



人权理事会

第四十七届会议

2021年6月21日至7月9日

议程项目3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

《工商企业与人权指导原则》十周年盘点

人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组的报告

概要

在本报告中，人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组盘点了过去十年《工商企业与人权指导原则：实施联合国“保护、尊重和补救”框架》的实施情况，确定这些指导原则在哪些方面促成了开创性的共同行动平台，并展望未来十年国家、工商企业和其他相关行为体需要在哪些方面加快实施步伐。

* 本文件因技术原因于2021年6月15日重新印发。



一. 导言

1. 最初计划很明确，即“制订普遍适用和切合实际的指导原则，有效防止和补救与工商企业相关的侵犯人权行为”，并深知人权理事会对《工商企业与人权指导原则》¹的一致认可“本身并不能终结工商企业与人权方面的挑战”。相反，认可《指导原则》标志着发轫期的结束：通过建立共同的全球行动平台，可逐步推动进展，且不妨碍任何其他大有希望的长期进展。²《指导原则》是支持渐进式进展的基础框架，现已走过十年历程。以此里程碑为契机，回顾迄今取得的进展和面临的挑战，更重要的是，为未来十年进一步拓展全球实施提供新的动力。这是本“盘点”报告的重点。

2. 此次盘点之时，世界正面临重重危机，抗击冠状病毒病(COVID-19)需要持续投入人力和财力，气候危机威胁人类生存，不平等现象严重且日益加剧，性别和种族歧视普遍存在，公民空间不断缩小，技术发展也给人类带来负面影响。

3. 虽然 COVID-19 大流行是一场全球公共卫生危机，但其本质上是人权紧急情况。正如联合国秘书长所指出：“在一些国家的民族主义、民粹主义、威权主义和对人权的抵制抬头的背景下，这场危机可能为出于与大流行无关的目的采取镇压措施提供借口。大流行导致动荡不安，担忧弥漫，加剧了已有的人权关切，例如歧视特定群体、仇恨言论、仇外心理、攻击和强迫难民和寻求庇护者返回、虐待移民、性暴力和性别暴力，以及获得性健康和生殖健康及权利的机会有限。”³

4. 在 2008 年经济危机余波未散之时制定了《指导原则》。当时的分析呼应了如今的挑战：“在重大衰退中，那些已然脆弱的个人和国家往往首当其冲，受影响最严重。需要全球和各国作出努力，限制损害程度，恢复经济活力。政府必须避免为企业设置保护主义壁垒或降低人权标准；这样做虽然可以获得短期利益，但长期而言将损害复苏……企业不得不承认，一切照旧无法满足任何人，企业亦然，必须将社会问题更好地纳入长期战略目标。整个社会不平则鸣。透明度和问责制引起的共鸣比以往更广泛。对公平的呼声更加强烈。工商企业与人权议程与这些转变紧密相连，该议程既有助于整个社会成功过渡到更具包容性和更加可持续的经济增长模式，也能从这一过渡中受益。”⁴

5. 《指导原则》的根本目标是纠正国家、人员和市场之间失衡的情况，缩小并最终弥合经济力量与尊重个人(特别是面临最大风险的个人)之间的差距，这一目标在如今的危机中仍然合情合理，而且是当务之急。

6. 因此，十周年不仅是一个里程碑，还提醒我们，未来仍将面临挑战。最重要的是，《指导原则》为国家和工商企业提供了权威框架和重要机会，使其不再重返一切照旧的模式，而是在其他利益攸关方和包容性多边主义的支持下，形成一种优先尊重人和环境的更优常态。

¹ A/HRC/17/31, 第 16 段。

² 同上, 第 13 段。

³ 见 www.un.org/sites/un2.un.org/files/un_policy_brief_on_human_rights_and_covid_23_april_2020.pdf。

⁴ A/HRC/11/13, 第 9-10 段。

A. 任务和方法

7. 在此背景下，工作组根据其任务，于 2020 年 7 月发起了一个项目，以盘点《指导原则》迄今为止的实施情况，并规划未来十年的行动路径。该项目名为“UNGPs 10+”，⁵ 得到了德国和瑞士的支持，并与联合国人权事务高级专员办事处、联合国开发计划署和其他合作伙伴合作实施。⁶

8. 《指导原则》的制定过程主要通过各区域的多方利益攸关方对话、专家协商和协作研究。这种方式也一直是工作组为履行任务所开展活动的核心，也是 UNGPs 10+ 项目的核心，该项目为记录利益攸关方对迄今发展情况的评估和今后十年的优先事项提供了一个平台，采取的方式包括分享调查问卷的答复、书面意见和磋商总结。⁷ 工作组和支持该项目的合作伙伴组织了 30 多次虚拟磋商会，包括在联合国全球和区域论坛上进行的磋商会。参与磋商会的有非洲、亚洲、欧洲、拉丁美洲和北美洲的民间社会网络、若干全球、区域和国家层面的商业组织和工会、投资者、国家、国家人权机构、人权维护者、土著人民网络和学术界。⁸

9. 这些投入和磋商以及工作组十年的工作，⁹ 都有助于为该项目提供信息。然而，因篇幅所限，本报告无法充分论及所有分享的宝贵洞见。

10. 本报告对迄今取得的进展和面临的挑战进行了高级别盘点，为即将出台的“下一个十年路线图”提供基准，该路线图将为国家、工商企业以及民间社会组织、工会、土著团体、专业协会和国际组织等其他行为体提出更详细的建议、目标和具体目标，所有这些行为体都将发挥关键作用，促进《指导原则》在下一个十年及以后得到更广泛的实施。认识到金融行为体是推动工商企业尊重人权的关键驱动因素，本报告还附有一份增编，阐述机构投资者对《指导原则》的接受度以及尊重权利型投资的未来优先事项。¹⁰

⁵ 查看该项目的网页 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/UNGPsBizHRnext10.aspx，以及工商企业与人权资源中心的门户网站 www.business-humanrights.org/en/big-issues/un-guiding-principles-on-business-human-rights/un-guiding-principles-the-next-decade。另见 <https://geneva-academy.ch/research/our-clusters/non-state-actors/detail/76-business-and-human-rights-towards-a-decade-of-global-implementation>。

⁶ 见 <https://geneva-academy.ch/research/our-clusters/non-state-actors/detail/76-business-and-human-rights-towards-a-decade-of-global-implementation>，<https://geneva-academy.ch/geneva-humanrights-platform/initiatives/detail/81-support-to-un-special-procedures> 和 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNGPsBHRnext10/10plus-partners.pdf。

⁷ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/UNGPsBizHRnext10-inputs.aspx。

⁸ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNGPsBHRnext10/UNGPs10_events_calendar.pdf。

⁹ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNGPsBHRnext10/wg_country_visit_recommendations.pdf 和 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNGPsBHRnext10/wg_thematic_recommendations.pdf。

¹⁰ A/HRC/47/39/Add.1。

二. 共同的全球行动和问责平台

A. 负责任企业的权威标准

11. 毫无疑问,《指导原则》成功提供了一个全球商定的权威标准,说明了国家和工商企业为保护和尊重所有商业背景下的所有人权需要采取的行动,这在2011年之前是不存在的。

12. 考虑到每年仍对企业颁奖无数,宣称传统的“企业社会责任”已消亡未免过于武断,但《指导原则》清楚阐明了国家和工商企业的作用不同但相辅相成。这些原则提醒各国注意其与工商企业有关的人权义务,并明确了工商企业本身尊重人权的责任,即使在国家未能履行义务的情况下工商企业也有尊重人权的责任。有人讨论“‘首要’国家义务和‘次要’企业义务之间并不可靠的区分”,这将引发“关于谁应该负责什么”的无休止的实地战略博弈,而《指导原则》成功地平息了这场讨论。¹¹《指导原则》的核心支柱是有必要让工商企业相关损害的受害者更好地获得有效补救,还促使将关注点从企业慈善事业转向问责,以此作为负责任企业的一个基本特征。

13. 这一规范性发展很容易被忽视,但却是取得进展的重要一步。规范可以影响法律、政策和实践。经过多年混淆之后,国际公认的企业尊重人权责任这一变革性概念¹²已经成为定义负责任企业的权威标准。

14. 用于支持实施的解释性和实践性指导意见(包括工作组的指导意见)¹³数量迅速增长,表明《指导原则》建立的制度适用于各种规模各部门的公司、¹⁴所有商业关系、所有国家¹⁵和所有人权。¹⁶

¹¹ A/HRC/8/5, 第55段。

¹² 见 www.business-humanrights.org/en/blog/un-guiding-principles-on-business-and-human-rights-at-10-a-vision-for-the-future。另见国际雇主组织和全球工会提交的材料,可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/UNGPsBizHRsnext10-inputs.aspx。

¹³ 工作组提供了资料,阐述在若干专题领域实施《指导原则》意味着什么,例如在反腐败、冲突、性别、人权维护者、可持续发展和国家作为经济行为体的职责方面;见 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/WGHRandtransnationalcorporationsandotherbusiness.aspx 和 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNGPsBHRnext10/wg_thematic_recommendations.pdf。另见 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/Resources.aspx 和 www.business-humanrights.org/en/big-issues/un-guiding-principles-on-business-human-rights/guidance-implementation。

¹⁴ 例如,关于银行,见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/InterpretationGuidingPrinciples.pdf;关于技术板块,见 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/B-TechProject.aspx。

¹⁵ 见工作组国家报告,可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/WGCountryVisits.aspx 和 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNGPsBHRnext10/wg_country_visit_recommendations.pdf。

¹⁶ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/Monash_HRT.pdf。另见欧华律师事务所为 UNGPs 10+ 项目做的公益研究 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNGPsBHRnext10/dla_piper.pdf。

15. 在联合国人权系统内，条约机构¹⁷ 和特别程序任务负责人¹⁸ 在工作中越来越多地适用《指导原则》，包括通过与国家和工商企业直接接触，例如通过涉及与工商企业相关的侵犯人权指控的“来文”。对 UNGPs 10+项目进行了总结，收集了 2011 年至 2020 年期间由工作组和其他特别程序任务处理的此类来文，结果发现工商企业和国家在答复中明确提到了《指导原则》。¹⁹

16. 《指导原则》还被视为一个权威的规范性框架，为非洲²⁰ 和拉丁美洲²¹ 的区域人权机制以及工会、土著人民、民间社会组织和国家人权机构监督国家和工商企业并追究其责任提供支持。

17. 最后，同样重要的是，《指导原则》帮助多方利益攸关方基于一种“通用语”开展对话，这种通用语是私营和国家行为体都能理解的语言。²² 自 2012 年以来，越来越多的利益攸关方聚在一起，在全球²³ 和区域²⁴ 论坛上讨论实施《指导原则》的趋势和挑战，确认一场围绕《指导原则》的运动正在展开。

B. 人权尽责

18. 监测与工商企业相关的侵害人权行为并追究责任仍是一项正在进行中的工作。然而，在实施《指导原则》的十年中，最瞩目的规范创新(期望工商企业开展人权尽责)逐渐演变为具有法律约束力的行为标准，而国家和工商企业已开始落实框架，以预防和解决与工商企业相关的对人的伤害。

19. 根据《指导原则》，人权尽责要求工商企业识别、预防和减轻其不利影响，并说明如何应对这些影响。这一规范性澄清是企业尊重人权责任的基石，也可能是《指导原则》最具影响力的贡献。人权尽责标准不仅日益被纳入法律，在不同的制度中，那些制定和影响企业运作方式和决策的组织争相采用人权尽责标准，已然形成了一张强大的压力网，身处这张网之中，一系列不同的行为体正在强制要求或激励企业尊重人权。

¹⁷ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNGPsBHRnext10/treaty_bodies_uptake.pdf。

¹⁸ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNGPsBHRnext10/special_procedures_uptake.pdf 和 www.ihrb.org/other/un-working-group-on-business-human-rights/commentary-business-responsibilities-un-human-rights-council-agenda。

¹⁹ 见欧华律师事务所为 UNGPs 10+项目做的公益研究。共审议了 174 份针对工商企业的来文和 338 份针对国家的来文。

²⁰ 见 www.achpr.org/sessions/sessionsp?id=137。

²¹ 见 www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2020/014.asp。

²² Nicola Jägers, “UN Guiding Principles at 10: permeating narratives or yet another silo?”, *Business and Human Rights Journal*, vol. 6, No. 2 (2021)(即将出版)。

²³ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Forum/Pages/ForumonBusinessandHumanRights.aspx。

²⁴ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/AboutRegionalForumsBHR.aspx 和 <https://bizhumanrights.asia-pacific.undp.org/content/bizhumanrights/en/home/our-work.html>。

20. 各种实体在体制上接受人权尽责，在影响企业行为的许多不同机构之间形成统一的趋势，有助于实现《指导原则》的核心目标之一。这张不断扩大的网帮助弥补了每个实体各自的弱点，并相互加强了彼此发挥的作用。²⁵

21. 不仅《指导原则》和《经合组织跨国企业准则》都对企业人权尽责作出了规定，企业人权尽责也已被纳入社会责任标准 ISO 26000²⁶ 和国际劳工组织经修订的 2017 年《关于跨国企业和社会政策的三方原则宣言》。²⁷ 对《联合国全球契约》及其签署方而言，企业人权尽责也是一种参考标准，指导它们实施必要的政策和进程，以确保它们遵守《全球契约》的原则。²⁸ 国际足球协会联合会(国际足联)²⁹ 和国际奥林匹克委员会等组织也采用了这一标准。³⁰

22. 重要的是，人权尽责已经开始渗透到金融界，但这种影响尚不均衡且范围较窄。³¹ 考虑到金融机构在提供服务以及影响公共和私营经济行为体方面的杠杆作用，这些机构承认其根据《指导原则》承担的责任并将人权尽责纳入商业关系中是促进企业尊重人权的重要步骤。

23. 在多边贷款机构方面，欧洲投资银行、³² 欧洲复兴开发银行、³³ 国际金融公司³⁴ 以及最近美洲开发银行³⁵ 在其业务政策中，或者在世界银行和非洲开发银行等其他发展金融机构更广泛的政策声明中，都提到了人权尽责。³⁶ 这些进展为加强人权保障奠定了基础，但将人权尽责全面纳入发展金融机构和国际金融机构所资助项目中的程度仍然很低，包括将其作为大型基础设施项目中管理人员

²⁵ 例如，见 John G. Ruggie, “Global governance and ‘new governance theory’: lessons from business and human rights”, *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, vol. 20, No. 1 (2014)。

²⁶ 见 <https://www.iso.org/iso-26000-social-responsibility.html>。

²⁷ 见 www.ilo.org/empent/areas/mne-declaration/lang--en/index.htm。

²⁸ 见 www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/human_rights/Resources/GPs_GC%20note.pdf, www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/UNGPs/principle-1 和 www.unglobalcompact.org/news/4638-11-16-2020。

²⁹ 见 <https://img.fifa.com/image/upload/kr05dqyhwr1uhqy2lh6r.pdf>。

³⁰ 见 www.olympic.org/news/ioc-moves-forward-with-its-human-rights-approach。

³¹ 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，“对照《联合国工商企业与人权指导原则》对发展融资机构的保障和尽责管理框架进行的基准研究”(草案)，可查阅 www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/DFI/OHCHR_Benchmarking%20Study_HRDD.pdf。

³² European Investment Bank, “Statement of environmental and social principles and standards” (2009)。

³³ European Bank for Reconstruction and Development, “Environmental and social policy” (2019)。

³⁴ International Finance Corporation, “Sustainability policy” (2012)。

³⁵ 见 <https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-2131049523-16>。

³⁶ World Bank Environmental and Social Framework, *Vision for Sustainable Development*, para. 3; and African Development Bank Group, *Integrated Safeguards System: Policy Statement and Integrated Safeguards* (2013)。

所面临风险的工具。³⁷ 仍然需要表明，这些机构有效地开展了人权尽责工作，并要求受益于其服务的工商企业和国家也这样做。

24. 在实践中，差距似乎仍然很大。例如，2020 年共同金融峰会(首届全球开发银行峰会)拒绝将人权纳入议程和峰会的最终宣言。尽管工作组、联合国其他专家和民间社会一再呼吁，但这种不遵循《指导原则》的情况仍然存在。³⁸ 矛盾的是，对组织者具有约束力的欧洲联盟《可持续金融分类条例》³⁹ 特别要求遵循《指导原则》，将其作为可持续投资的三个标准之一，根据该条例，峰会的做法不会被视为是可持续的。

25. 同样，其他主要的国际金融机构必须做得更好，并展现领导力。例如，国际货币基金组织还是显然无力将社会保障与可持续经济联系起来，所以极端贫困与人权问题特别报告员得出结论，认为其“事后才考虑社会影响”。⁴⁰

26. 发展金融领域的进展寥寥无几，虽然以此作为判断依据有些片面，但这种情况突出表明，除了联合国人权事务高级专员办事处、⁴¹ 国际劳工组织、⁴² 联合国儿童基金会(儿基会)⁴³ 和联合国开发计划署(开发署)⁴⁴ 等特定实体为促进《指导原则》所作的努力之外，联合国作为一个组织缺乏参与。

27. 尽管秘书长一再呼吁联合国系统以身作则，⁴⁵ 并在采购、伙伴关系、⁴⁶ 更广泛的风险分析⁴⁷ 和方案编制⁴⁸ 等不同领域要求不同实体采取了一些举措并针对具体问题，⁴⁹ 但联合国在将人权尽责纳入自身活动和业务关系方面仍有欠缺。

³⁷ 人权高专办和 Heinrich Böll 基金会，The Other Infrastructure Gap: Sustainability, Human Rights and Environmental Perspectives, 可查阅 www.ohchr.org/Documents/Publications/TheOtherInfrastructureGap_FullLength.pdf。

³⁸ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/20201006_WG_BHR_Submission.pdf。

³⁹ 见 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32020R0852>。

⁴⁰ A/HRC/38/33, 第 72 段。

⁴¹ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/BusinessIndex.aspx。

⁴² 关于多国企业和社会政策的三方原则宣言(MNE 宣言)。

⁴³ 见 <https://sites.unicef.org/csr/theprinciples.html>。

⁴⁴ 见 <https://bizhumanrights.asia-pacific.undp.org>。

⁴⁵ 见 A/HRC/21/21、A/HRC/26/20 和 www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/The_Highest_Asperation_A_Call_To_Action_For_Human_Right_English.pdf。

⁴⁶ 联合国可持续发展集团，“UNSDG common approach to prospect research and due diligence for business sector partnerships”，可查阅 www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/genericdocument/wcms_726770.pdf。

⁴⁷ 见 <https://unsdg.un.org/download/82/292>。

⁴⁸ 联合国环境管理小组，“Moving towards a common approach to environmental and social standards in UN programming”，2019 年 7 月 8 日，可查阅 https://unemg.org/wp-content/uploads/2019/07/FINAL_Model_Approach_ES-Standards-1.pdf。

⁴⁹ 例如，见“Human rights due diligence policy on United Nations support to non-United Nations security forces: guidance note and text of the policy”，可查阅 <https://unsdg.un.org/sites/default/files/Inter-Agency-HRDDP-Guidance-Note-2015.pdf>。

28. 结果就是，联合国系统失去了一个机会，本可以借此机会保持言行一致、促进更大规模的接受度以及促进全球治理框架整体一致性。近十年来，这些机构在行政层面无所作为，这也反映了会员国提出的整合和促进《指导原则》的请求数量有限。迄今为止，联合国系统尚未开发出足够的架构或工具来进一步加强对实施过程的支持，包括系统性收集数据、广泛的能力建设或面向工商企业、国家、民间社会和其他利益攸关方的全球“服务台”。

29. 一些商业和行业平台将人权尽责纳入了各自对成员公司的期望，⁵⁰ 如中国五矿化工进出口商会⁵¹ 和国际采矿与金属理事会。⁵² 2020 年，促进可持续发展世界商业理事会将制定尊重人权的政策和人权尽责程序作为其成员资格的五项标准之一。全球商业组织的潜力尚未得到更充分的挖掘。例如，国际商会和国际雇主组织大力支持《指导原则》，但尚未将人权尽责作为对其成员的要求。

三. 保护

30. 《指导原则》明确规定，各国不应假定工商企业总是希望国家不作为或从国家不作为中受益，各国应考虑采取包含国家和国际措施、强制性措施和自愿措施的“明智组合”，以促进企业尊重人权。

31. 《指导原则》对公司人权尽责的内容和范围作了澄清，从而使各司法管辖区在监管和立法方面取得进展，并推动各国采取更明智的行动组合。

32. 国家以各种方式履行保护人权的义务，可能通过监管和促进，也可能在国家追求投资政策目标过程中履行，也可能在作为经济行为体或在多边组织中行事时履行，这些都将在下文讨论。

A. 强制性人权尽责

33. 过去十年最瞩目的一项进展是，人们日益认识到需要根据《指导原则》制定法律要求。这样的“硬化”是规范的正常演变，从少数人的实践演变为更广泛的接受，再到软性规则，然后是硬性规则。虽然这种演变在意料之中，但通常非常缓慢。因此，特别值得注意的是，民间社会、工会组织和国家人权机构迅速达成广泛共识，认为有必要根据《指导原则》制定法律要求，大量投资者和工商企业本身也加入了这一共识，在国家、区域和国际各层面开展强制性人权尽责工作。⁵³ 尽管国家和区域层面的努力主要聚集在经济合作与发展组织国家，但这代表着可喜的进展，最终将实现更全面地监管企业行为，影响力遍及全球。

⁵⁰ 见 https://gbhr.org/images/docs/UNGPs+10_Compendium_of_Insights_from_Business_Organisations_-_UNAF_November_2020.pdf。

⁵¹ 见 www.cccmc.org.cn/docs/2017-08/20170804141709355235.pdf。

⁵² 见 www.icmm.com/en-gb/news/2020/drawing-on-ungp-to-give-local-communities-a-voice。

⁵³ 见 www.business-humanrights.org/en/latest-news/national-regional-movements-for-mandatory-human-rights-environmental-due-diligence-in-europe。

34. 首先从具有严重影响的方面以及特定部门或商品开始，⁵⁴ 鉴于透明度倡议要求公司解释如何开展各方面的人权尽责工作，⁵⁵ 最近的措施已开始转向立法，规定更全面的尽责管理程序，同时也扩大了涵盖的部门和人权范围。例如，2017 年法国通过的《母公司和外包公司警惕义务法》⁵⁶ 是第一部跨部门、跨问题的企业人权尽责国家立法。

35. 包括德国、⁵⁷ 荷兰⁵⁸ 和挪威⁵⁹ 在内的其他国家准备在 2021 年制定类似的立法，将由议会审议关于供应链中的企业人权和环境尽责的法律。

36. 在区域层面，欧洲联盟正在制定跨部门强制性人权和环境尽责指令，⁶⁰ 美洲人权委员会在 2019 年建议其成员国采取强制性尽责管理。⁶¹ 在国际层面，人权理事会于 2014 年设立了一个政府间工作组，其任务是制定一项具有法律约束力的国际文书，要求缔约国实施强制性人权尽责措施。⁶²

37. 虽然这一趋势很明显，但许多国家不敢成为“先行者”，也担心将其国内工商企业置于感知的相对劣势，所以对制定强制性措施持谨慎态度。例如，瑞士联邦委员会基于这一论点，反对一项要求强制性尽责管理的民众倡议。⁶³ 在这种情况下，尽管即将出台的欧洲指令的具体轮廓尚未确定，但其连锁反应将影响欧盟以外的司法管辖区。

38. 然而，由于强制性人权尽责措施有可能提升法律确定性，提供更公平的竞争环境，增加价值链内的影响力，更好地整合风险管理，而且在很大程度上是因为十年来在《指导原则》方面的经验，所以越来越多的商界声音支持强制性人权尽

⁵⁴ 例如，见 United States of America, Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, Public Law No. 111-203 (21 July 2010), sect. 1502 (conflict minerals statutory provision); Regulation (EU) 2017/821 of the European Parliament and of the Council of 17 May 2017; www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/contents/enacted; www.legislation.gov.au/Details/C2018A00153; https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2019-401.html; www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--asia/--ro-bangkok/--ilo-jakarta/documents/publication/wcms_713924.pdf; 以及 www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/644/text。

⁵⁵ 例如，见 https://icar.ngo/wp-content/uploads/2020/01/ICARFullDisclosureReport_Apr10-WEB.pdf。

⁵⁶ 见 www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000034290626?r=e7rvxfY4rB。

⁵⁷ 见 www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/themen/aussenwirtschaft/wirtschaft-und-menschenrechte/-/2445576。

⁵⁸ 见 www.mvoplatform.nl/en/translation-of-the-bill-for-responsible-and-sustainable-international-business-conduct。

⁵⁹ 见 www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-150-1-20202021/id2843171/?ch=1。

⁶⁰ 见 https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2020/2129(INL)&l=en。

⁶¹ 见 www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/EmpresasDDHH.pdf。

⁶² 见 www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Pages/IGWGOntnc.aspx。

⁶³ 该倡议成功获得 50.7% 的民众支持，但未能在 26 个州中获得多数州的支持，所以未能达到所需的“双重多数”。否决该倡议意味着反提案自动生效。该倡议要求工商企业报告童工情况以及从冲突地区采购矿物的情况。见 www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/20201129/can636.html。

责措施。⁶⁴ 简而言之，关注点已经从是否让强制性要求生效转向如何让强制性要求生效以及监管选择的影响。

39. 人权尽责可以通过多种方式实现，小至披露要求，大至像法国那样的更广泛授权，后者要求公司进行尽责管理并制定“警惕”计划，类似于合规计划。然而，在所有情况下，尤其因为监管程序的谈判往往具有交易性，因此需要高度关注这些事态发展，以确保尽责管理切实有效并符合《指导原则》。工作组强调，需要精心调整这类措施的法律义务和责任制度的性质并作进一步澄清，⁶⁵ 以避免出现不同或任意的解释，还必须防范诸如形式主义尽责管理或国家和工商企业对有效补救措施的空口承诺等非预期后果。⁶⁶ 工作组、其他特别程序和联合国机构还强调，需要采取此类措施来解决儿童、⁶⁷ 妇女、男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者群体、⁶⁸ 土著人民、⁶⁹ 人权维护者⁷⁰ 以及宗教和族裔少数群体面临的更大风险，并解决种族歧视问题。⁷¹

40. 更广泛而言，随着在《指导原则》启发下采取强制性措施的趋势继续发展，必须建立可信的执法和处罚制度，以确保认真实施这些规章。此外，负责设计和实施这些法律制度的立法者以及在这些制度中工作的律师和法官必须熟悉《指导原则》的内容。特别是，这些行为体要有能力理解和准确反映企业尊重人权责任在实践中的具体含义，这是确保人权尽责的要求可被理解并得到公司适当实施的关键。⁷²

B. 国家行动计划

41. 制定关于工商企业与人权的国家行动计划是各国采纳《指导原则》的最明显标志之一。截至 2021 年初，有 25 个国家制定了此类计划，其中 2 个国家在其更广泛的人权战略中包含了关于工商企业与人权的章节，18 个国家正在制定专项计划。⁷³

42. 在有些地方，在制定国家行动计划进程中，传统上可能不参与直接对话的国家实体也参与其中，提升了政策的一致性。这些进程还为各国和利益攸关方群体提供了提高认识和能力建设的国内平台。如果已经进行了国家基线评估，可以发

⁶⁴ 见 www.business-humanrights.org/en/big-issues/mandatory-due-diligence/companies-investors-in-support-of-mhrdd。

⁶⁵ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/MandatoryHRDD.aspx。

⁶⁶ 见 A/HRC/38/20/Add.2。

⁶⁷ 见 <https://sites.unicef.org/csr/theprinciples.html>。

⁶⁸ 见 A/HRC/41/43 和 www.ohchr.org/EN/Issues/Discrimination/Pages/Biz4LGBTI.aspx。

⁶⁹ 见 A/68/279、A/HRC/24/41、A/HRC/33/42 和 A/HRC/39/17。

⁷⁰ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/HRDefendersCivicSpace.aspx。

⁷¹ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/RecommendationsLegislativeProposal.pdf。

⁷² 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/MandatoryHRDD.aspx 或 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/MandatoryHR_Due_Diligence_Issues_Paper.pdf。

⁷³ 见 <https://globalnaps.org/country> 和 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx。

现国家行动计划的制定过程提供了以前不存在的基准，据此可以评估国家对《指导原则》的实施情况。⁷⁴

43. 然而，到目前为止，国家行动计划的数量相对较少，这表明大部分国家尚未将实施《指导原则》作为优先事项。此外，即使一些最新的国家行动计划显示出明显的改善迹象，但许多国家行动计划的内容和若干进程相对缺乏质量，这表明如果没有具体的国家行动和具有包容性的利益攸关方参与，这些举措确实会存在缺陷。⁷⁵

44. 各区域仍面临一个关键挑战，主管工商企业与人权事务的各部委往往资源有限，无法为国家实体建设能力或提高它们的认识，也没有充分的政治权力和最高政治级别的授权来召集或影响那些管理和激励工商企业的关键部委。⁷⁶ 关于如何增强国家内部促进变革的积极因素这个问题也没有得到足够的重视。

C. 国内政策一致性

45. 《指导原则》明确强调了需要保持政策一致性。根据《指导原则》，国家不仅在追求投资政策目标或作为经济行为体行事时适用人权义务，还应利用这一职责促进对人权的尊重。

46. 虽然在某些领域，国家对侵权风险较高的投资或货物流动进行监管，经济文书中也提到了人权，但仍有进步的空间。2020年12月宣布的《中欧全面投资协定》就是一个很有意义的国家实践范例。根据该协定，“各方同意促进负责任的企业行为，包括鼓励工商企业自愿采纳相关做法，同时考虑到相关的国际公认准则和原则”，⁷⁷ 明确包括《指导原则》。

47. 一方面，这类协定明确提及负责任企业行为标准和原则，这是值得注意的演变，尤其考虑到这是中国首次与贸易伙伴商定此类条款。这是一种进步，即承认国家有义务保护商业环境中的人权。另一方面，自愿设定的对工商企业的期望未达到《指导原则》的基线，不可避免地强化了一种过时的观点，即企业尊重人权的责任是可有可无的。

48. 总体而言，许多国家方向明确，朝着更加“明智的政策组合”发展，但在充分利用现有工具方面仍然普遍犹豫不决，过于强调提高认识、培训、研究和推广良好做法等自愿措施。

49. 因此，将《指导原则》纳入国际经济协定方面没有取得太大进展，国家充当经济行为体时(在国有企业中、在公共采购中⁷⁸ 以及通过主权财富基金和出口信

⁷⁴ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_NAPGuidance.pdf 和 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNGPsBHRnext10/inputs/states-igos/switzerland.pdf。

⁷⁵ 见 <https://static1.squarespace.com/static/583f3fca725e25fcd45aa446/t/599c543ae9bdfd40b5b6f055/1503417406364/NAP+Assessment+Aug+2017+FINAL.pdf>，资源可查阅 <https://globalnaps.org/resources>。

⁷⁶ 见 A/74/198。

⁷⁷ 见 <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2237>，特别是第四节，第2条。

⁷⁸ 见 www.hrprocurementlab.org。

贷)也不会积极适用《指导原则》。正如工作组报告所指出的,⁷⁹ 尽管一些国家采用了创新模式,但迄今为止,在国家与工商企业关系中适用《指导原则》的承诺以及各国以身作则的潜力大多仍未实现。

D. 多边政策一致性

50. 《指导原则》强调国际政策一致性的关键作用,即通过处理工商企业相关问题的多边机构促进负责任的企业。

51. 如前所述,虽然一些国际金融和发展机构已经采取了人权尽责的标准,但大部分机构在政策和实践方面仍远远落后。这突出显示了这些组织的成员国存在明显不足。

52. 那些主要职责并非处理工商企业相关问题的多边机构和论坛也是如此,它们也采取各自为政的方式。例如,预防和应对对人类和地球的不利影响是《指导原则》的核心,也是大部分工商企业能够为可持续发展作出的最重要贡献。⁸⁰ 然而,尽管《2030年可持续发展议程》明确提到了《指导原则》,但联合国主导的《2030年议程》和相应的可持续发展目标基本上没有提到《指导原则》的关键标准。⁸¹ 同样,在气候变化领域,包括在《巴黎协定》背景下,对《指导原则》的接受度也只是一星半点,令人关切,更何况《指导原则》中的尽责管理标准和对问责的关注使其成为切实实现向绿色经济“公正过渡”的宝贵框架,所以这么低的接受度就更令人关切了。⁸²

53. 关于工商企业和社会中的作用的许多其他讨论也是如此,如反腐败、打击一切形式歧视、未来的工作、人工智能和利益攸关方资本主义。在可持续商业的其他关键参照点方面,趋同的速度也很缓慢,如投资领域的环境、社会和治理标准,或更广泛的各种可持续倡议。

54. 《指导原则》的价值已得到反复确立。⁸³ 然而,各方与《指导原则》的连接还不够,现实很严峻,系统性改善所必需的全球政策一致性仍然是一项艰巨的挑战:各自为政的局面依然存在,关键的标准制定进程和组织没有明确地与工商企业与人权连接起来。

55. 这清楚地表明,今后十年需要更清晰地阐述和宣传《指导原则》为应对这些全球挑战而提供的解决方案。国家以及工商企业和民间社会都需要填补一致性方面的差距,并制定更明确的战略和工具,以确保国家、公司和金融机构的决策者了解并使用《指导原则》。

⁷⁹ A/HRC/32/45 和 A/HRC/38/48。

⁸⁰ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/Session18/InfoNoteWGBHR_SDGRecommendations.pdf, www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/responsible_business_conduct_as_a_cornerstone_of_the_2030_agenda_dihf_final.pdf 和 <https://shiftproject.org/resource/the-human-rights-opportunity-in-collaboration-with-wbcsd/introduction>。

⁸¹ 例如,见 Nicola Jägers, “UN Guiding Principles at 10: permeating narratives or yet another silo?”, *Business and Human Rights Journal*, vol. 6, No. 2 (2021) (forthcoming)。

⁸² 见 www.ihrb.org/focus-areas/just-transitions/briefing-connecting-just-transitions-business-human-rights-agendas。

⁸³ 例如,见 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/SustainableDevelopmentGoals.aspx。

56. 推动强制性企业人权尽责将在一定程度上可以促进国家、区域和国际层面的一致性。然而，正如第一个十年所示，这一发展需要与《指导原则》为国家和工商企业设想的全面措施相辅相成，以便提升整体政策一致性。同样，工会、民间社会组织和国家人权机构在第一个十年的经验清楚表明，它们在倡导这些发展、最终实现一致性并落实措施方面发挥着关键作用。

四. 尊重

57. 《指导原则》适用于数以万计的跨国公司及其附属公司，以及政治、经济、社会和文化领域的数百万国内企业。因此，实现企业尊重人权这项根本任务很艰巨。即使对那些建设内部能力的工商企业而言，满足《指导原则》中提出的全部期望也是一项复杂万分、不断持续的任务，特别是如果活动或商业关系涉及受冲突影响的地区、腐败、犯罪活动、暴行或其他需要“加强”尽责管理的情况。⁸⁴

58. 过去十年中新出现的实践表明，企业可以做到履行尊重责任。有证据表明，工商企业对尊重责任的接受度已经相当可观，尽管在深度和广度上尚不均衡和充分。下文讨论了迄今为止企业行为的趋势，以及仍然存在的重大差距。

A. 工商企业的接受情况

59. 在过去十年里，越来越多的公司公开承诺遵守《指导原则》。许多此类企业正在就企业尊重人权的不同方面不断开展内部学习和实践，并解决在运营过程中和整个价值链中的负面影响。⁸⁵

60. 尽管迄今收集的数据表明，总部位于经合组织国家的公司更有可能承诺遵守《指导原则》，⁸⁶ 但 2019 年对印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、新加坡和泰国证券交易所 50 家最大上市公司的评估发现，37.1% 的公司公开承诺尊重人权。⁸⁷ 在其他地区，特别是在拉丁美洲，⁸⁸ 以及在非洲和阿拉伯国家，⁸⁹ 似乎也出现了同样的趋势，表明人权意识正在兴起，这在十年前是不存在的。

61. 同样，虽然与公司总数相比，遵循《指导原则》的公司数量仍然很少，但我们应该放宽眼光，看到公司通过全球价值链产生的潜在影响。例如，致力于供应链中负责任业务的行业联盟，如 Amfori⁹⁰ 和责任商业联盟⁹¹，覆盖了数百万供应商。即使是规模相对较小的会员制组织，如全球商业人权倡议，由致力于实施

⁸⁴ 见 A/75/212。

⁸⁵ 见 A/73/163。

⁸⁶ 见 www.worldbenchmarkingalliance.org/publication/chrb。

⁸⁷ 见 http://asean-csr-network.org/c/images/190506-upload/Human_Rights_Disclosure_in_ASEAN-Full_Report.pdf。

⁸⁸ 见 A/HRC/47/39/Add.4。

⁸⁹ 见联合国开发计划署(开发计划署)关于非洲、亚洲和阿拉伯国家未来十年挑战和机遇的报告，可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/UNGPsBizHRsnext10-inputs.aspx。

⁹⁰ 见 www.amfori.org。

⁹¹ 见 www.responsiblebusiness.org。

《指导原则》的 22 家公司组成，运营范围覆盖 190 个国家，影响着 50 多个行业和 200 多万家一线供应商。⁹²

62. 虽然没有关于企业尊重人权的全面调查，但过去十年出现的研究、基准和评级都指向同一个方向：已取得进步，但仍有进步的空间。例如，2020 年企业人权基准评估了 229 家跨国公司公开披露的人权信息。结果显示，越来越多的公司正在接受《指导原则》，承诺坚定，程序严格。但是，能够稳健地管理自身责任的公司仍然很少。例如，在 2020 年接受评估的所有公司中，46.2% 的公司在该基准的尽责管理指标下未能得分。⁹³

63. 总体而言，除了在地域上扩展，在价值链中更广泛地推动对人权的尊重仍是重中之重，包括促使那些资源有限⁹⁴、缺乏实用定制工具⁹⁵ 的中小型企业尊重人权。同样，还迫切需要解决非正规经济问题，全球每 10 个工人中有 6 个在非正规经济领域，每 5 家企业中有 4 家属于非正规经济领域。⁹⁶

B. 实施和一致性挑战

64. 这种接受度令人鼓舞，这是一个重要起点，从此将更快拓展实施的广度和深度。但是，基准举措和利益攸关方评估也特别凸显了政策层面改进与实践中心人权尽责之间明显脱节，无论是在总体上还是在具体人权关切方面都是如此。⁹⁷

65. 这种脱节还突显了一个事实，即与国家一样，企业行为缺乏政策一致性仍然是有效实施《指导原则》的重大挑战。人权尽责是一个起点，工商企业通过人权尽责将尊重人权融入其活动和企业关系管理中。

66. 人权尽责适用于工商企业的所有活动。最初主要关注商品和服务的生产或使用(例如，关于社交媒体公司的辩论)，后来更加一致地转向更广泛的企业活动。在这十年中，这种转变的最显著例子是，人们越来越关注企业活动对人权维护者的影响以及公司在公民空间开展尽责管理的必要性，这十年中最具代表性的与工商企业相关人权案例就体现了这一挑战。⁹⁸

⁹² 见 <https://gbihr.org>。

⁹³ 见 www.worldbenchmarkingalliance.org/publication/chrh。

⁹⁴ 见 www.ioe-emp.org/news/details/new-ioe-position-paper-inputs-into-the-business-and-human-rights-roadmap 和 https://gbihr.org/images/docs/UNGPs+10_Compndium_of_Insights_from_Business_Organisations_-_UNAF_November_2020.pdf。

⁹⁵ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNGPsBHRnext10/smes_gpsguidance.pdf。

⁹⁶ 见 www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/informal-economy/lang--en/index.htm。

⁹⁷ 例如，见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNGPsBHRnext10/inputs/world_benchmarking_alliance_chrb.pdf，www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNGPsBHRnext10/inputs/Gender_consultation_summary.pdf 和 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNGPsBHRnext10/inputs/iwgia_final.pdf。

⁹⁸ 例如，见 www.business-humanrights.org/en/latest-news/honduras-5th-anniversary-of-berta-c%C3%A1lceres-murder-impunity-still-persists。

67. 确实迫切需要解决镇压人权维护者的问题。在 2015 年至 2020 年期间，记录在案的针对人权维护者的攻击事件超过 2,883 起，在此期间逐年增加。⁹⁹ 虽然这一挑战属于老生常谈，但《指导原则》的尽责管理标准明确规定，工商企业至少需要确保其活动、作为和不作为不会导致对人权维护者的报复、暴力或污名化。¹⁰⁰

68. 虽然仍然存在重大挑战，但一些公司、多方利益攸关方倡议、行业协会、投资者和金融机构已经通过单独声明或政策或集体行动阐明了它们对人权维护者的立场。¹⁰¹

69. 这一点在企业活动的其他重要领域不太明显，如社会对话、法律行动和企业游说。随着工商企业对人权尽责的接受度越来越高，企业在这些领域的实践显示，对人权尽责的实际内容一直缺乏一致性或适当的理解。例如，全球工会指出，“有些公司为遵守人权要求采取了一些初步行动，但同时又会拒绝与工人代表和工会接触”。¹⁰²

70. 社会对话主要是关于已有百年历史的国际劳工标准，而公司的法律行动和企业游说正在制造非常具体的挑战，而且这些挑战仍未得到妥善解决。对一个法治民主社会而言，法律行动和企业游说是两项重要、合理的活动。但是，这两项活动也可能被滥用，以恐吓批评者或使公共政策背离公共利益。

71. 特别是，针对公众参与的战略诉讼目的是压制企业批评者，这是对人权维护者的攻击，而且似乎有上升的趋势，自 2015 年以来，所有区域多个领域约有 120 家公司(以及提起诉讼的律师事务所)提起了 339 起此类案件。¹⁰³

72. 例如，有些情况下为了使那些使用司法和非司法机制的人噤声而施加压力，工作组¹⁰⁴ 和经合组织负责任商业行为工作组¹⁰⁵ 正式对此类行为表示关切。

73. 令人担忧的是，很少有工商企业认识到，针对公众参与的战略诉讼不仅原则上是错误的，因为这种诉讼与负责任的企业行为不符，而且参与此类诉讼表明战略意识不佳，因为这有损企业尊重普遍人权承诺的可信度。人权尽责提供了一种工具，有助于实现更大的一致性¹⁰⁶ 和适当的平衡，引导负责任的游说或法律活

⁹⁹ 见 www.business-humanrights.org/en/from-us/human-rights-defenders-database 和 https://media.business-humanrights.org/media/documents/HRD_2020_Snapshot_EN_v9.pdf。

¹⁰⁰ A/HRC/47/39/Add.2 文件中对此有详细阐述。见 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/HRDefendersCivicSpace.aspx。另见 www.mindthegap.ngo/harmful-strategies/undermining-defenders-communities。

¹⁰¹ 见 www.business-humanrights.org/en/big-issues/human-rights-defenders-civic-freedoms/how-companies-investors-can-support-hrds。

¹⁰² 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNGPsBHRnext10/inputs/bwi_itf_ituc_tuac_uni.pdf。

¹⁰³ 工商企业与人权资源中心提供的材料。

¹⁰⁴ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_%20NAPGuidance.pdf。

¹⁰⁵ 见 [www.oecd.org/mcm/documents/NCPS%20-%20CMIN\(2019\)7%20-%20EN.pdf](http://www.oecd.org/mcm/documents/NCPS%20-%20CMIN(2019)7%20-%20EN.pdf) 和 www.oecdwatch.org/oecd-ncps/national-contact-points-ncps/ncp-evaluations-outcomes-and-analysis。

¹⁰⁶ 例如，见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNGPsBHRnext10/inputs/mind_the_gap_project_team.pdf。

动，以及评估和确保这些活动不会对人权产生负面影响。迫切需要制定更多的指导和说明，特别是在强制性人权尽责兴起之时，游说活动也可能会增多。

C. 商业模式

74. 虽然《指导原则》含蓄地承认商业模式与企业尊重人权的能力之间的关系，但与商业模式相关的固有人权风险在过去十年中已成为一个日益受关注的话题。

“快时尚”在本十年的前五年受到关注，最近社交媒体和搜索引擎公司的商业模式引发了争论，因为它们所依赖的企业行为，即使无意为之，也可能导致线上和线下的侵害人权行为。¹⁰⁷ 尽管某些部门比其他部门更容易面临此类风险，但各部门和行业的商业模式可能都存在固有的系统性人权风险。¹⁰⁸

75. 在某种程度上，商业模式的问题正开始得到解决，特别是在采购实践方面，¹⁰⁹ 或者通过具体的举措，如联合利华承诺，到 2030 年确保直接为公司提供商品和服务的每个人至少能挣到生活工资或收入。¹¹⁰ 这可能会改善世界各地数百万人的生活，从而产生变革性的影响。这可能有助于打破在生活工资问题上的僵局，该问题多年来在国际劳工组织的三方谈判中一直毫无进展。¹¹¹ 这就是一个如何在商业模式中四两拨千斤的例子。为了创造正确的激励机制，消除支付生活工资的障碍，供应商及其采购公司必须履行这一承诺。因此，实现该承诺将提供有意义的经验，有助于识别促进或阻碍企业及其合作伙伴尊重人权的商业模式类型。

76. 虽然商业模式显然是一个企业治理问题，但判断某种商业模式是否与企业尊重人权的责任相符，首先必须要问一个基本的问题，而企业高管和董事会对这个问题思考不足：即企业的商业模式或运营方式如何与对人的影响联系起来？这个问题抓住了《指导原则》企业尊重人权责任的本质，并与企业的长期生存能力密切相关，但迄今为止公司可持续性报告的开头尚未提到这个问题。

D. 金融行为体

77. 金融行为体在对公司施加影响和推动实施《指导原则》的进展方面具有无可比拟的能力，例如私营部门商业银行、机构投资者、开发金融机构和其他金融资金来源。许多金融行为体日益承认自身在《指导原则》下的责任，也会调查其资助或投资的公司，查看这些公司如何将尊重人权纳入商业模式和决策过程，这一进展部分得益于在投资过程中更多地使用环境、社会和治理标准。

78. 例如，2018 年成立的投资者人权联盟的目标是为投资界提供专长和机会，将投资者尊重人权的责任付诸实践。¹¹² 《负责任投资原则》确认了这一趋势，这是规模最大的负责任投资者倡议，签署机构达 3,000 家，资金管理规模超过 103

¹⁰⁷ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/B-Tech/B_Tech_Foundational_Paper.pdf。

¹⁰⁸ 例如，见 <https://shiftproject.org/resource/business-model-red-flags/red-flags-foreword>。

¹⁰⁹ 例如，见 <https://betterbuying.org>。

¹¹⁰ 见 www.unilever.com/news/press-releases/2021/unilever-commits-to-help-build-a-more-inclusive-society.html。

¹¹¹ 见 www.ilo.org/global/topics/wages/minimum-wages/lang--en/index.htm。

¹¹² 见 <https://investorsforhumanrights.org>。

万亿美元，2020 年该倡议根据《指导原则》向其成员发布了关于将人权纳入其投资做法的建议和期望。¹¹³

79. 投资机构以及环境、社会 and 治理数据提供商还有很大的空间充分发挥潜力，促使公司在人权方面有更好的表现。例如，在可持续证券交易所倡议调查的 56 家证券交易所中，只有 16 家在其环境、社会 and 治理披露指南中明确提到了《指导原则》。¹¹⁴ 一个关键挑战是，大部分金融行为体未能将人权标准和程序与环境、社会 and 治理标准和投资做法联系起来，因为该领域普遍都不了解社会标准以及许多环境和治理指标反映了人权问题。¹¹⁵

80. 再加上缺乏共同标准，也缺乏对环境、社会 and 治理实践内容的了解，所以问题更加严重。虽然这显然是一项挑战，但也是一个机会，可借此强调《指导原则》在这一领域的核心作用。正如投资者人权联盟 2020 年投资者工具包中所阐述的那样，《指导原则》“提供了一种管理系统方法……可以帮助投资者系统地评估和应对环境、社会 and 治理方面的广泛风险和影响。这种方法使投资者能够更恰当地专注于可信的过程和结果，而不是采取‘逐个问题’或‘逐个部门’的解决办法，这通常不切实际且效率低下。”¹¹⁶

81. 这一点开始得到承认，例如关于建立促进可持续投资框架的欧盟第 2020/852 号法规(又称《分类法规》)就承认了这一点。¹¹⁷ 这一法规标志着该领域向更加协调一致的方向迈出了一步，规定工商企业的经济活动只有在符合《指导原则》的情况下才被视为在环境上可持续。¹¹⁸ 自 2021 年 3 月起，相应的《可持续金融披露条例》要求某些金融行为体披露其人权尽责的信息。¹¹⁹

82. 这一进展很有可能促进“可持续性”与《指导原则》保持一致，因为监管机构 and 标准化组织会调整它们的要求以便与《分类法规》保持一致。最重要的是，这一事态发展向工商企业发出了一个明确的信号，表明它们需要处理相关的可持续性、气候变化和人权问题。¹²⁰ 评估这些要求在实践中的作用，虽然是值得欢迎的举措，但现在为时过早。尤其重要的是，在评估那些声称符合《指导原则》的工商企业时，要避免出现前后不一致的情况，也要避免使尊重人权沦为一种形式主义。

83. 然而，金融行业行为体的行动总体缓慢。部分行为体有取得进展的迹象，但其他行为体几乎没有什么进展。银行监察组织(BankTrack)对全球 50 家最大商业银行¹²¹ 进行的 2019 年人权基准研究发现，制定人权政策的银行比以往任何时候

¹¹³ 见 www.unpri.org/sustainability-issues/environmental-social-and-governance-issues/social-issues/human-rights-and-labour-standards。

¹¹⁴ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNGPsBHRnext10/unctad_esgmapping.pdf。

¹¹⁵ 见 www.responsible-investor.com/articles/fiona-reynolds-and-john-ruggie-what-institutional-investors-need-to-know-about-the-s-in-esg。

¹¹⁶ 可查阅 <https://investorsforhumanrights.org/investor-toolkit-human-rights>。

¹¹⁷ 见 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32020R0852>。

¹¹⁸ 同上，见第 35 段。

¹¹⁹ 见 <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/2088/oj>。

¹²⁰ 见 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32020R0852>。

¹²¹ 见 www.banktrack.org/hrbenchmark。

都多，但五分之四的银行满足的要求不到《指导原则》规定的一半，而且这些政策大多涵盖项目贷款，而不是涵盖银行的所有活动。虽然有些银行没有达到《指导原则》的标准，但已经开始履行自己的责任，像《负责任银行原则》这样的倡议就为获得进展提供了机会。¹²² 私募股权和风险投资公司远远落后，接受度不明显，未来需要更多的关注。

E. 数据挑战

84. 对于投资者和所有其他利益攸关方而言，过去十年的经验强调需要开发更明确的数据，以评估企业尊重人权责任在两个不同方向上的实际履行情况。

85. 首先，需要从国家层面更细致地了解企业对《指导原则》的接受度。各国雇主联合会和商会的地位得天独厚，便于为这项任务提供支持，但到目前为止，这一潜力尚未被挖掘。

86. 其次，也是更重要的是，仍然没有明确的数据来评估工商企业在人权方面的表现。例如，用关于负面影响的指控数量(通常被视为企业表现的替代值)作为评估表现的指标远远不够，尤其是因为受影响的权利持有人不一定都有机会诉诸申诉机制。

87. 对关于环境、社会和治理的八大排名、评级和指数进行了调查，又参考了约400家公司的信息披露，结果证实这个问题确实存在。这表明，绝大部分公司关注的是投入、产出和活动，而不是结果或成果。¹²³ 这些都是重要的因素，然而，衡量投入、产出和活动意味着公司会花时间收集关于其当前业务的数据，而不是关于未来目标的数据。换言之，公司不知道它们的人权政策是否以最佳方式得到了实施，也不知道它们是否有效应对了已确定的人权影响。¹²⁴

88. 由于对可持续发展目标和企业尊重人权之间的关系仍然普遍存在误解，这一挑战变得更加复杂。如果企业履行责任解决对人的潜在和实际的负面影响，就是为实现可持续发展目标作贡献。但是，反过来不一定成立，即如果公司支持实现了一个或多个具体的可持续发展目标，并不能说该公司就自动履行了其尊重人权的责任。因此，就与可持续发展目标相关的指标而言，如世界基准联盟¹²⁵正在制定的指标，如果得分较低，可以被视为潜在负面影响的危险信号，但是，在对可持续发展目标的贡献方面，得分高不一定是衡量企业人权方面的表现的充分标准。

89. 同样，虽然当前的举措(如企业人权基准)为了解或接受企业尊重人权责任提供了有用的指标，但其方法和数据集的设计并不能提供关于这些公司实际表现的充分信息。

90. 从衡量已完成的工作到衡量已实现的目标，这种转变无疑具有挑战性。这种转变也是非常必要的，因为缺乏绩效数据会影响工商企业的能力，致其无法将资

¹²² 见 www.unepfi.org/banking/bankingprinciples。

¹²³ 见 https://shiftproject.org/wp-content/uploads/2020/06/VRP_Reserach_ESGRankings_Presentation.pdf。

¹²⁴ 见指导原则 20 及其评注。

¹²⁵ 见 www.worldbenchmarkingalliance.org。

源分配到最需要的地方或效率最高的地方。还会影响到投资者、民间社会组织和政策制定者的能力，使它们无法识别和评估那些言行一致的工商企业(对比纸上谈兵的工商企业)的实施情况，¹²⁶ 进而难以制定有效的战略和政策。

91. 弥合这些长期存在的衡量差距需要支持衡量绩效方面的创新，例如当前举措的集体努力，包括气候披露标准委员会、全球报告倡议、¹²⁷ 国际综合报告理事会和可持续性会计准则理事会的举措，以及企业人权基准¹²⁸ 和重视尊重人权项目¹²⁹ 的最新方法。

五. 补救

92. 《指导原则》强调增加利用有效司法机制的途径是“确保获得补救的核心”，并应辅之以非司法机制作为必要补充，将问责制定位为国家保护义务和企业尊重人权责任的核心要素。

93. 以《指导原则》要求的速度、较低成本和/或跨国影响力以及司法和非司法机制的补充作用，为与工商企业相关的侵权行为提供补救措施，是有可能实现的。令人遗憾的是，正如联合国人权事务高级专员办事处 2014 年发起的“问责和补救项目”明确指出的那样，¹³⁰ 在利用《指导原则》中确定的司法和非司法机制方面的许多(可能是大部分)障碍基本上仍然存在，包括在获取信息等基本事务方面。

A. 非国家申诉机制

94. 在过去十年里，越来越多的公司建立了申诉机制，目的是处理关于侵害人权的申诉和指控。公司在商业协会的支持下¹³¹ 和/或通过集体举措¹³² 各自建立了这些机制。这些机制在问责和补救方面作出了宝贵贡献，但仍存在局限性。¹³³ 例如，利益攸关方的评估表明，存在缺乏信任以及设计上缺乏有效性的问题，包括在建立对性别问题有敏感认识和契合文化的机制方面，¹³⁴ 以及在有效透明度和监督方面存在挑战。¹³⁵ 尽管如此，工人驱动的社会责任倡议，¹³⁶ 如伊莫卡利工人联盟发起的“公平粮食计划”，展现了设立实地申诉机制的益处，让工人发

¹²⁶ 见 <https://shiftproject.org/what-we-do/valuing-respect/why-we-need-change>。

¹²⁷ 见 www.globalreporting.org/standards/standards-development/topic-standard-project-for-human-rights。

¹²⁸ 见 www.corporatebenchmark.org/2020-methodology-review。

¹²⁹ 见 <https://shiftproject.org/what-we-do/valuing-respect>。

¹³⁰ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/OHCHRaccountabilityandremedyproject.aspx。

¹³¹ 例如，见 www.icmm.com/en-gb/guidance/social-performance/grievance-mechanism。

¹³² 见 <https://bangladeshaccord.org/updates/effective-remedy>。

¹³³ 见 A/HRC/44/32。

¹³⁴ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNGPsBHRnext10/inputs/Gender_consultation_summary.pdf 和 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNGPsBHRnext10/inputs/iwgia_final.pdf。

¹³⁵ 例如，见《负责任采矿指数 2020》。

¹³⁶ 见 <https://wsr-network.org>。

挥主导作用影响和监督这些机制，可以避免这些机制常见的不足。除了关注工人权利的机制之外，对社区驱动的机制也可以作如此设想。

B. 基于国家的非司法申诉机制

95. 基于国家的非司法申诉机制有许多不同的形式。¹³⁷ 例如，国家人权机构通过开展普通调查和国家调查来处理与工商企业有关的申诉。¹³⁸ 与此同时，许多国家人权机构继续面临重大挑战，原因是任务授权不足、缺乏资源以及在执行其决定或建议方面受到限制，特别是在跨境案件中。¹³⁹

96. 《经合组织跨国企业准则》下的国家联络点仍然是处理工商企业与人权争端的最突出的机制之一。¹⁴⁰ 一些国家联络点在授权或选定的限制范围内主要以调解为主，处理争端的效力得以提升，但国家之间差异很大。民间社会和经合组织本身都强调，需要适当的国家支持才能充分发挥国家联络点的潜力。¹⁴¹ 国家人权机构也是如此，这突出表明国家应在支持这些机构方面发挥更积极的作用。

C. 司法补救

97. 法院正在审理的与企业相关的侵权案件数量表明，受害者在司法层面获得补救的机会更大。¹⁴² 遗憾的是，受害者在获得有效司法补救方面仍然面临各种系统性或程序性障碍。¹⁴³

98. 工作组委托编写的一份重要报告审评了《指导原则》对 50 多个司法管辖区的区域和国家司法和准司法机制裁决的覆盖范围和影响。¹⁴⁴ 报告发现，此类参考资料很有限，因为司法机构都根据国内法裁决申诉，而《指导原则》并未被纳入国内立法。即便如此，拉丁美洲一直是使用《指导原则》最积极的地区，包括

¹³⁷ 见 A/HRC/38/20。

¹³⁸ 见 www.humanrights.dk/publications/national-human-rights-institutions-access-remedy-business-human-rights。

¹³⁹ 例如，见国家人权机构提交的材料 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/UNGPsBizHRnext10-inputs.aspx。另见 A/HRC/47/39/Add.3。

¹⁴⁰ 见 <http://mneguidelines.oecd.org/database>。

¹⁴¹ 见 [www.oecd.org/mcm/documents/NCPS%20-%20CMIN\(2019\)7%20-%20EN.pdf](http://www.oecd.org/mcm/documents/NCPS%20-%20CMIN(2019)7%20-%20EN.pdf) 和 www.oecdwatch.org/oecd-ncps/national-contact-points-ncps/ncp-evaluations-outcomes-and-analysis。

¹⁴² 见 www.business-humanrights.org/en/from-us/lawsuits-database。

¹⁴³ 见 A/HRC/32/19。

¹⁴⁴ 德普律师事务所的公益研究，可查阅 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNGPsBHRnext10/debevoise.pdf。

哥伦比亚¹⁴⁵ 和秘鲁¹⁴⁶ 宪法法院以及美洲人权法院¹⁴⁷ 在内的一些国家法院在判决或司法裁决中明确提到了《指导原则》。更有趣的是，该研究发现，即使司法或准司法机构没有提及《指导原则》，也并不意味着《指导原则》本身没有得到执行和遵守。相反，只要司法或准司法机构就企业未能尊重人权的行​​为提供补救途径和结果，那就是在遵守《指导原则》。

99. 目前《指导原则》很少被提及的情况可能会改变，因为有些立法明确提到了《指导原则》，例如上文提到的欧洲联盟即将出台的条例，有些立法明确指出《指导原则》是其部分推动力，如法国的《母公司和外包公司警惕义务法》。无论如何，如果法律程序申请者认为企业应对不尊重人权的行​​为负责，就可以引用《指导原则》以支持自己的论点。在英国法院、¹⁴⁸ ¹⁴⁹ 美利坚合众国法院¹⁵⁰ 和加拿大法院¹⁵¹ ¹⁵² ¹⁵³ 都可以找到当事人援引《指导原则》或在法庭之友书状中引用《指导原则》的案例。

100. 自 2019 年以来，一系列可能具有开创性的裁决表明，一些国家的司法保持开明态度，要求母公司对其子公司的行​​为负责，包括在加拿大、荷兰和大不列颠及北爱尔兰联合王国。¹⁵⁴ 这些裁决可能从根本上有​​助于改变公司的法律风险，但在财政和法律资源或政治影响方面权力失衡的这样根本挑战仍然是实现有效补救的严重障碍。¹⁵⁵

¹⁴⁵ Acción de tutela instaurada por José Eliecer Díaz Bohórquez contra el Oleoducto Central Andino – Ocesa – y el Consorcio de Tierras Boyaca, Sentencia T-732/16, La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional (19 December 2016).

¹⁴⁶ Sindicato Unificado de Trabajadores de la Electricidad y Actividades Conexas de Lima y Callao (Sutrel).

¹⁴⁷ Inter-American Court of Human Rights, Advisory Opinion OC-23/17, judgment of 15 November 2017, para. 155.

¹⁴⁸ *Dominic Liswaniso Lungowe and Others v. Vedanta Resources Plc and Konkola Copper Mines Plc* (2016) EWHC 975 (TCC); (2017) EWCA Civ 1528; and (2019) UKSC 20.

¹⁴⁹ *Okpabi and Others v. Royal Dutch Shell Plc and Another* (2017) EWHC 89 (TCC); (2018) EWCA Civ 191; and (2021) UKSC 3.

¹⁵⁰ 2020 WL 4368895 (United States District Court for the Northern District of California).

¹⁵¹ *Choc v. HudBay Minerals Inc.* (2013), Ontario Superior Court of Justice 1414.

¹⁵² *Das v. George Weston Limited* (2017), Ontario Superior Court of Justice 4129.

¹⁵³ 见 *Nevsun Resources Ltd. v. Araya* (2020), Supreme Court of Canada 5 (CanLII), 可查阅 <https://canlii.ca/t/j5k5j>; 和 *Araya v. Nevsun Resources Ltd.* (2016), Supreme Court of British Columbia 1856 (CanLII), 可查阅 <https://canlii.ca/t/gv11z>。

¹⁵⁴ 见 *Kiobel v. Royal Dutch* (2019), 可查阅 <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2019:6670>; *Vedanta Resources PLC and another v. Lungowe and others* (2019), 可查阅 www.supremecourt.uk/cases/uksc-2017-0185.html; *Okpabi and others v. Royal Dutch Shell PLC and another* (2021), 可查阅 www.supremecourt.uk/cases/uksc-2018-0068.html; 以及 *Nevsun Resources Ltd. v. Araya* (2020), 可查阅 <https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/18169/index.do>。韦丹塔和耐森后来都达成了庭外和解。

¹⁵⁵ 例如，见 https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-business-human-rights_en.pdf。

101. 本质而言，这个问题反映了一个更根本的法治问题，目前的趋势并不能成为乐观的理由。大部分国家在世界正义工程年度法治指数中得分很低；而且2020年该指数显示，大部分司法管辖区的法治进一步削弱。¹⁵⁶

102. 这进一步证实了司法和非司法机制相辅相成且都很重要，并如工作组以前指出的那样，应“通过一切补救途径”的做法实现有效补救。¹⁵⁷ 为支持这一领域的政策行动，人权高专办问责和补救项目就提高国家和非国家补救机制的有效性提出了可行的建议。¹⁵⁸ 实现《指导原则》这一关键方面的下一步是各国采纳这一做法。

D. 仲裁

103. 2013年拉纳广场大楼倒塌后制定了孟加拉国《消防和建筑安全协议》，这是一项降低获得补救措施门槛的创新措施。该协议覆盖20个国家的200多个全球品牌、零售商和进口商、8个孟加拉工会、2个全球工会以及4个非政府组织。该协议不仅设立了工人申诉程序和机制，还设立了仲裁机制，协议签署方、工会和公司可以向仲裁机制提交任何争议。¹⁵⁹

104. 这些举措可能看起来令人惊讶，因为长期以来，投资仲裁一直被视为几乎与人权背道而驰。然而，国际仲裁当然可以作为符合《指导原则》的有效申诉机制，既为工商企业提供一种机制，也为那些受商业活动影响的人提供补救的可能性，前提是要符合某些标准：即在设计时考虑到与工商企业 and 人权争端有关的关键问题，如各方之间潜在的权力失衡、解决此类争端后可带来的公共利益，以及仲裁员需要具备人权专业知识。

105. 秉承这一精神，2019年制定的《工商企业与人权仲裁海牙规则》为涉及工商企业相关人权影响的争端仲裁规定了一套程序。¹⁶⁰ 《海牙规则》以《联合国国际贸易法委员会仲裁规则》为基础，根据工商企业与人权争端的背景进行了修改。《海牙规则》明确规定，仲裁不能取代基于国家的司法或非司法机制，而是作为《指导原则》下的申诉机制。《海牙规则》适用于很多情况，¹⁶¹ 例如，公司寻求对商业伙伴强制执行合同规定的人权承诺；公司将《海牙规则》下的仲裁作为其申诉机制的最后手段；当事方将仲裁纳入项目或项目融资文件；或者像《拉纳广场协议》或新的奥运会主办城市合同那样，将仲裁纳入行业行为守则或协议。

106. 《海牙规则》在填补补救空白方面具体能作出多大贡献，将取决于这些规则的长期使用情况，包括在获得当事方同意和执行裁决等关键挑战方面的使用情

¹⁵⁶ 见 https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online_0.pdf。

¹⁵⁷ 见 A/72/162。

¹⁵⁸ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/OHCHRaccountabilityandremedyproject.aspx。

¹⁵⁹ 见 <https://bangladeshaccord.org>。

¹⁶⁰ 见 www.cilc.nl/cms/wp-content/uploads/2019/12/The-Hague-Rules-on-Business-and-Human-Rights-Arbitration_CILC-digital-version.pdf。

¹⁶¹ 例如，见 www.allens.com.au/insights-news/insights/2020/02/the-new-hague-rules-on-business-and-human-rights-arbitration-effective-remedy-or-strange-chimera。

况。¹⁶² 但是，考虑到国际仲裁的起源，而且通过国际仲裁解决争端的当事方彼此不信任、来自不同国家、法律传统对立、信仰文化不同以及司法制度往往不完善，所以在国际仲裁中包含必要的保障措施似乎合情合理，以使其作为改善获得补救机会的各种解决办法中的一种潜在选择。

107. 总体而言，非洲民间社会组织对补救情况进行了很好的总结，它们恰当地指出，“有很多补救办法，但实际补救不足”。¹⁶³

六. 区域化

108. 工商企业与人权运动从一开始就认识到，仅靠全球办法无法使《指导原则》得到广泛和全面的接受，还需要辅之以区域平台，包括多年来组织的不同区域论坛。¹⁶⁴

109. 展望未来，既要注意让第一个十年中比较活跃的区域继续保持势头，如欧洲、拉丁美洲和亚洲部分地区，也要关注非洲、中东和中亚等活动水平相对较低的区域。现有的努力表明，如果有更多的财政资源支持，实施情况和同行学习都将明显改善。¹⁶⁵

七. 支持实施

110. 《指导原则》下一个十年的许多挑战最终表明，工商企业与人权运动的速度有所提升，覆盖面有所拓宽，但在满足大规模能力建设需求方面还不够成功。这并非一个新观点。2011年，负责工商企业与人权问题秘书长特别代表在关于当时如何向前推进的建议中指出，这个挑战是一个战略性问题。

111. 由于挑战依然存在，现在可能是时候重新考虑设立一只基金以支持实施工作了。正如2011年提议以及2014年详细阐述的那样，¹⁶⁶ 此基金将提供一个机制，支持地方和国家层面制定的项目，这些项目将提高各国履行这方面义务的能力，并加强商业协会、工会、民间社会组织和其他寻求推动实施《指导原则》的机构的努力。该基金可以作为一种手段，支持中小企业履行责任，并支持民间社会组织与受影响的利益攸关方一起监测。

112. 要进行有效的能力建设并支持整体的实施工作，意味着要了解什么可行，什么不可行。因此，展望未来，需要加强对工商企业和国家进展的监测。普遍定

¹⁶² 例如，见 <https://www.ejiltalk.org/public-consultation-period-until-august-25-for-the-draft-hague-rule-s-on-business-and-human-rights-arbitration>。

¹⁶³ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNGPsBHRnext10/inputs/acca.pdf。

¹⁶⁴ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/AboutRegionalForumsBHR.aspx。

¹⁶⁵ 见 Responsible Business Conduct in Latin America and the Caribbean project (of OHCHR, ILO and OECD)，可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/JointProjectResponsibleBusinessConduct.aspx；以及 UNDP B+HR，可查阅 <https://bizhumanrights.asia-pacific.undp.org>。

¹⁶⁶ 见 A/HRC/26/20/Add.1。

期审议是审查各国实施《指导原则》情况的平台。¹⁶⁷ 这需要在普遍定期审议和联合国工商业与人权论坛的背景下系统化，作为促进保护和尊重人权的更广泛架构的一部分。

八. 结论

113. 对《指导原则》的“成功”进行量化从根本上而言是徒劳的：在“国际时间”中，十年转瞬即逝，企业高管会专注于这十年来取得的许多积极进展，而遭受企业相关侵权行为的受害者仍然面临许多挑战。

114. 工商企业相关侵权行为的持续存在是一个重大关切，也是令人深感沮丧的根源，应成为国家和工商企业优先关注的紧急事项。过去十年强调了《指导原则》中提出的观点：仅靠自愿是不够的。强制性措施的兴起无疑将加速接受和进步的过程。与此同时，几十年的经验表明，法律措施至关重要，但不足以确保企业尊重人权。

115. 《指导原则》以及首先关注风险最大人群的人权尽责为国家和工商企业以负责任的方式从 COVID-19 危机中复苏提供了蓝图。关于大流行之外的其他重大全球挑战，要取得切实进展，就需要所有利益攸关方继续采取系统性方法，并坚持不懈地努力利用除国家之外的负责制定政策、做法甚至法规的多个行为体，通过明智的措施组合来影响企业行为，累积起来将产生我们需要的变化，而不用寄希望于一种灵丹妙药解决所有问题。

116. 确保企业尊重人权绝非易事。迄今为止，为促进实施《指导原则》，已使更广泛的利益攸关方参与其中，它们面临挑战，同心合力，相互学习，面对性质复杂的工商企业与人权事务，它们制定出了多种多样的应对措施。即将出台的“路线图”以 2011 年建立的共同平台为基础，将为国家、工商企业和其他方设定行动路线。

117. 过去十年，有成亦有败，我们已然在勇攀高峰，更加了解可行措施和不可行措施，也知悉领先者和落后者。未来十年需要加快步伐，始终努力“为受影响的个人和社区取得切实成果”。¹⁶⁸

¹⁶⁷ 例如，见 www.humanrights.dk/publications/kenya-national-action-plan-business-human-rights-case-study-process-lessons-learned 和 www.business-humanrights.org/en/latest-news/china-commits-to-un-human-rights-council-to-respect-human-rights-in-its-foreign-investments。

¹⁶⁸ A/HRC/17/31, 附件。