

《2030 年可持续发展议程》背景下的联合国系统  
与私营部门伙伴关系安排

撰写人

彼得鲁·杜米特留

联合检查组

2017 年，日内瓦



联合国



# 《2030 年可持续发展议程》背景下的联合国系统 与私营部门伙伴关系安排

撰写人

彼得鲁·杜米特留

联合检查组



联合国  
2017 年，日内瓦

项目团队：

检查专员彼得鲁·杜米特留

资深评价和检查干事 Jesús Lara Alonso

研究助理 Hervé Baudat

实习生 Natalia Romero

实习生 Ilana Brener

## 执行摘要

### 《2030 年可持续发展议程》背景下的联合国系统与私营部门伙伴关系安排 JIU/REP/2017/8

#### 新势头

几十年来，伙伴关系作为联合国促进实现发展目标行动的手段这一概念已经发生了变化。自从通过千年发展目标和启动全球契约以来，会员国越来越多地认识到与私营部门建立伙伴关系是实现联合国各项目标的手段。通过《2030 年可持续发展议程》所作的多重承诺包括全球伙伴关系(目标 17)，将其作为从包括私营部门在内的多种来源获取专门知识和知识以及调动财政和实物资源的重要工具。

联合检查组在以前关于联合国系统与私营部门之间某些合作的报告中，探讨了建立成功的伙伴关系和保护联合国的形象、声誉和价值观所需的基本要素。特别关注自我保护措施，以减轻声誉方面的风险和对联合国标志的滥用。

本审查始于广泛的共识，即《2030 年可持续发展议程》为私营部门重新参与与联合国的目标服务提供了独一无二的势头。这种需要不仅受到《2030 年议程》权威的支配，而且还表现为全球集体行动的条件发生变化，以及非政府新兴势力的崛起，相比多边政府间进程，这些新兴势力能够更迅速地采取行动。

本报告承认并审查了关于尽职调查和风险管理的现有保障措施，并强调加强联合国系统在与私营部门的合作中的效力，以支持《2030 年议程》，并促进其商业模式的可持续性。

#### 变革的迫切性

检查专员试图找到改进与私营部门合作现有安排的方式，以反映新的背景，即《2030 年议程》的整体性、综合性和普遍性方针。所需的变革实施起来并不容易。然而，联合国系统如果不改变自身，就无法“改造世界”。《2030 年议程》中的高级别政治承诺仍然是一个愿望；它们没有描述现有的现实。它们意味的进程需要得到现行规范、行政和业务安排方面具体有效变革的支持。

正是在这种背景下，检查专员在报告中建议联合国系统可能采取的行动方针，一方面表明它本身愿意根据其目前责任的迫切需要调整自己，另一方面向私营部门表达这一愿景和这些目标，并激励后者将这一愿景和这些目标内化并付诸实践。

联合国绝大多数组织已经调整或正在调整各自的战略和/或政策，以反映《2030 年议程》。本审查确定存在与私营部门打交道的先进和全面的做法。在本审查中，检查专员并不试图把重点放在联合国系统的个别组织身上。已经存在一系列宝贵的与私营部门伙伴关系的成熟框架和正式协议。所需要的是加强全系统的协调和效率。

## 侧重全系统行动

事实上，新的一波各自为政的浪潮已经出现。这样做可能是对未来的美好愿望，但是遵循了与过去相同的各自为政的方式。尽管许多组织认为《2030 年议程》是指导其工作的总体框架，但大多数组织认为，对与私营部门打交道，需要有从联合国全系统的角度来看一致和协调的方式。

《2030 年议程》还紧急呼吁所有利益攸关方“加强可持续发展的政策的一致性”。在为《2030 年议程》的全球目标作出贡献的同时，联合国应在内部，即在全系统一级，提供这种政策的一致性。这解释了报告中为何主要强调关于联合采取行动的建议。

本报告研究了联合国系统为促进私营部门执行《2030 年议程》，在法律、财务、行政、业务和动机等方面提供的支持框架。本报告赞成全系统解决方案，它将促进永久和可靠形式的机构间互动、资源汇集和知识共享。这些建议旨在切合实际，不一定需要额外的财政资源。相反，它们呼吁有更多的意愿去解决个体对变革的抵制和体制惰性。

本报告还受到以下启发，日益需要将重点逐步从主要侧重于资源筹集的临时的短期伙伴关系，转移到与私营部门开展多种的、长期的、更具战略性和稳定的合作形式。检查专员知道事先就存在相反的论据，但还是要借此机会建议对创新伙伴关系实行全系统协调。实施这项建议可以证明，联合国系统确实可以做到“一体行动，履行使命”，至少是在一个新出现的优先事项和《2030 年议程》已经创造的有利于变革的环境中。

## 聚合到一起的意愿

检查专员高兴地注意到，秘书长题为“将联合国发展系统重新定位以实现《2030 年议程》：确保人人享有更美好的未来”的报告，也强调了本报告中提出的一些建议的精神。由于几项建议是直接提给秘书长的，检查专员希望在实施期间重视潜在的协同作用和互补性。

虽然在可持续发展目标方面的私营部门全球参与仍处于初期阶段，但仍有许多工作要做，检查专员确定正在取得进展，至少在私营部门本身不同的参与者的观念和认识层面。一些公司已经将可持续性作为其商业模式的一部分。中小企业是为可持续发展目标提供支持的潜在巨大来源。这类公司在很大程度上是未知和未被利用的。虽然全球契约已经是培养私营部门热情的有用工具，但当地的全局契约网络正在等待新的指导和投入，以促进激发潜在的热情。

大多数私营部门实体无论规模大小和具体情况如何，都需要获知和了解可持续发展目标的性质和范围，以及它们可以参与实施目标的方式。当然，这些教育努力是联合国系统作为区域、国家和全球层面伙伴关系的协调者和促进者的主要责任。

## 行动方针一：修订“准则”

### 建议 1

联合国大会应考虑根据联合国秘书长将在大会第七十三届会议期间提交的报告，审查“联合国与工商企业以基于原则的办法开展合作的准则”，以期反映

出在执行《2030 年可持续发展议程》方面增加私营部门的贡献所需的变革，以及它们所涉的全系统问题。审查应考虑到对大会题为“联合国正式钤印及徽记”的第 92 (I)号决议的最新共同解释，这一共同解释得到来自作为联合国系统行政首长协调理事会成员的所有联合国组织的法律顾问网络的赞同。

应特别注意“秘书长授权”的范围、“禁止”的含义和“商业目的”的定义。指南的修订将反映出这一共同解释。在这方面，还应考虑为具体活动、项目和活动，在有限的范围和时间使用个别构思和适用的徽标，同时在伙伴关系协定中规定对它们的适当保护措施。经过全面考虑，修订过程的目标应是达成一个务实的、在范围和实施方面灵活同时严格的成果。

## **行动方针二：争取全系统协调的运作框架**

### **建议 2：用于与私营部门伙伴关系的一套规则和业务指南**

联合国秘书长应在与所有参与组织事先协商后，提出一套旨在符合与私营部门实体伙伴关系具体需要的规则和业务指南，并考虑到提高灵活性，简化程序和做出反应的速度。秘书长的提议至迟应在第七十四届会议(2019-2020 年)期间提交大会。

除其他外，可能的变革可以包括：

- 在伙伴关系的特定背景下，增加管制与企业相关的资金转移的财务规则的灵活性
- 实物捐助的估值方法
- 考虑到创新的金融工具，以方便项目的共同创造和共同开发
- 适用时，以适当的形式在采购规则中引入与促进和利用可持续发展实践有关的甄选标准
- 重新评价伙伴关系与采购之间的红线
- 简化内部业务流程和工作流程
- 酌情向下级管理和业务层级下放更多的权力，同时采取更多措施旨在以建设能力和加强问责制和透明度
- 关于监测、评估和报告与私营部门伙伴关系的全系统软性指南的概述。

应考虑制订这样一套最低限度的规则和业务指南，同时考虑到需要简化而不是增加现有程序和工作流程。通用框架如不能反映具体任务规定的特殊性，可行时则不一定需要联合业务程序。

### **建议 3：以中间人身份安排伙伴关系并提供建议**

联合国秘书长和联合国系统各组织的首长，应在联合国全球契约的协助下，为有关组织的利益，协调并简化独特的全系统一揽子信息，介绍可持续发展目标为私营部门提供的伙伴关系机会。

该一揽子信息应包含对联合国系统特定需求和规定的说明，指出潜在的合作伙伴和现有的良好做法，并将以一致、统一和全面的方式，成为所有有兴趣的私营公司的单一切入点。可以围绕一个现有的中央平台，或通过将所有现有的举

措汇集在一个有多个入口的单一平台，来制订这个一揽子信息。全系统一揽子信息的目的，并不是要排除或防止单个组织使用严格针对自己任务规定的现有信息和交流方式。

#### **建议 4：精简联合国秘书处内的责任**

联合国秘书长在其目前的改革举措中，应审查、精简、澄清和加强秘书处各部门内的分工和具体的责任和问责界限，特别是联合国伙伴关系办公室的任务规定，即“为支持可持续发展目标，提供咨询，指导和促进伙伴关系活动和举措”。

#### **建议 5：加强私营部门协调人网络的作用**

联合国各组织的首长，应加强私营部门协调人网络在分享知识、推广良好做法和使用创新办法解决与私营部门伙伴关系有关的问题方面的作用和责任，包括委托它们承担具体的任务和所要报告的议程项目。

### **行动方针三：争取共同的审核制度**

#### **建议 6：全系统数据库**

联合国系统各组织的所有首长，应在联合国全球契约的协助下，在各参与组织自愿提交的信息的基础上，联合建立一个共同的数据库，保存与联合国建立伙伴关系或有潜在兴趣建立伙伴关系的企业的概况和业绩。

有了所有组织提供和可以获取的意见和反馈，这一数据库应成为任何审核和尽职调查过程可以使用的最起码的资源，同时不影响每个参与组织做出最终决定。数据库应有一个特殊的部分来列入来自民间社会组织的影子报告。

#### **建议 7：尽职调查的共同标准程序和保障措施**

联合国秘书长和参与组织的所有行政首长，应为高效和灵活的尽职调查程序，确定和商定一套最低限度的共同标准程序和保障措施，以便由参与启动和实施与私营部门伙伴关系的联合国业务人员，在全系统以透明的方式实施。

检查专员知道，已经开发了现有先进的尽职调查制度的组织，可能看不到共同审核制度的附加值。但是，许多其他组织以及联合国秘书处下属的实体，指出需要采取共同的办法。建议 6 和 7 中提出的，不是“集中”和“强制”意义上的“共同”制度，而是一个供有关组织以比目前更有效和更透明的方式自愿使用的共同资源。

### **行动方针四：赢得全球契约的新战役**

#### **建议 8：修订全球契约的任务规定**

大会应根据秘书长的报告，启动对全球契约当前任务规定的修订，除其他外，这一任务规定应包括：

- 更加明确全球契约在全球和国家层面有效促使企业界支持实施《2030 年议程》的作用
- 加强会员国在全球契约治理结构中的作用

- 重新界定全球契约办公室与全球契约基金会之间的关系，重点强调基金会筹款活动的透明度
- 明确界定全球契约总部与全球契约地方网络之间的关系。

### 行动方针五：加强区域和国家两级的自主权和伙伴关系

#### 建议 9

经济及社会理事会应邀请尚未采取如下措施的各区域经济委员会执行秘书，对促进或已表示有兴趣促进《2030 年可持续发展议程》实施工作的私营部门公司，开始与其高级代表进行系统、定期的协商对话并使之体制化。

#### 建议 10

联合国秘书长应与联合国艾滋病毒/艾滋病联合方案、联合国开发计划署、联合国教育、科学及文化组织、联合国人口基金、联合国难民事务高级专员公署、联合国儿童基金会、联合国工业发展组织、联合国项目事务署和世界粮食计划署的行政首长，以及任何其他有实地存在的联合国有关组织的行政首长一起，鼓励在国家一级设立由驻地协调员领导的多方利益攸关方磋商和解决问题机制，在这个机制中，企业从一开始就参与设计支持《2030 年可持续发展议程》的伙伴关系。如果存在由各国政府发起的此类机制，联合国国家工作队应鼓励多利益攸关方参与。

### 行动方针六：争取全系统的创新协调

#### 建议 11：创新伙伴关系的协调

秘书长以联合国系统行政首长协调理事会主席的身份，应与有关组织的行政首长在现有的和持续的努力的基础上，继续增强联合国创新网络或其他现有联合国联合创新举措的权能，以确定和讨论与协调现有创新举措、基金、实验室、加速器和孵化器相关的问题，以及它们与私营部门的对接，以便利和促进在实施《2030 年议程》方面的创新。

### 行动方针七：中小企业平台

#### 建议 12：支持中小企业的参与

秘书长应请联合国系统职员学院可持续发展知识中心与国际贸易中心合作，主办一个全系统网上平台，以促进在以下方面与微型企业和中小企业进行沟通：《2030 年议程》、企业间的互动、资金获取方面的信息、良好做法的宣传和与联合国业务进行互动协作的机会。

#### 软性行动方针：围绕可持续发展目标建立一支精英团队——参与、信任与问责

检查专员建议联合国各组织的行政首长酌情鼓励在互惠或单方面的基础上，与企业开展人力资源交流(实习、联合培训方案和研修年等)，以弥补文化和业务上的差异及不兼容，并建立一个能够理解和相互指导伙伴关系的专家库(第 119 段)。

检查专员建议尚未采取如下措施的联合国各组织负责人，酌情考虑单独或全系统采用与可持续发展目标相关的象征性奖励制度，以根据明确和透明的标

准，并在可核实证据的支持下，公开认可和奖励将《2030 年可持续发展议程》所载的可持续性要素纳入其商业模式的公司(第 122 段)。

检查专员建议全球契约查明哪些现有的外部专业服务能够在严格、透明方法的基础上(其中包括联合国系统各组织和民间社会组织的投入)，根据公司遵守和实施可持续发展目标的情况，提供对公司的公正和客观的认证或评级。检查专员还建议全球契约鼓励那些专业服务提供这种认证或评级。在这样做时，应特别注意保持联合国的公正性和客观性(第 123 段)。

## 目录

章次	段次	页次
执行摘要.....		iii
缩略语.....		x
索引.....		xi
一. 导言.....	1-26	1
A. 背景.....	1-6	1
B. 新的背景：《2030年可持续发展议程》.....	7-12	1
C. 术语.....	13-16	2
D. 目标和预期影响.....	17-20	3
E. 方法.....	21-26	4
二. 规范依据.....	27-67	4
A. 联合国的准则和各组织的规范.....	30-46	5
B. 法律形式和运作框架.....	47-55	7
C. 在《2030年议程》通过后做出的改变.....	56-67	9
三. 伙伴关系的运作和管理问题.....	68-126	11
A. 动机.....	69-75	11
B. 挑战和障碍.....	76-108	13
C. 人力资源.....	109-126	18
四. 增强全系统的协调一致.....	127-159	20
A. 《2030年议程》和变革的机会.....	127-138	20
B. 尽职调查：从“不损害”到“有裨益”.....	139-159	23
五. 全球契约的作用：重新参与.....	160-195	27
A. 全球契约的治理：在联合国秘书处内的作用.....	167-176	28
B. 全球契约的治理：在联合国全系统层面的作用.....	177-180	29
C. 全球契约行动：侧重增加企业之间的互动协作.....	181-183	30
D. 全球契约和可持续发展目标.....	184-195	31
六. 下一步的工作.....	196-225	33
A. 在区域和国家两级下放业务权力.....	198-203	33
B. 创新伙伴关系.....	204-220	34
C. 刺激中小企业.....	221-225	36
附件		
一. 各参与组织应就联合检查组建议采取的行动概览.....		39

## 缩略语

首协会	联合国系统行政首长协调理事会
经社部	经济和社会事务部
亚太经社会	亚洲及太平洋经济社会委员会
经社理事会	经济及社会理事会
国际民航组织	国际民用航空组织
劳工组织	国际劳工组织
雇主组织	国际雇主组织
贸易中心	国际贸易中心
国际电联	国际电信联盟
联检组	联合检查组
人道协调厅	人道主义事务协调厅
经合组织	经济合作与发展组织
人权高专办	联合国人权事务高级专员办事处
监督厅	内部监督厅
贸发会议	联合国贸易和发展会议
发展集团	联合国发展集团
开发署	联合国开发计划署
环境署	联合国环境规划署
教科文组织	联合国教育、科学和文化组织
人口基金	联合国人口基金
全球契约	联合国全球契约
难民署	联合国难民事务高级专员公署
儿基会	联合国儿童基金会
工发组织	联合国工业发展组织
训研所	联合国训练研究所
伙伴关系办公室	联合国伙伴关系办公室
项目署	联合国项目事务署
妇女署	联合国促进性别平等和增强妇女权能署
世旅组织	联合国世界旅游组织
艾滋病署	联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署
粮食署	世界粮食计划署
世卫组织	世界卫生组织
气象组织	世界气象组织

## 索引

实体	页码
首协会:	10, 23, 41, 44
经社部:	8, 9, 20, 38
经社理事会:	38, 39, 40
亚太经社会:	5, 39
国际民航组织:	7, 11, 21, 44
国际商会:	14, 15
劳工组织:	6, 7, 9, 10, 11, 16, 20, 37, 44
雇主组织:	14, 15
贸易中心:	1, 12, 43, 44
国际电联:	6, 44
人道协调厅:	7, 19
人权高专办:	7
监督厅:	33
贸发会议:	7, 44
开发署:	7, 9, 11, 14, 16, 19, 20, 21, 28, 35, 40, 41, 44
欧洲经委会:	1
环境署:	7, 16, 19, 20, 44
教科文组织:	7, 22, 44
人口基金:	9, 11, 16, 20, 40, 41, 44
治理中心:	1, 3, 4, 9, 14, 15, 19, 20, 22-26, 28, 29, 31-38
难民署:	12, 19, 40, 41, 44
儿基会:	7, 9, 11, 16, 19, 20, 21, 22, 26, 27, 31, 40, 41, 44
工发组织:	7, 11, 20, 44
联合国创新网络:	41
训研所:	19
伙伴关系办公室:	19, 20, 33
项目署:	40, 41, 44
妇女署:	9, 11, 40, 41, 44
世旅组织:	6, 44
美国国际开发署:	16
促发世商会:	4, 15, 20
粮食署:	7, 9, 11, 14, 16, 19, 20, 21, 27, 40, 41, 44
世卫组织:	7, 18, 19, 44
气象组织	12, 44



## 一. 导言

### A. 背景

1. 作为 2017 年工作方案的一部分，联合检查组(联检组)审查了《2030 年可持续发展议程》背景下联合国系统与私营部门的伙伴关系安排。对这一审查的提议，最初是由负责协调的检查专员在“审查在实现可持续发展目标方面与私营部门合作的概念和实践”的标题下提出的，随后得到欧洲经济委员会和国际贸易中心(贸易中心)提出的另外两项类似的提议的支持。
2. 过去，联检组已从不同的角度审查过与私营部门伙伴关系的问题，<sup>1</sup> 例如现有的框架、规范这种合作的规则或指南，以及风险管理。
3. 值得注意的是，1999 年关于“私营部门的参与和与联合国系统合作”的报告(JIU/REP/1999/6)建议，联检组各参与组织应为其与私营部门的伙伴关系设定现实的目标和期望，或许可以通过战略文件来清楚地阐明和公布这些目标和期望。该报告还建议制订针对企业的外联方案，并指定私营部门协调中心。此外，报告还建议起草关于与私营部门关系的准则。在执行这些建议时，秘书长发布了联合国与企业界合作的第一个准则。<sup>2</sup> 该准则确立了一个适用于联合国秘书处和联合国各基金和方案的共同框架，旨在为联合国系统各专门机构和其他组织制定一个模式。<sup>3</sup>
4. 后来，关于“联合国系统内的公司赞助：原则和指导方针”的说明(JIU/NOTE/2009/1)审查了关于公司赞助活动的原则、标准和准则，以减少相关的风险，并从全系统的角度加强这些活动的一致性。
5. 其后关于“联合国同私人企业的伙伴关系：全球契约的作用和运作”的审查(JIU/REP/2010/9)专门研究全球契约这一举措的作用和责任。该报告对有效、透明和负责任地管理与私营部门的这类机构联系提出了建议。
6. 本报告提出了一些建议，目的是在新的背景下，即在《2030 年可持续发展议程》的整体性、综合性和普遍性方针的背景下，改进与私营部门的现有合作安排。

### B. 新的背景：《2030 年可持续发展议程》

7. 本审查始于以下广泛认同的假设，即《2030 年可持续发展议程》<sup>4</sup> 为私营部门重新参与实现联合国的目标和宗旨提供了势头。《2030 年议程》第 67 段承认企业在发展中的作用，并呼吁它们作出贡献：

“私人商业活动、投资和创新，是提高生产力、包容性经济增长和创造就业的主要动力。我们承认私营部门的多样性，包括微型企业、合作社和跨国公司。我们呼吁所有企业利用它们的创造力和创新能力来应对可持续发展

<sup>1</sup> JIU/REP/2010/9、JIU/NOTE/2009/1 和 JIU/REP/1999/06。

<sup>2</sup> 见 A/56/323, 第 91 和 92 段。

<sup>3</sup> 见 [business.un.org/en/documents/5292](http://business.un.org/en/documents/5292)。

<sup>4</sup> 大会，《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》，2015 年 9 月 25 日，A/RES/70/1。

的挑战。我们将扶植有活力和运作良好的企业界，同时按照相关国际标准和协定以及这方面的其他倡议，保护劳工权利，遵守环境和卫生标准。”

8. 目标 17 旨在加强执行手段和重振可持续发展全球伙伴关系，它将多利益攸关方伙伴关系列为系统性问题，并确定了以下目标：

“借鉴伙伴关系的经验和筹资战略，鼓励和推动有效的公共、公私和民间社会伙伴关系。”

9. 根据《亚的斯亚贝巴行动议程》<sup>5</sup>，伙伴关系应有利于所有有关各方。对每一方来说，利益可能不同；但是它们不应互相矛盾。《亚的斯亚贝巴行动议程》中还载有最高政治层面的承诺：

“.....制订政策，酌情加强监管框架，更好地使私营部门激励机制与公共目标保持一致，包括激励私营部门采取可持续做法，促进长期优质投资。”

10. 上文强调的高级别政治承诺没有描述现有的现实。相反，它们描述的是将导致当前规范、行政和业务安排发生具体和有效变革的过程。本报告建议联合国系统采取一些可能的行动方针，帮助有关组织将这一愿景和这些目标传达给私营部门，并激励后者将其内化并付诸实践。

11. 在本报告中，检查专员还研究了联合国系统为鼓励私营部门在若干议题(法律、财务、行政、业务和动机)下遵守和促进执行《2030 年议程》而提供的支持框架。他尤其主张采取全系统的解决方案，这种解决方案将在中央、区域和国家层面，刺激永久和可靠的机构间互动、资源共享和知识共享。

12. 人们越来越意识到，需要将重点从主要集中于资源调动的临时、短期的伙伴关系，逐渐转移到与私营部门建立多重、长期、更具战略性和稳定的协作。报告受到这种思维的启发。

## C. 术语

13. 作为审查的起点，“伙伴关系”和“私营部门”这两个概念的使用，依据的是“联合国与工商企业以基于原则的办法开展合作的准则”(在整个报告中，它也被称为“准则”)第 8(a)段。

方框 1:

### “伙伴关系”和“私营部门”的定义

伙伴关系：“联合国系统的一个或多个部分与工商部门之间自愿结成的协作协议或安排，所有参与者都同意为实现一个共同的目标携手合作，或进行具体的工作，并协调各自的责任、资源和利益。”

企业部门(私营部门)“无论是营利性商业企业或企业；或企业协会和联盟(跨行业、多问题集团；跨行业，针对具体问题的举措；以行业为重点的举措)；包括但不限于企业慈善基金会”。

<sup>5</sup> 大会，《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》，2015 年 7 月 27 日，A/RES/69/313。

14. 检查专员了解对目前使用“伙伴关系”一词的批评，根据一些意见，这种说法可能会产生误解，并促成一种虚假的平等感。<sup>6</sup> 然而，作为唯一获得正式认可的版本，该定义可满足本审查的目的。

15. 在整个报告中，认为“共同的宗旨”是执行《2030 年可持续发展议程》，在整个报告中，它也称为《2030 年议程》。

16. “私营部门”成员也被称为“企业”、“商业”或“私营部门实体”。联合国全球契约将被称为《全球契约》。

#### D. 目标和预期影响

17. 根据联合国各组织在与私营部门合作实施千年发展目标方面的经验，本审查研究了如何改进私营部门对实施《2030 年议程》的贡献，如何激发它们与联合国系统各组织结成伙伴关系的兴趣，以及如何改善资源的有效利用。

18. 鉴于联检组在以前的报告中已经研究了与私营部门合作的一些要素，特别是风险管理，本审查将探讨可以互惠的一些变革以及现有伙伴关系框架所需的改进。

19. 审查的主要目标是：

(a) 分析现有伙伴关系和新兴伙伴关系的演变性质，并向系统提供有关良好做法和经验教训的信息；

(b) 评估涉及私营部门的多利益攸关方伙伴关系安排现有模式的适用性，以便利用资源和协调一致的努力，实施可持续发展目标；

(c) 审查可在多大程度上进一步调整目前的政策、行政设置、框架和结构，以为联合国系统各组织与私营部门建立伙伴关系提供切实有效的支持，包括选择合作伙伴、尽职调查、监测、透明度和问责制；

(d) 发现机会，加强联合国系统在与私营部门建立伙伴关系方面的一致性、协同作用和协调，建立共同利益、价值观和相互理解的桥梁；

(e) 在共同知识平台的基础上，确定采取哪些进一步的步骤，以加强联合国组织与企业之间的有效协作性，并改进伙伴关系框架的概念、业务和行政要素。

20. 各项建议旨在产生以下预期影响：

(a) 加强与私营部门伙伴关系安排的透明度和问责制；

(b) 刺激私营公司在《2030 年议程》的背景下与联合国系统各组织结成伙伴关系的兴趣；

(c) 促进联合国与私营部门之间的相互信任和谅解；

(d) 成为便于不同参与组织之间分享最佳做法和经验的一种知识工具；

<sup>6</sup> Barbara Adams 和 Jens Martens, “伙伴关系和《2030 年议程》：到审议其国际作用的时候了”，全球政策论坛，2016 年 5 月。

(e) 确定在联合国系统与私营部门建立伙伴关系方面增强协同作用和协调的机会；

(f) 加强在与私营部门建立伙伴关系时联合国系统内部的一致性和协调，包括在尽职调查程序和根据联合国系统维护的价值观选择伙伴以及执行《2030年议程》等方面；

(g) 促进采取平衡的方式，在实施与私营部门各种形式伙伴关系有关的现行政策、规则和准则时，一方面具有灵活性和反应能力，另一方面加强问责制和合规控制。

## E. 方法

21. 根据联检组的内部标准和工作程序，在编写本报告时所遵循的方法包括初步审查、问卷调查、访谈和深入分析。向联检组所有参与组织发送了一份详细的调查问卷，检查专员根据收到的答复，对其中一些组织的官员进行了访谈，并征求了其他一些国际组织的意见(包括联合国系统之外的组织)。

22. 检查专员和团队还会见了私营部门(跨国企业或小企业、学术机构和非政府组织)和企业协会的代表。检查专员还访问了致力于可持续发展目标的地方项目。检查专员共举行了 75 次会议，并对 159 人进行了访谈。

23. 作为审查的一部分，检查专员和审查小组在审查开始时召开了两次集思广益会议，并参加了联合国全球契约在纽约和新德里主持的会议，以及由全球契约地方网络举办的会议。检查专员在审查的几个阶段会晤了来自联合国以外组织的专家和从业人员，特别是来自全球伙伴关系论坛、全球公共政策研究所，促进可持续发展世界商业理事会、Sustainia、德国发展研究所、C-Change、Macondo 出版公司、荷兰网络集团、太平洋岛屿论坛，十字路口基金会、Hands On 和 Sustainalytics 的专家和从业人员。来自诺维信、西门子、菲利普、联合利华，SAP 和丰田的经验丰富的发展问题专家与审查团队分享了宝贵的意见。

24. 根据“联合检查组章程”第 11.2 条，本报告经与各检查专员协商后定稿，以利用联检组的集体智慧来检验其结论和建议。向各参与组织征求了对报告草稿的评论，并在报告定稿时考虑了这些评论。

25. 报告附件载有一张表格，注明这些建议是提交给有关组织供采取行动还是供参考。该表格确定了与每个组织相关的建议，具体说明了它们是否需要该组织的立法或理事机构做出决定，还是需要由组织的行政首长采取行动。

26. 检查专员感谢所有协助他编写本报告的人，特别是那些接受访谈并乐于分享其知识和专长的人。他特别感谢亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)的高级管理团队，后者鼓励检查专员，并就与私营部门伙伴关系的新性质，向他提供了非常有用的意见和想法。

## 二. 规范依据

27. 与私营部门合作对联合国系统来说并不陌生；有些组织已经与私营部门进行了几十年的合作。值得注意的是，自国际劳工组织(劳工组织) 1919 年成立以来，私营部门就通过雇主和工人协会参与了该组织的三方治理结构。国际电信联

盟(国际电联)自成立以来就将业界的参与列入其工作，特别是制定标准的工作；公司可以是部门的成员或一个单个研究组的联系成员。在世界旅游组织(世旅组织)，伙伴关系具有正式地位，藉此私营部门由参与治理结构的联系成员组成。这些只是当前合作伙伴关系的几个例子。与私营部门的合作可以采取不同的形式，并可以在联合国系统进行的范围广泛的活动的不同层面建立这种合作，从宣传和筹资，到政策对话和发展合作。

28. 最初，私营部门被看作是增加自愿资金的潜在来源。尽管这一观点无疑有所演变，但至少在《2030 年可持续发展议程》通过之前，它在实践中普遍存在。在那些主要依靠自愿捐款和/或预算外捐款的实体内部，这对私营部门规范依据的复杂程度和演变过程产生了影响。相比依靠分摊预算的组织来说，它们倾向于拥有更成熟的战略、政策和工具，这些战略、政策和工具多年来一直在改进，使它们能以更有效的方式与私营部门打交道。而依靠分摊预算的组织对伙伴关系倾向于采取临时的、被动的办法。

29. 《2030 年议程》由于列入了目标 17，即加强执行手段和振兴可持续发展全球伙伴关系，明确表达了成员国做出的政治承诺。该议程明确承认“私营部门的多样性”，并呼吁所有企业“利用其创造力和创新手段来应对可持续发展的挑战”。它开创了联合国与私营部门关系的新时代。在这个时代，从一开始，“一切照旧”地与私营部门合作，就很难与“加强手段”和“振兴伙伴关系”的目标相一致。本报告将讨论“手段”以及如何提高其使用效率。

#### A. 联合国的准则和各组织的规范

30. 《2030 年议程》呼吁所有利益攸关方“加强可持续发展的政策一致性”。在为《2030 年议程》的全球目标作出贡献的同时，联合国应在内部，即在全系统层面，提供这种政策的一致性。从这个角度看，本报告并未质疑联合国各组织多年来根据其具体任务规定发展的单独伙伴关系的做法。

31. 本报告主要从全系统的角度，并就《2030 年议程》所描述的全球宏观经济现实的目前动态，来审视与私营部门的伙伴关系。这包括需要一致性，节省时间和人力资源，提高效率和反应能力，它们必须反映出联合国各组织与企业界之间新的互动形式。

32. 毫不奇怪，审议的第一个问题是现有规范框架。尽管检查专员承认个人心态和组织文化的变化在与私营部门合作中具有根本的重要性，但他注意到，这种心态和文化受到长期实践和现有规范的影响。

33. 秘书长根据联检组的一项建议，<sup>7</sup> 于 2000 年 7 月首次发布了“联合国与工商界合作准则”。这些准则现在仍在使用，但经过几次修正，一次是在 2009 年，2015 年按照大会第 68/234 号决议的要求再次修订，以确保它们完全符合“工商业与人权：实施联合国‘保护，尊重和补救’框架指导原则”。<sup>8</sup>

<sup>7</sup> 见 JIU/REP/99/6，建议 4。

<sup>8</sup> 人权理事会，负责人权与跨国公司和其他工商企业问题特别代表约翰·鲁格的报告，文件 A/HRC/17/31，附件。

34. 在最后一次修订后，“准则”以新的标题发布：“联合国与工商企业以基于原则的办法开展合作的准则”。它们包含各项原则和对与私营部门打交道所应遵循的程序的说明。在秘书长发布上述准则之前，一些联合国实体制定了自己与私营部门合作的准则。例如，世界卫生组织(世卫组织)在 1999 年制定了自己的准则。<sup>9</sup>

35. 总的来说，“准则”是与私营部门互动的总体共同框架。各组织向联检组总体调查表提供的答复和检查专员进行的访谈证实，大多数联合国组织都在使用这一准则。但是，各组织在使用方式和程度上的差别很大。事实上，准则是一个共同的框架，目的在于提供指导，而不是限制各机构的进一步发展，需根据其具体的任务规定而调整。在一些实体中，它们是规范与私营部门互动的主要和唯一的机制(联合国秘书处各部门和联合国贸易和发展会议(贸发会议))，其他组织则制定了自己的内部战略、政策和程序，仅把准则作为额外和/或补充指导(联合国开发计划署(开发署)、联合国环境规划署(环境署)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国工业发展组织(工发组织)、世界粮食计划署(粮食署)和世卫组织)。

36. 检查专员认为，鉴于《2030 年议程》中要求对振兴与私营部门伙伴关系采取新方法，“准则”似乎提供了更多的“防御”路线(保障联合国的完整性、公正性和独立性以及管理风险)，而不是“积极主动”的业务路线(便利形成和实施伙伴关系)。

37. 在某些情况下，确实是落实准则的需要导致了制定具体的战略、政策和程序。例如，指导儿基会伙伴关系的是 2009 年核准的“伙伴关系和协作关系战略框架”。开发署于 2013 年制定了它的“尽职调查和与私营部门伙伴关系政策”。在粮食署，指导伙伴关系的是“私营部门伙伴关系和筹资战略(2013-2017 年)”。

38. 在其他组织，与私营部门的关系未受到特别设计的政策的约束。例如，在国际民用航空组织(民航组织)，与外部各方的互动和资源调动政策构成了与包括私营部门在内的第三方安排的法律基础。在劳工组织的三方结构中，体面工作是在企业间促进可持续性的主要论据。

39. 值得注意的是，联合国秘书处的几个部门(包括人道主义事务协调厅(人道协调厅)、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和经济和社会事务部(经社部))认为准则只是一个“起点”，不足以有效地与私营部门协作互动。从法律事务厅的角度看，本组织“已经有与私营部门合作的相关规则、政策、程序和做法”。从业务单位和工作人员的角度来看，虽然目前的政策和规则从原则和法律角度来看可能已经足够，但从业务角度来看它们是不够的，特别是考虑到与私营部门合作所需的新动力。

40. 全球挑战，特别是在可持续发展目标背景下的全球挑战，推动了与私营部门的合作，这种合作在过去二十年中逐步加速。在此期间，与私营部门合作的需要推动了相关框架、战略、政策和具体参与程序的制定和/或修订。大多数组织最近开发或修改了自己的机制，或者正在修改的过程中。预计与私营部门的伙伴关系将反映出不同利益攸关方之间在制订政策和行动方面的相互依存关系，允许

<sup>9</sup> 世卫组织关于与工商企业互动以实现卫生成果的准则。

灵活和“适合目的”的框架，并鼓励创新形式的参与。联合国需要不断努力根据变革的动态进行调整。

41. 检查专员同意大多数受访官员的观点，即应该定期审查和更新“准则”，以跟上迅速变化的社会、科学和经济环境的步伐，如目标 17 要求的那样，允许出现可能加强全球伙伴关系的新参与形式。

42. 这就是为什么“准则”和各组织制定的单独文书的存在和使用，不能补偿在与私营部门建立伙伴关系方面缺乏联合国全系统战略业务办法的缺憾。对于与私营部门打交道，唯一通用的全系统工具是现行的“准则”，其重点是防范声誉上的风险。鉴于重点放在风险管理上，“准则”只是一种基于原则的方法，往往可能会抑制而非刺激主动性。“准则”认识到其范围有限，因此鼓励联合国各组织根据其具体的任务规定和活动，制定更具体的规则。然而，如果对这种伙伴关系采取一种协调的全系统基本方法，希望与联合国系统互动协作的私营部门实体将从中受益。

43. “准则”还鼓励联合国各组织相互协商，作为尽职调查程序的一部分。它们指出，与企业部门的合作必须透明，应向广大公众提供关于重大合作安排的信息。“准则”建议各组织在参与几个信息共享平台的整个过程中促进透明度、学习和知识交流。平台之一是联合国系统私营部门协调人网络，它是进一步提高联合国以协调一致方式推进与企业界合作的能力的机制之一。

44. 但是，“准则”没有进一步阐述联合国各实体之间的作用、合作与协调。此外，受访的几位干事表示，联合国各部门、各专门机构、基金和方案往往以不协调的方式争取私营部门的支持。需要加强协调，更好地利用目前整个联合国系统用于伙伴关系的分散和有限的资源。

45. 联合国各实体与私营部门的伙伴关系在不同的领域和不同的层面成倍增加。驱动因素是私营部门积极主动的做法，或联合国各实体的具体需要。但是，对私营部门伙伴关系，没有基本的全系统方法。《2030 年议程》为与私营部门合作制定新的全系统框架及时提供了机会。

46. 检查专员高兴地注意到，秘书长在题为“将联合国发展系统重新定位以实现《2030 年议程》：确保人人享有更美好的未来”的报告<sup>10</sup>中，也认识到这一迫切需要，他在报告中指出，除其他外，他计划与全球契约、经社部和联合国发展集团一起制订以伙伴关系为重点的工作流程，呼吁采取“全系统伙伴关系办法”。

## B. 法律形式和运作框架

47. 由于伙伴关系在整个联合国系统以不同的方式运作，因此各组织通常会进行自己的风险、法律和战略评估，包括衡量风险和收益的尽职调查程序。各组织将伙伴关系付诸实施的方式，以及用于研究和选择合作伙伴的资源 and 工具差异很大。尽管一些组织有专门的团队来处理与私营部门的伙伴关系并进行尽职调查，但另一些组织依靠外部信息提供者，或充其量依赖兼职从事伙伴关系工作的人员。

<sup>10</sup> A/72/124-E/2018/3。

48. 各组织使用不同的法律文书来阐明协作的条款和条件。“准则”要求，与企业部门的所有伙伴关系只有在制订了私营实体与联合国之间的正式书面协定之后才能实施，这些协定必须概述双方各自的责任和角色。各组织在提及法律文书时使用自己的术语，有时使用不同的术语来指代同一法律文书。法律办公室通常不会反对法律文书的名称(谅解备忘录、协议备忘录、项目、费用分摊、自愿捐款、合作或赞助协议，意向书等等)，条件是法律文书中包含的条款必须保护本组织的利益。

49. 实际上，所有的组织都已制订了自己的法律文书和相关术语，根据相关伙伴关系的性质，使用不同类型的法律文件。其中一些机构(劳工组织、开发署、联合国人口基金(人口基金)、妇女署和粮食署)制定了具体的模板，其中可能包括预先核准的法律条款，以便利和简化在具体情况下伙伴关系的建立。

50. 受访的几位官员表示，最低限度的一套模板可能会有助于缩短法律办公室审批伙伴关系所需的时间，特别是在业务单位依赖法律事务厅提供咨询意见的情况下后者的审批时间。

51. 值得注意的是，除了传统的文书之外，一些组织已制定了处理新型协作的解决方案。例如，开发署通过了一项创新挑战政策，旨在使该组织能够产生创新的想法和解决方案，以解决发展方面的挑战，通过标准的招标程序是无法实现这一点的。人口基金、儿基会和粮食署在其合作伙伴组合中列入了公益事业营销协议。

52. 2009年和2015年，在千年发展目标的背景下，对“准则”进行了修订。在可持续发展目标的新要求下，应在“准则”中反映出角度的变化(包括可能修订私营部门的定义)，因为预计“准则”在2030年之前都将发挥作用。经过更新的准则还应列入便利私营部门伙伴参与和减轻行政负担等要素，同时继续保护联合国的声誉。

53. 检查专员指出，虽然可以由大会或秘书长发起对准则的审查，但对准则的实际修订属于秘书长的职权范围。

54. 在此节点，检查专员回顾第68/234号决议的精神，大会在该决议中鼓励联合国系统更加重视尽职调查，但又不会让伙伴关系协定过分僵死。

### 行动方针一：修订准则

#### 建议 1

联合国大会应考虑根据联合国秘书长将在大会第七十三届会议期间提交的报告，审查“联合国与工商企业以基于原则的办法开展合作的准则”，以期反映出在执行《2030年可持续发展议程》方面增加私营部门的贡献所需的变革，以及它们所涉的全系统问题。审查应考虑到对大会题为“联合国正式铃印及徽记”的第92(I)号决议的最新共同解释，这一共同解释得到来自作为联合国系统行政首长协调理事会成员的所有联合国组织的法律顾问网络的赞同。

55. 应特别注意“秘书长授权”的范围、“禁止”的含义和“商业目的”的定义。指南的修订将反映出这一共同解释。在这方面，还应考虑为具体活动、项目

和活动，在有限的范围和时间使用个别构思和适用的徽标，同时在伙伴关系协定中规定对它们的适当保护措施。经过全面考虑，修订过程的目标应是达成一个务实的、在范围和实施方面灵活同时严格的成果。

### C. 在《2030 年议程》通过后做出的改变

56. 《2030 年议程》带来的观念转变，预示着联合国系统开展工作的方式会发生重大变化。尽管需要变革性的行动这一点得到利益相关方的一致认可，但这种行动不会在一夜之间发生。然而，无论这些变革能否在短期内实施或逐步实施，从长远看，必须立即采取措施。《2030 年议程》通过后在多大程度上采取行动，是本审查报告寻求解答的问题之一。大多数参与组织表示，它们已经改变了自己的战略方针、政策或业务安排。26 个参与组织对联检组的总体调查问卷做出了答复，其中只有 5 个组织表示没有任何具体变化。这显示出对调整组织战略以支持可持续发展目标(包括目标 17)的迫切需求做出了积极的反应。

57. 例如，劳工组织更新了其“2015-2017 年发展合作战略”，认识到伙伴关系，包括与私营部门的伙伴关系，正在转向更直接、明确地纳入《2030 年议程》的要素。2017 年 3 月出版的《关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》的修订版，考虑到自上次更新以来的事态发展，其中包括《2030 年议程》的通过。应该指出，该《宣言》是由各国政府、雇主和工人共同起草和通过的处理企业社会责任和可持续商业惯例的唯一全球性文书。<sup>11</sup>

58. 《2016-2020 年私营部门和基金会促进可持续发展目标战略》，确定了开发署计划如何与私营部门和慈善基金会共同参与可持续发展。此外，开发署的“企业推动可持续发展目标解决方案”提议测试新的参与模式，以在实现《2030 年议程》方面为所有利益相关方创造双赢、可持续和可扩展的解决方案。此外，开发署的 2018-2021 年战略计划草案重点关注与私营部门的伙伴关系。<sup>12</sup>

59. 工发组织已制定了一项新的伙伴关系全组织战略，并修订了企业部门伙伴关系政策，该政策借鉴了《2030 年议程》，特别是目标 17。民航组织的 2017-2019 年业务计划包含 10 项关键优先事项，其中之一是探讨与直接参与民用航空的非国家实体合作的途径，包括第三方资助。劳工组织更新了其“2015-2017 年发展合作战略”，该战略承认伙伴关系，包括与私营部门的伙伴关系正在转向纳入《2030 年议程》的要素。

60. 粮食署是首批根据可持续发展目标制定新的业务模式和战略计划的联合国实体之一。到 2019 年 6 月，粮食署有业务的每个国家都将进行国别战略审查，并将制定新的国家战略计划、财务框架和成果框架。从最初审查目标和资源，一直到发展和实施，私营部门一直参与国家战略计划的工作，成为该进程的重要组成部分。<sup>13</sup>

<sup>11</sup> 见总体问卷调查表，劳工组织对问题 11 的答复。

<sup>12</sup> 同上，开发署对问题 11 的答复。

<sup>13</sup> 粮食署战略计划(2017-2021 年)，2017 年 7 月。

61. 人口基金通过了一个新的伙伴关系战略框架，以反映对目标 17 的实施，并与其 2018-2021 年战略计划保持一致。该框架提出了一个全面的业务发展方针，其依据是对以下问题进行的分析：人口基金利益领域与参与伙伴关系的企业之间的相交点，内部共同产生对伙伴关系的选择方案，以及在外部与伙伴共同创造，以确定伙伴关系模式。<sup>14</sup>

62. 儿基会 2018-2021 年战略计划使儿基会为儿童开展的工作与可持续发展目标保持一致，并概述了推动实现与儿童有关的目标的优先事项和行动。“利用企业和市场的力量”被确定为变革战略之一，也是为儿童提供成果的推动因素。目标是将企业的参与纳入主流并进行整合，将其作为方案规划和实施过程中一个可供考虑的选项，从而在国家层面建立组织能力。<sup>15</sup> 新的儿基会战略的一个有趣特点，是四个组织的战略计划有一个共同的章节。

方框 2:

#### 开发署、儿基会、人口基金和妇女署战略计划中的共同章节

该战略包括一个共同的章节，标题为“共同努力支持《2030 年议程》的实施”，其依据是四个组织承诺“更好地共同努力，加强协调一致和协作”。该章节对协作的关键领域进行了界定，描绘了新的合作模式，作为对秘书长关于将联合国发展系统重新定位以实现《2030 年议程》的报告中的建议的回应：

- 一起规划
- 以不同的方式一起实施方案
- 增强多利益攸关方伙伴关系
- 一起提高效率。

63. 贸易中心制定了与私营部门合作的指导方针，并将伙伴关系作为主要内容，纳入其 2018-2021 年战略计划。世界气象组织(气象组织)为其下一届大会编写了公私互动协作政策框架，其中把可持续发展目标作为影响变革的五大主要因素之一。<sup>16</sup> 联合国难民事务高级专员公署(难民署)计划在 2018 年底之前制定与私营部门合作的战略框架。

64. 可以断定，联合国大多数组织已经调整或正在调整各自的战略和(或)政策以反映《2030 年议程》。同时，通过对总体问卷的分析得出的另一个结论是，联合国全系统一级需要更协调一致的努力。虽然许多组织认为《2030 年议程》是指导其工作的总体框架，但大多数组织表示，需要从全系统的角度采取协调一致的方法。

65. 此外，调查问卷的一些答复者警告说，在为促进《2030 年议程》结成的伙伴关系与为促进人道主义议程和气候变化结成的伙伴关系之间，可能存在着重复劳动。全系统协调一致需要更广阔的眼界，因为私营部门对这些不同的议程不加

<sup>14</sup> 2018-2021 年人口基金战略伙伴关系框架。

<sup>15</sup> E/ICEF/2017/17/Rev.1。

<sup>16</sup> 世界气象组织，“第十八届世界气象大会路线图”，EC-69/Doc. 12.2。

区分。联合国系统在与私营部门接触时需要更加以客户为导向，并避免各自为政发展伙伴关系模式的风险。<sup>17</sup>

66. 联合国与私营部门合作方式的改变，只会加强联合国系统的影响力，改善其在提供全球公共产品方面的表现。联合国应与会员国和其他国际和区域利益攸关方一起，通过接触私营部门利益攸关方和机构，与它们合作以及支持和塑造它们的活动，策划公共、私营和混合机构的网络。根据对治理的这种观点，策划意味着：通过催化方案，召集会议和促进协作，动员私营部门利益相关方和机构并与其合作；说服和引导企业和行业自我规范；就各项目标进行谈判；并为实现这些目标提供激励措施。<sup>18</sup>

67. 正是本着这种“策划”精神，本报告着眼于改进与私营部门合作的现有安排。根据可持续发展目标提出的具体的综合办法，对策划的需求则更为相关。下表显示出对各项目标的策划示意图。

表 1

策划者	政府和国际组织
中间人	(次)国家行为体和非国家行为体(包括私营部门)及其网络
促进性措施	通过提供财政资源、行政结构、专门知识、承认等，启动、支持和形成网络。
预期结果	促进全球可持续发展(资金、知识、制订标准和监测合规情况)和增强合作(在异质的利益攸关方之间建立信任和共同文化，减少不成体系的情况)

资料来源：改编自 Stephan Klingebiel 和 Sebastian Paolo, “策划：实施可持续发展目标的工具”，简报 14/2015, 德国发展研究会(波恩)。

本报告提出的所有行动方针都被认为是“促进性措施”。

### 三. 伙伴关系的运作和管理问题

68. 联合国各组织为参与伙伴关系而制定的具体工具以及运作和行政程序大相径庭。对总体调查问卷的答复进行的分析表明，每个组织都在应对具体的挑战，主要与它们自己的内部流程和需求有关。在审查中，检查专员试图把重点放在全系统的机会上，而不是质疑各组织具体的做法。但是，许多组织强调了通过全系统方法可以更有效地应对挑战。

#### A. 动机

69. 为充分了解私营部门与联合国系统互动协作的动机，检查专员设想的途径之一，是直接听取企业对联合国系统的批评意见和它们的期望。为此，联检组专门编写了一份调查问卷，以通过全球契约网络、国际商会或国际雇主组织，从尽

<sup>17</sup> 总体问卷调查表，人道协调厅对问题 10 的答复。

<sup>18</sup> Kenneth W. Abbott 和 Duncan Snidal, “没有国际政府的国际管制：通过策划改进国际组织的业绩”，《国际组织回顾》第五卷，第 3 期(2010 年 9 月)。

可能多的公司收集意见。令人遗憾的是，上述组织都没有能力将调查问卷散发给已经认识到这些问题并准备对这种调查作出回应、且数量大到具有统计意义的成员。检查专员不得不将从私人部门收集意见局限到一些其代表正式接受采访，或在与私营部门代表举办的各种活动和会议期间发言，其中包括在全球契约会议上发言的公司。

70. 尽管有这种方法上的局限，但参与组织对项目总体问卷调查表提供的答复，以及受访联合国官员提供的答复，都适当记录了私营部门的动机问题。

71. 如从其与私营公司的业务互动中收集到的信息，大多数组织对驱动私营部门与联合国系统合作的动机因素有明确的看法。此外，一些组织开展定期的伙伴关系调查，以评估具体的趋势，并了解其合作伙伴的观点和不断变化的需求。值得注意的相关例子是开发署和粮食署。

### 方框 3:

#### 开发署和粮食署伙伴关系调查

开发署伙伴关系调查于 2001 年启动，此后每两、三年进行一次，以征求合作伙伴对开发署作用和表现的反馈意见。利用调查结果来理解合作伙伴的看法并改进组织的工作。与各国办事处和区域/中央局分享调查结果，以供分析和采取行动，并在向执行局报告和评估绩效时对这些结果加以考虑。

粮食署全球伙伴关系观念调查，是在粮食署总体结果框架下授权进行的。共有 843 个合作伙伴，包括私营部门的合作伙伴，对这项调查做出了答复。包含调查结果的数据和分析报告提到与伙伴关系、伙伴关系原则和成本效益相关的价值观和期望。

72. 对各组织提供的信息进行分析确定了以下引用最多的动机因素：

- 有机会参与就具体领域(如卫生，环境等)的问题进行的国际政策辩论
- 有机会参与特定业务领域(劳工、电信等)不同行为准则或国际相关标准的制定进程
- 与联合国系统的独特形象及其所代表的价值观联系在一起
- 有机会在全球、区域和国家层面接触政府和主要利益攸关方
- 在民间社会，包括消费者、其他商业团体和媒体中建立品牌形象和提高知名度，
- 开发新的市场和商机
- 履行它们的企业社会责任、可持续性、投资或慈善目标
- 在促进国家发展目标的同时进行能力建设和发展
- 增强自己员工的参与和动力
- 与可持续发展目标保持一致。可持续发展也意味着可持续企业。

73. 据参与组织介绍，私营部门实体引用的主要挑战涉及：(a) 官僚主义、繁琐复杂的规则、条例和手续；(b) 组织效能和对伙伴关系的影响；(c) 沟通和报告

要求；和(d) 徽章和标志的使用。毫不奇怪，正如本报告全文所审查的那样，这些挑战与参与组织指出的它们遇到的挑战相符。

74. 检查专员认为，当试图推动私营部门对呼吁提供全球公益服务做出更多的响应时，仍需要更深入地了解驱动私营部门与联合国系统建立伙伴关系的动机因素。在考虑私营部门的参与时，应始终考虑以下问题，即“从私营部门的角度看，联合国各组织是否是有效的合作伙伴？”和“私营部门合作伙伴如何内化和应用联合国的价值观和原则？”

75. 尽管私营部门对可持续发展目标的全球参与仍处于初期阶段，而且还有很多工作要做，但检查专员发现，已经取得了进展，至少就私营部门主要参与者的观念和认识水平而言。一些有远见的公司已经将可持续性作为其商业模式的一部分。同时，它们中的大多数仍然需要了解和认识可持续发展目标的性质和范围。当然，联合国系统作为国家、区域和全球各级伙伴关系的催化剂和促进者，这些教育工作是它的主要责任。但是，打算在实施《2030 年议程》方面联合和动员企业能量的组织，如国际商会、国际雇主组织和促进可持续发展世界商业理事会，应超出宣传原则而加强它们与企业的关系，以便让它们更积极和具体地参与实现可持续发展目标。鉴于全球契约与联合国系统有更密切的联系，预计将升级它在进一步吸引私营部门参与，增加参与者数量和监测其活动方面的作用(见第五章)。

## B. 挑战和障碍

### 官僚作风

76. 几个实体和受访官员把官僚作风，或涉及多个组织单位连续参与的繁琐和漫长的行政和法律程序，列为妨碍与私营部门进行有效互动协作的主要障碍。在一些组织中，关于伙伴关系提案需要经历不必要的漫长过程，涉及实质性发起单位、国家和/或区域实质性管理、总部的实质性高级管理层以及财务和法律单位，而这些单位往往战线拉得很长，且资源不足。私营部门的公司受到物有所值、迅速和成本效益等概念支配的非常多变的环境中进行竞争。因此，繁琐的审批程序造成数月的拖延，这种情况不易被人理解，导致机会的失去和沮丧情绪。

77. 为了应对挑战，一些组织建立了能够让其在合作伙伴关系方面作出更加敏捷反应的机制和/或实践。例如，开发署、人口基金和粮食署为不同类型的伙伴关系制定了标准模板。开发署的各国家办事处已被授权在区域和国家层面建立伙伴关系。与私营部门打交道的单位可以直接签署不同的协议；只有在这些协议偏离标准模板的情况下，才需要获得开发署法律支助办公室的审批。虽然鉴于每种合作关系在某种程度上都是独一无二的，适当的模板并不是解决繁琐的行政和法律程序的灵丹妙药，但它们可以帮助缩短审批流程，特别是通过使用预先批准的法律条款。

78. 每当需要讨论或谈判法律条款时，并且为了避免因多个组织单位连续参与而造成累积延误，儿基会允许其法律办公室与潜在伙伴的法律办公室直接进行讨论。环境署在关于私营部门参与的新准则和程序文件中，提供了如何与私营部门互动协作的信息。该准则提供了有关参与模式以及用于与私营部门互动协作的法律文书的具体信息。

79. 在联合国系统之外，美国国际开发署提供了一个有趣的例子，说明协调人如何能够促进与私营部门的接触。该署设置了“关系经理”一职，负责该署与一家大型私营部门公司之间的个人关系，他尤其可以作为私营部门公司的切入点。

80. 同样，受访的几位官员建议设立一个“一站式商店”，意思是只有一个地方可以接受并适当引导私营部门的举措，以便利私营部门的参与并减少相关的官僚机构。

81. 本审查不能提供官僚问题的具体解决办法；此外，也没有一个简单的解决办法，只有组织自己可以通过以下办法来解决问题：重新设计其内部与私营部门有关的工作流程，更高级别权力下放和问责制，以及更好地利用新技术。尽管如此，针对全系统协调运作框架的建议旨在减轻官僚负担，促进与企业的沟通和有效协作性。

### 不适当和过时的规则

82. 查明的另一个问题是，在某些组织中，当前财务机制与其他规章和现有的合作伙伴要求之间脱钩。大部分组织当前的财务制度、规则和条例是在以前制定的。它们没有对其加以修订，也没有考虑到灵活的伙伴关系安排所需的更新。各个组织在采购等其他领域，也报告了既定政策与需要新动态以建立和实践伙伴关系之间存在同样的差异。据受访的一些私营部门代表说，采购规则不重视可持续政策，因为后者使产品更昂贵。

83. 尽管各组织在加强伙伴关系方法方面取得了不容置疑的进展，但仍迫切和广泛地需要进一步完善促进有效参与的相关政策和程序。正如劳工组织所指出：“公私伙伴关系提供了增长的潜力，但需要进一步努力，以改进该办公室关于与私营部门互动协作的方法和程序。”<sup>19</sup>

84. 联合国各组织传统上制定的规则将伙伴关系主要限于捐助方/受援方关系。与此相反，与私营部门互动协作的新形式需要新的手段和更高的灵活性，以适应快速变化的环境。尽管如此，各组织往往受到一套严格的规章制度的约束，这些规则和规定不允许它们充分受益于伙伴关系，或者起到抑制的作用。各组织强调，缺乏适当的机制和规则来转让与私营部门伙伴有关的资金和其他资源，是实施伙伴关系的障碍之一。

85. 有必要扩大现有的政策和财务工具，以促进新的更灵活的伙伴关系安排，例如：价值共享、赠款文书、众筹、服务收费安排和企业挑战基金。采用新形式融资的新型伙伴关系，其例子之一是可持续发展投资伙伴关系——这是一个由世界经济论坛协调的合资企业，得到经济合作与发展组织的支持，其目的是通过混合融资，促进为可持续发展目标筹措资金。该伙伴关系汇集了公共和私营实体，解决了投资者需求与项目资金需求之间的不匹配问题。

86. 现行规则产生的另一个重大限制，是采购要求与伙伴关系要求的灵活性之间的不一致。有几个组织已经设立了采购防火墙，强制要求任何伙伴关系都不能导致采购过程中的优惠待遇，以努力避免真实或感觉上的利益冲突。在具有前瞻性的私营部门公司，商业模式正趋于一致，以寻求可持续地解决社会和经济问题。这些公司经常以创新的想法、产品或服务与联合国实体接触。但这些产品往

<sup>19</sup> 见劳工组织，“2015-17年劳工组织发展合作战略：进展报告”，GB.329/POL/6，第30(d)段。

往介乎于与采购相关的法规和与慈善相关的法规之间，这使得伙伴关系变得困难。

87. 还应审查私营部门实体与联合国组织关系中的利益冲突问题。私营部门需要一个强有力的商业动机来参与《2030 年议程》，无论是直接参与联合国项目和活动的开发或执行，或为发展筹资，或间接地在自己的商业模式中引入可持续性。过去发生冲突的利益实际上可被转化为利益共享。必要时，灵活性应伴有强有力的保障措施。

88. 采购规则不鼓励侧重联合创新和联合产品或服务设计的伙伴关系。任何投资者，包括私营部门公司，都希望在创新上的投资得到公平的回报。然而，联合国各实体对知识产权、排他性和盈利性伙伴关系采用的规则，限制了组织的有效参与。

89. 检查专员认为，在真正支持可持续发展目标的同时赚取利润，这不应成为红线或淘汰条款。在所有情况下，利益的巧合都不应被视为利益冲突。因此，各组织需要修改那些阻止它们充分受益于伙伴关系的规范。在坚持组织形象、原则和价值观与提供与私营部门合作所需的灵活程度之间，应取得更好的平衡。

90. 联合国各组织将从修订其有关财务制度和规则(包括采购规则和条例)中受益，目的是使这些规则不偏离私营部门互动协作的新形式所带来的挑战。行动方针二中的建议 2 从全系统的角度处理了这一特殊挑战。

### 组织文化——规避风险

91. 联合检查组之前已经查明不同组织文化的问题。联检组强调，联合国系统与私营部门之间在组织文化上的差距，以及联合国方面对企业部门的了解不够，是成功实施伙伴关系的主要障碍。<sup>20</sup>

92. 联合国组织与私营部门之间的一个主要文化差异，是对风险的态度。联合国组织意识到与伙伴关系相连的潜在风险(例如声誉风险、利益冲突、不公平的优势和丧失独立性)，并且已经发展出一套强大的自卫体系。虽然必须小心谨慎，但这种风险规避往往意味着对私营部门动机的怀疑。因此，虽然私营部门的特点是对举措和伙伴关系采取不惧风险的态度，但大多数联合国组织的规避风险都已经到了不赞成工作人员个人和组织层面采取任何行动的地步。

93. 可持续发展目标需要私营部门的更多参与，而暴露的程度愈大，意味着运作和声誉方面的风险愈大。如果避险情绪维持在同一水平，并且新方法不受到鼓励，则加强全球伙伴关系是不可能实现的。伙伴关系的风险是无法完全避免的；不管潜在的合作伙伴是或者似乎是多么可敬，总会存在相关的风险。“零风险”不存在，就像现实经常证明的那样。因此，应谨慎考虑避险，同时积极寻求建立信任。

94. 如一些组织已经理解得那样，风险不可能永远避免，但可以得到识别和管理，以确保在是否以及如何与私营部门互动协作做出决策时充分了解情况。评估机制不仅要识别风险，还要识别机会。全面的尽职调查程序有助于改善风险管理，包括风险识别和评估以及风险缓解措施。应将风险管理条款纳入新的方法，

<sup>20</sup> 见 JIU/NOTE/2009/1, 第 95 段。

联合国的合作伙伴，包括私营部门实体在内，应按照伙伴关系协议中明确规定的条款分担风险和责任。

95. 例如，在利用来自私营部门的资源进行工作方面，世卫组织是最活跃的组织之一，但它也面临着制药行业强大的游说团体。因此，该组织经常因所谓的决策受到不当影响而受到怀疑和批评。毫不奇怪，世卫组织制定了与非国家行为体互动协作的最全面的框架。该框架具有高度的规范性，并适用于各种可能的互动类型；它涵盖参与、资源、证据、宣传和技术合作。除其他外，尽职调查程序和风险分析导致设立了非国家行为体登记册。<sup>21</sup> 检查专员请世卫组织与联合国其他组织分享和讨论吸取的经验教训以及框架内含有的可能与整个系统相关的内容。

### 其他挑战

96. 各组织报告的其他挑战包括一些成员国不愿与私营部门合作，以及缺乏适当的伙伴关系影响评估。成员国的持续支持，对于克服某些不愿建立伙伴关系的情绪是必须的。人们普遍承认，如果没有私营部门的参与，可持续发展目标就不可能实现，私人投资已成为发展的主要动力。成员国通过《2030 年议程》所载的承诺，已经承认了这些现实情况，它们应在其立法和实践中继续反思这种做法。许多成员国已经意识到，在处理国家优先事项的同时，必须适当与私营部门互动协作。

97. 成员国还通过参与不同的理事机构，而生效的伙伴关系具有监督责任。涉及单一联合国实体的伙伴关系应由具体的理事机构、执行局或其他机构来审查，多边利益攸关方和全球伙伴关系则应由可持续发展问题高级别政治论坛来审查。成员国还有权力要求在全球契约的治理中发挥更直接的作用。

98. 伙伴关系的影响是各组织报告的另一重大挑战。大多数联合国组织没有系统地评估伙伴关系的影响；评估主要是临时性的，并受到具体合作伙伴和/或捐助者的要求的限制。

99. 联合国系统的一些组织定期报告取得的成果。例如，环境署在其私营部门参与门户网站中创建了一个组成部分，可以跟踪所有报告的截止日期和承诺。此外，该工具还可以评估每个合作伙伴的健康状况。开发署通过其注重成果的年度报告系统，对伙伴关系进行评估，在这个系统中，国家办事处报告所取得的发展成果，包括通过创新和与私营部门的伙伴关系取得的成果。此外，私营部门资源调动工具包可帮助工作人员选择、启动、正式确定、监测和评估私营部门伙伴关系。

100. 儿基会至少每年根据投资回报评估其主要合作伙伴关系的效率。此外，它还对关键的伙伴关系进行定性评估。世卫组织每年通过其理事机构向会员国报告它与非国家行为体互动协作的情况。粮食署在 2012 年对私营部门伙伴进行了评估，但伙伴关系评估也被作为其他官方评估的一部分。

<sup>21</sup> 见世界卫生大会，“与非国家行为体互动协作的框架”，第 WHA69.10 号决议，附件。

101. 人道协调厅的私营部门科制定了一个包含审查内容的伙伴关系管理工具。难民署则使用伙伴关系健康检查评估和健康检查治疗计划，以评估支持成功的伙伴关系的关键因素。

102. 早在 2007 年，开发署、联合国伙伴关系办公室(伙伴关系办公室)、联合国训练研究所和全球契约联合起来，开发了伙伴关系评估工具。这使联合国及其伙伴能够评估伙伴关系的可持续性和对发展的影响。可利用该工具来评估准备情况，查明提前调整的机会，并为项目的成功实施定位。<sup>22</sup>

103. 上述例子虽然不是详尽无遗，却有助于说明为评估伙伴关系的不同方面而采取的举措。伙伴关系评估工具是从全系统角度系统地评估伙伴关系的某些方面的唯一尝试。但是，在答复联检组整体问卷的组织中，没有一个组织提到该评估工具是现有的伙伴关系评估工具之一。

104. 有必要就伙伴关系评估进行全系统交流。这将使联合国各实体能够在分享信息时，进行更加一致的互动，促进对所取得的成果和影响达成共识，并与私营部门进行一致的互动协作。

105. “准则”指出，联合国各组织应在其各自的网站上，并在联合国-企业界行动中心提供与私营部门合作的相关信息。<sup>23</sup> 受每个实体的条例和规则的制约，这些信息应包括对所有相关伙伴关系的合作伙伴、捐款和配比基金的披露，包括国家层面在内。但是，很多联合国实体没有以易于获取的方式，公布其所有伙伴关系活动。信息不是系统的，往往带有自我恭维色彩，而且不严谨。明确的汇报关系和义务应得到加强，并适用于所有伙伴关系，并更加关注私营部门实际增加的价值。

106. 大会第 70/224 号决议确认企业可持续性报告十分重要。但是，全面报告涉及私营部门的伙伴关系活动仍然是一个挑战。正在努力制定伙伴关系报告的共同原则。其中一个例子是由经社部、全球契约和伙伴关系办公室发起的可持续发展目标伙伴关系数据。<sup>24</sup> 该举措正在倡导为发布伙伴关系信息的在线平台制定标准化框架。

107. 一些组织表示，私营部门公司对其贡献所产生的可衡量影响并没有清楚的了解。联合国若干组织的伙伴关系计划一直在取得进展，但未充分重视评估伙伴关系的可持续性和影响。使用共同的伙伴关系评估方法和共同的评估工具——作为与私营部门合作的更广泛的全系统框架的一部分——可能有助于更好和更公开地了解伙伴关系的成果，同时提高透明度和增强问责制。

108. 检查专员注意到各种可持续性指标和报告举措的存在，特别是全球报告倡议。2016 年 10 月，在该倡议下启动了第一个可持续发展报告全球标准。这些标准使所有组织都能公开报告其经济、环境和社会影响，并显示它们如何促进可持续发展。自 2013 年以来，全球契约和促进可持续发展世界商业理事会已加入该

<sup>22</sup> 见联合国全球契约，“加强伙伴关系的价值：评估可持续性和影响的工具”（2007 年）。

<sup>23</sup> [www.business.un.org](http://www.business.un.org)。

<sup>24</sup> [sustainabledevelopment.un.org/sdinaction/pd4sdgs](http://sustainabledevelopment.un.org/sdinaction/pd4sdgs)。

倡议，共同的目标是制定私营部门指南，帮助企业加强可持续性管理，并报告可持续发展目标和具体目标。<sup>25</sup>

### C. 人力资源

109. 一些组织报告的挑战之一，是工作人员缺乏与私营部门合作的具体技能和知识。整个联合国系统在这方面再次显示出多种多样的情况。有些组织的手段非常有限，没有具体的结构来与私营部门打交道，但其他组织(即环境署、开发署、人口基金、工发组织、儿基会和劳工组织)已经建立了专门的结构，来协调和便利私营部门的参与。在粮食署，这种结构已经建立，但仍然资源不足。

110. 环境署设立了私营部门和企业关系股，以协调和便利对私营部门的参与采取总体办法。此外，该股建立了私营部门参与门户网站，除了记录所有协议、报告和公司简介外，还为私营部门的参与提供内部协调和沟通。该股的工作人员拥有关于私营部门伙伴关系的专门技能和知识。

111. 劳工组织雇主活动局为希望参与的私营企业提供了一个切入点，与国家雇主和商业组织联络，并指导感兴趣的企业与相关的技术部门接触。伙伴关系和实地支持部负责协调劳工组织缔结的所有公私伙伴关系的审批、谈判和实施工作。多国企业和企业参与股负责运作劳工组织国际劳工标准企业帮助平台。

112. 开发署设有自己的私营部门参与发展国际中心，该中心通过研究、宣传包容性企业、促进公私部门对话和以中间人身份安排伙伴关系，支持私营部门实体和基金会成为发展中的变革型合作伙伴。它领导关于私营部门和基金会的全球性工作，并为开发署在全世界的办事处提供支持。

113. 儿基会的私人筹资和伙伴关系司被授权协调所有私人筹资活动，并为与企业部门的互动协作提供支持。该司已经建立了一个机构来管理其资源调动方面的伙伴关系，以及与非财务互动协作。

114. 粮食署设有专门的私营部门伙伴关系司。全球私营部门伙伴关系团队拥有必要的技能和权力，在尽职调查审批后寻求建立、参与、谈判和管理私营部门伙伴关系。伙伴关系经理与粮食署法律小组合作，利用预先制订的法律模板，概述这一关系的参数，包括伙伴关系参与计划、沟通战略、法律和预算考虑因素以及报告要求。

115. 国际民航组织不需要一个专门的单位，但专门授权收入和产品管理科负责与私人合作伙伴互动协作。

116. 联合国不同实体的具体任务规定、结构和具体资金需求决定了各种方法和分配给工作人员培训的资金数量。然而，必须强调指出，那些在实施伙伴关系战略方面更先进的组织都更加关注员工培训。例如，儿基会在其“2018-2021年战略计划”中确认加强工作人员技能，对于与包括基金会、开发银行和私营部门在内的新伙伴关系进行战略互动协作非常重要。<sup>26</sup> 粮食署私营部门伙伴关系司的

<sup>25</sup> [www.globalreporting.org](http://www.globalreporting.org)。

<sup>26</sup> 见 E/ICEF/2017/17/Rev.1, 第 117 段。

工作人员以及区域和国家一级的工作人员，都接受了关于与私营部门互动协作的培训。

117. 联合国秘书处的几个部门将缺乏适当的工作人员培训归因于财务限制。检查专员认为，联合国秘书处应审查在各部门处理伙伴关系工作的人员培训需求，并制定解决这一问题的行动计划，包括使现有培训课程适应当前的需要，以及改变预算分配中优先事项的次序。

118. 检查专员欢迎由联合国系统职员学院领导的加强工作人员培训全系统倡议。2016年，在德国波恩开设了可持续发展知识中心，为联合国及其合作伙伴提供了交付一个与《2030年议程》有关的学习议程的工具。预计该中心将成为催化剂和召集人，推动联合国工作人员与来自学术界、私营部门和民间社会的各种利益攸关方之间的对话和知识共享。

119. 除定期培训外，还可以通过使用通用的培训材料，在线工具和其他创新方法来加强员工培训，如开发灵活的员工交流机制，以帮助克服组织文化的差异，同时增强对伙伴关系要求的相互了解。还应加强区域和国家层面的能力。

120. 一些组织已经经历了联合国与私营部门之间的创新性工作人员交流计划，例如：

- 儿基会研修假方案。儿基会与一家全球消费品公司一起开发了一个为期三个月的研修假方案，在该方案中，该公司的雇员直接参加儿基会为全世界妇女和儿童开展的工作。
- 教科文组织借调计划。2010年，教科文组织从借调30多位专家中受益，其中包括来自私营部门的专家，他们在有限的时间内从事各专业领域的工作，从海啸预警系统，到非物质遗产、技术和职业教育和培训，以及捐助者关系。教科文组织在其“人力资源手册”中引入了一个新项目，为签订人事借调协议提供了一个标准框架，其中包括来自私营部门人员的借调。

121. 联合国各组织可通过各自的人力资源部门，进一步探索加强工作人员培训的创新机会，从而便利私营部门参与与组织的具体任务规定及其组织需要相关的工作，同时确保对决策和规范的制定不产生不适当的影响。

### **软性行动方针：围绕可持续发展目标建立一支精英团队——参与、问责与信任**

122. 检查专员建议联合国各组织的行政首长酌情鼓励在互惠或单方面的基础上，与企业开展人力资源交流(例如实习、交换、联合培训方案和研修假)，以弥补文化和业务上的差异及不兼容，并建立一个能够理解和相互指导伙伴关系的专家库。

123. 由于人的专业知识对实施可持续发展目标至关重要，因此可以利用现有资源实现这种交流。检查专员意识到，在准则或政策制定过程中可能存在受到不当影响的风险，但他认为，通过严格选择可能实施此类交流的领域，可以减少和消除此类风险。建立有效的伙伴关系意味着建立信任和适当的保障措施，包括与联合国的特权和豁免有关的措施。

124. 检查专员赞同以下观点，即支持使用软性方式，激励企业以实际和可证实的方式坚持《2030 年议程》体现的价值观，并将可持续性作为其商业模式一部分。检查专员意识到这种行动的复杂性，但他注意到一些现有的做法，并建议无论是在象征性奖励还是在专业认证方面，进一步尝试鼓励企业采取行动和问责制。

125. 检查专员建议尚未采取如下措施的联合国各组织负责人，酌情考虑单独或全系统采用与可持续发展目标相关的象征性奖励制度，以根据明确和透明的标准，并在可核实证据的支持下，公开认可和奖励将《2030 年可持续发展议程》所载的可持续性要素纳入其商业模式的公司。

126. 检查专员建议全球契约查明哪些现有的外部专业服务能够在严格、透明方法的基础上(其中包括联合国系统各组织和民间社会组织的投入)，根据公司遵守和实施可持续发展目标的情况，提供对公司的公正和客观的认证或评级。检查专员还建议全球契约鼓励那些专业服务提供这种认证或评级。在这样做时，应特别注意保持联合国的公正性和客观性。

## 四. 增强全系统的协调一致

### A. 《2030 年议程》和变革的机会

127. 虽然私营部门参与者之间在自由市场上竞争看起来很自然，但联合国系统各组织得到相同价值观的指导，遵循提供全球公共产品的同一目标，并得到同样成员国的推动，因此它们之间的竞争起到相反的作用。机构间对合作伙伴和资源的竞争继续阻碍机构间的协调。检查专员发现，尽管普遍认识到增加机构间在伙伴关系方面的协作大有好处，但缺乏共同的工具和模板等因素阻碍了加强伙伴关系并使之多样化的努力。建议 2 处理了第三章中所述的一些挑战。

128. 秘书长也认识到联合国全系统一致性和协调的必要性。他在一份报告中警告说，“缺乏协调”和“缺乏共同的工具”是对有效合作的某些最紧迫的挑战。秘书长强调“对伙伴关系，迫切需要采取更多协调和更少内部竞争的办法”。<sup>27</sup> 建议 3 和 4 旨在加强一致性和协调。

129. 同一报告建议就以下两方面采取具体行动，一是全球契约通过联合国私营部门协调人会议在伙伴关系从业人员之间发挥协调和知识共享的作用，二是需要就伙伴关系共同作出决定和共享知识。检查专员认为，联合国系统私营部门协调人网络任务不足，没有足够的授权以寻求和提出变革的建议。

130. 关于与私营部门合作的新的全系统框架应澄清私营部门协调人网络的位置，将其置于全系统协调机制的范围内，并寻求更有效力和效率的角色分配。这可能包括与联合国系统行政首长协调委员会(首协会)设立的管理问题高级别委员会的协商特设地位。除了知识共享这一角色外，该网络还应进一步发展政策咨询能力，以加强全系统的一致性和协调。建议 5 涉及加强该网络的相关性和有效性问题。

<sup>27</sup> 见 A/72/310, 第 28 段。

## 行动方针二：争取全系统协调的运作框架

### 建议 2:

#### 用于与私营部门伙伴关系的一套规则和业务准则

联合国秘书长应在与所有参与组织事先协商后，提出一套旨在符合与私营部门实体伙伴关系具体需要的业务规则和指南，并考虑到提高灵活性，简化程序和反应速度。秘书长的提议至迟应在大会第七十四届会议(2019-2020 年)期间提交大会。

131. 除其他外，规章和准则可包括：

- 在伙伴关系的背景下，增加管制与企业相关的资金转移的财务规则的灵活性
- 实物捐助的估值方法
- 考虑到创新的金融工具，以方便项目的共同创造和共同开发
- 适用时，以适当的形式在采购规则中引入与促进和利用可持续发展实践有关的甄选标准
- 重新评价伙伴关系与采购之间的红线
- 简化内部业务流程和工作流程
- 酌情向下级管理和业务层级下放更多的权力，同时采取更多措施旨在以建设能力和加强问责制和透明度
- 关于监测、评估和报告与私营部门伙伴关系的全系统软性指南的概述。

应考虑制订这样一套最低限度的规则和业务指南，同时考虑到需要简化而不是增加现有程序和工作流程。通用框架如不能反映具体任务规定的特殊性，可行时则不一定需要联合业务程序。

132. 所有相关单位(如处理政策、项目实施、合作伙伴、财务、采购、法律、评估和道德操守的单位)都应参与起草这套规则。参与的部门间性质就是为了制定一个所有人都同意并反映所有关切的平衡和一致的立场。检查专员认为，这种包容性方法将为私营部门带来新的活力，同时对利益冲突、排他性或可能影响健康市场竞争的其他事件保持有效的防范保障。

133. 出于两个主要原因，需要与其他组织的负责人协商。首先，需要确保规则将在全系统基础上得到使用。一些较大的组织可能不需要它们，但较小的组织确实需要这样的规则。其次，这是必要的，因为相比联合国秘书处，一些专门机构、方案和基金对发展方面的业务活动，有更直接的经验。

134. 检查专员同意联合国官员和非联合国观察员表达的观点，即仅制定准则和框架来监管与私营部门的伙伴关系是不够的。应通过事后分析私营部门伙伴履行承诺以及此类伙伴关系的影响和附加价值，来加强事前评估、先决条件和尽职调查过程。全系统的监测、评估和报告方法，将有助于更系统地审查联合国与私营部门之间的伙伴关系，有助于加强问责制和透明度。这种共同的方法可以刺激改善企业的业绩，并提高他们对项目共同监测和共同评估的参与。

**建议 3:****以中间人身份安排伙伴关系并提供建议**

联合国秘书长和联合国系统各组织的首长，应在联合国全球契约的协助下，为有关组织的利益，协调并简化独特的全系统一揽子信息，介绍可持续发展目标为私营部门提供的伙伴关系机会。

135. 该一揽子信息应包含对联合国系统特定需求和规定的说明，指出潜在的合作伙伴和现有的良好做法，并将以一致、统一和全面的方式，成为所有有兴趣的私营公司的单一切入点。可以围绕一个现有的中央平台，或通过将所有现有的举措汇集在一个有多个入口的单一平台，来制订这个一揽子信息。全系统一揽子信息的目的，并不是要排除或防止单个组织使用严格针对自己任务规定的现有信息和交流方式。

136. 检查专员注意到一揽子信息的存在，但它们没有经过协调，彼此也没有相互关联。这项建议旨在解决目前整个联合国系统内有关私营部门参与的沟通的分散性质。各种平台的无序扩散，使得找到一个至少对所有联合国组织都是共同的单一入口既困难又耗时。全球契约创造了“平台的平台”一词，可能是朝着正确的方向迈出了一步，只要它是全面、客观、公正和包容的。从私营部门方面看，企业和可持续发展委员会根据利用全球私营部门和民间社会领导人在调查、阐明和扩大可持续发展商业案例方面的专业知识，正在提供令人瞩目的指导。

137. 考虑到联合国秘书长对全系统协调角色的积极参与，还需要澄清这些角色在全系统和在私营部门是如何分布和发挥作用的。

**建议 4:****精简联合国秘书处内的责任**

联合国秘书长在其目前的改革举措中，应审查、精简、澄清和加强秘书处各部门内的分工和具体的责任和问责界限，特别是联合国伙伴关系办公室的任务规定，即“为支持可持续发展目标，提供咨询，指导和促进伙伴关系活动和举措”。

138. 检查专员发现，私营部门协调人网络是一个现有的非常有用的全系统结构，它提供了良好的互动机会。但是，它并没有从协调人代表的组织那里获得主动的、注重行动的、寻求解决方案的任务规定。该网络如果在其正式的任务规定中和在实践中得到适当的授权，则可以产生真正的全系统协同效应。

**建议 5:****加强私营部门协调人网络的作用**

联合国各组织的首长，应加强私营部门协调人网络在分享知识、推广良好做法和使用创新办法解决与私营部门伙伴关系有关的问题方面的作用和责任，包括委托它们承担具体的任务和所要报告的议程项目。

## B. 尽职调查：从“不损害”到“有裨益”

139. 私营部门公司期望能够通过自己与联合国组织的联系，取得对其品牌形象有益的影响。对于在激烈竞争的环境中努力使自己有所不同的私营公司，明显的承认和品牌与特定价值挂钩是至关重要的因素。因此，要求知名度和承认往往是伙伴关系谈判的一部分。

140. 知名度和承认可以多种方式显示(例如，通过感谢函、新闻稿、公开声明或特定奖项)。但是，多数受访的官员将知名度和承认问题与“准则”对使用联合国名称和徽章以及使用联合国其他实体的名称和标志所施加的限制联系起来，<sup>28</sup>而不是规定这种途径服务于联合国任务规定的价值的潜力。

141. “准则”指出：“可以在非专属的基础上逐案核准一个企业部门实体使用名称和徽章，只要为了非商业目的，并且纯粹为了推进伙伴关系的目标。可以在非专属的基础上核准某一企业部门实体使用名称和徽章，只要此种使用的主要目的是表明支持有关联合国实体的宗旨和活动，而企业部门实体所得的利润只是附带产生的。”<sup>29</sup>“准则”的脚注8提供了进一步的说明：名称和徽章的“商业性使用”应区别于“某一商业实体的使用”。前一术语意味着使用与营利企业有关或为了促进营利企业。后一术语允许甚至涉及赚取利润的企业部门实体使用名称和徽章，只要这种使用的主要目的是表明支持联合国有关实体的宗旨和活动，包括为该联合国实体筹集资金，商业实体所得的利润只是“附带”产生的。虽然提供了一些灵活性，但在提到可能产生的“附带”利润时，上述“准则”仍多少有些模糊。

142. 检查专员认为，应强调伙伴关系的主要目的，它应符合联合国系统所坚持的价值观和“准则”倡导的一般原则：廉正、问责制和透明度。他认为产生的利润问题应该是“附带的”。由于《2030 议程》提议私营部门大力参与实施可持续发展目标，而不仅仅是以“非营利”方式参与赞助活动和供资方案，这个问题更为重要。不能把以《2030 年议程》建议的可持续性要素为基础的商业模式与追求利润分开，并把它与将可持续性作为市场和消费者眼中的资产和比较优势分开。

143. 事实上，一些联合国专门机构、方案和基金在与要求使用其名称和徽章的企业建立伙伴关系时更加灵活。虽然这种情况有助于形成全系统不一致的看法，但显然鉴于联合国各组织的多样性，对使用标志、名称和徽章使用“一刀切”的方法是不适用的。然而，各组织可以向那些更有经验的组织学习，并尝试在与私营部门的伙伴关系中创新性地使用这些象征物，同时不损害组织的声誉。

<sup>28</sup> 依照大会第 92 (I)号决议，联合国名称包括简称和徽章的使用仅限于正式目的。联合国一贯将该决议解释成也适用于其名称包括“联合国”或联合国简称的联合国各实体的名称和徽章的使用。联合国的名称和徽章还受到 1967 年在斯德哥尔摩修订的《保护工业产权巴黎公约》的保护。

<sup>29</sup> 《联合国与工商企业以基于原则的办法开展合作的准则》，第 26 (b)段。

方框 4:

#### 使用儿童基金会的名称、标志和徽章

儿基会的《标识标准手册》列出了关于儿基会名称、标志和徽章的一般使用政策。遵守《标识标准手册》和儿基会《品牌准则》的要求是强制性的，因为它保证了儿基会明确、一致和易于识别的形象。儿基会的名称、标识和徽记不是商标。如果伙伴关系涉及允许在商业环境中使用儿基会的名称、标识或徽记，特别是在筹款联盟中，则必须通过简化的尽职调查程序，对该联盟进行审查和批准。不能产生替代性的儿基会“标记”或特殊的“公司筹款徽章”，无论它们是否包含儿基会标志或徽记的任何部分。儿基会不认可任何产品、货物或服务，儿基会也不授予复制儿基会名称、标志或徽记的独家许可。

144. 检查专员认为，限制对名称、标志和徽章的使用如果是有时限的，并仅适用于具体的活动、项目和活动，而不是通用的禁令，则可以提供更大的灵活性。但是，在提供这种灵活性的同时，应在逐案基础上审查所涉的风险，并进行成本效益分析。如果这种灵活性还伴有伙伴关系协议中的保障措施，则声誉风险的发生将会减少。

145. 经过多年，而且在某些情况下是经过数十年与私营部门的合作，联合国各组织充分意识到与伙伴关系相关的潜在风险，有些组织已经建立了强有力的企业尽职调查机制。在决定是否与一家私营公司合作父母，联合国所有实体都已建立了各种机制，并根据“准则”实施指导。有几个联合国实体根据各自的任务规定，制定了更多的标准、政策和程序。然而，在某些情况下，这些机制比较薄弱，整个联合国系统仍存在某些不一致之处。

146. 每一联合国实体进行尽职调查的方式不同，涉及的组织单位可能也不同。例如，在粮食署，对私营部门伙伴关系的尽职调查已移交法律办公室，向独立的高级委员会报告以供核准。其他的联合国实体则通过专门单位进行尽职调查。为了避免潜在的利益冲突，在组织内适当安排尽职调查职责是非常重要的。

147. “准则”中包含基本的排除标准。但是，联合国各组织可能会考虑与不完全符合所有标准的实体协作，如果这一协作是专门用于修改涉及相关问题的行为和做法的。此外，“准则”鼓励联合国各实体制定适合其具体使命和作用的额外资格和排除标准。

148. 虽然这样做可以理解，但制订具体的排除标准促使外部感到联合国的不一致。其中一个后果是，有些公司被某个联合国实体适用的排除标准拒绝，然后可能被其他实体接受为合作伙伴。如果能以透明和一致的方式使用这种有差异的方法，则不一致将转化为选择相关合作伙伴时经常需要的灵活性。

149. 收集潜在合作伙伴的信息以及对照排除标准进行评估(通常定义为“预先筛选”)，目的是最低限度地确定潜在合作伙伴是否符合排除标准。此外，潜在合作伙伴的企业部门和商业惯例应符合联合国系统各组织维护的价值观和原则。必须指出，对参与公司简介的初审非常耗费人力。大多数联合国组织为便利伙伴选择过程，利用外部专业提供商提供的数据。没有足够的资源独立进行尽职调查的小型组织依靠全球契约的支持。

150. 多数联合国实体在审查公司简介时，将是否为全球契约的成员列为考虑因素之一。然而，一些官员认为，全球契约的成员资格不应成为与特定公司进行互动协作的先决条件。检查专员希望指出，全球契约成员资格尽管必要，但它不足以保证潜在合作伙伴的适当性，根据联合国全球契约十项原则进一步评估潜在合作伙伴的表现，应该是尽职调查过程中的一个主要考虑因素。同时，全球契约的成员数量有限。不是其成员的公司并不意味着不能成为潜在的合作伙伴。

**方框 5:**

**开发署的尽职调查政策**

开发署的尽职调查和与私营部门伙伴关系政策(2013 年)承认，除其他外，全球契约成员资格是评定企业合作伙伴的一个积极标准。这一程序已经下放，国家办事处可以批准对没有达到任何排除标准且不涉及任何国家一级重大争议的私营部门伙伴关系的尽职调查评估。对于达到排除标准或涉及重大争议的案例，需要向总部提交决策。否则，可以在当地做出决定。对于升级到总部的案例，责成跨局的技术委员会审查尽职调查信息，评估伙伴关系案例，并向高级管理层提出建议，供作出最终决策。

151. 虽然尽职调查的方法有所不同，但各组织遵循以下基本模式：(a) 收集关于潜在合作伙伴的信息；(b) 应用初步过滤程序，对照排除标准评估潜在的合作伙件；(c) 应用针对具体组织的过滤程序，涉及对可能的争议进行更深入的调查或评估；(d) 进行风险和收益分析；(e) 做出决定。

表 2

尽职调查各项步骤	负责单位
(e) 决策	上层：有关组织
(d) 风险和效益分析	
(c) 针对具体组织的过滤程序	
(b) 初步过滤程序	下层：全球契约
(a) 收集信息	

152. 这一行动模式为全球契约提供了管理联合国全系统尽职调查过程中可用信息的机会，因而有助于加强全系统的一致性。特别是全球契约可以管理上述一般过程的前两个步骤，即收集信息和初步过滤(例如全系统黑名单或红线)。下层有赖于全球契约编撰和组织数据和信息的技术能力。下层意味着继续全球契约开始的尽职调查过程，但它将扩大到使用由参与组织自愿提交的信息，包括有关与全球契约没有联系的私营部门实体的信息。

153. 至于尽职调查过程的下几个步骤，它们应该是各个组织的责任，即根据其具体的特点，并对成本收益比进行个案分析，包括从风险管理角度进行分析。在具体组织合法性和问责制的基础上，上层将是这些组织的责任并成为一种知识建设。上层将包括精简和统一最低尽职调查排除标准，以及促进尽职调查方面的知识分享，避免重复，以及优化整个联合国系统的资源。上层的自治性质将会促

成，一方面审核资源有限的组织可以使用这一机制，另一方面具有特定标准和更高审核能力的组织也可以使用这一机制。

### 行动方针三：争取共同的审核制度

154. 检查专员认为，共同编撰由所有组织共同提供并得到所有组织使用的有用信息，以及最低限度的一套共同规定，将会提高效率，并减少交易和人力资源成本，同时不会阻止具体组织在适当时采取更多或更少的行动。这些行动应考虑到现有的数据库和机制并对其进行评估。共同的审核制度将包括两个主要部分：决策所需的信息和尽职调查的基本标准程序和保障措施。这将有助于那些没有足够的财力和人力资源来建立自己的机制的组织的工作。

155. 检查专员了解具体组织有具体的需求和使用的标准。不要把共同审核制度解释为一个普遍适用的模式。检查专员提议采取最低程度的共同行动，以更系统和更全面的方式使在下层由全球契约(见表 1)所做的现有工作更具价值。值得注意的是，该数据库将包括不一定与全球契约有关系的公司的信息。下层的主要特点是在全系统一级实现知识共享。

156. 有了所有组织提供和可以获取的意见和反馈，这一数据库应成为任何审核和尽职调查过程可以使用的最起码的资源，同时不影响每个参与组织做出最终决定。数据库应有一个特殊的部分来列入来自民间社会组织的影子报告。

157. 建议的方法如果得到实施，将缩短搜索和编撰相关信息所需的时间，同时帮助资源较为有限的许多组织简化并缩短其遵守尽职调查程序所需的时间。有些公司可以成为多个组织的合作伙伴，这是事实。不应通过重复已经完成的工作来找到这些公司的简介。如建议 6 和 7 中所提议，鉴于吸取的经验教训和产生的协同作用，这种审核制度可以逐步合并。将由有关组织在上层根据自己的具体需要作出这些决定。

158. 检查专员还知道，已经开发了现有先进尽职调查制度的组织，可能无法看到共同审核制度增加的价值。但是，许多其他组织以及联合国秘书处下属的实体声称需要采取共同的办法。建议 6 和 7 中提出的，不是“集中”和“强制”意义上的“共同”制度。它们提议的，是一个由有关组织自愿使用的共同资源，方式要比目前情况下的更有效和更透明。

159. 检查专员欢迎设立管理问题高级别委员会跨职能工作队，它今后关于执行伙伴的工作可能有助于落实建议 6 和 7。

#### 建议 6: 全系统数据库

联合国系统各组织的所有首长，应在联合国全球契约的协助下，在各参与组织自愿提交的信息的基础上，联合建立一个共同的数据库，保存与联合国建立伙伴关系或有潜在兴趣建立伙伴关系的企业的概况和业绩。

**建议 7:****尽职调查的共同标准程序和保障措施**

联合国秘书长和参与组织的所有行政首长，应为高效和灵活的尽职调查程序，确定和商定一套最低限度的共同标准程序和保障措施，以便由参与启动和实施与私营部门伙伴关系的联合国业务人员，在全系统以透明的方式实施。

## 五. 全球契约的作用：重新参与

160. 2000 年制订的全球契约举措，主张关于负责任企业公民的十项商定原则，这些原则应促进在私营部门尊重联合国的普世价值。该举措汇集了约 12,700 个参与者；其中约 9,600 个参与者是私营部门公司和中小型企业，其余则是非企业实体(即基金会、非政府组织和不同类型的协会)。<sup>30</sup> 参与全球契约需要承诺尊重在人权、劳工、环境和反腐败领域的十项原则。

161. 正式要求全球契约的参与者每年就其进展情况提交来文，概述其负责任地开展商业活动和支持社会的工作。全球契约地方网络应在国家一级推广十项原则。地方网络的性质、构成和治理结构非常不同，各国之间差异很大。

162. 本审查的目的不是为了评估全球契约。联检组早在 2010 年已经审查了全球契约，其报告所载的一些调查结果和结论仍然相关。<sup>31</sup> 然而，全球契约作为联合国与私营部门之间关系的主要参与者之一所发挥的独特作用，引起了更密切的考虑。联检组的大多数参与组织都承认全球契约迄今为止在宣传和提高认识方面发挥了积极的作用。与此同时，他们都提出了要迈向新时代，这意味着在国家层面与私营部门进行更多的互动协作。

163. 全球契约因对其成员没有适当的问责机制而受到批评。在批评者看来，全球契约的自愿性质并不能证明以下事实是合理的，即“没有任何机制可评估它们的报告并要求它们确保遵守人权等全球普世价值”。<sup>32</sup> 对这些批评者，而且对一些受访官员来说，联合国全球契约政府集团(提供财务支持的成员国集团)主席在全球契约委员会中没有足够的存在。

164. 另外，民间社会的一些分析人士认为，尽管承认全球契约在向企业部门展示联合国方面的作用，但需要审查全球契约在当前架构下的工作方式：

虽然它的设计目的可能恰恰相反，是通过宣传十项原则而使企业对公众利益敏感，但它也能成为在联合国宣传企业利益的平台。其依赖私人资金和过于复杂的治理结构，加剧了这种情况，这给成员国提供的空间很小，同时限制了对提供财务捐助的企业的监督。<sup>33</sup>

<sup>30</sup> 见 [www.unglobalcompact.org/what-is-gc/participants/](http://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/participants/)。

<sup>31</sup> JIU/REP/2010/9。

<sup>32</sup> Jeetendra Kumar, 《联合国系统和私营部门：世卫组织和儿基会这两个案例研究》(Lambert Academic 出版公司, 2012 年), 第 119 页。

<sup>33</sup> Barbara Adams 和 Jens Martens, 《符合谁的宗旨？私人筹资和公司在联合国的影响》(全球政策论坛, 波恩/纽约, 2015 年)。

165. 其他评论员认为，全球契约已经发展成为一个国际企业会员网络，它现在基于的是会费，而不是对照十项原则对签署公司的进展和表现的客观衡量。

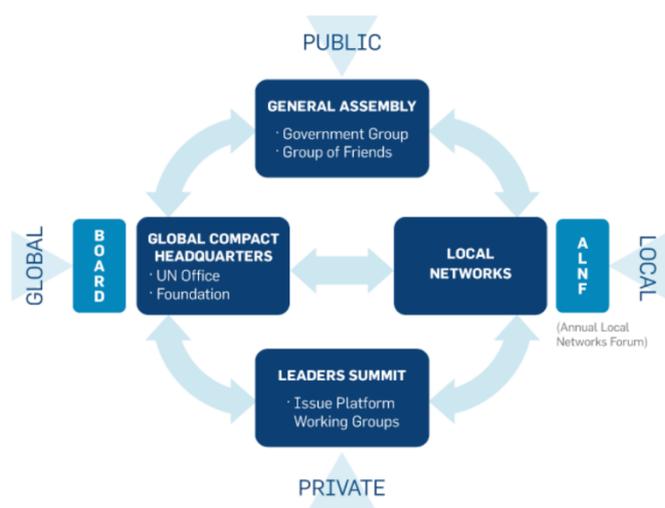
166. 即使这种观点是认识到潜在的危险而不是实际的倾向，但应该重新审视全球契约管理的问责机制并重建信任。检查专员也相信，全球契约必须在设计和巩固更加一致和有效的全系统方法方面，承担起已经加强并重新合法化的作用。

#### A. 全球契约的治理：在联合国秘书处内的作用

167. 鉴于全球契约是一项体制创新，它的治理结构相当原始，并在 2005 年、2008 年和 2015 年连续被修订就不足为奇了。它由几个实体组成：领导人峰会、全球契约地方网络、地方网络年度论坛、全球契约委员会、全球契约办公室、机构间小组和全球契约政府集团。<sup>34</sup> 每个机构都在没有中央决策的情况下运作，并拥有自己的会员资格、职能和会议。

168. 下文图 1 显示了当前的治理结构。

图 1：  
全球契约治理结构



资料来源：<https://www.unglobalcompact.org/about/governance>。

169. 对于像联合国这样的一个政府间组织来说，全球契约的治理结构也是独一无二的，因为它的主要战略方向是一个由成员国代表性不足的委员会提供的。<sup>35</sup>

170. 正如 2016 年它向基金会董事会提交的年度管理报告所反映，治理是全球契约的主要优先领域之一。全球契约向秘书长提议进行治理审查，旨在澄清董事会成员的必要资格、任命、任期、作用和职责，包括基金会董事会与全球契约委员会之间关系的性质。

<sup>34</sup> 全球契约信托基金为该举措供资。为该基金捐款的政府每两年在政府集团开会，审查预算和进展情况。其余的供资通过与基金会的协作安排提供，该基金会是一个有自己理事会的赢利实体。各国政府还通过全球契约之友召开会议，全球之友即各驻纽约联合国代表团的一组代表，每年举行四次会议听取简介。

<sup>35</sup> 见 JIU/REP/2010/9，第 115 段。

171. 但是，正如检查专员和几个回答总体调查问卷的组织所指出的那样，还应审查治理问题，同时考虑到全球契约作为加强全系统一致性的基本要素，以及作为有效伙伴关系的真正促进者，在更广泛的《2030 年议程》背景下可以发挥的作用。为了实现这一目标，全球契约的治理应该更加透明、包容和明确，以反映所有有关的联合国基金、方案和专门机构的需求。

172. 此外，全球契约的治理结构没有列入明确的任务规定，它由成员国以更直接和全面的方式批准和监督。早在 2007 年，内部监督事务厅(监督厅)就要求秘书长寻求大会的正式授权。<sup>36</sup>

173. 同样，联检组 2009 年的一份报告再次要求为全球契约办公室制定明确的任务规定，并按照该任务规定公布其职能概述。但是，大会后续的各项决议只注意到联合国全球契约的原则和举措，承认但没有适当界定全球契约办公室应发挥的作用。

174. 直到 2012 年，大会第 66/223 号决议才提到在联合国系统内和在全球企业界推动联合国价值观和负责任的商业惯例这项任务规定。即便如此，这样一项广泛的任务规定也需要在一些功能重叠的联合国秘书处范围内，更重要的是在联合国系统的大背景下制定框架，并加以解释和定位。

175. 不同于对秘书处其他办公室的正常做法的是，从没有在秘书长发布的具体公报中，对现有的任务作出规定，说明全球契约办公室的职能。鉴于联合国其他部门(即经社部和伙伴关系办公室)也参与了与私营部门互动协作的不同方面，这种情况不可避免地带来造成效率低下和含糊不清的风险。然而，这些部门通过具体的秘书长公报，已经获得其对私营部门职能的明确划定。例如，伙伴关系办公室的组织和职能由秘书长的一份公报确立。<sup>37</sup> 对全球契约就没有这样的职能说明。

176. 几位受访干事对秘书处内职能划分的重叠或不明确表示担忧。在 2012 年建议两个实体(伙伴关系办公室和全球契约)合并时，就特别强调了这些担忧。现在，有机会优化应当用于秘书长当前改革提案的资源，其目的在于对伙伴关系采取全系统办法，并审查全球契约的作用及其与联合国国家工作队的关系，“以加强与企业家、私营部门、金融机构和其他机构的互动协作，以在(可持续发展)目标框架内更有效地支持国家优先事项”。<sup>38</sup>

## B. 全球契约的治理：在联合国全系统层面的作用

177. 全球契约办公室负责协调私营部门协调人中心网络。通过该网络，各机构应共享尽职调查政策模板和实例，以努力改善和加强全系统的一致性。

178. 然而，这些尽职调查程序往往没有充分涵盖新公司或位于发展中国家的公司。在这些情况下，各组织通常自己进行筛选调查——这是本报告其他章节描述的一个耗时且繁琐的过程。在这个领域，全球契约有机会进一步加强其向联合国

<sup>36</sup> 内部监督事务厅，第 AH2006/520/01 号审计，《对全球契约举措的业绩审计》。

<sup>37</sup> 秘书长公报，“联合国伙伴关系办公室的组织结构”，ST/SGB/2009/14，2009 年 12 月 18 日。

<sup>38</sup> 见 A/72/124-E/2018/3。

其他组织提供尽职调查研究支持的作用，同时根据其当前的“增加整个联合国系统的协作”这一优先事项，减少重复并促进全系统的一致性。<sup>39</sup>

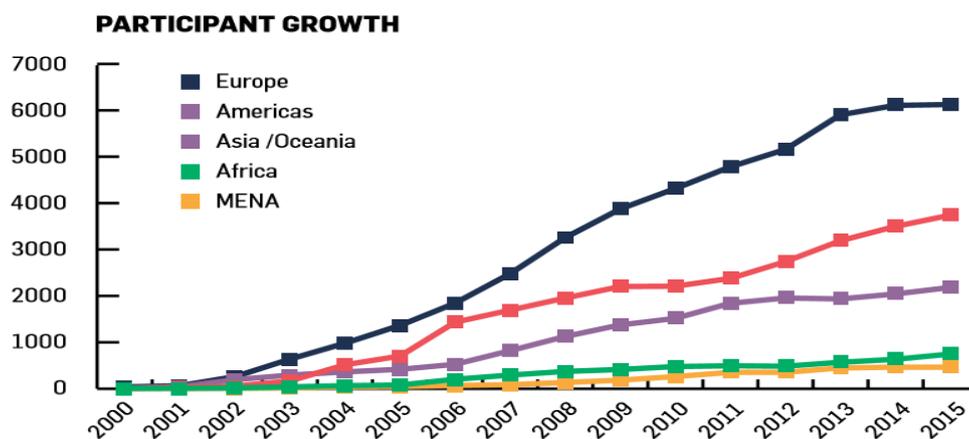
179. 全球契约还为企业界提供了进入联合国系统的切入点。联合国—企业行动中心是由全球契约、全球协助组织(一个总部设在香港、专门促进私营部门和非政府组织联系的非营利组织)和 20 个联合国实体联合开发的。联合国和各企业都可以发布项目，并利用该平台搜索潜在的合作伙伴并与其互动，以扩大其项目的影响力。<sup>40</sup>

180. 由于《2030 年议程》紧急呼吁联合国全系统采取更一致的做法和开展更多的机构间合作，全球契约可在联合国系统与私营部门之间的不同层面发挥关键作用，从全球宣传到国家一级的联合行动。虽然全球契约所进行的全球宣传工作毋庸置疑，但许多在实地拥有存在的联合国组织认为，全球契约地方网络与联合国国家工作队的合作是一个需要改进的领域。

### C. 全球契约行动：侧重增加企业之间的互动协作

181. 全球契约中的 9,600 个企业参与者组织了 88 个网络，这些数字相当可观。但如果将其置于上下文中研究，<sup>41</sup> 这些数字还有待改进。如下文图 2 和图 3 所示，近几年来，成员数量的增长相对缓和，但网络数量则有所下降。<sup>42</sup>

图 2



资料来源：2015 年全球契约地方网络报告，第 12 页。

182. 有鉴于此，不应低估地方网络的重要性，特别是鉴于《2030 年议程》强调国家自主权。全球契约地方网络是独立、自治和自我管理的实体。在某些情况下，它们由一个独立的非政府组织管理。在其他情况下，它们与地方政府或学术界有某种联系，有些(如巴西)则由开发署国家办事处管理。

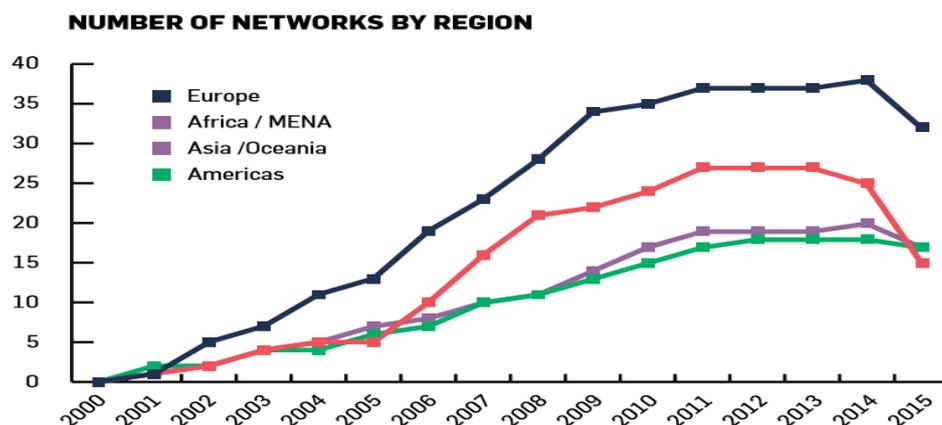
<sup>39</sup> 见全球契约，《2016 年年度管理报告：展望未来》，第 21 页。

<sup>40</sup> [business.un.org/en/info/about](http://business.un.org/en/info/about)。

<sup>41</sup> 西班牙这样的国家在所有部门有 3,200 万个各种大小的企业。统计数据来自截至 2017 年 1 月 1 日的中央公司名录。

<sup>42</sup> 2015 年全球契约地方网络报告，第 12 页。

图 3



资料来源：2015 年全球契约地方网络报告，第 12 页

183. 本审查的目的不是确定数字背后的原因。但是，若想加强全球契约在联合国系统内的地位，意味着需要一个增加私营公司参与的战略愿景。全球契约承认，需要增加其活跃的成员，作为其 2020 年全球战略的一部分。全球契约活动的重点是对照三个“必须打赢的战斗”进行交付，其中“创造可持续增长”是第一个。

#### D. 全球契约和可持续发展目标

184. 全球契约已经认识到，可持续发展目标是与私营部门建立更强大和更全面的伙伴关系的契机，而且这是全球契约贡献较为明显的一个领域。“让全球目标成为地方的事业”，是全球契约推动企业意识和行动以支持到 2030 年实现可持续发展目标的多年战略。

185. 根据 2017 年对参与全球契约的 9,600 家公司的调查，向基金会董事会提交的 2017 年进度报告，首次监测了与可持续发展目标有关的企业活动。超过 1,950 家公司作出了答复，占有地区、企业部门和公司规模的参与者的 22%。对全球契约参与者的年度调查显示，75%的答复者已针对 17 个可持续发展目标采取行动。

186. 全球契约为企业如何调整战略，衡量和管理对实现可持续发展目标的贡献提供指导。这方面的一些举措是“可持续发展目标指南针”和“企业领导蓝图”。后者旨在激励所有企业，无论其规模、部门或地域，采取行动来支持这些目标。任何企业如准备推进其与可持续发展目标有关的原则性行动方针，“蓝图”都是一个工具。“指南针”是一个指南，介绍了帮助企业最大限度地发挥作用的五个步骤：了解可持续发展目标，确定优先事项，设定目标，纳入可持续性和报告。

187. 但是，正如大会目前所描述的，全球契约的任务规定需要更加精干和更加清晰的治理机制。还需要更有效地确定和定位它在联合国秘书处内的角色，以便一方面避免目前的含糊不清和重复，另一方面推动联合国全系统制订与私营部门的伙伴关系。可以通过现有资源来产生这种可以达成协同作用和互补性的体制改进。

#### 行动方针四：赢得全球契约的新战役

188. 用它自己的话说，全球契约是“世界上最大的企业可持续性举措”。<sup>43</sup> 本审查的目的不是审查该举措在多大程度上符合预期并完成了其初步的任务规定。如任何体制创新，全球契约必须以前所未有的方式探索和实验与私营部门互动的新模式。

189. 全球契约受到批评有几个原因。从民间社会组织角度看，主要原因包括：没有对企业是否坚持十项原则进行独立监督；与企业利益的关系过于紧密；合法性和客观性不足，有受到私营部门捐助者不当影响的风险；会员国对治理结构的参与不够。

190. 联合国系统各组织赞赏全球契约在尽职调查过程中提供的援助，同时表示它们期望在业务层面更加便利企业之间的参与，而不仅仅是组织引起关注的事件。

191. 劳工组织的官员建议全球契约考虑加强雇主和工人代表的作用。

192. 反过来，新兴的全球契约地方网络已经要求更多的权力下放，特别是在利用商业行为的变化方面。

193. 尽管对所有这些观点都值得单独进行分析和评估，但即使是最严厉的批评者，也不能质疑全球契约在向企业界展示联合国及其十项原则方面所发挥的作用。与对其他许多联合国机构一样，期望高于能够使用的手段和实际成就。然而，提高人们对联合国的价值观及其发展活动的认识这一基本任务已经完成。目前一些企业表现出的对《2030年议程》的兴趣也是全球契约工作的成果。

194. 尽管如此，检查专员认为，《2030年议程》应标志着全球契约体制演变的一个新阶段。全球契约更新的任务规定应体现从17年的存在中得出的经验教训，以及联合国系统各组织、民间社会和私营部门确定的脆弱性。

195. 全球契约本身在其当前的战略愿景中承认了这一现实，以及“汇聚在一起的全球趋势为企业应对全球挑战创造了新的期望和机遇”，该愿景的目标是将这一举措转变成为“一个专业、成熟的全球组织”。<sup>44</sup>

#### 建议 8:

##### 修订全球契约的任务规定

大会应根据秘书长的报告，启动对全球契约当前任务规定的修订，除其他外，这一任务规定应包括：

- 更加明确全球契约在全球和国家层面有效促使企业界支持实施《2030年议程》的作用
- 加强会员国在全球契约治理结构中的作用
- 重新界定全球契约办公室与全球契约基金会之间的关系，重点强调基金会筹款活动的透明度
- 明确界定全球契约总部与全球契约地方网络之间的关系。

<sup>43</sup> 见 [www.unglobalcompact.org/what-is-gc](http://www.unglobalcompact.org/what-is-gc)。

<sup>44</sup> 全球契约，2020年全球战略，2017年3月。

## 六. 下一步的工作

196. 迄今为止制定的行动方针，基本上是为了改进现有的准则、框架、机制和程序，同时为在全系统一级开展更多的联合行动创造条件。除此之外，检查专员认为，《2030年议程》的愿景也为促成更大胆地采取行动提供了最好的机会，目的在于改变“一切照旧”的做法。

197. 《2030年议程》的整体性和普遍性为心态的改变和创新合作工具的发展提供了空间。以下行动方针是在对联合国和非联合国利益攸关方进行访谈和谈话期间形成的，其动力来自相信联合国系统的行动仍然可以提高效力，并在与私营部门合作方面更加一致。

### A. 在区域和国家两级下放业务权力

198. 从整体问卷调查中得出一个重要结论，即需要在国家一级促进与私营部门的互动协作，并尽可能下放和简化决策。这可能意味着修改组织内部权力下放的组织级别，以及与伙伴关系安排有关的内部工作流程。伙伴关系的地方层面在《2030年议程》的背景下变得甚至更加相关，该议程强调在执行中的国家自主权。

199. 毫不奇怪，全系统缺乏协调也反映在国家一级。正如秘书长在其提交给大会和经济及社会理事会的关于国际发展合作业务活动的报告中所承认的那样，<sup>45</sup> 联合国目前关于国家存在的设置，特别是其不同基金，方案和专门机构分散的问责制结构，有利于对伙伴关系采取单独的办法。联合国各实体倾向于遵循各自的规则和程序，与包括当地私营部门在内的国家利益攸关方进行接触，并追求自己的具体目标。这导致重叠和效率低下，在包括政府机构在内的潜在合作伙伴之间造成混乱。

200. 全球契约地方网络的一些受访代表证实了这种情况，他们对联合国各实体在为寻求潜在捐助者而与他们接触时的缺乏协调表示不满。说到让当地私营部门参与，地方网络有潜力与驻地协调员和国家工作队以及其他私营部门利益攸关方密切合作，以推动国家可持续发展的优先事项。但是，尤其是由于缺乏协调一致的战略，这一潜力尚未开发。

201. 检查专员也认为，需要进一步加强和协调联合国各实体在国家一级推进私营部门参与的工作。联合国各国家工作队需要共同行动，寻找新的参与机制，并有效地让当地私营部门参与实现可持续发展目标的努力，同时处理国家优先事项。

#### **行动方针五：加强区域和国家两级的自主权和伙伴关系**

202. 由于联合国是一个政府间组织，应该在区域和国家层面寻求让企业有机会直接参与筹备、自主拥有和执行有关可持续发展目标的决定。区域一级的对话可以采取工商咨询理事会、执行论坛的形式，或其他适合各自区域宗旨的形式。国

<sup>45</sup> A/72/124-E/2018/3。

家层面是私营部门在互动协作中共享所有权的最适当层面，从寻求解决方案和项目设计，到资源配置和执行，并有政府代表的直接参加和参与。

203. 以下建议受到亚太经社会现有做法的启发，它在 2004 年设立了亚太经社会工商咨询理事会，由该区域的高级管理人员和主要企业的代表组成。目前，该理事会的工作重点是一般来说为亚太经社会的工作方案，具体来说为亚太工商论坛的组织工作提供指导和支持。虽然理事会仍然是一项正在进行的工作，尚未证明其充分的潜力，但这是一种公司感兴趣的新型对话形式。

**建议 9:**

经济及社会理事会应邀请尚未采取如下措施的各区域经济委员会执行秘书，对促进或已表示有兴趣促进《2030 年可持续发展议程》实施工作的私营部门公司，开始与其高级代表进行系统、定期的协商对话并使之体制化。

**建议 10:**

联合国秘书长应与联合国艾滋病毒/艾滋病联合方案、联合国开发计划署、联合国教育、科学及文化组织、联合国人口基金、联合国难民事务高级专员公署、联合国儿童基金会、联合国工业发展组织、联合国项目事务署和世界粮食计划署的行政首长，以及任何其他有实地存在的联合国有关组织的行政首长一起，鼓励在国家一级设立由驻地协调员领导的多方利益攸关方磋商和解决问题机制，在这个机制中，企业从一开始就参与设计支持《2030 年可持续发展议程》的伙伴关系。如果存在由各国政府发起的此类机制，联合国国家工作队应鼓励多利益攸关方参与。

## B. 创新伙伴关系

204. 创新是《2030 年议程》的一个关键概念，也是其实施的一个重要工具。目标 8、9，特别是 17，强调了创新的作用。创新为加强和加速联合国系统各组织的工作提供了巨大的潜力，并有助于实现可持续发展目标。《2030 年议程》要求“加强现有机制间的协调，特别是在联合国层面加强协调”。该议程呼吁“所有企业利用它们的创造力和创新能力来应对可持续发展的挑战”。

205. 在其关于执行手段和全球伙伴关系的章节中，《2030 年议程》包含了一个关于创新的广泛章节，详细概述了以下架构：(a) 联合国科学、技术和创新机构间小组将负责促进联合国系统内的协调、统一和合作；(b) 网上平台提供获取创新便利化举措和政策的机会；(c) 多方利益攸关方论坛促进经济及社会理事会主持下的互动、配对和建立网络。<sup>46</sup>

206. 联检组参与组织和其他国际组织的官员，以及受访的私营部门代表，强调了私营部门在引入创新方面的基本作用。一些联合国组织与学术界和私营部门建立了具体的创新伙伴关系，这些伙伴关系源自共同努力实现共同目标的共同利益。它们创建了独立的部门，并将创新作为其业务或战略的核心部分。开发署、

<sup>46</sup> 见大会第 70/1 号决议，第 70 段。

人口基金、难民署、儿基会、项目署、妇女署和粮食署尝试了各种形式的创新职能和体制机制，并取得了显著进展。

207. 加强协调、统一和合作对于落实可持续发展目标至关重要。检查专员认为，在全系统层面对工作方式作出重大改变的努力是及时的，特别是鉴于出现了致力于创新和创新伙伴关系的新单位。

208. 虽然承认打破联合国系统历史悠久的本位主义做法这一紧迫的任务仍然没有完成，但检查专员认为，《2030 年议程》提供了包括在例如创新等新的利益领域以不同的方式进行思考和采取行动的一个前所未有的机会。然而，关于协调在全系统层面应采取的具体形式的看法各不相同。

209. 一些受访官员恳求不要让创新功能碎片化，并创建全系统的共同服务，或者至少是联合协调创新伙伴关系。

210. 他们认为，全系统已经创建的新创新方案、基金、孵化器、加速器和实验室需要更明确其任务和目的、具体目标和可衡量的产出。它们单独竞争从捐助者获得新资源，可能没有意识到有可能获得更多全系统一致性和协同增效。

211. 在已经建立了创新伙伴关系专门知识的组织中，项目署自愿担当全系统合作促进者的角色，原因在于它的广泛的任务规定、在创建创新生态系统方面的工作，以及其与私营部门和学术界的伙伴关系形式的性质。

212. 其他组织认为，创新如果离开了核心业务和第一线的业务活动，可能导致减少战略上的一致性和对最终举措的支持。此外，将协调角色委托给一个组织，虽然可能会在战略层面产生有趣的想法，但在有关实施组织的具体背景下，可能很少或根本没有被采纳。

213. 检查专员认为这两个论点各有价值。但他认为，仍需要增强全系统协调、统一和合作。鉴于在《2030 年议程》总体背景下创新的重要性，现在是考虑更积极地鼓励为协调整个联合国系统的创新伙伴关系采取体制性举措的时候了。

214. 实现真正变革所需要的人力资源和智力资本已经存在。例如，在最近的举措中，值得注意的是联合国创新网络，这是一个由创新团队代表组成的网络，旨在发挥同业交流群和知识共享网络的作用。粮食署是该网络的推动者之一，该组织因其创新加速器而被科技杂志 *Fast Company* 评为“最具创新性的公司”之一。

215. 有效的机构间协作与协调的另一个例子，是联合国数据创新实验室系列（2016 年和 2017 年），该系列在首协会的推动下运行，由粮食署和儿基会在与开发署、人口基金、难民署和全球脉动的密切协作下共同领导。

216. 对联合国创新网络的重要性，还值得注意的是人口基金评价办公室编制的评价报告，它对其他组织也可能有用，尽管其侧重于人口基金的创新基金和创新举措。<sup>47</sup>

217. 检查专员欢迎首协会目前为调整联合国创新网络的职权范围以使其成为管理问题高级别委员会机制的正式组成部分所做的工作。

<sup>47</sup> 人口基金，“对人口基金创新举措的形成性评价”，第一卷，2017 年。

218. 在促进创新方面处于领先地位的联合国各组织，应加强促进协调和机构间合作、知识共享和联合举措的方式。一方面，这种意愿的实现可以为正在发展创新职能的单独组织节省财政和人力资源，另一方面可以提高全系统层面的协调、统一、合作和效率。一个或多个组织可以率先促动这种全系统服务，并完成摸清和审查现有创新举措的任务，适时汇集资源，并在现有创新方案中确定那些在协调情况下可以得到更好服务的方案。

219. 至少在初始阶段，可以通过形成联合国创新网络的有意愿的组织结成联盟，包括开发署、人口基金、难民署、儿基会、项目署、妇女署和粮食署，建立全系统的协调。这些组织已经密切合作，分享联合国在创新方面的经验，并应进一步探讨交流和行动，以扩大旨在改善协调的共同原则和行动组合。

220. 这种以私营部门第三方伙伴关系为重点的协调，不应取代单个组织的业务优先事项，或其与企业核心保持联系的努力。相反，这可能促成大规模节省和协同增效，特别是在执行那些暗含机构间合作的可持续发展目标方面。

#### **行动方针六：争取全系统的创新协调**

##### **建议 11：**

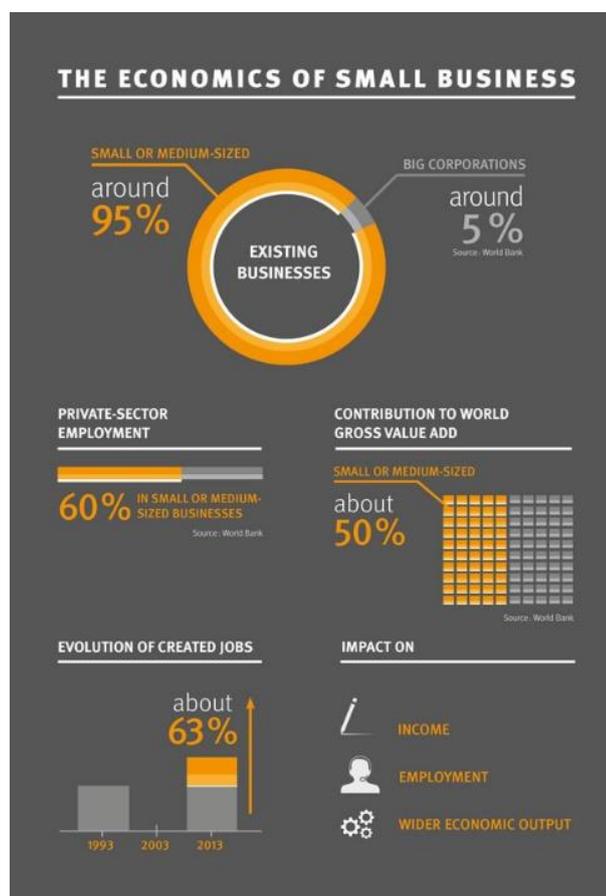
##### **创新伙伴关系的协调**

秘书长以联合国系统行政首长协调理事会主席的身份，应与有关组织的行政首长在现有的和持续的努力的基础上，继续增强联合国创新网络或其他现有联合国联合创新举措的权能，以确定和讨论与协调现有创新举措、基金、实验室、加速器和孵化器相关的问题，以及它们与私营部门的对接，以便利和促进在实施《2030 年议程》方面的创新。

### **C. 刺激中小企业**

221. 联合国系统各组织寻求快速提高知名度和财政捐助，往往侧重于大型的全球参与者和跨国公司。但是，如下图 4 所示，这个侧重点没有承认或提供描述中小企业作用的正确图景，图 4 表明了这些企业对就业和世界经济产出做出的重大贡献。

图 4.  
小企业经济学



资料来源：国际标准化组织

222. 据世界银行集团介绍，新兴经济体中有 250 万至 3,000 万正规的中小企业。它们占新兴经济体就业总人数的 60%，国内生产总值的 40%。<sup>48</sup> 如果再列入非正式的中小企业，这些数字要高得多。在新兴市场中，大多数正式工作是由这些企业创造的，这些企业创造了五个新职位中的四个。这一现实使得急需按照《2030 年议程》目标 8 的规定，鼓励微型企业和中小企业的正规化和增长，途径包括获得金融服务。

223. 然而，荷兰进行的关于可持续发展目标的研究表明，超过 80% 的中小企业不熟悉这些目标。在熟悉这些目标的 20% 中，80% 希望采取行动，但不知道应该如何做。<sup>49</sup> 与私营部门合作的现有机制不适合与中小企业合作。由于缺乏足够的资源，这些企业需要联合国系统做出额外的努力，来帮助它们理解可持续发展目标和系统的运作方式。

224. 因此，联合国系统真正有效的催化努力，应特别注意创造传播和信息工具，吸引中小企业参加实现可持续发展目标的努力。可持续发展知识中心在其他有关组织的支持下，特别是贸易中心的支持下，可为这种努力做出贡献。贸易中

<sup>48</sup> [www.worldbank.org/en/topic/financialsector/brief/smes-finance](http://www.worldbank.org/en/topic/financialsector/brief/smes-finance)。

<sup>49</sup> [www.mkbservicedesk.nl/10951/mkb-heeft-nauwelijks-oog-voor-duurzaamheidsdoelen.htm](http://www.mkbservicedesk.nl/10951/mkb-heeft-nauwelijks-oog-voor-duurzaamheidsdoelen.htm)。

心的任务规定是通过提高中小企业的国际竞争力，来促进包容性和可持续的增长与发展。

225. 除了亟需的知识共享努力外，联合国还应促进中小企业之间的互动和协同增效，以激发其创造和创新的潜力，更重要的是，将可持续发展层面植入其业务模式。

#### **行动方针七：中小企业平台**

##### **建议 12:**

##### **支持中小企业的参与**

秘书长应请联合国系统职员学院可持续发展知识中心与国际贸易中心合作，主办一个全系统网上平台，以促进在以下方面与微型企业和中小企业进行沟通：《2030 年议程》、企业间的互动、资金获取方面的信息、良好做法的宣传和与联合国业务进行互动协作的机会。

附件：

## 各参与组织应就联合检查组建议采取的行动概览

JIU/REP/2017/8

报告	预期影响	首协会	联合国、各基金和方案														专门机构和原子能机构													
			联合国*	艾滋病署	贸发会议	贸易中心	开发署	环境署	人口基金	人居署	难民署	儿基会	毒品和犯罪问题办公室	项目署	近东救济工程处	妇女署	粮食署	粮农组织	原子能机构	国际民航组织	劳工组织	海事组织	国际电联	教科文组织	工发组织	世旅组织	万国邮联	世卫组织	知识产权组织	气象组织
供行动		<input checked="" type="checkbox"/>																												
供参考		<input type="checkbox"/>																												
建议 1		d, f	L/E																											
建议 2		c, d	E/L																											
建议 3		d, f	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 4		a, d	E																											
建议 5		c, f	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 6		a, b	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 7		b, d	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 8		a, e	L/E																											
建议 9		b, c	E/L																											
建议 10		c, f	E	E			E		E		E	E		E		E						E	E							
建议 11		b, c	E				E		E		E	E		E		E														
建议 12		b, c	E				E																							

图例： L： 供立法/理事机构作出决定的建议 E： 供行政首长采取行动的建议

■： 无需该组织采取行动的建议

预期影响： a： 加强透明度和问责制 b： 传播良好/最佳做法 c： 加强协调与合作 d： 增强连贯性和一致性 e： 加强控制和履约 f： 提高效率

g： 节省大量资金 h： 提高效率 i： 其他。

\* 如 ST/SGB/2015/3 所列。