

美国首次对华关键矿产加征关税的影响、趋势预判及对策建议

◎徐利 唐金荣 张伟波

摘要: 2024年5月,美国贸易代表办公室首次提出对我国30种关键矿产加征关税。美国此举凸显产业链转移与重组的战略布局,同时反映出美国已具备与中国关键矿产断链的“底气”;美国关键矿产供应链重构,将加剧我国与美国关键原材料和产业链竞争;美欧易形成合力对我国关键矿产产业链进行挤压,加征关税只是开始,更多工具组合或将接踵而至。本文据此提出对策建议:提高我国关键矿产供应链产业链韧性,备足应对不正当竞争工具箱;分地域施策,以我国产业优势拉紧与全球供应链联系;追踪评估全球关键矿产供应链重构进展和形势,适时完善我国产业贸易等相关政策。

关键词: 关键矿产;关税;产业链;贸易政策

中图分类号: F831 **文献标识码:** A

2024年5月14日美国贸易代表办公室(USTR)发布了301调查四周年审查报告和对华301关税行动声明,宣布将提高自华进口电动汽车、锂电池、光伏电池等关税,并首次提出对我国30种关键矿产加征关税。这将对中美及全球关键矿产供应链稳定产生深刻影响,进而会影响到我国新能源等战略性新兴产业国际竞争力。我国应完善关键矿产全球供应链产业链顶层设计,增强供应链韧性,确保能

源安全转型,巩固并提升战略性新兴产业和未来产业国际竞争力。

一、背景和主要内容

拜登政府上台后,为应对关键矿产供应链中断风险及对清洁能源转型的迫切需求,美国持续强化国内国际关键矿产相关政策,在关键矿产和新能源汽车等供应链转移重组方面,较有影响力的举措主要包括:出台《通胀削减法案》、组建“矿产安全伙伴关系”(MSP),开展301关税行动等。

(一) 通过《通胀削减法案》税收补贴政策,强化国内新能源汽车产业链

拜登政府2022年颁布《通胀削减法案》,涉及矿产领域的核心条款是为美国本土的关键矿产生产商和投资者提供减税机制。为鼓励企业在北美建立动力电池产业链,规定在北美地区进行组装的电动汽车每辆可获得7500美元的联邦税收抵免,但要求电池中一定比例的关键矿物须在美国或与美国有自由贸易协定的国家提取或加工,或者在北美回收。2023年12月,美国政府发布的《通胀削减法案》外国敏感实体指南》规定,从2025年开始,使用

作者简介:徐利,经济学博士,亚洲开发银行学院前高级研究员,高级会计师;唐金荣,地质学博士,中国地质调查局发展研究中心研究员;张伟波,地质学博士,中国地质调查局发展研究中心高级工程师。

图1 美国矿产安全伙伴关系国及相关非成员国



从中国、俄罗斯等进口的锂、镍、钴、石墨等关键矿产生产的新能源汽车，将无法获得税收抵免补贴。

(二) 组建“矿产安全伙伴关系”等联盟，逐步完善关键矿产全球战略版图

美国通过“政治影响力施压、西方价值观渗透、经济利益诱导”的俱乐部模式不断向资源富集国家辐射影响力，其关键矿产全球战略版图日趋完整，同时极力排挤和削减中国在第三方国家资源领域的影响力。例如，美国2019年以来先后组建“能源资源治理倡议”“矿产安全伙伴关系”等数十个关键矿产“小圈子”，推动全球关键矿产供应链向阵营化和碎片化发展。其中，“矿产安全伙伴关系”被称为“金属北约”，2022年6月正式组建以来发展迅速，已有澳大利亚、加拿大、芬兰、法国、德国、日本、韩国、瑞典、英国、欧盟等14个正式成员，还邀请阿根廷、巴西、莫桑比克、纳米比亚、坦桑尼亚、赞比亚、安哥拉、刚果（金）、南非、印度尼西亚、蒙古等至少14个非成员国参加了其高级别会议。这些国家的关键矿产储量丰富，在全球举足轻重，全球超过70%的铅、铀、铬和钴，超过50%的铁、锰、铝和镍，以及超过1/3的锡和锂资源储量分布在伙伴关系成员国或合作对象国家（见图1）。

(三) 利用301调查提高关键矿产关税壁垒，意在提高其自身供应链多样性和弹性

美国政府2022年更新发布了关键矿产清单，

包括50种矿产（见表1），其中28种矿产是中国的优势矿产。美国301调查加征关税主要目标是以伙伴国家为核心，最大限度拉拢亚非拉资源国家，增加从盟友和合作伙伴的进口，减少从中国的进口，将中国排除在其所谓“多元化和有弹性”的关键矿产供应链之外。美国新301关税行动规定，将对自中国进口的铌、钴、锰、锌、锡、钨等26种关键矿产品加征关税，税率从0提高至25%（自2024年8月1日起征）；对永磁体和3种天然石墨产品加征关税，税率从0提高至25%（自2026年1月1日起征）。此外，对从中国进口的锂离子电动汽车电池和电池零部件、太阳能电池、电动汽车、港口起重机、钢铁及铝制品等商品加征25%~100%的关税，且大部分将从2024年起征。本次加征关税涉及的产品贸易总额约180亿美元，中国2022年对美出口金属和矿产品贸易额约45亿美元，其中99%以上是精炼加工过的产品，以钢铁和铝材为主。

二、趋势和影响研判

(一) 新关税凸显美国供应链产业链转移重组决心，同时反映美国已具备与中国关键矿产断链的“底气”

美国对我国相关关键矿产品关税起征时间最早2024年，最晚2026年，体现拜登政府已经充分评估了中国、美国及其盟友不同关键矿产供应链产业链和产品的国际竞争力及潜力。基于我国对美国认定的关键矿产品相对丰富的储量，及对稀土、锂、钴、

表 1 美国 2022 年版关键矿产清单

序号	矿产	序号	矿产	序号	矿产	序号	矿产	序号	矿产
1	铝	11	镓	21	钢	31	钇	41	铀
2	铍	12	铟	22	铌	32	铂	42	铊
3	砷	13	铈	23	铜	33	镉	43	锡
4	重晶石	14	萤石	24	锂	34	铽	44	钛
5	铍	15	钆	25	镨	35	铷	45	钨
6	铋	16	镓	26	镁	36	钕	46	钒
7	铈	17	锆	27	锰	37	钐	47	镉
8	铯	18	石墨	28	镍	38	铀	48	钇
9	铬	19	铟	29	钨	39	钽	49	锌
10	钴	20	钽	30	铌	40	碲	50	锆

资料来源：根据公开资料整理

铜等关键矿产 40% 以上的精炼加工产能控制力等因素，美国始终将我国视作不可信赖的关键矿产供应链伙伴，甚至不惜使用加征关税增加其国内生产成本的方式，以倒逼转向建立以第三方为主体的供应链，从而实现“去风险”。美国的这份“底气”来自近年来美国对关键矿产布局所作的一系列安排。例如，除与日本、欧盟、澳大利亚、加拿大、刚果（金）等组建关键矿产联盟外，还直接在国内外资助了一批关键矿产产业链上中下游项目，在国内和盟友国家新建或规划了一批锰、石墨、稀土等产能，企图实现“双管齐下”，从供应链和产业链两端强化对全球关键矿产的控制。

（二）美国关键矿产供应链重构“连环拳”，将加剧我国与美国关键原材料和产业链竞争

美国关键矿产供应链重构采取对竞争对手“关门”和向合作伙伴“开路”并举的战略，该战略可能产生的影响主要包括以下几方面：一是加剧关键矿产资源供应链紧张局面。中国是全球最大的矿产资源进口国和消费国，与美国产业链上游断链之后，在第三国将面临与美国更加激烈的原材料竞争。二是削弱我国“新三样”出口。美国通过“不公平”的贸易政策，加速构建友岸外包、近岸外包和生产回流的产业链，未来将在全球与目前我国占据优势的“新三样”——电动汽车、锂电池、太阳能电池展开竞争。三是迫使我国向海外转移关键矿产生产加工。美国对华关键矿产及新能源汽车征收重税，将抬高我国这些产品的出口成本，迫使关键矿产及其相关产业加工及下游产业链向海外转移，从而削弱我国本土产业在全球产业链的地位。

（三）美欧易形成合力对我国关键矿产产业链进行挤压，关税“大棒”只是开始，更多工具组合或将接踵而至

美国政府此次评估认为，301 条款关税行动对美国整体经济和就业负面影响很小，且有助于增强美国供应链多样化和弹性。美国 301 关税涉及 14 类征税商品，显示出从下游到上游步步挤压我国战略新兴产业链的战略意图：美国将我国出口“新三样”全部列入征税范围，对电动汽车征收 100% 关税，扼杀我国新能源汽车整车对美国出口；对锂离子电池征收 25% 关税，遏制新能源整车上游贸易；对天然石墨、永磁体以及其他关键矿产加征 25% 关税则是对最上端原材料的断链。关税“大棒”或许只是美国与我国抢占新兴产业国际制高点工具箱中的一个，未来美欧极易形成合力，在奉行关键矿产零和博弈战略同时，可能还将配合实施原产地认证限制、打击转口贸易、启动碳边境调节机制与碳足迹核查，以及通过环保法规、人权法规、国家安全审查等工具组合，持续排挤打压我国关键矿产供应链、产业链和新能源产业国际竞争力。

三、对策建议

我国与美欧同为关键矿产需求大国，这场全球关键矿产博弈背后，美欧核心目标是新能源及相关战略性新兴产业。中国与美欧是“棋手”，关键矿产是“棋子”，第三方国家、战略性新兴产业及相关未来产业是“棋盘”。美欧的目标不是赢下多少“棋子”，而是要争取更多战略资源优势、新兴产业和未来产业的国际竞争力。为此，我国亟须采取有力

措施应对与美欧竞争，提高关键矿产供应链产业链的韧性，确保能源安全转型。

（一）提高我国关键矿产供应链产业链韧性，备足应对不正当竞争工具箱

一是制定中长期关键矿产国家战略。在美欧拟与我国关键矿产脱钩断链、供应链和产业链面临全面竞争的情形下，为提高我国关键矿产和危机矿产的安全水平，制定保障关键矿产供应链和产业链稳定的中长期国家战略确有必要，须结合国际形势变化，合理布局我国关键矿产品，巩固并不断提高我国优势矿产的国际话语权。二是进一步提高科技贡献度。相关部门要做好科技投入保障，支持全国重点实验室等科研机构加强对关键矿产品勘探采掘加工等关键共性技术以及所涉及战略性新兴产业颠覆性技术科研攻关，以提高资源利用效率，巩固并提高我国在新能源等战略性新兴产业领域的国际竞争力。三是备足工具箱，提高反制手段的有效性。制定各层面应对美欧对我国关键矿产产业链供应链打压的预案，国家层面应通过“对等威慑力”的外交和立法手段反制美国等“过度域外管辖”，并加大关键矿产企业绿色矿山建设和“走出去”金融支持力度；企业层面应注意生态环境保护，开展合规经营和 ESG（环境、社会和公司治理）实践，加强相关产品碳足迹核查，做好应对欧盟碳边境调节机制实施的准备工作等，避免陷入法律纠纷。

（二）分地域施策，以我国产业优势拉紧与全球供应链联系

从地缘政治与产业链安全的双重维度全球布局关键矿产，我国应采取分地域展开国际合作策略。一是巩固亚非“基本盘”。在“近岸”和“友岸”“一带一路”共建国家和地区建设关键矿产产业链的上游和中游部分，做促进亚洲和非洲经济繁荣、关键矿产及产业转型升级的建设者。二是拓展拉美新增量。加强我国在拉美地区关键矿产资源的找矿勘查、开发以及新能源产能技术合作，以技术优势吸引合作，做拉美产能跃升和绿色安全转型的推动者。三是同欧洲地区尽量达成共识。持续在塞尔维亚、匈牙利、法国等欧洲国家推进关键矿产产业链中游和

下游的“在岸外包”，以双赢战略引导欧洲稳定与我国在关键原材料供应链和产业链上的可持续合作。

（三）追踪评估全球关键矿产供应链重构的进展和形势，适时完善我国产业贸易等相关政策

一是加强关键矿产品布局数字化信息化建设。建立关键矿产数据库，动态反映国内外关键矿产供需量、投资和贸易，以及价格和国内外供应链等变动情况。跟踪研判美欧关键矿产供应链产业链重构进展，及时评估预判全球新建关键矿产产能规模对我国的影响。二是优化国际合作产业政策。一方面，把部分非核心产能分散到受制裁影响较小的国家；另一方面，通过产业链精细化设计，保持我国对关键矿产进口、采矿、精炼等关键环节与核心技术的控制力，实现产能全球布局。三是提升关键矿产贸易政策灵活性。根据美欧关键矿产供应链发展趋势及我国关键矿产品供需状况，加强研判，分类施策，使用关税调节和符合 WTO 规定的补贴等方式，最大程度降低我国关键矿产供应链产业链的市场风险。

参考文献：

- [1] 陈卫东、边卫红、初晓. 全球新能源关键矿产与人民币国际化研究——从石油美元环流到矿产人民币环流的比较分析 [J]. 国际金融研究, 2024 (11): 3-15
- [2] 宋文婷、吴其斌、崔荣国等. 地缘政治博弈下美欧西方国家关键矿产战略演进与动因 [J]. 自然资源情报, 2024 (11): 1-9
- [3] 唐金荣、张宇轩、徐利等. 全球关键矿产稳定供应研究的新趋势、新热点与未来展望 [J]. 中国地质, 2024 (10): 1-26
- [4] 徐利、柯文轩、袁浩峻. 以 ESG 理念引领绿色金融创新发展 [J]. 国际金融, 2024 (3): 3-7
- [5] 张宇宁、丁珂、王克. 能源转型背景下欧美关键矿产战略与中国应对策略 [J]. 环境经济研究, 2023 (4): 209-228
- [6] 朱睿颖. 美大幅上调关键矿产、半导体等中国商品关税税率 [N]. 现代物流报, 2024-09-25 (009)

（责任编辑：辛本胜）