



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/C.7/1996/7
29 March 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

自然资源委员会

第三届会议

1996年5月6日至17日

临时议程* 项目3

联合国系统在水和矿物资源领域的活动
以及集中在朝向实现可持续发展的进展的机构间协调

联合国系统在矿物资源领域的技术合作活动

秘书长的报告

摘要

关于联合国在矿物资源领域活动的本报告是应经济及社会理事会第1994/308号决议编写的。报告概述了联合国系统响应《21世纪议程》在矿物资源领域所作的改变，并叙述了联合国各机关和专门机构活动的协调和综合情况及其在矿物资源和环境的各项活动。报告还提供了关于矿物资源开发的其他方面活动的资料，特别是包括私营化、促进投资、小规模和手工采矿，以及针对讨论了矿物资源开发的一些新问题。

报告还讨论了在矿物资源技术合作活动的筹措资金方面演变的影响以及当前联合国秘书处财政情况的影响。

* E/C.7/1996/1。

目录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、联合国系统和矿物资源开发.....	5 - 10	4
A. 参与矿物资源领域技术合作活动的联合国机关...	5 - 8	4
B. 联合国秘书处内有关矿物资源的组织改变.....	9 - 10	5
二、联合国系统根据《21世纪议程》在矿物资源领域所作 改变和朝向实现可持续发展的进展.....	11 - 36	5
A. 《21世纪议程》和矿物资源.....	11 - 15	5
B. 联合国机构和专门机构的协调和一体化.....	16 - 23	7
C. 在矿物资源领域的活动和非洲经济委员会的环境.	24 - 25	8
D. 联合国秘书处发展支助和管理事务部在矿物资源 和环境领域中的活动.....	26 - 36	9
三、矿物资源发展其他领域的活动.....	37 - 70	11
A. 采矿立法的提交促进、私有化和矿物资源发展的 其他方面.....	37 - 55	11
1. 非洲经济委员会.....	37 - 42	11
2. 拉丁美洲和加勒比经济委员会.....	43	12
3. 发展支助和管理事务部.....	44 - 55	13
B. 在小规模开矿领域内朝向实现可持续发展的进展.	56 - 70	15
1. 拉丁美洲和加勒比经济委员会.....	56	15
2. 非洲经济委员会.....	57 - 59	15
3. 亚洲和太平洋经济及社会委员会.....	60 - 62	16
4. 联合国工业发展组织.....	63 - 65	17
5. 发展支助和管理事务部.....	66 - 70	17
四、关于联合国矿物资源开发活动的融资的当前财务问题.	71 - 77	18
A. 技术合作活动的融资.....	71 - 76	18
B. 咨询服务与当前财务情况的后果.....	77	20
五、结论.....	78 - 80	20

导言

1. 经济及社会理事会应1994年2月22日至3月4日在纽约举行的自然资源委员会第二届会议的建议以第1994/308号决定,通过了委员会第三届会议的临时议程和文件,包括秘书长向委员会第三届会议提出的关于联合国系统在矿物资源领域的技术合作活动的报告。¹自然资源委员会建议,该报告集中在朝向实现可持续发展的进展,叙述联合国机构和专门机构活动的协调与综合,以及联合国为响应《21世纪议程》所作的改变²和为实现所制定的各项目标所取得的方案成果。

2. 本报告评估自从向自然资源委员会第二届会议提出的题为“联合国系统在采矿部门中的技术合作活动”的前次秘书长报告(E/C.7/1994/3)以来,联合国系统在矿物资源领域的技术合作活动。上次报告在说明各项有关活动方面特别注意了旨在增进发展中国家和经济转型期国家在下列方面能力的项目:拟订有效的外国投资政策和谈判采矿协定;拟订和执行适当的政策,以应付目前采矿部门日益走向私营化的趋势。报告还讨论了在预防和减轻灾害领域利用矿物资源勘探和开发技术的情况。

3. 本报告讨论联合国秘书处在矿物资源方面的技术合作活动。报告收入了拉丁美洲经济委员会(拉美经委会)的和非洲经济委员会(非洲经委会)的一般投入以及联合国工业发展组织(工发组织)和亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)在小规模采矿活动领域的投入。亚太经社会关于本议程项目的活动除了本报告讨论的关于它们在小规模采矿方面的活动以外,将作为一份单独的亚太经社会文件(E/C.7/1996/12)提交给委员会。

4. 本报告的结构如下:第一节简述参加矿物资源领域活动的联合国各机关及其有关活动,并叙述了自从委员会上届会议以来联合国秘书处在组织上的改变;第二节报告了联合国系统在矿物资源领域响应《21世纪议程》所作的改变以及朝向可持续发展所取得的进展;第三节叙述矿物资源开发的其他方面的活动;第四节报告了关

于筹措联合国开发矿物资源活动资金的财政问题;第五节说明了矿物资源开发的当前问题以及今后活动的集中方向。最后,报告对今后工作的方向作出了结论和建议供委员会审议。

一、联合国系统和矿物资源开发

A. 参与矿物资源领域技术合作活动的联合国机关

5. 本节简述联合国系统内根据任务规定和专业化领域参与矿物资源技术合作活动的组织和机构。³

6. 在联合国秘书处内,发展支助和管理事务部(发展支管部)是同其他有关机关合作负责执行和协调矿物资源开发技术合作活动的主要事务处。以下区域委员会也通过赠款方式涉及到区域项目技术合作援助的筹资和执行:非洲经委会、拉加经委会、亚太经社会 and 西亚经济和社会委员会(西亚经社会)。此外,联合国贸易和发展会议(贸发会议)主要关切初级商品的矿物经济和贸易,而其跨国公司方案则协助各国政府同跨国公司的关系。

7. 以下是涉及矿物资源技术合作活动的联合国方案,主要在筹措资金方面:联合国开发计划署(开发计划署)筹供矿物资源开发所有方面的技术合作活动经费,联合国自然资源勘探循环基金是为了没有获得足够的其他资源的国家提供一种筹措勘探资金的来源而设立,而联合国环境规划署(环境规划署)则为有关保护环境的矿物资源活动提供筹措资金。

8. 在联合国系统各组织中,联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)提供正规学术训练的援助、建立地质学校、以及某些研究方案。工发组织协助发展以矿物为基础的工业加工业务。国际劳工组织(劳工组织)参与有关矿物资源采掘的工作条件和工人安全的技术合作,包含所有各级的采矿在内。国际原子能机构(原子能机构)涉及到核原料开采的管理并提供有限的援助。最后,世界银行及其附属机构国际

金融公司为技术合作活动和项目的资金筹措提供赠款和软贷款。

B. 联合国秘书处内有关矿物资源的组织改变

9. 接在1993年联合国秘书处经济及社会发展各部门的改组以后,在矿物资源方面又有了一个组织改变。由于“在自然资源和能源领域内分散活动和资源”(参看文件A/C.5/48/76,1994年5月31日)的结果,发展支管部的技术和专业员额已经分散到各区域委员会,以加强它们在区域一级提供矿物资源方面技术援助和政策咨询的能力。发展支管部内剩余的技术和专业员额只包含了依照发展支管部的任务规定为提供矿物资源方面通盘规划和管理活动的实务支助所需的最低程度关键人员。

10. 由于分散化的结果,发展支管部与各区域委员会之间活动的协调和综合将根据一种称为“联合制定方案”的机制来进行。虽然根据联合制定方案已经排定了一些将要执行的活动,但它们中大多数则由于第四节所将说明的联合国秘书处的当前财政情况而不得不加以推迟或取消。

二、联合国系统根据《21世纪议程》在矿物资源领域 所作改变和朝向实现可持续发展的进展

A. 《21世纪议程》和矿物资源

11. 就如委员会第二届会议指出的,《21世纪议程》既没有特别讨论到矿物资源可持续供应的问题,也没有单独一章是关于矿物资源开发的无害环境管理。《21世纪议程》关于保存和管理资源促进发展的第二部分一般性地讨论了矿物资源的问题。该部分内题为“以统筹规划和管理陆地资源的方法”的第10章以一种综合自然资源,包括矿物资源的角度对土地进行了讨论。它呼吁进行“对土地的各种用途的综合研究”因而有可能把社会经济发展与保护和改善环境联系起来,从而有助于实现可持续发展的目标”(第10.1段)。

12. 第10章然后提出了统筹规划和管理陆地资源的方法的方案。该方案的总体目标是,“便利把土地分配给那些可提供最多可持续利益的用途,促进陆地资源的可持续的统筹管理”。具体目标是,“审查和拟订支持土地的最佳使用和陆地资源的可持续管理的政策,……改善和加强土地和陆地资源的规划、管理和评价制度,……加强土地和陆地资源的机构和协调机制,……建立有关机制,以利于所有有关方面特别是当地社区和人民积极参与土地使用和管理的决策”。

13. 《21世纪议程》还在第一部分(社会和经济方面),第4章改变消费形态内讨论到了有关矿物资源的生产和消费的一般性问题。特别是第4章在讨论到不可持续的生产和消费形态的问题时指出,“应当特别注意不可持续的消费所产生的对自然资源的需求,以及配合尽量降低耗损和减少污染的目标,有效率地使用这些资源”。第4章还呼吁除了别的外,鼓励更有效率地使用能量和资源,尽量减少废物的产生,并朝着无害环境的定价制度的方向移动。

14. 因此,虽然《21世纪议程》没有单独一章讨论与矿物资源特别有关的问题,例如矿物资源的规划和管理的作业方面的问题,但它列出了进行矿物资源管理和技术援助的优先项目。《21世纪议程》的21世纪能力方案为这些优先项目列出了进一步的一般性准则。该方案的目标是,(a) 协助各国把可持续发展的原则纳入它们的发展计划和方案内,(b) 协助各国使所有利害攸关者参与发展规划和环境管理工作和(c) 创造可持续发展和能力建立方面的经验和专门知识,它们将对发展中国家、开发计划署、各专门机构、非政府组织和其他捐助者持续具有实质价值并可影响它们的作业情况。

15. 因此参与矿物资源方面的技术合作活动的联合国机关已经在整个系统上重新审查了展开这些活动的方式。它们重新调整了它们政策的方向,以期更加重视和优先注意环境保护的问题和协助发展中国家和经济转型国家利用可以得到的最新知识和技术,以无害环境的方式,开发它们的矿物资源,积极使各社区和其他利害攸关者参与矿物资源的开发工作,并强调有关方面的能力建设和训练。

B. 联合国机构和专门机构的协调和一体化

16. 联合国系统目前正本着《21世纪议程》的精神,采行一种跨部门、多学科办法,协调和整合其活动,协助发展中国家拟订和执行其矿物资源政策、环境政策和可持续发展政策。

17. 环境规划署和联合国秘书处发展支助和管理事务部协同编写和出版一本题为《矿场环境管理》培训手册,⁴这本已经在一些矿业会议上促销。手册讨论所有国家内大小型矿场所面对的共同环境问题,其中特别是象水污染、矿山废物以及因加工、尾矿坝和矿区重建等造成的有害残余物。此外,手册还讨论了如何使用环境冲击评估和环境审核之类的管理手段。环境规划署及发展支助和管理事务部还参加编写一本关于采矿作业环境手册的过程。

18. 联合国活动的协调和一体化情况已经特别反映于提供上游、多部门和技术支助服务。最近的多机构特派团曾经不仅参加联合国各组织和有关国家内全国性机构之间的密切合作,还参加了这些组织和私营部门及无政府组织之间的合作,从而确保政策咨询意见立足于国民的知识和经验,并提高各国参与发展进程的水平。

19. 在巴布亚新几内亚,联合国粮食及农业组织(粮农组织)、工发组织、教科文组织和联合国秘书处发展支助和管理事务部等作为领导机构同各国顾问一道执行了一项题为“关于可持续发展的联合机构间政策协商”的联合国共同任务。这个多学科特派团由10名成员组成,其中包括一名发展经济学家、一名矿物资源专家、一名工业经济学家、一名环境律师、一名可持续农业分析师、一名渔业顾问、一名自然资源顾问、一名体制顾问、一名教育顾问和一名人民参与问题顾问。

20. 特派团将载于国家宪法的五个目标的可持续人类发展的前瞻性设想作为其工作的框架,在三个启动政府的大标题下分析巴布亚新几内亚所面对的问题,管理巴布亚新几内亚的资源,并使人民有能力切实参与人的整体发展。这种关于发展和环

境的综合一揽子政策咨询意见协助政府所属国家可持续发展战略指导委员会拟订和执行国家可持续发展战略。

21. 在阿尔巴尼亚,一个由工发组织、劳工组织和联合国秘书处发展支助和管理事务部作为领导机构执行的联合国共同任务评估了矿物资源部门的技术合作需要。特派团由立法和行政、采矿和采矿勘探、采矿和环境、劳工和社会问题、冶金学等方面的专家组成,概述了关于向处于困境的部门提供实际援助的援助方案的具体建议,备供有关筹资机构考虑。

22. 在多哥,由粮农组织、工发组织、联合国秘书处发展支助和管理事务部和劳工组织作为领导机构在一项题为“消除贫穷和促进可持续发展的斗争”的项目下一道执行一联合国共同任务。特派团极其重视作为小商人的手工矿工,并极其重视手工矿业作为消除贫穷和促进农村发展的手段。特派团编写了下列文件:关于目前促进农村和都市小型企业的社会经济和政治气氛以及关于援助机构目前对本部门提供支助的诊断性研究报告;一组关于援助的政治、体制和法律战略的建议以及关于协调和统一援助的运作办法的建议;关于取得信贷的支助方案的提议和关于支持这个部门的机构的提议。

23. 由于这项诊断性的研究工作,结果拟订了一项由开发计划署筹资的向多哥政府提供多部门援助的多机构方案,这项方案由粮农组织、工发组织、发展支助和管理事务部和各国顾问在开发计划署领导下予以执行。列入这个项目的活动有促进手工矿业以谋求农村穷人福利,开始建立一个关于多哥矿藏的数据库,其中包括列示每一现有矿藏的估计价值的可行性研究。

C. 在矿物资源领域的活动和非洲经济委员会的环境

24. 非洲经委会加强重视同矿业活动有关的环境问题,它的所有研究及对其成员国和政府间机构提供的援助目前均包括环境部分。关于处理废物和渣滓以及消除过去矿物企业活动的有害生态影响,非洲经委会正计划审查在这个部门卓然有成的

南非经验。从这个经验汲取的教训将可由其他非洲成员国和采矿业者利用。

25. 非洲经委会还编写了一份题为“同可持续发展和利用自然资源和能源有关的问题：在《21世纪议程》的范围内促进国家间合作的战略”的技术性出版物。这项研究，除其他事项外，还包括矿物资源部门，定于1995年12月完成。此外，计划举行一个关于“可持续发展的自然资源和能源，同时考虑到关于《21世纪议程》的环境关切”的区域讨论会；不过，由于目前的财政情况，这项活动没有获得资金。

D. 联合国秘书处发展支助和管理事务 部在矿物资源和环境领域中的活动

26. 联合国秘书处发展支助和管理事务部对环境问题也加强了注意。自从1993年举行了联合国环境与发展会议以及设立了发展支助和管理事务部以来，该事务部曾经参与了下列在采矿和环境方面的活动：对大小规模的采矿活动的环境后果进行分析，包括对采矿业进行环境审计；向国家一级的工作人员提供在环境保护和认识环境方面的措施的培训工作，包括环境监测；拟订与采矿有关的法律，将矿物安全和保护环境的规定纳入其中；促进矿物资源的维护和循环使用，以此减少排放物质和鼓励有利于环境的废料处置方法；重新开发采矿后的土地，恢复其安全 and 生产能力；在矿物发展方面提高环境管理的体制能力和人力资源。

27. 根据《21世纪议程》，发展支管部派遣的技术援助特派团确保在矿物方面的发展政策能够在成长与发展以及采矿的环境后果之间取得一个平衡。所有技术合作项目都经过重新评价，在其中列入环境方面的考虑。最近在发展中国家矿物部门的技术项目都特别对采矿的方法和政策作出环境审查。技术合作特派团正在协助发展中国家重新设计它们在矿物资源发展方面的法律，在其中加入关键性的环境条款以及执行这些法律的机制。

28. 在发展中国家举办了一些讲习班，使发展中国家政府能够熟悉环境管理的工具，如环境后果评估和环境审计以及执行关于采矿和环境的《柏林纲领》(E/C.7/

1993/10,附件一)。发展支管部还在为可持续发展委员会制订可持续发展的生态指标。

29. 发展支管部的技术特派团强调了完备的环境管理机制,如环境计划、环境后果评估和环境审计的重要性。最近的政策还根据分层负责的原则强调将监测与执行制度的权力下放。人力资源的能力发展和专门性的环境教育也给予优先地位。

30. 下面是发展支管部在采矿和环境方面的活动与派出技术特派团的例子。

31. 应圭亚那政府的要求,发展支管部和美利坚合众国环境保护局联合对一个大型金矿的矿渣池由于水坝崩塌所造成的蓝晶石外溢进行了环境审计。审计工作包括对外溢的环境后果进行独立的技术评估,对金矿项目的环境监测系统经审查以及对将来的环境监测安排提出建议。

32. 在应圭亚那政府要求并由开发计划署和美洲间发展银行资助下派出的第二次任务中,发展支管部审查了新建的矿渣池的环境后果报告。为了改善未来的监测安排,发展支管部为一个环境管理计划提出了一个大纲,这个计划将由政府、圭亚那大学、国家环境顾问和外聘专家联合编制。开发计划署已为此行动的经费问题提出了建议,而美洲间开发银行表示愿意将这种努力同银行资助的方案挂钩,建立一个圭亚那环境保护局。

33. 在越南,贸发会议在同亚太经社会和发展支管部合作下于1995年年底举办了一次关于采矿方面的环境政策、环境规定与纲领的讲习班。⁵讲习班中除其他外讨论了采矿与环境、环境后果评估、环境管理和法规制度、采矿方面的环境法规、越南的个案研究以及执行以物资刺激为主的环境管理机制的执行战略。讲习班的结果将有助于越南政府发展和拟订在采矿与环境方面的法规。

34. 在乌干达为其政府完成了一项研究,其中对采矿活动的环境影响进行了评估,并且为采矿业制订了一个环境管理制度。这项研究为主管地质调查的部门提出了一般性的同时为采矿部门提出了具体性的监测矿工活动的机制,以确保他们遵守既定的环境纲领。

35. 在喀麦隆,在环境管理方面向一个全国性的项目提供了技术援助。除其他外,这项援助包括对采矿部门的环境后果作出评估、确定优先的行动领域和制订具体建议,使它们能纳入全国环境战略和管理计划中。

36. 在莫桑比克,向政府提供的技术支助服务包括:评估采矿活动的后果、评价政府的环境法草案、协助政府确定政策和纲领,旨在防止采矿活动对环境的破坏以及纠正已经发生的破坏。接在最初提供的援助之后又对目前采矿部门的环境情况进行了广泛的审查,并提出建议,以协助政府完成其改革采矿与环境的法律和政策的工作。

三、矿物资源发展其他领域的活动

A. 采矿立法的投资促进、私有化和矿物资源发展的其他方面

1. 非洲经济委员会

37. 在过去两年,非洲经委会一直在进行关于非洲采矿部门和有关工业私有化的研究。在这方面,非洲经委会碰到自然资源委员会第三届会议临时议程列出的两个问题,经济及社会理事会在1994年11月的理事会实质性续会上通过的第1994/308号决定提到这两个问题。这两个问题是:(a)考虑到矿藏和积累的利益的内在价值,投资者和东道国参与各方的作用和义务之间的相辅相成;(b)国有矿物财产私有化的社会经济方面。

38. 非洲经委会研究了上段项目(a)下提出的一些问题。1995年6月,在纳米比亚温得和克举行的一次1995年采矿会议上提出了一份题为“非洲采矿部门和有关工业的私有化某些方面”的论文。定期在1995年11月13日至23日在加纳阿克拉举行的关于主管矿物资源和能源发展和利用的非洲部长区域会议上提交另一份论文。该会议是在加纳政府的资助下由非洲经委会组织的。

39. 通过其研究,非洲经委会秘书处得出的结论是,在1970年代初和1980年代期

间,多数非洲国家对他们国家拥有、控制和经营的采矿公司感到不满意,因为这些公司没有达到其目的或达到目的的代价很大。结果,非洲各国政府觉得难以避免私有化。

40. 非洲经委会发现,关于国家拥有的矿物资产私有化的社会、经济方面(上文项目(b)),由于社会、经济关切事项,几个非洲国家在执行新政策方面碰到问题。虽然私营部门对于商业潜力大、有良好或迅速投资收益前景的项目感到兴趣,可是东道国政府主要是关心利用其采矿收入于发展经济和使用其各种矿物来改进其人民的生活水准。

41. 为了减少这种冲突,欧洲经委会不主张国家彻底脱离采矿部门。非洲经委会要求对于国家拥有、控制和经营的公司的全部或局部销售采取一种谨慎和按个案处理的办法。在这些交易中,政府经营下的企业的社会价值与私人经营的相同企业的社会价值之间的差别以及私有化收入的“目的地”应当是指导政府把公司卖给私人部门的最重要参数。

42. 此外,在过去两年期间,非洲经委会拟定了项目文件,在得到资源设立一个非洲矿物资源数据库以加强泛非发展信息系统(泛非信息系统)现有信息之后,将立即执行项目。该数据库将与贸发会议、工发组织、世界银行和其他区域联合会等联合国系统内部的现有新闻中心连结起来。

2. 拉丁美洲和加勒比经济委员会

43. 拉美和加勒比经委会发表了一份关于拉丁美洲和加勒比采矿立法的报告,题为“El dominio y soberanía de los recursos mineros y los regímenes actuales de concesiones en los países de América Latina y el Caribe y sus tendencias”(拉丁美洲和加勒比国家矿物资源主权的控制和现有的优惠制度及其趋势)。拉丁美洲和加勒比经委会又编写了一份报告,题为“Las reformas mineras Y los desafíos de la globalización”(矿物改革和全球化的挑战),其中

包括关于秘鲁采矿私有化的资料;另一份研究,题为“El comercio intrarregional de productos minero-metalurgicos de los paises de la Asociacion Latinoamericana de Integracion”(拉丁美洲一体化联盟国家矿物产品和冶金产品的区域内通商)。此外,拉丁美洲和加勒比经委会目前正在进行一项应用于铜矿和金矿的新技术的环境影响研究。

3. 发展支助和管理事务部

44. 发展支助和管理事务部除了参与上面第二节所叙述的采矿和环境方面的技术合作与能力建设活动;下文直接叙述的投资促进、采矿立法和一般矿物发展活动;以及本节的B分节内所讨论的小型和手工业采矿活动之外,还进行正演变为矿物资源规划和管理的比较上游领域的一些活动。

45. 其中一个领域就是把矿物资源发展和社会发展在公司—社区关系的范围内联系起来。在最后召开的国际采矿会议上,发展支助和管理事务部提出了一份文件,集中讨论在发展中国家和过渡经济国家中进行业务的国际采矿公司和社区之间的公司—社区关系。文件所讨论的问题,例如矿物资源发展的社会经济影响、在工业—社区关系中的变化、可持续发展和社会的期望,以及采矿和人权之间的关系,特别是在土著民族的情况。

46. 同样地,在手工业采矿的范围内,特别是关于农村创造就业、消灭贫穷、保健和教育方面的社会发展援助,也正在积极进行。在小型采矿活动进行的许多地区,特别是“淘金潮”地区,能够从手工业采矿制造许多收入,但是在生活品质或者矿工及其家属的保健和教育水平方面却没有相对的提升。人们期望,追求社会发展技术援助的倡议,连同采矿方面的技术援助,将增加同手工业采矿有关的问题的能见度,并且使得这方面的援助更能引起捐助者的注意。

47. 目前在发展中国家和过渡经济国家的矿业资源领域所探讨的其他问题,是训练国民方面的能力建设,以监测采矿公司、地方企业的活动,和附属于采矿的地方

商业的发展、发展国内采矿工业的必要条件以及在矿物资源的发展方面提供技术合作援助的机构和私人部门之间的伙伴关系。

48. 发展支助和管理事务部在过去两年研究这些新问题和领域的同时,也继续执行在投资促进、采矿立法和全盘矿物部门发展的技术援助活动,特别是在非洲和亚洲。

49. 在布基纳法索,该国政府和发展支助和管理事务部共同安排了第一次国际采矿活动论坛,“支持采矿95”作为开发计划署支助的一个矿物投资促进技术援助项目的一部分。这个论坛是在1993年在项目的援助下颁布一个新的采矿规则之后,该规则已经产生了70份勘探许可证,还不包括小型的采矿所有权凭证,制造了私人投资者估计2000万美元的勘探开支。

50. 在越南,最后完成了一个技术合作项目,协助越南政府完成一个新的采矿法,以及执行一些规定和一个示范的采矿协定,并且建立了行政框架以便新的法律能够有效运作以及采矿部门的可持续发展。这个项目的结果是提供了国家和国际的采矿投资机会,那将是对越南的经济成长和发展的一个重大贡献。

51. 在埃塞俄比亚,最后已经完成了一个由直升机携带的电磁、磁性和辐射测定调查。最后的数据是最新的高分析、正确定位的地球物理数据,专门为矿物勘探工业的需要而设计的。成套的数字数据包括一整套电磁、磁性和光谱测定数据,以及数字形式的地质和面积测定资料,这是在寻求新的矿物蕴藏方面的宝贵工具。这也将作为该国和区域其他的未来地区的同类调查的一个样板。

52. 埃塞俄比亚的矿物投资促进技术援助方案已经执行。这个项目宣传了该国的矿物资源蕴藏以及在小型采矿方面受过训练的国家专业人员。所收集和分发的宣传文件以及所召开的投资宣传会议,已经把有关埃塞俄比亚的矿物蕴藏的资料带进国际领域。结果,一些外国和本国的投资者已经前来申请采矿权力。

53. 在老挝人民民主共和国,目前正在进行一个题为“矿物部门发展”的项目。这个项目的全盘目标是要以无害于环境的方式并且把政府的作用集中在促进、

规划和监测私人部门投资的情况下,加速该国矿物权利的开发。这个项目将加强为这项发展所需的国家能力。

54. 在印度,提供了帮助,安排在印度的新德里举行一个由印度政府和联合国主办的关于外国投资勘探和采矿的国际圆桌会议。在圆桌会议上,可能的投资者受邀审阅和熟悉新的印度采矿法律并且评估印度的采矿资源潜力。印度政府也获得了关于可能的投资者对于各项规定的看法以及关于吸引他们的是什么的宝贵资料。

55. 也协助巴基斯坦政府安排了一次圆桌会议。会议的结果,巴基斯坦政府接受了与会人士关于它应设立一个具有广泛成员的采矿部门国家工作组的建议。工作组预期要最后确定一项矿务租让规则草案、一个国家地质数据蓝图以及一个矿物财政制度。此外,作为会议的结果,政府和一个主要采矿总公司签订了两个关于进一步开发都达尔铅-锌矿物区的了解备忘录。

B. 在小规模开矿领域内朝向实现可持续发展的进展

1. 拉丁美洲和加勒比经济委员会

56. 拉加经委会已编写了一份关于在拉丁美洲和加勒比的小规模开矿的发展情况的报告,标题是“拉丁美洲和加勒比的小规模矿业的发展”。

2. 非洲经济委员会

57. 非洲经委会同非洲国家成员为发展小规模矿业努力减少主要限制的压力——结构、技术、财务和环境的压力。非洲经委会秘书处最近向非洲成员国,如喀麦隆、埃塞俄比亚、加蓬、布基纳法索、马里和尼日尔提供了援助、援助内容包括派出实地访问团对现有状况作出评估,并随后提供技术、组织、法律和环境方面的咨询意见。

58. 非洲经委会并就包括布基纳法索、马里和尼日尔的利普塔科-古尔马地区的小规模金矿情况的文件完成定稿。非洲经委会参加了国际开发银行举办的第三届

中小规模矿业讨论会并向讨论会提出了有关小规模开矿的立法准则。

59. 非洲经委会秘书处又出席了1995年5月世界多边投资保证机构在华盛顿特区举行的关于技工和小规模矿业问题的圆桌会议。作为其工作贡献,非洲经委会代表在会中集中讨论了关于建议更好地执行各种改进非洲技工开矿的措施。有些措施是关于支持开矿的技师参与矿业作为经营者,并向各国政府提供财政支助。

3. 亚洲和太平洋经济及社会委员会

60. 亚太经社会已成功地强调了矿业发展对该区域的经济的重要性,以及矿业和下游矿产工业在可持续发展中的关键作用。它又强调了,技工开矿对发展新矿物资源、重新补充国家储备和创造替代的收入来源以及总体上作为农村人口活动的补充等的关键作用。会议通过了讨论会的结论和建议:关于“制订中小规模矿业准则”(哈拉雷,1993年),用以区分依照一国法律与财政框架经营的小工业开矿活动同一些个人或团体利用当地现有手段及形势中现有的工具,在政府管理很少或全无影响力之下的技工的活动。

61. 考虑到这些活动对农部部门的影响,制订了一些项目直接援助矿产地区一级的活动。这种援助将是技术性的,用以确保更有效地恢复现有的资源及认识到环境的影响;财政性的援助是提供技工技艺,适当工具和财政支助;在组成上,要告知参与的人民如何改进其行业的水平;在卫生上,给予有需要者以适当照顾。本身存在很多小规模矿业活动且因此获得了援助的国家包括,除其他外:印度、菲律宾、越南、尼泊尔、巴布亚新几内亚、缅甸、柬埔寨、老挝人民民主共和国。

62. 亚太经社会大多数成员国都曾倡议它们本国的财政和法律环境的现代化,以努力吸引私营部门的投资。亚太经社会的努力将确保采取措施鼓励技工改进及增加其生产使其成为以小规模矿业部门为代表的推动力量的一部分。今后,亚太经社会的目标是支持结构改革和政策改革以加强工业与体制能力。可持续发展将越来越多地会从地方社区的角度和从国家经济的角度出发。

4. 联合国工业发展组织

63. 发展中国家内如何避免技工开矿造成的水银污染,已成为工发组织1996-1997年高影响方案之一的主题。这个方案与其他方案被选出作为工发组织今后将拟订和执行的服务种类之一。还值得注意的是,这个方案特别强调妇女。

64. “介绍减轻全球水银污染的新技术”方案是应许多国家的要求,并响应全球环境水银污染的威胁下制定的。方案的目的是推动以更有效的加工方法代替小规模矿业使用的混汞法作业,这些小型业者的工人中大部分是妇女,儿童和少数民族成员。虽然问题并不新,但大家最近才认识到处理这个问题需要立即的国际合作。方案中的环境部分,加上适当技术的主题,不论属工人自己的创造或由发展中国家内小设施的低费用构成,都意味着该主题的重点是一项优先的题目:“环境和能源”。

65. 这个方案向各部、地理调查事务、和省或地区行政机关提供支助并与少数民族社区联络。方案组成部分包括规范工作、政策、咨询、体制建立和技术合作,后者主要是汰换过时的技术,代以无害环境、合适的技术。像这样,本方案具有高度综合性,强调工发组织具备杰出的能力结合多种多样队伍,为矿业加工、制造和环境保护以及结合妇女参与工业发展等方面,提供各种各类的相互关连的专门知识。

5. 发展支助和管理事务部

66. 自从发展支助和管理事务部1993年2月在津巴布韦,并由津巴布韦政府担任东道国在哈拉雷主办关于“制订中小规模矿业准则”的联合国国际讨论会以来,发展支助和管理事务部便持续进行小规模和技工开矿的技术合作活动。以外,该部也派代表出席了1995年5月在世界银行举行的技工和小规模矿业国际圆桌会议,其代表是主持四个讲习班中唯一的非世界银行的代表。

67. 小规模矿业援助过去两年已向以下国家提供:中非共和国、埃塞俄比亚、

多哥、(如上文第二节B)和莫桑比克。

68. 在中非共和国,向政府有关黄金与砷石的技工开矿部门提供了上游技术援助,并评价了两个区域的矿藏资源潜力和技工矿业者的开矿方法;同时就技工矿业如何增加生产与收入,如何评价有大规模生产潜能的区域,作出了建议。

69. 在埃塞俄比亚,由一个推进矿业投资的项目举办了一次小规模开矿培训课程。课程训练一批大学毕业生。作为小规模开矿技术的理论与实践的核心,重点放在冲积地带的金矿业。这个课程包括勘探、开采的全部发展过程,并包括商业与货币管理的训练在内。课程的提出刚好配合了埃塞俄比亚许多新的开矿法的拟订,将有助于当局对迅速浮现的开矿工业的管理。

70. 在莫桑比克,最近完成了一项小规模矿业援助项目。项目对政府发展该国北部及中部各省小规模矿业提供了直接支助。小规模矿业部门的进一步发展为半城市与农村社区创造就业,并有利于当地工业的建立。

四、关于联合国矿物资源开发活动的融资的当前财务问题

A. 技术合作活动的融资

71. 就在联合国秘书处于1993年就经济和社会发展领域进行改组以前,联合国在矿物资源的技术合作活动的主要融资机构——开发计划署——修订了融资优先次序以及支助联合国各机构的技术合作活动的融资机制。开发计划署理事会第三十八届会议(1991年)本着大会关于联合国系统发展方面业务活动三年期全面政策审查的第44/211号决议,通过一些全面性规定,提出关于国家执行技术合作活动和按照综合和具优先次序的国家方案发展项目的新倡议以及重新强调人力发展和发展活动的能力建设。

72. 在一个已有的技术合作项目的范围内,执行的定义是对该项目进行全盘管理,同时担当起关于产生具体活动的责任,实现项目目标以及提供开发计划署资源。执行的定义是采购和提供所有项目投入以及将之改为方案或项目具体活动,而实施

者就指派他们实施的项目具体活动的素质和及时性,向执行者担当责任。

73. 着重国家执行,即由各国政府执行是符合联合国系统业务活动的重要目标的,即通过以下办法进行多边合作⁶以促进发展中国家的自力更生:建立它们的生产能力和本土资源等以及使更能获得发展进程所需的管理、技术、行政和研究能力。⁷

74. 与此同时,进一步强调国家执行,设立了两个新的融资机制以便在新项目范围内利用那些以前从事项目执行的联合国各组织的专门技术知识和经济。这些机制之一是在方案等级的技术支助服务,其设立的目的在于除了别的以外协助五个可利用这一机制的联合国机构(发展支助和管理事务部(发展支管部)、粮农组织、劳工组织、教科文组织和工发组织)更加集中在技术以及提高在方案和项目周期的上游阶段对发展中国家的机构技术支助,包括对各国政府的部门政策咨询以及拟订分部门和跨部门的策略和方案。另一个机制是项目一级的技术支助服务,其目的是通过在项目执行期间提供技术支助,即技术监测和支援;确保开发计划署出资的由国家执行的项目维持最高技术品质。

75. 除了进一步强调国家执行以外,开发计划署在过去几年面对捐助国捐款日减的情况,自愿捐款的减少没有从双边政府信托资金得到全额补充,后者经常有更集中的目标。为了尽量利用日益减少的可资利用资金,开发计划署重订优先次序,以便将资金用在那些它认为可有最大影响的可持续发展。这些优先项目包括消除贫穷、环境保护、创造职业和使妇女具备能力。这些改变的一个结果是,在矿物资源领域,新的技术合作倡议所使用的资金大幅度减少。这个现象还意味着间接项目收入减少,而这些收入主要是用来支助技术人员、一些从事执行矿物资源方面技术合作活动的组织的。

76. 这里和上文第一节所述的后果——将技术和专业员额分散到各区域委员会、对技术合作活动的捐助资金的减少,矿物资源方面技术合作活动的融资减少,以致技术合作活动的间接收入减少——的综合结果是,在矿物资源执行的技术合作活动的规模和数量大幅度减少以及发展支管部和其他部门的矿物资源技术能力的大幅度降

低,结果,成员国政府所提出的关于矿物资源的技术合作援助的许多请求都无法得到满足。

B. 咨询服务与当前财务情况的后果

77. 如矿物资源技术合作活动的融资方面的演进导致这些活动的减少,当前预算减少和联合国秘书处财务情况意味着在矿物资源领域的规范活动的削减,而且导致支助工作人员的减少。可供举办矿物资源讲习班和研讨会或者满足政府关于专门技术咨询的请求使用的资金也大幅度减少。⁸⁵ 由于资金不足,发展支管部和区域委员会为增进合作和活动的整合而合办的活动(称为方案共同拟订)也已被削减。

五、结论

78. 自1992年举行联合国环境与发展会议以及通过《21世纪议程》以来,联合国系统进一步强调拟订和执行无害环境的矿物发展政策,并且通过一个跨部门和多学科的方法途径,以协调和整合矿物资源发展的技术合作活动,特别是上游技术支助服务。

79. 虽然联合国系统继续应会员国的请求,在矿物资源领域提供技术合作援助以及中性和非商业性的咨询服务,由于技术合作活动融资的演变以及联合国秘书处当前预算削减和财务状况,联合国系统这样做的能力大为减弱。

80. 与此同时,除了诸如促进投资和采矿法律等矿物资源发展领域外,还有逐渐出现的并且以有限的可资利用资源从事的矿物资源发展的新领域和事项。诸如开发与社区、矿物资源与社会发展以及小规模开采以及进一步注意工匠开采等事项提出一些领域,在这些领域可重新将重点放在跨部门、多学科活动以及对矿物资源发展的任择途径。委员会不妨审议这些新方法途径。也许就矿物资源无害环境发展建议更多的方法,在联合国各组织的当前预算限制下,按照各自的具体任务规定,执行矿物资源领域的活动。

注

¹ 参看《经济及社会理事会正式记录,1994年,补编第6号》和更正(E/1994/26和Corr.1)第一章,第A节,决定草案。

² 《联合国环境与发展会议报告,里约热内卢,1992年6月3至14日》第一卷,会议通过的各项决议(联合国出版物,销售编号E.93.I.8和更正)决议一,附件二。

³ 秘书长向委员会第二届会议提出的报告“联合国系统在采矿领域的技术合作活动”(E/C.7/1994/3)提供更详尽的概览。

⁴ 工业和环境技术报告第30(1994)号。

⁵ 发展行管部和亚太经社会根据方案共同拟订协定,已定为该讲习班的原赞助者。不过,由于财务危机以及联合国秘书处削减经费,亚太经社会被逼退出。幸好贸发会议尚能担任赞助者。

⁶ 大会第43/199号决议序言部分第2段,如“关于1. 执行和实施安排的确定; 2. 机构支助费用的继承者安排的准则”订正1(开发计划署,1992年10月)所载的。

⁷ 大会第3405(XXX)号决议附件第e(一)段,如“关于1. 执行和实施安排的确定; 2. 机构支助费用的继承者安排的准则”订正1(开发计划署,1992年10月)。

⁸ 自然资源委员会也认识到当前财务困难的后果,因为所提报告的篇幅现在受到严格限制,此外,由于为该委员会提供实质性服务的支管部实质工作人员减少,无法完成一些报告,诸如秘书长的口头报告,送交委员会。

- - - - -