

人权理事会
第十七届会议

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秘书长特别代表
约翰·鲁格的报告

冲突地区的企业与人权问题：挑战和国家应对的选择方案*

提要

最恶劣的与企业相关的侵犯人权现象发生在冲突地区和其他暴力蔓延的局势中。侵犯人权可能触发或加剧冲突，而冲突又反过来会导致人权被进一步侵犯。侵犯人权现象的严重性要求采取应对措施，然而在冲突地区无法指望国际人权体制按预期的那样运作。这样的局面要求各国紧急行动起来，但各国对于何种创新、未雨绸缪、和首先是实际的政策和手段对预防或减轻在冲突形势下与企业相关的侵权具有最大的潜力，仍不清楚。在本报告中，人权与跨国公司和其他工商企业问题秘书长特别代表简要阐述了为预防和遏制在冲突形势下与企业相关的侵犯人权现象，本土国、东道国和周边国家具有的、或可制定的一系列政策选择。

* 本报告迟交，是为了将最新资料纳入其中。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-4	3
二. 国家支持企业在冲突形势下尊重人权时所面临的挑战	5-8	3
三. 国家对于在冲突地区经营的企业选择方案	9-18	4
A. 合作的企业	12-16	4
B. 不合作的企业	17-18	6
四. 结论：第一步和下一步？	19-21	7

一. 引言

1. 人权与跨国公司和其他工商企业问题秘书长特别代表的任务包括，为各国和工商企业查明预防、减轻和纠正与企业相关的危害人权现象的方式方法。人权理事会在其第 8/7 号决议中一致欢迎特别代表提出的保护、尊重和纠正框架，并将其任期再延长三年，任务是为框架的付诸实施提出具体的指导和切合实际的建议。
2. 作为使各国将保护人权的义务付诸行动的一部份，特别代表举行了三次讲习班，参加的官员来自一个小的但有代表性的国家集团，以形成切合实际的创新思路和政策建议，支持冲突地区的企业尊重人权，并确保在那种形势下经营的工商企业不参与侵权行为。邀请参加者的依据是：其对处理这一问题的兴趣所在；对这一问题的以往的或目前的经验；参与这一过程的意愿；和在所谓本土国和东道国之间的代表性和平衡。一些国家同意参加，其中包括：比利时、巴西、加拿大、中国、哥伦比亚、危地马拉、尼日利亚、挪威、塞拉利昂、瑞士、大不列颠及北爱尔兰联合王国、和美利坚合众国。
3. 每次讲习班都围绕一种设想安排成一场“头脑风暴”会议。与会者被要求对所设想的情况作出反应，目的是查明为预防和遏制在冲突形势下与企业相关的侵犯人权现象，本土国、东道国和邻近国家具有、或可制定的一系列政策选择。讲习一班讨论了国家与本企业实体置身于冲突形势下的工商企业接触的选择方案。讲习二班讨论国家与所参与的外国投资和贸易活动延伸到冲突地区的企业接触的选择方案。讲习三班的重点是，国家在促进企业问责、特别是国家对婉拒参与建设性接触的工商企业的应对措施方面的个别和集体的作用问题。企业活动的性质因所设想的情况不同而不同，每种设想都假设冲突的形势涉及暴力升级或多种多样的暴力。
4. 并没有预期参加国达成一致，或核准任何立场，而是期望它们为政策讨论贡献意见，以便特别代表在拟定本报告中所提出的建议时可作为依据。

二. 国家支持企业在冲突形势下尊重人权时所面临的挑战

5. 冲突形势对于人权是最困难的环境之一。对人权的侵犯经常触发或加剧冲突，而冲突常常又反过来导致进一步的侵犯人权现象。许多工商企业不得不在这样的环境中经营——或是因为其活动要求它们留在已经受冲突影响的地区，或是因为它们被冲突的爆发所陷。毫不奇怪，最恶劣的与企业相关的侵犯人权现象也在这样的情况下发生——此时无法指望人权体制能按预期的那样运作。

6. 各国必须及早赶在实际形势恶化之前处理这些问题。在冲突地区，“本土”国由于缺乏有效的控制，可能无法充分保护人权。因此，在涉及跨国公司的地方，其“本土”国在协助这些公司和东道国确保企业不介入侵犯人权活动方面可发挥作用，而周边国家则可提供重要的补充支持。

7. 有一些现成的举措是针对工商企业在冲突地区的作用的某些特定方面的。其中包括：联合国关于冲突和自然资源问题最近的努力；经济合作和发展组织(经合发组织)和世界银行就管治薄弱地区和脆弱国家所开展的工作；冲突地区钻石金伯利进程；或以下举措：安全与人权问题自愿原则；全球契约冲突地区和高风险地区负责任的企业指南，或国际红十字委员会的企业和国际人道主义法出版物。

8. 这些举措中的大多数都是针对工商企业的作用的。它们为负责任的企业提供了实用的指导——这些企业日益力求避免在这些困难的环境中助长损害人权。但它们对国家并没有提供多少指导，这样，对于国家可能具有、或应获得何种创新、未雨绸缪、和首先是实际的政策和手段，来预防或减轻在冲突形势下与企业相关的侵权问题，仍缺乏清晰的了解。

三. 国家对于在冲突地区经营的企业的选择方案

9. 为帮助企业应对在冲突地区经营的挑战、尤其是为了避免为侵犯人权行为助纣为虐，国家有必要与企业接触。国家不应假定企业总是更喜欢或会受益于政府不作为，而应毫不犹豫地积极主动与企业联系。

10. 上述接触应早日开始，因为，对于国家和工商企业而言，预防比反应付出的代价要小。而且，在帮助企业避免介入侵犯人权活动方面，如果在暴力行为变得到处都是之前就进行接触，则会更有效。然而，单是预防可能还不够，国家应在整个冲突周期都与工商企业保持接触。

11. 负责任的企业越来越向国家寻求指导，了解如何在这些困难的环境中避免为损害人权行为助纣为虐。这样，就可根据企业与国家合作的意愿情况，将国家的选择方案作一划分。

A. 合作的企业

12. 国家应警告工商企业，如果介入冲突地区的大规模侵犯人权活动会使风险上升，并明确地告知企业，期望其即使在这样的困难环境中也要尊重人权。除了少数几个例外之外，国家尚未将其对在冲突形势下对企业行为的期望告知企业。通常情况下，国家通过政策、法律和法规告知其期望。例如，在反腐败领域，近年来，国家通过国际公约和国内政策和法规，商定并传达了关于行贿问题的企业行为准则的期望。但是，与反腐不同，与冲突地区相关的现行法律和政策框架并不包含专门针对企业参与问题的内容。

13. 这一规范明确性的短缺，限制了国家接触和指导工商企业了解在冲突地区或与其相连地区的可接受的行为的能力。因此，国家应检查其政策、法律法规和执行措施，是否有效针对在冲突地区经营的企业因介入大规模侵犯人权活动而使风险上升的问题，包括通过企业人权尽责条款来这么做。它们应确保其规范框架是充分的，对企业实体的适用性已得到澄清，并在最极端的情况下，确保相关的机构有适当的资源来处理企业介入国际或跨国犯罪的问题，例如，腐败、战争罪或危害人类罪。

14. 国家可向工商企业提供基本信息，帮助企业评估和处理侵犯人权的风险问题，并协助确定这样做所必要的工具。例如，由特别代表 2008 年在保护、尊重和纠正框架内提出的尽责概念，已由经合发组织在其来自冲突地区和高风险地区的矿产品负责任的供应链尽责指南中作为一种方法加以详细阐述，并被大湖地区国际委员会和安理会在对刚果民主共和国的审议时所核可。

15. 国家应确保其自己的机构有充分的资格提供实用有效的咨询意见。尤其是本土国应促进其发展援助机构、外交部和贸易部、以及出口金融机构在其首都和在其使馆内更加紧密的合作，以及这些机构与东道国的行为者加强合作。这对于使馆商务和政治官员、出口信贷机构和其他直接与私营部门打交道的机构而言，尤其重要。在工商企业经营的市场或海外运作的机构，在传递关于企业行为期望方面起到关键的作用。国家应扩大努力，例如，向外交商务官员提供人权“红旗”培训，鼓励出口信贷机构开始将人权问题作为非金融(社会和环境)风险的一部分加以讨论，并制定早期预警指标，提醒政府机构和工商企业对问题的注意。

16. 可将这些付诸实施的公共部门机制包括：

(a) 要求在暴力环境中经营的工商企业采取人权/冲突敏感的政策(类似反腐败承诺)的法规；

(b) 收集和传播关于法律义务的信息(如，本土国的立法、安理会和其他制裁等)和咨询意见(例如，国家关于某种特定经营环境、人权责任和企业社会责任工具等的指导意见)；

(c) 收集或公布关于特定冲突地区的人权状况的公共领域信息；

(d) 规定和传播强化的冲突形势下的尽责标准，例如经合发组织来自冲突地区和高风险地区的矿产品负责任的供应链尽责指南；

(e) 为国家采购、投资、出口信贷和其他交易，根据尽责政策和惯例制定的、合作的工商企业的“白名单”；

(f) 提出风险地区谨慎建议或采取某些步骤/措施，例如，会触发国家机构和工商企业直接更多——或不同形式——接触的“旅行须知”范本；

(g) 确保相关机构能履行国家的防止被盗被抢货物进入其管辖区的义务；

(h) 在地方冲突的出现涉及企业的地方，提供政府或其他调解或调停服务；

(i) 外交、贸易或工业部在首都或通过使馆提供机密指导意见。除了贸促活动外，一些国家规定贸促官员有义务劝阻工商企业进入看来是有问题的活动，例如，腐败。规定关于国际犯罪等平行的义务，则要求对使馆和涉外部门的商务和政治官员/单位规定任务和进行培训；

(j) 与伙伴国家开展双边合作，确保所有相关国家关于特定冲突局势下工商企业的经营方面的有效合作。例如，如果东道国要求工商企业直接向军队或安全部队付款(即，直接向部队单位，而不是通过缴税向国家财政)，或提供后勤援助，双边外交可证明，经签署的和透明的协议可规范这种工商企业-军队关系；

(k) 对重点是管治的非洲同行审评模式加以改造而形成的同行审评模式，可解决国家关于冲突地区工商活动的对策问题。

B. 不合作的企业

17. 如果一个国家感到某个工商企业不愿意达到所规定的标准，不诚心诚意地实施所建议的程序，或拒绝不采取可能危及人权的行为，那么，就需要考虑采取额外的措施。这些措施之间的关系犹如比例尺，包括如下方面：

- 可要求大使馆或其它国家机构进行调查；
- 可在高级别采取官方干预行动，将国家的期望传达给企业领导层——如果是大型工商企业的话，例如，通过高级官员与经理们的会议，或相关的部委给首席执行官发文；
- 可在媒体或议会发表声明，质疑工商企业的行为和(或)使国家与该工商企业拉开距离；
- 可派团调查并向，例如，议会报告；
- 可启动监察员/国家牵头单位机制；
- 本地区的临近国家可邀请伙伴国家参与调查、调解和调停，例如，通过欧洲联盟、非洲联盟、或美洲国家组织；
- 国家可用撤回领事和(或)企业发展支持相威胁；
- 可启动一种程序，将某个工商企业排除在国家采购市场、投资领域、出口信贷资格和其它国家的交易之外。

18. 在最极端的情况下，如果企业实施或助长了大规模违反人权行为并无视关于减轻或纠正其影响的任何忠告，那么，就应考虑采取额外的措施，例如：

- 国家应探讨民事、行政或刑事赔偿责任问题；
- 可施加单边或多边制裁(针对某个人或企业实体)；
- 如可合理的断定某批货物可能是非法的(例如，类似于双用途货物条例)，或来源国或安理会已经对其发出禁令，则可查封这批货物；
- 对被怀疑与国际犯罪有联系的主要人物发出冻结资产、拘留或逮捕令；
- 安理会可以某工商企业或高级执行官支持冲突方而将其列入名单(这就会要求相关会员国提供名字以便列入名单)；
- 执法单位可就国际罪行调查/起诉高级经理人员和工商企业本身；
- 执法单位可因洗钱问题调查/起诉首席执行官或工商企业，例如，“犯罪收益”条款；
- 各国应考虑采取多边做法，防止和处理与企业相关的大规模侵犯人权现象，并支持有效的集体举措。

四. 结论：第一步和下一步？

19. 一些国家已经开始实施上述旨在加强国家对于企业卷入冲突地区的咨询作用的若干步骤。这些步骤对于制定相关国家对于这些问题的公共政策选择方案似乎是合乎逻辑的第一步。

20. 各国还应考虑如何利用各种现成的选择方案来应对那些无视良好做法的企业。其中的第一步是，界定促使国家采取应对行动的风险或活动是什么，什么样的反应才是适当的、必要的。

21. 搞一个关于冲突形势或其它高风险形势下的企业的风险和被禁活动的多边协定，会大大有助于这样的标准设定工作。各国更倾向于采用那些设定不会将自己的企业置于不公平劣势的标准的政策，这表明，就这一问题设定多边标准，可能是确保各国走向履行保护人权义务的必由之路。