

HUMAN  
RIGHTS  
WATCH

**“拒绝的话，就会被开除”**  
赞比亚的中国国有铜矿企业侵害劳工权益

# 概述

在过去十年里，中国在非洲各地快速增加投资。虽然有许多探讨中非矛盾关系的评论，但很少是有系统地去分析中国投资对人权产生的影响，尤其是对中国国企的非洲员工权益。就一些特定中国国企的具体劳动做法、一组员工的工作条件及某非洲国家政府的劳动法执行情况进行调查，可助于更加全面了解中国在非洲起的作用。以此为宗旨，本报告探讨了中国国企在赞比亚——非洲南部的一个内陆国家——的劳动行为，并专注于赞比亚长期以来繁荣的铜矿业及其悠久的劳动体系。

报告内容取自我们三次到赞比亚进行的实地考察，以及与超过 170 人进行的面谈。受访对象包括来自赞比亚四家中国国有铜矿企业的 95 名矿工、其他跨国铜矿公司的 48 名矿工、中国国有矿场资方代表、矿工工会要员、政府代表、警方、医疗专业人士、记者以及外交官。本报告主要研究中国国有铜矿场实行的劳动做法，是否符合相关的当地及国际的劳动和人权标准，以及这些劳动做法与当地其他铜业公司的劳动做法的对比。

人权观察发现，虽然中国国有铜矿场的赞方员工欢迎公司巨额投资、创造工作机会，但他们其实遭受恶劣作业环境：作业条件未达国内外标准，且远远不及赞比亚其他铜矿产业的劳动常规做法。几家中国国企的矿工们陈述低劣的卫生及安全条件，包括：通风设备不足，可能会造成严重肺疾病；工作时间超过赞比亚法律规定的工作时间；公司不为员工补发因作业而损坏的个人防护用品(personal protective equipment)；拒绝在不安全的工作场所作业的员工受解雇的威胁。受伤和损及健康事件时有发生，但有许多安全事故未按赞比亚及国际法律向政府报告。而导致这令人困扰的情况的主要因素是，赞比亚的中国国企不重视安全及卫生措施。

解决上述及其他员工关切的问题（尤其是工资问题；他们工资高于赞比亚最低月薪，但少于其他跨国企业的工资）的努力，因工会活动被限制而受阻：一些中国国企压制员工，不让他们行使加入自己选择的工会的权利，还对直言不讳的工会代表进行报复打击。

我们所知的事件，强烈意味这些公司不认为法规是一个经营良好的铜业公司的重要组成部分，而将法规视为负担。实际上，在赞比亚经营铜矿的中国国企似乎在国外投资之时，一并‘出口’侵权行为，因为赞比亚面临的一些安全及劳动问题，与中国国内矿业所面对的有极其相似之处。

确保赞比亚铜业公司遵照国际标准的责任，主要由赞比亚政府肩负。在 2011 年 9 月 20 日的总统选举中，反对派政治家迈克尔·萨塔 (Michael Sata) 击败了前赞比亚总统鲁皮亚·班达 (Rupiah Banda)。萨塔以严厉批评中国公司劳动行为而出名。萨塔作出的各项承诺确实让人鼓舞，但只要要求中资公司改善做法，不加强对矿业公司的有效管制是不足以解决问题的。最为重要的是，着手解决矿山安全局 (Mines Safety Department) 里的不足之处：该部门人手、经费皆不足，还面临腐败指控。目前对违反安全条例及劳动法规的行为处以的罚款少至遏制效果微不足道，罚款应当予以提高。

## 赞比亚铜业历史背景

铜矿产业早已是赞比亚的经济命脉，尤其在赞比亚-刚果“铜带省”（Copperbelt）边境的沿线地区，这历史可追溯至1928年，当时赞比亚是英国的殖民地“北罗得西亚”（Northern Rhodesia）。2010年底及2011年，铜价创了新高，所以目前可是赞比亚经济年头好的时候：2011年7月1日，世界银行（World Bank）宣布赞比亚已从低收入国家再度攀升为中下等收入国家。

赞比亚国民以国家的悠久矿业历史为荣，许多人家几代都是从事矿业，更有许多矿工报读职业学校学习采矿工艺。除此之外，工会有着强大稳固的传统，赞比亚矿工工会（Mineworkers Union of Zambia, MUZ）和全国矿业工人联盟（National Union of Miners and Allied Workers, NUMAW）代表全国矿业5万多名矿工。最后，赞比亚具有一套详细且健全的矿业法规、安全标准及劳动法律，至少在书面上是彻底掌握了矿业各方面，并广泛符合国际劳工组织（International Labor Organization）的标准。

## 中国国有铜矿企业

铜矿山由赞比亚的国有企业（“parastatals”）经营数十年，于1997年被赞比亚政府出售给私人投资者。20年来，不断下跌的铜价以及低资本投资，使矿业沦为繁荣年代所残剩的一个外壳。今天，铜带省里的各城镇看上去像是饱经沧桑、久未更新的1960年代模型城镇。当年风光时代的建筑，如今不是关闭就是面目全非了，而赞比亚国有企业曾经提供和维修的网球场和板球场也已长满了野草。

赞比亚铜矿产业一私有化后，中国就马上进入该国，紧跟着的还有印度、南非、瑞士和加拿大的竞争对手。1998年，中国有色矿业集团有限公司（China Non-Ferrous Metals Mining Corporation, CNMC；简称中国有色集团）为中色非洲矿业有限公司（Non-Ferrous China Africa, NFCA；简称中色非矿）收购了谦比希铜矿；投入了1.32亿美元后，停产13年的矿场，于2003年恢复生产。中国有色集团是由中国国务院国有资产监督管理委员会（简称国务院国资委）监管，国务院国资委是负责管制中国政府国务院所属的国有企业，而国务院即国家最高行政机关。由此可知，中国有色集团与北京政府有直接关系。

自2003年以来，中国有色集团在赞比亚先后开设了另外三家矿业公司：铜加工厂“赞比亚谦比希湿法冶炼有限公司”（Sino Metals Leach Zambia, Sino Metals；简称湿法公司）；炼铜厂“谦比希铜冶炼有限公司”（Chambishi Copper Smelter, CCS；简称铜冶炼公司）；以及井下和露天矿公司“中色卢安夏铜业有限公司”（China Luanshya Mine, CLM；简称中色卢安夏）。四家公司目前雇用大约6000人，并正进行相当的业务扩展，未来几年可望再多雇用数千人。矿轴已升级为现代设备，熔炉被公认是最先进的科技，在规划制订中电脑也取代了铅笔。

## 侵犯劳动权利的行为

来自这些公司的矿工在进行面谈时，为自己有工作机会以及公司在本国的巨额投资，不断对中方投资者表示感激，然而每个赞扬之词后总是接着一连串对作业环境的投诉。生产铜的每个环节，从开采到加工、冶炼等，都有严重的卫生和安全风险。井下采铜矿业务极其危险，自2001年起赞比亚每年至少有15人因此丧命。虽然不仅是中国国有矿场发生事故，但根据我们与赞方员工、工会要员的面谈，几乎所有受访者都表示，就卫生和安全条件而论，中国国有铜业公司的条件是全国最糟糕的。

几家中国国企的矿工对人权观察说，他们经常得冒着损害健康的风险，在恶劣的工作环境下长时间作业，工作时间之长远超过赞比亚法律所规定的，否则就会被解雇。据报有些人几乎整个星期接触酸类、呼吸有毒烟尘。多数湿法公司及铜冶炼公司矿工据报是上12小时班制，而赞比亚法律规定应实行8小时班制为准，当地所有其他铜矿开采及加工公司也都是实行8小时班制。湿法公司某些部门的矿工，在未得到充足加班费下每周工作78小时，其他部门的矿工则是一年连续工作365天，否则已经十分低的工资还会被克扣。

公司的赞方安全人员表示，他们无权在不安全的工作场所要求员工停止作业，因为中方矿场经理一直推翻他们的决定。许多员工向我们陈述，即使他们合理认为作业场所出现危险，他们若拒绝继续作业就被威胁解雇。这些威胁可不是空话：一些勇于面对中方老板据理力争的员工，不但工资被扣、被指不服上司（他们收到书面警告），甚至还被解雇。赞比亚经济衰退，工作难找，许多员工不顾一切地都要保住工作，所以宁可牺牲自己的安全顾虑。尽管中国国企有为员工提供个人防护用品（personal protective equipment），但几家公司不愿补发损坏的个人防护用品，即使是作业时受损的。

结果造成原本可避免的安全事故及卫生问题。例如，地下爆破工地支护不足而致的落石，导致井下矿工断肢、手指压伤和其他重伤。在极少数情况下，矿工被落石压死，地下作业时放置不当的电缆触电。在加工和冶炼厂间，工人被酸类烧伤。在各家铜业公司，员工患上矽肺病等严重的肺部疾病，原因是通风设备不足以及员工持续接触尘埃和化学品。员工及工会要员指出，许多安全事故未按赞比亚及国际法律向政府报告，他们认为这是因为中方矿场经理采取主动隐瞒、不报案的做法——在必要时他们也收买受轻伤的员工。

最极端的案例为2005年发生在谦比希中国国有炸药厂的一场爆炸事件，当时46名赞方员工死亡；第二年，谦比希铜矿的恶劣作业环境引发了骚乱，酿成至少5名矿工被枪伤，据称是一名中方矿场经理开的枪。

虽然每家中国国有铜矿场设有至少一家工会分支组织，但一些公司禁止员工加入赞比亚矿工工会——尽管赞比亚劳动法明确规定员工有权选择其代表工会，法院还判决赞比亚矿工工会可以在这些具体公司设立分会组织。中国国企的分会组织代表还详述因参加工会活动遭受偏见行为。这些触犯赞比亚及国际法律的行为包括：公司口头威胁要解雇员工；将工会代表转移到在培训及技能范围以外的工作；对出席工会会议的员工提出“指控”（或将导致员工月薪被扣，甚至员工被解雇）。来自非中国国有矿场的分会代表也反映遭遇各种困难，这显示赞比亚政府明显失职，未能依照赞比亚及国际法律保护工会代表。

但中国国有铜矿企业的某些常规做法在近几年已取得了进展。如今几乎所有在矿场作业的员工都可领取个人防护用品（personal protective equipment），但一些中国国有铜矿场仍然不及时补发损坏的个人防护用品。中方主管动用肉体虐待的现象似乎有大幅下降，中色非矿目前甚少发生此类事件，其他中国国有铜矿企业大部分也都不再有此类行为。工会分支已被公认为公司里的固定部门。上述改善显示了中国国企可以且确实会因地制宜，但待该国政府决心采取行动履行职责。

## 赞比亚政府的各项责任

对于中国国有铜矿企业是否达到赞比亚及国际标准，赞比亚政府似乎没施加多大压力，除非爆发了产生排华情绪的事件。矿工、记者、工会官员等人士都指出班达政府及中国政府（包括中国国有铜矿企业）之间有着“特殊关系”。因此尽管许多接受面谈的矿工对中国政府表示蔑视，同样也有许多人指责前赞比亚政府监管无效。

赞比亚矿山部设有的矿山安全局，照理应当确保矿业公司遵照本国的健康及安全法规。然而人员不足、经费短缺、被控腐败的它，在监管矿业公司方面几乎不起任何有效作用。劳动部在维护铜业员工方面也显得软弱无力，所认可的劳资协议条款往往与赞比亚法律发生抵触。萨塔总统曾经承诺采取行动改善员工的作业条件，他应该先着手授权这些政府部门在铜业各方面——不单是中国国有矿山，严格执行劳动标准。

国际劳工组织（International Labour Organization, ILO）的若干公约对矿业应实施的基本条件作出概述，而赞比亚是这些公约的缔约国。这包括了《矿山安全与卫生公约》（第176号）[Safety and Health in Mines Convention (ILO Convention No. 176)]及其相关建议第183号；它们阐述了安全标准的定义。上述条款及《经济、社会及文化权利国际公约》（International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights, ICESCR）第7条保障工作时间不应过长。国际劳工组织公约第87号、98号及135号保障员工有权加入自己选择的工会（《经济、社会及文化权利国际公约》和《公民及政治权利国际公约》（International Covenant on Civil and Political Rights）也保护该项权利），并维护工会代表免受因履行工会职责而被处以有偏见行为。

## 矿工权利亟待保护努力

人权观察敦促新当选的萨塔政府采取必要措施，执行赞比亚的劳动法律法规，并确保各项法律法规符合国际标准。人权观察建议，若要改善矿山安全作业条件，赞比亚政府先从确保矿山安全局人员、设备充足着手。许多检查员已到薪资较高的私营企业求职，政府实行的雇用冻结也削弱该机关的有效性。

人权观察还呼吁政府增加矿山安全局实施的罚款金额等处罚措施，以改善安全法规遵守情况。目前的罚款等处罚措施对跨国公司完全不起任何遏制效果。对于强制员工冒健康及安全危险在不安全工作场所作业的主管，政府也应该考虑予以刑事起诉。

人权观察还呼吁劳动部立即调查中国国有和其他跨国公司是否犯有反工会行为，包括湿法公司和铜冶炼公司不允许赞比亚矿工工会进入公司。威胁分会代表或从事其他反工会的不法行为的公司，劳动部应当加以制裁。劳动部还应更认真审查将来所拟的劳资协议，保证它们均符合国际劳工组织在作息时间、加班等问题上的标准。

中国有色集团及旗下所属公司由中国政府管制，因此中国政府应该确保公司经营方式符合赞比亚及国际劳动标准。这应包括授权公司安全人员停止危险行为、奖励而不是处罚促进安全的员工。符合卫生条件、安全条件和组织权的国际标准，不仅是赞比亚的中国国有铜矿企业的法定责任，也利于非洲各地的中国投资及公司。

# 建议

## 致赞比亚政府

- 因为雇用冻结的关系，矿山安全局原应聘用28位检查员，但目前在职的只有13人。赞比亚政府应当确保矿山安全局有足够人员，以便履行部门职责，监督矿业的安全和卫生条件。
- 寻求改进矿山安全局的人事和设备，以便办好监督角色。特别是在调查安全事故和履行其他职责之时，无需向监督的铜业公司要求提供财务及物质资助。
- 增加矿山安全局对违反安全法规或劳动法的矿业公司可处以的罚款金额，以确保罚款可起到遏制效果。
- 矿业公司官员使用威胁等恐吓手段，强迫矿工在矿工认为是不安全的场所作业，政府应当指示警方采取相应措施，进行调查、起诉等。

## 致赞比亚矿山和矿产开发部，包括矿山安全局

- 确保安全检查员主动进行不定期的检查，而不是只在处理被报事故时才进行检查，从而执行安全法规，进一步办好安全事故防范。
- 办好与公司安全人员及矿工的联系，提出新措施，以便他们能匿名报案而不受资方报复打击。公司若处罚报告安全违法行为的员工，矿山部应当严厉处罚。
- 矿工或安全人员若向检查员投诉资方强迫矿工在不安全场所作业，或对他们进行肉体虐待，矿山部应该报警并协助当地警方查案。
- 确保各公司及时补发正常作业时受损的个人防护用品，员工不应支付任何费用。

## 致劳动和社会保障部

- 湿法公司及铜冶炼公司拒绝与赞比亚矿工工会签署认可协议，尽管法院已裁决其必须批准工会在公司设立分会组织。劳动部应立即展开调查。两家公司为了不让该工会进入而对工会及个人员工采取了不当行为，该政府部门应当实施相应制裁措施。
- 确保所有铜业公司的工会分支代表，不因参与工会活动而遭受有偏见的行为。这些行为违反了赞比亚在国际劳工组织若干公约下的责任。
- 与湿法公司和铜冶炼公司的矿工及资方和矿业工会合作，确保工作时间达到国际标准，特别是国际劳工组织建议第183号。尤其重视废除矿工一年工作365天、每周上六次12小时班、或工作18小时的情况。
- 彻底审查劳资协议是否附有违反赞比亚劳动法的条款，设法去除此类条款。

## 致中华人民共和国政府

- 将国际人权标准——特别是有关劳工权利的标准，纳入海外投资项目与海外基础设施和发展计划。
- 确保中国开发银行和 中国进出口银行的海外投资及发展计划设下的标准达到国际人权标准，尤其是劳工权利方面的——这是所有投资决策的重要组成部分。

- 召开一次中非合作论坛会议，以协商赞比亚中资计划的相关劳动问题，并设立解决问题的相应机制。

## 致中国有色矿业集团有限公司

- 确保任何矿场作业场所若出现可能严重危及安全或健康的状况，员工应可离开现场而不受到报复行动。
- 立即让湿法公司、铜冶炼公司与赞比亚矿工工会签署认可协议，确保矿工有权加入自己选择的工会。
- 上级或矿场经理若决定要员工在被认为可能不安全的工作场所里继续作业，公司应确保安全检查员有权推翻决定，不受阻碍或报复打击。对正确确认有卫生和安全危险的经理和安全检查员予以奖励，对鲁莽行事的人员予以处罚。
- 确保公司有足够的安全人员、急救箱以及其他安全员和设备。采取步骤，将中方及赞方员工包括在日常安全介绍，以及定期的安全培训。
- 确保工地提供足够的饮用水。

## 致中国国务院的国务院国有资产监督管理委员会

- 就雇用当地劳工的中国国企所在国，派遣常驻监察员到驻该国的中国大使馆，以便当地员工进行投诉。对这些投诉予以调查，适当时对严重或频繁发生的劳动权利侵犯的责任公司和资方，采取相应行动处置。
- 在国务院国资委值得赞扬的《关于中央企业的指导意见》新增条款，以确保当地工会备受尊重，并重视员工设立、加入自己选择的工会权利，以及工会代表自由且不受偏见地履行工会职责。