

# “一带一路”建设中的人权因素

## ——以中蒙经贸合作为例的分析

戴瑞君\*

---

内容提要：中蒙俄经济走廊建设是“一带一路”建设的先行先试领域，中蒙经贸合作是其中的重要方面。随着两国经贸合作的逐步展开，人权困扰频现端倪，集中体现在基础设施建设、矿产资源开发过程对环境权、劳工权乃至更广泛意义上的经济、社会、文化权利的影响，阻碍了经贸合作向纵深发展。中蒙经贸合作中的人权影响及其应对之策对“一带一路”建设具有示范意义。在国际经贸合作领域人权主流化的背景下，中国政府应采取更为有力的步骤，包括立法措施，规制、引导“走出去”的企业主动承担社会责任；应加强同沿线国家的对话与磋商，为保护投资、保障人权创建更加完善的多双边制度框架。

关键词：一带一路 中蒙俄经济走廊 人权 企业社会责任

---

DOI:10.16696/j.cnki.11-4090/d.2018.05.011

### 一、引言

中蒙俄经济走廊建设是“一带一路”倡议的六廊六路多国多港合作框架中的重要一支，是“一带一路”建设的“先行示范基地”。<sup>①</sup>早在2014年中蒙俄三国元首会晤期间，中国国家主席习近平即首倡将丝绸之路经济带同俄罗斯跨欧亚大铁路、蒙古国“草原之路”倡议进行对接，打造“中蒙俄经济走廊”。

---

\* 戴瑞君，中国社会科学院国际法研究所副研究员，法学博士。本文系国家自然科学基金项目“国际条约在中国法律体系中的地位分析与制度设计”（项目编号：14BFX186）的阶段性成果。

① 参见何茂春、田斌《“一带一路”的先行先试：加快中蒙俄经济走廊建设》，载《国际贸易》2016年第12期。

截至2018年6月，三国元首已举行四次会晤，推动走廊建设逐步从规划、愿景走向落实。《建设中蒙俄经济走廊规划纲要》的达成标志着这条多边经济走廊正式开建，这也是“一带一路”框架下首个多边合作规划纲要。

中蒙经贸合作是中蒙俄经济走廊的重要方面，是“一带一路”建设的重要组成部分。中蒙两国经济互补性强，两国经贸合作按照矿产资源、基础设施、金融合作“三位一体、统筹推进”的总体思路顺利开展。商务部统计显示，截至2017年6月，中国对蒙古国非金融类直接投资41亿美元，约占蒙古国吸引外资总额的30%。2016年，中国企业在蒙古新签承包工程合同额为35.94亿美元，完成营业额7.46亿美元。“丝绸之路经济带”建设与蒙古国“草原之路”倡议的对接，为两国经贸合作创造了新的机遇，合作前景潜力巨大。

随着中国“走出去”企业赴蒙投资规模不断扩大，两国经贸合作在取得成绩的同时，也面临诸多困难和挑战。其中，人权因素的困扰成为中国在蒙投资的企业和个人不可忽视的重要问题。实际上，自20世纪90年代初，国际社会就开始关注国际经贸合作与人权的关系，要求国际发展合作项目必须考虑对人权的影响。<sup>②</sup>只是这一趋势并未引起中国“走出去”企业的足够重视，由此引发的问题于近年逐步凸显，妨碍到投资经营活动的正常开展，甚至威胁到中国的海外政治经济利益。“一带一路”建设逐步推进、全面展开之际，亟待正视“人权”因素对国际经贸合作的影响，并予以有效应对。本文在国际经贸领域人权主流化的大背景下，以中蒙经贸合作中的人权挑战为例，说明“一带一路”建设过程中可能遭遇的人权风险，并尝试提出应对之策。

## 二、人权主流化：国际经贸合作的新要求

国际人权运动发展到现阶段出现一种新趋势，即人权主流化的趋势。2005年时任联合国秘书长科菲·安南发表的《大自由：实现人人共享的发展、安全与人权》的联合国改革报告，将“人权”与发展、安全并列作为联合国的三个主要关切领域。2006年新成立的联合国人权理事会一方面是联合国领域人权主流化的结果，另一方面该机构也被赋予进一步推进联合国领域人权主流化的职能，即将“人权”作为联合国所有主要机构、专门机构制定各项政策、计划、方案的一项指标。与国际层面人权主流化趋势相呼应，国家层面的人权主流化

<sup>②</sup> 例如，1989年联合国即提出一切主要的发展合作活动都要“说明对人权的影响”。参见 UN Doc E/1990/23，经济、社会及文化权利委员会第2号一般性意见；国际技术援助措施（《经济、社会及文化权利公约》第22条），第8（b）段。

进程也在不断推进。在国家层面，“人权主流化意味着尊重和保障人权成为经济发展和社会进步的内在目标和价值，人权成为政府立法、决策和工作的重要视角和目标。”<sup>③</sup> 换言之，各国各级政府在制定和执行各项政策的过程中，包括在开展国际经贸合作的过程中，应当具有人权视角，应当谨记尊重和保障人权这一核心价值，不仅不得在制定和实施政策的过程中侵犯人权，而且要以尊重和保障人权为推行各项政策的目标之一。

国际经贸合作中的人权主流化主要表现为，在国际经贸协定中纳入人权条款或与人权保护相关的条款；强调跨国企业在劳工保护、环境保护方面的社会责任；国际人权机构不断推出在商业活动中尊重、保护和履行人权的指导性文件等。

### （一）在国际经贸协定中纳入人权条款

在国际经贸合作协定中，如在双边投资协定、自由贸易协定中纳入有关劳工标准、环境保护条款是近 20 年国际经贸合作的一个发展趋势。<sup>④</sup> 例如，《北美自由贸易协定》附带了涉及劳工问题的《北美劳工合作协议》；东南非共同市场框架下的《COMESA 投资区投资协定》将投资相关的最低人权标准作为未来议程的一个项目；1994 年《欧盟与俄罗斯伙伴与合作协定》第 6 条要求缔约方须“通过常规性的政治对话，努力在民主和人权原则的遵守方面进行合作”<sup>⑤</sup>。

在中国与外国签订的自由贸易协定中也开始出现与人权保护相关的条款。最为典型的是中国与瑞士于 2013 年签订的自由贸易协定，其中第 12 章专门规定“环境问题”，双方承诺将在法律和实践中的履行双方均为缔约方的多边环境协定。<sup>⑥</sup> 此外，中瑞自贸协定还对劳工和就业领域的合作作出了规定。<sup>⑦</sup> 2015 年 6 月签订的中国与韩国自由贸易协定也对“环境与贸易”作了专门规定：双方承诺将以有助于实现可持续发展目标，并确保将该目标纳入和反映在双边贸易关系中的方式促进经济发展。<sup>⑧</sup> 这些条款虽然未直接采用“人权”措辞，但实

③ 柳华文 《论人权在中国的主流化与本土化》，载《学习与探索》2011 年第 4 期，第 118 页。

④ 参见李西霞 《自由贸易协定下劳工标准的发展态势》，载《环球法律评论》2015 年第 1 期，第 175 页。

⑤ 此处两个立法例转引自谢宝朝、张淑梅 《国际投资法中的人权保护问题研究——以国际投资仲裁实践视角》，载《国际商务研究》2013 年第 1 期。

⑥ 2013 年《中华人民共和国和瑞士联邦自由贸易协定》，第 12.2 条。

⑦ 参见上注，第 13.5 条。

⑧ 2015 年《中华人民共和国政府和韩国政府自由贸易协定》第 16.1 条第 2 款。

质都是人权保护的内容：劳工和就业领域的合作涉及劳动权利、社会保障权；环境保护则直接关系到居民能否享有环境权。

## （二）跨国企业的社会责任标准

企业的社会责任，要求企业在追求利润的同时承担对员工、社区、环境的责任。为此，相关国际机构出台了一系列引导企业承担社会责任的指导性文件。

### 1. 《联合国全球契约》

1999年达沃斯世界经济论坛年会上，联合国秘书长安南提出“全球契约”（Global Compact）计划，号召企业遵守人权、劳工标准、环境和反腐败方面的十项基本原则。2002年，《联合国全球契约》正式推出，它要求企业在人权方面，尊重和维持国际公认的各项人权，绝不参与任何漠视与践踏人权的行；在劳工标准方面，企业应维护结社自由，承认劳资集体谈判的权利，彻底消除各种形式的强迫劳动，消除童工，杜绝任何用工与行业歧视行为；在环境方面，企业应对环境挑战未雨绸缪，主动增加环保责任，鼓励无害环境技术的发展与推广；在防止腐败方面，企业应反对各种形式的贪污，包括敲诈、勒索和行贿受贿。随着全球化发展及企业认识的转变与提高，目前《联合国全球契约》已经得到160多个国家近万家企业的接受，覆盖电力、电信、石油、化工、矿产、建筑、银行、媒体等几乎所有行业。<sup>⑨</sup>

### 2. SA8000

SA8000是由“社会责任国际”（Social Accountability International）这个非政府组织发起制定的一项企业社会责任标准，供企业参考适用。该标准要求企业除遵守所在国家的法律外，还应尊重国际条约的原则。这些国际条约均与人权保护相关，主要涉及劳工权利。SA8000的最新版本是“SA8000: 2014”，与2001年、2004年和2008年的版本相比，在参照的国际标准方面有所扩展，包括20余项国际劳工公约、五项联合国核心人权条约，以及联合国关于商业与人权的指导原则。<sup>⑩</sup>

### 3. ISO26000《社会责任指南》

ISO26000《社会责任指南》由国际标准化组织于2010年正式对外发布。在尊重多样性和差异性原则的前提下，ISO26000的主要技术内容强调工商业组织遵纪守法、尊重人权、关心员工、保护消费者、热心社会公益、关爱环境，为

<sup>⑨</sup> 数据来源于联合国全球契约网站，载 <https://www.unglobalcompact.org/>，2018年8月15日访问。

<sup>⑩</sup> See Social Accountability International, *Social Accountability 8000 International Standard*, June 2014, <http://www.sa-intl.org/index.cfm?fuseaction=Page.ViewPage&pageId=1459>，2018年8月15日访问。

社会、经济和环境的可持续发展作出贡献。这份《社会责任指南》虽然不具有正式的法律拘束力，但是根据以往经验，标准化组织的多项标准已为行业实践所广泛采纳。ISO26000 一旦成为实践中的行业标准，将对跨国企业从事国际经贸合作提出更高的社会责任和人权保护要求，不达标企业将被排除在国际经贸合作之外。企业社会责任指南对于各国企业转变经济增长方式和实现经济、社会以及企业自身的可持续发展都具有重要的现实意义。企业在承担社会责任方面的表现已经成为衡量企业竞争力的一项重要指标。这些不具有法律拘束力的指南实际上正在发挥规制企业经营行为的作用，因此，对此应予以高度重视。

### （三）国际人权机构发布“商业与人权”指导性文件

“商业与人权”的议题从 20 世纪 90 年代就成为全球政策日程上的常设议题，但由于工商业和人权倡导者之间的意见分歧，直到 21 世纪初，国际人权机构才就该议题形成一些指导性文件。国际人权机构既强调国家管理工商业免于侵犯人权的监管义务，也强调工商业尊重人权的责任。

2008 年，联合国秘书长关于人权与跨国公司和其他工商企业问题特别代表提出了一份题为《保护、尊重和救济：工商业与人权框架》的报告，报告受到联合国人权理事会的欢迎。这份报告提出了处理商业与人权问题的三大支柱：一是国家有义务通过政策、监管和裁定提供保护，防止包括工商企业在内的第三方侵犯人权；二是公司有责任尊重人权，这意味着工商企业应当采取切实行动，避免侵犯其他人的权利，并消除他们卷入其中的负面影响；三是应当增加受害者获得有效司法和非司法补救的机会。<sup>①</sup>

2011 年，联合国秘书长特别代表提出了最后报告《工商企业与人权：实施联合国“保护、尊重和救济”框架指导原则》，列举了 31 项执行“保护、尊重和救济”框架的基本原则<sup>②</sup>，并指出这些原则适用于所有国家和所有工商企业，包括跨国企业和其他企业，无论其规模、所属部门、地点、所有权和机构。特别代表的报告得到了联合国人权理事会的肯定。同年，联合国人权理事会决定成立一个“人权与跨国公司和其他工商业问题工作组”，以促进上述指导原则在各国的传播与实施。<sup>③</sup> 这一工作组于 2012 年对蒙古国进行了访问。

<sup>①</sup> 参见《保护、尊重和救济：工商业与人权框架》，UN DOC. A/HRC/8/5，2008 年 4 月 7 日。

<sup>②</sup> 参见《工商企业与人权：实施联合国“保护、尊重和救济”框架指导原则》，UN DOC. A/HRC/17/31，2011 年 3 月 21 日。

<sup>③</sup> 参见《人权理事会通过的决议：人权与跨国公司和其他工商业》，UN DOC. A/HRC/RES/17/4，2011 年 7 月 6 日，第 6 段。

联合国人权条约机构也非常重视国际经贸活动对人权的负面影响，发表了一系列指导文件。例如，联合国经济、社会和文化权利委员会在1998年发表了《关于全球化及其对享有经济、社会和文化权利的影响问题的声明》。<sup>⑭</sup> 2011年，该委员会又发表《关于缔约国对企业部门与经济、社会和文化权利的义务问题的声明》，为缔约国提出了三方面的具体要求：一是尊重权利，要求缔约国保证有关企业活动的法律和政策必须符合公约规定的经济、社会和文化权利；二是保护权利，要求缔约国应通过制定适当的法律和法规，结合监测、调查和问责程序，制定和实施公司业绩标准，从而在涉及公司行为者时，切实保障权利持有人的经济、社会和文化权利免受侵犯；三是履行权利，要求缔约国争取企业部门的支持，实现经济、社会和文化权利，针对有海外业务的本国公司，缔约国还应当鼓励它们向东道国提供帮助，包括必要时在武装冲突和自然灾害的情况下，提供必要的能力建设。<sup>⑮</sup>

国际人权机构制定的指导性文件虽然也不具有形式上的法律拘束力，但是这些文件常常会被作为人权机构审查各国人权状况的参考标准，从而对各国实践产生潜移默化的影响。

### 三、国际经贸合作之于人权保障：一把“双刃剑”

广泛而健康的国际经贸合作可以为人权的实现提供物质基础，作出积极贡献。反过来，贸易的逐利本性又可能忽略甚至侵犯人权，对人权保障构成威胁。因此，对国际经贸合作必须加以监督、引导，趋利避害，实现投资者与东道国、企业与员工、经营者与消费者的互利共赢。

#### （一）国际经贸合作对人权保障的促进

##### 1. 国际经贸合作是实现发展权的必然要求

发展权是个人、民族和国家积极、自由和有意义地参与政治、经济、社会和文化发展并公平享有发展所带来的利益的权利。发展权既是国家的权利也是个人和集体的权利。对国家而言，发展权意味着每个国家都有平等参与经济全球化和贸易便利化进程，并从中获益的机会。对个人和集体而言，它要求国家制定适当的发展政策，包括国际和国内的发展政策，“促进全体人民和所有个

<sup>⑭</sup> 参见《经济和社会理事会正式纪录》，UN DOC. E/1999/22-E/C.12/1998/26，1999年补编第2号，第6章A节。

<sup>⑮</sup> 参见《经济及社会理事会正式记录》，UN DOC. E/2012/22-E/C.12/2011/3，2012年补编第2号，附件六A节。

人在积极、自由和有意义地参与发展及其带来的利益的公平分配的基础上，不断改善全体人民和所有人的福利。”<sup>①⑥</sup> 因此，国家既是发展权的权利主体，也是实现发展权的义务主体。正如联合国大会的决议所言 “各国对创造有利于实现发展权利的国家和国际条件负有主要责任。”<sup>①⑦</sup> 为此，“各国在确保发展和消除发展的障碍方面相互合作。”<sup>①⑧</sup>

同为发展中国家的中国和蒙古国都重视发展权。中国政府在人权问题上的基本观点是生存权和发展权是首要的人权，没有生存权和发展权，其他一切人权都无从谈起。而蒙古国的“草原之路”倡议亦是希望通过建设五大通道、通过运输贸易振兴本国经济的发展。<sup>①⑨</sup>

发展权的实现有赖于国家之间的协助与合作。国际经贸合作是国家间合作的一个重要途径。通过国际经贸合作，平等参与全球发展，提升本国整体的经济发展水平和社会文明程度，改善人民福祉，是中蒙两国的共同需求。

## 2. 国际经贸合作是促进经济、社会、文化权利实现的重要手段

联合国《经济、社会及文化权利国际公约》规定，缔约国有义务尽其所能，各自并借助国际协助与合作，特别是在经济和技术方面的协助与合作，采取一切适当的步骤和方法，逐步实现公约所载的各项权利。<sup>②⑩</sup> 针对这一规定，联合国经济、社会和文化权利委员会进一步指出 “国际合作争取发展从而实现经济、社会和文化权利是所有国家的一项义务。”<sup>②⑪</sup> 可见，国际人权法肯定了国际经贸合作在促进人权实现方面的重要价值。考虑到各国资源有限的现实，它要求各国将经济和技术领域的国际协助与合作，作为实现经济、社会和文化权利的一项重要措施予以采纳。

### （二）国际经贸合作对人权的挑战

以促进发展为名的国际经贸合作并不当然有助于尊重各项人权，反而有可能因为一味追逐经济利益而忽视甚至违反人权。例如，外商投资企业在经营过程中为降低成本而出现有意压低工人工资、延长劳动时间、工作条件不安全、限制工会权利、雇佣童工、歧视女工等损害劳工权利的事件。再如，经营活动

<sup>①⑥</sup> 《发展权利宣言》，第2条第3款，UN Doc. A/RES/41/128，1986年12月4日。

<sup>①⑦</sup> 同上注，第3条第1款。

<sup>①⑧</sup> 同上注，第3条第3款。

<sup>①⑨</sup> 2013年，蒙古国政府提出建设连接中蒙俄三国铁路、公路、石油、电力、天然气五大通道，这是“草原之路”的主要战略内容，后改称“发展之路”项目。

<sup>②⑩</sup> 参见《经济、社会及文化权利国际公约》，第2条第1款。

<sup>②⑪</sup> 同注<sup>②⑩</sup>，第14段。

造成植被破坏、环境污染，损害了当地居民的环境权、健康权、安全饮用水权、食品安全权等。又如，投资商为获取经营权而参与行贿地方官员等腐败行为，侵犯当地居民的知情权和参与公共决策的权利，等等。

### 1. 蒙古国的人权关切

在中蒙经贸合作过程中，蒙古国具体的人权关切突出体现在以下两个方面。

第一，对环境权的关切。环境权是得到国际人权文件确认的集体人权。它规定一切民族享有有利于其发展的普遍良好环境权。<sup>②</sup> 传统游牧民族逐水草而居，草场和河流是其赖以生存的根本，因此蒙古国的民族文化传统高度重视生态环境保护。蒙古国宪法也确认蒙古公民享有环境权 “蒙古国公民……有权要求在清洁、安全的环境中生活，当环境受到污染、自然失去平衡时要求得到保护。”<sup>③</sup> 蒙古国两次接受联合国人权理事会国别审议时，都特别指出国民健康和安全的的环境是其优先考虑的人权事项。<sup>④</sup>

近年来，矿产资源开发快速发展，随之产生了一些环保问题。蒙古国议会和政府通过了一系列法律法规，对矿产资源开发行业、矿区环境保护和恢复、矿区附近水源和森林的保护等进行了严格规范，企业申请矿产开采许可证时需要提供详细的环境评估报告，在水源和森林的一定范围内禁止从事矿产资源勘探和开发。2013年蒙古成为联合国绿色经济行动伙伴的首个项目参与国。2014年蒙古国出台了《2014-2030年绿色发展战略》，提出一系列明确的阶段性目标、指标和政策措施。蒙古国政府针对以采矿业为主的经济增长模式和自然气候条件变化等给环境造成的负面影响，重建了环境、绿色发展与旅游部，加强治理沙漠化和土地退化问题，在社会经济增长的同时，保证生态平衡、环境稳定。

第二，对本国公民就业权的关切。蒙古国劳动力供求市场存在结构性失调：一方面技术岗位尤其是高水平技术岗位劳动力供应不足，另一方面又存在较高的失业率。2016年，蒙古国的失业率为11%。<sup>⑤</sup> 蒙古政府为保障本国公民的就业权，对引进外国劳务人员出台了一系列限制措施。首先，根据蒙古国宪法第18条，蒙古国在对待外国公民的权利问题上，奉行与该外国公民所属国相互对等的原则 “为保障（蒙古国）国家和全体人民的安全、维护社会秩序，对于

<sup>②</sup> 参见《非洲人权和民族权宪章》，第24条。

<sup>③</sup> 1992年蒙古国宪法第16条第2项。

<sup>④</sup> UN Doc. A/HRC/WG.6/9/MNG/1，《蒙古国根据人权理事会第5/1号决议附件第15（a）段提交的国家报告》，第98-99段，2010年8月20日。

<sup>⑤</sup> 参见商务部《对外投资合作国别（地区）指南：蒙古国（2017年版）》。



除蒙古国加入的国际公约规定的基本人权外的其他权利，可依法作出必要的限制。”<sup>②⑥</sup> 这条规定很容易成为限制外国人权利的依据。其次，蒙古于2010年7月颁布《在蒙外国公民法律地位法》，限制在蒙居住的外国人人数和比例。企业雇佣外国员工需向有关部门申请工作许可，并严格遵守外国员工用工配额。获批工作许可的用人单位必须按月缴纳相当于蒙最低工资标准2-10倍不等的就业岗位费。最后，蒙古国社保部门强制所有在蒙务工的劳务人员缴纳社保金，由于赴蒙古国劳务多为短期劳务，无法在蒙享受后期的相关服务，因此导致企业的用工成本增加。

## 2. 重点合作领域的人权风险

中蒙经贸合作的重点领域是矿产资源开发和基础设施建设。这些领域又恰恰是最容易产生负面人权影响的领域。2012年10月，联合国人权理事会“人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组”访问了蒙古，对在蒙古国开展的工商业活动，包括跨国公司的活动及其对人权的影响进行了调查。<sup>②⑦</sup> 调查报告重点指出了采矿行业、基建行业以及羊绒羊毛行业的跨国经贸合作中可能存在的人权风险，因此对我国在蒙投资经营活动具有针对性的参考和警示意义。

首先，在采矿行业，联合国工作组的调查报告认为人权影响主要集中在四个领域：游牧民族传统生活方式受到影响、难以获得社会服务、工作条件没有保障、健康安全的环境受到威胁。矿藏的开采和运输导致农牧民失去了传统的牧场，草场和地表水资源遭到破坏。牧民享受适足生活水准的权利、通过农业和畜牧业参与文化生活的权利受到影响，获得清洁饮用水的权利受到威胁。为进行矿藏开采，农牧民被迫搬迁到更加遥远的地区，如此一来，他们获得教育、健康、社会福利与服务的机会因为路途遥远而受到限制。受采矿业影响而搬迁的移民，在重新获得有保障的工作之前，很难从迁入地的社会服务中受益。<sup>②⑧</sup> 采矿行业的工作条件较差是另一个问题。蒙古国劳动部的数据显示，蒙古全国70%的职业病与采矿业有关，主要源于工作场所的粉尘。采矿业对健康权和安全环境权的严重影响也不容忽视。它对地表水、地下水和土地的污染与破坏将对健康权和安全的环境权造成直接损害。<sup>②⑨</sup>

其次，在基础设施建设行业和羊毛羊绒行业，联合国工作组认为就业和劳

<sup>②⑥</sup> 参见蒙古国宪法，第18条第5款。

<sup>②⑦</sup> 参见《人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组的报告：对蒙古的访问》，UN DOC. A/HRC/23/32/ADD.1，内容提要，2013年4月2日。

<sup>②⑧</sup> 参见上注，第59-65段。

<sup>②⑨</sup> 参见上注。

工权利，包括自由选择职业的权利、获得安全健康（有利）的工作条件的权利、获得报酬的权利、休息的权利、任何人不被强迫劳动的权利等，是最容易受到影响的权利。此外，结社自由也受到限制。实践中想要加入或组织工会的工人往往受到排挤、歧视，甚至被解雇。工作组特别指出，在基础设施建筑行业，蒙古国现在严重依赖于中国劳工，而其中许多工人没有签订正式的劳动合同，因此其劳动权利和社会保障权得不到应有的保护。<sup>⑩</sup>

从联合国工作组的报告可以看出，经贸合作对人权的影响已经从环境权、就业权、劳工权利等重点领域扩展到健康权、受教育权、水权等范围广泛的经济、社会和文化权利。权利受到影响的主体不仅包括蒙古国公民，也包括在蒙务工的外国劳务人员；潜在的涉事主体不仅包括在蒙投资的外国企业，也包括蒙古国的企业。因此，中蒙两国均有义务对两国经贸合作中可能产生的人权风险进行监管、防范和规制。

### 3. 各类组织对蒙古国人权政策的影响

蒙古国与国际人权机构合作紧密。这些组织和机构协助蒙古不断强化人权政策，为如何使跨国公司在蒙古的经营活动符合人权标准提出了若干建议。例如，2012年联合国人权理事会工作组访问蒙古之后，建议蒙古将人权因素纳入立法和执法过程中；确保国家和地方政府有足够的实力，可以有效监测和要求工商企业遵守相关的法律和规章；增加受到工商业活动负面影响者获得补救的途径。<sup>⑪</sup>

在劳工保护方面，2015年蒙古在接受联合国人权理事会第二次国别审议时提到，它正在同国际劳工组织合作，提高工会组织在薪金谈判中的能力，而采矿业和建筑业将是首先被关注的领域。<sup>⑫</sup>在打击童工方面，蒙古在国际劳工组织的支持下起草了《2012-2016年消除不可容忍童工形式的国家行动计划》，以提高执法组织的能力。

蒙古民间力量在推进权利保护方面的作用也不容小觑。在蒙古国影响最大的工会组织是蒙古国工会联合会，其成员单位包括铁路、贸易、运输通信、石油、羊绒羊毛、林木、电力、地质、矿产、建筑、公路工作者工会联合会等。近几年，蒙古国工会联合会积极参与蒙古的社会对话机制，在反贫困、维护劳

<sup>⑩</sup> 参见注⑨，第77段。

<sup>⑪</sup> 参见上注，内容提要。

<sup>⑫</sup> 参见《蒙古根据人权理事会第16/21号决议附件第5段提交的国家报告》，UN Doc. A/HRC/WG.6/22/MNG/1，第115段，2015年2月17日。

动者经济社会利益方面与政府、雇主联盟组成三方谈判机制，努力为普通劳动者争取利益。此外，蒙古各类非政府组织数量众多、覆盖面广，涉及政治、人权、矿产、基础设施、农牧业、生态环境等几乎所有社会领域。这些组织领域广泛、活动频繁，对民众的号召力较强。而在中国对外投资规模不断扩大的过程中，确有一些海外投资企业法制意识、环保意识淡薄，经营行为失范，激起当地民众的反弹情绪，对在蒙中资企业的整体形象乃至生产生活都造成了负面影响。这些问题与本来就被恶意炒作的“中国威胁论”“经济民族主义”等观念交织在一起，在媒体和民间力量的助推下，不可避免地对中国在蒙投资利益构成了威胁。

#### 四、国际经贸合作中人权影响的应对之策

在“一带一路”建设过程中，大量中国企业面临“走出去”的机遇，扮演投资者的角色。以“环境污染”“人权”等问题抵制中国投资的事件已露端倪，若不能有效应对很有可能演变为新的贸易壁垒。<sup>③</sup> 在国际经贸合作领域人权主流化的大背景下，中国对内对外都应采取有效的人权保障政策，与贸易对方和投资东道国积极协商，达成多边、双边制度框架，以贸易畅通为目标，以政策沟通为载体，以民心相同为基础，为“一带一路”建设营造支持性的制度环境。

##### （一）政府应积极作为，引领打造负责任企业

根据国际人权法，国家有义务保护个人的权利不受来自第三方的侵犯，包括来自工商企业的侵犯。国家虽然本身不对私主体，如工商企业的行为直接负责，但如果未能采取适当措施，防止、调查、惩治或补救私人行为体的侵犯行为，则可能因不作为而违反国际人权法的义务。为履行保护义务，国家首先应当通过法律、政策明确规定在其领土和受其管辖范围内的所有工商企业在其全部业务中尊重人权。其次，国家应承担一般的监管和政策职能，定期检查相关法律政策的充分性和有效性，切实指导工商企业在经营中尊重人权，鼓励并适时要求企业通报其处理人权影响的做法。

对本国工商企业的境外活动，联合国人权机构建议，投资母国应当采取措施，防止本国企业在境外侵犯人权的行为。例如，联合国经济、社会和文化权

<sup>③</sup> 参见王厚双、朱奕绮《中蒙俄建设“中蒙俄经济走廊”的战略价值取向比较研究》，载《北方经济》2015年第9期，第56-57页。

利委员会在第 24 号一般性意见中指出，国际投资和贸易日增，全球供应链逐渐形成，许多大型发展项目经常采用国家机构和外国私人投资者的公私伙伴关系。在这种情况下，国家域外人权义务问题变得特别重要。该委员会认为缔约国必须采取必要措施防止设在本国或受其管辖的公司在海外实施侵犯人权的行为，但以不侵犯东道国主权或减少东道国的法律义务为限。由于《经济、社会及文化权利国际公约》除受教育权的规定外，其他条款均未提及公约适用的地域范围，加之该公约第 2 条规定国际援助和合作是实现经济、社会、文化权利的手段，那么缔约国在该公约下的义务范围并不限于领土范围或管辖范围；如果允许受一国管辖或控制的行为体在另一国侵犯他人的权利，则违反了公约的目的和宗旨。<sup>③④</sup> 此外，联合国人权理事会<sup>③⑤</sup>、儿童权利委员会<sup>③⑥</sup> 等人权机构均对国家的域外义务持肯定态度。

中国在国际人权保障方面积极承诺，已经批准了包括《经济、社会及文化权利国际公约》在内的六项联合国核心人权条约，参加了多项国际劳工组织公约，有义务采取一切适当措施保障各项人权的实现，包括采取措施预防和制止第三方（企业）在域外发生侵犯人权的行为。然而，在“走出去”战略初期，中国对企业域外行为人权影响的规制并不十分有力。2014 年，联合国经济、社会和文化权利委员会在审议中国履约报告后指出，中国“未能采取适足和有效的措施，以确保中国公司……在境外开展业务活动时，均尊重经济、社会和文化权利”<sup>③⑦</sup>。

事实上，中国政府近年来已经注意到相关问题，先后出台了多项规范企业经营活动及社会责任的规范性文件。2014 年 10 月，由商务部发布的《境外投资管理办法》开始实行。该办法作为部门规章具有法律拘束力，中国企业的境外投资活动应当遵守该办法。根据该办法第 4 条，企业境外投资不得“违反中华人民共和国缔结或者参加的国际条约、协定”。这一规定包含了中国缔结的

<sup>③④</sup> 参见经济、社会和文化权利委员会《关于国家在工商活动中履行〈经济、社会和文化权利国际公约〉规定的义务的第 24 号一般性意见（2017 年）》，UN E/C.12/GC/24，第 25-27 段。

<sup>③⑤</sup> 参见《关于赤贫与人权问题指导原则》最后草案（UN Doc A/HRC/21/39）第 92 段指出“作为国际合作和援助的一部分，国家有义务尊重和保护人权的享有，其中涉及避免会造成可预见的损害其边界以外生活贫困的人享有人权风险的行为，以及对其法律、政策和做法在境外的影响进行评估。”该草案得到人权理事会第 21/11 号决议的认可。

<sup>③⑥</sup> 参见儿童权利委员会《关于商业部门对儿童权利的影响方面国际义务的第 16 号一般性意见（2013 年）》，UN Doc CRC/C/GC/16，第 43-46 段。

<sup>③⑦</sup> 《经济、社会和文化权利委员会关于中国（包括中国香港和中国澳门）第二次定期报告的结论性意见》，UN Doc E/C.12/CHN/CO/2，第 13 段。

国际人权条约。据此，中国企业的境外投资活动应当遵守中国缔结的国际人权条约的有关规定。

为引导和促进企业履行社会责任，政府有关部门、各省市以及行业协会也推出了多项指导性文件。2013年2月，商务部和环境保护部联合发布了《对外投资合作环境保护指南》（以下简称《环保指南》），主要从三方面对企业对外投资合作的环境保护行为进行规范和引导：一是倡导企业树立环保理念，履行环境保护社会责任，尊重东道国宗教信仰、风俗习惯，保障劳工合法权益，实现自身盈利与环境保护“双赢”；二是要求企业遵守东道国环境保护法律法规，要求投资合作项目要依法取得当地政府环保方面的许可，履行环境影响评价、达标排放、环保应急管理 etc 环保法律义务；三是鼓励企业与国际接轨，研究和借鉴国际组织、多边金融机构采用的环保原则、标准和惯例。<sup>③</sup>《环保指南》并不限于指导对外投资企业避免破坏环境，而且倡导更加广泛的社会责任，包括尊重劳工的合法权益，促进当地经济、环境和社区的协调发展。<sup>④</sup>2014年12月，商务部、环保部和工信部联合发布《企业绿色采购指南》，以进一步引导和促进企业积极履行环境保护责任。<sup>⑤</sup>除此之外，有十余个省市制定了规范本省市企业社会责任的指导性文件；皮革、期货、房地产、金融业、纺织等行业制定了本行业的社会责任指南。不过，有必要指出的是，这些指南或指导性文件只具有建议性质，起到引导作用，企业并没有必须遵守的法律义务。

对于究竟应如何规范企业的海外经营活动，联合国经济、社会和文化权利委员会曾针对性地提出了若干建议，请中国在制定国际合作政策时贯彻人权方针。具体而言，在作出投资决定之前，进行系统和独立的人权影响评估；设立有效的监督机制，定期评估投资政策和项目在接受国的人权影响，并在必要时采取补救措施；如果在接受国发生了侵犯经济、社会和文化权利的情况，确保有可以利用的投诉机制。另外，该委员会还建议中国政府完善对中国公司的监管，采取适当的立法和行政措施，确保由中国境内管理的公司及其分支机构对其境外项目中侵犯经济、社会和文化权利的行为承担法律责任。<sup>⑥</sup>对于上述建议，中国政府可以结合具体情况，论证其可行性，条件成熟时考虑予以采纳。当务之急应考虑在“境外投资立法”过程中纳入要求企业履行社会责任、尊重

<sup>③</sup> 参见商务部、环境保护部《对外投资合作环境保护指南》（2013年2月18日），第3条、第9条。

<sup>④</sup> 参见上注，第3条。

<sup>⑤</sup> 参见《企业绿色采购指南》，第29条。

<sup>⑥</sup> 参见 UN DOC. E/C.12/CHN/CO/2，第12、13段。

人权等内容，让前述倡导性规范法律化；在此基础上建立评估、准入、监管、退出等系列配套制度，增强法律规范的执行力和操作性。

## （二）企业应主动承担尊重人权的责任

《联合国全球契约》、SA8000、ISO26000 等要求企业承担社会责任的标准、指南等虽然形式上仅属于建议性质，实质上已经成为行业软法，是否遵守或承诺遵守这些社会责任已经成为衡量企业国际竞争力的一项公认指标。中国“走出去”企业能否承担社会责任，尤其是尊重人权的责任，将关系到企业的国际竞争力和可持续发展。企业承担尊重人权的责任，首先要遵守投资母国保护人权的法律政策，包括国家作出的保障人权的国际承诺；其次应制定与其经营规模和环境相适应的人权政策和程序，努力预防和避免其经营活动造成对他人人权的侵犯；最后，对已经发生的侵犯行为，积极采取措施予以补救，消除负面影响。

## （三）开展涉外法律宣传，做到知己知彼

中国企业在“走出去”之前，首先要对东道国有关人权保障的法律政策、制度环境有较为充分的了解，知己知彼，才能有所预判、有所应对。在实施“走出去战略”、推进“一带一路”建设的大背景下，“七五”普法应将涉外法治宣传教育作为一项重点内容。普法对象既包括潜在的“走出去”企业、出国务工人员，也包括对跨国企业负有监管责任的部门和单位。普法内容既包括中国参加的国际条约、作出的国际承诺、规制“走出去”企业的国内法律政策，也包括沿线各国国际、国内法律政策。就人权事项而言，普法的重点是东道国参加的国际人权公约或相关国际条约、宪法基本权利制度、东道国国内关于人权保障的法律法规与政策，等等。针对人权风险，可以发挥高校、科研机构、智库优势，组织出台“一带一路”沿线国家人权政策指南，内容应涵盖国际法、宪法、人权保障立法、外国人权利、外国投资者待遇、环境、劳务用工、争端解决等规定，为国际经贸合作提供有价值的参考。

## （四）加强与“一带一路”沿线国家磋商，创建多双边保障机制

国际经贸合作是双向的，其人权影响也是双向的。一方面中国“走出去”企业的经营行为可能产生人权影响，另一方面中国企业、人员的合法权益与安全也应得到相应保障。在这种情况下，亟待建立、完善中外经贸合作法律体系，规范企业投资行为，保护投资者合法权益，为经贸、劳务、投资人员的人身财产安全保驾护航。正如2018年“一带一路”法治合作国际论坛所指出的，除了

继续加强基础设施等“硬联通”外，各方对规则制度等“软联通”的需求也日益凸显<sup>②</sup>，其中就包括为“一带一路”建设提供更加完善的人权、法治环境和保障的需求。

为此，首先在更新中外双边投资协定，制定自由贸易协定的过程中，适时纳入投资与人权保护条款。部分中外双边投资协定，如中蒙双边投资协定签订于1991年，历史久远，可以考虑结合当前发展的实际情况重新签订。在签订过程中，将企业社会责任、投资者权益保护等双方共同关切的问题落实到条约的具体条款中。<sup>③</sup>其次，在多边层面，将投资保护、人权保护等议题纳入“一带一路”高峰论坛等多边平台，推动形成共同接受的多边指导原则乃至多边协议。通过多双边制度的构建，为中外共同关注的人权议题提供机制保障，“为一带一路构建稳定、公正、透明、非歧视的规则和制度框架”<sup>④</sup>。

---

**Abstract:** The construction of China-Mongolia-Russia Economic Corridor is a pioneering test of the Belt and Road Initiative. China-Mongolia economic and trade cooperation is an important aspect of it. With the development of economic and trade cooperation between the two countries, human rights dilemma has frequently emerged, which is mainly concentrated in the fields of infrastructure construction and exploitation of mineral resources, and mainly reflected on their impact on environmental rights, labor rights and other economic, social and cultural rights in a more general sense. It has hindered further development of the bilateral relationship in the field of economy and trade. The China-Mongolia case has implications for the construction of the Belt and Road initiative. In the context of human rights becoming mainstream in the field of international economic and trade cooperation, the Chinese government should take more powerful steps, including legislative measures, to regulate and guide enterprises that go abroad to assume social responsibilities. Meanwhile, it is imperative to strengthen consultations with countries along the Belt and Road, to create multilateral and bilateral institutional framework to safeguard human rights as well as investment.

---

(责任编辑 刘更银)

---

<sup>②</sup> 参见《“一带一路”法治合作国际论坛共同主席声明》，载 [http://www.mfa.gov.cn/web/wjbxw\\_673019/t1573634.shtml](http://www.mfa.gov.cn/web/wjbxw_673019/t1573634.shtml)，2018年8月15日访问。

<sup>③</sup> 参见梁岩然《欧盟自贸协定新实践对中欧、中蒙双边投资协定谈判的启示》，载《内蒙古社会科学(汉文版)》2016年第2期。

<sup>④</sup> 同注<sup>②</sup>。