

推翻寡头政治：《联合国工商业与人权指导原则》在菲律宾将何去何从？

译者：陈婷、冯钰娇、刘鑫楠、刘洋

奈奈圣佩德罗甘蔗种植园（Hacienda Nene）占地90英亩，位于菲律宾内格罗斯岛萨盖市。2018年10月，一伙全副武装的持枪人闯入种植园的棚户帐篷，向正在吃晚饭的工人们开火。该事件共有包括三名妇女、两名儿童在内的九名受害者，因此被称为“萨盖9”。

“萨盖9”事件中，被开火的工人们参加了耕种“（bungkalan）”运动。该运动号召工人们占用闲置土地，集体种植粮食作物。该运动在种植和收割间的六个月淡季中很常见，因为在此期间，种植园的农活很少，工人们食不果腹、营养不良甚至有的被饿死，生活的窘境迫使他们寻求其他生计。这也是贫困工人、农民抗议无地耕种引发的贫穷及政府面对地主抵制时不作为的常用方式。

“萨盖9”事件发生两周后，被害工人家属的代理律师本杰明·拉莫斯（Benjamin Ramos）在内格罗斯岛卡班卡兰市的一个公共广场当众遇害。

民众普遍认为，当地种植园主是这两场谋杀的背后主使，是他们雇佣了有军队和警方支持的私人武装部队。但迄今为止，无人因为任何一场杀害而被问责。

在“萨盖9”事件中，警方和军方迅速将责任归咎于新人民军（菲律宾共产党武装联队）。民众猜测这一举动是想要转移大家对他们自身的关注，并借此加强该地区军事化的行为。罗德里戈·杜特尔特（Rodrigo Duterte）总统以在“禁毒行动”中，蔑视人权、煽动和教唆杀害数千名涉嫌贩毒者和吸毒者而臭名昭著。他不顾民众舆论，反而进一步煽动对贫穷工人和农民的暴力。虽然菲律宾当局谴责“萨盖9”和拉莫斯被害事件，但杜特尔特总统警告说，如果占领土地的人暴力抵抗，国家安全部队将逮捕他们并不惜开枪。

以点及面

“萨盖9”和拉莫斯案并非个例。在菲律宾，与工商业活动有关的法外处决是一个普遍且长期存在的问题。据国际人权与环境非政府组织“全球见证”（Global Witness）去年针对菲律宾当地情况发布的有关商业与人权的重要报告显示，该国“因反对非法采伐、破坏性采矿、腐败的农业企业而遇害的人数位居亚洲首位”。2018年，该报告指出，菲律宾是世界上此类杀戮事件发生最多的国家，跨国和国内商业集团都牵连其中。

与此同时，除了法外处决之外，这些商业活动还与其他侵犯人权行为有关，其影响包括空气、水污染、森林砍伐等环境损害，侵犯了劳工权利，严重影响了当地人民的健康和生计，而相关受害者们却诉诸无门。正如“萨盖9”和拉莫斯案，当这种侵权发生时，政府鲜少

能进行适当调查或起诉肇事者。据“全球见证”报道，菲律宾存在的有罪不罚行为，足以将其列为“世界上诉诸司法和法治方面最差的国家之一”。

商业相关的侵犯人权问题在农业、林业、采矿业和旅游业等行业中尤为严重。这些行业中，土地所有权、土地使用方式、劳工权利和环境破坏问题十分突出。这些问题是企业主与当地工人、农民和居民之间紧张关系的主要根源，且常常引发民众抗议。当企业主认为这种抗议侵犯到其产权或威胁到企业盈利时，暴行随之产生。多数情况下，企业主与当地政府、官僚、军队和警察勾结，雇佣私人军队恐吓、骚扰甚至谋杀抗议的工人、农民和人权活动人士。

COVID-19新冠疫情期间，菲律宾境内与商业有关的侵犯人权事件急剧增加，已经引起了诸多人权活动人士的关注。今年6月，菲律宾环境、原住民和人权领域的非政府组织共同签署了一份全球报告，谴责政府和矿业公司利用疫情转移民众注意力，压制异议。

《联合国工商业与人权指导原则》的引入

为解决菲律宾工商业引发的侵犯人权问题，联合国呼吁菲律宾政府和菲律宾商界执行《联合国工商业与人权指导原则》(UNGPs)。UNGPs由联合国人权理事会于2011年批准，颁布一系列全球准则，旨在减少工商业活动相关的人权风险。UNGPs中提出：国家有责任保护民众的人权不受侵犯，包括来自企业的侵犯；企业有责任尊重他人人权；国家和企业有义务确保人权侵犯的受害者获得有效补偿。根据UNGPs“这些指导原则“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、领域、地点、所有权和结构如何”。

这种“保护、尊重和补偿”的准则与以前的企业社会责任(CSR)的主导概念和联合国相关倡议(如《联合国全球契约》)大相径庭，后两者都是让公司自行决定如何履行社会责任。正如法律学者安妮塔·拉马萨斯特里(Anita Ramasastry)所指出的那样，这个准则与企业社会责任(CSR)的目标不同，它旨在：“(1)为所有商业相关的问题制定一个普适的人权标准，(2)重新强调国家的积极作用，(3)为企业行为造成的人权侵犯受害者提供更多的补偿机会。”

随着菲律宾人权情况恶化，联合国越来越直接呼吁该国政府和企业执行UNGPs。例如，今年六月，联合国人权事务专员发布了一份关于菲律宾人权现状的谴责报告。报告中指出，严重的人权问题“源于企业在原住民土地上非法开采砍伐、建设基础设施、经营大型农业企业，并阻碍政府执行农民土地分配计划”。为解决上述问题，该报告呼吁国际社会支持菲律宾施行UNGPs并在投资活动和发展合作中加强尽职调查。

《联合国工商业与人权指导原则》的施行

迄今为止，无论是菲律宾政府还是该国商界，在施行UNGP上进展迟缓。联合国负责敦促执行UNGP机构——联合国工商业与人权工作组强烈鼓励各国“制定、颁布和更新”工商业与人权国家行动计划，作为执行工作关键性的第一步。该计划的目的，是使各国能够“遵守UNGP防范企业带来不利的人权影响”。但菲律宾政府连这第一步都没能踏出。

在2014年至2016年，贝尼格诺·阿基诺三世(Benigno Aquino III)担任菲律宾总统时期，总统人权委员会、联合国开发计划署、汉斯·塞德尔基金会（德国政府资助的大力发展人权相关活动的基金会）、菲律宾人权委员会（宪法规定的机构，有权调查侵犯人权行为）和其它组织就工商业和人权举办了一系列研讨会和磋商会。[1]这些活动吸引了众多利益攸关方的参与，包括政府部门和机构、商业代表协会、个体企业以及环境和人权非政府组织。通过这些活动，菲律宾政府在制定《工商业与人权国家行动计划》上取得了重大进展。甚至在杜特尔特总统任期（始于2016年中期）的早期阶段，这项计划的落实一度前景光明。

但到2017年初，由于总统人权委员会愈发懈怠，对于前合作伙伴们的努力视而不见，这项计划实际上已经陷入停滞。2017年3月，委员会发布声明，表示菲律宾政府此后会制定一份新的《国家人权行动计划》，而将之前那份真正致力于工商业和人权的计划弃之不顾。意识到势局已定，联合国开发计划署和汉斯·塞德尔基金会基本上退出工商业和人权领域，投身于其他领域。人权委员会是唯一还在坚持推进原计划的主要创始机构，仍积极地为了《工商业与人权国家行动计划》的发展而努力。

人权委员会尝试通过建立支持UNGP的联盟来推动项目进行，也让联合国在菲律宾继续全面推进工商业和人权的议程。2019年，委员会主办了一系列聚焦于工商业和人权的会议与研讨班，参与人员来自不同的人权非政府组织、研究所、雇主团体和私人公司。这些活动促成了各与会组织代表们成立国家工商业和人权工作组。

同时，人权委员会也设法将UNGP纳入与工商业和人权有关的国家法律法规中。例如2018年，在《公司法》修正过程中，委员会向菲律宾众议院提出了一系列修改建议，试图使UNGP的中心思想在该法典中体现，但这些提议全部被否绝。最近，人权委员会还试图影响证券交易委员会的条规，而这一次的尝试前景如何，还有待观察。

最后，另一项值得关注的举措是，在2016年至2019年间，为回应由东南亚绿色和平组织（菲律宾分部）牵头，一群非政府组织和个人团体发起的请愿，人权委员会对化石燃料公司是否该为气候变化造成的影响负法律责任这一问题进行了调查。这份请愿中援引了UNGP中的内容，反映了人们广泛关注极端天气，尤其是台风，给菲律宾社会带来恶劣影响。在这项里程碑式的决议中，人权委员会与请愿者站在了同一战线，认为化石燃料公司要为气候变化带来的影响，“尤其是对菲律宾的弱势群体”，负“法律责任和道德责

任”。一些评论者认为，这样的裁定为起诉化石燃料公司开创了先例。但在菲律宾司法系统已经失衡的情况下，这项决议能否产生深远影响，仍有待观察。

至于菲律宾商界，可以说无人响应UNGPs的实施。几乎没有菲律宾的企业愿意将UNGPs中阐述的条规纳入公司条例，具体实施更无从谈起，已在菲律宾证券交易所上市的大公司也不例外。近期，一项针对亚太经合组织[ASEAN]中的顶尖上市公司人权披露的研究发现，亚太区域，尤其是菲律宾，这些公司的披露率[2]是远低于UNGPs所要求的基准的。研究者发现，大多数菲律宾的大公司“在运营过程中没有向大众公开人权蓝图”[3]

上文提到，一些雇主团体和公司参加了人权委员会(CHR)主办的有关工商业和人权的一系列活动。在这方面最著名的两个组织是：大型企业和中小企业的代表——菲律宾雇主联合会，和在清洁和可再生能源领域有着可观收入的菲律宾第一控股公司。但这样的组织通常认为企业可自愿实施UNGPs[4]而未把商业活动的负面影响视为企业责任之一。实质上，他们已将UNGPs降格为一项企业社会责任倡议书。

无为政治

为什么菲律宾无法在UNGPs的施行上取得更大进展？

鉴于杜特尔特总统对人权的明显蔑视和他在“禁毒行动”中的种种暴行，毫无疑问，在他的执政期间，联合国及其盟友推进实施UNGPs会更加困难。而作为菲律宾重要人权组织，人权委员会的体制设置是该进程的另一巨大阻碍。分析指出，人权委员会没有执行权，只有很少的推广权，主要用低效的调查策略来捍卫人权。综合这些因素，人权委员会缺乏必需的实权和实际影响力，以至于它在面对社会各界的惰性和抵制时，无法有效推行实施UNGPs[5]

但是菲律宾在UNGPs的实施上所表现出的力有不逮，不能简单归咎于领导层的个人问题或重要人权机构的体制设置问题，其最根本的原因是该国政府体制的权力分配。

菲律宾受强大的寡头政府统治，政府财政实力雄厚，有强大的武力控制权和政治行使特权。政治学者杰弗里·温特斯(Jeffrey Winter)指出，这样的寡头政体在西班牙和美国的殖民时期就已建立，并在殖民结束后的选举民主时期占据主导地位。上世纪60年代，费迪南德·马科斯[Ferdinand Marcos) 掌权后开始了有军方支持的独裁统治，寡头政体的主导地位被推翻。1986年马科斯倒台后，在民主选举的大背景下，寡头政体又重新占据政治主导地位。可能最重要的是，在政府私有化项目和兴旺的资金回流经济[3]的帮助下，该体制巩固了自己的经济地位，逐渐从种植业、农业和制造业等已进入疲软期的夕阳行业转移到能源、水产和房地产等新兴行业。

据温特斯(Winters)所说，菲律宾当代寡头政治集团的迭代在某种意义上“无所约束”。一方面，它“拥有比法律更大的权力”，并时刻用其资源“阻碍或扭曲法律成果或阻挠执

法”。另一方面，该体制不再像马科斯时代那样受独裁统治的约束。在这种情况下，寡头政治集团对法治不屑一顾，更遑论具体的人权保护。

可以确定的是，几乎没有寡头政治集团成员，抑或是其在政治和商业领域的代表，公开表示抵制UNGPs的施行。正如此前所述，菲律宾一些主要的商业代表协会和公司甚至参加人权委员会主办的关于工商业和人权的活动，并设法推进一种特定形式的商业与人权议程。但是，在无所约束的寡头政治统治下，这种公开的抵制也确实没有必要。他们控制着所有有实权的机构——总统、国会和司法机构——他们只需要在人权相关提案上交到这些机构之际，加以阻止就足够了。

展望未来

杜特尔特的总统任期将会在2022年中结束。根据菲律宾《1987宪法》规定，总统不能连任。尽管很多人猜测，杜特尔特为了确保自己能继续掌权，会鼓动他的家庭成员或政治盟友参加总统选举；或认为杜特尔特将任副总统，但也有可能会被新总统取而代之。

其实就算杜特尔特退出政治舞台，政治和经济上的寡头统治也会给变革带来严重的制度障碍。在可以预见的未来中，菲律宾不可能成功施行UNGPs或者说无法解决工商业相关活动中侵犯人权的问题。没有杜特尔特，还是会有很多其他势力阻挠对企业造成的人权侵犯问题问责。

在这种情况下，可以期待的是，人权委员会及其盟友会能在政府和公司的政策与实施上寻求一些重大改进。他们将通过继续尝试建立支持UNGPs的联盟，时机允许时将UNGPs纳入政府法律法规中，以及试图推进工商业与人权相关议程的策略来有所实践。但他们不可能彻底转变菲律宾，个人的商业人权保护变成一种新商业常态依然遥遥无期。

致谢

为撰写这篇文章，我在2019年12月前往马尼拉进行实地考察，并对对CHR、HSF、UNDP以及一些非政府组织的线人进行了采访。这些采访以及他们所提供的材料，都给我带来了极大帮助。他们给我的反馈和评论也让我受益匪浅，我尤其感谢凯特·麦克唐纳、Kate Macdonald、肯·塞蒂亚万(Ken Setiawan)、MAR的编辑和一位匿名审稿人。

[1] PHRC, UNDP and HSF (2016) *Government Consultation-Workshop on the Development of the National Action Plan on Business and Human Rights (NAP-BHR): Documentation Report*.

PHRC、UNDP和HSF(2016)制定《国家工商业与人权行动计划(NAP-BHR)政府咨询研讨

会:文件报告》

[2] 披露率：展示公司或国家在一些人权相关问题上的完成度，披露率可以说明其在哪些方面需要进一步改进□—Trans

[3] 资金回流经济：菲律宾政府积极鼓励民众赴往海外务工，每年这些海外务工人员汇回的大量外汇将支撑菲律宾本土经济的发展□—Trans

Image: *A worker cutting sugar cane. Credit: StevanBaird/Flickr*