

联合国同私营企业的伙伴关系：
全球契约的作用和运作

撰写人

Papa Louis Fall
Mohamed Mounir Zahran

联合检查组

2010年，日内瓦



联合国

联合国同私营企业的伙伴关系：
全球契约的作用和运作

撰写人

Papa Louis Fall
Mohamed Mounir Zahran

联合检查组



联合国
2010年，日内瓦

内容提要

联合国系统各组织的环境状况联合国同私营企业的伙伴关系：全球契约的作用和运作

JIU/REP/2010/9

联检组在其《2009 年工作方案》中列入了关于全球契约的作用和运作的审议。全球契约是前秘书长在 1999 年于达沃斯举行的世界经济论坛上提出的一项举措。这项举措是要在其企业参加者之中推行关于负责任企业公民的十项商定原则，其中包括联合国在人权、劳工、环境以及反腐败四个行动领域中的普世价值。本审查报告之目的是要审议全球契约的作用和成功程度；同时审议一些公司使用联合国的名义而引起的风险，因为它们可能从同联合国的关系中获益，又无需证明自己遵守联合国核心价值观和原则。本报告确定了最佳作法、经验教训以及今后的挑战；并就有效、透明和问责地管理这种类型的公司伙伴关系提出了建议。报告涉及全球契约办事处从其设立至 2010 年 4 月期间的活动，其中特别注重于最后两项两年期方案。

主要调查结果和结论

全球契约举措最初附属于秘书长办公室；后来在秘书长的支持下，迅速演变成一个拥有越来越多工作人员、办公地点、经费、职责以及宏伟目标的办事处。这项举措在一个“特别体制”内运作，但是缺乏适当的监管和机构框架。在这种背景下，全球契约大大增加了自己的资助者，并且将其外展活动扩大到了私营部门，在过去一些年中，使得联合国同私营部门的联系更加合法化。然而，由于没有一项明确规定的任务，结果造成工作重点不突出和影响减弱。由于没有适当的准入条件以及关于衡量参与者是否确实执行原则的有效监测制度，因此引起了一些批评，并且对本组织的名誉造成了风险。全球契约办事处的特别结构违反了现有的规定和程序。在其建立以来的 10 年中，尽管该办事处开展了积极活动并且接受了越来越多的资源，但是效果并不明显，而且风险依然存在。因此，检查专员认为，需要各会员国参与，为该办事处规定明确的任務，以便重新思考其行动和重新确定工作重点。由于全球契约办事处(GCO)的经费由少数捐助国和企业参与者的捐款提供，因此检查专员认为，大会应当指示秘书长更加明确地规定 GCO 的职责，以免出现以下情况：一些外部的集团或者行为者偏离商定的战略目标，而致力于可能损害联合国名誉的牟利行动。

没有监管和机构框架

大会根据议程项目“建立全球伙伴关系”通过了 6 项决议；这些决议虽然承认全球契约的价值，但是没有给予这项举措以“全权”。由于它的活动由预算外资源提供经费，因此 GCO 不仅需要明确规定的任务，而且还需要长期的战略框架。

同联合国其他机构不同，GCO 的职责和汇报对象没有在秘书长的公告中公布，因此需要比照 UNOP/UNFIP 的职责加以明确界定。在许多方面，GCO 同 UNOP/UNFIP 的职责相似。从某种程度上来说，在处理秘书处内有关私营部门的工作方面，已经出现责任和资源重迭的现象。检查专员认为，应该将这两个办事处合而为一，只向副秘书长汇报工作。

没有有效地甄别和监测参加者

由于希望成为世界上最大规模的涉及多个利益攸关者的举措，全球契约的入门程序没有规定进行严格挑选，因而不利于高质量的参与。此外，由于没有规定具体目标，因此发生了在企业参加者和地方网络的数量、类型和区域代表性等方面的不平衡现象，需要加以纠正。

仅仅在参加这项举措时承诺遵守原则并非参加者今后“良好表现”的保证。承诺的自愿性质以及作为举措基础的“学习”前提并没有为表现提供足够的保障。虽然“道德约束措施”的实施增加了举措的可靠性，但是作为报告和自我评估机制的“进度报告”并没有对参与者实际执行原则的情况进行充分的和有效的监测和核实。如果不对投诉进行更为透明的处理，举措就不可能拥有许多人所需要和要求的“威慑手段”。

特别的管理、筹资结构和招聘程序

由于联合国给予的特别管理支助、经费和地位(A/RES/62/211)，全球契约和 GCO 享有特殊地位，可以在筹资和招聘方面更加灵活地运作。有时，这种情况导致避开现有的规定和条例。例如，GCO 的工作人员、顾问和实习生在并不完全符合有关招聘和晋升程序的情况下，获得首先聘用和转正。然而，近年来通过管理正规化的努力，已经开始改变这种状况。

由于没有一种强有力的筹资战略，该办事处的有限的和不平衡的筹资结构依赖于 10 来个捐助国(多数来自欧洲)以及在过去五年中增加 10 倍的企业的捐款。

对于在联合国信托基金(政府捐款)和全球契约基金(私营部门捐款)管理下的 GCO 的收入和支出，没有统一的、透明的和清楚的预算和财务报告。

全球契约基金不仅为 GCO 筹集资金，而且还为它使用经费，在实施所在国的国家法律的同时，避开了联合国现有的规定和程序。

代价高昂的和效果值得怀疑的管治

2005 年通过的新的管治结构由七个实体组成；每个实体都在一个多中心的框架内运作。由于没有中央决策，各个实体的成员、职责和会议也各不相同，因此这种管治结构运转不灵，代价高昂而且效率不高。会员国在理事会中没有代表权；对于象联合国这样的政府间组织而言，这种情况即使不是前所未闻的，也是十分罕见的。

理事会成员的提名是自上而下的。理事会的组成不是包容性的：中小企业和联合国核心机构在理事会中没有代表。在秘书长缺席的情况下，理事会的会议由非联合国人士主持。理事会不是每年按需要经常召开会议，因此无法提供足够的指导和监测。

随着机构间工作组的设立，曾经积极参与咨询委员会(前理事会)工作的六个核心机构的战略影响已经减弱。机构间工作组的会议非但未能帮助协调和管治，反而成为附属于其他活动的单纯的信息交流论坛。

新的管治结构削弱了(而不是加强了)举措的管治框架，使得 GCO 成为决策中心。

需要定期的、没有偏见的和独立的业绩评估

没有正式的评估 GCO 工作的业绩报告机制。年度审查报告基于企业参加者的调查结果，因此相当于自我评估。没有调查非企业参加者。因此，年度审查没有能够独立地、没有偏见地和全面地说明全球契约的成功和失败以及风险和机会。

建议

本报告提出了 **16 项建议**，其中 4 项建议(建议 1、2、5 和 8)要求大会采取行动；5 项建议是向秘书长提出的；还有 7 项建议是向全球契约办事处提出的。

这些建议之目的在于：为 GCO 规定明确的任务、长期战略和职责，并且予以实施(建议 1 和 2)；将 GCO 和 UNOP/UNFIP 合而为一(建议 3)；纠正参与者构成方面的不平衡现象，并且规定适当的挑选程序(建议 4 和 5)；在落实十项原则方面，加强实施“道德约束措施”和问责制(建议 6)；平衡公共和私人筹资，并且使之多样化(建议 7)；提高关于 GCO 整个预算、收入和开支以及实际招聘的报告透明度(建议 8)；提高地方网络的有效性和自力更生程度、工作连贯性以及区域咨询和协调中心的地理代表性(建议 9 和 10)；为实施十项原则注重推动伙伴关系，并且定期审查其实施情况，以便传播最佳做法(建议 11)；通过恢复机构间工作组的咨询作用，加强全球契约的管治结构，同时确保更为透明的理事会成员的提名以及参加者的广泛代表性(建议 12、13 和 14)；通过关于办事处的活动对于规定目标及其任务的影响的年度自我业绩评估以及定期独立评估，加强举措的有效性和问责制(建议 15 和 16)。

检查专员高兴地注意到，秘书长行政办公室的战略规划股在其 2010 年 9 月 20 日对于本报告草案的评论中指出，“联检组的检查专员所提出的许多建议反映了全球契约高级管理层和秘书长所希望的举措发展方向。”

检查专员还被要求根据在 2010 年 6 月领导人峰会期间的事态发展，更新对于全球契约活动的评估。不幸的是，这些积极的事态发展不在本审查报告的范围和时限之内。

目录

章次	段次	页次
内容提要.....		iii
缩略语.....		viii
一. 导言.....	1-9	1
二. 全球契约的作用.....	10-36	2
A. 举措.....	10-12	2
B. 全球契约办事处的任务、使命和职责.....	13-25	4
C. 联合国伙伴关系办事处.....	26-32	6
D. 在联合国系统中推行联合国价值观和负责 任企业做法.....	33-36	8
三. 全球契约的运作.....	37-142	8
A. 参与者.....	37-82	8
B. 办事处.....	83-97	18
C. 国家存在：全球契约地方网络.....	98-107	21
D. 区域存在：支助中心.....	108-111	24
E. 伙伴关系.....	112-113	25
F. 管治.....	114-129	25
G. 评估全球契约举措.....	130-135	28
H. 结论.....	136-142	29
附件		
根据联检组的建议参与组织应当采取的行动概述.....		31

缩略语

ALNF	年度地方网络论坛
CEB	联合国系统行政首长协调理事会
COP	进度报告
CSOs	民间社会组织
CSR	公司社会责任
DESA	经济和社会事务部
DPI	公共信息部
FAO	联合国粮食和农业组织
GCLN	全球契约地方网络
GCO	全球契约办事处
IAEA	国际原子能机构
ILO	国际劳工组织
IMO	国际海事组织
ITU	国际电信联盟
JIU	联合检查组
MDGs	《千年发展目标》
NGOs	非政府组织
OCHA	人道主义事务协调厅
OHCHR	联合国人权事务高级专员办事处
OIOS	内部监督事务厅
OLA	法律事务厅
UNCAC	《联合国反腐败公约》
UNCTAD	联合国贸易和发展会议
UNDP	联合国开发计划署
UNEP	联合国环境署
UNESCO	联合国教育、科学和文化组织
UNFIP	联合国国际伙伴关系基金

UN-HABITAT	联合国人居署
UNHCR	联合国难民事务高级专员办事处
UNICEF	联合国儿童基金会
UNJSPF	联合国工作人员养恤基金
UNIDO	联合国工业发展组织
UNODC	联合国毒品和犯罪问题办事处
UNOP	联合国伙伴关系办事处
UNWTO	世界旅游业组织
WFP	世界粮食计划署
WHO	世界卫生组织

一. 导言

1. 作为其 2009 年工作方案的一部分，联合检查组(联检组)从 2009 年 5 月至 2010 年 4 月就联合国同私营企业的伙伴关系对全球契约的作用和运作进行了评估。
2. 鉴于近年来联合国同私营企业日益增多的伙伴关系，联检组已经两次审查了这个问题。¹ 第二次审查发现，在联合国系统内对于全球契约举措之目的和作用存在某些误解；一些非政府组织组成了“消除私营企业在联合国中影响联盟”，指责联合国允许一些最有钱的大公司借用联合国名义，而又不要求它们作出任何新的贡献。² 其他一些利益攸关者则认为，这项举措是成功的，是联合国同私营部门之间关系发展的一座里程碑；认为举措号召全球的企业领导人在其影响范围内拥护一套举世公认的原则，并在人权、劳工、环境和反腐败等领域中加以实施。
3. 之所以会有这些不同意见，是因为当初设想将这项举措作为一种学习工具，而不是一种监管手段。实际上，全球契约并没有监管有关公司，没有评判它们的表现和行动，也不强制实施其原则。因此，矛盾的是，它无法确保那些借用联合国形象和名义的公司有效遵守其基本原则。
4. 本报告审查了全球契约在促使各种利益攸关者推行关于负责任企业公民的十项商定原则方面的作用和成功程度。报告还讨论了关于一些公司使用联合国的名义，从同联合国的关系中获益，却又无需证明自己遵守联合国核心价值观和原则的敏感问题。本报告确定了最佳作法、经验教训以及今后的挑战；并就有效、透明和问责地管理这种类型的公司伙伴关系提出了建议。
5. 本审查报告涉及总部设在纽约的全球契约办事处(GCO)、其分布在世界各地的大约 90 个地方网络以及 5 个区域中心的活动。报告还审查了全球契约基金的财务机制以及联合国伙伴关系办事处(UNOP)的活动。
6. 根据联检组的内部标准、准则和工作程序，在编写本报告中所使用的方法包括：初步案头审查、同 50 多个联合国官员和举措参加者的面谈、问卷调查/一般调查以及对于调查结果的深入分析。向 90 个全球契约地方网络(GCLN)发出了以 3 种语言编制的电子调查表；获得答复的比例为 43%。两项针对企业而非企业参与者的调查未能进行，因为 GCO 以机密和“调查对象疲劳”为由拒绝提供有关的联系办法。GCO 倒是提供了最近它自己对企业参与者开展调查的结果。因此，检查专员未能独立地从参与者处获得关于 GCO 表现和举措成功问题的意见。

¹ 见关于“联合国系统在私营部门中的参与和合作”的 JIU/REP/99 和 A/54/700 以及关于“私营企业在联合国系统中的赞助：原则和准则”的 JIU/NOTE/2009/1。

² 同上，第 34 段和第 35 段。

7. 曾经要求参与的组织和和其他面谈者对于本报告草案提出意见，并在编写报告的过程中适当予以考虑。根据联检组规章第 11.2 条的规定，在报告最后敲定之前曾同其他检查专员进行协商，以便运用联检组的集体智慧检查报告的结论和建议。

8. 为了方便对于报告的处理以及有关组织实施和监测联检组的建议，附件一载有一份表格，表明提交的报告是供采取行动，还是仅供参考。这份表格显示了同各个组织有关的建议，具体说明有关建议是否需要该组织的立法或者管理机构作出决定；或者该组织的行政首长即可就此采取行动。

9. 检查专员向所有曾经协助他们编写本报告的人表示感谢，特别感谢那些参加面谈和调查并且欣然提供其专门知识的人。

二. 全球契约的作用

A. 举措

10. 前联合国秘书长科菲·安南于 1999 年 1 月 31 日在达沃斯的世界经济论坛上提出了全球契约举措。他说：

“今年，我要求大家同我一起将我们的伙伴关系提高到一个更高水平。我建议，你们这些聚集在达沃斯的企业领导人同我们联合国一起提出一项具有共同价值和原则的全球契约；这项契约将为全球市场带来人情味。[……]我呼吁大家[……]拥护、支持和制定一套涉及人权、劳工标准以及环境做法等领域的核心价值观。

为什么是这三个领域？[……]因为它们都是你们[……]可以发挥影响的领域[……]在这些领域中，国际协议已经确定了普世价值观[……及]如果我们不采取行动，开放的全球市场，特别是多边贸易体制，可能受到威胁。

基本上，我们有两种方法可以完成这项工作。第一种方法是通过国际政策领域。你们可以鼓励各国向我们这些它们已经参加的多边机构提供资源以及为完成任务所需的权利。[……]第二种方法是你们在自己的企业范围内，直接采取行动推动这些价值观。你们中的许多人是世界各国[……]中的大投资人、雇主和生产商。这种权力带来了巨大机会；同时也带来了沉重的责任。

如果你们在将这些商定的价值和原则纳入任务说明和企业实务的过程中需要帮助，联合国机构[……]都已经做好协助你们的准备。我们准备促进你们同其他社会集团之间的对话，以便针对它们所提出的真正令人关注的问题，帮助寻找可行的解决办法。[……]更为重要的是，我们在政治领域中开展的工作也许有助于提倡和保持一种有利于贸易和开放市场的环境。”³

³ 1999 年 2 月 1 日关于 SG/SM/6881 的新闻发布。

11. 因此，产生了全球契约；并且通过了涉及人权、劳工、环境以及反腐败等 4 个行动领域(来自四项重要的联合国文书)中的 9 项原则(2004 年又增加了关于反腐败的第十项原则)。⁴ 这些重点领域/原则包括了《联合国宪章》的序言和第一条所规定的一些联合国普世价值观。遗憾的是，它们没有包括追求和平和发展。

十项原则

人权

- 原则 1. 企业应对保护国际公认的人权给予支持和尊重；
原则 2. 企业应保证不与践踏人权者同流合污。

劳工

- 原则 3. 企业应支持结社自由及切实承认集体谈判权；
原则 4. 企业应支持消除一切形式的强迫和强制劳动；
原则 5. 企业应支持切实废除童工；
原则 6. 企业应支持消除就业和职业方面的歧视。

环境

- 原则 7. 企业应支持采用预防性方法来应付环境挑战；
原则 8. 企业应采取主动行动，促进在环境方面采取更负责任的做法；
原则 9. 企业应鼓励开发和推广不损害环境的技术。

反腐败

- 原则 10. 企业应反对任何形式的腐败行为，包括敲诈勒索和行贿受贿。

12. 全球契约于 2000 年开始运作。全球契约最初附属于秘书长办公室。后来它迅速演变成为一个拥有越来越多工作人员、办公地点、经费、具体职责以及宏伟目标的正规办事处。这项举措在一个“特别体制”内运作，但是缺乏适当的监管和机构框架。在过去一些年中，全球契约大大增加了自己的资助者，并且将其外展活动扩大到了私营部门。

⁴ 《世界人权宣言》、劳工组织《关于工作的基本原则和权利宣言》、《里约环境和发展宣言》以及《联合国反腐败公约》(UNCAC)。

B. 全球契约办事处的任务、使命和职责

需要明确规定的任务

13. 从 2000 年以来，大会根据议程项目“建立全球伙伴关系”通过了 6 项决议。⁵ 这些决议虽然承认全球契约的价值，但是没有给予这项举措以明确任务或“全权”。

14. 初期的决议承认全球契约作为一种多个利益攸关者的举措对于良好企业责任的重要性；⁶ 注意到联合国关于伙伴关系(例如全球契约)的工作；⁷ 同时鼓励 GCO 推动企业采取最佳做法和积极行动。⁸

15. 2007 年，内部监督事务厅在审计之后建议秘书长要求大会规定正式任务，使得 GCO 的作用充分合法化，并且为评估其业绩提供基础。⁹ 此后，大会承认“全球契约是一种旨在推行联合国价值观和负责任企业做法的创新的公共/私人伙伴关系”；同时承认该办事处的特殊结构，鼓励它“继续努力，特别是继续传播关于伙伴关系的经验教训”。¹⁰ 这项决议被 GCO 视为授权更新和扩大其任务。¹¹ 2009 年通过的最后一项决议¹² 与此大同小异。检查专员认为，需要为 GCO 规定更加明确的任务。

16. 同联合国其他机构不同，GCO 的职责并没有在秘书长的具体公告中公布。由于没有这种官方文件，该办事处将全球契约确定为：一种政策平台和承诺长期实施负责任企业做法的企业的具体框架；一种通过十项普遍接受的原则统一全球契约的运作和战略的领导举措；一种依靠公共问责、透明度和自愿报告等方法加强条例实施和促进创新的自愿举措。¹³ 在全球契约于 2005 年进入第二阶段之际，GCO 重申其使命和目标：成为世界上最有包容性的自愿举措；促进负责任企业公民；确保全球契约及其原则成为世界企业运作和活动的组成部分；鼓励和便利主要的利益攸关者开展对话和建立伙伴关系，以便支持十项原则和更加宏伟的联合国目标(例如：《千年发展目标》)；从而确保企业同其他社会行为者建立

⁵ 2000 年 12 月 21 日 A/RES/55/215、2001 年 12 月 11 日 A/RES/56/76、2003 年 12 月 19 日 A/RES/58/129、2005 年 12 月 22 日 A/RES/60/215、2007 年 12 月 19 日 A/RES/62/211 以及 2009 年 12 月 19 日 A/RES/64/223。

⁶ A/RES/56/76(2001 年)。

⁷ A/RES/58/129(2003 年)。

⁸ A/RES/60/215(2005 年)。

⁹ OIOS 第 AH2006/520/01 号审计报告：“全球契约举措业绩审计”。

¹⁰ A/RES/62/211(2007 年)。

¹¹ 全球契约 2008 年年度审查报告，第 8 页。

¹² A/RES/64/223。

¹³ 全球契约小册子，可上网查阅：www.unglobalcompact.org。

伙伴关系，为实现联合国关于建立更加长期和平等的全球经济的目标而发挥关键作用。¹⁴

17. 人们在审查大会所有关于全球伙伴关系的决议之后，发现其中并没有提到 GCO 自己确定的目标：鼓励和便利主要的利益攸关者开展对话和建立伙伴关系，以便支持十项原则和更加宏伟的联合国目标(例如：《千年发展目标》)；也没有提到 GCO 自己确定的使命：成为旨在促进负责任企业公民的世界上最有包容性的自愿举措。这些目标超出了大会的有关决议。虽然 GCO 活动的经费确实来自少数捐助国和企业参与者的自愿捐款，但是检查专员认为，各会员国应当确定该办事处的作用；秘书长应当根据各会员国提供的战略方向规定其职责。为了避免出现以下情况：一些外部的集团或者行为者偏离商定的战略目标，而致力于可能损害联合国名誉的牟利行动，这种做法是必要的。

18. 实施以下建议将有助于提高全球契约的有效性和问责制。

建议 1

大会应当在其第六十六届会议上为全球契约办事处规定明确的任务，同时请秘书长在一年之内出版一份公告，根据为 GCO 规定的任务概述其职责。

19. 秘书长行政办公室(EOSG)的战略规划股指出，“秘书长和全球契约办事处欢迎这样一种事态发展。”

需要一种基于结果的长期战略框架

20. 联合国 2010 年至 2011 年两年期方案预算¹⁵ 没有为 GCO 规定战略优先项目、活动以及业绩指标，因为其活动经费来自预算外资源。因此，只公布了有关的信托基金支出的估计数。

21. 从 2005 年以来，GCO 也主动编制了年度活动计划。该办事处还编写了 2006 年预算案概述和 2008 年至 2010 年的拨款建议。

22. 2008 年全球契约理事会(见下文第 110 段)讨论了“2008 年至 2009 年联合国全球契约战略方向”的报告草案。这份报告草案更像是关于全球契约举措的历史概述，而不像一份正规的战略文件。理事会成员认为，需要开展关于确定和讨论目标和相关优先项目的工作。他们也承认，曾经有人提出过一种“百花齐放”的战略，但是考虑到可能会使得全球契约失去工作重点，¹⁶ 因此决定编写和散发一份新的报告草案。

¹⁴ 见全球契约的下一阶段，2005 年 9 月 6 日。

¹⁵ A/64/6 第一部分，第 1 节：“整体决策、方向和协调”第 5 页。

¹⁶ “全球契约理事会会议最后报告”，纽约，2008 年 5 月。

23. 目前还不清楚：这份文件是否已经最后敲定，还是已被上文所提到的 2008 年至 2010 年拨款建议所替代。尽管 EOSG 战略规划股断言，拨款建议构成长期战略，但是检查专员认为，作为一份为期两至三年的战略文件，拨款建议或者计划无法提供 GCO 所需要的长期战略目标。这样一份文件至多被认为是一种中期战略，而且它还将筹款置于战略之上(这种做法是违反联合国惯例的)。短期和中期目标应当来自长期目标以及会员国所批准的任务；应当在通过透明和协商的决策过程编写的长期战略文件中列出。遗憾的是，并不存在这样一种能够赋予全球契约举措以战略重点的关键框架。

24. 铭记近年来 GCO 所开展的大量活动，提出的许多倡议以及公布的大量工具和资料，检查专员认为，为了使得全球契约集中于少数目标和有针对性的活动以取得更大影响，这种长期战略肯定是有必要的。

25. 实施以下建议将提高全球契约的有效性和影响。

建议 2

大会应当请全球契约办事处制定和提交长期战略框架，以供其立即审议。这种框架应该根据为 GCO 规定的任务，简要说明其短期、中期和长期目标。

C. 联合国伙伴关系办事处

重叠还是互补

26. 根据大会第 A/RES/60/1 号决议，于 2006 年设立了联合国伙伴关系办事处 (UNOP)，以便加强联合国系统在同全球伙伴建立业务关系方面的一致性¹⁷，并且为联合国民主基金(UNDEF)提供支助。¹⁸ 该办事处还管理联合国国际伙伴关系基金(UNFIP)；该基金是前秘书长在 1998 年设立的，充当联合国同联合国基金会的接口。¹⁹

27. UNOP 附属于管理部。该办事处的行政主任向秘书长报告，其日常运作则由副秘书长负责监督。UNOP 向各种私营部门和民间社会伙伴提供关于同联合国建立伙伴关系机会的技术咨询。它还在建立伙伴关系、宣传和调动资源战略等领域中为联合国机构和方案提供咨询服务。它引导全球契约的参与者同联合国系统一起确定和发展同非国家行为者建立伙伴关系的机会。

¹⁷ ST/SGB/2009/14。

¹⁸ UNDEF 是秘书长于 2005 年 7 月设立的，旨在通过向参与推动民主价值观的民间社会组织提供竞争性资助来支持民主进程。

¹⁹ Ted Turner 在 1998 年设立的一个公共慈善机构；其任务是管理他为支持联合国的事业和活动而在十年内捐助的 10 亿美元。该协议于 2008 年延期至 2017 年，旨在再筹集 10 亿美元。

28. 表面看来，似乎 GCO 的目标(鼓励和便利主要的利益攸关者开展对话和建立伙伴关系，以便支持更加宏伟的联合国目标)在某种程度上同 UNOP 的作用重叠。然而，仔细研究就会发现，这两个办事处推动不同类型的伙伴关系。GCO 注重于：“规定标准”和宣传《千年发展目标》(例如：“关心气候”、“首席执行官节水任务”、“负责任投资原则”以及“负责任管理教育原则”)；而 UNOP 则侧重于具体运作：协助建立伙伴关系和为同《千年发展目标》有关的项目筹集资金；这种作用同 GCO 规定标准的作用相辅相成。

29. GCO 也负责综合联合国所有相关实体的意见，更新联合国关于伙伴关系的准则。它还同 UNOP/UNFIP 协调，召开联合国私营部门牵头单位的年度会议，同时编写秘书长提交大会的关于“建立全球伙伴关系”的年度报告。此外，GCO 还研制关于伙伴关系的问责工具；通过联合国职工学院和其他有关实体提供培训机会；组织信息和经验交流会；以及管理联合国系统的伙伴关系网站(以前由 UNFIP 管理)。

30. 检查专员认为，上述活动应当属于 UNOP/UNFIP 的任务，而不是 GCO 的任务。在这一方面，检查专员回顾指出，前秘书长科菲·安南在其 2002 年报告“加强联合国：关于进一步变革的议程”²⁰ 中谈到第 20 项行动时提议，将 GCO 和 UNFIP 合二为一，设立一个伙伴关系办事处，并且专门拨给经费。秘书长确认了通过联合国的一个专门机构处理同私营部门的伙伴关系的重要性，同时为这两个机构设想了不同的作用：GCO 推动实施十项原则；UNFIP 为伙伴关系和慈善组织筹集和调动资源。虽然在几年之后设立了拟议中的伙伴关系办事处，但是并没有将 GCO 和 UNFIP 合二为一，也没有设立同私营部门进行联系的统一牵头单位。UNOP/UNFIP 似乎已经再次建议将这两个办事处合并，并已提交现任秘书长审议。但是至今还没有就此作出决定。

31. 检查专员认为，前秘书长的提议是有道理的；建议再次提出这项提议。实施以下建议将在联合国系统同私营部门建立伙伴关系的领域中产生更大协同效应和加强协调与合作。

建议 3

秘书长应当，如同以前建议那样，将 GCO 和 UNOP 合二为一，加强其互补性和各自的作用，明确规定各自的责任、管辖范围、监测工具以及报告要求，以便 GCO 注重于实施关于私营企业的十项原则，而 UNOP 侧重于发展联合国同私营企业的伙伴关系以及相关能力。

²⁰ A/57/387(2002 年 9 月 9 日)，第 25 至 26 页。

32. 虽然 EOSG 战略规划股表示,“这项建议将有助于巩固联合国同私营部门的伙伴关系”,但是它指出,如果这两个实体合并的话,就必须考虑一些问题,其中包括需要为合并后的实体配备适当级别的官员(也许是一名助理秘书长),同时确保信托基金年度预算和两年期方案预算以外的资金。另外一种意见则反对这种看法,指出:“从方案和预算角度来看,合并后的实体在开展有关非国家行为者的工作时可能会产生规模经济效应;而这正是联检组建议之根本目的”。

D. 在联合国系统内推行联合国价值观和负责任企业做法

33. 从 2004 年以来,在联合国系统内提倡“做实事”和推行负责任企业做法一直是 GCO 的关注事项;而大会第 62/24 号决议在此三年之后才提出这个事项。

34. 秘书长在其 2007 年题为“加强联合国同所有有关伙伴(特别是私营部门)之间合作”的报告中指出,“GCO 也在联合国的工作中推动实施其十项原则”;同时重申在一些领域中已经取得进展,其中包括:联合国总部的翻修大大减少了能源消耗;联合国职工养恤基金承诺实施“负责任投资原则”。报告承认,必须作出进一步努力,才能确保在联合国系统继续实施有关原则。

35. GCO 在其《2008 年年度审查报告》中指出,十项原则已被纳入采购部门的职责。然而,联合国采购部门的官员告诉检查专员,虽然他们宣传和支 持十项原则,但是在采购中没有予以实施,因为现有的规章制度只是规定了资金的最佳价值、平等、透明度和国际竞争等原则。然而,他们确实证实,目前有一种长期采购的倾向:将经济方面的考虑(资金的最佳价值)同环境和企业社会责任方面的考虑结合起来;但是这种倾向目前还没有付诸实现,因为大会尚未作出决定。检查专员认为,应当坚持这些努力,包括在采购领域中坚持这些努力;GCO 应当继续在其《年度审查报告》中汇报为在联合国系统内推动和实施全球契约原则而采取的具体行动。

36. 采购司(PD)进一步澄清指出,所有在联合国全球采购网(UNGM)登记的产品提供商都必须承诺实施十项原则。然而,应当注意到,采购司根据一般法律事务司的意见,决定将全球契约视为一种学习工具和目标,而不是必须实施的概念,因为秘书处既没有适当的机制也没有资源,来监测产品提供商是否遵守原则。

三. 全球契约的运作

A. 参与者

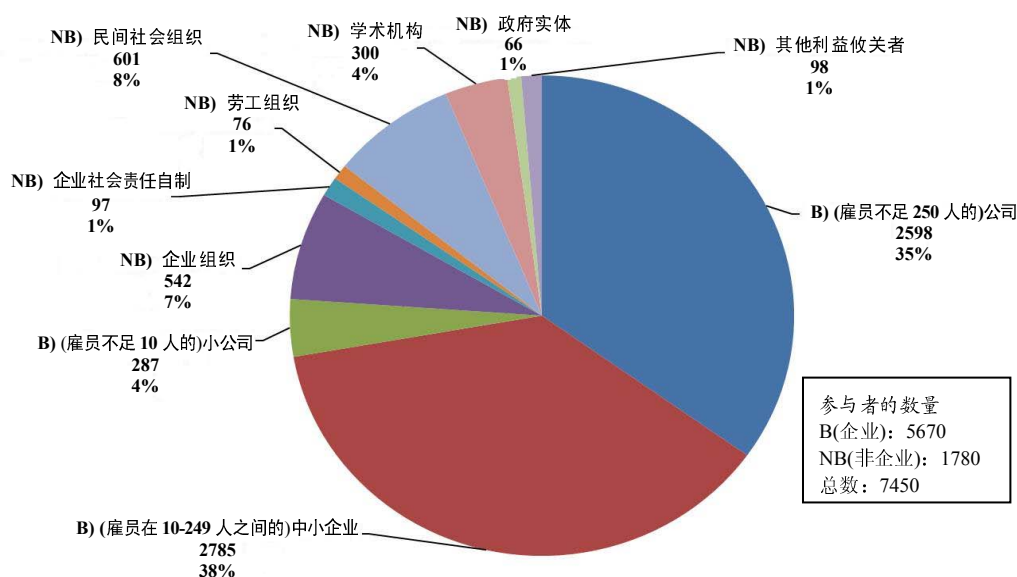
37. 根据 GCO 的说法,全球契约是世界上最大规模的企业公民政策举措,其参与者来自 135 个国家。²¹ 2009 年有 7,450 个参与者在其数据库登记;其中包括

²¹ “全球契约 2008 年年度审查报告”,第 8 页。

5,670 个企业参与者和 1,780 个非企业参与者。同全世界的公司数目相比, 这些数字可能看来微不足道,²² 但是如果同类似的举措(例如: “世界可持续发展工商理事会”和“全球报告倡议组织”)的参加情况相比, 这些数字就十分说明问题。

38. 以目前参与者的企业规模而言, 大公司的比例(35%)同雇员不足 250 人的中小企业的比例(37%)几乎相同; 而雇员不到 10 人的小企业只占参与者的 4%。

图 1
按类型划分的参与者



资料来源: 全球契约地方网络知识共享网站

39. 在大公司之中, 100 家属于“金融时报”评出的全球 500 强;²³ 60 家属于贸发会议所列出的世界上最大的 100 家非金融类跨国公司。考虑到这些公司的规模和资源、雇员人数、市场资本和收入, 它们的参与是极为重要的。对于 GCO 来说, 确保这些大公司的坚决参与以及在其子公司和供应链内推行十项原则是一项战略优先事项。

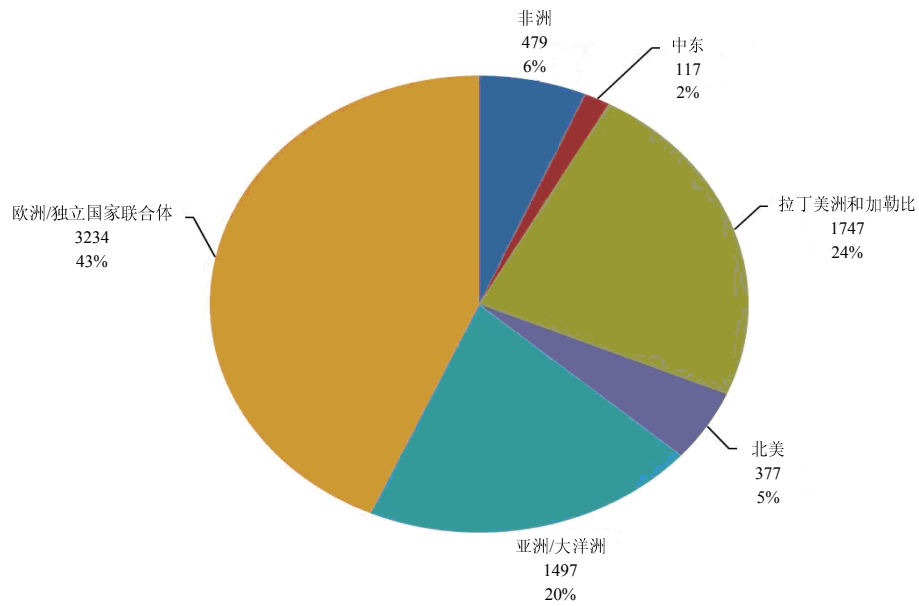
40. 关于非企业行为者, 民间社会组织(CSO)占参与者的 8%; 企业组织占 7%; 学术机构占 4%。与此相反, 劳工组织只占 1%。在 CSO 之中, 几乎没有享有国际声誉和具有全球影响的组织。

²² 根据“2009 年世界投资报告”, 2008 年有 82,000 家跨国公司及其 810,000 家外国子公司(资料来源: 2009 年 9 月 17 日 UNCTAD/PRESS/PT/2009/051)。

²³ “全球契约 2007 年年度审查报告”。

41. 从区域上来说，欧洲参与者的比例最高(43%)；中东的比例最低(2%)。北美公司的参与比例很低(5%)，明显是因为它们担心诉讼、劳工权利和损害联合国的名誉。²⁴

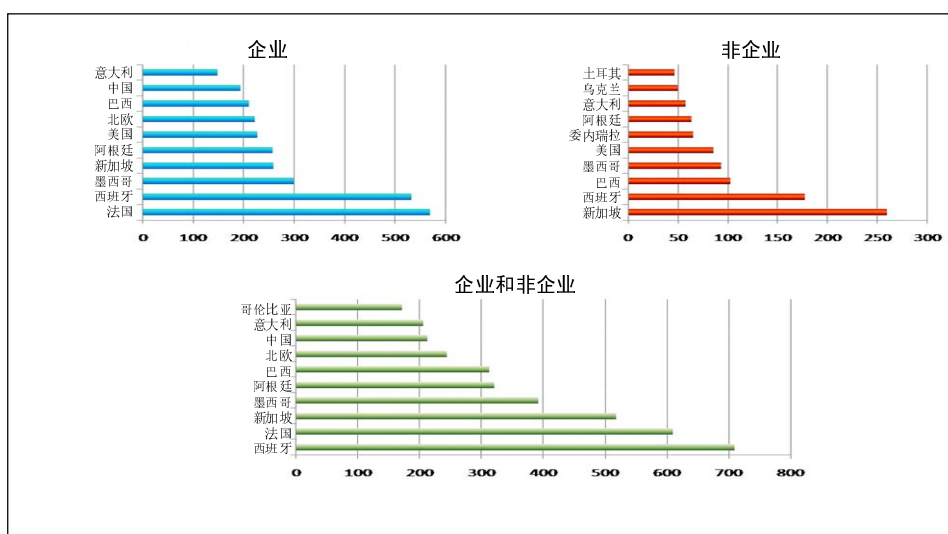
图 2
按区域划分的参与者



42. 在前 10 名参与者中，大约 50%来自发展中/新兴经济体，例如阿根廷、巴西、哥伦比亚、中国、墨西哥以及新加坡。各国的参与情况相差很大。从全球来说，法国和西班牙企业的参与比例最高(接近 10%)。

²⁴ Assessing the Global Compact's, McKinsey & Company, May 11, 2004, page 11.

图 3
前 10 名企业和非企业参与者



资料来源：全球契约地方网络知识共享网站

数量同质量

43. 在举措“启动阶段”，GCO 采取了正确的策略：全力加强和分散其参与基础。结果，签字参与者(特别是非企业参与者)的数量逐步增加，在过去三年中尤其如此。

44. 目前，问题不再是有多少新的行为者参加，而是参与者的构成和参与之目的。目前，重要的问题是：迅速增加签字参与者；作出认真的承诺；发挥重要影响；以及如何完成这些任务。目前还需要为参与者的数量设置一个实际的和可行的限额，以便开展有效的对话和社会评审。

45. GCO 在其《2008 年至 2010 年拨款建议》中讨论了这些问题。拨款建议确定了两类企业参与者：少数将举措的原则视为战略机会的“大公司”和大量的“起步者”。这份文件认为，目前的挑战是如何鼓舞大公司的士气和促使它们积极参与，而同时确保全球契约为“起步者”提供一种入门级别的平台。拨款建议提出了 5 项近期目标，其中 3 项涉及举措的发展和参与者的质量。拨款建议为目标的成功实施规定了指标(见以下表格)：

表 1
全球契约办事处 2008 年至 2010 年拨款建议——目标和指标

目标	成功指标
管理举措的发展和影响	企业参与者和地方网络的数量每年增加 5%
加强参与者的公共问责制和透明度	参与者发表进度报告的比例 ²⁵ 在 2010 年之前提高到 70% 20%的地方网络参与社会评审 ²⁶
加强参与者在当地的活动	越来越多参与者签字参加具体倡议 加强最佳做法的交流 越来越多的人参加具体问题工作组 增加遵守十项原则的公共/私人伙伴关系项目的数量 改进参与者的自我评估

46. 虽然拟议中的目标和指标是有效的，但是 GCO 的战略仍然无法完全解决关于控制质量和发挥更加广泛影响的关键问题。此外，没有针对任何具体类别采取措施，以解决目前成员构成不平衡的问题。

47. 在这一方面，85%的联检组调查对象认为，应当继续增加参与者的数量；而 76%的调查对象也赞同作出较高质量的承诺。

48. 全球契约理事会于 2008 年讨论了关于“数量同质量”的问题，但是由于各种利益攸关者的不同期待，而没有能够作出决定。检查专员认为，如果要提高这项举措的有效性和影响，就必须立即作出这项关键的战略决定。以下建议代表了这种意见。

建议 4

全球契约办事处应该同所有的利益攸关者协商，设法通过一项关于参与者的类别和区域构成的政策决定，以便确保全球契约参与者的数量和质量之间的适当平衡，同时加强十项原则的普遍适用性和相关性。

49. 关于上述建议，战略规划股指出，关于参与者构成的政策决定“不符合自愿举措的性质”；“全球契约尽力动员世界所有区域和所有企业部门，鼓励它们参与”。检查专员认为，参与者自愿参加的决定不一定会阻碍 GCO 作出积极努力，为了实现包容性和普遍性而更好动员那些目前没有代表的某些区域和某些类

²⁵ 全球契约参与者使用的评估和报告机制。

²⁶ 关于全球契约的社会评审是为了向参与者提供有关进度报告的反馈意见。媒体、民间社会及一般公众可以通过社会评审审查、质疑和/或证实有关企业提供的关于在实施十项原则方面所取得进展的信息。

别的非企业行为者。劳工组织在其关于报告草案的评论中，支持对劳工组织采取更为包容性的处理方法，因为这种方法“可能会加强理解和进一步支持企业组织实施劳工原则”。

参与全球契约

50. 参与全球契约的原因各不相同。企业参与的主要原因是加强对企业的信任和影响公共舆论和有关的国家法律。对于企业协会来说，参与的主要原因是维护企业的利益。对一些非政府组织和劳工组织来说，举措提供了一个机会，可以影响企业的表现和根据企业对全球契约所作的承诺追究其责任。学术界参与全球契约，往往是因为他们认为这项举措是一个激发企业社会责任思想的学习工具。联合国的目标是促使企业实施十项原则。然而，对于整个联合国系统而言(除了诸如计划开发署和儿童基金会等“开拓者”以外，因为它们在美国采取行动之前已经着手建立这种伙伴关系)，全球契约为私营部门打开了一个入口。

51. 参与者对于全球契约的期待也是各不相同的。事实证明，这种期待是对举措感到失望以至提出批评的一个原因。就整体而言，这项举措是“其成功的受害者”。逐步扩大的影响导致要求对企业进行更加严格的审查和追究其责任。据说，GCO 管理举措的方法是实际的和善于利用机会的。虽然 GCO 采取了一套道德约束措施以便减少借用名义的风险，但是它在挑选参与者和处理投诉的问题上没有采取强硬立场。

52. 一些非政府组织和劳工组织认为，全球契约包容一切的做法、自愿性质以及不肯承担更加规范的监管任务的态度是令人失望的。另一方面，多数企业不愿意接受任何种类的监测。

53. 为了参加全球契约，企业的首席执行官必须向秘书长发出承诺亲笔信。信中必须说明，该企业保证将十项原则作为其企业战略、日常运作和组织文化的一个组成部分。企业也必须保证：公开拥护全球契约及其原则；发表年度进度报告；说明为实施十项原则而采取的行动。虽然近年来对于承诺信的要求更为严格，但是这些要求没有提供足够的保障，确保企业在其企业社会责任政策中将十项原则主流化；或在其供应链和子公司中推行这些原则。

54. 非企业参与者也必须：提供亲笔信承诺遵守十项原则；保证参加全球契约的活动；参加地方网络；参加伙伴关系和特别行动；以及在其进度公报中发表对于有关企业的评论。

55. 检查专员希望指出，全球契约的官员在面谈中告诉他们，从 2009 年起，已经利用世界检查的数据库对新的申请者进行审查。即使如此，检查专员还是无法确定 GCO 在挑选参与者时使用了何种标准。全球契约的官员争辩说，企业参与的本身并不是良好表现的保证。他们重申，举措之目的在于学习、对话和伙伴关系；举措的作用是协助参与企业实施十项原则，并且向它们提供用于交流承诺方面进展的工具和资源。

56. 与 GCO 不同，一些联合国机构相信，同企业行为者建立伙伴关系可能会引起名誉方面的风险，因而为潜在的伙伴规定了严格的挑选程序。儿童基金会似乎制定了一套很好的程序，其中包括外部公司根据商定的资格标准(公司名誉、遵守人权和童工原则的记录、以前或者目前的诉讼等等)进行机密的事先甄别。每年大约甄别 100 家公司，其评级的有效期为一年。私营部门筹资和伙伴关系司负责这项工作；有问题的个案转交协调委员会，由该委员会根据具体的授权加以处理。

57. 一些组织将卫生组织所抵制的公司(贩卖烟酒、军火和某些食品的公司)自动排除在外。这些组织并不希望成为全球契约的伙伴组织或者核心机构。事实上，这些组织的伙伴资格标准要比联合国同私营部门签订的经过修订的《联合国合作准则》中的标准更加严格。《准则》规定：联合国不应该同那些一向没有就全球契约原则作出承诺的企业建立伙伴关系。实际上，没有对有关企业进行监测往往被认为是这项举措的致命弱点；²⁷ “这是一个严重缺陷，让那些严重违反人权的公司免费利用秘书长的声望”。²⁸ 援助行动、绿色和平、大赦国际以及伯尔尼宣言等非政府组织批评这项举措“没有威慑手段”；²⁹ 而企业观察组则声称，国际商会是全球契约的主要伙伴和共同设计人；它提倡不参与任何形式的监测。³⁰ 一些接受访问的参与者也质问：为什么一些联合国会员国因为没有维护组织的价值观而遭到批评，而参与全球契约的企业在被控没有履行其承诺时，却可以得到信任。

58. 总而言之，人们关注的是：一些企业不肯作出真正的承诺，只是利用全球契约和联合国的名义为自己谋利，从而使得全球契约遭到破坏。

59. 检查专员无法确定这些挑战是否属实，但是同样认为：确实存在名义风险，需要加以处理。目前，GCO 追踪和内部散发媒体关于全球契约的报告，但是没有分析其内容。虽然 GCO 声称近年来对于这项举措的印象已经改善，但是这种意见从未见于官方文件。此外，因为 GCO 不监管、力促或者监测企业的行为和行动，答复投诉不是该办公室的首要关注事项。

60. 检查专员认为，信任需要建立在衡量业绩的标准基础上。全球契约的原则是指导行为的原则，因此，必须转换成具体的标准和行动；应当通过特别机制监测实施原则的情况。在这一方面，79%参加过联检组调查的地方网络说，有人曾

²⁷ Bruno、Kenny 和 Joshua Karliner 所著“地球首脑会议：企业接管可持续发展”，2002 年，第 53 页。

²⁸ 同上，第 40 页。

²⁹ 公司观察社，“联合国全球契约在处理同企业的关系中‘缺少威慑手段’——非政府组织，可上网查阅：www.corpwatch.org。

³⁰ Bruno、Kenny 和 Joshua Karliner 所著“地球首脑会议：企业接管可持续发展”，2002 年，第 52 至 53 页。

经征求它们关于接受新企业的意见，其中只有 33% 的网络赞成实施更为严格的挑选程序。

61. 至于非政府组织的参与，OIOS 在其 2006 年的审计报告中对以下情况表示关注：非政府组织可以通过全球契约直接进入联合国系统，而不需要经过通常由经济和社会事务部和公共信息司主管的甄别和认证程序。当时，GCO 答复说，一名最近聘用的非政府组织协调员将促进发展一种机制，以便推动和监测非企业参与者的加入。³¹ 检查专员无法衡量这一方面的进展。

62. 总而言之，检查专员认为，应当规定最低限度的挑选标准；所有有意参与全球契约举措的企业和非企业组织都应该经过入门检查。

建议 5

大会应该要求规定一种挑选程序，根据事先确定的入门标准对企业和非企业的申请者进行甄别，以便减少借用名义的风险，同时加强关于 GCO 接受全球契约举措新参与者的问责制。

63. GCO 就这项协议指出，它已经有针对新参与者的双重甄别程序：利用全球数据库确定潜在的关注；询问地方网络是否有任何理由拒绝有关企业的参与要求。它还说，那些存在问题但是愿意改正的企业可以参加举措。然而，全球契约理事会目前正在考虑实施最低限度入门标准的利弊。

64. 战略规划股/EOSG 指出，根据事先确定的入门标准对企业和非企业的申请者进行甄别的做法违反关于建立全球契约这个自愿组织的基本原则。检查专员注意到这项建议同举措之间可能存在矛盾，因而认为大会最好就一个涉及联合国本身信誉的问题作出决定。

道德约束措施

65. 麦肯锡全球研究院于 2004 年发表的“全球契约评估报告”要求实施道德约束措施。在同法律事务厅(OLA)进行协商之后，GCO 于 2005 年最后敲定了道德约束措施的第一个版本。

66. 实施这些措施之目的是要加强参与者在以下三个领域中的问责制：(1) 滥用全球契约的名义和标志；(2) 有关企业没有提交进度报告；以及(3) 处理关于企业全面或者严重违反全球契约原则的投诉。

67. 由于 GCO 声称自己受到举措自愿性质的限制以及企业反对任何形式的监测，因此在实施这些措施方面没有取得很大进展，只是将那些没有提交进度报告的企业除名。在这一方面，OLA 于 2005 年向 GCO 提出建议：虽然全球契约可

³¹ OIOS 第 AH2006/520/01 号审计报告：“全球契约举措业绩审计”，第 32 页。

以向有关企业提供指导和协助，要求它们根据自己就全球契约原则作出的承诺开展行动，但是还是应当由有关各方自行解决参与企业遭到投诉的问题。

68. 同检查专员面谈的全球契约官员承认，对于目前实施道德约束措施的状况他们并不完全满意。他们说，已经在 2009 年要求监督措施实施的全球契约理事会审查一项提议：就不汇报即予除名的期限以及原则所涉领域中的汇报次数作出新的规定。然而，检查专员认为，目前的问题不是制定新的规定，而是需要有效宣传和实施现有的规定。其他参加面谈的联合国官员以及检查专员所收到的关于报告草案的意见都表达了这种观点。

69. 23%的联检组调查对象报告说，他们并不知道何为道德约束措施。46%的调查对象认为，应当针对所收到的投诉实施更加严格的措施。43%的对象说，曾经有人征求他们关于将企业除名的意见。只有 18%的对象表示，他们曾经参与涉及企业参与者投诉的处理。

关于企业参与者全面或者严重违反原则的投诉

70. GCO 指出，“为了维护全球契约及其参与者的名誉、品质以及成就，必须采用透明的方法，以便处理关于全面或者严重违反全球契约整体目标和原则的可靠投诉。”³²

71. GCO 为推动高质量的参与和协助参与者根据其承诺开展行动提供指导。然而，GCO 不会参与任何法律行动；也不会调查媒体关于违反原则的报道。根据现有的程序，GCO 在收到任何书面投诉时，应当首先鼓励有关各方开展对话。然而，如果有关企业在两个月之内不予合作，可被视为“不愿沟通”而予以除名。

72. GCO 告诉检查专员说，迄今为止收到了 73 宗个案，其中只有 29 宗是通过促进对话程序处理的(因为并不是所有提出投诉的人都希望通过对话解决问题；也因为有些事项不适合对话程序)。³³ 检查专员无法获得关于 GCO 所收到、处理或者解决的投诉的数量和类型以及关于被除名企业数量的具体数字。

73. 检查专员认为，在透露关于投诉和为此采取行动的统计数字方面，需要更多的全面资料和透明度。

进度报告(COP)

74. 正如上文所提到，进度报告是全球契约企业参与者的自我评估和报告机制。提交报告是签字参加举措的企业的明确承诺。³⁴ 只有企业参与者需要每年

³² 道德约束措施，全球契约网站。

³³ “全球契约理事会会议最后报告”，纽约，2009 年 7 月 24 日。

³⁴ 见 www.unglobalcompact.org。

提交进度报告，然后在全球契约的网站上公布，以供其他利益攸关者和一般公众上网查阅。

75. 最初，并没有适当考虑提交进度报告的问题。参与者提交报告的比例相当低(2002 年为 35%；2003 年为 40%)。³⁵ 随着越来越多的人关注举措的有效性并且要求更加严格地审查参与企业，GCO 在 2004 年提出了第一批关于进度报告的政策指导方针。这项政策于 2005 年开始实施，后来在 2006、2008 和 2009 年逐步加强。GCO 和地方网络通过辅导材料、学习班和讲习班宣传这项政策。结果，在 2008 年大约 76%的参与者提交了进度报告；同前几年相比，比例大幅提高。³⁶

76. 最近 Gile 基金会对于一些大公司所提交的 40 份进度报告进行了审查，结果发现在涉及各项原则的信息的全面性和质量方面存在很大差别。³⁷ 关于这些原则，环境责任的信息最全面，质量也最高，以下依次是：歧视和反腐败、结社自由、童工以及强迫劳动。³⁸

77. 检查专员对(各种规模的企业所提交的)进度报告进行了抽样审查，并且根据《进度报告指南》的要求对它们进行了评估。在接受审查的 58 份报告中，三分之二符合所有要求。所有报告都汇报了九项原则的执行情况。汇报最少的原则涉及童工和反腐败。评分最低的是结社自由、童工和强迫劳动。汇报最多和评分最高的两项原则涉及采取预防措施应付环境挑战和加强环境责任。整体而言，联检组对于各种类型企业的审查结果同 Gile 基金会对于大公司审查的结果相似。

78. 检查专员通过审查发现，一些参与者被重复登记或者被归入错误类别；在全球契约网站上被列入符合所有要求类别的一些进度报告实际上不能令人满意；反之亦然。审查还发现，被纳入年度报告的进度报告没有其他报告那么清楚。³⁹ 这些审查结果说明需要改进审查。此外，可用任何语言编写进度报告的情况使得问题更加棘手。

79. GCO 表示，它没有能力检查进度报告所提供的信息。虽然理事会已经讨论了进度报告独立验证/认证的问题，但是没有就此取得一致意见，因此对于举措的名誉风险继续存在。

80. 在回复检查专员调查的地方网络中，71%表示，它们针对不提交报告的企业采取后续行动并且提供培训；34%的网络在企业提交报告之后提供反馈意见；25%的网络在此过程中进行同行评审。应当指出，由于能力和资源不足以及缺乏

³⁵ “全球契约理事会会议介绍性文件”，第 19 页，2007 年 4 月 4 日。

³⁶ “2008 年全球契约年度审查报告”，第 53 页。

³⁷ 在报告整体评估中，全面性评分为 0.3 至 0.5；质量评分为 0.4 至 0.6。

³⁸ “2008 年全球契约年度审查报告”。

³⁹ 根据 GCO 对 2006 年至 2009 年期间提交的 1,230 份进度报告的审查情况，53%是单列的报告；42%是纳入公司正规公告的报告。

具体辅导材料(包括以联合国正式语文编写的材料),中小企业在提交进度报告方面存在更多困难。一家网络正式投诉说,多数信函都是用英文书写的。

81. 西班牙地方网络是实施最佳做法的一个榜样。它用西班牙文编写了详细的指导方针(包括为小企业编写材料),并且编制了一份网上进度报告模版。这家网站在将进度报告贴在网之前,从清晰程度、全面性以及遵守报告规定等方面审查进度报告。每年在网络内部审查和评定 40 至 50 份进度报告,然后将“值得注意的”报告选出。

82. 总之,应该开展更多工作以提高报告的质量。应该劝说地方网络对进度报告进行同行评审,同时鼓励民间社会组织和学术界积极开展“社会评审”。此外,应该要求大公司报告其子公司在实施十项原则方面的进展,或请子公司直接提交进度报告。最后,根据 2009 年年度地方网络论坛(ALNF)的建议,也应该要求民间社会组织提交进度报告;应该用联合国所有正式语文编制报告模版。

建议 6

秘书长作为全球契约理事会主席应当提出旨在加强在实施道德约束措施方面问责制的具体措施,以供理事会审议,其中包括:(a) 地方网络和民间社会更加严格审查进度报告;(b) GCO 监测进度报告的类型和频率;(c) 非企业参与者提交进度报告;以及(d) 更加积极和透明地处理投诉。

B. 办公室

办公室的地点和汇报对象

83. 在联合国的组织体制中,在 2008 年之前,GCO 在管理上和实质上属于秘书长行政办公室的一部分。2008 年,有关管理职责转到了管理部行政办公室。工作方案的战略指导和方向依然留在秘书长办公室。全球契约的行政主任通过主管政策规划的助理秘书长向秘书长负责。

84. 全球契约的一些官员认为,同秘书长办公室的联系对于举措的成功是至关重要的;因此应当予以保留。然而,考虑到举措受到的批评,检查专员认为,保持 GCO 同秘书长的紧密联系会给联合国带来名誉风险。此外,既然全球契约已经从秘书长的一个单纯举措演变成为正规的办公室,就没有必要再保持同秘书长办公室的直接“联系”。因此,检查专员认为,考虑到关于将 GCO 同 UNOP/UNFIP 合而为一的建议,GCO 的汇报对象应当转为副秘书长。

筹集资金

85. 在 2006 年之前,GCO 的经费几乎完全来自有关国家政府的年度自愿捐款。为了同时筹集企业参与者的年度自愿捐款,于 2006 年设立了全球契约基金会。

86. 2007 年大会第 62/211 号决议承认，全球契约“特殊的筹资结构是为反映其利益攸关者的多样性而专门设计的”。⁴⁰

87. 从 2005 年以来，对于全球契约的捐款只收取 7% 的方案支助费用；而对其他自愿捐款的收费比例为 13%。收取费用的 5% 由 GCO 保留，2% 作为服务费用支付给基金会。

88. 虽然捐款公司的数量从 2006 年的 42 家猛增到 2009 年的 475 家，⁴¹ 但是捐款国的数量仍然只有 10 来个(多数是欧洲国家)。⁴² 如果不解决这种筹款基础有限和捐款国地理代表性不平衡的问题，从长期来看可能会影响到 GCO 的合法性。在这一方面，检查专员确认 GCO 为增加会员国的捐款作出了努力，虽然 GCO 2008 年至 2010 年拨款建议没有讨论这个问题。这份文件估计三年期的预算金额为 14,700,000 美元，到三年期末预算增加 15%。据估计，来自会员国的经费仍然是稳定的，增加的预算经费将来自参与企业向基金会的捐款。

89. GCO 的收入和支出分别由联合国信托基金(政府捐款)和全球契约基金会(私营部门捐款)管理。检查专员无法在有关的拟议方案预算、联合国财务审计报告或者全球契约年度审查报告中找到关于全球契约预算和支出的完整概述。检查专员将信托基金和基金会财务报告⁴³ 中的数字相加才确定：2008 年至 2009 年的收入总额大约为 16,000,000 美元；开支总额大约为 12,600,000 美元，大大超出 2008 年至 2009 年拨款建议中的估计数(9,500,000 美元)。检查专员认为，必须就 GCO 的资源作出统一、全面和透明的报告，至少在全球契约年度审查报告中汇报。

90. 检查专员对以下情况表示关注：相对于不断增加的私营部门捐款，会员国筹款基础十分有限；没有一种统一的和明确的财务报告制度；大幅度减少向 GCO 自愿捐款收取的方案支出费用。他们认为，确保透明的和平衡的公共和私人捐款对于维护全球契约和联合国的名誉、信誉和利益是至关重要的；对于消除它们由私营企业供资和控制的印象也是至关重要的。

建议 7

全球契约办事处应当实施一种强有力的筹资战略，增加和分散来自会员国的捐款；同时实现比较平衡的公共和私人捐款，以便加强有效性、透明度和问责制。

⁴⁰ A/RES/62/211, 第 9 页。

⁴¹ 见 www.globalcompactfoundation.org。

⁴² 2010 年 5 月的捐款国为：中国、哥伦比亚、丹麦、芬兰、法国、德国、意大利、大韩民国、挪威、西班牙、瑞典、瑞士以及联合王国。

⁴³ 信托基金的财政年度至 12 月 31 日结束；基金会至 3 月 31 日。

全球契约基金会

91. 2006 年签署的一项谅解备忘录指出，全球契约基金会的主要职责是为支持 GCO 的工作以及其他旨在推动举措的活动筹集资金。检查专员在审查基金会的活动时发现，在 2006 年(基金会成立之年)至 2008 年，基金会既没有工作人员也没有办公地点。基金会于 2008 年 11 月才在联合国总部以外单独租用办公地点；在此之前，基金会的财务一直是由 GCO 的一名合约工作人员管理的。

92. 检查专员也了解到，基金会的经费用于 GCO；支出事项包括：支付前 GCO 工作人员的工资(他们负责推行一些举措，例如：《负责任投资原则》和《负责任管理原则》)；向为 GCO 组织活动的公司支付费用；印刷出版物费用以及 GCO 工作人员有时外出开会的差旅费。此外，在每年年末，一部分结余资金(2008 年为 350,000 美元；2009 年为 300,000 美元)转到联合国信托基金，支付 GCO 的运行开支。

93. 尽管大会第 A/RES/62/211 号决议承认 GCO “特殊的管理和筹资结构”，但是检查专员对于这些不寻常的财务安排避开联合国现有的规章和程序的情况表示关注，因为基金会作为联合国的一个实体不仅有义务筹集资金，而且还有义务代表 GCO 使用经费，同时遵守美利坚合众国的法律。

GCO 的编制情况

94. 在联检组进行审查时，在全球契约网站、在其年度报告或者其他公开文件中都没有关于 GCO 编制情况的信息。根据所提供的数据，联检组进行审查时 GCO 的编制情况如下：15 名固定任期员工(1D2, 2P5, 3P4, 5P3, 2P2, and 2GS)、一名长期员工、14 名顾问(其中 9 名由信托基金支付工资；5 名由基金会支付工资)、3 名合约工作人员(由基金会支付工资，负责推行《负责任投资原则》和《负责任管理教育原则》)以及 4 名没有工资的实习生；总共是 37 人。

95. 2006 年，OIOS 审计报告发现，在 GCO 短期工作人员的招聘中存在不符合常规的做法。⁴⁴ 除其他外，报告指出，顾问不是通过竞争挑选的；其合同的延长超出了授权期限，而又未提供适当理由。

96. 2008 年，人力资源管理办公室(OHRM)决定公布 GCO 的所有员额(除了 D2 主任职位，因为 GCO 连续十年都从贸发会议借调)。空缺在联合国 Galaxy 网站公布；只招内部职工。只有两名申请者被列入最后候选人名单(其中一名已在 GCO 工作)。最后，所有来自 GCO 的候选人都被挑中，但是由于没有获得中央审查委员会的批准，其任命只限于 GCO。

97. 检查专员明白，这些安排是为了让那些在困难条件下认真工作数年的雇员转正。然而，他们指出，这些工作人员的聘用不符合联合国的规章制度。特别是：P2 和 P3 级别的空缺是为已经通过国家竞争性考试的候选人或者重新安排工

⁴⁴ “2006 年 OIOS 审计报告”，第 53 至 60 段。

作的职工保留的。此外，短期专业工作人员没有资格占有目前的职位；而顾问和实习生在其聘用/实习合同结束以后，不得立即在秘书处担任合同期限超过 6 个月的工作。然而，GCO 向检查专员保证，将遵守联合国关于招聘工作人员、顾问和实习生的规定。因此，检查专员希望，以后不再发生这种转正情况。

建议 8

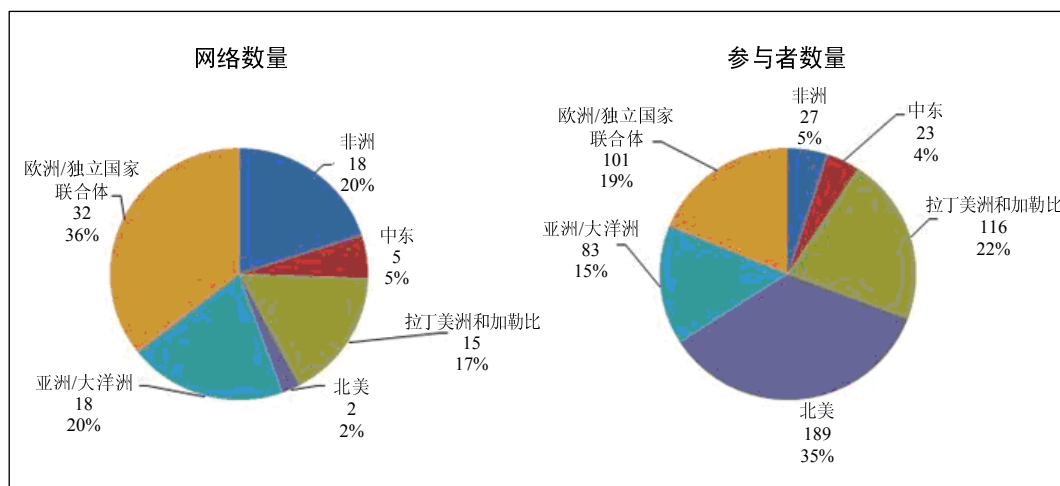
大会应当请秘书长确保：在全球契约的特殊管理、支助、筹资结构和地位等方面，在灵活执行联合国现有规定和程序的同时，实施适当的关于透明度和问责制的保障措施。特别应该要求全球契约办事处在其年度审查报告中纳入关于其全部预算要求、实际编制以及在信托基金和全球契约基金会的管理下的所有收入和开支的信息。

C. 国家存在：全球契约地方网络

98. 全球契约地方网络是在国家或者区域一级聚集起来的推行举措及其原则的参与者组织。地方网络近年来有了很大发展，在 2009 年有 90 家网络，其中 70% 是“早已成立”的；30% 是“新近成立的”。欧洲的地方网络最多；中东的网络最少。美洲、亚洲/大洋洲以及非洲的网络数量相似。网络参与者的数量相差很大：北美洲的数量最多，其次是拉丁美洲和欧洲。与此相反，五分之一网络的参与者不到 20 人，有些网络不到 4 人或者更少。

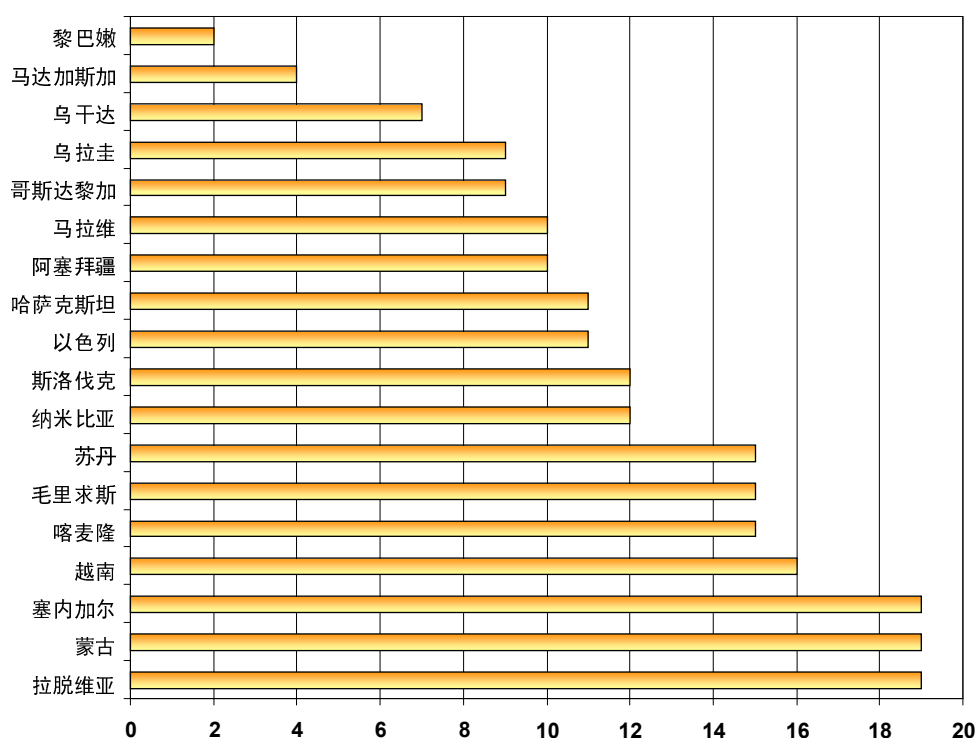
图 4

网络和参与者的地理分布



资料来源：GCLN 知识共享网站

图表 5
参与者不到 20 人的地方网络



资料来源：GCLN 知识共享网站

99. 企业参与者在网络及其管理机构中拥有最大的代表性。⁴⁵ 实际上，一些网络完全由企业参与者组成。⁴⁶ 与此相反，在 76% 的网络中没有劳工组织。⁴⁷ 这种不平衡现象使得人们对举措在地方一级的多个利益攸关者的性质产生怀疑。应当主动将成立新网络的消息通知当地工会，并且说服它们参加和成为指导委员会/理事会的成员。

100. 2004 年，年度地方网络论坛(ALNF)决定，要求网络至少每年召开一次会议，开展一定数量的活动并且提交年度报告。在这一方面，9%的联检组调查对

⁴⁵ “2008 年联合国全球契约地方网络报告”，第 42 页。

⁴⁶ 马达加斯加、毛里求斯、突尼斯以及马其顿。

⁴⁷ 喀麦隆、科特迪瓦、埃及、海湾国家、以色列、约旦、肯尼亚、黎巴嫩、马达加斯加、马拉维、毛里求斯、莫桑比克、克罗地亚、塞浦路斯、法国、格鲁吉亚、德国、尼日利亚、塞内加尔、苏丹、叙利亚、突尼斯、乌干达、阿根廷、玻利维亚、加拿大、智利、希腊、匈牙利、科索沃、拉脱维亚、马其顿、荷兰、葡萄牙、哥斯达黎加、多米尼加共和国、萨尔瓦多、牙买加、巴拿马、秘鲁、美国、乌拉圭、澳大利亚、阿塞拜疆、孟加拉国、中国、印度、俄罗斯、塞尔维亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、印度尼西亚、日本、哈萨克斯坦、马来西亚、尼泊尔、巴基斯坦、斯里兰卡、泰国、越南、阿尔巴尼亚、亚美尼亚、奥地利、白俄罗斯、波斯尼亚和黑山、保加利亚、西班牙以及瑞士。

象报告说，他们没有举行年度大会。57%的对象报告说，他们每年组织三次以上活动。活动内容主要涉及学习(74%的调查对象)，其次是外展(69%)和进度报告(63%)。

101. 网络报告的数量从 2004 年的 5 份增加到 2006 年至 2007 年的 51 份。报告数量在 2008 年降为两份；2009 年一份也没有。⁴⁸ 令人感到惊讶的是，与企业参与者不同，如果地方网络不提交报告，不会被视作“不愿沟通”。实际上，在 2009 年使用网络知识共享系统之后，就放弃了这项规定。虽然这个系统载有有用的数据，但是检查专员认为，它无法取代对于网络业绩的质量评估和 GCO 的反馈意见；而这种评估和意见正是提高效率及加强全球契约的全球组织和地方组织的协同效应所需要的。

102. 根据 2008 年地方网络报告，网络发展情况是不平衡的：有些网络持续发展；而另外一些网络却正在缩小。似乎筹资同稳定有很大关系：50%依法成立的网络在亚洲/大洋洲，那里 70%的网络要收取会费。欧洲依法设立的网络比例最低(14%)；其中只有 17%的网络收取会费。⁴⁹

103. 在联合检查组进行审查时，开发计划署正在为四分之三的网络提供网页寄存服务，其中包括：帮助设立网络；支付某些费用；以及为它们提供秘书服务和办公地点。然而，其最终目标应当是：确定网络的所有权；开发计划署的脱离(因为它没有协助网络的专门知识)；以及联合国方案和专门组织(例如：劳工组织、人权高专办和环境署)的参与，因为它们可以向网络提供必要的技术和规范援助。

104. 虽然网络数量的增加可被视为成功，但是目前的主要挑战是如何确保这些网络是包容性的、独立的和联网的；以及如何确保它们在实施十项原则方面交流经验和积极参与。实际上，60%接受联检组调查的网络表示，它们只是偶然同全球契约的其他网络互动；而 42%至 64%的网络表示，在主要战略决定、涉及参与者的投诉、企业除名、选举理事会成员以及参与工作组等问题上，没有人征求过它们的意见。32%的调查对象认为它们从 GCO 收到的反馈意见质量不高，或者他们不予评论；而 76%的调查对象报告说，从 GCO 收到的信息的质量“很高”或者“高”。

105. 此外，由于资源和能力不足以及缺乏用英语以外其他语言编写的具体辅导材料，中小企业在提交进度报告方面存在更多困难。一些参与者就使用语言问题提出了正式投诉。

106. 检查专员认为，加强地方网络将帮助举措确定基层重点，从而发挥真正的影响。目前，GCO 不应该继续设立新的网络，而是应该制定旨在加强现有网络

⁴⁸ www.unglobalcompact.org.

⁴⁹ “2008 年联合国全球契约地方网络报告”，第 5 页和第 41 页。

的行动计划。网络越多，GCO 就越难同它们互动，越难提供管理方面的和实质性的反馈意见。

107. 实施以下建议将有助于加强地方网络的有效性。

建议 9

GCO 应当制定一项行动计划，就如何在实施十项原则方面实现自力更生向地方网络提供更为有效的指导，同时考虑到它们的各种需要，其中包括对于语言多样化的需要。

D. 区域存在：支助中心

108. GCO 已经在全球和区域两级建立了部门的或者专门的支助中心。目前，共有 5 家中心(两个全球中心和 3 个区域中心)，其中两个在欧洲；一个在北美；一个在拉丁美洲；还有一个在亚洲。⁵⁰ 这些中心具有不同的目标、活动和筹资安排；其中多数是独立的。它们同 GCO 合作，但是并不附属于 GCO。

109. 从联检组同 4 个中心的官员的面谈以及调查答复来看，这些中心具有不同的结构、目的、筹资方式、预算以及互动领域。这些中心设立于 2005 年至 2008 年，目的是为了：在各自的区域或者世界范围内建立/加强地方网络；提供分析/研究能力；组织活动以及提供资金。它们的活动经费来自开发计划署以及政府或者私人基金会的自愿捐款。它们的预算金额在 50 万美元到 150 万美元之间。它们通常通过电子邮件同 GCO 联系(普遍认为这种互动方式是令人满意的)。它们还同所在区域的其他网络进行一些交流；在 ALNF 会议上也有交流；有时同其他支助中心交流。

110. 这些中心似乎在全球契约管治结构的问题上有分歧意见；有的认为这种结构是“好的”，有人认为“过于宽松”。它们建议，在地方一级全球契约管治应当以企业为主导，而不是以开发计划署为主导；在地方一级的管治应当更加“民主”。关于参与者的加入和承诺，这些中心赞成在审查新的申请时采用某种形式的甄别或者尽职调查。它们认为，将不遵守规定的企业除名是在实施问责制方面的一项正确行动，但是需要在这一方面开展更多工作；同时应当奖励积极表现，不要将全球契约变成一种依赖于投诉的举措。它们还认为，虽然公共披露是不断改进的关键，但是不应当将重点全部放在报告之上，应当同时强调实施。最后，它们认为，网络的缺点以及在国家一级缺少联合国的支持影响了地方一级十项原则的实施。

⁵⁰ 在撒哈拉沙漠以南非洲地区的中心已经不再运作。

111. 检查专员认为，应当充分发挥这些支助中心的区域枢纽作用，使得地方和全球组织产生协同效应，促进网络之间的互动。为了确保更好的区域代表性，应该在非洲设立类似的中心。

建议 10

应该确保更加平衡的地理代表性和采取更加协调的方法来处理全球/区域支助中心的工作，以便产生全球组织和地方组织的协同效应，同时加强这些中心之间以及同一个区域内中心和网络之间的合作和协调。

E. 伙伴关系

112. 全球契约办事处已经协调、参加和/或推行了秘书长所发起的一些涉及传播最佳做法和积极行动的伙伴关系举措，例如：“全球报告举措”、“全球负责任领导举措”、“负责任管理教育原则”、“负责任投资原则”、“关心气候”、“首席执行官节水任务”以及“谁在乎胜负”。在这些举措之中，多数属于 GCO 关于在世界范围内推动实施十项原则的任务范围。在检查专员进行审查时，它们因为刚刚开始实施而无法发挥明显影响。然而，GCO 认为这些举措是成功的。检查专员认为，在确定新的伙伴关系之前，最好对于目前伙伴关系的经验交流进行独立的评估。

113. GCO 也鼓励参与者参加旨在推动联合国其他目标(例如：《千年发展目标》)的伙伴关系。⁵¹ 这种伙伴关系已经超出了实施原则以及 GCO 关于“交流有关伙伴关系的经验教训”的任务范围。实际上，这些伙伴关系具有更加广泛和更加具体的影响。检查专员认为，在 UNOP/UNFIP 的授权范围内推动这些伙伴关系更为合适。

建议 11

GCO 应当注重于为推动十项原则的实施而发展全球伙伴关系和定期审查这种关系，以便传播最佳做法和经验教训。

F. 管治

114. 全球契约的管治结构是在 2005 年通过的；从 2006 年开始实施；并于 2008 年修订。管治结构由七个实体组成：领导人峰会、地方网络、ANLF、全球契约理事会、GCO、机构间工作组以及全球契约捐助集团。每个实体在一个“多中心的”框架内运作，没有中央决策，但是具有各不相同的成员、职责和会议。

⁵¹ 2008 年，51%的回复全球契约调查的企业参与者报告说，它们参与了跨部门的伙伴关系。

115. GCO 认为，管治任务“很轻松”，但是在检查专员看来，由于牵涉到如此众多的实体、参与者和会议，情况恰好相反。这种管治结构是代价高昂的，效果也是值得怀疑的。在全球契约理事会中没有会员国的代表，一些会员国以观察员的身份列席会议。全球契约的主要战略方向由这样一个理事会提供。这种情况对于象联合国这样的政府间组织来说，也是“独一无二的”。

全球契约理事会

116. 全球契约理事会为整个举措提供战略和政策指导；向 GCO、参与者和其他利益攸关者提出建议；同时监督道德约束措施的实施。理事会提供战略方向，但是不能更改基本协议或者强制执行具体的实施计划，因为主要的决定需要参加者的批准。⁵² 理事会主席是秘书长。理事会由 20 名成员组成，再加上两名由秘书长根据理事会提名委员会的建议任命的当然委员。提名委员会由秘书长根据 GCO 的意见设立。理事会成员代表 4 种类别的参与者(企业、民间社会、劳工以及联合国)。选举理事会成员的程序既不是民主的，也不是包容性的。他们是“自上而下”任命的。中小企业、联合国核心机构以及会员国在理事会中都没有代表。此外，理事会副主席也是全球契约基金会的主席，最终代表企业的利益。

117. 理事会每年召开两次会议，因而无法确保指导和监测。此外，对于理事会通过的少数建议，以后的会议既不采取后续行动，又不作汇报，更加没有规定将这些建议提交拥有更大决策权的上级管理机构。虽然在某种程度上，理事会的专题工作组为十项原则的投入运作作出了贡献，但是这些工作组仍然能力不强，而且成绩不显著，其部分原因在于它们是最近才成立的。

机构间工作组

118. 机构间工作组由 ILO、OHCHR、UNDP、UNEP、UNIDO 及 UNODC 组成。尽管贸发会议的任务涉及跨国公司以及这些公司在全球契约中的广泛代表性。但是它不是工作组的成员。

119. 在理事会成立前，这些方案和机构参加了前咨询委员会的工作，并且负责审查 GCO 的工作方案。然而，这些年来，它们的战略影响已经减少；机构间工作组也已从一个协调和管治工具沦为附属于 ALNF 之类活动的信息交流论坛。

120. 工作组的成员向检查专员表示了对于目前参与状况的不满。他们抱怨说，GCO 经常不遵守商定的工作计划，提出一些特别要求，结果使得他们无法进行资源和工作量的规划，也无法作出有计划的投入。从一个实例可以看出全球契约办事处不适当地参与核心机构的事务。虽然在宣传资料中将“关心气候/C4C 宪法”介绍为 GCO 同 UNEP 共同提出的一个举措，但是在制定“宪法”的过程中却很少提到 UNEP。只是在后来 UNEP 才有效参与这项举措。

⁵² www.unglobalcompact.org, 2008 年 11 月 6 日更新。

121. 一名工作组成员评论说，管治结构应该区分全球契约所开展的一般性推广外展活动和关于十项原则基本规范性文书的专门知识。这样就能防止再次发生以下情况：在“基本或者根本不了解”标准和实质性问题的情况下，编制关于某些原则的工具、平台和指南。机构间工作组赞成重新设立联合国机构咨询委员会；并且提议：通过关于参与以及咨询委员会同全球契约理事会和 GCO 的互动的规定，因为这样“可以导致它们建立一种新的和授权的关系，并且“确保 GCO 的活动补充和加强联合国机构的工作，而不是与之竞争或者破坏”。

122. 与此相反，一个同 GCO 的活动关系密切并且对之十分支持的联合国机构认为，“报告低估了有关挑战，贬低了成绩，并且忽略了全球契约在支持联合国机构发展自己举措方面的积极影响”。

123. 从上文可以明显看出，意见分歧很大。这也说明，必须重新审查和改进目前在机构间工作组内各个核心机构的概念和伙伴关系。

全球契约捐助集团

124. 由捐助国组成的捐助集团在 2008 年被纳入全球契约管治结构。人们要求捐助集团规划和审查信托基金中捐款的使用情况。然而，实际上，其一年两次的会议只是发挥了宣传作用。

领导人峰会

125. 领导人峰会每三年举行一次，是全球契约的最高决策论坛。然而，2004 年和 2007 年的高峰会议只是一次公共关系活动，参加会议的参与者数量比较少，几乎没有通过几项战略决定。

地方网络和年度论坛

126. ALNF 和区域网络会议构成交流经验教训的合适论坛。论坛通过工作组管理网络；工作组制定建议并且提交 ALNF。然而，多数地方网络没有能力进行管理，因此它们的贡献主要在于能力建设领域。

127. 总而言之，新的管治结构将 GCO 置于决策中心，削弱了(而不是加强了)举措的管治框架。在实施这种管治结构四年之后，仍然没有找到有效的方法，以便应付主要的管治挑战：如何平衡参与者的不同利益；推动举措在地方的发展；以及在确保高质量参与和品牌管理的同时增加参与者的数量。

128. 检查专员认为，全球契约可以而且应当在三个级别进行和加强有效的管治：地方级别(通过 ALNF)；全球级别(通过经过挑选的和更有包容性的理事会)；以及系统级别(通过互动的机构间工作组)。提出以下建议是为了以一种更加透明和更加包容性的方式提高目前决策框架的有效性。

建议 12

秘书长应当恢复机构间工作组的咨询作用。

建议 13

秘书长应当鼓励地方网络提名全球契约理事会的候选人。

建议 14

秘书长应当向大会提议，请会员国代表和中小企业参加全球契约理事会。

129. 关于上文建议 12, 战略规划股表示, 由于全球契约是一项自愿举措, 秘书长可以鼓励, 但是不能规定, 机构的参与。尽管如此, 检查专员还是认为, 他们的建议是有道理的和可行的, 因为秘书长在这项举措方面发挥了主导作用; 这项举措起始于秘书长行政办公室, 后来又接受该办公室的领导和进一步支持。关于建议 13, 虽然从 2009 年 1 月以来地方网络有权审查理事会的提名, 但是检查专员认为, 不可能像拟议中的理事会候选人提名程序那样“民主”和具有包含性。至于建议 14, 关于“会员国无法商定如何以最好的方式落实这种想法”的解释已经预计到大会在这一方面的任何决定。此外, 关于中小企业在国际雇主组织中已经有代表的说法只适用于在理事会中有代表的大公司, 因此不足以排除在举措中大约一半企业参与者的代表性。因此, 检查专员坚持提出其建议。

G. 评估全球契约举措

130. 进行内部和外部评估是联合国秘书处规定的一项活动。评估最终目的是: 根据确定的目标, 对于利益攸关者活动的效率、效果以及影响进行全面的和客观的评估, 并且据此进行反思和采取纠正行动。⁵³

131. 从全球契约举措 2000 年实施以来, 麦肯锡全球研究院于 2004 年进行了一次外部评估; OIOS 于 2006 年进行了一次业绩审计。

132. 麦肯锡评估的结论是: 由于拥有众多的参与者和有活力的地方网络, 全球契约在企业公民的合唱中发出了自己响亮的声音, 并且能够强有力地推动企业改革, 但是参与不稳定以及期望五花八门而且未能落实的情况削弱了其影响, 并且威胁到它的可靠性。报告也争辩说, 由于活动项目不集中, 以至全球契约无法就多数重要会议采取后续行动, 无法确保工作组提供计划中的终端产品。⁵⁴

⁵³ “对照结果进行管理: 联合国秘书处评估指南”, 2005 年 6 月。

⁵⁴ 麦肯锡全球研究院, “全球契约影响评估报告”, 第 16 页, 2004 年 5 月 11 日。

133. OIOS 的审计报告指出，必须澄清 GCO 的任务、工作方案、地点、内部管治结构、筹资机制、实物捐助报告、工作人员任命以及关于进度报告的规定。

134. 从 2007 年以来，GCO 自己也公布年度审查报告。虽然这些年来，这些报告的调查是为了制定参与基准，但是在 2008 年的年度审查报告中没有作出比较进度分析。然而，检查专员被告知说，在审查有关方法和业绩指标之后，以后的审查报告将确定基准。

135. 此外，这些审查报告是依据对企业参与者的调查结果编写的，基本上是企业参与者关于在实施十项原则方面进展的自我评估。迄今为止，多数调查对象是已经采用企业社会责任政策的欧洲公司。往往对举措持批评态度的非企业参与者从来没有接受过调查。结果，调查无法独立地、没有偏见地和全面地说明全球契约的成功和失败以及机会和风险。检查专员认为，为了加强有效性和问责制，应当按照以下建议使用其他的业绩评估机制。

建议 15

GCO 应当按照其方案预算和任务的规定，根据批准确定的目标和指标，在其年度审查报告中纳入对其业绩的自我评估。

建议 16

GCO 应当按照其方案预算和任务的规定，根据批准确定的目标和指标，定期委托独立机构对其活动的影响进行评估。

H. 结论

136. 总而言之，全球契约在使得联合国系统逐步和普遍参与私营部门活动合法化和推动新的伙伴关系方面取得了成功，但是其有效性还有待于证明。然而，在促使企业参与者将其承诺转化为真正的政策变革方面并不十分成功。迄今为止，这项举措仍然享有不寻常的行政独立性，同联合国其他机构相比，表现出了高度的创造性。但是实质上，它是以产出为导向的，而不是以影响为导向的。

137. 具体来说，衡量全球契约成败的标准应当是“任务”完成程度以及大会对其以下工作的认可：在联合国系统和全球企业界推行联合国价值观和负责任企业做法(包括增加地方网络的数量)；⁵⁵ 通过学习、对话和伙伴关系促进最佳做法和积极行动的交流。⁵⁶

⁵⁵ 见 A/RES/62/211, 第 9 页。

⁵⁶ 见 A/RES/60/215, 第 9 页。

138. 在联合国系统内推行负责任企业做法的过程中，全球契约促使联合国职工养恤基金承诺实施“负责任投资原则”，并且推广了注重环境保护的企业做法(虽然在环保领域中的积极措施不能完全归功于它的行动)。在长期采购领域中还有许多工作要做。此外，全球契约的行动只限于联合国秘书处，因为它无权干预联合国系统其他组织的事务。

139. 在向全球企业界推行负责任企业作法方面，如果要以其参与者承诺拥护十项原则的地方网络数量衡量成败的话，那么全球契约已经完成任务。然而，如果对参与企业实施十项原则的实际情况打分的话，那么就无法衡量成败，因为：没有实施独立评估的制度；调查是企业参与者的自我评估；进度报告也没有经过核实。另一方面，如果以网络的可持续性、高质量的参与和行动来衡量成败的话，那么举措的结果就是好坏参半。同样，越来越多的进度报告可以算作一定程度的成功，但是，如果从报告的全面性和质量方面加以衡量的话，那么进展是不大的。

140. 在通过交流性对话和伙伴关系推行最佳做法和积极行动方面，考虑到举措所涉的活动、会议、讲习班、出版物、工具以及伙伴关系的数量，可以认为举措是成功的。但是，如果评估这些活动和伙伴关系的结果和影响以及终端用户使用现有工具的情况，也只能说举措取得了一定的成功。

141. 由于没有明确规定的任务，GCO 采用了无所不包的方法，超越了关于十项原则的四个领域(人权、劳工、环境和反腐败)，将其活动扩大到了其他一些领域，例如：金融市场、防止冲突、建立和平以及为实现《千年发展目标》而建立伙伴关系。这样一种无所不包的方法为成功提供了机会，但同时也带来成绩不理想的风险。一方面，GCO 确实参与了联合国议程上的多数关键事项；但是，另一方面，由于关注面太大，可能造成重点不突出和效果不明显的问题。

142. 考虑到全球契约的特殊地位、紧张的活动、越来越多的资源以及无所不包方法带来的风险，检查专员认为，有改进余地。他们认为，GCO 应当回到原先的重点目标，重新确定其优先项目，处理其关于自行扩大任务的问题，以便更好实现联合国关于这项举措的预期目标，实现会员国、参与者以及其他利益攸关者的期望。在这一方面，检查专员欢迎向他们作出的保证：在新的战略中将解决其中许多问题。

附件一

根据联检组的建议参与组织应当采取的行动概述
JIU/REP/2010/9

报告	Intended impact	联合国、其基金和方案												专门机构和原子能机构													
		CEB*	United Nations**	UNCTAD	UNODC	UNEP	UN-HABITAT	UNHCR	UNRWA	UNDP	UNFPA	UNICEF	WFP	OTHERS	ILO	FAO	UNESCO	ICAO	WHO	UPU	ITU	WMO	IMO	WIPO	UNIDO	UNWTO	IAEA
报告	供采取行动	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	仅供参考	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	建议 1	<input type="checkbox"/>	L	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	建议 2	<input type="checkbox"/>	L	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	建议 3	<input type="checkbox"/>	E	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	建议 4	<input type="checkbox"/>	E	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	建议 5	<input type="checkbox"/>	L	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	建议 6	<input type="checkbox"/>	E	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	建议 7	<input type="checkbox"/>	E	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	建议 8	<input type="checkbox"/>	L	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	建议 9	<input type="checkbox"/>	E	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	建议 10	<input type="checkbox"/>	E	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	建议 11	<input type="checkbox"/>	E	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

	Intended impact	联合国、其基金和方案												专门机构和原子能机构													
		CEB*	United Nations**	UNCTAD	UNODC	UNEP	UN-HABITAT	UNHCR	UNRWA	UNDP	UNFPA	UNICEF	WFP	OTHERS	ILO	FAO	UNESCO	ICAO	WHO	UPU	ITU	WMO	IMO	WIPO	UNIDO	UNWTO	IAEA
建议 12	e	<input type="checkbox"/>	E	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
建议 13	e	<input type="checkbox"/>	E	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
建议 14	e	<input type="checkbox"/>	E	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
建议 15	e	<input type="checkbox"/>	E	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
建议 16	e	<input type="checkbox"/>	E	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

说明：
L: 建议由立法机构作出决定
E: 建议由行政首长采取行动
: 不需要这个组织采取行动

预期影响：
a: 加强问责制； **b:** 传播最佳做法； **c:** 加强协调和合作； **d:** 加强控制和遵守； **e:** 加强有效性； **f:** 大量节省资金； **g:** 提高效率；
o: 其他

* 关于 CEB, 由其主席采取行动。

** 涉及 ST/SGB/2002/11 中所列出的所有实体(UNCTAD, UNODC, UNEP, UN-HABITAT, UNHCR, UNRWA 除外)。