



大会

Distr.: General
12 August 2008
Chinese
Original: English

第六十三届会议

临时议程* 项目 67(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进人权和
基本自由的切实享受的各种途径

人权与跨国公司和其他工商企业

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递他的人权与跨国公司和其他工商企业问题特别代表按照人权理事会第 8/7 号决议的要求提交的报告。

* A/63/150 和 Corr. 1。



秘书长人权与跨国公司和其他工商企业问题特别代表的报告

摘要

在 2008 年 6 月第八届会议上，人权理事会欢迎秘书长人权与跨国公司和其他工商企业问题特别代表提出的工商业与人权政策框架，并将其任期又延长三年（见理事会第 8/7 号决议）。特别代表的任务是当时的人权委员会在 2005 年第 2005/69 号决议中确定的。

特别代表的延期任务要求他每年向大会提出报告。本报告概述特别代表在给人权理事会的报告（A/HRC/8/5）中指明的概念和政策框架的三个主要组成部分。这个框架包括三项核心原则：保护免遭包括工商业在内的第三方侵犯人权的国家义务；尊重人权的公司责任；以及更有效获得补救的必要性。报告还概述特别代表在执行其人权理事会延长的任务方面的预期工作流程，并载有特别代表自最近报告完成以来的相关活动的最新简报。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-2	4
二. 保护、尊重和补救框架	3-14	4
三. 今后的步骤	15-29	6
A. 国家保护义务	18-22	7
B. 公司的尊重责任	23	8
C. 获取补救	24-29	8
四. 特别代表最新活动情况	30-40	9
五. 结论	41	11

一. 引言

1. 在 2008 年 6 月第八届会议上，人权理事会欢迎秘书长人权与跨国公司和其他工商企业问题特别代表的报告，并将其任期又延长三年（见理事会第 8/7 号决议）。最初任务是当时的人权委员会在第 2005/69 号决议中通过的。

2. 特别代表的新任务要求他每年向大会提出报告。鉴于从 2008 年 6 月延长其任务期限到 2008 年 8 月向大会提交报告的最后期限之间时间不长，本报告很简短。报告概述特别代表向人权理事会提出的概念和政策框架的主要组成部分（A/HRC/8/5）——理事会第 8/7 号决议欢迎这份报告，概述特别代表在执行延期任务方面的预期工作流程，并摘要说明特别代表自人权理事会第八届会议以来的一些主要工作活动。

二. 保护、尊重和补救框架

3. 特别代表的任务是在人权委员会就跨国公司和其他工商企业人权责任准则草案进行了分歧很大的辩论之后确定的。促进和保护人权小组委员会 2003 年批准了这项草案（E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2）。尽管文件载有有益的要素和想法，委员会仍得出结论，即这些准则草案没有法律地位（见人权委员会第 2004/116 号决定），并且没有对这项建议采取行动。相反，2005 年，委员会通过了特别代表广泛的任务，授权他除其他外，查明并澄清现行标准，阐明国家作用，并就如何加强人权保护免遭公司相关侵权提出看法和建议（见委员会第 2005/69 号决定）。

4. 过去三年，特别代表在五个大陆进行了不少于 14 次多方利益攸关者协商；实施了 20 多个研究项目，其中一些得到全球性律师事务所和其他法律专家、非政府组织、国际机构和热心人士协助；编制了 1 000 多页文件；收到约 20 份呈文；向人权委员会报告了一次，向人权理事会报告了两次。¹

5. 一个共同主题贯穿于广泛的协商进程。尽管利益攸关方团体之间存在着分歧，但每一个团体都表示迫切需要有一个共同框架来理解复杂的工商业与人权挑战，这是发展思维和行动可以逐渐发展的基础。

6. 因此，2008 年，特别代表向人权理事会提交了一个战略政策框架。² 该框架是围绕保护、尊重和补救三项基本原则组织的：保护免遭包括工商业在内的第三

¹ 根据和为了任务而制作的文件，包括特别代表给人权委员会和人权理事会的报告，都登载在他的网站上：<http://www.business-humanrights.org/Gettingstarted/UNSpecialRepresentative>。特别代表感谢工商业与人权资源中心主办这个网站。

² A/HRC/8/5 和 Add.1 和 2。

方侵犯人权的国家义务；尊重人权的公司责任；以及更有效获得补救的必要性。国家的保护义务至关重要，因为这是国际人权制度的核心所在；公司的尊重责任至关重要，因为这是社会对工商业的基本期望；获得补救必须是任何成功战略的组成部分，因为即使最协调一致的努力也无法防止所有侵权行为。

7. 在该框架三项原则的每一项原则下，特别代表调查了通过改变国家法律、管制政策、国际机制和自愿倡议，国家和公司正在和可以运作这些原则的各种方式。³

8. 该框架三项原则的第一项是让国家回到工商业与人权方程式中。人们常常强调，各国政府是作出调和不同社会需要所需的困难平衡决定的最适当实体。但是在工商界与人权领域，特别代表质疑各国政府是否进行了适当平衡。他的研究和咨询表明，大多数政府对管理工商业与人权议程采取狭窄的办法，往往局限于各国自己的概念（常常软弱）和机构框框，与影响工商业做法的其他政策领域，包括商业政策、投资政策、证券管理和公司治理分开或在其中大打折扣。这大概相当于一家公司在其核心业务工作之外设立了一个公司社会责任部门。国家政策不够连贯的情况在国际上也有。

9. 特别代表对各国的主要建议是，与工商界有关的人权关切需要扩大，超过目前狭窄的体制局限范围。各国政府必须确保遵守人权成为界定公司道德文化的一部分，它们在签署贸易协定和投资条约，特别是在任何人权挑战风险已知很高的情况下提供信用或投资担保的时候，考虑到人权影响。

10. 该框架的第二个组成部分是尊重人权的公司责任，其含义实质上是不造成伤害。除了遵守法律以外，各公司必须接受有时被称为社会运作许可，即普遍存在的社会期望的约束。事实上，公司采取的几乎每一项自愿倡议都承认尊重人权的责任，几项不具有法律约束力的文书（所谓软法律）也有规定。这是在所有情况下对所有公司的期望底线。由于是底线，一公司不能通过在其他地方干好事来补偿在一个地方对人权的损害。而且不造成伤害不仅仅是公司的一种消极责任，也可引起积极步骤。例如，一项工作场所反歧视政策可能会要求一个公司采用具体的征聘和培训方案。

11. 然而，公司如何知道它们遵守人权？它们是否有制度可以以任何程度的自信来支持这种说法？事实上，有这种制度的公司较少。因此，特别代表提议一个公司尽责程序，以管理人权伤害风险，避免伤害发生。这种程序的范围要求各公司注意三个因素：开展业务活动的国家环境；公司自己的活动；以及公司是否会通过与其活动有关联的关系，如生意伙伴、供应商或国家机构助长侵权行为。

³ 关于框架不同组成部分的全面解释，见 A/HRC/8/5。

12. 获取补救是第三项原则。即使在各机构最佳运作的情况下，也会发生有关公司消极人权影响的争端，受害者将寻求补救。目前，诉诸正规司法制度往往在最需要的情况下最难做到。非司法性机制也很不发达，从公司一级上至国家和国家范围都是如此。特别代表注意到改善诉诸司法的一些可喜变化，包括在对工商企业提出申诉方面加强司法能力。他已经查明非司法性申诉机制的效力标准。根据这些标准建议了加强某些现有机制的方式。他着重指出，提供有效补救不仅仅是国家保护义务，而且是公司尊重责任的一部分。就后者而言，公司一级提供的机制必须基于直接或调停的对话，而不是自我裁定。

13. 人权理事会对拟议框架作出了积极反应。欢迎该报告和延长特别代表任务期限的第 8/7 号决议有 43 个共同提案国，未经表决获得通过。这项决议的通过，是具有权威性的联合国人权机关支持一种新的前进方式的重大表示。通过这种方式，有关各方可以在工商业与人权领域加强概念连贯性和政策指导。

14. 特别代表的三个支柱框架也得到广泛利益攸关方——许多非正式组织，包括大赦国际以及位于阿根廷的人权与环境中心；主要全球性商业协会，如国际商会和国际雇主组织；许多对社会负责的投资者，如社会投资论坛和工商业领导人人权倡议——的好评。工商业领导人人权倡议是一个著名的全球性公司，其目的是寻找“工商界适用《世界人权宣言》各项期望的切实可行的方法。”⁴

三. 今后的步骤

15. 根据延长的任务，人权理事会委派特别代表运作该框架，以期为个人和社区提供更有效的保护，使它们免遭跨国公司和其他工商企业犯下或参与的侵犯人权行为。具体地说，任务要求特别代表：

(a) 提出看法和切实可行的具体建议，说明包括通过国际合作，如何加强实现保护免遭跨国公司和其他工商企业犯下或参与的所有侵犯人权行为的国家义务；

(b) 进一步阐明尊重所有人权的公司责任的范围和内容，并向工商界和其他利益攸关方提供具体指导；

(c) 在国家、区域和国际三级探讨选择并提出建议，使其人权受到公司活动影响的人获得更有效的补救；

(d) 将性别观点纳入其工作各方面，并特别注意属于弱势群体的个人，包括儿童；

⁴ 特别代表收到的关于三支柱框架的所有呈件和建议登载在他的网站上：<http://www.business-humanrights.org/Documents/RuggieHRC2008>。

(e) 与全球契约人权工作组的努力协作，查明、交流和促进跨国公司和其他工商企业问题的最佳做法和经验教训；

(f) 同联合国和其他有关国际机构、办事处、部门和专门机构，特别是理事会的其他特别程序密切协调工作；

(g) 促进框架并就任务所涉问题与所有利益攸关方，包括国家、国家人权机构、国际和区域组织、跨国公司和其他工商企业以及民间社会，包括学术界、雇主组织、工人组织、土著社区和其他受影响社区及非政府组织不断协商，包括通过召开联合会议。

16. 在写这份报告时（2008 年 8 月），特别代表仍在同利益攸关方、专家和其他相关伙伴协商如何最佳执行其延期任务的不同部分。以下各段概述特别代表关于如何推进任务的初步计划和想法，但应有一项谅解，即在进一步思考后会改动。

17. 为了就下一阶段工作所有方面征求意见，特别代表计划召集一个多个部门和区域的高级别领导小组，不断提供战略和实质性咨询意见。

A. 国家保护义务

18. 在最近给人权理事会的报告中，特别代表提请注意，不可能期待人权制度在冲突区独特的条件下按设想运作。这种局势的特点是零星或持续的暴力，施政崩溃和没有法治。正是在这种情况下发生最恶劣的侵犯人权行为，包括与公司有关的行为。特别代表的结论是，需要具体政策革新，在冲突区防止公司侵权行为，但很多国家很少为解决这些困难问题做出努力。

19. 特别代表提议探讨可供协助各国处理这种局势的政策选择。为了有意义和获得成功，这项工作将需要发达国家和发展中国家、最近境内发生冲突的国家以及通过维持和平或发展援助参与减缓冲突和支持建设和平工作的国家参加的一个协商进程。

20. 特别代表希望，侧重于冲突区的协作努力可以查明各种积极、支持性和/或协作性的政策和工具。母国和东道国都可以用来避免或减缓公司助长冲突的问题，以便公司可以成为建设和平的积极力量，而不是冲突的起因和促成因素。

21. 各国政府代表、法律实践者、公司和民间社会对特别代表的投资协定与人权工作表示极大兴趣。区域协商预定在秘鲁和南非举行，对 2008 年 5 月在伦敦举行的协商采取后续行动（见下文第 31-34 段）。这些协商将提出看法和建议，说明如何最佳处理特别代表和国际金融公司 2008 年 3 月发表的研究报告所查明的的问题，重点是对于各国履行私人或公共双边投资条约和东道国协定产生的保护义

务的影响。⁵ 特别代表还委托开展工作，以确定一个未来可能的贸易相关问题项目的范围和内容。

22. 根据特别代表 2008 年报告中的表述，即各国政府有独特地位来扶持尊重权利为业务活动组成部分的公司文化，他打算进一步探讨如何利用现行公司法和相关原则来帮助改善公司在人权方面的行为，并适当向各国提供有关管制改革潜力的指导。另外，目前正在探讨几个与受害人诉诸正规司法机制有关的问题。

B. 公司的尊重责任

23. 特别代表正在开展一个进程，制定一套关于公司尊重人权责任范围和内容，包括尽责要求和相关问责制措施的指导原则。为了确保原则制定了解广泛和专家的观点，特别代表计划确保多层面、多方利益攸关者协商。这将包括高级别领导小组不断提供战略和实质性咨询意见，一系列多方利益攸关者协商作出贡献。

C. 获取补救

24. 该框架的第三个支柱是获取补救。特别代表最近给人权理事会的报告着重指出，有必要通过司法性和非司法性机制来改善补救获取。根据新的任务，他将更深入地审查国内和国际两级现存的获诉诸司法障碍。

25. 关于非司法性机制，特别代表将双管齐下。第一项工作侧重于现有的非司法机制，以他给人权理事会的报告中的意见为基础，即诉诸非司法性申诉机制的一个严重障碍，是不知道其所在地点，如何运作，以及有哪些支持性资源。（A/HRC/8/5，第 102 段）。在与主办申诉机制的各组织的讨论中，显而易见的是，缺乏有关这些机制的信息，阻碍了解不同的争端解决模式；何种机制在何种情况下最有效及其原因；不同办法所产生的效果和解决；以及这些经验教训首先会对制定防止冲突的政策有什么意义。

26. 为了消除信息赤字，特别代表已经开始与感兴趣的组织协作，设立一个名为“wiki”的国际互动网上论坛。该论坛将使所有可以上网的人都能寻找、提供或评论信息，介绍世界各地申诉和解决争端机制；这些机制如何运作；可以支持其有效利用的人权、调停、法律方面的专家和其他资源；以及这些资源提供的学习机会。今后有可能以联合国所有正式语文和其他语文登载信息。

27. 该倡议的最新资料将在商业与人权资源中心网站上登载，该网站也将宣布 wiki 的启动（<http://www.business-humanrights.org/Gettingstarted/UNSpecialRepresentative>）。特别代表强烈希望，来自各国和各部门，无论是工商业、民间社会、政府、学术界、法律、调停或其他背景的个人和组织，将参加

⁵ “稳定化条款与人权”，为 FC 和秘书长工商业与人权问题特别代表开展的一个研究项目，2008 年 3 月；可从 <http://www.reports-and-materials.org/Stabilization-Clauses-and-Human-Rights-11-Mar-2008.pdf> 获取。

这个线上社区，向其他人介绍该社区，并积极帮助克服在工商业与人权领域有效补救和争端解决方面的信息障碍。

28. 非司法性申诉机制的第二层工作将是调查目前五花八门的申诉机制的差距，业绩和体制两方面的差距。为此目的，将在 11 月与美国牛津饥荒救济委员会合作，为任务举办一次多方利益攸关者协商。目的将是围绕最有希望的非司法性申诉机制模式刺激新的思维和激烈辩论，使现有机制增值。从这次辩论以及与所有利益攸关方团体不断进行的广泛讨论中，特别代表希望根据其任务要求，收集一些选择和建议，在 2009 年提交给人权理事会和大会。

29. 在这方面，特别代表还继续同其他国家、区域或国际相关组织，包括国家人权机构协作。他热烈欢迎国家人权机构最近在日内瓦、哥本哈根和吉隆坡讨论工商业与人权问题，并期待获益于继续协作。

四. 特别代表最新活动情况

30. 自从 2008 年 3 月最后确定给人权理事会的报告以来，特别代表向对其任务具有战略和实质性重要意义的一些组织和利益攸关方发表了讲话。特别代表的所有讲话和声明稿可以从其网站上获取 (<http://www.business-humanrights.org/Gettingstarted/UNSpecialRepresentative>)。

31. 2008 年 5 月 17 日，特别代表在伦敦国际法协会年会上做了主旨发言。这次讲话总结了任务工作和三个支柱框架，并详细说明他为什么不建议现在起草一份工商业与人权国际法律文书。会议吸引了来自无数国家的数百名国际律师。在会议期间，一个小组讨论了特别代表的投资与人权工作。

32. 2008 年 5 月 22 日，特别代表在伦敦查塔姆之家发表题为“工商业与人权今后步骤”的公开讲话。这次活动是英国工商联合会和人权资源中心合办的。

33. 也是在 2008 年 5 月 22 日，特别代表与国际金融公司一起举办了首次投资协定与人权问题多方利益攸关者协商。协商旨在讨论关于稳定化条款与人权的研究报告的调查结果。这是国际金融公司和特别代表的一个联合项目。法律工作者、国际组织，包括来自经济合作与发展组织（经合组织）、联合国国际贸易法委员会（贸易法委员会）和能源宪章秘书处的代表，以及工业、学术界和民间社会人士出席了这次协商。存在着广泛的共识，即特别代表发表的研究报告为推进有关保护义务和尊重责任这一重要议题的讨论提供了一个良好平台。协商摘要报告将登载在特别代表的网站上。

34. 5 月 23 日，特别代表在全球见证组织和英国国际和比较法研究所举办的一次讲习班上发了言。讲习班专门讨论了“保护、尊重和补救：John Ruggie 的工商业与人权框架讨论——前进战略”主题。

35. 2008 年 6 月 24 日，特别代表在巴黎经合组织国家联络点年会上做了主旨发言。在访问经合组织时，特别代表还在经合组织和国际劳工组织（劳工组织）联合举行的一次国际劳工标准会议上发了言，并会晤了经合组织投资委员会和发展援助委员会的代表，探讨重叠的兴趣和可能的协作方式。

36. 还是在 2008 年 6 月 24 日，联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）代表以特别代表的名义在日内瓦条约机构第七次委员会间年度会议上简单介绍了框架及其对各条约机构工作的意义。在这次简报之前，特别代表 2007 年 6 月在第六次委员会间年度会议上发了言，概述一个重大研究项目的调查结果。这次调查根据七个条约机构的报告和意见，描绘了七项核心人权条约在管制和裁决公司活动方面规定的国家义务。⁶ 特别代表打算与各条约机构继续接触和对话，包括与条约机构代表在其年度会议上互动。

37. 在 2008 年 6 月 23 日至 27 日期间，特别代表小组的一名成员在马尼拉人权倡导与工商业方案会议上发了言，这是同菲律宾大学人权与经济改革行动研究所外交培训方案合办的社区倡导人能力建设方案。

38. 作为上次 2008 年 2 月在贸易法委员会第二工作组（国际仲裁和调解）发言的后续行动，特别代表应贸易法委员会秘书处秘书的请求，出席了 2008 年 6 月在纽约举行的贸易法委员会全体会议。2008 年 6 月 27 日，特别代表，通过一名代表，在贸易法委员会做了关于投资国仲裁透明度原则的重要性的发言。在成员国辩论之后，委员会一致同意，在目前修订商业仲裁规则的工作结束之后，透明度应立即是仲裁工作组的优先事项。

39. 7 月 15 日，特别代表小组的一名成员在日内瓦出席了促进和保护人权国家机构国际协调委员会的第二十届会议，就国家人权机构在工商业与人权领域的当前和潜在作用作了小组发言。作为后续行动，特别代表的一名特使 7 月 1 日和 2 日在哥本哈根出席了由丹麦人权研究所主办的一次各种国家人权机构会议，集中讨论是否可能在国际协调委员会之下设立一个工商业与人权工作组。

40. 从 2008 年 7 月 28 日至 31 日，特别代表小组的一名成员在科隆坡出席了国家人权机构亚太论坛第十三届年度会议。这位代表协助法学家咨询委员会根据该论坛的要求审议人权与公司社会责任议题。在向论坛提出的初步建议中，委员会欢迎特别代表的三个支柱框架，并建议各国家人权机构利用它作为工商业与人权工作的依据。

⁶ 特别代表编制的七份特定条约报告的主要结果和例子摘要载于 A/HRC/4/35/Add. 1。

五. 结论

41. 特别代表期望今年和未来与大会对话。工商业与人权议程极为复杂，关系到许多问题：个人享有有尊严生活的权利，工商业在实现经济发展方面的作用以及全球化本身的社会可持续性。从任务一开始，特别代表便认为，行动必须以仔细分析和广泛的社会和政治支持为基础才能取得进展。因此，在计划下一阶段工作时，他充分打算继续采用迄今很适合任务的方法：客观研究、包容性的协商以及广泛行为体的参与，它们的专长和影响可以将原则变为实践。
