



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
ZAMBIA



赞比亚300万吨铜产量目标：防
范中资矿业相关治理风险

自2016年起，透明国际（Transparency International, TI）的“负责任采矿计划”（Accountable Mining Programme）依托透明国际（TI）全球网络，系统研究腐败在哪些环节、以何种方式影响矿业治理。负责任采矿计划全球团队设于墨尔本，是矿业问责领域的核心资源平台。我们与20多个国家的政府、企业、民间社会组织和社会开展合作，推动矿业治理实现透明、问责和公众参与，促进性别平等，并保障当代人和后代的社会与环境利益。

<http://mining.transparency.org.au>

封面图片：iStockphoto。赞比亚一座露天铜矿内，两台生产钻机正在完成爆破孔网布设，现场观察员在旁监看。

作者：赞比亚透明国际

致谢：赞比亚透明国际衷心感谢参与本研究的矿业与矿产开发部、各地方政府、中资矿业企业、执法机构、社区代表、媒体机构及新闻工作者。感谢Bright Chizonde先生和Tamika Halwiindi女士承担本项研究，感谢Bwalya Nonde女士提供研究与后勤支持。感谢来自学术界和民间社会组织的专家小组对研究工具和最终报告进行同行评审。本研究的顺利完成，还有赖于透明国际负责任采矿计划的技术支持以及赞比亚透明国际高级管理团队的大力支持。

澳大利亚透明国际是透明国际在澳大利亚的国家分会。透明国际是一个全球反腐败联盟，在100多个国家开展工作。各国分会独立运作、各具特色，共同追求同一愿景：一个没有腐败的世界。负责任采矿计划全球团队设于墨尔本，是矿业问责领域的核心资源平台。

澳大利亚透明国际谨向库林族群（Kulin Nation）的Wurundjeri Woi Wurrung族人致意，他们是我们墨尔本办公室所在土地的传统所有者。我们向过去和现在的长者致以崇高敬意。

我们已尽最大努力核实本报告所载信息的准确性。截至2026年8月，所有信息均被认为准确无误。尽管如此，对于本报告信息被用于其他目的或其他情境所产生的后果，澳大利亚透明国际概不负责。

2026 澳大利亚透明国际。除另有说明外，本作品采用CC BY-ND 4.0（知识共享 署名—禁止演绎 4.0）许可协议。允许引用。



PO Box 13276, Law Courts VIC 8010, Australia.

目录

1	执行摘要	4
2	引言	7
3	赞比亚采掘业概况	10
3.1	对国民经济的贡献	10
3.2	中资与赞比亚政府持股情况	12
3.3	300万吨铜产量战略与中国投资激增	13
3.4	法律、监管与制度框架	14
3.5	赞比亚矿业的政策与监管问题	16
4	中资矿业在赞比亚的治理与腐败风险	19
5	结论与建议	21

1 执行摘要

赞比亚是非洲第二大产铜国¹。2025年，赞比亚铜产量约为890,346吨，高于上一年的825,513吨²。赞比亚曾提出2025年铜产量达到100万吨的目标，该目标虽未实现，但属于2031年前实现铜产量300万吨这一更宏大目标的组成部分³。为落实这一战略，赞比亚计划扩大对矿业及铜矿子行业的投资。赞比亚总统哈凯恩德·希奇莱马（Hakainde Hichilema）赴华开展投资推介访问后，赞中两国建立了“全面战略合作伙伴关系”，以充分释放赞比亚的矿产潜力，推动可持续增长⁴。

本研究对中资矿业投资在赞比亚铜矿子行业持续扩大所带来的治理风险进行了批判性评估。研究以透明国际负责任采矿计划开发的矿业权授予腐败风险评估工具（MACRA）⁵和负责任采矿保障倡议（IRMA）标准⁶为分析框架，考察了中资矿业投资增长所带来的制度、环境及社会政治风险。本次腐败风险评估采用定性案例研究与参与式研究相结合的方法，重点关注中国投资，考察赞比亚铜矿子行业的治理风险。研究以赞比亚将铜产量提升至300万吨的战略为切入点，旨在识别矿业扩张过程中最为突出的治理风险。

研究发现，赞比亚矿业及关键矿产子行业中存

在多项中国投资。在14个大型矿业项目中，有4个为中资所有，2025年贡献了该行业政府收入的25%。这些项目包括谦比希铜冶炼有限公司（CCS）、中色卢安夏铜业有限公司、中色非洲矿业有限公司（NFCA）和卢班比铜矿有限公司。同时值得注意的是，赞比亚国有企业赞比亚联合铜矿投资控股公司（ZCCM-IH）在上述多数中资大型矿山中持有少数股权。这一安排既体现了赞比亚确保对本国矿产资源拥有一定所有权的意愿，也反映出赞中两国在矿业领域的紧密合作关系。

研究发现，赞比亚关键矿产子行业的政策、法律和监管框架存在不足，未能有效确保稳健、负责任且合乎伦理的开采活动。因此，该行业面临多重政策与监管挑战，包括：矿业收益未能实现最大化、环境污染事件频发且工人安全保障不足、国家机构监管执法不力、土地管理问题突出以及社区被迫迁移。与中资矿业相关的主要治理与腐败风险包括：在土地征用（尤其是为矿业开发征用农业用地）中利用本国公民挂名；采购不透明所助长的政治干预与监管俘获；以及检查和污染监测过程中的贿赂行为。本研究还发现，部分主体通过限制外界进入矿区所在社区来压制信息，并通过广告投放对媒体施加不当影响。

1 澳大利亚透明国际（2024）。《深入挖掘：全球中资矿业解读》（Digging Deeper）。https://transparency.org.au/wp-content/uploads/2024/11/Digging-Deeper_Global-Chinese-Mining-Sector_2024.pdf

2 路透社（2026）。《赞比亚称2025年铜产量较上年增长8%》，CNBC Africa，1月27日。网址：<https://www.cnbc.com/africa/2026/zambia-says-2025-copper-production-up-8-from-previous-year>（访问日期：2026年6月29日）。

3 矿业与矿产开发部（MMMD）（2024年9月12日）。《2031年前实现300万吨铜产量战略》。赞比亚共和国政府。网址：<https://www.mmmd.gov.zm/?p=3161>

4 矿业与矿产开发部（MMMD），《矿业部长在2025年“投资赞比亚”国际会议上强调中赞伙伴关系坚实稳固》，2025年7月18日，<https://www.mmmd.gov.zm/?p=5466>

5 澳大利亚透明国际（无日期）。《矿业权授予腐败风险评估工具》（MACRA Tool）。网址：<https://mining.transparency.org.au/macra-tool/>（访问日期：2026年6月30日）。

6 负责任采矿保障倡议（IRMA）（无日期）。《IRMA负责任采矿标准》。网址：<https://responsiblemining.net/what-we-do/standard/irma-mining-standard/>（访问日期：2026年6月30日）。

建议一：完善政策、法律和监管框架，推动负责任采矿实践与合乎伦理的开采

- 审查《国家300万吨铜产量战略》（NTMTS），将防范增产所带来环境和社会风险的优先干预措施与目标纳入其中。尽管《国家关键矿产战略（2024–2028）》已包含加强关键矿产价值链环境、社会与治理（ESG）框架的干预措施，但NTMTS的重心仍主要放在提高产量上。鉴于该行业对ESG标准的遵守程度有限，NTMTS对增产可能带来的环境影响考虑明显不足。
- 加强矿业和土地管理相关法律法规的协调、实施与执行，尤其是在采矿权与地表权相互重叠的情况下。此举有助于实现透明、包容的协商与决策过程，确保传统首领、社区及其他关键主体在土地分配和矿业治理中拥有发言权⁷。
- 保持稳定、可预期的矿业财税制度，在吸引更多投资的同时，最大限度提升矿业对政府收入的贡献。赞比亚采掘业透明度倡议（Zambia EITI）指出，赞比亚曾多次调整矿业财税制度，由此引发了持续讨论：是否需要建立更加稳定、可预期的法律框架，在吸引投资与增加财政收入之间取得平衡⁸。

建议二：增强公共机构执法能力，监督腐败预防措施的落实

- 制定矿业领域专项反腐败战略，加强行业专项预防措施的落实。值得注意的是，反腐败委员会（ACC）针对矿业腐败风险的专门措施十分有限。有必要进一步完善矿业与矿产开发部现有廉政委员会的工作，加强与反腐败委员会的协作，并在矿产监管委员会另设一个廉政委员会。

- 按照矿业增产目标的规模，相应增加对矿区地方政府、赞比亚环境管理局（ZEMA）和矿产监管委员会（MRC）的资金投入，以弥补交通、人员和设备等方面的机构能力短板，并加强环境灾害防范。
- 加强ZEMA、地方政府和MRC等执法机构之间的协调，避免矿业企业疲于应对各方执法整改要求。各机构整改要求缺乏协调，会进一步促使中资矿业企业寻求维系与政治公众人物（PEP）的关系。
- 在中国投资者进入赞比亚时开展全面的入门引导与合规培训，确保其充分了解监管框架、相关法律以及各公共机构的矿业审批流程。利益相关方指出，贿赂风险居高不下，原因在于投资者对审批流程和时限了解有限。

建议三：通过利益申报和提高采购透明度遏制政治干预

- 制定综合性法律，强制要求所有高级公职人员切实申报利益，并定期申报资产与负债。《1994年第35号议会与部长行为守则法》虽已确立行为守则，涵盖廉洁、利益申报、资产与负债申报以及公职伦理等条款，但大多数高级公职人员并不在其适用范围之内。
- 加快修订《反腐败法》，扩大滥用公职罪的适用范围。现行《反腐败法》未将以下人员纳入适用范围：国家官员（即总统、副总统、议长、副议长、国会议员、部长及省级部长）、地方议员、宪法职位官员（即内阁秘书、总检察长、副总检察长、公诉署署长、财政部秘书长及各部常务秘书）以及法官和司法官员。

⁷ 环境正义中心（2024）。《赞比亚关键矿产与土地利用治理（CMLUZ）：2024》。<https://cejzambia.org/2024-critical-minerals-and-land-use-governance-in-zambia/>

⁸ 采掘业透明度倡议（EITI）（无日期）。《赞比亚》。网址：<https://eiti.org/countries/zambia>（访问日期：2026年7月28日）。

建议四：在矿业污染事件中保障媒体自由、提升信息透明度

- 在矿业污染事件中保障新闻和媒体自由，促进客观报道。媒体享有知情权，在公共卫生、工人安全和污染事件中，这一权利应当得到保护。相关矿业企业和政府应与媒体及新闻工作者协调配合，确保其能够安全进入受影响社区，而不应施加不合理限制，因为此类限制只会加深外界对违规行为和暗箱操作的怀疑。
- 确保政府部门（ZEMA、绿色经济与环境部）以及相关矿业企业及时披露准确信息。及时披露有助于增进公众信任，并确保责任主体切实回应公众关切和环境问题。

2 引言

随着全球加紧推进2050年净零排放目标⁹，能源体系正在从传统的燃料密集型向矿产密集型转变¹⁰。在这一能源转型进程中，铜被恰如其分地称为“电气化金属”，因为太阳能电池板、电动汽车等可再生能源技术及其配套基础设施的用铜强度远高于传统能源系统¹¹。铜的这一关键作用也导致全球铜供应出现缺口。据预测，全球铜需求将从2022年的2,500万吨增至2035年的约5,000万吨¹²，但全球供应预计难以同步增长。预计到2035年，铜需求将超出供应多达990万吨，即实际供应比实现净零排放目标所需的供应量低约20%¹³。另有估算显示，到2040年全球铜需求将增长40%以上；为满足不断增长的需求，到2030年可能需要新建80座矿山，新增投资2,500亿美元¹⁴。

新建矿山和扩产投资很可能集中在少数国家，原因在于全球50%以上的铜储量仅分布于五个国家：智利（约占20%）、澳大利亚、秘鲁、刚果民主共和国和俄罗斯联邦¹⁵。此外，与资源来源国相比，具备工业能力的国家更有可能从

能源转型中获得更大收益。尽管各方普遍认识到原铜的回报有限，但大多数主要铜出口国的产业升级能力不足。因此，中国作为全球最大的矿产品生产国和消费国，将通过增值加工获取更高回报。2025年，中国进口了全球约60%的铜矿石，生产了全球45%以上的精炼铜¹⁶。

除在工业领域占据主导地位外，中国也是全球矿业的重要参与者，重点布局铜以及锂、镍、钴等其他关键矿产¹⁷。自2018年以来，中国对海外金属行业的投资已超过600亿美元，约占其海外投资总额的16%¹⁸。透明国际负责任采矿计划的研究显示，全球共有81家中国矿业企业参与了180个项目¹⁹，其中包括智利4个、刚果（金）19个、印度尼西亚16个、赞比亚6个中资关键矿产项目²⁰。图1展示了中资关键矿产项目在全球部分主要产铜国的分布情况。

在非洲，刚果民主共和国（以下简称“刚果（金）”）是最大的产铜国，赞比亚位居第二²¹。2023年，刚果（金）和赞比亚的铜产量合计占非洲铜总产量的近94.4%，约占全球铜供应量的15%²²。就国别产量而言，赞比亚2025年铜

9 国际能源署（IEA）（2025）。《2025年世界能源展望：2050年净零排放》。网址：<https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2025/net-zero-emissions-by-2050>（访问日期：2026年6月29日）。

10 标普全球（2022）。《铜的未来：迫在眉睫的供应缺口是否会使能源转型“短路”？》。网址：https://cdn.ihsmarkit.com/www/pdf/0722/The-Future-of-Copper_Full-Report_14July2022.pdf（访问日期：2026年6月29日）。

11 同上。

12 同上。

13 同上。

14 联合国贸易和发展会议（UNCTAD）（2025）。《全球贸易动态（2025年5月）：聚焦关键矿产——绿色与数字经济中的铜》。网址：<https://unctad.org/publication/global-trade-update-may-2025-critical-minerals-copper>（访问日期：2026年6月29日）。

15 同上。

16 同上。

17 联合国环境规划署（UNEP），《能源转型关键矿产》，网址：<https://www.unep.org/topics/energy/renewable-energy/critical-energy-transition-minerals>（访问日期：2026年6月29日）。

18 美国企业研究所（AEI）（无日期）。《中国全球投资追踪》（China Global Investment Tracker）。网址：<https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>（访问日期：2026年6月29日）。

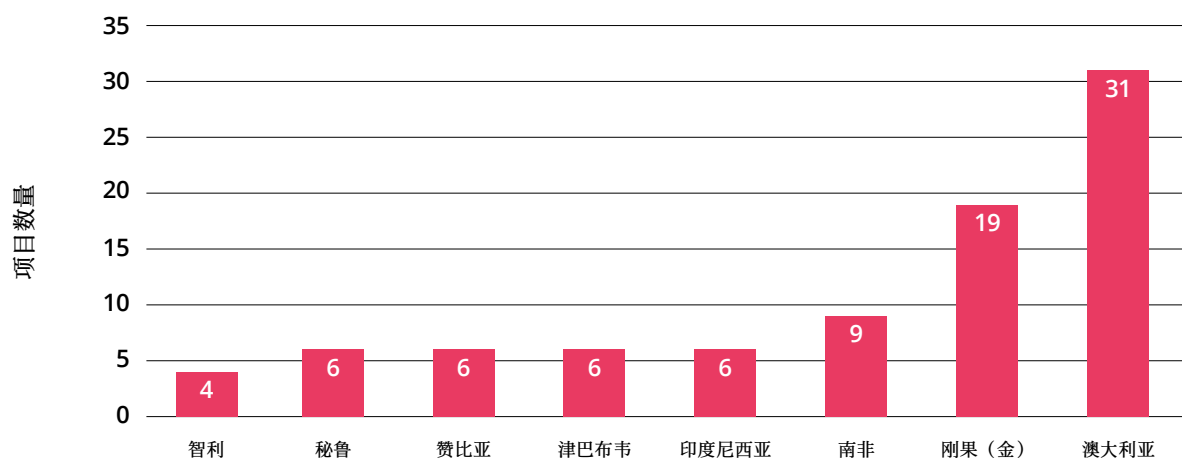
19 澳大利亚透明国际（2024）。《深入挖掘：全球中资矿业解读》（Digging Deeper）。https://transparency.org.au/wp-content/uploads/2024/11/Digging-Deeper_Global-Chinese-Mining-Sector_2024.pdf

20 同上。

21 同上。

22 非洲开发银行（AfDB）（2024）。《关键矿产洞察：铜》（第3号概况）。网址：https://www.afdb.org/sites/default/files/documents/publications/copper_factsheet_3.pdf（访问日期：2026年6月29日）。

图1：主要产铜国的中资关键矿产项目



资料来源：透明国际负责任采矿计划（2024）

澳大利亚透明国际（2024），《深入挖掘：全球中资矿业解读》

产量约为890,346吨，高于上一年的825,513吨，但未达到100万吨的目标²³；同期刚果（金）铜产量为350万吨²⁴。因此，中国对刚果（金）和赞比亚的投资具有战略意义：刚果（金）同时是全球最大的钴生产国，而赞比亚拥有品位更高的铜矿床²⁵。

赞比亚提出的2025年铜产量达到100万吨的目标，属于2031年前实现铜产量300万吨这一更宏大目标的组成部分²⁶。据矿业与矿产开发部介绍，该战略立足于从化石燃料向绿色能源转型等一系列新兴全球机遇，而铜正是这一转型中的关键原材料²⁷。为落实该战略，赞比亚力求扩大对矿业及铜矿子行业的投资。赞比亚总统哈凯恩德·希奇莱马赴华开展投资推介访问后，

赞中两国建立了“全面战略合作伙伴关系”，以充分释放赞比亚的矿产潜力，推动可持续增长²⁸。

本研究对中资矿业投资在赞比亚铜矿子行业持续扩大所带来的治理风险进行了批判性评估。研究以透明国际负责任采矿计划开发的矿业权授予腐败风险评估工具（MACRA）²⁹和负责任采矿保障倡议（IRMA）标准³⁰为分析框架，考察了中资矿业投资增长所带来的制度、环境及社会政治风险。研究将上述风险置于赞比亚矿业的政治经济格局中加以评估，并探讨其对采掘业透明度与问责议题的影响。通过对治理结构、利益相关方互动和监管实践的深入分析，本研究旨在提出具体且具有政策导向的建议，

23 路透社（2026）。《赞比亚称2025年铜产量较上年增长8%》，CNBC Africa，1月27日。网址：<https://www.cnbc africa.com/2026/zambia-says-2025-copper-production-up-8-from-previous-year>（访问日期：2026年6月29日）。

24 Ben McGregor，《赞比亚与刚果（金）：两大铜矿巨头比较》，Canadian Mining Report，2026年5月2日，网址：<https://www.canadianminingreport.com/blog/zambia-vs-drc-a-comparison-of-copper-mining-giants>（访问日期：2026年6月29日）

25 参见美国国家矿产信息中心（2024）。《美国地质调查局2024年矿产品概要数据发布》（2.0版，2024年3月）：U.S. Geological Survey数据发布，<https://doi.org/10.5066/P144BA54>。注：该数据由TIA根据美国地质调查局数据计算得出。

26 矿业与矿产开发部（MMMD）（2024年9月12日）。《2031年前实现300万吨铜产量战略》。赞比亚共和国政府。网址：<https://www.mmmd.gov.zm/?p=3161>

27 同上。

28 同上。

29 澳大利亚透明国际（无日期）。《矿业权授予腐败风险评估工具》（MACRA Tool）。网址：<https://mining.transparency.org.au/macra-tool/>（访问日期：2026年6月30日）。

30 负责任采矿保障倡议（IRMA）（无日期）。《IRMA负责任采矿标准》。网址：<https://responsiblemining.net/what-we-do/standard/irma-mining-standard/>（访问日期：2026年6月30日）。

为民间社会组织的倡导工作提供支持。

本次腐败风险评估采用定性案例研究与参与式研究相结合的方法，重点关注中国投资，考察赞比亚铜矿子行业的治理风险。研究以赞比亚将铜产量提升至300万吨的战略为切入点，旨在识别矿业扩张过程中最为突出的治理风险。数据收集采用多方法策略。首先，研究团队全面梳理了相关法律、法规、政策和监管框架，以及相关报告和媒体文章。这项案头研究还记录了中资矿业在赞比亚的重要地位，包括其对就业和产出的贡献，并整理了媒体对污染事件以及其他违反许可证要求和环境、社会与治理

（ESG）标准行为的重要报道。

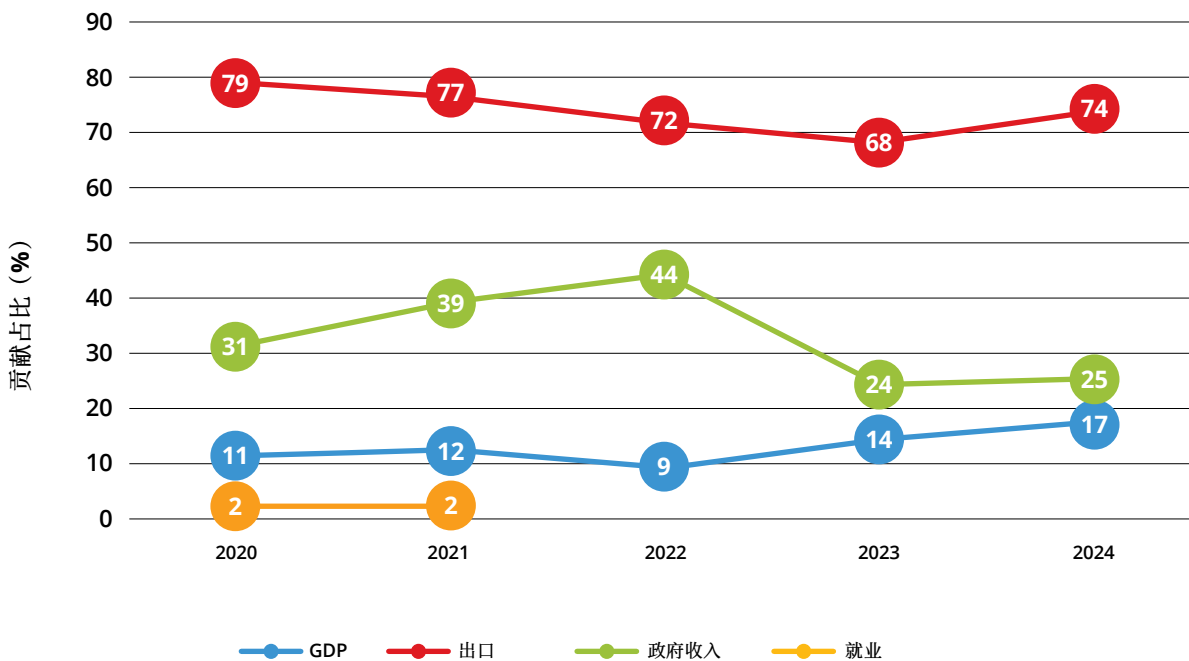
其次，在案头研究的基础上，研究团队与来自政府、学术界和民间社会的8位矿业专家举行了利益相关方圆桌讨论，以确定潜在信息来源、界定研究范围并审议数据收集工具。随后，研究团队组织了2场焦点小组讨论，一场由12名专注于环境和矿业报道的记者参加，另一场由12名社区成员及社区组织代表参加。此外，研究团队还采用目的抽样选取关键知情人（包括政府官员和矿业企业代表），开展了5次半结构化访谈。这些关键知情人访谈（KII）和焦点小组讨论从多元视角呈现了监管执法、社区影响和治理挑战等方面的情况。

3 赞比亚采掘业概况

3.1 对国民经济的贡献

过去一百年间，采掘业深刻塑造了赞比亚的发展轨迹和经济格局³¹。2024年，采掘业占国内生产总值（GDP）的17%，并通过各类税费贡献了25%的政府收入³²。此外，采掘业占2024年全国出口总额的74%，高于2023年的68%³³。图2概括了采掘业对赞比亚经济的贡献。

图2：赞比亚采掘业对国民经济的贡献



资料来源：赞比亚采掘业透明度倡议（EITI）报告，2020–2024年

31 国际增长中心（2019）。《赞比亚手工和小规模采矿现状》。网址：<https://www.theigc.org/blogs/current-state-artisanal-and-small-scale-mining-zambia>

32 赞比亚采掘业透明度倡议（ZEITI）《2023–2024年度报告》。网址：<https://zambiaeiti.org/wp-content/uploads/2025/10/Zambia-EITI-2023-and-2024-report.pdf>

33 同上。

值得注意的是，采掘业占出口的比重从2020年的79%降至2023年的68%，对政府收入的贡献则从2022年的44%大幅降至2024年的23%。这一时期恰逢新冠疫情后铜产量下滑，铜产量从2020年的837,003.6吨降至2023年的736,585

吨³⁴。表1列出了2020年至2024年的主要矿产产量。

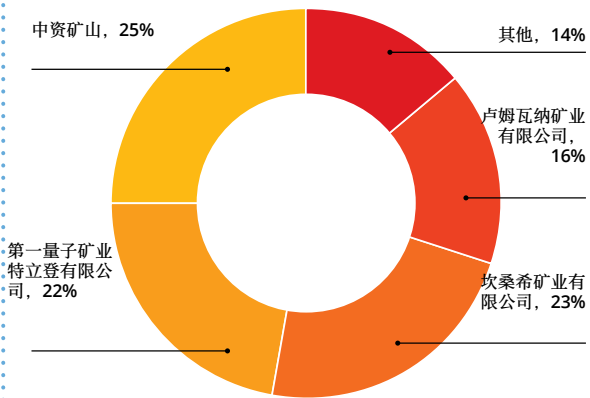
表1：2020–2024年赞比亚主要矿产产量³⁶

矿产	2020	2021	2022	2023	2024
铜（吨）	837,003.6	803,746	763,550	736,585	822,824
钴（吨）	316	249	251	1,507	1,410
锰（吨）	28,409	132,240	158,675	171,066	134,933

资料来源：赞比亚采掘业透明度倡议（EITI）报告，2020–2024年

尽管2024年遭遇严重电力短缺³⁶，赞比亚当年铜产量仍增至822,824吨。增长主要得益于卢姆瓦纳矿业有限公司（Lumwana Mining Company LTD）等大型矿山增产，以及孔科拉铜矿有限公司（Konkola Copper Mines PLC）和莫帕尼铜矿有限公司（Mopani Copper Mines PLC）恢复生产³⁷。2024年，坎桑希矿业有限公司（Kansanshi Mining PLC）对政府收入的贡献最大，缴纳税款超过2.84亿美元；第一量子矿业特立登有限公司（First Quantum Minerals Trident LTD，2.818亿美元）和卢姆瓦纳矿业有限公司（2.04亿美元）紧随其后。这三家企业合计贡献了2024年采掘业政府年度总收入的61%以上³⁸。此外，图3显示，四家大型中资矿业企业合计贡献了该行业约25%的政府收入³⁹。

图3：2024年各矿业企业对赞比亚政府采掘业收入的贡献



34 赞比亚采掘业透明度倡议（ZEITI）《2023–2024年度报告》。网址：<https://zambiaeiti.org/wp-content/uploads/2025/10/Zambia-EITI-2023-and-2024-report.pdf>

35 赞比亚采掘业透明度倡议（ZEITI）《2023–2024年度报告》。网址：<https://zambiaeiti.org/wp-content/uploads/2025/10/Zambia-EITI-2023-and-2024-report.pdf>；以及矿业与矿产开发部

36 Chibwili, E. (2026)。AD1178：《电力危机下，赞比亚民众支持结束国家垄断、投资太阳能和风能》。非洲晴雨表第1178号快讯。非洲晴雨表，5月7日。网址：<https://www.afrobarometer.org/publication/ad1178-amid-electricity-crisis-zambians-favour-ending-state-monopoly-investing-in-solar-and-wind-power/>（访问日期：2026年7月2日）。

37 普华永道赞比亚（2026）。《2025年赞比亚矿业报告》（第4版）。卢萨卡：普华永道赞比亚。2026年1月13日发布。网址：<https://www.pwc.com/zm/en/publications/zambia-mining-report.html>（访问日期：2026年7月2日）

38 赞比亚采掘业透明度倡议（ZEITI）（2026）。《EITI汇总数据：赞比亚2024》。网址：<https://zambiaeiti.org/wp-content/uploads/2026/06/EITI-Summary-Data-Zambia-2024-1.xlsx>（访问日期：2026年7月2日）

39 同上。

3.2 中资与赞比亚政府持股情况

《2023–2024年赞比亚EITI报告》涵盖了13个对政府收入有重大贡献和/或有政府持股的大型矿业项目⁴⁰。其中7个为中资所有，包括中国有色矿业集团有限公司（CNMC）⁴¹的控股子公司谦比希铜冶炼有限公司（CCS）。中国有色矿业集团有限公司是中国国有企业，还分别持有中色卢安夏铜业有限公司⁴²和中色非洲矿业有限公司（NFCA）⁴³80%的股份。该报告收录的另一家中资矿业企业是卢班比铜矿有限公司，由中国金诚信矿业管理集团控股⁴⁴。此外，奇布卢马矿业有限公司（Chibuluma Mines PLC）由另一

家中国国有控股企业集团——金川集团股份有限公司控股⁴⁵。

研究还发现，赞比亚国有企业赞比亚联合铜矿投资控股公司（ZCCM-IH）在上述多数中资大型矿山中持有少数股权。这一安排既体现了赞比亚确保对本国矿产资源拥有一定所有权的意愿，也反映出赞中两国在矿业领域的紧密合作关系⁴⁶。ZCCM-IH是赞比亚政府持有的投资控股公司，其中工业发展公司（IDC）持股60.3%，财政与国家计划部持股17.3%，国家养老金计划管理局（NAPSA）持股15%⁴⁷。表2列示了ZCCM-IH与部分中资控股矿业企业在赞比亚的股权结构。

表2：赞比亚境内的赞比亚政府持股矿山与中资矿山

矿业公司/项目	矿产	中资持股	赞比亚政府持股
奇布卢马矿业有限公司	铜	85%： 金川集团有限公司	15%： 赞比亚联合铜矿投资控股公司（ZCCM-IH）
谦比希铜冶炼有限公司（CCS）和中色华鑫湿法治炼有限公司	铜和钴	中国有色矿业集团有限公司（CNMC）下属子公司	无
谦比希金属有限公司	钴和铜	无	10%： 赞比亚联合铜矿投资控股公司（ZCCM-IH）
中色卢安夏铜业有限公司	银、金、铋、钴、铜、镍、铅、铀、锌	80%： 中国有色矿业集团有限公司（CNMC）	20%： 赞比亚联合铜矿投资控股公司（ZCCM-IH）
中色非洲矿业有限公司（NFCA）	铜	80%： 中国有色矿业集团有限公司（CNMC）	15%： 赞比亚联合铜矿投资控股公司（ZCCM-IH）
卢班比铜矿有限公司	铜	70%： 金诚信矿业管理集团（JCHX）	30%： 赞比亚联合铜矿投资控股公司（ZCCM-IH）

资料来源：金川集团、中国有色矿业集团、ZCCM-IH官方网站及赞比亚EITI统计数据。

研究发现，尽管赞比亚政府通过上述持股公共实体持续从ZCCM-IH获得股息⁴⁸，但大部分股息来源于其他矿业企业和资产⁴⁹。例如，中色非洲矿业有限公司等中资控股矿业企业并未持续向股东派发股息^{50 51 52}。

3.3 300万吨铜产量战略与中国投资激增

赞比亚政府制定了《国家300万吨铜产量战略》⁵³，目标是到2031年将铜产量从约80万吨的基准水平提高至300万吨。该战略旨在带动矿产

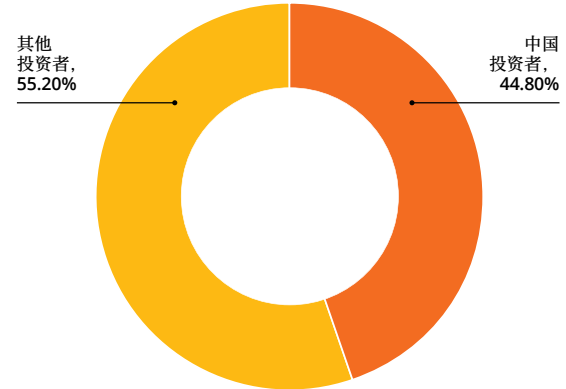
资源勘探、开采、加工以及商品和服务供应等领域的投资。此外，作为该战略的一部分，赞比亚计划在全国范围内开展高分辨率航空地球物理勘测，以完善地质信息⁵⁴。该战略还与赞比亚《第八个国家发展计划（2022–2026）》⁵⁵、《国家矿产资源开发政策（2022–2027）》⁵⁶以及《矿业与矿产开发战略规划（2022–2026）》⁵⁷相衔接。此外，赞比亚政府于2024年制定了《国家关键矿产战略》⁵⁸，提出了进一步鼓励在关键矿产全价值链开展战略投资的路径。

-
- 40 根据2023–2025年报告，纳入统计的矿业企业至少贡献了2%的政府收入，和/或有一定程度的政府持股。参见赞比亚采掘业透明度倡议（ZEITI）（2025）。《赞比亚EITI 2023–2024年度报告》。卢萨卡：赞比亚采掘业透明度倡议。网址：<https://zambiaeiti.org/wp-content/uploads/2025/10/Zambia-EITI-2023-and-2024-report.pdf>（访问日期：2026年7月4日）。
- 41 中国有色矿业有限公司（无日期）。《公司简介》。网址：<https://cnmcl.net/en/about-us/company-profile/>（访问日期：2026年7月4日）。
- 42 赞比亚联合铜矿投资控股公司（无日期）。《中色卢安夏铜业有限公司》。网址：<https://www.zccm-ih.com.zm/investments/mining-assets/cnmcl-luanshya-copper-mines-plc/>（访问日期：2026年7月4日）。
- 43 赞比亚联合铜矿投资控股公司（无日期）。《中色非洲矿业有限公司》。网址：<https://www.zccm-ih.com.zm/investments/mining-assets/nfc-africa-plc/>（访问日期：2026年7月4日）。
- 44 赞比亚联合铜矿投资控股公司（无日期）。《卢班比铜矿有限公司》。网址：<https://www.zccm-ih.com.zm/investments/mining-assets/lubambe-copper-mines-plc/>（访问日期：2026年7月4日）。
- 45 金川集团股份有限公司（2026）。《金川集团股份有限公司简介》。4月23日更新。网址：https://en.jnmc.com/2026-04/23/c_973987.htm（访问日期：2026年7月4日）。
- 46 赞比亚联合铜矿投资控股公司（2026）。《ZCCM-IH 2025财年未经审计的初步简明财务业绩》。卢萨卡：赞比亚联合铜矿投资控股公司。网址：<https://zccm-ih.financifi.com/download/zccm-ih-fy-2025-provisional-abridged-unaudited-financial-results-2/>（访问日期：2026年7月4日）。
- 47 赞比亚联合铜矿投资控股公司（ZCCM-IH）。2021。《主要股东》。网址：<https://zccm-ih.financifi.com/overview/top-shareholders/>（访问日期：2026年7月5日）。
- 48 赞比亚联合铜矿投资控股公司（ZCCM-IH）。2025。《ZCCM-IH股东领取股息支票》。2025年8月14日。网址：<https://www.zccm-ih.com.zm/2025/08/14/zccm-ih-shareholders-receive-dividend-cheques/>（访问日期：2026年7月5日）。
- 49 赞比亚联合铜矿投资控股公司（ZCCM-IH）。2024。《公司实现利润48亿克瓦查，ZCCM-IH股东获派2.43亿克瓦查股息》。2024年7月8日。网址：<https://www.zccm-ih.com.zm/2024/07/08/zccm-ih-shareholders-in-zmw243-million-dividend-payout-as-the-company-records-a-zmw4-8-billion-in-company-profit-2/>（访问日期：2026年7月5日）。
- 50 赞比亚联合铜矿投资控股公司（ZCCM-IH）。2021。《中色非洲矿业有限公司（NFCA）2021年年报摘录》。2021年11月26日。网址：<https://www.zccm-ih.com.zm/2021/11/26/nfc-africa-mining-plc-nfca-extract-from-2021-annual-report/>（访问日期：2026年7月5日）。
- 51 赞比亚联合铜矿投资控股公司（ZCCM-IH）。2023。《中色非洲矿业有限公司（NFCA）2023年年报摘录》。2023年6月8日。网址：<https://www.zccm-ih.com.zm/2023/06/08/nfc-africa-mining-plc-nfca-extract-from-2023-annual-report/>（访问日期：2026年7月5日）。
- 52 赞比亚联合铜矿投资控股公司（ZCCM-IH）。2022。《中色非洲矿业有限公司（NFCA）2022年年报摘录》。2022年12月15日。网址：<https://www.zccm-ih.com.zm/2022/12/15/nfc-africa-mining-plc-nfca-extract-from-2022-annual-report/>（访问日期：2026年7月5日）。
- 53 赞比亚共和国矿业与矿产开发部。《2031年前实现300万吨铜产量国家战略》。2024年7月发布。网址：<https://www.mmmd.gov.zm/wp-content/uploads/2024/08/2-National-Three-3-Millions-Tonnes-Copper-Production-Booklet-August-27-204.pdf>
- 54 同上。
- 55 赞比亚共和国财政与国家规划部。2022。《第八个国家发展计划（8NDP）2022–2026：推动社会经济转型，改善民生》。卢萨卡：财政与国家规划部。网址：<https://www.mofnp.gov.zm/?wpdmp=8ndp-2022-2026>（访问日期：2026年7月5日）。
- 56 赞比亚共和国矿业与矿产开发部。2022。《国家矿产资源开发政策（2022–2027）》。卢萨卡：矿业与矿产开发部。网址：<https://www.mmmd.gov.zm/wp-content/uploads/2024/09/National-Mineral-Resources-Development-Policy-2022.pdf>（访问日期：2026年7月5日）。
- 57 赞比亚共和国矿业与矿产开发部。2024。《矿业与矿产开发部战略规划（2022–2026）》。卢萨卡：矿业与矿产开发部。网址：<https://www.mmmd.gov.zm/wp-content/uploads/2024/10/Strategic-Plan-2022-2026.pdf>（访问日期：2026年7月5日）。
- 58 赞比亚共和国矿业与矿产开发部。《国家关键矿产战略（2024–2028）》。网址：<https://www.mmmd.gov.zm/wp-content/uploads/2024/09/1-National-Critical-Minerals-Strategy-2024-%E2%80%93-2028-Booklet-August-27-2024.pdf>

为实现300万吨目标，赞比亚政府加大了吸引采掘业外国投资的力度。据矿业与矿产开发部报告，2024年采掘业计划投资总额约为93亿美元⁵⁹，其中14亿美元与中资矿业企业和矿业项目相关，包括：中色卢安夏铜业有限公司投资5亿美元用于28号竖井疏干排水；Sino Kitumba矿山项目获得投资6亿美元；以及中国金诚信矿业管理集团承诺向卢班比铜矿有限公司投资3亿美元⁶⁰。

此外，中方还承诺通过赞比亚中资矿业企业协会，在2031年前投资50亿美元，助力赞比亚实现300万吨铜产量目标。该协会计划进一步加强赞中两国之间的投资与合作协调⁶¹。图4显示，赞比亚44%以上的矿业投资承诺与中国矿业企业和投资者相关。这些投资表明，中国企业对赞比亚等关键矿产储量丰富国家的投资兴趣日益浓厚。然而，许多资源丰富的发展中国家治理框架薄弱，导致对环境、社会与治理（ESG）标准的遵守程度有限⁶²。

图4：2024–2031年矿业投资承诺（已落实/已承诺）



3.4 法律、监管与制度框架

赞比亚关键矿产子行业的法律框架建立在整个矿业现行法律框架的基础之上，主要包括《2025年地质与矿产开发法》和《2024年矿产监管委员会法》。上述法律及其他相关法律概述如下：

59 赞比亚共和国矿业与矿产开发部（2025）。《矿业与矿产开发部部长Paul C. Kabuswe议员阁下在2024年矿业表现新闻发布会上的媒体声明》。网址：<https://www.mmmd.gov.zm/?p=3792>（访问日期：2026年7月5日）。

60 矿业与矿产开发部（MMMD），《矿业部长在2025年“投资赞比亚”国际会议上强调中赞伙伴关系坚实稳固》，2025年7月18日，<https://www.mmmd.gov.zm/?p=5466>

61 Doreen, N.。2024。《新成立的中国矿业机构将投资50亿美元助力赞比亚提高铜产量》。标普全球大宗商品洞察，2024年11月13日。网址：<https://www.spglobal.com/energy/en/news-research/latest-news/metals/111324-new-chinese-mining-body-to-invest-5-bil-in-zambia-to-boost-copper-production>（访问日期：2026年7月5日）

62 澳大利亚透明国际（2024）。《深入挖掘：全球中资矿业解读》（Digging Deeper）。https://transparency.org.au/wp-content/uploads/2024/11/Digging-Deeper_Global-Chinese-Mining-Sector_2024.pdf

1. 《2024年矿产监管委员会法》⁶³

该法废止并取代了《2015年第11号矿业与矿产开发法》⁶⁴，是赞比亚矿业监管的主要立法。该法对矿产资源开发与管理的监管和监测作出规定，设立矿产监管委员会（MRC）并明确其职能，同时设立矿业上诉法庭。通过设立MRC，该法推动了一项重要的制度框架改革，旨在提升矿业与矿产开发部的公共服务水平⁶⁵。据此，包括矿山安全局（MSD）职责在内的全部监管职能均已移交MRC⁶⁶。MRC董事会于2026年5月正式成立⁶⁷，并在完成人员招聘后开始运作⁶⁸。

2. 《2025年地质与矿产开发法》⁶⁹

该法对地质调查、测绘和勘探作出规定，并设立手工和小规模采矿基金（ASMF）。该法的

进步性条款包括：设立专门负责手工和小规模采矿的部门，以及设立支持手工和小规模采矿子行业的基金⁷⁰。ASMF已于2025年成功启动⁷¹。该法主要由矿业与矿产开发部通过下设各部门实施，包括矿业开发司和地质调查司⁷²。

3. 《2025年本地成分法定文书》⁷³

矿业与矿产开发部制定了矿业本地成分条例，要求矿业企业将部分合同预留给赞比亚本土承包商和供应商，以提高赞比亚人在矿业价值链各环节的参与度⁷⁴。然而，该条例能否取得成效，在很大程度上取决于监督是否到位⁷⁵。因此，矿业与矿产开发部认识到，实现有实质意义的本地成分是一项共同责任，既需要行业领袖和政府机构的支持，也需要本土企业的积极参与⁷⁶。

63 《2024年矿产监管委员会法》。<https://www.parliament.gov.zm/node/12085>

64 《2015年第11号矿业与矿产开发法》。<https://www.parliament.gov.zm/sites/default/files/documents/acts/The%20Mines%20and%20Minerals%20Act%2C%202015.pdf>

65 News Diggers (2025)。《赞比亚矿业政策改革：CTPD的观点》。赞比亚：News Diggers!，2025年10月20日。网址：<https://diggers.news/guest-diggers/2025/10/20/zambias-mining-industry-policy-reforms-perspectives-from-ctpd/>（访问日期：2026年7月6日）。

66 Mdala, H. (2025)。《矿业系列：矿产监管委员会在赞比亚矿业中的作用》。Chambers and Partners，2025年3月10日。网址：<https://chambers.com/articles/mining-series-the-role-of-the-minerals-regulation-commission-in-zambias-mining-sector>（访问日期：2026年8月12日）

67 Africa Legal (2026)。《“国家的生命线”——矿业部长为赞比亚矿产监管委员会新一届董事会揭幕》。2026年5月7日。网址：<https://www.africa-legal.com/news/lifeline-of-the-country-mining-minister-inaugurates-new-board-for-zambias-minerals-regulation-commission/> 127016（访问日期：2026年7月6日）。

68 矿业部访谈

69 《2025年地质与矿产开发法》。<https://www.parliament.gov.zm/node/12318>

70 赞比亚共和国矿业与矿产开发部（2025）。《矿业与矿产开发部部长Paul C. Kabuswe议员阁下在2024年矿业表现新闻发布会上的媒体声明》。网址：<https://www.mmmd.gov.zm/?p=3792>（访问日期：2026年7月5日）。

71 News Diggers (2025)。《赞比亚矿业政策改革：CTPD的观点》。赞比亚：News Diggers!，2025年10月20日。网址：<https://diggers.news/guest-diggers/2025/10/20/zambias-mining-industry-policy-reforms-perspectives-from-ctpd/>（访问日期：2026年7月6日）。

72 矿业与矿产开发部（无日期）。《矿山开发》。卢萨卡：矿业与矿产开发部。网址：https://www.mmmd.gov.zm/?page_id=1769（访问日期：2026年7月6日）。

73 《2025年地质与矿产开发（本地成分）（矿业领域商品和服务优先采购）条例》。<https://www.mmmd.gov.zm/wp-content/uploads/2025/12/The-Geological-and-Minerals-Development-Preference-for-Zambian-Goods-and-Services-Regulations-2025.pdf>

74 赞比亚共和国矿业与矿产开发部（2025）。《矿业与矿产开发部部长Paul C. Kabuswe议员阁下在2024年矿业表现新闻发布会上的媒体声明》。网址：<https://www.mmmd.gov.zm/?p=3792>（访问日期：2026年7月5日）。

75 News Diggers (2025)。《赞比亚矿业政策改革：CTPD的观点》。赞比亚：News Diggers!，2025年10月20日。网址：<https://diggers.news/guest-diggers/2025/10/20/zambias-mining-industry-policy-reforms-perspectives-from-ctpd/>（访问日期：2026年7月6日）。

76 矿业与矿产开发部（MMMD）（2026）。《本地成分条例实施指南》（依据《2025年地质与矿产开发（本地成分）（矿业领域商品和服务优先采购）条例》制定）。卢萨卡：赞比亚共和国政府。网址：<https://www.mmmd.gov.zm/wp-content/uploads/2026/04/Local-Content-Guidelines-29-04-2026.pdf>（访问日期：2026年7月27日）。

4. 《2011年环境管理法》⁷⁷（2013年和2023年修订）

该法规定赞比亚环境委员会（ECZ）继续存续，并将其更名为赞比亚环境管理局（ZEMA）⁷⁸。据此，ZEMA负责自然资源的可持续管理、环境保护以及污染防治。根据该法第9条，ZEMA的职能包括审查环境影响评价（EIA）报告和战略环境评价（SEA）报告。该法于2013年修订，以与一般公共财政法规相衔接；2023年再次修订，重点强化环境评价制度和电子废弃物管理等方面。

5. 其他法律法规

除上述法律外，赞比亚矿业还受以下法律规制：《1974年爆炸物法》（1994年和1995年修订）、《土地法》（第184章）、《2015年第4号森林法》、《2011年第21号水资源管理法》和《2015年城市与区域规划法》，以及《2015年第14号赞比亚野生动物法》（2026年修订）和《2006年第9号公民经济赋权法》（2021年修订）⁷⁹。鉴于ZCCM-IH等国有企业在该行业中的关键作用，赞比亚政府还颁布了《2026年第10号国有企业法》⁸⁰。该法废止了《自主管理企

业法》（第408章）⁸¹，并设立政府投资司，负责管理政府投资、执行公司治理标准等事务。

3.5 赞比亚矿业的政策与监管问题

1. 矿业收益未能实现最大化

赞比亚矿业为外国投资者、矿业企业和国民经济创造了可观价值⁸²。然而，利益相关方反映，大部分价值外流，未能惠及当地社区和更广泛的经济领域。他们将这一结果归因于：本地对矿业资产的所有权有限、收入流失、增值加工不足，以及与矿区社区的利益分享不充分⁸³。因此，如果赞比亚能够提高矿业资产和项目的公有比例，切实实施本地成分条例以培育本土供应商，并投资增值加工以减少原矿出口，将能从矿业中获得更多收益⁸⁴。

2. 环境污染事件频发，工人安全保障不足

多个中资矿业投资项目因违反环境法规以及工人权益和安全问题而屡屡登上媒体头条⁸⁵。2026年2月，位于铜带省的中色华鑫湿法冶炼有限公司（Sino-Metals Leach Zambia LTD）发生灾难性尾矿坝溃坝事故，酸性尾矿水及其他有毒物质泄漏至姆万巴希河（Mwambashi）⁸⁶。因此，

77 《2011年环境管理法》。 <https://zambialii.org/akn/zm/act/2011/12/eng@2011-04-15>

78 赞比亚环境管理局（ZEMA）（无日期）。《环境管理法》。卢萨卡：赞比亚环境管理局。网址： https://www.zema.org.zm/environmental_management_act/（访问日期：2026年7月6日）。

79 矿业与矿产开发部（2022）。《2022年国家矿产资源开发政策》。卢萨卡：矿业与矿产开发部。网址： <https://www.mmmd.gov.zm/wp-content/uploads/2024/09/National-Mineral-Resources-Development-Policy-2022.pdf>（访问日期：2026年7月6日）。

80 《2026年第10号国有企业法》。 <https://zambialii.org/akn/zm/act/2026/10/eng@2026-04-08>

81 《自主管理企业法》，《赞比亚法律》第408章。 <https://www.parliament.gov.zm/node/1427>

82 普华永道赞比亚（2026）。《2025年赞比亚矿业报告》（第4版）。卢萨卡：普华永道赞比亚。网址： <https://www.pwc.com/zm/en/publications/zambia-mining-report.html>（访问日期：2026年7月27日）。

83 社区焦点小组

84 普华永道赞比亚（2026）。《2025年赞比亚矿业报告》（第4版）。卢萨卡：普华永道赞比亚。网址： <https://www.pwc.com/zm/en/publications/zambia-mining-report.html>（访问日期：2026年7月27日）。

85 资源正义网络，2025。《理解中国在非洲转型矿产中的角色：利益相关方、动态与民间社会参与机遇》。网址： https://resourcejustice.org/app/uploads/2025/11/CHINA-REPORT-ENGLISH_FINAL-REPORT.pdf；以及Banda, T.; Hinfelaar, M.。2025。《赞比亚关键矿业领域的腐败问题》。卑尔根：U4反腐败资源中心 歇尔森研究所（U4 Issue 2025:9）。网址： <https://www.u4.no/publications/corruption-and-the-critical-mining-sector-in-zambia>

86 News Diggers纪录片第1集——《中国在赞比亚的投资：好的、坏的与危险的》。网址： <https://youtu.be/gKw4jXprYQ?si=HiUBrWx11K5C0zey>

利益相关方将此次事故，连同尾矿坝管理不善、空气污染、水体污染、粉尘排放、土地退化和矿山闭坑措施薄弱等问题，视为ESG标准遵守程度有限的证据⁸⁷。

中色华鑫事故还被视为系统性监管失灵的证据，因为包括ZEMA和MSD在内的多个公共机构本应对在用和已停用的尾矿坝实施监测，以确保环境得到保护⁸⁸。尽管中色华鑫湿法冶炼有限公司在事故发生后委托编制了污染评估报告并提交ZEMA，但没有证据表明该厂的环境影响评价（EIA）仍在有效期内，也无从证实事故发生前是否开展过年度尾矿坝安全检查。研究证实，赞比亚矿业企业的普遍做法是在污染事故发生后才聘请顾问监测尾矿坝并开展评估，而非按年度或定期开展⁸⁹。

此外，利益相关方注意到，包括中资企业在内的矿业企业在保障工人安全方面作为有限，普遍存在不遵守劳动法的情况⁹⁰。这些观察与民间社会的呼吁相吻合：民间社会敦促赞比亚政府正视ESG违规行为反复出现这一令人担忧的现象，尤其是在中资企业运营的项目中⁹¹。研究发现，工人安全问题包括个人防护装备（PPE）配备不足、工作时间过长以及工人薪酬待遇不足。在部分中资矿山，运营和工人安全要求的执行存在明显缺口，火灾和死亡事故时有发生。

造成上述问题的因素包括：对法规缺乏了解、语言障碍、文化差异以及压缩成本的做法，卫生设施和个人防护装备质量低劣即为明证⁹²。

3. 国家机构监管执法不力

赞比亚的政策、法律和监管框架不足以实施和执行关键矿产领域稳健的环境与社会法规，难以确保负责任且合乎伦理的开采实践⁹³。因此，利益相关方指出，国家机构监管执法不力是该行业的突出特征。尽管ZEMA、矿区地方政府以及现已并入MRC的矿山安全局等监管机构拥有明确的法定职责，但往往缺乏有效监测矿业活动所需的资源、设备、人员和技术能力⁹⁴。地方政府也反映，其用于检查矿业活动的资源不足，常常需要依赖矿业企业以企业社会责任的名义提供交通工具、设备和资金⁹⁵。这种对矿业企业的依赖削弱了执法行动的独立性，也削弱了监管机构采取纠正措施的能力。

4. 土地征用问题与社区被迫迁移

利益相关方还对习惯法土地征用、协商程序薄弱、社区被迫迁移、补偿纠纷以及土地管理缺乏透明度等问题表达了关切⁹⁶。因此，将铜产量提升至300万吨很可能加剧上述挑战，因为该增长战略涵盖促进勘探、开采、加工和增值等领

87 社区焦点小组

88 媒体焦点小组

89 地方政府代表访谈

90 社区焦点小组

91 南部非洲资源观察（SARW）（2025）。《SARW呼吁紧急应对赞比亚矿业领域的环境与劳工违规问题》。网址：<https://www.sarwatch.co.za/sarw-calls-for-action/>（访问日期：2026年7月27日）。

92 地方政府代表访谈

93 矿业与矿产开发部（2024）。《国家关键矿产战略（2024-2028）》。赞比亚共和国政府。<https://www.mmmd.gov.zm/wp-content/uploads/2024/09/1-National-Critical-Minerals-Strategy-2024-%E2%80%93-2028-Booklet-August-27-2024.pdf>

94 地方政府代表访谈

95 地方政府代表访谈

96 社区焦点小组

域的投资⁹⁷。这些关切与此前多项评估的结论一致。这些评估指出了行业治理中的若干薄弱环节，包括土地获取、补偿和移民安置问题，以及中央与地方政府之间缺乏收入分享机制⁹⁸。尽管传统首领和地方政府在土地交易中具有重要影响力，但现行制度缺乏透明度，往往未能充分兼顾社区利益⁹⁹。

97 矿业与矿产开发部（MMMD）（2024）。《2031年前实现300万吨铜产量国家战略》。卢萨卡：矿业与矿产开发部。网址：<https://www.mmmd.gov.zm/wp-content/uploads/2024/08/2-National-Three-3-Millions-Tonnes-Copper-Production-Booklet-August-27-204.pdf>（访问日期：2026年7月28日）。

98 世界银行（2016）。《赞比亚：系统性国别诊断》。华盛顿特区：世界银行集团。网址：<https://documents1.worldbank.org/curated/en/305921468198529463/pdf/105820-REVISED-PUBLIC-Zambia-Report-ONLINE.pdf>（访问日期：2026年7月28日）。

99 Widengård, M. (2019)。《土地交易，以及并非所有国家反应都相同：赞比亚与中国的请求》，*Review of African Political Economy*, 46(162), 第615–631页。网址：<https://www.jstor.org/stable/48592515>（访问日期：2026年7月28日）。

4 中资矿业在赞比亚的治理与腐败风险

本研究以透明国际负责任采矿计划开发的矿业权授予腐败风险评估工具（MACRA）¹⁰⁰为框架，审视了法律、政策和监管框架及相关流程，并对矿业领域法律的实际执行和落实情况进行了批判性分析。此外，研究还运用负责任采矿保障倡议（IRMA）标准¹⁰¹，将评估范围从矿业权授予环节延伸至运营阶段，考察运营期间治理标准和许可证标准的遵守情况。经分析，研究识别出以下治理与腐败风险：

优先风险一：土地征用中的腐败及利用本国公民挂名风险

据利益相关方反映，部分在赞中国投资者通过不透明的安排获取习惯法土地，包括绕开正规程序，直接与酋长或个人土地所有者谈判¹⁰²。已有研究发现，中国投资者常常试图通过影响政界人士和传统首领来获取大片土地¹⁰³。在多个矿区，中资矿业的新扩建项目瞄准了位于农业区内的矿藏。由于地表权利人获取地质信息的渠道有限，这些中资项目往往能以低于市场价格的代价购得农业用地并取得同意。此外，将农业用地用于采矿往往导致周边农田受到

污染，进而威胁当地粮食安全¹⁰⁴。为此，赞比亚铜带省一批农民对两家中国矿业企业提起诉讼，索赔金额高达800亿美元，指控数十年来的污染和生态管理不善严重破坏了他们的土地、水源、健康和生计¹⁰⁵。

优先风险二：政治干预范围过大与监管俘获

利益相关方指出，部分中资矿业企业与有影响力的政界人士建立政治关系，以谋求优惠待遇¹⁰⁶。这一看法与其他研究的结论相吻合，这些研究揭示了赞比亚政治公众人物（PEP）与关键矿产行业之间错综复杂的业务关联网络¹⁰⁷。上述政治关系往往通过中资矿业企业与具有政治背景的本地企业之间以采购为纽带的利益交换建立起来¹⁰⁸。这一发现也与国际货币基金组织（IMF）治理诊断评估的结论一致。该评估发现，赞比亚矿业领域在合同授予和管理方面存在严重的治理和腐败漏洞，公共采购透明度有限，对政治公众人物活动的监督也不到位¹⁰⁹。

100 澳大利亚透明国际（无日期）。《矿业权授予腐败风险评估工具》（MACRA Tool）。网址：<https://mining.transparency.org.au/macra-tool/>（访问日期：2026年6月30日）。

101 负责任采矿保障倡议（IRMA）（无日期）。《IRMA负责任采矿标准》。网址：<https://responsiblemining.net/what-we-do/standard/irma-mining-standard/>（访问日期：2026年6月30日）。

102 社区焦点小组讨论及地方政府代表访谈

103 Widengård, M. (2019)。《土地交易，以及并非所有国家反应都相同：赞比亚与中国的请求》，Review of African Political Economy, 46(162), 第615-631页。网址：<https://www.jstor.org/stable/48592515>（访问日期：2026年7月28日）。

104 社区焦点小组讨论

105 BBC新闻（2025）。《与中国相关的矿山污染灾难在赞比亚引发关注》。BBC新闻。网址：<https://www.bbc.com/news/articles/cy7p51l60rro>（访问日期：2026年7月28日）。

106 地方政府代表访谈

107 Banda, T.和Hinfelaar, M. (2025)。《赞比亚关键矿业领域的腐败问题》。卑尔根：U4反腐败资源中心。网址：<https://www.u4.no/publications/corruption-and-the-critical-mining-sector-in-zambia/fullversion#corruption-risk-analysis-hazards-and-loopholes-along-the-critical-mineral-value-chain>

108 社区焦点小组讨论及地方政府代表访谈

由此可见，中资矿业企业在商品和服务采购方面普遍缺乏透明度，为政治干预和监管俘获提供了空间¹¹⁰。这种不透明导致合同授予往往取决于私人关系，关联企业受到偏袒，本地成分机会也被精英俘获。此外，利益冲突问题同样引发关注，部分政界人士持有未申报的采矿权和商业利益¹¹¹。问题的根源在于，赞比亚缺乏规范公职人员利益冲突申报的综合性法律。与此同时，公职人员遵守资产申报规定的程度较低，可供核实的受益所有权信息也缺乏透明度¹¹²。

优先风险三：检查与监测过程中的威胁与贿赂

利益相关方表示，部分中资矿业企业试图规避代价高昂的整改措施，尤其是会影响正常经营的整改措施。因此，地方政府和ZEMA检查人员开展的检查往往演变为讨价还价、威胁和行贿¹¹³。另一方面，部分公职人员和检查人员深知中资企业极力避免经营中断，加之自身在决定执法措施方面拥有很大的自由裁量权，也会在检查期间索要贿赂。原因在于，检查人员通常有权决定矿山是停产整改，还是边生产边整改。《2024年赞比亚行贿者指数调查》显示，赞比亚矿业的行贿发生率高达85.7%，贿赂现象十分普遍¹¹⁴。由于监测和执法行动的公正性受

到损害，该行业贿赂高发导致ESG标准的遵守程度有限。民间社会还发现，ESG监管、实践和执法方面存在重大缺口，使包括中资企业在内的部分矿业企业得以在几乎无视ESG标准的情况下开展经营¹¹⁵。

优先风险四：信息压制与媒体叙事操控

媒体焦点小组讨论认为，信息控制是一项重大治理风险。部分中国企业分别通过向记者行贿和向媒体机构投放广告，控制或压制相关报道，尤其是有关污染事件的报道¹¹⁶。除此之外，中方实体还对赞比亚媒体机构采取了法律行动。中国商会曾试图通过法院禁令，阻止赞比亚本土媒体News Diggers制作的一部纪录片播出¹¹⁷。

尽管中国商会声称该纪录片散布了有关中国及中国在赞投资的负面叙事¹¹⁸，但国际观察人士认为，此举意在压制公共利益新闻报道和新闻自由¹¹⁹。此外，另有报道指出，环境事件发生后信息透明度有限，外界进入受影响社区也受到限制。一名德国记者在卡卢卢希（Kalulushi）的中色非洲矿业有限公司周边采访受影响社区时，被以未按规定程序进入矿区所在社区为由加以阻拦¹²⁰。

109 国际货币基金组织（IMF）（2023）。《赞比亚：治理与腐败诊断评估技术援助报告》。

IMF国别报告第23/006号。华盛顿特区：国际货币基金组织。网址：<https://www.imf.org/-/media/files/publications/cr/2023/english/1zmbea2023001.pdf>（访问日期：2026年7月28日）。

110 地方政府代表访谈

111 执法部门代表访谈

112 国际货币基金组织（IMF）（2023）。《赞比亚：治理与腐败诊断评估技术援助报告》。

IMF国别报告第23/006号。华盛顿特区：国际货币基金组织。网址：<https://www.imf.org/-/media/files/publications/cr/2023/english/1zmbea2023001.pdf>（访问日期：2026年7月28日）。

113 地方政府代表访谈

114 赞比亚透明国际和反腐败委员会（2025）。《2024年赞比亚行贿者指数调查报告》。网址：

<https://tizambia.org.zm/wp-content/uploads/2025/03/TIZ-Survey-report.pdf>

115 《民间社会组织关于矿业相关污染问题的联合媒体声明》。2025年3月。网址：<https://tizambia.org.zm/2025/03/joint-statement-for-immediate-release/>

116 媒体焦点小组讨论

117 News Diggers（2025）。《法院解除禁令，Diggers得以播出纪录片》。卢萨卡：News Diggers!，2025年7月18日。网址：

<https://diggers.news/courts/2025/07/18/diggers-free-to-air-documentary-as-court-lifts-injunction/>（访问日期：2026年7月28日）。

118 同上。

5 结论与建议

研究发现，中国在赞比亚关键矿产子行业的投资规模可观。在14个大型矿业项目中，有7个为中资所有，2025年贡献了该行业政府收入的25%。这些项目包括谦比希铜冶炼有限公司（CCS）、中色卢安夏铜业有限公司、中色非洲矿业有限公司（NFCA）和卢班比铜矿有限公司。同样值得注意的是，赞比亚国有企业赞比亚联合铜矿投资控股公司（ZCCM-IH）在上述多数中资大型矿山中持有少数股权。这一安排既体现了赞比亚确保对本国矿产资源拥有一定所有权的意愿，也反映出赞中两国在矿业领域的紧密合作关系。

研究发现，赞比亚矿业（包括关键矿产子行业）的政策、法律和监管框架存在不足，未能有效确保稳健、负责任且合乎伦理的开采活动。因此，该行业面临多重政策与监管挑战，包括：矿业收益未能实现最大化、环境污染事件频发且工人安全保障不足、国家机构执法不力，以及土地管理问题突出和社区被迫迁移。与中资矿业相关的主要治理与腐败风险包括：土地征用中的腐败及利用本国公民挂名、政治干预与监管俘获、检查和污染监测过程中的贿赂行为，以及信息压制和对媒体的不当影响。本研究于2026年3月至6月开展，未能反映近期矿业法律与制度改革的影响。

建议一：完善政策、法律和监管框架，推动负责任采矿实践与合乎伦理的开采

- 审查《国家300万吨铜产量战略》（NTMTS），将防范增产所带来环境和社会风险的优先干预措施与目标纳入其中。尽管《国家关键矿产战略（2024–2028）》已包含加强关键矿产价值链环境、社会与治理（ESG）框架的干预措施，但NTMTS的重心仍主要放在提高产量上。鉴于该行业对ESG标准的遵守程度有限，NTMTS对增产可能带来的环境影响考虑明显不足。
- 加强矿业和土地管理相关法律法规的协调、实施与执行，尤其是在采矿权与地表权相互重叠的情况下。此举有助于实现透明、包容的协商与决策过程，确保传统首领、社区及其他关键主体在土地分配和矿业治理中拥有发言权¹²¹。
- 保持稳定、可预期的矿业财税制度，在吸引更多投资的同时，最大限度提升矿业对政府收入的贡献。赞比亚采掘业透明度倡议（Zambia EITI）指出，赞比亚曾多次调整矿业财税制度，由此引发了持续讨论：是否需要建立更加稳定、可预期的法律框架，在吸引投资与增加财政收入之间取得平衡¹²²。

119 保护记者委员会（CPJ）（2025）。《赞比亚法院禁止播出调查中国企业的纪录片》。纽约：保护记者委员会，2025年6月6日。网址：<https://cpj.org/2025/06/zambian-court-blocks-film-investigating-chinese-businesses/>（访问日期：2026年7月28日）。

120 News Diggers!（2025）。《谦比希警方警告在NFC矿区采访居民的德国记者》。卢萨卡：News Diggers!，2025年10月1日。网址：<https://diggers.news/local/2025/10/01/chambishi-police-caution-german-journalist-found-interviewing-residents-at-nfc-mining/>（访问日期：2026年7月28日）。

121 环境正义中心（2024）。《赞比亚关键矿产与土地利用治理（CMLUZ）：2024》。<https://cejzambia.org/2024-critical-minerals-and-land-use-governance-in-zambia/>

122 采掘业透明度倡议（EITI）（无日期）。《赞比亚》。网址：<https://eiti.org/countries/zambia>（访问日期：2026年7月28日）。

建议二：增强公共机构执法能力，监督腐败预防措施的落实

- 制定矿业领域专项反腐败战略，加强行业专项预防措施的实施。值得注意的是，反腐败委员会针对矿业腐败风险的专门措施十分有限。有必要进一步完善矿业与矿产开发部现有廉政委员会的工作，加强与反腐败委员会的协作，并在矿产监管委员会另设一个廉政委员会。
- 按照矿业增产目标的规模，相应增加对矿区地方政府、赞比亚环境管理局（ZEMA）和矿产监管委员会（MRC）的资金投入，以弥补交通、人员和设备等方面的机构能力短板，并加强环境灾害防范。
- 加强ZEMA、地方政府和MRC等执法机构之间的协调，避免矿业企业疲于应对各方执法整改要求。各机构整改要求缺乏协调，会进一步促使中资矿业企业寻求维系与政治公众人物（PEP）的关系。
- 在中国投资者进入赞比亚时开展全面的入门引导与合规培训，确保其充分了解监管框架、相关法律以及各公共机构的矿业审批流程。利益相关方指出，贿赂风险居高不下，原因在于投资者对审批流程和时限了解有限。

建议三：通过利益申报和提高采购透明度遏制政治干预

- 制定综合性法律，强制要求所有高级公职人员切实申报利益，并定期申报资产与负债。《1994年第35号议会与部长行为守则法》虽已确立行为守则，涵盖廉洁、利益申报、资产与负债申报以及公职伦理等条款，但大多数高级公职人员并不在其适用范围之内。

- 加快修订《反腐败法》，扩大滥用公职罪的适用范围。现行《反腐败法》未将以下人员纳入适用范围：国家官员（即总统、副总统、议长、副议长、国会议员、部长及省级部长）、地方议员、宪法职位官员（即内阁秘书、总检察长、副总检察长、公诉署署长、财政部秘书长及各部常务秘书）以及法官和司法官员。

建议四：在矿业污染事件中保障媒体自由、提升信息透明度

- 在矿业污染事件中保障新闻和媒体自由，促进客观报道。媒体享有知情权，在公共卫生、工人安全和污染事件中，这一权利应当得到保护。相关矿业企业和政府应与媒体及新闻工作者协调配合，确保其能够安全进入受影响社区，而不应施加不合理限制，因为此类限制只会加深外界对违规行为和暗箱操作的怀疑。
- 确保政府部门（ZEMA、绿色经济与环境部）以及相关矿业企业及时披露准确信息。及时披露有助于增进公众信任，并使公众确信责任主体正在切实回应公众关切和环境问题。

澳大利亚透明国际

注册办公地址:

Level 41, 161 Castlereagh Street,
Sydney NSW 2000

通讯地址:

PO Box 13276 Law Courts VIC 8010

info@transparency.org.au

+61 (03) 9018 7551

www.transparency.org.au

[linkedin.com/company/ti-australia](https://www.linkedin.com/company/ti-australia)

Instagram [@transparency.international.aus](https://www.instagram.com/transparency.international.aus)