



人权理事会
第二十九届会议
议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组报告

概要

本报告根据人权理事会第 26/22 号决议提交。在本报告中，工作组着重讨论了如何进一步将《工商业与人权指导原则》纳入联合国各方案和进程，以提高政策一致性，从而促进包容性和可持续发展。



目录

| | 段次 | 页次 |
|---|-------|----|
| 一. 导言..... | 1-6 | 3 |
| 二. 背景和环境：逐渐统一..... | 7-14 | 4 |
| 三. 将《指导原则》纳入联合国有“工商业界面”的工作及进程：投资、贸易和金融机构..... | 15-50 | 6 |
| A. 投资..... | 18-35 | 6 |
| B. 贸易协定和贸易相关问题..... | 36-42 | 10 |
| C. 金融机构..... | 43-50 | 13 |
| 四. 可持续发展..... | 51-78 | 15 |
| A. 2015 年后框架..... | 54-68 | 15 |
| B. 超越 2015 年后框架..... | 69-78 | 18 |
| 五. 联合国与私营部门的伙伴关系..... | 79-87 | 20 |
| A. 全球工商界对人权责任的认识不足..... | 81-83 | 20 |
| B. 缺乏应对《指导原则》的方方面面的能力和认识..... | 84-87 | 21 |
| 六. 结论和建议..... | 88-91 | 22 |

一. 引言

1. 为所有人创造一个更加公正、更加公平和更加可持续的未来，2015 年将是制定路线的关键一年。正如逐渐成型的 2015 年后可持续发展议程中所认可的，在经济领域更好地保护和尊重人权必须成为这一努力的核心支柱。
2. 私营部门的融资和经济活动有助于使亿万人摆脱贫困和促进实现人权。但是，国家内部和国家之间的治理差距助长了一种环境，在这种环境中，各种部门和国家的工商业活动削弱了对人权的尊重。因此，工商企业在全球化时代日益重要的作用不仅突显出有必要实施更加有效的政策和监管，还强调了使工商企业参与当今全球挑战解决办法的必要性。
3. 联合国的成立正是为了领导人权、发展以及和平与安全的全球努力，它发挥着极为重要的作用，支持全球行动和治理框架，处理工商业的运营对人权及发展所产生的影响问题。这些问题在联合国“保护、尊重和救济”框架(A/HRC/8/5)和《工商业与人权指导原则》(A/HRC/17/31)中得到集中体现，人权理事会 2011 年核可了《指导原则》，将它作为全球权威参照标准，指导各国政府和工商企业在预防和处理工商业活动对人权不利影响方面的各自作用、义务和责任。
4. 本报告载有关于联合国在当前工作中适用《指导原则》的例子。报告强调了联合国各实体和进程(包括由会员国主导的进程)有着更多的机会，能够借以提升采用《指导原则》相关行动的规模，并加强工商业和发展导向框架与人权考虑之间的政策一致性。其依据是秘书长先前呼吁将工商业与人权议程和《指导原则》融入整个联合国系统的报告(A/HRC/21/21 及 Corr.1 和 A/HRC/26/20)。
5. 报告首先简要介绍了当前的做法和倡议逐渐围绕《指导原则》中所制定框架形成统一的背景情况(第二章)。随后，报告讨论了将《指导原则》纳入联合国各项工作和进程的具体领域的重要性，侧重于贸易、投资和金融机构(第三章)，接着讨论了促进可持续发展的努力(第四章)和联合国与私营部门在支持联合国目标方面的伙伴关系(第五章)。
6. 本报告并不打算涵盖联合国的所有相关工作和进程，也没有提供对当前做法的全面描述。相反，本报告旨在发出信号，使人们进一步了解有关工商业与人权视角对于联合国发展相关工作的重要性以及《指导原则》如何帮助解决政策一致性的问题。因此，其终极目标是促进在尊重所有人人权的基础上实现社会可持续发展。

二. 背景和环境：逐渐统一

7. 与工商业及人权相关的全球标准和倡议已经开始围绕《指导原则》出现统一。《指导原则》中规定的企业尊重人权的责任已被纳入一些关键框架，例如经济合作与发展组织(经合组织)的《跨国企业准则》，国际标准化组织的 ISO 标准 26000：2010 工商企业和其它组织的社会责任问题指南，国际金融公司为其贷款业务制定的可持续框架，全球报告倡议的可持续发展报告指南(第四代(G4))，世界粮食安全委员会批准的“农业和粮食系统负责任投资原则”；还被纳入了“全球契约”等针对私营部门的联合国主要框架。

8. 区域组织也纷纷效仿。欧盟委员会在其 2011 年企业社会责任战略中核可了《指导原则》，并承诺为其落实提供支助，包括出版指南性材料和呼吁欧盟成员国制订国家行动计划。¹ 欧洲委员会也已经采取措施推广《指导原则》，包括由部长委员会发布的支持《原则》的一项声明。² 其他进展包括，美洲国家组织在 2014 年通过的一项决议中表达了对推广《指导原则》的承诺，并呼吁其成员国适用这套原则；³ 2014 年非洲联盟支持本工作组在非洲举行了一次有关工商业和人权的区域论坛，并表示将致力于支持制订非洲落实《指导框架》的框架。⁴ 此外，东南亚国家联盟政府间人权委员会于 2014 年 11 月发布了一项有关工商业与人权之间的关联的基线研究，其中指出《指导原则》是得到国际认可的重要框架，应指导该区域的行动。⁵

9. 逐渐显现的一种趋势是，越来越多的国家开始采取措施，根据《指导原则》制订工商业与人权国家行动计划，这些举措往往受到国家人权机构和民间社会实体的推动。⁶

10. 各项调查(例如由本工作组⁷和《经济学人》信息部⁸开展的调查)和工商业与人权论坛上的讨论⁹表明，越来越多的公司开始意识到需要在政策上和公司程序中执行《指导原则》并为此采取了措施。

¹ 可查阅 <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/human-rights/>。

² 可查阅 www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Other_Committees/HR_and_Business/Default_en.asp。

³ 美洲国家组织大会决议第 2840 (XLIV-O/14)号。

⁴ 见人权高专办新闻稿(2014 年 9 月 18 日)，“联合国和非洲联盟承诺在非洲推进工商业与人权议程”，可查阅 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15053。

⁵ 可查阅 business-humanrights.org/sites/default/files/documents/AICHRs_Thematic_Study_on_CSR_and_Human_Rights_in_ASEAN.pdf。

⁶ 见本工作组关于各国国家行动计划的网页 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx。另见 <http://business-humanrights.org/en/un-guiding-principles/implementation-tools-examples/implementation-by-governments/by-type-of-initiative/national-action-plans>。

⁷ 可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/ImplementationGP.aspx。

11. 行业团体，例如采矿业的国际采矿和金属理事会和石油与天然气部门的国际石油工业环境保护协会，都开发了协助公司实施《指导原则》的一些工具。¹⁰ 公司法事务所以及律师协会也日益强调公司行为不仅需要遵守国内法律要求，还需要遵守国际人权标准，特别是《指导原则》。¹¹ 在金融领域，公用事业的投资方日益认可《指导原则》，将它视作在商业环境中管理社会风险的框架。¹²

12. 本工作组一直积极通过与利益攸关方团体的合作对上述努力作出积极的支持。工作组受到了许多进展例子的鼓舞，但也看到将政策声明和承诺转化为行动的大量困难工作还没有完成。特别是，必须关注对公司侵犯人权行为的受害者在获取补救方面缺乏进展的问题。正是由于这一问题，民间社会游说支持人权理事会作出决定，建立一个不限成员名额政府间工作组，该工作组的任务是起草一份关于跨国公司的具有国际法律约束力的文书。

13. 近期各国和各工商企业为梳理进展所作出的努力，包括工商业与人权资源中心的“行动平台”¹³、关于报告的指南¹⁴ 以及旨在为个体公司的做法定位和设置标准的倡议¹⁵，都有可能激发必要的更快速的变革。

14. 在联合国系统内部，人权事务高级专员办事处(人权高专办)担任工商业与人权问题议程的协调中心。同样，国际劳工组织(劳工组织)在与各国、工商企业和工会合作促进和监测国际劳工标准的执行方面也发挥着核心作用，这些标准和其他一些人权标准共同构成了《指导原则》的规范性内容。除了人权高专办和劳工组织，联合国各机构、计(规)划署和进程都对《指导原则》表示支持，但总体而言在将它纳入关键框架方面进展缓慢(见 A/HRC/26/20, 第 81 段)。联合国应该利

⁸ 可查阅 www.economistinsights.com/business-strategy/analysis/road-principles-practice。

⁹ 例如，见本工作组报告“确定公司尊重人权方面新出现的做法与吸取的教训：2014 年举行的工商业与人权论坛讨论引发的思考”(A/HRC/29/28/Add.3)。

¹⁰ 可查阅 www.icmm.com/page/84154/our-work/projects/articles/business-and-human-rights and www.ipieca.org/topic/human-rights/resources。

¹¹ 见国际律师协会关于律师协会和商业律师执行《指导原则》的指南，载于 www.ibanet.org/Legal_Projects_Team/Business_and_Human_Rights_for_the_Legal_Profession.aspx。关于各个法律事务所在人权履约政策方面的进展，见 www.ibanet.org/Article/Detail.aspx?ArticleUid=68762a20-bf17-4f85-8c4f-81e3bbe88c16。

¹² 例如，见一份各投资方关于支持非盈利性组织 Shift 制定的协助公司落实《指导原则》的报告框架的声明，这些投资方管理的资产总额达 39,100 亿美元，可查阅 www.ungpre-reporting.org/early-adopters/investor-statement/。

¹³ 可查阅 business-humanrights.org/en/company-action-platform and business-humanrights.org/en/government-action-platform。

¹⁴ 可查阅 www.ungpre-reporting.org/。

¹⁵ 见“Rankings, Benchmarks, Reporting and More: Motivating Action on Business and Human Rights”，可查阅 www.huffingtonpost.com/amol-mehra/rankings-benchmarks-repor_b_6761934.html。

用其独特地位，进一步推动在《指导原则》方面的统一，并以此改善旨在管理经济活动的不利影响和支持可持续发展的治理框架的政策一致性。

三. 将《指导原则》纳入联合国有“工商业界面”的工作及进程：投资、贸易和金融机构

15. 正如秘书长在关于 2015 后可持续发展议程的综合报告中所敦促的，有必要补救当前贸易、金融和投资事务上各种国际治理模式与我们的劳工、环境、人权、平等和可持续性的规范和标准之间的政策不一致，并确保投资政策符合《指导原则》(见 A/69/700, 第 95 和第 105 段)。

16. 尽管有这样的认识，联合国整体的采纳进程却较为缓慢，除了一些明显的例外情况。必须在增加围绕《指导原则》统一的势头方面取得切实进展，以管理和消除工商企业活动造成的负面人权影响。关于现有投资、贸易和金融做法可能对人和环境产生负面影响的关切是全球辩论中经常出现的内容，也是改革全球治理工作的核心前提。

17. 关于联合国系统内部的行动，让投资、贸易和金融机构的工作遵循《指导原则》会带来巨大的潜在回报。联合国系统在影响工商业做法方面潜力巨大，既可以通过促进对话、达成共识、交流经验和建设能力以鼓励负责任的行为，也可以通过更直接地参与制定规则和规范框架。

A. 投资

18. 《指导原则》着重指出，投资政策和框架必须与国际人权标准一致。国家负有实现这一目标的首要责任，指导原则 9 规定，国家应保持适当的国内政策余地，在与其他国家或工商企业一道追求与企业相关的政策目标时，通过投资《协定》或合同等履行其人权义务。联合国人权系统的其他实体也不断提出，在贸易和投资协定方面，尽责和人权影响评估都非常重要。¹⁶

19. 人权与跨国公司和其他工商企业问题前任秘书长特别代表将这些问题作为其授权任务相当重要的一部分，特别侧重于：(a) 国家与投资人之间合同及“稳定条款”对国家保护人权的政策干预余地的影响；(b) 涉及人权问题的国际投资仲裁加强透明度的重要性；(c) 双边投资条约的条款可能限制国家(包括为促进人

¹⁶ 例如，食物权问题特别报告员制订了“贸易和投资协定对人权的影响评估指导原则”(A/HRC/19/59/Add.5)。另见经济、社会、文化权利委员会题为“全球化与经济、社会和文化权利”的声明(1998)。

权)进行合法政策改革的能力。¹⁷ 之后,在他工作的基础上,出现了进一步的举措,如以下各部分所示:

1. 促进负责任的合作

20. 特别代表的工作强调,国家与投资人之间合同是《指导原则》可以发挥重大作用的一个重要领域。这项工作促成了负责任的合作原则的制定(A/HRC/17/31/Add.3)。

21. 本工作组与人权事务高级专员办事处(人权高专办)正在积极宣传负责任的合作原则以及人权高专办就这些原则制定的培训,¹⁸ 将它们作为政府谈判人员、议员、商业谈判人员和民间社会的工具,帮助确保将人权风险管理纳入国家与投资人之间的谈判。

22. 负责任的合作原则被越来越多地用于为投资合同谈判方面的技术建议提供参考,以更好地管理与利益攸关方有关的风险。需要开展更多工作来探索各种做法并促进对原则的进一步采纳。工作组希望鼓励相关利益攸关方找出一些实例,来说明如何适用原则以及原则在利用更好的做法方面如何发挥作用。特别是,工作组呼吁相关当事方,例如处理这些问题的法学会,法律委员会,商业协会和公司集团,以及国际石油谈判者协会等谈判界人士,以及政府专家,开展更多的工作(包括就技术细节)。

2. 投资政策和全球价值链

23. 联合国贸易和发展会议(贸发会议)世界投资论坛是讨论投资政策和做法的一个主要全球多利益攸关方平台,各国政府、企业、民间社会和学术专家都参与其中。2012 年世界投资论坛启动了可持续发展投资政策框架。其中包括一套投资政策制定的核心原则,国家投资政策指南,以及针对决策者如何参与国际投资政策制度的指导。在鼓励投资人遵守国际公认的标准和履行企业尽责方面,框架提到了《指导原则》。¹⁹

24. 为促进如何将人权关切纳入投资政策开展进一步讨论,贸发会议与人权高专办,以及伦敦经济学院投资与人权项目,于 2014 年世界投资论坛期间就投资与人权举办了两次专题小组讨论。专题小组对将人权纳入政府投资政策制定以及联合国组织对这项纳入工作提供的支助进行了反思。一个例子是贸发会议就可持续发展投资政策框架为各国提供了指导,并为将人权因素纳入国家投资政策和条例及国际投资协议提供了机会。各国政府在实践中使用该框架指导其改革投资

¹⁷ 部分工作的目录可查阅 <http://business-humanrights.org/en/special-representative/un-secretary-generals-special-representative-on-business-human-rights/materials-by-topic/investment>。

¹⁸ 可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/trainingmodules.aspx。

¹⁹ http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcb2012d5_en.pdf。

规则的努力，民间社会也将框架作为基准，以评估投资政策对可持续发展目标的影响。

25. 另一个例子是非洲经济委员会(非洲经委会)的非洲矿物开发中心在支持《非洲矿业愿景》的落实和促进符合人权标准的政策制定方面所发挥的作用。世界投资论坛上的讨论强调，为了解人权与投资之间的联系，需要更多的学习和工作，使得国内政策和条例、国际投资文书和纠纷解决机制在制定时就以促进产生有利于投资人和民众的利好成果为目的，并在这方面得到广大公众的信任。²⁰

26. 另一个切入点是贸发会议有关全球价值链中的企业社会责任的工作。²¹ 贸发会议旨在通过分析企业社会责任相关政策，确认最佳做法，从而最大限度地实现企业活动对发展的有利影响(尤其是跨国公司)，对此《指导原则》提供了一个有益的参考。正在进行的工作包括一份即将出版的关于出口加工区企业社会责任的文件，其中强调了国家对这些加工区的商业活动的相关保护义务。²²

27. 一个有可能促进围绕《指导原则》进一步统合的平台是由贸发会议、劳工组织和经合组织共同举办的企业社会责任问题机构间圆桌会议。²³ 圆桌会议的举办为国际组织更好地协作及统一其活动提供了一个机会，并为各国与国际组织的相关专家讨论企业社会责任问题提供了“一站式服务”。在促进《指导原则》落实以及政策和做法符合国际人权标准方面，会议可以发挥重要作用。

28. 要在落实《指导原则》方面取得进展应抓住的一个贯穿各领域的方面是，企业如何就企业社会责任方面的人权承诺和尽责情况提出报告的问题。例如，新近制定的一个协助公司就《指导原则》提交报告的框架²⁴ 为取得进展提供了机会。确保获得可据以作出市场决定的信息——包括在投资、信贷、并购及贸易方面的信息——是人们普遍关心的问题。因此，在这类信息中应该披露如何评估和处理给民众带来危害的风险。对上述报告框架表示欢迎的投资人集团也指出了这一点，并强调切实披露人权方面的表现，在降低公司人权风险，促进公司竞争优势并加强其长期财务稳定方面，可以发挥重要作用。²⁵

3. 国际投资协定与纠纷解决

29. 为推动有关改革国际投资协定制度的讨论，贸发会议于 2015 年 2 月召集了投资和发展界的一系列利益攸关方，提出有利于可持续发展的国际投资框架和更

²⁰ 见伦敦经济学院全球经济投资与人权项目高级研究实验室编写的摘要，可查阅 <http://blogs.lse.ac.uk/investment-and-human-rights/portfolio-items/background-and-summary-investment-human-rights-relevance-and-integration-panel-discussions-2014-world-investment-forum/>。

²¹ 可查阅 <http://unctad.org/en/Pages/DIAE/Corporate-Social-Responsibility.aspx>。

²² 部分调查结果摘要，见贸发会议，“2013 年世界投资报告”，第四章 D 节 4.b 项。

²³ www.csrroundtable.org/about/。

²⁴ www.ungpreporting.org/。

²⁵ www.ungpreporting.org/early-adopters/investor-statement/。

完善的全球投资治理的战略和行动重点。²⁶《指导原则》提供了一个商定的规范性框架，包含对政府及企业行动进行评估和提供借鉴的基准，以评估和应对工商业活动的负面人权影响，因此也可以作为一个有用的参考文件，用以处理目前国际投资协议制度的一些失败之处。

30. 国际投资界复杂且多变，其特点是，国际投资协定以及投资人与国家之间纠纷案件的数量都日益增多。2014年年底，此类国际投资协议有3,268项，已知的投资人与国家纠纷案件为608宗。²⁷特别是，越来越多的投资人与国家纠纷案件已引起了对该制度合法性的争议，特别是当备受瞩目的国际投资协定谈判受到公众争议的时候。在若干案件中，扩展对国际投资协定规定的使用和解释，以保护投资人并将纠纷提交有约束力的国际仲裁，使得投资人对政府实施谋求公共利益目标的政策和条例(如新劳工标准和环境保护)提出起诉。结果可能是，相关国家不能保有充分的政策余地以履行其人权义务。

31. 有关国际投资协定制度改革的一些根本问题表明了《指导原则》的相关性。例如，人们日益认识到，投资的成功不仅需要管理社会和环境风险，还要管理对民众的负面影响。然而，国际投资工具在反映人权风险方面仍经验不足。此外，鉴于投资的目的是促使发展，产生的问题就是，如何将投资工具设计为加强，而不是削弱东道国保护人权和实现发展目标的能力。应在关于改革该制度的讨论中提出此类观点和经验。工作组还认为，特别需要对投资协定及仲裁运作的方式及其对享有人权的影响之间的联系的研究。

4. 投资仲裁的透明度

32. 联合国国际贸易法委员会(贸易法委员会)仲裁和调解工作组的工作为提高投资人与国家间仲裁领域的透明度带来了一个重要机会。贸易法委员会工作组于2010年展开透明度的工作，其任务强调了确保投资人与国家间纠纷解决透明度问题的重要性(A/63/17, 第314段)。在为支持这一任务提交的书面材料中，一会员国指出，投资人与国家间仲裁缺乏透明度的状况，与创立联合国时所提倡的良好治理和维护人权的基本原则背道而驰(见A/CN.9/662, 第20段)。该任务工作最终产生了两份重要文本：(a) 2014年4月1日生效的基于条约的投资人与国家间仲裁透明度规则；(b) 一项透明度公约²⁸(《联合国透明度公约》)，由委员会于2014年7月最后确定，并于2015年3月17日开放供签署。人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组欢迎这些新的透明度规则。

33. 《指导原则》及贸易法委员会有关透明度的工作都支持程序和法律透明度，并采取务实办法来实现这一目标。新的贸易法委员会透明度规则旨在解决投

²⁶ <http://unctad-worldinvestmentforum.org/followup-events/single-year-expert-meeting/>。

²⁷ 贸发会议，《国际投资协定问题说明第1期》，2015年2月。

²⁸ A/CN.9/812 和 www.uncitral.org/pdf/english/texts/arbitration/transparency-convention/Transparency-Convention-e.pdf。工作组主席应邀在2015年3月签字仪式上讲话。

资人与国家间纠纷案件中的一个常见问题，即案件通常保密且非参与式的性质不允许受影响的利益攸关方进行参与，或在各国有效保持适当政策和监管能力以保护人权的需要与为投资人提供保护的需(如指导原则 9 所阐明的)之间无法取得适当的平衡。有了新的贸易法委员会规则和《联合国关于投资人与国家间基于条约的仲裁透明度公约》，国家就有实际的手段，按照《指导原则》的更广泛的政策框架，来促进善治和尊重人权。²⁹

34. 这些规则在适用时提供了一个据以进行投资条约仲裁的透明程序制度。这些规则可用于根据贸易法委员会仲裁规则，以及其他机构仲裁规则或特设程序提出的投资人与国家间仲裁。国家现在可将规则纳入 2014 年 4 月 1 日当天或之后订立的投资条约，但对该日之前缔结的 3,000 多项投资条约产生的纠纷，若要适用这些规则，条约缔约国或投资人与国家间仲裁的争议方，需同意根据该条约适用这些规则或将规则适用于纠纷。这突出表明《透明度公约》的重要性，它提供了一个高效的多边机制，通过该机制，各国以相关保留为条件，同意将规则适用于各自于 2014 年 4 月 1 日之前订立的投资条约所产生的所有仲裁。工作组欢迎这些规则，并认为各国要纠正目前投资方式与善治规范及人权关切方面的一致(包括《指导原则》中所载部分)，一个显而易见的步骤将是签署和批准《公约》。

35. 工作组很高兴有机会与贸易法委员会接触，包括在 2014 年 7 月举行的第四十七届会议上，并注意到在该届会议的报告中，委员会商定，贸易法委员会秘书处应与联合国内外的相关机构合作，监测商业和人权领域的事态发展，并向委员会通报与贸易法委员会工作有关的事态发展(见 A/69/17, 第 204 段)。

B. 贸易协定和贸易相关问题

36. 对贸易与人权(特别是劳工权利)之间的联系(的)的争论，并不新鲜。³⁰ 然而，虽然一些投资制度领域的讨论已开始参考《指导原则》，但对将《指导原则》用于多边贸易框架领域(特别是在世界贸易组织范围内)的想法仍未得到充分探索。

1. 世界贸易组织和国际贸易规则

37. 在 2014 年工商业与人权年度论坛上，世贸组织前任总干事帕斯卡尔·拉米在关于全球经济架构和工商业及人权议程之间联系的小组讨论期间，就这一争论发表了意见。他认为目前的国际制度未能将人权纳入贸易和经济治理领域，并呼吁采取更加统筹一致的办法。人权理事会在国别审议时不考虑贸易和金融问题，世贸组织在进行国家贸易政策审评时也不关注人权，这种“分组”体系显示了当

²⁹ <http://blogs.lse.ac.uk/investment-and-human-rights/portfolio-items/transparency-in-investment-treaty-arbitration-and-the-un-guiding-principles-on-business-and-human-rights-the-new-uncitral-rules-and-convention-on-transparency/>.

³⁰ 参见人权与企业研究所，《现状：国家政治经济中的人权：适用途径》，第 43 页。

前制度的局限。在让世贸组织成员认可劳工组织应在世贸组织会议中享有观察员身份(一个有助于提高一致性的步骤)方面遭遇的持续难题就是体现这种差距的一个具体例子。³¹ 拉米以世贸组织总干事的身份指出,为使贸易成为加强人权的正能量,需要协调的国际努力,还应制定整合了贸易与人权政策目标的一致方针。³²

38. 在对指导原则 10 的评论中强调,在国际一级,包括当国家参加处理与企业相关的问题的多边机构,如国际贸易和金融机构时,需要加强政策的一致性。国家应这样做以履行法律义务,因为国家在加入此类机构时,仍保留其国际人权义务,而且出于政策原因也应这样做,因为通过多边机构开展的集体行动可帮助各国在企业尊重人权方面统一标准。这些指导原则为这方面的工作提供了具有权威性的全球参照点,可作为有益的基础,积少成多,取得“考虑到所有有关利益攸关者各自作用和责任的”的效果。

2. 自由贸易协定中的劳工条款

39. 劳工组织和国际劳工研究所进行的一项审查突出表明,随着双边和区域自由贸易的迅速增加,也有越来越多的社会和劳工条款被纳入这些协定:2013 年有 58 项条款,而 1995 年仅有 4 项。³³ 这是一个积极的趋势,对国家劳工标准和执行国际标准产生了积极影响。³⁴ 然而,它也带来了各种挑战,因为存在出现混淆和解释有分歧风险,从而产生统一适用和保护方面的挑战。³⁵ 虽然考虑到上述关切是重要的,但还应有前进的机会,而不是像当前这样把重点放在劳工条款上。一份对工商业与人权政治经济“现状”的研究报告指出这是可能的,因为在现有贸易协定的具体例子中已经有所反映。³⁶ 因而谨慎的做法将是,在围绕着通用工具和基准进行国际协调和统一的同时,加大力度要求纳入人权需要。

³¹ 发言情况记录可查阅 <http://webtv.un.org/meetings-events/human-rights-council/forum-on-business-and-human-rights/watch/strengthening-the-links-between-the-global-economic-architecture-and-the-business-and-human-rights-agenda-forum-on-business-and-human-rights-2014/3925401980001>。

³² 世贸组织新闻,“拉米呼吁改变思维模式,使贸易与人权相一致”(2010 年 1 月 13 日)。可查阅 www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl146_e.htm。

³³ 国际劳工组织和国际劳工研究所,“自由贸易协定的社会层面”对公平增长的研究(2013 年),第 5 页。可查阅 www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_228965.pdf。

³⁴ “自由贸易协定中的劳工条款:促进其与劳工组织标准系统的一致性”,背景文件,自由贸易协定的社会层面,可查阅 http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/genericdocument/wcms_237940.pdf。

³⁵ 同上。

³⁶ 见人权与企业研究所,《现状》(见脚注 41),第 5 章。

3. 公共采购

40. 自《指导原则》得到批准以来，与贸易相关的具体政策领域中产生了重大变动的便是公共采购。对指导原则 6 的评论指出，国家通过采购等活动，与工商企业进行一系列商业往来。一项评估指出，经合组织成员国的公共采购规模占其国内生产总值的 15-25%，在其他区域的一些国家甚至更高。³⁷ 正如对指导原则 6 的评论中所强调的，这使国家无论是单独或是集体都拥有独特机会，借以促进企业在这些交易中对人权的意识和尊重。据称对人权要求可能会被视为贸易壁垒且有悖于竞争和贸易规则，因此成为在公共采购程序中纳入人权考虑的一个共同障碍。然而，为了在采购活动中履行其保护人权并激励工商企业尊重人权的义务，各国对竞争的考虑不应优先于国际人权标准。事实上，采购贸易协定明确表示，政府有权采取措施，保护公共道德、安全和秩序。

41. 可持续的公共采购对负责任的商业行为产生的影响是 2014 年企业社会责任机构间圆桌会议的主题。会议期间提到了劳工组织和《指导原则》提出的标准的重要性。与会者申明，现在几乎普遍的共识是，可持续的采购做法应完全符合自由贸易，并且是公共政策的重要组成部分。此外，可持续的采购是所有区域处在不同经济发展水平的各国的一个共同关切。³⁸

42. 2014 年工商业与人权年度论坛使人们注意到，一些管辖区日益关注探讨将人权纳入公共采购的方式。³⁹ 然而，具体措施却很少。目前正在采取举措以弥合这一差距，制订实用指南和良好做法模式，供公共当局在从私营部门采购货物和服务时纳入人权尽责程序和要求。⁴⁰ 正如 2014 年企业社会责任圆桌讨论所强调的，要形成势头，协作至关重要。联合国系统各成员可以发挥作用，支持发展制定更多的国家行动，使公共采购的多边框架符合《指导原则》。在有潜力促进形成势头的各种努力中，贸易法委员会采购和基础设施项目指南及世贸组织就政府采购问题的讨论都可以而且应当参照《指导原则》，并考虑到新工具和良好做法。

³⁷ 同上，第 53 页。

³⁸ 见 www.csroundtable.org/wp-content/uploads/2014/12/CSR-Roundtable-Summary-revised-4.12.14.pdf。

³⁹ 例如见，工作组与外部伙伴合作举办的 2014 年联合国工商业与人权论坛会议概述，可查阅 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/ForumSession3/ParallelEvents/ICAR_DIFI.pdf；以及人权与企业研究所，《现状》（见脚注 41），第六章。

⁴⁰ 参见国际企业问责制圆桌会议和丹麦人权研究所国际学习实验室：《采购和人权》（2015 年，即将出版）；国际企业问责制圆桌会议，“视而不见？在政府采购中尊重人权”（2014 年），可查阅 <http://accountabilityroundtable.org/wp-content/uploads/2014/09/Procurement-Report-FINAL.pdf>；人权与企业研究所，“公共采购指导：通过购买权利保护权利”，可查阅 www.ihrb.org/our-work/guiding-public-procurement.html。

C. 金融机构

1. 世界银行集团

43. 在金融界，世界银行及其私营部门信贷机构国际金融公司，是联合国系统内促成遵守《指导原则》的另一个关键角色。该公司已将《指导原则》的一些要素纳入其于 2012 年更新的社会和环境可持续框架。⁴¹ 正在对世界银行环境和社会框架进行的审查⁴² 提供了另一个纳入《指导原则》关键要素的机会，有助于防止和缓解与世行贷款活动相关的负面人权影响的风险。

44. 包括本工作组在内的几位特别程序任务负责人在致世界银行行长的一封联合公开信中强调，⁴³ 该行的保障标准应依据这样一种认识：为应对二十一世纪的挑战，务必尊重和促进人权。此外，信中指出，根据国际法，依据其自身及其成员国的义务，世界银行应当承认人权对其总体方案目标的相关性，并将人权尽责纳入风险管理政策。对区域和国家金融机构也提出了类似建议。⁴⁴

45. 世界银行框架若不遵循《指导原则》就将意味着世界银行有可能落后于私营融资领域已经开展的标准制定工作。最明显的例子就是《赤道原则》，⁴⁵ 这一被大量引用的风险管理框架已经被 79 家世界主要金融机构采用，这些机构涉及所谓新兴市场高达 70% 的国际“项目融资”。2013 年对该原则进行修订时，遵循了《指导原则》有关企业尊重责任支柱的关键要素。《赤道原则》在促进全球金融界围绕共同的环境和社会标准进行融合方面，发挥了重要作用，并被越来越多的公共金融机构使用，包括多边开发银行和出口信贷机构。

46. 因此使世行的环境和社会框架符合《指导原则》不仅对实现体制一致性很关键。如果世界银行不能与国际金融公司及《赤道原则》朝着一个共同的方向前进，就可能危及上述势头。反过来，根据《指导原则》对框架进行更新将大大有助于加强这一势头。

⁴¹ 可查阅 www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/ifc+sustainability/our+approach/risk+management/performance+standards/environmental+and+social+performance+standards+and+guidance+notes。

⁴² 可查阅 <http://consultations.worldbank.org/consultation/review-and-update-world-bank-safeguard-policies>。

⁴³ 可查阅 www.ohchr.org/Documents/Issues/EPoverty/WorldBank.pdf。

⁴⁴ 例如见外债影响问题独立专家的建议，即日本应加强日本国际协力事业团、日本贸易保险和日本国际协力银行的问责机制和保障政策，并使其保障政策遵循《工商业与人权指导原则》(A/HRC/25/50/Add.2, 第 68 段(h))。

⁴⁵ 可查阅 www.equator-principles.com/index.php/about-ep/about-ep。

2. 金融系统监管

47. 另一个值得更广泛关注的问题是，国际金融监管和可持续发展之间的联系。联合国环境规划署(环境署)通过对可持续金融系统构造的调查⁴⁶，探讨了指导金融体系的规则(标准、参量、奖励和条例)以及全球和国家金融机构的作用和责任，以便实现更好地调动资金促进可持续发展的目标。为做到这一点，环境署及人权与企业研究所于2014年12月就以人权为重点的财务制度规则审查的重要性召开了一次会议。⁴⁷ 会议报告⁴⁸ 建议，可将《指导原则》作为环境署调查的一个有益框架，以便同时注重国家的保护义务(符合各国的国际人权义务)和工商企业尊重人权的责任(包括在金融部门)。

48. 在2015年3月的第二次会议上，这些问题有了进一步发展，将为即将出版的环境规划署调查的工作文件提供资料。查明的问题包括探讨金融部门在不同层面对人权的影响；有关项目融资以外的金融产品(如衍生产品和商品交易)的人权尽责；以及人权因素对货币政策的影响。⁴⁹

49. 本工作组认为，这些都是复杂而困难的问题，对此做出进一步的阐明，有助于实现国际、区域和国内各级各种治理制度更大的政策一致性。

3. 可持续的证券交易所

50. 《可持续的证券交易所倡议》是另一个在金融领域明确遵循《指导原则》可能带来增值的例子。该倡议由联合国支持的负责任投资原则、贸发会议、环境署金融倡议和全球契约共同召开，是一个同行学习平台，探讨证券交易所在与投资人、监管者和公司的协作中，如何能提高企业在环境、社会和公司治理问题方面的透明度，以及在这些方面的绩效，并鼓励可持续的投资。《指导原则》可以提供规范性和业务性指导，例如在涉及证券投资者(如养老金基金)及其与投资方公司有关的人权相关责任等事项上，在这方面《指导原则》提供了尽责和公司治理标准的基准。

⁴⁶ 参见调查网站 www.unep.org/inquiry/。

⁴⁷ <http://www.ihrb.org/news/human-rights-dimensions-of-a-green-and-inclusive-financial-system.html>。

⁴⁸ 可查阅 www.ihrb.org/pdf/2014-12-04-IHRB-UNEP-Inquiry-Meeting-Report.pdf。

⁴⁹ www.ihrb.org/news/human-rights-dimensions-green-and-inclusive-financial-system.html。

四. 可持续发展

51. 企业在经济和社会发展中的作用越来越大，这突出表明需要在新形成的发展框架中加强问责制。有两个主要方面值得强调。首先，作为保护义务的一部分，各国必须保护国际公认的人权，而《指导原则》又为各国提供了一个框架，以确保工商企业不会损害发展努力。

52. 第二，作为企业尊重责任的一部分，工商企业应避免侵犯人权，并处理任何涉及自身的负面影响。本工作组在联合国可持续发展大会上的发言中指出，工商企业对社会的可持续和公平发展的贡献始于尊重受其活动的民众的权利——简而言之，应避免侵犯他人权利并消除涉及自身的负面人权影响。⁵⁰ 重要的是，在发展方面，《指导原则》明确表明，即使公司可能承诺支持和增进人权，也并不能“抵消”其业务的其他方面可能对人权造成的不利影响。此外，企业尊重人权的责任也意味着，工商企业不应损害国家(包括在其发展努力中)履行自身人权义务的能力。

53. 联合国正在努力确立 2015 年后可持续发展框架，这为更充分地纳入工商业与人权的角度提供了一个重要机会。

A. 2015 后框架

1. 可持续发展目标

54. 让私营部门在 2015 年后发展框架中为人权服务已被确定为全球工商业与人权议程最重要的挑战之一。⁵¹

55. 人们日益确认企业在推动经济增长和可持续发展方面可发挥重大作用，这也反映在拟议的可持续发展目标(A/68/970 和 Corr.1)和秘书长关于 2015 年后框架的综合报告中(A/69/700)。令人鼓舞的是，该目标草案明确提及人权标准和协定，并呼吁将人民作为可持续发展的中心，努力创造公正、公平、包容的世界，造福万众，在年龄、性别、残疾、文化、种族、族裔、出身、移徙状况、宗教、经济地位或其他身份等方面不作任何区别(见 A/68/970 和 Corr.1, 第四节, 第 4 段)。关于私营部门的作用和影响，目标草案呼吁保护劳工权利，推动为所有工人，包括移徙工人，创造安全和有保障的工作环境(目标 8.8)。

56. 然而，目标草案没有提及指导原则，以及在工商业经营方面确保保护和尊重所有国际公认的人权的重要性。最终目标和支持文件如果不包含这样的提法，就将错失良机，在确保承认私营部门在推动可持续发展方面发挥更大的作用的同时，强调将此更大的作用和影响与必要的问责制挂钩。

⁵⁰ 可查阅 www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/BNUNGuidingPrinciplesBusinessHR.pdf。

⁵¹ 见 www.ihrb.org/top10/2015.html。

57. 草案中虽然承认有必要加强政策和体制一致性(目标 17.13-17.15),但其中就需要在与工商业部门有关的国际框架中(从投资到贸易框架和方案)提高政策一致性的措辞应在最终目标中得到强调,并且也应在国家一级执行这些目标的工作中加大力度。指导原则 9 和指导原则 10 可以为在加强政策一致性方面设定基准提供必要的指导。目前尚不清楚这些目标(更具体而言每项目标下的分项目标)将如何具体落实到国家一级。按照联合国可持续发展大会的成果,至关重要的是,《指导原则》所体现的国家和工商企业的国际人权法义务应指导根据国情调整全球目标的工作。

58. 一个主要缺陷是对工商业运营可能造成的不利影响及全球化带来的治理差距没有问责机制的参照标准,而这正是《指导原则》的一个基本着眼点。问责制应作为进程的核心,而且在可持续发展目标中应该承认,个人必须能够参与到有意义的协商进程中,从而有可能在对其人权产生影响的工商业运营开始之前表达其关切,并在侵权行为发生时,能够诉诸于司法和非司法补救机制。

59. 至于工商企业问责,指导原则 3 侧重于企业治理的作用以及确保相关法律和政策不仅禁止人权风险,还要求公司(以及董事会成员等公司管理人员)主动考虑人权风险。⁵²

60. 另一项关切是,有关重振伙伴关系的可持续发展目标 17 的草案中没有提及必须在公私伙伴关系方面避免不利影响。重申国家有义务通过适当的条例和政策推动工商企业尊重人权,以及对企业的最低期望(即企业应以一种符合自身尊重人权责任的方式实现可持续发展目标),可以将有效伙伴关系的目标更加牢固地纳入国际标准。

61. 正如人权与企业研究所指出的,虽已存在数以百计的公私伙伴关系,但“对于什么是良好做法,我们尚没有确凿的证据,甚至没有共识,而且我们仍处于开发有效工具以全面评估这种伙伴关系的影响和成果的初期阶段”⁵³。应鼓励各种举措,例如研究所采取的举措⁵⁴,即在 2015 年后发展框架下,就如何使与私营部门的伙伴关系更加负责且更加符合《指导原则》和国际人权标准,进行评估和报告。

62. 在可持续性报告方面,与报告人权状况的关键作用有关的可持续发展目标应得到加强。目标草案 12.6 鼓励各个公司,特别是大型公司和跨国公司,采取可持续做法,将可持续性信息纳入各自的报告周期。如《指导原则》所载,对如何处理人权影响作出报告,为可能受影响的个人或群体及其他相关利益攸关者,包括投资者,提供了一个衡量透明度和问责制的主要尺度。因而,以有意义的方

⁵² 对这些联系的解释,另见 www.ihrb.org/pdf/submissions/2015-01-12-IHRB-Submission-OECD-Corp-Gov-Principles.pdf。

⁵³ www.ihrb.org/commentary/post-2015-agenda-private-sector-priorities.html。

⁵⁴ 同上。

式对人权影响和措施进行报告将大大有助于加强可持续性报告。将人权因素纳入社会和环境总体考虑是至关重要的。如果公司不汇报它们对个人权利的潜在或实际影响，它们就可能忽略重大的社会和环境的影响。因此，增加对《指导原则》的参照报告将通过促进有意义的公司披露，有助于使这些目标符合国际标准。⁵⁵

63. 目标草案还涉及公共采购的作用，呼吁根据国家政策和优先事项(目标 12.7)促进可持续的公共采购做法。同理，目标及其在国家一级的执行应符合《指导原则》并包括明确的期望，要求各国采取的做法，不仅要可持续，还要明确纳入人权考虑因素。

64. 这些目标预计将于 2015 年 9 月通过。工作组希望《指导原则》能在全球和国家一级的最后承诺中得到充分反映。为巩固目标，并将目标转化为各国和工商企业的行动，以及确保工商企业在 2015 年后的时期内将促进(而不是破坏)包容性和可持续发展，这方面仍有许多工作要做。在这方面，《指导原则》作为一个框架对国家一级的努力进行指导。工作组还将在 11 月份举行的 2015 年工商业与人权论坛期间与主要利益攸关方就这些问题进行对话。

2. 为可持续发展筹资

65. 在定于 2015 年 7 月 13 日至 16 日举行的第三次发展筹资问题国际会议中，也应提及《指导原则》。预计会议将在后续落实 2015 年后议程方面发挥关键作用。

66. 上述会议的成果文件预稿多次提及在发展筹资的总体框架内促进更负责任的企业行为，这令人鼓舞也很重要，包括：工商企业必须致力于并适用对社会和环境负责的投资和业务活动原则；国家补充条例(包括有关保护劳工权利)，以及环境和卫生标准；强制要求大公司进行综合报告；有关国际机构、私营规则制定部门和国际及国家发展金融机构对可持续发展目标进行“一致性检查”，除其他外，通过评估其对享有人权(包括土著人民的权利)的影响，以期将其业务做法与可持续发展目标统一；以及两性平等方面的进展。

67. 尽管值得欢迎所有这些内容都是对加强国际治理框架作出的贡献，但成果文件应更加完全符合根据《指导原则》制订的国际标准。它应重申与国家在工商

⁵⁵ 在环境规划署和“全球报告倡议”的支助下，该领域一个由政府牵头的倡议就是在联合国可持续发展大会成果文件第 47 段认可企业可持续性报告的重要性之后成立的第 47 段之友小组。有关企业可持续性报告的常见问题中提及《指导原则》，可查阅：www.unep.org/resource-efficiency/Business/SustainableandResponsibleBusiness/CorporateSustainabilityReporting/GroupofFriendsOfParagraph47/FAQsonCorporateSustainabilityReporting/tabid/106320/Default.aspx。这方面的另一项举措涉及“全球报告倡议”、“联合国全球契约”和促进可持续发展世界商业理事会，其目的是动员私营部门支持可持续发展目标。它将为工商企业编制一份指南，用以评估其影响并根据千年发展目标调整企业战略(<https://www.unglobalcompact.org/news/1361-10-07-2014>)。重要的是此类举措提供的指导要强调人权报告的作用，并与现行举措和工具统一，以支持《指导原则》的落实。最近的“联合国指导原则报告框架”提供了一个有用的工具。

业活动中保护人权的义务、工商业尊重人权的责任以及受影响的个人获得有效补救的需要有关的明确基准。应该大张旗鼓地这样做，而且会议的“要点”文件中在“加强投资的可持续发展影响”标题下提出的政策建议是，实施《工商业与人权指导原则》、劳工组织的核心劳工标准和相关环境标准，同时辅以执行和问责机制。⁵⁶

68. 通过采纳上文所述与监管行动有关的考虑和关于企业报告工作的建议，可取得进一步改进。

B. 超越 2015 年后框架

1. 联合国开发计划署的作用

69. 在联合国系统各机构中，在支持全球实现可持续发展的努力方面，联合国开发计划署(开发署)扮演着特别重要的角色，并且可以在加强有关《指导原则》的行动方面发挥关键作用。开发署已经以各种方式对《指导原则》的实施进行了支助。本工作组提议至少应在两个具有战略重要性的层面进一步努力。

70. 首先，开发署具有独特地位，可促进有关工商业与人权的国家行动计划，并支持有关国家当局和国家人权机构启动一个开放和包容的进程，以便政府制定注重行动的计划来落实《指导原则》。这将有助于更好地管理国内和工商业与人权相关的挑战，并促成包括工商界和民间社会的利益攸关团体之间的对话与合作。工作组对国家行动计划的指导⁵⁷ 可提供一个起点，不同地区的国家在采取步骤实施类似计划中取得的经验也可以作为起点。⁵⁸ 在具体经验方面，开发署和人权高专办，在政府、国家人权委员会和民间社会组织的参与下，支持马来西亚、莫桑比克和菲律宾的国家行动计划进程时所发挥的作用可以提供重要的经验教训。

71. 第二，由于相当多的治理失败源于涉及工商业行为方的对自然资源的纷争，改善与工商业部门的互动或许能产生巨大的潜在收益。在这方面的关键切入点是开发署的采掘业促进可持续发展倡议，通过该倡议，开发署对国家治理采掘业的能力建设提供了支助，包括通过促进和召集与受影响群体，特别是土著人民、私营部门和各国政府就开采进行对话。以《指导原则》为依据开展这些合作，将按照国际标准明确责任方的作用和责任，为各国和工商企业的预期行动提供明确的基准。为公司制作的新工具和参考材料⁵⁹，⁶⁰ 提供了具体实务指南，若与《指导原则》挂钩，将有助于支持这样的合作。⁶¹

⁵⁶ www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/01/FfD_Elements-paper_drafting-session.pdf。

⁵⁷ 见脚注 8。

⁵⁸ 同上。

⁵⁹ 例如见 http://shiftproject.org/sites/default/files/Shift_HRDDinhighriskcircumstances_Mar2015.pdf。

2. 促进有关《指导原则》的区域对话

72. 在工作组召集的工商业与人权区域论坛的组织工作中，开发署也发挥了重要作用。论坛的举办是为了与各区域的利益攸关方进行接触，以期促进以更符合当地现实的方式实施《指导原则》：开发署参与组织了 2013 年 8 月 28 日至 30 日在哥伦比亚麦德林举行的拉丁美洲和加勒比区域论坛，并为 2014 年 9 月 16 日至 18 日在亚的斯亚贝巴举行的非洲区域论坛提供了支助。⁶²

73. 正如秘书长关于联合国系统为推动工商业与人权议程所作贡献的报告中所强调的，《指导原则》也有利于联合国区域委员会的活动重点关注指导、能力建设和经济及社会政策方面的技术合作，吸引会员国和各区域其他利益攸关方的参与(见 A/HRC/21/21 和 Corr.1, 第 41 段)。

74. 一个值得欢迎的贡献是非洲经济委员会(非洲经委会)在组织上述非洲区域论坛方面提供的支助。在论坛期间，非洲经委会指出，《指导原则》为立足于人权的发展方针提供了一个重要参考，而且实现人权对于实现包容性和可持续发展和建设有凝聚力的社会而言，是一项社会和经济需要(见 A/HRC/29/28/Add.2, 第 13 段)。其他联合国区域委员会可发挥类似的有利作用。

75. 关于将《指导原则》纳入区域发展相关倡议，前文所述的非洲经委会通过非洲矿物开发中心向“非洲矿业愿景”的贡献提供了一个很好的例子。通过制订国家矿业政策将人权和《指导原则》纳入采掘部门主流的努力，是令人鼓舞的。与其他旨在促进制订工商业与人权国家行动计划的工作建立联系，可以进一步加强协同作用和一致性。

3. 纳入中小型企业

76. 虽然世界上绝大多数公司都是中小型企业，但在全球工商业与人权问题的讨论中，它们得到的关注却相当少，尽管事实上这类企业和跨国公司对人权的影响是同样的，但通常没有受到同等水平的监督。

77. 联合国工业发展组织(工发组织)在支持向中小型企业进行宣传方面可以发挥重要作用。一开始可以将《指导原则》贯穿其工作，尤其在其企业社会责任方案

⁶⁰ 例如参见工作组第一届非洲工商业与人权区域论坛的报告中提到的“实务支柱”项目的教训(A/HRC/29/28/Add.2)。

⁶¹ 人权与企业研究所为 2014 年 12 月 3 日至 5 日开发署和巴西政府就采掘部门和可持续发展进行的联合对话——在 2015 年后议程的背景下加强公私合作而编写的文件“促进人权，确保社会包容并避免采掘业冲突”，强调了《指导原则》对预防该部门纷争方面的意义。

⁶² 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Forum/Pages/2013LACRegionalForumBusinessandHumanRights.aspx and www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Forum/Pages/AfricaRegionalForum.aspx。

(但不仅限于)方面。⁶³ 贸发会议有关全球价值链的工作提供了另一个切入点。现有的工具和研究可以提供有用的资源，使这种支助和参与遵循《指导原则》。⁶⁴

78. 另一个非常复杂的挑战(同样涉及将发展和工商业与人权议程相联系的讨论)是促进非正规部门对人权的保护和尊重。在非洲区域论坛的讨论中，将这一问题确认为一个关键问题，需要所有利益攸关方进一步讨论。

五. 联合国与私营部门的伙伴关系

79. 最后谈谈联合国与私营部门伙伴关系平台的重要作用，这些平台已经为《指导原则》的推广提供了支助。

80. “全球契约”和环境署“金融倡议”可为解决下列战略挑战作出特别重要的贡献。

A. 全球工商界对人权责任的认识不足

81. 世界大多数企业对《指导原则》尚未听闻，这是取得持久进展面临的主要难题之一。“全球契约”凭借其全球触角、逾 8,000 个公司成员、不断扩长的参与者阵营以及通过 85 个地方网络与地方工商企业建立的联系，已经为提高对《指导原则》的认识作出了令人欣慰的贡献。⁶⁵ 其 64% 的参与者已经表示它们知道《指导原则》，⁶⁶ 这对于进一步提高认识而言是一个有利的基础。

82. 虽然环境署的“金融倡议”规模较小，但其战略定位使它能够为弥合认识的鸿沟作出贡献，因为该倡议约有 230 名成员，其中包括一些世界重要的金融机构，而金融部门能够发挥潜在的促进作用。一种做法是，将《指导原则》贯穿于该倡议的所有活动，而不是将人权限定为社会问题下的一个分专题。例如，如前所述，依照《指导原则》扩展对企业人权报告、包括在金融方面的人权报告指导，势在必行。

83. “全球契约”和环境署“金融倡议”在推广《指导原则》方面的作用都可以得到进一步强化，可通过改善联合国系统各相关机构和实体的协调行动，加强人权高专办和“全球契约”已经开展的提高认识工作。

⁶³ www.unido.org/csr.html。

⁶⁴ 特别是欧洲联盟委员会为中小企业编写的《指导原则》指南，“我的企业与人权”，以简单的语言对该领域作了介绍。另见人权与企业研究所《现状》报告(见脚注 41)。

⁶⁵ 地方网络支持采纳《指导原则》的建设性方式包括，支持国家一级制订国家行动计划的进程，以及与国家人权机构合作。见 https://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/human_rights/Resources/GCLN_National_Action_Plan_Guidance.pdf and <https://www.unglobalcompact.org/resources/891>。

⁶⁶ 联合国全球契约，全球企业可持续性报告(2013 年)，可查阅 https://www.unglobalcompact.org/docs/about_the_gc/Global_Corporate_Sustainability_Report2013.pdf。

B. 缺乏应对《指导原则》的方方面面的能力和认识

84. 缺乏应对《指导原则》的方方面面的能力和认识据信是在采纳《指导原则》方面最普遍的难题之一，也是《指导原则》未能更快得到采纳的原因之一。⁶⁷ “全球契约”的一项重要作用是继续与人权高专办合作，制订并散发有关如何在实践中落实企业尊重人权的责任的指南，包括一般方面和与专题相关的方面。⁶⁸ “全球契约”与联合国其他机构合作推出的倡议——与联合国促进两性平等和增强妇女权能署合作的关于增强妇女权能的倡议、与联合国儿童基金会合作的关于儿童权利的倡议以及关于土著人民权利的倡议——协助提高了工商业对于如何尊重和支持这些群体的权利的认识。⁶⁹ 除了编写和推广有关《指导原则》关键内容的指南，“全球契约”还探讨了如下一些问题：公司在尊重男女同性恋、双性恋和变性人群体权利方面的作用；工商业支持老年人权利的努力；以及工商业在应对气候变化对人权的不利影响方面的作用。“全球契约”还为工商业代表提供培训，在地方一级通过其地方网络，在全球一级通过互动式网络研讨会和重要工商业与人权会议(例如工商业与人权年度论坛和 2014 年的非洲区域论坛)上的能力建设活动。鉴于“全球契约”有潜力在全球覆盖广泛的工商业受众，有针对性加强“全球契约”用以推广《指导原则》的资源可以带来重大进展。

85. “联合国指导原则报告框架”提供了一个有用的参考，帮助工商企业理解企业尊重人权责任的实际内容，并供“全球契约”的公司参与者报告前六项原则的进展情况(涉及人权和劳工权利)。

86. 环境署“金融倡议”在增进工商业对金融业的人权问题的认识并进一步与《指导原则》接轨也发挥着关键作用。该倡议关于人权的指导工具，⁷⁰ 设计为一个在线指导工具，为金融机构提供有关人权风险的资料，提供了一个学习和分享信息的平台。应当定期对这一平台进行更新，以反映该领域的快速发展，并使之与新的工具和倡议(如“联合国指导原则报告框架”)相统一。此外，该倡议力求通过对软性和硬性法律的分析更好地了解银行业在实现人权方面的当前情形。⁷¹ “金融倡议”牵头的这两个项目都有助于澄清《指导原则》对金融部门的影响。然而，与“全球契约”的人权工作一样，实现这项工作的更多潜在影响仍极为取决于资源情况。

⁶⁷ 即便在支持人权的公司中也是这种情况。例如，见 www.economistinsights.com/business-strategy/analysis/road-principles-practice。

⁶⁸ 联合国全球契约的工具和资源数据库提供了一个关键门户，载有针对工商业的指南，可查阅 https://www.unglobalcompact.org/Issues/human_rights/Tools_and_Guidance_Materials.html。另见概括性文件：部分工商业与人权重要指南材料及使用说明，可查阅 <https://www.unglobalcompact.org/resources/341>。

⁶⁹ 见 www.weprinciples.org，www.childrenandbusiness.org 和 https://www.unglobalcompact.org/Issues/human_rights/indigenous_peoples_rights.html。

⁷⁰ 可查阅 www.unepfi.org/humanrightstoolkit/。

⁷¹ www.unepfi.org/work-streams/social-issues/。

87. 此外，与涉及联合国的其他伙伴关系倡议合作促进负责任的工商业做法至关重要。例如，“负责任的投资原则”，“负责任的管理教育原则”和“可持续证券交易所倡议”应在所有活动中严格贯彻《指导原则》，并考虑到相关的新工具和举措，以进一步支持更广泛地采纳《指导原则》。

六. 结论和建议

88. 自 2011 年《指导原则》获得核可以来，主要利益攸关方群体在围绕《指导原则》统一政策制定和工具开发工作方面取得了进展。但是，无论是在将政策承诺具体落实到更好地保护人权的工作方面，还是相关全球治理框架的政策一致性方面，都依然存在差距。特别是，有潜力将《指导原则》更有力地推进到联合国各个领域。本报告强调了将《指导原则》纳入联合国各项工作和进程的现有努力和重要机会。这些与《指导原则》相统一接轨并支持其落实的机会有可能促进对《指导原则》更大规模的采纳，并有助于与《指导原则》直接或间接相关的全球治理框架实现更好的连贯统一。这也将大大有助于制定一个更加负责和更加包容的 2015 年后发展框架。因此，应鼓励各国和联合国各实体抓住本报告中强调的各种机会。

89. 尽管本报告的篇幅不允许工作组考察和平与安全以及人道主义行动等与《指导原则》同样相关的其他领域，但这些领域同样应该得到进一步的分析并被纳入进来。同样，也有必要更好地界定各国和工商企业在具体问题(例如水和卫生、农业投资、供应链和童工及强迫劳动、避税、腐败和气候正义)上的作用、责任和适当的问责制度。

90. 在各国参与工商业与发展相关问题的多边机构中的表现与它们的国际人权义务之间实现政策一致性是一项重要挑战。这特别适用于联合国中以国家主导的进程，包括关于 2015 年后发展议程的谈判。指导原则 10 强调了各国应根据《指导原则》促进共同理解，并推动国际合作，以促进工商企业对人权的尊重，并帮助各国履行其保护人权不受工商企业侵害的义务。

91. 人权理事会在第 26/22 号决议中鼓励各国提交关于其国家行动计划和其他相关举措的资料，包括关于这类承诺履行情况的年度报告，并请所有相关利益攸关方向本工作组提交有关资料。本工作组希望从各国和其他利益攸关方处收到这些资料，包括与政策一致性的相关资料。这些资料将为讨论和经验共享(包括在 2015 年工商业与人权论坛上)提供资讯和启发。本报告是工作组根据理事会第 17/4 和第 26/22 号决议为加强关键行为方合作与对话所作努力的一部分。为此，工作组谨强调，愿意继续努力实现对进展和挑战情况的更全面和系统化的数据收集和分析，包括在本报告所强调的各个领域。工作组期望继续与相关组织进行对话，以促进在全球治理方面采取更协调一致的方针，并最终在全球和国家一级改进人权状况，支持可持续发展。