



ICAR



# 工商業與人權國家 行動計畫工具包

2017年版本

# 工商業與人權國家 行動計畫工具包

2017年版本



THE DANISH  
INSTITUTE FOR  
HUMAN RIGHTS

丹麥人權研究所(DIHR)是丹麥的國家人權機構(NHRI)，其任務是在丹麥國內外促進和保護人權與平等待遇。人權發展部門著重於同時涉及經濟與人權的問題，特別是企業在人權方面扮演的角色。



國際企業責任圓桌會議(ICAR)是一個民間社會組織，其相信一個經濟體需要尊重所有人的權利，而非僅需要強大的企業。ICAR 利用組織的集體力量，促使政府制定並對企業實行人權方面的法規、同時減少不平等的規則。

## 作者

《工商業與人權國家行動計畫：制定、執行和審查國家對工商業與人權框架承諾的工具包》(2014年6月)由丹麥人權研究所的 Claire Methven o' Brien 和 Catherine Bloch Poulsen-Hansen，與國際企業責任圓桌會議的 Amol mehmra 和 Sara Blackwell所編寫。

此2017年版本的工具包由 Paloma Muoz quick 和 Elin Wrzoncki 撰寫；丹麥人權研究所的Nora Götzmann、Dirk Hoffmann 和 Daniel Morris與國際企業責任圓桌會議的Cindy Woods及 Sarah McGrath提供資料。

## 致謝

DIHR 和 ICAR 要感謝所有使用工包組並提供反饋的個人和組織，特別是2016年9月參與在華盛頓特區舉行的全球國家行動計畫研討會的出席者。我們還要感謝MarionCadie，他為制定國家基線評估範本提供了策略性意見。

# 內容

名詞縮寫對照 .....	5
圖表 .....	6
Boxes .....	6

## 1 介紹 .....

1.1 關於工具包 .....	9
1.2 目的與目標對象 .....	9
1.3 什麼是國家行動計畫? .....	11
1.4 關於工商業與人權的國家行動計畫：全球發展 .....	13
1.5 關於工商業與人權的國家行動計畫：國家發展 .....	15
1.6 工商業與人權國家行動計畫的好處及挑戰 .....	16
1.7 國家行動計畫(NAPS)工具包的結構 .....	17

## 2 國家行動計畫(NAP)生命週期： NAP流程與內容的逐步指南.....

2.1 建立國家行動計畫的治理框架.....	19
2.2 執行國家基線評估.....	25
2.3 闡述國家行動計畫：範圍、內容和優先事項.....	33
2.4 國家行動計畫的執行、監測和審查.....	36
2.5 更新國家行動計畫.....	47

## 3 基於人權的國家行動計畫方法： 參與、無歧視、透明和當責制.....

3.1 平等和不歧視 .....	48
3.2 參與 .....	49
3.3 透明化 .....	49
3.4 當責制 .....	50
3.5 致力於國家行動計畫的特定權利持有人 .....	50
3.6 受衝突影響的環境 .....	55

## 縮寫

---

<b>ASEAN</b>	東南亞國家協會
<b>AU</b>	非洲聯盟
<b>CoE</b>	歐洲理事會
<b>CPRD</b>	聯合國身心障礙者權利公約
<b>CSO</b>	民間社會組織
<b>CSR</b>	企業社會責任
<b>CEDAW</b>	消除對婦女一切形式歧視公約
<b>DIHR</b>	丹麥人權研究所
<b>EIDHR</b>	歐洲民主和人權倡議
<b>EU</b>	歐盟
<b>FUR</b>	後續追蹤與審查
<b>FPIC</b>	自由、事先與知情同意
<b>LGBTQI</b>	女同性戀、男同性戀、雙性戀、變性者、酷兒和雙性人
<b>HLPF</b>	高級別政治論壇
<b>HRBA</b>	基於人權的方法
<b>HRDs</b>	人權捍衛者
<b>IACHR</b>	美洲人權委員會
<b>ICAR</b>	國際企業責任圓桌會議
<b>ICMM</b>	國際採礦和金屬理事會
<b>ICT</b>	資訊通信技術
<b>ILO</b>	國際勞工組織
<b>ISHR</b>	國際人權協會
<b>IOE</b>	國際僱主組織
<b>NBA</b>	國家基線評估
<b>NHRI</b>	國家人權機構
<b>OAS</b>	美洲國家組織
<b>OECD</b>	經濟合作暨發展組織
<b>OHCHR</b>	聯合國人權事務高級專員辦事處
<b>SDGs</b>	永續發展目標
<b>SMEs</b>	中小企業
<b>UN</b>	聯合國

- UNDRIP** 聯合國原住民權利宣言
- UNGPs** 聯合國工商企業與人權指導原則
- UNHRC** 聯合國人權理事會
- UNWG** 聯合國工商業與人權組織工作小組
- UPR** 聯合國人權事務委員會的普遍定期審議進程
- VNR** 自願國家審查

## 圖表

圖表1：NAP工具包的結構	17
圖表2：NAP生命週期概述	18
圖表3：NBA 流程	32
圖表4：對NAP的監測和審查	37

## 方框

方框1：工商業與人權 與 2030年可持續發展議程	12
方框2：採用工商業與人權國家行動計畫的國家（截至2017年11月）	16
方框3：正式承諾NAP.	19
方框4：國家機構的協調	20
方框5：通過國家行動計畫確保透明度	21
方框6：國家行動計畫的預算和重要支助	22
方框7：多方利益攸關方參與	24
方框8：利益相關者的能力建設	25
方框9：識別負面人權影響的工具	27
方框10：國家基線評估過程的透明度	28
方框11：在國家行動計畫(NAP)起始時的國家基線評估(NBA).	28
方框12：由國家人權機構主持國家基線評估	29
方框13：利益攸關方參與 NBA 制定	30
方框14：NBA 草案中利益攸關方的意見	30
方框15：連結 NBA 與 NAP 的內容	31
方框16：NBA 的出版和傳播	32
方框17：論國家司法管轄權的完整範圍	33
方框18：解決工商業上最嚴重人權問題的優先行動	34
方框19：將邊緣化群體納入國家行動計畫	34
方框20：國家行動計畫的SMART行動	35
方框21：永續發展目標和國家行動計畫	36
方框22：國家行動計畫的執行計畫	38
方框23：政府審查進展情況	38
方框24：審查用多方利益攸關方機制	39
方框25：國家人權委員會的後續追蹤與評價	40

方框26：通過普遍定期審議進程提交報告 .....	40
方框27：九個核心人權工具的條約機構 .....	41
方框28：聯合國工作小組於國家行動計畫的資料庫 .....	42
方框29：向國際機制提交報告.....	42
方框30：用以審查國家行動計畫之國際工商業和人權工具方案.....	43
方框31：在歐盟層級推動對同儕之審查.....	46
方框32：更新國家行動計畫.....	47
方框33：國家行動計畫中對兒童特別關注的部分 .....	51
方框34：泰國國家基線評估中的人權捍衛者 .....	52
方框35：原住民參與國家行動計畫進程 .....	53
方框36：在國家行動計畫中處理女性的權利.....	54
方框 37：企業在受衝突影響下扮演的作用 .....	55





# 緒論

2011年6月聯合國人權理事會（UNHRC）通過的「聯合國工商企業與人權指導原則」（UNGPs）<sup>1</sup>，是發展責任制與當責制之準則規範的重要里程碑。

聯合國工商企業與人權指導原則通過三年後，聯合國人權理事會呼籲所有會員國制定國家行動計畫，以支持聯合國工商企業與人權指導原則的實施（此有關工商企業與人權的國家行動計畫）<sup>2</sup>。此一呼籲緊隨在歐洲層面<sup>3</sup>之後。此外，美洲國家組織（OAS）亦鼓勵其成員國實施聯合國企業與人權指導原則<sup>4</sup>，而非洲聯盟（AU）目前正在起草關於工商企業與人權的政策框架<sup>5</sup>。聯合國工商企業與人權組織工作小組（UNWG，成立於2011年），強烈地鼓勵各個國家研究、制定與更新有關工商企業與人權的國家行動計畫<sup>6</sup>。G20的領導人們亦紛紛明確地表達其支持國家行動計畫。

2014年6月，聯合國人權理事會通過一項決議：設立政府間工作小組以探討制定具有約束力的國際法律文書，以便在國際人權法中規範跨國公司的活動<sup>8</sup>。目前各國與全球公民社會正在進行辯論，有關國家工商企業與人權行動計畫與條約進程之間的關係。在實務上，國家行動計畫的制定是對條約進程的補充，因為它們為各國在履行保護人權義務上提供了必要的工具，使其免於受聯合國企業與人權指導原則所闡明的不利影響，從而在全球的水平上推動規範發展<sup>9</sup>。

2015年9月通過的「2030年可持續發展議程」確認了企業是經濟增長與基礎設施的主要推手，亦是實現「永續發展目標（SDGs）」的必要成分，該議程同時明確地要求企業遵守聯合國工商企業與人權指導原則<sup>10</sup>。「阿迪斯阿貝巴行動議程」（此議程視資金籌措與政治經濟、社會、環境永續發展議題同等重要，並提供全球性框架以籌措落實《2030年可持續發展議程》的資金）亦以UNGPs作為關鍵框架來實現此一願景<sup>11</sup>。

## 1.1 關於工具包

2013年8月，丹麥人權研究所（DIHR）和國際工商業責任圓桌會議（ICAR）啟動了一個聯合項目，制定國家行動計畫指南的工具包，予政府機關及其他利益攸關方使用<sup>12</sup>。DIHR和ICAR承諾與政府、民間社會、企業、投資者、學術界、國家人權機構以及區域和國際組織的代表進行全球的磋商計畫<sup>13</sup>，其中包含本工具包第一版的內容(2014年出版)。

工具包出版後，在DIHR和/或ICAR的支持下，各種利益攸關方包括政府、國家人權機構、學術界和民間社會組織（CSO）使用工具包來提供信息予其在工商業與人權方面的國家行動計畫工作、分析已公布的國家行動計畫。DIHR和/或ICAR制定了工商業與人權國家行動計畫，其領域涉及兒童基金會<sup>14</sup>的兒童權利以及國際人權協會（ISHR）的人權維護者方面<sup>15</sup>。由國際企業責任圓桌會議(ICAR)和正當法律程序基金會（DPLF）所制定的國家行動計畫專題指南及其精華章節，將於2017年12月出版。

鼓勵制定國家行動計畫的政府間組織亦提及本工具包，包括歐洲委員會（CoE）和UNWG<sup>17</sup>。

作為工具包修訂過程的一部分，2016年9月，DIHR和ICAR匯集了來自14個國家的工商業業和人權實踐者，他們使用工具包收集的用戶體驗，並收集反饋和改進建議。

2017年工具包的更新試圖反映這一反饋；其亦參考聯合國工商業與人權組織工作小組的國家行動計畫指南，並尋求擷取所長使其臻於完善。

## 1.2 目標與目標對象

本工具包的目標是欲促進各國及企業實施UNGP和其他相關的工商業與人權框架。

本工具包提供了如何：

- 對國家和企業責任承擔者如何滿足UNGP的第一、第二和第三支柱要求進行國家基線評估（NBA）（見附件B）；
- 規劃一個包容性和參與性的國家行動計畫進程（見2.3.4節）；
- 基於事實分析，以決定國家行動計畫需優先處理的事項和行動（見第2.2節）；
- 為監測、報告和評估國家行動計畫的執行情況而制定有效的追蹤措施（見2.4.6節）；
- 在國家、區域和國際的層級上加強對國家行動計畫的監測與報告；並
- 衡量執行聯合國工商企業與人權指導原則所取得的進展（見2.4.6節）。

## 多方參與者可能在工具包中獲得特定的價值：

- **政府官員和民意代表**可利用此一工具包，例如：指導國內(包括地方和國家以下各級的)決策；提供資訊予國際機構或標準制定進程；支援國家行動計畫與其他國家計畫之間的協調；並為各級政府的建設工作提供相關能力資訊。
- **國家人權機構(NHRIs)**可利用此工具包展開工商業與人權的國家基線評估。  
此工具包亦將有助於國家人權機構，使其成為國家行動計畫制定進程的召集者，包括通過國家行動計畫利益攸關方委員會。國家人權機構可根據其聯合國《巴黎原則》的任務規定，進一步利用工具包所載的原則和指標，為與工商業與人權議題相關的監測、調查、教育和報告活動提供資訊。
- **民間社會組織**可利用此工具包為國家行動計畫進程的規範提供相關資訊，或建立影子國家基線評估以監測與評價各國在執行聯合國工商企業與人權指導原則的進展情況，從而支援與各州的宣傳和對話和企業。在編寫有關國家、區域或國際監督機構的工商業與人權專題時，它們還可以使用工具包作為報告素材。
- **企業**可利用本工具包瞭解各國在執行聯合國工商企業與人權指導原則時可以採取的措施，從而為參與國家行動計畫制定進程做好準備。企業在探討企業責任時，亦可參考工具包中提供的國家基線評估(NBA)範本，以獲取資訊及設立實施的基準。
- **多邊和雙邊發展機構**在分析國家情況以及設計和監測方案時，或會認為此工具包可派上用場。
- **媒體、研究人員和學術界**可使用此工具包調查、分析、研究和報告：政府對聯合國工商企業與人權指導原則(UNGPs)、企業當責制和永續發展的反應。

### 1.3 什麼是國家行動計畫？

國家行動計畫是一份政策文件，其中闡明了國家應採取的優先事項與行動，以支援履行與特定政策領域或專題有關的國際、區域或國家義務和承諾。

受到越來越多利用國家行動計畫支援一系列其他政策領域的啟發(這些領域包括人口販運、氣候變化、能源效率、衛生知識普及、預防兒童事故和水質)，現亦出現了以國家行動計畫支援執行聯合國工商企業與人權指導原則的呼聲。1993年6月通過的《維也納宣言和行動綱領》<sup>19</sup>中，世界人權會議建議各國起草一項促進和保護人權的國家行動計畫。相似地，國家行動計畫也越來越常被用於執行《2030年可持續發展議程》(見下文方框 1)。

在其2011年企業社會責任(CSR)戰略中，歐盟委員會呼籲歐盟成員國制定國家行動計畫以落實聯合國工商企業與人權指導原則(UNGPs)、與關於 CSR 的國家計畫<sup>21</sup>。在本工具包出版時，28個歐盟成員國中有13個國家制定了關於工商業與人權的國家行動計畫<sup>22</sup>。儘管 歐盟關於CSR的資訊通報要求成員國分別編制關於CSR和UNGPs的國家行動計畫，但一些企業社會責任國家行動計畫涉及UNGPs第2支柱的執行情況<sup>23</sup>。

一個有關各國制定工商業與人權國家行動計畫的挑戰，是如何將這些計畫整合、或與其他問題的國家行動計畫保持一致，特別是在主題可能重疊的情況下。通過實例，工具包將展示關於工商業與人權的國家行動計畫如何借鑒並參考其他(例如關於企業社會責任、永續發展或人權等)行動計畫。

## 方框 1

### 工商業與人權 與 2030年可持續發展議程

在2015年，聯合國大會一致通過了《2030年可持續發展議程》，該議程確立了17個可持續發展目標，其中包含全球目標和指標以及後續追蹤及審查機制。「2030年議程」力求在人、地球、繁榮、和平與夥伴關係方面實現變革。與永續發展目標(SDGs)前身—《千年發展目標》不同的是，永續發展目標要求社會所有行為者承擔完成此議程的責任。特別是，永續發展目標呼籲企業扮演包容和永續世界的催化劑與推動者。

丹麥人權研究所制定了《永續發展目標人權指南》以展示在永續發展目標在人權方面的基礎。本指南強調，在2030年議程的169項目標中，有90%以上與國際人權文書和勞工標準中的規定相聯繫。因此，在與永續發展目標接觸時，企業應考慮其對基本人權的實際和潛在影響。正如《2030年議程》第67段指出的，《聯合國企業與人權指導原則》提供了這樣的工具，並呼籲企業按此行事。工商界是9個主要集團<sup>24</sup>之一，亦是聯合國永續發展進程的主要利益攸關方。

除盡可能減少企業核心業務對永續發展目標中人權的不利影響外，企業還可以在落實永續發展目標上發揮更多作用，例如提供衛生和教育等基本服務、參與公私夥伴關係與納稅。在任何情況下，工商業行為都應尊重人權。最後，《2030年議程》鼓勵企業採取具體措施，遵守可持續發展目標，包括目標12.6(其呼籲各國鼓勵企業採取永續性做法，並將永續性資訊納入其永續發展的基礎報告。)

《2030年議程》、人權和企業作用之間的聯繫意味著各國應確保其實施《2030年議程》的努力符合聯合國全球合作夥伴關係制定的標準。這可以透過多種方式實現，包括通過有關工商業與人權的國家行動計畫，促進企業對執行永續發展目標時尊重人權。

在2030年議程的追蹤行動與審查(FUR)<sup>25</sup>中，鼓勵各國對國家、區域和國際層面的進展進行定期和包容性的審查。在這種情況下，鼓勵各國利用各利益相關方團體的貢獻。在國際層面，FUR的體制框架圍繞著高級別政治論壇(HLPF)，該論壇包括主題辯論和自願國家審查。這些自願性國家審查(VNR)旨在促進經驗與教訓分享，加速實施「2030年議程」，加強政府政策和機構，並動員多方利益相關者參與實施永續發展目標。在2016年，有22個國家自願接受審查，在2017年時來到了31個。執行進程將因國家的層級而有所不同，但各國的人權義務可以做為制定基於人權之國家執行方法的一個起點<sup>26</sup>。因為國家行動促進了聯合國工商企業與人權指導原則(UNGPs)和永續發展目標(SDGs)的實施，這些計畫有相當大的空間可以相互加強、協調一致，以顯示負責任的企業可以為SDGs做出的貢獻。

在關於「2030年議程」的工商業與人權方面的聲明<sup>27</sup>中，聯合國工作組呼籲會員國在國家層級上制定永續發展目標實施計畫，以確保「指導原則」的執行與國家行動計畫保持一致。相反地，側重於工商業和人權的國家行動計畫應闡明如何將「指導原則」納入永續發展目標中。<sup>28</sup>

## 1.4 關於工商業與人權的國家行動計畫：全球發展

在聯合國人權理事會於2011年通過後，聯合國工商企業與人權指導原則得到了廣泛而有力的採納。自那時起，一些區域和國際組織及其他利益攸關方開始呼籲並贊同制定國家行動計畫，以執行聯合國工商企業與人權指導原則<sup>29</sup>。以下是這方面全球發展的總結<sup>30</sup>。

### 1.4.1 非洲聯盟

2014年，非洲聯盟和歐盟舉行了關於聯合國工商企業與人權指導原則執行情況的聯合研討會，兩個組織都重申將致力於促進和實施聯合國工商企業與人權指導原則<sup>31</sup>。此外，2017年，非洲聯盟在歐盟的支持下制定了工商業與人權政策框架草案。

### 1.4.2 東南亞國家協會(ASEAN)

東盟政府間人權委員會（AICHR）開展了一項關於企業社會責任和人權的專題研究，該研究審查了國家措施，並參考聯合國工商企業與人權指導原則。東南亞國家協會分別於2016年11月(新加坡)和2017年6月(曼谷)舉辦兩次會議，以推動聯合國工商企業與人權指導原則的實施，尤其著重該地區的工商業與人權國家行動計畫。

### 1.4.3 歐盟

2011年，歐盟委員會發布了一份通訊文件，邀請所有歐盟成員國在2012年底之前制定聯合國指導原則的國家計畫<sup>32</sup>。2012年，歐盟層面的工商業與人權國家行動計畫被允諾得到加強；歐洲理事會亦呼籲所有歐盟成員國制定執行聯合國工商企業與人權指導原則的國家行動計畫，且期限延長至2013年底<sup>33</sup>。2016年6月，歐盟理事會通過了「工商業與人權結論」並重申此一承諾<sup>34</sup>。在編寫本報告時，已有13個歐盟成員國公布了有關工商業與人權的國家行動計畫<sup>35</sup>。

2011年歐盟CSR戰略承諾制定歐盟層級的UNGP<sub>s</sub>實施計畫<sup>36</sup>。歐盟委員會進一步致力於2016年制定「歐盟責任工商業行為行動計畫」<sup>37</sup>。然而此承諾尚未兌現<sup>38</sup>。

2015年歐盟人權與民主行動計畫<sup>39</sup>承諾促進夥伴國家在工商業與人權方面採用國家行動計畫<sup>3</sup>。歐洲議會也呼籲歐洲委員會加強對此類國家行動計畫的著力<sup>40</sup>。歐洲議會人權小組委員會於2017年2月發表的關於聯合國工商企業與人權指導原則執行情況的報告，建議「建立同儕相互審查國家行動計畫機制，旨在協助各國持續改進<sup>41</sup>」。2016年在荷蘭擔任主席期間，成員國之間舉行了一次同儕審查會議，討論該領域的進展情況。隨後，比利時政府於2017年5月舉辦了同儕評審會議。

#### 1.4.4 歐洲理事會 (CoE)

2011年，CoE的部長理事會要求人權指導委員會（CDDH）制定關於企業責任和人權的新標準<sup>42</sup>。遵循2013年部長理事會宣言，主張歐洲理事會成員國通過關於執行UNGPs的國家行動計畫，2016年3月，部長理事會通過了一項關於人權和工商業的建議書。該建議呼籲成員國「在歐洲理事會建立的共享信息系統中，分享國家實施聯合國工商企業與人權指導原則（國家行動計畫）的經驗<sup>43</sup>」。該建議亦規定了部長理事會內部審查執行情況的程序。

#### 1.4.5 G7/G20

2015年，G7的參與國承諾在領導人公報中制定有關工商業和人權的國家行動計畫<sup>44</sup>。2017年，G20緊隨其後，同意「努力建立適當的政策框架，例如關於工商業與人權的國家行動計畫<sup>45</sup>」。

#### 1.4.6 聯合國(UN)

2011年6月，聯合國人權理事會成立了聯合國工商業與人權組織工作小組(UNWG)，並負責促進全球宣導和執行聯合國企業與人權指導原則<sup>46</sup>。根據這項任務，UNWG「強烈鼓勵所有國家發展、制定並更新國家行動計畫，以作為國家宣揚和實施工商企業與人權指導原則<sup>47</sup>責任的一部分」。為了促進各國實現此目標，UNWG編纂了一部所有已發布工商業與人權的國家行動計畫<sup>48</sup>合集。UNWG還在2014年發布了關於國家行動計畫的國家指南<sup>49</sup>，並於2016年11月更新<sup>50</sup>。

#### 1.4.7 經濟合作暨發展組織 (OECD)

「經濟合作暨發展組織準則」是OECD參與國所支持的建議，適用於相關國家的跨國企業的責任工商業行為。本指南於2011年進行了修訂，作為本次更新的一部分，現在新增了與UNGPs一致的人權章節<sup>51</sup>。自2015年以來，OECD與UNWG合作，籌辦了關於工商業與人權國家行動計畫的年度會議<sup>52</sup>。本會議於2016年升級為為期一天的「政策制定者高峰圓桌會議」，旨在促進對話和政策實行的經驗交流，以實現負責任的工商業行為<sup>53</sup>。

### 1.4.8 美洲國家組織

美洲國家組織大會於2014年6月通過了一項決議，支持聯合國工商企業與人權指導原則，此決議促使各國交換信息和分享最佳做法<sup>54</sup>。在2016年的一項決議中，美洲國家組織呼籲成員國執行聯合國工商企業與人權指導原則，並承認「人權和工商業的國家行動計畫是實施指導原則的一種方式<sup>55</sup>」。

### 1.4.9 工商業協會

全球工商業與產業協會(包括國際雇主組織IOE)表示支持工商業與人權國家行動計畫<sup>56</sup>。2016年11月，工商業協會(包括IOE、國際商會(ICC)國際礦業與金屬理事會(ICMM)、世界企業永續發展委員會(WBCSD)和美國國際工商理事會(USCIB))發布了一項聯合聲明，支持國家行動計畫作為實施UNGPs的手段<sup>57</sup>。

### 1.4.10 民間社會組織

許多公民社會組織表示支持有關工商業與人權的國家行動計畫的宣傳。一些民間社會團體發布了「影子」國家基線評估，作為倡導在國家層級上加強解決企業對人權的影響的工具，包括倡導未來制定國家行動計畫的工具；這包括南非、坦桑尼亞、莫桑比克、瓜地馬拉和緬甸的公民社會組織。公民社會組織對國家行動計畫的支持亦可透過參與國家行動計畫、參與磋商、提供相關草案的評論和/或評估已公布的國家行動計畫的內容和應用來體現。例如，超過四十個公民社會組織或個人向美國的國家行動計畫進程提供了書面意見。在墨西哥，七個公民社會組織成立了墨西哥工商業與人權問題小組，倡導在墨西哥建立國家行動計畫。該小組撰寫了墨西哥國家基線評估，並成為指導NAP進程的多利益相關方委員會的一部分。

## 1.5 關於工商業與人權的國家行動計畫：國家發展

自2011年以來，一些國家已著手制定有關工商業與人權的國家行動計畫。截至2017年11月，已有19個國家通過了國家行動計畫，仍有更多國家正在如火如荼地進行中。

大多數進程都包括許多政府機構在起草國家行動計畫內容方面，可以通過設立政府間工作小組或進行臨時磋商<sup>58</sup>。大多數國家行動計畫進程還在起草過程之前，期間和/或之後為各種利益攸關方的參與做出了貢獻<sup>59</sup>。然而，相對較少的國家行動計畫進程試圖促進有風險或邊緣化的利益攸關方的參與<sup>60</sup>。現在有越來越多的進程由專家、政府部門、學術機構或其組合進行，以便為其國家行動計畫的內容提供信息。但是這個數字仍然有限。

有關全球NAP發展的更多信息，請造訪DIHR的網站<sup>62</sup>；若欲評估現有NAPs概要，請造訪ICAR、歐洲公司司法聯盟(ECCJ)和Dejusticia<sup>63</sup>。



## 1.6 工商業與人權國家行動計畫的益處及挑戰

在制定和實施工商業與人權國家行動計畫時，既有益處亦有挑戰。益處包括：

- 促進全國對話、動員和實施**聯合國工商企業與人權指導原則**；
- 提高對**工商業與人權問題及聯合國工商企業與人權指導原則**的認識和理解；
- 調動額外資源，促進整個社會實施**聯合國工商企業與人權指導原則**；
- 扮演讓政府**對利益相關者負責**的機制；
- 加強尊重人權和**履行國際承諾**的文化；
- 支持區域和國際人權監督機構與其他機構的國家報告要求；
- 在發生濫用時，有助於預防和減少與業務有關的侵犯人權行為並改善補救措施；
- 為利益攸關方提供機會來共同參與對話、建立信任並改善利益攸關方之間在工商業和人權問題上的溝通；
- 減少與業務相關的社交問題；
- 在企業對人權的影響上，賦予邊緣化權利持有者權力，亦保護人權維護者；
- 幫助協調和改善國家工商業與人權政策和其他主題；並
- 促進以人權為基礎的永續發展。

### 方框 2

#### 採用工商業與人權國家行動計畫的國家（截至2017年11月）

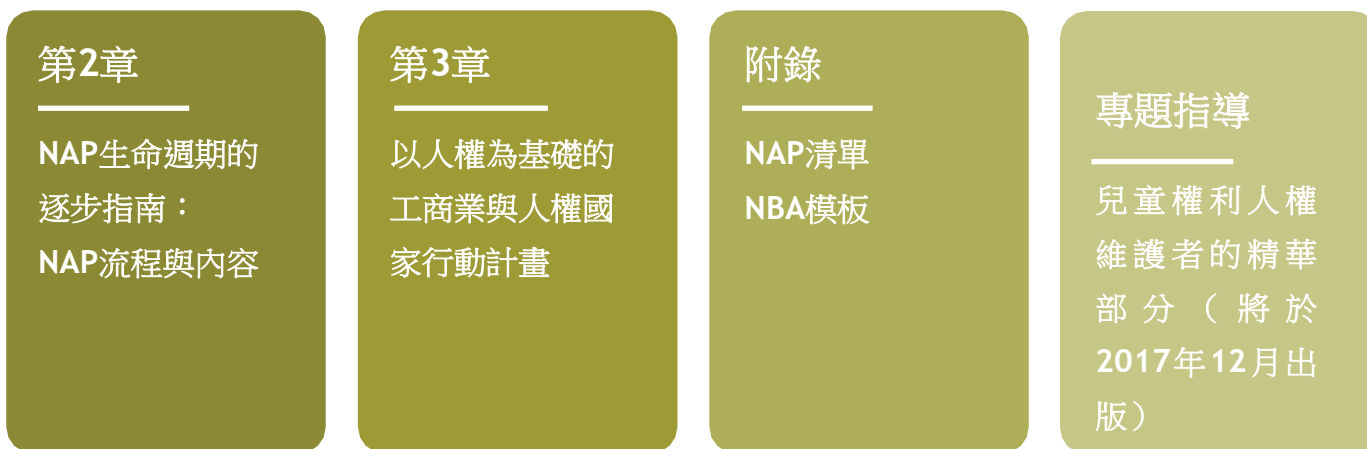
- |          |         |
|----------|---------|
| 1. 比利時   | 11. 立陶宛 |
| 2. 智利    | 12. 荷蘭  |
| 3. 哥倫比亞  | 13. 挪威  |
| 4. 捷克共和國 | 14. 波蘭  |
| 5. 丹麥    | 15. 西班牙 |
| 6. 法國    | 16. 瑞典  |
| 7. 芬蘭    | 17. 瑞士  |
| 8. 德國    | 18. 英國  |
| 9. 愛爾蘭   | 19. 美國  |
| 10. 義大利  |         |

與國家行動計畫的制定和實施有關的挑戰包括：

- 考慮如何將現有的國家行動計畫納入其他問題，以及如何整合或協調有關工商業與人權的國家行動計畫，特別是在主題重疊可能導致混淆和資源過度擴張的情況下；
- 確保國家行動計畫進程具有包容性和參與性；
- 確保國家行動計畫得到廣泛支持，並在利益攸關方群體中獲得持久的支持和參與；
- 在高風險和/或衝突的議題上，不會加劇利益攸關方之間的衝突；
- 當遇到企業對於該國政府甚有影響，且可能會抑制施政者的能力或政治意願時，確保政府仍採用和實施強而有力的國家行動計畫；
- 由於政府行政、立法和司法部門之間的權力分立，而採取立法或司法措施。

## 1.7 國家行動計畫(NAPS)工具包的結構

圖表1：NAP工具包的結構



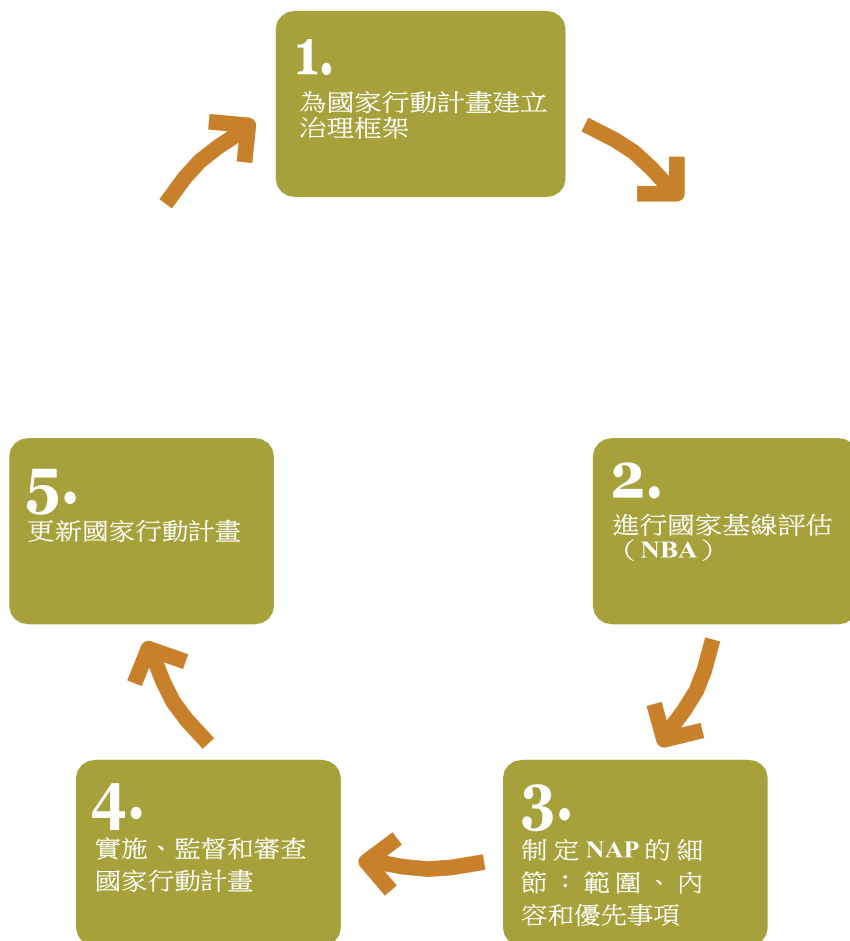
## II

# 國家行動計畫(NAP)生命週期 NAP流程與內容的逐步指南

國家行動計畫(NAP)生命週期通常由五個階段組成，但每個階段的具體情況會有所不同。本節概述了NAP生命週期的主要階段。

根據第3章討論的基於人權的方法（HRBA），國家行動計畫生命週期的每個階段，如下圖2所示，應基於平等和不歧視、參與、透明度和當責制。

圖表2：國家行動計畫生命週期概述



## 2.1 治理與資源

### 2.1.1 對國家行動計畫的承諾 與 分配責任

制定國家行動計畫的第一步、也是最核心的步驟為：使政府對國家行動計畫的制定和實施，作出堅定與長期的承諾。此承諾將有助於確保制定國家行動計畫的過程在政府內部得到充分優先考慮。

國家行動計畫的進行中有許多種領導力的例子。在一些國家，外交部與其他部門合作，共同制定關於工商業與人權的國家行動計畫。這通常是由於外交部的任務性質，其中包括代表國家在國際人權機構中，與其他國家機構協調以確保履行國際承諾，並向人權機構報告國家的人權遵守情況。儘管存在這些因素，外交部強而有力地領導國家行動計畫進程的能力有限，因為與內政部、經濟部和財政部等內部任務較強的機構相比，其在國內運作的任務通常很少。在某些情況下，總統辦公室會透過總統的人權顧問來領導國家行動計畫，例如哥倫比亞。

政府在制定國家行動計畫方面應有明確的領導，以達到政策制定過程、效率和當責制的要求。國家行動計畫進程的責任應明確地分配給政府內的一個或多個實體（例如，特定的政府部門、辦公室或機構），並且應通過官方公告或公布決定，來公開傳達這種責任分配。負責的實體應具備制定國家行動計畫所需的組織能力、政治權力和資源。

#### 方框 3

#### 正式承諾NAP

2015年，肯亞政府在普遍定期審議（UPR）進程中正式接受了一項建議，即制定工商業與人權的國家行動計畫。2016年2月，司法部長正式作出承諾聲明，從而啟動了該程序。同樣地，在2016年5月的第二次普遍定期審議期間，泰國皇家政府收到了關於制定、頒布和實施工商業與人權國家行動計畫的建議。泰國政府接受了此一建議；司法部的權利與自由保護部門（其為負責在國內實施普遍定期審議建議的政府機構），現在正在領導國家行動計畫進程。

瑞士的工商業與人權國家行動計畫是根據議會的要求（「給瑞士的魯格戰略」第12.3503項假設）向瑞士聯邦委員會提出的，以制定實施聯合國工商企業與人權指導原則戰略。

### 2.1.2 確保政府行為者之間的協調和一致性

幾乎所有政府部門、辦事處和機構都有與執行聯合國工商企業與人權指導原則相關的職責。為了全面且長遠的成功，有關工商業與人權的國家行動計畫應該反映政府各部門和辦公室的意見，並得到其全面支持。

因此，應建立一個跨部門諮詢小組或指導委員會等協調機制，以便在整個國家行動計畫進程中定期開會。負責貿易、經濟、能源和國有企業等部門的工作應從國家行動計畫進程開始做起，以確保政府的整體承諾和政策一致性。

關於工商業與人權的國家行動計畫也應建立在其他國家行動計畫之上，並在其中加以闡述，例如關於人權和/或永續發展的國家行動計畫。亦應邀請州和/或地方政府參與該過程。

## 方框 4

### 國家機構的協調

智利的工商業與人權國家行動計畫乃起源於：該國經濟部下的永續發展社會責任理事會，所制定之2015-2018年國家社會責任計劃。制定國家行動計畫的協調工作已分配給外交部人權局負責。

國家行動計畫由理事會與由經濟、能源、環境、司法、勞工、採礦、總統、社會發展和婦女部門以及經濟合作暨發展組織指南的國家聯絡點共同制定。其他幾個公共機構亦經常參與這一過程，包括財政部、國家統計局和國家人權機構以及國有企業。此外，國家行動計畫由智利總統米歇爾巴切萊特發起。雖然內政部並未參與此一進程，但兩年來定期委員會和各部委之間的雙邊接觸促使有158項國家行動計畫的行動涉及眾多國家機構。

肯亞國家行動計畫進程已努力將關鍵的政府部門和機構(包括地方政府)納入其中。負責制定國家行動計畫的主要政府機構是司法部。此外亦成立了一個指導委員會，其中包括肯亞國家人權委員會(肯亞國家人權機構)和肯亞人權委員會。

### 2.1.3 確保國家行動計畫(NAP) 每一生命週期階段的透明度

國家行動計畫進程的合法性至關重要，應根據《以人權為基礎的發展工作方法》以確保國家行動計畫進程所有階段的透明度；這包括啟動、協商、起草期和實現階段。

在國家行動計畫進程開始時，必須公布職權範圍、目標、工作計畫和時程表，使所有政府和外部利益攸關方能夠規劃和參與其管理。因此，這些資訊應及時透過適當的媒體來源出版和傳播，以便向所有利益攸關方提供充分的通知。

為促進所有利益攸關方有效參與國家行動計畫的制定，各國必須確保整個規劃進程的透明度。這就需要利益攸關方被充分地通知有關國家行動計畫中的關鍵里程碑、對話、研討會、磋商活動和參與評論等機會。

在整個過程中定期更新，並透過適當管道傳播的協商計畫和時程表可在這方面提供協助。規劃的時程表必須基於利益攸關方的資源和能力，此時程亦必須是務實、可實現的。

除了利益攸關方向該進程提交的書面材料外，各國亦應確保盡可能公布對話、研討會和諮詢活動的摘要。各國應注意不要洩露利益攸關方的敏感資訊。

此外，各國必須力求在最終版本前，發布與諮詢國家行動計畫的草案。國家行動計畫草案的磋商可使利益攸關方更投入，並對計畫的內容提出意見，包括釐清利益攸關方的建議如何納入或反映在案文草案中。磋商草案也允許國家有更多機會，在最終版本發布前對利益攸關方的意見進行反思，並採取必要的變更。透過發布國家行動計畫的草案，國家為最終計畫的制定提供了額外的透明度。

## 方框 5

### 透過國家行動計畫確保透明度

德國國家行動計畫工商業與人權指導小組制定並發布了一份文件，概述了國家行動計畫的進程，其中包括時間表。此外，德國外交部的網站附有一份國家行動計畫網頁，其中包含有關該進程的最新信息(外交部是領導德國國家行動計畫進程的部門)。

同樣，美國政府也創建了一個網頁，在上公布國家行動計畫進程，其中包括職權範圍和利益攸關方磋商的初始時間表。

作為愛爾蘭國家行動計畫進程的一部分，愛爾蘭外交部與貿易部門邀請利益攸關方提交關於制定商業與人權國家行動計畫的素材，並且收到民間社會和企業提交的30多份材料。所有提交的材料都已在部門的官網上公布。

雖然英國政府並未公布利益攸關方對於更新國家行動計畫進程投入了什麼，但其確實有請所有利益攸關方向商業與人權資源中心(BHRR)遞交材料，該中心負責維護一個專門統合相關素材的網頁。

#### 2.1.4 為國家行動計畫進程配置適當的財政資源

各國應為負責制定整個國家行動計畫的執行者，配置充足的人力和財政資源，包括開發和完成國家基線評估(NBA)，以及監測和審查國家行動計畫的執行情況。

## 方框 6

### 國家行動計畫的預算和重要支助

在編寫本報告時，沒有已制定好工商業與人權國家行動計畫的政府，已經公布分配給制定與執行國家行動計畫的預算。

一些國家中的民間社會和/或國家人權機構，透過自己的資源為國家行動計畫進程作出貢獻，主要是透過制定國家基線評估和組織利益攸關方協商。例如，民間社會組織和/或國家人權機構在肯亞、墨西哥和泰國領導了國家基線評估的發展，以作為支援國家行動計畫進程的一部分。在墨西哥，兒童基金會在工商業工作的背景下制定了兒童權利的基線評估，以納入國家行動計畫的制定。國際企業責任圓桌會議(ICAR)和丹麥人權研究所(DIHR)都參與了提供許多專業知識和財政資源的工作。

包括瑞典和英國在內的一些國家，在協助其他國家制定工商業與人權國家行動計畫時，建議與鼓勵其納入自己國家的版本，並透過發展合作機構或區域合作機構取得資金。由西班牙、英國和瑞典的組成的發展合作機構，為哥倫比亞在制定國家行動計畫上提供了財政和戰略支援。同樣地，挪威政府正在為肯亞國家行動計畫進程提供財政援助。

此外，歐盟委員會在其2015年《民主和人權行動計畫》中承諾在同盟國家中推廣工商業與人權國家行動計畫；此後，歐洲民主和人權倡議組織(EIDHR)呼籲：支援制定歐盟以外地區的工商業與人權國家行動計畫。

### 2.1.5 識別利益攸關方

所有利益攸關方都應有機會，在平等的基礎上參與制定國家行動計畫的進程以及參與其執行。許多國家的利益攸關方可能為相關政府部門所熟知；然而，其他攸關方卻不盡如此。因此，一個國家最好在國家行動計畫進程的早期階段進行利益攸關方識別。以下是應考慮的利益攸關方類別：

- 執行政府，包括所有相關的政府部門、機構、辦公室和國有企業，以及員警和其他執法機構；
- 司法和行政法庭、替代性爭端解決機制和非正式司法行為者；
- 議會，包括相關的委員會；
- 企業，包括重要的工業部門、工商業協會、中小型企業、自僱人士、獨立貿易商、合作社、非營利組織和非正規部門行為者；
- 工會以及其他工人代表協會；

- 在國土內外受影響的群體或權利持有人和權維護者的代表，他們可能受到由國家控制的公司行為的影響；
- 國家人權機構、監察員機構、法定平等機構和其他負有人權任務的國家當責機制；
- 負責處理相關議題的民間社會組織；
- 媒體，包括一般新聞和專業來源；
- 學術界，包括研究機構、專家和相關教育機構，如商學院；和
- 國際和區域行為體，包括相關的聯合國機構和國家工作組織、世界銀行、區域開發銀行和經濟合作暨發展組織。

### 2.1.6 評估設立一個多方利益攸關方的工作小組或諮詢委員會

鑒於與國家行動計畫進程相關的利益攸關方數目往往相當多，最好設立一個由來自不同利益攸關方之代表所組成的「多方利益攸關方」工作小組或諮詢委員會。參與這些多方利益攸關方團體是確保採有採取代表各利益攸關方觀點的有效方式。為了符合法令，多方利益攸關方團體至少應包括民間社會組織、工會、企業與國家人權機構(如果有的話)。讓多方利益攸關方小組在國家行動計畫進程中發揮正式功能，可以使此進程進一步合法化。多方利益攸關方群體可協助制定國家行動計畫進程，與協助解決實質性問題。此類小組亦可在國家行動計畫的後續追蹤和審查中發揮重要功能，因為它們可能形成一個熟悉工商業與人權問題的多方利益攸關方平臺，並能夠定期審查國家行動計畫的執行情況。

若利益攸關方參與的太少，則會存在風險。企業可能不願支援國家行動；而若缺乏民間社會和權利持有者的參與可能破壞國家行動計畫進程和內容的合法性。因此，最好採取「由下而上」的參與，以確保工商業與人權國家行動計畫在公共、私人和民間社會行為者中爭取到基礎而廣泛的支持，以實現在該國的權利兼容及永續發展。

關於與權利持有人接觸的進一步資訊，請見第3章：基於人權的國家行動計畫方案。



## 2.1.7 促進邊緣化群體或風險群體的參與

來自受影響群體和社區的權利持有人（特別是來自邊緣化群體、人權維護者、記者和民間社會成員的權利持有人）往往擁有相關的資訊與經驗，可為國家行動計畫進程作出貢獻。然而，由於缺乏資源和能力、且又籠罩在政府監督、恐嚇、害怕報復、社會等級、恥辱或阻礙平等接觸的禁忌等因素下，這些利益攸關方可能厭倦或無法在公共對話中有效地交流意見。根據國家的保護義務，國家有責任確保邊緣化的利益攸關方能夠有效參與。促使有效溝通的措施可包括：以機密或匿名方式提交意見；為差旅和其他諮詢出席費用提供財務支援；將素材和相關程序翻譯成少數民族語言；降低參與的負面影響；安排地方或利益攸關方的對話活動，例如男女分開、以及專為兒童和其他群體接觸的活動

關於特定權利持有人面臨的各類挑戰的例子，以及各國如何促使他們參與國家行動計畫進程，請見第3.5節「使特定權力持有人參與國家行動計畫進程」。

### 方框 7

#### 多方利益攸關方參與

德國發展了兩種公共協商形式，以為制定國家行動計畫提供資訊：多方利益攸關方全體會議和聽證會。在2014年4月，舉行了第一次會議以確定國家行動計畫的核心主題。第二次會議於2015年5月舉行，討論了國家基線評估的議題。2015年4月至11月期間，共舉行了12次聽證會，重點在討論已確定的核心主題。每次聽證會都由一名指導小組的代表支援。2015年12月舉行的第三次（也是最後一次）會議將12次聽證會的結果串連整併起來。

墨西哥在國家行動計畫進程開始時，便成立了一個由國家機構、民間社會、企業和學術界組成的工商業與人權多方利益攸關方工作小組。該小組通過國家行動計畫進程定期舉行會議，就國家行動計畫的制定和內容提供意見。這些參與者能夠與其所屬的利益攸關方群組分享對此進程發展的見解。

2013年6月，法國總理設立了「企業社會責任平臺」，這是一個關於企業社會責任的多方利益攸關方論壇，參與成員包括來自企業、工會、民間社會組織、國家人權機構、學術機構和公眾的代表機構。該平臺積極參與國家行動計畫的制定。

丹麥國家行動計畫是根據丹麥企業社會責任理事會的建議制定的，該理事會是一個由工商業協會、民間社會組織、學術界和工會組成的多方利益攸關方機構；在草擬國家行動計畫時亦徵求該小組的意見。

## 2.1.8 為國家行為者和相關外部利益攸關方培力

為確保國家行動計畫進程更有效率，利益攸關方必須對聯合國工商企業與人權指導原則，包括不同行為者的角色作用與責任，達成共識。在許多國家，《聯合國工商企業與人權指導原則》以及更廣泛的工商業與人權問題對一些政府內外的利益攸關方來說是全新的。在這種情況下，利益攸關方若要有有效參與對話、並為制定國家行動計畫作出有意義的貢獻，就可能需要資訊或培力，例如關於聯合國工商企業與人權指導原則的培訓。

### 方框 8

#### 利益相關者的能力建設

智利政府利用國際專家建立來自一系列利益攸關方群體代表的能力。從此進程開始，向負責制定國家行動計畫的國際委員會提供培訓，隨後又向各自機構內的主要代表提供培訓以利國家行動計畫的設計。雖然國家統計局並非委員會的成員，但仍接受以人權指標為重點的培訓，目的為協助其制定關於執行國家行動計畫的指標。

就外部利益攸關方而言，在一些情況下會舉辦培力工作坊和意識宣導的活動。例如，在識別國家行動計畫的問題與建議的過程中，培力工作坊在智利的三個主要地區舉辦，包括聖佩德羅—德阿塔卡馬、聖地牙哥和特穆科，參與者亦包含當地住民。同樣的，企業和工會參加了在安托法加斯塔、聖地牙哥和特穆科舉行的對談會議。

## 2.2 國家基線評估

### 2.2.1 工商業與人權的國家基線評估(NBA)之目標

工商業與人權的國家基線評估(NBA)之主要目標，是欲評估現行在一國家執行聯合國工商企業與人權指導原則的程度。報告綜合分析了聯合國工商企業與人權指導原則中的法律和政策差距，並概述企業對人權的不利影響，以識別出在特定背景下最突出的人權問題。如此一來，該報告有助於提供制定國家行動計畫所需的資訊。舉辦國家基線評估還提供了一個機會，建設有參與評估的利益攸關方其工商業與人權議題的能力，並促進在執行國家行動計畫時保持其資訊透明和當責制(更多關於行動的制定，請見第2.3章「擬訂國家行動計畫：範圍和內容」)。隨後，國家基線評估應用於監測和評估所採取的行動是否產生了預期的效果。

## 2.2.2 國家基線評估(NBA)的方法

國家基線評估作為一種評價方式，通常採用定量和定性相結合的方法<sup>64</sup>。定量方法包括進行調查以產生新資料，或在資源稀缺或可靠數據已存在的情況下，在統計人員或專家的支援下萃取次級資料。定性方法(例如訪談或焦點小組)可用於收集有關價值觀、意見、行為和背景的補充資訊，如社會和文化因素。

在制定國家基線評估的標準方法上，附件 B (「NBA 範本」)載有一項方法，可用以評價國家和企業行為者目前執行聯合國工商企業與人權指導原則和其他工商業與人權議題的程度。國家基線評估範本最初由丹麥人權研究所(DIHR)和國際企業責任圓桌會議(ICAR)在2014年開發，現已在不同的國家中使用(例如：智利、丹麥、墨西哥、德國、肯亞、塞爾維亞和尚比亞)。附件 B 是一個經修訂的範本，其納入了使用者回饋並涉及聯合國工商企業與人權指導原則的三大支柱。這與工具包2014年版本中所公布的原始範本形成鮮明對比，該範本僅討論第一和第三支柱下與國家行動有關的《指導原則》。

修訂後國家基線評估範本的結構由一組表構成，這些表格涵蓋了所有的聯合國工商企業與人權指導原則(但並非按順序排列)。指南問題反映出聯合國工商企業與人權指導原則的廣泛特性。根據聯合國人權事務高級專員辦公室(OHCHR)制定的指標，這些指導問題力求「評估各國在履行承諾和接受義務方採取的步驟—從國際人權標準(結構指標)、履行時所承擔的義務(進程指標)、到這些努力的成果(成果指標)<sup>65</sup>。

## 2.2.3 依國家與企業分析《聯合國工商企業與人權指導原則》之執行情況

為了有系統地分析國家與企業執行《聯合國工商企業與人權指導原則》以及實際享有人權的情況，國家基線評估(NBA)應全面處理有關經濟、社會、文化、公民和政治權利問題。國家基線評估應通過處理與性別、原住民權利和少數群體等相關問題，來納入社會中最被邊緣化和受排斥的群體。其亦應認識到有可能受工商業活動影響的個人和社區為權利持有人(這些人亦有部分在國土管轄範圍之外)，並注重這些利益攸關方主張其權利的能力。

對於範本中與國家提供保護或提供有效補救管道義務有關之章節，國家基線評估應明定國家採取遵守國際和區域人權標準，所採取的支援方式，以及任何國家措施不足或不適的部分。因此，要完成國家基線評估，就需要對一個國家的憲法、國內法規、行政法規、政策、公共方案和公共機構的其他干預措施進行研究。國家基線評估應引用和整理國際勞工組織(ILO)、聯合國和區域人權機構等國際機構的相關建議。完成國家基線評估所需考慮的資料來源包括官方統計資料、現有調查結果、國家人權機構和政府間組織的報告、民間社會組織、學術期刊和報紙文章。

關於在國家領土的企業活動，應分析企業其執行聯合國工商企業與人權指導原則第二支柱與第三支柱中有關企業責任的情況，以協助制定適當的措施，來縮小國家行動計畫在內容與執行面的落差。這包括評估企業承諾尊重人權到何種程度、展開人權盡職調查，以及提供有效修補措施。

## 2.2.4 識別負面人權影響

在國家基線評估(NBA)範本中，指導問題亦被納入以協助研究人員獲取有關負面人權影響的資訊或成果指標。在許多情況下，這些資訊並不容易獲得。在這種情況下，國家行動計畫進程提供了一個獨特的機會，使企業、行業協會、民間社會組織以及受影響的個人和社區參與生成相關資料。實際上，若只使用工商業網站、工商業撰寫的永續報告或民間社會和媒體報導等公開資訊，研究人員很可能會出現資料缺口。因此，在完成 NBA 中有關企業目前實施《聯合國工商企業與人權指導原則》水準的章節時，研究人員可以利用各種方式來獲取資訊，包括透過調查和簡易問卷、利益攸關方諮詢、與企業進行雙邊面談、並查詢法院判決的結果、申訴資料和相關執法機構的報告。

### 方框 9

#### 識別負面人權影響的工具

國家行動計畫(NAP)應處理對人權不利的商業影響。結合法律和政策分析，識別負面人權影響將使起草者能夠突出相關人權問題，並調整應著手之國家行動計畫的優先次序。

評價人權情況的補充工具組(包括丹麥人權研究所制定的《人權和商業原籍國指南》方法<sup>66</sup>)被用以協助識別利益攸關方、評估和處理企業在特定範圍內的執行情況。此一工具已被用於補充國家行動計畫進程，並為包括智利、哥倫比亞和肯亞在內的一些國家的國家行動計畫提供資訊。

另一個工具是由 ESCR-Net 和 BHRRC<sup>67</sup> 編制的《公司對人權影響記錄檢查清單》，其目的是協助受商業活動不利影響的社區。此檢查清單有助於記錄與公司有關的侵犯人權行為，包括單一性、系統性與持續性的人權侵害狀況。墨西哥的民間社會組織利用該清單記錄了60多起涉及該國公司的侵權案件，並提供相關資訊作為墨西哥國家行動計畫的素材。

## 2.2.5 國家基線評估資訊方法與分析的透明度

國家基線評估(NBA)在資訊來源方面應透明揭露(除了某些公開後會導致其暴露在風險下者，例如權利持有人、人權維護者、舉報人、記者等)。如果 NBA 不完整，例如省略對《聯合國工商企業與人權指導原則》某一問題的分析，則應明確說明原因。

### 方框 10

#### 國家基線評估過程的透明度

瓜地馬拉的國家基線評估(NBA)由瓜地馬拉保護及捍衛聯盟(UDEFEFURA)主持，並得到了司法鑑定與應用科學協會中心(CAFCA)的支援。

其概述方法論並說明在建立基線評估時使用了哪些資訊源，以及獲取此類資訊的過程。研究人員依賴公開的資訊，加上政府的磋商來完成國家基線評估。

## 2.2.6. 對國家基線評估進程的建議

### 在國家行動計畫(NAP)進程開始時進行國家基線評估(NBA)

理想的情況是，在作出國家行動計畫的範圍、內容和優先事項等決策之前，應先完成國家基線評估(NBA)，或至少向利益攸關方提供其初步結果。

### 方框 11

#### 在國家行動計畫(NAP)起始時的國家基線評估(NBA)

部分國家在起草國家行動計畫前，已建立好國家基線評估(NBA)。例如：

- 墨西哥政府安排民間的商業與人權協調小組，在制定國家行動計畫前先進行國家基線評估。
- 挪威政府委託馬克·泰勒(法福研究基金會的高級研究員)在起草國家行動計畫前先進行國家基線評估。
- 在蘇格蘭，負責制定國家行動計畫的多方利益攸關方小組("the Better World Action Group")，委託安德魯斯大學的專家建立一個強而有力的證據基礎，以支援國家行動計畫。

## 將發展國家基線評估(NBA)的任務分配給合適的組織

發展國家基線評估(NBA)的任務應分配給具有相關專門知識和能力的組織或實體。它應獨立於政治黨派和公司利益，如國家人權機構或學術研究機構。這方面的相關專業知識應至少包括：國家、區域和國際標準層級，有關人權、工商業與人權、企業社會責任和永續發展領域議題。

組織或實體應負責根據研究和利益攸關方的參與資訊，訂定國家基線評估的初稿。

### 方框 12

#### 由國家人權機構主持國家基線評估

在德國，外交部負責為德國人權研究所（DIMR）制定國家基線評估。該研究所在2014年5月至2015年4月期間制定了該基線。該基線概述了目前德國在實施聯合國工商企業與人權指導原則的現狀，並強調實行後可能遇的落差及進一步闡述問題的要求。該文件經過兩輪諮詢，並在2015年5月的多方利益攸關方會議上討論結果。德國的國家行動計畫將基線信息作為每個行動計畫的根基。

## 讓利益攸關方參與NBA的發展

應將利益攸關方的意見納入NBA。為了促進所有利益攸關方的參與，NBA的起草者應識別利益攸關方，如第2.1.5節「為利益攸關方的參與建立結構」所述。

利益攸關方可通過雙邊訪談、多方利益攸關方磋商、培訓工作坊、問卷調查和獲取信息等方式參與。

不同的利益攸關方群體可能更喜歡不同的參與形式。例如，雙邊訪談、私人工作坊或客製化問卷可能對企業或民間社會更有效；而獲取信息以及檢視公開的國家文件和數據，可能較適合國家行為者。正如第3章所強調，在創建NBA時與原住民或其他邊緣化群體接觸時，可能需要做出更多努力；包括促進交通、翻譯和用對方習慣的文化語言等。

除了提供NBA 草案素材外，亦應透過廣泛與即時的對話，以取得利益攸關方對 NBA 草案的意見。這一進程應在國家行動計畫起草前進行，以利驗證相關結果及結論。

### 方框13

#### 利益攸關方參與 NBA 制定

在制定泰國國家基線評估(NBA)的過程中，召集人為面臨風險或代表性不足的利益攸關方(其中包括老年人、LGBT社群成員以及移工)舉辦了協商會議。同樣，在制定墨西哥 NBA 期間，民間社會團體舉辦了三次區域性講習，以徵求面臨風險和受影響之利益攸關方的意見。

### 方框 14

#### NBA 草案中利益攸關方的意見

作為墨西哥 NBA 進程的一部分，負責制定 NBA 的民間團體在 2016年11月 NBA 公布之前舉行了一次活動，以討論彙編的研究報告並聽取對其內容的意見。NBA 研究人員亦在整個起草過程與一些民間組織進行磋商，以為分析內容提供資訊。

在擬訂德國 NBA 的過程中，德國人權中心進行了兩輪協商，並在2015年5月的多方利益攸關方會議上討論了最終結果。

## 出版與宣傳

國家基線評估(NBA)的主要目的是識別和工商業與人權相關的問題，並考量優先行動以解決聯合國工商企業與人權指導原則在執行面的落差。為了明確 NBA 的調查結果與國家行動計畫(NAP)之間的關係，一些國家在NAP最後文案中列入 NBA 的相關資訊以及利益攸關方的意見，或將其作為報告的附件，以清楚地傳達為何要制定本項行動。

### 方框 15

#### 連結 NBA 與 NAP 的內容

義大利國家行動計畫(NAP)明確地將其國家基線評估(NBA)的結果，與其關注的問題聯繫起來。義大利政府委託聖安娜大學進行了一項基線研究。根據本報告的調查結果，義大利國家行動計畫主要側重在國家基線評估中被認為特別突出的六個領域。

NBA的內容可以很長和很廣泛。因此，最終版的 NBA 應出版並提供給所有利益攸關方，並使用適合相關利益攸關方的溝通形式。例如，將全部或總結的調查結果翻譯成相關語言；向沒有網路的利益攸關方提供書面版本；為身障人士改編出版物並透過政府網站傳播。

許多已經公布 NBA 的組織提供執行摘要，主要著重在一些負面的工商業影響，並將其與對應法律和政策落差距離聯繫起來。另一種呈現易吸收 NBA 資訊的方法為製作不同的傳播產品，例如針對特定議題、部門或區域來出版摺頁冊；針對特定利益攸關方群體開設講習班；或創建一個友善使用者及易於互動的網站。



## 方框16

### NBA 的出版和傳播

墨西哥 NBA 提供了一個執行摘要以突出 NBA 的整體調查結果。墨西哥 NBA 的全文長達350多頁，然而，作者在開頭的簡短執行摘要中總結其發現。此外，負責 NBA 進程的民間協調小組編寫了一份摘要文件，內容描述在執行 NBA 過程中的主要發現。

另一個傳播 NBA 的方式是在 NBA 最終版確定後舉行一次公共活動，向感興趣的利益攸關方介紹該文件、其目的和關鍵調查結果。這種情況發生在墨西哥和瓜地馬拉。墨西哥政府在 NBA 完成後於首都舉行了一次活動，邀請政府行為者、企業代表和民間組織來瞭解制定國家行動計畫中所編寫的不同文件—包括 NBA。同樣的，在瓜地馬拉出版 NBA 後，研究人員在瓜地馬拉市組織了一次活動，將感興趣的利益攸關方聚在一起並介紹分析的方法與關鍵結果。

### 檢視與更新 NBA

為使 NBA 成追蹤和評價國家行動計畫有效性的工具，至少應定期更新和修訂 NBA 的相關指標，以反映在執行聯合國工商企業與人權指導原則的變化和差距。反過來說，對整體 NBA 的修訂亦應更新於 NAP 的版本中。

圖表 3：NBA 流程

#### 專業

- 識別出具專業知識的組織以發展 NBA
- 進行初步的書面研究

#### 投入

- 使國家、企業和民間社會的利益攸關方參與

#### 出版

- 確定並公布 NBA 最終版本
- 使包括政府在內的所有利益攸關方都能獲得 NBA 資訊

#### 檢視

- 更新 NBA 以評估 NAP 的執行情況，並為其後的 NAP 版本提供資訊

## 2.3 闡述國家行動計畫(NAP)：範圍、內容和優先事項

前幾章節的重點是制定國家基線評估(NBA)和國家行動計畫(NAP)的進程。本節討論和工商業與人權國家行動計畫之範圍和內容有關的問題。

### 2.3.1 處理 聯合國工商企業與人權指導原則

一個工商業與人權國家行動計畫應能處理執行聯合國工商企業與人權指導原則三大支柱方面的主要落差。根據 NBA 和利益攸關方的協商，可識別出與聯合國工商企業與人權指導原則有關的優先行動。國家行動計畫應說明識別聯合國工商企業與人權指導原則如何有助於實現該方案。

### 2.3.2 處理國家管轄權的問題

根據《聯合國工商企業與人權指導原則2》，國家行動計畫應考慮採取措施，規範設在其領土上的企業在國內外經營時防止、處理和糾正侵犯人權行為的行動。

### 2.3.3 優先採取行動以應對重大差距與挑戰

國家行動計畫應側重於相關專題或具體部門的人權問題。例如，這些問題可包括婦女權利、兒童權利、原住民和少數群體的權利、勞工權利、反販運和反奴役、安全和衝突、收入透明度和管理以及資訊和通信技術 (ICT)。應確定這些問題，並從透過利益攸關方協商收到的意見納入國家基線評估。

除了 NBA 確定的優先事項外，還應系統地收集、分析利益攸關方的意見，並由政府識別國家行動計畫優先事項的過程中公布。各國政府可透過多種方式以達到此目的，包括公布協商和書面意見的會議紀錄，並將個別建議的責任分配給有關國家機構審查和酌情通過。評價利益攸關方在制定國家行動計畫過程中提出的意見之方法也應透明化。

## 方框17

### 論國家司法管轄權的完整範圍

2016年版本的英國NAP 涉及國家管轄權的範圍。雖然政府的大多數承諾強調外部人權問題，但第3節(企業責任)和第4節(補救管道)也討論了國內的情況。

同樣的，義大利國家行動計畫通過促進公司在海內外的責任和保護人權，解決了國家管轄權的範圍。國家行動計畫有一些以國內為重點的計畫措施，特別是與解決非法雇用和解決歧視問題相關者，亦包括若干以國際為重點的計畫措施，如制定『將「人權條款」列入企業競爭的一項要求...特別關注(一)在國外經營的企業(二)利用外國供應商的企與(三)外國企業』<sup>68</sup>。

### 2.3.4 特別關注邊緣化或風險群體

國家行動計畫應特別注重企業對邊緣化群體的影響。

這些群體包括兒童、婦女、異種族、族裔、宗教或其他少數群體、LGBT社群、身心障礙人士、原住民、老年人、移工人及其家屬、受貧困影響的人如無家可歸者、偏僻的社區居民、和在非正規經濟環境中就業者。

國家行動計畫應明確指出這些個人和社區為權利持有人，並確定國家應採取的措施，使這些個人和社區能夠主張和享有其人權。

關於這方面的更多資訊，請見第3章：基於人權的國家行動計畫。

#### 方框18

### 解決商業上最嚴重人權問題的優先行動

哥倫比亞國家行動計畫優先考慮能源、採礦、農產工業和道路基礎設施部門，因為它們被視為「對人權和環境產生影響，並在國內製造社會衝突」。

#### 方框19

### 將邊緣化群體納入國家行動計畫

義大利國家行動計畫承諾「保護並促進尊重和遵守所有人權基本自由和非歧視原則，特別關注大多數邊緣化群體的權利，包括婦女、兒童、身障人士、LGBTQI群體、移民、尋求庇護者以及少數民族和少數宗教群體的人<sup>69</sup>」。根據聯合國工商企業與人權指導原則，國家行動計畫還包括專門的措施，以解決兒童、身障人士以及被販運和移徙工人的人權風險。

### 2.3.5 包括具體（Specific）、可衡量（Measurable）、可達成（Achievable）、相關（Relevant）和時間具象（Time-specific）（SMART）的行動要點

國家行動計畫應確定政府採取一套具體行動；這些行動應該與 NBA 的調查結果掛鉤。特別是，國家行動計畫應對在執行聯合國工商企業與人權指導原則時識別出差距，並力求直接解決這些差距，或在合理的時間內解決這些差距。此外，應確保每個行動專案是：

- **具體的 (SPECIFIC)**：行動專案應涉及具體的差距或問題，並與相關政府部門掛鉤；
- **可衡量 (MEASURABLE)**：行動專案應夠具體，以確保能夠衡量和評估該專案的進展情況；
- **可達成 (ACHIEVABLE)**：行動專案在時間和資源方面應務實可達成；
- **相關的 (RELEVANT)**：行動專案應與聯合國工商企業與人權指導原則或其他工商業與人權框架以及具體權利的實現掛鉤；和
- **時間具象 (TIME-SPECIFIC)**：應有實現的時程表。

## 方框 20

### 國家行動計畫的SMART行動

芬蘭國家行動計畫包括每個部門的行動，其中有一個部門負責和確定日期排程。例如：「作為後續措施，工作組建議制定國家聯絡點(NCP)發展的替代方案。與此同時，應釐清全國大會黨的程序，並就此進行溝通。主要責任方：就業和經濟部，計劃在2015年底之前完成。」<sup>70</sup>

美國關於商業行為的國家行動計畫採用表格方法，確定具體成果，其中列出了「新的行動」和「正在進行的承諾和舉措」，這些都明確列出了一個執行部門或機構。

瑞士國家行動計畫包括一個表格形式的附錄，詳細說明執行情況，其中詳細列出了哪些國家行動計畫承諾與哪些國家行動計畫承諾有關，在每一承諾中將開展哪些活動，以及哪些締約方在執行《聯合國工商企業與人權指導原則》方面發揮了領導作用。

### 2.3.6 確保國家行動計畫行動要點與其他相關框架一致

聯合國工商企業與人權指導原則為政府和企業提供了旨在改善個人、工人、消費者和社區享有人權的指南。為了使關於工商業與人權的國家行動計畫能夠有效地改善工商業行為，應考慮成功執行聯合國工商企業與人權指導原則如何有助於改善其他相關框架的執行和運作。因此，國家行動計畫應力求通過或改進其他相關框架和倡議的執行。同樣的，負責其他框架和舉措的國家機構應積極參與制定工商業與人權國家行動計畫，並承諾將納入人權和工商業框架。這不僅有助於國家促進人權，而且還增加政策的一致性，減少事倍功半和國家資金使用效率低下的現象。

### 在創建 NAP 時考慮的相關框架與舉措：

- 2030年永續發展議程和永續發展目標
- 採掘業透明度倡議
- 金伯利 (Kimberley) 進程
- 開放的政府夥伴關係
- 經濟合作暨發展組織給多國企業的指南
- 巴黎氣候協定
- 關於安全與人權的自願原則

## 2.4 國家行動計畫的執行、監測和審查

公布國家行動計畫不是進程的終點，而是執行階段的開始。將執行計畫、監測和審查機制以及報告機制納入國家行動計畫，提高了國家行動計畫中的承諾其被履行的機會。同時，監測、審查和報告成功和失敗有助於促進國家內部、國與國之間、以及與社會上的資訊交流和做法分享。此外，納入更新國家行動計畫的承諾，可以吸取先前的經驗與教訓，並逐步實現聯合國工商企業與人權指導原則的「保護、尊重、補救」框架。

### 方框 21

#### 永續發展目標和國家行動計畫

《2030年議程》及其相關目標和指標在許多國家正取得進展，包括透過建立後續行動和審查機制。負責任的商業行為被強調為《2030年議程》的一個重要組成部分。聯合國工商企業與人權指導原則和永續發展目標都是透過國家行動計畫來實施，因此，整合這項工作的潛力是巨大的。

這表明了一種有效整合企業人權責任的手段，以及透過整合和相輔相成的方法落實國家層級的永續發展目標；並順著《2030年議程》所建立的趨勢，創造協同作用並增強影響力。

圖表4：對國家行動計畫的監測和審查



### 2.4.1 納入一個執行計畫

除了確保每個行動專案皆具體說明負責執行的國家行為者和完成時程表外，國家行動計畫還應包括一個整體且詳細的執行計畫。

國家行動計畫中概述的新行動之執行複雜性，會因未來行動的性質、當地情況以及國家機構和企業對工商業與人權議程的採用而異。例如，缺乏政治意願或財政資源以及政府更迭可能影響執行工作。迄今為止，國家行動計畫的執行進程取得的成功程度有好有壞。

### 2.4.2 在國家層級上建立監測和審查機制

在國家行動計畫生命週期中，必須定期審查包括國家機構、企業和民間社會在內的利益攸關方在執行國家行動計畫方面的進展。審查有助於識別出面臨的挑戰，並進而激勵提出改進執行的建議。審查進程應在國家行動計畫中詳細說明，以及由誰進行審查和何時進行。審查可以採取多種形式，包括由政府、多方利益攸關方團體或獨立的國家監測機制帶領的審查。

#### 建立由政府領導的定期進度檢討

政府本身可帶頭定期審查執行國家行動計畫的進展。通常當初協調制定國家行動計畫的機構，會負責與政府工作小組和/或多方利益攸關方一起進行審查。

建議讓立法和司法部門參與審查行政部門執行國家行動計畫的情況。如果國家行動計畫有時限，中期進展審查對最後的國家行動計畫審查是有益的。在這兩種情況下，都應適用第3章中關於國家行動計畫進程中的HRBA的一般原則，特別是在利益攸關方的參與和透明度方面。

在審評過程中，應評估和報告國家在實現國家行動計畫確定的目標和基準方面的業績。在此基礎上，可以更新國家行動計畫所載的執行措施。

## 方框 22

### 國家行動計畫的執行計畫

智利的國家行動計畫指出，為了「確保有效執行...編寫了一份載有指標的補充文件，詳細說明了負責機構應遵守的每一項措施、指標以及確定的時程。負責機構應向部際工作小組報告其監測和後續行動的執行階段」。<sup>71</sup>它還指出，「部際工作小組將在國家層級上，通過法令後被正式確定」。<sup>72</sup>此力求支援最佳化地執行國家行動計畫。該工作小組將有一個執行秘書處，負責協調其行動。執行計畫將在適當時候公布。

## 方框 23

### 政府審查進展情況

義大利國家行動計畫規定設立一個工商業與人權工作組(理事會設在部際人權委員會內)，該工作組將於2018年進行中期審查，以評估取得的成果，並識別在經濟活動方面確保有效保護和促進人權的落差。

在智利的國家行動計畫中，政府承諾通過法令使人權和工商業委員會正規化，以便執行、監測和追蹤國家行動計畫的執行情況。該委員會將有一個執行秘書處，負責協調年度報告的編寫以及與多利益攸關方諮詢小組的關係。該委員會亦將根據既定指標來編寫關於國家行動計畫遵守情況的年度報告。為編寫本報告，將舉行一次會前會，評估在執行國家行動計畫方面取得的進展和面臨的挑戰。該報告將在國家行動計畫網站上公布，並送交每個參與執行的機構。《國家行動計畫》亦規定，年度報告應送交政府立法和司法部門。

哥倫比亞國家行動計畫包括一個評價和後續追蹤框架。根據該計畫，在每年3月1日之前，參與國家行動計畫的每個機構都應向總統人權諮詢辦公室報告，其為履行國家行動計畫承諾的而採取的行動。接下來，總統諮詢辦公室將合併並公布這些資訊。辦事處亦負責召開兩輪區域審查，以評估國家行動計畫的實地執行情況。繼這一計畫之後，哥倫比亞於2017年發表了第一份關於國家行動計畫執行情況的年度報告。

英國國家行動計畫指出，「我們將會每年向外交和聯邦事務部報告《人權與民主年度報告》的執行情況」。此一承諾也被納入在2016年國家行動計畫更新版中。2017年，英國議會開展了一項主題為「2017年人權與工商業：促進責任和確保當責制」的調查，其中包括一些改進今後國家行動計畫更新的建議。

## 考慮建立多方利益攸關方監測和審查機制

正如在整個工具包中所強調的，國家行動計畫進程應以利益攸關方的持續參與為基礎。利益攸關方還可以共同或獨立地負責監測和審查國家行動計畫進程的執行情況，從起草、執行、審評和制定更新的國家行動計畫。

利益攸關方與負責執行國家行動計畫的利益攸關方之間的定期審查會議可以是追蹤進展情況的有效、參與性和透明的方式，並可以使人們瞭解行動在哪些方面沒有得到有效執行，或執行後未達到預期的效果。

### 方框 24

#### 用於審查的多方利益攸關方機制

瑞士國家行動計畫要求政府設立一個由企業、民間和學術界代表組成的監測小組，以確保有效執行國家行動計畫。國家行動計畫讓這一群體在創建時確定其確切的作用和職能，並定期開會與負責執行的機構討論執行情況。

智利國家行動計畫承諾設立一個由民間、工會、工商部門、原住民、學術界和國家人權研究所代表組成的多方利益攸關方諮詢小組，以評估進展情況，並提出旨在改進國家行動計畫的意見和建議。

在監測方面，義大利國家行動計畫將監督的任務交給工商業與人權工作組。因此，為了確保納入多方利益攸關方的建議，工商業與人權工作組將與一個由非機構利益攸關方（企業界、工會、民間組織、人權維護者、專家和學術界代表）組成的主體共同合作<sup>76</sup>。

## 考慮建立或授權獨立的國家監測機制，以審查國家行動計畫

聯合國身心障礙者權利公約 (CRPD) 要求締約國建立一個促進和監測其公約的框架，其中必須包括一個或多個「獨立機制」<sup>77</sup>。根據《身心障礙者權利公約》，可授權予國家人權機構、或為此目的而設立的實體，以實現此一職能。因此，可賦予國家人權機構等獨立機構，監測國家行動計畫執行情況的權力。



## 方框 25

### 國家人權機構的後續追蹤與評價

法國國家行動計畫規定，國家人權機構將根據聯合國工作小組的建議，作為一個獨立的行政機構，對國家行動計畫進行後續追蹤和評價；其任務是定期評價該計畫的執行情況，後續追蹤和審核的細節並未列入國家行動計畫。

### 2.4.3 向國際與人權機制報告國家行動計畫的執行情況

向國際人權機制報告執行國家行動計畫的狀況，為政府和地方利益攸關方提供更多途徑以監測工商業面的國家人權義務，從而助於改進《聯合國工商企業與人權指導原則》的執行情況、和確保國家責任承擔者的當責性。向這些機制報告也有助於查明在區域和全球層級上<sup>79</sup>進一步制定規範的落差(包括領外土的工商業與人權問題)<sup>80</sup>。

#### 關於聯合國人權理事會 (UNHRC) 透過《普遍定期審議進程》(UPR) 進程取得的報告

各國應透過《普遍定期審議進程》報告工商業與人權問題。普遍定期審議進程由聯合國人權事務委員會監督，每四年半審查一次聯合國會員國的紀錄。審查範圍符合《世界人權宣言》所保障的人權，並載於《聯合國憲章》、其他聯合國人權文書、已批准的條約、自願承諾和適用的國際人道主義條律。

《普遍定期審議進程》是一個基於以下面向的同儕審議進程：

(1) 國家在報告中提供的資訊；

## 方框 26

### 透過普遍定期審議進程提交報告

關於《聯合國工商企業與人權指導原則3a》審查要求企業尊重人權的法律是否到位之問題，丹麥國家行動計畫指出：「丹麥積極參與聯合國的普遍定期審議。丹麥也參加了聯合國條約機構監測機制對聯合國核心人權公約規定的義務的審查，並參加勞工組織和歐洲委員會有關機構的審查。這些進程為系統地審議丹麥法律、政策和行政管理是否符合國際人權法規提供了一個平臺。丹麥適當地考慮到這些機構提出的調查結果和建議」<sup>81</sup>。

芬蘭國家行動計畫指出，「芬蘭根據情況，利用對聯合國人權理事會人權狀況的普遍定期審議。在這次審查中，可以提出問題並向被審查的國家提出關於執行指導原則的建議」<sup>82</sup>。

瑞士國家行動計畫強調了普遍定期審議進程的重要性，並指出這是一項活動，「普遍定期審議報告商業與人權問題，並為其他國家提出普遍定期審議關於商業與人權的建議」<sup>83</sup>。

(2) 聯合國人權事務高級專員編寫的報告 (3) 聯合國人權事務高級專員彙編的包括民間和國家人權機構在內的其他利益攸關方的資訊，作為利益攸關方資訊的摘要。普遍定期審議進程透過互動對話進行，聯合國會員國可向受審議國提出問題和建議。互動對話之後提出成果報告。被審查的國家可以接受或註解其他國所提出的建議。聯合國人權理事會稍後將提出最後的全體會議報告。國家有責任執行其他國家提出的建議。各國可在大約兩年後自願接受中期審查，利益攸關方可以再次參加。這一循環仍持續進行中，最後一次全面檢查將在一年半後進行。

因此，普遍定期審議提供了一個機會，透過國家行動計畫監測聯合國工商企業與人權指導原則的進展情況。受審議國可報告國家行動計畫的進展情況，而民間、國家人權機構、專家、其他聯合國機構以及其他國家政府可透過建議強調擁有進展或缺乏進展。

### 向聯合國人權條約監測機構 和 特別程序提交進度報告

國家行動計畫可包括要求通過聯合國人權條約監測、特別程序或其他聯合國當責機制報告工商業與人權情況。共有9項核心人權工具，每個都有附設一個條約機構 (委員會)<sup>84</sup>。

各委員會監督並要求已加入條約的國家，約每四年須提交一次定期報告，並在具建設性對話的基礎上表達其意見，以結論性意見的形式提出的建議。《聯合國工商企業與人權指導原則》涉及所有國際公認的人權，因此，在任何條約機構監測進程、特別程式或其他聯合國當責機制的討論中都可以提出工商業與人權問題。

各委員會亦公布其對關於專題或執行方法上人權條款的解釋(即一般性意見)。例如，2013年，兒童權利委員會通過了關於國家在工商部門對兒童權利的影響方面的義務的第16號一般性意見(2013年)。此外，2017年，經濟、社會、文化權利委員會通過了關於《經濟、社會、文化權利國際公約》在商務方面的國家義務的第24號一般性意見(2017年)。

## 方框 27

### 九個核心人權工具的條約機構

- 人權事務委員會(CCPR)
- 消除對婦女歧視委員會(CEDAW)
- 禁止酷刑委員會(CAT)
- 消除種族歧視委員會(CERD)
- 身心障礙者權利委員會(CRPD)
- 強迫失蹤問題委員會(CED)
- 經濟、社會和文化權利委員會(CESCR)
- 兒童權利委員會(CRC)
- 移工委員會(CMW)

聯合國人權理事會設立了「特別程序」，其為獨立的人權專家，任務是從專題或國家的角度具體就人權問題提出報告和諮詢意見。特別程序制度是聯合國人權機制的核心要素，涵蓋所有人權：公民、文化、經濟、政治和社會權利。截至2017年8月1日，共有44個專題任務和12個國別任務。作為一項專題任務，包括聯合國工作小組，其職責包括有效和全面地傳播和執行聯合國工商企業與人權指導原則。

特別程序進行國別訪問；就個別案件和廣泛的結構性問題採取行動，向各國發送信函，提請注意所描述的侵犯或虐待行為；進行專題研究和召開專家磋商；促進國際人權標準的制定；參與宣傳；提高公眾認識；並為技術合作提供建議。特別程序每年向聯合國人權事務委員會報告；大多數任務也向聯合國大會報告。

## 方框 28

### 聯合國工作小組於國家行動計畫的資料庫

聯合國工作小組於2014年2月啟動了國家行動計畫資料庫，在一個地點收集所有已公布的國家行動計畫。2014年6月，聯合國人權理事會延長了聯合國工作小組的任務期限，賦予它從各國索取國家行動計畫資訊的新任務，並鼓勵各國和其他利益攸關方向聯合國工作小組提供相關資訊。具體而言，聯合國人權事務委員「歡迎工作小組致力於建立國家行動計畫資料庫」，並「鼓勵各國提交關於其國家行動計畫<sup>85</sup>的資料，且每年更新」。

## 方框 29

### 向國際機制提交報告

瑞士國家行動計畫指出，「瑞士將在其關於《兒童權利公約》和《消除一切形式歧視公約》等國際公約執行情況的定期報告中，適當列入工商業與人權問題以及對婦女的歧視形式」<sup>86</sup>。

芬蘭國家行動計畫規定，「芬蘭應向聯合國兒童權利委員會報告企業委員會建議的執行情況」<sup>87</sup>。國家行動計畫亦承諾「繼續與聯合國原住民機構就工商業活動對人權的影響進行對話」<sup>88</sup>。

雖然瑞典國家行動計畫沒有明確提到關於工商業與人權問題的報告，但它指出：「瑞典加入了若干國際組織的人權公約，包括聯合國、歐洲委員會和聯合國、國際勞工組織公約。因此，瑞典有義務定期報告其執行公約各項規定的情況。瑞典已兩次接受聯合國人權理事會普遍定期審議機制的審查(2010年和2015年)」<sup>89</sup>。

## 方框 30

### 用以審查國家行動計畫之國際工商業和人權工具方案

2014年，聯合國人權理事會決定「設立一個跨國公司和其他企業有關人權議題的政府間工作小組，其任務是制定一項國際法律，其規範跨國公司和其他企業的活動受國際人權法規約束」<sup>90</sup>。雖然仍在討論這一工具的範圍和重點，但有人建議，其中一部分的條約可以側重於工商業與人權的國家行動計畫<sup>91</sup>。規定對國家為遵守和履行其承擔的實質性義務而採取的措施進行審查。因此，若達成一項關於工商業與人權的新法律文書，其很可能會提供一個專門的工商業與人權監測和審查工具<sup>92</sup>。

可將一系列監測和審查工具納入這項國際協定：

- 由聯合國新的獨立專門監測機構或聯合國工作小組進行審查；
- 現有或新的國家機制有義務根據該工具進行審查；和
- 透過新的聯合國同儕審查機制進行審查。

## 2.4.4 向區域人權機制提交並報告

### 非洲人民與人權委員會(ACHPR)

關於採掘業、環境和侵犯人權行為的非洲委員會工作組於2006年成立。其任務包括「對在非洲的非國家行為者侵犯人權行為進行研究」，並就「針對預防和賠償採掘業侵犯人權的行為，提出相關措施與建議」<sup>93</sup>。在執行其任務時，工作小組有一個平臺來推動非洲採掘部門執行聯合國工商企業與人權指導原則。此外，工作小組目前正在起草《非洲憲章》中關於採掘業的第二十一及第二十四條的國家報告準則與原則。

### 歐洲理事會(CoE)

歐洲理事會建立了各種機制使會員國促進和監測人權。人權委員會是歐洲理事會在1999年，為促進其成員國對人權的認識和尊重而設立的一個獨立的非司法機構。該委員會的任務是有效尊重人權、協助會員國落實歐洲理事會的人權標準，並查明在法律和實踐面可能存在的落差<sup>94</sup>。作為《工商業與人權建議》的後續追蹤，委員會已將工商業與人權問題納入國家議程。

## 美洲人權委員會 (IACHR)

美洲人權委員會的任務為審查其成員國的國家行動計畫的進展情況，具體作為包括透過國別訪問結果報告、定期公開聽證會 (在這些聽證會上，各國可能需要審查人權和工商業問題，並要求美洲人權委員會就其國家行動計畫進程提供諮詢及支援)。這種諮詢作用符合2014年和2016年美洲國家組織關於工商業與人權的決議 (該決議要求美洲人權委員會加強參與和支援)。

### 2.4.5 在區域和全球層級上參與同儕對話和檢視國家行動計畫

關於國家行動計畫的同儕交流，可有助於加強面臨類似工商業與人權的挑戰，並處理與之相關的區域及全球範圍問題。工商業與人權對許多決策者來說，是一個相對較新的領域，且其範圍非常廣泛。要解決對人權的負面影響，需要 "聰明地混搭"<sup>96</sup> 措施，措施種類從鼓勵企業將人權納入其業務、在各政府機構內採取政策和程序、到修訂現有的法律和採取有針對性的監管措施。

同儕審評進程提供了一個平臺，使各國可學習在制定和執行國家行動計畫、聯合國工商企業與人權指導原則、或其他政策的經驗，並亦應允許利益攸關方參與。在其他領域有一些同儕審議程序的例子，值得在工商業與人權方面進一步探討。關於工商業與人權國家行動計畫，如下文所強調的，亦正出現同儕審查的機會。

## 經濟合作暨發展組織(OECD)

經濟合作暨發展組織根據其投資政策框架，對各國進行相關政策審查。這些審查概述了各國的投資趨勢和政策。除了審查投資是否促進和便利競爭、貿易、稅收、公司治理、金融和基礎設施政策外，這些審查亦考慮了促進負責的工商業行為政策<sup>97</sup>。

遵守經合組織準則的國家，其建立的國家聯絡點也要接受同儕審查。全國同儕審查進程替國家協調中心評估其成就、承認弱點和實施加強其有效性的戰略提供了一個重要機會。鑒於一些國家行動計畫已承諾加強國家聯絡點，如瑞典、義大利和美國的國家行動計畫，同儕審查進程可以提供一個平臺，追蹤與國家聯絡點有關的承諾。

自2015年起經合組織與聯合國工作小組即開始合作，在有關工商業與人權國家行動計畫面，籌組為《全球責任工商業行為論壇》政策制定者而辦的同儕對話會議。

## 非洲聯盟

透過非洲聯盟的《非洲發展新夥伴計畫》(NEPAD)，非洲同儕審查機制在白願的基礎上運作，且涵蓋經濟和政治治理的廣泛領域。這今後可成為納入聯合國工商企業與人權指導原則的適當平臺<sup>98</sup>。

## 東南亞國家聯盟 (ASEAN)

東盟政府間人權委員會於2014年完成了一項關於企業社會責任的專題研究，其中包括對推動 CSR<sup>99</sup> 的國家措施進行同儕審查。可以建立一個類似的制度，對工商業與人權國家行動計畫的執行情況進行同儕審查。

## 歐洲理事會(CoE)

歐洲理事會除了關於貪汙<sup>100</sup>、人口販賣<sup>101</sup>和反洗錢以及資助恐怖主義<sup>102</sup>等問題使用人權監測機制，其餘議題乃基於同儕報告或成員國填的標準調查表，以促進軟性法律的後續行動和執行<sup>103</sup>。

在2016年3月通過的建議中，隸屬歐洲理事會的部長委員會建議會員國「在由歐洲理事會建立的共用資訊系統中，分享關於國家執行《聯合國指導原則》(國家行動計畫)的計畫，包括修訂《聯合國工商企業與人權指導原則》與制定和審查國家行動計畫的最佳做法，以供公眾使用<sup>104</sup>」。該建議還規定，「本建議在部長委員會通過後，需於2021年之前在相關利益攸關方的參與下，審查該建議的執行情況」<sup>105</sup>。這為建立強有力的審查機制提供了機會。利益攸關方建議，這種審查可以經合組織、歐盟或聯合國層級的現有同儕審查辦法為基礎。

## 歐盟

從就業和教育政策到文化等若干領域，歐盟成員國參加了「開放協調方法(OMC)」下的自願同儕審查進程。OMC 主要基於共同欲實現的目標(由理事會通過)；一齊建立的測量工具(統計、指標、指南)；和基準，例如：比較歐盟國家與最佳做法的表現(由委員會監測)。歐盟要求其成員國制定關於企業社會責任以及工商業與人權的國家計畫。歐盟開展了一次性同儕審查活動，以評估成員國2013年的企業社會責任國家責任；所有成員國都參加了於不同國家舉行的幾次會議。

報告在每次同儕審查會議後發表，並總結各國間的對談，其包括簡要說明了各國在國家行動計畫中取得的進展。<sup>107</sup>。此經驗和 OMC 是成員國學習同儕工商業與人權國家行動計畫的機會。

歐盟理事會2016年的結論呼籲「歐盟理事會和歐洲對外行動局應推動工商業與人權面的同儕學習，包括跨區域同儕學習<sup>108</sup>」。

現已舉行了兩次非正式同儕交流會議。第一次會議於2016年5月，在荷蘭擔任歐盟輪值主席國期間舉辦；第二次會議由比利時政府於2017年舉辦，為期一天的「關於執行聯合國工商企業與人權指導原則的同儕交流：國家行動計畫和解決補救措施的經驗分享和最佳做法」。會議快結束時，非政府的利益攸關方受邀參與交流意見。

### 美洲國家組織(OAS)

美洲國家組織通過了兩項決議，表示支持各國執行聯合國工商企業與人權指導原則<sup>110</sup>。2008年2月，司法和政治事務委員會將主辦一次與美洲國家組織成員國間的同儕交流會議，以討論執行聯合國工商企業與人權指導原則的問題。

## 方框 31

### 在歐盟層級推動對同儕之審查

義大利國家行動計畫指出，義大利將「與其他國家一同建立一個對現有的商業與人權國家行動計畫進行同儕審查的機制(根據歐盟理事會鼓勵同儕學習的BHR決議)<sup>109</sup>」。

## 2.4.6 2030年議程和高級政治論壇(HLPF)的後續追蹤和審查進展報告

如前所述，《2030年議程》的FUR架構由國家、區域和國際層面組成。在國家層級，各國應利用利益攸關方的投入進行定期和包容性的進展審查，在區域層級，各國應根據國家評價結果報告進行自發性審查，以便進行同儕學習和分享最佳做法；在全球層級，《2030年議程》設立了HLPF，作為審查國家落實永續發展目標的中心。

國家通過HLPF報告其執行永續發展目標的過程，國家亦可報告他們實行工商業與人權國家行動計畫的方法、或支援落實永續發展目標的措施。各國亦可確認永續發展目標機制與監測工商業與人權國家行動計畫執行情況之間的協調。為了進一步整合這些報告進程，各國可將工商業與人權國家行動計畫的國家層級指標納入，作為國家報告和人權行動計畫機制的一部分。

## 2.5 更新國家行動計畫

為了有效地實現聯合國工商企業與人權指導原則，不僅應監測、審查和報告國家行動計畫，還應定期更新。納入更新國家行動計畫的承諾，可以在制定、執行和審查過程中吸取經驗，並將教訓付諸實施；另應表明對逐步實現聯合國工商企業與人權指導原則「保護、尊重、補救」框架的承諾。

一旦國家行動計畫的執行接近尾聲，就應開始制定新的或更新國家行動計畫。隨後的國家行動計畫不僅應基於評估國家行動計畫本身指標的實現程度，還應基於國家、區域和國際監測和審查機制以及國內利益攸關方的意見和回饋。

在國家行動計畫的執行期間，實地的條件可能已經發生變化，因此新的國家行動計畫可能需重新適應這種變化。更新 NBA 以評估目前執行聯合國工商企業與人權指導原則的水準和企業對人權的影響，可為實現這一目標提供一個工具。

### 方框 32

#### 更新國家行動計畫

英國國家行動計畫指出其承諾在2015年底前推出更新版本<sup>111</sup>。英國於2015年開始更新國家行動計畫的磋商進程，並於2016年公布了更新版本。更新的目的是：「紀錄政府在過去兩年中取得的成就和採取的行動；回顧自英國《國家行動計畫》首次公布以來在國際層級取得的進展，包括關於執行情況的指導和其他國家的經驗；規定政府在說明企業履行尊重人權的責任方面可以發揮的作用，並為英國公司創造一個安全、可預測和公平的環境；支援政府在支援人權維護者這一領域可以發揮的作用，並向那些認為自己被企業侵犯人權的受害者提供補救」<sup>112</sup>。

2017年，英國議會舉行主題為「2017年人權與商業：推動責任制與當責制」<sup>113</sup>，其中包括對更新的國家行動計畫的一些批評，以及改進未來更新的建議。

瑞士國家行動計畫指出「國家行動計畫應每四年審查和更新一次」，並指出聯邦委員會將在2020年提交《國家行動計畫》的第一個更新版本<sup>114</sup>。





## 基於人權的國家行動計畫方法： 參與、無歧視、透明和當責制

本工具包的內容和建議與基於人權方法(HRBA)相一致。根據聯合國關於HRBA發展及合作方案的共同聲明，HRBA是<sup>115</sup>：

- 以國際人權標準為規範和操作原則；
- 在參與、不歧視、賦權、透明度和當責制等過程中適用基於人權的原則；和
- 強調當責的重要性，承認權利持有人的權利和責任承擔者的義務。

### 3.1 平等和不歧視

人人平等，並有權享有同樣的人權，不因種族、膚色、性別、族裔、年齡、語言、宗教、政治或其他見解、國籍或社會出身、身心障礙、財產、出生或其他原因而受到歧視。

與平等和不歧視有關的工商業與人權國家行動計畫之影響包括：

- 確保協商進程和國家行動計畫的內容是性別敏感的，並確保女性和男性皆有平等機會參與國家行動計畫進程；
- 識別社會中最被邊緣化的群體，並確保將 在特定情況下可能被邊緣化或歧視的權利持有群體納入其中，特別是受到多種歧視的個體；和
- 確保國家行動計畫在工商業活動中處理對女性和其他社會群體受歧視的問題。

## 3.2 參與

參與可以使所有利益攸關方群體都能投入這一進程的每個階段，各國政府應採取特別措施，以使邊緣化個人和群體參與整個國家行動計畫進程，特別是在原住民存在的情況下(見3.1.2節「原住民」)。參與的目標是使權利持有人對其發展擁有自主權(而這又需要資訊以確保有效參與)

對於參與工商業與人權國家行動計畫的影響包括：

- 通過建立永久性多方利益攸關方結構，使利益攸關方能夠參與；
- 在整個國家行動計畫進程中舉行協商會議，從其開始到發展、起草、執行和審查；
- 確保以適合利益攸關方的方式進行協商，並注意在該主題方面的專業知識水準，以及妨礙協商的任何潛在語言或社會、文化、財政或其他障礙；和
- 開展必要的利益攸關方培力，使那些被邊緣化或受到歧視的權利持有人能夠有意義地參與。

## 3.3 透明化

對於確保利益攸關方有效參與國家行動計畫進程，獲得資訊是必要的。透明化要求各國政府提供與其決策進程有關的所有資訊。重要的是，人們要瞭解和理解如何作出影響其權利的重大決定，以及如何管理為保護這些權利而建立的公共機構。然而，僅僅提供資訊是不夠的；這些資訊還必須是具可近性的，並以適合所有人的識字水準和格式提供。

應確認透明度對工商業與人權國家行動計畫的影響，包括：

- 公布與定期更新國家行動計畫，包括不同階段的時間框架；
- 以無障礙和即時的方式公布與國家行動計畫進程有關的重要文件，包括國家基線評估、會議紀錄、利益攸關方的貢獻、國家行動計畫的任何草案以及執行情況審查；和
- 確保公布的資訊足夠充分和易取得，以確保權利持有人和其他利益攸關方有意義地參與國家行動計畫進程。

## 3.4 當責制

HRBA 框架中的當責制要求承認權利持有人的權利和義務承擔者的義務，從而使權利持有人能夠要求政府和企業的義務承擔者對其行為負責。

與當責制有關的工商業和人權國家行動計畫的影響包括：

- 明確界定政府內部制定國家行動計畫的責任；
- 著重並識別國家行動計畫執行、後續追蹤和審評的責任
- 認識國家行動計畫處理工商業活動的最嚴重影響，並確保受其負面影響的權利持有人得到補償。

總之，HRBA的不同要素亦有助各國政府贏得所有利益攸關方的信任，此乃工商業與人權國家行動計畫合法性和公信力的先決條件。

## 3.5 致力於國家行動計畫的特定權利持有人

為了與權利相容，國家行動計畫進程需要對所有利益攸關方保持開放和包容。如先前第2.1.7節所述，受影響群體和社區的權利持有人，特別是弱勢或邊緣化群體的權利持有人，在參與國家行動計畫進程方面往往面臨挑戰。以下是對一部分特定權利持有人所面臨挑戰類型的討論。

### 3.5.1 兒童

兒童每天都與企業接觸，無論是作為商品和服務的消費者、其所經營的社區的成員、其雇員的家庭成員，還是作為受雇者本身。同時，兒童的特點是身處發展階段，讓他們比成人更容易受到負面的工商業影響。然而，儘管存在這種脆弱性，企業和政府很少讓他們所影響的兒童來參與或尋求協助，兒童常被許多法律、現實和文化障礙阻礙，難以為自己發聲。

根據《兒童權利公約》，所有能夠形成自己意見的兒童都應能夠根據自己的年齡和生活水準，自由地表達意見並使該意見得到考慮。政府內外的兒童權利利益攸關方，也能夠表達兒童的需要和願望。這些利益攸關方可包括兒童監察員或青年、家庭、社會事務、衛生或教育部的個人。其他兒童權利利益攸關方包括青年組織、民間社會團體、父母和/或照料者以及社區領袖。

各國在制定和執行國家行動計畫時必須具體考慮到兒童權利，並讓兒童和兒童權利利益攸關方參與此進程，以便有效地解決與下列有關的問題：在工商業與人權背景下的兒童權利。

## 方框 33

### 國家行動計畫中對兒童特別關注的部分

在墨西哥，兒童基金會領頭為 NBA 編寫了一份專題補充，專門涉及兒童權利和國家行動計畫。兒童基金會利用自身組織與 DIHR 和 ICAR 合作編寫的專題基線補充。

在哥倫比亞的國家行動計畫中，勞動部承諾加強行動，防止對兒童和青少年的性剝削和商業剝削，並制定戰略，將私營部門與防止侵犯兒童和青少年行為的行動聯繫起來。兒童和青少年的權利。

作為印尼制定國家行動計畫進程的一部分，國家人權機構與兒童基金會合作，與兒童進行線上和面對面的磋商，以瞭解企業哪些活動影響了兒童，以及他們認為政府和企業應扮演什麼樣的角色、負擔什麼樣的責任來保護和尊重兒童的權利。

### 3.5.2 原住民

國家行動計畫進程需要根據勞工組織中關於原住民權利的第169號公約、聯合國原住民權利宣言和具體區域標準和判例。

因與原住民缺乏充分協商，故往往導致他們的權利、優先事項、需要和期望在政府中得不到反映，也導致原住民的發展成果消極。在立法、行政和發展舉措可能影響到原住民的情況下<sup>118</sup>，包括在制定工商業與人權國家行動計畫時，應與原住民進行協商。此乃對協商義務的廣泛理解，不僅涉及制定國家法律、政策和方案，而且涉及區域和地方行政條例、方案和專案。在國際法的範圍內，協商的義務是根據原住民決定自己在發展進程中的優先事項<sup>119</sup>來理解的，代表機構<sup>120</sup>和原住民有參與與其相關的各級決策的權利<sup>121</sup>。

根據國際法，應進行磋商以達成協議或同意<sup>122</sup>。自由、事先和知情同意在《聯合國原住民權利宣言》(FPIC)<sup>123</sup>得到承認。

應透過適合原住民的程序，本著誠意與原住民代表機構進行協商。這意味著，協商進程的性質和範圍應事前與原住民商討。亦應在政府決策之前開始協商，使原住民在整個構想、規劃、監測和評價過程的週期中確實有機會作出影響性的決定。在這裡，「同意」不被理解為是單獨的一次性行動，而是根據與原住民商定的進程，在可能對原住民產生影響的整個行動週期中的一個持續過程。適當的協商進程對於制定符合原住民具體需求的行動極為寶貴。

迄今，在國家行動計畫進程中與原住民進行協商是很大的挑戰，對在進程每一步驟都有不同解釋的民間、原住民代表和國家行為者及政府來說，更是如此。

儘管存在挑戰，但制定國家行動計畫的政府應在整個進程中遵守有關原住民的人權標準。在某些情況下，不妨專門為原住民開展一次協商軌道，以有效實現這一目標。一旦制定了國家行動計畫草案，各國政府應與其他利益攸關方即會根據上述國際標準，評價國家行動計畫並提供回饋意見。

## 方框 34

### 泰國國家基線評估中的人權捍衛者

Manushya 基金會是一個非政府組織，其非常積極參與泰國國家行動計畫進程，並建立國家基線評估，該基金會利用人權理事會和國際行動方案理事會出版的關於人權捍衛者的 DIHR-ICAR 工具組的專題補編。國際人權服務社 (ISHR) 設立一個關於在人權捍衛者方面執行聯合國工商企業與人權指導原則的國家基線評估專題。

此外，一些國家行動計畫在其計畫的內容中具體涉及人權捍衛者。例如，在英國國家行動計畫的兩個版本中，政府都承諾支援人權捍衛者。2016年還要求政府「繼續通過大使館和金援以支持人權捍衛者」<sup>126</sup>。

## 原住民參與國家行動計畫進程

2016年7月，智利外交部在原住民權利和工商業與人權議題的國際專家支援下，在聖地牙哥聖佩德羅-德阿塔卡馬和特木科主辦了三次與原住民的對談，以收集資訊對工商業和人權的影響、挑戰以及供國家行動計畫審議的建議。

原住民在對話中指認的影響實例，包括：<sup>124</sup>

- 國家或私營企業發起導致文化、社會和經濟變革的採礦、供水系統和其他專案對領土的深遠影響；
- 與國家談判或與企業談判上不明確；
- 企業不尊重原住民的聖地和破壞當地生態系統；
- 智利曆法和馬普切曆表的差異對原住民生活的負面影響；
- 勞動市場上存在著基於性別和原住民身分的多種歧視；和
- 在工作上會面臨歧視使用原住民名字的申請者

原住民在對談時提出的建議實例包括：

- 進行人權影響評估，尤應特別注重原住民的權利；
- 為業務運營進行協商。這些協商應是持續進行的、而非企業在為了進入市場時才做
- 開展社區培訓，以便與國家和企業進行有效對話；
- 制定符合聯合國工商企業與人權指導原則的公司透明制度；
- 為國家官員和企業舉辦關於原住民權利的研討會和定期培訓班；
- 承認原住民的習慣法，包括作為調解和解決衝突的機制；和
- 確保原住民參與自由貿易協定的談判和投資決策。

### 3.5.3 人權捍衛者

人權捍衛者(HRDs)透過監測國家和工商業行為、識別人權問題、以及宣導對參與侵犯人權的政府和企業行為者進行補救和追究責任，在工商業與人權領域扮演關鍵角色。侵犯人權的行為。然而，在實務上，人權捍衛者可能會受到迫害和騷擾、任意逮捕或拘留，特別是在那些缺乏有效法治的國家。權利的侵犯。聯合國工商企業與人權指導原則承認人權捍衛者面臨的風險，要求各國確保「人權捍衛者的合法與和平活動不受干擾」<sup>125</sup>。

鑒於人權捍衛者在查明、預防、減輕和確保追究公司侵犯人權行為的責任方面的重要，各國政府在制定國家行動計畫的過程中與人權捍衛者的協商至關重要。更重要的是，各國政府應確保在整個國家行動計畫進程中有效保護人權捍衛者，並解決其在工作中所面臨的危險。

### 3.5.4 女性

聯合國工商企業與人權指導原則認識到「女性與男性可能面臨的不同風險」故呼籲要明確關注性別問題<sup>127</sup>。《消除對婦女一切形式歧視公約》(CEDAW)和勞工組織公約<sup>128</sup>保護婦女不受歧視、受平等待遇的權利。納入性別觀點意味著因性別在社會、法律、文化角色和權利的不同，企業可能對女性或男性產生不同、非等比例或意外的影響。

國家行動計畫進程提供了一個機會，以瞭解和企業對婦女的歧視是如何長期存在、助長不穩定和脆弱的工作環境，並導致對性別的人權影響。

女性和男性通常有著不同的經歷及企業相關的人權影響。女性往往承受著不成比例的社會、經濟和環境負面影響負擔，較少獲得由私營部門提供的福利(如就業機會、供應合同或賠償等)。例如，在服裝部門，女性占工人的絕大多數，但她們可能更容易受到負面的人權影響。雖然所有工人都可能受到某些虐待(如火災和建築安全風險、低工資等)的影響，但婦女面臨著性騷擾、攻擊和強暴等額外的虐待風險與懷孕的歧視。

同樣，在礦產開發方面，社區治理進程往往將女性排除在有效參與協商和決策之外。婦女的財產權可能受到負面影響，因為她們不太可能因財產和資產的損失而得到賠償。

在與女性、人權和企業有關的所有行動中，必須並採取適當措施，以解決邊緣化和受多種歧視形式的婦女所經歷的影響。

#### 方框36

### 在國家行動計畫中處理女性的權利

在國家行動計畫中，我們認識到德國的男女薪酬差距仍大，聯邦政府已就此問題啟動了雇主和雇員間的對話，並引入了許多非立法措施，如同工同酬日和新的電腦輔助評估程式，以查明公司薪酬歧視。

關於衝突地區的人權問題，挪威國家行動計畫指出，它將酌情加強基於性別的虐待和風險的對話。

波蘭國家行動計畫亦包括促工作場所兩性平等的措施。

### 3.6 受衝突影響的環境

在受衝突影響的地區，行為體間的兩極化高度參與性的辦法，需要在建立信任和建設和平的基礎上。這時若採多方利益攸關方參與模式不但可能沒有用處，更可能會適得其反。

在可能的情況下，專業的衝突調解人應參與多方利益攸關方的進程、設計和實施。在情況不允許下，分別與不同的利益攸關方群體接觸亦是一種選擇。

在受衝突影響的地區，由於在這些地區缺乏有效控制，各國可能無法充分保護人權。《聯合國工商企業與人權指導原則》強調，在受衝突影響地區經營的多國企業的母國可發揮作用，協助這些公司和東道國確保不參與侵犯人權行為<sup>129</sup>。制定國家行動計畫，這意味著母國和東道國都有責任確保設在領土上的公司尊重人權，包括針對這些領域企業的具體行動。另外母國可發揮作用，協助東道國制定國家行動計畫，包括提供技術和資金支援。在受衝突影響地區的國家，一些母國政府和地方大使館按照聯合國工商企業與人權指導原則7制定的標準，為東道國政府的國家行動計畫作出了貢獻。

#### 方框 37

#### 企業在受衝突影響下扮演的作用

哥倫比亞關於工商業與人權的國家行動計畫的總體目標之一，是著力於該國衝突後的和平建設，特別是此背景下商業活動可能引發加劇的社會衝突。雖然哥倫比亞的國家行動計畫進程並未包括與受衝突影響者進行充分協商，但國家行動計畫確實旨在解決企業在國家武裝衝突中的作用的具體行動，並鼓勵公司參與過渡時期的司法程序。行動6.3指出：「作為受害者全面照顧和賠償系統協調員（SNARIV）的受害者整體照顧和賠償單位，將為公司製定戰略，為恢復建設和平的記憶做出貢獻、和解和促進人權及重建社會結構，為此他們方可建設記憶中的和平文化倡議」。<sup>130</sup>



# 附件 A：國家行動計畫檢查清單

## 1. 治理和資源

### a. 國家行動計畫進程的領導和自主權

致力於國家行動計畫進程

- 確保國家行動計畫進程的責任被清楚地確立和宣傳
- 確保政府行為體間的協調和一致性

### b. 國家行動計畫進程所有階段的透明度

- 制定和公布國家行動計畫進程的職權範圍和時程表
- 公布國家基線評估、利益攸關方提交的材料以及任何對國家行動計畫提供資訊的重要分析
- 公布和協商國家行動計畫草案

### c. 充足的資源

- 為國家行動計畫進程分配適當的財政資源

## 2. 利益攸關方的參與

### a. 所有相關利益相關方的有效參與

- 識別利益攸關方
- 在必要時提供充分的資訊和能力建設
- 促進邊緣化或風險群體的參與
- 考慮設立利益攸關方指導小組或諮詢委員會

## 3. 國家基線評估

### a. 國家基線評估作為國家行動計畫的基礎

- 將國家基線評估作為國家行動計畫進程的第一步
- 將國家基線評估發展的任務分配給一個合適的機構
- 讓利益相關者充分參與國家基線評估的發展
- 發布和傳播國家基線評估
- 定期審查和更新國家基線評估

## 4. 範圍、內容與優先事項

### a. 國家基線評估的範圍

- 處理所有的聯合國工商企業與人權指導原則
- 處理國家管轄範圍內的所有問題

### b. 國家基線評估的內容

- 包括具體、可測量、可實現、相關和特定時間的行動要點
- 確保與其他相關框架的一致性

### c. 國家基線評估的優先事項

- 對最嚴重之企業侵犯人權行為優先採取行動
- 特別關注邊緣化或風險群體

## 5. 當責制與後續追蹤

### a. 義務承擔者的執行責任

- 確定誰負責執行個別行動要點和整體後續行動
- 制定監測和報告執行情況的框架

### b. 更新國家行動計畫

- 確定執行期限，並承諾更新國家行動計畫

