



## 第六十届会议

临时议程\* 项目 61

## 建立全球伙伴关系

## 加强联合国与所有相关伙伴特别是与私营部门的合作

## 秘书长的报告\*\*

## 摘要

近年来，联合国与包括民间社会和工商界在内的非国家行为者的接触日益增加。如今，伙伴关系是联合国系统大部分部门工作的组成部分。出现了各种各样的接触机制，各种做法均强调：此类伙伴关系反映了各方希望更有效地执行会员国商定的联合国目标和承诺，包括千年发展目标。联合国基于价值观的任务、召集能力以及地域覆盖范围为本组织与非国家行为者建立伙伴关系提供了独特的优势。联合国系统应当采取若干具体步骤，为与私营部门的伙伴关系营造一个更有利的环境。这些步骤包括增强国家办事处的机构能力、加强对各级工作人员的培训、简化联合国伙伴关系准则、加强伙伴甄选过程的协调一致性和可行性、通过系统影响评估为实施明智甄选奠定基础，以及通过改进学习和最佳范例交流提高透明度。联合国各组织正在增加采用具有前景的新做法，并在内化取得的经验教训，在此之时，各国政府的支助仍然至关重要。

---

\* A/60/150。

\*\* 本报告因需作进一步技术性和实质性协商而推迟提交。



## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-7	3
二. 联合国与工商界的伙伴关系：定义、类别和个案研究 .....	8-16	4
A. 定义：联合国与工商界建立伙伴关系的框架 .....	8-9	4
B. 伙伴关系类别和个案研究 .....	10-16	4
三. 最近的组织趋势：挑战和机遇 .....	17-43	9
四. 伙伴关系管理方面的挑战 .....	44-49	14
A. 当地拥有自主权的重要性 .....	45-46	14
B. 强有力的伙伴关系管理 .....	47-49	14
五. 建议 .....	50-60	15
A. 建设联合国国家办事处的机构能力 .....	51	15
B. 加强对联合国各级工作人员的培训 .....	52-53	15
C. 简化伙伴关系准则 .....	54	16
D. 加强伙伴甄选过程的明确性和可行性 .....	55	16
E. 通过系统的影响评估为明智甄选奠定基础 .....	56-58	16
F. 加强联合国的协调一致性，通过改进学习和最佳范例交流 提高透明度 .....	59-60	16
六. 结论 .....	61-66	17

## 一. 引言

1. 本报告是依照大会 2003 年 12 月 19 日第 58/129 号决议提交的。大会该项决议请秘书长向大会六十届会议提出一份报告，说明关于加强联合国与所有相关伙伴的合作，尤其是与私营部门的合作的提议方式的执行情况。

2. 此前，已有两份秘书长报告（A/56/323 和 A/58/227）重点阐述了加强联合国与所有有关伙伴合作的问题。这两份报告综述了联合国系统伙伴关系的方式，指出了最近取得的成绩和挑战。本报告在此基础上予以阐述。

3. 大会在其第 58/129 号决议中强调了伙伴关系在实现国际商定的发展目标，包括《千年发展目标》方面的作用。大会强调，指导伙伴关系的原则和做法应当建立在《联合国宪章》的基础上。此外，决议敦请联合国继续对伙伴关系采取统一和系统性的做法，确保伙伴关系符合各国法律及国家发展战略和计划。

4. 在过去十年中，公私伙伴关系取得了很大进展。正如本报告和先前关于大会第 55/215 号和第 56/76 号决议执行情况的报告所示，联合国正在成功地向工商界和民间社会拓展。联合国正调动其它利益有关者参与其政府间进程，向私营部门提供发表宝贵看法的机会。此外，几乎所有的联合国机构、基金和计划署都启动了各种合作项目，以支助联合国的目标。

5. 通过让工商界和民间社会参与，联合国得以利用重要的技能和资源，为其工作服务。尽管本报告调查的所有伙伴关系几乎都包括民间社会的参与者，但本报告将把重点特别放在联合国与工商界的关系上。<sup>1</sup> 在各种伙伴关系中，工商界的作用和贡献各不相同。工商界不仅仅是资金的提供者，它们还给联合国的伙伴关系带来了自己的网络、经验和技能。这些贡献不仅对个别的伙伴关系，而且对联合国整体也具有巨大价值，联合国将从这种知识和技能的转让中获益。

6. 近年来，在照顾到本国对发展进程拥有自主权和领导权的情况下，伙伴关系使联合国得以在尽量利用工商界和民间社会的技能和资源，以服务于本组织的目标方面，越来越具有创造性和日益成熟。在整个联合国系统，发起了多项具有创新性的伙伴关系，在许多重要领域也取得了进展。然而，现在的挑战是从这些经验中汲取养分，从当前的试验阶段转向一种更系统的做法，其中包括更加注重伙伴关系的影响和可持续性。特别是对现有伙伴关系的调查表明，成功的伙伴关系

---

<sup>1</sup> 本报告利用了多个来源：对联合国私营部门协调中心的调查（14 个机构、基金和计划署的协调中心参与）；与整个联合国系统的工作人员进行的 30 多次深入后续访谈；与工商界和民间社会的伙伴组织进行的 40 多次深入访谈；为说明当前伙伴关系活动而进行的超过 15 项小型个案研究；并查阅了有关此问题的相关学术文献。关于对联合国与民间社会关系的详细论述，见联合国与民间社会关系知名人士小组题为“我们人民：民间社会、联合国和全球施政”的报告（A/58/817）。

具有两个关键成分：强有力的伙伴关系管理（促进影响和问责制）和当地拥有自主权（以确保伙伴关系反映目标国和受益者的优先事项）。

7. 在一些个案中，联合国成功地将强有力的管理和当地自主权运用于伙伴关系。然而，重要的是，必须吸收这些最佳范例的经验，在整个联合国内传播。需要在联合国内将有利于强有力的伙伴关系管理和当地自主权的机制、工具和技能予以制度化，以此推动在伙伴关系方面采取一种更系统的做法。由于资源和其它限制，这对联合国构成重大挑战。联合国显然无法单独面对这些挑战。相反，本组织应当与工商界、民间社会、各国政府和其它政府间组织的伙伴合作，以建立能够进一步推动联合国任务的有效的伙伴关系。

## 二. 联合国与工商界的伙伴关系：定义、类别和个案研究

### A. 定义：联合国与工商界建立伙伴关系的框架

8. 所谓伙伴关系，是指各方（既包括国家也包括非国家）之间的自愿合作关系，参与者同意共同努力，以达到共同目的，或是执行某项特定任务，并分担风险和责任，共享资源和好处。虽然这一宽泛的定义足以让人对伙伴关系做法有一个粗略的了解，但它不足以作为联合国行动的指南。

9. 秘书长的《联合国与企业界的合作准则》（A/56/323，附件三）对伙伴关系作了更全面描述并对其操作适用性作了进一步解释。在该指引基础上，很多联合国组织制定了适合自身的准则，以此加强伙伴关系，为其任务服务。这些准则共同提供了联合国开展伙伴关系做法的总框架。

### B. 伙伴关系类别和个案研究

10. 本报告在此前工作的基础上，<sup>2</sup> 初步尝试按功能对伙伴关系进行分类，以便更好地说明伙伴关系能够对联合国工作作出的实际贡献。<sup>3</sup>

11. 伙伴关系可以大致按以下四种功能分类：

(a) 倡导：在照顾到各国对发展进程拥有自主权和领导权的情况下，联合国与工商界和民间社会建立伙伴关系，以推动某项事业或是将某个问题提上全球议程。这种伙伴关系利用联合国和关键利益有关者的声誉和网络，推动重要的发展问题，包括《千年发展目标》；

<sup>2</sup> 《建设伙伴关系：联合国系统与私营部门的合作》（联合国出版物，出售品编号 E.02.I.12）。

<sup>3</sup> 这种功能分类纯属探索性做法，并不是为了修正或推翻《联合国与企业界的合作准则》阐述的伙伴关系方式（A/56/323，附件三，第18段）。

(b) 制定规范和标准：联合国与各方利益有关者接触，以期制定有助于市场交易和联合国目标的标准、规范、共同价值观和道德行为；<sup>4</sup>

(c) 共享和协调资源及专门知识：联合国与工商界建立伙伴关系的目的是为了获得资源补充，协调对包括人道主义救济行动在内的关键发展问题的捐助。特别重要的是要传播和分享现有专门技能、知识和技术，因为这常常有助于能力建设；

(d) 利用市场促进发展：联合国与工商界建立伙伴关系，以支助当地、区域和全球可持续市场的发展壮大。可分为以下两种伙伴关系：提供市场准入（生产者网络）的伙伴关系；和连接或深化市场（为工商界提供投资激励）的伙伴关系。

12. 在这些倡议中，工商界的作用和贡献各不相同。人们最初希望伙伴关系能够为联合国带来大量新的资金流，但这种希望基本没有实现。不过，工商界带来了其它资源，包括网络、经验和技能。所有这些不仅对伙伴关系本身非常宝贵，而且在很多情况下，对联合国也很宝贵，联合国可以从知识和技能的转让中获益。

13. 工商界同民间社会一道，不仅可以通过资金支持，而且还可以通过专门知识（如营销）及其与客户的广泛联系，为与联合国的倡导伙伴关系作贡献。企业通常出于慈善原因或是作为其核心业务的一部分而参与倡导型伙伴关系。除了有助于实施千年发展目标以外，倡导型伙伴关系还有助于工商界了解联合国的总任务和工作。

#### 方框 1

##### 倡导型合作关系

**健康在你手中。**为了更有效地提倡用肥皂洗手，来自世界银行和联合国儿童基金会（儿童基金会）的公共卫生专家于 1990 年代末合作制定了提倡讲卫生的新做法。他们认识到，若要取得实效，就必须利用私营部门在营销方面的比较优势。2001 年，启动了用肥皂洗手全球公私伙伴关系。这项伙伴关系的国别方案建立在对消费者的详尽研究基础上，通过大众传媒、与消费者直接接触和政府的传播渠道，向目标受众进行宣传。

**国际劳工组织-西非可可和商业农业方案。**为了打击可可种植业使用童工的问题，国际劳工组织（劳工组织）发起了西非可可和商业农业方案。该方案把提高家庭和社区认识与让儿童弃工求学的具体行动结合了起来。它还帮助建立了一个童工监测系统，能够对西非可可生产中使用童工情况进行准确和可信的报告。该方案受到了可可和巧克力业界，以及包括喀麦隆、科特迪瓦、加纳、几内亚和尼日利亚在内的相关国家的支助。

<sup>4</sup> 马克·察赫尔，《联合国与全球商业》，联合国新闻部发展与人权科，纽约，1999 年。

14. 近年来，出现了旨在制定标准或行为守则，以弥补全球施政空白的各种伙伴关系。此类伙伴关系也被称为全球公共政策网络，是最复杂和难管理的，原因是它们通常需要各种各样的利益有关者的参与。这些利益有关者通常代表各种不同的利益，因此，这类伙伴关系是对不同看法进行协调的论坛。这些伙伴关系也引发了人们对于问责的担心，因为它们赋予了非国家行为者在制定公共政策方面以积极的作用。因此，这种伙伴关系需要仔细地平衡行动与问责，影响取向与包容性。

#### 方框 2

##### 制定规则、规范和标准

**全球报告倡议。**这项倡议由对环境负责的经济体联盟和联合国环境规划署（环境规划署）发起，旨在把可持续性报告（即报告经济、社会和环境情况）提高到与财务报告等同的地位。其核心任务是与非政府组织和企业开展一个由多方利益有关者参与的进程，制定一套全球企业社会责任准则。全球报告倡议于 2002 年独立出来，但仍然与环境规划署和全球契约密切合作。

**关注者胜。**2004 年，20 家大型金融机构——其所管理的资产总额超过 60 万亿美元——提出了《关注者胜》报告。该项目是在全球契约的主持下，由环境规划署和经济咨商局支助完成的。该倡议旨在就如何更好地将环境、社会和公司治理问题纳入资产管理、证券经纪服务和相关研究功能这一问题制定准则和建议。

15. 联合国与工商界共享知识和技术的伙伴关系利用的是技术革新及促进信息和最佳范例交流的能力。它们利用知识产生和传播方面的规模效应，帮助发展中国家建设能力。

#### 方框 3

##### 共享和协调资源及专门知识

**感动世界。**世界粮食计划署（粮食计划署）与一家快递和物流服务公司建立的这一伙伴关系旨在通过知识转让、现场物流支持和倡导工作，支助粮食计划署与世界饥饿作斗争。依靠该公司的实物和资金承诺（2005 年超过 1 200 万美元），已在约 60 个国家发起了 27 个项目，最近的项目是在受海啸影响的东南亚地区。该公司提供了其物流专门知识，以此加强粮食计划署的基础设施（尤其是储存设施），在紧急行动中提供直接支助，并帮助粮食计划署将空运业务提高到美国联邦航空管理局的水准。

**杜绝结核病。**杜绝结核病是世界卫生组织（卫生组织）建立的全球首要卫生伙伴关系之一。该倡议于 2000 年发起，旨在扩大、调整和加强在全球控制并最终消除结核病的各项战略。明确的愿景、可衡量的目标以及强调透明度和包容性的治

理结构帮助建立了一个有效的联盟。该联盟提高了人们的认识，并为防治结核病调集资源作出了贡献。

**工发组织汽车业伙伴关系。**1999年，联合国工业发展组织(工发组织)与一家意大利汽车公司建立了伙伴关系，目的是为了通过质量管理和技术升级加强印度中小型汽车部件生产商的能力。两年内，参与该伙伴关系的小型部件供应商(到2005年达到120家)报告称，其在各方面都有明显提高，其中包括：营业额增加、生产力提高、生产方法更为安全，以及最重要的是，具有了不断提高自身业务的意识。2003年以来，该方案已在尼日利亚和南非实施，也获得同样的成功。

**意大利石油化工集团-儿童基金会防止艾滋病毒母婴传染项目。**项目由一家意大利石油公司资助，儿童基金会开展。建立该伙伴关系是为了向受艾滋病/艾滋病毒影响尤为严重的尼日利亚河流州和巴耶尔萨州提供服务，防止艾滋病毒母婴传染。该行动的总体目标是，在100个地方政府地区增加保密自愿咨询和检验服务和其他“防止母婴传染”服务。目标是使至少20%前往4个特定保健中心的产前护理所的妇女接受到上述服务。该项目的重点是15至49岁妇女，以及她们的伴侣和家人。它的对象是周边社区约15 000名妇女，共300 000人。主要成绩包括：查明200个社区的情况、为4个项目卫生点提供设备、培训120名卫生工作人员以及社区动员。

**“第一个到现场”倡议。**为了便于向一些联合国人道主义机构提供全球移动通信系统(GSM)网络服务——一种能够提供性价比较高的国际漫游功能的移动电话服务标准——人道主义事务协调厅(人道协调厅)与一家瑞典电信公司开展密切合作。双方于2001年签订了一份协议，从而正式建立了伙伴关系。协议内容是由该公司捐助一台“交换器”，放置在意大利布林迪西的联合国后勤基地。这台交换器提高了向灾难地区提供GSM网络服务所需的待命能力。这家公司还建立了一个技术参考小组，作为因应方案的常设部门。该小组由一些员工组成，他们具备相关的技术专门知识，能够帮助联合国和其它救济组织查明需要，并制定技术建议和应用程序，从而对灾难作出更高效的反应。

**救灾伙伴关系：海啸的经验。**2004年12月南亚发生海啸后，工商界提供了大量的、规模空前的帮助。迄今为止，现金捐款已超过3亿美元。很多目前或原先与联合国存在伙伴关系的公司都为该地区提供了援助。现有的联络渠道确保了它们的捐助非常迅速、有效。比如，一家公司向其与粮食计划署正在开展的伙伴关系提供了一笔额外的290万美元的实物支助。该项捐助使卡车和直升飞机得以向印度尼西亚班达亚齐的人民提供食品和其它救济品。另一家公司提供了公益服务，帮助联合国尽可能高效地把这些大量援助送达受灾地区。很多以前与联合国没有过伙伴关系的公司也询问帮助海啸救灾活动事宜。难题之一是为公司捐助，特别是实物捐助，找到相配的联合国机构。为了解决这一问题，人道协调厅和全球契约开通了名为“工商界对联合国紧急救济活动的捐助指南”的机构间网站。该指南旨在帮助工商界找到支助当前和未来联合国救济活动的有效办法。联合国开发

计划署（开发计划署）的紧急情况下企业伙伴关系方案也有助于私营部门的捐助和专业人员在开发计划署的全球人道主义救济工作中找到相应的用武之地。海啸灾难说明，重要的现有伙伴关系和联络渠道对于确保联合国和私营部门在紧急救济行动中迅速和有效地采取共同行动至关重要。与此同时，这场危机也提高了工商界对联合国的工作量、工作范围及其组织限度的认识。

16. 很多发展中地区没有市场，或者即便存在市场，市场也常常无法产生应有的社会效果，这种情况阻碍了千年发展目标的成功实施。联合国与工商界的很多伙伴关系力图通过提供市场准入或是深化市场来解决这些难题。

#### 方框 4

##### 利用市场促进发展

**布基纳法索的乳木果油生产。**该活动的参与方包括联合国妇女发展基金（妇发基金）、一家法国化妆品公司和当地生产商合作社，目的在于支助布基纳法索农村生产乳木果油的妇女。1990 年代，布基纳法索政府希望通过发展该国传统的妇女行业——乳木果油行业，使经济多元化，并改善农村妇女的生计。妇发基金 1997 年参与该项目，发现有必要改善妇女获取生产资料和出口市场的状况。该伙伴关系希望通过为生产者提供加工和储存技术、销售、营销和谈判培训来解决这些问题。此外，该公司承诺直接从当地合作社收购乳木果油（2002 年为 90 000 吨），而且预付货款，以增强生产者的经济保障。

**贫民窟改造融资机制。**贫民窟改造融资机制是联合国人类住区规划署（人居署）内的新的全球融资机制。该机制旨在领导并协调技术合作和原始资本筹措倡议。设立该机制是为了开展可获得贷款的计划。这些计划旨在推动为低收入家庭建设经济适用房、贫民窟改造以及在发展中国家城市提供城市基础设施。贫民窟改造融资机制的客户在私营部门，包括零售银行、房地产开发商、住房贷款机构、服务供应商、小额融资机构和公用事业公司。其它伙伴包括市政当局、非政府组织以及中央和地方政府各部。贫民窟改造融资机制的中心目标是，通过促进当地行为者之间的联系，以及通过对开发项目的财务、技术和政治要素的包装组合，调集国内资本进行贫民窟改造。

**瞌睡病。**为了消灭非洲锥虫病，即瞌睡病，卫生组织 2001 年与一家制药公司进行了合作。瞌睡病是一种致命的神经紊乱症，仅见于非洲农村的边远地区。该疾病数十年来一直被国际社会和制药业所忽视，现在病患人数又开始增多。已经有 500 000 多人染上该疾病，超过 36 个国家的 6 000 万人有可能被感染。该公司同意五年内捐助 2 500 万美元，这些捐助用于三个层面：药品捐助、方案支助（现金和实物）以及研究和开发投资。2004 年，该伙伴关系对当地社区关于苏丹南部即将发生灾情的呼吁作出了回应，仅用了 6 个月就恢复了那里的卫生能力。目前，正在讨论将该伙伴关系延长到 2006 年以后。可能会签订一项新协议。



### 三. 最近的组织趋势：挑战和机遇

17. 过去十年，联合国力求进行试验和转变。与工商界和民间社会的伙伴关系是本组织的主要创举之一，已经取得了很多成绩。目前，联合国的挑战是，在伙伴关系方面转向更系统性的做法，更加强调影响和可持续性。

18. 在联合国系统内部，对伙伴关系采取更系统性的做法不仅是要继续开展成功的伙伴关系，而且还包括在各种机构结构、政策和程序中采取最佳做法并进行改革。在适当和可行的情况下，应当在联合国工作的各个阶段处理伙伴关系问题。此外，联合国应当努力将由此扩大的伙伴关系功能纳入本组织的管理。

19. 联合国近年来发起了多项倡议，其中很多有可能为同工商界和民间社会接触创造更有利的环境。一些倡议直接促进了在文化层面和在机构层面的改革，将联合国转变为一个更有效的伙伴关系组织。这些倡议强调了联合国某些部门是如何在其现行工作中，敞开大门与工商界和民间社会开展接触的。本报告对这些趋势进行了有选择的介绍，而无意描述各项现行活动的全貌。

20. 联合国在其开展的各种政府间进程中，继续积极调动，并汲取工商界的专门知识，从而为私营部门提供了表达看法的机会。此外，伙伴关系也能够在支助政府间商讨所确定的目标和任务的实施方面发挥重要作用。

21. 联合国正在积极调动工商界参与 2002 年 3 月在墨西哥蒙特雷举行的国际发展筹资会议的后续进程。为了响应大会第 58/230 号决议，发展筹资办公室就发展筹资问题发起了一系列由多方利益有关者参与的协商。在 2005 年 6 月 27 和 28 日举行的发展筹资问题高级别对话上提交了协商结论。来自工商界和民间社会的伙伴负责主办部分协商，这些协商关注的重点是：伙伴关系如何才能提高发展援助的覆盖范围和效用，改善私营投资环境，以及帮助建设包容性的金融体系。工商部门还参与了另一组由多方利益有关者参加的协商，该组协商由发展筹资办公室主办，重点是主权债务对发展的影响。作为该协商的一部分，发展筹资办公室成立了一个由主要投资者和银行家组成的债务问题工商咨询委员会，以便就此问题提供专门知识。

22. 伙伴关系也在继续改变着可持续发展委员会的工作。可持续发展伙伴关系是 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的一项重要成果。自该首脑会议以来，现已有 308 个伙伴关系的情况被存入一个互动的网上数据库。该数据库包含了自愿报告提交有关这些倡议的信息。伙伴关系数据库的宗旨是，促进在通过伙伴关系实施可持续发展方面交流经验和知识，协助各个伙伴关系倡议吸引新伙伴和捐助者。2004 年，为了筹备委员会第十二届会议，委员会秘书处提交了秘书长关于可持续发展伙伴关系的首次报告。该报告使用了地理范围、专题焦点法、资源和执行机制等参数，指出已在委员会登记的伙伴关系内部新出现

的趋势。此外，在委员会第十二届会议上，将伙伴关系洽谈会纳入了正式会议计划，这样做是为了提供一个场所，以利于分享经验教训、展示取得的进展、启动新伙伴关系以及现有伙伴和潜在伙伴建立联系。2005年的委员会第十三届会议伙伴关系洽谈会的重点是水、卫生、人类住区，以及与所有伙伴关系都相关的实际交叉问题。洽谈会还就私营部门在可持续发展伙伴关系中的作用进行了讨论。

23. 2004年，亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）发起了两项加强与私营部门合作的倡议。亚太经社会工商咨询委员会在促进私营部门与联合国在该区域合作方面向亚太经社会提供咨询，而亚太工商论坛则为工商界、各国政府和民间社会提供了一个讨论区域社会经济政策问题及其影响的平台。2005年，该论坛关注的重点是：公营和私营部门如何合作，以改善工商环境和提高企业社会责任。

24. 信息和通信技术工作队是起源于政府间进程的伙伴关系的一个范例。该工作队2001年由秘书长成立，目的是为了就发展问题中的信息和通信技术问题向联合国提供咨询。它是一个政府间机构，代表工商界和非政府组织的非政府成员与代表各国政府的成员享有同等决策权。工作队被广泛视为一个非常高效的多方利益有关者论坛，它为交流思想和关心的问题，以及制定合作项目提供了一个有效空间。工作队自成立以来，一直努力发展与各项全球倡议、多边机构和区域组织的关系，并建立了若干战略伙伴关系。最初为工作队设定的期限为3年，后来延长到2005年底。

25. 此外，联合国各组织在建设有助于确立伙伴关系的机构结构和能力方面采取了初步步骤。儿童基金会是首批建立伙伴关系的联合国实体之一。如今，儿童基金会拥有各种各样的伙伴关系，可为潜在伙伴提供各种各样的与联合国合作的机会，包括创新的伙伴关系、战略性的慈善倡议，以及全球、区域和地方的事业推广倡议和雇员驱动的方案。组织的伙伴关系工作受到协调伙伴外联工作的公司联盟小组的指导。2003年，儿童基金会与180多家公司保持伙伴关系，每家公司向伙伴关系项目捐助的数额均超过10万美元（现金或实物）。

26. 开发计划署近年来采取了步骤，在国家和区域办事处一级创造必要的机构结构、政策和额外能力，以建立和管理与非国家行为者的伙伴关系。开发计划署在其工作的所有核心领域均设有伙伴关系项目，而且这些项目的种类在不断增加。同联合国其它组织一样，开发计划署与工商界的合作形式是以秘书长关于联合国与企业界的合作准则（A/56/323，附件三）为指导，以一项为伙伴关系工作提供进一步实际指导的政策声明为依据。本组织的伙伴关系工作由开发计划署工商伙伴关系司协调。

27. 2004年，在开发计划署主持下，以私营部门和发展委员会的名义草拟了一份题为《开发企业家精神：让穷人创业谋生》的报告。去年，就该报告采取了一些具体的后续行动。该报告在30多个国家正式推出，引起国家元首、关键决策者、地方政府和国内外私营部门参与者的重视。除了这些推出活动以外，还举办了一

系列讲习班，制定了一系列新项目，其中包括联合国系统采取的、体现了该报告建议内容的具体举措。

28. 开发计划署的伙伴关系工作正通过执行“企业可持续发展”等方案被越来越多地下放到各国家和地区办事处。该方案 2002 年由全球契约发起，由开发计划署执行，旨在促进工商界牵头的企业减贫方案。方案获得了超过 15 家全球大型企业的支持，并正在非洲、亚洲和拉丁美洲扩展。最近的世界经济论坛、非洲发展新伙伴关系和非洲委员会报告誉该方案为对企业和发展问题的突破性贡献。该方案继续发展壮大，继续致力于开发新的业务模式和技术，将推动千年发展目标。

29. 工发组织也开始把同工商界和其它利益有关者的伙伴关系纳入其主要工作之中。通过工发组织工商伙伴关系方案，制定了培育发展中国家中小企业的伙伴关系。该方案特别把重点放在提高中小型企业的质量、效率和国际竞争力上。它还旨在促进学习技术和管理知识、提高生产过程中国内资源的利用，以及提高生产性就业和收入。通过促进可持续的工业发展，工发组织的伙伴关系活动与本组织的总体目标之间实现了紧密协调。相应地，工发组织的工商伙伴关系方案被纳入本组织的总体企业战略计划，从而使工发组织的伙伴关系活动与本组织提供的主要服务联系起来。工发组织制定了伙伴关系指南，为其工作人员及未来和当前的伙伴提供了详细的背景知识，介绍了如何开展伙伴关系，其目的何在，以及应当遵循什么原则。工发组织的伙伴关系工作由其总部的少量工作人员协调。

30. 其它联合国机构，如联合国贸易和发展会议（贸发会议）和环境规划署也作出了类似努力，以加强将其组织转变为有效的伙伴关系参与者所需的技能、政策、机制和工具。同样值得注意的是人居署与环境系统研究所合作的经验。

31. 然而，除了取得进展外，联合国各组织在将伙伴关系纳入其工作主流的过程中面临着大量挑战。虽然某些联合国组织建立了伙伴关系业务部门，负责的工作人员对各个项目也都尽职尽责，但是，将此类工作纳入主流业务的例子却很少。某些负责建立伙伴关系的联合国工作人员认为，他们的很多同事缺乏从事伙伴关系工作的激励。

32. 在联合国内将伙伴关系纳入主流的另一具体方面涉及此类关系的法律问题。几乎所有的联合国机构都制定了自己与工商界接触的准则，作为对具有最高指导性的联合国与企业界的合作准则（A/56/323，附件三）的补充。虽然这些准则有助于提高伙伴关系活动的法律和业务明确性，但一些联合国基金和规划署表示，在运用准则的一贯性方面还存在着混乱。在这方面最经常提出的一种批评就是，法律障碍致使伙伴关系的实施出现时滞。伙伴关系也经常给联合国带来复杂的法律问题，包括使用本组织徽标，以及责任和赔偿问题。

33. 确定哪些企业适合作为联合国的伙伴是一个重要问题。在此问题上，联合国与企业界的合作准则（A/56/323，附件三）阐述了适用于整个联合国系统的

原则。然而，在本组织中，这些甄选标准的运用情况却不尽相同。一些联合国机构使用第三方认证人，另一些则进行自主的个案筛选。总的来说，有必要加强甄选过程中的一贯性和透明度。随着全球契约倡议和参与者队伍的扩大，是否拥有全球契约的成员资格大可作为衡量一个公司对联合国价值观承诺程度的指标。

34. 在联合国内将伙伴关系纳入主流工作的另一方面是，向工作人员提供更系统的伙伴关系培训，以便使他们能够更有效地同工商界合作。大会在其第 58/129 号决议中承认，需要改进伙伴关系领域的工作人员教育和技能转让工作。不过，迄今为止，这种工作大部分还属于试点性质，进一步推广需要更多资源。

35. 从 1998 年起，联合国系统职员学院制定并实施了多项伙伴关系培训倡议，这些倡议帮助联合国工作人员建设了与工商界和民间社会开展伙伴关系的能力，特别是在国家一级。此外，开发计划署学习资源中心与联合国发展集团办公室和职员学院合作，为驻地协调员/驻地代表举办了上岗培训班，其中有一节讲解战略伙伴关系。该节课的目的是提高大家对涉及与私营部门和民间社会建立伙伴关系的一些关键问题的认识。此外，开发计划署各个区域局采取了对工作人员进行伙伴关系培训的步骤，以期促进国家办事处以战略眼光处理与工商界的伙伴关系。

36. 尽管取得了进展，但是应当进行更大的努力，进一步推动国家一级的伙伴关系。联合国应更加全面地调动全系统的推动力，如联合国系统行政首长协调理事会和职员学院下属的联合国高级人力资源主管学习社区，并应将伙伴关系能力建设纳入资源都比较丰富的长期方案，如驻地协调员制度。另外一个切入点是联合国发展集团（发展集团）和发展集团办公室，它们鼓励联合国的伙伴通过发展集团方案小组开发有关实质性主题（如与私营部门结为伙伴）的训练单元，并在发展集团网站上发布，以供国家工作队进行补充培训。

37. 近年来，全球契约办公室推动了全系统对伙伴关系的学习。自 1990 年代末以来，已召开多次联合国系统私营部门协调中心会议。最近一次会议于 2005 年 5 月举行，吸引了 80 多位与会者。然而，多数联合国私营部门协调中心认为有必要就伙伴关系进一步交流知识。

38. 妨碍提高伙伴关系效用的另一个因素是联合国内部对企业文化缺乏了解。为了加强这些知识，一些联合国机构，如开发计划署，在具体项目的基础上实施了积极的工作人员交流方案。此类方案被证明有利于提高工作人员个人的技能，并把工商专门知识带给联合国。

39. 在很多情况下，全球契约在推动这些进程中发挥了至关重要的作用，特别是通过拓展与工商界的关系，在联合国内倡导与工商界进行接触，以及在联合国内促进全球契约原则的内化。全球契约对于那些迫切希望为联合国的目标，包括千

年发展目标提供支助的企业来说，仍然是一块磁石。截至 2005 年 7 月，2 000 多家公司和其它利益有关者自愿参与了秘书长提出的做负责任的企业公民的倡议。尤为重要的是要指出，包括巴西、中国、埃及、印度和南非在内的发展中国家的企业参与程度日益加强。全球契约要求参与者在影响范围内接受、支持并恪守一套核心价值观，这些价值观体现为人权、劳工标准、环境和反腐败方面的 10 项原则。全球契约希望通过各种活动和接触机制，包括对话、学习、外联和项目，把这些原则纳入企业活动。目前，已建立起 40 多个当地的全球契约网络，该项行动呈现出健康和可持续发展的态势。当地网络的作用日益增强，这也推动了针对该行动的治理结构所进行的改革，改革将于 2005 年下半年实施。

40. 除了与工商界接触外，全球契约办公室也是联合国内部机构改革的信息提供者。因此，联合国正在四个关键领域，即采购做法、养恤基金政策、设施管理和人力资源管理，对全球契约的 10 项原则加以内化。全球契约办公室实施了多项提高认识的活动，而且一直在支助采购处制定联合国供应商行为守则草案的努力。已取得良好进展，但是仍需作出更多努力。

41. 联合国国际伙伴关系基金(伙伴基金)成立于 1998 年，是联合国系统与联合国基金会的伙伴关系的业务部门。联合国基金会是一项公共慈善基金，负责管理泰德·特纳用于支助联合国事业的 10 亿美元的历史性捐赠。联合国基金会与伙伴基金的伙伴关系为联合国各组织在 122 个国家开展的 324 个项目提供了 6.37 亿美元的资金。这些项目多数针对的是以下四个优先领域：妇女与人口；环境（包括气候变化和生物多样性）；儿童健康；以及和平、安全与人权。伙伴基金和联合国基金会还对本报告介绍的众多伙伴关系予以支助，如全球报告倡议。该项目融资引发了乘数效应，使伙伴基金和联合国基金会得以吸引并促成了联合国系统与各种私营部门参与者之间的新伙伴关系和联盟，以支助千年发展目标。伙伴基金还就企业和基金会支助千年发展目标，以及为联合国系统调集更多资源的战略方法提供建议。

42. 联合国各机构还参与多方利益有关者发起的旨在增强当地对伙伴关系自主权的倡议。这些“伙伴关系的伙伴关系”主要在国家一级建立伙伴关系能力，并激励联合国工作人员开展伙伴关系。比如，开发计划署牵头的“赤道倡议”调动了包括有关政府、非政府组织、研究机构和地方社区网络在内的 10 个组织的参与，目的是为了促进地方、国家和全球一级的伙伴关系建设。这项任务通过“赤道奖”得到了推动。这项国际奖项是为了表彰在减贫和保护生物多样性方面的杰出社区努力。开发计划署和环境规划署支助的“种子倡议”项目也旨在促进当地推动、当地拥有自主权的伙伴关系。奖励计划、能力建设活动和研究方案的目的都是为了确定和支助新生的企业伙伴关系，传播最佳范例。这些倡议以及其它倡议有可能增强当地对伙伴关系的自主权，特别是通过让当地工商界和民间社会参与进来。

43. 一些联合国机构已经采取了进行系统和透明的伙伴关系影响评估的初步步骤。比如，联合国粮食及农业组织(粮农组织)最近完成了对其伙伴关系工作的全面审查，对影响进行了评估，并明确了粮农组织在这些倡议中的作用以及对这些倡议的贡献。

#### **四. 伙伴关系管理方面的挑战**

44. 联合国各组织已经采取了建设有利于建立伙伴关系的能力的步骤。然而，伙伴关系管理方面存在着两项特别严峻的挑战，即当地拥有自主权的重要性，以及对伙伴关系的强有力管理。这些挑战不仅是联合国的职责，工商界和民间社会也必须为克服这些障碍作出自己的努力。

##### **A. 当地拥有自主权的重要性**

45. 当地拥有的伙伴关系自主权程度取决于两个因素：受益者对伙伴关系方案的构想、设计、执行和独立评估的影响程度；伙伴关系项目在多大程度上是通过了解受援国情况的行为者实施的。当伙伴关系不为当地利益有关者所“拥有”的时候，它们可能会缺乏有效实施所需的当地承诺。对于不同的项目，当地自主权较低的原因也各不相同，其中包括：受益者可能不认同或接受某个伙伴关系方案；当地的联合国办事处可能缺乏激励和能力，不愿为日内瓦或纽约下令执行的某个伙伴关系去工作；如果工商界参与同当地的核心商业利益无关，这种参与就无法持续下去。

46. 正如本报告的个案研究所示，一些伙伴关系成功地提高了当地的自主权，比如，规定必须考虑到当地企业界、当地政府和当地民间社会的看法。因此，这些伙伴关系已经扎根于所在国，从而得以产生可持续的影响。在提高当地对伙伴关系倡议的自主权方面，还有相当大的改进余地，特别是应当更有计划地与发展中国家的企业进行接触。各种伙伴关系（如工发组织汽车业伙伴关系）表明，当发展中国家的中小型企业参与进来的时候，伙伴关系将大有作为。此类企业熟悉发展挑战，常常表现出有利于直面贫困相关问题的创业和创新技能。

##### **B. 强有力的伙伴关系管理**

47. 伙伴关系项目的影响和可持续性还取决于管理系统的力量。成功的伙伴关系尤其具备以下特点：目标明确，而且被有效传达；各伙伴的职责分工明确；日常管理较好；拥有适当的风险管理战略；有能够监督伙伴关系并提供战略指导的管理机构。此外，监测机制也使一些伙伴关系能够实行预警机制，及早发现不足之处。

48. 成功的伙伴关系的另一个非常重要的方面是具有影响评估机制。这种机制不仅能够让人对伙伴关系进行有效管理，而且也确保了问责，便于大家有效地从成功和失败中吸收经验。就联合国而言，这种影响评估对于帮助本组织建立一套融

功能标准和业绩（发挥的影响力）标准于一体的甄选制度至关重要。这种“明智甄选”也将有利于推广成功的解决办法，减少其他的解决办法。一些伙伴关系（如杜绝结核病伙伴关系和全球报告倡议）具有内置的影响评估机制，它们在突出伙伴关系的重点，提高有关倡议的透明度和问责方面对外部利益有关者非常有益。

49. 虽然很多伙伴关系对管理和影响评估机制进行了尝试，但仍有改进的余地，而且整个联合国系统也应可以更有效地吸取成败的经验教训。目前，没有任何系统可以对伙伴关系进行系统性的影响评估。鉴于伙伴关系倡议千差万别，不大可能出现统一的标准。所有伙伴关系最起码应当制定明确的基准和有时限的目标，以便能够参照这些基准和目标进行评估。此外，虽然一些伙伴关系具有强有力的管理系统，但它们的这些经验尚未被充分吸收，也没有被纳入各个伙伴（包括联合国）的业务结构和流程。因此，一些伙伴关系活动基本上仍是权宜措施。

## 五. 建议

50. 需要采取具体行动，以便推广成功的试验，并使与非国家行为者的合作成为更强大的机构变革力量。鉴于伙伴关系在做法上各有不同，不存在放之四海皆准的克服这些挑战的办法。每个联合国基金、机构和方案都需要制定自己的做法，以利用伙伴关系的潜力。然而，联合国系统还是应当采取若干具体步骤，为与私营部门的伙伴关系营造必要的、有利的文化和机构环境。所有这些要求总部和国家办事处获得足够的资源。

### A. 建设联合国国家办事处的机构能力

51. 在与发展中国家工商界接触方面还有潜力没有利用。发展中国家的私营部门能够为解决贫困难题作出重要贡献，因为它们握有提高当地对伙伴关系自主权的钥匙。在一些情况下，国家办事处缺少时间和其它资源，与当地工商界进行有效接触。在另外一些情况下，工作人员可能缺乏技能或者高级管理层的支持。应当提供足够的资源，促进国家办事处进一步开展能力建设。

### B. 加强对联合国各级工作人员的培训

52. 为工作人员提供伙伴关系方面的持续培训对于加强伙伴关系管理是必要的。培训不仅应当把重点放在与利益有关者接触以及为伙伴关系牵线搭桥等“软技能”上，同样重要的是，要让工作人员掌握“硬技能”，包括管理风险和法律程序以及衡量影响的工具。

53. 培训在国家一级尤为重要。联合国系统职员学院和开发计划署学习资源中心的宝贵工作应当继续并扩大。最近设立的联合国系统职员学院“伙伴关系和全球契约”方案有可能满足一部分这种培训需要，因此应当获得更多资源，以扩大规模和涉及的人员面。此外，应当使工作人员能够参加联合国之外的继续教育方案，参与私营部门的培训机会。

### C. 简化伙伴关系准则

54. 有人强调，联合国内部法律程序的复杂性是建立伙伴关系的一个阻碍因素。虽然大家承认这种程序对于保护联合国的品牌、声誉和公信力非常重要，但是，它们也不应当如此耗时，以至于压制了伙伴关系的建立。应当设立一个由联合国法律部门人员、联合国系统私营部门协调中心和外部利益有关者（来自工商界和民间社会）组成的工作队，寻找办法简化设立伙伴关系的法律要求。在各机构中简化这种修订后的程序对于加快伙伴关系的建立非常重要。此外，现有的针对工作人员机构激励结构强调回避风险和维持现状，需要对此进行调整，使之更好地支助伙伴关系。

### D. 加强伙伴甄选过程的确性和可行性

55. 联合国各机构已经开始对潜在的合作伙伴进行详尽的背景调查，有时还使用了第三方服务供应商，这样做既是为了遵守秘书长颁布的准则，也是为了遵守它们组织自己的内部条例。较小的联合国组织觉得难以实施这种机制，这通常是因为缺乏资源。一旦国家办事处更加积极地推动新伙伴关系，该问题将会加剧。应当探索成本效益比高的全系统做法，以此促进在运用甄选标准方面的一致性和透明度。这种标准可能会鼓励潜在的伙伴通过参与全球契约及遵守其原则，展现它们对负责的商业行为的承诺。

### E. 通过系统的影响评估为明智甄选奠定基础

56. 正如本报告前文所述，制定适当的伙伴关系影响评估机制将有助于联合国建立一种融功能标准和业绩的标准于一体的甄选制度。“明智甄选”将推动有系统地推广或减缩各种伙伴关系。没有这种机制可能有损伙伴关系的问责。

57. 影响评估有助于加强伙伴关系。应当作出更大努力，为进行伙伴关系影响评估收集工具和最佳范例。一些联合国组织已经有了评估伙伴关系影响的经验，应当在整个联合国系统广泛分享这方面的成果和技术。

58. 影响评估是阐明伙伴关系对联合国工作的贡献的首个重要步骤。然而，单个的影响评估和评价研究不足以让人了解大局和大趋势。目前对伙伴关系的研究受到缺乏可比个案研究和其它数据的制约。应当提供资源，推动此类应用研究工作，以便使大家对伙伴关系在何处、何时及何种情况下可能发挥作用有一个更系统的了解。

### F. 加强联合国的协调一致性，通过改进学习和最佳范例交流提高透明度

59. 有各种各样的低成本解决办法能够帮助各联合国组织分享相关经验，向工商界提供一个容易了解联合国的窗口。首先，全球契约办公室应当确保联合国系统私营部门协调中心定期召开会议，以促进建立联系以及交流观点和最佳范例。其次，应当更有效地利用联合国网站中突出联合国与私营部门合作的现有网页。



60. 与私营部门的伙伴关系能够促进联合国的工作和千年发展目标的执行。为了发挥这些伙伴关系的潜力，联合国面临着一项具有挑战性的议程。各国政府应当接受这种改革，因为这将有助于使联合国成为一个更加外向的、以发挥影响力为导向的组织。为了促使联合国转变为一个更有效的伙伴关系参与者，联合国必须获得足够的资源。

## 六. 结论

61. 考虑到国家对发展进程拥有自主权和领导权，联合国的现行转变过程的一个重要组成部分是逐步加大本组织对非国家行为者，包括民间社会和工商界的开放。已经建立了多种接触机制，从基于普遍原则的全球倡导、学习和行动网络到当地的具体项目。这些做法的共同之处是，此类伙伴关系反映了联合国希望更有效地执行会员国商定的联合国目标和承诺，比如千年发展目标所确定的目标和承诺。

62. 现在的挑战是从经验中学习，并找到办法更加充分地利用伙伴关系提供的机会。只有所有的社会行为者都互相合作，并继续学习利用各自的长处和资源，才有可能实现联合国的目标，特别是千年发展目标。伙伴关系作为国际合作，包括发展合作的传统工具的一种补充做法，将发挥日益重要的作用。

63. 伙伴关系还有助于促进与联合国总体效率及改革有关的机构变革。伙伴关系为本组织提供了不同的，通常也是更高效的组织行动的办法，因此，已成为整个联合国系统改革和机构革新的催化剂。在成功的伙伴关系与本组织的传统结构建立具体联系方面，伙伴关系能够促进传播改良的管理做法，有助于提高效率的基于业绩的思维方式以及利用联合国优势的新方法。伙伴关系的成败基本上取决于其产生的影响，把重点放在这方面能够改善联合国的表现。

64. 联合国系统应当采取若干具体步骤，为与私营部门的伙伴关系营造一个更有利的环境。这些步骤包括增强国家办事处的机构能力；加强对各级工作人员的培训；简化联合国伙伴关系准则；加强伙伴甄选过程的协调一致性和可操作性；通过系统影响评估为实施明智甄选奠定基础；以及通过改进学习和最佳范例交流提高透明度。

65. 在与非国家行为者建立伙伴关系时，联合国基于价值观的任务、召集能力和地域覆盖范围为本组织提供了独特的优势。这些机构优势被证明是工商界与联合国建立伙伴关系的重要原因。此外，有证据证实，一旦工商界接受了联合国的价值观，并使自身行为与普遍原则协调一致，企业开展行动倡议的倾向性就会大大加强。因此，联合国原则可以是与工商界建立长期关系以及进行接触的坚实基础。联合国的价值观为其伙伴提供了有力的激励，应当进一步加以利用。

66. 各国政府在新出现的伙伴关系议程中发挥着至关重要的作用。它们确定发展的总框架，特别是法律框架，以及联合国各组织希望通过其实际影响力予以推动

的目标。鉴于同非国家行为者接触，促进实现经济和社会议程很重要，很明显，伙伴关系是实现各国政府目标的一个工具。各国政府通过监督活动、进展审查和资源支助为这些做法提供了重要支持，没有这种支持，自愿性倡议将无法开展和加强。联合国各组织正在推广采用具有前景的新做法，并对取得的经验教训加以内化，在此之时，各国政府的支持仍然非常重要。

---