

美国针对东南亚关键矿产加强战略布局： 动向与地区回应^[1]

杨 悦 季锦海

【内容提要】特朗普第二任期开启以来，美国通过关税胁迫换取市场准入、依托盟伴协同推动“去中国化”、借助价格和金融工具引导私人资本参与，以及在合作布局上突出印尼、马来西亚等核心资源国的地位，逐步形成以上游资源控制为重点、以“去中国化”为指向、适当向中下游加工环节延伸的东南亚关键矿产资源布局。对此，东盟国家的回应各有差异，部分采取有限融入以换取关税豁免，部分强化资源管控以推高自身价值链地位，多数则在中美之间实施对冲战略以谋求多重收益。美国的战略布局已成为东南亚国家政策摇摆的重要外部推手，使中国在该区域的供应链安全面临更复杂的战略环境，并导致负面效应外溢至东南亚地区治理与全球资源治理层面。但东南亚国家拒绝选边的策略选择，以及中国与东盟产业链业已形成的深度融合，将在相当程度上对美国这一战略布局形成制约。

【关键词】特朗普政府 关键矿产 东南亚 资源民族主义 对冲战略 中美关系

【作者简介】杨悦，外交学院亚洲研究所（国家安全学院）教授；季锦海，外交学院环境外交研究中心科研助理。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241 (2026) 04-0053-26

[1] 本文系教育部2024年哲学社会科学研究重大专项研究项目“习近平外交思想与人类命运共同体的构建与国际传播”（项目编号：2024JZDZ011）和中央高校基本科研业务费专项资金项目“‘一带一路’与全球文明倡议在东南亚联动发展研究”（项目编号：3162023ZK05）的阶段性成果。作者感谢《和平与发展》匿名评审专家及编辑部对本文提出的宝贵修改意见，文中错漏概由本人负责。

关键矿产在现代工业体系与各国国防安全中具有基础性支撑地位。然而，作为一个资源或产业概念，“关键矿产”的学理定义与界定标准尚未形成国际共识。欧盟基于维持产业竞争力和推动绿色转型的考量，对关键矿产的评估主要围绕地缘经济与供应风险两个维度展开；加拿大则凭借其资源大国身份，将关键矿产清单的构成逐步延伸至涵盖本国矿业竞争力与出口导向的战略矿种；澳大利亚尤其强调自身在全球供应链中的结构性优势，推动锂、钴、稀土等优势矿产纳入政策清单。概言之，尽管各国对关键矿产的界定标准不一，但其核心考量均围绕地缘经济与国家安全两条主线，且呈现持续扩容趋势。

近年来，国际竞争日益加剧与全球绿色转型加速演进叠加共振，特别是美国竭力谋求对所谓“战略竞争对手”的经济、科技和军事优势，使得关键矿产的战略价值持续攀升，围绕其供应链主导权展开的激烈博弈成为推动全球地缘政治、经济版图重组的重要动力。在此背景下，美国关键矿产政策已由以往的市场逻辑转向政治驱动和泛安全化操弄逻辑，关键矿产议题被深度嵌入美国的大国竞争战略布局。

奥巴马政府时期，美国发布了《关键材料战略》报告^[1]，将全球供应链多元化视为降低关键矿产供应风险的关键，并曾联合欧盟、日本就稀土出口限制向世界贸易组织（WTO）起诉中国，但彼时的应对思路仅停留在贸易救济范畴和市场逻辑，尚未完全上升到所谓“国家安全威胁”的层面。特朗普第一任期通过签署一系列相关行政令、发布官方首份关键矿产清单等举措^[2]，将关键矿产安全正式确立为国家战略优先事项，对美国制造业、国防工业关键矿产供应链进行所谓“脱钩式保护”。拜登政府在完成 2021

[1] U.S. Department of Energy, *Critical Materials Strategy*, December 2010, https://www.energy.gov/sites/default/files/piprod/documents/cms_dec_17_full_web.pdf.

[2] 特朗普第一任期间，白宫先后发布《确保关键矿产安全可靠供应的联邦战略》《应对依赖外国对手关键矿产对国内供应链构成的威胁并支持国内采矿和加工业》等行政令；美国内政部于 2018 年 5 月公布官方首份关键矿产最终清单，将品类从 16 种扩至 35 种，涵盖稀土、钴、锂、钨、钼族元素等核心矿种；美国国防部于 2018 年 10 月出台《评估和强化制造与国防工业基础及供应链弹性》报告。

年供应链审查的基础上，将战略重心从国内制度建设转向全球供应链布局，不仅于 2022 年更新了关键矿产清单，并推出首个多边机制“矿产安全伙伴关系”（MSP），还启动“洛比托走廊”（Lobito Corridor）等基建项目布局非洲矿产资源富集区运输通道，标志着美国关键矿产战略进入系统性推进阶段。

特朗普第二任期开启后，美国围绕关键矿产的全球战略布局进一步提速，呈现出内外联动、多点发力的行动逻辑。在国内层面，特朗普运用“全政府”和“跨部门”的政策手段，一方面通过签发行政令和推动国会立法扫除环保审批与矿产开发的制度障碍；另一方面再度更新关键矿产清单，将矿种数量从 2022 年的 50 种增至 60 种^[1]，大幅提升对铜、铀、硅等非稀土矿产的关注程度。在国际层面，特朗普在非洲、拉美、中亚及亚太等多个方向同步推进双边矿产协定与资源外交布局，着力构建一个美国居中主导、阶序分明的全球矿产伙伴网络。2026 年 2 月，美国召集 50 多个国家召开首届关键矿产部长级会议，将 MSP 进一步升级为“资源地缘战略参与论坛”（FORGE），并同时启动规模约为 120 亿美元的关键矿产国家战略储备项目——“金库计划”。至此，美国在关键矿产领域已初步完成国内制度松绑与国际伙伴架构的双线搭建。

东南亚地处全球经济与安全的“关键十字路口”，但其在美国关键矿产供应链中的受重视程度长期偏低。随着近年来美西方围绕关键矿产的泛安全化操弄不断升级以及所谓“去中国化”“去风险化”和“友岸外包”叙事的日益升温，东南亚凭借其丰富的镍、稀土、锡等矿产储备，开始逐渐进入美国的战略视野，成为其重构排他性关键矿产供应链布局的重点区域。鉴于此，本文尝试在梳理特朗普第二任期布局东南亚关键矿产资源相关举措的基础上，探索东盟国家的认知与回应特别是其在国际资源竞合中的角色演变，进而从东南亚区域治理、中国与东南亚合作以及全球资源治理三

[1] 相较于 2022 年，2025 年更新的关键矿产清单在完整保留上版全部目录的基础上，新增 10 种，其中铜、银、铀、冶金煤、钾盐为历史首次入选，其余新增为硼、铅、磷酸盐、镓、硅。参见 USGS, “Interior Department Releases Final 2025 List of Critical Minerals,” November 14, 2025, <https://www.usgs.gov/news/science-snippet/interior-department-releases-final-2025-list-critical-minerals>。

个层次分析上述动向的多重影响，为学界和实务界深化相关研究提供参考。

一、特朗普政府针对东南亚关键矿产加强战略布局的驱动因素

关键矿产关乎美国军事与科技霸权的根基。特朗普第二任期针对东南亚关键矿产资源加强布局，既是基于美国强化大国竞争和霸权护持的战略需要，也源自对华实施“脱钩断链”与“小院高墙”的政策导向驱动，还受到美国希冀突破国内产能萎缩等结构性掣肘的反推。内外因素共同作用，框定了特朗普第二任期针对东南亚关键矿产资源进行布局的优先方向与行动边界。

（一）霸权护持：确保对关键矿产供给链的掌控

特朗普第二任期针对关键矿产加强战略布局的深层动因，根植于美国在全球力量格局加速演进背景下对自身霸权地位相对衰落战略焦虑。关键矿产作为人工智能、半导体和雷达、精确制导武器等前沿科技与尖端武器装备不可或缺的物质依托，已成为决定国家技术自主性与军事优势的关键变量。2025年3月，特朗普签署行政令，宣称“对敌对外国势力矿产生产的依赖”已对国家经济安全构成“严重威胁”，强调必须确保美国关键矿产主要生产加工国的地位，采取紧急措施提高美国本土矿产产量。^[1]同年12月发布的《美国国家安全战略》报告明确将保障“关键矿产供应链安全”列为优先事项，要求“情报界对全球关键矿产供应链和技术进展进行监测，以确保能够识别并缓解对美国安全与繁荣构成的脆弱点和威胁”。^[2]可见，新一届特朗普政府已将关键矿产主导权视为维系美国全球经济霸权与军事技术优势的重要支柱，其针对东南亚关键矿产的战略布局根本上也旨在服务于这一总体目标。

[1] The White House, “Immediate Measures to Increase American Mineral Production,” March 20, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/03/immediate-measures-to-increase-american-mineral-production/>.

[2] The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, November 2025, pp.18–19.

（二）对华竞争：围堵中国矿产资源布局

在全球关键矿产供需格局深刻调整的背景下，新一届特朗普政府在东南亚加强渗透，不仅是为了打破中国与东盟业已形成的矿业深度合作格局，更意在从资源供给端挤压中国的战略空间。近年来，中国—东盟矿业合作持续深化，形成了机制化、规模化和链条化的显著优势。从合作机制看，中国（广西）—东盟矿业合作大会自2010年创办以来已成功举办12届，累计签约金额达680多亿元人民币；双方还先后推动成立中国—东盟矿业人才交流培训中心、中国—东盟地学合作中心等常设机构，实现了矿业市场、项目、资本、技术、人才等要素的初步聚合。^[1]从贸易和投资规模看，中国长期保持东盟最大矿产品贸易伙伴地位，2025年从东盟进口的稀土及其制品金额为16.94亿美元，占进口总额的88.3%^[2]；截至2024年，中国对东盟国家采矿业的直接投资存量已突破40亿美元，涵盖镍、稀土、钾盐、铝土矿等多个矿种，并在印尼、缅甸、老挝等国形成了较为完整的产业链布局。^[3]

特朗普重返白宫以来，美国将获取全球关键矿产供应链及产业分工体系主导权视为其关键矿产政策的首要目标。^[4]对美国而言，中国—东盟矿产合作的深化意味着未来不仅在资源获取上面临竞争，更可能在产业规则与标准的制定上被排除在外，这才是美方深层焦虑的来源。正因为如此，美国真正的盘算在于，以“供应链安全”的名义重塑全球关键矿产市场规则，打乱中国优势产业的海外布局，进而从资源供给端阻断中国产业升级的外部支撑。与此同时，西方战略界也有越来越多的声音指出，随着美国区

[1] 《中国（广西）—东盟矿业合作大会项目签约推介洽谈会举行》，广西壮族自治区人民政府网站，2025年5月25日，http://www.gxzf.gov.cn/gxydm/jmwl_29789/t21137318.shtml。

[2] 参见《中国稀土及其制品贸易月度监测报告（2025年1—12月）》，对外经济贸易大学数字经济实验室网站，2026年2月1日，<https://delab.uibe.edu.cn/docs/2026-02/a3c9c989f86c48aaa3c795cc5d237784.pdf>。

[3] 《2024年度中国对外直接投资统计公报》，商务部网站，2025年9月8日，http://www.mofcom.gov.cn/tjsj/gwjzhztj/art/2025/art_7cbe0836e40d4ecab3888ed3829cbdf3.html。

[4] 参见寇恬瑞：《美国关键矿产新战略》，载《瞭望》2026年第13期，第36—38页。

域经济影响力的相对衰退、对地区多边机制的持续漠视以及经贸、科技议题工具化武器化的频繁滥用，其在东南亚的传统主导地位正加速被中国取代。^[1]在美国对华战略竞争的背景下，关键矿产合作已从单一的经济维度延伸至地缘战略层面，成为美国在东南亚争夺产业规则主导权、对冲中国发展模式吸引力的战略抓手。

（三）国内短板：产业“空心化”与资本动员困境

美国国内产业“空心化”倒逼其加紧布局海外关键矿产项目。美国国内产业长期“脱实向虚”，本土矿产精炼和加工能力严重萎缩。美国地质调查局 2025 年发布的关键矿产最终清单显示，美国有 11 种关键矿物完全依赖进口，另有 20 种矿物净进口依赖度在 50% 以上。^[2]以镍为例，美国本土唯一在产的镍冶炼厂已于 2025 年关闭，镍资源几乎完全依赖进口，预计到 2035 年美国每年将面临逾 74 万吨的镍供应缺口。^[3]在稀土领域，中国掌握着全球 70% 以上的产量和 80% 以上的精炼产能。^[4]尽管美国已尝试通过对芒廷山口材料公司（MP Materials）等矿企进行“中游重建”来提振稀土生产，但其投产时间不会早于 2028—2030 年。^[5]本土重建的严峻现实迫使美国政府将资源布局的目光转向海外。东南亚是全球关键矿产的富集区，拥有占全球产量 73.59% 的镍、31.31% 的锡、15.39% 的钴、6.94% 的稀土、4.47% 的锑、3.53% 的钨和 3.13% 的铋，呈现出优势矿产高度集中，矿种门类较

[1] Lowy Institute, “Is the US Really Losing to China in Southeast Asia?” September 25, 2025, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpretor/us-really-losing-china-southeast-asia>.

[2] USGS, “Interior Department Releases Final 2025 List of Critical Minerals”.

[3] Shanghai Metals Market, “US Faces 742,000 mt Nickel Deficit by 2035 Amid Zero Smelting Capacity,” March 31, 2026.

[4] USGS, “Mineral Commodity Summaries 2026,” February 6, 2026, <https://www.usgs.gov/publications/mineral-commodity-summaries-2026>. 本文涉及东南亚关键矿产的相关数据均引自于此，后文不再逐一标注。

[5] MP Material, “MP Materials Announces Transformational Public-Private Partnership with the Department of Defense to Accelerate U.S. Rare Earth Magnet Independence,” July 10, 2025.

为齐全的资源特征。^[1]与此同时，在美国进口依赖度较高（> 50%）的 31 种矿产中，东南亚国家是其中 9 种的最大供应方或重要供应方。^[2]因此，加强在东南亚的关键矿产布局，对于国内产能无法满足实际需求的美国而言具有十分重要的意义。

此外，美国国内资金缺口迫使其运用国家力量撬动公共和私营部门合力攻关。美国超 39 万亿美元的国债总额严重制约了其为全球矿产战略“输血”的能力。因此，能否有效撬动私人资本入场，已成为决定其关键矿产布局成效的关键变量。然而，关键矿产项目从勘探到投产的漫长周期往往令投资者望而却步。根据“标普全球”（S&P Global）2024 年 7 月发布的一份报告，自 2002 年以来，美国仅有 3 座矿山投产，而从发现一座新矿山到投产则平均需要近 29 年。^[3]即便闯过初始融资关，要真正实现商业化运行，仍需稳定的买家预期、长期的采购订单和持续的现金流托底。在此背景下，东南亚的投资承接优势愈发凸显。首先，东南亚多数国家政治形势相对稳定，且普遍推行“下游化”政策，与美国推动供应链多元化的方向一致；其次，与非洲、拉美等地区相比，东南亚在地理区位、基础设施与营商环境等方面更具优势，且大部分国家都已建立相对成熟的矿业投资法律框架；再次，东南亚国家也视美国资本的进入为实现出口市场多元化的战略机遇，认为能够从承接美国关键矿产投资中获益。^[4]由此，东南亚逐步成为美国以公共资本撬动私人投资的关键区域。

[1] 根据美国地质调查局资料，按相关矿产全球占比的国别分布看，其中镍：印尼 66.67%，菲律宾 6.92%；锡：印尼 21.03%，缅甸 4.14%，越南 3.79%，马来西亚 1.72%，老挝 0.62%；稀土：缅甸 5.64%；钴：印尼 14.19%，菲律宾 1.19%；钨：越南 3.53%；铋：老挝 1.56%。另根据泰国驻华使馆经商处资料，泰国钾盐储量 4367 万吨，居世界前列；锡储量约 120 万吨，占世界总储量的 12%。

[2] 参见 USGS, “About the 2025 List of Critical Minerals,” November 6, 2025, <https://www.usgs.gov/programs/mineral-resources-program/science/about-2025-list-critical-minerals>.

[3] S&P Global, *Mine Development Times: The US in Perspective*, June 2024, https://cdn.ihsmarkit.com/www/pdf/0724/SPGlobal_NMA_DevelopmentTimesUSinPerspective_June_2024.pdf.

[4] Bao Pham, “Bridging the Gap on Critical Minerals,” US-ASEAN Business Council, March 5, 2026, <https://www.usasean.org/article/bridging-gap-critical-minerals>.

二、特朗普政府针对东南亚关键矿产加强战略布局的主要举措

特朗普再度上任不久就以“对等关税”为名密集推出一系列与东盟国家的双边安排。具体而言,美国先通过实施关税讹诈,再以所谓“关税减让”换取矿产准入,依托盟伴协同推动“去中国化”,借助价格和金融工具引导私人资本参与,以及在合作布局上突出印尼、马来西亚、泰国、越南、柬埔寨、菲律宾等核心资源国的地位,逐步形成以上游资源控制为重点并向中下游加工环节延伸、以“去中国化”为指向的推进路径。

(一) 以所谓“关税减让”为筹码换取矿产准入

2025年4月,特朗普宣布对全球进口商品加征10%的“基准关税”,并对特定国家商品征收更高的“对等关税”。东南亚成为受此轮关税冲击最严重的地区之一,绝大多数国家被加征17%~49%不等的“对等关税”。面对美国的胁迫压力,东盟国家最终选择放弃报复措施,转而以放开市场准入换取关税减让。同年10月,特朗普在出席东亚合作领导人系列会议期间,与马来西亚、柬埔寨、越南、泰国四国签署了一系列“互惠贸易”安排与关键矿产协议;2026年2月,美国又相继与印尼和菲律宾达成“互惠贸易”或关键矿产合作安排。通过“对等关税”的分级施压与双边谈判的逐一突破,美国主要从两方面重塑东南亚的矿产准入格局。

在资源获取层面,美国根据各国资源禀赋差异采取梯度布局,确立不同层级的优先权安排。在马来西亚和印尼,美国获得了实质性的优先准入承诺。美马关键矿产谅解备忘录明确要求马来西亚“优先考虑美国对关键矿产资产的投资”^[1],《美马互惠贸易协定》进一步规定马来西亚不得对向美国出口的关键矿物或稀土元素实施禁令或配额,不得对美国公司销售稀土磁体施加任何限制。^[2]上述条款组合不仅使美国在马关键矿产领域攫取

[1] The White House, “Memorandum of Understanding between the Government of the United States of America and the Government of Malaysia Concerning Cooperation to Diversify Global Critical Minerals Supply Chains and Promote Investments,” October 26, 2025.

[2] The White House, “Agreement between the United States of America and Malaysia on Reciprocal Trade,” October 26, 2025.

了远超寻常商业谈判所能企及的资源准入优势，也为美国金融资本优先介入提供了法律保障与制度便利。《美国—印尼互惠贸易协定》约定取消包括关键矿产在内所有工业商品的对美出口限制，为美国企业参与矿产开发、精炼与出口提供“更大的确定性”。^[1]同期，美国矿业公司“自由港麦克莫兰”（FCX）与印尼政府签署谅解备忘录，延长其在格拉斯伯格矿区的运营权并扩大业务范围，标志着美国资本在印尼矿产领域取得新的实质性突破。^[2]泰国和柬埔寨两国对美国的优先权安排更多体现为制度保障。美泰关键矿产谅解备忘录规定美国“对泰国可能出售的关键矿产资产拥有首次投资机会”，并要求泰国建立或强化国家安全审查机制，以干预特定矿产资产的出售。^[3]《美柬互惠贸易协定》则赋予美资企业“不低于本国投资者的待遇”，其适用范畴涵盖勘探、开采、提炼、加工、运输、分销和出口等全产业链环节。^[4]美越贸易框架协议未包含专门的关键矿产谅解备忘录，矿产合作仍停留在意向层面；美菲关键矿产谅解备忘录则更多聚焦于支持菲律宾当地能力建设与国内附加值提升，在优先准入条款上也未作明确规定。^[5]整体来看，美国在东南亚确立的资源获取优先权呈显著的梯度结构，与各国的资源禀赋和战略地位高度匹配，折射出美国以差异化策略聚焦核心矿种获取的系统性部署。

在规则竞争层面，美国通过出口管制协同与高标准门槛准入，变相设置针对特定国家的投资壁垒。《美马互惠贸易协定》中的“互补行动”

[1] The White House, “Fact Sheet: Trump Administration Finalizes Trade Deal with Indonesia,” February 19, 2026.

[2] Freeport-McMoRan, “FCX Announces Agreement for Life of Resource Extension of Operating Rights in Grasberg Minerals District,” February 18, 2026.

[3] The White House, “Memorandum of Understanding between the Government of the United States of America and the Government of the Kingdom of Thailand Concerning Cooperation to Diversify Global Critical Minerals Supply Chains and Promote Investments,” October 26, 2025.

[4] The White House, “Agreement between the United States of America and the Kingdom of Cambodia on Reciprocal Trade,” October 26, 2025.

[5] The Embassy of Philippines in Washington D.C., “Philippines Signs MOU on Critical Minerals Supply Chains,” February 6, 2026.

条款要求马来西亚在美国对第三国加征关税或实施进口限制时须同步跟进，并在出口管制与投资安全领域与美方单边管制保持一致。美马、美泰关键矿产备忘录中均提及建立“高标准交易平台”或“高标准市场体系”，要求对符合标准的企业赋予原矿的优先交易权，试图通过技术性准入门槛将不符合美国标准的中国等第三方实体排除在优先交易体系之外。《美柬互惠贸易协定》在出口管制协同、制裁对象交易限制及中资企业投资信息披露等方面作出了类似美马协定的安排，要求柬埔寨配合美国的出口管制措施，限制与被制裁实体的交易，并以“增加透明度与合作”为由要求柬方提供外国企业在柬投资活动信息，使得中资企业在柬矿产投资的合规风险与信息披露压力直线上升。值得注意的是，越南和印尼在签署相关协议时并未接受类似“毒丸条款”的排他性安排，使其在中美之间保留了更大的政策回旋空间。

当前，美国已将滥施关税打造成对贸易伙伴施压的常态化工具。2026年2月，美国最高法院裁定特朗普依据《国际紧急经济权力法》实施的关税措施违宪，白宫旋即祭出150天的10%临时关税，期满后即以所谓“强迫劳动”为名出台针对60个经济体的301关税进行“无缝”接续。尽管关键矿产列于豁免清单之内，但东南亚国家非矿产品出口仍面临10%至12.5%的税率，且由于美国关税政策的“依据”与覆盖范围不断调整，东南亚国家面临的制度性不确定性有增无减。

（二）以盟伴协同为抓手推动“去中国化”

为完善东南亚关键矿产资源布局、加速实现供应链“去中国化”的战略目标，美国试图将盟伴的资源禀赋与技术优势同自身的战略需求深度捆绑，以澳大利亚与日本为两大功能性支点，从上游资源开发与中游冶炼加工两个维度编织垂直整合的立体生产网络。

一是将澳大利亚锚定为上游资源开发与联合融资的战略支点。一方面，澳大利亚自身优越的资源禀赋，使其成为美国推动排他性供应链重构的关键合作伙伴。在澳境内探明的关键矿产中，有43种位列美国认定的关键矿产清

单,680个矿床与美方清单高度重合,且90%面向美国投资开放。^[1]另一方面,澳大利亚正以其资本动员能力为杠杆,帮助东盟资源国接入美国主导的矿产开发网络。在印尼,澳镍业公司(Nickel Industries)投资17.6亿美元建设的高压酸浸项目已于2025年上半年投产,为印尼提供了替代对华直接出口的本地加工渠道。^[2]在越南,其离子吸附型稀土矿的放射性水平远低于澳国内常见的硬岩型矿床。因此,对澳大利亚而言,将部分轻稀土开采和精炼环节转移至越南,既减轻了环境与成本压力,也使其得以集中精力发展国内重稀土产能,从而巩固其作为美国关键矿产主要供应方的战略地位。

2025年10月,美澳签署《关键矿产与稀土开采加工供应保障框架》,标志着两国关键矿产合作从商业层面步入制度化协调阶段。2025—2026年间,澳大利亚莱纳斯稀土公司(Lynas Rare Earths)位于马来西亚的工厂接连实现镱氧化物、铽氧化物和钐氧化物的量产,成为全球唯一能在中国以外商业化生产重稀土氧化物的企业。2026年3月,美国国防部通过《国防生产法》授权多个项目,为莱纳斯稀土公司提供了一份价值约9600万美元的注资协议,约定澳方四年内向美国国防部供应稀土氧化物,相关材料可应用于风力发电机、电动汽车电机以及各类尖端军事装备。^[3]

二是将日本锚定为中游精炼加工与技术输出的关键节点。日本在稀土分离精炼、永磁材料制造等领域长期积累的技术优势,使其在美国布局东南亚关键矿产资源中更多地扮演精炼技术提供者的角色。

在企业层面,日本已率先在东南亚布局加工产能,初步搭建起试图绕开

[1] Abby Gail Sarmiento, "US Races to Secure Critical Minerals Amid Supply Chain Challenges," S&P Global, October 20, 2025, <https://www.spglobal.com/market-intelligence/en/news-insights/articles/2025/10/us-races-to-secure-critical-minerals-amid-supply-chain-challenges-94029417>.

[2] Faisal Rahman, "Australian Nickel Company in Morowali Ready for Production in 2025," Indonesia Miner, March 13, 2024, <http://www.indonesiaminer.com/company/detail-news/2024-03-13142306-australian-nickel-company-in-morowali-ready-for-production-in-2025>.

[3] "Australia's Lynas Inks US Rare Earth Oxide Supply Deal," Reuters, March 16, 2026.

中国冶炼环节的跨境分离链条。2025年1月,日本东海贸易旗下SRE越南公司计划将河内南部工厂的年加工能力从1198吨提升至3929吨,新增钽金属和钆铁合金产线,产品主供磁材制造环节。^[1]2026年5月,日本有色金属巨头住友金属矿山宣布,计划在2026年度内将钽的产量提升20%,此次增产所需核心矿源,主要依托其参股的菲律宾矿区供给;几乎同期,日本大型商社双日公司宣布与澳大利亚资源企业达成合作,将共同在越南和马来西亚等国勘探开发新稀土矿山,并计划在当地建立永久磁铁生产线。^[2]

在政府层面,日本积极运用财政工具为企业海外产能扩张提供支撑。2025年10月,日美签署《关键矿产与稀土开采加工供应保障框架》。借助这一制度安排,日本政府得以将其对企业的资金支持与美国推动供应链重组的战略需求对接,使其逐步从关键矿产领域的技术合作方转变为美国在东南亚加工产能的关键组织者,协助东南亚资源国在本土建立对华替代的中游加工产能。2025年12月,日本金属与能源安全组织(JOGMEC)先后与马来西亚东海岸经济特区发展委员会(ECERDC)和吉兰丹州属企业凯石通(Kelstone)达成合作,承诺双方将共同开展稀土资源勘探与评估活动。^[3]2026年2月,日本国际协力机构(JICA)宣布将向马提供关键矿物开发方面的技术援助^[4],标志着两国矿产合作开始由初步的资源勘探转向更深层次的技术合作。

三是借助多边机制将双边合作整合为“硅和平倡议”(Pax Silica)、“资源地缘战略参与论坛”(FORGE)等排他性的制度网络。在日澳支点之外,

[1] Tri Duc, “Japan-invested SRE to Triple Rare Earth Processing in Vietnam to 3,929 Tons,” The Investor, January 24, 2025.

[2] Arata Shigeno and Yui Sato, “Japan’s Sumitomo Metal, Sojitz Look to Southeast Asia for Rare Earths,” Nikkei Asia, May 18, 2026.

[3] 参见 ECERDC, “ECERDC and JOGMEC Sign Memorandum of Cooperation to Accelerate Sustainable Rare Earth Elements Development in ECER,” December 11, 2025; “Kelstone and JOGMEC Sign MOA to Advance Rare Earth Exploration in Kelantan,” December 19, 2025.

[4] JICA, “Japan and Malaysia Launching a New Collaboration on Mining through JICA Technical Cooperation,” February 25, 2026, https://www.jica.go.jp/english/overseas/malaysia/information/press/2025/1579002_59631.html.

美国还积极强化“四方安全对话”（QUAD）以及七国集团（G7）等一系列以美国为核心的圈层化机制，力图加大对矿产资源国渗透影响乃至控制。从2022年6月推出“矿产安全伙伴关系”（MSP）到2026年2月正式启动FORGE，美国关键矿产战略完成了从以西方国家为主的“多边协调”到包括近30个“全球南方”资源国在内的“制度性联盟”的重大转型和升级，马来西亚、泰国、菲律宾、新加坡四个东南亚国家加入FORGE。而2025年12月成立的“硅和平倡议”则是覆盖半导体、算力基础设施、相关矿产精炼等人工智能产业全链条的排他性“小圈子”，成员包括新、菲等20多个经济体。与此同时，2026年5月，QUAD第11次外长会议通过“四方关键矿产倡议框架”（QCMIF），将此前美日、美澳等的双边协议正式整合为统一四边体系。2026年6月，G7峰会发布《关于保障关键矿产供应链安全的宣言》，宣布成立G7关键矿产韧性与生产联盟，以协调投融资、透明度与储备事宜，并将镍和锂指定为溯源框架的首批试点矿产。^[1]由此，以日澳为支点、以FORGE、Pax Silica、QUAD与G7为制度性依托的盟伴协同体系渐次成形，美国力图将包括东南亚在内的全球关键矿产供应逐步纳入美西方盟伴体系主导的内部循环，从而在制度层面为供应链“去中国化”提供持久支撑。

（三）以价格和金融工具为杠杆引导私人资本参与

新一届特朗普政府积极运用价格工具，希冀为东南亚矿产项目提供稳定收益保障的同时，依托有限体量的公共资金撬动更大规模的私人资本进入。近年来，美西方通过泛安全化叙事持续在关键矿产领域对中国进行抹黑，无端指责中方通过产能倾销人为压低矿产价格。2025年11月，美国国会众议院“美中战略竞争特别委员会”炮制了一份长达50页的两党报告，诬蔑中国长期“控制关键矿产市场、操纵价格”，并以此作为“经济武器”扩大制造业规模和地缘政治影响力。^[2]在这一叙事铺垫下，美国迅速祭出价格下限机制。在美国看来，价格下限机制通过政府背书的价格托底，能够为关

[1] “G7 Leaders’ Declaration on Securing Supply Chains for Critical Minerals,” G7 France, June 17, 2026.

[2] Ernest Scheyder and Pratima Desai, “US House Report Accuses China of Minerals Market Interference,” Reuters, November 13, 2025.

键矿产项目提供稳定的收益预期，从而激励私人资本进入高投入、长周期的矿产开发领域。

美国运用价格工具保障矿产供给的历史最早可追溯至二战时期。彼时，为阻止德国获取军工原料，美国曾以高价买断西班牙钨矿。历史经验表明，通过政府干预将市场风险从生产企业转移至公共财政是保障战略矿产稳定供给的有效手段。特朗普再次执政以来，美国重新将价格工具引入东南亚关键矿产议程。在双边层面，美马、美泰关键矿产谅解备忘录均明确提及探索包括“价格下限”在内的市场保护机制；在多边层面，FORGE 框架下拟设关键矿产“优惠贸易集团”，试图通过设定最低价格基准和关税调节机制，建立贯穿各生产阶段的价格参考体系，以此来防范所谓的低价倾销或不正当补贴导致的产业外迁风险，进而将价格下限从双边承诺升级为多边机制。

特朗普在第二任期还启动了一系列官方融资工具，旨在通过有限体量的公共资金撬动更大规模的私人资本进入东南亚。2025 年 3 月，在越南经贸代表团访美期间，美国国际开发金融公司（DFC）与越南马山集团就矿产加工合作达成协议，支持马山集团加强稀土和其他关键矿产的下游加工能力建设与相关投资。^[1] 此次合作是 DFC 布局东南亚关键矿产领域的首次尝试，在国内资金来源趋紧且大规模融资成本高昂的背景下，通过政府力量吸引和调动私营部门资金已成为美国的必然选择。同年 7 月，DFC 与印尼主权财富基金“丹那塔拉印尼”（Danantara Indonesia）举行会谈，探索共同投资关键矿产项目，重点涵盖镍和钴等金属。^[2] 尽管目前双方既未签署任何具有约束力的投资协议，也未公布具体的投资金额或项目清单，但可预见，一旦合作落地，双方可能高度参照印尼此前与法国矿业巨头埃赫曼（Eramet）达成的镍基电池材料协议模式，即由印尼方负责协调本土资源与政策便利，

[1] “US, Vietnam Firms Sign Deals on Energy and Minerals, State Media Reports,” Reuters, March 15, 2025.

[2] “Danantara, DFC Explore Cooperation for Critical Mineral Investments,” Antara News, July 25, 2025.

DFC 提供长期低息贷款与政治风险保险，共同在印尼境内建设从采矿到冶炼再到电池材料的一体化加工产能。此外，DFC 的融资通常附带资源承购权或项目所有权等条件，印尼未来相当一部分镍、钴产出有可能被预先锁定在美西方供应链体系之内，成为美国推动供应链“友岸外包”布局在东南亚落地的关键支点。

三、东盟国家对特朗普政府关键矿产布局的认知与回应

面对美国将关键矿产引入大国竞争战略布局的持续加码，多数东盟国家并未简单地选边站队，而是将维护本国战略自主和谋求经济利益最大化置于优先位置，在中美之间灵活实施对冲战略。一方面，东盟以区域一体化的制度合力为依托，不断强化自身在关键矿产供应链中的主动地位。2025 年 10 月，第十届东盟矿业部长会议通过《2045 年东盟矿业发展愿景》及《东盟矿业合作计划（2026—2030）》，希冀依托“扩大从上游到下游的矿产开发合作、推广可持续实践与技术应用、加强人力资源建设，促进整个价值链的负责任投资、生产和贸易”，进而将东盟打造为可持续矿产投资的全球性枢纽。^[1]另一方面，虽然东南亚国家普遍奉行大国平衡战略，但各国在资源禀赋、产业链位置、与中美经济依存度以及国内政治结构上的差异，决定了其对美国关键矿产布局的回应难以整齐划一。

（一）部分国家采取有限融入：以开放市场准入换取关税减让，但保留政策回旋空间

这一类国家以马来西亚和柬埔寨为代表，其共同特征在于通过有限开放关键矿产市场准入，在换取美国关税减让的同时避免与其形成深度捆绑。面对近年来美国挑动的关键矿产全球供应链重构，马来西亚一方面积极承接

[1] ASEAN Main Portal, “Joint Media Statement of the Tenth Asean Ministerial Meeting on Minerals (10th Ammin),” October 2, 2025, <https://asean.org/wp-content/uploads/2025/10/JMS-of-the-10th-AMMin-FINAL3-Oct-10-AM-002.pdf>; The Asian Development Bank, “ASEAN Adopts Long-Term Vision for Sustainable Minerals Development,” October 17, 2025, <https://seads.adb.org/news/asean-adopts-long-term-vision-sustainable-minerals-development>.

美国“友岸外包”红利，吸引外资与技术落地；另一方面将资源主权置于优先位置，继续强化对关键矿产资源的战略管控，通过维持稀土原矿出口禁令，倒逼外资企业在本地建设加工设施，从而保障资源加工环节留在本土。2025年10月，马政府主管贸易的官员在国会听证会上表示，与美国的贸易协定不会影响现有的稀土原料出口禁令，马来西亚“不再想成为像过去那样只开采并出口廉价原材料的国家”。^[1]此外，面对大国博弈日趋激烈的现实，其也试图通过政策宣示与模糊表态为自身争夺更大的战略自主空间。2026年2月特朗普政府的“对等关税”政策被裁定违宪后，马投资、贸易和工业部长随后于3月一度宣称双方此前签署的贸易协定“已失效”，虽旋即澄清为“表述有误”^[2]，但这一反复也折射出马方对协定前景的观望与试探。

然而，鉴于马来西亚自身在稀土精炼分离领域的技术积累尚不足以支撑产业链的自主运转，因而其仍将稀土产业突围的希望寄托于美西方国家，先后与澳、美、日、韩等国开展技术合作，试图以此来弥补在稀土加工环节的能力短板。但此举同样面临巨大的国内舆论压力，部分民间团体担忧相关项目可能将本国稀土加工设施卷入域外国家的军事供应链，违背马来西亚长期奉行的中立与不结盟原则。^[3]可见，经济层面的优先开放虽可在短期内为马争取实际利益，但国内社会对经济合作外溢至战略安全领域的警惕，反映出其在经济收益与战略自主之间面临难以回避的张力。

与马来西亚在协定框架内的灵活策略不同，柬埔寨的筹码主要基于其尚未开发的资源潜力。自2021年11月吴哥资源公司宣布在其矿区发现稀土元素以来，柬采矿业就因其稀土潜力而受到持续关注。后续勘探与研究显示，该国独特的地质构造孕育了丰富的风化壳离子吸附型稀土矿，不仅

[1] “Malaysia’s Ban on Raw Rare Earths Exports Remains Despite U.S. Deal, Trade Minister Says,” Reuters, October 29, 2025.

[2] Joseph Sipalan and Biman Mukherji, “Confusion over Malaysia-US Trade Deal as ‘Null and Void’ Claim Retracted,” *South China Morning Post*, March 16, 2026.

[3] Siau Lim Chong, “Why an Australia-US Rare Earth Deal Sparked Backlash in Malaysia,” *The Diplomat*, May 9, 2026.

轻重稀土分馏特征显著，且富含钨、镒等关键元素。^[1] 基于上述资源优势，柬埔寨与美国签署的贸易协定不仅为美资开放了关键矿产的全产业链投资通道，还承诺给予美资企业事实上的超国民待遇，以期换取美国的关税优惠与投资回报。

（二）部分国家强化资源控制：强制推进本地加工，以“下游化”锁定附加值

面对特朗普政府以“供应链安全”为名推动关键矿产“友岸外包”与对华“脱钩”的布局，部分东南亚资源国并未选择被动承接美国主导的分工体系，而是通过立法收紧、机构整合与出口管制等手段，系统推进本地加工能力建设，力图从原矿出口环节截留更多附加值，并将资源优势转化为对冲外部压力、提升区域产业链话语权的战略筹码。

一方面，延续关键矿产“下游化”政策，以本地加工作为外资准入前提。近年来，东南亚关键矿产生产国纷纷通过出口管制、本地加工乃至资源国有化等措施提升产品附加值。其中，印尼、越南强化关键矿产“下游化”的趋势最为显著。《美国—印尼互惠贸易协定》签署后，印尼能源与矿产资源部长明确表示，尽管与美国达成了贸易协议，但印尼仍坚持关键矿产的“下游化”框架。^[2] 2026年4月，印尼能源与矿产资源部进一步出台新规，将品位1.6%镍矿的修正系数由此前的17%大幅上调至30%，并首次将钴、铁、铬等伴生金属纳入计价范畴^[3]，意在从原矿交易环节截留更多附加值。

越南也在加快关键矿产“下游化”布局，重点聚焦稀土供应链建设。美国地质调查局2026年数据显示，越南稀土储量约为350万吨，位列全球第六，是除中国外少数拥有离子吸附型稀土矿藏的国家之一。然而，受制

[1] “Rare Earth Elements Discovered on Gossan Hills Prospects in Cambodia, Says Angkor Resources,” *Khmer Times*, November 17, 2021.

[2] “Indonesia Sticks to Downstream Industrialization Rule for Critical Minerals in US Trade Deal,” *Jakarta Globe*, February 21, 2026, <https://jakartaglobe.id/special-updates/indonesia-sticks-to-downstream-industrialization-rule-for-critical-minerals-in-us-trade-deal>.

[3] Shanghai Metals Market, “Indonesia’s ESDM Announces New Nickel Ore HPM Benchmark Price — In-Depth Analysis of Impact on Nickel Prices,” April 14, 2026.

于技术、资本与监管等多重约束，越南稀土产业的加工能力长期滞后于资源禀赋。2025年12月，越南国会修订《矿产地质法》，将全部稀土列为国家战略资产，规定仅国家指定的企业有权从事稀土勘探、开采和加工，并明确禁止稀土原矿出口。^[1]这一立法表明越南已不再满足于仅充当被动接受市场分工的原矿出口国角色，转而依靠出口禁令和本地加工要求迫使外资企业在境内建立完整的加工链条。

另一方面，强化资源控制与监管举措以对冲外部压力。以印尼为例，普拉博沃执政以来，显著收紧了国家对矿产资源的控制。2025年8月，印尼宣布成立矿产工业局，意在为政府更为直接地进行资源配置提供制度工具。2026年5月，印尼与菲律宾签署“镍走廊”倡议，试图整合区域内两大镍矿生产国的资源优势以增强产业链话语权，被外界视为打造镍版“欧佩克”的初步构想。在锡等其他优势矿产领域，普拉博沃政府同样采取了强化监管举措，不仅在上台伊始即宣布将严厉打击锡矿非法开采，还鼓励军方在矿产资源管理中发挥作用^[2]，将资源保护与国家安全直接挂钩。

（三）多数国家奉行实用主义：在中美之间开展对冲，谋求多重收益

泰国在与美国签署关键矿产谅解备忘录后，旋即通过多重渠道强调该协议不具备法律约束力。签署次日，泰国总理阿努廷即在新闻发布会上明确澄清，称该备忘录“不包含任何具有法律约束力的承诺”，其实际效用仅限于知识转移和供应链合作。^[3]泰国商业部长也强调与美国签署备忘录不妨碍未来与中国达成类似安排，泰国“必须在保持平衡的同时开拓新市场”。^[4]可见，泰国以一份不具法律约束力的备忘录为外交筹码，既回应了美方对供应链多

[1] “Vietnam Curbs Exports of Refined Rare Earths, Reaffirms Ban on Ore Trade,” Reuters, December 11, 2025.

[2] Nike Shabrina, “Indonesia’s Tin Mining Crackdown Brings Order, Consolidates Power,” *The Diplomat*, January 8, 2026.

[3] “US Rare Earth MOU Aims to Build Knowledge and Technology, Says PM,” *The Nation Thailand*, October 27, 2025, <https://www.nationthailand.com/business/economy/40057372>.

[4] “Commerce Minister Insists Rare Earth MOU with US Non-binding, China Ready to Cooperate,” *The Nation Thailand*, October 28, 2025, <https://www.nationthailand.com/business/economy/40057394>.

元化的期待，又借国内法律程序的公开确认主动释放“不选边”的明确信号，有助于其在大国资源角力中最大限度地维护自身利益。

菲律宾的回应同样体现实用主义取向，但其中美之间开展的对冲策略呈现出经济收益与安全合作之间的深层张力。一方面，菲对华镍矿出口占其总出口的九成以上^[1]，这一贸易格局使其在吸引美国技术投资的同时，客观上仍需继续维系与中国的矿产贸易联系。菲驻美大使在签署关键矿产谅解备忘录后表示，菲方尚未就是否加入美国主导的关键矿产“优惠贸易集团”作出决定，备忘录的核心目标是将菲律宾从原矿出口国打造成既面向美国也面向其他国家的加工中心。^[2]另一方面，菲律宾于2026年4月正式加入美国主导的“硅和平倡议”。该倡议以“去中国化”为导向，旨在推动半导体、人工智能基础设施与关键矿产领域的供应链重组。同期，美菲还共同宣布将在吕宋岛打造一个占地4000英亩的“经济安全区”。据美国媒体披露，该项目是“硅和平倡议”框架下的首个AI驱动产业中心，不仅计划适用美国普通法，而且部分区域租期长达99年并享有类似使馆的外交保护。^[3]长期以来，菲律宾在经济利益与安全保障两个层面分别向中美倾斜，形成了一种议题分离式的对冲。然而，吕宋“经济安全区”所嵌入的准治外法权安排，意味着这种所谓“经济安全”合作一旦落地，菲律宾在关键矿产议题上向美靠拢的制度惯性也将随之增强。

区别于泰国、菲律宾基于资源贸易的对冲逻辑，新加坡的回应策略更多的是依托其全球商业枢纽的功能定位。作为缺乏资源禀赋的城市型经济体，新加坡既无关键矿产开采能力，也缺乏建立大规模冶炼加工设施的土地面积与环境容量，因而其参与关键矿产博弈的方式是凭借在金融、物流、大宗商品贸易以及国际法律仲裁等领域的比较优势，扮演全球供应链的规

[1] A. Anantha Lakshmi, “Philippines Courts Investors for ‘China-free’ Nickel Supply Chain,” *Financial Times*, June 30, 2024.

[2] Dexter Barro II, “Philippines Still Weighing Entry into US-led Critical Minerals Trade Bloc,” *Manila Bulletin*, February 10, 2026.

[3] Heather Somerville and Georgia Wells, “U.S. to Create High-Tech Manufacturing Zone in Philippines,” *The Wall Street Journal*, April 16, 2026.

则枢纽和资本中介角色。2025年，中国对新加坡的镍及其制品出口金额达8.43亿美元，同比增长约136.5%，位居新加坡镍进口来源之首^[1]；同年，新加坡作为东南亚唯一初始成员加入“硅和平倡议”，并于次年2月出席华盛顿关键矿产部长级会议。会上，新加坡外长维文（Vivian Balakrishnan）刻意强调新加坡作为“全球供应链中值得信赖和可靠的枢纽”角色^[2]，试图以此来凸显其自身在连接东西方资本、技术与资源流动中的不可替代性。对于新加坡而言，上述举措更多的是在美国主导的多边框架中争取一席之地以确保自身作为贸易与金融枢纽的地位不被边缘化的避险之举，体现了小国在大国资源竞争中谨慎维护自身国家利益的生存方略。

四、特朗普政府针对东南亚关键矿产加强战略布局的影响

当前，关键矿产日益成为美国力图谋求对华战略竞争优势的核心焦点。在此背景下，特朗普第二任期在东南亚加强关键矿产资源布局，已超越产业政策与简单的资源获取范畴，演变为美国在产供应链层面渐进削弱中国地区影响力、阻遏中国发展和重塑地缘政治竞争格局的战略工具。一方面，美国通过关税胁迫、融资工具与矿产联盟构建，企图在上游对华实施资源围堵，由此引发的资源国政策反复正在成为中国与东盟矿产合作的最大风险源；另一方面，美国对部分地区国家的重点拉拢已显著削弱东盟内部团结的基石，不仅在实质上加剧了区域治理困境，其影响还外溢至全球供应链和资源治理秩序等层面，成为其策动对华长期战略博弈的新着力点。

（一）东南亚层面：资源议题异化为贸易壁垒与安全工具，加深区域治理困境

首先，原矿出口禁令与强制本地加工政策在东南亚主要资源国集中扩

[1] 参见《海关统计数据在线查询平台》，海关总署网站，2026年4月12日，<http://stats.customs.gov.cn/>。

[2] Bhagyashree Garekar, “S’pore will Remain a Trusted Hub for Global Supply Chains: Vivian at US-led Critical Minerals Meeting,” *The Straits Times*, February 5, 2026.

散，加剧区域内资源流动碎片化趋势，区域经济治理的协调基础被逐步削弱。近年来美国强行推动关键矿产全球供应链重组，特别是特朗普第二任期以双边矿产协定和关税施压为主要工具加紧对东南亚关键矿产的资源争夺，一定程度上助推了地区国家强化资源管控政策。为保障下游产业发展，印尼以资源主权为名持续加码出口管制，不仅要求外国投资者承诺本地加工，而且计划将2026年镍矿石生产配额（RKAB）从2025年的3.79亿吨大幅削减至2.6亿—2.7亿吨，降幅超34%。^[1] 菲律宾参议院也于2025年2月通过一项法案，禁止包括镍、铜在内的原矿出口。^[2] 由于菲律宾是印尼镍矿石的重要进口来源国，这一禁令意味着印尼从菲律宾获取镍矿原料的渠道被进一步收紧。对此，印尼政府宣布将镍矿的特许权使用费从此前单一费率的10%上调至14%~19%的浮动费率。^[3] 此举不仅从上游端推高了镍矿冶炼的整体运营成本，还削弱了东南亚内部基于比较优势形成的资源流动网络，使区域资源从高效互补滑向低效自给。

其次，东南亚各国的资源管制政策与美国单方面挑起的大国竞争相互激化，进一步增加了地区安全局势的复杂性。美国以“供应链安全”为名诱使地区国家将关键矿产合作与地缘安全议题深度捆绑，使原本属于经济范畴的资源问题日益成为地区安全格局的扰动因素。为换取美国的安全支持，东盟资源国纷纷以“矿产换技术”模式主动嵌入美国国防工业。2026年2月，印尼总统普拉博沃访美期间主动向美方提出开放矿产加工业投资，试图以此换取美国国防工业的投资与技术合作。^[4] 此举与美印尼签署的《重大防务合作伙伴关系协议》等举措相互配合，实质上是将印尼关键矿产供

[1] “Indonesia may Relax Production Quotas of Nickel, Coal if Prices Stay High,” *The Jakarta Post*, March 26, 2026.

[2] Senate of the Philippines, “Chiz: Senate Nod Banning Raw Mineral Exports to Give Rise to Dev’t of Higher-Value Goods,” February 3, 2025.

[3] Shanghai Metals Market, “Indonesia’s Nickel Product Royalty Policy Finally Implemented, Detailing the Progressive Changes in Tax Rates,” April 16, 2025.

[4] “Prabowo’s Trading Critical Minerals for U.S. Defense Tech,” *Indonesia Business Post*, February 19, 2026.

应与获取美国在海上安全援助及国防技术等领域的支持直接挂钩，不仅可能引发其他国家效仿此类排他性安全绑定，而且或将进一步削弱东盟长期以来维系的中心地位和“大国平衡”格局，加剧东盟内部的分化风险。

值得注意的是，美国以稀土安全为名强行重塑地区供应链的种种尝试，正在导致区域安全治理更趋复杂化。例如，早在特朗普第一任期，出于保障本土稀土供应链安全的考量，美国就开始觊觎缅甸丰富的稀土储备。然而，克钦邦的稀土开采与出口控制权长期是地方武装与中央政府博弈的焦点，资源收益分配不均本就是当地民族冲突的重要诱因之一。自2024年10月克钦独立军掌控主要稀土产区以来，其不断提高矿业税率并限制产量，致使铀等稀土价格大幅攀升。据西方媒体报道，新一届特朗普政府曾内部酝酿两种介入方案：一是与缅政府直接谈判，以和平协议换取稀土准入，二是绕过缅政府直接与克钦独立军建立稀土供应关系。^[1] 尽管上述设想因克钦邦复杂的地形条件、落后的物流基础以及动荡的安全形势而难以落地，但美国以“去中国化”为目标的资源介入尝试，已然向缅地方武装释放了明确的干预信号，对本就十分脆弱的民族和解氛围构成了外部压力。

（二）东南亚与中国合作层面：加剧选边站队压力，冲击中国供应链稳定

从短期看，美国“毒丸条款”与排他性安排，将直接挤压中国企业在东南亚的资源获取空间。以马来西亚为例，中马曾于2025年9月签署稀土开发协议，中国拟通过国企渠道向马输出稀土分离技术，马来西亚也希望借此建立从开采到加工的完整产业链。^[2] 然而，《美马互惠贸易协定》签署后，中马稀土合作明显受阻，时至今日双方协定仍未落地。究其原因，根据美国相关法规，任何由中国个人或企业直接或间接持有25%及以上表决权的实体，都将被认定为“受关注外国实体”，不仅企业本身将被排除在美国政

[1] Trevor Hunnicutt et al., “Exclusive: Trump Team Hears Pitches on Access to Myanmar’s Rare Earths,” Reuters, July 29, 2025.

[2] Rozanna Latiff et al., “Exclusive: China, Malaysia in Talks for Rare Earths Refinery Project, Sources Say,” Reuters, October 2, 2025.

府的补贴与拨款体系之外，其下游采购商亦无法享受美国市场的政策红利。因此，对于马来西亚而言，接受中国技术就意味着美国市场的大门可能彻底关闭，从而在一定程度上动摇了马方推进对华稀土合作的战略意愿。

中长期看，美国的战略施压与政策外溢，正在成为东盟国家政策摇摆的重要外部推手，使中国在东南亚的供应链安全面临日益复杂的战略环境。2026年2月，受印尼政策形势突变影响，中国格林美（GEM）宣布终止其印尼全资子公司增资计划；江苏蔚蓝锂芯股份有限公司随之放弃了格林美印尼项目2000万美元的出资计划。^[1]更早之前，浙江青山控股集团旗下韦达湾镍业公司在印尼的镍矿运营场地也以涉嫌“违反林业许可”为由而遭遇查封。^[2]东南亚学者认为，印尼普拉博沃政府的“资源民族主义新政”正在迫使中资企业重新评估在印尼的长期布局，将直接导致投资放缓、新建项目延期以及资本再投入趋于谨慎。^[3]一方面，印尼以“下游化”为名不断收紧上游供应、抬高投资门槛，中资企业即便已深度嵌入当地产业链，仍难以规避政策突变带来的投资风险；另一方面，印尼在中美之间采取“两面下注”策略，既欢迎中资建厂以获取技术和资本，又借美国战略拉拢抬高自身议价能力，使得中资企业陷入“投资越多、风险越不可控”的被动局面。

（三）全球层面：加速供应链阵营化分裂，全球资源治理面临功能失灵与安全困境

新一届特朗普政府在东南亚的关键矿产布局不仅会加剧地区资源治理的碎片化，还将加速全球供应链的阵营化分裂。其滥用国家力量干预市场

[1] 参见《格林美：终止全资下属公司增资扩股事项》，中国证券网，2026年2月11日，<https://www.cnstock.com/commonDetail/637717>；《蔚蓝锂芯终止参与格林美印尼项目增资扩股 锂电产业链投资布局趋于理性》，证券时报网，2026年2月11日，<https://www.stcn.com/article/detail/3639820.html>。

[2] Bernadette Christina and Fransiska Nangoy, “Indonesia Cites Lack of Forestry Permits in Land Seizures from Nickel Miners,” Reuters, September 12, 2025.

[3] Siwage Dharma Negara and Leo Suryadinata, “Indonesia’s Resource Nationalism Is Testing Its Relationship with China,” *FULCRUM*, June 10, 2026, <https://fulcrum.sg/indonesias-resource-nationalism-is-testing-its-relationship-with-china/>.

规则、用政治划线替代国际分工的做法，正在侵蚀基于市场自发形成的全球供应网络。其实质是以牺牲全球发展利益与绿色转型进程为代价，服务于美国自身遏制中国和霸权护持的战略图谋。

一方面，美国以阵营化逻辑重构关键矿产供应链，正在使全球资源配置从“效率驱动”转向“政治驱动”，资源治理体系面临功能失灵。新一届特朗普政府推行的 FORGE、QUAD 和 G7 等机制以牺牲全球资源配置效率为代价，力图在东南亚、非洲、拉美等矿产富集地区重构一套以美国为中心、严格排斥中国参与的平行供应网络。这种将全球经济公域“武器化”的做法，使得原本可通过全球分工实现的资源优化配置被政治壁垒人为切割，不仅将进一步加剧全球气候变化与生态危机，还可能引发新的供应链安全困局，使得全球资源治理陷入“失灵”困境。^[1]与此同时，美国的供应链“武器化”策略也在产生强烈的外溢效应，引发了全球范围内的非理性矿产竞赛。在其以关税胁迫、融资支持、防务合作捆绑等手段的推拉下，许多长期依赖进口的国家纷纷大幅提升本国关键矿产的开采与投资，试图以所谓“自主可控”对冲国际竞争带来的供应链不确定性。这种安全焦虑驱动的产能扩张，无疑是打开了全球关键矿产无序竞争与产能过剩的“潘多拉魔盒”。由此产生的成本与代价，最终将由全球产业链下游的制造业与消费者共同承担。

另一方面，美国排他性重构与既有供需结构的内在矛盾相互激化，非但不能实现其“去风险”的战略目标，反而加剧了资源国与消费国之间的利益博弈，致使全球供应链陷入螺旋升级的安全困境。美国强行推动的“去风险”竞争从供给端推高了关键矿产价格：2025 年，银、铂、钨全年涨幅均超 100%，硫酸钴、碳酸锂等新能源金属涨幅也超过 50%^[2]；中国稀土价格指数从 2024 年底的 163.8 上升至 2025 年底的 217.0，行情明显升温。^[3]

[1] 陈小鼎、张涛：《世界政治极端化与国际关键矿产供应链安全》，载《当代亚太》2026 年第 2 期，第 119 页。

[2] Resource World Magazine, “Metals & Critical Minerals – 2025 Year in Review,” December 31, 2025, <https://resourceworld.com/metals-critical-minerals-2025-year-in-review/>.

[3] 参见《稀土价格指数》，中国稀土行业协会网站，2026 年 8 月 13 日，<https://www.ac-rei.org.cn/module/d611b22f-9ba5-4e84-915d-2d6763f46e26>。

价格上涨的背后，既有需求端新能源等产业持续放量的拉动，更离不开供给端阵营化带来的政策性收紧。英国《经济学人》杂志指出，新一届特朗普政府的行政干预正在扭曲关键矿物的价格信号，不仅抑制了市场本应激励的资源节约与创新，还极大地侵蚀了保障全球经济平稳运行所依赖的灵活且富有韧性的市场机制。^[1]此外，随着美国不断赋予关键矿产“政治化”属性，其被异化为绿色转型胁迫工具的可能性也在不断凸显。《2025 年全球关键矿产展望》警告称，一旦原料价格或政策出现波动，欧美及亚太地区电池成本都可能被推高 40%~70%。^[2]绿色转型关乎全球发展与人类命运，中国作为全球绿色转型的重要推动力量，不仅是全球最大的清洁能源技术生产国和出口国，更是关键矿物的主要加工国和终端应用市场。美国以“去中国化”为目标的供应链切割，意在通过人为制造全球原材料短缺与价格飙升，并借此抬高中国绿色产业的制造成本，最终将打压中国绿色产业的霸权逻辑凌驾于全人类发展的共同利益之上。

结 语

特朗普第二任期将关键矿产视为对华战略竞争的核心议题，其在东南亚全力推动“去中国化”，既意在补齐国内关键矿产“空心化”和资本动员短板，更着眼于谋求大国竞争优势、遏制中国产业影响力，从而锁定对华长期战略竞争的关键基础资源筹码。然而，新一届特朗普政府针对东南亚的关键矿产资源布局同样面临较大的现实阻力。一方面，东盟国家普遍采取的对冲策略，使其倾向于将自身的资源禀赋视为对美的谈判筹码而非无条件供其调用的战略资产；资源管制与本土化要求的持续强化，也在客观上抬高了美国强行介入的成本与不确定性。另一方面，中国与东盟长期积累的经贸联系与产业共生关系，对美国上述战略意图构成了难以逾越的现实制约。

[1] “America’s Dangerous Pursuit of Critical-mineral Dominance,” *The Economist*, February 26, 2026.

[2] IEA, “Global Critical Minerals Outlook 2025,” May 21, 2025, <https://www.iea.org/reports/global-critical-minerals-outlook-2025>.

过去十余年，中国企业通过并购、参股和长期协议已在东南亚关键矿产领域完成了深度布局，从原矿开采到中游冶炼再到下游制造的完整产业链使地区国家难以在短期内找到对等替代。因此，多数东盟国家拒绝在中美之间作出非此即彼的选择，既是基于中国与东盟产业链融合互嵌的战略认知，也源自对排他性制度安排可能压缩自身外交回旋空间的清醒判断。

美国在东南亚的做法并非孤立个案，而是其全球关键矿产战略特别是谋求“矿产霸权”布局的重要缩影。其在非洲以“调解冲突”换取矿产准入，在拉美以“新门罗主义”控制战略资源，在中亚等地区以拉压并举手法渗透，还要抢控深海矿藏，甚至要吞并格陵兰岛。面对美国在东南亚的攻势，中国应从战略与实操两个层面同步施策。战略层面，可将矿产合作纳入中国—东盟自贸区升级与区域互联互通框架，以制度型开放合作与区域经济一体化深化对冲美国排他性安排；实操层面，应建立跨国合作中的核心工艺分级管理制度，在推动与越南、马来西亚等国技术转移与产业链共建的同时，强化对关键环节的知识产权保护与技术出口审查。关键矿产开发合作关乎中国东盟合作纵深拓展。以全产业链绿色、包容性发展为导向，将资源合作红利转化为地区共同发展的持久动能，有助于为构建更为紧密的中国—东盟命运共同体夯实基础。

【收稿日期：2026-04-28】

【修回日期：2026-08-17】

（责任编辑：马燕冰）