



Distr.: General
19 November 2020



联合国环境规划署
联合国环境大会

Chinese
Original: English

联合国环境规划署
联合国环境大会
第五届会议

2021年2月22日至26日，内罗毕（在线）*
临时议程**项目5

国际环境政策和治理问题

关于矿产资源治理的第 4/19 号决议的执行进展

执行主任的报告

导言

1. 在关于矿产资源治理的第 4/19 号决议中，联合国环境规划署（环境署）环境大会请环境署执行主任以国际资源委员会和环境署全球资源信息数据库日内瓦中心和全球资源信息数据库阿伦达尔中心等编写的报告为基础，收集关于可持续做法的信息，查明知识差距和实施战略的备选方案，对有关金属和矿产资源可持续管理的不同治理举措和方法的现有评估进行总结。
2. 本报告介绍了在执行第 4/19 号决议方面通过 23 次系列协商会议取得的进展，共有 1 200 多名来自会员国（包括通过环境署国家协调中心）以及主要群体和其他利益攸关方的代表参加了这些协商会议，以确定最佳做法和查明知识差距，评估治理备选方案，并审议矿产资源治理议程下一步工作的共同关注要素。协商进程的成果为提出建议和拟议行动供环境大会审议提供了基础。报告还介绍了环境署在决议中提到的报告所涵盖的专题领域，即尾矿管理、沙子和可持续性以及 21 世纪的矿产资源治理方面的工作进展情况。

* 根据 2020 年 10 月 8 日举行的联合国环境大会主席团会议以及 2020 年 12 月 1 日举行的联合国环境大会主席团和常驻代表委员会主席团联席会议所作的决定，环境大会第五届会议预计于 2021 年 2 月 23 日休会，并于 2022 年 2 月以现场会议形式复会。

** UNEP/EA.5/1/Rev.1。

一、第 4/19 号决议的执行进展

A. 矿产资源治理协商进程

3. 根据第 4/19 号决议第 4 段所载的要求，环境署与昆士兰大学可持续矿产研究所这一技术伙伴就执行决议开展了合作。已为本报告所述活动划拨了约 186 000 美元的环境基金资源。瑞士政府为支持该决议的执行提供了预算外资金，用于上述活动和 2021 年 2 月之前正在进行的工作。

4. 在系列协商会议之前，编写并分发了一份以联合国六种正式语文提供的讨论文件¹。文件概述了第 4/19 号决议的背景，总结了全球趋势，介绍了基础研究的主要结果，并提出了供协商的问题。这文件已下载 6 000 多次。制作了两段播客内容，第一段是关于联合国环境大会的作用和第 4/19 号决议，第二段是关于尾矿问题和全球尾矿管理行业标准。这两段播客内容被播放了近 900 次。

5. 在这些初步工作之后，环境署制定了协商战略路线图，以确定最佳做法和查明知识差距，评估治理备选方案，并审议下一步工作的共同关注要素。共有来自 123 个国家的 1 237 名与会者参加了 2020 年 7 月至 11 月期间举行的 22 次虚拟协商会议之一。这些会议以联合国正式语文举行，采用的形式分别包括下列五种：(a) 向会员国政府介绍情况，即介绍该决议并概述协商进程；(b) 次区域协商，包括介绍基础研究和公开讨论协商的核心问题；(c) 区域协商，介绍并进一步完善了次区域协商的成果；(d) 全球协商，介绍和讨论了每项区域活动的摘要；(e) 召开矿产资源治理举措代表会议。此外，联合国环境管理小组与环境署合作举办了关于矿产资源治理的关联对话，以鼓励整个联合国系统就这一专题进行协调。整个过程是开放和包容的，不仅涉及各国政府，还涉及联合国系统伙伴和多边组织，以及专家机构及学术界和民间社会的代表。共收到来自 61 个国家的利益攸关方以电子调查形式和书面答复讨论中所提问题形式提交的 111 份材料，其中包括 37 份会员国的书面提交材料。关于协商进程的详细信息，可查阅绿色增长知识伙伴关系网站的专门部分。²

6. 各国政府和利益攸关方参与根据该决议执行的活动，广泛交流最佳做法和经验，为深化这一专题的国际合作创造了有利环境。在协商过程中，有人表示倾向于采用分散的资源治理形式，同时促进各级行动的一致与协调。参与者指出，这种办法可以采取如下形式：在现有机构和多利益攸关方治理举措的基础上再接再厉，并在国际合作、协调和能力建设的支持下，将关键方面纳入国家法律和监管工具的主流。

7. 协商进程的参与者还对各级（从社区到国际）以及若干专题方面的治理能力表示关切。能力发展不到位被认为是实现现有矿产资源治理举措奋斗目标的关键障碍。提出的一些最紧迫问题与以下方面有关：手工和小规模采矿；透明度和问责制；环境尽职调查；尾矿管理；全面的项目评估和审批流程；金融部门的作用；当地社区、土著人民、妇女和弱势群体的参与。有些提请公众注意矿产部门环境危害的人士遭受了侵犯人权的行为，协商进程的参与者对此表示关切，并强调必须确保消除参与采矿决策的障碍。参与者还提出必须在采矿

¹ 可查阅 www.greengrowthknowledge.org/research/discussion-paper-regional-consultations-implementation-united-nations-environment-assembly。

² 可查阅 <https://greengrowthknowledge.org/initiatives/unea4-mrg>。

价值链中发展循环性并将其纳入主流，并强调需要扩大矿产资源治理的重点，以包括国内消费的发展矿产，如建筑材料和工业矿产。

8. 在协商期间还介绍了几种良好做法。许多参与者认为，以人权和发展³以及尽职调查⁴为中心的国际举措为制定更具体的举措和计划提供了强有力的指导框架。参与者认为全球尾矿管理行业标准是一项重要的发展成果，并呼吁其得到顺利执行。参与者强调了分享有关现有举措和协作的信息以激励调整和推广工作的价值。

B. 尾矿管理

9. 2019年1月25日，巴西淡水河谷公司在布鲁马迪纽市附近的 Córrego do Feijão 矿场的尾矿储存设施发生灾难性溃坝事故，造成 270 人丧生；此后，环境署与负责任投资原则组织及国际矿业和金属理事会联合召开了全球尾矿审查会议。这次审查会议由国际矿业和金属理事会资助，于 2019 年 3 月 27 日宣布即将召开，旨在建立尾矿储存设施的国际标准。2019 年 4 月 24 日，任命独立主席 Bruno Oberle 监督审查工作，协助其工作的是一个 7 人专家组和一个 15 人的多利益攸关方咨询小组。

10. 经过公众咨询进程⁵，全球尾矿管理行业标准于 2020 年 8 月 5 日发布。该标准适用于现有和未来的尾矿设施，涉及的问题包括：受项目影响人群；社会、经济和环境知识库；设施的设计、建造、运行、维护、监测和闭库；管理和治理；应急准备和响应；公开披露和问责。1 500 多人参加了虚拟发布会，该标准已从全球尾矿审查网站下载 5 948 次。

11. 与此同时，2020 年 1 月，全球资源信息数据库阿伦达尔中心推出了全球尾矿门户网站，这是一个关于尾矿储存设施的在线信息库。⁶ 门户网站的数据来自 2019 年 4 月 5 日英国国教会养老金委员会和瑞典国家养老基金道德委员会代表 112 名投资者发出的披露请求，这些投资者管理着 14 万亿美元的资产。⁷ 信息披露内容提供了 1 800 多个专门尾矿设施的新数据，这些尾矿设施含有 445.4 亿立方米的废物，相当于全球矿产产量的约 30%。全球资源信息数据库—阿伦达尔中心得到了英国国教会养老金委员会、瑞典国家养老基金道德委员会和环境署的预算支持，用以开发门户网站。已有 12 000 多人访问了门户网站。

C. 沙子与可持续性

12. 环境署全球资源信息数据库日内瓦中心继续开展关于沙子的工作，以期促进改变与沙子开采和使用有关的不可持续的做法。这项工作有助于执行该决议，并响应了环境署全球资源信息数据库日内瓦中心 2019 年题为“沙子与可持续性：为全球沙资源的环境治理寻找新的解决办法”的报告⁸中的一项关键建议，以让人们全面了解沙子价值链。环境署全球资源信息数据库日内瓦中心的工作重点是提高沙子治理方面的认识、监测创新和对话，并对与沙子、砾石和

³ 例如《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》、可持续发展目标和《联合国土著人民权利宣言》。

⁴ 例如经济合作与发展组织的尽职调查框架。

⁵ 更多信息见 <https://globaltailingsreview.org>。

⁶ 更多信息见 <https://tailing.grida.no>。

⁷ 这一请求是在投资者采矿和尾矿安全倡议的背景下提出的。

⁸ 可查阅 <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/28163>。

碎石开采、运输和使用有关的术语和数据分类进行了初步评估。环境署全球资源信息数据库日内瓦中心还于 2020 年 10 月 13 日与绿色增长知识伙伴关系共同主办了一个关于沙子治理的高级别小组。有关全球沙子资源和可持续性的工作得到了瑞士政府的预算外支持。

D. 21 世纪的矿产资源治理

13. 国际资源委员会于 2020 年 2 月 17 日发表了题为“21 世纪的矿产资源治理：使采掘业向可持续发展迈进”的报告⁹。根据这份报告，采矿部门既为推进可持续发展带来了机遇，也对其构成了风险，特别是在低收入国家。该报告介绍了与改善矿产资源可持续管理相关的现有国际治理框架和举措。报告全文已下载 5 474 次，决策者摘要已下载 5 139 次。

二、 建议和建议采取的行动

A. 冠状病毒病（COVID-19）大流行后复苏的物料密集度

14. 矿产（特别是在基础设施发展方面）以及与可再生能源相关的金属将在与基础设施有关的刺激方案中发挥重要作用，这种刺激方案是为了在冠状病毒病（COVID-19）大流行后重建得更好。从可持续而负责任的矿产供应链采购这些矿产，特别是矿料，可以在“重建得更好”方面起到重要作用。在这方面，环境大会不妨请环境署召集一次对话，讨论矿产资源在冠状病毒病大流行后“重建得更好”方面所起的作用。要加强这种对话，可以同时开展审议以下问题的工作：(a) 矿产部门（特别是建筑材料）在灾后复苏和规划中的作用；(b) 加强开发银行在采购包括沙子在内的建筑材料方面的技术和可持续性标准。

B. 合作与能力建设平台

15. 为加快可持续矿产治理方面的行动，环境大会不妨鼓励会员国在环境署的支持下并与其他相关组织合作，研究有关机制的范围并进一步予以发展，以加强现有治理措施的执行，跨越区域和国际边界分享知识，并加强整个矿产供应链中不同利益攸关方群体¹⁰之间的联系。可以考虑开展以下工作：

(a) 设立一个关于矿产和金属可持续发展的政府间工作组，以确定未来行动的优先事项并推进具体专题；

(b) 扩大现有论坛并将其区域化，方法是：更广泛的参与，将环境和矿业部委包括在内；部长级代表和参与；与区域经济共同体建立伙伴关系；加强生产者、融资方和消费者之间的对话；

(c) 开展与会员国对话和采用多利益攸关方治理举措，以确定最低标准¹¹，这些标准应采取全面的人权办法，并考虑有效透明度和问责制方面的问题，可以包括法律补救备选办法和社区惠益分享的最低标准；

(d) 建立供资机制，以推广会员国和其他利益攸关方在矿产资源治理方面的能力建设、知识共享与合作。

⁹ 可查阅 <https://www.resourcepanel.org/reports/mineral-resource-governance-21st-century>。

¹⁰ 例如，环境和矿业部委、矿业公司、融资方、制造商、民间社会组织、受影响的群体和其他群体。

¹¹ 按照国际劳工组织的劳工标准和国际金融公司业绩标准的精神来确定。

C. 尾矿管理

16. 全球尾矿管理行业标准被认为是尾矿治理方面的重大进步，有望改善安全 and 环境成果。环境大会不妨：

- (a) 强调必须设立一个独立实体来监督、支持和保证标准得到执行；
- (b) 鼓励会员国优先淘汰、拆除和修复不安全设施，特别是那些没有责任人的设施；
- (c) 鼓励联合国各机构和相关利益攸关方继续合作，加强尾矿治理，并请环境署执行主任整理和委托关于尾矿管理、减少、回收和再利用方面创新的进一步研究，特别是在建筑和土地开垦部门重新利用良性尾矿材料作为天然集料替代品的可能性，并进一步建设全球尾矿门户网站，以扩大获取信息的途径。

D. 协调和统一治理举措

17. 为了简化矿产治理举措之间以及一般利益攸关方之间的对话，环境大会不妨鼓励开展关于如何协调和统一这些举措的讨论，并将其正规化。可以探讨纳入或扩大新治理领域（特别是扩大环境问题覆盖面）的备选办法，目的是改善该部门的整体治理。可以进一步探讨以下方面内容：

- (a) 会员国与合作伙伴就将现有自愿举措纳入国家法律和监管工具主流的潜在途径进行对话；
- (b) 能力建设方面的合作举措，重点是“自下而上的建设”，以减少供应商群体的权力不对称现象；
- (c) 制定和实施审计现有治理举措的统一办法，以提高效率和一致性；
- (d) 共享信息，使消费者、股东和其他利益攸关方能够作出知情决定。¹²

E. 手工和小规模采矿

18. 环境大会不妨：

- (a) 鼓励会员国采取行动，并根据当地情况调整落实《关于手工和小规模采矿、采石和开发的莫西奥图尼亚宣言》；¹³
- (b) 鼓励会员国和其他利益攸关方通过全国普查，研究手工和小规模采矿部门的规模和地理范围，并分享了解到的情况；
- (c) 请环境署与其他联合国机构和其他组织合作，调查研究如何制定一个类似于“赤道原则”的标准，以协助为手工和小规模采矿提供转型所需的资金，并调查在国际一级加强手工和小规模采矿协会的备选办法。

F. 矿业废物的回收、再利用和循环

19. 虽然已经讨论了循环办法的应用问题，但还需要具体的方案和项目，以先前的工作为基础，促使矿产供应和消费的各个环节更好地系统性参与，纳入所有相关行为体。环境大会不妨鼓励会员国支持关于矿业废物和循环的进一步

¹² 包括借鉴环境署题为“矿业部门的可持续性：现状和未来趋势”的报告的结论，该报告于2020年发表，瑞士政府为其提供了75 000瑞士法郎（约合75 346美元）的捐款资助。

¹³ 更多信息，见 www.greengrowthknowledge.org/research/mosi-oa-tunya-declaration-artisanal-and-small-scale-mining-quarrying-and-development。

研究和政策行动。调查研究的领域可以包括：尾矿和其他矿业废物及副产品的回收和再利用、再采矿和再加工废物（包括手工和小规模采矿产生的废物）、拆除废物的再利用，以及将废物再利用备选方案纳入采矿规划和关闭规划。

G. 国家层面的治理

20. 虽然各国已在加强矿产法方面做了大量工作，但是环境大会不妨鼓励会员国继续进行法律改革，并支持部门转型，为此应通过包括公众参与、补救和纠正、透明度、贸易协定、价值链和联动发展、私营部门管控、反腐败工作和长期环境责任等方面的法律。法律框架还应延伸到在国内开采、加工和使用的矿产，即通常所称的发展矿产。
