

## 研讨会

### 推动负责任商业行为：经合组织《跨国企业准则》及国家联络点的作用

#### 背景说明

2015年5月28日，商务部国际贸易经济合作研究院，北京

---

#### 什么是负责任商业行为？

商业活动对社会的实际和潜在影响范围很广，可能涉及诸多领域。负责任商业行为（RBC）提倡商业活动支持可持续、包容性的发展，而不是阻碍这一进程。负责任商业能够积极推动经济、环境和社会进程，避免并应对活动产生的不利影响。

基于风险的尽职调查是负责任商业行为的核心；尽职调查是积极主动、有所反应的持续过程，通过这一过程企业可以认识、预防和减缓实际与潜在的不利影响，并说明应对这些影响的具体方式。这一过程涵盖与企业运作、产品或服务相关的整个供应链和活动。

所有企业 – 不论法律地位、规模、所有权结构或所属领域 – 均应遵循负责任行为。在监管、法律和制度能力及框架仍未充分开发的高风险地区和领域，要更加重视避免和应对不利影响。

实践和推广负责任商业行为是健康商业环境的重要内容，而健康商业环境能够吸引优质投资，减少企业风险，确保利益相关方的权益得到尊重，最终创造出更为宽泛的价值。

#### 经合组织《跨国企业准则》是什么？

经合组织《跨国企业准则》（《准则》）是一整套得到政府认可的综合全面的负责任商业建议。《准则》确立了多个领域商业行为的原则和标准，如环境、就业与劳资关系、人权、信息公开、打击贿赂、消费者利益、科技、竞争以及税收。

《准则》是经合组织《国际投资和跨国公司宣言》下4个文书之一，是对创造开放透明国际投资环境的政策承诺。该《准则》与《联合国商业和人权指导原则》以及国际劳工组织核心公约共同构成了负责任商业方面的国际法律基础。

#### 《准则》适用对象包括哪些？

《准则》为各国政府针对在《准则》加入国政府辖区内运营或来自加入国政府辖区的跨国企业的建议。这46个国家 – 34个经合组织及12个非经合组织经济体 – 是大部分全球投资的来源国和接收国<sup>1</sup>，也是大部分跨国企业的总部所在<sup>2</sup>。《准则》也适用于供应链和商业关系，因此具有全球意义。

#### 《准则》如何使用？

《准则》服务于政府、企业、工会和民间社会的多种目的。2011年最近一次谈判经历了密集的利益相关者磋商，进一步增强了《准则》的可信度，并为其实际使用赢得了广泛支持<sup>3</sup>。顺利实施《准则》的关键是国家和国际层面各个利益相关方主动持续的参与。下文简要介绍了利益相关方使用《准则》的不同方式。

## 政策目标

《准则》对于国家和国际层面政府有着明确的政策意义，政府使用《准则》的主要目的为：

- 针对在其辖区内运营或来自其辖区的企业预期行为提供明确指南；
- 保护公共利益和利益相关方权益；
- 推动更加开放、透明和更加完善的商业与投资环境。

考虑到其广度和范围，《准则》也可作为工具用以加强传统上不相关政策领域之间的联系（如，企业治理与环境和社会问题的风险管理），也可用于推动商业行为监管政策的政策一致性，并采用政府部门协调一致的方法。

另外，越来越多的双边投资协定和自由贸易协定中也会援引《准则》，作为推动良好实践与国际合作的方法<sup>4</sup>。2014年达成的《欧盟-新加坡贸易协定》就是一个范例<sup>5</sup>。

部分加入国还借鉴《准则》来制定区域或国家战略，如[《欧盟企业社会责任战略》](#)或[《联合国负责任商业行为国家行动计划》](#)。

最后，越来越多的加入国使用《准则》和负责任商业行为制定国内法律。如，美国《多德-弗兰克法案》专门约束矿物供应链人权问题的尽职调查，要求企业报告他们是否从冲突地区采购部分矿物（锡、钽、钨和金）。另一个例子是法国正在讨论的一项法案，如得以通过，法国就会强制性要求大型企业根据《准则》开展供应链尽职调查<sup>6</sup>。

## 供应链管理

《准则》也可以帮助企业管理整个供应链的风险并对风险排列先后次序，确立良好实践，履行对于利益相关方的责任。良好商业实践会推动国内企业与跨国公司建立联系，提升在全球价值链上的地位，从而有利于国内企业进入国际市场。对于跨国企业来说，《准则》可用于风险和声誉管理；保护品牌资产；推动新市场准入；提高运行效率和生产率。

## 强化问责

《准则》也是推动政府、企业、工会与民间社会开展建设性对话的有益框架，因为《准则》有助于形成对于负责任商业内涵的共同认识。通过《准则》，工会和民间社会能够让企业对满足合理预期负责，厘清企业对利益相关方的责任。

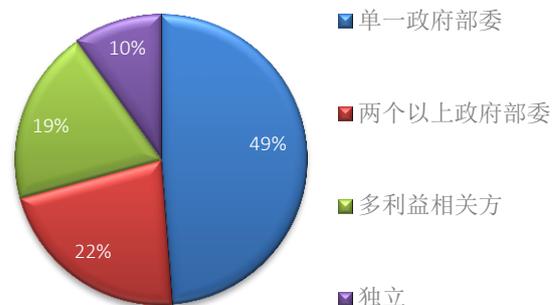
## 国家联络点是什么？

建立《准则》国家联络点并为其开展工作提供充足资源是所有加入国政府的法律义务。目前共有46个国家联络点 - 每个加入国1个。国家联络点负责推广《准则》，处理质询，帮助解决不遵守《准则》时出现的问题。

## 国家联络点的架构是怎么搭建的？

各国在组织国家联络点方面拥有灵活性。国家联络点的组织模式要支持其应对《准则》相关的宽领域问题；国家联络点要客观公正，但同时也保持一定水平的对政府问责。

国家联络点架构 - 2014



目前有多种制度安排。有些国家联络点只有单一部委的一名或多名代表组成；其他的涉及两个或多个部委。有些有企业协会、工会或非政府组织的代表；其他的是独立机构。1/4的国家联络点还设有顾问或监督机构，或两者都有。监督机构可提供另外一个层面的问责。

国家	说明
加拿大	由加拿大外交贸易发展部牵头的跨部门委员会；包括8个成员部门。
巴西	设在财政部内；是一个多部门机构，包括11个部委、巴西中央银行、国家人权秘书处以及主计长办公室代表。
智利	设在外交部国际经济关系总司。
丹麦	为设在商业发展部丹麦商业局内的一个独立秘书处。
法国	设在经济财政和就业部内；包括多个部委、工会和雇主联合会的代表。
日本	由外务省协调；包括外务省、厚生劳动省和经济产业省；顾问机构包括企业联合会、工会联盟和国家联络点。
英国	设在英国商业、创新和技能部内；建立了指导委员会监督工作开展，包括政府部门代表和4个外部成员。
美国	设在国务院内；并由一个包括企业、劳工、专业机构、环境和人权组织代表构成的利益相关方顾问委员会提供支持。

## 国家联络点是怎么运行的？

### 核心标准

为确保开展工作具有可比性，国家联络点在工作中须满足4个核心标准：可见度、可及性、透明度和问责。这些标准本身并不相互冲突 - 而是相辅相成的关系。

#### 核心标准在实际工作中意味着什么？

	可见度	可及性	透明度	问责
<b>说明</b>	确保公众知晓国家联络点和他们提供的服务，积极推广《准则》。	创造便利使用国家联络点服务的环境，高效及时地应对问题。	确保所有活动的透明度，并考虑在调停过程中保密的必要性。	对目标负责，保持利益相关方的信息，提升《准则》的公共形象。
<b>具体开展的活动</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 组织研讨会和活动</li> <li>- 通过适当渠道进行明确的宣传（如在线；用本地语言）</li> <li>- 提高认识，让更多人知道《准则》，包括非加入国政府</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 确立并公布根据《准则》应对特定情况的程序</li> <li>- 了解具体要求，以及提出申诉的意向性时间框架和过程</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 公布国家联络点职能运行和开展活动报告</li> <li>- 主动分享信息</li> <li>- 响应信息要求，保证可及性</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 酌情向国家当局和经合组织报告</li> <li>- 参加国家联络点会议</li> <li>- 参与同行评审和同行学习</li> <li>- 建立并维持与利益相关方的关系，寻求他们的积极支持并考虑他们的意见</li> </ul>

### 同行参与和学习

国家联络点职能的一个重要方面是与其他国家联络点接触和开展同行学习活动。具体方法包括定期举行会议，横向和主题性同行学习，以及每个国家联络点的同行审查。通常情况下，国家联络点每年至少举行两次全体会议。部分国家联络点也主办区域性或主题性会议。

水平和主题性同行学习往往着眼于应对所有国家联络点都面对的跨领域问题的策略和途径，例如宣传战略，或确立国家联络点的调解程序。

同行审查通常着眼于某个国家联络点的功能发挥。这些措施是凸显国家联络点成绩、明确需要改进领域的有益工具。同行评审对于开展评审的国家联络点而言也非常有益，可让其增强能力，学习好的做法。

### 合作与主动措施

《准则》下的一个实质性工作领域称为主动性议程，主要是帮助企业了解并应对某些产品、区域、部门或行业不利影响的相关风险。目前正在开展4个多利益相关方项目，旨在了解负责任商业行为在农业、纺织、金融和采掘业意味着什么。

国家联络点在确保此类合作项目顺利执行方面发挥重要作用，因为国家联络点能够保持利益相关方定期直接的接触。国家联络点贴近活动地点的另一个好处是可以增强思考负责任商业行为相关新动向和新出现做法的能力。

### 国家联络点如何解决问题？

国家联络点要为利益相关方提供讨论问题和获得援助的平台，帮助他们解决企业不遵守《准则》出现的相关问题。由于要关注这些特定情况<sup>7</sup>，国家联络点针对《准则》涵盖的问题建立了申诉机制。简单来说，申诉机制是申述提出的常规过程。这一过程可以是基于政府或非政府组织；司法或非司法性质；国家、区域或国际层面；运行或项目层面。

申诉机制的建立非常重要，因为申诉机制有助于提高商业相关权益受害人获得补偿的机会。获得补偿和问责的问题在跨境交易中由来已久，相关的司法和非司法系统常常无法解决这些问题<sup>8</sup>。

根据《准则》建立的申诉机制是为数不多的适用范围广、应用效果好并基于政府的非司法机制。国家联络点重在解决问题，这对于很多参与方非常有吸引力，因为与很多需要不相关的第三方形成具有约束力最终决定的更加正式的过程相比，国家联络点能让他们更好地控制达成一致的过程。国家联络点在与相关方面达成一致的基础之上，会推动采用各方同意的非对抗性方式，如调解或调停，帮助他们解决问题。与更为正规或法定程序相比，这种方式速度更快，成本更低。

但对于国家联络点进程及其可能的结果要保持清晰且实际的预期。特定情况不是法律案件，国家联络点也不是司法机构。国家联络点机制能够提供的补偿类型也不是无限的。某些情况下可能只有部分补偿或无法实现补偿。

## 申诉机制或投诉程序举例

### 国际:

#### 经合组织国家联络点 (NCPs)

- 政府支持的专门申诉机制 - 特定情况机构 - 审查所有不遵守经合组织《准则》的情况
- 适用于所有行业, 涵盖《准则》涉及的多个主题。
- <http://mneguidelines.oecd.org/>

### 主题

#### 国家人权机构

- 针对企业违反人权的申诉程序纳入了部分国家人权机构
- 主题 (人权)
- <http://nhri.ohchr.org/EN/Pages/default.aspx>

#### 国际劳工组织申诉程序

- 针对不合规成员国的申诉程序
- 主题 (劳资关系)
- [www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/complaints/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/complaints/lang-en/index.htm)

### 金融机构

#### 世界银行: 合规顾问/投诉办公室 (CAO)

- 面向国际金融集团和多边投资保障机构项目影响人群的申诉程序
- 各个领域
- [www.cao-ombudsman.org/](http://www.cao-ombudsman.org/)

#### 亚洲开发银行 (ADB): 问责机制

- 面向受亚行出资项目影响人群的投诉程序
- 各个领域
- [www.adb.org/site/accountability-mechanism/main](http://www.adb.org/site/accountability-mechanism/main)

### 多利益相关方举措 - 行业层面

#### 公平劳动协会 (FLA): 第三方申诉程序

- 针对承诺遵守公平劳动协会准则或原则的侵犯劳工权利行为的申诉程序
- 制造业, 主题性 (劳资关系)
- [www.fairlabor.org/third-party-complaint-process](http://www.fairlabor.org/third-party-complaint-process)

#### 社会责任国际组织: 社会责任认证服务 (SAAS)

- 针对认证过程以及社会责任认证服务结合SA8000标准所做决定的申诉和上诉程序
- 主题 (劳资关系)
- [www.saasaccreditation.org/complaints.htm](http://www.saasaccreditation.org/complaints.htm)

#### 《安全和人权自愿原则》: 参与标准

- 针对成员不遵守《原则》的申诉程序
- 采掘业
- [http://voluntaryprinciples.org/files/VPs\\_Participation\\_Criteria\\_Final\\_-\\_127000\\_v1\\_FHE-DC.PDF](http://voluntaryprinciples.org/files/VPs_Participation_Criteria_Final_-_127000_v1_FHE-DC.PDF)

### 其他

#### 国际采矿及金属协会: 金属及采矿业人权: 应对和解决地方层面的关切和申诉

- 采掘业
- [www.unglobalcompact.org/docs/issues\\_doc/human\\_rights/Resources/HR-Concerns-and-Grievances.pdf](http://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/human_rights/Resources/HR-Concerns-and-Grievances.pdf)

## 谁可以提起申诉？

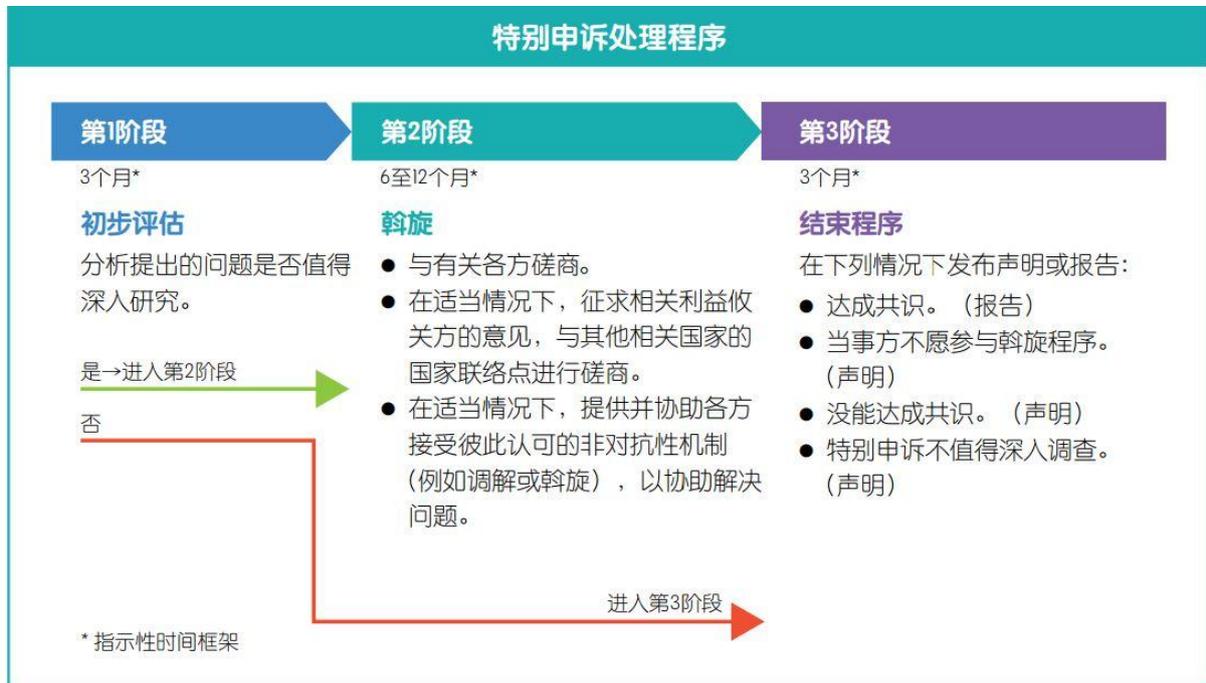
所有利益相关方均可向国家联络点提起申诉。申诉通常来自于工会或非政府组织，提交后的审查过程包括3个阶段：

**第1阶段 - 初步评估：** 国家联络点决定相关问题是否需要进一步核查。

**第2阶段 - 进行调解：** 国家联络点促进采用双方同意的、非对抗的方式解决问题，如调解或调停。

**第3阶段 - 结案：** 国家联络点发布声明或报告。

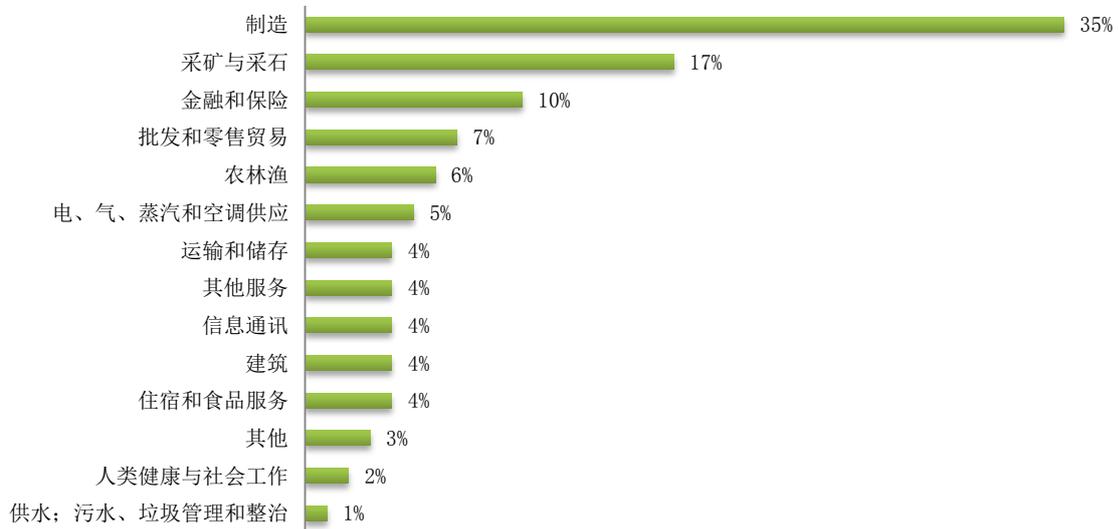
只有在相关各方同意的前提下才能进行调解。承诺善意参与是成功解决问题的关键。



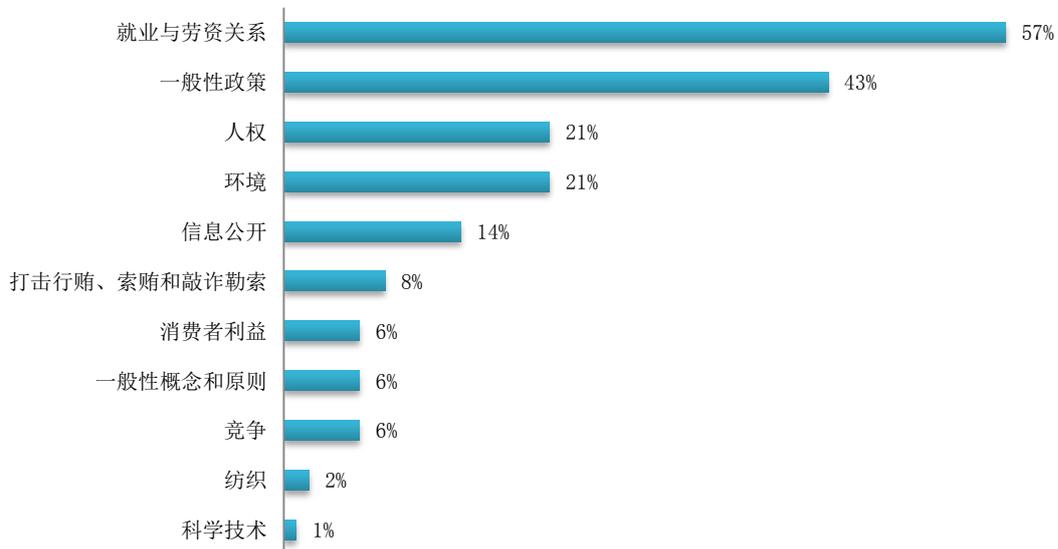
## 产生了哪些影响？

截至目前，国家联络点处理了326个特定情况<sup>9</sup>。相关领域很多，制造业以及采矿采石业是两个最常被提及的领域。多数申诉都源自于非政府组织和工会，主要问题涉及就业和劳资关系、人权以及环境。提出的问题涉及89个国家。下表提供了更为具体的信息。

### 各行业情况数占比



### 各主题的情况数占比



\*来源：经合组织特定情况数据库

**自2000年起东道国提起的申诉数量**

89个东道国	
美国	25
刚果民主共和国	24
巴西, 印度	20
阿根廷, 英国	13
丹麦, 法国, 印尼, 菲律宾, 俄罗斯联邦	8
智利, 荷兰, 乌兹别克斯坦	7
捷克, 韩国, 墨西哥, 缅甸	6
意大利, 巴基斯坦, 秘鲁, 土耳其	5
孟加拉, 比利时, 加拿大, 中国, 哥伦比亚, 老挝, 利比里亚, 马来西亚, 赞比亚	4
澳大利亚, 奥地利, 巴林, 喀麦隆, 厄瓜多尔, 危地马拉, 以色列, 巴布亚新几内亚, 波兰, 葡萄牙, 斯里兰卡, 瑞典, 泰国, 乌拉圭	3
德国, 加纳, 匈牙利, 爱尔兰, 日本, 马拉维, 黑山, 莫桑比克, 新西兰, 尼日利亚, 挪威, 巴拉圭, 南非, 西班牙, 瑞士	2
阿尔及利亚, 阿塞拜疆, 伯利兹, 贝宁, 柬埔寨, 古巴, 多米尼加, 埃及, 欧盟, 分类, 加蓬, 格鲁吉亚, 希腊, 中国香港, 冰岛, 伊拉克, 哈萨克斯坦, 科索沃, 卢森堡, 蒙古, 摩洛哥, 尼泊尔, 巴勒斯坦管理区, 罗马尼亚, 斯洛伐克, 突尼斯, 乌干达, 阿联酋, 西撒哈拉	1

**自2000年起国家联络点提起的申诉数量**

国家联络点	
英国	41
美国	36
荷兰	23
巴西	20
法国	17
比利时, 德国	16
加拿大, 丹麦	12
阿根廷, 瑞士	10
挪威	9
智利, 韩国	7
意大利, 瑞典	6
澳大利亚, 奥地利, 捷克, 墨西哥	5
日本	4
芬兰, 秘鲁	3
以色列, 波兰, 西班牙, 土耳其	2
匈牙利, 爱尔兰, 卢森堡, 新西兰, 葡萄牙	1

\*来源: 经合组织特定情况数据库

附件1：经合组织《国际投资和跨国公司宣言》加入国

阿根廷 (1997)	约旦 (2013)
澳大利亚 (1976)	韩国 (1996)
奥地利 (1976)	拉脱维亚 (2004)
比利时 (1976)	立陶宛 (2001)
巴西 (1997)	卢森堡 (1976)
加拿大 (1976)	墨西哥 (1994)
智利 (1997)	摩洛哥 (2009)
哥伦比亚 (2011)	荷兰 (1976)
哥斯达黎加 (2013)	新西兰 (1976)
捷克 (1995)	挪威 (1976)
丹麦 (1976)	秘鲁 (2008)
埃及 (2007)	波兰 (1996)
爱沙尼亚 (2001)	葡萄牙 (1976)
芬兰 (1976)	罗马尼亚 (2005)
法国 (1976)	斯洛伐克 (2000)
德国 (1976)	斯洛文尼亚 (2002)
希腊 (1976)	西班牙 (1976)
匈牙利 (1994)	瑞典 (1976)
冰岛 (1976)	瑞士 (1976)
爱尔兰 (1976)	突尼斯 (2012)
以色列 (2002)	土耳其 (1981)
意大利 (1976)	英国 (1976)
	美国 (1976)



## 尾注

---

<sup>1</sup> 以5年平均数字统计：占全球外国直接投资资本流出的82%；外国直接投资资本流入的62%；流入存量的73%；流出存量的87%。来源：经合组织国际直接投资数据库，国际货币基金组织 - 见mneguidelines.oecd.org/MNEguidelines\_RBCmatters.pdf。

<sup>2</sup> 加入国完整名单见附件1。

<sup>3</sup> 2011年《准则》的最近一次更新过程包括了同各类利益相关方和合作伙伴展开密集磋商，包括同所有二十国集团国家进行磋商，这些国家受邀平等参与谈判。欲了解更多信息，可登录网站：<http://www.oecd.org/daf/inv/mne/2011update.htm>。

<sup>4</sup> 欲了解更多信息，见Gordon, K., J. Pohl 和 M. Bouchard (2014)，《投资协定法，可持续发展和负责任商业行为：实践调查》，经合组织国际投资工作文件，2014/01，经合组织出版社。<http://dx.doi.org/10.1787/5jz0xvngx1zlt-en>

<sup>5</sup> 欲了解更多信息，见 <https://friendsoftheoecguidelines.wordpress.com/2014/10/20/eu-singapore-promote-responsible-business-conduct-and-the-oecd-guidelines-in-free-trade-agreement/>

<sup>6</sup> <http://oecdinsights.org/2015/04/15/legislation-on-responsible-business-conduct-must-reinforce-the-wheel-not-reinvent-it/>

<sup>7</sup> 《准则》中将这些情况称之为“特定情况”。

<sup>8</sup> 在涉及人权侵害和其他严重犯罪的情况下尤为如此 - 例如强迫劳动和使用童工，或对人类健康与生计的严重危害。联合国商业和人权工作组2014年委托开展的一项研究表明，获得补偿方面存在着很多法律、资金、实际和程序方面的障碍。问题涉及方方面面，主要包括对于司法管辖区的界定，对于犯罪的界定，评估责任的标准，以及决定处罚和补偿的方法。无法获得补偿不仅仅是受害人的问题，也是大多数企业面临的问题 - 会带来法律不确定性，加剧对于免责的担心。缺少问责也促成2014年6月联合国理事会通过关于审查商业和人权法律约束性条约范围的决议。欲了解更多信息，参考联合国针对商业参与侵犯人权时加强问责和获得补偿的倡议：<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/OHCHRstudyondomesticlawremedies.aspx>

<sup>9</sup> <http://mneguidelines.oecd.org/database/>，截至2015年5月5日