



人权理事会

第三十二届会议

议程项目 3

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

人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组报告

秘书处的说明

秘书处谨向人权理事会转交人权与跨国公司和其他商业企业问题工作组根据理事会第 17/4 号和第 26/22 号决议编写的报告。在报告中，工作组讨论了各国保护人权不受国家拥有或控制的工商企业——通常称为国有企业——侵犯的义务。世界许多国家管理着大型国有企业组合，这些企业已成为全球经济中的重要角色。国有企业可对人权产生重要影响，包括积极影响和消极影响。但无论是对这些企业的人权责任和影响，还是对各国在这方面的义务，都没有给予足够的重视。

报告吁请关注并明确指出了国家作为企业所有人应发挥的作用，以及其中的原因。其出发点是《工商企业与人权指导原则》的原则 4，其中规定，国家应采取“额外”步骤，保护人权不受国家拥有或控制的工商企业侵犯。报告着重指出了各国应在这方面采取额外行动的具有说服力的理由，包括政策一致性、法律义务、声誉和可信度等。

《指导原则》并未具体说明各国应采取哪些步骤。在本报告中，工作组根据与管理国有企业有关的现行国际准则和国家惯例，提出了各国可为实现就国有企业采取额外步骤的要求而采取的一系列措施。

为努力确保所有工商企业尊重人权，有一些令人信服的理由表明，国家应当做出表率，尽最大努力确保其拥有或控制的企业充分尊重人权。工作组呼吁各国发挥这一表率作用。



目录

	页次
一. 导言.....	3
A. 报告背景、目的和概述.....	3
B. 界定国有企业.....	4
C. 国有企业：现状.....	4
D. 报告范围和界限.....	6
二. 国有企业相关国家行动的规范和政策框架.....	7
A. 国家保护人权不受国有企业侵犯的义务.....	7
B. 作为工商企业的国有企业：企业尊重人权的责任.....	9
C. 公司治理与人权之间的联系.....	10
三. 做出表率：实现采取额外步骤的要求.....	11
A. 设定预期.....	11
B. 设定和管理预期的机制：所有权安排.....	13
C. 国家与公司董事会之间的关系.....	14
D. 监督和后续机制.....	15
E. 能力建设.....	16
F. 人权尽责要求.....	16
G. 披露、透明和报告要求.....	17
H. 确保有效补救.....	18
四. 结论和建议.....	19
A. 结论.....	19
B. 建议.....	20

一. 导言

A. 报告背景、目的和概述

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讨论了各国保护人权不受国家拥有所有权或控制的工商企业——通常称为国有企业——侵犯的义务。
2. 这一讨论的出发点是《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》。¹ 自 2011 年获得人权理事会一致认可以来，《指导原则》已成为防止和应对企业相关活动产生的不利人权影响的权威性全球参照标准。指导原则 4 规定，国家应采取“额外”步骤，保护人权不受国家拥有或控制的工商企业以及被视为与国家有紧密联系的其他实体如出口信贷机构侵犯。但指导原则 4 并未具体说明这些步骤是什么。
3. 为什么明确期望国家采取更多行动，保护人权不受国有企业侵犯？要求国家采取适当步骤，确保所有企业(不论其结构和所有权如何)尊重人权还不够吗？指导原则 4 有何规范、政策和实际影响？这是本报告将讨论的一些问题。
4. 工作组认为，应当明确国家对其拥有或控制的企业所负的具体义务。这是国家应如何发挥作为公司所有人的作用以及如何将其所有权模式与国际人权义务相统一的核心。在本报告中，工作组将着重指出各国应在这方面采取额外行动的具有说服力的理由，包括政策一致性、法律义务、声誉和可信度等。
5. 工作组注意到在实践中，国家和其他行为者普遍不重视指导原则 4 对国有企业意味着什么。国家和国际层面都缺乏相关政策、指导方针和良好做法，并存在治理和保护方面的差距，需要加以解决。
6. 因此，本报告有两个目的：一是吁请关注并明确指出国家应根据《指导原则》就其拥有或控制的企业采取的措施和其中的原因；二是通过提出各国可为实现采取额外步骤确保国有企业尊重人权的要求而采取的一系列措施，帮助各国更好地落实《指导原则》。
7. 报告第一节讨论国有企业的现状、定义和本报告的范围。第二节讨论指导原则 4 的规范和政策影响以及要求各国采取额外步骤的原因。第三节着重指出各国可以 and 应当为实现采取额外步骤的要求而采取的一系列措施。报告最后提出了对各国和其他利益攸关方的具体建议。

¹ 见 A/HRC/17/31,附件。

8. 工作组谨感谢对关于国家作为经济行为体作用的调查问卷作出答复的各国。² 它们与国有企业有关的答复为本报告提供了参考。对问卷作出答复的国家不是很多，因此本报告可用信息的地理范围有限。不过，已为扩大报告的地理范围作出了努力(见第三节)，工作组欢迎具有本报告中未提到的相关做法的国家提供信息。工作组打算继续讨论这些问题，包括在将于 2016 年 11 月在日内瓦举行的第五届工商业与人权年度论坛上。工作组期待着就这些问题与各国、国有企业和和其他相关伙伴进一步合作。

B. 界定国有企业

9. 各国视为国有企业的实体有很大差别。在本报告中，工作组使用经合组织《经合组织国有企业公司治理准则》中的定义，³ 具体如下：

国家法律承认为企业、国家对其行使所有权的任何法人实体都应视为国有企业，其中包括股份公司、有限责任公司和股份合伙有限公司。其他通过具体立法确立法人资格的法定公司，如其目的和活动或部分活动基本上属于经济性质，也应视为国有企业(第 15 页)。

10. 《经合组织国有企业公司治理准则》明确了拥有与控制之间的关系，并强调实际控制：

本准则适用于国家控制的企业，无论这种控制是通过国家作为多数有表决权股票的最终受益所有人实现，还是通过以其他方式实行同等程度的控制来实现。同等程度控制的例子包括法律规定或公司章程确保国家对其持少数股权的企业或其董事会实行持续控制的情况(同上)。

11. 因此，可能存在这样的情况：国家作为少数股东进行实际控制，从而将适用《经合组织国有企业公司治理准则》和《指导原则》的原则 4。

C. 国有企业：现状

12. 国有企业是国内市场上并且日益成为全球经济中的重要角色。尽管 1980 年代和 1990 年代发生了私有化浪潮，许多国家仍然管理着大型国有企业组合。在过去十年中，国有企业在全球经济中的影响力也不断上升。全球财富 500 强企业中，国有企业的比例据估计已从 2005 年的 9.8%增至 2014 年的 22.8%，利润和资产分别达到 3893 亿美元和 28.4 万亿美元。这一增长主要是发展中国家、特别

² 这些国家是：巴西、智利、哥伦比亚、古巴、塞浦路斯、丹麦、法国、格鲁吉亚、加纳、意大利、肯尼亚、挪威、大韩民国、瑞典、瑞士、吉尔吉斯斯坦、荷兰、俄罗斯联邦、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国。所有答复原样载于以下网址：www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/ImplementationGP.aspx。

³ 经济合作与发展组织，《经合组织国有企业公司治理准则》，2015 年版(2015 年，巴黎)。

是中国驱动的。⁴ 这些数字只包括上市公司，因此，国有企业占全球经济的总份额可能比这还要大。

13. 传统上，国有企业仅侧重于具有国家重要性的部门，如能源、基础设施及公用事业。如今，国有企业虽然仍存在于这些部门，但也活跃于其他各种部门，如金融。⁵ 它们还越来越多地在全球范围内经营。例如，2014 年至少有 550 家国有跨国公司，包括上市和非上市公司，以及来自发达国家和发展中国家的公司。虽然数量相对较少，但其国外子公司数量和国外资产规模很大——国外子公司有 15,000 多个，国外资产估计超过 2 万亿美元。⁶ 此外，国有企业还在全球公司并购方面日趋活跃。⁷

14. 实行国家所有制的理由随着时间而变化，并且是多方面的，原因包括提供公共货物、培育无法通过私人投资发展的产业、创造政府收入和作为应对危机的工具发挥作用等。⁸ 除其商业活动外，一些国有企业还负责实施特定公共政策的成果。国有企业不仅归中央或联邦政府所有，还归当地和次区域政府所有。

15. 有人关切地指出，这些企业因与国家机构之间的联系而具有的优势如直接补贴、监管优惠待遇和国家支持的担保等，使它们不够透明、负责和高效，占据市场统治地位，并且在很大程度上有罪不罚。⁹ 在此背景下，出现了实行部门改革和鼓励国有企业高效、透明和负责的趋势。为此制订了公司治理国际准则(见下文第二节)。

⁴ 只考虑政府持有 50%及以上股份的实体。See G. Kwiatkowski and P. Augustynowicz, “State-owned enterprises in the global economy—analysis based on Fortune Global 500 list”, *Managing Intellectual Capital and Innovation for Sustainable and Inclusive Society: Proceedings of the MakeLearn and TIIM International Conference*, (Bari, Italy, 27-29 May 2015), pp.1739-1747; and Przemyslaw.Kowalski and others, “State-owned enterprises: trade effects and policy implications”, *OECD Trade Policy Paper No. 147* (22 March 2013), pp. 5 and 188.

⁵ Kwiatkowski and Augustynowicz, “State-owned enterprises in the global economy”, p. 1744 (见脚注 4)。

⁶ 联合国贸易和发展会议(贸发会议)，《世界投资报告：为可持续发展目标投资：行动计划》(2014 年，纽约和日内瓦)，第 20 至 21 页。在该报告中，国有跨国公司被界定为这样的公司：国家或公共实体至少拥有其 10%的所有权，或者国家或公共实体是最大股东或持有“黄金股份”(第 34 页)。

⁷ 例如，在欧洲联盟，国有企业占中国 2015 年投资总额的 70%。Thilo Hanemann and Mikko Huotari, “A new record year for Chinese outbound investment in Europe” (Mercator Institute for China Studies, February 2016), p. 5.

⁸ Kowalski and others, “State-owned enterprises”, pp. 11-13 (see footnote 4).

⁹ See for example, Kowalski and others, “State-owned enterprises”, p. 4; Arief Budiman, Diaan-Yi Lin and Seelan Singham, “Improving performance at state-owned enterprises”, (McKinsey & Company, May 2009), available at www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/improving-performance-at-state-owned-enterprises; and Institute for Human Rights and Business, “Human rights in the political economy of states: avenues for application”, *State of Play* series No. 3 (March 2014), p. 51.

16. 人们还对许多国有企业显然认识不到自己尊重人权的责任以及在这方面表现较差表示关切。工商业与人权资源中心开展的一项关于公司人权承诺的研究表明，2014 年和 2015 年期间联系的 180 个公司中，国有企业是响应最不积极的。¹⁰ 研究结果喜忧参半，尽管许多国有企业作出了有关人权的承诺，¹¹ 但也有关于国有企业在母国和海外业务中侵犯人权的指控，包括虐待劳工、破坏环境、侵犯土地权利以及恐吓和诽谤人权维护者等。¹²

17. 在关于侵犯人权的报告以及人权或环境、社会和公司治理表现方面的公司列表方面，私营公司与国有企业之间往往并无区别，导致难以总体确定这些企业的人权表现情况。此外，国有企业对人权的尊重可能因国家要求和其他激励措施如行业标准的程度不同而有所不同。

D. 报告范围和界限

18. 除国有企业外，指导原则 4 还明确提到与国家有紧密联系的实体，如出口信贷机构、官方投资保险或担保机构、发展机构和发展融资机构。但有关这些实体的讨论不在本报告范围之内。

19. 本报告只侧重于传统意义上的国有企业。它不包括主权财富基金，¹³ 尽管指导原则 4 没有明确提到这种基金，但却属于国家拥有或控制的企业类别。它们有时被认为是一种特殊类型的国有企业，但重要的是它们由国家拥有或控制，无论其确切的法人形式如何。主权财富基金已成为全球金融的一个重要力量，2014 年管理的资产估计接近 6.4 万亿美元。¹⁴

20. 鉴于所有上述企业对人权的潜在影响和作用，¹⁵ 工作组鼓励利益攸关方优先考虑其人权责任以及相关国家的责任。

¹⁰ See Business and Human Rights Resource Centre, “Action on business and human rights: Where are we now? - Key findings from our Action Platforms (March 2015), p. 4.

¹¹ 截至 2016 年 4 月 1 日，在大约 8,700 家已加入联合国全球契约倡议的自我报告企业中，有 242 家为国有企业(由于这是基于国有地位自我报告，实际数字可能略有不同)。数据库可访问 unglobalcompact.org。

¹² See Human Rights and Business Dilemmas Forum, “Working with SOEs”, available at www.hrbdf.org/dilemmas/working-soe/#.Vp-yFU3bLIU; and information on the Business and Human Rights Resource Centre website, www.business-humanrights.org/.

¹³ 见《圣地亚哥原则》，可查阅 <http://www.iwg-swf.org/pubs/eng/santiagoprinciples.pdf>。

¹⁴ 贸发会议，《2014 年世界投资报告》，第十七至十八页(见脚注 6)。

¹⁵ 这方面的最新积极进展是管理挪威养老基金的央行投资管理机构 2016 年通过了“人权：对公司的期望”，可查阅 www.nbim.no/en/responsibility/risk-management/human-rights。

21. 同样，值得指出的是，指导原则 4 是《指导原则》中称之为“国家—企业关联关系”的一部分，其中还包括原则 5 和 6。“国家—企业关联关系”包括这样的情况：国家本身是一个经济体，与公司订立合同或进行其他合作，提供可能影响人权的服务，或者与公司进行商业交易(收购)。这些问题超出了本报告的范围，但值得更多关注。

二. 国有企业相关国家行动的规范和政策框架

A. 国家保护人权不受国有企业侵犯的义务

1. 采取“额外”步骤的要求

22. 《指导原则》明确指出，在国家的保护义务方面，国家不应当仅把国有企业与任何其他工商企业一样对待。指导原则 4 要求，“国家应采取额外步骤，保护人权不受国家拥有或控制的工商企业……侵犯，包括在适当时，要求人权尽责。”不过，《指导原则》并未具体说明这些步骤是什么。工作组在本报告第三节提出了这方面的建议。

23. 应采取的额外步骤可理解为除适用于所有公司的原则 1 至 3 所述以外的措施。这三项原则要求各国采取适当步骤，防止、调查、惩治和补救工商业侵犯人权的行为，明确规定对尊重人权的预期，并通过各种监管和政策行动履行自己的义务。

24. 国际政策框架正向加强原则 4 所提要求的方向迈进。欧洲委员会部长委员会在最近的一项建议中，建议“成员国采取额外措施，要求工商企业尊重人权，包括酌情开展人权尽职调查，并可在成员国……拥有或控制工商企业的情况下，将其纳入现有的尽职调查程序。”¹⁶

25. 不过，要求采取额外的步骤，并不意味着各国应当少关注保护人权不受私营企业侵犯的问题。最终目标是要实现所有企业充分尊重人权，无论所有权如何。这一要求强调，国家作为企业所有人，应使用可用的额外手段，防止侵犯人权行为。

2. 政策依据

26. 《指导原则》及其评论明确说明了在国家拥有或控制的企业方面对国家抱有更大期望的原因。这涉及国家与企业之间的密切关系，国家可用来监测和确保尊重人权的手段，以及影响力。原则 4 的评论指出，工商企业与国家的关系越紧密，其依赖法定机构或纳税人支持的程度越大，则国家政策确保企业尊重人权的理由就越充分。国家拥有或控制工商企业，就掌握了确保执行人权方面有关政

¹⁶ 见关于人权与工商业的 CM/Rec(2016)3 号建议，第 22 段。

策、法律和条例的最大手段。高层管理部门一般向国家机构负责，有关政府部门有较大的审查和监督权限，包括确保有效的人权尽责。

27. 因此，这是政策一致性的问题。负责行使国家所有权的政府部门和实体——通常是财政部或经济部——需要能以符合国家整体人权义务的方式行事。《指导原则》原则 8 的评论呼吁各国政府支持和装备规范企业做法的部门和机构，帮助它们掌握信息，并以符合这些义务的方式行事。

28. 这也是合理性和可信度的问题。国家对与其有紧密联系的公司的要求不应少于对私营企业的要求。国有企业的人权记录往往与国家有关，反之亦然。人们非常期望国家“做好自己份内的事情”。反过来，企业如果认为国家以身作则，确保与国家关系最密切(如果不是最直接的话)的实体尊重人权，就更有可能接受国家的指令。

3. 所涉国际法问题

29. 国家应就国有企业采取更大行动的其他原因涉及国家根据国际人权法和一般国际法承担的义务。

30. 联合国人权条约机构认为，各国可能因国有企业侵犯人权的行为而违反国际人权法规定的尊重或保护人权的义务。¹⁷

31. 条约机构通常提到保护人权不受第三方、包括私营和国有工商企业侵犯的义务。国家如不采取一切合理步骤防止、减轻和补救侵犯人权行为，可追究其责任。

32. 有时，条约机构还将国有企业对人权的影响与国家尊重人权的义务联系起来，认为这些企业是准国家机关或机构，并假定它们完全由国家拥有或控制。经济、社会及文化权利委员会规定，尊重人权的义务要求国家不得非法污染空气、水和土壤，例如国有设施工业废料造成的这类污染。¹⁸ 消除对妇女歧视委员会也经常呼吁各国增加担任国有企业决策职位的妇女人数，将这些企业等同于其他政府机构。¹⁹

33. 有些情况下，国有企业的行为或其与国家关系的性质同国家尊重人权义务的联系更明显，例如当国有企业履行公共职能——如管理监狱——或者被授权或按照合同提供公共服务时。在这些情况下，国家必须进行适当的监督，以履行其人权义务，确保尊重人权。²⁰ 所有这些因素都在可持续发展目标和实现这些目标的国家计划中得到具体反映，因为工商企业，包括国有企业在内，可望在这方面发挥重要作用。

¹⁷ 见 A/HRC/4/35/Add.1；以及世界人权指数，可查阅以下网址：www.uhri.ohchr.org/en。

¹⁸ 见委员会关于享有能达到的最高健康标准的权利的第 14 号意见(2000 年)，第 34 段；关于水权的第 15 号意见(2002 年)，第 21 段；以及关于享有公正和良好工作条件的权利的第 23 号意见(2016 年)，第 58 段。

¹⁹ 见 CEDAW/C/MAR/CO/5；CEDAW/C/BIH/CO/3；A/56/38，第 171 段(乌兹别克斯坦)；以及 A/57/38，第 104 段(爱沙尼亚)和第 150 段(特立尼达和多巴哥)。

²⁰ 另见 A/HRC/15/31。

34. 指导原则 4 的评论指出，当国有企业的行为可归因于国家时，则该企业侵犯人权的行为也可构成国家对其国际法义务的违反。国际公法设想了私人或根据国家法律不属于国家机关的私人实体可能使国家承担责任的具体情况。²¹ 根据这些规则，国家拥有或控制的企业的侵权行为可归于相关国家。不过，在这里，特定企业实体是否是国有对确定其行为是否归于国家并不太重要。重要的是该企业实体是否完全依赖于国家，是否依法获得履行某些政府职能要素的授权并按照这些授权行事，或按照国家的指令、指示或在国家控制下行事。²² 不过，鉴于国有企业与国家之间关系的性质，国有企业的侵权行为与私营企业相比，更有可能被归于国家责任。

B. 作为工商企业的国有企业：企业尊重人权的责任

35. 尽管本报告主要侧重于各国就国有企业而言所负的义务，但必须记住，这些企业是应与任何其他私营企业一样尊重人权的商业实体。指导原则 14 规定，“工商企业尊重人权的责任适用于所有工商企业，无论其规模、所属部门、业务范围、所有制和结构”（强调系本文所加）。与《指导原则》相一致的《经合组织跨国企业准则》²³ 和国际劳工组织《关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》也持同样的看法。因此，适用于《指导原则》支柱二的原则 11 至 24 和适用于支柱三的原则 29 至 31 完全并平等适用于国有企业。

36. 国有企业除了有责任以和任何私营企业相同的方式尊重人权外，还应与上市公司一样，遵守关于负责责任的商业行为的最高标准。《经合组织跨国企业准则》指出，公众对跨国国有企业的期望往往高于完全私有化的企业：“对国有跨国企业的建议与私有企业相同，但国家是最终所有人时，公共监督往往增加”（第 22 页）。《经合组织国有企业公司治理准则》指出，国有企业应遵守高透明度标准，并须与上市公司一样遵守高质量的会计、信息披露、合规和审计标准（第 24 页）。这种更高的期望反映在一些国家政策中（见下文第三节）。

37. 应当指出的是，国有企业的所有业务都要尊重人权，无论是纯粹商业性的业务，还是与特定公共用途相关。《指导原则》对防止和处理工商企业、包括国有企业所有业务的不利人权影响表示关注。

²¹ 见 A/56/10 及 Corr. 1 和 2, 第 77 段；以及 Olivier de Schutter, “The responsibility of states”, in Simon Chesterman and Angelina Fisher, eds., *Private Security, Public Order: The outsourcing of Public Services and Its Limits* (Oxford, Oxford University Press, 2009), pp. 17-37。

²² 见 A/56/10 及 Corr. 1 和 2, 第 77 段，第 5 和第 8 条。

²³ 经合组织，《经合组织跨国企业准则》（2011 年，巴黎）。

C. 公司治理与人权之间的联系

38. 工作组认为，为确保国际政策的一致性和有效性，需要根据现有准则和模式，实现国有企业的更好治理和问责，以加强对他们造成的人权影响的管理。

《经合组织国有企业公司治理准则》和《20 国集团/经合组织公司治理原则》²⁴是与本报告的讨论最为相关的文件。它们为国有企业治理提供了一个强大的模板。它们还与关于负责任的商业行为和人权的现有准则、特别是《经合组织跨国企业准则》和《工商企业与人权指导原则》有着密切的联系。《经合组织国有企业公司治理准则》和《20 国集团/经合组织公司治理原则》尽管只得到经合组织成员国过的批准(后者还得到 20 国集团的批准)，但已成为国际基准，并在经合组织成员国以外得到实施和促进。²⁵

39. 工作组注意到，公司治理与负责任的商业行为和人权之间具有概念和规范上的联系。基本上所有文书都涉及企业的治理。《经合组织国有企业公司治理准则》是“对政府提出的关于如何确保国有企业以高效、透明和负责任的方式运作的建议”(前言)。这在很大程度上与指导原则 4 的目的相同(在这里，责任被理解是指人权影响)。

40. 《经合组织国有企业公司治理准则》和《经合组织跨国企业准则》承认其相互关联性，并且每项准则都建议各国考虑另一准则。例如，《跨国企业准则》认为公司治理对于实施负责任的商业行为原则和标准很重要。两项准则中关于信息披露和透明度的建议非常相似，并在利益攸关方的关系上显然一致。《经合组织国有企业公司治理准则》规定：“国家所有权政策应充分认识到国有企业对利益攸关方所负的责任……但应明确国家对国有企业负责任的商业行为有何预期……国有企业应遵守负责任的商业行为方面的高标准”。

41. 从操作角度看，公司治理框架为落实人权要求提供了一个有益的基础，并且往往已在国家层面存在。公司治理涉及公司管理层、董事会、股东和其他利益攸关方之间的一套关系。公司治理还提供了可藉以设定公司目标以及确定如何实现这些目标和进行绩效监测的结构。²⁶ 有些国家在使用公司治理机制来提出和实现对国有企业尊重人权的预期(见下文第三节)。

42. 《经合组织国有企业公司治理准则》还有助于澄清国家作为所有人的作用和责任。积极的所有权是这些准则的核心。这些准则是“关于政府应如何行使国家所有权职能以避免被动所有权和国家干预过多等陷阱的国际公认标准”(第 3 页)。国家应作为“知情和积极的所有人，确保以透明和问责的方式治理国有企业，并具有高度的专业性和有效性”(第二章)。

²⁴ 见经合组织，《20 国集团/经合组织公司治理原则》(2015 年，巴黎)。

²⁵ 三个非经合组织国家——哥伦比亚、拉脱维亚和俄罗斯联邦——已正式接受这两项《准则》；另见世界银行，《国有企业的公司治理：工具包》(2014 年，华盛顿哥伦比亚特区)。

²⁶ 见经合组织，《20 国集团/经合组织公司治理原则》，第 9 页。

43. 这些目标与尊重人权完全一致，并且是尊重人权所必须的。²⁷ 因此，尊重企业的管理自主权与确保国有企业尊重人权和负责的商业行为标准之间并无冲突。同样，工作组还注意到，制定法规确保国有企业遵守负责人的商业行为和尊重人权并不妨碍它们实现其经济目标。更好的商业行为，包括尊重人权，有助于持续创造价值，²⁸ 反之则会带来名誉和物质上的风险和成本。²⁹

44. 因此，工作组鼓励各国参照公司治理框架，确保其企业尊重人权。这并不意味着国家不能选择其他机制和工具来实现这一目的。不过，鉴于《工商企业与人权指导原则》和《跨国企业准则》与《国有企业公司治理准则》和《公司治理原则》之间概念和实际上的近似性，各国可能会发现以相互加强的方式对它们加以实施更为容易。下节提出这方面的一些建议。

三. 做出表率：实现采取额外步骤的要求

45. 指导原则 4 建议各国采取额外步骤，确保国有企业尊重人权，但没有说明这些步骤是什么。在本节中，工作组提出了国家作为公司所有人，可为履行原则 4 规定的义务采取的一系列措施。这些建议并未详尽无遗地反映所有国家做法……而是基于其中一些做法，特别是对工作组调查问卷作出答复的国家的做法，以及关于国有企业、公司治理和人权的相关国际准则。³⁰

A. 设定预期

46. 指导原则 2 规定，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(包括国有企业)在其全部业务中尊重人权的预期。类似建议可见于《经合组织国有企业公司治理准则》，其中规定，国家有责任向国有企业传达对其财务和非财务业绩的预期。关于负责的商业行为，则期望“国有企业遵循负责的商业行为方面的高标准”(第 25 页)。

²⁷ 权理事会咨询委员会关于腐败对享受人权不利影响问题的报告，A/HRC/2/8/73。

²⁸ 经合组织《2015 年投资政策框架》(2015 年，巴黎)，第 7 章；以及 John Evans and Dinusha Peiris, “The relationship between environmental social governance factors and stock returns”, Australian School of Business Research Paper No. 2010ACTL02。

²⁹ 例如，见 Rachel Davis, Daniel Franks, “The costs of conflict with local communities in the extractive industry”，向第一次采矿业社会责任研讨会(2011 年 10 月 19 日至 20 日，圣地亚哥)提出的文件；以及高盛全球投资研究，“改变世界的 190 个项目”(2008 年 4 月)，A/HRC/14/27 号文件提及。

³⁰ 其他供参考的标准有：制订了工商业与人权国家行动计划；工作组正式访问的国家；工商业与人权年度论坛上展示的相关国家做法等。除非另有说明，本节引述的所有国家政策和做法均来自各国对工作组调查问卷的答复，可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/ImplementationGP.aspx。引述的所有国家行动计划也可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx。

47. 一些国家发布了《企业社会责任准则》，其中没有提到人权。印度(《中央公共部门企业的社会责任和可持续性准则》³¹)和中国(《关于中央企业履行社会责任的指导意见》³²)就是如此。现在只有少数国家设定了对国有企业的具体人权预期。这一点并不奇怪，因为许多国家尚未制订明确要求所有企业尊重人权的政策。

48. 已就国有企业尊重人权设定预期的国家通常提到《工商企业与人权指导原则》。³³

49. 有些国家指出了具体执行方面，例如要求国有企业采取行动，防止在境外和通过其商业关系侵犯人权。这与指导原则 2 的评论相一致，其中指出，“母国阐明对工商企业在境外尊重人权的预期，有其明确的政策理由，尤其是在该国本身参与或支持这些企业时。”挪威题为“多样化和创造价值的所有权”的白皮书要求挪威公司熟悉《指导原则》，并“在所有活动以及与供应商和商业伙伴的交易中尊重国际公约中界定的普遍人权”。《芬兰工商业与人权国家行动计划》指出，“在国家所有权指导方面，公司必须在自己的组织内和分包链中，完全按照《指导原则》负责任和透明地尊重人权。”加纳要求“国家控制的工商企业.....在开展业务的其他辖区内的活动遵守人权尽责规定”。

50. 国家预期可集中于国家希望进一步推动的特定人权领域。例如，葡萄牙要求国有企业实施性别平等计划。³⁴

51. 更重要的是，一些国家要求企业在可持续性和人权方面发挥模范带头作用。瑞典的所有权政策规定，“国有企业应在可持续商业方面发挥模范带头作用”，其中包括要求遵守相关准则，包括《指导原则》和《经合组织跨国企业准则》。在挪威，国有企业应当系统地履行其社会责任，并成为各自领域的典范。企业社会责任的定义包括人权，并明确提到《指导原则》。瑞士承认国家负有通过国有企业保障人权的特殊责任，并特别指出，“联邦企业必须发挥典范作用”。法国虽然没有区分私营企业和国有企业的人权义务，但期望国有企业“树立榜样”。

52. 上述所有例子都与指导原则 4 充分的政策理由相一致，即国家应做出表率。因此，各国可采取的一个合乎逻辑的额外步骤是要求国有企业在人权方面发挥表率作用。

³¹ Available at www.dpemou.nic.in/MOUFiles/Revised_CSR_Guidelines.pdf.

³² 该指导意见是国务院国有资产监督管理委员会(国资委)制定的，也称国资委央企社会责任指导意见，可查阅 [available at www.en.sasac.gov.cn/n1408035/c1477196/content.html](http://www.en.sasac.gov.cn/n1408035/c1477196/content.html)。

³³ 例如，见《丹麦国家行动计划——执行〈联合国工商企业与人权指导原则〉》(2014 年)；以及《智利国有企业公司治理原则》(第 25 页)，该原则适用于智利国有企业系统管理的 22 家国有企业。

³⁴ 葡萄牙，部长理事会第 49/2007 号决议。

53. 设定很高预期的一个关键原因与国家所有的终极理由有关，即“国家为了公众利益而对国有企业行使所有权”。³⁵ 瑞典政府认为，国有企业归瑞典人民共同所有，因此是整个国家的重要资产。治理国有企业的任务要担负很大责任，必须以积极和专业的态度来完成，并以创造价值为首要目标。

54. 对国家而言的另一个驱动因素是名誉风险管理，特别是在国有企业是全球化公司、参与复杂的价值链并在高风险环境中运行时。中国认为，企业履行社会责任对“树立负责任的大国形象”具有重要作用。³⁶

B. 设定和管理预期的机制：所有权安排

55. 《经合组织国有企业公司治理准则》强调，政府对负责的商业行为设定的预期应予公开披露，并明确设立实现这些预期的机制(第 25 页)。这方面的做法有所不同。各国可在不同文件，如关于工商业与人权或负责的商业行为的国家行动计划或国家所有权政策中，对国有企业设定人权预期。在确保实现设定预期方面，所有权行使模式提供了一个特别有用的途径，因为它们包括实现国家对国有企业要求的功能和工具。

56. 根据国际准则和良好做法，股东不应干预其持股企业的管理和日常运营。这同样适用于国家对国有企业行使所有权的情况。《经合组织国有企业公司治理准则》规定，“政府应允许国有企业有充分的经营自主权，以实现其既定目标，并避免对国有企业的管理进行干预”(第 34 页)。挪威的所有权政策指出，“国家持股公司……受监管部门管理的方式应与非国家持股公司相同”。同样的做法也可在瑞典所有权政策中找到。制定这些保障措施，是为了防止国有企业成为谋取政治或个人利益的工具，并确保与私营企业公平竞争的环境。

57. 所有权管理模式有很多种。³⁷ 所有权安排的演变更趋集中，这被视为有效性和确保明确区分国家作用的保障。集中化的安排将所有权职能交给一个指定实体，即所有权实体，芬兰、法国、莫桑比克和南非就属于这种情况。在一些国家，如智利、挪威和瑞典，所有权职能由一个主要的所有权实体和往往负责具体部门的其他部委共同行使，而在另一些国家，如不丹和马来西亚，则通过公司型结构实现所有权的集中。

58. 无论选择哪种模式，负责对所有或某些国有企业行使所有权的各政府实体和部门都应采取必要步骤，确保这些企业尊重人权。

³⁵ 见经合组织，《国有企业公司治理准则》，第 19 页。

³⁶ 国资委央企社会责任指导意见，1.4。

³⁷ 所有例子均来自世界银行工具包和对调查文件的答复。

59. 虽然多数国家尚非如此，但有些做法可以借鉴。正如本节中的例子所示，有些国家，如智利、芬兰、挪威和瑞典，明确利用其所有权模式确保国有企业尊重人权，它们在所有权政策或原则中明确表明了其预期和所有权实体为确保尊重人权将要履行的任务。

C. 国家与公司董事会之间的关系

60. 鉴于防止国家干预企业管理的重要性，董事会成为国家以所有人身份管理其与国有企业之间关系的重要工具。国家还利用与董事会的关系来表达对于将人权纳入企业战略和目标的期望。

61. 工作组认为，应确定董事会的明确职责，即确保国有企业执行人权标准，监测执行情况，并对此负责。《挪威工商业与人权国家行动计划》指出：“公司董事会更大程度上参与[人权]问题将提高风险管理水平，从而有助于保持股东价值。”国家可以正式制定关于国有企业公司治理的行为守则或原则，如智利、挪威和瑞士那样。³⁸ 国家还对私营和国有企业适用共同的行为守则。所有这些守则或原则都采取“遵守-或-解释”的方式，这意味着董事会应就与国家预期的任何偏离作出解释，在某些情况下，这种偏离可能是合理的。

62. 可以建立对董事会的监督和支持机制，这些机制除了监测实现国家预期的情况外，还介绍与负责的商业行为或人权问题有关的专业知识。瑞典设想为每个国有公司设立一个投资小组，其中包括可持续商业方面的专家。每个小组对国有企业的业务、市场和可持续的商业做法进行分析。所有权的各个方面都得到处理，包括战略目标、董事会的变动和目标的实现。

63. 董事会的提名和评价是一个将国家预期纳入董事会议程并确保企业战略体现这些预期的有效机制。可结合企业在负责的商业行为和人权方面的整体表现对董事会成员进行评价。智利、挪威和瑞典就是这样做的。

64. 最后，国家应确保国有企业董事会成员征聘和成员中的性别平等，这是《经合组织国有企业公司治理准则》和联合国人权条约机构要求采取的措施。³⁹ 芬兰政府在其关于国家所有权政策的决议中，规定“国家作为所有人，在任命董事会时应遵守《两性平等法》”。对于国家拥有其全部/大部分所有权的国有企业，该决议要求采取措施，确保男女有平等机会获得提升和被任命担任管理职位，包括高级管理层、管理小组和其他行政职务。⁴⁰

³⁸ 瑞典(见瑞典《公司治理守则》和南非(见《南非公司治理金氏报告》，以及《金氏公司治理准则》(金氏守则第三版，2009年)就属于这种情况。

³⁹ 见《经合组织国有企业公司治理准则》，第二.F.2章，CEDAW/C/POL/CO/7-8；CEDAW/C/FIN/CO/6。

⁴⁰ 芬兰政府关于国家所有权政策的决议(2011年)，第9页。

D. 监督和后续机制

65. 指导原则 4 规定，国家必须确保国有企业实施尊重人权的有关规定，并行使相应的审查和监督权。欧洲委员会部长理事会建议各国评估所采取的措施，并视需要对任何不足之处作出反应，包括充分说明后果。⁴¹

66. 国家可以通过多种方式进行有效监督。第一步是设定明确和可实现的目标，用来衡量企业的绩效。除了金融和公共政策目标(如适用)外，一些国家还为其企业设定了可持续性目标，另一些国家则希望企业自己设定这样的目标。在瑞士，联邦委员会每四年发布一次针对所有国有企业的战略目标，其中规定，“企业战略要遵守可持续原则和道德原则。”智利制定了一套涉及财务、管理和可持续要素的目标和指标。在瑞典，财务目标和公共政策目标(国家设定)以及对战略可持续性目标(国有企业设定)的监测被认为是国家表明其作为所有人的期望的重要工具。公司制定的所有可持续性目标，包括人权目标在内，均以相同方式并通过相同机制监测。⁴²

67. 因此，一个有益的额外步骤是，国家设定——或至少要求国有企业采用——明确的人权目标，并与可持续性目标使用相同的机制，监督其实现情况。

68. 应在国有企业的不同目的及其社会价值最大化的总体目标之间进行平衡，包括对人权的尊重。瑞典和挪威的所有权政策包含关于如何实现商业目标、公共政策任务目标(如适用)和长期可持续性目标之间平衡的准则。在瑞典，由可持续商业领域的专家组成的公司控股投资小组，监督公司的可持续性目标和可持续商业工作。然后将根据评价结果制定新的财务目标和对公司进行总体评价。

69. 国家还可与国有企业董事会建立定期对话，或召开所有权会议，跟踪和评估目标实现情况，包括与人权有关的目标。如果国有企业采用公司的方式运营，可在每年的股东大会上进行这项工作。一些国家，如挪威，举办专门讨论企业社会责任的额外会议。

70. 国家还可以使用包含更详细的人权标准的评估工具。例如，瑞典已为国有企业制定了一个包含人权标准的企业分析工具。它有助于提高所有人对公司风险和机会以及如何对其进行管理的意识。在所有权对话、监督公司发展以及招聘和任命董事会成员时考虑到分析的结果。智利有一个类似的工具，结合企业社会责任的关键指标对绩效进行评估，包括可持续问题的影响和风险评估。

71. 国家还可以利用独立的审查和审计机制，审查企业的社会责任和人权绩效。瑞典和智利任命审计人员对公司董事会和首席执行官落实企业社会责任目标的情况进行审计。

⁴¹ 见 CM/Rec(2016)3 号建议，第 22 段。

⁴² 在瑞典对调查问卷作出答复后与瑞典经济和创新部的通信。

E. 能力建设

72. 能力建设可在帮助国有企业履行国家的人权要求方面发挥重要作用。各国应促进对董事会成员和公司管理层开展关于相关国际标准的提高认识和培训活动。各国还应促进在公司之间就人权方面的最佳做法和挑战交流经验。例如，瑞典政府在其《工商业与人权国家行动计划》中，承诺通过一系列研讨会，增进国有企业对《指导原则》、人权职责和补救机制的了解。

73. 各国应鼓励国有企业参与有关负责任的商业行为和人权的多利益攸关方和多边举措。例如在巴西，25 家国有企业正在参与国家促进和维护人权秘书处发起的工商业与人权倡议。在全球范围内，只有不到 250 家国有企业是联合国全球契约的成员。⁴³ 由于采掘和能源部门有很多国有企业，应鼓励它们参加《安全与人权自愿原则》。⁴⁴

F. 人权尽责要求

74. 根据指导原则 4，各国应“在适当时”要求国有企业人权尽责。国有企业还负有尊重人权的责任(《指导原则》支柱二)，其中包括开展尽职调查。

75. 要求国有企业全面实施尽职调查程序的做法尚不常见。不过，有些国家要求国有企业总体上根据《指导原则》开展人权尽职调查。⁴⁵ 针对具体部门的《中国负责任矿石供应链尽责管理指南》要求企业“在采矿项目的整个生命周期遵守《工商企业与人权指导原则》”，包括在国外业务中。⁴⁶

76. 《瑞典工商业与人权国家行动计划》规定，国家将确保国有公司在适当时开展人权尽职调查，以评估和解决任何重大人权风险。

77. 对于不强制要求所有国有企业在任何情形下开展尽职调查的情况，工作组建议各国制定要求国有企业开展人权尽职调查的标准，如企业规模、类型、业务、政治和人权背景以及其经营的产业部门。

⁴³ 见 www.unglobalcompact.org。

⁴⁴ 目前只有两个国有企业参与。见 Available at www.voluntaryprinciples.org/。

⁴⁵ 例如，见《智利公司治理原则》、《丹麦国家行动计划》和《挪威所有权政策》。

⁴⁶ 见中国五矿化工进出口商会，“中国负责任矿产供应链尽责管理指南”，第 8 页。尽管该商会是一个商业协会，但包括很多国有企业。该指南是在经合组织指导下拟订的。可在以下网址查阅：www.mneguidelines.oecd.org/chinese-due-diligence-guidelines-for-responsible-mineral-supply-chains.htm。

G. 披露、透明和报告要求

78. 指导原则 21 强调企业应对外公布有关情况，说明其如何应对人权影响。同样，《经合组织国有企业公司治理准则》建议“国有企业根据公司披露标准，报告企业重要的财务和非财务信息，以及包括作为所有人的国家和公众重点关注的领域”(见第六节)。

79. 公司报告趋势是，对非财务信息和绩效，包括人权的报告要求增加。对大型国有企业而言，这一趋势似乎更加明显。⁴⁷ 各国可以(并且已经)要求国有企业每年向所有人报告，包括它们是如何实现可持续性和人权目标的。全球报告倡议组织的数据显示，2013 年，45 个国家中有 13 个国家⁴⁸有专门针对国有企业的报告非财务信息、包括人权问题的政策或举措。⁴⁹ 在中国，2012 年发布的 1600 多份可持续性报告中，有一半是大型国有企业和上市公司发布的。⁵⁰

80. 鉴于这些趋势以及透明度和问责制是多数国际准则中的重要原则这一事实，⁵¹ 工作组建议各国采取额外步骤，系统地要求国家所有或控制的企业报告其环境、社会和人权方面的绩效。

81. 各国还可建议或要求公司遵循既定方法通报人权问题，如全球报告倡议组织的《G4 可持续发展报告指南》，其中提到《指导原则》和《指导原则报告框架》。⁵² 例如，智利、挪威和瑞典要求国有企业按照全球报告倡议组织的指南进行报告。

82. 最后，国家汇总报告国有企业的活动和绩效是提高公司透明度的另一手段。这也是加强国家在对国有企业所提要求方面透明度和问责制的一种方式。在挪威和瑞典，其各自的所有权实体发布了有关国家所有权的年度报告，审查了所有企业的企业社会责任绩效。

⁴⁷ 全球报告倡议组织，《胡萝卜与大棒：全世界的可持续性报告政策——今天的最佳做法，明天的趋势》(2013 年)；另见欧盟关于某些员工超过 500 人的大型“公共利益实体”披露非财务和多样化信息的第 2014/95/EU 号指令。

⁴⁸ 这些国家是：巴西、中国、厄瓜多尔、芬兰、法国、冰岛、印度、印度尼西亚、荷兰、俄罗斯联邦、南非、西班牙和瑞典。

⁴⁹ 全球报告倡议组织，《胡萝卜与大棒》，第 17 页。

⁵⁰ 同上，第 27 页。

⁵¹ 毕马威，《随势而为：毕马威 2015 年企业社会责任报告调查》。

⁵² 见《联合国指导原则报告框架》，可查阅 www.shiftproject.org/project/human-rights-reporting-and-assurance-frameworks-initiative-rafi。该报告框架有助于公司深入报告其尊重人权的责任。

H. 确保有效补救

83. 作为其保护义务的一部分，各国必须采取一切适当步骤，确保侵犯人权行为的受害者能够获得有效的补救(《指导原则》支柱三)。这同等适用于国有企业和私营公司侵犯人权的行为。鉴于司法和行政部门之间的权力分离——在此情况下，更具体地说是行使所有权的部门或实体——国家确保因国有企业侵犯人权而获得有效补救的义务与确保对私营公司侵犯人权进行补救的义务没有什么不同。所有权实体必须尊重司法和非司法申诉机制的独立性，并且不干预其程序。这限制了国家作为所有人的行动范围，并且或许可以说明缺乏这方面国家政策和做法的原因。

84. 国家作为国有企业的所有人，应确保：**(a)** 所拥有或控制的企业不妨碍司法；**(b)** 与司法和非司法申诉机制充分合作；**(c)** 完全遵守其尊重人权的责任，包括为其导致或助长的侵犯人权行为提供补救。这些因素对《指导原则》支柱三所包括的所有三大类补救机制都具有相关性。

85. 第一类是国家司法机制。各国必须确保所有侵犯人权行为(不论是由国有企业还是私营公司实施)的受害者获得司法补救。另外，作为国有企业的所有人，国家需要设定如下明确预期：**(a)** 当有针对国有企业的法律诉讼时，企业不应干预司法程序或利用与国家的特殊关系干预或妨碍诉讼程序；**(b)** 国家和国有企业应认真审查该企业可根据与国家的关系要求豁免的情况。在人权案件中要求国家豁免往往会对获得补救构成障碍。国家作为国有企业所有人的预期应当是将要求豁免的范围限制在最低限度，以及国有企业在司法程序中给予全面合作。⁵³

86. 第二类是国家非司法机制。没有什么能阻止一个国家设立专门的问责机制，处理国有企业侵犯人权问题。就目前来看，各国似乎依赖于现有机制处理公司侵犯人权问题，无论是私营公司还是国有公司。其中一个机制是每个加入《经合组织跨国企业准则》的政府成立的该准则国家联络点。国家应要求国有企业与国家联络点和其他非司法机制充分合作，本着诚意参加有关程序并接受这些机制的调查结果。例如，巴西一些国有企业签署了承诺条款，以更好地开展负责任的商业行为，并遵守《经合组织跨国企业准则》，包括就关于其不遵守该准则的指控与国家联络点进行合作和对话。⁵⁴ 各国还应明确，国有企业不应向合法的国家机制主张特权地位。在一个具有里程碑意义的案件中，挪威国家联络点对负责管理挪威养老基金的央行投资机构不予合作表示遗憾，并指出，“鉴于挪威人民对国有企业的期望，这点特别令人遗憾。”⁵⁵

⁵³ 见《联合国国家及其财产管辖豁免公约》；另见欧洲委员会部长理事会 CM/Rec(2016)3 号建议解释性备忘录，第 61 段。

⁵⁴ Norway National Contact Point for the OECD MNE Guidelines, “Final statement: complaint from Lok Shakti Abhiyan, Korean Transnational Corporations Watch, Fair Green and Global Alliance and Forum for environment and development vs. POSCO (South Korea), ABP/APG (Netherlands) and NBIM (Norway)”, 27 May 2013, p. 8.

⁵⁵ 经合组织，《经合组织跨国企业准则 2014 年年度报告》，第 25 页，可查阅 www.mneginelines.oecd.org/2014-annual-report-oecd-guidelines-for-mnes.htm。

87. 第三类补救机制是非国家申诉机制，包括业务层面的申诉机制。正如其业务的其他方面一样，并为了完全遵守其尊重人权的责任，应鼓励国有企业在补救方法上做出表率。国家应要求国有企业建立或充分参与业务层面的申诉机制(见指导原则 29)。这些机制必须符合指导原则 31 所包含的有效性标准。

四. 结论和建议

A. 结论

88. 所有工商企业，无论是国有还是完全私有，都有责任尊重人权。这种责任不同于国家防止工商企业侵犯人权的义务，而是其补充。该义务要求国家采取额外步骤，防止其拥有或控制的企业侵犯人权。这是国家应如何发挥作为公司所有人的作用以及如何将其所有权模式与国际人权义务相统一的核心。

89. 国有企业是全球经济持久和显著的特征。它们可对人权产生重大而并非总是积极的影响。在此背景下，要求各国采取额外步骤，确保国有企业尊重人权，具有令人信服的规范和政策理由。有些情况下，国有企业对人权的侵犯可能构成国家违反其国际法义务，国家确保与之关系密切或国家有更大控制权的企业尊重人权，这是国家政策一致性的问题。作为公司积极所有人的国家这样做还有令人信服的财务和声誉原因。

90. 虽然采取额外步骤的要求同等适用于所有国家，但其确切含义因背景和公司情况不同而有所差异。在某些国家或特定情况下，或就具体企业而言，国有企业和国家之间的关系将会非常密切，国家确保尊重人权的手段以及对国有企业的控制和影响程度比其他企业更大。在所有这些情况下，各国应特别谨慎小心，确保这些企业尊重人权。

91. 这并不意味着各国应少关注确保完全私营的企业尊重人权的问题。最终目标是所有企业都充分尊重人权，不论大小、部门、经营背景、结构或所有权。在朝这一目标努力时，国家仍有必要做出表率。这只会加强国家制定针对私营企业的法规和期望的合法性。

92. 工作组注意到世界各地的一些国家已作出了显著努力来履行其义务，确保国家拥有或控制的企业尊重人权或遵守负责责任的商业行为标准。委员会还注意到一些国家已经形成了有效的模式。然而，多数国家似乎并不完全理解采取额外步骤防止国有企业侵犯人权在实践中意味着什么。许多国有企业似乎也不了解它们有责任尊重人权。

93. 虽然这不是不作为的借口，但工作组承认，与其他工商业和人权问题相比，各利益攸关方较少关注国有企业对人权的影响。本报告解释了必须改变这种情况的原因。

94. 国家作为国际人权法义务的主要承担者，应当做出表率。为了体现工商业与人权方面的表率作用，需在许多方面采取行动和作出专门承诺。这还包括使用国家可用的一切手段，确保其所有或控制的企业在整个运营过程中充分尊重人权。国有企业在带头开展负责任的商业行为(包括尊重人权)方面尚有潜力可挖，工作组呼吁各国和国有企业在该领域发挥带头作用。

B. 建议

95. 在本报告中，工作组提出了一个用于分析和采取行动的初步框架，并详细阐述了国家作为公司所有人应采取的措施。这些问题很复杂，在不同背景下具有不同的含义。工作组欢迎各国和其他利益攸关方对本报告和以下建议提供反馈：

对国家的建议

96. 各国应全面审查是否以及在多大程度上通过其拥有或控制的企业在国内外的经营活动履行了其国际人权义务。

97. 在审查的基础上，各国应根据本报告第三节建议的措施，确定关键切入点和将要采取的措施，以更有效地履行《工商企业与人权指导原则》的原则 4 规定的义务。各国应在国家行动计划等公开文件中具体说明应在这方面努力完成的确切任务。

98. 各国至少应明确设定对国有企业在整个运营过程中尊重人权、作出人权承诺并在这方面发挥模范带头作用的期望。各国可在特定文件如国家行动计划中设定期望，最好是修订有关所有权、公司治理或负责任的商业行为的现行法规，以扩大其覆盖面。

99. 各国在执行国际标准方面应保持一致性，而不是有选择地加以执行。更具体地讲，《经合组织国有企业公司治理准则》的实施应与《工商企业与人权指导原则》和《经合组织跨国企业准则》相辅相成。

100. 各国应作为一个政策一致性和问责制问题，确保未来有关工商业和人权的具有法律约束力的文书涵盖国家拥有或控制的企业。

对国有企业的建议

101. 国有企业应努力发挥模范带头作用，全面履行其尊重人权的职责。

102. 为此，它们应该采取适当的政策和程序解决侵权问题，包括政策承诺、人权尽责和发生伤害时的补救机制，并将此纳入其整个运营过程。

对国家人权机构的建议

103. 国家人权机构应评估涉及国有企业的相关政策是否与国家的人权义务相一致，并在这方面为国家提供指导意见。

104. 它们应当指导国有企业履行其人权责任。

对国际组织和联合国系统的建议

105. 国际组织和联合国系统应协助各国促进在实施有关公司治理、负责任的商业行为和人权的国际准则方面实现一致性。

106. 它们应在支持各国制订实现可持续发展目标的国家计划时，促进这种一致性，特别是考虑到国有企业将在这方面发挥的潜在重要作用。

107. 它们应支持有助于建设国有企业董事会和管理层在尊重人权方面的知识基础和能力的举措。

对联合国人权系统的建议

108. 联合国人权条约机构和特别程序在按照其申诉程序审查个人来文、对具体国家进行评估和起草一般性评论和建议时，应根据《工商企业与人权指导原则》的原则 4 审查国家拥有或控制的企业的人权影响，并明确国家就这些企业而言的义务。

对民间社会组织和学术界的建议

109. 民间社会和学术界应当更加重视国家就国有企业而言所负义务的影响和国有企业尊重人权的责任，包括根据国家法律和国际法获得补救和追究责任；

110. 它们应当收集关于国有企业及其人权承诺和绩效的数据，以确定全球差距和良好做法。

对商业协会的建议

111. 商业和雇主协会，特别是在有许多国有企业的国家或行业，应当围绕工商业和人权建设自己的能力，并向其国有企业成员提供有关其尊重人权责任的具体指导。

112. 商业协会应利用自己的号召力，在国有企业之间分享经验和良好做法。