

## 附件7

## 加拿大采掘业企业社会责任顾问

## 引言

评估使用的是一个以UNGP为基础的标准化评估框架（见附件2）。它运用了加拿大政府和加拿大采掘业企业社会责任顾问办公室（CSRC）通过其网站对外公开的信息，和一个向CSO发放的调查问卷（见附件3）。一家CSO通过此次调查分享了与CSRC打合作的经历。

## 机制概览

作为加拿大政府应对加拿大采掘业在海外环境与社会影响的战略的一部分，CSRC于2009年设立，其重点放在加拿大海外运营的石油、天然气和矿业公司的采掘活动。它是一个不依附于开发性金融机构的政府机构。因此，相对于本报告涉及的其他机制来讲，它是个异类。它被收入本研究是因为CSRC加入了IAM网络。

CSRC仅具有问题解决功能，根据《CSRC参与者指南》，它并不进行正式调解。<sup>1</sup>2015年CSRC任命了新的顾问，办公室也进行了改革。近来，CSRC经历了一些变化。不过，新的职能尚未对外公开。同样，唯一可以为外界获取的CSRC议事规则（RoP）也不再有效。<sup>2</sup>因此，本节中使用者描述的经历仅与之前的职能及规则有关。

表1: CSRC/GOC 案件损耗

完成的案件总数	被认定为符合资格的案件数	进入实质处理阶段的案件数	达成结果的案件数
6	6	2	0

表2: CSRC/GOC 案件损耗

	研究期间的案件数	总数
提起的案件数	0	6 <sup>3</sup>
未进入实质性处理阶段即结案的案件数 <sup>4</sup>	0	4
达成结果的案件数	0	0

**主要发现和建议** 在六个案件中，CSRC未能在任何一个中成功促成协议，这表明，制度需要进行重大改革，采取措施使其更易为申诉人发现。但是，除非CSRC能够展示自身的有效性，这些措施不会有任何意义。CSRC必须立即公开新的职权范围并审议其RoP。加拿大政府必须赋予CSRC合规审查及在问题解决服务中要求使用第三方调解人的权力。

下面表3包括下文会介绍的以UNGP评估为基础提出的建议。这些建议描述了每个主体（IAM和加拿大政府）的政策和实践需要的改革。但应注意的是，执行一些关于IAM的建议的权力在加拿大政府手中。

## UNGP评估

## 合法性

**IAM:** 由于顾问被视为加拿大政府任命的行政局主管，<sup>5</sup>受政府《利益冲突法》<sup>6</sup>及其他法律文件约束，而该法律禁止其任职期间在企业担任董事或官员。<sup>7</sup>离职一年内，不能受雇于任何有过重大工作交往的实体。<sup>8</sup>然而，《利益冲突法》并无履职前职业状况的要求。2010年，一个咨询小组成立，为办公室提供来自该领域专家的战略意见和看法。然而，他们的任期在2013年结束，之后似乎无后继之人。<sup>9</sup>

实践中，CSO并未因早期案件中的经历而对CSRC产生信心。他们认为，CSRC之前职能职权不够的原因之一是顾问不能进行违规审查。因此，当一个公司拒绝参与问题解决程序，申诉就被终结。新的职能职权即将公布，但在本报告撰写时有关情况尚未可知。

表3：基于UNGP评估提出的建议

	CSRC	加拿大政府
<b>合法性</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>确定顾问过往任职的指导原则以保证公正。</li> <li>任命新的顾问小组成员。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>立即公开CSRC新的职能。</li> <li>赋予CSRC合规审查的权力。</li> <li>将外部利益牵涉者纳入顾问的选拔过程。</li> </ul>
<b>可及性</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>允许申诉人用英语或法语以外的语言申诉。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>使网站能够以多种语言查阅。CSR战略应当鼓励加拿大采掘公司为受项目影响人群公开CSRC的可用性。</li> </ul>
<b>可预测性</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>作为优先事项，对《议事规则》进行审议。</li> <li>遵守规定的期限限制。</li> <li>对任何通过问题解决功能达成的协议的执行情况进行监测。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>加拿大政府不仅应让拒绝进行对话的公司，而且也应让拒绝执行达成的协议的公司承担后果。</li> </ul>

	CSRC	加拿大政府
<b>公平性</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>允许申诉人对报告草案进行审阅。</li> <li>许申诉人有代表参与对话过程。</li> <li>使用第三方调解人以确保过程公平。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>为顾问提供充足的预算，确保办公室能够为申诉人有意义地参与申诉处理过程提供必要的服务，如报销翻译费用。</li> </ul>
<b>透明度</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>在网站上更新并公开更多信息。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>公布接受政府支持的公司名单。</li> </ul>
<b>权利兼容性</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>建立有力的程序防止和应对针对申诉人的报复行为。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>赋予CSRC进行合规审查的权力，在公司被发现违反指南规定开展活动时，收回政府支持。</li> <li>制定规程应对针对申诉人的报复行为。</li> </ul>
<b>经验教训</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>对《议事规则》的审议应当给予公众发表意见的机会。</li> <li>对从案件中学习到的经验教训进行分析和文献记载。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>建立从CSRC案件中学习的程序。</li> </ul>

**政府:** 2015年3月, 前任顾问卸任一年多后, 新的顾问被任命, 5月中旬才正式入职。宣布新顾问任命的新闻稿称, 他“经过公开竞争”入选。<sup>10</sup> 在对本报告一份草稿的审阅意见中, 这位顾问澄清说, 寻找新顾问的工作在增强版的CSR战略公布时就已开始, 且公布该职位空缺时附了很长一串标准和首选资格。<sup>11</sup> 似乎没有CSO参与到对这位顾问的选拔中。新顾问曾为数家矿业公司工作, 使一些CSO对其公正性表示质疑。<sup>12</sup>

## 可及性

**IAM:** 在加拿大, CSR顾问的提拔通过与利益相关者的会议进行, 在全球各地, 则由加拿大各使馆进行。顾问也提供网上申诉模板。然而, CSRC仅收到6件申诉的事实可能显示, 或者该机制并不那么被人熟知, 或者提起申诉存在障碍, 又或者它不被信任。申诉的一个主要困难是, 所有的申诉必须以英文或法文进行。<sup>13</sup> 鉴于许多矿业项目都在英文和法文并非官方语言的地区(如拉丁美洲), CSRC的语言要求可能为受影响社区和个人制造了CSRC使用上的障碍。

使用者称, 顾问不会就其案件回答问题或者提供建议。这可能是由于CSRC政策规定“为了保持中立”, 顾问不能“在提起请求的过程中一步步引导和帮助申诉人”。<sup>14</sup> 当CSRC网站的访问者有关于提起申诉的问题时, 他们会被引向该网站“联系我们”页面, 而本报告撰写时, 通往该网页的链接是不能用的。<sup>15</sup>

**政府:** 顾问可获得性的问题也与加拿大政府的网站有关。从外交、贸易及发展部的主页, 点击不超过三次就能够找到顾问的网页。<sup>16</sup> 然而, 该网站仅能以英文和法文查阅, 这使不能流利使用这两种语言的潜在申诉人很难知道他们能够提起申诉。而且, 加拿大政府似乎没有要求加拿大企业向受其业务影响的人群公布可用性。这进一步破坏了可获得性。

## 可预测性

**IAM:** 顾问《议事规则》<sup>17</sup> 及《顾问参与指南》<sup>18</sup> 为过程的每一步都设置了截止日期, 但这些规则是否仍然有效并不清楚。《议事规则》规定, 其仅在2012年10月之前有效, 而更新后的规则无从查找。实践中, 使用者称, 顾问经常不遵守这些期限。顾问似乎也无权监测通过问题解决达成的协议的执行情况。看不到更新的《议事规则》, 新的申诉人几乎无法知道能从申诉中期待什么。

**政府:** 新的2014CSR战略称, “政府将让不愿意参与对话推进过程的公司承受后果”, 这里的过程包括CSRC的申诉过程。<sup>19</sup> 由于没有一个顾问的案件成功达成纠纷解决方案, 这一新政策可能有希望为加拿大采掘业企业提供参与CSRC进程的动力, 并改善CSRC的处理结果。然而, 对未能执行问题解决中达成的协议或由此对违背有关标准的后果, 战略却只字未提。

## 公平性

**IAM:** CSRC的程序没有采取任何步骤来克服申诉人和公司之间潜在的力量失衡。在其问题解决倡议中, 办公室没有提供可以帮助确保过程公平并具有建设性的第三方调解人。<sup>20</sup> 然而, 各方可以选择雇佣自己的调解人。虽然申诉人可能在其申诉中得到其他各方(如CSO)的帮助, 但这些主体没有权利代表他们申诉。可能已经不再有效的《议事规则》没有明确给予申诉人审阅顾问报告草案和提出意见的机会。<sup>21</sup>

**政府:** 由于没有顾问预算的信息, 我们无法验证政府是否提供了足够的资源使该机制能够有效地处理申诉, 并确保申诉人有意义地参与到申诉处理中。使用者相信, 至少在一个案件中, 没有充足的可用资源为一位原住民申诉人提供翻译, 而这导致了案件的终结。

## 透明度

**IAM:** CSRC一直对案件进行网上登记, 并附有案件总结。<sup>22</sup> 然而, 其网站需要重大改进。许多信息缺失或者过时, 如《议事规则》。在申诉中, CSRC可能过于透明。它告诫说, 不要向其提交任何机密信息。

相反, CSRC要求申诉仅包括公开的信息。<sup>23</sup> 如果立案的必要信息因安全原因必须保密的话, 申诉人可能会遇到问题。

**政府:** 与本报告评估的其他金融机构不同, 向CSRC提出的申诉可能针对任何公司, 无论该公司是否得到加拿大政府资助。但对申诉人来说, 知道是否政府提供支持很有用处, 如果有, 也许公司更有可能参与对话, 因为根据新的《2014CSR战略》, 拒绝对话可能导致政府收回支持。

《出口开发加拿大》(EDC)公布了一些其支持公司的有限信息(并有一个接收外部利益者对这些公司申诉的办公室)。<sup>24</sup> 除EDC外, 申诉人很难知道涉事公司是否受到政府支持。

## 权利兼容性

**IAM:** 虽然CSR顾问设立的目的是为了推动反映人权标准政策的执行, 但它从来没有做出过关于这些标准是否得到遵守的判定, 相反, 它只能提供问题解决服务。由于没有一个CSRC案件成功产生了协议, 无法说这一过程正在带来权利兼容的结果。权利兼容性的另一个重要方面是, 如果申诉人担心报复, 应该保护他们的身份。如果申诉人要求, 办公室将对其身份保密, 但他们倾向于向另一方透露申诉人身份。<sup>25</sup> 允许申诉人有代理人, 能使对话在不将申诉人置于险地的情况下进行。由于申诉人害怕采取报复行动的常常是公司, CSRC的政策并没有表明所涉问题的理解。

**政府:** 拿大政府《2014CSR战略》中明确的CSRC推动政策,反映了国际承认的人权标准:《联合国商业与人权指导原则》、《国际金融公司绩效标准》、《安全与人权自愿原则》、《全球报告倡议》、及《经合组织跨国企业指南》。<sup>26</sup> 根据该战略,加拿大政府的支持是以公司对这些标准的承诺和执行为条件的。<sup>27</sup> 那么,理论上,《战略》应当确保加拿大政府不对那些不尊重人权的公司提供支持。但实践中,相关的合规机制并不存在。CSRC和以《经合组织跨国企业指南》为标准的加拿大国家联络点都没有通过评估来决定公司是否在其运营中遵守了这些标准。

### 经验教训

**IAM:** 对一个机制的程序进行审议,能使该机制有机会从使用者那里得到反馈并改进其实践。CSRC的《议事规则》本应在2012年进行审议。<sup>28</sup> 然而,如前所述,这次审议似乎没有进行。审议如何进行(包括是否有公众评议的机会)没有任何指南。实践中,使用者称,顾问并未改进其政策和实践以反映其从先前案件中得到的经验教训。CSRC没有在案件中确定未来发展趋势的职能,如果有,可能有助于行业和加拿大政府吸取经验教训。

**政府:** 对政府整个CSR战略(包括顾问)曾有一个总体审议。新的战略于2014年公布。<sup>29</sup> 政府接受任何想要提供反馈的人的书面意见,并在个人基础上收集口头反馈。虽然许多CSO已对CSRC有限的职能和有效性提出批评,战略并未采取任何措施改进。

### 注释

- 1 采掘业企业社会责任(CSR)办公室,《审查过程参与指南》(2011),第24页,II。[http://www.international.gc.ca/csr\\_counsellor-conseiller\\_rse/assets/pdfs/participant\\_guide-eng.pdf](http://www.international.gc.ca/csr_counsellor-conseiller_rse/assets/pdfs/participant_guide-eng.pdf) (“第三方调解人的参与有时可能会为各方解决纠纷提供支持。办公室并不进行正式的调解。它将帮助各方理解进入正式调解的利弊。它也不能为正式调解提供资金。”)
- 2 《议事规则》的网页提到,规则在2012年10月前有效。[http://www.international.gc.ca/csr\\_counsellor-conseiller\\_rse/rules\\_procedure-regles\\_procedure.aspx?lang=eng](http://www.international.gc.ca/csr_counsellor-conseiller_rse/rules_procedure-regles_procedure.aspx?lang=eng) (下称《CSR议事规则》)
- 3 这一数字可能与前一表格中的“完成案件的总数”有所差异,因为它包括了所有提起的案件,含目前仍然活跃且尚未结案或尚未进入监测阶段的案件。
- 4 这一行包括未予登记、被认定不符合资格或被认定符合资格但在进入实质性处理阶段之前结案的案件。
- 5 加拿大外交、贸易与发展部,“我们是谁”,[http://www.international.gc.ca/csr\\_counsellor-conseiller\\_rse/who-we-are\\_qui-nous-sommes.aspx?lang=eng](http://www.international.gc.ca/csr_counsellor-conseiller_rse/who-we-are_qui-nous-sommes.aspx?lang=eng)。
- 6 《利益冲突法》,S.C. 2006, c. 9, s. 2 (2006) (加拿大),<http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/C-36.65.pdf>。
- 7 同上,第8页。
- 8 同上,第19页。
- 9 加拿大外交、贸易与发展部,“顾问小组”,[http://www.international.gc.ca/csr\\_counsellor-conseiller\\_rse/Advisory\\_Panel-Groupe\\_consultatif.aspx?lang=eng](http://www.international.gc.ca/csr_counsellor-conseiller_rse/Advisory_Panel-Groupe_consultatif.aspx?lang=eng)。
- 10 加拿大外交、贸易与发展部,《任命加拿大采掘业企业社会顾问》,<https://www.canada.ca/en/news/archive/2015/03/appointment-canada-extractive-sector-corporate-social-responsibility-counsellor.html>。
- 11 《加拿大政府采掘业企业社会责任顾问办公室对本报告草稿的意见》,于2015年10月15日收到。
- 12 《加拿大矿业观察》,“新的联邦CSR顾问一位‘业界人士’- 职权依然软弱”(2015年3月3日),<https://miningwatch.ca/news/2015/3/3/new-federal-csr-counsellor-industry-man-weak-mandate-remains>。
- 13 加拿大外交、贸易与发展部,“提交审查请求”,[http://www.international.gc.ca/csr\\_counsellor-conseiller\\_rse/Submitting\\_a\\_Request\\_for\\_Review-Soumettre\\_une\\_demande\\_examen.aspx?lang=eng](http://www.international.gc.ca/csr_counsellor-conseiller_rse/Submitting_a_Request_for_Review-Soumettre_une_demande_examen.aspx?lang=eng)。
- 14 《审查过程参与指南》,前注1,第11页。
- 15 加拿大外交、贸易与发展部,“提交审查请求”,[http://www.international.gc.ca/csr\\_counsellor-conseiller\\_rse/Submitting\\_a\\_Request\\_for\\_Review-Soumettre\\_une\\_demande\\_examen.aspx?lang=eng](http://www.international.gc.ca/csr_counsellor-conseiller_rse/Submitting_a_Request_for_Review-Soumettre_une_demande_examen.aspx?lang=eng)。
- 16 加拿大外交、贸易与发展部,“欢迎来到采掘业企业社会责任(CSR)顾问办公室”,[http://international.gc.ca/csr\\_counsellor-conseiller\\_rse/index.aspx?lang=eng](http://international.gc.ca/csr_counsellor-conseiller_rse/index.aspx?lang=eng)。
- 17 加拿大外交、贸易与发展部,《采掘业企业社会责任顾问(CSR)办公室审查机制议事规则》,[http://international.gc.ca/csr\\_counsellor-conseiller\\_rse/index.aspx?lang=eng](http://international.gc.ca/csr_counsellor-conseiller_rse/index.aspx?lang=eng) (下称《CSR议事规则》)。
- 18 《审查过程参与指南》,前注1。
- 19 加拿大外交、贸易与发展部,《加式生意之道:提高加拿大采掘业海外企业社会责任的一个战略》(2014),II。(下称《加式生意之道》),[http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/assets/pdfs/Enhanced\\_CS\\_Strategy\\_ENG.pdf](http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/assets/pdfs/Enhanced_CS_Strategy_ENG.pdf)。
- 20 《审查过程参与指南》,前注1,第24页“第三方调解人的参与有时可能会为各方解决纠纷提供支持。办公室并不进行正式的调解。它将帮助各方理解进入正式调解的利弊。它不能为正式调解提供资金。”)

- 21 《CSR议事规则》，前注2。
- 22 加拿大外交、贸易与发展部，“审查请求登记”，[http://www.international.gc.ca/csr\\_counsellor-conseiller\\_rse/Registry-web-enregistrement.aspx?lang=eng](http://www.international.gc.ca/csr_counsellor-conseiller_rse/Registry-web-enregistrement.aspx?lang=eng)。
- 23 《审查过程参与指南》，前注1，第8页。
- 24 加拿大出口开发公司，“交易报告”，<https://www.edc.ca/EN/About-Us/Disclosure/Reporting-on-Transactions/Pages/default.aspx>。
- 25 《审查过程参与指南》，前注1，第8页。
- 26 《加式生意之道》，前注19，第6页。
- 27 同上，第13页。
- 28 《CSR议事规则》，前注2。
- 29 《加式生意之道》，前注19。