



大 会

Distr.: General  
6 January 2000  
Chinese  
Original: English

---

第五十四届会议

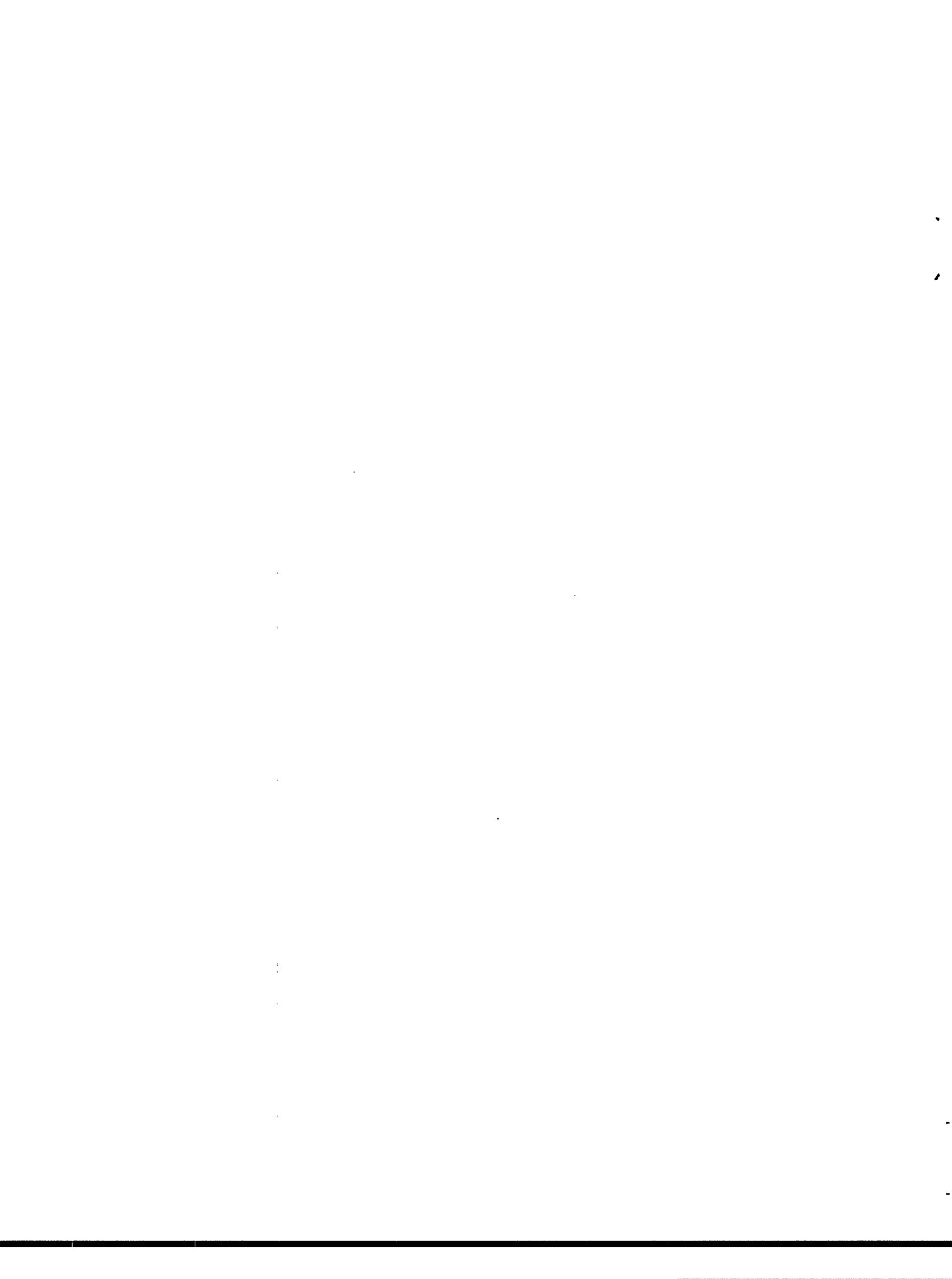
议程项目 123

联合检查组

**联合检查组关于私营部门参与联合国系统  
及与联合国系统合作的情况的报告**

**秘书长的报告**

秘书长谨向大会转递联合检查组题为“私营部门参与联合国系统及与联合国系  
统合作的情况”的报告(JIU/REP/99/6)。



私营部门参与联合国系统及  
与联合国系统合作的情况

联合检查组

弗朗切斯科·梅扎拉马路易·多米尼克·韦德拉奥果



日内瓦

1999



## 目录

段次 页次

简称表.....	iv
目的、结论和建议.....	v
一. 导言 .....	1-8 1
二. 可望恢复的友好关系因误解而受到妨碍 .....	9-30 2
A. 建立在旧基础上的新关系 .....	9-21 2
B. 了解伙伴关系的性质、目的和限度.....	22-30 3
三. 一种有益但是复杂的关系 .....	31-87 5
A. 坚定而多样的联系.....	31-57 5
B. 产生的困难.....	58-78 8
C. 制定有效工具 .....	79-87 11
附件	
一. 关于与私营部门关系的准则比较表 .....	13
二. 各机构、基金和方案所设立的与私营部门交往的联络中心/特设单位一览表 .....	15
三. 大会 1946 年 12 月 7 日第 92 (一)号决议摘录, “联合国的正式钤印和徽记” .....	16
四. 联合国工作人员细则 101.6 .....	17
注 .....	18

## 简称表

行政协调会	行政协调委员会
欧洲经委会	欧洲经济委员会
粮农组织	联合国粮食及农业组织
原子能机构	国际原子能机构
劳工组织	国际劳工组织
海事组织	国际海事组织
贸易中心	贸发会议/世贸组织国际贸易中心
电信联盟	国际电信联盟
法律厅	(联合国)法律事务厅
艾滋病方案	联合国艾滋病毒/艾滋病联合方案
贸发会议	联合国贸易和发展会议
开发计划署	联合国开发计划署
环境规划署	联合国环境规划署
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
人口基金	联合国人口基金
难民教导员办事处	联合国难民事务高级教导员办事处
儿童基金会	联合国儿童基金会
工发组织	联合国工农业发展组织
项目厅	联合国项目事务厅
万国邮联	万国邮政联盟
粮食计划署	世界粮食计划署
卫生组织	世界卫生组织
知识产权组织	世界知识产权组织
气象组织	世界气象组织

## 执行摘要:目的、结论和建议

**目的:**研究方针路线,以发展联合国系统与私营部门之间新的合作关系,并把现存的共同兴趣与利益具体地转化为促进了解的行动,从而更好地为本组织的整体目标服务。

### 结论

A. 环境的迅速演变和情况变化导致联合国系统和私营部门明显地越来越对对方感到兴趣,并促成它们明白表示愿意进行更多和更好的合作。这种意愿是基于:

- 商业界认识到整个联合国系统对建立有利于私营部门活动的环境作出了重大贡献;
- 联合国及其全体会员国充分了解到并接受私营部门在支持经济增长和可持续发展方面作为积极的和必不可少的伙伴的作用。

B. 不过,尽管有这样明白的恢复友好关系的表示,在联合国系统内、在会员国之间和其他组成机构之间,以及在商业界中,还是需要对计划中的伙伴关系的目的和性质作进一步的澄清。因此,本报告拟出了若干建议,帮助澄清这些目的和促进与私营部门的相互谅解和沟通。

C. 本报告还指出,私营部门实际上已经积极参与联合国的许多活动,不论是在业务方面还是在拟定政策方面。它说明了联合国机构、基金和方案是在怎样力图从这项交往中取得最大的利益、并同时保护自己免受其中所包含的危险之害。

D. 不过,整个联合国系统并没有整齐划一地采取这些预防措施,而这些预防措施在其性质及其应用方式方面的不一致也可能破坏联合国系统的形象、信誉、操守和法律豁免地位。虽然每个机构、基金和方案的具体情况可能不允许在这个领域制定适用于全系统的指导方针,检查专员们相信,加强信息交流和程序协调是有必要的。

### 建议

**建议 1:** 每个参与机构应当为它与私营部门的合作设定切合实际的目的和期望,并应明确阐述和公布这些目的和期望,或许可以不与此问题通过一份由各秘书处编制并经其理事机构核可的战略性文件(见第二章,第 22、23 和 25 段)。

**建议 2:** 参与组织的秘书处应当:(a) 执行以私营部门为对象的联系方案;(b) 每个秘书处指派一个协调中心,或至少指定容易接触的单位,为商业界提供所需信息和协助(见第二章第 26、27 和 28 段)。

**建议 3:** 参与的组织应当:(a) 确保有关的商业界活动都有联合国的代表出席,并举办联合座谈会;(b) 鼓励私营部门尽可能广泛参加它们的有关活动,特别是注意总部设在发展中国家和转型期国家的企业(和它们的联系企业)(见第二章第 28 段)。

**建议 4:** 秘书长的高级管理小组所设工作组应当起草关于与私营部门的关系的指导方针,并确保这些指导方针迅速在全秘书处以及各基金和方案散发。这些指导方针应当吸取一些基金和方案已进行的重要工作的经验(见第三章,第 85 段)。

**建议 5:** 还没有通过一套指导方针的联合国机构应当在考虑到建议 4 中提及的工作组所进行的工作之下通过一套指导方针。这些指导方针应当包括原则声明,并要说明与私营部门交往的程序(见第三章,第 63-72 段和第 79-82 段)。

**建议 6:** 联合国应当考虑怎样确保工作人员细则第 101.6 条的执行,包括考虑增列公布财务资料的规则(见第三章,第 73、74 和 81 段)。其他参与组织应当也审查一下,看看它们各自的工作人员细则和条例是否足以确保其工作人员在它们打算合作的商业企业中没有财务利益。

**建议 7:** 所有参与的组织的有关办公室都应当在现有规章制度范围内加快内部程序和确定具体时间表,以确保官僚程序和长的回应时间不会削弱使私营部门提出倡议的意愿(见第三章,第 76-78 段和第 80 段)。

**建议 8:** 应当适当地利用行政协调委员会的架构,建立适当的机制来共享与私营部门建立关系有关的信息和最佳做法,以确保整个联合国系统的政策前后一致和有关程序的互相协调(见第三章,第 65、70 和 84-87 段)。

in 3

## 一. 导言

1. 十年来,联合国系统因应其环境中政治、经济、财政、技术和法律等方面急速而重大的变化,进行了若干深刻的转变,特别是在怎样处理与本身也在急速演变的私营部门的关系方面。在一个全球性的、越来越面向市场的经济里,民间资金流动远远多于供发展用的政府资金,而私营部门持有最多的财政、技术和管理资源。认识到此一事实,并鉴于联合国系统的各组织目前都必须大力争取才能够维持自己的资源水平,因此,许多这些组织都明显地在致力于拉拢商业界来与它们建立更密切的关系。为此,它们邀请了商业界代表参加在1990年代举行的、影响了联合国整个十年的议程的全球性会议的辩论,并让它们提出意见。随着人们更广泛地接受这样的事实,即没有发展不可能有真正的和平,而没有和平不可能有有意义的发展,使得实现联合国促进和平与发展的目标以及实现商业界创造财富和繁荣的目标是“相辅相成”的认识,也已变得更为明显。<sup>1</sup> 大会因此承认“发展进程的主要目标之——增加繁荣——主要是商业和工业促成的”。<sup>2</sup>

2. 与此同时,也作了努力来矫正商业界对联合国系统的决定和行动(尤其是专门机构的决定和行动)对便利国际贸易和投资的重要影响缺乏了解或认知的情况。这些努力应当取得商业界对指导联合国工作的各项原则的尊重,也应当增加其了解,从促进一个有利于经济增长和法治的环境的角度出发,本组织作为一个整体的活动如何有利于其交易活动。秘书长本人已通过一系列的会议和宣告,积极、公开地建立与商业界领袖的对话。其中较突出的宣告之一就是他于1999年1月在达沃斯举行的世界经济论坛上呼吁私营部门接受共同价值与原则的“全球契约”。<sup>3</sup>

3. 在编写本报告期间,检查专员会见了各机构、基金和方案的大多数代表,他们都坚定表示同意这种看法,并且很想加强与私营部门的联系;他们还说已经在这方面倡议了若干行动。不过,许多人还说,他们在这样做的时候常常缺乏一个明确的方向感,缺乏咨询意见来指引他们进入他们认为是有利的、但是困难而复杂的关系,也缺乏有关其他人在这个领域的做法和经验的信息。他们的这些关切加强了联合检查组的看法,即检讨私营部门参与联合国系统及与联合国系统的合作情况,从而绘出这些新关系的全貌,将不仅是及时和有用的,而且也是必要的。因此,他们决定把原来由粮农组织提议的这项研究列入他们1999年工作方案中。

4. 联合国系统内部对于到底什么才是“私营部门”,存在着一定程度的混淆,因为人们对这个词有许多不同的解释。一些机关、基金和方案的官员对“私营部门”的定义是所有非公共的实体的总和,包括非政府组织和学术界。有的官员认为它的含义仅限于牟利企业。因此,就本报告而言,有必要作这样的澄清,即联合检查组的了解是,私营部门是指商业界的成员(从小型企业到巨大的跨国公司,还包括非正规经济部门)和他们的代表(他们可通过非牟利协会或诸如商会或慈善基金等组织来从事活动)。因此,私营部门将仅被视为民间团体的一个组成部分;民间团体包含联合国已与其建立了十分有力的联系的许多其他实体。这些联系,例如与非政府组织的联系,从其目的和工作方式来说与下面的研究对象的关系差异很大,它们是联合检查组另外的报告的主题。<sup>4</sup>

5. 在这点上,本报告审查了联合国系统各个组成部分与这样定义下的私营部门合作的现有作法、规范此种合作的规则和指导方针,以及在回应秘书长提出的考虑当前新的经济和财政实况和积极接触私营部门的呼吁下提出的或计划提出的倡议。不过,报告并没有长篇讨论联合国向企业和个人采购货物和服务的交易活动。尽管这些关系对联合国系统的有效运作很重要、虽然它们涉及大量的资金(下面将讲到),但是它们主要是属于商业性质,并且是许多报告和规则的对象。<sup>5</sup> 在大多数情形来说,它们不属于秘书长概述的那种合作性质的“伙伴关系”。

6. 在这个过程的每一阶段,检查专员铭记着这种伙伴关系的最终目的不应当是为了促进与商业界的关系,也不是为了追随某些时尚与潮流,而是为了更好地为联合国组织整体的目标服务。

7. 还应当强调一点,由于业务和财政上的困难,检查专员未能会见联合国系统内所有组织的代表。

8. 检查专员要感谢所有协助他们编写这份报告的人。

## 二. 可望恢复的友好关系因误解而受到妨碍

### A. 建立在旧基础上的新关系

9. 虽然一些事件和声明最近引起对联合国同私营部门的关系的广泛注意,但这不完全是新的关系。
10. 不应忘记,联合国特别是通过其采购活动同私营部门一向有广泛的商业关系。虽然报告如上述并未具体说明这种关系,应当回顾这些商业关系涉及巨额交易和有助于商业界和许多联合国实体互相沟通。一些这些实体,由于其任务的性质,在这个领域特别有经验。世界粮食计划署(粮食计划署)采购的货物和服务历来占联合国总采购量的大约 25 %,使该计划署成为联合国系统内最大的采购组织。<sup>6</sup> 联合国项目事务厅(项目厅)的服务包括采购主要货物、设备和商品,也同私营供应商进行许多交易。根据一些估计,对几乎各种货物和服务的供应商来说,联合国的市场每年达 30 亿美元。有人还指出,联合国市场为一家公司提供一个在其他国家和区域引进货物和服务的跳板,并估计联合国系统和各开发银行提供的商业机会的价值每年大约为 300 亿美元。<sup>7</sup>
11. 私营部门还长期直接或间接参加联合国确定规范和标准的工作。欧洲经济委员会(欧洲经委会)指出,在所有其活动中,确定标准的工作是对商业界最重要的活动。私营部门的代表,作为观察员或本国代表团成员,以顾问和甚至团长的身份曾参加正式会议和制订它们后来实施的公约和规范。<sup>8</sup> 特别是,商业界一向积极参加欧洲经委会的外贸文件标准化工作,导致制订《联合国行政、商业和运输电子数据交换条例》,这项工作大约 30 年前已开始。同样的,贸发会议在国际会计和报告标准领域的工作依赖私营部门,石油、化学和航运工业大大促进国际海事组织(海事组织)各委员会、小组委员会、海事安全和海洋环境保护工作组的管制工作。联合国粮食及农业组织(粮农组织)指出同私营部门在例如食品准则的管制和规范方案方面有悠久的合作历史。世界知识产权组织(知识产权组织)同私营部门代表在发展知识产权国际标准方面的密切合作已在一世纪以上。
12. 此外,发展中国家的企业,特别是中小型企业一直是联合国的一些技术合作方案的主要“客户”或受益者。例如,国际贸易中心(贸易中心)协助发展中国家和转型期经济国家制订有效的贸易促进方案,以推广出口

和改进进口业务。这样做,它不仅向公共机构,例如国家贸易信息事务处,而且向商业界直接提供援助。援助方式包括产品发展的咨询意见、商品或服务的国际销售、或对管理人员提供进口或出口技术训练。事实上,贸易中心指出,中小型企业为其行动的主要对象,而各国政府只是“中间客户”而已。贸易中心还同公共部门和私营部门的贸易支助机构协作,以保证倍增效应和建设地方能力。同样的,贸发会议——贸易中心是其附属机构<sup>9</sup>——向发展中国家的商业界,包括最不发达国家的微型企业和小微企业直接和间接提供服务。中小型企业也从企业家精神和小型企业——一个为帮助企业家创业、使业务增长和国际化而特别设计的方案——直接获益。贸发会议估计自 1988 年以来,在 12 个非洲和拉丁美洲国家的 10 000 名企业家接受了企业家精神和小型企业方案的商业支助中心所提供的援助,这些中心帮助中小型企业得到训练、联网和管理咨询服务。

13. 由于国际劳工组织(劳工组织)的三方特性,它一向特别注意对私营部门的需要,后者通过雇主组织充分参加劳工组织理事会的决定。劳工组织的大多数部门,特别是雇主活动局和企业与合作社发展部执行有益于私营企业的技术方案。据劳工组织估计,通过例如一个在超过 70 个国家使用的训练教材,即创办和改进企业方案,它帮助了 100 000 名企业家。它的援助雇主方案,其中包括劳资关系、人力资源开发和管理发展等领域,增强了雇主组织应付企业的需要的能力。以私营企业为对象的其他方案还包括:《消灭童工现象国际计划》和《改善小型企业工作条件方案》。

14. 历年来,由于联合国工业发展组织(工发组织)作为工业发展专门机构的任务性质,私营部门发展已成为该机构在发展中国家的大部分技术合作的目标。一个特设私营部门发展处已设立起来,专门致力于建立有利的框架和加强体制能力,以便向中小型企业提供咨询和联网服务。工发组织估计大约有 22 000 家中小型企业已获得援助,由发展处提供服务。此外,工发组织帮助发展中国家和转型期经济国家建立有效的信息网,使中小型企业易于取得其企业的成功和增长所需的各种资料。工发组织还援助发展中国家的中小型企业努力逐步停止消费消耗臭氧的物质。该机构已调集 1.44 亿美元,拨供主要帮助私营企业在生产上转用非臭氧消耗物质的投资项目。

15. 联合国开发计划署(开发计划署)也向私营部门提供各种服务,这是通过例如短期咨询资源(联合国国际短

期咨询资源)方案来进行,其客户包括中小型企业、制造者协会和商会。短期咨询资源方案可提供各种企业知识和技能,在各地安排知名的国际专家和管理人员参加的短期任务,他们帮助解决在任何地方妨碍企业发展的许多问题。

16. 因此,同私营部门的关系不是新的关系。不过,近年来,联合国同私营部门的交往方式,以及或许私营部门对联合国的看法,发生了根本变化。具有象征意义的是,项目厅最近宣布,第一次关于私营部门和联合国间的伙伴关系国际会议将同一次企业向多边组织提供的货物和服务的大规模展览,即“援助和贸易”,同时于2000年春季在纽约举行。会议表明的目的是“请私营部门走出同联合国之间的商业关系的范畴,结成伙伴,致力于减轻贫穷、促进环境上可持续的增长和把全球化的利益带给最穷国”。<sup>10</sup> 近年来,联合国的官员在无数的发言中和高级别会议上向私营部门的领导人传达了相同的信息。

17. 联合国愿意接近私营部门和同企业合作而不与之对抗的新意愿还可以从大会近年来的决议中所用的语言反映出来。例如,早在1993年,大会认识到私营部门对在各发展阶段的经济实体有效运作的重要性,“满意地”回顾联合国系统和私营部门协会,例如,国际商会、促进可持续发展商业理事会以及77国集团工商会之间的积极协作。<sup>11</sup>

18. 秘书长在这项努力中的坚定领导和他明白表示的信念,即联合国和私营部门的目标可相辅相成,进一步推动了一个因世界环境的变化而必须恢复的关系。秘书长在上任几个月后,于1997年7月发表了关于改革联合国的报告,其中他强调对此问题的重视,并保证与具有领导地位的企业组织作出安排,促进企业代表和联合国代表的对话。<sup>12</sup> 几个月后,于1998年1月,秘书长在达沃斯举行的世界经济论坛上发言时谈到在联合国发生的“根本变化”。他说联合国现在了解,如不同各国政府、国际组织、商业界和民间社会的其他组成部分建立伙伴关系,就不能实现和平与繁荣。秘书长补充说,虽然联合国和私营部门“仍在克服历史遗留下来的猜疑”,它们可“化解分歧,把初步的合作安排转变为更强大的力量”。<sup>13</sup>

19. 联合国对私营部门的看法的演变,认为后者在促进联合国的目标方面可以发挥作用,与私营部门现在对联合国系统的看法改变,认为它在发展“对企业友好”的国际环境中发挥了作用,可说是互相呼应。国际商会主

席清楚说明了这个新看法,他去年说:“随着贸易和市场变成全球化,许多问题都不能在国家一级解决,我们需要有效的全球决策和体制;并且需要有企业参与的有意义的国际政策对话。”<sup>14</sup> 因此,商业界日益认识到,适当的体制框架对支持各国经济上越来越相互依赖的重要性,和接受强有力的联合国对企业有利的事实。

20. 私营部门提高这种认识的另一个象征是一些企业采取主动,提倡在环境保护或社会发展的领域中的公司责任的概念,因而同联合国系统建立关系。例如,促进可持续发展世界商业理事会,一个于1995年由120家国际公司组成的联盟,负起了联合应付在1992年地球问题首脑会议上提出的挑战的责任,积极参与审查在里约热内卢作出的决定的执行情况。韦尔斯王子经济论坛的理事会有大约50名主要国际公司的总裁或高级行政人员参加,这是一个提倡“承当社会责任的商业行为”的组织的例子,它帮助实现可持续发展和重视为此目的同国际机构建立战略联盟。

21. 私营部门对联合国的活动感到兴趣,这还可以从近年来与企业领导人直接有关的基金会提供数额空前的捐款的情况反映出来。联合国基金会和它在联合国秘书处的对应方,即联合国国际伙伴关系基金(伙伴基金)创立了利用私人捐款来促进多边发展和人道主义援助的新模型。这项主动行动已经为商业界其他人士所仿效,并意味着他们恢复对联合国系统在某些人的发展的重要领域中设计和执行援助方案的独特能力的信心。

## B. 了解伙伴关系的性质、目的和限度

22. 检查专员认为有必要回顾一个经常提到的看法,即尽管筹款很重要和有帮助,但它不是联合国和私营部门间正在发展的伙伴关系的主要目的。他们指出,在系统内不断出现某种程度的混乱,即是否寻求更多财政资源应作为沟通本组织和商业界间的努力的主要因素。不过,对这一点已作出不断澄清,即所寻求的伙伴关系应旨在鼓励企业部门采纳联合国的价值,促使投资流入最不发达国家和/或某些社会经济部门,并为整个组织争取一个新的强大支持来源。一些联合国高级官员已明确否认联合国只不过是“想获得私营部门的金钱”而已的说法。儿童基金会执行主任最近的发言特别说明这一点,她告诫不要以“狭窄而屈尊俯就的观点”来考虑私营部门在同联合国的关系中能够带来什么好处。<sup>15</sup>

23. 秘书长也认为必须进一步说明他对私营部门的期望,并在1999年1月世界经济论坛上再次就此题目发表

了广泛报导的讲话。秘书长在发言中要求在达沃斯聚集的企业领导人通过其个别商业做法“支持和落实”在人权、劳工权利及保护环境领域的一些商定价值和做法，并且支持适当的公共政策。他建议私营部门和联合国提倡一项建立在共同价值观和原则的“全球契约”，这会使全球市场考虑到“人的方面”。<sup>16</sup> 商业界似乎了解了这个信息，在不妨碍私营部门和联合国间的作用和分工的明确区分的情况下，双方接受，在各自的活动和管辖权范围内，它们能够找到许多可以合作的地方。<sup>17</sup>

24. 重要的是，在一些部门，企业似乎自愿遵守一些规则，即使不能假定或称这些规则为“行为守则”。这方面一个值得注意的例子就是环境规划署的金融机构倡议。环境规划署通过该倡议同商业银行、投资公司和保险公司密切协作，鼓励在它们的企业优先项目中照顾到环境关切。主要的保险公司和商业银行因此保证在核心商务中纳入环境因素，签订环境规划署安排的声明<sup>18</sup>。环境规划署在例如采矿、石油、旅行社、广告和电信等部门带头提出这类的其他倡议，并发展一系列旨在在私营部门促进负责任的企业精神的活动（出版物、讲习班及会议）。

25. 为了消除联合国系统内和私营部门对拟议建立的关系的目的及性质仍然存在的混乱和误解，尚未这样做的所有联合国实体的主管似可考虑以编写一份关于此题目的战略文件来清楚阐述和宣传对同商业界的关系的期望。例如，粮农组织制订了“实现粮食安全战略的粮农组织/私营部门伙伴关系”，其主要目的已载于其理事会正在审查的战略框架草案内。

26. 还需要努力传播关于联合国的资料和它通过于日后确定的主要行动者及通过有明确目标的联系方案同私营部门合作的各种办法，特别重要的是，继续努力向私营部门强调它从联合国的工作可直接和间接获得的所有好处。检查专员注意到联合国秘书处的主动行动，建立专门处理这个问题和与联合国系统内的许多有关办事处联系的网址。<sup>19</sup> 不过，他们注意到有些机构到目前为止尚未充分利用这个网址。

27. 检查专员还认为，所有联合国机构、基金和规划署指定一个协调中心会证明很有用，尤其如果中心的工作人员是训练有素的鼓励作出努力提供专门训练，例如联合国职员学院致力培养一批“伙伴关系经纪”。<sup>20</sup> 如附件二所示，在许多情况下，有些办事处已指定作为愿意同联合国合作或想多知道联合国的活动的私营部门的接

头点或负责设计以私营部门为对象的联系方案、确保联合国同私营部门联系的政策和做法协调一致，并/或作为在这个领域可能提供的任何准则的保存人和监护人（见第三章）。他们注意到一些机构所关切的问题，即同商业界的联系应在个别方案一级展开和进行，但认为两者不必互相排斥。

28. 进行沟通努力还有助于消除某些会员国以及联合国的其他支持者的疑虑，认为本组织只同发达国家财力雄厚的跨国公司和商业界交往。为此应努力鼓励在发展中国家或转型期经济实体建立或加强协会或企业集团，作为联合国的优先对话者，并且致力促进参加联合国论坛，及同这些国家的中小型企业私营部门进行对话。<sup>21</sup> 同时，还必须保证参加联合国会议的私营部门代表是具有实际经验的实践者，而不仅仅是贸易协会的代表。

29. 还必须努力消除非政府组织和商业界间的分歧，说服前者联合国并不把它同民间社会的各组成部分的合作当零和游戏，即它同企业改善关系就必然会导致与非政府组织减少交往。应当明白指出，联合国系统和私营部门日增的联系是促使民间社会各组成部分参与本组织的工作的更大努力的一部分，尤其是着重发展的方案。还应当指出的是，非政府组织可能有助于联合国评价同某些公司合作的价值。

30. 最后，各会员国再次肯定它们通过多边途径，发展规范性、经济性和技术性的基础设施，使企业在国际一级运作和昌盛，还会大大有助于消弭秘书长提到的历史遗留的猜疑。大会最近强调支助性国际经济环境，包括投资和贸易对促进企业家精神和私有化的重要性。大会还认识到各国政府在国家一级创造支助企业家精神和促进私有化的有利环境，尤其是在建立货物和服务市场交易及妥善管理所需的司法、行政和立法框架方面的重要作用。<sup>22</sup>

### 三. 一种有益但是复杂的关系

#### A. 坚定而多样的联系

31. 认识到上述的合作的必要性,许多机构和方案近年间逐步增加了它们同私营部门之间的业务与政策联系,它们的合作方式如下:

##### (a) 为联合国的方案筹募资源

32. 在正在发展的伙伴关系中,从私营部门筹集资源是目标之一,由于虽然不是主要目标。由于联合国系统在过去 10 年间遭遇到的财务困难,加上通过多边组织提供的官方发展经费的普遍下降,使得许多机构、基金和方案试图从其他来源,特别是从私营部门,争取援助,不论是金钱或者实物。在有些情况下,如难民专员办事处,这是在理事机构的特别要求下进行。虽然对大部分机构而言,所涉金额仍然相当有限,<sup>23</sup> 可是其他机构在这方面取得相当可观的成就,为具体方案的执行收到重大数额的款项。最近的一个成功的例子就是世界卫生组织于去年 7 月宣布,一家钻石矿和钻石贸易公司愿意提供相当大的捐款,以协助在安哥拉举行的全国免疫日和协助卫生组织在该国地消灭小儿麻痹症的努力。就儿童基金会而言,它通过其“捐零钱做善事”的项目已经捐到 1 800 万美元。这个项目是由各大航空公司从回国旅客收集他们身边剩下的外国货币。欧洲经济委员会指出,在 1992-1993 两年期间,私营部门向它的方案捐助的现金金额约为 683 000 万美元,而于 1996-1997 两年期间,这个数目增加到 1 500 000 美元。<sup>24</sup> 在 1994-1998 年间,私营部门向工发组织的各个项目提供的捐款为 2 900 万美元。

33. 实物捐助的例子也相当多。本年早期,正值科索沃难民危机的高潮时,一家主要电脑软件公司向难民专员办事处提供了电脑支助(采取的形式是提供登记用具,包括膝上型计算机,数字摄影机、特别身份证件打印机和其他专门为该项目使用的硬件和应用软件),以便为难民建立一个登记制度。为了消除传染病,卫生组织长期以来同私营公司进行合作,一个值得一提的例子就是 1988 年发动的一项消除盘尾丝虫病的运动,其所依靠的就是一家药厂长期提供的药品。实物捐助也时常采取提供专门技术、高水平的资讯服务以及培训的形式,如在泰国的消除艾滋病的商业联盟。<sup>126</sup> 126 个商业机构通过该联盟向人口基金在预防艾滋病的活动中提供了援助。<sup>25</sup> 另外一个例子就是,工发组织同一家世界上最先进的盐

技术公司于 1999 年签订了一项协议,协助一个发展中国家的盐工业的消除缺碘症方案。

34. 有时也会通过借调工作人员到联合国各办事处工作而更直接地向私营部门征求专门人材,不过这种做法不平常并且引起争议,因为它牵涉到许多实际困难和商业道德。卫生组织对本报告的作者说,一家私营药厂曾经将一名工作人员借调给该组织的无烟草行动。欧洲经委会表示它也曾经从私营部门借调若干工作人员,不过所涉员额不超过经委会秘书处的专业人员的 3.5%,并且集中于少数单位。大多数是处理一些具体工业部门的事务(钢铁、化学品和天然气)。<sup>26</sup> 他指出,私营部门的工作人员带给秘书处特殊技能,并且通常带来比较现实的作法。这个说法肯定适合大多数联合国的活动。它并指出,私营部门也从这种合同获利,并且从它们借调的工作人员处可以对所涉部门的问题有较广泛的了解。环境规划署也赞成接受借调的工作人员,并且公开向商业部门招请借调人员,从事具体的技术问题方面的工作,并介绍实际的专门技术。<sup>27</sup>

35. 但是,任何联合国机构在这方面都没有发展到世界银行的程度,或者有一个建立已久的工作人员借调方案。通过这个方案,世界银行及其伙伴机构(多半是大型的私营公司)互相指派工作人员,为期二年,希望由此发展长期关系,促进文化交流和提高他们互相的技能。但是,由于上面提到的现实和职业道德问题,其中相当重要的和引起争议的问题就是免费提供人员。因此,这种做法看来不容易在联合国系统内广泛应用。另一方面,有些企业可以短期招待联合国工作人员,向他们提供与工作领域有关的培训。

36. 有时私营公司提供经费在如联合国大学这样的联合国实体内从事研究和培训方案。因此,联合国大学每年提供五名研究员,在啤酒厂提供支助的情况下在食物生物工程和收成后粮食保养技术方面进行个别的研究训练。

37. 联合国还利用商业界的资源来促进公众支持和进行宣传工作。私营部门在广告和推销方面的专业显然有助于提高某些联合国活动的地位或者增加群众对它们的认识。在联合国 50 周年的纪念活动中,一些包括国际航空公司在内的主要公司提供了广告资源,这很可能造成了一个趋势。难民专员办事处指出,增加同私营部门之间的关系,并且通过这个关系同消费者和雇员生活的“真实世界”接触,使它能够更有效地达到广大群

众。同样地,教科文组织强调,它对“文化世界”的影响力不但可以通过政府机构来传达,并且也可以利用私营部门来作为其宣传工具。

38. 在某些领域中,公共支助特别重要,如对抗 HIV/艾滋病。这方面联合国已经获得企业界的重要伙伴。艾滋病方案同一家专门从事音乐节目的大电视公司合作,以求传达到世界人口中的关键人口群。艾滋病方案的执行主任最近指出,“对抗艾滋病这种流行病,接触到年青人是一个关键”,并且“私营部门的创造性和动能必须予以良好利用,以达到全世界的这种人口”。该电视公司的总裁也说,“向青年市场推销货物和服务的现代推销技术是把关于艾滋病的信息传达给青年的最有效手段”<sup>28</sup>

39. 联合国使用的另一个重要的传达信息和提高大众认知的通信手段就是因特网,在这方面私营部门的主导地位和技术优势更是显而易见的。1999年4月,开发计划署宣布,它已经同一家因特网的大公司合作,组织一次对抗极端贫穷的全球性音乐会,名称是联网援助,于10月间通过互联网播出。在筹备这项活动时,该公司认捐了庞大的技术资源,以连结一个全球的“联网援助”网页,以协助动员对开发计划署的方案的群众支持,该网页还将提供因特网的使用者一条向具体的发展项目捐助金钱或实物的简便途径。

#### (b) 结合力量来执行项目

40. 要把过去几年间联合国各机构、基金和方案同私营部门合作进行的许多项目列出一张清单是不可能的,不过检查专员认为,提供一些这种项目的例子,以说明联合国目前同商业界密切合作的业务活动的范围和重要性,倒是很有用的。这些项目虽然处理不同的问题,并且以许多不同的方式从事业务,可是它们都突出一点,那就是私营部门专精的业务技术能力以及这带给各项目的现实和具体的目标。

41. 一个例子是一家庞大的电脑制造公司于1996年同开发计划署签订的一项协议,其中宣布它们将合作帮助发展中国家获得各种各样的信息技术、咨询与支助服务。在这个项目的框架下,该公司不但向开发计划署的可持续联网方案(联网方案)捐出了各种各样的计算机设备,并且它的技术人员或商业伙伴也成为联网方案的工

作人员的顾问,以确保发展中国家的当地使用者受到培训。<sup>29</sup>由世界上最大的8个供电公司组成的全球环境专门知识E7网络,也同开发计划署合作,通过促进有效发电和使用能源的项目来向发展中国家提供技术援助。

42. 在一个名称是“全球倡议”的活动下,石油公司和船运公司正在同气象组织合作,执行《石油污染的准备、回应与合作公约》。通过这项倡议,气象组织和私营部门联合举办了一些活动,目的是发展国家和区域两级对石油污染的准备和回应系统。另一个例子是万国邮盟同一家私营电信公司合作,建立万国邮盟全球邮政电讯网络(邮电网)。该公司以万国邮盟的名义提供、操作和支持邮电网的网络设施,而网络的运作方式同私营的网络一样。

43. 1998年,工发组织发起了一项私营部门伙伴关系方案,在中小企业、政府机构、民间社会中的机构以及国际商业界之间建立了一个多部门的伙伴关系,目的是确定中小企业所面对的挑战和机会,从而帮助它们改善它们的业务。在这个方案的第一个试验项目中,一家大的汽车制造厂、威尔士亲王商业论坛,欧洲的一家主要商业学院和印度的工业部联合起来,协助印度汽车备件部的中小企业改善它们的生产力、品质、交货时间和营利。

44. 1998年贸发会议召开的发展伙伴首脑会议突出了许多联合国同私营企业之间现在已经取得协议的问题。在为期四天的会议中,贸发会议秘书处同私营和政府组织之间最后确定了18项伙伴关系的“谅解”。它们包括:国际运输、促进投资、电子商务、促进中小企业、农业商品、维护生物多样性与可持续发展。在其中一项“谅解”中,一家巴西银行针对环境关切答应同贸发会议合作,促进和执行与生物多样性有关的商业活动,并从事捐款活动,旨在让毗邻亚马逊河流域的国家可持续地利用生物资源。<sup>30</sup>对于贸发会议秘书长同非政府的活动者为发展建立长期伙伴关系,大会表示欢迎,并特别提到“发展伙伴”倡议。<sup>31</sup>商业界也直接同贸发会议秘书处合作,在国际废气交换协会中拟订温室气排放交换制度,以推动《京都气候变化议定书》的目标。

45. 同样,商业领袖同联合国高级官员于1998年在都灵的联合国工作人员学院举行了2次会议,这是劳工组织与威尔士亲王商业论坛合作举办的,会议导致参与者通过了约20个项目。这些项目包括在水发展、人权、

廉价房屋、保健或管理培训等不相干的领域内的合作。但是,检查专员获悉,这些协议并没有转化为具体行动。这促使他们指出,同私营部门的联合项目的实际执行可能比当初设想时要复杂的多。

46. 其他与私营部门具有密切关系的活动包括欧洲委员会于1996年设立的欧洲建设-经营-转让咨询小组。该小组的主要目的是就如何为诸如收费的公路、铁路、港口、通讯、发电厂和自来水厂吸引投资而向各国民政府提供咨询意见。为此目的,该小组就一项新的项目筹资方式,即建设、经营和转让,提供了资料和咨询意见。它接触到世界上一些主要的基础设施建筑商和金融机构。该小组把西欧和东欧的公司与政府拉在一起,共同为一些具体的项目工作,从而创造一个根据公私伙伴原则的广泛联系。<sup>32</sup>

#### (c) 鼓励私营部门在关键性的发展领域投资

47. 在本报告的筹备阶段,联合国各组织指出,它们愿意增加同私营部门加强联系的一个主要理由就是为了把私人投资导引到若干个对发展迫切相关的领域中,或者导引到那些没有得到庞大私人资金<sup>33</sup>以及没有得到全球私人资金流动的热潮的好处的国家,以满足它们的迫切需要。这些资金的流动造成了金融市场和金融机构的根本改变。许多人相信,联合国可以在企业界和国际金融界这一边与穷人那一边之间扮演一个“诚实的经纪人”的角色。其中粮农组织认为,“如果它能在一段长时间内证明它争取到更多的私人投资,则它在粮食安全方面的领导地位和信用都会增加”。<sup>34</sup>因此,在最近几年发动了许多倡议,它们的目的是要在全球商业界与发展中国家和经济转型国家的新生私营部门之间建立联系。

48. 开发计划署在微型企业一级从事这些倡议特别积极。比较为人所知的倡议就是“资金事项倡议”。这是一项公营-私营部门的伙伴关系由主要的私人投资者参与。它从事财务创新活动的研究,以增加把私人资本用在发展上,并且,举例言之,设法将全球的退休金基金和共同基金同世界上尚待培育的市场联系起来。开发计划署还致力于把发展中国家企业家在资金方面的需要与发达国家金融机构的巨大贷款能力建立联系。它还在研讨一些创新的机制(如微创方案),以促进微型筹资活动,并为此争取到主要金融公司的支持。贸发会议称微型筹资为“下一个新生市场”,在过去几年采取了若干项活动,在主流金融部门的领导人与微型贷款业之间建立伙伴关系。例如,在此方案推动下,一家大的国际银

行创造了一个基金,将其一部分组合投资到发展中国家的微型银行中。<sup>35</sup>

49. 还有一些行动是直接投资到一些具有赚钱潜力但是受人忽视的市场。1995年,贸发会议同开发计划署和工发组织合作召开了关于乌兹别克斯坦私有化的国际会议,目的是让国际商业界了解乌兹别克斯坦的私有化方案以及向投资者提供在乌兹别克斯坦投资的机会的资料。这次会议是贸发会议第一次专门针对国际商业界而举行的,它聚集了政府代表和约2000名国际商业经理和商业组织(如政府间协商委员会)的代表,并导致在18项商业“谅解”上签字。贸发会议最近还同国际商会合作发动了一项联合项目,旨在帮助最不发达国家增加吸引外国直接投资者的能力。这个项目牵涉到编写到非洲和南亚国家的投资指南,第一份指南是一家主要管理咨询公司编写的埃塞俄比亚的投资指南。<sup>36</sup>

50. 人口基金于1997年通过其全球倡议也在探求在商业界、政府与最需要援助的人口群体之间发挥“诚实的经纪人”的作用。这项倡议已经拟订了一些标准做法,让盈利部门(和非政府组织)提供一些发展中国家使用者有能力承担的生育保健方面的商业产品与服务。

#### (d) 把私营部门引进政策拟订工作

51. 私营部门参与联合国的活动不仅是在业务的层面上并且越来越进入“上游”的政策层面。当然,资方组织的代表一向都充分参与了劳工组织的政策拟订机制。最近,在技术和科学领域中,如通讯,私营企业也成为国际决策进程的全权参与者,并且在其他如环境、气象服务和知识产权领域中,它们也在早期就被引入参与协商。

52. 地球首脑会议在这方面是一个分水岭。在《21世纪议程》中,工商业被指认为“主要集团”,联合国应争取它们参与可持续发展的战略与政策的制定工作。可持续发展委员会显然想要担任政府间机构的领导者,它采取开放、透明和接受所有主要集团的姿态。它实际上也就新的参与方式进行试验,如在其届会中设立多利益攸关者对话时段,让包括商业界在内的主要集团对委员会的决定作出一些贡献。

53. 大会本身也开始征求商业界对其经济和金融讨论提供咨询意见。因此,大会第二委员会与贸发会议在去年联合举行的一次小组讨论会,讨论金融危机对贸易、投资和发展的影响。<sup>37</sup>

54. 电信联盟有 188 个成员国和 570 个以上的“部门成员”,后者代表各种各样与电信有关的组织,包括在提供服务、制造设备、联网与无线电通讯基础设施设计及发展的所有主要从业单位。部门成员<sup>38</sup>也需要向电信联盟的开支提供捐助,它们积极参与研究小组的工作队或讨论会的工作,以口头或书面的方式提出它们的看法,不论是在决定的酝酿阶段以及在整个决策进程中,并且直到建议、决议和其他政策纲领获得通过为止。它们以对电信联盟的各种活动发生重大而实际的影响。它们还可以取得所有文件,并且可能受邀而主持研究工作或专家小组。认识到私营部门在通讯方面日增的影响,电信联盟已经发动了一项世界的宣传活动,吸收更多的部门成员,希望在 2002 年时使成员人数达到 1 000。

55. 并且,无数其他组织也认识到,为了在私营部门的影响力越来越大的领域中保持它们的相关性,它们也需要让私营部门进一步参与它们的活动。例如,就气象组织而言,以其他方式提供气象服务的趋势,包括它们的可能私有化,以及实际上在若干国家连全国气象服务都是全部和部分以公司的形式运作,促使气象组织考虑采取某种形式的联系成员的可行性与可欲性,在缴费的基础上让纯粹属于私营的气象和水文组织参加气象组织的非决策性质的技术性附属机关。<sup>39</sup> 万国邮盟的行政理事会决定在今年首次邀请在邮务部门的各种利益攸关组织的代表以观察员身份参加万国邮盟大会,其中包括私营邮务企业协会。这些协会现在将能够对可能影响到它们的业务的各种规定与竞争问题表示意见。

56. 基于其任务性质,知识产权组织具有两级性,一方面为私营部门的经济服务(私营公司拥有绝大多数的知识产权),另一方面为其成员国服务。认识到这种特性,以及它 84% 的收入来自私营部门通过国际专利、商标和工业设施登记系统的收费,知识产权组织在最近几年宣称它的优先事务之一就是吸引知识产权制度的主要使用者参与它的工作。已经设立了两个新的咨询机关(政策咨询委员会和工业咨询委员会),明白规定让私营部门参加。知识产权组织对工业咨询委员会的描述是,它是唯一的一个工业界机关可以向一个联合国机构提出正式咨询意见。该委员会不但可以就知识产权组织的活动传达其成员的期望,并且也可以指出未来工作的关键领域并就这些领域进行辩论。

57. 全世界的林产公司及其从业协会的首席负责人可以参加粮农组织关于纸业和木材产品业的咨询委员会,

该委员会的职责是向联合国提出如何最好地促进发展中国家的林业。其他的机构和方案虽然没有设立类似的机制,从而接受商业界的正式政策建议,可是也建立了一些在工作层面上同与它们的活动直接有关的工业、金融业和商业部门的代表举行非正式协商会议的安排,以确保后者的知识、建议和关切会在制订战略和政策时获得考虑,然后将这些战略和政策提交会员国核可。

## B. 产生的困难

58. 由于目前在此一领域内规范情况的弱点,上述各种关系牵涉到某种程度的风险和困难;多数机构充分认识到这类风险,但不见得知道如何保护自己。在检查专员为本报告召集的会议期间,经常提及的问题如下:

### (a) 规范框架不够严密

59. 虽然各机构或方案的财务条例通常规定了从非政府来源收取捐助的事,但除了关于使用本组织的名称和徽记等规则以外(见以下各段),并无关于联合国与私营部门之间关系的规则,特别是,联合国并未颁布具体规则、规定或程序,规定如何对私人捐助者给予承认,这使得本系统内各实体就此重要事务采取不同的,有时背道而驰的政策和做法(见本节(c)部分)。

60. 自 1946 年 12 月以来,使用本组织的名称和徽记事务一直是按照大会第 92(I)号决议的规定(该决议有关各段案文载于附件三),该决议本身在过去五十年来也引起不同的解释。该决议将联合国名称和徽记的使用保留供本组织的正式用途,并禁止外部实体未经秘书长许可而妄用。根据该决议,秘书长制订了一项关于给予外部实体(通常是非营利性)使用名称和徽记的权利。联合国法律事务厅强调,此项行之已久的政治禁止为营利目的本身使用本组织的名称和徽记,本组织并应维持这项政策,这是因为必须维持国际法在不以营利为目的的情况下对该名称和徽记所提供的保护。这项政策也保护本组织,避免因营利目的使用名称和徽记所带来的财务风险,以及更一般性而言,避免由于某种使用方式或由于个人或实体以一种可能不符合本组织的目的、政策和活动的方式使用该名称和徽记,使本组织受到财务和其他利益方面的风险。

61. 同时,法律事务厅指出,此项政策容许在许多情况下使用本组织的名称和徽记,这些情况包括商业实体使用的主要目的是支持联合国、它的政策、目标和活动,不

过需要采取措施,以避免造成联合国核可这些实体的产品或事务的联想。该政策补充说,分析本组织核可的宣传活动中使用本组织的名称和徽记的政策和做法的幅度显示,秘书长在这方面的决定有相当大的伸缩性。事实上,主办联合国的项目或为它们提供捐款的商业实体有时会得到本组织授权,使用本组织的名称和徽记。不过,对于第三方为筹款目的而可能使用徽记的问题所产生的特殊困难,法律事务厅表示特别关注。根本的关注是,在筹款活动期间,利用本组织的名称和名誉的人将作出关于收取和分发款项的业务决定,而这么做不须对秘书长负责。如果发生问题,本组织便有卷入讼争之虞。

62. 从本报告审查的文件中和进行的访谈中得出的整个画面是:大家同意一个基本原则,但做法上相当分歧,特别是在选择伙伴、承认功劳和避免利益冲突方面。

#### (b) 选择伙伴

63. 虽然若干机构或基金已经制订接受或拒绝与个别企业合作的提案的明确标准,(见下面 c),可是许多机构尚未制订,并可能有与其目标或活动不符合或被认为不符合联合国的目标或活动的公司进行合作之虞。有些机构甚至表示不太愿意制订一项审查过程,认为这种过程可能会反复无常的,对私营企业造成刁难。不过,如无这项过程,联合国系统各组织很容易碰到被一些声名不佳的公司利用其名称和名誉“大捞一票”的情况,也会受到会员国和非政府组织交相指责。因此,检查专员要强调,有效保护联合国形象是任何伙伴关系的绝对先决条件。例如,教科文组织说,它不会跟不符合联合国目标和原则的或者过去有非法活动的记录者、或参与违反联合国制裁的活动者打交道。在这方面,儿童基金会执行主任在哈佛发展问题会议上的发言(参看第 22 段)再次提供了有用的指导。她说:“此处的核心是要克尽职责。联合国必须仔细审查这些公司。这并不意味要把它们放在显微镜下...但是需要确认那些总的说来显示具有履行公司责任的意愿的组织”。<sup>40</sup>

64. 还有人向检查专员指出,即使已制定了一套适当的审查过程,由于全球化和公司的跨公司的所有权,有时难以非常确定那些公司应被排除在与联合国合作之外。卫生组织和儿童基金会均举出例子,说明某一公司因跨公司的参与争议性活动,而不认为其合乎合作条件。其他组织强调,多数大公司过去或现在免不了有些争议性的活动。因此,必要的是,每个机构作为一个联合国实体应明白决定可以同某一公司建立伙伴关系的标准,而不

完全依赖象“职业道德研究机构”等替它审查的单位的建议。

65. 另一项问题是,可能被某一机构认为不适当而予拒绝的公司却可能被另一机构接受。虽然联合国各实体有不同的任务规定、目标和活动,可能因此造成歧异,但这种情况终究可能负面地反映在整个联合国组织上,而要求本系统内更好地协调,作为第一步,联合国在这个领域中比较活跃的机构、基金和方案可以互相交换它们目前具有伙伴关系的公司名单,据此拟订一项非正式简介,说明何种类型的企业最有可能成功地与联合国行动者合作。另外一些机构主张,也许还可界定某些类别的工业,将它们完全排除在与联合国任何实体合作的类别之外。卫生组织特别强调,武器制造业涉及与联合国任务相反的生产发展,以及烟草业,考虑到其产品固有的致命性质,应被完全排除在任何型式的伙伴关系之外。

#### (c) 有必要对所涉贡献给予适当承认,同时维持联合国的操守

66. 如若干组织指出,成功的合作的关键是找出互利的安排(称为“双赢情况”),因为如果认为私营部门与联合国合作纯粹是基于利他动机就太天真了。虽然在商业界有些人认为同联合国的联系可以从联合国在扶贫和开拓新市场活动的成功中取得长期利益,可是许多人着眼于眼前利益,把与联合国的联系视为增加知名度或改善形象的手段。这是一个合理的商业目标,联合国必须界定应采取何种对策,既可回报,但也不致被视为偏袒某一公司,或加强某一企业对某一市场的掌控,也不把某一公司的特殊利益变成它本身的利益。

67. 法律事务厅认为,原则上宣传向联合国提供的捐助可能是可予接受的,只要是这类行动本身应与本组织的政策、目标和活动相符合。这是假设这类宣传不是旨在推销某一捐助者的产品或提供的服务,也不是在争取商业机会,而是支持联合国及其活动。还应建议,私营实体为支持联合国编制的一般性宣传材料应明白指出,该实体与联合国的合作并非专有的,也不构成联合国对该实体的商务或服务的支持。

68. 实际上,联合国各机构、基金和方案对捐助给予承认的方式各不相同。例如难民专员办事处或卫生组织等多数采取发布新闻稿的方式,并把它们登在网址上,提及捐助的性质和数额,并指出企业或所涉企业的名称。各机构的执行首长也往往在他们的公开演讲中指名提及各项目和公司。各公司可能也准予在其内部文件中

提及它的捐助,例如提交董事会和股东会议的文件以及审计员的‘报告’。<sup>41</sup> 粮农组织准许捐助者宣传它们对该机构提供的捐款,但任何这类宣传品的案文必须预先经粮农组织批准。就开发计划署而言,它认为私营部门实体可以在新闻稿中提及其捐助,只要是不意味着开发计划署直接或间接支持该公司。因此,开发计划署坚持,对该公司拟对外印发的材料,只要其中提到开发计划署、提出的捐助或为活动提供的支助,它必须保有批准权。检查员认为这是明智的做法。<sup>42</sup>

69. 其他方案和基金,包括儿童基金会在内,在相当明确的限制内授权在合作企业的出版物甚或拨出的产品中使用其标志或提及名称。大多数组织明文禁止在商业产品和服务上使用它们的正式徽记,也不支持任何特定产品或公司,并拒绝签订任何给予某个工业部门的任何公司、公司群体专有权的协议。<sup>43</sup>

70. 检查员认为,各机构和方案必须明文规定“游戏规则”,以避免工作人员的混淆,不知什么是许可的,或不许可的,也避免同其私营部门伙伴之间可能引起的争端。他们也认为这些机构应定期就在这方面的做法进行磋商,因为从成功或失败中吸取教训有助于调和全系统做法。

#### (d) 利益冲突和过当的影响

71. 联合国的活动,尤其是但不仅是在规范领域内的活动,其价值和信用的一个必要组成部分在于本系统的不偏不倚。因此,许多与检查专员对话的人中都强调,必须保护本组织,使其免于因与营利企业的联系而产生的实际上或表象上的利益冲突。例如,气象组织关切的是,联合国的规范价值和声誉可能因为它与营利企业或估名钓誉的企业的联系而受损。就欧洲经委会而言,它提到一些会员国的关注,即私营部门对联合国所有机构在制订规范领域的工作的“侵犯”;如果联合国似乎是在助长这种侵犯的话,则将丧失其作为一个中立机构的信用。

72. 卫生组织认为它本身特别容易陷入利益冲突中,并提供了一个从某一医疗研究组转借而来的有用定义,它可能对所有专业和部门均适用,即:“利益冲突是下面这种情况:一名研究员的私人或个人利益足以影响到他从事正式职责的客观专业判断”。<sup>44</sup> 卫生组织印行的文件也指出,“在与公司部门发展伙伴关系时涉及极大风险”,包括卫生组织可能对某一特定产品、服务或公司做法的判断因所涉公司或工业提供的财务支助而也许有所偏颇,而卫生组织与某一业者或公司的联系也被认

为是接受了不健康的产品、服务或做法。同样的,粮农组织在草拟与私营部门的合作原则和准则时强调,它对科技问题的立场决不能由于有人怀疑它的立场已因接受捐助而受到影响。

73. 其他机构或方案指出,现有的准则、国际公务员行为守则和行政指示可能不足以免除联合国工作人员因本组织与企业之间的伙伴关系而获取个人利益的怀疑,这尤其是因为个别工作人员与商业部门进行联络的责任不见得完善界定。虽然需要明白保证,联合国工作人员在拟议合作的公司中没有财务利益,无论是在其中投资或在其咨询委员会任职。检查专员认为,秘书处缺乏执行关于工作人员的外部活动和利益的工作人员细则第 101.6 条(转载于附件四)的实际方法。秘书长最近关于公布财务资料的公报(ST/SGB/1999/3)仅涉及助理秘书长职等以上的工作人员。此外,检查专员也未看到任何规则,明白禁止工作人员在离开本组织后(例如退休)在某些年数内不得加入在其服务于联合国期间曾与之合作的公司。虽然希望国际公务员制度委员会在其关于订正国际公务员行为标准的工作时将考虑到这些议题,这些标准将构成指导原则,而不是具有约束力的条例,并需要具体条例的补充。

74. 联合国内部监督事务厅最近执行的一项调查阐明,对与私营公司达成的协议,必须加以较紧密的控制。该调查揭发了广泛的索取金钱的行为以及联合国工作人员未经授权与个别私人和私营公司之间达成商业协议。这突出了私营部门技术公司使用联合国名称对它们的重要性,以及可能由此获致的极大利润。该调查也揭发了私营部门利益介入了一个由联合国主办的、向经济上处于不利地位的国家提供技术援助方案。<sup>45</sup>

75. 更广泛地说,联合国必须注意各会员国、非政府组织或媒体所表示的关注,即由于巨额捐款或一些方案过度依赖私人资金,以及私营商业利益集团可能对其政策和方案产生过当的影响。特别是许多非政府组织,它们担心巨额捐款可能使得联合国受到私营机构的过份操纵。不过,迄今为止,处理这类捐款的一贯办法和预防私人捐助者对本组织施加影响力的保障事实上似乎构成一个良好做法的范例。

#### (e) 目前联合国规则和程序的烦琐性质

76. 联合国秘书处内几个办事处指出,由于本组织的细则和规则,特别是信托基金的设立和管理,阻碍了它们的工作。欧洲经委会举例说,“官僚程序是吸引更多私营

部门资源的一大障碍”,并且,“如果商业界的参与成为联合国活动的一个战略方向,则内部细则可能须顺势修订”。<sup>46</sup>

77. 同样的,环境规划署在行政协调会组织委员会 1998 年分发的一份问卷上答复说:“联合国复杂的法律和规则框架阻碍了业者及时交出项目组成部分的打算。任何高技术性的工业项目通常把时间排得极紧,使得环境规划署颇难维持它这方面的执行投入。”

78. 实际上,在条规之上,它们造成的长期拖延使联合国官员及其私营部门对口都感到挫折和泄气。这种情况似乎表明,有必要设法修改部分现有的官僚机制,以使得以较灵活地响应私营部门的运作期望。

### C. 制定有效工具

79. 检查专员认为,上述大多数问题可以有效解决,办法是由联合国及其基金、方案及各机构采用决定它们与私营部门之间关系的具体和全面的准则,这些准则有助于加强这些关系,使它们有一套有系统的透明做法。专员指出,有些机构,如儿童基金会、开发计划署、人口基金、卫生组织和粮农组织已进行大量工作,并正在这个领域制定工具。在处理与私营部门的关系上,这些工具可以确保透明度和责任制,使其免受特别利益集团的不当影响。草拟本报告时将最后确定其中一些准则的种类和内容,其简要说明载于附件一。这种良好的习惯做法值得鼓励,并应在联合国系统内的其它部门加以推广。其它实体已发展了更具体的专长,可在联合国系统内分享。例如,项目厅已表示愿意分享关于合约事项、风险管理以及草拟谅解备忘录的专门知识。

80. 检查专员指出,附件一摘录的一些准则有内容广泛的优点,适用于接受捐款和执行联合项目的情况,甚至在适当时也适用于工作人员的借调。因此,他们可以作为有关机构所有干事的一个“综合信息中心”,不论它们与私营部门拟进行何种性质的合作。就儿童基金会而言,这些准则还在处理批准项目要求这方面规定一个非常准确的时间范围,这样有助于避免在联合国行政程序中经常产生的不必要的延误。开发计划署也尽力设法迅速批准所拟协定(或在不批准时起码迅速给予答复)。它与私营部门实体达成的协定需要总部批准。为了审批这些协定,开发计划署设立了私营部门审查小组,这个小组将作为一个“虚拟工作组”,于收到建议后五日内以电子方式传送审批结果和意见。<sup>47</sup>

81. 因此,典型的准则应包括私营部门的定义,明确说明支配机构或方案与私营部门的关系的职业道德原则,并列明评价所拟合伙项目是否适当和可取的具体标准。这些准则尤应提供工具,对这类项目(如教科文组织所建议的)的成本/效益进行透彻的分析。准则还应详细说明联合国干事应当遵守的程序,包括举例说明合约模式、谅解备忘录以及可能需要达成的其他各种法律协定,并为审计目的列出关于汇报收入和支出的明确指示。最后,准则应描述旨在劝阻工作人员不要向合作公司索取个人利益的各项措施。

82. 但是,有些机构或方案主要是为了筹款或执行赞助活动才与私营部门进行联系。这些机构或方案起码在第一个阶段可以按照教科文组织今年所作的决定,<sup>48</sup> 采用只针对调动私人资金问题的准则。这些准则也摘录于附件一。

83. 采用这些准则还不够。各机构还必须确保定期增订准则,例如通过内联网适当地散发准则,使大多数工作人员都知道,以及可能通过第 24 段所述的网址散发给其他联合国组织和商业界。就联合国秘书处而言,它可以通过印发《秘书长公报》来达到这个目的。十五年前在涉及与非政府组织之间的关系时就已经这样做了。<sup>49</sup> 同样地,各组织不妨按照教科文组织监察主任最近提出的建议,决定印发一份行政通知,描述现有的教科文组织与私营部门关系所应遵守的准则。

84. 最后,检查专员想再次强调有必要在全系统范围内分享关于与私人部门进行合作的方面的资料。在为编写本报告而举行会议期间,有人表示遗憾,因为缺少资料说明联合国其他机构的做法和经验。其他人指出,在联合国处理的问题中,跨部门性质越来越多,联合国系统各组织有必要对私营部门采取联合阵线。有几个人强调,机构之间应当避免发生竞争。检查专员欢迎行政协调委员会组织委员会和行政协调会去年就此问题进行初步讨论,并欢迎一些机构或方案个别地主动要求在工作一级建立非正式联系和进行交流。他们认为,与私营部门合作的具体问题应当在建立和改善行政协调会成员信息网的范围内加以处理。

85. 检查专员还指出,秘书长高级管理小组已成立一个制定这方面的政策和建议的工作组,这是秘书处及直接

附属于秘书处的各基金和方案为与私营部门合作制订明确框架的一个积极的步骤。希望这个工作组能够迅速着手草拟一套支配全秘书处与私营部门关系的准则，以供尚未采用这些准则的基金和方案使用，作为它们的参考或模式。

86. 检查专员想强调，分享资料以及统一政策及程序的做法不一定会导致通过适用于全联合国系统的单一标准准则。事实上，许多机构警告说，由于它们的任务规定和活动各有不同，所以除了一般性的原则外，可能无法就任何问题达成协议，所以必须尽量避免过份严格的程序。但是，其他机构强调必须有一个共同的参考点，以便每个组织据此作出适当的决定。检查专员认为，行政协调会最近的会议表明，在原则和概念方式方面共同点很多，这样会使委员会成员能就若干基本的共同作业程序和方式达成协议。

87. 另一方面，按照秘书长两年前提出的联合国改革报告内所建议的办法<sup>50</sup>，设立一个单一的企业联络处可能毫无用处或行不通。该项建议根本从来没有实施，这就说明设立这样一个联络处是有困难的（虽然制定第 26 段所述的网址等于设立了一个“虚拟的联络处”）。少数人认为，为迅速推行工作，必须确认有些实体或机构在这个领域可以起主导或促进作用。虽然不主张设立或指定这样的一个中心机构，检查专员希望通过交换资料和最佳做法的有效机制加强联合国与私营部门的关系，并同时帮助保护联合国的独立和完整。

## 附件一

关于与私营部门关系的准则比较表<sup>1</sup>

机构	准则摘要
儿童基金会	<p>“建立联盟造福儿童”，儿童基金会与公司和第三方合作的准则草案(除其他外)规定:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 指导原则</li> <li>- 合乎道德的详细甄选标准(正反两面)</li> <li>- 逐步评价拟议建立的联盟“价值观念是否适当”的方法</li> <li>- 论述批准项目所要遵守的程序,其中包括:           <ul style="list-style-type: none"> <li>* 来自公司联盟的收入;</li> <li>* 使用儿童基金会的名称、标识和徽章;</li> <li>* 活动和赞助。</li> </ul> </li> <li>- 批准请求的样本和合同样本</li> </ul>
卫生组织	<p>“卫生组织与商业企业交往的准则”规定:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 与企业合作的指导原则应遵守卫生组织的公共卫生政策、伙伴关系应按照“相互尊重、信任、透明作业和共享利益”的原则,并根据提出的一些标准予以评价,其中包括:           <ul style="list-style-type: none"> <li>* 项目应对增进卫生确实有益;</li> <li>* 由于确有助益,建立伙伴关系是值得的;</li> <li>* 项目应增强卫生组织的作用并提升其形象;</li> </ul> </li> <li>- 还提出评价某一行业是否适当的标准;           <ul style="list-style-type: none"> <li>* 行业的主要产品或服务有益于健康;</li> <li>* 行业没有大规模从事对健康不利的业务;</li> <li>* 可能产生的公共卫生利益多于可能有害的做法、产品或服务;</li> </ul> </li> <li>- 一般规则和程序,主张正式审查法律事务厅与私营部门协作委员会进行合作的建议(有争议的案件)其中涉及下述题目:           <ul style="list-style-type: none"> <li>* 捐款(特别注意避免真正存在或可察觉的利益冲突)</li> <li>* 实物捐助;</li> <li>* 产品发展;</li> <li>* 借调人员;</li> <li>* 使用卫生组织名称和标识;</li> <li>* 举行或主持会议</li> </ul> </li> </ul>

<sup>1</sup> 清单只摘录一些准则,供检查专员参考并非详尽无遗。

机构	准则摘要
粮农组织	<p>“粮农组织与私营部门合作的原则和准则” 规定:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 概括说明粮农组织外地政策, 以及分析伙伴关系概念。强调有效的伙伴关系是以伙伴的相互利益为基础, 并利用互为补充的资源和组织上的优点;</li> <li>- 伙伴关系原则包括: <ul style="list-style-type: none"> <li>* 遵守粮农组织的任务规定和工作方案;</li> <li>* 相互利益和目标;</li> <li>* 透明度;</li> <li>* 问责制;</li> <li>* 科学可信度;</li> <li>* 不排斥性;</li> </ul> </li> <li>- 附件载列以下各项所遵守的规则和程序: <ul style="list-style-type: none"> <li>* 使用粮农组织的徽章和标识;</li> <li>* 对粮农组织的自愿捐款;</li> <li>* 共同赞助、支持或以其他方式参与会议或其他活动。</li> </ul> </li> </ul>
教科文组织	<p>“调动私人资金的准则和挑选可能伙伴的标准” 1999 年执行局通过, 其中规定:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 批准筹款活动的明确标准(优先考虑的倡议应符合教育组织的主要目标、获得有关会员国接受以及可以产生更多资金并使公众认识教科文的活动);</li> <li>- 可能的伙伴将提出的文件和参考一览表(包括法令、银行担保和财务建议);</li> <li>- 拒绝可能的伙伴(如参加违反联合国现有制裁措施的活动的可能伙伴)的准则;</li> <li>- 说明教科文组织与任何私人伙伴签署的正式书面合约和教科文组织内部审批过程。</li> </ul>

## 附件二

### 各机构、基金和方案所设立的与私营部门 交往的联络中心/特设单位一览表<sup>2</sup>

组织	联络中心或特设单位或指定干事
<b>联合国及其方案</b>	
联合国秘书处	无联络中心但秘书长政策事项办公厅指定一名干事
欧洲经委会	无联络中心; 每个司按其活动需要与私营部门交往
国际贸易中心	每个方案各自进行联系, 但方案与资源事务科负责协调与私营部门建立伙伴关系的安排办法
贸发会议	无联络中心; 每个司按其活动需要与私营部门交往
环境规划署	贸易、工业和环境事务司是一个全球联络中心, 技术、工业和经济事务干事充当环境规划署各区域办事处的联络人员
儿童基金会	私营部门司
开发计划署	资源调动司(资源和对外事务局)和私营部门发展方案(发展政策局)
世界粮食方案	资源和对外关系司
难民事务高级专员	公共服务股
<b>专门机构</b>	
粮农组织	与私营部门和非政府组织合作事务股(TCDN)
劳工组织	无联络中心; 各部门或方案按其活动需要与私营部门交往
海事组织	资源调动科、技术合作司
电信联盟	对外事务和公司联系股处理与私营部门有关的政策事项, 但各部门也各自与私营部门交往
教科文组织	预算外筹资局
工发组织	无联络中心; 各部门或方案按其活动需要与私营部门交往
万国邮联	总干事办公室和对外关系单位处理协调事务和一般原则; 就业务问题与其他组织单位协商。
卫生组织	虽然有外部合作和伙伴关系办事处, 各部门或方案也个别与私营部门交往
知识产权组织	法律和组织事务厅在政策一级处理私营部门事项, 其他方案视情况需要与私营部门进行联系。
气象组织	无联络中心, 但秘书长办公室处理与私营部门有关的政策事项

<sup>2</sup> 一览表供检查专员参考的资料拟订, 并非详尽无遗。

## 附件三

### 大会 1946 年 12 月 7 日第 92 (一)号决议摘录, “联合国的正式钤印和徽记”

决议有关部分如下：

“二. 复认为：本组织之名称。其特殊徽记及其正式钤印应受保护；

爰建议：

(甲) 由联合国各会员国采取必要之立法程序或其他妥适办法，以杜绝未经联合国秘书长许可，妄用联合国徽记、正式钤印、名称、及以联合国名称每一字起首字母编成之简称之情事，尤应防止为营业目的妄用联合国徽记、钤印、名称或简称为商标或商业符号之行为；

(乙) 引种禁例当尽早施行”

## 附件四

### 联合国工作人员细则 101.6

#### 外界活动和权益

- (a) 未经秘书长事前核准,工作人员不得从事任何连续性或重复性的外界职业或接受外界雇用。
- (b) 任何工作人员如因其在联合国的职位,积极参与任何商业机构的管理或享有该机构的财政权益可以获利,则不得参与此种管理或享有此种财政权益。
- (c) 工作人员如有必要以其公务身分处理涉及某一商业机构的任何事务,而其本人又享有该机构的财政权益时,应向秘书长透露这种财政权益的数量。
- (d) 就本条细则的意义而言,除非所持股份构成实际的控制,仅持有一个公司的股份并不构成财政权益。
- (e) 下列任何一项行为如涉及联合国的宗旨、工作或利益,工作人员除在执行正常公务时或事前获得秘书长核准外,不得作出此项行为:
  - (一) 向报界、电台或其他新闻机构发表声明;
  - (二) 接受约请发表演说;
  - (三) 参加电影、戏剧、广播或电视的制作;
  - (四) 将文章、书籍或其他资料交付出版。

## 注

- <sup>1</sup> 见大会第 51/240 号决议,《发展纲领》。
- 也见载于联合国 1998 年 2 月 9 日第 SG/2043 号新闻稿的秘书长与国际商会的联合声明。
- <sup>2</sup> 见大会题为“企业与发展”的第 52/209 号决议。该决议于 1997 年 12 月 18 日未经表决通过。
- <sup>3</sup> 1999 年 1 月 31 日秘书长向世界经济论坛发表的声明:“新世纪盟约”。
- <sup>4</sup> 见 JIU/REP/93/1 和 JIU/REP/96/4。
- <sup>5</sup> 除其他外见 JIU/REP/97/5。
- <sup>6</sup> 见网址 <http://www.wfp.org/reports/procurement>。
- <sup>7</sup> 机构间采购事务处(采购事务处)一般业务指南。
- <sup>8</sup> 欧洲经济委员会与企业界之间的合作,E/ECE/1360,1998 年 2 月 13 日。
- <sup>9</sup> 国际贸易中心具有世界贸易组织和联合国“联合附属机构”的法律地位,后者通过贸发会议行事。
- <sup>10</sup> 会议详情见下列网址:<http://www.aidandtrade.com>。
- <sup>11</sup> 见大会 1993 年 12 月 21 日题为“促进经济增长和可持续发展的企业精神和私有化”的第 48/180 号决议。
- <sup>12</sup> “革新联合国:改革方案”,A/51/950,1997 年 7 月 14 日。
- <sup>13</sup> “市场创造更美好的世界”,秘书长在世界经济论坛上的讲话。
- <sup>14</sup> 联合国 1998 年 2 月 9 日第 SG/2043 号新闻稿。
- <sup>15</sup> “分担责任:公共、私人和民间社会”,儿童基金会执行主任在哈佛发展会议上的演讲稿,1999 年 4 月 16 日。
- <sup>16</sup> “新世纪盟约”,秘书长在世界经济论坛上的讲话,1999 年 1 月 31 日。
- <sup>17</sup> 见秘书长与国际商会领导人的新闻发布会,日内瓦,1999 年 7 月 5 日。
- <sup>18</sup> 环境规划署,提交可持续发展委员会的报告,1999 年 3 月。
- <sup>19</sup> 网址是:<http://www.un.org/partners>。
- <sup>20</sup> 联合国职员学院最近向方案和业务问题协商委员会(方案业务协商会)提出一个题为“执行行动方案”的方案,其目的是为联合国、企业界和民间社会之间的有效伙伴关系建立核心能力,并训练“伙伴关系中间人”骨干队伍,以开发、促进和维持这种伙伴关系。
- <sup>21</sup> 见大会 1997 年 12 月 18 日题为“企业与发展”的第 52/209 号决议。该决议的第 13 段指出,需要协助发展中国家以及经济转型国家,加强它们鼓励私营部门更广泛参与的能力。
- <sup>22</sup> 见题为“企业与发展”的第 52/209 号决议,该决议于 1997 年 12 月 18 日未经表决通过。
- <sup>23</sup> 例如,教科文组织指出,最近几年调动的私人基金占其预算外资源总额的 2-4%。
- <sup>24</sup> 欧洲经济委员会与企业界之间的合作,E/ECE/1360,1998 年 2 月 13 日。

- <sup>25</sup> 与民间社会建立伙伴关系,人口基金第 46 号技术报告,1999 年 2 月。
- <sup>26</sup> 欧洲经济委员会与企业界之间的合作,E/ECE/1360,1998 年 2 月 13 日。
- <sup>27</sup> 见网址:<http://www.un.org/partners/business/unep.htm>。
- <sup>28</sup> 艾滋病方案新闻稿,Davos,1999 年 1 月 31 日。
- <sup>29</sup> 开发计划署新闻稿,纽约,1996 年 8 月 27 日。
- <sup>30</sup> 见网址:<http://www-partners.unctad.ch>。
- <sup>31</sup> 见大会 1997 年 12 月 18 日题为“企业与发展”的第 52/209 号决议。
- <sup>32</sup> 欧洲经济委员会与企业界之间的合作,E/ECE/1360,1998 年 2 月 13 日。
- <sup>33</sup> 据开发计划署报道,流向发展中国家的私人资本增加逾六倍,从 1990 年的 420 亿美元增至 1997 年的 256 亿美元。
- <sup>34</sup> 帮助实现粮食安全,粮农组织/私营部门伙伴关系战略,向粮农组织方案和政策咨询委员会提出的文件,1997 年 3 月 13 日。
- <sup>35</sup> 贸发会议新闻稿,PFD/7,1998 年 10 月 22 日。
- <sup>36</sup> 见联合国新闻稿 TAD/1882,1999 年 7 月 6 日。
- <sup>37</sup> 联合国新闻稿 GA/EF/2833,1998 年 10 月 22 日。
- <sup>38</sup> 这三个部门是:无线电通讯(ITU-R)、电信标准化(ITU-T)和电信发展(ITU-D)。
- <sup>39</sup> “气象组织和私营部门”,秘书长向执行委员会长期规划工作组提出的报告,WGLTPP-III/Doc.6(08.IV.1998)。
- <sup>40</sup> “分担责任:公共、私人和民间社会”,儿童基金会执行干事在哈佛发展会议上的讲话,1999 年 4 月 16 日。
- <sup>41</sup> 劳工组织,第 64 号通知,第 5 系列(财务),1997 年 1 月 23 日。
- <sup>42</sup> 从私营部门调动资源的准则和程序,开发计划署资源和对外事务局,资源调动司,1998 年 11 月。
- <sup>43</sup> 例如,儿童基金会和粮农组织的情况就是这样。
- <sup>44</sup> 卫生组织,卫生组织/TFI 与私营部门企业合作的职业道德原则。
- <sup>45</sup> 见 A/54/1,秘书长关于联合国工作的报告,第 342 段,和 A/54/413,关于对贸发会议电子商务项目指控的调查。
- <sup>46</sup> 欧洲经济委员会,贸易、工业和企业发展委员会,TRADE/1999/12,1999 年 3 月 30 日。
- <sup>47</sup> 从私营部门调动资源的准则和程序,开发计划署资源和对外事务局,资源调动司,1998 年 11 月。
- <sup>48</sup> 总干事在 1999 年 3 月 17 日第 156 EX/38 号文件中提出的准则,经获执行委员会的通过。
- <sup>49</sup> 见 1984 年关于“关于非政府组织与联合国秘书处关系的政策和程序”的第 ST/SGB/209 号文件。
- <sup>50</sup> “革新联合国:改革方案”,A/51/950,1997 年 7 月 14 日。