

2026-HY-E035
DRC/CRP/IRR



区域国别研究报告

上海市哲学社会科学规划办公室

2026 年 8 月 19 日

刚果（金）钴政策最新变化、发展趋势及 对策建议

上海师范大学非洲研究中心

上海市企业走出去综合服务平台

《**区域国别研究报告**》是上海市哲学社会科学规划办公室依托上海市各高校和科研院所专业研究力量，紧扣服务企业走出去现实需要，专为“上海市企业走出去综合服务平台”打造的区域国别研究品牌。

《报告》基于学者“在地研究”田野调研、企业出海实务经验以及其他信息，聚焦国别/区域、产业/行业、在地合规运营三类场景，推出三类系列成果。其中，“**国别报告**”系列以对象国政治、经济、社会、文化等内容为研究对象，重点围绕宏观经济形势、营商环境、中资企业经营状况、机遇挑战等维度，解析对象国各领域的发展态势，为企业海外布局提供决策参考；“**行业报告**”系列针对重点产业跨境布局或企业走出去的行业赛道，深入研判对象国的重点行业发展格局；“**合规报告**”系列回应企业海外合规运营实务关切，系统梳理对象国重点领域的监管要点，为企业在地运营提供应对策略参考。

摘要

近期，刚果（金）钴资源领域在立法修订、行政干预与市场反应三方面呈现如下态势：其政策体系已超越法律文本层面，迅速演化为以出口配额管控与程序性审批为核心的实操性制度框架。当前阶段，该体系集中表现为“出口流量由国家主导、收益分配存在深度博弈、制度执行频繁出现断裂、合规风险呈系统性扩散”等特征。就政策表层逻辑而言，旨在通过总量控制与流程嵌套机制，实现资源主权溢价的获取。然而，从深层现实审视，行政执行能力、基础设施条件及整体治理生态尚难以支撑上述制度预期，致使政策意图在落地过程中频繁出现变形，最终形成“规则刚性有余而执行韧性不足”的结构性错配格局。对中方涉钴企业而言，其运营环境已从既往以税费缴纳与权益分配为核心的博弈格局，演化为行政决策不确定性、制度性寻租行为及供应链合规追溯要求三者相互嵌套、彼此强化且叠加共振的复合型风险场域。

目 录

一、制度框架	1
二、核心政策措施	3
三、钴新政存在的问题与风险点	7
四、阶段性发展研判	11
五、对策建议	15

一、制度框架

刚果（金）钴政策体系为其自殖民时期以来矿产经济结构长期演化、制度不断调适的结果，现阶段已从制度框架层面拓展为以出口环节为核心、覆盖收益分配与产业引导的多层级政策组合。

从法律层面来看，有三个关键时间节点：2002 年、2018 年和 2026 年。2002 年颁布的《矿业法》确立了矿产资源国家所有、市场化引入外资开发的基础框架。^①

2018 年《矿业法》修订，核心调整包括四个方面：一是将钴列为战略矿产，适用 10% 的矿业权利金税率（较普通有色金属提升 6.5 个百分点）；二是提高国家权益比例，新采矿权项目需向国家无偿让渡 10% 股权，每次续期再无偿转让 5%；三是增设超额利润税，当钴价较项目可行性研究基准价上涨超过 25% 时，国家对超额部分征收 50% 所得税；四是明确境内加工义务与地区发展责任，要求矿业权人具备本土加工能力，按不低于营业额 0.3% 的比例计提社区发展基金。^②

^① République Démocratique du Congo, *Loi n°007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier*, *Journal officiel de la République Démocratique du Congo*, Numéro spécial, 15 juillet 2002, pp.2-6.
https://cd.mofcom.gov.cn/cms_files/oldfile/cd/201312/20131203035524487.pdf.

^② République Démocratique du Congo, *Loi n°007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier telle que modifiée et complétée par la Loi n°18/001 du 09 mars 2018 (Textes coordonnés)*, *Journal officiel de la République Démocratique du Congo*, Numéro spécial, 3 mai 2018, arts.7 bis, 71, 80, 241, 251 bis, 258 bis, pp.26, 61-66,

刚果（金）将于今年修订《矿业法》，进一步强化对战略矿产、境内加工和地区发展等方面的规定，并新增了执法条款，包括扩大政府暂停或吊销矿业许可证的权限，加大对违规行为的处罚力度（最高罚款 100 万美元、最长监禁 20 年）。^①

从执法层面来看，刚果（金）于 2019 年先后成立刚果钴业总公司（EGC）与战略矿产市场管控局（ARECOMS），前者承担手工钴的国家专营收购与销售职能，后者负责战略矿产的生产、出口与市场全流程监管，为后续政策落地提供了专门执行主体。但由于经费短缺、组织架构不健全，相关监管措施很快陷入执行滞后。^②2026 年新修订的《矿业法》拟设立具有更强监督职能的专门监管机构，统筹矿业执法。^③

138-147. <https://www.icnl.org/wp-content/uploads/miningcode.pdf>

^① Ange Adihe Kasongo, “Congo's planned mining law reform could dent investor confidence, industry warns,” *Reuters*, July 14, 2026, <https://www.reuters.com/world/africa/congos-planned-mining-law-reform-could-dent-investor-confidence-industry-warns-2026-07-14/>, 2026-07-21.

^② World Bank, *Cobalt in the Democratic Republic of Congo: Market Analysis*, Washington, DC: World Bank, 2021, pp.25-27.

^③ Mufli Hidayat, “Congo Mining Reform: What It Means for Investor Confidence in 2026,” *Discovery Alert*, July 20, 2026, <https://discoveryalert.com.au/congo-mining-reform-investor-confidence-cobalt-copper-risk/>, 2026-07-21.

二、核心政策措施

目前，刚果（金）的钴政策已从制度框架层面拓展为覆盖总量、流程与结构的全链条管控体系，并配套有三类梯度推进的具体政策措施。

第一类为总量控制措施。2025 年 2 月，ARECOMS 首次启动钴出口暂停，通过直接关闭出口通道，快速影响市场预期并消化境内库存。同年 10 月，出口暂停转为配额管理，具体规定如下：2025 年第四季度出口配额为 1.8125 万吨；2026 年全年出口总量设定为 9.66 万吨，其中 8.7 万吨基础配额按企业历史出口比例分配，0.96 万吨战略配额由国家统一掌控，用于支持境内加工、重点项目与战略储备。此外，2027 年配额总量将按市场情况动态调整。为保障配额制度执行，政策同时明确，违规企业将被永久取消出口资格。^①

第二类为程序细化措施。2025 年 11 月，矿业部与财政部联合发布出口流程规范。钴出口须依次完成以下五个环节，方可进入海关清关流程：（1）产地申报；（2）取样封签；（3）ARECOMS 配额核验；（4）48 小时内预缴

^① International Energy Agency, “DRC ARECOMS Decision No. 004/2025-Cobalt Quota System,” IEA website, last updated May 28, 2026, <https://www.iea.org/policies/29138-drc-arecoms-decision-no-0042025-cobalt-quota-system>, 2026-07-21.

10%矿业权利金；（5）多部门联合查验。这一流程将出口权限与税费征缴、合规核验深度绑定。^①2026年6月，未用额度回收机制正式落地。上半年未使用的出口配额统一划转国家战略储备，不予跨周期结转。^②同时，企业额度使用率将影响后续配额分配，进一步强化了对企业出口节奏的管控。

第三类为格局调整措施。一方面，通过战略储备与加工导向构建长期制度框架。2026年4月，刚果（金）正式建立钴战略储备制度，由 ARECOMS 负责储备的收购、持有、调度与销售，0.96 万吨年度战略配额构成储备的初始来源，为国家调节市场供需、平抑价格波动提供了政策抓手。同时，政策持续强化境内加工导向，将本土加工能力作为矿权续期、战略配额分配的核心参考指标。^③另一方面，通过大型矿业合同重谈重构存量项目的收益分配格局。典型如华刚矿业项目，2024 年经合同重谈后，中方基础设施投资承诺从 30 亿美元提升至 70 亿美元，且企业每

^① Ange Adihe Kasongo, "Congo Sets New Export Conditions to Keep Tight Grip on Cobalt," *Reuters*, December 5, 2025, <https://www.reuters.com/world/africa/congo-sets-new-export-conditions-keep-tight-grip-cobalt-2025-12-05/>, 2026-07-21.

^② Reuters, "Congo Withdraws Unused Cobalt Export Quotas," *Reuters*, June 29, 2026, <https://www.reuters.com/world/africa/congo-withdraws-unused-cobalt-export-quotas-2026-06-29/>, 2026-07-21.

^③ Maxwell Akalaare Adombila, "Congo Creates Strategic Cobalt Reserve to Influence Supply and Prices, Regulator Says," *Reuters*, April 16, 2026, https://www.reuters.com/world/africa/congo-creates-strategic-cobalt-reserve-influence-supply-prices-regulator-says-2026-04-16, 2026-07-16.

年须按营业收入 1.2%向刚果（金）支付矿业权利金。^①

整体来看，当前刚果（金）钴政策已形成“出口暂停—稳预期—配额管理控流量—程序细化抓收益—储备与加工谋长期”的完整逻辑链条，通过围绕出口环节的层层设限与规则嵌入，逐步实现了国家政策层面对资源流向、出口收益与产业节奏的系统性管控。

^① Reuters, “Chinese Companies to Invest up to \$7 Billion in Congo Mining Infrastructure,” *Reuters*, January 27, 2024, <https://www.reuters.com/markets/commodities/chinese-invest-up-7-bln-congo-mining-infrastructure-statement-2024-01-27/>, 2026-07-16.

三、钴新政存在的问题与风险点

刚果（金）钴政策的问题与风险点主要集中在以下五个方面。

一是行政协调环节的时效性对出口流程影响显著。国家制度性提高钴收益的能力上升的同时，对行政执行链条和部门协同的依赖亦随之加深。制度框架越细化，行政链条中的任何断裂就越可能引发供应危机。2026年7月，因掌握钴配额管理权的 ARECOMS 未向海关发出授权通知，刚果（金）海关平台自 2026 年 7 月 1 日起无法登记钴出口申报。在上半年配额申报截止日临近之际，约 2 万吨、价值约 11 亿美元的钴出口面临受阻风险，我国相关企业受到波及。^①

二是监管职能分布较广，各环节裁量空间客观存在。中央层面虽已构建涵盖配额分配、出口审批与税务稽查的完整监管链条，但各环节均存在较大的自由裁量空间，由此形成一套相对稳定的隐性运作机制。例如，配额由 ARECOMS 按月分配，企业难以提前锁定下月额度，需保

^① Ange Adihe Kasongo, Tom Daly and Pratima Desai, "Congo Cobalt Exporters Fear Losing Quotas Due to Administrative Glitch, Sources Say," *Reuters*, July 3, 2026, <https://www.reuters.com/world/africa/congo-cobalt-exporters-fear-losing-quotas-due-administrative-glitch-sources-say-2026-07-03/>, 2026-07-21.

持经常性协调。战略配额的分配流程尚缺乏公开细则，其分配去向的透明度有待提升。^①此外，企业反映在经营过程中偶遇政府部门的检查、问询及资产保全措施，且常与地方税费征收相关联，构成投资环境中需考量的因素。^②企业需分别对接矿业部、财政部、海关、税务及省级地方政府等多个机构，每个环节均可能涉及不同层级的合规要求与收费安排，这些操作层面的成本影响企业实际支出。^③

三是基础设施与配套条件对长期政策实施的制约客观存在。政府提出的境内加工、战略储备等长期规划，在实际推进中受到基础设施和公共服务能力的现实约束：南部矿区电力缺口约 60%，不规则停电影响冶炼设施稳定运行。^④公路、铁路等物流基础设施老化，受柴油价格飙升影响，货运费用较 2025 年上涨超 10%，运输周期翻倍，严重制约境内加工产能。^⑤战略储备制度缺乏稳定的财政

^① Shoshana Kedem, “Fears that DR Congo’s cobalt quotas could deepen corruption,” *African Business*, November 4, 2025,

<https://african.business/2025/11/resources/fears-that-dr-congos-cobalt-quotas-could-deepen-corruption>, 2026-07-21.

^② U.S. Department of State, *2025 Investment Climate Statement: Democratic Republic of the Congo*, Washington, DC: U.S. Department of State, 2025, pp.40-41.

^③ Shoshana Kedem, “Fears that DR Congo’s cobalt quotas could deepen corruption,” *African Business*, November 4, 2025, <https://african.business/2025/11/resources/fears-that-dr-congos-cobalt-quotas-could-deepen-corruption>, 2026-07-21.

^④ 商务部，“对外投资合作国别（地区）指南 刚果民主共和国（2025 年版）”，2025 年 12 月，<http://www.mofcom.gov.cn/dl/gbdqzn/upload/gangguojin.pdf>, 2026-07-21.

^⑤ Chundi Feng, “Vulnerability of DRC copper supply chain under conflict in Middle East,” *Shanghai Metals Market*, May 13, 2026, <https://news.metal.com/search.aspx/newscontent/103899436-vulnerability-of-drc-copper-supply-chain-under-conflict-in-middle-east>, 2026-07-21.

资金来源，收储能力严重不足。境内加工需要电力、冶炼产能、技术人才、融资安排和配套基础设施的系统性支撑，而这些条件在刚果（金）现阶段普遍存在短板，短期内难以支撑规模化加工能力落地。

四是地方治安问题突出，东部冲突风险外溢。在主要产钴省份，矿业权整合与土地征用引发的生计保障及矿地关系矛盾日益突出，治安问题引发关注。为强化矿区秩序，2026年4月，刚果（金）矿山总局宣布在美国和阿联酋的资金帮助下，将耗资1亿美元筹建一支规模在2500至3000人的矿业警卫队，预计于12月开始执法。^①与此同时，刚果（金）东部冲突不断加剧，虽不直接对南部矿区构成安全威胁，但会强化刚果（金）通过钴政策获取财政收益和谈判筹码的动机。反政府武装在控制区非法采矿，并将矿石走私至邻国，与当地产出混合后一并出口，严重侵蚀矿产可追溯体系的完整性与可信度。^②

五是手工钴供应链治理困难，可追溯性与合规风险突出。刚果（金）手工钴矿开采规模庞大，约15万至20万

^① Africanews, “DRC creates paramilitary mining security unit backed by US and UAE funding,” *Africanews*, April 27, 2024, <https://www.africanews.com/2026/04/27/drc-creates-paramilitary-mining-security-unit-backed-by-us-and-uae-funding/>, 2026-07-21.

^② 联合国安全理事会：《刚果民主共和国问题专家组的最后报告》，联合国文件 S/2025/446，2025年7月3日，第2—3页。

名手工采矿者直接从业，另有约 100 万人的生计依附于该行业。^①手工钴既是矿区基层民众的核心收入来源，也是全球钴供应链中可追溯性风险与相关企业声誉风险的主要诱发环节。由于手工钴与工业矿生产体系及正规采购渠道在现实中难以彻底隔离，若下游企业单纯追求“非手工钴”供应，虽可在短期内降低合规审查压力，却可能压缩矿区居民的生存空间，进而加剧资源富集省份的贫困、社会冲突与政治不稳定。^②在实际运行中，盗采及走私的钴矿石常经由地方势力网络混入正规矿企的供应链。企业面临两难抉择：若严格拒收非合规钴，一方面将面临原料供应不足的困境，另一方面可能招致地方势力的报复；若放任其流入，则直接违反采掘业透明度倡议（EITI）等国际法规对矿产来源的追溯要求，需承担下游客户终止合作及监管处罚的合规风险。

^① Oluwale Ojewale, “Rampant cobalt smuggling and corruption deny billions to DRC,” *Institute for Security Studies*, June 18, 2024, <https://issafrica.org/iss-today/rampant-cobalt-smuggling-and-corruption-deny-billions-to-drc>, 2026-07-21.

^② World Bank, *Cobalt in the Democratic Republic of Congo*, pp.6-7.

四、阶段性发展研判

若刚果（金）政治结构不发生重大变动，全球钴需求未因技术革新而锐减，南部资源省份亦未出现大规模生产中断，则未来一段时期内，该国钴政策可能呈现五个相互关联的发展趋势。

第一，出口流量管理将成为刚果（金）钴政策中的常规手段。具体配额数量、战略用途占比以及储备操作方式今后仍可能有所调整，但钴出口很难再完全由企业主导。国家对出口总量、出口资格、额度分配及未用额度回收的管理，将继续作为增加资源收益和强调资源主权的重要手段。对相关企业而言，这意味着制定出口计划时须长期考虑政策变量，不能仅凭自身产量、市场价格或既有合同条件作决策。

第二，规则执行波动和行政不确定性将持续存在。出口管理常态化并不意味着政策执行稳定。风险未必来自全面国有化或长期禁运，更可能源于政策细则的高频调整。配额核算口径、证书核验、税费预缴、海关清关、临时通知、未用额度回收、个案豁免以及 ARECOMS 的解释权，这些细则很可能频繁变动，持续影响企业经营。政策方向

比执行细则更可预期，配额核算标准、审批时点和部门协同是否到位，往往更直接地影响经营。

第三，“微冲击”风险恐成为常态。从风险形态看，未来刚果（金）大概率不会出现全面国有化或长期出口禁运等极端情形，但清关延迟、配额卡壳、临时稽查、索贿未果导致的经营中断等“微冲击”将成为行业常态。对企业而言，单纯依托政府间协议与法律条文已不足以保障正常经营，须将隐性公关成本、安保支出与社区维护费用纳入核心预算，加快构建适配当地治理生态的本土化运营体系。

第四，境内加工诉求将持续上升，但产业化落差的弥合仍面临多重制约。从战略导向看，非盟《非洲绿色矿产战略》倡导非洲依托绿色矿产发展本地增值与区域价值链，推动资源型工业化与就业创造。^①这一方向契合资源国延伸中下游产业链的普遍趋势。但受制于电力缺口、基础设施薄弱与技术能力不足等硬约束，刚果（金）短期内难以形成规模化本土加工能力。在实践中，境内加工要求更可能演变为一种利益交换——企业通过缴纳专项费用、

^① African Union and African Minerals Development Centre, *Africa's Green Minerals Strategy: African Union's Mineral Resources Strategy for the Just Transition and Decarbonising Future*, Addis Ababa: African Union, 2024, pp.i-ii.

向本地利益方让渡干股或出具书面投资承诺来获取配额。因此，价值链延伸大概率将主要停留在政策文本与宣传口径中，钴原料出口的基本产业格局难以根本改变。

第五，钴供应链将长期承压，灰色生态与风险溢价共存。矿区治安失控及盗采走私利益网络短期内难以瓦解，非合规钴将持续流入，钴供应始终面临阶段性中断与价格波动风险，钴价因而长期包含较高的国家风险溢价。刚果（金）资源禀赋决定其核心供应地位至少在十年内无法被替代，但下游企业将逐步提升其他国家资源供应比例。

五、对策建议

第一，中刚资源合作需从资源获取转向本土化生存能力建设。传统的以政府间协议为主导的合作模式需进一步调整，以适应新的营商环境，未来中资企业的核心竞争力在于本土化生存能力，即同时具备合规运营、风险隔离、安全维护与社区治理等多维能力。行政公关、安保建设与社区治理应成为中资企业运营的核心能力。

第二，面对合同重签、投资要求提升、ESG 风险等问题，建议发挥中企技术优势，提前布局冶炼掌握主动权。

第三，中企与刚果（金）政府加强合作，合办钴冶炼企业，满足当地对增加产品附加值和就业机会的要求，并以此助力非洲国家工业化。

张忠祥、王恪彦（上海师范大学非洲研究中心）



联系地址：淮海中路 622 弄 7 号 308 室

联系电话：021-33165460

联系邮箱：zbzh@sh-popss.gov.cn

本报告为研究团队基于公开信息、行业调研、数据分析及专业研究方法独立编制完成的研究成果，仅供行业研究、学术研讨、决策参考交流使用，不构成任何商业、投资、法律、财税及其他专业实操建议。报告免费获取，未经书面正式授权，任何机构及个人不得擅自转载、复制、篡改、摘抄、传播本报告全部或部分内容。