



大会

Distr.: General
11 July 2023
Chinese
Original: English

第七十八届会议

临时议程* 项目 73(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进
人权和基本自由切实享受的各种途径

人权与跨国公司和其他工商企业

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组根据人权理事会第 17/4 和 44/15 号决议提交的报告。

* A/78/150。



人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组的报告

采掘业、公正转型和人权

摘要

在本报告中，人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组审议了国家、工商企业、投资者和采掘业的其他利益攸关方如何可以按照《工商企业与人权指导原则》，最佳设计和执行公正、包容和基于人权的能源转型方案。自 2015 年《巴黎协定》通过以来，全球越来越多的采掘业利益相关方已经宣布或正在制定实施能源转型计划的承诺和计划。然而人们担心，这些方案的设计和实施，特别是关键的转型矿物的采购，可能会进一步加剧与采掘业有关的侵犯人权行为。本报告旨在深入了解当前挑战以及这方面新出现的积极做法，并提出行动方针，以确保所有现有和未来的能源转型方案符合国际人权规范和标准，包括《指导原则》。为此，本报告向各国、工商企业和其他利益攸关方提出了注重行动的建议。

一. 引言

A. 背景

1. 在本报告中，人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组探讨了世界各地采掘业正在进行的能源转型方案对人权的影响。工作组审议了国家、工商企业和采掘业的其他利益攸关方如何可以按照《工商业与人权指导原则》，最佳设计和执行公正、包容和基于人权的能源转型方案。

2. 几个世纪以来，自然资源的开采、开发和利用一直是全球经济的核心。¹ 多年来，一些国家的经济严重依赖采掘资源的开发和利用。这些资源在提供维持社会经济增长所需的能源方面发挥了催化剂的作用。然而，在过去几十年中，科学研究，包括政府间气候变化专门委员会的报告，都强调迫切需要从碳密集型能源转型。

3. 为了应对气候紧急情况，采掘业越来越多的利益攸关方已经宣布或正在制定计划，到 2050 年或更早实现净零碳排放。² 随之而来的能源转型已经导致一定程度的化石燃料撤资，这被称为“转出”，以及对脱碳项目的投资，特别是与太阳能和风能、水电、电池存储系统、低碳氢和电力基础设施有关的项目，而这被称为“转入”。因此，全球能源系统正处于向低碳能源的重大而迅速发展的转型之中。迫切需要能源转型，以避免和最大限度地减少与气候变化有关的灾难性人权损害。全球气候紧急情况对人权构成严重威胁，影响到人们生活的方方面面。

4. 尽管需要作出这些努力，但能源转型方案与严重侵犯人权行为有关，或助长了这些行为，如掠夺土地、强迫流离失所、现代奴隶制、歧视和环境污染等。例如最近的报告显示，全世界有 100 多万儿童被迫在危险的钴矿和铜钼铁矿工作，而这些矿石是制造电动汽车电池以及太阳能、风能和其他可再生能源基础设施所需的基本矿物。³

5. 随着清洁能源政策和项目的规模和雄心不断扩大，全球对转型矿物，特别是铜、锂、镍、锰、钴、石墨、磷矿石、锌、稀土金属和轻木、沙子和骨料等其他材料的需求预计将增加五倍。⁴ 这种需求的大幅增加可能会进一步加剧世界各地的侵犯人权行为，特别是作为这些材料的大量供应地的全球南方国家。

¹ 工作组的理解是，采掘业包括了参与石油、天然气、固体矿物和稀土金属的生产、加工、分销和销售的个人、企业、金融机构、贸易组织和国有企业，其价值链包括生产(上游)、网络(中游)和零售(下游)。

² 工作组确认，净零方案旨在消除造成气候变化的温室气体或将其减少到尽可能接近零的水平，但单凭这一方案可能不足以制止气候紧急情况，并可能严重损害健康环境权，特别是在碳抵消被滥用或误用的情况下。工作组强调，根据人权责任和义务，温室气体排放首先不应释放到大气中(这也称为零碳排放)，特别是在发达国家。

³ 见 www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-manila/documents/publication/wcms_720743.pdf。

⁴ 见 <https://pubdocs.worldbank.org/en/961711588875536384/pdf/Minerals-for-Climate-Action-The-Mineral-Intensity-of-the-Clean-Energy-Transition.pdf>。

6. 同样，研究表明，能源转型可能导致排放密集型部门工人失业和经济机会减少，同时在清洁能源部门创造更多就业机会。⁵ 与此同时，能源转型方案导致的化石燃料撤资所带来的财政挑战，已经与非洲、亚洲和拉丁美洲许多地区能源贫困的升级联系在一起。⁶

7. 能源转型的社会、经济和环境方面及其对广泛人权的影响提出了与法律、政策和实践有关的基本问题。几十年来，国际人权法和标准，包括《世界人权宣言》、《巴黎协定》、《拉丁美洲和加勒比在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸司法的区域协定》（《埃斯卡苏协定》）、大会关于享有清洁、健康和可持续环境的人权的第 76/300 号决议和《工商企业与人权指导原则》都强调必须促进、保护、尊重和实现人权。例如，《巴黎协定》序言规定，所有缔约方和利益攸关方在所有与气候变化有关的行动中，应“尊重、促进和考虑各自的人权义务”。然而，在世界各地采掘业能源转型政策和方案的设计、筹资和执行方面，人权保护方面仍然存在差距。

8. 能源转型不能复制或制造新形式的侵犯人权和环境行为，包括腐败和冲突风险。能源转型方法必须符合各国的人权义务和承诺，包括实现享有清洁、健康和可持续环境的权利，以及关于减缓和适应气候变化的可持续发展目标 13 和《巴黎协定》。根据该协定，各国承诺将全球平均气温上升幅度限制在比工业化前水平高出 2°C 以下，尽量争取 1.5°C 以下。⁷

9. 因此，出现了如何在采掘业实现公正转型的问题。在本报告中，“公正转型”一词是指通过社会对话和切实参与，特别是参与关于土地和自然资源使用的决策，向公平和包容的绿色零碳经济转型，创造体面工作机会，维护受影响社区人权，特别是土著人民和受能源贫穷影响的民众的人权。⁸ 实现这一目标的关键是承认弱势群体和个人所经历的不同人权影响，以防止和解决这些不利的人权影响，不让任何一个人掉队。公正的转型还必须承认和解决这样一个事实，即可能受到转出不利影响的人并不一定是那些从转型中受益的人。

B. 目标

10. 在本报告中，工作组审查了采掘业的利益攸关方如何在这一背景下制定和执行符合人权的能源转型方案。作为《指导原则》第一支柱规定的国家保护个人和社区免遭与工商企业有关的侵犯人权行为的义务的一部分，工作组审查了必要的

⁵ 见 www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_752069.pdf。

⁶ 见 www.thenational.scot/news/23124775.report-political-instability-biggest-threat-net-zero-transition/、<https://african.business/2021/10/energy-resources/africa-must-not-be-the-wests-sacrificial-lamb-for-net-zero-at-cop26/>和 <https://african.business/2021/10/energy-resources/africas-complex-road-to-net-zero/>。

⁷ 《巴黎协定》是具有法律约束力的气候变化国际条约。可查阅 https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf。

⁸ 见 www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/documents/publication/wcms_432859.pdf 和 www.ilo.org/global/topics/green-jobs/WCMS_824102/lang-en/index.htm。

监管和政策要求，以确保协调一致地促进采掘企业尊重人权和企业问责制。在适用于采掘企业活动和业务的《指导原则》第二支柱框架内，本报告分析了工商企业，特别是采掘企业如何可以更好地将人权考虑因素，包括人权和环境尽责调查，纳入当前的能源转型方案。工作组评估了正在进行的能源转型立法、监管和体制改革潜力，以整合和强调受能源转型项目影响的个人和社区获得补救的机会。工作组还审议了如何改进采掘业现有的争端解决规定和框架，以处理与采掘活动和能源转型项目有关的侵犯人权申诉，从而至少预防对受影响的权利持有人获得补救的限制。

C. 方法

11. 本报告借鉴了工作组、人权理事会特别程序以及其他组织和机制处理气候变化、能源转型和人权之间相互关系的各个层面，⁹ 如联合国人权事务高级专员办事处、联合国环境规划署、国际劳工组织、联合国贸易和发展会议、经济合作与发展组织(经合组织)和安全理事会。除了案头研究外，本报告还吸收了利益攸关方响应要求提交材料的呼吁而提供的投入，并与伙伴机构就这一专题举行了磋商。¹⁰ 第三节重点介绍的做法主要基于从磋商和提交的材料中获得的信息。

D. 范围和局限

12. 本报告侧重于能源转型方案中采掘业对人权的影响。采掘活动的一般人权影响不属于本报告的范围。然而，各国仍可从报告中得到启发，在整个采掘业价值链中纳入和促进基于人权的负责任的企业行为。在本报告中，“能源转型方案”一词是指采掘业旨在推进零碳经济的活动、举措、政策、项目和投资。这可能包括对减排和脱碳项目的投资、转型矿物的采购和报告与气候相关的可持续发展行动。报告审查了能源转型方案对促进和保护全世界人权的影响。

二. 与采掘业能源转型方案有关的关切

13. 要推动采掘业的公正转型，就必须公正公平地分配能源转型方案的惠益和负担，并在整个采掘业价值链中纳入人权标准，特别是关于侵犯人权行为受害者切实平等的参与和获得补救的标准。各国正日益认识到公正转型的呼声。许多工商企业和企业协会还认识到，私营部门在能源转型方案的设计、执行和宣传方面受益于政策和监管的清晰度、一致性和可预测性。此外，国际组织日益强调私营部门在公正转型中的作用。例如，经修订的《经合组织跨国企业准则》的一项重要

⁹ 见安全理事会第 1952(2010)号决议、A/77/226、A/HRC/31/52、A/HRC/24/41 和 A/HRC/21/4，和 www.unpri.org/download?ac=1655。

¹⁰ 见 www.ohchr.org/en/calls-for-input/2023/call-inputs-extractive-sector-just-transition-and-human-rights。

更新内容是，企业应与国际商定的气候变化和生物多样性目标保持一致，而国际劳工大会则通过了一项关于公正转型的决议。¹¹

14. 然而，能源转型方案的设计和执行的主要特征仍然是不平衡、分散和不一致，导致不负责任的企业行为。有两个例子说明了目前能源转型方案中固有的不平衡。第一个例子是，鉴于全球对不可再生能源采掘项目的资金减少，能源转型方案对国家收入产生影响。¹² 虽然国际人权法承认，每个国家都有权就其境内自然资源的使用、控制和处置作出决定，¹³ 但能源转型方案可能会影响各国特别是资源丰富但能源贫乏的国家自由使用和处置其自然资源以促进水、能源和粮食基础设施供应的能力。第二个例子是，大多数长期采掘协议赋予投资者虽不平衡但可依法执行的合同权利，这可能限制国家推进能源转型或处理其人权影响的能力。¹⁴ 例如，采掘合同中的稳定条款可能限制国家更新现行法律或合同的能力。与能源转型相关的长期采掘协议中的此类合同风险已经引发了新一波的争端。¹⁵ 此外，投资协议中的投资者与国家争端解决机制导致对一些国家的索赔增加，因为这些国家作出了公正的转型努力。¹⁶ 随着限制不可再生资源项目投资的能源转型政策和立法数量增加，投资者可能会依赖稳定条款和争端解决条款，以国家涉嫌违反长期采掘合同和投资协议的条款为由，对国家提起仲裁程序。

15. 这种不平衡导致能源转型方案的设计和执行日益分散。虽然一些利益攸关方正在宣布能源转型方案，但仍然严重缺乏对人权层面的具体承认或提及。在许多国家，人权和气候变化分别由不同的法律、规则和机构管理。同样在国际一级，不同利益攸关方在设计 and 执行能源转型方案时缺乏协调、合作和系统性融合，对采掘业的人权产生了不利影响，特别是对妇女和土著人民等弱势群体。例如，虽然能源转型方案的目的可能是在可再生能源部门提供新的经济机会，但这些方案可能不一定考虑到原本存在的社会和经济排斥模式，而这些模式往往与采掘业的

¹¹ 见 www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_885375.pdf。

¹² 见 www.euronews.com/green/2021/08/12/the-end-of-fossil-fuels-which-countries-have-banned-exploration-and-extraction 和 www.reuters.com/business/sustainable-business/bnp-paribas-will-no-longer-provide-financing-development-new-oil-gas-fields-2023-05-11/。

¹³ 这就是自然资源永久主权的概念，几十年来一直是国际人权法的基石。见大会第 523(VI)、626(VII)、37/135、36/173、35/110、34/136 和 32/161 号决议以及第 31/186、3336(XXIX)、3175(XXVIII)和 3005(XXVII)号决议。

¹⁴ 见 <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/tying-their-hands-how-petroleum-contract-terms-may-limit-gov-climate-policy-flexibility>。

¹⁵ 国际投资争端解决中心，*Westmoreland* 矿业控股诉加拿大，案件编号 UNCT/20/3；国际投资争端解决中心、莱茵集团和莱茵 *Eemshaven Holding II BV* 诉荷兰王国，案件编号：ARB/21/4；另见 www.iisd.org/articles/insight/how-energy-charter-treaty-could-have-costly-consequences-governments-and-climate。

¹⁶ 见 www.iisd.org/itn/en/2019/06/27/spains-renewable-energy-saga-lessons-for-international-investment-law-and-sustainable-development-isabella-reynoso/。

侵犯人权行为有关。这些因素可能使边缘化的个人和群体很难获得这种经济机会，获得可再生能源技术或获得资金来建立可再生能源企业。¹⁷

16. 监管和体制分散导致能源转型方案的执行不一致。由于能源转型方案中缺乏关于采掘企业和投资者人权责任的明确具体的规定，不一致的能源转型标准、准则和框架继续大行其道。¹⁸ 缺乏关于净零报告的一致标准就是一个例子，导致了关于净零方案执行规模和范围的欺骗性、不明确或证据不足的报告的大范围扩散，这也被称为“洗绿”。例如，2023年3月，澳大利亚竞争和消费者委员会进行了一次覆盖所有行业的互联网扫描，引发了人们的担忧，即企业提出的环境和净零索赔中约有57%可能属于洗绿。¹⁹ 同样，欧洲联盟委员会的一项涵盖所有行业的研究发现欧洲联盟企业提出的环境索赔中有53.3%“提供了模糊、误导或毫无根据的信息”。²⁰ 在产品上使用误导性的环境或可持续性标签或标识的做法在采掘业也很普遍，并一直是最近反“洗绿”诉讼的主题。

17. 秘书长认识到在能源转型方面缺乏明确、透明和全面的监管标准，因此设立了非国家实体净零排放承诺问题高级别专家组，以“为净零排放承诺制定更有力和更明确的标准”，并“加快实施”。²¹ 同样，一些国家已制定立法，对提供误导性环境声明的企业实行制裁和罚款。²²

18. 此外，采掘协议提供的不对称保护以及缺乏明确、全面和基于人权的能源转型监管框架，促使采掘业经营者和投资者注重保护其投资，而忽视其人权责任。在某些情况下，由于缺乏明确提及投资者有义务考虑和补救能源转型方案对环境、社会和经济的任何不利影响，导致许多此类方案在获得批准和实施时不顾及其对人和环境的人权影响。在许多情况下，阻碍受影响社区就能源转型方面的侵犯人权行为对采掘业经营者和企业伙伴寻求补救的障碍加剧了能源转型背景下不负责任的企业行为。

19. 尽管利益攸关方加大了为采掘业能源转型方案供资的承诺，但在提供推进公正转型进程所需的相应监管和治理框架方面进展甚微。在必须紧急处理的主要障

¹⁷ Elisabeta Smaranda Olarinde 和 Hilary Okoeguale, “Energy transition and the role of women: advancing gender-aware transition in the natural gas industry”, 载于 *The Palgrave Handbook of Natural Gas and Global Energy Transitions*, Damilola S. Olawuyi 和 Eduardo G. Pereira 编(Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan, 2022)。

¹⁸ 见 www.sei.org/perspectives/regulating-net-zero-pledges/。

¹⁹ 见 www.accc.gov.au/media-release/accc-greenwashing-internet-sweep-unearths-widespread-concerning-claims。

²⁰ 见 https://environment.ec.europa.eu/topics/circular-economy/green-claims_en。

²¹ 见 www.un.org/en/climatechange/high-level-expert-group。

²² 见 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0166>、www.federalreserve.gov/boarddocs/supmanual/cch/200806/ftca.pdf 和 www.ftc.gov/system/files/ftc_gov/pdf/GreenGuides-FRN-11-5-22.pdf。另见 www.gov.uk/government/publications/green-claims-code-making-environmental-claims/environmental-claims-on-goods-and-services，其目的是“帮助企业提出环境索赔时理解和遵守消费者保护法规定的现有义务”。

碍中，工作组确定了以下几个方面：监管空白；缺乏受影响社区的切实参与；缺乏获取信息的途径，包括数据透明度；以及受害者缺乏获得有效补救的途径。

A. 监管空白

20. 随着各国继续制定关于气候变化的国际法律框架，迫切需要一个考虑到各国能力、情况和需要的公正转型的明确路线图，以推进能源转型，并利用能源转型带来经济和人权方面的惠益。迫切需要一套金融、监管和清洁技术工具，以协助依赖资源的国家实现能源转型。

21. 尽管采掘企业为挑战旨在减缓气候变化或解决能源转型的人权影响的措施而对国家提出的国际仲裁要求越来越多，但最近的采掘合同、关于工商企业与人权的立法和国家行动计划都显示各国尚未改变政策，以解决采掘合同中可能妨碍公正转型的条款。²³ 最近的研究表明，一些限制性的稳定条款仍然存在，甚至在2015年《巴黎协定》通过后所谈判的合同中也是如此。此外，许多采掘业协议不包含对投资者施加人权责任的条款，包括2015年以来的协议。

22. 同样，虽然全世界作出了越来越多的能源转型保证和承诺，但一些国家尚未颁布具体法律，以公正和基于人权的方式实现这些目标。这一监管空白导致在转型矿物的开采、生产和分配中以及采掘业能源转型方案的执行中继续忽视人权考虑。企业有责任尊重人权，无论现有的监管制度如何，也无论国家是否有意愿或能力履行其人权义务。然而，缺乏明确和全面的法律来处理与气候变化有关的人权损害，可能会限制采掘企业和其他利益攸关方在能源转型背景下为尊重人权而应采取行动的连贯性。

23. 按照国际人权法制定的国内立法和条例对于推动公正转型的重要性怎么强调都不为过。一个明确的气候变化法律框架可以为将人权考虑纳入采掘活动的许可和批准(包括净零排放和能源转型方案)提供法律依据，并规定各国有义务这样做。气候立法还可以明确采掘业许可证持有者在项目设计和审批阶段必须遵守的关键能源转型和人权尽责调查标准和措施。这些都是必须在国家能源转型法律框架中仔细阐述的问题。

B. 信息获取

24. 即使在能源转型政策和方案中规定了人权和公众参与标准，但缺乏关于遵守程度的可信、透明和可得的统计数据 and 信息仍然是公正转型的一个关键障碍。在许多情况下，社区根本无法获取这些信息。

25. 在获取信息方面存在障碍的同时，往往缺乏关于能源转型方案的透明报告和核查的明确法律要求。这种缺乏明确性的情况为故意提供虚假信息和“洗绿”留下了空间，而报告标准缺乏准确性和一致性继续限制了企业编写的能源转型报告

²³ 见 <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/tying-their-hands-how-petroleum-contract-terms-may-limit-gov-climate-policy-flexibility>。

的可靠性。这一漏洞往往与许多国家的采掘立法没有具体提及人权计量或报告有关，尽管有证据表明执行能源转型方案会带来人权风险。²⁴

26. 在许多情况下，未能以无障碍格式和语言报告能源转型绩效限制了报告的广泛效用，特别是对社区而言。²⁵ 还需要根据人权和跨部门指标，如性别和能源转型对土著人民、非洲人后裔和其他处境危险群体的社会经济影响，对能源转型方案的数据进行分类，以便了解和处理此类方案的人权影响。

C. 获得有效补救的机会不足

27. 在许多情况下，适用于采掘业和能源转型的现行法律和政策框架没有提供有效的司法和补救途径，也没有充分解决边缘化群体的处境，例如，没有从性别角度看待补救框架。

28. 司法系统中的程序障碍使侵犯人权行为的受害者难以寻求和获得正义。例如，诉讼地位要求可能使民间社会组织很难代表受项目影响的社区提出法律索赔，也很难确定公司的责任，包括母公司的责任。此外，法律制度可能会对申诉人规定过重的举证责任，使其更难在法院寻求和获得补救。诉讼费用和获得法律代表的费用高昂、法律援助方案不足以及司法普遍拖延，所有这些都使社区难以公平和及时地获得对侵犯人权行为的补救。

29. 同样，尽管投资仲裁和调解等非诉讼纠纷解决机制在促进获得补救方面的潜力得到了更多的认识，但各种法律和体制障碍仍然限制了这些机制在采掘业的广泛应用，特别是对受影响社区。例如，如果国内立法将可仲裁事项的范围限于商业纠纷，则可能无法将非商业纠纷提交仲裁，例如与获得土地或重新安置社区特别是土著人民有关的纠纷。这种模式显然是不公正和站不住脚的。使用非诉讼纠纷解决方式解决采掘纠纷不应具有限制性。相反，它应使各国和受影响社区可以透明、公平、及时和方便的方式解决其申诉，包括与能源转型方案的设计和执行业务有关的申诉。在这方面，纳入明确和具体的规则，指导与企业活动的人权影响有关的争端的仲裁，可能会有所帮助。²⁶

D. 缺乏相关利益攸关方的参与

30. 各利益攸关方在设计、制定和执行影响到他们的转型方案的参与度不足，引起了严重的人权问题，并已导致多起社会冲突事件。²⁷ 能源转型方案往往会产生

²⁴ 见 <https://news.bloomberglaw.com/esg/lack-of-uniformity-in-esg-ratings-system-poses-risks-opportunities> 和 www.globalreporting.org/standards/reporting-frameworkoverview/Pages/default.aspx。

²⁵ 见 https://impact.economist.com/sustainability/get-to-net-zero/pdfs/10-Inconsistent-measurement-and-reporting_EL.pdf。

²⁶ Andi Baaij, “The potential of arbitration as effective remedy in business and human rights: will the Hague rules be enough?”, *Business and Human Rights Journal*, vol. 7, No. 2 (2022 年 5 月)。

²⁷ 例如见 SWE 2/2022、GUY 1/2022、OTH 26/2022、CAN 1/2022、DNK 2/2021、OTH 189/2021、AUS 2/2021、CHN 17/2018、AUS 6/2019、CHN 8/2019、PER 2/2019、OTH 25/2019、OTH 26/2019 和 OTH 27/2019 号来文。这些来文可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。

深远的社会、经济和环境影响，特别是对居住在开采地点附近或其生计依赖于采掘业的社区。在所有区域，工作组收到的资料显示，有越来越多的证据表明，人们被迫离开家园和生计，为影响其水源、土地生计和环境的气候和能源转型方案的扩张腾出空间。

31. 当受影响的利益攸关方包括当地社区、土著人民和工人被排除在决策进程之外，他们的声音被忽视时，他们的人权就会受到损害。坚持公众参与标准和自由、事先和知情同意的要求，可确保在制定影响最直接受影响者生活的政策和行动时，听取和考虑他们的声音。不让受影响的利益攸关方参与，不仅会使权力不平衡、不平等和边缘化现象长期存在，还会阻碍实现公平和公正的成果，损害人权。

三. 《工商企业与人权指导原则》对公正转型的改革轨迹和影响

32. 下一节概述了主要趋势和重点做法，旨在解决能源转型方案中的人权问题。通过与《指导原则》保持一致，采掘业可以在保障人权的同时应对向可持续能源未来转型的复杂性。

A. 监管空间

33. 在世界各地，与采掘业能源转型方案的设计和 execution 有关的侵犯人权行为表明，单靠自愿措施是不够的。²⁸ 有必要制定一套全面的法律和政策的“巧妙组合”，这些法律和 policy 应符合《指导原则》，并明确所有利益攸关方应如何推动采掘业的公正转型。

34. 《指导原则》第二支柱阐明，工商企业有责任尊重人权，因此必须履行人权尽责调查，以查明、预防和解决人权影响。工作组重申其关于人权尽职调查的指导意见，并欢迎新出现的与强制性人权尽责调查有关的举措，这些举措可适用于采掘业和能源转型方案。²⁹

²⁸ 见 www.business-humanrights.org/en/from-us/briefings/renewable-energy-human-rights-benchmark/。

²⁹ 见 A/73/163。

方框 1

重点做法：人权尽责

一些国家，包括法国、德国和挪威，已颁布了强制性人权尽责立法，其他区域和国家正在审议这一立法。例如在巴西，国民议会正在讨论一项关于工商企业与人权的法案，其中载有关于人权尽责调查的规定。欧洲联盟还制定了具体部门强制性尽责调查的立法，如《冲突矿物条例》。

大不列颠及北爱尔兰联合王国政府要求企业承诺到 2050 年实现净零排放，并公布公共采购招标的碳减排计划。^a

塞拉利昂通过的 2022 年《传统土地权利法》保障妇女平等权利和获得土地的机会，禁止在受保护、养护或生态敏感地区进行工业开发，如采矿、种植园活动、农业和住房开发。

作为其对《儿童权利与企业原则》议程的承诺的一部分，联合国儿童基金会驻智利办事处与能源部签署了一项合作协定，其主要目标之一是在其能源项目开发框架内，促进执行国际人权尽责调查标准，重点是儿童和青少年的权利。

^a 见 www.gov.uk/government/news/firms-must-commit-to-net-zero-to-win-major-government-contracts。

35. 尽管正在制定这些举措，但仍有一些企业，特别是能源和采掘企业，其温室气体排放量保持不变，甚至有所增加，这与《巴黎协定》规定的目标和雄心不符。³⁰ 利用《指导原则》促进以基于人权的方针处理企业对气候变化的责任问题，包括通过有效适用人权和环境尽责调查，将为采掘业负责任的企业做法提供一个急需的框架。展望未来，对不利环境影响的彻底定义对于人权和环境尽责义务的有效性及其对采掘业的适用也至关重要。

36. 为了资助能源转型和履行人权义务，各国需要逐步调动国内资源，这需要经济多样化和健全的财政政策。因此，采掘业不能因开采对能源转型至关重要的矿物或材料而免税，必须取消化石燃料补贴，以促进可持续消费、生态创业和对清洁技术的投资。

³⁰ 例如见 SAU 3/2023、OTH 53/2023 号来文和相关来文。

方框 2

重点做法：气候行动税收抵免

2008 年，加拿大不列颠哥伦比亚省实施了一项碳税，称为气候行动税收抵免。这项税收所产生的收入作为红利被返还给公民，有助于抵消化石燃料价格上涨带来的成本增加。

37. 寻求将人权标准纳入能源转型方案主流的国家必须采取措施，为它们在国家、区域和国际各级这样做保留监管空间。在国家一级，这将通过弥补漏洞和确保适用于能源转型相关法律法规的监管框架的一致性来实现。在区域和国际一级，各国在谈判投资协定、特许权和合同时，必须吸引尊重权利的投资和企业。

方框 3

重点做法：矿物、金属和环境

2022 年联合国环境规划署第五届联合国环境大会通过了关于矿物和金属管理的环境方面的第 5/12 号决议，其中鼓励会员国并邀请利益攸关方使其采矿做法和采矿业的投资符合《2030 年可持续发展议程》和相关多边环境协议。

B. 能力建设

38. 推迟能源转型对世界各地人民生计的风险要高得多。因此，在能源转型期间，劳动力培训必须成为国家和企业的优先事项，特别是在能源部门低技能工人比例较高的发展中国家。至关重要的是，要使利益攸关方，特别是可能退出采掘业就业的工人，具备必要的知识、技能、财政资源和工具，以便过渡到其他经济部门或建立自己的可持续中小企业，同时维护国际人权标准。在进行劳动力培训时，有必要采用促进性别平等的方法，并解决其他人权问题，如非正规经济中的童工问题。专业协会和高等教育机构也可发挥关键作用，提供技术援助，设计有针对性的公正转型的能力发展方案。工作组关于实施《指导原则》的能力建设的报告在这方面具有相关性。³¹

³¹ A/HRC/53/24。

方框 4

重点做法：在可再生能源领域工作

在美利坚合众国，劳工部下属的就业和培训管理局向 16 至 24 岁的年轻人提供了 9 000 多万美元的教育和培训赠款，以扩大清洁能源劳动力基础。

德国煤炭委员会负责监督该国从燃煤电厂的转型。其主要建议之一是为煤炭行业的工人提供职业培训和支持。德国政府已拨款数十亿欧元，支持煤炭工人向可再生能源部门的新工作过渡。

在泰国，在一个原本以燃煤发电厂为目标的地区，绿色世界网络最近开设了绿色世界可再生能源学习中心。这是一个社区驱动的太阳能电池项目，旨在为数十个家庭提供清洁能源，并具有教育功能，有助于在邻近社区推广该项目。

阿曼发布了其 2022 年有序转型到净零排放的国家战略，旨在实现有序转型，最大限度地减少净零排放转型的社会影响，为工人提供新的绿色企业机会，提高公民的技能和再培训，以填补清洁技术部门的新工作岗位，如氢能生产、电动汽车制造和碳捕获及储存。

C. 利益攸关方的参与

39. 有效的基于权利的气候行动需要参与式和透明的进程。³² 为了扩大权利持有人的声音和优先事项，并确保公正的转型，切实的协商必不可少。这包括但不限于以下各方的参与：妇女；土著人民，获得其自由、事先和知情同意；人权维护者；工会；青年人，作为受气候变化影响最大的人口群体；高风险人群，包括男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者，残疾人和非洲人后裔。

40. 社区应参与制定和执行能源转型方案相关的政策和活动，而不仅仅是被征求意见。例如，基于社区的或参与式人权、社会和环境评估，可以提供一种替代以申请人为驱动的影响评估的办法，并可保证为权利持有人带来更好的结果。社区或影响惠益协议是企业与社区之间的合同，概述了与能源转型方案和项目有关的惠益和责任，也可能是有用的工具。这些协议可包括收入分享、就业机会和社区发展项目等方面的规定。

41. 土著人民是能源转型中受影响最大的群体之一，因为有研究表明，世界上有一半以上对能源转型至关重要的资源位于土著人民的土地上或附近。³³ 在这方面，

³² 见 www.ohchr.org/Documents/Publications/FSheet38_FAQ_HR_CC_EN.pdf。

³³ John R. Owen 等，“Energy transition minerals and their intersection with land-connected peoples”，*Nature Sustainability*，第 6 卷(2023 年 2 月)。

各国必须确保土著人民的权利在立法中得到保护，以保障公正的转型，包括通过将自由、事先和知情同意和《联合国土著人民权利宣言》编入法律。

方框 5

重点做法：负责任采矿

AXIS 资本控股是北美第一家宣布将不承保未获得《联合国土著人民权利宣言》所述自由、事先和知情同意的新项目的保险公司。

《负责任采矿保证倡议》规定了独立的第三方矿址评估，并由私营部门、社区、工人和民间社会管理。

智利的 Isla Huapi 电气化项目于 2017 年至 2018 年开发，是一个公私合营项目，旨在使用太阳能电池板为岛上居民提供电力。该项目是与居住在岛上的土著马普切 Huilliche 人共同设计的，特别强调基于人权的方法。在项目的规划、执行和审查期间，国家、企业和岛屿社区相互积极参与。

42. 妇女权利和性别平等也需要特别关注，以确保公正的转型。采矿活动对人权和环境的影响往往给妇女造成更大却又不同的负担，这反过来又要求采取纠正措施，解决相互交织的不平等问题。例如研究表明，妇女，特别是土著妇女，在整个采矿业价值链中更容易受到广泛的侵犯人权行为的影响，而且不太可能获得能源转型的好处。³⁴ 妇女和女童往往不被考虑在采矿活动产生的补偿和搬迁计划中，而这些计划影响到她们的权利，包括住房权、食物权、工作权和适当生活水准权。因此，妇女在采掘业的经验必须广为人知，以便政策和方案能够通过促进性别平等的办法有效地解决差距。

43. 企业和国家也将受益于与工会的接触，以确保促进尊重工人权利的政策和做法。工人可以通过评估任何补救行动的进展情况和评估企业经营变化的可持续性，以避免未来的侵犯人权行为，帮助促进获得补救。在工人生活的社区受到企业不利影响的情况下，这一点尤其重要。企业带着尊重与人权维护者的接触和协商也是至关重要的。各国应确保人权维护者的合法活动不受阻碍。

44. 此外，政府间组织和行业协会可发挥关键作用，将利益攸关方置于整个采掘业价值链能源转型方案的核心。例如，必须考虑蓝色经济(包括近海能源和海底采矿项目)和全球航运业对人权和环境的影响。航运业负责运输 90% 的全球贸易货物，包括燃料，并占全球温室气体排放量的 3%。³⁵

³⁴ 见 https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/primer_gender_and_extractives.pdf。

³⁵ 见 www.ics-shipping.org/representing-shipping-maritime-just-transition-task-force/。

方框 6

重点做法：海事公正转型工作队

海事公正转型工作队是由国际航运公会、国际运输工人联合会、《联合国全球契约》、国际劳工组织和国际海事组织共同发起的一项倡议，旨在确保航运业在应对气候紧急情况时将海员置于解决方案的核心。

D. 获取信息、透明度和报告

45. 各国和企业迫切需要确保关于能源转型方案的数据和报告，包括分类数据，是可获得和准确的。可靠、及时、透明和可获取的信息使利益攸关方能够监测和评估能源转型方案的影响，而这对于获得补救和打击腐败至关重要。关于遵守程度的统计数据 and 信息对受影响社区和其他利益攸关方追究国家和企业责任特别有用。为此，应利用国际和国内框架，确保和促进获得信息和透明的报告。

方框 7

重点做法：获取信息和透明度

《采掘业透明度倡议》和《采掘业劳动力披露倡议》是促进获取信息和提高透明度的自愿办法。

2018 年通过的拉丁美洲和加勒比关于在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律的《埃斯卡苏协定》是一项重要的具有法律约束力的区域文书，旨在促进透明度、环境正义和保护环境维护者。

欧盟委员会于 2023 年 3 月采纳了一项欧洲议会和理事会关于明确环境声明的证实和沟通的指示的提案，称为《绿色声明指示》。该指示为企业确立了明确的标准，以证实其环境声明和标签。该提案还规定，这些绿色声明必须得到独立核实，并为环境标签计划的治理引入了新的规则，以确保它们是可信的。

46. 家人权机构还在能源转型中发挥重要作用，为获取信息、利益攸关方参与和获得补救提供便利。它们可以收集有关能源转型和人权案件的信息，向受影响社区提供法律援助，提交法庭之友简报，并以其他方式提供协助。

方框 8

重点做法：国家人权机构

在智利，国家人权机构绘制了该国社会环境冲突地图，用于制定解决能源转型项目中侵犯人权问题的战略。在阿根廷，国家人权机构也在为采矿业制定准则，包括保护人权。最后，在肯尼亚，国家人权机构一直在记录各个生产部门，包括能源部门毁林造成的侵犯人权的模式。

E. 投资者

47. 工作组一再强调《指导原则》对金融行为体的适用性。³⁶ 工作组重申，机构投资者和银行有责任根据《指导原则》的原则 13 和 17，防止和处理与其活动、价值链和商业关系相关的不利人权影响。³⁷ 为了确保公正的转型，投资者必须根据立法、政策和行业准则承担责任。为此，必须要求投资者开展促进性别平等的人权尽责调查，与受影响社区、民间社会组织、土著人民和人权维护者进行切实的协商，并必须确定他们的补救责任。

方框 9

重点做法：负责任投资

气候行动 100+ 是一个由 700 多名投资者组成的协会，负责管理 68 万亿美元的资产。其三个关键目标之一是让企业采取行动，按照《巴黎协定》的目标，减少整个价值链的温室气体排放。

墨西哥为投资制定了一个新的可持续性分类法，确定和标记有助于可持续发展和实现环境和气候目标的经济和金融活动。

作为“投资于公正转型倡议”的一部分，《负责任投资原则》颁布了投资者公正转型的行动指南。^a

2030 年矿业全球投资者委员会旨在解决挑战该行业满足能源转型日益增长需求的能力的关键系统性风险。

^a 见 www.unpri.org/download?ac=9452&adredir=1。

³⁶ 见 A/HRC/53/24/Add.4。

³⁷ 见 www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/TransCorporations/WG_BHR_letter_Thun_Group.pdf 和 www.unepfi.org/industries/banking/banks-and-human-rights-a-legal-analysis-2/。

F. 中小企业

48. 对能源公民意识的日益关注，以及中小企业在发展低碳能源企业方面的重要作用，为分散和加快能源转型方案提供了机会。注重可持续性的中小企业可以提供创新解决方案，增加当地知识，促进社区参与。

49. 国家、企业和其他利益攸关方应提供监管、资金和能力建设支持和工具，协助中小企业管理其人权影响，特别是在能源转型的背景下。为负责任和可持续的企业行为提供有利环境，反过来又有助于在能源转型中为中小企业创造新的机会，包括就业机会。通过按照《指导原则》优先考虑人权，中小企业可以促进包容性和公平的就业机会，同时确保公平的工资、安全的工作条件和对劳工权利的尊重，从而成为积极变革的催化剂。

G. 国有企业

50. 国有企业是采掘业的主要参与者，包括在石油、采矿、运输、物流和仓储等行业。作为国有经济行为体，这些企业既有保护人权的义务，也有尊重人权的企业责任。在这方面，它们应在建立符合《指导原则》的积极做法方面发挥主导作用，包括通过能源转型方案的透明度和信息披露。关于国有企业的指导意见，请参照工作组关于这一问题的报告。³⁸

方框 10

重点做法：西班牙国有企业

在西班牙，关于气候变化和能源转型的第 7/2021 号法律要求国有或国有控股的大型企业制定并公布气候行动计划。

H. 非正规经济部门

51. 具体而言，手工和小规模采矿，以及更广泛的非正规经济，在关键的转型矿物开采中发挥着重要作用。然而，一些国家的手工和小规模采矿仍然与重大人权风险有关，特别是在童工和工作场所事故方面。虽然研究报告确定并讨论了需要将手工和小规模采矿活动正规化，以改善对这些活动的监管，但在许多经济体，税收和其他征税非常高，正规化进程对边缘化社区来说过于复杂。³⁹ 因此，必须了解这些非正规活动的复杂性，并支持依赖这些非正规活动的社区，包括在正规经济中提供替代机会。正在实施的举措，如欧洲联盟关于企业可持续性尽责调查的指示，可直接激励使用矿物的企业支持培训、能力发展和其他努力，以解决手工和小规模采矿对人权的不利影响。

³⁸ 见 [A/HRC/32/45](#)。

³⁹ Gavin Hilson, “‘Formalization bubbles’: a blueprint for sustainable artisanal and small-scale mining in sub-Saharan Africa”, *The Extractive Industries and Society*, 第 7 卷, 第 4 号(2020 年 11 月)。

52. 由于来自正规和非正规经济的矿物在加工过程中经常合并，企业声称其价值链没有童工或其他人权风险是不可信的。在正规化进程中提供技术援助和支持，以及采取其他举措解决手工和小规模采矿对人权的影响，可通过增强妇女权能和制止童工等方式，促进地方经济发展，促进可持续采矿做法，促进人权方面的能力发展，改善社会包容，从而有助于公正的转型。⁴⁰

方框 11

重点做法：手工和小规模采矿

负责任采矿联盟与手工和小规模矿工合作，帮助他们改善环境和社会业绩，包括保护人权。该组织通过其人权工具和知识资源，与社区密切合作，确保其权利得到尊重。

在刚果民主共和国，Mutoshi 项目表明，人权标准已成功纳入手工钴开采。Mutoshi 试点项目在 2020 年结束之前，使小规模采矿正式化，为矿工提供机械化矿场并改善安全措施。现代机械的使用提高了生产率，降低了事故风险。妇女参与采矿活动不仅结束了她们的边缘化，还有助于减少童工现象。家庭收入翻了一番，家庭就能送孩子上学，而不是去挖矿。由于冠状病毒病(COVID-19)疫情，正规化试点项目于 2020 年 3 月结束，其后出现多宗与工作有关的死亡个案。

世界银行援助的矿业部门支持经济多样化项目向尼日利亚近 20 000 名手工和小规模矿工提供了知识资源和能力发展，帮助他们改善环境、社会和人权方面的业绩。

在哥伦比亚的卡尔达斯省，地区政府设立了合法采矿区，以解决与非正规经济有关的问题。这些地区的矿工承诺使用低影响采矿方法，并接受了培训。就 La Cascada 采矿公司而言，正规化导致就业、健康、安全、环境保护和矿工培训方面的重大改善。La Cascada 的这些做法得到了认可，并于 2017 年获得了 Fairmined 认证，现在能够在国际上将其矿物商业化。

I. 减少高消费国家的消费

53. 减少消费和执行“去增长”战略也将是实现向可持续未来公正转型的关键因素。除了向清洁或绿色能源外，同样重要的是要解决导致能源需求过度的消费模式，特别是补贴碳氢化合物使用的做法。国家对化石燃料的补贴鼓励了温室气

⁴⁰ 见 www.iisd.org/system/files/publications/igf-asm-global-trends.pdf。

体密集型燃料的消费。有几项研究将其描述为气候变化的重要促成因素和能源转型的障碍。⁴¹ 在这方面，采掘公司应支持而不是阻碍取消补贴。

54. 最近有一些国家宣布结束或逐步取消化石燃料补贴的例子。这些计划虽然值得赞扬，但必须辅之以人权和社会保障，以确保它们不会导致或加剧能源贫困、社会排斥、失业、贫穷或重新使用生物质取暖和做饭，特别是对面临风险的人们而言。作为推进能源转型的一个重要组成部分，取消燃料补贴应以权利兼容和负责任的方式进行，不让任何一个人掉队。

55. 摆脱单一用途商品的流行文化，促进更可持续的替代品，对于减少高消费国家的能源消耗也至关重要。这一转变需要关注可持续生产实践、循环经济模式和有意识的消费。此外，必须优先考虑能源援助和分配，以确保所有人公平获得能源。国家和企业应利用与采掘相关的基础设施，为服务不足的社区提供清洁能源。例如，为一个矿场安装的独立电力项目可以为社区成员和附近的中小型企业提供电力。

56. 通过优先考虑能源的获取和分配，国家和采掘企业可以开始采取负责任的企业行为，解决能源浪费问题，并将资源转用于满足服务不足社区的能源需求。

J. 高风险地区

57. 对扩大现有可再生能源技术至关重要的矿产储量中，有很大一部分位于受冲突影响和高风险地区，存在重大的治理挑战。⁴² 非法开采转型矿物、盗窃和非法交易此类资源以及贩运自然资源以资助暴力和极端主义，也仍然是高风险地区的主要挑战。⁴³ 在这方面，工作组强调了其与受冲突影响地区有关的工作。⁴⁴

58. 为了解决受冲突影响环境中采掘业造成的人权风险，企业必须将负责任的安全管理纳入其强化的人权尽职调查进程。⁴⁵ 任何购买、加工和使用转型矿物的人都应始终执行负责任和基于权利的尽责调查标准。

⁴¹ 见 www.ica.org/reports/fossil-fuel-subsidies-in-clean-energy-transitions-time-for-a-new-approach 和 www.unep.org/news-and-stories/story/calling-time-fossil-fuel-subsidies。

⁴² 根据经合组织的定义，高风险地区是以“存在武装冲突、普遍暴力或其他伤害人民的风险”为特征的国家。

⁴³ 安全理事会第 2482(2019)号决议指出了自然资源非法贸易。

⁴⁴ 见 www.ohchr.org/en/business-and-human-rights/business-human-rights-and-conflict-affected-regions-project。

⁴⁵ 见国际法委员会通过的关于与武装冲突有关的环境保护的原则草案的原则 10、11 和 16。可查阅 https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/8_7_2022.pdf。

方框 12

重点做法：安全理事会第 1952(2010)号决议

刚果民主共和国生产了世界上半以上的钴。这是一种转型矿物，是制造电动汽车和其他可再生能源基础设施的电池所必须的。有鉴于此，安全理事会第 1952(2010)号决议呼吁所有国家“敦促刚果矿产品进口商、加工行业和消费者尽职尽责”，处理违反国际人权法和人道主义法的行为。

K. 获得补救

59. 为确保公正的转型，国家和企业必须为受能源转型方案影响的人获得补救提供便利。需要通过采掘业法律、双边投资条约、特许权和合同来确立解决争端的有效手段。这一领域的重要改革可包括：扩大采掘合同中的争端解决条款，以促进获得补救的机会，不仅是在合同争端的情况下，而且也包括因这类合同而引起的人权关切；将非诉讼纠纷解决方式的适用范围扩大到非商业纠纷，包括人权纠纷；要求许可证持有人建立或参与业务层面的申诉机制；要求采掘业经营者为气候补偿和赔偿基金捐款；使社区能够获得此类资金，并针对采掘业投资者寻求其他补救办法。这些机制应具体解决受能源转型方案影响的国家所面临的现有困难。

方框 13

重点做法：申诉机制

非洲开发银行(非行)建立了一个独立的申诉机制，为社区提供了一个渠道，就该银行所资助的项目提出申诉。

问责顾问维护问责控制台。这是一个向非洲开发银行和其他类似独立问责机制提交的案件数据库，涉及由其供资的项目，包括能源转型方案。

加纳建立了一个社区采矿计划，为受采矿影响的社区提供了平台，使他们能够表达自己的关切，并就所造成的任何损害获得赔偿。

在巴西，“对话桌”被用作一种机制，使社区能够有效参与决策和获得与采掘项目有关的补救。例如，在 Barcarena 市，在报告了环境和健康影响后，为社区和一家采矿公司设立了对话桌。

工商企业与人权资源中心维持转型矿物追踪系统，重点介绍与转型矿物有关的据称侵犯人权案件。

60. 业务层面的申诉机制可延伸至价值链，对于便利获得补救也至关重要。这类机制还可以向企业提供信息，使它们能够根据经验教训改变政策，避免再次发生侵犯人权行为，并防止今后发生侵犯人权行为(见《指导原则》原则 29 和 31)。

61. 随着一些国家即将出台关于强制性人权尽责的立法，各国有机会采取切实步骤，改善获得补救的机会，包括通过规定举证责任倒置，因为获取企业内部文件等证据的机会有限，往往使索赔人难以证实其索赔。各国还可以推动各种措施和机制，促进诉诸司法、赔偿、归还和康复措施。这些措施可包括对索赔者的保护和支助措施，以及培训司法人员的要求，以便律师、律师协会和法官了解能源转型的具体挑战，并能够有效处理涉及侵犯人权的案件。

四. 结论和建议

A. 结论

62. 各国必须抓住当前的能源转型作为一个机会，促进公正的转型法律和政策，并追究包括投资者在内的企业在整个价值链中侵犯人权的责任。通过根据以下建议采取行动，各国和企业可以确保在实现可持续发展目标和执行《巴黎协定》的过程中包含对人权保护的保障。

63. 为了促进公正的转型，各国应确保采掘业的政策一致性，包括执行关于清洁、健康和可持续环境权的立法。为了促进政策的一致性，必须合作制定能源、环境和投资政策，同时确保人权始终得到保护。确保公正转型的进程还需要国际及区域机构和组织、国家政府之间以及与国家以下各级政府之间的有力协调。各国必须尊重其域外义务，在国内履行国际气候承诺的努力不能成为忽视采掘活动发生国侵犯人权行为的理由。采掘业协议的条款影响到国家在基于人权和公正的转型背景下监管企业行为的能力。因此，各国在谈判新的采掘合同、特许权或双边协定或改革现有协议时，应保持其国内政策空间，以履行国际法规定的人权义务，并符合《指导原则》原则 9。

64. 企业，特别是采掘企业，必须发挥不可或缺的作用，在设计和实施能源转型方案时促进人权文化。企业应努力将人权纳入当前的能源转型计划和方案，以解决不利的人权影响，包括通过社会对话。更好的信息披露和透明度将产生更知情的决策，也可以促进获得补救。此外，在国家、区域和国际各级出现的越来越多的监管动态，进一步提高了采掘企业包括投资者的期望，以防止、减轻和解决其能源转型工作对人权的不利影响。为了促进公正的转型，能源转型方案的设计应考虑到国际人权标准和《指导原则》，包括体面工作、能力建设、社会包容、公众参与和环境保护标准。

65. 随着采掘业能源转型方案的展开，能否提供有效补救措施对于在转型期间可能遭受人权侵犯的个人和社区至关重要。应完全消除任何限制或拖延受能源转型方案不利影响的个人和社区能力的立法、体制和程序障碍。

66. 最终，公正的转型不仅应注重尽快实现环境可持续性，还应优先考虑人权，确保不让任何一个人掉队。公正的转型要求进行系统性变革，促进可持续消费模式，促进公平获得清洁能源，并在充分尊重国际人权法的情况下，优先考虑人民和地球的福祉。

B. 建议

67. 工作组谨重申其以往报告，⁴⁶ 以及在气候变化背景下促进和保护人权特别报告员、⁴⁷ 与享有安全、清洁、健康和可持续环境有关的人权义务问题特别报告员、⁴⁸ 土著人民权利问题特别报告员、⁴⁹ 和平集会自由权和结社自由权特别报告员、⁵⁰ 危险物质及废物的无害环境管理和处置对人权的影响问题特别报告员、⁵¹ 非国家实体净零排放承诺问题高级别专家组和联合国人权事务高级专员办事处的报告中提出的建议。⁵² 此外，工作组提出以下建议。

68. 工作组向各国提出下列建议：

(a) 通过一个明确和全面的监管框架，以公正和基于人权的方式实现能源转型目标。合同、国家自主贡献以及采购和其他与采掘业有关的法律框架应：

- (一) 要求工商企业在设计或实施能源转型方案时尊重和履行国际人权义务，包括评估交叉形式歧视和社会排斥，以制定包容、一致和促进性别平等的方案；
- (二) 纳入强制性的人权、环境和气候变化尽责规定，并采取促进性别平等的办法，适用于国家和国有企业的活动；
- (三) 要求企业查明和管理土著人民和其他弱势群体所面临的风险，包括在作出任何可能影响土著人民权利的决策之前，强制性地获得他们的自由、事先和知情同意；
- (四) 承认并保护环境和人权维护者的工作，包括通过针对公众参与立法的反战略诉讼，并实施资金充足的保护机制，保障维护者的权利；
- (五) 要求采掘企业报告其董事会组成、任命、采购做法和业务，证明它们正在采取有效行动，处理能源转型方案对人权和环境的影响；

⁴⁶ 见 A/77/201、A/76/238、A/75/212、A/74/198、A/73/163、A/72/162、A/68/279、A/HRC/53/24、A/HRC/53/24/Add.4、A/HRC/47/39/Add.1、A/HRC/47/39/Add.2、A/HRC/47/39/Add.3、A/HRC/44/43、A/HRC/41/43 和 A/HRC/35/32；www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/business/workinggroupbusiness/Information-Note-Climate-Change-and-UNGPs.pdf。

⁴⁷ 见 A/77/226。

⁴⁸ 见 A/77/284、A/74/161 和 A/HRC/31/52。

⁴⁹ 见 A/HRC/54/31、A/HRC/36/46、A/HRC/33/42 和 A/HRC/24/41。

⁵⁰ 见 A/76/222。

⁵¹ 见 A/77/183、A/HRC/54/25、A/HRC/54/25/Add.2、A/HRC/51/35 和 A/HRC/21/48。

⁵² 见 www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/ClimateChange/materials/KMBusiness.pdf。

- (六) 惩罚并阻止与能源转型有关的“洗绿”和误导性的声明或标签，要求企业以透明的方式披露其公正的转型方案和所采取的措施以及在执行这些方案时所取得的可核查的进展；
- (七) 制定采掘业实体收集数据的全面的标准化方法，确保投资者以公开和透明的方式，以受影响社区、民间社会和其他行业利益攸关方和最终用户所能理解的恰当语言发布能源转型报告；
- (八) 对所有工商企业提出明确的期望，以便实施能源转型方案，以确保平等和不歧视的方式推动公众参与决策；
- (九) 制定更具雄心的长期零碳计划，以结束气候紧急情况，实现健康环境权，特别是在采掘业；
- (b) 在国际一级积极参与，支持正在谈判的具有法律约束力的文书，如关于塑料和工商企业与人权的文书；
- (c) 作为全球共同努力和国际团结的一部分，调动财政和技术资源，协助依赖资源的国家，使能源转型的雄心不偏离轨道；
- (d) 制定国家战略和立法，并支持区域绿色矿物战略，以加强对能源转型至关重要的关键转型矿物的可靠、负责任和符合《指导原则》的生产和供应；
- (e) 审查与采掘业和能源转型有关的现行财政政策，以确保受影响社区分享利益的权利得到尊重；
- (f) 作为紧急事项，审查和重新谈判现有采掘合同、特许权、采购做法以及双边和多边投资协定，以消除对公正转型的任何监管限制，并确保新的协定保留有效监管采掘业能源转型方案的能力；
- (g) 以公正、有序和负责任的方式取消鼓励过度消费和不可持续性的化石燃料补贴和免税，不让任何一个人掉队；
- (h) 制定社会、金融、能力发展和赋权方案，向利益攸关方，特别是退出采掘业的工人和中小企业，提供必要的知识、技能和工具，以过渡到其他经济部门或建立自己的可持续中小企业，同时维护人权标准；
- (i) 保护和支​​持环境人权维护者，使他们能够继续开展重要工作，例如促进企业尊重人权和清洁、健康和可持续环境权；
- (j) 确保对关键矿物和材料的影响评估的任何快速通道充分处理所有人权关切；
- (k) 拉丁美洲和加勒比国家考虑批准《埃斯卡苏协定》，其他国家考虑批准《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》（《奥胡斯公约》）；
- (l) 加强政策和监管协调，以消除自然资源特别是转型矿物的非法开采、贩运、盗窃和非法贸易；

- (m) 促进手工和小规模采矿的正规化，办法包括：
 - (一) 向手工和小规模采矿经营者提供技术和财政支持；
 - (二) 确保所有矿场遵守健康、安全、环境和人权标准；
 - (三) 鼓励并支持受影响社区发挥强有力的领导作用，进一步增强妇女权能和保护儿童；
 - (四) 确保采矿政策及其执行工作涵盖手工和小规模采矿业的具体特点；
 - (五) 有效地让手工和小规模采矿业的矿工参与，为非正规经济找到基于权利的解决办法；
- (n) 便利获得补救，办法包括：
 - (一) 制定申诉、争端和冲突解决准则，包括设立监察员办公室和独立的企业监督机构，以有效管理与能源转型方案有关的争端；
 - (二) 制定关于使用非诉讼纠纷解决方式的明确和全面的法规和政策，以确保能源转型争端得到及时、迅速和有效解决，从而缓解紧张局势并促进及时获得补救；
 - (三) 根据民法和刑法，追究企业对其全球价值链、业务和商业关系造成的任何不利人权和环境影响的责任；
 - (四) 修订采掘业立法、双边投资条约、特许权和合同，为诉诸司法、赔偿、归还和康复提供措施和机制；
- (o) 建立并加强国家人权机构，并为其提供财政资源，以便除其他外，帮助其协调相关的参与程序和申诉机制，并监督因能源转型方案的影响而采取的补救行动；
- (p) 确保政府官员和法官获得必要的培训和能力，以监测能源转型方案对人权的影响；
- (q) 制定关于可持续消费和公正转型的公众认识和能力发展方案，使所有公众成员更好地了解他们在能源转型方面的权利和责任；
- (r) 确保国有企业和其他从事采掘业的国家机构完全按照《指导原则》行事，以防止和减轻对人权的影响；
- (s) 在制定能源转型战略时，与所有利益攸关方进行切实的协商，并确保获得土著人民自由、事先和知情同意。

69. 工作组向包括投资者在内的工商企业提出以下建议：

- (a) 确保其所有现有和今后的能源转型方案符合国际人权义务和《指导原则》，包括评估相互交织的歧视和排斥形式，以制定包容、一致和促进性别平等的方案；

(b) 使其业务实践、政策、流程、治理结构和决策与《巴黎协定》的目标保持一致，包括要求缔约方(特别是国有企业)在采取行动应对气候变化时应尊重、促进和考虑人权；

(c) 在整个业务过程中，在能源转型方案的设计、筹资和执行过程中对人权和环境尽职尽责，包括采取促进性别平等的办法；

(d) 确保与所有相关权利持有人就能源转型方案对人权和清洁、健康和可持续环境权的实际和潜在影响进行有效和有意义的磋商，并确保获得土著人民的自由、事先和知情同意；

(e) 通过清晰、可信、透明和可获取的报告，避免对能源转型方案进行洗绿和误导性宣传；

(f) 停止碳排放抵消，制定更具雄心的零碳计划，作为制止气候紧急情况 and 实现健康环境权的长期基础；

(g) 采取紧急补救行动，包括停止任何与能源转型有关的方案，这些方案造成、资助或助长了不利的人权影响，特别注意对弱势群体的影响；

(h) 利用其商业关系的影响力，防止、减少或缓解其通过采购、业务、产品或服务促成或直接关联的任何与能源转型相关的人权影响；

(i) 投资于能力建设，以便：

(一) 确保其工作人员接受人权培训，并有能力监测能源转型项目对人权的影响；

(二) 培训受影响社区的成员，使他们能够参与能源转型项目的建设和运作并从中受益；

(三) 与高等教育机构、工会和工人团体合作，为能源转型中的新工作对工人进行再培训；

(j) 根据《采掘业透明度倡议》等全球标准，致力于透明度；

(k) 支持环境人权维护者的工作，对攻击和报复这些行为体的行为表现出零容忍；

(l) 在整个价值链中消除行使结社自由的障碍，将这一权利远远扩大至传统雇主-雇员关系之外，扩大到任何提供劳动力的人。

70. 工作组向联合国提出下列建议：

(a) 加强和支持多利益攸关方的协作与合作，以便在公正转型的背景下传播和实施《指导原则》；

(b) 促进所有利益攸关方切实、有效和知情地参与方案和项目的制定和执行；

(c) 通过其方案查明、减少和解决环境人权维护者遭受报复的风险；

- (d) 促进鼓励公正转型的国际合作、政策和准则；
 - (e) 支持能力建设努力，实现公正转型。
-