



能源与矿产 法律月刊

2026 年 07 月

北京 | 上海 | 深圳 | 杭州 | 成都 | 青岛 | 广州 | 香港 | 硅谷

Beijing | Shanghai | Shenzhen | Hangzhou | Chengdu | Qingdao | Guangzhou | Hong Kong | Silicon Valley

www.meritsandtree.com

目录

立法和监管动向3

国内.....3

境外.....5

行业资讯5

油气.....5

新能源.....5

矿产.....5

电力.....6

植德观点9

立法和监管动向

国内

• 国家能源局印发《能源领域节能降碳行动计划（2026—2028 年）》

2026 年 7 月 10 日，国家能源局印发《能源领域节能降碳行动计划（2026—2028 年）》。行动计划提出，到 2028 年，非化石能源消费比重年均提升约 1 个百分点；合理控制煤电机组供电煤耗，达到现行能效标杆水平的煤电产能比例力争提高 15 个百分点；建成一批零碳低碳煤炭矿区、油区；支持建成一批零碳园区。行动计划明确推动核电纳入绿电绿证体系，建立绿证和绿电消费标准体系，制定出台绿证核算、认证、标识等标准，推动绿证纳入碳排放核算体系。[\(查看更多\)](#)

• 国家发展改革委、国家能源局印发《新型电力系统建设“十五五”规划》

2026 年 7 月 21 日，国家发展改革委、国家能源局印发《新型电力系统建设“十五五”规划》（发改能源〔2026〕942 号）。《规划》提出到 2030 年初步建成新型电力系统，绿色低碳的电力供给格局基本形成，非化石能源发电量占比达到 50%，新能源装机突破 28 亿千瓦，新型储能装机超 3 亿千瓦，西电东送规模超过 4.2 亿千瓦，全国新能源利用率保持在 90% 左右。《规划》系统部署了绿色低碳电力供给、主配微协同新型电网、系统调节能力、用电侧协同等十大维度重点任务。[\(查看更多\)](#)

• 自然资源部印发《关于做好建设项目压覆矿产资源管理工作的通知》

2026 年 7 月，自然资源部印发《关于做好建设项目压覆矿产资源管理工作的通知》，自印发之日起施行。《通知》落实新修订的《矿产资源法》及其实施条例，将压覆重要矿产资源审批调整为压覆战略性矿产资源审批，明确战略性矿产资源原则上不得压覆；要求建设项目选址选线时通过“一张图”主动开展压覆查询；将压覆审批时限由 20 个工作日缩短至 10 个工作日，并完善压覆补偿协商与评估机制，统筹资源安全与经济社会发展。[\(查看更多\)](#)

• 国家能源局发布《中国新型储能发展报告（2026）》

2026 年 7 月 30 日，国家能源局发布《中国新型储能发展报告（2026）》。报告显示，截至 2025 年底，中国新型储能累计装机规模 1.36 亿千瓦/3.51 亿千瓦时，同比增长 84.3%，约占全球 50%，已超过抽水蓄能成为第一大调节性资源；2025

年全国新型储能等效利用小时数达 1195 小时，同比增长 31.2%。报告指出，“十五五”时期新型储能将由规模化发展步入市场化发展阶段。[\(查看更多\)](#)

境外

• 欧盟与美国签署《关键矿产行动计划》

2026 年 7 月，欧盟与美国签署《关键矿产行动计划》（EU-US Critical Minerals Action Plan）。双方将协调运用边境调整价格底线、价格缺口补贴、承购协议（offtake）等贸易与市场工具，并开展储备合作、技术协调与监管对齐，以保障稀土、镓、锗、石墨、锂、钴、镍等战略矿产的供应安全，推动关键矿产供应链多元化。该计划由美国贸易代表办公室与欧盟委员会贸易和经济安全总司负责实施。[\(查看更多\)](#)

• 国际能源署发布《2026 年全球关键矿产展望》

2026 年 7 月 16 日，国际能源署（IEA）发布《2026 年全球关键矿产展望》。报告显示，2025 年至 2026 年初关键矿产价格大幅反弹，锂价较 2025 年初翻倍，钴价上涨约 130%，钨价飙升六倍，出口管控叠加地缘冲突是推动价格上涨的核心因素；绝大多数关键矿产冶炼环节集中度持续攀升，头部单一冶炼国平均占比已达 72%。报告预警，2035 年全球铜市场仍将面临 25% 的供应缺口。[\(查看更多\)](#)

• 美国 FORGE 论坛设立关键矿产合作工作组

2026 年 7 月，美国主导的关键矿产多边合作机制“资源地缘战略参与论坛”（FORGE）伙伴国设立两个工作组——项目投资工作组与政策协调工作组，以在项目和政策层面协调关键矿产开采、加工与回收项目的投资，并推进价格底线机制等政策工具的落地。该论坛为原“矿产安全伙伴关系”（MSP）的延续，旨在打造更广泛的盟友关键矿产协调机制。[\(查看更多\)](#)

行业资讯

油气

• “三桶油”召开年中工作会议，聚焦增储上产与绿色转型

2026 年 7 月 28 日，中国石油、中国石化、中国海油分别召开 2026 年年中工作会议。从三家企业发布的信息看，增储上产保供应、炼化转型谋新能源、深化改革建治理体系是下半年工作的共同重心。中国石油提出“提升能源安全高效供给能力”、高质量建设生物航煤等标志性工程；中国海油强调“在扛稳保供责任上聚力奋进”；中国石化部署“打好能源保障攻坚战”，扎实做好迎峰度夏能源保供。

[\(查看更多\)](#)

• 美伊冲突升级，国际油价单日暴涨逾 9%

2026 年 7 月 13 日，美国宣布将对伊朗全域海岸线实施海上封锁，国际原油期货应声暴涨逾 9%，创 2020 年 5 月以来最大单日涨幅，布伦特原油结算价 83.30 美元/桶，WTI 结算价 78.14 美元/桶。7 月 14 日盘中，布伦特涨幅进一步扩大至 10%。霍尔木兹海峡通行量降至较低水平，再度引发市场对第三季度石油供应紧张的担忧。[\(查看更多\)](#)

新能源

• 国峰内蒙古赤峰 100 万千瓦荒漠风光储基地项目并网

2026 年 7 月 16 日，国家第三批“沙戈荒”大型风光基地重点工程——国峰内蒙古赤峰 100 万千瓦荒漠风光储基地项目并网。项目总投资 33.5 亿元，总装机 100 万千瓦（风电 85 万千瓦、光伏 15 万千瓦），采用“板上发电、板下治沙”的风、光、储、生态修复四位一体协同开发模式，标志着赤峰市新能源产业发展、荒漠生态治理与新型电力系统建设迎来里程碑。[\(查看更多\)](#)

• 新疆油田首个异地新能源项目完工

2026 年 7 月 17 日，新疆油田阿勒泰吉木乃 80 万千瓦风光发电项目全部完工。项目含 60 万千瓦风电、20 万千瓦光伏，是中国石油首个管道配套新能源项目，也是新疆油田在克拉玛依市以外建设的首个新能源项目，投运后每年可发绿电 16 亿千瓦时，减少二氧化碳排放约 163 万吨。[\(查看更多\)](#)

• 中核镶黄旗 40 万千瓦风光储一体化项目加速推进

2026 年 7 月，内蒙古锡林郭勒盟中核镶黄旗 40 万千瓦风光储一体化基地项目加快推进，自 7 月 2 日首台风机吊装完成后，已有多台 7.5 兆瓦风机相继吊装就位。项目总投资 19.67 亿元，涵盖 320 兆瓦风电、80 兆瓦光伏，配套建设储能设施及 220 千伏升压站，计划 9 月底实现全容量并网，建成后年均发电量超 13 亿千瓦时。[\(查看更多\)](#)

矿产

• 自然资源部公示新一批国家级绿色矿山名单

2026 年 7 月 21 日，自然资源部办公厅对新一批拟纳入国家级绿色矿山名录的矿山予以公示，公示期为 5 个工作日（7 月 21 日至 7 月 27 日）。此次遴选依据《自然资源部办公厅关于开展新一批国家级绿色矿山遴选工作的通知》开展，经审核论证与抽查核实并征求相关部门意见，是推动矿业绿色低碳转型、提升矿产资源开发保护水平的重要举措。[\(查看更多\)](#)

• 锂库存加速去化，碳酸锂价格反弹

2026 年 7 月下旬，碳酸锂价格在 15 万元/吨附近企稳反弹。据上海钢联数据，7 月 23 日电池级碳酸锂（早盘）中间价报 145500 元/吨，较上日上涨 3500 元/吨。受 9 月 1 日起实施的电池消费税影响，下游企业存在备货前置行为，叠加国内头部云母提锂企业停产检修带来约 4000 吨现货减量，锂库存加速去化、供需阶段性偏紧，短期锂价维持坚挺。[\(查看更多\)](#)

电力

• 上半年全社会用电量同比增长 5.3%

2026 年 7 月 15 日，国家能源局发布数据显示，1 至 6 月全社会用电量累计 50999 亿千瓦时，同比增长 5.3%。其中，充换电服务业、互联网数据服务用电量分别达 810 亿、494 亿千瓦时，增速分别达 56.9%、44%，新业态用电呈现爆发式增长；高技术及装备制造业用电量 6008 亿千瓦时，同比增长 9.8%。[\(查看更多\)](#)

• 全国用电负荷两创历史新高，跨省互济保障迎峰度夏

2026 年 7 月，全国用电负荷持续攀升，继 7 月 10 日全国用电负荷 15.18 亿千瓦首创新高后，7 月 14 日再创新高，达 15.51 亿千瓦。国家发展改革委、国家能源

局充分发挥全国统一电力市场体系作用，加强电力互济，7 月 14 日跨省跨区跨网最大输送电力合计 2.78 亿千瓦，有力支撑全国用电保障。[\(查看更多\)](#)

植德观点

印尼矿业政策调整的国际投资法审视

一、引言

作为全球镍、铝土矿、锡等关键矿产的核心供给国，印度尼西亚（下称“印尼”）始终是全球矿业资本的重点投资目的地，也是中国企业海外资源布局的核心市场。2025 年以来，为强化国家对自然资源收益的掌控、稳定外汇储备、推动国内下游产业升级，印尼政府密集出台多轮矿业监管新政，覆盖生产配额管控、基准定价机制改革、出口外汇强制留存三大核心领域，形成了“生产—收益—资金”全链条的管制收紧态势。

本轮政策调整是印尼资源民族主义政策的延续与深化，直接冲击外资矿业企业的经营自主权、收益预期与资金流动性，也引发了国际投资法层面的合规性质疑。本文结合印尼最新立法文本，以《中国—东盟全面经济合作框架协议投资协议》（下称“CAFTA 投资协定”）、《中华人民共和国政府和印度尼西亚共和国政府关于促进和保护投资协定》（下称“中印尼 BIT”）及 WTO 多边规则为法律依据，系统分析相关政策的国际投资法合规性，并为受影响的中资企业提出分层级的法律救济路径。

二、印尼矿业政策调整的核心内容与依据

本轮矿业政策调整以生产端管控为核心、收益端调整为抓手、资金端管制为配套，按对投资权益的影响权重排序如下：

（一）生产端：RKAB 年度审批制与产量配额刚性管控

影响程度：★★★★★

法规依据：印尼能源与矿产资源部 2025 年第 17 号部长条例（MEMR No.17/2025）《矿产与煤炭矿业企业工作计划与预算编制、提交与审批程序及活动报告规程》，

替代 2023 年第 10 号、2024 年第 15 号旧条例，2025 年 9 月 30 日颁布实施。

该制度是本次调整中对企业生产经营影响最深远的规则，核心变化包括：

- 1. 有效期大幅缩短。**生产运营阶段的工作计划与预算（RKAB）从原 3 年有效期调整为 1 年有效期，实行年度编制、年度审批，企业需在每年 10 月 1 日至 11 月 15 日提交下一年度 RKAB。
- 2. 产量管控刚性化。**明确禁止超核定产量生产，超产行为直接触发临时停业处罚（无需经过书面警告程序），同时扣减下一年度的产量配额，超产部分仍需全额缴纳权利金与相关税费。
- 3. 审批裁量权集中。**审批流程压缩至 5 个工作日初审、8 个工作日终审，超期自动批准，但设置最多 3 次补正限制；行政机关对产量配额的核定享有较大裁量空间。
- 4. 变更限制收紧。**常规年度内仅允许 1 次 RKAB 变更，仅在国家产量政策调整、不可抗力等特殊情形下可申请额外变更。

2026 年全国镍矿总开采配额从 2025 年的 3.79 亿吨削减至 2.5 亿至 2.7 亿吨，部分大型矿山配额骤降逾 70%。该制度直接削弱了矿业投资的长期可预期性，企业的产能规划、投资回报周期均需随年度审批动态调整，经营自主权受到显著约束。

（二）收益端：金属矿产基准价格公式系统性重构

影响程度：★★★★☆

法规依据：印尼能矿部 2026 年第 144.K/MB.01/MEM.B/2026 号部长决定，修订 2025 年第 268 号金属与煤炭基准价格规则，2026 年 4 月 15 日正式生效。

基准价格（HPM）是印尼征收矿业权利金、出口税的核心计税依据，本次修订直接调整了企业的税费负担与收益空间，核心变化包括：

- 1. 镍矿定价逻辑升级。**从单一镍元素计价改为“主元素+伴生元素”综合计价，新增铁、钴、铬三种伴生矿物的价值核算；同时上调修正系数（CF）基准值，将 1.6%

镍品位对应的 CF 从 20%上调至 **30%**，实质提高了镍矿的计税基准价。

新公式为：

$$\begin{aligned} \text{HPM Bijih Nikel} = & [(\%Ni \times CF_Bijih\ Nikel \times HMA_Nikel) + (\%Fe \times CF_Besi \\ & ikutan \times HMA_Bijih\ Besi \times 100) + (\%Co \times CF_Kobalt\ ikutan \times HMA_Kobalt) \\ & + (\%Cr \times CF_Krom\ ikutan \times HMA_Bijih\ Krom \times 100)] \times (1 - MC) \end{aligned}$$

其中，铁（Fe）仅在含量 $\leq 35\%$ 时计入，钴（Co）仅在含量 $\geq 0.05\%$ 时计入。

2. 铝土矿品质扣减强化。新增活性二氧化硅（R-SiO₂）品质扣减因子，低品位矿石的基准价被进一步压低，倒逼高品位矿石优先供应国内冶炼产业。

3. 计价单位统一规范。所有原矿类产品的计价单位从干吨（USD/DMT）统一调整为湿吨（USD/WMT），公式中新增水分含量（MC）扣减项，实现计税基数的标准化收紧。

本次调整以“优化定价机制、保障国家非税收入”为目标，全行业普遍推高了矿业企业的税费成本，且定价权完全由政府单方掌控，企业无议价与博弈空间。

（三）收益端：累进式特许权使用费

影响程度：★★★★☆

法规依据：印尼政府 2025 年第 19 号政府条例（PP No.19/2025），2025 年颁布实施。

该条例将镍矿特许权使用费从 10%的统一税率改为 **14%—19%的累进税率**，根据矿产参考价格（HMA）浮动。镍铁和 NPI 的特许权使用费为 5%—7%，镍钐为 3.5%—5.5%。条例还计划对镍钐和非镍冶炼产品中的钴新增 2%的特许权使用费。因企业普遍反对，政府已于 2026 年 5 月宣布**暂缓实施**部分上调方案。

（四）资金端：出口外汇强制留存与使用范围限制

影响程度：★★★★☆

法规依据：印尼政府 2025 年第 8 号条例（PP No.8/2025），修订 2023 年第 36 号

《自然资源出口外汇条例》，2025 年 2 月 17 日签署，3 月 1 日生效。

该制度属于外汇管制范畴，直接锁定企业出口收入的流动性，核心规则包括：

- 1. 差异化留存义务。**非油气矿业、种植园、林业、渔业等行业，**100%**的出口外汇（DHE SDA）需留存于印尼国内金融体系，最短留存期限 **12 个月**；油气矿业仅需留存最少 **30%**，最短留存期限 **3 个月**。
- 2. 留存渠道与支取限制。**外汇仅可存放于指定专用账户，或配置银行金融工具、央行票据等合规产品；金融工具到期前一律不得提前支取。
- 3. 使用范围严格限定。**留存外汇仅可用于支付出口税费、偿还贷款、进口原材料与资本货物、支付股息等特定用途，企业需提交证明材料与真实性声明，合规使用部分方可抵扣留存额度。

该政策显著降低了企业资金的周转效率，拉长了境外股东的股息汇回与资本回收周期，增加了汇兑波动风险。

（五）其他措施

印尼还于 2026 年 5 月成立国有企业 **Danantara Sumberdaya Indonesia (DSI)**，统一管理战略资源出口。此外，印尼大幅收紧工作签证政策、加强环境与林业执法，多家企业因环境违规被直接吊销采矿许可。

三、国际投资法框架下的政策合规性分析

中资企业在印尼的矿业投资同时受中印尼 BIT(1994 年)、CAFTA 投资协定(2009 年)的双重保护。其中 CAFTA 投资协定保护标准更高、适用范围更广，是核心法律依据；涉及出口管制的措施还需受 WTO 多边规则约束。以下从四个维度逐一分析合规风险：

（一）公平公正待遇（Fair and Equitable Treatment）

中印尼 BIT（1994 年）第 2 条第 2 款规定：“缔约任何一方投资者在缔约另一方领土内的投资应始终受到公正与公平的待遇并享受充分的保护和保障。”

CAFTA 投资协定（2009 年）第 7 条第 1 款规定：“每一缔约方应给予另一缔约

方投资者的投资公平和公正的待遇以及全面的保护和安全。”第 7 条第 2 款进一步明确，公平和公正待遇指各缔约方“不在任何法定或行政程序中拒绝给予公正待遇”。

公平公正待遇（FET）的核心内涵包括**保护投资者的合理预期、禁止任意性行政行为、遵循比例原则**。印尼的以下行为可能构成对 FET 的违反：

1. 政策的频繁剧烈变动，破坏合理预期。矿业投资属于长周期、重资产投资，投资者取得矿业权时基于原有 3 年有效期的 RKAB 制度形成了稳定的生产规划与收益测算。新规单方面将有效期压缩至 1 年，并宣布此前已获批的 2026 年配额须重新提交，直接打破了投资者的合理预期。同时，定价公式从单一元素计价改为“四元素计价”，将原本不计价的伴生金属纳入计税基数，对于已基于原有规则完成投资决策的企业而言，同样构成对合理预期的严重挫败。

2. 审批裁量权的任意性。年度配额核定赋予行政机关较大裁量空间，审批标准缺乏明确量化规则，配额调整存在任意性。中国投资者批评当局拥有“过宽的自由裁量权”，造成了商业不确定性，并指控存在“过度的和不透明的执法”以及腐败和敲诈勒索行为。

3. 违反比例原则。超产行为直接触发临时停业处罚（无需经过书面警告程序），同时扣减下一年度产量配额，缺乏梯度救济机制，可能构成对比例原则的违反。

（二）征收与间接征收（Expropriation and Indirect Expropriation）

中印尼 BIT（1994 年）第 6 条第 1 款规定：“只有为了与采取征收的缔约一方国内需要相关的公共目的，并给予补偿，缔约任何一方投资者在缔约另一方领土内的投资方可被国有化、征收或采取与国有化或征收效果相同的措施（以下称‘征收’）。此种补偿应等于投资在征收决定被宣布或公布前一刻的价值。此种补偿不应不适当地迟延，并应有效地实现和自由转移。”

CAFTA 投资协定（2009 年）第 8 条规定，缔约方不得对另一缔约方投资者的投资实施征收、国有化或采取其他类似措施，除非满足以下条件：为公共目的；依照适用国内法进行；以非歧视方式实施；以及按照第 2 款规定支付补偿。补偿金额应为“征收公开宣布时或征收发生时的被征收投资的公平市场价值”，并应“以

可自由使用货币从东道国自由转移”。

间接征收指东道国虽未通过正式法律手段没收外资资产，但通过一系列频繁、剧烈的监管措施，实质上剥夺了投资者的经济利益，效果等同于征收。

1. 配额削减的实质性剥夺效果。2026 年全国镍矿总开采配额从 2025 年的 3.79 亿吨削减至 2.5 亿至 2.7 亿吨，部分大型矿山配额骤降逾 70%。这种幅度的削减已超出正常的资源管理范畴——矿山失去了继续运营的基本原料来源，实质上等同于被剥夺了经营能力，具有“实质性剥夺”的特征。

2. 定价规则的追溯性影响。第 144 号部长令将原本不计价的伴生金属纳入计价，使湿法冶炼项目失去长期享受的“免费钴红利”。据测算，新规则下各品位镍矿 HPM 均明显增加，对已基于原有规则完成投资决策和产能建设的企业而言，这种单方面改变游戏规则的行为，在效果上等同于剥夺了其合理投资预期。

3. 间接征收认定的限制。国际仲裁实践普遍承认，资源开发的产量管控属于国家“警察权”的正当行使，若措施为公共利益（如资源可持续利用、保障下游产业）且非歧视适用，通常会排除征收认定。但若措施完全剥夺企业核心经济价值，且缺乏合理补偿，则仍可能构成间接征收。警察权原则的适用需满足**善意、非歧视性、相称性、正当程序**四个条件。印尼配额削减若具有歧视性（如针对中资企业不成比例地削减）、缺乏相称性（配额骤降逾 70% 远超合理管制需要）、或缺乏正当程序（审批标准不透明、裁量权任意），则可能逾越警察权原则的保护边界。

（三）转移与利润汇回自由（Transfers and Repatriation of Profits）

中印尼 BIT（1994 年）第 7 条规定，缔约一方应根据其法律和法规就缔约另一方投资者的投资准许投资者在完成全部纳税义务后转移相关款项，“并不得无故迟延”。

CAFTA 投资协定（2009 年）第 10 条第 1 款规定：“任一缔约方应允许任何其他方投资者在该缔约方境内的投资的所有转移……不延误地自由汇入或汇出该方领土。”

100% 外汇强制留存 12 个月的要求，直接限制了企业出口收入的自由支配与汇回

权利，构成对转移自由的实质性限制。从原先 30%留存三个月骤然提升至 100%留存十二个月，这种剧烈变化可能构成对上述条款的违反。投资者指出，该政策“扰乱了流动性和长期运营灵活性”。

印尼政府可能援引两项抗辩：一是协定第 10 条第 3 款的法定例外（如外汇管理、税收追缴）；二是第 11 条的国际收支平衡保障措施。但需注意，国际收支保障措施仅适用于“严重国际收支不平衡或外部金融困难”的临时情形，而印尼 DHE 政策属于常态化制度安排，并非应对短期收支危机，难以适用该例外。若留存制度的实际效果是强制外汇滞留境内、限制资本流出，则可能被认定为规避协定义务，违反转移自由条款。

（四）WTO 框架下的数量限制违规风险

GATT 1994 第 11 条第 1 款规定：“任何缔约方不得对从其他缔约方领土进口的任何产品或向其他缔约方领土出口的任何产品设立或维持除关税、国内税或其他费用以外的任何禁止或限制，无论此类禁止或限制是通过配额、进出口许可证还是其他措施实现。”

印尼的 RKAB 产量管控表面是生产端管理，但结合其长期推行的原矿出口禁令政策，产量配额实质起到了限制出口数量的效果。当国内生产能力被系统性限制到远低于出口需求时，实际效果与直接出口配额无异。

WTO 争端解决实践提供了明确的先例。在欧盟诉印尼镍矿出口限制案(DS592)中，WTO 专家组于 2022 年 11 月 30 日发布报告，裁定：印尼的**出口禁令和国内加工要求违反了 GATT 第 11 条第 1 款**；**这些措施不适用第 11 条第 2 款(a)项的临时短缺例外；也不适用第 20 条(d)项的法律合规例外。**

就第 11 条第 2 款(a)项而言，专家组的裁决包含以下几个关键认定：

第一，关于“严重短缺”。专家组认为，印尼未能证明低品位镍矿存在“严重短缺”——因为印尼自身亦承认其无法加工低品位矿石，该矿石实质上被视为“废料”。但对于**高品位镍矿**，专家组认定印尼所指出的当前储量与预期需求之间的失衡，已达到了“**迫在眉睫的严重短缺**”（imminent critical shortage）的程度。换言之，专家组并未完全否定“严重短缺”要件的成立，而是基于其他要件（如措施并非“临

时适用”、镍矿不构成印尼的“必需品”) 否定了印尼的抗辩。

第二, 关于“临时适用”。专家组指出, 出口禁令在专家组设立前已实施七年(尽管有短暂放宽低品位矿石出口的期间), 而国内加工要求已不间断实施了九年。两项措施均未设定明确的终止期限或机制, 因此不构成“临时适用”。

第三, 关于“必需品”。专家组认为, 印尼的措施旨在发展下游加工产业(如不锈钢、电动汽车电池), 而非保障采矿业的镍矿供应。由于电动汽车电池产业在专家组设立时“尚未开始生产”, 仅“预计”在未来成为就业和财政收入的来源, 因此镍矿不能被认定为印尼的“必需品”。

专家组特别指出, 国内加工要求(DPR)“造成了一种没有镍矿可供出口的局面”, 这属于第 11 条第 1 款的规制范围。

配额和定价限制作为同一政策链条的延伸, 极有可能被认定为同样的违规行为。然而, 由于上诉机构因美国阻挠而自 2019 年 12 月起停摆, 印尼于 2023 年 1 月向上诉机构提交了上诉通知, 使该案进入“上诉至空无”(appeal into the void) 的状态——专家组报告无法通过争端解决机构(DSB)的通过程序, 因此印尼的禁令至今仍在执行。但这并不意味着印尼的措施在实体上合法——专家组已作出明确的违规认定。该案目前仍处于悬置状态, 等待上诉机构恢复运作或各方就替代安排达成一致。

四、受影响中资企业的法律救济路径

针对不同政策的影响程度与法律风险, 中资企业可采取分层级、组合式的救济策略, 兼顾柔性沟通与刚性法律手段。

(一) 国内法层面的行政与司法救济

1. 行业磋商与政策沟通。优先通过印尼中资矿业协会、中国驻印尼使馆经商处等渠道, 向印尼能矿部、财政部等主管部门反映政策对企业的实际影响, 争取过渡期安排、差异化配额或执行细则优化。该路径成本最低, 且不影响后续法律救济的权利, 是企业的首选方案。印尼中国商会总会已于 2026 年 5 月向普拉博沃总统发出正式信函, 集体行动已取得一定效果——经过与财政部磋商, 政府同意

暂时推迟计划中的特许权使用费上调。

2. 行政复议与行政诉讼。针对 RKAB 审批驳回、超产处罚、定价执行异议等具体行政行为，企业可依据印尼《行政诉讼法》申请行政复议，对结果不服的可向国家行政法院提起行政诉讼，主张行政行为越权、违法或违反比例原则。

需特别注意岔路口条款风险：根据 CAFTA 投资协定第 14 条第 5 款，对于印尼等缔约方，投资者一旦将争端提交给其适格的法院和行政法庭，或根据仲裁程序之一，则选定的程序是终局性的。因此选择国内救济需审慎评估，避免丧失国际仲裁的核心权利。

（二）基于国际投资协定的仲裁救济

1. CAFTA 投资协定（2009 年）——首选举证。该协定是保护标准最高、适用范围最广的核心法律依据。根据第 14 条，投资者可就违反**第 4 条（国民待遇）、第 5 条（最惠国待遇）、第 7 条（投资待遇/FET）、第 8 条（征收）、第 9 条（损失补偿）、第 10 条（转移和利润汇回）**等义务的争议，在 6 个月磋商未果后，选择提交 ICSID 仲裁、UNCITRAL 规则临时仲裁等程序。

操作中需把握三个核心要件：**时效**——自知道或应当知道权益受损之日起**3 年内**提起；**前置通知**——提交仲裁前**90 日**书面通知东道国政府；**用尽当地救济**——投资者一旦选择国内司法程序或仲裁程序，选定程序即为终局。

2. 中印尼 BIT（1994 年）——补充适用。该协定第 9 条仅允许就“因征收发生的补偿款额的争议”提交专设仲裁庭。但存在核心程序困境：仲裁庭的管辖权仅限于“补偿款额”争议，而“是否构成征收”这一前提问题，仲裁庭无权裁决，形成了“先有鸡还是先有蛋”的程序困境。因此仅可作为特定争议场景下的补充法律依据。

（三）基于投资合同的商事仲裁救济

在条约仲裁路径存在程序障碍的情况下，**合同仲裁是最可靠的救济路径。**

如企业与印尼政府、国有企业或合作伙伴签订的投资协议、合资合同或矿业合作协议中包含**独立的仲裁条款**（如约定 ICC、SIAC 或 ICSID 仲裁），可完全绕开 BIT 的限制，直接依据合同提起国际仲裁。

企业应立即审查合同,重点检查是否存在以下条款:**稳定条款**(Stabilization Clause)——约定东道国法律发生不利变动时不适用新法或投资者可获得补偿;**价格锁定条款**——约定固定计价公式;**独立仲裁条款**——约定国际仲裁地和适用法律。

多数中企采用的是短期、价格跟随印尼政府 HPM 基准价的合同——这类合同下印尼政策调整本身不构成违约。但少数签有长期锁定价格或固定公式的企业,应**立即审查合同条款**,评估是否存在可资主张的法律依据。

(四) 国家间争端解决机制

1. 区域协定下的缔约方争端。若全行业权益受损严重,企业可向中国商务部申请,由中国政府依据 CAFTA 投资协定与《中国—东盟争端解决机制协议》,向印尼提起缔约方之间的争端解决,通过双边外交与法律磋商推动政策纠偏。

2. WTO 多边争端解决。针对产量配额等具有出口限制效果的措施,中国政府可依据 GATT 1994、《与贸易有关的投资措施协定》(TRIMs)向 WTO 提起争端解决。DS592 案专家组已作出对印尼不利的裁决,虽然因上诉机构停摆该裁决尚未正式通过,但专家组报告的法律分析——特别是关于出口禁令和国内加工要求违反 GATT 第 11 条第 1 款的认定——可为未来类似争端提供有力的法律参考,形成多边制度压力,为全行业争取政策调整空间。

五、总结与启示

(一) 总结

印尼本轮矿业政策调整是全球资源民族主义浪潮下的典型表现,核心逻辑是将自然资源收益更多向本国倾斜,强化政府对产业链的管控权。从国际投资法视角审视,相关政策在不同维度存在合规瑕疵:外汇强制留存制度面临违反转移自由义务的较高风险;RKAB 产量配额制度存在违反公平公正待遇的争议,且在 WTO 框架下存在数量限制违规可能;基准价格调整属于政府常规规制范畴,被认定为间接征收的概率相对较低,但若措施具有明显的针对性或没收性,仍存在争议空间。

对中资企业而言,本轮调整既是合规挑战,也倒逼投资模式从上游资源开采向中

下游加工延伸，客观上与印尼下游化战略形成契合，为长期合规经营提供了转型方向。

（二）启示

基于上述分析，本轮印尼矿业政策调整所暴露的风险并非个案，而是在全球资源民族主义回潮背景下具有普遍性的警示信号。对于在印尼及类似司法辖区开展资源投资的中国企业而言，以下五个方面的经验值得认真总结与吸收。

第一，投资架构前置与合同保护机制。对印尼等资源民族主义高发的司法辖区，投资前需全面评估政策变动风险，优先利用 CAFTA 等高水平投资协定的保护设计持股路径，确保具备国际投资仲裁的主体资格。在矿业权协议、投资协议中加入稳定条款与艰难情形条款，明确政策重大变动时的调整机制与损失补偿安排，锁定投资的核心商业预期。日常经营中严格遵守当地法律法规，同时完整留存投资决策依据、政策变动造成损失的财务证据、与政府部门的沟通函件等，为潜在争议做好证据储备。

第二，分散投资，降低国别集中风险。本轮事件凸显了投资过度集中于单一国家的结构性脆弱性。中资企业应加快推进全球资源布局的多元化，避免将绝大多数资本沉淀于单一司法辖区。通过区域多元化（如同时布局东南亚、非洲、拉美等资源富集区）和矿种多元化（如铜、锂、钴等新能源关键矿产的分散配置），降低单一国家政策变动对整体投资组合的冲击。印尼的经验表明，即便拥有双边投资协定的保护，东道国政策调整所带来的经营中断和财务损失仍然是真实且巨大的。

第三，强化技术控制权，构建"非对称"博弈筹码。中石油在尼日尔的项目争端提供了重要启示。2025 年 3 月，尼日尔军政府试图撕毁协议。然而，中石油此前已将核心工艺参数和故障诊断逻辑深度嵌入油田运营系统，外方技术人员因无法解析"黑箱化"的操作指令与设备锁定机制而束手无策——中方撤离时对控制系统采取的技术锁定措施，直接导致油田产量暴跌、炼油厂瘫痪。正是这种对核心技术的"锁入"效应，使中石油在缺乏 BIT 保护的局面下仍握有迫使对方重回谈判桌的关键筹码，经过一年多的博弈，尼日尔最终于 2026 年 5 月与中石油重新签署

合作协议。这表明将**技术优势转化为对项目运营的不可替代性**，通过关键设备控制系统、专属数据库等方面的技术壁垒，可以在东道国政策剧变时保有强大的非对称博弈能力。

第四，多元救济组合施策。面对政策冲击，优先通过行业磋商争取柔性解决方案；若权益受损严重，可同步启动法律评估，善用区域投资协定的高保护标准，在岔路口规则下审慎选择救济路径，最大化维护自身合法权益。

第五，顺应产业政策转型。主动布局下游冶炼与深加工产业，从“出口型开采”转向“本地化加工”，契合印尼产业发展战略，从根源上降低出口管制、外汇管控等政策的直接冲击，提升投资的长期稳定性。

特别声明

本刊物不代表本所正式法律意见，仅为研究、交流之用。非经北京植德律师事务所同意，本刊内容不应被用于研究、交流之外的其他目的。
如有任何建议、意见或具体问题，欢迎垂询。

参与成员

编委会：蔡庆虹、杜莉莉、高嵩松、李冰浩、任谷龙、郑筱卉、钟凯文、钟静晶
本期执行编辑：任谷龙 汪哲浩



前 行 之 路 植 德 守 护

www.meritsandtree.com