



人权理事会

第二十三届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

人权与跨国公司和其他工商业企业问题工作组报告

概要

在本报告中，人权与跨国公司和其他工商业企业问题工作组概述了工商企业与人权领域的最新事态发展，包括全球治理框架和《工商业与人权指导原则》的更深整合，人权理事会关于联合国系统作为一个整体将工商企业与人权问题纳入其工作的呼吁，以及 2015 年后框架与《指导原则》结合为一体的必要性。工作组注意到，对在实行指导原则方面获得支持和指导的日益增加的兴趣和要求，以及在工商业活动对人权的不利影响方面仍然存在的令人关切的具体情况。它介绍了对一些国家和工商企业所进行调查的重要结果，包括在实行方面遇到的挑战。工作组还概述了在 2012 年工商业与人权论坛上认明的主要趋势和挑战。在这一基础上，工作组概述了国家、工商企业、联合国系统、政府间组织，包括区域组织和其他利益攸关方需要采取行动的优先事项和它们的建议。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-4	3
二. 全球事态发展	5-12	3
A. 全球治理框架与《指导原则》的深入整合	5-6	3
B. 将工商企业与人权议程融入联合国系统的工作	7-9	4
C. 制订 2015 年后纲领	10-12	5
三. 工作组收到的资料	13	5
四. 对一些国家和工商企业进行的试验性调查的结果	14-38	6
A. 国家调查	19-30	6
B. 企业调查	31-38	9
五. 工商企业与人权论坛	39-58	10
A. 根据论坛讨论情况确定的行动和优先事项	41-57	10
B. 2013 年工商企业与人权论坛的区域协商和筹备	58	15
六. 国家访问	59-62	16
七. 工作组项目的修订	63-65	16
A. 获得补救	64	17
B. 土著人民	65	17
八. 《指导原则》落实办法和指导的修订	66	17
九. 工作方法	67-68	18
十. 建议	69-74	18
A. 利益攸关方	70	18
B. 国家	71	19
C. 企业	72	20
D. 联合国系统	73	21
E. 政府间和区域组织	74	22

一. 引言

1. 本报告系根据人权理事会第 17/4 号决议提交，其中，理事会规定了人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组的任务。
2. 工作组注意到，各区域和各行业的各利益攸关方群体对企业与人权问题和指导原则越来越感兴趣。80 多个国家的共约 1,000 名与会者报名参加第一次工商业与人权论坛会议，¹ 远超过预期。还有相当多企业和国家对工作组的试验性调查作出响应，表明了对《指导原则》高度了解和对进一步参与的兴趣。
3. 表明对工商业与人权领域的支持、指导和说明的需求不断增加的另一个迹象是，作为履行在全球宣传指导原则和鼓励全面实行指导原则这一任务的一种方式，工作组回应了大量请求。2012 年，工作组平均每月回应 30 份请求，所请求的是：对为使企业和人权的关系与指导原则一致准备采取的行动或就新的或改进的努力达成有关政治协商一致意见，提供专家评论和支援。这类请求来自各种利益攸关方，包括民间社会、国家和国际各级的工商业和行业实体、政府间组织和多利益攸关方行动以及国家机构。
4. 在本报告中，根据论坛讨论情况、试验性调查和利益攸关方提供的资料，工作组认明了主要趋势和挑战以及《工商业与人权指导原则》的宣传和实行方面的优先事项。在此基础上，工作组为促进《指导原则》的实行提出了一些具体建议，说明了按照其所通过并在提交人权理事会的第一次报告中阐明的战略采取的行动。²

二. 全球事态发展

A. 全球治理框架与《指导原则》的深入整合

5. 工作组已提请注意，一些重要全球治理框架在《指导原则》于 2011 年 6 月通过之后已将其纳入其中。³ 现在，其中许多框架正在深化和细化与《指导原则》的整合。这包括经济合作与发展组织理事会通过的建议，其中要求出口信贷机构履行应有的人权责任⁴ 以及经合组织关于如何将《指导原则》融入金融机构的规划。⁵ 工作组欢迎国际金融公司的合规顾问/监察专员审查其运行指导

¹ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/ForumonBusinessandHR2012.aspx。

² A/HRC/20/29。

³ 同上，另见 A/67/285。

⁴ 见 [www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=tad/ecg\(2012\)5&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=tad/ecg(2012)5&doclanguage=en)。

⁵ 见 www.oecd.org/daf/investment/guidelines。

原则⁶ 将非司法申诉机制效力标准的基本成分纳入《指导原则》。⁷ 联合国贸易和发展会议一直在与各国一起支持和鼓励实行新的可持续发展投资政策框架，该框架以《指导原则》为重要参照标准。⁸ 遵循欧洲联盟的号召，三分之二的欧洲联盟成员国已经或正在制订实行《指导原则》的国家行动计划。⁹ 世界银行目前正在修改其保障政策，因而有可能将《指导原则》和应有的人权责任融入保障政策。¹⁰

6. 工作组对一些制定标准的国际组织为实行《指导原则》正在作出的贡献表示满意，鼓励争取更大程度的一致和融合。

B. 将工商企业与人权议程融入联合国系统的工作

7. 2012 年 9 月，人权理事会通过了其第 21/5 号决议，其中，它鼓励联合国系统各有关实体将工商企业与人权议程融入各自的活动，人权高专办在这方面发挥特别作用。第 21/5 号决议填补了明确联合国的作用和在内指定一个协调中心这一长久未决的需要。理事会在决议中鼓励各利益攸关方将《指导原则》融入联合国人权系统的整个工作过程，包括普遍定期审议、各特别程序和条约机构的任务。

8. 人权理事会在其第 21/5 号决议中明确指出，工商企业与人权议程关系到整个联合国系统，不只是人权部门。理事会阐明了联合国在建设能力和支援工作方面的具体作用，包括要求联合国驻地协调员和国家工作队与各国当局合作，将《指导原则》纳入国家一级的规划、宣传、能力建设和发展活动。注意到各利益攸关方需要更大的能力，而目前联合国系统内不具备这种能力所需要的那么多资源，理事会呼吁联合国探讨建立一个全球基金的可能性，以支持促进落实《指导原则》所需要的能力建设。最后，理事会请联合国秘书长在订于 2014 年提交的第一次报告中报告联合国落实建议的情况。

9. 工作组对秘书长的报告以及人权理事会的决议和建议感到满意。这些建议的落实以及联合国系统的充分支持和参与对加强各国利益攸关方实行《指导原则》的能力将是必不可少的。工作组将与人权高专办和其他联合国伙伴密切合作，确

⁶ 见 www.cao-ombudsman.org/howwework/2012OperationalGuidelinesUpdate.htm。

⁷ 工作组提供了对已提交供大家协商的新运规则草案的评论，包括建议按照《指导原则》第 31(f)条确保申诉程序和结果符合权利，并使遵规顾问/监察专员能利用与工商企业的杠杆作用改革政策、标准、管理制度或可能是有利因素也可能是有不利影响的潜在因素的惯例。

⁸ 见 <http://investmentpolicyhub.unctad.org>。

⁹ 欧洲联盟人权问题特别代表 Stavros Lambrinidis, 在工商企业与人权论坛 2012 年 12 月 4 日会议上的发言，见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/ForumSession1/SubmissionsStatements/StavrosLambrinidis.pdf。

¹⁰ 见 www.worldbank.org/safeguardsconsultations。

保将《指导原则》融入整个联合国系统。另外，工作组还呼吁各国和工商业界支持建立一个多利益攸关方基金以支援能力建设活动。

C. 制订 2015 年后纲领

10. 预计联合国大会将在 2013 年底的第六十八届会议上通过其第一个关于 2015 年后发展纲领的决议，纲领将取代千年发展目标。决议将是国家和全球密集专题协商的最终结果，据此，秘书长将成立一个高级小组。

11. 工作组注意到并赞成联合国系统 2015 年后联合国发展议程问题工作组的建议，即：将人权作为(与平等和可持续一起的)三项基本原则之一，以此作为制订 2015 年后发展议程和纲领的基础。¹¹ 工作组还强调，工商企业的作用对发展议程问题工作组认定的所有趋势、挑战和机会都十分重要。

12. 因此，工作组呼吁将为填补各种经济力量及行为者的范围和影响之间的全球治理空白而制订的《指导原则》充分融入与工商企业有关的 2015 年后全球战略。具体而言，工作组在提交 2015 年后发展议程高级别知名人士小组的资料中呼吁，关于 2015 年后工商企业作用的建议至少要和《指导原则》以及尊重人权的的企业责任取得一致。

三. 工作组收到的资料

13. 2012 年，工作组收到详细叙述所关注情况的 40 份资料。资料主要来自民间社会组织和学术研究人员以及国家人权机构和政府间组织。这些报告的一个共同点就是，都论述了企业活动特定社区的影响，有 25% 的资料都将特别重点放在了对土著人民的影响上。多数报告所涉及的都是亚太、拉美和加勒比地区的个人和社群。这些报告所涉及的主要是据称采矿、食物、水和金融部门所造成或与之有关的对人权的不良影响。最常见的指控涉及生命权、食物权、水权、工作权和充足住房权。工作组收到的关于地方社区与企业在地和资源上发生冲突的案件特别多，包括多个关于强迫拆迁以及企业在没有得到土著人事先、自由和知情同意的情况下在其传统上使用或对其有文化意义的土地上经营的报告。许多报告提到，土著社区与工商企业的冲突导致受影响社区成员受到骚扰和迫害，调查、抗议、追究责任和为企业活动有关的侵权行为受害者寻求补救的人权维护者也有同样的遭遇。这包括任意拘留、威胁、暴力行为、杀害、成为武装集团的目标、失踪、对自由集会和言论的限制以及其他侵权行为。工作组将继续接受和分析这类资料以充实其工作和战略，明确有效落实《指导原则》的障碍以及企业活动在

¹¹ 联合国系统 2015 年后联合国发展议程问题工作组：“实现我们希望人人享有的未来”，2012 年轻月提交秘书长的报告，见 www.un.org/millenniumgoals/pdf/Post_2015_UNTReport.pdf。

保护人权方面的差距，将所提出建议通知各国、企业和落实《指导原则》的其他参与者。

四. 对一些国家和工商企业进行的试验性调查的结果

14. 现在，政策制定者和工商企业普遍承认，国家有义务按照《指导原则》保护，企业也有责任按照《指导原则》尊重人权。因此，现在很多人关注的重点是，国家和工商企业，作为落实《指导原则》所做努力的一部分，应当如何吸收各利益攸关方参加，包括什么问题领域或群体需要优先注意，以及如何认定和宣传最佳做法。

15. 工作组和全球利益攸关方认识到，通过多个利益攸关方的协商和参与将《指导原则》全面融入国家和企业政策与实践需要时间，但当前全球的政治现实，特别全球金融危机的后果，正在使人们产生对企业行为的期望。如果工商企业要处理好社会和政治风险，必然需要提高国家和企业行动的速度以及有关各方鼓励和促进落实的行动的速度。

16. 《指导原则》的切实融入和行动速度的提高，需要一些关于现有行动和教训的可靠和完整的基本资料；在各国、工商企业、联合国和其他利益攸关方进行《指导原则》的宣传、落实和纳入工作时，这些资料会有所帮助。

17. 为此以及为了评估进展情况和明确如何最好地帮助落实《指导原则》，工作组拟订和委托进行了两个关于企业与人权、宣传和落实工作的试验性调查¹²。工作组对响应这两个调查的所有国家和工商企业表示感谢。

18. 工作组还鼓励国家实体和工商企业进行关于落实行动的深入调查，以补充它所委托进行的调查。¹³

A. 国家调查

19. 关于国家保护人权不受侵犯和不受企业活动不利影响的义务的讨论在过去两个世纪中有了显著发展，同时，《指导原则》使国家、企业和民间社会的不同和相互补充作用变得越加明确。因此，现在政策制定者和企业的重点不是国家是否有义务保护人权不受工商企业的侵犯，而是国家应如何让各利益攸关方参与制定预防和补救措施，从而一起履行这种义务。现在，人们普遍期待国家在具体处理对人权的不利影响问题方面提供明确指导，确保为其权利受到工商企业不得影

¹² 见 A/HRC/23/32/Add.2。国家调查的拟订和宣传是与丹佛大学和明尼苏达大学合作进行的。企业调查宣传是与全球企业行动、国际商会、国际雇主组织和丹佛大学合作进行的。工作组在2012年企业和人权论坛会议上介绍了国家调查和企业调查的初步结果。

¹³ 例子包括由东南亚国家联盟(东盟)政府间人权委员会和东盟人权资源中心委托在东盟成员国中进行的基准调查。

响的社区、工人、消费者、客户和利益攸关方提供非司法和民事法补救办法，将企业与人权纳入与企业互动和管理其活动的政府各部和机构的职能中，努力争取弥补可能存在的妨碍履行其保护人权不受企业侵犯的义务的管理或政策空白。更广泛而言，国际工商业组织要求国家更严格遵守法制和采取反腐败措施，人们认为，这将有助于为企业提供有利环境，使其得以为社会和可持续发展作出贡献。

20. 鉴于各国都根据本国情况和各自的国际法定义务制定法律、政策和计划，可预料的是，联合国各会员国将各不相同的方式落实《指导原则》。另外，随着落实《指导原则》的开始和进行，各国在根据本国政府官员各自的作用所采取的成功措施、遇到的障碍和出现的能力建设机会等方面还会出现新的趋势、最佳做法和可吸取的教训。

21. 上述问题是工作组 2012 年 10 月向联合国所有会员国提出的试验性调查报告¹⁴ 的重点，目的是为进行各利益攸关方关于落实《指导原则》的讨论获得一个基于证据的基础。调查报告还提醒各国，如对论坛的全球参与所表明，世界社会越来越期望它们提前纳入《指导原则》。在最初限期推迟至 1 月 31 日之后，共收到世界各国的 26 份答复。工作组还在 2012 年 11 月至 2013 年 1 月期间有选择地和一些会员国进行了会谈，以澄清答复和汇集在论坛上公布的有关国家落实行动的详细情况。调查的完整结果和各国分享的经系统化的关于《指导原则》落实情况的资料可见于本报告增编。¹⁵ 工作组要感谢对调查作出答复的国家并鼓励它们公布其答复。¹⁶

22. 调查的主要结果如下。¹⁷

23. 对《指导原则》的需求不是出自世界的任何一个区域，而是来自所有区域。在欧洲委员会发布 2011 年《关于公司的社会责任的公报》以后，¹⁸ 欧洲出现了明显动力，通报要求各国制订行动计划，大多数国家已经这样做。¹⁹ 区域机构或国家立法机关的正式公报、指令或意见作为鼓励各国落实《指导原则》的有益工具被提到。

24. 虽然各国关于企业与人权的主要问题领域不同，但可能受影响的利益攸关方群体和可能受企业影响的权利种类仍然相当广泛。因此，《指导原则》的广阔

¹⁴ 关于调查报告的内容，见 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/ImplementationGP.aspx。

¹⁵ A/HRC/23/32/Add.2。

¹⁶ 虽然为鼓励更多国家答复对调查的答复是匿名处理的，但一些还是决定公开其答复；见 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/ImplementationGP.aspx。

¹⁷ 应谨慎解释结果。和以前的国家调查相似的是，由于答复率较低，不能得出确切结论。鉴于样本较小，本报告所包括的趋势和做法不一定能代表所有国家。一些国家对调查作了全面答复，而另一些国家则只作了部分答复。每个问题的答复率有很大不同。

¹⁸ 见 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0681:FIN:EN:PDF>。

¹⁹ 欧洲联盟人权问题特别代表的发言(见脚注 9)。

范围是合适的。各国作为优先重点领域经常提到与在暴力、武装冲突、剽窃或犯罪活动背景下的企业影响有关的挑战。

25. 对调查作出答复的多数国家表示，它们已经有了关于公司社会责任的政策。但这些政策与《指导原则》的一致程度不清楚。一些国家已经将《指导原则》明确纳入本国的公司社会责任政策，而另一些国家之所以这样做是因为它们的政策是基于《经合组织多国企业准则》和“全球契约”原则，二者均以《指导原则》作为处理企业对人权的不利影响问题的权威参考标准。另一些国家只是笼统提到企业的社会责任。一些国家将重点放在某些特定行业，召开或主办具体研讨会。还有一些国家通过在国家或国际一级的合作方式采取行动，包括多利益攸关方联合行动，如《安全与人权问题自愿原则》、《私人保安公司国际行为准则》和《采掘业透明度倡议》。

26. 一些年来，各国和股市对可持续性报告的要求不断增加。在论坛上，一些专家建议将报告作为一种可用的透明度衡量尺度，以鼓励企业落实《指导原则》并由企业伙伴和利益攸关方进一步帮助履行应有的人权责任。根据调查，16个国家表示，它们鼓励企业报告人权情况；在10个国家，这种报告是法定的；在5个国家，报告是自愿的；而在一个国家，既有法定报告也有自愿报告的要求。多数国家没有报告后续协议。一些国家将《全球报告倡议》报告和全球契约进展报告通报作为人权报告；一个国家实行了新的报告要求，其中具体要求说明按照《指导原则》履行应有人权责任的情况。

27. 在落实《指导原则》方面，在全国宣传关于企业与人权的法律或政策是一个重大挑战。八个国家认定公开宣传是一个重大挑战，而七个国家则缺少有效宣传政策所必要的资源。六个国家还报告说，企业方面缺少遵守的意愿。六个国家报告说，缺少落实有关政策的能力。

28. 10个国家报告了其负责人权问题的机构与负责贸易和投资机构之间的协调情况，14个国家报告了将人权条款(包括环境和劳工问题条款)纳入其所签署协定的情况。只有五个国家将人权条款纳入其促进对外出口和投资的政策。这意味着一些国家失去了进一步遵守的机会。

29. 一般来说，国家可以很多方式规定企业必须尊重人权。一些国家报告了涉及这些问题的法律情况。但有些国家则委托他方进行法律和管理空白分析。一些国家，由于资源限制以及其境内企业所面临的企业和人权挑战的性质，还试图选定将其影响最大化的优先领域。

30. 在调查过程中，各国被要求从一个司法和非民事法工具表中指出本国采取哪种办法处理与企业有关的人权影响和侵权事件。九个国家答复说它们采取制裁办法，另外六个国家说采取某种赔偿办法(金钱或非金钱)。六个国家还报告说采取了环境恢复办法，五个国家说，它们采取了发布禁令或要求保证不重犯的办法以确保防止伤害。六个国家还报告说采取了要求公开和私下道歉的办法。只有两个国家表示采取了要求归还土地的办法。

B. 企业调查

31. 试验性企业调查从按行业、规模、所有制和地理位置分类的各类企业对象收到 100 多份答复。调查结果表明，许多企业正在参照国际人权标准和《指导原则》考虑和积极解决人权问题。企业调查对象的多样性也表明，私人部门在进行新的、更全面和多样的关于企业与人权的对话。

32. 调查样本反映了企业界对《指导原则》越来越了解和重视。调查表明，各国都在致力于制定人权政策，查明、评估和解决不利人权影响问题，与众多利益攸关方进行交流，支持或提供补救办法。这些结果表明，秘书长人权与跨国公司和其他工商企业问题特别代表²⁰ 在其世界 500 强公司调查资料中所确认的趋势在加强，资料已经表明，相当多大企业都有人权政策和做法。

33. 调查表明，随着《指导原则》在工商企业中的逐步落实，它们也逐渐面临更复杂的挑战，而这则需要对所要求的答复进行更深入细致的分析。调查所揭示的最突出情况之一就是，在被问及关于遵守(政策承诺、应对影响、交流和报告)责任的内容的一般问题时，很多调查对象都满怀信心地回答，它们已经有了一些做法。然而，当调查对象被问及这些做法的成熟或稳定程度时，答复率则显著下降，“不确定”的答复增加了。82%的调查对象回答说，“当发现有实际或可能的人权影响时，即要求有关企业单位和/或部门负责解决问题，并在必要情况下报告进展情况”，而只有 53%的调查对象回答说，他们的公司会根据“专家和有关利益攸关方提供的信息”制定“数量和质量指标”，用以跟踪解决这种影响的进展情况。同样，91%的调查对象表示，他们有反馈机制，这使雇员可以向管理层反映他们关注的问题，只有 51%的调查对象回答说，他们的公司“利用申诉资料供管理系统审查和学习”。在履行应有的人权责任致力于补救的过程中应对这些挑战可能需要创新办法。应当认定这方面的良好做法和教训以便和其他利益攸关方分享。

34. 在履行政策承诺方面，挑战包括，让所有外部的有关各方清楚地了解政策有些困难，另外，将政策承诺变成有关的行动程序也不容易。

35. 在了解人权影响的情况方面，挑战包括：**(a)** 不知要如何深入来源才能了解影响；**(b)** 获得可靠信息的困难；**(c)** 缺少可用以评估影响的经证明的方法和框架；**(d)** 在政府限制对话的情况下，不知如何吸收利益攸关方参与。

36. 在处理影响问题、跟踪反应和交流情况方面，挑战包括：**(a)** 在与企业伙伴的联系渠道有限的情况下，掌握情况和建立这种渠道的困难；**(b)** 在人权不是当地法律的一部分或实际上不实行的情况下，解决影响问题的困难；**(c)** 在没有政府机构的情况下，缺乏对企业责任的了解。

²⁰ 见 A/HRC/4/35/Add.3。

37. 在申诉、投诉和获得补救方面，挑战包括：(a) 使投诉机制适合文化背景的难度；(b) 建立对机制的信任的难度；(c) 从申诉热线变为有效投诉机制的难度；(d) 将投诉机制纳入利益攸关方管理范围的难度。

38. 调查样本没有表明不同地理位置、行业或规模的企业其答复有什么显著不同。在未来进行调查和协商时，应注意这种情况。

五. 工商企业与人权论坛

39. 2012年12月4日至5日在日内瓦举行的工商企业与人权论坛第一次年度会议聚集了来自85个国家的约1,000个与会者，包括50个国家代表团、150家公司的代表和180个民间社会组织，以及其他团体，男女平等参加。与会者包括直接受影响的利益攸关方和他们的代表，包括许多土著人民代表。在工商业界，采矿、石油和能源、技术、化工、银行和金融、电子和纺织工业的一些大型跨国公司参加了会议。与会者还包括联合国系统15个专门机构、17个政府间组织、19个国家人权机构以及和企业与人权标准有关的其他重要组织的代表。

40. 论坛主席编写了论坛二十一届实质性会议的讨论概况。²¹ 其他材料，包括会议概念说明、收到的声明、书面材料和录像，也可供协商时参考。²²

A. 根据论坛讨论情况确定的行动和优先事项²³

41. 根据在论坛上的介绍和讨论情况，工作组选定了下述优先事项供各国、企业和其他利益攸关方酌情考虑。

1. 国家的保护义务

42. 工作组注意到各国为履行保护人权不受企业活动不利影响采取了不同行动，因此认为，作为一个优先事项，为将各国实际采取的行动系统化并促进交流从中吸取的教训，需要取得更多支持。这种交流将有助于现有行动，鼓励尚未落实的国家采取行动。工作组对国家行动的调查部分解决了将这种经验系统化的问题。区域协商(另见下面第58段)和利用在线平台也可提供更多机会，有助于发现和分享各区域的这类行动的教训。工作组还注意到国家人权机构在落实《指导原则》方面的关键作用，鼓励其他国家机构和国家人权机构密切合作。

43. 工作组注意到在履行国家的保护义务方面面临着多种挑战，认为作为优先事项需要：

²¹ A/HRC/FBHR/2012/4。

²² 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Forum/Pages/2012ForumonBusinessandHumanRights.aspx。

²³ 每个小组讨论的详细情况见 A/HRC/FBHR/2012/4 和论坛网站。

- (a) 建设国家官员、管理者和国家人权机构在这一领域的能力；
- (b) 与各利益攸关方一起探索在冲突情况下和缺少有效国家权威的情况下可能弥补空白的办法；
- (c) 收集在克服国家各部门分担责任的不利影响方面的良好做法的证据；
- (d) 收集在根据国家的保护义务确定对企业的具体要求方面的良好做法的证据。

2. 公司的尊重责任

44. 工作组注意到在论坛上介绍的关于履行企业的尊重责任的行动，认为作为优先事项需要：

- (a) 支持为促进各行业采取集体行动作出的努力，以明确重大的部门挑战，制定具体部门的宣传和履行办法；
- (b) 为“领头人”（即公司内希望促进公司履行尊重人权的责任的人）提供更多办法和支持框架；
- (c) 支持同伴相互学习以及各公司之间和与其他利益攸关方能公开合作、讨论和应对挑战的“安全”空间。

45. 工作组还注意到为履行公司的尊重责任面临的挑战，认为作为优先事项需要收集和宣传关于下列方面的做法的证据和问题指导：

- (a) 不同行业的企业人权政策和应有人权责任的实施；
- (b) 有效跟踪反应和建立问责机制；
- (c) 通过企业关系，包括通过间接办法，解决企业伙伴及与企业有关系的其他各方不尊重人权的问题；
- (d) 在治理和法治不力的背景下落实《指导原则》；
- (e) 确保企业的努力照顾到支持落实《指导原则》的全部一般标准，包括国际劳工组织(劳工组织)的标准。

工作组还注意到企业在找到适当的人权专门知识和培训方面面临的挑战。

3. 全球治理框架

46. 工作组注意到全球治理框架对要求或鼓励各国和工商企业落实《指导原则》的关键作用。将《指导原则》纳入这一治理框架是工作组战略的重要组成部分，工作组欢迎将《指导原则》融入几个全球治理框架，包括联合国系统、包括区域组织在内的其他政府间机构，以及多利益攸关方的活动。²⁴ 工作组强调，需要：

²⁴ 见，除其他外，特别是 A/HRC/20/29 and A/67/285。

(a) 加强《指导原则》与其他全球治理框架的一致性；

(b) 进一步加强基于经济合作与发展组织的国家联络点和国际金融公司的
 履约顾问调查专员等框架的投诉机制的绩效；

(c) 加强《指导原则》在全球金融治理框架中的融入。

4. 获得民事法补救

47. 工作组注意到企业活动不利影响受害者在获得司法补救方面的多种法律和实际障碍，包括这种办法的费用，受害者缺乏资源和法律援助，公司结构的复杂性与合同关系，缺乏获得信息的途径，管辖困难，举证责任，政治障碍，判决执行困难，缺乏国家一级的法律渠道，限制性投资协议和薄弱的管理制度。工作组还关切地注意到，在论坛上有报告说，有人指控，受害者和人权维护者在寻求民事法补救时受到严重骚扰、迫害和报复。工作组强调，需要：

(a) 要求国家落实《指导原则》，保护受害者和人权维护者不受骚扰、迫害和报复，为受害者获得法律补救清除法律和实际障碍

(b) 要求工商企业确保与司法程序合作，而不是破坏民事法程序的完整；

(c) 积累国家克服这种障碍的良好做法的证据；

(d) 进一步探索可能的事态发展，对严重侵犯人权问题没有司法补救办法的问题。

5. 获得非司法补救

48. 工作组注意到，受害者在获得非司法补救方面面临多种障碍，非司法补救办法的有效性也是个问题。工作组还注意到在论坛上提到的关于提供非民事法补救的办法的教训和实例，包括以国家为主的办法、政府间组织内的投诉办法、多利益攸关方办法和以公司为主的办法。工作组强调，需要：

(a) 进一步研究有效非民事法补救的要素和标准；

(b) 向利益攸关方提供关于如何确保非司法补救对受害者更有效的更详细指导。

6. 民间社会的作用

49. 工作组注意到民间社会组织和人权维护者的作用，他们可以提高民众对某些企业活动对人权的严重不得影响的认识，增加民众对人权维护者和争取消除这种不利影响和确保受害者得到补救的民间社会组织所面临的骚扰、迫害和报复的了解。工作组强调，需要：

(a) 加强支持民间社会组织和人权维护者宣传落实《指导原则》，特别是让受害者得到补救的工作；

(b) 加强对民间社会组织和人权维护者的保护，使他们免于因其工作遭受骚扰、迫害和报复；

(c) 加强对民间社会组织宣传《指导原则》，使它们更多了解《指导原则》。

7. 联合国系统落实《指导原则》

50. 工作组注意到联合国系统根据秘书长最近的报告(A/HRC/21/21)和人权理事会第 21/5 号决议为宣传和落实《指导原则》采取的行动，人权理事会在上述决议中呼吁整个联合国系统支持落实《指导原则》。工作组认为，作为优先事项需要：

(a) 落实人权理事会在其第 21/5 号决议和秘书长在其报告中提出的建议；

(b) 发挥关键作用，促进加强各利益攸关方在国家一级落实《指导原则》的能力；

(c) 确保联合国在这一领域的各项行动的协调和一致，符合《指导原则》；

(d) 确保将《指导原则》纳入 2015 年后发展议程和框架。

8. 冲突情况

51. 工作组注意到，为调整和制定在冲突情况下企业投资和经营的自愿和法定标准所采取的多国、政府间、行业和多利益攸关方行动。它还注意到，在支持企业落实《指导原则》包括应有的人权责任和实际投诉办法方面，投资者、信贷机构、股票交易所、有境外适用和区域机制的国家立法可发挥的作用。工作组认为，作为优先事项需要：

(a) 评估冲突情况下现有行动和准则的效力，包括与获得补救有关的竞争力和明确空白和吸取的教训；

(b) 支持和加强基于教训的现有行动；

(c) 鼓励使冲突情况下的有关标准之间和与《指导原则》的更高程度的协调一致；

(d) 明确冲突情况下对企业的指导原则；

(e) 收集企业在过渡司法、补救和冲突后情况下履行尊重责任的证据。

9. 中小企业

52. 工作组注意到加强中小企业对人权和《指导原则》的了解的多重困难以及欧洲委员会为向这类企业提供关于《指导原则》的指导所采取的行动。工作组认为，作为优先事项需要：

- (a) 制定适合中小企业的方法和指导方针，包括适合特定国家背景的指导方针，同时保持与《指导原则》一致；
- (b) 鼓励有针对性的中小企业能力建设；
- (c) 鼓励伙伴，通过商会和价值链加强宣传和落实；
- (d) 收集和积累中小企业做法的实例。

10. 土著人民

53. 工作组关切地注意到关于在企业活动中严重侵犯人权的指控和在确保尊重土著人民权利方面遇到的挑战，以及目前为保护这些权利采取的行动和吸取的教训。工作组认为，作为优先事项需要：

- (a) 鼓励利用《指导原则》促进企业在其活动中尊重土著人民的权利，同时与其他有关标准取得一致，包括《联合国土著人民权利宣言》；
- (b) 收集在尊重土著人民权利方面从行动、伙伴关系和企业做法中所吸取教训，包括在这种行动过程中所克服困难的证据；
- (c) 加强土著人世对《指导原则》的了解并加强他们的有关能力，加强工商企业对土著人民权利的了解；
- (d) 提供关于解决关键困难的指导，包括进行文化上适当的有意义的协商，获得补救和企业与土著人民之间冲突的解决。

11. 金融部门

54. 工作组注意到公共和私人金融机构在确保企业落实《指导原则》方面的关键作用。它还注意到公共金融机构为将人权纳入其政策正在采取的行动。它认为，作为优先事项需要：

- (a) 要求国家确保将人权和《指导原则》更有效地纳入公共金融机构，包括多边金融机构和出口信贷机构的政策；
- (b) 要求国家按照《指导原则》，作为优先事项解决目前这方面的困难，鼓励加强与这种机构有关的投诉机制；
- (c) 促进金融机构之间的更密切合作，与人权和《指导原则》取得一致。

55. 工作组注意到私人金融部门可能对人权产生的深远影响，道德基金和投资机构等一些投资者为将人权考虑纳入其创立的投资组合采取的行动。工作组欢迎在这一部门落实《指导原则》制定具体指导所作的努力，如经合组织的行动。它认为，作为优先事项需要：

- (a) 收集关于从金融部门的行动所吸取教训的证据；
- (b) 为落实应有的人权责任、获得补救和通过金融部门间接发挥作用制定更多指导方针；

- (c) 在关于责任投资的原则中融入人权内容；
- (d) 向金融管理者提供将人权和《指导原则》融入其工作的指导。

12. 能力建设

56. 工作组以前就注意到，国家、工商企业、国家人权机构和民间社会组织等利益攸关方缺乏企业与人权领域的的能力，这是落实《指导原则》的一个困难。它指出，作为优先事项需要：

- (a) 对所有利益攸关方开展关于《指导原则》基本知识的宣传，并进行有关的能力建设；
- (b) 促进为落实《指导原则》开展宣传、提供指导和办法的各方活动的协调一致。

工作组不呼吁联合国研究是否可能建立一个解决企业与人权问题的全球多利益攸关方基金，同时呼吁各国、工商企业和其他利益攸关方在这方面合作。

13. 落实责任合同原则

57. 工作组注意到按照秘书长特别代表拟订的负责任的合同原则将人权融入合同谈判的重要性。²⁵ 除已强调的缺乏了解以及将人权问题融入投资协定与合同谈判等挑战之外，工作组认为，作为优先事项需要：

- (a) 加强宣传，促进各利益攸关方对负责任的合同原则的进一步了解；
- (b) 收集关于不同部门和不同背景下将人权纳入合同谈判的教训的证据；
- (c) 建立国家和企业谈判者利用负责任的合同原则的能力。

B. 2013 年工商企业与人权论坛的区域协商和筹备

58. 2012 年工商企业与人权论坛之后，工作组决定和不同区域的伙伴一起安排关于企业与人权问题的协商，目的是：

- (a) 在区域内加强对《指导原则》的了解和促进其落实；
- (b) 明确在区域一级落实《指导原则》的趋势和挑战；
- (c) 明确每个区域要处理的优先事项及合作处理的机会；
- (d) 促进区域内和与其他区域的相互学习和经验借鉴；
- (e) 促进通过国家行动计划。

²⁵ A/HRC/17/31/Add.3。

工作组计划将每个区域的协商结果纳入订于 2013 年 12 月 3 日和 4 日进行的企业与人权论坛的讨论以加强讨论。

六. 国家访问

59. 工作组于 2012 年 10 月 8 日至 18 日对蒙古进行了第一次访问，编写了一个有关的全面报告作为本报告的增编。²⁶ 工作组感谢蒙古政府的邀请以及所有利益攸关方对访问的协助和与工作组的合作。

60. 工作组认识到国家访问是其任务的一个重要内容。访问有助于一个国家处理好企业活动的不良影响问题，办法包括：工作组通过与国家政府、企业界和民间社会代表以及受影响的个人和群体的直接互动，有针对性地提出建议。国家访问还可为工作组提供一个机会，使其得以在一个具体的国家背景下弄清《指导原则》在实际应用中意味着什么。为充分实现这一潜力，工作组在国家访问上采取了一种系统办法，并与丹麦人权研究所合作制定了一种用于指导访问每个国家的模板。在 2012 年企业与人权论坛上公开介绍了模板草案并进行了协商。工作组将在 2013 年全年继续制定、改进和协商模板，以进一步加强其国家访问的办法、普遍兴趣、理解和投入。

61. 对蒙古的第一次访问为工作组提供了一次直接接触蒙古各利益攸关方从而明确下列问题的机会：企业对人权的影响方式、目前哪些因素正在努力处理这些影响问题、妨碍重要因素履行其人权义务的困难、明确加强落实和宣传《指导原则》的机会、可更广泛采用的良好做法和吸取的教训。

62. 关于工作组今后国家访问的详细情况(包括日期)，在与相关国家确定之后，将颂在工作组的网站²⁷上。工作组期待着在今后的国家访问中与各利益攸关方合作，进一步系统发展完成其任务的这一关键部分的办法。

七. 工作组项目的修订²⁸

63. 工作组介绍一下工作组提交大会的报告中所述项目的修订情况。²⁹

²⁶ A/HRC/23/32/Add.1。

²⁷ www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/WGHRandtransnationalcorporationsandotherbusiness.aspx。

²⁸ 项目的执行取决于充足经费的分配。

²⁹ A/67/285。

A. 获得补救

64. 工作组正在与伙伴合作开展一个项目，项目涉及在企业与人权领域加强获得司法和非民事法补救的能力。项目将在所吸取教训的基础上说明何为“有效补救”，介绍现有非司法投诉机制，根据研究和案例研究提出关于可供选择的国内民事法补救办法的建议，促进国际非司法投诉机制与《指导原则》的协调一致。工作组计划在 2013 年企业与人权论坛上介绍项目的当前初步结果，但这将取决于经费和时间安排情况。

B. 土著人民

65. 工作组注意到，某些群体和个人，包括土著人民，在因企业影响人权进行投诉、争取得到补救方面面临着特别严重的障碍。³⁰ 它还注意到，各区域的土著人民受到资源开发和基础设施建设等企业活动的过大和特别严重的不利影响，他们在法律和社会习俗方面经常面临歧视，在涉及影响他们的企业与人权问题的政策、法律和规章的制定方面被边缘化。³¹ 因此，工作组宣布，它将通过自己的活动具体处理土著人民的境况问题。工作组在其第三届会议上决定，它将向 2013 年的联合国大会提交关于土著人民以及企业与人权问题的专题报告。起草过程将包括与包括土著人民在内的各有关利益攸关方的协商。工作组将在其第四届会议上进行有关的初步协商。

八. 《指导原则》落实办法和指导的修订

66. 作为其支持宣传和落实《指导原则》战略的一部分，欧洲委员会发表了中小企业人权指南，³² 并且正在进一步拟订就业和招聘、信息和通信技术以及石油和天然气部门落实指南。³³ 《全球契约》发表了《联合国土著人民权利宣言》企业参考指南草案。³⁴ 跨国公司研究中心(SOMO)、人权与环境中心(CEDHA)和发展与和平民间计划(Cividep)发表了关于在公司研究与宣传中如何利用《指导原则》的指南。³⁵ 图恩银行集团正在制订银行部门人权评估和应有人

³⁰ A/HRC/20/29, para.57.

³¹ 同上，第 67 段。

³² 见 ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/files/csr-sme/human-rights-sme-guide-final_en.pdf。

³³ 见 ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/human-rights。

³⁴ 见 www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/human_rights/UNDRIP_Business_Reference_Guide.pdf。

³⁵ 见 somo.nl/publications-en/Publication_3899/。

权责任指南。³⁶ 工商业和人力资源中心编写了《指导原则》知名工具与指南参考清单。³⁷

九. 工作方法

67. 工作组在其第三届会议上通过了经修订的工作方法。³⁸ 它重申，它将致力于以均衡办法与各利益攸关方进行开放和有意义的合作。它还强调，它欢迎各利益攸关方为帮助它完成任务和推进企业与人权议程与它合作和提供支援。

68. 工作组在其第三届会议上决定，虽然一般来说它不能处理有关指控企业侵犯人权的单个案件，但它可能自行决定提出它认为对有关国家当局和公司而言特别具有典型意义的一些具体指控，并请求澄清或酌情提供补充资料。³⁹ 工作组指定了一名副主席负责在主席不在时履行主席的所有职责。

十. 建议

69. 工作组注意到各国和企业面临着不同的情况和背景，因而没有落实《指导原则》的单一办法。然而，根据工作组在执行任务的头一年中与各利益攸关方的接触和关系的延伸、工作组收到的资料、国家和企业调查的结果以及在论坛上讨论的经验，工作组提出关于各国、工商企业和其他利益攸关方为履行各自的责任和义务应考虑采取的步骤的下述建议。⁴⁰

A. 利益攸关方

70. 工作组各利益攸关方：

(a) 收集和交换从落实过程中吸取的教训。各国和工商企业在落实过程中吸取的教训应和工作组系统分享。应当在国家、区域和部门各级促进各利益攸关方在政策和实际工作上分享这些教训。

(b) 加强补救有效性的指导。鼓励各利益攸关方与工作组合作，为非民事法补救机制进一步研究和制定更详细的有效性标准指导

³⁶ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/ForumSession1/SubmissionsStatements/ThunGroup.pdf。

³⁷ 见 www.business-humanrights.org/UNGuidingPrinciplesPortal/ToolsHub。

³⁸ A/HRC/WG.12/3/1, 附件。

³⁹ 这种来文包含在特别程序的来文报告中，可见于 www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx。

⁴⁰ 应结合《指导原则》和载于工作组提交大会的报告(A/67/285)第 74-86 段的初步建议阅读这些建议。

(c) 向中小企业提供指导。国家和工商业组织应合作，让企业加深对《指导原则》的了解，为它们制定具体的落实指南。

(d) 解决土著人民的境况问题。鼓励各利益攸关方与工作组合作，向各国和工商企业提供关于在解决土著人民的问题以及企业对人权的可能和实际影响问题方面落实《指导原则》的更详细指导，同时适当考虑到《联合国土著人民权利宣言》。

(e) 提高利用《指导原则》的能力。鼓励国家、工商企业、联合国系统、区域组织和其他利益攸关方合作加深各部门对《指导原则》的了解，提高它们利用《指导原则》的能力，防止企业活动对人权产生不利影响，确保在产生这种影响的情况下追究责任和提供补救办法。这应当包括做出特别努力，加深民间社会组织、人权维护者以及非常容易受到不利影响或边缘化的个人或群体对《指导原则》的了解，并提高他们利用《指导原则》的能力。

(f) 利用负责任的原则。国家和工商企业应加强谈判者对负责任的原则的了解和在国家投资者谈判中利用这些原则的能力。⁴¹

B. 国家

71. 工作组呼吁各国在落实《指导原则》时考虑采取下列行动：

(a) 在有关各部中明确落实《指导原则》的责任和协调点，成立负责这一问题的部间小组，或为此目的加强现有机制。国家应避免在单一部门内分散落实《指导原则》的责任。应加强《指导原则》小组成员对《指导原则》的了解和利用能力。小组应确保与国家人权机构合作。

(b) 审查当前情况以及法律和管理框架，包括审查和分析企业与人权领域的现行法律、规章、政策和做法；审查企业与人权领域的当前情况，重点是否《指导原则》的三个支柱(国家的保护义务、企业的尊重责任和获得补救)；明确保护和获得补救方面的空白。

(c) 加强国家人权机构的企业与人权方面的能力，帮助它在国家一级推进企业与人权议程方面有效发挥作用，鼓励多利益攸关方对话，加强国家行为者在企业与人权方面的能力，支持发现企业活动对人权的不利影响的任何情况，促进受影响者获得补救。

(d) 在制定落实《指导原则》的行动计划时与受影响社区、中小企业、行业组织、民间社会、工会、学术界以及区域和国际行为者等外部利益攸关方进行协商；要特别注意特别容易受企业活动不利影响、同时较少有办法获得补救的人。

⁴¹ A/HRC/17/31/Add.3。

(e) 与其他国家和工作组协商和交流落实《指导原则》的经验和教训，包括通过企业与人权论坛和区域活动；收集和分享有效做法的证据以根据国家的保护义务制定对企业的具体要求。

(f) 考虑制定落实《指导原则》的国家行动计划，规定国家一级的责任，明确资源要求和动员有关行为者，积累从其他国家这类经历中吸取的教训。

(g) 解决获得补救的障碍问题，包括支持为侵犯人权受害者解决获得补救的障碍问题的民间社会组织和人权维护者；保护受害者和人权维护者不因为人权受侵犯争取补救而遭受骚扰、迫害和报复；与其他国家合作探索可能的事态发展，解决严重侵犯人权事件缺乏补救办法的问题；向在冲突地区经营的工商企业提供关于企业人权责任的指导。

(h) 确保将《指导原则》酌情融入金融管理者的工作和公共金融机构的政策，包括多边金融机构和出口信贷机构。

(i) 采取措施探索如何解决严重侵犯人权的企业责任的问责差距问题。

C. 企业

72. 工作组呼吁所有工商企业，作为其落实《指导原则》的工作的一部分，考虑采取下列行动：

(a) 加强跟踪公司在处理所发现实际或潜在人权影响问题时所做反应的有效性，利用从投诉机制获取的数据和资料审查管理制度，并将其作为不断学习材料来源。

(b) 行业组织应认具体部门落实《指导原则》的困难，包括履行应有人权责任的困难，支持通过集体行动解决这类问题；制定具体部门的完全符合《指导原则》的工具和指导，提高各部门公司的认识，支持它们落实《指导原则》。

(c) 在国家和部门各级开展合作，支持在落实《指导原则》方面实行对口互相学习，通过商会和价值链开展合作，鼓励与包括中小企业在内的企业建立伙伴关系。

(d) 支持为包括中小企业在内的公司对口互相学习建立“安全”空间，以便互相和与其他利益攸关方一起讨论和解决困难；收集和共享解决下列共同困难的有效做法：

(一) 以明确方式向所有利益攸关方传达内部和外部的政策承诺，将政策承诺变成有关的操作程序，同时确保与国际人权标准和劳工组织的标准一致。

(二) 确定整个价值链和伙伴关系内的适当深度和广度，采用适当方法，收集可靠资料用以评估影响。

(三) 解决杠杆有限时企业伙伴的影响和不遵守问题。

(四) 解决在人权未被纳入法律、法律实际上不执行或没有政府机构的环境中经营的情况下所造成影响问题，同时，在限制对话的背景下与所有利益攸关方有效合作。

(五) 使投诉机制适合文化背景，建立对投诉机制的信任，由投诉热线过渡到有效的投诉机制。

(六) 增加知识和能力，认清特别容易受不利影响或被边缘化、被排除在决策之外或较少可能使其利益和需要得到考虑的个人或群体。另外，理解适用的人权标准，承认土著人民、妇女、少数民族或族裔、宗教或语言少数、儿童、残疾人、移徙工人及其家庭和其他类似群体，在不同背景下可能面临的特殊困难，包括确保有意义协商和获得有效补救的困难。

(七) 合作，避免削弱不利影响受害者借以获得补救的司法程序的完整性。另外，与争取消除不利影响受害者获得补救的障碍的民间社会组织和人权维护者合作。

(e) 在企业尊重人权的责任的背景下，金融部门行为者应协助旨在明确下述问题的努力和行动：《指导原则》在整个金融部门各部分实行时对业务产生的影响，包括为金融部门的活动所造成的人权影响争取获得补救的问题。另外，应对金融部门行为者制定的标准和指导准则进行修改，以将《指导原则》融入其中。

D. 联合国系统

73. 工作组呼吁联合国系统，除落实秘书长在其报告⁴² 和人权理事会在其第 21/5 号决议中提出的建议、推进企业与人权议程以外，也考虑采取下述具体行动：

(a) 确保进一步协调和企业与人权有关的行动，确保这种行动与《指导原则》一致；

(b) 与工作组、政府间组织和国家利益攸关方合作，加深各国家当局及工商企业对《指导原则》的了解和在国家一级落实《指导原则》的能力；

(c) 确保将《指导原则》和企业尊重人权的责任融入 2015 年后发展议程和框架；

(d) 将人权标准和《指导原则》融入联合国关于投资与金融的标准，包括负责任的投资原则。

⁴² A/HRC/21/21。

E. 政府间和区域组织

74. 工作组呼吁政府间和区域组织考虑为加强《指导原则》的一致性采取下述行动：

(a) 区域组织应支持和鼓励各国落实《指导原则》，包括促进交流国家落实计划和行动的经验教训。

(b) 关于企业行为的公共和私方治理框架应确保与《指导原则》一致，包括与企业尊重人权的责任和投诉机制一致。

(c) 带有投诉机制的公共和私方治理框架应按照《指导原则》规定的有效性标准衡量这种机制的绩效和有效性。

(d) 金融部门的公共和私方治理框架应加强合作，按照《指导原则》处理金融行为者的企业责任问题，并加强获得补救的机制。
