联合国助力六国改写全球矿业价值链分配规则

中国金属矿业经济研究院（五矿产业金融研究院）
周匀

2026 年 9 月，联合国在纽约气候峰会上宣布启动关键能源转型矿产国家支持机制，印度尼西亚、赞比亚、几内亚、津巴布韦、马达加斯加与尼日利亚共六国被纳入首批支持名单。该机制不提供直接贷款，而是以政策设计、法律框架、环境与社会标准建设为抓手，推动六国从原矿出口转向本地加工与制造。此举标志着国际发展体系正式将“矿产增值权”纳入全球治理议程，也意味着传统矿业贸易模式进入制度性重构阶段。

一、原矿出口模式已然走到制度终点

长期以来，上述国家的矿业结构高度趋同：地下采出矿石，经简单分选后装船离港，矿石采出后，仅经过破碎、筛分等最基础的物理处理便装船离港。真正产生高附加值的环节，具体来讲就是将矿石转化为金属或化合物的精炼环节、将精炼产物进一步制成工业材料的材料合成环节、将材料组装为电池电芯或电机部件的组件制造环节等全部布局在资源国以外的加工与消费国境内。具体来看，赞比亚作为老牌产铜国，数十年间以铜精矿和阴极铜为主要出口产品，境内精炼与深加工能力长期薄弱，工业体系未随资源开发同步得到发展。几内亚坐拥巨量铝土矿储量，长期以原矿形式外运，境内几乎不存在规模化氧化铝产能。津巴布韦锂矿开发起步后，最初同样沿用以锂精矿出口为主的路径。印度尼西亚在

2020年实施镍矿原矿出口禁令前，亦长期处于采出镍矿石后经简单分选即直接出口的初级分工位置。

这一分工并非基于资源国比较优势的自然演化结果，而是以往殖民时期确立的原料供给定位、跨国资本对高附加值环节的锁定布局与资源国本土制度能力缺口三者叠加并长期固化的产物。在此模式下，资源国仅获得矿权费与少量税收，加工国则攫取了绝大部分附加值与大量就业岗位。在此次纽约气候峰会期间，联合国秘书长古特雷斯宣布启动关键能源转型矿产国家支持机制之后，联合国助理秘书长、秘书长气候行动特别顾问塞尔温·哈特在彭博社专访中明确警示：若缺乏此类机制支持，上述六国将重蹈历史覆辙，被锁定在全球价值链底端，沦为单纯原材料出口国。他所指的“底端”，正是采矿与初级分选这一环节，精炼、材料合成与组件制造等增值工序却尽数留于境外，对应主体即是上述六国这样的国家。此次机制将六国列入首批名单，实质是把“终止原矿依赖”从单个国家的政策尝试升级为多边体系背书的共同议程。

值得注意的是，刚果（金）虽为全球最大钴生产国，本轮却未进入首批六国名单，而是被纳入后续扩展的十五国名单。这一安排并非否定其地位，而是联合国选择以具备不同矿种、不同工业化基础的国家先行尝试的模板，然后再向刚果（金）这样的矿业国家复制推广。原矿出口模式的终结由此将不再是宣言式口号，而成为可分国别落地、可分矿种设计的“工程任务”。

二、此次多边机制意在弥补的是制度与标准短板

此前多国已通过单边立法推动本地矿产资源加工，却普遍遭遇执行瓶颈。津巴布韦规定企业须在本土建设硫酸锂加工厂方可获取出口配额，几内亚在国家规划中提出建设氧化铝精炼设施，尼日利亚推进锂矿选矿与加工项目，但政策落地均受限于政府监管细则不全、环评标准模糊、社区利益分配机制缺位等多重因素。联合国新机制恰好切入并填补了这一缝隙。

由联合国开发计划署与联合国发展协调办公室牵头，多个机构按职能分工分别嵌入：开发计划署负责国别方案设计与能力建设，发展协调办公室统筹驻地机构与相关国家政府协同，专业机构补充法律起草、环境与社会保障框架及劳工标准等技术模块。其输出物不是厂房，而是可执行的制度文本，具体包括矿产收益分配法律草案、本地加工准入规则、环境与社会影响评价制度及技术导则体系、矿权与加工权联动条款。

印度尼西亚的路径被该机制视为可参照样本。自 2020 年禁止镍原矿出口后，该国境内逐步集聚了镍铁、不锈钢及电池级镍材料产能，该国政府通过矿权绑定加工投资的方式，把资源控制权转化为产业落地权。联合国此次将印度尼西亚与五个非洲国家并列，目的在于让亚洲经验与非洲实践相互比较，避免把“增值”简单理解为建若干座冶炼厂，而是要求同步完成法律、标准、监管能力等环节的配套。

该机制还明确了将环境与社会底线前置。以往部分国家

强制本地加工时，曾出现高耗能项目无序上马、尾矿处置失序、矿区社区未获收益等问题。本次机制框架把环境社会保障列为硬性组成部分，要求各国先行完成生态承载评估与社区利益共享安排，使产业升级不与生态负债绑定。

三、资源国工业化的分工图谱就此重修绘就

此次六国入选背后是一张按矿种切分的工业化路线图，亦是产业升级的远景规划。赞比亚锚定铜的本土增值，目标是从阴极铜向铜杆、电工圆铜线及电缆基材延伸；几内亚聚焦铝土矿至氧化铝乃至电解铝链条；津巴布韦与尼日利亚承接锂资源向锂盐转化；马达加斯加依托镍、钴及伴生矿产探索材料级加工；印度尼西亚则继续向电池材料端延伸。这些国家不再互相为原矿出口的竞争者，而是分别占据不同金属价值链的本土化节点。

这一重构对全球矿业投资逻辑将产生实质影响。过去资本评估项目，核心看矿体品位与港口距离；此后须同时评估东道国加工法规、电价结构、环境评估周期、社区股权安排与多边机制合规标签。此次获得联合国机制背书的国家，在项目融资、国际采购准入、责任供应链认证中无疑将具备额外信用溢价。

区域协作也随之激活。赞比亚铜带与周边国家铜、钴走廊可形成加工集群，几内亚铝产业链可对接西非电力与港口网络，印度尼西亚与马达加斯加在镍、钴材料端形成印度洋沿岸协同。此次联合国机制不是替代区域组织，而是为既有区域价值链项目提供制度框架，使矿产采选、电力保障、园

区建设与港口物流的一体化布局获得多边制度接口，具备落地条件。

需要指出的是，该机制不直接出资建厂，决定了它无法独立支撑资源国的完整工业化进程。电力供给、装备制造能力、技术工人储备、长期低成本资本等环节均需东道国与产业伙伴共同补足。但它的价值在于把“资源国应得多少价值”从道义呼吁转化为可量化、可审计的制度指标，为后续一切投资合同、出口税则、加工进度要求提供了多边参照框架。

综上，可以预见，未来衡量一国矿业发展水平，将不再取决于其原矿出口数量这一单项指标，而是需要从资源国本土转化的工业附加值规模、创造就业岗位数量与技术能力水平等多个维度来评判。这一转向构成了二十一世纪全球资源治理最具实质性的制度变迁。