

国际关系

加拿大对海外采矿企业社会责任的 战略建构：以拉美为例^{*}

贺建涛

内容提要：21世纪初以来，加拿大采矿业在拉美的无序扩张导致了严重的社会责任失范问题，损害了东道国的生态安全、传统生活方式、社会和谐及长远发展利益，遭到了当地受危害社区的反感与抵制。为缓和采矿导致的紧张局面，加拿大政府于2009年和2014年两度颁布海外采掘业社会责任五年战略。加拿大政府推动企业遵循国际责任规范；鼓励利益相关方对话，支持东道国提升资源治理能力；试图通过设立相关官方机构协助海外企业化解争端；提出以经济外交和司法手段对相关企业予以奖惩。加拿大在战略上的尝试具有国际参考价值，但由于机制上的缺陷以及东道国情况的复杂性，两次提出的责任战略并未扭转加拿大采矿业在拉美社会责任失范的严峻态势，矿业资本扩张中蕴含的“新帝国主义”色彩受到加拿大和拉美舆论的普遍批评，改革呼声不断。在根本上，加拿大政府在本国企业海外扩张中扮演了“加拿大帝国公司”的角色，通过改进企业伦理形象提高企业海外避险能力和竞争优势是加拿大政府的宗旨，这决定了加拿大政府建构海外企业社会责任战略的局限性。

关键词：加拿大 采矿企业 社会责任 失范 责任战略

作者简介：贺建涛，历史学博士，福建师范大学美洲史研究院、区域与国别研究院助理研究员。

中图分类号：F125；F270 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649 (2021) 02-0131-23

^{*} 本文是国家社科基金项目“二战后多族群视域下加拿大国家认同建构研究”（编号：16CSS019）的阶段成果。

根据加拿大政府文件,“企业社会责任”(Corporate Social Responsibility, CSR) 主要指“除了法律要求之外,企业为实现经济、社会和环境的可持续发展而自愿进行的活动”^①,即企业在追求利润的同时,在环保、人权、道义、慈善等方面要肩负起社会责任。21世纪初以来,加拿大作为拉美采矿业的主要外资国,其企业社会责任失范给当地造成了多重负面影响。2009年和2014年,加拿大政府两度颁布海外采掘企业社会责任的五年战略,以重塑其海外采掘资本的伦理形象。本文主要关注加拿大采矿业在拉美社会责任失范的影响以及加拿大政府相应的建构战略理念与范式。

一 加拿大采矿业在拉美的扩张与社会责任失范的初现

在二战以前,加拿大在拉美仅有零星采矿投资,如1938年魁北克诺兰达矿业公司(Noranda)曾在尼加拉瓜开采金矿。^②20世纪60年代,加拿大采矿企业随着资本的外溢开始在拉美占据一席之地。1960年,加拿大国际镍业公司(INCO)在危地马拉收购了美国汉纳矿业公司(Hanna)旗下埃克米巴尔(Exmibal)镍矿80%的股份。^③20世纪60年代,加拿大鹰桥公司(Falconbridg)在多米尼加开采镍矿,加拿大铝业公司(Alcan)在牙买加、圭亚那开采铝矿。^④20世纪80年代后,拉美国家普遍允许矿业私有并对外资实行国民待遇。90年代中期到21世纪初,加拿大与拉美大多数国家签订了自由贸易协定及投资促进与保护协定,矿业资本在拉美迅速扩张。1990—1996年期间,加拿大采矿企业在拉美年度投资从1.5亿加元增至9.5亿加元。^⑤1990—2000年期间,

^① Government of Canada, “Building the Canadian Advantage: A CSR Strategy for the International Extractive Sector”, March 2009. <https://www.nrcan.gc.ca/mining-materials/publications/8776>. [2020-09-01]

^② Mina La India, “Nuestra Historia”. <https://www.minalandia.com.ni/nuestra-historia/>. [2021-03-18]

^③ Dawn Paley, “Heads They Win, Tails You Lose: Canadian Nickel Companies in Guatemala”, May 1, 2008. <http://upsidedownworld.org/archives/guatemala>. [2020-10-08]

^④ Bradley Cross, “White Metal: Bauxite, Labour, and the Land under Alcan in Twentieth-Century Guyana, Jamaica, and Australia”, in Robin Gendron, Mats Ingulstad, and Espen Storli (eds.), *Aluminum Ore: The Political Economy of the Global Bauxite Industry*, Vancouver: UBC Press, 2013, pp. 310-314.

^⑤ Pablo Heidrich, “Determinants, Boundaries and Patterns of Canadian Mining Investments in Latin America (1995-2015)”, in *Latin American Policy*, Vol. 7, Issue 2, December 2016, pp. 198-200.

拉美矿业总投资额中加拿大的比重从 12% 增至 33%。^① 2005 年，拉美矿场中属于加拿大采矿企业的有 1300 多处。^② 2013 年拉美采矿业的 50% ~ 70% 由加拿大企业控制。^③ 2014 年，加拿大在拉美（不含墨西哥）的矿业资产达 597 亿加元。^④ 2017 年，加拿大矿业资产遍布全球 101 个国家和地区，分布最多的前 10 个国家中有 7 个在拉美，在拉美的矿业资产达到 946.86 亿加元，占了其全球矿业总资产的 56.57%（不含本土）和 36.26%（含本土）。^⑤

加拿大采矿企业涌入拉美有助于解决该地区资本与技术匮乏的难题，对当地经济社会的发展有积极作用。2007 年，加拿大总理哈珀（Stephen Harper）在谈论拉美采矿问题时指出，加拿大“采矿业投资可以在减贫和可持续发展方面发挥关键作用”。^⑥ 2013 年 6 月，时任加拿大国际合作部长范蒂诺（Julian Fantino）向加拿大矿业协会致辞时盛赞加拿大采矿企业对发展中国家经济的推动，“我们确保采矿业可以帮助建立一个更加繁荣、安全和公正的世界”。^⑦ 以就业为例，据加拿大南北研究所（The North-South Institute）的统计，2011 年拉美 66 处加拿大矿场为当地创造了 63483 个就业机会。^⑧ 按加拿大墨西哥商会（Canada's Chamber of Commerce in Mexico）2017 年的统计，加

① Tim Clark (ed.), *Canadian Mining Companies in Latin America: Community Rights and Corporate Responsibility* (Colloquia Papers), Toronto: The Centre for Research on Latin America and the Caribbean at York University and Mining Watch Canada, January 2003, p. 7. https://miningwatch.ca/sites/default/files/CERLAC_mining_report.pdf. [2020-11-17]

② Julia Sagebien et al., “The Corporate Social Responsibility of Canadian Mining Companies in Latin America: A Systems Perspective”, in *Canadian Foreign Policy Journal*, Vol. 14, Issue 3, 2008, p. 103.

③ Working Group on Mining and Human Rights in Latin America, “The Impact of Canadian Mining in Latin America and Canada's Responsibility, Executive Summary of the Report Submitted to the Inter-American Commission on Human Rights”, May 22, 2014, pp. 3-4. http://www.dplf.org/sites/default/files/report_canadian_mining_executive_summary.pdf. [2020-11-17]

④ Global Affairs Canada, “Summative Evaluation of Canada's Corporate Social Responsibility Strategy for the Canadian International Extractive Sector, Final Report”, September 2014. <https://www.international.gc.ca/gac-amc/publications/evaluation/2014>. [2020-11-02]

⑤ Natural Resources Canada, “Canadian Mining Assets”, January 2021. <https://www.nrcan.gc.ca/maps-tools-publications/publications>. [2020-11-20]

⑥ “Interview: Stephen Harper, 2007, Fall”, in *Americas Quarterly*, p. 10. <http://www.americasquarterly-digital.org/americasquarterly/fallsample2>. [2020-11-21]

⑦ Michael L. Dougherty and Kalowatie Deonandan, *Mining in Latin America Critical Approaches to the New Extraction*, New York: Routledge, 2016, p. 83.

⑧ Pablo Heidrich and Matt Blundell, “The Labour Impact of Canadian Mining in Latin America”, Winter 2013. <http://www.nsi-ins.ca/wp-content/uploads/2013/04>. [2020-10-21]

拿大采矿企业为墨西哥创造了10万多个直接就业机会。^①然而，加拿大采矿企业建立国际贸易关系的成功“并未转化为真正具有约束力的国际协议以保护环境、劳工或土著人民”^②。21世纪初到2008年金融危机之前，伴随新兴经济体对矿产品需求陡升带来的价格高涨，加拿大采矿企业在拉美的社会责任问题开始凸显。

（一）破坏当地自然环境，引起严重生态污染

矿业开采处理不当会危害环境，比如坑洞造成地表破坏、水土流失，砷、铝、镁、铁和汞等物质或冶炼中产生的毒剂随意排放会污染生态。自20世纪90年代以来，加拿大采矿企业在拉美开采的矿场尤其是露天矿场迅速增多，严重影响了当地的自然环境。这一时期，加拿大黄金公司（Gold Corp）在危地马拉经营的马林矿（Marlin）造成了严重的重金属污染。^③加拿大持续资源公司（Continuum Resources）在墨西哥瓦哈卡州开采纳蒂维达德（Natividad）金银矿，导致周边河流砷和铅含量超标。^④奥利克黄金公司（Aurico Gold）在墨西哥奇瓦瓦州的奥坎波矿（Ocampo）因砍伐森林和污染被周边合作社农民索赔。^⑤谢丽特国际（Sherrit International Inc）与古巴镍业公司（Cubaniquel）合资的莫亚镍业公司（Moa Nickel S. A）污染了莫亚市至少1350公顷海岸线。^⑥加拿大第一银业子公司圣马丁银矿排放的酸性物质污染了洪都拉斯阿瓜蒂比亚（Agua Tibia）和瓜希尼基尔（Guajiniquil）地区的河流。^⑦2008年，

① Juan Gavasa, “These Are the Main Canadian Companies in Mexico”, 2016. <https://panamericanworld.com/en/magazine/business>. [2020-10-21]

② Liisa North, Timothy David Clark, and Viviana Patroni (eds.), *Community Rights and Corporate Responsibility: Canadian Mining and Oil Companies in Latin America*, Toronto: Between the Lines, 2006, p. 7.

③ Hayley Woodin, “Goldcorp’s Marlin Mine: A Decade of Operations and Controversy in Guatemala”, May 4, 2015. <https://biv.com/article/2015/05/goldcorps-marlin-mine-decade-operations-and-contro>. [2021-01-10]

④ Liam Barrington-Bush and Jen Wilton, “In These Mexican Towns, Mining Resistance Is Fertile Communities Share Tips on How to ‘Just Say No’ to Canadian-based Companies”, October 4, 2013. <https://theyee.ca/News/2013/10/04/Mining-Resistance>. [2021-01-18]

⑤ Miroslava Breach Velducea, “Reanudando Labores en Mina de Ocampo”, en *La Jornada*, May 5, 2007. <http://www.jornada.unam.mx/2007/05/05>. [2020-10-10]

⑥ Juan Carlos Chavez, “Nickel Industry Contaminating Cuban Coasts”, en *EL Nuevo Herald*, August 7, 2008. <http://www.minesandcommunities.org/article.php?a=8768>. [2020-11-18]

⑦ Working Group on Mining and Human Rights in Latin America, “The Impact of Canadian Mining in Latin America and Canada’s Responsibility, Executive Summary of the Report Submitted to the Inter-American Commission on Human Rights”, May 22, 2014, p. 10. http://www.dplf.org/sites/default/files/report_canadian_mining_executive_summary.pdf. [2020-11-17]

巴拿马国家环境局对佩塔奎拉矿产公司（Petaquilla Minerals）处以近 200 万美元的罚款，原因是该公司在没有进行环境影响评估的情况下开始运营，违反了环境法规。笔者根据麦吉尔大学“加拿大在拉美矿业调研组”公布的信息统计，2000—2008 年期间至少有 32 处加拿大矿场多次卷入危害拉美环境的纠纷，殃及至少 15 个拉美国家，如此大规模的污染加强了加拿大采矿企业“环境破坏者”的形象。^①

（二）漠视原住民土地权，导致其传统生活方式解体

拉美矿山不少位于原住民地区，按照 1989 年《国际劳工组织公约》第 169 款第 15 条的规定，在原住民地区执行或允许执行任何勘探或开采附属于他们土地的资源计划时，应“同这些民族进行协商，以确定他们的利益是否和多大程度受到了损害。”^②但实际上，加拿企业采矿权直接从拉美政府获得，甚至有的是通过“向当地精英和政客提供各种各样的诱惑（即贿赂）”获得的^③，多未与奉行集体所有权的原住民社区协商，导致了双方在土地权上的对立。这方面，典型的例子是 2005 年危地马拉圣马科斯省玛雅人反对开采马林矿、墨西哥瓦哈卡州萨波特克族反对开采纳蒂维达德矿。2005 年，加拿大格拉米斯黄金公司（Glamis Gold）受国际金融组织资助开采马林矿。当地玛雅人抗议该公司未征求他们的允许并造成水污染^④，向世界银行投诉国际金融组织“未能充分征询当地社区的意见，或未能恰当评估矿山对环境 and 人道主义的影响”。2005 年 6 月，该市 13 个原住民社区投票以绝对压倒性多数反对在他们土地上采矿。^⑤同年，加拿大持续资源公司蒂维达德矿项目遭到了附近萨

① McGill Research Group Investigating Canadian Mining in Latin America, “Conflicts, Canadian Mining in Latin America”. <https://www.micla.ca/conflicts/#country>. [2020-09-10]

② International Labour Organization, “C169 – Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989, No. 169”. <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en>. [2020-01-17]

③ Liisa L. North, “Bad Neighbours, Canadian Mining Companies in Latin America”, December 31, 2010. <https://canadiandimension.com/articles/view/bad-neighbours>. [2020-12-13]

④ Office of the Compliance Advisor/Ombudsman International Finance Corporation/ Multilateral Investment Guarantee Agency, “Assessment of a Complaint Submitted to CAO in Relation to the Marlin Mining Project in Guatemala”, September 7, 2005. <http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents>. [2021-01-21]

⑤ Cyril Mychalejko, “Chilling Gold Fever in Guatemala Indigenous Resistance to Canada’s Glamis Gains Momentum”, September 5, 2005. http://www.dominionpaper.ca/accounts/2005/09/05/chilling_g.html. [2020-12-25]

波特克族卡普拉帕姆 (Capulálpam) 社区的反对。^① 2006 年, 卡普拉帕姆社区大会决定永久禁止在他们属地上采矿。他们声称土著人有权统治自己的领地, 包括森林、河流和山脉, 不接受政府或他人的强加之物^②, “卡普拉帕姆的整个领地都是集体所有” “不予买卖”。“在过去的几年里, 由于连续的勘探和开采活动, 有 13 条溪流完全消失了” “我们的供水规模和质量受到了采矿活动的负面影响, 这是我们要求取消公共土地上所有采矿特许权的主因”。2007 年 10 月, 他们甚至用 50 辆货车封锁了高速公路 5 个小时, 以抗议矿山开采。^③

渥太华大学国际发展与全球研究院哈斯拉姆教授 (Paul Haslam) 指出, 加拿大在拉美的采矿项目扰乱了原住民传统的农业社会, 引起了原住民的不适应。伴随着采矿业导致的土地出租、丧失及破坏, 原住民传统农业方式在相当程度上解体。“作为土著, 我们与自然休戚与共” “我们依靠农业为生。我们生产食物, 我们饲养牲畜, 我们生产牛奶……他们想建立采矿业, 让我们无地务农”。^④ 失去土地的农民被迫离开家园, 有的只能到矿山打工, 但恶劣的工作环境和低工资以及失业并未给他们带来安稳的生活。2006 年, 加拿大大豹矿业 (Great Panther) 的子公司在墨西哥瓜纳华托州获得了圣塔菲矿的开采权。根据当地报道, 该矿矿工的工作条件 “违反法律且不人道”。^⑤ 为压制工人权益, 有的加拿大采矿企业甚至会解散工会、解雇工会领袖, 引发劳资对立。^⑥

① Dawn Paley, “Canada’s Mining Continuum Resources, Community Resistance and Development in Oaxaca”, January 18, 2008. <http://www.dominionpaper.ca/articles/1632>. [2020-12-30]

② Marcela Torres-Wong, “How an Indigenous Community Halted Mining, The People of Capulálpam de Méndez, Oaxaca, Mexico, Forced Canadian Company Continuum Resources to Withdraw”, October 10, 2019. <https://lab.org.uk/how-an-indigenous-community-halted-mining>. [2020-12-25]

③ Dawn Paley, “Canada’s Mining Continuum Resources, Community Resistance and Development in Oaxaca”, January 18, 2008. <http://www.dominionpaper.ca/articles/1632>. [2020-12-30]

④ 危地马拉原住民、辛卡议会主席阿拉纳·莫拉莱斯 (Arana Morales) 语, 参见 The Standing Committee on Foreign Affairs and International Development, *Race to the Top: Improving Canada’s Extractive Sector Corporate Social Responsibility Strategy to Safeguard Human Rights in Latin America*, 42nd Parliament, 1st Session, January 31, 2019, pp. 12-13.

⑤ Alfonso Ochoa, “Oro Tenido de Sangre”, en *Periodico Correo*, December 7, 2009. <http://periodicocorreo.com.mx/hemeroteca>. [2020-10-30]

⑥ Liisa North, Timothy David Clark, and Viviana Patroni (eds.), *Community Rights and Corporate Responsibility: Canadian Mining and Oil Companies in Latin America*, Toronto: Between the Lines, 2006, pp. 101-102.

（三）开矿导致的社会暴力时有发生，加剧了社会分裂与混乱

采矿作为财富、机会与危害相交织的经济行为，在拉美引发了支持和反对势力的激烈对峙甚至暴力冲突。根据加拿大约克大学法学院“正义和企业问责项目”（Justice and Corporate Accountability Project）的研究，加拿大在拉美经营采矿业导致的暴力事件在地理分布上比较普遍，既牵涉到大型上市公司如巴里克黄金公司（Barrick Gold），也包括黑火资源（Blackfire Resources）等中小公司。采矿企业被怀疑对反采矿者实施了暴力。2003年，加拿大绿石资源公司（Greenstone Resources Ltd.）在洪都拉斯开发圣安德列斯矿时，一名记者因为报道矿场的抗议活动和氰化物泄漏而被暗杀。2006年，加拿大阿森登特资源公司（Ascendant Resources Inc.）开采厄瓜多尔胡宁（Junín）铜矿的过程中，承包商法勒里科普公司（Falericorp）的保安用催泪瓦斯和手枪袭击反采矿者。^① 该公司甚至还曾使用军用直升机和雇佣退休人员向反采矿者投掷石块、燃烧弹。^② 2008年，黑火公司开采裴柏科（Payback）矿，两名员工殴打了一名反对该项目的社区领袖和他的儿子，并用枪威胁其家人。^③ 有观点认为，这些伤害事件多是“加拿大采矿企业利用私人保安公司和警卫甚至准军事组织实施的”，加拿大企业负有相应的责任。^④

此外，面对当地民众的抗议，在某些情况下，加拿大企业要求警察和武装部队进行干预，而警察和武装部队会对抗议者作出过分反应。^⑤ 2000—2008年期间，格拉米斯黄金公司、加拿大黄金公司、黑火公司、巴里克黄金、绿石资源、阿森登特资源公司、哈德贝矿业公司、寻矿者公司、新黄金公司、

^① Shin Imai, Leah Gardner, and Sarah Weinberger, “The Canada Brand: Violence and Canadian Mining Companies in Latin America”, Osgoode Hall Law School of York University, 2016. <https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/cgi.> [2020 - 12 - 10]

^② Carlos Zorrilla, “Ascendant Copper Corporation and its Troubles in Ecuador”, January 13, 2010. <https://www.decoin.org/ascendant-copper-corporation-and-its-troubles-in-ecuador.> [2020 - 10 - 13]

^③ Shin Imai, Leah Gardner, and Sarah Weinberger, “The Canada Brand: Violence and Canadian Mining Companies in Latin America”, Osgoode Hall Law School of York University, 2016. <https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/cgi.> [2020 - 12 - 10]

^④ Liisa L. North, “Bad Neighbours, Canadian Mining Companies in Latin America”, December 31, 2010. <https://canadiandimension.com/articles/view/bad-neighbours.> [2020 - 12 - 13]

^⑤ The Standing Committee on Foreign Affairs and International Development, *Race to the Top: Improving Canada's Extractive Sector Corporate Social Responsibility Strategy to Safeguard Human Rights in Latin America*, 42nd Parliament, 1st Session, January 31, 2019, p. 19. [https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/42-1/FAAE/report-22/.](https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/42-1/FAAE/report-22/) [2021 - 03 - 12]

曼哈顿矿业公司、环太平洋公司、高里恩特资源公司（Corriente Resources Inc.）、亚姆黄金公司等加拿大企业均遭到了当地民众的反对，相应的游行示威几乎都遭到了当地警方的镇压，伤亡时有发生。^① 这些暴力与加拿大采矿企业有着不可否认的间接关联，相关企业至少负有道义责任。

加拿大在拉美采矿企业社会责任失范固然与拉美对外资宽容、矿业规范不健全等因素相关，但加拿大企业漠视道义是主因。正如加拿大《自治领月刊》（The Dominion）的报道所言“这是一个公开的秘密，在整个美洲和世界，人们正在与加拿大矿业企业的入侵和他们‘拿了黄金就离开’的短期战略作斗争”。^② 鉴于此，建构海外企业社会责任日益成为加拿大政府不得不关注的问题。2005年，加拿大众议院外交事务和国际贸易常设委员会提交了一份名为《在发展中国家采矿：企业社会责任》的报告，建议政府加强对加拿大企业在发展中国家行为的监督。^③ 为回应该报告，加拿大工业部联合环境部、外交与国际贸易部及自然资源部于2006年推出了《企业社会责任：加拿大商业实施指南》，倡议企业自愿承担社会责任。^④ 然而，该《指南》任企业自愿的态度引发了舆论的反对。加拿大矿业观察组织创始人之一库耶克（Joan Kuyek）认为，放任企业自我负责会导致对发展中国家的“合法掠夺”。^⑤ 2007年3月，加拿大采矿业、投资界、公民团体、学术界相关代表参加了联邦政府组织的“全国企业社会责任和发展中国家的加拿大采矿企业圆桌会议”，会议敦促加拿大政府制定符合国际规范的海外采掘企业社会责任标准，成立独立的监察办公室，就采矿企业社会责任问题提供咨询、调查和投

^① Shin Imai, Leah Gardner, and Sarah Weinberger, “The Canada Brand: Violence and Canadian Mining Companies in Latin America”, Osgoode Hall Law School of York University, 2016. <https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/cgi>. [2020-12-10]

^② Dawn Paley, “Canada’s Mining Continuum Resources, Community Resistance and Development in Oaxaca”, January 18, 2008. <http://www.dominionpaper.ca/articles/1632>. [2020-12-30]

^③ Global Affairs Canada, “Summative Evaluation of Canada’s Corporate Social Responsibility Strategy for the Canadian International Extractive Sector – Final Report”, September 2014. <https://www.international.gc.ca/gac-amc/publications/evaluation/2014>. [2020-11-02]

^④ Industry Canada, “Corporate Social Responsibility, An Implementation Guide for Canadian Business Table of Contents”, 2014. https://www.ic.gc.ca/eic/site/csr-rse.nsf/eng/h_rs00599.html. [2020-11-30]

^⑤ Joan Kuyek, “Legitimizing Plunder: Canadian Mining Companies and Corporate Social Responsibility”, in Liisa North, Timothy David Clark, and Viviana Patroni (eds.), *Community Rights and Corporate Responsibility: Canadian Mining and Oil Companies in Latin America*, Toronto: Between the Lines, 2006, p. 203.

诉处理服务，并成立合规审查委员会向企业提出建议。^① 2008年7月，19家企业社会责任组织、慈善及宗教团体以道德基金公司的名义致信总理哈珀，批评海外采掘企业社会责任失范给加拿大国家形象造成了负面影响，对联邦政府迟迟未对圆桌会议做出回应表示失望，敦促政府在采掘企业社会责任方面发挥全球领先作用。^②

二 2009年责任战略对加拿大在拉美采矿企业社会责任的建构

2009年3月，加拿大政府在舆论压力下接受了圆桌会议的部分提议，颁布了为期5年的《建立加拿大优势：加拿大海外采掘业社会责任战略》（简称“2009年责任战略”），呼吁本国采掘企业在海外积极履行社会责任。2009年责任战略指出，在海外承担社会责任对于提升加拿大采掘业的竞争力与规避风险能力十分必要，因为“虽然多数加拿大公司都致力于最高的道德、环境和社会标准，但那些缺乏这种承诺的公司可能对国外社区造成伤害，并破坏其他加拿大公司的竞争地位。”^③ 为促进加拿大采掘业海外利益的整体提升，2009年责任战略改变了政府之前对海外采掘企业社会责任问题完全“袖手旁观”的做法。

（一）2009年责任战略的内容及其在拉美的实施

2009年责任战略建议加拿大政府从“四个支柱”来提升海外加拿大采矿企业的责任感：（1）支持东道国资源治理能力的建设，削减东道国贫困，具体通过加拿大国际发展署来执行；（2）推广公认的国际企业社会责任准则，包括《经合组织跨国企业准则》《安全与人权自愿原则》《采矿业透明度倡议》等，主要通过外交和自然资源部门实施；（3）在加拿大采矿、冶金和石油研究所设立社会责任卓越中心，定期举行采掘业社会责任对话，为政府和市场提供企业社会责任信息和建议；（4）在国际贸易部设立采掘业企业社会

^① National Roundtables on Corporate Social Responsibility (CSR) and the Canadian Extractive Industry in Developing Countries, “Advisory Group Report”, March 2007. <http://geo.international.gc.ca/cip-pic/library>. [2021-01-01]

^② Robert Walker Vice President, Sustainability The Ethical Funds Company, letter to Prime Minister of Canada, July 3, 2008. <https://www.placementsnei.com/documents/PublicPolicyAndStandards/2008>. [2020-11-22]

^③ Global Affairs Canada, “Building the Canadian Advantage: A Corporate Social Responsibility (CSR) Strategy for the Canadian International Extractive Sector”, March 2009. <https://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/topics-domaines/other-autre>. [2020-11-02]

责任顾问办公室，主要负责推广企业社会责任准则、向企业提出相关建议和
指导、审查海外加拿大采掘企业社会责任并协调解决争端。^①

2009年责任战略颁布后，加拿大政府于2009年10月在多伦多成立了采
矿业社会责任顾问办公室。加拿大国际发展署与加拿大出口发展局表态将履
行社会责任与否视为与采矿企业合作的标准；加拿大皇家骑警成立反腐国际
处，声称将根据《外国公职人员腐败法》调查采矿企业在境外的行贿行为。^②
2013年6月，加拿大修订了《外国公职人员腐败法》，允许加拿大法院就加
拿大公司（不含外国子公司）的境外犯罪情况进行审理。^③

拉美是加拿大采矿业对外投资的主要地区，加拿大政府倡议在拉美企业
积极承担社会责任。加拿大外交部门积极向拉美采矿企业提供有关社会责任
战略的咨询和宣传册，为贸易专员和海外使团提供有关培训。2009—2011财
年，加拿大外交使团在拉美先后举行了10场、20场、23场企业社会责任推
广活动，分别占当年加拿大在全球推广企业社会责任活动的30.3%、41.7%、
38.3%。^④在智利圣地亚哥、墨西哥城、利马、布宜诺斯艾利斯等多个城市举
办了采矿信息推广或研讨会，以促使东道国与采矿企业建立良好关系。^⑤2011
年9月，加拿大国际发展署还出台了《促进安第斯地区企业高效社会责任倡
议》，拨付配套资金2000万美元，就实施有利于当地社区发展的采矿项目进
行了一系列试点，以改进地方政府和社区实施可持续发展项目的的能力。加拿
大国际发展署还在秘鲁与巴里克金矿公司合作实施加拿大世界宣明会（World

① Global Affairs Canada, “Building the Canadian Advantage: A Corporate Social Responsibility (CSR) Strategy for the Canadian International Extractive Sector”, March 2009. <https://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/topics-domaines/other-autre>. [2020-11-02]

② Lloyd Lipsett, Michelle Hohn, and Ian Thomson, “Recommendations of the National Roundtables on Corporate Social Responsibility and the Canadian Extractive Industry in Developing Countries: Current Actions, Stakeholder Opinions and Emerging Issues”, January 2007. <https://mining.ca/wp-content/uploads/2019/03>. [2020-11-02]

③ Robert Wisner, “Canada’s Global CSR Cop? The Proposed Canadian Ombudsperson for Responsible Enterprise”, January 2018. <https://mcmillan.ca/insights>. [2021-03-18]

④ Lloyd Lipsett, Michelle Hohn, and Ian Thomson, “Recommendations of the National Roundtables on Corporate Social Responsibility and the Canadian Extractive Industry in Developing Countries: Current Actions, Stakeholder Opinions and Emerging Issues”, January 2007, p. 26. <https://mining.ca/wp-content/uploads/2019/03>. [2020-11-02]

⑤ Global Affairs Canada, “DFATD Supports CSR Projects”, June 2014. <https://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/topics-domaines/other-autre>. [2020-11-20]

Vision Canada) 项目, 以帮助 1000 个受采矿活动影响的家庭提高收入。^①

(二) 2009 年责任战略后加拿大在拉美采矿企业社会责任失范的恶化

无可否认, 2009 年《海外采矿业战略》显示了加拿大政府希望提升海外采矿企业社会责任感的态度, 但根据普华永道国际会计师事务所的调研, 之后加拿大海外采掘业的社会责任意识 and 执行程度并不容乐观。

表 1 加拿大海外采掘业对社会责任战略及相关国际规范的认知率和执行率 (%)

	认知率 (2012 年)	认知率 (2013 年)	执行率 (2012 年)	执行率 (2013 年)
2009 年《加拿大海外采矿业社会责任战略》	42	50	N/A	N/A
《经合组织跨国企业准则》	26	41	6	26
《IFC 环境与社会可持续绩效标准》	53	59	31	46
《全球报告倡议》	42	55	37	42
《安全与人权自愿原则》	37	40	22	37
在海外运营企业中有参与社会责任活动的企业所占比重				
	2012 年		2013 年	
	68		71	

资料来源: Global Affairs Canada, “Summative Evaluation of Canada’s Corporate Social Responsibility Strategy for the Canadian International Extractive Sector, Final Report”, September 2014. <https://www.international.gc.ca/gac-amc/publications/evaluation/2014>. [2020-11-02]

正如矿业观察组织所批评的, 2009 年责任战略并未能达到其所阐述的目标, “企业社会责任战略未能解决和纠正正在发展中国家采矿对当地经济、环境和人权的有害影响, 这将导致当地对加拿大矿业公司的反对加剧以及矿区冲突的增多”^②, 这一点在拉美地区尤为突出。

首先, 采矿企业导致的环境危害依然严重。这一时期, 加拿大采矿企业对拉美的环境污染时有发生。据报道, 在巴拿马, 加拿大佩塔奎拉矿业公司子公司所属的莫里洪矿 (Molejón) 破坏了热带雨林, 排放的氰化物、汞和其

^① Lloyd Lipsett, Michelle Hohn, and Ian Thomson, “Recommendations of the National Roundtables on Corporate Social Responsibility and the Canadian Extractive Industry in Developing Countries: Current Actions, Stakeholder Opinions and Emerging Issues”, January 2007. <https://mining.ca/wp-content/uploads/2019/03>. [2020-11-02]

^② Catherine Coumans, “Submission to the Government of Canada’s Review of Corporate Social Responsibility Strategy for the Canadian Extractive Sector”, January 8, 2014. <https://miningwatch.ca/sites/default/files>. [2021-01-02]

他重金属污染了附近河流，造成鱼类和动物大量死亡。^① 在秘鲁拉利贝塔德省，巴里克黄金公司所属的北泻湖矿对矿区3条河流及土壤造成严重污染。^② 2011年2月，数千名活动人士在哥伦比亚几个城市游行，打出了“矿业公司回家去”的口号，反对灰星资源公司（Greystar Resources Ltd）在桑坦德省的安格斯图拉（Angostura）项目^③，矿场附近布卡拉曼加市3万名市民走上街头要求环境部拒绝该公司的开矿申请。^④ 2014年10月，由环境保护、社区发展、律师协会等领域的7个非政府组织组成的“拉美矿业人权工作小组”向美洲人权组织揭露说，加拿大采矿企业至少有11个采矿项目是在拉美自然保护区、生态或考古保护区进行的，涉及了墨西哥、巴拿马、哥伦比亚等多个国家，引起当地社会普遍忧虑。^⑤

其次，因侵害原住民土地权导致的摩擦依然频繁。随着加拿大采矿企业的扩张，原住民领地被征用来开矿的情况变得更为普遍，损害原住民土地权的现象突出。美国智库机构西半球事务委员会主席伯恩（Larry Birn）批评加拿大巴里克黄金公司、亚马纳黄金公司和加拿大黄金公司等采矿企业对拉美原住民社区的剥削和破坏，“土著人群的利益被侵犯，而他们对此完全不关心”。^⑥ 根据麦吉尔大学的调研，加拿大第一银业公司于2009年获得了墨西哥圣路易斯波托西州卢兹银矿的开采权，该矿70%的区域属于联合国教科文组织认定的惠邱族（Huichol）圣地遗址。惠邱族认为开矿威胁到其族群文化，

① Julio Yao, “Mortandad en Petaquilla”, 2017. <http://laestrella.com.pa/opinion/columnistas/mortandad-petaquilla/23733747/>. [2020-10-12]

② Working Group on Mining and Human Rights in Latin America, “The Impact of Canadian Mining in Latin America and Canada’s Responsibility, Executive Summary of the Report Submitted to the Inter-American Commission on Human Rights”, May 22, pp. 10-11. http://www.dplf.org/sites/default/files/report-canadian_mining_executive_summary.pdf. [2020-11-17]

③ Owen Schalk, “Canadian Mining Companies and the Making of Modern Colombia”, November 30, 2020. <https://canadiandimension.com/articles/view>. [2020-10-01]

④ McGill Research Group Investigating, “Angostura, Colombia”. <https://www.micla.ca/conflicts/angostura/>. [2020-09-10]

⑤ Working Group on Mining and Human Rights in Latin America, “The Impact of Canadian Mining in Latin America and Canada’s Responsibility, Executive Summary of the Report Submitted to the Inter-American Commission on Human Rights”, May 22, 2014. <https://hebdolatino.ch/wp-content/uploads/2017/03>. [2020-12-11]

⑥ Michelle Mark, “Canadian Mining Human Rights Abuses: What Justin Trudeau’s Liberal Party Win Could Mean for Latin America”, October 21, 2016. <https://www.ibtimes.com>. [2020-11-15]

伤害了脆弱的生态系统及濒危物种。^① 2011年5月，他们向加拿大驻墨西哥大使馆、墨西哥总统和第一银业股东致函，并派代表前往联合国土著问题常设论坛和温哥华第一银业股东大会抗议。次年2月，墨西哥联邦法院中止了卢兹项目。^② 6月，加拿大熊溪矿业（Bear Creek Mining）在秘鲁的圣安娜项目也受到了当地原住民的反对，他们担心采矿活动会导致公共土地流失和干旱，因此发起游行示威并占领了朱利亚卡（Juliaca）机场。原住民领导者阿杜维里（Walter Aduviri）对秘鲁《共和报》说：“我们不要求金钱，只要求根据国际劳工组织关于土著人民权利的第169号公约尊重我们的财产权和领土权。”最终，秘鲁政府撤销了熊溪矿业的特许权。^③ 在原住民允许开矿的土地上，合同纠纷的情况较为普遍。加拿大黄金公司在墨西哥萨卡特卡斯市（Zacatecas）拥有3600多名矿工的佩尼亚斯奎托（Peñasquito）金矿是一个典型例子。^④ 加拿大黄金公司2007年与该矿区内的印第安人签订了租地合同。2009年，该矿场的用水量多达该公司最初估计用水量的3倍，一个小时内用水量与一个家庭25年的用水量相当。^⑤ 2009—2011年期间，原住民围绕租金和其他问题发起了5次抗议活动。^⑥ 在抗议中，原住民抱怨黄金公司“偷走我们在这里拥有的东西、我们的财富”“除了摧毁我们的土地外，他们什么也没做”“他们承诺了很多事情，如为我们的丈夫提供工作和保险，为我们修路，但实际上他们什么都没做”。^⑦ 2013年，墨西哥托雷翁市谢里塔（La Sierrita）的合作社农民也因为类似纠纷而起诉了加拿大埃克塞龙资源公司。^⑧

① Angelica Enciso, “Otorgó el Gobierno 22 Concesiones Mineras en Wirikuta, Sitio Sagrado”, en *La Jornada*, November 21, 2011. <http://www.jornada.unam.mx/2011/11/21/sociedad/039n1soc>. [2020-09-10]

② McGill Research Group Investigating, “La Luz Silver Project, Mexico”. <https://www.micla.ca/conflicts/la-luz-silver-project/>. [2020-09-10]

③ McGill Research Group Investigating, “Santa Ana, Peru”. <https://www.micla.ca/conflicts/santa-ana/>. [2020-09-10]

④ McGill Research Group Investigating, “Peñasquito, Mexico”. <https://www.micla.ca/conflicts/penasquito/>. [2020-09-10]

⑤ “Proyecto de Destrucción Masiva: La Mina Peñasquito de Goldcorp”, 10 de agosto, 2010. <http://www.mimundo-fotorreportajes.org/2010/08/proyecto-de-destruccion-masiva-la-mina.html>. [2020-09-10]

⑥ “Ordenan a Gold Corp Pagar \$130 Millones a Ejidatarios de Zacatecas”, 9 de abril 2011. <http://www.jornada.unam.mx/2011/04/09/estados/028n1est>. [2020-09-18]

⑦ Paulina Y. Jiménez, “Cierran Mina de Oro ‘El Peñasquito’ por Abusos de la Empresa Canadiense Gold Corp”, May 29, 2009. <http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo>. [2020-09-10]

⑧ Alfredo Valdez y Patricia Muñoz, “Pospone Tribunal Restitución de Tierras a Ejidatarios de Mazapil”, en *La Jornada*, Jueves 18 de abril de 2013. <https://www.jornada.com.mx/2013/04/18/estados/037n1est>. [2020-09-18]

最后，开矿引发的暴力事件依然普遍。2009年责任战略颁布后，开矿引发的社会暴力冲突仍旧严峻。例如，墨西哥男子阿巴卡（Mariano Abarca）因领头反对黑火公司开矿，于2009年11月被谋杀。次月，加拿大总督米歇尔·让（Michaëlle Jean）访问墨西哥，抗议人士为此打出了“加拿大滚回去”的条幅。^①因反对加拿大环太平洋公司采矿，2009—2011年期间萨尔瓦多有5人被害，其中包括一名孕妇。2011年，一名牧师因反对大哥伦比亚黄金公司（Gran Colombia Gold）的马尔马托（Marmato）项目而被杀。2012年，两名矿工因披露该公司在普罗维登西亚（Providencia）金矿的劳资冲突而被杀。2014年，一位知名土著维权人士因反对高里恩特资源公司在厄瓜多尔的铜矿开采项目而被害。当地政府遏制反采矿者维权活动的力度加强，一些维权行动被定为犯罪。如2009年，面对民众对佩塔奎拉（Petaquilla）铜矿的抵制，巴拿马警察防暴部队向民众投掷催泪瓦斯，并逮捕了19人。^②在福尔图纳银矿公司（Fortuna Silver）开发的墨西哥圣何塞矿附近，当地居民因担心水污染和干旱而封锁了该矿入口，遭到警察催泪瓦斯驱逐，有28人被捕。^③据加拿大约克大学法学院“正义和企业问责项目”课题组的不完全统计，2000—2015年期间，至少有28家加拿大公司卷入与拉美当地的暴力冲突，造成44人死亡（33人被谋杀），403人受伤，4人失踪，15人遭性侵，被搜查和起诉196人次，遭逮捕与监禁752人次，涉及14个拉美国家。以上事件绝大部分发生在2009年加拿大政府颁布了责任战略之后。研究指出，以上统计只是“冰山一角”，此外，包括死亡威胁、故意焚烧农作物和破坏财产、原住民被迫流离失所、未报警的暗杀未遂、未报告的受伤等事件数不胜数。^④

总之，2009年责任战略未能扭转加拿大采矿企业在拉美社会责任失范的态势。2015年10月21日，美国《国际财经时报》刊登的一篇文章对2006—2015年加拿大采矿企业在拉美社会责任的失范给予了批评：“多年来，加拿大

^① Liisa L. North, “Bad Neighbours, Canadian Mining Companies in Latin America”, December 31, 2010. <https://canadiandimension.com/articles/view/bad-neighbours>. [2020-12-13]

^② Shin Imai, Leah Gardner, and Sarah Weinberger, “The Canada Brand: Violence and Canadian Mining Companies in Latin America”, Osgoode Hall Law School of York University, 2016. <https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/cgi>. [2020-12-10]

^③ Komala Ramachandra, “Police Raid Communities around Trinidad Mine”, May 8, 2009. <http://www.dominionpaper.ca/articles/2644>. [2020-10-05]

^④ Shin Imai, Leah Gardner, and Sarah Weinberger, “The Canada Brand: Violence and Canadian Mining Companies in Latin America”, Osgoode Hall Law School of York University, 2016. <https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/cgi>. [2020-12-10]

一直在拉美发展其强大的矿业帝国，却基本忽视了全球范围内对其金矿、铜矿和煤矿丰厚利润背后猖獗的暴力、绑架、勒索和环境破坏等问题的抱怨。恶劣的行为引发了联合国和其他国际组织的谴责，它们抨击加拿大采矿企业对危地马拉、秘鲁、墨西哥和阿根廷等国的土著居民和经济发展造成了威胁。”“伴随着惊人的利润和加拿大对拉美资源丰饶土地的勘探开采，相关人权投诉案件也在增加。在哈珀保守党政府执政近 10 年的任期内（2006—2015 年），在阿根廷、墨西哥和危地马拉等国经营的加拿大矿业公司被指控滥用水等自然资源，要求工人在肮脏的环境工作，工资微薄，还压制当地土著社区抗议的声音。……而加拿大政府的反应只是鼓励公司提升自我管理并改善其拉美雇员的工作条件。”^①

（三）2009 年责任战略在拉美受挫的原因

有观点指出，2009 年责任战略的低效在于没有纳入 2007 年加拿大采矿业圆桌会议咨询小组的主要建议，即建立使企业担负社会责任的执行机制。^② 在当时的哈珀政府看来，企业自愿尽责是足够的，国家监督或介入将削弱加拿大企业的竞争力。哈珀政府主张，对相关企业的法律监督、制裁和索赔应该由企业所在的东道国而非母国负责。^③ 在自愿原则下，2009 年责任战略关于问责、制裁和补救等措施乏力，目标含糊，可操作性低，“不能确保在海外运营的加拿大采矿公司尊重土著人权”。^④ 以战略核心社会责任顾问办公室为例，该办公室仅有 3 个编制，顾问之下设联络官与特别项目及研究官各 1 名^⑤，且只有在被指控企业同意的情况下才能对案件进行调查和调解。^⑥ 至 2018 年 4 月办公室被取消，该办公室专员的主要工作是出席若干会议或论坛，推广企

^① Michelle Mark, “Canadian Mining Human Rights Abuses: What Justin Trudeau’s Liberal Party Win Could Mean for Latin America”, October 21, 2016. <https://www.ibtimes.com>. [2020 - 10 - 15]

^② D. Bodruzic, “Promoting International Development Through Corporate Social Responsibility: The Canadian Government’s Partnership with Canadian Mining Companies”, en *Canadian Foreign Policy Journal*, Vol. 21, No. 2, 2015, p. 138.

^③ Liisa L. North, “Bad Neighbours, Canadian Mining Companies in Latin America”, December 31, 2010. <https://canadiandimension.com/articles/view/bad-neighbours>. [2020 - 12 - 13]

^④ Mining Watch Canada, “Critique of the Government of Canada’s 2014 ‘Enhanced Corporate Social Responsibility Strategy: To Strengthen Canada’s Extractive Sector Abroad’: Brief Prepared for Five Year Review”, December 12, 2019, p. 1. <https://miningwatch.ca/sites/default/files>. [2020 - 12 - 25]

^⑤ CSR Counsellor Office, “About Us”. https://www.international.gc.ca/csr_counsellor-conseiller_rse. [2021 - 03 - 16]

^⑥ Liisa L. North, “Bad Neighbours, Canadian Mining Companies in Latin America”, December 31, 2010. <https://canadiandimension.com/articles/view/bad-neighbours>. [2020 - 12 - 13]

业社会责任战略。^① 有限的权限使其无法进行独立调查或要求企业参与非司法程序。该办公室在2009—2011年间只处理过6项投诉^②，且没有一宗调解成功。^③ 2010—2013年期间，绝大多数向顾问办公室提出的投诉都以企业拒绝参与而告终。2011年，顾问办公室收到了一宗要求审查埃克塞龙资源公司所属墨西哥普拉托萨（Platosa）矿的申请。责任顾问被允许进入矿场调查，但当顾问掌握了支持投诉人主张的可靠证据之后，该公司停止了配合。^④ 由此，就像加拿大矿业观察组织建议的那样，“这个办公室应该关门”“加拿大需要一个有效率的监察专员接受投诉，以独立调查相关公司有无违反社会责任……并依据伤害是否已经造成，向企业和加拿大政府提出补救建议。必要的话，建议加拿大政府暂停或撤销对当事公司的政治、财政和外交支持。”^⑤

正是由于机制上的缺陷，加拿大在拉美采矿企业违反社会责任的行径并未真正受到责罚。2011年，加拿大出口发展公司为境外采矿业提供了超过170亿加元的融资和保险金，其中包括那些在拉美有破坏环境和侵犯土著人权行为的企业。在哥伦比亚，塔里斯曼能源公司被指控侵犯人权，但加拿大政府以无法律权力起诉为由拒不受理。在阿根廷，非政府组织“团结意识”（Conciencia Solidaria）于2011年9月向加拿大大使馆申诉加拿大企业参与的帕斯库亚拉玛（Pascua Lama）项目破坏冰川，但未被受理。^⑥ 而且，有时加拿大大使馆还存在着包庇本国企业的嫌疑。例如，在墨西哥恰帕斯州，加拿大大使馆向该州施压，帮助有侵犯人权劣迹的黑火公司获得开采权。黑火公

^① Global Affairs Canada, “CSR Counsellor”. https://www.international.gc.ca/csr_counsellor-conseiller_rse. [2021-03-15]

^② Shin Imai, Leah Gardner, and Sarah Weinberger, “The Canada Brand: Violence and Canadian Mining Companies in Latin America”, Osgoode Hall Law School of York University, 2016. <https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/cgi>. [2020-12-10]

^③ Mining Watch Canada, “Critique of the Government of Canada’s 2014 ‘Enhanced Corporate Social Responsibility Strategy: To Strengthen Canada’s Extractive Sector Abroad’: Brief Prepared for Five Year Review”, December 12, 2019. <https://miningwatch.ca/sites/default/files>. [2020-12-25]

^④ Jeffery Bone, “The State of Canada’s Corporate Social Responsibility Strategy”, March 25, 2015. <https://opencanada.org/the-state-of-canadas-corporate-social-responsibility-strategy>. [2020-10-15]

^⑤ Catherine Coumans, “Submission to the Government of Canada’s Review of Corporate Social Responsibility Strategy for the Canadian Extractive Sector”, January 8, 2014. <https://miningwatch.ca/sites/default/files>. [2021-01-02]

^⑥ Working Group on Mining and Human Rights in Latin America, “The Impact of Canadian Mining in Latin America and Canada’s Responsibility, Executive Summary of the Report Submitted to the Inter-American Commission on Human Rights”, May 22, 2014. http://www.dplf.org/sites/default/files/report_canadian_mining_executive_summary.pdf. [2020-11-17]

司事后对使馆官员表示：“我们黑火所有人都非常感谢使馆向州政府施压以使项目顺利进行所做的一切。”^① 针对加拿大政府的消极态度，2014年10月27日，加拿大矿业观察组织向美洲国家人权委员会听证时指出，“通过其行动和不作为，加拿大政府在导致拉美和加勒比的加拿大矿业公司容忍和助长系统性的侵犯人权行为方面，起了中心作用”。该组织认为，加拿大政府完全可以通过贷款、保险、外交服务以及海外发展援助等手段来敦促在拉美的矿业企业提升社会责任，但加拿大政府的态度并不令人满意。^②

三 2014年责任战略对加拿大在拉美采矿企业社会责任的重建

2009年责任战略的受挫引发了加拿大重建海外采掘企业社会责任战略的呼声。2010年，加拿大众议员麦凯（John McKay）提出了《发展中国家矿业、石油和天然气公司的企业责任法》（C-300法案），该法案要求海外采掘企业以合乎国际环境标准和加拿大对人权的承诺行事，授权加拿大政府调查投诉企业社会责任失范的案件，并主张以撤销财政支持等手段制裁社会责任失范企业。该法还要求加拿大外交部长和国际贸易部长阐明企业社会责任标准，并向国会两院提交年度报告。^③ 遗憾的是，这一份在麦凯看来“没有设立任何新的机构或导致新的资金支出的意图”的议案^④遭到了矿业、油气公司的强烈反对，他们抱怨该法案假定“加拿大矿业公司是不良企业公民”^⑤，指责

① Moore and Colgrove, “Corruption, Murder and Canadian Mining in Mexico: The Case of Blackfire Exploration and the Canadian Embassy”, May 2013. https://miningwatch.ca/sites/default/files/blackfire_embassy_report-web.pdf. [2020-12-23]

② Working Group on Mining and Human Rights in Latin America, “The Impact of Canadian Mining in Latin America and Canada’s Responsibility, Executive Summary of the Report Submitted to the Inter-American Commission on Human Rights”, May 22, 2014. <http://www.dplf.org/sites/default/files>. [2020-11-17]

③ “An Act Respecting Corporate Accountability for the Activities of Mining, Oil or Gas in Developing Countries”, February 9, 2009. <https://www.parl.ca/DocumentViewer/en/40-2/bill/C-300/first-reading#1>. [2020-12-25]

④ House of Commons, “Office Report, Debates on Corporate Accountability of Mining, Oil and Gas Corporations in Developing Countries Act”, 40th Parliament, 3rd Session, Vol. 145, No. 66, September 20, 2010, p. 1110. <https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/40-3/house/sitting-66/hansard>. [2020-12-29]

⑤ Penelope Simons, “Defeat of Responsible Mining Bill Is Missed Opportunity”, in *The Globe and Mail*, November 3, 2010.

该法案有碍矿业投资，将导致工作岗位减少。^① 在利益集团的反对下，2010年10月，该法未能在加拿大众议院通过。不过，该法案的流产引起了社会舆论对境外采矿企业社会责任问题的热烈讨论。2012年，加拿大企业问责网络发布了一份源自加拿大国际合作理事会的新闻稿，批评加拿大企业在海外持续造成的人权和环境损害，指出2007年圆桌会议提出的27项建议中只有3项得到了执行。^② 2013年12月，加拿大外交事务与国际贸易部先后两次组织相关圆桌会议与座谈会，参会的加拿大矿业观察组织等非政府组织建议加拿大政府加强对海外采掘企业的监管，设立企业社会责任监察专员，实施强制性的人权尽职调查和申诉立法，对涉嫌侵犯人权的企业与政府机构进行审查等，引起舆论广泛关注。^③ 在社会舆论压力下，2014年11月4日加拿大政府颁布了《以加拿大的方式做生意：提升加拿大海外采掘业社会责任战略》（简称“2014年责任战略”）。

（一）2014年责任战略及其内在缺陷

2014年责任战略宣称将加拿大与道德、社会和环境标准联系在一起，强调“加拿大的公司能够推动加拿大的价值观，以最高的道德标准在海外运行”“尊重人权和所有适用法律，并达到或超过公认的负责任商业行为的国际标准”。战略主要内容包括：继续维护和推广2009年责任战略中强调的国际企业社会责任准则，包括《采掘业透明度倡议》《原住民社区勘探和采矿指南》等；致力于建立伙伴关系，倡导企业和当地社区、民间组织以及当地政府加强对话，解决潜在冲突以及诉求，鼓励企业通过对话解决争端；推动在2010年后签署的自由贸易与投资协定中纳入企业社会责任条款；责任失范者将被加拿大政府撤销在经济外交上的支持。^④

显然，2014年责任战略是2009年责任战略的继承和发展。2014年责任战略继续强调对国际准则的倡议和对顾问机制的坚持，并试图在对话解决争端机制、

^① Bill Curry, “Lobbying Blitz Helps Kill Mining Ethics Bill”, in *The Globe and Mail*, October 27, 2010.

^② Tania Roth, “Human Rights and the Canadian Extractive Sector in Latin America: Can Canada Do More to Prevent Abuses and Improve Access to Justice?”, Dissertation of University of Ottawa, 2017, p. 26.

^③ Mining Watch Canada, “Critique of the Government of Canada’s 2014 ‘Enhanced Corporate Social Responsibility Strategy: To Strengthen Canada’s Extractive Sector Abroad’: Brief Prepared for Five Year Review”, December 12, 2019. <https://miningwatch.ca/sites/default/files>. [2020-12-25]

^④ Global Affairs Canada, “Doing Business the Canadian Way: A Strategy to Advance Corporate Social Responsibility in Canada’s Extractive Sector Abroad”, November 14, 2014. <https://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/topics-domaines/other-autre>. [2020-11-02]

经济外交、国际经贸协议与跨境诉讼层面有所深入，这些原则性的探索受到了加拿大相关人士的肯定。加拿大采掘业社会责任顾问戴维森（Jeffrey Davidson）指出，在所有经合组织国家中，“加拿大已经采取了最先进和最积极的方法来促进和尝试确保本国公司负责任的行为和尊重人权”。^①加拿大矿业协会主席格拉顿（Pierre Gratton）也称赞该战略是“世界上独一无二的”。加拿大勘探开发协会执行主席谢特尔（Andrew Cheatle）更是将之称为“进步的典范”“为提高世界各地的标准做出了贡献，这是我们应该感到自豪的”。^②

不过，在客观上，2014年责任战略并没有突破2009年责任战略缺乏具体实践机制的局限。该战略强调企业尊重人权、法律和国际责任准则，但没有切实可行的路径设计，这使得企业可以模糊行事；虽然鼓励企业开展“反映加拿大价值观”的业务，但并未澄清“加拿大价值观”的含义。尽管该战略声称对失范企业不予财政或外交支持，但实际上“并未要求出口发展局拒绝或撤回融资”。^③2014年11月22日，《经济学家》杂志在2014年责任战略出台之初刊文批评此战略保守：“在加拿大工业部长法斯特（Ed Fast）眼中，加拿大的品牌就像新铸造的钢锭一样闪亮，需要的只是维护而不是修理。社会活动人士对此不敢苟同。他们注意到了从罗马尼亚环保人士反对露天金矿计划到危地马拉镍矿警卫被指控轮奸等一系列针对加拿大公司项目的抗议活动。”^④2016年10月，加拿大约克大学法学院的调查报告《拉美的加拿大采矿公司手上有血》指出，“持续不断的批评并没能阻止该行业侵犯人权的行为，因为约束采矿企业商业行为的‘企业社会责任’准则是自愿性的，不可执行的。”^⑤

（二）2014年责任战略颁布后加拿大在拉美采矿企业社会责任失范的持续

2017年9月和10月，加拿大众议院外交事务与国际发展常设委员会对本

^① The Standing Committee on Foreign Affairs and International Development, House of Commons, “Evidence”, September 26, 2017, p. 1345. <http://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/42-1/SDIR/meeting-72/evidence>. [2021-03-15]

^② The Standing Committee on Foreign Affairs and International Development, House of Commons, “Evidence”, October 5, 2017, p. 1310, p. 1320. <https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/42-1/SDIR/meeting-75/evidence>. [2021-03-18]

^③ Penelope Simons, “Canada’s Enhanced CSR Strategy: Human Rights Due Diligence and Access to Justice for Victims of Extraterritorial Corporate Human Rights Abuses”, in *Canadian Business Law Journal*, Vol. 56, No. 2, 2015, p. 22.

^④ “Canada’s Natural-Resources Companies, Reputation Management”, in *The Economist*, November 22, 2014. <http://www.economist.com/news/business>. [2020-10-05]

^⑤ “Canada Mining Companies in Latin America Have Blood on Hands”, October 24, 2016. <https://www.telesurenglish.net/news>. [2020-10-02]

国采掘业对拉美的人权影响进行了调研。拉美人权人士、加拿大全球事务部代表、加拿大采矿业代表、专家学者、经合组织及联合国专员等参与了听证。其中，2017年9月28日，渥太华大学国际发展与全球研究学院教授哈斯拉姆根据其对阿根廷、巴西、智利、墨西哥和秘鲁5个国家的研究指出，加拿大企业在避免与当地社会冲突方面表现相对较好：本土企业卷入当地社会冲突的可能性为5%~7%，加拿大企业为21%，而其他国家企业为27%~28%。^①不过，加拿大众议院外交事务与国际发展常设委员会调研也发现，加拿大采矿项目对拉美自然环境和社会产生的负面影响仍然严重，包括森林砍伐、水源污染和诸多社区居民流离失所等。^②报告指出，在项目实施之前，采矿企业依然鲜有充分咨询受影响的土著社区。许多受影响的社区成员无法从采矿项目中受益，而那些从中获得就业的人则可能面临不稳定和被剥削的工作条件。比如，有来自哥伦比亚的劳工律师证人证实该国加拿大采矿企业的工作条件可被视为剥削性的，称之为“准奴隶制”^③；工人往往以短期分包合同工的形式工作，或者连合同也没有，没有基本的健康和安全保障，不受工会保护，没有任何福利，只拿最低工资。有的工人在矿洞中操作笨重的设备，从事危险的工作^④。反对开矿的人权捍卫者和土著社区成员一直是暴力和定罪的受害者，施虐者则往往不被追责。^⑤

与官方报告相一致，非官方舆论同样表达了对2014年责任战略的批评。2015年10月，特鲁多当选为加拿大总理之际，麦吉尔大学关于加拿大矿业在拉美影响的一项调查报告指出“当地社区、土著人权正在受到侵犯”，建议特鲁多政府建立一个独立、透明的采矿业监察专员办公室，以调查相关公司的

① The Standing Committee on Foreign Affairs and International Development, House of Commons, “Evidence”, No. 73, 1st Session, 42nd Parliament, September 28, 2017, p. 1315. <https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/42-1/SDIR/meeting-73/evidence>. [2021-03-18]

② The Standing Committee on Foreign Affairs and International Development, *Race to the Top: Improving Canada's Extractive Sector Corporate Social Responsibility Strategy to Safeguard Human Rights in Latin America*, 42nd Parliament, 1st Session, January 31, 2019, pp. 1-2. <https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/42-1/FAAE/report-22/>. [2021-03-12]

③④ The Standing Committee on Foreign Affairs and International Development, House of Commons, “Evidence”, No. 77, 19 October 2017. <https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/42-1/SDIR/meeting-77/evidence>. [2021-03-18]

⑤ The Standing Committee on Foreign Affairs and International Development, *Race to the Top: Improving Canada's Extractive Sector Corporate Social Responsibility Strategy to Safeguard Human Rights in Latin America*, 42nd Parliament, 1st Session, January 31, 2019, pp. 1-2

责任失范情况，并将其作为修复加拿大和拉美关系的关键一步。^① 2016 年年初，近 200 个人权、法律、环保、原住民及农民权益组织联合致信加拿大总理特鲁多，要求其关注和解决加拿大采矿业在拉美社会责任失范的问题^②，他们批评特鲁多对加拿大矿业公司破坏拉美环境和土著权利的问题保持沉默。2016 年 7 月，联合国土著人民权利特别报告员陶利—科普兹（Victoria Tauli—Corpuz）敦促特鲁多对包括拉美地区在内的海外采矿企业进行监管，以约束其不道德行为。“目前，拉丁美洲约有 198 起与采矿作业直接有关的激烈冲突，这些通常是由农业、农村和土著社区发起的。他们的抗议活动导致了当地政府的暴力反应。在墨西哥的普罗格雷索矿，有 23 人因公开发表反对水污染的言论而被拘留。在巴拿马的蒙隆项目中，抗议者遭遇催泪瓦斯冲击和当地警察的殴打，有 19 名农民被监禁。甚至有报道称，反对该项目的活动人士和当地政治家遭到谋杀。”^③ 2016 年 10 月，加拿大约克大学法学院的研究报告《加拿大的品牌：暴力与加拿大在拉美的采掘企业》呼吁加强对在拉美采矿企业暴力行为的约束和调查，包括设立拥有调查官方机构和采掘企业权力的监管专员办公室，为相关投诉在加拿大提供法律救济途径等。^④

（三）加拿大官方对改革 2014 年责任战略的回应

在改革派的促动下，改革 2014 年责任战略的提议在 2018 年被付诸实践。2018 年 1 月，特鲁多宣布将企业社会责任顾问办公室升级为加拿大企业责任监察员办公室，主要负责处理投诉，向企业和政府提供建议和非正式的调解服务。^⑤ 与企业社会责任顾问办公室被动参与企业社会责任失范调查不同，监察员办公室可主动、独立地调查和审查加拿大海外采掘企业社会责任行为，

^① Michelle Mark, “Canadian Mining Human Rights Abuses: What Justin Trudeau’s Liberal Party Win Could Mean for Latin America”, October 21, 2016. <https://www.ibtimes.com>. [2020-10-15]

^② Development and Peace Canada, “Latin American Organizations Hope for Stronger Accountability of Canadian Mining Overseas”, April 25, 2016. <https://www.devp.org/en/pressroom/2016/comm2016-04-25>. [2021-03-19]

^③ Gretel Kahn, “What Would Trudeau Do? The Effect of Canadian Mining Companies in Latin America”, September 6, 2017. <https://www.mironline.ca/trudeau-effect-canadian-mining-companies-latin-america/>. [2020-10-06]

^④ Shin Imai, Leah Gardner, and Sarah Weinberger, “The Canada Brand: Violence and Canadian Mining Companies in Latin America”, Osgoode Hall Law School of York University, 2016. <https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/cgi>. [2020-12-10]

^⑤ Government of Canada, “Mandate of the Canadian Ombudsperson for Responsible Enterprise”, November 28, 2019. https://core-ombuds.canada.ca/core_ombuds-ocre_ombuds. [2021-01-01]

其职权在一定程度上有所增强。^① 针对拉美地区加拿大采矿业社会责任失范的严重态势，2019年1月，加拿大众议院外交事务与国际发展常设委员会颁布了名为《力争上游：改善加拿大采矿业企业社会责任、维护拉美人权战略》的建议报告，就改进在拉美采矿业企业社会责任提出以下6点建议：（1）减少资源开采对拉美的负面影响，支持更均衡地分配开采福祉，使拉美当地社区从中受益；（2）优化政府治理，结束对侵犯人权行为的有罪不罚现象，支持拉美打击腐败与相关犯罪，包括协助促进拉美国家警察专业化和改进司法系统；（3）在加拿大企业责任监察专员办公室之下保留原社会责任顾问的职能；（4）对现有采掘企业社会责任战略进行批判性评估；（5）优先从机制上提升企业社会责任意识；（6）尽快任命加拿大企业责任监察专员。^② 以上建议反映了提升加拿大采矿业企业在拉美社会责任的紧迫性，比较具有现实性。

为了制定新的企业社会责任战略，使“加拿大公司成为负责任商业行为的领导者”，2020年年初，加拿大全球事务部在魁北克加蒂诺举行了以海外企业社会责任战略为主题的全国圆桌会议，约50名来自加拿大工业界、非政府组织和学术界的人士应邀参加。会议主张“负责任的商业行为”应作为企业获得联邦政府贸易和外交支持的前提，政府应进一步出台政策、立法和税收措施，强制或激励企业履行社会责任。与会者一致认为，确保海外企业履行社会责任应融入加拿大全球事务部的“基因”。会议主张，全球事务部在敦促采矿利益相关方加强对话及伙伴关系、建构争端解决机制以及在自由贸易和国际投资保护协议中推进企业社会责任条款等方面，可以发挥更大作用。会议结束后，加拿大全球事务部发布了题为《未来战略：加拿大海外企业负责任的商业行为》文件，提出海外企业社会责任战略的理想愿景是“到2030年，加拿大公司在负责任的商业行为实施、问责制和透明度方面被公认为国内外一流的领导者。”^③ 为进一步征集公众建议，2020年9—10月间，加拿大

^① Global Affairs Canada Press Release, “The Government of Canada Brings Leadership to Responsible Business Conduct Abroad”, January 17, 2018. <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2018/01/2021-03-20>

^② The Standing Committee on Foreign Affairs and International Development, “Race to the Top: Improving Canada’s Extractive Sector Corporate Social Responsibility Strategy to Safeguard Human Rights in Latin America”, 42nd Parliament, 1st Session, January 31, 2019, pp. 30–40. <https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/42-1/FAAE/report-22/>. [2021-03-12]

^③ Government of Canada, “A Strategy for the Future: Responsible Business Conduct for Canadian Companies Abroad”, September 2020. <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/consultations>. [2021-03-19]

全球事务部负责任商业实践处还开展了网上民意咨询活动。

由于新冠疫情延宕等因素影响，加拿大新的海外采掘业社会责任战略迄今尚未出台。从当前的公众舆论倾向和官方回应来看，经历对2009年和2014年责任战略的反思，加拿大社会对加拿大政府在经济、政治、外交等层面完善企业责任机制，敦促和监察本国海外企业履行社会责任的期望更为浓厚，这对加拿大建构新的海外采掘业社会责任战略具有积极作用，所提出的一些改革原则和理念对其他海外投资国也有国际参考价值。

四 结语

从本质上说，加拿大采矿业在拉美的扩张是全球化背景下资本寻求新空间的产物，其社会责任的失范作为南北经济关系中的不公正行为，反映了加拿大矿业资本在海外扩张的无序性和对利润追逐的极致化，带有“剥夺性积累”特征。加拿大采矿业在拉美的“掠夺性活动不可避免地导致了对（东道国）人民生活的强力和暴力重组”，损害了东道国的生态安全、社会和谐、传统生产生活方式及长远的发展利益，自然引起了拉美当地“受影响社区的普遍抵制。”^①也正因为此，加拿大作为海外经济扩张的中等强国，被一些学者视为“新帝国主义国家”“次帝国主义国家”。有的学者甚至将其在拉美的矿业开采斥为“采血”，将伴随加拿大资本在拉美活动而引起的异常暴力和社会不公视为加拿大帝国的系统性特征之一。此外，加拿大矿业的扩张与加拿大政府的支持是分不开的。在根本上，加拿大政府扮演了“加拿大帝国公司”的角色，提高本国企业规避风险的能力和海外竞争优势是加拿大政府建构社会责任战略的宗旨。企业社会责任作为服务于企业利润追逐的手段，决定了加拿大政府建构海外企业社会责任战略的局限性。

（责任编辑 黄念）

^① Todd Gordon and Jeffery R Webber, “Imperialism and Resistance: Canadian Mining Companies in Latin America”, in *Third World Quarterly*, Vol. 29, No. 1, February 2008, p. 63.