



大会

Distr.: General
11 August 2009
Chinese
Original: English

第六十四届会议

临时议程* 项目 126

审查联合国行政和财政业务效率

联合国采购活动综合报告

秘书长的报告

增编

可持续采购

摘要

本报告遵循大会第 62/269 号决议第 33 段所载规定提交，其中大会请秘书长编写一份关于可持续采购概念内容和标准的综合报告，详细说明它对供应商来源多样化和对国际竞争可能产生的影响，包括对发展中国家和经济转型国家的影响。

可持续采购被视为是可持续发展方案的推动者，也是可持续发展方案的根本宗旨。可持续采购使联合国更加遵守联合国会员国 2002 年通过的《约翰内斯堡执行计划》所述可持续发展原则。逐步实施可持续采购，将使本组织和联合国秘书处开展业务所处商业市场内本已存在的一些价值观、原则和规定正规化。这些价值观、原则和规定应成为未来采购项目考虑的要素，将分阶段，循序渐进，推动现今采购职能的演变，形成更具包容性和负责任的采购做法。

建议在实施可持续采购概念的过程中，逐步纳入经济、社会和环境因素，其中很多原则其实已存在于联合国秘书处的采购框架中。

秘书长认为，引领实施这些重大举措，他责无旁贷。

* A/64/150。



一. 引言

1. 秘书长在 2007 年 11 月 6 日的报告(A/62/525, 第 137 至 140 段)中, 讨论了实施可持续采购的必要性。在审议所述报告后, 大会第 62/269 号决议第 33 段请秘书长编写一份关于无害环境和可持续采购概念内容和标准的综合报告, 供大会第六十四届会议审议。秘书处联合国环境规划署(环境署)秘书处的协助下编写了本报告。

2. 应当指出, 管理问题高级别委员会和环境管理小组都已开始积极探讨联合国如何适用可持续采购概念的问题。这样做是对 2002 年在南非约翰内斯堡举行的可持续发展问题世界首脑会议通过的《约翰内斯堡执行计划》的回应。首脑会议认为, 根本改变社会生产和消费的方式对实现全球可持续发展是不可或缺的。首脑会议呼吁各国政府、有关国际组织、私营部门和所有主要群体根据共同而有区别责任的基本原则, 发挥积极作用, 努力改变不可持续的消费和生产形态。《计划》中列出的行动有: 在国家和地方发展规划、基础设施投资、企业发展等决策中考虑到可持续发展问题, 促进制定鼓励研发和传播无害环境产品和服务的公共采购政策。

二. 可持续采购: 概念和标准

A. 概念

3. 联合国秘书处为联合国其他主要机构提供服务, 管理执行它们制定的方案和政策。在此过程中, 联合国采购活动对联合国开展业务所在社区和国家的社会、经济和环境具有影响, 对采购和消费其产品或服务的那些社区的福祉也具有影响。

4. 因此, 为了确保这种影响在全球和地方各级都是积极的, 可持续采购被认为是满足各组织对物品、服务、工程和设施需要的购买过程, 应采取的是能实现产品终身性价比的方式, 那不仅能给本组织带来益处, 同时还带来社会经济效益, 把对环境的影响降低到最低限度。¹

5. 在这方面, 可持续采购考虑到设计; 使用不可再生材料; 制造和生产方式; 后勤; 提供服务; 使用; 运作; 维护; 重复使用; 回收选择; 处置以及供应商在整个供应链过程中解决这些后果能力的环境、社会和经济后果。² 可持续采购考

¹ 由瑞士领导的可持续公共采购工作队(成员包括阿根廷、中国、捷克共和国、加纳、墨西哥、挪威、菲律宾、瑞士、联合王国、美国、圣保罗州(巴西)、环境署、国际可持续发展研究所、国际劳工组织、欧洲联盟委员会(环境总局)、国际地方环境倡议理事会制定的定义, 在环境署和联合国经济和社会事务部领导的马拉喀什可持续生产和消费进程前提下通过。

² 联合国环境、粮食和农村事务部 Procuring the Future, 联合王国可持续采购工作队的报告, 2006 年。

虑的内容已超出最初的采购价格和短期成本，目的是使本组织的所有购置项目、产品和服务实现长期价值。

6. 尽管如此，可持续采购应分阶段实施，根据供应市场成熟度制定政策框架、培训工作人员，依据本组织实现可持续性的准备程度来决定如何实施，谨慎起步，循序渐进。

B. 标准

7. 可持续采购的重要标准指的是可持续发展的三大支柱：即

- 经济因素包括，根据健全财务管理的规定，产品和服务在整个寿命周期的费用、购置、维护、使用、及产品寿命周期的管理费用(包括废物处置)。
- 社会因素包括社会公正和平等、安全和安保；人权和就业条件。
- 环境因素包括在产品的整个寿命周期，向空气、土地和水中排放的废物、气候变化、生物多样性、自然资源的使用和水资源匮乏情况。

可持续采购意味着，本组织做出的任何采购决定，都应考虑到上述各项因素。在把可持续性因素纳入采购政策和决策政策时，在各种因素之间取得适当平衡，这一点十分重要。

C. 可持续采购是负责的采购

8. 从采购条例和细则来看，可持续采购完全符合现行《财务条例》第 5.12 条的原则：(a) 最高性价比；(b) 公平、诚信和透明度；(c) 有效的国际竞争；(d) 联合国的利益。

9. 在秘书处的采购职能中，可持续采购并不是一个全新的概念。其主要内容包括：禁止童工和强迫劳动、尊重人权以及要求供应商制定环保政策，这些都已经列入《联合国合同总则》、《联合国供应商行为准则》和最高性价比原则中。

10. 也许应当指出，最高性价比概念与可持续采购的概念相符。这是因为，最高性价比概念被联合国秘书处定义为“优化整个使用寿命的费用，质量能满足用户的需要，同时考虑到潜在风险因素和现有资源”。³ 因此，可以通过确保质量因素包括环境性能指标来实现节约费用，提高效率。降低能耗则可以提高效益，长期节省费用。

11. 应当指出，可持续采购不仅能带来财政益处，也可带来非财政益处。这些益处可以是直接或间接地为本组织或利益攸关方节省费用。可持续采购的一些非间

³ 《联合国采购手册》。

接的非财政益处有，降低对本组织的风险，减少环境污染、土壤退化、水灾、旱灾以及与当地社区建立更好的关系。因此，有必要劝说申购人重新确定成本效益概念，扩大这些概念定义使其不受短期经济标准的局限。在这方面，环境署和环境管理小组已经制定了产品性能规格准则，对办公室家具和办公室用品，例如纸张和文具、清洁用品、信息技术设备和车辆制定了在购买这些特定商品时需标明的可持续标准的产品性能指标。联合国项目事务厅(项目厅)还制定了生态标签指南。⁴

12. 公平、公正和透明度以及国际竞争性原则注重可持续采购概念，而且能通过采购初期纳入可持续标准得到保障。尤其是，在供应商选择计划中纳入可持续性因素。这个计划是确保把可持续采购尽早纳入进程的一个机制，它与其他主要方面相平衡，例如采购行动需要考虑纳入价格、市场分析等因素。

D. 可持续采购符合《联合国条例和细则》

13. 《联合国合同总则》已载有与可持续采购的经济和环境有关的规定如下：

(a) 禁止童工、销售或制造地雷、参与性剥削和不道德行为的条款。可持续采购要求考虑到供应的社会方面，例如工作条件、工资、人权等。

(b) 请供应商尊重国家法律的条款(尊重法律条款)：一些会员国是联合国环境和劳工公约，例如《濒危物种公约》、《蒙特利尔议定书》、《斯德哥尔摩公约》和《国际劳工组织公约》的签署国，这些公约最终将指导国家制定各公司所必须遵守的法律。联合国坚持执行适当环境和社会规范标准。为保护本组织的声誉，联合国采购只与那些遵守国家适当法律的公司打交道。

14. 《联合国供应商行为准则》⁵ 期望联合国有自己的供应商，鼓励它们在联合国全球契约倡议登记。可持续采购将使秘书处更切实有效地执行《供应商行为守则》的各项规定。《全球契约》⁶ 的十项原则涉及例如人权、劳工权利，贿赂和腐败以及对环境管理的期望。

三. 联合国范畴内的可持续采购

A. 以身作则

15. 世界媒体及世界很多地方的公众对可持续性问题日益重视，从原则上来说，这意味着联合国的采购活动和业务很快将面临更大的压力和监督。会员国请联合

⁴ 关于环境署可持续采购准则，参看 www.Unep.fr/scp/Sun/guidelines/videx.hfm。关于项目厅生态标签指南，参看 [www.Ungm.org/Sustainable Procurement/fools Un/Env%20 Labels%20 Guide-V9.Pdf](http://www.Ungm.org/Sustainable%20Procurement/fools%20Un/Env%20Labels%20Guide-V9.Pdf)。

⁵ www.un.org/depts/ptd/pdf/conduct_english.pdf。

⁶ www.un.org/depts/ptd/global.htm。

国各专门机构、基金和方案制定更负责的内务管理措施。例如环境署理事会请求环境署报告“绿色内务管理”方面的进展情况(第 18/10 和 24/1 号决定)。万国邮政联盟还应其大会请求,把可持续发展纳入所有活动(行政和外地活动)中,在全世界邮政部门中宣传公司社会责任(第 C 34/2008 号决议)。维持和平行动部和外勤支助部及环境署已商定了联合国外地特派团的环境政策。

16. 同样,2007 年 12 月,大会关于联合国全球契约的决定(第 62/211 号决议)也鼓励把可持续性原则纳入联合国管理中,从原则上确认自愿倡议和伙伴关系为实现包括千年发展目标在内的国际商定发展目标作出的贡献。尤其是,大会鼓励联合国全球契约开展活动,在联合国系统内以及全球商业界倡导联合国的价值观和负责的商业做法。

17. 秘书处的采购职能应顾及联合国秘书处运作所处的更广泛的环境和公司社会责任。联合国应当言行一致。内部监督事务厅最近提出的关于联合国气候中立战略执行情况的评价报告明确建议,联合国秘书处内应加紧努力(任务编号:IED-09-002)。联合国采购活动的方式对支持这项努力具有举足轻重的作用,它把能源和节省费用与希望减少温室气体排放量挂钩,从整个寿命费用出发,制定更明智的采购决定。

B. 在联合国推行可持续采购

18. 推行可持续采购涉及评估供应市场和以与市场成熟度相符的速度进行。为了确保成功,参与采购的联合国工作人员和供应商均应接受有关联合国理念和期望的培训。明确理解联合国的各项目标也能使供应商将其能力和战略与联合国相挂钩。重要的是,负责采购的工作人员、申购人与供应商之间应保持畅通的沟通渠道,并应向秘书处所有利益攸关方通报经修定的申购战略。为了确保顺利推行可持续采购概念,培训内容应包括联合国现有采购程序和方法中细致详尽的标准业务程序。由于实施工作是一个渐进过程,采购司预期将建立一个机制,执行、监测和衡量成果,以查出缺陷,并酌情采取矫正行动。

C. 对供应商的期望

19. 联合国全球契约现在被 135 个国家中 5 200 个公司所接受,中小型和大型企业平等参与。一半以上的参与者来自发展中国家和转型经济国家。⁷ 全球契约的发展显示,世界各地的公司赞同企业公民意识,认为这是一种重要手段,能够积极管理当前相互依存世界中的各种风险,未雨绸缪。

⁷ 《全球契约年度审查》,2008 年。

D. 会员国的可持续采购

20. 全球很多国家正加紧推行可持续采购, 将其作为一种政策工具, 支持国家、区域和国际政策和方案, 例如除贫、创造财富、刺激地方经济和就业、国家可持续发展战略、以及创新和研发环境技术。

21. 迄今, 公共采购中的可持续采购是经济合作与发展组织(经合组织)国家中得到确认的一种机制。2004年3月, 欧洲联盟议会和理事会通过了一项在欧盟所有成员国协调工程和服务公共采购程序的指令,⁸ 允许列入环境标准和最高性价比因素。欧洲联盟委员会也努力把社会标准纳入会员国的公共采购中。

22. 不少中美洲和拉丁美洲国家都开展了与可持续采购有关的各项活动, 例如墨西哥在纸张和木材相关产品、能源、废物和水方面的活动。在阿根廷, 特别是布宜诺斯艾利斯市。智利正开展建立电力目录系统工作, 拟定提高能效准则, 据报告, 总节余可达到国家采购预算的2.5%。

23. 在非洲地区, 加纳已着手实施公共采购改革, 启动了一个可持续采购大项目。

24. 亚洲(中国、印度、大韩民国和泰国)制定了便利执行可持续采购的法律, 同时积极考虑如何通过建立生态标签来执行这些法律, 例如在中国和泰国, 就对复印机、纸张、食品和电脑采用了生态标签。⁹

25. 在联合国经济和社会事务部和环境署领导下进行的马拉喀什可持续消费和生产进程中,¹⁰ 可持续公共采购被确定为实现可持续发展的经济的重要工具。在这个国际进程中, 在瑞士支持下设立了可持续公共采购工作队, 其成员包括: 阿根廷、中国、捷克共和国、加纳、墨西哥、挪威、菲律宾、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美国、圣保罗州(巴西)、以及环境署、联合国(经济和社会事务部)、国际劳工组织、欧洲联盟委员会等国际组织。

26. 上述工作队提出发展和实施可持续公共采购国家战略的方法, 目前正在欧洲联盟委员会和瑞士的资助下, 在七个国家¹¹ 的环境和财政部中对这种方法进行检验。

E. 多边开发银行的可持续采购

27. 2007年, 亚洲开发银行提出《对环境负责任的采购, 最佳做法参考指南》。¹² 世界银行拟定了工程总文件(2006年), 其中包括对环境和负责任采购的规

⁸ 2004年3月31日欧洲联盟第2004/18/CE号指令, 第5条。

⁹ 关于全球第三方核准的生态标签清单, 可查阅: www.globalecolabelling.net。

¹⁰ www.unep.fr/scp/marrakech 和 www.un.org/esa/sustdev/marrakech/。

¹¹ 智利、哥斯达黎加、黎巴嫩、毛里求斯、墨西哥、突尼斯和乌拉圭。哥伦比亚和厄瓜多尔都表示有兴趣参与这个项目。

定，并连同一个企业责任方案在世界银行总部及其在世界各地的建筑中逐渐执行。¹³ 非洲开发银行目前正在制定可持续采购政策。美洲开发银行也承诺在总部和外地采取各种行动，支持环境和社会可持续性。¹⁴

F. 环境管理小组和管理问题高级别委员会采购网络

28. 联合国系统内有两个机构间机构，一个是环境管理小组，另一个是管理问题高级别委员会采购网络，这两个机构共同地制定办法，建设能力，为联合国可持续采购机构提供实际指导。预计在不远的将来，还将在联合国系统实体内形成合力，推动可持续采购。

四. 对供应商来源多样化和对国际竞争的影响

A. 对国际竞争的影响

29. 联合国秘书处采购的购买力每年超出 30 亿美元。联合国秘书处的采购被视为是全球市场上的一个信号，甚至可以是推动可持续商业做法的一个杠杆。在这方面，秘书处的采购能够通过对采购职能进行合乎道德和对社会负责任的管理，塑造未来供应商的商业文化，在这方面发挥作用。这与政府采购机构或部门和私营商业企业在这方面的努力相辅相成。

30. 为了找到满足某种特殊需要，包括针对国家情况的最恰当解决办法，联合国采购可以在时机成熟时，协助为所有供应商带来新的机遇。为了实现这一目的，联合国采购工作人员将鼓励申购人采用根据实际情况确定的规格，重新思考需要购买什么以及如何和从哪里购买的问题。这将使供货商之间开展竞争，为满足联合国需要提供新的和富有新意的解决办法。竞争不仅仅局限于那些提供技术含量高解决办法的供应商，它涵盖了所有供应商，其中包括提供技术含量低的解决办法的那些供应商。这些解决办法最能满足申购人的需要，而且还切实可行。

31. 联合国采购需要与国际和地方商界保持经常的联系和对话，这也是为了加强对市场的了解，表达了对可持续性的期待。联合国与国际商会世界商会联合会于 2009 年 6 月 4 日签署了合作协定，这是向目前和潜在供应商传递如何与联合国做生意信息的重要机制，包括《供应商行为守则》所载联合国的价值观；它将利用国际商会世界商会联合会的能力，为感兴趣的供应商提供更多的机遇。

¹² 可查阅 www.adb.org/Documents/Reports/ERP/default.asp。

¹³ 见 http://web.worldbank.org/WBS/TE/EXTERNAL/PROJECTS/PROCUREMENT/0_contentMDK:21310042-menuPK:84284~pagePK:84269~piPK:60001558~theSitePK:84266,00.html 和 <http://qo.worldbank.org/B35S9090L0>。

¹⁴ www.iadb.org/greening/footprint.cfm。

B. 可持续采购支持地方经济

32. 联合国与国际社会都认识到，环境技术具有为世界各地创造就业机会和财富的潜力。例如，墨西哥雇用了 150 万人植树和管理森林。中国目前拥有世界上最大的太阳能工业。世界环境产品和服务的市场目前为 1.3 万亿美元，而且还在继续增长。¹⁵

33. 联合国在世界各地的维持和平行动显示，在关注安全和安保问题的同时，也能够提高能源效益和保护环境。在某些情况下，可以利用当地技能和专门知识，就地取材，使用当地资源，实现供应的安全和安保。例如，阿富汗民众游牧族和当地居民组成，联合国阿富汗援助团(联阿援助团)对他们进行培训，教他们如何搅拌水泥、打稳地基、使用钢筋建造住房。通过就地取材和建设当地人民的能力，联阿援助团帮助满足特派团安全和安保的需要，为所有人找到可持续的解决办法。建筑工程仍在进行之中，它可以成为可持续采购的一个橱窗。

34. 可持续采购也符合大会第 63/270 号决议第 15 段所载请求，其中请秘书长继续探讨更多新方法，以推动从发展中国家和经济转型国家采购。这样，可持续采购将成为提高发展中国家和转型经济国家中最具创新精神生产者竞争力的一种手段。例如，联合国在内罗毕的印刷厂从南非的一个区域厂商那里购买了再生纸，从设在肯尼亚的一家废品回收公司购买卫生纸。在联合国楼房内为肯尼亚的一个废品再生公司收集废纸。这有助于节省纸张费用，因为这种原材料是联合国楼房内的废纸。附带的好处是创造了具有安全工作条件的就业。

C. 生态标签倡议

35. 根据公共部门良好采购原则，产品的环境标准现已被视为是竞争力因素。发展中国家目前也在建立生态标签机制，以更多地提供效益高又具有环境可持续性的产品和服务。例如，中国和泰国已经建立了自己的标签机制，并通过公共采购予以支持。环境署负责一个在巴西、中国、印度、肯尼亚、墨西哥、南非和东南非洲区域推动生态标签的项目。这些国家的公司重视达到环境标准，扩大它们在国际上的影响，增加商业机遇。

36. 显而易见，应以极度审慎的态度探讨联合国可持续采购、采用生态标签的问题，也只有在这些方面足够成熟的市场部门或市场才可使用。这只不过是多种证明方式中的一种，证明供应商能够向联合国提供产品的环境性能指标。

D. 可持续采购支持“最佳方案”

37. 可持续采购的目的是找到满足需要的最适当解决办法，简言之就是“最佳方案”。成本效益最高的可持续解决办法常常是最能理解、最能满足当地需要的解

¹⁵ E/ESCAP/65/6 (2009 年 2 月 2 日)。

决办法。例如，在联合国维持和平行动中，就地取材制成的砖块可以减少全球运输的费用，有助于降低全球空气污染和温室气体的排放。风力涡轮机、太阳能板和沼气可以减少对化石燃料的需求，进而降低费用，减少供应风险以及碳足迹。就提供更有效的解决办法而言，申购人制定计划和规格同样重要。为了确保为维持和平行动拟定最恰当的解决办法，就需要进行规划，例如能妥善处理食物废物的厨房用具，或通过使用其他能源，例如太阳能，把对柴油的需求降低到最低限度。

38. 今天，发展中国家和转型经济国家中有很多这类解决办法。联合国维持和平行动日益重视减少或消除废物，这有助于发展当地的处理、再使用和回收系统，帮助刺激地方就业机会，减少环境退化和节约费用。这些都是可持续采购的范例。

五. 结论

39. 如报告所示，可持续采购符合今日市场的最佳做法以及联合国现行采购原则和规则。《供应商行为守则》、《财务条例》、《合同总则》中现有的劳工条款、全球契约、以及管理问题高级别委员会采购网络和环境管理小组目前进行的工作构成秘书处发展可持续采购的基石。可持续采购可循序渐进，逐步发展，并适当纳入《采购手册》和培训中，为参与采购活动的工作人员及供应商提供明确的准则，确保公平和一贯的适用。

六. 大会应采取的行动

40. 请大会注意本报告。