

## 秘鲁2026年大选：矿业开发政策走向的十字路口

2026年4月12日，秘鲁开启新总统首轮选举，无人获得过半选票，将进入6月7日第二轮决选。秘鲁矿业发展稳定性与国家政治周期深度绑定，自2018年以来出现八位总统更迭，此次大选被视为终结动荡、重塑治理框架的关键契机。候选人在矿权、非正规采矿等议题上立场分化，直接加剧政策不确定性，引发国际资本波动与行业预期分化。

### 一、秘鲁大选前矿业发展现状与核心矛盾

#### （一）秘鲁矿产资源禀赋与产业格局

秘鲁依托安第斯山脉世界级成矿带，形成以铜为核心，以银、锌、金等矿产为辅的资源矩阵，是全球关键矿产供应链的战略节点。根据美国地质调查局（USGS）数据，秘鲁2025年铜产量270万吨，位居全球第三，仅次于智利的530万吨和刚果（金）的320万吨。其核心项目包括Las Bambas、Quellaveco等超大型铜矿，产业链呈现“外资主导大型项目、本土企业参与中小矿权”的二元格局，必和必拓、嘉能可、南方铜业等跨国企业占据70%以上产能，非正规采矿侵占约17%的国土矿权区域。2025年矿业占GDP的8.5%（EY报告），矿业出口占全国总出口66%-67.5%，铜、黄金占矿业出口约80%（SNMPE/MINEM全年统计）。

#### （二）秘鲁矿业发展面临的核心矛盾

矿业开发具有投资周期长、资本密集、政策敏感性强的特征，秘鲁大选引发的政策转向风险，已成为影响行业发展的核心变量。秘鲁矿业发展的核心矛盾可归结为五大结构性

对立，均围绕资源禀赋与治理能力、短期收益与长期可持续、本土诉求与全球规则的维度展开。

**1. 采矿特许权与土地权益的割裂。**采矿特许权是该国采矿业的基石，秘鲁给予矿业巨头如必和必拓集团、嘉能可公司和英美资源集团开始生产前勘探大片土地数十年的特许权。但是地下矿权与地表土地权分离的法律制度，导致原住民社区与矿企的核心利益冲突。约60%矿区位于克丘亚、艾马拉等土著聚居区，社区土地权益与矿权叠加，国家在未充分协商情况下授予矿权，引发长期对抗。社区质疑矿业活动对水源、耕地与生计的破坏；矿企则强调合法矿权受法律保护，形成“权利对冲”僵局。

**2. 正规与非正规采矿的对峙。**REINFO临时登记机制多次延期，凸显政策在“规范”与“保生计”间摇摆。正规开发与非正规采矿并存的结构失序，非正规矿工约30万，构成地方经济支柱，政府治理能力不足导致监管失效。国际铜价高企推动非正规采矿活动激增，非正规采矿侵占合法矿权、破坏生态并与有组织犯罪交织。非正规采矿者与矿产财产和特许权所有人之间的冲突已经成为秘鲁采矿业的一个关键问题，近年来非正规采矿已经成为一股独立的政治力量，并在国会获得了REINFO许可延期。约70亿美元的铜矿项目因特许权被非法采矿者侵占而搁置，包括南方铜业公司的Michiquillay和Los Chancas项目以及第一量子公司的Haquira铜矿项目。

**3. 资源消耗与环境承载的极限。**高耗水、高污染的矿业

活动与安第斯山区、亚马逊生态脆弱性的冲突，矿业消耗全国15%工业用水，南部铜矿带水资源短缺频发，尾矿、汞污染直接威胁社区水源与生物多样性。社区与矿企围绕水资源分配、污染治理、闭矿修复持续对抗；OEFA等监管机构执法能力不足，司法或行政途径频繁、违规行为长期拖延的“Appealed现象”普遍，削弱制度公信力。

**4. 治理波动与长期开发的错配。**政策不确定性加剧投资风险，与矿业长周期、重资产属性形成尖锐冲突，导致矿业FDI连续下滑。2026年大选前后，候选人均表态调整矿权与税收政策，引发市场预期不稳。如矿权改革拟将特许权期限从30年缩至15年，倒逼开发但削弱长期投资信心。秘鲁经济研究所总经理卡洛斯·加拉尔多指出，在秘鲁一座矿山开始生产需要约40年的时间，因此将特许期缩短至10年左右是无稽之谈，最终将抑制大规模正规矿业投资。国家持股第1510号法案规定新矿权国家自动持股 $\geq 10\%$ 、初始股权稀释达15%，挤压中小外资空间。审批权上社区协商、ESG认证成为前置条件，使得Tía María等重大项目审批周期长达13年。

**5. 利益共享与社会许可的缺口。**矿业红利本地化不足，社区感知“资源外流、污染自留”，社会许可基础薄弱。传统税收分成未充分转化为地方福祉，社区诉求难以通过制度化渠道表达。征地补偿、水资源使用争议导致多个项目暂停，社区抗议、封锁道路、抵制项目占比高，成为运营中断主因。企业虽投入CSR项目，但因透明度与参与度不足，难以化解根本矛盾。

## 二、首轮选举结果及领先者所持矿业政策主张

1. 阿利亚加 (Rafael López Aliaga)，人民复兴党，以约23.4%得票率排第一。主张政府对长期未开发的勘探/生产许可予以撤销并重新分配；将特许权期限从30年缩短至15年；清剿非法侵占、与犯罪勾结的矿区；强制本地用工与采购比例、社区分红提升。

2. 藤森庆子 (Keiko Fujimori)，人民力量党，以约16.9%得票率排第二。主张推进《矿业总法》现代化，通过强制勘探义务、明确生产周期遏制投机，保障契约精神与产权稳定。维护自由市场与央行独立，营造可预期营商环境吸引高附加值矿业投资。提出“矿业与农业和谐共存”，强调社区协商。

3. 豪尔赫·涅托，良好政府党，以约13%得票率排第三。主张规范矿业税收与利益共享，推动资源红利惠及地方社区；对亚马逊区域实施“源头禁采+尾矿管控”；通过税收优惠与流程优化提升投资吸引力；对非法矿业提出建立黄金溯源与金融监管机制。

4. 里卡多·贝尔蒙特，公民工程党，以约11.8%得票率排第四。主张以法治与制度稳定吸引投资，强调矿业政策的可预期性，建设“透明、廉洁、稳定”的投资环境，未提出激进矿权调整。竞选纲领中未明确提及非法矿业，整体聚焦反腐与公共治理。（注：官方计票进度约60%，最终结果以秘鲁国家选举办公室（ONPE）公布为准。）

## 三、大选对秘鲁矿业开发未来将产生多维度影响

### （一）短期冲击：资本波动与项目暂缓

首先是外资信心承压，政治不确定性导致2025年秘鲁矿业外资额同比仅增长3%，显著低于拉美平均水平，必和必拓、力拓等企业重新评估资产组合，暂缓部分高风险项目投资；其二是矿权交易冻结：候选人提出的矿权回收与重新分配政策，使得19151项现有矿权面临重新评估风险，企业推迟矿权并购与转让计划，市场流动性下降；第三是项目进度受阻：尽管Tía María铜矿项目在2025年10月获批开采（总投资18亿美元，年产值占GDP0.7%），但大选前的政策摇摆导致铁路支线建设等配套工程暂缓，2027年投产目标面临不确定性。

## （二）长期重构：政策导向与行业转型

一是矿权制度规范化，无论大选结果如何，矿权重叠清理、闲置矿权回收将成为必然趋势，预计2027年前完成全国矿权普查，55783项现有矿权中约15%将被注销或重组；二是绿色转型加速，“绿色采矿走廊”计划将吸引更多低碳技术投资，南方铜业等企业已提交42亿美元绿色技改意向，光伏供电、尾矿循环利用等技术将广泛应用；三是社区共治机制强化，候选人普遍重视原住民权益，未来矿业项目需强制设立社区发展基金，原住民就业率、民生基建投入等指标将纳入项目审批考核，社区冲突风险有望降低。

## （三）风险与机遇并存：差异化影响格局

对于大型外资项目来说，面临矿权调整与环保成本上升双重压力，但凭借技术与资金优势，仍将主导铜矿等战略资源开发，奎拉维科等项目预计保持4%以上的复合年增长率；

对于中小矿企与非正规采矿者来说，若激进派候选人胜选，非正规采矿合法化可能带来短期机遇，但长期将面临更严格的合规要求；若稳健派执政，小型矿权整合将加速，行业集中度提升；对于国际投资者来说，中国、韩国、欧洲企业在绿色供应链合作中具有先发优势，符合欧盟《关键原材料法案》的低碳金属项目将获得溢价市场准入资格，成为投资热点。

2026年秘鲁大选是矿业行业发展的关键转折点，政策不确定性在短期内引发资本波动与项目暂缓，但长期将推动矿权制度规范化、绿色转型加速与社区共治机制完善。未来秘鲁矿业有望保持全球关键矿产供应核心地位，2030年矿业总投资规模预计达200亿美元，铜矿年产量突破300万吨，占全球增量15%以上。国际投资者需建立政策监测与合规管理系统，通过绿色技术投入获取政策红利，同时构建本地利益共享机制以降低社会冲突风险，在秘鲁矿业的转型变局中把握机遇。