

拉美国家应对中美战略性关键矿产竞争的行为逻辑

董青青

内容提要 战略性关键矿产的供需失衡加剧了中美资源竞争激烈度,拉美国家借助与中美的非对称资源依赖关系,展现出更强的能动性,其行为深刻影响全球资源格局。面对中美竞争战略性关键矿产带来的安全隐忧与发展机遇,拉美国家的应对逻辑在于将资源优势最大限度地转化为发展的自主性,而中美拉三方资源博弈态势能够影响其转化限度,进而使得拉美国家的战略应对在不同矿种中呈现显著差异性。借助中美对巴西铌产品高度依赖关系,巴西争取并暂时占据网络枢纽地位;而面对中国在锂业中下游的优势地位及中美激烈锂竞争,以南美“锂三角”为代表的拉美国家强化资源主权以提升议价能力。此外,面对美国再生铜的生产优势,拉美资源国通过放松资源主权以提高采掘收益。

关键词 区域国别研究 拉美 战略性关键矿产 大国竞争 资源博弈 中美拉关系

* 董青青:中国社会科学院大学国际政治经济学院博士研究生。(邮编:102488)

** 本文初稿曾在第十六届“全国国际关系、国际政治专业博士生学术论坛”上宣读,感谢各位评议老师的点评,感谢《国际政治研究》匿名评审专家的意见和建议,文责自负。

后新冠时代地缘政治不稳定性加剧,各国对自然资源的需求呈指数式增长。^①然而,全球资源供给却无法匹配需求的增长,以至于部分传统的大宗商品和公共资源都被加速政治化为战略性资源,资源主题的经贸摩擦更多地被嵌入国际关系实践中。战略性关键矿产(critical and strategic minerals)的需求增长基于其应用领域的扩展。一方面,在世界能源转型背景下,摆脱对传统能源依赖的关键在于制造低碳技术组件和相关设备,但支撑清洁能源发展的基础设施生产链反而需要大量的铜、镍、钴、锂、铌和稀土等矿产作为原材料,这形成一种似乎有悖常理的矿产依赖^②;另一方面,伴随着以数据为关键要素的第三次信息革命的兴起,科技成为中美战略竞争的核心领域^③,处于产业链上游的矿产等原材料的地位也随之提升。当前研究多聚焦于资源安全,分析资源消费方之间的竞争态势与竞争策略,强调矿产资源既是大国竞争的目标,也是诱发新一轮竞争激烈程度加剧的关键杠杆。^④这一视角固然具有意义,但对于生产方的忽视,会导致对资源博弈态势的判断出现偏差,并影响进一步的战略回应。^⑤因此,有必要平衡考量供需两端。

在历史上,自然资源丰裕度较高的国家往往无法实现稳定且持续的经济增长^⑥,更无力影响全球资源格局。然而,在大国资源竞争加剧的背景下,资源

① 根据世界银行报告中进行的测算,至2050年,锂、石墨、钴等能源转型所需矿物需求增长幅度高达近500%。相关论述参见 Kirsten Hund, et al., *Minerals for Climate Action: The Mineral Intensity of the Clean Energy Transition*, Washington, D. C.: World Bank Publications, 2020, pp. 71-79。

② 相关文献参见 Fernando Ferreira de Castro, et al., *Transição Energética e Dependência por Minerais Críticos: Aspectos Geopolíticos, Socioambientais e a Perspectiva Brasileira*, Rio de Janeiro: CETEM/MCTI, 2022, pp. 20-22; Silviu Nate, et al., “Mineral Policy within the Framework of Limited Critical Resources and a Green Energy Transition,” *Energies*, Vol.14, No.9, 2021, pp. 1-31。

③ 沈逸、莫非:《中美博弈背景下的美国对华科技外交策略演变》,《国际关系研究》2022年第3期,第83—115页。

④ 参见 Herman Cuellar, “Interesses Estratégicos em Energia e Matérias-Primas: Gás e Petróleo, Urânio e Nióbio,” *Revista Brasileira de Inteligência*, No.8, 2013, pp. 81-90; Diana Marcela Rojas, “La Región Andina en la Geopolítica de los Recursos Estratégicos,” *Análisis Político*, No.83, 2015, pp. 88-107; Sophia Kalantzakos, “The Race for Critical Minerals in an Era of Geopolitical Realalignments,” *The International Spectator*, Vol.55, No.3, 2022, pp. 1-16。

⑤ 在国际体系层面中,国家间资源禀赋的差异决定了国际贸易的方向,由此构建了“资源生产国——资源消费国”这样一对身份,其中资源生产国一般将其丰富的资源出口至在技术和劳动力方面具有比较优势的国家,即资源消费国。参见 Graham A. Davis and Arturo L. Vásquez Cordano, “International Trade in Mining Products,” *Journal of Economic Surveys*, Vol.27, No.1, 2013, pp. 74-97。

⑥ 大量学者对于自然资源禀赋与经济增长间的悖论进行研究,并提出了著名的“资源诅咒”(resource curse)假说,即对一些国家而言,丰裕的资源会阻碍其经济增长。相关论述参见 Jeffrey D. Sachs and Andrew M. Warner, “Natural Resource and Economic Development: The Curse of Natural Resources,” *European Economic Review*, No.45, 2001, pp. 827-838。

生产国已逐步成为塑造全球资源格局的关键力量,这一新现象在中美拉资源互动中尤为显著。拉丁美洲和加勒比地区(以下简称“拉美”)富集铜、铂、铁、金、锂等矿种,是清洁能源转型所需矿产的主要生产地。^①在资源部署方面,中美两国在拉美的影响力远超日韩或欧洲国家,这使得拉美资源生产国作为利益相关方,被卷入中美资源竞争的“漩涡中心”。美国《圣达菲四号文件》(Santa Fe IV)指出,随着中国实力日益增长,须确保拉美地区的自然资源能够优先满足美国需要。^②近年来,中国着力提升国际循环质量和水平、发展新质生产力并构建新发展格局,在拉美地区的影响力显著增强,将能源资源议题纳入中国对拉美的“1+3+6”合作框架中。^③面对中美两国在拉美的资源竞争所带来的安全隐忧与发展机遇,拉美国家倾向于自主地通过战略应对为自身争取权益,进而影响全球资源格局。^④故而,拉美国家的资源战略已成为中国参与世界资源博弈所必须关注的重要变量。

就此,本文试图回答的问题是:拉美国家如何应对中美两国围绕战略性关键矿产展开的资源竞争?本文依据国际能源署(IEA)、美国地质调查局(USGS)、拉加经委会(ECLA)、中国的自然资源部(包括2018年3月前的国土资源部)及其他相关资源部门、企业等关于矿产资源分布、开发及贸易的数据和文献资料,采取比较案例分析的定性研究方法,对拉美国家应对中美战略性关键矿产竞争的策略行为进行类型化分析,进而聚焦铌、锂、铜三个矿种探讨中美拉资源博弈关系,以期为中国深化同拉美国家的矿产合作并规避潜在风险提供政策参考。

一、既有研究述评

对于战略性关键矿产的分析具有鲜明的跨学科性,既是地理学与自然资

① IEA, “Latin America’s Opportunity in Critical Minerals for the Clean Energy Transition,” April 7, 2023, <https://www.iea.org/commentaries/latin-america-s-opportunity-in-critical-minerals-for-the-clean-energy-transition>, 2023-12-23.

② Lewis Arthur Tambs, *Santa Fe IV. El Futuro de las Américas: Temas para el Nuevo Milenio*, 2000.

③ 中拉“1+3+6”合作新框架是2014年习近平主席在中国—拉美和加勒比国家领导人会晤中针对中拉合作规划架构提出的建议,其中的“6”指六大重点合作领域,分别为能源资源、基础设施建设、农业、制造业、科技创新、信息技术。

④ Ximena Cujabante Villamil and Humberto Librado, “Los Recursos Naturales en América del Sur: Un Acercamiento desde la Unión de Naciones Suramericanas,” *Equidad y Desarrollo*, No. 35, 2020, pp. 187-203.

源学不可缺少的一部分,也是国际关系、经济学等社会科学领域的重要研究对象,这为进一步廓清战略性关键矿产领域的中美拉互动关系提供了理论及实证基础。

(一) 矿产资源的“关键性”与“战略性”讨论及相关概念界定

伴随着矿产资源的战略物资属性逐步凸显,诸如“关键矿产”“战略性矿产”“战略性关键矿产”“战略性新兴矿产”“高技术矿产”等一系列概念被相继提出,其内涵和外延的不断扩展造成概念使用混乱。鉴于此,有必要梳理学术界对矿产资源“关键性”与“战略性”的讨论,在此基础上厘清本文核心概念——“战略性关键矿产”。

从需求侧视角对战略性出发进行定义,其核心在于强调事物对于需求方而言至关重要或意义重大。^① 随着时代变迁与需求结构调整,战略性逐渐展现出动态特质。鉴于20世纪初战争频仍的时代背景,战略性最早几乎被等同于具有军事用途。第一次世界大战的爆发致使原材料运输受阻,矿产、能源价格大幅上涨,加剧了国家的保护主义和国家间的资源争夺,进而凸显出矿产的战略价值。^② 1939年,美国《战略和关键材料储备法》(Strategic and Critical Materials Stock Piling Act)强调,部分矿产应被视作在战争等国家紧急状态期间保障国家安全的国防储备。^③ 随着战略性范畴延伸至发展相关的经济与社会领域^④,战略性矿产逐渐囊括了维系国民经济正常运行的支柱性矿种,以及支撑高新技术和战略性新兴产业发展的小矿种。^⑤ 战略性矿产现具有如下内涵:经济社会发展必不可少、国防安全领域不可替代的国家供应风险较高的短缺矿产;或对促进国际循环有战略支撑作用、国家资源储量丰富的优势矿产。^⑥ 战略性新兴矿产与高技术矿产概念同样强调矿产资源的战略性,但特别聚焦

^① Guido Galafassi, “Estado, Capital y Acumulación por Desposesión. Los Espacios Rurales Patagónicos y su Renovado Perfil Extractivo de Recursos Naturales,” *Revista Paginas*, Vol.1, No.2, 2010, pp. 151-172.

^② Luis Urteaga, “Sobre la Noción de ‘Recurso Natural’,” in Joan Vilà Valentí, ed., *El Seu Mestratge en la Geografia Universitària*, Barcelona: Publicacions Universitat de Barcelona, 1999, pp. 441-454.

^③ US Public Laws, *Strategic and Critical Materials Stock Piling Act*, 1939, pp. 1-15.

^④ 陈从喜等:《高技术矿产的内涵、分类及应用前景》,《国土资源情报》2020年第10期,第5—11页。

^⑤ 王登红等:《中国战略性关键矿产勘查开发进展与新一轮找矿的建议》,《科技导报》2024年第5期,第7—25页。

^⑥ 陈毓川:《建立我国战略性矿产资源储备制度和体系》,《国土资源》2002年第1期,第20—21页;齐亚彬:《中国矿产资源储备问题研究》,《资源与农业》2002年第6期,第53—54页;陈其慎、王高尚:《我国非能源战略性矿产的界定及其重要性评价》,《中国国土资源经济》2007年第1期,第18—21页。

于战略性新兴产业发展所必需的矿产资源。^①

关键性的核心在于“作用关键”，包含使用重要性与可用性两个维度，分别强调供应限制所造成的影响及供应风险。^② 美国政府据此将关键矿产定义为：对国家经济发展与国防安全具有重要战略意义，供应链存在风险且难以被轻易替代的矿产资源。^③ 如今学界普遍认为，关键矿产是既具有经济重要性，同时又具有较高供应风险的稀缺矿产。^④ 如果关键矿产供应受到威胁，可能对国民经济正常运转造成严重损害。^⑤ 因此，关键矿产在国际上具有“杀手锏”效应，会导致“被别人卡脖子”或“卡别人脖子”现象的发生。^⑥ 尽管有观点认为，关键矿产与战略性矿产间为包含关系，将战略性矿产视为关键矿产的一个子集^⑦，但两者定义逻辑不同，并且随着战略性的扩展，这一包含关系趋于淡化。

在此基础上，有学者提出兼具战略性与关键性两个特质的战略性关键矿产概念，这也是本文所使用的核心概念。相比于关键矿产与战略性矿产，战略性关键矿产强调战略性与关键性双重属性的平衡，兼具经济重要性、供应风险性与战略性新兴产业不可或缺性三个维度。^⑧ 本文从这一概念的内涵出发，抽提相关定义中的一般性要素，将战略性关键矿产界定为对国防安全、经济发展及战略性新兴产业的发展至关重要，具有供应风险且可替代性较差的矿产。特别需要指出的是，战略性关键矿产的判定并非基于产能大小，战略性关键矿产的产能并不一定小，产量大的矿种同样可被视为战略性关键矿产。

① 张新安、张迎新：《把“三稀”金属等高新技术矿产的开发利用提高到战略高度》，《国土资源情报》2011年第6期，第2—7页；陈从喜等：《高新技术矿产的内涵、分类及应用前景》，《国土资源情报》2020年第10期，第5—11页。

② National Research Council, *Minerals, Critical Minerals, and the U. S. Economy*, Washington, D. C.: The National Academies Press, 2008, pp. 31-34.

③ Critical Materials Institute, *What Is a “Critical Material”?* U. S. Department of Energy, 2014, p. 2.

④ 吴巧生、薛双娇：《中美贸易变局下关键矿产资源供给安全分析》，《中国地质大学学报》（社会科学版）2019年第5期，第69—78页。

⑤ European Commission, *Report on Critical Raw Materials for the EU; Report of the Ad hoc Working Group on Defining Critical Raw Materials*, Brussels, 2010, p. 13; 涂亦楠：《美国的关键矿产总司令及中国的应对策略研究》，《中国矿业》2021年第2期，第16—20页；李文昌等：《中国关键矿产现状、研究内容与资源战略分析》，《地学前缘》2022年第1期，第1—13页。

⑥ 王登红等：《中国战略性关键矿产勘查开发进展与新一轮找矿的建议》，《科技导报》2024年第5期，第7—25页。

⑦ National Research Council, *Minerals, Critical Minerals, and the U. S. Economy*, p. 30.

⑧ 李建武等：《中国战略性关键矿产目录厘定》，《地球学报》2023年第2期，第261—270页。

(二) 中美拉在战略性关键矿产领域互动关系的既有研究

在中美拉三边资源关系中,鉴于中美是实力更为突出的世界性大国,与拉美国家间存在显著的实力不对称性,这自然而然地将中美关系推至三边关系的主轴位置。既有研究聚焦中美在资源领域的相互依赖,两国均在部分战略性关键矿种中受制于对方,如中国对于从美国进口铍及美国对从中国获取重稀土产品均具有较高的依赖度。^①为此,美国将拉美纳入与中国的资源竞争视野中,试图减少对中国的矿产依赖。有学者强调,美国在进入拉美市场时,其核心动机在于确保能稳定获取该地区的矿产资源,并惯常通过贷款条件、允许反叛者购买武器等方式向拉美国家施压,迫使它们开放对本国自然资源的采掘并成为美国全球商业网络中的廉价资源提供者。^②美国还将外交政策军事化,强调美国的武装部队必须保留进入公地的权利。^③也有学者观察到,中美竞争为拉美国家提供了更大的转圜空间,中拉资源互动关系打破了以“中心—边缘”为核心结构的经典依附模式,为拉美国家争取更多话语权提供了可能。^④

在探讨拉美国家在全球矿产资源竞争中的政策取向时,已有研究有两种基本观点。一种观点认为,拉美国家处于中美竞争的“夹缝”,其资源政策几乎不存在明显的阵营偏向。拉美国家往往采用“两边下注”策略,防止本国沦为大国博弈的牺牲品,并通过多元化战略提升资源收益^⑤;另一种观点则指出,由于拉美国家资源面临被国际体系中有影响力的全球性大国以低价进行“掠夺”的威胁,拉美国家倾向于采取保守的资源政策,具体表现为提高矿产特许权的使用费率和税率、停止或重新谈判现有采矿合同、推动国有化进程、限制出口

① 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》,《中国科学院院刊》2022年第11期,第1550—1559页;王登红:《关键矿产相关问题探讨》,《矿产地质》2019年第2期,第65—72页;刘建伟:《大国战略竞争背景下美国稀土产业链的重建及其影响》,《太平洋学报》2022年第12期,第52—63页。

② [美]戴维·R. 马雷斯、赵欣:《拉美的资源民族主义与能源安全:对全球原油供给的意义》,《拉丁美洲研究》2021年第2期,第64—78页。

③ Monica Bruckmann, *Recursos Naturales y la Geopolítica de la Integración Sudamericana*, Quito: Editorial IAEN, 2012, pp. 33-42.

④ Juan Gabriel Tokatlian, “Las Relaciones entre Latinoamérica y China: Un Enfoque para su Aproximación,” *Desarrollo Económico*, Vol.47, No.185, 2007, pp. 119-129; Diana Marcela Rojas, “La Región Andina en la Geopolítica de los Recursos Estratégicos,” *Análisis Político*, No.83, 2015, pp. 88-107.

⑤ 崔守军、李竺晔:《关键矿产“权力三角”:基于全球镍产业链的考察》,《拉丁美洲研究》2023年第5期,第96—118页。

等资源政策。^① 这些措施旨在借助贸易保护主义手段控制对自然资源的供应,同时,也为中国等投资国带来较大的违约风险和政策环境的不确定性。^② 上述两种观点均将拉美国家的潜力局限于是否或向哪一特定参与方供应矿产资源的单一维度中,忽视了其在全球资源版图中实际上具有更大的能动性。

在理论上,战略性资源储备的地理集中性使得中美对拉美资源生产国产生依赖,为拉美资源生产国摆脱在国际体系中的落后局面和边缘位置提供了可能性。^③ 约翰斯·霍普金斯大学高级国际问题研究院教授亨利·法雷尔(Henry Farrell)与乔治城大学沃尔什外交学院教授亚伯拉罕·纽曼(Abraham L. Newman)提出“相互依赖武器化”(weaponized interdependence)概念后^④,有学者进一步关注到资源能源领域的“相互依赖武器化”现象,如俄乌冲突中作为能源出口方俄罗斯与进口方欧盟之间展开的多轮博弈。^⑤ 尽管拉美国家往往被视作最有可能在大国战略竞争中受到挤压的参与者,在全球资源经济网络上具有结构性劣势,但汉堡大学教授阿姆里塔·纳利卡(Amrita Narlikar)指出,“全球南方”国家依然能够通过五种策略,即积极把握大国紧张关系带来的机遇、在特殊条件下短期占据网络中的关键节点、在大国间实施对冲平衡战略、结成赋权联盟、借助反叙事削弱大国对关键节点的控制等,创新性地应对武器化相互依赖,将这一困难局面转化为自身的优势。^⑥

总体而言,在学科视角方面,现有研究多在地理学和自然资源学的学科视

① Federico Alejandro de Singlau, “Seguridad y Recursos Naturales Estratégicos: El Caso del Litio,” *Revista Integración y Cooperación Internacional*, No.35, 2022, pp. 7-25; 王永中:《资源国关键矿产博弈的新动向及可能影响》,《人民论坛》2022年第15期,第90—95页。

② 刘天科等:《资源民族主义与典型国家行为分析》,《自然资源情报》2022年第11期,第30—35页; 王双:《资源民族主义与中国在拉丁美洲的投资安全》,《拉丁美洲研究》2015年第5期,第41—47页。

③ Fernando Sánchez Albavera, “América Latina y la Búsqueda de un Nuevo Orden Energético Mundial,” *Revista Nueva Sociedad*, No.204, 2006, pp. 38-49.

④ 相互依赖塑造了一个不对称的网络结构,体现为部分国家借助对中心节点的掌控,拥有“凌驾权力”(power over)。这些国家会将其在特定领域掌握的“凌驾权力”转化为战略工具用以推行自身意志和强制,从而在与系统结构中的其他行为体的讨价还价中占据优势地位,致使相互依赖的“武器化”。相关论述参见 Henry Farrell and Abraham Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Net-Works Shape State Coercion,” *International Security*, Vol.44, No.1, 2019, pp. 42-79.

⑤ 参见 Emily Meierding, “Weaponizing Energy Interdependence,” in Daniel W. Drezner, Henry Farrell and Abraham Newman, eds., *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence*, Brookings Institution Press, 2021, pp. 153-168; 许嫣然:《俄乌冲突中的“能源武器化”与能源韧性:以欧盟政策分析为主线》,《外交评论》2023年第3期,第78—105页。

⑥ Amrita Narlikar, “Must the Weak Suffer What They Must? The Global South in a World of Weaponized Interdependence,” in Daniel W. Drezner, Henry Farrell and Abraham Newman, eds., *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence*, Brookings Institution Press, 2021, pp. 266-278.

野下讨论世界资源格局中的事实性问题,较少从国际政治经济学维度分析资源消费国与生产国间的互动关系。这也致使在研究方法上,既有研究偏重于运用定量方法及计量模型进行统计性描述,对行为体间互动关系的案例研究相对匮乏。在理论路径方面,尽管相关讨论多应用“中心—边缘”的结构性视角,强调中美资源竞争对拉美地区的影响,但大国围绕战略性关键矿产形成的竞争关系为拉美国家带来了更多权力和发展机遇也已成为共识。然而,既有研究仅用资源民族主义及左右轮替笼统解释拉美国家对于中美资源竞争的应对行为,一方面难以精准揭示拉美国家应对行为背后的具体机理,另一方面容易陷入以偏概全的误区,忽略了其应对行为的多样性。针对既往研究不足,本文对拉美国家应对中美战略性关键矿产竞争的行为逻辑这一核心问题进行进一步探究。

二、假说和理论分析框架

发展本身就牵涉权力问题,更具权力的西方国家将发展视为自身的“专利”,并将拉美国家限制在国际分工体系的中低端位置,使得拉美国家在发展领域的自主性(autonomy)受限。^① 但关于发展理论的批判性分析指出,包括拉美国家在内的第三世界国家抵制强势的西方现代性话语,将发展视为其应有权益并为此进行斗争,走自主发展之路。^② 两者间形成的张力为构建拉美资源生产国应对中美资源竞争的微观理论创新提供了可能。

(一) 关于拉美国家应对中美战略性关键矿产的前提假定

本文构建的理论框架仅分析拉美国家应对中美战略性关键矿产竞争的核心策略及其内在逻辑,既不试图解释拉美国家所有具体的应对行为,也不试图

^① “自主性”这一概念多以三种方式被使用:一是等同于自治,意味着任何外部行为体在国家范围内都没有权力,即“威斯特伐利亚意义上的主权”,也可以被视作一种绝对意义上的自主性;二是作为国家能够在国内和国际层面中独立阐明和实现政治目标而不受其他国际行为体的愿望、偏好或命令所影响的条件,处于完全依赖和完全自主的连续统一体之间;三是作为与安全 and 福利并列的客观国家利益。本文所使用的自主性概念主要就第二个层面而言,并且特别关注在发展领域,拉美国家自主性受到外界限制的程度。相关论述参见 Roberto Russell and Juan Gabriel Tokatlian, “From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy: A Theoretical Reflection from the Southern Cone”, *Latin American Politics and Society*, Vol.45, No.1, 2003, pp. 1-24.

^② 相关论述参见 Jonathan Crush, “Imagining Development,” in *Power of Development*, Taylor & Francis, 2005, pp. 1-21; [美]阿图罗·埃斯科瓦尔,《遭遇发展:第三世界的形成与瓦解》,北京:社会科学文献出版社 2011 年版。

解释中美没有形成资源竞争关系情况下拉美国家的应对行为。这一理论分析框架,有以下两条假定。

第一,资源生产国与消费国间围绕资源管理与获取的互动,本质是国家间的权力之争。控制战略性关键矿产往往并非国家的根本目的,而是提升本国权力的手段。^① 由于重要的成矿带是地球演化的产物,战略性关键矿产分布不均匀,资源供应端稀缺且高度集中^②,国家往往需借助全球市场最大限度地确保资源供应。并且大多数战略性关键矿产并没有完全替代品,这意味着如果外部供应受到限制,国家很难完全满足自身的资源需求。因此,妥协往往是资源消费国所不能容忍的,市场逻辑和谈判手段在战略性关键矿产问题上也并非总能奏效,尤其是当某种战略性关键矿产对军事工业、高科技产业发展乃至国家生存起决定性作用时更是如此。^③ 而资源生产国同样将资源作为一种权力杠杆,旨在扩大本国在发展领域的自主空间,意图打破传统南北范式下世界经济体系中的不平等关系。^④ 故而,国家间围绕战略性关键矿产的互动不仅受到市场力量的影响,还涉及复杂的国家间权力互动。

第二,对中美而言,基于从拉美国家获取某种战略性关键矿产具有不可替代性,则双方在拉美地区形成资源竞争关系。若该种矿产资源对中美间任何一方不具有不可替代性,则两国间在拉美地区就不存在形成资源竞争关系的前提基础,此种情形不属于本框架的讨论范畴。无论霸权国还是崛起国,参与资源竞争均会付出额外成本,特别是处于权力转移进程中的崛起国相对霸权国仍存在相对权力劣势,其付出的额外成本更高。因此,在“成本—收益”的权衡取舍下,中美资源竞争关系并非存在于所有拉美国家富集的战略性关键矿种中,不能将其“放之四海而皆准”地随意进行套用。在此试举一例——围绕墨西哥萤石,中美便没有形成明显的资源竞争关系。美国本国不生产萤石,高度依赖墨西哥的萤石供应。但萤石本就是中国的优势矿种,自给能力强,加之中国从蒙古、越南及尼日利亚等邻近或成本效益更佳的国家能够稳定进口萤石,使得墨西哥萤石并非中国不可或缺的进口来源,也就未成为中美资源竞争

① Cristian Leyton Salas, “Recursos Naturales Estratégicos (RNE) y ‘Seguridad Natural’,” *Escenarios Actuales*, Vol.16, No.1, 2011, pp. 5-12.

② 朱清等:《全球战略性矿产产业链供应链分析》,《中国国土资源经济》2024年,第1—24页。

③ Vicenç Fisas, “Materias Primas: Minerales Estratégicos y Conflictos Internacionales,” *Afers Internacionals*, 1982, pp. 77-98.

④ 拉美国家所使用的权力概念侧重于自主性层面,即自主决策和抵抗压力的能力,而非凌驾于他人之上的权力。相关论述参见 Benjamin J. Cohen, *Currency Power: Understanding Monetary Rivalry*, Princeton: Princeton University Press, 2015.

的焦点。^①

(二) 关于拉美国家应对中美战略性关键矿产竞争的核心观点与理论假说

拉美资源生产国如何最大限度地将资源优势转化为发展的自主性,对于其战略选择具有强有力的诱导作用。单纯的资源禀赋并不足以保障国家的繁荣与稳定,关键在于如何策略性地利用资源、赋权自身,转化为可持续的发展收益。中美两国在拉美地区围绕战略性关键矿产展开的竞争,实质上构成一个中美拉三方资源博弈网络。该网络包含两对同时发挥作用的核心关系:一是中美作为主要的资源消费国,与拉美资源生产国间的供需互动关系;二是作为崛起国与霸权国的中美间的资源竞争关系。可分别从两对关系中概括出两种拉美资源生产国所处的境况,其叠加塑造了拉美国家差异化应对中美战略性关键矿产竞争的基础。

首先,在“资源消费国—资源生产国”互动中,技术实力及工业能力更为强大的资源消费国一般在产业链中占据产品附加值及经济贡献度较高的中下游环节,在资源互动中相对获益。资源消费国还会通过战略性部署,减少由于国际市场震荡、资源生产国政策管控等原因造成的资源价格动荡和供应不足问题,确保资源供给安全。^② 而资源生产国多为处于产业链上游的发展程度较低的资源富集国,在资源互动中处于“无权”状态,不仅难以借助资源互动使自身真正获得发展,甚至自主发展的空间也在这一过程中受到极大限制,被固定在国际分工体系的低端位置,仅能通过吸引采掘资本等方式获益,但其资源在所谓的“市场逻辑”之下也被迫以低价出售。

其次,霸权国与崛起国间的权力竞争包含对产业链上游资源端控制权的争夺,促使资源生产国走向被赋权的状态,在资源开采和分配方面的影响力增强。在战略层面,崛起国需要掌握战略性关键矿产以确保经济和工业投入要素的供应,从而实现顺利崛起;霸权国除自身发展需要外,更是出于霸权护持的考虑,提升其战略性关键矿产供应链“韧性”的同时,增大崛起国获取资源的难度。当大国为确保其资源供应而升级安全化操作时,霸权国与崛起国对资源生产国矿产的依赖性反而赋予资源生产国以主导角色和优势地位。

① 2016年,我国将萤石列入“战略性矿产名录”,萤石也被美国列入关键矿产清单中。

② Bruno Fornillo, “¿Commodities, Bienes Comunes o Recursos Estratégicos? La Importancia de un Nombre.” *Revista Nueva Sociedad*, No.252, 2014, pp. 101-117.

在第一种情况下,拉美国家处于较为被动的局面,其资源面临被外部力量所掌控的巨大风险,难以有效转化为国家在发展领域的自主性提升。在第二种境况下,若拉美国家能够在中美间巧妙周旋,充分利用资源优势,则有望达成发展收益最大化和自主性显著提升的理想状态。在现实的世界政治经济格局中,“丧失自主性”或“自主性不受外界任何限制”的情形均属罕见,拉美国家能够凭借资源优势扩大自主发展空间,但资源相互依赖关系带来的自主性提升有其限度。一般而言,拉美国家位于这两种关系叠加所形成的自主性光谱的某个中间位置,具体位置取决于中美拉三方的资源博弈情形。据此,本文提出核心命题:中美拉三方资源博弈态势塑造了拉美资源生产国在关系性互动中将资源转化为自主性的限度,导致拉美国家形成了应对中美战略性关键矿产竞争的差异性行为模式(参见下图)。需要特别指出的是,本框架以国别视角作为讨论矿产资源跨国流动问题的切入点。然而,在全球产业链与价值链背景下,矿产资源从勘探、开采、加工到最终利用,其中环节众多,由此构成了一个复杂且相互依存的全球性网络。因此,“泛安全化”虽然难以规避,但包括拉美国家在内的任何一个国家或政府针对特定矿产的政策行为,也都只是在贸易、技术、生产链条上的某一具体环节发挥调整作用,全球资源网络仍然能够凭借其内在的韧性与调节机制保持相对稳定的运行状态。

在中美拉三方资源博弈态势中,判断哪一方占据优势地位取决于该矿种产业链中的关键环节,即“卡脖子”环节,主要由哪个行为体主导。需指出的是,本文关于优势地位或主导地位的论述,均仅基于相关报告及文献的事实描述,强调国家在其中部分环节而非全产业链的相对优势地位。由于报告数据本身所采用的描述标准及数据的选择性有局限性,这些因素可能会影响到结论。本文在引用与解读数据时尽可能减弱其偏向性,对矿产资源跨国流动背景下的中美拉资源博弈互动进行客观表述。



图 拉美资源生产国应对中美战略性关键矿产竞争行为的因果机制
图表来源:作者自制。

基于核心命题,本文提出下述假说:

假说 1:当拉美资源生产国在三方资源博弈中占优时,其倾向于争取资源网络主导权。当拉美资源生产国在三方博弈中占据优势地位时,意味着中美均高度依赖拉美资源生产国提供的矿产品^①,两国对于在拉美地区获取该种矿产品的需求呈现刚性特征。集中拥有大量战略性关键矿产的拉美资源生产国能够在中美竞争中较为充分地扩展其自主发展空间,甚至获得塑造和影响全球资源分配的结构权力。^②在此情形下,拉美资源生产国有望克服自身相对于世界性大国的传统权力劣势,倾向于完善资源产业链,从资源供应国转型为技术领先国,进一步锁定其资源优势,争取在资源网络中的主导地位。

假说 2:当中国在三方资源博弈中占优势时,拉美资源生产国倾向于强化资源价值。当中国在三方资源博弈中占据优势地位时,美国会因被中国“牵制”而产生战略焦虑,主动寻求强化同拉美资源生产国关系,并打压中国在拉美获取资源的行为,甚至会同中国就资源获取形成强竞争乃至冲突关系。在此情况下,拉美资源生产国仍然保持着一定的被赋权状态,其资源的战略价值被进一步放大,自主发展的空间也随之扩展。同时,拉美国家也不得不直面中美两国激烈竞争所带来的外部压力,这种压力增加了拉美国家将资源有效转化为自主性的难度。因此,拉美国家同时具有防范大国压力和增加对中美两国谈判筹码的考量,倾向于强化对本国资源的所有权、开发权与管理权,借助一系列具有资源民族主义特征的政策组合提升自身议价能力,在顶住大国压力的同时,借助大国资源竞争获得更多租金。^③

假说 3:当美国在三方资源博弈中占优势或当三方之间没有明显的独立优势者时,拉美资源生产国倾向于放松资源主权。当美国在三方博弈中占据优势地位或当三方之间没有明显的独立优势者时,美国对于中国在拉美获取资源的行为不敏感,倾向于理性地避免与中国直接产生资源竞争或冲突。同时,中国也会避免因动摇美国在拉美的资源优势地位而引发美国的强势打压,倾

① 根据依赖程度的不同,依赖关系可以分为轻微依赖、中度依赖和高度依赖,其判断标准包含是否存在供求关系、是否涉及关键资源、能否承担转换成本,如果国家间存在涉及关键资源的供求关系,并且依赖方无法承担解除依赖关系的转换成本,则可判定为高度依赖关系。相关论述参见魏涵:《印俄高度军备依赖关系生成机制探究:基于主动锁定策略的分析》,《国际安全研究》2023年第5期,第108—133页。

② 政治经济中使用的权力有结构性权力和联系性权力两种,其中,联系性权力是甲靠权力迫使乙去做他本来不想干的事,而结构性权力是形成和决定全球各种政治经济结构的权力,即决定办事方法的权力。具体论述参见〔英〕苏珊·斯特兰奇:《国家与市场》,杨宇光等译,上海人民出版社2012年版,第20—21页。

③ 经济租(economic rent)指由于资源的稀缺性,对某生产要素的意愿支付与购买该生产要素必须支付的最低金额之间所产生的差额。

向于遵循市场逻辑获取所需矿产品。在这种情况下,中美双方均不会采取十分积极的策略来确保其资源供应。这种低竞争度的环境使得拉美资源生产国能够通过资源转化获得的自主性提升极为有限,其资源的相对价值并未得到显著提升,自主控制资源的战略收益不大。但与此同时,拉美资源生产国仍然能够利用中美对该种矿产资源需求量提高而带来的资源价格提升的机遇,倾向于放松资源主权,尽可能多地利用市场条件获取资源采掘带来的收益。

三、案例研究

本文围绕铌、锂、铜三种矿产资源进一步探讨拉美国家应对中美战略性关键矿产竞争的行为逻辑,通过三个案例对上述三个假说进行逐一验证。本文的案例选择主要基于下述两个原因:其一,这三种矿产均是中美两国关注的战略性关键矿产^①,并且拉美地区是这些矿产的主要富集产地,因此,这些案例具有较强的相似性,这是本文在案例比较方面进行变量控制的前提;其二,拉美国家在这三个矿种方面所获得的发展机遇及应对方式呈现显著差异,有助于揭示拉美国家在中美资源竞争中不同战略性应对的内在逻辑。

(一) 案例一:借助中美对铌高度依赖关系,巴西占据铌资源网络枢纽节点

当前,全球航天活动呈现高频态势,特别是低轨小卫星星座领域的国际竞争愈发激烈。^②在此背景下,高性能材料的研发与应用显得尤为重要。铌合金以其卓越的耐腐蚀性和耐热性,成为生产航天器组件的必需品。^③例如,美国航天公司太空探索技术公司(SpaceX)与赫尔墨斯公司(Hermeus)的航天器均

^① 中国国土资源部在《全国矿产资源规划(2016—2020)》中,将铜与锂纳入了战略性矿产目录,并将铌视作战略性新兴产业矿产,强调要保障铌等稀有稀散金属资源供应;美国地质调查局2022年公布的50种关键矿产目录中包括锂与铌,同时,美国能源部于2023年7月正式将铜列入其关键材料清单。参见USGS, 2022 *Final List of Critical Minerals*, February 24, 2022; U. S. Department of Energy, *Critical Materials Assessment 2023*, 2023, pp. 76-77; 中华人民共和国发展和改革委员会:《全国矿产资源规划(2016—2020年)》, https://www.ndrc.gov.cn/fggz/fztlgh/gjjzqgh/201705/t20170511_1196755.html, 2023-12-27。

^② 徐纬地:《太空安全博弈与国际航天合作:空间交通管理视角下的太空安全态势与中国对策思考》,《空间碎片研究》2021年第1期,第18—25页。

^③ Andy Robinson, *Oro, Petróleo y Aguacates: Las Nuevas Venas Abiertas de América Latina*, Arpa & Alfíl Editores, 2020, p. 58.

依赖于 C-103 铌合金。^①

中美都是铌需求大国,其需求量分别占据全球铌供应量的 35%和 15%,但两国的铌消费均依赖于净进口^②,这一现象深刻反映了全球铌资源分布的高度不均衡性。巴西是全球铌资源最重要的战略供应国^③,中美对巴西铌资源展现出极高的依存度。早在 2010 年,维基解密泄露的秘密文件中便提及美国将巴西铌矿视为不可或缺的战略资源。^④ 当前,世界铌产品生产主要来自巴西矿冶公司(Brazilian Metallurgy and Mining Company)、英国英美资源集团(Anglo American)和加拿大亚姆黄金公司(IAMGOLD)。其中,仅巴西矿冶公司同时生产标准铌(HSLA FeNb)、真空铌铁(VG FeNb)、铌合金(铌含量 50%—65%)及高纯铌(铌含量>99%),英美资源集团和亚姆黄金公司等其他世界铌铁生产商主要专注于标准铌的生产。^⑤ 因此,即便美国有意从英国、加拿大进口铌产品,但在高端铌产品方面,美国也只能从巴西进口。^⑥ 在没有替代来源的情况下,中美在巴西获取铌资源的刚性加强,两国对巴西的非对称依赖关系的敏感性和脆弱性较强。^⑦ 因此,在中美巴的铌资源关系中,反而是实力相对弱小的巴西凭借其垄断性资源优势在三方博弈中占据优势地位。

在此情况下,中美均倾向于交好巴西,通过巩固同巴西资源经济关系的方式削弱自身的铌供应风险。巴西强调其外交战略不应受强权制约,在中美间

① CSIS, “Hypersonic Hegemony: Niobium and the Western Hemisphere’s Role in the U. S.-China Power Struggle,” March 4, 2024, <https://www.csis.org/analysis/hypersonic-hegemony-niobium-and-western-hemispheres-role-us-china-power-struggle>, 2024-06-12.

② Dalton M. McCaffrey, et al., “Embedded Critical Material Flow: The Case of Niobium, the United States, and China,” *Resources, Conservation and Recycling*, No.188, 2023, pp. 1-14.

③ 根据美国地质调查局的数据,全球已探明的铌矿储量超过 1700 万吨,其中,巴西储量 1600 万吨,加拿大 160 万吨,美国 17 万吨。就产量而言,巴西占全球铌产量的 91%,约 7.8 万吨,加拿大约占 8%,世界其他地区占 1%。参见 USGS, *Mineral Commodity Summaries 2021*, 2021, pp. 114-115.

④ Adriano Gonçalves Silva, “Nióbio: Um Minério Geoestratégico para o Território Brasileiro,” *Boletim Campineiro de Geografia*, Vol.9, No.1, 2019, pp. 107-119.

⑤ Jáilson W. Silveira and Marcelo Resende, “Competition in the International Niobium Market: A Residual Demand Approach,” *Resources Policy*, Vol.65, 2020, pp. 1-11.

⑥ 中国在铌产品领域的对外依存度主要集中在初级加工阶段,而美国不仅在铌产品的初级加工阶段高度依赖进口,在后续的深加工阶段也几乎完全依赖于国外供应。相关论述参见 Dalton M. McCaffrey, et al., “Embedded Critical Material Flow: The Case of Niobium, the United States, and China,” *Resources, Conservation & Recycling*, Vol.188, 2023, pp. 1-14.

⑦ 相互依赖的敏感性指的是某政策框架内做出反映的程度,即一国变化导致另一国发生有代价变化的速度及所付出代价的程度;脆弱性指的是行为体获得替代选择的相对能力及其付出的代价。相关论述参见〔美〕罗伯特·基欧汉、〔美〕约瑟夫·奈:《权力与相互依赖》,门洪华译,北京:北京大学出版社 2012 年版,第 12—13 页。

采取平衡战略,与中国维持着积极、稳定的资源合作。^①近年来,中国涉矿企业对巴西铌矿进行了大规模收购。2011年,由鞍山钢铁集团、宝钢集团、首钢集团和太原钢铁集团等中国国有企业组成的中国铌业投资控股有限公司收购了巴西矿冶公司15%的股份^②;2016年,中国铝业公司再次斥资17亿美元,从代理经营巴西铌矿的英美资源集团手中收购了巴西戈亚斯州加泰罗尼亚市(Catalão de Goiás)的铌磷矿。^③上述行为引起美国国防部和新保守主义智库的警惕,认为随着中巴资源关系愈发紧密,在铌这一战略性关键矿产竞争中,美国处于不利地位。^④尽管美国对中国在巴西的铌矿收购行为不满,但这种高度依赖关系削弱了美国的行动自由度,美国不能毫无顾忌地利用胁迫性手段保障自身的铌供应,反而主动迎合巴西的资源政策偏好。为此,美国将巴西纳入矿产安全伙伴关系(Minerals Security Partnership, MSP)时,有意通过推行环境、社会和公司治理(Environmental, social, and governance, ESG)标准,使该倡议与卢拉政府的进步议程产生共鸣,进而拉拢巴西加入美国主导的供应链机制安排中。^⑤2024年5月,美国驻巴西大使伊丽莎白·巴格利(Elizabeth Bagley)表示,美国正在寻求与巴西在关键矿产领域建立伙伴关系,支持卢拉成为“全球南方”的领导人,并承诺这一战略不会因为美国的政党轮替而改变。^⑥

巴西在铌资源领域没有受到大国资源竞争的强大压力,无需选边站队的同时,还能够充分利用大国的资金、技术支持及战略合作,完善铌产业链并尝

① 即使2019—2022年期间执政的巴西极右翼总统博索纳罗(Jair Bolsonaro)个人追随时任美国总统特朗普,在意识形态领域与中国具有较大的分歧,但整体的外交战略中仍然选择深化与中国的战略合作伙伴关系,两国关系并未出现根本性逆转。2019年,博索纳罗亲自访华,以扩展同中国在农业、能源、矿业、航天、基础设施等多领域的合作,表示欢迎中国五矿等中国金属矿业公司在巴西进行投资。相关论述参见Gilberto M. A. Rodrigues, “Política Exterior de Bolsonaro: Ideología y Aislamiento Diplomático (2019-2022),” *Análisis Carolina*, 2022, pp. 1-13; 中国五矿集团有限公司:《国文清拜会巴西总统雅伊尔·博索纳罗》, http://www.minmetals.com.cn/xwzx/wkxw/201910/t20191026_290577.html, 2024-06-20。

② Caio de Freitas Paes, “Niobium’s Silent Impact in Brazil,” April 5, 2019, <https://dialogochino.net/en/extractive-industries/25588-niobiums-silent-impact-in-brazil/>, 2024-05-28.

③ Andy Robinson, *Oro, Petróleo y Aguacates: Las Nuevas Venas Abiertas de América Latina*, p. 60.

④ Sharon E. Burke and Rachel Zimmerman, “This Is the Dawning of the Age of... Niobium?” December 6, 2018, <https://slate.com/technology/2018/12/united-states-china-competition-strategy-critical-minerals.html>, 2024-05-26.

⑤ CSIS, “Hypersonic Hegemony: Niobium and the Western Hemisphere’s Role in the U. S.-China Power Struggle,” March 4, 2024, <https://www.csis.org/analysis/hypersonic-hegemony-niobium-and-western-hemispheres-role-us-china-power-struggle>, 2024-06-12.

⑥ “US Seeks Closer Ties with Brazil to Secure Supply of Critical Minerals,” May 15, 2024, <https://www.bnamerica.com/en/news/us-seeks-closer-ties-with-brazil-to-secure-supply-of-critical-minerals>, 2024-06-21.

试主导铌资源网络。^① 首先,巴西能够按照其发展战略灵活调控铌矿开采及铌产品生产规模,并且由于全球铌交易量较小,不在交易所进行公开交易,也没有相应的期货市场或报价平台进行报价,其价格主要通过下游客户通过询单方式与上游的铌产品供应商,在非公开谈判协商过程中确定,巴西能够较为稳定地控制铌产品交易价格。^② 其次,借助铌资源的高度富集,巴西矿冶公司已发展成为具有行业垄断性质的铌生产商,主动开拓全球市场,使巴西在铌资源网络建立的过程中作为中心节点获得益处。^③

在先发优势基础上,巴西主动借势中美将自身从资源国转变为技术国,向铌产业链下游延伸,占据更多“生态位”。巴西于2021年6月18日第2号决议中正式公布矿产部确定的战略矿产清单,其中,铌既被视为应用于高科技产品和工艺的重要矿产,也被视为本国具有竞争优势且对经济至关重要的矿产^④,这意味着巴西政府意识到本国在铌生产和初级加工方面具有优势,同时着力将其应用于与高科技相关的产品和工艺中,加速矿产品向高附加值工业制成品的转换。^⑤ 巴西矿冶公司首创了在工业规模上运用铌强化钢铁的技术。^⑥ 尽管中国拥有巴西矿冶公司1/6的股份,但这一技术被巴西视作不与中国分享的国家级机密,中国公司从未被允许对其公司的技术进行详细审查。^⑦ 此外,巴西还领导开拓铌在新兴产业的应用范围,拓展铌产业链。2017年,巴西与日本东芝公司签署合作协议,投资720万美元,在日本柏崎(Kashiwazaki)的东芝工厂旁建设一个试验性电池装置,开发新一代采用钛铌氧化物作为阳极的电池,以提升电动汽车产业对铌的需求。^⑧ 这一战略转型意味着,在铌产业链中,巴西打破了拉美国家作为主要原材料供应国的传统地位观念,并引入一种新

① Tadeu Carneiro, “Nióbio-desenvolvimento Tecnológico e Liderança,” in Adolpho José Melfi, et al., eds., *Recursos Minerais no Brasil: Problemas e Desafios*, Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências, 2016, p. 62.

② USGS, *Minerals Yearbook: Niobium*, 2018.

③ Ricardo Junior de Assis Fernandes Gonçalves and Bruno Milanez, “The Territorialization of the Niobium Global Extractive Network in Goiás, Brazil,” *Ateliê Geográfico*, Vol.14, No.2, 2020, pp. 142-162.

④ “Resolução N° 2, de 18 de junho de 2021,” *Diário Oficial da União*, 2021, p. 103.

⑤ Fernando Ferreira de Castro, et al., *Transição Energética e Dependência por Minerais Críticos: Aspectos Geopolíticos, Socioambientais e a Perspectiva Brasileira*, p. 38.

⑥ “Brazil’s Richest Family Forging \$13 Billion Niobium Dream,” <https://www.bloomberg.com/news/articles/2013-03-13/brazil-s-richest-family-forging-13-billion-niobium-dream>, 2024-06-27.

⑦ Adriano Gonçalves Silva, “Nióbio: Um Minério Geoestratégico para o Território Brasileiro,” *Boletim Campineiro de Geografia*, Vol.9, No.1, 2019, pp. 107-119.

⑧ Ricardo Junior de Assis Fernandes Gonçalves and Bruno Milanez, “The Territorialization of the Niobium Global Extractive Network in Goiás, Brazil,” *Ateliê Geográfico*, Vol.14, No.2, 2020, pp. 142-162.

的发展逻辑,即巴西能够发展成为具有主导资源网络能力的技术国。^①

然而,巴西能够主导全球铌资源网络的时间很可能是短期的。一方面,钽、钷、钛和钼等矿物可以作为铌的不完美替代品,其重要性日益凸显,因此巴西并不能凭借自身的资源垄断地位不断抬高铌产品价格^②;另一方面,巴西在铌资源网络中的主导地位已引发中美警惕,任何国家都不希望在资源供应方面过度依赖某一国家,这促使两国加速寻找新的资源供应来源国或在本国内部加快资源勘探。

总体而言,世界铌市场形成了独特的寡头垄断格局,由巴西矿冶公司这一主要生产商主导。巴西在中美拉三方资源关系中占据优势地位,中美均倾向于交好巴西,与其在铌资源领域进行合作,并且没有对巴西形成强大的选边压力。巴西能够借助这一战略机遇巩固其作为铌加工产品出口大国的地位,在此基础上利用其先发优势不断延伸产业链条,牢牢占据铌下游的供应市场,并将自身转变为铌技术密集型国家,短期内成为了世界铌资源网络中的主导国。

(二) 案例二:面对中国锂产业优势地位,拉美锂生产国强化资源主权提升议价能力

随着全球能源结构向深度“脱碳”方向转型,以及高能量密度固态电池技术的崛起,作为核心要素的锂资源需求量在21世纪迅速上升。中美均希望通过控制锂资源,进而在电动汽车等新兴产业中获得塑造行业标准和规范的权力优势。^③但两国在锂资源供应方面均具有极强的对外依赖性。中国是锂来料加工为主的国家,70%锂产品依赖进口。^④美国消耗的92%锂产品需要进口。^⑤

拉美地区是世界上最重要的锂产区,玻利维亚、阿根廷、智利三国被称为“锂三角”,占世界锂资源储量的58%。^⑥拉美地区的锂生产商集中在卤水或矿

① Adriano Gonçalves Silva, “Nióbio: Um Minério Geoestratégico para o Território Brasileiro,” *Boletim Campineiro de Geografia*, Vol.9, No.1, 2019, pp. 107-119.

② Jáilson W. Silveira and Marcelo Resende, “Competition in the International Niobium Market: A Residual Demand Approach,” *Resources Policy*, Vol.65, 2020, pp. 1-11.

③ Miguel León Garrido, “Recursos Naturales y Seguridad en Latinoamérica, un Problema Emergente de Seguridad,” *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE*, Vol.5, No.1, 2020, pp. 11-28.

④ Thea Riofrancos, “The Security - Sustainability Nexus: Lithium Onshoring in the Global North,” *Global Environmental Politics*, Vol.23, No.1, 2023, pp. 20-41.

⑤ Amelia Pedone and John Deutch, *A Domestic Content Rule for Electric Vehicle Lithium-Ion Batteries will Protect U. S. Jobs*, MIT Center for Energy and Environmental Policy Research, 2021, p. 1.

⑥ USGS, *Mineral Commodity Summaries 2021*, p. 99.

石提锂的上游环节,主要向全球市场供应未精炼的锂原料,在能够产生更高附加值的产业链中下游环节不占据优势地位。中国在锂矿开采及碳酸锂进口方面主要依托澳大利亚及智利、阿根廷两个拉美国家,并且中国是拉美大型锂矿的重要投资国。^① 美国锂矿进口的最大来源国同样是阿根廷、智利两国,其中,51%来自阿根廷,40%来自智利。^② 但拉美地区的锂矿年产量在全球范围内并无显著优势,面临来自另一地区的锂生产大国澳大利亚的竞争。^③ 因此,尽管中美均将拉美视作获取锂的重要来源,但在有替代资源生产国的情况下,拉美在锂产业链上游无法发挥“卡脖子”作用。

在全球锂产业链中,中国既是加工大国也是技术强国,在中美拉锂资源关系中占据明显优势。中国是唯一全面参与锂产业全价值链的国家,涵盖从盐湖提锂、矿石加工、精炼到活性材料生产,以及电动汽车电池的制造等各个环节,尤其在技术含量较高的锂电池生产领域占据重要地位。这是世界首次出现一个由非西方国家主导的全球能源循环,中国在该领域的技术发展水平已显著超越美国和欧洲。^④ 中国具备加工全球58%的碳酸锂和80%的氢氧化锂的日常产能,并参与全球电池组件中70%的正极生产和85%的负极生产,在关键锂部件领域的产能凸显了中国在锂电池领域的强大技术实力。^⑤ 2021年,全球200家千兆级锂电池工厂中,148家位于中国,仅有11家在美国。^⑥ 美国

① Fernando Estenssoro and Alejandro Carrasco, “El Litio en la Geopolítica Ambiental de Estados Unidos: La Tensión con China para el Caso Chileno,” *Encrucijada Americana*, Vol.15, No.2, 2023, pp. 8-21. 例如,智利的阿塔卡马(Atacama)盐湖目前主要由美国雅保公司(Albermale)、智利矿业化工公司(SQM)及中国天齐锂业进行开采,墨西哥的索诺拉(Sonora)矿山由中国的赣锋锂业公司与英国的巴卡诺拉锂业公司(Bacanora Lithium)共同投资开发。中国的紫金矿业、西藏珠峰、赣锋锂业、蔚来、藏格矿业等企业也广泛投资阿根廷的锂矿项目。相关论述参见姜玉妍:《能源转型期中国与拉美锂矿合作的机遇和挑战》,《中国国土资源经济》2023年第5期,第22—31页;贺双荣:《中国企业投资拉美锂矿的风险研究》,《中国能源》2022年第10期,第48—55页。

② USGS, *Mineral Commodity Summaries 2023*, January 31, 2023, pp. 108-109.

③ 澳大利亚是另一重要的世界的锂资源生产国,尽管只拥有全球锂储量的7%,却是目前世界上最大的锂生产国。相关论述参见 Melisa Argento and Florencia Puente, “Entre el Boom del Litio y la Defensa de la Vida. Salares, Agua, Territorios y Comunidades en la Región Atacameña,” in Bruno Fornillo, ed., *Litio en Sudamérica Geopolítica, Energía y Territorios*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El Colectivo/CLACSO/Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC), pp. 173-220; 于宏源:《关键矿产的大国竞合分化、治理困境和中国选择》,《人民论坛·学术前沿》2023年第15期,第83—90页。

④ Stella Juste and Florencia Rubiolo, “Litio y Desarrollo en Argentina: Los Desafíos del Sistema de Gobernanza Multinivel y el Vínculo con China,” *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, Vol.23, 2023, pp. 1-28.

⑤ Ilaria Mazzocco, “Why the New Climate Bill Is Also about Competition with China,” August 25, 2022, <https://www.csis.org/analysis/why-new-climate-bill-also-about-competition-china>, 2024-06-20.

⑥ Suleyman Orhun Altıparmak, “China and Lithium Geopolitics in a Changing Global Market,” *Chinese Political Science Review*, Vol.7, No.3, 2023, pp. 487-506.

在锂产品加工领域缺位,依赖中国公司生产的锂产品供应和相关电池组件。因此,从原材料到最后的电池组装,美国在多个环节面临被中国“卡脖子”的风险。

中国在锂产业链中的这种优势地位是美国所无法接受的。2018年,美国防部发出警告,指出美国在锂价值链中高度依赖外部供应。^①为阻遏中国在可再生能源领域中的主导地位,美国与中国展开激烈竞争。一方面,美国通过拉拢拉美资源生产国等方式强化其锂资源供应链。2019年6月,美国发起《能源资源治理倡议》(Energy Resource Governance Initiative, ERGI),并邀请巴西、秘鲁和阿根廷等拉美国家加入,旨在建立起清洁能源转型所需矿产资源的供应链。2022年8月,美国政府颁布《通货膨胀削减法案》(Inflation Reduction Act),购买新型电动汽车的消费者可以申请最高达7500美元的税收抵免,但前提条件是消费者所购买的汽车电池中必须有最低比例的关键矿物是在美国或与美国有自由贸易协定的国家开采或加工的。^②

另一方面,美国对中拉锂资源合作进行打压。一是通过传播煽动性话语,美国对拉美国家政府施加舆论压力,声称中国在拉美地区的行为具有侵略性。美洲开发银行(Inter-American Development Bank, IADB)首位非拉美籍行长——毛里西奥·克拉韦尔·卡罗内(Mauricio Clavell Carone)不断抹黑中国在拉美的锂矿投资,宣称拉美的锂矿运营应该独立于中国。^③2023年5月,在第八届西半球安全会议(8th Annual Hemispheric Security Conference)上,美国南方司令部司令劳拉·理查森(Laura Richardson)宣称,中国在拉美地区投资行为实则是在“掠夺资源”。^④二是纠集盟友借助行政手段干预中国的锂矿投资。2022年初,中国承泽锂业收购了加拿大智利锂业公司19.35%的股份。鉴于该公司主要在智利和阿根廷拥有矿产资源,并未运营加拿大的锂矿项目,其投资在理论上并不直接触及加拿大的本土资源安全。但在贾斯汀·特鲁多

① Department of Defense, *Assessing and Strengthening the Manufacturing and Defense Industrial Base and Supply Chain Resiliency of the United States: Report to President Donald J. Trump by the Interagency Task Force in Fulfillment of Executive Order 13806*, 2018, p. 83.

② CEPAL, *Extracción e Industrialización del Litio Oportunidades y Desafíos para América Latina y el Caribe*, 2023, pp. 10-11.

③ 姜玉妍:《能源转型期中国与拉美锂矿合作的机遇和挑战》,《中国国土资源经济》2023年第5期,第22—31页。

④ Paula Lugones, “Estados Unidos Advirtió sobre la Influencia de China sobre Minerales Estratégicos como el Litio,” May 3, 2023, https://www.clarin.com/politica/unidos-advirtio-influencia-china-minerales-estrategicos-litio_0_PpN07Wisga.html, 2024-05-25.

(Justin Trudeau)政府 2022 年 11 月实施的新国家安全要求下,承泽锂业被迫宣布以 2,600 万加元的价格将其在加拿大智利锂业公司的所有股份出售给加拿大公司盖托资本(Gator Capital)。^①

在中美对拉美锂资源的激烈竞争背景下,拉美国家所承受的压力增大。为避免自身沦为大国资源竞争中的被牺牲地区,拉美国家谨慎对待其国际合作伙伴,意图借助实施资源民族主义色彩的保守锂政策、增强研发能力,以及建立地区集体议价机制的方式,实现锂资源的增值,以在中美锂资源博弈中寻求利益最大化,并努力成为能源转型中成功的长期参与者。^②

具体而言,智利逐步收紧对锂资源的监管,对锂业实施高进入壁垒及国有化措施。^③ 米歇尔·巴切莱特(Michelle Bachelet)总统在第二任期内成立国家锂委员会(Comisión Nacional de Litio),提出旨在加强智利在锂业领域竞争优势的战略。^④ 2023 年,加布里埃尔·博里奇(Gabriel Boric)政府制订了《国家锂战略》(Estrategia Nacional de Litio),明确提出成立一家国有上市公司的计划,该公司将全面参与锂产业链,包括从矿产开发到加工及后续的锂电池组装、回收环节。^⑤ 中国锂矿企业天齐锂业在智利投资持续遭遇智利资源民族主义政策扰动。2018 年,天齐锂业拟从加拿大公司农特恩(Nutrien)手中收购智利矿业化工公司 24% 股份,但此项交易受到智利生产促进委员会(COFRO)及参议员亚历杭德罗·吉利尔(Alejandro Guillier)和曼努埃尔·奥桑东(Manuel Ossandón)的投诉,智利反垄断监管机构国家经济检察官办公室(FNE)介入后,要求限制天齐锂业的关键权益,不允许天齐锂业人员进入该公司董事会及获取该公司锂业务相关的商业敏感信息。^⑥ 2023 年底,智利矿业化工公司与

① Fernando Vega, “La Empresa China que Fue Obligada a Salir de una Empresa con Proyectos de Litio en Chile por Presión de Canadá,” March 29, 2023, <https://www.latercera.com/pulso-pm/noticia/la-empresa-china-que-fue-obligada-a-salir-de-una-empresa-con-proyectos-de-litio-en-chile-por-presion-de-canada/WUTIXQVTJVGDMFUJ4DR2PEEPY/>, 2024-06-20.

② Jewellord Nem Singh, “How Latin America Can Harness the White Gold Rush,” March 21, 2024, <https://www.chathamhouse.org/publications/the-world-today/2024-02/how-latin-america-can-harness-white-gold-rush>, 2024-06-25.

③ 贺双荣:《中国企业投资拉美锂矿的风险研究》,《中国能源》2022 年第 10 期,第 48—55 页。

④ Johannes Rehner, et al., *Extracción y Procesamiento de Litio en Chile y la Participación de China*, ICLAC, 2023, p. 25.

⑤ Gobierno de Chile, *Estrategia Nacional del Litio*, 2023, p. 26.

⑥ 参见 Johannes Rehner, et al., *Extracción y Procesamiento de Litio en Chile y la Participación de China*, pp. 24-25.

智利国家铜业公司(Corporacion Nacional del Cobre de Chile, CODELCO)宣布建立公私合作伙伴关系,共同开发阿塔卡马盐湖锂资源,智利国家铜业公司占据该合资公司的主导权,智利矿业化工公司未来将不再拥有该项目核心锂业务的控制权。^①作为智利矿业化工公司的第二大股东,天齐锂业因此利益受损,丧失锂业务控制权。

在墨西哥,2022年4月,奥夫拉多尔(Andrés Manuel López Obrador)政府正式将墨西哥锂业国有化,赋予国家对锂的勘探、开采和使用的专有权。^②赣锋锂业在墨西哥索诺拉的锂矿项目是在矿业法改革颁布前授予的,本应不受到相关改革影响。但在2023年8月,墨西哥矿业总局(General Directorate of Mines)仍以赣锋锂业2017—2021年期间没有达到其最低投资标准为理由取消其索诺拉项目中全部9个锂矿的采矿特许权。^③阿根廷一贯实行开放的锂业政策^④,但该国在锂资源研究战略领域也强化了国家主权。在政府倡导下,阿根廷建立了锂科学、技术和创新网络,阿根廷国家原子能委员会(National Atomic Energy Commission)及国家科学和技术研究委员会(National Scientific and Technical Research Council)等机构均参与其中。^⑤

总体而言,在全球锂资源格局中,中国占据优势地位,这一局面引发了美国的战略焦虑。美国试图通过政治化操作打压中国在拉美获取锂资源的行动,此举给拉美国家带来了日益增大的压力,同时,中美之间的锂资源竞争也为拉美国家提供了发展锂产业的必要投资机遇。拉美锂资源生产国倾向于实施具有资源民族主义色彩的锂政策,强化锂资源价值,并争取在国际市场上的议价权,旨在维持锂价高位,并扭转资源产业链中利润分配不平衡的问题,实现由“边缘”向“中心”的历史性跨越。

① 中华人民共和国商务部:《智利国家锂业战略的国家主导设想初见实效》,http://cl.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202312/20231203463645.shtml, 2024-06-20。

② Cecilia Jamasmie, “Mexico Nationalizes Lithium Mining,” April 21, 2022, https://www.mining.com/mexico-passes-mining-reform-nationalizing-lithium/, 2024-09-02。

③ “Chinese Company Says Cancellation of Lithium Mining Concessions Confirmed,” November 30, 2023, https://mexiconewsdaily.com/business/chinese-company-says-cancellation-of-lithium-mining-concessions-confirmed/, 2024-09-02。

④ 龚韵洁:《南南合作视角下的战略性矿产资源安全:以中国与阿根廷锂业合作为例》,《拉丁美洲研究》2023年第3期,第86—105页。

⑤ CIN, “Litio 2021 en la Argentina ¿Una Política Soberana?” Foro Interuniversitario de Especialistas en Litio de la Argentina, May 27, 2021。

(三) 案例三：面对美再生铜技术优势，拉美铜生产国放松资源主权提高采掘收益

铜以其卓越的导电性和导热性，在可再生能源发电系统、电动汽车等清洁能源应用领域发挥着不可或缺的作用，几乎应用于所有的低碳能源技术^①，这一特性直接驱动了国际铜需求量的持续攀升。^② 总部位于美国的铜发展协会（Copper Development Association, CDA）指出，2035年，全球的铜需求量将翻倍，基于此预测，美国应竭力保护和促进国内铜工业发展。^③ 中国自身铜矿资源基础相对薄弱，人均可采资源储量远低于世界平均水平，这对清洁能源产业的长期发展构成关键挑战。^④ 鉴于此，中美均需要在全世界范围内积极寻求铜矿资源，以弥补各自的供应缺口。

拉美地区是全球铜矿主产地，特别是智利、秘鲁和墨西哥合计控制着全球36.4%的铜储量，并拥有巨大的未开发铜资源潜力。^⑤ 拉美国家在中美铜供应链中扮演着关键角色，两国对其铜资源依赖程度较高^⑥，但拉美国家并没有形成对铜资源的垄断性集中，加拿大、澳大利亚、蒙古均是重要的铜矿石出口国，中美铜矿石进口来源较为多元。因此，拉美国家无法将其资源的富集优势转化为在中美拉三方资源关系中的优势地位。中国铜业发展速度迅速，2001—2021年间，全球粗炼铜和精炼铜的占比分别从9.4%和9.7%增长到40.8%和42.7%。^⑦ 在铜加工及应用领域，中国未能占据“卡脖子”的关键位置，主要归因于美国不仅在铜矿开采和精炼铜生产方面占有重要地位，还在再生铜领域

① 吴文盛、梁富：《“双碳”背景下矿产资源战略安全研究》，《中国矿业》2022年第3期，第15—19页。

② Juan Carlos Gachúz Maya, “Comercio e Inversión de China en el Sector Minero de Chile, Perú y Bolivia,” *Sino-Iberoamericano Interacción*, Vol.2, No.1, 2022, pp. 43-65.

③ “CDA Applauds U. S. Department of Energy for Copper’s Inclusion on Critical Materials List,” August 2, 2023, <https://copper.org/about/pressreleases/2023/cda-applauds-us-department-of-energy-for-coppers-i.php>, 2024-05-30.

④ 国家发展和改革委员会：《全国矿产资源规划（2016—2020年）》，https://www.ndrc.gov.cn/fggz/fzlggh/gjjzxgh/201705/t20170511_1196755.html, 2024-05-25。

⑤ Alex Blair, “Critical Mineral Geopolitics: Latin America’s Untapped Potential,” September 13, 2023, <https://www.mining-technology.com/features/critical-mineral-geopolitics-latin-americas-untapped-potential/>, 2024-05-30.

⑥ Jiaheng Yin, et al., “Sustain China’s Copper Resources with Domestic Mining, Trading, and Recycling,” *Resources, Conservation and Recycling*, Vol.202, 2024, pp. 1-9.

⑦ Isidro Téllez Ramírez, “La Industria Mundial del Cobre: Cambios Territoriales y Desafíos Socioambientales en el Siglo XXI,” *Región y Sociedad*, Vol.36, 2024, pp. 1-31.

占据关键地位。^①铜是为数不多的在回收过程中不会降解或失去其化学和物理特性的材料,因此,全球铜业中存在新铜和再生铜两条相互协同的供应链。^②美国正是凭借在铜回收环节的优势降低了供应风险,并在此技术环节获得较高的产品附加值^③,在铜产业链中,美国占据一定优势地位,甚至中国也需要从其进口大量再生铜。^④相比之下,与许多发达国家在用铜库存已达到相对稳定的状态不同,中国铜业发展起步较晚,潜在的再生铜资源可能需要几十年的时间才能逐步释放。^⑤

美国在再生铜领域的优势使其对中国在拉美获取铜产品的行为并不敏感。因此,中国在拉美投资铜矿的行为并未被美干预。目前,中国投资秘鲁铜矿的公司包括中国五矿资源有限公司[拥有拉斯邦巴斯(Las Bambas)铜矿特许经营权]、中国铝业公司[拥有特罗莫克(Toromocho)铜矿]和首信公司[在秘鲁马尔科纳(Marcona)加工基地经营尾矿资源开发项目]。2020年,三家公司的铜精矿产量占据秘鲁的25%。^⑥并且中国在拉美铜资源富集国还建立了多座加工厂,强化了和秘鲁、智利等拉美铜资源生产国的关系。^⑦尽管中国积极扩大了对拉美铜矿的投资,但截至目前,没有任何记录显示中国和美国因拉美国铜矿而发生严重争端。^⑧

随着中美对铜需求量的增加,拉美国家正迎来原材料供应紧张所催生的溢价机遇。国际铜业研究组织(International Copper Study Group, ICSG)表

① “The New Focus on Copper,” <https://americanrecycler.com/the-new-focus-on-copper/>, 2024-06-10.

② Government of Canada, “Copper Facts,” <https://natural-resources.canada.ca/our-natural-resources/minerals-mining/mining-data-statistics-and-analysis/minerals-metals-facts/copper-facts/20506>, 2024-06-10.

③ Janice Lee, et al., “Don’t Throw Away the Opportunity in E-Waste,” June 26, 2023, <https://www.bcg.com/publications/2023/seizing-opportunity-ewaste-recycling>, 2024-06-20.

④ Pratima Desai and Julian Luk, “Los Precios Récord del Cobre Frenarán los Envíos de Chatarra de EEUU a China,” June 17, 2024, <https://www.xm.com/es/research/markets/allNews/reuters/los-precios-rcord-del-cobre-frenarn-los-envos-de-chatarra-de-eeuu-a-china-53861962>, 2024-06-11.

⑤ Jiaheng Yin, et al., “Sustain China’s Copper Resources with Domestic Mining, Trading, and Recycling,” *Resources, Conservation and Recycling*, Vol.202, 2024, pp. 1-9.

⑥ Bruno Macciotta Pulisci and Pablo Biderbost, “Perú entre Estados Unidos y China: Adaptación de la Política Exterior Peruana de Cara a las Divergencias Chino-estadounidenses,” *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, No.61, 2023, pp. 170-194.

⑦ Bruno Hernandez, “China-América Latina y el Caribe: Inversión, Comercio y Perspectivas Futuras,” November 17, 2023, <https://www.china-briefing.com/news/china-america-latina-y-el-caribe-inversion-comercio-y-perspectivas-futuras/>, 2024-02-27.

⑧ Romer Cornejo and Abraham Navarro García, “China y América Latina: Recursos, Mercados y Poder Global,” *Nueva Sociedad*, No.228, 2010, pp. 79-99.

示,铜市场正面临连续赤字。^① 据麦肯锡公司(McKinsey & Co.)预测,到2031年,将会出现约650万吨的缺口。^② 这种对供应短缺的持续忧虑已经转变为铜价格的上涨。自2023年12月至2024年5月,铜价从每磅3.94美元飙升至5.09美元。^③

面对铜价上涨的市场环境,智利、秘鲁等拉美国家能够从这一贸易条件变化中获取利润,通过灵活调整铜业政策以增强自身的盈利能力。^④ 例如,尽管博里奇左翼政府的整体资源政策相对保守,智利的铜政策同样倾向于提高铜矿开采税率,但与其保守的锂政策仍然形成一定反差,其政策更为温和,并展现出激励生产的趋势。在税收改革方面,智利政府也做出一定妥协。2023年3月,智利国会否决了博里奇政府提出的税收方案后,智利政府重新准备了一项关于采矿特许权使用费新提案并获得国会批准,意将拟议的特许权使用费税收上限从最初50%降低至45.5%—46.5%。^⑤ 同时,为应对政策不确定性可能带来的外资流失现象,智利政府积极与铜业公司及其他利益相关者进行讨论,提供投资激励措施。^⑥ 2024年7月23日,美国自由港麦克莫兰公司(Freepoort-McMoRan)宣布计划投资约75亿美元,扩建其在智利北部的埃尔阿布拉(El Abra)铜矿,其总裁理查德·阿德克森(Richard Adkerson)表示,博里奇政府的铜政策基调展现出更积极的支持态度。^⑦ 此外,2024年8月29日,博里奇表示,必须“利用最近受到积极关注的铜超级周期”,计划在2026年其任

① Rick Mills, “New Copper Supply Offset by Multiple Hits to Existing Operations,” June 19, 2023, <https://www.mining.com/new-copper-supply-offset-by-multiple-hits-to-existing-operations/>, 2023-12-25.

② Yusuf Khan, “Copper Shortage Threatens Green Transition,” April 18, 2023, <https://www.wsj.com/articles/copper-shortage-threatens-green-transition-620df1e5>, 2023-12-25.

③ “Copper Price at Four-month High on Strong Chinese Imports,” December 20, 2023, <https://www.mining.com/copper-price-highest-since-august-on-strong-chinese-imports/>, 2023-12-25; “Copper,” <https://tradingeconomics.com/commodity/copper>, 2024-06-27.

④ Andrés Wainer, “A Bridge to Development? Changes in Latin America’s Trade with the United States and China,” *Problemas del Desarrollo*, Vol.54, No.213, 2023. pp. 3-30.

⑤ S & P Global, “Chile and Peru’s Copper for Energy Transition,” April 5, 2023, <https://www.sp-global.com/esg/insights/featured/special-editorial/chile-and-peru-s-copper-for-energy-transition>, 2024-09-15.

⑥ Ron Butler, “¿Cómo se Pueden Mantener Competitivos los Mineros de Cobre en medio de la Transición hacia una Economía más Verde?” February 23, 2024, https://www.ey.com/es_uy/mining-metals/mining-and-metals-centre-of-excellence/empresas-mineras-cobre-competitivas-energia-verde, 2024-09-05.

⑦ Kevin Hinojosa, “Freeport McMoran Planea Inversión de US\$ 7.500 Millones para Ampliar su Mina de Cobre en Chile,” July 24, 2024, <https://www.rumbominero.com/chile/freeport-mcmoran-us-7-500-millones-ampliar-mina-cobre-chile/>, 2024-09-05.

期结束时将智利铜产量提升100万吨。^①

秘鲁经济和财政部长何塞·阿里斯塔(José Arista)强调,随着铜价不断上升,秘鲁面临着重要的经济增长机遇。^② 秘鲁迪娜·博卢阿特(Dina Boluarte)政府专注于简化启动采矿投资的程序,维持29.5%的企业所得税和对采矿业的激励措施。^③ 2024年5月,秘鲁能源和矿业部部长罗慕洛·穆乔(Rómulo Mucho)表示,借助新批准的科塔班巴斯(Cotabambas)、安塔科里(Antakori)等4或5个铜矿项目的开发,预计将秘鲁铜年产量提升至400万吨,并强调降低政策不稳定性以吸引投资,强化秘鲁作为主要铜生产国的重要地位。^④ 中国五矿资源有限公司也在着力推动秘鲁拉斯班巴斯铜矿项目达到满负荷生产,目标是年产能达到40万吨。

尽管阿根廷国内尚不具有正在开发的铜矿^⑤,但是,哈维尔·米莱(Javier Milei)政府也有意推动阿根廷成为全球主要铜生产商,并将铜业锚定为推动国家经济增长的重要领域。2024年8月23日,阿根廷政府发布第749/2024号法令,正式颁布大型投资激励制度(RIGI),推动放松铜业领域管制。目前,阿根廷已有23个铜矿项目处于开发阶段,其中,8个铜矿项目处于开发后期。^⑥ 这一激励政策有助于吸引国际投资进入阿根廷铜业,必和必拓公司(BHP)拟同加拿大伦丁公司(Lundin)以近32.5亿美元的价格联合收购费洛德索尔(Filo del Sol)铜矿项目100%的股份。与此同时,两家公司成立了一家合资企

① Eva Cruz, "Boric Espera Alza Producción Chilena de Cobre en 1 Millón de Toneladas al Fin de su Mandato," April 25, 2024, <https://www.rumbominero.com/chile/boric-alza-produccion-chilena-de-cobre/>, 2024-09-02.

② Edwin Montesinos Nolasco, "José Arista, MEF: 'Se Está Gatillando un Ciclo Expansivo que nos Haría Crecer un 7% (PBD). Vale la Pena Soñar'," July 11, 2024, <https://www.infobae.com/peru/2024/07/10/jose-arista-mef-se-esta-gatillando-un-ciclo-economico-que-podria-llegar-a-tasas-de-crecimiento-de-7-vale-la-pena-sonar/>, 2024-09-02.

③ S & P Global, "Chile and Peru's Copper for Energy Transition," April 5, 2023, <https://www.sp-global.com/esg/insights/featured/special-editorial/chile-and-peru-s-copper-for-energy-transition>, 2024-06-15.

④ Ministerio de Energía y Minas de Perú, "Ministro Rómulo Mucho: 'Nuevos Proyectos de Cobre nos Permitirán Alcanzar los 4 Millones de Toneladas'," May 31, 2024, <https://www.gob.pe/institucion/minem/noticias/964422-ministro-romulo-mucho-nuevos-proyectos-de-cobre-nos-permitiran-alcanzar-los-4-millones-de-toneladas>, 2024-09-02.

⑤ 阿根廷最后一个运营的铜矿为位于卡塔马卡省(Catamarca)的巴约德拉阿伦布雷拉(Bajo de la Alumbra)矿山,关闭于2018年。

⑥ Fernando Heredia, "Argentina Reinicia la Minería de Cobre en medio de Tensiones Ambientales," June 25, 2024, <https://dialogue.earth/es/energia/argentina-reinicia-mineria-cobre-tensiones-ambientales/>, 2024-09-05.

业,拟共同开发智利另一个大型铜矿项目何塞玛利亚(Josemaría)。^①

然而,“铜超级周期”的持续时间并不由智利等拉美国家控制^②,全球基准铜价格由伦敦金属交易所(London Metal Exchange, LME)主导决定,价格随行就市。因此,即使作为铜矿石出口行业领导者的智利,也难以在这一市场中掌握议价权。尽管有建议智利与秘鲁组成“矿业联盟”^③,但实际上在地区外部存在众多可能的矿物供应替代国情况下,拉美国家难以形成有效的价格联盟。另外,中美也在努力加强对本国铜资源的勘探,并积极寻求多元化的外部铜矿石来源。因此,这一新的“铜超级周期”可能相对短暂,限制了拉美国家在这一过程中掌握主动权或真正在铜价值链中实现显著的跨越式发展的潜力。在这种情况下,拉美国家更多倾向于借助中美对铜资源的需求量增长而带来的价格提升,以期在短期实现经济收益最大化。

总体而言,在中美拉铜资源关系中,美国处于相对优势地位,中国则因较高的供应风险以及尾矿工业发展的后发劣势,面临更为复杂的挑战。鉴于此,美国对中国在拉美地区获取铜矿资源的行为并未表现出明显的战略焦虑,虽有意加强与拉美资源生产国的合作以增强铜供应链的“韧性”,但不会过度拉拢这些国家,也不会着力打压中国获取铜资源的努力。因此,智利等拉美铜资源生产国难以获取充分的权力资源来提升自身在产业链中的位置,但它们仍然可以因应铜价上升的机遇,适时调整资源主权政策,从而获得更多的铜矿出口收益。

结 语

在资源生产国与消费国的传统互动模式中,非洲、拉美、中东等地区的资源生产国被固定在单一的原材料供应者角色上。然而,权力转移引致的中美

^① Roberto Bellato, “Luego de la Aprobación del RIGI, Gigante Minero Mundial Desembarca en dos Megaproyectos de Cobre en la Argentina,” June 30, 2024, <https://econojournal.com.ar/2024/07/luego-de-la-aprobacion-del-rigi-gigante-minero-mundial-desembarca-en-dos-megaproyectos-de-cobre-en-la-argentina/>, 2024-09-05.

^② 高盛公司称,目前存在中期铜短缺问题,但已发现和为未发现的铜资源储量仍然较为丰富。相关论述参见 Expansión, “El Cobre se Disparará a 11000 Dólares por Tonelada, Pronostica Goldman Sachs,” December 8, 2022, <https://expansion.mx/mercados/2022/12/08/goldman-sachs-pronostica-precio-record-cobre>, 2024-06-25.

^③ Javier Alcalde, et al., *La Conexión China en la Política Exterior del Perú en el Siglo XXI*, Edición Digital, 2019, p. 299.

资源竞争改变了这一经典互动模式,并赋予资源生产国更强的能动性。在大国资源竞争背景下,战略性关键矿产与国家安全更为紧密地结合,拉美国家能够借助大国资源争夺提供的有利形势为自身争取发展权益。

本文发现,拉美资源生产国如何将资源优势最大限度地转化为发展领域的自主性,对于其战略选择具有强有力的诱导作用,而中美拉三方资源博弈态势能够影响资源与自主发展空间在博弈性互动中的转化限度,进而使拉美国家形成应对中美战略性关键矿产博弈的差异化战略行为。当拉美资源生产国在三方资源博弈中占优时,能够在最大程度上不受大国挤压,实现自身在产业价值链中的地位跃升,争取资源网络主导权;当中国在三方资源博弈中占优时,拉美资源生产国仍然保持着一定的被赋权状态,但同时面临中美两国激烈竞争所产生的强大压力,倾向于实施保守的资源政策以提升自身的议价能力、强化资源价值;当美国在三方资源博弈中占优势或当三方之间没有明显的独立优势者时,拉美资源生产国倾向于放松资源主权,以期借助资源价格提升的机遇顺势获取更多资源采掘带来的收益。需要特别指出的是,拉美国家的资源策略无疑受到其国家政局的影响,一般左翼政府倾向于强化资源主权,而右翼政府则倾向吸引采掘资本、放松政府监管。但即便如此,同一政府在不同矿种中推行的具体政策仍具有差异,不能简单地一概而论,对这一差异性的探索也是本文的创新点所在。

对于正处于崛起进程中的中国,伴随着中美资源竞争的愈演愈烈及美国频繁安全化升级操作,优化调整中拉资源关系已成为无法回避的重要问题。面对以美国为首的西方国家的资源安全化升级操作,拉美资源生产国往往不愿意在中美博弈中选边站队,而是倾向于寻找平衡点,并因应博弈形势使自身收益最大化。拉美资源生产国并非中美战略竞争棋盘上缺乏能动性的“棋子”,中拉双方优势互补,在“人类命运共同体”以及“南南合作”的框架下进行互利互惠、健康可持续的合作更加可期。