

研究文章

2021 年 2 月 18 日

采矿业必须将尊重人权和提供补救规范化

人权涉及一系列广泛的问题，采矿活动因其性质可能会对其中的许多问题产生影响。在《联合国工商企业与人权指导原则》（**UNGPs**）发布十年之际，[《负责任采矿指数 2020》](#)（简称 **RMI 2020 报告**）报告显示，接受评估的大型矿业公司在人权相关问题上，平均得分仅为 **19%**。对矿业公司来说，在人权问题的各个方面，现在正是充分接受“尊重”和“补救”原则的时候。

落实联合国的《指导原则》

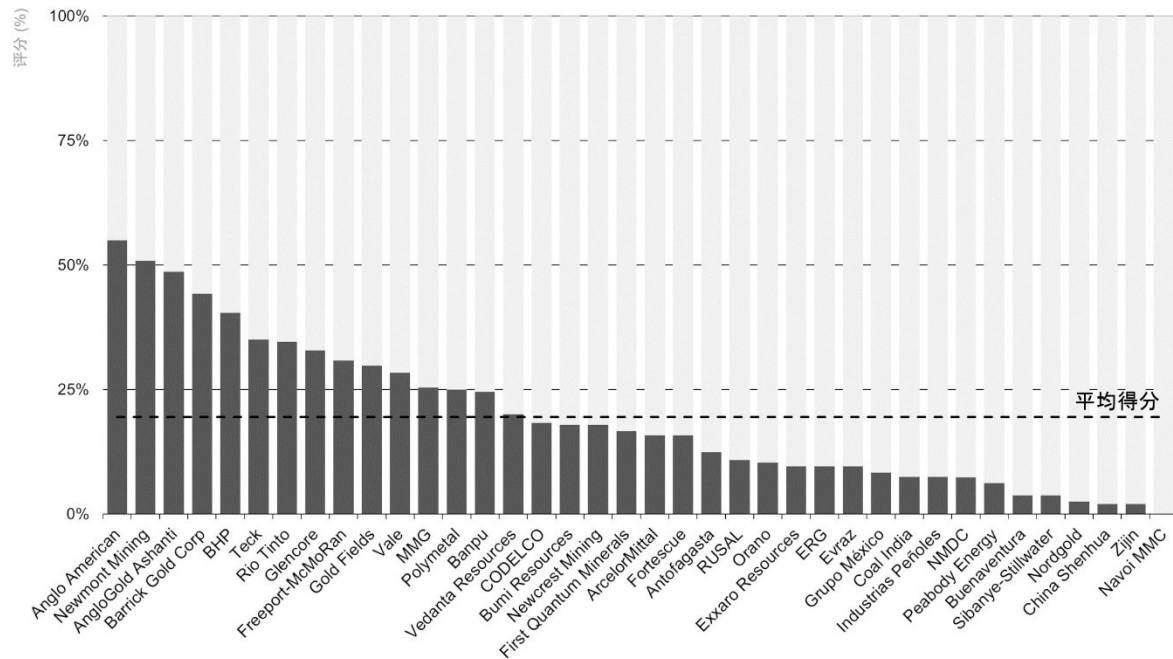
《联合国工商企业与人权指导原则》（**UN Guiding Principles on Business and Human Rights**）是关于工商业与人权的全球性权威标准。所有企业——不仅是矿业公司——都有责任尊重人权，并在发生侵权行为时提供补救。此外，在得到广泛认同的联合国可持续发展目标（**SDG**）中，人权是其核心；丹麦人权研究所（**Danish Institute for Human Rights**）的数据显示，**90%**的可持续发展目标与人权有直接联系。¹

采矿业的人权现状如何？

相关证据显示，越来越多的公司将人权问题纳入其公开报告中。而且，令人鼓舞的是采矿公司、监管方、股东和融资方普遍将人权认定为“重要”问题。然而，[《RMI 2020 报告》](#)中评估的公司绝大多数缺乏证据，无法表明公司将承诺转化为行动计划、彻底的尽职调查程序以及跟踪执行效果。²

平均而言，《**RMI 2020 报告**》中评估的大型矿业公司在人权相关问题上的得分较低，仅为 **19%**（见下图 1）。

图1 公司在人权方面的平均得分
(摘自《负责任采矿指数2020》-59 人权相关的指标)



商业和人权资源中心（Business and Human Rights Resource Centre）执行主任菲尔·布鲁默（Phil Bloomer）对此评论道：

“报告强调了少数领先企业的良好表现，同时也揭露了大多数企业对这一问题的疏忽。这不仅让工人和社区的权益更容易受到侵害，也给公司和投资者带来更大的风险，特别是在政府为防止侵害而制定监管措施的意愿日益增强的时候。”

取得了一些进展，但缺乏全面性

《RMI 2020 报告》数据中令人鼓舞的是，一些公司在其管理战略和行动计划上的得分达到75%或以上，即评估和解决与水权、原住民权利、土地权、重新安置、工人权利、安全措施或童工等问题相关的具体风险。

但令人担忧的是这些矿业公司在人权问题上缺乏一致性。如果将59项与人权相关的指标平均后，最高得分仅为55%；只有英美资源集团（Anglo American）和纽蒙特矿业（Newmont）这两家公司的得分高于50%。

此外，几乎没有任何证据表明公司在一些关键的人权问题上采取了行动，例如确保矿工达到生活工资，跟踪申诉机制的有效性，或评估采矿对高风险和受冲突影响地区的社区造成的风险。

这进一步强调了在公司的经营实践中，需要采取更加系统和全面的方法来处理所有人权相关的问题。

尊重人权的承诺
人权维护者
所有矿区尊重人权的承诺的尽职调查
供应商和承包商尊重人权的承诺的尽职调查
合并、收购与出售等商业活动中尊重人权的承诺的
尽职调查
强迫劳动与童工
安全与人权
受冲突影响和高风险的地区
原住民
自由、事先和知情同意 (FPIC)
水权
土地权
安置
社区申诉
生活工资
工人的基本权利
工人申诉

《RMI 2020 报告》涵盖的 与人权相关的主题

联合国工商业与人权工作组（UN Working Group on Business and Human Rights）主席但丁·佩塞（Dante Pesce）在评论缺乏一致性时表示：

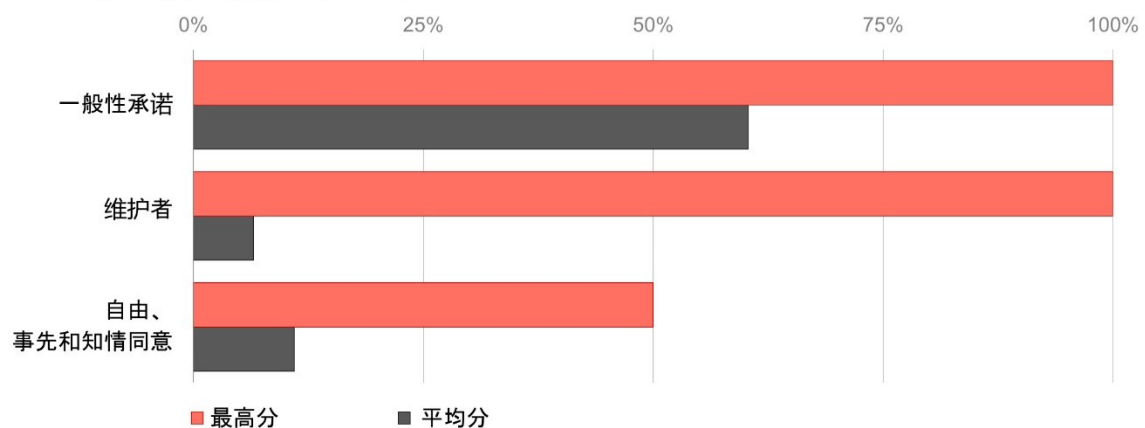
“领导力意味着诚信行事，无论在哪开展经营活动都将原则转化为实际行动。这些截然不同的评估结果表明，矿业公司必须在所有矿区扩大规模，并在人权的所有方面推广领先实践。呼吁在全球范围内落实联合国《指导原则》的这十年，为在采矿业实现尊重人权和提供补救的规范化和主流化提供了一个独特的机会”。

过于简单化引发“在做表面功夫”的质疑

人权包括公民、政治、经济、社会、文化和环境权利等全方位的权利。然而，负责任采矿基金会（RMF）的研究表明，许多矿业公司将人权问题简单化到非常有限的范围内，从而规避受全面承认人权所带来的真正影响和责任。这样一来，公司既失去了推动人权规范化的机会，也错失了充分解决对所有利益相关方产生影响以及他们关切的问题的机会。

一些公司认为，如果已经有了总体的人权承诺，就没有必要制定具体的政策，例如关于权利维护者或自由、事先和知情同意的相关政策(见图 2)。但是，鉴于人权、土地和环境维护者普遍面临威胁和杀害的风险，公司显然需要更加明确其承诺尊重和补救的人权范围。对尊重人权的承诺过于简单化，很容易让人觉得是在做表面功夫。

图 2 一般性承诺和具体人权承诺的对比
(摘自《负责任采矿指数2020》- D.01.1, D.01.4, D.09.1)



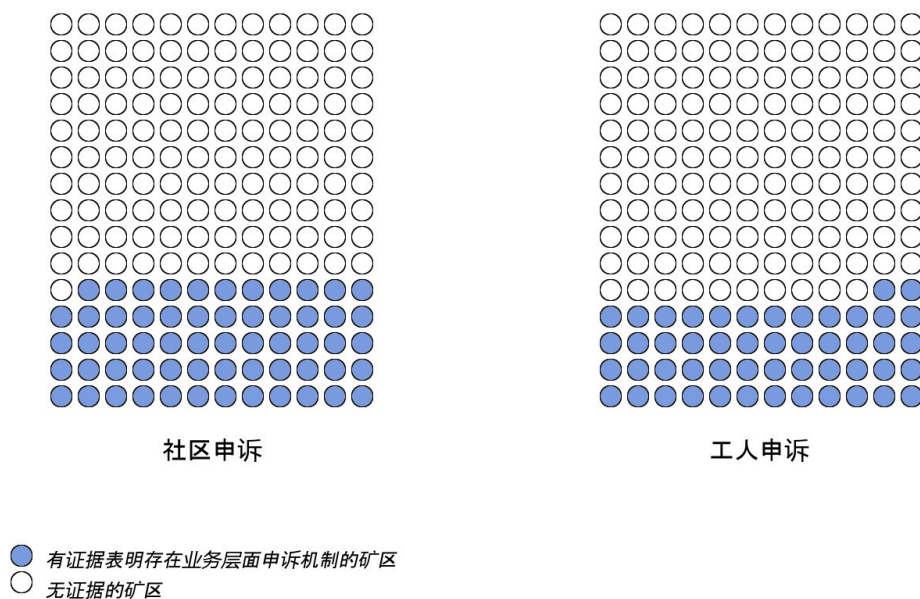
提供补救的基本原则

获得补救是《联合国工商企业与人权指导原则》的三大支柱之一，承认“权利与义务需要在遇有违反时获得适当和有效补救”。³ 业务层面的申诉机制是向受影响社区和工人提供补救的重要切入点。

如果这些机制有效地运作，公司就能在小问题升级为无法处理的冲突之前识别这些问题；避免针对采矿项目的抗议或反对活动以及昂贵的法律官司；并增加获得项目融资的机会。通过业务层面的申诉机制获得的信息也可以增进学习，从而更好地长期管理与社区和工人的关系。

《RMI 2020 报告》中关于申诉机制的评估结果并不乐观。在矿区层面，根据最基本的指标对 49 个生产国的 180 个矿区进行了评估，只有约三分之一的矿区披露了关于社区和工人业务层面申诉机制的信息(见图 3)。

图 3 180个矿区业务层面的申诉机制状况
(摘自《负责任采矿指数2020》- MS.04, MS.05)



这一情况使让人对矿业公司了解和应对申诉的能力产生怀疑。

在公司层面，评估结果也同样薄弱。不到一半的公司有证据表明其在跟踪社区申诉机制的运作和采用情况，没有公司提供关于针对所提出的申诉采取的行动或提供补救的细节。在工人申诉方面也存在类似的情况。

一些公司表明在近期对其社区申诉机制的有效性进行了审查或审计，但几乎没有任何证据表明公司根据这些审查或审计的结果采取行动，以提高这些机制的有效性。矿工更是被忽视了，因为没有公司能拿出近期审查或审计其工人申诉机制的证据。

公司普遍缺乏对申诉机制及其有效性的关注，未能表明其认真履行《联合国工商企业与人权指导原则》中“尊重”或“补救”的承诺。

投资者促进规范的制定

投资界的人士意识到，强劲的环境、社会和管理（ESG）表现和健全的人权记录有助于稳定的商业环境和降低风险水平。投资者人权联盟（Investor Alliance on Human Rights）表示，“投资者越来越意识到并关注所投资公司在未能管理人权风险时，可能面临的重大经营、财务、法律和声誉风险”。⁴ 因此，当公司在地方面临越来越多的担忧、冲突甚至干扰时，其投资者、贷款方、融资方和资本提供方也会面临更大的人权风险。

投资者可以通过多种方式帮助提高其矿业投资组合的人权标准和表现。他们可以与公司、金融界和多方利益相关方倡议接触，以增进学习和能力建设。贷款方可以根据商定的 ESG 绩效目标激励贷款条件，股东可以直接提出并投票赞成明确将人权纳入商业战略的提案。监管方、投资者和银行显然都有能力加快人权规范化的进程。⁵

监管方能够在价值链中推动更广泛的行动

近几年对公司提出具有约束力的尽职调查要求的立法实例（如法国在 2017 年的《企业警戒责任法》(Corporate Duty of Vigilance)⁶ 和英国在 2015 年的《现代奴役法》(Modern Slavery Act)⁷)已经表明，大型跨国公司有可能提高其商业伙伴、供应商和承包商的一般性人权标准。随着日本在 2015 年《公司治理准则》(Corporate Governance Code) 的通过⁸，美国证券交易委员会强制要求将人力资本披露纳入监管文件⁹，欧盟《非财务报告指令》(Non-Financial Reporting Directive)目前正在审查中，以及中国私营部门对可持续发展的日益关注¹⁰，主要监管机构正在为人权提供更有力的支持。

随着下游消费者对原材料供应更加负责任和合乎道德的要求日益增强，在整个价值链上实现尊重人权也呈现出良好的发展势态。

然而，在《RMI 2020 报告》中，矿业公司在负责任的采购和承包方面的评估结果参差不齐。虽然绝大多数公司都提及负责任的采购，但只有少数公司表明其有正式的制度来评估与其供应商和承包商相关的人权问题。一些公司对其现有和潜在的供应商和承包商提出了人权要求，但几乎没有证据表明根据这些要求对其所有商业伙伴进行了积极的尽职调查。

鉴于监管的趋势，公司有机会通过在所有业务中积极主动地落实来显示其领导力，而不是等到法律要求下不得不这样做的时候才采取行动。

尊重人权必须纳入所有商业活动范围和时间

合并、收购和出售等商业活动中的人权尽职调查常常被忽视，也更难以追踪，但这一问题往往不被投资者和监管方所关注。《RMI 2020 报告》中只有少数几家公司有证据表明其已建立了制度，以确保对合并、收购和出售等商业活动的尽职调查涵盖突出的人权问题。

合并和收购有可能致使公司进入人权受法律制度和执法不力或采矿与社区之间存在不良关系的市场。这些情况可能会增加公司的经营成本，例如应对法律诉讼、运营延误、在解决意外问题上花费的人力时间、与社区冲突造成的声誉损害，以及投资者丧失信心。

同样，如果买方不具备技术专长或资金，无法在矿区运营和关闭后的项目周期内充分管理和补救人权风险，那么矿业资产的出售不仅会给买方带来潜在的长期性债务，也会给卖方、政府和社区带来潜在的长期性债务。再加上缺乏证据表明，在向初级公司、小型公司和(或)资源不足的公司出售矿区时，社会性经济财务安排和关闭后的协议能够切实到位，¹¹ 这些问题应该得到公司、投资者和监管方更多的关注。

结论

《RMI 2020 报告》通过强调负责任采矿的领先实践和积极作用来鼓励负责任的采矿活动，但也必须承认矿业公司的采矿活动造成或加剧的恶劣影响仍旧存在。

自 2000 年以来，根据经合组织的《跨国企业准则》（Guidelines for Multinational Enterprises），所有被控行为不当的案例中 17% 与采矿业和采石业相关(在所有行业共计 496 起案例中，占 86 起)。同时，采矿业仍旧是全球人权和土地维护者面临最致命威胁的行业。¹² 恶劣影响的规模和持续极大地损害了矿业公司在更有效管理人权和 ESG 方面取得的进展。

在呼吁全球范围内落实《联合国工商企业与人权指导原则》十年之际，采矿业尊重人权和提供补救的规范化进程也将推动联合国“行动十年”（Decade of Action）的势头，以实现可持续发展目标。

¹ 丹麦人权研究所,《可持续发展目标的人权指南》, <https://sdg.humanrights.dk/>

² 负责任采矿基金会(2020年),《RMI 报告 2020》, <https://2020.responsibleminingindex.org/>

³ United Nations (2011), "Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework". https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf

⁴ 投资者人权联盟(2020年),《投资者人权工具箱》, <https://investorsforhumanrights.org/sites/default/files/attachments/2020-05/Full%20Report-%20Investor%20Toolkit%20on%20Human%20Rights%20May%202020c.pdf>

⁵ "This has been a crucial driver for the integration of human rights within enterprises and has secured a place for human-rights considerations at the top of the business agenda." in IOE (International Organisation of Employers) (2021), "#UNGPsPlus10: Achievements, challenges, and the way forward in the uptake and implementation of the UNGPs". <https://www.ioe-emp.org/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=148306&token=a389abc4b2b87d173023a7140bb103087b4b609b>

⁶ Légifrance (2017年), "LOI n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre". <https://www.legifrance.gouv.fr/orf/id/JORFTEXT000034290626/>

⁷ Legislation.gov.uk (2015年),《现代奴役法 2015》, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/contents/enacted>

⁸ JPX (2015),《日本的<公司治理守则>》(暂译), <https://www.jpx.co.jp/english/equities/listing/cg/tvdivq0000008jdy-att/b7gje60000029gfh.pdf>

⁹ 美国证券交易委员会(2020年),《美国证券交易委员会通过规则修正案,使 S-K 法规下的业务、法律程序和风险因素的披露现代化》, <https://www.sec.gov/news/press-release/2020-192>

¹⁰ 中国简报(2020年),《中国的可持续发展报告:企业社会责任和 ESG 报告的兴起》, <https://www.china-briefing.com/news/sustainability-reporting-china-csr-esg-reporting-business-accountability/>

¹¹ 负责任采矿基金会(2020年),《积极的采矿影响需要资金:钱在何方?》
https://www.responsibleminingfoundation.org/app/uploads/RMFxTheLawyersDaily_FinancingPostClosure_December2020.pdf

¹² 全球见证(2020年),《捍卫明天》https://www.globalwitness.org/documents/19939/Defending_Tomorrow_EN_low_res_-_July_2020.pdf

Responsible Mining Foundation (负责任采矿基金会)

RMF 是一家独立的研究机构，通过开发工具和 框架、共享公共利益数据、促进采矿企业和其他利益相关者之间的知情和建设性参与，鼓励负责任采矿在整个行业的持续改进。

作为一个独立的基金会，RMF 不接受来自采矿业的资金或其他捐助。

www.responsibleminingfoundation.org

免责声明

文章中的调查结果、结论 和解读并不一定代表负责任采矿基金会 (RMF) 的出资者、受托人、和雇员，以及参与咨询和作为报告顾问的 其他人的观点。

本报告仅供参考，并不作为任何方面的宣传材料。本 报告不提供审计、法律、税务或投资等方面的建议和 意见，也不是为了邀请或提请购买或出售任何金融工 具。

尽管我们尽全力保证翻译的准确性，但仍应以英文版为准。

版权声明

所有数据和书面内容均遵照“署名-非商业性使用-禁止演绎 4.0 国际许可 协议”(CC BY-NC 4.0)。



用户可以自由分享和更改材料，但必须正确署名，提供 许可证连接，如有更改请标明。许可材料不得用于商业 目的，也不 得以歧视、贬低或歪曲的形式加以使用。引用时，请注明：《负责任采矿 基金会 (Responsible Mining Foundation - RMF), (2021) ‘采矿业必须将尊重人权和提供补救规范化’ 》

www.responsibleminingfoundation.org