

非礼勿听：厄立特里亚矿业的强迫劳动与企业责任

摘要

厄立特里亚是一个国际社会屏弃的国家。它的政府在国内严厉镇压人民，在国外则频频挑衅，友邦无几。自2009年起，该国就因支持索马里伊斯兰主义战士而遭联合国制裁。

厄立特里亚经济贫困的主因，在于该国政府在政治和外交上的孤立。但近年来，该国政府积极招商，以丰富且大多从未开采的矿藏吸引国际投资者的青睐。这些努力获得了某些成果。该国首座现代化矿场，由政府与加拿大耐森资源公司（Nevsun Resources）联合开发，于2011年宣布量产至今，已产出价值数亿美元的黄金。来自加拿大、澳洲和中国的几家公司，刚开始发展其他项目，探矿业者则在该国四处找寻其他潜在矿藏。

耐森公司的经验显示，采矿业者进入厄立特里亚从事开发项目，有如踏进人权问题的地雷区。尤其是，业者极易卷入厄国政府独特的“国民服务方案”——实际上是严重侵犯人权的无限期强迫劳动制度。藉由这个制度，厄国政府征召大量人民，加以无限期的控制。一开始，国民服务只是一个为期18个月的方案，但后来改为全国所有壮丁和大多数妇女都必须无限期应召，在艰苦、不人道的条件下工作长达数年，而且不知何时结束。若想脱逃，必须冒著被监禁、刑求，以及家人遭到报复的危险。

有些国民服务征召者被分配到国营的建设公司，这些公司在国内占有垄断地位。外国公司到厄国来开采矿产，会受到政府极大压力，必须将部分基建项目交给这些国营企业承包。只要它们接受这种安排，就很难避免涉及至少间接地使用——以及严重虐待——强迫劳工。

耐森公司于2008年开始在厄立特里亚兴建比夏（Bisha）矿场时，未能做到人权尽职调查（human rights due diligence），而且缺乏人权保护机制。在厄国政府坚持下，比夏开发项目将部分工程发包给该国的赛坚建设公司（Segen Construction Company）。赛坚公司是厄国执政党人民民主正义阵线（People's Front for Democracy and Justice, PFDJ）的党营事业，且有证据显示，该公司经常剥削政府分配给它的征召劳工。

人权观察访问了一些曾在比夏项目担任不同工作的厄立特里亚人——其中两人自称曾以征召劳工的身分，在矿场兴建初期担任建筑工人。我们也掌握明确证据，证明当时赛坚公司派往比夏工地的劳工，面临十分恶劣的工作条件，从食物供应不足到宿舍安全堪虞等等。受访劳工说，国民服务征召者和其他厄国劳工都在恐惧中度日，不许申诉抱怨。一位前征召劳工告诉人权观察，他曾为了参加亲戚丧礼而逃离矿场，结果被抓回监禁。

人权观察与耐森公司进行了深入对话，讨论上述指控，并了解该公司如何处理相关问题。耐森公司对于我们的提问和实地情况的回应，让人感到问题严重。该公司似乎无法确定比夏矿场的徵召劳工究竟是否遭到强迫劳动。该公司曾试图对相关指控进行调查，却遭到赛坚公司的杯葛，而耐森公司坦承无力要求承包商配合。当耐森公司为确保本身不涉及侵权而试图访谈赛坚员工时，赛坚公司予以拒绝。当耐森公司试图到矿场附近的宿舍区了解赛坚员工的生活条件时，赛坚公司一再阻止他们进入。当比夏项目于2012年初申请扩建时，因为没有发包给赛坚公司，被厄国政府打回票，耐森公司只好继续与赛坚合作。

令人难以置信的是，耐森公司囿于包商的政治背景，对其在自家公司矿场上发生的侵权争议，竟觉得无能为力。面对赛坚公司阻挠调查，它选择默默接受。但耐森公司对于发生在自己矿场的人权问题，不能只是把责任推到它所雇用的承包商身上。赛坚公司若有任何侵犯人权的行为，耐森公司不但不能置身事外，还有责任加以调查，并确保不再发生。

我们由此得到的教训十分明确。采矿业者必须找出方法，确保其在厄立特里亚的开发项目不会涉及使用和虐待强迫劳工，否则就根本不该在当地投资。业者不能等到开发项目已经启动，才开始研拟人权防护机制，这样急就章的防护机制不可能发挥效用。如果有业者到厄国投资而涉及使用强迫劳工，其母国政府和公司股东都应该追究它的责任。

耐森公司应立即设法解决其厄国投资计划的缺陷，并拒绝继续依现状运作。该公司应坚持要求承包商充分合作，对关于比夏项目的人权指控进行调查。同时，我们应该用耐森公司迄今的经验提醒其他矿产探勘与开采业者——基于这份报告及其他来源提供的证据，所有意图投资厄利特里亚的业者，都应提防本身可能成为严重侵害人权的共犯。

不幸的是，其他正计划投资厄立特里亚的采矿公司，显然没有认真看待这样的风险。现有三家公司——澳洲南石矿业（South Boulder Mines）、加拿大桑里奇金矿（Sunridge Gold）、和中国上海外经集团（SFECO）——积极推动在厄国开发新矿场的计划，还有许多其他公司正在探勘潜在矿藏。澳洲南石矿业（South Boulder Mines）的总裁曾接见人权观察代表，他对该公司在厄国营运可能面临的人权风险毫无所悉，并表示该公司尚未采取任何预防强迫劳动风险的措施。桑里奇公司对于我们多次透过电话和书面发出的访谈要求，一概置之不理。中国上海外经集团则是厄立特里亚矿产部门的新面孔，它2012年刚从澳洲查里斯金矿公司（Chalice Gold）收购了札拉（Zara）金矿的开发权。

终于，这份报告提出了确凿的例证，说明加拿大、澳洲、中国等各国政府何以应该研拟机制，密切关注各国辖下公司在海外的人权纪录。

建议

对在厄立特里亚营运的各国矿业公司

- 在厄立特里亚开展任何项目之前，必须做彻底的人权尽职调查——特别注意避免成为使用强迫劳工的共犯。
- 对于厄国当地承包厂商，若有可信资料指证其涉及使用征召劳工，则不要与之合作。
- 在开始执行项目开发前，必须先确保本身有权自由、独立地接触当地承包厂商的员工和设施，以便针对人权侵害的指控进行可信的调查。
- 研订有效的申诉与检举机制，让所有项目雇员——包括当地承包厂商的员工——可以用匿名方式安全地举报强迫劳动或其他人权侵害。
- 在开始执行项目开发前，必须先确认厄国政府同意允许与任何当地承包厂商解约，只要有可信资料指证其涉及人权侵害，包括使用征召劳工。

对耐森资源公司

- 落实以上所有建议。
- 中止比夏矿业控股公司（Bisha Mining Shareholding Company, BMSC）与赛坚建设公司（Segen Construction Company）之间的所有合约。
- 建立机制，为所有曾被迫参与比夏项目开发工程的国民服务征召劳工，提供适当的救济。
- 确保未来在厄国进行任何采矿项目之前，必须先备妥人权防护机制，且不再与赛坚建设公司或任何据可信资料涉及使用强迫劳工或其他人权侵害的当地包商。

对加拿大、澳洲、中国及其他在厄立特里亚营运之矿业公司的母国政府

- 制定相关法律框架，例如独立的监察员，使政府机构能够监测在国外人权风险严重地区营运的本国公司之人权表现。
- 采取步骤，管制在国外复杂环境营运的本国公司之人权作为，例如要求各公司执行人权尽职调查（human rights due diligence）工作。
- 向厄国政府传达期待，应允许投资该国矿产部门的各国业者都能实行以上对矿业公司的各项建议。

对厄立特里亚政府

- 不得强制矿业公司与有惯用国民服务劳工纪录的本地包商合作。不得杯葛任何矿业公司基于人权考量（即使只是部分原因）而拒绝与某个本地包商合作的决策。
- 当本地包商遭指控强迫劳动或其他侵犯人权行为时，不得干预或阻挠相关矿业公司对此进行调查。当严重人权问题存在时，支持相关矿业公司有权中止与本地包商的合作关系。