



大会

Distr.: General
20 July 2022
Chinese
Original: English

第七十七届会议

临时议程* 项目 69(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

企业在政治和监管领域的影响：确保工商业做法符合《工商 企业与人权指导原则》

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组根据人权理事会第 17/4 和 44/15 号决议提交的报告。

* A/77/150。



人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组的报告

企业在政治和监管领域的影响：确保工商业做法符合《工商企业与人权指导原则》

摘要

在本报告中，人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组根据《工商企业与人权指导原则》，讨论了企业政治活动对政治和监管领域的影响。本报告旨在区分负责任和尊重权利的企业政治参与模式及可能导致或促成与企业有关的侵犯人权行为的模式。《指导原则》明确了国家和工商企业在规范和实施企业政治参与方面的各种义务和责任，是确保企业参与政治进程始终尊重权利的一个重要资源。

一. 引言

背景、目标和方法

1. 在本报告中，人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组(工商业与人权工作组)¹ 审查了世界各地工商企业参与政治进程的情况。报告旨在区分负责任和尊重权利的企业政治参与模式和监管环境，以及可能导致或促成与企业有关的侵犯人权行为的模式和监管环境。
2. 私营部门与其他利益攸关方一样，有权参与政策制定。关键是这种参与应该透明和负责任。然而，如果企业参与政治进程，支持与尊重人权不符的政策，特别是如果企业采用的参与方式和相关的监管环境排除了适当的监督，那么就可能对个人和社区造成严重的人权伤害，并损害国家防范这些伤害的能力。²
3. 在本报告中，工作组意在明确指出，企业的政治参与活动与企业运营的所有其他方面一样，会对人权产生影响。因此，企业政治参与的方式和国家监管企业政治参与的方式应以《工商企业与人权指导原则》中规定的国家保护人权的义务和企业尊重人权的责任为指导。《指导原则》阐明了国家和企业在规范和实施企业政治参与方面的各种义务和责任，是确保企业参与政治进程始终尊重权利的一个重要资源。
4. 政策制定有时不可避免会对一些权利持有人带来负面影响，因为政策的改变确实涉及到取舍权衡。《指导原则》要求企业和政府确定其决定产生的负面影响，采取措施预防和减轻突出的危害，并评估其他方案是否会更尊重权利。《指导原则》还要求企业了解并展示其决定的影响。在企业政治参与领域，这涉及到哪些因素影响企业的政治活动，以及企业在决定开展这些活动时是否考虑到人权影响。
5. 本报告是在民间社会组织、学术界、企业界和国家行为体等各利益攸关方参与的协商进程的基础上编写的。本报告探讨了企业政治参与在缺乏充分的人权尽责的情况下可能如何导致严重的人权损害，以及企业政治参与方面的良好做法实例，并向国家和企业提出建议，确保企业的政治活动与其人权义务和责任一致。

二. 主要定义

A. 界定企业政治参与活动和相关人权损害

6. 民间社会、学术界、政策制定者和其他方面对什么是负责任的政治参与提出了不同的定义。其中一些定义强调政治参与“基于廉正、合法性、问责和监督、一致性和透明度等价值观”，并“[推动]在商业实践中落实普遍原则和价值观(如《联合国全球契约》所体现的原则和价值观)。”³ 一些定义还使用“不正当影响”

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

² 见 www.oecd.org/gov/ethics/regulating-corporate-political-engagement.pdf; 另见 www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm; www.oecd-ilibrary.org/sites/c6d8eff8-en/index.html?itemId=/content/publication/c6d8eff8-en&_csp_=381daa981c42f6b279b070444f653f78&itemIGO=oecd&itemContentType=book。

³ 见 http://d306pr3pise04h.cloudfront.net/docs/news_events%2F8.1%2Frl_final.pdf。

或“公司掌控”等词语描述私营行为体“[试图]影响……公共政策和条例……提供隐蔽、欺骗性或误导性的证据或数据，操纵舆论，采用旨在操纵公职人员决定的其他做法”，⁴或是“经济精英设法对国内和国际决策者和公共机构施加影响，破坏实现人权和环境保护。”⁵

7. 本报告没有深入探讨这些概念的具体定义，而是具体重点讨论了企业政治参与对人权的影响。下文提供的例子探讨了企业为影响政治进程，使其有利于某工商业行为体的经济利益，而试图参与这些进程，这种情况可能如何导致人权损害，以及如何预防、减轻和补救这些损害。

8. 企业的政治参与可能以不同的方式导致人权损害。在某些情况下，企业可能明知政策目标将使企业受益而损害权利持有人的利益，却仍然参与支持这些政策目标。与此密切相关的是，企业故意视而不见，选择不问其政治参与活动相关的人权问题，因为它们知道这些活动很可能会对人权有不利影响。在其他情况下，企业可能没有将人权尽责和尊重人权的概念延伸到政治活动中，也可能没有考虑如何将《指导原则》适用于这类情况。在所有这些情况下，《指导原则》都是国家和企业用来处理与企业政治参与有关的潜在不利权利影响的关键工具。虽然非工商业行为体也有能力以可能与尊重人权不相符的方式参与政治进程，⁶但本报告重点讨论的是工商企业的政治参与和《指导原则》的适用问题。

9. 本报告对企业政治参与的定义包含企业为影响政治进程而开展的几类活动，包括但不限于以下方面：企业对政策制定者和政治进程的影响；企业对学术界和科学界的影响；企业对围绕政治问题的公共叙事的影响；企业对司法机构的影响。这与其他观察员提出的定义一致。⁷本报告还借鉴了其他国际专家的重要工作成果，包括经济合作与发展组织的《游说透明度和诚信原则》。⁸

10. 工作组注意到，工商企业参与国家和地方各级政府所有部门的政治进程，并参与区域和政府间组织等多边空间。此外，虽然与企业政治影响有关的人权损害事件在澳大利亚、美利坚合众国和欧洲得到了很大关注，但这种现象在世界各地都存在。工作组在对巴西、⁹加纳¹⁰和墨西哥¹¹等国的访问中提出了这一问题。

⁴ 见 www.oecd-ilibrary.org/sites/e2448afa-en/index.html?itemId=/content/component/e2448afa-en。

⁵ 国际经济、社会和文化权利网络提供的书面意见，可查阅：www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/executions/40thanniversary/state-responses/2022-07-19/ESCRNet_Final_Submission_UNWG_BHR_Corporate_Capture_Nov_2021.pdf。

⁶ 国际雇主组织提供的书面意见，可查阅：www.ohchr.org/en/calls-for-input/2021/ensuring-business-respect-human-rights-political-and-regulatory-sphere-and。

⁷ 见 www.oecd.org/gov/ethics/regulating-corporate-political-engagement.pdf；www.oecd-ilibrary.org/sites/c6d8eff8-en/index.html?itemId=/content/publication/c6d8eff8-en。

⁸ 见 www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm。

⁹ A/HRC/32/45/Add.1。

¹⁰ A/HRC/26/25/Add.5。

¹¹ A/HRC/35/32/Add.2。

B. 企业政治参与和企业相关侵犯人权行为之间的联系

11. 有充分的证据表明，不负责任的企业政治参与对人权造成了损害。处于工商业实体运营和价值链内的人以及更广泛的全社会的人们都受到这些影响。

12. 全球人权社区在越来越多地记录某些形式的企业政治参与和侵犯人权之间的联系。例如，对人类和地球的负面影响可能来自以下方面：公共服务私有化导致环境权受到侵犯；¹² 与企业有关的侵犯人权行为的受害者无法获得补救；¹³ 保护环境¹⁴ 和工人权利的条例和框架的执行力度减弱；¹⁵ 民主体制和进程的全面削弱。¹⁶ 在当前的气候危机及其对生命权、适足食物权、住房权、健康权和水权等造成的影响方面，也有许多例子。¹⁷

13. 当企业政治参与造成人权损害时，企业采用的参与战略却往往是合法的。例如，企业政治参与的一些法律模式，如游说，从人权角度看可能并不存在固有风险，但在国家或多边机构没有颁布适当的透明度、披露、监督或准入要求的情况或环境中，可能会带来人权风险。因此，虽然企业在政治活动和融资方面须遵守各种规则和法律，但《指导原则》除要求企业遵守这些规则和法律外，还进一步要求企业履行人权尽责这一单独的责任。

14. 企业的产品或服务对人的健康和(或)环境构成的固有风险越大，企业的政治参与导致不利人权影响的可能性就更大。例如酒精、烟草、化石燃料、超加工食品和饮料产品行业，由于与非传染性疾病的联系，有时被称为“不健康商品行业”。¹⁸ 国家采取强有力的监管行动对于防范与不健康商品行业有关的潜在人权损害至关重要，因此企业影响政策以支持这些企业利益的做法可能具有助长人权损害的特别风险。本报告中引用的许多例子都来自这些行业，尽管在所有工商业部门，企业的政治影响都可能导致人权损害。下文还讨论了许多其他行业的情况。

15. 在企业政治影响被证明特别有害的一些部门，国际社会已采取行动，维护政治进程的诚信度。例如，在烟草部门，数十年来，广泛的行业游说改变了公共卫

¹² 见 www.escr-net.org/news/2020/opinion-need-ensure-corporate-accountability-amidst-pandemic。

¹³ 见 www.opendemocracy.net/en/economy/corporate-abuse-feminist-issue/；www.escr-net.org/sites/default/files/manifestation_-_en.pdf。

¹⁴ 见 <https://static1.squarespace.com/static/583f3fca725e25fcd45aa446/t/5bd1ae764785d30ceb8fab04/1540468342612/Oral+statement+by+ICAR+and+SOMO+-+Article+15+on+Final+Provisions.pdf>；<https://icar.squarespace.com/news/2018/4/25/end-the-corporate-hijacking-its-time-to-separate-oil-state>。

¹⁵ 见 www.somo.nl/wp-content/uploads/2018/01/Concept-note-Trade-and-corporate-capture.pdf。

¹⁶ “公众之眼”提供的书面意见，可查阅：www.ohchr.org/en/calls-for-input/2021/ensuring-business-respect-human-rights-political-and-regulatory-sphere-and；另见 https://corporateeurope.org/sites/default/files/ceo-captured-states-final_0.pdf；www.2030spotlight.org/sites/default/files/download/spotlight_170626_final_web.pdf。

¹⁷ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/materials/KMBusiness.pdf；www.unpri.org/priorblog/time-must-be-called-on-negative-climate-lobbying/8259.article。

¹⁸ 全球健康倡导孵化器提供的书面意见，可查阅：www.ohchr.org/en/calls-for-input/2021/ensuring-business-respect-human-rights-political-and-regulatory-sphere-and；另见 <https://ncdalliance.org/why-ncds/covid-19/map-unhealthy-industry-responses>。

生政策辩论，对人权产生了不利影响。¹⁹ 为此，《世界卫生组织烟草控制框架公约》具体提到，缔约国有义务“根据国家法律保护[公共卫生]政策不受烟草业商业利益和其他既得利益的影响”，²⁰ 并为落实这一保障措施作出了相关的具体指示。²¹ 然而，就各地理区域、各行业总体而言，在鼓励或要求企业将政治参与活动与《指导原则》规定的人权责任相结合方面，国家和多边机构往往做得不够。

C. 缺乏透明度和一致性差距

16. 在确保透明度的法律和体制框架薄弱或不存在的条件下，可能更容易发生与企业政治影响有关的人权损害。当企业可以暗箱操作参与政治进程时，它们就能够以不符合《指导原则》规定的尊重人权责任的方式进行这种参与。因此，透明度的缺失使一些工商业实体的政治活动与其公开的人权承诺和责任之间出现不一致。²²

17. 透明度要求的不充分可能会以多种方式造成不一致。在某些情况下，私营行为体可能公开表示自己致力于维护人权原则，而由于没有强制性透明度框架，他们得以明知故犯秘密游说，争取制定优先考虑利润而不顾及人权影响的政策。在其他情况下，透明度和披露要求不足，可能意味着企业没有充分意识到其政治参与对权利的影响，因为这种参与不受监管机构和其他外部观察者的严格审查。

18. 一些国家和多边空间对企业披露政治参与信息的要求不高，使消除一致性差距的工作变得复杂。在关于游说披露的国内立法以及一些多边条约的案文中都可以看到这方面的例子。例如，虽然《联合国反腐败公约》包含关于保护政治进程不受外部影响的规定，但其中许多规定并不是强制性的。²³

D. 企业政治参与和腐败之间的联系

19. 最后，值得注意的是，在资源充足的私营行为体参与政治进程时，腐败的风险增加，与腐败有关的人权损害的风险也增加。虽然贪污贿赂行为与合法影响政治进程的企图不同，但企业的政治参与仍然是“贿赂和腐败的重大风险领域”。²⁴

20. 尽管许多形式的企业政治参与本身并非有害或不负责任，但企业与政治进程之间的密切联系可能为那些可能参与贿赂、欺诈或其他腐败行为的行为体提供机会。在企业政治参与缺乏透明度和监督要求的情况下，尤其如此。²⁵ 众所周知，公共决策过程的透明度“降低腐败行为发生的可能性……因为透明度减少了信息屏障，便于审查和监测”，²⁶ 而透明度有限，则会滋生腐败。²⁷

¹⁹ 见 <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/268182/PMC2560805.pdf?sequence=1&isAllowed=y>。

²⁰ <https://fctc.who.int/>。

²¹ 见 <https://untobaccocontrol.org/elearning/article53/>。

²² 见 <https://corpgov.law.harvard.edu/2019/03/14/2019-lobbying-disclosure-resolutions/>。

²³ 见 www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf；第 7(3)、7(4)、8(5)、12(2)条。

²⁴ 见 www.antibriberyguidance.org/guidance/12-political-engagement。

²⁵ 见 www.cnn.com/2018/11/27/corporations-risking-serious-corruption-by-failing-to-disclose-political-engagement-researchers-say.html。

²⁶ 见 www.unodc.org/e4j/en/anti-corruption/module-6/key-issues/transparency-as-a-precondition.html。

²⁷ 见 A/HRC/44/43，第 14 段。

21. 与企业政治参与有关的腐败风险增加，意味着人权风险增加；如工作组在前一份报告中所详述的，腐败本身损害人权的享受，并与工商业中对人权的有形损害相联系。²⁸

22. 工作组先前还注意到目前就“企业掌控”是否构成腐败进行的讨论。²⁹ 鉴于不同司法管辖区的企业政治活动的合法性不同，这个问题的答案很复杂。然而，工作组明确指出，要防止私人利益施加不正当影响，就必须提高政治筹款和决策的透明度并加强对政治筹款和决策的独立监督。³⁰

23. 工作组还指出，在民主程度较低和政治不稳定的环境中，往往能看到与企业政治参与有关的政治腐败。在这种环境中，腐败风险已然很高，私营部门的政治参与可能完全不受监管。工作组收到的资料表明，在政府制度民主化程度不高的情况下，特别是在公共采购和土地征用过程中，企业政治参与助长了被指控的腐败行为和与之相应的不利权利影响。其中包括与乌干达咖啡出口和泰国土地没收有关的案例。³¹ 工作组曾将采购和土地征用称为公共部门腐败的主要关注领域。³²

三. 企业政治参与的主要表现形式：挑战和机遇

24. 工作组审查了企业政治参与的一些主要模式以及可能导致与企业有关人权损害的模式。

A. 企业对政策制定者和政治行为体的影响

25. 企业政治参与的一种常见形式是，工商业实体试图通过直接影响政策制定者和其他政治行为体来影响政策。这可以通过各种方式实现，包括直接和间接游说、为政治竞选活动捐款、“旋转门”聘用。

B. 企业直接游说

26. 游说的定义通常是“为影响立法、政策或行政决定，与公职人员进行口头或书面交流。”³³ 工商业界可以负责任地对政府和多边机构进行游说。然而，如果企业对政治进程开展游说，支持会对权利持有人产生负面影响的政策目标，则可能会产生严重的不利权利影响。

27. 例如，有证据表明，石油和天然气部门的直接游说促使政府政策偏离《巴黎协定》的承诺，尽管许多石油和天然气公司的公开立场并非如此。³⁴ 其他例子还

²⁸ 同上，第 1 段。

²⁹ 同上，第 72 段。

³⁰ 同上，第 73 段。

³¹ 见 www.bloomberg.com/news/articles/2022-04-14/uganda-lawmakers-seek-reversal-of-controversial-coffee-deal; https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/THA/INT_CERD_NGO_THA_47088_E.pdf。

³² A/HRC/44/43。

³³ 见 <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0379>。

³⁴ 见 https://share.ca/wp-content/uploads/2022/01/SHARE_climate_lobbying_3-1.pdf。

包括，一些多国公司据报告进行游说，使非洲的能源项目放弃离网和可再生能源技术。³⁵ 在拉丁美洲，多年来，一些多国食品和饮料公司的游说阻碍了通过要求贴食品营养标签和重新设计包装来防治儿童肥胖症的努力。³⁶ 在该区域食品标签立法的历史上也可以看到类似情况。³⁷

28. 在多边一级，民间社会团体和其他国际专家对各种联合国和欧洲联盟进程中的直接游说活动对人权造成的严重不利影响表示关切；这些观察员提供的例子包括《联合国气候变化框架公约》缔约方会议、联合国粮食体系峰会、欧洲联盟与非欧洲联盟国家的贸易谈判、欧洲联盟委员会对汽车工业的监管。³⁸

29. 在直接游说活动确实导致人权损害时，缺乏足够的透明度和廉正框架往往是原因之一。只有少数国家通过这类框架解决了游说风险，³⁹ 现有游说条例中披露要求的质量差异很大，并非所有披露都是强制性的，⁴⁰ 关于谁必须注册为游说者的定义也不一致，而且往往是狭义的界定。⁴¹ 许多游说披露框架还具体针对捐款，不要求披露企业政策参与的性质或具体的游说立场或目标。⁴² 其结果往往是，制度允许企业游说目标与其人权责任不一致。

30. 从更广泛的意义上说，当国家和多边机构未能确保不同利益攸关方平衡地参与政治决策进程时，游说活动也可能产生人权风险。《指导原则》要求与相关利益

³⁵ 见 www.2030spotlight.org/sites/default/files/download/spotlight_170626_final_web.pdf#spotlight_170626_final_barrierearm.indd%3A.120162%3A5749; https://foe.org/blog/2013-11-75-african-groups-demand-obama-stop-pushing-dirty-en/#_ftn3。

³⁶ 乐施会提供的书面意见，可查阅：www.ohchr.org/en/calls-for-input/2021/ensuring-business-respect-human-rights-political-and-regulatory-sphere-and。另见 <https://d-nb.info/1223247481/34>; www.nytimes.com/2018/02/07/health/obesity-chile-sugar-regulations.html。

³⁷ 见 https://issuu.com/elpoderdelconsumidor/docs/alimentarnos_con_dudas_disfrazadas_de_ciencia; www.cambridge.org/core/journals/public-health-nutrition/article/i-had-never-seen-so-many-lobbyists-food-industry-political-practices-during-the-development-of-a-new-nutrition-frontofpack-labelling-system-in-colombia/FF74104CE217DBE153224FF3E86B017C。

³⁸ 国际经济、社会和文化权利网络提供的书面意见，可查阅：www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/executions/40thanniversary/state-responses/2022-07-19/ESCRNet_Final_Submission_UNWG_BHR_Corporate_Capture_Nov_2021.pdf。另见 www.corporateaccountability.org/wp-content/uploads/2019/12/COP25_CorpSpon_EN-FINAL.pdf; www.somo.nl/open-for-business-how-corporate-lobbyist-influence-the-en-indonesia-trade-negotiations/; www.mindthegap.ngo/harmful-strategies/utilising-state-power/avoiding-regulations-through-corporate-lobbying/example-the-german-car-industrys-regulatory-capture/。

³⁹ 见 www.oecd-ilibrary.org/sites/c6d8eff8-en/index.html?itemId=/content/publication/c6d8eff8-en&csp_=381daa981c42f6b279b070444f653f78&itemIGO=oecd&itemContentType=book。

⁴⁰ 例如，欧洲联盟游说透明度登记名录在 2021 年之前都是自愿性的。另见 www.ohchr.org/sites/default/files/2022-06/institution-of-occupational-safety-and-health.pdf; www.thegoodlobby.eu/2021/05/17/the-eu-makes-the-transparency-register-mandatory-but-we-expected-better/。

⁴¹ 见 www.unpri.org/pri-blog/responsible-political-engagement-should-be-at-the-heart-of-investors-stewardship/9521.article 和 <https://sunlightfoundation.com/policy/lobbyingguidelines/>。

⁴² 见 <https://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>; www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-110publ81/pdf/PLAW-110publ81.pdf。

攸关方进行有效的磋商；⁴³ 这也适用于公共政策论坛。各国和多边机构应更加重视确保企业和其他利益攸关方，包括民间社会组织、中小型企业、土著人民团体和其他受影响的个人和社区之间进行平衡的协商。政策制定者和立法者应该“承认存在各种合法利益集团，并考虑这些集团[参与]的成本和收益。”⁴⁴ 这对于理解政治决定可能如何影响权利持有人和社区以及维护参与公共事务的权利至关重要。⁴⁵

31. 企业 and 国家都可以采取一些积极的做法，确保直接游说活动不会使明显的人权损害和(或)腐败行为得不到减轻或无法查明。对各国来说，这些做法通常需要采取监管和立法行动，围绕企业政治参与活动创造一个透明的监督环境。这些措施可包括强有力的利益冲突法、公职人员收入和资产披露制度、全面的游说登记和披露框架和条例，确保民间社会和其他非企业利益攸关方平等有效地参与政治协商。泛美卫生组织关于国家一级营养方案利益冲突预防和管理路线图是食品和饮料业的一个具有启发性的例子，该路线图就负责地与非国家行为体进行接触向各国卫生部提供了指导。⁴⁶

32. 企业实现游说活动与人权责任之间协调一致的最简单手段是确保游说的目的仅限于不会对人权造成不利影响的政策。企业要知道其政治参与可能在哪些方面带来人权风险，就需要有强有力的人权尽责程序，需要有意识地努力在整个工商企业中传达一种认识，即游说活动会对人权产生影响。

33. 另一种积极的游说做法是，不论法定义务如何，都承诺全面披露游说支出和活动。⁴⁷ 在这方面，投资者的影响力越来越大；近年来，与公司游说披露有关的投资者决议大幅增加。⁴⁸ 例如，投资者团体公布了关于气候游说的强有力的导则。⁴⁹

34. 此外，《指导原则》指出，如果工商企业“拥有防止或减轻[不利人权影响]的影响力，则应该发挥这种影响力。”这可能涉及工商企业让政策制定者支持加强人权保护的政策，或游说反对威胁人权的政治和监管发展。这种情况往往出现在与企业商业活动有直接联系的领域。例如，一家公司从某国采购一种商品，该国的法定最低工作年龄标准与国际法不一致，而这家公司发现其供应链中存在童工现象，那么这家公司则可以游说该国政府设定一个符合国际人权法的年龄限制。

⁴³ 见 www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinessshr_en.pdf, Guiding Principle 18。

⁴⁴ 见 www.oecd-ilibrary.org/sites/7622b33f-en/index.html?itemId=/content/component/7622b33f-en。

⁴⁵ 见 www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/PublicAffairs/GuidelinesRightParticipatePublicAffairs_web.pdf。

⁴⁶ 见 https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/55055/PAHONMHRF210014_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y。

⁴⁷ 见 <https://politicalaccountability.net/hifi/files/2020-CPA-Zicklin-Index.pdf>, p. 20。

⁴⁸ Justine Nolan 和 Martijn Boersma 提供的书面意见，可查阅：www.ohchr.org/en/calls-for-input/2021/ensuring-business-respect-human-rights-political-and-regulatory-sphere-and；另见 <https://corpgov.law.harvard.edu/2019/03/14/2019-lobbying-disclosure-resolutions/>；<https://politicalaccountability.net/hifi/files/2020-Proxy-Vote-Analysis-Report-CPA.pdf>。

⁴⁹ 见 https://climate-lobbying.com/wp-content/uploads/2022/03/2022_global-standard-responsible-climate-lobbying_APPENDIX.pdf。

35. 企业也可能游说政府支持更广泛地保护其员工、客户和更广泛社区的权利。这方面的例子可包括工商业行为体游说通过保护少数族裔选民投票权的立法，⁵⁰或开展政策宣传，支持保护变性人的人权。⁵¹

C. 通过行业协会进行间接游说

36. 工商业实体还通过参加行业协会进行间接游说。行业协会存在的目的是集体代表各行业的商业利益。⁵² 在多边机构和所有政府部门都有这类游说活动。与直接游说一样，间接游说也可以以尊重人权的方式进行。然而，行业协会也可能游说改变政策，以牺牲人权为代价，使其成员公司获得经济利益。

37. 工作组收到了关于间接游说以各种方式助长人权损害的资料。在巴西，据报告，由于农企行业协会的游说，政府决定将对土著人民所主张的土地的控制权从国家土著基金会转移到农业部，这对巴西土著人民的权利产生了负面影响。⁵³ 据报告，代表主要电子公司的美国最大行业协会也进行游说，反对旨在减少冲突矿产贸易的立法，尽管几个主要成员公司的公开立场与此相反。⁵⁴

38. 民间社会倡导者也对代表石油和天然气公司的行业团体出席联合国气候谈判表示关切。⁵⁵ 在欧洲联盟一级关于强制性人权尽责的讨论中，一些公司与旨在削弱或反对制定或通过强制性人权尽责立法的间接游说活动有关联，这表明其人权承诺与其政治活动不一致。⁵⁶

39. 行业协会的游说活动尤其与取消气候法规的努力相关。⁵⁷ 气候游说现在越来越多地由行业协会进行。据报告，许多公司“维持着广泛的同业公会和游说者网络，他们在气候问题上的总体立场……与这些公司本身的立场不一致。”⁵⁸

⁵⁰ 见 <https://thehill.com/business-a-lobbying/business-a-lobbying/563004-corporate-giants-call-on-congress-to-pass-voting/>。

⁵¹ 见 www.openglobalrights.org/business-impacts-on-trans-rights-demand-attention-and-action/。

⁵² 见 www.oecd.org/daf/competition/sectors/41646059.pdf。

⁵³ 见 www.ohchr.org/en/press-releases/2017/06/indigenous-and-environmental-rights-under-attack-brazil-un-and-inter; www.reuters.com/article/us-brazil-politics-agriculture-idUSKCN1OW0OS; www.reuters.com/article/us-brazil-politics-indigenous/brazils-bolsonaro-hands-indigenous-land-decisions-back-to-farm-sector-idUSKCN1TK37O。

⁵⁴ 见 www.ohchr.org/sites/default/files/2022-06/institute-for-human-rights-and-business.pdf; www.globalwitness.org/en/archive/electronics-companies-must-break-us-chamber-conflict-minerals/。

⁵⁵ 经济、社会和文化权利网及欧洲企业观察组织提供的书面意见，可查阅：www.ohchr.org/en/calls-for-input/2021/ensuring-business-respect-human-rights-political-and-regulatory-sphere-and。另见 www.corporateaccountability.org/wp-content/uploads/2017/10/PollutingParis_COP23Report_2017.pdf。

⁵⁶ 见 <https://friendsoftheearth.eu/wp-content/uploads/2021/06/Off-the-Hook-Lobby-report.pdf>。

⁵⁷ 见 <https://influencemap.org/report/Corporate-capture-of-the-IMO-902bf81c05a0591c551f965020623fda>。

⁵⁸ 见 <https://influencemap.org/report/Trade-associations-and-climate-shareholders-make-themselves-heard-cf9db75c0a4e25555fafb0d84a152c23>。

40. 当间接游说牵涉到人权损害时，透明度要求不足往往是一个因素。在许多国家，行业协会不需要披露成员名单，⁵⁹ 公司也不需要披露行业协会成员资格。⁶⁰ 在某些情况下，企业利用这种不透明性，将游说工作外包给行业协会，以便争取可能与其公开人权承诺和其他公开立场相冲突的政策。⁶¹ 此外，一些游说和披露框架的范围有限，只对直接游说进行监管，使间接游说更加不透明。⁶²

41. 行业协会应与其他企业一样实施人权尽责，考虑其工作对人权的影响，包括为此自愿披露游说支出和活动。同样，各国可以确保，全面的游说披露和登记框架不仅适用于企业游说者和游说公司，也适用于行业协会。多边机构还可确保行业协会与较小的利益攸关方能平衡地参与谈判或讨论。

42. 对企业而言，良好做法的一个重要例子是自愿披露行业协会成员资格、参与情况和活动，从而提高工商业实体全部政治参与活动的透明度。⁶³ 这还可能包括要求由董事会委员会批准应付行业协会的款项。⁶⁴

43. 对企业来说，同样重要的是，不断审查行业协会成员资格，找出协会的游说活动与企业根据《指导原则》所作公开人权承诺和所承担责任之间的不一致之处，如果这些不一致之处得不到解决，则公开退出该协会。在某些情况下，投资者促进了成员企业的人权承诺和政策与行业协会游说活动之间的协调；一些高调退出行业协会的例子就是明证。⁶⁵

D. “旋转门”聘用

44. 一些招聘做法也可以使工商业行为体对政治进程产生影响。其中一个例子是“旋转门”，企业承诺在国家或多边机构官员从公务员的位置上退下来时，向其提供利润丰厚的就业机会，以此施加影响。⁶⁶

45. 从政府或多边机构成员到游说者的旋转门可能会以多种方式影响政策制定：
(a) 公职人员在政策制定过程中，可能会受到未来在私营部门谋得利润丰厚职位

⁵⁹ 见 <https://justcapital.com/news/the-state-of-disclosure-on-trade-association-memberships-in-corporate-america/>; <https://thehill.com/blogs/pundits-blog/finance/275301-why-the-us-chamber-of-commerce-is-fighting-transparency>。

⁶⁰ 见 <https://justcapital.com/news/the-state-of-disclosure-on-trade-association-memberships-in-corporate-america/>。

⁶¹ 见 www.nytimes.com/2020/07/21/business/dealbook/political-donations-corporations.html。

⁶² 见 <https://corporateeurope.org/en/food-and-agriculture/2017/04/match-made-hell>。

⁶³ 见 www.intel.com/content/www/us/en/corporate-responsibility/csr-report-builder.html。

⁶⁴ 见 www.politicalaccountability.net/cpa-zicklin-index/; <https://bteam.org/assets/reports/Addressing-Trade-Association-Misalignment-on-Climate-Policy.pdf>; https://d306pr3pise04h.cloudfront.net/docs/issues_doc%2FEnvironment%2Fclimate%2FGuide_Responsible_Corporate_Engagement_Climate_Policy.pdf; https://climate-lobbying.com/wp-content/uploads/2022/03/2022_global-standard-responsible-climate-lobbying_APPENDIX.pdf。

⁶⁵ 见 www.reuters.com/article/us-total-api/frances-total-quits-top-u-s-oil-lobby-in-climate-split-idUSKBN29K1LM。

⁶⁶ 见 www.oecd.org/corruption/integrity-forum/academic-papers/Wirsching.pdf。

的暗示或明确预期的影响；⁶⁷ (b) 由公职人员转变来的游说者可能在一定程度上接触到大多数公民无法接触到的信息和立法者。⁶⁸

46. 这是一个影响到多边机构、国际组织和国家政府的现象。例如，据报告，在欧洲联盟内部存在旋转门聘用，现有的职业道德规则“没有减缓欧盟公务员队伍与对欧盟进行游说的公司之间的旋转门。”⁶⁹ 据报告，世界卫生组织内也发生了类似的情况。⁷⁰

47. 还有“反向旋转门”聘用做法，即企业试图将自己的前雇员安排到与企业有联系的政府部门或多边机构里，包括负责管理企业行为的部门。⁷¹ 这可能导致“在机构决策中，公司利益优先于公共利益……[威胁]到公众对政府的信任。”⁷²

48. 事实证明，旋转门聘用在某些情况下会助长对人权的不利影响。例如，在某些情况下，这些密切关系可使转到私营部门的前公职人员能够向他们在政府工作的老同事提供不公平地给予企业利益特权的立法提案草案。⁷³ 监管机构的一个关键作用是制裁损害人权的企业；因此，独立的监管机构对于提供《指导原则》所要求的补救至关重要。然而，在监管机构被授予任务，对雇用大量前公职人员或政府监管人员的公司或部门进行评估时，他们作出的问责和补救决定可能会过于宽松。⁷⁴

49. 并不是说绝对不应允许前公职人员在私营部门工作，也不是说这种模式总会导致人权损害。主要是在对这些做法监管不严的情况下，可能会有对人权造成不利影响的严重风险。因此，减轻与旋转门聘用有关的人权风险的良好做法一般涉及国家和多边空间规定“冷却”期，要求在个人从监管机构转到私营部门或从私营部门转到监管机构之前最少要有多长时间的间隔。研究表明，冷却期要有效果，就必须具有合理的长度。就立法机构而言，这可能包括“一个完整的立法周期，之后会有一些更替，特别是在工作人员中。”⁷⁵ 此外，在冷却期全面限制各种游说活动的情况下，旋转门条例是最有效的。⁷⁶ 如果条例允许前监管者在没有正式登记或确认为游说者的情况下担任游说组织的顾问，人权受到损害的风险则仍然存在。⁷⁷

⁶⁷ 见 www.transparency.org/files/content/feature/2017_CombattingCorruptionInMiningApprovals_CaseStudy_RevolvingDoors.pdf。

⁶⁸ 见 <https://sticerd.lse.ac.uk/seminarpapers/pspe18102016.pdf>; <https://bush.tamu.edu/wp-content/uploads/2020/02/CRS-Exec-Branch-Lobbying-Capstone-Final-Report-2017-2018.pdf>。

⁶⁹ 见 <https://corporateeurope.org/en/2020/10/facebook-friends-lobby-consultants>。

⁷⁰ <https://thewire.in/books/profit-before-people-the-case-against-the-soft-drink-industry>; www.researchgate.net/publication/316464499_WHO_Transnational_industry_The_door_revolve_again。

⁷¹ 见 www.businessinsider.com/citis-government-job-bonus-for-jack-lew-2013-2; www.thenation.com/article/archive/reverse-revolving-door-how-corporate-insiders-are-rewarded-upon-leaving-firms-congress/。

⁷² 见 <https://icar.ngo/wp-content/uploads/2021/01/ICAR-Day-One-Executive-Action-Demands-Final.pdf>。

⁷³ 见 www.npr.org/2014/02/13/276448190/a-closer-look-at-how-corporations-influence-congress。

⁷⁴ 见 www.brookings.edu/opinions/judge-rakoff-challenge-to-the-s-e-c-can-regulatory-capture-be-reversed/。

⁷⁵ 见 www.citizen.org/article/slowing-the-federal-revolving-door/。

⁷⁶ 见 <https://mgaleg.maryland.gov/Pubs/LegisLegal/2021rs-ethics-guide.pdf>。

⁷⁷ 见 www.citizen.org/article/slowing-the-federal-revolving-door/。

E. 企业对政治党派、事业或活动的捐款

50. 企业的政治献金也会对权利持有人产生不利影响。当企业向个别政客、政党或政治事业捐款时，应评估与这些决定有关的潜在不利人权影响，并考虑到政客或政治组织采取的可能与尊重人权背道而驰的立场。

51. 虽然根据国内法律法规，企业可能有权参与政治支出，但企业也必须对这类支出以及支出决定背后的人权分析保持透明。民间社会团体和其他国际观察员表示关切的是，允许企业提供政治捐款，除了可能为腐败打开大门外，还可能带来更普遍的“风险，即一些政党和候选人一旦执政，将更倾向于响应特定捐助者群体的利益，而不是更广泛的公共利益。”⁷⁸ 也有证据表明，在某些行业，政策制定者的投票越是符合企业利益，他们未来从这些利益中获得的竞选捐款就越多。⁷⁹ 这种情况可能会在企业利益与人权优先事项不一致时，导致负面的人权结果。⁸⁰

52. 在这方面，保密也是决定与政治参与有关的人权风险水平的一个因素。在私营行为体可以匿名为政治事业捐款时，对人权产生不利影响的风险则会增加。这包括对私营行为体的直接政治捐款限制宽松；⁸¹ 直接向政党匿名捐款；⁸² 向第三方政治宣传团体匿名捐款；⁸³ 掩盖政治开支来源和接受者的国家方案。⁸⁴ 这种缺乏透明度的情况可能使企业能够推进与其根据《指导原则》所作公开人权承诺和所承担责任不一致的政治优先事项。

53. 对各国来说，有关企业政治捐款的积极做法一般涉及颁布立法，确保这种捐款具有透明度并受到合理的限制。对企业而言，良好做法可能涉及仅向透明和负责的政治对象捐款。例如，这可能意味着禁止或限制向接受匿名捐赠的所谓“黑钱”团体付款。⁸⁵ 在所有这类支出都由公司董事会批准的情况下，企业对政治事业的捐款是最透明的；一些企业保留了这项政策，在一些司法管辖区，法律也要求执行这一政策。⁸⁶ 一些企业还公开反对任何形式的政治献金，这是避免此类政治参与对权利造成不利影响的最可靠方式。⁸⁷

⁷⁸ 见 https://read.oecd-ilibrary.org/governance/financing-democracy_9789264249455-en#page24。

⁷⁹ 见 www.pnas.org/content/117/10/5111。

⁸⁰ 见 <https://press.princeton.edu/books/paperback/9780691162423/affluence-and-influence>。

⁸¹ 见 <https://theconversation.com/australia-trails-way-behind-other-nations-in-regulating-political-donations-59597>。

⁸² 见 www.reuters.com/article/uk-safrica-politics/s-africa-tackles-secretive-party-funding-with-law-but-still-allows-anonymous-donors-idUSKBN29R1VS。

⁸³ 见 www.opensecrets.org/darkmoney/dark-money-basics.php; www.opensecrets.org/news/2020/01/dark-money-10years-citizens-united/。

⁸⁴ 见 www.ft.com/content/28c89610-503c-11e9-b401-8d9ef1626294(需要订阅)。

⁸⁵ 见 www.politicalaccountability.net/wp-content/uploads/2021/11/2021-CPA-Zicklin-Index.pdf。

⁸⁶ 见 www.politicalaccountability.net/cpa-zicklin-index/; <https://ibclaw.in/section-182-of-the-companies-act-2013-prohibitions-and-restrictions-regarding-political-contributions/>。

⁸⁷ 见 www.ibm.com/policy/philosophy-and-governance-new/。

54. 此外，一些企业向致力于修改政策以加强人权保护或减轻人权或健康损害的政治倡导团体公开提供捐款。⁸⁸ 在这方面，企业也有机会围绕与其业务有关的突出问题，影响政策制定，使之朝符合人权的方向发展。

F. 企业对学术和科学的影响

55. 另一类企业政治参与活动涉及工商业实体试图通过影响研究和知识生产(特别是在高等教育机构和科学机构内部)来改变政策。在这方面，商业赞助学术和科学研究本身可能没有问题，但如果研究被用来误导公众和政策制定者，对人权产生负面影响，就可能有问题。

56. 工商业行为体资助与其行业相关的科学研究，这一做法由来已久。有明显的例子表明，受到资助的科学研究活动更有可能产生有利于赞助公司商业模式而不利于个人和社区健康和福祉的结果。例如，经济合作与发展组织发现，“在食品和饮料行业资助的研究中，软饮料消费与负面健康结果之间的关系比非行业资助的研究弱四到五倍。”⁸⁹ 也有与气候危机以及烟草业和农业有关的有据可查的例子。⁹⁰

57. 这类政治参与活动还可能包括工商业行为体试图对现有研究的有效性提出怀疑，这些研究表明某些行业的产品或服务与负面健康和人权结果之间存在联系。例如，在南非议会审议对含糖饮料征税的过程中，据报告，糖生产商“[争辩说]没有研究表明吃糖有害健康。”⁹¹ 同样，在加勒比区域讨论实施在食品和饮料包装正面贴标签的做法时，据报告，牙买加行业协会和区域行业协会试图质疑关于在食品和饮料包装正面贴警告标签模式有效性的既定科学证据，特别是围绕泛美卫生组织对牙买加开展的一项研究。⁹²

58. 如果研究活动的财务和非财务支持缺乏透明度和披露，那么，行业赞助的研究活动导致不利人权影响的风险就会增加。⁹³ 如果在没有足够透明度的情况下进行这类研究并公布研究结果，那么公众和政策制定者就可能意识不到工商业活动对人权的影响，以及对健康权、⁹⁴ 健康环境权⁹⁵ 和适足食物权⁹⁶ 的影响。

⁸⁸ 见 www.businessinsider.com/uber-ceo-company-to-donate-1-million-to-police-reform-2020-5。

⁸⁹ 见 www.oecd.org/gov/ethics/publicationsdocuments/Ways%20to%20influence%20public%20policies%20-%20Smokescreen.png; <https://globalizationandhealth.biomedcentral.com/track/pdf/10.1186/s12992-020-00647-3.pdf>; <https://gh.bmj.com/content/bmjgh/6/8/e005662.full.pdf>。

⁹⁰ 见 www.merchantsofdoubt.org/。

⁹¹ 见 <https://globalizationandhealth.biomedcentral.com/track/pdf/10.1186/s12992-020-00647-3.pdf>。

⁹² 见 <https://jamaica-gleaner.com/article/commentary/20210611/andres-constantin-front-package-warning-labels-caricom-can-either-follow>。

⁹³ 见 www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6187765/; www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03007995.2019.1570770。

⁹⁴ 见 <https://ajph.aphapublications.org/doi/abs/10.2105/AJPH.2018.304510?journalCode=ajph>。

⁹⁵ 见 <https://public-accountability.org/report/offshore-shilling/>。

⁹⁶ 见 www.foodethicscouncil.org/app/uploads/Industry-sponsored_science_is_clouding_the_picture_of_how_food_systems_impact_health_IPES-Food.pdf。

59. 目前有一些建议研究人员、提供赞助的工商业实体和国家采取的积极做法，以便确保行业赞助的研究有助于为政策制定进程提供信息，而不会以可能带来不利人权影响的方式影响政策制定进程。其中许多积极做法涉及透明度要求、人权风险评估程序、研究供资结构、对研究成果的独立控制。

60. 例子包括：所有当事方“[承诺]分享研究项目产生的研究数据”；对研究的潜在人权影响进行彻底的先发性风险评估；确保公正客观的科学研究人员对研究设计和研究活动保持控制；确保资助不取决于研究成果；要求全面公开披露与研究有关的资金来源、财务利益、治理结构以及所有研究结果。⁹⁷

61. 各国还应确保其政策制定依赖于公正透明的研究。实施这些系统和其他客观独立的监测系统，有助于减轻与某些形式的行业赞助科学活动有关的人权风险。

G. 企业对围绕政治问题的公共叙事的影响

62. 企业政治参与的另一种模式是，工商业实体力图影响围绕政治问题的公共叙事，进而通过影响选举和全民投票的结果，并对公职人员施加公共压力，来促成政策变化。这可以通过传统媒体和社交媒体等各种手段来实现。虽然企业影响公共政治叙事的企图并不总是会带来人权风险，但如果改变叙事的目的是掩盖与企业有关的人权损害，或是造成一种错误印象，似乎公众支持会带来不利人权影响的企业优先事项，那么就会产生人权风险。

63. 工商业实体可以影响公共政治叙事的一种方法是，利用内部发起或由外包公共关系公司发起的针对公众的公关活动。⁹⁸ 围绕政治问题开展的公关活动是一种常见的商业活动，如果活动的目的与人权保护不冲突，这种活动本身是没有问题的。然而，在某些情况下，企业却利用公关活动来影响政策，掩盖某些商业做法固有的人权风险。另外值得注意的是，公关公司本身也是工商企业，根据《指导原则》，有责任尊重人权。

64. 这一趋势在气候领域尤其普遍。⁹⁹ 民间社会团体报告称，化石燃料公司雇佣公关公司来影响欧盟政策，方法是“在公司的大部分污染商业模式保持不变的情况下，推动积极的举措”，结果导致“欧盟委员会的 2030 年气候和能源一揽子计划[搁置]能效和可再生能源。”据报告，马来西亚棕榈油理事会与全球公关巨头哈瓦斯签约，在巴黎气候变化框架公约缔约方大会上开展公关活动，处理声誉问题，并将棕榈油重新包装为可持续产品。¹⁰⁰ 活动人士表示，这场活动以及布鲁塞尔的一场类似活动，目的是最大程度地淡化棕榈油种植园的环境影响，掩盖与森林砍伐、濒危物种、童工和强迫劳动有关的担忧。

⁹⁷ 见 www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6767600/; <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/19357216/>。

⁹⁸ 见 www.oecd.org/ethics/publicationsdocuments/Ways%20to%20influence%20public%20policies%20-%20Smokescreen.png。

⁹⁹ 见 <https://news.climate.columbia.edu/2021/09/30/at-un-food-systems-summit-did-business-show-it-is-serious-about-addressing-the-crises-facing-global-food-systems/>; <https://link.springer.com/article/10.1007/s10584-021-03244-4>。

¹⁰⁰ 见 <https://doi.org/10.4324/9781351121798>。

65. 另一个叙事控制策略是“草根营销”，指的是企业创建和(或)资助据称是非营利的草根组织，而这些组织实际上在推进商业目的。¹⁰¹ 这一策略旨在制造一种政治问题获得草根支持的虚假或夸大的印象。¹⁰² 工商业实体可以利用“草根营销”以不利于人权保护的方式影响政策辩论。比如，一些科技公司向支持放宽个人用户数据收集隐私限制的非营利智库捐赠了大笔资金；¹⁰³ 这些智库“经常作为公正的第三方被媒体援引，并影响华盛顿的政策制定。”一些大型石油和天然气公司还赞助草根运动，以不符合科学共识的方式影响公众对化石燃料和气候变化的看法。¹⁰⁴

66. 政治事业拥有草根支持的错误印象可能会增加发生政策变化的可能性。例如，民间社会团体记录了大量行业资助的社交媒体的广告活动，这些活动倡导反对增加化石燃料生产商税收的投票措施。¹⁰⁵

67. 关于影响公共叙事的良好做法因相关策略的不同而异。例如，“公共关系”是一个广义的总括术语，指的是通过各种各样的手段影响公众舆论。在某些情况下，这可能涉及工商业行为体一秉诚意以透明的方式向公众公开事实信息，努力以不造成不利人权影响的方式影响政策。另一方面，如果工商业实体利用公关活动掩盖真相，争取对危害人权的政策的支持，那么就有可能造成不利的人权影响。关键在于所提供信息的准确性、透明度及其与潜在人权损害的联系。

68. 相反，对于允许企业制造政治立场背后拥有公众支持的假象的策略，可能需要采取立法行动限制使用这种策略。这些策略本身缺乏透明度，使企业能够不负责任地施加影响，并创造环境，使选择这样做的企业可以几乎毫无障碍地以可能对人权产生不利影响的方式参与政治进程。这使“国际立法者、官员、学术或公共批评家难以确定哪个实体在努力推进哪些目标”，¹⁰⁶ 并可能使决策者低估与工商业有关的人权风险。

H. 企业对司法机构的影响

69. 工商业行为体也可能有能力影响司法程序。如果这样做的目的与企业尊重人权的责任不符，则会对人权、特别是受害者获得补救的权利构成风险。

70. 在某些情况下，工商业实体可能直接游说公职人员，以便影响针对某企业的司法程序的结果，或一开始就阻止启动司法程序。这种做法可能带来人权风险，例如，企业游说国家停止采取针对企业相关侵犯人权行为的法律行动。据报告，道化学公司就博帕尔毒气事件游说印度政府官员“停止[印度政府]在印度对其采取

¹⁰¹ 见 https://digitalcommons.law.uga.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2221&context=fac_artchop。

¹⁰² 见 <https://pure.strath.ac.uk/ws/portalfiles/portal/532527/HarkinsCSP376805.pdf>。

¹⁰³ 见 <https://news.bloomberglaw.com/tech-and-telecom-law/facebook-google-donate-heavily-to-privacy-advocacy-groups>。

¹⁰⁴ 见 www.nytimes.com/2020/11/11/climate/fti-consulting.html?。

¹⁰⁵ 见 <https://influencemap.org/report/Climate-Change-and-Digital-Advertising-a40c8116160668aa2d865da2f5abc91b#l>。

¹⁰⁶ 见 https://digitalcommons.law.uga.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2221&context=fac_artchop。

的所有法律行动”。¹⁰⁷ 据报告，壳牌和力拓矿业集团也向英国政府进行了类似的游说，寻求支持“驳回对其在尼日利亚和巴布亚新几内亚侵犯人权行为的指控”。¹⁰⁸ 美国最大的行业协会“撰写了旨在保护公司免于[冠状病毒病(COVID-19)]大流行相关责任的立法草案，并将其分发给州和联邦立法者。”¹⁰⁹ 最终，美国国会颁布《工作安全法案》，“使原告更难就……与冠状病毒感染有关的伤害进行起诉。”¹¹⁰

71. 工商业实体也可能把法院本身作为压制批评或影响政治结果的渠道。例如，“反对公众参与的战略诉讼”行动通常采取诽谤、中伤或限制商业诉讼的形式，“旨在恐吓和加重公司批评者的负担，使他们和其他可能发声的人闭嘴……这些诉讼可能拖延数年，耗尽环境和人权捍卫者的资源，使对公司行为的正当批评降温。”¹¹¹

72. 在许多地方，这一策略都被用来对付在工商业活动中捍卫自己权利的环境活动家和社区。¹¹² 工作组对世界各地越来越多地使用这种战略性诉讼行动对人权的影响表示关切。¹¹³ 一些企业和行业协会还采取了一系列其他法律策略，以牺牲人权为代价，以有利于企业的方式逃避问责或影响政策。这方面的例子包括利用投资人与国家间争端解决安排阻挠公共卫生条例的实施，¹¹⁴ 采取程序性策略“拖延或不准权利持有人诉诸司法。”¹¹⁵

73. 维护司法系统的廉洁是法治的一个基本要素。如果工商业行为体抱着逃避问责、阻碍与工商业有关的人权受害者诉诸司法、阻碍执行保护人权的工商业条例的希望参与司法程序，那么司法系统的合法性、独立性和公正性就受到了威胁。因此，企业参与司法程序的最佳做法是避免以本身危害人权的方式利用或试图影响这些程序。对各国来说，积极的做法应包含：保护司法程序不受外部影响，包括确保游说活动既不影响司法程序的启动，也不影响司法程序的结果，确保工商企业不能将司法程序用于对付批评者。

¹⁰⁷ 见 www.amnesty.org/download/Documents/8000/pol300012014en.pdf。

¹⁰⁸ 见 www.theguardian.com/business/2014/apr/06/shell-rio-tinto-human-rights-nigeria-kiobel。

¹⁰⁹ 见 www.washingtonpost.com/business/2020/08/25/americas-biggest-business-lobby-is-behind-republicans-push-shield-employers-coronavirus-liability/。

¹¹⁰ 见 www.forbes.com/sites/tomspiggle/2020/09/21/the-safe-to-work-act-not-so-safe-for-american-employees/?sh=52d5939f44fa。

¹¹¹ 见 <https://ccsi.columbia.edu/sites/default/files/content/docs/19%20CCSI%20Four%20pillars%20full%20report%20hr.pdf>。

¹¹² 例如见 A/HRC/41/43/Add.1; A/HRC/38/48/Add.2; <https://icar.squarespace.com/news/2018/5/31/defending-dissent-slapp-lawsuits-and-the-fight-for-free-speech>; <https://ccrjustice.org/home/blog/2015/06/17/legal-bullying-may-chill-speech-ultimately-cannot-stop-movement>; 另见 www.somo.nl/wp-content/uploads/2018/01/Justice-for-people-and-planet.pdf。

¹¹³ 见 A/HRC/47/39/Add.2; www.ohchr.org/en/statements/2022/02/critical-part-ungps-10-roadmap-increasing-protection-human-rights-defenders-face。

¹¹⁴ 见 www.ohchr.org/sites/default/files/2022-06/coalicion-latinoamericana-saludable.pdf; www.tobaccocontrolaws.org/litigation/decisions/ar-20151027-nobleza-piccardo-v.-provincia-; www.tobaccocontrolaws.org/litigation/decisions/uy-20160708-philip-morris-srl-v-uruguay。

¹¹⁵ 见 <https://ccsi.columbia.edu/sites/default/files/content/docs/19%20CCSI%20Four%20pillars%20full%20report%20hr.pdf>。

四. 《指导原则》和企业政治参与

74. 《指导原则》对国家和多边空间如何监管企业政治参与、企业如何实施政治参与具有重要影响。《指导原则》要求各国和企业以各种方式采取行动，确保企业政治参与不会对权利持有人产生负面影响，特别是最弱势群体，包括妇女、儿童、男女同性恋、双性恋、变性者和跨性别者、土著社区、有色人种和其他少数群体。

A. 国家在企业政治参与中保护人权的义务

75. 根据《指导原则》，国家保护人权的义务包括国家有义务确保工商业行为体能够参与政治进程，而不会以损害人权的方式影响这些进程。如工作组先前所述，成功履行这一义务要求各国采取各种行动，包括反腐和廉政措施。¹¹⁶ 正如指导原则 3 的评注所指出的，各国应利用强制性和自愿性措施的“巧妙组合”，促进企业尊重人权，这也包括与企业政治参与有关的措施。

76. 《指导原则》提到透明度对于防止与工商业有关的不利人权影响的重要性。指导原则 1 和 3 指出，国家有义务确保透明度，并鼓励企业通报其处理人权影响的做法。这意味着国家有义务确保企业政治参与的透明度，因为不透明会助长与企业政治活动有关的不利权利影响。这可能需要采取各种立法行动，包括全面游说披露要求、强有力的利益冲突法、公职人员收入和资产披露制度、禁止特别不透明的企业政治参与形式。至关重要的是，在制定这些透明度要求时，应考虑到人权视角，认识到企业政治参与对人权的影响。

77. 指导原则 3 指出，各国在履行向工商企业提供有效指导的义务，指导其如何在整个运营过程中尊重人权时，应告知企业开展人权尽责的重要性，并明确指出，这一做法也适用于企业政治参与活动。因此，各国鼓励所有工商企业在人权方面尽职尽责，是加强企业政治参与和企业根据《指导原则》所承担人权责任之间协调一致的重要一步。¹¹⁷

78. 各国和多边机构应颁布强制性人权尽责立法，确保其明确适用于企业政治参与活动。正如工作组先前指出的，“人权尽责提供了一种工具，可以在负责任的游说或法律活动方面实现更大的一致性和适当的平衡，并评估和确保这些活动不会对人权产生负面影响。迫切需要更多的指导和说明，特别是在推行强制性人权尽责的过程中，这方面的游说活动可能会增加。”¹¹⁸

79. 指导原则 4、5、6 指出，管理工商业实践或与企业互动的国家部门和机构，以及国有或国家控制的实体，其运作方式也应符合《指导原则》规定的国家人权义务。¹¹⁹ 这对国家与私营工商企业之间各种不同的互动模式产生了影响。例如，

¹¹⁶ 见 [A/HRC/44/43](#)。

¹¹⁷ 见 [www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/business/workinggroupbusiness/wg-business-cfis/2021/responsible-corporate-political-engagement/2022-07-15/ITALY-BHR-May-2022.docx](#)。

¹¹⁸ 见 [www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNGPs10/Stocktaking-reader-friendly.pdf](#)。

¹¹⁹ 见 [www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf](#)。

在这种国家-企业关系中发生的交易，包括公共采购合同和一般适用法律的例外规定(例如稳定条款或特别经济区)，应成为各国在企业政治参与方面预防腐败和确保廉政的关注焦点。

80. 《指导原则》规定的另一项关键的国家义务是确保国家的人权义务与国家机构的做法协调一致。指导原则 8 的评注指出，这意味着确保管理工商业实践的国家部门和机构“了解政府的人权义务，并以符合政府人权义务的方式行事。”指导原则 9 指出，这包括国家“在与其他国家或工商企业一起追求与工商业有关的政策目标时，[保持]充分的国内政策空间，以履行[其]人权义务……”这些原则包含了国家确保其机构不受可能损害人权的外部影响的广泛义务。

B. 企业在企业政治参与中尊重人权的责任

81. 指导原则 16 的评注阐述了企业的一项广泛责任，即“努力使其尊重人权的责任与管理其更广泛商业活动和关系的政策和程序保持一致。这应包括……威胁到人权的游说活动。”这意味着企业必须审查和预测其政治活动对人权的影响，正如在企业经营的所有其他方面所做的那样，并相应地努力预防、减轻、补救任何不利影响。在政治活动方面开展必要的人权尽责工作，是企业政治参与是否尊重权利的一个分水岭。

82. 指导原则 11 的评注指出，企业尊重人权的责任“独立于国家履行自身人权义务的能力和(或)意愿，而且……优先于遵守保护人权的国家法律规章。”因此，企业应明白，无论政治参与活动是否合法，企业都有责任在这些活动中尊重人权。

83. 指导原则 13 还要求企业避免造成、助长不利人权影响，避免直接与不利人权影响关联，并在这些情况下设法防止或减轻任何不利的人权影响。因此，企业尊重人权的责任适用于企业的整个价值链内外。一个企业的政治参与无论是在其自身价值链内还是在更广泛的社区中助长了人权损害，企业在政治参与活动中尊重人权都意味着企业要考虑和说明所有此类潜在影响，并确保企业的政治活动不会造成或助长这些影响。

84. 人权尽责是企业识别与其政治参与活动有关的人权风险的关键方法。指导原则 15 指出，所有企业都有责任开展人权尽责工作，“查明、预防、减轻和说明企业如何处理对人权的影响。”企业通过人权尽责，知道自己在实践中做到了尊重人权。到目前为止，基本上没有与政治参与有关的人权尽责；如工作组以前所指出的，公司在游说方面的做法“表明，对人权尽责真正意味着什么，始终缺乏一致的解釋或适当的理解。”¹²⁰

85. 指导原则 21 提到，企业有责任通过透明地通报其人权尽责程序和为预防、减轻、补救已查明的不利人权影响而采取的步骤，表明它们做到了尊重人权。这一责任延伸到企业的政治活动方面，并应包括讨论企业为避免不利影响本可采取的其它办法，以及解释最终作出的决定的人权层面。

¹²⁰ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNGPs10/Stocktaking-reader-friendly.pdf。

86. 指导原则 16 指出，企业应确保那些确保尊重人权的政策和程序“在工商企业最高层得到批准”，并“从工商企业的最高层自上而下贯彻于所有……职能部门，否则这些部门可能在认识不到人权问题或不考虑人权的情况下行事。”这对企业开展政治参与活动的方式具有重要影响。关键的是，负责可持续性、社会影响、人权等事务的部门不孤立于负责政治参与、政府关系、法律事务、公共关系等事务的部门，也不孤立于高级领导团队或董事会。企业要适当说明其政治参与对人权的影响，就必须在各部门之间有公开的内部沟通和问责。

C. 企业政治参与中的补救和问责

87. 《指导原则》指出，国家和企业有各自的义务和责任，为受害者提供补救，并追究与企业有关的侵犯人权行为施害者的责任。这在企业政治参与方面有各种应用，既可为可能因公司政治影响而遭受人权损害的受害者提供有效的补救机制，也可保护补救机制本身不受这种影响。

88. 《指导原则》指出，国家有义务确保与企业有关的侵犯人权行为的受害者能够利用有效的补救和补偿机制。这项义务意味着国家有广泛的义务确保企业的政治参与活动不会不适当地影响或破坏补救和补偿机制。例如，指导原则 26 的评注指出，作为提供有效的国家司法机制向受害者提供补救的一部分，国家应“确保……法院不受其他国家人员和工商业行为体的经济或政治压力的影响”，确保“提供补救的程序是公正的，远离腐败，不受企图影响结果的政治或其他行为的影响。”

89. 各国还应确保国家的司法和非司法申诉机制承认企业政治参与可能造成的各种人权损害，并集体具备纠正这些损害的条件和能力。同样，当企业的政治影响造成与企业有关的侵犯人权行为时，国家应承认国家机构本身所起的作用，国家应酌情参与并促进补救程序。

90. 更广泛地说，国家向受害者提供有效补救和补偿的义务意味着，国家应确保它们向工商企业提供的任何准入不会让这些企业影响启动国家司法和非司法程序，裁定与企业有关的侵犯人权行为的责任和赔偿，也不会影响这些程序的结果。企业的游说资源、关系和专门知识不应影响国家机制对不利权利影响潜在责任的考量。这可能包括国家有义务限制已证明对受害者获得补救的权利产生负面影响的政治参与做法，如旋转门雇用。

91. 根据指导原则 22，企业也有责任“通过合法程序就[它们造成或促成的不利人权影响]提供补救或予以合作进行补救。”¹²¹ 这不仅应理解为补救企业政治参与造成的不利影响，还应理解为避免旨在使企业免于承担责任或逃避在补救方面进行合作的负责任的企业政治参与行为。

92. 这一理念对欧洲联盟正在制定的强制性人权尽责条例有着现实意义。据报告，欧洲联盟的公司和行业协会游说削弱与民事责任有关的法律内容；¹²² 欧盟委员会的最新提案将民事责任限于“直接供应商，保护公司免于为更下游的侵权行为

¹²¹ 另见 www.ohchr.org/sites/default/files/2022-06/ecuador.doc。

¹²² 见 <https://corporatejustice.org/wp-content/uploads/2021/06/OffThe-Hook.pdf>。

承担责任，从而阻止受害者诉诸司法。”¹²³ 据报告，围绕德国《供应链法》民事责任条款进行的企业游说也出现了类似的情况。¹²⁴

93. 指导原则 29 还指出，企业有责任建立或参与运营层面的申诉机制，以此作为查明和补救不利人权影响的手段；这类机制的任务应包括审查企业政治参与活动造成的不利影响。

94. 最后，企业在必要时提供补救的责任还包括，企业有责任避免游说停止旨在评估企业对企业相关侵犯人权行为的潜在责任的国家司法或非司法程序。

五. 结论

95. 工商业行为体在政治进程中可以发挥正当合法的作用。工商业实体是政策制定者获得数据和专家信息的重要来源。只要负责任地参与，工商业实体有权试图影响政策。然而，当企业参与政治进程，支持与其尊重人权的责任不一致的目标时，如果国家未能对这种参与进行充分监管，则可能助长与企业有关的侵犯人权行为。这种情况在世界各地都对人权产生了负面影响，包括国家和地方政府、全球和区域多边机构和进程。

96. 随着全球社会变化的速度不断加快，企业的政治影响可通过新的独特模式导致不利的人权影响。目前的 COVID-19 大流行疫情已经表明，危机时期如何放大与企业政治参与有关的人权损害。例如，据报告，大型制药实验室在拉丁美洲提供 COVID-19 疫苗，以换取有利于制药业的立法变动；¹²⁵ 烟草生产商游说政府在 COVID-19 大流行期间将烟草作为“基本商品”加以保护。¹²⁶

97. 展望未来，企业应根据《指导原则》规定的尊重人权的责任参与政治进程。同样，各国和多边机构应根据《指导原则》规定的保护人权的义务，确保其立法和监管框架以促进透明度和限制发生企业相关侵犯人权行为的方式监管企业政治参与活动。这将有助于国家和企业履行人权义务和责任，有助于实现反腐败承诺以及《2030 年可持续发展议程》和《巴黎协定》确定的目标。

六. 对国家和企业的主要建议

98. 为确保企业政治参与符合《指导原则》，建议国家和企业采用以下最佳做法。

99. 工作组向各国(包括作为多边机构成员的国家)提出以下建议：

(a) 就企业政治参与和人权风险之间的联系以及在人权尽责程序中说明这种影响的必要性，向企业提供指导。¹²⁷ 向企业说明，人权尽责程序应涵盖整个供应链和价值链(包括任何子公司)中与政治参与有关的人权影响；

¹²³ 见 www.hrw.org/news/2022/02/28/eu-disappointing-draft-corporate-due-diligence。

¹²⁴ 见 <https://corporatejustice.org/news/german-parliament-adopts-supply-chain-law/>。

¹²⁵ 见 <https://poderlatam.org/en/2021/03/pharmaceutical-companies-sold-vaccines-to-latin-american-with-legal-and-tax-benefits/>。

¹²⁶ 见 https://tobaccocontrol.bmj.com/content/31/Suppl_1/s33。

¹²⁷ 见 www.ohchr.org/sites/default/files/2022-06/poland.docx; www.ohchr.org/sites/default/files/2022-06/chile.docx。

(b) 采取步骤，颁布强制性人权尽责立法，确保所有此类立法明确适用于所有形式的企业政治参与活动；

(c) 在国家行动计划中具体提及企业政治参与和企业的相关人权尽责责任；¹²⁸

(d) 政府对企业的复苏财政支持以根据《指导原则》对负责任的企业政治参与做法作出有力承诺为条件；¹²⁹

(e) 确保国家政策的制定建立在可靠和独立的研究基础之上。在政策制定依赖行业行为体提供的数据时，确保数据的准确性和透明度；

(f) 要求所有参与游说的个人和实体在强制性游说登记名录上登记，并披露有关游说活动、联系人和支出情况的信息。¹³⁰ 采用全面有力的“游说者”定义，避免漏洞，将有偿和自愿游说者都包括在内；¹³¹

(g) 要求工商业实体及时披露政治支出和活动，包括游说、政治捐款、政治广告和第三方非营利团体的支出。理想的情况是，条例还应要求披露官方游说立场和目标；¹³²

(h) 确保在与公职人员举行的游说会议中，大型企业利益集团和行业协会的人数比例不会过大。承诺与其他行为体(民间社会组织、公民个人、土著人民团体等)进行平衡的协商，包括就立法提案与公众进行充分透明的对话；

(i) 为政府官员和监管机构制定独立监测的利益冲突法以及收入和资产披露制度，“提高政策制定过程的透明度”；¹³³

(j) 确保国家司法和非司法申诉机制不受包括工商企业在内所有行为体的不正当影响。努力利用此类机制查明和纠正企业政治参与造成的不利权利影响，并确保适当考虑国家机构参与补救程序的责任；

(k) 颁布立法，禁止“针对公众参与的战略性诉讼”，防止利用法院压制人权维护者和其他就企业相关侵犯人权行为发声的人。确保工商企业不能利用这种立法来保护自己免受权利持有人的起诉；¹³⁴

(l) 制定法律，限制旋转门和反向旋转门聘用，包括规定足够长的全面“冷却”期；

(m) 确保国家作为成员的多边机构和多利益攸关方空间采取步骤，防止企业政治参与造成的人权损害；

¹²⁸ 见 www.ohchr.org/sites/default/files/2022-06/ecuador.doc。

¹²⁹ 见 www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Business/WG/Responsible-recovery-information-note.pdf。

¹³⁰ 见 <https://lobbyingtransparency.net/lobbyingtransparency.pdf>。

¹³¹ 见 www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf。

¹³² 见 www.globalreporting.org/standards/media/1030/gri-415-public-policy-2016.pdf。

¹³³ 见 A/HRC/44/43。

¹³⁴ 见 www.lexology.com/library/detail.aspx?g=78c9eee0-72cd-42c9-b2cb-5eb53f2873e9。

(n) 鉴于不健康产品固有的人权风险，考虑制定更严格的特别规则来管理国家与不健康商品行业及相关游说团体的互动。

100. 工作组向工商业实体提出以下建议：

(a) 避免参与支持不符合企业尊重人权责任的目标的政治进程；

(b) 实施强有力的人权尽责程序，确保所有政治参与活动符合企业的公开人权承诺及其根据《指导原则》承担的尊重人权的责任，¹³⁵ 包括将政治参与作为一个突出类别纳入现有人权影响评估程序。确保在整个企业和业务关系中采用这些政策和程序；

(c) 公开宣传与政治参与活动有关的人权尽责程序。提供足够的信息，使外部观察员能够评价人权影响评估进程的适当性；

(d) 即使法律没有要求，也要发布年度政治参与报告，详细说明所有政治活动和政治支出，包括对政治候选人和政党、游说者、行业协会以及所有其他政治组织和行为体的支出；¹³⁶

(e) 要求所有政治参与活动均得到企业董事会的批准，并在内部和外部进行通报，包括与第三方游说者和行业协会沟通，并将其纳入与此类当事方签订的任何合同中。为员工和业务合作伙伴(如有必要)提供有关这些承诺的定制培训；

(f) 要求企业所作任何政治捐款都必须得到董事会和(或)股东决议的批准；¹³⁷

(g) 在董事会层面对企业如何管理与政治参与活动有关的人权风险进行监督。董事会应将把尊重人权纳入政治参与活动的总体责任交给企业高级领导层，由其负责日常监督；

(h) 采取步骤，确保业务部门的各自为政不妨碍将企业的人权责任纳入负责政府关系的部门的主流。这些步骤可包括对相关小组进行人权培训，修改主要业绩指标，将人权原则纳入风险评估和管理流程；

(i) 制定管理企业政治参与活动的书面政策，与企业的人权政策承诺直接挂钩。这种政策可用于“评价政治支出的风险和收益；衡量此类支出是否与企业的总体目标和价值观协调一致；确定支出的理由；判断支出是否达到目的”；¹³⁸

(j) 要求所有行业协会和其他从企业获得资金的第三方团体向董事会报告其活动，包括具体的游说立场、协会支持的候选人、立法法案和政策变动；¹³⁹

¹³⁵ 见 www3.weforum.org/docs/WEF_IBC_Measuring_Stakeholder_Capitalism_Report_2020.pdf。

¹³⁶ 见 <https://politicalaccountability.net/hifi/files/CPA-Wharton-Zicklin---model-code-of-conduct-for-corporate-political-spending---10-13-20-.pdf>；www.globalreporting.org/standards/media/1030/gri-415-public-policy-2016.pdf。

¹³⁷ 见 www.oecd-ilibrary.org/governance/regulating-corporate-political-engagement_8c5615fe-en。

¹³⁸ 见 www.politicalaccountability.net/wp-content/uploads/2021/11/2021-CPA-Zicklin-Index.pdf。

¹³⁹ 见 www.politicalaccountability.net/hifi/files/CPA-Wharton-Zicklin---model-code-of-conduct-for-corporate-political-spending---10-13-20-.pdf。

(k) 审查行业协会的成员资格，评估行业协会是否准确代表了企业对人权的承诺，并在协会立场与企业立场不同时，按照程序管理冲突。确立游说“红线”，一旦行业协会越线，企业将公开退出该协会；

(l) 维持有效的运营层面申诉机制，确保此类机制积极查明并设法纠正企业政治参与活动造成的任何不利人权影响。
