

两场联合国会议推动关键矿产全球治理进入新阶段

中国金属矿业经济研究院（五矿产业金融研究院）

周匀

2026年7月14日，首届联合国能源转型关键矿产高级别会议在纽约联合国总部召开。7月22日，联合国安全理事会（简称“安理会”）在刚果（金）担任轮值主席国期间举行“自然资源治理：和平、安全与繁荣的基石”高级别公开辩论。两场会议相隔八天，从发展治理轨道到和平安全轨道，把关键矿产议题完整提升至联合国多边治理的核心议程层面。

一、两场会议共同聚焦能源转型中需求激增与治理赤字的双重压力

两场会议的背景可以归结为一对尖锐矛盾：一方面，全球能源转型对铜、锂、镍、钴、石墨等矿产的需求急剧攀升。联合国常务副秘书长阿明娜·默罕默德在7月14日会议上指出，预计到2040年全球对关键矿产的需求将增加一倍以上，人工智能和数据中心的发展还将进一步推高需求。另一方面，资源富集的发展中国家长期停留在原材料出口环节，附加值外流，矿区社区承担环境与社会代价。她以非洲为例指出，非洲拥有全球约三成的关键矿产储备，却仅获得全球清洁能源投资的2%。与此同时，围绕关键矿产资源的竞争，正在加剧部分地区的动荡、人口流离失所和冲突。

7月14日会议的议题围绕“公正转型”展开。阿明娜·默

罕默德明确主张，清洁能源转型的红利应当惠及资源丰富的发展中国家和采矿社区，而非重演资源开发中的不公。会议借鉴并发展了联合国秘书长关键能源转型矿产专家小组2024年9月发布的报告《为能源转型提供资源：指导关键能源转型矿物走向公平和正义的原则》（Resourcing the Energy Transition: Principles to Guide Critical Energy Transition Minerals Towards Equity and Justice）的核心思想。该报告提出“七项自愿性指导原则”和“五项行动建议”，倡导公平透明的合同、强有力的治理和经济公平，以避免重蹈资源开发中的不公覆辙。

7月22日会议辩论的议题则聚焦自然资源与和平安全的关联。联合国秘书长古特雷斯在通报中指出，对自然资源的控制和开采正在深刻改变冲突的根源、动态和结果，通过非法开采自然资源获得收益往往成为和平进程的重大障碍。他呼吁国际社会加强自然资源治理，确保资源开发造福资源丰富国家和社区，切断武装团体和犯罪网络的资金来源，以促进和平、安全与可持续发展。会议的核心关切是，如何通过强化自然资源治理，将矿产资源从冲突诱因转变为促进和平、安全与繁荣的动力。

两场会议议题互补：前者侧重经济公平与可持续发展，后者侧重和平安全与冲突化解，共同构成了联合国对关键矿产议题的系统性回应。

二、两场会议形成以专家小组报告为参照的软性共识，推动治理框架奠基

两场会议均未出台具有法律约束力的条约或决议，但形成了多层级的软性共识，并将秘书长专家小组报告作为治理基石的重要参照。

第一层共识是联合国应当在关键矿产治理中发挥核心协调作用。7月14日会议上，各方一致认同多边治理的必要性，呼应专家小组报告中“联合国秘书长和联合国将发挥不可替代的代理人和召集人作用”的判断。7月22日的辩论中，古特雷斯进一步提出国际社会下一步应重点推进的五项优先工作：确保矿产开发为资源丰富国家和社区带来公平、可持续成果；弥合各国对自然资源享有主权与实际行使主权之间的差距；遏制非法流动，加强矿产供应链各环节透明度；更多利用《联合国宪章》第六章规定的和平解决争端工具；将气候因素纳入预防和政治努力之中。

第二层共识是以专家小组报告为行动蓝图。报告提出的“五项行动建议”成为两场会议的共同参照：在联合国内部设立高级别专家咨询小组，促进多方利益相关者就矿物价值链中的经济问题进行政策对话和协调；建立全球可追溯、透明和可问责框架；创建基金解决废弃、无主或被遗弃矿山带来的遗留问题；为个体和小规模采矿者提供权能；加强矿物使用效率和循环利用。古特雷斯在安理会通报中明确表示，专家小组建议通过负责任投资、公平价值链、提升各国国内加工制造能力、提高透明度、落实环境和人权标准以及确保受影响社区获得实际利益等措施以改变现状。

第三层共识是资源主权和公平收益分配不可动摇。7月

22 日会议上，各方重申国际法赋予各国对境内资源的绝对主权，这一原则是构建关键矿产治理体系的法理基础。会议同时强调，资源丰富国家应当在本地加工、利益共享、经济多样化等方面获得实质性支持，而非仅仅作为原材料提供者。

需要指出的是，两场会议未能就量化供应安全目标、“绿色矿产”定义与认证互认等具体技术细节形成一致文本，这些议题将留待后续专家组与机构间协商。但会议的核心成果在于，把关键矿产议题正式纳入联合国大会与安理会两大政治轨道的议程，并为后续规则构建奠定了坚实的制度基础。

三、两场会议的影响沿资源国政策、消费国布局与行业合规三条路径深度释放

这两场会议的直接影响，是给已然兴起的全球资源本土化浪潮提供了多边层面的正当性背书。2026 年以来，各资源国管控关键矿产的力度显著加码。据公开报道，津巴布韦于 2 月 25 日宣布暂停原矿及锂精矿出口，5 月 22 日由矿业部长签署《矿产分类与宣言》，将锂、镍、钴、石墨、铜等 14 种矿产列为国家级关键矿产，并明确战略矿产项目实行国家强制最低持股，原则上禁止原料级原矿出口、要求达到政府批准的加工水平。另据公开报道，加纳则通过黄金委员会与矿业商会达成协议，自 2026 年 7 月 1 日起购买所有大型矿业公司 30% 的黄金产量，所购黄金均在本地精炼后交付加纳央行作为国家加速储备积累计划的组成部分，目标是 2028 年底建立相当于 15 个月进口额的外汇储备。在上述两场联合国会议背书之下，预期上述国家的政策实践将进一步固化，

资源国向价值链后端延伸的动力持续增强。对矿业投资项目而言，特许权使用费、本地加工比例、社区支出占比、国家强制持股等条款的权重将继续攀升，传统“资源国风险”评估模型亟需增设“制度重构风险”这一独立参数。

第二条影响路径指向消费国与供应链布局。这两场会议提出的“多元化”“韧性”“可追溯”等理念，为消费国的供应多元化战略提供了联合国口径的正当性。可以预期，消费国将更加积极地通过多边开发银行、采购联盟、长期协议机制等合作架构，与资源国国家矿业公司形成复合型合作架构。这一架构可初步概括为“多边开发银行+消费国联盟+资源国国家矿业公司”的三元模式。项目融资协议中的合规条款或将逐步纳入“联合国制度基线对标”要求。

第三条影响路径作用于行业合规与标准互认。随着专家小组“七项自愿性指导原则”和“五项行动建议”被确立为治理基石，这套文本将逐步渗透至银行信贷评审、资本市场披露及保险核保的隐性准入门槛中。尤为关键的是“全球可追溯、透明和可问责框架”与“废弃矿山基金”这两项行动建议。前者直指当前各辖区各自为政的溯源体系导致的合规成本叠加，后者试图将闭矿后的社区重建与生态修复责任转化为可预提的资金保障机制。若这两项行动在未来出台技术附件，可能重构新投资项目的现金流预测模型与闭矿准备金计提标准。此外，会议将“为个体和小规模采矿者提供权能”作为五项行动建议之一，预示着钴、锂、锡等涉及大量手工采掘的矿种供应链，后续可能被强制要求把非正规采掘纳入

溯源与合规框架，而非简单取缔，这将倒逼下游采购方调整准入标准与尽职调查的执行精度。

总体看，这两场联合国会议虽未出台具有法律约束力的文本，但把关键矿产议题列入多边最高政治议程，并将公正转型、资源主权、供应链透明、负责任投资与可持续发展作为核心方向，确立了全球关键矿产治理的软性共识。可以认为，这两场会议是序章而非终局，关键矿产的全球治理将由此启程，未来各国将围绕制度附件与行业标准的深层重塑展开新一轮合作与博弈。