

■ 国际法

论跨国公司的国际人权责任

何 易

(中南财经政法大学 法学院, 湖北 武汉 430074)

[作者简介] 何 易(1969-), 男, 湖北黄冈人, 中南财经政法大学法学院讲师, 法学博士, 主要从事国际经济法研究。

[摘 要] 跨国公司承担人权责任的依据包括国内法(东道国法律和母国法律)、国际法、非正式的规制(非政府组织的监督和跨国公司的自律)等。在人权保护领域, 东道国对跨国公司的规制心有余而力不足, 母国虽有能力却大多不愿积极地规制跨国公司在海外的行为。来自非政府组织的监督和跨国公司的自律尚不足以成为其承担人权责任的有效保障。强化跨国公司国际人权责任的措施应当包括两个方面: 一是以国际条约强化母国对跨国公司的规制责任, 二是制定有约束力的直接适用的国际法规则以规制跨国公司侵犯人权的行为。

[关键词] 跨国公司; 人权责任; 国际法规制

[中图分类号] DF97 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2004)03-0403-05

根据传统国际法理论, 国际法的基本主体是国家和国际组织等, 个人不是国际法主体^[1] (第 64-78 页)。但是, 在国际公法的某些分支部门(如国际人权法), 依据现有的国际条约, 个人(包括自然人和法人)可以直接享有国际法上的权利和承担义务。在这种意义上, 有学者主张国际人权法的主体不仅应包括国家和国际组织, 而且还应包括法人和个人^[2] (P. 299)。当然, 就目前国际人权条约的规定来看, 权利与义务的主要承担者仍旧是国家而非个人, 这在一定程度上说明国家行为仍然是侵犯人权的主要力量之一。但是, 除了国家之外, 某些非政府机构或组织的行为同样可能严重侵犯人权, 例如国际恐怖主义和分裂主义势力的活动、有组织的跨国犯罪以及跨国公司的某些行为等。在国际经济活动中, 跨国公司的活动可能严重地侵犯人权。尽管国际社会对跨国公司人权责任的性质和范围还存在不同认识, 但至少在劳工保护、环境保护、结社自由、种族歧视、少数群体权利等方面, 跨国公司的人权责任问题已得到愈来愈多的承认。跨国公司在东道国的实体侵犯雇员正当工作权利或其生命健康、对东道国环境造成严重损害、或侵犯少数群体权利的案件时有发生^[3] (第 42 页)。又据媒体报道, 在尼日利亚等国家甚至发生了跨国公司雇用的保安人员在圈地和保护公司设施的过程中折磨和杀戮当地居民的事件。凡此种种均表明: 跨国公司的某些行为可能严重侵犯国际社会某些人的人权。

现在的问题是: 如果跨国公司应对其侵犯人权的行为负责, 那么它承担人权责任的国际法和国内法依据是什么? 或者说对跨国公司侵犯人权的行为到底存在着何种规制? 本文试图根据现有国际法、相关国家的国内立法和跨国公司自律规范等对这个问题做出回答, 并对相关法律法规的改进作一初步的探究。

一、关于跨国公司人权责任的国内法: 东道国法律和母国法律

1. 东道国对跨国公司的管辖

跨国公司设立在东道国的实体不论采取何种形式, 均须服从东道国的属地管辖。但是, 由于跨国公

司又是其母国的实体,母国在一定情况下也会对位于东道国的实体主张和行使属人管辖权,这样就可能在属地管辖和属人管辖之间发生冲突。在发生管辖权冲突时,属地管辖权应当优先行使,因为属地管辖权是一国主权的重要属性,“尊重外国属地最高权的行为,必然禁止国家作侵犯外国属地最高权的行为,虽然依据其属人最高权,这些行为是属于职权范围内的。”^[4](第 222 页)在这个意义上,东道国对跨国公司的规制应当在对跨国公司的整个国内法规制框架中居于主导地位。在人权保护方面,东道国规制有一些成功的例子。例如,在 20 世纪 60 年代以前,一些跨国公司位于东道国的子公司不允许其雇员自由地组织或参加工会,此后,一些东道国在本国公司法里就加入了跨国公司员工组织工会的权利的规定。

事实上,至少在人权保护的领域,东道国对跨国公司的规制一直是心有余而力不足。究其原因,东道国在这方面存在着一些实际困难:跨国公司具有国际性和流动性,许多跨国公司富可敌国,具有抵制东道国经济或法律制裁的能力,例如它们可以把其分支机构从实施制裁的东道国转移到更为“友好”的国家去,许多东道国因为严重依赖跨国公司的投资发展本国经济而不敢轻易对之采取制裁措施^[5](P. 542)。另一个实际问题是,落后的东道国(主要是一些发展中国家)往往缺乏监管跨国公司的专门技术,例如在跨国水污染或空气污染案件中对跨国公司行为环境影响评价就需要专门的技术。总之,尽管东道国主观上都希望强化对跨国公司的规制,在目前的国际经济秩序下,以其国内法措施规制跨国公司的人权责任是十分困难的。

2. 母国对跨国公司的管辖

跨国公司的母国通常是发达国家,而且其管理中心通常也设立在发达国家。由于母国拥有属人管辖权,在某些情况下它可以对位于东道国的子公司或其它实体行使管辖权,即将其内国法加以域外适用。母国域外管辖的依据从实体法的角度看主要有两个:一是效果原则,即当公司在国外的行为对国内产生“效果”时,就对其行使管辖权。这一原则是美国法院在 1948 年“美国铝公司”案中提出的。另一原则是单一实体原则,当跨国公司的母公司完全控制了其子公司,母子公司作为一个实体行动时,可无视它们各自具有的独立的法人人格,将其作为一个实体来进行管辖。例如,在“商业溶剂公司案”和“大陆制罐公司案”中,欧共体就是依据单一实体原则,把外国母公司及其位于欧共体的子公司作为一个单一实体,对其行使管辖权的。在实际运用上述原则时,某些母国还结合诉讼法上的“不方便法院”原则:当母国觉得自己在案件中并无特别的利益或者在外国法院审理对自己更为有利时,便以“不方便”为由拒绝管辖。例如,在印度博帕尔毒气泄漏案中,受案的美国法院就以“不方便法院”为由驳回了印度原告的起诉,尽管有足够证据表明印度法律不能对原告提供充分的补偿^[6](第 1-39 页)。但是,当母国觉得案件的审理涉及本国利益的时候,便可对“不方便法院”原则作出十分宽松的解释,以使自己获得对案件的管辖权。因此,“不方便法院”在实践中经常被滥用以规避跨国公司的人权责任。

毫无疑问,母国对跨国公司境外活动的规制,是确保跨国公司尊重和遵守国际人权标准的强有力手段。但是,就现时的国际人权法而言,一国只对自己侵犯人权的行为承担国家责任,而无须对其国民(包括跨国公司)侵犯人权的行为承担国家责任,换言之,母国可以出于国际政治经济情势的需要自愿对其国民侵犯人权的行为加以制裁,但如果它没有这样做,并不产生国家责任,因为在国际人权法里不存在这种强制性规范。大多数母国不愿意积极地监管跨国公司在海外的行为,因为这种监管可预见的法律后果就是使后者在国际竞争中处于不利的态势。

二、跨国公司人权责任的非正式规制

1. 非政府组织的规制

一些非政府组织(NGO)在调集和运用公众舆论以监督跨国公司方面做了许多卓有成效的工作^[7](P. 957)。很多知名的跨国公司如雀巢(Nestle)、壳牌石油(Royal Dutch Shell)、耐克(Nike)等海外经营活动都曾遭致过非政府组织的严厉批评。在 20 世纪 90 年代,石油行业的跨国公司尤其成为非政府组织关注的焦点。在这种背景下,非政府组织与跨国公司关于行为伦理和人权的对话逐步增多起来。非政

府组织的努力得到了国际社会的积极评价,因为跨国公司的经营者们不可能是人权问题专家,在遵守和执行人权标准方面他们需要外界的帮助。另一方面,跨国公司也不敢忽视非政府组织的声音,因为对跨国公司的不利舆论会直接影响其市场营销,或导致消费者抵制其产品,或者有关国家政府较为严厉的制裁。

从实践来看,非政府组织的规制的确产生了一些积极的效果。例如1998年5月,为了回应国际媒体对NIKE公司人权纪录的猛烈抨击,NIKE的首席行政执行官宣布在其亚洲的制造厂实行新的劳工标准,包括提高最低工资标准、改善厂房空气质量、允许非政府组织和外部审计有更多机会进入NIKE的制造厂、扩展雇员的教育培训、资助大学科研机构有关“全球化生产与负责任的商业实践”的研究。从NIKE的网站上看,它在社区事务、多样性、环境保护等诸多方面作了诸多承诺,并辟有专栏讨论“负责任的商业实践”问题,这些承诺的许多内容实际上都涉及到人权责任。此外,来自非政府组织的压力还使得许多跨国公司不敢与某些人权纪录很糟糕的政府合作。最后,一般民众的批评也促使跨国公司制定内部行为守则来加强自律。应该指出,不管是非政府组织的公开性活动还是一般民众的舆论批评都有局限性。究其原因,首先,跨国公司的强大实力使它总是处在与消费者信息不对称的位置;第二,一些消费者担心对跨国公司的过激行动会使产品价格抬高,而自己将成为价格抬高的最终承担者,甚至搞得无法获得产品,于是两害相权取其轻。

2. 跨国公司的自律规范

20世纪90年代以来,跨国公司自愿采用自律性行为守则的做法渐成趋势。例如,丰田汽车公司在“丰田指导原则”中提出:公司坚持国际公认的企业道德标准,通过重视安全和环境问题,为各地人们的生活更美好服务,公司要成为每一国家相关社区有贡献的一员;英荷壳牌石油公司在其“一般经营原则”中表示:处理经济事务要本着一个有责任心的社会企业成员的身份,遵守所在国有关安全、环境标准和社会准则的法律和规定,同时公司政策应符合国际上现存的多国企业行为准则。^[8](第108-111页)。又据1997年英国商业伦理研究所对全英500家最大公司的研究,1987年仅有18%的公司采用了自律守则,1995年这一比例上升为47%,而1997年达到了57%。这些行为守则涉及诸多事项,其中就包括了人权。例如,一些行为守则规定了公司愿意前往投资的国家条件(人权记录良好),或者可接受的合作伙伴的行为标准^[9](P.282)。这表明,跨国公司日益重视国际人权保护,并开始自愿地将人权保护当做自己的责任,这是一件令人高兴的事。尽管如此,我们不能对跨国公司的自律规范的有效性估计过高。首先,这种自律规范只能规制那些已采用的公司,还有不少跨国公司没有或不愿采用;由于缺乏强有力的履行保证和外部监督机制,在利害攸关的时刻,公司推翻自我约束易如反掌。正因为如此,跨国公司的自律不足以成为其承担人权责任的有效保障和法律依据。

三、对跨国公司的国际法规制

对跨国公司的国际法规制最早可以追溯到1962年联大《关于自然资源永久主权宣言》的发表。在该宣言中,联大承认国家对一切自然资源享有不可剥夺的永久主权,为开发自然资源而被引进的外国资本,必须遵守东道国法律,服从东道国管辖,在一定条件下,东道国有权对外国投资进行国有化和征收。1974年,联大《关于建立国际经济新秩序宣言》重申了东道国对外国投资的管辖权。此后,联合国跨国公司委员会主持起草了《跨国公司行动守则(草案)》(以下简称《守则》),制定了良好的跨国公司行为标准。关于跨国公司活动的规范是《守则》的核心部分,草案条款关于经济、财务和社会问题的规定主要涉及对投资的所有权和控制权、国际收支和金融财务、转移定价、税收、竞争和限制性商业惯例、技术转让、消费者保护、环境保护等问题,并大体上达成一致。草案历经几次修改,最新文本制定于1990年,1992年联大还对该文本进行了一次讨论。如果《守则》获得通过,无疑将在对跨国公司的国际法规制方面居于核心地位。但是,由于资本输出国和“77国集团”对《守则》的内容、法律性质以及与一般国际法的关系等问题的态度很不一致,制定《守则》的工作现在实际上已被无限期搁置。不过,即使该草案获得正式

通过,其履行条款也显得软弱无力,因为它对违反守则的跨国公司未能给出任何有效的制裁措施。

此外,还有国际劳工组织(ILO)制定的有关劳工问题的守则,以及经合组织(OECD)制定的仅在经合组织国家内部有效的自律守则。综观这两个守则,它们仍然强调国内法在规制跨国公司方面的主导作用,但由于现有国内法(包括东道国法律和母国法律)的局限性,跨国公司的人权责任问题还是没有得到根本解决,或者说这些守则不能从根本遏制跨国公司侵犯人权的现象。经合组织的守则仅在 30 多个富国组成的“俱乐部”内有效,而跨国公司的人权责任却集中发生于发展中国家,这就使该守则的实际效用大打折扣。

四、强化跨国公司人权责任框架的思路

由以上分析可以看出,现有的跨国公司人权责任框架不足以让跨国公司承担起应有的人权责任,为此,必须对之加以改进和强化。这种强化可以从两个方面着手:一是以国际条约强化母国对跨国公司的规制责任,二是制定有约束力的直接适用的国际法规则。

1. 以国际人权条约强化母国对跨国公司的规制责任

根据现有国际人权法,母国一般说来不对其跨国公司侵犯人权的行为承担国家责任。因此,改进的方法之一就是扩展现有国际人权法的水平效力范围,使母国承担起对跨国公司侵犯人权行为的规制义务,并对公司在海外侵犯人权的行为承担国家责任。要达到这种效果,方法之一是对现有国际人权条约的管辖权限制作出扩充解释。例如,《公民权利和政治权利国际公约》第 2 条(1)款规定成员国对在其领土和管辖范围内履行公约负责。作为监督公约实施的机构,联合国人权委员会对此作了扩充解释,即如果受谴责的行为是由成员国的机构作出的,那么该国的责任扩展到其领土和管辖范围之外。但是要真正确立母国对跨国公司人权责任的监管责任,仅靠对现有条约的扩充解释还不够,还必须对现有国际人权条约做出修改,或制订新的国际人权条约,其中规定:如果缔约国疏于追究其跨国公司的人权责任,该国就要为此承担国际人权法上的责任。应当指出的是,强化母国的域外管辖权可能会激化它与东道国属地管辖权的冲突(本文在前面也支持了属地管辖权优先的主张),东道国有理由担心,母国域外管辖权可能演变成披上人权保护外衣的大国政治工具。但是,不管是否强化母国的属人管辖权,这两种管辖权之间的冲突总是存在的。

2. 制定有约束力的直接适用的国际法规则

另一种思路是制定一套有约束力的直接适用的国际法规则,规定跨国公司的人权责任。为走出《跨国公司行动守则》(草案)被搁置的窘境,联合国可以授予跨国公司委员会一定的行政权利,例如直接调查跨国公司侵犯人权的行为。该委员会对跨国公司不法行为的谴责具有很大的影响力和震慑力,其效果远胜过一般的非政府组织。

对跨国公司采取直接的国际法规制有诸多优势。首先,它对跨国公司人权义务将提供明确统一的界定和解释;第二,新的国际法规则将会更加顾及各国经济水平和法律文化的差异,从而使发展中国家和发达国家都比较容易接受其规制;第三,直接适用的国际法规则有助于打破传统国际法的“国家中心主义”。由于跨国公司的勃兴,民族国家实际上早就失去了对全球资源的垄断,而这种垄断正是过去若干世纪里“国家中心主义”的逻辑基础。国家法和国际人权法要向前发展,就必须考虑到主体多元化的现实,否则就难以对某些国际事务发挥应有的调整作用。因此,从一个比较近的时期来看,第一种思路,即强化母国责任的思路更为可行。但是最终的改进则必须是两种思路的结合。

在人权成为时代主流的国际社会,跨国公司只有按照合乎人权的标准行事,才能实现权利与义务的平衡。从一个长远的观点看,跨国公司按照合乎人权的标准行事,能使自己树立良好的国际形象,提高员工的风纪和精神面貌,减少劳资方矛盾以及和消费者的对立。合乎人权标准的行为方式还有助于改善发展中国家和不发达国家的经济社会条件,促进发展,反过来创造出更有利于跨国公司贸易和投资的稳定的国际环境。为了确保跨国公司在国际经济活动中普遍尊重和遵守人权标准,联合国、各国政府以

及非政府组织应当通力合作,继续推进《跨国公司行动守则》所确立的跨国公司良好行为标准,争取尽早在国际法框架中导入普遍接受的跨国公司人权责任的最低标准。

[参 考 文 献]

- [1] 王铁崖. 国际法[M]. 北京: 法律出版社, 1995.
- [2] KAMMINGA, M, S. Zia-Zarifi. Liability of Multinational Corporation Under International Law[M]. Kluwer : Kluwer Law International, 2000.
- [3] 余劲松. 跨国公司的法律问题研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1989.
- [4] 奥本海. 奥本海国际法: 上卷(第一分册)[M]. 北京: 商务印书馆, 1981.
- [5] LIPPMAN, M. Transnational Corporations and Repressive Regions: The Ethical Dilemma [J]. Cal. West International Law Journal, 1985, (15).
- [6] 姚梅镇, 余劲松. 国际经济法成案研究[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 1995.
- [7] SPIRO, P. J. The Decline of the Nation State and its Effect on Constitution and International Economic Law-New Global Potentates: Nongovernmental Organizations and the ‘unregulated’ Marketplace” [J]. Cardozo Law Review, 1996, (18).
- [8] 何 易. 试论跨国公司的责任理论[J]. 河南省政法管理干部学院学报, 2001, (6).
- [9] LANDY, B. M. One Corporation’s Attempt to Define and Play a Role in the Global Environment: Some Observations on the Standards for Social Responsibility of the Timberland Company[J]. American Society of International Law, 1994, (1).

(责任编辑 车 英)

On the Human Right Accountability of Transnational Corporations

HE Yi

(Law School, Zhongnan University of Economics & Law, Wuhan 430074, Hubei, China)

Biography: HE Yi (1969-), male, Doctor, Lecturer, Law School, Zhongnan University of Economics & Law, majoring in international economic law.

Abstract: The legal foundations of TNCs’ human rights accountability include domestic law (law of host states and home states), international rules of law and informal regulations (NGO’s monitoring and TNCs’ self-regulations). Informal regulations on TNCs cannot act as effective measures to guarantee the undertaking of human rights accountability. Two measures shall be taken to strengthen TNCs’ human rights accountability: one is to strengthen home states’ responsibility on regulating TNCs behavior in relation to human rights, the other is to adopt binding and directly applicable international rules of law.

Key words: TNCs; human right accountability; regulation of international law