



人权理事会

第二十六届会议

议程项目 2 和 3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

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

秘书长关于包括各计(规)划署、基金(会)和专门机构在内的 联合国系统在执行第 21/5 号决议方面的挑战、战略和动态的 报告

秘书长的报告

概要

人权理事会在其第 21/5 号决议中表示欢迎秘书长关于整个联合国系统为推动工商业与人权议程以及传播和实施《工商业与人权指导原则》作出的贡献的报告(A/HRC/21/21 和 Corr.1)。理事会请秘书长向人权理事会第二十六届会议报告联合国系统，包括各计(规)划署、基金(会)和专门机构在执行本决议方面的挑战、战略和动态，并提出具体的行动建议。

本报告阐述了联合国系统内推动工商业与人权议程方面的动态、进展情况和挑战。报告认为，需要采取进一步行动将《指导原则》纳入联合国系统的战略协调机制，这就需要高层采纳和宣传。报告还介绍了联合国人权事务高级专员办事处进行的关于设立一个全球基金用以提高各利益攸关方贯彻《指导原则》的能力的可行性研究的结论。该研究的一个结论就是，很多利益攸关方都强烈支持设立这样一个基金；但对最可取的任务、治理模式和资金来源的看法各不相同。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-8	3
二. 背景和范围	9-12	4
三. 国际标准和程序的统合	13-14	5
四. 将工商业和人权议程纳入联合国系统	15-18	5
五. 宣传和能力建设	19-26	6
六. 结合《指导原则》：联合国内的具体工作领域.....	27-51	7
A. 人权系统	27-31	7
B. 联合国系统	32-37	8
C. 国家一级的活动	38-39	9
D. 贸易和投资	40-42	10
E. 劳工	43-46	10
F. 发展	47-50	11
G. 人道主义行动	51	11
七. 整合联合国政策与程序和《指导原则》	52-60	11
A. 投资管理	53-54	12
B. 采购	55-57	12
C. 伙伴关系	58-60	13
八. 有关各方的能力建设——全球工商业与人权 能力建设基金的可行性	61-80	13
九. 结论和建议	81-94	16

一. 引言

1. 人权理事会在其 2011 年 6 月第 17/4 号决议中对《工商业与人权指导原则》(以下简称《指导原则》)的一致认可,标志着全球在缩小经济行为者的范围和影响与社会管理其不利后果之间的治理差距方面所作努力的一个里程碑。¹
2. 理事会在其第 17/4 号决议中请秘书长编写一个报告,说明整个联合国系统如何能够为推动工商业和人权议程及传播和实施指导原则作出贡献。秘书长在其报告(A/HRC/21/21 和 Corr.1)中考虑了如何将工商业和人权议程,特别是“指导原则”切实融入联合国各种方案与活动,包括如何将该问题植入现有全系统协调与政策架构,如何建立所有行为者处理业务与人权问题的必要能力。
3. 秘书长在其报告中表示认为,仅仅从工商业与人权议程的范围来看,就需要各利益攸关方作出一致努力,包括整个联合国系统的协调努力(A/HRC/21/21 和 Corr.1, 第 92 段)。为此,报告建议将工商业和人权议程纳入整个联合国系统的战略政策层面。
4. 理事会在其第 21/5 号决议中表示欢迎秘书长的报告,同时强调,需要采取协调一致的战略方针,确保将工商业与人权议程,尤其是《指导原则》,纳入联合国系统所有相关方面的工作,并确认联合国人权事务高级专员、高级专员办事处及全系统现有各项政策和协调机制在这方面发挥的作用。
5. 在同一决议中,理事会鼓励联合国各有关实体将工商业和人权议程融入与各自任务一致的活动,包括努力进行针对所有利益攸关群体的能力建设。理事会还建议联合国各有关实体在制定和执行内部政策和程序,包括投资管理、采购与工商业部门建立伙伴关系时,适用《指导原则》,同时考虑到秘书长在报告中提出的建议。
6. 理事会请秘书长向理事会第二十六届会议报告联合国系统,包括各计(规)划署、基金(会)和专门机构在执行本决议 21/5 方面的挑战、战略和动态,并提出具体的行动建议。本报告就是根据这一要求编写的。²
7. 本报告第一部分审查了将《指导原则》融入关键协调机制和程序,特别是与发展协调、统一政策和程序和 2015 年后发展框架有关的协调机制和程序方面的进展情况和挑战。

¹ 《指导原则》载于文件 A/HRC/17/31 的附件。

² 已请联合国各机构、基金和专门方案提供投入,也已请各会员国提交它们希望提供的有关联合国系统对工商业和人权议程的贡献有关的任何资料。

8. 秘书长 2012 年报告的一个关键研究结果就是，利益攸关方各级能力的缺乏是推进工商业和人权议程及落实《指导原则》的严重障碍(A/HRC/21/21 和 Corr.1, 第 62 段)。理事会在其第 21/5 号决议中请秘书长进行关于设立一个用以提高各利益攸关方执行工商业和人权议程的能力的全球基金可行性研究。本报告的第二部分介绍了上述研究的结果和建议。

二. 背景和范围

9. 《工商业和人权指导原则》并未提出任何新的法定义务，而是澄清和阐明了现行标准，包括各国根据国际人权法对防止、减轻和矫正工商业活动对人权的不良影响的义务。《指导原则》包括三个主轴：国家保护人权不受包括企业在内的第三方侵犯的责任；企业尊重人权的义务；企业侵犯人权的受害者得到有效补救的权利。

10. 要真正发挥作用，国家和工商企业都必须全面落实《指导原则》。这就要求每个国家和每个企业根据自身的具体情况作出认真的努力。然而，其他国际和国内行为者在支持落实方面也可发挥重要作用，如：按照《指导原则》和结合各自的任务提高认识、建立能力、宣传、制定措施、标准和政策。参与贸易、投资、发展、企业透明度和报告等领域的标准制定工作的国际和区域组织也可以发挥特别重要的作用。

11. 人权、发展以及和平与安全是联合国的三个支柱，如秘书长所说，联合国必须与其他各行为者共同发挥作用，弥合经济行为者的范围和影响与社会对其不良影响之间的差距(A/HRC/21/21 和 Corr.1, 第 1 段)。联合国的许多实体、专栏机构、基金和专门方案不是直接和工商企业一起工作，就是从事对经济行为者有影响的工作。企业越来越被认为是解决全球发展问题的伙伴。

12. 理事会在其第 17/4 号决议中通过《指导原则》时还决定设立由五名独立专家组成的人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组。工作组将其工作延伸到联合国实体、国际和区域组织、国家、企业组织、民间社会、工会、国家人权机构和其他行为者，和它们一起传播、宣传和落实《指导原则》。³ 工作组还与国际和地方伙伴一起开展推进工商业与人权议程的项目。⁴ 然而，落实《指导原则》这一任务的规模是巨大的，因而需要包括整个联合国系统在内的所有各方协调行动。工作组的任务鼓励与联合国系统各实体以及其他国际、区域和国内行为者合作与协调，共同宣传《指导原则》和建立落实《指导原则》的能力。

³ 见人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组的报告，见 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/Reports.aspx。

⁴ 关于工作组的活动情况，见 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/WGEventsStatements.aspx 和 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/ActivitiesAndEngagement.aspx。

三. 国际标准和程序的统合

13. 《指导原则》在理事会的一致通过，包括全球国家、区域和国际组织、工商企业和工商业组织以及民间社会组织在内的对《指导原则》的广泛支持，使其成为责任和进步的共同论坛。各种国际标准和程序围绕着《指导原则》的全球统合及其核心概念有助于澄清、简化和加强国家和工商企业对这些原则的落实。

14. 令人鼓舞的是注意到，在《指导原则》被理事会通过三年之后，在国际和区域各级围绕着这些原则的统合有了显著进展(见 A/HRC/21/21 和 Corr.1)。⁵ 国际工商业组织和单个企业、国家人权机构、工会、民间社会和其他行为者也在落实《指导原则》，头两次工商业与人权问题年度论坛上讨论了有关的实例。⁶

四. 将工商业和人权议程纳入联合国系统

15. 在联合国范围内，为将《指导原则》纳入全系统开展了很多活动。如以前所报告(A/HRC/21/21 和 Corr.1, 第 13 和 14 段)，《指导原则》中所阐明的公司责任已被纳入世界粮食安全委员会的《在国家粮食安全范围内负责地治理土地、渔业及森林资源的使用的自愿指导原则》和经修订的《国际金融公司可持续纲领》。

16. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，作为联合国系统内推进工商业与人权议程的协调中心，在支持《指导原则》的落实和宣传方面可发挥具体作用，并可与工作组合作，向所有利益攸关方提供关于如何解释《指导原则》的指导和咨询。人权高专办向工作组持续提供实质性和行政支持，并在其本身的工商业与人权方案方面与工作组密切合作以确保工作的相辅相成和避免重复。

17. 秘书长的前一个报告中认为，工商业与人权问题还不是联合国主要活动的一部分，甚至不是人权系统本身主要活动的一部分。报告建议将《指导原则》酌情纳入行政首长协调委员会及其附属机构的政策制定议程(A/HRC/21/21 和 Corr.1, 第 28 和 29 段)。

18. 在此期间，人权高专办一直在提倡将工商业与人权议程纳入优惠条件主要全处性工作中，特别是与可持续发展议程有关的工作。人权高专办还在理事会安排了一次由联合国机构、基金和专门方案的代表组成的高级小组会议，会议讨论

⁵ 关于欧洲联盟一级的活动，见 http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/index_en.htm。关于欧洲委员会的活动，见 www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/other_committees/hr_and_business/default_EN.asp。关于经济合作与发展组织的工作，见 <http://mneguidelines.oecd.org/>。关于美洲国家组织的一个例子，见 AG/RES.2753(XLII-O/12)。

⁶ 关于论坛情况，见 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Forum/Pages/ForumonBusinessandHumanRights.aspx。

了为实现 2015 年后可持续发展目标联合国系统在推进工商业与人权议程方面可发挥的作用。然而，由于严重的能力限制，这一努力没有能成功地将《指导原则》以及工商业与人权议程纳入关键的协调机制。人权高专办还需要开展进一步工作，特别是要将《指导原则》作为一个专题纳入人权主流化机制。

五. 宣传和能力建设

19. 人权高专办一直在联合国系统内和与外部行为者一起努力加强有工商业与人权议程有关的能力。2013 年，人权高专办按照《指导原则》启动了一个关于负责任合同原则的培训工具(A/HRC/17/31/Add.3, 附件)，为国家投资者合同的谈判人员提供了实际指导。人权高专办还编写了关于工商业与人权指导原则的全套培训资料，还有一个出版物，这个出版物将通过对“经常提出的问题”的答复向利益攸关方提供指导，作为项目将于 2014 年启动。这些活动之前，⁷ 将出版一个手册，其中将载有《指导原则》的正文和人权高专办关于企业尊重人权的责任的解释性指导，希望了解和实行《指导原则》的所有利益攸关方都非常需要这些资料。

20. 在国家一级也看到了能力和兴趣的增长，人权高专办驻一些国家的办事处负责监督和处理企业活动对人权的影响问题。人权高专办还应请求在国家一级与政府官员和其他利益攸关方一起开展能力建设活动。根据驻外地办事处的观察和对全球人权状况的审查，经济领域的人权问题，包括工商业与人权问题，被人权高专办选定为 2014-2017 年周期的六个专题战略之一。

21. 人权高专办还继续与全球契约密切合作，包括参与全球契约人权和劳工工作组秘书处的工作。⁸

22. 全球契约是联合国工商业部门交往的主要平台，通过网上讨论会、与地方网络的延伸活动和创造工具进行了很多能力建设工作。2013 年，全球契约与人权高专办合作，修改了共同的工商业人权学习工具以使之与《指导原则》一致。全球契约不断扩大和加强其人权与工商企业窘境论坛，设立该论坛的目的是促进关于如何处理棘手的人的问题以尊重和支持人权的讨论。⁹ 它还与其他机构合作不断对工商企业集中进行关于人权具体方面的指导，如妇女权利、儿童权利和土著人民权利。

23. 全球契约的地方网络是与工商业部门直接交往的平台。全球契约通过地方网络支持了地方工商企业和其他利益攸关方的能力建设。

⁷ HR/PUB/12/02,2012。

⁸ 关于这一工作的更详细情况，见 www.unglobalcompact.org/Issues/human_rights/Human_Rights_Working_Group.html。

⁹ 关于该论坛的更详细情况，见 <http://human-rights.unglobalcompact.org/>。

24. 其他联合国实体也在努力进行与其任务有关的能力建设。联合国环境规划署(环境署)金融倡议向金融方面的工商企业提供关于其社会和环境责任,包括人权责任的指导。负责任投资原则也为金融方面的工商企业提供了一个能力建设平台。

25. 联合国儿童基金会(儿童基金)制定了一些办法,与一些国家和工商企业合作进行有关尊重和支持儿童权利的能力建设。2013年,儿童基金主导了一个与45家公司和22家咨询机构共同进行的项目,其任务是审查和开始落实《儿童权利与工商业原则》,其中一些重要方面与《指导原则》是一致的;它还举办了一些有关儿童权利与工商业问题的专题讨论会,有50多个跨国企业和30多个国际咨询机构参加。儿童基金也努力进行了内部能力建设,对全球300多名工作人员进行了关于企业的社会责任的培训。指定的企业社会责任小组在总部努力提高儿童权利与工商业问题的地位,同时支持各国家委员会和国家办事处开展有关活动和任务。

26. 然而,尽管在联合国内外进行了这些和其他重要活动,所开展工作的规模和可用的资源都仍然不足以满足在全球落实《指导原则》的需要。为此,下面讨论了为加强利益攸关方落实《指导原则》的能力设立一个全球基金的可能性问题。

六. 结合《指导原则》: 联合国内的具体工作领域

A. 人权系统

27. 在落实工商业与人权议程和采取适当行动支持将《指导原则》融入联合国系统协调机制的有关重点领域方面,人权高专办可发挥核心作用(A/HRC/21/21和Corr.1,第31段)。人权高专办在促进对《指导原则》的连贯和一致的理解方面也可发挥重要作用,它可参与联合国系统内外旨在让企业将尊重人权融入其指导原则和政策文件的一系列工作,可应利益攸关方的请求提供关于如何解释《指导原则》的咨询。但是,仍然需要加强努力,提供关于落实《指导原则》的统一和明确指导。

28. 为推进更有效地落实《指导原则》,确保与企业有关的严重侵犯人权行为的受害者能得到司法补救,人权高专办于2014年启动了一个多利益攸关方咨询程序,目的是就与司法补救有关的一些关键问题和挑战提供进一步的明确概念和规范,特别重点是刑法系统。¹⁰

29. 人权高专办和工作组一直在和联合国各条约机构一起提倡《指导原则》。2013年4月,儿童权利委员会发表了其关于国家对工商业部门对儿童权利的影

¹⁰ 详见 www.ohchr.org/EN/Issues/Business。

响的责任的第 16(2013)号一般性意见。其他条约机构在对国家报告的意见中也阐明了国家在企业活动方面保护人权的责任。工作组目前正在和选定的一些条约机构合作，结合它们各自的任务，一起促进更好地了解如何将《指导原则》作为条约机构系统和全面收集有关缔约国报告与结论性意见中工商业与人权的资料的工具。

30. 除工作组及其有关《指导原则》的具体任务以外，其他特别程序也在越来越地将《指导原则》融入其对国家和国际情况及专题方面的具体分析。有关任务负责人也在越来越多地向缔约国，有时向工商企业，发送关于企业对人权影响情况的信函。这些工作既可有助于明确处于不同实际背景下的国家和企业所面临的与具体问题或具体群体有关的特别挑战，又可提供让一些国家和工商企业了解各自的义务和责任的手段。¹¹

31. 工作组努力探索了普遍定期审议如何考虑到工商业与人权议程的问题，并且也启动了一个关于落实《指导原则》的国家计划和国家级战略的项目。¹² 关于国家执行有关保护、尊重和落实人权的具体国家义务的国家行动计划的情况，各利益攸关方可在普遍定期审议时讨论。

B. 联合国系统

32. 秘书长意识到，联合国系统内对人权的更多重视可为将工商业与人权议程，特别是《指导原则》，融入现有平台和活动提供机会(A/HRC/21/21 和 Corr.1, 第 38 段)。要实现这一目标，就要作出一致努力；秘书长相信，他加强联合国充当伙伴的能力的意图如果能实现，那将是向这一目标迈出的一大步，因为它将利用《指导原则》作为一个关键要素帮助在全球和国家一级实现更大的责任承担、一致和规模。令秘书长感到鼓舞的是，各实体针对企业影响人权的一些具体方面已经进行了相当多结合工商业与人权议程的活动。下面是一些并非详尽的例子。

33. 2013 年，全球契约启动了《联合国土著人民权利宣言》参考指导项目，¹³ 其中也反映了按照《指导原则》尊重人权的责任。全球契约的 2014-2016 年战略有四个重点：参与者的承诺、地方网络、全球问题组合以及支持联合国目标和问题的负责任的工商企业。这些重点领域可为加强企业人权能力提供重要机会。¹⁴

¹¹ 详见 www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx。

¹² 详见 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx。

¹³ 见《联合国土著人民权利宣言工商业参考指导》(2013 年，纽约)，载于 www.unglobalcompact.org/Issues/human_rights/indigenous_peoples_rights.html。

¹⁴ 见 www.unglobalcompact.org/news/821-02-10-2014。

34. 为根据关于儿童权利与工商业的国际标准进一步调整政府法规、条例、政策和计划，儿童基金参与起草和通过了关于这一问题的正式指导方针。儿童基金支持儿童权利委员会的工作，为宣传加强了解委员会的第 16 号一般性意见发挥了重要作用。儿童基金正在为各国政府制定儿童权利与工商业关系的技术落实措施，还在为国家人权机构编写关于儿童权利与工商业的概况介绍。

35. 联合国促进两性平等和增强妇女权能署(联合国妇女署)与全球契约合作，支持加强妇女权能原则，这为工商业促进加强妇女在工作场所、市场和社会中的地位提供了一个平台。¹⁵ 虽然加强妇女权能的原则是为工商企业制定的，但这也是为其他利益攸关方与工商业交往时提供的工具和平台。

36. 环境署正在制订可持续环境、社会和经济纲领，其中将规定出环境署及其执行伙伴的最低可持续性标准，以明确和管理环境、社会和经济问题。在审查草案的过程中，可将《指导原则》与其他有关原则和指导文件一起考虑。

37. 环境署还在环境署金融倡议范围内启动了一个项目，伙伴约有 200 个金融机构，目的是起草一个报告，更好地说明银行的借贷和投资活动可能引起、造成或涉及对人权的不利影响的情况。报告预计将于 2014 年完成。环境署金融倡议还为金融部门制订了一个在线人权指导工具和给金融机构领导者的一个情况简介。

C. 国家一级的活动

38. 秘书长还意识到，联合国驻地协调员和国家工作队促进政府、工商企业和民间社会之间的对话方面可发挥重要战略作用，促进在开展经济活动时承担应有的人权责任，确保考虑到弱势群体或社群的危险，提供技术援助和支持有关的研究(A/HRC/21/21 和 Corr.1, 第 42 段)。秘书长建议在国家一级由驻地协调员牵头，并在可能的情况下与人权高专办合作，将《指导原则》融入有关活动(同上，第 43 段)。

39. 在这方面，秘书长注意到，有些国家工作队已启动工商业和人权议程，将《指导原则》或其中部分要素融入其工作，具体说是在涉及发展采掘工业的政策以及这个部门可能产生不利影响的情况下。然而，仍然缺少确保驻地协调员和国家工作队将工商业与人权议程融入其工作的协调战略，因为没有这种战略，在国家一级的融入仍然是零碎的。如果能应驻地协调员的请求布署人权顾问以有针对性地提供关于工商业与人权的培训，那将是有益的。然而，在联合国行政方面也需要采取进一步的协调行动。

¹⁵ 见 www.weprinciples.org。

D. 贸易和投资

40. 《指导原则》可帮助确保以业务为重点的贸易和投资政策与标准有助于增进人权，而不是对人权产生不利影响。前秘书长人权与跨国公司及其他工商企业问题特别代表特别意识到，签订国家与投资者的合同可能成为弄清、防止和减轻对人权的不利影响的重要办法(见 A/HRC/17/31/Add.3，附件)。

41. 联合国贸易和发展会议(贸发会议)如果能确保将《指导原则》融入政策指导和能力建设工作，将有助于推进工商业与人权议程。例如，2013年，贸发会议为工商业参与者举行了一次关于企业社会责任的会议，会上特别讨论了《指导原则》。

42. 在联合国系统内，联合国贸易法委员会(贸法委)有一个任务是，与世界贸易组织一起制定贸易规则和条例。贸法委在企业与贸易法方面有丰富的专门知识，非常适合引导研究如何通过国家一级的法律制定落实《指导原则》。贸法委可结合工商业与人权问题工作组有关落实《指导原则》的国家行动计划的活动，支持工作组有关国家法律执行的活动。这可有助于缩小落实《指导原则》方面的差距，支持各国的能力建设。

E. 劳工

43. 国际劳工组织(劳工组织)作为其在联合国系统内具体任务的一部分，利用其三方结构以及标准制定和监督机制，不断为落实《指导原则》的三个主轴作出贡献。劳工组织不断向其成员国的三方组成部分提供关于维护工人权利和企业可持续发展的支援。它还在和工商业与人权议程有关的很多问题方面培养雇主组织和工人组织的能力，包括工作时的权利、社会对话、集体谈判以及职业安全和职业卫生。

44. 劳工组织通过其国际劳工标准企业帮助平台向希望使企业政策和做法与国际标准一致的管理者和工人提供资料和办法，包括《国际劳工组织工作中的基本原则和权利宣言》。劳工组织的一个经修订的传单提到了《指导原则》。

45. 特别值得一提的是劳工组织的一次涉及孟加拉国的行动：劳工组织促进制定了成衣部门防火三方行动计划。2014年初，在孟加拉国还启动了劳工组织/国际金融公司更好工作方案。

46. 为确保《指导原则》与各国法规和已批准的劳工组织公约的一致和关系明确，还可以进一步加强劳工组织与人权机制的合作，也可以探索为加强能力如何在国家一级进一步合作。

F. 发展

47. 秘书长以前曾建议联合国发展集团带头，通过人权主流化机制促进将《指导原则》融入发展工作(A/HRC/21/21 和 Corr.1, 第 46 段)。

48. 联合国开发计划署(开发署)已经在帮助各国落实人权方面的国家发展计划和政策，特别是通过重点落实不歧视、参与和问责的原则和促进与国家人权机构的合作。然而，还需要将工商业与人权议程明确融入开发署旨在促进经济增长和私人部门发展的活动，以避免和减轻可能的不利影响。

49. 在这方面，开发署目前将人权主流化的工作提供了将《指导原则》融入的重要渠道。例如，《方案与行动政策和程序》要求所有预期的私人部门伙伴利用开发署的风险评估工具(其中包括与土著人民权利有关的标准)进行环境、社会和治理审查。另外，2013 年，开发署还发起了《全球采掘工业促进可持续发展倡议》。通过这一倡议，开发署，除其他外，特别是要促进和进行与受影响居民，特别是土著人民、私人部门和政府的关于采掘问题的对话，从而支持提高国家对采掘工业的治理能力。这为《指导原则》提供了一个重要切入点。

50. 世界银行及其私人部门贷款机构国际金融公司可提供推进工商业与人权议程的其他重要渠道。该公司已经将《指导原则》的一些基本内容纳入了其社会和环境可持续纲领。世界银行目前进行的社会保障政策审查提供了将《指导原则》基本内容纳入的一个机会，从而可避免和减轻银行借贷活动对人权产生不利影响的风险。

G. 人道主义行动

51. 正如秘书长不久前所注意到的，非国家行为者，包括工商企业，正在越来越多地参与冲突或灾难后的建设工作，因此，《指导原则》的融入对确保一致和减少对人权的不利影响非常重要(A/HRC/21/21 和 Corr.1, 第 56 段)。追究在冲突、占领或紧急情况下私人部门对人权所受不利影响的责任，在任何时候都很重要。在为增加长期作为难民生活的人们增加收入开展经济活动的情况下，工商业与人权议程也很重要。在这种情况下，应将《指导原则》融入有关的伙伴关系和方案中，包括视情况开展联合国难民事务高级专员与人权高专办的合作。

七. 整合联合国政策与程序和《指导原则》

52. 秘书长在其 2012 年的报告中指出，和与工商企业进行交易或有伙伴关系的任何其他企业一样，联合国的内部政策与程序也必须适用《指导原则》，并且有效实行(A/HRC/21/21 和 Corr.1, 第 75 段)。秘书长还指出，内部整合的重点应当是负起责任，通过与工商业实体的关系避免加重对人权的侵犯或参与这种侵犯。

A. 投资管理

53. 如秘书长在其 2012 年的报告中所指出，联合国合办工作人员养恤基金已承诺将《全球契约》的十条原则融入其活动，同时还是《联合国负责任投资原则》的成员(A/HRC/21/21 和 Corr.1，第 80 和 81 段)。但其投资风险管理政策目前还没有考虑人权或环境和社会风险。

54. 人权高专办认定，《指导原则》适用于金融公司，包括从事投资和资产管理的私营和公营机构。¹⁶ 在这方面有一些良好做法，如被排除的某些高风险活动和行业名单，保证在投资前尽责和行使积极所有权。与《指导原则》整合将有助于避免和减少投资活动的人权风险，避免因投资给联合国的名誉带来风险。

B. 采购

55. 联合国采购司在采购方面已采取行动促进可持续性，包括提高对《全球契约》的认识和制订非约束性《供应商行为守则》。¹⁷ 《行为守则》提到人权，但未提到《指导原则》期望的行为准则，其中包括履行应尽的人权责任和解决对人权的不利影响问题。如秘书长在其 2012 年的报告中所指出，修改《供应商行为守则》使其反映出《指导原则》在这方面是有益(A/HRC/21/21 和 Corr.1，第 84 页)。

56. 然而，其他联合国实体也采购货物和劳务。例如，联合国项目事务厅(项目事务厅)是联合国系统的资源中心，它不仅为联合国机构也为外部伙伴采购。虽然它也实行《供应商行为守则》，但也明确表示，它“只与那些和它一样按照《联合国宪章》的规定尊重基本人权、社会正义、人类尊严和男女权利平等的供货商做生意”。¹⁸ 其他参与采购的机构可视情况仿效这种做法。

57. 在一些私人部门企业和一些国家采购部门中，具有约束力的供应商行为守则现在已经是标准。将会有益的是，联合国伙伴关系事务厅对现有行为守则反映管理商业关系给人权带来的风险方面的普遍最佳做法的程度进行一次调查，然后向秘书长提出关于未来可能做出的修改的建议。

¹⁶ 2013 年 11 月 27 日给经济合作与发展组织工作组主席的信，见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/LetterOECD.pdf。

¹⁷ 关于 2012 年报告的行动和所作努力，见 A/HRC/21/21。关于有关政策的资料，见 www.un.org/depts/ptd/pdf/englishb.pdf。

¹⁸ 见 www.unops.org/english/whatwedo/services/procurement/pages/procurement.aspx。

C. 伙伴关系

58. 联合国为促进实现自己的目标和价值观正在越来越多地与工商企业建立伙伴关系。这为促进企业尊重人权提供了重要机会，但也增加了被与可能参与侵犯人权的企业联系起来的风险(A/HRC/21/21 和 Corr.1, 第 88 和 90 段)。

59. 秘书长受这一新的现实启示，希望提高联合国驾驭伙伴关系的能力，目的是实现更强的问责、统一、效率和规模以及对联合国的伙伴活动更有利的扶持性环境。《指导原则》将有助于建立一个规范性的框架，包括，例如，在更新联合国与工商业伙伴关系准则方面。

60. 《全球契约》可作为工商业与联合国建立伙伴关系的切入点。秘书长赞赏地注意到《全球契约》利用私人部门联络点会议宣传了《指导原则》。

八. 有关各方的能力建设——全球工商业与人权能力建设基金的可行性

61. 秘书长在其 2012 年报告中表示认为，要建立一个使我们能在工商业与人权领域采取大规模行动的强大能力和财力基础，就需要联合国外各利益攸关方的参与和支持(A/HRC/21/21 和 Corr.1, 第 74 段)。鉴于实施这一任务的艰巨性和所需资源，秘书长建议(同上，第 101 段)考虑设立一个与联合国相联系、有利益攸关方参与的全球工商业与人权能力建设基金的可行性。设立这样一个基金的主要目的是提高联合国系统内外利益攸关方实施《指导原则》的能力。

62. 根据理事会在其第 21/5 号决议中提出的请求，秘书长进行了可行性研究，报告全文载于本报告增编，目的是促进各利益攸关方就工商业与人权新基金问题进行对话和采取行动。下面阐述了研究的主要结果。

63. 研究报告审评了人权领域的各种联合国基金，包括主要是向民间社会中援助侵犯人权受害者的各行为方提供财力支援的自愿基金、支援人权高专办总部和外地活动的自愿基金和其他基金，包括根据《禁止酷刑和其他残忍、不人道和有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》设立的特别基金。人权高专办管理的所有基金都遵循《联合国财务条例和规则》，可接受各国政府、政府间和非政府组织以及其他私人或公共实体的自愿捐款。¹⁹

64. 研究报告还考查了其他联合国实体管理的其他基金，例如，为加强民间社会的发言权、促进人权和鼓励参与民主进程设立的联合国民主基金。另一个范例是联合国和平建设基金，该基金为联合国秘书处和机构实施在选定的优先国家制定的项目提供资源。

¹⁹ 人权高专办管理的所有自愿基金概述可见于：www2.ohchr.org/english/ohchrreport2012/web_en/allegati/12_Funds_administered_by_OHCHR.pdf。

65. 这些和其他联合国信托基金的经验应当有助于各会员国和其他行为方就为加强落实《指导原则》设立新的专用基金的可能性开展进一步对话。

66. 除已设立的自愿信托基金机制以外，联合国还不断通过建立旨在推进重要国际目标的新的伙伴关系扩大其工作的范围和影响，例如，在公共卫生领域设立了艾滋病、肺结核和疟疾防治基金和全球疫苗和免疫联盟等基金。这些办法也应当考虑。

67. 根据一些非正式协商、书面投入²⁰和2013年12月举行的正式协商，研究报告认为，各利益攸关方群体广泛支持在工商业与人权领域设立新基金的提议，认为这可能是一个有益的机制。然而，在可能确定的优先事项和治理安排方面也有一些不同意见，这需要认真考虑和与有关利益攸关方进行进一步对话。

68. 多数参加协商的利益攸关方都认为需要做出努力，支持地方、国家和国际上各利益攸关方的能力建设活动。

69. 关于这样一个基金可以支持哪些类活动，几乎所有建议都提到提高对《指导原则》的认识和有关培训活动对不同利益攸关方的重要意义。然而，对另外一些问题意见则不那么一致，包括：基金的任务是否应当大体上以《指导原则》的三个主轴为重点或是否应当专门以一个主轴为重点；是否应当主要是支持项目，包括工作组的现行项目，或是否应当支持以多种语文散发文件和支持广大利益攸关方参加与关于工商业与人权问题的联合国会议；是否应当支持一次性活动或专门支持将来可仿效和升级的活动。

70. 关于《指导原则》在整个联合国系统主流化的目标，有些建议指出，虽然人权高专办和其他联合国行为者可能是确保这个领域的基金有效实施的关键伙伴，但不应当把建设联合国的能力放在优先地位，因为这样会影响通过其他手段获取资源的能力有限的其他行为者获得资源。然而，也有建议指出，基金应当促进联合国国家工作队和其他联合国系统组成部分参与各国，特别是发展中国家与工商业与人权有关的能力建设。

71. 各利益攸关方对什么是拟设立的新基金的最有效而合适的管理办法的意见有显著不同。多数建议指出，人权高专办应当是管理这一领域基金的主要行为者。有些利益攸关方还说，在基金的战略制定方面，工作组应发挥核心作用。有些建议还强调了确保有效治理结构和限制管理费用的重要性。

72. 对于这方面的基金应在多大程度上仿效现有联合国自愿基金的模式，各利益攸关方的意见不那么一致。有些建议表示认为，特别强调工商业参与决策的多利益攸关方治理，对争取更多企业作为基金捐助者的参与和确保其长期影响非常重要。例如，建议设立一个多利益攸关方咨询委员会以提供全面战略指导，但在

²⁰ 作为研究准备工作的一部分，人权高专办曾通过在其网站发出的公开号召请所有会员国提供书面投入。

要支持的单个项目或谁能捐献或受益于资金的问题上，它不应有决定权。另外一些意见则建议按照现有的人权高专办管理的自愿信托基金的模式设立一个“董事会”。

73. 关于监督和评估，有些建议认为，批款，包括国家一级的批款，可由现有联合国机构有效管理和评估，以尽量减少管理费用。还有方面建议从一开始就计划在基金运营五年之后由外部机构进行评估。

74. 关于资金来源，各利益攸关方在其意见中都表示大体上同意，这方面的基金应当能接受包括国家、企业、慈善组织和个人等任何行为者的捐款。意见也广泛强调了确保捐助者和资金项目分配的充分透明的重要性，因为这是确定和保持基金的合法性和独立性的关键。

75. 各方提出了几种供资管理模式。为避免涉及单个捐助者的利益冲突，一些利益攸关方造成采取管理与资金分配独立于基金捐助者的模式。另一些利益攸关方则表示认为，让捐助者更直接参与是必要的，这既是为了吸引捐款，特别是私人部门的捐款，也是为了确保有效决策和长期影响。还有些利益攸关方表示认为，所有捐款都应当是非指定用途的，以防止必须限定任何单个捐助者捐助总额的百分比。另一些利益攸关方建议进一步考虑指定用途资助的可能性，因为这样可以为基金规定任务的具体方面吸引捐助者。

76. 关于在其他方面的认捐之外还为基金提供资金的捐助者的问题，一些利益攸关方表示认为，对有限资源的竞争是不可避免的，因此，不是一个要进一步讨论的问题。另一些利益攸关方建议进一步协商以确定为支持一项基金在多大程度上可以保证获得可观的更多资金。从这一观点出发，它们强调，主要用于执行《指导原则》的基金不应影响保持其他方面现行人权活动的供资水平。各利益攸关方对这一问题意见的多样性表明，还需要进行更多协商以明确与资金来源有关的未决问题。

77. 在理事会的讨论继续向前推进时，值得提一下的是，广大利益攸关方似乎一致认为，一个新基金将是促进落实《指导原则》的有益机制，这样一个基金应可接受来自国家、企业、慈善组织和个人等任何行为者的捐款。大家还广泛认为，确保捐助者和资金项目分配的充分透明是设立和保持基金的合法性和独立性的关键，因此，非常重要。

78. 然而，如协商过程所表明，对一些核心问题仍然有各种不同意见，如拟设立的基金其任务范围、资格标准和治理模式，只能通过进一步研究和多利益攸关方的对话解决这些问题。

79. 为取得进展，还需要进行有所有行为方参加的、重点更集中的对对话。因此，建议人权事务高级专员引导进行一次多利益攸关方协商，以拟定出关于为实行《指导原则》设立新基金的建议。

80. 协商应有所有利益攸关群体参加，包括各国政府、私人部门、民间社会和基层组织的代表，以及工作组和联合国系统内外的有关专家。现有联合国信托基金、公共和私人伙伴关系以及其他通过多利益攸关方治理机构管理的供资模式的经验应有助于协商的进行。应利用现有协商场地，如工商业与人权问题论坛，以检验有广大利益攸关方基础的初步建议。

九. 结论和建议

81. 为将工商业与人权议程，特别是《工商业与人权指导原则》视情况融入自己的工作，个别联合国机构、基金和方案已做出显著努力。一些驻地协调员和国家工作队在国家一级也在其工作中采纳了议程。然而，在采纳工商业与人权议程和落实秘书长 2012 年提出的建议方面，总的来说，联合国似乎落后于某些其他国际和区域组织。联合国行政方面还需要做出进一步的协调努力，以确保联合国以系统和战略方式对待这一任务。下面的建议就是根据这一情况提出的。

82. 联合国工商业与人权议程和《指导原则》应当融入整个联合国系统，包括各种机构、基金和战略政策级的专门方案。作为联合国系统内的工商业与人权议程协调中心，人权高专办有一个使《指导原则》在联合国系统中主流化的任务；要完成这项任务，人权高专办须与全系统协商机制、联合国发展集团人权主流化机制(该机制也应采纳这个议程)以及本报告中明确的其他机制合作。

83. 人权高专办应加强努力，在实地宣传和促进联合国系统内部的能力建设，包括与联合国国家工作队合作建设能力。为此，应当设法获取足够的资金以支持加强努力。

84. 人权高专办应与人权和跨国公司问题工作组及其他工商企业合作，继续充当就与《指导原则》的解释有关的问题向联合国系统内外的所有利益攸关方提供统一咨询、指导和澄清的协调中心。

85. 人权高专办应加强努力，提供有关《指导原则》的公开培训资料和其他资源，以支持各国和工商企业落实《指导原则》。

86. 所有联合国机构、基金和专门方案应审查《指导原则》与其任务和活动的关系，应酌情将《指导原则》融入其政策和程序。

87. 联合国驻地协调员和国家工作队，鉴于他们在许多国家的重要作用，应当加强努力，确保在国家一级工商业与人权的协调以及将《指导原则》融入规划和宣传工作，包括视情况将《指导原则》融入国家发展援助纲要，并在可能情况下动员国家人权机构和《全球契约》地方网络参与这些工作。

88. 联合国应参照《指导原则》审查其处理投资管理、采购和与工商部门的伙伴关系问题的方式，以确保其符合得到全球承认的发现和管理人员权风险的当前良好做法。联合国还应寻找可在这方面作为良好做法典范的外部实体。

89. 《全球契约》可为争取私人部门参与和工商企业分享有关落实《指导原则》的知识和最佳做法提供一个重要平台。《全球契约》应通过其地方网络系统参与发现落实方面的困难、可利用的工具和良好做法，同时宣传知识和分享经验。

90. 贸法委非常适合审查《指导原则》融入各国有关企业行为的法规和条例的程度。鼓励贸法委在这方面与人权和跨国公司及其他工商企业问题工作组合作。

会员国

91. 根据会员国按照《指导原则》保证政策一致性的责任，它们应确保坚持与联合国合作，鼓励将《指导原则》融入联合国系统，而不是限制它。

为支持所有行为者建立落实《指导原则》的能力设立全球基金的问题

92. 秘书长注意到，各种利益攸关方都表示支持为加强利益攸关方落实《指导原则》的能力设立新的全球基金。然而，仍然需要与利益攸关方进一步协商以探索关于这方面基金的合适任务、管理结构和资金来源的各种不同意见。

93. 建议由人权高专办引导进行多利益攸关方协商以拟定关于在这方面设立新基金的建议，在拟于2014年12月举行的第三次工商业与人权论坛上提出与利益攸关方协商的具体模式。协商应有所有利益攸关群体参加，包括各国政府、私人部门、民间社会和基层组织的代表以及跨国公司与其他工商企业问题工作组和联合国系统内外的有关专家。

94. 协商之后，人权高专办应于2015年初召开一次专家级会议，以拟定关于基金结构和任务的具体建议，以便2015年1月向人权理事会提出供审议。