



大会

Distr.
GENERAL

A/HRC/4/74
5 February 2007

CHINESE
Original: ENGLISH

人权理事会
第四届会议
临时议程项目 2

大会 2006 年 3 月 15 日题为“人权理事会”
的第 60/251 号决议的执行情况。

人权与跨国公司和其他工商企业问题
秘书长特别代表的临时报告 *

人权影响评估——解决关键的方法问题

* 本报告逾期提交，是为了列入最新资料。

概 要

本报告是按照人权委员会第 2005/69 号决议以及理事会第 1/102 号决定提交的。委员会的决议请人权与跨国公司和其他工商企业问题秘书长特别代表为评估工商活动的人权影响制订材料和方法(任务授权第 1 段(d)分段)。秘书长特别代表在临时报告中表示,制订此类材料和有关方法将会超出任务授权的时间和资源限制,但是,本报告说明了开展工商业人权影响评估的原则和特点,包括与环境和社会影响评估的相似之处,并且更新了关于当前举措的说明。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、界定问题：人权影响评估——解决关键的方法问题	1 - 9	4
二、环境和社会影响评估的相似性	10 - 21	5
三、人权影响评估的特殊性：一种不同的办法	22 - 29	7
四、当前的举措	30 - 36	9
五、展望	37 - 40	11

简单地说，影响评估就是弄清某种当前或拟议的行动在未来产生的后果的过程。

— 国际影响评估协会

一、界定问题：人权影响评估——解决关键的方法问题

1. 工商活动的社会影响是庞杂的。这种影响既可能是积极的，也可能是消极的；既可能是直接的，也可能是间接的；既可能是单一性的，也可能是累积性的，这种影响具有很强的当地情况特定性，并且具有多重互联因素。

2. 必须弄清工商活动如何会对人权产生影响，以便最直接涉及和影响到的人——包括当地社区、政府和雇员——能够加以干预，加强积极影响，避免或者减轻消极影响和风险，推动人权的落实。如果能够预先采取干预行动，而不是仅仅对于工商活动造成的变化作出反应，这种干预行动就最为有效，代价最小。¹

3. 这种理念在环境和社会影响评估领域发展得相当成熟，现在，这种评估对于具有重大有形影响的项目而言已经属于例行工作了，而且往往是国家法规或金融机构的要求，在采掘业尤其是这样。

4. 环境和社会影响评估研究的是工商活动及其直接影响。这就经常会提出人权问题，例如享有适足生活水准的权利。

5. 然而，用环境和社会影响评估办法研究某个工商企业的直接影响，可能会忽略一个社会中顽固存在的侵犯人权现象，例如结社自由不受鼓励或受到公开剥夺，或隐私权得不到尊重(如客户和雇员的隐私权)。这些问题将决定公司如何在当地运营，并使工商企业被直接夹在了国际标准同当地实践两者的重大冲突之间，在这种情况下，公司既可能被看作是侵犯人权的实施者或同谋，也可能被看作是与当地员工或政府官员不和。

6. 由于有了这种认识，而且工商和人权问题总体而言日渐突出，一些组织正在进行实验，对于民营项目开展人权影响评估。

¹ The term “impact assessment” is also often used to describe activity ranging from *ex post* evaluations to compliance checks. This paper takes the term to mean *ex ante* activity, although ongoing assessments of various kinds should be a part of good business practice.

7. 任务授权第 1 段 (d) 分段要求秘书长特别代表为开展人权影响评估制订材料和方法。特别代表在临时报告中说, 这项工作超出了任务授权的资源和时间限制, 但他承诺对于当前的努力加以跟踪。

8. 2006 年 7 月, 特别代表在他开设在工商和人权资源中心的网页上刊登了关于人权影响评估的一份讨论文件,² 勾画了这项专题的范围, 提出了供讨论的一些问题。这份文件载有特别代表关于人权影响评估的研究结果, 包括各方对于该份讨论文件的反馈、人权影响评估举措的情况补充更新以及进一步研究和磋商的结果。

9. 特别代表关于这项专题的研究结果首先是, 现在要想对于工商业人权影响评估作出确定性的评价尚为时过早, 因为到目前为止所公开的此种评估摘要只有一份(英国石油公司在印度尼西亚的唐古液化天然气项目), 尽管其他一些公司也开展了不公开的或相关的活动。壳牌石油公司与丹麦人权研究所一道采用了“尊重人权评估工具”, 就是值得一提的一个例子。因此, 在更多的实例得到公开之前, 本文中的主张只能是理论上的。

二、环境和社会影响评估的相似性

10. 相对而言, 环境和社会影响评估在工商界已经建立了既定地位(尽管只是在少数产业当中), 因此, 首先就值得强调指出应当纳入人权影响评估当中的环境和社会影响评估方法要件。下一节将说明人权影响评估的特殊性。³

11. 与环境和社会影响评估一样, 人权影响评估应当说明拟议开展的工商活动, 说明这是否是一项新的投资还是诸如活动扩张的某种重大改变, 说明供应合同的变化或新的政策(例如当地采购或员工招聘政策)。人权影响评估应当考虑到工商活动的整个活动周期, 例如, 大型基础设施项目从施工建设直到项目结束的完整过程, 信息和通信业务则应以刚进入市场的状况作为评估起点。

² See the Business and Human Rights Resource Centre, <http://www.business-humanrights.org/Gettingstarted/UNSpecialRepresentative>.

³ See BP's Tangguh project, <http://www.bp.com/tangguh>, and Shell's work with the Danish Institute, <http://www.shell.com/humanrights>, "The Human Rights Compliance Tool." See also the International Center for Corporate Accountability's 2005 audit of Freeport in Indonesia, <http://www.icca-corporateaccountability.org/>.

12. 人权影响评估应分别列出所涉活动须加遵守的法律、规范和行政标准。其中应当列有母国和东道国的相关国家和当地法规、项目出资方的要求以及公司内部政策。

13. 人权影响评估应当说明工商活动所在地区的人权状况，这一地区的范围应当在重大活动开始之前通过协商和初步探讨加以商定。人权专家和当地利害关系方的参与对这一步骤至关重要。

14. 在奠定了这些基本条件之后，人权影响评估应当对于工商活动可能引起何种变化提出看法。这是一项困难和主观的工作。有一种办法是构建多种假设情况，而另一种办法是在不同的干预层次基础上预估结果。一项人权影响评估还可考虑当地社区关于可能发生什么变化的看法。虽然一座新的石油化工厂可能不会造成空气污染，但是社区对于空气或水质量的担心将会使公司有必要采取行动。

15. 人权影响评估应当在此之后将拟议的工商活动构成的人权风险按轻重缓急顺序排列，并为应对这些风险提出务实的建议。这种建议可包括所涉公司可单独承担的行动，如修改项目设计，但也可列出与政府、当地社区、公民社会组织及该地区其他公司协作的各种办法。

16. 这些建议应当纳入一项管理计划，而管理计划中应当列有监测基线指标和复查人权影响评估过程中所提问题的规定。管理计划应当规定同受影响的各方开展定期磋商。

17. 人权影响评估应当讨论适用的良好做法，例如相同工商业或区域的良好做法或其他产业或地区在类似情况下采用的良好做法。

18. 人权影响评估应当有相关产业、当地情况和人权的专家参与，由这些专家领导人权影响评估，或大力征求他们的意见。内部和外部人员都应当得到考虑：独立的第三方能带来外部的信誉，但可能不具备当地或产业知识；而内部员工对于人权问题和本部门以外的最佳做法可能并不熟悉。如果所涉公司为独立评估员支付酬劳(如同企业为公司报告审计员支付酬劳一样)，评估员的信誉就会受到质疑，但是，如果没有其他中性供资来源，这就是别无选择的办法，就应当就事论事地对评估作出判断。

19. 在理想的情况下，人权影响评估一向应当全文公布，但是，合理的潜在风险也必须加以考虑，可能因此而不得不仅仅公布其中一部分，或者仅公布摘要。例

如，如果国家治安部队的人权纪录不佳，公司可能就不愿意公布详述这种纪录的人权影响评估，担心这会给公司在政治或法律上带来风险，在极端的情况下可能还会给员工带来危险。⁴

20. 与编制财务报告相比，开展人权影响评估的工作同样重要，甚至更为重要。可以把影响评估作为一种会议机制，使所涉公司、社区和政府共同对话。至为关键的是，人权影响评估必须以协商为基础，而这种协商应当以促进真诚对话和建立关系的方式开展。⁵

21. 人权影响评估过程即使再重要，本身也并不是目的。与任何风险和影响评估工具一样，关键在于所涉各方如何使用评估结果和参与这个进程——简单的走过场得不到什么信任。

三、人权影响评估的特殊性：一种不同的办法

22. 人权影响评估与环境和社会影响评估最明显的不同是，人权影响评估虽然采用的是上述影响评估方法和原则，但应当以《国际人权宪章》为框架，其中包括《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际公约》及《经济、社会和文化权利国际公约》。⁶

23. 除了上文第 12 段提到的法规要求之外，人权影响评估还应当分门别类地列出相关人权标准，包括母国和东道国签署了的国际公约中规定的此类标准(或许还应当注明这些国家尚未批准的人权公约)、土著习惯法和传统(例如有关土地分配和所有权的此类法律和传统)等其他标准以及(针对可能存在武装冲突的情况列出)国际人道主义法。

⁴ Correspondence with Gare Smith of the law firm Foley Hoag in Washington, D.C., May 2006.

⁵ There are many resources on stakeholder engagement, for example *The Stakeholder Engagement Manual* by UNEP, AccountAbility and Stakeholder Research Associates Canada (<http://www.unep.fr/outreach/home.htm>) and the Collaborative for Development Action (http://www.cdainc.com/publications/cep_issue_papers.php). There are also resources specifically on conflict-sensitive interviewing, such as Simon A. Mason, *From Conflict to Cooperation in the Nile Basin*, August 2004, available at <http://www.css.ethz.ch>.

⁶ See the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, <http://www.ohchr.org/english/law/index.htm>.

24. 如果拟议的工商活动已经与投资条约义务、东道国政府协定或与政府机关和供应商的合同联系在一起，人权影响评估就应当研究这些义务、协定或合同是否恰当地包含了对人权的保护。⁷

25. 但是，人权影响评估不应当仅仅是环境和社会影响评估的补充，也不应当是在不同标题下重新编排的环境和社会影响评估。相反，把影响评估置于人权框架之内意味着一种不同的办法。

26. 人权影响评估应当脱离环境和社会影响评估采用的审议项目直接影响的办法，代之以大力审议项目同每一种权利的可能互动关系。例如，经济社会影响评估可能并不会引起关于表达自由的任何讨论，而人权影响评估就可能预见到反对所涉项目的社区抗议活动遭到国家的武力镇压。虽然按照国际人权标准目前并没有关于公司作用和义务的总体一致意见，但是人权影响评估可在没有规范性假设的条件下开展，就像假设性规划或其他类似活动一样。

27. 人权影响评估可以参照联合国开发计划署等发展机构采取的“立足人权的方针”。“立足人权的方针”把《世界人权宣言》和其他国际人权文书的要旨列为了方案和项目的目标和指导原则。虽然把实现人权设想为某一特定工商活动的目标并不妥当，但在有关工商活动的人权影响评估中，“立足人权的方针”的两项构成内容可能会是有用的：(a) 指导原则和 (b) 有关权益人(或主张人)和“责任人”的讨论。⁸

28. “立足人权的方针”似乎并没有单一的一套指导原则，但出处一般都指扶持、参与、无歧视、弱势群体优先和问责等原则。可以说，任何影响评估，如果体

⁷ See, for example, Amnesty International, *Human Rights on the line: The Baku-Tbilisi-Ceyhan project*, May 2003, available at <http://www.amnesty.org.uk/content.asp?CategoryID=10128>.

⁸ For a discussion of the Human Rights Based Approach and list of additional resources, see <http://www.humanrightsimpact.org/hria-conference-06/workshop-human-rights-based-approach/> and <http://www.amnesty.ie/amnesty/live/irish/action/default.asp?page=3802&rec=20&pos=1>. In particular, see United Nations, *The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding Among UN Agencies*, 2003 (available at http://www.undp.org/governance/docs/HR_Guides_CommonUnderstanding.pdf).

现了“立足人权的方针”的原则，无论以什么为标签，都可以被看作是一次人权影响评估。但是，在这个问题上，同样也需要经过实验才能了解这是否合理。⁹

29. “立足人权的方针”要求分析权益所有人及其需要和权益，以及相应的责任人及其义务。这种分析的意图是在分析中评估权益无法实现的原因，以及权益人坚持自己权益的能力和责任人履行自己义务的能力。这种分析可能极有助于民营部门的投资：虽然看上去很显然，权益人是当地居民，责任人是国家，但是一家公司可能会发现自己在治理不力的地区充当了责任人的角色——而且，社区也必须尊重公司雇员的权益。实行“立足人权的方针”可能会有助于澄清和议定各方的作用和责任。

四、当前的举措

30. 目前，正在发展一些用于民营部门项目的人权影响评估工具。这些工具的视角和办法各不相同，其中每一种工具可以在特定类型的项目或地区起帮助作用。

31. 国际工商领袖论坛、国际金融公司和联合国全球契约为工商界联合编制了一份有关人权影响评估的指南。这份指南的意图是勾画一种程序，业务经理人员可借

⁹ As another example of HRBA principles, Hunt and MacNaughton (2006) proposed the following:

- 1) Use an explicit human rights framework;
- 2) Aim for progressive realization of human rights;
- 3) Promote equality and non-discrimination in process and policy;
- 4) Ensure meaningful participation by all stakeholders;
- 5) Provide information and protect the right to freely express ideas;
- 6) Establish mechanisms to hold the State accountable;
- 7) Recognize the inter-dependence of all human rights.

Hunt and MacNaughton were writing specifically about HRIAs conducted by *governments* to assess the impact of proposed policies on the right to health; principles two and six would be particularly difficult to achieve for business. (Paul Hunt, U.N. Special Rapporteur on the right to the highest attainable standard of health, and Gillian MacNaughton, *Impact Assessments, Poverty and Human Rights: A Case Study Using The Right to the Highest Attainable Standard of Health*. Submitted to UNESCO 31 May 2006.)

助这个程序认定人权影响和挑战，同时指南还注明了其他有关的信息和专长来源。这份指南定于 2007 年 3 月发表，然后由不同产业的公司试用，于 2009 年定稿。¹⁰

32. 加拿大的非政府组织“权利与民主”目前正在五项个案研究中试行一种人权影响评估方法草案，每项个案研究处在不同的国家，涉及一组不同的重大问题。试行的方法由分为十个步骤的办法组成，配有一份 75 页的调查表，侧重对于政府、企业、工作人员和受影响社区的采访。与上述指南不同的是，这次人权影响评估主要是由当地非政府组织开展的，尽管意图是创建一种任何利害关系方都可使用的工具。试验期定于 2007 年结束。¹¹

33. 国际警觉组织编制了一份题为“冲突敏感的工商做法：对采掘业的指导意见”的出版物，目前该组织正在哥伦比亚等地试行这方面的做法。这份指南以帮助公司了解和尽量缩小冲突风险并积极促成和平为重点，说明了一种程序，用以促进同当地和国家利害关系方的牢固关系，共同作出决定，良好沟通和参与性分析。指南当中包括风险和影响评估以及监督工具，也就一些“亮点问题”提出了具体的指导意见，如土著人民、与武装团体的交涉、透明度和安全，并提出了法律标准和最佳做法。这项指南也包括对于环境和社会影响评估的局限性开展讨论。¹²

34. 丹麦人权研究所的“人权与工商项目”拟订了两种工具，帮助公司了解和管理其人权影响和风险：(a) 国家风险评估报告，认定公司有可能直接或间接侵犯人权的领域，并提出相关建议；(b) 综合性诊断工具，评估公司的政策、程序和做法在何种程度上遵守了国际人权标准。目前已有若干公司使用这两种工具。¹³

35. 荷兰非政府组织“人权人文主义委员会”建立了一个人权影响评估资源中心。这个中心是一种平台，用来交换包括工商和发展在内的业界信息和经验，面向

¹⁰ See the International Finance Corporation, http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/Content/OurStories_SocialResponsibility_HumanRights.

¹¹ See the Canadian Rights and Democracy Initiative, <http://www.dd-rd.ca/hria>.

¹² See International Alert, http://www.international-alert.org/our_work/themes/extractive_industries.php.

¹³ See the Danish Institute for Human Rights, <http://www.humanrightsbusiness.org/>, where a short version of the compliance tool can be accessed for free.

专家和非专家两者的需要。该组织正在对公司和公民社会组织采用上述丹麦研究所的工具，并且在 2006 年 11 月召开了一次关于人权影响评估的会议。¹⁴

36. 一些公司和产业集团还正在开发新的工具：BHP Billiton 公司正在试行一种人权自我评估套具、Anglo American 公司建立了一个社会经济评估工具箱；Statoil 公司正在开展一个人权“具体化”项目，以便界定和树立公司的人权责任；国际矿业和金属理事会的社区发展套具当中包括了评估工具。在工商领导人人权倡议的第二份报告(“人权融入工商管理指南”)中包括了工商工具和程序的其他例子。¹⁵

五、展 望

37. 目前，关于民营部门企业影响评估的讨论几乎完全集中在具有重大有形影响的项目上，但近几年来，诸如技术和金融等产业受到了强烈批评，被认为对其经营活动中的人权问题注意不够。在公开范围内这些产业现在似乎还没有任何人权影响评估，但希望这种情况在不久的将来会发生变化，因为毫无疑问，任何产业都会对人权产生积极和消极的重大影响。在上一节提到的权利与民主组织人权影响评估试验个案研究中，有一项就是在技术产业开展的。

38. 同样，已知开展人权影响评估或类似活动的公司都是大型的跨国公司。随着工商界人权影响评估越来越普遍，这种活动的成本和效益应当变得更为清晰，可望带动其他工商企业实行人权影响评估。应当变得清晰的还有，视工商活动的规模和性质而定，究竟哪种办法最适合于哪种公司：不应指望中心企业动用与跨国公司同样规模的资金和员工时间开展人权影响评估，但规模较小的公司可以采用同样的方法，只不过用一名专家代替一组专家，并且更多地侧重间接研究，关于受影响社区开展协商仍然是必不可少的。

¹⁴ See the Humanist Committee on Human Rights, <http://www.hom.nl/>, and the Human Rights Impact Assessment Resource Centre <http://www.humanrightsimpact.org/>.

¹⁵ See BHP Billiton, <http://hsecreport.bhpbilliton.com/2005/repository/community/ourApproach/humanRights.asp>; Anglo American, <http://www.angloamerican.co.uk/corporateresponsibility/socialresponsibility/seat/>; the International Council on Mining & Metals, http://www.icmm.com/library_pub_detail.php?rcd=183; and the Business Leaders Initiative on Human Rights, <http://www.blihr.org>.

39. 人权影响评估目前并没有通过任何法律、借贷机构或标准加以规定，可以说最主要的原因是因为这种评估还没有得到清楚的定义。但是，对于在侵犯人权行为频繁发生的冲突地区或地带的重大预期投资活动开展人权影响评估，应当是一种合理的期待。在存在疑问时，借助诊断工具或初步人权影响评估(间接研究和少数专家意见，而不是广泛协商)，可以看出是否需要开展全面的人权影响评估。

40. 关于人权的公开信息正在不断扩散，包括工商界可利用的多种专门化资源(例如 Maplecroft 图表、工商和人权资源中心、上文提到的丹麦研究所人文主义人权委员会的工具以及大赦国际和人权观察开展的工商界特定研究)，因此，任何公司、放款人或投资者都没有借口声称，不知道自己的投资会对人权产生影响。¹⁶

¹⁶ See Maplecroft maps, <http://maps.maplecroft.com>; the Business and Human Rights Resource Center, <http://business-humanrights.org>; Danish Institute *op cit.*; Amnesty International and IBLF, *Business & Human Rights: A Geography of Corporate Risk*, 2002, <http://iblf.org/resources/general.jsp?id=69>.

Additional resources

International Alert (C. Crossin and J. Banfield), *Conflict and Project Finance: Exploring Options for Better Management of Conflict Risk*. Background paper, January 2006.

International Alert and Engineers Against Poverty, *Engineering Contractors and their Clients*, September 2006.

International Association for Impact Assessment, *Social Impact Assessment: International Principles*. Special Publication Series No. 2, May 2003.

International Finance Corporation, *Addressing Social Dimensions of Private Sector Projects*. December 2003.

The Halifax Initiative, *Risk, Responsibility and Human Rights: Assessing the Human Rights Impacts of Trade and Project Finance*. Revised Discussion Paper, July 2004.

OECD Risk Awareness Tool for Multinational Enterprises in Weak Governance Zones, 2006.

-- -- -- -- --