

联合国系统创造收入的活动

撰 稿：

伊安·果利塔

联 合 检 查 组



联合国，日内瓦

2002 年 8 月

GE. 02-02125 (C) 260902 061002

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
缩略语.....		v
内容提要：目标、结论和建议.....		vi
导 言.....	1 - 16	1
一、政策框架.....	17 - 61	4
A. 联合国.....	17 - 27	4
B. 联合国各基金和计划署.....	28 - 33	6
C. 专门机构.....	34 - 53	8
D. 综述.....	54 - 61	13
二、联合国的活动.....	62 - 93	15
A. 总览.....	62 - 67	15
B. 组织安排.....	68 - 69	17
C. 人员配备和行政管理.....	70 - 72	19
D. 公众形象和对外开放.....	73 - 76	20
E. 地理分布.....	77 - 81	21
F. 高级管理支助.....	82 - 84	22
G. 外部承包办法.....	85 - 93	22
三、联合国系统的活动.....	94 - 147	25
A. 总览.....	94 - 96	25
B. 产品系列.....	97 - 124	27
C. 促销.....	125 - 146	38
D. 组织间合作.....	147	43

目 录(续)

页 次

表格清单

1. 联合国创造收入活动总览	15
2. 1998-1999 年各组织创造收入活动	25
3. 创造收入活动收入的分配	26
4. 活动/产品系列的分布	27
5. 海事组织出版业绩	30

图表清单

一、联合国创造收入活动：当前组织情况	18
二、创造收入活动的重组	19
三、出版物收入在 1998-1999 年经常预算中所占百分比	28
四、海事组织出版物：1991-2002 年十年期净销售业绩记录	29

缩 略 语

ACABQ	行政和预算问题咨询委员会
CAS	商务活动处
CEB	行政首长协调委员会(前称行政协调委员会)
COMFAR	可行性分析和报告计算机模型
DESA	经济和社会事务部
DM	管理事务部
DPI	联合国新闻部
DSAR	每日生活津贴率
FAO	联合国粮食及农业组织
GCS	全球咨询服务处
IAEA	国际原子能机构
IAMLADP	语文安排、文件和出版物问题机构间会议
ICAO	国际民用航空组织
ILO	国际劳工组织
IMO	国际海事组织
ITU	国际电信联盟
JIU	联合国和专门机构联合检查组
OCSS	会议支助厅
ODS	正式文件系统
OIOS	联合国内部监督事务厅
PCT	专利合作条约
PSD	私营部门司
R&D	研究与开发
UNCTAD	联合国贸易和发展会议
UNDP	联合国开发计划署
UNEP	联合国环境规划署
UNESCO	联合国教育、科学及文化组织
UNFPA	联合国人口活动基金
UNIC	联合国新闻中心
UNICEF	联合国儿童基金会
UNIDO	联合国工业发展组织
UNOPS	联合国项目事务厅
UNPA	联合国邮政管理处
UPU	万国邮政联盟
WFP	世界粮食计划署
WHO	世界卫生组织
WIPO	世界知识产权组织
WMO	世界气象组织

内容摘要：目标、结论和建议

目 标：

审查联合国系统有关创造收入活动的政策和做法，以期为这些活动建立统一的政策框架并提高其管理效率和绩效。

本报告所审查的活动都是由联合国各组织授权有其具体目的的，而且在大多数情况下都是为了提高各组织的公众形象。此外，这些活动还有创造收入的作用，依照其目的和性质而具有固定的或次要的目标。检查员发现，提高这些活动的管理实效，对于实现它们的基本目标和改善它们的创收能力以及营利能力是一项不可或缺的条件。由于对创造收入活动认识不同，各个组织对这些活动的首要目标和次要目标之间的相互关系认识上尚有差距。本报告的导言一章试图弥合这一差距。

本报告第一章回顾到各组织的章程或财务条例和细则就包括有创造收入的规定，尽管在有些情况下并未具体指明。尽管这些规定的行文各有不同，检查员发现到多数组织对于本报告所涵盖的活动都有肯定性的文件。然而，这些活动的性质和范围，以及它们的实际执行情况和财务结果在各个组织之间并不相同，这是因为它们的规章各不相同，为这些活动提供的政策环境各不相同，还有某些组织没有充分认识到这一潜在的收入来源。为此，本报告提出一整套统一的政策目标，在第一章中扼要介绍。

联合国目前在联合国系统内部开展着大规模多品种的收入创造活动。它们的经济价值在 1998-1999 两年期中只占有各组织收入毛额的 10%。联合国目前所面临的难题是，要把有关的活动当作商业实体来运作，但是在名义上以及所处的规章制度环境却与商业运作不相适应。据此，检查员在第二章中提出一系列措施，协助秘书长贯彻落实 2001 年 12 月 24 日大会第 56/238 号决议采纳的新的管理建议，即把有关活动从秘书处的核心管理结构中分离出来。

就规模范围而言，所有各个组织都从这样或那样的活动中创造或多或少的收入。但是，除联合国以外，大多数组织只存在十分有限的一些活动，通常以销售

印刷品为主，就经济价值而言，联合国儿童基金会的贺卡业务和世界知识产权组织的收费服务活动二者在 1998-1999 两年期所有各类活动所创造的 6.7 亿美元总计收入毛额中占去大约 77%。然而，这一收入的数字尚不足以说明有关活动为每一组织产生更多财政效益的巨大潜力，这是各组织有效管理和顺利执行为其既定活动所规定的法定职权成效如何的晴雨表。第三章讨论这些问题并提出改进措施。

本报告的上述结论和其他结果导致后面提出的各项建议。

A. 对联合国的建议

建 议 1

联合国创造收入活动的新管理安排

- (a) 根据他建议的把创造收入活动的管理从本组织核心活动中分离出来，秘书长应考虑把各项创造收入活动合并到一个单一的商业司，由类似于公众服务高级顾问委员会那样的部门间机构加以管理(ST/SGB/231)，并委以下列职责：
- (一) 为本组织的面向公众创造收入活动开发和管理全球营销和销售业务；
 - (二) 设计和实行一套适宜的人事和行政框架，以适应在特别授权下进行业务活动的特别性质；
 - (三) 除其他外，根据包括赢利指标在内的战略性和业务性商业计划提高各项活动的财政效益；
 - (四) 同外部实体谈判对外承包合同并加以管理；
 - (五) 在面向公众创造收入的市场营销活动中，促进秘书处各部门、各基金和各计划署之间的合作和协调，并履行其他可能增加或规定的职能。
- (b) 秘书长应考虑向大会建议修订联合国财务条例和细节中的有关规定，使之接轨于拟议中的新管理安排和下文建议 6 为创造收入活动提出的政策目标，其中特别包括有必要将收益再投资于创造收入单位的进一步发展(第 68-72 段)。

建 议 2

扩大对外开放和公众形象

秘书长应考虑是否可能把纽约和日内瓦的联合国书店和礼品销售处迁移地址，使得广大公众和职员与会议代表一样都能看到并进入，在保安措施加强，限制一般公众进入本组织办公地点的背景下，这样做才能使增加这些业务收入的前景得到改善。(第 73-76 段)。

建 议 3

扩大地理分布

为了增加创造收入活动的利润并提高联合国在全球的公众形象，秘书长应：

- (a) 考虑是否进行扩大某些活动地理分布的成本效益分析，即使以试行方式可以把诸如书店、礼品销售处和纪念邮票销售处扩散到发达国家和发展中国家的更多地点，尤其是联合国系统有派驻单位的地方，例如联合国新闻中心可以为此目的扩大其职责和人员配备，开始时可以有选择地进行试点安排；
- (b) 研究是否可能在日内瓦和维也纳两个办事处实行秘书长建议中关于信息技术和其他适宜的内容，以改进到联合国各总部参观的体验，为此可吸收其他系统的组织以及东道国政府或东道城市的参与；
- (c) 为实现上述目的，针对日内瓦办事处的具体情况并与设在日内瓦的其他有关组织合作，为目前正在由瑞士当局研究的项目——对日内瓦万国宫进行重大改造和现代化——寻求机会(第 77-79 段)。

建 议 4

探索外部承包办法

在大会 2000 年 12 月 23 日关于外部承包做法的第 55/232 号决定的范围内，秘书长应保证创造收入活动的外部承包应把下列因素考虑在内：

- (a) 每一有关活动的具体目标和特殊性质，以及内部现有的专业力量，据此与私营部门实体订立互惠的合同并加以有效的监管；
- (b) 每一项法定业务应在全球范围或在地理分区以内选择外部承包；
- (c) 根据活动的性质考虑给予承包人独家经营权是否可取；
- (d) 根据净收入指标和其他有关的业绩尺度考虑是否可能试行为期两年的对外承包合同(第 85-88 段)。

建 议 5

联合国邮政管理处

- (a) 秘书长应设法取得大会必要的授权审查本组织与东道国之间关于邮政管理处的现有协议，以便确定联合国与东道国邮政管理当局就联合国邮政管理处业务的成本与收益如何分摊的现行公式是否继续有效；拟议中的审查应充分考虑到由于联合国系统的组织设在它们的领土上而给东道国带来的财政、经济和其他各种效益；
- (b) 秘书长还应与万国邮政联盟的职能当局发起磋商，以期加强联合国邮政管理处与各国邮政当局之间的业务关系(第 89-93 段)。

B. 对所有各组织的建议

建 议 6

政策目标

每一组织的职能立法机构应在协调一致的政策框架内进一步加强对创造收入活动的现有指示，其中包括以下各项目标：

- (a) 提高各组织的法定权限和全球公众形象，与此同时尽量扩大收入，供成员国酌情适当支配；
- (b) 通过把收入的适当比例再投资给直接有关的组织单位和主营单位，保证收活动的长期财政可持续性(以支持它们扩大的信息技术需要，进一步的研究与发展，生产和再生产以及市场营销方面的努力)；为此目的，目前尚不存在诸如特别周转金等自我供资机制的地方应该建立这种机制，对一些有关业务单位可以给予某种灵活性，以便以实物或现金方式调动它们自己的资源或从公众和私营部门调动资源以满足它们对启动资金、流动资金或业务储备金的需要，并同时坚持遵守每一组织的财政规章和细则；
- (c) 提倡与财政盈亏为根据，衡量各组织的创造性和业绩；
- (d) 开辟保护知识产权的财政效益；
- (e) 加强每一相关组织的比较优势；
- (f) 坚持与联合国系统价值观念相一致的道德标准以及每一组织存在的道德准则，与国际商业界开展合作(第 56-61 段)。

建 议 7

增加出版物的收入

各组织的行政首脑如果尚未作到，应该努力从预算和人员配置上提高其出版计划的知名度，以便增加出版物的收入，为此也应注意到本报告提到的最佳做法，并采取如下措施：

- (a) 在出版物的免费发行(包括在因特网上免费使用)与收费发行之间，每一组织可以决定实现比较明智的平衡；
- (b) 进一步扩大市场营销和销售业务的地理范围；
- (c) 着重在发展中国家进一步扩大授权翻译和复制低成本的当地版本；
- (d) 结合一年一度的法兰克福图书博览会，坚持更定期地在不同总部所在地举行出版方案负责人已有的非正式机构间会议，这些会议的议程应

着重于互相交流出版和销售活动中的最佳做法，其中包括与合作出版有关的成本和版权费用问题；

- (e) 凡适宜处，应建立本报告提到的共同印刷业务，特别着眼于把有效的资源结合到一起，使印刷厂的生产能力和技术升级换代，以便自行加工现在一般外包给商业印刷厂的高质量和特殊印制任务(第 103 段)。

建 议 8

公众资讯产品

为了使一些组织已经存在的政策和做法普遍化，行政首脑应在各自组织的公众资讯材料中选出那些具有市场销售价值的产品，特别是音像制品，有目的地加以开发，实现既宣传又创收的双重目标，这样做时应不妨碍所有其他公众资讯材料的免费散发(第 104-106 段)。

建 议 9

电子数据库和有关产品

- (a) 各组织应仿效联合国和国际民航组织在线销售数据库的成功做法，也不妨酌情考虑粮农组织的公式即公众对其电子数据库可以免费而有限地使用，交费而无限地使用；
- (b) 与此类似，各组织应在可行范围内采取联合国工业发展组织在可行性研究和报告计算机模型方面的做法，一方面开发和销售推行其职能的程序软件同时创造收入(第 107-112 段)。

建 议 10

第三方采购

- (a) 各组织行政首脑应根据本报告提出的原则，在必要时采取并坚持旨在强化和维持各自组织在国际采购货物和服务方面的比较优势；

- (b) 为了全部或部分地从财政上支持上文建议 10(a)的目标，各组织应研究是否应当对各组织的采购和对外分包合同提出投标的私营实体收取适当的投标费用和登记费用(第 113-115 段)。

建 议 11

科技研究与开发

行政首长协调委员会应成立一个包括产权组织在内的特设工作组，以 1982 年 5 月 12 日世界卫生大会关于专利政策的第 WHA35.14 号决议为范本，制定一项共同的有关专利的科学技术政策，旨在鼓励各组织进一步加强它们的科技研发活动，以支持其全球社会和经济发展目标，并进一步广泛和系统地利用已经取得的专利权，为进一步发展研发活动取得收入和其他效益，这在某些组织可能需要制定集中和自筹资金的研发计划(第 117-121 段)。

建 议 12

实质培训和公开讲座

- (a) 各组织的行政首长应考虑为非国家参与者在付费基础上扩大或建立实质性培训和公开讲座计划，以便促进同民间社会的政策和技术性对话，以及其他形式的互动；
- (b) 有些组织不妨通过因特网或其他方式就其核心职权与教育机构联手或独力提供收费课程，其潜在的效益和成本效益也应给以研究(第 121-123 段)。

建 议 13

加强市场营销功能

各行政首长应保证其各自组织的创收活动加强其市场营销和销售和销售职能，做法如下：

- (a) 针对每一活动，特别是出版物活动，可酌情进行定期的市场调研；

- (b) 除在发展中国家实行价格折扣外，各项活动的定价应遵循成本加利润的定价方法，所考虑的成本应包括有关活动单位的直接成本和间接成本，并遵循下文(c)的原则；
- (c) 网上数据库的订阅费用应遵循按价值定价的方法，要考虑到这些数据库普遍具有独家性质，还要考虑到需求潜力和有关用户阶层的收入档次；对优待用户团体的收费折扣政策应当统一；机构用户和个人用户的费率应该有所差别；
- (d) 以出版物和礼品为主的发行和销售业务应进一步加强其合作策略和机制，包括在自愿基础上互相销售对方的产品，并在发展中国家扩大发行和销售网络。为此目的，可充分利用联合国系统的外地办事机构(第 124-127 段)。

导 言

1. 本报告的主旨是由联合国内部监督事务厅向联合检查组提出的，该厅在过去几年对某些联合国商务活动进行管理审计，发现有许多改进的余地。若干专门机构也对这一问题表示关注，这一问题在以前显然没有在全系统范围处理过。对这一问题的第一次审查，应该对各组织在这一领域中的活动提供更加丰富的相应信息。

2. 本报告也是为了解决联合国大会在 1997 年提出的关切事项，当时大会“请秘书长提出措施来增进联合国商业活动的利润，特别是在日内瓦出售出版物的利润，并酌情制定新的创造收入的措施”。¹

3. 该决议强调了本报告的两项内容，即提高联合国商业活动的盈利性，和制定新的创造收入措施。据此，本报告第二章完全致力于分析联合国的创造收入活动，作为联检组对大会所谋求目标的一项贡献。

4. 普遍而言，本报告所涵盖的由各组织实行的活动，大部分是各组织经常性工作方案的一个组成部分，但是这些活动也提供创造收入的机会。这里所说的活动在性质上和规模上区别很大，有的是完全微不足道的系列产品，如获利甚微的纪念品销售，有的是法定的收费服务，如知识产权组织的收费服务所得资金占其预算的 85%以上。

5. 有些业务，如饮食服务、出租、停车场和报刊亭业务，只是各组织维持日常工作所需的辅助性业务。另一些情况下，例如联合国的有些业务活动是有的放矢的，是为了宣传联合国宪章的宗旨并在公众中树立该组织的形象。这方面的例子可包括联合国邮政管理处和参观服务处。

6. 因此，虽然这些活动在本报告中称作创造收入活动，但在必要牢记它们之间的差别，以及在多数情况下它们的首要目标是促成有关组织的法定使命，而创造收入虽然是一个有价值的、有助于实现主流职能的目标，却是第二位的目标，只有知识产权组织等属于例外情况。

¹ 1997 年 12 月 22 日大会第 A/RES/52/220 号决议。

7. 此外，虽然这些活动在联合国被称作“商业活动”，这一叫法可能用词不当，因为这些活动并不完全符合私营部门对纯商业活动的定义，即为了给股东取得最大经济利益而买卖产品和服务，而所有其它目标都应服从于利润动机。而联合国系统与此不同，其各组织所追求的是非商业性和非盈利性的职能。

8. 在联检组 2001 年工作计划中，本报告的最初标题是“联合国系统创造收入活动：创造收入和收回成本”。但是，在为本报告分析资料的过程中逐渐看到，各组织的创造收入和回收成本在概念上和做法上是各不相同的，因此不可能在一个文件中放在一起给予条理清晰的处理。

9. 尽管如此，把在联合国系统内部普遍理解的创造收入和回收成本这二者之间的区别加以明确还是有好处的。虽然二者的基本原则是首先必须收回一项产品或服务的成本，但是创造收入的活动在理想情况下不仅应该回收其成本，还应该创造净收入，以便进一步发展该项活动，同时把任何收入的盈余让交成员国，本报告下文将对此进行讨论。

10. 在某些情况下，例如销售出版物和儿童基金会贺卡业务，对可能产生的净收益或“利润”并不存在规定的数额。这里的经济效益来自产品成本、产品质量、营销强度以及需求趋势等因素的相互作用。在其他情况下，例如服务费用(数据库检索费用、采购费用、特许合同或知识产权组织收费服务活动)，有关立法机关可能而且通常确实规定了这类服务的价格上限，但并不规定可能收取的潜在收益的水平。

11. 另一方面，收回成本这一概念通常是指收回行政支持的成本费用，此种成本费用大多发生于涉及若干组织的共同业务的情况，或为预算外方案提供服务的情况，特别是信托基金和技术合作项目。这里的目标是按各组织之间商定的回收额度(如共同业务)或主管机关规定的回收额度(如联合国大会规定的 13%的回收率)回收成本费用，而不是在此之外创造净收益。

12. 但是，多数这类业务，尤其是在联合国，其财政收支情况表明，它们很难回收全部成本，尤其是因为它们地间接成本，如办公室、家具和设备，普遍没有计入收支帐目。如这种不如人意的表现究其原因可能是因为有关的活动过去以来普遍没有受到应有的重视，也许是由于对于多数组织来说，它们在财政上的价值相对有限。

13. 在这一普遍的财政背景下，本报告相应地发现了改进的余地。报告较多地讨论了出版物销售问题，因为出版物的销售目前是最重要的、普遍进行的创造收入活动，但效益在各个不同组织之间差别相当大，其中以国际海事组织的效益显著地高于全系统。虽然各组织在就本报告草稿发表评论时强调了他们的权责和市场范围有所不同，但本报告发现，这些不同未必是各组织出版业绩在财政收支上的表现出现巨大差距的理由。

14. 本报告审查了其他系列活动，因为检查员认为这些活动可望有效地推广各组织的价值体系并提高其在公众中的知名度，同时也能象收费服务活动那样创造收入。这包括音像制品和有关产品；电子数据库；第三方采购；科技研发；以及实质性培训和面向广大民间社会，特别是私营部门的公开讲座。

15. 联检组过去针对这一问题的报告主要包括“联合国出版物：加强执行法定任务的成本效应”(JIU/REP/97/2-A/51/946)和“私营部门参与联合国系统及与联合国系统合作的情况”(JIU/REP/99/6-A/54/700)。第一篇报告还有一些建议，其有效实行可有助于降低印刷成本并增加出版物的收益；而第二篇报告则审查了联合国系统和国际商业界之间的合作关系，各组织可以进一步强化这种关系，以保证对其创造收入活动进行更有实效的管理。

16. 在编写本报告的过程中，所有各组织及其工作人员以不同方式和不同程度给予了合作，检查员对此表示感谢。

一、政策框架

A. 联合国

17. 《联合国财务条例和细则》明确提到创造收入的活动，具体为联合国邮政管理处、参观事务处、出版物销售、联合国礼品销售处以及饮食和有关服务。²

18. 该条例和细则规定，这些活动不直接从方案预算拨款中供资，但其净收入归本组织的杂项收入，应服从与方案预算拨款融资活动同样的财务管制，并根据《财务条例和细则》加以管理。

19. 虽然这些活动也被叫作商业活动，本组织一贯的政策，并不看重他们的盈利性和创收因素。因此，秘书长在 1955 年的一份报告中对此问题有如下的表示：

- (a) 如某项服务对于执行公务事实上不可缺少(如饮食服务或车库设备)，本组织应争取回收其成本但不一定谋求盈利，也应该承认可能有必要通过提供某些免费设施对该活动提供补贴；
- (b) 如一项活动的开展是全局政策的需要，如销售出版物，则是否回收成本甚至盈利，应根据该项有关政策的要求来确定；
- (c) 如一项活动并非绝对必须，但根据本组织的宗旨又属自然，如参观服务处或邮政管理处，则应努力收回全部成本，可能时还应取得利润。³

20. 针对会员国对这些活动的财政盈利性有限表达的关注，秘书长于 1972 年就此问题发表后续报告⁴，重申该项政策继续有效。这些关切体现于 1997 年 12 月 22 日大会第 52/220 号决议，请秘书长提高联合国商业活动的盈利性并制定新的创造收入措施。

² 联合国财务条例和细则(ST/SGB/Financial Rules/Rev.2/Amend.2)，1980 年 2 月 12 日。

³ 秘书长的报告题为“创造收入活动”(A/C.5/623)，1955 年 9 月 8 日，第 3 页。

⁴ 同上(A/C.5/1479)，1972 年 11 月 29 日，第 2 页。

21. 在编写本报告的过程中，一些联合国创造收入活动的管理人员普遍向检查员表示不满，使他们无可奈何，深受困扰的是现行政策结构虽然适合于国际公共行政管理，但是在一个充满活力，竞争激烈的全球环境下，对于有效管理商业经营却未必如此，由此看来大会的上述决议的确是及时的。

22. 秘书长就该决议采取行动，提出了一篇报告，题为“增进联合国商业活动的利润的拟议措施”。⁵ 该报告的根据是由一家私营咨询公司对本组织商业活动进行的独立审查。秘书长在他的报告中看来打破了过去政策，为商业活动提出了一些新的，更有利的政策措施：

商业活动应当同秘书处的其他核心活动分开管理。特别是必须创造条件，以便所有商业活动：将商业活动与联合国预算有关的其他项目分开，并且更经常、及时和定期地审查其收入和支出数字，定期同客户取得反馈；根据反馈展开一定程度的促销活动；以及更好地利用信息系统和互联网于支出和收入的管理以及产品的销售和电子商务商机的开拓。⁶

23. 作为该报告的补充，还有另外一篇报告，题为“关于增进联合国参观经验的提议”⁷，该报告建议将到联合国各总部参观的活动现代化并改进其体验，同时增加这一活动的净收入，该项活动从 1998 年到 2001 年的亏损金额在该报告中估计为 2,792,500 美元。提议中的现代化项目，主要由私人赠款供资，可望对相关的商业活动如书店、礼品销售中心和邮政管理处产生正面影响，下文第二章将对此进行更充分的讨论。

24. 在出版物方面，联合国的版权、销售和传播政策已在关于这一问题的不同政策指示中阐明。⁸ 例如销售和定价政策是这样拟定的：

⁵ 秘书长的报告，(A/55/546)，2000 年 11 月 8 日。

⁶ 同上，第 4 段。

⁷ 秘书长的报告，(A/55/835)，2001 年 3 月 12 日。

⁸ 可参看：“联合国出版物的版权：一般原则、做法和程序”，(ST/AI/189/Add.9/Rev.2)，1987 年 9 月 17 日；“联合国出版物的定价：定价政策的原则”，(ST/AI/189/Add.15/Rev.1)，1992 年 6 月 30 日；“电子出版的指导原则”，(ST/AI/189/Add.28)，1996 年 8 月 14 日；和“联合国的因特网上出版”，

长期以来一直认为，联合国出版物的销售具有双重的任务：一是传播联合国的信息资料，二是通过销售出版物扩大收入。这两个目的都可以通过出版物销售的管理重视成本因素和市场因素而得以实现。大会已经明确核准了一项原则，即凡在可取和可能时，公众信息资料应该提倡销售，这不但是因为其收入将进入流动资金，也是因为出售的出版物比免费散发的出版物通常更受人尊重，被阅读的可能性更大，从而能够产生更大的影响 [ST/AI/189/Add.15/Rev.1] 。

25. 因特网传播政策，除其他外，曾表述如下：

4.1 因特网出版的首要目标是：

- (a) 保证各国政府、联合国系统和广大公众能全面而便捷地取得联合国的资料和信息，并提高散播这些资料的效率；
- (b) 保护本组织的知识产权，并酌情创造收入和回收成本，以便为传播成本筹集资金并继续投资于电子系统和知识管理技术，以支持上述目标 [ST/AI/2002/5] 。

26. 按秘书长宣布的联合国版权政策所说，本组织全部出版物一般都具有版权，只是不供销售的会议文件和公众信息资料属于例外。这里所说的全部知识产权其形式包括文本、照片和图片、地图和标志、数据库、资料手册、版权所有的公众资讯材料、软件、声像资料 and 文件(ST/AI/2001/5)。

27. 以上各段表明，联合国具有一整套政策，规定从广大规模的产品和服务中创造收入，这些产品和服务是从它的主流职能中发展出来的。这些政策也在不时刷新，以便利用创造收入的新机会，如网上出版、电子数据库和电子商务。该政策框架还提倡在一定条件下扩大收入或利润。同时还强调，利用部分收入支持有关活动的进一步发展是可取的(如网上出版和拟议中的改进联合国参观经验的新措施(A/55/835,2001 年 3 月 12 日)。但是，检查员发现这一政策框架在秘书处以及各基金和计划署并未有效而一贯地实行，其中一个主要例证就是出版物的销售，本报告下文将有所介绍。

(ST/AI/2001/5) , 2001 年 8 月 22 日。

B. 联合国各基金和计划署

28. 大会于 1996 年重申了一项基本政策，即各基金和计划署的主要资金来源仍应是来自官方来源的在可预见、持续和有保障的基础上提供的自愿捐款。⁹ 但是大会在同一决议中也留下了一些便宜行事的余地，让“各方案和基金的理事机构以此为基础，并根据大会和经济及社会理事会作出的有关决定，对其本身的筹资安排作出决定”（第 12 段）。此外，该决议虽然没有具体提到创造收入活动，但规定了“创新的筹资来源可能是为发展方面的业务活动提供资源的新增组成部分”（第 17 段）。

29. 在这方面，儿童基金会的创新筹资政策始于 1951 年，该基金同全球商业界保持着富有成效的关系，既是作为为儿童谋福利的宣传网络，也是为了开展直接的商业活动，如由该基金私营部门司管理的贺卡及其他产品的销售业务。贺卡和其他产品的销售其收入毛额已从 2000 年的 1.4 亿美元增加到 2001 年的 1.5 亿美元。

30. 有必要强调，儿童基金会通过开展创造收入活动谋求实现双重的政策目标：一是通过其国家委员会和亲善大使的网络推进其为儿童谋福利的法定使命；二是为支持这一使命筹集收入。这两个目标决不矛盾，事实上是相辅相成的，并与本报告的目的和主题完全一致。儿童基金会的作法表明，在根据商业效益原则对创造收入活动进行管理和在促进法定职能方面提高效率这二者之间存在着一种值得称道的相互关系。

31. 联合国开发计划署与儿童基金会有所不同，据开发计划署官员解释，开发计划署在致力于解决消除贫困、信息和通讯技术、善治和民主化等联合国议程上的优先事项时，其政策重点是建设公私伙伴关系。开发计划署不谋求发展一种类似于儿童基金会的商业导向，也不把私营部门当作一个资金来源。虽然开发计划署的出版物有可能成为一个重要的收入来源，但其中大多数是免费散发的，包括它的《人类发展报告》的全球版和国家版。虽然开发计划署有一项知识产权保

⁹ 大会 1996 年 5 月 24 日第 A/RES/50/227 号决议，附件一，标题为“为联合国系统发展方面的业务活动筹资”。

护的政策，包括从它的技术合作项目中产生的科技创新，但此种知识产权的销售要求和财政价值大体上是被忽略的。

32. 联合国项目事务厅与开发计划署不同，但是与多边金融机构十分相似，完全靠收费服务活动自筹资金。该厅 2000 年的营业额高达 40 亿美元之谱。项目事务厅的创收显然不仅仅依靠按每一项目的成本和复杂程度收取费用，而且也靠努力降低自身的间接成本，据项目事务厅对本检查员的报告，该间接成本已经从 1998 年平均 10% 下降到 2000 年的平均 7.5%。

33. 世界粮食计划署报告说，它目前为第三方提供后勤和监测服务，根据其政策收取服务费，每年的增值额达 2,000 万美元。此外，联合国人口活动基金和世界粮食计划署在各自职权领域范围内，从第三方采购活动中开辟自己的资金来源。例如人口活动基金报告说，它在 2000 年从采购服务中创造的净收入(或利润)约为 100 万美元，其中一部分收入用于加强它的电子采购设备。这一净收入之所以成为可能，主要是因为人口活动基金把原先的只回收成本的政策转向了收费服务的政策。事实上本系统其他组织为第三方的采购不额外收取费用，这一情况通过改进采购结构和方法同样能够提供创收的机会。

C. 专门机构

34. 各专门机构的章程、财务条例和细则以及其他文件都对创造收入有明文规定。

35. 联合国粮食和农业组织：粮农组织财务条例第六 6.9 条规定如下：

应设立：

(a). 信息产品周转金，应向此项基金上缴出售信息产品的收入以及对这些产品作广告和赞助的收入，如果此类信息产品的投资使用了预算外资金，则销售收入可以上缴给预算外资金。上述周转金只应用于下列目的：

(1) 复制有销售需求的资讯产品或复制新的资讯产品所需的直接成本；

- (2) 从该基金可得资源内部支付直接成本，其中包括销售此类资讯产品所需而不包括在工作方案和预算内的人力资源和设备；和
- (3) 以上缴给该基金的比例即最多 20%，拨给创收单位，可由总干事确定，并在缴款的二年期內加以使用。

在每一财政期的结束时，去除由总干事提议、财政委员会核准的下一二年期所列开支之外的任何余额，应转入杂项收入。

36. 上文是针对下列需要提出的一项明确而完整的政策指针：

- (a) 销售粮农组织范围广泛的产品和服务；
- (b) 这些产品和服务所得收入分别建立具体的基金和帐户；
- (c) 向原创单位拨给财政支持(激励)，以便保持该产品和服务的持续供应，以及进一步发展；
- (d) 保护粮农组织产品的知识产权。

37. 这一条例还界定了成本的种类(“直接成本”)，即产品和服务的定价政策所应争取回收的成本。直接成本不包括已经从经常预算拨款中筹资的成本费用。此外，粮农组织还经营一项钱币和纪念章方案，即销售纪念币，将其收益用于给成员国开展具体的技术援助项目。¹⁰

38. 国际原子能机构：该机构章程第 XIV.E 条规定如下：

理事会应定期确定收费尺度，其中包括本机构向各成员收取的用于材料、服务、设备和设施的合理统一的储存和处理费用。该收费尺度应能给本机构带来收入，使之足以应付 B-2 分段提到的开支和费用，理事会可根据第 F 段为此目的收取任何自愿捐款。此类收费所得收益应单列于一项基金之中，并应用于为任何材料、服务、设备或设施向成员支付它们收取的费用并满足上文 B-2 分段提到的其本机构本身可能发生的其他开支。

39. 虽然上述指令就其意图和表述来说比较接近于回收全部成本，而不是创造收入，但是规定确定收费尺度应包括“合理统一的储存和处理费用”这一提法在计算此类费用时可以有多种解释。如果该机构的财政规章对这一指令作进一步

¹⁰ 粮农组织 2001 年 5 月 21 日向联检组就本报告提出调查问卷的答复。

阐明的话，可能比较有益，该规章第 6.05 条仅仅规定了如何回收来自预算外资源的支持成本。

40. 国际民航组织确定了单独而详尽的出版物规章，具体规定了其不同类别和格式的出版物的目的和定义，还规定了免费散发和销售、定价和版权政策。除理事会另有决定外，出版物的全部收益归入预算的杂项收入。

41. 在答复联检组为本报告发出的问卷调查时，民航组织进一步阐明了关于增加收入或降低成本的现有政策措施，主要包括：

- (a) 其法律局对非政府当事方提供的服务全额收回成本；
- (b) 公众在收费订阅的基础上使用其数据库，但没有具体规定定价政策；
- (c) 在每年出版 10 次左右的民航组织杂志上刊登广告，其广告费收入用于给该杂志的生产成本提供大部分资金；
- (d) 配合国际会议举办展览，其收入用于给这些会议的举办费用提供资金；
- (e) 收回民航组织在其定期出版物之外要求的研究报告和统计数据所需的费用；¹¹
- (f) 为停车库、会议室和餐厅以及为第三方提供口笔译和印刷服务，为管理其收入和成本设立特别基金。

42. 从 2001 年 3 月起，民航组织的主要方案——关于空中运输的 111 方案，为回收成本和创造收入活动设立了一个单独的账户，存入这一账户的是：

在空运领域向国际组织、缔约国(单独或集体)以及提出要求的第三方在回收成本的基础上提供数据和分析报告，进行调查研究和技术监督，为这些集体业务取得的收入。¹²

另外，民航组织向其成员和其他当事方提供采购服务，其不同的费率根据该组织的技术合作方案，取决于采购金额，据民航组织称，该技术合作方案的运作以回收成本和自筹资金为原则，不动用经常预算。

43. 国际劳工组织：据劳工组织财政规章(第 11(2)条)，

¹¹ 民航组织 2001 年 6 月 26 日致联检组的来函。

¹² 2001 年 3 月 15 日民航组织理事会第 162 届会议批准(C-DEC/162/11)。

总干事可将出售出版物的收入，包括有关的版权使用费和其他费用，拨给出版物周转金，最多可达 100%。为此根据将财务规章第 40 条确定该基金的规则。

劳工组织的创收来源还有一座建筑物的租金以及房舍基金用于支付建设、改装、修理和更新的费用。

44. 国际电信联盟：电联的财务规章包括在预算中为出版物收入单列一节(第 20 节)，包括两个小节：

(a) 出版物销售收入；

(b) 电联出版物刊登广告的收入。第 6 条还规定“按理事会决定实行成本回收”。餐饮业务的收入拨入一个单独的“餐厅/食堂/酒吧运营基金”。

45. 联合国教育、科学和文化组织经营着一系列创造收入活动，其特别基金列为“其他产业基金”，并有特定的财务规章。这些基金包括：公众信息联络和公关基金；出版物和音像材料基金；总部使用基金；文件和出版物业务特别，账号；口译服务特别账号以及微缩技术特别账号。

46. 联合国工业发展组织：该组织的主要创造收入活动包括销售出版物，统计资料数据库，磁带和该组织主要软件产品(可行性分析和报告计算机模型)的商业特许销售，该软件用于投资项目的财务评估，目前已有 130 个国家的 2,500 多个公私营实体采用。本报告下文将对这一方案进行审查。工发组织为这些活动设立单独的周转基金。虽然工发组织推出了一些颇具代表性的出版物如《工业发展报告》，但是对本报告草案发表意见时表示，至今“尚没有一个真正的出版物战略和政策”。这一缺点大概足以解释为什么工发组织出版物收入十分有限，第三章的图表将对此有所说明。

47. 万国邮政联盟：万国邮政联盟章程所附的总则第 115 条规定如下：

国际局应负责安排制作邮政身份卡和国际回执卡并负责以成本价向订货的邮政管理局供货。

但是，以成本价这一规定没有进一步明确，指出这究竟是一种像民航组织那样的收费服务采购安排，而是一种全额收回成本的活动。另外，万国邮政联盟规章还包括要求提供一些服务，但是没有指明费用，此种活动在某些其他组织可能是要收费的。

48. 例如，第 113(5)条声称，国际局，

……应负责要求此种服务的各邮政管理局之间进行一切账户清偿的任务。

另外，第 127 条要求国际局在成员管理局之间发生争议时提供仲裁服务。知识产权组织的一个类似服务是创造收入活动(见下文)。目前，万国邮政联盟的两个收入来源是出版物和出租房屋。

49. 世界卫生组织：卫生组织财务规章第 9.4 条授权总干事设立滚动资金，使各项活动能够以自筹资金为原则进行操作。因此根据世界卫生大会第 WHA12.6 号和 WHA22.8 号决议，建立了一项滚动销售基金：

……其目的为给下列活动的成本供资：印刷和重印卫生组织供销售用的出版物，制作卫生组织电影片、电影短片和其他视觉媒体的拷贝，制作任何其他本组织可能销售和制作的物品，促销，全职销售人员，以及发行和邮寄费用。

50. 另外，世界卫生大会关于专利政策的第 WHA35.14 号决议授权卫生组织：

……对于世界卫生组织资助项目所发展的有可能取得专利的卫生技术要取得专利、发明人证书或专利收益；本组织应该利用其专利权及与此有关的一切经济利益或其他收益，以便为社会利益而推动卫生技术的发展、生产和广泛普及。

就行文的明确性而言，特别是关于从专利可能取得财政和其他收益，卫生组织的专利政策的确可供其他组织仿效。

51. 世界知识产权组织：知识产权组织《公约》(组织法)在其第 11(2)条中具体规定了该组织预算资金的不同来源。与本报告有关的条文如下：

(a) 各联盟共同的开支，其预算应包括给若干联盟提供有关的支出。

(b) 这一预算应从下列来源筹措资金：

(一) 联盟的捐款，但应由每一联盟的大会根据该联盟与共同开支的关系确定捐款数额；

(二) 国际局与任何联盟无直接关系的情况下，或国际局在法律技术援助领域提供服务而应收取的费用；

- (三) 国际局在与联盟无直接关系情况下出售出版物或收取版权使用费；
- (四) 本组织收到的礼金、遗赠和资助，除第(3)(b)(四)段提到的为例外；
- (五) 租金、利息和本组织的其他杂项收入。

52. 上文(b)(二)提到的资金来源，即产权组织提供服务收取的费用，目前占该组织预算的大约 84%。此类收费涉及申请国际专利、国际商标注册、工业设计的国际备案。在这些制度下提供服务，是知识产权组织核心的、独具的特色。成员国对之行使监控的方式不仅包括确定和定期修改费率，还包括通过审查和核准预算的程序决定如何划拨收入。另外，《专利合作条约》第 57(2)和(3)还详细规定了知识产权组织与具体联盟直接有关的服务的各种费用以及与具体联盟直接有关的出版物的销售。

53. 除此以外，知识产权组织在知识产权保护争端中提供仲裁和调解服务也收取费用，由于预测网上解决争端立案数目将显著增长，从 2000 年的 1,857 件提高到 2003 年的 3,600 件，知识产权组织仲裁和调解中心应在财政上实现自给自足。还应补充的是，这些收费筹资的活动对于知识产权组织各条约和它的业绩具有关键意义，并能提高它在公众中的声誉。

D. 综 述

54. 作为综述，上文各节概述了联合国系统内创造收入的整个政策环境。第一个结论是，有些组织的创造收入活动已规定在其各自的基本文件中(章程、财务规章和细则，以及决议)，并作为各该组织核心职能的组成部分加以实行。不过，只有少数组织，如联合国、儿童基金会或知识产权组织，把此类活动正式地承认为实际的或潜在的收入来源。第二个结论是，经审查可以见到，它们的政策事实上和成员国本身公共服务收费的政策没有什么不同。不过，各组织的政策在目标、范围和活动形式上各有不同。因此不妨仿照一些组织和私营部门实体合作的既定方针制定一套共同的政策框架，这样做也许是可取的，为此检查员提出以下的共同政策目标。

55. 扩大法定职权，提高组织形象：本报告审查的活动，其基本目标应该是扩大各组织的法定职权并提高它们在公众中的形象。相关的收入目标标志着它们在何种程度上实现了基本目标，因此并不是次要的。收入所得应该留给成员国酌情支配，它们可以将之用于：

- (a) 减少成员国的会费，像国际民航组织和世界知识产权组织那样；
- (b) 增加各该组织发展方案的资源，如粮农组织或海事组织；
- (c) 为人道主义紧急活动筹措资金，如儿童基金会；
- (d) 为这些活动的进一步发展筹措资金，如上文审查的一些政策规定。

56. 联合国秘书处改革倡议取得的资源，存入联合国发展账户，也是上述政策选择的一个明显例证。另外，所审查的各项活动如能最大限度地增加收入，也可以为 2002 年 3 月在墨西哥蒙特雷举行的发展筹资问题国际会议定下的某些目标作出贡献。¹³

57. 保证创造收入活动的长期财政可持续性：每一组织不妨根据需要确定将这些活动所得收益的一定百分比再投资于直接有关的组织单位，例如支持它们扩大了的信息技术需要、进一步的研究与开发、开展销售、生产以及促销方面的努力，以达到有关活动和组织单位长期财政和管理上自给自足的目标。为此目的，这些活动应该确立自筹资金机制，如与某些组织已经运行过的特别滚动资金，对于有关活动应该给予某些灵活余地，以便从公营和私营来源调动它们自己的资源，以实物或现金形式满足它们启动资金、流动资金或业务储备金的需要。

58. 鼓励发挥组织创造性和业绩衡量：在创造收入活动的管理没有完全对外发包的情况下，财政盈亏情况是在其他条件相同情况下衡量各组织工作的创造性和成败的一个明显因素。例如，工发组织“可行性分析和报告计算机模型”在全世界促进实现其职能方面所取得的成效，可以从以下数据中一目了然——该软件在 130 个以上的国家中已发出大量(约 2,500 个)特许证，其滚动资金一贯盈余。

59. 开发知识产权的经济效益和其他效益：各组织在其各自的活动领域中都是独一无二的多边知识总汇，而且事实上是全球规范和标准的权威资讯唯一来

¹³ 见“第 3 号技术性说明：关于创新资金来源的现有建议”，(A/AC.257/27/Add.3)，2001 年 9 月 20 日。

源，因此有条件通过制定一套更协调的保护知识产权政策，在日益知识化的全球经济中取得经济效益。目前看来，大部分书籍和电子出版物已经系统地取得知识产权并加以销售。但除少数例外，其他知识来源和执行各方案和项目所产生的科技创新还没有一套共同或标准的专利政策和销售政策。

60. 扩大比较优势和竞争优势：除独有的知识来源和数据库外，各组织还有其他一些比较优势，应该在可持续的基础上加以培育和发展，第三章将对此进行更充分地讨论。

61. 坚守联合国系统的道德标准：创造收入活动应遵循每一组织的道德原则，在与商业界的来往中尤其是这样(建议 6)。

二、联合国的活动

A. 总 览

62. 遵照大会关于增进联合国商业活动的利润的拟议措施的两项具体决议(52/220,1997 年 12 月 22 日和 56/238,2001 年 12 月 24 日)，联合国目前正在改组和强化本组织创造收入活动的管理，本章的目的是对此作出贡献。虽然本章综合观察本组织所有各项创造收入活动，并以联合国特有的业务活动为重点，但是关于出版物、资讯产品或电子数据库等由本系统其他组织进行的活动将在有关联合国系统活动的下一章中作更加全面的介绍。

63. 这里审查的活动注意列入 2002-2003 年两年期联合国方案概算(A/56/6(收入第 3 款))收入第 3 款(对公众的服务)，并转载于下文表 1 中。本报告上文已经指出，这些活动的首要目标不是商业性的，而是为了促进本组织的工作和提高它的公众形象。因此最好不要把这些活动叫做商业活动，而应叫做创造收入活动，与联合国财政规章和细则的用语保持一致。

表 1. 联合国创造收入活动总览：按各项活动开列的
总表一收入毛额和收入净额估计数。

	2000-2001 核定估计数	2002-2003 估计数	2002-2003 增(减)
--	--------------------	------------------	-------------------

A. 决策机构			
1. 联合国邮政管理处业务			
收入毛额	20,755.4	16,975.3	(3,780.1)
减：收入项目开支	19,114.7	16,861.3	(2,253.4)
收入净额	1,640.7	114.0	(1,526.7)
2. 联合国出版物销售			
收入毛额	18,569.4	19,222.8	653.4
减：收入项目开支	15,893.9	15,699.1	(194.8)
收入净额	2,675.5	3,523.7	848.2
3. 参观事务			
收入毛额	6,721.8	7,369.6	647.8
减：收入项目开支	8,798.1	9,147.6	349.5
收入净额	(2,076.3)	(1,778.0)	298.3
	2000-2001 核定估计数	2002-2003 估计数	2002-2003 增(减)
4. 销售统计产品			
收入毛额	928.0	949.3	21.3
减：收入项目开支	844.5	895.4	50.9
收入净额	83.5	53.9	(29.6)
5. 销售礼品			
收入毛额	1,825.0	1,845.9	20.9
减：收入项目开支	-	17.0	17.0
收入净额	1,825.0	1,828.9	3.9
6. 书报摊业务			
收入毛额	200.0	200.0	-
减：收入项目开支	-	-	-
收入净额	200.0	200.0	-
7. 停车场业务			
收入毛额	2,847.4	2,636.7	(210.7)
减：收入项目开支	1,666.6	1,644.1	(22.5)
收入净额	1,180.8	992.6	(188.2)
8. 饮食供应业务			
收入毛额	1,000.0	1,020.9	20.9
减：收入项目开支	902.6	938.9	36.3
收入净额	97.4	82.0	(15.4)
9. 其他商业业务			
收入毛额	60.1	597.8	537.7
减：收入项目开支	18.7	231.6	212.9
收入净额	41.4	366.2	324.8

B. 方案支助			
收入帐务股			
收入项目开支	699.1	745.3	46.2
收入毛额共计	52,907.1	50,818.2	(2,088.9)
减：收入项目开支总额	47,938.2	46,180.3	(1,757.9)
收入净额共计	4,968.9	4,637.9	(331.0)

资料来源：联合国 2002-2003 两年期方案概算(A/56/6)(收入第 3 款)。表中未列入其他创造收入活动，如场地租金、影视制品、语言培训等，这些项目列于下一章表 2 中。

64. 有些活动自 1995 年以来接受了联合国内部监督事务厅的管理审计。所审计的活动包括在总部和日内瓦出售印刷品、在总部和维也纳的联合国邮政管理处、在总部和维也纳的参观事务处以及书店和饮食服务。审计发现，有关业务活动普遍基本上实现了提高公众对联合国及其方案认识的职能。

65. 但是审计也发现，这些活动在管理上普遍具有一系列弱点，例如没有完全遵守财务规章和细则，对库存和账目的内部控制有限，财政收益不佳，人员费用偏高，对业务活动包括间接成本在内的全额成本缺乏会计制度，外部分包安排，特别是饮食服务的外部分包优势不足，以及促销倡议不平衡。

66. 这些困难互相纠结，看来反映了在一个非商业性质的规范管理环境中经营商业活动的困难。秘书长关于增进联合国商业活动的利润的拟议措施这一报告(A/55/546, 2000 年 11 月 8 日)也指出有必要澄清管理机构和职责，调整这些活动的支助服务，并保证：

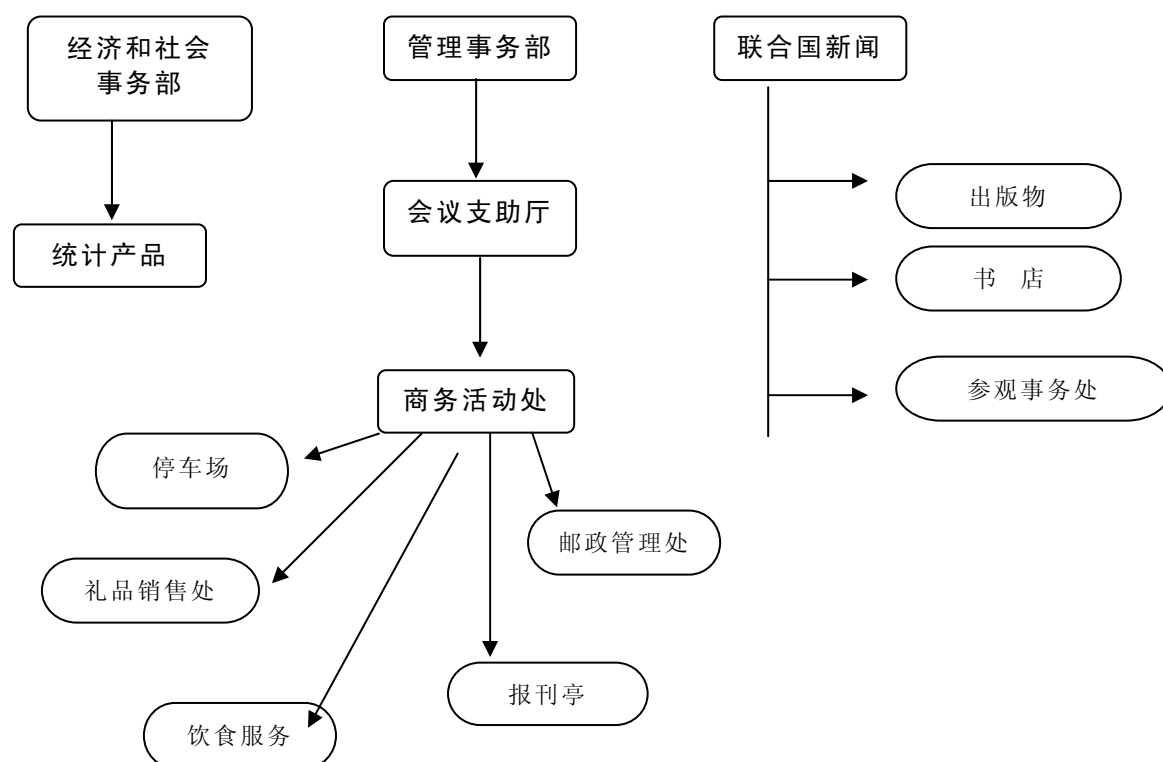
商务活动处将征聘的新的核心工作人员必须具有相当的零售、销售、战略和管理经验，以便将改革进程推动向前[第 5 段]。

67. 既然内部监督事务厅和秘书长已经明确指出了这些业务活动的基本不足，检查员在本报告这一节中将不对这些问题详加讨论。据此，下面的分析将侧重于本组织创造收入活动普遍具有的显著特点，以便提出新的方向并为加强其经营效率，销售规模和利润指明机会。

B. 组 织 安 排

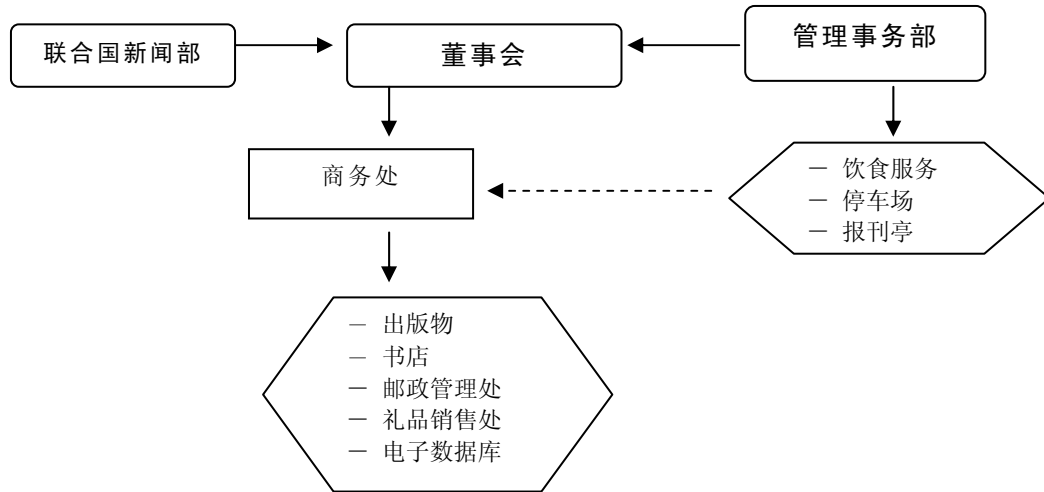
68. 统计产品是一项相对有限的业务，其余各项活动分别归属于管理事务部和联合国新闻部。商业活动处向会议支助厅报告工作，该处负责图一所示的五项活动，其余各项归联合国新闻部负责。可见目前的组织安排其基础是在管理事务部和联合国新闻部二者之间某种务实的分工负责。但是如果要对这些活动进行重新安排，使它们更加符合两个部各自的主要职能领域，即联合国新闻部面向外部公众的活动和管理事务部以内部业务管理为主，那就需要进行新的安排。

图一、联合国创造收入活动：当前组织情况



69. 为编写本报告收集的资料显示，有关的两个部并没有把各自的主要力量完全结合起来支持这些活动。例如，涉及两个或两个以上活动如出版物销售、邮政管理处和参观事务处联合举行的促销活动几乎没有。涉及若干个总部和办事处的协调的促销战略显然没有实施。而且，即使同一部门内举办的活动之间，例如在出版物销售和世界各地的联合国新闻中心之间，或利用联合国出版物宣传邮政管理处产品，这样的合作也极为少见。因此，如果把这些活动加以改组，把管理事务部的业务管理专门知识与联合国新闻部面向公众的宣传职能结合起来，从而取得更大的效益，其改组的结果可如下文图二所示。

图二、创造收入活动的重组



C. 人员配备和行政管理

70. 遵照联合国现行政策，创造收入活动的人员配备和行政管理是和秘书处的其他核心活动一样的。不难想象，根据本组织在项目开支的一般费用格局，人员费用占这些业务开支的相当大一部分。例如内部监督事务厅 1997 年对邮政管理处的业务进行审计发现：

在邮政管理处收入下降的同时，它的开支却增加了。开支增加的一个主要因素是邮管处的人事费，邮管处对其人事费进行内部分析表明，人事费相对于收入净额的比例从 1986-1987 年的 44% 增加到 1994-1995 年的 78%。¹⁴

71. 2000-2001 两年期中，人事费(职位、其他人员费用、顾问和差旅费)相对于表 1 所列全部活动的开支总额及所占比例为 63%。与此对比，儿童基金会私营部门司的人事费(支助服务和销售)在同一两年期中只占其开支总额的 24%。¹⁵ 联

¹⁴ 联合国大会，(A/51/897)，附件。内部监督事务厅关于联合国邮政管理处的审计报告，1997 年 5 月 13 日，第二 A 节，第 13 段。

¹⁵ 见儿童基金会 2001 年私营部门司工作计划和预算所附表格(E/ICEF/2001/AB/L.1)，2001 年 4 月 18 日。

联合国全部创造收入活动其销售收益(相对于销售毛额的净利润)在该两年期中平均仅有 9.4%，而儿童基金会在同一两年期中的销售收益达 38%。较之世界各地私营部门高效益的公司所达到的业绩，儿童基金会的数字不仅持平而且有所超过。

72. 根据上述对比，秘书长关于给本组织创造收入活动以分开简化的行政管理安排这一建议，的确是及时的而且值得欢迎的。为了落实这一建议，秘书长应考虑把某些活动合并成一个单一的商务处，主管大部分的宣传和面向公众的业务，并由一位从私营部门聘任的销售主管进行管理，并由一个跨部门的董事会提供监管(建议 1)。

D. 公众形象和对外开放

73. 有些活动，尤其是各总部和日内瓦的书店和礼品销售中心，其目前的设置地点能否在广大公众中树立形象值得认真考虑。秘书长在关于增进联合国参观经验的提案所作报告(A/55/835, 2001 年 3 月 12 日)提议采取措施实现新的参观经验，以便：

……使目前参观事务方案在经费方面成为更能维持的一种业务，并大大增加与该方案直接有关的商业活动的利润[第 4 段]。

纽约总部的联合国书店、礼品销售处和邮政管理处的活动在拟议中的项目得到落实后，可望从公众形象的提高中取得相当大的效益，除参观方案外，这些活动可能成为主要的受益者。

74. 秘书长关于增进联合国参观经验的提案，其一些优点在于它是把总部所在地的创造收入活动与这些活动相关的两个主要部门协调一致的参与该项目实施过程结合起来看待的。但是，扩大公众接触和增加财政收入的好处可能主要由书店和礼品销售处取得，这一预期是假定进入联合国总部大楼参观的人数将有大规模的增长。

75. 另有一项选择需要加以探讨，即是否将书店和礼品销售部设置在总部大楼的一个对外入口处，使这两项业务能够让参观者和更广大的公众能同时看到并进入。这两项业务目前设在总部大楼的一层，显然限制了面向广大公众的商机，特别是因为进入联合国大楼必须通过严格的安全检查。

76. 据此，管理事务部和联合国新闻部可能需要进一步合作，研究如何可以将各总部的书店和礼品销售部进一步向广大公众开放。上述意见同样适用于联合国日内瓦办事处以及维也纳国际中心大楼中的类似业务。例如，日内瓦的书店和礼品销售处在一起，位于万国宫最东端的 40 号门，而远离公众的视线，甚至会议代表也可能看不到。如果另作安排，这两项活动的分支业务可以在试验的基础上于有关城市中设在联合国大楼以外，必要时可以与适当的零售商业合作(建议 2)。

E. 地 理 分 布

77. 创造收入活动，特别是出版物销售、书店和礼品销售处，其目前的地理分布范围应能进一步反映联合国组织的会员国和工作在全世界范围的广泛存在。例如，在发达国家销售出版物，代销商高度集中，在许多组织中占出版物收入的 80%左右，多数组织目前实行在发展中国家大幅度折价销售出版物的政策，无论这一政策理由如何，并不能完全解释何以在这些国家产生的收入相对很少。另一个解释可能是这些国家出版物发行渠道有限，下一章对此进行讨论。

78. 另外还有必要考虑，通过前期可行性研究在本组织的其他办公地点，多少类似于各总部和日内瓦，酌情设立书店、礼品销售部和邮政业务，特别是在各区域经济委员会所在地、联合国内罗毕办事处，以及联合国系统驻在的发达国家和经济转型国家，其中联合国新闻中心的职权和人员可以为此目的进一步加强。可以在少数试点中就这一方面的工作首先进行试验。

79. 此外，联合国系统日益增加在外地设立的综合性支助服务或“业务中心”，为进一步扩大本组织创造收入活动的地理范围提供了机会。这些设在外地的业务中心，同样也能分包促销和销售业务，特别是出版物、礼品和联合国邮票(建议 3(a))。

80. 此外，不妨考虑在日内瓦和维也纳的参观服务处推行某些现代化措施，特别是互动式讲解设备，这一项目目前正在各总部拟议之中，将根据其最终的成败决定是否采用。检查员了解到，2002 年 3 月瑞士就该国加入联合国举行全民公决，瑞士联邦政府已经决定给联合国日内瓦办事处的参观服务处一笔赠款，以加强该处的工作，从而提高联合国在瑞士的公众形象。

81. 瑞士方面这一姿态，加上美国的联合国协会对各总部参观服务处的支持，表明联合国高级官员为了本组织创造收入活动的效益可以开辟更多的财政和其他合作机会，下文将对此进行介绍。某些设在日内瓦的商业活动，如参观服务处、书店和礼物销售处，包括它们与本系统设在日内瓦的其他组织类似活动之间日益扩大的协作，可能获得一些新的机会，因为瑞士当局目前正在研究对万国宫进行改造和现代化的工程。因此，本组织应提前和负责新万国宫总体规划的瑞士当局进行协调，以谋求提高其公众形象，并对公众开放设在日内瓦的商业活动。(建议 3 (b)和(c))。

F. 高级管理支助

82. 秘书长的上述报告要求提高本组织商业活动的利润，并改进联合国的参观经验，说明这些活动目前在最高管理阶层受到高度重视。必须使这一重视在联合国秘书处长期维持并广为人知。在编写本报告过程中，报告员听说某种普遍流行的观点是，这些活动并非总是受到行政当局应有的重视，不仅在总部是这样，在其他办事处也是这样。

83. 这些活动的特殊性质和要求必须受到承认，这样才能提高它们的利润并能保证它们在其他办事处，特别是在外地机构得到顺利发展。建议 1 提出的新的管理安排应有希望帮助所有办事处的这些活动持续得到所需的高级管理支助。具体而言，联合国高级官员不妨仿效一些会员国政府促进本国私营部门利益的榜样，酌情结合本组织的整个宣传工作来促进本组织的创造收入活动。

84. 除此以外，与东道城市和东道国当局保持高层接触，能够取得这样一些特殊优待，例如为宣传材料提供免费或低收费的公共空间(例如在飞机场设置参观服务处的广告)；国家邮政管理当局为联合国邮政管理处的活动提供特殊的折扣费率；对联合国所有的创造收入活动，包括儿童基金会的创造收入活动，无论是由内部管理还是外部承包，都实行免税。

G. 外部承包办法

85. 目前有些创造收入活动大体上完全由内部管理(日内瓦的邮政管理处、出版物销售、参观服务处和书店);其他一些实行部分的外部分包(总部的书店和停车库),而其他一些则完全外部分包(礼品销售中心、饮食服务和报刊亭)。目前看来这些活动还不具备一贯的外包策略,其中部分原因是由于东道国在所有这些活动完全外包时会全面实行其税收政策。目前,完全私人经营的礼品销售中心业务受到东道国免税待遇。因此在考虑这些活动的外包策略时,首要的问题是:如果要把它们在全世界铺开,那么它们是不是要向东道国纳税,按照本报告的设想在全世界铺开的话,这一税收问题能否在东道国同意的背景下得以解决。

86. 外包的第二个要求可能是要区别两类活动,一类是在全球范围对外分包而且有利可图,如礼品销售、出版物销售和邮票销售;另一类活动可能适合于在每一办事处向外分包,例如食堂和报刊亭业务。此外,对于那些可以在全球范围对外分包的活动来说,还必须决定是把它们委托给国际市场不同区域中的不同承包人,还是将每一活动以独家特许权分包给单一的全球零销商。

87. 管理同外部承包商的关系,其难度可以从最近各总部停车库和食堂业务的经验中略见一斑。停车库业务最初实行部分私有化,其面临的一个明显问题是外包人员频繁更换,每次承包商提供新工人,都要由联合国不断出钱培训。据说承包商付给的工资不高,致使工人热情低落。

88. 在饮食服务方面,内部监督事务厅 1997 年对这一活动的审计得出结论说:

承包商只用有限的资本投资,便在 1986-1996 年的十年期间获得 1,200 万美元以上的大量利润,而联合国仍继续补贴饮食供应业务。联合国本能够公平分享这一利润,或是为其在义务中支出的费用,得到补偿,如果这些规定写入合同的话。¹⁶ [建议 4]。

¹⁶ 联合国大会决议(A/51/802),附件,内部监督事务厅关于总部饮食供应业务审计情况的报告,1997 年 2 月 20 日。

89. 联合国邮政管理处和美国邮政当局的合作安排也可以看作是一种形式的外包，即美国邮政当局遵照联合国与美利坚合众国之间的邮政协定对联合国提供服务。¹⁷ 根据这一协定，联合国免费提供：

- (a) 由美国邮务部处理的联合国邮品，和
- (b) 供给美国邮务部以必要之办公处、保管设备及水电等，以便其在会址区办理联合国邮政局[该协定第 5 节]。

90. 应该指出，国家邮政管理局要为生产它们所需要的邮品以及它们的邮局所需空间和一切必要设备付费。虽然联合国负担这些费用，但是与美国邮务部签订的协定要求：

销售联合国邮票所得即联合国邮政局供应其他邮务所有之全部收入应由美国邮务部保有，作为由其应依本决定所负担义务之完全报酬[第 3 节]。

91. 此外，美国邮政管理局为销售邮票给联合国提供的邮政服务，由联合国报销其费用，凡由办理同等业务之任何美国邮局可供应之邮务，联合国邮政局应照现行邮资标准供应之。联合国邮政管理处经营类似邮政业务的国家(主要是奥地利和瑞士)由联合国与这些东道国所签订的协议基本上是仿效着总部和美国邮政管理单位确定的模式。

92. 由此可见，能不能继续提高邮政管理处的利润，看来在很大程度上将取决于对邮政管理处与东道国邮政管理局目前存在着业务合作其双方所得收益如何评价。如果不能对双方所承担的全部费用重新进行准确的确定，那就很难不造成一种印象，就是联合国可能无意之中在为东道国的邮政管理当局提供补贴。若要打消这一印象，最好的办法就是按照建议进行上述的审查，必要时可以延聘万国邮政联盟邮务方面的技术专家，并充分考虑到东道国从联合国系统组织在其领土上存在而获得的更广泛的财政、经济和其他利益。最低限度，这一审查应该能够找到的一个公平的公式来分摊在各总部、日内瓦和维也纳的联合国邮局销售联合国邮票所发生的费用和取得的收益，而且如果将来再成立这样的联合国邮局，应改变现行做法，即不应由本组织对有关的邮政管理局免费提供邮票、公地点和设备。

¹⁷ 大会第 454 (五)号决议，附件，1950 年 11 月 16 日。

93. 除此以外，还有一种选择可供考虑，即联合国邮政管理处在特定条件下从属于万国邮政联盟，以便从各个方面加强它同万国邮政联盟各成员之间的业务关系。不妨回顾，在联合国邮政管理处成立以前进行的最初磋商中，曾经设想邮政管理处应作为一个国家邮政管理局来运作。虽然万国邮政联盟的临时执行和联络委员会当时审查并拒绝了这一提议，但是经过了五十多年以后进一步探讨这一问题的时机可能已经成熟，何况行政和预算问题咨询委员会在 1948 年已经首次提议万国邮政联盟修改其章程，以便接纳联合国邮政管理处为其成员¹⁸ (建议 5)。

三、联合国系统的活动

A. 总 览

94. 本章审查的创造收入活动，有的目前正在运作之中，有的则可能由所有或大部组织在各自职权领域之内加以推行。表 2 列出 1998-1999 年两年期这些活动所呈现的相当具体的倾向。这一时期财政收入毛值总计约为 6.7 亿美元。但是，这些财政收入大部分归因于儿童基金会(41.7%)和知识产权组织(34.8%)，也就是说这两个组织共占 77.8%。联合国收入毛值总额约为 6,700 万美元，占收入总额的 10%，可见，除联合国、儿童基金会和知识产权组织外，其他组织在 1998-1999 年两年期从这些活动所得收入总额只占 13.5%。

表 2: 1998-1999 年各组织的创造收入活动
(毛额, 千美元)

组织名称	出版物 销 售	出租房屋	服务费	邮 品	儿童基金 会 贺 卡	纪念品 和礼品	饮 食	参 观	其 他	共 计
联合国 ^{a/}	15,332	11,434	278 ^{b/}	25,718		1,700	1,000	6,767	4,847 ^{c/}	67,076
儿童基金会	19				279,481					279,500
粮农组织	1,706	163	3,821			751				6,441
原子能机构	1,203		70							1,273
民航组织	5,786		892							14,706
劳工组织	3,733	936								4,669
海事组织	12,600									12,600
电联	18,509					31	89			18,629

¹⁸ 秘书长关于成立联合国邮政管理处的报告(A/655)，1948 年 9 月 28 日。

组织名称	出版 物 销 售	出租房屋	服务费	邮 品	儿童基金 会 贺 卡	纪念品 和礼品	饮 食	参 观	其 他	共 计
教科文组织	5,375	5,875	2,048			76	7,012			20,386
工发组织	112		350							462
万国邮政联盟	426	520								946
卫生组织	7,979	1,618		18			183			9,798
知识产权组织	6,360	1,111	225,924			39				233,434 d/
气象组织	380									380
收入毛额总计	79,520	21,657	241,411	25,736	279,481	2,597	8,284	6,767	4,847	670,300

资料来源：根据各组织提交给联检组的数据编写。

- a/ 根据 2000-2001 二年期方案概算第三卷收入第 2 和第三款提供的数字。
- b/ 联合国日内瓦办事处和亚的斯亚贝巴非洲经济委员会收取的语言培训费。
- c/ 停车场管理(2,827,000 美元)；及有关产品(1,118,000 美元)；统计产品(802,000 美元)和报刊亭(100,000 美元)总计。
- d/ 知识产权组织在 2000-2001 二年期总计的 269,811,000 美元，占其预算 87.6%。

95. 表 3 摘要列出的收益分配情况表示，最普遍的做法是设立滚动资金和向生产和管理有关活动的单位提供某些激励。联合国财务条例和细则规定的政策是把这种收益存入预算中的杂项收入项下，实际上是拨给会员国，但是也出现了一些例外，例如有些关于增进联合国参观经验的新建议以及英特网出版物的指导方针，这表明某种新的分配政策可能正在酝酿之中。

表 3： 创造收入活动所得收入的分配

组织名称	总务基金 (杂项收入)	发展账户	滚动基金	有关组织单位
联合国	X a/			
粮农组织	X b/	X	X	X
民航组织	X		X	X
劳工组织			X	X
海事组织		X	X	X
ITU			X	
工发组织	X b/		X	X
卫生组织	X c/		X	

知识产权组织	X	X		X
教科文组织			X	X
儿童基金会		X		X

- a/ 按联合国财务条例及细则规定，但有些活动，如统计产品和饮食服务，是自筹资金。
- b/ 截至 1999 年底，销售出版物的收入全部归入总务基金/杂项收入。2000 年以来建立了销售出版物的滚动基金，其净收入只有半数归入总务基金/杂项收入。
- c/ 仅只盈余收益。

96. 表 4 所示是这些活动在联合国系统内部的分布情况。所有的组织都出售出版物，其中多数还销售礼品和纪念品，地点通常是总部所在地。创收潜力巨大的一个产品系列是科学和技术研发创新的专利和销售，如表 4 所示，有些组织可能对之抱有兴趣。

表 4： 活动/产品系列的分布

A. 全部组织或多数组织都有的： • 出版物(书籍和电子出版物) • 公众资讯产品 • 电子数据库 • 第三方采购 • 培训 • 礼品 • 出租房屋/停车场 • 饮食服务	C. 联合国特有的： 邮政管理处/邮票 参观服务处 重要的在线数据库： • 条约汇编 • 正式文件系统 • 每日生活津贴率 • 通用数据库 • 统计公告
B. 若干组织单独或集体具有潜在利益的产品(如粮农组织、原子能机构、环境规划署、教科文组织、开发计划署、工发组织、万国邮政联盟、卫生组织) 科学技术研究与开发产品	D. 儿童基金会特有的： 贺卡及相关产品
	E. 知识产权组织特有的： 申请国际专利、国际商标注册、工业设计国际备案、仲裁和调解方面的服务

B. 产品系列

出版物的销售

97. 出版物的销售是所有各组织都进行的一个创造收入活动。如上文表 2 所示，出版物的销售在 1998-1999 两年期所产生的收入毛额总计约为 8,000 万美元。但是，从图三可见，各个组织之间的业绩出入相当大。电联位居首位，其绝对销售额为 1,850 万美元，而海事组织成绩也相当不俗，其出版物产生的收入相当经常预算的 21.4%，另外民航组织和知识产权组织也都实现了良好的业绩。数据表明，除邮政联盟和气象组织之外，在出版物创收方面，小的组织比大的组织成绩好得多。图四和表 5 进一步列明了海事组织出版活动的曲线和数字。

98. 有些组织，主要是劳工组织和工发组织，在对本报告草稿发表意见时表示，它们的出版物主要目的不是创造收入，而是普及实质性的资料和研究成果，本检察员同意这种观点，但是，事实上出售出版物以创造收入是所有各组织管理机关授权的职责。据检察员所知，任何管理机关都没有对出版物的销售规定收入上线，只是要求在发展中国家实行价格折扣。但是，通过改进促销战略和技术和扩大销售网络的地理分布，那么即使在现行的价格折扣下，在发展中国家销售出版物仍然能够产生更多的收入。据此，正如上文各章所强调的，最大限度地增加包括出版物在内的各项活动的收入，不仅在数量上表示这些活动的管理卓有成效，也足以支援它们实现主要的法定目标，这在儿童基金会和知识产权组织的事例上已经得到雄辩的证明。

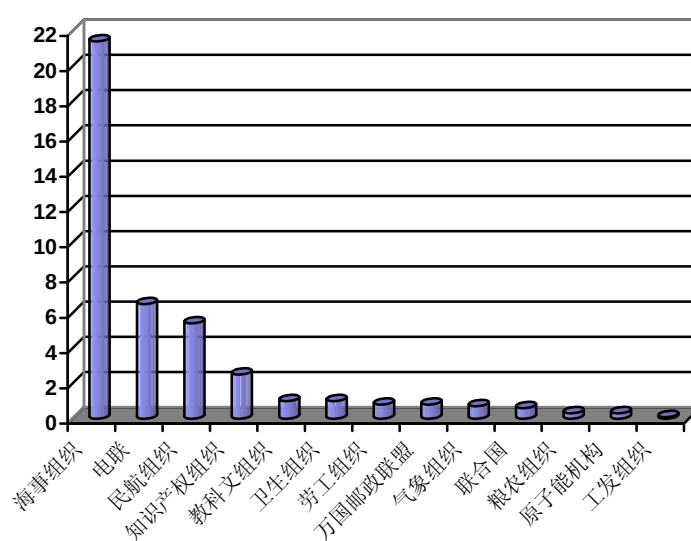
99. 上章已经指出，在联合国方面，大会对于本组织出版物销售利润偏低的现象早已表示关切。对这些关切的响应见于 1997 年联检组报告，该报告题为“联合国出版物：加强执行法定任务的成本效益”(JIU/REP/97/2)，该报告明确指出了本组织出版环节的一些弱点，其中包括忽视出版过程、计划制度不明、生产责任分散、成本检查和成本核算制度缺乏、以及对创收部门改进业绩缺乏激励机制。

100. 从联合国出版物所创造的收入我们可以看到，秘书长的出版政策，特别是有关定价政策以及无论价格多么低廉，出版物都应该销售的必要性，这些在秘书处的有关人员那里事实上并没有得到落实。上面提到的联检组报告发现，本组

织出版物大约有 80%都是免费散发的，这就无法在销售额数字的基础上评估这些出版物是否具有针对性和普及性。

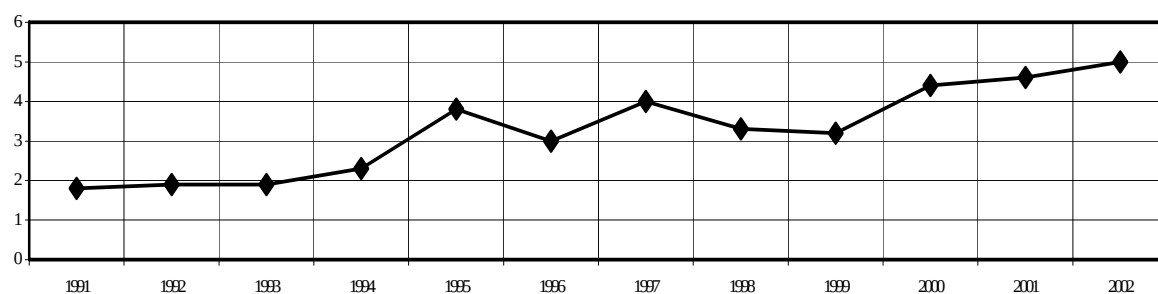
101. 在联合国各基金和计划署普遍存在着类似的状况。虽然图三没有列入这些组织，但其中有些(如开发计划署和儿童基金会)也生产相当数量的出版物，但大部分都是为了免费散发，很难取得任何市场反馈，也很难了解那些免费散发的出版物是否也出现在商业性的发行渠道。

图三：出版物收入在 1998 – 1999 年经常预算中所占百分比



组织名称	1998-1999 年经常预算 (毛额，以 1,000 美元计)	出版物收入所占百分比
海事组织	58 946	21.4
电 联	285 452	6.5
民航组织	107 174	5.4
知识产权组织	256 139	2.5
教科文组织	544 367	1.0
卫生组织	842 654	1.0
劳工组织	481 050	0.8
万国邮政联盟	56 343	0.8
气象组织	85 685	0.7
联合国	2 488 302	0.6
粮农组织	650 000	0.3
原子能机构	448 615	0.3
工发组织	151 053	0.08

图四：海事组织出版物：1991 – 2002 十年期净销售额业绩纪录
(2001 – 2002 年为估计数字，以 100 万英镑计)



来源：海事组织 2002 – 2003 年工作方案和预算(C 86/10)，2001 年 4 月 17 日。

表 5. 海事组织出版业绩

印刷和出版活动 2000 年至 2003 年收入和支出估计				
收 入 (去除支出/拨给其他基金)	(以英镑计)			
	实际金额	估计金额		
	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年
	4 440 729	4 732 000	5 050 000	4 821 000
促销	91 698	91 900	94 700	97 500
人员	849 773	855 800	916 700	928 100
货物及服务				
办公复印用品	258 372	250 000	270 000	300 000
设备	182 259	90 000	190 000	140 000
通讯	101 407	125 000	130 000	135 000
其他用品和服务	109 584	110 700	114 000	117 400
外包(外部印刷)	408 333	290 000	300 000	340 000
电子(在线)出版物	50 583	95 400	98 300	101 200
支出合计	2 052 009	1 908 800	2 113 700	2 159 200
净贸易收入	2 388 720	2 823 200	2 936 300	2 661 800
储备金和基金余额				
利息和杂项收入	283 290	200 000	200 000	200 000
净收入	2 672 010	3 023 200	3 136 300	2 861 800
转来累计盈余	4 660 244	5 632 254	6 955 454	8 144 354
盈余合计	7 332 254	8 655 454	10 091 754	11 006 154
拨款				
经常预算费用(租金、费用及设备)	-	-	247 400	251 600
经常预算	200 000	200 000	200 000	200 000
技术合作基金	1 500 000	1 500 000	1 500 000	1 500 000
拨款合计	1 700 000	1 700 000	1 947 400	1 951 600
储备金和基金余额(净额)	5 632 254	6 955 454	8 144 354	9 054 554

来源：海事组织 2000-2003 年第 22 财政期工作方案和预算，2001 年 4 月 7 日，(C 86/10)，第 215 页。

102. 海事组织方案预算文件和向联检组为此报告提供的其他材料表明：

- (a) 作为推行该组织法定目标的一种工具，出版物受到高度重视。该组织2002-2003年工作方案和预算文件指出，

海事组织出版物通过提供基本工具有效落实该组织的技术要求，对推动秘书处的技术和法律工作作出了重大贡献；

- (b) 扩大出版物销售被认为有助于实现上述目标，并且对更广泛、更有效地实施海事组织标准是一重要步骤；
- (c) 通过对生产设备和现代化措施投资(由于预算拨款充足)，生产成本有所降低，从而显著地提高了生产效率；
- (d) 重视建立成本效益好的内部印刷业务，使海事组织提高了同外部市场的竞争力。内部印刷业务的成本效益，在联合国秘书长关于联合国内部和外部印刷作业办法的报告中受到了肯定；¹⁹
- (e) 充分注意私营部门用户特殊要求的有效促销战略对出版物方案起到了支持作用；
- (f) 更重要的是，民航组织、海事组织、电联和知识产权组织的出版业绩证明这些组织具有知识生产能力，进一步说在推进它们法定职责方面是卓有成效的，不过有些组织在对本报告草稿发表评论时表示，出版业绩并不是衡量此种效率的唯一尺度。还有人提出意见说，现在以硬拷贝或图书形式销售的出版物其电子形态也很容易取得，而且能够从各该组织的网站下载，所以要增加收入就变得比较困难了。

103. 尽管如此，上述分析可以促进一种积极的思考，特别是在比较大的组织，它们的出版活动可以仿效联合国系统内外在出版方面的最佳做法，虽然并不一定要仿效上文介绍过的顶尖业绩：

- (a) 行政首长应通过充足的预算和人员配备对出版物方案给予更多的重视和能见度，这不仅仅是因为出版物在实现各组织法定目标方面具有重要作用，也是因为如上文所示，出版物构成了创造收入的一个重要机会；

¹⁹ A/55/132, 2000年9月15日。

- (b) 可根据每一组织的特殊情况对出版活动采取重大的内部合理化措施，其中包括对通过商业渠道发行的出版物限制其免费的网上搜索和下载；
- (c) 在外部印刷和合作出版方面的现行政策和做法应当进行审查并定期审计，尤其是那些使各组织对出版成本和版权使用费很少控制或根本没有控制的情况；
- (d) 位在一地的各组织，如果还没有这样做，应设法建立共同的印刷业务。共同使用印刷能力不一定要把位在同一城市各组织的印刷厂都合并在一起。在理想情况下，一个共同的印刷业务部门应能保证把有限的厂房和新技术设备结合起来进行优化配置，使有些组织通常向商业印刷厂外包的高质量或特殊要求的印刷品的加工任务承担起来；确定所有参与者都能够接受的优先顺序以及全面降低出版成本；
- (e) 此外，应考虑能否结合一年一度的法兰克福图书博览会在更正规的基础上在不同的地点举行本系统出版方案负责人的非正式部门间会议，把这些会议的议程重点放在交流出版和销售活动中的最佳经验。语言安排、文件和出版物机构间会议也许不能充分而具体的为此目的服务；
- (f) 各组织还应考虑拟定战略把他们的出版物销售力量在全球和外地水平上结合起来(建议 7)。

公众资讯产品

104. 各组织的现行一般政策是尽最大可能散发它们的公众资讯材料。本检查员认为，这一政策符合各组织法定的公众宣传目标。但是，与此同时公众资讯产品系列包括两类内容：一是一般性质的文献和相关物品，通常免费大量散发；二是某些广播、电视和印刷物品(如音像制品、光盘、专题论文和报告)，它们和印刷品一样具有销售价值，并且由一些组织进行销售。例如，联合国每两年销售此类产品平均收入达 100 万美元。

105. 虽然联合国系统总计的收益数字不能取得，各组织有可能从它们上述公众资讯活动中取得比现在多得多的收入，至少能够使它们的公众资讯服务实现自筹资金。例如国际劳工组织报告说，最近二年来该组织的出版物即开始选出那些

可以销售的录象带，明确“录象带这一产品系统其生产、销售可以加强”。加强这一方面的努力其理由可以概述如下：

- 虽然这些活动的具体目的在于提高各该组织的公众形象并促进全球公众对其目标和方案的认识，但在大多数情况下各组织的公众宣传预算紧张、固定或收缩，这是由于主要用于支持公众资讯活动的经常预算长期处于冻结状态；
- 对主要面向国际媒体的某些种类的公众资讯产品鼓励其增加收入，是与联合国系统内部现行但执行不利的政策相一致的；
- 上述产品和出版物一样，其收益水平可能是一项(但不是唯一的)指标来衡量它们在实现各该组织的目标时，其质量、针对性和有效性如何；
- 对有关活动产生的收益进行开拓，可有助于对其进一步发展和扩大提供资金，并提高其质量、媒体亲合力和经济价值，从而扩大其收入。

106. 有些组织，特别是粮农组织，提出意见说对公众资讯材料重新包装，使它们在一个高度竞争的环境中具有同其他商品竞争的能力，就需要在生产和销售方面投入资金和人力，这是难以回收的。但是，检查员认为，顺利实施拟议的策略主要并不依赖于可以从公私来源调动的启动资金有多大数量(见建议 6)，而要看针对商业性新闻机构的产品是否具有高质量和独特性——而商业性新闻机构为了相互竞争，通常是要购买独具特色的“高质量产品”的。在这方面，公众资讯人员可能需要一定程度的自由和主动性，来发挥他们的创作才能，以便提供高质量的产品(建议 8)。

电子数据库和产品

107. 所有各组织都已开发了这样或那样的电子数据库，其中包括管理资讯系统和知识管理系统，后者可以以联合国正式文件系统为例。事实上所有这些系统都是为了满足各组织的专业需要而建立的。鉴于每一组织的职权和工作各有特性，所以这些数据库所储存的信息大多可以认为是独特的。这就决定了这些数据库对广大公众和专业用户群体具有潜在的市场价值。目前，联合国和民航组织在如何从电子数据库的收费检索方面可能是最成功的例证。

108. 如表 4 所示，联合国目前维持的供公众交费检索的数据库共有五个。民航组织在就本报告草稿发表意见时报告说，它销售电子数据库正日益成为一个重要的收入来源。粮农组织报告说，其“粮农统计”数据库，其中有限的资料可以免费查询，而通过付费可以对无限的资料进行查询。检察员认为，这一办法给一些组织在免费使用数据库和收费使用数据库二者之间提供了一个可以仿效的折中办法。据粮农组织进一步指出，对这一领域的知识产权问题和版权问题有必要给予适当的重视，下文在科技研发这一标题下将作进一步的讨论。

109. 开发计划署内部的全球咨询服务处这一单位，负责建设和刷新关于发展中国家劳动市场信息的数据库，该信息用于调整外地机构总务部门的工资表和其他工作条件。该单位告知检查员说，该数据库正在被越来越广泛地免费使用。使用者包括各国政府，其中有美国国务院，以及需要使用发展中国家劳动市场数据的各大跨国公司。全球咨询服务处提供数据和系统，以及为客户提供咨询和培训服务，据全球咨询服务处称，其收入在过去十年中已经从 1992 年的 6,000 美元增长到 2000 年的 600,000 美元。据工发组织向检察员介绍，2002 年第一季度以来成立了管理委员会为咨询服务处提供管理和支持，在一种新的“服务关系”的背景下，开发计划署向咨询服务处提供必要的管理以推行其业务计划。

110. 除数据库外，多数组织还开发了服务于它们各自领域的不同目的的软件。上文提到的其中一个例子，就是工发组织的可行性分析和报告计算机模型，该软件已经在全世界广泛应用于投资项目的编制和评估。在 1998-1999 年两年期，该成套软件为工发组织取得 620,000 美元的收入，其收益用于进一步的软件开发和销售。该可行性分析和报告计算机模型还有一项相关的培训活动，为取得该计算机模型特许权的商界提供收费的生产支持服务。工发组织大力应用其市场定位技术，定期补充新的版本(很象微软视窗操作系统)，以保持其市场地位并为其各种各样的客户不断变化的需要保持针对性。

111. 可行性分析和报告计算机模型的一个重大优点是它推广一种单一的全球标准，为编制、评估和评价公私部门的任何规模的工业发展项目。这一活动在工发组织的职权中处于核心地位。其自筹资金的方式是该一方案甚至在工发组织过去十年来经历严重财政危机的情况下仍能扩大其在全球范围的影响。可见，假如可行性分析和报告计算机模型依赖于工发组织经常预算的话，它早已不复存在了。

112. 一些其他组织也开发了类似的软件，例如粮农组织的微型信贷系统，其目的是减少小型信贷和信用社的成本费用并改善其管理。另一类似的方案是联合国贸易和发展会议的海关数据自动系统，其目的是在全世界推广海关程序的自动化和现代化标准以及收集对外贸易的统计数据。除少数例外，这些数据库和软件有一个共同的弱点，就是它们普遍地销售能力有限，促销尤其不利(建议 9)。

第三方采购

113. 第一章提出的创造收入活动其政策目标是加强各组织在各自专业领域中的比较优势和竞争力。各组织相对于私营采购机构的特别优势主要在于它们的中立性、客观性、商业道德和社会责任感，其道德意识尤为重要。在涉及到会员国政府、私营实体和联合国系统各组织的三方关系中，后者经常而普遍的受到委托成为中立和可靠的中介，大部分情况都可依靠它们按期履行合同。

114. 各组织的采购服务大部分是全球商业界的专业化业务，例如卫生组织采购的是与医药和健康有关的设备和产品，儿童基金会采购药品和疫苗，人口活动基金采购生育健康用品，民航组织采购空运设备，邮政联盟采购邮品等等。这些专业化的采购职能与一些组织独特的上述优势结合在一起，使得每一有关组织成为其职权领域中一个现实的或潜在的“市场主导力量”。

115. 专业化可能是横向的(如各机构的部门采购业务)，也可能是垂直的(如机构间采购业务处的纵向市场调研和数据汇编活动)。在每一情况下，市场的主导作用不可能是凭空产生的。这种作用必须加以培育并通过一系列持续的措施加以巩固，使得第三方采购职能成为一种有成本效益的，收费的服务活动，其中包括：

- (a) 开发在费用上具有竞争性的业务和方法，如已经被证实的网上采购方法；
- (b) 对采购人员进行培训和再培训，保证在国际采购环境中不断演变的要求所需要的高水平采购力量；
- (c) 充足的旅差基金以便发现新的采购来源和机会，特别是在发展中国家和经济转型国家；
- (d) 面向潜在客户群体的推广活动，特别是面对受援国政府、发展援助提供者或多边金融机构，包括各区域开发银行；

- (e) 为了给上述活动可能发生的额外费用筹措资金，各组织不妨考虑在自愿基础上或在试验基础上实行对采购或与各组织签订外包合同的公司投标者收取投标费用或登记费用(建议 10)。

科学技术的研究和开发

116. 联合国系统各组织很少有直接推行科技研究与开发活动的。本系统内部的一般政策是为研发活动筹措资金或将研发活动分包给其他组织，一般是联合国系统以外的组织，其中包括私营研究机构。这方面的例子包括世界银行、粮农组织和开发计划署(直到最近)对国际农业研究机构(国际农业研究咨询小组)在发展中区域，卫生组织不同的研究方案。

117. 一般而言，对于科技研发方面与其他实体合作产生的经济效益以及有关发明、革新和专利，包括它们的推广效应，各组织普遍采取了一种相当消极的态度。如果各组织对于研发问题采取一种更加主动积极的务实态度，尤其是采取更科学的态度，这就会取得一些效益并推动它们的法定职责，特别是推动大多数成员国的社会和经济的发展。

118. 目前，研究与开发和所产生的专利高度集中于少数私营跨国公司，它们主要追求商业和经济效益的目标，这一趋势日益明显。例如，发展中国家对于药物价格的承受问题，就是这一现实的负面效应。另一负面效应，就是关于转基因作物和其他生物对环境和健康不可预见的后果正在展开的伦理学争论。发展中国家对世界市场上各种技术进行评估所遇到的重重困难，也是由此产生的一项后果。

119. 据此，各组织应当有理由抱着决心和远见介入科技研发活动这一高度利害攸关的领域。它们不应该被私营部门公司在全球的强大势力和雄厚财源吓倒。何况，联合国系统各组织在其全球树立规范和标准的权威方面，联合国会员国在执行和修改国际规范方面拥有的力量并不弱小。

120. 但是，目的并不是和私营部门在研究与开发方面进行竞争，而是要同它们进行更有意义的协作，把这些活动的方向引导到各组织所谋求的社会经济发展议程，应在这一过程中保证一定程度的价格控制和比较公平的技术传播。此外，各组织有必要对研发倡议进行监测。因为这些活动有可能导致科技突破，从而对于它们的方案和职能领域产生潜在的影响。最后一点也很重要，各组织从它们与其他实体

合作所产生的革新取得专利，或与合作者共享专利权，可能带来源源不断的收入。在这方面，第一章引述的在政策框架方面世界卫生组织所实行专利政策可以作为一个范例来制定一套统一而可操作的全系统的专利政策，其中主要包括利用专利权创收以便加强研发计划，在某些组织这一工作可以集中起来进行(建议 11)。

实质性培训和公开讲座

121. 实质性培训活动和公开讲座给各组织提供机会与各自对口成员进行政策和技术性对话，联检组此前有一篇报告，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”(JIU/REP/99/6)已经为此指明了方向。各组织除了法定的技术会议或为教育机构培训专家的任务以外，实质性培训一般包括研讨班、圆桌会议、专题讨论、访学或参观、实习，还可包括关于本组织实质性工作的公开讲座。

122. 按粮农组织的建议，这些活动可以考虑采取付费参观和付费讲座的政策，由参加者付费而不是由成员国政府付费。此外，粮农组织认为各组织有可能通过因特网提供具体的收费课程。此举可以从大学或学院教育机构联手进行。举行此种培训和公开讲座的优点包括促进联合国全球一致的目标和国际合作伙伴关系，在民间社会中更普遍地提高对各组织实质性工作的认识，从而取得广泛的支持；从私营部门参与者方面取得有关具体实际生活的宝贵反馈，以及在其职权领域开辟新前景。

123. 开展实质性培训职能和公开讲座可能并非没有困难。例如，很多组织都没有独立于技术合作项目的自治的培训预算。除世界银行外，具有正式的公开讲座政策或方案的组织就更少了。此外，向非国家参与者提供培训活动可能要求培训方案和公开讲座的管理部门采取更加商业化的办法，其中包括如何有针对性的为这些活动发布广告(而不是象现在这样请成员国指定代表参加)，以及如何确定非国家的参加者适当的收费标准。另外，发展中国家和经济转型国家的对口单位及特别需要和特殊环境，有必要加以考虑，特别是如何分布培训地点以及如何有区别地收取费用(建议 12)。

礼 品

124. 大多数组织都在总部所在地销售特备的礼品。不过只有联合国的礼品销售中心真正值得一提。在本标题下，检查员只想建议各组织考虑制定一项联合的

战略，像对待印刷品那样，对它们的礼品实行生产、促销和销售。这样做的结果，各组织可以降低礼品的单位成本，同时通过联合销售和在自愿基础上互相代售礼品的办法增加销售收入。

C. 促 销

125. 促销和销售活动所构成的商业功能似乎是与各组织的道德面貌最不相容的最不体面的事情。此种看法可以解释为什么目前在联合国系统内部创造收入的潜力开发得极不平衡，而且一种创收活动与另一种创收活动之间发展也很不平衡。这一发现并不出人意外，因为正如本报告上文强调的那样，没有一项创收活动从一开始就是为创造收入而建立的，各组织的法律和政策文件都要求从它们的成员筹措经费。因此不难预料，目前在各组织之间和各产品系列之间实行商业化的促销战略和促销技术，其发展情况是极不平衡的。

126. 例如，每一组织供销售的出版物都系统地拥有版权进行销售，但是除极少例外，这一做法并没有扩大到由各组织支持的活动所产生的科技创新和发明。工发组织在销售其电子产品(主要是可行性分析和报告计算机模型)方面创造了令人瞩目的商业业绩，但是在出版物销售方面并没有取得良好的业绩，海事组织则与此相反。与此类似，联合国在销售其网上电子数据库方面优于其他组织，但是其他产品系列并不成功。同样地，儿童基金会从贺卡业务中取得了可观的收入，但是在出版物销售方面成绩不大。

127. 知识产权组织报告说，它们为收费服务活动开展了强大的促销努力，这是一个例外情况，所有各组织的创造收入活动链条中，促销功能普遍是一个薄弱环节。这一结论并不是对各组织的批评，因为各组织的设立和人员配备，本来就不是商业性的，不要求按每年的收支表来衡量和调节它们的销售表现和财政状况。尽管如此，指出此点以后，有需要注意上述结论并充分解决，以便保障这些活动得到更注重实效的管理，并在财政上可以持之久远。据此，下文各段提出一些促销的方针，不妨作为加强必要措施的一个起点。

市场调研

128. 市场调研至少需要收集和分析数据和有关信息，了解消费者(购买者)对

已有的或即将推出的产品实际上有何反应或可能有何反应；衡量市场潜力并明确其特点，竞争形势和趋势；为产品寻找理想的市场空间；根据过往的数据以及经济和市场的演变情况，对价格和销售进行分析和预测等等。事实上，上文审查的所有产品系列都需要某种形式的市场调研，以便使各组织清醒地注意到市场变化，特别是竞争和价格方面的发展变化。

129. 但是，出版物和贺卡(儿童基金会)可能更需要定期的市场调研，因为较之其他产品，它们一般缺乏市场流行时尚和消费者的忠诚度，比不上各组织的采购业务或知识产权组织的收费服务活动。市场调研信息有助于改进产品的质量、包装和设计，以及根据市场形势的变化改变销售策略。

130. 上文指出，联检组 1997 年关于联合国出版物的报告曾经提到，有些组织确实努力收集读者对其出版物的反馈。不过多数情况下所采用的方法仅仅是简短的调查问卷，答复率普遍不高。深入的市场调查和分析，应侧重于地理、人口和心理因素，这些因素更有助于确定促销和销售工作集中针对的市场空间。就出版物而言，有必要了解特别是发展中国家如何因为不同的价格范围和不同的产品外观，特别是格式、版式、字体甚至颜色，都有可能影响到发行和销售数字。

131. 儿童基金会贺卡业务在很多方面都是一项成功的生意，至今已经产生了累计 10 亿美元以上的收入。但是它也提供了一个有益的案例，即由于对全球贺卡业务缺乏定期的调查研究，以至丧失了商机。直到几年以前，这一活动占儿童基金会全部资源的 70%，其余部分来自于筹资活动。但是今天这一数据已经颠倒，贺卡和有关产品只能为儿童基金会赚得大约 20%。

132. 这一逆转是两个因素造成的：

(a) 来自该基金会本身对口的非政府组织进行的顽强竞争，这些组织越来越热衷于抄袭和售卖儿童基金会的贺卡设计；和

(b) 在因特网上出现了免费的电子贺卡。

由于不能对市场趋势进行系统的跟踪和预测，以至缺乏市场情报，儿童基金会未能预见并迅速应对商业环境中发生的重大变化。例如，儿童基金会本来可以推出诸如儿童玩具等新的产品系列，也可以制造以宣传儿童福利为题的因特网上贺卡，甚至还可以出售广告版面。不过另一方面，有 50 年历史的儿童基金会贺卡业

务，对推广其国际公众形象和品牌作出了巨大的贡献，这是其他兄弟组织可能并不具备的。

定 价

133. 在从生产到销售的全过程中，产生收入的唯一因素是定价。其他因素只代表成本。但是价格和成本是密切相关的，因为必须了解成本并将之用于定价。为本报告收集的资料显示，多数组织在创收活动中，特别是在出版物方面，其普遍政策是尽最大可能收回成本。可是，如上文指出过的，生产、销售和促销出版物的实际成本只有少数几个组织进行调查了解。因此这里的问题是：价格是怎样定出来的？

134. 没有成本核算制度，无论是出版物还是其他产品都难以确定价格究竟是否足以回收成本，从而无法确定这究竟是不是本报告所界定的创造收入活动。而民航组织、海事组织、电联和知识产权组织的出版业绩，如前文已经指出的，无疑说明了各该组织的出版物方案得到了行之有效的管理，从而成为了赢余收入可观的利润中心，这主要归功于系统的降低成本的努力，这对定价、促销和销售价值都产生了良好的作用。

135. 此外，所有各组织都使用以基本用户不同收入状况为根据的社会定价方法。据此，在发展中国家，尤其是最不发达国家，对书目价格实行折扣。这里，通过市场调研也可以了解到，这种折扣价究竟对发行和读者数目有没有正面作用，对销售收入有没有正面作用，也可以了解到对更符合当地口味和成本更低的版本扩大给予特许权的话，是否比价格折扣更有价值。另外还观察到，各个组织的折扣率互不相同，电联为 15%，卫生组织为平均 30%。

136. 服务的定价也因费率和计算方法的不同而互有差别，数据库检索使用费也是一样。例如在采购方面，多数组织采取固定费率，但费率水平各不相同，卫生组织为 3%，人口活动基金为 5%，儿童基金会为 6%。民航组织采用浮动费率，其费率的高低与采购价值的大小成反比，上限为 6%，对最不发达国家实行特别折扣。

137. 在某些情况下，每一采购系列所涉工作性质的不同，可能是各组织之间在价格政策和作法上有所不同的原因。但是不同采购部门的结构和内部程序费用也可能造成这种区别。由于各组织之间按其专业化的产品系列对采购责任进行了

正式或非正式的分摊，因此它们所收取的不同费率对它们各自的市场偏好看来没有多大影响。尽管如此，这种价格上的差异必须加以监测并保持合理，以避免采购市场上潜在竞争者的竞争行为。

138. 商业界普遍采用的定价方法是成本加利润或曰标高定价法，即在产品的成本之上加一个标准的或固定的标高额。各组织一般采取这一固定费率方法，特别是在第三方采购服务上，有些人倾向于使用比较含蓄的用语，叫做成本回收而不是成本定价。但是无论采用什么用语，问题的核心是如何界定应该回收的成本，还是应该打入价格的成本。

139. 以联合国项目事务厅为例，该厅按逐个项目的方法计算成本，侧重于投入和任务的实际成本，这要求存在一个以活动为基础的成本核算制度，而不以人员成本为基础，多数组织普遍实行这一方法。知识产权组织的费率表是以它在收费服务活动方面需回收的成本这一广泛定义为基础的。成本费用事实上追溯到其秘书处提供的所有技术性、推广性和行政性的支持服务上。由于大力加快各项程序的进度使之提高效率，加工费用已经有所降低。这一努力已经推广到为处理国际专利、商标和工业设计而开发的大型信息技术系统上。

140. 这些互相配合的效率措施，使得知识产权组织能够在一系列情况下按照专利合作条约和海牙协定降低收费水平。对于专利合作条约而言，由于用户规模的扩大，费率的降低已经实现。由于国际商业界欢迎专利合作条约提供的许多好处，如不断地现代化，如服务的质量和效率，如费率的不断降低，使得专利合作条约制度的应用逐年扩大。因此随着国际专利申请日益增多，费用的收入也在不断增加，这又反过来使降低收费成为可能。

141. 在联合国秘书处内部，确定产品和服务的正确价格有些困难，这是因为缺乏成本核算方法或工作衡量制度。为了对该组织的创造收入活动实行有效管理，这一缺点有必要首先加以克服。这一意见尤其适用于出版物、数据库、语言培训和邮政管理处。由于联合国秘书处内部没有客观的成本数据来指导定价行为，大会本身不只一次地率先确立优惠的定价和价格折扣政策，这对成本的考虑没有多大影响。如语言培训或正式文件系统的折扣收费费率就是例子。

142. 但是，联合国的全部商业活动包括一些价值极高的产品，是世界上无可取代的。它们是条约汇编、正式文件系统、统计产品和每日生活津贴率。综合管

理信息系统的某些副产品也可以增加到这一系列。这些产品的独特价值保证本组织占有优势的市场地位，为了保护这种优势地位不受竞争或取代，应不断地改进这些产品或服务的质量和包装，以便最大限度地保持它们在有关活动方面对目标市场空间或一般公众的号召力。作为这一努力的一部分，应该强化和宣传联合国组织的比较优势。

143. 由于这些产品的潜在用户属于高收入档次，联合国完全可以对这一类产品实行以价值为根据的定价政策，更多地侧重于产品的价值而不是产品的成本。根据这一政策，比如条约汇编的订阅费率，载于联合国出版物销售网站的费率，对律师事务所的收费应该大大高于现在的每月 100 美元和每年 1,000 美元。提高对律师事务所的收费率能更合理地确认并“宣传”这一产品对其核心用户群的独特价值。同样的意见也可以适用于每日生活津贴率数据库，其用户可能大多数是在世界各地经营的跨国公司。

144. 此外，联合国和其他组织不同，没有根据用户是机构还是个人实行有区别的价格。例如，条约汇编的订阅费用对律师事务所和律师个人是一样的。与此相反，工发组织则实行区别对待的定价政策，其可行性研究和报告计算机模型的收费随着有关机构的规模和人数而增加。除此以外，对不同数据库实行的价格折扣政策有些自相矛盾。条约汇编和每日生活津贴率对各国政府和联合国机构实行折扣，但是正式文件系统对上述两类用户都免费使用。

散发和销售

145. 最可取的是建议各组织比现在更积极地进行合作，在本报告所涉活动的市场销售方面制订一套共同的发行、销售和外包策略。卫生组织在对本报告草稿发表意见时表示，机构间的“合作相当重要”，以及“许多联合国机构使用相同的代理商”，但是联合国认为“同各专门组织的合作益处不是太大，因为目标市场往往很不一样”。销售代理商的地理分布也是一个问题。总的来说，发展中国家中代理商相对较少。例如，联合国在非洲大陆只有 3 家代理商，而世界银行有 13 家。在各组织的出版物发行和销售业务方面进一步合作和协调，可能有助于改善目前的状况。

促 销

146. 为了让一个客户对某种产品产生兴趣，他或她首先要知道该产品的存在。在商业机构中，对产品信息的宣传是促销/广告业务部门的任务。上文审查了大部分产品系列有必要使用各种各样的策略和工具，向目标市场空间进行促销，例如建立相关的用户群体并通过广告宣传加强他们对某一产品或服务的忠诚；使用因特网技术或在保证成本效益的前提下同广告商签订合同。各组织的非营利性质本身就可以为创造收入活动发挥促销作用。另外，在一个日益注重道德的全球商业环境下，各组织的伦理道德意识也是一个有利因素。例如，各组织可以在出版物或其他产品上通过使用标准的标志建立品牌效应，只用几个字来突出每一组织的职能(如“和平的组织”代表联合国；“原子为和平”代表原子能机构；“领导全球公共卫生”代表卫生组织)(建议 13)。

D. 组织间合作

147. 上述若干建议已经提到，有必要实行机构间合作，如为了降低出版物成本建立共同印刷业务，如在市场营销策略和发行渠道方面实行联合。联合国可以率先推动机构间合作，其方法是对于它自身的创造收入活动采取一种全系统的全面观点，通盘考虑出版物、礼品、邮政管理、参观服务，并扩大其地理分布范围，特别是外地办公机构。例如，在日内瓦的参观服务处，有人指出导游员在讲解各组织的活动时往往没有把设在日内瓦的各专门机构的工作包括在内。虽然事实上难以引导参观者把设在日内瓦的所有专门机构都参观一遍，但是有关这些机构的公众资讯材料应该对参观万国宫的游客提供。同样的道理也应适用于联合国总部，虽然没有专门机构设在纽约。

-- -- -- -- --