



人权理事会
工商业与人权论坛
第一届会议
2012年12月4日至5日

秘书处的背景说明

摘要

本文件提供关于工商业与人权论坛、相关国际标准——《工商业与人权指导原则》的背景资料，并且概述与论坛议程的实质性核心有关的现状：《指导原则》的执行方面的趋势和困难。

一. 引言和背景

1. 工商业活动是社会的一个组成部分，在推动发展方面发挥着重要作用。同时，工商业行为者的运作也可能对人权的享受产生不利影响。任何规模、所有区域和所有部门的工商企业对各项国际承认的人权产生的影响，都已经得到明确的记录。¹ 另外，关于工商企业直接造成或导致侵犯人权现象或间接与此种现象有联系的指称仍然每天都有报道。²

2. 人权理事会在 2011 年 6 月 16 日第 17/4 号决议中，一致核可了《工商业与人权：实施联合国“保护、尊重和补救”框架指导原则》(A/HRC/17/31)。这是一个具有里程碑意义的事件，因为这种核可实际上确立了《指导原则》作为防止和处理工商业活动造成的对人权的不利影响的全球权威参照标准的地位。

3. 《指导原则》是在人权与跨国公司和其他工商企业问题秘书长特别代表用六年时间广泛征求多方意见并开展研究之后提出的。《指导原则》为实施与工商业和人权有关的《联合国“保护、尊重和补救”框架》提供了规范标准和运作标准，该框架由特别代表于 2008 年提出。³

4. 现行国际人权法和在《指导原则》起草之前已经存在的标准和做法为《指导原则》提供了坚实的基础。《指导原则》并没有确立新的法律义务，但这些原则至关重要，因为它们可对国家和工商企业在人权方面各自的义务和责任所涉及的法律和政策问题作出急需作出的说明和阐述。《指导原则》强调了国家为确保企业尊重人权需要采取的步骤；为公司知晓和表明对人权的尊重以及减轻致使或导致人权遭受损害的风险，提供了蓝图；指出了国家和企业为确保对权利遭受不利影响的人提供有效补救而需要采取的步骤；并且为利害关系方评估、参与和促进企业尊重人权和人权问责提供了一套基准。

5. 《指导原则》和《框架》以三个支柱为核心：

- 国家通过政策、监管和裁决提供保护，防止包括工商企业在内的第三方侵犯人权的义务；
- 公司尊重人权的责任，这项责任意味着，工商企业应当谨慎行事，避免侵犯他人权利，并处理企业卷入其中的不利影响；

¹ 见工商业和人权问题秘书长特别代表题为《公司与人权：指称的涉及公司的侵犯人权行为范围与形式调查》的报告(A/HRC/8/5/Add.2)。

² 工商业与人权资料中心这一独立机构是重要的信息来源。该中心对涉及公司的侵犯人权现象指称的报道和积极影响的报道进行张贴(见 www.business-humanrights.org)。

³ A/HRC/8/5。还见特别代表关于实施《框架》的报告(A/HRC/11/13 和 A/HRC/14/27)。

- 需要使与企业有关的侵害行为的受害者能够在更大程度上获得司法和非司法补救；
6. 为了推动《指导原则》的传播和执行，人权理事会在第 17/4 号决议中设立了人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组，该工作组由五名独立专家组成，任期三年。
7. 人权理事会还设立了工商业与人权年度论坛，该论坛的目的是在工作组的指导下，为各区域的利害关系方——包括国家、国际机构、区域组织、工商企业、公民社会，受影响个人和团体以及其他相关利害关系方——提供一个场所，便利其就工商业与人权问题开展对话与合作，以争取实现切实有效、全面执行《指导原则》的目标。具体而言，这一论坛应当便利讨论《指导原则》的执行方面的趋势和困难，包括特定部门、经营环境或某些权利或群体面临的困难，并且确定良好做法。
8. 人权理事会规定，工商业与人权论坛还应当促进在与工商业和人权相关问题上的对话与合作，这表明，理事会认识到，极为有必要坚持不懈地采取有多利害关系方参与、基础广泛的方针处理这方面的困难，并且明确机遇和解决办法。

二. 《指导原则》的执行方面的趋势

9. 工商业与人权论坛第一届会议定于 2012 年 12 月 4 日至 5 日——《指导原则》获得批准仅一年半之后——举行。尽管希望各国和工商企业迅速采取执行步骤，以便履行《指导原则》阐明的各自的义务和责任，但是充分执行的进程只是刚刚开始。其他相关利害关系方的采纳和适用情况也是如此。
10. 《指导原则》的执行是一个长期、持续的进程，该进程需要考虑到各种情况和困难的变化，最终的最为重要的目标是防止和处理企业活动对人权造成的不利影响。这并不排除工商业与人权标准的任何其他长期的发展。
11. 甚至在《指导原则》向人权理事会提出之前，利害关系方就已经开始适用《联合国“保护、尊重和补救”框架》。前特别代表进行的非正式调研发现，国家、国际机构和机制、区域组织、工商企业、公民社会团体以及其他行为者已经在相当大程度上采纳《框架》。⁴
12. 工作组提交人权理事会第二十届会议的报告(A/HRC/20/29)简要叙述了为全面传播和执行《指导原则》而采取的积极步骤。具体而言，该报告重点介绍了将《指导原则》纳入一些国际标准和举措的情况，以及区域政府间组织、国家、国

⁴ 见工商业和人权问题秘书长特别代表，《〈联合国“保护、尊重和补救”框架〉的适用情况》(“Applications of the U.N. ‘Protect, Respect and Remedy’ Framework”), 2011 年 6 月。可查阅 www.business-humanrights.org/media/documents/applications-of-framework-jun-2011.pdf。

家人权机构、工商组织和企业及公民社会为推进执行和传播所作的努力(同前,第 22 至 39 段)。

13. 工作组提交大会第六十七届会议的报告(A/67/285)概述了自从《指导原则》得到核可以来进一步的战略动态和为将《指导原则》纳入全球治理框架所采取的举措,还概述了利害关系方为促进传播和执行所采取的步骤。该报告提到了包括联合国实体和机制、其他政府间举措以及私人和多利害关系方举措在内的最近的全球治理动态,还提到了这方面即将到来的和错失的机遇。该报告列出了国家政府、国际机构、区域政府间组织和机制、国家人权机构、工商协会和网络、多利害关系方倡议、非政府公民社会组织、工会联合会以及学术界利害关系方等为传播和执行《指导原则》所采取的重要举措。

14. 秘书长关于整个联合国系统如何为推进工商业与人权议程和《指导原则》的传播与执行作出贡献的报告(A/HRC/21/21 和 Corr.1),也列举了《指导原则》的采纳方面的一些例子。

15. 因此,各利害关系方团体都在作出相当大的努力,这是为切实执行《指导原则》采取的初步步骤,同时也意味着一些做法和趋势或许正在出现。不过,可以初步认为,显然需要作出更加广泛而深入的努力。

16. 在自《指导原则》获得核可之时起经过了更多时间之后,将能够就执行方面的当前趋势提出更具结论性的看法。首届年度论坛将审评利害关系方迄今为止采取的一些重要举措和步骤,从而有助于揭示这些动态。由工作组牵头进行的以国家当前的执行为重点的研究和调查,将在指导讨论方面发挥关键作用。

三. 《指导原则》的执行方面的困难

17. 《指导原则》明确认识到,从国家保护(人权)的义务,企业尊重(人权)的责任以及受害者获得补救来看,当前在实现有效执行方面存在着困难和不足。一些重要步骤正在采取,但是,工作组强调,尽管出现了一些颇有希望的动态和举措,但是,“在实现有效传播和执行方面仍然存在着相当大的困难和不足”(见 A/67/285, 第 14 段)。

18. 正如秘书长和工作组在最近的报告(见 A/HRC/21/21 和 Corr.1, 以及 A/67/285)中指出的,有效和全面执行面临的一个普遍性的主要困难,是利害关系方的巨大的能力建设需求。工作组还提到了战略层面的一些其他困难⁵,这些困难是:

(a) 需要确保国家和工商企业的执行做法以及旨在支持执行的手段与《指导原则》相一致;

⁵ 见 A/HRC/20/29 和 A/67/285。

(b) 确保相关的全球治理框架与《指导原则》趋同，并确保各项努力之间更大程度的协同作用；

(c) 缺乏一个收集和分享有关执行努力、缺陷和最佳做法的信息的中央资料库；

(d) 需要加强《指导原则》的传播和执行，具体做法是确保区域一级新的拥护者包括所有区域的政府和工商行为者在内，作出更加广泛的努力，并实现更加广泛的采纳；

(e) 处理保护和补救缺陷，特别是与在工商活动背景下极易遭受侵害、歧视和处于边缘化境地的几类权利主体相关的保护和补救缺陷；

(f) 在国内就《指导原则》的执行展开的多利害关系方对话过程中，逐步形成良好做法。

19. 论坛的中心目的是讨论《指导原则》的执行方面的困难，因此，论坛将有助于人们在更大程度上了解察觉到的主要困难，弄清这些困难与《指导原则》和《框架》的所有三个支柱的关系，以及与将《指导原则》纳入全球治理框架的关系。首届年度论坛将专门探讨国家、国际和区域机构、联合国系统、工商企业、公民社会和相关利害关系方面面临的主要难题。此外，还将探讨与某些情形、具体问题和利害关系方群体有关的难题。

20. 以下段落初步列出论坛讨论可能会探讨的一系列难题，所列清单并非详尽无遗。通过讨论，可能会有更多问题得到发现和阐明。

21. 在国家保护(人权)的义务方面，各区域都存在着许多困难，但这些困难的表现形式依具体情况而定：

(a) 加深对于何为最有效的预防性和补救性法律和政策措施问题的理解；

(b) 解释行使治外法权的法律界限和实际界限；

(c) 在国内一级切实执行现行法律；

(d) 向工商企业提供有效指导；

(e) 对于国家应当按照《指导原则》和相关人权标准采取实际步骤以处理面临极易遭受伤害风险的群体的状况的知晓；

(f) 切实兼顾奖励措施和制裁措施，并且找到“恰当的政策组合”；

(g) 就国家所有或控制的实体的作用进一步阐明经营上的问题；

(h) “私营化”；

(i) 在国家参与商业交易的情况下制订有效的执行战略；

(j) 确保实际的“横向”和“纵向”政策一致性；

(k) 明确不同政府机构和部门的作用，并确保这些机构和部门之间的协调；

- (l) 使国家人权机构能够发挥支持所有三个支柱的实施的潜在的关键作用；
 - (m) 所察觉到的在国内外工商活动中保护人权与保障“竞争力”、投资和投资流动之间难以消除的矛盾；
 - (n) 腐败、政府与企业关系缺乏透明度以及公司行为者对政界的影响；
 - (o) 各个区域的国家普遍存在的能力不足问题。
22. 公司尊重(人权)的责任的履行在经营层面和系统层面遇到困难，例如：
- (a) 把人权与广泛的可持续性和企业议程联系在一起，以便确保高级领导作出承诺并投入时间；
 - (b) 就尊重人权工作的内部管理作出指派并实行监督；
 - (c) 确保审慎步骤程序在实施过程中和内容上都能与《指导原则》和人权标准相一致；
 - (d) 将人权政策承诺纳入不同企业的经营计划；
 - (e) 采用宽广的视角看待经营风险，以侧重人面临的风险，包括制定恰当指标衡量此种风险；
 - (f) 在确定、评估、管理及核算对人权的影响和缓解战略过程中，特别是在“高危”情形中，让利害关系方参与；
 - (g) 对于企业应当按照《指导原则》和相关人权标准采取实际步骤以处理面临极易遭受伤害风险的群体的状况的知晓；
 - (h) 在企业关系中了解、逐步增强并行使杠杆作用；
 - (i) 在国内法没有作出规定、没有得到执行或者与公认的国际人权标准相抵触的情形中开展经营活动；
 - (j) 有效的传播和报告，包括就如何使公司管理系统和内部程序与《指导原则》相一致进行宣传 and 作出报告；
 - (k) 为获得补救提供支持，不论是通过业务层面的投诉机制还是其他机制；
 - (l) 让迄今为止尚未成为工商业与人权议程的一部分的工商协会和网络进行参与，以支持《指导原则》的传播和执行。

23. 自从《指导原则》获得核可以来，一些公民社会团体与工商企业和政府密切合作，开展执行《指导原则》的行动。另一些公民社会团体为一些工具和指导材料提供了投入，以推进国家和企业的执行。有些团体提出了执行方面的良好做法例子。另一些公民社会团体报告并设法抵制指称的公司侵犯人权行为和政府没有履行保护人权的义务现象，同时表示，在受害者获得补救方面依然存在困难，并且指出了《指导原则》的执行方面的一些主要缺陷。

24. 公民社会在推动执行《指导原则》方面面临着外部和内部的困难。外部困难有：受影响社区在面临潜在和不利的对人权的影响的情况下，难以让工商企业参与重要的进程，同时难以从公司或政府方面获得足够的信息；人权维护者如果调查或报告涉及工商企业或政府的潜在或指称的侵害行为，就会遭到暴力侵害，人身安全就会受到威胁。内部困难则可能与公民社会团体和行为者在资源和能力上的限制有关。

25. 《指导原则》指出，在确保受害者获得有效补救包括司法补救方面，存在着一些重大障碍。有些国家的困难是系统性的，例如，司法系统无法利用，费用过高，办事效率低下或者缺乏独立性；以及调解程序或公司申诉机制缺乏或不足等。另一些困难涉及司法管辖，即在发生侵害行为的国家，受害者无法利用有效的申诉机制，也无法到别处寻求补救。在非司法申诉机制方面，一些利害关系方继续对符合《指导原则》的机制的实际运作进行监督。就此种机制而言，主要困难在于如何确保它们不损害工会的正当作用，同时又不排除诉诸司法机制的可能性。

26. 在存在冲突和普遍的暴力现象的地区——这些地区往往会发生最为令人震惊的与企业有关的侵犯人权情况——《指导原则》的执行面临着一系列具体困难。尽管需要采取紧急行动处理此种状况，“但各国对于何种创新、未雨绸缪，尤其是切实可行的政策和手段对预防或减轻在冲突形势下与企业相关的侵权具有最大的潜力，仍不清楚”。⁶

27. 对于某些利害关系方群体来说，在执行方面也存在着某些困难。例如，对于中小企业来说，之所以存在一些困难，是因为对《指导原则》和适用于企业的人权标准的了解甚少，专门的指导工具缺乏，而且在确保采取步骤贯彻落实方面，资源和能力明显不足。人权特别容易遭受不利影响的群体包括儿童、土著居民以及处于边缘化境地的人群等。例如，国家的作用、企业活动和土著居民的状况这三者之间的复杂关系，是一种贯彻所有三个支柱的关系。

28. 《指导原则》的执行方面的有些困难仅限于特定问题或部门。各种形式的资金融通与企业对人权的影响之间的关系仍然需要从实际运作角度得到进一步澄清。公共财政——涉及国际和国家机构——的作用提出了一些问题，例如与政策一致性、恰当的审慎步骤措施、利害关系方参与以及申诉机制等有关的问题。此外，如何确保在国家和投资人合同中管理人权风险仍然是一个难题，尽管前特别代表开展了工作并提出了负责人的合同原则(A/HRC/17/31/Add.3, 《指导原则》增编)。

⁶ 工商业和人权问题秘书长特别代表的报告(A/HRC/17/32)，第1页。

四. 结束语

29. 通过论坛进行的讨论，与会者将力求进一步认明《指导方针》的执行方面的趋势和困难，明确出现的机遇、解决办法和今后的优先事项，争取使《指导原则》得到相关关系方的切实有效的执行。
