



人权理事会

第三十八届会议

2018年6月18日至7月6日

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工作组的报告

秘书处的说明

本报告根据理事会第 17/4 号和第 35/7 号决议编写，报告分析了对于在促进贸易和投资方面得到政府支持的工商企业，各国负有防止这些企业侵犯人权的责任。报告探讨了各国如何在这方面鼓励企业尊重人权的问题，包括在企业未能履行尊重人权责任的情况下，取消对他们的贸易和投资支持。



## 目录

	页次
一. 导言.....	3
A. 报告的背景、重点和理论基础.....	3
B. 定义和目标.....	4
二. 促进贸易和出口.....	4
A. 尊重人权是获得国家支持的要求和条件.....	4
B. 贸易代表团.....	5
C. 贸易游说.....	6
D. 对贸易和使馆官员以及对企业的培训和指导.....	7
三. 出口信贷机构的作用.....	8
A. 出口信贷机构良好做法实例.....	13
B. 经合组织的共同方案的不足.....	14
C. 超越经合组织出口信贷机构.....	15
D. 出口信贷机构和获得补救.....	16
E. 公司的人权记录与日后获得国家支持的关系.....	16
四. 对涉及侵犯人权行为的商品交易实行进出口限制.....	17
五. 结论和建议.....	18
A. 结论.....	18
B. 建议.....	19

## 一. 引言

### A. 报告的背景、重点和理论基础

1. 本报告的基础是《工商企业与人权：实施联合国“保护、尊重和补救”框架指导原则》。自 2011 年获得人权理事会一致认可以来，《指导原则》已成为防止和应对企业相关活动产生不利人权影响的权威性全球参照标准。
2. 在此前的一份报告中，工作组分析了各国应如何根据指导原则的第一支柱——国家的保护义务，以身作则，作为经济行为体，确保国有企业尊重人权(A/HRC/32/45)。本报告的重点是各国作为经济行为体可发挥重要作用的另一个领域——促进贸易，也称为经济或商业外交。
3. 各国在给予企业急需的支持，提供贸易融资和咨询服务，扩大出口机会时，实际上是起了守门人的作用。作为守门人，各国可以利用他们的影响力促进竞争，明确要求企业必须尊重人权，作为得到政府支持出口的先决条件。各国还可以通过限制供应链中涉及严重侵犯人权行为的货物流动，促进负责任的进口。
4. 为什么各国必须在促进贸易和投资方面重视人权和企业在人权方面的作用呢？简单的回答是，在跨境贸易中，全球供应链存在重大的人权风险和挑战。在出口方面，全球市场上的产品销售商必须确保他们销售的产品不会造成、助长或直接涉及有害的人权影响。在进口方面，全球市场上的货物买家也必须确保其采购的货物在生产或制造过程中不得造成、助长或直接涉及有害的人权影响，例如强迫劳动或贩运人口。
5. 虽然全球贸易体系与有害的人权影响之间存在着更广泛的联系，但本报告只着重论述各国为进出口贸易寻求支持的公司提供服务和公共融资，以及作为保险人和担保人所担任的角色。报告没有论及全球贸易规则，或各种贸易条约和多边贸易组织在有损人权的商业影响方面的作用问题。
6. 在本报告中，工作组对指导原则 4 进行了剖析，该原则要求各国进一步采取措施，防止获得国家机构大力支持和服务的企业犯下侵犯人权的行为，包括必要时要求展开人权尽职调查。指导原则 4 的评注指出，如果国家机构没有明确考虑受惠企业的实际和潜在的人权问题，便可能会使自身陷入风险，同时增加进口国面临的人权挑战。
7. 此外，经济、社会和文化权利委员会关于《经济、社会、文化权利国际公约》国家义务的第 24 号(2017)一般性意见，呼吁各国对发生侵犯人权的情况，修改相关的税法、公共采购合同、出口信贷及其他形式的国家支持、特权和优惠，使商业激励措施与人权责任相一致。2017 年，20 国集团的领导人在提到《指导原则》时也承认人权与贸易之间的关系，呼吁建立更加可持续的供应链。<sup>1</sup>
8. 为了编写本报告，工作组征求了包括各国在内的各利益攸关方的投入，以及经济合作与发展组织(经合组织)出口信贷小组、该小组独立的环境和社会从业人

<sup>1</sup> 见“G20 领导人宣言：塑造互联互通的世界”(2017 年 7 月)。

员工作组的投入，后者中也包括非经合组织国家的代表。另外还于 2017 年 9 月在日内瓦举行了公开磋商，在 2017 年举行了工商企业与人权论坛的专门会议。<sup>2</sup>

## B. 定义和目标

9. 各国为从事贸易和出口的企业提供广泛的服务。这些服务包括选择参加贸易代表团的公司的，通过海外使领馆的贸易和商务官员进行公司出口促销和营销，政府高级官员为参加重要海外项目投标的公司游说，为政治风险担保，担保和支持大型贸易展销会等。本报告将公共行为体的这类贸易促进活动称为“商业”或“经济”外交。

10. 有些国家正在采用各种新的模式，但《指导原则》4 的承诺大部分仍未实现。工作组在报告中探讨了各国带头促进更加尊重人权的机。报告指出，在打击腐败和商业诚信等相关领域，可以采用一些现成的促进贸易和投资模式，加以修改，纳入企业必须尊重人权的内容。虽然国家可以通过对国际条约的承诺实现对反腐败的承诺(例如《联合国反腐败公约》)，但这一原则仍不失其作用：在贸易促进机构与公司的合同中列入一项要求，如果违反了协议，便可成为采取进一步行动的依据，例如取消继续给予贸易支持或其他政府服务。

11. 报告的第一个目标，是查明各国可如何利用其在促进贸易和投资以及在进出口方面的影响力，促进企业更加尊重人权。第二个目标，是根据国家负有防止商业相关人权影响的义务，探讨国家可以抓住哪些机会，要求与之互动的企业通过人权尽职调查和解决获得有效补救的相关问题，使其活动符合《指导原则》。

## 二. 促进贸易和出口

### A. 尊重人权作为获得国家支持的一项要求和条件

12. 许多国家为寻求将产品出口到国外市场的公司提供持续的咨询服务。这类服务通常面向中小型企业，因为这些企业可能自身没有足够的专业知识和财务资源做具体的市场调研。迄今为止，很少有国家要求企业对《指导原则》作出承诺，作为接受国家出口促进机构提供服务的先决条件。对于那些要求做出人权承诺的国家，国家也从未对承诺的监督和执行情况进行过研究。

13. 加拿大已要求采掘业作出具体承诺。作为本国强化企业社会责任战略的一部分，要求加拿大的采掘业公司使其海外业务符合加拿大的企业社会责任指南，并且只有在这样做后才有资格获得有力的经济外交支持。这些承诺包括遵守《指导原则》和《经合组织跨国企业准则》。

14. 智利在关于企业与人权的国家行动计划中指出，它准备制定有关可持续性和尊重人权的相关要求，作为选择企业参加促进进出口和企业活动计划的标准。<sup>3</sup> 哥伦比亚商务、工业和旅游部打算将获得贸易和投资支持与尊重人权的商业承诺联

<sup>2</sup> 以下国家对工作组的调查做了答复：哥斯达黎加、丹麦、芬兰、法国、德国、意大利、墨西哥、蒙古、纳米比亚、荷兰、菲律宾、葡萄牙、俄罗斯联邦和美利坚合众国。

<sup>3</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx).

系起来。<sup>4</sup> 丹麦外交部要求与之互动的丹麦公司必须遵守一套行为守则，其中包括不得实行歧视、不得使用童工，和承认工人的权利。<sup>5</sup>

15. 南非贸易和工业部为在非洲其他地区开展业务的南非公司制定了一套良好商业行为准则，要求企业尊重人权和遵守联合国全球契约的原则。<sup>6</sup> 虽然准则属自愿性质，但它们展示了国家如何将负责任的商业行为与出口促进和贸易议程联系起来。

16. 要求公司对道德标准做出承诺并不新鲜事物。各国经常要求企业将反腐败承诺作为贸易支持的条件。作为 2017 年 20 国集团进程的一部分，二十国集团工商界活动(B20)发表了一份关于负责任的商业行为和反腐败政策文件，指出：“充分和有利的遵守计划，也应成为获得官方支持的出口信贷和贸易保险的一项要求”。<sup>7</sup>

17. 例如，肯尼亚出口促进委员会制定了反腐败政策，其中包括加强对潜在的当地出口合作伙伴的尽职调查。<sup>8</sup> 澳大利亚的贸易促进服务机构澳大利亚贸易委员会，要求公司认证，道德商业行为是其服务条款的一部分：“贵组织必须致力于维护商业道德和法律义务，包括澳大利亚和海外的反贿赂法律。”<sup>9</sup> 此类程序也可扩大到要求申请人在做出反贿赂或商业道德承诺的同时，对《指导原则》和《经合组织指南》作出承诺。

## B. 贸易代表团

18. 贸易代表团是促进出口和商业外交的重要工具，可使潜在的出口商了解如何在国外市场开展业务，找到潜在的海外买家。贸易代表团通常由国家出口促进机构或部门的协助，或得到驻代表团将访问国使馆贸易或商业官员的帮助。高级政府官员也可能率领贸易代表团。

19. 欧洲委员会关于人权与商业的建议，论及了贸易代表团问题。建议指出，“当工商企业.....的代表参加成员国和第三国的贸易代表团时，成员国应提出并讨论今后的业务活动可能对这些国家的人权状况产生哪些不利影响，并要求参团公司遵守联合国的《指导原则》.....”<sup>10</sup>

<sup>4</sup> 见“National Action Plan on human rights and business”，available at [www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx).

<sup>5</sup> 丹麦对请求利益攸关方提供投入的答复。

<sup>6</sup> 例如见：[www.rmi.org.za/guidelines-for-good-business-practice-by-south-african-companies-operating-in-the-rest-of-africa/](http://www.rmi.org.za/guidelines-for-good-business-practice-by-south-african-companies-operating-in-the-rest-of-africa/).

<sup>7</sup> 见 B20 Cross-thematic Group on Business Conduct and Anti-corruption, “Promoting integrity by creating opportunities for responsible businesses”.

<sup>8</sup> 肯尼亚出口促进委员会：“Revised anti-corruption policy” (2011).

<sup>9</sup> 见 [www.austrade.gov.au/Australian/How-Austrade-can-help/Trade-services/Opportunities-terms-and-conditions](http://www.austrade.gov.au/Australian/How-Austrade-can-help/Trade-services/Opportunities-terms-and-conditions).

<sup>10</sup> 欧洲委员会，“Human rights and business” (recommendation CM/Rec(2016)3 of the Council of Ministers).

20. 只有少数国家试图将人权问题纳入官方贸易特派团。大不列颠及北爱尔兰联合王国对缅甸是这样做的。芬兰贸易和发展部长率领的访问坦桑尼亚联合共和国和赞比亚的联合贸易代表团，增加了人权民间社会组织参加。<sup>11</sup> 爱尔兰在最近的 国家行动计划中承诺，为参加贸易代表团的 公司提供咨询，了解目的地国的人权状况，并提供有关禁止外国贿赂的法律信息。<sup>12</sup> 比利时也保证，将在其组织的贸易代表团中包含提高尊重人权意识的内容。<sup>13</sup>

21. 荷兰已对所有贸易代表团提出一项常规要求，向企业介绍人权问题。荷兰在贸易代表团的人选上又增加了一个步骤。希望参加政府赞助的贸易代表团的荷兰公司，必须对经合组织的跨国企业指导方针作出承诺，重点是人权风险分析。政府对企业在多大程度上了解《准则》进行核实，在贸易代表团出发之前，向企业提供负责的商业行为标准方面的培训。<sup>14</sup>

22. 贸易代表团为各国提供了独特机会，加强企业对他们所访问市场相关商业和人权问题的了解。<sup>15</sup> 例如，一些国家的维权人士受到攻击危险很高，这一点应在贸易代表团范围内提出。一些民间社会组织向工作组建议，将企业获得本国政府的贸易或投资支持与之挂钩，可能是解决维权人士所面临风险的一个特别有效的途径。<sup>16</sup>

23. 各国已经在审查参加外贸代表团的 公司，确保它们符合某些标准。例如，美利坚合众国就行贿问题对申请参加贸易代表团的 公司进行筛选，并要求他们在不贿赂保证书上签字，作为参团的先决条件。<sup>17</sup> 各国可考虑制定类似的程序，要求公司对《指导原则》和负责的商业行为作出承诺，作为参与代表团的先决条件。荷兰的例子似乎是唯一一个将人权审查作为代表团遴选先决条件的模式。

### C. 贸易游说

24. 贸易游说的特点是使馆的工作人员或政府高级官员为本国公司游说外国公职人员的活动。这种游说的目的，是在国外市场上与其他国家公司竞争某项政府合同时强调本国公司的优势。

25. 由一位资深部长为一家公司进行游说，是一个很大的好处。各国应只为那些尊重人权的 公司开展游说，且在做出决定前应对提出的要求进行筛选。

<sup>11</sup> Institute for Human Rights and Business, “State of play. Human rights in the political economy of States: avenues for application” (March 2014).

<sup>12</sup> 见 “National Plan on business and human rights 2017–2020”, 网址：<https://globalnaps.org/country/ireland/>.

<sup>13</sup> 比利时国家行动计划，网址：<https://globalnaps.org/country/belgium/>

<sup>14</sup> 经合组织，“Responsible business conduct and economic diplomacy tools” (June 2017).

<sup>15</sup> Institute for Human Rights and Business, “State of play” .

<sup>16</sup> See consultation summary note on scaling up initiatives to protect human rights defenders, (November 2017), available from [www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/ScalingUpInitiativesProtectHRDefenders\\_30Nov2017.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/ScalingUpInitiativesProtectHRDefenders_30Nov2017.pdf).

<sup>17</sup> 例如见，United States Government Publishing Office conditions for trade missions, 网址 [www.gpo.gov/fdsys/granule/FR-2017-08-01/2017-16082](http://www.gpo.gov/fdsys/granule/FR-2017-08-01/2017-16082).

26. 工作组尚未收到各国的任何有关资料，要求他们为之游说的公司表明尊重人权或进一步采纳《指导原则》。如上所述，一些国家所做的是，要求公司侧重在诚信和打击腐败方面作出承诺。

27. 在加拿大，贸易游说可能包括在与外国公职人员进行互动，或在某些情况下，在公共领域的活动方面，向公司提供支持。这类活动还可能包括代表公司向外国公职人员说项，陪同客户与外国公职人员会面，支持和/或参加专门为某公司举行的活动。加拿大政府要求寻求贸易专员服务处支持的公司，必须签署一份诚信声明。公司必须证明完全理解加拿大的道德要求，并且未曾“因贿赂或腐败行为受到起诉、定罪或制裁，也不会从事这类非法活动”。<sup>18</sup> 如果公司曾因贿赂受到过惩罚，它必须披露过去的不当行为，这可能会影响其从加拿大政府获得的支持。

28. 美国国际贸易管理局也有一个游说中心。有意得到美国游说协助的公司，必须先向游说中心提交游说问卷调查和反贿赂协议。反贿赂协议要求公司证明，公司及其附属公司均不会向外国官员行贿。<sup>19</sup>

#### D. 为贸易和使馆人员及企业提供培训和指导

29. 经合组织在促进负责任的商业行为方面注意到，“在一些国家，国家行动计划推动了对外交人员的专门培训和能力建设”。<sup>20</sup>

30. 国家出口促进机构的贸易官员和在东道国使馆或代表团工作的官员，仍需接受更多的培训和教育。<sup>21</sup> 但这种需求目前还没有相关的指导与之匹配。

31. 现有的指导(例如国际贸易中心的指导)提到有必要对贸易代表进行反腐败问题的培训，还简单地提到了社会合规和企业的社会责任等其他问题，认为也是贸易代表应该了解的问题，不过都没有对这个问题作进一步的详细阐述。贸易促进官员可能不愿意为公司提供有关人权风险的指导。因此，《指导原则》和人权尽职调查框架中有关减少风险的叙述便提供了一个有用的框架，用以说明公司在尊重人权方面需要采取哪些步骤。

32. 德国准备就其国家行动计划和《指导原则》对驻外使领馆的贸易官员进行培训。培训将使贸易官员能够为希望在东道国行使人权尽职的德国公司提供支持。为德国出口和投资担保机构的工作人员提供了有关国家行动计划的课堂培训，环境和社会方面的专家提供帮助。<sup>22</sup>

33. 除了培训贸易官员外，一些国家还为其官员和公司提供了各种工具。

<sup>18</sup> 见：<http://tradecommissioner.gc.ca/how-tcs-can-help-comment-sdc-peut-aider.aspx?lang=eng>.

<sup>19</sup> 见：[https://2016.export.gov/advocacy/eg\\_main\\_092202.asp](https://2016.export.gov/advocacy/eg_main_092202.asp).

<sup>20</sup> 见：OECD, “Responsible business conduct and economic diplomacy tools.”

<sup>21</sup> 国际贸易中心, *Entering New Markets. A Guide for Foreign Trade Representatives* (2013).

<sup>22</sup> 国家行动计划。Implementation of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights 2016–2020, 网址：<https://globalnaps.org/country/germany/>.

34. 比利时的国家行动计划简要地提到，外交官并不一定掌握有关人权与商业问题的必要工具或知识，为公司提供信息和指导，确保他们在域外开展的活动考虑到对人权的影响。因此，比利时贸易代表将收到一个工具箱，帮助寻求出口的公司更好地了解情况。该工具箱包括投诉机制的内容，使比利时外交网络能够更好地向企业和可能出现的与商业相关侵权行为的受害人通报在比利时获得补救的渠道。联合国开发了一个政府企业和人权工具包，旨在为使馆的政治、经济、商务和发展官员提供指导，如何促进在海外的英国公司负责任的商业行为。<sup>23</sup>

35. 一些公司的培训是通过国家间的合作完成的。瑞典与一些国家就企业社会责任达成了谅解备忘录。例如，中国和瑞典之间签订了两个备忘录，其中包括在瑞典驻北京大使馆设立企业社会责任中心的行动计划。除其他活动外，该中心还为公司提供培训。<sup>24</sup> 智利和瑞典于 2012 年签署了关于企业社会责任的谅解备忘录。印度和中国签订了促进贸易和投资的合作协议，其中包括促进两国商会之间加强合作的承诺，鼓励两国公司在他们的企业发展战略中纳入企业的社会责任。<sup>25</sup>

36. 中国还注重为本国公司提供行业指导。中国五矿化工进出口商会 2014 年编制的对外矿业投资社会责任指引，要求开展境外矿业投资、合作和贸易的中国矿业公司在开采项目的整个经营周期内严格遵守《指导原则》，并在整个采掘业的价值链上加强责任。

37. 越来越多的国家为贸易和使馆人员以及在国外从事经营或贸易的公司增加企业社会责任和商业与人权方面的培训和教育资源，这是积极的一步。培训和咨询有助于提高对私营部门关键人权问题的认识。各国需要考虑如何对这种培训加以提升，从理论上升到实践。就此而言，培训需要包括对现实世界困境的讨论，以使贸易官员能够开始批判性地思考他们为公司提供咨询的角色。同时，培训和教育至多只是各国履行指导原则 4 下其职责的部分步骤。将提供贸易促进服务或优惠(例如参加贸易代表团)与要求企业表明尊重人权和遵守指导原则联系起来的国家仍然为数寥寥。

### 三. 出口信贷机构的作用

38. 出口信贷是各国政府为私营部门提供贸易融资的工具。在出口信贷制度下，各国为本国出口商的国际买家提供贷款和其他类型的风险担保(例如保险)。向潜在买家提供融资可以激励外国买家选择出口商。保险和担保降低了本国出口商得不到海外买家付款的风险。

39. 具体地说，出口信贷机构通过三种主要手段支持本国出口商：(a) 保险，(b) 短期、中期和长期出口信贷，和(c) 担保，通常配合咨询服务(市场信息)。<sup>26</sup>

<sup>23</sup> 见经合组织“Responsible business conduct and economic diplomacy tools”。

<sup>24</sup> 见，例如：<http://csr2.mofcom.gov.cn/article/media/201709/20170902652354.shtml>。

<sup>25</sup> 见中华人民共和国和印度共和国经贸合作五年发展规划(2014 年 9 月)。

<sup>26</sup> 见 Edna Shöne, Sustainable ECA business — an irreversible global trend, *Global Policy Journal* blog (February 2015).

40. 出口信贷机构的模式很多，包括：

- (a) 国家机构或部门；
- (b) 政府所有但独立经营的国有企业，由政府监督；
- (c) 公共/私营公司联盟，可能由政府通过资助或监管来控制。<sup>27</sup>

41. 出口信贷机构满足出口商的基本资金需求，包括出口前的营运资金，向进口商提供短期信贷；向外国进口商提供中长期融资支持；项目融资和/或特别出口安排。虽然这部分资金在全球贸易总体融资中的份额仍然很小，但他们发挥着越来越重要的作用。<sup>28</sup> 仅在 2015 年，经合组织成员国的出口信贷机构就提供了 1250 亿美元的信贷、保险、担保和利息支持。<sup>29</sup> 2012-2016 年期间，通过出口信贷机构的公共出口和投资保险总额为 9200 亿美元至 1.031 万亿美元。<sup>30</sup> 这类融资也是发展中国家基础设施项目公共财政支持的重要来源。虽然这些机构的任务和目标是商业性的，但它们可能对发展中国家产生积极影响，例如创造更多、更好的就业机会，或向发展中国家提供资本和气候资金。<sup>31</sup>

42. 虽然出口信贷机构支持本国的出口商，但他们通常是向需要购买商品的项目主办人提供融资，作为大型基础设施项目或供应链的一部分。出口信贷机构支持的大量项目，特别是大型水坝、输油管道、煤炭和核电站、化工设施、采矿项目，以及林业和种植园项目，可能导致不利的人权影响(A/66/271)。出口信贷机构资助的项目有时造成当地居民被迫流离失所、工作条件恶劣、压制言论自由和结社自由权、导致环境问题的投诉，以及破坏文化遗址等。<sup>32</sup> 在一些更系统性的问题上，出口信贷机构也受到民间社会的审查，如他们所资助项目和行业的性质(例如军火贸易)，或与发展中国家主权债务的关联等。<sup>33</sup>

<sup>27</sup> 见 Karyn Keenan, “Export credit agencies and the international law of human rights”, Halifax Initiative (2008). Although export credit agencies take various organizational forms, they are usually backed by a Government and operate in accordance with a government mandate.

<sup>28</sup> Both Ends, “Balancing risks: what export credit agencies can do for sustainable development” (January 2007).

<sup>29</sup> 见 <https://globalnaps.org/issue/export-credit/>.

<sup>30</sup> Berne Union aggregate statistics, 2016 year end, available from [www.berneunion.org/DataReports](http://www.berneunion.org/DataReports).

<sup>31</sup> 见 Trinomics, “Pilot study of private finance mobilised by Denmark for climate action in developing countries” (2015).

<sup>32</sup> 见 Jubilee Australia, “Risky business. Shining a light on Australia’s export credit agency” (December 2009); ECA Watch, “Race to the bottom, take II” (September 2003); and Robert McCorquodale and Penelope Simons, “Responsibility beyond borders: State responsibility for extraterritorial violations by corporations of international human rights law”, *Modern Law Review*, vol. 70, No. 4 (July 2007).

<sup>33</sup> 见 European Network against Arms Trade, “European export credit agencies and the financing of arms trade” (2007) and European Network on Debt and Development, “Exporting goods or exporting debts? Export credit agencies and the roots of developing country debt” (December 2011).

43. 民间社会组织对出口信贷机构资助的一些具体项目曾经并仍继续提出各种关注。<sup>34</sup> 伊利苏大坝的情况便经常被列为一个具有重大人权影响项目的例子，例如在人口的重新安置方面和对文化遗产的破坏。2005 年，一个财团向奥地利、德国和瑞士申请出口信贷担保，用于建设水力发电大坝。这几家出口信贷机构根据 153 项环境和社会承诺提供了支持，但奥地利、德国和瑞士政府最终撤回了大坝项目的资金。在经过独立专家评估后得出结论，大坝项目不符合商定的标准，包括社会和环境的影响。伊利苏项目吸取的教训是，出口信贷机构必须进行尽职调查和项目监测。<sup>35</sup> 最近，至少在一个项目上，有一个国家的联络点指出，一个机构可能没有充分利用其影响力，或按照经合组织指南的要求作适当的人权尽职调查。<sup>36</sup>

44. 传统的项目融资之外出现的其他人权影响，可能是在全球供应链中出口货物的性质。例如，在信息和通信技术中，出口商可能会向国家或非国家的客户出售货物，使用其出售的设备进行监视，从而对人的生命权、不受任意拘留和酷刑的权利造成不利影响，也可能侵犯其他公民权利和政治权利。<sup>37</sup>

45. 既然出口信贷和融资与负面的人权影响之间存在关联，是否已经制定要求，要求以出口信贷形式获得支持的企业必须尊重人权、开展尽职调查，并使其经营活动与《指导原则》保持一致呢？答案并不一致，目前只有一小部分公共或公开监督/资助的出口信贷机构要求某种形式的人权尽职，而且又只对一小部分交易，通常为期两年或更长些。

46. 出口信贷与遵守《指导原则》之间一个最大的鸿沟，是许多公共出口信贷机构从未明确强调人权尽职是其业务的一部分，无论是本机构的决策，还是作为对他们客户的要求。

47. 最大的出口信贷成员组织是伯尔尼联盟，它是一个私人 and 公共实体网络。联盟的 85 个成员包括有政府背景的出口信贷机构，私人信贷和政治风险保险公司，以及为支持跨境贸易提供保险产品、担保及在某些情况下直接提供融资的多边机构。<sup>38</sup> 联盟成员提供的保险产品为出口公司、投资人和金融机构提供保护，防止买方违约造成损失。

48. 目前，伯尔尼联盟没有明确的任务规定，将人权或社会影响作为其活动的一部分，尽管联盟的业务原则确实讲到涉及可持续发展、尊重环境，和遵守高标准

<sup>34</sup> 见 Export Credit Watch list of reports focusing on human rights concerns surrounding projects financed by public export credit agencies, available from [www.eca-watch.org/ecas/export-credit-agencies](http://www.eca-watch.org/ecas/export-credit-agencies); Amnesty International, “A history of neglect: UK export finance and human rights” (June 2013); Halifax Initiative and others, “Export credit agencies and human rights: failure to protect” (2015).

<sup>35</sup> 见 Michael M. Cernea, “Population displacement and export credit”, Brookings Institution (December 2011). See also Christine Eberlein and others, “The Ilisu dam in Turkey and the role of export credit agencies and NGO networks”, *Water Alternatives*, vol. 3, No. 2 (June 2010).

<sup>36</sup> 见 [www.oecdguidelines.nl/latest/news/2016/11/30/final-statement-both-ends-associacao-forum-suape-vs-atradius-dutch-state-business](http://www.oecdguidelines.nl/latest/news/2016/11/30/final-statement-both-ends-associacao-forum-suape-vs-atradius-dutch-state-business).

<sup>37</sup> Institute for Human Rights and Business, “Telecommunications and human rights: an export credit perspective” (February 2017).

<sup>38</sup> 见 [www.berneunion.org/Members](http://www.berneunion.org/Members).

的道德价值观。<sup>39</sup> 联盟内设有一个来自新兴市场的出口信贷机构委员会，称为布拉格俱乐部委员会。该委员会的大多数成员来自东欧和中欧，以及中东、中亚和非洲的小市场。

49. 2012 年，美国和中国同意，建立一个新的出口信贷国际工作组，讨论一套新的全球出口信贷准则。国际工作组由中国、巴西、美国和欧盟轮流担任主席。工作组目前有包括南非和俄罗斯联邦在内的 18 个国家参加。印度是该进程的观察员。<sup>40</sup> 出口信贷机构活动的环境和社会影响问题，目前尚未列入工作组的议程。

50. 目前，巴西、中国、印度、俄罗斯联邦和南非在金砖国家论坛范围内讨论出口信贷政策问题。<sup>41</sup> 论坛的原则包括承诺支持可持续发展，强劲、平衡和包容性增长，金融稳定，以及确保社会和经济发展和环境保护措施的平衡组合，为讨论人权提供了一个开放平台。现阶段合作的优先领域没有包括社会风险或人权。

51. 经合组织目前是将人权纳入出口信贷决策的主要组织。经合组织出口信贷和信贷担保工作组(出口信贷组)成立于 1963 年，旨在推动经合组织的出口信贷工作，包括制定一套共同的指导原则，如有关环境和社会问题的原则。经合组织为出口信贷机构提出了有关环境和社会尽职方面的建议，旨在指导成员国官方出口信贷机构的工作。

52. 出口信贷小组目前有 33 个成员。智利和冰岛没有参加小组的工作，因为他们没有官方的支持计划。一些非成员国，如巴西、罗马尼亚和俄罗斯联邦等，作为受邀请国定期参加小组的活动。<sup>42</sup> 另外还有一个出口信贷安排，一些经合组织成员国和非成员国在该安排下举行会议，制定关于价格和信贷条件的通用做法，以确保公平的竞争环境。<sup>43</sup>

53. 出口信贷小组已经谈判了几项连续的经合组织文书(共同方案)，旨在为出口信贷机构提供一个框架，解决项目可能造成的环境和社会影响。最重要的两个文件，是 2012 年和 2016 年对共同方案的修订。<sup>44</sup> 在开展环境和社会问题的工作中，小组自 2004 年以来得到了其实践团队的协助，该团队由各出口信贷机构内的环境和/或社会专家组成，负责对项目开展尽职调查和监督。实践团队在出口信用小组之外每年另外举行几次会议，讨论共同方案的实施问题。

54. 2012 年的建议是第一个提及人权的文书，并在序言部分特别提及通过的《指导原则》，建议明确指出，“社会影响”包含项目造成的相关负面人权影

<sup>39</sup> 见 Berne Union value statement, available at [www.sid.si/sites/www.sid.si/files/documents/splosni-dokumenti/berne\\_union\\_value\\_statement\\_2004.pdf](http://www.sid.si/sites/www.sid.si/files/documents/splosni-dokumenti/berne_union_value_statement_2004.pdf). Berne Union members discuss environmental and social issues but have no publicly available guidelines or programmes.

<sup>40</sup> 见 <http://capexil.org/background-note-iwg-on-export-credit/>.

<sup>41</sup> 见 [brics.itamaraty.gov.br/images/pdf/BRICSMOU.doc](http://brics.itamaraty.gov.br/images/pdf/BRICSMOU.doc)

<sup>42</sup> 经合组织出口信贷小组秘书处提供的资料。

<sup>43</sup> 该小组不是经合组织的机构，因此也不向经合组织理事会报告，但小组在经合组织主持下举行会议，由经合组织出口信贷秘书处提供支持。

<sup>44</sup> 见经合组织理事会的《关于官方支持的出口信贷和环境与社会尽职调查共同方案的建议》，2012 年 6 月通过，2016 年 4 月修订。

响，包括强迫劳动、童工，以及危及生命的职业健康和安全问题。2012 年的建议要求成员国考虑人权问题，以便审查今后如何进一步解决项目相关的人权影响。然而，没有在人权尽职方面提出具体建议。

55. 2016 年，经合组织理事会批准了修订的《共同方案》。该文件明确提出，出口信贷机构今后应对项目是否会造成严重人权影响，根据发生的可能性，审查《共同方案》所涵盖的所有申请。<sup>45</sup> 因此，参加项目的出口信贷机构应评估申请项目可能存在的环境和/或社会风险，包括所有出资份额等于或高于 1,000 万特别提款权的现有业务，以及不管在项目中所占份额如何，在审查中发现项目造成严重人权影响可能性很大的申请。

56. 在筛查申请时，出口信贷机构应把项目编入 A、B 或 C 类，即要求进行不同级别的环境和社会评估，包括环境和社会影响评估。此外，如果筛查发现项目发生严重人权影响的可能性很大，则项目的环境和社会评估可能需要辅之以具体的人权尽职调查。

57. 2016 年的建议有一条脚注，列举了项目造成严重影响例子。例如，造成的影响性质极其严重(威胁生命、童工或强迫劳动，贩运人口)，涉及范围广(大范围的重新安置或整个行业的工作条件)，不可弥补(酷刑、失去健康，破坏土著人的土地等)，或有关项目的实施环境(冲突和冲突后局势)。

58. 对人权尽职调查具体采用什么方法，由各出口信贷机构酌情决定。此外，上述尽职调查办法，只适用于《共同方案》所涵盖的申请，因而不包括其他交易，如两年以下的短期信贷、营运资金、债券支持，和被视作不在目前“项目”定义范围内的交易，例如移动设备(如船舶)和通信设备。2016 年的建议允许由出口信贷机构支持的项目根据世行的环境和社会保障政策或国际金融公司(IFC)环境和社会绩效标准进行基准测试，具体取决于交易的财务结构。一些出口信贷机构已决定根据国际金融公司绩效标准对所有项目进行基准评估，当然具体做法会有所不同。

59. 对于出口信贷机构而言，经合组织的准则也应与《指导原则》一并作为一个重要工具。《准则》指出，跨国企业(无论是公共还是私营)的所有权结构不改变其适用性。《准则》包含一个与《指导原则》一致的人权章节，要求本身也是商业实体的出口信贷机构，在其业务关系方面进行适当的人权尽职调查，并作为国家或公共实体的代表，利用他们的影响力要求其业务合作伙伴和客户也这样做。

60. 荷兰国家联络点最近作出的一项决定，澄清了出口信贷机构的地位。2015 年 6 月，国家联络点系统收到投诉，指控荷兰出口信贷机构 Atradius DSB 在资助巴西东北部疏浚项目的过程中未遵守经合组织准则，造成了严重的人权和环境影响。对 Atradius 提出的投诉指出，该机构未能确保《指导原则》和国际金融公司绩效标准在项目中得到有效实施。荷兰国家联络点在初步评估中接受了 2015 年 12 月 3 日的投诉，认定根据《准则》，Atradius 符合跨国企业的标准，并认为具体情况值得进一步考虑。<sup>46</sup>

<sup>45</sup> 第 6 段。

<sup>46</sup> 有关文件可登录 [https://www.oecdwatch.org/cases/Case\\_365](https://www.oecdwatch.org/cases/Case_365)。

## A. 出口信贷机构良好做法的实例

61. 经合组织出口信贷小组下的环境和社会专业人士小组还包括一些非经合组织成员国的代表，如巴西、哈萨克斯坦、俄罗斯联邦等。各色来自经合组织成员国和非成员国的、得到政府支持的出口信贷机构参加该小组会议，是一个积极步骤，可在同行之间互相学习，发展良好做法。不过，即使在经合组织内部，发展出口信贷机构的良好做法也仍处于初期阶段。对他们来说，更广泛地分享他们的良好做法非常重要，因为不断变化的公众期望会继续高度关注他们在商业和人权领域发挥的关键作用。<sup>47</sup>

62. 挪威出口信用担保机构是最早将人权尽职调查要求纳入其筛选程序的机构之一。该机构表示，其环境和人权尽职程序是以经合组织的《共同方案》和《指导原则》为基础的。<sup>48</sup> 尽管该机构使用国际金融公司的绩效标准，但强调，为了解决实践中可能存在的任何偏差，其尽职调查程序将以符合《指导原则》的方式考虑到所有国际公认的人权。<sup>49</sup> 该机构还说明了它如何理解并准备利用其影响力，推动客户在业务中尊重人权，这一点也是独一无二的。

63. 在荷兰，如果在小额或较短期的交易中存在严重的人权影响风险，Atradius 还会在《共同方案》之外开展人权尽职调查。该机构认为，对于利益攸关方而言，最严重的风险可能发生在任何交易中，与担保期限、交易金额，或保单是否涵盖移动资产无关。Atradius 也是第一家对照《指导原则》审查其政策和程序，并将问题分析公开发表的出口信贷机构。

64. 瑞典的出口信贷制度制定了具体政策，建立了门户网站，解决电信业有关人权的影响，并在文件中提及在线自由，列出其年度拨款。<sup>50</sup> 瑞典的电信业政策提供了一个值得关注的模式，该政策所强调的一系列影响，可能没有纳入国际金融公司的绩效标准，后者的重点是一些大型项目。制定具体部门的指导方针是出口信贷领域的一个新事物，值得欢迎。

65. 经合组织出口信贷小组也在不断推出一些良好做法。作为比较，一些出口信贷机构要求寻求出口融资支持的公司做出反贿赂承诺，包括对一些非经合组织机构，那些机构已加入经合组织《禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》，并已采取行动执行有关建议。

66. 根据经合组织的一项研究，44 个出口信贷机构要求出口商和/或申请人做出承诺/发表声明，表明他们或他们的任何代表(如代理人)都不曾也不会会在交易过程中行贿。这其中包括俄罗斯联邦，俄联邦使用多种沟通渠道对反贿赂承诺/声明

<sup>47</sup> 参见经合组织负责的商业行为工作组主席 Roel Nieuwenkamp 关于出口信贷机构作用的论述，网址 [www.permanentrepresentations.nl/latest/news/2015/01/12/blog—evolving-expectations-the-role-of-export-credit-agencies-in-promoting-and-exemplifying-responsible-business-practices](http://www.permanentrepresentations.nl/latest/news/2015/01/12/blog—evolving-expectations-the-role-of-export-credit-agencies-in-promoting-and-exemplifying-responsible-business-practices)。

<sup>48</sup> 环境与人权政策，网址 [www.giek.no/responsible-business-conduct/sustainability-article1796-1075.html](http://www.giek.no/responsible-business-conduct/sustainability-article1796-1075.html)。

<sup>49</sup> 同上。

<sup>50</sup> Institute for Human Rights and Business, “Telecommunications and human rights: an export credit perspective”。

做出要求，超出了标准预期。俄罗斯出口信贷机构通过申请表和单独的文件获得承诺/声明。巴西也同样要求出口商或申请人单独提交文件。

## B. 经合组织共同方案中的不足

67. 如上所述，大量非经合组织国家已在出口信贷政策方面进行协调，但在社会问题 and 人权方面还没有这样做。因此，2016 年关于《共同方案》的建议是目前的重要文件，为出口信贷机构规定了良好做法。前面讲到，一些非经合组织国家参加环境和社会问题专业人士会议，以求使他们的工作与《共同方案》保持一致。

68. 鉴于《共同方案》仅适用于还款期为两年或以上的中长期出口信贷，而出口信贷机构提供的其他各种出口信贷融资、保险和担保则无需提出申请。前面讲到，也有出口信贷机构，对他们的所有产品均适用《共同方案》，从而要求人权尽职调查的例子，例如在荷兰，但这还只是特例。因此，一个关键问题是如何扩大人权尽职调查范围，使之在更广泛的产品和服务中发挥作用。

69. 第二个问题是在进行人权尽职调查时适用哪些标准。《共同方案》默认国际金融公司的绩效标准，但该标准与《指导原则》并不完全一致。同样，一如上述，一些出口信贷机构在需要处理其他人权情况时对他们的尽职调查程序作了补充，如瑞典在电信部门的情况。

70. 荷兰国家联络点指出，对于 Atradius 而言，必须更清楚地解释在协调《指导原则》和《共同方案》上存在的缺口。例如，根据《指导原则》，人权尽职调查的范围不受限制，而《共同方案》则仅对两年以上的交易适用。<sup>51</sup>

71. 另一个需要改进的领域是出口信贷机构决策的透明度。公民社会组织一直对这些机构持批评态度，因为他们不与公民社会、受影响的社区和其他利益攸关方分享他们的筛选结果。最近对七个中欧和东欧出口信贷机构的研究也指出，需要提高透明度。<sup>52</sup>

72. 《共同方案》解决了信息披露问题。方案提出了以下公共信息披露建议：(a) 在 A 类项目下，有限的项目信息，包括环境和社会影响信息，应在审查过程中尽早披露，至少在做出最终承诺提供官方支持前 30 个日历日；和(b) 划为 A 类和 B 类项目的环境和社会信息，在最终承诺提供支持后，至少每年公布一次。<sup>53</sup>

73. 在特殊情况下，《共同方案》允许第 71 段所述的 A 类项目无需披露信息。在这种情况下，出口信贷机构只需向经合组织出口信贷小组报告。由于 A 类和

<sup>51</sup> 见 Both Ends, “Gaps between the Common Approaches and the OECD Guidelines” (June 2016) and CORE Coalition and Amnesty International UK joint submission to the United Nations Working Group on Business and Human Rights.

<sup>52</sup> Finance and Trade Watch and CEE Bankwatch Network “ECAs Go to Market. A Critical Review of Transparency and Sustainability at Seven Export Credit Agencies in Central and Eastern Europe” (December 2017).

<sup>53</sup> 见经合组织理事会的《关于官方支持的出口信贷和环境与社会尽职调查共同方案的建议》，(2016 年)，第七部分。

B 类项目仅占出口信贷机构支持的项目总投资组合的一小部分，因此公民社会组织批评《共同方案》在全盘的产品配置上缺乏透明度。

74. 根据荷兰国家联络点在 Atradius 与两个公民社会组织之间所做的调解，Atradius 同意修改其信息披露政策，按照《指导原则》的要求，使之更加透明。国家联络点在最后声明中表示，Atradius 和财政部同意制定一个更为明确的信息披露政策，其出发点是假定相关信息均应公开，除非有具体、明确界定的考量，不能作相关披露(如属机密商业信息)。Atradius 同意改进所有项目类别(A、B、C、M 和 E)的事后信息公开，如披露每笔重要交易的产品性质。对于 A 类项目，包括还款期少于两年的交易，将公布交易的详细摘要和评估框架。<sup>54</sup>

75. 国家联络点做出决定后，Atradius 采取行动，制定了新的环境和社会政策，从 2018 年开始生效，除其他变化外，新政策将要求公开更多的信息，只有少数例外。它请一家非营利组织 Shift 审查其先前的政策和程序。审查探讨了其政策和程序与《指导原则》相一致的程度，需要做出什么样的改变才能实现更大程度的一致。Shift 完成的报告认为，Atradius 的实际作为确实已超出了其中的部分要求，但《指导原则》对于透明度的要求更高。报告作者认为，Atradius 的环境和社会政策框架没有明确提出一个总体方针，充分认识到提高透明度和加强沟通对商务活动的潜在价值。结果，公司必须满足非常严格和具体的公开披露要求，被视为一个负担，而不是作为一个机会。<sup>55</sup>

### C. 超越经合组织出口信贷机构

76. 一个更大的问题是，其他论坛是否可以提供平台，讨论国家对项环境和社会考量的责任，包括人权。经合组织的《共同方案》证明了多边协调的价值，可避免在人权和商业问题上采取竞相降低门槛的态度。然而，虽然《共同方案》开创了一个重要先例，但出口融资已不再仅仅是经合组织成员国开展的活动。截至 2013 年，全球官方出口支持的 44%来自经合组织以外的出口信贷机构，包括巴西、中国、印度和俄罗斯联邦。因此，金砖国家论坛可以在出口信贷领域调整《指导原则》第一支柱下的国家职责方面发挥重要作用。伯尔尼联盟可以为这方面的对话提供另一种手段，另外还有国际出口信贷工作组。

77. 欧洲联盟是另一个可资利用的论坛，出口信贷机构可以更好地将他们的做法与《指导原则》结合起来。欧洲联盟的出口信贷机构条例要求其成员国在建立、发展和实施本国的出口信贷制度时，以及在对官方支持的出口信贷活动进行监督时，有义务遵守联盟对外开展活动的一般规定，如巩固民主和尊重人权。<sup>56</sup>

<sup>54</sup> 见 final statement notification Both ENDS- Fórum Suape vs Atradius DSB (30 November 2016).

<sup>55</sup> 见 Shift, “Integrating human rights due diligence: a review of Atradius DSB’s environmental and social policy and procedure” .

<sup>56</sup> Regulation 1233/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011.

## D. 出口信贷机构和获得补救

78. 在出口信贷机构资助或支持的项目或交易造成权利持有人受到伤害的情况下，现行的国家行动计划没有论及出口信贷机构应如何加以处理，帮助受害人获得补救。因此，公民社会组织建议，出口信贷机构应方便权利持有人了解和进入相关的投诉机制。<sup>57</sup> 有几种可能的选择。其中之一是在出口信贷机构本身建立一个申诉或投诉机制。另一个办法，是要求获得出口信贷的客户指定一个指导原则 31 所述的有效申诉机制。最后，出口信贷机构应利用他们筛选、评估和提供的支持以及他们的影响力，加强客户层面的机制，让人民看到成果。

79. 2011 年，在经合组织首次结合《指导原则》修订《共同方案》时，国家人权机构全球联盟提交了意见。当时，全球联盟呼吁经合组织在与公司有关的侵犯人权行为获得补救方面列入明确的要求，包括在项目一级和国家或出口信贷机构方面提供申诉机制，保证受到项目影响的个人和社区可以提出申诉。<sup>58</sup> 虽然 2016 年修订的《共同方案》确实要求出口信贷机构考虑采取措施，预防、减少、减轻或补救可能造成的有害环境和社会影响，但仍没有提及投诉和申诉机制问题。出口信贷机构如何利用其影响力保证有效的补救，这个问题迄今尚未积极探索，值得高度重视。

## E. 公司的人权记录与日后得到国家支持的关系

80. 《共同方案》规定，出口信贷机构“……应酌情考虑在《经合组织跨国企业准则》下完成的具体案例程序后，由国家联络点(NCP)公开发表的任何声明或报告”。<sup>59</sup> 一些国家承诺，拒绝参与国家联络点程序的企业必须承担贸易和投资引起的后果，其中包括加拿大、德国和荷兰等。

81. 例如，加拿大在经济外交上采取了整体方针，作为加强采掘业企业责任战略的一部分，该战略于 2014 年推出。方针的一个关键组成部分，是以真心实意参与两个自愿性争议解决机制作为在国外市场获得政府支持的条件，即采掘业公司社会责任顾问办公室和加拿大国家联络点。2015 年，这种做法导致加拿大贸易专员服务从中国黄金国际资源有限公司项目中退出，因为在对该公司提出投诉后，公司拒绝国家联络点介入。<sup>60</sup>

82. 德国国家行动计划也承认，有必要将国家联络点的决定与提供贸易支持联系起来。该计划包括一项拟议措施，将国家联络点升格为贸易促进方面负责项目投诉的中央机制。行动计划还将企业参加具体事件解决程序与给予出口信贷担保挂

<sup>57</sup> 见 Finance and Trade Watch, and CEE Bankwatch Network “*ECAs Go to Market*”. The authors recommend that each export credit agency needs to have an independent complaints mechanism with clearly defined procedures and that they formulate and adopt information disclosure and public participation measures.

<sup>58</sup> 见 [www.business-humanrights.org/sites/default/files/media/documents/icc-submission-to-oecd-export-credits-dec-2011.pdf](http://www.business-humanrights.org/sites/default/files/media/documents/icc-submission-to-oecd-export-credits-dec-2011.pdf).

<sup>59</sup> OECD Council recommendation on common approaches (2016), para. 16.

<sup>60</sup> 见 OECD Watch, “Remedy remains rare: an analysis of 15 years of NCP cases and their contribution to improve access to remedy for victims of corporate misconduct”, p. 46.

钩，进一步鼓励公司参加调解。荷兰国家联络点也承诺，拒绝参加其调解程序的企业必须承担后果，这个承诺将在一起尚未做出裁决的案件中受到检验。

83. 三个国家(德国、瑞士和联合王国)在其国家行动计划中提到了国家联络点程序与出口融资之间的联系，尽管在调解结果与公司是否真诚参加调解程序上略有差别。例如，在考虑出口信贷项目时，英国出口金融公司将考虑由国家联络点公开发表的有关公司人权记录的所有报告。

84. 虽然一些出口信贷机构，如日本的出口信贷机构表示，国家联络点的报告(或其他可信的调查结果)将作为出口信贷决策的考虑因素，但迄今为止除了上文讲到的加拿大的例子，还不清楚在什么情况下或在何时这样做过。其他国家也应仿效，将国家联络点和其他补救程序与公司是否继续获得贸易支持联系起来。在打击腐败方面，公司常常因为被认定曾有贿赂行为而失去参与政府采购的权利，对有关人权的投诉，也应该探讨采取类似方针。

#### 四. 对涉及侵犯人权行为的商品交易实行进出口限制

85. 各国已在利用对进出口的限制，作为确保更多企业尊重人权的手段。采取的形式是对全球供应链中一些涉及侵犯人权行为的商品实施出口/进口限制。

86. 其中一个例子是由阿根廷、欧洲联盟和蒙古倡议的“无酷刑交易联盟”，得到了世界各国的响应。联盟的目的是禁止用于执行死刑和酷刑的商品贸易。联盟各国承诺采取措施，控制和限制这类产品的出口。

87. 欧洲联盟起草了一项法规，将在必须得到批准方可出口的商品和技术清单中增加某些网络监控工具。该条例草案为出口管制引入了“人类安全”的新概念，以防止与某些网络监控技术相关的侵犯人权行为。提案反映了 2015 年的《德国对外贸易与支付条例》修正案，该修正案要求出售监视产品的公司必须满足新的强制性出口许可证要求，以防止滥用监控技术进行内部镇压。<sup>61</sup>

88. 2016 年，美国国会通过了《贸易便捷及贸易执法法》，从而弥补了 1930 年《关税法》第 307 节中的一个漏洞，该法禁止囚犯、强迫劳工或契约劳工制造的产品。此前，如果美国国内生产不能满足需求，法律可豁免奴役制生产的产品。第 307 节禁止从任何外国进口全部或部分通过强迫或契约童工开采、生产或制造的商品。<sup>62</sup>

89. 自 2016 年以来，美国海关和边境保护局已签发四项命令，截获 50 批怀疑利用强迫劳动制成的货物。2001 年至 2015 年期间则未曾截获任何货物。2017 年 8 月 2 日，国会通过了《通过制裁打击美国对手法案》，该法案规定，禁止涉及北朝鲜国民强迫劳动的商品入境。自那以来，已有 15 批被认为使用北朝鲜强迫劳动制造的商品被缉获。<sup>63</sup>

<sup>61</sup> 见 European Parliamentary Research Service briefing, available at [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/589832/EPRS\\_BRI%282016%29589832\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/589832/EPRS_BRI%282016%29589832_EN.pdf).

<sup>62</sup> 例如见 [www.cbp.gov/trade/trade-community/programs-outreach/convict-importations](http://www.cbp.gov/trade/trade-community/programs-outreach/convict-importations).

<sup>63</sup> 见 [www.cbp.gov/newsroom/blogs/tftea-two-years-and-counting](http://www.cbp.gov/newsroom/blogs/tftea-two-years-and-counting).

90. 还有其他国家将进出口许可证和通关与人权问题挂钩的例子。冲突地区的矿产品交易、非法采伐和冲突地区木材交易，以及濒危物种的交易等，是其他一些各国采取行动的领域，限制有较高侵犯人权风险的货物流通。<sup>64</sup> 在相关行业涉足全球供应链的公司，必须进行人权尽职调查和影响评估，以遵守进出口限制。因此，使用出口和进口管制是另一个有用的工具，可以使各国履行《指导原则》支柱一的保护义务。

## 五. 结论和建议

### A. 结论

91. 许多国家已将出口和贸易促进服务列为其促进出口驱动型增长的经济发展战略的一部分。与此同时，全球供应链中的贸易和进出口货物可能会对人权产生重大不利影响。

92. 《工商企业与人权指导原则》的原则 4 提醒各国，它们有责任保护权利持有人免遭公司侵犯人权行为之害，包括有责任规定，国家对促进贸易和投资的支持，如出口信贷，必须以企业尊重人权为条件。除出口信贷外，各国还向希望出口的公司提供一系列其他服务，包括参加贸易代表团、贸易游说、对向国外市场出口给予一般指导，大使馆在海外市场提供服务，以及培训和其他资源等。

93. 迄今为止，根据指导原则 4 履行义务的国家所做的工作很少。正在取得进展的一个领域，是对贸易和使馆官员进行有关《指导原则》的培训。一些国家还提供工具包和指导，帮助企业在其跨境贸易中开展人权尽职调查。

94. 使本国贸易促进工作与《指导原则》相一致，力争上游，各国还有很多工作要做。各国把对贸易的支持与企业作出承诺挂钩，要求企业不得进行贿赂，诚信经营，在这方面做了较多的工作。如果国家已经在贸易促进方面对企业进行审查，要求保证诚信，不行贿，则可以扩大承诺的范围，包含尊重人权的承诺。

95. 在出口信贷领域，除少数经合组织国家的出口信贷机构外，大多数由国家支持或公共的出口信贷机构，目前似乎并未积极采用《指导原则》作为是否为出口活动提供财政支持决策的一部分。2016 年更新的经合组织关于出口信贷共同方案的建议，要求出口信贷机构对可能造成严重人权风险的项目，要求申请人进行某种形式的人权尽职调查。

96. 虽然这是一个积极步骤，但迄今为止，即使在经合组织出口信贷小组成员国家中，这方面良好做法的实例也很有限。此外，正如本报告所指出的那样，《共同方案》所适用的交易仍然有限，对它们没有涵盖的交易仍存在疑问，还有获得补救的问题和信息公开的问题。再者，经合组织的出口信贷小组在更大范围的全球出口信贷机构中也只是一小部分。

<sup>64</sup> 见 Oli Brown and others, eds., *Trade, Aid and Security: an Agenda for Peace and Development* (London, Earthscan, 2007).

97. 正如报告所指出的，作为国家在《指导原则》4 下所做承诺的一部分，出口信贷领域还有改革的余地。尽管国家可能已作出承诺，将国家联络点的报告和其他类型的决定纳入出口信贷机构决策，但目前很少有证据表明，有国家曾因负面的人权决定，拒绝给予申请人贸易或出口信贷支持。

98. 最后，进出口管制和限制似乎是各国促使从事跨境贸易的企业进一步强化人权尽职调查的有力途径——无论是作为买方还是卖方。如果各国采取积极措施，禁止强迫劳动等行为相关商品进入市场，确实可以有力地激励企业加强重视《指导原则》和人权尽职调查。

## B. 建议

99. 各国应要求企业表明对《指导原则》的认识和承诺，作为获得国家支持和促进贸易和出口优惠的先决条件。各国应将这种承诺作为参加贸易代表团、取得贸易游说资格和一般性出口援助的先决条件。应该利用这种论坛和工具，提高对相关背景下与商业有关的人权风险的认识，应特别强调弱势群体和个人所面临的风险。应把维权人士和工会的境况作为一个具体基准。

100. 各国应审查在促进贸易范围内，它们已在哪些方面要求企业作出诚信和反腐败承诺，然后将承诺的范围扩大，包括尊重人权和使商业活动符合《指导原则》。

101. 各国应研究如发现公司在外国有贿赂或腐败行为，是如何以及在何时取消政府为之提供的贸易或其他支持的，从而确定如果发现企业造成、促使或直接涉足有害的人权影响，应如何做出类似安排，撤回所给予的支持。

102. 各国还应研究如何更积极地使用撤销贸易支持措施，从而激励企业尊重人权，进行人权尽职调查和参加合法的补救程序。如果公司知道存在丧失出口融资和其他优惠的风险，便可能更加积极地遵守《指导原则》。

103. 在出口信贷方面，各国和他们的出口信贷机构应确保其做法符合《指导原则》，而不仅仅是《国际金融公司绩效标准》。对于参加经合组织出口信贷小组的国家，还鼓励各国超越经合组织《共同方案》的四个角度，探讨如何更好地使出口信贷活动与《指导原则》保持一致。对于那些不在《共同方案》范围内的交易(如短期交易、营运资金或对债券的支持)尤其如此。同样，对于可能不明显属于现行“项目”定义的交易，例如出售船舶或通讯设备等移动设备，出口信贷机构应制定可行的人权筛查和尽职调查模式。

104. 各国应考虑利用现有的多个出口信贷机构论坛，制定有关《指导原则》的良好做法和进一步承诺。此类论坛包括伯尔尼联盟、出口信贷问题国际工作组、欧盟和金砖国家出口信贷论坛。

105. 出口信贷机构应该更多地关注获得补救的问题。这包括制定更好的规范，在操作层面评估客户/申请人采用的申诉机制的质量，支持和激励其提高。与此同时，出口信贷机构也需要确保他们拥有有效的投诉机制，且受影响各方、权利持有人和社区可随时方便地进入这些机制。经合组织的《共同方案》没有触及这个领域。

106. 出口信贷机构应审查其目前的透明度和披露政策，考虑对之进行修订，以便公布更多的信息。出口信贷机构可以效仿荷兰的例子，先假定材料可完全公开，然后再抽出少量的例外。也可采用另外一种办法，以汇总形式提供某些数据，或对保密信息进行编辑，但仍可向公民社会提供关于申请成功和被出口信贷机构拒绝的重要情况。

107. 鼓励各国进一步制定创新措施，防止在全球供应链中有严重人权风险相关货物的贸易。

108. 虽然本建议的侧重点是各国，但鼓励公民社会组织围绕人权、出口信贷和贸易促进问题继续进行宣传，力争使各国的政策和规定与《指导原则》更加一致。同样，也鼓励企业与贸易促进实体合作，就企业如何在跨境贸易中尊重人权，制定和推广行之有效的指导。

---