

# 南非与美国的矿产合作困境研究： 困境、原因与对策

胡 莉

浙江师范大学，浙江 金华 321004

**摘要：**随着全球日益强调关键矿产供应链安全需求，非洲关键矿产成为全球战略热点，南非作为非洲矿产资源大国，其与美国进行矿产出口与合作关系复杂。本文以南非和美国为研究对象，分析两国矿产合作关系在现实、模式与规则等面临的困境，提出南美矿产合作出现困境的多重原因，从南非视角出发分析其走出困境的路径。

**关键词：**南非；美国；矿产合作

DOI: 10.64649/yh.shygl.issn3105-0085.202603017

## 1 南非与美国矿产合作的困境分析

### 1.1 “安全依赖”与“供给风险”的现实困境

美国视南非为关键矿产的“安全供给”来源，其对关键矿产的进口高度依赖非洲，而南非不管是在国家内外安全还是市场、经济与技术方面对于美国都存在着较大程度的依赖性，这种不对称的依赖关系使得美国拥有对南非施加影响的潜在杠杆。供应链的高度集中使得单一国家或少数国家的生产中断会对美国的防务和高技术产业产生直接冲击，尤其是钴、锂、稀土等对新能源和国防至关重要的矿种，其供应风险长期处于高位。在大国竞争背景下美国为规避风险的投入增加，成为双方合作的巨大障碍。南非国内基础设施不足、物流瓶颈、长期存在的政策不确定性都构成了矿产投资与稳定生产的潜在障碍。在此背景下，南非对美国的安全依赖表现为对外资、技术和市场准入的高度依赖，而美国对南非的供给安全则受制于上述风险的叠加。在大国竞争背景下美国越想通过深化合作来摆脱对竞争对手的“安全依赖”，就越需要投入资源区帮助南非应对其内部的政治、经济和基础设施调整，其成本的增加给双方合作带去了巨大障碍，其过程将充满风险。

### 1.2 “友岸外包”与“资源民族主义”的模式困境

拜登政府在2021年就提出“友岸外包”战略，其本质上是发达国家在供应链安全压力下，通过双边或小多边协议将关键矿产的加工、深加工环境“外包”到合作伙伴国，以实现供应链的多元化和韧性。美国积极将南非纳入其主导的“友岸外包”合作框架，最直接的表现是建立“矿产安全伙伴关系”，试图从源头塑造供应链的规则与流向。特朗普第二任期间便先后与多国进行了有关关键矿产合作的协议签订，大幅压缩南非的合作空间。在这样一个高度政

治化的信号中，两国合作往往会遭遇合作国内部的政策摩擦与利益再分配难题，直接表现为南非的资源民族主义冲突。南非的资源民族主义是对外资主导的矿业格局进行逆向调节的政策取向，其核心在于将资源收益最大化并实现“政治服务”与“国家发展”目标。因而当美国企业进入南非市场时，双方的制度预期出现冲突，表现为美国企业希望通过“友岸”合作获得稳定的原料供应和加工基地，却必须面对南非日益严格的本地化要求和资源民族主义政策的高门槛。在“友岸外包”与“资源民族主义”的模式冲突下，美国企业需承担更高投资风险，南非过度坚持资源民族主义则会失去美方支持。

### 1.3 “规则制定”与“规则接受”的规则困境

南美对于规则的制定与接受触及了后殖民时代全球资源治理中持续存在的权力结构、价值观念与主权认知的冲突。美国作为全球技术、资本与规则的主要输出方，在双方合作中美国自然而然扮演着规则制定者的角色。自2023年起美国通过《矿产安全伙伴关系》(MSP)等机制强化对关键矿产供应链的环境、社会与治理标准，要求合作伙伴在采选、加工、融资等环节实现透明可追溯。这些政策在形式上对南非形成了“合规压力”，迫使其在矿业许可、劳工权益、碳排放等方面进行制度性改革。在表面上具有价值中立的普遍主义外观但内核却深刻烙印着美国地缘政治考量的规则下，南非并非一个完全被动的规则接受者。针对美国的规则南非企业与政府缺乏足够的成本准备，实际操作中还会受到国内利益集团与劳工组织的制约，导致其产生抵触情绪与低接受度。同时，南非国内的《矿产与石油资源开发法》(MPRDA)以及环境管理法等本土法规在细节上与美国的合规要求并不完全对接，无统一政策指引，使得双方在谈判时难以形成统一的标准。

## 2 南美矿产合作困境的原因分析

### 2.1 主权与资本的逻辑矛盾

美国在矿产合作中强调以地缘政治优先，将合作视为保障其供应链安全，遏制战略竞争对手的工具。从“友岸外包”的战略以及建设“矿产合作伙伴”关系可知，使得美国在与南非的矿产合作中多次强调地缘政治与贸易武器化，以“零和”思维确保对矿产资源的主导权。南非在矿产资源开发与出口的发展逻辑是要求南非矿产合作以南非本土需求为主，追求更多方与更大的利益合作，涉及多个国家外交使其对地缘政治较为敏感。南非坚持对国家主权的掌握，也是对矿产资源的开发主动权与收益分配权的掌握。而美国跨国资本试图按照全球资本运行的效率与利润原则配置与开发资源，以实现利润最大化与经营自主权。其矛盾根源在于两者对资源价值实现路径的根本不同，前者强调公共利益、长期发展和社会公平，后者则聚焦资本回报、技术主导和市场灵活性。不同逻辑的碰撞，加剧了资源合作中的零和格局，使得美国在推动合作时不得不加入对抗性语言和政策工具。

### 2.2 全球价值链分工与本土产业升级的矛盾

美国将南非锁定在原材料供应端，维护其高附加值环节的垄断，而南非则向价值链下游攀升，以实现“资源红利”内部化。在全球价值链框架下，矿产资源的开采、初级加工与高端制造往往被空间上分割，关键矿产输出国特别是非洲国家往往被定位为原料供应环节，而美国则侧重于高附加值的加工、设计与终端市场，这种分工导致两国在矿产合作中出现结构性矛盾。在此背景下南非所期待的与美国的矿产合作是一个能带动整个产业升级的契机，渴望美方投资带来先进的技术与管理经验，将更多的矿产价值留在本国经济体系内。这种深层次的目标错位，使得双方合作潜藏着信任危机，进而演变为一场关于未来发展主动权的博弈。

### 2.3 多重制度身份与战略选择的矛盾

南非作为一个非洲资源大国，具有身份的多元性，使得其外交政策与经济合作战略不可避免存在内在碰撞，影响着其与美国矿产合作的深度与稳定性。南非作为金砖国家的重要成员，其强调基础设施共建、矿产加工链的区域化以及对外部大国的相对独立。南非同时是《非洲增长与机会法案》(AGOA)的受益国，这一身份将其与传统西方市场，尤其是美国市场紧密的捆绑在一起。AGOA为南非约20%的对美出口提供关税优惠，其中包括钴、锰等关键矿产的部分产品，直接支撑了南非矿业部门的

收入与就业。这一现实利益纽带迫使南非必须认真维系与美国的经贸关系，经济上的深度依赖，吸引着南非向美国主导的供应链体系靠拢，并促使其在部分领域接受美国设定的规则与标准。南非的“金砖国家身份”与“AGOA受益国身份”在本质上代表着两种近乎对立的地缘政治与经济引力。南非的政策在美国看来这可能被视为战略迷糊、不可靠甚至机会主义，这种制度身份的交叉与冲突，成为制约南美矿产合作迈向战略层面的一个障碍。

## 3 南非走出矿产合作困境的对策分析

### 3.1 推行多元平衡外交，以选择权提升议价权

面对与美国的矿产合作困境，南非的破局之道在于精妙而推行一种更具战略自主性的多元平衡外交，从被动的“供应链附庸”转变为更具主动性的“关键枢纽”。从而以“选择权”来提升自身与美国及其他合作伙伴谈判时的“议价权”，最终将地缘政治的挑战转化为国家发展的机遇。南非必须主动避免与美国或其主导的“矿产安全伙伴关系”建立一种排他性的单线关系，相反应当审慎的维护并深化与其他主要行为体的合作，特别是与中国、欧盟及金砖国家内部成员在矿产领域的伙伴关系。当美国意识到，南非的矿产资源和加工能力同样可以流向其他全球主要市场，并且其他国家的资本与技术标准同样在南非占有一席之地时，两者谈判时便更有可能展现出更大的灵活性。因此南非应深化与金砖国家、欧盟、日韩、东南亚等多方的矿产合作，构建多元伙伴关系，提升抗单边压力能力。通过将“与谁合作”的选择权牢牢掌握在自己手中，南非方能超越当前合作中“安全依赖”的困境，迫使包括美国在内的所有合作伙伴，都必须在一个更平等、更符合南非国家利益的基础上进行对话。

### 3.2 推动智能本地化，务实推进产业升级

在当前面临的技术壁垒、供应链不对称等困境时，推动智能本地化与产业升级成为突破瓶颈的关键路径。南非必须将合作的焦点从单纯的矿产出口，转向通过合作赋能本国产业，将产业链的核心环节留在国内。智能本地化战略的核心在于南非政府的战略引导和政策支持下，有选择、有重点的吸引和利用包括美国在内的国际资本、技术与管理经验，将其与南非本土深度融合。南非政府已将十种关键矿产的本地加工列入《新经济增长路径》战略，旨在通过提升技术水平实现从资源出口向价值创造的转变。这个过程需要南非政府营造一个稳定、透明、可预期的政策与营商环境，通过税收优惠、基础设施建设等切实措施，降低跨国公司与本

土企业投资升级的成本与风险。在价值链延伸方面,南非聚焦铂族金属、稀有金属等关键矿种,发展高附加值的深加工产品,这些领域对智能制造的需求尤为迫切,能够为本地企业打开美国及全球高端市场的大门。同时,建立跨部门的协调平台,确保能源供应、技术研发和市场开拓三位一体的协同推进,形成以智能本地化为核心、产业升级为目标的闭环体系。只有在技术、人才、政策三方面同步发力,南非才能突破当前的合作困境,实现矿产资源的高质量利用,并在与美国的合作中从资源提供者转向价值创造者的角色。

### 3.3 建构南非标准, 争夺规则制定话语权

主动建构一套以本国利益与价值观为核心的“南非标准”,是争夺全球规则制定话语权、从根本上扭转不对称合作局面的战略举措。长期以来,国际矿产领域的规则与标准多由以美国为首的发达国家主导制定,这些标准虽然技术先进,但其底层逻辑往往服务于资本与消费国的利益最大化,未能充分体现资源国的独特国情。南非需先完善国内矿产全链条的国家标准,这一标准必须深度融合到国家转型、社区发展、劳工权益等方面的立法与实践要求,将负责的采矿具体化为具有南非本土特色的、可执行、可认证的操作规范。作为金砖组织成员,南非可以利用在应对气候变化和推动公正能源转型方面的独特经验,建立有一套严谨又公平的绿色矿产认证体系,以此回应国际社会的热点问题,展现南非的独特价值。通过区域标准的集体倡议,能够在美国对外采购政策中争取更公平的技术评估机制,降低单一国家标准的排他性影响。进而缩小南非矿产产品与美国市场标准的差距,在全球矿产供应链治理中提升南非的规则制度话语权,将矿产合作的困境转

化为历史机遇。

### 3.4 强调国家能力, 平衡主权与开放

南非必须提升国家治理能力以在维护资源主权与保持投资开放之间寻求平衡,通过构建一个强有力、高效且透明的国家治理体系,来驾驭与美国的合作关系,而非被其资本与技术优势所主导。强化国家能力,首先体现在战略规划与监管执行上,南非需要建立一个高度协调、专业且权威的国家级矿产管理机构,整合目前可能分散在不同部门的职权,制定清晰、稳定且具有前瞻性的国家矿产发展战略,并明确界定国家利益的红线与底线。相对应的是美国特朗普政府在2025年2月便宣布成立国家能源支配委员会,通过改进所有形式的许可、生产、发电、分配、监管和运输流程向总统提供建议。其次,努力建设良好的投资环境,使南非展现出其政府强大的谈判、执行、解决纠纷能力,吸引包括美国企业的资本进入南非本地投资建设,将资源主权具体化为一套可操作的工具与筹码,取得主权与开放的主动权。

## 4 结论

在全球关键矿产供应链安全成为大国战略核心的背景下,美国与南非在矿产合作中陷入相互需要却合作艰难的结构困境,本文从南非视角提出破局路径,不仅为南非突破合作困境、实现矿产资源价值内化提供了可行方向,为全球关键矿产治理提供更具包容性的合作范式。南非与美国的矿产合作唯有跳出“零和思维”,建立在尊重南非发展诉求与资源主权的平等基础上,才能真正争取南非的经济转型与发展自主权。

## 参考文献:

- [1] 肖燕霞. 美国里根政府时期的南非政策研究 [D]. 南京大学, 2018.
- [2] 王钊, 李莹, 刘萍萍. 大国博弈背景下美国关键矿产供应链安全态势及其启示 [J]. 科技导报, 2024, 42(24): 21-29.
- [3] 李金锋, 邱嘉怡. 特朗普政府对非洲关键矿产资源政策评析 [J]. 国土资源科技管理, 2025, 42(05): 14-22.
- [4] 夏启繁, 杜德斌. 战略性关键矿产的地缘政治研究 [J]. 地理学报, 2024, 79(06): 1612-1628.
- [5] 潘志君. 非洲矿业投资环境评价分析 [D]. 中国地质大学(北京), 2018. DOI:10.27493/d.cnki.gzdzy.2018.000062.
- [6] 张宁. 南非矿业投资准入法律制度研究 [D]. 湘潭大学, 2022. DOI:10.27426/d.cnki.gxtdu.2022.000687.
- [7] 王文龙. 美国关键矿产政策安全化逻辑与影响探析 [D]. 北京外国语大学, 2025. DOI:10.26962/d.cnki.gbjwu.2025.000372.

**作者简介:** 胡莉(2002.07—), 女, 汉族, 重庆开州人, 硕士研究生在读, 研究方向: 非洲矿产与国际关系。