



人权理事会

第四十一届会议

2019年6月24日至7月12日

议程项目9

种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为，
《德班宣言和行动纲领》的后续行动和执行情况

全球采掘主义与种族平等*

当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为特别报告员的报告

概要

在本报告中，当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为特别报告员滕达伊·阿奇乌美讨论了种族平等与采掘主义问题，解释对这一问题采取违反历史观的“不分肤色”的方法存在何种陷阱。她解释了为什么国际人权框架中规定的种族平等和不歧视义务必须是对采掘主义经济进行改革、监管和评估的核心。她进行了 (a) 一项全球一级的结构性种族平等分析，强调各国之间以及这些国家与跨国公司之间权力分配不均所造成的种族从属关系；(b) 一项国家层面的更为局部的种族平等分析，着重指出直接生活在开采地或靠近开采地的社区所遭受的种族歧视侵犯人权行为。最后，她向所有利益攸关方提出建议，以确保在采掘主义经济中保护人权，特别是解决全球结构性种族不平等，而这种不平等的根源在于持续存在的主权不平等。

* 本报告逾期提交，以反映应特别报告员要求提交的最新资料。



一. 特别报告员的活动

A. 国别访问

1. 特别报告员感谢大不列颠及北爱尔兰联合王国政府和摩洛哥政府向她发出邀请以及在她 2018 年进行正式国别访问期间给予合作。她还要感谢荷兰和卡塔尔政府邀请她在 2019 年下半年访问本国，并感谢巴西和波兰接受她的国别访问请求。她期待巴西和波兰合作安排 2020 年的访问，并敦促各会员国积极回应她提出的访问请求。

B. 其他活动

2. 特别报告员在 2018 年 4 月至 7 月期间的活动见她提交大会第七十三届会议的报告(A/73/305)。2018 年 7 月至 2019 年 4 月，特别报告员参加了各种国际会议，并提交了一些法庭之友简评，详细阐述了国际人权框架内种族平等和不歧视的原则和义务。在多边层面，她于 2018 年应邀担任通过安全、有序和正常移民全球契约政府间会议的专题小组成员，并于 2019 年 3 月 25 日在纽约大会纪念消除种族歧视国际日全体会议上发表主旨演讲。

3. 2018 年 10 月，特别报告员在大会第七十三届会议之余举行了两次磋商，并参加了各种会议，包括一次消除种族歧视之友小组会议。

4. 特别报告员在要求大家为本报告提交材料后，共收到了 22 份材料。她想提一句，收到的材料质量很高。

二. 种族平等与全球采掘主义经济

5. 全球政治经济所体现的根本性不平等也存在于采掘主义经济之中。各个强国及其跨国公司以及身为开采地的弱国的政治精英成了明显的赢家。而这些开采地的人民则首当其冲地受到了采掘主义经济的冲击，常常付出了生命的代价。本报告的目的是解释为什么国际人权框架中规定的有关种族平等和不歧视的义务必须是对采掘主义经济进行改革、监管和评估的核心。本报告还要解释为什么主权平等、人民自决权和发展权是实现种族平等和不歧视的基础，在制定涉及采掘主义经济的各个方面的人权标准和做法时必须了解这一点。

6. 在本报告中，“采掘主义经济”一词指的是与全球化开采自然资源的相关产业、行为方和资金流动及其经济、物质和社会进程和产出。采掘主义经济包括矿物和化石燃料开采，也包括涉及单一作物的大规模农业、林业和渔业活动。这类经济的运作规则由一系列行为方确定，其中最具影响力的是国家、国家公司和跨国公司及其股东、国际金融和发展机构以及多边治理机构。虽然民间社会行为方没有前面提到的各方的影响力大，但它们，包括参与国家工会和跨国工会、人权倡导和社会运动的各行为方，对于采掘主义经济也非常重要。尽管某些国家和地区的全部人口都参与了采掘主义经济，但绝大多数人对其并没有直接掌控权。

7. 采掘主义的一个明显特征是，它通常涉及从前殖民地输出原材料，然后在全球经济中对这些原材料进行加工、销售和消费，而这一过程使全球北方国家，也就是所谓的发达国家，及其跨国公司和消费者受益颇大。自殖民时代以来，自然资源丰富的地区也经历了最严重的不发达，而这就是沃尔特·罗德尼解释的结构性剥削的前提。¹丰富的自然资源对经济和其他方面的负面影响通常被称为一种神秘的资源“诅咒”或不可避免的“悖论”，但从正确的历史角度来看，显然全球南方许多资源丰富的国家所经历的社会经济和政治破坏正是存在根深蒂固的结构性不平等的全球采掘主义经济的产物。

8. 几个世纪以来，殖民国在构建经济的过程中，与全球南方国家的精英合作，牺牲绝大多数人的利益，使殖民地及其经济在经济依赖的条件下融入全球市场，²贫穷和不发达便是其带来的可想而知的结果。采掘活动是这种依赖和不平等的核心，现在是过去也是；它对种族正义与平等产生了深远的影响。因此，“采掘主义”一般指“主要基于资源开采和利用自然的剩余价值而不涉及分配政治的经济活动占主导地位”，这也就不足为奇了。³其范畴涵盖“基于对……自然资源过度开发以及资本边界向以前被认为是非生产性的领土扩张”的经济结构和积累战略。⁴

9. 采掘主义经济政治经济学内涵较为复杂，制约它的监管与合同安排也是如此，并且因资源而异。本报告虽然承认这一复杂的政治经济学内涵，但因范围有限，只能重点指出这一政治经济学内涵的某些歧视性或排他性特征，如其复杂的生产共享协议、许可证和其他合同制度。

10. 采掘主义既符合保守派政治，也符合跨国化、放松管制和私有化的新自由主义经济政策。⁵它还与推动更加进步的社会议程和民族主义经济计划的左倾政治相容。因此，全球采掘主义经济应该被理解为包含“新采掘主义”，这是指以自然资源开采为基础的发展模式，尽管奉行它的是“利用采掘业的剩余收入扶贫并增进群众的物质生活的国家政府”。⁶因此，新采掘主义与拒绝私有化和放松管制等新自由主义政策的左派民粹政府有关。与此同时，新采掘主义也保留了重现不平等并经常导致歧视性侵犯人权行为的采掘主义经济和政治逻辑。⁷尽管政

¹ Walter Rodney, *How Europe Underdeveloped Africa* (伦敦, Bogle-L'Ouverture 出版社, 1972 年), 第 14 页。

² 见 Adrián Groglopo, “Dependency theories and internal colonialism”, 载于 *Social Science in Context – Historical, Sociological, and Global Perspectives*, Rickard Danell、Anna Larsson 和 Per Wisselgren 编(伦敦, 北欧学术出版社, 2013 年); 以及 Patrick Bond, “The political economy of Africa and dependency theory”, 载于 *Dialogues on Development Volume I: Dependency*, Ushehwe Kufakurinani 等编(纽约, 新经济思想研究社, 2017 年)。

³ Ulrich Brand、Kristina Dietz 和 Miriam Lang, “Neo-extractivism in Latin America - one side of a new phase of global capitalist dynamics”, 《政治》, 第 11 卷, 第 21 期, 第 129 页。

⁴ Maristella Svampa, “Commodities consensus: neoextractivism and enclosure of the commons in Latin America”, 《南大西洋季刊》, 第 114 卷, 第 1 期, 第 66 页, 转引自 Brand、Dietz 和 Lang, “Neo-extractivism in Latin America”, 第 129 页。

⁵ Brand、Dietz 和 Lang, “Neo-extractivism in Latin America”, 第 130 页。

⁶ 同上, 第 129 页。

⁷ 学者们将多民族玻利维亚国、巴西、厄瓜多尔和委内瑞拉玻利瓦尔共和国归为经历新采掘活动的国家同上, 第 130 页。

府为了宣扬新采掘主义，往往称其政策促进发展、人民主权和社会再分配，但学者们已经表明，这种战略的实施与古典采掘主义具有许多相同的病理。⁸ 学者们将新采掘主义与权威政治，对社会、领土和政治权利的无视，⁹ 以及对土著和非洲人后裔的持续剥夺联系在一起。¹⁰

11. 正如本报告所述，采掘主义经济不仅仅是开采自然资源的经济和物质过程，而且还会对政治和社会关系(包括种族和性别关系)产生影响，并推行定义许多人的日常生活、可能深刻影响着他们未来的特定的文化和规范性世界观。¹¹

12. 国际人权体系坚决否定种族作为一种生物类别的概念，并否定种族优越论的意识形态和理论，这种意识形态和理论到二十世纪还被用来充当种族压迫和暴行的依据。¹² 相反，如今种族被恰当地理解为一种社会建构，尽管这种社会建构对许多人来说，决定了他们获得基本人权的权利，而这有时意味着生与死的区别。

13. 一位法律学者将种族定义为“附在形态和祖先元素上的历史偶然的社会意义系统”。¹³ 这种方法否定生物种族的概念，但承认种族的构建是通过身体特征和血统来实现的，这不是因为身体特征和血统是种族差异的产物，而是因为社会对它们投入了社会意义。¹⁴ 在世界各地，身体特征，包括肤色，塑造了人们如何被他人对待，以及如何受到法律对待。与此同时，种族绝不仅仅是身体特征，比如肤色，也不仅仅是血统。它集中体现在被归类为黑色人种、白色人种、棕色人种或其他某个种族的社会、政治和经济意义上。

14. 一概否认种族(作为一种社会建构)的存在或种族在影响日常生活(包括享有权利)方面的作用是不诚实的。事实上，有时被称为“不分肤色”的方法本身就会在采掘主义经济中产生并维持被禁止的种族歧视。对法律、社会、经济和政治条件进行不分肤色的分析，是为了表明致力于公平处事，即使某些个人和群体因种族压迫等历史原因而处于不同的地位，也要避免明确的种族分析，而要对所有个人和群体一视同仁。不分肤色是新自由主义政治经济学分析的支柱，通常从政治经济学的角度进行的人权分析，包括与采掘主义有关的分析，更多地采用不分肤色的方法。人权分析，特别是在商业与人权体系中，往往是不计历史和不分肤色的。因此，这种分析无法挑战全球种族不平等的持久结构，直到今天，这种结构仍使前殖民化国家和人民从属于强国的利益。国际人权法和人权原则要求对种族平等采取务实的办法(在下文第四节讨论)，并且，在正确理解的情况下，要求拒绝对采掘活动采用不分肤色的方法，因为种族、族裔、国籍和相关类别在确定谁是这一经济中的赢家和输家时继续发挥作用。

⁸ 同上，第 130-134 页。

⁹ 同上，第 133 页。

¹⁰ 见 Carolina Valladares 和 Rutgerd Boelens, “Extractivism and the rights of nature: governmentality, ‘convenient communities’ and epistemic pacts in Ecuador”, 《环境政治》，第 26 卷，第 6 期。

¹¹ 正如学者们对新采掘活动所作的论述(虽然这同样适用于一般的采掘活动)，“因此，重点不仅仅在于政策，而且还在于社会和政治结构及其所依据的资本主义家长制和帝国主义逻辑”。Brand、Dietz 和 Lang, “Neo-extractivism in Latin America”，第 150 页。

¹² 例如，见《消除一切形式种族歧视国际公约》序言部分。

¹³ Ian Haney López, *White By Law: The Legal Construction of Race* (纽约，纽约大学出版社，1996 年)，第 10 页。

¹⁴ 同上。

15. 特别报告员在回顾人权理事会特别程序处理采掘主义经济的平等和不歧视问题的工作时发现，最为成熟的人权规范在土著人民权利领域。除其他外，土著人民权利特别报告员对采掘主义经济如何在歧视的基础上使土著人民遭受严重侵犯人权行为进行了重要分析(例如，见 A/HRC/18/35，第 30-55 段；A/HRC/24/41；A/HRC/33/42；以及 A/70/301)。其他特别程序任务负责人也对采掘主义经济的不同方面进行了重要的人权分析(例如，见 A/HRC/29/25 和 A/71/281)。

16. 在本报告中，特别报告员在现有的人权分析的基础上，重点说明种族、族裔和国籍歧视和不平等问题，其中包括那些可能不易被纳入联合国人权系统对土著人民的工作定义的人所遭受的歧视和不平等。为此，她进行了：(a) 一项全球或国际层面的结构性种族平等分析，重点说明各国之间以及国家与跨国公司之间权力分配不均所造成的种族压迫影响(见下文第三节)；(b) 一项国家层面的局部的种族平等分析，重点说明直接生活在开采地或靠近开采地的社区所遭受的种族歧视侵犯人权行为(见下文第四节)。

17. 在联合国人权系统内，根植于殖民地和其他形式的帝国主义压迫的历史和政治经济体的全球结构性不平等往往受到的关注有限。这不符合平等和不歧视原则，而联合国系统如要保持对普遍性的承诺，那么，这两项原则就必须是其核心原则。无视不平等的全球结构以及促使或允许一贯以牺牲他人利益为代价剥削某些国家和地域的全球体系，便是支持一种主要为强国及其跨国公司的利益而存在的“国际”体系。

18. 与所有情况一样，采掘主义经济中的歧视和不平等是相互交叉的——即涉及多个交叉的社会类别和统治结构。相互交叉的概念旨在表现两种或多种形式的歧视或压迫系统之间相互作用的结构性和动态后果。它具体是指种族主义、父权制、经济不利地位和其他歧视性制度如何促成了决定男女、种族和其他群体相对地位的不同层次的不平等。此外，它还涉及具体行为和政策如何在交叉轴上产生障碍，从而积极促成权力被剥夺的状态。¹⁵

19. 本报告对与采掘主义经济有关的种族不平等和歧视的性别特质进行了分析，这部分是因为父权制正是在这种经济内并通过这种经济运作的。特别报告员在第四节描述了世界各地妇女所面临的遭受种族歧视侵犯人权行为的独特风险和高发生率。

20. 特别报告员的任务范围和本报告的目的都不在于谴责一切形式的自然资源开采本身都不平等、不公正或具有歧视性。特别报告员在报告中着重讨论了当代占主导地位的全球采掘主义模式及其历史成因，科学界一致认为，这种模式完全在环境上是不可持续的。¹⁶ 特别报告员将采掘主义经济的主要逻辑和进程所体现的对环境的生存威胁视为一项基本而紧迫的人权问题。换句话说，特别报告员关注的是平等和不歧视问题，但其现实背景是，如果不作根本性的改革，全球采掘主义经济有朝一日会使我们的星球不适合人类居住。

¹⁵ www.un.org/womenwatch/daw/csw/genrac/report.htm。

¹⁶ <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/27517>；以及 http://priceofoil.org/content/uploads/2016/09/OCI_the_skys_limit_2016_FINAL_2.pdf。

21. 最后，特别报告员在报告中并未对采掘主义经济的不同方面以各自的复杂性所要求的深度加以讨论。不可能在单独一份报告内充分阐述每个方面及其对种族不平等或歧视的影响。此外，特别报告员没有讨论采掘主义经济所提出的种族公平问题，包括与关于赔偿的人权分析、经济种族主义和经济公平以及相关考虑因素的关系问题。本报告只是抛砖引玉，为进一步对种族、国籍、族裔和性别如何影响采掘主义经济中的赢家和输家作亟需的分析打开大门。

三. 全球采掘主义经济的殖民主义种族成因

22. 不提全球采掘主义的殖民起源，就无法正确理解当代政治经济学。这对于种族平等和歧视尤其如此。例如，有些人指出，拉丁美洲的历史“与原料开采密不可分”。¹⁷ 在每个历史阶段，占用自然资源的特定形式对于分配政治和经济权力以及构建社会和文化关系至关重要。在十六至十八世纪的殖民阶段，采掘主义使欧洲殖民和定居者得以“强行占用贵金属，特别是金银和土地，并建立一种特定的殖民统治制度”。¹⁸ 这一进程使拉丁美洲成为世界上主要的原材料供应地之一，也使该地区对殖民地积累制度和资本主义举足轻重。¹⁹ 另一方面，这些地区的土著人民却遭到残暴的摧残和剥夺。土著人民权利特别报告员发表的一个极其精辟的论点是，可以说，为强占土著人民土地作辩解的态度、理论和政策曾经并继续在很大程度上受国家经济需要的驱动(E/CN.4/Sub.2/2001/21，第 23 段)。

23. 十六至十八世纪，非洲是人类贪婪掠夺的场所，这便是奴隶贸易的核心。历史学家将废除奴隶贸易以后的时期称为非洲的商业转型期，随着 1835 年至 1885 年的初级商品繁荣，这一时期为非洲大陆的全面殖民化铺平了道路。²⁰ 殖民地国家通过 1884-1885 年柏林会议商定的框架，集体肯定了殖民主义进程，保证了在非洲的商业扩张，²¹ 而其核心便是采掘活动。从非洲殖民地提取采掘的自然资源为殖民中心提供了欧洲列强积累资本和推动发展所需的原材料、矿物和食物。²² 非洲殖民采掘主义还实行大规模的土地掠夺、环境破坏以及用契约劳动和奴役剥削非白人劳动力。²³

¹⁷ Brand、Dietz 和 Lang, “Neo-extractivism in Latin America”, 第 136 页。

¹⁸ 同上，第 137 页。

¹⁹ 同上。

²⁰ 见 Ewout Frankema、Jeffrey Williamson 和 Pieter Woltjer, “An economic rationale for the West African scramble? The commercial transition and the commodity price boom of 1835-1885”, 《经济史杂志》，第 78 卷，第 1 期。

²¹ 见 Mathew Craven, “Between law and history: the Berlin Conference of 1884-1885 and the logic of free trade”, 《伦敦国际法研究》，第 3 卷，第 1 期。

²² 例如，见 Eduardo Galeano, *Open Veins of Latin America: Five Centuries of the Pillage of a Continent* (纽约，月度综述出版社，1997 年)。

²³ 同上。

24. 在东南亚的殖民干预过程中也出现了类似的情况。与拉丁美洲一样，欧洲对东南亚的殖民统治始于十六世纪，并一直持续到十八和十九世纪。欧洲列强在东南亚建立了若干个采掘主义系统。例如，荷兰人建立了一个种植系统，迫使爪哇村民为殖民政府生产出口作物。²⁴ 有一种说法认为，东南亚的殖民干预留下的遗产是，国内经济分为两个基本隔绝的部分：一个现代化的、以出口为导向的飞地和一个庞大、落后、停滞不前的农业部门。²⁵

25. 欧洲首先在美洲，然后是在亚洲和非洲实行殖民统治，其核心概念是，种族是“一种所谓不同的生物结构，使一些人处于低人一等的自然状态”。²⁶ 殖民主义强化了“种族和种族身份作为社会基本分类的工具”，²⁷ 并使种族成为“在新的[殖民地]社会权力结构中将世界人口分配到各个等级、地点和角色的基本标准”。²⁸ 几个世纪以来，殖民主义强行依靠残酷的奴隶政权，然后依靠契约劳动来建立和维持开采地和殖民地的跨国采掘进程。在美洲和澳洲的殖民地，灭绝土著和剥夺土地便是这一进程的一部分，土著人民和非洲人后裔被当作商品买卖以确保廉价劳动力的供应。在非洲和亚洲的开采地和殖民地，欧洲人进行屠杀、强行驱赶和使用契约劳工，目的都是为了确保他们的经济繁荣。随着全球资本主义在欧洲殖民主义的保护下全面扩张，为实现和维持这种扩张而产生的种族排序意味着，“种族和分工在结构上仍然相互联系并相辅相成”。²⁹ 种族分工的这种结构编码仍然是全球采掘主义经济的一个典型特色，其中劳动力仍然是按种族分层的。³⁰

26. 前面的分析侧重于殖民地采掘活动的种族分工，但种族和种族排序还渗透到全球资本主义秩序中，使欧洲人在政治、经济和文化上获益，并将其强加到殖民地人民和领土头上。³¹ 殖民采掘主义经济的绝大部分物质和社会利益按种族界限划分。例如，一位学者指出，“在美国，奴隶制是为世界市场生产商品并满足资本主义的目的和需要而人为建立和组织的产品制”。³² 殖民采掘主义不仅掠夺殖民地领土，在全球范围内对劳动力进行种族分层，而且还迫使开采地成为殖民国的政治和经济附庸(尤其是拉丁美洲，也成为天主教会的附庸)。³³

²⁴ 在高峰时期，种植系统提供了荷兰政府收入的三分之一以上和国内生产总值的 4%。见 Melissa Dell 和 Benjamin A. Olken, “The development effects of the extractive colonial economy: the Dutch cultivation system in Java”, 《经济研究综述》, 即将出版。

²⁵ 见 Douglas S. Paauw 和 John C.H. Fei, *The Transition in Open Dualistic Economies: Theory and Southeast Asian Experience* (纽黑文, 耶鲁大学出版社, 1973 年)。

²⁶ Anibal Quijano 和 Michael Ennis, “Coloniality of power, Eurocentrism and Latin America”, *Nepantla: Views from the South*, 第 1 卷, 第 3 期, 第 533 页。

²⁷ 同上, 第 534 页。

²⁸ 同上, 第 535 页。

²⁹ 同上, 第 538 页。

³⁰ 例如, 见 Hannah Appel, *The Licit Life of Capitalism: U.S. Oil in Equatorial Guinea* (达勒姆, 杜克大学出版社, 即将出版), 第 4 章。

³¹ Quijano 和 Ennis, “Coloniality of power”, 第 540 页。

³² 同上, 第 550 页。

³³ Brand、Dietz 和 Lang, “Neo-extractivism in Latin America”, 第 137 页。

27. 在殖民时期，企业，不论是国有企业还是其他企业，均在开展和维护殖民采掘主义方面发挥了至关重要的作用，并且通常(尽管不总是)从中获得了巨大的利润。例如，1511年，葡萄牙在征服马六甲苏丹国后，成为第一个在贸易市场上建立桥头堡的欧洲列强。在16世纪，西班牙殖民了菲律宾；1619年，荷兰通过荷兰东印度公司，为了贸易和进一步的殖民扩张占领了巽他格拉巴(今雅加达)。后来，1641年，荷兰人从葡萄牙人手中接过了马六甲。这些行为启动了东南亚殖民的悠久历史。

28. 国际法理论对于将种族不平等和种族从属关系纳入殖民采掘主义经济至关重要。国际法不承认殖民地人民的主权，而且这样做是以种族为基础的。事实上，十九世纪的主权原则“是欧洲国家通过发展出复杂的文化歧视和种族歧视词汇，建立和主宰权力体系的过程的历史，通过这种权力体系，他们可以发展出权力来决定谁有主权，谁没有主权”。³⁴ 一些特别程序任务负责人分析过的发现论便是对于在殖民地剥夺土著土地和实行采掘主义至为关键的国际法理论的一个例子(见E/C.19/2014/3)。

四. 全球结构性种族不平等与当代的采掘主义经济

适用的平等框架

29. 《给予殖民地国家和人民独立宣言》是会员国为摒弃殖民主义所作的重要声明。大会在头两条中宣布了以下重要的非殖民化原则：使人民受外国的征服、统治和剥削的这一情况，剥夺了基本人权，违反了《联合国宪章》，并妨碍了增进世界的和平与合作；所有的人民都有自决权；他们可以依据自决权自由地决定自己的政治地位，自由地发展自己的经济、社会和文化。

30. 作为国际人权体系的基础的两项条约——《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会及文化权利国际公约》——开首(第一条)都规定，人民有平等的自决权，所有人民都有自由处置其天然财富和资源的平等权利，所有人民都有不被剥夺自己的生存手段的平等权利，缔约国有义务促进自决权的实现，并尊重这种权利。大会在《发展权利宣言》(第1条第2款)解释说，人民的自决权包括对他们的所有自然财富和资源行使不可剥夺的完全主权。大会还阐明了对采掘主义背景具有重要意义的以下职责：即各国有义务在确保发展和消除发展的障碍方面相互合作。各国在实现其权利和履行其义务时应着眼于促进基于主权平等、相互依赖、各国互利与合作的新的国际经济秩序，并激励遵守和实现人权。促进发展权的义务也适用于跨国公司(E/CN.4/1334, 第109段)。

31. 《自然资源的永久主权宣言》对于理解采掘主义经济中平等关系的基准也至关重要。《宣言》第1条指出，各民族及各部族行使其对自然财富与资源之永久主权，必须为其国家之发展着想，并以关系国人民之福利为依归。第2条指出，此种资源之查勘、开发与处置，以及为此目的而输入所需外国资本时，均应符合各民族及各部族自行认为在许可、限制或禁止此等活动上所必要或所应有之规则及条件。第5条指出，各国必须根据主权平等原则，互相尊重，以促进各民

³⁴ Antony Anghie, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law* (联合王国剑桥, 剑桥大学出版社, 2012年), 第100页。

族及各部族自由有利行使其对自然资源之主权。第 7 条指出，侵犯各民族及各部族对其自然财富和资源之主权，即系违反《联合国宪章》之精神与原则，妨碍国际合作之发展与和平之维持。

全球采掘主义经济中的不公平和不平等

32. 当代全球采掘主义经济与殖民时代的采掘主义经济有着重要的不同，例如，开采地通过参与采掘主义经济取得了国民经济增长。近几十年来，全球采掘主义经济的扩张已经显现，世界各地的开采国出现了采掘产出的显著增长以及伴随采掘主义经济而来的社会和政治事态的加剧。

33. 在采掘主义扩张方面，例如在拉丁美洲，从 2000 年至 2008 年，多民族玻利维亚国的天然气产量增加了两倍，从 1990 年到 2008 年，玻利维亚多民族国、巴西、厄瓜多尔、墨西哥和委内瑞拉玻利瓦尔共和国的石油产量增加了 50% 至 100%。³⁵ 在主要黄金出口国哥伦比亚，开采面积从 2002 年的 110 万公顷增加到 2015 年的 570 万公顷。在秘鲁，开采的土地面积从 1991 年的 250 万公顷增加到 2013 年的 2,700 万公顷。³⁶ 学者们称，拉美国家的经济经历了“再第一产业化”。³⁷ 至于非洲国家，那些拥有丰富自然资源储备的国家的出口经济体的主打行业是化石燃料、金属和非金属矿物等不可再生资源。从 1980 年至 2008 年，非洲的不可再生资源出口从 38% 增至 47%，主要驱动因素是原油、煤炭和天然气等类别的化石燃料。³⁸ 在东南亚和中亚，近年来采掘业迅速扩大，一些国家严重依赖它们获取收入。³⁹ 例如，在蒙古和巴布亚新几内亚，采掘业占出口总额的 86%，⁴⁰ 估计哈萨克斯坦国内生产总值(GDP)的 50% 也来自采掘业。⁴¹

34. 导致采掘主义经济增长的一个因素是世界市场的变化，这与化石燃料生产和生活方式的集约化以及中国等新兴经济体的经济崛起有关。与此相关的是，南南采掘主义经济也在扩大。例如，2011 年，拉丁美洲对亚洲出口的 90% 是原材料。中国对拉丁美洲的外国直接投资急剧增加，其中绝大多数用于原料开采。⁴² 世界不同地区呈指数式增长的对原料的需求伴随着初级商品价格的相应上涨。例如，虽然原油价格每年略有波动，但随着时间的推移，每桶石油的价格从 2000 年的约 30 美元稳步上升至 2018 年的 66 美元以上。有时，金属、矿物和矿石价格大幅上涨。⁴³ 然而，资源的高价格并不仅仅是因为需求增加，而且也是“大自然金融化”的总趋势的副产品，大自然金融化即全球金融市场、工具(如衍生

³⁵ Brand、Dietz 和 Lang, “Neo-extractivism in Latin America”, 第 131 页。

³⁶ www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-land-power-inequality-latin-america-301116-en.pdf, 第 32 页。

³⁷ Brand、Dietz 和 Lang, “Neo-extractivism in Latin America”, 第 142 页。

³⁸ 《2012 年非洲经济发展报告：非洲的结构转型和可持续发展》(联合国出版物，出售品编号 Sales No. C.12.II.D.10), 第 38-44 页。

³⁹ https://resourcegovernance.org/sites/default/files/FrameworkExtractiveIndustriesGov_Full_20141202.pdf。

⁴⁰ <https://eiti.org/papua-new-guinea>; <https://eiti.org/mongolia>。

⁴¹ <https://eiti.org/kazakhstan#revenue-collection>。

⁴² Brand、Dietz 和 Lang, “Neo-extractivism in Latin America”, 第 143 页。

⁴³ 同上，第 142 页。

品和抵押品)和其他过程获得对大自然的控制,特别是对粮食、作物和采矿的控制。⁴⁴ 与此相关的是,对这些部门的资本投资在全球南方的许多地区以前所未有的速度增长,导致资源租金和收入的增长以及许多国家的国民生产总值中初级部门的份额增加。⁴⁵

35. 尽管存在这些变化,但殖民时代的主权不平等仍然存在,依赖或产生种族、族裔和土著剥削的开采模式仍然存在。尽管《发展权利宣言》认为,必须有基于主权平等的新的国际经济秩序,但作为采掘主义经济的基础和构架的国际经济秩序仍然保留着殖民地时代的不平等。这意味着,尽管国际法正式否定了主权不平等,但持续的主权不平等以及外国和国际对自决的限制仍然是采掘主义经济的核心。事实上,有些人认为,这种态势反映了一种“‘商品共识’,即一个全球星座图,尽管有生态危机和气候变化的全球政治化,但占有自然的采掘主义形式仍然在全球占主导地位”。⁴⁶ 在这种态势下,在以主权不平等为特征的全球政治经济中,开采地仍然在政治和经济上处于从属地位。⁴⁷

36. 在全球大幅增长时期,拥有丰富自然资源的国家可以利用其初级商品,取得较高的国内增长率。例如,采掘活动现占尼日利亚国内生产总值的 20%,自 2007 年以来,它占其公共预算收入的 65%。⁴⁸ 一份生态经济学的评论引发人们对自然资本财富枯竭的关注,这种枯竭发生在东道国或其社区得不到足够的回报之时。世界银行的结论是:“特别是对资源丰富的国家而言,自然资源的枯竭往往得不到其他投资的补偿”。⁴⁹ 有一份材料还重点指出,世界银行的数据显示,随着初级商品价格在 2007-2013 年超级周期达到顶峰,资源枯竭成为非洲财富减少的一个主要因素。结果是,在许多情况下,前殖民地区的人民仍然是全球采掘主义经济的输家。

37. 在采掘主义经济中,全球南方的国家和人民仍然受制于外国的需要。例如,在拉丁美洲,所有采矿活动中有 50%至 70%涉及加拿大公司。⁵⁰ 与此相关的是,出现了有关加拿大对采矿业务和许可方面的国内政策和法规施加不当影响的各种投诉。⁵¹ 例如,有证据表明,加拿大主要通过加拿大的技术援助和专家,积极参与了起草哥伦比亚的新采矿法。⁵² 本报告收到的一份材料记录了非

⁴⁴ Bettina Engles 和 Kristina Dietz 编, *Contested Extractivism, Society and the State: Struggles over Mining and Land* (伦敦,帕尔格雷夫麦克米伦出版社,2017年),第2页。

⁴⁵ 同上,第2-3页。

⁴⁶ Brand、Dietz 和 Lang,“Neo-extractivism in Latin America”,第144页,引用 Svampa,“Commodities consensus”。

⁴⁷ 对于当代主权不平等的国际法律分析见 Anghie, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, 第4章。

⁴⁸ Holly Wise 和 Sokol Shtylla, *The Role of the Extractive Sector in Expanding Economic Opportunity* (马萨诸塞州坎布里奇,哈佛大学出版社,2007年),第7页。

⁴⁹ <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29001/9781464810466.pdf?sequence=4&isAllowed=y>, 第82页。

⁵⁰ www.dplf.org/sites/default/files/report_canadian_mining_executive_summary.pdf, 第3-4页。

⁵¹ 同上,第26页。

⁵² 同上。

洲裔海地人被排斥在海地采掘业之外(特别是在资源丰富的农村地区)的情况。政府官员与外国公司在没有受影响社区的参与的情况下缔结了采掘协议,从而使非洲裔海地人遭到种族排斥的历史遗留下来。在某些情况下,外部干预被正式化。特别报告员收到一份材料,其中提请注意对巴勒斯坦人的制度化种族歧视,以色列当局不让他们参与被占领土的采掘主义经济。⁵³

38. 在全球南方国家,自然资源部门的收益往往归于统治精英的个人财富,而不是用于提升整体国民福祉。⁵⁴ 一个国家的采掘主义机构的非正规运作使公职人员能够利用职位谋取个人经济利益。⁵⁵ 例如,国有的尼日利亚国家石油公司“没有向国家财政部门支付约 160 亿美元的收入”。⁵⁶ 同样,赤道几内亚的石油开采也导致了严重的腐败。21 世纪初的一个大丑闻涉及将数亿美元存入美利坚合众国的里格斯银行账户。⁵⁷ 据西班牙一个人权组织称,赤道几内亚总统对许多里格斯账户有签字权,他后来被指控侵吞了 2,600 万美元。⁵⁸ 跨国公司受到集中牵连。⁵⁹

39. 从采掘主义经济中获得的公司利益规模惊人,而与开采地的经济条件相比,权力所处的位置显而易见。英国石油公司、埃克森美孚公司、壳牌公司、雪佛龙公司、康菲石油公司和道达尔公司这六大国际石油公司约占全球产量的三分之二。⁶⁰ 数据显示,最大的采掘公司的收入大大超过了许多国家的国民生产总值。⁶¹ 在拉丁美洲,即使开采地的采矿和其他采掘业的出口份额有所增加,但跨国公司对采掘企业的控制和所有权也在增加。⁶² 虽然总的来说,非洲没有像拉丁美洲那样经历过左转,但非洲各国政府所采取的方法在很大程度上创造了“非洲大陆由外国控制大规模采矿经济的局面”。⁶³ 据非洲自然资源国际联盟(一个由 51 个非政府组织和社区组织组成的非洲网络)称,采矿区的社区往往因

⁵³ <http://documents.worldbank.org/curated/en/137111468329419171/pdf/AUS29220REPLAC0EVISION0January02014.pdf>。

⁵⁴ www.international-alert.org/sites/default/files/Uganda_GenderOilGas_EN_2014.pdf, p. 44 页。

⁵⁵ 见 Gordon Crawford、Coleman Agyeyomah 和 Atinga Mba, “Ghana – big man, big envelope, finish: Chinese corporate exploitation in small-scale mining in development, in Engels and Dietz, *Contested Extractivism*”。例如, 见 www.international-alert.org/sites/default/files/Uganda_GenderOilGas_EN_2014.pdf, 第 44-45 页。

⁵⁶ www.theatlantic.com/international/archive/2016/03/nigeria-oil-corruption-buhari/473850。

⁵⁷ www.hrw.org/sites/default/files/reports/bhr0709webwcover_0.pdf, 第 21-26 页。

⁵⁸ 同上, 第 19 页。

⁵⁹ 例如, 见 Appel, *The Licit Life of Capitalism*。

⁶⁰ <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26130/9780821396582.pdf?sequence=2&isAllowed=y>, 第 48 页。

⁶¹ www.globaljustice.org.uk/news/2016/sep/12/10-biggest-corporations-make-more-money-most-countries-world-combined。

⁶² 见 Gavin Bridge, “Global production networks and the extractive sector: governing resource-based development”, 《经济地理杂志》, 第 8 卷, 第 3 期; 以及 Jody Emel 和 Matthew Huber, “A risky business: mining, rent and the neoliberalization of ‘risk’”, 《地球论坛》, 第 39 卷, 第 3 期。

⁶³ 见 Gavin Hilson, “Small-scale mining, poverty and economic development in sub-Saharan Africa: an overview”, 《资源政策》, 第 34 卷, 第 1-2 期。

采矿业务而变得更加糟糕，而采矿业务通常是由跨国公司进行的。该联盟指出，“非洲各地的整个村庄都被强行从其祖先的土地上赶走，在许多情况下没有补偿。矿产丰富的土地上的社区成员，包括传统领导人、妇女、儿童和老人，因为保护他们所拥有的唯一的土地和行使抗议权而受到逮捕和监禁，这些土地往往是他们唯一的生计来源。河流、土地和作物受到采矿过程的污染，社区失去了获取水源的途径”。⁶⁴

40. 尽管东北亚的一些国家(如大韩民国)进行了激进的土地改革，但大多数东南亚国家却继承了使收入不平等持续下去的“殖民采掘机构”。⁶⁵ 即使在亚洲，国家也偏向跨国矿业公司，占主导地位的法律和政策框架将这些公司的利益置于小规模的手工采矿之上。这种结构的一个结果是，小规模和手工采矿者时常发生领土冲突，他们面临死亡、受伤和财产损失。一位学者认为，殖民政权创造的有形基础设施和现代官僚主义在东南亚国家基本保持不变，并使收入不平等持续至今。⁶⁶

41. 公司受到尽职调查、透明度和人权要求的约束，有些公司支持这些标准，令人钦佩，并承诺支持土著人民的权利。与此同时，现状尚未能对跨国采掘公司的全球影响力进行有意义的制衡。公司仍然能够以使股东而不是当地社区受益巨大的价格采掘资源。与国家不同的是，这些公司通常能够更好地应对市场波动，并且通常可以逃避任何形式的有意义的问责。

42. 全球北方国家和全球南方霸权国家在采掘主义经济中的主导地位以牺牲全球南方开采国的方式，使本国及其跨国公司受益。这是一个种族平等问题，因为那些承担了采掘主义经济最大成本的人正是那些因种族低劣的谬论而被殖民化的人。换言之，正是那些在殖民采掘主义经济下被社会建构为非白人或非欧洲人的人，如今在全球采掘主义经济中仍然处于从属地位，被排斥在外并被边缘化。

43. 这种深陷主权不平等的全球政治经济格局应该被理解为在某些方面与正在发生的土著主权从属相似，这便是土著人民在涉及采掘主义局面时面临侵犯人权行为的根源。他们依然容易受到虐待和剥削，是因为他们在国家和非国家行为方面前主权不稳，而后者必要时愿用武力来推行破坏土著人民的自决权和世界观、为侵犯土著群体人权推波助澜的所谓的发展项目。历史遗产仍然保存至今，因为发现论仍然为大规模占用土著人民的土地、领土和资源摇旗呐喊(E/C.19/2010/13)。

五. 处于前线的妇女以及种族、族裔和土著社区

44. 下节载有一项局部的种族平等分析，其中重点指出了生活在开采地或靠近开采地，包括全球北方和全球南方的开采地的社区所受的种族歧视侵犯人权行为。

⁶⁴ <https://ianra.org/images/images/PDFs/Case-Studies.pdf>， 导言。

⁶⁵ 见 Wonik Kim, “Rethinking colonialism and the origins of the developmental State in East Asia”, 《当代亚洲》，第 39 卷，第 3 期。

⁶⁶ 同上。

适用的平等框架

45. 大会在《发展权利宣言》中明确指出，各国在履行其国家发展义务和责任时，应确保所有人在获得基本资源、教育、卫生服务、粮食、住房、就业和收入的公平分配方面享有平等机会，妇女应该在发展过程中发挥积极作用。特别报告员指出，从更基本的层面说，国际人权法的前提是，所有人凭借其属于人类应享有所有人权，不得以任何理由实行受到歧视。因此，平等和不歧视原则已编入所有核心人权条约。⁶⁷ 不得以种族或族裔为由进行差别对待或取得不同的人权结果，因为禁止种族歧视已作为习惯国际法的一部分得到承认，即使在紧急状态下这也是不得减损的直接和绝对义务(例如，见 A/HRC/7/23，第 35 段)。

46. 《消除一切形式种族歧视国际公约》载有最全面的禁止种族歧视的规定。第一条第一款将种族歧视定义为基于种族、肤色、世系或民族或人种的任何区别、排斥、限制或优惠，其目的或效果为取消或损害政治、经济、社会、文化或公共生活任何其他方面人权及基本自由在平等地位上的承认、享受或行使。虽然该条款没有提到基于宗教的歧视，但消除种族歧视委员会认为，在基于宗教原因的歧视与第一条第一款明确禁止的其他形式的歧视交叉的情况下，《公约》可能适用。⁶⁸

47. 国际人权法禁止种族歧视的目的远不止是一种形式上的平等观念。国际人权框架中的平等是实质性的，要求各国采取行动打击有意的或有目的的种族歧视，也要打击事实上或无意的种族歧视。事实上，委员会在关于《公约》中特别措施的含义和范围的第 32 号一般性建议(2009 年)中说明，不能对《公约》禁止种族歧视的规定作限制性解释。其目的不仅是在法律面前实现形式上的平等，而且还要在享有和行使人权方面实现实质性(事实上)的平等。委员会强调，《公约》适用于有目的或有意的歧视，以及事实上的歧视⁶⁹ 和结构性歧视。⁷⁰ 这种对待平等的实质性的、非形式主义的方法甚至适用于采掘主义经济。

种族歧视的表现形式

48. 在开采地，土著人民、小规模农民、农村社区、妇女、流离失所者、手工采矿者和渔民、牧民、移民工以及穷人和工人阶级因国家和企业在采掘主义经济中的所作所为而遭受最严重的侵犯人权行为。对于这些群体的成员而言，他们的种族、国籍、族裔、民族和性别是他们在开采地处于政治、经济和社会边缘的重要因素。政治上被边缘化的群体在面对作为采掘主义经济支柱的军事化国家和公司行为者时，几乎没有什么保护手段可以抵挡侵犯其权利或利益的采掘项目。

⁶⁷ 明确禁止针对某些群体的歧视的国际文书概览见 A/HRC/32/50，第 10-14 段。该报告还载有禁止种族歧视区域文书概览(第 15-25 段)。

⁶⁸ 例如，见委员会关于《公约》中特别措施的含义和范围的第 32 号一般性建议(2009 年)，第 7 段；并见《P.S.N.诉丹麦》(CERD/C/71/D/36/2006)，第 6.3 段。

⁶⁹ 第 32 号一般性建议，第 6-7 段。

⁷⁰ 例如，见委员会关于针对非洲人后裔的种族歧视的第 34 号一般性建议(2011 年)，第 5-7 段。

49. 世界不同地区的土著人民和非洲人后裔的情况说明了特定种族或族裔在采掘主义经济中可能遭受的极端侵犯人权行为，这种侵犯行为从根本讲上与他们在更广泛内在国内的政治和社会经济边缘化有关。特别报告员收到了来自世界各地的土著人民提交的材料，其中都提请注意本报告这一部分讨论的侵犯人权行为的例子。

50. 美洲人权委员会在土著人民和非洲人后裔的人权综合报告中强调，这些群体在政治和经济上的边缘地位对于了解采掘主义经济对他们的人权影响至关重要。⁷¹ 该委员会注意到，土著人民和非洲人后裔的传统居住区内采掘项目众多，对这些群体产生了深远的人权后果。东道国政府和私营企业通过采掘主义经济破坏生态系统的方式有：水污染(例如汞和氧化物污染)、爆炸、粉尘排放、砍伐森林、破坏生物多样性和粮食安全以及土壤污染。⁷² 采掘项目可能威胁到这些群体作为民族的物质和文化存在，⁷³ 并且由于其对环境的破坏影响，还会引起疾病和死亡，从而严重侵犯健康权和生命权。最近，巴西的一家铁矿石开采公司 Vale S.A.拥有的一座大坝倒塌，不仅造成数百人死亡，并释放了近 1,200 立方米的采矿废物，⁷⁴ 而且还威胁到该地区土著群体的生存。⁷⁵

51. 该委员会重点指出，在该区域开展采掘项目时，侵犯协商权和自由、事先和知情同意权的行为屡屡发生，⁷⁶ 而且获准的一些项目与土著人民和非洲人后裔的发展背道而驰。⁷⁷ 这些项目深刻影响了这些群体的文化认同和宗教自由，甚至有这类项目导致整个族群社会结构崩溃的情况。当这些族群由于采掘主义的侵占和驱逐而失去对其土地和领土的有效控制时，他们便失去了主要的生计来源。采掘项目损害并在某些情况下破坏了包括狩猎、捕鱼和农业在内的传统维持生计活动，特别是侵犯了受影响群体的食物权。⁷⁸ 造成这种情况的可能是各国政府或公司对土地使用的限制、强迫迁移或自然资源污染，也可能是一些农业上的做法，如引进转基因种子，包括违背土著人民和非洲人后裔的意愿引进转基因种子。采掘项目也可能导致水污染和水资源过度利用，从而剥夺这些群体的这一基本资源。

52. 基本的采掘过程对环境和健康的影响已得到充分记录。在采矿方面，使用汞和其他化学品进行提取黄金就是一个例子。本报告收到的一份材料重点指出了汞中毒对法属圭亚那造成了环境破坏，导致有土著儿童患有先天性发育障碍。另一份材料重点指出。在殖民时代和种族隔离期间，南非种族分裂的劳工制度保护

⁷¹ www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/ExtractiveIndustries2016.pdf, 第 16 和 249 段(其中重点说明了土著社区和非洲人后裔社区的边缘化、贫穷和极端贫穷，他们于是遭受采掘主义经济之害)。

⁷² 同上，第 17 段。

⁷³ 同上，第 251 段。该委员会指出，“在最严重的情况下，影响可以达到完全丧失民族和文化特征，以及社会机制严重恶化”(第 264 段)。

⁷⁴ www.nytimes.com/interactive/2019/02/09/world/americas/brazil-dam-collapse.html。

⁷⁵ www.aljazeera.com/news/2019/02/brazil-pataxo-depended-river-turned-mud-190212165216265.html。

⁷⁶ www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/ExtractiveIndustries2016.pdf, 第 250 段。

⁷⁷ 同上，第 251 段。

⁷⁸ 同上，第 288 段。萨米人提交的关于挪威和芬兰的材料也指出了这些问题。

白人但却让非白人承担更危险的工作，这项制度即使在今天仍然是不公正的。在歧视性条件下患上硅肺病的非白人金矿矿工至今仍未得到赔偿，矿业公司拒绝充分解决它们造成的侵犯人权行为。

53. 从地下开采石油和天然气的常用方法——水力压裂或压裂——本质上会改变环境，并有可能对环境造成危害。⁷⁹ 尽管有人声称水力压裂是一种提取天然气的安全方法，但有证据表明，它对环境和当地居民的健康有害。⁸⁰ 水力压裂通过空气污染、地下水污染和地表水污染威胁人权，所有这些都可能导致健康问题。⁸¹ 例如，2011年，美国的一口水力压裂井发生故障，向环境中喷射了数千加仑的污染压裂水。⁸² 同样在美国，一项研究发现，水力压裂井附近的饮用水所含甲烷达到危险水平。⁸³ 在石油开采方面，石油泄漏和其他形式的石油污染可能是毁灭性的。想想2008年的荷兰皇家壳牌公司漏油事件，当时数万桶原油倾入尼日利亚博多周围的水域。⁸⁴ 在漏油事件发生后，作为博多当地居民主要收入来源的捕鱼业陷入枯竭。⁸⁵ 由于石油泄漏污染了农田和森林，阻碍了正常的生长，因此，甚至其他赚钱方式，如种地或砍柴，也受到了影响。⁸⁶ 在石油泄漏事件发生后的10年间，研究发现，平均表面土壤污染已经增加了两倍。⁸⁷ 2015年，壳牌达成了一项和解协议，最后向大多数索赔人支付了大约600,000尼日利亚奈拉(当时约为3,000美元)。⁸⁸ 这种数目的金额无法弥补漏油对受影响社区的破坏性影响。

54. 手工采矿是提取黄金的常见做法，黄金产业在某些非洲、亚洲和拉丁美洲国家极其兴隆。估计全球3,000万手工和小规模采矿者中约有一半从事采金业，世界上大约20%的黄金是通过手工和其他小规模采矿作业生产的。⁸⁹ 南非提交的一份材料赞扬了一些平权行动措施，这些措施的目的是向历史上和种族上被排

⁷⁹ www.greenpeace.org/usa/global-warming/issues/fracking/environmental-impacts-water；以及 www.livescience.com/34464-what-is-fracking.html。

⁸⁰ 同上。

⁸¹ 同上。

⁸² https://pennenvironment.org/sites/environment/files/reports/PA_Close_Fracking_scrn.pdf，第21页。

⁸³ 见 Stephen G. Osborn 等人，“Methane contamination of drinking water accompanying gas-well drilling and hydraulic fracturing”，《美利坚合众国国家科学院议事录》，第108卷，第20期。

⁸⁴ 见 Scott Pegg 和 Nenibarini Zabbey，“Oil and water: the Bodo spills and the destruction of traditional livelihood structures in the Niger Delta”，《社区发展杂志》，第48卷，第3期；以及 www.amnestyusa.org/files/afr440182011en.pdf。

⁸⁵ 同上。

⁸⁶ www.amnestyusa.org/files/afr440182011en.pdf。

⁸⁷ David I. Little 等人，“Sediment hydrocarbons in former mangrove areas, Southern Ogoniland, Eastern Niger Delta, Nigeria”，载于 *Threats to Mangrove Forests: Hazards, Vulnerability, and Management*, Christopher Makowski 和 Charles W. Finkl 编(卡姆, Springer 出版社, 2018年), 第342页。

⁸⁸ www.leighday.co.uk/News/2015/January-2015/Shell-agrees-55m-compensation-deal-for-Nigeria-Del。

⁸⁹ www.epa.gov/international-cooperation/reducing-mercury-pollution-artisanal-and-small-scale-gold-mining；以及 www.eda.admin.ch/dam/deza/en/documents/publikationen/Diverses/216063-artisanal-gold-mining_EN.pdf，第7页。

除在正式采矿保护手段之外的手工采矿者的赋权。不过，这份材料重点指出，南非手工采矿者注册小规模农业许可证的费用过高，从而事实上将这些矿工限制在非法状态。这导致了种族隔离时代的现状得以维持，权力底层的种族和族裔群体仍被排除在外。

55. 对于土著和非洲人后裔以及其他族裔和种族，特别是农村地区的族裔和种族而言，殖民遗产和与土地有关的传统形式使这些群体面临土地保有权不确定的状况，从而加剧了他们遭受侵犯人权行为的风险。例如，2012年，土著人民权利特别报告员发现，除了往往在违反条约的情况下侵占数百万英亩的土地之外，历史上在其余土著领地内或附近进行的没有充分监管的采掘活动和其他活动，包括在美国西部进行的核武器试验和铀矿开采，带来了大规模的环境危害，并在美洲原住民中造成了严重和持续的健康问题(A/HRC/21/47/Add.1, 第41段)。另一位特别报告员举出了巴西的例子，那里的逃亡黑奴和吉普赛人等土著人民面临长期歧视。她指出，由于没有明确、正式的土地所有权，成千上万的逃亡黑奴继续为经济、社会和政治生存而挣扎。国家殖民化和土地改革研究所报告说，对农业企业、生物燃料生产和采掘业等行业而言，巴西土地的经济重要性日增，这给逃亡黑奴划界过程带来了额外的压力(A/HRC/31/56/Add.1, 第63段)。

56. 土地攫取极大地加剧了农村族裔、种族和土著社区在采掘主义经济中的脆弱性。⁹⁰ 土地攫取通常意味着土地使用权和所有权从当地粮食生产转变为其他公司和工业用途，因此，土地攫取可以“使当地居民无法获得可能高产的农业用地，即使没有大量投资，这种农业用地也可以生产足够的食物维持1.9亿至2.35亿人左右的口粮”。⁹¹ 撒哈拉以南非洲地区是土地攫取得最厉害的区域，2000年以来已经完成了超过1,000万公顷的土地交易，尽管人们对耕地面积减少表示严重担忧。⁹² 在拉丁美洲，土地越来越集中在少数人手中，加剧了资源开采的不平等，阻碍了当地经济的增长。虽然一些土地是直接购买的，但人们在非自愿的情况下离乡背井的情况并不少见。例如，在巴拉圭，一些被大豆种植园包围的社区由于加工豆类所用的刺激性化学品而被迫离开了自己的土地。在其他一些情况下，离乡背井是暴力的结果。例如，哥伦比亚、危地马拉和洪都拉斯人民在面临威胁、胁迫和暴力驱逐之后被迫离开自己的土地，为大豆、油棕和甘蔗种植园让路。⁹³

57. 采掘项目涉及危险的工作条件，经常威胁和侵犯工人的生命权、安全权、健康权和公平工作条件权。⁹⁴ 采掘业经常虐待工人，要求长时间工作，支付不公平的工资，使个人面临危险的工作条件，甚至雇用童工。⁹⁵ 刚果民主共和国

⁹⁰ www.un.org/esa/socdev/documents/unpfii/IDWIP2015/MessageSR.pdf。

⁹¹ Ted Schrecker、Anne-Eamuelle Birn 和 Mariajosé Aguilera, “How extractive industries affect health: political economy underpinnings and pathways”, 《健康与地理位置》，第52卷，第141期。

⁹² 同上。

⁹³ www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-land-power-inequality-latin-america-301116-en.pdf, 第37页。

⁹⁴ 例如，见 <https://doi.org/10.17226/18250>。

⁹⁵ www.amnesty.org/en/latest/news/2016/01/child-labour-behind-smart-phone-and-electric-car-batteries。

境内的侵犯人权行为是世界各地采掘工人遭受的侵犯行为的典型代表。⁹⁶ 公司会雇用成人和儿童作为钴矿工。⁹⁷ 这些矿工通常每天工作超过 12 小时，并且不戴手套、面罩或其他基本防护设备。⁹⁸ 在这些条件下工作会影响矿工的长期健康。⁹⁹ 此外，该国的钴矿工也面临发生致命事故的巨大风险。¹⁰⁰ 这种严酷的工作条件特别危害儿童的权利。儿童有权受到保护，不得从事任何可能有害或妨碍儿童教育的工作，以及有害于儿童的健康或身体、心理、精神、道德或社会发展的的工作。¹⁰¹ 在非洲大陆以外也存在与劳工有关的侵犯人权行为，在美洲、亚洲、欧洲和太平洋地区也经常有此类记录。¹⁰²

58. 工作的技术性高，而某些采掘形式的职位又少，这往往导致当地劳动力供过于求，形成就业竞争。¹⁰³ 例如，石油公司主要雇用外籍人士和移民合同工。据南部非洲艾滋病和权利联盟统计，每年有 50 万人跨越南部非洲地区，以在南非的矿场工作。¹⁰⁴ 只有少数技术工人通常来自当地社区。例如，在尼日利亚，外籍人士和移民合同工的工资比当地工人高，研究表明，这在极度富裕的外国人和低薪的当地人之间造成了严重的族裔和种族分裂。¹⁰⁵

59. 在采掘主义经济中最令人震惊的侵犯人权行为是杀戮和死亡，特别是代表土著社区和非洲人后裔社区的人权维护者所遭遇的杀戮和死亡。¹⁰⁶ 在世界各地的开采地都过暗杀种族和族裔人权维护者的记录。其中一个例子便是 Berta Cáceres，她是兰卡族人权捍卫者，一生都在呐喊，包括反对危害许多人生命的采掘项目，最终遭到谋杀。¹⁰⁷ 2016 年，人权维护者处境特别报告员发现，对环境问题人权维护者而言最危险的国家是：巴西、柬埔寨、哥伦比亚、危地马拉、洪都拉斯、印度、墨西哥、秘鲁、菲律宾和泰国。在这些国家和其他国家，由于族裔和种族社区与作为采掘活动主要目标的土地之间的历史联系，被打击的社区和维护者的种族和族裔目标明确。人权维护者处境特别报告员发现，根据他五年

⁹⁶ 同上。

⁹⁷ 同上。

⁹⁸ 同上。

⁹⁹ www.npr.org/sections/goatsandsoda/2015/10/22/450312266/gold-miners-breathe-the-dust-fall-ill-they-did-not-give-me-nothing。

¹⁰⁰ “仅在 2014 年 9 月至 2015 年 12 月，至少有 80 名手工采矿者在刚果民主共和国南部死于地下。真实的数字无从得知，因为许多事故未被记录，尸体被埋在瓦砾堆中”。见 www.amnesty.org/en/latest/news/2016/01/child-labour-behind-smart-phone-and-electric-car-batteries。

¹⁰¹ 《儿童权利公约》，第 32 条。另见《经济、社会及文化权利国际公约》第十条第三款。

¹⁰² 例如，见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21888&LangID=E；www.hrw.org/report/2015/09/29/what-if-something-went-wrong/hazardous-child-labor-small-scale-gold-mining；www.ilo.org/global/about-the-ilo/multimedia/video/video-news-releases/WCMS_067902/lang--en/index.htm；以及 www.hrw.org/report/2012/09/10/striking-oil-striking-workers/violations-labor-rights-kazakhstan-oil-sector。

¹⁰³ www.international-alert.org/sites/default/files/Uganda_GenderOilGas_EN_2014.pdf，第 23 页。

¹⁰⁴ www.dw.com/en/south-africas-sick-miners-take-gold-mines-to-court/a-18777363。

¹⁰⁵ www.ghwatch.org/sites/www.ghwatch.org/files/c6.pdf，第 176 页。

¹⁰⁶ www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/ExtractiveIndustries2016.pdf，第 268 段。

¹⁰⁷ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17153&LangID=E。

来收到的来文，采掘业是侵犯行为最多的部门(A/71/281，第 36-37 段)。他着重指出，日增的环境冲突源于资源开发，因为这种开发未能解决当地社区的合理关切和要求，他重点指出，公司和私营安保公司在限制人权维护者合法活动方面发挥着核心作用(同上，第 41 和 45 段)。

60. 对土著人民和非洲人后裔进行种族化定罪现已成为各国政府和企业的一项惯用手段，用来压制和消除对未经受影响社区协商或同意、并以上述方式侵犯其权利的采掘项目的反对之声。美洲人权委员会谴责阿根廷、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、厄瓜多尔、危地马拉、墨西哥、秘鲁和委内瑞拉玻利瓦尔共和国等国的此类刑事定罪案件。¹⁰⁸ 菲律宾提交的一份材料称，军队和准军事部队对土著人民实施酷刑、骚扰、强奸和谋杀，其任务是保护投资项目，似乎不惜一切代价。

61. 不出所料，采掘主义经济具有性别影响，它强加父权安排并与之相互作用，使妇女被边缘化并压迫她们，侵犯了她们的人权。特别报告员收到了一些材料重点指出，妇女的工作量增加，女童接受教育的机会减少，妇女陷入更大的贫困风险，政治上被边缘化，被排除在关于采掘项目的协商之外，性健康和生殖健康权利受到侵犯。

62. 一份材料重点指出，在非洲国家，开采区内的社区往往以女农民为主，她们遭受最恶劣形式的土地剥夺，并受到污染、暴力和与采掘过程有关的有害健康的影响。¹⁰⁹ 拉丁美洲提交的材料除其他外重点指出，妇女在政治上遭到边缘化和排斥。例如，在危地马拉，土著玛雅妇女尽管在保卫领土方面发挥了领导作用，却被男性社区领导以及国家工作人员和公司官员排除在有关采掘活动的谈判之外。¹¹⁰ 在另一个例子中，瓜希拉(哥伦比亚)的一家采矿公司不承认当选社区代表的土著妇女，反而与来自同一社区的男子进行会谈。在社区成员抱怨之后，当地政府仍对她置之不理。¹¹¹ 得不到正规教育和语言障碍，包括公司和国家行为方在与社区交流时使用技术语言，也阻碍了土著妇女参与决策。例如，在拉丁美洲，土著妇女比男性更有可能只说本族语言而不说西班牙语。¹¹²

63. 在劳工权利方面，性别也是从属和排斥的一大因素。例如，在乌干达，妇女负责生产 80% 左右的粮食作物。¹¹³ 乌干达艾伯特裂谷地区的妇女表示，石油勘探活动影响了前往农田打理农作物。¹¹⁴ 在进入石油部门的劳动力队伍时，妇女面临的障碍比男子更多。很少有妇女得益于开采石油的就业机会，其部分原因是妇女无法在强体力劳动行业工作的陈规定型观念。石油公司自己报告说，它们

¹⁰⁸ www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/ExtractiveIndustries2016.pdf，第 297 段。

¹⁰⁹ www.womin.org.za/images/WoMin_Newsletter_IssueSeptember_2018_English.pdf。

¹¹⁰ www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/whrds-confronting_extractive_industries_report-eng.pdf，第 15 页；以及 <https://urgentactionfund.org/in-our-bones>。

¹¹¹ www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/whrds-confronting_extractive_industries_report-eng.pdf，第 14 页。

¹¹² https://fondoaccionurgente.org.co/site/assets/files/1175/b81245_6cc6d3d7edd447d0ab461860ae1ae64f.pdf，第 37 页。

¹¹³ www.international-alert.org/sites/default/files/Uganda_GenderOilGas_EN_2014.pdf，第 18 页。

¹¹⁴ 同上，第 21 页。

的承包商通常更喜欢雇用男性而不是女性。因此，女性沦落到石化产业的餐饮服务 and 女佣服务等职位，但即使这些职位也要求有工作经验或其他条件。因此，一辈子都在从事农业工作的当地妇女在争取这些职位时也处于不利地位。¹¹⁵

64. 暴力侵害妇女行为及其原因和后果问题特别报告员报告说，采掘业导致对妇女的性暴力行为增加(A/HRC/23/49/Add.2, 第 48-50 段)。¹¹⁶ 特别报告员在访问巴布亚新几内亚时收到报告称，采掘业雇员(其中大多数是男性)涌入贫穷和孤立的社区，导致性剥削和虐待妇女的案件增多。¹¹⁷ 不断扩大的采掘业使警力紧张，特别是因为警察因重点关注矿区而远离村庄。¹¹⁸ 这种资源转移使得孤立的村庄无法对求救的呼声作出充分反应。¹¹⁹ 因此，采掘场所的出现可能增加发生暴力行为的可能性、减少政府的保护，从而对土著人、非洲人后裔和其他历史上遭受种族/族裔歧视的妇女享有人权构成危险。¹²⁰

六. 建议：在对采掘主义经济的改革、监管和评估中纳入种族平等和不歧视义务和原则

65. 实质重于形式：国家、多边行为方和跨国公司在治理、监督和评估采掘主义经济时，必须以主权平等、所有人民的自决权和发展权的原则为导向。采掘主义经济中存在一套复杂的治理制度，在人权框架内，这集中包括以《工商企业与人权指导原则：实施联合国“保护、尊重和补救”框架》为基础的企业与人权制度。保障采掘主义经济中的人权保护措施的全球、区域和国家行动必须确保它们解决根据本报告中讨论的持续存在的主权不平等所导致的全球结构性种族不平等问题。这意味着对公司的尽职调查、国家和公司的透明度以及协商和确保事先知情同意的义务都必须根据其如何促进自决、发展和主权平等的实质性基准进行评估。程序机制不应该脱离这些机制所服务的实质性规范。此外，全球南方国家必须认真履行其主权责任，杜绝腐败行为和不当的外国干涉，从而确保其人民对自然资源的永久主权。强国——包括那些尚未充分清算其殖民采掘主义遗产的国家——必须致力于消除持续至今的从属和不平等结构。此外，全球体系内和其他地方的人权行为方必须确保其全部工作都切实直面采掘主义经济中的全球结构性种族不平等。

66. 不就是不：对自然资源的永久主权应该被理解为包括人民，特别是那些受到采掘主义经济最不利影响的人民，对采掘活动及其过程和逻辑说不的权利。国家和非国家行为方应该认真对待社区对采掘主义的抵制，并将这种反对和抵制理解为对这种继续加剧种族、族裔和性别不平等的全球新自由主义经济结构的基

¹¹⁵ 同上，第 24 页。

¹¹⁶ 另见 Rebecca Adamson, “Vulnerabilities of women in extractive industries”, 《印度妇女与社会变革》，第 2 卷，第 1 期；以及 <https://womin.org.za/images/papers/paper-five.pdf>, 第 18 页。

¹¹⁷ Adamson, “Vulnerabilities of women in extractive industries”, 第 24 页。

¹¹⁸ 同上。

¹¹⁹ 同上。

¹²⁰ 同上。

于人权的抵制。国家和非国家行为方非不应将抵抗定为刑事犯罪，而应与受影响的社区合作，制定可持续的、公正的改变现状的办法。

67. 拒绝不分肤色、不分性别的做法：所有采掘主义经济参与者都应拒绝不分肤色、不分性别的做法，这种做法无视采掘主义经济运作中持续存在的结构性和针对个人的种族歧视。国家、公司、多边组织和人权行为方都必须认真考虑本报告中阐述的对待种族平等的务实办法，努力减轻种族、族裔、国籍和性别对采掘主义经济中的许多人的人权状况的影响。
