

美國參議院通過「政府間關鍵礦產工作小組法案」

林立 編譯

摘要

美國參議院於今 (2024) 年 9 月 18 日通過「政府間關鍵礦產工作小組法案」，旨在提升國內生產及回收，並成立跨部門小組以減少對外依賴。該小組提出強化供應鏈及環保生產的建議，並與國際夥伴合作，確保關鍵礦產供應鏈穩定。現已規劃與學術界、企業及非營利組織協商，在兩年內向國會提交報告。此舉與拜登政府多元化供應鏈的戰略一致，支持關鍵礦產開採、加工、回收及電池技術發展。然而，由於目前因缺乏資金支持與強制約束力，美國在關鍵礦產供應鏈中取得優勢仍面臨挑戰。

(取材資料：Hannah Monicken, *Senate Passes Bill To Set Up 'Critical Minerals Task Force'*, WORLD TRADE ONLINE (Sept. 20, 2024), <https://insidetrade.com/daily-news/senate-passes-bill-set-critical-minerals-task-force>)

參議院於今 (2024) 年 9 月 18 日一致通過一項法案，據以成立關鍵礦產工作小組，提高國內生產與回收礦產之機會，此舉旨在減少美國對中國關鍵礦產的依賴¹。法案名稱為「政府間關鍵礦產工作小組法案 (Intergovernmental Critical Minerals Task Force Act)」，於去 (2023) 年 6 月提出，將成立一個由多個聯邦機構代表組成的工作小組，其中包括美國貿易代表署²。

以下先介紹本法案之制定背景，說明具體實施內容、重點領域等，接著談到拜登政府對於此法案之重視，並作一評析。

壹、制定法案之背景

該法案係由密西根州民主黨籍彼得斯議員 (Gary Peters)、猶他州共和黨籍羅姆尼議員 (Mitt Romney) 與奧克拉荷馬州共和黨籍蘭克福德議員 (James

¹ *Senate Passes Romney Bill to Reduce Dependence on China for Critical Minerals*, MITT ROMNEY (Sept. 19, 2024), <https://www.romney.senate.gov/senate-passes-romney-bill-to-reduce-dependence-on-china-for-critical-minerals/>.

² Zongyuan Zoe Liu, *How to Secure Critical Minerals for Clean Energy Without Alienating China*, COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS (May. 25, 2023), <https://www.cfr.org/blog/how-secure-critical-minerals-clean-energy-without-alienating-china>.

Lankford) 提出³，於 9 月 19 日提交至眾議院審議⁴。參議院國土安全與政府事務委員會 (U.S. Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs) 主席彼得斯於一份聲明上表示，美國必須減少在關鍵礦產與稀土金屬方面對中國及其他對手的依賴，才能在全球經濟舞台上保持競爭力。此外，鑑於美國在這些材料方面往往依賴外國資源，或將對自身之經濟與國家安全造成嚴重威脅⁵。

羅姆尼議員及蘭克福德議員贊同此一看法，認為該法案可以促進國內關鍵礦產與稀土金屬生產⁶。具體而言，該小組的職責為促進聯邦政府與州、地方及部落實體之間的合作與協調，協助國務院及商務部門與國際合作夥伴在關鍵礦產供應鏈安全方面展開合作，並於多個領域中提供建議⁷。

貳、法案內容簡介

一、立法緣由

經過調查，美國國會發現當前國內的關鍵礦產存在以下問題：

(一) 供應鏈風險

美國現有的關鍵礦產供應鏈對國家安全構成重大風險⁸。這些礦產對交通、技術、再生能源、軍事設備與機械等都相當重要⁹。

(二) 進口依賴度

³ *Senate Passes Peters, Romney, and Lankford Bipartisan Bill to Reduce Dependence on China and Other Adversarial Nations for Critical Mineral*, U.S. SENATE COMMITTEE ON HOMELAND SECURITY & GOVERNMENTAL AFFAIRS (Sept. 19, 2024), <https://www.hsgac.senate.gov/media/dems/senate-passes-peters-romney-and-lankford-bipartisan-bill-to-reduce-dependence-on-china-and-other-adversarial-nations-for-critical-minerals/>.

⁴ *All Actions: S.1871 — 118th Congress (2023-2024)*, CONGRESS.GOV, <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/senate-bill/1871/all-actions> (last visited Nov. 25, 2024).

⁵ *Senate Passes Peters Bipartisan Bill to Reduce Dependence on China and Other Adversarial Nations for Critical Minerals*, SENATOR GARY PETERS (Sept. 19, 2024), <https://www.peters.senate.gov/newsroom/press-releases/senate-passes-peters-bipartisan-bill-to-reduce-dependence-on-china-and-other-adversarial-nations-for-critical-minerals>

⁶ S. REP. NO. 118-93, at 7 (“S. 1871 would establish a task force to coordinate federal, state, and private-sector efforts to increase domestic production of critical minerals, such as aluminum, titanium, and rare earth elements.”).

⁷ *US Senate Passes Lankford’s Bill Aimed Against Red China’s Critical Minerals*, SOUTHWEST LEDGERS (Sept. 24, 2024), <https://www.southwestledger.news/news/us-senate-passes-lankfords-bill-aimed-against-red-chinas-critical-minerals>.

⁸ S. 1871 §2 (1).

⁹ *Id.* § 2(2).

在 2022 年，美國共有 50 種被列為「關鍵」的礦產。其中，有 12 種是完全依賴進口。另外 31 種被美國地質調查局認定為「重要」的關鍵礦產，供應來源有超過 50% 依賴進口。而在這 50 種關鍵礦產中，中國為最大的生產國，供應 30 種以上¹⁰。

(三) 人權指控

截至 2023 年 7 月，位於中國及其他全球各地開採關鍵礦產的公司已收到數百項違反人權的指控¹¹。

(四) 違反義務

2014 年 8 月 29 日，WTO 爭端解決機構裁決，中國對稀土金屬的出口限制違反了 1994 年《關稅暨貿易總協定 (GATT)》及《中國入會議定書》的義務¹²。該裁定認為，中國的限制措施損害了美國製造商與工人的利益¹³。

基於以上原因，美國制定此法以降低對進口關鍵礦產的依賴，確保國家安全，並促進國內交通、技術、再生能源及軍事等領域的供應鏈穩定，同時正視中國與其他國家在礦產開採中的人權問題。

二、設立政府間關鍵礦產工作小組

「政府間關鍵礦產工作小組法案」對 1980 年「國家材料與礦產政策、研究與發展法案」進行修訂，建立政府關鍵礦產工作小組並規範其職權如下¹⁴：

(一) 評估依賴性與風險

小組將調查美國對中國及其他國家在關鍵礦產上的依賴程度，並評估此種依賴對國家安全構成的風險，確保政策的制定基於準確的資料¹⁵。

(二) 提出三項建議

¹⁰ *Id.* § 2(3).

¹¹ *Id.* § 2(4).

¹² *Panel Report, China — Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum*, WTO Doc. WT/DS341/R (adopted Aug. 29, 2014).

¹³ S. 1871 §2(5).

¹⁴ 30 U.S.C. § 1604(e).

¹⁵ S. 1871 § 3(a).

1. 政策落實：向總統提出相關建議，落實法案中的政策，並適時修訂計劃方案及相關倡議¹⁶。

2. 供應鏈安全：提出保障美國關鍵礦產供應鏈安全的措施，促進自主生產及資源多元化¹⁷。

3. 降低對中國的依賴：協助美國及其盟友減少對中國等國家在關鍵礦產供應鏈上的依賴，確保供應的穩定性及安全性¹⁸。

(三) 促進橫向協調

小組將推動聯邦各部門、機構以及州、地方、領地政府與美國印第安部落之間的合作，建立共同承擔責任的合作機制¹⁹。

三、工作小組之義務

根據「政府間關鍵礦產工作小組法案」，小組任務將聚焦於以下幾點：(一) 促進聯邦各地方合作與資料透明共享，以建構更強大的國內供應；(二) 增強美國在關鍵礦產開採、加工、提煉、回收上的能力，並確保環保生產，並促進國內外的環保型生產，強化勞動力，支持供應鏈的發展；(三) 辨識可替代的國內資源，減少對外依賴²⁰。

參、法案重點概述

一、涵蓋跨政府與公私部門

法案中特別呼籲提高關鍵礦產生產及回收能力，確定美國可以全部或部份使用「境內」礦產來替代國內來源與供應鏈，並加強國內勞動力²¹。在參議院通過的法案文本中，小組所涉及的機構較去年之最初版本增加²²。

¹⁶ *Id.* § 3(a)(g)(1)(B).

¹⁷ *Id.* § 3(a)(g)(1)(C).

¹⁸ *Id.* § 3(a)(g)(1)(D).

¹⁹ *Id.* § 3(a)(g)(1)(E).

²⁰ *Id.* § 3(a)(g)(5)(V).

²¹ Intergovernmental Critical Minerals Task Force Act, S. 1871, 118th Cong. § (3)(a)(g)(5)(A)(ii)(V) (2024).

²² 此為法案之最初版本。Intergovernmental Critical Minerals Task Force Act, S. 1871, 118th Cong. § 4(c)(1)(A) (June 8, 2023); S. 1871 § 3(a)(g)(4)(A).

根據新通過的版本，該小組由來自國務院、農業部、商務部、國防部、能源部、國土安全部等部門官員組成，其中亦包含美國貿易代表署²³。

此外，先前的版本還要求至少需有 15 名來自州、地方及部落政府的代表參加²⁴。然而，本次通過的版本則改為要求小組與一系列利害關係人進行協商，包括來自各州、地方與部落政府的代表，還有學術機構、企業、非營利組織、貿易協會、工會等其他群體之代表²⁵。

二、報告義務

該法案還要求小組在兩年內須向國會提交一份說明有關「任何發現、指導方針與建議」的報告²⁶，拜登政府在努力實現供應鏈多樣化的過程中，將關鍵礦產放在首要位置，為的是減少特定產業對中國的依賴。

法案評析——代結論

儘管西方國家，特別是美國與歐洲，已瞭解發展國內關鍵礦產供應鏈之重要性，但它們仍易受到中國供應鏈之影響²⁷。故擬定相關戰略之目的在於平衡對技術快速進步之需求，與降低因依賴關鍵礦產進口產生之地緣政治風險。

美國此次對關鍵礦產之立法為建立穩固的關鍵礦產供應鏈提供了方向與依據，但影響力可能有限，因其對國內生產企業並無約束力，導致推動供應鏈強化的進展可能不如預期。此外，這些政策缺少充分的資金支持，難以快速改善美國在礦產資源方面的自給狀況²⁸。

儘管如此，關鍵礦產供應鏈對於美國的能源與國家安全至關重要，為實現供應鏈獨立，美國仍須大量資金支持並與各國緊密合作，方能於全球關鍵礦產供應鏈中取得競爭優勢。

²³ S. 1871 § 3(a)(g)(4)(A).

²⁴ *Id.*

²⁵ *Id.* § 3(a)(g)(4)(B).

²⁶ *Id.* § 3(a)(g)(5)(C)(ii).

²⁷ Jared Cohen, *Resource Realism: The Geopolitics of Critical Mineral Supply Chains*, GOLDMAN SACHS (Sept. 13, 2023), <https://www.goldmansachs.com/insights/articles/resource-realism-the-geopolitics-of-critical-mineral-supply-chains>.

²⁸ S. 1871 § 3(a)(g)(8).