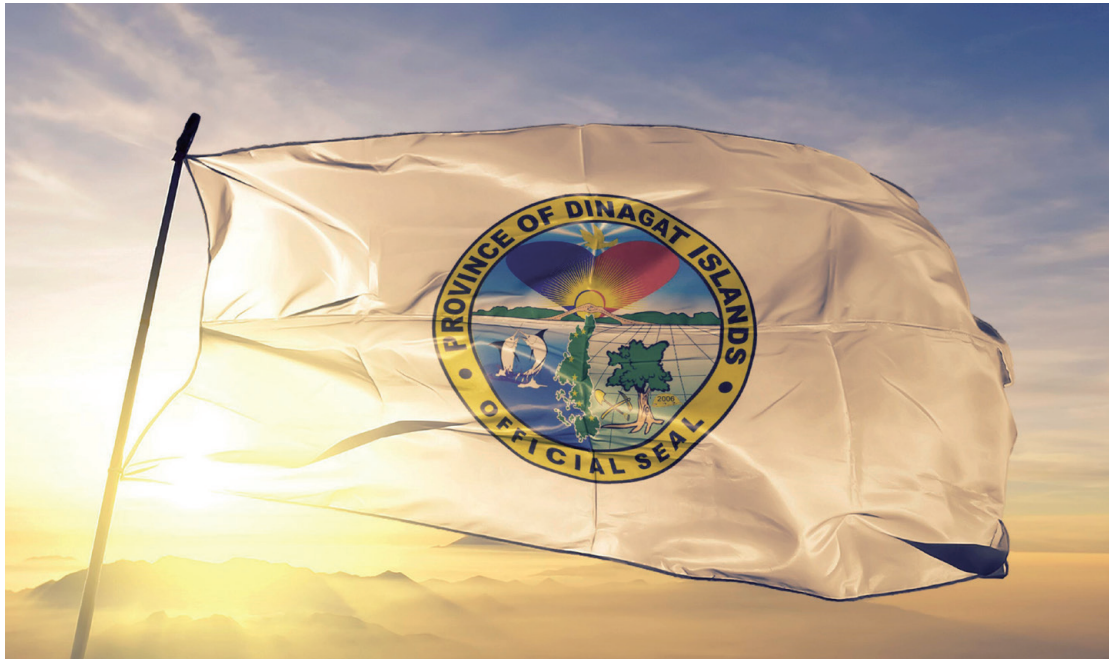


菲律宾：损害工人权利

镍供应链中的侵犯劳工权利行为



© ↑

迪纳加特群岛旗帜 © Aleks Taurus / Alamy Stock Photo

概述

菲律宾是全球最大的镍矿生产国之一，也是中国的主要镍矿供应国。在中国，镍矿石被用于不锈钢生产和其他工业应用。菲律宾许多正在开采的镍矿都位于卡拉加 (Caraga) 地区，包括迪纳加特群岛 (Dinagat Island)。

中国是迪纳加特群岛开采的镍矿主要出口目的地，并对岛上的一些镍矿进行了大量投资。中国在菲律宾 (包括迪纳加特群岛) 镍矿领域的投资可对包括劳工权在内的人权产生积极影响。中国五矿化工进出口商会是中国商务部下属的行业组织，从事海外矿业投资合作的中国企业应遵循该会制定的社会责任准则。中国五矿化工进出口商会在其发布的两套准则中承认尽责管理的重要性，涉及到供应链和人权方面。这两套准则名为《中国对外矿业投资行业社会责任指引》和《中国负责任矿产供应链尽责管理指南》，旨在使中国矿业公司的企业行为与国际标准接轨。根据这两套准则，中国公司可避免通过其本身活动造成或加剧负面人权影响，并应能够对其供应链中其他公司的行为产生积极影响，而这有可能使中菲镍矿供应链中的劳工权利问题得到改善。

AMNESTY
INTERNATIONAL



本报告侧重于菲律宾卡拉加地区迪纳加特群岛镍矿工人工作时的权利。报告检视了镍矿开采业的劳工待遇，并特别关注薪资问题，包括薪金是否达到最低工资要求，是否按时足额支付，是否包含了诸如医疗保险等强制性雇员福利。本报告还探讨了工作权利受到侵犯的工人在寻求和获取补救时面临的障碍，对于国际特赦组织访问的许多工人来说，这只是意味着取回被拖欠的工资和福利。国际特赦组织的研究使人关注到菲律宾迪纳加特群岛镍矿工人工作时的权利。

国际特赦组织于2019至2021年期间三次前往迪纳加特群岛，并访问了100余人，其中大多数是矿工。另外，国际特赦组织还访问了政府官员(包括劳动和就业部官员与省政府官员)，以及其他利益攸关方专家。

国际特赦组织的研究对迪纳加特群岛上矿业公司对待劳工的行为及为其雇用员工的劳务公司提出了严重关切。有充分证据显示，迪纳加特群岛上劳务公司侵害了镍矿开采业工人的权利。研究发现，工人在没有合同的情况下被雇用，被延迟支付工资，未获支付强制性的雇员福利(包括社会保险和医疗保险)，这样的例子不胜枚举，而以上种种皆违反了菲律宾的劳动法和国际人权标准。在国际特赦组织访问的工人中，四分之一的工人表示没有与受雇的矿业公司或劳务公司签订书面合同，五分之一的工人声称其受雇的矿业公司或劳务公司没有适当支付或根本没有向他们支付强制性的雇员福利。

利益攸关方专家接受国际特赦组织访问时指出，他们认为在菲律宾负责更广泛地保护劳工权利的政府机构缺乏资源、能力和意愿。迪纳加特群岛的地理位置偏僻，又远离政府中心，因而带来了挑战，使那些不在迪纳加特群岛上，或在岛上仅有少量人员的政府机构更难视察采矿公司和劳务公司，监测工作场所的条件和安排，或确保其遵守劳工标准。此外，权力分散，职责划分不清，再加上主要政府机构之间的沟通和协调不足，是在采矿业执行劳工标准的重大障碍。菲律宾政府未能确保工人能够容易、无障碍地获得有效的补救，更令问题雪上加霜。

矿业公司通过劳务公司雇用工人，在菲律宾采矿业相当普遍，国际特赦组织对此表示关切。这样的做法对采矿公司本身也有着明显的影响，原因是其与劳务公司的商业关系使得它们与侵犯工人权利的行为相关联。国际特赦组织的调查显示，在整个行业中，经由劳务公司雇用而在迪纳加特群岛镍矿场工作的劳工都面临着人权受到侵犯的问题。这些侵害人权行为在菲律宾和采矿业中是众所周知的风险因素，因此是显而易见和可预测的。所以，采矿公司知道或理应知道其与劳务公司的商业关系可能导致其业务活动存在侵害劳工权的风险。

然而，国际特赦组织并未发现任何证据表明迪纳加特群岛上的采矿公司与劳务公司的分包安排采取了充分或任何尽责调查程序。在缺乏此类程序的情况下，采矿公司根本无法查明和解决这些与其用于雇用工人的劳务公司有关的问题。实际上，一些工人向国际特赦组织表示，他们已经将自己的关切和经历告知采矿公司，但其没有采取任何行动。采矿公司没有开展人权尽责调查程序，也未查明可能发生的劳工权侵犯和违反菲律宾劳工法的行为，或采取行动处理这些问题，结果助长了侵害人权行为。因此，采矿公司未履行其尊重人权的责任。

我们的研究还发现，工人在工作场所的权利遭受侵犯后，要寻求和获取补救面临诸多障碍，包括：

- 实际障碍，例如工人需要花费很多钱、长途跋涉去陈述案件；
- 有关当局审理案件的过程延误过久，而且工人迟迟未得到补偿；以及
- 公司和工人之间出现权力不对称问题，例如，工人担心投诉后会失去工作。

这些障碍亟待解决。

建议

致所有在迪纳加特群岛省采矿业积极开展业务的劳务公司：

- 加紧修改工作政策和实践，以确保其遵守《菲律宾劳动法》和相关命令、规则和条例，以及国际人权标准和国际劳工标准；
- 向其雇用的所有工人提供书面合同；
- 给工人补发未全额支付的工资和强制性员工福利。

致所有在迪纳加特群岛省经营的采矿公司：

- 建立并实施持续的人权尽责调查程序，以确定、预防、缓解在整个采矿作业中(包括在使用劳务公司时)潜在和实际的负面人权影响，并说明其如何处理此类影响；
- 制定和实施一个工人可以使用的程序，以便他们能够提出与其工作中的权利有关的问题，并通过该程序有效和公平地解决这些问题；
- 调查涉及雇用其工人的劳务公司可能存在的侵犯劳工权的行为，并与这些劳务公司合作，对在其矿区工作的工人所遭受的伤害进行补救；
- 不使用未在劳动和就业部注册或被发现侵害工人权利的的劳务公司，包括少付工资、拖欠工资、未支付强制性福利，以及没有与工人签订书面雇佣合同的公司。

致参与菲律宾-中国镍供应链的所有公司:

- 查明并管理其供应链中的风险，包括通过对其供应商进行人权尽责调查及对已查明的风险作出反应的方式，确保其供应链中的所有公司都尊重人权，并符合中国五矿化工进出口商会制订的《中国对外矿业投资行业社会责任指引》及《联合国工商业与人权指导原则》；
- 在任何时候，当供应链或商业关系涉及侵犯人权的行为时，与其他相关行为者合作来采取补救措施。

致中国五矿化工进出口商会：

- 要求参与镍矿供应链的中国公司按照《中国对外矿业投资行业社会责任指引》和《经合组织负责任商业行为尽责管理指南》中所述的程序，建立供应链尽责调查程序。

致菲律宾政府：

- 强化负责在采矿业执行劳工标准的政府机构(包括劳动和就业部)，使其有更多资源和更大能力来监督及视察采矿活动，确保公平和及时解决工人与雇主之间的纠纷，并与政府其他部门进行更有效的合作和协调；
- 统一相关立法、命令、规则和条例，以阐明和加强负责在采矿业执行劳工标准之政府机构的职权，并确保所有相关立法与联合国经济、社会和文化权利委员会关于享有公正和良好工作条件之权利的第23号一般性意见一致。

致劳动和就业部：

- 投入资源和建设机构能力，以确保采矿公司只使用注册的承包商或遵守《菲律宾劳动法》的承包商；
- 投入资源和建设机构能力，以确保对矿场(包括经由劳务公司雇用工人的矿场)进行定期检查，从而确定其遵守《菲律宾劳动法》。

致国家劳动关系委员会 (National Labor Relations Commission) :

- 在迪纳加特群岛建立卫星办公室或其他常设机构，以便对劳工和管理纠纷作出裁决。

致迪纳加特群岛省政府、工会、工人、矿业公司和劳务公司：

- 就报告中提出的政策问题开展对话，上述对话可以通过卡拉加矿业三方理事会 (Caraga Mining Industry Tripartite Council) 或其他多方利益攸关方或三方论坛进行。