

荷蘭 NAP

為執行 UNGPs，歐盟執行委員會（European Commission，以下簡稱執委會）在 2011 年「歐盟 2011-2014 年企業社會責任更新策略」之通報中，鼓勵其會員國提出 NAP，荷蘭下議院亦提出類似的要求。

於 2012 年年中，荷蘭組成跨部會工作小組，以荷蘭外交部為首，負責統籌 NAP 之相關事宜，工作小組成員包括經濟部、財政部、安全及司法部與社會事務及就業部。工作小組比較 UNGPs 與荷蘭現行政策，並透過與商業團體、公民社會團體及相關專家等諮商、訪談，確認各界對於 NAP 之想法與關切的重點。

荷蘭外交部於 2014 年 4 月出版荷蘭 NAP，荷蘭 NAP 共有四大部分，第一部分簡介 UNGPs 之緣起與內容，第二部分介紹荷蘭現行保護人權之政策，第三部分介紹荷蘭政府諮商之結果及政府之回應，第四部分臚列荷蘭未來執行 UNGPs 之措施。以下概述荷蘭 NAP 第二至第四部分之內容。

第二部分 荷蘭現行政策

在荷蘭 NAP 中，荷蘭表示其已採行積極的政策，促使商業團體尊重人權，避免企業直接或在其供應鏈中發生侵犯人權之情事，荷蘭政府並期待企業於海外營運時，尤其是在法規標準或執行機制較寬鬆之國家投資時，應遵行與在荷蘭境內營運相同之 CSR 及人權標準。

荷蘭表示，國際企業社會責任（International Corporate Social Responsibility, ICSR）為永續、包容性成長之前提要件。企業於其供應鏈中應承擔社會責任，確保公平就業條件。為避免在供應鏈中侵害環境與人權、行賄、使用童工、或採行不當工作條件，荷蘭期待企業遵行「OECD 多國籍企業指導綱領」。

在荷蘭下議院於 2013 年 6 月發布之「Corporate Social Responsibility Pays Off」政策文件中，關於 ICSR，荷蘭表示將：(1)確保 CSR 架構之明確性，並使企業知悉該等架構；(2)透過經濟外交政策促使其他政府機關負起責任；(3)促進與利害關係人之透明對話；(4)樹立典範，例如制定永續採購政策；(5)促進企業尊重人權¹。在「Respect and Justice for All」政策文件中，更加強調執行 UNGPs 之重要性²。

荷蘭設有國家人權機構，監督相關法規是否符合荷蘭國家人權義務，

¹ Corporate Social Responsibility Pays Off. House of Representatives 26 485, no 164, June 2013.

² Respect and Justice for All. House of Representatives 32 735, no. 78, June 2013.

荷蘭國家人權機構就人權議題與企業及非國家部門展開對話，並進行研究、提出獨立性建議。

為改善農業及園藝部門之工作條件，荷蘭政府已與荷蘭農業及園藝聯盟及食品零售業達成協議，該協議適用於菇類與草莓生產、溫室園藝業及苗圃等高風險產業。超市不得再向未取得荷蘭標準化機構（Netherlands Standardisation Institute）認證之生產者進貨。在選擇供應商時，超市應特別注意供應商之員工工作條件，其得自社會事務及就業稽查部門取得相關資訊。

第三部分 諮商結果及政府回應

荷蘭政府與 50 名來自商業團體、公民社會團體及執行單位之代表、其他專家進行諮商，徵詢其等關於執行 UNGPs 之意見。為確保獨立性、獲取平衡觀點，荷蘭透過外部專家進行諮商，以反映所有相關機構之意見。

於進行諮商後，荷蘭政府列出 5 項議題：1.政府的積極角色；2.政策一致性；3.盡職調查；4.透明化與報告；5.救濟範圍。以下分述各議題之諮商結果及荷蘭政府之回應。

1.政府的積極角色

諮商結論為政府在執行 UNGPs 時，應更加積極。政府通常將其角色定位在促進者，較為被動。受訪者表示，其等常面臨政府不願參與多邊利害關係人倡議或產業倡議，且其等常耗時等待政府同意提供必要協助。政府應採取積極態度，以滿足其保護人權之義務。

在未來數年間，政府面臨的挑戰為即時確認荷蘭企業供應鏈之風險，政府應於國際供應鏈中，找出結構性的解決方案。就此，荷蘭政府已與紡織業部門進行合作，在 2013 年 6 月 20 日會議中，荷蘭紡織業組織提出處理成衣業人權議題之行動計畫，目標為改善全球紡織及成衣業之 CSR。該行動計畫將 UNGPs 及「OECD 多國籍企業指導綱領」列為指導原則。截至 2014 年底，附屬於該紡織業組織之企業至少有 50% 簽署該行動計畫，對外貿易及發展合作部長並呼籲紡織企業參與該計畫。

確保公平競爭環境

在諮商過程中，商業團體代表敦促政府在確保國際公平競爭環境上，扮演積極角色。荷蘭政府相信 OECD 在此議題上具重要地位。為營造公平競爭環境，並使「OECD 多國籍企業指導綱領」更具權

威性，荷蘭指派特使負責處理「OECD 多國籍企業指導綱領」主動議程（OECD Guidelines Proactive Agenda，下稱「OECD 主動議程」）。「OECD 主動議程」係於 2011 年納入「OECD 多國籍企業指導綱領」，以闡明該指導綱領在特定部門或業別之運用。在該議程中，OECD 與金融部門、採礦部門合作，釐清「OECD 多國籍企業指導綱領」之適用。OECD 與 FAO 合作，提出「負責任農業供應鏈指南」等指導原則，以作為農業部門落實 CSR 之指引。

荷蘭政府更透過聯合國、ILO、OECD 及歐盟等多邊場域達成此目標，荷蘭持續呼籲會員國執行 UNGPs。荷蘭並批准 ILO 之重要勞動基準，包括：禁止童工及強迫勞動、機會平等、待遇平等及結社自由等。ILO 8 項核心公約構成全球勞動基準，並在確保公平競爭環境上扮演重要地位。

人權與貿易訪問團

受訪者表示，政府應於貿易交流之過程中提倡人權議題，以滿足國家保護人權之義務。政府亦期待企業調查營運過程對於投資地社群所造成之負面影響，並採行措施以減緩該等負面影響。

在 2013 年 11 月 20-22 日，荷蘭首相 Mark Rutte 帶領貿訪團赴印尼，在與印尼總統會面之過程中，Mark Rutte 提出人權議題，並與荷蘭永續貿易倡議（Dutch Sustainable Trade Initiative, IDH）合作，開啟永續生產與貿易論壇。

2.政策一致性

於諮商過程中，受訪者表示政府機關有時會傳達相衝突之資訊。受訪者特別重視 CSR 及人權議題國際政策之一致性，並強調應於貿易與投資協定中納入 UNGPs。荷蘭政府承認無論在國內或國際層面，均應追求政策一致性。

荷蘭表示，「OECD 多國籍企業指導綱領」為政府期待企業落實 ICSR 之主要架構。該指導綱領結合 ILO 勞工標準等相關條款。政府期待國營企業遵循該指導綱領並報告其 CSR 政策。此外，政府以其他方式投資之企業，亦應遵循該指導綱領。

永續採購政策

在國家永續採購政策下，提供政府貨品或服務之企業被要求須尊重人權。自 2013 年 1 月 1 日起，在所有歐盟會員國中央政府之採購中已納入該等條件，並鼓勵其他層級之政府機關適用該等條件。

然而在訪談過程中，受訪者不認為永續採購政策在社會及人權標準面向上，可被視為是有效政策。企業常未能察覺風險，供應商應執行風險分析以顯現其等依據 UNGPs 尊重人權。

國際論壇

荷蘭政府將 UNGPs 視為對外及人權政策之一部分，政府可透過直接與其他國家政府機關聯繫、透過外交人員在多邊場域中提倡人權議題，而在部門別或多邊利害關係人倡議中扮演重要角色。

身為國際金融機構之股東，荷蘭要求應更系統性地關切人權議題，有效執行內部監督機制。荷蘭並透過多邊機構之計畫，協助促進人權，ILO 之「最佳工作計畫（Better Work programme）」即為適例。

「最佳工作計畫」係由 ILO 及國際融資公司發起，目的在改善柬埔寨、海地、印尼、尼加拉瓜及越南等國家紡織業之工作條件。「最佳工作計畫」將全球勞工標準轉化為具體行動，該計畫由公私部門提供資金，透過勞資雙方之合作，已顯著改善工廠勞工之工作條件。

貿易與投資協定

在諮商過程中，受訪者建議將 UNGPs 及「OECD 多國籍企業指導綱領」納入貿易與投資協定中。荷蘭政府已承諾在貿易及投資協定中納入貿易、投資與永續發展關係之明確條款。此外，相關協定中亦須納入促進 CSR 之條款。

歐盟之目標為在所有貿易協定中重申人權義務，例如：在歐盟、哥倫比亞及秘魯之自由貿易協定（Trade Agreement between the European Union and Colombia and Peru）中，第九篇「貿易與永續發展」即依據全球勞工及環境標準，納入執行及監督機制。哥倫比亞政府承諾每年就該篇之執行與公民社會團體進行諮商。

里斯本條約生效後，歐盟在直接外人投資事項上取得專屬權限。所有的歐盟投資協定將納入環境、勞工、永續性及透明化條款，此為荷蘭所樂見之事。

3. 盡職調查

在訪談過程中，受訪者指出政府應以企業瞭解之語言說明 UNGPs 之內容，認為政府未能明確表達對於企業在盡職調查面向上之期待。盡職調查為 UNGPs 之核心概念，流程為：

- 確認及評估人權影響，採取積極且持續措施，以瞭解既有及計

畫中之營運活動是否造成人權影響；

- 採行措施，並確認措施之有效性；
- 進行外部溝通，確認企業如何造成人權負面影響，尤其非企業本身、而是供應鏈所造成之影響；
- 盡職調查非一次性活動，應持續進行。

提升企業意識

荷蘭設有資訊策略，目的在提升企業對於盡職調查需求之認知³。研究顯示，於國際營運之中小企業需要相關實際資訊，荷蘭經濟部企業署及使領館為主要資訊提供者。對於欲採行盡職調查之企業，荷蘭政府提供數項協助，經濟社會理事會（Social and Economic Council，SER）⁴並持續研提新的協助措施。荷蘭政府支持、補助 SER 舉辦研討會，協助企業形塑其 CSR 政策，並幫助企業確認其等面臨之風險。研討會多由非營利組織 SHIFT⁵籌畫，SHIFT 之設立目的在協助企業及政府將 UNGPs 付諸實行。於諮商過程中，受訪者並建議應於教育過程中傳遞相關知識，使未來的企業家及經理人瞭解企業的社會責任。

使領館連結企業、政府及公民社會團體，宣導「OECD 多國籍企業指導綱領」及 UNGPs。於 2012 年 3 月，荷蘭駐哈薩克大使館舉辦 CSR 圓桌會議，哈薩克企業代表、政府機關及議員等均出席會議。使領館積極提供當地企業及公民社會團體 CSR 相關資訊，並確認國家別風險。

部門別風險分析

荷蘭政府已進行部門別風險分析，辨識負面社會影響之風險，設定優先處理風險之政策，協助企業落實盡職調查之責任。政府透過與特定部門之對話，探索如何改善人權現況。

荷蘭政府已與數個部門就盡職調查達成協議，協助企業移除執行上之障礙。相關自願性 CSR 協議之內容會依據問題之本質、企業之承諾等因素而不同。

³ Corporate social responsibility pays off, pp. 8-9, available at: <https://www.government.nl/documents/policy-notes/2013/06/28/csr-pays-off> (last visited: 2019.10.31).

⁴ SER, About the SER, available at: https://www.ser.nl/en/about_the_ser.aspx (last visited: 2019.10.31).

⁵ SHIFT, Our Story, available at: <https://www.shiftproject.org/who-we-are/> (last visited: 2019.10.31).

政府之盡職調查

在諮商過程中，受訪者建議荷蘭政府亦應就政府本身之活動採行盡職調查，例如：企業海外營運之補助或融資、出口信用保險等，政府應要求該等企業進行盡職調查。荷蘭政府目前已對所有補助申請者採行風險評估，估評架構會依據政府措施之本質、投資計畫之風險性高低而有不同。

以出口信用保險為例，利用出口信用保險之企業應簽署聲明，表明其將遵循「OECD 多國籍企業指導綱領」。荷蘭出口信用機構 Atradius DSB 負責執行盡職調查風險分析，提出申請之企業應提供必要之資訊，如拒絕提供，政府對於該筆出口交易將不提供保險。在「OECD 理事會就官方支持出口信貸及環境與社會盡職調查之共同辦法之建議」中⁶，訂有出口信用保險之盡職調查程序，該共同辦法適用於所有 OECD 會員國。

具法律拘束力之措施

對於是否應以法令規範荷蘭企業之 CSR 義務，政府與受訪者未達成共識，荷蘭政府將設立獨立委員會進行評估，將下列議題納入考量：荷蘭現行法規、鄰近國家執行 CSR 之狀態、相關法令對於企業及商業環境所造成之影響。

4.透明化與報告

在諮商過程中，受訪者表示應鼓勵或要求企業報告其人權政策及措施實施之結果，政府應考量該等要求對商業團體所造成之行政負擔。UNGPs 強調透明化及企業報告之重要性，尊重人權的義務不僅要求企業確認、減輕人權負面影響，更應與利害關係人進行溝通。

荷蘭於 2016 年 12 月 6 日將歐盟 2014/95/EU 特定大型企業及集團揭露非財務及多元化資訊指令（Directive 2014/95/EU on disclosure of non-financial and diversity information by certain large undertakings and groups）轉化為內國法⁷。荷蘭鼓勵企業依循透明化標準發布企業社會報告，持續遵循《公司治理準則》（Corporate Governance Code），CSR 應成為企業精神之一部分。

⁶ OECD Recommendations (Common Approaches), available at: <http://www.oecd.org/tad/xcred/oecd-recommendations.htm> (last visited: 2019.10.31).

⁷ Act implementing the Directive on disclosure of non-financial information and diversity, available at: <https://www.stibbe.com/en/news/2017/april/act-implementing-the-directive-on-disclosure-of-non-financial-information-and-diversity> (last visited: 2019.10.31).

5.救濟範圍

關於 UNGPs 支柱三「提供受害人有效救濟」，政府在此扮演重要的角色。救濟制度包含以國家為基礎、非以國家為基礎，司法、非司法之救濟管道。

司法機制及非司法機制

依據荷蘭民法，於荷蘭受害之人得向民事法院提訴請求補償。在非司法機制上，荷蘭設有國家聯絡點推廣「OECD 多國籍企業指導綱領」，協調公民社會團體與企業間之對話，並處理申訴案件。

法律扶助機制

荷蘭設有法律扶助機制，於受害者在荷蘭向母公司求償時，非荷蘭國民亦得申請法律扶助。對於司法救濟制度較不健全之國家，荷蘭承諾協助強化該些國家之商業環境、國家法制，並與國際發展法律組織（International Development Law Organisation）等單位形成策略夥伴關係，支持法制建構發展。

第四部分 執行 UNGPs 之措施

綜合前述諮商結果及政府回應，荷蘭於國家行動計畫第四部分臚列執行 UNGPs 之措施，分述如下：

1. 政策一致性

- 研發線上學習課程，使相關部會及組織提供明確、可靠的人權資訊；
- 於永續採購政策之評估，荷蘭內政及王國關係部將檢視相關政策是否與「OECD 多國籍企業指導綱領」及 UNGPs 一致。

2. 闡釋盡職調查

- 政府將與提供管理課程之教育機構就企業倫理及 CSR 等議題協商；
- 政府將補助 SER 辦理研討會，幫助企業形塑 CSR 政策，並協助其等確認營運風險。政府亦補助 SER 調查 ISO 31000 風險管理標準是否可適用於 CSR 盡職調查；
- 外交部將為公務員提供 UNGPs 跨部會訓練課程，並為有關執行單位提供「OECD 多國籍企業指導綱領」重要性之宣導

課程。

3. 透明化與報告

- 對於經由部門別風險分析計畫所確認之部門，政府與該部門達成之自願性 CSR 協議將聚焦在透明化、與利害關係人之對話、及協議之監督；
- 政府將持續要求企業遵循《公司治理準則》。

4. 救濟

- 荷蘭已提供非營利組織 ACCESS Facility 創立資金；
- 於 2014 年與 ACCESS Facility⁸共同舉辦司法及非司法救濟機制會議⁹。

⁸ ACCESS, available at: <http://accessfacility.org/> (last visited: 2019.10.31).

⁹ The Netherlands, Ministry of Foreign Affairs, National Action Plan on Business and Human Right (April 2014).