



20 YEARS OF

Business & Human Rights
Resource Centre

清洁能源背后

中国海外转型矿产投资的人权和环境影晌

2023年7月

目录

执行摘要	3
背景	5
研究方法	6
主要发现	8
指控的地域分布	8
转型矿产供应链各阶段的指控数量统计	9
不同矿产的指控数量统计	10
人性和环境影响	12
公司对侵权指控的回应	14
企业问责和获得补救	15
建议	17
尾注	20



执行摘要

未来十年，中国将在全球清洁能源转型中发挥核心作用，这就需要将大量的海外投资用于能源转型矿产的开采，中国因此也被赋予了一项重要的责任——即确保能源转型不仅快速，而且对受中国海外投资最直接影响的工人和社区而言兼顾公平。本简报特别指出，如果中国矿业公司要为世界所需的快速、公平的能源转型做出切实贡献，并实现“一带一路”倡议提出的更广泛的社会目标，就必须在负责任商业实践上做出重大改进。

全球清洁能源技术转变正在助推对铜、钴、锂、镍、锰、锌、铬、铝和稀土元素 (REEs) 等所谓“转型矿产”的需求。到2040年，这些转型矿产的全球消费量预计将增长六倍。中国目前在这些关键材料的加工提炼以及清洁能源技术，如太阳能电池板、风力涡轮机和电动汽车 (EV) 电池的制造方面等占主导地位。尽管美国和欧洲计划实现转型矿产供应链的多元化，但中国仍将在未来几年内保持其优势地位。中国公司持续收购海外矿山，并在矿产资源丰富的国家进行投资，以维护转型矿产的稳定供应。这包括中国在印度尼西亚的投资，该国拥有世界上最大的镍储量，并正在寻求打造一条综合性的电动汽车供应链，凭借来自中国和其他国家的跨国公司的投资和技术成为电动汽车电池的生产国和出口国。其他矿产资源丰富的国家，如津巴布韦和玻利维亚，准备效仿印尼的做法。

102 项指控

与中国公司的海外转型矿产投资相关
(2021年1月至2022年12月期间)

69 项指控

(2/3的指控) 涉及对当地社区的负面影响

印度尼西亚

的指控数量最多 (27)

7/39 家公司

制定并公布了人权政策

本报告重点分析与中国公司海外业务有关的侵犯人权和环境权行为的规模和范围。从2021年1月到2022年12月，企业责任资源中心 (以下简称“资源中心”) 共记录了102项侵权指控。资源中心的“转型矿产跟踪工具” (TMT) 以及安第斯山脉、东南亚、肯尼亚和南非等地区或国家的可再生能源供应链中的有关人权和环境影响的报告记录了北美和欧洲公司类似的侵权指控。这些发现突显了不负责任的商业行为给世界各地弱势社区、土著民众和移民工人带来的风险。

尽管中国政府和中国五矿化工进出口商会 (CCCMC) 在推动中资企业在海外履行社会责任方面取得重要进展，但本简报的总体发现表明，在与中国公司有关的包括勘探、开采和加工流程在内的转型矿产供应链中，存在突出的人权和环境风险。

主要发现包括：

- ➔ 印度尼西亚所记录的侵权指控最多 (27项)，其次分别是秘鲁 (16项)、刚果民主共和国 (12项)、缅甸 (11项) 和津巴布韦 (7项)。
- ➔ 超过三分之二的指控 (69项) 涉及侵犯**当地社区居民**的人权。最突出的风险包括影响当地居民的生计和土著人民的权利，以及磋商不充分/不到位。
- ➔ 超过半数的指控 (54项) 与负面**环境影响**有关，其中多涉及水污染、对野生动物和物种栖息地的影响和对用水的影响。
- ➔ 超过三分之一的指控 (35项) 涉及**工人权利**，具体主要涉及工作场所的健康和安全风险。
- ➔ 尽管指控记录的数量庞大，但这些指控涉及的39家公司中只有7家公布了人权政策，这表明公司在政策和实践领域仍有较大的改进空间。
- ➔ 尽管有关方面承诺做到公开透明，本中心就部分指控向中国公司发出22次置评请求，仅收到4次回复 (回复率为18%)。

这些发现表明，各方亟需迫切和大力行动，以减轻与转型矿产开采有关的日益增长的人权损害风险。如果公司怠于行动，可能面临业务被迫延误或中止，运营成本上升，失去公众支持，甚至爆发冲突等问题，而这些代价是当今世界难以承受的。报告提出一种有别于以往的负责任运营的方法，此方法以人权为中心，承诺以快速、公平的能源转型为目标，以下列三个关键原则为基础：

- ➔ 共享繁荣，以建立公众支持；
- ➔ 强有力的人权和环境尽责，以减轻社会和环境损害；
- ➔ 公平谈判，营造一个稳定的投资环境。

利用转型矿产推动绿色技术发展仍将是全球优先事项。同时，矿业公司及其投资者在多大程度上可能涉及侵犯人权仍然是各方关切的重大问题。因此，承诺履行上述原则迫在眉睫。

指控涉及最多的影响类型

每项指控可能涉及一个以上的影响类型。数字代表102项指控中记录的影响的次数。

对当地社区的影响和对民间社会组织的攻击



环境影响



对工人的影响



背景

中国政府支持绿色能源和不再新建境外煤电项目的政策承诺受到各界欢迎。在国家层面,政府和业界已制定相应的政策和行业指南。在最新的《[国家人权行动计划\(2021-2025年\)](#)》中,中国政府强调“促进全球供应链中的负责任商业行为”。新近发布的政策指引敦促[金融机构和公司](#)采用更高的环境、社会和治理(ESG)标准。

尽管政府部门和主要商业协会在制定指引和提出倡议方面取得了进展,但这些努力尚不足以改变中国公司在海外的做法。在中国及接受其投资的东道国,迫切需要有效的工具来加强透明度、尽责管理和企业法律责任。

中国尚无一个总体的法律框架来规范中国企业在海外运营及其供应链产生的影响。现有的政策多基于自愿性质,无法实现有效的企业问责。相较而言,欧洲目前正在通过《[企业可持续尽责指令](#)》来解决这一问题。[日本和韩国](#)也出现了建立更多的强制性人权和环境尽责管理(mHREDD)监管体系的势头。

中国公司经营或投资的许多项目位于资源丰富但治理薄弱的国家,受害者寻求补救的选择往往有限。中国没有立法规定域外人权和环境尽责以及获得补救的途径,工人和社区因而很难有选择,可以坚持要求公司履行注意义务或在公司发生侵权行为时进行有效追索。

领先的商业协会,如中国五矿化工进出口商会,在[协调企业社会责任倡议](#)方面发挥了积极作用,最近还[启动](#)了一个行业层面调解和协商的试点机制。受矿业活动影响的社区和工人以及其他利益相关方就相关公司没有遵守包括中国五矿化工进出口商会编制的《[中国对外矿业投资行业社会责任指引](#)》和《[联合国工商企业与人权指导原则](#)》(UNGPs)在内的“公认的负责任商业行为准则”引发的争议进行投诉。该机制将为社区和公司提供一个调解和对话程序,以协商解决环境和社会问题。随着该机制进入试运行阶段,分析人士[建议做进一步改进](#),包括增强该机制的独立性和可及性,特别是对参与方式有限的利益相关方而言。

鉴于中国相关方在可再生能源领域的重要作用,其在引领清洁能源负责任转型方面具有巨大潜力。然而,只有当中国监管机构和企业采取具有前瞻性和原则性的措施,解决转型矿产领域长期存在的环境和社会挑战,并得到其他买家、投资者和矿产供应链中关键利益相关方的配合与支持,这一目标方能达成。

研究方法

本报告分析了102起与中国海外矿业投资有关的侵犯人权和环境权的指控，涵盖对绿色能源转型至关重要的9种矿产的勘探和许可、开采以及加工（冶炼和精炼）阶段。除了资源中心“[转型矿产跟踪工具](#)”跟踪的6种主要矿产（钴、铜、锂、锰、镍和锌），铝、铬和稀土元素也被纳入本分析中，因为中国在海外对这些矿产的投资数额较大，同时这些矿产的开采和加工可能存在人权和环境风险。

“指控”一词是指对以下具体事件公开报道的指控：

- ④ 公司的侵权行为；
- ④ 民间社会反对公司的行为；或
- ④ 有关针对人权维护者 (HRDs) 攻击行为的公开报道

收集的指控主要来源于当地和国际非政府组织以及媒体报道，这些报道主要用英文、中文、西班牙语和法文报道了工人、工会或社区关注的问题。本报告呈现的趋势显示了该时期与中国海外转型矿产投资有关的人权问题，以及某程度上，民间社会在监督和报告此类侵权行为方面的水平和能力。

一项指控可能涉及多方面影响和/或多种矿产，例如，水污染事件可能产生多方面的影响，如对健康或生计产生影响。我们根据[51个指标](#)把影响分为6大类：环境影响 (E)、对当地社区的影响和对民间社会组织的攻击、劳工影响 (W)、治理和透明度 (G)、安全问题和冲突地区 (S) 以及新冠疫情 (C)，这与资源中心“[转型矿产跟踪工具](#)”采用的方法大体一致。

然而，为了说明中国企业在全球矿产供应链中表现的具体趋势，在分析数据时，我们对“转型矿产跟踪工具”采用的方法稍作了修改。下表列出了两种方法的主要区别。

中国海外投资数据集与“转型矿产跟踪工具”在所用方法上的主要区别：

↓ 本报告所用的中国海外投资数据集

↓ 转型矿产跟踪工具(TMT)

矿产范围

③ 钴	③ 铜	③ 锂	③ 钴	③ 铜
③ 锰	③ 镍	③ 锌	③ 锂	③ 锰
③ 铝	③ 铬	③ 稀土元素(REEs)	③ 镍	③ 锌

矿产供应链阶段

<ul style="list-style-type: none"> ③ (i) 勘探和许可 ③ (ii) 开采 ③ (iii) 加工(冶炼和精炼) 	<ul style="list-style-type: none"> ③ 开采
---	--

公司/商业行为体的范围

所有相关的中国商业行为体，包括总部设在中国的公司及其子公司、中小企业和公司信息可能无法识别的非法采矿者	规模较大、有名望的矿业公司，无论其总部位于何地
---	-------------------------

指控的统计

<p>在某一特定国家，涉及每个矿产的指控都被计算在内。</p> <p>由于大多数钴矿作为铜矿的伴生矿物产出，为了避免重复计算，我们将所有涉及钴矿的指控仅计入钴，而非铜。另一方面，对加工数种矿物的同一工业园区的指控可能会被多次计算，因为指控可能发生在不同的工厂。</p>	<p>针对每个公司的指控都被计算在内，也就是说，如果一项指控涉及的不止一家公司，则每家公司涉及的指控数量都计算一次。</p>
---	---





主要发现

指控的地域分布

2021年1月至2022年12月期间记录的102项侵犯人权和环境权的指控分布在18个不同国家。其中，印度尼西亚涉及的指控数量最多(27项)，其次是秘鲁(16项)、刚果民主共和国(12项)、缅甸(11项)和津巴布韦(7项)。70%以上报道的指控发生在这五个国家，而中国是这五个国家的主要经济伙伴。总体而言，大多数报道的人权指控集中在亚洲和太平洋地区(42%)，也有相当数量的指控发生在拉丁美洲(27%)和非洲(24%)。

按地区和国家统计的指控数量



转型矿产供应链各阶段的指控数量统计

转型矿产供应链相关的人权风险早在矿业项目的勘探阶段就已出现，并且持续存在于矿产供应链的开采、加工等阶段。

数据显示，大多数人权指控(49项)发生在供应链的开采阶段，其次是包括冶炼和精炼在内的加工阶段(28项指控)及勘探和许可阶段(25项指控)。

这一发现表明，公司、政府和其他利益相关方亟须进行强有力的人权和环境尽责管理，采取措施解决整个供应链中的人权和环境风险。

供应链不同阶段统计的指控数量



各阶段最突出的影响

勘探和许可

- ➔ 土著人民的权利
- ➔ 环境影响评估的缺乏或不充分
- ➔ 自由、事先和知情同意 (FPIC)
- ➔ 对野生动物和物种栖息地的影响
- ➔ 磋商不充分/不到位

开采

- ➔ 影响生计
- ➔ 压制性国家力量/公共安全部队 (共谋/合作)
- ➔ 和平抗议的权利 (包括封锁道路)
- ➔ 土著人民的权利
- ➔ 水污染
- ➔ 职业健康与安全

加工

- ➔ 职业健康与安全
- ➔ 影响生计
- ➔ 空气污染
- ➔ 劳工雇用/解雇
- ➔ 工人的健康 (有关新冠疫情)

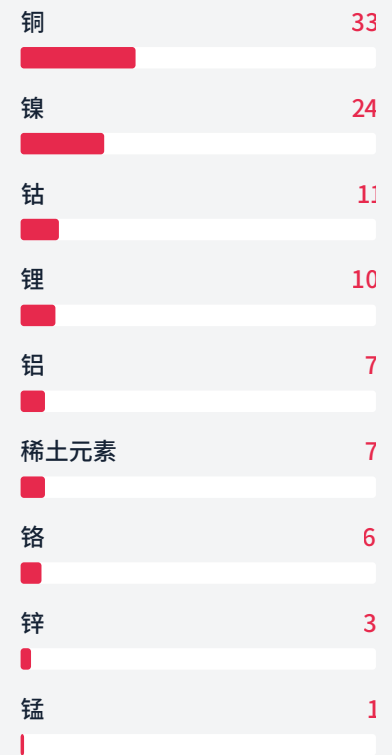


不同矿产的指控数量统计

资源中心的“[转型矿产跟踪工具](#)”发现，随着对转型矿产需求的增长，矿业公司的人权尽责管理没有跟上不断扩大的矿产开发步伐，使得本已麻烦不断的矿业行业面临更大的侵犯人权的风险。除了“转型矿产跟踪工具”跟踪的矿产，铬、铝和稀土元素对于可再生能源技术的应用，特别是对太阳能电池板、风力涡轮机和电动汽车的制造而言必不可少，中国在海外对这些矿产亦有大量的投资。由于这些矿产在其供应链中存在较高的人权和环境风险，所以本报告也将它们纳入分析。

涉及铜矿项目的人权指控最多(33项)。在中国海外投资项目中，镍矿项目涉及的人权指控数量位居第二(24项)，其中20项发生在印度尼西亚生产镍铁、不锈钢或电动汽车电池材料的冶炼厂/精炼厂。钴矿项目和锂矿项目紧随其后，分别涉及11项和10项指控。铝矿项目和稀土元素项目分别涉及7项侵权指控。

按矿产种类统计的指控数量



印度尼西亚：中国投资方经营的镍工业园在环境、社会和劳工权利保障方面存在的挑战和监管漏洞

在中国和其他国家的投资支持下，印尼旨在通过推进镍基电池材料产业和建立完整的镍供应链，将自己打造成电动汽车（EV）制造中心。然而，这些雄心勃勃的计划可能会因为对劳工、环境和社会造成危害而受到严重影响。

资源中心在两年内记录了20项涉及印尼镍工业园内镍冶炼厂及其他设施的指控。这些指控涉及中国投资者占主导地位的一些项目：[德龙镍工业区](#)、[莫罗瓦利工业园](#)（IMIP）、[纬达贝工业园](#)（IWIP）和[奥比岛电池级镍冶炼厂项目](#)。这些项目由几家大型的开采和加工业公司出资支持，如[青山控股集团](#)、[浙江华友钴业股份有限公司](#)、[江苏德龙镍业有限公司](#)和[力勤资源科技股份有限公司](#)。（更多分析请参阅本中心的报告《[东南亚电动汽车电池金属镍供应链中的人权侵犯和环境侵权问题](#)》）。

据报道，这些项目造成了诸多负面影响，如空气污染、水污染、土壤污染、洪水、乱砍滥伐和生物多样性丧失等。此外，项目使用[燃煤电厂](#)为相关设施提供电力，这与中国和印尼做出的绿色能源转型承诺相矛盾，给当地的居民，特别是儿童带来严重的[健康风险](#)。当地团体[声称](#)，镍矿的开采和加工导致当地社区失去生计，难以获得食物和用水。这些项目还涉嫌侵占土地和对捍卫生活空间的居民使用压制性的维稳手段，从而导致社会冲突升级。

媒体报道和非政府组织的报告显示，恶劣的工作条件、频繁的工人[伤亡事故](#)、区别对待中国和当地工人和解除工会领导人等问题[加剧了劳资冲突](#)。此外，新冠疫情加剧了[中国移民工人](#)的受剥削情况。数百名工人滞留在偏远地区的项目工地，劳工权利受到侵犯。许多人在招聘时[受到](#)欺骗和剥削；入职后，他们的工作时间过长，健康和安全受到威胁，少薪和欠薪，言论和行动自由受到限制。一些工人在逃离时成为[人口贩运](#)的受害者。尽管指控越来越多，但公司和印尼与中国政府未能解决工人关切的问题，最终导致2023年1月对江苏德龙镍业旗下的巨盾镍业（GNI）冶炼厂劳动条件的抗议演变成了一场[暴力冲突](#)，造成一名印尼工人和一名中国工人死亡。

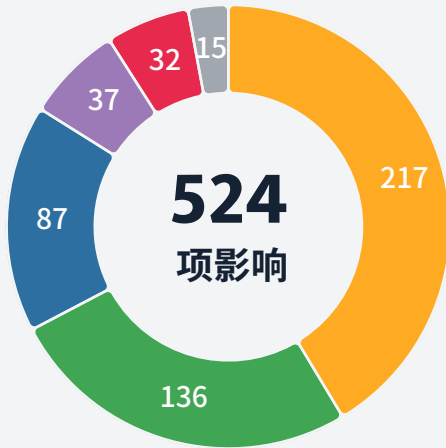
我们与一些在上述工业园区经营的公司和相关工厂的买家进行了接洽（见[淡水河谷印尼公司](#)、[埃赫曼](#)、[福特](#)、[巴斯夫](#)的回复）。在所接触的中国公司中，只有华友钴业在回复中部分承认存在[社会和环境挑战](#)，并对其[劳工权利尽责管理措施](#)进行了说明。包括青山控股集团、江苏德龙镍业和特斯拉在内的大多数公司对民间社会提出的关切保持沉默。



人权和环境影响

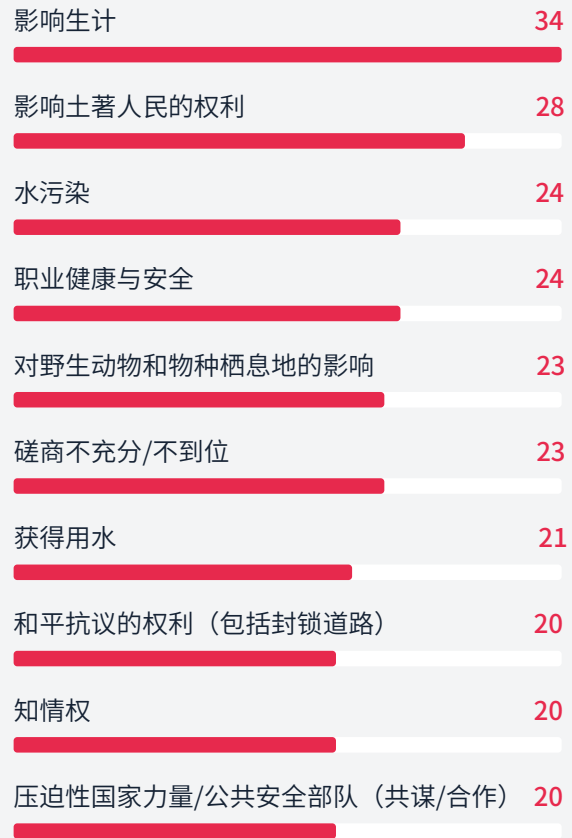
统计发现,中国公司对转型矿产的海外投资涉及广泛的对环境 and 当地社区的负面影响,特别是对土著人民 and 劳工。

各类影响的数量统计



- 对当地社区的影响和对民间社会组织的攻击
- 环境影响
- 对工人的影响
- 对治理的影响
- 安全问题和冲突地区
- 新冠疫情

前十项主要的人权 and 环境影响





缅甸：受冲突影响地区的非法和不受管控的重稀土开采“玷污”全球供应链

稀土元素 (REEs) 对许多高科技应用至关重要，包括消费电子产品、诸如风力涡轮机之类的可再生能源装置，以及电动汽车。据报道，随着稀土需求的上升，在2021年初缅甸军事政变后，该国北部与中国接壤的克钦邦边境地区的稀土非法开采激增。人权团体和非政府组织记录了[中国矿主或投资方支持的企业涉嫌与当地武装团体共谋](#)，造成环境破坏和人权侵犯。这些非法开采行为的危害包括严重的污染和生态破坏，影响濒危物种的生存和当地生计，工人在工作场所缺乏保护，广泛使用童工，恐吓和骚扰反对采矿的居民，以及腐败横行。

全球见证组织 (Global Witness) 的一份[报告](#)追踪了重稀土被出口到中国并由中国国有企业提炼加工的过程。中国公司的稀土加工能力占全球的85%。在精炼阶段之后，稀土再由永磁体制造商进行处理，最后被用于世界最知名电动汽车、风力涡轮机和电子产品的生产。

根据该报告，只有3家制造公司对稀土供应记录进行了评论。除此之外，其他几十家公司，包括被点名的中国精炼厂和制造商，都没有回复全球见证组织关于企业供应链尽责管理措施的问询。中国将继续在稀土市场中发挥重要作用，包括中国公司在内的整个供应链都迫切需要加强环境和人权尽责管理，以保护缅甸的弱势社区和脆弱环境。



公司对侵权指控的回应

我们的数据统计到，共有39家中国公司因与转型矿产有关的海外业务而卷入侵权指控。以下是涉及指控最多的8家公司：

↓公司&指控数量	↓指控所涉地区/国家	↓公开发表的人权政策
五矿资源有限公司 ●●●●●●●●●●●●●●●● 13	秘鲁	英文、西班牙文、法文和中文
紫金矿业 ●●●●●●●●●● 9	塞尔维亚 阿根廷 秘鲁	英文和中文
青山控股集团 ●●●●●●●●●● 9	印度尼西亚 阿根廷 津巴布韦	无
江苏德龙镍业有限公司 ●●●●●●●●●● 7	印度尼西亚	无
洛阳钼业集团 ●●●●●●●● 5	刚果民主共和国	英文和中文
中国有色矿业集团 ●●●●●●●● 5	印度尼西亚 缅甸 刚果民主共和国	无
浙江华友钴业股份有限公司 ●●●●●●●● 5	印度尼西亚 刚果民主共和国	英文和中文
力勤资源科技股份有限公司 ●●●●●●●● 4	印度尼西亚	无

值得注意的是，与这8家公司有关的指控就占到了所记录的指控总数的一半以上(57%)。这些公司中的好几家都牵涉多个指控，涉及在不同国家进行的采矿和加工项目，其中一些项目被中国和东道国列为优先项目，各方对其经济回报和社会效益寄予厚望。

2021年1月1日至2022年12月31日，作为公司回应机制的一部分，资源中心与17家中国矿业公司共进行了22次接洽，请它们对侵权指控作出回应ⁱ。尽管许多公司承诺做到公开透明，但在22次接洽中，我们只收到了4份回复，回复率为18%。这表明中国金属和采矿业公司的回复率相较前些年有所下降。本中心2021年报告中统计该行业的回复率为24%，该报告记录了资源中心在2013年至2020年期间与公司接洽的情况ⁱⁱ。相比之下，在2021年至2022年期间，资源中心记录的全球金属和采矿公司的回复率为56%，亚洲地区(不包括中国)该行业公司的回复率为43%ⁱⁱⁱ。中国公司的低回复率反映了它们缺乏与民间社会组织接触的意愿。

在涉及指控数量最多的8家公司中，有一半已经公布了人权政策。公开的人权政策是公司表达其履行尊重人权责任承诺的第一步；如果公司在此过程中更好地了解相关方对解决人权关切的期望，其也会大受裨益。然而，我们的数据表明，仅制定人权政策并不一定保证公司充分有效地执行人权政策文件中规定的尽责管理措施，并与利益相关方进行了有意义的磋商。

企业问责和获得补救

正如本中心2021年《负责任地“走出去”：中国全球投资的社会、环境和人权影响》简报所示，受到包括中资公司在内的跨国公司负面影响的当地社区和工人在寻求适当的补救和正义方面一直面临障碍。这些困难还因新冠疫情而持续甚至加剧。在过去的几年里，受影响的群体对中国公司或投资者支持的相关项目发起申诉，但进展有限，其中包括向国际金融公司 (IFC) [合规顾问办公室 \(CAO\)](#) 提交的关于达瑞矿业公司 (Dairi Prima Mineral) 在印度尼西亚开发的锌矿项目的投诉^{iv}，向澳大利亚经济合作与发展组织 (OECD) [国家联络点](#) 提交的对巴布亚新几内亚弗里达河 (Freida River) 铜金矿项目的投诉^v，以及向印尼[国家人权委员会](#)提出的有关镍工业园中工人权利的申诉。越来越多的民间社会团体向[普遍定期审议 \(UPR\)](#)、[特别程序](#)和[条约机构](#)等联合国人权程序或人权机构提交报告或申诉函，反映与中国海外商业项目有关的环境和人权问题。

然而，由于长期存在的法律、实践和程序障碍，这些努力还不足以确保公司和国家行为体对与工商企业相关的侵犯人权行为负责，也无法保证为有害商业行为进行补救。在全球范围内，转型矿产供应链中的企业人权和环境尽责管理呈碎片化或缺失。此外，在中国和东道国都缺乏强有力的立法和执法机制来遏制企业有罪不罚的现象，而这正是一个主要的障碍，将继续阻碍受企业影响的包括土著社区和移民工人在内的最边缘化群体寻求公义。



秘鲁：拉斯邦巴斯铜矿悬而未决的申诉和加剧的社会分化

拉斯邦巴斯铜矿是世界上最大的铜矿之一，占全球铜产量的2%。它也是中国实体在海外收购的最大的矿业资产。然而，该矿业项目受到持续的[投诉和冲突](#)所困扰，导致项目陷入瘫痪，让公司蒙受巨大损失。这些争端因不同的环境和社会问题而起，包括有争议的环境影响评估（特别涉及修建矿石运输道路），土地污染，影响饮用水的获取，矿业活动产生的扬尘和空气污染，不公平的补偿等。

受影响的社区已通过不同渠道提出投诉。最近提交给联合国经济、社会和文化权利委员会 (CESCR) 的一份非政府组织[报告](#)记录了申诉方与联合国人权特别程序就拉斯邦巴斯铜矿负面影响进行的一些沟通。除了上述长期存在的环境和社会问题，受影响的团体还指责警方在2015年和2016年暴力镇压抗议活动，并将土著社区的成员定罪；他们还指出，没有证据显示矿业项目获得了土著社区的自由、事先和知情同意。此外，民间社会组织还投诉，尽管当地和区域性民间社会组织多次尝试与当事公司和中国政府进行对话，但对方始终没有回应。

值得注意的是，作为拉斯邦巴斯铜矿的运营方，[五矿资源有限公司 \(MMG\)](#) 是唯一一家制定了人权政策并加入数项国际公认的自愿性责任商业倡议的中国公司。它是[国际矿业与金属理事会 \(ICMM\)](#)、[《安全和人权自愿原则》倡议 \(VPI\)](#) 的成员，也是[采掘业透明度倡议 \(EITI\)](#) 的支持者。尽管如此，根据本中心此次有关中国海外矿业投资的数据和全球[“转型矿产跟踪工具”](#) 的统计，拉斯邦巴斯铜矿项目所涉的人权指控数量为近年来所有公司之最（2021年5项，2022年8项）。

企业政策承诺与实际做法之间的巨大差距表明，如果没有切实有效的人权和环境尽责管理，以及与受影响社区进行充分、切实的磋商，仅有政策不足以应对风险。



建议

公平能源转型的原则：

通过与不同利益相关方的全球协商，我们制定了三项关键原则，为快速和成功的能源转型提供强有力的支持，以减少对工人和社区的伤害，并建立公众对能源转型的支持：

- ① **共享繁荣**：通过在公司运营和供应链中建立尊重工人和社区权利的共享繁荣模式构建能够推动快速转型的有效商业模式，这一模式将增进信任和稳定，减少系统性风险。
- ② **人权和社会保护**：政府和公司有如下义务：保护工人和社区不受伤害；实施尽责管理，将人权和环境风险降至最低；落实社会保障，提供再培训，创造新的体面工作的机会。
- ③ **公平谈判**：向社区和工人保证，在整个运营周期和寻求补救过程中，谈判将做到公平。进行包容性的社区磋商，严格执行涉及土著人民权利的自由、事先和知情同意 (FPIC) 原则；保证工人、土著和社区领袖不会因恐吓或暴力而沉默。

对中国政府的建议

- ① **在《工商业与人权国家行动计划》(NAP) 中规定强制性人权和环境尽责 (mHREDD)^{vi} 立法**：根据《联合国工商企业与人权指导原则》和《经合组织跨国企业准则》，在公共磋商，尤其是与受影响群体磋商的基础上，并考虑中国公司在国内外运营产生的影响，制定一个迈向人权和环境尽责立法的路线图。这应该是一个全面的工商业与人权国家行动计划的核心^{vii}。
- ② **获得补救**：确保受中国公司海外业务影响的群体能够利用司法和非司法机制提供的有效的补救措施。这些机制应让包括土著人民和中国海外移民工人在内的受影响群体都能不受歧视、无障碍地使用。
- ③ **监督和沟通**：利用或建立相关政府部门对中国海外企业的跨部门监督机制，包括商务部、国务院国有资产监督管理委员会、生态环境部、外交部、驻外使领馆等。这些机制应根据现有的法律和条例，并按照国际标准，如《联合国工商企业与人权指导原则》，监督、调查和惩处与中国企业有关的违规和侵犯人权行为。这些政府部门还应该成为与相关民间社会团体沟通的渠道，并有能力对受影响个人和社区的投诉作出妥当的回应。
- ④ **大使馆和领事馆**，特别是其下属的经济商务处，应根据从各种渠道收集的信息，加强对在东道国运营的中国公司的监督和指导。在必要时，协助受影响的社区、民间社会、其他利益相关方和东道国政府与中国公司进行沟通及寻求补救。

对东道国政府的建议

- ④ **执行并加强法律**，以保护当地社区和土著人民权利，确保人权和环境保护标准得以遵守，特别考虑对生计，土地权利，劳工权利，自由、事先和知情同意原则和人权维护者的保护。必要时对企业的不当行为进行制裁。
- ④ **强制性人权和环境尽责 (mHREDD) 立法**：制定国家法律来实施《联合国工商企业与人权指导原则》和《经合组织跨国企业准则》，包括制定关于强制性人权和环境尽责管理的法律。该法律应涵盖转型矿产生命周期，并建立在与社区和其他受影响群体的有效磋商的基础之上。
- ④ **获得补救**：加强司法和非司法机制，为与企业有关的侵权行为提供有效补救。确保包括土著人民和海外中国工人在内的受到影响的不同群体都能不受歧视、无障碍地使用这些机制。

对矿产供应链中公司的建议

- ④ **人权和环境尽责管理^{viii}**：在运营和价值链中实施人权和环境尽责管理，并对落实情况进行报告，特别关注与土著人民权利、工人权利和土地权利有关的问题。
- ④ 与可能受影响的权利人和其他相关群体进行**包容性的切实磋商**，承诺获得相关方的同意，并通过关于共享资产模式的平等对话实现共同拥有。在做出投资和运营决定之前，公开报告与社区进行的包容性磋商和落实土著人民自由、事先和知情同意权利的具体情况，然后对共享资产模式进行联合审查。确保土著人民能够行使自由、事先和知情同意的权利，需要时能对矿业项目表示不同意。为社区和工人提供足够的支持和资讯，以促进相关条款的平等谈判。这些程序应安全有效，具有可获得性，并兼顾文化差异。
- ④ **明确董事会对尊重人权和环境权的责任和监督**：董事会负责政策的批准，并定期对突出的人权和环境风险及其影响、尽责管理方案及补救结果进行审查。
- ④ **受冲突影响的环境和安全/安保问题**：公司在受冲突影响的高风险环境（如缅甸和刚果民主共和国）中经营或采购时，应**加强人权尽责管理**，以减少成为其他行为体（如暴力团体或安全部队）严重侵犯人权行为同谋的风险。这些行动包括识别和评估供应链风险制定和实施应对已识别风险的策略，并公开披露尽责管理行动及其结果。此外，采取适当的措施，消除、防止和补救企业造成、加剧或促成的人权和冲突负面影响。（具体措施可参考中国五矿化工进出口商会编制的《中国矿产供应链尽责管理指南》）
- ④ **补救**：针对潜在或实际的社会、环境或人权影响建立沟通和申诉机制。确保此类机制对受到企业经营不利影响的权利人而言是公平、合法、透明、可及、可预测，并实现权利兼容的。启用项目一级的非司法申诉机制，以便对人权损害提供以利益相关方为中心的补救措施。
- ④ 在与供应商的合同中**纳入人权损害补救条款**；如果他们（通过供应链）造成或加剧了负面影响，则采购方至少需要提供补救或参与补救。

对行业协会的建议

- ④ **引导和协助企业遵守**《联合国工商企业与人权指导原则》和《经合组织跨国企业准则》等国际标准及行业指引，并为企业实施有效的尽责管理提供意识提升和能力建设培训。
- ④ 与民间社会组织，特别是东道国的民间社会组织**建立长期的合作伙伴关系**，开展交流，介绍中国对外矿业投资在环境、社会和治理方面的特有挑战和成功经验。
- ④ **善用行业层面的申诉机制**，以利于在个人、社区或其他相关方对中国企业在海外的经营和投资产生负面影响表示关切时，推动对话或开展调查。

对投资者和金融机构的建议

- ④ **承诺进行尊重人权的投资**：在董事会的监督下，根据《联合国工商企业与人权指导原则》和《经合组织跨国企业准则》的标准，对涉及转型矿产和可再生能源投资的人权和环境风险进行分析。在评估财务状况的同时，评估被投资公司给人类和地球带来的风险和影响。
- ④ **积极与被投资公司进行沟通**：除了考虑声誉、法律和监管方面的风险外，更积极采用监管政策，制定和实施行动计划，以预防和减轻人权和环境的风险。对造成、加剧危害或与人权和环境危害直接相关的被投资公司施加作用，促其缓解负面影响，并为受影响者提供补救。在与被投资方的协议中纳入有关人权影响补救的条款；如被投资方（通过供应链）造成或加剧了不利影响，则投资者至少需要提供补救或参与补救。
- ④ **实施包容性的人权和环境尽责管理**：在整个业务和投资周期中，与工人组织和社区等受影响的群体保持沟通。审查潜在被投资方最新的人权和环境影响记录。

尾注

- i. 根据企业责任资源中心的公司回应机制，如果相关公司此前没有公开回应过媒体报道和民间社会团体提出的指控，我们将邀请这些公司对指控作出回应，然后将指控和回应结果公布在资源中心的网站上（参见本中心[公司回应机制](#)页面）。
- ii. 2013年至2020年，资源中心与中国的金属和矿业公司进行了21次接触，邀请它们对人权指控作出回应，共收到了五份回复。
- iii. 2021年至2022年，资源中心与世界各地的金属和矿业公司进行了177次接触，共收到100份回复。同一时期，资源中心与亚洲（不包括中国）的金属和矿业公司进行了21次接触，收到了9份回复。
- iv. 合规顾问办公室（CAO）负责审查国际金融公司（IFC）支持的项目对社区的影响。中国邮政储蓄银行是国际金融公司的客户，在2015年获得了3亿美元的股权投资。随后，中国邮政储蓄银行向国有的中国有色矿业集团有限公司及其旗下的中国有色金属建设股份有限公司提供贷款，而中国有色金属建设股份有限公司又购买了印尼达瑞矿业公司（Dairi Prima Mineral）的控股权。投诉方称，国际金融公司对中国邮政储蓄银行投资，从而与达瑞矿业公司有关联。虽然该投诉符合调查标准，但鉴于中国邮政储蓄银行与该矿的主要所有者或其母公司之间不再有仍处于支付阶段的有效贷款，合规顾问办公室决定不启动合规调查程序。更多信息，请参见[《关于国际金融公司因投资中国邮政储蓄银行而牵涉对印尼达瑞矿业公司投诉的合规评估》](#)。
- v. 《经合组织跨国企业准则》要求经合组织所有成员国建立国家联络点（NCP）。作为政府支持的办公室，其有权处理各类申诉。持有弗里达河铜金矿80%股权的泛澳资源公司（PanAust）是一家在澳大利亚注册的矿商，已被中国广东广晟资产经营有限公司（Guangdong Rising Assets Management）收购。巴布亚新几内亚的社区向澳大利亚国家联络点（AusNCP）提出申诉，声称弗里达河项目不符合经合组织标准。澳大利亚国家联络点已邀请双方给对方提供进一步的细节。更多信息，请参见[澳大利亚国家联络点独立审查员的初评报告](#)。
- vi. 在世界范围内，通过国家立法要求公司实施人权尽责管理的势头与日俱增。法国颁布了《企业尽责义务法》，成为第一个落实这种要求的国家；荷兰紧随其后也通过了针对童工的尽责管理法案。奥地利、瑞士和卢森堡等国的政府正在考虑立法建议。2023年6月，欧洲议会通过了《企业可持续尽责指令》，向欧盟层面的立法迈进了一步。
- vii. 工商业与人权国家行动计划（NAP）概述一国为履行《联合国工商业与人权指导原则》所述义务而确定的优先事项和拟采取的行动。国家行动计划设定了政府对公司在人权方面的期望，为公司提供相关领域的支持，并发挥加强各政府部门协调的作用。此外，国家行动计划推动各相关方在境内和境外的商业环境中更积极地促进人权。
- viii. 人权和环境尽责管理指公司识别、预防、缓解人权和环境负面影响，并说明如何处理其负面影响的过程。此过程应包括评估实际和可能的人权影响，整合评估结果并采取行动，跟踪有关反应，并通报如何消除影响（详情参见[《联合国工商企业与人权指导原则》](#)第17-21条）。此过程通常更广泛，超出了一般环境影响评估（EIA）——许多国家规定公司评估特定的拟开展项目或活动的潜在环境影响——的范围。人权和环境尽责管理是一个持续的过程，涵盖公司的整个运营流程，而环境影响评估只是针对具体项目的一次性评估。



Business & Human Rights Resource Centre

2023年7月

企业责任资源中心是一家国际非政府组织，追踪180多个国家/地区的10,000多家公司的人权影响。我们网站提供十种语言的信息。

本报告作者衷心感谢在报告撰写过程中提供过无私协助和宝贵意见的各位同仁，特别是企业责任资源中心的全球团队和报告初稿的外部评审专家。