充满变数的巴西关键矿产政策：立法博弈、产业困境与拉美资源治理新变量

中国金属矿业经济研究院（五矿产业金融研究院） 郑宏军

巴西拥有多元化矿产资源底座，除传统铁矿石外，锂、镍、稀土、石墨、铌等能源转型所需矿产资源潜力巨大。近五年巴西关键矿产领域勘探投资增幅高达240%，矿产开采量增长40%，2026年至2030年预计矿产开发总投入可达769亿美元。2026年9月，总统卢拉签署《国家关键与战略矿产政策》（PNMCE），开启新一轮矿业政策变革。不同于南美四国（智、阿、秘、玻）《战略矿产联合声明》多边协同模式，PNMCE选择了全产业升级路径。但央地分治、党派博弈、大选周期及大国博弈因素叠加，使PNMCE落地面临巨大变数。

一、“矿在巴西、炼在巴西、材在巴西”

（一）核心政策主旨目标

1.改变资源出口低端锁定，推动本土产业链升级。巴西矿业长期停留在上游开采环节，锂、稀土、镍等矿产品大多以精矿形式出口，国内缺少规模化湿法冶炼、金属提纯、功能材料制造产能，大部分产业附加值被海外下游企业获取。新政核心目标是倒逼外来投资者将冶炼、深加工环节落地巴西，依托关键矿产带动本国绿色制造业发展，契合“生态转型计划”与巴西新工业战略。

2.强化国家资源主权，完善战略矿产监管体系。巴西宪法过去规定，外资项目仅需要取得采矿许可，股权变更、供

应链协议审查较弱。新法案赋予国家关键矿产工业化委员会对关键矿产企业控股权变更、重大供应协议的审查权，对涉及国家战略安全的交易实施穿透式监管，要求企业披露矿产品最终流向、受益所有人、加工水平等信息，提升政府对资源开发全链条管控能力。

3.平衡经济发展、生态保护与原住民权益。亚马孙雨林、塞拉多稀树草原是巴西关键矿产富集区域，同时是全球生态保护核心区域。卢拉政府一方面收紧雨林非法开采管控，另一方面希望建立可持续矿业模式，要求重大矿产项目开展原住民社区磋商，将生态补偿、社区收益共享作为项目落地前置条件，缓解矿业开发带来的社会冲突。

（二）全新制度治理框架

1.建立国家关键矿产清单动态管理机制。由矿产能源部联合科研机构，定期更新锂、镍、钴、铜、稀土、石墨、铌、钒等战略矿种目录，对清单内项目实施优先审批。

2.设立专项金融激励工具。配套设立总额70亿雷亚尔的专项支持资金，其中50亿雷亚尔用于矿产深加工产业补贴，20亿雷亚尔作为矿业活动担保基金，鼓励外资在巴西境内建设选矿、冶炼、深加工项目，而不是单纯开采矿石出口。

3.构建跨部门治理机构。成立总统直辖的国家关键矿产工业化委员会（CIMCE），统筹矿产、环境、外交、财政部门，协调跨部门审批，解决过去部门权责分散、审批互相推诿的问题。支持城市矿山、废金属回收利用，推动矿产资源循环体系建设。

4.出口管控弹性机制。新法案允许通过行政法规，对未在巴西本土深加工的原矿出口设置约束，部分议员甚至提出更加激进的修正案，要求稀土、锂等矿产品80%精炼环节必须在巴西境内完成，限制初级矿石直接出口。

（三）多元资源外交战略

总统卢拉多次公开表态，巴西关键矿产投资机会向全球所有国家开放，无论美国、中国、欧洲企业，只要愿意落地本土深加工项目，均可参与投资，不会排他性绑定某一国资本。巴西既积极参与FORGE、美巴关键矿产伙伴对话等多边机制，又拒绝加入针对中国的“去风险”资源联盟。这种均衡策略意在最大化外资收益，也增加未来不确定性。

二、多重结构性矛盾叠加使矿业新政落地障碍重重

（一）新法案文本留白巨大，细则博弈尚未结束

PNMCE仅搭建顶层框架，大量关键规则交由后续行政法令进行细化。关于外资股权审查、原矿出口限制、关键矿产企业交易审查的标准、触发条件、豁免条款，法律文本均未明确，等待CIMCE制定配套条例。国会内部派系分化严重，左翼议员主张强化国家管控、严格限制初级矿出口、提高本土加工强制比例；矿业协会、地方州政府、亲资本议员则主张降低门槛、保持矿业投资吸引力。

（二）联邦与州权分割，审批效率短板难修复

长期以来，巴西矿业项目环境许可周期漫长，复杂项目审批可长达5—10年，全国矿业监管局积压十万份以上勘探、采矿许可申请，形成“巴西成本”。尽管新政策设立跨部门

委员会简化关键矿产项目审批，但巴西矿业管辖权由联邦与州两级分别行使，州政府拥有独立环境监管权限，且各州对矿业开发态度差异极大。亚马孙州、帕拉州环保势力强大，对大型矿山项目审批保守；米纳斯吉拉斯州、戈亚斯州鼓励矿业开发。一旦政党轮替，州政府行政团队更换，已审批项目存在被重新审查的风险。

（三）原住民、环保组织与矿业开发持续冲突

巴西大量锂、稀土、镍矿分布在原住民领地、亚马孙雨林、塞拉多生态保护区。宪法保护原住民土地排他性权利，矿产项目必须经过原住民自由、事先、知情同意（FPIC）磋商程序。近年来，原住民组织、环保团体多次发起法律诉讼，叫停大型矿产项目。塞拉多草原锂矿项目、亚马孙稀土项目均遭遇社区抗议与司法诉讼。新法案虽然要求社区收益共享，但收益分配比例、补偿机制、争议仲裁机制没有统一标准，项目随时可能遭遇司法冻结，构成重大投资风险。

（四）本土深加工能力不足，人才、基建短板突出

巴西本土冶炼、湿法分离、材料制造产业基础薄弱，缺少成熟产业链配套，专业矿业冶金技术人才缺口巨大。新政策目标是吸引企业落地深加工产能，但建设冶炼厂需要配套稳定电力、港口、公路、供水基础设施。巴西北部、中西部矿产富集区交通基础设施薄弱，物流成本高。当前巴西唯一规模化稀土企业塞拉贝尔德（Serra Verde）已经被美国稀土公司收购，本土民族矿业龙头在稀土、锂高端加工领域几乎空白，政策扶持红利很大概率会被海外资本获取，难以快

速培育本土产业主体。

（五）大选周期带来的政党轮替或导致政策逆转

当前，巴西正处于总统大选关键期。左翼在任总统卢拉竞选主张以矿产主权、本土产业链建设为核心；外资准入保持中立，但要求投资方落地本土产能；保留环评、原住民社区磋商等刚性约束，国家主导关键矿产战略规划。竞选具微弱优势的右翼候选人小博索纳罗主张大幅简化审批、快速扩产引资，提议把矿业环评审批从当前8—15年压缩到2—4年；弱化部分环境与原住民征询流程，由市场主导资源开发；对接美国关键矿产供应链，目标10年吸引1000亿美元矿业投资。

三、我国与巴西关键矿产合作及面临的地缘挑战

（一）巴西是我国战略关键矿产的核心供应国

1.铌。全球铌资源高度集中，巴西占全球储量约80%，CBMM公司垄断全球约70%供给，我国本土铌矿品位低、产能有限，铌铁几乎全部依靠进口，巴西是绝对主力来源。2023年我国铌铁进口总量约4.2万吨，其中巴西占比98%以上；2024年自巴西进口铌铁41340吨，占国内铌铁总进口99%；2025年全年铌铁进口维持在4.1万—4.3万吨区间，巴西占比保持98%以上。

2.铁矿石。铁矿石是中巴矿产贸易体量最大品种，2023年我国总进口11.74亿吨，约2.11亿吨来自巴西，占铁矿石总进口18.0%；2024年进口12.5亿吨，巴西供应2.22亿吨，占比17.8%；2025年进口约12.49亿吨，巴西进口2.21亿吨，占比17.7%。澳大利亚是我国铁矿石第一大供给国，巴西是

重要备份供给。淡水河谷产能释放、港口发运波动，会影响国内钢铁原料成本。

3.铜。巴西2023—2025年对华铜出口快速增长，成为我国铜精矿、铜材新增补充来源。2023年，我国自巴西铜产品进口规模较小；2024年，巴西对华铜出口快速抬升；2025年一季度，巴西对华铜出口3.31亿美元，同比大增180%，中国占巴西铜出口总量35%，成为巴西铜第一大出口目的地。我国铜主要来自秘鲁、智利、刚果（金），巴西仅作为多元化供应渠道。

4.锰矿、锂矿。锰矿方面，2025年一季度巴西对华锰出口同比增长310%，锰铁合金广泛应用于钢铁冶炼与电池材料制造，但我国锰矿主要进口来源为南非、加纳，巴西属于新兴供给方。锂资源层面，巴西伟晶岩锂矿资源潜力巨大，但现阶段矿山开采规模有限。2023年至2025年，我国锂精矿进口主力来源依旧是澳大利亚，巴西锂矿对华出口占比不足5%，行业尚处于产能培育阶段，短期供给贡献有限，中长期资源开发潜力突出。

（二）美国在巴西投资布局对我国供应链的冲击

美国近年来借助DFC政策性金融、FORGE机制、企业并购、长期包销协议等多重工具加速布局巴西关键矿产，尤其是“唐罗主义”强调从战略上强化对拉美关键矿产资源控制，目标集中在稀土、镍、铜、铌、石墨等战略品类。其标志性项目为美国稀土公司28亿美元收购巴西Serra Verde稀土矿山，该矿是亚洲以外少数可规模化产出四种磁性稀土的项目，

美国DFC提供5.65亿美元贷款，并锁定未来15年矿山产出定向供美。同时美国DFC对巴西TechMet镍钴项目开展股权投资，推动上游矿产与北美下游电池、军工产业链绑定，构建独立于中国冶炼加工体系的供应链闭环。

在地缘规则层面，美国试图在双边谈判中要求巴西建立外资矿业资产审查机制，在矿产股权交易中给予美方优先购买权，限制被美方认定的“受关注外国实体”投资巴西矿业资产，试图抬高中企在巴西矿业并购、矿权获取的制度门槛。尽管巴西政府出于主权考量拒绝美方部分硬性要求，但该诉求会持续影响巴西矿业立法、外资审查、矿产品出口政策走向，叠加巴西国内政党轮替带来的政策摇摆，放大中资项目的长期合规不确定性。

市场竞争层面，美资配套低成本政策性融资、欧美跨国财团联合开发模式，显著抬升巴西优质矿权的竞拍成本。过去中企依托资金优势、基建配套能力获取巴西矿产资源的传统优势被削弱。同时美国推动FORGE框架在拉美推广“友岸外包”，引导巴西矿企将矿石、精矿优先销往北美及其盟友，推动供应链去中国化。长期来看，若美资主导项目陆续投产，会改变全球稀土、镍、铜贸易流向，压缩我国从巴西进口战略矿产的增量空间，冲击我国资源进口多元化战略。

与美、巴经济的结构性竞争不同，中、巴经济结构具有天然的强互补性；中国是巴西最大的贸易伙伴，巴西对华出口总值约为对美出口的三倍，这是中、巴矿业合作能够行稳致远的根基。对中国而言，巴西不仅是重要的资源合作伙伴，

而且是中拉合作的压舱石。尽管巴西可能再次面临左右翼政策的钟摆式轮回，但是发展仍是巴西政府面临的头等大事，体现在竞选人都明确表示拒绝排华投资。对于中资矿企而言，秉持正确义利观推进合作、强化本土化人才培养、推进社区帮扶、带动当地就业、促进民生改善，是抵御当地政府政策更替、构建韧性中巴矿业合作的根本所在。