

比利時 NAP

(一) 比利時 NAP 介紹

在論述架構上，針對比利時商業與人權國家行動計畫，本報告與前開英國 NAP 採取同樣的主題架構，以利相互比較與參照，亦即：

1. 研提 NAP 之組織與沿革；2. NAP 的內容架構；3. 支柱一：國家保護人權義務之相關內容；4. 支柱二：企業尊重人權之相關內容；5. 支柱三：有效救濟管道之相關內容。

以下，即循此討論結構，先探討比利時商業與人權國家行動計畫之內容：

1. 研提 NAP 之組織與沿革

由比利時聯邦行政部門及區域實體之代表組成的跨部會永續發展委員會（the Interdepartmental Commission for Sustainable Development, ICSD）社會責任工作小組（Social Responsibility Working Group）匯總國家行動計畫之內容，並由比利時外交部主導及負責 NAP 之研提與出版。

2. NAP 之內容架構

比利時 NAP 共分為六大部分：第一部分：簡述 UNGP、《OECD 多國籍企業指導綱領》、ILO 等關於商業與人權之國際文件；第二部分：概述起草國家行動計畫之過程，期間進行 2 次利害關係人諮商，將利害關係人關切議題列為優先處理事項；第三部分：陳述 NAP 之範圍，因 UNGP 支柱二聚焦在企業尊重人權議題，故 NAP 未深入處理該議題，而聚焦在 UNGP 支柱一「國家保護人權義務」及支柱三「確保受害者獲得有效救濟」；第四部分：簡述比

利時商業與人權架構。第五部分：NAP 之監督，ICSD 社會責任工作小組每年定期評估本行動計畫之執行，並基於該等評估撰寫進度報告，公布在網站：<http://www.rs.belgium.be>。第六部分：計畫採行之行動。

3. 支柱一

針對支柱一國家保護義務部分，比利時憲法第二部分「比利時人及其權利」承認大量基本公民、政治、經濟、社會及文化權利，且比利時簽署及批准多數國際人權公約，例如：《世界人權宣言》、《公民權利與政治權利公約》、《經濟、社會及文化權利國際公約》、國際勞工組織之多數公約、支持《OECD 多國籍企業指導綱領》。支柱一國家保護義務部分，比利時 NAP 採行之具體行動包括：

(1) 國家監管及政策職能

為企業及組織研提人權工具包

促進與人權及企業社會責任相關之既有倡議。

在海外經貿訪問期間，提升企業對於人權議題之意識。

強化公共服務部門與積極參與人權及國際創業領域之各種組織之間的合作。

利用 CSR 晴雨表監督比利時企業 CSR 及人權之發展。

促進採行負責任供應鏈管理之中小企業之良好實踐，尤其是利用 CSR Compass 工具。

就比利時在人權方面之行動，向比利時一般大眾及相關組織提供更佳的資訊，以提升對此議題之認識。

利用部門別方式，鼓勵負責任之供應鏈管理。

(2) 國家與企業之關連

將人權及企業社會責任標準納入比利時發展合作策略，以支持當地私部門之發展。

改善聯邦及區域政府間之協調，將人權及企業社會責任標準納入國家援助政策。

在政府採購中，加強及監督對於人權之尊重。

評估旨在促進對社會負責任生產之比利時標章。

促進對社會負責之國營企業

(3) 確保政策一致性

持續履行比利時之承諾，並在國際人權方面發揮領導作用。

促進社會關係，包括人權。

倡導在自由貿易協定中深度整合「永續發展」(包括人權)。

特別關注 ILO 一系列處理婦女權利公約之批准、支持及促進。

特別關注 ILO 一系列涵蓋工作健康及安全之公約之批准、支持及促進。

提升比利時企業關於反貪腐議題之意識，並強化比利時在此議題之承諾。

執行佛拉蒙「國際永續創業」行動計畫。

利用歐洲之既有系統。

強調企業實踐典範。

在尊重人權領域訓練企業。

武器、彈藥、軍用物資及執法設備以及兩用物品之進出口

與過境。

4. 支柱二

針對支柱二企業尊重人權部分，比利時政府表示期待並鼓勵企業落實 UNGP 支柱二，其 NAP 採行之具體行動包括：

(1) 鼓勵國際架構協議。

(2) 評估旨在促進對社會負責任生產之比利時標章。

(3) 人權盡職調查：

在企業管理機構納入盡職調查原則。

促進社會關係，包括人權。

利用 CSR 晴雨表監督比利時企業 CSR 及人權之發展。

促進採行負責任供應鏈管理之中小企業之良好實踐，尤其是利用 CSR Compass 工具。

執行佛拉蒙「國際永續創業」行動計畫。

促進人權領域之知識分享。

在尊重人權領域訓練企業。

5. 支柱三

針對支柱三有效救濟部分，比利時 NAP 採行之具體行動包括：

(1) 國家司法/非司法申訴機制

編撰政府救濟機制之手冊。

提出建議，以改善進入救濟機制之管道。

對海外比利時代表分送人權工具包及救濟機制手冊，提升其等對於此議題之意識。

強化 OECD 國家聯絡點。

(二) 比利時 NAP 之綜合評價及值得參考之處

1. 不一昧求快的 NAP 擬訂過程：

自 2017 年 7 月起，比利時制定了《企業與人權國家行動計劃》。國家行動方案政府的批准是漫長過程的結束，始於 2013 年底。對於每一個國家而言，這都是一段漫長的歷程，過程時而起伏，有時是需要加速，有時則是需要適時減速。

2. 國家（聯邦）與地方的協力：

就比利時而言，國家行動方案是一項國家級的計劃，這點算是非常重要。因為比利時的政府體制，聯邦政府與比利時不同區域之間進行了討論，並達成共識。商業與人權是一個非常廣泛的概念，與不同的政策領域和施政能力相關聯，因此，必須將這些內容都反映在國家行動計劃中，以解決商業與人權的各個不同方面。該行動計劃還基於該國整體較大的“CSR 藍圖工作”。該過程的協調，由各政府部門間永續發展委員會負責。在該委員會中，所有聯邦政府以及不同的比利時地方政府都有代表。外交部和聯邦政府為永續發展設立類似政府間的“合資企業”以簡化整個過程。現在，許多政府主管部門已經完成訂定該 NAP，於 2015 年初完成，並且迄今持續修改之中。在此過程中，比利時政府已採取了一系列步驟，例如基礎分析（類似政策評估與法規衝擊分析）和多方利益關係人諮詢。

3. 堅強紮實的利害關係人溝通程序：

在此過程中，包括不同的利益相關者之群體也非常重要。在不同場合，利益相關者的投入，使國家行動方案成為可能。有 51 個民

間社會組織參與其中。最重要的是，比利時政府還諮詢了幾個公認的利益相關者委員會，例如聯邦永續發展委員會、政策協調發展委員會、消費者委員會和中小企業委員會。在比利時，社會對話仍然非常重要，為此國家行動方案，比利時政府還徵求了全國勞工委員會，中央經濟委員會的意見，在該委員會中，雇主和工會均以平等的方式代表了該委員會。

比利時國家行動計劃與相關的制定行動，係由比利時外交部（人權部門）和聯邦永續發展研究所（FISD，總理與副總理）領導。FISD 主持跨部門永續發展委員會，所有聯邦和地區/社區行政管理機構均派代表參加。在該委員會中，FISD 主持了負責起草 NAP 商業與人權以及其他相關活動（例如與相關利益相關者的對話）的工作組。參與此工作組的其他部門包括經濟部，勞動就業部，司法部，總理辦公室和比利時聯邦環境部，以及地區和社區的不同部門官員。在初步階段已與利益相關者（企業，公民社會，工會）進行了協商，並在此後進行了進一步的協商。

4. NAP 內容連結國際條約之內涵：

比利時是 1976 年《經合組織跨國企業準則》的最早簽署國之一，自 1980 年以來一直是經合組織的聯絡點。繼 2011 年通過《聯合國指導原則》和《歐盟人權與民主行動計劃》之後，比利時政府已經制定一項專門針對企業與人權的國家行動計劃，以解決現有差距。

比利時除國內層次完成起草其國家行動計劃《商業與人權》，並組織了一系列專題討論會和活動，以在國際層面，以及在歐盟和聯

合國內部推廣這一問題。例如：比利時是《歐洲人權公約》的簽署國，也是歐盟的成員，致力於實現《歐盟基本權利憲章》中確立的價值觀。

比利時承認這方面的決定，無論這些決定來自盧森堡的歐盟法院還是斯特拉斯堡的歐洲人權法院。

比利時也批准了《羅馬規約》，並承認國際刑事法院。

比利時也是《經合組織反賄賂公約》的簽署國，並已對其《刑法》進行必要的法律修正，以確保比利時公司根據其在經合組織的承諾，對比利時司法機構在國外的腐敗行為具有域外管轄權。

最後，比利時在 1993 年通過了關於最嚴重違反國際人道主義法的治外法權的立法。如果符合某些條件，則該法律還允許個人在比利時境外犯下嚴重罪行時向企業提出投訴。

5. 國家方案劃定最優先事項：

自 2011 年 6 月以來，比利時政府已採取步驟解決的前 5 大優先事項，以及優先考慮的企業與人權議題類型有：歧視、性騷擾、其他核心勞工權利（包括結社自由和工會權利）、婦女權利、對兒童的影響，包括童工。

針對反歧視行動，比利時議會自 2011 年以來已採取了一系列立法措施，將改善企業在各個領域對人權的影響。例如，在男女歧視方面，比利時議會於 2014 年 4 月 22 日通過了一項法律，以消除男女之間的工資差距。還開發了許多指南和培訓，以使個人和公司對此問題有所了解並提供資訊。關於企業社會責任，比利時於 2006 年通過了首個企業社會責任行動計劃。後者於 2010 年進

行了更新。在已經完成的《企業與人權國家行動綱領》的框架內，將進行新的更新。

6. 強化救濟制度的有效性：

希望向企業投訴比利時境內發生的侵犯人權行為的個人，團體或組織可以向當地法院處理此類投訴。最近的立法使“集體訴訟”訴訟在許多情況下更容易獲得。此外，比利時已經批准了主要的國際人權條約，並認可了比利時已批准的所有人權條約下的調查和個人申訴機制，包括《經濟、社會與文化權利國際公約》的申訴機制。

比利時國家行動方案包含 33 種不同的行動。大多數行動都可以與商業與人權的第一支柱聯繫在一起：國家的保護責任。

比利時特別值得提及的是第三支柱中的一項具體行動：獲得補救，因為這是他們的特色。行動包括規劃比利時（以及國際一級）所有不同的國家司法和非司法機制的藍圖，這些機制可以提供補救途徑。這是比利時首先要實施的行動之一。該報告由比利時的安特衛普大學法學院完成。結果被翻譯成易於閱讀、易於理解和實用的小冊子，其中解釋了最有用的基於司法和非司法的國家機制和程序的內容、方式、地點，條件和預期結果。該手冊有 4 種語言版本，將分發給所有利益相關者以及比利時各階層，律師和法官，也將在比利時大使館和領事館中提供。它也可以作為比利時 NAP 本身在線上獲得的資源。

7. 持續追蹤、監測、報告和審查之機制：

NAP 還包括監視過程。每年，比利時政府跨部門間永續發展委員

會必須在其年度報告中報告實施進展情況。該報告將發送給聯邦議會的所有成員，還將發送給不同的利益相關者委員會。預計三年內所有利益相關者都將進行評估和更新。行動計劃的執行情況將由 CIDD 工作組每年進行評估。在此評估的基礎上，將準備一份進度報告並發佈在網站上。

該報告也將作為 CIDD 提交給政府，議會和 IFDD 的年度報告的附件。作為參考，該文件還將發送給參與國家行動計劃編制磋商的各個諮詢委員會。

與利益相關者一樣，計劃在政府批准行動計劃後的三年內評估 NAP 和行動的執行情況。在進行此評估時，可能會決定修改或更新 NAP。如果需要，基礎內容也會被更新。該國家行動方案指出：“如有必要，利益攸關方將參與行動的執行（可能通過諮詢委員會）”。

(三) 比利時商業與人權領域之發展趨勢

1. 布魯塞爾移民多元社會的變遷：

在申根區遷徙自由的原則以及全球化浪潮下，現今西歐各大都市都是眾多文化、種族的聚居地，然而布魯塞爾可能是其中最極致的一個。

從 1960 年代政府引進摩洛哥、土耳其勞工，到 21 世紀初期波蘭、羅馬尼亞等地移工湧入，以至近年興起的中東難民潮，位於歐洲中心的布魯塞爾一直是各方文化的交匯之地。2013 年統計，布魯塞爾的穆斯林居民占了 26%，遠高於鄰近巴黎的 15% 和柏林的 9%；根據 2015 年世界移民報告 (World Migration Report)，

布魯塞爾現有的 117 萬居民中，62% 都不在比利時本地出生，比例為全世界城市第二高，僅次於全球商業密集的杜拜。

另一方面，大量的移民人口，也促使本地人口移出這個城市。而「混在一起」正是他們選擇移出的理由。比利時魯汶大學一項研究指出，63% 的比利時人住在只有本地人的社區；身處文化多元的國家，卻只有 46% 的比利時人與移民背景的朋友往來。如今蕭條的運河，在 70 年代以前一直是工業與經濟的重心，運輸大量煤礦，各式工廠沿河密集設立。儘管周遭環境不佳，便宜的房價仍吸引中下階層的工人就近居住；1960 年代比利時政府大量引進的摩洛哥、土耳其移工，都以這個區域為主要聚居地。70 年代產業結構轉型，工業漸漸衰落，本地工人紛紛轉行、搬遷後，貧窮地區仍然貧窮，居民卻從低階勞工轉成了移民。

居民的低收入也反映在地方政府的稅收上，布魯塞爾常被歐盟外派人士抱怨基礎建設老舊、公共運輸不便，於是表面頂著「歐盟總部」、「民族大熔爐」光環的布魯塞爾，似乎本身就已經是一個被大多比利時人在心裡劃界開來的地區，只屬於工作，不屬於生活；只作為象徵性的首都，而平行於比利時社會。

2. 不斷隨時間演進與細緻化的 NAP：

比利時於 2017 年 7 月通過了首個國家行動計劃（NAP）商業與人權。國家行動計劃是 2013 年開始的進程的最成熟的階段，由跨部門委員會內部社會責任工作組領導永續發展（ICSD），由聯邦和聯邦實體的所有相關參與者組成。首先對比利時現有措施進行了規劃。與民間社會一起組織了利益相關者諮詢回合，並與各個

諮詢委員會進行了諮詢。這項工作產生了 33 項行動的國家行動計劃。這些行動的執行是聯邦行為體和聯邦實體的行為者的共同責任，每年由部門間可持續發展委員會內的社會責任工作組進行評估。

在《國家行動計劃》的背景下，開發了各種資源，為感興趣的個人和組織提供有關如何將人權納入企業和組織運作的更多解釋。這些包括：

人權工具箱（外部鏈接）提供了一系列易於使用的工具，可指導企業/組織及其利益相關者履行人權義務。

比利時關於獲得補救的小冊子（此超鏈接將在新窗口中打開），其中包含針對比利時侵犯人權行為的受害者的主要補救辦法。

3. 與聯合國永續發展目標(UN SDGs)與其他社會責任目標相結合：
比利時在國家行動方案中強調了國際方針和框架的重要性。在 NAP 中，我們與 UNGPB & HR 一起，還促進《2030 年議程》及其可持續發展目標的使用，關於跨國企業和國際勞工組織社會政策的三方宣言，經合組織準則，ISO26000 社會責任準則和倡議作為全球契約和全球報告倡議組織。通過推廣這些規範，準則和框架，我們希望加強這些規範，準則和框架，使之成為定性工具，在國際一級商定並與利益相關者協商與合作的工具。

在比利時國家行動計劃中，內容還與“社會責任”概念建立了聯繫。對於公司和組織而言，對人權的關注通常是其可持續和對社會負責的企業家精神方法的一部分。利益相關者的第一次諮詢表明，顯然傾向於合併兩個練習（企業社會責任行動計劃和企業與人權

NAP)，而不是兩個不同的行動計劃。

4. 持續檢討推動上產生障礙的重要因素：

比利時政府持續檢討推動上產生障礙的重要因素是：缺乏執行，監測和起訴的資源、缺乏對政府商業和人權的了解或認識、跨政府部門協調的挑戰。

而次要因素是：政府內部反對還是缺乏共識、經濟利益集團或商業協會的反對、支持說服其他國家起草和加強其有關人權的立法，並在這方面創造一個公平的競爭環境。

比利時的經驗告訴我們，在商業與人權這方面，編寫有關企業與人權的國家行動綱領的過程也是一個有力的催化劑，也是使政府，企業和民間社會對當前問題敏感的有用手段。

從這種角度來看，我國也可考慮將鼓勵合作夥伴也以透明和包容的方式起草自己的 NAP，並牢記與相關利益相關者進行磋商的重要性。

5. 外部之持續改革動力（如聯合國人權委員會之審查意見）：

儘管未進行徹底的國家基準評估，但比利時的 CIDD 工作組進行了差距分析，目的是在比利時聯邦和地區層面凸顯 31 項指導原則相關的現有實施方案。然後，將架構報告提交給由 Olivier De Schutter 教授（聯合國經濟、社會與文化權利委員會成員和前聯合國糧食權特別報告員）協調的學術小組。學術小組的任務只是檢查報告是否存在任何缺陷。

聯合國工商企業與人權委員會注意到，締約國於 2017 年 6 月 23 日通過了第一個“國家工商與人權行動計劃”。委員會肯定其中所

列的 33 項執行措施，但委員會感到關切的是，“行動計劃”純屬自願，缺乏有效的投訴制度和對受到報復者的支持機制。

聯合國委員會也建議締約國除了執行“國家工商與人權行動計劃”之外，再通過具有約束力的監管和規範框架，以：(a) 要求設在締約國的商業實體在國內外的業務和商業關係中開展人權盡職調查；(b) 追究商業實體對侵犯經濟、社會及文化權利行為的責任；(c) 讓包括受到報復者在內的受害人能夠通過司法和非司法機制尋求補救。

此外，聯合國委員會鼓勵締約國將這些內容納入其下一個工商企業與人權國家行動計劃。委員會請締約國參照其關於國家在工商活動中履行《經濟社會文化權利國際公約》規定的義務的第 24 號一般性意見(2017 年)。

6. 內部之持續改革動力（如利益相關者對國家行動計劃的看法和分析、國家政策基準評估）：

由於 NAP 只是最近才發布，因此利益相關者的評論和對該文檔的審查仍在進行中。AchACT 是比利時的非營利組織，在與會的利益相關者中，最近對最終 NAP 進行了分析。他們在批評中認為，國家行動綱領“基於對公司對人權的過時觀念”，即該計劃“幾乎完全基於過去十年來已顯示出其在尊重和維護人權方面無效的公司的自願倡議”。他們還提到，國家行動方案“沒有考慮到按照聯合國《企業與人權指導原則》的建議，在促進自願倡議和具有約束力的監管框架之間採取混合措施的必要性。”一些主要擔憂是，該計劃並未針對公司在人權盡職調查和供應鏈透明度等核

心問題上採取強有力的政治措施。但是，該組織確定了 NAP 的三個領域，可以為有效地加強公司及其關聯公司對人權的尊重提供機會。這些是“公共採購”；“對“孟加拉國消防和建築安全協議”的支持；和“改善侵犯人權行為受害者獲得補救的機會。”

7. 我國與歐盟、比利時的人權對話與合作：

歐盟執委會於 2003 年 3 月 10 日在我國設立「歐洲經濟貿易辦事處」，我於 2005 年 6 月 20 日將原「駐比利時臺北代表處」改制為「駐歐盟兼駐比利時臺北代表處」，負責推動我與歐盟、比利時、盧森堡間各項業務。目前我國在歐盟 27 個會員國設有 18 個代表處、3 個辦事處；歐盟及其 15 個會員國，共在臺設立 19 個駐臺機構，彼此聯繫互動良好。

面對武漢肺炎(COVID-19)疫情在全球肆虐，蔡總統於 2020 年 4 月 1 日宣布我政府第一波國際人道救助行動，表示將捐贈口罩給疫情嚴重的歐、美國家第一線防疫醫護人員，歐盟執委會主席馮德萊恩（Ursula VON DER LEYEN）於 4 月 1 日，代表歐盟公開推文感謝臺灣捐贈外科口罩給歐盟及其會員國，肯定臺灣的善舉展現出「團結更強大」(Stronger Together)。

鑒於歐盟在國際間之影響力日增，爭取美、日、歐之國際支持已為我外交工作之重要目標。本處致力於加強與歐盟各機構、學界、智庫、非政府組織及媒體等各界人士之互動及合作。臺歐盟雙方透過制度化平臺，就包括經貿、科技、教育、衛生、氣候變遷、循環經濟、勞動、漁業、數位經濟、網路安全及人權（含性別平等）等議題進行交流與合作。此外，雙方亦針對各項議題建立對

話交流管道，例如：2019 年 5 月 8 日在臺北舉行第 2 屆臺歐盟勞動諮商，討論勞動力發展及回應國際勞工組織未來勞動之百年倡議等；2020 年 7 月 15 日臺歐盟舉行第三屆人權諮商(因疫情以視訊會議方式辦理)，雙方再度確認堅守並促進民主、人權及法治價值之共同承諾，並就相關人權議題進行討論。

我國與比利時雖無正式外交關係，惟比國政府務實與我發展各項關係，雙邊政府及國會均有互動。比國各界並對我經貿實力及政治民主化頗為肯定，臺、比關係近年呈穩定發展。比利時在我參與國際組織案上係採取與歐盟一致立場，支持我「有意義參與」。就比利時國會關係部分，比利時參、眾兩院於 1993 年 12 月成立「比利時臺灣之友國會議員聯誼會」，兩國國會議員時相互訪，推動國會交流，比國會並曾數次通過友我決議案，最近一次為 2020 年 7 月。未來我國與歐盟、比利時應可就商業與人權議題，持續為雙邊人權對話與交流。