



第七十三届会议

暂定项目表* 项目 74(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进人权
和基本自由切实享受的各种途径

人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组

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 号和第 35/7 号决议提交的报告。

* A/73/50。



人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组的报告

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评估了企业和政府为推进实施《工商企业与人权：实施联合国“保护、尊重和补救”框架指导原则》提出的企业人权尽职原则所采取的行动。它着重阐述了应当借助并加强的新出现的良好做法，以解决现行做法的差距。

一. 引言

A. 背景

1. 人权理事会于2011年一致核可《工商企业与人权：实施联合国“保护、尊重和补救”框架指导原则》，这对于为解决各部门工商活动给人民造成的不利影响所做的工作而言是一个分水岭。这些指导原则首次建立了一项全球公认的权威框架，规定了各国政府和工商企业各自在预防和解决此类影响方面的义务与责任，并自此成为所有利益攸关方的共同参照点。

2. 《指导原则》阐明工商企业有尊重人权的独立责任，为做到这一点，它们需要履行人权尽职责任。人权尽职是指所有工商企业都应履行相关程序，以确定、防止和缓解其自身活动造成或加剧或者因其商业关系而与其业务、产品或服务直接关联的潜在和实际的人权影响，并说明如何处理这些影响。

3. 自2011年以来，一些工商企业已采取措施落实人权尽职，并逐步建立良好做法。不过，为了使人权尽职成为标准商业做法的一部分，仍需要不同行为体作出巨大努力。

B. 宗旨和目标

4. 在本报告中，人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组着重强调：(a)人权尽职的主要特点；(b)目前的差距和挑战；(c)新出现的良好做法；和(d)关键利益攸关方——特别是国家和投资界——如何能为扩大有效的人权尽职做法做出贡献。

5. 它还力求围绕《指导原则》中的尽职概念汇聚国际努力以促进落实企业责任。在这方面，经济合作与发展组织(经合组织)最近发布的《负责任商业行为尽职调查指南》是另一份重要参考。

C. 方法、范围和局限

6. 在撰写本报告的过程中，工作组借鉴了有关各方为响应征求意见的公开呼吁所提交的书面意见；与多位专家的访谈；以及与商业组织、民间社会组织、国家和其他利益攸关方在曼谷、北京、布宜诺斯艾利斯、日内瓦、伦敦、巴黎、圣地亚哥、华盛顿特区和苏黎世举行的协商。¹

7. 本报告的范围是《指导原则》支柱二中规定的人权尽职标准——企业尊重人权的责任。² 它适用于所有工商企业，无论其规模、所属部门、业务背景、所有权和结构。报告还述及国家的作用，正如《指导原则》支柱一和支柱三所概述的——国家有义务保护人权并需确保受害者获得补救。

¹ 相关意见可在 <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/Submissions2018.aspx> 上查阅。专题页可查阅：<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/CorporateHRDueDiligence.aspx>。

² 更多解释可查阅联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)《企业尊重人权的责任：解读指南》。

8. 工作组认识到需要开展更多工作以评价新出现的实地做法的实际影响。今后，对本报告所载方法的有效性和经验教训进行监测将至关重要。

9. 在实践中，人权尽职主题涵盖一系列广泛问题(因为商业活动可能会对所有人权产生影响)和活动(因为尽职涉及不同步骤与过程)。本报告仅触及表面。我们编写了两份配套说明，详细阐述几个关键概念和从商业做法中吸取的经验教训。³

二. 人权尽职：主要特征及其重要性

A. 主要特征

10. 人权尽职为工商企业在开展日常活动的过程中将其尊重人权的责任付诸实践提供了支撑。这是企业积极管理对人权和尊严造成负面影响的潜在和实际风险的一种方式。虽然通常被称为人权尽职程序，但实际上它涉及一系列相互关联的程序，应包含以下四大核心组成部分：⁴

(a) 查明和评估工商企业可能通过其自身活动造成或加剧或者因其商业关系而与其业务、产品或服务直接关联的实际或潜在的负面人权影响；

(b) 结合针对相关职能和公司程序开展的各项影响评估的结果，根据公司卷入影响的程度采取适当行动。具体而言，如果企业造成影响，则应采取步骤停止或防止影响；如果企业加剧影响，则应采取步骤停止或防止影响加剧，并利用影响力缓解剩余影响；如果企业并未加剧影响，但该影响因其商业关系而与其业务、产品或服务直接关联，则应采取步骤获取和利用影响力，以尽可能防止和减轻影响；

(c) 追踪用于处理负面人权影响的措施和程序的有效性，以了解其是否可行；

(d) 就如何处理影响进行交流，并向利益攸关方——特别是受影响的利益攸关方——展示已经制定适当政策和程序来落实在实践中对人权的尊重。

11. 人权尽职程序还需要以下补充：(a)制定适当政策要求工商企业作出尊重人权的承诺，努力将人权尽职纳入各级和各个职能；和(b)积极参与补救企业所造成或加剧的负面人权影响。

12. 如果工商企业确定其已造成或加剧了负面影响，则该企业的一项关键责任是通过合法程序提供补救，或在补救问题上给予配合，这可能涉及国家司法和非司法机制，以及非国家申诉机制。工商企业应建立或参与有效的业务层面申诉机制，并且申诉机制应满足《指导原则》原则31载明的某些核心标准。此等机制对有效落实尽职至关重要，通过帮助企业确定关切和系统性问题并及早处理申诉，可以加强预防，从而防止申诉升级。

³ 关于配套说明(即将发布)可见：<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/CorporateHRDueDiligence.aspx>。

⁴ 详见《指导原则》原则 17-21 和人权高专办《解读指南》。

13. 人权尽职的描述性特征包括它应该：

(a) 作为防止负面人权影响的首要措施；

(b) 与负面影响的严重性和可能性相称(负面影响的可能性和严重程度越高，尽职调查的范围应越广泛)，并针对特定风险及其对不同群体的影响(如采用性别平等的视角，或考虑对妇女造成的实际或潜在负面影响有何不同或如何专门针对妇女产生)，相应调整行动；

(c) 随着时间的推移，认识到人权风险可能因业务和经营环境的发展而发生变化。

14. 其他关键考虑因素包括需要确保尽职程序：⁵

(a) 在执行或按要求执行时不会成为一种转移责任的方式——希望所有工商企业在执行人权尽职程序时不会将责任由政府转移至企业，或由造成或加剧负面影响的企业转移至因其商业关系而与负面影响直接关联的企业；

(b) 按照国际公认人权的原则进行，当国家法律规定低于国际人权标准时，这可以帮助企业遵守此等标准；

(c) 与企业规模、严重影响的风险以及商业运营的性质与环境相称，例如，在受冲突影响地区等高风险运营环境下，工商企业需要加强人权尽职工作；

(d) 适应商业关系(如与供应商、合资伙伴或政府实体的关系)管理方面的挑战，并考虑一系列可能的措施——单边和集体的措施——来加强影响力，处理因商业关系而与企业的业务、产品或服务直接关联的负面影响；

(e) 通过在整个程序中与利益攸关方，特别是受影响的利益攸关方进行有意义的接触来获得信息；

(f) 涉及就已查明的潜在和实际影响以及如何处理这些影响进行持续沟通，反映影响的性质并可供目标受众获取，同时不会给受影响的利益攸关方、人员或合法的商业机密要求带来风险。

15. 本报告的配套说明一概述了尽职程序每个主要组成部分的进一步关键考虑因素，以及如何针对具体部门和行为体类型诠释尽职。该说明还提及了与法律责任概念的关系，⁶因为在适当实施的情况下，人权尽职对于增强法律风险管理愈加重要。人权尽职和传统公司尽职调查(通常为交易方面的尽职调查或合规监测)之间的一个关键区别在于，前者强调人员面临的风险，而后者涉及工商业所关注的风险。

B. 为何重要

16. 《指导原则》的实质是对国家保护人权的义务与工商业尊重人权的责任进行区分。关于工商企业对其所造成、加剧或与之直接关联的负面影响应承担的责任，尽职是对它们的主要行为预期。

⁵ 这些特征与《经合组织负责任商业行为尽职调查指南》中的“基本要素”一致，第 16-19 页。

⁶ 基于人权高专办的报告(A/HRC/38/20/Add.2)。

17. 因此，尽职作为告知工商企业应如何履行其尊重人权责任的一种方式，是基本原则。它远远超出不造成伤害的观念。如《指导原则》所规定的，公司尊重的概念要求采取积极主动的措施来预防和处理有害影响。防止对人的负面影响是人权尽职的主要目的。

18. 更广泛来说，如果在商业活动中不维护人权和尊严，那么将损害工商企业在实现可持续发展方面可能做出的积极贡献。工作组和其他方面已强调这种关联，并认为大多数工商企业在实现可持续发展方面可做出的最重大贡献是通过有效的人权尽职来预防和处理负面人权影响。⁷

19. 不论“商业案例”观点如何，履行人权尽职的责任均适用。通常而言，未能对人们遭遇的风险开展充分的尽职调查不仅会产生人力成本，还会反过来对工商业造成困扰。⁸

三. 当前趋势和挑战

A. 对政策框架的接受度越来越高

20. 自人权理事会于2011年核可《指导原则》以来，公司人权尽职已成为预期行为规范。该概念已完全纳入《经合组织跨国企业准则》。经合组织最近发布的《负责任商业行为尽职调查指南》获得所有48个加入国政府的核可，该指南将进一步推动巩固这项规范。该规范被纳入国际劳工组织《关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》，并由各国领导人在七国集团和二十国集团峰会上重申。它还体现于一般人权尽职相关法律(法国、欧盟)或新颁布的法律(瑞士)，以及强制披露供应链中现代奴隶制风险的要求(大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国(加利福尼亚州)和澳大利亚(即将发布))——这些法律方面的发展被称为“范式转变的开始”。⁹

21. 新兴市场的政策框架也受到《指导原则》中人权尽职概念的启发，例如中国和印度尼西亚。在迄今为止已发布的20项关于工商业与人权的国家行动计划中，各国政府重申了对其境内或管辖范围内的工商企业落实人权尽职的预期。¹⁰

22. 除政府之外，越来越多的投资者向工商企业询问如何管理人权风险。¹¹ 此外，工商律师越来越认识到他们应该建议公司客户开展人权尽职调查。国际律师协会

⁷ 见 <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/SustainableDevelopmentGoals.aspx>, <https://www.business-humanrights.org/en/civil-society-urges-businesses-govts-to-put-human-rights-at-core-of-implementation-of-un-sustainable-development-goals#c162595> 和 <https://www.shiftproject.org/resources/viewpoints/sustainable-development-goals-corporate-respect-human-rights/>。

⁸ 例如，见 Rachel Davis 和 Daniel Franks, 《采掘部门公司-社区冲突成本》，《企业社会责任倡议报告第 66 号》(马萨诸塞州剑桥市约翰·F·肯尼迪政府学院，2014 年)。

⁹ 大赦国际和企业与人权资源中心，《创造范式转变：完善获得公司人权侵犯补救的法律解决办法》。

¹⁰ 见工作组的此类参考文件汇编，<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/Session18/CompilationNAPReferencesToDi%20Igence.pdf>。

¹¹ 见投资者人权联盟提交的材料，<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/WGSubmissions/2018/InvestorAlliance.pdf>。关于机构投资者预期的一个例子是管理挪威政府养老基

指出“工商企业越来越期望他们首选的外部法律顾问在查明或管理人权风险方面充当合作伙伴”。¹² 在体育界，人权尽职程序已成为国际足球联合会(国际足联)未来世界杯选拔过程¹³ 以及奥林匹克运动会主办城市合同运营要求¹⁴ 必不可少的部分。

23. 在工商企业中，不同部门的少数(但越来越多)大型公司发布了政策声明，表达了他们对遵照《指导原则》尊重人权的承诺。其中的几家企业正在制定做法，围绕人权尽职的各个组成部分持续进行学习与创新，以预防和处理业务和关系方面的影响，包括供应链中的影响。¹⁵

B. 现行做法中的差距和挑战

24. 尽管人权尽职作为各项政策框架中的行为规范在全球范围内的传播引人注目，但要将这一规范转化为实际做法仍有许多工作要做。开展有力的进展评估的挑战之一是仍然缺少关于全世界大多数工商企业如何理解和管理其实际和潜在的负面人权影响的综合数据与系统数据。来自不同背景的专家为编写本报告向工作组提供的资料，以及最近几次人权基准测试和评估的结果¹⁶ 也阐明了现状。在工商企业和国家做法以及更广泛环境方面都出现了不同类型的差距和挑战。

1. 商业做法

25. 根据人权基准测试和评级评估，评估所涵盖的大多数公司没有展现出符合《指导原则》所提要求的做法。这可能表明，尽管人权尽职意识和承诺不断增多，但工人和社区面临的风险仍未得到充分管理。其中一项指标是目前的大多数报告缺乏对人权风险的关注，关于原因，最好的情况是沟通不足，最坏的情况是反映出对人权风险的理解和管理不足。总体而言，在风险评估和人权尽职程序具体细节的透明度方面仍有很大的改进空间。通常，对人权尽职的理解不当会导致：

(a) 对风险的曲解，即公司运营的思维模式是关注对企业的风险，而并非对工人、社区和消费者等权利持有人的风险。这会导致对完善人权尽职将如何改善整体风险管理方法的理解不足。内部和外部的传统型法律顾问因害怕信息披露而表现出不愿甚至拒绝执行是公司接受人权尽职的主要障碍；

金的挪威央行投资管理公司关于人权预期的文件：<https://www.nbim.no/en/responsibility/risk-management/human-rights/>。

¹² 国际律师协会，“国际律师协会的工商业律师工商业和人权问题实用指南”。

¹³ 国际足联人权咨询委员会，“国际足联人权咨询委员会最新声明”，2018年5月。

¹⁴ 见 <https://www.olympic.org/news/ioc-reinforces-its-commitment-to-transparency-and-reform-by-publishing-host-city-contract>。

¹⁵ 见诺顿罗氏富布莱特律师事务所和英国国际法和比较法研究所，《理解供应链中的人权问题管理：2018年报告与分析》。

¹⁶ 见《企业人权基准》；指导原则报告框架数据库；KnowtheChain；数字权利排名；负责任采矿指数；和Vigeo Eiris的2018年评估、RobecoSAM的《2018年可持续性年鉴》和《负责任投资原则》。更多详细信息见配套说明二。关于企业人权尽职的学术文献也越来越多。例如，见《工商业与人权杂志》和《欧洲国际法杂志》。

(b) 未能首先解决最大的人权风险，并将重点放在可能相对容易处理的风险或在特定背景下受到关注的风险，如现代奴隶制或多样性，而不是对受企业活动和商业关系影响的人们可能面临的最重大风险进行客观评估；

(c) 太多的人权影响评估是以勾选练习的形式进行，没有与利益攸关方进行有意义的接触，包括与弱势群体或遭遇风险群体接触以及听取人权维护者等群体的批评意见；

(d) 大多数工商企业仍主要处于被动状态，而不是积极主动地尝试在潜在的人权影响出现之前予以查明，包括在早期阶段与可能受影响的利益攸关方进行有意义的接触。

26. 在《指导原则》规定的人权尽职的组成部分——“采取行动”和“跟踪响应”方面，表现似乎尤其欠佳。同样，人权尽职与实际影响补救之间的联系并未在实践中得以实现。没有充分纳入性别平等视角是一个明显的缺陷。¹⁷

27. 一个普遍现象是，除了少数早期采纳者——大部分为总部主要位于(但并非仅限于)一些西方市场的大型公司——人们普遍缺乏有关公司尊重人权责任的知识，对其了解不足，特别是在规模较小的公司中。此外，从国家层面的对话中获得的经验表明，许多工商企业，特别是中小型企业，将尽职预期视为一种负担。

28. 在地方层面实施公司政策，例如在子公司，是各个部门面临的一项挑战。公司层面与实地实施之间通常存在脱节，职能与激励结构在内部协调上存在差距。这方面的一项观察结果是，公司优先考虑一般性培训，以便他们“勾选”人权培训，而没有根据具体职能对这些培训进行调整。

29. 当前供应链管理中的一个明显差距是人权尽职往往局限于第一级公司。除了第一级之外，其他层级往往只有在问题被媒体或非政府组织揭露时才会做出努力。很少有公司会要求第一级供应商证明他们——以及他们在下面各个层级中的供应商——通过要求对人权风险和影响进行评估来履行尊重人权的责任。在制定《指导原则》之前采取的做法现在仍很常见，例如公司通常要求供应商满足与有限的一组人权(主要是劳工权利)相关的预先确定的绩效标准。不过，在以下方面取得了一些积极进展：

(a) 采取更有意义的合作方法，共同利用多方力量；

(b) 努力跟踪第一级之外的影响，例如在矿产供应链中，¹⁸ 主要通过行业或多利益攸关方平台。

30. 在可持续发展议程背景下存在的一个风险是企业参与实现可持续发展目标会与人权尽职混为一谈。过分强调商业机会掩盖了一种认识，即大多数工商企业为实现可持续发展目标所能做出的最重要贡献是尊重人权。

¹⁷ 两项普遍的例外情况为：(a) 当工商企业面临卷入性暴力或性骚扰的风险时，会做出反应并试图采用性别平等的视角；(b) 性别平等被视为包容性和多样性的一部分，例如，在劳动力或董事会中。

¹⁸ 见 <http://mneguidelines.oecd.org/mining.htm>。

2. 政府做法

31. 在解决治理差距方面缺乏政府领导仍然是最大的挑战。根本问题在于东道国政府没有履行保护人权的义务，如未能通过符合国际人权和劳动标准的法律、通过的法律不一致，或者未能强制执行保护工人和受影响社区的法律。一个典型的例子是世界上许多地方的工人权利状况¹⁹ 以及劳动监察当局的能力和效力有限。

32. 虽然一些东道国政府已出台尽职或披露相关的法律，但此种努力仍不协调。与此相关的是，即使民间社会组织和许多工商企业欢迎立法要求对现代奴隶制和人权风险进行披露，但贯彻这一议程的各国政府之间缺乏统一与协调。

33. 工商业和民间社会专家同样指出，政府未就人权尽职提供充足指导，也没有向国家工商业受众，包括中小型企业提供有针对性的支持。

34. 总体情况包括政府做法缺乏政策一致性，并且各国政府作为经济行为体并没有以身作则。这限制了他们推动工商企业将人权尽职付诸实践的能力。工作组强调，国有企业——被寄予期望发挥榜样作用——在采用人权尽职方法方面普遍落后。²⁰ 同样，正如工作组在最近一份报告中²¹ 强调的，在将人权尽职纳入出口信贷机构和公共采购部门²² 的做法和客户要求方面普遍薄弱。

3. 系统性问题和市场失灵

35. 工商企业可能卷入的人权风险包括童工、强迫劳动、工作场所和社区中对妇女、少数民族、移民和其他人的歧视、生活工资不足、受影响的工人、社区成员和土著人民的参与度不足、被迫重新定居或缺乏获得补救的途径。这些风险涉及系统性问题，在多数情况下与根本原因或基本发展问题相关，如贫穷、腐败和法治薄弱。这些是个体工商企业无法独立解决的挑战。

36. 提高工商业对人权尽职的采纳度所面临的其他挑战可归类为市场失灵问题，例如：

(a) “先发者挑战”，在此种情况下，面对风险和挑战表现透明的工商企业被批评做得不够，而不那么负责任的竞争者则根本不在非政府组织和记者们的视线范围内。在某些情况下，非政府组织和记者对“仅仅”与侵犯人权行为有关的公司而不是造成人权侵犯的公司或政府机构期望过多；

(b) 大多数就“企业社会责任”提供咨询意见的咨询公司缺乏关于《指导原则》的专业知识，没有将工商业和人权纳入公司法律事务所的核心咨询服务中；

¹⁹ 例如见《国际工会联合会全球权利指数》。

²⁰ 见工作组报告 A/HRC/32/45，报告摘要可在 https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session32/Documents/ExSummary-WGBHR-SOE_report-HRC32.pdf 上查阅。

²¹ 见 A/HRC/38/48，摘要可在 <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/ExecutiveSummaryReportEconomicDiplomacy.pdf> 上查阅。

²² 见 Claire Methven O'Brien、Amol Mehra 和 Nicole Vander Meulen，《公共采购与人权：对二十个辖区的调查》（公共采购与人权国际学习实验室，2016 年）。

(c) 由于目前缺乏系统性机制，投资者、与私营部门互动的公共机构和监管机构无法奖励良好做法，因此激励结构不足以解决对人的影响。虽然各国政府和投资者越来越重视对环境影响，但他们在实施类似方法处理对人的影响方面有所落后；

(d) 公司内部和投资者等其他利益攸关方对用以跟踪和评价表现的度量标准与指标缺乏共识。后果可能是公司收集和发布的信息“没有就其业务如何实际影响人们的基本尊严和福利提供深刻见解。市场往往奖励不良或不足行为，而领先的做法可能不被认可和无法得到充分支持。”²³

四. 展望未来：以良好做法为基础，解决市场和治理失灵问题

A. 工商业的经验教训：入门路线图

37. 从《企业人权基准》等评估和《指导原则报告框架》数据库提供的分析中得出的一个重要教训²⁴是，尽管整体进展缓慢，但在实践中仍可进行有效尽职调查。有许多具体的例子可以为更多公司提供一个起点。连同近年来为工商业开发的众多工具和资源，这意味着工商企业无法再以缺乏知识为借口不落实人权尽职。

38. 在为本报告开展研究时，工作组力求利用早期采纳者的经验并解析该程序的各个方面，以制定一种人权尽职方法，涉及如何起步、程序的实施过程以及关键里程碑等。研究结果列于配套说明二。⁴

39. 虽然个体工商企业的人权尽职程序需要根据其具体情况和风险状况进行调整，而这取决于其所属部门、经营环境和商业模式，但不同部门成功入门的策略却看起来惊人的相似。经验表明，当公司高管层作出承诺、公司各职能融为一体时，有可能发生变革。但是，组织变革需要时间，而且涉及持续改进和实践学习的过程。

40. 即使早期采纳人权尽职的企业，也承认这个过程正在进行中。当与子公司合作评估相关影响时，或与供应商或在其他商业关系中合作时——尤其是涉及多个层级且工作环境复杂时——进度可能会放缓。但随着时间推移，坚定的参与会在加强预防和赢得利益攸关方信任方面得到回报。

41. 工商业律师——包括内部法律顾问和外部律师事务所——在塑造企业可能采取的道路方面享有独特的地位。他们通常被视为采纳有效人权尽职的主要障碍之一，从传统、狭隘的角度关注法律风险。不过一些律师协会、大型律师事务所和内部法律顾问认可《指导原则》，承认人权尽职应当是一位明智的顾问所提咨询意见的核心部分。配套说明二⁴详细阐述了主流工商业律师做出此种思维模式转变的必要性。

B. 良好做法

42. 人权尽职更多是一种艺术，而不是一门科学，因为它需要适应工商企业的特定情况。然而正如新出现的方法明确展示的那样，它可以付诸实践。

²³ Caroline Rees, “衡量企业社会表现的方式并不奏效”, Shift, 2018年2月。

²⁴ 由管理着5.3万亿美元资产的87名投资者组成的联盟提供支持。见<https://www.ungpreporting.org/>。

43. 需要进行的根本性变革是工商企业将人权视角纳入其业务活动，考虑到对人的潜在和实际负面影响，以预防和处理此等影响。这需要适当考虑人权尽职程序的所有不同组成部分(影响评估、综合评估结果并采取行动、跟踪对策的有效性、通报如何处理影响)和补救措施。

44. 配套说明二⁴ 汇编了工作组确定的良好做法的跨领域方面，内容概述如下。

1. 利益攸关方参与

45. 虽然目前的做法存在很大差距，但对良好做法若干方面的理解越来越充分。主要方面包括：

(a) 接触批判者并使其能够提出对潜在和实际影响的关注。有建设性且有诚意地与人权维护者、工会代表和社区成员等批判者接触，有助于查明人权风险。在履行人权尽职责任时，工商企业还需要考虑这些批判者可能面临的风险。²⁵《指导原则》为相互进行建设性接触提供了框架；

(b) 真诚地与受影响的利益攸关方直接接触。出于安全考虑和实际障碍，有时可能无法与实地的利益攸关方进行接触，在此种情况下，可靠的非政府组织可充当代理人提供帮助。不过，直接询问受影响的工人和社区是确定问题和提出适当行动的最佳方式，有助于加强预防、缓解和补救工作。一个关键方面是需要考虑对不同群体造成影响的具体风险，包括纳入对性别问题有敏感认识的方法。²⁶ 符合《指导原则》有效性标准的业务层面申诉机制是与受影响的个人直接接触和增强预防的一项关键措施。支持基于社区的人权影响评估能增强参与并建立信任；

(c) 与非政府组织和工会建立正式伙伴关系，并与其协作，以查明和处理潜在和实际影响。与独立的重要组织建立伙伴关系有助于加强查明和处理人权影响的程序。应更广泛使用的成功模式包括食品和饮料公司与非政府组织之间的合作，工人驱动型伙伴关系²⁷ 以及国际工会与工商企业之间的全球框架协议。²⁸

2. 透明度和有意义的报告

46. 在人权尽职披露领域，绝大多数企业的做法与领先做法相距甚远。不愿披露有关人权风险和缓解措施的信息似乎在很大程度上是因为被认为存在法律风险。不过，在基准设定倡议、投资者压力、法律发展以及企业责任透明度增加的更广泛趋势的推动下，良好做法正在显现。

²⁵ 工作组正在制定关于《指导原则》对接触和保障人权维护者权利的影响的指南。见：<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/HRDefendersCivicSpace.aspx>。

²⁶ 见工作组关于性别平等和《指导原则》的工作，<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/GenderLens.aspx>。

²⁷ 例如，见 <http://www.fairfoodprogram.org/>。

²⁸ 见 <http://www.industriall-union.org/issues/pages/global-framework-agreements-gfa>。

47. 良好做法的核心方面包括：

(a) 清楚认识到对人的风险有哪些。在对特定项目或业务或在高风险环境中进行独立的人权影响评估时，将其公之于众是一种良好做法；²⁹

(b) 准确描述工商企业为消除特定风险而制定的尽职程序。良好做法指标可以是定期进行人权影响评估的附属公司的数量；承诺实施《指导原则》并要求与其存在业务关系的企业也这样做的第一级企业的百分比；监测已查明的人权风险，其中可能包括审计，尤其是在查明造成严重影响的风险时；明确说明工商企业如何理解自己的责任而不是试图转移责任；以及证明相关资源正用于查明和解决问题。

3. 不局限于第一级

48. 管理供应链中的人权风险和影响可能极为复杂。供应链可能涉及数百或上千个供应商和多个层级，而供应商又通常为多个部门提供服务。然而，《指导原则》明确规定，工商企业尊重人权的责任与在价值链所有层级中出现的与其业务、产品和服务相关联的负面人权影响有关。此外，每家工商企业均应确保其自身做法，如出售有缺陷的部件或不健康配方、不负责任的采购做法，或低成本、快速交付的业务模式，不会加剧由价值链中的实体所造成的负面人权影响。

49. 不局限于第一级的一种方法涉及将要求“逐级下达”至供应商的供应商，要想取得最佳效果，需使用激励措施，并在以下方面进行建设性参与和提供支持：

- 风险评估
- 审计
- 培训和能力建设
- 建立申诉机制

50. 大型企业或许能够独立完成，但集体方法更具成本效益，尤其是对同一行业的工商企业而言，他们往往拥有相同的供应商。³⁰ 一个关键方面是确保要求的逐级下达不是转移或限制责任的方式，例如将责任转嫁给审计员。

51. 不局限于第一级还可能涉及查明供应链中的阻碍点或控制点，并评估它们在上游部门的尽职表现，例如冶炼厂采购矿物或棉花贸易商采购成包原棉。

52. 新技术还有望提供创新解决办法，以改善沿供应链跟踪人权影响的方式。重大创新涉及使工人的声音能得到倾听的技术，这有助于增强尽职和补救方法，包括在供应链中。若干部门也正在探索合作举措，利用区块链技术监测供应链中所有节点处的影响。同时，在使用技术时，需适当考虑良好做法遭到破坏的风险。

²⁹ 配套说明二载有可用的人权影响评估清单。

³⁰ 例如，见 <http://www.responsiblebusiness.org/>。

4. 建立和发挥影响力

53. 作为在整个价值链中施行尽职调查的一部分，工商企业应传达一种预期，即商业关系中的任何相关影响将都能通过人权尽职得到预防和解决。这可能包括为直属或第一级商业伙伴规定或设定激励措施，以实施人权尽职并通过其供应链逐级下达。然而，即便已经建立了良好的体系，事情也会出错。当公司查明与其业务、产品或服务相关联且由与其存在业务关系的实体，如子公司、供应商、采购商、分销商、政府或合资伙伴造成的负面人权影响时，获取和力求发挥影响力成为人权尽职良好做法的根本。

54. 在商业关系中建立和发挥影响力以结束和缓解侵犯人权行为造成了一系列实际困境。经验表明，可以通过几种不同的方式发挥影响力，既可通过传统的商业杠杆，如合同，也可通过单边或集体参与。脱离接触的可能性是一个关键方面。《指导原则》阐明，如果事实证明为发挥影响力以消除负面人权影响所做的努力不成功，则最终可能不得不终止业务关系。新出现的做法表明，如果查明了负面人权影响但无法解决，那么在建立新的业务关系时，提前明确脱离接触的可能性是一种最有效的做法。与其他商业决策一样，就潜在的脱离接触行为实施人权尽职是良好做法的另一个重要方面。³¹

5. 解决系统性问题

55. 不能期望工商企业解决他们遭遇的每一个发展问题。这既不合理也不可能，也不是《指导原则》所默示的内容。但是，工商企业需要证明已尽其所能实施尽职程序来处理与其业务有关的潜在和实际影响。

56. 在复杂环境中缓解人权影响通常需要考虑根本原因。一些商业平台认为解决根本原因是工商业的下一个前沿问题，这通常需要企业合作。建立集体影响力是一系列针对商业相关人权影响的行业和多利益攸关方举措的依据。然而，多利益攸关方举措在实践中的有效性问题是一个反复出现的主题，³² 一般而言，有必要增强与《指导原则》、问责制和申诉机制的一致性。

57. 参与此类举措可构成人权尽职方法的一部分，但不会改变企业在造成或加剧负面影响时应承担的责任。此外，为了使此种参与构成尽职方法的一部分，应将其用作获得影响力以处理负面影响的一种方式。

58. 关于利益攸关方开展协作并建立伙伴关系以解决供应链中的特定复杂问题并将问责机制纳入其计划，值得注意的例子包括《孟加拉国消防和建筑安全协议》(该协议旨在为该国的服装部门创造安全的工作条件)，以及旨在确保各部门工人享受基本生活工资的各项倡议，如“行动、合作与转型”倡议³³ 和“2020马拉维

³¹ 见 <https://www.somo.nl/should-i-stay-or-should-i-go-2/>。

³² 多利益攸关方倡议完整性研究所和凯南伦理研究所的杜克人权中心，《新的监管机构？评估多利益攸关方倡议的格局：跨国标准制定多利益攸关方倡议数据库的调查结果》，2017年6月。

³³ 见 <https://actonlivingwages.com/>。

茶叶”。³⁴ 解决系统性问题的其他伙伴关系包括旨在实现负责任的移民工人招聘的举措，³⁵ 为强迫劳动受害者提供补救，³⁶ 通过多利益攸关方合作为人权维护者提供保护与支持，³⁷ 以及在投资者的参与下进行负责任矿物采购。

6. 利用人权尽职作为促进可持续发展目标的切入点

59. 促进可持续发展目标的商业战略不能替代人权尽职。相反，有力的人权尽职有助于实现和促进可持续发展。对企业而言，对可持续发展的最大贡献是将尊重人权融入其各项活动和整个价值链，消除对人的伤害并关注潜在和实际影响——而不是从做出积极贡献的机会最大的另一头开始。³⁸ 换言之，企业需要意识到并接受，没有负面影响是一种最低预期和对可持续发展目标的积极贡献。

60. 一些企业领导和投资者正在认识到此种关联，并在就工商企业的人权尽职如何促进实现可持续发展目标开展案例研究。³⁹ 这为今后的发展提供了一个良好的起点。

C. 解决市场和治理失灵问题

61. 在针对本报告进行的协商中，强调了政府和投资者的压力是促进企业人权尽职的两个最强有力的驱动因素；对某些企业而言，另一个驱动因素是人权危机的纠葛。

62. 例如，采购、经济支持和国有企业的工作所体现的立法、经济激励和国家领导力被强调为政府行动的驱动因素。这些杠杆需要增强，以达到被主流企业采纳的临界点，并解决本报告所强调的市场和治理失灵问题。根据国际标准进行立法和充分执法也将有助于创造一个公平的竞争环境并实现整体善治。

1. 政府行动

63. 解决治理差距和市场失灵问题是政府的职责。正如《指导原则》所阐明的，国家的国际人权义务包括保护人们免受工商企业的人权侵犯。国家能够 and 应该使用一系列杠杆：政策工具和框架、立法、监管和裁决，以及各种经济激励、提供指导和促进多利益攸关方对话。

64. 履行该义务的一个关键方面是利用现有的监管杠杆。最近的发展动态表明行动是可能的。

³⁴ 见 <http://www.malawitea2020.com/>。

³⁵ 例如，见 <https://www.ihrb.org/employerpays/leadership-group-for-responsible-recruitment>。

³⁶ 见 <https://www.issarainstitute.org/>。

³⁷ 见 <https://www.creer-ihrb.org/lideresydefensores>。

³⁸ 见工作组关于《指导原则》和目标之间关系的 10 项主要建议，https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/Session18/InfoNoteWGBHR_SDGRecommendations.pdf 以及 <https://www.business-humanrights.org/en/civil-society-urges-businesses-govts-to-put-human-rights-at-core-of-implementation-of-un-sustainable-development-goals#c162595>。

³⁹ 例如，见 www.shiftproject.org/sdgs。

加强落实保护人权义务

65. 填补东道国在履行保护人权义务方面的空白是解决企业相关侵犯人权问题的根本所在。通过一致的立法和执法来实施国际人权标准——包括国际劳工组织的标准——至关重要。缺乏能力和有效机构是亟待解决的主要问题，解决途径包括借助国际支持。不过，如果有政治意愿来消除伤害人民和破坏可持续发展的做法，则有许多工作可做。积极监管和政策发展的例子包括：⁴⁰

(a) 刚果民主共和国关于手工采矿所产矿物的供应链透明度方案；⁴¹

(b) 印度尼西亚第2/2017号部长条例，该条例设立了一项认证机制以确保渔业不会发生侵犯人权行为；⁴²

(c) 中国政府支持以行业为重点的举措，以促进供应链中的尽职，例如信息和通信技术、航空、矿物采购、天然橡胶采购以及纺织和服装部门。⁴³

66. 此种发展应得到更广泛的推进。此外，还应进行更系统的规划并广泛分享经验教训。

通过立法制定尽职激励措施

67. 法律有助于为企业设定明确的预期，近期的法律发展正在推动将对公司人权尽职预期纳入国家法律。⁴⁴ 最突出的进展是2017年法国制定了一项法律，规定超过一定规模的法国工商企业有义务保持警惕，以防止由其子公司以及通过其商业关系造成的环境危害和人权侵害。⁴⁵ 这是第一部此类法律，它要求各部门的企业制定和实施警戒计划，并说明他们如何查明、预防和消除其全球业务中的人权影响。尽管存在局限，包括该法所涵盖的企业数量有限，但这是一项可喜的进展，值得其他国家政府学习。目前，瑞士议会也在审议一项关于在瑞士强制施行人权尽职的法律倡议。如果获得通过，那将是另一项积极进展。

68. 欧洲联盟最近出台的法规也包括为实施人权尽职制定激励措施的规定，即：

(a) 关于欧洲联盟某些大型工商企业披露非财务信息的指令，要求所涵盖的企业公开通报其政策、尽职程序、主要风险和对这些风险，包括人权风险的管理；

⁴⁰ 另一个例子涉及巴西引入的“黑名单”，该名单披露了被查出在供应链中使用奴隶劳工的公司，并禁止他们参与政府合同和服务。但近年来的执行工作受到了阻碍，应重整旗鼓。见工作组的国家访问报告 A/HRC/32/45/Add.1。

⁴¹ 见 <https://www.radiokapi.net/2017/06/20/actualite/economie/la-rdc-lance-son-initiative-pour-la-tracabilite-de-lor-artisanal-itoa>。

⁴² 见 <https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/documents/FIHRST-Jan-2017.pdf>。

⁴³ 这些举措在2017年工商业与人权论坛(A/HRC/38/49)上进行讨论。另见，例如《中国负责任矿产供应链尽责管理指南》和关于服装供应链的倡议，<http://mneguidelines.oecd.org/cntac-oecd-partner-to-strengthen-cooperation-textile-apparel-supply-chains.htm>。

⁴⁴ 监测此类发展的平台是“法律中的工商业与人权”网站，<http://www.bhrinlaw.org/>。

⁴⁵ 可在 <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2017/3/27/2017-399/jo/texte> 上查阅。

(b) 对欧洲联盟的原材料和金属材料进口商进行强制性尽职调查, 要求按照经合组织《关于受冲突影响地区和高风险地区负责任矿产供应链的尽职调查准则》施行人权尽职调查。执行工作由欧洲联盟各成员国开展。

69. 对于不采取措施满足《指导原则》所设预期的企业, 德国政府正在采取一种有趣的方法, 可能涉及立法。德国政府在其国家行动计划中承诺, 如果在2020年之前最少有50%员工人数超过500人的德国工商企业未能制定政策和程序落实人权尽职, 将考虑制定强制性要求。

70. 在解决商业活动和供应链中的强迫劳动和贩运以及童工等具体挑战方面, 也有一些重要的法律进展, 即:⁴⁶

(a) 联合王国《2015年现代奴隶法案》要求在该国开展业务且年营业额达3 600万英镑或以上的工商企业报告为确保其供应链和业务活动中没有强迫劳动和贩运而采取的措施。虽然存在重大局限, 包括缺乏制裁, 未能将遵守该法与授予公共采购合同联系起来, 以及缺乏中央登记, 但该法属于整体取得的积极进展的一部分;

(b) 《2010年加州供应链透明度法案》要求在加利福尼亚州开展业务的受影响工商企业向公众报告它们作出了哪些努力“消除所出售的有形商品直接供应链中的奴隶制和人口贩运行为”;

(c) 荷兰的童工尽职调查法(待参议院核准, 预计于2020年生效)要求公司确定其供应链中是否存在童工, 并就如何消除童工现象制定一项行动计划。

71. 澳大利亚联邦议会预计将于2018年下半年通过一项现代奴隶制法案。政府提出的拟议法律的特点之一是强制性要求具有一定规模的企业报告其如何管理业务活动和供应链中的现代奴隶制风险, 并提议政府以身作则, 发布一份涵盖联邦采购的年度综合报表。2018年6月新南威尔士州通过了一部类似的法案。

72. 虽然评估上述法律发展的实际影响还为时尚早, 但有两项成效特别值得强调:

(a) 立法有助于工商企业内部的决策层提升尊重人权的的企业责任意识。在明确要求董事会成员需要落实此等责任的情况下, 人权尽职已提上董事会和执行委员会以及法务部等关键职能部门的日程;

(b) 虽然现行法律仅直接适用于大型公司, 但相关义务正通过企业对企业的压力逐级下达至供应链。传闻证据显示, 此类发展使得受法律涵盖的工商企业更容易在与政府实体, 如合资企业和国有企业的伙伴关系中提高对人权尽职的需求。

73. 在审议有关人权尽职或信息披露的法律时, 最重要的因素是以《指导原则》为基础, 尽量减少差异。在探讨此类法律时需考虑的其他因素包括:

⁴⁶ 美国《2015年贸易便捷化及贸易执法法》提供了一种不同的法律工具, 允许海关当局限制进口使用强迫劳动生产的货物。

(a) 如何通过制定激励措施以提供信息说明有关管理和消除对工人和社区的实际与潜在影响的程序，来促进有意义的披露；⁴⁷

(b) 如何推进有关确保披露信息透明度和采取后续行动的程序；

(c) 如何推进强有力的人权尽职，而不是“勾选”方法，因为必须将预防和落实作为最终目标；

(d) 考虑到涉及某特定国家政府的供应链规模，如何扩大公共采购的覆盖范围；

(e) 如何促进在保密问题(关于合法的商业考虑因素和利益攸关方的安全关切)与提高透明度的必要性之间取得适当的平衡，以披露充足信息来履行公司尊重人权的责任；

(f) 如何促进谨慎而有针对性地使用严格责任的概念，即适当利用充分尽职证据作为可能的法律辩护依据，以鼓励制定强有力的人权尽职程序(见A/HRC/38/20/Add.2)。

74. 可能有必要采取有针对性的措施来解决供应链中的强迫劳动等具体的人权挑战。与此同时，政府和工商企业都需要确保对某一特定挑战的关注不以其他重大问题为代价。为制定明智而有效的法律，⁴⁸ 需要注意潜在风险，例如：

(a) 不仅仅只涵盖规模最大的公司，因为尊重人权的责任适用于所有规模的工商企业，无论企业大小，都可能造成负面人权影响；

(b) 不可任由不遵守规定的企业逃避后果，从而给达到预期的企业造成不公平的负担；两项关键要素包括政府需要就问题采取后续行动，而企业需要对不遵守规定的行为承担后果；

(c) 方法过于死板和规范，没有考虑到不存在一套放之四海而皆准的公式；

(d) 不同法域之间的法规不一致，因为旨在促进人权尽职的所有法律发展动态应与《指导原则》保持一致。开创型政府有机会在跨法域的集体行动和协调工作中发挥领导作用，以确保工商企业达到统一的预期。此种协调对于给人权尽职标准较高的法域内的企业提供一个公平的竞争环境和避免“去风险”(即工商企业避免在高风险环境中投资)也很重要。

75. 在努力推广更好的预防方法的同时，还需要推动法律发展，通过司法和非司法措施，如国家联络点，完善获得补救的途径。⁴⁹ 这可能有助于增强实施适当人权尽职的动力，因为企业给人造成负面影响的成本将变得更加明晰。

⁴⁷ 关于强制披露所面临主要挑战的讨论，见大赦国际和企业与人权资源中心的报告，《创造范式转变：完善获得公司人权侵犯补救的法律解决办法》。

⁴⁸ 欧洲企业司法联盟提出了有效人权尽职法律的一系列关键特征，见 <http://corporatejustice.org/news/6133-ecj-publishes-key-features-of-mandatory-human-rights-due-diligence-legislation?platform=hootsuite>。

⁴⁹ 见工作组报告 A/72/162 和人权高专办关于在与工商业相关的侵犯人权案件中提高司法与非司法机制效力的问责和补救项目的报告，<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/OHCHRaccountabilityandremedyproject.aspx>。在以下报告中，人权高专办强调需要将人权尽职概念适当纳入相关的国家法律制度：A/HRC/32/19、A/HRC/32/19/Corr.1 和 A/HRC/32/19/Add.1。在后续报告(A/HRC/38/20/Add.2)中，人权高专办阐明，有可能制定法律制度，其中，未能开展人权尽职调查可以成为法律诉讼的依据，而无需证明伤害是由缺乏尽职调查造成的。

76. 在增强人权尽职与法定义务之间的联系时，各国可采取若干战略。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在一份报告(A/HRC/38/20/Add.2)中强调指出，各项工作应以明确的政策目标为指导，并采取谨慎方法，为工商企业实行强有力的尽职调查制定激励措施，同时也在“法律确定性和为企业制定其人权尽职程序提供灵活性”之间取得平衡。报告还强调，需要构建法官在确定责任时更自由、有效地使用人权尽职概念的能力，例如在侵权案件中，这将为公司适当实施人权尽职提供一种有力的激励。

77. 工商企业和各协会强调了制定人权尽职法律的局限性。⁵⁰ 这些关切是合理的，但并未否定政府采取措施，包括诉诸法律手段以缩小治理差距的必要性。在考虑最有效的方法时，各国可以借鉴其他领域的立法和执法工作，如反贿赂和环境保护(见工作组报告A/HRC/35/33)，在这些领域，工商企业已经能够适应执行有关企业责任预期的法律。一般而言，工商业行为体不反对有助于创建公平竞争环境和能够提供可预测性的法律。

78. 虽然需依赖于立法进展并予以扩大，但短期内法律本身可取得的成果是有限的。其他方法需同步进行。

利用国家作为经济行为体的作用

79. 《指导原则》的原则4明确指出“国家应采取额外步骤，保护人权不受国家拥有或控制的工商企业，或接受国家机构，例如出口信贷机构和官方投资保险或担保机构实质性支持和服务的企业侵犯，包括在适当时，要求人权尽职”。

80. 工作组在之前的报告中评估了这一领域的做法和下一步行动。工作组在其关于国有企业的报告(A/HRC/32/45)中重点阐述了一些国家政府和国有企业的良好做法，并呼吁国有企业以身作则。在现有良好做法模式的基础上，各国政府应要求国有企业在其业务活动中开展人权尽职调查，并对国内外的商业伙伴提出同样的要求。作为这些工作的一部分，各国政府应要求对包含人权在内的环境、社会和治理因素做出系统而有意义的报告——基于在环境、社会和治理方面取得的进展以及各法域已经出现的人权报告要求。

81. 正如工作组在人权理事会第三十八届会议上提交的报告(A/HRC/38/48)所阐述的，各国也可利用经济激励推动施行人权尽职。它们应该为贸易和投资提供政府支持，如出口信贷，以企业尊重人权为条件。除出口信贷外，各国还能向出口型公司提供一系列其他服务，包括参加贸易代表团、贸易游说、就向国外市场出口给予一般指导，大使馆在海外市场提供服务，以及培训和其他资源等。工作组确定了这一领域的一些新出现的做法，但强调仍有许多工作要做。现有做法表明，如果有政治意愿，这是一个能够在短期内取得进展的领域。

82. 《指导原则》的原则6明确指出国家应“促进与其有商业往来的工商企业尊重人权”，尤其是通过其采购活动。鉴于其规模，公共采购为国家在商业环境中履行保护人权义务提供了最重要的手段之一，通过授予公共采购合同可以激励落

⁵⁰ 见国际雇主组织提交的材料，<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/WGSubmissions/2018/IOE.pdf>。

实人权尽职。尽管整体进展缓慢，需要进行法律改革和增强政策的总体一致性，但良好做法正在出现。⁵¹

83. 各国应齐心协力，加强在这一领域的协作与统一。例如，欧洲委员会在2016年关于人权和工商业的建议中认识到这一需要，呼吁成员国在国家拥有或控制工商企业、向工商企业提供实质性支持和服务或与工商企业进行商业交易时，促进人权尽职。该建议还呼吁成员国“对不尊重人权的行为予以适当制裁。”⁵²

促进政策一致性、指导和协作方法

84. 除公法和行政措施外，国家还应使用其他一些政策杠杆。为在商业实践中提高人权尽职采纳率所采取的国家行动的主要作用包括：

(a) 促进政策一致性。政府部门与制定商业做法和自然人权义务的机构之间缺乏政策一致性是一个重大差距。不过，大多数国家政府越来越认识到这一点，并且这也体现于越来越多的国家行动计划是一个良好的起点。缩小政策一致性方面的差距应该是执行现有行动计划和今后制定此类计划所面临的关键问题。行动要点应该是各国政府在人权尽职方面以身作则，解决本报告中确定的问题，从而就在更广泛的商业做法中采纳人权尽职取得进展；

(b) 提供指导。国家应在将国际尽职调查指导翻译为本国语言并根据当地情况提供指导方面发挥主导作用。例如，在新兴市场背景下，中国政府支持若干项以行业为重点的举措，以促进供应链中的尽职。政府和公共机构也可以为董事会提供人权责任方面的指导。⁵³ 此外，国家需发挥积极作用，支持为中小型企业制定有关其需落实的人权尽职的指南；

(c) 推动同行学习和关于人权尽职的多利益攸关方平台。涉及受影响的社区和工人、人权维护者、民间社会组织及工商企业和协会等相关利益攸关方的国家行动计划中的各项程序为就企业相关人权风险开展全国对话提供了平台，并为总体增强人权尽职提供了方法。为帮助提高认识和更好地了解特定部门所面临的人权风险，政府还应支持以部门为重点的平台。例如，荷兰的外交部和经济事务与气候政策部推进了一项进程，使荷兰的商业部门参与制定基于部门的契约，以解决涉及在国际上开展业务的公司的“企业社会责任”风险。⁵⁴ 迄今为止工商企业已签署的契约，例如涉及服装和纺织部门、银行部门、黄金部门、食品部门和保

⁵¹ 例如，见公共采购与人权国际学习实验室，<http://www.hrprocurementlab.org/>。关于使用制裁的一个例子是智利的采购机构(ChileCompra)，该机构禁止被发现从事反公会活动的公司与政府实体开展业务：<http://www.chilecompra.cl/category/centro-de-documentacion/normativa/provedores-inhabilitados-para-contratar/>。

⁵² 见 <https://edoc.coe.int/en/fundamental-freedoms/7302-human-rights-and-business-recommendation-cmrec20163-of-the-committee-of-ministers-to-member-states.html>。

⁵³ 一个例子是联合国平等与人权委员会的指导，其中包含董事会为证明其公司正在管理人权影响应遵循的五个步骤：https://www.equalityhumanrights.com/sites/default/files/business_and_human_rights_web.pdf。

⁵⁴ 见 https://www.imvoconvenanten.nl/?sc_lang=en。

险部门的契约，系通过部门协会、成员公司、政府、工会和民间社会组织之间的多利益攸关方对话制定。虽然荷兰协议的评价工作仍在进行，但整体方法具有创新性，可以进行更广泛的探索。成功的关键因素包括根据《指导原则》确定基准、进行多利益攸关方磋商以帮助在实践中广泛了解《指导原则》、为能力建设提供资源、建立监测和问责机制，以及对最初不了解或不愿履行尊重人权责任的企业采用“胡萝卜加大棒”的方法。为了解决后一方面的问题，各国政府可以在推动国家雇主组织和行业及部门协会参与方面发挥更大作用。

2. 投资者影响力

85. 投资者可通过设定预期并与他们所投资企业的董事会和高级管理人员互动，在推动更广泛地采用人权尽职方法方面发挥重要作用。

86. 投资者越来越多地依照《指导原则》提出有关人权政策和人权尽职的问题。这种做法超越了对社会负责的投资者的利基范围，成为一种更广泛的趋势，更加注重管理企业的社会影响，并将环境、社会和治理方面的考虑因素纳入主流投资决策。人们越来越认识到适当的人权尽职和人权风险因素的融入可整体改善风险管理——并且对人和投资都有益处。

87. 这是一项可喜的进展，为落实各项举措所做的努力令工作组感到欣慰，例如投资者人权联盟，这是一个集体行动平台，将投入了2万亿美元的机构投资者与促进公司尊重人权的工具和战略联系起来。⁵⁵ 《负责任投资原则》与《指导原则》的协调一致也令工作组颇感欣慰，在《负责任投资原则》中，《指导原则》被用作一个参与框架。例如，在一份报告中，《负责任投资原则》指出，当采掘部门公司参与时，“指明在治理和纳入人权、人权风险评估、利益攸关方参与和申诉机制领域的良好做法是有帮助的。所有这些正逐渐成为采掘部门普遍良好做法的一部分。”⁵⁶

88. 《负责任投资原则》和投资者都强调指出，《指导原则报告框架》是投资者更好地评估工商企业如何理解和管理其人权影响的有用工具。

89. 越来越多的投资者正确地认识到他们有尊重人权的责任。与任何其他企业一样，投资者可能会造成或加剧负面影响，也可能通过对不同行业、部门和区域的公司进行投资与众多负面人权影响产生关联。《指导原则》明确指出，作为自身人权尽职的一部分，投资者应利用其影响力预防与缓解潜在和实际负面影响。

90. 协助投资者评估公司人权表现的各项举措⁵⁷ 以及将人权评估纳入由各机构开展的环境、社会、治理和可持续性因素评价有助于推动这一趋势。展望未来，工作组鼓励进一步努力：

⁵⁵ 关于投资者如何参与人权问题的概述，见 <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/WGSubmissions/2018/InvestorAlliance.pdf>。

⁵⁶ 《负责任投资原则》，“人权与采掘业：为何参与，谁参与，如何参与”，2018年。

⁵⁷ 例如，见《企业人权基准》和《指导原则报告框架》。

(a) 借助最近在将环境风险管理纳入投资实践方面的发展,进一步将人权风险管理和参与纳入投资决策以及环境、社会和治理评估工作的主流,这一方面的进展速度已显著提高;⁵⁸

(b) 借助在增加证券交易所设定的环境、社会和治理要求方面的进展(包括新兴市场在内的多个管辖区域正在取得进展),⁵⁹ 系统地将人权尽职纳入此类要求。可持续证券交易所倡议可在这些工作中发挥关键作用;

(c) 让投资者和证券交易所参与国家行动计划进程;

(d) 系统地推广《指导原则》,使之作为全球商定的标准,以补充经合组织关于机构投资者负责任商业行为的指导;

(e) 促进投资者、评级机构以及环境、社会和治理研究人员之间的协调与共识,以便制定更一致的方法:(a) 使人们更好地了解工商企业如何在实践中管理人权影响;和(b) 推动更有效的尽职调查而不是采用“勾选”方法和公式化答案;

(f) 加强投资者的理解,即人权风险管理的目的是预防和消除人所面临的风险——而不是投资风险。

91. 还应努力制定更好的衡量标准和指标来评价人权尽职方面的表现,从而为这一领域的进展提供支持。工作组欢迎为应对这一挑战正在做出的努力,包括:

(a) 全球汇报计划努力与《指导原则》保持一致,包括近年来对重要性的定义做出更改以纳入影响的概念并使其与《指导原则》保持一致。该计划设立了人权问题披露技术委员会,以探索如何进一步保持一致,包括如何以最好方式报告尽职调查管理方法。由于该计划提供了最广泛使用的非财务报告框架,所以这一进程具有巨大潜力;

(b) 努力探讨综合性报告与根据《指导原则》报告之间的密切关系;⁶⁰

(c) 非营利组织Shift与比勒陀利亚大学人权中心、东南亚国家联盟(东盟)企业社会责任网络以及波兰人权与工商业研究所合作开展了一个项目,目的是开发更好的信息、衡量标准和指标使用方式来评价企业尊重人权的情况。⁶¹

五. 结论和建议

A. 结论

92. 企业人权尽职已成为所有工商企业的一种预期行为规范。少数早期采纳者正在指明方向,良好做法正在形成。不过,仍需要作出巨大努力,因为全世界的大

⁵⁸ 见 <https://www.unpri.org/academic-research/a-just-transition-integrating-the-social-dimension-into-climate-strategies/3202.article>。

⁵⁹ 见 https://www.shiftproject.org/media/resources/docs/Shift_updatecorplawproject_2013.pdf。

⁶⁰ 见 <https://www.ungpreporting.org/resources/the-ungp-reporting-framework-and-integrated-reporting/>。

⁶¹ 见 <https://www.shiftproject.org/resources/collaborations/valuing-respect/>。

多数工商企业仍不了解、不能或不愿按照要求落实人权尽职，从而履行其尊重人权的责任。不断扩大正在出现的良好做法并解决仍然存在的差距和挑战是今后的根本挑战。这需要所有行为体共同努力。改变商业做法的一些最有力的驱动因素（先行者除外）证明，投资者和政府可发挥关键作用。特别是对政府而言，解决和终止市场与治理失灵问题是其固有职责。

B. 建议

93. 工作组建议国家利用所有可用的杠杆来解决市场失灵和治理差距问题，推进将企业人权尽职作为标准商业做法的一部分，确保与《指导原则》保持一致，途径包括：

(a) 利用立法来激励实施尽职调查，包括采用强制性要求，同时考虑到推动企业有效实施和促进公平竞争环境的要素；

(b) 发挥其作为经济行为体的作用，促进人权尽职，包括将人权尽职纳入国有企业和促进贸易与投资的机构的业务活动，以及纳入公共采购；

(c) 促进在政府内部加强政策一致性，包括采用或加强实施关于工商业与人权的国家行动计划；

(d) 为包括中小型企业在内的工商企业提供符合地方情况的人权尽职指导；

(e) 协助多利益攸关方平台促进关于工商业相关人权风险、解决这些风险的方法，以及加强监测和问责制的对话，包括在部门范围内。

94. 工作组建议工商企业：

(a) 如果已采用基于《指导原则》的人权尽职政策和程序，则继续前行，并力求与受影响的利益攸关方、民间社会组织、人权维护者和工会接触以及保持潜在和实际影响管理的透明度，以不断改进相关方法；

(b) 如果尚未实施人权尽职方法，则马上开始，包括依照《指导原则》评估其潜在和实际的人权影响，评估现行程序的不足之处，并制定关于在其业务活动和价值链中落实人权尽职程序的行动计划，包括学习本行业和其他部门新出现的良好做法；

(c) 考虑集体影响力方法，特别是在面临系统性人权问题时。

95. 工作组建议投资界的实体落实人权尽职，以之作为其在《指导原则》下应承担的部分责任，更系统地要求他们所投资的公司施行有效的人权尽职，并与其他组织和平台进行协调，以确保与公司保持一致以及进行有意义的接触。