



## 人权理事会

### 第二十一届会议

#### 议程项目 2 和 3

#### 联合国人权事务高级专员的年度报告以及 高级专员办事处和秘书长的报告

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

## 整个联合国系统为推动工商业和人权议程及传播和实施 “工商业与人权指导原则”作出贡献

### 秘书长的报告

#### 摘要

人权理事会在第 17/4 号决议中请秘书长编写一份报告，说明包括各方案、基金和专门机构在内的整个联合国系统如何能够为推动工商业和人权议程及传播和实施“工商业与人权指导原则”作出贡献，特别说明如何能够在联合国系统内最好的解决所有相关行为者这一方面的能力建设问题，并向理事会第二十一届会议提交该报告。

本报告根据这一要求编写，概述联合国系统各实体和机制正在就工商业和人权问题开展的活动。报告阐明了机会，为在联合国系统内部推动工商业和人权议程提供了建议，包括全系统的协调机制纳入该议程，尤其是“工商业与人权指导原则”，以及将指导原则纳入各该方案与活动，包括纳入能力建设的努力。报告还建议使联合国的内部政策和做法与“指导原则”相一致，以便通过其业务关系管理风险，并促进对人权的尊重。

## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-9	3
二. 背景 .....	10-11	4
三. 国际标准与程序趋于一致 .....	12-16	4
四. 联合国与工商业和人权相关的活动 .....	17-27	5
A. 制定标准和倡议 .....	18-22	5
B. 能力建设与合作 .....	23-27	6
五. 推动工商业和人权议程 .....	28-74	7
A. 嵌入议程 .....	28-30	7
B. 纳入“指导原则”：联合国内部的具体工作领域 .....	31-59	8
C. 相关行为者的能力建设 .....	60-74	12
六. 联合国的政策与程序与“指导原则”一致 .....	75-91	14
A. 投资管理 .....	80-81	15
B. 采购 .....	82-87	15
C. 伙伴关系 .....	88-91	16
七. 结论和建议 .....	92-104	17

## 一. 导言

1. 全球经济危机继续对世界各地人民享有人权造成有害影响。危机的根源正是几十年来对快速发展的全球化的管理失败，这一失败造成了许多层面的治理差距，包括经济力量和行为人的范围和影响与社会管理其不良后果的能力之间的差距。这些治理差距为各类经济行为者的不当行为提供了一种纵容的环境，缺少适当的惩罚或赔偿。<sup>1</sup> 缩小并最终弥合这些差距以限制其对人权的不利影响是一项全球挑战。联合国必须为应对这一挑战发挥作用。

2. 为了实现上述目标，已在 2011 年采取了一项重要步骤，人权理事会在第 17/4 号决议中一致核可了“工商业与人权：实施联合国‘保护、尊重和补救’框架指导原则”。<sup>2</sup> 在来自所有区域和经济发展水平的会员国的支持、全球工商业组织和工会的认可，以及民间社会组织的广泛支持下，“指导原则”被有效地确立为有关工商业和人权议程的全球权威参考标准。这是在预防和处理工商业相关活动对人权的不利影响方面的一项关键进展。

3. 为了促进“指导原则”的传播和实施，人权理事会还通过第 17/4 号决议设立了人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组，工作组由 5 名独立专家组成，任期 3 年。

4. 人权理事会第 17/4 号决议还决定在工作组的指导下设立工商业和人权年度论坛，为来自所有地区的利益攸关方提供一个场所，讨论趋势与挑战，查明实施“指导原则”的最佳做法，以及促进对话与合作。<sup>3</sup>

5. 人权理事会承认在使经济行为者的行为遵守国际人权规范方面联合国可发挥的重要作用，因此还在第 17/4 号决议中请秘书长编写一份报告，说明整个联合国系统如何能够为推动工商业和人权议程及传播和实施“指导原则”作出贡献，特别说明如何能够在联合国系统内最好地解决所有相关行为者这一方面的能力建设问题，并向人权理事会第二十一届会议提交该报告。本报告根据这一要求编写。

6. 在本报告中，秘书长审议了如何将工商业和人权议程，尤其是将“指导原则”有效地纳入联合国各种方案与活动，特别是如何将该问题纳入现有的全系统协调与政策架构。依照人权理事会第 17/4 号决议的要求，报告尤其重点讨论了系统在所有行为者就工商业和人权问题，尤其是为实施“指导原则”建设必要能力方面发挥的作用。报告还讨论了“指导原则”如何在组织内部内化的问题。

<sup>1</sup> A/HRC/8/5, 第 3 段。

<sup>2</sup> A/HRC/17/31, 附件。

<sup>3</sup> 第一次年度论坛将于 2012 年 12 月 4 日至 5 日在日内瓦举行。

7. 虽然人权理事会设立的工作组可在推动实施“指导原则”方面发挥重要作用，但工商业和人权议程本身的范围与复杂性要求整个联合国在更大范围内作出一致努力。各国政府、工商界和民间社会吁请联合国在推动传播和实施“指导原则”方面发挥积极作用，也体现了这一观点。

8. 为编写本报告，人权事务高级专员办事处(人权高专办)请所有国家和联合国机制、机构、专门机构、基金和方案及其他相关利益攸关方向秘书长提交意见和建议，讨论如何实现第 17/4 号决议制定的目标。收到了 70 多份材料。<sup>4</sup>

9. 鉴于本报告所涉范围较广，所以只能就提出的主要实质性和组织问题提供一个纲要，这些问题涉及确保联合国系统所有相关实体和机制以符合其各自任务授权的方式，参与推动工商业和人权议程。执行本报告中提出的建议，很有可能需要相关实体作补充分析。

## 二. 背景

10. 在有关工商企业的人权责任的长期和两极分化讨论的背景下，人权事务委员会在 2005 年第 2005/69 号决议中请秘书长任命一名人权与跨国公司和其他工商企业问题特别代表，其任务是确认并澄清工商企业在人权方面的责任和问责制的标准，并详细说明国家可在有效管制和评判企业行为这方面发挥的作用。2008 年，特别代表向人权理事会介绍了“保护、尊重和救济”：工商业与人权框架，作为进一步行动的基础。理事会第 8/7 号决议欢迎该框架，并请特别代表将其付诸实施。2011 年，特别代表在对多个利益攸关方进行了为期六年的广泛协商和研究的基础上，向理事会提出落实该框架的“指导原则”。

11. “指导原则”没有规定新的法律义务，而是澄清和详细介绍了现存标准，包括国际人权法之下标准的影响，以及国家和工商企业可采纳的做法，包括促进人权受到企业侵犯的人权受害者获得补救的途径。

## 三. 国际标准与程序趋于一致

12. “指导原则”得到人权理事会的一致核可，并得到所有利益攸关方的广泛支持，使之在联合国职权范围内外获得了权威和广泛认可的基础，从而可将工商业和人权议程推向一个新的阶段，重点致力于确保有效实施。

13. 关于工商业和人权的全球标准和举措正在围绕“指导原则”趋于一致。“指导原则”中规定企业尊重人权的责任已纳入联合国系统实体所作的努力，如

<sup>4</sup> 各国共提交 12 份，联合国系统实体和机制 12 份，国家人权机构 5 份，工商业组织 4 份，民间社会组织和其他利益攸关方 40 多份。

世界粮食安全委员会的“在国家粮食安全范围内对土地使用、渔业和林业进行负责任的治理的自愿准则”，以及国际金融公司经修订的“可持续性框架”。

14. 全球契约是联合国为与工商部门合作，包括为支持人权设立的平台。该契约指出，“指导原则”阐明了契约原则中强调企业尊重人权的要素。2012年，全球契约与联合国儿童基金会(儿童基金会)和救助儿童会共同发布了“儿童权利和商业原则”，以“指导原则”为基础，为企业在运营过程中尊重和支持儿童权利提供指导。

15. 在联合国以外，“指导原则”的不同核心组成部门已被纳入了一些关键标准，如经济合作与发展组织更新的“多国企业准则”及国际标准化组织的社会责任标准 ISO 26000。

16. 推动传播和实施“指导原则”的努力正在各利益攸关方群体之间进行，包括在区域组织和会员国层面，以及工商业部门、国家人权机构和民间社会作出的努力。<sup>5</sup>

#### 四. 联合国与工商业和人权相关的活动

17. 联合国与工商业和人权议程相关的活动在很大程度上以制定规范和倡议为核心。其他的努力围绕为利益攸关方提供支持，以及在较小范围内促进对话。

##### A. 制定标准和倡议

18. 人权高专办为制定“指导原则”进程提供了实质性支持。人权高专办继续支持并与工作组和国际人权系统的其他组成部分开展合作，并与其他机构和倡议合作促进“指导原则”。高级专员曾在若干场合呼吁工商界将尊重人权纳入经营实务。<sup>6</sup>在国家层面，人权高专办有时监测和讨论工商业活动对人权的影响，包括致力于确保受影响的社区获得有效的补救，以及促进利益攸关方之间的对话。<sup>7</sup>

19. 支持传播和实施“指导原则”的努力是工作组的明确任务。另一些特别程序任务负责人常常讨论与工商业相关的人权状况和主题，有些已在其分析中适用

<sup>5</sup> A/HRC/20/29, 第 22-40 段。

<sup>6</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/EventsStatements.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/EventsStatements.aspx)。

<sup>7</sup> 见 <http://cambodia.ohchr.org/EN/PagesFiles/LandandHousingRights.htm>。

“指导原则”和“框架”。<sup>8</sup> 人权条约机构也越来越多地从缔约国的条约义务角度出发，讨论工商业企业的影响。<sup>9</sup>

20. 除了以上第 12 至 16 段描述的举措以外，联合国系统的另一些实体也履行与制定标准和倡议相关的重要职能。具体而言，国际劳工组织(劳工组织)与各国、工商企业和工会合作促进与监测国际劳工标准的执行情况，这些标准与其他一些人权标准构成“指导原则”的规范性内容。

21. 全球契约推动企业界尊重和支持人权的努力包括一些倡议，如“增强妇女权能原则”，以及与土著问题常设论坛秘书处合作为工商界与土著人民合作设立的多利益攸关方工作组。

22. 就受冲突影响地区的工商业活动而言，安全理事会处理了企业尊重人权的问题，尤其体现在由支持制裁委员会的专家组根据第 1896(2009)号决议，为来自刚果民主共和国的矿产品贸易制定的“尽责调查准则”。

## B. 能力建设与合作

23. 人权高专办目前正在努力提高其国家和区域办事处工作人员处理工商业和人权问题的能力，以开始与各国政府、民间社会组织、国家人权机构<sup>10</sup>及工商业组织与网络合作，促进对“指导原则”的认识和实施。<sup>11</sup> 高专办还与全球契约密切合作，努力为工商企业实施“指导原则”开发指导材料和工具。<sup>12</sup>

24. 另一些实体，如联合国粮食及农业组织和儿童基金会已开始将工商业和人权问题及“指导原则”纳入工作人员和其他利益攸关方的能力建设。全球契约办公室还为联合国工作人员参加“保护、尊重和补救”框架情况介绍会提供便利。

25. 全球契约通过其地方网络等方式，为与工商业部门直接合作提供平台，旨在提高认识、开发工具和指导材料，<sup>13</sup> 以及共享有关将人权问题纳入经营实务的知识和良好做法。联合国环境署(环境署)的金融倡议是与金融部门开展的一项可持续性全球伙伴关系，该倡议在人权和金融方面开展的工作也纳入了“指导原则”。

<sup>8</sup> 例如：危险物质及废料的无害环境管理和处置对人权的影响问题、食物权问题、享有安全饮用水和卫生设施的人权问题、土著人民问题、人权维护者处境问题，以及海地和柬埔寨的人权状况问题等特别程序任务负责人。

<sup>9</sup> 儿童权利委员会关于儿童权利和工商业的一般性意见(即将发布)。另见 E/C.12/2011/1。

<sup>10</sup> 例如，见 [www.ihrb.org/pdf/Uganda-Workshop-Final\\_Summary\\_Report.pdf](http://www.ihrb.org/pdf/Uganda-Workshop-Final_Summary_Report.pdf)。

<sup>11</sup> 作为在国家层面促进“原则”的努力之一，人权高专办柬埔寨办事处发布了翻译为高棉语的“指导原则”。

<sup>12</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/Tools.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/Tools.aspx)。

<sup>13</sup> 见 [www.unglobalcompact.org/Issues/human\\_rights/Tools\\_and\\_Guidance\\_Materials.html](http://www.unglobalcompact.org/Issues/human_rights/Tools_and_Guidance_Materials.html)。

26. 联合国系统各实体的另一些活动也为利益攸关方提供与工商业和人权问题相关的支持。颇为重要的是，劳工组织就公约的批准开展后续工作，帮助各国政府、雇主和雇员组织进行国际劳工标准方面的能力建设。劳工组织还通过其工商业服务台及与工商业相关的网络，为企业提供有关如何尊重与劳工相关人权的直接指导。

27. 建设和平支助办公室和环境署的冲突后事务处就国家资源的管理和私营部门的作用提供政策指导。另一些机构，如联合国开发计划署(开发署)和联合国工业发展组织(工发组织)开展活动，支持各国政府和企业加强负责任的经营实务及为贫困者造福的投资。开发署还开展一些重点致力于促进采掘部门、土著人民和政府之间相互理解的方案。

## 五. 推动工商业和人权议程

### A. 嵌入议程

28. 工商业和人权议程完全属于联合国系统广泛人权主流化的范畴，人权主流化一直是联合国自 1997 年以来一系列改革举措的核心。然而，尽管存在上述一系列活动，但工商业和人权问题尚未成为联合国主流业务之一，甚至在人权系统内部也是如此。虽然当前为推动工商业和人权议程及“指导原则”作出了重要努力，但这些努力并非源自组织的首要战略，因此面临不连贯和分散脱节的可能性。此外，因为没有将这一问题纳入现有政策和联合国系统协调机构的协调战略，所以协调机构在推动这一议程方面发挥的作用也许未达到必要的程度，也无法充分实现在运营层面发挥影响的潜力。

29. 因此，必须确保在全系统协调政策、方案与活动，并确保所作的努力能够达到相应规模，以应对推动人权议程方面的挑战。应酌情将“指导原则”嵌入行政首长协调会及其附属机构、方案问题高级别委员会、联合国发展集团以及管理问题高级别委员会的政策制定议程。嵌入对其他协调机制来说也是必要的，如部门间预警和预防行动协调框架、机构间土著人民问题支助小组和协调人道主义援助机构间常设委员会，以及本报告中查明的关键实体。秘书长为支持界定和推进 2015 年之后发展议程的努力设立的联合国系统工作组，以及全系统为支持执行里约+20 会议提出的建议所作的规划，在这方面提供了另一个重要的平台。<sup>14</sup>

30. 将工商业和人权议程及“指导原则”嵌入联合国系统的宏观层面战略是必要的，旨在将“原则”进一步纳入全球和国家层面现有的结构、方案与活动，如下一节所述。这样做可加强组织在促进政策连贯和标准一致方面发挥的作用，以及与其他倡议形成更大的协同作用。还可加强联合国在以下诸方面的作用：加强

<sup>14</sup> 例如，见 [www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/BNUNGuidingPrinciplesBusinessHR.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/BNUNGuidingPrinciplesBusinessHR.pdf)。

问责制及对与工商业相关的人权影响予以补救、支持各国政府和工商业企业履行各自的责任，以及支持国家人权机构和民间社会推动“指导原则”的实施。

## B. 纳入“指导原则”：联合国内部的具体工作领域

### 1. 人权系统

31. 人权高专办在实施工商业和人权议程方面发挥核心作用，可采取适当行动，与联合国系统现有各协调机制的秘书处合作，促进和支持将“指导原则”纳入这些协调机制的相关重点领域。与联合国发展集团、建设和平支助办公室、开发署、全球契约、劳工组织、环境署金融倡议和其他行为者加强战略合作，将促进人权高专办在这方面的努力。

32. 在纳入工商业和人权议程以及有效促进“指导原则”这一更广泛的任务方面，存在一项尤为令人关注的问题，即采纳原则带来一致性，但这种一致性的充分收益可能在执行进程中被削弱。不同行为者正在对“指导原则”进行各自的解释，这种局面可能导致利益攸关方群体之间的解释相互脱节及理解出现分歧。为了避免这一后果，人权高专办根据“指导原则”的规定，就企业尊重人权的责任编写了一份解释指南。<sup>15</sup> 但是，还需要更多这类指导。

33. 联合国系统内部为解释“指导原则”相关问题提供统一指导和说明的机构联络点设在人权高专办，<sup>16</sup> 联络点与工作组密切合作，并酌情与其他人权机制、机构或组织合作。由于推动能力建设和实施“指导原则”方面努力的力度不断增加，内部和外部利益攸关方都在寻求指导与支持，所以进一步加强了“一站式服务”的理念，以确保与“指导原则”保持一致。

34. 鉴于“指导原则”并非一套静态的规范，所以可能出现规范差异。因此，联合国人权系统应在多利益攸关方开放进程的支持下进一步制定标准。

35. 人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组的任务是专门致力于推动传播和实施“指导原则”，除此工作组以外，人权理事会另一些特别程序任务负责人也具备良好条件，可在其对特定情况或主题领域进行分析时适用“指导原则”。任务负责人对这一问题给予更大关注，可有助于进一步探讨各国和工商业部门在不同运营环境下实施“原则”面临的具体挑战，尤其是涉及人权问题、人权维护者和弱势群体的挑战。

36. 在澄清对缔约国适用与工商业相关人权问题的国际人权义务方面，联合国条约机构可发挥重要作用。条约机构可采用“指导原则”（“指导原则”在很大程度上来源于现有的条约义务），为与缔约国的对话提供资料，用于条约报告进

<sup>15</sup> 可在 [www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/RtRInterpretativeGuide.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/RtRInterpretativeGuide.pdf) 上查阅。

<sup>16</sup> A/HRC/14/27, 第 126 段。



程、个人申诉，以及阐述一般性意见、声明，及涉及缔约国工商业活动对人权的影响相关义务的条约机构其他成果。

37. 在为本报告提交材料时，一些国家建议在普遍定期审议中纳入“指导原则”的第一项支柱，即对保护人权免受企业侵犯的义务进行报告。这样做便于更系统地收集资料，说明国家在实施“指导原则”方面作出的努力。民间社会也可在提交的材料中使用“原则”作为基准，为普遍定期审议和条约机构进程作出贡献。

## 2. 整个联合国系统

38. 整个联合国系统更加关注人权，为将工商业和人权议程，尤其是将“指导原则”纳入现有平台和活动提供了机会。

39. 全球契约作为联合国与工商业部门合作的战略政策倡议，以通过建设共识、支持有关工商业的人权责任的学习和对话等方式作出了贡献。同时，公司成员认识和履行这类责任仍是一项关键挑战。全球契约必须应对这一挑战，在工商业参与者为加入契约所作的承诺中以更加明确的条款强调“指导原则”规定的、公司尊重人权的责任。全球契约与人权相关的所有活动应起码与“指导原则”保持一致。

### (a) 联合国在区域和国家层面的活动

40. 联合国在国家 and 区域层面开展的一些活动与工商业和人权议程相关。将“指导原则”纳入这些活动能够加强与工商业和人权相关国际标准的连贯性和一致性。

41. 在区域层面，工商业和人权议程及“指导原则”有利于联合国区域委员会的活动重点关注指导、能力建设和经济及社会政策方面的技术合作，吸引会员国和各区域其他利益攸关方的参与。

42. 在国家层面，联合国驻地协调员和国家工作队可发挥重要的战略作用，促进政府、工商业企业和民间社会之间的对话；在经济活动背景下促进对人权尽责；确保土著人民等弱势社区面临的风险得到考虑；提供技术援助；以及支持相关的研究。

43. 驻地协调员应在国家层面发挥领导作用，尽可能与人权高专办合作，确保在相关机构之间协调，将工商业和人权问题纳入国内发展战略和方案。驻地协调员还应将“指导原则”纳入其宣传工作，以推广联合国规范。在他们的领导下就2015年后的发展议程开展国家协商，为纳入“原则”提供了机遇，包括在私营部门在公平增长方面发挥的作用以及促进人权和其他发展目标的政策连贯性等方面。

44. 联合国国家工作队与人权高专办、开发署及国家人权机构国际协调委员会具备有利条件，可合作促进国家人权机构在推动工商业和人权议程方面发挥关键

作用。这包括支持国家机构建设监测政策连贯性的能力；实施“指导原则”及支持个人和社区寻求有效救济；开展与尽责相关的研究；以及支持发展争端解决能力。

45. 调动全球契约的地方网络为推动工商业和人权议程提供了重要机会，包括通过提高认识、全面传播“指导原则”及推动实施的能力建设等活动，促进中小企业的工商业和人权议程。联合国国家工作队和开发署具备有利条件，尽可能与人权高专办和国家人权机构合作，促进与地方网络以工商业和人权为重点的合作。

## (b) 发展

46. 联合国发展集团应通过人权主流化机制，率先推动将“指导原则”纳入联合国系统的发展努力，旨在为努力实现国际商定发展目标的国家提供更加连贯、有效果和效率的支持。

47. 开发署的方案注重私营部门的治理、可持续的企业及对贫困者的法律扶持，这些方面为利益攸关方建设实施“指导原则”方面的能力提供了切入点。在工业发展方面，工发组织关于公司社会责任的方案及这些方案对中小企业的特别关注，为将“指导原则”纳入针对这一群体的能力建设活动提供了新的机遇。

48. 世界银行集团可在支持传播与实施“指导原则”方面发挥重要作用。“指导原则”的部分内容已为“可持续性框架”的升级版本提供了资料，包括可适用于国际金融公司客户的业绩标准。也许还存在一定空间，使该集团的另一一些相关政策和工作的一些方面与“指导原则”相一致。北欧信托基金的任务是帮助世界银行为其工作人员制定一项有关人权的知识共享和学习方案，该基金可为提高与工商业部门相关的人权标准，特别是为提高对“指导原则”的认识提供新的机遇。

## (c) 投资与贸易

49. “指导原则”可作为一项基准，确保国际标准与以工商业为重点的发展政策保持一致，包括涉及贸易和投资的政策。

50. 以投资与贸易为工作重点的机构与方案，尤其是联合国贸易和发展会议可推动工商业和人权议程，通过确保将“指导原则”纳入政策指南和能力建设的努力，帮助各国履行其保护的职责。在将工商业和人权元素纳入与投资相关的工作方面，前任特别代表编写的“负责任的原则”尤为重要。<sup>17</sup>

51. “指导原则”还可促进目前正在进行的有关人权与国际贸易法之间关系的讨论。但还需要开展工作，包括向世界贸易组织明确说明在这一领域适用“指导

<sup>17</sup> A/HRC/17/31/Add.3。

原则”的问题。联合国国际贸易法委员会的文本和方案可作为传播和实施“指导原则”的一个切入点，例如：与私人投资和公共采购资格标准仲裁规则相关的文本和方案。

52. 全球金融部门是另一重要的战略领域。一方面，该部门可为促进顾及人权的经营实务作出贡献；但另一方面，该部门也具有破坏享有人权的潜力。作为与金融部门合作促进研究、能力建设和政策对话的合作倡议，环境署的金融倡议是一个重要平台。应通过与人权高专办合作等方式加强目前正在进行的纳入“指导原则”的努力。

#### (d) 建设和平与安全

53. 鉴于在冲突影响局势下的工商业活动导致的一系列人权挑战，以及这些挑战与建设和平的任何潜在成功战略直接相关，“指导原则”可极大地有助于确保工商业活动支持而非破坏建设可持续和平的努力。具体而言，“指导原则”为所有相关行为者提供了一个尤为重要的权威路线图，可确保减弱、尤为关键的是确保预防经济活动的负面影响。

54. 建设和平支助办公室是促进和将“指导原则”纳入和平与安全活动的一个关键战略联络点，它为建设和平委员会提供服务、管理建设和平基金，并为秘书长协调联合国系统的维和行动努力提供支持。

55. “指导原则”对下列问题尤为重要：安全理事会为在某些冲突地区开展业务的采掘公司制定的尽责调查要求；政府间建设和平委员会进一步探讨工商业、人权和建设和平之间关系的政策问题；<sup>18</sup> 以及建设和平基金(在冲突和恢复之间提供重要桥梁的多捐助方信托基金)，该基金越来越重视将自然资源管理视为建设和平支助的一个供资领域。“指导原则”也可能与联合国维和行动的工作相关。

#### (e) 人道主义行动

56. 随着参加人道主义行动，包括参加冲突后或灾后重建工作的非国家行为者的数量与范围越来越大，工商业活动的人权责任标准变得日益重要。机构间常设委员会和人道主义事务协调厅应率先探讨如何通过纳入“指导原则”确保一致性，及促进减少人道主义状况下的工商业活动对人权的不良影响。

57. 环境署在冲突后和灾害背景下开展的工作，包括就环境影响评估和相关能力建设方案开展的工作，提供了另一切入点。

<sup>18</sup> 见 A/HRC/17/32。

## (f) 劳工问题

58. 除现有的努力以外，劳工组织、联合国人权机构与人权高专办之间仍存在进一步合作与协调的空间，以确保执行国际劳工标准与旨在促进实施“指导原则”的努力相一致。劳工组织的三方结构为加强各国、工商业和工会促进实施“指导原则”的努力提供了重要渠道。合作还可纳入互惠努力，以协调国家层面的工作，并与更广泛的相关方建立联系。

## (g) 其他领域

59. 在将“指导原则”纳入与儿童和土著人民等相关工作方面所作的努力也令人瞩目。同样，“指导原则”还应被纳入联合国系统其他领域的政策与方案，如教育、卫生、艾滋病毒/艾滋病、妇女、国内流离失所、住房与移徙等与工商业所涉人权问题相互关联的领域。

## C. 相关行为者的能力建设

60. 各国、工商业企业、国家人权机构和其他行为者在工商业和人权问题方面缺乏能力，已被确定为确保在实际中实施“指导原则”方面面临的关键挑战。<sup>19</sup> 人权理事会第 17/4 号决议也体现出这一点，理事会在该决议中特别请秘书长查明整个联合国系统可如何处理所有相关行为者的能力建设需要。

61. 支持相关行为者促进能力建设的努力，是分配给人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组的任务之一。<sup>20</sup> 然而，工作组认为，鉴于其任务范围，工作组凭自身的力量无法开展能力建设活动，需要调动其他方面的努力。<sup>21</sup>

62. 为应对这一根本挑战，联合国系统必须支持相关行为者的能力建设努力。但是，这一建议面临重大障碍，即系统本身缺乏处理这一问题的能力。因此，关键的首要步骤是建设内部能力，确保系统相关组成部分对这一议程给予足够重视。

63. 为了增进知识，帮助将工商业和人权问题纳入联合国政策、分析与方案，有必要就工商业和人权问题开发适当的培训模块，在模块中纳入“指导原则”。这类模块应成为工作人员和高级管理者，包括实地工作者的学习和能力建设方案的组成部分，特别是由联合国发展集团主办的方案。人权高专办正在开发培训活动 and 参考材料，旨在帮助高专办和联合国系统其他工作人员建设能力，通过各自的方案与活动支持推动传播与实施“指导原则”。这一举措将非常有助于推动人

<sup>19</sup> 见 [www.business-humanrights.org/media/documents/ruggie/ruggie-special-mandate-follow-up-11-feb-2011.pdf](http://www.business-humanrights.org/media/documents/ruggie/ruggie-special-mandate-follow-up-11-feb-2011.pdf)。

<sup>20</sup> 人权理事会第 17/4 号决议，第 6(c) 段。

<sup>21</sup> A/HRC/20/29。

权高专办与相关伙伴合作，支持包括司法机构、议会和国家人权机构在内的国家机构及民间社会和工商业企业的能力建设努力，尽而支持“指导原则”的有效实施。

64. 联合国的工作人员也需要在争端解决、谈判技能(为合同谈判和管理提供技术支持)，以及将工商业和人权因素纳入国家规划程序等方面开展能力建设。

65. 除了应对内部需要以外，联合国系统不同组成部分也可在支持针对政府的能力建设方面发挥不同和补充性的作用。这一点至关重要，能够使政府更好地履行“指导原则”中规定的、防止企业侵犯人权的义务。在这方面尤为重要的是以工商业相关政策领域为工作重点的政府部委和公共机构，这类机构也许常常不了解国家在国际人权法之下的义务，这也是导致政府政策缺乏连贯性的常见因素之一。

66. 缺乏对人权标准，包括对“指导原则”的认识是全球大多数企业面临的关键挑战。需要对这一群体，尤其是针对中小企业开展大量传播和能力建设活动。雇主组织、商会和行业机构可成为这方面工作的关键对话者。

67. 国家人权机构是另一关键群体，这类机构已表示希望建设工商业和人权方面的能力，以便具备更好的条件，为支持实施“指导原则”发挥作用；解决与工商业相关的人权争端，以及在国家层面召集和主持多利益攸关方的对话。

68. 为了加强宣传努力，促进获得补救的途径和问责制，能力建设对非政府组织、工会、人权维护者、学术界和其他利益攸关方，包括可能受到工商业活动不利影响的个人和群体也同样重要。为特别容易受到歧视或受到工商业活动不利影响的群体，包括为土著人民、移徙者、妇女和儿童等群体提供支持，应成为能力建设努力的核心重点。加强人权维护者在工商业活动产生负面影响的背景下开展工作的能力尤为关键，特别是涉及提供有效补救的能力。

69. 为了开展全面的能力建设，吸取不同行为者学到的经验教训，需要促进知识管理。目前尚没有关于工商业相关人权影响的模式以及国家与企业和其他利益攸关方应对这类影响的做法的全球知识库。

70. 建立全球数据库可有助于国家和工商业企业及其他利益攸关方记录“指导原则”的实施情况，包括有关国家倡议和进程、公司政策与做法，以及针对受影响的利益攸关方采用问责制机制的信息。

71. 将有关联合国系统内工商业与人权问题的全球知识库制度化，在设计和信息收集及管理阶段与外部伙伴合作，可促进向所有利益攸关方提供全面的信息，旨在促进进一步传播和实施“指导原则”，并确保系统地跟踪面临的挑战和学到的经验教训。在普遍定期审议进程中收集的资料以及由条约机构和特别程序收集的资料也可纳入该数据库。

72. 也存在使用现有平台的机会，如“联合国基于人权的方案编制方针实践者门户网站”，以及人权政策网络的在线讨论论坛——“人权大家谈”。纳入人权

和工商业问题可促进对“指导原则”的认识，逐步积累促进实施“指导原则”方面的经验教训与做法。

73. 就经营实务而言，全球契约为其成员在履行承诺方面共享知识提供了一个关键平台。全球契约应通过其人权问题工作组，鼓励企业成员分享其在履行公司尊重人权责任方面学到的教训。

74. 内部与外部能力建设均面临巨大挑战，仅凭联合国系统内部一个甚至几个实体的力量，无法应对这类挑战。诚然，要使能力建设达到必要的规模，还需要联合国以外利益攸关方的参与和支持，并对必要的资源需求进行仔细审查。可借鉴从其他需要大规模干预的全球挑战中吸取的经验教训，以艾滋病毒/艾滋病和促进获得免疫接种为例，在这些领域，联合国与包括私营部门在内的所有相关利益攸关方建立了伙伴关系，旨在建设强大的能力和资金基础，以实现这类大规模干预。为了满足工商业和人权方面的能力建设需要，联合国系统在制定战略应对方法时可采纳类似的公—私伙伴关系模式，同时制定必要的严格政策保障，以确保系统的完整性。

## 六. 联合国的政策与程序与“指导原则”一致

75. 与从事商业交易或与工商业企业结成伙伴关系的任何其他组织一样，“指导原则”应适用于联合国的内部政策与程序，并且应得到有效实施。

76. 联合国系统内部与“指导原则”保持一致，其根本在于有责任避免导致侵犯人权的行为，或避免因与工商业实体之间的关系被卷入这类侵权行为。在努力推动其他实体传播和实施“指导原则”时，内部一致有助于提高组织的信誉。

77. 为防止和应对工商业活动导致的人权风险采纳克尽职责任程序，是“指导原则”的一个关键概念。尤为重要的是，这一概念说明应制定程序，查明和应对与组织的工商业关系所提供的业务、产品或服务直接相关的潜在或实际负面人权影响。克尽职责任也是管理组织所面临风险的手段之一，尤其是因为与任何负面人权影响的潜在联系导致组织声誉面临的风险。

78. 组织自身的责任，包括人权责任问题，自 2003 年以来一直是联合国的议程之一，当年进行的审查旨在探讨内部政策实施全球契约原则的情况。<sup>22</sup> 随后推出了一项进程，旨在根据全球契约的倡议，使联合国成为负责任的企业公民的典范。<sup>23</sup> 然而，还需要进一步努力，尤其应将人权考虑因素纳入组织与工商业企业之间的关系。

<sup>22</sup> *The Right Road, A Report to the Under-Secretary-General for Management on the Global Compact and the Practice of the Administration in the United Nations*, New York, February 2004.

<sup>23</sup> 见 [www.unglobalcompact.org/docs/issues\\_doc/un\\_business\\_partnerships/InternalizationOverview\\_Feb2006.pdf](http://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/un_business_partnerships/InternalizationOverview_Feb2006.pdf)。

79. “关于为非联合国安全部队提供支持时应当对人权予以应有注意的政策”是在人权高专办和维持和平行动部的领导下制定的，得到了秘书长的核可，实施该政策的经验可为在工商业和人权领域实施人权尽责程序提供经验教训。

## A. 投资管理

80. 联合国合办工作人员养恤基金承诺将十项全球契约原则纳入其活动，<sup>24</sup> 基金也是联合国“负责任的投资原则”的成员之一。<sup>25</sup> 然而，该基金目前的可持续发展行动没有提及人权原则，整个企业的风险管理政策也没有考虑环境、社会和治理风险。<sup>26</sup>

81. 参加“负责任的投资原则”倡议的一些主要国际投资者指出，“指导原则”提供了一项有益工具，可用于“分析公司如何处理人权风险”，以及“为公司的努力提供可信的衡量基准，这一点迄今为止尚未实现”。<sup>27</sup> 因此，与“指导原则”保持一致为管理人权风险和满足不断增长的预期提供了手段，可使以联合国的名誉所作的投资在充分的人权尽责程序的基础上进行。

## B. 采购

82. 虽然联合国系统在采购实践中努力促进组织的问责制，确保效率和透明度，但同时还有责任确保同样这些实践不会导致对人权的不利影响。

83. 采购司将可持续性纳入采购进程的努力已包括提高对全球契约原则的认识，以及制定没有法律约束力的《供应商行为守则》。《守则》规定了与联合国开展业务的供应商应遵循的最低标准，包括供应商应尊重和支持人权，避免成为侵犯人权的帮凶。<sup>28</sup>

84. 对《供应商行为守则》进行修订以反映“指导原则”，有益于澄清一点，即要求《供应商行为守则》尊重人权，意味着他们应在人权方面克尽职责，应对任何不利影响。同样的考虑因素也适用于由法律事务厅签署的有关为联合国提供商品与服务的合同，这类合同当前所载内容仅涉及童工、杀伤人员地雷和性剥削等问题。

<sup>24</sup> 见 [www.unjspf.org/UNJSPF\\_Web/pdf/Agenda\\_21.pdf](http://www.unjspf.org/UNJSPF_Web/pdf/Agenda_21.pdf)。

<sup>25</sup> 见 [www.unpri.org](http://www.unpri.org)。

<sup>26</sup> 见 [www.unjspf.org/UNJSPF\\_Web/pdf/1011120\\_POLICYF-.pdf](http://www.unjspf.org/UNJSPF_Web/pdf/1011120_POLICYF-.pdf)。

<sup>27</sup> 见 [www.unpri.org/collaborations/2011-05-20\\_Investor\\_statement\\_Guiding\\_Principles.pdf](http://www.unpri.org/collaborations/2011-05-20_Investor_statement_Guiding_Principles.pdf)。

<sup>28</sup> 见 [www.un.org/depts/ptd/pdf/conduct\\_english.pdf](http://www.un.org/depts/ptd/pdf/conduct_english.pdf)。

85. 根据联合国可持续公共采购倡议，已为联合国系统各组织的采购者制定了指南。<sup>29</sup> 在将人权风险管理纳入采购和处理任何已查明风险的相关进程方面，还有进一步空间。执行环境管理小组近来通过的“环境与社会可持续性框架”，也需要与“指导原则”保持一致，环境管理小组将“指导原则”视为社会可持续性方面的创始文件。<sup>30</sup>

86. 此外，联合国的供应商网站——联合国全球采购网、联合国的潜在供应商通过该门户进行的登记程序，以及采购司在举办的业务研讨会上对全球契约进行定期情况介绍时，都有提及企业尊重人权的责任的可能性。

87. 正如许多大型组织一样，核查所有供应商的行为也许难以操作。但是，组织应作出一致努力，查明负面人权影响风险最为显著的一般领域，将它们列在为人权方面克尽职责的重点领域。立即采取步骤启动这一程序至关重要。

### C. 伙伴关系

88. 在整个联合国系统内，工商业伙伴关系的数量与类型近年来快速成倍增长，为促进企业尊重人权提供了更多机会，但也增加了行为者可能从事对享有人权产生负面影响的活动的风险。

89. 就联合国与工商业部门之间的合作制定准则，是由全球契约协调、旨在促进联合国工商业伙伴关系进一步协调一致的努力之一，旨在确保组织的完整性和独立性的同时建立更有效的伙伴关系。<sup>31</sup> 虽然这些准则载有人权原则，宣称联合国不与“共谋侵犯人权”的工商业部门实体合作，但准则现在应进行更新，以确保与“指导原则”完全一致。一些不同层面的单独实体拥有各自与工商业部门建立伙伴关系的政策，其中一些政策已纳入或正在考虑纳入“指导原则”。<sup>32</sup>

90. 秘书长在 2012 年 1 月 25 日宣布的 5 年行动议程中，推出了促进与私营部门伙伴关系转型的计划，打算设立一个新的联合国伙伴关系机构，将伙伴关系办公室纳入其中。在这方面必须采取步骤，确保联合国的伙伴关系方针与核心优先事项相一致，包括使政策与“指导原则”及企业尊重人权的责任相一致。

91. 在纳入“指导原则”作为联合国伙伴关系政策、筛选程序及管理工商业关系的核心标准方面，联合国私营部门协调人网络提供了重要平台。由秘书长召集的年度私营部门论坛为企业领导人和公共政策制定者提高对“指导原则”的认

<sup>29</sup> 环境署，*Buying For a Better World*, 2011. 见 [www.ungm.org/Publications/sp/BFABW\\_Final\\_web.pdf](http://www.ungm.org/Publications/sp/BFABW_Final_web.pdf)。

<sup>30</sup> 见 [www.unemg.org/Portals/27/Documents/IMG/Safeguards/launch/SustainabilityFINALweb-.pdf](http://www.unemg.org/Portals/27/Documents/IMG/Safeguards/launch/SustainabilityFINALweb-.pdf)。

<sup>31</sup> 可在 [http://www.unglobalcompact.org/docs/news\\_events/9.1\\_news\\_archives/2009\\_11\\_23/un\\_business\\_guidelines.pdf](http://www.unglobalcompact.org/docs/news_events/9.1_news_archives/2009_11_23/un_business_guidelines.pdf) 上查阅。

<sup>32</sup> 例如，人权高专办关于与工商业部门合作的内部政策。



识提供了机会。最后，为与私营部门伙伴关系提供便利的在线门户——“联合国工商伙伴网站”应要求将“指导原则”和企业尊重人权的责任作为工商业行为准则应遵循的基线标准。

## 七. 结论和建议

92. 联合国的工商业与人权议程及“工商业与人权指导原则”应成为在经济活动背景下全球弥合现存治理差距及确保和尊重人权努力的一个不可分割的组成部分。联合国系统内各实体和机制已为实现这一目标作出贡献，但这一问题的规模和复杂性要求联合国系统作为一个整体从战略上协调努力。

93. 为了实现全系统在工商业和人权问题方面的协调与一致，工商业与人权议程，尤其是“指导原则”应在战略政策层面嵌入整个联合国系统。在这一背景下，已要求联合国人权事务高级专员采取适当行动，与行政首长协调会及全系统各协调机制的秘书处合作，包括通过人权主流化机制和本报告中查明的另一些关键实体，推动和支持将“指导原则”纳入联合国系统。

94. 联合国驻地协调员和国家工作队应发挥带头作用，尽可能与人权高专办合作，以确保协调工商业与人权问题，将“指导原则”纳入国家一级的规划和倡议活动。与国家人权机构和全球契约地方网络合作开展的努力可为推进工商业和人权议程及“指导原则”作出重要贡献。

95. 应加强目前正在进行的、重点关注制定标准、倡议和与相关利益攸关方合作的努力，应向本报告所描述的那样，以符合联合国系统所有部门各自任务授权的方式，将工商业与人权议程及“指导原则”进一步纳入其工作。

96. 在联合国系统内提供统一指导以及澄清与解释“指导原则”相关问题的职能应制度化，由人权高专办作为联络点，与人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组开展合作。这样做可进一步促进巩固支持能力建设和协调工作的能力。

97. 为了处理工商业与人权方面的显著能力差距，联合国系统应为相关行为者的能力建设提供支持。

98. 工商业与人权议程和“指导原则”应纳入联合国工作人员的相关能力建设。应为此目的开发与“指导原则”充分一致的培训模块和培训材料，并将其纳入工作人员和高级管理者的学习和能力方案，包括由联合国发展集团主办的方案。

99. 除了满足内部能力需要以外，联合国系统应支持能力建设举措，对象包括政府机构、工商业企业(包括中小企业及其代表机构和网络)、国家人权机构、非政府组织、工会、在工商业运营背景下积极开展活动的人权维护者及其他利益攸关方，尤其是特别容易受到工商业活动不利影响的个人和群体。

100. 尝试设立一个全球数据库，可为支持共享和管理有关工商业与人权的知识作出重要贡献，数据库可记录各国和企业实施“指导原则”的情况，其他利益攸关方适用原则的情况，以及使用现有平台的可能性。

101. 鉴于能力建设挑战的规模，以及应对这一挑战的资源要求，应考虑设立一个与联合国相连、由多个利益攸关方参与的工商业与人权问题全球基金的可行性。该基金在联合国系统内、外的首要目的在于提高有志于推动实施“指导原则”的利益攸关方的能力。<sup>33</sup>

102. 为了发挥表率作用，联合国系统应在其内部政策和程序中适用“指导原则”，立足于避免导致侵犯人权或因与工商业实体之间的关系卷入这类侵权行为的责任。具体而言，这一责任意味着制定尽责程序，以查明和应对与联合国工商业伙伴的业务、产品或服务直接相关的潜在或实际负面人权影响。

103. 具体而言，组织在投资管理、采购和与工商业部门伙伴关系等方面的方针应与“指导原则”保持一致。

104. 依照“指导原则”的规定，各国应鼓励其所属多国机构根据各自的任务授权和能力，促进工商业对人权的尊重。这一点应适用于整个联合国系统。

---

<sup>33</sup> 见 [www.business-humanrights.org/media/documents/ruggie/ruggie-special-mandate-follow-up-11-feb-2011.pdf](http://www.business-humanrights.org/media/documents/ruggie/ruggie-special-mandate-follow-up-11-feb-2011.pdf)。