1787.

- [8] 邓攀, 陈玉明, 叶锦华, 等. 全球铌钽资源分布概况及产业发展形势分析 [J]. *中国矿业*, 2019, 28(4): 63-68.

DENG Pan, CHEN Yuming, YE Jinhua, et al. Study on the resource distribution and industry development of global niobium and tantalum [J]. *China Mining Magazine*, 2019, 28(4): 63-68.

- [9] 郑猛, 郭凌威. 拉美能矿资源基础、产业特征及中拉合作策略研究 [J]. *中国能源*, 2022, 44(1): 24-34, 62.

ZHENG Meng, GUO Lingwei. Research on Latin American energy and mineral resources base, industry, characteristics and cooperation strategy between China and Latin America [J]. *Energy of China*, 2022, 44(1): 24-34, 62.

- [10] 郭晓林. 国有矿业企业海外投资风险识别及防范研究 [J]. *中国矿业*, 2021, 30(6): 23-28.

GUO Xiaolin. Research on risk identification and prevention of overseas investment of state-owned mining enterprises [J]. *China Mining Magazine*, 2021, 30(6): 23-28.

- [11] 宋亦明, 戴璐璟. 社区干扰、外国干预与中国在拉美国家资源类投资的安全风险 [J]. *拉丁美洲研究*, 2024, 46(4): 49-75.

SONG Yiming, DAI Lujing. Community resistance, foreign intervention, and security risks of Chinese resource investments in Latin American countries [J]. *Journal of Latin American Studies*, 2024, 46(4): 49-75.

- [12] 谌园庭. 中国企业在拉美履行社会责任: 现状、制约因素及提升路径 [J]. *拉丁美洲研究*, 2020, 42(6): 1-15, 154.

ZHAN Yuanting. Chinese enterprises fulfilling social responsibility in Latin America: current status, constraints, and paths for improvement [J]. *Journal of Latin American Studies*, 2020, 42(6): 1-15, 154.

- [13] 王琳琳, 廉永辉, 董捷. ESG 表现对企业价值的影响机制研究 [J]. *证券市场导报*, 2022(5): 23-34.

WANG Linlin, LIAN Yonghui, DONG Jie. Research on the impact mechanism of ESG performance on corporate value [J]. *Securities Market Herald*, 2022(5): 23-34.

- [14] 张所续, 罗晓玲. 美国关键矿产政策内涵的演变与启示 [J]. *中国矿业*, 2020, 29(12): 15-21.

ZHANG Suoxu, LUO Xiaoling. The evolution and enlightenments of the connotation of critical mineral policies in the USA [J]. *China Mining Magazine*, 2020, 29(12): 15-21.

- [15] 杨丹辉. 全球产业链重构的趋势与关键影响因素 [J]. *人民论*

- 坛·学术前沿, 2022(7): 32-40.
- YANG Danhui. The trend and key influencing factors of global industrial chain reconstruction[J]. *Frontiers*, 2022(7): 32-40.
- [16] 王永中, 万军, 陈震. 能源转型背景下关键矿产博弈与中国供应安全[J]. *国际经济评论*, 2023(6): 147-176.
- WANG Yongzhong, WAN Jun, CHEN Zhen. Geopolitical game and China's supply security in critical minerals and energy restructuring[J]. *International Economic Review*, 2023(6): 147-176.
- [17] 于宏源. 关键矿产的大国竞合分化、治理困境和中国选择[J]. *人民论坛·学术前沿*, 2023(15): 83-90.
- YU Hongyuan. Critical minerals: major power co-opetition, polarization, governance dilemma and the Chinese approach[J]. *Frontiers*, 2023(15): 83-90.
- [18] 杨建锋, 马腾, 张翠光, 等. 近20年来全球经济变局与矿产勘查发展态势[J]. *中国矿业*, 2023, 32(2): 11-20.
- YANG Jianfeng, MA Teng, ZHANG Cuiguang, et al. Global economic changes and mineral exploration trends in the last 20 years[J]. *China Mining Magazine*, 2023, 32(2): 11-20.
- [19] 沈铭辉, 李天国. 全球价值链重构新趋势与中国产业链升级路径[J]. *新视野*, 2023(2): 70-78.
- SHEN Minghui, LI Tianguo. New trend of global value chain reconstruction and China's industrial chain upgrading paths[J]. *Expanding Horizons*, 2023(2): 70-78.
- [20] 赵纪周. 大变局背景下的中国海外利益保护和拓展[J]. *武汉科技大学学报(社会科学版)*, 2024, 26(1): 10-20.
- ZHAO Jizhou. The protection and expansion of China's overseas interests under the background of great changes[J]. *Journal of Wuhan University of Science and Technology(Social Science Edition)*, 2024, 26(1): 10-20.