

加拿大赋予关键矿产产业新内涵

中国金属矿业经济研究院（五矿产业金融研究院）

周 匀

今年以来，加拿大政府围绕矿产资源打出一套“组合拳”（发布一份文件、成立一只基金、批准两项基建），三者看似分属安全、金融和基建等不同层面。但底层战略意图高度聚焦，加拿大政府不再把关键矿产当作普通的出口大宗商品来管理，而是将其重新定义为与加强国防安全、推动经济转型、强化关键矿产供应链和北极主权绑定的战略性资产。

一、《国防工业战略》把关键矿产供应链纳入国家安全范畴

今年2月，加拿大总理卡尼正式发布该国首份《国防工业战略》（以下简称《战略》）。这份文件的核心命题是要把国防采购、工业能力与供应链安全紧密联系在一起：让军工领域的关键投入尽可能留在境内，让“谁能供货、以什么条件供货、断供了怎么办”变成国家层面的可计算风险，而不再听任市场波动或单一外部依赖来支配。

《战略》围绕若干支柱展开，其中与矿业最直接相关的，是一条清晰的主线，即确保关键矿产供应链安全。加拿大政府明确将关键矿产的生产、加工、储备和采购纳入战备体系，并提出通过专项韧性计划保障弹药等关键原材料的国内生产能力，同时在采购序列中给予本国金属矿产更优先的位置，并强化物资储备机制。

这套框架同时给出了取舍规则。《战略》提出“建设—合作—购买”的优先级次序，即优先支持本土企业形成自主产能；做不到的领域再与可信盟友联合研发与生产；最后才是直接进口，且仍要附加让收益与能力回流境内的条件。落实到矿产上，意味着不是所有矿产项目都被一视同仁。那些能够稳定供给国防所需品种、能在境内完成加工环节、能与国家战略储备体系对接的项目，会被系统性地抬高优先级；而那些只能原矿出口、链条外溢、供应去向不可控的项目，其“经济性”再好看，也不再自动等于“可获批的社会许可与政策支持”。

值得注意的是，加拿大本身就出产北大西洋公约组织所列的相当一部分国防关键原材料，《战略》将关键矿产从商业投入品抬升为国家安全资产之后，矿业项目评审必将融入更多“非经济”因素：除地质品位、回收率、现金流之外，还要回答“这个矿业项目对国防工业基础的贡献是什么、断供情景下能否顶上、加工环节是否留在境内、能否纳入盟国协调的供应网络”等诸多问题。这一变化一旦被制度化，就会反向塑造勘探靶区选择、项目开发顺序与资本开支节奏。这不是短期行情扰动，而是中长期制度定价。

二、国家主权财富基金以资本化方式重构矿企融资秩序

如果说《战略》解决了“为什么关键矿产等于安全”以及“政府要什么”问题，那么今年4月亮相的“加拿大强国基金”（加拿大历史上首个国家主权财富基金）则回答了更硬核的问题：资金从哪里来、以什么规则投、投完怎么持续。

卡尼总理宣布，联邦政府将以初始出资 250 亿加元设立该基金，用于与私营部门共同投资符合加拿大重大国家利益的项目；投资覆盖面明确包含能源、关键矿产、农业、基础设施与技术领域，基金运作收益将再进行投入以扩大资产池。媒体与分析人士普遍将其解读为加拿大在经济层面谋求更强韧性与更大自主性的工具箱新工具，尤其意在推动多元化和抗外部冲击能力。

对矿业而言，这笔基金的制度含义比金额本身更值得关注。过去加拿大政府对矿业的公共支持更多体现为拨款、税收抵免、低息贷款或出口信贷类工具，逻辑近似“帮助减负”；而主权基金的逻辑是“做长期资本方”：它以股权或类股权的方式进入项目或企业，要求可核查的资本配置纪律、可追踪的现金回报路径，以及能与机构资本语言对接的公司治理。加拿大政府层面也明确该基金将与加拿大基础设施银行、出口发展机构、增长基金、原住民贷款担保机构等既有融资工具形成协同，从而把一张原本碎片化的融资拼图向“统一口径”上收拢。

由此带来的行业洗牌压力不容低估。能被选中进入基金视野的关键矿产项目，至少要过三关：一是战略叙事可验证。项目产的到底是什么品种、流向哪些下游、能否写入国家安全供应链地图。二是工程与许可确定性。环评、社区与原住民协商、基础设施配套是否足够成熟以至于风险可控。三是资本路径清晰。从勘探到投产的股权融资阶梯、从建设期到运营期的债务承接方案、以及退出与分红机制是否符合长期

机构资金的风险收益框架。那些长期靠增发摊薄维持、始终停留在“明年就建”的项目在这种新机制里会更快被淘汰。

从更深层次看，基金把收益再投资的机制设计等于把关键矿产从一个“周期性商品部门”逐步改写成“跨周期国家资产池”。好的项目带来回报，回报再滚动孵化更多项目，使支持关键矿产不再是财政年度里的慷慨之举，而成为国家资产负债表中可持续的“赚钱机器”。

三、北极基础设施投资意在打通高纬度地区资源外运通道

今年5月，加拿大能源和自然资源部长霍奇森宣布政府将拿出逾5500万加元支持两个北极基础设施项目，目标直指强化关键矿产供应链与北极主权。

其中最关键的内容是：通过“首尾一英里基金”，有条件地批准向西部努纳武特地区的格雷斯贝公路与港口项目提供最高5000万加元，用于规划及前期建设。该项目计划在格雷斯贝建一座深水北极港口，并修建一条长约230公里的全天候公路，把内陆矿区的资源连通到可出海的节点，首要服务对象是锌与铜矿开发。项目已被纳入加拿大总理办公室旗下的重大项目推进机制，并写进经济更新的整体方案框架内。

这一步的意义需要放在“资源主权”的完整链条里来解读。加拿大从不缺资源，缺少的往往是把资源变成可控供给的物流确定性。北极地区矿区季节性强、无铺装路网、港口缺失，导致许多高潜力矿床长期被锁在“最后一公里成本墙”

后。不是没有矿业项目，而是运输困难或运费高昂以至随时可能被价格波动打穿边际。加拿大政府此次以国库资金直接覆盖前期工程风险，传递的信号很明确，即关键矿产的供应安全不仅依赖许可证和价格，也和运输系统是否完善密切相关；谁控制了高纬度通道，谁就掌握了这类资源的调度节奏。

从更深层次看，北极地区的基建从来不是纯经济账。它同时承担主权宣示功能。加拿大政府通过真金白银投资于该地区交通设施建设，意味着把国家治理的物理存在契入北极地带，使资源开发从“公司行为”升级为“国家通道行为”。当港口和公路一旦成形，矿区与全球市场之间的连接就不再随随便便可被第三方掐断或溢价绑架，这也是国防工业战略里“供应链安全”一词在现实世界里最为真正的落实，即道路和港口等交通设施本身就是安全资产。

总体来看，本届加拿大政府通过上述组合政策，系统性地关键矿产从“经济商品”重塑为与国家主权和安全深度绑定的“战略资产”。这套以国家力量主导供应链、以长期资本重构产业逻辑的治理模式，标志着资源国关键矿产政策进入了以“韧性”和“控制力”为核心目标的新阶段。这一动向清晰地揭示，全球关键矿产的竞争已超越传统的市场与价格维度，正日益成为国家间战略能力与制度框架的博弈。