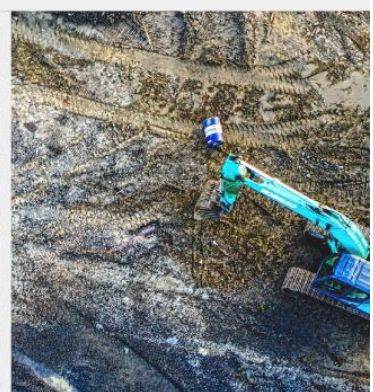
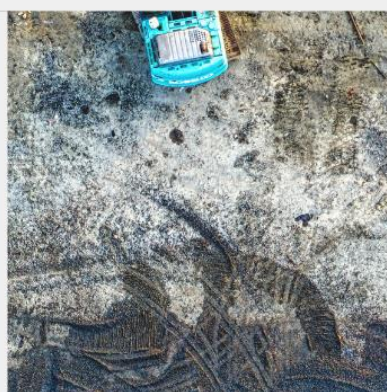


以可持续贸易推动 清洁能源转型

中国在秘鲁矿业投资中的 ESG风险与机遇

2026年4月

Claudia Melim-McLeod



版权所有 © Future Horizons Institute, 2026 年

DOI: 10.5281/zenodo.22081569

建议引用格式：

Melim-McLeod, C. (2026). Strengthening Sustainable Trade for Clean Energy: ESG risks and opportunities for Chinese mining investments in Peru. Future Horizons Institute.

<https://doi.org/10.5281/zenodo.22081569>



Future Horizons Institute

info@futurehorizonsinstitute.org | futurehorizonsinstitute.org



致谢

本报告由 Future Horizons Institute 编写，是该研究所持续开展循证政策研究工作的成果之一。作者谨向所有在访谈、咨询和交流过程中分享宝贵经验和专业见解的个人和机构表示诚挚感谢，他们的意见和建议为本报告的分析提供了重要参考。

作者同时感谢 Cynthia Sanborn、Daniel Yiu、Erlend Trebbi、Jasmine Puteri、Knut Lakså、Pavel Laberko、Thomas Niederberger 以及 Wendy Ancieta 对本报告提出的审阅意见和建议。他们的专业反馈进一步提升了报告的质量。

作者还衷心感谢太平洋大学中国与亚太研究中心 (Universidad del Pacífico Center for China and Asia Pacific Studies) 给予的大力支持，并感谢 Silvana Bustillo、Leo lok-Thing 和 Ren Peng 在翻译、研究支持、数据核查以及报告撰写过程中提供的重要协助和宝贵意见。

本报告所载分析、观点及解释，以及文中可能存在的任何疏漏或错误，均由作者本人负责。

版式设计：Paloma Paiva。



缩略语

AI	人工智能
A 股	在中国内地证券交易所以人民币交易的中国公司股票
CAHRAs	冲突影响和高风险地区
CCCMC	中国五矿化工进出口商会
COP	缔约方大会
COVID-19	2019 冠状病毒病
CSDDD	《企业可持续发展尽职调查指令》
CSRD	《企业可持续发展报告指令》
ECLAC	联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会
EIA	环境影响评价
EITI	采掘业透明度倡议
ESG	环境、社会和公司治理
ESRS	欧洲可持续发展报告准则
EU	欧洲联盟
FTA	自由贸易协定
FPIC	自由、事先和知情同意
GDP	国内生产总值
GRI	全球报告倡议组织
H 股	在香港联合交易所以港币交易的中国内地公司股票
ICMM	国际矿业与金属理事会
IEA	国际能源署
IFC	国际金融公司
IFRS	国际财务报告准则

IIDS	法律辩护研究所——法律与社会 (Instituto de Defensa Legal – Derecho y Sociedad)
ILO	国际劳工组织
INEI	秘鲁国家统计与信息研究所 (Instituto Nacional de Estadística e Informática)
IOSCO	国际证券事务监察委员会组织
IPE	秘鲁经济研究所 (Instituto Peruano de Economía)
IPLC	原住民和当地社区
IRMA	负责任采矿保障倡议
ISO	国际标准化组织
ISSB	国际可持续准则理事会
MINEM	秘鲁能源与矿业部
MMG	五矿资源有限公司 (主要股东 China Minmetals, 总部位于澳大利亚, 香港上市)
MTPE	秘鲁劳动和就业促进部
NBIM	挪威银行投资管理公司
OECD	经济合作与发展组织
OEFA	秘鲁环境评估与监管局 (Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental)
RGMPs	负责任黄金开采原则
REINFO	矿业正规化综合登记
SASAC	国务院国有资产监督管理委员会
SEIA	环境影响评价体系 (Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental)
SENACE	秘鲁国家可持续投资环境认证服务局 (Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles)
SNMPE	秘鲁国家矿业、石油和能源协会 (Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía)

SOE	国有企业
UNDP	联合国开发计划署
USD	美元

执行摘要

本报告从负责任投资和清洁能源可持续贸易的视角，分析中国企业在秘鲁矿业投资中的环境、社会和公司治理（ESG）表现。报告将秘鲁置于全球政治经济格局快速演变的背景下加以考察。随着全球能源转型不断加快，铜、锂、稀土等关键矿产需求快速增长。秘鲁拥有全球超过 10% 的铜储量，并蕴藏丰富的金、银、锌和锡资源，已成为全球关键矿产的重要供应国。中国拥有全球领先的矿产冶炼能力，并高度依赖稳定的上游矿产资源供应，因此既是秘鲁最大的贸易伙伴，也是其最重要的矿业投资来源国之一。

尽管矿业是秘鲁经济的重要支柱产业，大规模矿业开发的持续推进始终伴随着长期存在的社会环境冲突。截至 2025 年底，秘鲁登记在册的 204 起社会冲突中，有 61 起与矿业活动相关。冲突主要集中于土地征收、环境退化、水资源短缺、粉尘和运输影响、企业未履行社会承诺，以及未与原住民和当地社区（IPLC）开展充分协商等问题。

这些冲突不仅给企业及其投资者带来了显著的财务、运营和声誉风险，也给秘鲁宏观经济造成了重大损失。2023 年，秘鲁 46 个矿业项目中有 23 个因社会冲突而延期，涉及投资约 300 亿美元，占秘鲁矿业投资总额的 55%。

中国矿业投资的演变与结构

自 20 世纪 90 年代以来，随着秘鲁推进经济自由化和私有化改革，以及中国实施“走出去”战略，中国对秘鲁矿业的投资大致经历了三个发展阶段。首钢、中铝、MMG（五矿资源）、江西铜业、紫金矿业等大型国有企业相继收购或开发了马尔科纳（Marcona）、托罗莫乔（Toromocho）、拉斯班巴斯（Las Bambas）、埃尔加列诺（El Galeno）和里奥布兰科（Río Blanco）等大型矿业项目。尽管上述企业大多属于中国国有企业（SOE），但其中部分企业已在资本市场上市，西方机构投资者也持有一定比例的股份。这意味着，中资控股矿山的环境、社会和公司治理（ESG）表现，不能简单归因于“中国”这一单一主体，同时也涉及国际股东和债权人应承担的责任。

中国对秘鲁矿业的投资为当地带来了基础设施建设、财政收入和就业机会。从 ESG 表现来看，目前并无证据表明，中国矿业企业在 ESG 方面的整体表现系统性地逊于秘鲁本土企业或其他国际矿业企业。然而，中国投资者在收购部分矿业项目时，往往接手的是社区矛盾尚未化解、环境影响评价存在缺陷的项目，而收购前开展的尽职调查也

往往不够充分。在拉斯班巴斯、里奥布兰科和埃尔加列诺等项目中，这些结构性问题最终导致长期社会冲突、项目延期以及重大经济损失。

矿业收益、社会冲突与财务风险

矿业通过创造就业、缴纳企业所得税、矿业权使用费和专项矿业税等方式，并借助“矿业收益分配机制”（Mining Canon）向地方和区域政府进行财政转移，为秘鲁经济发展作出了重要贡献。然而，矿业收益分配并不均衡，地方政府治理能力相对薄弱，持续发生的社会冲突也带来了高昂的经济成本。

本报告案例研究表明，环境和社会问题长期得不到有效解决，将给企业带来巨大的经济损失。仅拉斯班巴斯矿山一项，自 2016 年以来，道路封锁和抗议活动累计导致停产超过 600 天，对股东、债权人以及秘鲁矿产品出口收入均造成了显著影响。与此同时，里奥布兰科等矿业项目因当地社区持续反对，迄今已停滞近二十年。社区反对主要源于对水资源安全、生物多样性保护以及历史人权侵害等问题的担忧。

国家的作用：治理缺陷与制度矛盾

本报告发现，秘鲁现行法律和制度框架在结构层面存在一定缺陷，这些制度性问题可能助长社会环境冲突的产生。尽管自 20 世纪 90 年代以来，秘鲁陆续出台了多项劳动、环境和社会保障政策，但不同政策目标和制度安排之间仍存在一定冲突。

根据国际劳工组织《第 169 号公约》（ILO Convention 169），相关开发活动应依法履行事前协商程序。然而，《秘鲁普通矿业法》并未要求在授予矿业特许权之前完成这一程序，因此，矿业特许权可以在尚未完成事前协商的情况下获批。相关协商通常要到环境影响评价或项目实施阶段才开展，导致协商重点从项目前期能否取得同意，转向项目推进后的补偿问题，相关争议也因此往往长期难以解决。

近年来，秘鲁部分政策调整进一步削弱了环境治理能力。例如，对环境影响评价体系（SEIA）的改革削弱了环境部下属独立环境监管机构的监管权限，这可能进一步加剧社会环境冲突。与此同时，贫困和收入不平等也是导致社会冲突的重要因素，尤其是在矿区所在地。新冠疫情暴发以来，贫困问题持续加剧，农村地区和原住民群体受影响尤为明显。这一趋势推动了非正规采矿和非法采矿活动不断扩张，其中不少与有组织犯罪相关。这不仅削弱了环境治理成效，也进一步加剧了社区、政府与合法矿业企业之间的矛盾和紧张关系。

国际标准与新兴监管压力

本报告评估了多项旨在预防或缓解上述风险的国际标准，包括国际金融公司（IFC）《绩效标准》、经济合作与发展组织（OECD）《跨国企业准则》、国际矿业与金属理事会（ICMM）《采矿原则》，以及负责任采矿保障倡议（IRMA）标准等。

其中，IRMA 标准因体系最为完善、更加重视社区参与，并建立了独立第三方审核和信息公开机制，被认为是当前国际上最具代表性的负责任采矿标准。然而，截至 2026 年初，在秘鲁开展业务的中资矿业企业尚无一家正式采用 IRMA 标准。目前，该标准仍主要依靠企业自愿性采用。

与此同时，全球 ESG 监管正由自愿性机制逐步转向具有法律约束力的强制性信息披露和尽职调查制度。欧盟已相继出台《电池法规》《企业可持续发展报告指令》（CSRD）和《企业可持续发展尽职调查指令》（CSDDD）等具有法律约束力的法规，要求向欧盟市场供应产品的大型中资矿业企业对其全球价值链开展全面尽职调查，并披露其社会和环境的影响。与此同时，中国国内相关监管改革也在持续推进。自 2026 年起，上市公司将逐步实施强制性可持续发展信息披露制度。这表明，中国监管体系正不断向国际 ESG 规则靠拢，并与全球可持续发展治理框架进一步接轨。

结论与未来路径

本报告认为，秘鲁矿业开发过程中出现的大量社会冲突及其造成的经济损失并非不可避免。通过完善治理体系、提升治理能力，相关风险完全可以得到有效预防和缓解。完善环境影响评价制度，借鉴 IRMA 标准等国际成熟做法，在项目规划和开发初期就与受影响社区开展充分、有效的协商，不仅是履行社会责任和遵循伦理原则的应有之义，也是降低投资风险、保障项目长期稳定运营的现实需要。

基于上述分析，本报告提出以下三方面建议

第一，矿业企业应积极采用 IRMA 标准，建立高于现行法律要求的环境、社会和治理（ESG）管理体系，不断提升应对欧盟和中国可持续发展监管要求的能力。同时，加强与当地社区的沟通协商，增进互信，提高项目的社会认可度和可持续运营能力。

第二，金融机构应进一步强化市场引导作用，向企业和监管部门传递更加明确的政策和市场信号，推动企业不断提升 ESG 绩效。可通过积极股东 (Active Ownership) 等方式，引导企业采用 IRMA 标准，切实加强与受影响社区的协商，并与企业及监管部门共同推动建立更加完善的环境治理体系，特别是健全科学、规范的环境影响评价制度。

第三，秘鲁政府应进一步完善环境治理体系，增强制度供给能力，而不是依靠放松监管来维持投资竞争力。应通过健全相关制度，帮助企业更好满足欧盟《电池法规》《企业可持续发展报告指令》 (CSRD) 和《企业可持续发展尽职调查指令》 (CSDDD) 等国际法规要求。这意味着，应切实发挥环境影响评价制度的作用，并依据国际劳工组织《第 169 号公约》，依法保障原住民和当地社区的合法权益。

总体来看，如果能够进一步完善治理体系，推动矿业投资更好地遵循国际规则 and 标准，秘鲁有望减少社会冲突，增强投资者信心，并成为全球清洁能源转型所需关键矿产更加可靠、可持续的供应国。

目录

致谢	2
缩略语.....	3
执行摘要	6
中国矿业投资的演变与结构	6
矿业收益、社会冲突与财务风险.....	7
国家的作用：治理缺陷与制度矛盾	7
国际标准与新兴监管压力	8
结论与未来路径.....	8
基于上述分析，本报告提出以下三方面建议	8
1. 第一章 导言	13
1.1 研究方法.....	15
1.2 研究局限.....	15
2. 背景	17
3. 中资企业在秘鲁矿业领域的投资	21
3.1 中资矿业企业及其西方股东	21
3.2 矿业发展：机遇与冲突并存	25
马尔科纳（ Marcona ）	27
里奥布兰科（ Río Blanco ）	29
托罗莫乔（ Toromocho ）	30
加莱诺（ El Galeno ）	31
拉斯班巴斯（ Las Bambas ）	32
4. 矿业治理：进展与挑战.....	34
4.1 社会和环境治理：进展与不足.....	34
4.2 贫困与非正规采矿活动的兴起.....	36

4.3	法律漏洞与矛盾	38
5.	国际标准	41
5.1	行业标准.....	41
5.2	多利益攸关方标准	42
5.3	从自愿性标准到强制性信息披露与尽职调查	43
	欧盟法规	43
	中国相关规定.....	45
6.	未来方向	48
6.1	经验与启示：中资企业的视角.....	48
6.2	抗议与竞争力.....	48
6.3	改革措施是否可能加剧社会冲突？	49
6.4	将 ESG 标准作为一种机遇	50
7.	建议	52
7.1	对中资矿业企业的建议	53
7.2	对金融机构的建议	53
7.3	对秘鲁政策制定者的建议.....	53
8.	参考文献	55
	附录 1：矿业领域社会冲突概况.....	63

表格和图表

表 1: 2026 年第一季度中资矿业项目股权结	25
表 2: 矿业领域社会冲突概况	67

图 1: 秘鲁矿业与对外贸易主要指标.....	19
图 2: NBIM 对拉斯班巴斯 (Las Bambas) 项目的间接持股关系.....	23
图 3: 秘鲁各大区矿业特许权覆盖面积占比 1.....	27
图 4: 秘鲁非正规采矿——日益严峻的挑战.....	37
图 5: 《国际劳工组织土著和部落人民公约》(ILO 第 169 号公约) 第 6 条.....	38
图 6: 矿业收益分配机制 (Mining Canon)	40
图 7: 欧盟电池法规.....	45
图 8: 中国《企业可持续披露准则——基本准则》	47

1. 第一章 导言

本报告从负责任投资视角出发，分析影响中国企业在秘鲁矿业投资的环境、社会 and 治理（ESG）因素，重点考察中国对秘鲁矿业投资的发展历程、原住民和当地社区（IPLC）权益受损引发的长期社会环境冲突、各利益相关方的激励机制，以及社区诉求如何通过治理机制转化为企业、投资者和秘鲁政府面临的财务与运营风险。同时，报告梳理了国际监管规则的新发展及其对负责任采矿提出的新要求。

当前，秘鲁正处于全球政治经济格局深刻调整的重要时期。全球关键矿产需求持续增长，正在重塑国际地缘政治格局和全球矿业投资布局，同时也对资源富集国家矿业企业的环境、社会 and 治理（ESG）水平提出了更高要求。随着各国加快推进能源转型，铜、锂、稀土等关键矿产已成为可再生能源、电动交通、数字基础设施等领域不可或缺的重要原材料。国际能源署（International Energy Agency，2024）预测，到2030年，全球关键矿产需求将达到当前水平的六倍。在此背景下，秘鲁铜储量约占全球总量的10.2%，同时拥有丰富的金、银、锌、铅和锡等矿产资源（García-López等，2025），使其成为全球关键矿产供应体系中的战略性资源国。

中国凭借全球领先的矿产冶炼能力，并高度依赖稳定的上游矿产资源供应以支撑工业和科技发展，已成为秘鲁最大的贸易伙伴以及最具影响力的矿业投资国之一。在这一背景下，中国矿业企业不仅在秘鲁矿业发展中发挥着重要作用，也对中国经济具有重要战略意义。

然而，秘鲁矿业扩张始终伴随着持续存在的社会冲突。截至2025年底，秘鲁约三分之一的社会环境冲突与矿业开发活动有关（见附录1）。冲突主要集中于土地征收、水资源质量、粉尘污染、矿产品运输路线以及企业未履行社会承诺等问题。本报告认为，社会冲突不仅削弱社区对企业的信任、损害当地居民生计，也给矿业企业及其股东和债权人带来了重大的财务、运营和声誉风险，同时对秘鲁国家经济造成了不利影响。以中资运营的拉斯班巴斯（Las Bambas）铜矿为例，自2016年以来，该项目累计停产时间已超过600天（Reuters，2024）。仅2022年4月20日至6月15日期间，停产便导致秘鲁出口损失约5.11亿美元（Acero Flores & Hidalgo Lazo，2024）。

基于上述背景，本报告主要围绕三个方面展开研究：

第一，梳理中国企业对秘鲁矿业投资的发展历程，重点分析企业所有权结构、与西方机构投资者的关系，以及主要矿业项目的运营情况。

第二，剖析典型社会环境冲突的深层原因，分析社区诉求如何在治理机制作用下逐步演变为企业、投资者以及秘鲁政府面临的财务和运营风险。

第三，梳理当前主要国际标准及其在推动负责任采矿方面的作用，探讨如何借助国际规则和行业标准，为秘鲁及其他资源富集国家的企业、监管机构和投资者营造更加稳定、可预期的营商环境。

归根结底，本报告旨在为长期困扰矿区发展的社会冲突提供解决思路，并以秘鲁作为典型案例开展分析。报告通过剖析影响社会信任和项目持续运营的关键因素，提出完善环境与社会治理的政策路径，推动形成更加可持续、更具经济韧性的矿业发展模式，实现社区、企业、投资者和政府等利益相关方互利共赢，并为其他资源富集国家妥善处理矿业开发与社区发展的关系提供有益借鉴。

本报告主要内容：

- **第一章**介绍研究背景、研究目的及报告整体框架。
- **第二章**阐述全球关键矿产需求快速增长的背景，介绍秘鲁矿产资源禀赋、矿产品出口情况以及秘中经贸关系的发展演变。
- **第三章**分析中国矿业企业在秘鲁的发展情况，包括企业所有权结构以及矿业开发对当地社区产生的社会和环境的影响。
- **第四章**围绕秘鲁矿业监管框架中的社会和环境治理问题展开分析，评估其制度建设取得的进展及面临的主要挑战。
- **第五章**介绍国际矿业领域主要自愿性标准，以及欧洲和中国不断完善的可持续发展监管框架。
- **第六章**在前文分析基础上，探讨相关研究发现的政策含义，并分析 ESG 标准在应对上述挑战方面所具有的积极作用。
- **第七章**在总结研究发现的的基础上，分别向中国及国际矿业企业、金融机构和秘鲁政策制定者提出政策建议。

1.1 研究方法

本报告是基于 Future Horizons Institute “以可持续贸易推动清洁能源转型”项目的研究成果。研究于 2025 年 7 月至 2026 年 2 月期间开展，采用联合国开发计划署（UNDP）《Institutional and Context Analysis》（以下简称“ICA”）方法，并遵循该方法关于立足具体制度环境开展分析、将研究成果转化为以激励机制为导向的政策建议的分析框架。

本研究首先对相关二手资料进行了文献梳理，并结合 2025 年 10 月 24 日至 11 月 24 日期间开展的访谈进行分析。其中，2025 年 10 月 24 日至 31 日，研究团队赴秘鲁利马开展为期一周的半结构化访谈，访谈对象包括秘鲁太平洋大学（Universidad del Pacífico）中国与亚太研究中心、矿业与可持续发展研究中心的专家学者，秘鲁能源矿业部官员，秘鲁环境法学会，以及 CooperAcción、Derecho y Recursos Naturales 等民间机构代表，挪威国际气候与森林倡议（NICFI）官员、国际劳工组织（ILO）有关人员，以及其他要求匿名的受访人士。

为确保研究结论的可靠性，研究团队于 2025 年 12 月至 2026 年 2 月期间，结合网络媒体报道、同行评议学术论文、独立研究报告、企业官方网站和政府公开资料，对访谈获取的信息进行了交叉验证和综合分析。报告关于社会冲突发展态势的分析，主要以秘鲁监察员公署（Defensoría del Pueblo）发布的《社会冲突月报》为依据。

1.2 研究局限

矿业企业的经营管理实践及其对政府监管要求的应对情况，涉及企业经营、政府关系和社区关系等敏感议题，相关信息较难全面获取和核实。在实地调研过程中，受访者围绕企业管理实践、企业经营理念、腐败问题以及秘鲁政治局势持续动荡对矿业发展的影响等议题进行了深入交流。其中，秘鲁在过去 10 年间先后经历 9 位总统更迭，政治环境的不稳定已成为影响矿业发展的重要因素。为保护受访者，本报告不披露任何个人身份信息，所有访谈内容均以匿名、归纳或转述方式呈现。部分受访者出于政治或企业层面的顾虑，要求匿名接受访谈。这在一定程度上限制了报告对部分观点和案例的细致呈现，也增加了研究验证的难度。尽管研究团队通过多渠道信息进行了交叉验证，但仍难以完全消除相关影响。

本报告使用的数据主要来源于股票市场信息平台、秘鲁监察员公署（Defensoría del Pueblo）发布的社会冲突月度报告、国际透明组织（Transparency International）年度清廉指数，以及采掘业透明度倡议（Extractive Industries Transparency Initiative，EITI）定期发布的报告。这些资料是目前公开渠道中较为连续、系统的数据来源，但仍受到信息发布时间滞后、受访者主观判断以及部分数据依赖自愿披露等因素的影响。此外，上市公司股东信息可能随市场交易实时变化，因此，报告所涉及的企业股权结构分析主要反映研究期间的总体情况，具有一定的时效性。

此外，受数据收集时间和调研条件限制，研究团队未能充分接触部分关键利益相关方，这也在一定程度上影响了本研究的广度和深度。

2. 背景

根据国际能源署（IEA）预测，为实现 2050 年全球净零排放目标，到 2030 年全球关键矿产需求将增长至当前水平的约六倍（International Energy Agency，2024）。随着全球绿色低碳转型加快推进，关键矿产的战略价值不断提升。除支撑新能源产业发展外，关键矿产还广泛应用于通信、医疗、基础设施、国防以及人工智能、数据中心等战略性领域，已成为各国产业竞争和科技竞争的重要资源基础。当前，围绕关键矿产资源的国际竞争日趋激烈。锂、钴、镍、石墨和稀土等矿产是太阳能电池板、动力电池、电子产品和医疗设备生产不可或缺的关键原材料，也是桥梁、机场等重大基础设施建设，以及军用车辆、战斗机和卫星系统等国防装备制造的重要物质基础。由于资源分布高度集中、供给有限，关键矿产已成为影响全球产业链供应链安全、国际贸易格局和地缘政治博弈的重要战略资源。

矿业项目本身会对当地社区和环境产生影响。秘鲁是世界上生物多样性最丰富的国家之一¹，不同地区受到的影响也有所不同。秘鲁拥有三大具有全球重要意义的生态区域，共同构成了其丰富的生物多样性。

第一，亚马逊雨林地区约占秘鲁国土面积的 60%，是全球生物多样性最丰富的地区之一。该区域拥有低地热带雨林、洪泛平原、泥炭湿地和河流生态系统等多种生态类型，其中洛雷托（Loreto）、马德雷德迪奥斯（Madre de Dios）和乌卡亚利（Ucayali）等地区，以及马努国家公园（Manu National Park）、坦博帕塔国家保护区（Tambopata National Reserve）等保护地，均具有极高的物种丰富度和生态保护价值（Encyclopaedia Britannica，2026）。

第二，热带安第斯地区包括安第斯山东麓、云雾林以及高山森林等生态系统。受海拔梯度变化和复杂气候条件影响，该地区拥有极高的物种密度和特有物种比例，被公认为全球生物多样性最丰富的热点地区之一（Conservation International，2021）。

第三，秘鲁沿海和海洋生态系统虽然面积相对较小，但孕育了高生产力渔业资源和独特的海岸荒漠生态系统，也是支撑秘鲁生物多样性的重要生态区域。而亚马逊低地和

¹“生物多样性大国”（megadiverse country）是指拥有全球极为丰富生物多样性的国家，尤其是拥有大量特有物种的国家。这一概念由保护国际（Conservation International）于 20 世纪 80 年代末提出，旨在强调少数国家集中了全球大部分生物多样性，因而在生物多样性保护方面承担着更为重要的责任。通常认为，“生物多样性大国”需满足两个条件：（1）拥有至少 5000 种特有植物；（2）国土范围内包含海洋生态系统。

安第斯—亚马逊过渡带是秘鲁生物多样性资源最为集中的区域，也是其被认定为全球 17 个生物多样性最丰富国家之一的重要依据。

秘鲁矿业开发主要分布于安第斯山区和亚马逊地区，但两大区域的资源禀赋和开发模式存在明显差异。安第斯山区矿产资源丰富，铜、金、银、锌、铅等矿产储量集中，矿体埋藏条件较好，交通、电力等基础设施相对完善，加之矿业开发历史悠久，因此集中了秘鲁绝大多数大型正规矿业项目。相比之下，亚马逊地区受热带雨林广泛覆盖、矿体露头较少、开发成本较高等因素制约，大规模工业化矿业开发相对有限，矿业活动主要以分散的手工和小规模黄金开采为主，其中相当一部分属于非正规甚至非法开采，并主要沿河流域分布，对森林生态和水环境造成了较大压力，尤其是森林砍伐和汞污染问题较为突出。

根据美国地质调查局 (USGS) 最新发布的数据，秘鲁矿产资源储量居世界前列，铜储量约占全球总储量的 10.2%，黄金占 3.9%，白银占 21.8%，锌占 8.7%，铅占 5.2%，锡占 3.1% (García-López et al. , 2025)。中国在全球关键矿产产业链中占据重要地位。目前，中国控制着全球约三分之二的关键矿产生产或冶炼加工能力，在稀土领域的占比更超过 90%。这一优势地位是长期实施产业政策、贸易政策和持续战略投资共同作用的结果 (Massot , 2025)。在此背景下，中秘贸易对两国都具有重要意义。

秘中关系由来已久，可追溯至 19 世纪华人移民赴秘鲁时期。20 世纪 90 年代以来，随着秘鲁推进经济自由化改革以及中国工业化进程加快，双方经贸合作进入快速发展阶段。2009 年，两国正式签署自由贸易协定 (FTA)，秘鲁成为继智利之后第二个与中国签署自由贸易协定的拉美国家。2011 年，中国超过美国，成为秘鲁第一大贸易伙伴。此后，双边关系持续深化。2016 年，两国建立全面战略伙伴关系；2019 年，秘鲁正式加入共建“一带一路”倡议，为双方进一步深化矿业、基础设施、能源等领域合作奠定了重要基础。

自 2010 年以来，秘鲁对华出口保持快速增长，由 2010 年的 55.8 亿美元增至 2022 年的 206.7 亿美元。自由贸易协定实施第 13 年，双边贸易额达到 340 亿美元，秘鲁实现 73.3 亿美元贸易顺差，成为拉美地区少数几个对华保持贸易顺差的国家之一 (Cardenal , 2024)。

自由贸易协定的实施进一步增强了中国企业对秘鲁市场的投资信心，推动对秘投资持续扩大。中国五矿集团 (China Minmetals) 和中国铝业集团 (Chinalco) 等大型国有企业先后投资拉斯班巴斯 (Las Bambas)、托罗莫乔 (Toromocho) 等大型矿业项目，投资规模达数十亿美元。但与此同时，秘鲁对华出口结构并未实现预期中的多元化。当前，对华出口仍高度依赖矿产品等初级资源性产品，出口结构较为单一，在一

一定程度上强化了秘鲁对大宗商品出口的依赖，也制约了本国产业链延伸和制造业增值能力的提升（Cardenal，2024）。

根据秘鲁能源矿业部（MINEM）数据，2024 年矿业增加值占秘鲁国内生产总值（GDP）的 9%，矿产品出口占全国出口总额的 64%，矿业仍是秘鲁国民经济的重要支柱产业（MINEM，2025）。秘鲁外贸和旅游部（MINCETUR）数据显示，2025 年 1—11 月，秘鲁出口总额接近 800 亿美元。其中，矿产品出口约占出口总额的 65%。中国继续保持秘鲁第一大贸易伙伴地位，自秘进口额约 286.5 亿美元，占秘鲁出口总额的 36%；欧盟和美国分别位居第二、第三位，自秘进口额分别为 93.4 亿美元和 88.9 亿美元，占比分别约为 12%和 11%（MINCETUR，2026）。从出口商品结构看，铜、铁矿石和黄金是秘鲁对华出口的主要矿产品（América Economía，2025）。

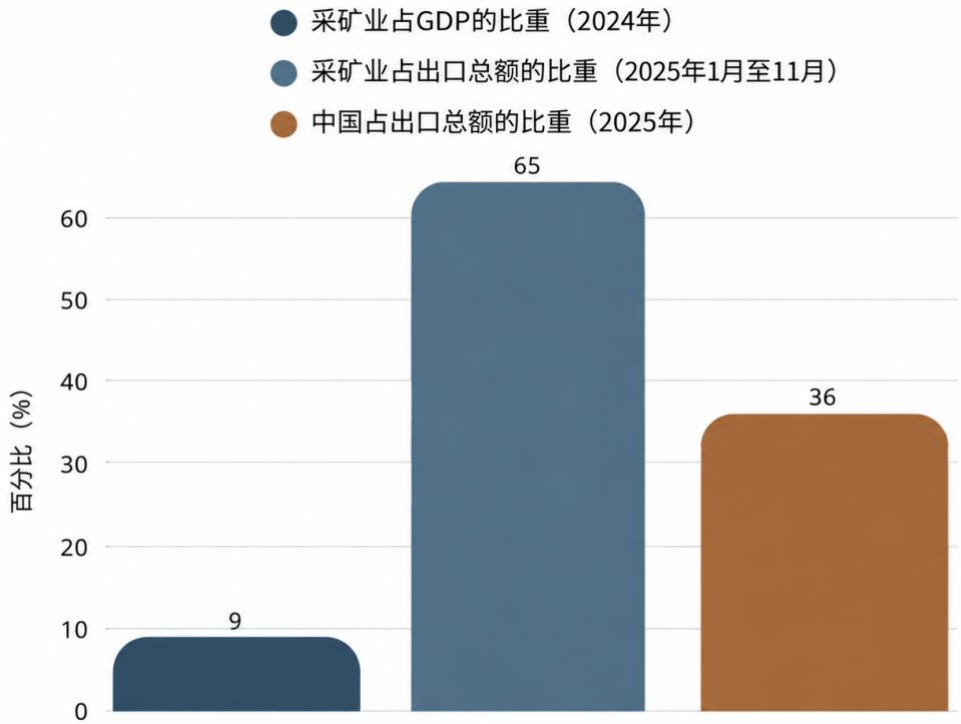


图1: 秘鲁矿业与对外贸易主要指标

秘鲁对华出口长期以矿产品等初级资源性产品为主，出口结构较为单一。这不仅反映出双边贸易结构多元化程度不足，也使秘鲁经济更容易受到国际大宗商品价格波动和地缘政治变化等外部因素的影响。在此背景下，中资企业对秘鲁矿业领域的投资已成为双边经贸合作的重要组成部分，对秘鲁矿业发展和经济增长发挥着重要作用。下一

章将重点分析中资企业在秘鲁矿业领域的投资布局，并探讨部分矿业项目长期停滞的原因。

3. 中资企业在秘鲁矿业领域的投资

3.1 中资矿业企业及其西方股东

随着中国成为秘鲁矿产品最重要的进口国，中资企业已成为秘鲁矿业发展的重要参与者。与此同时，中资企业持续扩大对秘矿业投资，不仅为秘鲁带来大量资金投入和基础设施建设，也进一步巩固了秘鲁作为全球重要关键矿产和其他矿产品供应国的地位（Gallagher & Li，2025）。

根据 Dolores、Manky 和 Sousa 等学者的研究，中资企业对秘鲁矿业投资大致可分为三个阶段。

第一阶段始于 20 世纪 90 年代初，与藤森政府推进国有企业私有化改革基本同步。这一阶段最具代表性的投资案例是由北京市政府控股的首钢集团（Shougang Group）以 1.22 亿美元收购秘鲁国有企业秘鲁铁矿公司（Hierro Perú）。

第二阶段发生在 2007 年至 2008 年间，多家中资矿业企业相继进入秘鲁市场。其中，中国五矿集团通过中国冶金科工集团、五矿发展和五矿资源等旗下企业参与秘鲁矿业投资，五矿资源其后发展为 MMG Limited；江西铜业投资了卡哈马卡的加莱诺（Galeno）项目；紫金矿业集团投资了皮乌拉的里奥布兰科（Río Blanco）项目；南京栖霞建设集团则参与了阿雷基帕的潘帕德蓬戈（Pampa de Pongo）项目。

第三阶段始于 2010 年代。2013 年底，中国铝业集团（Chinalco）正式投产运营托罗莫乔（Toromocho）项目，并于 2018 年宣布追加 13 亿美元投资，进一步扩大项目产能。这一阶段最具代表性的投资案例是拉斯班巴斯（Las Bambas）铜矿项目。2014 年，原由斯特拉塔公司（Xstrata）运营的拉斯班巴斯项目以 58.5 亿美元完成股权转让，由 MMG Limited 牵头的财团收购，其中控股股东为中国五矿集团。这也是迄今为止中资企业在秘鲁规模最大的矿业并购项目之一（Dolores et al.，2022）。

1992 年至 2022 年间，共有 208 家中资企业在秘鲁注册，其中截至 2022 年仍在运营的共有 158 家。在这些仍正常运营的企业中，约 32% 引入了民营资本，其余则为国有企业（Sanborn et al.，2025）。限于研究范围，本报告未对上述所有中资矿业企业及其母公司、子公司的股权结构逐一梳理，而是选取部分企业作为案例进行说明。值得注

意的是，对于部分上市国有企业而言，由于股权结构同时包含国有资本和社会资本，国有企业（包括国务院国资委〔SASAC〕监管企业）²与民营企业之间的界限并非截然分明。部分国有企业已在境内外证券市场上市，股权结构同时包含国有资本和社会资本，因此，仅依据企业性质将其简单划分为国有企业或民营企业，并不能完全反映其实际股权结构。

此外，并非所有中资企业均由中国资本 100% 持有，部分企业还引入了西方机构投资者作为少数股东，包括贝莱德（BlackRock）、先锋领航（Vanguard）、富达投资（Fidelity）和摩根大通集团（J.P. Morgan Chase & Co.）等国际金融机构³。在部分项目中，中资控股矿山与西方投资者之间存在较为直接的股权关系，例如 MMG Limited 运营的拉斯班巴斯（Las Bambas）项目，以及江西铜业参与的加莱诺（El Galeno）项目；而另一些项目则通过多层股权架构形成间接持股关系（见图 2）。

拉斯班巴斯项目就是一个典型案例。下一章将对此进行详细分析。从矿山直接股东结构来看，西方投资者并不直接控制该项目，但通过持有中资企业股权，仍对项目拥有一定程度的间接权益。这意味着，仅依据矿山直接控股股东判断项目的资本属性，容易忽视国际资本在中资企业中的实际影响力。因此，中资企业的经营决策和项目实践，并不能简单归因于“中国”单一主体。

以挪威银行投资管理公司（Norges Bank Investment Management，NBIM）为例，截至 2025 年 12 月，其持有中信股份有限公司（CITIC Ltd）价值约 7,435 万美元的股权，占公司总股本的 0.16%。中信股份旗下中信金属股份有限公司（Citic Metal Co.）持有拉斯班巴斯项目 15% 的股权，因此，NBIM 实际上通过股权投资间接持有拉斯班巴斯项目的权益（Norges Bank Investment Management，2025；MMG Limited，n.d.），具体关系见图 2。

² SASAC，即国务院国有资产监督管理委员会（简称“国务院国资委”），是中国负责监督管理国有企业的国务院直属特设机构。

³ 数据截至 2026 年 3 月。

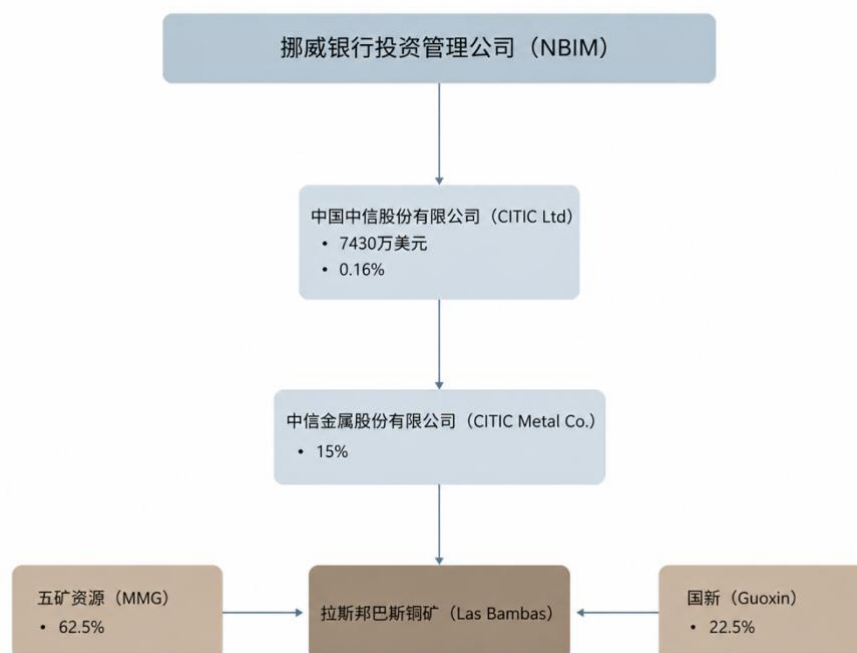


图2: NBIM 对拉斯班巴斯 (Las Bambas) 项目的间接持股关系

尽管 NBIM 持有中信股份有限公司 (CITIC Ltd) 的股权比例仅为 0.16%，但作为全球规模最大的主权财富基金之一，其管理资产规模约为 1.7 万亿美元 (RankiaPro, 2025)，在全球资本市场具有广泛影响力，其投资决策往往对其他机构投资者具有较强的示范和引导作用。⁴

表 1 列出了在秘鲁开展矿业投资的中资企业主要股东情况，并列举了部分少数股东，其中包括西方机构投资者。

表 1：2026 年第一季度中资矿业项目股权结构

企业	股票代码	第一大股东（中资国有企业/国务院国资委 [SASAC] 监管企业）	其他中资股东（示例）	非中资少数股东（示例）
首钢集团——通过秘鲁铁矿公司（Hierro Perú）运营马尔科纳（Marcona）铁矿	000959.SZ （深圳证券交易所）	首钢集团有限公司（57.01%），实际控制人为北京市人民政府国有资产监督管理委员会	国泰基金管理有限公司（0.20%）	单个股东持股比例均低于 0.1%

⁴ 与新兴市场投资者联盟（Emerging Markets Investors Alliance）的个人交流，2026 年 1 月 9 日。

五矿发展——中国五矿集团有限公司旗下企业，持有加莱诺（El Galeno）项目60%权益	600058.SH（上海证券交易所）	中国五矿集团有限公司（62.56%）	香港中央结算有限公司（1.90%）；青岛凡益资产管理有限公司（0.65%）	未披露
MMG Limited（其前身为Minmetals Resources），运营并持有拉斯班巴斯（Las Bambas）项目62.5%权益	1208.HK（香港联合交易所，2019年自澳大利亚证券交易所退市）	中国五矿香港控股有限公司（China Minmetals H.K. (Holdings) Limited，67.43%），最终实际控制人为国务院国有资产监督管理委员会（SASAC）	富达管理研究（香港）有限公司（2.47%）；永赢基金管理有限公司（1.52%）；华安基金管理有限公司（0.31%）	Global X Management Company LLC（0.93%）；先锋领航集团（Vanguard Group，0.92%）；贝莱德基金顾问公司（BlackRock Fund Advisors，0.71%）
江西铜业股份有限公司——持有加莱诺（El Galeno）项目40%权益，项目由Lumina Copper S.A.C.运营	0358.HK（香港联合交易所）	江西铜业集团有限公司（40.84%）	杨维宇（个人股东，0.39%）	摩根大通集团（JPMorgan Chase & Co.，2.03%）；先锋领航集团（Vanguard Group，0.98%）；Global X Management Company LLC（0.87%）
紫金矿业——拥有里奥布兰卡（Río Blanco）项目	2899.HK（香港联合交易所）	闽西兴杭国有资产投资经营有限公司（22.89%）	中国证券金融股份有限公司（1.65%）；中国投资有限责任公司（1.73%）	贝莱德（BlackRock，1.83%）；施罗德集团（Schroders Group，1.12%）；先锋领航集团（Vanguard Group，0.70%）
中国铝业（Chalco）——中国铝业集团有限公司（Chinalco）旗	601600.SH（上海证券交易所）；2600.HK（香	中国铝业集团有限公司（30.52%），最终实际控制人为国务院国有资	香港中央结算（代理人）有限公司（22.94%）；香港中央结算	工银瑞信基金管理有限公司（0.14%）；先锋领航集团

下上市公司，运营托罗莫乔（Toromocho）铜矿	港联合交易所）	产监督管理委员会（SASAC）	有限公司（4.47%）	（Vanguard Group，0.09%）
---------------------------	---------	-----------------	-------------	------------------------

表 1: 2026 年第一季度中资矿业项目股权结

资料来源：万得金融终端，访问日期为 2026 年 3 月 30 日

现有研究并无证据表明，在环境、社会和治理（ESG）标准方面，中资企业在秘鲁的表现总体上逊于秘鲁本土企业或其他国际企业（Sanborn 和 Chonn，2016；Dolores 等，2022；Sanborn 等，2025）。不过，秘鲁监察员公署（Defensoría del Pueblo）登记的多起社会冲突涉及中资企业。

这些冲突给当地社区、秘鲁经济以及涉事中资企业自身造成了较大损失，同时也对企业的控股股东和少数股东产生影响。下文将介绍因社会冲突陷入停滞的矿业投资项目——里奥布兰科（Río Blanco）和加莱诺（El Galeno），以及在冲突持续存在情况下仍维持运营的矿山——马尔科纳（Marcona）、托罗莫乔（Toromocho）和拉斯班巴斯（Las Bambas）。

3.2 矿业发展：机遇与冲突并存

20 世纪 90 年代市场化改革以来，来自至少 11 个国家的 250 余家矿业企业在秘鲁开展经营活动（Sanborn 等，2025）。数十年来，矿业已成为支撑秘鲁财政收入和就业的重要产业。根据秘鲁采掘业透明度倡议（EITI Peru）公布的官方数据，以矿业为主的采掘业已成为秘鲁政府财政收入的重要来源，通过企业所得税、矿业权使用费和特别矿业税等渠道，在行业景气时期贡献了政府财政收入总额的约 18%—20%，并通过矿业收益分配机制（Mining Canon）等制度，向中央、地方和市级政府转移数十亿美元资金。在就业方面，尽管矿业属于资本密集型产业，但 EITI 报告和秘鲁能源矿业部统计数据显示，该行业直接就业人数约占全国就业总量的 1%—2%，提供 20 多万个工资水平相对较高的正规就业岗位，并带动建筑、交通运输、服务业等相关行业创造大量就业机会，对安第斯山区农村地区的经济发展发挥了重要带动作用（Extractive Industries Transparency Initiative [EITI]，2024；Ministerio de Energía y Minas，2023）。

根据本报告访谈情况，许多社区对矿业开发持支持态度，尤其支持安第斯山区的正规矿业开发。这些地区因矿业发展带来的资金投入，在基础设施建设、公共服务改善和地方经济发展等方面获得了较为明显的收益。

不过，中资企业在秘鲁矿业领域的投资成效并不完全相同。一些项目取得了较好的经营业绩，也有部分项目未能达到投资者的预期回报。截至 2024 年，上文提及的中资企业中，仅有三家实现正常运营：MMG 在拉斯班巴斯（Las Bambas）铜矿项目、中国铝业在托罗莫乔（Toromocho）铜矿项目开展铜矿生产；首钢则通过秘鲁铁矿公司（Hierro Perú）和首信秘鲁矿业有限公司（Minera Shouxin Perú S.A.）运营铁矿项目（Ministerio de Energía y Minas，2024）。

造成上述情况的原因，一方面是秘鲁政府长期以吸引投资为优先，对投资项目可能带来的社会和环境的影响重视不足；另一方面，部分中资企业在回应社区关切方面经验不足，或缺乏足够重视。正如 Sanborn、Pareja 和 Quispe 指出，为尽快推进投资，在秘鲁政府的鼓励下，一些中资企业在收购矿业项目时未充分开展尽职调查（Sanborn 等，2025）。受治理因素和社区反对等多重因素共同影响，部分矿业项目未能顺利推进。其中，治理因素主要包括监管和制度约束（详见第四章）；社区反对则主要源于项目开发带来的社会和环境的影响，并由此引发持续抗议和多项利益诉求。

根据秘鲁非政府组织 CooperAcción 统计，截至 2025 年 5 月，秘鲁矿业特许权覆盖面积达 19,985,472.64 公顷，占全国国土面积的 15.51%。矿业特许权覆盖范围较广，相关地区社区可能因此面临不同程度的社会和环境的影响（CooperAcción，2025；CooperAcción 和 Oxfam，2023）。

秘鲁研究所（Instituto de Estudios Peruanos）早在 2010 年便指出，阿普里马克（Apurímac）、库斯科（Cusco）和卡哈马卡（Cajamarca）是矿业社会冲突最为集中的地区。最新数据显示，过去五年，与采掘业相关的社会冲突数量增长约 300%，其中直接涉及矿业开发的冲突达到 149 起（Dougal，2013）。

根据秘鲁监察员公署（Defensoría del Pueblo）统计，2025 年 11 月，秘鲁共登记社会冲突 204 起，高于 2024 年同期的 194 起。其中，99 起被归为社会环境冲突，61 起与矿业活动有关。尽管各类冲突的成因不尽相同，但主要集中在环境恶化、社区协商不足以及企业未兑现承诺等问题上。其他社会冲突则多由公民团体、行业协会等社会组织向大区政府或中央政府提出诉求引发，涉及公共服务供给、土地管理、财政预算、基础设施建设及其他公共产品。同期，秘鲁共发生抗议活动 227 起，118 起社会冲突至少出现过一次暴力事件（见附录 1；Defensoría del Pueblo，2025）。

这些社会冲突不仅给涉事中资企业造成了较大经济损失，也使部分企业长期陷入与当地社区的纠纷。下文将对此作进一步介绍。

下图列示截至 2025 年 5 月秘鲁各大区矿业特许权覆盖面积占本大区土地总面积的比重。秘鲁的“大区”（department）为一级行政区，由相应的大区政府负责治理。

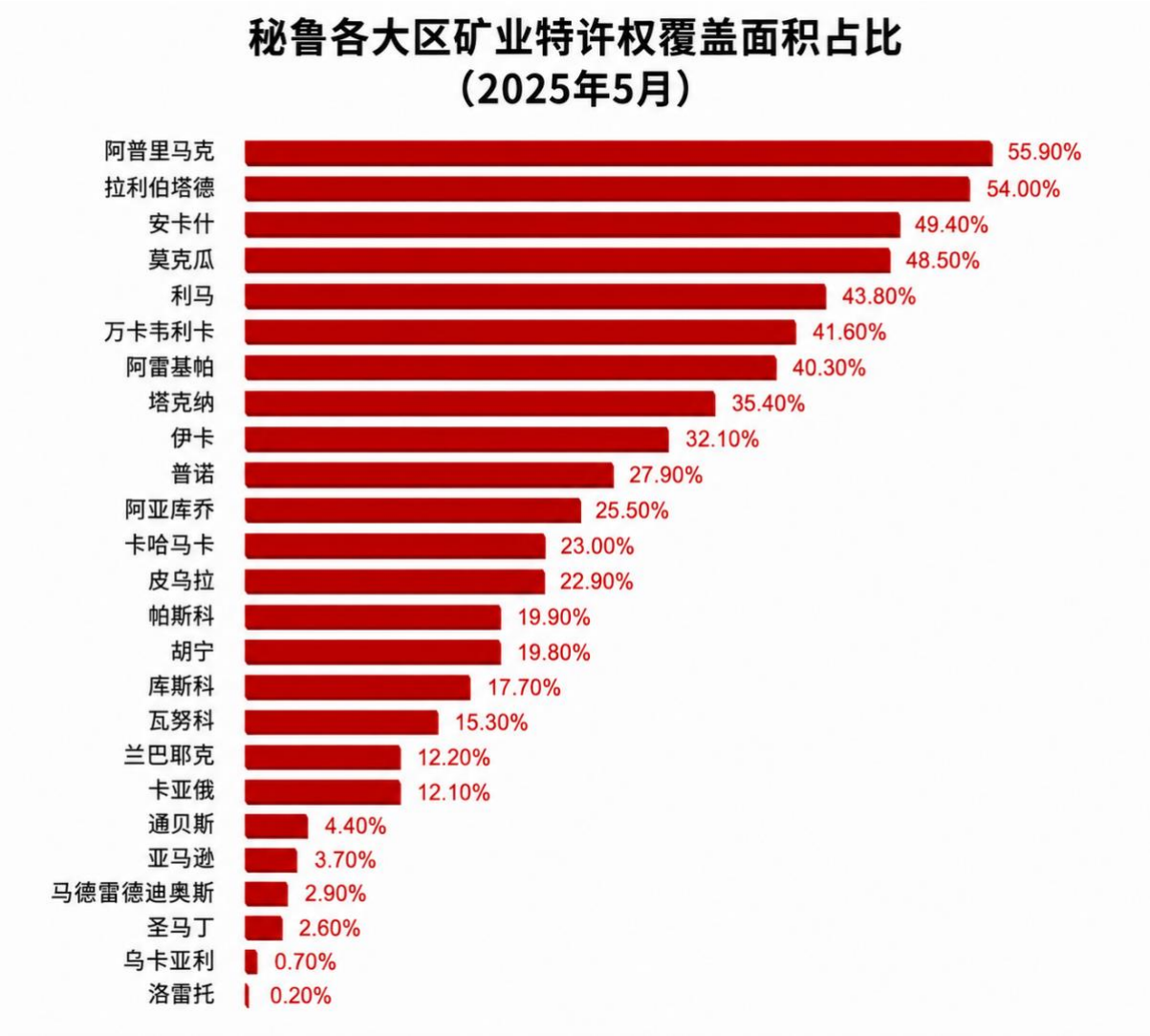


图3: 秘鲁各大区矿业特许权覆盖面积占比1

资料来源：CooperAcción，2025 年。注：矿业特许权覆盖面积按地表范围计算；对于相互重叠的矿业特许权，均纳入统计，已失效的矿业特许权除外

马尔科纳 (Marcona)

马尔科纳铁矿由首钢秘鲁铁矿股份有限公司（Shougang Hierro Perú S.A.A.）自 1992 年起负责运营，是秘鲁唯一的大型铁矿，也是该国重要的铁矿石出口基地。该矿最初由美国企业开发经营，20 世纪 70 年代被秘鲁军政府收归国有；1992 年，藤森政府实施私有化改革，将其出售给首钢集团。

该矿设计产能约为每年 2,000 万吨，2022—2023 年实际年产量约 1,270 万吨，在秘鲁矿产品出口和当地就业中占有重要地位（Global Energy Monitor，2025）。然而，由于矿区位于沿海地区，且毗邻生态保护区，其生产经营长期面临社会和环境争议，主要涉及海洋生态保护、粉尘污染以及基础设施和公共空间使用等问题。其中，矿区周边渔民组织和社区团体持续表达关切，并多次因此与企业发生冲突（Dialogue Earth，2024）。

当地渔民普遍认为，矿山生产、矿石堆场及港口作业产生的粉尘和废弃物排放，对近海水质和渔业资源造成影响，导致渔获量下降。社区代表还指出，沿海地区风力较强，金属粉尘容易由矿石堆场和港口作业区扩散至海域，进一步加剧对海洋生态和生物多样性的影响。2023 年，圣胡安—马尔科纳（San Juan de Marcona）深水港项目获批后，当地社会组织进一步担忧矿山与港口建设叠加带来的累积环境影响，认为如果缺乏严格监管和独立环境监测，相关风险可能进一步加大（Dialogue Earth，2024）。2019 年 1 月，秘鲁环境监管部门因颗粒物污染问题，责令马尔科纳铁矿暂时停产整改。这一事件反映出企业在环境合规方面仍存在不足，也导致矿山在停产期间蒙受一定的产量损失。虽然相关经济损失未予公开，但此类监管措施通常意味着企业需要承担罚款、环保整改投入以及生产和物流延误等成本（Yieh Corp.，2019）。

土地利用和治理问题仍引发一定的社会矛盾。当地居民认为，矿业特许权高度集中，不仅限制了城市发展和非矿民生计，也导致道路不时被封闭，影响渔民前往作业地点和沿海地区。部分社区代表还认为，企业和政府在项目协商过程中未能充分听取社区意见，公众参与流于形式，进一步加剧了当地社区对企业承诺和政府决策的不信任（Dialogue Earth，2024）。除社区矛盾外，马尔科纳铁矿长期存在劳资关系紧张的问题，这一问题自首钢集团接手项目以来一直延续。近年来，企业曾多次因工资待遇、安全生产以及劳务外包等问题发生罢工和停工事件。新冠疫情期间，部分因工死亡员工家属指责企业防疫和安全保障措施不到位，并称企业要求其搬离职工宿舍属于“经济暴力”，反映出企业在劳动保护、社会保障以及尽职调查等方面仍存在不足（The China Project，2023；EJAtlas，2022）。

上述环境、社区和劳资问题也给企业经营带来了较大的经济损失。2025 年 5 月，圣尼古拉斯（San Nicolás）港装船机发生坍塌事故，导致铁矿出口作业中断数月。由于更换设备需在海外制造并运输至秘鲁，企业不得不实施劳动合同暂时中止（labour suspension），矿山生产一度陷入停滞。虽然企业未披露具体经济损失，但作为秘鲁唯一的大型铁矿石出口企业，连续四至五个月停产势必导致销售收入减少，并增加设

备维修、更换、仓储和物流等成本，同时也因员工停薪休假对当地居民收入和区域商业活动造成负面影响（Forbes Perú，2025；RPP，2025）。

总体来看，尽管企业未公开披露相关损失规模，但环境合规、港口设施运行以及社区和劳资纠纷等因素叠加，已持续增加企业的经营成本和项目运营风险（Forbes Perú，2025；Yieh Corp.，2019）。

里奥布兰科（Río Blanco）

2007 年，紫金矿业集团作为厦门紫金铜冠投资联合体（Xiamen Zijin Tongguan）的控股方，收购了位于秘鲁北部的里奥布兰科（Río Blanco）铜钼矿项目。该项目前身为 Majaz 矿业公司（Minera Majaz）/Monterrico Metals 开发的矿山，当时计划投资数十亿美元进行建设。项目可行性研究预计，投产后铜年产量可达约 19.1 万吨。但与此同时，也有分析指出，项目收购时当地社会冲突已较为突出，而投资方对相关社会风险和尽职调查准备不足（WOMP，2007；EJAtlas，2025）。

里奥布兰科矿区位于安第斯山云雾林地区，是皮乌拉（Piura）和卡哈马卡（Cajamarca）两地重要水源涵养区。由于担忧矿业开发可能对水资源和生物多样性造成影响，扬塔（Yanta）和塞贡达—卡哈斯（Segunda y Cajas）等社区持续反对项目开发。2007 年 9 月，当地举行社区公投，绝大多数参与者反对矿山建设（Oxfam America，2007；EJAtlas，2025）。此后，围绕项目开发的社会冲突不断升级，并引发一系列人权争议。

2005 年 8 月，部分抗议者在示威活动中被拘押，随后以遭受酷刑为由向英国法院提起诉讼。英国高等法院曾就相关资产作出冻结令，双方最终于 2011 年达成和解，但企业未承认存在相关法律责任（Business & Human Rights Resource Centre，2009；Peru Support Group，2011，引自 ICoCA，未注明日期）。2009 年 12 月 2 日，卡哈斯—坎查克（Cajas-Canchaque）地区再次发生严重冲突，警方在抗议活动中开枪，造成两名农民死亡、多人受伤（Business & Human Rights Resource Centre，2025；ICoCA，未注明日期）。

尽管企业一直将里奥布兰科项目定位为具有世界级开发潜力的大型铜矿，并持续推进预可行性研究和项目建设准备工作，但受社会冲突持续发酵以及监管部门重新审查等因素影响，项目迄今仍未进入实质性开发阶段（EJAtlas，2025）。

2024—2025 年，当地反对声音进一步升温。多个社区公开宣布禁止企业进入社区土地，七个原住民组织依据《国际劳工组织第 169 号公约》（ILO Convention No.169），以

项目开发前未开展事先协商为由，向有关部门提出申请，要求撤销相关矿业特许权（La República，2024；Derecho y Sociedad，2025）。

托罗莫乔（Toromocho）

位于秘鲁中部胡宁（Junín）大区、海拔约 4,600 米的托罗莫乔铜矿，是中资企业在秘鲁开发的大型矿业项目之一。2007 年，中国铝业集团有限公司（Chinalco）旗下的秘鲁中铝矿业公司（Minera Chinalco Perú S.A.）从加拿大秘鲁铜业公司（Peru Copper）收购该项目。部分研究认为，在矿山开发前，中铝累计投入约 5,000 万美元用于社区发展，是当时相关矿业企业中投入规模最大的企业之一；同时，项目劳动管理总体符合国际劳工标准（Poulden，2013；Dolores 等，2022）。吸取首钢马尔科纳铁矿项目的经验后，中铝较为重视社区关系管理，专门组建社区工作团队，与项目所在地居民就搬迁安置开展长期协商。最终，为配合矿山建设，莫罗科查（Morococha）镇约 5,000 名居民整体搬迁至新址。根据企业方案，搬迁居民可获得配套住宅，并接入供水、排污和供电等基础设施，同时配建学校、医疗机构、警察局、公共绿地等公共服务设施。企业还承诺通过培训等方式，帮助当地企业进入矿山供应链体系（Sanborn 等，2025）。不过，部分居民认为，企业虽然对房屋进行了补偿，但未对土地给予相应补偿，原因在于部分土地权属未得到正式确认。

与此同时，秘鲁住房、建设与卫生部于 2011 年发布的一项研究指出，新址所在地存在因潮湿、洪涝和地震等因素引发地面沉降的风险（Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento，2011）。此后，围绕搬迁安置的争议并未完全消除。秘鲁中央大学 2019 年的一项研究（Global Voices 引述）显示，多数新莫罗科查居民认为，搬迁后当地经济发展机会减少，公共服务水平也有所下降。不过，也有受访者指出，莫罗科查本就是传统矿业城镇，当地居民过去长期处于更加恶劣的劳动和环境条件下，目前整体生活条件较以往已有一定改善。与此同时，由于当地经济发展缓慢，以及企业承诺的就业机会和基础设施建设未完全落实，不少家庭选择迁往其他地区。另一方面，拒绝搬迁的居民则长期面临骚扰、公共服务中断以及获取基本生活服务受限等问题（Dialogue Earth，未注明日期）。2025 年 10 月，秘鲁法院组织实施司法强制搬迁，对仍留在莫罗科查旧址的最后五户居民进行清退。行动由约 25 名警察执行，现场实施交通管制，并限制媒体进入采访。此次搬迁结束后，持续多年的莫罗科查居民搬迁纠纷基本告一段落（Dialogue Earth，未注明日期）。

加莱诺 (El Galeno)

加莱诺 (El Galeno) 铜矿项目位于秘鲁卡哈马卡 (Cajamarca) 大区，目前仍处于预可行性研究阶段，由 Lumina Copper S.A.C. 负责运营。该公司为江西铜业与 MMG 共同持有的项目公司。项目预计总投资约 35 亿美元，但近年来一直未能进入实质性开发阶段。

加莱诺项目的发展，在很大程度上受到邻近孔加 (Conga) 矿业项目的影响。孔加项目位于秘鲁北部卡哈马卡大区，由 Minera Yanacocha 公司开发，主要股东包括纽蒙特矿业公司 (Newmont Mining)、布埃纳文图拉矿业公司 (Compañía de Minas Buenaventura) 以及国际金融公司 (International Finance Corporation)。项目于 2010 年获得批准后，因高山湖泊保护、水源地安全以及当地长期积累的矿业开发矛盾，引发社区居民、地方政府和社会组织持续反对，并迅速发展成为拉丁美洲最具代表性的社会环境冲突案例之一。2011 年至 2012 年，抗议活动不断升级，并演变为暴力冲突，造成多人伤亡，政府宣布进入紧急状态，项目最终被无限期搁置，尽管其此前已获得相关审批 (US SIF Foundation，2025)。虽然加莱诺项目并非孔加抗议活动的直接对象，但孔加项目引发的社会冲突深刻改变了卡哈马卡地区矿业开发的治理环境和社会氛围。孔加项目停滞，当地社区对矿业企业以及环境影响评价的信任进一步下降，对新建矿业项目的抵触情绪明显增强，大型矿业开发也因此成为当地高度敏感的社会和政治议题。由于加莱诺项目与孔加项目地理位置相近，共享部分水系，涉及的社区也存在一定重叠，加莱诺项目在推进可行性和获得当地社区认可方面面临更大困难。这表明，孔加项目引发的社会冲突产生了长期的外溢影响，对卡哈马卡地区周边矿业项目形成了间接而持续的制约 (US SIF Foundation，2025)。

近年来，MMG 开始更新项目技术方案和环境研究成果，并开展内部评估，以研判项目重启的可行性 (Gestión，2025；Minart，2025)。2025 年 5 月 28 日，秘鲁能源矿业部批准了加莱诺项目勘探活动环境影响评价 (EIA) 报告。不过，此次获批仅适用于勘探活动，项目建设所需的环境影响评价尚未获得批准。因此，项目能否进入开发阶段，仍取决于预可行性研究等前期工作的完成情况，以及后续监管审批进展 (Ministerio de Energía y Minas，2025；Gestión，2025；Minart，2025)。

与此同时，社区矛盾仍是制约项目推进的重要因素。2024 年 5 月，在拉乔雷拉 (La Chorrera)、托尔多帕塔 (Toldopata) 等社区持续数月实施道路封锁后，各方最终达成协议，同意解除路障，并设立劳动就业、环境保护和社会投资等专题工作组开展协商 (Bravo，2024)。由此可见，尽管项目已在获批环境影响评价的基础上恢复勘探

活动，但未来能否进入全面开发阶段，仍取决于环境治理、社区协商以及相关审批等问题能否得到妥善解决。

拉斯班巴斯 (Las Bambas)

拉斯班巴斯 (Las Bambas) 铜矿位于秘鲁阿普里马克 (Apurímac) 大区，海拔约 3,800—4,600 米，由总部位于澳大利亚的中资企业 MMG 运营，是秘鲁最大的铜矿项目之一，总投资超过 100 亿美元。项目建设过程中，项目还涉及富埃拉班巴原住民社区的整体搬迁。此后，富埃拉班巴社区指控企业在未与社区成员协商的情况下调整了项目方案 (Civicus Monitor , 2019)。此外，媒体报道称，秘鲁国家警察曾受聘为拉斯班巴斯项目提供安保服务，引发执法部门与企业之间存在利益冲突的质疑 (Mining Press/La República , 2016)。

MMG 加入国际矿业与金属理事会 (ICMM) 已有十余年，并表示其遵循 ISO 14001:2016 和 ISO 31000:2009 标准。然而，拉斯班巴斯项目仍对当地环境产生较大影响。项目建设期间 (2014 年) 共产生超过 13.3 万吨受烃类污染土壤和 8,400 吨废油。尽管此后废弃物产生量有所下降，但目前每年仍产生约 1.5 亿—1.8 亿吨尾矿和 2,000 多吨危险废物。

水资源利用也是当地关注的重要问题。阿普里马克大区仍有不少居民无法获得稳定的饮用水供应，而拉斯班巴斯铜矿 2021—2022 年用水量约为 800 亿—1,000 亿升，其中淡水约 30 亿升，占总用水量的 4%。与此同时，矿山每年排放约 60 万—73 万吨二氧化碳当量温室气体，并排放氮氧化物、PM10 等大气污染物。此外，土地扰动问题也较为突出。截至 2020 年，项目累计扰动土地面积达 3,389 公顷，约占矿业特许权范围的一半，而完成生态修复的面积仅 101 公顷，占扰动面积约 3%，并对当地生物多样性造成影响 (Maiza-Larrarte 和 Claudio-Quiroga , 2025)。

此外，当地社区长期反映，每天有 300 多辆重型卡车在未铺装道路上通行，造成农田受损并加剧环境污染。当地社区为此多次举行抗议，并于 2019 年实施了为期 60 天的道路封锁。据报道，社区随后同意解除封锁，条件是秘鲁政府承诺采取一系列措施，包括解除当地紧急状态，并撤离军队和警察人员 (Civicus Monitor , 2019)。

此后，2020 年、2021 年、2022 年、2024 年和 2025 年，当地先后发生多轮抗议活动。社区认为，此前作出的社会发展和补偿承诺并未得到兑现，同时还对基础设施和存在争议的土地交易等问题表示不满。2024 年，围绕企业拟用于社区社会发展项目的资金规模，当地再次发生抗议活动，并对项目运营造成影响。据估计，2016 年至 2024 年 4

月期间，由于运营和运输持续受到干扰，拉斯班巴斯铜矿累计减产或停产超过 600 天（Reuters，2024）。

2025 年，矿区周边再次发生道路封锁。这一事件是当地社区非正规矿工与秘鲁政府之间更大范围争议的一部分。相关非正规矿工以祖传权利和当地土地所有权为由，对 MMG 的矿业特许权提出质疑，并要求将原定于 2025 年 12 月截止的经营合法化期限进一步延长。MMG 表示，在未来苏尔福班巴（Sulfobamba）矿坑规划区域内，非正规矿工已开采约 9 万吨铜，由此造成未来收入损失约 9.5 亿美元（de Vicente，2025）。

总体来看，长期存在的利益诉求和频繁发生的社会冲突给当地社区和中资企业带来了严重影响，相关投资者也因此间接面临经济损失。这些事件的发生也有其治理背景。下一章将进一步分析影响秘鲁矿业发展的治理进展与挑战，包括非正规采矿活动的兴起以及不同监管制度之间存在的矛盾。

4. 矿业治理：进展与挑战

秘鲁矿业活动引发社会冲突的成因较为复杂，相关冲突持续存在并不断发展的原因也涉及多方面因素。与此同时，秘鲁在社会和环境权利保障方面的表现也不尽一致。受研究范围所限，本报告不对秘鲁矿业发展历程及其治理进程作全面评述，以及社会和环境权利保障在治理层面经历的进展与反复。因此，本章主要结合当地利益相关方和专家提出的问题，对相关情况作简要梳理。

4.1 社会和环境治理：进展与不足

自 20 世纪 90 年代末以来，秘鲁陆续出台了一系列与矿业相关的重要社会保障措施，主要包括：

一是限制企业雇用外国劳工。1991 年 11 月 4 日颁布的第 689 号立法法令 (Legislative Decree No. 689) 规定，外国雇员人数不得超过企业员工总数的 20%，其工资总额不得超过企业工资总额的 30%，仅在少数特殊情况下可以例外。上述规定同样适用于矿业企业，明确限制包括中资矿业企业在内的企业大规模引进外国劳工。

二是保障矿业工人的工会权利。1993 年《秘鲁宪法》第 28 条确认了结社自由、集体谈判权和罢工权等基本工会权利，并适用于实行私营部门劳动制度的矿业工人。此后，第 25593 号立法法令《集体劳动关系法》(后整合为第 010-2003-TR 号最高法令) 进一步对相关权利作出具体规定。

三是建立职工利润分享制度。1996 年颁布的第 892 号立法法令 (Legislative Decree No. 892) 对宪法规定的职工利润分享制度作出具体规范，要求包括矿业企业在内、员工人数超过 20 人的企业实行利润分享制度，按照行业规定相应的利润分享比例。

四是建立职业健康与安全制度。2011 年 8 月 20 日，秘鲁颁布《职业安全与健康法》(第 29783 号法律)，对包括矿业企业在内的各类用人单位规定了全面、强制性的职业健康与安全义务。该法明确保障劳动者享有安全健康的工作环境，要求企业建立预防性风险管理体系，开展强制性安全培训，设立职业安全委员会，并实施职业健康监测。同时，该法赋予劳动与就业促进部监督执法职责。2012 年颁布的第 005-2012-TR 号最高法令进一步明确了该法的实施细则，使相关规定在全国范围内正式实施。

五是加强环境管理和监管机构建设。2008 年，阿兰·加西亚（Alan García）政府设立环境部（Ministry of Environment），并成立环境评估与执法机构（Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental，OEFA）。民间社会认为，OEFA 具有一定独立性，监管执法较为有效。2021—2023 年，OEFA 因环境违法行为，对采掘行业企业累计处以超过 8.22 亿秘鲁索尔罚款（按 2025 年汇率约合 2.45 亿美元）（La República，2024）。

六是设立国家可持续投资环境认证服务局（SENACE）。2012 年，秘鲁设立国家可持续投资环境认证服务局（Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles，SENACE）。SENACE 隶属于环境部，是具有独立职能的国家机构，是负责审查和批准秘鲁大型投资项目环境影响评价报告的国家环境主管机构。

与此同时，本报告访谈的利益相关方还指出了近期出现的以下变化。民间社会将这些变化视为矿业领域社会和环境保障机制可能弱化的信号，主要包括：

一是《埃斯卡苏协定》（Escazú Agreement）至今尚未获得批准。2007 年联合国大会通过《联合国土著人民权利宣言》（United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples，UNDRIP）时，秘鲁投了赞成票。然而，与其他 18 个拉丁美洲国家不同⁵，秘鲁至今尚未批准《埃斯卡苏协定》。该协定旨在“保障拉丁美洲和加勒比地区全面、有效落实获取环境信息、参与环境决策以及获得环境司法救济等权利”（Economic Commission for Latin America and the Caribbean [ECLAC]，2018）。

二是出台《反非政府组织法》（“Anti-NGO Law”）。2025 年，秘鲁国会通过、政府颁布第 32301 号法律（Law No. 32301）。民间社会将该法称为《反非政府组织法》（“Anti-NGO Law”）。该法要求非政府组织实施项目须事先获得政府批准，授权政府对违规机构处以高额罚款或取消其注册资格，并禁止将国际资金用于针对国家提起法律诉讼。人权组织认为，上述规定削弱了结社自由、言论自由和获得司法救济的权利，其做法与一些威权政府采取的措施相似。据 Global Voices 报道，土著人民及其他社会团体曾呼吁政府不要通过该法，认为该法将“削弱对最贫困群体的支持，限制揭露侵权行为和维护弱势群体权益组织的工作”，并将“严重影响环境、社会包容、卫生健康和灾害风险管理等领域的支持工作”（IFEX，2025）。

⁵ 截至 2026 年 4 月，以下国家已批准或加入《埃斯卡苏协定》，因此在法律上受该协定条款约束：安提瓜和巴布达、阿根廷、伯利兹、玻利维亚、智利、哥伦比亚、多米尼克、厄瓜多尔、格林纳达、圭亚那、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、巴哈马和乌拉圭。

三是调整环境影响评价制度。环境部于 2024 年发布第 005-2024-MINAM 号最高法令 (Decreto Supremo 005-2024-MINAM)，修改环境影响评价制度 (SEIA) 的多项关键程序，并削弱国家可持续投资环境认证服务局 (SENACE) 的职权。此外，该法令还要求对 SENACE 进行机构调整。民间社会认为，此举意在干预 SENACE 的独立性 (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental [SPDA]，2024)。

4.2 贫困与非正规采矿活动的兴起

秘鲁官方统计数据显示，2023 年，全国近 29% 的人口生活在国家规定的货币贫困线以下，即月收入低于 67 美元，较新冠疫情前 2019 年的 20% 明显上升。极端贫困人口占比也从 2019 年的 3% 升至 2023 年的 5.7% (Instituto Nacional de Estadística e Informática，2024)。人权观察组织 (Human Rights Watch) 指出，贫困加剧对儿童、农村社区和土著人民的影响尤为突出 (Human Rights Watch，2025)。

城市和沿海地区人口通常能够较为稳定地获得公共服务，而农村地区和土著社区获得的公共服务仍然不足。根据 2017 年全国人口普查数据，土著人口中仅 52% 接入公共排污系统，全国平均水平为 75%。在亚马逊地区，仅三分之一的土著社区能够就近获得医疗服务。此外，秘鲁监察员公署 (Defensoría del Pueblo) 指出，亚马逊地区土著居民聚居区医疗基础设施存在严重不足，包括医务人员短缺以及部分医疗机构缺乏电力供应等问题 (Defensoría del Pueblo，2023)。

秘鲁监察员公署 2025 年 11 月发布的报告显示，矿区周边社区曾就土地被剥夺、缺乏协商和补偿不足等问题举行抗议活动 (见附录 1)。在此背景下，当地社区开始通过从事非正规采矿活动增加收入。近年来，受国际金属价格上涨推动，秘鲁手工和小规模采矿活动迅速增长。这给秘鲁政府、矿业企业和弱势社区都带来了新的问题，包括非正规采矿地区有组织犯罪活动的兴起，以及大规模采矿造成的环境和社会影响 (见图 4)。

非正规采矿：秘鲁面临的日益突出挑战

近年来，受价格高企和经济困境等因素影响，秘鲁非正规采矿（手工和小规模采矿）活动快速增加。随着黄金和铜价上涨，越来越多居民从自给农业转向手工采矿，其中不少采矿活动位于矿业企业特许经营区内。从库斯科高原到亚马逊地区（马德雷德迪奥斯〔Madre de Dios〕、洛雷托〔Loreto〕），当地社区短期内收入有所增加，但与此同时，也出现了水体汞污染、森林砍伐，以及流动采矿营地结核病和利什曼病发病增加等问题（Mining.com，2025；Chauvin，2025；Peru Support Group，2024）。

对于秘鲁政府而言，矿业正规化综合登记制度（REINFO）原本旨在作为推动非正规采矿正规化的过渡机制，但长期以来实际上形成了一个灰色地带。2025年7月，秘鲁政府因未开展活动或存在违规使用，将50565名登记人员移出REINFO，并承认该制度曾被用于掩盖非法采矿活动。此外，秘鲁全国矿业、石油和能源协会（National Society of Mining, Oil and Energy）主席Julia Torreblanca表示：“矿业正规化综合登记制度被非法采矿者用作保护伞，他们如今不仅攻击手工、小规模和中型矿工，也攻击大型矿业企业。”按照原计划，矿业正规化综合登记制度将于2025年12月取消，但秘鲁国会仍将该制度延长至2026年（Mining.com，2025；U.S. News/Reuters，2025a；U.S. News/Reuters，2025b）。

腐败和政治因素进一步加剧了上述问题。围绕矿业正规化综合登记制度制度的国会讨论期间，有报道称，部分前任部长和国会议员被指试图推动进一步延长该制度，或恢复已被移出登记名单矿工的资格，以谋取政治利益（Infobae Perú，2025；Peru Support Group，2025）。

有组织犯罪势力不断向非正规采矿地区渗透，并利用矿业正规化综合登记制度漏洞掩护非法采矿活动、争夺矿区控制权。分析人士和行业组织指出，多次延长矿业正规化综合登记制度实施期限，使原本旨在推动正规化的机制沦为非法采矿活动的“保护伞”，并成为可与毒品贩运相媲美的收入来源（UPI，2025；ICCA，2025）。在亚马逊流域，犯罪网络使用采砂船和爆炸物开展非法采矿活动，并助长卖淫和敲诈勒索活动，胁迫当地社区，进一步加剧了社会问题和环境破坏（Mongabay，2025；Amazon Conservation Association，2025）。

拉利伯塔德（La Libertad）大区帕塔斯（Pataz）发生的一起事件反映了这一问题的严重性。2025年5月，矿业企业Compañía Minera Poderosa一家承包商的13名安保人员遭非法采矿团伙绑架并杀害。相关调查指出，当地私人安保力量、警方与犯罪团伙之间的界限模糊。事件发生后，当局实施宵禁并派遣军队接管当地治安，同时也凸显出当地治理失灵的问题。（Mining.com，2025；Inter-American Dialogue，2025）。

总体来看，非正规采矿活动、有组织犯罪以及带有政治化色彩、易受腐败影响的正规化机制相互交织，进一步加剧了环境破坏、公共卫生风险、法律纠纷，并使投资者更加谨慎。当地社区则承受了最为严重的影响，包括水源污染、生计受损、暴力事件、人口流离失所以及被迫卷入非法经济活动等（Mongabay，2025）。

图4：秘鲁非正规采矿——日益严峻的挑战

4.3 法律漏洞与矛盾

除上述治理和社会问题外，秘鲁现行法律制度也存在一些内在矛盾，容易引发矿业相关社会冲突。根据 1993 年《秘鲁宪法》，所有人均享有“和平、安宁、闲暇和休息的权利，以及享有适于个人生活发展的平衡、适宜环境的权利”。⁶ 此外，秘鲁还签署了《国际劳工组织土著和部落人民公约》（ILO 第 169 号公约）。公约第 6 条规定，应尊重受矿业项目影响群体的权利，在批准相关项目前，应与受影响群体开展协商（见图 5）。

《国际劳工组织土著和部落人民公约》（ILO 第 169 号公约）第 6 条

1. 对相关群体就其土地上自然资源享有的权利，应给予特别保障。这些权利包括参与有关资源使用、管理和保护的权力。
2. 在国家保留矿产资源或地下资源的所有权，或者保留对土地上其他资源的权利的情况下政府应建立或维持相应程序，在开展或批准对上述资源进行勘探或开发之前，与相关群体开展协商，以确定其利益是否以及在何种程度上可能受到损害。在可能情况下，相关群体应分享上述活动带来的收益；因上述活动遭受损失的，应获得公平补偿。

图5: 《国际劳工组织土著和部落人民公约》（ILO 第 169 号公约）第 6 条

根据《国际劳工组织土著和部落人民公约》（ILO 第 169 号公约）第 6 条，协商应本着诚信原则，以符合具体情况的方式开展，并以就拟议措施达成协议或取得同意为目标⁷。因此，可以认为，只要依法开展协商，秘鲁批准《国际劳工组织土著和部落人民公约》（ILO 第 169 号公约）并不意味着政府必须取得相关群体的同意。

该公约经秘鲁批准后，自 1995 年起生效，并通过《国际劳工组织第 169 号公约所承认的土著或原住民事先协商权法》（以下简称《协商法》）予以实施。然而，尽管《协商法》第 2 条规定，对于影响土著或原住民集体权利的立法或行政措施，应在相

⁶ 根据西班牙语原文通过 Google 自动翻译：“第二条：人人享有以下权利：§22. 享有和平、安宁、闲暇和休息的权利，以及享有适于个人生活发展的平衡、适宜环境的权利。”来源：《秘鲁政治宪法》第二条（个人基本权利），Juris.pe。

⁷ 联合国人权事务高级专员办事处（1989）：《土著和部落人民公约（1989 年）》（第 169 号公约）。联合国。

关措施实施之前开展协商 (Congreso de la República del Perú · 2011) · 但根据本报告受访者提供的信息，实际协商是在矿业特许权授予之后才进行。

造成这一情况的原因在于，《协商法》与《秘鲁矿业总法》之间存在不一致。《秘鲁矿业总法》并未要求在通过行政程序授予矿业特许权之前开展事先协商 (Ramos, Y., & Ramos, C. · 无日期；Perú, Ministerio de Energía y Minas · 1992)。《秘鲁矿业总法》并未涉及协商，相关规定仅见于《矿业分部门公众参与条例》 (Ministerio de Energía y Minas · 2008)。

根据《矿业分部门公众参与条例》，协商应在环境影响评价之前及评价过程中开展 (第 3 条)，并在矿业项目实施过程中持续开展，鼓励公众参与环境影响监测，并监督环境影响评价相关承诺的落实情况 (第 4 条)。该条同时援引《环境总法》规定，对于拟在土著人民、“农民社区”或“原住民社区”所属土地上实施的项目，公众参与程序应以与其代表达成协议为目标，以保障其传统习俗和权利，并依法确定相关收益和补偿。此外，第 4 条明确规定，“协商并不赋予相关社区否决矿业活动或主管机关决定的权利” (Perú, Ministerio de Energía y Minas · 2008)。⁸

此外，《协商法》第 15 条规定：“国家与土著或原住民通过协商程序达成的协议，对双方均具有约束力。如未能达成协议，国家有关机构应采取一切必要措施，保障土著或原住民的集体权利，以及其生命权、人身完整权和全面发展的权利。”⁹ (Congreso de la República del Perú · 2011，第 4 页)

尽管目前没有证据表明秘鲁政府实际上能够保障上述权利，但政府拥有一项可用于推动实现这一目标的政策工具，即矿业收益分配机制 (Canon Minero)。

⁸ 由 Google 自动翻译。

⁹ 由 Google 自动翻译。

矿业收益分配机制

矿业收益分配机制（Mining Canon）旨在通过与地方政府共享矿业收入促进发展。该机制将矿业企业缴纳企业所得税的 50% 由中央政府划拨至矿产开采所在地的区域和地方政府。现行制度建立于 21 世纪初秘鲁推进权力下放改革期间，旨在缩小地区差距、促进地方发展，并提高社会对矿业活动的接受度。

然而，实际运行中，矿业收益分配机制的实施效果参差不齐，且往往不及预期。首先，一个根本性问题是收益分配高度不均。即使在矿业生产地区，收益也集中于少数几个行政区，导致当地差距显著扩大，并引发社会矛盾（Peru Support Group，2018；Natural Resource Governance Institute，2016）。其次，许多区域和市级政府缺乏管理大规模且波动性收入的制度能力。地方政府在项目设计、采购和监督等方面往往缺乏专业能力，导致预算执行率较低、资金使用效率不高，以及投资项目的社会效益有限（Oxfam，2014；IMF，2025）。此外，法律对矿业收益资金用途设有限制，优先支持基础设施建设项目，同时禁止用于教师、医务人员或维护等经常性支出。这导致部分基础设施虽然建成，却未得到充分利用，也未能显著改善公共服务或社会福祉。

此外，也有观点认为，矿业收益分配机制加剧了地方层面的政治冲突和治理风险。大量财政收入在短时间内流入治理能力较弱的地方机构，增加了腐败的诱因，也加剧了地方政府与社区围绕资金分配和控制权的矛盾。实证研究表明，矿业收益分配机制转移支付增加与地方政治冲突和社会—环境冲突增多存在关联，而非带来更强的社会凝聚力。（Arellano-Yanguas，2011；Gruber & Orihuela，2017）。

图6: 矿业收益分配机制 (Mining Canon)

尽管秘鲁现行监管框架存在明显不足，但土地和自然资源相关诉求并非秘鲁所独有，而是全球资源开采行业普遍面临的问题。过去几十年来，矿业企业、政府和社区在应对此类问题过程中积累了宝贵经验，并推动形成了一系列国际标准。下一章将概述企业、政府间组织和民间社会倡导或采用的相关实践和标准，其共同目标是尽可能减少矿业活动对社会和环境造成不利影响而引发的冲突。

5. 国际标准

5.1 行业标准

鉴于资源开采行业造成社会和环境负面影响的情况较为普遍，国际矿业企业普遍认识到，国家法律法规不完善和（或）运营标准较低，可能使企业面临诉讼、社区冲突、声誉受损、罚款、生产延期、停产、运营许可丧失以及市场准入受限等不利后果，并最终造成经济损失。因此，行业内逐步形成了一系列环境、社会和治理（ESG）标准，如铜业标识（Copper Mark）、加拿大矿业协会（MAC）《迈向可持续采矿》（Towards Sustainable Mining）、世界黄金协会《负责任黄金开采原则》（Responsible Gold Mining Principles）以及国际矿业与金属理事会（ICMM）《矿业原则》（Mining Principles），旨在避免上述不利后果。这些标准预计将在 2025 年公开征求意见后整合为一项统一标准（Consolidated Mining Standard Initiative，n.d.）。

然而，该统一标准草案受到民间社会强烈批评，主要原因在于其以企业自我评估、同行评议或有限的第三方核查为基础，且评估通常在企业层面而非矿山层面开展，评估结果仅部分公开或不予公开。此外，民间社会组织认为，该草案未能充分纳入国际人权法，特别是有关土著人民权利以及自由、事先和知情同意（FPIC）原则，因此可能被用于“漂绿”（greenwashing），而非加强问责（Mining Standards Accountability Alliance，n.d.）。

此外，中国五矿化工进出口商会（CCCCMC）发布了《中国负责任矿产供应链尽职调查指南》，该指南以《联合国工商企业与人权指导原则》和《经合组织〈受冲突影响和高风险地区矿产负责任供应链尽职调查指南〉》为基础。但该指南属于自愿性文件，并明确要求企业遵守适用的法律法规，因此仅具有指导性（China Chamber of Commerce of Metals, Minerals & Chemicals Importers & Exporters，2022）。2026 年 4 月，中国五矿化工进出口商会发布《可持续采矿守则（草案）》并公开征求意见。与《指南》相同，该文件同样属于指导性文件，遵循与否由企业自愿决定（China Chamber of Commerce of Metals, Minerals & Chemicals Importers & Exporters，2026）。

2025 年 12 月，中国矿业联合会还发布了供会员单位自愿遵循的指南，其中提及全球报告倡议组织（GRI）标准和国际标准化组织（ISO）标准等（China Mining Association，2025）。

从可持续发展报告的角度看，这类报告通常用于增强股东信心并吸引投资者。根据一家全球咨询公司开展的调查，2024 年，GRI 标准是全球各地区企业采用最广泛的标准。全球报告倡议组织（GRI）指出，GRI “揭示了矿业部门的双重属性——一方面提供社会所依赖的关键矿产和金属，另一方面也对环境、社区和劳动者产生重大影响”（Global Reporting Initiative，2024）。

此外，世界银行集团成员国际金融公司（IFC）和经济合作与发展组织（OECD）等政府间多边组织也制定了相关标准，为矿业领域避免、减轻和管理风险及不利影响提供指导。国际金融公司《环境与社会绩效标准》涵盖社区影响、土地征收、生物多样性、土著人民和文化遗产等议题（International Finance Corporation，2012）。

《经合组织跨国企业负责任商业行为准则》指出，该准则是“各国政府向跨国企业提出的建议，旨在鼓励企业为经济、环境和社会进步作出积极贡献，并尽量减少企业经营活动、产品和服务可能对本准则所涵盖事项产生的不利影响”（OECD，2023）。

最后，《经合组织负责任矿产供应链尽职调查指南》“帮助企业识别供应链是否存在风险，并优先应对与从高风险地区采购矿产相关的最严重风险，包括侵犯人权、贿赂、逃税、欺诈和洗钱等问题”（OECD，n.d.）。

5.2 多利益攸关方标准

采掘业透明度倡议（EITI）推广《EITI 标准》，该标准是“石油、天然气和矿业领域透明度与问责的全球基准。作为信息披露和多利益攸关方监督框架，《EITI 标准》旨在赋能政府、行业和民间社会，促进对自然资源管理的理解，加强公共治理、企业治理和问责，并为政策制定和讨论提供数据支持”（EITI，n.d.）。秘鲁是 EITI 实施国，因此应定期向 EITI 秘书处提交报告。

最后，负责任采矿保障倡议（IRMA）的《IRMA 标准》是一套综合性要求，旨在界定环境和社会责任型工业规模采矿的最佳实践。该标准通过多利益攸关方参与的程序制定，参与方包括非政府组织、受影响社区、工会、企业和下游采购商。该标准涵盖从勘探到矿山关闭的整个矿业生命周期，共包括 26 个专题章节，内容涉及环境保护（如水资源、尾矿、生物多样性和污染防治）、人权尽职调查、劳动权利和劳动者安全、社区协商以及自由、事先和知情同意（FPIC），以及商业诚信和透明度等方面。标准遵循情况通过独立第三方审核进行评估，评估结果公开发布，因此，IRMA 成为目前实施中的透明度最高的矿业标准之一。《IRMA 标准》也是一项自愿性保障体系的基础，

为全球工业规模矿山的环境和社会绩效指标提供独立第三方评估和核查（Initiative for Responsible Mining Assurance，n.d.）。

与其他标准相比，IRMA 在矿业项目各阶段的社区参与方面是要求最高的标准。截至 2026 年 4 月，秘鲁尚无中资企业采用 IRMA 标准。当时，秘鲁唯一正在寻求 IRMA 认证的企业是英美资源集团（Anglo American），涉及其 Quellaveco 铜矿。（Anglo American，2026）。

5.3 从自愿性标准到强制性信息披露与尽职调查

上述指南和标准在社会和环境保护方面采取了不同的方法，严格程度也各不相同，但它们有一个共同特点，即均为自愿采用，是否使用完全由企业自行决定。在本报告涉及的企业中，仅有两家采用了国际标准：五矿资源有限公司（MMG）是国际矿业与金属理事会（ICMM）成员，并采用《ICMM 矿业原则》；紫金矿业则是世界黄金协会成员，并实施《负责任黄金开采原则》（RGMPs），接受外部核查。¹⁰

在国家层面，以下企业向秘鲁最新一期 EITI 报告（涵盖 2021 年和 2022 年）提供了信息：Minera Las Bambas S.A.、Minera Chinalco Perú S.A. 和 Shougang Hierro Perú S.A.。然而，现有证据表明，这些标准尚不足以防止社会冲突、环境影响和经济损失，而这些问题以不同方式影响着社区、企业、股东和政府。

此外，全球消费者对符合可持续发展标准的消费品需求不断增加，相关要求涵盖自然保护、气候行动以及人权等方面。这些因素推动了全球强制性企业可持续发展报告和尽职调查法规的出现，其中欧盟走在前列。

欧盟法规

21 世纪 20 年代以来，欧盟逐步形成了一套推动可持续发展目标的综合性监管框架，要求企业开展可持续发展信息披露，并对供应链开展尽职调查，以应对人权、社会、环境和冲突相关风险。这些法规构成《欧洲绿色协议》战略的重要内容¹¹，旨在确保进入欧盟市场的产品以负责任的方式生产。

¹⁰ 有关企业会员名单以及上述组织所建议原则的详细信息，参见 ICMM 和世界黄金协会官方网站。

¹¹ 《欧洲绿色协议》全文参见：<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640>。

其中，与秘鲁矿业领域关系最为密切的核心法律文件包括：《企业可持续发展报告指令》（Corporate Sustainability Reporting Directive，CSRD）、《企业可持续发展尽职调查指令》（Corporate Sustainability Due Diligence Directive，CSDDD）和《欧盟电池法规》（EU Batteries Regulation）¹²。

《企业可持续发展报告指令》（CSRD）建立了企业可持续发展信息披露制度，要求企业依据欧洲可持续发展报告准则（ESRS），并按照双重重要性（double materiality）原则披露详细的环境、社会和治理（ESG）信息。所谓“双重重要性”，是指企业既应披露环境、社会和治理（ESG）因素（如气候变化、劳动问题或高管薪酬）对企业收益的影响，也应披露企业自身活动对人和环境造成的影响。此外，CSRD 还要求企业评估并披露整个价值链中的重大可持续发展影响、风险和机遇，从而确保企业自身经营活动以外的价值链信息保持透明（European Union，2022）。

大型欧盟公共利益企业于 2025 年开始进行信息披露；其他大型企业于 2026 年开始报告，上市中小企业于 2027 年开始报告；在欧盟营业额至少达到 1.5 亿欧元，且在欧盟拥有重要子公司或分支机构，则自 2029 年开始适用，并使用 2028 年度数据进行信息披露。

在信息披露要求的基础上，《企业可持续发展尽职调查指令》（Corporate Sustainability Due Diligence Directive，CSDDD；欧盟指令 2024/1760）进一步规定了企业的一般性尽职调查义务。该指令于 2024 年 7 月生效，要求在欧盟运营的大型欧盟企业、非欧盟企业识别、预防、减轻并补救其经营活动、子公司及价值链中的人权和环境不利影响。该指令适用于所有行业，包括电池和矿产供应链（European Union，2024）。根据 CSDDD，欧盟营业额超过 15 亿欧元的非欧盟企业须于 2028 年 7 月 26 日前遵守该指令；欧盟净营业额超过 4.5 亿欧元的非欧盟企业则须于 2029 年 7 月 26 日前遵守该指令。

《欧盟电池法规》（EU Batteries Regulation，Regulation (EU) 2023/1542）自 2023 年 8 月起生效，适用于投放欧盟市场的各类电池，包括进口电池以及嵌入产品中的电池。该法规在电池全生命周期内引入了具有约束力的可持续发展和尽职调查要求，涵盖从原材料采购到回收利用的各个环节。法规重点关注电池所使用的关键原材料，包括

¹² 本节所列适用企业规模及相关法规的生效时间，已考虑欧盟通过“综合简化方案”（Omnibus Package）后作出的调整。该方案调整了多项可持续发展法规的适用范围，并推迟了部分法规的实施时间。详情参见：https://finance.ec.europa.eu/news/omnibus-package-2025-04-01_en。

锂、钴、镍和天然石墨。作为通过更严格的尽职调查改善矿产供应链状况的一项激励措施，其重要性不容低估。（见图 7）。

《欧盟电池法规》：会带来重大改变吗？

《欧盟电池法规》要求向欧盟市场投放电池的大型经济运营者建立基于风险的尽职调查体系，并与《经合组织矿产负责任供应链尽职调查指南》保持一致（European Commission，2023）。自 2027 年 8 月起，企业须制定并公开尽职调查政策，涵盖人权、劳动权利、环境保护和社区影响；建立供应链可追溯体系；识别和评估实际及潜在风险；采取措施预防和减轻不利影响；提供申诉机制；接受独立第三方核查；并每年公开报告其尽职调查活动。中小企业免于履行上述义务。

此外，根据《欧盟电池和废电池法规》（Regulation (EU) 2023/1542）第 77 条，自 2027 年 2 月 18 日起，在欧盟市场投放的电动汽车电池、容量超过 2 千瓦时的工业电池以及轻型交通工具（LMT）电池，均须附有数字电池护照（digital battery passport）。碳足迹声明是该法规规定的首项报告义务，自 2025 年 2 月 18 日起适用于电动汽车电池，部分工业电池和轻型交通工具电池则将在此后的不同日期开始适用。

《欧盟电池法规》将要求欧盟市场上的企业在信息披露方面保持高度透明，并对其在全球范围内的矿产供应链开展尽职调查。这有可能给秘鲁及其他地区的社区带来重大改变。

图 7: 欧盟电池法规

上述发展也引起了中国政策制定者的关注，他们希望维持自身在欧洲市场的地位。

中国相关规定

2024 年 4 月，上海证券交易所（SSE）和深圳证券交易所（SZSE）发布上市公司可持续发展信息披露指引，适用于 400 余家上市公司，要求相关企业自 2026 年起进行可持续发展报告，使用 2025 年度数据¹³。与 CSRD 一样，这些规定同样采用“双重重要性”原则，企业不仅需要披露其经营所处环境如何影响企业自身，也需要披露企业如何影响其经营所处的环境。

上海证券交易所和深圳证券交易所均将社会标准纳入可持续发展报告框架，但在明确程度和具体要求方面有所不同。上海证券交易所发布的指引明确要求上市公司“持续加

¹³ 北京证券交易所也发布了类似指引，但相关指引为自愿性文件。

强生态环境保护、履行社会责任、健全公司治理”¹⁴，将其作为履行可持续发展责任的重要内容，这表明相关社会要求涵盖企业对员工、社区以及更广泛社会影响所承担的责任。此外，上交所还要求企业结合所属行业、商业模式和价值链，对各项议题的重要性进行评估；当社会层面的议题具有重大性时，也应纳入评估范围（Shanghai Stock Exchange，2024）。

深圳证券交易所虽然对环境和气候指标提供了更为详细的技术指引，但同样通过“双重重要性”框架界定社会层面的要求。其中，影响重要性（impact materiality）是指企业对社会和环境造成的实际或潜在影响的重要程度；财务重要性（financial materiality）则包括可能影响企业经营、战略或财务表现的社会因素。因此，劳动实践、社区影响和社会风险等议题均被明确纳入可持续发展报告范围，尽管相关要求不像环境议题那样具体列明（Shenzhen Stock Exchange，2024）。

2024 年 5 月，中国财政部就《企业可持续披露准则——基本准则》公开征求意见，其中指出：

“可持续发展是人类社会繁荣进步的必然选择。随着全球对环境、社会和治理（ESG）议题的关注，加强企业可持续发展信息披露已逐渐成为普遍趋势……国际准则的大部分要求适用于我国。”（中华人民共和国财政部，2024）

同一文件还介绍了中国与国际可持续准则理事会（International Sustainability Standards Board，ISSB）接轨的路径。ISSB 由国际财务报告准则基金会（IFRS Foundation）于 2021 年格拉斯哥 COP26 期间设立。这一点具有重要意义，因为 IFRS 准则使企业能够在全球资本市场传达可持续发展相关信息，使企业能够在全球范围内提供相同的信息，更重要的是，使投资者能够对企业进行比较，并在必要时要求其作出改进（Melim-McLeod，2024）。

2024 年 12 月，《企业可持续披露准则——基本准则》正式发布。其中，其中，第 3 条尤为重要（见图 8）。¹⁵

¹⁴ 译文由人工智能生成。

¹⁵ 译文由人工智能生成。

《企业可持续披露准则——基本准则》

第 3 条：

企业披露的可持续发展信息，是指企业在环境、社会和治理等方面有关可持续发展风险、机遇和影响（以下简称“可持续发展风险、机遇和影响”）的信息，包括国家法律、行政法规要求披露的可持续发展信息。

可持续发展风险和机遇，是指企业在价值链中与利益相关方以及经济、社会、环境相互作用过程中产生，并合理预期会影响企业发展前景（包括短期、中期和长期现金流、融资渠道、资本成本等）的风险和机遇。可持续发展影响，是指企业活动（包括价值链相关活动）对经济、社会和环境产生的实际或潜在影响，包括积极影响和消极影响。

图8: 中国《企业可持续披露准则——基本准则》

根据财政部有关安排，中国将逐步引入强制性可持续发展信息披露制度，实施范围将由上市公司逐步扩大至非上市公司，由大型企业逐步扩大至中小企业，披露要求也将由定性要求逐步发展为定量要求。按照规划，到 2027 年，中国将陆续制定《基本准则》和气候相关披露准则；到 2030 年，将建立统一的国家可持续发展信息披露准则体系（中华人民共和国财政部，2024）。

尽管中国的可持续发展信息披露规定尚未达到强制性尽职调查的要求，但《企业可持续披露准则——基本准则》第 3 条要求披露“企业活动（包括价值链相关活动）对经济、社会和环境产生的实际或者潜在影响，包括积极影响和消极影响”，这是提高透明度方面的一项重大变化。

2025 年 12 月，中国商务部印发《商务部关于印发〈对外投资合作企业境外社会责任指引〉的通知》。《指引》强调，企业应“加强与当地社区沟通，建立长期、常态化互动关系，积极沟通，充分考虑社区居民需求和意见，为社区发展作出积极贡献”（第 21 条）；同时仍将遵守当地法律法规作为中国企业境外经营的核心原则，要求企业“严格遵守东道国（地区）生态环境保护相关法律法规、标准和规范”（第 24 条）。

国际 ESG 和可持续发展标准及相关法规为企业、投资者和政策制定者提供了一个框架，以预防矿业领域的冲突，并确保落实社会和环境保障措施。

下一章将讨论中国企业的经验启示、社会抗议与企业竞争力之间的关系，以及更严格的 ESG 标准如何可能成为推动改变的一条路径。

6. 未来方向

6.1 经验与启示：中资企业的视角

过去 30 年的经验与启示并未被中资企业忽视。2019 年，中国五矿稀土股份有限公司副总经理谢卫军表示：

中国企业在海外投资和运营过程中经历了许多教训。例如，首钢秘鲁铁矿公司自 20 世纪 90 年代初投资秘鲁铁矿以来，已遭遇数百次罢工，给企业造成了严重损失和诸多困难。中铝秘鲁公司因当地发展规划和环境保护相关问题引发争议，并不得不投入约 3 亿美元用于当地居民搬迁。紫金矿业被指未披露其秘鲁北部 Rio Blanco 项目的重大环境和社会风险，并受到当地环保部门的高额罚款。从这些负面经验中，我们认识到，从尽职调查初期开始，就必须更加重视与不同利益攸关方的沟通，包括原住民、工会和劳动者，了解并保障其利益。同时，还必须高度重视环境保护，并采取有效措施防范风险。（Sanborn & Xie，2019）

然而，到了 2026 年，这些挑战依然存在，中资企业也认识到其带来的影响。根据对与秘鲁中国企业有接触的人士的访谈，中资企业管理人员普遍认为，秘鲁矿业领域存在政策不一致、腐败、社区边界不清、信息不对称以及当地预期较高等问题，给企业带来了法律和经营方面的挑战。

中国企业管理人员强调遵守法律要求的重要性。这些企业曾面临劳资纠纷和社区抗议，同时还必须在社区中保持良好声誉。与此同时，企业也认识到，社区冲突由环境负面影响、清洁水资源获取、就业机会、解雇员工、劳动条件、道路改善、交通运输补偿以及企业场地内的非法采矿等问题引发，这些问题引发了抗议活动和运营中断。

6.2 抗议与竞争力

在矿业项目管理过程中，中国企业通常遵循东道国法律法规，中国政府也鼓励这一做法（中华人民共和国商务部，2025）。然而，如第三章所述，当东道国国内法律之间存在相互矛盾时，可能给相关企业带来严重问题，并最终引发冲突。

由于《矿业法》并未要求开展事前协商，矿业特许权可以在未获得社区同意的情况下授予。《公众参与条例》则重点规定在环境影响评价和项目实施过程中开展协商。由于相关规定将重点从事前协商和否决项目的可能性，转向影响监测以及争取利益和补

偿，这些规定在实际运行中为长期协商过程奠定了基础。在这一机制下，对于权利未得到国家有效保障的社区而言，缺乏停止抗议的动力。由于社区别无选择，只能接受项目，其最佳选择就是尽可能争取更多补偿和各种利益。这一协商过程可能持续多年，附录 1 对社会冲突的梳理即反映了这一现象。

这些扰动使秘鲁付出了高昂代价。矿业相关社会冲突导致秘鲁遭受了显著经济损失，并直接影响出口和长期投资流入。秘鲁经济研究所 (Instituto Peruano de Economía, IPE) 的分析显示，截至 2023 年，全国 46 个矿业项目中有 23 个因冲突而延期，涉及投资约 297 亿美元，占秘鲁矿业投资项目总额的 55% (IPE/SNMPE, 2023)。

美洲开发银行 (Inter-American Development Bank) 的研究进一步发现，有证据表明社会冲突加剧与矿业竞争力下降之间存在关联。研究指出，2005 年至 2023 年间，矿业相关冲突占全国社会冲突总数的比重由 20% 上升至接近 50%，并削弱了投资者信心 (Bustamante Suárez, 2024)。

上述研究结果表明，未得到解决的社会和环境问题，可能对秘鲁的经济潜力造成显著影响，具体表现为抑制投资、导致大型资源开发项目延期或搁置，并削弱公共财政收入。

6.3 改革措施是否可能加剧社会冲突？

秘鲁采掘业透明度倡议 (EITI) 最新报告明确指出，秘鲁矿产开发活动下降，主要原因在于矿业项目审批过程中存在行政程序障碍，以及社会冲突水平较高 (EITI, 2024, 第 61 页)。本报告研究认为，秘鲁政策制定者在试图解决前者的过程中，采取的一些做法可能进一步加剧后者。这是因为，简化行政程序虽然有助于减少审批障碍，但也可能引发新的社会冲突。

中资企业也表示，为避免长期协商以及潜在的社会冲突和项目运营中断，有必要加强社会 and 环境影响评估，引入第三方环境和社会审计，并强化相关信息披露。

在此背景下，进一步放宽监管可能加剧社会冲突。受到矿业企业欢迎的第 005-2024-MINAM 号法令，则受到多位法律专家的批评。他们认为，该法令逆转了秘鲁环境治理领域此前取得的一些进展，增加了行政裁量空间，并削弱了国家环境影响评价体系 (SEIA) 审批程序的技术严谨性。

法律专家认为，该法令允许主管部门自行决定哪些项目属于“优先项目”，取消了客观标准，并减少了对环境基线调查的现场监督，可能导致环境评价不够严格，从而忽视生物多样性影响以及地方生态环境的敏感性。同样，削弱国家可持续环境投资认证局（SENACE）的作用，并更加突出行业主管部门的主导地位，也可能增加社区关切、累积影响以及土地冲突等问题未得到充分审查的风险，尤其是在有关部门承担促进基础设施建设或资源开发投资职责，而非保障社会和环境权益的情况下（Morveli、Medina & Jara，2024）。

6.4 将 ESG 标准作为一种机遇

陷入法律纠纷和运营所在地社会冲突的企业，往往会面临声誉受损和运营中断等问题，进而使股东和债权人承担相应的财务风险。如前所述，秘鲁经济研究所（Instituto Peruano de Economía，IPE）的分析显示，截至 2023 年，全国 46 个矿业项目中有 23 个因社会冲突而延期，涉及投资约 297 亿美元，占秘鲁矿业投资项目总额的 55%（IPE/SNMPE，2023）。尽管目前尚无公开数据能够量化矿业企业因 ESG 相关抗议和社会冲突所造成的经济损失，但结合上述估算以及秘鲁监察员公署发布的社会冲突报告¹⁶，可以推测，此类冲突已给债权人和股东带来较大的经济成本。

在此背景下，采用较高水平的 ESG 标准，有助于减少社会冲突及其造成的经济损失，帮助企业适应不断发展的可持续发展监管要求，并改善秘鲁作为投资目的地的形象。

鉴于中资矿业企业在秘鲁矿业领域的重要地位，以及其在工业、可再生能源和电动汽车供应链中的作用，它们很可能被纳入欧盟尽职调查要求的适用范围。这将激励企业在矿业项目全生命周期——从勘探前期到矿山关闭——采用更高水平的 ESG 标准，并在申请采矿权特许经营许可之前，确保环境影响评价的完整性，做好与社区的协商工作。

在中国，中国五矿化工进出口商会（CCCCMC）发布的相关指南、《中国矿业行为准则》以及与 ISSB 准则接轨的《企业可持续披露准则》等制度发展，标志着中国在将 ESG 标准作为风险管理和利益攸关方沟通工具方面迈出了积极一步，但目前仍属于自愿性安排。通过鼓励企业提高可持续发展信息披露的透明度，中国政策制定者正使企业董事会、贷款机构和股东能够更加有效地识别和审视企业面临的社会和环境风险，并为企业管理者和投资者采取措施降低相关风险及其可能造成的经济损失创造条件。

¹⁶ 参见 https://www.defensoria.gob.pe/categorias_de_documentos/reportes/。

最后，减少社会冲突并提高 ESG 评级表现，有助于提升秘鲁矿业企业相对于竞争对手的优势，并有助于秘鲁在长期吸引更多投资。

7. 建议

中资矿业企业在秘鲁的经验，为今后在秘鲁及其他国家开展矿业项目提供了重要启示。目前，企业主要依据东道国法律法规开展经营，但在法律规定不明确或存在制度漏洞的情况下，仅依赖当地法律可能不足以有效管理风险，并可能使企业及当地利益攸关方面面临社会冲突风险。中资企业在遵守东道国法律法规的同时，当相关法律法规不足或执行不到位时，也应采用更高水平的标准，从而加强风险管理，并减少因社区冲突造成的经济损失。

遵守中国资本市场关于可持续发展信息披露的相关要求，也是加强风险管理的重要契机。这有助于企业在经济损失发生之前，及早识别并应对可能导致声誉受损、诉讼、罚款和社会抗议的社会和环境问题。同时，这一过程还有助于企业合规团队提前做好准备，以适应中国和欧洲即将实施的强制性信息披露及供应链尽职调查要求。完善 ESG 信息披露还有助于提升企业对全球投资者的吸引力，因为越来越多的投资者在投资决策中纳入 ESG 因素，以降低实体风险、转型风险和诉讼风险带来的影响。

秘鲁中资矿业企业（及其母公司）的股东、债券持有人以及与其存在利益关系的银行，同样面临因放宽监管而产生的重大风险和经济损失。鉴于矿业企业在秘鲁投资规模较大，以及监管环境较为薄弱并可能加剧社会冲突，这些问题值得企业投资者和主权债券持有人关注，并促使其加强与企业和监管机构的沟通，以避免未来可能出现的损失。投资者对其客户负有信义义务，因此应向监管机构和企业明确表明，竞相降低监管标准并不符合其利益。

此外，鉴于《欧盟电池法规》、欧盟《企业可持续发展尽职调查指令》（CSDDD）以及中国《企业可持续披露准则》等国际和国内制度不断出台，投资者和贷款机构应确保其投资组合中的企业保持竞争力，并做好准备，以满足更加严格的尽职调查和信息披露要求。最后，社会抗议既不符合秘鲁政府的利益，也不符合企业和投资者的利益。正如本报告所指出的，这些冲突给社区和经济都带来了高昂代价。

下文提出若干建议，以应对上述问题。

7.1 对中资矿业企业的建议

积极采用负责任采矿保障倡议 (IRMA) 标准，并争取获得 IRMA 认证。IRMA 标准有助于企业降低可能引发法律纠纷和经济损失的各类风险，并促进企业与受影响社区建立良好关系，从而实现各方受益。

按照中国和欧盟相关要求，加强企业可持续发展信息披露。这将有助于企业合规团队提前做好准备，以适应欧盟市场以及中国资本市场不断完善的可持续发展信息披露要求。

7.2 对金融机构的建议

通过信贷和投资决策，鼓励投资组合中的企业采用负责任采矿保障倡议 (IRMA) 标准，并以此激励企业从项目启动阶段起与社区建立良好关系。

积极行使股东权利。金融机构可通过多种方式推动企业改进相关做法，包括与企业开展直接沟通，推动其采取引入 IRMA 标准等具体措施；在股东大会上对相关议案投赞成票或反对票，或自行提出议案；以及通过全球投资者矿业 2030 委员会 (Global Investor Commission on Mining 2030) 等投资者联盟，与其他投资者协同行动，共同与企业开展沟通或就共同目标行使表决权。¹⁷

主权债券持有人也可与秘鲁政府开展沟通，推动重新建立完善的环境影响评价法律制度，并完善相关法律，确保社区能够在授予采矿权特许经营许可之前获得协商机会。

7.3 对秘鲁政策制定者的建议

加强 OEFA 和 SENACE 等环境治理机构建设。应加强环境评估与执法机构，如环境评估与执法机构 (OEFA) 和国家环境认证服务局 (SENACE) 的能力建设，并为其依法、独立履行职责提供必要保障。放宽监管措施虽然可能在短期内对企业具有一定吸引力，但从长期来看，随着自然资源竞争日趋激烈，长期来看可能导致更多社会冲突。

提升秘鲁作为投资目的地的竞争力，不应依赖放宽监管，而应帮助企业满足欧盟《电池法规》、《企业可持续发展报告指令》(CSRD) 和《企业可持续发展尽职调查指令》

¹⁷ 参见 <https://mining2030.org/>。

(CSDDD) 的相关要求。这意味着应确保开展严格、规范的环境影响评价，并依据《国际劳工组织第 169 号公约》的要求，尊重土著人民和当地社区的权利。

8. 参考文献

Acero Flores, S. M., & Hidalgo Lazo, K. M. (2024). Socioeconomic and environmental effects of the mining sector in Peru (2007–2022). *Environmental Research and Ecotoxicity*, 3, 134.

<https://EconPapers.repec.org/RePEc:dbk:enviro:2024v3a48>

AlInvest. (2025, July 15). MMG says Las Bambas copper remains stranded in Peru protests.

<https://www.ainvest.com/news/mmg-las-bambas-copper-remains-stranded-peru-protests-2507/>

AlInvest. (2025, July 2). Peru's copper crisis: How supply chain chaos could supercharge strategic investments. <https://www.ainvest.com/news/mmg-las-bambas-copper-remains-stranded-peru-protests-2507/>

América Economía. (2025, March 12). Peru: Exports grew 30.7% in January 2025.

<https://www.americaeconomia.com/en/node/290892>

Andina. (2024, November 2). Peru achieves record in mining exports; registers US\$47.7 billion in 2024.

Agencia Peruana de Noticias. <https://andina.pe/ingles/noticia-peru-achieves-record-in-mining-exports-registers-477-billion-in-2024-1020610.aspx>

Andina. (2025, March 21). Peru: Government highlights January 2025 export figures. Agencia Peruana de Noticias. <https://andina.pe/ingles/noticia-peru-govt-highlights-january-2025-export-figures-1023133.aspx>

Anglo American Perú. (n.d.). Quellaveco inicia su proceso de certificaciones con los estándares IRMA y The Copper Mark. <https://peru.angloamerican.com>

Bravo, P. (2024, May 28). Cajamarca: Culmina una exitosa negociación con las comunidades por proyecto Galeno. Minart. <https://minart.pe/2024/05/28/cajamarca-culmina-una-exitosa-negociacion-con-las-comunidades-por-proyecto-galeno/>

Business & Human Rights Resource Centre. (2009, October 19). Peruvian torture victims obtain UK High Court worldwide freezing injunction over mining company assets. <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/peruvian-torture-victims-obtain-uk-high-court-worldwide-freezing-injunction-over-mining-company-assets/>

Business & Human Rights Resource Centre. (2024, March 11). Peru: Indigenous communities protest against the modification of the Environmental Impact Assessment (EIA) of the Las Bambas mining project. <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/peru-indigenous-communities-protest-against-the-modification-of-the-environmental-impact-assessment-eia-of-the-las-bambas-mining-project/>

Business & Human Rights Resource Centre. (2025). Peru: Justice accepts to accumulate two processes about assassinations and injuries of community members in dispute with mining company Río Blanco Copper in 2009. <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/peru-justice-accepts-to-accumulate-two-processes-about-assassinations-and-injuries-of-community-members-in-dispute-with-mining-company-r%C3%ADo-blanco-copper-in-2009/>

Business & Human Rights Resource Centre. (2025, June 17). EU Raw Materials Coalition issues statement on the impact of the EU Omnibus proposal on the minerals and metals sector.

<https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/eu-raw-materials-coalition-issues-statement-on-the-impact-of-the-eu-omnibus-proposal-on-the-minerals-and-metals-sector/>

Business & Human Rights Resource Centre. (2025a, October 27). Trade unions and civil society call on the European Commission to adopt the Initiative for Responsible Mining Assurance (IRMA).

<https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/trade-unions-and-civil-society-call-on-the-european-commission-to-adopt-the-initiative-for-responsible-mining-assurance-irma/>

Bustamante Suárez, P. (2024). Generación de valor, rentabilidad social y conflictividad en el entorno de proyectos mineros en Perú. Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0012949>

Cardenal, J. P. (2024, July 1). China in Peru: The unspoken costs of an unequal relationship. United States Institute of Peace. <https://www.usip.org/publications/2024/07/china-peru-unspoken-costs-unequal-relationship>

China Chamber of Commerce of Metals, Minerals & Chemicals Importers & Exporters. (2022). Chinese due diligence guidelines for responsible mineral supply chains (English ed.)

[PDF]. https://www.voluntaryprinciples.org/wp-content/uploads/2022/02/Chinese-DD-Guidelines-for-Responsible-Mineral-Supply-Chains_English.pdf

China Chamber of Commerce of Metals, Minerals & Chemicals Importers & Exporters. (2026). Chinese due diligence guidelines for mineral supply chains (2nd ed.) [PDF].

<https://www.shuzih.com/pub/be5308b5badcc0e51953493d8b927935/377675bacdfb400c9e92fdc984c8eacd.pdf>

Civics Monitor. (2019, April 11). Las Bambas mine blockade lasts 60 days and ends in arrest of leaders. <https://monitor.civics.org/explore/las-bambas-mine-blockade-lasts-60-days-and-ends-arrest-leaders/>

Conservation International. (2021). Tropical Andes biodiversity hotspot. <https://www.cepf.net/our-work/biodiversity-hotspots/tropical-andes>

Economic Commission for Latin America and the Caribbean. (2018). Text of the Regional Agreement on Access to Information... <https://www.cepal.org/en/escazuagreement/text-regional-agreement>

Dolores, J., Manky, O., & Sousa, E. (2022). Relaciones laborales, obligaciones extraterritoriales y derechos humanos en inversiones chinas en el Perú: El caso de las empresas mineras Shougang y Chinalco. Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos – Perú EQUIDAD; Solidarity Center.

Dougal. (2013, January 3). Social conflict in Peru's mining sector. Economist Impact. <https://impact.economist.com/sustainability/social-conflict-perus-mining-sector>

EITI. (n.d.). The EITI Standard. Extractive Industries Transparency Initiative. <https://eiti.org/eiti-standard>

Extractive Industries Transparency Initiative Peru. (2024). Peru EITI report 2021–2022. EITI. <https://eiti.org/documents/peru-2021-2022-eiti-report> [eiti.org]

EJAtlas. (2022, April 25). Shougang, Marcona, Perú. <https://ejatlas.org/conflict/shougang-marcona-peru>

EJAtlas. (2025, November 13). Rio Blanco Mine Majaz/Rio Blanco Copper S.A., Peru. <https://ejatlas.org/conflict/rio-blanco-mine-majaz-peru>

Encyclopaedia Britannica. (2026). Peru. In Encyclopaedia Britannica. <https://www.britannica.com/place/Peru>

European Commission. (2023). Regulation (EU) 2023/1542 concerning batteries and waste batteries... Official Journal of the European Union, L 191.

European Commission. (2024). European Union, trade in goods with Peru: Key figures and trade flows. https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_peru_en.pdf

European Commission. (2025). Omnibus package – Simplification initiative for sustainability and competitiveness. https://finance.ec.europa.eu/news/omnibus-package-2025-04-01_en

European Parliament and Council. (2017). Regulation (EU) 2017/821... <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/821/oj/eng>

European Parliament and Council. (2024). Directive (EU) 2024/1760... <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1760/oj/eng>

European Parliament and Council. (2024). Regulation (EU) 2024/1252... <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1252/oj/eng>

European Union. (2017). Regulation (EU) 2017/821... <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/821/oj/eng>

European Union. (2022). Directive (EU) 2022/2464... <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2464/oj/eng>

European Union. (2025, July 11). Regulation amending Regulation (EU) 2023/1542... <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-28-2025-INIT/en/pdf>

Forbes Perú. (2025, May 13). Shougang Perú suspenderá producción por cinco meses. <https://forbes.pe/negocios/2025-05-13/shougang-suspendera-produccion-por-cinco-meses>

Gallagher, K. P., & Li, X. (2025). Transition Minerals and the Global China Initiative. <https://www.bu.edu/gdp/files/2025/03/GCI-Transition-Minerals-Report-2025-SP-FIN.pdf>

García-López, C. A., Cordova-Buiza, F., & Jiménez-Rivera, W. O. (2025). An analysis of the effects of traditional exports... <https://doi.org/10.3390/economies13080217>

Gestión. (2025). MMG evalúa retomar el proyecto minero El Galeno en Cajamarca. <https://gestion.pe/economia/mmg-evalua-retomar-el-proyecto-minero-galeno-en-cajamarca-noticia/>

Global Energy Monitor. (2025). Shougang Marcona Mine. https://www.gem.wiki/Shougang_Marcona_Mine

Global Reporting Initiative. (2024, November 27). GRI global adoption by top companies continues to grow. <https://www.globalreporting.org/news/news-center/gri-global-adoption-by-top-companies-continues-to-grow/>

Global Voices. (2024). Las Bambas: The environmental challenges of Peru's biggest mine. <https://dialogue.earth/en/business/2857-las-bambas-the-environmental-challenges-of-perus-biggest-mine/>

Gruber, S., & Orihuela, J. C. (2017). Deeply rooted grievance, varying meaning: The institution of the mining canon. https://doi.org/10.1007/978-3-319-53532-6_2

Heinrich-Böll-Stiftung. (2025, June 24). What the Omnibus Package I would mean for the minerals and metals sector. <https://www.boell.de/en/2025/06/24/what-omnibus-package-i-would-mean-minerals-and-metals-sector>

Human Rights Watch. (2025). Informe Mundial 2025: Perú. <https://www.hrw.org/es/world-report/2025/country-chapters/peru>

ICoCA – International Code of Conduct Association. (n.d.). Repression of protests against the Rio Blanco mine. <https://icoca.ch/case-studies/repression-of-protests-against-the-rio-blanco-mine/>

IFEX. (2025, April 25). Peru adopts controversial “anti NGO” law. <https://globalvoices.org/2025/04/25/peru-adopts-controversial-anti-ngo-law/>

Initiative for Responsible Mining Assurance. (n.d.). IRMA Standard for Responsible Mining (Version 1.0). <https://responsiblemining.net/what-we-do/standard/irma-mining-standard/>

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2024, May 9). Cifras de pobreza 2023. <https://www.gob.pe/es/institucion/inei/informes-publicaciones/5558432-2023-poverty-figures>

Instituto Peruano de Economía. (2023). ¿Qué estamos perdiendo como país? El impacto económico de los conflictos sociales y la tramitología en la minería. <https://www.ipe.org.pe/wp-content/uploads/2023/09/2023-SNMPE-El-impacto-economico-los-conflictos-sociales-y-la-tramitologia-en-la-mineria.pdf>

International Energy Agency. (2024). Batteries and secure energy transitions. <https://www.iea.org/reports/batteries-and-secure-energy-transitions>

International Finance Corporation. (2012). IFC Performance Standards. <https://www.ifc.org/en/insights-reports/2012/ifc-performance-standards>

International Labour Organisation. (1989). *Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169)*. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169

International Monetary Fund. (2025). Peru: Selected issues (IMF Country Report No. 25/126).

Juris.pe. (n.d.). Artículo 2 de la Constitución Política del Perú: Derechos fundamentales de la persona y jurisprudencia. <https://juris.pe/blog/articulo-2-constitucion-politica-peru-derechos-fundamentales-persona-jurisprudencia/>

La República / Mining Press. (2016, November 8). FDTC exige anular convenios entre Policía y mineras. <https://miningpress.com/nota/302974/fdte-exige-anular-convenios-entre-policia-y-mineras-cuanto-pagan-hudbay-glencore-y-las-bambas>

La República. (2024, August 5). Piura: comuneros de Ayabaca y Huancabamba prohíben a minera Río Blanco ingresar a sus territorios. <https://larepublica.pe/politica/actualidad/2024/08/04/comuneros-de-ayabaca-y-huancabamba-prohiben-a-minera-rio-blanco-ingresar-a-sus-territorios-250248>

La República. (2024, February 3). OEFA impuso multas ambientales por más de S/822 millones. <https://larepublica.pe/economia/2024/02/03/oeft-impuso-multas-ambientales-por-mas-de-s822-millones-mineria-minem-repsol-fiscalizacion-de-empresas-en-el-peru-142938>

Maiza-Larrarte, A., & Claudio-Quiroga, G. (2025). The impact of Las Bambas melamine on development in Apurímac, Peru. Mineral Economics. Advance online publication. <https://doi.org/10.1007/s13563-025-00506-w>

Massot, P. (2025, June 6). The China challenge in critical minerals: The case for asymmetric resilience. The Diplomat. <https://thediplomat.com/2025/06/the-china-challenge-in-critical-minerals-the-case-for-asymmetric-resilience/>

Melim-McLeod, C. (2024, December 10). Towards environmental, social and governance disclosure in China. University of Edinburgh Business School – B-CCaS. <https://www.bccas.business-school.ed.ac.uk/research/thought-leadership/towards-environmental-social-governance-disclosure-china>

Mengnan, J & Baxter, T. (2026). Could Chinese miners be facing stronger environmental standards? Could Chinese miners be facing stronger environmental standards? | Dialogue Earth

Minart. (2025, March 17). MMG evalúa reactivar el proyecto minero El Galeno en Cajamarca. <https://minart.pe/2025/03/17/mmg-evalua-reactivar-el-proyecto-minero-galeno-en-cajamarca/>

MiningReporters. (2025, October). MMG copper losses from informal mining in Peru's Las Bambas. <https://www.miningreporters.com/noticia/news/2025/10/mmg-copper-losses-informal-mining-peru-las-bambas> MMG Limited. (2025). Ownership and institutional holdings report. Hong Kong Exchanges and Clearing Limited. <https://www.hkex.com.hk>

Miningreporters.com. (2025, October 20). MMG raises estimate of copper losses from informal mining in Peru. <https://www.miningreporters.com/noticia/news/2025/10/mmg-copper-losses-informal-mining-peru-las-bambas>

Mining Standards Accountability Alliance. (n.d.). The problem. <https://miningstandardsaccountability.org/the-problem/>

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR). (2025). Nuevo récord: exportaciones superaron los US\$79 mil millones entre enero y noviembre del 2025. Gobierno del Perú. <https://www.gob.pe/institucion/mincetur/noticias/1328969-nuevo-record-exportaciones-superaron-los-us-79-mil-millones-entre-enero-y-noviembre-del-2025>

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR). (2026, January 7). ¡Nuevo récord! Exportaciones superaron los US\$ 79 mil millones entre enero y noviembre del 2025. <https://www.gob.pe/institucion/mincetur/noticias/1328969-nuevo-record-exportaciones-superaron-los-us-79-mil-millones-entre-enero-y-noviembre-del-2025>

Ministerio de Energía y Minas (MINEM). (2023). Peru: Mining sector overview and economic contribution. Government of Peru. <https://www.gob.pe/institucion/minem>

Ministerio de Energía y Minas (MINEM). (2025, May 28). Resolución que aprueba la evaluación de impacto ambiental para actividades de exploración del proyecto El Galeno. Gobierno del Perú.

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2011). Informe técnico de riesgos – Nueva Morococha <https://www.scribd.com/document/394796841/Nueva-Morococha-Informe-Tecnico-de-Riesgos-del-Ministerio-de-Vivienda-2011>

Ministry of Commerce of the People's Republic of China. (2025, December 31). Guidelines on the performance of social responsibilities by enterprises overseas. https://hzs.mofcom.gov.cn/zcfb/qtzcfg/art/2025/art_b449a9c25d384ad1b03bbba2a1e546c4.html

Ministry of Finance et al. (2024, November 20). Basic standards for enterprise sustainability disclosure (trial) (Accounting [2024] No. 17).

Ministry of Finance of the People's Republic of China. (2024). Explanation of the Drafting of the Basic Standard for Enterprise Sustainability Disclosure (Draft for Comments)]. Ministry of Finance. <https://kjs.mof.gov.cn/gongzuotongzhi/202405/P020240527389900448286.pdf>

Morveli, V., Medina, G., & 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>

Natural Resource Governance Institute. (2016). Mineral revenue sharing in Peru. Natural Resource Governance Institute.

Norges Bank Investment Management. (2025 a). All investments/2025/Equities/Jiangxi Copper Co Ltd <https://www.nbim.no/en/investments/all-investments/#/2025-12-31/0/gxoikr4i5nqj>

Norges Bank Investment Management. (2025 b). All investments/2025/Equities/CITIC Ltd <https://www.nbim.no/en/investments/all-investments/#/2025-12-31/0/2g63evaxvwwp>

Norges Bank Investment Management. (n.d.). Our expectations. <https://www.nbim.no/en/responsible-investment/our-expectations/>

Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú. (2025, July 17). 36° reporte semestral de conflictos mineros en el Perú. Grufides. <https://conflictosmineros.org.pe/2025/07/17/36-observatorio-de-conflictos-mineros-del-peru-julio-2025/>

OECD. (2023). OECD Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct. Organisation for Economic Co operation and Development. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-guidelines-for-multinational-enterprises-on-responsible-business-conduct_81f92357-en.html

OECD. (n.d.). OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas. <https://www.duediligenceguidance.org/>

Office of the High Commissioner for Human Rights. (n.d.). Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169). United Nations. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/indigenous-and-tribal-peoples-convention-1989-no-169>

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. (2013). Free, prior and informed consent of Indigenous Peoples. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IPeoples/FreePriorandInformedConsent.pdf>

Oxfam America. (2007, September 14). Río Blanco: History of a mismatch in Peru. <https://www.oxfamamerica.org/explore/stories/rio-blanco-history-of-a-mismatch-in-peru/>

Oxfam. (2014). Unblocking bottlenecks to effective resource revenue management in Peru. Oxfam America.

Peru Support Group. (2018). The canon and its impact. Peru Support Group.

Peru Support Group. (2022, March 12). Constitutional Tribunal ruling on informed consent causes shock and indignation. <https://perusupportgroup.org.uk/2022/03/constitutional-tribunal-ruling-on-informed-consent-causes-shock-and-indignation/>

Perú Support Group. (2011, July 20). Legal proceedings against Monterrico Metals settled. <https://perusupportgroup.org.uk/2011/07/legal-proceedings-against-monterrico-metals-settled/>

Perú, Ministerio de Energía y Minas. (2008). Decreto Supremo N.º 028-2008-EM: Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero. El Peruano, 27 de mayo de 2008.

Perú, Ministerio de Energía y Minas. (2024, March 7). Cartera de Proyectos de Inversión Minera 2024. <https://www.gob.pe/institucion/minem/informes-publicaciones/5325671-cartera-de-proyectos-de-inversion-minera-2024>

- Perú. Ministerio de Energía y Minas. (1992). Decreto Supremo N.º 014-92-EM: Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería. El Peruano, junio de 1992.
- Poulden, G. (2013, April 16). Morococha: The Peruvian town the Chinese relocated. ChinaFile. <https://www.chinafile.com/reporting-opinion/environment/morococha-peruvian-town-chinese-relocated>
- Ramos, Y., & Ramos, C. (n.d.). How the Peruvian government is denying Indigenous Peruvians the right to prior consultation. IEPA. <https://www.iepa.org.pe/how-the-peruvian-government-is-denying-indigenous-peruvians-the-right-to-prior-consultation/>
- Reuters. (2024, April 10). Las Bambas road blocked again after talks with locals fail. AméricaEconomía. <https://www.americaeconomia.com/en/business-industries/las-bambas-road-blocked-again-after-talks-locals-fail>
- RPP. (2025, May 13). Shougang Hierro Perú anuncia paralización de sus operaciones y aplicará suspensión perfecta a sus trabajadores. <https://rpp.pe/economia/economia/shougang-hierro-peru-anuncia-paralizacion-de-sus-operaciones-y-aplicara-suspension-perfecta-a-sus-trabajadores-noticia-1634126>
- Sanborn, C., & Chonn, V. (2016). La inversión china en la industria minera peruana: ¿Bendición o maldición? In R. Ray, K. P. Gallagher, A. López, & C. Sanborn (Eds.), *China en América Latina: Lecciones para la cooperación sur-sur y el desarrollo sostenible* (1ª ed., pp. 217–269). Universidad del Pacífico. <http://hdl.handle.net/11354/2216>
- Sanborn, C., & Stallings, B. (2024). Investigadores en América Latina se enfocan en las relaciones con China: Economía política, mercados e instituciones. In *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, 51(96), 101–118. <https://doi.org/10.21678/apuntes.96.101>
- Sanborn, C., & Xie, W. (2019, March 9). The challenges to Chinese extractive investment in Latin America: A South–South conversation. <https://ccsi.columbia.edu/news/challenges-chinese-extractive-investment-latin-america-south-south-conversation>
- Sanborn, C., Pareja, A., & 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>
- Shanghai Stock Exchange. (2024, April 12). Shanghai Stock Exchange Listed Companies Self-Regulatory Supervision Guideline No. 14 — Sustainability Report (Trial) https://www.sse.com.cn/lawandrules/sselawsrules2025/stocks/mainipo/c/c_20250516_10779150.shtml
- Shenzhen Stock Exchange. (2024, April 12). Self Regulatory Guideline No. 17—Sustainability Report (Trial) https://www.amac.org.cn/hyyj/esgtz/ESGzc/202503/t20250314_26491.html
- Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. (2024, November 4). SPDA rechaza reorganización del Senace planteada por el Ministerio del Ambiente. Actualidad Ambiental. <https://www.actualidadambiental.pe/spda-rechaza-reorganizacion-del-senace-planteada-por-el-ministerio-del-ambiente/>
- Talavera Salas, I. X., Zela Pacori, C. E., Pacompia Flores, V. G., & Parillo Sosa, E. G. (2024). Inversión minera y conflictos socioambientales en el Perú, 2004–2023. *Revista Científica Waynarroque*, 4(1), 43–53. <https://doi.org/10.47190/rcsaw.v4i1.101>

The China Project. (2023, May 31). An embattled Chinese mine in Peru faces its latest challenge. <https://thechinaproject.com/2023/05/31/an-embattled-chinese-mine-in-peru-faces-its-latest-challenge/>

UNDP (2012). Institutional and Context Analysis
https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/UNDP_Institutional%20and%20Context%20Analysis.pdf

US SIF Foundation. (2025). Newmont Mining and the Conga project (Cajamarca, Peru): Case study. <https://www.ussif.org/research/case-studies/newmont-mining-and-conga-project-case-study>

Wang, K., & Curi, M. (2025). Territorial impacts of exporting copper from Peru to China. In E. Dussels (Ed.), *Latin American exports to China: Local experiences and challenges* (pp. 229–271).

Wind Financial Terminal, March 2026. <https://www.wind.com.cn/portal/en/WFT/index.html>

WOMP—World of Mining Professionals. (2007). Chinese consortium gains control of Monterrico Metals. <http://www.womp-int.com/story/2007vol3/story013.htm>

Yieh Corp. (2019, January 21). Shougang Hierro Peru's Marcona mine still closed due to pollution issue. <https://www.yieh.com/en/News/shougang-hierro-perus-marcona-mine-still-closed-due-to-pollution-issue/100811>

附录 1：矿业领域社会冲突概况

下表依据秘鲁监察员公署发布的报告，汇总了截至 2025 年 11 月记录在案的矿业领域社会冲突情况。表中内容既包括相关方提出的诉求，也包括各方为协商解决争议所开展的工作。秘鲁监察员公署按月发布社会冲突报告，因此相关信息会随着报告更新而发生变化。下表仅作为示例供参考。

登记在案的许多社会冲突反映了长期存在的问题，也有部分涉及近期发生、被一个或多个群体（包括土著人民和当地社区）认为可能造成不利影响的事件。涉及中资企业的社会冲突已在表中以红色标示。

提出诉求方	回应方	主要诉求	登记时间	大区（省）
瓦姆皮（Wampi）土著社区	非法采矿者	停止非法采矿活动，并要求非法采矿者撤离	2017 年 7 月	亚马逊大区（Amazonas）
瓦哈洪（Awajún）土著社区	非法采矿者	停止非法采矿活动，并要求非法采矿者撤离	2008 年 12 月	亚马逊大区（Amazonas）
阿基亚（Aquia）地方社区	安塔米纳矿业公司（Antamina Mining Company）	就土地使用及环境影响问题与企业开展对话	2021 年 10 月	安卡什大区（Áncash）
阿图帕（Atupa）和安塔乌兰（Antahurán）用水者委员会	巴里克米基奇利卡矿业公司（Barrick Misquichilca Mining Company）	要求就水源受到的不利影响给予经济补偿	2012 年 3 月	安卡什大区（Áncash）
孔卡（Cunca）和孔查佩蒂（Conchapetí）生产者协会及业主协会	巴埃马贸易矿业公司（Baema Trade Mining Company）、太平洋多拉多矿业公司（Pacífico	要求停止运输矿产品重型车辆通行	2025 年 10 月	安卡什大区（Áncash）

	Dorado Mining Company)			
当地社区居民在企业采矿特许经营区内开展手工采矿活动，引发其与南方秘鲁铜业公司 (Southern Peru Copper Corporation) 雇用的安保人员发生冲突。当地社区已发起全省罢工			2025 年 3 月	阿普里马克大区 (Apurímac)
丘伊库尼 (Chuicuni) 农民社区	拉斯班巴斯矿业公司 (Las Bambas Mining Company)	社区认为企业未落实双方关于创造当地就业机会及相关事项的协议	2022 年 6 月	阿普里马克大区 (Apurímac)
上述案件源于 2022 年 5 月的一起早期案件。当时，各方已达成补偿协议，内容包括创造当地就业机会、为当地学生提供奖学金以及其他补偿措施。				
富埃拉班巴 (Fuerabamba) 农民社区	MMG 联合体 (MMG Consortium)	社区认为企业未经法律规定的事先协商程序，在其土地上修建道路，并已占据该道路	2018 年 12 月	阿普里马克大区 (Apurímac)
多个地区的地方政府、农民和居民	南方秘鲁铜业公司 (Southern Peru Copper Corporation)	反对蒂亚玛丽亚 (Tía María) 项目，认为其环境影响评价存在缺陷	2009 年 8 月	阿雷基帕大区 (Arequipa)
多个地区的当地社区	安塔帕凯矿业公司 (Antapaccay Mining Company)	要求就安塔帕凯 (Antapaccay) 矿山扩建项目开展事先协商，并就其社会和环境的影响给予补偿	2019 年 11 月	库斯科大区 (Cusco)
埃斯皮纳尔省 (Espinar) 居民	秘鲁政府、安塔帕凯矿业公司 (Antapaccay Mining Company)	要求落实此前达成的关于环境和健康干预措施以及投资计划的协议	2025 年 5 月	库斯科大区 (Cusco)
因德彭登西亚 (Independencia) 居民	劳拉矿业公司 (Raura Mining Company)	要求就环境损害给予补偿	2024 年 1 月	瓦努科大区 (Huánuco)

基查斯 (Quichas) 农民社区	劳拉矿业公司 (Raura Mining Company)	要求企业落实双方达成的协议，并就环境损害提出诉求	2025 年 3 月	利 马 各 省 (Lima Provinces)
手工和非正规采矿者、地方政府	秘鲁政府	政府因采矿相关犯罪集团实施的 39 起谋杀案件等严重有组织犯罪活动而暂停采矿活动后，要求恢复采矿活动	2025 年 5 月	拉利伯塔德大区 (La Libertad)
平图卡约 (Pintucayu)、尚比拉 (Chambira) 和纳奈 (Nanay) 河流域土著社区	洛雷托大区 (Loreto) 国家和地区政府	要求清除河道中的非法采矿采砂船，并与打击非法采矿高级委员会开展对话	2025 年 10 月	洛 雷 托 大 区 (Loreto)
下蒂格雷 (Bajo Tigre) 原住民社区联合会	洛雷托大区 (Loreto) 国家和地区政府	要求解决非法采矿相关问题，并保障基本公共服务	2025 年 8 月	洛 雷 托 大 区 (Loreto)
伊丘尼亚 (Ichuña) 地区两个土著人民协会	布埃纳文图拉矿业公司 (Buenaventura Mining Company)	要求停止项目建设，并重新协商共有土地及企业收益分享协议	2022 年 6 月	莫 克 瓜 大 区 (Moquegua)
多个地区的社会组织 and 用水者协会	英美资源克拉韦科股份公司 (Anglo American Quellaveco S.A.)	因担心水体受到污染而实施道路封堵，目前仍在持续开展水质监测	2019 年 7 月	莫 克 瓜 大 区 (Moquegua)
赫内拉尔桑切斯 (General Sánchez) 地区居民和地方政府	阿伦塔尼矿业公司 (Aruntani Mining Company)	要求立即关闭图卡里 (Tucari) 矿山，原因是科拉拉克河 (Coralaque) 受到污染；要求执行环境评估和执法机构 (OEFA) 的有关决定，并恢复道路建设	2017 年 6 月	莫 克 瓜 大 区 (Moquegua)

扬塔 (Yanta) 、塞贡达 (Segunda) 和卡哈斯 (Cajas) 农民社区及其他社会组织	里奥布兰科铜业公司 (Rio Blanco Copper S.A.)	要求切实防止脆弱的山地森林和高山湿地生态系统受到环境破坏。(该公司于 2025 年 11 月发布了一段视频，以减轻公众对该项目的负面看法。)	2004 年 4 月	皮乌拉大区 (Piura)
阿霍亚尼 (Ajoyani) 农民社区	明苏尔矿业公司 (MINSUR Mining Company)	要求将社区纳入矿山影响范围，并获得惠及社区的发展项目	2025 年 11 月	普诺大区 (Puno)
矿山工人	阿纳内亚矿业公司 (Corporación Minera Ananea · CMASA)	要求恢复此前因当地严重犯罪活动而暂停的采矿活动 ¹⁸	2025 年 11 月	普诺大区 (Puno)
安陶塔河流域 (Cuenca Antauta) 地区居民协会	明苏尔矿业公司 (MINSUR Mining Company)	要求落实此前达成的协议。相关对话始于 2016 年，协议内容包括优先采购当地服务等事项	2025 年 9 月	普诺大区 (Puno)
帕尔卡 (Palca) 地区地方政府	西姆萨矿业公司 (Ciemsa Mining Company)	要求重新协商 2020 年达成的协议	2024 年 5 月	普诺大区 (Puno)
地方政府、羊驼养殖户、用水者委员会及其他社会组织	合法和非法采矿者	要求撤销苏切斯河 (Suches) 流域的采矿特许经营权，并采取措施治理苏切斯河污染	2022 年 8 月	普诺大区 (Puno)

¹⁸ 自 2024 年 7 月 3 日起，由阿纳内亚矿业公司 (Corporación Minera Ananea · CMASA) 在拉林科纳达 (La Rinconada) 和卢纳尔德奥罗 (Lunar de Oro) 运营的 Ana María I-IV 矿区无限期停产。原因是当地暴力事件不断升级，已危及矿山工人的人身安全。谋杀、绑架、武装抢劫和敲诈勒索等事件频发，导致企业无法继续维持正常生产经营。CMASA 通过官方声明宣布停产，并表示只有在有关部门能够保障最低限度安全条件后，才会恢复生产。相关暴力事件与在该地区活动的有组织犯罪集团直接相关。

洛斯科阿拉 (Los Coara) 、瓦拉 (Huara) 、卡帕奇卡 (Capachica) 和卡拉科托 (Caracoto) 地区地方政府	国家有关部门	要求采取措施应对非法采矿造成的水体砷和汞污染问题	2014 年 10 月	普 诺 大 区 (Puno)
奥库维里 (Ocuvi) 地区代表和农民组织	阿伦塔尼矿业公司 (Aruntani Mining Company)	要求采取措施治理查卡帕尔卡河 (Chacapalca) 重金属污染问题	2013 年 7 月	普 诺 大 区 (Puno)
利亚利 (Llalli) 、库皮 (Cupi) 、阿亚维里 (Ayaviri) 、乌马奇里 (Umachiri) 地区地方政府及当地社会组织	阿伦塔尼矿业公司 (Aruntani Mining Company)	要求采取措施治理利亚利马约河流域 (Llallimayo) 污染问题	2007 年 6 月	普 诺 大 区 (Puno)
多个当地社会组织	地方政府和普诺大区政府	要求修建水坝，宣布拉米斯河流域 (Ramis) 进入紧急状态，并停止非法采矿活动	2006 年 9 月	普 诺 大 区 (Puno)

表 2: 矿业领域社会冲突概况

除上述案件外，**中铝集团 (Chinalco)** 还涉及一起尚未结案的社会冲突，该案件在 2025 年 11 月未发生新的事件。