

## 政策简报 2/2026

随着全球加速向低碳能源体系转型，市场对铜、锂、镍及稀土等关键矿产的需求迅速上升。这些矿产是可再生能源发电、电动交通、电网建设及数字基础设施发展的重要基础<sup>1</sup>。因此，矿产资源丰富的国家在全球能源转型中的战略地位日益突出。秘鲁正是其中的重要国家之一，其铜储量约占全球总储量的10%，同时还拥有丰富的金、银、锌、铅和锡等矿产资源<sup>2</sup>。

## 采矿业：经济收益与社会冲突并存

采矿业在秘鲁出口和整体经济中占据重要地位。2024年，矿业约占秘鲁国内生产总值（GDP）的9%，并贡献了接近三分之二的出口收入<sup>3</sup>。在矿业景气时期，相关收入约占政府财政收入的18%至20%，同时提供了约20万个正式就业岗位，占全国直接就业的1%至2%。这些岗位整体薪资水平较高，尤其对安第斯山区等农村地区的经济发展具有重要作用<sup>4</sup>。

然而，尽管矿业对秘鲁经济具有重要意义，其仍是当地社会冲突最主要的来源。2025年底，秘鲁监察专员办公室记录的全国社会冲突事件达204起，其中61起直接与矿业活动相关<sup>5</sup>。这些冲突主要集中在农村及原住民地区，涉及土地征收、水资源质量与供给、粉尘及运输影响、企业未履行社会承诺，以及协商机制不完善等问题。相关争议不仅造成社会与环境影响，也为企业、投资者及政府带来显著的财务与经营风险。

中国已成为秘鲁最重要的贸易伙伴之一，同时也是当地最具影响力的矿业投资国之一。自20世纪90年代以来，首钢集团、五矿发展、中铝集团、MMG、江西铜业及紫金矿业等中国国有和上市企业，已在秘鲁多个大型矿业

项目中投资数十亿美元。尽管目前并无证据表明中国企业在环境、社会与治理（ESG）表现方面明显逊于其他国际矿业公司<sup>6</sup>，但相关企业同样受到社会冲突的严重影响。到2024年，仅MMG和中铝分别位于Las Bambas和Toromochos的铜矿项目，以及首钢通过Hierro Perú和Minera Shouxin Perú SA运营的铁矿项目仍在持续运营；而五矿发展、江西铜业及紫金矿业的多个项目则因社会冲突持续停滞<sup>7</sup>。

## 监管缺陷与冲突成本

持续性社会冲突的一个重要根源，在于秘鲁法律与制度框架中的结构性矛盾。尽管秘鲁已批准国际劳工组织《第169号公约》（即《原住民和部落人民公约》），但《秘鲁矿业总法》并未要求在矿业特许权授予前开展事前协商。实践中，相关协商通常发生在环境影响评估或项目实施阶段，此时社区往往缺乏足够的谈判能力，或相关冲突已经升级<sup>8</sup>。

这种制度安排使原本应通过前期治理加以预防的问题，逐渐演变为围绕补偿展开的长期谈判，并频繁伴随抗议活动与项目运营中断。

与此同时，监管调整进一步削弱了环境治理体系。2024年，秘鲁通过《005-2024-MINAM法令》修订环境影响评估制度，削弱了环境部下

属认证机构SENACE的权限。该法令虽然受到矿业企业欢迎，却引发法律界批评。外界普遍担忧，此举可能扩大行政裁量空间，并降低环境影响评估的技术严谨性与透明度<sup>9</sup>。

此外，环境治理弱化与农村贫困问题加剧，以及非正规和非法采矿活动扩张相互交织<sup>10</sup>。相关活动往往伴随有组织犯罪与环境破坏问题，进一步加剧了社区、企业与政府之间的紧张关系。

尽管企业通常不会公开披露社会冲突及环境问题造成的具体财务损失，但现有研究表明，这些问题已对企业、投资者以及秘鲁政府带来显著经济损失。2008年至2014年期间，矿业领域的社会冲突导致秘鲁损失超过670亿美元的潜在投资和财政收入；截至2023年，秘鲁矿业投资项目中已有超过一半、总额达297亿美元的投资因冲突相关因素被迫延期<sup>11</sup>。Las Bambas铜矿项目充分反映了相关损失的规模。

自2016年以来，持续发生的抗议活动和运输封锁已导致该矿累计停工超过600天，不仅拖累国内生产总值（GDP）增长，也削弱了投资者信心<sup>12</sup>。

泛美开发银行进一步指出，社会冲突升级与矿业竞争力下降之间存在明显关联。2005年至2023年间，矿业相关冲突占全国社会冲突总数的比例，已从20%上升至接近50%，并持续削弱投资者对秘鲁矿业市场的信心<sup>13</sup>。

## 未来方向

尽管秘鲁环境监管持续弱化，国际监管要求却正从自愿性标准逐步转向具有约束力的可持续信息披露与尽职调查制度。欧盟已陆续出台《欧盟电池法规》《企业可持续发展报告指令》

（CSRD）及《企业可持续发展尽职调查指令》（CSDDD）等一系列法规，要求向欧盟市场投放产品的企业识别、预防并披露其价值链中的人权与环境负面影响<sup>14</sup>。这些规定同样适用于大型非欧盟企业。这意味着，向欧洲市场供应产品的中国矿业企业，也将被要求证明其具备完善的ESG风险管理能力。

中国也正朝类似方向推进。自2026年起，中国将在“双重重要性”框架下，对数百家上市企业实施强制性可持续信息披露要求。企业不仅需要披露财务风险，还需披露其对社会与环境造成的影响<sup>15</sup>。尽管目前相关改革尚未建立全面的强制性尽职调查制度，但其已显著提高透明度，并使企业海外运营中的风险——包括秘鲁矿业项目中的社会冲突——更容易受到监管机构、投资者及金融机构的关注。

在此背景下，可归纳出几项关键趋势。首先，持续依赖监管薄弱或相互矛盾的东道国法律体系，将使矿业企业长期面临社会冲突、财务损失以及进入欧盟市场的障碍。根据欧盟相关法规，自2027年起，电池产品必须满足尽职调查要求，并披露其在中国及欧盟范围内对社区产生的影响。其次，仅依赖自愿性ESG标准，已不足以预防或解决相关争议。在现有框架中，“负责任采矿保障倡议”（IRMA）提供了目前最完整的矿场层级标准体系，涵盖独立第三方审计、公开信息披露，以及有关社区参与和原住民权利的严格要求<sup>16</sup>。第三，如果环境影响评估进一步弱化并引发更多社区抗议，监管放松本身反而可能加剧社会冲突，进而削弱投资者信心，并影响秘鲁政府财政收入。

## 关键结论：保障清洁能源矿产贸易的可持续性

- 采矿业为秘鲁创造了就业与收入，并推动了许多地区，尤其是安第斯山区社区的发展。然而，矿业活动同时也是社会冲突的重要来源，并给社区、企业、投资者及政府带来高昂代价。
- 国家监管体系在预防社会冲突方面发挥关键作用。高质量的环境影响评估、项目启动前协商以及具有实质意义的社区参与，有助于为企业提供稳定的运营环境，并提升秘鲁作为投资目的地的吸引力。
- 为降低社会冲突相关风险并提升矿产供应链的可持续性，矿业企业应采用IRMA标准，并在项目设计及并购尽职调查阶段，尽早与受影响社区开展实质性协商。
- 金融机构与投资者也可通过明确反对监管放松，并要求企业具备符合欧盟电池法规的能力，进一步强化市场激励。同时，应将贷款与投资决策与企业可验证的ESG表现及认证标准挂钩。
- 对秘鲁而言，恢复环境影响评估体系的完整性、确保在矿业特许权授予前开展实质性协商，以及加强矿业收入治理，是减少社会冲突并维持其作为可靠能源转型矿产供应国信誉的关键。

## Referencias

- 1 International Energy Agency. (2024). Batteries and secure energy transitions. <https://www.iea.org/reports/batteries-and-secure-energy-transitions>
- 2 García-López, C. A., Córdoba-Buiza, F., C Jiménez-Rivera, W. O. (2025). Mineral reserves and export performance in Peru. *Economies*, 13(8). <https://www.mdpi.com/2227-7099/13/8>
- 3 Ministerio de Energía y Minas. (2025). Cartera de proyectos de inversión minera. <https://www.gob.pe/institucion/minem/informes-publicaciones>
- 4 Extractive Industries Transparency Initiative Peru. (2024). Peru EITI report 2021–2022. <https://eiti.org/documents/peru-2021-2022-eiti-report>, Ministerio de Energía y Minas. (2023). Peru: Mining sector overview and economic contribution. <https://www.gob.pe/institucion/minem/informes-publicaciones>
- 5 Defensoría del Pueblo. (2025). Reporte de conflictos sociales. <https://www.defensoria.gob.pe/documentos/reporte-conflictos-sociales/>
- 6 Sanborn, C. A., C Chonn, V. (2016). La inversión china en la industria minera peruana: ¿bendición o maldición? In R. Ray, K. P. Gallagher, A. López, C C. A. Sanborn (Eds.), *China en América Latina: Lecciones para la cooperación Sur-Sur y el desarrollo sostenible* (pp. 217–269). Universidad del Pacífico, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- 7 Sanborn, C., Pareja, A., C Quispe, D. (2025). From Marcona to Chancay: China's economic and business presence in Peru, 1992–2023. <https://cechap.up.edu.pe/wp-content/uploads/2025-FINAL-ENGLISH-Sanborn-Pareja-Quispe-24-03.pdf>, Ministerio de Energía y Minas. (2024). Anuario Minero 2023. Gobierno del Perú. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6682903/580\\_4716-am-2023%282%29.pdf?v=1723504121](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6682903/580_4716-am-2023%282%29.pdf?v=1723504121)
- 8 Congreso de la República del Perú. (2011). Ley del derecho a la consulta previa. <https://www.gob.pe/institucion/cultura/normas-legales/49002>, Ministerio de Energía y Minas. (2008). Reglamento de participación ciudadana en el subsector minero. <https://www.gob.pe/institucion/minem/normas-legales/243651>
- 9 Morveli, V., Medina, G., C Jara, B. (2024, August 12). Minam debilita al Senace al modificar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. *Actualidad Ambiental*. <https://www.actualidadambiental.pe/opinion-minam-debilita-al-senace-al-modificar-el-sistema-de-evaluacion-de-impacto-ambiental>
- 10 Human Rights Watch. (2025). World report 2025: Peru. <https://www.hrw.org/world-report/2025/country-chapters/peru>
- 11 Acero Flores, S. M., C Hidalgo Lazo, K. M. (2024). Socioeconomic and environmental effects of the mining sector in Peru (2007–2022). *Environmental Research and Ecotoxicity*, 3, 134. <https://doi.org/10.56294/ere2024134>, Instituto Peruano de Economía. (2023). El impacto económico de los conflictos sociales en la minería. <https://www.ipe.org.pe/portal/el-impacto-economico-de-los-conflictos-sociales-en-la-mineria/>
- 12 Reuters. (2024). Las Bambas road blocked again after talks with locals fail. <https://www.reuters.com/world/americas/>
- 13 Bustamante Suárez, P. (2024). Generación de valor, rentabilidad social y conflictividad en el entorno de proyectos mineros en Perú. Inter-American Development Bank. <https://publications.iadb.org/es/download/endnote/35107>
- 14 European Union. (2022). Directive (EU) 2022/2464 on corporate sustainability reporting. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022L2464>, European Union. (2024). Directive (EU) 2024/1760 on corporate sustainability due diligence. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32024L1760>

15 Ministry of Finance of the People's Republic of China, C Ministry of Ecology and Environment of the People's Republic of China. (2024). Basic standards for enterprise sustainability disclosure.

[https://kjs.mof.gov.cn/zhengcefabu/202512/t20251225\\_3980202.htm](https://kjs.mof.gov.cn/zhengcefabu/202512/t20251225_3980202.htm)

16 Responsible Mining Assurance. (n.d.). IRMA Mining Standard.

<https://responsiblemining.net/what-we-do/standard/irma-mining-standard/>