



第七十二届会议

临时议程\*项目 73 (b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进人权和基本自由切实享受的各种途径

人权维护者的处境

秘书长的说明

秘书长谨向大会转交人权维护者处境问题特别报告员迈克尔·福斯特根据大会第 66/164 号和第 68/181 号决议以及人权理事会第 16/5 号和第 25/18 号决议提交的报告。

\* A/72/150。



## 人权维护者处境问题特别报告员的报告

### 摘要

尽管人权理事会核准了《工商企业与人权指导原则》(A/HRC/17/31, 附件), 但工商企业活动对人权的不利影响仍然缺少问责, 令人担忧。人权维护者努力揭露侵犯人权行为, 并积极促进可持续和积极的变革, 但他们面临越来越多的来自国家和企业相关行为体的攻击。特别报告员敦促各国、工商企业和投资者履行义务, 尊重和保护人权维护者, 并在坚持人权和法治的自由、开放和有利环境中认可和促进所有行为体的共同利益。需要新办法来解决这一情况, 确保颁布和执行预防措施及应变措施。

### 目录

	页次
一. 导言 .....	3
二. 方法 .....	4
三. 致力于工商企业与人权的人权维护者都有哪些人? .....	4
四. 规范框架 .....	7
五. 主要利益攸关方——义务、挑战 and 良好做法 .....	9
A. 国家 .....	9
B. 工商企业 .....	13
C. 投资者 .....	17
六. 结论和建议 .....	20
A. 结论 .....	20
B. 建议 .....	20

## 一. 引言

1. 人权维护者在工商企业与人权领域的工作对保护土地和环境、保障公正和安全的工作条件、打击腐败、尊重土著文化和权利以及实现可持续发展至关重要。
2. 人权维护者的工作对保护表达和结社自由权利、促进性别平等和多样性以及坚持法治也至关重要，这些都是创造一个有利于工商企业和民间社会最佳工作环境所不可或缺的条件。
3. 然而，在工商企业中维护和促进人权是一项危险的工作，甚至危及生命。为维护人权，使之高于利益、特权和偏见，普通民众、社群、工人和工会会员面临诋毁、刑事定罪、人身攻击，有时甚至是死亡。在很多情况下，这些勇敢的人被剥夺了最基本的权利，只是因为他们反对强大的利益集团。特别报告员深感关切的是，这些人权维护者正遭到打压和压制他们的工商企业行为体的攻击，对他们的工作造成了寒蝉效应。这一令人担忧的趋势因国家未采取行动应对这些攻击而恶化。这对发生攻击事件的国家以及卷入攻击的工商实体的母国都是如此。
4. 特别报告员在 2015 年提交给大会的报告 (A/70/217) 中确认，致力于工商企业与人权问题的人权维护者是维护者当中最弱势的群体之一，并强调商业利益往往是他们在实地面临的主要挑战之一。报告员在前次主要关注环境人权维护者处境的报告 (A/71/281) 中关切地注意到，公司和工商企业行为体也卷入了那些针对保护基本权利和自由的维护者和社群的各种侵犯人权行为。
5. 仅在 2015 年和 2016 年，世界各地就记录有 450 起此类攻击事件。其中，25% 与总部设在加拿大、中国和美利坚合众国这三个国家的公司有关。这一高到令人担忧的数字只是冰山一角。<sup>1</sup>攻击事件的数字可能还要高得多，这有若干原因，包括因为害怕遭到报复，越来越多的人权维护者避免报告攻击事件。随着更多工商企业，特别是那些侵占土著人民或其他未同意其活动的群体的土地的企业将活动扩张至偏远地区，受影响的社群和个人经常发现，他们因为反对这类活动而面临的威胁很少有机会引起关注。可能最重要的是，由于全球化经济中公司结构的复杂性，在获取工商企业及其供应链信息方面存在许多层级和障碍，从而难以揭露工商企业与这些攻击事件有关或存在业务联系。这些攻击事件是在工商企业已经对各国具有重大影响并确保法规、政策和投资协定有利于其业务盈利但往往损害人权的背景下发生的。与此同时，各国颁布立法压制民间社会团体的情况趋甚。
6. 特别报告员在提交给人权理事会的专题报告中表示担心的是，90 个国家实施这类立法，更多国家则采取措施限制表达和意见自由、和平集会自由与结社自由 (A/HRC/31/55, 第 28 段)。2017 年 7 月，采取行动限制民间社会活动的国家达到创纪录的 106 个，超过联合国会员国总数的一半以上。<sup>2</sup>一方面是过度偏向

<sup>1</sup> 工商企业与人权资源中心为本报告提交的文件 (2017 年 6 月)。

<sup>2</sup> 见 CIVICUS, State of Civil Society Watch Report, June 2017。

工商企业利益，另一方面则加紧打击民间社会，两者均有损社会、政治和经济稳定，不仅对人权维护者，也对工商企业及其投资能力产生深远影响。<sup>3</sup>

## 二. 方法

7. 特别报告员参与了同人权维护者、政府、工商企业、投资者、政府间组织和国家人权机构的协商会议，了解其对致力于工商企业与人权的维护者问题各方面的看法。发送给一系列利益攸关方的问卷收到了大量回应。在日内瓦（2017年5月17日）和布鲁塞尔（2017年6月23日）举办了两场与人权维护者的协商会议，随后又在日内瓦举办了一场专家会议（2017年7月4日）。在华盛顿特区，报告员会见了主要国际开发银行的代表和致力于处理与这些机构的活动有关的侵权行为民间社会代表。

8. 特别报告员还通过一系列来文就涉嫌威胁人权维护者问题与公司及其“母国”和“东道国”进行了直接接触。在对澳大利亚、加拿大、洪都拉斯和墨西哥的工作访问期间，他曾有机会与当局接触。

9. 特别报告员感谢许多人权维护者在本报告编制过程中冒着巨大风险分享其证词。他还感谢了提交文件的国家、工商企业、投资者和国家人权机构，并对约克大学应用人权中心所提供的援助和大力支持表示感激。

10. 过去十年期间，特别报告员任务负责人发出 3 918 份函件，其中大约 105 份（2.7%）直接涉及在工商企业环境中工作的人权维护者。被指控的犯罪者包括国家（警方及其他）和非国家（跨国公司、私人保安公司、有组织的犯罪团体）行为体。其中大部分函件（超过 51 份）发给了美洲国家政府或当地拥有或运营的公司，大约 24 份发往亚洲，8 份发往欧洲和中亚，6 份发往非洲，还有 4 份发往中东和北非。人权维护者开展的活动大多数发生在电力和其他能源部门，往往影响人数从几百人至 20 000 人不等的整个社群。大约 28% 受影响的人权维护者为妇女，大部分侵权行为涉及谋杀和企图暗杀，其次是司法骚扰、恐吓和威胁。

11. 特别报告员意图在接下来的几个月里增加涉及公司的函件数量。

## 三. 致力于工商企业与人权的人权维护者都有哪些人？

12. 人权维护者指的是以个人或专业身份，以和平的方式，努力保护和促进人权的个人或团体。<sup>4</sup>确定是不是人权维护者首先看他们做什么，其特点是采取行动保护人权。他们行使和平集会与结社权、参与公共事务权以及表达和意见自由权等基本权利和自由，这些权利和自由牢固扎根于人权的国际体系之中。

<sup>3</sup> World Economic Forum, *The Global Risks Report 2017*, p. 29.

<sup>4</sup> 见大会第 53/144 号决议，《关于个人、群体和社会机构在促进和保护普遍公认的人权和基本自由方面的权利和义务宣言》。

13. 特别报告员对致力于工商企业与人权问题的人权维护者采取了一种广泛和包容的定义，包括受影响的社群和个人、媒体人士、律师、法官和学者。致力于工商企业与人权问题的人权维护者还可能是政府官员和公务员，或私营部门的成员，包括公司雇员，例如工会会员和内部举报人。人权维护者往往是居住在偏远地区的普通人，他们甚至可能没有意识到自己是人权维护者(A/71/281, 第 8 段)。这一群体范围广泛且具多样性，其成员的共同之处是开展和平活动以处理不利的企业人权影响并寻求补救。

14. 人权维护者在促进公司尊重人权方面发挥关键作用。通过其工作，他们可以帮助各国和工商企业注意到企业对人权的影响，处理国内法律和政策框架中可能加重这类影响的前后矛盾之处，并在不利的人权影响产生时，支持受影响社群和个人寻求补救。

15. 尽管人权维护者的工作非常重要，但他们日益受到国家和工商企业的攻击。这类攻击事件在各部门和各地区均有发生。根据工商企业与人权资源中心在 2015 年和 2016 年所记录的 450 起案件，<sup>5</sup>最常见的攻击形式是刑事定罪，其次是谋杀、恐吓与威胁。<sup>6</sup>在有记录的攻击事件中，超过 52% 发生在拉丁美洲：危地马拉(10%)、哥伦比亚(10%)、墨西哥(9%)、巴西(9%)、秘鲁(8%)以及洪都拉斯(6%)。<sup>7</sup>

16. 属于土地消耗型行业的公司，如矿业、农业综合经营、石油、天然气和煤矿以及大坝建设等，对人权维护者来说仍然最为危险(见 A/71/281)。然而，致力于处理金融、信息和通信技术以及服装制造等其他部门侵犯人权行为的人权维护者，也遭到威胁和报复。所有部门和区域均报告有攻击事件，特别报告员持续收到许多可信指控，指称试图处理涉及税收和腐败的侵犯人权行为的人权维护者遭到攻击。

17. 在实地的人权维护者所面临的大量攻击和威胁让特别报告员感到震惊。司法骚扰和刑事定罪是最常见的攻击形式，用以压制对企业相关项目的反对意见。许多证词揭露出国家也参与其中，倾向于追查工商企业针对人权维护者的案件，同时忽视人权维护者报告的针对工商企业的案件，凸显出公司行为体和受影响社群之间在经济和政治力量上的不平衡，后者的成员往往不得不将资源、时间和精力投入到不公正的审判中。

18. 许多维护和促进环境权利者遭到杀害和人身攻击。<sup>8</sup>根据“Global Witness”组织的最新报告，2016 年至少有 200 名土地和环境权利维护者被杀。<sup>9</sup>据报告，公司利用国家武装力量、私人保安团体或有组织犯罪团伙维护经济利益所在地和针对人权维护者。全球国家力量日益显示出双重功能的趋势让特别报告员非常关

<sup>5</sup> 工商企业与人权资源中心为本报告提交的文件(2017 年 6 月)。

<sup>6</sup> 同上。

<sup>7</sup> 同上。

<sup>8</sup> Global Witness, Defenders of the Earth: Global killings and environmental defenders in 2016.

<sup>9</sup> 同上。

切。公司和警方之间的谅解备忘录往往使公共和私人保安之间的界限更为模糊，在这种情况下，警方成为私有利益的资产，未能保护当地社群。工商企业领域的人权维护者面临的一些具体限制包括人权维护者与公司相比，在获取法律、后勤、保安和财政资源方面存在巨大的不平衡。人权维护者还是“分而治之”政策的受害人，根据这一政策，公司采用高压方法，通过在工作场所营造紧张关系让工人相互对立，让当地社群、群体和工会会员与维护其权利的人权维护者相互对立。为达到这一目的，公司会提供财务与其他经济奖励和许诺工作保障与经济福利等，并宣称人权维护者想要剥夺他们的这些好处。从长远来看，这种策略导致整个社群的社会结构逐渐恶化。

19. 在领导反对公司行动和报告侵犯人权行为时，妇女人权维护者的处境尤为危险。她们不仅因为人权维护者的身份，还因为是女性而成为目标。妇女人权维护者往往处在人权斗争的第一线，部分原因在于她们受侵犯人权行为的直接影响，同时也因为她们挑战公司的权力和根深蒂固的父权制。在最近一份关于妇女对抗采掘业的报告中，妇女发展权利协会强调了妇女人权维护者因为其人权追求和性别认同所面临的威胁、风险和暴行，包括刑事定罪、诋毁、性虐待、恐吓、抹黑以及报复等。<sup>10</sup>妇女面临的威胁往往延伸至其家庭。公司破坏妇女人权维护者家庭及其社群成员和邻居的福祉和生计，并利用社群的传统性别角色，恐吓——往往通过贿赂和指派工人（多数为男性）前往女同事家——并限制其公开参与维护人权活动。

20. 土著社群和农村以及偏远地区的人权维护者，当他们将公司或涉及包括供应商、制造商和零售商在内的供应链的另一家公司的侵权行为记录下来时，也成为针对目标。在许多情况下，正是针对其生计的攻击直接导致了他们的主张。由于地理上的隔离或缺乏政治和经济资本又或是因为属于遭到社会边缘化的群体，这些人权维护者可能更容易受到威胁和攻击。犯罪者也制定了一系列行动，往往试图通过“分而治之”的策略分化集体斗争，对土著人权维护者而言，这可能尤为困难，因为他们可能并不精通所在国家的官方语言，而且在一些情况下，甚至可能没有身份文件。这造成了额外的压迫，土著人权维护者发现要清楚表明其权利诉求变得更加困难，因为他们在自己的国家里没有适当的法律地位。人权维护者和民间社会组织的其他证词凸显了当地社群和指责人权维护者威胁其工作安全性的公司员工之间愈发严重的紧张关系。

21. 对提交给各任特别报告员的案例的延伸研究证明，似乎偏向短期利益和商品化而非当地人口需求和渴望的发展模式的实施涉及一场深刻危机。如果不重新评估剥夺了整个社群基本权利的经济和发展模式，那么围绕劳工权利、土地掠夺或自然资源开发的冲突将注定恶化。人权维护者挑战了占支配地位的发展模式，因揭发公司的侵权行为和提出其他经济与发展模式而遭受越来越多的压力；这一压力往往以叙述性形式出现，将他们刻画成“反发展”的形象。这些叙述通过国有媒

<sup>10</sup>Association for Women's Rights in Development, "Women human rights defenders confronting extractive industries". 可参阅 [www.awid.org/publications/women-human-rights-defenders-confronting-extractive-industries](http://www.awid.org/publications/women-human-rights-defenders-confronting-extractive-industries)。

体和社会网络传播，往往显示出对人权维护者在保障民主价值观和稳定方面发挥的积极作用缺乏了解。

22. 如果政府和工商企业肯进一步承认自由表达和异议的合法性和效用，以及保障民间社会利益攸关方有意义地参与对其有影响的涉及工商企业的决定，就能防止许多针对人权维护者的威胁和攻击。

23. 这一分析尤其适用于土地和环境维护者，对他们而言，冲突的根源往往在于可能会受到影响的社群被排除在关于其土地和自然资源的决定之外。只有通过根据国际协定的规定，保障这些社群给予或拒绝给予其自由、事先知情同意的权利，才能从源头上避免这些冲突。遗憾的是，关于企业项目的协商往往只有在重大决定已经被采用后才进行，只是一个形式上的“批准”步骤。此外，维护者的土地有时以伪造的文件被非法夺走，从而让土地更容易被出售给工商企业。

#### 四. 规范框架

24. 《关于个人、群体和社会机构在促进和保护普遍公认的人权和基本自由方面的权利和义务宣言》不仅涉及国家和人权维护者，还涉及一切“个人、群体和社会机构”。《宣言》第 10 条明确指出，“任何人不得以作为或应有为的不作为参与侵犯人权和基本自由。”因此，非国家行为体，例如公司等，包括在规定了促进和尊重人权维护者权利的义务的范围之内。

25. 众所周知的是，工商企业可以对享有人权产生重大影响，而全球贸易和投资可以作为经济增长的重要工具，如果没有倾向于少数人的话，可以为实现人权提供经济手段。无论有意无意，在公司未注意到其活动可能对人权产生的实际或潜在风险的情况下，公司能够而且确实侵犯人权。

26. 意识到这些风险，而且为了应对公司影响和问责之间的监管空白，人权理事会于 2011 年 6 月核可了《工商企业与人权指导原则》（[A/HRC/17/31](#)，附件）。

27. 《指导原则》建立在三个截然不同但相辅相成的支柱上：各国负责任保护公民免遭第三方侵犯人权，公司有尊重人权的独立责任，以及企业相关侵权行为的受害人必须获得更多有效补救。该《原则》适用于“所有国家和所有工商企业，包括跨国企业和其他企业，无论其规模、所属部门、地点、所有权和结构”（同上，一般原则）。

28. 《指导原则》中确认，人权维护者作为监督者、倡导者和促进者发挥重要作用，并确认了其因此可能面临的高度风险。原则 18 明确指出，公司应当将人权维护者视为重要的专家意见来源，咨询其意见，原则 26 的评论<sup>11</sup>具体指出，各国应当确保人权维护者的合法活动不受干扰。

<sup>11</sup> 人权维护者处境特别报告员，“《人权维护者宣言》评注”（2011 年）。可查阅 [www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/CommentarytotheDeclarationonHumanRightsDefenders.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/CommentarytotheDeclarationonHumanRightsDefenders.aspx)。

29. 国际组织、政府和工商企业在制定其标准和相关指导时广泛借鉴了《指导原则》。经济合作与发展组织（经合组织）《跨国企业准则》2011年修订版中包含了该指导原则，国际劳工组织《关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》的修订中也体现了该原则的内容，为确保在跨国企业经营中尊重劳工权利提供了重要的国际参考。许多国家已经通过立法，要求在其领土和/或管辖范围内的公司识别和防止侵犯人权行为。同样，各国已经发布国家行动计划，或已经承诺会这样做，以期落实《指导原则》。<sup>12</sup>

30. 虽然这些举措令特别报告员感到鼓舞，但实地的状况却相当棘手。人权维护者的行动环境愈发恶劣，遭受的攻击也日益增加，这些攻击往往来自国家行为和既定的工商企业或为它们所容忍。特别令人关切的是，在报告员遇到的举措当中，大部分（如果不是全部）没有一直试图解决人权维护者的境况问题或如何确保对其的保护问题。

31. 意识到这一空白，近期的举措已经试图解决致力于工商企业与人权的人权维护者的境况问题。民间社会组织强调了其在实地所面临的趋势和挑战。人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组在与特别报告员磋商之后，最近参与了一个项目，为公司制定更好地尊重人权维护者的准则。

32. 在国际一级，正在就一项关于国家和企业在人权方面的行为具有法律约束力的条约展开谈判，这可能有助于填补响应《指导原则》的全球和国家政策中考虑到人权维护者时的一些空白。特别报告员欢迎该举措，并认为人权维护者参与这一流程至关重要。他呼吁各国促进对不限成员名额工作组会议的参与，特别是考虑将人权维护者纳入其代表团。他邀请不限成员名额工作组举行专门会议，讨论人权维护者的作用，以及如何能最好地确保他们在具有约束力的条约框架中得到保护。

## 五. 主要利益攸关方——义务、挑战 and 良好做法

### A. 国家

#### 创造有利环境

33. 各国有责任保护人权，包括保护人权不受工商企业和其他第三方侵犯（[A/HRC/17/31](#)，指导原则 1）。要履行这一责任，各国应当执行法律，其目的或其效果是要求工商企业尊重人权（同上，指导原则 3(a)）。这样做时，各国应明确规定对在其领土和/或管辖范围内的工商企业应当尊重人权的预期（同上，指导原则 2）。<sup>13</sup>正如经济、社会及文化权利委员会所指出的那样，这一国家保护

<sup>12</sup> 关于该问题的一份补充拓展报告增编中阐述了特别报告员对国家行动计划的意见。

<sup>13</sup> 经济、社会及文化权利委员会，关于工商企业活动背景下根据《经济、社会及文化权利国际公约》的国家义务的第 24（2017）号一般性建议。



责任没有国界。因此，各国应当跨国规范和监测公司，保护个人和社群免受公司活动的负面影响。<sup>14</sup>

34. 保护人权免遭侵犯的国家责任需要确保人权维护者不因其活动而受到国家行为体或第三方的攻击。尊重和支持人权维护者的工作对履行保护责任和明确规定工商企业——无论国内还是其他地方——应当尊重人权的期望至关重要。履行这一责任要求各国培养支持对人权维护者活动和安全至关重要的人权的环境，包括和平集会与结社的自由以及意见和表达自由，还有抗议的权利、获得资助与发展的权利和讨论新人权观点的权利，以及得到保护和有效补救的权利。<sup>15</sup>为人权维护者创造一个有利的环境，一个关键要素是，在各个层级都有反映这些权利，保护、支持人权维护者并赋予他们权能，而且符合国际人权法和标准的法律和规定（A/HRC/25/55，第 62 段）。

35. 特别报告员继续发现，全球没有或缺少监管框架。他继续表达了对未能满足国际人权标准的国家法律的担忧，包括：管理协会登记、运作和资助的法律；扼杀表达和意见自由的诽谤和亵渎立法；限制工会活动和在工作上享有其他基本权利的劳工和就业法；关于获取公共利益信息的禁令；涉及互联网与其他信息和通信技术服务的法律；关于公众情绪的法律；以及反恐和国家安全立法。

36. 一些国家已经通过法律，处理位于和/或属于其管辖范围的工商企业的人权影响。这些法律或是涵盖了所有人权，例如法国的《关照义务法》<sup>16</sup>以及美国的《全球马格尼茨基人权问责法》<sup>17</sup>和《多德-弗兰克华尔街改革和消费者保护法》，<sup>18</sup>或是涵盖了部分人权，如大不列颠及北爱尔兰联合王国的 2015 年《现代反奴隶制法案》。<sup>19</sup>

37. 让特别报告员感到鼓舞的是，通过了使人权尽职调查成为对公司的法律规定的法律，他认为，这些法律在处理公司行为体面有可能比自愿报告系统更有效。然而，只要其他法律、政策和协议能够被用来干扰人权维护者的工作，如方便对公众参与进行战略诉讼的法律，试图管理公司人权影响的立法就无法实现其宣称的意图。

38. 要评价人权维护者处理公司侵犯人权行为的现实可能性，一个出发点是获取信息的问题，这已经变成引起高度争议的问题，关于国家义务的范围和工商企业提供其业务和商业关系信息的责任，观点冲突不一。特别报告员认为，有效处理工商企业导致或与其有关的侵犯人权行为全靠信息获取。令他深感关切的是，人

<sup>14</sup> 同上。

<sup>15</sup> 人权维护者处境特别报告员，“《人权维护者宣言》评注”（2011 年），第 5 页。

<sup>16</sup> France, Loi n°2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre.

<sup>17</sup> United States, Global Magnitsky Human Rights Accountability Act (2016).

<sup>18</sup> United States, Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (2010).

<sup>19</sup> United Kingdom, Modern Slavery Act 2015.

权维护者的许多诉求表明，获得对揭露公司和侵权行为之间直接联系或业务联系来说至关重要的信息仍然是一个重大挑战，而且公司试图通过辩称公布信息将迫使其披露商业机密来阻止公众获取信息。令特别报告员关切的是，由于没有要求公司公开披露进口产品原产地的立法，因此即使不是不可能，但也很难处理发生在供应链不同层级的侵犯人权行为。当前，关于交易各方的披露信息通常不会向欧洲联盟的公众开放，包括在有充分理由怀疑存在侵犯工人权利行为情况下人权维护者提出具体要求时。

39. 各国积极义务帮助公众最大程度获取信息，特别是这些信息对揭露侵犯人权行为而言必不可少时。虽然《公民权利和政治权利国际公约》确认，各国限制表达自由可能有其合法依据，<sup>20</sup>但人权委员会强调，任何限制公众获取信息的行为，必须以不损害该权利本身的方式适用。<sup>21</sup>一些事项应当从公共利益出发去推定，包括违反人权和腐败（A/70/361，第10段）。

40. 为使国家决定合法化，应当通过公众利益得到很好代表的民主进程达成这些决定。与人权维护者的磋商至关重要。然而，未能充分行使国家的咨询义务是最常见的挑战之一，特别是贸易和金融决定的情况下，如可能对人权有深远影响的投资条约谈判或与工商企业达成的利润丰厚的交易。将人权维护者排除在此类磋商之外，不仅使民主合法性亮起红灯，也未能认识到他们给谈判带来的宝贵知识，即对人权的理解和这些决定如何破坏对相关国家义务的遵守。

---

<sup>20</sup> 《公民权利和政治权利国际公约》，第十九条第（3）款。

<sup>21</sup> 人权委员会，关于见解自由和言论自由的第34（2011）号一般性意见，第21段。

## 保护人权维护者

41. 《指导原则》的保护性要旨是各国应当采取适当步骤，防止、调查、惩治和补救侵犯人权行为。国家的保护义务也反映在《人权维护者宣言》中。

42. 特别报告员持续收到可信指控，指称包括工商企业和相关私人保安力量在内的国家和非国家行为体涉及诋毁人权维护者和对其进行司法及其他形式的骚扰。这些诋毁使得人权维护者更容易受到攻击，不仅是来自国家行为体，还有工商企业及相关行为体。各国应当公开承认人权维护者工作的重要性，并明确向工商企业界表示，不会容忍攻击人权维护者的行为。特别报告员赞赏地注意到，加拿大近期通过了关于人权维护者的国家准则，确认加拿大工商企业在国内外人权维护者方面发挥重要作用。<sup>22</sup>

43. 在许多情况下，越来越多试图处理侵犯劳工权利、腐败、缺少透明度和其他与工商企业与人权有关的问题的人权维护者被以一系列刑事罪名起诉和投入监狱，包括“误导性宣传”、“侵犯国家安全”和“公共骚乱”。同样，越来越多的工商企业对人权维护者进行报复性诉讼，通常打着针对公众参与的战略诉讼的幌子。这些骚扰在经济和心理上对人权维护者造成了极大伤害，并导致寒蝉效应，最终破坏其曝光侵犯人权行为的能力和意愿。此外，人权维护者在面对旷日持久和费用高昂的诉讼时往往得不到国家法律援助。

44. 母国和东道国的国家司法机制便利了针对人权维护者的司法骚扰，因此这些骚扰常有国家参与或在国家无视的情况下发生。人权委员会在关于意见自由和表达自由的第 34 (2011) 号一般性意见中要求各国积极出台“有效措施，避免以压制行使表达自由权利为目的的攻击”，并强调决不能将对表达和意见自由的限制作为打压倡导民主信条和人权的理由。<sup>23</sup>

45. 世界各地也一直报告在确保致力于工商企业与人权的人权维护者获得保护方面存在系统性不足。不健全或执行不力的国家保护系统，或完全没有保护机制导致了令人担忧的情况，很多人权维护者发现他们根本没有保护。很多报告中描述了人权维护者试图利用申诉机制或由这些机制进行的支持性调查时遭到攻击的严重性，其中包括与国际金融机构有关的攻击。

46. 遗憾的是，国家当局的公司影响使得世界很多地方人权维护者没有充足保护的情况更为恶化。公司影响需要依靠国家力量，如宪兵队等，“维护”有重大经济意义的场所免遭抗议，这通常由国家调动以维护投资的经济收益承诺。有必要采取进一步研究，以评估影响国家保护机制有效性的因素，并分析人权维护者如何与各国一道，共同发展这些机制，特别是在企业实体是主要的侵权者的背景下。旨在确认和保护人权维护者的法律和政策应当包括具体法规，以保护挑战工商企

<sup>22</sup> Canada, “Voices at risk: guidelines on supporting human rights defenders”. 可查阅 [http://international.gc.ca/world-monde/issues\\_development-enjeux\\_developpement/human\\_rights-droits\\_homme/rights\\_defenders\\_guide\\_defenseurs\\_droits.aspx?lang=eng](http://international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/human_rights-droits_homme/rights_defenders_guide_defenseurs_droits.aspx?lang=eng)。

<sup>23</sup> 人权委员会，第 34 号一般性意见，第 23 段。

业的人权维护者。各国应当与人权维护者一道，界定可以对企业有具体影响的保护性措施。

### 确保获得有效补救

47. 确保受害者获得有效补救是国家保护义务的核心部分(A/HRC/17/31, 附件, 指导原则 25-31)。试图获得补救的人权维护者持续面临多重挑战, 包括法律制度不成体系、不健全、不完整; 法律发展缺失; 各种制度的范围和运作情况不明; 工商企业内部的结构复杂; 私人法律诉讼很难获得充足资金; 执行不力(A/HRC/32/19, 第 4 段); 以及报告中指出的公司对司法进程行使的重大影响力。

48. 已经向特别报告员表达了对遵守经合组织《跨国企业准则》的国家中的国家联络点的特别关切。报告员因此了解到, 大量国家联络点未正常运转, 一直无法向其所在之处的受害者提供补救或确保他们在整个流程中的安全。而使得该问题进一步恶化的是, 国家联络点缺乏对《准则》以及对工商企业与人权更为一般的理解。在如何确保潜在投诉人安全方面缺少明确的准则也将人权维护者置于极大的风险当中。报告员邀请遵守《准则》的各国与人权维护者密切磋商, 审查其国家联络点的有效性。他将继续监测这方面的发展, 并期待即将对若干国家联络点进行的同行审查。

49. 鉴于许多国家的国内法律制度主要侧重于领土内的企业活动和影响(A/HRC/32/19, 第 5 段), 跨境案件中寻求有效补救方面的挑战更为艰巨。考虑到域外途径往往是人权维护者就公司侵犯人权行为寻求补救的唯一选择, 这一情况最为令人担忧。针对公司的域外司法诉讼程序耗时长、花费高而且充满困难, 包括被诉公司总部所在国法院的常见限制。加在一起, 这些挑战导致人权维护者难有机会利用有效补救机制, 或者当他们能够利用时, 问责和补救都难以实现。

50. 各国要确保有效补救, 第一步是要及时和公正地调查攻击人权维护者的事件。这一方面似乎有很大困难或被严重忽视。私营公司和有组织犯罪团伙之间的密切关系以及企业活动, 特别是矿业、农业综合经营、采伐、石油和天然气开采以及运输部门中的企业活动往往发生在受冲突影响地区的事实, 给有效调查人权维护者被害和惩治犯罪者造成困难。

51. 打击有罪不罚意味着采取认真、独立和透明的调查, 以查明和检控犯罪者, 确保作出充分赔偿。虽然调查攻击人权维护者事件的主要责任属于发生攻击的国家, 但公司的母国也可以发挥重要作用, 特别是东道国不能或不愿调查攻击事件时。一旦东道国发生攻击人权维护者事件, 母国应当利用一切可能的途径, 促成独立、公正和透明的调查, 并应当为此类调查提供财政和技术支助。

52. 很多人权维护者还指出, 对犯罪者有罪不罚的现象严重, 各国不愿对攻击事件进行调查, 更不用说制裁犯下攻击罪行的行为体了。未能采取判刑或制裁等行动显示出对人权维护者的工作与安全和人权的严重无视。很多时候, 各国迅速惩

罚揭露公司侵权行为的人权维护者，却不愿意调查、检控和惩罚对人权维护者进行严重攻击（往往是暴力攻击）的工商企业。一些政府制定了关于工商企业与人权的政策或国家行动计划，在个别公司履行人权尽职调查的记录和授予促进外贸与投资政府文书之间建立联系，<sup>24</sup>反映了《指导原则》关于在冲突影响地区的企业经营方面提供的选项。应当对那些过往记录显示其与攻击人权维护者事件有关而且不愿配合处理该情况的公司实施这种金融制裁。适用这种财政影响的前提是该国能够调查该公司及其活动，例如授权国家官方代表进行调查和向母国的有关机关定期报告。

53. 近期的法律发展也可用于增加致力于工商企业与人权的人权维护者获得补救的机会。例如，各国日益依靠刑法就公司的犯罪行为追究其责任，<sup>25</sup>一些司法辖区的法院已逐步聆讯要求公司为侵犯人权维护者权利负责的民事诉讼。<sup>26</sup>

## B. 工商企业

54. 工商企业对人权维护者的攻击每天都在发生（见 [A/65/223](#)）。然而，更经常的是，工商企业通过其商业关系与攻击相联系。无论该联系是直接还是间接，所有工商企业都有独立责任，确保人权维护者能有效和安全地处理与其业务相关的人权影响。

55. 《指导原则》和《人权维护者宣言》（[A/HRC/17/31](#)，附件，指导原则 10）确认了工商企业尊重人权的责任。这一责任意味着采取尽责行动，以避免侵犯他人的权利，并处理与公司本身商业活动及其商业关系有关的不利影响。它独立于国家履行其本身人权义务的能力和意愿，不只是一定要遵守保护人权的国家法律和法规。<sup>27</sup>《指导原则》适用于所有工商企业，无论其规模、部门、地点、所有权和其活动的地理范围，并且适用于所有情况（[A/HRC/17/31](#)，附件，一般原则）。自 2011 年通过以来，该《指导原则》已经在工商企业界具有极大的拉动力。

56. 令致力于工商企业与人权的人权维护者严重关切的是，来自非经合组织经济体的公司正在崛起，加入了投资和资本出口行列。虽然这些投资带来了大量潜在利益，但随之而来的还有人权风险。许多总部位于非经合组织国家或在这些国家管辖范围内的公司既没有加入公司社会责任的国际倡议，也没有经过公司问责制的检验。意识到社会和环境风险，这些公司已经开始对其海外投资环境采取在不

<sup>24</sup> Germany, “National action plan on business and human rights” (December 2016).

<sup>25</sup> 例如，联合王国（DJ Houghton 诉讼案（涉及贩运立陶宛移民）；法国（Amesys 诉讼案（涉及利比亚）；Auchan 诉讼案（涉及孟加拉国服装工厂）；德国（Danzer 集团和 SIFORCO 诉讼案（涉及刚果民主共和国）；Lahmeyer 诉讼案（涉及苏丹北部一座大坝的建设）；瑞士（雀巢诉讼案（涉及哥伦比亚）；以及卡塔尔（Villaggio 商场诉讼案（涉及一场致命火灾））。

<sup>26</sup> 加拿大的法院已经聆讯了 Tahoe Resources 诉讼案（涉及危地马拉）；Nevsun 诉讼案（涉及厄立特里亚的毕沙矿）；BP 诉讼案（涉及哥伦比亚）；以及乌干达棕榈油诉讼案（涉及乌干达的土地侵占）。2017 年 5 月，针对泰国 Natural Fruits 对人权维护者 Andy Hall 的刑事诉讼提出反诉。

<sup>27</sup> 人权维护者处境特别报告员，“《人权维护者宣言》评注”（2011 年）。

同程度上回应《指导原则》的环境和社会政策及准则。然而，很多这些政策和准则没有得到很好的宣传，其遵循程度也不得而知。来自这些国家的公司如何看待和接触人权维护者很大程度上也受其国内环境影响，令人遗憾的是，民间社会团体的有意义参与在这些国家只是例外，而非常态。

### 积极义务：为人权维护者营造安全和有利的环境

57. 工商企业在确保人权维护者的有利环境方面也可以发挥重要作用。通过其商业决定，实际上所有部门的公司都可能破坏人权维护者安全和有利的环境。这种挑战在全球企业品牌的投资采购决策加大了全球对生产者价格和交付时间的压力时便已出现，导致下行压力，影响参与其中的工人的权利。同样，在信息技术部门，通信技术公司响应国家关闭互联网和进行监视的要求，从而可能破坏意见和表达自由的权利。这些行为，或没有采取行动，导致全球范围内的人权维护者环境迅速恶化。

58. 特别报告员认为，工商企业尊重人权的责任不仅需要避免侵犯他人权利的消极义务，还需要有在其开展业务的国家帮助人权维护者获得一个安全和有利环境的积极义务。履行这一义务要求与人权维护者磋商，以理解关键问题和阻碍他们工作的不足之处。

59. 这一积极义务在人权和工商企业方面的情况很简单：如果公司在公民自由受到攻击，不同意见经常遭受惩罚的环境中开展业务，那就不可能再与利益攸关方进行开诚布公的对话。因此，尽职调查不可能反映或处理人权风险和影响，不仅损害受影响的社群，也破坏企业活动的长期可持续性。成功的企业行为依赖于稳定性——健全的机构，顺利运行的司法，以及公众对人身安全的信心。即使有可能，但当民间社会受到攻击且人权遭到忽视时，这种稳定很难实现。一个运作良好的民间社会取决于对表达自由和结社自由的尊重以及不受限制地利用补救和纠正机制，在工商企业部门也是如此。<sup>28</sup>

60. 工商企业应当评估公民自由的地位和人权维护者的处境，并就其调查结果与东道国进行接触。通过这类接触，各主管当局将意识到问题，以及工商企业支持进行变革，以加强对人权维护者的保护。不同部门的一些全球性公司已经开始向着这方面发展，如通过数字化权利排名举措。在该举措中，信息和通信部门的若干公司与民间社会共同努力，以达到尊重言论表达自由和隐私的全球标准。另外，在信息和通信技术部门，公司主导的电信行业对话和多利益攸关方全球网络倡议正试图就如何主动满足和响应关闭互联网的要求达成共识，包括这些要求提出的时间和地点的透明度问题。

### 人权政策声明

<sup>28</sup> Lazala, Mauricio, "Civic rights are under attack. Here's why the business world should care", article prepared for the World Economic Forum on Latin America (27 March 2017).

61. 《指导原则》鼓励工商企业通过政策声明表明其尊重人权的承诺（A/HRC/17/31，附件，指导原则 16）。虽然越来越多的公司通过了人权政策声明，但很少具体关注人权维护者的处境。

62. 通过人权政策声明只是促进公司尊重人权的第一步，但关于人权维护者的政策声明则是树立公司尊重人权维护者的权利和确保商业活动与关系不会限制、损害或以其他方式干预其合法工作的责任的重要组成部分。

63. 为有效履行公司尊重人权的责任，公司应当确保其对人权的政策承诺反映出人权维护者在提请它们关注人权问题时能够发挥的作用，并解决他们这样做时所面临的风险。这种积极的承诺，无论是包含在单独政策中还是纳入了更广泛的人权战略，都应设定基本预期，即公司不会试图限制、损害或以其他方式干预人权维护者的合法工作，对人权维护者的威胁、恐吓或人身及法律攻击都是不可接受的行为。关于人权维护者的政策声明应对内部和外部专门知识知情，而且应当是与人权维护者合作与公开磋商的结果（A/HRC/17/31，附件，指导原则 16）。该政策声明应得到工商企业最高管理层的批准，并明确传达给所有商业伙伴，同时要求它们作出相同承诺（同上）。

#### 人权尽职调查

64. 《指导原则》的一个重要因素是要求公司履行人权尽职调查，借此工商企业或许可以确认其是否卷入以及以何种方式卷入对人权和人权维护者实际或潜在的不利影响。

65. 了解背景是有效处理人权风险和影响的重要部分（A/HRC/17/31，附件，指导原则 18）。指导原则 18 指出，评价不利人权影响的流程应当借助人权专门知识。人权维护者在公司产品、业务和服务如何提高民众生活或伤害民众方面以及公司的人权政策和办法是否奏效方面有宝贵的见解。他们在尽职调查流程中可以发挥重要作用，并应当被纳入该流程的各个阶段。

66. 尊重人权维护者的公司责任包含一个内部层面，适用于与公司有关的员工，包括举报人，另外还包含一个外部层面，使受影响社群和个人能感受和表达影响。虽然越来越多的公司正在处理其劳动力中人权维护者的境况问题，但这一领域仍有很大进步空间。如 Know the Chain 的 2016 年排名所示，衡量公司与工人进行积极交流的程度，实现结社自由和确保获得补救的“工人声音”专题排名最低，特别是食品饮料和服装与制造业。<sup>29</sup>适当的尽职调查流程应当制定尊重人权维护者的权利及其安全的规定，并确保这些规定反映在合同法规中。

#### 脱离接触

67. 在严重的侵犯人权行为被揭露时与一项商业关系脱离接触的可能和流程是人权维护者和企业都曾提出的重大挑战。《指导原则》将脱离接触，即退出商业

<sup>29</sup> 见 Know the Chain 的 2016 年基准。可查阅 <https://knowthechain.org/benchmarks>。

关系的流程或行为，视为处理不利人权影响的一个选择，<sup>30</sup>然而，关于公司应当何时及如何考虑终止关系以及这可能对人权维护者造成的进一步影响的关键问题仍未得到解答。

68. 人权维护者担忧的是，当供应链中的问题浮出水面时，公司通常采取脱离接触的方式应对，但只是换到下一个供应商可能对人权维护者及其试图支持和赋予权能的社群造成很大伤害。部分问题似乎在于工商企业没有在商业关系的早期阶段充分利用脱离接触的可能，从而削弱了其在问题出现时通过对商业伙伴的影响力有效处理不利影响的能力。<sup>31</sup>从商业关系建立初始就将脱离接触的可能摆上台面并贯穿关系始终有可能增加公司成功处理不利影响的机会，而不必完全与该关系脱离接触。与整个尽职调查流程一样，人权维护者应当被有意义地纳入关于脱离接触的决策进程。

69. 一个相关问题是，脱离接触后，公司是否有责任为不利人权影响提供补救和为人权维护者提供支助。《指导原则》确认，如果公司加剧了不利影响，就有责任根据其涉及程度对影响进行补救（A/HRC/17/31，附件，指导原则 22）。特别报告员认为，公司通过一项商业关系加剧了不利影响，即使该公司与该关系脱离接触后，仍然有责任对其加剧的影响进行补救。当商业关系结束时，与人权维护者一道处理各种突出问题并确保其在这样做时的安全的责任并未自动结束。

---

<sup>30</sup> 人权维护者处境特别报告员，“《人权维护者宣言》评注”（2011 年），对指导原则 19 的评注。

<sup>31</sup> Centre for Research on Multinational Corporations, “Should I stay or should I go — exploring the role of disengagement in human rights due diligence” (2016).



## 获得补救

70. 人权维护者获得补救的机会取决于公司对导致侵犯人权行为的作为或不作为负责。遗憾的是，似乎很少有公司承担责任。特别报告员持续收到可信指控，指称公司拒绝配合司法和非司法申诉机制的诉讼，更有甚者还参与针对揭露公司侵犯人权行为的人权维护者的报复性诉讼。

71. 指导原则 22 规定，工商企业如果确定其造成或加剧了不利影响，则应通过合法流程提供补救或在补救工作上给予合作。为了便利补救，公司应当就在任何业务领域内出现的不利人权影响确立商定的补救流程（A/HRC/17/31，附件）。在某些情况下，可能不适合由企业提供补救，包括受影响社群和个人不希望的情况；在另一些情况下，公司不承认其责任。在这种情况下，人权维护者往往设法利用母国和东道国的其他国家司法或非司法机制，如法院、遵守经合组织《跨国企业准则》的国家的国家联络点、国家人权机构或与贷款机构有关的问责机制。

72. 在很多情况下，公司一级的申诉机制不到位或未能有效和无法确保那些设法利用该类机制的人士的安全。另一方面，一些公司已经提请特别报告员注意用以支持更为传统的公司申诉机制的创新方式，这在人权维护者的安全受到威胁时特别有用。

## C. 投资者

73. 通过其资金和技术支持，一系列复杂的公共和私营机构继续与针对人权维护者的攻击事件有牵连——民间社会组织对此做了详细记录，并通过来文程序提请特别报告员注意。

74. 这些机构日益与涉及其项目的侵权行为联系在一起，往往是由于尽职调查做法不到位和忽视社会风险所致。主要开发银行采取的保障政策充当了其他投资者的默认最低底线，而这又大体上为人权维护者和利益攸关方参与投资贷款设定了基调。然而，所有投资者，无论其治理架构和活动如何，都是《指导原则》定义的工商企业，有尊重人权的独立责任。

75. Berta Cáceres 和其他人权维护者被害反映出，投资者迫切需要找出有效流程，以便在作出投资决定之前确认是否及何处可能存在对项目反对者的威胁，并制定减轻这些风险的方法。国家最终还是要担负起保护人权的大部分责任，因此必须接受问责，而融资开发项目必须表明会认真对待人权问题，而且其本身不是问题的一部分。压制的大趋势对投资者有深远影响，应当采取有意义的行动，以支持有利于参与和问责的环境。

76. 开发贷款机构的活动由一套环境和社会保障措施管理，但其中大多数保障措施未反映出不侵犯人权的坚定承诺，也未反映出绝大多数开发金融机构在人权方面继续保持强硬和不合理路线，特别是在涉及其本身尽职调查的情况下。

77. 对新贷款形式的偏好也引起了人权维护者的关切。发展资金日益通过金融中介机构和涉及银行、保险公司、租赁公司、小额信贷机构和私募股权基金等第三

方调拨。其基本原理是贷款扩大了范围和积极的发展影响，这是一项取决于金融中介机构及其客户遵守贷款机构的社会和环境保障措施的假设。然而，独立评价呈现了一幅不同的画面：贷款人对最终受益人或者对其活动是否对民众和环境有积极影响都知之甚少。<sup>32</sup>许多报告显示了金融中介机构贷款造成的损害，包括对人权维护者的活动与安全的损害。<sup>33</sup>鉴于供资安排的复杂性和模糊性让人很难知道谁在为项目供资，而重叠的保障规定导致对在哪里寻求补救造成困惑，因此通过金融中介机构的供资和贷款混合资源也对试图问责的人权维护者带来严峻挑战。

78. 包括亚洲基础设施投资银行和新开发银行在内的新贷款机构尚未表现出在项目设计、执行和监测方面与人权维护者合作的能力。然而，它们对人权的尊重可能受到以下方面的挑战：缺少不侵犯人权的政策承诺和未要求贷款人行使人权尽职调查；比起国际人权更倾向于国家法律；以及申诉机制尚未开始运行。作为人力资源不足的“精益”机构，遵守保障措施以及与人权维护者的公开对话可能也面临风险。已经向特别报告员提出了对于这些机构所有权的关切，因为它们由中资建立并主要由中资驱动。随着时间的推移，我们会知道中国和人权维护者之间令人不安的关系是否会在这些银行的决策和业务活动中重现。

79. 通过新兴的开发银行获得的替代资金来源日益增加，再加上客户和捐资方要求效率更高，给传统开发贷款人带来了巨大压力，使其提高放贷数量和速度。令人遗憾的是，这似乎是通过大幅削弱社会和环境保障措施来实现的。世界银行（投资贷款方面的行业保障标准制定者）最近修订的保障标准对这方面有所提及。<sup>34</sup>修订后的标准将在许多方面让世界银行更难以确保公民自由得到维护，人权维护者得到尊重。特别令人关切的是，对世界银行在积极寻求与核实借款人提供的信息，包括利益攸关方的参与和同意，以及持续执行尽职调查要求方面的要求有限。考虑到人权维护者的恶劣行动环境，过度依赖借款方与受影响的利益攸关方接触似乎考虑不周。

80. 开发银行对本报告提出的意见凸显了其对所投资业务的影响力有限。特别报告员认为，开发银行面临的挑战不是它们是否能解决项目中的人权问题，而是在造成严重破坏之前，如何尽早解决项目周期中的人权风险。传统和新兴的开发银行应当积极谈及该方面并表现出领导力。早期和持续的尽职调查不应外包给借款人，同时应当让人权维护者参与所有阶段。

---

<sup>32</sup> Office of the Compliance Advisor Ombudsman of the International Finance Corporation, “Audit Report on the Compliance Advisor Ombudsman Audit Sample of International Finance Corporation Investments in Third Party Financial Intermediaries” (October 2012).

<sup>33</sup> Oxfam International, “The suffering of others — the human cost of the International Finance Corporation’s lending through financial intermediaries”, issue brief (April 2015).

<sup>34</sup> World Bank, “Environmental and social framework” (August 2016).

81. 要处理人权维护者的处境问题，可以利用若干重要影响力杠杆，如投资标准，包括建立名单，排除有大量威胁和攻击人权维护者过往记录的国家公司，以及对客户的合约规定，确保人权维护者能安全和公开地表达其不满。

82. 特别报告员鼓励在一些开发银行开始的流程探讨开展早期预警筛查的方式，以便在考虑潜在投资机会的早期更好地理解 and 应对人权维护者的风险。现有风险测量评估，如世界银行的系统性运营风险评级工具，可以用于持续评估和监测有关公民空间和人权维护者的风险。

83. 发展投资者要求不同程度的现场监测，包括独立专家的访问。现场监测是人权尽职调查的重要组成部分，应当包括拥有公民自由专门知识的人权顾问。关于人权维护者的内部准则和持有不同意见的权利可以作为重要的基准。现场监测不应当仅限于高风险项目，特别是鉴于开发金融机构的内部和外部评估已经表明，项目通常被列为低风险，而事实却恰恰相反。<sup>35</sup>

84. 投诉机制应当便于人权维护者使用。该等机制应当独立于机构管理层的不当影响，并且成员中应有人权专家。令特别报告员感到鼓舞的是，荷兰开发银行采用了在其问责机制中包括人权专家的方针。

85. 许多报告指出，针对试图利用国际金融机构问责机制的人权维护者的攻击越来越多。<sup>36</sup>特别报告员力求与其中一些机构的代表进行对话。他赞赏世界银行集团的检查小组及合规顾问监察员等一些申诉机制已经就如何解决针对投诉者的威胁问题通过了内部准则，然而这些并不能弥补机构本身没有一致对策的问题。发展贷款人应当密切监测报复行为，并且一旦发生此种行为，应迅速和公开回应，包括通过行使对各国政府的影响力，调查和追究任何对抗议者使用武力的人或威胁或人身攻击批评者的人。

## 六. 结论和建议

### A. 结论

86. 随着工商企业与人权领域人权维护者的境况在世界许多地区恶化，有必要回顾我们保护那些维护和促进基本权利和自由的人的集体责任。现在是我们确认工商企业与人权领域人权维护者的积极作用的时刻——他们的合法性、经验、专长和宝贵贡献。现在是各国、工商企业和投资者重申其各自义务的时刻。应采取具体措施缓解冲突，驳斥反对倡导人权的叙述。同时，权利不平衡、商品化和腐败等根本原因应当得到解决，以确保长期变革和落实国际承诺，如可持续发展目标。

<sup>35</sup> Independent Evaluation Group, “Safeguards and sustainability policies in a changing world — an independent evaluation of World Bank Group experience” (2010).

<sup>36</sup> Human Rights Watch, “At your own risk — reprisals against critics of World Bank Group projects” (June 2015).

87. 工商企业与人权议程的许多内容，包括保护记录不利影响和采取行动的人权维护者，继续在很大程度上取决于各国愿意或不愿做什么。如果没有一个人权维护者可以处理公司侵犯人权行为的安全和有利环境，各国就无法在其领土和/或管辖范围内履行其保护人权免遭侵犯的义务。政府需要探索如何确保《指导原则》与其国内监管框架之间的政策一致性，后者往往被用来干扰试图处理公司侵权行为的人权维护者的工作。

88. 虽然确保人权维护者的有利环境主要是国家的责任，但工商企业也可以发挥重要作用。通过其投资和采购决定，几乎所有部门的公司都可能在事实上破坏了这种安全和有利的环境。公司尊重人权的责任包括支持其开展业务的国家培养有利于人权维护者工作的环境的积极义务。这不仅要求不干涉人权维护者的合法活动，还要求作为公司人权尽职调查的一部分，评估公民自由的地位，并主动与有关政府就调查结果进行接触。这样做是真正衡量和处理公司对利益攸方的人权风险的尽职调查流程的前提。

89. 鉴于许多国家最近对可持续发展作出了承诺，现在正是“起而行之”和确保没有人仅仅因为公开反对侵犯人权行为就被杀害或受到威胁的时刻。

## B. 建议

90. 特别报告员呼吁各国：

(a) 通过立法，为在自身管辖范围内注册、存在侵犯或践踏人权行为风险的公司及其子公司、分包商和供应商建立尽职调查义务；

(b) 执行使社群和人权维护者参与企业相关决策合法化并保障此种参与的法律和政策，包括工会的权利和自由、事先和知情同意的权利；

(c) 与人权维护者磋商，以审查国内监管框架，确保该框架实质上或实际上没有妨碍人权维护者有效和不受报复威胁（包括法律报复）地处理企业人权影响问题；

(d) 通过立法，要求公司公开披露信息，包括披露关于公司结构和治理、合同、许可证特许权、商业关系（包括投资者、供应商和其他交易方）的信息、关于公司业务的科学信息以及公司文件等方面的信息；

(e) 在政府最高层公开承认人权维护者在帮助提请国家和工商企业注意与企业相关的人权影响方面发挥关键作用；

(f) 颁布关于人权维护者的国家准则和关于工商企业与人权的国家行动计划，以确保政策的一致性，并明确规定一旦公司被发现与攻击人权维护者事件有关后将承担的后果；

(g) 迅速和公正地调查所有针对人权维护者的攻击事件；

(h) 采取一切措施提供有效补救；

(i) 在政策和实践方面采取措施，确保人权维护者的安全始终得到保障，包括其利用申诉机制时。此类措施应当综合跨部门、集体和整体办法。

91. 特别报告员鼓励公司：

(a) 评估业务所在地国家的公民自由和人权维护者境况，查找确定国际标准与国家法律和做法之间的空白；

(b) 确保公司对人权的政策承诺能够反映人权维护者在引起公司关注人权问题方面发挥的关键作用，并能处理他们在这样做时面临的风险；

(c) 在拟定人权政策过程中与人权维护者和基层民间社会组织积极接触；

(d) 处理公司员工作为人权维护者所面临的境况和风险以及外部人权维护者的境况和风险，为他们安全处理企业相关人权申诉提供机会；

(e) 建立和实行对任何业务领域中出现的不利人权影响进行补救的程序。

92. 特别报告员呼吁投资者和金融机构：

(a) 在事先影响评估中包括对投资国公民自由状况的分析以及对贷款方与人权维护者接触的过往记录的分析；

(b) 实施填补空白的措施，借此记录不足之处，包括培训全体员工，并确保尊重与人权维护者和其他利益攸关方的接触能够适当反映在合同规定中；

(c) 对于影响评估显示在国家或地方一级对公民自由和人权维护者有严重威胁的投资，不予批准；

(d) 制定准则，明确表明，对机构所资助活动的批评是改善发展工作影响的一个重要部分，针对人权维护者的报复不会得到容忍；

(e) 由这些机构的最高管理层批准此类准则，包括如何有效接触投诉者并确保其安全的员工指导和具体培训；

(f) 披露金融中介机构贷款的所有最终使用者，确保这些使用者的项目符合保障要求和人权，以其中较高标准者为准，停止向高风险客户提供贷款。