



第七十一届会议

临时议程* 项目 69(b)

促进和保护人权：人权问题，包
括增进人权和基本自由切实享受
的各种途径

人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组的报告

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递人权和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 号和第 26/22 号决议提交的报告。

* A/71/150。



人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组的报告

摘要

在本报告中，人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组审查农产工业活动，特别是棕榈油和甘蔗生产，对土著人民和地方社区的人权影响。本报告审查东道国和母国政府以及包括金融机构和交易商在内的工商企业依据《联合国工商企业与人权指导原则》在预防、减缓和解决这些影响方面的义务和责任。本报告还介绍了对透明度、影响力、有意义协商、多方利益攸关方倡议和获得补救等特别重要问题的深思。

工作组建议各国、工商企业、多方利益攸关方倡议和行业协会、民间社会和国际组织转变当前做法，使受农产工业活动影响的社区受益。

目录

	页次
一. 导言	4
A. 报告背景、目标和重点	4
B. 与农产工业经营活动有关的人权影响.....	5
二. 国家义务	6
A. 东道国	7
B. 母国	9
C. 国际投资协定和仲裁	10
三. 工商企业	11
A. 企业尊重人权的责任	11
B. 政策承诺	11
C. 人权尽责	12
D. 金融机构	14
E. 商品交易商	15
四. 具体问题	15
A. 透明度和披露	16
B. 与土著人民和地方社区协商，以及自由事先知情同意权.....	17
C. 行使和加强影响力	18
D. 多方利益攸关方倡议	20
E. 获得有效补救	21
五. 结论和建议	23

人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组的报告

一. 引言

A. 报告背景、目标和重点

1. 在本报告中，人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组审查农产工业活动，特别是关于棕榈油和甘蔗生产，对土著人民和地方社区的人权影响。本报告审查政府、工商企业和其他利益攸关方依据《联合国工商业与人权：实施“保护、尊重和补救”框架指导原则》（《指导原则》）（见 [A/HRC/17/31](#)）在预防、减缓和解决这些影响方面的义务和责任。本报告旨在推动关于负责任的农业和采购的现有讨论和承诺，为即将开展的工商业和人权年度论坛做贡献，此次论坛的主题是领导力和影响力。¹本报告也是工作组关于工商企业对土著人民的影响的报告（[A/68/279](#)）的后续报告。

2. 政府将土地和森林出售、租赁或授予国内外工商企业从事农业经营，通常对靠这些土地和森林生活，在此耕作，利用这些土地和森林的社区产生重大影响。²农业驱动的土地转用也是毁林的主要推动因素，特别是毁灭热带森林和泥炭地。³难以获得关于世界各地土地购置数量和规模的精确数据。一个全球数据库显示，自 2000 年以来，共签订了超过 1 200 宗土地交易。⁴真实数据可能还要多。本报告使用土地购置用语来包含企业为集约作物生产而获得土地的所有方式。

3. 工作组选择重点讨论与棕榈油和甘蔗这两种商品有关的农产工业及其生产活动在国家一级的影响。棕榈油和甘蔗是土地足迹最广的农业商品之一，对周边社区或使用种植园和磨坊购置的土地的社区的人权具有类似影响。⁵

¹ 关于本论坛的信息可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Forum/Pages/2016ForumBHR.aspx。

² 世界银行，大规模农业投资中的负责任投资原则的做法：公司业绩和对地方社区的影响，农业和环节服务讨论文件 08，（华盛顿哥伦比亚特区，2014 年），第 15 页。

³ H.J. Geist 和 E.F. Lambin, “Proximate causes and underlying driving forces of tropical deforestation”, *BioScience*, vol. 52, No. 2 (2002), pp. 143-150。

⁴ 见 www.landmatrix.org。

⁵ 乐施会，“Nothing sweet about it: how sugar fuels land grabs”，《乐施会媒体简报》，2013 年 6 月。

4. 糖和棕榈油是低成本的非专利产品（与可可或咖啡相比），用于包括加工食品、药品、油脂化学品和生物燃料在内的许多消费品。棕榈油是全球消费量最高的植物油。棕榈油和糖的产量显著增加，未来可能会延续这种增势。⁶

5. 生产和种植市场主要分布在热带或在热带附近，非洲、拉丁美洲和东南亚。油棕的种植面积覆盖近 1 800 万公顷土地，印度尼西亚和马来西亚的棕榈油产量占全球产量的 80% 以上。⁷糖产于 120 个国家，其中约 80% 源自甘蔗（其他源自甜菜根），巴西、中国和印度是主要产地。⁸

6. 关注这两种商品有助于阐明影响生产国地方社区的突出人权问题以及所有利益攸关方在预防和解决这些影响方面的作用。但是，本报告并未对棕榈油和甘蔗部门进行详尽分析，工作组承认，这些部门也有独特的经济、财政、环境和社会特性。

B. 与农产工业经营活动有关的人权影响

7. 在本报告中，工作组将讨论对“地方社区”的负面影响，此处“地方社区”要从广义上理解，涉及受棕榈油和甘蔗业务活动影响的个人或群体。他们包括土著人民、部落人民和生活在森林中的人，传统的狩猎采集者和渔民以及小地主。工作组将审查与所有类型的社区有关的权利和责任，同时澄清土著人民专门的权利和义务。

8. 相关人权文书和准则包括承认人人享有适足生活标准的《经济、社会、文化权利国际公约》，《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》和 2012 年《关于在国家粮食安全范围内对土地、渔场及林地保有权进行负责任治理的自愿准则》（《保有权治理自愿准则》）。它们确认了食物权和获得安居权之间的基本关联（见 A/65/281）。

9. 除其他外，《联合国土著人民权利宣言》和 1989 年《国际劳工组织土著和部落人民公约》（第 169 号）专门承认了土著人民的权利，特别是其拥有、使用、开发和控制因传统所有权或其他传统占用或使用而拥有的土地、领土、资源的权利以及自由事先知情同意权（见 A/68/279 和下文第五.B 节）。

⁶ 见 www.strategyr.com/MarketResearch/Palm_Oil_Market_Trends.asp 和 www.statista.com/statistics/451381/global-sugar-production-forecast/。

⁷ Alan Rival 和 Patrice Levang。《Palms of Controversies: Oil Palm and Development Challenges》（Bogor, Indonesia, Centre for International Forestry Research, 2014）pp. 9-11。

⁸ 见 www.sucden.com/statistics/1_world-sugar-production。

10. 无数案例着重强调了包括油棕和甘蔗种植在内的农产工业活动产生的负面影响。⁹土地购置定期发生，不顾及土著和非土著社区的土地权和保有权，特别是习惯土地权的公有基础，导致失去土地和财产，非自愿重新安置和被迫迁离，减少获得用于捕猎、采集或放牧的土地。进行土地购置也几乎未与可能受影响的社区协商，通常在签定土地租约/合同以后才进行影响评估。缺乏与社区充分协商也导致具有宗教、精神和文化重要性的场所遭到毁灭。毁林和丧失土地导致社区粮食不安全、营养不良以及身心健康问题增加。结果是，土地冲突激增。

11. 证据表明，受影响的社区几乎得不到有效补救，司法补救办法被视为是特别无效和无作用的。在普遍恐吓、骚扰和杀害与土地购置有关的社区成员和人权维护者的背景下，对受影响社区成员和人权维护者的刑事定罪继续阻碍诉诸司法的努力。在种植园和磨坊，劳工权利也是一个问题。有记录的案例包括童工和强迫劳动，危险的工作条件，卫生和安全问题以及在自由结社和集体谈判方面的限制。

12. 工作组在接下来的章节将讨论东道国和母国以及包括金融机构和交易商在内的工商企业的义务和责任，以解决这些负面影响。还将讨论特别具有相关性的主题，最后对一系列利益攸关方提出建议。工作组将着重强调针对土地权和保有权以及协商权和尊重自由事先知情同意的内容。这并不意味着劳工权利等其他问题没那么重要，不过工作组承认，其他实体，特别是国际劳工组织¹⁰，重点关注这些问题。

二. 国家义务

13. 依据《指导原则》，国家有义务保护在其领土和/或管辖范围内人权不受第三方，包括工商企业的侵权行为（《指导原则》原则 1）。国家应考虑采取一系列高明的国家或国际措施，或是强制性的，或是自愿的，促使企业尊重人权（《指导原则》原则 3 的评论）。

14. 工作组在本报告第二节单独讨论“东道国”（经营国）和“母国”（公司组建地或总部所在地）。一些国家可能既是东道国也是母国。还讨论了与东道国和母国均相关的国际投资协定。

⁹ 见联合国特别程序和条约机构在人权高专办网站上发布的报告和观察（见 <https://ohchr.org> 和 <http://uhri.ohchr.org/en>）以及民间社会网站（例如 <https://business-humanrights.org/en>）找到不利影响的案例和申诉；另见 Marcus Colchester 和 Sophie Chao, 编辑, *Conflict or Consent? the Palm Oil Sector at a Crossroads* (FPP, Sawit Watch and TUK Indonesia, 2013); and Jodie, Thorpe, *Sugar Rush: Land rights and the Supply Chains of the Biggest Food and Beverage Companies* (Oxford, Oxfam International, 2013)。

¹⁰ 劳工组织,《报告四：全球供应链中的体面劳动》（日内瓦，国际劳工组织，2016年）。

A. 东道国

1. 有利于工商企业尊重人权的环境

15. 一开始，重要的是要指出，国家对地方社区的义务远远超出其保护义务。政府有义务依据国际人权法尊重、保护和促进土著人和非土著人和社区的权利。政府履行所有义务的方式影响到工商企业的整体经营环境。正如《指导原则》原则 3 强调的，疏于执行旨在或效果是要求工商企业尊重人权的现行法律和政策，往往是国家做法中的一个重大缺失，国家应审查这些法律和政策是否提供了有利于工商企业尊重人权的环境。为保护权利持有人和工商企业，通常有必要更加明确管理获得土地的法律和政策，包括与土地所有权或使用有关的权利。

16. 在实践中，保护土著人民权利始于其在国内法中得到承认，一些国家已这么做。但其他许多国家未承认土著人民的存在。负责执法的政府当局不仅未整体适用关于土著人民权利和土地相关权利的法律框架，它们往往还故意忽视这些法律。损害土地购置和合同的普遍贪污行为是复合因素。这是许多人权影响的根本原因，已为解决此问题提出建议。¹¹

17. 另一个问题涉及保护土著人民和保有权的法律以及支持土地购置和土地市场的国家规章之间存在不一致。应审查关于土地购置的国家立法和特定部门规章以确保法律符合和遵守保护土著人民和保有权的义务。国家法律和政策以及土地改革、登记和确权进程应承认和保护保有权的多样性（见 [A/HRC/13/33/Add.2](#) 和 [A/HRC/22/46](#)）。法律还应明确指出在哪些条件下允许因公共目的征收和迁离。¹²

18. 此外，鉴于对土地和环境权利维护者的攻击日益增加，工作组强调指出，保护人权维护者是国家保护义务的核心。人权委员会近期的第 31/32 号决议中重申了维护人权的个人、团体和社会机关在确认人权影响和提高对影响的认识方面，包括与环境、土地和发展问题和保护土地相关权利和环境权利有关的影响方面的重要、合法和基本作用。¹³

19. 除了管理土地购置和合同进程，政府可以采取以管理企业经营和甘蔗/棕榈油生产，包括采取与环境和社会可持续性有关的要求。这些要求可以采取符合人权标准和相关多方利益攸关方倡议标准的国家强制认证计划形式。例如，印度尼西亚

¹¹ 见 Olivier De Schutter, International Corporate Accountability Roundtable and Global Witness, “Tainted lands: corruption in large-scale land deals, 2016” (即将出版); Oxfam, “Poor governance, good business: how land investors target countries with weak governance”, media briefing, Ref 03/2013, 7 February 2013; 《保有权治理自愿准则》(第 6.9 页)。

¹² 见经济、社会和文化权利委员会第 4 号一般性意见：强迫迁离；食物权特别报告员，[A/HRC/13/33/Add.2](#); 《保有权治理自愿准则》，第 16.1 段。

¹³ 另见《保有权治理自愿准则》第 4.8 段和 A/71/281。

政府采取若干倡议，除了国家强制认证计划（印度尼西亚可持续棕榈油标准）¹⁴外，近期还暂停泥炭开发和暂停扩大棕榈油许可证，并且成立泥炭恢复机构。¹⁵印度尼西亚中加里曼丹省也通过了关于可持续种植的第 5/2011 号省级规章，概述了对通过社区参与进行的社区种植园开发的要求。¹⁶

2. 国家-投资者合同

20. 往往以“国家-投资者合同”的形式与外国投资者（通常与国内合伙人结成伙伴关系）商定土地购置。合同谈判通常受到投资者和政府之间谈判能力不平衡的影响，损害了对国家法律保障的权利的保护，政府和投资者之间利益结盟也使地方社区受损。

21. 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在报告中（[A/HRC/17/31/Add.3](#)）指出“东道国和企业投资者之间的谈判是查明、避免和降低人权风险的难得机会。”特别代表提出了一套《负责任合同原则》，载于该报告附件，¹⁷以帮助国家和企业投资者将人权风险管理纳入国家-投资者合同谈判。主要原则（原则 3）是，关于项目执行的法律、法规和标准应当有利于在项目整个生命周期中预防、降低和纠正任何负面人权影响。这应包括土著人民的权利和土地相关权利（见 [A/68/279](#)）。

22. 总的来说，应保持适当政策余地，以在落实投资合同时履行国家的人权义务（《指导原则》原则 3）。这涉及稳定条款，国家-投资者合同应保护投资者不受可能干涉国家实现人权义务的努力的未来法律变化的影响。¹⁸此外，《保有权治理自愿准则》（第 12.10 段）规定“当审查（……）涉及大规模交易土地保有权的投资时，国家应争取规定不同缔约方就这些投资可能对土地保有和粮食安全造成的影响开展事先独立评估。”食物权特别报告员在《适用于大规模土地购置或租赁的最低限度人权原则》中提出了类似建议。¹⁹

¹⁴ 但是，该计划主要关注遵守国内法。见：www.sustainablepalmoil.org/wp-content/uploads/sites/2/2015/09/Efeca_PO-Standards-Comparison.pdf。

¹⁵ 见 www.palmoilpledge.id/en/2016/07/ipop-signatories-support-government-of-indonesias-efforts-to-transform-palm-oil-sector-towards-sustainability。

¹⁶ 见 http://earthinnovation.org/wp-content/uploads/2014/09/kalimantan_roadmap_english.pdf。

¹⁷ 附件题为“负责任合同原则：将管理人权风险纳入国家-投资者合同谈判：谈判者指导”。

¹⁸ 《负责任合同原则》，原则 4。

¹⁹ 见 [A/HRC/13/33/Add.2](#)，附件。另见联合国《投资决策中的工商企业与人权指导原则》，作为伦敦政治经济学院投资和与人权项目的一部分编制，可查阅 http://blogs.lse.ac.uk/investment-and-human-rights/files/2016/04/LSE_UNGPs_Guide_en.pdf。

23. 与可能受影响的社区和个人进行协商符合国际标准并且尊重自由事先和知情同意权，是合同谈判的重要方面（见下文第四.B节）。²⁰

B. 母国

1. 对投资于第三国或从第三国采购的工商企业设定明确预期

24. 依据《指导原则》原则 2，国家应明确规定对在其领土和/或管辖范围内的所有工商企业在其全部业务中的尊重人权的预期。其中包括国外业务。

25. 《指导原则》承认理解母国在管制位于其领土和/或管辖范围内的工商企业在外国经营时的人权影响的治外义务。工作组依据联合国人权条约机构的评论，认为国家应采取步骤防止位于其领土和/或管辖范围内的工商企业在外国侵犯人权。²¹

26. 国家应对人权风险大的部门内投资于第三国或从第三国采购的工商企业设定明确预期，行使同等的人权尽责。在这方面，可将棕榈油和甘蔗视为“高风险部门”。丹麦、法国、德国、荷兰和联合王国政府近期的倡议鼓励参与棕榈油全球供应链的欧洲企业执行经合组织《多国企业准则》和联合国粮食及农业组织（粮农组织）-经合组织《负责任的农业供应链指导》。²²

27. 对于高风险部门来说，要求工商企业报告它们如何解决人权风险尤其具有相关性，甘蔗和棕榈油供应链透明度将是解决负面影响的重要步骤。这能够要求“母”公司报告整个企业的全球经营情况，包括人权风险和如何解决风险的情况。可在美国国务院《缅甸负责任投资报告》中找到关于这种要求的例子，其中包括土地购置。²³

2. 为企业提供指导和协助

28. 母国设定的海外经营准则预期需要伴有关于如何尊重人权的有效指导。例如，荷兰政府与雇主协会、工会和民间社会组织合作，启动并正在推动制定《国际企业责任风险部门盟约》（包括农业和银行业）。²⁴

29. 支持和促进在第三国投资的政府机构、发展机构和外交使团在向工商企业提醒与土地分配和管理有关的具体问题以及土著人民或人权维护者等特殊群体的脆弱性

²⁰ 《负责任合同原则》，原则 7。

²¹ 例如见经济、社会和文化权利委员会，缔约国关于企业部门与经济、社会和文化权利的义务问题的声明（E/C.12/2011/1）；儿童权利委员会关于国家关于企业部门对儿童权利的影响的第 16 号一般性意见；以及 CERD/C/CAN/CO/18 和 CERD/C/USA/CO/6。

²² 《支持到 2020 年完全可持续的棕榈油供应链的阿姆斯特丹宣言》，可查阅 www.euandgvc.nl/documents/publications/2015/december/7/declarations-palm-oil。

²³ 见 www.humanrights.gov/u.s.-governmentapproach-on-business-and-human-rights。

²⁴ 见 www.government.nl/latest/news/2016/07/04/ploumen-congratulates-textile-agreement-signatories。

方面也发挥作用。²⁵例如，英联邦开发公司（联合王国）和德国投资与开发有限公司（德国）最近发布了关于在农产工业企业投资中管理遗产土地问题的指导说明。²⁶

30. 因为私营部门对国际发展援助的贡献增加，《指导原则》在此背景下的相关性应比以往更加显著。许多开发机构开始将《指导原则》称作是私营企业对开发项目的贡献的基准。对于棕榈油和甘蔗，例子包括支持：地方社区与当局和工商企业互动协作；制定国家指导；和支持关于可持续棕榈油的企业倡议。²⁷

C. 国际投资协定和仲裁

31. 两国或更多国家之间缔结的超过 3 000 项国际投资协定（有时称为“国际条约”）通过广泛保护标准和直接诉诸投资仲裁，为投资者提供了保护其投资免遭负面国家行为影响的保障。日益认识到人权风险与这种协定和仲裁有关联。²⁸

32. 一项近期研究显示，2000 年以来，中低收入国家缔结的大多数农田交易受到至少一项投资协定的保护。²⁹通过保护投资者的土地所有权，国际协定可以对土著人民和小规模农民的合法土地征用要求产生有害影响，因为土著人民和农民没有类似补救权利，保护投资者权利和受影响的利益攸关方权利之间存在利益冲突，明显对外国投资者具有实质和程序优势（见 A/HRC/33/42）。³⁰

33. 所有国家有责任确保国际投资框架和协定支持而不是损害人权，并且在这方面发挥作用。这也是政策一致性事项（见《指导原则》原则 8 和 9）。对国家来说，关键措施是当其缔结国际投资协定时将人权考虑因素（包括尊重土地权和土地保有权）更广泛地纳入投资决策中。³¹

²⁵ 见联合王国《良好业务：执行〈联合国工商企业与人权指导原则，2016 年 5 月更新〉》（伦敦，2016 年），可查阅 www.gov.uk/government/publications/bhr-action-plan。

²⁶ 可查阅 www.cdcgroup.com/Media/News/News-CDC-and-DEG-produce-guidance-on-managing-legacy-land-issues/。

²⁷ 例如，见挪威发展合作署。2014 年结果报告：人权和民主（奥斯陆，2014 年），可查阅 www.norad.no/globalassets/publikasjoner-2015/-norads-results-report-2014---human-rights-and-democracy.pdf，第 16 页；www.sida.se/globalassets/global/about-sida/private-sector---collected-info.pdf；另见 www.palmoilpledge.id/en/2015/09/ipop-and-usaid-signed-collective-agreement-to-establish-green-economy-and-protect-biodiversity-in-indonesia。

²⁸ 例如见 A/70/301 和 HRC/33/42、A/HRC/30/44、A/70/285 和 Corr. 1 和 A/HRC/33/40；E/C.12/FRA/CO/4（2016 年）；以及《执行〈指导原则〉指南》（上文脚注 19）。

²⁹ Lorenzo Cotula 和 Thierry Berger, *Land Deals and Investment Treaties: Visualising the Interface* (London, International Institute for Environment and Development, 2015)。

³⁰ 另见《执行〈指导原则〉的指南》（上文脚注 19）。

³¹ 见 2015 年联合国贸易和发展会议（贸发会议）、可持续发展投资政策框架；2015 年《联合国投资人与国家间基于条约仲裁透明度公约》；《保有权治理自愿准则》，第 12.15 段。

三. 工商企业

A. 企业尊重人权的责任

34. 企业尊重人权的责任适用于所有工商企业,与所有人权有关。在本报告第三章,工作组重点关注棕榈油和甘蔗供应链的工商企业可以以哪些不同方式卷入侵犯人权和期望它们采取什么行动。

35. 原则上,任何企业,不管在供应链的何处,可经由造成、助长或因与其他当事方的商业关系直接与侵犯人权有关联而卷入侵犯人权。商业关系是指与商业伙伴、供应链中的实体以及直接与其业务、产品或服务相关联的任何其他非国家或国家实体的关系(《指导原则》原则 13)。

36. 参与棕榈油和甘蔗供应链的工商企业多种多样。上游是拥有或管理农田和磨坊的种植者和生产者——农产工业企业。³²他们从政府或个人那里购置土地,是与社区和中央和地方当局接触的第一点。一些有综合业务模式的企业参与了棕榈油的整个价值链(在甘蔗部门的参与程度较低)或其中的很大一部分环节,因此发挥了许多作用(购置土地、耕作、加工和生产、销售和交易甘蔗和棕榈油),所有这些都导致它们卷入侵犯人权。全球消费品企业和零售商在价值链末端占据更狭窄的空间,但仍然卷入侵犯人权,金融机构和交易商也是如此(见下文第四节 D 和 E 部分)。

37. 了解和显示企业实现尊重人权责任的方式是采取相关政策和进程,包括关于补救的政策和进程(见下文第四节 E 部分),并且提供其有效结果的可信证据,下文各章将予以讨论。

B. 政策承诺

38. 依据《指导原则》原则 16,工商企业应通过一项政策声明,表示其承诺尊重人权。对于在甘蔗和棕榈油部门经营和从这些部门采购的工商企业来说,这种政策应包括承诺尊重社区的合法土地权和土地保有权,包括以习惯和公有方式拥有的土地,以及自由事先和知情同意权(另见下文第四.B 节)。³³这种承诺将反映如下事实,和其他农产工业部门一样,在棕榈油和甘蔗部门,土地以及与社区的关系是突出的人权问题。相关内部和/或外部专门知识,包括土著人民和土地方面的专家,应告知这些政策。

³² 还有许多种植甘蔗或油棕的小地主。因为他们与本报告讨论的土地购置规模无关,并且他们对人权的影响不同,所以工作组在此处不讨论他们。

³³ 见《保有权自愿准则》和《经合组织-粮农组织负责的农业供应链指导》(2016 年)建议的企业政策模式,可查阅 www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/rbc-agriculture-supply-chains.htm。

39. 甘蔗和棕榈油供应链内的许多种植者、生产者和消费品公司在许多政策中承诺尊重土地权和土地所有权以及包括自由事先和知情同意权在内的土著人民的权利。³⁴这些承诺通常提及国际金融公司（金融公司）业绩标准或保有权治理自愿准则。此外，一些承诺还对侵占土地采取了明确零容忍政策，这是乐施会“品牌背后”运动的重要要求。³⁵鉴于对土地和环境权利维护者的攻击日益增加，工作组也鼓励农产工业公司照着已经清晰阐述人权维护者政策的企业的做法行事。³⁶

40. 依据《指导原则》原则 16，尊重人权的责任必须扎根于工商企业。这包括确保政策承诺体现在业务政策和程序中，并且规定企业对个人、商业伙伴和与其业务、产品或服务直接关联的其他方的人权预期。³⁷

41. 企业工作人员、供应商和商业伙伴的能力建设是确保承诺付诸实践和有效尽责的关键。若干企业落实了专门针对供应商的能力建设方案。这种方案应包括提高对包括土著人民在内的受影响社区的相关人权的认识。

C. 人权尽责

42. 为确认、防止和缓解负面人权影响，并对如何消除此类影响负责，工商企业应恪守人权责任（《指导原则》原则 17）。此过程包括四步：(a) 评估实际和可能的人权影响，(b) 综合评估结果并采取行动；(c) 跟踪有关反映；和(d) 通报如何消除影响。

1. 整体考虑因素

43. 《指导原则》原则 17 的评论指出“如果工商企业在其价值链中有大量实体……工商企业应确定负面人权影响最大的一般领域……确认这些因素对人权尽责的轻重缓急。”

44. 人权风险的严重性应作为确定人权尽责的优先事项和确定企业需要落实的进程的规模和复杂性的最重要因素。³⁸除非另有证明，在甘蔗和棕榈油部门经营或从这些部门采购的公司应假定与土地购置有关的风险是严重的，此风险应是人权尽责优

³⁴ 例如见因特拉肯集团的承诺，可查阅 www.interlakengroup.org/annex/company-commitments。

³⁵ 见 www.oxfam.org/en/campaigns/behind-brands。

³⁶ 见人权与企业研究所，前线维护者，公民权利维护者，《人权维护者和工商企业：寻找共同点》，临时文件系列，第 4 号文件，2015 年 11 月 4 日。

³⁷ 承诺的例子见：www.unilever.com/Images/unilever-palm-oil-policy-2016_tcm244-479933_en.pdf；和 www.nestle.com/csv/rural-development-responsible-sourcing/responsible-sourcing/land-rights。

³⁸ 联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办），《企业的尊重责任：解释指南》，2012 年，第 12 页。

先要考虑的问题之一。实际上，失去土地对个人和社区的生计影响很大，土地购置往往伴随着暴力，进一步加剧了伤害。

45. 企业评估(或希望优先评估)经营/采购背景的特别风险至少应考虑下列要素³⁹：糟糕治理和缺乏透明度/认知的腐败程度；糟糕的土地治理和不明确的土地权和土地保有权；社区和人权维护者表达关切的民主空间的水平；以及存在向申诉机制提出的投诉。生产和采购规模是相关因素，但不应是唯一的相关因素。

2. 人权影响评估

46. 工商企业应开展影响评估，以评估潜在和真实的负面人权影响。因为人权状况是动态的，应定期开展评估。

47. 开展人权影响评估是新兴领域。供应链末端的若干工商企业正在对与其采购国的供应商和商业伙伴有关的潜在和真实的人权风险（包括关于土地的风险）开展第三方影响评估。公司和民间组织正开始从这些首次评估中汲取经验教训。⁴⁰

48. 影响评估应覆盖所有潜在受影响的人权，当适用于种植园和磨坊时，应系统性确认对受影响社区的土地权和土地保有权的影响。开展评估的机构应有土地和经济、社会及文化权利方面的专门知识并使用特定于这些权利的资源，例如土地矩阵。⁴¹

49. 与潜在受影响群体有意义协商对在具体经营背景下评估负面影响和理解对特定民众的具体影响至关重要（《指导原则》原则 18）。这将确保尽责过程的合法性和有效性。这一过程需要充足的时间和资源。

3. 纳入影响评估结果并采取适当行动

50. 尽责的第三步是纳入对相关内部功能和进程的影响评估的结果，并且采取适当行动。

51. 依据工商企业造成或是助长负面影响或是否仅是与负面影响直接有关联，依据用于解决负面影响的影响力的程度，采取的适当行动各不相同（见下文第四.C 节）。

4. 跟踪

52. 为使工商企业了解其人权政策是否被执行和有效响应人权影响，跟踪是必要的。一些企业开始跟踪其人权执行情况。工作组敦促更多的企业这样做，在包括受影响

³⁹ 《经合组织-粮农组织指导》建议“红旗”国家的类似目录：载于方框 3.1，第 33 页。

⁴⁰ 例子包括可口可乐公司、百事可乐和雀巢委托的评估。乐施会正在对可口可乐和百事可乐在巴西的评估进行评价。

⁴¹ 见 <http://landmatrix.org/en/>。

社区在内的其他利益攸关方参与的情况下通过包容性进程开展这类跟踪和测量 (A/70/216)。

5. 外部通报

53. 通报是尽责的第四项要素（《指导原则》原则 21）。虽然最近特别强调正式和公开报告，此处至关重要是通报由受影响个人和社区提出或代表其提出的真实负面影响。企业必须准备好通报其在经营中确认的人权风险以及做了什么来解决这些风险。⁴²通报可采用多种形式，但需要使计划受众（在这种情况下是地方社区）容易获得。最后，因为企业推出了人权影响评估，它们应通报方法、进程和结果。到目前为止，企业对是否要这样做还有一些犹豫。

6. 可跟踪性

54. 对于跟踪和影响评估，可跟踪性是必要的。面对消费者的企业距离农业生产隔了若干层次，它们在确保整个供应链的可跟踪性和可持续性方面面临挑战，因为它们的大部分供应链是由小农、中间人和第三方供应商构成的复杂网络。然而，企业应系统性地致力于经营关系的全貌。⁴³对采购咖啡或可可的企业来说，更有动机来跟踪来源，因为来源事关质量和品味以及消费者。但是，棕榈油和甘蔗的可跟踪性（溯源至种植园，不仅是磨坊）对预防和解决人权风险来说至关重要。

D. 金融机构

55. 虽然金融机构原则上可以造成或助长侵犯人权，但它们通常是以“直接联系”的形式卷入的，金融机构经由其商业关系与负面人权影响直接关联（《指导原则》原则 13 (b)）。联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）澄清，“金融机构的产品、服务或业务和负面人权影响之间的直接关联可以经由其与接受投资者的公司、项目合伙人、客户和其他实体的商业关系产生。”⁴⁴

56. 对投资者来说，重要的是要指出，投资者股份大小本身不是决定是否适用《指导原则》的因素。可以明确的是，《指导原则》同时适用于持有多数和少数股份的投资者。更确切地说，在审查投资者实现其尊重人权责任的方式，包括审查其在商业关系中可以运用的影响力时，投资者股份大小可以作为一个因素。近期提交至经

⁴² 另见经合组织《多国企业准则》和世界粮食保障委员会批准的《负责任的农业投资原则》。

⁴³ 《经合组织-粮农组织指导》（见上文脚注 33）。

⁴⁴ 见 2013 年 11 月 27 日人权高专办致经合组织负责任的企业守则工作小组主席关于“企业和人权和金融部门指导原则”的信件，第 5 页，可查阅 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/LetterOECD.pdf。另见经合组织多国企业准则、厄瓜多尔原则（关于项目供资）和联合国环境规划署金融倡议。

合组织国家联络点的案件重申了包括中小投资者在内的金融机构在直接关联情况下的责任。⁴⁵

57. 在甘蔗和棕榈油部门，所有磨坊和种植园要求大量资本投资，所有扩张要求资本。一般来说，一家公司涉及若干银行和许多中小投资者。⁴⁶因此，金融机构经由向在棕榈油和甘蔗部门经营且经营活动造成或助长伤害的企业授予贷款或股本投资，可以与负面人权影响直接关联。⁴⁷

58. 鉴于对与整个农产工业，特别是甘蔗和棕榈油部门相关的人权的潜在严重影响，一些金融机构正采取步骤加强可持续性社会和环境风险政策，包括关于甘蔗和棕榈油的政策，其他机构出于环境忧虑从企业撤回资金。⁴⁸

E. 商品交易商

59. 要关注商品交易商的作用，它们的责任和拥有的影响力将会增加。交易商呼吁“处理土地侵占和支持负责任的农业投资。”⁴⁹例如，仅有六个交易商负责世界上大部分糖类交易：它们一方的政策转变可以产生重大影响。

60. 该部门透明度日益增加似乎是关键，例如交易商越来越多地报告包括人权在内的环境、社会和治理因素。如果商品交易平台要求关于包括人权在内的所交易商品的可持续性方面的信息，将激励交易商及其供应商审查和解决与棕榈油和甘蔗有关的人权影响。

四. 具体问题

61. 在本报告第四节，工作组将讨论贯穿各领域的问题或似乎对确保真正保护受棕榈油和甘蔗生产影响的地方社区来说十分重要的问题。

⁴⁵ 见下列国家联络点：法国 <http://mneguidelines.oecd.org/database/instances/fr0014.htm>；荷兰：<http://mneguidelines.oecd.org/database/instances/nl0024.htm>；和挪威：<http://mneguidelines.oecd.org/database/instances/no0013.htm>。

⁴⁶ 例如见国际地球之友，《丰益国际及其金融家：承诺和矛盾》，概况介绍，（2013年5月）。

⁴⁷ 案例可查阅：<https://business-humanrights.org/en/issues/investment-trade-globalisation/project-financingloans>。

⁴⁸ 见拉博银行集团的可持续性政策框架，可查阅：<https://www.rabobank.com/en/images/sustainability-policy-framework.pdf>，和挪威央行投资管理局《公司的人权预期》，可查阅：<https://www.nbim.no/en/responsibility/risk-management/human-rights>——挪威央行投资管理局管理挪威养老基金，2015年也从四家棕榈油企业撤资。

⁴⁹ 乐施会，“Nothing sweet about it”，（见上文脚注5）。

A. 透明度和披露

62. 许多国家不存在或未执行关于土地购置的决策程序，包括与获取信息和透明度相关的程序，并且在受影响社区不知情或不同意的情况下进行合同谈判。通常没有关于土地特许权的完整正式目录，也没有关于影响评估的公开信息。金融机构被认为是特别不透明的，隐藏在“客户保密墙”之后。⁵⁰

63. 当获得敏感信息会给竞争者带来商业利益时，保密有时是正当的。然而，国家-投资者合同不仅是商业交易，合同设定了投资条款和条件，将直接影响人们的生计。在合同谈判和管理方面缺乏透明度和公开审查引起腐败和漠视公众利益的交易滋生。⁵¹

64. 透明度和获取信息权（包括从工商企业获取信息）和参与决策是对抗这种做法的基本保障措施，各国在诸如《联合国反腐败公约》和《公民权利和政治权利国际公约》以及最近的《联合国投资人与国家间基于条约仲裁透明度公约》等国际协定中承认了这一点（见 [A/HRC/30/26](#)）。

65. 鉴于土地投资对人权和公共利益的风险，披露应是规范而不是例外，应被视为有意义的社区参与的组成部分。⁵²尤其是应公开关于国家-投资者合同条款的信息和关于有效土地特许权（包括关于公司管理层、股东和母公司、特许费用和收益）的信息（[A/HRC/21/63/Add.1](#)）。

66. 《指导原则》原则 21 着重强调工商企业对外通报其如何解决人权影响的重要性。企业透明度日益提高并且更加有意义，有助于构建包括受影响社区在内的利益攸关方的信任。依据《经合组织-粮农组织负责任的农业供应链指导》，企业将尽最大可能致力于基于土地的投资的透明度和信息披露，包括租约/特许权合同条款的透明度。一些企业已承诺这样做。⁵³

⁵⁰ Ryan Brightwell, “Banking with principles? Benchmarking banks against the Guiding Principles and human rights”, 2nd ed. (BankTrack, June 2016), p.10.

⁵¹ 见柬埔寨问题特别报告员关于对经济土地特许权的人权分析报告，[A/HRC/21/63/Add.1](#)；De Schutter, 被污染的土地（上文脚注 11）；Lorenzo Cotula, 《土地权利和投资条约：探索界面》（伦敦，国际环境和发展学会，2015 年）。

⁵² 《负责任合同原则》（原则 7 和 10）；另见全球见证组织，《处理披露：提升大规模土地购置、分配和投资方面的决策的透明度》，2012 年 4 月。

⁵³ 例如见百事可乐的土地政策，可查阅 www.pepsico.com。

B. 与土著人民和地方社区协商，以及自由事先知情同意权

1. 国家义务

67. 国家有义务通过土著人民自己的代表与他们进行协商，以在做出决定时获得他们的自由事先知情同意，诸如授权在他们的土地内或附近开展直接影响其集体权利的项目。⁵⁴

68. 国家的协商义务适用于项目规划阶段，在授权或签订合同之前，贯穿整个项目生命周期。此举旨在确保有意义地参与决策进程，必须伴有参与式人权以及环境和社会影响评估。在这方面，应尊重协商和同意协议，涉及社区土地保有权的地图或社区自行开展的影响评估（见 A/68/279 第 10 段和第 57 段，和 A/HRC/33/42/Add）。

69. 关于非土著人民，在某些情况下，人权法律要求自由事先知情同意，例如对于部落人民以及与土著人民拥有类似特征的其他群体。关于其他非土著社区，国际人权法也要求至少与包括妇女和特别脆弱人群在内的所有受影响的人进行诚信和知情协商，并且充分尊重人权（例如，见 A/HRC/4/18，附件 1，第 38-39 段）。

2. 自由事先知情同意的核心内容

70. 自由事先知情同意是在相关土著人民之间建立共识的内部进程，他们通过此机制行使相对于外部行为者的自治权（例如，见 A/HRC/4/18，附件 1，第 38-39 段）。⁵⁵这意味着关于自由事先知情同意的过程应尽可能由相关土著人民加以确定和掌控。

71. 自由事先知情同意的核心内容概括如下：⁵⁶

- “自由”意味着没有胁迫、恐吓或操纵，经由社区自己选出的代表进行协商。
- “事先”意味着在任何授权或者开始活动之前留出足够时间征求同意，并对土著协商/共识过程所需要的时间表现出尊重。
- “知情”意味着向社区提供与项目计划和活动以及对其权利的潜在影响有关的所有信息，并且信息是客观、准确的，以他们可理解的方式和形式呈现。
- “同意”必须是协商的目标，意味着所有受影响的人和社区有机会决定是否同意拟议项目。该进程必须包括不同意选项。

⁵⁴ 见《联合国土著人民权利宣言》第 19 和 32 条以及 1989 年《国际劳工组织土著和部落人民公约》（第 169 号）第 6、7 和 15 条。

⁵⁵ Cathal Doyle C 和 Jill Cariño, “使自由事先知情同意成为现实：土著人民和采掘部门”（2013 年）。

⁵⁶ 多份报告讨论和确定了此内容，包括 A/HRC/24/41 和 A/HRC/18/42，附件，以及 2013 年 9 月人权高专办关于此问题的概况介绍，可查阅 www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/FreePriorand-InformedConsent.pdf。

3. 企业开展有意义协商

72. 企业在所有经营活动中应尊重地方社区和土著人民进行协商的权利以及给予或拒绝自由事先知情同意的权利，并且应恪守尽责，保护这些权利。其适用不受国家立法框架的影响。

73. 从实际角度看，参与诚信协商以获得自由事先知情同意为企业提供了机制，由此可避免本会面临的物质、法律和名誉风险。自由事先知情同意提供了以符合企业尊重人权责任的方式与土著人民进行建设性互动协作的平台。不应仅被视为是合规行动。

74. 一些企业认识到承诺尊重自由事先知情同意在道德和实践中的必要性。若干企业对土著人民和非土著人民的承诺没有差异。鉴于土著人民及其集体的自决权利框架的独特性质，在没有自己的体制结构以及习惯法和进程的地方社区执行此承诺必然是不同的。在所有试图实施自由事先知情同意的情况下，至关重要的是要铭记领土、文化和自治权利，这是自由事先知情同意要求的前提，也是其寻求的效果。

C. 行使和加强影响力

1. 影响力和行使影响力的方式

75. 行使影响力是确保有效解决伤害的关键。这是企业依据《指导原则》恪守人权尽责的固有部分，也是一个有用视角，多方利益攸关方倡议等其他行为者可借此来决定采取哪些行动以引起变化。

76. 《指导原则》原则 19 规定，当企业助长负面人权影响或与此类影响直接有关联时，应利用影响力以减轻影响。影响力指的是工商企业促使造成或助长负面人权影响的另一方改变其错误做法的能力。⁵⁷

77. 影响力不是由供应链中的接近程度决定的，相较于更接近真实伤害的企业，进一步移除伤害的企业拥有更大的影响力。此外，影响力并不局限于掌控的情况。⁵⁸企业可对上游供应商和承包商、在合资公司中的合伙人或其他“横向”合伙人，下游消费者或客户以及政府拥有影响力。⁵⁹

78. 根据《指导原则》原则 19，工商企业如果对防止或缓解不利影响具有影响力，就应行使这一影响力。如果缺乏影响力，可能有办法来加强这一影响力。

⁵⁷ 见人权高专办，“企业尊重人权的责任”，第 7 页（见上文脚注 38）。

⁵⁸ 见 <https://business-humanrights.org/sites/default/files/documents/Ruggie-letter-Ryder-30-May-2016.pdf>。

⁵⁹ Shift, “Using leverage in business relationships to reduce human rights risks” (New York, November 2015), pp. 5-6。

79. 影响力本质上有特定背景，可以以不同方式行使影响力来解决具体商业关系、影响或者地方或国家背景。企业有不同方式来行使影响力。面向企业举行的一次讲习班确认了企业行使影响力的五种方式：⁶⁰传统商业影响力，更广泛的业务影响力，与商业伙伴共同的影响力⁶¹，通过双边接触产生的影响力，通过多方利益攸关方协商获得的影响力（见第四.D节）。

80. 《指导原则》原则 19 指出，如果企业没有或感到没有足够的影响力来影响企业实体的行为，又不能加强影响力，其应该考虑适合在何时和如何终止商业关系，同时考虑到对这样做的任何潜在负面影响的可靠评估。⁶²

2. 解决尊重人权和可持续性方面的系统性障碍

81. 一些消费品企业认识到其作为蔗糖和棕榈油主要买主可以发挥的变革性作用。这无疑超出了行使关于与其供应链有关的具体影响的影响力，而是反映出存在与这些企业更广泛的经营活动有关的系统性挑战，鉴于企业在行业内的特殊位置，它们有影响力来提高整个行业的门槛。⁶³

82. 对于正在讨论的这两个部门，在许多国家，系统性挑战涉及缺乏关于可持续性的市场激励措施和缺乏尊重包括土地相关权利在内的人权。一个问题是，对可持续棕榈油和甘蔗的需求主要来自欧洲市场。与全球产量相比，经认证的甘蔗产量较低，⁶⁴并且存在蔗糖的替代品，为在该部门行使影响力增加了复杂性（经认证的棕榈油的产量更多，对其的需求更高）。⁶⁵

83. 为解决这些挑战，集体行使影响力十分重要，例如通过多方利益攸关方倡议行使影响力。

⁶⁰ 同上。

⁶¹ 例如见印度尼西亚棕榈油担保，2014 至 2016 年有效，可查阅 www.palmoilpledge.id/en/。

⁶² 见人权高专办，“企业责任”（见上文脚注 38）；和 Mariette van Huijstee、Lydia de Leeuw 和 Joseph Wilde-Ramsing，“我该留下还是离开？探索人权尽责中脱离接触的作用”，跨国公司研究中心讨论文件（2016 年 4 月）。

⁶³ 例如见来自联合利华的信息，可查阅 www.unilever.com/sustainable-living/the-sustainable-living-plan/reducing-environmental-impact/sustainable-sourcing/transforming-the-palm-oil-industry/。

⁶⁴ 经认证的蔗糖产量占全球产量的 3.87%：见 <http://bonsucro.com/site/in-numbers/>（最近访问：2016 年 7 月 29 日）。

⁶⁵ 经认证的棕榈油产量约占全球产量的 17%：见 www.rsps.org/about/impacts（最近访问：2016 年 7 月 29 日）。

D. 多方利益攸关方倡议

84. 棕榈油和甘蔗部门都制定了多方利益攸关方倡议，涉及供应链各层级的企业、金融机构和民间社会组织的参与。倡议有各种作用（认证计划，申诉机制和多方利益攸关方论坛），可以有意义地推动解决人权挑战的努力。

85. 可持续棕榈油圆桌会议、⁶⁶ Bonsucro⁶⁷和可持续生物燃料圆桌会议⁶⁸要求成员国尊重地方社区和土著人民的习惯权利，包括给予或拒绝自由事先知情同意的权利。⁶⁹一些企业依据多方利益攸关方倡议标准，制定了与习惯土地权利、冲突解决办法和信息共享有关的程序。⁷⁰

86. 但是，依据可持续棕榈油圆桌会议和 Bonsucro 的标准，当前的合规指标趋向于关注多方利益攸关方进程而不是可证实的结果。在环境和社会影响评估和审计中通常很少提到人权（人权方面的标准指导普遍薄弱），这转而导致缺乏独立和透明的监测机制。⁷¹

87. 多方利益攸关方倡议申诉机制的能力和资源有限，难以充分解决收到各类众多申诉，特别是关于人权的申诉，⁷²并且多方利益攸关方倡议无法对现场争论开展独立调查，这些是持续的关切事项。受影响社区和民间社会组织获得这些机制并使其起作用的能力和资源有限也令人关切。另一个挑战在于平衡对企业的多方利益攸关方倡议申诉同时保持对真正的侵权申诉的敏感性。对一些企业来说，保持会员身份和获得认证的财政激励薄弱，因此，当面临申诉时，企业可能决定退出认证。

⁶⁶ 见 <http://www.rspo.org/>。

⁶⁷ <http://bonsucro.com/>。

⁶⁸ <http://rsb.org/>。

⁶⁹ 见“通过关于可持续棕榈油生产的原则和标准”（2013年），可查阅 www.rspo.org/file/revisedPandC2013.pdf；Bonsucro 生产标准 4.1.1 版，可查阅 <http://bonsucro.com/site/wp-content/uploads/2013/02/Bonsucro-Production-Standard-4.1.1.pdf>；以及可持续生物燃料圆桌会议，“可持续生物燃料生产原则和标准：2.1 版”（2011年3月），可查阅 <http://rsb.org/pdfs/standards/11-03-08%20RSB%20PCs%20Version%202.1.pdf>。

⁷⁰ 例如，见 IOI 集团的企业通讯，“IOI 集团修订集团可持续政策”，（2016年6月16日），可查阅 www.ioigroup.com/Content/NEWS/NewsroomDetails?intNewsID=805；以及黄金农业资源的森林保护政策，可查阅 www.goldenagri.com.sg/pdfs/sustain_policies/1._GAR_Forest_Conservation_Policy_-_updated_links_10_Jan_2014.pdf。

⁷¹ 基层和环境调查机构，“谁来注意看守者？可持续棕榈油圆桌会议的审计者和监管故障”（2015年11月）。

⁷² 例如；自 2009 年以来，向可持续棕榈油圆桌会议提交了 62 例申诉，其中 19 例仍未解决，40% 涉及被指控侵犯自由事先知情同意（见 www.rspo.org/members/complaints）；另见 Bonsucro 的评论(www.inclusivedevelopment.net/idi-and-partners-challenge-thai-companys-membership-in-sustainable-sugar-group/)。

88. 作为其变革性作用的一部分,多方利益攸关方倡议可以作为召集者,在与政府、个体企业和国家商业协会开展的旨在解决可持续性和尊重人权方面的系统性治理漏洞和经济不利因素的对话中发挥更大的作用。

E. 获得有效补救

89. 获得有效补救是国家保护义务和企业尊重责任的基本部分。其包含基于国家的司法和非司法机制和基于非国家的机制,包括经营一级的申诉机制。可以辅之以国家和区域人权机制的补救功能。

90. 获得补救既有程序性层面,又有实质性层面(《指导原则》原则 25)。补救可能包括道歉、恢复原状、康复、赔偿和制裁以及防止伤害。在地方社区和土地购置的情况下,补救必须评估土地权和土地保有人的影响。以同等或更好的质量、规模和价值的土地形式恢复原状和赔偿尤其重要。⁷³补救程序应是公平的,免受腐败和政治或其他影响。

1. 司法机制的局限性

91. 有效的司法机制是确保获得补救的核心,国家应采取适当步骤以确保其有效性(《指导原则》原则 26)。

92. 但是,在实践中,与企业有关的侵犯人权行为的受害者在获得有效补救方面面临广泛障碍。国内法律的补救制度被认为是“不完整的、不可预期的、往往不具效力而且薄弱”。跨境案件中的挑战加剧(往往关于投资的案件)(见 [A/HRC/32/19](#), 第 4-5 段)。

93. 此外,许多管辖权内,关于母公司(及工商企业的其他组成部分)根据国内法律制度,对于查明、防止和减轻与该工商企业经营活动有关的侵犯人权行为负有多少法律责任,存在不确定性(见 [A/HRC/32/19](#))。此外,关于母国和东道国的各自作用,各管辖权缺乏明确规定,通常阻碍受害者获得补救。因此,使买主为供应链下端的供应商的侵权行为负责的尝试尚未成功。⁷⁴

94. 作为回应,人权高专办为国家制定了增强国内法律制度有效性的指导,其中包括在跨境案件中的有效性(见 [A/HRC/32/19](#), 附件)。

⁷³ 《保有权治理自愿准则》和 [A/HRC/4/18](#), 附件。

⁷⁴ 见柬埔寨寨村民在联合王国法院起诉 [Tate & Lyle](#) 和 [T&L 糖业公司](#), 可查阅 <https://business-humanrights.org/en/koh-kong-sugar-plantation-lawsuits-re-cambodia>。

2. 非司法申诉机制的挑战和机会

95. 《指导原则》（《指导原则》原则 31）确认了针对非司法申诉机制的七个有效标准：机制应是合法的、可获得的、可预测的、平等的、透明的、权利兼容的、有持续的学习来源，并且立足于参与和对话。重要的是，权利兼容标准要求结果和补救符合国际公认的人权。

96. 在棕榈油和甘蔗部门，社区触发的非司法机制包括土地争端机制、国家人权机构、基于母国的机制、国际金融机构申诉机制（特别是合规顾问/监察员办公室⁷⁵），多方利益攸关方倡议下的申诉机制和企业经营一级的申诉机制。工作组在下文中着重强调了这些机制的一些限制和机会。

97. 针对土地购置，基于国家的相关机制包括专门受权解决土地争端的机制，例如关于现有的土地划界项目或土地改革。但是，它们似乎遭遇了和司法机制一样的问题，例如行政和财政障碍和感到政治干预（见 A/HRC/21/63/Add.1，第 177 段）。

98. 作为重要的母国机制，经合组织多国企业准则国家联络点有潜力提供补救。许多“具体例子”强调了柬埔寨、喀麦隆和印度尼西亚的棕榈油和甘蔗种植园的影响，是由澳大利亚、比利时、法国、卢森堡、荷兰和美利坚合众国的国家联络点发现的。⁷⁶虽然国家联络点均证实发生了负面影响，但引起行为变化或对受影响社区的补救的结果各不相同。民间社会组织强调了整个国家联络点系统的人权保护差距并提出了建议。⁷⁷

99. 虽然国家人权机构也可以发挥相关作用，一些机构近期已就印度尼西亚、马来西亚和柬埔寨棕榈油和甘蔗部门的侵犯人权行为开展重要调查，⁷⁸但在一些情况下，它们没有授权来处理土地相关权利。此外，它们的建议仅在国家愿意和能够付诸实践的情况下有效。

100. 《指导原则》原则 31 针对工商企业经营一级申诉机制规定的额外标准是，该机制立足参与和对话（就机制的制定和运作与其所面对的利益攸关者团体磋商，侧重

⁷⁵ 合规顾问/监察员办公室是国际金融公司和多边投资担保机构的独立追索机制，已审查了与农业工业经营活动有关的许多申诉。例如，见 www.cao-ombudsman.org/languages/french/documents/CAO_10Year_AR_web.pdf。

⁷⁶ 见 <http://mneguidelines.oecd.org/database/>。

⁷⁷ 见 www.oecdwatch.org。

⁷⁸ 见企业与人权资源中心，“印度尼西亚：人权委员会关于侵犯土著人民的土地权的首次国家调查（2016 年），可查阅 <http://business-humanrights.org/en/indonesia-human-rights-commission%E2%80%99s-first-national-inquiry-into-abuses-of-indigenous-peoples%E2%80%99-land-rights>；马来西亚国家人权委员会，关于土著人民土地权的国家调查的报告（吉隆坡，2013 年）；地球权利国际，“泰国人权委员会证实柬埔寨戈公糖业种植园的侵犯人权行为”（2015 年 6 月 3 日），可查阅 www.earthrights.org/media/human-rights-violations-koh-kong-sugar-plantation-confirmed-thai-human-rights-commission。

以对话为手段，处理和解决申诉)。供应链各层级的工商企业制定了这种与习惯土地权、冲突解决和信息共享有关的机制和标准操作程序，用于指导它们的活动以及与地方社区的互动。⁷⁹但是，运作现场的工作人员通常缺乏对这些机制的认识。缺少独立监测和评价程序和社区独立法律顾问进一步限制了它们的有效性。

101. 迄今为止在这方面的探索表明，土著人民的习惯法机制的优势是土著人民可以获得和控制，面向复原与和解。它们可作为解决长期冲突的手段。⁸⁰

102. 非司法机制通常限制了解决系统性问题的能力，冲突解决/对话是其任务授权的一部分，这取决于企业合作。例如，诉诸金融公司合规顾问/监察员办公室的一个案件导致世界银行集团暂时中止向棕榈油部门提供资金和在 2011 年采取新的棕榈油部门框架。⁸¹但是，特定公司经营活动的系统性不合规之处未得到解决，企业从金融公司合规顾问/监察员办公室正在调解的被拖延的侵犯人权案件涉及的种植园撤资，导致冲突解决进程终止。国家联络点的审理反映了类似挑战：在一个案件中，美国国家联络点不得不结束审理，因为企业拒绝分享信息（同一企业拒绝披露任何信息也导致其被 Bonsucro 暂停认证，最终自愿退出）；在另一个案件中，因为合资企业的大股东拒绝合作，导致进程停滞。

103. 最后的经验教训表明，当不同的机制被社区和代表社区的非政府组织一起利用，针对供应链上的不同行为者以及政府，它们趋向于更加有效。但是，并行使用多个机制需要相当多的资源和技能，社区及其支助组织通常无法持续或容易地获得这些资源和技能。

五. 结论和建议

104. 土地投资是当今最困难的业务和人权问题。在没有适当处理靠土地生活和使用土地的土著人民和地方社区的权利的情况下进行的土地购置具有重大影响。它们导致社区的苦难和贫困，社区以及企业和政府当局之间的暴力和无尽冲突，上述主体通常以完全不同的方式看待土地。

105. 一方面，对于土著人民和其他社区来说，土地和森林具有社会、文化、精神、经济和环境价值——因此，对社区生活至关重要。另一方面，土地是政府和公司的

⁷⁹ 例如，见 Wilmar，“没有毁林，没有泥炭，没有剥削政策”（2013 年 12 月 5 日），可查阅 www.wilmar-international.com/wp-content/uploads/2012/11/No-Deforestation-No-Peat-No-Exploitation-Policy.pdf。

⁸⁰ 见 A/68/279，第 50-51 段；John Ahni Schertow，“Canadian mining firm admits wrongdoings to Subanon people”，《IC 杂志》（2011 年 5 月 25 日），可查阅 <https://intercontinentalcry.org/canadian-mining-firm-admits-wrongdoings-to-subanon-people/>。

⁸¹ 见 www.cao-ombudsman.org/case_detail.aspx?id=76。

主要经济资产。棕榈油和糖是全球各地人民使用的基本商品，对它们的需求日益增加，对种植甘蔗和油棕的土地的压力持续增加。

106. 问题众所周知。解决问题需要所有利益攸关方付出更多努力。系统性变革涉及相当多的时间和资源，对受影响社区来说，努力预防、缓解和消除对人权的不利影响是迫切和重要之事。

107. 本报告相当详尽地讨论企业责任，但不能忽视政府的首要义务。缺乏法治、立法和执法来支持社区权利通常加剧了与工商企业有关的侵犯人权的现象。如果生产国政府依据国际法真正确保和保护土著人民和其他社区的土地权，土地购置不会造成当今的伤害规模。

108. 执行方面的障碍之一是负责监督农产工业种植园所需土地的分配和使用的中央和地方当局缺乏能力。在更基本的层面上，主要障碍涉及土地和土地治理的政治经济学。如果法治缺失或者最贫困和最脆弱的人无法利用法治，与获得和使用土地有关的决策进程可轻易导致利益冲突、排斥和歧视。

109. 薄弱的土地治理背景使企业更难以行使尽责和采取强有力措施来预防、减轻和补救对社区的负面影响，也使上述做法愈发重要。工作组欢迎许多工商企业承诺在包括商业关系在内的所有经营活动中尊重土地权和土著权利。但是，执行承诺不是简单任务。本报告中，工作组突出强调了企业可以采取或已采取的一些措施。在这方面，影响力至关重要，工作组重申，助长负面影响或经由商业关系与负面影响有直接关联的工商企业应最大限度地利用影响力，当影响力似乎不够时要加强影响力。

110. 被非法剥夺土地的社区有权利获得补救，政府必须做得更多以确保基于国家的补救办法的可获性和有效性。同时，工商企业不能无所事事，它们必须尽自己的一份力以促进对所遭受的伤害进行补救，即使这可能使它们和商业伙伴、供应商或政府之间产生紧张态势。

111. 金融机构也要发挥主要作用，但如今似乎很少有金融机构承认其通过贷款或投资对尊重人权负完全责任。这造成了实际后果，当资金在不加问责的情况下自由流动时，几乎没有动机来尊重权利，试图解决伤害的受影响社区和工商企业发现，它们对这种情况的影响较低。

112. 本报告还指出了母国和多方利益攸关方倡议在弥合治理差距和加强影响力方面的互补作用。重要的是，这些倡议需要更果断地解决人权风险。

113. 工作组对不仅承担义务或责任同时也对转变当前农产工业经营做法拥有影响力的行为者提出下列建议，使其能够惠益社区，最终惠益整个行业：

114. 对东道国的建议：

(a) 在法律中保障和保护地方社区及其成员的土地权和土地保有权，以及土著人民的权利，包括其拥有、使用、开发和控制他们因传统所有权或其他传统占用或使用原因拥有的土地、领土和资源，以及给予或拒绝自由事先知情同意的权利；

(b) 保障以适当形式和语言获得关于影响地方社区的土地购置、国家-投资者合同和土地特许权的信息；

(c) 确保在授予土地之前开展充分的环境、社会和人权影响评估；

(d) 要求工商企业恪守尽责，确保在其所有经营活动中尊重土著人民和地方社区的权利；

(e) 在签订投资合同和国际投资协定时保持必要的政策空间，以保护土著人民和地方社区的人权。特别是，投资者保护不应优先于土著人民和地方社区的权利；

(f) 确保受土地购置影响的社区获得有效的司法和非司法补救，包括以土地形式的土地复原和赔偿，特别是针对土著人民。移除获得补救方面的财政、行政和其他障碍；

(g) 保护土地和环境权利维护者。在任何情况下都不应利用司法制度将维护者的合法行为定罪。

115. 对母国的建议：

(a) 确保经合组织国家联络点是可用的、独立的、公平的，并且能够解决土地相关申诉。这包括了解土著人民的权利；

(b) 要求企业恪尽人权责任，确保尊重其供应链内的土著人民和地方社区的权利；

(c) 要求供应链透明；

(d) 采纳和执行与位于母国的企业的国外人权影响有关的规章。

116. 对包括金融机构和交易商在内的工商企业的建议：

(a) 采取或加强关于人权、负责任采购或借贷的政策，包括承诺尊重土地权和土地保有权，与受影响的利益攸关方有意义地互动，并且尊重土著人民的自由实现知情同意权，包括他们规定寻求自由实现知情同意的进程的权利；

(b) 开展和优先考虑人权尽责，特别是在土著人民或地方社区的权利可能受到影响的情况下针对特定国家和部门的人权影响评估。尽责应包括潜在受影响的土著人民和地方社区的参与；

(c) 确保业务申诉机制遵守《指导原则》的实效标准，包括在制定时与土著人民和地方社区磋商；

(d) 助长对生产国社区的负面人权影响或与这种影响有直接关联的工商企业应行使或增加影响力以有效解决和补救伤害；

(e) 交易商应了解和表明其交易的甘蔗和棕榈油不是侵犯人权行为的产品。

117. 对多方利益攸关方倡议和行业协会的建议：

(a) 发挥更具决定性的作用，以鼓励成员国改进与人权，特别是与土地相关权利有关的做法；

(b) 在报告被拖延或者报告和证实严重侵犯人权行为时开展独立现场调查；

(c) 通过多方利益攸关方磋商，独立评估其申诉机制履行《指导原则》原则 31 所载的有效性标准的程度；

(d) 加强关于针对土著人民和地方社区的多方利益攸关方倡议的外联和认识提高努力；

(e) 促进和参与与其他多方利益攸关方倡议和协会的部门间对话，以分享汲取的经验教训和改进建议，特别是关于土地问题。

118. 对民间社会和国际组织的建议：

(a) 提高土著人民和地方社区对其权利和可用于维护权利的补救机制的认识，并且依据社区决策进程，协助其获得这些机制；

(b) 协助土著人民和地方社区记录和汇编正式证据，例如以书面年表、文件、图片和录像形式，以支持所提交的申诉。
