



大会

Distr.
GENERAL

A/HRC/8/5
7 April 2008

CHINESE
Original: ENGLISH

人权理事会
第八届会议
议程项目 3

增进和保护所有人权、公民、政治、经济、社会和文化权利，包括发展权

保护、尊重和救济：工商业与人权框架

人权与跨国公司和其它工商企业问题
秘书长特别代表约翰·鲁格的报告

内容提要

人权理事会请人权与跨国公司和其它工商企业问题秘书长特别代表提出意见和建议供理事会审议，本报告应上述要求而作，提出了概念和政策框架，以主导有关工商业和人权的辩论，并协助指导所有相关行为人。本框架包括三项核心原则：国家有义务提供保护防止第三方包括工商业侵犯人权；公司有责任尊重人权；必须提供更加有效的救济机会。这三项原则构成相辅相成的一个整体，相互支持才能取得可持续进展。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 9	3
一、保护、尊重和救济	10 - 26	5
A. 挑战.....	11 - 16	5
B. 框架.....	17 - 26	6
二、国家的保护义务	27 - 50	9
A. 公司文化	29 - 32	9
B. 政策协调.....	33 - 42	11
C. 国际层面.....	43 - 46	12
D. 冲突地区	47 - 49	13
E. 小结.....	50	14
三、公司的尊重责任	51 - 81	14
A. 尊重权利.....	54 - 55	16
B. 应有的注意.....	56 - 64	16
C. 影响范围.....	65 - 72	18
D. 串通.....	73 - 81	19
四、诉诸救济.....	82 - 103	21
A. 司法机制	88 - 91	22
B. 非司法投诉机制.....	92	23
C. 公司内投诉机制.....	93 - 95	23
D. 国家非司法机制.....	96 - 99	24
E. 多利益攸关方或产业倡议和财团	100 - 101	25
F. 机会差异.....	102 - 103	26
五、结 论.....	104 - 107	26

导 言

1. 国际社会仍在为了更有效保护个人和社区不受涉及公司的人权侵害调整人权体制的早期阶段。向人权理事会提交的本报告提供了基于原则的概念和政策框架，旨在推动实现这一目标。

2. 工商业是主要的投资和创造就业的来源，市场可以成为分配稀缺资源的高度有效方式。它们具有强大的力量，能够实现经济增长，减少贫困，扩大对法治的需求，从而推动更广泛人权的实现。但是市场只有通过规则、习惯和机构加以规范才能发挥最佳作用。市场本身需要它们生存繁荣，而社会也要靠它们来管理市场动态的不良影响，并提供市场供应不足的公益事业。事实上，历史告诉我们，当市场的规模和力量远远超出使市场顺利运作并保证其政治延续的体制支撑的范围时，市场对社会和工商业本身造成最大的风险。目前正处于这样一个时期，涉及公司的侵犯人权指控日益升级就是“煤矿里的金丝雀”，表明并非天下太平。

3. 当前工商业与人权困境的根源在于全球化带来的治理差距——经济力量和行为人的范围和影响与社会管理其不良后果的能力之间存在的差距。这些治理差距为各类公司的不当行为提供了一个纵容的环境，缺少适当的惩罚或赔偿。我们的根本挑战是如何缩短并最终弥合与人权有关的差距。

4. 人权与跨国公司和其它工商企业问题秘书长特别代表于 2005 年 7 月获得任命。此后，为完成这项高要求的任务，特别代表在五大洲举行了 14 次与多个利益攸关方的磋商；开展了 20 多个研究项目，其中有些得到全球法律事务所和其他法律专家、非政府组织、国际机构以及热心人士的协助；编写了 1,000 多页的文件；收到约 20 份报告；并两次向人权委员会和人权理事会进行汇报¹。以前的报告是回应请特别代表确认、澄清和调研工商业与人权议程中关键法律和政策因素的任务要求而作。²本报告连同其配套报告及增编³回应了请特别代表提交意见和建议供理事会审议的

¹ The mandate is contained in Commission on Human Rights resolution 2005/69. All documentation produced by and for the mandate is posted on the Business and Human Rights Resource Centre's website: <http://www.business-humanrights.org/Gettingstarted/UNSpecialRepresentative>. The Special Representative thanks all those who contributed to the mandate.

² E/CN.4/2006/97; A/HRC/4/35 and addenda 1-4; A/HRC/4/74.

³ A/HRC/8/5/Add.1 and 2 and A/HRC/8/16.

任务要求。这项任务授权广泛、全面和透明的工作方案使得特别代表能够思考各项挑战，听取和了解不同的观点，并构想开展工作的最佳方法。

5. 目前，关于工商业与人权的讨论缺乏权威的协调中心。各类主张和反主张大量涌现，倡议滚滚而来，可是没有任何努力取得显著的规模。在这一片眼花缭乱之中，落伍者——国家和公司——仍处于监测雷达之外。

6. 有些利益攸关方认为，解决办法在于制订一个有限的公司应负责任的人权清单，同时在公司影响所及范围内，将基本上与国家同样的责任扩大到公司身上。出于本报告列出的原因，特别代表没有采取这种方式。简而言之，工商业能够影响到几乎所有国际公认的权利。因此，任何有限的清单几乎肯定会遗漏一项或多项权利，而它们在某个具体情况下可能是至关重要的，因此这种清单会造成误导。同时，公司作为经济行为人具有独特的责任。如果这些责任与国家义务纠缠在一起，那么在实践中要分清谁应对什么负责即使不是不可能的也会是非常困难的。因此，本报告采取更有前途的办法，即讨论公司相对于其可能影响的各项权利的具体责任。

7. 解决工商业与人权领域的体制偏差，没有单一的万灵丹。相反，所有社会行为人——国家、工商业和民间社会——必须学会以不同方式做很多事情。但是这些事情必须相互连贯并可以累积，这使得打下正确的基础至关重要。

8. 尽管有其它分歧，但每个利益攸关集团都表示迫切需要制订共同的概念和政策框架，作为进行思考和采取行动的基础。特别代表以他接受任务之后头两年所做的工作为基础，在 2007 年秋天与多个利益攸关方的磋商中提出了框架的内容。⁴

9. 框架立足于彼此不同但相互补充的责任。它由三项核心原则构成：国家有义务提供保护防止第三方包括工商业侵犯人权；公司有责任尊重人权；必须提供更加有效的救济机会。每项原则都是框架的一个基本内容：国家的保护义务，因为这是国际人权体制的核心所在⁵；公司的尊重责任，因为这是社会对工商业的基本期望；救济机会，因为即使最一致的努力也不能防止所有侵权行为，而诉诸

⁴ Each of these consultations was co-convened with a non-governmental organization (NGO).

⁵ The duty to protect is well established in international law and must not be confused with the concept of the “responsibility to protect” in the humanitarian intervention debate.

司法纠正往往困难重重，非司法途径的数目、范围和效力则很有限。这三项原则构成相辅相成的一个整体，相互支持才能取得可持续进展。

一、保护、尊重和救济

10. 构想政策挑战会对为各有关行为人分配责任并决定组合是否能够满足整体政策目标的工作带来深刻的影响。工商业与人权议程仍然受阻，因为没有以充分反映全球化复杂性和动态并向各国政府和其他社会行为人提供有效指导的方式构想这一议程。

A. 挑 战

11. 我们应当如何构想今天的挑战从而抓住它们的本质？如开头所说，我们的重点应当放在缩小或弥合全球化带来的治理差距的方式，因为这种治理差距使得涉及公司的侵害人权行为得以发生，虽然可能并非有意为之。

12. 以跨国公司为例。在过去一代人的时间里，跨国公司的法律权利显著扩张。这鼓励了投资和贸易流动，但也造成公司和国家之间可能损及人权的不平衡状况。目前实施的 2,500 多项双边投资条约就是一个例证。这些条约为外国投资者提供了合法保护，也使这些投资者可以让东道国接受有约束力的国际仲裁，包括据称由于执行改善国内社会和环境标准的法律而造成的损害，即使这些法律统一适用于外国和本国的所有工商业。一家在南非经营的欧洲采矿公司最近依据上述理由对南非赋予黑人经济权力的法律提出挑战。⁶

13. 同时，规范跨国公司的法律框架仍然与最近全球化浪潮发生很久以前的早期没有太大区别。母公司和子公司仍被视为不同的法律实体。因此，母公司一般不对其子公司的不法行为负责，即使在它是唯一控股者的情况下，除非子公司的运营受到母公司的密切控制，可以被视为只是母公司的代理人。此外，尽管海外外包带来全球经济局面的全新变化，但购买商品和服务——甚至从独家供应商购

⁶ Piero Foresti, *Laura De Carli and others v. Republic of South Africa* (International Centre for Settlement of Investment Disputes, case No. ARB (AF)/07/1).

买——仍然是不相关当事方的交易。诸如这些因素使得让大公司为侵害人权行为负责难上加难。

14. 每一个具有独立法律身份的公司实体都受其所存在并运营的国家法律的管辖。但是，有些国家，特别是一些发展中国家，即使有此意愿可能也缺少体制能力对在其领土上做生意的跨国公司实施本国法律和规章，或者可能因为需要争取国际投资而感到受掣肘不能这样做。跨国公司的母国可能不愿对这些公司在海外造成的损害加以规范，因为对国内法规治外法权作用的可允许范围知之甚少，也可能是由于担心这些公司失去投资机会或将总部迁出本国。

15. 这种态势绝不仅限于跨国公司。为了吸引投资和促进出口，各国政府会对本国公司免除某些法律和条例要求，甚至从一开始就没有制订此类标准。

16. 那么结果如何呢？特别代表在 2006 年的报告中调查了据称最恶劣的涉及公司的侵害人权案件。不出所料，案件都发生在治理问题最严重的国家，在所述国家的发生率极高：低收入国家；刚刚从冲突中复原或仍处于冲突之中的国家；法治薄弱、腐败盛行的国家。这些指控中很大一部分涉及公司与政府或武装派系的行动串通一气。⁷ 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)最近为此项任务开展的一项研究确认了上述调查结果，但也表明工商业对人权的负面影响并不仅限于这些情况。⁸

B. 框 架

17. 既然治理差距是工商业与人权困境的根源所在，那么有效的对策必须以缩小这些差距为目标。但是国家或公司的单独行动可能因上述竞争态势而受到过多的掣肘。因此需要采取更加系统和一致的举措。“保护、尊重和救济”框架能够协助所有社会行为人——政府、公司和民间社会——减少上述差距对人权的不良后果。⁹

18. 首先看国家的保护义务。它包含法律和政策层面的内容。如特别代表 2007 年报告中所论证的那样，国际法规定各国有义务对其领土或管辖内的人口提

⁷ E/CN.4/2006/97

⁸ See Addendum 2 to this report.

⁹ Multi-stakeholder initiatives like the Kimberley Process reflect elements of all three principles; they were discussed at length in last year's report (A/HRC/4/35, paras. 52-61).

供保护，使其不受非国家行为者包括工商业侵犯人权之害¹⁰。为帮助各国诠释如何按照联合国核心人权公约适用这一义务，条约监督机构一般建议各国采取一切必要步骤提供针对这种侵权行为的保护，包括防止、调查和惩治侵权行为，并提供寻求纠正的机会¹¹。各国可自行决定采取何种措施，但条约机构表示管制和裁决公司相对人权的活动是合适的。这些机构还建议将这一义务适用于各类工商业活动——本国和跨国的，大型和小型的，并建议这一义务适用于私人当事方能够损害的所有权利。区域人权体系也得出类似结论。

19. 对于国际法是否要求母国协助防止在其领土上所设公司的海外侵犯人权行为，专家们的意见分歧。有较大共识的是，不禁止母国这么做，如果存在公认的管辖基础¹²，而且母国的行动通过总的合理性检验，其中包括不干涉他国内政。¹³事实上，国际上包括条约机构越来越多地鼓励母国采取管制行动以防止本国公司在海外的侵权行为。¹⁴

20. 2007 年报告还描述了正在编织的潜在的公司国际罪行责任的大网络，它反映国际标准，但通过各国法院实行¹⁵。如下面一节所讨论的，在某些管辖下，管制和裁决中的创新越来越多地认识到现代工商企业的复杂组织形式。

21. 由国内和国际权威机构进一步琢磨对国家保护义务的法律理解很值得一做。但是，即使在现有法律原则内，保护义务的政策层面需要各国更加重视并采取更有创意的举措。

¹⁰ A/HRC/4/35 and A/HRC/4/35/Add.1. Some States hold that this duty is limited to protecting persons who are both within their territory and jurisdiction.

¹¹ A/HRC/4/35/Add.1.

¹² Recognized bases include where the actor or victim is a national, where the acts have substantial adverse effects on the State, or where specific international crimes are involved. See A/HRC/4/35/Add.2.

¹³ The entire human rights regime may be seen to challenge the classical view of non-intervention, but the debate here hinges on what is considered coercive.

¹⁴ For instance, the Committee on the Elimination of Racial Discrimination recently encouraged a State party to “take appropriate legislative or administrative measures” to prevent adverse impacts on the rights of indigenous peoples in other countries from the activities of corporations registered in the State party (CERD/C/CAN/CO/18, para.17).

¹⁵ A/HRC/4/35, paras. 19-32.

22. 人们常常强调，政府是作出为了调和不同的社会需要所需的困难平衡决策的恰当实体。但是，特别代表的工作提出了政府是否做到恰当平衡的问题。他进行的磋商和调研——包括向所有会员国发送的问卷调查——表明许多政府在处理工商业与人权议程中采取狭隘的做法¹⁶。该议程常常被隔离在其本身的概念和(往往是脆弱的)体制箱中，与其它决定工商业活动的政策领域——包括商业政策、投资政策、证券监管和公司治理——相分离，或者在这些政策领域中被大大低估。国内政策协调不足的问题也发生在国际层面上。各国政府不应认为自己不对公司活动的人权影响提供充分的指导或监管就是在帮助工商业。相反，政府做得越少，工商业在名誉和其它方面遭受的风险就越大。下文第二章阐述了这些问题。

23. 公司有责任尊重人权是第二项原则。这一原则在软法律文书中得到承认，如《关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》¹⁷和《经合组织多国企业准则》¹⁸。最大的一些全球工商业组织在其提交本次任务的报告中援引了这一点，报告中表示对公司的要求是“遵守法律，即使法律并不对其实施，在没有国内法律的情况下，尊重相关国际文书的原则”¹⁹。这是公司加入《全球契约》²⁰时所做的一项承诺。特别代表的调查证实，在世界范围内，公司日益宣称自己尊重人权。²¹

24. 尊重权利基本上是指不侵犯他人的权利——简单地说，不损害他人。由于公司可影响到几乎所有国际公认的权利，公司应考虑其尊重所有这些权利的责任，虽然在具体情况下有些权利可能需要更大的关注。在有些情况下，公司可能

¹⁶ A/HRC/4/35/Add.3.

¹⁷ ILO Official Bulletin, Series A, No. 3 (2000).

¹⁸ See Organisation for Economic Co-operation and Development, DAFFE/IME/WPG(2000)15/FINAL.

¹⁹ International Organisation of Employers, International Chamber of Commerce, Business and Industry Advisory Committee to the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), “Business and Human Rights: The Role of Government in Weak Governance Zones”, December 2006, paragraph 15, <http://www.reports-and-materials.org/Role-of-Business-in-Weak-Governance-Zones-Dec-2006.pdf>.

²⁰ See <http://www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/TheTenPrinciples/humanRights.html>.

²¹ A/HRC/4/35/Add.3, A/HRC/4/35/Add.4 and “Human Rights Policies of Chinese Companies: Results from a Survey”, available at <http://www.business-humanrights.org/Documents/Ruggie-China-survey-Sep-2007.pdf>.

有额外的责任，例如公司履行某些公共职责的情况或是由于公司自愿地做出了额外承诺。但是尊重的责任是在所有情况下对所有公司的底线期望。

25. 可是公司如何知道它们尊重人权呢？公司是否有制度使它们可以自信地证明这种宣称呢？多数没有。因此需要应有的注意，就是公司不仅确保遵守国内法律，而且要管理人权损害风险，以避免发生这种损害²²。在人权方面应有注意的范围取决于公司的运营环境、活动以及这些活动所带来的关系。

26. 诉诸救济的机会是第三项原则。即使在体制最佳运行的情况下，也有可能发生关于公司影响了人权的争端。目前，诉诸正式司法体系常常是最难的，而需求又最大。非司法机制的发展严重滞后，从公司一级直至国家和国际层面。下文第四章指出投诉机制是否有效的标准，并就如何加强现有体系提出建议。

二、国家的保护义务

27. 保护义务的一般性质已为政府内外的人权专家所熟知。政府内部对国家在工商业活动方面据以履行这一义务的多种多样的政策领域则似乎知之不深，包括如何在国内外培养尊重人权的公司文化。这应被视为政府的一项紧急政策要务，之所以必须如此，因为人民和社区日益面临公司的侵权行为，公司遭受的社会风险日益增加，而显然公司自身无法适当管理这些风险。

28. 下面的讨论不是为了执着于具体的立法或其他政策行动，而是要说明特别代表认为需要认真加以思考的一些重要问题和创新举措。下文第四章处理裁决问题。

A. 公司文化

29. 对于培养尊重权利是生意组成部分的公司文化，政府具有独一无二的地位。这将加强要求公司自身采取的表明其尊重权利的步骤，如下文第三章所述。在此说明两种办法。

30. 首先，政府能够支持和加强要求公司尊重权利的市场压力。可持续能力报告可使利益攸关方能够比较与权利有关的业绩。一些国家、次国家当局以及证券交

²² A traditional definition of due diligence is “the diligence reasonably expected from, and ordinarily exercised by, a person who seeks to satisfy a legal requirement or discharge an obligation”. *Black’s Law Dictionary*, 8th edition (2006).

易所呼吁披露这一信息²³。瑞典要求本国的国有企业采用《全球汇报计划》准则提出经独立保证的可持续能力报告，中国最近发布了关于这一问题的指导意见²⁴。有些当局走得更远，重新界定了信托义务。最近修订的《联合王国公司法》要求经理人“注意到”诸如“公司业务对社区和环境的影响”等事项²⁵，照管者越来越多地不让公司阻止年度大会审议股东提出的有关人权问题的建议。²⁶

31. 第二，有些国家开始使用“公司文化”来决定公司的刑事问责²⁷。它们审查一家公司的政策、规则和做法来决定刑事责任和惩罚，而不是将问责基于雇员或官员的个人行为。这些原则可以在查处责任阶段援引，也可以在判刑和行使检察官斟酌权时援引²⁸。这两种办法都鼓励公司制定恰当的维权制度。

32. 原则上，引进尊重权利的公司文化在国有企业更容易实现。国有企业的高级管理人员一般由国家实体任命，并向其报告。事实上，如果国有企业能被视为国家机关或代表国家或按照国家命令行事，那么按照国际法，国家本身可因其国有企业的国际不法行为而承担责任。超越任何法律义务之外，国有企业造成的人权损害直接反映在国家的名誉上，使国家出于国家利益的动机而强化监督。主权财富基金和其投资的人权影响也基本如此。

²³ Among other examples, the Johannesburg Securities Exchange mandates sustainability reporting, as does France’s law on new economic regulations.

²⁴ “Guidelines for external reporting by Swedish State-owned companies”, adopted 29 November 2007, available at <http://www.sweden.gov.se/sb/d/8194/a/93506>; and “Instructing opinions about central State-owned enterprises fulfilling social responsibility”, issued by China’s State-owned Asset Supervision and Administration Commission of the State Council, 4 January 2008.

²⁵ Section 172(1)(d) of the United Kingdom Companies Act (2006), which came into effect 1 October 2007.

²⁶ “Trends in the use of corporate law and shareholder activism to increase corporate responsibility and accountability for human rights” prepared for the Special Representative by the law firm Fried Frank, available at <http://www.business-humanrights.org/Documents/Fried-Frank-Memo-Dec-2007.pdf>.

²⁷ “Corporate culture as a basis for the criminal liability of corporations” prepared for the Special Representative by the law firm Allens Arthur Robinson, available at <http://www.reports-and-materials.org/Allens-Arthur-Robinson-Corporate-Culture-paper-for-Ruggie-Feb-2008.pdf>.

²⁸ For examples of the former, see section 12.3 of Australia’s Criminal Code Act 1995 (Cth) and article 102 of the Swiss Penal Code. For an example of the latter, see chapter 8 of the United States Federal Sentencing Guidelines Manual: (2006) §8C2.5(b)(1).

B. 政策协调

33. 在特别代表最近举行的一次磋商中，国内政策不统一的不利影响被一再提起：“竖向”不统一，即政府做出人权承诺而无视其落实；“横向”不统一，即各部委——如贸易、投资促进、开发、外交——与国家人权义务和负责履行义务的机构工作目标交叉²⁹。在此探讨后一种模式的两种情况：首先从东道国角度，然后从母国角度。

34. 为了吸引外国投资，东道国通过双边投资条约和东道国政府协定提供保护。它们承诺公平、平等和不歧视地对待投资者，不对投资条件作出单方面改变。但是投资者保护的扩大超出了国家的保护义务，扭曲了两者之间的平衡。结果是，东道国会发现很难加强国内社会和环境标准包括与人权有关的标准，否则就会担心外国投资者提出质疑，并诉诸有约束力的国际仲裁。

35. 这种不平衡对各类国家都可能造成困难。东道国政府和公司之间的协定有时包括在项目进行期间“冻结”现有管制制度的承诺，而大型基础设施和开采项目的进行可长达半个世纪。在投资的期限内，即使同样适用于本国公司的社会和环境管制的变化也会受到外国投资者的质疑，要求豁免或赔偿。

36. 对发展中国家来说，这种不平衡问题尤甚。为本项任务和国际金融公司联合开展的一项研究表明，与非经合组织国家签订的合同对东道国监管权力的限制大大超出与经合组织成员国所签订者的限制，而仅凭国家风险指数似乎并不能说明这一区别³⁰。但是，正是在发展中国家，加强监管可能是最需要的。

37. 投资案件诉诸国际仲裁时一般被作为商业纠纷案件处理，公共利益考量包括人权只起很少甚至不起作用。此外，仲裁程序通常在严格保密的情况下进行，因此受到起诉的国家公众可能甚至都不知道有起诉这件事。当涉及人权和其它公共利益时，在不损害合法商业秘密的情况下，应当将透明作为一项指导原则。

²⁹ See Addendum 1 to this report.

³⁰ See “Stabilization clauses and human rights”, available at <http://www.reports-and-materials.org/Stabilization-Clauses-and-Human-Rights-11-Mar-2008.pdf>.

38. 国家、公司、投资扶持机构以及仲裁程序设计者们应当共同努力制订更好的办法平衡投资者利益和东道国履行人权义务的需要。³¹

39. 现在从母国角度研究一个例子。它涉及出口信贷机构，这些机构向因风险过高而无法单纯依靠私营部门的区域和部门的出口和投资提供融资或担保。出口信贷机构可能是国家机构，也可能已私有化，但它们都由国家授权，履行公共职能。但是，虽然有这种国家联系，在工作的任何阶段明确考虑人权的出口信贷机构相对来说很少；事实上，在非正式讨论中，有些机构表示它们这么做可能需要得到政府监管者的明确授权。

40. 只凭政策，就很有理由让不仅代表商业利益而且代表更广泛的公共利益的出口信贷机构要求客户对其潜在的人权影响给予充分的应有注意。这会使出口信贷机构能够旗帜鲜明地指出严重人权关切要求强化监督的情况，也可能指出不应给予或继续给予国家支助的情况。

41. 一国的出口信贷机构与其官方发展机构也宜进行更密切的合作。在一国某个地区出现出口信贷机构支持的私人投资，也许可以成为发展机构将自身重点转向其它地方的原因。但是，如果投资有巨大的物质和社会影响，可能会产生地方当局可能需要获得帮助才能应对的压力，而母国发展机构或许能够提供这种帮助。

42. 这只是一个例子，说明国家需要更有效的政策协调以支持工商业与人权议程的一些问题。

C. 国际层面

43. 国际层面的有效指导和支持会帮助各国实现更大的政策连贯性。人权条约机构能够发挥重要作用，办法是向各国建议如何履行其保护权利免受公司活动影响的义务³²。特别程序任务负责人也能指出相关问题所在³³。人权高专办能够通过提供技术建议帮助缺乏必要工具的国家建设能力。

³¹ Similar concerns have been raised regarding international and regional trade agreements, specifically about the State's ability to ensure access to essential services and protect the right to health. The Special Representative has not had the opportunity to conduct independent research on these trade-related issues.

³² In June 2007, the Special Representative met with treaty body representatives to discuss their emerging guidance.

³³ In June 2007, the Special Representative met with other human rights mandate holders to share experiences.

44. 鼓励各国分享挑战和最佳做法资料，从而倡导较有系统性的做法，还有可能提高彼此对保护权利不受公司侵犯的期望。各国在普遍定期审议报告中纳入工商业资料能够促进相互学习。

45. 有些国家缺乏技术或财政资源以有效管制公司并监督公司的维权情况，对它们来说，具有相关知识和经验的国家的援助提供了强化执行人权标准的重要途径。在具有广泛贸易和投资联系的国家之间以及同一跨国公司的母国和东道国之间建立这种伙伴关系尤为有效。

46. 最后，《经合组织准则》是目前最广泛适用的政府核准的有关公司责任和人权的一套标准，其现行人权条款的最后一次更新是在 2000 年，不仅不够具体，而且在关键领域落后于许多公司和工商业组织的自愿标准。修订上述准则，解决这些关切，正逢其时。

D. 冲突地区

47. 众所周知，一些最恶劣的侵犯人权行为包括涉及公司的侵权行为都发生在冲突地区。在发生零星或持续暴力行为、管理崩溃、缺乏法治的特殊情况下，人权体制不能如其所愿地发挥作用。这时需要特殊的创新政策来防止公司侵权行为，可是在应对这些困难方面，似乎许多国家落后于国际机构和负责任的工商业。³⁴

48. 即使有的话，国家政策和实践也都非常有限，支零破碎，多数是单边的。在刚果民主共和国、塞拉利昂和利比里亚的冲突中，有些公司被视为起了推波助澜的作用，对它们实施安全理事会的制裁显示出了遏制作用。秘书长最近的一份报告建议继续采用和改进这一执法工具³⁵。但是需要采取更为积极的政策防止公司破坏性地介入冲突情况。正如秘书长所指出的，各国需要做出更多努力“在其商业部门推广有利于缓解冲突的做法”³⁶。

³⁴ To explore these issues, the Special Representative held a consultation in collaboration with Global Witness; see Addendum 1 to this report.

³⁵ S/2008/18, particularly paragraphs 16-18. In some instances, the lists identifying individuals and companies for sanctions has been criticized on due process grounds.

³⁶ Ibid, para. 20.

49. 母国能够确认一些引起冲突区域公司警惕的指标，然后可以提供获得信息和建议的机会和便利，不论是从本国还是通过驻外使馆，帮助工商业应对增大的人权风险，确保其与当地行为人接触时妥善行事。也许在某一点上母国会全部撤回支持。但这些都不能减损东道国在其管辖范围内包括冲突区域提供防止公司侵权行为的保护的义务。

E. 小 结

50. 人权机制有赖于国家发挥基石作用。这就是为什么保护义务是工商业与人权框架的核心原则。但是迎接工商业与人权挑战也需要工商业直接积极参与。我们现在转到第二项原则上。

三、公司的尊重责任

51. 谈到公司自身必须发挥的作用，辩论的主要重点一直是找出公司可能负有责任的一些权利。例如，跨国公司和其它工商企业人权责任规范草案引起激烈的讨论：其权利清单是过长还是过短，为什么有些权利被包括进来而有些没有。同时，规范基本上将全套国家义务都扩及公司身上，只是通过“首要”与“次要”义务以及“公司影响范围”等未加界定的概念加以区别。这种模式强调的恰恰是等式错误的一边：界定涉及不明确和延伸性责任的有限权利清单，而不是界定公司对所有权利应负的具体责任。

52. 下表说明为什么任何限定国际公认权利的努力是有先天缺陷的。该表是根据 300 多份据称涉及公司侵犯人权行为的报告拟订的，它说明了至关重要的一点：公司不能以某种方式影响——或被认为影响——的国际公认权利即使不是没有的话也非常之少。因此，公司应当考虑所有此类权利。作为业务指南，也许宜列出公司在具体部门或情况下最常影响到的权利³⁷。公司也宜理解人权与其管理职

³⁷ For example, the International Council on Mining and Metals conducted a study of 38 cases of allegations of human rights or related abuses involving mining companies in order to uncover patterns of human rights impacts. Second submission to the Special Representative, October 2006, available at <http://www.icmm.com/newsdetail.php? rcd=119>.

能的关系，例如人力资源、财产和人员安全，供应链以及社区参与³⁸。应当探讨这两种制订指导原则的方式，但是哪一种都不限制公司应当加以考虑的权利。

工商业对人权的影响

劳工权利

结社自由	同工同酬权
组织和参与集体谈判权	工作中的平等权利
不受歧视权	公正和合适报酬权
废除奴役制和强迫劳动	安全工作环境权
废除童工	休息和娱乐权
工作权	家庭生活权

非劳工权利

生命、人身自由和安全权	和平集会权	适足生活水准权(包括食物、衣服和住房)
免受酷刑或残忍、不人道或有辱人格待遇的自由	婚姻和组织家庭权	身心健康权；医疗服务的获得
法律平等承认和保护	思想、信仰和宗教自由	受教育权
获得公正审判权	持有主张权利，新闻和言论自由	参与文化生活权，受益于科学进步以及对著者利益的保护
自决权	政治生活权	社会保障权
迁徙自由	隐私权	

资料来源：本表基于对 2005 年 2 月到 2007 年 12 月商业和人权资源中心网址报告的 320 个据称涉及公司的侵犯人权案件(来自各区域和各行业)的研究。每个案例均按据称所侵犯的权利编号，所援引的是《世界人权宣言》、《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》和劳工组织核心公约中的权利。研究详情包括资料来源和方法见本报告增编 2。

53. 公司对于权利有哪些具体责任这个更为困难问题受到的关注要少得多。虽然也许可以将公司视为“社会机构”，但它们是专门的经济机构，不是民主的公

³⁸ The companies in the Business Leaders Initiative on Human Rights (BLIHR) are developing this approach. See <http://www.blihr.org>.

众利益机构。这样，它们的责任不能也不应仅仅是国家义务的翻版。因此，特别代表着重找出公司对于人权的特殊责任。

A. 尊重权利

54. 除了遵守国家法律之外，公司的责任底线是尊重人权。如果公司未能履行这一责任，就有可能受到公众舆论法院——包括雇员、社区、消费者、民间社会以及投资者——的审判，有时还会面临真正法院的起诉。政府界定守法的范围，而尊重责任的更广泛范围则由社会期望来界定，属于有时人们所称的公司经营社会许可的一部分。³⁹

55. 公司的尊重责任独立于国家义务之外而存在。因此，不需要在“首要”国家义务和“次要”公司义务之间做出并不可靠的区分，这种区分总会诱使人们在现场就谁应该负责什么进行无休无止的战略博弈。此外，由于尊重的责任是底线期望，公司不能通过在别处做好事来补偿其侵害人权行为。最后，“不做坏事”不只是公司的被动责任，而可能意味着积极举措，例如，工作场所的反歧视政策可能要求公司采取具体的人员征聘和培训方案。

B. 应有的注意

56. 尊重责任的履行需要应有的注意。这个概念描述的是公司必须采取哪些步骤，以了解、防止并处理有害的人权影响。同类程序通常已经植根于公司，因为许多国家的法律规定公司制订信息和管理体系，以评估和管理金融和相关风险。⁴⁰

57. 如果公司要给予应有的注意，那么在什么范围内？这项工作不可避免是归纳性的并以事实为基础，但可以简明地规定其指导原则。公司应考虑三类因素。

³⁹ There are situations where national laws and international standards conflict. Further guidance for companies needs to be developed, but companies serious about seeking to resolve the dilemma are finding ways to honour the spirit of international standards.

⁴⁰ “There are due diligence processes that a corporation must undertake to meet its general legal obligations that either accommodate or are at least amenable to consideration of human rights laws or standards”. Allens Arthur Robinson, “Corporate duty and human rights under Australian law”, prepared for the Special Representative, p. 1, available at <http://www.business-humanrights.org/Updates/Archive/SpecialRepPapers>.

首先是公司开展商业活动所在的国家情况，明确指出这些活动可能造成的任何具体人权问题。其二是公司自身的活动在这种背景下可能影响哪些人权，如公司以生产者、服务供应商、雇主和社区成员身份开展的活动。其三是公司是否有可能通过与其活动相联的关系助长侵权行为，例如与公司商业伙伴、供应商、国家机构以及其他非政府行为人的关系。这项工作的广度和深度将取决于具体情况。

58. 对于应有注意的实质内容，公司至少应参看国际人权法和劳工组织的核心公约，因为其中所涵原则是其他社会行为人判定公司人权影响的基准。

59. 特别代表的调研和磋商表明人权应有注意基本程序应包括下述内容。⁴¹

政 策

60. 公司需要制订人权政策。宽泛的表态可以用来描述对人权的尊重，但是必须有更加详细的具体行动领域的指导原则来使这些承诺具有意义。

影响评估

61. 许多公司人权问题的产生是由于公司在开展活动之前没有考虑活动的潜在影响。公司必须采取较积极的步骤来理解现在和拟议中的活动会对人权产生何种影响。人权影响评估的范围将取决于具体产业以及国家和地方背景⁴²。这些评估虽然可能与其他程序有关联，如风险评估或环境和社会影响评估，但其内容应当明确提及国际公认的人权。公司应当基于发现的情况改进自己的计划，以不断解决和避免潜在的负面人权影响。

融 合

62. 将人权政策融入整个公司也许是履行公司尊重责任的重大挑战。与在国家中的情况一样，人权考虑往往在公司内被孤立。这会导致不系统或矛盾的行动：产品开发者可能不考虑人权影响；销售或采购团队可能不了解与某些当事方建立联系的风险；公司游说可能违背其人权承诺。高层领导对将尊重人权植入整个公

⁴¹ The principles are the same for all companies, although specific procedures may differ in small and medium-sized enterprises.

⁴² The Special Representative submitted a separate report on this subject in 2007 (A/HRC/4/74).

司至关重要，培训则对于确保上下前后一致至关重要，还有在出现未事先预见的情况时作出恰当反应的能力。⁴³

业绩跟踪

63. 监督和审计工作可以使公司跟踪进展情况。这项工作可因产业部门甚至公司内部的不同部门而异，但是定期获取人权影响和业绩的最新资料极其重要。跟踪可以获取对雇员进行恰当的激励和反激励所需的信息，并确保不断改进。保密的举报违反行为方式如热线也能提供有用的反馈。

64. 随着公司采取和改进应有注意的举措，产业倡议和多个利益攸关方的联合倡议能够促进信息分享、工具改善以及量度标准化。《全球契约》正可以发挥这样一个作用，它拥有联合国这一平台，并广泛深入公司群体包括发展中国家的公司。

C. 影响范围

65. 特别代表的任务要求他研究并澄清公司“影响范围”和“串通”的概念。特别代表的详细分析见另一份报告⁴⁴。在此只是联系公司尊重人权的责任研究上述概念。

66. 《全球契约》将影响范围引入公司社会责任的讨论。它指的是一个空间比喻：“范围”用同心圆表示，公司的运营处于圆心，向外延展到供应商、社区以及其他，并假定公司的“影响”——可认为是责任——逐圈递减。规范草案后来提议将这一概念作为对公司规定法律义务的基础，将它作为与国家管辖相类似的概念使用。

67. 公司在考虑工作场所之外的人权影响和在确实支持人权的机会时，影响范围仍不失为一个有益的类比，这是《全球契约》力图实现的目标⁴⁵。但是需要更加有力的举措，确定尊重责任的参数及其应有注意的内容。

⁴³ BLIHR, OHCHR, and the Global Compact, *A Guide for Integrating Human Rights into Business Management*, available at www.ohchr.org/Documents/Publications/GuideHRBusinessen.pdf.

⁴⁴ A/HRC/8/16.

⁴⁵ See <http://www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/TheTenPrinciples/index.html>.

68. 首先，影响范围融合了两个极其不同的影响含义：一个是后果，公司的行为或关系造成人权损害；另一个是公司可能对造成损害的行为人可能有的任何控制力量。第一个完全属于尊重责任范畴，第二个也许只在特殊情况下才属于尊重责任。

69. 将公司责任确定为第二个影响含义需要假定“能意味着应”，借用道德哲学学术语来说。但是公司不能为它们可能对其有某种影响力的每个实体的人权后果都负责任，因为这会包括公司不是所涉损害的直接或间接始作俑者的情况。也不应让公司在它们有影响力的任何情况下都开展行动，特别是对政府有影响力的情况。要求公司在影响所及范围内自愿支持人权是一回事，仅仅依据公司有影响就为其分配责任则是另一回事。

70. 而且，影响只能相对于某人或某物加以界定。因此，它本身也受影响：政府有可能故意不履行责任，希冀或期望公司会屈服于社会压力而推动或履行某些权利——这再次表明为什么国家义务和公司责任必须各自独立界定。

71. 最后，影响范围模式中对相近性的强调会引入歧途。显然，公司需要关注其对工人和周围社区的影响。但是它的活动也会同样影响到远离源头的人们的权利，例如，互联网服务供应商侵犯隐私权会危害分散在各地的终端用户。因此，决定人权影响是否属于尊重责任范畴的并不是相近性，而是公司的活动和关系网络。

72. 简而言之，履行公司尊重人权责任应有注意的范围不是固定不变的，也不是以其影响为基础确定的。相反，它取决于公司的商业活动及这些活动所涉的关系造成的潜在和实际人权影响。

D. 串 通

73. 公司尊重人权的责任包括避免串通。该概念有法律和非法律渊源，两者都对公司有重要的影响。串通指的是公司间接参与侵犯人权行为，即实际伤害是由另一当事方包括政府和非政府行为人所为。应有注意能够帮助公司避免串通。

74. 串通的法律含义在协助和教唆国际罪行方面有最清楚的界定，即在知情的情况下提供对犯罪有实质影响的实际帮助或鼓励，如特别代表 2007 年的报告中所讨论的⁴⁶。可以对公司提起国际罪行起诉的国内判例越来越多，公司也可因卷入侵犯人权行为而引起非刑事责任。

⁴⁶ A/HRC/4/35, paras. 22-32.

75. 在非法律方面中，公司串通成为社会行为人的重要基准，包括公共和私人投资者、《全球契约》、竞选组织以及公司本身。串通指控会引起信誉代价，甚至导致失去投资，而无须确定法律责任⁴⁷。在这方面，串通的指控包括间接侵犯范围广泛的人权——政治、公民、经济、社会和文化权利。

76. 由于案例史较为有限，特别是有关公司而不是个人的案例，并鉴于在法律和非法律领域内以及两个领域之间串通的定义有实质差异，要规定在任何特定情况下串通行为的明确检验标准是不可能的。但是公司应牢记下述考虑。

77. 在一国境内存在、交税或面对侵权保持沉默本身不太可能构成应负法律责任所需的实际协助。但是，在狭义情况下，如果不作为使侵权行为合法化或起到鼓励作用，则不作为引起个人的法律责任⁴⁸。此外，根据国际刑事法律标准，实际协助或鼓励并不一定造成实际侵权，也不一定与侵权行为有时间上或物质上的联系。

78. 同样，从侵权行为中获益本身也不太可能带来法律责任。但是，受益于侵权行为会在公众心目中给公司带来负面影响。

79. 对“知情”有不同的法律诠释。对公司而言，它可能要求实际了解，或公司“本应了解”其作为或不作为会有助于侵犯人权行为。是否知情可从直接或间接的事实推定。“本应了解”标准指的是在当时情况下通常公司应有的了解。

80. 在国际刑事法律中，只要知道会有助于侵权行为，串通并不要求知道具体侵权行为或有发生侵权行为的意愿。因此，如果公司的活动助长侵权行为而公司知道或本应知道这一事实，那么公司只是从事正常工商活动可能无关紧要。公司是在执行命令、履行合同义务甚至遵守国内法律这些事实本身并不能确保其得到法律保护。

81. 简而言之，串通和应有注意的关系是明确而紧密的：公司通过采取上述应有注意程序能够避免串通，正如已经指出的，这不仅适用于其本身的活动，也适用于这些活动所涉的关系。

⁴⁷ The Norwegian Government pension fund excludes and has divested from companies, including Wal-Mart, for complicity in human rights violations. Council on Ethics for the Government Pension Fund, annual reports 2006 and 2007, available at http://www.regjeringen.no/en/sub/Styrer-rad-utvalg/ethics_council/annual-reports.html?id=458699.

⁴⁸ For example, International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, Trial Chamber judgement *Kvočka et al* (IT-98-30/1-T), 2 November 2001, paras. 257-261.

四、诉诸救济

82. 有效的投诉机制在国家的保护义务中发挥重要作用，包括在法律和政策层面上，在公司的尊重责任方面也是一样。禁止某些公司行为的国家规定如果不伴之以侵权行为的调查、惩罚和纠正机制就起不了什么作用。同样，公司的尊重责任要求为认为自己受到伤害的人们提供将伤害事件提起公司注意并寻求纠正的手段，而不影响现有的法律渠道。提供诉诸救济的机会并不假定所有指控都意味着实际侵权或诚实的投诉。

83. 人们越来越多地希望国家采取切实步骤裁决涉及公司的侵害人权事件。条约机构越来越多地建议各国调查和惩处公司的侵犯人权行为，并为受到此类侵权行为影响的其管辖范围内的人提供救济渠道⁴⁹。纠正可以包括赔偿、复原、保证不重犯、修改相关法律和公开道歉。如前面所讨论的，管理者也在使用新的工具使公司根据民法和刑法承担责任，着重点在组织文化的失误。

84. 非司法机制与司法程序一道发挥重要作用。在法院无论出于何种原因无法提供适当和有效救济机会的国家中，非司法机制可能尤为重要。但是它们在法治机构运作良好的社会中同样可能非常重要，因为它们可能是更加迅速、方便、经济和灵活的第一投诉机构。

85. 国立非司法机制包括：特别标准(如卫生和安全)监督机构；政府资助的调解服务，如联合王国和南非处理劳工权利纠纷的服务；国家人权机构；或诸如经合组织国家联络中心等机制。

86. 非国家机制有可能与下述组织相联系：某一产业组织或跨产业组织；确保成员遵守标准的多利益攸关方倡议；要求客户遵守某些标准的项目投资者；或具体公司或项目。非国家机制一定不能妨碍国家机构的强化，特别是司法机制，但是可以提供额外的投诉和纠正机会。

87. 但是这个机制集合体仍不完整并有欠缺。必须从个体和整体上加以改进。

⁴⁹ For instance, the Committee on the Rights of the Child increasingly recommends that States parties comply with article 3 (4) of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography, which requires them to take measures, where appropriate and, subject to national law, to establish criminal, civil or administrative liability of legal persons for treaty offences. See A/HRC/4/35/Add.1, para. 64.

A. 司法机制

88. 司法机制经常配备不足，无法向公司侵权行为受害者提供有效救济。相对于通过罚款或行政补救的更广泛的公司制裁而言，受害者在寻求个人赔偿或补偿时往往面临特殊困难。受害者可能在国内法中找不到提起申诉的依据。即使他们能提起案件，政治、经济或法律考虑也可能障碍其执行。

89. 有些投诉者到伤害发生国家之外寻求救济，特别是通过母国法院，但面临大量障碍。费用可能让他们望而却步，特别是在没有法律援助的情况下；非公民可能缺少法律地位；申诉还可能因法定时效的规定而受阻。如果投诉者是因外国子公司的行为而要求母公司作出纠正，情况可能还要复杂。在普通法国家，法院可以基于“非适宜法院”理由而驳回案件，就是说实际上有更适宜的受理法庭。即使最独立的司法机构也可能受到政府的影响，政府会基于各种“国家事项”理由而要求法院不予受理。这些障碍会阻止投诉，或者给受害者一个很难执行的救济。

90. 对于其中一些障碍，法律正慢慢地做出回应。在有些管辖制度下，原告对母公司提起诉讼，声称母公司应当为其涉及外国子公司伤害的作为或不作为承担责任⁵⁰。在其它地方，被告的公司以有更适宜的法庭为由使其国外损害指控案件被驳回的难度多少在加大⁵¹。国外原告正在利用《美国外国民事侵权索赔法》为在国外受到的损害对甚至非美国公司提起诉讼。⁵²

91. 国家应当加强审理申诉的司法能力，并强制执行针对在其领土上经营或开设的所有公司的救济，同时提供防止滥诉的保护。国家应当处理诉诸司法的障碍，包括外国原告面临的障碍，特别是在据称的侵权行为达到广泛和系统的侵犯人权程度的情况下。

⁵⁰ For example, *Connelly v. RTZ Corporation plc and others* [1998] AC 854, and *Lubbe v. Cape plc* [2000] 4 All ER 268 (House of Lords, United Kingdom).

⁵¹ The European Court of Justice has confirmed that national courts in an EU member State may not dismiss actions against companies domiciled in that State on *forum non conveniens* grounds. *Owusu v. Jackson* [2005] ECR-I-1283. And in Australia, defendants must now prove that the forum is “clearly inappropriate”. *Voth v. Manildra Flour Mills Pty. Ltd.* (1990) 171 C.L.R. 538 (H.C.A.).

⁵² More than 40 cases have been brought against companies under this statute since 1993, when the first was filed.

B. 非司法投诉机制

92. 处理违反人权标准指控的非司法机制要想可信和有效，就应符合若干原则。特别代表根据一年来就任务授权与多个利益攸关方举行的磋商和双边磋商⁵³，认为此类机制至少必须满足下述要求：

- (a) 合法：机制必须有明确、透明和充分独立的管理架构，以确保某一投诉程序的任何一方都不能干预程序的公正开展；
- (b) 容易利用：必须向可能希望寻求协助的人员宣传有关机制，向可能在诉诸机制方面遇到障碍的受伤害方提供充分协助，这些障碍包括语言、读写、意识、财力、距离或担心报复；
- (c) 可预测：机制必须提供明确并为人所知的程序，规定每个阶段的时间表，明确程序的类型及其能够和不能提供的结果，以及监督落实任何结果的方式；
- (d) 公平：机制必须确保受损害方有合理机会获得信息来源、咨询意见和按照公正和公平条件参与投诉进程所必须的专门知识；
- (e) 与权利相符：机制必须确保其结果和救济符合国际公认的人权标准；
- (f) 透明：机制必须保证程序本身及其结果足够透明，以满足所涉的公共利益关切，只要有可能都应当以透明为前提；非国家机制特别应当对申诉的接收以及结果的关键内容保持透明。

C. 公司内投诉机制

93. 目前，对公司提出投诉的首要办法是诉讼和公众运动。公司打赌会赢法律诉讼或成功地反击敌对运动，充其量是乐观的风险管理。公司应当在不满情绪恶化前及早加以发现和解决。有效的投诉机制是公司尊重责任的一个组成部分。

94. 公司可以直接提供投诉机制，并完全参与其管理。这可以包括利用外部资源并可与其它公司共用，如投诉热线，投诉者咨询服务或调解专家。或者也可以

⁵³ The process involved experts from all stakeholder groups and regions. These principles, based on more specific guidance developed for companies, apply across non-judicial mechanisms of different kinds. See http://www.business-humanrights.org/Links/Repository/308254/link_page_view.

让完全是外部的机制介入。不论采用何种形式，公司都应确保这项工作符合以上概述的原则。

95. 如果公司直接参与机制的管理，有可能出现公司是否同时扮演被告和法官角色的问题。因此，机制应当以直接或调解对话为重点。应当与可能需要诉诸该机制的团体代表共同设计和监督这一机制。应当注意纠正当事方之间信息和专业知识不对称的问题，以便实现有效对话和持久解决。这些机制不应损害申诉者通过国家机制包括法院寻求补救的机会。

D. 国家非司法机制

96. 根据任务授权开展的研究表明，在获得承认的 85 个国家人权机构中，至少有 40 个能够处理涉及公司人权表现的投诉，其中有 31 家获得《巴黎原则》⁵⁴ 认证。有些仅处理对国有企业或提供公共服务的私有公司提起的侵犯人权指控。有些则可处理针对任何类别公司的指控，但只涉及特殊类别的人权投诉，常常是歧视方面的。第三类——主要在非洲——接受针对所有公司涉及任何人权问题的投诉。⁵⁵

97. 对这些机构的实际和潜在重要性无论怎样说也不过分。只要国家人权机构能够处理涉及公司的投诉，它们就能提供对公司问责的手段。国家人权机构是开展工作——无论是裁判或调解——的最佳场所，文化上合适，容易接近，而且迅速。即使在它们自己不能处理申诉的情况下，它们也能对寻求救济者提供有关其它求助渠道的信息和咨询。通过扩大信息交流，它们可以作为更广泛的投诉机制体系内的关键环节，连接地方、国家和跨越不同国家和区域的国际层面。目前不公开其与工商业相关的工作信息的国家人权机构应当予以公开。特别代表欢迎人权高专办支持的国家人权机构国际协调委员会计划研究如何进一步加强这项工作。

⁵⁴ The Paris Principles relate to the status of national human rights institutions (NHRIs) and establish criteria for their composition, guarantees of independence and pluralism, competence, responsibilities and methods of operation. See <http://www.nhri.net/default.asp?PID=312&DID=0>.

⁵⁵ “Business and Human Rights: A Survey of NHRI Practices”, at <http://www.business-humanrights.org/Gettingstarted/UNSpecialRepresentative>.

98. 加入《经合组织多国企业准则》的 40 个国家必须设立国家联络中心，其任务包括处理投诉。经合组织规定了程序准则，而各个国家联络中心可灵活适用这些准则。国家联络中心有可能成为提供救济的重要工具。但是，除了少数例外，经验表明它们在实践中往往没有实现这一潜力。某些国家联络中心基本或全部设置于负有促进商业、贸易和投资任务的政府部委之下，这引起利益冲突的问题。国家联络中心常常缺少充分调查申诉的资源，也缺少提供有效调解的培训。一般来说，程序的开始或结束没有时间限制，结果也常常不公开发表。总之，如果按照上文第 92 段所列最低原则衡量，许多国家联络中心的程序似乎都没有达到这些标准。

99. 有些国家联络中心承认这些不足，并寻求创新解决办法。有些让多个政府部委参与进来，并设立多利益攸关方咨询小组。也许最有意思的是，荷兰政府决定改组其国家联络中心，由一个四人多利益攸关方小组独立处理投诉，虽然得到政府的行政支助。其他建议包括将国家联络中心置于立法部门之下，或放在国家人权机构之内。经合组织及其成员国应当考虑上述及其它选择办法，解决现有缺陷，同时保持政府在提高准则意识和鼓励公司遵守和学习准则方面的重要作用。

E. 多利益攸关方或产业倡议和财团

100. 对于旨在其公司成员活动中推进人权标准的多利益攸关方倡议或产业倡议来说，投诉机制是对业绩的重要控制手段。对于希望保证其所支助项目的开展符合人权标准的金融机构来说也是如此。如果没有有效的投诉机制，此类倡议和机构的信誉可能会引起疑问。《安全人权自愿原则》最近面临这一挑战，特别代表听说有人呼吁其它倡议包括《赤道原则》制订投诉程序。此外，虽然许多这些机制要求公司成员或客户将设立自己的投诉程序作为第一要务，但很少执制为其成员或客户规定明确的程序标准。这就有可能鼓励其在实际操作层面上采用象征性而没有实效的程序。

101. 随着旨在倡导标准的倡议逐渐增多，其投诉机制的合作模式可能变得更加重要。它们可通过提供向多边组织求助的唯一渠道而便利投诉者的申诉，汇集各组织及其成员的力量以争取获得解决，并减少所涉个别实体的资源消耗。有关组织必须继续负责确保任何此类机制符合上述最低原则。

F. 机会差距

102. 以上所述是国际体系中不同层面的投诉机制集合体，各有各的对象群体和程序。但是，人权受到公司不利影响的大量个人没有机会诉诸能够提供救济的任何正在发挥作用的机制。部分原因在于他们不清楚这些机制位于什么地方，怎样运作以及有哪些支助资源。国家人权机构、非政府组织、学术机构、政府以及其他行为人都可以通过改进信息发布解决这一问题。

103. 但这不仅是缺乏信息的问题。它也反映出现有机制在能力和覆盖面上有意和无意的限制。因此，有些行为入提议设立一个全球监察员的职位，接收和处理投诉。这种机制需要提供现成的投诉渠道但不必成为首要求助单位；提供有效程序，但不妨碍国家机制的发展；虽然可能远离参与者，但能作出及时回应；在与不同部门、文化和政治环境打交道的同时提供适宜的解决办法。要想对其能力的信任不会很快受损，就需要尽早展现某种成果。要完成这些任务，任何此类职能都必须配备充足的资源。在走向这一步之前，应当仔细考虑在现实中能否和会否达到这些标准。

五、结 论

104. 目前关于工商业与人权议程的讨论始自于 1990 年代，当时自由化、技术和公司的结构创新一起扩大了先前对于工商业在哪些领域和如何开展全球活动的限制。许多国家包括发展中世界得以利用这一新经济形势来扩大繁荣和减少贫困。但是正如历史一再重现的那样，市场的迅速扩大也造成大量政策领域中的治理差距：经济活动和行为人的规模以及政治机构管理其不良后果的能力之间的差距。工商业与人权领域就是其中之一。

105. 事实上，过去十年来取得了进步，至少在某些产业中和越来越多的公司取得了进展。特别代表 2007 年的报告详细说明了新的多利益攸关方倡议、合并采用强制和自愿措施的公私混合体以及产业和公司自律。它们各有优劣长短，而仅仅在十年以前几乎都是无法想象的。同样，为潜在的公司国际罪行责任编织的网络在扩大，它反映国际标准，但通过国家法院执行。政府采取不同措施——虽然迄

今仍是非常谨慎地——促进尊重人权的公司文化。国际机构规定中也有朝向类似目标的零星内容。

106. 我们绝非轻视这些步骤，但根本问题是它们太少，没有一个达到与当前挑战相配的程度，交叉学习几乎没有，也没有作为一个具有累积效果的更系统回应的组成部分相互协调。这是需要解决的问题。这也是“保护、尊重和救济”这一框架旨在帮助实现的目标。

107. 联合国不是一个中央集权的指挥和管制体系，不能将它的意愿强加于世界，事实上它没有“意愿”，除了会员国赋予它的之外。但是联合国可以而且必须明智地通过确立期望和愿望发挥领导作用。人权理事会能够为弥合工商业与人权方面的治理差距作出独特的贡献，办法是支持本框架，要求对其进一步详述，并促成各有关社会行为人对它的理解。

-- -- -- -- --