



## 人权理事会

## 第三十七届会议

2018年2月26日至3月23日

议程项目2和7

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

巴勒斯坦及其他阿拉伯被占领土的人权状况

## 参与独立国际实况调查团关于调查以色列定居点对包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土的巴勒斯坦人公民、政治、经济、社会和文化权利影响报告第96段所列活动的企业数据库

## 联合国人权事务高级专员的报告

## 概要

联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)根据人权理事会关于以色列在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土和被占领叙利亚戈兰定居点的第31/36号决议编写了这份报告,事关建立参与独立国际实况调查团关于调查以色列定居点对包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土的巴勒斯坦人公民、政治、经济、社会和文化权利影响报告(A/HRC/22/63)第96段所列活动(“所列活动”)的所有企业数据库。报告叙述整合数据库信息的进展情况,包括人权高专办采用的方法,回顾所引用的法律规范框架,初步分析参与所列活动公司的惯常解释,并提出建议。



## 一. 导言

### A. 背景

1. 联合国人权事务高级专员的这份报告是根据人权理事会 2016 年 3 月 24 日通过的关于以色列在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土和被占领叙利亚戈兰定居点的第 31/36 号决议编写的。人权理事会在第 31/36 号决议第 17 段请联合国人权事务高级专员同人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组协商，建立参与以色列在巴勒斯坦被占领土定居点某些特定活动的企业数据库，并以报告形式将其中的数据转交理事会第三十四届会议。理事会还要求每年更新一次数据库。

2. 2017 年 2 月 13 日，人权理事会根据高级专员的建议，决定推迟审议这份报告，以便有更多时间分析公开征询收到的信息，确保是一个公平对待利益攸关方的进程(A/HRC/34/77)。

### B. 任务

3. 设立数据库的人权理事会第 31/36 号决议是独立国际实况调查团关于调查以色列定居点对包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土的巴勒斯坦人公民、政治、经济、社会和文化权利影响报告(A/HRC/22/63)的后续行动。实况调查团在报告中指出，工商企业直接和间接地促成、推进和获利于定居点的建设和成长；报告第 96 段列出了引起特别侵犯人权关切的活动清单(下称“所列活动”)。理事会第 31/36 号决议参照特派团报告所列清单确定了数据库应收录活动的参数，包括：

- (a) 供给建造和扩大定居点、隔离墙及相关基础设施所需设备和材料；
- (b) 供给定居点、隔离墙和与定居点直接相连检查站所需监控和身份识别设备；
- (c) 供给用于拆除住房和财产以及损毁农场、温室、橄榄林和庄稼的设备；
- (d) 向定居点企业提供安保服务、设备和材料；
- (e) 提供定居点的维持和存在所需各种服务和公用设施，包括交通运输；
- (f) 有助于建立、扩大或维持定居点及其活动的银行服务和金融业务，包括住房和企业发展贷款；
- (g) 为商业目的使用自然资源，特别是水和土地；
- (h) 污染巴勒斯坦村庄，向这些村庄倾倒垃圾或转移垃圾；
- (i) 利用定居者完全或部分拥有企业的收益和再投资进行定居点的开发、扩大和维护；
- (j) 垄断巴勒斯坦金融和经济市场，以及不利于巴勒斯坦企业的做法，包括通行限制以及行政和法律制约。

4. 人权高专办注意到，上述 10 项活动中的 6 项——(a)、(b)、(d)、(e)、(f)和(i)是与定居点明确相关的；而余下的 4 项——(c)、(g)、(h)和(j)在地理上可能与定居点没有明确联系，但构成“促成和支持在巴勒斯坦被占领土建立、扩大和维持绿线以外以色列住宅区”进程的一部分。<sup>1</sup> 例如，人权高专办注意到，一家在西岸以色列没收土地上经营采石场的公司被视为属于(g)类，无论它是否位于已确定的定居点之内或与之相联系。根据第 31/36 号决议要求，它在巴勒斯坦被占领土的存在和为商业目的利用其自然资源便构成足够标准录入数据库。

5. 数据库参数适用于从事巴勒斯坦被占领土有关活动的当地公司或国际公司，无论其在以色列、巴勒斯坦被占领土还是在海外注册。从事被占领的叙利亚戈兰有关活动的公司不属于本任务范围。<sup>2</sup>

6. 第 31/36 号决议建立数据库的授权严格限于上文第 3 段所列 10 项活动。数据库不涵盖与定居点有关的所有商业活动，也不扩展至巴勒斯坦被占领土可能引起人权关切的所有商业活动。<sup>3</sup> 另外，虽然可能有其他类型实体从事大量与定居点有关的商业活动，但只考虑那些作为企业而设立的实体；因此，非政府组织、慈善团体、体育协会或联合会，以及其他实体不在考虑范围之内。

## C. 工作方法

7. 同所有其他任务一样，人权高专办在执行人权理事会第 31/36 号决议赋予的任务时，遵循独立、公正、客观、可信和专业的原则。根据这些原则，并参照最佳做法以及人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组的建议和指导，经与各利益攸关方磋商，制定了本工作方法(见下文第 23 至 25 段)。

8. 人权高专办建立数据库的工作完全按照第 31/36 号决议进行，并非意在构成任何形式的司法程序。人权高专办有权以事实为基础决定企业是否从事所列活动。

9. 人权高专办认为，整合数据库信息并将其转交人权理事会的工作，可以协助会员国和工商企业履行国际法规定的各自法律义务和责任，包括通过建设性参与和对话达此目的，并作为提高透明度的信息来源。

### 1. 举证标准

10. 人权高专办决定，如果根据它所审查的全部信息有合理理由相信，一家企业从事一项或多项所列活动，应将该企业列入数据库。这一标准与联合国实况调查机构的做法是一致的，低于刑事标准。有“合理理由相信”一家企业从事一项或多项所列活动，是指人权高专办审查了大量可靠信息，这些信息与其他材料相

<sup>1</sup> 实况调查团将以色列定居点定义为包括“所有有形和无形的结构和过程，这些结构和过程构成、促成和支持在巴勒斯坦被占领土 1949 年绿线以外建立、扩大和维持以色列住宅区”(见 A/HRC/22/63, 第 4 段)。

<sup>2</sup> 虽然第 31/36 号决议提到被占领的叙利亚戈兰，但第 17 段规定的建立数据库的任务及其引述的实况调查团报告只涉及巴勒斯坦被占领土。

<sup>3</sup> 例如，建立数据库的任务不包括向以色列国防军提供军事行动期间所使用武器或其他装备的公司，也不包括参与控制进出加沙的公司。

一致，根据这些信息一个明理和审慎的普通人也可以有理由相信该企业参与了这些活动。

11. 同一标准也适用于确定企业是否不再参与一项或多项所列活动；因此，如果后来根据人权高专办审查的全部信息，有合理理由相信企业不再参与所列活动，则将该企业从数据库中删除。

## 2. 信息收集过程

### (a) 收集信息的最初步骤

12. 人权高专办审查它得到的与本任务有关的信息，最初是通过以下方法收集的：

- 案头审查公开信息，包括联合国、民间社会组织(以色列、巴勒斯坦和国际性)的报告以及媒体报道和学术著作；
- 2016 年 10 月 11 日向所有会员国发出普通照会邀请它们提供与执行第 31/36 号决议有关信息后收到的信息；
- 公开邀请所有有关人士、实体和组织提交有关信息和文件后所收到答复中的信息。

### (b) 筛查工作

13. 人权高专办审查了普通照会或公开征询答复中提到的 307 家公司的信息。人权专员办事处排除了符合以下标准的企业：

- (a) 从来函文字表面看不到企业从事本任务所述活动；这些企业包括据称其商业活动参与侵犯人权或支持占领，但没有参与任何所列活动的公司；
- (b) 来函或公共领域找不到足够事实来证明该企业涉嫌参与所列活动；
- (c) 企业因业务重组(如部分业务出售)、解散或其他业务行为而不再从事所列活动；
- (d) 企业与所列活动有最小或遥远的关系。

14. 在审查过的 307 家公司中，根据上文第 13 段所列标准排除了 115 家。余下 192 家经“筛查”后列入初步名单，尔后接受进一步研究和考查。这 192 家公司的注册地大多数是以色列或定居点，其次是美利坚合众国、德国、荷兰和法国。

### (c) 进一步沟通

15. 人权高专办于 2017 年 7 月 11 日向经筛查后列入初步名单的 192 家公司的注册地共 21 个会员国发出普通照会，确认有关公司是否在该会员国注册。目的是通知这些会员国，人权高专办收到的信息称，在其领土上和/或在其管辖下注册的企业从事了一项或多项所列活动；并请其就采取措施确保执行第 31/36 号决议发表评论或意见。21 个会员国中有 15 个在 2017 年 9 月 1 日截止日期之前作出答复。其中 5 个会员国在普通照会或保密会谈中表示支持人权高专办与公司直

接联系的立场。15 个会员国中有 6 个没有评论这一点，有 4 个在普通照会或保密会谈中表示不支持人权高专办与公司直接联系的立场。<sup>4</sup>

16. 人权高专办审查了过去做法，同人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组进行了磋商，适当考虑了会员国的答复和立场，顾及到所列活动各种情况所涉商业关系的复杂性(往往包括多国注册企业)，并为提供程序性保障，使可能影响企业利益的任何决定具有公平性、一致性、合理性和避免随意性，遂决定与筛查后列入初步名单的所有 192 家公司进行联系(不仅仅与那些注册国表示赞成这种做法的公司进行联系)，为它们提供机会回应相关信息。

17. 在筛查过的 192 家公司中，人权高专办首先联系那些收到最强烈指控称其与所列活动有明确联系的公司。为补充会员国普通照会中的信息和各利益攸关方回应公开征询意见的信息，人权高专办进一步研究了这一部分公司的情况。这一阶段研究包括分析公开年度财务报表、英文和希伯来文的公司官方网站、英文和希伯来文的金融网站和媒体、以色列和其他证券交易市场、以色列政府各部门网站<sup>5</sup> 以及定居点工业区和定居点委员会的网站。

18. 在与公司联系时，人权高专办尽可能在信函中列入与某一特别关切情况有关的所有相关实体，包括母公司及其子公司、特许人和特许经营人、国际公司的当地分销商、合伙人和相关业务关系中的其他实体。在这些情况下，人权高专办进一步研究还发现，有些相关商业实体，如母公司或子公司，最初没有出现在会员国普通照会或利益攸关方回应公开征询的信函中。因此，必须在筛查后列入初步名单的 192 家公司中再增加 14 家，于是在撰写本报告时共审查公司 206 家(见以下第 22 段表格)。

19. 人权高专办获得的资源有限，无法在预定期限内完成任务，因为它需要对公司进行调研和接触。提交本报告时，人权高专办收到信息所涉及的所有公司没有都联系到。撰写本报告时，人权高专办只联系了在不同情况下参与 33 种所列活动的 206 家公司中的 64 家。<sup>6</sup>

20. 人权高专办在发给有关公司的信函中告知，它们似乎参与了所列活动(根据人权高专办审查的全部信息)，并列出了公司参与所列一项活动或多项活动的基本事实，要求公司在 60 天内以书面形式作出初步回应，提供任何澄清或更新信息。公司被告知，它们可以要求对其书面答复的实质内容保密；一些公司提出了这样的要求。

21. 有些公司虽然没有收到人权高专办的信函，但它们在媒体上看到数据库的消息，或者政府有关部门通知它们 2017 年 7 月 11 日致会员国的普通照会将其列入名单后，主动与人权高专办联系。

<sup>4</sup> 尤其是一个会员国承认知道在其领土注册的一家公司从事所列活动，并通知人权高专办，该国政府已于 2017 年 8 月决定开展基线研究，以评估《工商企业与人权指导原则》在国内法律的实施程度。人权高专办期待这项研究的结果。

<sup>5</sup> 其中包括以色列公司注册簿(<http://havarot.justice.gov.il>)、以色列银行([www.boi.org.il/heb/Pages/HomePage.aspx](http://www.boi.org.il/heb/Pages/HomePage.aspx))、议会研究和信息中心([www.knesset.gov.il/mmm/heb/index.asp](http://www.knesset.gov.il/mmm/heb/index.asp))、环境保护部([www.sviva.gov.il](http://www.sviva.gov.il))和国家基础设施、能源和水资源部(<http://energy.gov.il/>)。

<sup>6</sup> 并非与所有母公司或其他所有权机构都进行了联系。例如，如果一家公司被对冲基金或私人投资公司收购，考虑到缺乏其投资组合的公开信息，从实际角度而不列入这家公司。

22. 公司的答复包括：(a) 反对人权高专办的任务，拒绝对所发来的信息作出实质性答复；(b) 否认所发来的信息，反对将其列入数据库；(c) 确认其参与一项或多项所列活动的信息，并作出解释；(d) 提供最新信息，表明它们不再从事一项或多项所列活动；(e) 提供额外信息和澄清，需要进一步讨论和分析，再做出决定。人权高专办正在审议迄今收到的答复，并对公司参与所列活动的惯常解释提出初步看法(见下文第 50-60 段)。如果公司拒绝提供实质性答复或完全不答复，也不妨碍就它们参与所列活动作出决定。

#### 截止提交报告时的筛查活动和与企业联系情况概述<sup>a</sup>

所涉国家	审查公司总数	筛查后列入初步名单公司数	被排除公司数	筛查后新增公司数	筛查过的公司总数 <sup>b</sup>	迄今已联系公司数	尚未联系公司数
以色列或以色列定居点	186	131	43	12	143	45	98
美利坚合众国	54	20	32	2	22	7	15
德国	21	7	14	--	7	1	6
荷兰	7	5	2	--	5	3	2
法国	8	4	4	--	4	2	2
大韩民国	3	3	0	--	3	1	2
意大利	3	3	0	--	3	0	3
大不列颠及北爱尔兰联合王国	6	3	3	--	3	1	2
加拿大	2	2	0	--	2	0	2
日本	3	2	1	--	2	1	1
瑞士	12	2	10	--	2	0	2
爱尔兰	2	1	1	--	1	0	1
墨西哥	1	1	0	--	1	1	0
丹麦	1	1	0	--	1	0	1
俄罗斯联邦	1	1	0	--	1	0	1
新加坡	1	1	0	--	1	0	1
土耳其	1	1	0	--	1	0	1
瑞典	2	1	1	--	1	1	0
西班牙	2	1	1	--	1	0	1
比利时	1	1	0	--	1	1	0
南非	1	1	0	--	1	0	1
其他	3	0	3	--	0	0	0
<b>合计</b>	<b>321</b>	<b>192</b>	<b>115</b>	<b>14</b>	<b>206</b>	<b>64</b>	<b>142</b>

<sup>a</sup> 不包括主动与人权高专办联系的公司(见上文第 21 段)。

<sup>b</sup> 反映筛查后列入初步名单的公司数，以及进一步研究和筛查后新增公司数(见上文第 18 段)。

**(d) 磋商**

23. 在整个过程中，按照人权理事会第 31/36 号决议的规定，也为编写本报告，人权高专办同人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组进行了五次面对面磋商，并另行交换了书面信函。工作组的反馈、指导和建议对于拟订执行这项任务的工作方法十分重要。

24. 此外，人权高专办与会员国进行了广泛讨论，并与以色列、巴勒斯坦和国际性民间社会组织、智库、学者、雇主组织和其他有关方面进行了定期接触。

25. 一些会员国、民间社会组织和其他实体屡次公开或私下表示强烈反对责成高级专员建立数据库的理事会第 31/36 号决议。也有些会员国与以色列、巴勒斯坦和国际性民间社会组织、学者和智库一起表示支持。例如，400 多名以色列民间社会组织成员，包括前总检察长、以色列议会前议员、退休外交官和其他知名人士签署了请愿书；<sup>7</sup> 56 个非政府组织发表了联合声明；<sup>8</sup> 以及近 60 个会员国签署了致高级专员的信。<sup>9</sup>

**(e) 下一步工作**

26. 人权高专办需要增加资源，以便按照第 31/36 号决议要求继续与有关企业进行对话和发送信函，增加数据库信息和更新数据库现有信息。一旦人权高专办与所有 206 家公司联系后，并根据其答复和不答复的结果，人权高专办希望在未来更新中提供参与所列活动的公司名称。在作出此项决定之前，人权高专办将通知有关公司。

**二. 法律规范框架****A. 以色列作为占领国所负义务**

27. 如上所述，建立数据库不是一项司法程序。人权高专办在这方面的工作以理事会第 31/36 号决议为指导，其中第 17 段阐明了赋予人权高专办的这项任务。第 31/36 号决议序言部分反映了以色列作为占领国应遵行的法律规范框架。<sup>10</sup>

<sup>7</sup> 见“数百名以色列人敦促公开联合国定居点数据库”，《中东监测》，2017 年 12 月 4 日。

<sup>8</sup> “支持联合国巴勒斯坦被占领土定居点相关业务活动所涉人权问题数据库的非政府组织联合声明”，全球人权运动，2017 年 11 月 30 日。

<sup>9</sup> 人权高专办归档。

<sup>10</sup> 人权理事会在第 31/36 号决议序言部分特别回顾以下文书：秘书长、人权高专办和实况调查团有关报告；人权委员会、大会、人权理事会和安全理事会的有关决议，重申以色列在包括东耶路撒冷在内的被占领土的定居点是非法的；国际法院于 2004 年 7 月 9 日就在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙所产生的法律后果发表咨询意见，认为以色列在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土建立定居点违反国际法；监督以色列遵守所加入人权条约情况的条约机构；《日内瓦第四公约》的有关规定和习惯法；《工商业与人权指导原则》。

28. 自人权理事会通过第 31/36 号决议以后，安全理事会于 2016 年 12 月 23 日通过了第 2334(2016)号决议，重申其立场，即以色列在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土建立定居点没有法律效力，构成公然违反国际法的行为。正如高级专员和秘书长在许多报告中所确认的，继续扩大定居点不仅破坏两国解决办法的可能性，也是西岸发生众多侵犯人权行为的核心因素(参见 A/HRC/28/80、A/HRC/31/42、A/HRC/31/43 和 A/HRC/34/39)。

### 人权状况

29. 高级专员、秘书长和实况调查团在历次报告中详细介绍了定居点对巴勒斯坦人享有人权的广泛影响(参见 A/HRC/22/63、A/HRC/25/38、A/HRC/28/44、A/HRC/31/42 和 A/HRC/34/39)。这些报告记述定居点如何大规模改变巴勒斯坦被占领土的人口组成，从根本上威胁巴勒斯坦人的自决权。与定居点有关的侵犯人权行为是普遍的、破坏性的，涉及巴勒斯坦生活的各个方面。由于定居点的发展和基础设施建设，巴勒斯坦人受到各方面限制：宗教自由、通行和教育；利用土地和水的权利；获得生计和享有适足生活水准权利；家庭生活权利；许多其他基本人权。

## B. 各国对巴勒斯坦被占领土企业与人权问题所负义务

30. 人权理事会所有成员国在第 17/4 号决议中一致核可的《工商业与人权指导原则》(A/HRC/17/31)阐述了国家因其企业而承担的国际人权法义务。《指导原则》没有创立新的法律义务，只是澄清现行相关国际人权标准的含义，并就如何实施这些标准提供实际指导。<sup>11</sup> 其中包括国家有责任防范第三方包括商业企业侵犯人权。在企业行为归咎于国家(如国有企业)，或国家未能采取适当措施防止、调查、惩治和纠正侵犯人权行为时，国家可能为企业的侵犯人权行为承担责任。<sup>12</sup>

31. 《指导原则》特别提及企业在受冲突影响地区包括被占领土的经营。在受冲突影响地区，《指导原则》承认“东道国”<sup>13</sup> 因缺乏有效控制或本身参与侵犯人权，可能无法充分保护人权。<sup>14</sup> 在这种情况下，人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组认为，跨国公司“母国”<sup>15</sup> 可发挥至关重要作用。在以色列定居点，以色列作为占领国被认为负有与“东道国”<sup>16</sup> 相同的义务。鉴于

<sup>11</sup> 见“关于工商业与人权指导原则的常见问题”(2014 年，人权高专办，纽约和日内瓦)，第 8 页。

<sup>12</sup> 指导原则 1。

<sup>13</sup> “东道国”被定义为企业经营所在的国家。见“关于指导原则的常见问题”(见脚注 11)，第 23 页。

<sup>14</sup> 见人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组，“关于《工商业与人权指导原则》在巴勒斯坦被占领土以色列定居点背景下的意义的声明”，2014 年 6 月 6 日，第 3 页。

<sup>15</sup> “母国”被定义为公司注册或总部或主要机构所在国家。见“关于指导原则的常见问题”(见脚注 11)，第 23 页。

<sup>16</sup> 工作组认识到，在占领情况下，“东道国”一词含糊不清，将对被占领土实施有效控制的国家的称为负有与“东道国”相同义务国家可能更为准确。见工作组发言(见脚注 14)，第 6-8 段。

以色列直接参与建立、维持和扩大定居点，人权高专办认为，跨国公司母国对协助公司和以色列确保企业不参与侵犯人权行为不可或缺。<sup>17</sup>

32. 国家因企业参与以色列定居点活动而承担的义务是联合国若干报告和决议的主题(参见 A/HRC/22/63, 第 117 段; A/HRC/34/39, 第 34-39 段; 人权理事会第 28/26 号和第 34/31 号决议第 13(b)段)。安全理事会第 2334(2016)号决议呼吁所有国家对以色列领土与自 1967 年以来所占领土进行区分。关于母国的作用, 实况调查团要求所有会员国采取适当措施, 确保在其领土上和/或在其管辖下注册的企业, 包括其拥有或控制的企业, 在定居点从事有关活动或从事与定居点有关活动时自始至终尊重人权(A/HRC/22/63, 第 117 段)。

33. 有些国家采取措施, 履行因企业在定居点经营而承担的义务。2015 年 11 月, 欧洲联盟发布以色列定居点生产产品加注标签准则。<sup>18</sup> 截至 2017 年 12 月, 欧洲联盟 18 个成员国已发布警告, 告诫企业参与定居活动所引起的财务、法律和声誉风险。<sup>19</sup>

34. 有些国家提出, 它们没有义务监管在其领土上和/或其管辖下注册企业的域外活动。虽然国际人权法通常不要求国家这样做, 但根据《工商业与人权指导原则》, 企业母国有“强有力的政策原因”, 提出企业在海外经营须尊重人权的明确期待。如果属于国有企业, 国家自身作为经济行为人也负有额外义务。人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组在提交理事会第三十二届会议的报告中指出, “有令人信服理由要求国家自身采取更多行动”, 以便树立好的榜样(A/HRC/32/45)。

### C. 企业的责任

35. 虽然国家仍然是保护和促进人权的主要责任者, 但国际法日益演变为承认包括工商企业在内的非国家行为者也负有责任。《工商企业与人权指导原则》提出了“工商企业与人权——保护、尊重和补救”的框架。该框架认为, 虽然国家有责任保护所有人免受第三方侵害, 但企业承担遵守所有国际公认人权标准的独立和辅助责任。除人权外, 人道主义法标准也适用于在武装冲突局势中经营的企业。<sup>20</sup>

36. 根据《指导原则》, 所有公司, 无论其规模、所属行业、所在地点、所有权或法律结构, 都有责任履行尽职调查义务, 以查明、防止和缓解不利人权影响, 并说明如何处理不利人权影响(原则 14)。工作组在 2014 年 6 月 6 日发表了“关于《指导原则》在巴勒斯坦被占领土以色列定居点背景下的意义的声明”, 宣布企业有责任:

<sup>17</sup> 根据工作组的发言, 同上, 第 3-4 段和第 7 段。

<sup>18</sup> 欧盟委员会关于自 1967 年 6 月以来以色列所占领土产品加注原产地标志的解释性通知(2015 年 11 月 11 日)。

<sup>19</sup> 各国咨询意见摘录, 见: [www.ecfr.eu/article/eu\\_member\\_state\\_business\\_advisories\\_on\\_israel\\_settlements](http://www.ecfr.eu/article/eu_member_state_business_advisories_on_israel_settlements)。

<sup>20</sup> 红十字国际委员会, “工商企业与国际人道法: 国际人道主义法下的企业权利和义务导论”, 2006 年, 红十字国际委员会, 日内瓦。

(a) 避免自己的活动造成或助长不利人权影响，并在发生这种影响时予以处理；

(b) 设法防止或缓解与其业务、产品或服务直接相关的不利人权影响，即使这些影响没有造成后果。

37. 《指导原则》认为，在受冲突影响地区(包括被占领土)经营的企业面临更大的参与侵犯人权的风险，包括参与其他行为者严重侵犯人权的风险(原则 7)。在这种情况下，工作组在上述声明中澄清，如果企业面临更大风险，则需要“加强”尽职调查义务(即“增强管治”，启动尽职调查程序)。工作组还强调加强尽职调查可能需要采取的一些行动，包括将人权原则正式列入有关合同；在涉及收购冲突地区资产的所有业务活动和关系中极为谨慎从事；征询国际组织和机制的意见。

38. 作为尽职调查的一部分，特别是在巴勒斯坦被占领土这样复杂经营环境中，企业可能需要考虑是否有可能以尊重人权方式在这种环境下经营。为此，企业必须能够表明，它们(用工作组声明的话)不是“支持国际非法行为的继续，也不是侵犯人权行为的同谋”，而且能够有效地防止或减轻侵犯巴勒斯坦人人权的风险。这包括确保企业在没有“业主自愿同意”情况下不获得资源和财产。<sup>21</sup>

39. 实况调查团在报告中强调，公司必须评估其活动对人权的影响，并采取一切必要步骤，包括终止其在定居点的商业利益，以确保它们的活动按照国际法和《指导原则》不会对巴勒斯坦人民的人权造成不利影响(A/HRC/22/63, 第 117 段)。<sup>22</sup>

40. 作为企业强化的尽职调查活动的一部分，必须考虑定居点所造成人权影响的规模、范围和不可缓解性。<sup>23</sup>《指导原则》并未明确要求公司终止涉嫌参与侵犯人权的业务；但确实规定，这些公司应该准备好“接受继续联系所带来的任何后果——声誉、财务或法律后果”。<sup>24</sup>

41. 人权高专办注意到，考虑到关于定居点本身非法性质的国际法律共识的分量，以及这些定居点所造成的不利人权影响的系统性和普遍性，很难想象一家公司可以以符合《指导原则》和国际法的方式参与所列活动。人权理事会关于以色列定居点的第 34/31 号决议强调了这一观点，提到企业活动对人权不利影响具有不可缓解性质。

<sup>21</sup> 同上，第 22 页。

<sup>22</sup> 另见工作组的声明(见脚注 14)和指导原则 17 至 19。

<sup>23</sup> 指导原则 14 的评注规定，影响的严重性由其规模、范围和不可修复性来判断。另见关于人权尽职调查义务的指导原则 17。

<sup>24</sup> 指导原则 19 的评注。

### 三. 企业参与定居点活动

#### A. 概述

42. 企业在推动以色列定居点的建立、维持和扩大起着中心作用。它们参与定居点住房和配套基础设施的建设和融资，向定居点提供各种服务，以定居点为大本营向外经营。这样做的结果是有助于以色列没收土地，便利其向巴勒斯坦被占领土转移人口，参与掠夺巴勒斯坦的自然资源(见 A/HRC/34/39, 第 11 段)。

#### B. 以色列当局如何鼓励定居点商业活动

43. 以色列政府通过以色列和国际私营部门鼓励定居点经济发展和为定居点谋求经济发展。为此，积极营造具有吸引力的金融业务市场，为企业在定居点经营提供重要财税激励。已有 90 个定居点被指定为“国家重点区域”，允许在这些定居点经营的企业受益于土地价格消减、基础设施发展补贴和税务优惠待遇(A/HRC/34/39, 第 24 段)。定居点企业还可以利用劳动法针对巴勒斯坦工人待遇准予的职务豁免。<sup>25</sup> 根据实况调查团，企业主为了降低成本可以向巴勒斯坦工人支付低于以色列工人的工资，以及提供恶劣的工作条件。能够这样做主要因为以色列官员对定居点雇主疏于监督或管理(A/HRC/22/63, 第 94-95 段)。

44. 此外，以色列当局使用许可证和特许证制度鼓励国际和以色列企业在定居点从事商业活动。在定居点经营企业和为定居点提供服务企业很容易得到许可证和特许证，而向巴勒斯坦人提供类似服务的公司则鲜有机会得到许可证和特许证。<sup>26</sup> 定期向以色列公司和国际公司发放在西岸以色列控制领土采石的许可证，而根据巴勒斯坦石材和大理石联合会的说法，1994 年以来没有向巴勒斯坦企业发放过在 C 区<sup>27</sup> 开办采石场的新许可证。<sup>28</sup>

45. 以色列国内法律和规章也积极诱导企业向定居点个人提供服务。2017 年修订了《消费者保护法(1981)》，以回应对定居点消费者进行歧视的指控。修订后的法律规定，企业必须在任何交易完成之前明确说明是否不愿意或不能够为定居点提供服务。同时修订了《禁止在产品、服务和进入娱乐场所及公共场所方面歧视法(2000 年)》，将客户“居住地”列入禁止歧视理由清单。这项规定适用于提供公共服务的任何企业，即使是私营企业，如交通运输服务、通信服务、娱乐、旅游或公众使用的金融服务。<sup>29</sup> 虽然这些法律不强迫企业向定居点个人提供服务，但是它们不这样做则有些困难。

<sup>25</sup> 人权观察，“占领公司：定居点企业如何有助于以色列侵犯巴勒斯坦人权利”，2016 年 1 月 19 日。

<sup>26</sup> 同上。

<sup>27</sup> 根据 1995 年《以色列—巴勒斯坦关于西岸和加沙地带的临时协定》(奥斯陆第二项协定)，除东耶路撒冷外的西岸被划分为三个临时行政区，分别称为 A、B 和 C 区。以色列保留对 C 区的几乎完全控制权，包括对执法、建设和规划的控制权(见 [www.ochaopt.org/location/area-c](http://www.ochaopt.org/location/area-c))。

<sup>28</sup> 世界银行，“西岸和加沙：C 区和巴勒斯坦经济的未来”，华盛顿特区，2013 年，第 30 段。

<sup>29</sup> 根据《禁止在产品、服务和进入娱乐场所及公共场所方面歧视法》(2000 年)第 1 条至第 3 条，“金融服务”包括银行服务和提供信贷及保险。

### C. 企业如何有助于和受益于定居点的建立、维持和增长

46. 人权高专办注意到，企业对促进整个定居点发展起到关键性作用，有助于以色列没收土地和通过商业发展转移人口。有些企业直接参与没收土地，执行拆除任务，腾出土地用于定居点居民区或相关基础设施建设，或为定居点建设提供融资或执行建设项目。也有些企业提供定居点居民区得以维持所需要的服务，如定居点与以色列本土的交通运输、促使定居点盈利的旅游活动以及电信服务。定居点内的企业通过向定居点管委会和以色列当局缴纳税款和向定居者提供工作，或通过占用没收土地来延续自己的存在。

47. 企业参与的定居点活动涵盖所有主要行业和部门，包括：

- 银行业，为定居点建设和基础设施项目提供融资，向定居点管委会提供贷款和金融服务，向置业者提供抵押贷款；<sup>30</sup>
- 旅游业，包括旅游公司、在线住宿和旅游预订网站，以及租车公司，所有这些活动都有助于定居点实现盈利和可持续发展；<sup>31</sup>
- 私营安保业，包括为定居点公司或住宅提供安保的公司以及在包括东耶路撒冷在内整个西岸检查站提供服务的公司；<sup>32</sup>
- 技术行业，提供定居点、隔离墙和检查站使用的监控和身份识别设备；
- 建筑和拆除行业，包括重型机械供应商，帮助和巩固以色列没收巴勒斯坦土地，以用于建设定居点和相关基础设施；<sup>33</sup>
- 房地产业，包括参与营销、租赁和销售定居点房产的公司，帮助定居点发展成为可行的住房市场，从而实现以色列人口的转移；<sup>34</sup>
- 采矿业，包括采矿和采石业，通过向定居点市政当局和以色列民政局支付费用，为定居点的可持续性提供财政支持；<sup>35</sup>
- 电信业，包括为定居点提供服务的移动网络和互联网提供商；
- 农业产业，包括从事作物和畜牧业生产的公司以及葡萄酒业和出口公司；

<sup>30</sup> 见谁从占领中获利研究中心(谁获利研究中心)，“为掠夺土地融资：以色列银行直接参与定居点企业融资”，2017年2月；以及A/HRC/22/63,第97段。由于银行业参与为定居点提供服务和支助，据报不同国家的一些养恤基金撤出在以色列银行的投资；参见PGGM，“关于将以色列银行排除在外的声明”，2014年1月8日；琳达·布鲁姆(Linda Bloom)，“以色列银行被列入养恤基金机构不合格名单”，2016年1月13日，联合卫理公会；《中东监测》，“丹麦养恤基金将四家参与以色列占领的公司排除在外”，2017年10月11日。

<sup>31</sup> 谁获利研究中心，“游览以色列定居点：占领经济的商业活动和乐趣”，特别事件报告，2017年9月。

<sup>32</sup> 谁获利研究中心，“游览以色列定居点：占领经济的商业活动和乐趣”，特别事件报告，2016年1月。

<sup>33</sup> 谁获利研究中心，“现场纪实：重型工程机械与以色列占领”，2014年7月，特拉维夫。

<sup>34</sup> 人权观察，“占领公司”(见脚注27)。

<sup>35</sup> 同上。

- 运输业；
- 制造业，包括使用被占领土原材料的公司；
- 其他。

48. 除了以色列当局为定居点经营活动提供经济利益外，某些行业的企业还可以利用以色列产品对巴勒斯坦市场的垄断。根据联合国贸易和发展会议(贸发会议)的报告，由于《巴黎经济关系议定书》所规定的海关安排不平衡以及通行限制和其他贸易壁垒，巴勒斯坦被占领土一直是以色列出口产品的垄断市场。<sup>36</sup> 关于占领的经济后果，贸发会议指出，总是涉及被占领土土著人民遭受剥削、贫困化、边缘化、流离失所和资源被占用。这些行为经常剥夺殖民统治下人民的国际公认发展权，因为没收他们的民族资源，阻止他们获取和利用这些资源，剥夺他们的生产能力，从而迫使他们消费占领者生产的产品。<sup>37</sup>

49. 例如，从电信业可以看出以色列公司如何利用巴勒斯坦垄断市场。出于各种原因，巴勒斯坦手机和固定电话公司无法在西岸包括东耶路撒冷全面有效地运营，包括：对进口必要设备实施限制，以色列当局通常认为这些设备具有“双重用途”；限制货物和人员的流动；没有能力独立进入国际网络；在许可证请求遭拒绝后，对在 C 区建设必要基础设施实施限制；以及以色列当局只提供有限频率。<sup>38</sup> 据报道，巴勒斯坦移动通信提供者被禁止在以色列和包括东耶路撒冷在内的吞并地区经营，这就迫使用户依赖以色列移动通信提供商。<sup>39</sup> 以色列电信运营商根据《奥斯陆协定》获得授权为定居点和定居点道路提供服务，但它们的基础设施现在已覆盖西岸大部分地区。据世界银行估计，约有 10%至 20%的西岸移动市场份额被未获批准的以色列运营商占有，主要原因是巴勒斯坦公司无法进入 C 区 60%以上地方。2014 年，四方代表办公室估计，以色列运营商获得的配额更高，占整个市场份额的 20%到 40%。<sup>40</sup>

#### 四. 对企业答复的初步看法

50. 在与公司进行沟通和审查公开信息时，人权高专办遇到了一些公司，这些公司承认与定居点有某些联系，并对自己的参与给出了多种理由。最常见的解释概述如下。人权高专办提出了以下看法，以便于继续与这些公司进行对话。

51. 公司解释它们参与所列活动的主要说法是，它们为巴勒斯坦家庭提供工作机会，并支持巴勒斯坦经济发展。

<sup>36</sup> 关于贸发会议援助巴勒斯坦人民的报告：巴勒斯坦被占领土经济的发展(UNCTAD/APP/2016/1)，第 20 段。

<sup>37</sup> 《大会正式记录，第七十届会议，补编第 35 号》(A/70/35)，附件，第 6 段。

<sup>38</sup> 世界银行集团，“巴勒斯坦领土电信部门：经济发展错失机遇”(世界银行，华盛顿特区，2016 年)；另见世界银行，“西岸和加沙：C 区和巴勒斯坦经济的未来”，华盛顿特区，2014 年，第 52-62 段。

<sup>39</sup> “禁止以色列移动通信公司在巴勒斯坦权力机构控制城市运营”，马安通讯社，2010 年 4 月 1 日。

<sup>40</sup> 四方代表办事处，“促进巴勒斯坦经济倡议：简要概述”，2014 年 3 月，(可查阅 [www.quartetrep.org/files/image/initiative.pdf](http://www.quartetrep.org/files/image/initiative.pdf))。

52. 人权高专办注意到，这一说法不承认在巴勒斯坦被占领土非法存在的定居点起到了遏制巴勒斯坦经济和减少巴勒斯坦企业发展机遇的作用。正如实况调查团所指出的，处于巴勒斯坦经济核心地位的农业部门自 1967 年以来一直持续下降，原因是巴勒斯坦农民被剥夺土地和无法进入农业地区以及利用水资源和贸易市场(A/HRC/22/63, 第 89 段)。根据人道主义事务协调厅，C 区 70%土地是“禁止巴勒斯坦人使用和开发的”，因为属于地区定居点管委会的管辖范围。C 区 29%的土地严格限制巴勒斯坦建筑，只剩下 1%可计划用于巴勒斯坦的发展。<sup>41</sup> 世界银行承认，C 区土地划拨给定居点活动“大大减少了巴勒斯坦私营部门可使用的土地”。<sup>42</sup> 东耶路撒冷的情况类似，因为 35%的土地已经分配给定居点，只有 13%的土地被划为巴勒斯坦建筑用地。<sup>43</sup>

53. 巴勒斯坦经济低迷对巴勒斯坦被占领土的就业市场产生了直接影响。据贸发会议称，以色列完全控制占西岸面积逾 60%的 C 区，导致巴勒斯坦被占领土出现“永久性失业危机”，迫使成千上万失业的巴勒斯坦人在以色列和定居点从事低技能、低工资的工作(TD/B/63/3, 第 6 段)。2017 年，国际劳工组织报告说，“西岸停滞不前的劳动力市场迫使巴勒斯坦人到可以找到工作的任何地方去工作”。<sup>44</sup>

54. 人权高专办指出，即使以优惠条件雇用巴勒斯坦人，也不免除企业根据《指导原则》承担的全面参与定居点活动或定居点相关活动所产生的责任。《指导原则》明确指出，企业可能作出某些承诺或从事某些活动来支持和促进人权，但这“不能抵消它们在整个经营中不尊重人权”。<sup>45</sup>

55. 一些企业用来解释它们参与所列活动的另一说法是，它们对以色列与巴勒斯坦被占领土之间的冲突不持政治立场，也没有积极支持以色列占领巴勒斯坦。然而，人权高专办回顾说，在确定它们的行动是否符合《指导原则》，或确定其业务活动是否属于人权理事会第 31/36 号决议的范围时，企业的政治立场不是一个相关考虑因素。

56. 一些企业承认在定居点或为定居点从事经营活动，强调它们的行为符合以色列国家法律，也拥有所有必要的许可和授权。

57. 根据指导原则 11 的评注，企业尊重人权责任是“遵守保护人权国家法律规章之外存在的”。<sup>46</sup> 遵守一国的国家法律规章不一定等同于遵守《指导原则》或国际法。在以色列的情况下，允许建立、维持和存在定居点的国家法律规章是与国际法直接冲突的，因为联合国和国际社会广泛认为定居点是非法的。

<sup>41</sup> 人道主义事务协调厅，“西岸 C 区：主要人道主义关切”，2014 年 8 月更新。

<sup>42</sup> 世界银行集团，“巴勒斯坦经济增长和就业前景：一般均衡分析”，2017 年 11 月。

<sup>43</sup> 人道主义事务协调厅，“东耶路撒冷：主要人道主义关切”，2014 年 8 月更新。

<sup>44</sup> 国际劳工局，“阿拉伯被占领土工人的状况”，总干事的报告，国际劳工大会，第 106 届会议，2017 年，第 21 段。

<sup>45</sup> 指导原则 11 的评注。

<sup>46</sup> 另见人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组声明(见脚注 14)，第 11-12 段。

58. 一些公司表示，它们不了解或无法控制与其有商业关系的其他实体的行为，例如价值链中的分销商、合作伙伴或其他实体，因此不应对这些实体所造成的任何损害承担责任。

59. 根据《指导原则》，企业尊重人权的责任延伸至其业务关系。指导原则 13 指出，企业有责任通过其业务关系防止或减轻与其业务、产品或服务直接相关的不利人权影响，即使并非它们本身所促成；这包括作为和不作为造成的影响。<sup>47</sup> 尽职调查责任——在被占领土，是强化尽职调查责任(见上文第 37 段)——要求采取积极措施，确定和评估业务关系实际或可能造成的任何不利人权影响。

60. 此外，实况调查团在报告中指出，企业在定居点从事经营活动是“充分了解目前情况和相关责任风险的”和“协助定居点的维持、发展和巩固”(A/HRC/22/63, 第 97 段)。

## 五. 建议

61. 人权高专办为履行人权理事会第 31/36 号决议赋予的任务已与或可能与有关商业企业取得联系，联合国人权事务高级专员敦促所有这些企业与人权高专办合作，以便开展建设性对话。

62. 高级专员赞赏地注意到人权理事会为人权高专办履行第 31/36 号决议赋予的任务给予了展期。高级专员认识到这是人权高专办第一次承担这样的任务，对已取得的重大进展表示满意。但是，与有关企业的对话尚在进行，工作仍在进行之中。高级专员按照第 31/36 号决议的要求更新数据库，将需要更多的资源。

---

<sup>47</sup> 指导原则 13 的评注。