

Rethinking Business Regulation

From Self-Regulation to Social Control

Peter Utting



This United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Programme Paper has been produced with the support of the MacArthur Foundation. UNRISD also thanks the governments of Denmark, Finland, Mexico, Norway, Sweden, Switzerland and the United Kingdom for their core funding.

Copyright © UNRISD. Short extracts from this publication may be reproduced unaltered without authorization on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to UNRISD, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland. UNRISD welcomes such applications.

The designations employed in UNRISD publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNRISD concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The responsibility for opinions expressed rests solely with the author(s), and publication does not constitute endorsement by UNRISD.

ISSN 1020-8216

Contents

Acronyms	ii
Acknowledgements	ii
Summary/Résumé/Resumen	iii
Summary	iii
Résumé	iv
Resumen	v
Introduction	1
1. A Rapidly Evolving Agenda	2
2. Corporate Accountability	5
3. Articulated Regulation	8
Articulating non-governmental systems of regulation	8
The confrontation-collaboration nexus	10
Voluntary and legalistic approaches	10
Policy coherence	11
4. Understanding the Potential and Limits of Progressive Institutional Reform	13
Crisis and agency	13
Ideas, knowledge and learning	16
Structural constraints and spaces	18
Future Directions	20
Bibliography	24
UNRISD Programme Papers on Technology, Business and Society	29

Acronyms

AA	AccountAbility
ACTA	Alien Torts Claims Act
AIDS	acquired immunodeficiency syndrome
CCC	Clean Clothes Campaign
CEO	Chief Executive Officer
CORE	Corporate Responsibility Coalition
CSR	corporate social responsibility
ETI	Ethical Trading Initiative
FLA	Fair Labor Association
FWF	Fair Wear Foundation
HIV	human immunodeficiency virus
ILO	International Labour Organization
IUF	International Union of Food and Allied Workers
ISO	International Organization for Standardization
NGO	non-governmental organization
NIE	new institutional economics
NIEO	New International Economic Order
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PRTR	Pollutant Release and Transfer Register
SA	Social Accountability
SAI	Social Accountability International
SME	small and medium-sized enterprise
TNC	transnational corporation
UK	United Kingdom
UN	United Nations
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNRISD	United Nations Research Institute for Social Development
US	United States
WHO	World Health Organization
WRC	Worker Rights Consortium
WSSD	World Summit on Sustainable Development

Acknowledgements

This is a modified version of the paper *Rearticulating Regulatory Approaches: Public-Private Authority and Corporate Social Responsibility*, prepared in connection with the conference on Changing Patterns of Authority in the Global Political Economy, held in Tübingen, Germany, 14–16 October 2004.

The author would like to thank Kate Ives and Anita Tombez for research and editorial assistance, and Dara O'Rourke, Shahra Razavi, Jem Bendell, Thandika Mkandawire, Naren Prasad, Gabriele Köhler and Ann Zammit for their comments on an earlier draft, as well as Volker Rittberger, Lothar Reith and various other participants at the 2004 Tübingen conference, where some of these ideas were originally presented.

Summary/Résumé/Resumen

Summary

One of the greatest challenges in the contemporary era of globalization and economic liberalization is how to ensure that the freeing-up of markets and the increasing dominance of transnational corporations (TNCs) in global trade, investment and value chains do not undermine patterns of development that are socially inclusive and ecologically sustainable. Several decades ago, many policy makers, activists and scholars looked to the state to protect against the perverse effects of markets and the concentration of capital. With the rise of neoliberal orthodoxy in the 1970s, perversity was not only downplayed in certain circles but also associated more with “state failure”. Markets, it was assumed, could be kept in check largely by a minimalist state and corporate self-regulation. A discourse and a set of policies, practices and institutions associated with corporate social responsibility (CSR) gained ground in the 1980s and went global in the 1990s. This CSR agenda centred heavily on the promotion of voluntary initiatives to minimize malpractice or improve social, environmental and human rights dimensions of business performance, as well as on the regulatory role of non-state actors in standard-setting and implementation.

This paper examines contemporary aspects of business regulation associated with CSR with a view to understanding its considerable influence in business, civil society, governmental and multilateral circles; as well as to assessing its potential to counter the perverse effects of economic liberalization and corporate-led globalization, and reassert social control over markets. Section 1 describes the increasing role of both private and non-governmental authority in the social regulation of business, and how the CSR agenda has evolved to embrace a broader range of issues and practices. Section 2 examines the gradual hardening of regulatory approaches, from softer voluntary initiatives that characterized corporate self-regulation to “co-regulation” and multistakeholder initiatives; and, more recently, the renewed attention to legalistic approaches within the emerging corporate accountability agenda.

Section 3 focuses on the potential for regulating business through forms of “articulated regulation”, a term used to refer to the coming together of different regulatory approaches in ways that are complementary and synergistic, or less contradictory. While this is an important feature of the emerging corporate accountability agenda, it has received little attention in conceptual and strategic thinking. Four forms of articulated regulation are identified. They include complementarity between different non-governmental regulatory systems, the interface between confrontational and collaborationist forms of civil society activism, linkages between voluntary and legalistic approaches or public policy, and greater policy coherence at both the micro level of the firm and the macro level of government and international policy.

As a basis for understanding and assessing the potential and limitations of ratcheting-up and scaling-up CSR and corporate accountability, the paper considers, in section 4, the theory and practice of progressive institutional reform. The discussion focuses on the way in which different elements and contexts related to crisis, agency, ideas, institutions and structure intervene and interact to explain processes of institutional change, and how these aspects have shaped the CSR and corporate accountability agendas.

This discussion cautions against broad generalizations about the future trajectory of CSR and corporate accountability, noting that outcomes are likely to vary considerably in different enterprise, industrial, societal and capitalist settings. The concluding section does suggest, however, that the major obstacles confronting these different agendas are structural and political. Referring to three periods in the twentieth century when more socially sensitive forms of corporate capitalism emerged, the analysis suggests that the structural and political conditions that were conducive to such developments are far less in evidence today. Indeed, while the mainstream CSR agenda has amassed considerable political momentum, its proponents generally ignore the extent to which the scaling-up and deepening of CSR confronts

a contradictory macroeconomic environment. The corporate accountability movement, for its part, attempts to address these structural issues but confronts the major political challenge of not only overcoming powerful opposition but also building alliances and networks within and across societal groups and regions.

Peter Utting is Deputy Director of the United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD). He coordinates UNRISD's programme on Technology, Business and Society.

Résumé

Comment faire pour que la libéralisation des marchés et la prédominance de plus en plus marquée des sociétés transnationales (STN) dans les chaînes de valeur, le commerce et les investissements mondiaux ne fragilisent pas des modes de développement qui sont facteurs d'intégration sociale et écologiquement durables? C'est là l'un des grands défis qui se posent à l'époque contemporaine de la mondialisation et de la libéralisation économique. Voilà plusieurs décennies, responsables politiques, militants et universitaires étaient nombreux à attendre de l'Etat une protection contre les effets pervers des marchés et la concentration du capital. Avec la montée de l'orthodoxie néolibérale dans les années 70, ces effets pervers ont été non seulement minimisés dans certains milieux mais encore attribués à "l'échec de l'Etat". Un Etat minimaliste et l'autoréglementation des entreprises étaient censés suffire largement à contenir les marchés. Le discours de la responsabilité sociale des entreprises (RSE), avec toutes les politiques, pratiques et institutions qui lui sont associées, a peu à peu gagné du terrain dans les années 80 pour s'étendre au monde entier au cours de la décennie suivante. Le programme de la RSE compte essentiellement sur des initiatives volontaires pour faire reculer les mauvaises pratiques ou améliorer les résultats sociaux et environnementaux des entreprises et leur respect des droits de l'homme ainsi que sur le rôle de régulation que peuvent jouer des acteurs autres que l'Etat dans l'élaboration de normes et leur mise en application.

Ce document étudie les aspects contemporains de l'encadrement des entreprises qui sont liés à la RSE, afin de comprendre l'influence considérable qu'elle exerce dans le monde des affaires, la société civile et les milieux gouvernementaux et multilatéraux, et d'évaluer dans quelle mesure elle peut combattre les effets pervers tant de la libéralisation économique que de la mondialisation entraînée par les grandes sociétés, et rétablir un contrôle social sur les marchés. La section 1 décrit la part croissante que prennent des instances privées et non gouvernementales à l'encadrement social des entreprises et montre en quoi le programme de la RSE a évolué pour recouvrir aujourd'hui tout un éventail de questions et de pratiques. La section 2 étudie le durcissement progressif des démarches d'encadrement et le passage de l'autoréglementation des sociétés, dont les initiatives volontaires étaient peu contraignantes, à la "co-réglementation" et aux initiatives multipartites et, récemment, l'attention portée à nouveau aux démarches legalistes avec l'émergence d'un mouvement tendant à obliger les entreprises à rendre des comptes.

Dans la section 3, l'auteur s'interroge sur ce que l'on peut attendre de diverses formes d'"encadrement combinatoire", expression employée pour désigner l'utilisation complémentaire et synergique ou moins contradictoire, de diverses démarches d'encadrement. S'il s'agit là d'un élément important du programme de ceux qui veulent obliger les entreprises à rendre des comptes, il a peu retenu l'attention au niveau conceptuel et stratégique. L'auteur distingue quatre formes d'encadrement combinatoire. Elles font se compléter différents systèmes non gouvernementaux d'encadrement, associent confrontation et collaboration, les deux attitudes fondamentales de la société civile militante, démarches volontaires et recours à la loi ou à la politique publique, et entraînent une plus grande cohérence des politiques tant au micro-niveau, celui de l'entreprise, qu'au macro-niveau, celui du gouvernement et de la politique internationale.

Pour comprendre et analyser le potentiel et les limites de toute démarche tendant à responsabiliser les entreprises au plan social et à les obliger davantage à rendre des comptes,

l'auteur étudie, dans la section 4, la réforme progressive des institutions sous l'angle théorique et pratique. Il traite de la manière dont interviennent et se conjuguent divers éléments et contextes liés à la crise, à la participation, aux idées, aux institutions et aux structures pour expliquer certaines évolutions des institutions et s'intéresse à la façon dont ces aspects ont façonné les programmes à la fois de la RSE et de ceux qui réclament des entreprises comptables de leurs actes.

Cet examen met en garde contre une généralisation excessive lorsqu'il s'agit de définir la trajectoire que les deux mouvements devraient suivre à l'avenir, en relevant que les résultats risquent de varier considérablement selon les entreprises, les branches d'industrie, le contexte sociétal et capitaliste. La dernière section, cependant, laisse à penser que les principaux obstacles auxquels se heurtent les deux mouvements sont structurels et politiques. Evoquant trois périodes du XXème siècle où l'on a vu apparaître des formes de capitalisme d'entreprise plus sensibles aux besoins sociaux, l'auteur suggère que les conditions structurelles et politiques qui étaient favorables à ce genre d'évolution sont loin d'être réunies aujourd'hui. En fait, si le programme dominant de la RSE s'est rallié des appuis politiques considérables, ses défenseurs ne veulent généralement pas admettre à quel point l'environnement macroéconomique est contraire à son élargissement et à son approfondissement. Le mouvement qui plaide pour des entreprises comptables de leurs actes tente de s'attaquer à ces questions structurelles mais doit relever un défi politique de taille puisqu'il doit non seulement venir à bout d'une puissante opposition mais aussi former des alliances et des réseaux à l'intérieur des groupes sociaux et des régions comme entre eux.

Peter Utting est directeur adjoint de l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (UNRISD). Il coordonne le programme de l'UNRISD sur la Technologie, entreprises et société.

Resumen

Uno de los grandes desafíos en la era contemporánea de la mundialización y la liberalización económica reside en cómo asegurar que la apertura de los mercados y el creciente dominio que ejercen las empresas multinacionales (EM) sobre el comercio, las inversiones y las cadenas de valor en todo el mundo no socaven los patrones de desarrollo socialmente incluyentes y ecológicamente sostenibles. Varias décadas atrás, muchos responsables de la formulación de políticas, activistas y académicos veían en el Estado la protección contra los efectos perversos de los mercados y la concentración de capital. Con el surgimiento de la ortodoxia neoliberal en los años 70, esa perversidad no sólo fue minimizada en ciertos círculos, sino relacionada en mayor medida con el "fracaso del Estado". Se suponía entonces que los mercados podrían mantenerse ampliamente bajo control por medio de un Estado minimalista y la autorregulación de las empresas. Un discurso y un conjunto de políticas, prácticas e instituciones asociados con la responsabilidad social empresarial (RSE) ganaron terreno en los años 80 y se hicieron del escenario mundial en los 90. La agenda de RSE se centró fundamentalmente en la promoción de iniciativas voluntarias para reducir al mínimo la mala praxis o mejorar las dimensiones sociales, ambientales y de derechos humanos del desempeño de las empresas, así como en la función de los actores no estatales para establecer e implementar las normas.

En este documento se analizan los aspectos contemporáneos de la regulación de las empresas asociadas con la RSE con miras a comprender su considerable influencia en los negocios, la sociedad civil, los gobiernos y los foros multilaterales. También se evalúa su potencial para contrarrestar los efectos perversos de la liberalización económica y una mundialización liderada por las empresas y reafirmar el control social sobre los mercados. En la sección 1 se describe el creciente papel tanto de la autoridad privada como de la autoridad no gubernamental en la regulación social de las empresas, y la forma en que la agenda de RSE ha evolucionado para abarcar una gama más amplia de temas y prácticas. En la sección 2 se examina el endurecimiento gradual de las propuestas regulatorias, al pasar del punto más blando con las iniciativas voluntarias que caracterizan la autorregulación empresarial, a la "corregulación" y

las iniciativas de múltiples partes interesadas y, más recientemente, la renovada atención que se presta a los enfoques legalistas en la nueva agenda de rendición de cuentas de las empresas.

La sección 3 se dedica a estudiar las posibilidades de regular los negocios por medio de formas de “regulación articulada”, término utilizado para referirse a la unión de distintos enfoques regulatorios de forma complementaria y sinérgica, o menos contradictoria. A pesar de que ésta es una característica importante de la agenda de rendición de cuentas de las empresas que está emergiendo, ha recibido poca atención en las reflexiones conceptuales y estratégicas. Se han identificado cuatro modalidades de regulación articulada: la complementariedad entre diferentes sistemas regulatorios no gubernamentales, la interacción entre las formas de activismo de la sociedad civil (confrontación y colaboración), los vínculos entre los enfoques voluntarios y legalistas o la política pública y una mayor coherencia de las políticas tanto al nivel micro de la empresa como al nivel macro del gobierno y la política internacional.

Para comprender y evaluar el potencial y las limitaciones del incremento y mejoramiento de la RSE y la rendición de cuentas de las empresas, se analizan en la sección 4 del documento la teoría y práctica de una reforma institucional progresiva. El debate se centra en la forma en que elementos y contextos diferentes relacionados con la crisis, la participación, las ideas, las instituciones y la estructura intervienen e interactúan para explicar los procesos de cambio institucional y cómo estos aspectos han dado forma a las agendas de RSE y de rendición de cuentas de las empresas.

En esta reflexión se advierte contra las generalizaciones sobre la trayectoria futura de la RSE y la rendición de cuentas de las empresas, al señalar que los resultados probablemente varíen en grado considerable conforme al entorno empresarial, industrial, social y capitalista. Sin embargo, en la sección dedicada a las conclusiones, se indica que los principales obstáculos que confrontan estas distintas agendas son estructurales y políticos. Al referirse a tres períodos del siglo XX en que surgieron formas socialmente más sensibles del capitalismo empresarial, el análisis sugiere que las condiciones estructurales y políticas que condujeron a esos acontecimientos entonces son mucho menos obvias hoy en día. En efecto, aunque la agenda principal de RSE ha cobrado un considerable impulso, sus proponentes por lo general ignoran en qué medida el mejoramiento y la profundización de la RSE enfrentan un entorno macroeconómico contradictorio. Por su parte, el movimiento de rendición de cuentas de las empresas intenta abordar estos problemas estructurales, pero tiene ante sí el gran desafío político de no sólo superar una poderosa oposición, sino además establecer alianzas y redes dentro y entre grupos sociales y regiones.

Peter Utting es Director Adjunto del Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD). Es coordinador del programa sobre Tecnología, empresa y sociedad.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21297

