

政策简报——2023 年 11 月

不公正的转型？ 非洲的锂矿热潮



一名工人在刚果民主共和国的马诺诺地区拿着一块锂矿石。图片: JACK WOLFE, NEW LINES MAGAZINE

本简报旨在帮助政策制定者了解全球见证(Global Witness)的调查报告《非洲新一轮锂矿抢夺战可能助长腐败、辜负民众》（A new rush for Lithium in Africa risks fuelling corruption and failing citizens）的主要内容。

全球见证联系了调查报告中提到的多家公司和个人，得到的回复已收录在我们的完整报告中，可从以下网址查阅: www.globalwitness.org/en/campaigns/natural-resource-governance/lithium-rush-africa

调查结果摘要

为应对全球气候紧急状况，对可再生能源技术的需求也在增加，其中包括电动汽车及为其提供动力所需的电池。

非洲已成为争夺电池金属的最新前沿阵地之一，有“白色黄金”之称的锂也位列最抢手的商品。

全球见证对津巴布韦、纳米比亚和刚果民主共和国（以下简称刚果（金））境内三个新的锂矿场进行了调查。我们发现，非洲大陆的锂矿抢夺战远不能实现“公正的能源转型”，反而有可能助长腐败以及其他各种环境、社会和治理（ESG）问题。

我们调查了非洲最早向国际出口锂矿石的两个矿场——津巴布韦的桑达瓦纳（SANDAWAN）矿场和鑫丰投资公司（XINFENG INVESTMENTS）位于纳米比亚乌伊斯（UIS）的锂矿场。我们还调查了刚果（金）的马诺诺（MANONO）项目，该项目被认为是非洲最大的锂矿床。

调查发现：

> 在津巴布韦，桑达瓦纳矿场掀起了一场锂矿抢夺战，数千名手工采矿者在不安全的环境下工作。有报道称，该矿场存在使用童工和矿工因矿井塌方被掩埋的问题。据报道，2023年初，采矿工人遭到了驱逐，所采的矿石被没收，矿山被与津巴布韦执政党“非洲民族联盟-爱国阵线党（ZANU-PF）”及军方关系密切的公司接管，其中包括受到美国或欧盟制裁的公司。尽管官方禁止出口未经加工的锂矿石，但有政治背景的桑达瓦纳矿场似乎得到了豁免，在2023年期间用卡车将数千吨锂矿石运送出境。

> 在纳米比亚，中资企业鑫丰投资公司（以下简称“鑫丰”）被指控通过贿赂手

段收购乌伊斯锂矿。还有证据表明，鑫丰在开采该工业矿山时，使用的是向当地小型采矿者发放的许可证。这似乎让鑫丰公司能够以低至140美元的价格开采一个大型锂矿，同时还规避了环境影响评估的要求。当地民众和纳米比亚议员指责鑫丰在“种族隔离条件”下安置工人，收买当地部落首领，并驱赶为该地区带来旅游收入的野生动物。鑫丰已运送数千吨锂矿原石到中国，却未能兑现在纳米比亚境内修建加工厂的承诺。

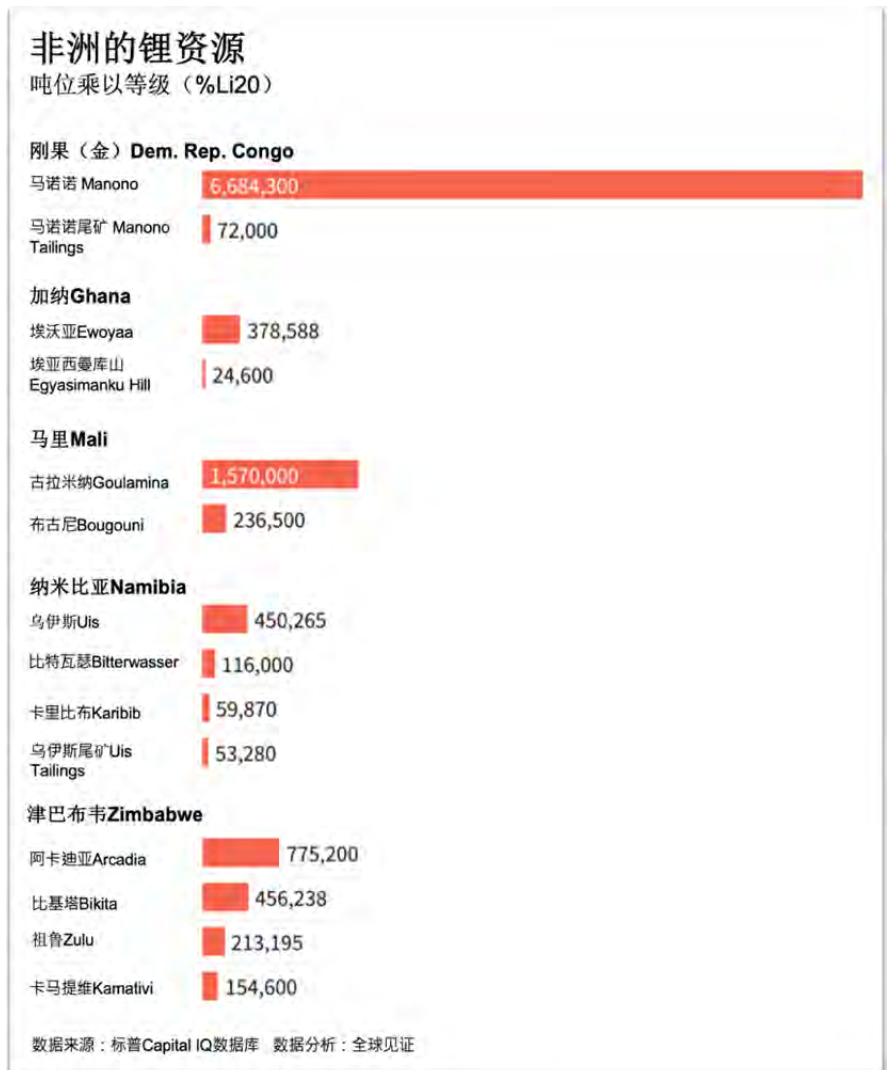
> 在刚果（金），由于牵涉澳大利亚和中国矿业公司的纠纷，马诺诺锂矿的开发陷入停滞，但也已经出现多个涉嫌腐败的危险信号。该项目似乎为中间人持

有的空壳公司带来了高达 2800 万美元的收入，而这些中间人与前总统约瑟夫·卡比拉（JOSEPH KABILA）的腐败丑闻有牵连。据报道，在一家中国大型矿业公司收购该项目的股份时，现任总统费利克斯·齐塞克迪（FELIX TSHISEKEDI）政党的一名助手还从该公司获得了 160 万美元的“佣金”。刚果（金）的反腐机构指控，签署马诺诺矿业协议的国有矿业公司“削价”出售锂矿开采权，并肆意挥霍非法所得。

这些案例表明，随着锂矿抢夺战的升温，矿产资源丰富的国家面临着实打实的风险。电动汽车（EV）革命所需的矿产供应链本应惠及生产国。否则，腐败可能在供应链中滋生，无法促进当地经济发展，甚至让民众利益和环境受损。消费国的电池制造商、汽车公司和政策制定者必须确保电池矿产供应链受到严格审查，以排除腐败和其他 ESG 风险。

非洲锂业格局

目前，全球的锂供应主要由澳大利亚、智利和中国主导，这三个国家在 2022 年的锂产量占全球总产量 13 万吨的 **90%以上**。然而，要实现现有的气候目标，预计 2022 年至 **2035 年**间锂的需求将增加六倍，格局必将迅速变化。全球各地处于勘探阶段的项目正在加快步伐，非洲也不例外。津巴布韦、纳米比亚、加纳、刚果（金）、马里和埃塞俄比亚均发现了锂资源。非洲大陆的多个项目得到了宁德时代（CATL）、赣锋锂业（GANFENG LITHIUM）、嘉能可（GLENCORE）等电池或大宗商品行业巨头的支持，但非洲绝大多数锂项目仍处于勘探或开发阶段。



转型矿产抢夺战的政策应对

在锂加工和电动汽车电池制造方面，中国已经取得了全球领先优势。为应对这一局面，西方领导人热衷于确保本国能获得电池金属，同时宣称需要“可持续”的供应链。在 2023 年 3 月的一份联合声明中，美国总统乔·拜登（JOE BIDEN）和欧盟委员会主席乌尔苏拉·冯德莱恩（URSULA VON DER LEYEN）强调，他们致力于“扩大对可持续、可信且无虐待劳工的关键矿产资源的获取”。与此同时，特斯拉（TESLA）和大众（VW）等全球汽车制造商也日益认识到“负责任地”采购电池矿产的重要性。

然而，消费国政府还需要出台更强有力的关键矿产政策，以确保采矿能惠及南半球民众。根据欧盟提出的《关键原材料法案》（CRITICAL RAW MATERIALS ACT, 简称 CRMA），欧盟将选择可受益于快速通道和融资渠道的“战略项目（STRATEGIC PROJECTS）”，并将与更多第三国建立“战略伙伴关系（STRATEGIC PARTNERSHIPS）”。

但《关键原材料法案》受到了非政府组织的批评，他们认为这可能会“加剧侵犯人权和土著权利的行为，增加环境风险，破坏第三国发展，绕开民主参与”。非政府组织在一封公开信中呼吁《关键原材料法案》“确保有效的社会、环境和治理保障，并为资源丰富国家的当地社区、土著居民和公民社会提供有意义的参与机会”。

欧盟的《电池法规》（BATTERY REGULATION）将要求电池制造商对其矿产供应链进行人权和环境尽职调查，但这在很大程度上取决于欧盟成员国执行该法规的力度。与此同时，美国、英国和中国等其他主要消费国的关键矿产政策几乎没有规定企业有以对社会和环境负责的方式采购电池矿产的义务。就目前而言，各国政府似乎基本上满足于让采矿业以自愿标准和认证计划的形式进行自我监管。

锂产业目前出现的问题需要非洲和北半球的政策制定者以及企业共同应对。

政策建议

给矿产资源丰富国家的政府的建议：

> 转型矿产资源丰富的国家应制定强有力的措施，将更多的“价值链”留在国内，

创造更多的就业机会，增加税收。这些措施包括大力鼓励建立矿产加工厂和电池前驱体工厂，但这些工厂应受到适当



津巴布韦总统 Emmerson Mnangagwa 2022 年在津巴布韦 BUHERA 的 Sabi Star 锂矿举行的仪式中。图片：IMAGO/SHAUN JUSA

监管，以降低环境风险。有力的政策措施还包括加强非洲国家之间的合作，共同发展加工能力。马里、纳米比亚和津巴布韦等国已经为防止未经加工的锂矿石出口采取了一定的行动。这些行动若能辅以其他措施，且更有效防止腐败风险，就可以算作这样的有力措施。

> 有关环境、健康和社会影响（如重新安置）的本土法律框架应按照最高国际标准制定，并体现“自由、事先和知情同意”（FREE PRIOR AND INFORMED CONSENT，简称 FPIC）的权利。相关政府部门应当配备更加有效的资源，以保证法律的强制执行，并在企业不遵守相关法律的情况下采取行动。

> 矿产资源丰富的国家应在其采矿法规中建立并加强有效的申诉、投诉和补救机制，并为社区、工人、民间社会组织和其他利益攸关方安全、便捷地诉诸这些机制提供便利。

> 必须按照新的《采掘业透明度倡议》（EXTRACTIVE INDUSTRY TRANSPARENCY INITIATIVE，简称 EITI）标准披露合同、许可证、环境及社会影响评估、矿业公司和大宗商品贸易商向政府支付的项目款项以及最终受益所有权信息。

> 应认识到手工采矿在转型矿产供应链中的作用，并采取措施确保行业正规化运营，保护矿工的生计来源，防止使用童工和危险作业。



工人在津巴布韦 MBERENGWA 的 SANDAWANA 矿场采集锂。图片：Aaron Ufumeli /EPA-EFE/SHUTTERSTOCK

> 各国政府应为环境和土地保护行动人士创造一个安全的环境，确保公民社会团体有活动的自由并在监督采矿业进展和捍卫受影响社区利益方面发挥作用。

给欧洲和美国政府的建议：

> 欧盟的《关键原材料法案》应确保根据该法案选择的战略项目符合最高的国际人权、环境和治理标准，以及能受益于简化的许可和融资渠道，包括自由、事先和知情同意的权利。不应仅仅依靠行业计划来评估战略项目是否符合人权和环境标准。合规性应由欧盟委员会进行评估，并要求提供披露规则、申诉机制和公开的审计报告等支撑材料。

> 欧盟应确保公众能获得有关欧盟战略伙伴关系的信息，并确保民间社会安全、有意义地参与伙伴关系的项目谈判、实施和监督进展。应将支持南半球的伙伴国家发展工业并提升采矿价值链视为发展此类伙伴关系的优先事项。发展战略伙伴关系还应包括帮助生产国提高采矿业透明度的措施，例如，帮助其在 EITI 认证方面取得进展，以及要求公布采矿合同和采矿项目税收数据等措施。

> 欧盟委员会应确保严格执行《欧盟电池法规》，特别是其中关于环境和社会尽职调查的条款。这包括仔细监督行业尽职调查计划的使用情况，确保这些计划不存在漏洞。欧盟委员会还应就如何



一辆卡车在津巴布韦 MBERENGWA 的 SANDAWANA 矿场运载锂矿石。图片：Aaron Ufumeli /EPA-EFE/SHUTTERSTOCK

进行社会和环境尽职调查发布全面的指导，包括有效筛查腐败风险。欧盟成员国应确保投入足够的资源，以确保该法规的有效执行。

> 欧盟立法机构应在《企业可持续发展尽职调查指令》（CORPORATE SUSTAINABILITY DUE DILIGENCE DIRECTIVE，简称 CSDDD）中纳入强有力的人权和环境尽职调查要求。这包括确保要求企业在其整个价值链中防范损害，与可能受其项目影响的人进行接触，并防范和处理其可能对人类、环境和气候造成的各种负面影响。

> 可能大量进口或生产电动汽车电池的非欧盟国家——包括美国和英国——应出台自己的法律，要求电池供应链中的下游企业进行环境和社会尽职调查。此类

立法应要求对关键矿产的进口进行审查，并确保采购矿产的下游企业加强信息披露和进行尽职调查，以排除供应链中可能出现的环境破坏、侵犯人权或腐败行为。

给中国利益相关方的建议：

> 中国有关部门（国家发展和改革委员会、商务部）应敦促企业严格遵守《境外投资管理办法》等法律法规，严格执



手工矿工在刚果民主共和国马诺诺地区工作。图片：JACK WOLFE, NEW LINES MAGAZINE

行《对外投资合作绿色发展工作指引（2021年）》和《对外投资合作建设项目生态环境保护指南》。

> 中国有关部门还应制定法律法规，对矿产供应链进行尽职调查，要求开采和/或使用矿产资源的企业识别、预防和降低其直接或间接导致侵犯人权、冲突、环境破坏、违反商业道德和其他不利影响的风险。

> 中国矿业协会——中国五矿化工进出口商会（CCCMC）/关键矿产责任倡议（RCI）——应加大会员企业对《中国负责任矿产供应链尽责管理指南》的执行力度，加快实施《采矿业和矿产价值链调解磋商机制》，为受影响社区和企业提供协商平台，有效解决争议。

> 中国应加大对海外投资中腐败和贿赂行为的打击力度，落实《联合国反腐败公约》（UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST CORRUPTION）的要求。应将中国海外投资的反腐败规定纳入中国立法，以全面预防、发现和惩治腐败，并建立海外投资的反腐败机制。

> 中国投资机构（相关银行和金融机构）应正视海外矿产投资的环境和社会风险，采用《负责任银行原则》（PRINCIPLES OF RESPONSIBLE BANKING），加强投资决策过程中的尽职调查，并为投资项目建立相应有效的申诉和补救机制。

> 中国政府应致力于分享最新技术，支持拥有转型矿产的非洲国家从矿产价值链中获得更大利益，利用中国自身的经验帮助非洲东道国实现公正的能源转



纳米比亚-乌伊斯周围富含锂矿的地区仍然带有以前为锡矿采矿热潮的痕迹。图片：JBDODANE/ ALAMY STOCK PHOTO

型，努力构建高质量、可持续的中非合作模式。

给企业的建议：

> 矿产供应链上的跨国公司应采用国际公认的标准和原则，如联合国《工商企业与人权指导原则》(GUIDING PRINCIPLES ON BUSINESS AND HUMAN RIGHTS)、经合组织(OECD)《跨国企业准则》(GUIDELINES FOR MULTINATIONAL ENTERPRISES)、《负责任供应链尽职调查指南》(DUE DILIGENCE GUIDANCE FOR RESPONSIBLE SUPPLY CHAINS)和《负责任商业行为尽责管理指南》(DUE DILIGENCE GUIDANCE ON RESPONSIBLE BUSINESS CONDUCT)

以及国际劳工组织(ILO)《第169号公约》(CONVENTION 169)(关于自由、事先和知情同意的权利)。遵守《负责任采矿保证倡议》(INITIATIVE ON RESPONSIBLE MINING ASSURANCE, 简称IRMA)能有效帮助企业遵守国际标准。

> 全球各地的矿产资源下游购买方应建立基于风险防范理念的尽职调查管理体系，加强对环境和社会风险的管理。

> 采矿决策应考虑开采的真实成本，而不仅仅关注利润率，还应保证社区从项目最初阶段及充分参与决策过程。承认自由、事先和知情同意的权利是实现这一目标的核心。

声明：此文件为英文简报 *An Unjust Transition? The new rush for lithium in africa* 的中文翻译，仅供参考，如有任何异议，请以英文原文为准。