

特朗普关键矿产战略2.0将如何打开

中国金属矿业经济研究院高级研究员 郑宏军

随着美国大选尘埃落定，特朗普将于明年一月重返白宫。特朗普将现任总统拜登推出的通胀削减法案(IRA)描述为“绿色骗局”，并扬言就任职后要予以废除。此番言论引发剧烈震动，新能源行业是IRA法案3690亿美元补贴的主要受益者。已发放的补贴会被收回吗？这似乎不太可能。因为在重建本国产能和减少对中国关键矿产依赖方面，两党有着显著共识。早在2020年时任总统特朗普就宣布，美国在关键矿产上对“外国对手”的“过度依赖”是国家紧急状态。在第二个总统任期内，特朗普将如何打开其关键矿产战略2.0成为全球关注的焦点。

“大国战略竞争”认知使美国陷入关键矿产焦虑

关键矿产供应问题今天之所以凸显出来，原因在于美国的“大国战略竞争”认知。美国认为加快构建绕开中国的关键矿产供应链体系，是保持其绝对领先并赢得竞争的关键。要在能源转型竞赛中获胜，离不开铜、镍、钴、锂、稀土等关键矿产的安全保障。国际能源署测算，为达到降低1.5摄氏度目标，到2040年需要在新采矿项目上额外投资8000亿美元。中国当前在关键矿产领域占据的主导地位，成为美国的真正威胁。根据摩根大通数据，2022年中国生产了全球68%的稀土、70%的石墨，加工了全球100%的石墨、90%的稀土和

74%的钴。相反由于数十年离岸外包使美国国内矿产开发停滞不前，冶炼产能几乎全部外移，抛开中国则供应保障岌岌可危。

近年来美国将“大国战略竞争”置于其全球战略之首，对气候经济至关重要的关键矿产自然成为争夺的焦点。解决能源转型的紧迫性与矿产供应的脆弱性矛盾，成为近年来美国政府迫在眉睫的战略要务。自2008年起，美国开始将关键矿产提升到战略层面，历届政府持续发力推动关键矿产战略从概念框架向政策举措的加速演进。从奥巴马政府的《全球供应链安全国家战略》（2012），到特朗普政府（关键矿产战略1.0）的《评估和强化制造与国防工业基础及供应链弹性》（2017）、《确保关键矿物安全和可靠供应的联邦战略》（2017）、《解决依赖国外矿产对国内供应链构成的威胁》（2020），再到拜登政府的“百日供应链审查”（2021）、“白宫供应链弹性委员会”（2024），美国关键矿产战略内涵在根据形势变化不断调整。

尽管美国极力试图打造将中国排斥在外的供应链，但丰满的理想却遭遇了现实的骨感。从国际市场看，当前镍、钴、锂、稀土等关键矿产品市场价格长期低迷，导致美国及西方投资的众多矿产项目关闭声浪不绝于耳。从美国国内看，繁琐的监管制度使美国成为世界上开采新矿难度最大的国家之一。尽管美国国内关键矿产资源储量居世界前列，但由于社区问题十分复杂、环保审批异常繁琐，国内矿山开发极其缓慢。标普全球报告显示，美国大型采矿项目需要10多年才

能获得许可，建设一座新矿平均时间需要近29年，时长世界排名仅次于赞比亚。美国勘探与采矿协会(AEMA)称，低效的联邦许可制度严重阻碍了矿业勘探和开发领域的投资，并导致供应越来越依赖外国。

关键矿产困境折射出美国社会内部的深层矛盾

在打压中国主导地位、支持国内及盟国关键矿物开采和提炼、增强供应弹性的战略目标上，美国国会两党是高度一致的。2023年12月，国会通过了新的国防授权法案，赋予国防后勤局(DLA)更大的自由进行长期采购，给与每年10亿美元额度，并允许DLA与国内冶炼厂签订长期供应协议。2024年6月美众议院成立跨党派“关键矿产政策工作组”，旨在提高美国关键矿产供应链依赖的透明度，并制定一系列投资、监管改革和税收激励措施；7月通过卢比奥-华纳《2024年保护关键矿产全球战略法案》，旨在增加美国政府的金融工具包，以“遏制中国在关键矿产领域的主导地位”。

在关键矿产政策设计上，由于代表的利益集团及立场不同，民主党与共和党存在较大差异。产业迁移使美国贫富分化加剧，社会撕裂和内部矛盾愈演愈烈。一大批往昔繁荣的城市迅速衰败，使美国蓝领身陷药物滥用、酗酒、贫穷和精神创伤，万斯的小说《乡下人的悲歌》真实描述了这一困境与危机。共和党总统特朗普提出的“使美国再次伟大”，其主旨就是拯救美国国内制造业。特朗普第一任期的核心政策包括：对外尤其针对中国加征关税以保护国内产业；通过行政手段来减税和放松监管刺激经济增长和增加就业机会；退

出巴黎气候协定并支持传统能源和制造业；推进科技制裁，针对特定国家和企业实施出口管制。

2021年继任的民主党总统拜登，则是美国精英阶层和建制派的利益代表。拜登的关键矿产战略更加侧重规则、立法和环境保护，着力通过联盟实现供应多元化。2021年1月20日拜登上任伊始就签署行政令，宣布美国重新加入《巴黎协定》；2022年6月，与加、澳、法、德、英、日、韩等15个国家及欧盟成立“矿产安全伙伴关系”（MSP）；8月推出补贴导向型通胀削减法案（IRA），通过激励措施推动开采和加工来自本国及盟友的矿物；12月，携手加、澳、法、德、英、日组建“可持续关键矿产七国联盟”（SCMA）；2023年9月，与欧盟发表联合声明，宣布支持洛比托走廊铁路计划。上述这些举措，是拜登政府在关键矿产战略上的重要政治遗产。

特朗普关键矿产2.0将以更加激进的方式展开

特朗普2.0会逆转拜登的关键矿产推动吗？答案是不会。目前为止，所有迹象都表明特朗普2.0将在美国矿产自给自足方面将更加激进，并会以对建制派革命的方式来进行。从特朗普宣布的主要阁员看，无不是反建制派的先锋。令人瞩目的是任命马斯克掌管新设立的“政府效率部”，显然是要为新政高效实施扫清组织障碍。综合目前公开信息，预判特朗普关键矿产2.0将从以下几个方面打开。

解锁国内矿业禁锢。特朗普承诺在就职后“大约10到15分钟”内，扭转拜登在明尼苏达州苏必利尔国家森林实施的20年采矿禁令。特朗普已选择前众议员李泽尔丁领导环境保

护署，促进国内矿业生产和放松监管计划。特朗普称将确保公平和迅速地解除管制决定，同时保持最高的环境标准。政府将在环境审查和维护方面设定新标准，这将使美国以健康和结构良好的方式发展。政策组合预计将包括结束拜登政府在建设新天然气出口终端方面的限制，并宣布美国再次退出巴黎气候协议。

提升进口商品关税。特朗普宣称自己“是关税的忠实信徒”，并表示在第二个任期会重新对外国商品征收高额关税。特朗普的关税执念来自于他完全相信关税在经济上的作用，以及与其他国家打交道的权力。关税是最快捷的国内产业保护手段，尽管短期内会抬高物价、刺激通胀，但在特朗普看来产业回流加上人工智能，是化解美国通胀的长久之计。近期拜登政府将某些关键矿产关税从零提高到25%，以保护国内矿产项目，如南方32s Hermosa锰锌项目。11月25日，特朗普称明年1月就职后将对从加拿大、墨西哥进口到美国的所有产品征收25%的关税，并对中国在60%基础上额外加征10%关税。

收紧实体资格审核。特朗普在第二个任期内，将对与中国有关的实体进口关键金属采取更强硬的态度。通过收紧有关外国实体(FEOC)规则，将使中国企业产品合规变得越来越困难。为此在拥有大量中国股东的印尼生产的许多镍产品，将被认定不符合政府的规定。Fastmarkets估计，在2025年至2027年间，只有8-9%的全球开采镍产量、4%的中间供应和大约12-12.5%的精炼供应可能符合IRA。这意味着目前通过

墨西哥、印尼等第三国加工出口到美国的新能源产品，在新规则下将面临取消补贴甚至加税的风险。拜登政府出于削减通胀的顾虑采取的模糊政策，在特朗普2.0出台后将面临全面封禁，这将对中美贸易产生重大负面影响。

加强国家安全储备。多年的预算削减，已使美国国防储备战略储备(NDS)降至创纪录低点。特朗普上任后国防部将优先考虑储存在美国提炼和加工的矿物，可能通过发布新规将“采矿”添加到符合ATVM（小布什政府在2007年推出的先进技术车辆生产贷款计划）扶持计划合格项目，并扩大原料收购抵免生产税收额度。同时会在联邦采购条例中增加一个新要求，即特定清洁能源技术的采购必须包含一定比例的在美国开采的矿物。新政府可能扩大现有的补贴，比如将ATVM直接贷款发放到采矿项目。此外，新政府可能会根据《国家紧急状态法》发布关于矿物进口的国家紧急声明，对其选择的矿物进口征收关税。