



大会

Distr.: General
29 April 2015
Chinese
Original: English

人权理事会

第二十九届会议

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

关于设立一个全球基金用以提高各利益攸关方实施《工商业与人权指导原则》的能力的可行性研究

联合国人权事务高级专员的报告

摘要

人权理事会第 26/22 号决议请联合国人权事务高级专员征求各国和相关利益攸关方的意见，提出具体的备选办法和建议，为作出关于是否设立一个全球基金用以提高各利益攸关方实施《工商业与人权指导原则》的能力的决定提供参考，并就此向人权理事会第二十九届会议提交一份报告。

本报告即是按照这一要求编写的，总结了利益攸关方对这种基金的范围和结构问题的看法。高级专员建议了供理事会审议的进一步措施，并建议授权联合国人权事务高级专员办事处制定一个试点项目，在有资源可用的情况下，测试在这方面设立一个能力建设基金的可行性。



一. 导言

1. 人权理事会第 21/5 号决议认识到加强所有行为者的能力建设，以更好地应对工商业与人权领域的挑战的重要性，并请秘书长进行一项研究，探讨关于设立一个全球基金用以提高各利益攸关方推进实施《工商业与人权指导原则》的能力的可行性。
2. 可行性研究的主要结论已列入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(见 A/HRC/26/20,第 61 至 80 段)。为开展可行性研究进行协商的结果，发现各国政府、工商业界和民间社会的代表对设立一个新的基金以支持实施《指导原则》已达成广泛共识，并认为这种基金将是一个有用的机制。
3. 理事会第 26/22 号决议欢迎秘书长的报告，并请联合国人权事务高级专员征求各国和相关利益攸关方的意见，提出具体的备选办法和建议，为关于是否设立此项基金的决定提供参考，并就此向人权理事会第二十九届会议提交一份报告。本报告即是按照这一要求编写的，应结合可行性研究报告(A/HRC/26/20/Add.1)一并阅读。在编写本报告时，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)邀请所有会员国和相关利益攸关方就设立一个新的能力建设基金以推动实施《指导原则》的可能备选办法提出意见和建议。人权高专办还概述了收到的答复，并在 2015 年 4 月 9 日与各会员国的非正式磋商中讨论了下一步的可能备选办法。
4. 对于潜在的基金的范围，人权高专办请利益攸关方就第一轮协商中初步确定的优先事项的相对重要性提出意见，其中包括：(a) 支持民间社会、人权捍卫者和帮助人权受工商业活动影响的人的那些组织建立自己的能力，以便在国际、国家和地方各级有效地倡导人权，并协助受害者获得补救；(b) 支持实施《指导原则》能力有限的国家，包括支持政府制定关于工商业与人权的国家行动计划；(c) 支持开展宣传和培训活动的民间社会、工商业网络、工会、智囊团、国家人权机构和其他组织。
5. 在新基金的可能结构问题上，正如可行性研究所建议，人权高专办要求就可以在各级治理和所有相关的利益攸关方团体，最有效地推进《指导原则》的实施和满足能力建设需要的备选办法提出意见。供考虑的基金模型可以包括：(a) 类似于在人权问题上其他自愿信托基金的结构，由秘书长管理，人权高专办提供秘书处服务，包括预先筛选申请、监测和评价赠款使用情况并向董事会提供支持；(b) 多方信托基金结构，决策机构由来自不同区域的国家主管部门、人权高专办和其他有关的联合国机构组成，负责确定优先事项，作出给予赠款的决定，并由联合国开发计划署多伙伴信托基金办公室负责管理；和(c) 设立一个法律上独立的国际非营利组织，或由现有的一个组织，负责管理基金。这样一个组织将向秘书长负责并建立一个多方利益攸关方董事会，由来自捐助国和受援国的代表、私营部门和民间社会的代表组成，负责确定优先次序和作出给予赠款的决定，并监督和监测方案的实施。多方利益攸关方董事会还将负责确保项目筛选、资金拨付、监督和评估、以及法律和财务管理的有效秘书处支持。

6. 本报告旨在推动人权理事会审议是否要创建一个新的能力建设基金，用于实施《指导原则》。下面一节概述了在最近协商进程中提交书面意见的利益攸关方的观点。根据这些意见和秘书长的可行性研究报告，高级专员提出了供人权理事会第二十九届会议审议的进一步措施。

二. 利益攸关方意见摘要

7. 这一轮协商只收到了少量回应(四个来自缔约国、两个来自民间社会，其中之一是共同提交的意见。应该指出的是，虽然为可行性研究进行的协商表明广泛支持为《指导原则》的实施建立一个新的基金，并认为这样的基金可能是一个有用的机制，但对这样一个基金的优先事项和管理安排则有各种不同的看法。因此，目前的协商力求征求各方对新基金的范围和结构问题的其他意见。

A. 利益攸关方对新基金范围的意见

8. 可行性研究中指出，鉴于所有行为者对“保护、尊重和补救”框架这三大支柱的相互关联性的重视，显然，这样的基金的任务应该是广泛的，可以在各级治理和所有相关的利益攸关方团体，支持推进《指导原则》的实施和满足其能力建设需要的项目。它还指出，似乎普遍持有的看法是，新的基金应该能进一步鼓励多方利益攸关方的合作(见 A/HRC/26/20/Add.1, 第 50 段)。在为可行性研究进行的协商中，利益攸关方之间达成广泛共识，认为新的基金不应该优先考虑直接向联合国秘书处和各机构提供资源，以开展工商业与人权领域的能力建设活动。对民间社会行动者的支持被广泛视为一个关键优先事项，但对这样一个基金可以支持的其他可能的行动者和活动的看法则大相径庭。

9. 在最近提交的利益攸关方意见书中大致重申了这些意见，而且添加了一些额外的建议。一份意见书认为，新基金应为确定区域优先事项留出足够的余地。该意见书指出，利益攸关方在某些地区可能会从提高认识或能力建设等活动获益更多，例如，在企业的人权尽职流程方面向中小型企业提供咨询，而其他地区可能会认为在社区与公司对抗时支持社区捍卫自己的权利更为迫切。另一份意见书认为，企业与人权领域的基金应该具有足够的灵活性，以允许特定区域工具的开发，从而加强企业的人权尽职流程，以及支持那些受到企业活动负面影响的社区。还有一份意见书认为，基金应该支持涉及企业与人权国家行动计划的实施活动，同时指出，民间社会活动在某些情况下是这种举措的一部分。

10. 其他的意见书认为应确定具体的优先事项，包括：(a) 加强土著人民和其他边缘化的利益攸关方面对企业与人权问题的能力；(b) 提供更多的机会获得有关报告和文件，包括将其译成国家和土著语言；和(c) 确保土著人民和边缘化群体更广泛地参与相关的联合国会议及其他有关会议。一份意见书重申支持人权捍卫者开展工作的重要性，特别是关于记录企业的影响并确保获得有效补救措施的工作。

11. 一些利益攸关方认为，新的基金应该通过以下活动，优先考虑加强最弱势群体的能力，包括土著人民的能力：(a) 对土著人民和弱势群体进行《指导原则》的内容和利用方法培训；(b) 当企业活动不利影响到土著人民权利时，国家和私人行为者与土著人民一起开展的活动；(c) 研究《指导原则》的实施情况，包括审查和改进现有的实施机制；和(d) 监测和记录对土著人民权利有不利影响的企业活动案例，并为提高认识和宣传目的广为传播。

12. 关于项目期限、资金额度和受援方情况，一份意见书认为，基金应该优先考虑多年期能力建设项目，而不是短期、一次性的项目或活动，并建议基金可以将项目的预算范围定为 10,000 至 50,000 美元，包括为期一至三年的多年期项目。另一份意见书强调，基金应对各种各样的组织开放，包括可行性研究中所指的民间社会组织、工商业网络、工会、智囊团、国家人权机构和其他开展提高认识和组织培训活动的组织。

B. 利益攸关方对新基金的结构意见

13. 为可行性研究进行的协商突出了利益攸关方对旨在提高企业与人权领域的能力的最有效基金结构的不同看法。正如研究报告指出，绝大多数意见书指出，人权高专办应在管理这类基金上发挥主要作用。一些利益攸关方指出，人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组应在制定基金的战略方针方面发挥核心作用。一些意见书强调了确保高效的治理结构和限制行政费用的重要性(见 A/HRC/26/20/Add.1,第 39 段)。

14. 同样，对于在工商业与人权领域的基金最可取的治理安排方面，为本报告进行的协商进程也未能达成明确的共识。例如，虽然有些国家表示倾向于依靠现有结构的传统自愿信托基金，其他国家则强调简单、有效且不会妨碍潜在申请人的程序的重要性，特别是对通过这样的基金寻求支持的民间社会代表而言。一个国家认为，由国际人权机构或专家小组监督予以支持的公私合作模式也许更为灵活，有利于促进多方利益攸关方合作，并有效地管理基金。另一个国家赞成由来自所有地区的国家当局、人权高专办和联合国其他机构管理的基金结构。

15. 民间社会代表认为，有权利持有人代表参与的董事会并由人权高专办管理的结构，对工商业与人权领域的新基金最为合适。民间社会联合提交的一份意见书指出，与现有的基金——如联合国土著人民自愿基金——打交道的经验表明，在这种情况下，基金治理应着重于：(a) 制定董事会成员甄选程序，以确保潜在申请人在自己的选区为人们所熟悉，同时保障赠款审批集体决策的独立性；(b) 制定和发布关于可以通过新基金寻求支持的组织的资格标准——在这方面，有人认为各组织和团体，特别是土著人民的组织和团体，不应要求在其原籍国合法注册才能获得资金；(c) 确保有效的预先筛选程序，以审查有资格的组织的合法性和过往的表现。

16. 一个公民社会强调所建立的治理结构必须有助于为基金的活动争取当地和多方利益攸关方的支持。在这方面，有人认为，一个独立的组织，由多方利益攸关方组成的董事会负责确定优先事项、作出给予赠款的决定、监督和监测方案实施情况，这种结构最有可能在各级治理和所有相关的利益攸关方团体，有效地推动《指导原则》的实施并满足其能力建设需要。

三. 结论和建议

17. 鉴于上述利益攸关方意见摘要，高级专员提供了以下的结论，并就人权理事会在第二十九届会议期间要审议的进一步措施提出建议。

18. 首先，高级专员希望强调，理事会在这个问题上作出的任何决定，均应考虑到更广泛的人权能力建设和技术援助趋势，以及人权高专办乃至更广泛的联合国人权系统目前的总体资金状况。在这方面，应该回顾，对人权援助的需求不断成倍增长，然而，由于缺乏资源，人权高专办不得不大大减少其 2015 年的活动方案。理事会在进一步讨论设立新基金以加强利益攸关方实施《工商业与人权指导原则》的能力的可行性之前，这一现实显然需要加以考虑。

19. 第二，高级专员希望强调的是，正如可行性研究所指出，关于在工商业与人权领域中设立新的基金的任何决定，都应当与人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组协调后作出。鉴于其任务是查明、交流和推广关于实施《指导原则》的最佳做法和经验教训，以及其支持所有行动者旨在促进能力建设和使用《指导原则》的努力的作用，因此，该工作组参与制定新的基金的战略方针极为重要。

20. 第三，高级专员希望重申，似乎所有利益攸关方都认为一个新的基金将是推动《指导原则》的实施的有用机制，而且这样的基金应该能够接受任何行动者，包括国家、企业、慈善组织和个人的捐款。同样重要的是，正如可行性研究报告结论中所指出，利益攸关方已达成广泛共识，认为需要建立适当的保障措施，确保这一领域的任何新的筹资安排的合法性和独立性，包括确保捐助者和单个项目的资源分配具有充分的透明度。

21. 这些达成共识的要点构成了理事会采取进一步行动的有用基础。然而，在对新基金要优先支持的行动者和活动以及为确保产生最大影响的最有效结构方面，意见仍然很分歧。考虑到这些方面，除了上文提到的当前的财政挑战，有用的下一步行动看来是为测试多方利益攸关方创造条件，以便了解这一领域的能力建设方面的支持如何在实践中交付。这一步骤将进一步鼓励对话和其他信息的收集，包括了解捐助者有多大兴趣在较长期的基础上支持这一领域的能力建设。

22. 鉴于以上的考虑，高级专员建议人权理事会考虑以下内容：鉴于上述考虑，高级专员建议人权理事会考虑以下几点：

(a) 为了提供进一步信息，帮助理事会决定是否要建立一个常设机制以支持利益攸关方实施《工商业与人权指导原则》的能力，应请人权高专办制定一个

试点项目，测试在这一领域设立能力建设基金的可行性。然而，应当强调的是，只有收到人权高专办认为足够的资源，试验项目才能实施；

(b) 作为试点项目的一部分，应授权人权高专办协同人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组以及其他有关的联合国系统合作伙伴，在可用资源的范围内，为实施《指导原则》的能力建设具有代表性的若干试点项目提供资金支持，并在三年后将试点项目所产生的结果及从中吸取的经验教训向理事会提出报告；

(c) 应请高级专员与代表所有有关各界的多方利益攸关方个人和组织团体进行协商，在试点项目开展过程中向人权高专办提供战略指导，包括制定能力建设试点项目的资格标准。这种协商可协同工作组在将于 2015 年 11 月举行的第四届工商业与人权年度论坛期间发起。参与协商的个人和组织无权参加决策，指定应支持的项目或决定谁可以出资或从基金获益。同样，能力建设试点项目的私人 and 公共捐助者不应直接参与决定应支持的项目，以避免任何利益冲突。

23. 鉴于至今所取得的协商结果以及所有的合作伙伴都对“保护、尊重和补救”框架这三大支柱与《指导原则》的相互关联性的重视，理事会应确认试点项目的任务应该是广泛的，可以在各级治理和所有相关的利益攸关方团体——但不包括联合国机构或方案——支持推进《指导原则》的实施和满足其能力建设需要的项目。应优先考虑发展中国家所有关键的利益攸关方群体，例如通过：

(a) 支持资源有限的民间社会组织，以加强当地社区和处于社会边缘地位的利益攸关方面对与《指导原则》的实施有关的问题的能力；

(b) 发展多方利益攸关方合作，专注于协助中小型企业按照《指导原则》履行其责任；

(c) 协助正在制定国家工商业与人权行动计划的各国政府。