



联合国  
环境规划署



国际  
资源  
委员会

# 21世纪 矿产资源治理

## 推动采掘业走向可持续发展

### 给政策制定者和商界领袖的重要启示

- 矿物和金属是支持国家经济发展的基础，为工业活动提供重要原料，为全球经济的几乎所有部门输送要素。矿物和金属的开采活动形式多样，广泛分布在全球各地——既包括非正规、有时甚至属于违法的人工采矿，也包括规模庞大、高度机械化的工业采矿作业。
- 人们努力将经济发展与资源消耗脱钩，大力推广循环利用，但采掘资源仍将是推动全球经济发展的核心力量。随着人口增长、全球中产阶级的兴起、城市化和技术变革（包括全球普遍向低碳能源生产技术过渡），需求可能将由新兴经济体来拉动。
- 采矿往往会造成严重的长期环境影响，这表明人们必须在开展采矿活动与守护其他宝贵自然资源（包括生态系统和生物多样性）以及保护当地居民和社区权利之间反复权衡，仔细斟酌。
- 由于长期以来对矿物和金属的需求量持续增加，再加之全球商品市场金融化、环境风险和大规模露天采矿的社会认同度下降，采掘业面临严重的价格波动风险。矿产资源丰富的国家希望通过管理本国自然资源，让社会、经济和更广泛的发展治理持久受益的努力，可能因此受挫。
- 一系列“循环经济”做法可以显著降低对于初级矿物和金属的需求量，其中包括：生态设计；回收、翻新和再利用；开发二级矿物和金属资源来源（例如尾矿和工业废弃物）。
- 采掘行业的决策，取决于在多种不同层面实施的一系列复杂的治理框架和举措。矿产价值链的高度全球化使之更趋复杂，各种政府、私营部门和民间社会的利益攸关方纷纷涉足其中。要克服长期挑战，迫切需要协调和改革当前的治理格局，这些挑战包括但不限于：商品价格波动和商品市场金融化；采矿业自成体系，相对独立，与其他经济部门的关联不多；技术变化给就业和当地采购造成破坏性影响；得到正式认可的矿业权与当地社区的需求和生计之间存在矛盾；对于采矿业给自然环境和其他资产造成的影响，估计不足，管理不到位；采矿业在当地、国家和全球层面造成的社会-政治和地缘政治风险。
- 2015年通过了《2030年可持续发展议程》，其中包括17个可持续发展目标（SDG）和169个相关具体目标，由此进一步突显出采掘业治理改革的必要性。有越来越多的分析表明，管理有序的采掘业如何能够促进在相关国家以及全球各地普遍实现可持续发展目标及其具体目标。可持续发展目标及其具体目标已成为全球发展合作的组织框架，是规范人们讨论采掘业未来发展的关键。
- 有越来越多（超过80个）治理框架和举措着眼于实现这一全球发展愿景中相互交织的多重目标，但目前尚未形成充分协调或统筹规划的工作方法。在这种情况下，需要建立框架，让处于全球价值链各个阶段的采掘业利益攸关方都能够评估其决策是否符合可持续发展目标及其具体目标。

## 给政策制定者和商界领袖的重要启示

政策制定者和商界领袖在作出决策时，应考虑到以下优先事项：

- 为采掘业制定“可持续发展经营许可证”（SDLO）制度，包括在各方协商一致的基础上，确定符合可持续发展目标及其具体目标并且不违背当地、国家及国际相关优先事项、义务和标准的**原则、政策选项和最佳做法**。“可持续发展经营许可证”的目的不是作为一项强制性牌照，而是扩展目前广泛应用的“社会经营许可证”概念，使其成为争取实现可持续发展目标的规范性参照点。
- 开展“可持续发展经营许可证”差距分析和治理改革，为国家和/或组织落实这项许可证制度确定具体方法和途径，包括更新和调整现有规划、政策、战略、法律法规和做法。治理方面的主要不足包括：
  - ◇ 为矿产开发制定连贯政策——对于占矿产商品总量约84%的某些矿物（例如砂砾石、盐、石膏和石材），需要进一步努力确定政策选项。这些矿物对于推动经济发展具有重要意义，但许多国家在矿产开发方面仍没有建立明确的法律法规框架，由此导致无序开采，给发展造成一系列不良后果。
  - ◇ 透明度和问责制——采掘业的透明度和问责工作主要侧重于财务透明，较少关注到提高社会和环境的影响透明度。要弥补这一政策缺陷，有前途的创新做法包括统一的报告议定书和侧重于自下而上知识创造的多利益攸关方程序，以期建立信任，包括与小规模人工采矿社区建立信任。
  - ◇ 采矿业统筹发展规划——世界各国的矿产资源治理工作往往普遍缺乏某种“关联”做法，无法优化矿产和其他自然资本（包括生态系统和生物多样性）储量形成的惠益。许多国家迫切需要建立和加强法律与政策框架，以便实现自然资源开发的整体统筹规划。
- ◇ 利用矿产资源支持多样化发展——许多资源丰富的国家迫切需要将矿业治理与其他经济部门的治理工作结合起来，探索经过战略规划的发展途径，打破以出口为主的单一模式，提高附加价值，实现资源驱动型工业化，促进兼具包容与公平的经济转型。
- ◇ 加强出口国与进口国之间的合作——资源出口国与进口国开展国际合作，可以创造政策机会，既支持矿产供应的长期稳定，又有助于更广泛的可持续发展。关于采掘业的国际协定可以通过一系列政策应对措施来支持可持续发展，其中包括：承认非歧视性的生产标准、支持遵守标准的关税和其他贸易奖励办法，以及将更多投资引向可持续的采矿活动和附加值活动的机制。
- 讨论并考虑采取实际行动，加强促进采矿和可持续发展的国际治理框架。这一框架的主要内容包括：
  - ◇ 为就“可持续发展经营许可证”的规范性内容和结构达成国际共识在现有论坛范围内展开的正式谈判。在开展这项工作时，可以借鉴“采矿业促进可持续发展高级别小组”的专家意见，并应在现有治理举措（例如采掘业透明度倡议、赤道原则、全球汇报计划、负责任的材料开发倡议等）之间开展对话，以酌情协调各自的活动。
  - ◇ 使透明地分享相关地质、社会、环境和经济数据成为可能的新国际协调机制（例如国际矿产机构）。
  - ◇ 各国政府之间有关原材料供应安全和资源驱动型发展的双边和多边协定。
  - ◇ 通过全球采掘业现状审查或同等程序就实现可持续发展的进展进行的定期报告。

了解更多信息，请接洽国际资源委员会秘书处：  
[resourcepanel@unep.org](mailto:resourcepanel@unep.org)

下载报告全文和决策者摘要，请访问：  
<http://www.resourcepanel.org/reports/mineral-resource-governance-21st-century>