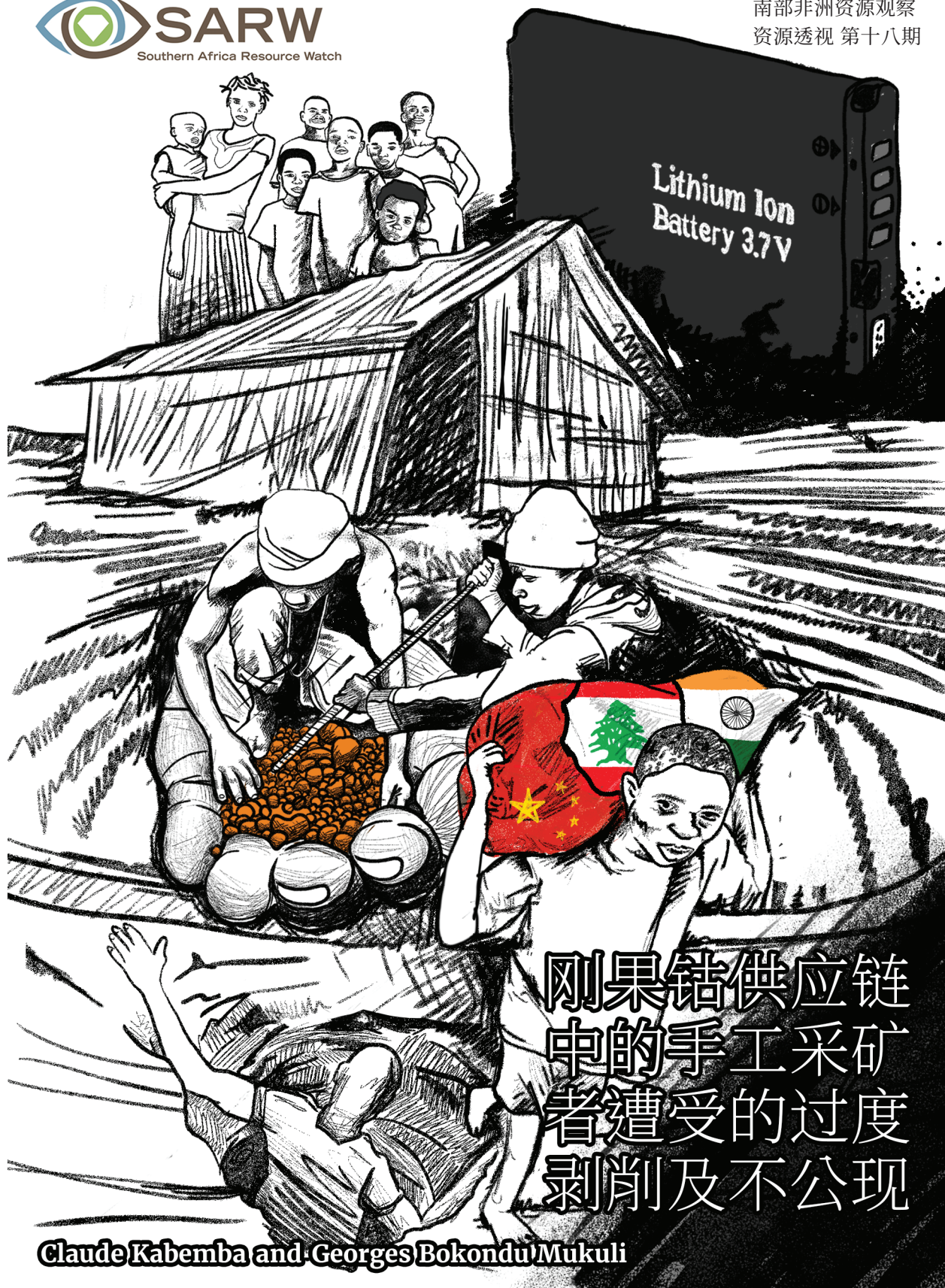




Claude Kabemba and Georges Bokundu Mukuli

刚果钴供应链中的手工采矿者遭受的过度剥削及不公现象

过去两年，由手工采矿方法开采的钴占了刚果民主共和国总钴产值的20%，并引起了电动汽车、智能手机、军火工业生产者和消费者的关注。其中很多厂商、消费者都要求来自刚果手工采矿业首先解决环境污染、艰苦的工作环境、有毒或有害物质的使用及童工问题，以保证其生产的钴在进入全球市场前获得清洁认证。尽管这些问题在清洁供应链中很重要，必须加以解决，但研究表明，对手工采矿者的过度剥削和根深蒂固的贫困才是问题的源头。

本报告的主要目的是解决两个息息相关的重要议题。第一，尽管矿业立法不断进步，但为何刚果民主共和国仍未能解决手工采矿引起的问题？第二个更重要的议题则研究阻碍手工采矿者和当地社区从手工钴生产中获得充分收益的因素。

钴矿石在尖端技术和应对全球变暖方面一直保有高度战略性。对于寻求通过跨国公司获取、控制钴矿来源的大国来说，这种金属已经成为其权力关系中的筹码。这些大国包括中国、美国、欧盟、英国、俄罗斯和日本。

面对大国围绕钴矿石展开的利益纷争，刚果民主共和国似乎准备不足，无法发挥它作为全球最大的钴生产国家和拥有超过60%全球已知储量的国家的优势。

本报告结果表明，当钴价飙升，导致手工钴产量增加到全国总产量的20%时，手工采矿者没有从世界市场飞涨的钴价中获得任何收益。他们被过度剥削，然而所有利益都归于外国商人——其中大多都是中国经营者——和与手工采矿业有往来的一些刚果政治人物。

从对各个采矿场进行的突袭调查看来，手工行业几乎没有任何统一的管理政策。这种政策的缺位是阻碍手工采矿对当地经济可持续发展做出贡献的主要因素。

尽管手工采矿生产的钴的规模相当可观，但工人并未从开采增长中获得足够的收益，使他们摆脱贫困。主要由销售钴矿的中国人设立的采购柜台采用黑帮式的手法，大大降低了手工业者的收入。

在政治和行政当局充分了解的情况下，对矿石称重和分级方法的操纵盛行。除非刚果国采取措施保护、协助和指导手工采矿者，并使其免受政治掠夺者以及中国、黎巴嫩和印度商人的剥削，采矿者将一直贫穷下去。无尽的剥削背后，是矿场中存在仍未消失的矿工小孩和童工问题。

由于造成童工现象的主要原因是他们父母的贫困，若这一问题得不到解决，致力于消除童工现象的项目是无法成功的。为解决贫困问题，为解决童工现象，手工钴的生产必须有助于手工矿工致富，并进而促进当地经济的发展。手工采矿者若能够获得可观收入，便可以照顾家庭，投资于其他经济活动并缴纳税款。

刚果民主共和国关于手工钴矿开采的经济政策使矿工遭受长期暴力和侮辱。即使他们提供了全国五分之一的钴产量，他们也每天生活在极端贫困中。由于这种贫困和国家权力机构的无能，即便在公共当局监督的情况下，手工采矿者还是遭到了中国、黎巴嫩和印度买家的剥削。这些买家利用与政治和军事当局结盟的优势，通过降低钴的重量和等级的技术，正以极低的价格储备钴。这种剥削并不新鲜。中国买家在过去几年中变本加厉。

本报告揭示了公共当局未能监督这此类剥削，其主要后果是这种采矿产生的利益分配不公，手工采矿者无法收益。此外，本报告揭露了刚果政治精英与外国经营者如黑帮一般，同谋、精心策划并执行对矿工的过度剥削体系。正是这一套系统性的过度剥削侵蚀了

手工采矿业，特别是钴业，并使矿工处于永久贫困状态。

工业采矿越来越致力于满足世界市场对钴的需求，而手工采矿的成本仍处于相对较低的水平。这一低成本的代价则是当地劳动力被过度剥削、深陷贫困。本报告认识到，这些矿工的工作环境十分恶劣，屡次造成山体滑坡和人员死亡。不论他们是在手工采矿区(Kasulo)，还是在采矿公司的范围内，未经授权(TFM)或是已经授权(CHEMAF)，他们一样都受到剥削，只是程度不同。

该研究突出了一个悖论：即使手工采矿在刚果民主共和国已经合法化，但通过不法手段系统性剥削矿工以及各种混乱现象仍在手工采矿业内持续，甚至升级。显然，矿业立法并没有起效，而负责矿业的相关国家机构则效率低下。现场调查显示，《采矿法》并未获得遵守。在保护工业矿区边界完整性、手工采矿区的分布、对手工矿业者的监督以及手工采矿业产品的买卖方面，该情况尤为严重。很明显，在这种情况下，手工矿业者永远无法获得任何实质利益。

刚果政府应该对手工矿业者遭受的系统性剥削负责。主要原因有二：

- 执法的失败。无论在哪个案例中，尽管已有致力于使手工采矿更具组织性的立法存在，手工采矿业的组织仍是松散的。刚果政府有责任组织该行业，因为一项经济活动不可能未被正式化就被合法化。
- 第二，刚果政府有意或无意地给予主导手工采矿业的外国人自由决定权，而这一行业本应由刚果人单独控制，以利用该产业加速当地发展。

事实上，对于管理手工采矿，刚果政府几乎没有出台过任何统一的政策措施。手工采矿活动必须经过重新构思，以使其能够在手工采矿区或在任何可能的地方成功地与工业采矿共存。而共存则要求两个采矿行业尊重对方、双方生产活动都具有组织性并且可以合作。

钴矿业问题的解决方案经常从尊重人权、保护儿童以及环境保护的角度出发。这些问题的确不容忽视，但解决它们并不能从实质上解决侵蚀手工采矿业核心的主要问题：贫困。

行业面临的最大挑战是如何保证手工开采的钴矿能够对当地经济发展和矿工致富作出贡献。我们怎样才能保证矿工的产品能为他们带来体面的收入，且政府能够征得各项税收？手工开采的钴矿和工业开采的钴矿是一样的。工业采矿者逐渐富裕、手工采矿者深陷贫困的现象实在令人费解。

为了扭转这种物质上的不平等：

- 政府必须负起责任，为手工采矿业正式化投资。政府必须保证《采矿法》相关条款能够执行。国家和省级政府必须保证，根据《采矿法》的规定，手工采矿行业只允许刚果国民参与；
- 合作社的设立必须严格由手工采矿者发起，不能有任何政治干预，且必须享受国家政府的支持及指导。采矿合作社中必须设立合适的管理机构，通过接触商业银行以获得支持，以合理地管理合作社各项活动、为合作社成员发放报酬；
- 政府必须停止各项不法行为，如商人、采购柜台伪造钴矿重量、等级及价格的行为。政府必须为此目的设立交易中心，并为其配备必须的基础设施和可靠的科技。所有手工开采的矿石都必须在这些贸易中心销售，且须严格遵守刚果有关价格监管的立法并参照世界市场价格定价；
- 政府必须建立可行的手工采矿区，以使合法成立的合作社受益。政府必须确立两个目标：为合作社进入手工采矿区提供便利，以及支持帮助进行露天开采的手工矿业者。政府必须建立针对矿业供应链中所有参与者的监督机制；
- 必须依法敦促仍留有未使用区域的工业采矿者将这些区域出让给手工采矿者。若双方有可能共同活动，则《矿业法》中的所有相关条款必须被执行。同时，政府有义务保护、保障工业采矿；

由于本国最大的钴生产商掌握了超过全球一半的储量，政府必须依据经济及地缘战略考量，制定适当而明确的政策。刚果民主共和国必须占据所有钴矿相关决策的中心位置，而该过程则应从要求在当地加工金属，以在出口前制造更多附加值开始

¹ 刚果民主共和国南部的一处矿场，是该国最大的铜矿、钴矿来源。洛阳栾川钼业拥有其80%的股份（见<https://www.mining-technology.com/news/china-moly-to-raise-stake-in-drcs-tenke-fungurume-mine/>）。

² 刚果铜、钴矿公司，其母公司为Shalina Resources Ltd。



南部非洲资源观察

38b, Lubefu

Gombe

Kinshasa

République Démocratique du Congo

info.sarwatch@sarwatch.org

www.sarwatch.org

www.sarwatch.org