

马来西亚人权委员会针对棕榈油，移工，原住民及企业问题的应对方式

Edition 3, 2020

作者：肯·塞蒂亚万博士□Dr Ken M.P. Setiawan□

DOI:

译者：王梦钰、韩冰冰、孟音池、邵玟瑞

马来西亚是世界第二大棕榈油出口国。棕榈油是诸多加工食品和化妆品的重要成分。棕榈油产业是马来西亚经济的支柱产业和主要出口产业。2018年，农业总产值占马来西亚国内生产总值□GDP□的比例超过7%，而其中近40%来自棕榈油产业□

马来西亚的棕榈油产业仍面临着许多挑战。马来西亚的该产业严重依赖外籍工人，70%以上的劳动力都来自其东南亚邻国，例如印度尼西亚。不断有报道称，棕榈油产业内存在剥削工人、甚至雇佣童工的现象。联合国近日发布的一份有关马来西亚极端贫困和人权情况的报告指出，“棕榈油产业中压迫性的配额制迫使许多家庭允许自己的孩子从事无偿劳动”。同样，为种植油棕树而开垦林地导致污染加剧、生物多样性丧失。乱砍滥伐也极大地影响了原住民的生计和文化，马来西亚沙巴州穆鲁特人的斗争就是一个例子□

与工商业活动有关的侵犯人权行为不止出现在棕榈油产业。马来西亚是移工的主要目的地。2018年，国际移民组织□IOM□估算该国约存在220万合法移工，以及200至400万非法移工。除棕榈油产业外，移工还经常在建筑、电子和制造行业工作。关于移工权利受到侵犯的报道屡见不鲜，其中包括工人们不得不在恶劣的环境中进行长时间工作，无法得到充分休息或合理的报酬，雇主扣押工人的护照等等。女性工人通常从事于家政工作，她们容易受到侵犯，也容易成为性骚扰的对象。与人权和工商业有关的挑战不仅仅是马来西亚企业和雇主的问题，它还常与其他国家或组织有关。国际非政府组织“全球见证□Global Witness□”的一项调查概述了日本企业为建造2020年东京奥运会场馆，从马来西亚沙捞越州购买木材产品的过程。这一举动与非法的、不可持续的大面积采伐存在关联，从而也涉及侵犯人权及破坏热带雨林的问题。

为解决与工商业有关的人权侵犯问题，联合国人权理事会于2011年一致通过了《联合国工

商企业与人权指导原则（UNGP）该原则由联合国工商业与人权问题特别代表约翰·鲁格（John Ruggie）制定，原则内容囊括的三大支柱为：国家保护人权的义务，企业尊重人权的责任，以及受害者获得补救的机会。此原则为规避并化解工商业活动中违反人权的风险提供了一套国际标准。

很多马来西亚企业都认识到需要更好地保护人权，并承认《联合国工商企业与人权指导原则》在此过程中可能发挥的作用。2011年，马来西亚跨国企业集团“森那美”向约翰·鲁格致信，承诺支持《联合国工商企业与人权指导原则》。“森那美”集团还表示，集团相信该原则将帮助工商企业更好地理解和管理在人权方面的角色和责任。同样，马来西亚的一些跨国企业还明确地将上述原则纳入其企业运营之中。实际上，一项关于东盟人权信息披露的研究显示，马来西亚是东南亚地区人权方面的领导者；马来西亚国内84%的顶尖企业，尤其是烟草和棕榈油企业，皆已在人权方面做出了一定承诺。

最近的一项研究调查了16家马来西亚棕榈油企业的人权信息披露情况，这些企业都已获得可持续棕榈油圆桌倡议组织（RSPO）的认证。该组织为自发组织，且与多方利益相关，它专注于制定和认证可持续棕榈油的生产标准。研究使用了来自《联合国工商企业与人权指导原则》和具体人权的20个披露指标，例如“移工标准”，“禁用童工”，以及“原住民权利”。研究发现，大多数马来西亚的棕榈油企业都明确表达了其在人权方面的承诺。这反过来又会影响企业的供应商、业务合作伙伴、工人，以及企业与原住民、与当地社区的关系。与此同时，该研究还表明，由于企业之间没有共同的报告标准，因此很难将企业间的情况进行对比。另外，企业通常也不愿意披露有关尽职调查、详细行动计划或有无进展的信息，或详细说明自己与供应商之间的合作关系。因此，虽然人权信息披露可以使企业履行人权责任的情况透明化，却不一定能准确反映企业所面临的人权问题。事实上，多家获得可持续棕榈油圆桌倡议组织认证的马来西亚公司在运营中仍存在侵犯人权的行为，比如雇佣童工、强迫劳动和抵债奴工等。

国家人权机构——马来西亚人权委员会 （Suhakam）的成立

丹麦人权研究所在今年早些时候发表的一项研究表明，国家人权机构（NHRIs）在推动《联合国工商企业与人权指导原则》的实施方面发挥着独特的作用。这是因为国家人权机

构授权自身开展调查或公开质询，向政府的规定和条例提供意见，并让利益相关者参与进来，以增强他们对工商业和人权的理解。此外，有权倾听个人申诉的国家人权机构能够对侵权行为进行补救。

工商企业 and 人权问题是马来西亚人权委员会重点关注的问题。该委员会经常收到与公司有关的投诉，包括破坏传统土地，驱逐原住居民，以及侵犯工人的工资结付和不公平解雇等权利。除了棕榈油产业，最常受到投诉的是林业、安保行业和金融行业。

马来西亚人权委员会为审理商业投诉提供重要参考。除法院以外，马来西亚人权委员会是马来西亚唯一有权倾听人权投诉的机构。与法院相比，马来西亚人权委员会在解决工商企业 and 人权问题上更加积极主动。事实上，该委员会为马来西亚执行《联合国工商企业与人权指导原则》做出了重大贡献——下文将对此进行讨论。

纵观其成立情况以及组织历史，马来西亚人权委员会在这一领域取得了瞩目的成就。在该委员会创立之际，马来西亚政府对国际人权准则时常持矛盾和敌对的立场，该立场在国际和国内层面均有所体现。

就国际方面而言，冷战结束后，20世纪90年代关于人权普遍性的探讨再次展开。1993年，包括马来西亚在内的30多个亚洲国家签署了《曼谷宣言》。此宣言不仅重申了《世界人权宣言》UDHR还对以下事宜表示担忧——发展援助依赖人权表现，以及强加“不相容”价值观来实现权力政治化。几个月后，马来西亚又签署了于1993年颁布的《维也纳宣言》，试图通过强调人权普世性和承认国家和地区的特殊性来解决上述问题。此外，这一宣言也承认了地区和国家人权机构的作用。然而，包括时任马来西亚总理马哈蒂尔·穆罕默德(Mahathir Mohamad)在内的威权领导人仍用《曼谷宣言》来驳斥普世性的概念，表示普世性概念并不符合亚洲社会的具体情况。因此，虽然马来西亚政府参与人权活动并表现出对国际人权条例的支持，同时也对人权表示出强烈的相对主义立场。

就国内方面而言，1998年底，紧随与马哈蒂尔闹翻的前副总理安瓦尔·易卜拉欣Anwar Ibrahim遭到免职、逮捕并接受审判之后，马来西亚政府的人权记录在得到更多的关注，并引发了全国各地的大规模抗议活动。民众要求马哈蒂尔辞职，并停止以其为首的政府班子的腐败行为。1999年年中，当马来西亚政府宣布计划设立全国人权委员会时，由于缺乏与反对党和非政府组织的协商，尤其是在1999年大选之前，民间社会代表怀疑成立马来西亚人权委员会的原因是政府试图减少对其人权记录的批评。时任马来西亚外交部长的西耶

德·哈密德·阿尔巴尔(Syed Hamid Albar)表示，马来西亚人权委员会的成立展现出政府的美好愿景，即希望能保护和发展所有马来西亚民众的人权。这反映出，马来西亚政府和国际人权规范之间的关系仍十分矛盾。同时他还补充道，成立马来西亚人权委员会是“为了确保避免那些经常发表激进不实言论的群体夸大人权问题。”因此，政府将马来西亚人权委员会定位为抵御当地和国际批评的缓冲器。

马来西亚人权委员会取得的成功与其局限

虽然马来西亚人权委员会起初运行得并不顺利，甚至令人质疑其是否能取得任何成果使人怀疑它究竟能取得什么成果，但不可否认，该委员会实则为马来西亚的人权运动作出了重要贡献。该委员会通过解决诸多问题，如预防性拘留，极其严苛的《内部安全法》（由于民间社会的一致行动，该法案最终于2012年废除），结社自由及向改革运动提供公开支持等取得了重大成就。这在马来西亚可是一件新鲜事，因为此前人权活动人士从未目睹政府机构采取此类行动。马来西亚人权活动家叶瑞成解释了此举对于马来西亚人权运动的意义：“在马来西亚人权委员会成立之前，人权被认为是来自西方的无耻概念。但是他们[马来西亚人权委员会]将马来西亚的人权话语合法化。他们在媒体上发表了许多关于人权的报道，让人权问题变得不像之前那样棘手。[.....]我们这种[人权非政府组织]，也终于有了替我们着想的公共机构。”

先前研究也表明，马来西亚人权委员自其成立之初，便倾向于规避关于种族和宗教这类被认为是“敏感”的问题。该行为与其运作的外部环境，尤其是马来西亚种族政治的复杂性密不可分。委员会常避免涉及影响种族和宗教少数群体以及批评马来穆斯林多数群体的相关事宜。这意味着，人权机构可能会视政治环境有选择性地解决问题，从而忽视其他人权问题。

虽然工商业和人权是有争议的话题，但与涉及种族和宗教敏感性的人权问题相比，其争议性的程度便显得略逊一筹。自2010年起，马来西亚人权委员会便开始更全面地解决工商业及人权的相关问题。委员会不仅试图与政府机构，工商企业及民间社会组织等利益相关者展开对话，并且针对伐木和种植业等领域中存在的企业侵犯人权的行为进行了调研。马来西亚人权委员会于2010年至2012年间，对马来西亚原住民权利进行了里程碑式的国家质询，体现出委员会为解决工商业活动对原住民群体带来的不利影响所做的努力。委员会经过初期调研，发现许多企业对其人权责任缺乏认识。委员会指出，虽然许多工商企业都熟悉企

业社会责任[CSR]的概念，但并不熟悉《联合国工商企业与人权指导原则》。委员会同样注意到政府内部也对此指导原则缺乏认识。

马来西亚人权委员会在国内推动工商业和人权议程的工作中，把目光投向联邦和州政府、企业和民间社会行动者，并与他们展开合作。在国家政策层面，2014年，在联合国开发计划署[UNDP]的支持以及英国外交和联邦事务部的资助下，委员会开始致力于制定和完善《国家行动计划》，以帮助国家和非国家行为者采用和实行《联合国工商企业与人权指导原则》。2015年，委员会颁布了《工商业和人权国家行动计划战略框架》（《国家行动计划》的前身），该战略框架确定了对工商业相关的人权问题持续存在消极影响的几个行业。针对此类行业，战略框架还提出具体可行的行动计划。例如针对水力发电业和种植业，马来西亚人权委员会指出，出现侵犯人权事件归根结底是由于企业对其附近社区的参与程度低、对环境和社会影响的评估不足。为此，委员会提议加强对企业管理层的培训，并建立更明确的机制来与利益相关者进行沟通。马来西亚人权委员会仍在发展与联合国开发计划署的伙伴关系，并且已把《联合国工商企业与人权指导原则》相关重点文件从英语译入马来语。委员会还定期与州政府、工商企业、工商业协会及民间社会团体等利益相关者举办工商业和人权论坛。

马来西亚人权委员会与工商企业直接接触的一个例子是，它于2017年与棕榈油产业的主要参与者[FGV控股有限公司和马来西亚联邦土地发展局[FELDA]签署了一份《谅解备忘录》[FGV控股有限公司是全球最大的棕榈油生产商，而马来西亚联邦土地发展局管控着授权给棕榈油公司的85万多公顷的土地。在《谅解备忘录》的框架下，马来西亚人权委员提供四种支持：完善《国家行动计划》以确保其遵循人权原则；加强与利益相关者（包括民间社会团体）的协商；为FGV控股和马来西亚联邦土地发展局管理层及其附属机构提供人权培训；以及对种植园进行考察和监督，确保其符合人权标准。《谅解备忘录》提到，马来西亚人权委员会已为员工组织培训，其内容包括员工权利、性骚扰、歧视、人口贩运和强迫劳动（包括童工）、环境和原住民权利等等。

除了政府参与者和工商企业，马来西亚人权委员会还与民间社会组织合作以推进国内的工商业和人权事宜。例如，在2018年，马来西亚人权委员与非政府组织“森林信托[Forest Trust]”合作，就供应链问题进行磋商，重点关注沙巴棕榈油种植园存在的童工问题。

此外，马来西亚的民间社会行动者已着手处理与工商业和人权的相关事宜。其中，非政府

组织经常在更广泛地背景下处理外来移工权力、妇女权力和原住民权力等问题。其他非政府组织也寻求将可持续发展目标[SDGs]的实施与工商企业结合起来。

非政府组织也已经联合起来，例如共同反对《跨太平洋伙伴关系协定》[TPPA]称该协议已对移工权益和小型企业产生不利影响。律师也支持个人和集体就人权案件起诉企业，同时学术界和大学也愈发关注工商业与人权问题。

推进马来西亚工商业和人权议程

尽管马来西亚人权委员会以及民间社会行动已付出努力，然而马来西亚工商业和人权议程的推进仍就道阻且长。一大主要困难是马来西亚缺乏大规模的行动来处理侵犯人权的问题。比如，马来西亚还未发布任何有关工商业和人权的《国家行动计划》。2015年，政府‘不愿’支持马来西亚人权委员会制定的《工商业和人权国家行动计划战略框架》。纵使时任政府于2018年发布了一份拟定的《国家人权行动计划》，但这份《行动计划》因不欲有所作为令马来西亚人权倡导者大为失望，并且遭到诸多非政府组织的冷眼相待。

然而，仅在几个月之后，马来西亚人权格局就好似迎来了巨变。2018年5月举行了一场历史性的选举。马来民族统一机构[UMNO]领导的执政联盟自1957年以来一直主宰着马来西亚，但因在2018年大选中输给了希望联盟而下台。希望联盟，在马来西亚前总统马哈蒂尔·穆罕默德的领导下，继续致力于兑现其竞选纲领中做出的承诺，其中包括改善马来西亚的人权记录。2018年9月，马哈蒂尔在联合国大会上发表讲话称“新的马来西亚将坚定维护联合国提出的原则[...]其中包括真相，人权，法治，公平，公正，责任，义务和可持续性原则。鉴于他之前的人权记录，此举令人稍感意外。

马来西亚首相署法律事务部长刘伟强也的确宣布了一系列的人权改革，包括内阁同意制定《国家工商业与人权行动计划》。但是，马来西亚目前尚未正式发布该《国家行动计划》，而且其他的人权改革也停滞不前。出现这样的情况是由于来自马来民族统一机构[UMNO]和马来西亚伊斯兰党[PAS]政治精英们的强烈反对。迫于压力，政府只好撤销了一部分的人权承诺，比如撤销计划通过的《消除种族歧视国际公约》。另一项撤销的主要承诺与《国际刑事法院罗马规约》[ICC]有关。马来西亚政府因为担心《罗马规约》将拥有超过马来西亚统治者会议的权力，于是取消了加入该公约的决定。

虽然，马来西亚人权委员会与FGV控股有限公司和联邦土地管理局签署的《谅解备忘录》体现了委员会在与企业直接接触并支持企业遵守人权标准方面取得成功，但这并不表示与这些企业有关的人权问题就不复存在了。可持续棕榈油圆桌倡议组织旨在发展和实施可持续棕榈油的全球标准，然而该组织在2018年发现FGV控股有限公司存在剥削工人的行为，包括没收外籍工人的护照，克扣工资以及缺乏食物供应。无独有偶，棕榈油巨头森那美虽曾表示过支持《联合国工商企业与人权指导原则》，但民间社会行动者近期报告，在其种植园内发现使用强迫劳动力和使用童工的情况□

国家人权机构，比如马来西亚人权委员会，在推动实施《联合国工商企业与人权指导原则》的过程中一直并将继续发挥重要作用。马来西亚人权委员会之所以能扮演中间人的角色，一部分原因是因为它的职责包括倾听个人申诉，开展询查，发布政策建议以及和人权教育和培训方面与企业等大量利益相关者合作。另外，考虑到马来西亚的具体背景，以及种族和宗教等事项在人权问题中的敏感性，对委员会来说，处理马来西亚工商业和人权上的问题相较之下是比较容易的。因为利益相关者们很清楚开展业务时遵循人权原则对其经济至关重要，比如说关系到他们能否进入海外市场。

然而，从马来西亚推行《联合国工商企业与人权指导原则》的轨迹来看，尽管马来西亚人权委员会和其他各方都付出了努力，但想要真正实行该原则最终还是要依靠政治精英和工商企业的支持。从2018年大选可以看出，这场马来西亚政治史上的巨变仍未能让人权倡导者看到他们所期望的大规模改革。同样，虽然工商企业在保护人权方面已做出各种的努力，但他们依旧在为达到人权标准而苦苦挣扎。以上表明，马来西亚实际上才刚刚踏上实行《联合国工商企业与人权指导原则》的征途。

*Image: A worker loading oil palm fruit onto a truck in Sabah, Malaysia.
Credit: CFOR/Flickr.*