

# 从资源主权到市场开放：智利矿业新政全面右转

中国金属矿业经济研究院（五矿产业金融研究院） 郑宏军

作为世界铜和锂的顶级供应商，智利铜和锂供应对推动全球电气化至关重要。2026年3月11日，智利右翼总统卡斯特以58%选票胜选就职。与前任左翼政府强调资源主权、倾向国有化、高税收、严格环保与社区参与政策及审批流程冗长相左，右翼新政府将矿业定位为经济复苏核心引擎，主张减税、松绑、简化审批、整治官僚主义、吸引外资、发展高附加值产业。卡斯特政府矿业政策的全面重塑，引发全球矿业界高度关注。

## 一、卡斯特右翼政府矿业政策的重大转向

### （一）组织重构：将矿业部与经济部合并强化协同

卡斯特政府上台后将矿业发展全面纳入国家经济复苏整体战略，推出更严格的边境控制政策。新政府实施的首个重大矿业改革就是机构重组，将原独立矿业部并入经济部，任命农学家丹尼尔·曼兼任经济部长与矿业部长，旨在提升审批流程的跨部门协同效率，落实“反官僚主义”的执政承诺。新机构核心任务包括：释放积压的1050亿美元矿业投资，修订繁琐的审批与环境评估框架，将矿业项目平均审批时限从18个月压缩至9个月，提速50%。

### （二）锂矿政策：从“直接谈判”转向“公开招标”

锂矿政策是新政府改革的核心突破口，卡斯特右翼政府彻底否定了前左翼政府的国有化路线，政策调整直指前左翼

政府国有化政策导致的“投资停滞”困境。2023-2025年智利新增锂矿项目为零，2025年上半年碳酸锂出口收入同比下降34%至10.94亿美元。新政府质疑前任政府与Code1co、SQM就阿塔卡马盐湖锂矿延长开采至2060年的直接协议，主张开放锂矿矿权、以国际公开招标取代，追求更透明、市场化的资源分配。将外资矿企持股上限从35%大幅提升至70%，打破了此前合资企业国有持股超50%的限制。鼓励新增锂矿项目勘探与开发，吸引全球资本与先进技术入驻。

### **（三）税收与监管：降负松绑，优化投资环境**

为提升智利矿业的国际竞争力，卡斯特新政府推出了一揽子税收与监管优化政策。税收方面，将矿业企业所得税税率从15%进一步降至10%，扩大资源税减免适用范围。对大型铜矿企业的资源税减免政策持续加码，同时对出口导向型矿业企业维持增值税零税率政策。监管方面，推进反官僚，取消部分限制性法规，简化环境评估流程，明确打击审批拖延现象，重点解决长期存在的“采矿停滞”问题。其核心目标是通过降低企业运营成本、减少行政干预，重建国际投资者信心。社会稳定方面，通过抑制抗议和干扰带来更大的运营确定性，但此举可能会加剧与当地社区的紧张关系。

### **（四）产业战略：从“单一依赖”到“多元协同”**

新政府摒弃了智利长期依赖铜矿出口的单一产业结构（占该国GDP 11%-12%），提出聚焦16种关键矿产的多元化战略。这是智利首个关键矿物战略，旨在将智利定位为不仅是铜和锂的供应国，也是对能源转型至关重要的14种其他矿

物的供应国。除了铜和锂，该清单还包括钼、钴、稀土元素、锑、金、银、铁矿石和硼等14种新增关键矿产。战略实施分为三类路径：对铜、锂等优势矿产，重点推进扩产与技术升级，优先开发棕地项目；对钴、稀土等潜力矿产，设立专项勘探基金，提供税收优惠吸引国际技术合作；对金、银、铁等矿产，推动选矿、精炼等深加工环节本土化，旨在将智利从“矿产原料供应国”升级为“新能源产业链关键节点”。

## 二、右翼政府矿业政策出台引发诸多争议

### （一）机构合并的专业性与产业地位争议

矿业部与经济部合并引发了行业对“专业性稀释”的强烈担忧，批评者指出矿业的成功取决于基于技术的公共政策，而不是政治决策。智利矿业商会主席曼努埃尔·维埃拉直言，矿业作为国家财政贡献最大的战略产业，被并入经济部意味着其在政府执政优先级中被“降级”，错失了任命专业人士领导产业的良机。新任部长丹尼尔·曼缺乏矿业从业经验且身兼两职，可能削弱智利矿业的专业领导力。矿业作为典型长周期行业，稳定且专业的政策导向是吸引长期投资的核心前提。

### （二）约束上升导致铜供应增长遥遥无期

卡斯特政府提出在一两年内将采矿产量提高20%，但这个目标更多的是政治口号而非现实时间表。智利仍是全球最大的铜生产国，2025年530万吨约占全球铜产量25%，但是矿石品位下降、矿床老化和监管复杂性上升正在制约增长，2025年每个月产量同比都在下降。国家铜业协会Cochilco数

据显示，与2024年相比，2025年铜产量下降了2%，使智利竞争力不及刚果（金）。Cochilco预测除非新项目取得进展，否则智利铜产量可能会在2034年见顶前小幅上升，并逐渐降至约440万吨。智利15年来未启动任何新项目，需要全国性勘探激励政策，缩短和明确许可时限，实现冶炼能力现代化。

### （三）锂矿政策的稳定性与资源主权争议

根据USGS2025年数据，智利锂储量920万吨锂含量，占全球储量24.8%。智利锂资源98%集中于阿塔卡马盐湖，其开发集中度高、规划性强，避免了阿根廷多盐湖分散开发的协同难题，也远超玻利维亚乌尤尼盐湖的低开发进度。传统蒸发法提锂的OPEX约3600-4200美元/吨LCE，为全球最低区间，较阿根廷低20%-30%，较硬岩锂矿低超50%。智利虽是全球第二大锂生产国，但抵制战略资产私有化传统、强势工会和动荡社会，导致市场份额被津巴布韦、马里等竞争对手夺走。

### （四）经济发展与环保、社区利益的平衡争议

新政府的“去管制”政策被质疑可能牺牲环保与社区利益。智利锂矿集中于阿塔卡马盐湖等干旱地区，过度开采易导致水资源短缺与生态破坏，而简化环保审批可能降低企业环保投入门槛。同时，社区利益冲突风险上升，阿里卡港等关键物流枢纽的工会隶属左翼阵营，已明确表示若新政策削减福利将发起罢工，港口运输中断可能直接冲击矿产出口履约。如何平衡经济增长与环保、社区利益之间的关系，成为政策落地的核心挑战。

## 三、智利右翼政府矿业政策的多维影响

## （一）对智利国内经济的影响

长期来看，政策调整有望破解矿业发展瓶颈，审批提速与税收减免将激活积压投资，关键矿产的多元化战略能降低单一铜矿依赖的经济风险，产业链本土化则将提升矿业附加值，推动GDP增长与就业扩大。但风险同样不容忽视：“被诅咒的”许可制度（采矿项目需要500多张许可证），左翼势力的抵制，环保与社区冲突可能引发生产中断，铜和锂生产集中地区的犯罪和移民问题，美伊冲突推高石油价格带来的通胀风险，这些因素都可能削弱经济复苏预期。关键问题是新政府能否推行改革，如果没有勘探激励和许可加速，智利可能会错失当前矿物的价格周期。

## （二）对全球矿产供应链的影响

**1. 锂供应链重构。**智利作为全球第二大锂生产国，出口量占全球40%以上，且71%出口至中国。智利的成本优势很大，但采矿法所规定的国家对锂的控股阻碍了私人投资。智利矿业部2026年3月向国家审计署提交五份新的锂合同，目标是到2034年将锂年产量从2024年的28万吨提高到约43万吨。智利有40多个盐滩仍未开发，若取消限制并采取更有利于投资的措施，可能在十年内夺回最大生产国地位。中资企业加速布局，预计2026年锂矿投资增长40%以上；美企借“盟友优先”政策抢占先机，Albemarle重启12亿美元扩产计划，将呈现“中美双轮驱动”格局。

**2. 全球铜市场趋稳。**摩根大通预计，2026年精炼铜的缺口为33万吨。作为全球最大铜生产国，智利铜矿政策的稳定

性与扩产预期，将缓解全球铜供应紧张局面，对新能源、电力等下游行业形成成本支撑。在全球铜价高涨、供应短缺预期下，智利正以2026年为关键节点，集中推进13个铜矿项目，其中6个项目开工建设、7个项目投产，总投资148亿美元，对冲全球铜市缺口、抢占牛市红利。据Cochilco数据显示，智利由此将增加近50万吨的年产能，总产量将冲至约560万吨；从2026年到2034年，该国还将吸引1050亿美元投资。

**3. 多元战略展现潜力。**多样化不应该仅仅被理解为一个清单上增加更多的矿物，战略机遇在于主要依赖精矿出口逐步转向中游加工和更高价值的服务。钼、铌、碘和硝酸盐的强劲产量以及黄金产量的恢复，如Salares del Norte等项目可以将全国黄金产量提高25%左右，全球对钴、稀土等矿产的争夺将进一步聚焦南美地区。关键矿物战略呼吁重新设计课程、新的专业以及加强工业、学术界和公共部门之间的融合，发展人力资本的稳健计划是降低资本支出风险的必要条件。

### （三）对地缘政治格局的影响

**1. 南美“锂三角”联盟瓦解。**智利单方面松绑外资限制，打破了此前与阿根廷、玻利维亚签署的《锂资源主权公约》（约定外资持股上限35%），三国“锂OPEC”联盟基础动摇，阿根廷已借机加速吸引外资，南美锂资源竞争从“协同管控”转向“各自为战”。

**2. 加剧资源博弈阵营化。**卡斯特在一个地缘政治十字路口上台，夹在中美之间寻求重新确立影响力。卡斯特政府亲

近美澳等国，全球锂资源竞争呈现明显的地缘政治阵营化趋势。尽管对铜矿的所有权有限，但中国是智利乃至拉美地区的主要贸易伙伴。

**3. 资源国家政策示范效应。**智利的政策转型为其他资源国家提供了“市场化开放”的参考路径，可能引发南美、非洲等资源富集地区的政策跟风，重塑全球资源开发的规则体系。

对于采矿业而言，政府的更迭可能会影响支撑智利经济的监管和地缘政治环境。在一个日益地缘政治化的矿产市场，智利面临的挑战不再仅仅是资源基础的规模，而是能否将这一优势转化为稳定持续的供应。智利右翼政府的矿业政策改革，核心逻辑是通过市场化、开放化政策激活矿业投资，以资源优势带动经济复苏。对于全球矿业企业而言，需密切关注政策执行动态，做好风险评估与战略调整。