

工商业与人权： 中国政策理念的转变与业界实践的互动研究

梁晓晖*

摘要：2011年以来，以《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》的核可为标志，国际工商业与人权议程进入了全新的发展阶段。与此同时，随着中国逐渐成为世界上最大的经济体之一，中国企业也在国内外产生越来越大的人权影响。在此背景下，中国人权政策向“支柱二”转变，即“企业有责任尊重人权”，从而将人权从公法规范准则转变为包括企业在内的私营部门的价值原则。这种转变既是中国业界在国内应对输入型人权挑战的结果，也是中国企业在海外投资贸易中积极应对输出型人权挑战的原因。目前中国已经通过一系列政策上的转变，将国际人权原则和规范转化为中国工商企业应予尊重和遵守的价值原则体系和行为准则，这将大力提升中国企业在海内外尊重人权的责任意识 and 能力。同时，中国在工商业与人权领域面临着多个维度的挑战和机遇。因此，中国应在切实履行自身保护人权的义务的同时，不断优化和强化“支柱二”政策，以便在理念和实践层面推进企业对人权责任的了解和展示。

关键词：工商业与人权 政策转变 业界实践

一 背景：国际工商业与人权议程

人权与经济和工商业的协调发展是联合国的创立宗旨之一。然而在联合国成立之初 20 年的国际政治和经济背景下，工商业与人权问题在国际层面上发生关联的情况并不多见，因而在联合国层面并没有出现系统性的调整工商业与人权关系问题的尝试。^① 反殖民运动促使联合国开始关注发达国家的工商业组织对发展中国家人民的权利的影响，这使得联合国跨国公司委员会从 20 世纪 70 年代初开始探索起草旨在约束跨国公司经营行为的《跨国公司行为守则》，其中包括一个非常简单的“跨国公司在运营地国家应当尊重人权和基本自由”的条款。^② 然而，在复杂的国

* 中国纺织信息中心副总经济师、中国纺织工业联合会社会责任办公室首席研究员，法学博士，副研究员。

① 在这个方面最值得一提的努力就是，1948 年 3 月，53 个国家（包括中国）签署了《国际贸易组织宪章》的最后一稿，也即《哈瓦那宪章》，在其等同于一般原则的第二章“就业和经济活动”中包含了一个“公平劳工标准”条款。该宪章全文参见联合国文件 E/Conf. 2/78.，或者世界贸易组织网站：http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/havana_e.pdf，最后访问时间：2018 年 10 月 10 日。

② 《跨国公司行为守则》草案文本参见联合国文件 E/1988/39/Add. 1，1988 年 2 月 1 日；或者 UNCTAD, *Transnational Corporations, Services and the Uruguay Round*, Annex IV, ST/CTC/103, Sales No. E. 90. II. A. 11, 1990, pp. 231–243.

际政治经济背景下，这一草案最终由于多数国家的反对而未能通过。

20世纪70年代末到90年代初，跨国公司在全球的扩张以及与之相关的人权问题得到了联合国的重点关注。联合国人权委员会下设的增进和保护人权小组委员会从1998年开始起草“关于人权和跨国公司以及其他具有人权影响的经济单位的规则”；2003年8月，小组委员会将《跨国公司和其他工商企业在人权方面的责任准则和评注》（以下简称《责任准则》）递交人权委员会审议。^①这一试图为工商业实体系统性地强制规定直接的人权责任和义务的动议引起了巨大的争议，未能在人权委员会获得普遍支持。随着联合国人权体系的改革，小组委员会的职责被终止了，《责任准则》也最终淡出了联合国人权体系。^②

进入21世纪，经济全球化的深入使得企业行为者通过国际供应链对各类人群的权利的影响力不断增大，于是联合国再次将工商业的人权影响问题提上了议程。2005年7月，时任联合国秘书长科菲·安南根据经济及社会理事会的决定，^③任命哈佛大学教授约翰·鲁格（John G. Ruggie）为“工商业与人权问题”特别代表。经过3年的研究和磋商，该特别代表在2008年4月向人权理事会正式提出了《保护、尊重和救济：工商业与人权框架》的报告。^④2011年6月，人权理事会一致认可了在此报告基础上发展出来，用以实施“保护、尊重和救济”框架的《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》（以下简称《指导原则》）。^⑤这两个文件都通过了联合国人权理事会的核可并获得了一致支持，成为国际上第一个被各国政府普遍接受的、针对工商业的人权影响及企业责任的全球标准。

与《跨国公司行为守则》和《责任准则》不同，《指导原则》没有将市场中工商业对人权造成的负面影响单纯归咎于工商企业，而是将这一问题置于工商业与其他相关方的关系和力量对比之中，指出当市场的规模和力量远远超出使其顺利运作并确保其政治延续性的体制基础可以支撑的范围时，市场就会对社会和工商业本身造成最大的风险。^⑥因此，《指导原则》基于弥补治理体系的缺陷而提出了一个由三个相辅相成的支柱构成的原则体系和政策框架：国家有义务提供保护以防止第三方包括工商业侵犯人权（“支柱一”）；企业有责任尊重人权（“支柱二”）；必须为人权侵害提供更加有效的补救（“支柱三”）。^⑦《指导原则》还特别指出，其适用于所有国家和所有工商企业，目标在于通过强化工商业与人权方面的各种标准和做法，推进“社会意义上可持续的全球化”。^⑧

可见，《指导原则》的最重要突破是提出了国家保护人权的义务的同时，促使企业履行其“尊重人权的责任”，这使处理工商业对人权的不利影响具有了公共和私营部门两个层面的保障，同时也在形式上突破了传统国际人权法上的基本理论框架，使得人权保护的相对方不再单纯局限于国家行为者。当然，《指导原则》申明，其没有为国家创设新的人权义务，对国家也不具有法律拘束力，更没有为企业创设法律义务。^⑨但是其为国家和企业的各自角色和协调行动提供了可

① 参见 E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2, 2003年8月26日。

② 参见联大第60/251号决议, 2006年3月15日。

③ 参见 ECOSOC Decision 2005/273, 2005年7月25日。

④ 联合国文件 A/HRC/8/5, 2008年4月7日。

⑤ 联合国文件 A/HRC/17/31, 2011年3月21日。

⑥ 联合国文件 A/HRC/17/31, 2011年3月21日, 第3段。

⑦ 联合国文件 A/HRC/17/31, 2011年3月21日, 第6段。

⑧ 联合国文件 A/HRC/17/31, 2011年3月21日, 一般原则。

⑨ 联合国文件 A/HRC/17/31, 2011年3月21日, 第14段。

行的路线图，因此得到了越来越多国家和企业的拥护和遵行，并渐渐具有了“软法”性质。^① 在由主权国家构成的国际制度框架之下，企业如何履行“尊重人权的责任”在很大程度上取决于各个国家，尤其是东道国的政策导向，而其中最主要的政策导向就是对“企业尊重人权的责任”在政策和法律框架内的确认和推广。^②

二 从“尊重和保护”到“保护与尊重”：工商业场景下中国人权政策的转变

（一）中国企业的人权影响与政策转变的背景

改革开放40年来，工商企业为中国人权的整体性实现奠定了丰厚的物质基础和经济保障，也为数以亿万计的个人不同权利的实现提供了机会和支持。例如，在中国最引以为傲的人权成就——“创造了世界人权发展新奇迹”的减贫方面，企业的投资和技术力量就发挥了举足轻重的作用。^③ 另一方面，企业的快速和蓬勃发展也愈来愈给中国各类人群的各种权利带来越来越复杂的影响。例如，根据中国社会科学院的研究，劳动争议是当前中国社会矛盾冲突中数量最多的一个方面；^④ 而公众最关注的社会问题的前五位，即房价、食品药品安全、物价、失业与贫富分化，^⑤ 也都与企业对人权的影响密切相关。实际上，考虑到中国占世界第一位的人口数量、巨大的经济规模以及至少2100万户以上的企业数量，^⑥ 可以认为目前中国是世界上工商业发展与人权保护之间的联系最为密切的地区之一。

此外，随着中国企业海外投资的增长，尤其是“一带一路”倡议的推行，中国企业的人权影响已不再局限于中国境内，而是越来越成为世界各国和国际社会关注的焦点。根据中国商务部的统计，中国投资者2016年共对全球164个国家和地区的7961家境外企业进行了非金融类直接投资。^⑦ 而截至2016年底，中国2.4万家境内投资者在境外共设立对外直接投资企业3.7万家，

① 关于世界各国和主要企业实施《指导原则》的行动，参见梁晓晖：《〈联合国工商业与人权指导原则〉与国际人权法的私体化》，载《中国国际法年刊（2013）》，法律出版社2014年版，第270—271页。

② 在这一方面，目前各国普遍采用并被联合国所倡导的形式就是发布有关工商业与人权的国家行动计划。2018年6月22日，卢森堡发布了“落实《指导原则》的国家行动方案2018—2019”，至此，至少44个国家公布了或者声明正在制定相关的国家行动计划，相关统计可参见：<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx>，最后访问时间：2018年10月10日。

③ 根据中华人民共和国国务院新闻办公室2016年10月发布的《中国的减贫行动与人权进步》白皮书，“十二五”期间，“东部省市共向西部贫困地区提供财政援助资金56.9亿元……引导企业实际投资1.2万亿元；启动民营企业‘万企帮万村’精准扶贫行动，万达集团、恒大集团等民营企业率先开展包县扶贫行动，苏宁、京东等企业积极参与电商扶贫工作”，参见：<http://www.scio.gov.cn/xzbd/tt/zdggz/Document/1494216/1494216.htm>，最后访问时间：2018年10月10日。

④ “由各种劳动争议引发的劳动者群体性事件数量也有较大增长，事件焦点主要涉及工资（讨薪）、企业裁员和经济补偿、出租车运营争议、职工保险福利争议等问题。特别值得注意的是1000人以上的群体性劳动争议事件多发频发，根据全国总工会的数据，前三季度这类大规模群体性劳动争议事件发生了52起”，参见李培林、陈光金、张翼主编：《社会蓝皮书：2015年中国社会形势分析与预测》，社会科学文献出版社2014年版，第12—13页。

⑤ 李培林、陈光金、张翼主编：《社会蓝皮书：2015年中国社会形势分析与预测》，第133页。

⑥ 关于企业数量统计，参见国家工商总局，《“十二五”全国企业发展情况报告》，2016年3月，http://www.saic.gov.cn/xw/zyxw/201704/t20170424_261684.html，最后访问时间：2018年10月10日。

⑦ 商务部：《2016年我国对外非金融类直接投资简明统计》，<http://hzs.mofcom.gov.cn/article/date/201701/20170102504421.shtml>，最后访问时间：2018年10月10日。

分布在全球190个国家和地区。^①遍布全球的中国投资企业在给当地带来了经济增长、就业机会和技术转移的同时,由于部分企业不当的经营行为和业务关系,也给当地员工和社区居民等人群的多重权利可能造成负面影响。例如,企业责任资源中心整理了过去十年以来世界范围内各类针对海外中资企业,且该中心请求相关企业给予回应的部分指控,在超过100个案例中,90%以上案例的争议都事关这些企业的经营行为或其业务关系对劳工和社区关系等与权利相关问题的影响。^②

另一方面,相对于其巨大的人权影响,中国企业对人权的认知水准和管理能力有待提高。约翰·鲁格在2007年的一项调查研究表明,除了发展权,相对于全球企业的整体水平,抽样里的中国企业了解较少的人权,且通常了解水平较低,此外,在非劳工权利中,中国企业更倾向于认可经济和社会权利。^③为此,2017年,中国商务部和国资委也指出,中国企业扬帆出海,还需提高和利用自己的能力,“及时、有效地破解一系列严峻的挑战”,这包括把握经营环境中的合规要求、了解和运用国际规范以及与内外部利益相关方有效沟通等。^④

(二) 人权政策的“支柱二”转变:从公法规范准则到“私体”价值原则

2004年,《中华人民共和国宪法修正案》增加了“国家尊重和保障人权”的条款,阐明了国家的人权承诺,使“人权”成为中国法律体系中具有最高规范效力的准则之一,同时也在体制上界定了“国家”是人权义务的主体。对此,中国政府在最近关于人权的立场文件中亦有权威而清晰的表述:“法治是人类文明进步的标志,也是人权得以实现的保障。全面依法治国,全方位提升人权保障法治化水平,保证人民享有更加充分的权利和自由……是中国共产党、中国政府的坚定意志和不懈追求。”^⑤

然而,这并不意味着人权在中国的政策场景中仅仅是国家与个人关系的规范准则。实际上,随着人权理念在中国社会的深入和普及,尤其是工商企业对各类个人权利的影响不断增强,应当认为,人权在中国的政策定义和实际应用中已经超越了国家与个人关系的领域,以及实在法的规范准则范畴,发展成为统御和评判包括企业及其他私法主体在内的社会行为者的价值原则。在中国的政策层面,人权已经不再被限定为一个纯粹的公法议题(即人权仅仅是国家对个人的“保护义务”),而是已经扩展成为私营领域的关注事项,从而也产生了工商企业尊重人权这一套价值原则的“道德责任”。

这一政策转变表现在2008年中国在联合国人权理事会上对《保护、尊重和救济:工商业与人权框架》的接受。^⑥该《框架》在传统的“国家保护人权”的范式之外首次提出了“企业尊重人权的责任”,使得国际人权原则和规范对工商企业具有了得到国家意志支持的“软法”约束力。2008年6月,中国在联合国人权理事会与其他国家一起“欢迎特别代表的报告……确定以

① 商务部:《2017年中国对外投资合作发展报告》,第13页, <http://fec.mofcom.gov.cn/article/tzhzcj/tzhz/upload/zgdwtzhzfbg2017.pdf>, 最后访问时间:2018年10月10日。

② Business and Human Rights Resource Centre, Company Response Rates, <https://business-humanrights.org/en/company-response-rates> (last visited October 10, 2018).

③ John Ruggie, Human Rights Policies of Chinese Companies: Results from a Survey, 2007, <https://business-humanrights.org/sites/default/files/media/bhr/files/Ruggie-China-survey-Sep-2007.pdf> (last visited October 10, 2018).

④ 商务部、国资委和联合国开发计划署:《中国企业海外可持续发展报告2017》,第32—33页, <http://images.mofcom.gov.cn/csr/201708/20170808152340022.pdf>, 最后访问时间:2018年10月10日。

⑤ 中华人民共和国国务院新闻办公室:《中国人权法治化保障的新进展》白皮书,2017年12月, <http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1613514/1613514.htm>, 最后访问时间:2018年10月10日。

⑥ 联合国文件A/HRC/8/5, 2008年4月7日。

三项重大原则为基础的框架”并且“承认有必要实施这一框架，以便向个人和社区提供更有有效的保护”。^①可见，中国认为，与“国家保护人权”的义务一样，“企业尊重人权的责任”是对人权提供更有效保护的必要措施。

2010年，这一政策转变得到了进一步确认。2010年9月，中国对《ISO 26000 社会责任指南》国际标准投出赞成票，而根据这一适用于“私营部门、公共部门和非营利部门的所有类型的组织”的国际标准，人权既是各类组织的社会责任的核心主题之一，也是社会责任的基本原则之一。^②2015年，中国以《ISO 26000 社会责任指南》为蓝本制定了中国国家标准《社会责任指南》，再次确认了人权对指引包括企业在内的各类组织的行为的适用性和重要性。^③实际上，与《ISO 26000 社会责任指南》相比，中国国家标准《社会责任指南》在“尊重人权”方面作出了两个值得关注的调整。一方面，与国际性的《ISO 26000 社会责任指南》不同，中国国家标准的《社会责任指南》并不适用于公共部门如政府，而专门针对包括企业在内的私营部门；另一方面，该标准对《ISO 26000 社会责任指南》中“尊重人权”部分做了重要修改，重新解释了人权并强调了其“相对性”。^④

2011年6月，中国在联合国人权理事会与其他国家一起核可《指导原则》，成为中国认可私营部门人权责任这一政策转变的里程碑。中国在人权理事会赞赏了特别代表的工作和《指导原则》，并指出“在商业活动中尊重和保护人权，国家、企业、司法部门应当相互合作，各负其责”。^⑤在这里，中国明确认为在商业活动中尊重和保护人权，国家和企业处于对等而相互合作的地位，但各方的责任则有所区别。由于国家的责任或义务由国际人权法加以规范，那么在此场景下讨论企业的人权责任则无疑是对《指导原则》中支柱二“企业尊重人权的责任”的认可。这也就意味着，中国认为企业的人权责任应通过《指导原则》，尤其是其“支柱二”进行界定。这样，中国对《指导原则》的核可就代表了中国政策层面在人权基本理念上的重要转变，这一转变也可称为中国在人权规范所调整的社会关系和人权原则所适用对象上的“‘支柱二’转变”。

（三）“支柱二”转变的原因与意义

笔者认为，中国的“支柱二”转变是工商企业负面人权影响的被动推动与中国政府主动的政策调整相结合的结果，体现出了同步互动的关系。同一时期，中国“走出去”政策下的海外投资屡创新高，使得中国政府意识到需要利用监管之外的价值观念激发企业发挥积极社会影响的内在动力。^⑥应该说，这既是工商业与人权之间累积现实联系的过程，也是政府为此种联系考虑新的政策理论的过程。这种现实与政策之间互动结果的明确表达就是中国2008年在联合国人权

① 整理自联合国视频资料，<http://www.un.org/webcast/unhrc/archive.asp?go=080603>，最后访问时间：2018年10月10日。

② 《ISO 26000 社会责任指南》中译本，中国标准出版社2010年版，第vi—vii页。

③ 中华人民共和国国家标准《社会责任指南 GB/T36000—2015》，中国标准出版社2015年版，引言（第V—VII页）。

④ 郝琴：《社会责任国家标准解读》，中国经济出版社2015年版，第203—207页；与《ISO 26000 社会责任指南》相比，中国国家标准规定的“尊重人权”是指“尊重国内法律法规和我国认可的国际人权文件所规定的人权”且须“既尊重人权的普遍性原则，又坚持从基本国情和新的实际出发……”，第207页；另见，《社会责任指南 GB/T36000—2015》，前言（第III—IV页）。

⑤ 整理自联合国视频资料，<http://www.un.org/webcast/unhrc/archive.asp?go=110616>，最后访问时间：2018年10月10日。

⑥ 例如，2008年，时任中国国务院总理温家宝曾数次强调，“企业家要有道德。每个企业家都应该流着道德的血液，每个企业都应该承担起社会责任”，参见新华社：《国务院总理温家宝在夏季达沃斯论坛年会上答问》，2008年9月28日，http://www.gov.cn/ldhd/2008-09/28/content_1108198.htm，最后访问时间：2018年10月10日。

理事会上所做的声明，“跨国公司及企业是全球化社会中的重要角色，他们对社会发展有着重要的影响，对于人权的促进与保护也承担着一定的责任”。^①

另一方面，工商企业的快速发展也使得中国的政策制定者主动认识到在解决与企业经营相关的社会问题时需要给予私营部门必要的角色，以便其与其他各方合作寻求解决方案。^② 由于此类角色通常超越了企业的法律义务，且事关企业所影响到的各类人群，因此，尊重人权原则的企业责任就成为定义和评价企业角色的一种便利的出发点和度量衡，具有适用对象和地理范围上的双重普遍性。

这一政策转变对于国家和企业都具有重要的意义。对于国家而言，“支柱二”转变可以便利国家在不能通过立法管制的方面就企业的经营行为提出基于人权原则的政策要求，促使企业协助国家实现其更宏观的社会目标。例如，倡导企业在他国管辖范围内负责任地经营。对于企业而言，“支柱二”转变也赋予了中国企业了解人权概念，应用人权语言，开展人权管理，培养人权文化的政策基础，并为其在缺乏有效的法律规范的条件（如在供应链上和其他国家）开展企业经营提供了价值导向和行动指引。

（四）“支柱二”政策转变的强化：作为企业价值原则的人权

虽然迄今为止中国尚没有制定任何有关落实《指导原则》的政策或者行动计划，但是，以核可《指导原则》为起点，中国在近些年推出了一系列倡导和推进工商业尊重人权的政策措施，使得“支柱二”政策转变不断得以强化。

1. 国家人权行动计划

“支柱二”政策转变首先在中国的“国家人权行动计划”之中得到了强调和发展。2012年，中国发布了第二个以人权为主题的《国家人权行动计划（2012—2015年）》，在“人权教育”部分首次提出“鼓励并推动企事业单位普及人权知识，形成尊重和保障人权的企业文化”。^③ 2016年，中国发布了《国家人权行动计划（2016—2020年）》。^④ 虽然这个《计划》中没有任何关于工商业与人权的专章或专节，但这一文件对中国的工商企业明确提出了尊重人权的要求，表明了对企业责任的预期。

首先，《国家人权行动计划（2016—2020年）》的“人权教育和研究”部分提出“支持和鼓励企事业单位加强人权教育、培训，培育人权文化，在境内外投资中将尊重和保障人权作为决策的重要考虑因素”。相对于第二个《国家人权行动计划》，这里的“意识提升”规划将从前“普及人权知识”的宏观结果改变为“加强人权教育、培训”的具体行动，目的则是“培育人权文化”，比之前“形成尊重和保障人权的企业文化”这种一蹴而就的表述更适宜企业文化发展的内

① 整理自联合国视频资料，<http://www.un.org/webcast/unhrc/archive.asp?go=080603>，最后访问时间：2018年10月10日。

② 例如，当谈及富士康事件，深圳市政府指出这是“快速工业化、城市化、现代化转型期出现的特殊问题”，“从个体看，这些年轻员工思想观念不成熟、心理比较脆弱、压力调节能力不够；从企业看，富士康集团的企业管理、文化建设等问题容易使问题和情绪产生‘叠加效应’；从社会层面看，社会服务、关爱、支持、援助不够”，基于此，深圳市政府协调各方“多管齐下，多策并重”，参见人民网：《深圳市政府举行新闻发布会介绍富士康跳楼事件》，2010年5月27日，<http://politics.people.com.cn/GB/14562/11705700.html>，最后访问时间：2018年10月10日。

③ 国务院新闻办公室：《国家人权行动计划（2012—2015年）》，2012年6月，<http://www.scio.gov.cn/zxbd/nd/2012/Document/1172889/1172889.htm>，最后访问时间：2018年10月10日。

④ 国务院新闻办公室：《国家人权行动计划（2016—2020年）》，2016年9月29日，<http://www.scio.gov.cn/ztk/dtzt/34102/35574/35582/Document/1534192/1534192.htm>，最后访问时间：2018年10月10日。

在规律。此外，就该条款的国家行动而言，则从之前的“鼓励并推动”改变为“支持和鼓励”，这可能表明政府将采取政策或资源措施为企业的人权教育和培训提供支持。这一条款中最值得关注的是后半部分句中提出的“在境内外投资中将尊重和保障人权作为决策的重要考虑因素”，这是中国在政策性文件中首次提出以人权尽责指导投资决策的理念，而这也是《指导原则》中提出的国家应“切实指导工商企业在各项经营中尊重人权”这一要求的一个重要方面。

其次，《国家人权行动计划（2016—2020年）》在第五部分“人权条约履行和国际交流合作”中提出了“推动中国海外企业在对外经贸合作、援助、投资中遵守驻在国法律，履行社会责任”的行动规划。这是一个重要而巨大的进展。它首次提出作为海外援助实施主体的中国企业同样需要在对外援助活动中履行社会责任。同时，要求企业履行社会责任，也再次确认了在中国的政策理论中，社会责任包含了人权原则和人权议题。

最后，《国家人权行动计划（2016—2020年）》在实现一些具体人权的规划中，也提出了诸多针对企业的要求。例如，关于工作权利的六项行动规划中有四项直接与企业责任相关，包括完善工资福利、劳动人事争议处理、安全生产防控和职业病防治。环境权利部分提出了“形成政府、企业、公众共治的环境治理体系”的规划。而在残疾人权利方面，则更加具体地要求“促进电信业务经营者、电子商务企业等为残疾人提供信息无障碍服务”等。

2. 投资政策

从对工商业的业务要求方面来看，中国的人权政策“支柱二”转变集中体现在2011年之后的一系列有关企业海内外投资的政策文件上。例如，2012年，国家发改委发布了《重大固定资产投资项目社会稳定风险评估暂行办法》，要求投资项目在保护人民权益的基础上开展风险评估，以“预防和化解社会矛盾”，防止潜在的社会稳定风险。^① 此《办法》所要求的风险评估已经非常类似于《指导原则》所倡导的基于人权的尽责管理措施。^② 从效力上看，该文件不仅已成为地方政府和其他部委如水利部制定类似规范文件的依据和模板，^③ 而且该文件所要求的《项目社会稳定风险评估报告》已经成为重大固定资产投资项目审批的必备文件。^④ 但在实践中，该《办法》的施行似乎并没有防止诸如鹤山龙湾核燃料项目、昆明PX项目以及余杭垃圾焚烧厂等项目所引致的负面影响争议，这与此类项目在评估社会稳定风险和征询民众意见时流于形式或不够充分有很大关系，尤其是这些项目几乎都没有开展基于互联网社会舆论的影响评估，从而未能准确预警项目风险。^⑤ 当然，这种情况更加凸显了“支柱二”转变的重要性。

在海外投资方面，自2011年以来，中国海外投资的监管和引导重心开始从保护中国投资和人员的安全转移到了确保获得和保持基于权利尽责和经营本地化的社会许可。2011年公布的

① 发改委：《重大固定资产投资项目社会稳定风险评估暂行办法》，2012年8月16日，http://www.jxdpc.gov.cn/departmentsite/tzc/zcfb/zcjd/201209/t20120903_79305.htm，最后访问时间：2018年10月10日。

② 项目单位在组织开展重大项目前期工作时“应当对社会稳定风险进行调查分析，征询相关群众意见，查找并列出现风险点、风险发生的可能性及影响程度，提出防范和化解风险的方案措施，提出采取相关措施后的社会稳定风险等级建议”，《重大固定资产投资项目社会稳定风险评估暂行办法》，第3条。

③ 例如，参见水利部：《重大水利建设项目社会稳定风险评估暂行办法》，2012年11月6日，<http://www.mwr.gov.cn/zwgk/zfxgkml/201304/P020170718486774488285.pdf>，最后访问时间：2018年10月10日。

④ 发改委：《固定资产投资项目核准办事指南》，http://www.gov.cn/bumenfuwu/2016-12/23/content_5151757.htm#allContent，最后访问时间：2018年10月10日。

⑤ 参见肖群鹰、朱正威、刘慧君：《重大工程项目社会稳定风险的非干预在线评估模式研究》，载《公共行政评论》2016年第1期，第86—109页。

《国民经济和社会发展第十二个五年规划》首先正式提出,“‘走出去’的企业和境外合作项目,要履行社会责任,造福当地人民”。^① 2013年,中国商务部和环境部制定了《对外投资合作环境保护指南》,这是中国首个针对对外投资企业在东道国履行社会责任的指导性文件,其中要求企业“积极履行社会责任,尊重东道国社区居民的宗教信仰、文化传统和民族风俗,保障劳工合法权益,在互利共赢的基础上开展合作”。^② 2014年,中国商务部修订后的《境外投资管理办法》专门增加了一个条款,规定“企业应当要求其投资的境外企业遵守投资目的地法律法规……履行社会责任,做好环境、劳工保护……促进与当地的融合”。^③ 2017年,国家发展改革委、商务部及外交部等五部委制定的《民营企业境外投资经营行为规范》,则在“切实履行社会责任”部分专门提出了加强属地化经营,尊重文化传统,加强社会沟通以及完善信息披露等具体要求。^④ 而自2018年3月1日起施行的《企业境外投资管理办法》也明确倡导“投资主体……保障员工合法权益、尊重当地公序良俗、履行必要社会责任、注重生态环境保护、树立中国投资者良好形象”。^⑤

笔者认为,虽然这些指导海外投资的政策中都没有明确提及“人权”概念,但鉴于中国国家标准中对“社会责任”的界定包括人权原则和人权主题,而且上述政策文件中在“社会责任”之外对劳工权利以及东道国社区居民社会、文化权利的特别强调,可以认为这些文件对投资企业提出了在海外履行人权责任的期望。实际上,在投资东道国,除了当地法律,国际人权原则和规范是可能用以指导企业经营行为对当地员工和居民的社会责任的另外一套价值原则和行为准则。

3. 贸易政策

长期以来,中国反对将贸易与人权、劳工或环境保护等议题相互挂钩,认为这是一种新形式的贸易保护主义。^⑥ 这一立场从2008年签署《中华人民共和国政府和新西兰政府自由贸易协定》的附属文件《环境合作协定》及《劳动合作谅解备忘录》开始有所松动。^⑦ 2011年底,中国在《中国对外贸易白皮书》中首次指出进出口企业履行社会责任的重要性,并宣告中国各级政府正“推动企业提高社会责任意识,尊重劳工权益,维护消费者权利,保护生态环境”,同时声明“鼓励企业在进出口贸易中接受有关的社会责任标准,争取获得必要的社会责任认证”。^⑧

① 国务院:《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》,2011年3月16日,第五十二章, http://www.gov.cn/2011lh/content_1825838.htm, 最后访问时间:2018年10月10日。

② 商务部和环境部:《对外投资合作环境保护指南》,2013年2月18日,第3条, <http://www.mofcom.gov.cn/article/b/bf/201302/20130200039930.shtml>, 最后访问时间:2018年10月10日。

③ 商务部:《境外投资管理办法》,2014年9月6日,第20条, <http://www.mofcom.gov.cn/article/b/c/201409/20140900723361.shtml>, 最后访问时间:2018年10月10日。

④ 发改委:《民营企业境外投资经营行为规范》,2017年12月6日, <http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201712/W020171218502402164940.pdf>, 最后访问时间:2018年10月10日。

⑤ 发改委:《企业境外投资管理办法》,2017年12月26日,第41条, <http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbl/201712/W020171226340410103048.pdf>, 最后访问时间:2018年10月10日。

⑥ 例如,参见《温家宝:反对经贸与人权挂钩》,2006年9月12日, <http://finance.people.com.cn/GB/8215/70959/70963/4807959.html>, 最后访问时间:2018年10月10日。

⑦ 该自贸协定第177条(劳动与环境合作)规定,“双方应当通过《劳动合作谅解备忘录》和《环境合作协定》,加强双方在劳动和环境问题上的交流与合作”, http://fta.mofcom.gov.cn/newzealand/doc/wenben/wenben_14.pdf, 最后访问时间:2018年10月10日。另参见汪培、余云霞:《从中国与新西兰〈劳动合作谅解备忘录〉看国际贸易与国际劳工标准问题》,载《中国劳动关系学院学报》2009年第23卷第1期,第76—80页。

⑧ 国务院新闻办公室:《中国对外贸易白皮书》,2011年12月7日, <https://www.fmprc.gov.cn/ce/cein/chn/gdxw/1885500.htm>, 最后访问时间:2018年10月10日。

2013年中国与瑞士联邦签署的《中国—瑞士自由贸易协定》则堪称“支柱二”政策转变在贸易领域的里程碑。该协议不仅包括加强双方在劳工和就业领域合作的特别协议，更在序言部分承认“良好的公司治理与企业社会责任对可持续发展的重要性，并确认双方将致力于鼓励企业遵守此方面的国际公认准则和原则”。^① 这正式在双边自贸协定中确立了企业的社会责任，而与此相关的“国际公认准则和原则”无疑包括国际人权和劳工准则。此外，“环境问题”第一次以独立章节的形式出现，而且双方一致认为“在实践中通过削弱和降低国内环境法律、法规、政策等已规定的环保标准来鼓励贸易和投资是不合适的”，为此，“缔约双方将鼓励企业就有利于环境的货物、服务和技术开展合作”。^② 中国商务部在解读该协定时明确指出，“《协定》涉及许多新规则。中瑞双方在《协定》中，就政府采购、环境、劳工与就业合作、知识产权、竞争等中方以往自贸谈判中很少碰到的规则问题达成一致……体现了我国与时俱进处理环境与贸易有关问题的立场”。^③ 同样，2014年7月1日生效的《中国—冰岛自由贸易协定》也包括了关于“劳动和环境保护”的专门条款。^④

最后，2018年6月发布的《中国与世界贸易组织》白皮书指出，为了促进对外开放和践行自由贸易，中国政府“积极引导企业在海外守法经营、履行企业社会责任，支持企业按照商业原则和国际惯例开展对外投资合作”。^⑤ 这已经充分表明，中国认为企业履行“支柱二”社会与人权责任，按照相关国际惯例开展对外投资是推动更高水平对外开放和促进自由贸易的重要政策选择。

4. 条约立场

2014年6月，联合国人权理事会根据厄瓜多尔、委内瑞拉和秘鲁等国的提议，通过决议设立了一个拟订具有法律约束力的关于跨国公司和其他工商企业与人权关系的国际文书的政府间工作组，“以在国际人权法中对跨国公司和其他工商企业的活动进行监管”。^⑥ 中国是支持该项决议的国家之一。这一立场表明，中国不仅认为工商企业应与国家分担人权责任，而且国际社会应该为企业的人权责任设立国际法规范。

在2015年7月召开的条约问题政府间工作组第一次会议讨论上，中国政府代表首先指出，跨国公司“在环境与自然资源，劳工与人权保护，公平贸易与合规运营等各领域带来一系列问题”，因此，“在此背景下，中方支持国际社会共同努力推动工商业特别是跨国公司更好地尊重和保护人权”。^⑦ 虽然中国与南非、古巴等国家一起强烈反对欧盟关于将该工作组的

① 《中华人民共和国政府和瑞士联邦政府自由贸易协定》，http://fta.mofcom.gov.cn/ruishi/xieyi/xieyizw_cn.pdf，最后访问时间：2018年10月10日。

② 《中华人民共和国政府和瑞士联邦政府自由贸易协定》第12章。

③ 商务部：《商务部国际经贸关系司负责人解读〈中国—瑞士自由贸易协定〉》，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ag/201307/20130700222265.shtml>，最后访问时间：2018年10月10日。

④ 《中华人民共和国政府和冰岛政府自由贸易协定》第96条，http://fta.mofcom.gov.cn/iceland/xieyi/xieyizw_cn.pdf，最后访问时间：2018年10月10日。

⑤ 国务院新闻办公室：《中国与世界贸易组织》白皮书，2018年6月28日，<http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1632334/1632334.htm>，最后访问时间：2018年10月10日。

⑥ 联合国文件 A/HRC/26/L.22。

⑦ 整理自联合国视频资料：<http://webtv.un.org/search/3rd-meeting-1st-session-of-open-ended-intergovernmental-working-group-on-transnational-corporations/4341373889001/?term=2015-07-07&sort=date&page=2>，最后访问时间：2018年10月10日。

职能扩大到涵盖所有工商企业的提议，但中国明确赞同在处理工商业的人权法律责任问题上，应坚持人权的普遍性和相互关联性，“也赞同和希望正在制定的文书应该包括所有权利，包括发展权”。最后，中国还认为，在以国际法形式规定跨国公司及其他工商企业人权责任时，应该把“强调政府的监管责任，落实企业的主体责任”作为政府间工作组起草法律文书时遵从的基本原则之一。^①虽然中国政府至今仍未有就这两种责任的法律界定作出特别的立场声明，但是，中国关于国家的人权责任和企业人权责任的“二元论”立场已经明确无疑地确立起来了。

当然，最终来看，中国政府在人权政策“支柱二”转变上最重要的强化是体现在对《指导原则》公开、明确而一贯的支持上。例如，从2013年开始，中国政府代表在联合国人权理事会的多次会议上表达了对《指导原则》的支持与关切，以及中国根据《指导原则》的精神推进企业社会责任和尊重人权的实践，^②而出席联合国“工商业与人权论坛”也被列为中国“深入参与全球人权治理”的举措之一。^③

-
- ① 整理自联合国视频资料：<http://webtv.un.org/meetings-events/human-rights-council/watch/8th-meeting-1st-session-of-open-ended-intergovernmental-working-group-on-transnational-corporations/4346711944001/?term>，最后访问时间：2018年10月10日。
- ② 例如，其一，“支持国际社会在充分考虑各国及其工商业情况的基础上，就不断发展、完善和落实《指导原则》进行对话与合作，帮助工商业提高保障人权能力。中国企业重视将社会责任充分融入经营活动中，已建立经联合国全球契约组织授权的全球契约中国网络，致力于推动企业实施在人权、劳工标准、环境及反贪污等方面的基本原则，并积极参与有关国际交流与合作”，参见《中国代表团在人权理事会第23次会议议题5一般性辩论中的发言》，2013年6月6日，<https://www.fmprc.gov.cn/ce/cegv/chn/hyyfy/t1054313.htm>，最后访问时间：2018年10月10日；其二，“人权理事会2011年通过的《工商业与人权指导原则》，对规范各国企业生产经营活动，防止其对人权造成不利影响具有重要意义。各利益攸关方应共同为发展和完善这些原则不断努力”，参见《中国代表团在人权理事会第26次会议与健康权问题特别报告员、工商业与人权工作组对话时的发言》，2014年6月11日，<https://www.fmprc.gov.cn/ce/cegv/chn/rqrd/hfs/t1168363.htm>，最后访问时间：2018年10月10日；其三，“中方积极参与人权理事会关于工商业与人权问题的相关讨论，支持国际社会在充分考虑各国国情、确保实际效果的前提下，就发展、完善和落实《指导原则》开展对话与合作”，参见《中国代表团在人权理事会第26次会议议题五一般性辩论中的发言》，2014年6月23日，<https://www.fmprc.gov.cn/ce/cegv/chn/hyyfy/t1168031.htm>，最后访问时间：2018年10月10日；其四，“中方高度重视企业社会责任，积极推进企业社会责任体系建设，切实维护劳动者各项权利。中共中央十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出把‘承担社会责任’作为进一步深化国有企业改革的重点之一。十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中，又提到‘加强企业社会责任立法’，进一步把企业履行社会责任问题提高到国家法治建设高度……工商业与人权工作组的报告就完善和落实《工商业与人权指导原则》提出不少建议，值得认真研究”，参见《中国代表团在联合国人权理事会第29次会议与工商业与人权工作组、贩卖人口问题特别报告员对话时的发言》，2015年6月16日，<https://www.fmprc.gov.cn/ce/cegv/chn/hyyfy/t1273894.htm>，最后访问时间：2018年10月10日；其五，“中方积极参与人权理事会关于工商业与人权问题的相关讨论，支持国际社会在充分考虑各国国情的前提下，发展、完善和落实《指导原则》……我们期待工作组在促进工商业人权责任与义务的宣传、交流与培训，增强工商业人权保护意识方面继续开展对话与合作”，参见《中国代表团在人权理事会第29次会议议题五一般性辩论中的发言》，2015年6月27日，<https://www.fmprc.gov.cn/ce/cegv/chn/hyyfy/t1277359.htm>，最后访问时间：2018年10月10日；其六，“中方欢迎工商业与人权问题工作组提交的工商业与人权论坛报告，注意到工作组报告就完善和落实《工商业与人权指导原则》提出不少建议。中方积极参与人权理事会关于工商业与人权问题的相关讨论……”，参见《中国代表团在人权理事会第38届会议议题五一般性辩论中的发言》，2018年6月27日，<https://www.fmprc.gov.cn/ce/cegv/chn/hyyfy/t1579251.htm>，最后访问时间：2018年10月10日。
- ③ 国务院新闻办公室：《2014年中国人权事业的进展》白皮书，2015年6月8日，第九部分，<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2015/Document/1437147/1437147.htm>，最后访问时间：2018年10月10日。

三 中国业界的人权责任实践与政策转变的互动

如上文所述，中国业界的人权影响及其履行人权责任的实践对于中国在人权政策上的“支柱二”转变具有基础性的推动作用，而且中国业界将近30年的人权责任实践实际上与中国相关政策的变化一直处于持续互动之中，并使得业界实践和国家政策同时向纵深发展。

（一）中国业界应对输入型人权挑战的行动

从20世纪90年代初开始，中国东南沿海的纺织服装、鞋帽玩具等行业的中小企业就开始接受和应对“人权验厂”——这是此类企业对供应链下游品牌和买家推行的针对供应商劳动条件和劳动者权利保护状况的强制性审查的“坊间”称谓。中国制造业企业也是在这个历史条件下开始了解和履行自身的“人权责任”。这种国际品牌商和采购商针对其中国供应商实施的立足劳工权利的监督和审查以其制定的“供应商行为守则”为规范基础和机制保障，而此类“供应商行为守则”在本源上则以国际劳工组织相关公约和联合国人权公约为规范渊源。因此，国际人权价值和规范藉由国际供应链上的供需关系而“私体化”为平等的交易双方之间“垂直型”的、“不遵从即不交易”的权力结构基础，并在某种意义上给予了国际品牌商和采购商监控供应商劳工和人权绩效的“警察权力”。^①因此，在这一阶段，中国企业尤其是出口制造业企业，很大程度上所面临和解决的是经由国际供应链进入中国的“输入型”人权挑战。

这种“输入型”人权挑战为中国出口制造型企业带来了巨大的成本和管理压力，这种压力的积累则导致相关行业组织在21世纪初开始关注工商业与人权问题，并通过制定和实施行业指南和标准等措施促使和帮助行业企业了解该问题并付诸实践。例如，中国纺织工业联合会在2005年制定实施的《CSC9000T中国纺织服装行业社会责任管理体系》在前言中指出，其宗旨在于“切实保障人权以及员工和其他利益相关方的合法权益”，并且参照了主要的国际人权公约和国际劳工公约。^②这是在中国的行业指导性规范层面第一次将工商企业的经营行为与人权联系起来，而根据中国纺织工业联合会，CSC9000T的推出是在“中国纺织产业逐步融入国际产业链，融入国际采购供应链过程中”响应国内百余家纺企业发出的倡议，以便“适应国际零售商和国际品牌商的实际需求，解决过去对供应商、生产企业审核或认证中存在的渠道混乱、重复认证、成本高、管理困难等种种问题”。^③同样地，中国工业经济联合会2008年制定并经2009年修订的《中国工业企业及工业协会社会责任指南》也提出了“尊重人权”的一般性企业责任要求。该《指南》认为，从全球视角看，“发达国家和发展中国家社会责任的体系标准也有差异”，因此，“我们力求推出一部既能与国际接轨又切合我国实际，具有中国特色的企业及行业的社会责

① 参见梁晓晖：《供应商行为守则的特性分析及其对权益保护的法律责任》，载《清华法律评论》第二卷第一辑，清华大学出版社2007年版，第55—66页。

② 中国纺织工业联合会（时称“中国纺织工业协会”）：《CSC9000T中国纺织服装行业社会责任管理体系》，参见中国纺织工业联合会社会责任建设推广委员会网站：<http://www.csc9000.org.cn/download/CSC9000T/>，最后访问时间：2018年10月10日。

③ 中国纺织工业联合会：《百家纺织企业倡议加强企业社会责任建设》，2005年3月22日，<http://www.csc9000.org.cn/news/responsibility/2016-06-15/11.html>，最后访问时间：2018年10月10日。

任指南”。^①可见,制定该《指南》的目的之一也是回应国际上传导而来的针对中国企业的劳工和人权问题的责任要求。

以上首批两个包含了人权理念的行业性社会责任指引由行业组织制定发布,这反映出输入型人权挑战经由大规模的企业需求推动行业集体行动,并进而影响中国政策取向的变革路径。虽然行业性的社会责任指引不是推动“支柱二”转变的唯一因素,但毫无疑问,它为这种政策选择提供了实施策略和可能的良性结果的展示,因而行业性的社会责任倡议也成为了中国“支柱二”转变的着力点和表达平台。例如,早在2006年,中国政府推出财政政策“支持在纺织行业开展企业社会责任管理体系建设,制定和完善纺织企业社会责任标准,并开展在国内外的推广、实施”;^②2009年,时任工业和信息化部部长李毅中则在中国工业经济联合会主办的“中国工业经济行业企业社会责任报告发布会”上肯定了中国工业经济联合会的社会责任倡议行动,并明确宣告,“工业和信息化部在推进企业社会责任建设中担负着重要职责。工业和信息化部将进一步加强与相关方面的沟通协作,采取有效措施,加大工作力度,扎实稳步推进。”^③

行业组织的社会责任和人权倡议与国家政策转变互动的一个结果就是,政府部门反过来继续“鼓励和支持行业协会继续发挥作用,积极探索建立符合行业实际、符合我国国情的社会责任标准,引导和推进行业自律”。^④尤其是2011年以来,中国对“支柱二”企业人权责任的倡导已经见诸国内外诸多场合,所以此后推出的行业社会责任倡议与标准也更加大胆地将促进企业履行尊重人权的责任列为其主要宗旨之一。

2013年,同样在工业和信息化部指导下,中国电子工业标准化技术协会制定的《中国电子信息行业社会责任指南》提出,其目的在于“促进企业和有关组织在战略、制度和经营运作中全面、合理地关注各利益相关方的利益和期望,尊重人权”,并且在中国首次将《指导原则》列入了参考文件;^⑤2016年,在该指南基础上发展而成的行业标准 SJ/T16000 则将尊重人权列为社会责任基本原则之一,要求适用该标准的机构“尊重人权,并承认其重要性和普遍性”。^⑥2013年,中小企业全国理事会在工信部的支持下制定了《中国中小企业社会责任指南》,其目的是“希望广大中小企业通过持续改进社会责任管理,从而有效提升其在尊重人权、关爱员工……等领域的绩效”。^⑦2016年,中国通讯企业协会在工信部指导下制定的《中国信息通信行业企业社会责任管理体系(2016年版)》引用参考了《指导原则》,并且在“社会责任重点议题”中包括

① 中国工业经济联合会:《工业企业及工业协会社会责任指南(第一版)》, <http://www.cfie.org.cn/2710757099819/2724474915407/index.html>, 最后访问时间:2018年10月10日。

② 财政部、国家发展改革委、商务部:《关于促进我国纺织行业转变外贸增长方式支持纺织企业“走出去”相关政策的通知》,2006年7月26日, <http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/b/g/200608/20060802961861.html>, 最后访问时间:2018年10月10日。

③ 《工信部李毅中部长在2009中国工业经济行业企业社会责任报告发布会上的讲话》,2009年5月26日, <http://www.cfie.org.cn/2710757099819/2724937977045/1336/2724937977130.html>, 最后访问时间:2018年10月10日。

④ 《工信部李毅中部长在2009中国工业经济行业企业社会责任报告发布会上的讲话》,2009年5月26日, <http://www.cfie.org.cn/2710757099819/2724937977045/1336/2724937977130.html>, 最后访问时间:2018年10月10日。

⑤ 中国电子工业标准化技术协会:《中国电子信息行业社会责任指南》, <http://www.ictsr.org/index>, 最后访问时间:2018年10月10日。

⑥ 中华人民共和国电子行业标准《电子信息行业社会责任指南》(SJ/T-16000-2016),中国电子技术标准化研究院编制,中华人民共和国工业和信息化部发布,2016年12月第一版,第3页。

⑦ 中小企业全国理事会:《中国中小企业社会责任指南》,前言, <http://smec.org.cn/?info-2467-1.html>, 最后访问时间:2018年10月10日。

了单独的“人权”部分，要求企业“应通过尽责管理避免其活动对员工、消费者及社区居民等个人或人群的人权造成或加剧负面影响，并消除已经产生的负面影响”。^①

当然，在这些行业性社会责任倡议和指导文件中，人权都只是一种原则规定或者诸多议题中着墨较少的一个议题，而且到目前为止，没有任何专门研究或相关行业报告说明这些行业性社会责任倡议和指导文件对中国各行业企业的人权意识和人权能力究竟产生了何种程度的影响。笔者认为，这与这些行业倡议和指导文件的实施缺乏效果跟踪机制和信息透明不无关系，但同时也在一定程度上表明了人权责任在中国企业落实的难度。^② 但是，中国上述行业组织在应对输入型人权挑战的过程中有力地推动了政府对企业人权责任的认可与关注，并使其成为各个行业的“企业社会责任”的基本原则与核心议题。这不仅使得人权责任系统性地进入了中国国内企业的视野，也在某种程度上为中国企业“走出去”在海外履行人权责任提供了来自于国内实践的合法性支撑。

（二）中国业界应对输出型人权挑战的行动

与中国国内环境相比，中国企业“走出去”后在海外投资中面临的人权挑战不仅更为显性化、日常化，而且与中资企业海外人权影响相关的问题更为复杂化，且经常被政治化。这种伴随着中国投资而产生的“输出型人权挑战”为中国企业和政府带来的压力也是中国在联合国体系内表明其“支柱二”政策转变的重要原因之一，而这也促使中国的行业组织积极跟进政策转变，提出大胆而实用的帮助海外中资企业解决“输出型人权挑战”的行业方案。

2012年，在商务部指导下，中国对外承包工程商会编制了《中国对外承包工程行业社会责任指引》。该《指引》“适用于中国企业在境外开展承包工程项目的相关活动以及为支持境外承包工程项目的实施而在国内开展的相关活动”，^③ 以“进一步规范对外承包工程企业的海外经营行为”，并回应“提升社会责任等‘软实力’的内在要求”。^④ 该《指引》是中国第一个关注中资企业海外人权影响的行业指导文件，分别在“员工权益与职业发展”和“社区参与和发展”部分提出了企业“尊重人权”的责任，也在参考文件中列出了《世界人权宣言》以及几个核心人权公约。可见，该《指引》说明了企业尊重人权的责任的内涵，但是缺乏如何履责的操作指引。

而在“一带一路”倡议提出后发布的关注中国企业在矿业、林业领域海外投资和供应链中的社会责任议题的行业指导文件都不仅引用参考了《指导原则》，而且据之提出了系统化的落实

① 中国通讯企业协会：《中国信息通信行业企业社会责任管理体系（2016年版）》，<http://www.csr-cace.org.cn/Public/ueditor/php/upload/20161125/14800363209201.pdf>，最后访问时间：2018年10月10日。

② 例如，截至2018年9月30日，加入联合国“全球契约”，承诺遵循包括尊重人权在内的十项原则的中国企业不足270家，具体名单可见：<https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/participants>，最后访问时间：2018年10月10日；值得一提的是，2008年在《世界人权宣言》通过60周年之际，中远集团、中钢集团两家中国央企签署了该《宣言》，参见中国集团网站之“中远历史”部分，<http://cn.cosco.com/col/col35/index.html>，最后访问时间：2018年10月10日，以及《2008中钢集团可持续发展报告》，第4页，<http://www.sinosteel.com/attach/0/c96c9409bff8475ca33b059ee48a903d.pdf>，最后访问时间：2018年10月10日。

③ 中国对外承包工程商会：《中国对外承包工程行业社会责任指引》，<http://images.mofcom.gov.cn/hzs/accessory/201209/1348819602840.pdf>，最后访问时间：2018年10月10日。

④ 中国政府网：《首部〈中国对外承包工程行业社会责任指引〉发布》，http://www.gov.cn/zhuanti/2012-09/28/content_2596972.htm，最后访问时间：2018年10月10日。

企业尊重人权的责任的管理方法。例如，中国五矿化工进出口商会在商务部指导下于2014年发布的《中国对外矿业投资社会责任指引》包括了一个专门的人权条款，要求企业在采矿和生产作业过程中，遵循《指导原则》制定人权政策、开展人权尽责管理并提供补救措施。^①这是中国第一个全面按照《指导原则》提出企业人权管理体系的行业指南。2015年，中国五矿化工进出口商会在此基础上又制定发布了《中国负责任矿产供应链尽责管理指南》，其在“背景与挑战”部分指出，“联合国通过《指导原则》是国际社会致力于打破工商业和人权侵犯之间的联系的重要举措之一”，该《指南》还参照《指导原则》所提出的人权尽责管理方法设计了供应链尽责管理指导体系，以“指导开采、使用矿产资源及相关产品和参与矿产资源供应链的企业，识别、防范和降低可能助长冲突、严重侵犯人权和造成严重过失的风险，确保在整个矿产资源供应链及项目生命周期内遵循《联合国指导原则》”。^②2017年，中国五矿化工进出口商会在商务部和林业局的指导下制定的《可持续天然橡胶指南》在前言中就指明引用参考了《指导原则》，同时将“尊重人权、保障权益”列为该文件的指导原则，而且还将参照《指导原则》构建而成的完整的尽责管理体系列为独立一章，以指导投资和经营环节中针对各类人权问题的尽责管理。^③可见，在海外投资场景下，人权不再像上文各种国内行业指导文件中一样，仅是一种原则层面的倡议或者一笔带过的议题，而是一种需要有效权衡多种利益诉求的政治智慧和系统性解决方案的核心挑战和根本问题。与之相适应，中国的行业组织则在构建这种系统性解决方案方面，表现出越来越成熟的行动力以及与中国海外投资渐相匹配的“软实力”——虽然目前仍然尚没有关于以上这些指导文件实施效果的研究或可靠信息。^④

这种渐趋成熟的行动力和“软实力”也体现在企业层面应对海外人权责任的各种努力上。中资企业在海外投资和运营中首先明确承认人权挑战的存在，凸显出人权责任对企业海外运营的重要性。其次，一些企业在海外履行尊重人权的责任方面，也积极主动地采取了符合人权原则和国际规范的措施。例如，中国五矿集团在澳大利亚全资收购世纪矿山后，通过企业与当地政府以及四个原住民社区共同签订三方协议《海湾社区协议》，并设立三方代表共同组成的联络咨询委员会监督该协议的实施，保证了原住民参与到矿区运营当中，使其土地、文化和经济权利得到了有效保护，也保证了企业在矿区的正常经营。^⑤最后，中资企业也越来越敢于就海外经营中的人权问题进行主动沟通和信息披露，外向型企业的社会责任报告或可持续发展报告中的人权内容越来越频繁也越来越详细。例如，中国远洋集团从2006年开始在其《可持续发展报告》中包括了

-
- ① 中国五矿化工进出口商会：《中国对外矿业投资社会责任指引》，<http://ccmc.org.cn/docs/2014-10/20141029161135692190.pdf>，最后访问时间：2018年10月10日。
 - ② 中国五矿化工进出口商会：《中国负责任矿产供应链尽责管理指南》，<http://ccmc.org.cn/docs/2015-10/20151029133444202482.pdf>，最后访问时间：2018年10月10日。
 - ③ 中国五矿化工进出口商会：《可持续天然橡胶指南》，<http://images.mofcom.gov.cn/shfw/201802/20180226080035042.pdf>，最后访问时间：2018年10月10日。该指南针对很多复杂的人权问题都提出了指导性意见，包括受影响社区和原住民的自由、事先和知情同意权、粮食安全及获得充足食物的权利、自由结社、言论和集会自由权、非自愿搬迁的补偿等。
 - ④ Karin Buhmann, “Chinese Human Rights Guidance on Minerals Sourcing: Building Soft Power”, (2017) 46 (2) *Journal of Current Chinese Affairs* 135, pp. 135-154.
 - ⑤ 《中国及全球范围内企业尊重人权的责任：中国国有企业及各国跨国企业领袖案例学习项目》，第31页，https://gbihhr.org/images/general/ZH_China-Learning-Project-Report.pdf，最后访问时间：2018年10月10日。

“人权”专章,^①而在2017年“联合国工商业与人权论坛”上,中国行业组织和海外投资企业专门举办了关于“负责任投资与可持续供应链:中国业界的人权尽责实践”的专题会议。^②

当然,上述行业和企业实践也表露出两个重要的问题。第一,相关行业指南的适用对象和良好人权实践的主体主要是大型企业,且以国有企业为主,而中国对外投资主体中数量巨大、人权影响广泛的中小私营企业仍然缺乏规范和引导。^③第二,中资企业在应对海外人权责任方面的开放性和所采取的切实行动也提出了中国企业在海外履行尊重人权责任的各类有益尝试如何反馈于它们的总部策略改进和国内类似实践的改善。^④毫无疑问,这两个问题的解决需要中国政策的再次推动。可以认为,2014年以来中国商务部和发改委等部门出台的关于海外投资政策中的相关规定是对这两个问题的部分回应,^⑤但显然并不足以解决这两个宏大的问题。

四 中国在工商业与人权领域的挑战和机遇

中国业界将近30年的人权责任实践不仅持续推动着中国人权政策的转变和完善,而且业界与政府的互动与合作也在实际上为解决发展挑战,实现发展目标作出了贡献,因此也成为中国坚定认可和着力推广的重要成功经验。^⑥在此将套用《指导原则》中“保护、尊重和补救”三个支柱的维度来阐明中国在工商业与人权领域的挑战和机遇,以便为中国业界和政府在此领域开展更加建设性的互动提供分析框架。

(一) 支柱一: 国家保护人权的义务

首先,一方面,个人对于国家保护人权的义务提出了更高的要求 and 更加严格的监督,这对于国家履行保护人权的义务而言,既是挑战也是机遇;另一方面,中国政府采取的针对企业的保护人权的政策和措施会得到更广泛民意的推动和支持。无论如何,这都指向同一个结果,也即中国政府必须重视企业的人权影响,推出并落实与中国业界的人权影响相适应且更符合民意要求的确

① 《中远集团2005—2014年历年可持续发展报告》, <http://cn.cosco.com/col/col69/index.html>, 最后访问时间:2018年10月10日。

② 关于该专题会议,参见联合国文件:A/HRC/38/49, Report of the Working Group on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises on the Sixth Session of the Forum on Business and Human Rights, 2018年4月23日,第67—68段。

③ 例如,根据2016年中国非金融类对外投资流量中,属非公有经济控股的境内投资者对外投资约总量的68%，“非公有经济已经成为中国非金融类对外投资的主体”，而截至2016年末,中国非金融类对外直接投资存量中,非国有企业占比“基本与国有企业的对外投资持平”，参见商务部:《2017中国对外投资合作发展报告》，第17页, <http://fec.mofcom.gov.cn/article/tzhzcj/tzhz/upload/zgdwtzhzfzbg2017.pdf>, 最后访问时间2018年10月10日。

④ 关于这一问题,参见北京大学国际法研究所、全球企业人权倡议(GBI)等举办的研讨会上的讨论报告“The China Responsible Business Forum: Corporate Responsibility in the Era of the UN Guiding Principles”, 第10页, <https://gbih.org/images/general/2015-02-17-China-Responsible-Business-Forum-Briefing.pdf>, 最后访问时间2018年10月10日。

⑤ 参见本文标题二第(四)部分关于“投资政策”的论述。

⑥ 例如,《中国落实2030年可持续发展议程国别方案》在谈到中国成功落实千年发展目标的经验时,特别指出经验之一是“正确发挥市场机制作用,处理好政府和市场的关系。社会主义市场经济体制促使劳动、知识、技术、管理、资本等各方面的活力竞相迸发,推动中国经济保持快速健康增长,为成功落实千年发展目标提供了保障”,参见中国政府网:《中国落实2030年可持续发展议程国别方案》,第5页, <http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/13/5118514/files/4e6d1fe6be1942c5b7c116e317d5b6a9.pdf>, 最后访问时间2018年10月10日。

保“人权不受第三方，包括工商企业侵犯”的政策，“通过有效政策、法律、条例和裁定，防止、调查、惩治和补救此类侵权行为”。^①

其次，近年来，中国政府出台了一系列鼓励和要求企业致力于可持续发展的政策文件，同时修订和推出了一系列法律法规，^② 这为促进企业负责任经营创造了良好的法制环境机遇。但引导和规范企业行为的政策和法规偏重环境可持续性，对人权领域则涉猎较少。此外，虽然中国核可了《指导原则》，但直至今日，中国既没有专门的实施和宣传《指导原则》的国家政策，各个政府部门也没有将其用于指导企业实践的其他政策之中，而这是《指导原则》以及相关的方法和工具在中国企业中知悉程度较低的主要原因之一。因此，中国可以考虑制定《工商业与人权行动计划》，向中国“领土和/或管辖范围内的所有工商企业”提出“在其全部业务中尊重人权的预期”。^③

最后，随着“一带一路”倡议和“构建人类命运共同体”的落实，越来越多的国家把中国经济的发展和企业的海外拓展作为其发展前景的重要机遇。与此同时，中国的企业能否按照尊重人权的理念负责任运营，也开始成为“一带一路”倡议和“构建人类命运共同体”的挑战之一。^④ 因此，中国政府在有关海外投资的规范和政策文件中明确提出尊重人权的要求和政策导向，将真正有助于中国占据“国际道义制高点”，^⑤ 而中国部分企业，尤其是国有企业在海外的良好人权实践可以比较容易地上升为政策，并在国内外移植和推广。此外，中国还应积极参与联合国以及其他国际组织的工商业与人权议程，以及在多、双边合作和对话机制，尤其是人权对话中强化和增加工商业与人权议题，在介绍中国实践的同时，广泛交流经验。

（二）支柱二：企业尊重人权的责任

就尊重人权的责任而言，中国企业普遍面临的最大挑战是“人权”责任意识较低，尤其是大多数企业并没有认识到中国“支柱二”政策转变已经为企业履行尊重人权的责任提出了明确要求，很多企业也很少了解或在其管理中运用《指导原则》。尤其是，随着“一带一路”倡议的落实和越来越多中国企业“走出去”对外投资，中国企业必须深入研究和学习如何处理其产品、服务和商业关系中的人权影响并将其纳入政策和管理，否则将面对不可预计的经济和品牌风险，并有可能使企业的人权责任问题上升为国际关系事件。

① 《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》，原则1。

② 例如，一个最新的结合了针对企业的严格要求和公众的知情权、参与权及表达权的例证是2018年7月16日生态环境部公布的《环境影响评价公众参与办法》，该《办法》要求“建设单位应当依法听取环境影响评价范围内的公民、法人和其他组织的意见”，http://www.mee.gov.cn/gkml/sthjbgw/sthjbl/201808/t20180803_447662.htm，最后访问时间：2018年10月10日。再如，仅2018年1月1日起施行的新修订或制定的与企业行为相关的基本法律至少就包括：新修订的《中华人民共和国反不正当竞争法》《中华人民共和国环境保护税法》以及新修订的《中华人民共和国水污染防治法》等。

③ 《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》，原则2。

④ 因此，习近平在推进“一带一路”建设工作5周年座谈会上特别指出，“一带一路”建设“要规范企业投资经营行为，合法合规经营，注意保护环境，履行社会责任”，参见中国政府网：《习近平出席推进“一带一路”建设工作5周年座谈会并发表重要讲话》，2018年8月27日，http://www.gov.cn/xinwen/2018-08/27/content_5316913.htm，最后访问时间：2018年10月10日。

⑤ 参见中国政府网：《习近平出席推进“一带一路”建设工作5周年座谈会并发表重要讲话》，2018年8月27日，http://www.gov.cn/xinwen/2018-08/27/content_5316913.htm，最后访问时间：2018年10月10日。

尽管如此，中国企业在履行尊重人权的责任方面也拥有很多难得的机遇。首先，中国“支柱二”政策转变同时也为企业提供了转变对“人权”的传统认知和致力于人权责任的政策机遇，并且中国的行业组织也正以此为契机为中国企业探寻解决方案。其次，《指导原则》通过已经7年有余，很多指导企业尊重人权的实用工具已被开发出来，而且很多行业内外和国内外的先行企业也已经积累了丰富的经验，这些都能有力支持中国企业按照《指导原则》履行尊重人权的责任。这同时也意味着，中国企业应开放、大胆地与国际社会各相关方如国际组织、非政府组织、供应链上下游企业等交流在工商业与人权领域的实践。最后，中国的经济成长，尤其是“一带一路”倡议的不断推进及其与更广泛的国际议程，如联合国可持续发展目标的整合，将会为负责任、尊重人权的中国企业提供巨大的商业机遇和贡献于社会发展的可能性。^①

（三）支柱三：补救人权侵害

对于任何企业来说，补救人权侵害本身都是一种挑战，因为这意味着企业在人权领域的失责，但补救人权侵害也经常意味着企业改进和完善管理机制，尤其是申诉机制的机会，^②而这将有助于企业预防和减少未来的人权风险。另一方面，由于补救人权侵害的努力也经常意味着更广泛和深入的利益相关方合作机会，中国企业应该在完善补救人权侵害的管理机制的同时，积极与供应链上或商业生态中的其他各方采取协调行动，致力于补救导致人权侵害的结构性问题。

五 结语

孔子曰：“富与贵，是人之所欲也，不以其道得之，不处也”，又曰“不义而富且贵，于我如浮云”。^③中国文化传统中有着源远流长的“以仁为富”的义利观，这形成了中国政府和业界处理企业社会影响的价值观基础。同时，在正确的价值观之下，政府和企业讨论和处理企业的社会影响也都需要一套具有最广泛共识基础的价值判断和行为规范体系。正如明代商人王文显所言，“夫商与士，异术而同心。故善商者，处财货之场，而修高洁之行，是故虽利而不污；善士者，引先王之经，而绝货利之径，是故必名而有成”。^④政府和企业都需要价值观的“同心”，但无论善商者“修行”还是善士者“引经”，其实都是指向这样一套价值判断和行为规范体系。

在中国工商企业遍布于全球各地的现实背景中，能够被中国和世界各国政府、民众和其他利益相关方所普遍认可的最核心和最基本的价值判断和行为规范体系应当是国际人权原则和国际人权标准，“在最低限度上，可理解为《国际人权宪章》以及关于国际劳工组织《工作中基本原则和权利宣言》中所载明各项基本权利的原则阐明的那些权利”^⑤——这些权利也是中国企业在国内外产生影响的最主要领域。

目前，中国已经通过一系列政策上的转变，务实而前瞻地将国际人权原则和国际人权规范转

① 参见《中国企业海外可持续发展报告2017》，第二部分。

② 《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》，原则28—31。

③ 见《论语·里仁篇》及《论语·述而》。

④ 转引自孔祥毅：《晋商的商业伦理》，载《山西社会主义学院学报》2006年第4期，第41页。

⑤ 《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》，原则12。

化为包括工商企业在内的私法主体都应尊重和遵守的价值原则、商业伦理和行为准则，这将有利于中国海内外企业，包括成长中的中国跨国企业不断增强对人权和可持续发展等全球价值观和发展趋势的认同。中国的行业组织也正以国际人权原则和国际人权规范为基础，为中国企业在海内外履行尊重人权的责任开发工具和寻求解决方案。这些变化，尤其是政策转变与业界行动之间的持续互动都是积极而富有前景的进展，表明了中国政府和业界在公私两个层面不断改进的对人权的承诺。

同时，中国政府和企业也必须认识到，“支柱二”政策转变并不能自动实现企业尊重人权的效果，更不应是国家保护人权的义务向企业的转移。在不断优化和强化“支柱二”政策转变的同时，中国还需要切实履行自身保护人权的义务，并与企业及其他利益相关方合作努力，促使和帮助企业充分利用各种机遇，积极面对各种挑战，在实践层面推进对人权议题不断完善地了解 and 展示，使中国企业持续地为实现中国自身的发展目标和建设人类命运共同体贡献更大的建设性力量。

Business and Human Rights: a Study on the Interaction between Policy Concept Shifts and Business Practices in China

Liang Xiaohui

Abstract: The international agenda on business and human rights has entered a new era when the United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights was endorsed in 2011. Meanwhile, as China is growing to become one of the biggest economies in the world, Chinese businesses are exerting greater impacts on human rights in and outside China. The “Pillar II” policy shift of the Chinese government regarding human rights refers to the translation of human rights from norms of public law to value principles for the private sector including businesses, and such a policy shift has been both a result of the Chinese businesses dealing with “imported human rights challenges” in China, and one of the reasons for Chinese businesses tackling “exported human rights challenges” in overseas investment and trade. Through a series of policy changes, the Chinese government has transformed international human rights principles and norms into a value system and code of conduct meant for Chinese businesses to respect and observe, which can greatly enhance the awareness and capacity of Chinese businesses in fulfilling their responsibility to respect human rights in and outside China. On the other hand, the challenges and opportunities from different dimensions are faced by the Chinese government and businesses in business and human rights. Therefore besides effectively fulfilling its duty to protect human rights, the Chinese government needs to optimize and strengthen its “Pillar II” policies, so as to push and support Chinese businesses in knowing and showing their responsibility to respect human rights at both perception and practice levels.

Keywords: Business and Human Rights, Policy Shift, Business Practices

(责任编辑: 郝鲁怡)