



大会

Distr.: General
19 August 2025
Chinese
Original: English

人权理事会

第六十届会议

2025 年 9 月 8 日至 10 月 3 日

议程项目 3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司在开采 自然资源方面的作用

以雇佣军为手段侵犯人权并阻挠行使人民自决权问题工作组的报告*

概要

在本报告中，以雇佣军为手段侵犯人权并阻挠行使人民自决权问题工作组审查了雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司在开采自然资源方面的作用。

* 由于提交单位无法控制的技术原因，本报告在截止日期之后提交会议事务部门处理。



一. 导言

1. 本报告根据人权理事会第 51/13 号决议和人权委员会 2005 年 4 月 7 日第 2005/2 号决议提交。这些决议授权工作组监测和研究雇佣军和雇佣军相关活动的影响，以及私营军事和安保公司的活动对人权，特别是对人民自决权的影响。
2. 在本报告中，工作组力求探讨和分析与开采自然资源有关的行为体、渠道和手段，特别是涉及雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司的行为体、渠道和手段，以及它们对人权的影响。本报告参考了与来自各区域的专家和利益攸关方进行的超过 15 次虚拟磋商，以及为响应工作组征集意见的呼吁¹ 而收到的书面材料。
3. 在本报告所述期间，工作组于 2024 年 11 月 18 日至 22 日和 2025 年 4 月 7 日至 11 日举行了第五十三届和第五十四届会议。在这些会议上，工作组会见了会员国、国际组织和非政府组织的代表、联合国官员和其他相关对话者。2024 年 11 月 1 日，哥伦比亚的安德烈斯·马西亚斯·托洛萨被任命为新成员，接替秘鲁的卡洛斯·萨拉查·库托。
4. 工作组于 2025 年 1 月 16 日至 26 日对塞浦路斯进行了正式访问。工作组感谢哥伦比亚、危地马拉、南非和大不列颠及北爱尔兰联合王国对其访问请求做出积极回应。

二. 雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司在开采自然资源方面的作用

5. 鉴于雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司的多样性，它们在自然资源开采中发挥着复杂的作用，它们与资源的联系和活动重点也不相同。它们的业务往往涉及其他国家和非国家行为体，这些行为体帮助它们运输和分销原矿和原材料。它们的存在会给当地社区带来不必要的压力，破坏法治，并导致当地居民之间权力动态和发展的不平衡。
6. 发展研究院最近的研究发现，2015 年至 2022 年期间，全世界 4,293 个地点发生了超过 36,000 起与矿产开采有关的矿产开采冲突事件，比以前记录的高出 7 倍。² 在当地居民反对和抵制这种活动以维护其土地、自然资源和环境权利时，他们的人权往往遭到严重侵犯，包括生命权、自决权、种族平等和不受歧视权、健康和健康环境权、水权、言论和集会自由权、参与政治生活的权利以及享受公正和良好的工作条件的权利遭到侵犯。
7. 继 2019 年编写关于从人权角度审视私营军事和安保公司与采掘业之间的关系报告³ 以及向各国和利益攸关方发出各种信函之后，工作组指出，采掘业是私营军事和安保公司的重要客户群，多年来一直与严重侵害人权的指控有关联。

¹ 见 <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2025/call-inputs-role-mercenaries-mercenary-related-actors-and-private-military>。

² Anabel Marín and Gabriel Palazzo, *Civic Power in Just Transitions: Blocking the Way or Transforming the Future?* (Brighton, Institute of Development Studies, 2024).

³ [A/HRC/42/42](#).

在未来几十年里，全球对原材料、能源和农业用地的争夺将对以工业和商业为目的利用土地进行自然资源开采造成更多的压力和风险。

8. 在开采自然资源方面下，由于所涉雇佣军和雇佣军相关行为体有时错综复杂的网络，以及政府与私营部门之间的关系，义务可能显得有些扭曲。适用于平时时期和武装冲突期间的国际人权法要求各国尊重、保护和实现人权，包括在与工商企业等第三方的活动中。私人行为者有尊重人权和不侵犯人权的独立责任。侵犯人权行为的受害者有权获得有效补救，包括司法和非司法补救。

9. 就其性质而言，开采自然资源触及人民自决权的核心要素，而自决权这是国际体系的基本原则之一。《联合国宪章》第一、第二和第五十五条同样承认自决原则是国际和平与安全的原则。自决权还被确认为一项国际习惯法规则。

10. 《经济社会文化权利国际公约》和《公民及政治权利国际公约》的第一条都指出，所有人民都享有自决权。为了让人民行使这一权利，他们应自由地追求经济、社会和文化发展，在互利和国际法的基础上自由地处理他们的自然财富和资源，而不损害以互利原则和国际法为基础的国际经济合作所产生的任何义务。无论在何种情形下，民族之生计，不容剥夺。

11. 根据《土著人民权利宣言》第 26 条，土著人民对他们传统上拥有、占有或以其他方式使用或获得的土地、领土和资源拥有权利。各国必须在法律上承认和保护这些土地、领土和资源。这种承认必须适当尊重有关土著人民的习俗、传统和土地所有权制度。

12. 在武装冲突背景下，国际人道法保护自然环境不受广泛、长期和严重的损害。这种保护包括禁止使用旨在或可能对自然环境造成这种损害从而妨害居民的健康和生存的作战方法或手段。⁴ 不论是什么动机，也不论是为了使平民饥饿、使其迁移、还是为了任何其他动机，基于使对平民居民生存所不可缺少的物体，如粮食、生产粮食的农业区、农作物、牲畜、饮水装置和饮水供应和灌溉工程，对平民居民失去供养价值的特定目的，而进行的攻击、毁坏、移动或使其失去效用，也都是禁止的。⁵ 在进行军事行动时，冲突各方必须适用区分、比例和预防措施原则，以避免和尽量减少附带平民死亡、平民受伤以及民用物体和环境受损。

13. 一些框架规定了工商企业及其子公司的自愿人权和国际义务。这些框架包括《工商企业与人权指导原则》、《联合国全球契约》、国际法委员会《与武装冲突有关的环境保护原则》、《安全与人权自愿原则》、《私营安保服务提供商国际行为守则》以及经济合作与发展组织《跨国企业负责任商业行为准则》。公司自愿义务的一个显著缺点是，它们不足以确保国家和企业对任何不遵守行为承担责任，也没有鼓励政府对可能侵犯人权的行为进行强有力的监督。在这方面，工作组一直呼吁制定一项具有法律约束力的国际文书，监管私营军事和安保公司的活动。

⁴ 《1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书》(《第一议定书》)，第三十五条第三款和第五十五条。

⁵ 同上，第五十四条第二款；《1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约关于保护非国际性武装冲突受难者的附加议定书》(《第二议定书》)，第十四条。

三. 自然资源地点的保护以及私营安保公司、私营军事和安保公司以及与雇佣军相关行为体之间的分配

14. 雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司对自然资源的保护涉及直接和间接承包、以现金或实物支付(特许权)以及在有或没有政府同意和控制的情况下使用直接和间接暴力。行为体提供的服务和活动包括进攻性和防御性军事活动以及训练、咨询、视频监控、与后勤(资源运输)的互动和静态安保。

15. 雇佣军相关行为体通常通过谅解备忘录或双边协定(有时与国家武装部队一起)与政府建立接触,并参与夺取政府不行使主权控制的地区;作为补偿,它们可以获得开采自然资源的机会。在这些情况下,指挥系统、武器供应和接战规则都是不公开或不透明的。

16. 当雇佣军相关行为体不是被国家招募,但在国家内部开展活动时,政府往往认为他们是叛乱团体的一部分。无论其部署的背景如何,对当地居民人权可能具有毁灭性的影响。

17. 私营军事和安保公司对矿区的保护通常涉及采矿公司直接与其签订服务承包合同。警卫通常不携带武器,进行视频监控和巡逻,为矿物运输提供支持,并与当地安全部队密切合作。私营军事和安保公司与国家当局和当地社区的合作方式存在一些区域差异。合作可能涉及与外部私营军事和安保公司签订承包合同,同时利用采矿公司的内部安保。有时,二者可能根据不同的任务运作;例如,一方可能负责现场巡逻,另一方负责视频监控。它们的业务往往与当地社区密切相关,在矿区商业化之前,当地社区依赖这些矿藏作为主要生计。采矿活动造成的生计损失往往会引起当地社区和采矿公司之间的冲突。

18. 除了利用私营军事和安保公司确保矿区的安保之外,私营军事和安保公司还被用来迁离当地社区,这是它们为与合法和非法开采和出口矿物和矿石有关的业务提供便利的职责之一。

19. 工作组注意到,在私营军事和安保公司合法注册的情况下,它们可能因与其客户的业务而卷入非法活动和有组织犯罪。这些活动包括便利运输和物流,以及将非法矿产纳入正常供应链。工作组了解到,与这些情况所涉及到的国家安全机构的关系存在问题。在有些情况下,当地警方与采矿公司聘用的私营军事和安保公司有关联。⁶ 在这些情况下,私人安保人员不实施直接暴力;相反,他们煽动当地警方对矿区附近或矿区内的当地社区实施暴力。他们参与侵害人权是间接的,但却是故意的,因为他们知道当地警方可能会进行直接的人身侵犯。在另一些情况下,私营军事和安保公司可能不会直接卷入当地社区的冲突,但可能会与当地警方密切合作,而当地警方的行动可能会导致暴力事件。工作组了解到,在有些情况下,采矿公司本应投资于当地社区,但国家官员和采矿企业的腐败做法使资金无法到达预期受益人手中。

20. 在各区域,国家安全部队还临时雇用所谓的私人警察或雇用一名警察在其常规警务职责和工作时间之外为安全部队工作。这些人员由采矿公司以奖金、食

⁶ 见地球权利国际和亚马逊方案提交的材料。

物、水或住宿的形式支付报酬，并可能从采矿公司获得车辆。⁷ 这引发了明显的利益冲突问题。在另外一些情况下，国家允许军事和警务人员与公司达成私人安排，从而将公共部门与公司联系起来，刺激采掘活动的增长，即使这些活动可能导致侵犯人权。⁸

21. 工作组收到报告称，在某些情况下，当抗议活动在矿场前举行时，警方与私营军事和安保公司协作保护矿场，导致大规模暴力和枪击示威者的行为。采矿公司据称对上述警察进行了补偿，并向他们提供住宿、车辆和其他资源，使他们能够在这种情况下继续开展活动。据报告，其中几起案件被提交法院，但被主审法官驳回。

22. 在自然资源开采方面观察到的一个趋势是，现任或前任外国武装部队成员和雇佣军相关行为体、国有安保公司或私营军事和安保公司之间使用组合合同。例如，公私合营单位参与控制领土的工作，以及在与冲突有关的情况下提供培训和咨询服务的工作。有人指出，在这些情况下，各行为体的责任难以确定或模糊不清，特别是在协调或联合开展活动时。经常注意到的是，没有对犯罪或侵犯情况进行调查、收集证据或起诉。

23. 在某些区域，保护矿区意味着与当地犯罪武装团体的持续冲突，导致很难雇用私营军事和安保公司。据报告，一些采矿公司采取从国外聘用安保公司的做法，因为它们对当地私营安保公司缺乏信任，或担心这些公司与当地犯罪卡特尔的可疑活动。这些私营安保公司还与地方政府的安全机构有关联，后者可能腐败或受卡特尔和犯罪集团的影响或控制。

24. 工作组获悉，受雇保护在土著居民祖传土地上的采矿活动的私营军事和安保公司被指示停止对居住在矿区附近的居民使用暴力。⁹

A. 土地掠夺

25. 土地掠夺的概念是指企业和个人非法占据公共土地或土著领土，以期获得所有权的做法。土地掠夺者可能非法、合法(根据当地和区域法律的规定)或在传统土地权利与当代财产规则可能存在冲突的法律灰色地带购买、租赁或要求获得土地。通常，掠夺土地是为了开采资源、利用一个地区的农业潜力或实施绿色能源或森林保护举措。作为这些做法的一部分，私营军事和安保公司在保护争议土地方面发挥着作用。除私营军事和安保公司外，武装民兵也可能履行这些职责。私营军事和安保公司以及私人警卫有不同的参与形式。它们可以用于保护土地，并允许传统定居者或声称拥有土地所有权的双方出入该片土地。¹⁰ 另据报告，地方政府安全部队(即土地委员会和警察)可能力量薄弱，资源不足，有时还在冲突中有共谋关系，这为雇用土地警卫队或私营安保公司打开了市场。据报告，土地

⁷ 同上。

⁸ 同上。

⁹ 见 Asian Human Rights Commission, “Philippines: private security guards harass indigenous Lumads for land – urgent appeal case”, 12 July 2016。

¹⁰ Linda Darkwa and Philip Attuquayefio, “Killing to protect? Land guards, State subordination and human rights in Ghana”, *Sur International Human Rights Journal*, vol. 9, No. 17, December 2012, pp. 141–161.

委员会和警察部队内部存在腐败，官员要么受雇于土地警卫队的雇主，要么由于政治干预而犹豫不决。此外，以提供竞选安保或镇压反对派为交换条件，一些土地警卫队得到政客或警察的保护。¹¹

26. 安全官员经常缺乏足够的培训和登记。过度的暴力和与其他警卫的对抗经常发生，因为他们经常受雇承担所有权的执行者或破坏者的义务。他们无视正规企业通常遵循的法律法规。¹² 社区领袖报告说，迁离往往伴随着抢劫，而且个人得不到充分的补偿。在某些情况下，他们在被枪杀的威胁下被迫签署和解协议。¹³

B. 农业企业

27. 农业企业是从事食品生产和分销的大型企业，通常在许多地区经营，拥有或经营大规模农场。它们经常雇用私营军事和安保公司保护其财产。私营军事和安保公司通常提供现场安保服务，防止破坏财产、盗窃和非法侵入。它们主要以非武装形式开展工作，在场地实施巡逻。

28. 农业企业收购大片土地，并封闭现有的道路和路口，扰乱当地居民的流动。这导致居民不得不绕道前往医院、学校和商店。当地居民使用现有路线到达其惯常目的地是导致私营军事和安保公司人员侵犯人权行为的一个因素。在试图通过时，个人经常遭到毒打，有时甚至被打死。妇女特别容易受到伤害，经常遭到性侵犯。

29. 雇用私营军事和安保公司来补充现有的国家或地方部队是以保护自然保护区为目标的绿色军事化背景下的常见做法。这种做法可能涉及提供培训和咨询或对场地的实体保护。其中一些保护区还被联合国教育、科学及文化组织宣布为世界遗产地，并得到各种国际保护组织和各国的资助，这些组织和国家应负责任地雇用私营军事和安保公司。

30. 在此背景下，外国私营军事和安保公司被用于为当地部队提供咨询和支持，这些部队开展针对当地社区以及居住在部分没收并改建为国家公园的祖传土地上的特定族裔群体和部落的直接战斗行动，目的是确保旅游区和保护区的安全。在此背景下发生的侵权行为指称包括烧毁周边村庄、使用重型军事装备炮击村庄、烧杀平民、对妇女实施性暴力、肢解尸体以及使当地社区陷于饥饿。¹⁴ 由于部分场地位于受武器禁运制裁的国家境内，此类合作也助长了违反联合国武器禁运规定的行为。¹⁵

¹¹ 同上，第 152-155 页；专家磋商。另见 Richard Juvenile Ehwi and Divine Asafo Mawuli, “‘Landguardism’ in Ghana: Examining public perceptions about the driving factors”, *Land Use Policy*, vol. 109 (2021), 可查阅 <https://www.repository.cam.ac.uk/handle/1810/341225>。

¹² 专家磋商。

¹³ 见 Nixon Segawa, “Victims of land grabbing decry rape, torture and assault by multinational companies”, 25 August 2020, 可查阅 <https://www.farmlandgrab.org/post/29811-victims-of-land-grabbing-decry-rape-torture-and-assault-by-multinational-companies>。

¹⁴ 见 Minority Rights Group International, “To purge the forest by force: organized violence against Batwa in Kahuzi-Biega National Park”, 5 April 2022。

¹⁵ 同上。

C. 采矿、能源和伐木：开采、环境违规行为和为服务付费

31. 除了保护矿区，雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司也参与采矿和伐木。这种参与可以是直接参与，也可以是通过获取采掘活动的收益而间接参与。

32. 围绕着持续不断的冲突及其对自然资源开采的影响存在许多关切。据报告，在国家间冲突中，国家和非国家行为体都采用同样的机制为冲突提供资金。它们利用非法的跨国联系和从自然资源开采中获得的资金，购买武器和其他物资来加剧冲突。¹⁶ 对国家行为体而言，向雇佣军相关行为体发放开采许可证可作为与其他国家的外交联系，以使这些国家支持它们的政治立场。¹⁷ 持续不断的冲突不仅因直接暴力，而且因燃料短缺、价格上涨和普遍不安全，以及袭击油田和管道而造成的环境损害，对平民产生灾难性影响。¹⁸ 此外，也记录了环境损害情况，在开采矿物、天然气和石油时，雇佣军相关行为体烧毁村庄，用氰化物污染水井，以最低限度的武力驱逐居民。¹⁹

33. 工作组注意到，各国在不同程度上与其他国家订立了双边协定或谅解备忘录，向其提供军事援助，以控制本国领土。国有军事和安保实体因执行任务而获得补偿，包括获得开采自然资源的许可。虽然这种伙伴关系偶尔导致政府收复领土，但对当地居民的后果，包括侵犯人权行为，如任意拘留、强奸和致盲，往往是灾难性的。很难确定此类行为参与者的身份，因为有些人穿着与雇用实体相关的制服，而且他们在某些任务中的密切合作使问责过程非常复杂。工作组还注意到，一些国家当局不进行调查，将证据收集的工作留给民间社会。²⁰

34. 收到的报告显示，根据双边协定或谅解备忘录，一个国家一直在支持一个受制裁国家的政权和领土野心，在资助国领土或另一个领土上资助一个军事和安保实体。作为对订约服务的回报，资助国以及军事和安保实体(通过资助国)获得金钱补偿，并获赠因制裁而无法出口的石油和天然气。接受这些赠品的订约实体用这些赠品支持其在该区域其他国家的活动。

35. 据报告，雇佣军相关行为体以及国有军事和安保实体通过建造和经营冶炼厂进一步参与自然资源的开采。这需要未加工的矿物和矿石进行冶炼或加工，并为运输提供便利。工作组收到的资料显示，提供军事和安保服务的国有实体在一些国家建立了冶炼厂，在这些国家，合同所涉开采活动的规模足以证明有理由投入加工费用。此外，一些地方组织据称参与加工过程，这阻碍了业务的透明度和当局获取信息的途径。²¹

¹⁶ Sudan Transparency and Policy Tracker and New Features Multimedia, “Fueling Sudan’s war: how gold exports and smuggling are prolonging Sudan’s war”, October 2024, p. 1; and see Sudan Transparency and Policy Tracker and New Features Multimedia, “Fueling Sudan’s War: How Oil Exports, Imports, and Smuggling are Prolonging the Conflict”, July 2024.

¹⁷ “Fueling Sudan’s war: how gold exports and smuggling are prolonging Sudan’s war”, pp. 5–7.

¹⁸ “Fueling Sudan’s war: how oil exports, imports, and smuggling are prolonging the conflict”, p. 2.

¹⁹ 见 A/79/305。

²⁰ 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=29698>。

²¹ S/2024/914, 第 19 和 20 段。

36. 提供军事服务的国有实体自己建造和经营冶炼厂，这一趋势在与其签订双边协议或谅解备忘录且部分收入来自自然资源开采的国家中显而易见。在受制裁国家也存在这种行动，在这些国家，这些实体和中介方在逃避制裁制度的监测和执行方面发挥着重要作用。

37. 在伐木方面，雇佣军相关行为体和国有安保公司可能建立一个当地法律实体，与现有的经纪人和供应链联系，使它们能够安排从国外运送伐木设备，然后再送往国内特定地区。据观察，邻国合作并促进这种努力。来自这些业务的木材不进行申报，其来源在贸易记录和提单中也被掩盖。

38. 近距离保护、反叛乱训练和虚假信息服务被用来保护某些此类交流更为成功的政权。这些活动的利润据称超过 20 亿美元。已知受制裁实体的幌子公司和子公司建立了一个黄金开采和走私网络，不仅资助了雇佣军相关行动并创造了利润，而且减轻了国际制裁对所涉主要行为体的影响。²²

D. 区域间自然资源的物流、运输和便利化

39. 雇佣军和雇佣军相关行为体、私营军事和安保公司以及提供军事服务的国有实体也参与促进出口和运输他们在其他地区可以获得的自然资源。趋势表明，他们的工作得到中介方的大力支持，包括政府官员(或与有权势的政治人物的有关系的人)、子公司(往往只是幌子)和势力庞大的国际犯罪集团。一些国家是知名的原产地，另一些国家则是转移协助者、加工中心(即从黄金到珠宝)或将各种原材料引入合法、经认证的流程的协助者。有时，雇佣军和雇佣军相关行为体会利用这些来源的收入来弥补其主要活动收入的下降。²³ 这些活动在所有区域都很普遍，但并非在所有地方都由相同的行为体实施。

40. 例如，黄金经常是在武装冲突、暴力和动荡的地区开采的。这些黄金要么在本国进行加工处理，要么运往他国加工。加工过程使黄金得以运输、交易和销往其他地区。黄金处理完成后，便被走私至其他区域。雇佣军相关行为体以及国有军事和安保实体利用其活动所在国或不受制裁制度影响的邻国的公共基础设施(如机场)以及其子机构，掩盖其活动。²⁴

41. 雇佣军相关行为体及国有军事和安保实体通过其基础设施(如机场、港口)为飞机和船只提供准入，使矿产及其他自然资源(无论是否经过加工)得以从最初开采的国家运出，不对货物内容进行管控。货物抵达后，它们出售或购买自然资源或协助这些资源在不同实体间的转移。它们还参与与这些活动相关的洗钱活动，

²² 见 Center for Advanced Defense Studies, “Unearthed: how Wagner’s mining operations entangled with global systems”, 24 September 2024; United Kingdom Parliament, Foreign Affairs Committee, “Guns for Gold: The Wagner Network Exposed” (London, House of Commons, 2023); William Rampe, “What is Russia’s Wagner Group doing in Africa?”, Council on Foreign Relations, last updated 23 May 2023; Global Initiative, “Mercenaries and illicit markets: Russia’s Africa Corps and the business of conflict”, 14 February 2025; and Global Initiative, “After the fall: Russian influence on Africa’s illicit economies post-Wagner”, 3 February 2025.

²³ S/2023/93, 第 55 段。

²⁴ 联合国区域间犯罪和司法研究所(犯罪司法所)，《加强贵金属供应链的安全和完整性：技术报告》(意大利都灵，2016 年)。

例如通过购买军事装备进行洗钱。²⁵ 国际贸易商利用这些中心开展业务，因在极少或完全不受监督的情况下开展业务而获利。²⁶

42. 为了隐藏当地自然资源的来源，这些资源可以在熔化和混合后从较小的区域枢纽出口。为了规避制裁，这些出口经常发生在区域之间，而不是在区域内部。工作组以前曾报告过这些趋势。²⁷

43. 中介方是在作为枢纽地的国家建立区域法律实体的国际公司。特别是当国家受到制裁时，小型矿业公司利用邻国使其出口合法化。这些矿业公司是可以识别的，因为尽管它们在其经营区域内不拥有资源，但它们将资源引入合法经营。位于枢纽地的中介方建立了大量与其活动的每一部分相关联的空壳公司，从而产生了需要识别的多个层次。宽松的监管框架有助于这一点，例如在设立法律实体时不需要个人姓名。

44. 对于供应链的中游部分研究不足，特别是在加密走私、隐瞒、盗用、虚开发票和使用机场走私犯方面。然而，自然资源的加工、转移、营销或运输的组织者和所有者一般都被充分研究和确定。简化注册程序使这些公司能够在保留其股东的同时更改企业名称。另一个隐藏业务真正所有人的方法是注册矿产主管部门的中高级官员，他们不会引起不必要的注意。此外，这些公司可能渗透至国家机构(如国家银行、国家电力公司和国家石油公司)的内部业务，并施加空前的影响。国家官员的腐败使它们的业务得以继续而不被完全曝光。²⁸

45. 此外，雇佣军相关行为体被观察到以中介方身份行事，控制海上路线，包括商船。与这一趋势相关的侵害人权行为的主要形式是贩运人口和偷运移民。

侵害和侵犯人权行为以及自决权

46. 与上述趋势相关的各种活动导致了一系列侵害人权行为。在保护自然资源的背景下，最常见的侵犯人权行为包括人身暴力(殴打、酷刑)、杀戮、强迫失踪、任意拘留、性侵犯(强奸)、使用催泪瓦斯和声学武器，特别是影响周围社区妇女和儿童的健康的行为，以及为保护矿区和资源而对当地社区进行持续视频监控所造成的侵犯隐私权行为。据观察，寻求廉价解决方案来保护其矿区的公司向个人提供资金和武器，而这些个人却成为实施侵害者，利用这些资源侵犯当地社区的权利，包括实施性别暴力和轻罪。被视为障碍的人，包括接近废料的人，甚至是居住在矿区附近的人，面临普遍的暴力。这类案件的特点往往是施害者有罪不罚，无法诉诸司法以及造成的伤害得不到补救。

47. 在审查掠夺土地的做法时发现的侵犯人权行为包括恐吓、殴打、酷刑、强奸，甚至谋杀，其目的是要求或保护土地(例如有记录的杀害政府雇员和威胁居民的行为)，以及阻碍土著人民和当地社区管理其土地、保护其生物多样性、实行可持续农业和实现粮食主权的能力。就农业企业而言，侵害行为包括殴打、酷刑、强奸，甚至因非法侵入而实施谋杀。

²⁵ 专家磋商；犯罪司法所，《加强贵金属供应链的安全和完整性》。

²⁶ S/2024/65, 第 124 段。

²⁷ 见 A/79/305。

²⁸ 专家磋商；犯罪司法所，《加强贵金属供应链的安全和完整性》；S/2024/914, 第 12 段。

48. 在保护做法方面，私营军事和安保公司被指控参与烧毁周边村庄、使用重型军事装备炮击村庄、杀害平民(包括烧杀)、强奸妇女、肢解尸体以及导致躲藏者饿死。此外，这些情况还涉及侵犯土著群体和少数民族的权利，包括文化权利。

49. 在矿场开发、油气资源开采和伐木作业、这些资源的加工以及向各行为体支付款项方面，侵犯人权行为包括：掠夺、破坏财产、占领村庄、驱逐当地社区(当地社区最初发现了这些资源并将其作为收入来源)、大规模强奸、即决处决甚至灭绝整个社区、导致人口流离失所的水土污染，以及对谴责这些侵犯行为的人权与环境权利维护者实施报复(酷刑、杀害、强迫失踪和任意拘留)。²⁹

50. 当私营军事和安保公司及雇佣军相关行为体充当中介和后勤协助者时，侵害人权行为的主要形式往往是贩运人口和偷运移民。

国家行为体作为发包方或缔约方的责任和问责以及代理人行动

51. 从上述情况可以看出，国家可以扮演多种角色，即可作为雇佣军相关行为体、国有军事和安保实体或私营军事和安保公司所提供服务的发包方，也可作为监管者，负责执行其签署的国际协议，以及监测和执行其领土内的人权尊重情况。实践表明，由于缺乏政治意愿和技术知识，各国在建立监管私营行为体的框架方面举步维艰。大多数政府在面临重大挑战和外部压力(包括来自民间社会和其他国家的压力)时，或者在公众形象恶化时，才进行内部监管。在这个具体问题上，国家还有责任制定明确的规则和法规，规范私营军事和安保公司的运营和许可、监测侵害人权行为并实施问责措施，特别是在侵犯人权行为被多次报告的情况下。³⁰

52. 关于公私伙伴关系，当涉及多个行为体时，国家有责任建立领导层次，以减少侵犯人权的可能性，并在发生侵权行为时促进问责。工作组注意到，各国往往不采取这种办法，特别脆弱的地区，如那些面临冲突或容易发生冲突的地区，没有内部准备，没有监管机制，也没有来自法院和监测机构的支持。

53. 工作组收到的报告称，私营和国有安保服务提供方可以多种方式整合。这些情况包括国家安全部队在部署期间被专门指派至某一采掘特许区，与私营和内部安保共同提供服务。在某些情况下，国家安全人员驻扎在采掘特许区或由公司提供的住处。警察局也可能位于采掘特许区内，出入由采掘公司控制。此外，国家安全部队可以与私人安保人员联合执行巡逻和行动。在某些情况下，国家安全部队使用共享的无线电频率，并从公司控制的监控设备(如闭路监控摄像头)接收指示。采掘公司也可能向国家安全部队提供后勤支持，如车辆和燃料。此外，国家情报和专门调查单位可以与内部和私人安全管理人员进行协调。³¹ 这些支持采掘业项目的公私合作安排往往将保护采掘项目置于公民权利之上。

54. 工作组还注意到国家作为雇佣军和雇佣军相关活动的协助者和推动者的作用，以及它们在追究这些行为体的责任方面的不作为。此外，有一种趋势是，两个国家建立联合安保公司，以保护与外国直接投资相关的国有资产和经济利益，

²⁹ 见伦敦国王学院 Bálint Pongrácz 提交的材料。

³⁰ 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=29698> 和 <http://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=29980>。

³¹ 见发展中的权利与问责组织和巴西提交的材料。

如铁路、公路和油气管道。³² 某些国家提出了外国士兵在其领土上的存在会削弱主权的论点，处理办法是建立一个商业实体，而不是由其他国家的部队直接参与。此外，由于军事公司的注册经常被禁止，其他区域的国家将这些实体注册为安保公司，无论其名称如何，实际提供军事服务。有人指出，一些国家为了保护其在其他区域的经济利益和投资，将签订合同购买提供军事服务的雇佣军相关实体和国有实体的服务，以重新进入其采掘地点或确保被叛乱分子扣押的雇员获释。国家未能履行其保护公民人权免受这些公司侵犯的义务，国家对这些公司的活动负有直接责任。

55. 某些国家的宪法禁止与提供军事服务的雇佣军相关实体或国有实体签订合同，因为这些服务应由国家部队提供。在这些情况下，国家积极寻求替代关系，如双边协定或谅解备忘录，或者它们可能提供各种与开采自然资源有关的许可证(如研究许可证)，以规避公众监督。在国内，当宪法禁止国家注册出口这些服务的实体时，这些国家会为特定公司提供例外，作为确保其自身业务安全的一种手段。针对在国家支持下在国外招募和使用雇佣军相关服务的情况，对这些条款进行了审查。鉴于一些所涉国家是《蒙特勒文件——武装冲突期间各国关于私营军事和安保服务公司营业的相关国际法律义务和良好惯例》的签署国，这种行为直接违背了它们已同意的原则。

56. 各国有责任制止其境内的犯罪、非法及有害活动，包括涉及私营军事和安保公司、提供类似服务的国有企业以及雇佣军和雇佣军相关行为体的活动。工作组注意到，国家可通过被动和主动两种方式为此类活动的运作提供便利。被动方式指国家为在该区域或其他区域开采的自然资源的运输、物流(海港和机场的准入)、出口或交易提供便利，不惩罚此类行为；主动方式则指直接与此类实体签订业务合同，而不论它们是否缺乏适当的监管监督框架、调查侵犯人权行为指控的意愿或能力以及追究实施侵害者责任的能力。

57. 国家可能违反联合国制裁制度或协助其他行为体违反该制度。在此背景下，一些国家积极寻求与当地公司合作，以此作为掩盖洗钱活动的幌子。国家主动参与方面的全球趋势是利用认证程序将自然资源引入合法供应链。此外，据观察，一些国家通过公司许可证积极参与其中，因为负责的雇员由总统办公厅亲自挑选以克服公司在注册活动中通常面临的行政障碍。

58. 工作组的调查结果突出表明，对参与自然资源开采的雇佣军、类雇佣军行为体及私营军事和安保公司追究责任存在困难。当前针对上述背景下侵犯人权行为的问责措施非常有限，且通常通过域外手段实施。³³ 由于无法在本地主张权利或担心可能遭受报复，受害者往往寻求域外补救办法。国家常常因缺乏技术能力或出于政治决定而不愿调查和起诉相关实体。无论何种情况，当地社区通常依赖与其他国家的组织的合作，这些组织采取法律行动，为这些侵害行为寻求正义和补偿。然而，工作组指出，当国家不愿或无法起诉个人罪行，或当公司注册地在境外时，使用域外管辖权禁令的机会即便存在，也没有得到充分利用。此外，企

³² 见 Antonio Graceffo, “China’s Wagner? Beijing establishes private security company in Myanmar”, *Geopolitical Monitor*, 28 November 2024; Max Markusen, “A stealth industry: the quiet expansion of Chinese private security companies”, *Center for Strategic and International Studies*, 12 January 2022, p. 3.

³³ 见加拿大矿业观察组织提交的材料。

业以及地方和国家政府往往会压缩受影响地区周边的公民空间，通过报复、监控和威胁等手段，限制人们对发生在社区及国境之外侵害行为的了解。

中介方、推动者和协助者

59. 建立了各种商业实体来支持国家活动，并与区域经济战略保持一致，包括空壳公司，这些公司既能行使业务职能，又能提供貌似可信的否认。³⁴ 这些实体存在于不同部门和不同区域；一些模式描述如下。

60. 工作组审查了一个案例，其中一家公司在国家生产军事装备，随后由该国政府卖给另一个区域的另一个政府。这笔交易的付款与从第三国运输自然资源的物流便利化有关，从而表明所涉商业实体只是名义上存在，主要用于便利洗钱和人力资源管理。

61. 关于黄金开采活动，据观察，黄金从开采地区被运到中介枢纽地，在那里兑换成货币，随后资金回流至开采黄金的国家。因此，相关非法活动的全球流动非常明显，因为开发利用自然资源的国家并非来自这些资源原产区域；相反，它们利用第三区域的中介方，然后获得利润。在其他区域的国有军事和安保实体收购这些黄金后，珠宝商从这种性质的业务中获得黄金，将黄金熔化制成婚礼珠宝，以便利交易。

62. 工作组注意到，当消费者从使用私营军事和安保公司所保护的公司购买商品时，他们没有意识到他们向与侵害人权行为有关的业务提供了间接支持，进而侵犯了当地居民的权利。这些商品，特别是来自大型跨国公司的商品，与农业、金融、保险和航运部门有关。³⁵ 航运业对于运输采掘所需的设备和化学品尤为重要。虽然船旗国和航运业在确保强有力的监督方面可以发挥至关重要的作用，但对与受制裁公司或与非法活动有关联的公司的协作进行尽职调查仍不常见。³⁶

63. 工作组收到的资料表明，在供应链推动者方面，对犯罪活动和侵犯人权行为的尽职调查不够。认证机构没有进行有效的尽职调查，以确保它们认证的自然资源在认证前不是来自受制裁地区，也不是某种形式犯罪活动的一部分，它们也没有核查在认证前的各种进程中没有发生侵犯人权行为。目前的核查程序并不优先调查侵犯人权行为，而是评估特定领域尽职调查的完成情况。尽管存在侵犯人权的公开报告，这种程序却为市场提供了貌似可信的否认理由。虽然在认证表格上可明显看出对这些方面的认识，但对于从事采掘的公司来说，认证表格往往仍然只是走形式而已。此外，认证机构通常不进行实地核查，也不让民间社会参与证实相关主张。此外，它们被指控助长了行业内的漂绿行为，保持报告的自愿性，从而未能在程序和做法上实施实质性和有意义的变革。

64. 中介枢纽国的公司也采用国际或区域合规系统来证明其出口是合法的。遗憾的是，这些系统只能使非法运输合法化，而不能对其进行追踪。

³⁴ 见 Center for Advanced Defense Studies, “Unearthed: how Wagner’s mining operations entangled with global systems”。

³⁵ 同上，第 16-20 页。

³⁶ 同上，第 21 页。

问责

65. 阻碍伸张正义的挑战众多，其中最大的挑战是所涉不同公司的腐败。³⁷ 这些公司要么谈判达成协议，阻碍对举报的违规行为采取司法行动和进行调查，要么贿赂国家和地方官员。公司还会雇佣律师对揭露其不法行为的组织或个人提起法律诉讼。当地社区往往缺乏获得法律专门知识的途径，面对采掘公司及其安保合作伙伴时处于显著的权力不平衡地位，尤其是在涉及国家安全部门的情况下。³⁸

66. 挑战还包括不透明的实益所有权结构、制裁制度的漏洞、政府利益的错位以及快速变化的规避策略。另一个挑战是服务的混合化，特别是警察等地方政府力量与提供安保并通常由采掘企业实体资助的商业实体之间的协作。由于它们之间的密切协作，有时很难确定它们在不当行为中的参与程度和责任。³⁹ 采掘业的合同订立、就业和许可证发放缺乏透明度，因此很难确定在特定地点开展业务的人的身份、他们开展业务的条件和许可证的范围。

67. 确定犯罪者的身份非常困难。报告可能提到他们说特定的语言或穿着特定的制服；然而，很难确定他们是否属于武装团体、国家行为体或私营军事和安保公司，特别是当国家以综合方式运作并与这些实体有协议时。此外，记录和调查通常会带来巨大的风险。参与这方面努力的个人，包括记者、人权维护者和研究人员，经常遭到酷刑或杀害，受害者及其家人受到安全威胁和报复。

68. 当开采地点和安保公司位于偏远地区，并且只雇用开采公司注册地国家的国民时，对侵害人权行为的报告不足。这往往是由于缺乏机制和机会，而不是由于没有侵犯行为。

69. 工作组收到了关于旨在通过恢复性正义确保问责制的各种先发制人的工具和其他工具的资料。⁴⁰ 先发制人地处理人权关切的工具包括业务层面的申诉机制和《安全与人权自愿原则》，在该领土经营的公司必须遵守这些原则。

70. 建立业务层面的申诉机制的目的是公平、就地、透明和快速地解决争端。为确保最佳效果，这些机制在设计时需要广泛的社区和利益攸关方参与和协商；需要保证无障碍和透明度，有实体办公室和求助热线电话，以便利报告申诉，同时考虑到权利持有人可能是文盲；保证独立性、公正性和正当程序；由独立的调查人员或专家组成，以便申诉人能够获得独立的法律咨询意见；接受独立专家的定期监督，监督结果应明确公布，以便持续改进。此外，不应迫使业务层面申诉机制的使用者放弃其合法权利，或阻止他们使用其他司法和非司法申诉机制。

71. 工作组获悉，恢复性正义措施可能包括经济补偿、对警卫进行降级技术培训、雇用女警卫以及为从事替代性创收活动提供培训和资金，特别是在手工采矿者和农民失去土地的情况下。

³⁷ 工作组注意到，矿业公司保护其合作者，特别是私营军事和安保公司，而国有企业则将所有相关行为体纳入其网络。

³⁸ 见发展中的权利与问责组织提交的材料，第8页。

³⁹ 同上，第9页。

⁴⁰ 见加拿大矿业观察组织和发展中的权利与问责组织提交的材料。

72. 现有的软法律机制往往被认为是不充分和有缺陷的，因为它们的规定往往是模糊不清和有限制的，而且社区难以监测或执行。⁴¹

良好做法

73. 工作组承认不同的区域挑战，着眼于确定查明利用私营军事和安保公司开采自然资源方面的有效做法。虽然没有发现典型案例，但某些因素有助于改善对人权的尊重，包括向受害者提供补偿和支付他们的医疗费用。这些因素包括当地社区参与保护矿区、实施旨在确保替代生计的教育和培训方面的企业社会责任举措以及增加参与安全部队的妇女人数。此外，通过与包括私营安保服务提供商国际行为守则协会在内的相关组织的接触，推动制定了对使用私营和军事安保公司所产生问题的替代性实用解决方案。

74. 例如，占据大片土地并阻碍当地居民行动的农业企业修建了穿越其种植园的道路，以确保安全通行。这改变了承包服务的私营军事和安保公司的责任，因为它们不再需要与试图穿越该片土地的当地社区发生接触。此外，安全人员已经更换，现在完全由妇女组成。⁴²

75. 当地社区参与采掘活动和农业企业的安保和保护工作取得了积极成果。当地社区作为利益攸关方参与这些举措，在就业机会有限的地区获得了额外的就业机会。此外，真正与当地社区接触的企业社会责任举措已被证明能有效地将这些社区纳入业务并降低暴力倾向。然而，有人担心一些举措只是为了掩盖贿赂地方领导人的行为。最后，承认历史上进行开采地点勘探的手工采矿者的权利，也能减少与当地社区的紧张关系和暴力行为。

四. 结论和建议

76. 虽然目前存在对自然资源和采掘业中私营军事和安保公司业务进行监管的国际框架，但强有力的监督和问责机制显然对于防止侵犯人权行为至关重要，特别是在开展这些业务的脆弱地方社区。此外，缺少关于本报告所述问题的资料，因此非常需要进一步的研究。

77. 工作组建议会员国：

(a) 不招募、使用、资助和训练雇佣军，并根据《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》规定的罪行，在国内法中禁止这种行为；

(b) 调查、起诉和惩罚雇佣军、雇佣军相关行为体以及私营军事和安保公司人员违反国际人道法和侵害人权的行为的指控，包括以前在国内外犯下的罪行，并向受害者提供有效的司法救助、问责结果和补救措施；

(c) 考虑通过相互合作，促进对参与招募雇佣军和雇佣军相关行为体的人进行调查和起诉，包括为此提供法律援助和签署引渡协定；

⁴¹ 见发展中的权利与问责组织提交的材料，第9页。

⁴² 见 Leigh Day, “Camellia Plc – Kakuzi: Leigh Day secured a settlement on behalf of 85 victims of unlawful violence”, 14 February 2021。

(d) 如果私营军事和安保公司及其人员在一个国家成立公司或获得业务许可，该国必须通过立法，监管私营军事和安保公司的活动，特别是在许可、认证、登记、人员审查、允许和被禁活动范围、使用武力、火器和其他武器的范围、对侵犯行为的问责和补救措施等领域，同时考虑到一些私营军事和安保公司的跨国性质和活动；

(e) 对认证私营军事和安保公司的国家机构形成一种强有力的监督文化，并确保参与认证的任何人员都具备国际人权法和国际人道法方面的资格；

(f) 通过一项关于私营军事和安保公司活动的具有法律约束力的国际文书，以确保在国家一级实行一致的监管，包括在人员招募、审查程序以及充分防止侵犯人权、保护受害者、追责和有效救济的标准方面；

(g) 采取一切必要措施，确保总部设在一国境内或从该国境内管理的公司对其在境外开展的活动或其子公司或附属机构的活动所造成的侵犯人权行为承担法律责任，并确保国家立法载有关于域外管辖权的规定，以便于起诉私营安保公司及其人员；

(h) 营造有利环境，使民间社会和人权维护者，包括致力于防止非法开采土地和自然资源的律师及社区代表能够获取相关信息、参与决策并自由表达意见，包括通过和平集会的形式，且不受起诉或其他伤害的威胁；确保及时公正地调查侵犯人权案件，追究侵权行为责任人的责任。

78. 工作组建议私营军事和安保公司：

(a) 认识到在自然资源地区开展业务时，尤其是当其人员携带武器时，卷入侵犯人权和违反国际人道法行为的风险增加；确保它们具备人权尽职调查的适当程序和流程，以防止其人员的侵权行为，包括制定严格的审查和筛选程序、明确规定关于人权、国际人道法和刑法的政策，说明侵犯行为的后果并建立报告机制；配合任何补救或司法程序，确保涉案人员不被转移到其他地方；

(b) 确保其员工尊重人权和国际人道法，并接受这方面的持续培训，进行广泛的背景调查，以确保员工在以前的任务中没有参与不当行为，考虑其常规安保活动可能被其他行为体用来实施侵犯人权行为的情况，并采取措施减少共谋的风险；

(c) 提高自身在所提供的军事和安保服务方面的透明度，并及时公布关于其公司结构、业务程序、服务、采购程序、合同条款和服务提供商名称的足够详细的信息。国家和公司不应援引国家安全关切作为限制获取此类信息的笼统理由；根据知情权，对获取信息的限制必须符合合法性、必要性和相称性的标准；

(d) 发布定期报告，包括关于申诉的数量和性质、安保服务提供方涉嫌参与的情况以及针对申诉采取的行动的详细信息，并公布调查政策和程序；

(e) 为与自然资源开采活动相关的侵犯人权行为的受害者提供有效的问责、监督和补救(包括非司法补救)途径。

79. 工作组建议相关利益攸关方：

(a) 考虑将国际法委员会“与武装冲突有关的环境保护原则”作为具有约束力的公约的基础；

(b) 考虑将对环境造成与预期军事优势不相称的广泛、长期和严重损害作为非国际武装冲突中的战争罪列入《国际刑事法院罗马规约》；

(c) 建议国际组织推动能力建设方案，支持各国发展必要的的能力，以监管和监督在其境内，特别是在资源丰富的地区开展业务的私营军事和安保公司；

(d) 建议国际组织促进国家、私营军事和安保公司、民间社会和受影响社区之间的多方利益攸关方对话，以查明挑战并制定协作解决方案，特别是在区域一级；

(e) 加强地方民间社会组织，增加现有补救措施方面的资源和培训，为侵犯人权行为提供域外司法应对措施；

(f) 建议跨国公司和其他工商企业与人权的关系问题不限成员名额政府间工作组审议个别和集体形式的赔偿，特别是在处理环境损害等对整个社区的损害时。

80. 工作组建议包括跨国公司在内的工商企业：

(a) 不容忍严重侵犯和侵害人权行为，例如普遍的性暴力、战争罪或其他严重违反国际人道法行为、危害人类罪或灭绝种族，也不从中获利；

(b) 当有合理理由认为上游供应商正在从实施严重侵害行为的任何一方采购投入或与之有关联时，立即暂停或中断与上游供应商的接触；

(c) 消除通过矿物的开采、运输、交易、处理或出口对非国家武装团体提供的任何直接和间接支持，包括但不限于向实施以下行为的非国家武装团体或其附属团体采购矿物、付款或以其他方式提供后勤协助或装备：(一) 非法控制矿区或以其他方式控制运输路线、矿物交易地点或供应链上游行为体；(二) 在矿区入口、运输路线沿线或矿物交易地点非法征税或勒索金钱或矿物；(三) 向中介方、出口公司或国际贸易商非法征税或实施勒索；

(d) 认识到公共或私营安保部队在矿区和周边地区以及运输路线上的作用应完全是维护法治，包括保障人权，为矿区工人、设备和设施提供安保，保护在矿区或运输路线上的合法开采和交易活动不受干扰；

(e) 认识到它们业务所涉社区很可能是永久性社区，改变观点，将这些社区视为接触和投资的机会。