



投资海外铁矿 这些法律风险 不得不防

杨贵生 王永慧

铁矿石作为钢铁工业的“粮食”，是制造业、基础设施建设和国防安全不可或缺的战略原材料。根据《全国矿产资源规划(2016-2020年)》，中国已将铁矿正式列入战略性矿产目录。2024年，中国累计进口铁矿石及其精矿约12.37亿吨，铁矿石对外依存度超过80%。可见，无论从制度层面还是事实层面，铁矿对中国都具有战略属性。

近年来，伴随全球地缘政治局势紧张、大国战略竞争加剧，以及去风险化、供应链阵营化、产业本土化等趋势加速演进，中国企业投资海外铁矿所面临的法律环境日益复杂。一方面，传统法律风险(如政策变动频繁、矿业权属不清、社区冲突、环境合规等)依然普遍存在;另一方面，新型制度性风险(如ESG合规壁垒、价值观导向的供应链排斥、资源民族主义政策工具等)正深刻重塑投资规则。在此双重挑战下，系统识别并统筹应对传统与新型法律风险，已成为保障国家资源安全、提升产业链韧性的关键任务。

传统法律风险：基础性但不可忽视

尽管国际格局深刻变化，传统法律风险仍是海外铁矿投资中最常见、最直接的挑战，若没有充分识别或处理不当，足以导致项目失败。

一是东道国法律体系不健全或变动频繁。许多铁矿资源富集国(如几内亚、刚果(金)、塞拉利昂、利比里亚等)法治基础薄弱，矿业法律体系不完善，政策执行随意性强。政府更迭导致既有矿业合同被单方面要求重新谈判、变更甚至终止。例如，几内亚在2021年政变后对西芒杜(Simandou)铁矿项目发起全面审查，要求提高国家持股比例和税收贡献，令投资者措手不及。此类政策的不确定性极大削弱了投资的可持续性。

二是矿业权属不清与准入限制。部分国家对外国投资者设置严格的准入壁垒，如限制外资持股比例(要求本地控股)、禁止外资参与勘探阶段或对战略矿产实施特别审批。更严重的是，存在“一矿多投”、权属重叠、地方政府与中央政府授权冲突等问题。中国企业若未在尽职调查阶段厘清权属链条，极易陷入产权纠纷，甚至被认定为“非法开采”。

三是环境与社区合规风险。铁矿开发涉及大规模土地占用、水资源消耗、粉尘与噪声污染及尾矿库管理。若未依法完成环境影响评估(EIA)、未制订生态修复计划或忽视原住民权益，极易引发社区抗议、行政罚款甚至项目关停。

四是外汇管制与利润汇回障碍。部分资源型国家为防止资本外流，对外资企业利润汇出、资本撤回设置严格限制。企业虽实现账面盈

利，却无法将资金汇回国内，严重影响投资回报率与现金流安全。此外，本币贬值、汇率波动也可能导致实际收益大幅缩水。

五是争端解决机制执行难。即便投资协议中约定国际仲裁(如ICSID或UNCITRAL)，若东道国非《解决国家与他国民间投资争端公约》(即《华盛顿公约》)缔约国，或其司法系统不承认仲裁裁决，企业即便胜诉，仍可能面临“执行不能”的困境。部分国家甚至通过拖延司法程序、设置行政障碍等方式变相抵制裁决执行。

新型法律风险：战略竞争下的制度性挑战

在传统风险基础上，当前国际格局演变催生了更具系统性、隐蔽性和政治性的新型法律风险。

资源民族主义与政策“武器化”。越来越多资源国将矿产视为国家发展与外交谈判的战略工具，通过立法或行政手段强化控制。例如，印度尼西亚以“禁止原矿出口”倒逼外资建设冶炼厂的模式已被多国效仿;玻利维亚、墨西哥等拉美国家则推动锂、铜等矿产国有化，未来不排除向铁矿延伸。此类政策名为“国家利益”，实则构成对投资者权益的实质性侵蚀。

供应链“阵营化”与合规排斥。美欧正构建以“价值观”和“可信度”为基础的供应链体系。欧盟《企业可持续发展尽职调查指令》(CS-DDD)要求企业对其全球供应链进行人权与环境风险排查;美国《通胀削减法案》(IRA)则通过税收减免激励“友好国家”来源的原材料。若中资铁矿项目被认定存在ESG违规或与“非友好政权”关联，可能被排除在欧美市场之外，间接影响下游钢铁出口。

产业链“本土化”为强制要求。为提升本国产业附加值，越来越多东道国立法要求外资矿业项目必须进行本地加工、使用本地劳工、采购本地服务，甚至强制技术转让。此类“本地含量要求”虽不直接违反WTO(世界贸易组织)规则，但显著抬高了投资与运营成本。若投资协议未设置豁免条款或补偿机制，易引发履约争议。

ESG与“绿色壁垒”制度化。全球碳中和进程推动铁矿行业绿色转型。欧盟碳边境调节机制(CBAM)虽暂未覆盖铁矿石，但已覆盖钢铁产品，倒逼钢厂要求上游供应商提供低碳铁矿或碳足迹数据。若铁矿项目未采用电动矿车、可再生能源供电等低碳技术，或缺乏IRMA(负责任采矿保证倡议)等国际认证，将面临融资受限、客户流失等风险。

国际投资仲裁的政治化倾向。近年来，部分国家对投资者国家争端解决机制(ISDS)持怀疑甚至敌视态度，阿根廷、玻利维亚等国已退出ICSID(国际投资争端解决中心)。同时，西方主导的仲裁庭在裁决中更强调“公共利益”“可持

续发展”等价值判断，传统投资者保护条款(如公平公正待遇)解释趋于限缩，维权难度加大。

综合性防范策略：从合规到战略协同

上述双重风险的叠加，源于三重结构性矛盾：一是中国企业长期“重资源获取、轻制度适应”的投资惯性，过度依赖政府关系而忽视规则建设;二是资源国发展诉求(如工业化、就业、财政收入)与投资者权益保障之间的张力;三是中国“走出去”模式与西方主导的全球治理规则之间的制度鸿沟。在“去风险”而非“脱钩”的新叙事下，法律工具日益成为地缘竞争的隐性战场。为有效应对双重风险，中国企业需构建“传统+战略”双轮驱动的法律风控体系。

一是深化尽职调查，引入多维评估。投资前期尽职调查超越传统法律审查，纳入地缘政治稳定性、BIT保护强度、ESG合规成本、供应链准入风险等维度。优先选择法治健全、与中国有强BIT保护且未深度卷入西方“去风险”体系的国家(如部分中亚、东欧国家)。

二是优化投资架构，强化国际法保护。通过在新加坡、荷兰、卢森堡等与东道国有强BIT保护且税收友好的司法管辖区设立中间控股公司，提升法律保护层级。在投资协议中明确约定稳定条款、公平公正待遇、充分保护与安全、自由汇兑及ICSID/UNCITRAL仲裁条款，并争取适用国际法或中立第三国法律。

三是构建全周期ESG合规体系。将ESG嵌入项目全生命周期，前期开展高标准环境与社会影响评估;建设期采用低碳技术(如光伏供电、电动运输);运营期定期发布ESG报告，主动对接IFC(国际金融公司)绩效标准、赤道原则及IRMA认证，提升国际认可度。

四是推动“共赢式本地化”。变被动合规为主动融合，与当地共建港口、铁路、电力等基础设施;设立职业技能培训中心，优先雇佣本地员工;支持社区医疗、教育项目，将企业发展与东道国工业化战略深度绑定，降低社会与政治风险。

五是建立国家级协同支持机制。建议由商务部、国家发展改革委、自然资源部牵头，联合中国出口信用保险公司、行业协会等，建立“战略矿产海外投资法律风险监测与应急响应平台”，提供国别风险预警、争端调解、政治风险保险、法律援助等一站式服务，形成“企业主体、政府支持、专业协同”的风险防控合力。

如今，海外铁矿投资已从单纯的商业行为，演变为关乎国家资源安全、产业链韧性与国际规则话语权的战略行动。中国企业必须摒弃“关系导向”“速度优先”的旧思维，转向“规则导向”“长期共赢”的新范式。唯有统筹应对传统法律风险与新型制度挑战，以法治思维驾驭地缘博弈，方能在全球资源竞争中行稳致远，为中国式现代化筑牢坚实资源根基。



编者按

10月30日，经国务院同意，商务部印发了《关于拓展绿色贸易的实施意见》，其中诸多提法对钢铁行业有指导意义。本期《钢铁观察笔记》栏目邀请两位专家围绕该文件进行观察。

绿色外贸是起点，而非终点

王立

近日，经国务院同意，商务部印发了《关于拓展绿色贸易的实施意见》(以下简称《实施意见》)。近两年来，各国为保护本土钢铁行业出台的关税、反倾销调查措施不一而足，如欧盟碳边境调节机制(CBAM)外，还拟将2026年免关税钢铁进口配额降低47%，并可能出台国别配额机制。中国作为推动全球可持续发展和应对气候变化负责任大国，在当前国际局势下提出拓展绿色贸易，主动抢抓全球绿色发展带来的机遇，彰显大国风范，具有重要意义。

今年初以来，随着特朗普再次上台，美国二次退出《巴黎协定》并全盘否定应对气候变化的重要性之后，中国与欧盟依然坚定不移继续将碳减排作为重要议题，在今年7月份中欧建交50周年和《巴黎协定》达成10周年之际发布了《中欧领导人关于应对气候变化的联合声明》，强调加强国际绿色贸易规则制定、碳排放权交易和绿色金融标准等方面的合作。笔者在今年8月份在韩国举行的第十六届清洁能源部长会议上注意到，以钢铁行业为代表的工业低碳转型已经成为主要议题。东道国韩国、美国、英国、德国、加拿大等政府代表表示，将致力于提升政策对于低碳工业产品等政府采购的支持。在目前的国际背景下，清洁能源部长会议的这一重心变化将在未来几年持续。同时，可以预见的是，绿钢与绿铁贸易必将成为明年COP(联合国气候变化大会)的重要议题。足见中国在此时推出《实施意见》的必要性。

拓展绿色贸易，对钢铁行业意义深远。《实施意见》提出“鼓励行业组织、专业机构、外贸企业等研发碳数据管理系统。鼓励第三方机构提升服务能力，向外贸企业提供国际绿色贸易规则认可的产品碳足迹、组织碳足迹等服务”“健全完善碳定价机制，引导外贸企业用好碳定价机制拓展国际市场”等。规范、透明的碳数据管理机制不仅有助于“摸底”自身碳排放情况，更能在国际贸易中协助对接与互认。我国钢铁行业应对欧盟以及未来英国、加拿大和澳大利亚碳边境调节机制的一个重要助力，就是国家层面牵头国际沟通协调，以加快贸易伙伴对

于中国绿电、区域细分的电力排放因子(滇川、西北等)、碳市场与碳价的认可，使中国产品的低碳属性得到彰显。

《实施意见》还提出“推动相关标准制定和国际衔接互认”。中国参与制定国际绿钢标准或中外标准的政府间互认至关重要，影响到的不止是钢铁产品的出口，更有可能在未来影响到下游产品(如船舶、汽车、机电等)的出口。同时，在国际通用标准下，金融工具对低碳产业的支持将更有据可依，政府金融支持更能平抑投资风险，拉动更多私营部门的投资，做大做强低碳产业。

该文件肯定了再生金属资源进口的重要性。我国虽然已经重新开放再生钢铁资源进口，但近年来的进口量未能对自产废钢形成有效补充。在目前各国国内产业呼吁将废钢作为战略资源进行出口管制的背景下，废钢分级、部分限制出口的趋势已经难以阻挡，规范化、战略部署、提前布局再生金属资源进口也有利于以再生金属生产平衡行业发展。

该文件还鼓励加快推动物流绿色低碳发展，提出要“推动使用可再生合成燃料等清洁能源的运输车辆、船舶投入外贸货物运输”。不过值得注意的是，物流业低碳发展对于可再生合成燃料的需求，可能与钢铁行业用氢形成竞争关系，在短期内或压缩钢铁行业绿氢的供应，推高绿氢价格。但长期看，多行业的参与能促进氢能行业的规模化发展，从而更快降低企业用氢的成本。

值得注意的是，欧美等绿色贸易市场的主要发起方对于贸易伙伴以“资源重组(Resources shuffling)”方式开展贸易持警惕态度。对于贸易伙伴以低碳产品满足外需、国内整体生产仍维持高碳排放的潜在应对方式，欧盟、美国等在规则制定时就曾提出或考虑按国别设定产品的碳含量默认值，未来不排除类似考量。因此，对中国来说，绿色外贸是起点而非终点。

笔者认为，从外贸行业开始推进低碳发展，有利于抓住目前国际上新兴市场的红利，从而带动内需、拉动国内消费、促进绿色低碳产业规模化发展。经由绿色贸易机遇，中国可以通过更完善的碳管理、更有效的碳减排措施实现产业的绿色低碳化升级，提升全球竞争力，成为世界输出中国方案，成为国际绿色制造的先行者与引领者。

从被动适应到主动引领

刘仕君

作为我国首个绿色贸易专项政策，《关于拓展绿色贸易的实施意见》(商贸发[2025]216号)由商务部外贸司牵头制定，经国务院批准发布。该文件首次将“绿色低碳”确立为外贸“稳增长、提质效、促转型”的核心引擎，标志着中国外贸体系从被动适应国际规则向主动引领全球绿色贸易规则的战略转型。

该文件以“双循环”为框架，着力构建“内外联动”的绿色贸易体系。对内，健全绿色供应链升级(覆盖产品、技术、服务、物流、金融、数据、人才)，将“绿色”从合规成本转化为核心竞争力;对外，以规则制定权争夺为核心，避免在国际绿色贸易体系中被边缘化。政策实施路径以2025年为起点，力争到2030年形成制度成熟、产业体系完善、规则话语权显著提升的格局，并与国家碳达峰目标实现同步。

值得一提的是，该文件将碳定价机制提升至战略高度，要求通过扩大全国碳市场覆盖行业、丰富交易品种、完善价格信号体系，构建具有国际影响力的碳定价基准。正如专家所言，“碳定价的本质是产业话语权之争——中国碳市场的成熟度，直接决定国际规则重构的主动权。”这表明，该文件不仅是应对国际绿色贸易壁垒的防御性工具，更是争夺全球碳定价主导权的战略武器。

笔者认为，相关企业可从3个维度构建绿色竞争力：一是基础维度。完成碳足迹核算与绿电采购机制搭建;优化生产工艺，降低单位产品碳排放;启动热销产品碳足迹认证等。二是资金维度。通过转型贷款、绿色信用证等工具降低融资成本;将节省资金投入再生材料研发，构建“低运营成本+产品绿色溢价”优势。三是规则维度。将自有低碳技术转化为团体标准;通过标准制定锁定客户采购，实现从“被动适应”到“主动引领”的跨越。

该文件的发布，标志着中国外贸进入“绿色革命”新阶段。钢铁企业唯有主动拥抱变革，方能在全球绿色贸易浪潮中抢占先机，为中国外贸高质量发展注入持久动力。

◀◀上接01

学习贯彻四中全会精神 加强“三化”建设年行动

10月29日召开的研究会会长办公会增补山钢党委委员、纪委副书记李荣臣和包钢纪委副书记刘健为研究会副会长。

陈洪飞做题为《忠诚履职，担当作为，推动四中全会精神落地生根》的讲话，总结了过去一年以来钢铁企业纪检监察工作的新进展、新成效：一是政治监督质效进一步提升，二是“大监督”格局进一步健全，三是风腐同查同治进一步深化，四是廉洁文化建设进一步彰显，五是纪检干部履职能力进一步增强。他结合钢铁行业运行实际分析了纪检监察工作面临的新形势、新要求：一是政治监督的要求更高，二是反腐倡廉的任务更重，三是净化政治生态的责任更大，四是促进完善发展的使命更强。他充分肯定了研究会在服务企业、服务行业、服务专业等方面的作用。就深入学习贯彻党的二十大精神，做好研究会工作，他谈了4点意见：一是要提高政治站位，在深刻领悟党的二十届四中全会精神中把握方向、凝聚共识;二是要深化“三化”(纪检监察工

作规范化、法治化、正规化)建设年行动，筑牢行业纪检监察工作根基;三是要服务行业转型升级，以精准监督护航企业高质量发展;四是要凝聚合力，以系统思维擦亮“钢铁卫士”品牌。

姚志刚做研究会工作报告，系统总结了研究会近一年来在制度建设、课题研究、平台搭建、调研学习、成果推广等5个方面取得的新成效、新突破。同时，他对研究会下一步工作提出希望：要自觉将党的二十届四中全会精神转化为推动行业纪检监察工作的具体行动，矢志不渝沿着习近平新时代中国特色社会主义思想指引的方向奋勇前进;要落实“三化”建设年行动，落实企业办会宗旨，统筹企业高质量发展与高水平安全，紧紧依靠会员企业广大纪检监察干部智慧和力量，集思广益、锐意进取、群策群力、扎实工作，共同推动全国钢铁企业纪检监察工作再上新台阶，为钢铁行业决战“十四五”、奋进“十五五”做出新的更大贡献。

会议举行了《钢铁卫士(2025)》论文集首发仪式。中央纪委国家监委驻鞍钢集团纪检监察

组组长黄福军;宝钢股份纪委常委，梅钢公司党委副书记、纪委书记张正联;山钢纪委常委、案件审理室主任蒋晓文;福建三钢党委常委、纪委书记陈榕年;首钢股份党委委员、纪委书记姜错5位企业代表做经验交流。会议设置了“廉洁文化建设、营造良好政治生态”“国企‘微腐败’治理”“靠企吃企”整治“监督与生产经营深度融合、原燃料采购风险防控”“智慧风控、数字化纪检监察体系建设”4个主题，分4组展开研讨。会议特别邀请中央党校(国家行政学院)经济学教研部张慧君教授做《以高质量发展奋力开创中国式现代化新局面》专题讲座。

此次会议全方位、多角度展示了钢铁企业纪检监察工作过去一年来的工作成果。与会人员纷纷表示，要深入学习贯彻党的二十大精神，高举习近平新时代中国特色社会主义思想伟大旗帜，忠诚履职、担当作为，不懈努力、接续奋斗，持续为钢铁行业高质量发展提供坚强纪律保障。

◀◀上接01

淡水河谷携优质矿产品及互动装置亮相第八届进博会

淡水河谷希望借助这一互动形式，传递出“森林保护需要多方齐心协力”的关键信息。淡水河谷与奇科门德斯生物多样性保护研究所(ICMBio)合作，在亚马孙地区助力保护了约80万公顷森林，面积相当于上海行政区划的约1.3倍。此外，淡水河谷还主动投资超过2亿雷亚尔，开展多项生物多样性保护计划等。“希望借助本届进博会，带动参观者一同关

注森林保护，同时向参观者展示巴西帕拉州新生代艺术家的蓬勃创造力，从而为即将于巴西帕拉州举行的第30届联合国气候大会和即将到来的‘中巴文化年’预热。”谢雪昭说。

亮点三是淡水河谷亚马孙生物多样性之旅。在本届进博会上，参观者通过VR(虚拟现实)设备探访淡水河谷亚马孙生物公园。自1985年落成以来，这座公园已发展成为亚马孙

地区重要的生物研究、保护与教育中心。该公园坐落于卡拉加斯国家森林的核心区域，占地30公顷，其中约70%为原始森林，360余种动物在此繁衍栖息。此外，园内还设有1座植物标本馆，馆内收藏约1.5万份植物标本。淡水河谷通过VR技术将这座公园“搬”到了进博会展台，让参观者得以身临其境地体验亚马孙地区的生物多样性。