



人权理事会
第二十届会议

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企业问题工作组报告

主席兼报告员：Margaret Jungk

摘要

人权理事会在第 17/4 号决议中，设立了人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组，任期三年，并请工作组每年向理事会和大会报告。

人权理事会在第十八届会议上任命了工作组的成员，他们于 2011 年 11 月 1 日正式就职。2012 年 1 月 16 日至 20 日，工作组举行了第一届会议。

本报告于第一届会议之后不久起草，在报告中，工作组概述了关于任务背景 and 环境的初步意见，突出强调了现有举措传播和实施“工商业与人权问题指导原则”的积极例证，并概述了利益攸关方提交给工作组以及在第一届会议非正式交流期间提出的主要提议和建议。工作组随后提出了初步战略的纲要，作为执行余下任务时的参照，包括将要顾及的战略考虑和具体的工作流。本报告最后概述了工作组与利益攸关方接触的方针以及其工作方法。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-5	3
二. 背景	6-10	4
三. 全球环境	11-21	4
四. 理解	22-40	6
A. 国际标准和举措	24-28	6
B. 区域政府间组织的举措	29-30	7
C. 各国政府的举措	31	8
D. 国家人权机构的举措	32	8
E. 工商组织和企业的理解	33-38	9
F. 民间社会的应用	39	9
G. 初步考虑	40	10
五. 与利益攸关方磋商的反馈	41-46	10
六. 战略	47-74	11
A. 战略考虑	48-62	11
B. 工作流和关注标准	63-74	14
七. 与利益攸关方的接触	75-83	17
A. 总体包容性和磋商办法	75-77	17
B. 与成员国的接触	78-81	18
C. 与其他利益攸关方的接触	82-83	18
八. 工作方法	84-90	19
A. 主席兼报告员	85	19
B. 国别访问和其他实地工作	86-87	19
C. 收取信息	88-89	19
D. 工商业和人权论坛	90	19
九. 结论	91-95	20

一. 引言

1. 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”。理事会这一里程碑式的决定，标志着首次有一个联合国政府间机构就此此前分歧很大的工商业与人权问题核可了一个规范性文件。理事会的核可有效地将“指导原则”确立为在预防和处理工商业相关活动对人权的不利影响方面的全球权威标准。

2. 人权理事会在第 17/4 号决议中决定，就人权与跨国公司和其他工商企业问题设立一个工作组，其任务包括：

- 促进有效、全面地传播和实施“指导原则”
- 查明、交流和推广关于实施“指导原则”的良好做法和教训，对其进行评估，提出建议，并从所有相关来源查找和获取这方面的信息
- 支持能力建设，并根据请求，就制定有关人权和工商业的国内立法和政策提供意见和建议
- 探讨各种备选办法并提出建议，以增进人权受到公司活动，包括在冲突地区的公司活动影响的人员获得现有的有效补救手段
- 在执行任务中始终纳入性别观点，特别关注处于弱势境况的人员，尤其是儿童
- 指导工商业和人权论坛的工作，对相关利益攸关方开放，以探讨“指导原则”实施过程中的趋势和挑战，并促进在工商业和人权相关问题上的对话与合作

3. 人权理事会在第十八届会议上按均衡地域代表原则任命了五位独立专家，任期三年，作为工作组的成员。他们是：Michael Addo、Alexandra Guáqueta、Margaret Jungk、Puvan Selvanathan 和 Pavel Sulyandziga。

4. 工作组于 2011 年 11 月就职之后，立即公开呼吁各国和其他利益攸关方提供意见，以为其计划、工作方法和重点领域提供参照。工作组在 2012 年 1 月 16 日至 20 日举行的第一届会议之前收到了超过 75 份提交的材料。在第一届会议期间，工作组还与来自 103 个组织的 140 多个利益攸关方以及约 58 个联合国会员国的代表团进行了介绍性交流。工作组深深感谢所有参与其迄今已开展的工作并作出贡献的人。

5. 本报告是在一月的会议之后很短时间内起草的。报告包括了工作组关于其任务背景和环境的初步意见，以及将在执行余下任务时作为参照的一些战略考虑。

二. 背景

6. 2005 年，应人权委员会的请求，¹ 秘书长任命 John Ruggie 教授担任人权与跨国公司和其他工商企业问题特别代表，任务是确认及说明工商企业在人权方面的责任和问责制的标准，并详细说明国家在此方面可以发挥的作用。

7. 2008 年，特别代表通过其任务头三年间进行的研究和磋商，在人权理事会第八届会议上提出了“保护、尊重和补救”框架，作为进行思考和采取行动的基础。²

8. 框架立足于各国和公司工商业和人权问题上彼此不同但相互补充的责任。各国的主要义务是提供保护防止第三方包括工商业侵犯人权；工商企业有责任保护人权，且需要增加受害者获得有效司法和非司法补救的机会。

9. 人权理事会在第 8/7 号决议中欢迎这一框架并请特别代表将其落实。因此诞生的“指导原则”为框架的实施提供了具体和切实的建议。“指导原则”的规范性贡献不在于创立了新的国际法律义务，而在于详细说明了各国和工商企业的现行标准和做法的影响；将其纳入单一的、逻辑上连贯的和全面的模版中；并查明了现行制度有哪些欠缺，应如何加以改进。³ “指导原则”着重指出了各国需要采取的步骤，以确保工商业尊重人权，并为权利受到不利影响的人提供有效补救手段；“指导原则”为公司提供了一个蓝图，以了解并展示它们尊重人权；“指导原则”构成了一个利益攸关方可以使用的基准，以更好地评估、参与和促进工商业对人权的尊重和问责制。

10. “指导原则”作为工商业和人权方面的全球权威标准，已经得到了各国、工商业⁴ 和民间社会⁵ 的广泛支持。从这一有利的起点出发，下一步是要确保各国和公司有效并广泛地实施“指导原则”。这一不容置疑的目标是工作组任务的重点。

三. 全球环境

11. 工作组的任务源自并根植于全球经济和人权环境以及工商业在其中可发挥的适当作用方面不断发展的辩论。以下部分没有冒昧地将某个单一的问题作为优

¹ 人权委员会第 2005/69 号决议。

² A/HRC/8/5。

³ A/HRC/17/31，第 14 段。

⁴ 见 www.business-humanrights.org/media/documents/ioe-icc-biac-submission-to_the-un-hrc-may-2011.pdf。

⁵ 见工商业与人权资源中心网站上对“工商业与人权指导原则”的评论(www.business-humanrights.org/Documents/UNGuidingPrinciples/Commentaries)。

先事项，也没有全面或严密地分析全球环境形势，而是概述了一些关于当前广泛趋势的初步意见，这些趋势为工作组迄今为止的考虑和商讨工作提供了参照。

12. 随着国际工商企业范围的扩大、稀缺自然资源需求的增长和目前的全球危机，这样的全球趋势和问题已使空前的注意力集中于工商企业对其运营所处社会造成的影响。

13. 全球化带来的“治理差距”已经与今天金融、经济、环境和社会危机的环境变得更加相关。随着这些相互影响的全球挑战继续发展，世界各地已有成千上万民众走上街头，抗议那些据认为促成了这些危机的部门，抗议那些据认为未能采取足够措施保护弱势群体权利并确保问责制的国家，以及抗议据认为促成了与工商业相关的对环境、平等、正义和人权有害影响的过度全球化。

14. 对旨在改善全球经济治理、填补监管空白并设计干预措施以使不景气经济体顺利运作的决策者而言，持续的金融困难和经济下滑依然是一个主要的关注问题。2012年，预计全球经济复苏将停滞不前，⁶ 国际劳工组织估计，鉴于近期经济活动放缓，创造的就业岗位数量将只有恢复危机前就业率所需岗位数的一半。⁷

15. 虽然社会的一些部分已获益于当前的经济局势和全球化，但是无可否认，其他人并没有因此获益。这对可持续和包容性的经济发展提出了挑战，并引发了关切，即一些个人和社区正变得愈发边缘化，且愈发容易受害于工商业相关的对其人权的影响。

16. 面对当前影响全球经济的相互交织的大量挑战，工商企业与各国一道，可以发挥不可或缺的作用，开辟一条通往可持续未来的共同道路。工商企业可以作出至关重要的贡献，推动包容性经济增长、创造就业以及寻找新的、持久的和创新的途径实现可持续发展的全部三大支柱：经济支柱、环境支柱和社会支柱。

17. 在此背景下，针对工商企业履行尊重人权责任的情况，以及各国保护权利持有者免受工商业相关伤害的情况，正在加强监督。⁸ 民间社会和其他利益攸关方正使人们更加广泛和密切地关注据称有公司涉及其中的侵犯人权行为案例，加大了对更强问责制的推进力度。

⁶ 国际货币基金组织，《2012年世界经济展望》，可查阅 www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/update/01/index.htm。

⁷ 国际劳工组织，《2011年劳工世界报告：使市场为就业服务》，国际劳工研究所，日内瓦，2011。

⁸ 见 www.business-humanrights.org。

18. 近期媒体对涉及全球品牌对人权影响的报道，以及投资者对环境、社会和治理风险关注的提高，进一步说明，社会期望公司通过其运营和商业关系尊重人权。⁹

19. 随着位于新兴经济体的公司在全球市场上发挥的作用日益增大——从总部位于“金砖”四国(巴西、俄罗斯联邦、印度和中国)的企业全球业务不断增长这一例证可以看出这一点——，引发的工商业和人权关切越来越多，不止是关于“西方”公司，也涉及所有区域和所有经济部门更广泛的公司群体。

20. 治理差距位于人权和工商业挑战的核心。对所有国家和区域以及所有规模、部门和运营背景的公司来说都是如此。工作组意识到了范围广泛的此类差距、问题和挑战，涉及的领域包括治理、贪污、冲突地区和处于弱势境况的人员，包括儿童、土著人民、移徙工人、少数群体和残疾人。性别角度给这些问题增加了更多的层面。

21. 尽管如此，试图在工商业和人权方面缩小治理差距的尝试正在日益受到重视。“工商企业与人权问题指导原则”在很多这些举措中发挥关键作用。

四. 理解

22. “工商业与人权问题指导原则”获得人权理事会一致核可之后不到一年，已经被纳入了许多主要的国际标准和举措，且已被用来作为区域政府间组织、各国、国家人权机构、工商组织和企业以及民间社会重要实施和传播努力的基础。

23. 所调查的举措代表了在全面传播和实施“指导原则”的历程中迈出的最初的积极步伐。工作组将在可能和适当的时候，努力查明并促进相关途径，从而以这些良好努力的优势为基础，以求实现全面和有效实施的共同目标。工作组尚未有机会对“指导原则”的实施和传播情况进行系统的描述；因此，本部分展示的是以工作组迄今为止收到的信息为基础的概况。所包括的例证并非穷尽，意在显示正在采取的举措愈发多样。工作组欢迎来自所有相关来源的关于涉及“指导原则”传播或实施活动的额外信息，特别是包括关于此方面良好做法和教训的信息。

A. 国际标准和举措

24. 2010年，国际标准化组织发布了ISO 26000社会责任标准，包括了一个与“指导原则”中所述公司尊重人权的责任一致的人权章节。¹⁰

⁹ Schoemaker, Dan, “Ruggie’s legal legacy: could human rights become the biggest investor ESG risk?”, *Responsible Investor*, 8 March 2012.

¹⁰ ISO 26000: 2010年社会责任问题指南，国际标准化组织。

25. 2011 年更新的经济合作与发展组织(经合组织)《多国企业准则》现在与“指导原则”中所述的公司尊重人权的责任完全一致。¹¹ 一些负责处理对据称违反《准则》行为投诉的国家联络点在近期的声明中阐述并巩固了经合组织《准则》和“指导原则”之间的联系。¹²

26. 《联合国全球契约》已经声明，“指导原则”提供了《全球契约》第一原则的内容，因此构成了约 8,700 家企业参与者在《全球契约》中所作承诺的一部分。¹³

27. 更新的国际金融公司可持续框架于 2012 年 1 月 1 日生效，现在反映了“指导原则”中所述的公司尊重人权责任的重要方面。¹⁴

28. 公司尊重人权责任的重要方面已经被纳入关于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治理的自愿准则的最后草案。这一草案有待世界粮食安全委员会在 2012 年 5 月特别会议上最终批准。¹⁵

B. 区域政府间组织的举措

29. 欧盟委员会已就公司的社会责任发布了一份通报，表达了对所有企业履行“指导原则”所定义的人权责任的期望。¹⁶ 通报发布之后，委员会启动了一些项目，以便在“指导原则”基础上制定全球适用的指南，用于三个行业部门(石油和天然气、信息和通信技术、就业和招聘)以及中小企业。¹⁷ 委员会还声明了

¹¹ 见 www.oecd.org/document/28/0,3746,en_2649_34889_2397532_1_1_1_1,00.html。

¹² 见经合组织挪威国家联络点，“报告：矿产公司未按照经合组织《准则》行动”，可查阅 www.regjeringen.no/en/sub/styret-rad-utvalg/ncp_norway/news/report_intex.html?id=664912；以及经合组织《准则》荷兰国家联络点，经合组织《准则》荷兰国家联络点就人权与环境中心、南方社会科学和培训国际研究所基金、跨国公司研究中心和荷兰牛津救济会所注意到的关于 Nidera Holding B.V. 特殊案例所作的最终报告，2012 年 2 月 3 日，可查阅 www.oesorichtlijnen.nl/wp-content/uploads/final_statement_nidera.pdf。

¹³ “联合国工商业与人权指导原则：与《联合国全球契约承诺》的关系”，《联合国全球契约》和人权高专办联合发布，2011 年 7 月，可查阅 www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/human_rights/Resources/GPs_GC%20note.pdf。

¹⁴ 见 www1.ifc.org/wps/wcm/connect/Topics_Ext_Content/IFC_External_Corporate_Site/ifc+sustainability/sustainability+framework/。

¹⁵ 见 www.fao.org/news/story/en/item/128907/icode/。

¹⁶ 见 ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/index_en.htm, sect. 3.1。

¹⁷ 工作组成员 Alexandra Guáqueta 正以个人身份，参加欧盟委员会为了给指南项目提供咨询而设立的一个国际咨询团体。

意愿，要就欧盟内“指导原则”的实施情况发布定期进度报告，并邀请其成员国制定 2012 年底前实施“指导原则”的国家计划。¹⁸

30. 2011 年底，东南亚国家联盟(东盟)宣布，其新的政府间人权委员会的第一次专题研究将着重于工商业与人权问题，并以一个全面符合联合国框架，特别是“指导原则”的东盟准则为目标。¹⁹

C. 各国政府的举措

31. 工作组从一些政府收到了关于在国家一级实施“指导原则”的举措的信息。例如，2011 年 6 月，荷兰通过了一项议会动议，请政府就准备如何实施“指导原则”提出计划；2011 年 11 月，哥伦比亚和大不列颠及北爱尔兰联合王国发布了一项联合声明，表达它们实施“指导原则”的承诺；²⁰ 2012 年上半年，联合王国正在与工商业、民间社会和学者就工商企业“指导原则”应用指南的编写进程举行多利益攸关方磋商。²¹

D. 国家人权机构的举措

32. 国家人权机构为“框架”和“指导原则”的制定进程以及促进“框架”和“指导原则”与其他国际标准之间的交汇作出了重要贡献。“指导原则”和人权理事会第 17/4 号决议(人权理事会在其中核可了“原则”)都设想了国家人权机构在“指导原则”实施方面发挥关键作用。国家机构国际协调委员会工商业与人权问题工作组已经编写了一份行动计划草案，该草案着重于四个活动领域：(a) 为国家工商业与人权问题机构提供指导和工具；(b) 与利益攸关方进行接触，商讨人权问题以及国家人权机构在国际和区域工商业与人权问题举措的实施工作中可以发挥的作用；(c) 制定和落实认识和外联活动以及产品；并 (d) 与区域网络协作，制定、试点、实施和评估区域培训和工具。国家人权机构近期也就工商业与人权问题举办了区域战略计划研讨会，并查明了各国家机构区域集团的优先事项，包括其在“指导原则”实施方面的作用。²²

¹⁸ 欧盟委员会，2011-14 年欧盟公司社会责任更新战略，布鲁塞尔，2011 年 10 月 25 日，COM(2011) 681。

¹⁹ 印度尼西亚驻东盟政府间人权委员会代表 Rafendi Djamin 在国家人权机构工商业与人权问题区域会议亚太论坛上的发言，2011 年 10 月 11 日至 13 日，首尔。

²⁰ 见 www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=PressS&id=695253482。

²¹ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/TransCorporations/Submissions/States/UnitedKingdom.pdf。

²² 增进和保护人权国家机构国际协调委员会就跨国公司和其他工商企业问题提交给工作组材料，2011 年 12 月；非洲国家人权机构网，于雅温得，2011 年 10 月；首尔亚太地区国家人权机构论坛，2011 年 10 月；美洲大陆增进和保护人权国家机构网，危地马拉、安提瓜，2011 年 11 月。

E. 工商组织和企业的理解

33. 一些工商协会和网络已经宣布了制定“指导原则”实施指南的举措。
34. 国际石油工业环境保护协会是一个针对环境和社会问题的全球石油和天然气行业协会。该协会于 2011 年 6 月启动了一项为期三年的项目，利用其成员和外部专门知识的集体经验，开展尽责和申诉机制方面的协作学习。该举措旨在建设协会成员的能力，并为“指导原则”的实施作出贡献。²³
35. 可持续棕榈油问题圆桌会议就包括“指导原则”在内的人权标准开始了一项研究，以在审议其成员全球运营中所遵循的原则和规范标准时作为参照。²⁴
36. 全球工商业人权举措探讨了公司尊重人权责任落实过程中的良好做法和挑战，并力求在多样市场中的各工商企业之间建设认识和能力。该举措特别着眼于将人权考虑纳入商业关系、人权政策和人权应尽责任过程中所涉及的挑战。²⁵
37. 《联合国全球契约》的一些地方网络在国家一级有具体的工商业和人权问题工作流，明确着重于“指导原则”。
38. “指导原则”的实施工作也在机构投资者²⁶和律师协会²⁷的议程之上。此外，许多单独的工商企业已经采取措施，或者正在设计将“指导原则”纳入考虑的政策和内部指南。²⁸

F. 民间社会的应用

39. 民间社会组织正在积极工作，以促进各国和工商企业更好地为商业活动的人权影响负责，许多例证都参考了“保护、尊重和补救”框架与“指导原则”。²⁹ 例如，民间社会组织已经联系近期对包括经合组织《准则》和国际金融公司《可持续框架》在内的关键国际标准的审议进程，使用了“框架”和“指导原则”。民间社会在评论国内立法建议时也援引了“框架”和“指导原则”。此外，已经提请工作组注意，参照“指导原则”、关于特定背景和行业中商业活

²³ 见 www.ipieca.org/topic/social-responsibility/human-rights#ti2492。

²⁴ 工作组成员 Puvan Selvanathan 现任圆桌会议执行理事会成员。

²⁵ 见 www.global-business-initiative.org/About.html。

²⁶ 标准人寿投资公司，标准人寿投资公司采掘产业中工商业和人权问题报告，2011 年 12 月 15 日。

²⁷ 见 www.abanow.org/2012/01/2012mm109/。

²⁸ 见 www.business-humanrights.org/Documents/UNGuidingPrinciples/Implementation-Companies。

²⁹ 见民间社会提交给工作组的材料和秘书长特别代表参考的之前例证，可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/Submissions.aspx 和 www.business-humanrights.org/media/documents/applications-of-framework-jun-2011.pdf。

动的分析和宣传例证正越来越多。³⁰ 在联合国人权系统方面，一些组织提交普遍定期审议进程的材料中也参考了“指导原则”和“框架”，以评估国家保护人权这一义务的实施情况。³¹

G. 初步考虑

40. 已经提请工作组注意的上述发展引起了两项初步思考，会在下面关于战略考虑的部分作进一步阐述。首先，虽然这些举措为工作组在更加有效和全面地实施和传播“指导原则”增加了良机，但大部分国家、工商业和民间社会行为者并不知晓“指导原则”，更不可能加以实施。第二，即便标准和举措正在交汇(比如上述各项)，对“指导原则”的解释和实施还是有很大的不成体系的风险。除了认识和承诺之外，所有区域的行为者和利益攸关方需要获得支持以建设能力，从而有效地在其政策和行动中实施“指导原则”。

五. 与利益攸关方磋商的反馈

41. 在第一届会议的介绍性交流之前和期间以书面材料形式提供给工作组的提议和建议反映了工作组任务的广泛性和复杂性，以及更广义上工商业与人权议程的广泛性和复杂性。下文概述了利益攸关方意见中注意到的关键趋势。应指出，这一概要无意穷尽或完全反映提交给工作组的观点的丰富程度。

42. 各国提交的材料强调，工作组应该活跃于所有的区域，并与各国保持密切对话。反馈着重于工作组任务中关于在国家一级传播和实施“指导原则”的规定，特别是能力建设和知识共享，以及教训和良好做法，包括在部门一级。工作方法方面，各国建议工作组与其他特别程序任务负责人发展密切关系，并与联合国机构和方案及国际机构进行定期交流。

43. 一些国家建议，应该探讨工商业与人权领域的国际法律备选办法。各国提出的问题包括人权应尽责任、与中小企业的接触、冲突地区的商业运营，以及土著人民、妇女和儿童等弱势群体。一些国家还建议工作组推动建立一个共同的目录或门户，以汇集各国和工商业实施“指导原则”的努力。关于工作组在更广泛的工商业与人权领域的作用，各国建议，工作组应该成为一个联络点和推动者，以便制定实践指南，并促进实施努力的一致和协调。

44. 民间社会提交的材料敦促工作组除了了解良好做法的实例之外，还要了解据称与工商业相关的侵犯人权行为的实际情况。一些组织还强调，有必要特别优先与受到商业活动不利影响的个人和社区以及人权维护者进行接触。虽然民间社

³⁰ 见工商业与人权资源中心为“指导原则”专设的网页 www.business-humanrights.org/Documents/UNGuidingPrinciples。

³¹ 人权与工商业研究所；见 www.ihrb.org/publications/submissions/index.html。

会建议工作组优先处理的问题范围广泛，但其中关键问题有三个：**(a)** 建议探讨进一步制定国际标准；**(b)** 获得补救，特别是涉及工商业的侵犯人权行为的受害者诉诸司法的障碍；以及 **(c)** 工商业对土著人民及包括妇女和儿童在内其他弱势群体的影响。其他关键建议包括：探讨“指导原则”对公共和私营金融机构的适用性，以及工作组重点关注各部门大规模投资项目问题。

45. 工商企业和组织建议，工作组应以公开和包容的方式，与所有区域和所有产业中的工商业进行直接接触，其专题重点应该平衡，对“保护、尊重和补救”框架的三大支柱均加以侧重。工商业提交的材料还着重提到，有必要给予公司适当的时间和空间，从而以将不同个体情况纳入考虑的方式，应用“指导原则”。工商业提出了一项关键关切，即治理挑战(如腐败现象严重以及非正规部门的重要性)对工商业尊重人权的责任有何影响的问题。

46. 虽然本概要并不一定能反映工作组的专题优先事项，但工作组考虑到了上文所述的所有观点以及在磋商中提出的其他观点。这些观点为工作组的活动提供了重要的意见，且反映了那些已经开始实施“指导原则”的利益攸关方的知识和经验。工作组将与迄今为止磋商过的团体继续接触，并欢迎提交进一步材料。

六. 战略

47. 工作组在第一届会议上根据与传播和实施有关的挑战、机遇同当前的趋势和活动，以及上述从利益攸关方收到的意见，分析了自己的任务。工作组查明了整体的战略考虑、可能的工作流和关注标准，这三者共同形成了工作组将在其任务中切实使用战略的初步概述。工作组将根据资源的可用情况，力求尽可能充分地实施这一战略。为此，工作组将在可能和适当的时候，与相关伙伴和利益攸关方通力合作，以使资源和能力与提议的活动和工作流相匹配。该战略将在工作组未来的报告中得到进一步发展，并在整个任务期间受到定期审议。

A. 战略考虑

48. 将“指导原则”从一个共同认可的实践标准转变为日常标准实践，是一项具有全球重要性的事业，工作组没有低估这一挑战的规模和复杂程度。为了保证与当前现状的关联性和回应能力，工作组在制定战略时参照了以上部分描述的经济、政治和历史环境的因素。工作组的战略还参照了三个额外的、更加具体的考虑：

(a) “指导原则”将在一个多样和快速发展的领域里提供一个共同参照点；

(b) 需要提高工商业相关侵犯人权行为的受害者获得有效补救的机会，这一需要本身十分迫切，以及通过确定正确的激励措施推动实施的重要机遇；

(c) 为了最有效地促进传播和实施，需要培养一个有助于理解“指导原则”的环境。

1. “指导原则”：一个快速发展的领域里的共同参照点

49. 如上文所讨论的，一些国家和公司已经开始实施“指导原则”。随着对“指导原则”认识的提升和更多资源、准则、项目和服务被创造出来以利其理解，实施过程在外部压力增加和内部承诺增强的促进下，速度很可能加快。同时，研究者、机构和民间社会组织将提出对“指导原则”的新的、更精确的解释和理解，这将对传播和实施的努力作出补充。工作组将力求在可能和适当的时候促进这些努力的交汇、一致、协调和清晰。工作组在这样做的时候，除其他之外，会顾及以下所述的考虑。

50. **促进交汇：**现有和未来的人权与工商业标准以及相关的公司和各国的工具、准则、资源、服务和举措应当交汇于“指导原则”。“指导原则”应当继续作为权威基础，用于理解工商企业和国家各自的责任和义务，以及如何在实践中落实这些责任和义务。谋求实现这一目标时，不应排除在“指导原则”提供的基准之外进一步扩大期望、提升标准的做法。

51. **避免照搬：**重要的是防止照搬他人的活动、举措或贡献，以及避免在现行和新的举措中出现重复、不成体系和离题。在可能和适当的时候，工作组将力求促成一个涉及所有各方的努力核心，以分享举措之间的教训和良好做法，并确保各个单独的举措具有多面性和补充作用，从而应对特定产业部门和运作背景下出现的特定实施挑战和机遇。

52. **保持完整：**“指导原则”的完整不应受到随意解释、概念偏离和不全面方针的损害。虽然工作组不可能实际影响或评价所有与“指导原则”相关的现行和新兴举措，但会力求阐明衡量过程和成果的指标，所有利益攸关方都可以使用这些指标，自己对那些可能有助于各国和企业实施工作的现有和新兴工具、资源和服务的有效性进行评估。

53. **平衡发展：**任务的成功需要平衡地促进“指导原则”三大支柱的实施和传播，由所有利益攸关方实行。在实施过程中出现不平衡状况时，工作组将择机参与，提出质疑和加以纠正的方法建议。

54. **清晰和简明：**工作组在其所有活动中，将鼓励清晰和简明。不应低估清晰和简明的概念及其传达过程的重要性。在一个各国和公司的注意力及资源有限，并且僧多粥少的世界里，传播工具的精确和简明将是其成功的前提。

55. **鼓励成果：**全面有效地实施“指导原则”，应当最终带来以下成果：针对工商企业侵犯人权行为的保护状况得到改善，工商业相关的侵犯人权行为减少、此类侵权行为发生时，其受害者能够更好地获得有效补救。实施工作应始终着重处理商业活动对人权最严重的影响，以及侵犯处于弱势境况人员权利的影响。

2. 使用“指导原则”加强问责制

56. “指导原则”对加强公司涉及人权侵害行为的问责制作出了清晰的设想。特别是，“指导原则”表明，通过司法、行政、立法或其他适当手段，对公司涉

及人权侵害的行为提供适足的问责制，是国家保护责任不可分割的一部分。工作组举行的初步磋商和收到的材料明确突出了国家在这一方面保护责任的重要性。工作组还认可了加强问责制以促进对“指导原则”的理解，并由此确保公司全面和有效实施“指导原则”的重要作用。就这一点，工作组注意到，其任务明确要求探讨备选办法，并在国家、区域和国际各级提出建议，以改善获得有效补救的机会。这除其他之外，还可以包括：为工商业相关人权侵害行为的受害者查明机会以消除诉诸司法的障碍；为建立有效司法以及非司法的申诉机制查明成功因素；讨论国家和公司不实施“指导原则”的后果；并对可能特别容易受到伤害或面对不利影响首当其冲的权利持有者给予特别关注。

57. 工作组承认，一些群体和个人就工商业相关人权申诉寻求补救办法的时候，面临特别严峻的障碍。这些群体可能包括土著人民、儿童、妇女、移徙工人、老年人、残疾人、难民、少数民族、宗教少数派或其他少数群体。在这些障碍中，许多利益攸关方都强调了国家作用、商业活动和土著人民境况之间具有挑战性的联系。

58. 为了促进工商企业以及各国人权问责制的加强，拥有现成问责机制的国际和区域机构有必要进一步理解并应用“指导原则”。工作组将力求考察全球和区域治理架构中现有问责机制的整体情况以及相关私营监管努力，以查明覆盖面的空白以及机遇，以立足于并强化现有的补救渠道。

3. 建设一个容易接受“指导原则”的环境

59. 当地环境不见得总是有助于“指导原则”的直接实施或传播。很多工商企业的运营环境受到的外部尊重人权的积极压力非常少。一些公司一开始可能看不到“指导原则”与保护其业务并使之可以持续之间的联系。为了建设一个有助于理解“指导原则”的环境，工作组充分意识到：(a) 必须扶持利益攸关方，以要求各国和工商企业恪守各自的义务和责任；(b) 致力于支持实施和传播努力的行为者必须拥有适当的工具、技能和资源；以及 (c) 必须为各国和工商企业双方都建立起尊重人权的“工商业案例”。对这三个方面而言，促进努力建设相关行为者的能力至关重要。

60. 产生实施“指导原则”的需求：投资者、消费者、劳动者、工会、民间社会和受影响的人员，包括土著社群，通过愈发直白和引人瞩目的方式，要求各国和工商企业处理商业活动的人权影响。企业在其运营的各个方面以及在商业关系中尊重人权，是社会作为一个整体的基本期望。这些呼声均各自为各国和工商业履行“指导原则”所述义务和责任的要求加大了力度。这样，它们的支持理解方面发挥了决定性的作用。因此，工作组将力求促进利益攸关方之间的对话，包括在其为协助“指导原则”的传播和实施所作的各种努力中，使这些呼声得以传达。

61. **争取新的拥护者和行为者：**“指导原则”要实现其真正潜力，必须得到所有区域中许多从业者的拥护，对其加以良好理解和有效应用。这将构成工作组一个具体工作流的一部分(见下文第 63 至 74 段)。

62. **促进各国和工商企业的“工商业案例”：**有越来越多的证据表明，若不处理商业活动对人权的影响，在某些情况下可能为公司在法律、金融、运营和声誉上带来严重的负面后果。同时，实施“指导原则”可以作为长期价值创造、公司公民身份和业务可持续性的一个不可分割的组成部分。关于各国的实施工作，确保针对工商业相关的侵犯人权行为加强保护，并由各国促进工商业对人权的尊重，可能有助于避免付出社会、经济和环境上的代价，同时有利于更公平、基础更广泛、更包容、社会上更加可持续的经济发展成果。工作组除了强调这几点之外，还将强调“指导原则”的合法性，这一合法性源于“指导原则”根植于现有的国际人权标准、具有体制上的后盾和多利益攸关方的支持，规范清晰、内在实用，且各国和公司均有越来越多的工具和资源可以支持“指导原则”的实施。

B. 工作流和关注标准

63. 工作组以上述广泛战略考虑为引领，根据可用的资源和能力，建议通过开展三项工作流以完成其任务：全球传播、促进实施和融入全球治理框架。在这些广泛的工作方案中，应用进一步的关注标准以确定特定优先事项的选择。

1. 全球传播

64. 工作组并不将“指导原则”的传播本身作为一项目标，而是作为全面并有效实施“传播原则”的一个必要手段。考虑到任务范围广泛且时间有限，并为了确保所有相关利益攸关方认识到并理解“指导原则”的核心内容，工作组将着重于将“指导原则”传播给其认为能为实施工作作出最大贡献的行为者。因此，工作组将优先与以下几类行为者接触以促进传播：

(a) **新的拥护者：**尚不了解“指导原则”的内容或影响的利益攸关方，可能包括：例如，经合组织之外的拥护者、国内和外延的供应链企业、国有企业、中小企业和民间社会网络、基于社区的组织和基层组织等；

(b) **增效者：**可以将“指导原则”传播给相关行为者广大群体的网络和机构；包括区域机构、工商协会、发展机构，以及公司社会责任和可持续性平台；

(c) **催化者：**那些可以协助立即实施“指导原则”的群体，包括向工商业和政府提供技术援助和能力建设方案的机构和团体，以及有助于启发并扶持社群处理受工商业运营影响的人权问题并创造实施需求的团体。据预计，该群体的参与将促进对权利持有者的扶持，特别是处于弱势境况的社群，包括土著社群，以使他们在面对工商业造成的不利影响时，认识到并行使自己的权利。

65. 工作组设想，凭借这一全球传播方案，“指导原则”将通过提供一个所有利益攸关方共享的共同语言和方针，给全球无数与工商业有关的人权挑战带来所亟需的清晰度。最终目标是支持和创造实施需求。

2. 促进实施

66. 工作组任务中的许多因素都指向各国和企业有效并全面实施“指导原则”这一整体目标。在此背景下，工作组特别着重强调，人权理事会指示工作组在任务中自始至终纳入性别观，并特别关注处于弱势境况的人员，尤其是儿童。考虑到这一点，工作组预计，会有许多不同的实施途径，囊括多种法律、体制和商业背景。虽然工作组不能独立带动或监督实施努力，但是工作组有能力且将会在可能和适当的时候促进这样的努力。这将要求与其他致力于实现任务目标的各方进行协作、协调和合作。在实际工作中，工作组将力求从四种主要途径促进实施。

67. **评估易受到商业活动伤害群体的境况，包括土著人民：**很多因素可以影响权利持有者面对工商业相关侵犯人权行为的易受害程度。因此工作组将使广泛的解释与其任务的这一方面一致，以确保对本报告中提到的、特别容易受到商业活动负面影响伤害的、范围广泛的权利持有者给予适当关注。特别是，所有区域的土著人民都受到工商业相关活动深刻且过于严重的影响，如资源开采和基础设施发展。他们频繁地面对法律和社会实践中的歧视，并在就影响他们的工商业和人权问题制定政策、法律和规章的过程中被边缘化。各国和公司必须在其实施努力中，特别处理那些与工商业相关的、对属于高危脆弱或边缘化群体或人口的个人造成的人权影响。

68. **鼓励实施努力：**工作组将通过以下方式鼓励实施努力：在可能的时候就“指导原则”的应用直接与相关行为者(各国、工商业和民间社会)接触；参与其他组织的实施举措或为之作出贡献；以及有选择地启动旨在进一步带动实施的特定项目，进一步带动实施的方法例如：鼓励国家行动计划的制定和与实施有关的能力建设努力。

69. **分享良好做法：**实施者的先驱已经学到了重要的教益。这些教益应该在各部门和区域之间加以传达，以供在新的背景下进行测试和应用。为此，工作组将力求查明、交流和提倡良好做法，方法包括支持其广泛传播；在这样做的过程中，工作组将应用如下原则，即工作组提倡的做法必须可以合理预见到能落实一项不低于“指导原则”本身所述标准的标准。即便各国和公司在其可能面对的、无疑具有挑战性的背景下进行的实施工作，工作组仍将应用这一原则。

70. **关于“指导原则”的应用的进一步澄清：**“指导原则”虽然是普遍适用的，但并不旨在成为一个工具包，只需从架子上取下接通就可以使用；换句话说，就实施的方式而言，“没有万能钥匙”。³²“指导原则”的实施将不可避免

³² A/HRC/17/31，第15段。

地带来问题，其中的一些原则将需要在特定的领域和实际做法的背景下进行进一步澄清。前任特别代表提供了一些指南，例如如何将人权风险管理纳入国家与投资者之间的合同谈判之中(这一工作的结果是针对将人权风险管理纳入合同谈判的工作，制定了 10 项原则)，³³ 这一指南现在为进一步的澄清工作铺平了道路，以支持在制定责任投资合同时加以应用。正因如此，依然有必要在其他领域进行进一步的澄清工作。工商企业提供的服务可能对人权的享有造成影响，而“指导原则”对这些企业的影响等问题已经提请工作组注意。出口信贷机构和相关机构在实施人权应尽责任措施时的做法中也有类似的案例。关于对特定群体的影响，国家保护责任的影响、工商业的应尽责任和关于土著人民境况的补救办法的提供情况是另一个要进一步澄清的领域，包括与磋商问题的联系。工作组虽然不能审查“指导原则”实施过程中可能出现的所有问题和两难情况，但将在可能的时候查明并澄清最重要的问题，并届时鼓励合作伙伴，包括学者和从业者网络，制定并传播适合于特定挑战(比如关于特定产业部门、地域、利益攸关方群体或商业关系产生的挑战)的解决办法。

71. 在以上四个关注领域，工作组建议使用“学习实验室”以支持各国和工商企业处理共同的实施挑战。就工商业而言，这些挑战包括：将人权纳入风险管理和应尽责任程序、供应链和申诉机制。就各国而言，这些包括推进政策连贯性、查明国家和国家以下公共机构的作用、以及建设公共问责机构同司法和非司法机制的能力。这些学习实验室将提供交叉分享教训的机会，并查明和理解成功的方针，从而将他人的成功作为基础。

3. 融入全球治理框架

72. 工作组将力求促进“框架”和“指导原则”纳入全球治理框架，这是其第三项重点工作领域。为此，工作组将积极寻求与监督机构的接触，这些机构监督者有能力要求或鼓励工商企业和各国实施“指导原则”的现行和新兴治理框架。工作组还将鼓励把“指导原则”融入这些框架，包括区域和国际协定和体制、产业协会，以及责任、可持续性和投资者排位指数等。³⁴ 以这些考虑为指导，并考虑到可用的资源和能力，工作组将优先处理与以下治理框架相关的工作：**(a)** 拥有有效问责机制的；**(b)** 可以展示出其成员/参与者对其宗旨奉守情况的记录的；**(c)** 适用于许多行为者的；以及 **(d)** 为受影响的个人提供有效申诉机制的。

³³ 见 A/HRC/17/31/Add.3。

³⁴ 工作组有促进其他框架与“指导原则”协调一致这一作用的例证，见工作组给涉及里约+20 会议成果文件谈判的各政府的背景说明，可查阅 www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/BNUNGuidingPrinciplesBusinessHR.pdf。

73. 工作组通过其工作，将力求促进联合国机构在实现其任务目标的过程中发挥积极作用。³⁵ 在这方面，工作组欢迎人权理事会给予其的任务，即与人权理事会的其他相关特别程序以及联合国机构和包括人权条约机构在内的其他国际机构进行密切合作和协调，并开展定期对话。利益攸关方在与工作组的初步磋商期间，已经加强了此类协调、合作和对话的重要性。

74. 工作组在将“指导原则”融入全球治理架构的工作中，将力求补充并立足于重要早期成功的长处，包括使经合组织、《联合国全球契约》、欧盟理事会和国际金融公司主持下的各重要框架与“指导原则”协调一致。

七. 与利益攸关方的接触

A. 总体包容性和磋商办法

75. 工作组认识到，衡量其任务成功与否的最终标准，将是所有利益攸关方在商业活动中把“指导原则”纳入“一切照旧”主流的程度——各利益攸关方是否以同样的方式影响、领导或参与，或受到影响。这将多利益攸关方磋商和投入的原则置于工作组宗旨的核心，目标是为了任务的进程和成果，最大程度地获取利益攸关方的支持。

76. 前任特别代表实施任务时的典型特点是：以证据为基础(调查、现行做法描述和研究)；进行了广泛的磋商且向多利益攸关方开放广泛参与(在五大洲举行了47次磋商，还有许多提交的材料)并且实用(着重于针对国家和非国家行为者均关切的问题，找到切实可行的解决办法)。这一办法赋予了任务充分的合法性，并使其可以提出真正的前进道路。今天，“指导原则”获得人权理事会的一致核可，以及在公共和私营部门对“指导原则”的理解中，都体现了这一点。³⁶

77. 工作组坚定地致力于遵守这些工作和包容性接触的原则，不仅是因为所有的利益攸关方已经认识到了其价值和有效性，还因为对话和参与符合立足人权的方针的本质。

³⁵ 人权理事会在 17/4 中还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“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，提交人权理事会第二十一届会议。

³⁶ 自工作组于 2012 年 1 月举行第一届会议以来，其成员已经开始与区域组织、各国、工商企业、民间社会组织和联合国机构进行接触。

B. 与成员国的接触

78. 工作组在执行任务的过程中，准备继续与成员国开展定期对话和合作。³⁷ 参与将立足于对包容性和磋商办法的承诺，并以各国根据国际法承担的促进和保护人权及基本自由的主要义务为基础。

79. 根据工作组任务的规定，工作组还将力求就“指导原则”实施过程中的良好做法和教训、就国内与工商业和人权相关的立法和政策的制定、就增大获得有效补救的机会提供咨询意见和建议。将以建设性的方式并基于对话进行技术合作和咨询。

80. 工作组考虑到其任务的性质，并根据所处理的具体问题，将力求与各级和不同职能的政府机关和公共实体进行接触。这将包括规范企业做法的政府部门、机构和其他国家机构。

81. 工作组欢迎已经采取的措施，这些措施是为了探讨各国和政府间组织可以如何通过为工商企业制定政策框架和指南，实施“指导原则”的众多方面。工作组在努力查明国家保护和增进获得补救的机会这一责任相关方面的良好做法和教训时，将必然力求与这些国家和组织密切接触，包括通过查明那些可以加以处理以促进进一步有效实施的挑战。工作组还打算与所有区域的国家进行接触，以尽可能广泛地提高对“指导原则”的认识，并协助交流和促进良好做法的进程。

C. 与其他利益攸关方的接触

82. 工作组以查明战略合作机遇为目标，合作对象是那些在设立任务的决议中指明的组织，包括人权理事会相关特别程序、联合国机构、特别机构、基金和计划署、其他国际机构、政府、跨国公司和其他工商企业、国家人权机构、土著人民代表、民间社会组织、区域和分区域组织。³⁸ 此外，工作组力求与工商协会、学术机构和智库、产业圆桌会议、多利益攸关方举措、工会联合会、思想引领者、处理商业活动问题的人权维护者，以及基层组织建立直接和间接合作关系。

83. 战略部分中概述的考虑将决定与不同伙伴的特定合作性质，这些考虑包括：这一合作成为“增效者”的能力；比工作组通过独自行动努力获得呈指数的更广泛拥护者的能力；在利益攸关方类型(例如：来自世界上不同区域的行为者)和各利益攸关方群体内部广度(例如：在工商业利益攸关方群体内，从跨国公司到中小企业)方面，扩大利益攸关方群体的能力。

³⁷ 工作组成员已经参加了由各国单独举行的会议，并与有正在进行的进程涉及“指导原则”实施工作的区域组织进行了磋商。

³⁸ 例如，工作组成员已经与联合国贸易和发展会议就《2012年世界投资报告》的编写工作进行了接触。

八. 工作方法

84. 工作组在第一届会议上进行的审议之后，基于会议前或会议期间从各国和其他相关利益攸关方收到的意见和材料，就其计划在任务实施过程中采用的工作方法发布了一项声明。

A. 主席兼报告员

85. 工作组决定在每两届工作组会议之后对主席兼报告员一职进行轮换。Margaret Jungk 被任命为第一届和第二届会议的主席兼报告员。工作组将于 2012 年 5 月 7 日至 11 日在日内瓦举行第二届会议。

B. 国别访问和其他实地工作

86. 工作组将根据其任务，每年在受到成员国的邀请之后进行两次国别访问。进行国别访问将本着促进与各国和所有相关利益攸关方在国家一级的对话这一精神，并以查明、交流和促进“指导原则”实施过程中的良好做法和教训为目标。工作组计划与向特别程序发出长期邀请的各国联系，并鼓励所有区域的其他国家向工作组发出邀请。

87. 工作组除正式国别访问和对成员国的其他访问之外，目标是在所有区域进行额外的重要相关实地工作，以此种方式执行其任务。采用这种方式是为了为其工作提供参照，并确保任何发现和建议都针对实地的实际和应用情况。

C. 收取信息

88. 在促进“指导原则”有效传播和实施的背景下，人权理事会在第 17/4 号决议中要求工作组从所有相关来源寻找并收取相关信息，这些来源包括政府、跨国公司和其他工商企业、国家人权机构、民间社会和权利持有者。

89. 工作组将适当使用从相关利益攸关方收到的关于特定侵犯人权行为的信息，从而为其工作和战略提供参照、查明有效实施“指导原则”的障碍以及在商业活动背景下保护人权的空白，并在向各国、工商业和其他行为者就“指导原则”实施工作提出建议时作为参照。考虑到工作组任务涉及面广、当前的问题规模大而复杂，资源又有限制，工作组无法调查据称与工商业相关的涉嫌侵犯人权的个案。

D. 工商业和人权论坛

90. 按照人权理事会第 17/4 号决议，首个关于工商业和人权问题的年度多利益攸关方论坛将于 2012 年 12 月 4 日至 5 日在日内瓦举行。工作组将在进一步说明

其实质工作方案并考虑初步磋商中已经收到的利益攸关方反馈之后，于其第二届会议上决定论坛的专题重点领域和模式。

九. 结论

91. 本报告概述了工作组将在执行人权理事会所授任务的过程中切实使用的战略。这一战略参照了工作组迄今为止从各国、工商企业和协会、民间社会组织和有关个人收到的磋商意见和材料。

92. 工作组对围绕其任务的复杂性和敏感性有清醒的认识。无论如何，工作组继续坚持，为了确保在商业活动的背景下最大限度地保护和尊重人权，有必要采取任何适当的措施。

93. 工作组承认，工商业是机遇的表现形式，通过将生产要素——土地、劳动力、资金和技术转化为商品和服务，可以对经济发展做出贡献。然而，当前的激励结构往往导致损害人权享有状况的决定。同样，激励结构既不是不可避免，也不是不可改变。各国和工商企业通过履行“指导原则”中所述的彼此不同但相互补充的责任，有潜力确保经济增长是通过更加包容、公平的商业做法实现的。

94. “指导原则”可以有力地促使各国和企业做出更好的决策。“指导原则”的方针尊重权利、仔细考虑了权利持有者所受的风险和影响，并且确保受害者拥有有效渠道获得求助和补救。这一方针提供了一个路线图，可以借此以降低风险、创造机遇、避免冲突、改善外部关系、保障生产力和增加价值的方式，更好地经营业务。

95. 为此，应当最大限度地利用“指导原则”作为全球人权和工商业方面权威参照点的内在实用性和较高且不断增长的权威。工作组正是准备这么做。“指导原则”代表着一个空前的机遇，可以集中各国、工商企业和民间社会的良好努力，为了世界各地权利持有者的利益，实现工商业普遍尊重人权的一致目标。