



第七十四届会议

临时议程* 项目 72(b)

人权问题，包括改善有效享有人权
和基本自由的替代办法

人权和跨国公司及其他工商企业问题工作组

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递人权和跨国公司及其他工商企业问题工作组根据人权理事会第 17/4 和 35/7 号决议提交的报告。

*A/74/150。



人权和跨国公司及其他工商企业问题工作组报告

摘要

在本报告中，人权和跨国公司及其他工商企业问题工作组按照《工商企业与人权指导原则》审查了关于工商企业与人权政策一致性在实践中意味着什么。本报告根据从制定和实施国家工商企业与人权行动计划及其他相关政策框架中吸取的经验教训，提出了增强政府实现这一目标的能力和行动的切实可行方法。本报告着重阐述在可持续发展目标的承诺与工商企业与人权议程相互交织的情况下协调执行工作和鼓励政策一致性的机会。

一. 导言

A. 报告的背景、宗旨和目标

1. 各国有责任保护个人和社区不受与工商企业有关的侵犯人权行为的伤害。这一责任的范围相当大，因为工商企业实际上会对整个国际公认的人权产生重大影响。本报告适用于所有部门的潜在和实际影响，需要采取预防和补救措施。为了实现有效变革，所有政府部门都需要采取一致的政策和行动。《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, 附件)承认这一事实，其中指出，要实现政策的一致性，影响企业实践或与企业衔接的政府部门和机构以及由国家所有或控制的实体都必须践行国家的国际人权义务。
2. 虽然越来越多的国家认识到需要加强工商企业和人权的政策一致性，一些国家政府正在采取实际措施，包括制定国家行动计划，但仍要做许多工作才能发挥《指导原则》的潜力。在实践中，国家在工商业和人权领域缺乏政策一致性和领导力令人深感关切，并且各个地区仍然普遍存在。
3. 在本报告中，人权和跨国公司及其他工商企业问题工作组审查了政府在工商业和人权方面政策的一致性在实践中意味着什么，以及如何对其加以改进。工作组详细阐述并就国家根据《指导原则》第 8 条承担的义务提供指导，该原则规定：“各国应确保影响商业惯例的政府部门、机构和其他国家机构在履行各自任务时意识到并遵守国家的人权义务，包括向它们提供相关信息、培训和支持。”
4. 此外，《指导原则》指出，各国在追求其他政策目标时，如在吸引外国投资时，需要保持足够的政策空间，以履行人权义务（《指导原则》第 9 条）；使处理与工商企业有关的问题（如金融、投资和贸易）的多边机构的做法与《指导原则》（《指导原则》第 10 条）保持一致；履行它们的国家责任，保护它们作为经济行为体所发挥的各种作用（《指导原则》第 4 至 6 条）。本报告不涉及这些其他原则，因为工作组已经在以前的报告中已经讨论了相关的具体政策一致性问题。
5. 该报告还确定了在国家层面加强政策一致性的切实方法，以加强政府防范与工商企业有关的侵犯人权行为的能力和行动。
6. 经验表明，有时任务和议程相冲突的不同部委之间可能存在紧张关系。。这通常表现为缺乏“横向政策一致性”，即决定工商企业惯例的国家和地方的部门和机构——包括负责公司法、投资、出口信贷和保险、贸易和劳工的部门和机构，以及负责自然资源和土地管理等领域的部门和机构——没有充分意识到或没有能力按照国家的国际人权义务行事。¹确保联邦各州和地方各级的政策一致性是进一步的挑战。

¹ 见 www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQ_PrinciplesBusinessHR.pdf。

7. 就本报告的宗旨而言，“横向政策一致性”是指国家和地方各级政府职能领域的政策和做法与国家人权义务的一致性。²工作组不涉及“垂直政策一致性”，这指的是将国际人权义务转化为国内监管框架的一致性。

8. 工作组概述了一些关键领域，在这些领域中，提高政策一致性将对国家履行保护义务的能力产生积极影响。工作组审议了制定和实施国家行动计划以及其他相关的工商企业与人权政策框架而带来的当前挑战和积极做法。它还建议，只要可持续发展目标的承诺贯穿于工商企业与人权议程，政府落实 2030 年可持续发展议程的举措就为协调执行工作和鼓励政策的一致性提供了机会。

9. 工作组进一步呼吁各国政府在工商企业与人权领域从政策转向实践，并通过促进负责任工商企业行为的适当行动，在预防和解决与工商企业有关的人权影响方面做到“言行一致”。实现更大程度的政策一致性是加强防止与工商企业有关的侵犯人权行为的一项关键措施。各国应以身作则，发挥买方、所有人、投资者和贸易促进者的作用，并帮助促使商业部门尊重人权，这将有助于提高整体竞争力和可持续性。该报告敦促各国政府避免将国家行动计划变成敷衍了事之举，并全面执行政府政策，包括国有企业的政策（见 [A/HRC/32/45](#)）。

B. 方法

10. 除了相关的一手和二手资料来源外，工作组还得益于各国和其他利益相关者为响应输入呼吁而提交的书面材料。³在编写报告时，工作组借鉴了与许多专家的访谈以及在工作组第二十三届会议期间与各国、商业协会和组织、民间社会组织和其他利益攸关方在日内瓦进行的协商的结果。工作组以其以前的专题报告为基础，并在促进《指导原则》的执行方面与各国和其他利益攸关方进行了接触。工作组还纳入了权利持有人和义务承担者在国别访问期间收集的调查结果和经验的资料。⁴

11. 各国可以通过各种政府主导的政策战略来解决政策一致性问题。然而，工作组强调，国家行动计划提供了一个“有用的政策工具，以促进政府内部在涉及工商企业与人权的一系列公共政策领域加强协调和一致性”。⁵随着制定国家行动计划国家数量的增长和积极做法的出现，这提供了一个机会来考虑各国政府在实践中如何应对政策一致性挑战。

二. 政府工商企业与人权政策制定

12. 政策的一致性导致明确和既定的政策和业务实践，有助于加强形成业务实践或与业务互动的政府行为者之间的知识和问责制，并显著提高对人权侵犯受害者

² 见对《指导原则》第 8 条的评注([A/HRC/17/31](#), 附件)。

³ 书面意见可查阅：www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/2019Survey.aspx。

⁴ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/Reports.aspx#hrc。

⁵ 企业与人权工作组，《国家企业与人权行动计划指南》（日内瓦，2016 年 11 月）。可查阅 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_NAPGuidance.pdf。

的预防和获得救济的能力。政策一致性的呼吁已由许多行动者提出，并日益得到各国政府的认可。许多企业以及商业协会和组织也认识到，私营部门从其开展业务的地方受益，并在它经商的地方期待政策的清晰性、一致性和可预测性，以及经济活动的整体有利环境。

13. 《政府行动计划》提供了一个强有力的基础，使各国政府能够在商业和人权领域实现政策的一致性。在国际层面上，联合国人权理事会指出，国家行动计划和其他有关商业和人权的框架可以作为促进全面和有效执行《指导原则》的工具发挥重要作用。”起草时，有 21 个国家制定了一个国家行动计划，2 个国家在更广泛的人权国家行动计划中有关于商业和人权的章节⁶，和 14 个国家正在制定国家行动计划，或已承诺这样做。⁷非国家倡议正在推动至少 15 个国家奋力争取制定一份国家行动计划。⁸值得注意的是，21 个已公布国家行动计划的国家中有 18 个是欧洲理事会成员。美洲国家有三个国家制定了它们的国家行动计划，非洲国家有 3 个，目前至少有 5 个亚洲国家正在制定国家行动计划。⁹

14. 在区域层面上，2015 至 2019 年《欧盟人权与民主行动计划》呼吁欧盟成员国在商业和人权方面取得进展，包括通过制定和实施国家行动计划以及分享在这一领域的经验和最佳做法。¹⁰2016 年，欧洲理事会建议，成员国“应制定和通过关于国家执行联合国《工商企业与人权指导原则》……”¹¹。同年，美洲国家组织鼓励成员国执行《联合国指导原则》，并请秘书处、美洲人权委员会和综合发展执行秘书处，“作为实施《指导原则》的一种方式，继续支持成员国……在人权和商业领域，包括……制定国家人权和商业行动计划”¹²。非洲联盟也正在起草一项关于商业和人权的区域政策框架。¹³

6 见 <https://globalnaps.org/country/>。

7 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx。

8 Daniel Morris and others, “National action plans on business & human rights: an analysis of plans from 2013–2018” (Copenhagen, Danish Institute for Human Rights, 2018), p. 5. Available at www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/hrb_2018/nap-analysis_2018.pdf。

9 见 <https://globalnaps.org>。

10 见目标 18，第 29 页，载于欧洲联盟理事会，EU Action Plan on Human Rights and Democracy (Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2015). Available at https://ec.europa.eu/sites/eeas/files/eu_action_plan_on_human_rights_and_democracy_en_2.pdf。

11 Council of Europe, “Human rights and business (Recommendation CM/Rec(2016)3 of the Committee of Ministers to member States adopted on 2 March 2016)”, appendix, para. 10. Available at <https://edoc.coe.int/en/fundamental-freedoms/7302-human-rights-and-business-recommendation-cmrec20163-of-the-committee-of-ministers-to-member-states.html>。

12 美洲国家组织，AG/RES. 2887(XLVI-O/16), 可查阅：www.oas.org/en/sla/dil/docs/ag-res_2887_xlvi-o-16.pdf。

13 见 www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/joint_au-press_release_on_stakeholders_validation_workshop_au-hrb_mar.pdf。

15. 欧盟、欧盟成员国和其他欧洲政府正在支持其他区域的同龄人学习倡议和区域方案，以促进《指导原则》的实施，包括制定国家行动计划的背景。¹⁴民间社会团体和国际和区域组织加强了它们的分析工作，并提出了加强国家行动计划过程和内容要求的建议。2013年，民间社会组织发起了一个项目，旨在制定指导和标准，以确保国家行动计划过程和结果符合人权标准。¹⁵

16. 尽管制定和采用国家行动计划的趋势是积极的，但冷静的分析强调需要在所有区域取得重大的进一步政策进展。虽然国家行动计划为政策的一致性提供了一个理想的基础，但所有国家的人权义务，包括那些在商业和人权领域没有国家行动计划或其他正式政策过程的国家，都要求它们应该努力实施行动的“智慧搭配”，以保护个人和社区免受商业相关活动的不利影响。事实上，这方面的努力可能会有效地触发建立一个国家行动计划的包容性过程。

17. 制定和采用一个国家行动计划是各国政府朝着正确方向迈出的重要一步，但它们应构成一个出发点，并开始一个涉及所有有关利益相关者的国家行动进程，目的是将政策转变为实践。它们可以作为强有力的前瞻性工具，激励新的法规和政策。工作组认识到国家行动计划是“在涉及商业和人权的公共政策领域内促进政府内部更大的协调和一致性的有用政策工具”后，向国家行动计划的所有利益相关者发布了关于程序和内容方面的指导意见。¹⁶

18. 在一份理想的方案里，确保政策的一致性的国家项目要求所有相关政府机构在履行各自的任务时，以协调一致的方式，在政府内部和整个政府范围内，充分意识并有能力履行国家的人权义务。建立和维持各种机制，以提供信息、培训和支持，目的是使各种层面的知识制度化，建设业务能力，并确保所有与商业相关活动的有效实施。制定和使用明确的指导方针和方法，包括国有企业在内的企业都意识到它们遵守政策指导方针和所需实践的义务。公民社会、工会和公众可获得与商业和人权有关的明确和一致的信息，包括其活动的领土外性质，以及滥用与商业活动有关的救济机会。

三. 对所选领域政策一致性提出挑战

19. 由于相关法律和政策框架的执行不连贯和不一致，导致《指导原则》执行不力，并对侵犯人权的受害者造成不利影响，这是工作组进行实地考察的一个常见

14 例如，参见欧盟资助的“拉丁美洲和加勒比负责任商业行为”项目，由欧共体、国际劳工组织和经合组织共同实施。

15 The Danish Institute for Human Rights and the International Corporate Accountability Roundtable. See www.business-humanrights.org/en/un-guiding-principles/implementation-tools-examples/implementation-by-governments/by-type-of-initiative/national-action-plans/icar-dih-national-action-plans-project.

16 《国家工商企业与人权行动计划指南》指的是国家行动计划，https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_NAPGuidance.pdf。

现象。¹⁷此外，工作组在其以往的专题报告中强调，有必要加强努力，确保在选定的领域内，包括在《指导原则》下，与国家的人权义务保持一致。

20. 在执行《指导原则》方面，实现政策的一致性存在许多挑战：政府部委、部门和机构独立地在“筒仓”中沟通不畅，缺乏共同的政策理解或目标；政府机构之间和跨政府机构缺乏协调和协作；在商业和人权政策及其与不同政府机构的相关性方面存在信息和知识管理以及交流不足；在政策执行方面缺乏培训、指导和支持；未能在政策制定，展示和实施过程中包括所有的相关行动者和国家责任领域；确保政策实施和问责制的政治和业务领导和权力不足。

21. 政府行为不连贯的一个突出原因是直接影响商业惯例的部委、部门和机构通常是孤立工作的。不同的部委有不同的任务和它们各自不同的部门目标、预算和职责。除了具有明确人权授权的部委或部门外，政府官员通常在它们很少或根本不专业的领域拥有有限的关注，并将人权考虑因素纳入其中。这可能导致政府的不同部门独立开展工作，不共享相关的信息、工具、优先事项和流程，包括履行各自任务时与人权考虑有关的信息、工具、优先事项和流程。各有关部委之间缺乏协调一致的做法，是确保政府所有部门在《指导原则》下以符合国家人权义务的方式行事的主要障碍。

22. 以下各段对选定的关键领域作了非详尽的概述，这些领域的商业和人权政策的一致性至关重要，可以通过应对这些挑战加以改进。

A. 公共采购

23. 公共采购是一个具有重大规模和巨大潜力的政策领域，是扩大更负责任商业实践的驱动力。在世界范围内，政府采购每年占 1 万亿欧元¹⁸，经合组织国家的公共采购支出占国内生产总值的 12%。¹⁹这方面政策的一致性挑战包括确保参与采购活动的公职人员了解人权问题政策，并了解其在执行《指导原则》方面的作用。

24. 《指导原则》阐明，国家保护人权的责任延伸到公共采购领域，各国在将可能影响人权享受的服务私有化时，不得放弃其人权法义务。²⁰但是，不连贯的采购政策和法律常常由于缺乏——关于国家保护人权的责任是如何由公共当局在其采购活动过程中实施的——实际指导而变得复杂。

17 所有报告，可查阅：<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/WGCountryVisits.aspx>

18 O'Brien, Claire & Martin-Ortega, Olga. (2017). The SDGs, human rights and procurement: An urgent need for policy coherence, 可查阅：https://www.researchgate.net/profile/Claire_Obrien12/publication/324829379_The_SDGs_human_rights_and_procurement_An_urgent_need_for_policy_coherence/links/5ae5990faca272ba50809af3/The-SDGs-human-rights-and-procurement-An-urgent-need-for-policy-coherence.pdf?origin=publication_detail。

19 见 <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/>

20 见《指导原则》第 6 条及第 5 条。

25. 值得注意的是，适用法律通常要求买方选择最便宜的投标，但没有法律要求将公共合同的授予与招标公司实施人权尽职调查的努力联系起来，并建立运营层面的申诉机制，以弥补不利影响。同样，即使公共购买者从允许他们奖励企业努力的法律和政策环境中获益，例如在供应链透明度或非财务报告方面，“绝大多数人似乎缺乏有效利用它所需的意识、工具和资源。”²¹

B. 国有企业

26. 国家是经济参与者，与企业做生意，它有最大的机会和作用，确保有关尊重人权的政策、法规和规章得到有效实施。人们的期望是，各国对与之密切相关公司的要求不应低于对私营企业的要求。反过来，如果企业认为国家是以身作则的，并确保最接近的实体（如果不是与之直接相关联的实体）尊重人权，那么它们更可能接受国家的指令（见 [A/HRC/32/45](#)）。

27. 然而，主要是由于缺乏政策的一致性，国有企业“在采用和实施人权尽职调查方法方面普遍落后”（见 [A/73/163](#)）。除了一些在这方面作出承诺的先锋国有企业外，这类企业在国内外的经营活动中，经常发生侵犯人权的行为，其中包括与劳工有关的虐待、歧视、环境破坏、强迫驱逐和侵犯土地权利，以及对人权维护者的恐吓和诽谤。

28. 未能解决这些差距，往往不但是因为许多国有企业缺乏对尊重人权责任的认知，而且还因为未能将人权变量纳入关键绩效指标，以评估《指导原则》的有效实施情况并留住国有企业与之对证。这就要求采取更加协调一致的方法，确保在其治理结构和业务中制定明确和既定的人权政策和业务做法。尽管国有企业的活动传统上是与国内为中心提供公共服务，但在过去十年中，它们已经迅速国际化。例如，亚洲的国有企业通过出口和为发展活动融资，正在发挥越来越大的跨境作用。²²

C. 国家经贸外交工具

29. 出口、贸易促进和投资可以是促进企业尊重人权的有力工具。²³但是，工作组已经强调，各国在为贸易和投资促进提供支持时，需要在实践中更加系统和全面地协调政策，并注意到人权尽职调查与各国的“经济和贸易外交工具”（如出口信贷、投资担保、出口促进、贸易宣传和参加贸易使团）的整合力度较弱（见 [A/HRC/38/48](#)）。劳动权保护提供了一个例子：即使在国内普遍遵守劳动标准的国家，政府也可以与劳动权保护标准较低的第三国进行贸易和外交倡议。

30. 对《指导原则》表现出的承诺和尊重很少是获得国家支持和与贸易和促进出口有关的利益，包括参加贸易代表团的先决条件。支持海外企业的出口和贸易促

21 Claire O'Brien and Olga Martin-Ortega, "The SDGs, human rights and procurement: an urgent need for policy coherence".

22 见 See <https://globalnaps.org/issue/state-owned-enterprises-public-private-partnerships/>

23 例如，European Commission lifting "yellow card" from Thailand for its actions against illegal fishing, 可查阅: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-61_en.htm

进实体没有系统地制定和传播关于企业应如何在跨境贸易中尊重人权的有效指导。例如，贸易代表团应该使接受政府经济外交支持的企业意识到迫害人权维护者以及由此给企业带来的风险。

31. 同样，各国在进行双边或区域贸易和投资协定谈判时，应铭记其国际人权义务（指导原则第 9 条）。²⁴至关重要的是，这些协定下的争端解决程序必须符合国际人权法，而不是扩大有利于投资者的权力不对称。²⁵

D. 经济特区

32. 设立经济特区提供了另一个例子，说明有必要通过连贯和协调的政策措施解决人权风险和影响，并有机会使政策和实践与《指导原则》保持一致。经济特区经常寻求通过一些劳动密集型行业的税收和非税收优惠来吸引外国投资。各国政府必须认识到，并采取行动确保，这些经济区以及与之相关的所有商业行为者和活动都符合国家政策，并完全遵守人权标准。

33. 在建立经济特区的过程中，特别是在土地收购和其所在地的决定方面，经常出现政策一致性问题。经济特区划区内的居民和社区通常不会得到咨询或公平补偿，这违反了基于发展的驱逐和迁移的基本原则和准则的要求。那些一直住在可能被经济特区征用的土地上并依靠这些土地谋生的居民都会受到影响，他们如果没有地契会变得更加脆弱。²⁶

E. 保护可能受侵犯的高风险个人和群体

34. 政策一致性方面的差距导致与工商企业有关的侵犯人权行为的情况最明显的例子之一是，当人权维护者针对企业给人权带来的不利影响高声疾呼时，有些国家的政府包括那些承诺保护人权的政府没有对骚扰人权维护者的行为进行阻止，甚至助长这些行为。2018 年，27 个国家的 321 名人权维护者因工作受到攻击和杀害。在被杀的活动人士总数中，77%是在捍卫土地、环境或土著人民的权利，通常是在采掘业和与国家合作的大型项目的背景下遇害。²⁷通过在商业和人权领域建立政策的一致性，有可能形成最终挽救人权维护者生命的保护机制和进程。

35. 人权维护者处境特别报告员指出，只要可以利用其他法律和政策来妨碍人权维护者和民间社会组织的合法工作，以及压制那些对企业运营给人权带来的不利

24 另见 See also www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/IAs.aspx.

25 见 https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/OL_ARM_07.03.19_1.2019.pdf

26 例如，参见 A/HRC/41/43/Add.1 (country mission to Thailand)

27 Front Line Defenders, Global Analysis 2018, 可查阅：
https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/global_analysis_2018.pdf

影响提出合理关切的人，企业人权尽职调查的要求就不会实现其目的（见 A/72/170）。²⁸

36. 一些国家法律允许或助长恶意起诉人权维护者（包括工会）的行为，对公众集会施加不当限制或将和平抗议定为刑事犯罪。这也是母国面临的一个问题，即一方面承诺支持第三国人权维护者，另一方面却在人权维护者受到攻击情况下仍促进私营或国有企业开展贸易和投资。

37. 当土著居民的生活、生计和文化受到威胁时，许多政府需要加强政策一致性的其他业务相关领域，包括制定环境影响评估、大规模开发项目、土地管理和森林保护的整体政策，以及满足自由、优先和了解情况的要求。同样，在经济发展项目的背景下，缺乏关于驱逐、移民安置和补偿计算的全面规范和政策框架，一再引发人权冲突。当政府和/或企业不尊重受影响的社区和个人参与影响他们的决策的权利时，这些差距就会加剧。

F. 工商企业和人权的性别维度

38. 工作组系统地强调了与男子和男孩相比，妇女和女孩如何在不同和不相称地感受到企业活动的不利影响，并在寻求有效补救措施方面面临更多障碍。²⁹她们继续在生活的各个方面经历多种形式的歧视、排斥和暴力。那么她们不仅在决策岗位上任职人数不足，而且如果自动化对目前主要由妇女执行的任务的影响没有以性别平等的方式进行管理，那么“第四次工业革命”也很可能对她们产生更不利的影响。

39. 工作组在最近向人权理事会提交的关于《指导原则的性别维度》的报告（A/HRC/41/43）中，为《指导原则》制定了一个性别框架，并就在执行《指导原则》以实现实质性性别平等时纳入性别观点向各国和企业提出了具体的实用建议。

40. 各国在确保系统和协调地将与商业和人权有关的性别平等考虑纳入所有政府部委和部门的所有政策、战略、方案和行动方面做得不够。性别平等问题通常属于一个部委（如妇女事务部/平等部）的专属领域，而负责商业监管、贸易或投资促进的政府其他部门没有将性别平等考虑充分纳入其任务。同样，国有企业在实现实质性性别平等方面没有以身作则，当国家机构进行包括采购活动在内的各种商业交易时，它们很少利用其影响力来实现实质性性别平等。

G. 确保获得有效的补救措施

41. 《指导原则》要求政府的不同行政部门有能力为与商业有关的侵犯人权的受害者提供或便利他们获得司法和非司法救济。然而，那些寻求补救措施的个人或社区仍然面临着多重和同时存在的因素所带来的重大挑战，这些因素包括零散、设计不完善或不完整的政策和法律制度，这些政策和法律制度与企业有关的侵犯

²⁸ 另见 The International Service for Human Rights (ISHR), “Human Rights Defenders in National Action Plans (NAPs) on Business and Human Rights”, June 2016.

²⁹ 例如，见 A/72/162, A/HRC/41/43/Add.1 和 A/HRC/38/48/Add.1.

人权的问责有关，不仅缺乏认识到问责制的范围和运作，还缺乏执行力（A/HRC/32/19, 第4段）。

42. 司法机构和非司法机构都应拥有必要的权力、专门知识和资源，以便能够向与工商企业有关的侵犯人权行为的受害者提供“一些补救措施”（见 A/72/162）（预防、补救和威慑）。非司法机制，如国家人权机构和遵守经合组织《多国企业准则》的国家联络点，在为工商企业和人权案件提供救济方面发挥着重要作用。然而，在许多国家，由于政策一致性不足、资金不足、缺乏独立性和人员培训不足等挑战，它们的潜力往往受到损害。认识到国家联络点面临的局限性，2019年6月，七国集团的劳工和就业部长承诺加大努力，加强提供救济的机制。³⁰

43. 在跨境案件中，寻求有效补救的障碍进一步加剧，因为有关国家当局通常在国法律和政策制度的范围内运作，这些法律和政策制度通常管理各自领土内的业务活动和影响（A/HRC/32/19, 第5段）。薄弱的法治和治理差距对获得救济构成了额外的挑战，例如，这些设置可能允许公司对司法程序施加影响。

四. 从政策到实践——积极的实践、创新和经验教训

44. 以下各节简要而非详尽地概述了工作组认为实现政策一致性和确保制定国家行动计划不会成为无所作为的借口，而是变革的催化剂的一些要素。

A. 政治和业务领导

45. 政府高层的政治承诺和领导有助于确保政府各部门了解其义务，促进政策设计协调，并为执行创造政治动力。在一些国家，这一角色隶属于总统办公室之下，这为商业和人权议程提供了很高的地位。这一承诺应与在部委层面和操作层面表现出来的领导能力相匹配，而这些部委应实施监督，并负责确保在实践中落实国家行动计划。所有相关部委的政治资本和高层指示对于提高认识、促进政府所有制和问责制至关重要。

46. 目前几乎所有国家行动计划都将领导或协调角色分配给一个部委或部际机构。³¹在某些情况下，外交部被指定为牵头机构，而作为其核心任务的一部分，面向商业部门的部委或国家机构（例如负责商业监管、贸易或投资促进的部委或国家机构）可能很少或根本没有领导/协调作用，这可能会导致与政策“所有权”有关的挑战。无论哪个部委或机构被指定为领导角色，它都必须被授权领导和推动议程向前发展。国家政治力量，包括政党，需要在各级政府的消息和承诺上保持一致。

B. 协调和包容的重要性

47. 为了使国家行动计划发挥其潜力，在制定国家行动计划或其他商业和人权政策框架的过程，所有相关政府机构、部委、部门和机构应从该过程的早期阶段开

30 见 https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/g7_social_communique_and_outcomes_final.pdf。

31 例如意大利和卢森堡。

始参与进来。它们不仅需要了解这个过程，而且应该理解它们为什么参与其中，它们的责任是什么，以及这些责任可能如何随着过程的发展而演变。。政策承诺的成功执行取决于执行政府实体在政策制定过程中的参与情况。

48. 政府机构之间的早期参与对于促进跨政府沟通、广泛的“认可”和所有相关政府实体对未来任务的共同理解至关重要。这反过来又有助于在国家实体之间建立认识和政策归属感，并在形成商业实践或与商业企业互动的各个部门中培养综合和协调的方法。利益相关者的参与是至关重要的：这种参与不应被视为一种官僚主义行为，而应被视为一种必要的过程，以便在政府的所有部门之间形成一种共识。

49. 为了加强政府机构之间的合作，开展国家基准评估，以确定国家和企业在执行《指导原则》方面的差距，提供了一个在早期阶段与政府不同部门接触的良好机会。。国家基准评估可以是一个有用的工具，以确保所有部委都知道并了解与工商企业相关的人权影响对其各自任务的影响程度。国家基准评估为工商企业和人权领域的广泛政策措施提供了宝贵的证据基准，也为其提供了重要的政治理由。

50. 随着国家行动计划的制定和实施，应推动和保持相关政府部委、机构和其他机构的政策“所有权”和参与。特别是在各联邦制国家，国家行动计划的发展应该涉及到各级政府。例如，在比利时，国家行动计划的起草包括联邦政府和地区实体代表的参与，要求联邦和地区各级不同的国家咨询机构就国家行动计划初稿提交意见。

51. 非政府组织对 11 项国家行动计划的内容和过程进行的一项研究发现，它们都涉及各政府实体参与了起草过程，例如，通过建立部际工作组。³²在所分析的每一个案例中，都明确了负责监督起草过程的政府实体。在目前正在制定国家行动计划的国家中，印度的计划草案指出，其编制需要与政府所有部委和部门进行对话和接触。该国还成立了一个工作组/委员会，以制定明确的目标和有时限的政策行动，为的是实现这些目标，并明确相关部委和部门的职责。³³

52. 在国家行动计划制定阶段建立部际和跨政府协调的做法是其他国家遵循的合乎逻辑的做法，也是一种积极的做法。同样重要的是司法机构和其他国家机构的参与，这些机构的任务涉及问责制，包括相关的非司法机制和独立的国家机构，如国家人权机构和监察员。他们的参与对于确保在加强被害人获得有效救济方面取得进展至关重要。

53. 许多研究讨论了制定详细的国家行动计划执行战略的重要性，以确保采取行动，并通过有效的协调体系促进有效的监测、报告和审查。为便于实施，在国家

32 见 International Corporate Accountability Roundtable, European Coalition for Corporate Justice and Center for the Study of Law, Justice, and Society (Dejusticia), “Assessments of existing national action plans (NAPS) on business and human rights” (August 2017 update), p. 3.

33 India, Ministry of Corporate Affairs, “National action plan on business and human rights, zero draft”, p. 22. 可 查 阅 : <https://mk0globalnapshvllfq4.kinstacdn.com/wp-content/uploads/2019/02/draft-nap-india-2019.pdf>.

行动计划中确定的行动应是具体的、可测量的、可实现的、相关的和有时间限制的。实施计划至少应规定政府内谁负责承担每项承诺/行动及其实施时间表。

54. 然而，最近对 22 个国家行动计划（这一数字包括格鲁吉亚）³⁴进行的分析表明，在通过的计划中，只有 9 个确定了由哪个国家机构、部委或办事处负责执行个别活动，6 个包括部分或全部行动的日期，只有 4 个包括明确的指标或行动完成的日期。任何一个国家行动计划包含涵盖所有行动的预算。一个积极的发展是创造工具和机制，旨在确保政府职能领域之间的协调。事实上，现有或正在制定的大多数国家行动计划都有关于这类机制（例如，工商企业和人权的部际委员会³⁵或部际工作组³⁶）的规定。然而，这种机制的建立并不一定转化为有效和协调地履行承诺。

55. 联邦制国家面临着国家以下各级政府决策分歧的现实，在这些地方，它们的执行体系未必很适合确保必要的横向政策的一致性。权力、能力和管辖权的分散和分配，以及不同的政治和经济优先事项，是一个特殊的挑战。在德国，已经采取了机构安排来扩充联邦政府和地方政府之间的协调工作。³⁷

C. 充足的资金、资源和定期会议

56. 协调机制面临的一个关键挑战是缺乏足够的资金、资源和能力，无法充分确保有效实施、执行和监测国家行动计划，也无法围绕新举措充分进行协调。随着工商企业和人权议程的势头越来越强劲，以及人们越来越期望各国加大履行义务的力度，因此，除其他外，需要有足够的资源来制定和应对政策发展，并与利益相关方合作，妥善履行各自的义务和责任。

57. 环境保护领域就是这种情况。有效的环境法规要求公司对其活动进行强有力的环境影响评估，以确保其活动不会对当地居民造成不利影响，包括对他们的健康以及安全和清洁用水的影响。然而，由于缺乏所需资金购买必要的设备来核实现场污染水平，或雇用足够数量的工作人员进行核查，这类法规的执行受到损害。这同样适用于执行职业健康和法规的领域，因为缺乏足够的资源可能会妨碍劳动监察机构有效执行其任务。

58. 协调机制需要积极主动地发挥召集作用。为推动行动和政策的一致性，负责协调的机制应定期举行会议。为定期和有效的讨论搭建空间有助于建立一个各级

34 分析涉及比利时、智利、哥伦比亚、捷克共和国、丹麦、芬兰、法国、格鲁吉亚、德国、爱尔兰、意大利、立陶宛、卢森堡、荷兰、挪威、波兰、西班牙、瑞典、瑞士、英国（第 1 个《国家新行动计划》）、英国（第 2 个国家行动计划）。美利坚合众国，带详细细目和数字的工作表，可查阅：www.globalnaps.org/resources。

35 例如，智利和意大利。

36 例如，芬兰、荷兰、挪威和斯洛文尼亚。

37 Humberto Cantú Rivera, “National action plans on business and human rights: progress or mirage?”, *Business and Human Rights Journal* (2019), p. 2.

政府有效沟通的框架，还可以加强国家对其行动的所有权、领导力和问责制。这也有助于增强对不同角色和职责的共识。

D. 对所有国家行为体的培训和提高认识

59. 负责执行政策的政府官员对工商企业 and 人权标准的了解，对于在所有政府职能中嵌入对人权的保护和尊重至关重要。任何推动政府机构协调一致的尝试，包括制定和推出国家行动计划，都必须与建立和调动政府官员在工商企业 and 人权方面的专业知识、知识和能力挂钩。最终，所有部委都必须使用同一种（人权）语言，并充分理解其人权承诺。这在相互竞争的经济和政治愿景可能共存的联邦制国家或联合政府中更为重要（也更具挑战性）。

60. 工作组从国别考察中得出的一个共同意见是，除了一小部分专门从事负责任工商企业行为的政府官员外，政府官员和国有企业对《指导原则》规定的国家职责及其法律和政策含义的认识和理解普遍较低。这一反复出现的问题与确保不同政府部门之间有效协调的挑战并驾齐驱。解决这一问题需要作出协调一致的努力，确保与企业部门打交道的任何公共机构都了解并能够履行与其活动或职能有关的人权义务。

61. 一些国家行动计划以在线学习、研讨会和其他学习平台的形式向政府官员提供信息和培训服务，例如哥伦比亚、法国、意大利和荷兰。欧洲理事会建议部长委员会对会员国人权和商业的建议（2016）3 建议，成员国应向其任务与企业责任问题有关的政府官员提供工商企业 and 人权培训，例如分配给人权状况敏感的第三国的外交人员。³⁸一些国家制定了指导材料，如部门行为准则，侧重于《指导原则》的具体应用。例如，2019 年 6 月，加拿大发起了《危险之声：加拿大支持人权维护者的指导方针》³⁹，为在世界各地工作的加拿大外交官提供了实用的建议。

62. 然而，负责经济事务的部委和负责人权事务的部委之间往往存在人权“知识鸿沟”。历史上，对人权标准和问题（或一般负责的商业行为）的了解往往局限于政府的某些部门。因此，各国应考虑采取更有效的措施，确保在政府各部门建立、嵌入和保持对《指导原则》的了解和理解。这可能包括对政府官员进行定期和强制性的工商企业 and 人权培训。各国可考虑在所有相关政府机构中设立工商企业 and 人权联络点、单位或其他类似专门知识，以使工商企业 and 人权知识制度化。

63. 同样重要的是确保具有更明确与人权相关的任务的政府部门/机构纳入那些具有工商企业相关任务的部门/机构的政策制定和政策执行事项，包括那些负责促进贸易和投资的部门/机构，以便更好地协调其活动。国家行动计划的通过提供了一种工具，将政府官员在工商企业 and 人权方面的能力建设举措与他们遵守国家人

38 Council of Europe, “Human rights and business (Recommendation CM/Rec(2016)3)”, appendix, para. 29.

39 可 查 阅 : http://www.international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/human_rights-droits_homme/rights_defenders_guide_defenseurs_droits.aspx?lang=eng.

权义务的能力联系起来，以便他们能够更加积极主动地防止在国内和境外经营的国家公司或投资者的负面影响。专业知识和经验需要随着时间的推移而保持。当出现新的政策调整机会，以及其他政府机构可能会晚些时候到达这一进程时，这一点尤其重要。

E. 工商企业和人权政策的信息和知识管理

64. 在各级政府、各部门、各机构和各部委之间传播有关国家国际义务和国家政策的知识是至关重要的，政府官员必须就如何履行职责获得充分指导。例如，人权应完全纳入公共采购的一般指导材料和授予合同的标准。指导应包括进行风险评估和在采购过程的每个阶段采取适当措施所需的步骤。例如，在比利时，针对公共采购合同的每一部分，佛兰芒当局打算为购买者提供“自动参考”/“实用工具”，帮助其解决如何整合人权问题，包括各种因素，如多样性、可及性以及风险群体中的人的纳入等问题。⁴⁰丹麦政府与商业和民间社会组织合作，创建了“企业社会责任罗盘”（CSR Compass），这是一个免费的在线工具，支持公司遵守供应链中负责商业行为的国际指南。⁴¹

65. 政府如何在国家工商企业和人权政策的外部沟通方面保持一致至关重要。这就要求政府明确地断言，政府对其境内外业务的期望是什么，从而在政府各部门之间提供可预测性和一致性。政府不同部门向企业行动者发出的信号缺乏的一致性，将很快削弱企业应尊重人权的既定预期的有效性。

66. 政府政策必须通过政府实践加以加强，否则很快就会受到破坏。政府的作用和责任是提供支持和协助公司，包括通过咨询、指导、资源和其他形式的国内外支持。为了实现这一目标，政府机构需要对人权尽职调查的概念以及在实践中实施该调查的过程有一个共识。反过来，这将加强要求公司自己采取的步骤，以证明它们对权利的尊重。⁴²例如，德国国家行动计划强调了人权尽职调查（例如，确定人权风险的程序、评估和审查所采取的措施）的核心要素。它阐明了政府对公司的期望，以及各部委在各自指定的职责范围内应该要求什么。然而，各部委如何要求它们这样做，说明了在与企业/私营部门互动时，确保所有政府实体“讲同一种语言”的挑战。

67. 向公司、国有企业和公共采购机构提供有关特定国家人权状况的信息也有助于促进尽职调查，因为公司寻求评估其供应链中的风险。例如，瑞典国家行动计划规定，外交部可向公司提供关于不同地方人权状况的报告，并对瑞典企业可能经营的不同国家的人权问题和风险进行指导。荷兰企业社会责任风险审查机构及

⁴⁰ 来自比利时的建议。

⁴¹ 见 www.csrcompass.com。

⁴² [A/HRC/8/5](#), para. 29, and OECD, National action plans on business and human rights to enable policy coherence for responsible business conduct, June 2017, 可查阅：<https://mneguidelines.oecd.org/NAP-to-enable-policy-coherence-for-RBC.pdf>。

其德语版本⁴³也是其他国家使用的一种工具，旨在帮助企业评估其业务活动中可能遇到的风险，例如在采购期间、国外生产或出口产品时。

68. 各国政府提高认识的努力大多集中在最大的公司，很少关注其在国外的子公司或投资，中小企业往往被排除在政策制定讨论和实施举措之外。一些国家行动计划认识到有必要协助中小企业努力，包括按照其规模 and 能力的比例开展人权尽职调查。一些国家行动计划正在为这些公司提供有关人权尽职调查的培训。然而，还需要作出更多努力，协助中小企业了解并将现有政策指导转化为适合其背景的操作程序。各国政府有多种手段来做到这一点，包括将《指导原则》作为其与中小企业有关的方案的核心政策目标，加强政府部门提供的培训和能力建设活动，以及使尊重人权的承诺和能力成为获得政府补贴和补助的要求（A/HRC/35/32, 第42段）。

F. 加强政策一致性的手段：监测和评价

69. 各国政府监测和报告国家行动计划的实施情况及其影响，是确保问责制的一个重要方面，而国家行动计划的总体进程和内容应定期进行评估和审查。这些措施有助于确保政府了解商业和人权挑战，并采取协调行动和措施应对这些挑战。然而，在国家行动计划执行的大多数情况下，监测和评估要素最多仍是零碎的。

70. 监测和审查国家行动计划执行情况的方法包括政府主导的进度审查、多方利益相关者机制和独立机制。一项分析了22个国家行动计划的研究报告称，15个承诺发布进度报告，17个具备监测机制，9个指定机构承担责任，6个包括规定的活动完成日期/时间表，4个包含评估行动是否完成的指标。在包括承诺将监测机构或程序正规化的国家行动计划中，政府主导的监测是最常见的方法。

71. 令人遗憾的是，大多数国家行动计划不包括进度报告要求。应该解决这一问题，因为报告的目的是监测在履行计划承诺方面的进展情况。报告还有助于促进学习和改进的过程，为政府各部门提供机会，让他们熟悉国家行动计划及其重要性，并有助于加强政府间的合作，评估过去的举措，跟踪正在进行的举措，并在必要时发起新的行动。鉴于监测和评价过程的重要性和潜力，缺乏明确的评价形式是一个重大差距。缺乏对政策执行情况的适当衡量，使得难以确定是否正在发生有效的变化。

72. 与其他利益攸关方的包容性接触对于促使政府对政府的政策和行动⁴⁴负责、提高效率和最终合法性至关重要，并有助于保持政府的勤勉。瑞士政府首次将民间社会纳入监测、评估和实施过程中。同样，在智利，一个多行动者委员会包括来自民间社会、工会、商界、土著居民、学术界和国家人权研究所的代表，以评

43 见 <https://www.mvorisicochecker.nl/en/about-us>。

44 《联合国工作组指南》建议采用一个独立的多方利益相关者监测小组，并规定监测方式，见第12页。

估进展并提供反馈和建议。⁴⁵在捷克共和国，评估行动计划将利用独立研究评估工商企业和人权实践。⁴⁶与其他利益攸关方的制度化接触是交流关于国家执行《指导原则》的关键信息的平台。这是一个持续学习的机会，它基于利益相关者的投入和经验。各国政府应邀请所有相关利益攸关方参与这一进程，包括特别接触与商业有关的人权滥用的群体的代表，如儿童、妇女、土著居民、少数民族和残疾人。

73. 包括国家人权机构在内的监测举措有助于增强国家更好地履行《联合国“保护、尊重和补救框架”》第三支柱规定的职责的能力。按照联合国人权事务高级专员办事处和工作组的建议，国家人权机构和（或）相关监察员被赋予与多利益攸关方小组一起或作为其一部分的正式监测作用。⁴⁷法国赋予其国家人权机构明确的任務，以监测和审查其商业和人权国家行动计划。在智利和西班牙，国家人权机构和相关监察员分别构成多方利益攸关方监测组的一部分，就政府在执行国家行动计划方面的进展提供专家意见。国家人权机构越来越多地参与马来西亚、韩国和肯尼亚等国新出现的国家行动计划进程（开展国家基准评估），工作组希望这一趋势继续下去。

74. 议会对国家行动计划监测报告的监督提供了另一个层面的民主问责，这可以作为一种激励措施，以履行和改善政策承诺和一致性。它为政治家、立法者和广大公众参与的工商企业与人权政策问题创造了讨论和提高认识的机会——这是努力创建国家企业与人权文化的一部分。大不列颠及北爱尔兰联合王国议会人权联合委员会关于工商业和人权的报告提供了立法和行政权力之间关于如何改进政府承诺执行情况的对话的例子，委员会在报告中指出了国家行动计划中的一些关键的保护和执行方面的差距。⁴⁸最新制定的国家行动计划，包括西班牙、比利时和格鲁吉亚的国家行动计划，都要求向议会报告所取得的进展。⁴⁹

75. 审查国家进展应受益于现有的地区和国际人权监测和报告机制，如国际劳工组织、普遍定期审议、人权理事会特别程序和条约机构，并依靠相关建议推动各国实施《指导原则》。例如，来自所有地区的国家越来越多地使用普遍定期审议

45 Chile, Ministry of Foreign Affairs, “National action plan on business and human rights, Chile”, p. 68. 可查阅：https://mk0globalnaps-hvllfq4.kinstacdn.com/wp-content/uploads/2017/11/national-action-plan-on-business-and-human-rights_.pdf。

46 Czechia, Minister for Human Rights, Equal Opportunities and Legislation, “National action plan for business and human rights, 2017–2022”, p. 54. Available at www.business-humanrights.org/en/czech-republic-adopts-national-action-plan-on-business-human-rights。

47 人权事务高级专员办事处，国家行动计划手册第 10 号专业培训系列（2002 年 8 月 29 日），第 94 页，可查阅：www.ohchr.org/Documents/Issues/Education/Training/HandbookNationalHR.pdf 和《联合国工作组指南》第 10 页。工商业与人权问题工作组，《工商业与人权问题国家行动计划指南》，第 10 页。

48 见 <https://publications.parliament.uk/pa/jt201617/jtselect/jtrights/443/443.pdf>。政府的回应于 2018 年 1 月 12 日公布，可查阅：<https://publications.parliament.uk/pa/jt201719/jtselect/jtrights/686/686.pdf>。

49 见 https://globalnaps.org/wp-content/uploads/2019/05/shrc_bhr_nap_report.pdf，第 23 页

来制定和/或支持关于处理国家行动计划过程和内容的建议。已采纳的建议包括制定国家行动计划⁵⁰和加强在具体问题上的内容等等（例如，解决建筑部门的黑市劳动力剥削问题）⁵¹，还包括规定将《指导原则》中设定的标准应用于在国外经营的公司⁵²和确保在装冲突中保持负责任工商企业的联系，等等。⁵³审查执行进度应借鉴各国在制定和通过国家行动计划方面的做法所产生的相关报告、信息和经验。还应考虑国家人权机构关于工商企业与人权问题的相关建议。

G. 将工商企业与人权政策与可持续发展目标和其他国家政策框架联系起来

76. 工作组强调，实现可持续发展目标的先决条件是解决各部门业务活动对人员造成的不利影响。⁵⁴它强调需要国家框架来实施可持续发展目标，以与国家行动计划和政府关于工商企业与人权的政策保持一致，反之亦然。⁵⁵由于《指导原则》和 2030 年议程所要解决的一系列与人权有关的政策领域十分复杂，因此需要采取一种综合的实工作作方法，以确保明确不同行动计划之间的联系。不同政府行为者以及其他利益相关者之间的系统合作和合作是必要的。⁵⁶这在自愿国家审查⁵⁷的背景下尤其重要，因为该审查旨在加强政府的政策和机构，并动员多方利益相关者，为实施可持续发展目标提供支持和建立伙伴关系。⁵⁸

77. 《指导原则》规定了各国在国内和多边环境下采取行动，确保与可持续发展有关的以业务为导向的政策领域政策一致性的若干考虑事项。例如，审查关于负责任消费和生产的目标 12 的进展情况，可以考虑到现有的努力，以防止和解决与企业有关的人权影响，包括通过执行人权尽职调查监管框架。目标 12.7 旨在“根据国家政策和优先事项，促进可持续的公共采购做法”，它直接与《指导原则》要求各国政府将人权纳入公共采购的要求相联系。

78. “加强执行手段，重振可持续发展全球伙伴关系”的目标 17 包括作为执行手段组成部分的“制度和政策一致性”⁵⁹。它还包括一个适用于整个可持续发展

50 参见对马耳他、尼日利亚、日本、加拿大和巴西的其他建议。

51 对德国的建议，见 [A/HRC/39/9](#)。

52 对中国的建议，见 [A/HRC/40/6](#)。

53 对卢森堡的建议，见 [A/HRC/38/11](#)。

54 见联合国人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组向各国政府和企业提出的 10 项关键建议，可查阅：https://www.ohchr.org/documents/issues/business/session18/infoonotewgbhr_sdgrecommunications.pdf。

55 同上。

56 T Daniel Morris and others, “National action plans on business & human rights”。

57 见 https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/17346Updated_Voluntary_Guidelines.pdf。

58 例如，参见经合组织《国家工商企业与人权行动计划》，实现负责商业行为的政策一致性，可查阅：<https://mneguidelines.oecd.org/nap-to-enable-policy-coherence-for-rbc.pdf>。

59 可持续发展目标开放工作组技术支助队，《TST 问题简述：实施手段；实现可持续发展的全球伙伴关系》，可查阅：

目标框架的“增强可持续发展政策的一致性”的跨领域目标。在实现这一目标的过程中，各国政府必须确保其在所有公共领域的政策与可持续发展目标的实现保持一致，并且不损害可持续发展目标的实现。⁶⁰

79. 针对国家报告的努力，一些国家已经采取步骤，趋向一种综合办法，利用可持续发展目标的后续行动和审查框架，加强对工商企业 and 人权领域的保护。截至 2019 年 6 月，在 2015 年通过《2030 年议程》后公布的 17 个工商企业 and 人权政策框架⁶¹中，13 个提到了《2030 年议程》。在 15 个同意自愿国家审查的国家在年度高级别政治论坛上发表了国家行动计划报告中，有 9 个国家在自愿国家审查报告中强调了国家行动计划⁶²。日本在其人权承诺声明中明确承诺，制定关于工商企业 and 人权的国家行动计划是“实现可持续发展目标的主要措施之一”⁶³。在实施国家行动计划方面取得的进展将被纳入智利有关 2030 年议程的报告。⁶⁴

80. 国家审查为在广泛的可持续发展目标下就工商企业 and 人权问题开展多方利益相关者对话提供了机会，这反过来有助于提高对工商企业 and 人权的认识。然而，在实践中，负责工商企业 and 人权问题的人员往往与负责执行 2030 年议程的人员不同。为了应对协调挑战，一些国家已委托负责协调实施国家行动计划的机构负责协调与可持续发展有关的政策。例如，在比利时，除一个操作外，每个操作都与一个或多个具体的可持续发展目标链接。这表明在更大的可持续发展目标政策战略中尝试嵌入指导原则的实施。⁶⁵

81. 工作组认识到，各国正在推行政府和企业角色交叉的其他政策，包括在气候变化、“零工经济”和“工作的未来”等新兴全球问题的背景下，向绿色经济过渡，发展可持续的基础设施，减少冲突和建设和平，以及移民权利和妇女赋权和性别平等问题。《指导原则》适用于并应纳入这些政策领域，这些政策的实施应与落实《指导原则》的努力保持一致。这需要建立适当的制度安排和信息共享机制，投资于所有利益攸关方的能力建设，并发展适合宗旨、灵活而强有力的协调机制，以便应对新出现的挑战和机遇。各政策领域的政策规划和实施战略应确保相关政府部门与包括基层组织、工会和商业协会在内的其他利益相关者之间建立牢固的联系，并以体制和自下而上的举措为基础。

https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2079Issues%20Brief%20Means%20of%20Implementation%20Final_TST_141013.pdf.

60 见 <http://www.oecd.org/gov/pcsd/TOOLKIT%20FRAMEWORK%20FOR%20PCSD.pdf>。

61 这包括国家行动计划以及国家人权计划中有关工商企业 and 人权的章节。

62 Daniel Morris and others, “National action plans on business & human rights”.

63 Japan, “Japan’s human rights commitments and pledges” (January 2019). 可查阅：<https://www.mofa.go.jp/files/000175306.pdf>。

64 Chile, Ministry of Foreign Affairs, “National action plan on business and human rights, Chile”, p. 68.

65 来自比利时的建议。

五. 结论和建议

A. 结论

82. 自 2011 年获得批准以来,《工商企业与人权指导原则》提供了一项权威参考,促进国家行动中加强政策协调性和一致性,以防止和解决与工商企业有关的人权影响。然而,要将政策承诺——包括在国家行动计划的背景下——转化为当场更好地保护人权,还有许多工作要做。有关政策和监管框架实施中的差距和不一致造成的损害的例子数不胜数,所有国家必须将这方面的进展作为其人权和良好治理义务的一部分给予最高优先权。

83. 政策一致性的改善有助于应对个人和团体面临的挑战,这些人和团体面临着与商业有关的侵犯人权的风险,包括人权维护者、妇女和女童、土著居民、低工资部门的工人和农民工。他们往往是政策和条例设计或实施不一致的受害者,导致企业在识别、预防、减轻和解释其可能造成的负面人权影响方面行动不力。它们的脆弱性因政策和法规而加剧,这些政策和法规使它们面临滥用的风险,并对获得有效补救措施构成多重障碍。

84. 《指导原则》提醒各国,确保政策一致性与“保护、尊重和补救”框架的三大支柱有关。各国需要加大努力,建立和维持机制,将知识和它们责任大共识制度化。在履行其保护职责时,他们必须在所有相关政府实体(包括地方和次国家级层面),建立业务能力并确保问责制。然而,在实践中严格使用、执行和监测的一致、明确的指导方针和既定方法的证据很少。

85. 国家社会认识到有必要将政策承诺转化为现实。制定一项国家行动计划可以是朝着一致的政策方法迈出的重要第一步,以防止和解决与商业有关的侵犯人权问题。解决政策一致性差距的举措是存在的,而国家行动计划制定和实施实践所取得的势头是朝着正确方向迈出的积极步骤。然而,这些举措仍然太少,还没有达到与目前面临的挑战相称的规模。

B. 建议

86. 工作组建议各国:

(a) 致力于在所有政府实体的参加和所有关键利益攸关方的切实参与下制定国家行动计划,以此作为促进政府间沟通、广泛接受和共同理解未来挑战和任务的机会。

(b) 在最高级别展示政治支持、领导能力和承诺,以促进《工商企业与人权指导原则》的有效实施。各部委应发挥领导和监督作用,并负责确保在实践中实施《指导原则》和国家行动计划。

(c) 制定明确的政策指令,与充足的资金相匹配,并支持相关部委和机构的行动。各国应在工商企业与人权议程方面积累必要的政治资本和跨政党支持。

(d) 采取有效措施，确保在政府各部门传播、落实和维护对《指导原则》的了解和认识。

(e) 就商业和人权规范和标准，包括《指导原则》，提供定期和必修的培训课程、电子学习机会、研讨会和其他学习平台。

(f) 要求各部委更新其政策，以充分整合人权考虑，包括在其政策文件中明确提及《指导原则》。这类政策应综合考虑风险人士面临的风险，包括与商业相关活动有关的人权维护者。

(g) 将性别平等视为一个贯穿各部委、部门、机构和机构制定商业惯例的所有战略、政策、文件、计划和行动的交叉问题。

(h) 鼓励不同部委与商业和民间社会合作，制定指导材料，例如，侧重于《联合国指导原则》具体应用的部门行为准则。

(i) 确保通过贸易、促进出口和小企业咨询等与商界互动的主要部委具备帮助企业了解如何从事负责任商业实践的能力。这可能包括关于如何开展人权尽职调查和确保尊重社区和个人权利的指导材料。

(j) 要求企业证明对《指导原则》的承诺，作为获得国家支持和与贸易和出口促进有关的利益的先决条件，包括参与贸易代表团和贸易宣传资格。出口和促进贸易实体应与企业和其他利益相关者合作，制定和传播关于在跨境贸易中尊重人权的有效指南。

(k) 确保人权完全融入公共采购的一般指导材料和授予合同的标准中。指导应包括进行风险评估和在采购过程的每个阶段采取适当措施所需的步骤。

(l) 使大使馆或贸易官员能够作为其更大的咨询服务的一部分，就不同市场的人权问题向公司提供指导。

(m) 考虑在每个部委或其他政府部门设立一个或多个联络点，负责提高认识并协助将工商企业与人权知识制度化。

(n) 向被派往人权状况敏感的第三国的外交/领事工作人员提供有关工商企业与人权的具体培训，包括在冲突和冲突后局势中加强尽职调查的责任。

(o) 确保负责明确人权授权的部门/机构的政府官员包括在负责经济/贸易授权的人员的政策制定和政策执行事项中。

(p) 要求国有企业在其整个运营和治理结构中充分整合人权考虑因素，并将人权承诺作为榜样履行。

(q) 详细说明实施战略，以确保采取行动，并通过有效的协调结构促进有效的监测、报告和审查。为了便于实施，国家行动计划中确定的行动应该是明智的（具体、可衡量、可实现、有影响力且是有时限的）。实施计划应具体说明承担每项承诺/行动的责任及其实施的时限，并分配足够的资源。

(r) 建立协调结构, 如政府间/部际机构, 以监督国家行动计划的执行情况, 使政府所有相关部门和其他利益相关者能够提供意见, 并提供一个可以让政府负责的论坛。该机构应定期举行会议, 并提供充足的资源。

(s) 认识到国家行动计划是一个活生生的文件, 应定期审查和评估, 包括通过临时报告, 并根据需要进行更新。

(t) 考虑与独立的多方利益相关者领导的监测和评价倡议进行制度化对话的形式, 以确保包容性评价, 加强合法性和问责制。

(u) 包括向议会提交关于国家行动计划执行情况的强制性定期报告, 并将这些信息纳入向区域和国际人权监测机构和机制提交的报告中。

(v) 全面、主动地监测它们是否以及在多大程度上履行其作为经济行为者的国际人权义务, 包括通过它们在国内外拥有或控制的企业投资和商业活动。各国应明确规定国有企业在整个运营过程中尊重人权, 采取人权承诺并在这方面成为榜样的期望。

(w) 在其国家行动计划中明确规定了具体步骤, 以确保所有国家机构为实现有效补救措施作出贡献。需要对政府官员进行教育和提高认识(涉及恢复原状、赔偿、康复、满意度和保证不再发生), 与权利持有人有系统的接触也是如此。鼓励各国借鉴联合国人权事务高级专员办事处问责制和补救项目的指导和建议行动。⁶⁶

(x) 打破体制隔阂, 允许协调和补充工作, 并在对话和伙伴关系的基础上, 将国家行动计划的实施与可持续发展目标保持一致。各国应在其执行计划中明确不同议程之间的联系。

(y) 考虑各国同行之间在良好做法方面的学习、合作和交流, 包括通过技术合作和向从事贸易和投资或提供发展援助的第三国提供援助, 通过全球供应链助力更加强有力的对人权的尊重。作为更大的工商企业人权战略的一部分, 鼓励各国在区域内和跨区域建立伙伴关系。

⁶⁶ 见 [A/HRC/32/19](#) 和 [A/HRC/32/19/Add.1](#) (关于司法机制); [A/HRC/38/20](#) 和 [A/HRC/38/20/Add.1](#) (基于国家的非司法机制)。