



第一项议程

公共与私营伙伴关系

A. 问题

1. 无论是在公共(国有)还是在私营(非国有)部门，不同行为者之间的公共与私营伙伴关系属于自愿和合作性的关系，在这种关系中，所有参与者同意为实现一个共同的目标或从事具体的工作而共同努力。伙伴关系可服务于各种目的，包括促进一项事业，实施规范标准或行为准则，或是分享并协调资源和专门知识。它们可能由一项具体的单一活动组成，或是可能涉及一系列行动或甚至一个长期的联盟，与每一合作组织及其利益相关者建立共识和支配权。尽管它们存在着很大的变化，此类伙伴关系一般是本着分享责任以及专门知识、资源和其它好处的合作性努力结构而建立的。¹
2. 伙伴关系可能涉及诸如结成伙伴关系的两个行动者之间的资助或实物捐赠；项目或其它实施活动的联合开发与实施；会议或活动的组织；联合游说或倡导；合作研究与发行；工作人员的短期交流；有关知识和信息的交换或收集的安排。

联合国改革条件下的公共与私营伙伴关系

3. 在联合国系统范围内，公共与私营伙伴关系已从一种个别现象发展成当今众多的羽翼丰满的安排，如由联合国儿童基金会、联合国工业发展组织和联合国开发计划署坚持的企业伙伴关系计划，世界卫生组织的公共与私营卫生伙伴关系和联合国难民事务高级专员办事处的企业伙伴关系计划。² 1998 年设立的联合国国际伙伴关系基金管理来自私营联合国基金会的捐赠并促进包括与企业在内的公共与私营伙伴关

¹ 这一定义源自于被广泛接受的联合国的伙伴关系定义(例如参见：建立伙伴关系：联合国系统与私营部门之间的合作；联合国新闻部)。

² 早期的公共与私营伙伴关系包括由约翰.D.小洛克菲勒为联合国总部捐赠的曼哈顿地产。联合国大会第 A/60/214 号报告中突出了联合国机构中的若干公共与私营伙伴关系。

系。考虑到日益增长的公共与私营伙伴关系的数目，当时的联合国秘书长科菲·安南先生于 2000 年颁布了联合国和商业社团之间的合作准则。³ 同一年制定了就企业的社会责任与联合国的关系提供进一步指导的《全球契约》。⁴ 联合国大会于 2006 年通过了关于“迈向全球伙伴关系”的决议，该决议呼吁加强与私营部门的伙伴关系。⁵ 同样于 2006 年，秘书长关于联合国系统一致的高层小组委员会的报告突出了作为在联合国改革范围内实现可持续发展目标的一个能动手段的公共与私营伙伴关系。⁶

公共与私营伙伴关系对国际劳工组织的重要性

4. 通过技术合作交付体面劳动的挑战要求国际劳工组织三方成员的积极参与。此类交付通常是通过与其它多边和双边发展机构的伙伴关系而完成的。在这方面，公共与私营伙伴关系具有扩展并加强国际劳工组织技术合作活动的效率的潜力。这些伙伴关系使得国际劳工组织能够利用其专门知识和那些私营，特别是企业行动者的贡献，以促进作为可持续发展的一个基础的充分和生产性就业和体面劳动。
5. 在其有关技术合作的伙伴关系方面，国际劳工组织不仅可利用私营企业在创造体面和生产性工作方面的专门知识和贡献，而且还可利用工会在促进体面劳动方面的重要作用。公共与私营伙伴关系具有提高国际劳工组织的能见度和倡导职能的潜力，它们为影响公共和私营部门投资、政策以及更有效地促进体面劳动的做法提供了机会。此类伙伴关系进一步为利用来自范围广泛的部门和行动者的各种额外资源，促进财政资源的动员、实物捐赠、利用私营和公共部门的技术结构以及获取额外的技能、知识和经验提供了机会。
6. 在这方面，或许应提及国际劳工大会在其第 96 届会议(2007 年 6 月)上通过的国际劳工组织 2008-09 年计划和预算，该计划和预算指出：“无论什么时候，只要证明有益于促进体面劳动目标，国际劳工组织还将建立将国际劳工组织的专长与私营企业、工会和政府的专长结合在一起的公共与私营伙伴关系”。⁷
7. 联合国改革和变化中的发展援助结构已从突出捐款者转向国家掌控的计划，如联合国发展援助框架，《一个联合国》试点国家计划和国际劳工组织的体面劳动国别计划。此外，就私营部门的重要作用以及在社会和经济可持续发展方面可持续的企业，包括

³ 见网址 <http://www.un.org/partners/business/otherpages/guide.htm>。

⁴ 在 2007 年于日内瓦举行的全球契约领导人峰会上，出席的机构领导人和代表讨论了为与私营部门打交道，包括在国家层面而制定一个共同的战略框架的必要，同时确保考虑到各机构之间的不同的处理方法以及维护联合国系统的形象。

⁵ 第 A/RES/60/215 号联合国大会决议。

⁶ 《作为一个整体的交付》，秘书长的高层小组委员会的报告，2006 年，第 74 段。

⁷ 理事会文件 GB.298/PFA/13，第 296 段。

就业创造、体面劳动和环境保护，存在着广泛的国际争论。⁸ 作为一种结果，公共与私营伙伴关系可帮助弥补体面劳动国别计划和其它国家计划方面的资金缺口，特别是在地区层面，在那里，与私营部门结成的伙伴关系可成为朝着建立可持续和地方支配的国别计划迈出的一个重要步骤。⁹

8. 到目前为止，国际劳工组织仅在特别基础上参与了数目有限的公共与私营伙伴关系。显著的项目包括消除童工劳动国际计划的西非可可/农业项目，国际劳工组织——消除童工劳动国际计划在巴基斯坦的足球项目和在柬埔寨开展的更好的工厂计划，这些项目全部或部分由私营部门资助。国际劳工组织与比尔和梅琳达·盖特基金会(Bill and Melinda Gates Foundation)于 2007 年 11 月签署了一项关于微型保险创新设施的价值 3400 万美元的划时代协议。尽管私营部门的资金供应 2007 年出现的这一显著增加，但国际劳工组织从私营来源那里动员的全部资金只占国际劳工组织自 1996 年以来在预算外技术合作资金供应方面动员的约 20 亿美元的很小一部分。

B. 国际劳工组织关于公共与私营伙伴关系的政策

9. 与任何其它伙伴关系一样，必须本着适当的机构背景看待国际劳工组织的公共与私营伙伴关系。如同在《国际劳工组织章程》和国际劳工标准中珍视的那样，它涉及确保它们的建立与实施完全符合国际劳工组织的原则和价值观。此类伙伴关系将重点突出对国际劳工组织及其以三方成员为代表的成员国，以及伙伴关系中的行动者来说共同感兴趣的领域和主题。
10. 应当忆及，经审议国际劳工组织在技术合作中的作用后，国际劳工大会在其 2006 年 6 月的结论中指出，公共与私营伙伴关系具有作为一个资金来源和扩展知识基础的潜力，呼吁与其它发展行动者建立有效的伙伴关系，包括从公共和私营部门那里动员财政和人力资源。理事会须为此类伙伴关系制定明确的指导方针和标准并监督其实施。¹⁰
11. 为对大会的这一要求作出反应，经与技术合作委员会的负责人磋商，劳工局准备了一份报告，¹¹ 并在委员会 2007 年 3 月的会议上对其进行了讨论。
12. 在那次会议上，尽管雇主组对劳工局自 2006 年国际劳工大会以来在这一问题方面取得进展的速度感到欣慰，但认为国际劳工组织被落在了后面，特别是在联合国改革

⁸ 国际劳工组织：关于促进可持续企业的结论，第 1 段，2007 年国际劳工大会；联合国私营部门和发展委员会：解放企业家的能力开发：使企业为穷人而工作，2004 年。

⁹ 在至少一个《一个联合国》试点国家中探讨了这一观念。见“作为一个整体的交付：联合国系统在莫桑比克的实施计划”[2007 年 6 月 19 日的草案]。

¹⁰ 国际劳工大会，第 95 会议，2006 年日内瓦，临时记录第 19 号，第 26 段。

¹¹ 理事会文件 GB.298/TC/3，第 35 段。

方面。雇主组要求国际劳工组织应更密切地关注其它联合国机构的指导方针。¹² 国际劳工组织需要制定有关公共与私营伙伴关系的具体的指导方针，这些指导方针应当实际，并对潜在的捐款者具有吸引力。除这一举措可能带来的新的资金供应来源外，国际劳工组织可从一种双赢局面中获益。即商业部门可依赖于由于国际劳工组织的举措而导致的一种稳定和有利的环境，而国际劳工组织则可利用商业部门的专门知识和能力实现其目标。

13. 工人组认为，应在一种适宜的机构条件下审视公共与私营伙伴关系，其提出与实施应完全符合国际劳工组织的原则和价值观。在使国际劳工组织有关公共与私营伙伴关系的指导方针与其它联合国机构的指导方针相一致的过程中，必须坚持独特的三方性结构和社会对话。
14. 政府组表达了它们支持国际劳工组织发展公共与私营伙伴关系的意愿。工业化市场经济国家集团持这样的观点，即公共与私营伙伴关系是国际劳工组织一般资源动员战略的组成部分，并认为公共与私营伙伴关系举措必须充分考虑到国际劳工组织的基本价值观体系。必须确定一项适宜的政策；制定指导方针和管理机制，以便为公共与私营伙伴关系方面的义务提供实施和法律指导。

指导原则

15. 国际劳工大会在其第 95 届会议(2006 年)上强调了应引导国际劳工组织的公共与私营伙伴关系发展的一些基本原则。¹³ 下列内容是以那些原则为基础的：
 - 15.1. **符合国际劳工组织的价值观。** 国际劳工组织将在符合并支持国际劳工组织的权责和目标的情况下达成公共与私营伙伴关系。因而，对国际劳工组织来说，与共享其价值观并在其自己的运营中尊重其权责的公共与私营部门实体一道工作是至关重要的。它还涉及考虑到作为一个公共国际组织的国际劳工组织的地位以及经其三方成员同意的政策，如在工作中的基本原则和权利宣言(1998 年)¹⁴和关于多国企业和社会政策原则的三方宣言(2006 年，第 4 版)中反映出的那些政策，以及关于人权、环境和反腐败的基本原则。
 - 15.2. **促进体面劳动议程。** 在任何伙伴关系活动的设计，以及为属于此类伙伴关系的最终受益人——妇女和男子、女孩和男孩——预见的最终结果方面，从其促进体面劳动的潜在贡献，包括通过国际劳工组织的四个战略目标来看，伙伴关系的增值价值是显而易见的。

¹² 劳工局在牢记国际劳工组织独特的权责和三方性结构的同时，从由其它联合国机构制定的类似的战略性文件、原则和指导方针中汲取了营养。

¹³ 国际劳工大会，第 95 届会议，2006 年，日内瓦，临时记录第 19 号。

¹⁴ 结社自由和有效地承认集体谈判权利；消除所有形式的强迫或强制劳动；有效地废除童工劳动；和在就业和职业方面消除歧视属于国际劳工组织的基本公约的主题。

- 15.3. **促进三方性，国际劳工组织的一个基本原则。**国际劳工组织的一个独特和限定性特征是三方性，即政府、雇主组织和工会全面参与国际劳工组织的决策和实施活动。尽管国际劳工组织的政策制定仅受在《国际劳工组织章程》中限定的三方性程序和伙伴制度的管理，但无论是在国家、地区、部门还是在国际层面，三方性原则和三方成员的参与将有助于形成国际劳工组织参与的公共与私营伙伴关系的实施。无论是在受益国还是捐助国，应在伙伴关系的主要阶段(设计、谈判、实施、监督和评估)设想政府和社会伙伴的适当参与。
- 15.4. **性别平等。**国际劳工组织有义务使性别平等成为主流和促进性别平等，并将通过公共与私营伙伴关系努力系统地促进这一目标。具体来说，这意味着妇女和男子参与磋商和分析；在研究、调查和分析中按性别进行数据分类；制定具有性别敏感性的战略和目标以及具有性别针对性的指标、投入、活动和产出；努力在根据项目设立的机构结构中实现性别平衡；以及评估中的性别平等标准和性别专门知识。
- 15.5. **问责制。**作为一个公共国际组织，国际劳工组织为其活动对理事会及其三方成员负有责任。国际劳工组织还对那些直接关系到或涉及公共与私营伙伴关系的行动负有责任。因而，以确保伙伴关系行动者之间的明确和达成一致的责任，以及确定期限的可衡量的产出的方式设计并实施伙伴关系活动是重要的。国际劳工组织三方成员的积极参与不仅将起到加强国家支配权的作用，而且还将确保伙伴关系的责任。任何国际劳工组织的公共与私营伙伴关系举措属于完全透明并与国际劳工组织的三方成员磋商是至关重要的。应能公开查询有关伙伴关系的信息并向国际劳工局理事会报告。
- 15.6. **可持续性。**伙伴关系活动的规划应促进(经济、环境和社会的)可持续性，最大程度地利用伙伴关系中的每一参与者的资源，以及促进地方和国家支配权。这一原则对于将要由伙伴关系以及将要采用的方法实现的最终成果来说是重要的，例如与那些直接相关者进行磋商和他们的参与以及有效的退出战略的制定。
- 15.7. **公平性。**所有公共与私营伙伴关系活动是根据适用的国际劳工组织规则、条例和程序实施的，包括《财务规则和条例》，和《工作人员条例》。尽管伙伴关系活动旨在推进体面劳动，从而提供了国际劳工组织的技术合作和标准制定活动相互支持的手段，但伙伴关系本身及其参与者的运作与国际劳工组织的政策和标准体系是分开进行的，包括其标准制定和监督机制。因而，参与与国际劳工组织的伙伴关系的事实并不意味着进入或影响该组织的政策制定制度或结构。
- 15.8. **非优惠待遇和无背书。**国际劳工组织是在非排他性的基础上行事的，为了避免给人一种对一个单一参与者给予背书的印象，保留在同一产业部门与其它方达成类似安排的权利。伙伴关系参与者的身份始终是公开的。

C. 制定指导方针：随后的步骤

16. 公共与私营伙伴关系的运作通常将涉及伙伴关系协议的拟订，它将包括明确规定的期望、相互的责任、相互的利益和负有的责任，因为有效的公共与私营伙伴关系要求一定程度的相互信任和尊重，以及共享对伙伴的各自实力的理解。公共与私营伙伴关系的发展和生命周期将典型地涉及下列步骤：
- I. 伙伴关系机会的识别和设计；
 - II. 伙伴关系建议的技术审议，包括伙伴关系参与者的评估和选择；
 - III. 批准过程，包括与三方成员进行磋商，法律和财政审议；
 - IV. 缔结伙伴关系协议；
 - V. 伙伴关系计划/项目/活动的实施；
 - VI. 正常的伙伴关系监督和评估；
 - VII. 影响评估；和
 - VIII. 伙伴关系活动的报告。
17. 国际劳工组织将制定一套涵盖所有阶段的具体的实施指导方针，以便引导劳工局制定并管理有关技术合作的公共与私营伙伴关系，并确保有关技术合作公共与私营伙伴关系的系统表达及其随后的实施遵循前面叙述过的原则中包含的关键要素。
18. 劳工局将为潜在的合作组织和一般公众编写宣传材料，解释针对技术合作的公共与私营伙伴关系的目的和原则、基本实施模式、适用性和优势以及国际劳工组织权责范围内的可能的支持领域。
19. 如同劳工局指导方针将阐明的那样，所有公共与私营伙伴关系计划、项目或活动将根据一项伙伴关系建议而实施，该建议提出目标、时间框架、活动、管理、预算和工作人员时间的分配。任何公共与私营伙伴关系将受一项伙伴关系协议的管理，该协议将规定由伙伴关系的所有参与者达成一致的各自的权利和责任。伙伴关系建议将构成协议的组成部分，而且根据相关的国际劳工组织法律以及财政、评估和监督条例和规则，将包括有关监督、评估、审计和报告的条款。
20. 技术合作委员会或许希望敦请理事会：
- (i) 要求劳工局在指导原则的基础上制定并实施运作指导方针，以及为公共与私营伙伴关系编写并传播宣传材料；和
 - (ii) 要求劳工局就公共与私营伙伴关系定期向本委员会的今后会议报告。

2008年 1月28日，日内瓦。

待决问题:第20段。