



大会

Distr.: General  
5 August 2014  
Chinese  
Original: English

第六十九届会议

临时议程\* 项目 69(c)

促进和保护人权：

人权状况及特别报告员和代表的报告

## 人权与跨国公司和其他工商企业

### 秘书长的报告

秘书长谨向大会转交人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组根据人权理事会第 17/4 号决议和第 26/22 号决议提交的报告。

\* A/69/150。



## 人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组的报告

### 摘要

本报告探讨如何利用关于工商业与人权的国家行动计划来实施《工商企业与人权：实施联合国“保护、尊重和补救”框架指导原则》，并从而加强努力，预防和保护人权不受与工商业有关的侵犯。本报告首先扼要介绍了国家行动计划的宗旨和价值。接着，报告对有关以下方面的一些关键要素进行了评估：(a) 制定国家行动计划的进程；(b) 国家行动计划的内容，包括其形式和实质内容；(c) 国家行动计划的实施和持续审议情况。之后，报告进一步概述今后面临的一些重要挑战；最后，报告提出了一套结论，并针对各国、工商企业、组织和民间社会提出了建议。

## 一. 引言

1. 自 2011 年获得人权理事会核可(第 17/4 号决议)以来,《工商业与人权指导原则》已推动全球范围内的各个国家、非政府组织和工商企业采取了行动。然而,仍然迫切需要加快《指导原则》的实施并扩大其实施规模,以加强预防和保护人权不受工商企业侵犯的法律和政策框架。

2. 工作组认为国家行动计划可作为加快《指导原则》实施的一个重要手段。国家行动计划的根本宗旨是,通过以包容各方的方式查明需求和找出差距并确定实际且可行的政策措施和目标,预防和进一步保护人权不受工商企业侵犯。

3. 有几个国家已制定或正在制定关于工商业与人权的国家行动计划。<sup>1</sup>与此同时,全球各国也正在就国家行动计划开展讨论,包括工作组每年召开的工商业与人权论坛和区域论坛上的讨论。<sup>2</sup>

4. 同时,民间社会组织、学术界和国家人权机构也为国家行动计划的制定工作提供了指导,并对正在开展的工作进行了分析。2012 年,欧洲国家人权机构小组发布了一份讨论文件,其中载有关于国家行动计划及其内容编制过程的一般性指导。<sup>3</sup>丹麦人权研究所和公司问责制国际圆桌会议共同开发了一个工具包。<sup>4</sup>最后,学术研究人员已开始为国家行动计划及其内容的编制过程提供对比分析。<sup>5</sup>

5. 本报告借鉴了工作组召开的一系列关于国家行动计划的磋商的经验,包括 2014 年 2 月和 5 月在日内瓦举行的公开磋商和专家讲习班、关于拟纳入国家行动计划的实质性要素的在线磋商,以及向各国发出的一份问卷。<sup>6</sup>本报告旨在就关

<sup>1</sup> 截至 2014 年 7 月 1 日,4 个国家的政府已推出了其国家行动计划:大不列颠及北爱尔兰联合王国(2013 年 9 月)、荷兰(2013 年 12 月)、意大利(2014 年 3 月)及丹麦(2014 年 4 月)。其他国家政府的编制工作正处在不同的阶段,包括但不限于:阿根廷、比利时、哥伦比亚、芬兰、法国、加纳、德国、希腊、爱尔兰、葡萄牙、摩洛哥、挪威、斯洛文尼亚、西班牙和瑞士。见工作组的国家行动计划库,可查阅:[www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx)。

<sup>2</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Forum/Pages/ForumonBusinessandHumanRights.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Forum/Pages/ForumonBusinessandHumanRights.aspx)。

<sup>3</sup> 可查阅: [nhri.ohchr.org/EN/Themes/BusinessHR/Documents/EU%20NHRIs%20Paper%20on%20National%20Implementation%20Plans%20for%20UNGPs%2010612%20SHORT.docx](http://nhri.ohchr.org/EN/Themes/BusinessHR/Documents/EU%20NHRIs%20Paper%20on%20National%20Implementation%20Plans%20for%20UNGPs%2010612%20SHORT.docx)。

<sup>4</sup> 可查阅: [accountabilityroundtable.org/wp-content/uploads/2014/06/DIHR-ICAR-National-Action-Plans-NAPs-Report3.pdf](http://accountabilityroundtable.org/wp-content/uploads/2014/06/DIHR-ICAR-National-Action-Plans-NAPs-Report3.pdf)。工作组积极参与了这两个组织开展的磋商进程。

<sup>5</sup> 例如,见 Andreas Graf,《制定关于工商业与人权的国家行动计划》,(伯尔尼,瑞士和平基金会,2013 年),请查阅: [www.swisspeace.ch/fileadmin/user\\_upload/Media/Publications/Essentials/Essential\\_4\\_2013.pdf](http://www.swisspeace.ch/fileadmin/user_upload/Media/Publications/Essentials/Essential_4_2013.pdf)。

<sup>6</sup> 关于磋商的综述、工作组为支持国家行动计划的制定工作所编制的路线图及专家讲习班的更多内容,见 [www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/ImplementationGP.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/ImplementationGP.aspx),以及即将印发的工作组第七届和第八届会议的成果文件。

于工商业与人权的国家行动计划的关键进程和实质性要素提供循证意见。报告还力求鼓励各国、民间社会组织和工商企业与工作组一道努力，就此类计划提供更加具体的指导。

## 二. 国家行动计划的定义和价值

6. 工作组认识到，国家行动计划是各国制定的不断变化的政策战略，旨在根据《工商业与人权指导原则》预防并保护人权不受工商企业侵犯。在国家行动计划中，各国对其为实施《指导原则》已开展的工作进行评估，并确定为实施《指导原则》需进一步采取政策行动的差距。国家行动计划可以是一份独立的计划，也可以是更广泛的相关战略的一部分，如关于人权和公司社会责任的战略。

7. 来自现行进程的证据表明，国家行动计划可为有效实施《指导原则》提供可量化的贡献。在此方面，尤其值得注意的是，国家行动计划可成为以下方面的工具：

(a) 以顾及《指导原则》的所有三个支柱并让所有相关政府和非政府利益攸关方参与的方式，协调、一致地实施《原则》；

(b) 对需求和差距开展综合评估，从而转化为实际的目标，促进采取行动并加强公共问责；

(c) 足够灵活地应对国家可能面临的各类工商业和人权问题并反映监管环境的多样性，以此有组织地实施《指导原则》；

(d) 提高对关于可适用的人权标准的建设性多方利益攸关方对话及《指导原则》的三大支柱的认识，并为此提供机会；

(e) 调集资源，包括通过国际合作和技术支助，以完善预防和保护人权不受侵犯的国家政策、法律和监管框架；

(f) 帮助为关于工商业和人权的政策、法律和监管框架营造平等的国际竞争环境。

## 三. 关于国家行动计划制定进程的意见

8. 工作组注意到，就对制定国家行动计划至关重要的四项基本进程要素达成的共识是：(a) 该进程必须建立在所有相关政府利益攸关方共同参与的基础之上，并必须由各国政府中具有必要组织能力、政治权力和资源的专门实体领导开展；(b) 该进程必须以证据为依据，因此，应对现有做法和仍存在的差距进行分析，不过关于此类差距分析的力度大小意见不一；(c) 非政府利益攸关方应能够有意义地参与该进程；(d) 对所有利益攸关方而言，该进程应当透明且可预测。

## A. 相关政府利益攸关方的参与和领导

9. 《指导原则》的实施要做到全面、一致，则须各类政府部委、部门及机构积极参与。为确保其有意义地参与，应在该进程的早期阶段确立跨部委、跨部门及跨机构合作的形式。

10. 这一合作是很有必要的，原因有三：首先，它能够增进所有政府对相关问题达成共识。许多部委、部门和机构可为《指导原则》的实施做出贡献，但是没有直接提及人权。这些部门间的合作可确保形成共同的行文。其次，各国部委、各部门和机构实施《指导原则》需具备大量的技术知识。只有让具有相关专门知识的人员参与该进程，国家行动计划才能解决监管和政策缺陷。第三，此类合作可促进各政府利益攸关方的自主权。由于这些部委、部门和机构最终都会负责实施国家行动计划确定的行动点，所以它们的参与对促进国家行动计划的实效至关重要。

11. 大多数国家政府解决此问题的方法是建立基础广泛的部委间工作组，负责国家行动计划的制定工作。相关政府行为者包括，但不仅限于，负责人权、外交、经济、工商业和贸易、司法、劳动和发展问题的部委。

12. 来自现行国家行动计划进程的证据表明了确立专门的领导的重要性。在其向人权理事会第二十三届会议提交的报告(A/HRC/23/32, 第 71 段)中，工作组建议各国政府应指定一个相关部委或部门，总体负责实施《指导原则》。迄今为止，荷兰、西班牙，以及大不列颠及北爱尔兰联合王国等国家政府已经指定隶属外交部的人权相关实体承担领导职责；或者丹麦和芬兰指定的是主管工商业或贸易问题的政府实体。在挪威、瑞士等其他国家，国家行动计划进程由共同主管人权和工商业的实体领导开展。

13. 来自现行进程的经验表明了通过跨政府间合作将专门的领导和国家行动计划的自主权相结合所面临的挑战。为推进该进程，负责领导职责的部委、部门或机构可能面临接管大部分行动计划制定工作的这种风险，而跨部门工作组中专门程度不太高的成员则会负责一些外围工作。各国政府通过确保各部委、部门和机构共同领导和(或)明确的职责分工(包括分担工作量)设法成功地限制了这一风险。

## B. 纳入非政府利益攸关方

14. 为了反映《指导原则》的精神，制定国家行动计划的进程应当做到包容各方，从而确保听取所有相关利益攸关方的声音，包括侵权人权行为的受害者。广泛征求各非政府利益攸关方的意见，是制定国家行动计划的重要部分。相关非政府利益攸关方包括国家人权机构、民间社会组织、工商企业、工商业和职业协会、工会及学术界。不同的国情将对利益攸关方的确定提供依据，其中包括某些部门在经济中的主导地位或被认为对人权构成更大风险的部门的普遍程度。

15. 正如在政府行动的所有其他领域，参与处理公共事务，包括获取必要信息本身就是一项在制定国家行动计划过程中应当得到尊重及落实的人权。此外，来自国家行动计划进程的证据表明，纳入非政府利益攸关方有诸多好处：首先，实施《指导原则》不能仅靠国家自身。许多国家措施需得到工商部门的认同。在确定适当的国家措施的进程中给予工商企业发言权十分重要。其次，非政府利益攸关方充分了解要解决各类问题及解决这些问题的潜在方式，经证明这能够对政府的观点予以有益补充。再次，与利益攸关方磋商是各国政府向所有自身活动和利益受国家行动计划影响的行为者表达其期望并宣传其战略的途径。

16. 各国选择了不同的方式让非政府利益攸关方参与。在所有的国家行动计划进程中，均在政府开始起草文件之前请利益攸关方表达其立场和期望。大多数国家组织了一系列磋商会议，其中有些单独针对每个利益攸关方群体，其他则以联席会议的形式开展。<sup>7</sup> 其他国家定期与多方利益攸关方常设咨询小组就企业社会责任问题进行交流。<sup>8</sup> 此外，一些国家的政府指定了外部专家，与利益攸关方开展深入的访谈。<sup>9</sup> 除了在起草文件前向利益攸关方征求意见之外，一些国家还就其国家行动计划草案举行了磋商，这些磋商大部分通过要求数量有限的非政府利益攸关方提交书面反馈的方式进行。<sup>10</sup>

17. 非政府利益攸关方的反馈表明，有意义的磋商对进程的合法性至关重要。一些利益攸关方认为，外部专家与其开展访谈的方法是最为详细地纳入其立场的有效途径。就国家行动计划草稿开展的磋商也是同样的道理。芬兰、西班牙和瑞士等国家的利益攸关方通常要求举行另外一轮磋商，以确保在最终定稿之前对国家行动计划做出重要的修订。这样做还有助于所有相关方在计划推出之前形成预期。

18. 在所有非政府利益攸关方中，国家人权机构发挥着尤为重要的作用，且制定国家计划的进程可以进一步强化此类机构在工商业和人权领域的任务。国家人权机构一直积极促进国家和区域各级《指导原则》的实施工作。2012年，欧洲国家人权机构小组通过了关于工商业与人权的柏林行动计划，<sup>11</sup>敦促该区域的国家人权机构，除其他外通过开展有关《指导原则》的基线研究和(或)为国家行动计划

<sup>7</sup> 例如，见关于西班牙进程的概述(西班牙文)，可查阅：[www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx)。

<sup>8</sup> 例如，见挪威人权和参与国外经济协商机构或丹麦公司责任理事会。

<sup>9</sup> 例如，见荷兰的国家行动计划(第3页)，或瑞士关于利益攸关方磋商的报告(德文)，[http://www.swisspeace.ch/fileadmin/user\\_upload/Media/Publications/Schlussbericht\\_StakeholderkonsultationenNAP.pdf](http://www.swisspeace.ch/fileadmin/user_upload/Media/Publications/Schlussbericht_StakeholderkonsultationenNAP.pdf)。

<sup>10</sup> 例如，见芬兰的国家行动计划草案(芬兰文)，或西班牙的国家行动计划草案(西班牙文)，可查阅：[www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx)。

<sup>11</sup> 见 [business-humanrights.org/media/plan-of-action-plan-bhr-workshop-0912-berlin.doc](http://business-humanrights.org/media/plan-of-action-plan-bhr-workshop-0912-berlin.doc)。

提出建议，支持《指导原则》的实工作。一些国家人权机构积极落实了这些建议，并在促成国家和国际各级各利益攸关方之间的对话及在促进民间社会和工商界的能力建设方面发挥了重要作用。例如，加纳的人权和司法行政委员会正在牵头开展一次有关工商业和人权的多方利益攸关方对话，目的是为 2015 年国家行动计划的制定提供支持。

19. 一些国家认为征求区域和国际组织，包括工作组、国际民间社会组织或国际专家等国际行为者的意见是很有益的。<sup>12</sup> 在几种情况下，这样做通过分享各国政府在制定国家行动计划方面的经验，帮助促进了政策的一致性。

### C. 摸底调查、基线研究和差距分析

20. 在制定国家行动计划时，各国政府应当采用循证方法，收集数据并评估使现有法律、条例和政策与《指导原则》相一致需开展哪些工作。这意味着需采取措施确定现有的基线定位，并找出现有各个框架仍然存在的差距，以确保与《指导原则》保持适当的一致。为了与《指导原则》保持一致性，任何现状审查都不应只是确定现有的政策、法律和条例，还应当评估政策的实效及在法律、监管和裁定框架中执行的可行性。基线研究应涵盖《指导原则》的三大支柱。

21. 对《原则》所有的三大支柱开展彻底、初步的差距分析十分重要，至少有三方面原因：首先，这样能够确定国家具体的关切问题，从而为解决相关问题的国家行动计划的起草工作确定基线。其次，找出差距有助于确定不同政府实体的责任和领导职责，并有助于确定是否存在能适当应对所发现差距的政策工具。再次，基线研究可以作为衡量一段时间内在实施国家行动计划方面所取得进展的基准。

22. 各国政府选择了两种不同的方式来分析现状，并找出差距：(a) 开展内部摸底调查活动；以及(b) 委托外部专家开展分析。迄今为止制定了国家行动计划的国家大都开展了内部摸底调查。本质上，跨部门工作组的所有成员都概述了其与其实施《指导原则》有关的活动和可能的差距，然后这些信息被汇编成了一份文件。参与制定国家行动计划的成员认为，它们推动开展的那些措施和讨论十分有益，能够促进对其本身对《指导原则》达成共识，在国家行动计划中确定需要解决的问题，以及加强所涉及各个政府实体有意义地参与。

23. 虽然内部摸底调查对促进跨政府合作和认同是至关重要的，但其在客观性方面有一定的局限性。正因为如此，各国政府委托外部专家开展基线研究。<sup>13</sup> 大多数研究主要涉及相关国家的法律框架。尽管如此，最近几个月仍然提出了更为全

<sup>12</sup> 例如，联合王国政府在预稿起草磋商过程中于 2012 年 6 月在威尔顿公园举办了一次会议。

<sup>13</sup> 例如，见圣安娜高等学校，“Imprese e diritti umani: il caso Italia”(2013 年)；国家人权咨询委员会，“Entreprises et droits de l’homme: avis sur les enjeux de l’application par la France des Principes directeurs des Nations unies”(2013 年)；以及瑞士人权专门知识中心和苏黎世大学人权研究中心，“瑞士的人权落实情况：关于瑞士企业和人权状况的基线研究”(2014 年)。

面的基线研究的首批范例，<sup>14</sup> 以及关于各自方法的指南。4 几个国家的国家人权机构在开展基线研究方面发挥了十分重要的作用。考虑到其独特的地位，可请国家人权机构以更具战略性的方式为基线评估做出贡献。

24. 以内部摸底调查为补充开展全面的基线研究和差距分析，很有可能带来巨大的后勤和实际挑战，且在任何情况下都需要获得资源和仔细的规划。虽然似乎最好是在起草国家行动计划之前开展彻底的分析，但各国政府可能会选择不同的方法。例如，各国可能会将对某些问题的详细分析作为国家行动计划界定的行动点的一部分，从而将其应对延迟到国家行动计划推出之后。这是一些已经发布了国家行动计划的国家所采用的方法。<sup>15</sup>

#### D. 透明度和可预测性

25. 结合促使《指导原则》获得核可的进程中的一项关键成功要素，制定国家行动计划的进程应当对所有利益攸关方透明且可预测。这意味着相关文件应当公开，并便于获得。此外，一开始就应当明确、公开提出该进程，并进行相应的更新。

26. 对国家行动计划进程的合法性而言，透明度和可预测性是基本要素，因为其能够增进政府和非政府利益攸关方之间的互信。证据表明，如果利益攸关方认为其投入会得到重视，其便随时准备通过投入大量时间和资源为该进程做出贡献。同样，文件共享及该进程的特点是国家和国际各级利益攸关方之间共同学习进程的前提条件。

27. 已经推出或正在制定国家行动计划的一些国家政府已采取措施，确保进程的透明度和可预测性。大多数情况下，发布了摸底调查活动、基线研究和(或)关于利益攸关方磋商的报告。然而，在大多数国家，透明度问题屡次遭到了非政府利益攸关方的批判。虽然没有明显的原因不让利益攸关方随时了解发展进程及下一步措施，但是各国政府有时可能需要在文件的透明度与进程的效率方面找到平衡。经验表明，长期而言，选择透明度而非快速完成进程会得到回报，因为前者能够增强多方利益攸关方对该进程及其成果的支持。

---

<sup>14</sup> 例如，见 Mark B. Taylor, “摸底分析，国家的保护职责” (2013 年)，是针对挪威国家行动计划开展的更为广泛的研究的摘要。

<sup>15</sup> 例如，见德国国家行动计划中指定一个独立委员会的承诺(第 14 页)，以及联合王国国家行动计划第 11 页概述的行动。



## 四. 关于内容的意见

28. 本部分包括对国家行动计划的实质性和表象问题及其可如何采取不同形式的思考。本部分强调了与国家行动计划的范围和有关的一些核心的根本原则，并概述了针对《指导原则》的三大支柱可能分别考虑的说明性政策主题。

### A. 单独的文件或作为其他战略的组成部分

29. 在实施《指导原则》的政策战略不断变化的过程中，各国政府可酌情制定专门针对工商业和人权的单独文件，或在更为广泛的国家战略或行动计划中纳入关于人权、企业社会责任或国家发展等问题的章节。工作组并没有就最佳选择给出固定的建议，只要国家行动计划力争以全面、一致的方式实施《指导原则》并具备本报告所界定要素的进程的成果即可。

30. 截至 2014 年 7 月，已经发布的国家行动计划都采用的是单独文件的形式，且大多数目前正在制定其国家行动计划的国家都在采用类似方法。一些国家还在其关于人权或企业社会责任的战略中提及了《指导原则》。<sup>16</sup> 哥伦比亚、希腊和葡萄牙等其他国家在更为广泛的政府战略中论及了实施《指导原则》的问题，这些国家计划在战略中用专门的一个章节讨论国家行动计划问题。

31. 在许多情况下，各国政府都应当确保与其他国家政府战略保持一致。在这方面，工作组强调，在关于企业社会责任的政府政策中明确提及《指导原则》十分重要，有助于确保这些政策针对工商活动的潜在负面影响，从而避免仅仅将企业社会责任视为慈善活动(见 A/HRC/23/32/Add.2，第 16 段)。

### B. 国家行动计划实质性内容的根本原则

32. 工作组认为以下五项根本原则是强有力的国家行动计划的关键。国家行动计划应当：(a) 反映《指导原则》规定的国家职责和企业责任的互补性和关联性；(b) 提出“一系列高明的”符合国情的措施；(c) 增强纵向和横向一致性；(d) 有助于营造平等的竞争环境；以及(e) 以人权原则为支撑，纳入性别平等观点，并有效考虑脆弱性和(或)边缘化的问题。

#### 1. 国家职责和企业责任的互补性和关联性

33. 国家行动计划应当将《指导原则》体现为有三个相互补充、相互关联的支柱的统一整体。<sup>17</sup> 作为公共政策战略，国家行动计划应当首先说明国家计划如何履行其人权义务，还应当概述企业履行其尊重人权的责任的途径。因此，国家行动

<sup>16</sup> 例如，见丹麦 2012-2015 年公司社会责任行动计划，可查阅：[csrgov.dk/file/318420/uk\\_responsible\\_growth\\_2012.pdf](http://csrgov.dk/file/318420/uk_responsible_growth_2012.pdf)；或者塞浦路斯的公司社会责任行动计划，可查阅：[www.foretica.org/plan\\_rse\\_chipre.pdf](http://www.foretica.org/plan_rse_chipre.pdf)。

<sup>17</sup> 见《指导原则》，一般原则。

计划对工商企业实施《指导原则》的第二和第三大支柱具有重要的意义。例如，国家行动计划可概述国家期望工商企业履行其在第二和第三大支柱下的责任的途径。它们还可能确定国家用于选择支持、激励或要求工商企业履行其责任的政策工具。

34. 在这方面，很重要的一点是，强调国家行动计划绝不会克减工商企业尊重人权的责任，该责任独立于国家履行其自身人权义务的能力和(或)意愿。<sup>18</sup> 相反，通过包容性的多方利益攸关方进程制定的国家行动计划，应当进一步鼓励公司积极实施《指导原则》。

## 2. 提出“一系列高明的”符合国情的措施

35. 工作组鼓励各国政府就可能的政策工具开展综合讨论，并界定促进尊重人权的“一系列高明的”措施。工作组认识到，“一系列高明的”一方面是指所有可能的措施——国内和国际、强制性和自愿性——都要予以考虑。<sup>19</sup> 另一方面，这些相结合的措施在有效预防和应对工商企业所产生的负面人权影响意义上而言应当是高明的。

36. 尽管在实施《指导原则》方面，有些政策领域与所有国家都相关，但国家行动计划的内容必须针对每个国家的具体情况。例如，有许多跨国工商企业落户的国家重点关注的问题和措施，预计将不同于工商企业总部的所在国。同样，如果某些具体的部门对一国的经济特别重要，这可能会促使这些部门得到更多重视。

## 3. 纵向和横向一致性

37. 《指导原则》要求各国确保纵向和横向的一致性。<sup>20</sup> 国家行动计划是实现这一目的的理想途径。纵向而言，国家行动计划应当全面考虑政策、立法、条例和裁定，并应当确定最为有效的措施，解决在履行各国国际人权法下的义务方面现存的差距。

38. 横向而言，影响企业行为的国家实体和国家以下各级机构应当具备国家在工商业和人权方面的义务的相关知识，并能够相应地履行其任务。提高认识和能力建设应当是优先事项，以确保各政府实体一致地实施《指导原则》。

39. 工作组强烈鼓励各国宣传人权尽责的概念和应用。在其国家行动计划中，各国政府应当说明其对工商企业根据《指导原则》第二大支柱开展人权尽责工作的期望。此外，各国在采取更加积极的步骤时，应当纳入并详细阐述对人权尽责的

<sup>18</sup> 见指导原则 11 及其评论。

<sup>19</sup> 另见指导原则 3 的评论。

<sup>20</sup> 见指导原则 8 及其评论。

既定理解，这些步骤包括制定指南；界定公共采购中或涉及出口信贷机构时的人权附加条件；概述具体的报告要求；或考虑在公司法中纳入人权要素。

#### 4. 提高要求并营造平等的国际竞争环境

40. 各国政府应当考虑到国际背景，努力营造有关工商业和人权的国际竞争环境。这样做时，应当设法缩小不同国家之间的监管差距，以有利于被认为能够最有效地保护个人和社会不受负面的企业人权影响的条例。在该方面，各国应当实行指导原则 10，并确保多边机构根据该《原则》促进企业尊重人权。

#### 5. 性别问题和最容易遭到侵权的群体

41. 国家行动计划必须以不歧视和平等、参与和包容、问责和法治等核心人权原则为支撑。例如，应当特别关注性别问题及其与容易遭到人权侵权的群体的联系，这些群体包括儿童、移徙工人及其家人、土著人民、残疾人、少数民族和人权维护者等。对于特别容易遭到负面人权影响及争取获得有效补救的一些群体而言尤其如此。国家行动计划应当确保任何此类个人和群体不会因其性别或边缘化两次遭受侵权行为。

42. 需要特别提及在国家行动计划的程序和实质层面纳入性别平等观点的重要性。政府协调小组的组成、摸底调查、差距分析及多方利益攸关方磋商应考虑到性别平等观点。就后一种情况而言，专门并明确要求听取由男性主导主流文化的社区中妇女的意见特别重要。同样，强有力的国家行动计划应当积极应对投资、采购和获取补救相关问题对妇女产生的影响。

### C. 国家行动计划要考虑的具体措施和政策工具

43. 工作组鼓励各国政府考虑在各自国家行动计划中纳入政策、立法、条例和裁定领域的措施。<sup>21</sup> 之后应当以并非穷尽的方式针对指导原则的三大支柱概述在起草国家行动计划时可能考虑的措施和政策主题。

#### 1. 支柱一：法律、条例和政策

44. 可就以下方面制定支柱一的国家职责：(a) 与由国家所有或控股的工商企业相关的职责，包括那些与国家有正式或非正式关系的企业；(b) 与私营部门企业相关的职责。就前者而言，各国政府应确保由国家所有或控股或者与国家有关系的工商企业，在实施《指导原则》的支柱一和支柱二方面做出表率。这将包括采取措施以实施适当的人权尽责进程，并提供工商业一级的申诉机制。在其国家行动计划中，各国政府应当在由其直接负责的上述事宜中以身作则。此外，国家行动计划可以包括国家可确保对由国家所有或控股或者与国家有关系的工商企业开展有效监督的步骤。

<sup>21</sup> 见指导原则 1。

45. 就私营部门而言，有四项广泛的措施应当实行。首先，国家应阐明并表达其期望。此外，国家应制定措施，鼓励、激励、要求工商企业履行其在支柱二和支柱三下的责任。

46. 第一，各国政府应当利用国家行动计划提出其对工商企业的期望。这些期望还应该反映在计划确定的其他领域，以确保有一项关于工商业和人权的一致政策。此外，国家行动计划应当载有在国家和国际利益攸关方中广泛传播上述期望预期的措施。工作组鼓励各国政府与全球契约地方网络等工商业协会和网络合作，并利用其召集能力与最高层的工商业领导接触。国家行动计划还可支持和鼓励学术机构、专业机构及力争支持这些机构将人权纳入其课程或标准的机构在能力建设方面所开展的努力。这将有助于将人权进一步纳入工商界的工作。

47. 第二，各国应当制定各项措施，支持工商业实施《指导原则》。例如，国家行动计划应当解释国家实施或计划实施指导原则 3(c)的方式，指导原则 3(c)即“切实指导工商企业如何在整个业务活动过程中尊重人权”。此外，各国可以考虑就具体领域、工商企业的类别(如中小型企业)、问题(如供应链管理)、背景(如受冲突影响的地区)或人权尽责的各个方面(如人权影响评估或报告)向工商企业提供书面指导。各国政府应当注意到已经存在多项指导方针。<sup>22</sup> 在许多情况下，仅将现有的指导方针翻译成所涉国家的语文可能已对当地的工商企业很有益。另外，各国政府可能认为，这还有助于发布模板，帮助工商企业根据《指导原则》对其企业社会责任和人权政策做出调整。

48. 在线资源也可帮助工商企业了解并履行其在支柱二下的责任。例如，各国可考虑制定便利按照地理区域或部门开展风险分析的工具。此外，在线获取相关立法和监管条款及相关指导(按主题或部门分类)可帮助确保工商企业了解对它们的期待。

49. 在其国家行动计划中，各国政府还应概述其可为工商企业提供建议的途径。在这方面，有几个国家已采取步骤，确保公务员，包括海外外交人员能够就程序和特定背景下的人权问题为工商企业提供有益的建议。<sup>23</sup> 此外，各国政府可考虑设立专门的服务台，为工商企业提供与具体国家的要求相关的信息。<sup>24</sup> 另外，国家人权机构和全球契约地方网络可以在就人权问题为工商企业提供建议方面发挥重要作用。所有这些潜在的措施都凸显了公务员体系中能力建设的重要性。

---

<sup>22</sup> 例如，见 <http://business-humanrights.org/ToolsGuidancePortal/Home>。

<sup>23</sup> 例如，见联合国政府提供的关于驻外使团可如何促进英国公司实施良好行为的工具包，可查阅：[www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/35451/business-toolkit.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/35451/business-toolkit.pdf)。

<sup>24</sup> 国际劳工组织的工商业国际劳工标准服务台可在此方面提供启发。见 [www.ilo.org/empent/areas/business-helpdesk/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/empent/areas/business-helpdesk/lang--en/index.htm)。

50. 受冲突影响的地区遭受负面人权影响的风险很高，因此支助措施尤其重要。<sup>25</sup> 在其国家行动计划中，各国政府可确定步骤，在将关于对冲突有敏感认识的商业做法<sup>26</sup> 的指导融入其人权尽责进程的同时支助工商企业。另外，各国应考虑建立预警机制，提醒政府机构和工商企业注意存在问题的发展和冲突升级。

51. 第三，各国应采取步骤，激励工商企业尊重人权。在这方面，工作组认为，尤为重要的是国家行动计划要强调各国在其公共采购进程和出口信贷机构的活动中考虑人权的途径。

52. 就公共采购而言，各国有机会激励工商企业，如以工商企业的人权记录为条件授予和续签采购合同，以及其现行的尊重人权的措施。这应当成为招标进程的一部分。例如，可要求供应商开展人权尽责或相关风险分析，以表明其正在履行《指导原则》下的责任。

53. 各国还应审查当前的立法和政策是否足够清晰、明确地说明公共当局在采购活动中如何履行国家保护人权的职责。应将相关要求充分纳入有关公共采购的一般性指导材料及授予合同的标准。此外，应出台适当的监测和问责机制。各国也可针对采购进程的每个阶段酌情考虑确定与高、中、低风险购买类别相关的风险管理措施。<sup>27</sup>

54. 同样，在其国家行动计划中，各国政府应当纳入一些步骤，确保有负面人权影响的项目无法获得出口信贷机构的支助。这可能包括要求对申请人开展人权影响评估，并以在项目阶段实施缓解措施和对人权影响进行监测作为提供支助的条件。在界定这些政策时，各国不妨参照经济合作与发展组织(经合组织)理事会就官方支助的出口信贷通用方法及关于该问题的环境和社会尽责提出的建议。<sup>28</sup> 各国政府还应考虑提出适当的程序，监督出口信贷机构的人权尽责工作。

---

<sup>25</sup> 见指导原则 7。

<sup>26</sup> 例如，见经济合作与发展组织关于受冲突影响地区和高风险地区矿产的负责任供应链的尽责调查指南，可查阅：[www.oecd.org/investment/mne/GuidanceEdition2.pdf](http://www.oecd.org/investment/mne/GuidanceEdition2.pdf)；或者国际警觉组织关于采掘业对冲突有敏感认识的商业做法的指南，可查阅：[www.international-alert.org/sites/default/files/Economy\\_2005\\_CSBPGuidanceFor Extractives\\_All\\_EN\\_v2013.pdf](http://www.international-alert.org/sites/default/files/Economy_2005_CSBPGuidanceFor Extractives_All_EN_v2013.pdf)。

<sup>27</sup> 关于采购与人权问题，例如，见国际企业问责圆桌会议开展的采购相关工作，可查阅：[accountability roundtable.org/initiatives/procurement/](http://accountability roundtable.org/initiatives/procurement/)，或者北爱尔兰人权委员会发布的报告，可查阅：[www.nihrc.org/documents/NIHRC%20Public%20Procurement%20and%20Human%20Rights.pdf](http://www.nihrc.org/documents/NIHRC%20Public%20Procurement%20and%20Human%20Rights.pdf)。

<sup>28</sup> 可查阅：[www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=tad/ecg%282012%295&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=tad/ecg%282012%295&doclanguage=en)。

55. 另一种激励工商企业尊重人权的方法是，制定并支助符合《指导原则》的多方利益攸关方倡议。<sup>29</sup> 此类倡议大多是非强制性的，但可为工商企业带来巨大的市场压力，敦促其遵守人权标准。在其国家行动计划中，各国应当讨论可如何支持将《指导原则》纳入现有的多方利益有关方倡议，并使其更有效地预防和缓解侵犯人权的行为。对各国来说，另一个激励工商企业的机会是将公共采购或出口信贷政策与工商企业对某个相关多方利益攸关方倡议的承诺或参与情况相挂钩。此外，各国可以确定它们认为启动一项新的此类倡议有助于享有人权的部门或问题。<sup>30</sup>

56. 此外，各国不妨在其国家行动计划中申明有关工商业和人权的国家法律标准。根据指导原则 3 (a)、(b)、(d)和指导原则 9，工作组鼓励各国政府在确定具有工商业和人权做法特点的“一系列高明的”措施时应当考虑至少四种具有法律约束力的措施。这些措施为：(a) 国内实施劳工标准的法律；(b) 提交人权尽责报告的法律要求；(c) 工商企业管理层与人权相关的义务；(d) 各国与其他国家或工商企业缔结的经济协定。

57. 各国政府应当利用国家行动计划确定步骤，以改善国内国际劳工标准的实施情况，如《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》所载的标准。各个国家需要采取行动的具体问题领域可能各不相同。对一些国家而言，优先事项可能是消除强迫或强制劳动，以及废除童工。其他国家可能选择重点关注工作场所的安全性和(或)劳工贩运问题。

58. 就人权报告要求而言，工作组注意到了在推动实行旨在提高透明度并进而激励尊重人权的活动的法律条款和其他政策方面的积极趋势。越来越多的国家要求大公司就非财务问题进行报告。在这方面，工作组欢迎欧洲议会于 2014 年 4 月 15 日通过的要求一些大公司和集团披露非财务和多样化信息的指令。该指令鼓励欧盟成员国参照人权尽责原则在其国家立法中确保要求公司就有关尊重人权的“政策、风险和结果”进行有效的报告(如指导原则 17 至 21 所述)，并要求其他国家也效仿。

59. 此外，各国政府日益要求在风险较高的区域开展业务和(或)从事可能产生严重人权影响的业务活动的公司就人权问题进行报告。例如，美利坚合众国政府已就在缅甸开展业务的工商企业、与刚果民主共和国或其邻国的某些定矿产有关联的公司以及资源开采工商企业向各国政府的款项支付颁布了报告要求。<sup>31</sup> 另一个

<sup>29</sup> 相关实例包括但绝不仅限于全球契约、金伯利进程、采掘工业透明度倡议、《安全与人权资源原则》或者《私营安保公司共计行为守则》。

<sup>30</sup> 例如，许多现有的多方利益攸关方倡议重点涉及自然资源开采问题，但瑞士政府目前正在制定一项关于自然资源贸易问题的倡议。

<sup>31</sup> 《多德——弗兰克华尔街改革和消费者保护法》，第 1502 条和第 1504 条。更多信息，见企业与人权资源中心的相关部分，可查阅：[www.business-humanrights.org](http://www.business-humanrights.org)。

例子是欧洲联盟针对从原始林中获取木材的公司制定的披露要求。工作组鼓励各国政府进一步探讨这种方法如何能够促进公司尊重人权，并采取步骤强化有关可能造成特定人权风险的业务活动的报告要求。

60. 总体而言，各国政府应当澄清其在现有的以及新的报告要求方面对工商企业的期望。例如，各国可以选择援引既有标准，如第四代全球汇报计划。基于全球汇报计划标准或区域标准的报告方法，有助于在报告要求方面营造平等的竞争环境。与此同时，各国政府在细化报告要求时，应当考虑到中小企业能力上的局限性。

61. 在一些国家，民间社会组织和一些政界人士已开始敦促政府将人权纳入公司主管的注意义务的范围。<sup>32</sup> 工作组鼓励各国政府在起草国家行动计划时，酌情考虑选择具有域外效力的国内立法。工作组确定，因为担心会对正式地址在本国领土的工商企业的国际竞争力产生负面影响，各国政府对在公司法中制定此类措施方面非常犹豫。因此，为众多跨国工商企业总部的国家希望在经合组织等多边论坛解决这一问题。

62. 工作组还鼓励各国政府审查现有法律和政策在贸易和投资协定及投资仲裁机制等领域产生的人权影响。各国应当确保与其他国家或工商企业缔结的双边投资条约、自由贸易协定或投资项目合同等经济协定，不限制各国政府根据《指导原则》充分履行其人权义务的国内政策空间。可能的措施包括在这些协定中以标准化方式纳入一项人权条款，以确保这些协定促进而非阻碍保护受影响的社区。另外，各国应当考虑对这些协定进行事前和事后的人权影响评估，并根据结论采取行动(例如，见 A/HRC/19/59/Add.5)。

## 2. 支柱二：企业责任和国家行动计划

63. 重要的是，强调企业尊重人权的责任独立于并超越对国家保护人权的法律和条例的遵守。换言之，正如《国际人权宪章》和《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》中所规定的有关根本权利的原则中所述，不论某个国家签署了哪些人权条约，工商业尊重人权的责任指国际上所认可的所有人权。<sup>32</sup>

64. 因此，国家行动计划应当解决任何工商企业通过其自身的活动或者直接与其业务、产品或服务相关的活动对所有人权造成的潜在有害影响，而不论其规模、所属部门、业务背景、所有权和结构为何。<sup>33</sup>

65. 关于为了“了解并体现”其尊重人权而期望工商企业遵循的过程，《指导原则》概述了人权尽责概念。根据指导原则 17，该过程应包括“评估实际和可能的

<sup>32</sup> 见指导原则 12 及其评论。

<sup>33</sup> 见指导原则 13。

人权影响，考虑到评估结果并采取相应行动，跟踪有关反映，并通报如何消除影响”。在对实施《指导原则》的政策进行界定时，各国应当以一致的方式参照人权尽责原则，同时还应根据指导原则 14 考虑到，工商企业尽责进程的预期规模和复杂程度可能因企业的规模、所属部门、业务复杂程度、所有权和结构以及其负面人权影响的严重程度而不同。

66. 国家行动计划有助于工商业以两种重要方式尊重人权。首先，国家行动计划可以向工商企业澄清国家在人权方面对它们的期望和要求。虽然《指导原则》反映了这些期望的主要内容，国家行动计划在国家背景下给予了这些条款更多且更为具体的含义，并可能加强国家政策和条例的一致性。例如，国家行动计划可成为审查需要哪些国内法律和规则以确保公司有效履行其尊重人权责任的工具。与此相关，国家行动计划能够减少不同国家间不一致的做法。这对跨国工商企业而言尤其重要，因为在其开展业务的各个国家，这些企业目前面临一系列各不相同、在一定程度上相互矛盾的监管和政策框架。

67. 第二，各国政府与工商企业合作实施其国家行动计划提出的各类措施十分重要。例如，各国可以依靠工商业协会宣传国家行动计划及其在工商业和人权方面的期望。各国在制定支助服务时，可以要求工商企业分享经验和最佳做法。此外，可以邀请工商企业共同制定或参与多方利益攸关方倡议。虽然国家行动计划主要是关于国家实施《指导原则》的内容，但是在国家行动计划的制定和实施过程中，公司发挥着重要作用。

### 3. 支柱三：基于国家的和非基于国家的申诉机制

68. 工作组强调，国家行动计划需要特别重视《指导原则》的支柱三。各国应当阐明、完善和强化各国现有的通常比较脆弱且缺乏一致性的问责措施和机制。尽管制定一项有效补救与公司相关的负面人权影响的综合、全面的制度需要时间，各国应作为优先事项调整政策，以处理有罪不罚问题。这包括规定受害者可获得的资源、场所和补救，以及将采取哪些进一步措施，以通过三类不同的机制允许或支持提供补救措施：基于国家的司法机制、基于国家的司法申诉机制或非基于国家的机制。<sup>34</sup>

69. 就基于国家的司法机制而言，就发生在其领土和(或)管辖范围内的侵权行为，各国政府首先应当致力于减少获取补救的法律、实际或其他障碍。这可能包括阐明潜在的受害者获取法律补救的机会、建设司法人员的能力，或加强司法独立性。

70. 与此同时，各国政府还应当利用国家行动计划，阐明并探讨受害者在所指控的侵权行为发生国面临执法不公时域外管辖权的适用情况。<sup>35</sup> 除了查明现有的法

<sup>34</sup> 见指导原则 26-28。

<sup>35</sup> 见指导原则 2 及其评论。



律框架外，各国政府应当解决如子公司侵犯人权行为时母公司应当承担的法律责任之类的法律障碍，或者更加实际的问题，诸如国家检察官的资源和专业知识或受害者获取法律援助的渠道。

71. 根据指导原则 27，在其国家行动计划中，各国还应当考虑通过非司法申诉机制提供补救的途径。在这方面，应当进一步探讨监察员或国家人权机构等其他机构在提供补救方面可以发挥的潜在作用。此外，根据《经合组织跨国企业准则》，国家联络点也可以发挥重要的作用。尚未做到的各国政府应当考虑设立国家联络点。已设立国家联络点的国家应当认真审查其资源和任务在多大程度上允许为受害者提供有效的补救。

72. 最后，各国还应当考虑便利获取有效的非基于国家的申诉机制的途径。<sup>36</sup> 在这方面，国家行动计划可以设想相关措施，支持工商企业或工业协会制定和实行适当的机制。这些机制可能为公司的内部结构或外部结构。不论哪种结构，都应当进一步探讨民间社会团体等利益攸关方在此类机制中的潜在作用。各国政府可以考虑采取步骤，增强其所支持或参与的多方利益攸关方倡议的申诉机制。<sup>37</sup> 正如《指导原则》所述，此类机制应当合法、易获取、可预测、公平、透明及符合权利要求，是持续学习的来源且基于参与和对话。<sup>38</sup>

## 五. 关于实施和审查的意见

73. 工作组注意到，各国广泛认可制定国家行动计划不是一劳永逸的，而是一项持续性进程。为了确保各国时期该进程的合法性和有效性，各国应当考虑提出其计划实施国家行动计划的方式。例如，可以强调负责实施计划中所界定的每项措施的政府机构。各国政府也可以考虑附上明确的目标、时间表以及指标，为实施各项措施提供指导。

74. 另外，鼓励各国提出监督其国家行动计划实施工作的进程和机制。应当请负责实施国家行动计划的政府实体定期报告各项措施所取得的进展。各国政府也可以考虑指定具体的当局，包括国家人权机构或多方利益攸关方特设委员会，对此类报告进行审议，并就进一步实施国家行动计划需采取的行动提出建议。

75. 为了确保进程的持续性，各国可以针对修订其国家行动计划的工作制定时间表。对计划的修订应当反映出营商环境的发展和(或)新出现的人权风险，且应当基于之前计划实施工作所取得的进展。该进程应以制定第一份国家行动计划所采

<sup>36</sup> 见指导原则 28。

<sup>37</sup> 一个相关实例是《私营安保公司国际行为守则》的监督机制，可查阅：[www.icoc-psp.org](http://www.icoc-psp.org)。

<sup>38</sup> 见指导原则 31。

用的相同标准为依据：广泛的政府参与、分析方法、多方利益攸关方参与、透明度和可预测性。

## 六. 今后的挑战

76. 工作组认为，国家行动计划是各国持续加强保护个人不受与企业相关的人权侵犯的有效途径。展望未来并考虑到现有的国家行动计划及其在全球的发展现状，工作组在这方面确定了三个重要的关注领域：(a) 确定和分享最佳做法；(b) 进一步扩大国家行动计划在全球的采用，尤其要重视全球南部；(c) 纳入关于国际一级下一步规范的制定的讨论。

### A. 确定和分享最佳做法

77. 随着制定国家行动计划的经验不断出现，确定最佳做法并在各利益攸关方之间共享至关重要。本报告体现了为汇编有关该进程及国家行动计划的内容和实施情况的一些新的经验教训而做出的努力，鼓励就制定国家行动计划开展国际讨论。本报告将增进民间社会组织和学术界学者开展其他倡议，这些组织和学者设法收集以往政府参与国家行动计划制定工作的经验并为此提出指导。<sup>39</sup>

78. 工作组正在制定国家行动计划指南。指南草稿将于 2014 年 12 月在日内瓦举行的工商业和人权年度论坛上推出。该指南将通过在利益攸关方之间分享共识和经验，为各国制定国家行动计划提供指导。指南还将为工作组提供机会，进一步思考实施《指导原则》方面最佳做法的新动向。

79. 工作组鼓励利益攸关方进一步参加这些讨论，并与工作组及与利益攸关方相互分享经验。一些国家已经开始积极支助其他国家制定国家行动计划，例如，通过合作组织活动或者直接就具体问题与政府官员接触。<sup>40</sup> 工作组通过提供交流平台并在受到邀请时协助开展讨论，致力于促进此类交流。

### B. 扩大在全球的采用

80. 越来越多的国家政府正在考虑制定国家行动计划或者面临民间社会团体在此方面的要求。这将需要各利益攸关方协同努力，强调制定国家行动计划的好处，并扩大其在全球范围内的采用。在该进程中，工作组期望得到组织、国家人权机构、非政府组织和国际工商业协会的支持。

81. 这方面需要解决的一项重要挑战，是更好地了解全球南部国家界定国家行动计划制定工作的具体情况。全球南部的观点与北部有诸多共同之处，但是就应当

<sup>39</sup> 关于综述，见相关网页，网址：[business-humanrights.org/en/un-guiding-principles/implementation-tools-examples/implementation-by-governments/by-type-of-initiative/national-action-plans](http://business-humanrights.org/en/un-guiding-principles/implementation-tools-examples/implementation-by-governments/by-type-of-initiative/national-action-plans)。

<sup>40</sup> 例如，见联合国国家行动计划提及的该政府与哥伦比亚政府之间的协作(第 11 页)。

审查和优先考虑的问题、部门和监管框架而言可能存在差异。例如，重要的可能是特别考虑冲突地区和过渡期国家所面临的特殊挑战，以及与企业相关的人权侵犯可能对妇女、弱势和(或)边缘化群体产生的过分严重的影响。此外，强调公共和私人安全问责、保护和尊重劳工权利以及环境和自然资源权利(包括土地购置、保有和财产权利)也可能很重要。

82. 虽然全球北部面临同样的挑战，并且这些国家大多都是跨国工商企业的母国，但这些问题会以更加直接的方式影响全球的南部国家，且需要各国采取不同的措施。因此，发展中经济体国家可以考虑将工商业和人权纳入现有的“国家发展计划”，同时由政府规划机构协调此工作，并由非政府组织和国家人权机构进行密切监测并予以支持。这可推动负责任的对内投资，并鼓励企业及早尊重人权，进而可为国家范围内更广泛的人权保护提供平台。

83. 工作组将在 2014 年 9 月于亚的斯亚贝巴举行的第二届区域论坛上对这些挑战进行审查。工作组致力于在将来进一步探讨这些问题。

### C. 纳入关于国际一级规范的制定的讨论

84. 近几个月，政府和非政府利益攸关方之间关于国际一级进一步规范的制定的讨论越来越热烈。<sup>41</sup> 在人权理事会第二十四届会议上，厄瓜多尔代表一些国家政府宣读了一份声明，并获得了一个非政府组织联盟的支持，声明呼吁“提出一个具有法律约束力的框架，规范工商业，并为侵犯人权行为的受害者提供适当的保护、司法和补救措施”。<sup>42</sup> 2014 年 6 月，理事会第二十六届会议重申了这一呼吁，会议期间理事会决定设立一个具有法律约束力的跨国公司和其他工商业与人权的关系文书不限成员名额政府间工作组(理事会第 26/9 号决议)。

85. 工作组欢迎各国持有的共同立场，即任何旨在强化国际标准的努力都应当以《指导原则》所提出的框架为基础且对其予以补充。正是本着这种精神，工作组期待为有关新的国际标准的任何公开审议做出贡献，其中包括即将由新成立的政府间工作组制定的国际标准。工作组就该主题提出的任何建议都将基于明确、可核查的证据，同时工作组注意到，有关国际一级进一步的规范制定的最终决定必须由各国在人权理事会主持下做出，其中包括一项具有约束力的文书。工作组认为，这一决定应当力争立足于在联合国保护、尊重和补救政策框架及《联合国工商业与人权指导原则》下取得的经验教训和进展。

86. 考虑到在具有法律约束力的工商业和人权相关条约的范围、内容及可行性方面仍存在诸多尚未解决的问题，工作组预计制定具有法律约束力的工商业和人权相关条约将是一个漫长的过程。与此同时，工作组认识到，进一步制定规范的要

<sup>41</sup> 关于综述，见：[humanrights.org/Documents/Legally\\_Binding\\_Instrument\\_Business\\_Human\\_Rights](http://humanrights.org/Documents/Legally_Binding_Instrument_Business_Human_Rights)。

<sup>42</sup> 见：[business-humanrights.org/media/documents/statement-unhrc-legally-binding.pdf](http://business-humanrights.org/media/documents/statement-unhrc-legally-binding.pdf)。

求基于无法容忍持续存在的与企业相关的负面人权影响和缺陷以及现有补救机制存在差距，这意味着这些机制无法充分应对这些负面影响。工作组也无法容忍这些情况，并强调新的政府间进程绝不会减少所有国家和工商企业加大努力执行其在《指导原则》下的义务和责任的必要性。

87. 正如本报告所述，根据《指导原则》制定国家行动计划是朝着该方向迈出的重要一步。工作组将继续侧重于国家行动计划，以此作为消除国家一级缺陷的工具。工作组还认为，可以对来自不同国家行动计划项目的资料进行整理和分析，并将其列入与在国际一级增进获得补救途径有关的证据。此外，关于未来的国际法律文书的政府间审议很有可能会强调国家行动计划作为预防和保护人权不受工商业侵犯方面切实可行、以行动为导向的战略的重要性。

88. 工作组将继续对确保获得有效补救这一迫切需要予以特别关注。工作组的任务包括“继续在国家、区域和国际各级探讨各种备选办法并提出建议，以增进人权受到公司，包括在冲突地区的公司活动影响的人员获得现有的有效补救手段”（人权理事会第 17/4 号决议，第 6(e)段）。尤其是在其第二十六届会议上，人权理事会要求工作组与联合国人权事务高级专员办事处合作，便利共享和探索关于增加与工商业有关的侵犯人权行为受害者获得补救的途径的各类法律备选办法和实际措施，人权理事会还请工作组将为与工商业有关的侵犯人权行为受害者获得司法和非司法补救的途径一问题列为工商业与人权论坛的一个议程项目，以促进相互理解及在不同的观点中达成更大程度的共识(理事会第 26/22 号决议)。

## 七. 结论和建议

89. 在确保其适用于与工商业有关的侵犯人权行为时更加有效地实施国际人权标准方面还有许多工作要做。

90. 人权理事会 2011 年核可的《指导原则》推动世界范围内的各个国家、非政府组织和工商企业采取了多项倡议。然而，在确保就工商业和人权问题采取具体行动方面还有很多工作要做，包括将国家行动计划作为实施《指导原则》的途径。

91. 国家行动计划应有助于提高对工商业和人权议程的认识并推动此议程。在涵盖新领域的同时，制定此类计划将是一个反复的过程，其中各利益攸关方分享经验尤为重要。通过本报告以及持续为国家行动计划提供指导，工作组旨在推动和便利此类共同学习。

92. 工作组鼓励各国：

(a) 针对国家行动计划的制定工作启动包容性的多方利益攸关方进程，并在此方面分享经验；

(b) 与工作组合作，努力为此类计划提供指导，包括通过对 2014 年 4 月分发的问卷做出答复；

(c) 关注本报告审查的进程和实质性要素，同时铭记支撑国家行动计划的基本人权原则；

(d) 将对与工商业有关的侵犯人权行为受害者的关切置于国家行动计划的核心位置，同时特别关注尤其容易遭受与企业有关的侵犯人权行为的妇女和群体，包括儿童、土著人民、移徙工人及其家人、残疾人、少数民族和人权维护者；

(e) 探索可如何将性别平等观点有效融入整个进程；

(f) 优先确定并弥补获得有效救济途径方面的差距和不足；

93. 鼓励非政府组织和社区团体：

(a) 利用《指导原则》倡导和宣传国家的人权义务及工商企业的责任；

(b) 提倡并推动对需求和差距进行审查，这些审查应为国家行动计划拟提出的具体政策措施和承诺提供信息依据；

(c) 参与国家和国际一级确定并消除妨碍有效救济的障碍的努力，包括通过与工作组合作；

(d) 参与关于工商业和人权及国家行动计划的多方利益攸关方对话，诸如由工作组召集的工商业与人权年度论坛及区域论坛。

94. 鼓励工商企业：

(a) 抓住制定国家行动计划进程的机会，与各国、非政府组织和社区合作，表明其根据《指导原则》完善预防和保护人权不受侵犯方面的法律、政策和监管框架的决心；

(b) 积极参与母国和业务所在国制定国家行动计划的工作，以期确保国家行动计划有助于支持工商企业履行其人权责任；

(c) 阐明国家行动计划或一个国家可能采取的任何其他措施，独立于期望任何工商企业尊重国际公认的人权的全球行为标准，且又不能降低这些标准。