



大会  
经济及社会理事会

Distr.  
GENERAL

A/49/122  
E/1994/44  
13 April 1994  
CHINESE

ORIGINAL: ARABIC/CHINESE/ENGLISH/  
FRENCH/RUSSIAN/SPANISH

大会  
第四十九届会议  
暂定项目表\* 项目12  
经济及社会理事会的报告

经济及社会理事会  
1994年实质性会议  
临时议程\*\* 项目10  
非政府组织

与非政府组织合作：联合国系统与  
非政府组织和各国政府在基层和  
国家级别促进发展的业务活动

秘书长的说明

秘书长谨向大会和经济及社会理事会转递联合检查组题为“与非政府组织合作：联合国系统与非政府组织和各国政府在基层和国家级别促进发展的业务活动”的报告(JIU/REP/93/1)。

\* A/49/50。

\*\* E/1994/100。

与非政府组织合作：联合国系统与  
非政府组织和各国政府在基层和  
国家级别促进发展的业务活动

联合检查组

Francesco Mezzalama

Siegfried Schumm

编写

目录

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
缩略语 .....		4
执行概述, 结论和建议 .....		6
一、 导言 .....	1 - 6	10
二、 非政府组织业务的性质 .....	7 - 27	11
A. 定义 .....	8 - 16	11
B. 特点 .....	17 - 20	13
C. 实地活动 .....	21 - 27	14
三、 最近的趋势 .....	28 - 37	17
四、 国家一级合作程序和政策 .....	38 - 103	21
A. 联合国系统与非政府组织 .....	41 - 81	21
1. 参与性方案编制程序 .....	42 - 57	21
2. 放权/分权 .....	57 - 72	27
3. 指导方针 .....	73 - 81	31
B. 东道国政府与非政府组织 .....	82 - 95	33
C. 南方非政府组织与北方非政府组织 .....	96 - 103	36

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
五、其它各级的合作程序和政策 .....	104 - 157	39
A. 地区 .....	105 - 115	39
B. 全球 .....	116 - 129	41
C. 决策 .....	130 - 148	45
D. 机构间 .....	149 - 157	50
六、业务程序 .....	158 - 238	53
A. 联网 .....	159 - 174	53
B. 数据库和信息交流 .....	175 - 191	56
C. 能力建设和培训计划 .....	192 - 209	61
D. 资金来源、财务管理和审计 .....	210 - 225	66
E. 评价 .....	226 - 238	71
注 .....		74

缩略语

ACC	行政协调委员会
CCSQ(OPS)	实质问题协商委员会
COPAC	推广和促进合作社委员
DDS	联合国志愿人员国内发展处
EC	欧洲共同体
ECA	联合国非洲经济委员会
ECOSOC	联合国经济及社会理事会
ESCAP	联合国亚洲及太平洋经济社会委员会
FAO	联合国粮食和农业组织
FFHC/AD	粮农组织免于饥饿运动/发展行动
ICVA	国际志愿服务机构理事会
IFAD	国际农业发展基金
ILO	国际劳工组织
INTRAC	国际劳工组织训练和研究中心
IRED	发展创新和网络
JCGP	政策问题联合协商小组
JIU	联合检查组
JUNIC	联合国新闻事务联合委员会
MAS	联合国管理咨询服务处
NGLS	联合国非政府联络处
NGOs	非政府组织
OECD	经济合作与发展组织
PACT	共同合作的私人机构
PAHO	泛美卫生组织
UNCED	联合国环境和发展会议
UNCTAD	联合国贸易和发展会议
UNDP	联合国开发计划署
UNESCO	联合国教育、科学及文化组织
UNFPA	联合国人口基金

UNHCR	联合国难民事务高级专员办事处
UNICEF	联合国儿童基金会
UNV	联合国志愿人员
WFP	世界粮食计划署
WHO	世界卫生组织

## 执行概述、结论和建议

在过去几年中，联合国系统各理事会机构敦促本系统的发展活动高度优先考虑人力资源、大众参与、机构建设和减轻贫困等问题。为了执行这些政策，各秘书处开始采取行动加强国家方案、下放权力和将各种活动分散到实地一级。在作出这些努力之时，各组织发现全世界有成千上万的非政府组织已经在实地一级深深涉入了各种新的优先活动。

过去，联合国系统一般很少同非政府组织一道工作，虽然各机构情况各异，有的同其长期密切合作，有的则几乎毫无联系。国际组织、各国政府和非政府组织的发展传统、观点、程序和经历各不相同。这些因素可能并确实造成各种误差、误解和业务困难。非政府组织方面也是生气十足、多种多样、变化迅速，不易分析或对其采用“一种最佳办法”。尽管如此，最近突出新发展政策的有力的国际经济和政治趋势表明，这三个集团之间更加积极有效的合作可能是促进国际经济和社会发展的一个相当重要的因素。

本报告集中阐述国际组织、非政府组织和各国政府在更多地合作从事实地一级发展业务活动方面的各种机会和问题。在简要讨论非政府组织工作的性质和最近的趋势之后，第四章集中讲述这三个集团在国家一级的合作行动和相互关系。第五章列出了区域、全球、决策和机构间一级对这些实地活动的支持。然后，第六章探讨了能够加强合作和提高综合效力的五个重要业务程序的各个方面。

本报告中的材料反映了有关改进业务的广泛研究、讨论和可能的行动方针，但它仅仅涉及这一复杂问题和更新的“发展合作”（从其最完全和最佳的意义上来讲）领域的表面。因此，检查员提出下列结论和建议，作为一个初步的贡献。他们希望本报告成为国际组织、各国政府和非政府组织积极和持续的讨论、经验交流和合作行动进程的一部分，以帮助实现业已确立的各项紧迫的新发展目标。

**国家一级的行动：**国家一级是同非政府组织的业务伙伴关系的主要焦点。正是在国家一级和在一国之内的各部门、地区、特别是当地和基层一级，联合国系统外地代表需要同非政府组织和政府建立面对面的工作关系，以促进人文发展、能力建设和大众参与这些中心目标。看来需要采取一些基本步骤，使这种相互作用尽可能重点突出、具有效率和效力。

**建议1：**负责业务发展活动的每一组织行政负责人和非政府组织和各国政府行政负责人应（在每一国家主要的情况、政策和方案范围内）考虑下列基本步骤，继续努力和交流经验并加强多边机构/非政府组织/政府在国

家和基层一级的业务合作。

- (a) 参与性方案编制程序：综合性方案编制谋求使有关非政府组织在一种不断和灵活的进程中积极卷入制定、执行和评估发展方案(第42-57段)；
- (b) 放权/分权：使外地代表同非政府组织一道工作，并更加灵活和有力地对一国具体的当地需求、主动倡议和机会作出反应的机制(第58-72段)；
- (c) 指导方针：筛选经验、政策、意见、程序和要求，使外地代表更好地理解非政府组织如何工作和便利同它们的合作(第73-81段)；
- (d) 东道国政府同非政府组织：就外地代表能够用以鼓励和便利政府/非政府组织联合努力的方法提供咨询(第82-95段)；
- (e) 南方与北方非政府组织：就这两个集团之间的差异、相似点和变化的关系提供咨询，作为鼓励其合作的基础(第96-103段)。

在其他各级的行动：国家一级是中心，但其他各级也可通过业务和技术支助、信息交流、指导方针及业务研究和评估，在支助外地一级同非政府组织的工作方面发挥十分重要的作用。

建议2：负责业务发展活动的每一组织行政负责人和非政府组织和各国政府行政负责人应考虑在下列各级采取行动，继续努力和交流经验并加强多边机构/非政府组织/政府的业务合作。

- (a) 区域：在区域一级建立一个业务合作中心，中心还在那些非政府组织没有外地代表或很少代表的国家支持合作(第105-115段)。
- (b) 全球：建立一个中央股或中心，为同非政府组织进行业务活动提供总的政策、指导方针和出版物，强调互相学习和对话进程，并同各组织中与非政府组织一道工作的业务股密切接触(第116-129段)；
- (c) 决策：寻找各种办法，以受益于非政府组织的基层经验和观点，方法是经常就业务问题和方案同其进行实质性磋商及使其更积极地卷入关于发展问题的特别区域会议和全球会议(第130-148段)；
- (d) 机构间：支持和加强联合国非政府联络处的宣传和其他活动并与其相互作用，这是一个小的机构间单位，它同北方、南方和国际从事发展的非政府组织建立了牢固的工作关系(第149-157段)。

关键的业务进程：同从事业务的非政府组织以及它们之间的合作进程仍然相当

新且发展不足。它们与同政府的合作关系大不相同,这是由于非政府组织具有各种积极特性(十分灵活、主动性、高度参与性、以基层为中心)和消极特性(数量众多、同其他集团隔离、管理和方案能力及目标常常很低)。由于这些特性,检查员认为有四个进一步的领域应得到优先注意。

**建议3:** 负责业务发展活动的每一组织行政负责人和非政府组织和各国政府行政负责人应考虑在下列领域采取行动,继续努力和交流经验,提高非政府组织的能力,支持多边机构、非政府组织和各国政府之间的业务合作。

- (a) **建立网络:** 查明有关非政府组织网络和机构庞大的组织,鼓励和支持其能力,以加强非政府组织的知识和能力(第159-174段);
- (b) **数据库和资料交换:** 建立和保持非政府组织伙伴数据库或机构名录,在可能的情况下分享数据库资料,和一种双向的“信息文化”,使进行合作的非政府组织了解各组织的计划和方案,同时也从全球大范围的各种非政府组织资料来源收集有用的资料和意见(第175-191段);
- (c) **能力建设和培训方案:** 支持外地一级的能力建设和培训机会,以及全球非政府组织方面业已在进行的能力建设、研究和培训方案(第192-209段);
- (d) **评价:** 寻找方法以统一和简化评价程序,同时保持适当的报告制度和责任,鼓励参与性评价办法,提高非政府组织对评价的理解和进行评价的能力(第226-238段)。

**行政协调委员会:** 这些机构尚未采用一种全新的和有创意的眼光看待同当地从事发展的非政府组织进行财务合作的整个领域,包括双边援助机构和非政府组织自己已经采取的许多主动行动。精明的官员相信,十分需要联合努力对未来同非政府组织的工作制定有效的指导方针。

**建议4:** 行政协调委员会应率先就当地从事发展的非政府组织的供资、财务管理和审计程序制定适当、统一和简化的指导方针,以帮助建立非政府组织的机构能力和加强合作发展工作(第210-225段)。

**联合国开发计划署:** 开发计划署在上述一些关键领域中可以发挥一种特别的领导作用,因为它在全球各地有外地办事处网络,在驻地协调员制度中发挥重要作用,对加强国家能力和基层参与予以新的强调,并在过去十年中采取了广泛的方案主动行动,支持非政府组织。



**建议5:** 开发计划署署长应:

- (a) 确保每一个可能的外地办事处有一位核心人员, 收集和散发有关国内从事发展的非政府组织的资料, 鼓励同非政府组织合作的新的主动行动, 利用开发计划署方案支持非政府组织的能力建设(第60-63段);
- (b) 根据出现的各种新的动态和政策, 更新并重新印发开发计划署1987年和1988年关于同非政府组织合作的一般指导方针(第79-81段);

联合国: 联合国秘书处在同非政府组织进行业务合作方面有着十分广泛和广阔的领域, 包括一些重要的新领域, 但它却尚未归整、分析和组织这些活动。而且, 1992年在巴西举行的联合国环境和发展会议表明, 非政府组织在有关发展问题的全球会议上可以发挥十分重大的作用。然而, 有关其参与的现有程序却相当有限而且是临时性的。“大众参与发展”政策以及吸收当地从事发展的非政府组织的能动性、创造性和经验应当适用于全球一级以及当地和国家一级。

建议6: 秘书长应更新的分发一份广泛但却不完全的1988年关于非政府组织卷入秘书处业务方案的管理评论, 然后为同非政府组织一道工作的许多联合国方案制定一个总的政策的框架(第126-129段)。

建议7: 大会不妨请秘书长同本系统其他组织磋商, 分析和更新有关特别会议的现有程序, 以鼓励非政府组织和其他集团更多地参与关于发展问题的区域和全球性特别会议, 从而帮助确保大会参与制定有关这些问题的政策(第138-148段)。

## 一、导 言

1. 本联合检查组报告集中讲述联合国系统同非政府组织和各国政府合作在基层和国家一级进行的发展业务活动。目的是探讨加强这些努力的新方法,以便响应联合国系统强调人力资源开发、大众参与和消除贫困的新政策。

2. 从事发展的非政府组织“部门”是遍布全球的成千上万非政府组织的一个十分活跃和多样化的群体。这些非政府组织的规模、目标和情况千差万别。其从事发展问题的风格同国际和政府发展机构常常大不相同。有些机构同非政府组织在发展领域已进行了多年的密切合作,另一些现在正变得十分积极,还有一些则刚刚起步。由于下面各章所讨论的原因,非政府组织、各机构和各国政府在共同工作方面曾经并将继续遇到各种困难。

3. 但是,最近国际上的变化和新的政策目前为非政府组织、各国政府和各发展机构提供了相当大的机会,使它们在这一领域结成新的伙伴关系。这种联合努力可将人民及其基本需求和尚未发挥的能力置于发展进程的中心,并更为直接地触及数以亿计基本上被置于现有发展方案之外的城乡人民。同非政府组织联合努力决非万应良药,但它们能够大大有助于帮助实现新的发展政策。

4. 由于从事发展的非政府组织的活动极其多样和很不确切,应当对本研究报告的范围作一些说明,以免误解。其中包括提到同非政府组织的人道主义援助工作,但主要是人道主义和发展关切的相互重迭问题,目前情况日益如此。本研究报告讨论了除实地以外的各个级别的情况,但重点是这些级别如何支持实际和有效的实地行动。另外本报告还对非政府组织同国际机构合作的传统领域--为会议和其他重要目的而具有的“咨商地位”关系进行讨论,不过只是简要地讨论,因为这同实地一级发展方案有关。

5. 但本报告毕竟仅是一次初步的尝试,以便开展对话并着手查明各种方法,使非政府组织、各机构和各国政府能够更有成效地共同从事发展方案。每一伙伴必须为合作制定自己的程序和寻找机会。希望本报告能有助于促进在这一重要的领域中的意见和信息交流以及务实行动。

6. 在编写本报告过程中,检查员访问了8个发展中国家,同机构、非政府组织和东道国政府官员进行了讨论。此外,他们审查了数百份报告和其他文件,并同联合国系统各机构、其他国际组织和国际非政府组织进行了讨论。他们十分感谢这些组织和政府官员给予的协助和提供的意见。

## 二、非政府组织工作的性质

7. 从事发展和人道主义工作的非政府组织范围广泛而且多种多样,关于其活动的文献和文件正以几何级数增长。也许最好的单一资料来源是海外发展署(伦敦)和《世界发展》在1987年举行的一次会议<sup>1</sup>,来自42个国家的与会者出席了会议。经济合作与发展组织也就非政府组织1988年的业务活动组织了一次广泛的讨论<sup>2</sup>,北方-南方研究所在同年也对自愿行动的基本进程和影响进行了仔细审查<sup>3</sup>。关于1991年8月在巴西举行的第一次非政府组织和联合国系统国际会议的报告于1992年下半年出版,其中载有各种论文,该报告就这些问题提供了最新情况<sup>4</sup>。本章简要介绍从事业务活动的非政府组织的性质、主要特征和实地活动。

### A. 定 义

8. 关于非政府组织,没有一个单一的可以接受的定义。非政府组织的多样性使人的不可能用几个字来概述其本质。但是,可以阐明一些主要的范围和方面。

9. 联合国亚洲及太平洋经济社会委员会的一份分析说,非政府组织一般为私人和非赢利的组织,其结构比较小,比较灵活。它们一般因服务、宗教、慈善或福利目的而设立,资金来源大多是自愿捐款。但是,亚太经社会也注意到,不同的情况产生了不同类型的非政府组织,其作用也大不相同,因此难以界定,因为其起源、结构、目的和职能极其多样,各不相同<sup>5</sup>。

10. 亚太经社会同一份文件指出,人民可以通过从极不正式的家庭和朋友的集团到高度正规化的依法设立的政府官僚机构等各个层次满足其社会需求。非政府组织活动的领域在这两极之间。一个非政府组织有可能仅与自然社区结构稍有不同,它也可能是一个同政府组织十分相似的提供服务的官僚机构。它还可以将其工作集中于非正规领域的社区发展战略,或集中在使法定部门对其所觉察的需求作出更多反应的宣传战略<sup>6</sup>。

11. 世界银行找到了另一种分类法,据此可将非政府组织分为五类,从公共(共同目标)到私人(面向市场)目标这两极之间依次排列。这五个类别为:社区协会(同受益人联系最密切);政策宣传集团(集中于各种问题);服务提供者中介人(最为人所知的一类非政府组织,发挥各种作用);承包人;和合作社(赢利性组织,但公平分享利润)<sup>7</sup>。

12. 泛美卫生组织编写的一份关于非政府组织的文件提出了一条关于这种世界银行公共-私人概念的重要意见。文件指出,经济学家说过,非政府组织的出现是为了满足未得到满足的需求,即由于“市场的失败未能满足要求”。但是,政治学家也可以把非政府组织的活动说成是对于未得到满足的社会需求的反应,即作为“政府的失败”的一种表示。然而,公共、非政府组织和私人部门组织都有一些共同的动机,它们不需要成为对手。这三个部门通过在例如卫生部门等领域的合作可以取得比其单独行事更为深远和持久的结果<sup>8</sup>。

13. 还应当注意到其他一些有关定义的重要问题:

- (a) “非政府组织”一词已得到国际社会的广泛承认,但也有人提出了其他一些替代的术语:拉丁美洲和加勒比地区的“非政府发展组织”或“发展组织”(OPDs);在某些法语地区的“国际团结私人协会”;撒哈拉以南非洲地区的“自愿发展组织”;或美国的“私人自愿组织”(PVOs);
- (b) 关于从事发展的非政府组织的文献(和本报告其余部分)对“北方非政府组织”(基于发达国家)和“南方非政府组织”(基于发展中国家)作了重大区分;
- (c) 非政府组织还以地域范围划分:国际非政府组织、区域非政府组织、国家非政府组织和“基层”一级的社区非政府组织;
- (d) 国际非政府组织可以区别于完全由一国的人民组成的“土著非政府组织”或“地方非政府组织”;
- (e) 基层协会本身在其中有代表的会员组织应当区别于为基层协会提供服务但却不对其负责的中介组织。

14. 此外,非政府组织还遇到有关资金、自愿原则和参与程度等重要问题。这些问题在下面各章中均会出现。谁控制一个特定的非政府组织?它为哪些人服务?它向谁负责,如何负责?一个非政府组织能够从政府来源接受多少资金并仍然适当地将自己称为“非政府”?如果一个非政府组织形成了官僚和管理程序并掌握这方面的技能,它是否就失去了其“以社区为基础的”性质呢?一个非政府组织能在多大程度上追求利润同时又保持其非政府组织的特点呢(实现公共和社会目标)?一个北方非政府组织的国内附属机构、或一个设在首都的全国非政府组织或甚至一个确立的社区权力结构是否或在多大程度上能够真正代表当地人民的利益?

15. 所有这些考虑都表明,联合国系统各机构及同非政府组织一道工作的其他组织绝不能简单地使用他人有关非政府组织的定义。每一个组织必须仔细考虑和具

体区分那些能够在努力实现其业务目标方面作为重要伙伴的非政府组织的类型和种类,以此作为有关工作的组织政策、指导方针和程序的坚实的基础。

16. 例如,粮食和农业组织最近审查和更新了其有关同非政府组织工作的数据库。由此列出了粮农组织合作对象中非政府组织(有的相互重叠)的主要类别(每类都有说明,但为了简洁起见这里不一一赘述):(a) 乡村人民组织;(b) 南方发展或“服务”非政府组织;(c) 北方发展问题非政府组织;(d) 倡导型非政府组织;(e) 环境问题非政府组织;(f) 非政府组织网络;(g) 工会;(h) 专业和学术协会;和(i) 代表农业和有关营养工业的协会。

## B. 特 征

17. 多年来,就有关区分非政府组织和其他发展组织的特征问题,人们提出了一些意见和期望。鉴于非政府组织名目繁多,必须小心地看待这些意见。因为它们还有可能变为一种讽刺,或强调竞争而不是合作态度。但是,作为一个出发点,并考虑到这些警告,可以十分简要地提出一般性意见。

18. 作为一个核心说明,1988年经合发组织的报告明确指出,非政府组织与双边和多边政府组织的主要区别在于其规模大小正好与处于两个极端。有少数从事发展的非政府组织十分庞大,其人员和预算可与双边或联合国系统机构的发展方案相匹敌或超过后者。但是绝大多数从事发展的非政府组织主要依靠自愿基金和小规模的基层发展项目,因而这些组织规模相当小,必须争取用较少的资源做更多的事情。这就是说,非政府组织能够而且必须同当地集团和个人一道工作,因为这些集团和个人的能力、承诺和成败决定了非政府组织自己的成败。<sup>9</sup>

19. 从这些基本考虑出发,人们感到非政府组织有某些重大的业务优势或长处。

- (a) 灵活性: 因为其规模小和非正式,非政府组织可以迅速和直接地对发展和人道主义的需求和机会作出反应。
- (b) 接触范围: 非政府组织能够在那些其他发展组织和东道国政府难以或完全不能顾及的贫穷社区和偏远地区提供基层服务和能动性。
- (c) 反应能力: 非政府组织常常能够对发展的社会、文化和其他方面作出反应,而技术发展专家则可能忽视这些问题。
- (d) 经验: 非政府组织已经在支持乡村和都市穷人的战略、方案和项目方面有了大量得来不易的经验。

- (e) 参与性: 非政府组织善于帮助查明社区需求,动员各界积极参与和支持当地发展活动。
- (f) 创新性: 非政府组织愿意采用新的发展办法、技术和试验,这些可能在一个更广泛的发展范围内被证明十分重要。
- (g) 独立性: 由于依靠自愿资金和人力,非政府组织相对而言不受“附带条件的援助”和僵死办法的影响。
- (h) 经济: 非政府组织依靠的是低管理费用、低工资、志愿人员和适当的技术,因此可以以较低的费用工作。其方案成本也低于官方方案,因为它们致力于可持久的发展办法,致力于更多地使用当地资源。

20. 另一方面,同样出于上述基本考虑,人们认为非政府组织有一些重大的业务缺陷或困难。

- (a) 分散: 由于非政府组织如此众多,规模很小,目标各异,因此同其他发展组织的合作常常很困难。
- (b) 管理薄弱: 非政府组织的非正规性和自愿性及资源匮乏可能导致对业务活动缺乏控制,对提供的资金和取得的成果责任有限。
- (c) 临时中心: 非政府组织的活动常常是单打一,没有一个更广泛的战略,长期的中心,或同他人的工作发生关系。
- (d) 政治化: 有些非政府组织明里暗里具有政治或宗教目的,这可能极大地妨碍其同东道国政府和其他发展组织的工作。
- (e) 业务的实际性: 如上所述,在考虑同单个非政府组织建立伙伴关系时,必须解决资金、自愿、参与和责任等重要问题。
- (f) 成功的危险: 随着非政府组织获得成功并扩大其业务的范围和规模及资金来源,它们可能偏离创新性、灵活性、独立性以及自愿和参与精神,而正是这些因素才使它们彻底获得成功。它们还可能因政府和多边机构的不适当的资助而偏离轨道。

### C. 实地活动

21. 二百多年来,非政府组织经常在外国开展各种人道主义救济活动。第二次世界大战以来,这些活动变得更加系统和连续。到了1980年代,这些活动变成了规模很大的宣传、后勤和实地业务,在其中非政府组织和联合国系统的代表勇敢地在十分困难的情况下工作,帮助解除巨大的人类痛苦。这两个集团最近都决心努力使自己的业务更加有效和更为符合实际,并提高合作的效率。<sup>10</sup>

22. 一个重大的新问题是许多目前的难民问题并非短期的紧急问题：它们需要“持久解决办法”。联合国难民事务高级专员办事处在努力规划难民情况方面发挥了领导作用，使难民能够以更加一致和注重发展的方式努力争取自力更生<sup>11</sup>。联合国系统/非政府组织在这一领域的工作由于那些在紧急方案方面具有专门知识的非政府组织常常并非在促进可持久的发展和当地机构建设方面最有经验的组织而更为复杂。第三个问题是最近的一些方案是在普遍的国内战争中进行的“人道主义干涉”，它使传统的人道主义援助同根本的政治、主权和建设和平问题交织在一起。这种复杂的情况促使难民署进一步加强其同传统的非政府组织业务伙伴的合作，并同倡导型，人权型，发展型和环境型非政府组织建立联系。

23. 由于联合国系统的方案涉及全球社会的所有方面，因此，存在同非政府组织在实地采取重大合作行动的其他领域毫不奇怪，有些领域已经确立，另一些则是相当新的领域。下面举出了5个例子。

- (a) 60多个非政府组织同100多个国家一道为粮农组织提供实地资料，以便就粮食短缺和全球粮食情况提出报告和面向行动的警报<sup>12</sup>；
- (b) 非政府组织全面介入制订标准和在全球促进、保护、教悔和帮助加强人权基础结构的工作<sup>13</sup>，有时自己承担重大危险；
- (c) 在从1990年开始的国际减灾十年中，人们期望非政府组织在减灾努力中发挥重要作用，提供专门知识，协调活动，提高公众意识和采取其他行动<sup>14</sup>；
- (d) 世界卫生组织艾滋病全球方案提供赠款帮助非政府组织小组在发展中国家开展基于社区的创新活动，现在正在执行一项战略，提供资金以提高从事这一领域工作的非政府组织的意识、能力和合作<sup>15</sup>；
- (e) 最近联合国派往各国的特别观察员、协助选举、公民投票及监督和支助活动的特别文职人员代表团越来越多地吸收非政府组织的志愿人员。

24. 同人道主义救济努力的悠久历史相比，作为本报告核心专题的发展援助的整个思想是很新的。传教士多年来进行了一些海外教育和卫生努力，但是仅在1960年代初期，随着许多新近独立国家和第三世界概念的出现才导致了普遍的实地方案，以改善其他国家人民的长久福利。非政府组织和联合国系统各机构改变了办法，遵从粮农组织免于饥饿运动所采用的古老的东方谚语：“予人以鱼，渡人一日；教人捕鱼，渡人一世”。

25. 非政府组织相当迅速地行动起来在基层开展发展活动，从日常提供发展服

务到从事许多小型项目,目的是在当地实现自力更生和提高它们的能力以满足基本需求。最重要的是,特别是在1980年代,在南方出现了成千上万的当地和土著非政府组织,不仅开始开展普遍的参与性发展活动,而且还建立起自己的合作网络以及同更大的国际发展型非政府组织建立业务联系。

26. 联合国系统发展方案长期以来主要集中于向发展中国家政府提供技术援助和“技术转让”项目,但是,在1970年代和1980年代,人们对经济发展进步缓慢日益不满,政策的重点现在开始更多地转向当地一级的消除贫困、人文发展和大众参与。首先是双边援助机构,然后是多边系统机构发现非政府组织已在从事这些工作,它们采用的是“民间”的方法,具有面向穷人的历史,创新的办法,并以项目管理直接和费用低而著称。<sup>16</sup>

27. 因此,人们日益承认非政府组织的工作对解决发展中国家城乡穷人的问题极其重要。由于“结构调整”方案降低了许多国家政府的作用,这一贡献甚至更为重要,进一步促使私营部门和非政府组织填补服务空间。此外,通过坚定地强调结构调整方案对穷人的不利影响,环境与发展之间的紧张关系,以及在发展中普遍不重视参与性程序和人民组织等问题,非政府组织的努力使得联合国系统发展政策和方案发生了重大变化。



### 三、最近的趋势

28. 最近一些强劲的趋势为更好地实现人们长期以来所追求的国际发展目标提供了一个极好的机会：将人民置于发展的中心，提高其能力和经验，让他们掌握自身自力更生的发展。下文概述的5个因素表明，同各国政府和非政府组织建立新的伙伴关系能够大大提高联合国系统实现这些中心目标的能力。

29. 国际组织的新政策 在过去几年中，发达国家和发展中国家均敦促联合国系统对其发展活动作出重大的改动，对发展中国家的具体需求作出更加能动和有创意的反应。他们举例说明必须更多地强调人力资源和援助穷人，必须更多地支持参与性和民主化进程及建立机构和提高能力的工作，制定统一战略和方案，支持国家发展领导和自力更生<sup>17</sup>。成员国已逐步将这些主题同先前的声明结合起来，作为新的政策指导方针，对联合国系统发展方案予以新的指导。

- (a) 现在得到确认的长期优先事项的一个例子是，1979年举行的世界土地改革和乡村发展会议提出了一个关于减轻贫困和参与性进程的早期和强烈的政策声明。世界土地改革和乡村发展会议行动方案载有关于在具体领域采取国家行动和支持乡村发展努力的各项建议<sup>18</sup>。一个顾问小组在1990年审查了该行动方案<sup>19</sup>，一个机构间特别工作组和粮农组织大会同意审查该小组的结论，该小组的结论认为世界土地改革和乡村发展会议的主要原则在1990年代同其在1979年拟订之时同样有效。
- (b) 联合国大会在其详尽和面向未来的第44/211号决议中要求改革本系统的发展业务活动，包括在国家一级更加协调一致和采取新的方案办法。决议举例说明有必要加强国家的行政能力、人力资源和自力更生以及最大限度地进行参与性发展<sup>20</sup>。
- (c) 联合国开发计划署的政策和方案已作了广泛的改动，正如下文各章所讨论的那样，其理事会强调，开发计划署及其执行机构应当在国家计划和优先项目的范围内促进自力更生，要求制定战略在六个领域中作为优先事项加强国家能力，其第一项是“消除贫困和基层参与发展”<sup>21</sup>。
- (d) 大会在1990年开始了第四个联合国发展十年(1991至2000年)国际发展战略。鼓励各国改善人文条件及所有男人和妇女参与政治生活，促进能够减少贫困、促进加强和利用人力资源以及对环境无害和可持久的发展<sup>22</sup>。

- (e) 联合国非洲经济委员会1990年部长会议所赞同的“阿鲁沙宣言”呼吁非洲发展的所有参与者在非洲社会的所有级别进行影响深远的改革，为人民及其组织的有效和全面参与创造条件，支持内生的发展管理和能力，促进发展民主化和统一思想的进程<sup>23</sup>。
- (f) 联合国贸易和发展会议在1992年2月制订了新的项目方向，首先考虑消除贫困问题。为此设立了一个新的、面向行动的减轻贫困常设委员会，这是第一个全球性政府间机构，专注于减轻贫困问题<sup>24</sup>。
- (g) 世界银行在1992年发出了一条业务指示，其中说“持续消除贫困是世界银行压倒一切的目标”，“是据以评估本组织作为发展机构绩效的标准”<sup>25</sup>。
- (h) 1992年7月，联合国经济和社会理事会主席提出了一些建议，要求就消除贫困问题采取一些新的全系统的政策和指导方针。建议书认为在国家一级，消除贫困是可持久的和以人为中心的发展的基本要素。建议书敦促，在东道国政府作此选择的情况下，应发展一种共同和具体的战略，帮助减轻贫困，它将促进同包括非政府组织在内的其他发展组织的联系。该声明还敦促所有有关机构帮助促进大众在国家、区域和当地一级制定发展规划和消除贫困项目和方案<sup>26</sup>。

30. 国际环境的变化 主宰国际事务达45年之久的冷战和超级大国对抗已经消退，1992年6月在巴西举行的联合国环境和发展会议突出了相互依存和可持久的发展这两项重点，为全球合作提供了极大的新机会：有人说目前时期如同200多年前的工业革命一样至关重要。国际事务和发展词汇中出现了许多新的或被重新发现的词语：“大众参与”；“民主化”、“机构建设”、“持久性”、“私营化”、“人文发展”、“替代技术”和“与贫困作斗争”。所有这些因素更多地强调的正是非政府组织开展的最为有利的一类基层“人民项目”。

31. 作为重要发展伙伴的南方非政府组织：在多边机构将其方案和优先事项转到发展中国家的基层一级之时，它们发现当地非政府组织在这一领域已经非常活跃。近年来它们在非洲、亚洲、拉丁美洲和中东大量涌现。虽然没有或不可能有全世界各种组织一览表，但是一些国家的发展情况生动地显示了南方非政府组织和社区组织数量之大、种类之多和发展之迅速：

- (a) 孟加拉国：自1971年以来，成立了1,200个独立的发展组织；
- (b) 巴西：圣保罗一地就有1,300个居民协会；
- (c) 印度：估计有12,000个独立的发展组织；

- (d) 印度尼西亚: 600个独立的发展集团从事环境保护工作;
- (e) 肯尼亚: 多达25,000个妇女团体, 成员超过60万人, 从1980年至1988年几乎增加了六倍;
- (f) 墨西哥: 一个大规模的都市基层运动, 活跃在各大城市居民点;
- (g) 菲律宾: 3,000至5,000基督教基础社团, 作为当地行动的中心;
- (h) 津巴布韦: 小型的农民集团, 估计成员人数为400,000人, 其中80%是妇女<sup>27</sup>。

32. 南方非政府组织迅速发展有许多原因。过去10年全球经济条件困难和大量人民生活在赤贫状态迫使人民更多地组织起来以求生存。对新的发展办法的迫切需求使人们更多地注意当地一级的主动行动。那些经历重大政治和经济变革的国家中更为开放和参与意识强的社会的出现极大地鼓励了非政府组织的组成。

33. 这些一般条件, 以及上文已经提到的支持性的新发展政策和方法有助于南方非政府组织成为日益重要的发展伙伴, 并使其逐步承担基层领导作用。虽然它们还需要做很多艰苦的工作, 以在当地确立起基础并取得强有力的绩效记录, 但是南方非政府组织已经吸引了北方非政府组织以及援助者及其本国政府向其提供大量的新的支助<sup>28</sup>。

34. 北方非政府组织更大的影响: 仅有很少一部分发达国家的非政府组织涉及国际发展问题。例如, 经合发组织说, 大约15万英国自愿组织中仅有100个组织主要是以发展问题为主。此外, 虽然有大约4000个从事发展的非政府组织在经合发组织成员国中正式登记, 但人们估计, 其中200个组织向发展中国家提供的赠款就占总赠款的大约75%。<sup>29</sup>

35. 在过去10年中, 这些大型的北方非政府组织不仅成为了人道主义援助方案的重要参与者, 而且还更加积极地从事发展方案, 主要强调在发展中国家社会进行小规模、参与性“人民项目”, 迅速增加同其他发展组织的合作供资安排, 更多地支持同南方非政府组织的联合行动。

36. 北方非政府组织供资的增长表明了其作用的扩大: 北方非政府组织的发展资源稳定增长, 从1970年的每年约10亿美元增加到1988年的60多亿美元, 其中三分之二来自私人筹资, 其余部分来自官方政府援助来源。这一数额大大超过了联合国系统(不包括世界银行集团)提供的数额, 大约占向发展中国家官方援助资源总额的10%。<sup>30</sup>

37. 目前采取的行动 在业务活动方面更加密切和有效地同非政府组织一道工作的新方法并非在未来某个时候采取行动的一个本意良好的概念。非政府组织工作

性质的变化和人们对非政府组织提出的许多新的绩效要求(如上文所述)导致非政府组织社会更多地进行自我评价、举办讲习班和进行新的合作努力。人们已在进一步加强南方非政府组织的绩效和网络工作,寻找南方和北方非政府组织之间的新的合作战略和关系。多边和双边发展组织也以日益加快的速度扩大其同非政府组织的业务关系和方案。本报告其余部分初步探讨了这些机会、行动、问题和进程。

#### 四、国家一级的合作程序和政策

38. 国家一级是同非政府组织业务合作的中心焦点 本章讨论了联合国系统各机构与非政府组织之间、东道国政府和非政府组织之间以及南方和北方非政府组织之间关系所涉的一些重要的结构和政策问题。第六章专门讨论了有关国家一级业务合作的五个具体管理问题,这样做部份是为了不使本章过于复杂,部份是因为它们同第五章所讨论的其他各级同非政府组织的工作有关。

39. 如第三章所述,会员国敦促联合国系统组织更多地利用非政府组织的能力——作为“以人民为中心”的参与性方案的一部分,国家执行项目和在发展中国家基层一级减轻贫困。两份新的联合检查组报告突出了国家一级业务强有力的新重点。第一份是对权力下放努力的广泛审查,其中注意到,经过多年的讨论,现在正在采取一些重大的主动行动,将更大的能力和权力转移到实地<sup>31</sup>。第二份报告指出,新的人道主义、发展和政治现实使人们必须使本系统的外地业务更加统一、有效、更能够对东道国的情况和需求作出反应。<sup>32</sup>

40. 联合国系统许多机构根据这种更加强调基层方案的情况,正在将同非政府组织进行有限的临时业务工作转为更大规模的活动,或正在根据新的政策指示和新的机会重新评价和修正已确立的各种活动。在这种过渡的情况下,对所有各组织的现有活动进行分析并不十分有用。相反,下列各章集中于某些机构的新办法和最近的经验,这可能对其他机构有用,或可能激励其各机构自己采用新的方法。

##### A. 联合国系统与非政府组织

41. 除第六章讨论的管理问题外,联合国系统在一国之内同非政府组织的工作可分为三大主要领域:参与性方案编制进程、权力和责任的分散/下放及业务指导方针。(各组织还需要考虑如下文B节中所讨论的其相对于东道国政府和非政府组织,以及南方和北方非政府组织的作用问题)。

##### 1. 参与性方案编程序

42. 人们日益认识到,一国的发展活动不能够由一系列国内外机构执行的单个项目拼凑而成。大会第44/211号决议强调需要一种“方案办法。由于没有明确的定义,开发署在1992年期间就这一专题进行了磋商和报告<sup>33</sup>。它强调,所谓“方案”必

须是经过深思熟虑的国家方案和程序,由国家管理或执行,并得到外部机构的支助。这就是说,不仅国家当局(政府或其他当局)处在该程序的核心,而且它还必须具有多部门眼光,注意各种业务上的限制。执行中能作出反应而且灵活,注重影响而不是注重输入或甚至输出。

43. 1992年联合检查组报告有一章涉及同多边金融机构更密切的业务合作。其中概述了政府机构、其他发展组织所敦促采取的有力的新政策重点,以及最近对发展经验的深入评估。这些说明敦促联合国系统各机构和其他组织:

- (a) 在国家一级以更加有效和合作的方式工作;
- (b) 成为真正的、能作出反应的“发展”机构,而不是“给予援助”机构;
- (c) 在进行干预之前更仔细地分析和评估当地发展需求;
- (d) 开展国家和部门战略和政策对话,而不是老的“专稿项目”(Projectitis);
- (e) 普遍重新定向联合国系统国家一级的业务,更多地争取国家执行和支助,以加强东道国政府的领域;和
- (f) 加强国家能力和机构及最大限度地促使大众参与发展。<sup>34</sup>

44. 这是一个很高的理想。但是,联合国系统正开始对这些需求作出反应。联合国1992年的一份报告分析了系统政策和行动,以及关于消除贫困、支持易受伤害集团和减轻结构调整方案的不利影响的新安排。报告较详细地审查了合作问题和机构间努力。报告还强调需要进一步加强国家一级的合作和磋商程序,需要在消除贫困领域制定某种统一的全系统框架<sup>35</sup>。

45. 因此,联合国系统有关参与性方案编制程序和将非政府组织纳入其中的新方法仍然处在不断变化的状态。检查员在本节中仅例举了各种办法的突出例子:在一个国家中的一种确立的机构程序(联合国儿童基金会在巴西);另一机构新的战略方案编制指导方针(联合国人口基金);数个国家的国家食品安全战略发展(粮农组织);在一个小国的机构间办法(五个机构在毛里求斯);及各机构在次级方案和项目一级的合作努力。

46. 本节最后谈到的重要问题是非政府组织也有其自己的方案办法和目标,在国家一级合作制定方案绝不能是一种单向的进程。看来联合国各机构在这一关键领域相互之间及同非政府组织交流经验以便取得进展十分重要。

47. 儿童基金会1984-1990年期间在巴西的经验使人感到这是对待参与性国家方案编制办法的“最先进的”办法,在其中同非政府组织的十分积极的伙伴关系起着突出的作用<sup>36</sup>。在巴西的新的国家方案办法要求以催化的方式动员国家机构和资

用于儿童事业,而不是在少数几个具体领域支持几个方案这种通常的办法。这一思想反映了儿童基金会1987年采用的“大联合”概念,动员一切可能的同盟军,以改善世界儿童的命运。虽然这一具体经验对应于巴西的具体情况,但其主要方面看来对儿童基金会和其他机构1990年代的参与性方案规划努力也相当重要。

48. 儿童基金会和巴西政府谈判并商定了1987-1990年以及1990-1995年的新战略。其中包括具体授权直接面向普遍大众和进行社会动员。其主要特点包括:

- (a) 界定帮助妇女儿童的最卓有成效的行动方针并在每个领域制定一套明确的目标;
- (b) 不局限于许多政府机构和非政府组织的常规工作,尽可能多地动员各个团体并使其作出最大贡献,围绕共同目标和任务建立联盟;
- (c) 在不断分析情况的基础上制定一项战略,对新的事态发展和机会作出反应,其根据是有关数据和指标、具体目标、行动提议及就关键问题动员舆论和支助;
- (d) 同各级伙伴一道工作--各级政府、非政府组织、人民运动、新闻界、私营部门和普通大众,并为实现具体目标查明最有效的同盟者和机会。

49. 对巴西的审查包括新的国家方案规划战略一些关键部份的案例研究和文件,其中包括:

- (a) 情况分析--战略范围内持续情况分析的作用和经验以及建立一个国家系统的合作工作;以追踪有关妇女儿童的社会指标;
- (b) 社会动员--社会动员的功能和程序,以便在相互加强的各个级别协助易受伤害的团体;
- (c) 管理问题--需要人力、管理和金融资源来管理“快速反应”战略,这涉及广泛使用计算机、在人员培训和动员方面进行投资,适当利用短期人员对新的方案机会作出反应,同时要“少花钱多办事”。

50. 联合国人口基金是另一个在同非政府组织进行业务合作方面有着长期经验的机构,它最近印发了方案评论和战略发展指导方针,不仅向其职员、其他机构和捐赠者散发,而且还有选择地向非政府组织散发<sup>37</sup>。方案评论和战略发展指导方针的目的是为国家方案建立一个战略构架,新指导方针是在根据最初一套指导方针进行的40多次方案评论和战略发展中所获经验教训的基础上制定的。

51. 方案评论和战略发展指导方针 关于国家和部门战略发展的一章中有一节专门涉及非政府组织。它强调非政府组织在大众方案中的先导和创造性作用及其在

提高公众意识和促进社区参与方面的特殊重要性。为了确保非政府组织有效地发挥作用,指导方针指出极其需要它们在制定战略和规划方案的早期参与工作。本节在下列标题上简述了各种主要的考虑:

(a) 筹备阶段:

- (一) 非政府组织的定义和分类;
- (二) 政府对非政府的政策;
- (三) 非政府组织的作用和贡献;
- (四) 非政府组织合作的领域和机制。

(b) 方案评论和战略发展工作阶段:

- (一) 方案审查;
- (二) 制定战略的要素:
  - (1) 非政府组织作用的定义;
  - (2) 合作领域的划分;
  - (3) 促进非政府组织的支持性输入。

52. 自1989年以来,粮农组织一直在帮助一些成员国制定全面的国家粮食安全战略和行动方案。这一进程是高度参与性的,使包括非政府组织在内的许多集团卷入一个长达一年的对话进程,由此制定、讨论和决定方案草案,提高有关政府。粮农组织的经验表明,非政府组织在这一进程中可作出极其重要的贡献,各国家方案草案均建议非政府组织全面介入执行进程。

53. 1992年8月毛里求斯的一份讨论文件为联合国系统同非政府组织的联合方案规划工作提供了一种很有意思和具体的新办法。虽然此种努力在小国中显然更容易安排,但它确也提供了一个有用的框架和系统办法的实例,机构间同非政府组织的努力可以仿效这种办法。在毛里求斯的各机构决定审查其过去的经验并支持非政府组织。以查明各种可能的未来行动。该报告讨论了下列六个步骤(前三个业已采取,后三个提议采取),作为更加协调的机构间努力的基础。

- (a) 评论过去五年在毛里求斯同非政府组织的经验,包括所提供财政支助的水平、目的,以及联合国系统五个机构在七个不同方案领域(儿童、计划生育、残疾人、环境、扫盲、文化和其他)支助的有关非政府组织。
- (b) 将在罗德里格斯岛积极活动的非政府组织载入工作,查明从事社会、教育或社区发展的非政府组织,然后同其讨论建立非政府组织论坛的可能性,作出计划收集其对需求和该论坛可以讨论的专题的意见。



- (c) 分析联合国系统过去对罗德里格斯岛非政府组织提供的支助，以加强其人力资源能力并在四个具体领域帮助执行其发展方案。
- (d) 就罗德里格斯岛一个非政府社会服务组织向联合国提出的有关能力建设支助的要求提供咨询，包括具体列入一个儿童基金会基层培训项目和世界粮食计划署“小规模”项目。
- (e) 为联合国系统供资问题设计一份项目文件，以便为非政府组织提供更加协调的支助，包括有可能任命一位高度合格的联合国志愿人员社区开发者，作为此种项目的骨干机动人员。
- (f) 帮助开发计划署和其他机构为毛里求斯第五个方案规划周期制定一项非政府组织战略，包括
  - (一) 协调联合国系统的财政支助，涉及项目的识别、供资和监督所选项目的进展；
  - (二) 为能力建设建立一个培训基金，由联合国系统和非政府组织代表均等组成；
  - (三) 为能力建设建立一个培训基金，利用更有经验的当地非政府组织培训经验较少的组织。<sup>34</sup>

54. 如泛美卫生组织关于非政府组织的文件<sup>35</sup>所述，还必须强调在次级方案和项目一级采取更加合作的办法。“应在成员国内采取措施……加强在国家一级的合作，加强为村镇、地方和地区一级有效合作所必须的联盟”（世界卫生组织，1985年）。“即使儿童基金会予以帮助和支持，非政府组织的项目也应当是它们的项目……非政府组织保持自己特性的愿望应当得到理解和尊重”（儿童基金会，1987年）。“最近的一份通知……敦促开发计划署传统的执行机构将具体的服务、包括项目设计在内分包给非政府组织”（开发计划署，1988年）。“……目前正在计划和设计如何最好地将非政府组织的独特经验纳入有关项目的决策进程”（世界银行，1989年）。

55. 然而，实际实现大众参与是一个很难完成和富有挑战性的任务。它比单纯任命一个当地协商委员会要复杂得多。每个机构必须自己把握这一进程。但是，正如下列例证所示，目前已经或正在出现大量高质量的分析材料，从方案一级直至面对面的基层活动。

- (a) 世界银行和非政府组织认识到，在大规模发展项目中支持大众参与是一个困难的进程，没有多少有关“如何做”的经验教训，因此它们开始了一个多年期的研究和学习进程，以确定世界银行和借贷国政府如何

能够有效地鼓励大众参与世界银行支助的活动(关于进一步的讨论,见第五章B节)。

- (b) 1987年“巴马科倡议”旨在动员各种资源,利用国家供资和参与提高保健服务的质量,对五个非洲国家执行“巴马科倡议”的经验进行的一次评价发现有很多方面看来很有希望,但也得出结论认为,还必须更准确地界定社区参与、查明实际上能做些什么,确定该倡议需要哪些进一步的行动以确保其生命力<sup>40</sup>。
- (c) 粮农组织对哪些方法能够(和哪些不能够)加强大众参与乡村发展做了许多分析,不仅追溯到十年以前,而且还谈到现在<sup>41</sup>。粮农组织免于饥饿运动/发展行动方案在1960年代是同非政府组织进行基本的合作项目和宣传努力,在1970年代和1980年代更广泛地强调方案、伙伴关系和可持久性,现在则注重同非政府组织的各种相互关联的努力,以加强对话和网络工作,研究和特别研究报告,经验交流,培训及信息和文件。此外,1991年粮农组织大会核可了一项广泛的人民参与乡村发展行动计划,该行动计划突出了非政府组织日益增加的重要性,并载有许多详细的提议,据以采取行动提高参与性。<sup>42</sup>
- (d) 国际劳工大会1987年通过的一项决议认为,重要的问题是,国际劳工组织技术合作活动要确保有关人民的积极参与。除了同雇主和工人组织合作外,决议要求国际劳工组织制定一项战略,旨在使发展中国家人口中最贫穷的部份最大限度地参与。一份1991年由一个机构间人民参与问题小组资助的报告特别有用,该小组由国际劳工组织主持。该报告相当详细、明确和具体地解释了促进参与的方法,供从事发展工作的人员使用,审查了大量认真努力促进人民参与乡村发展项目的经验。<sup>43</sup>
- (e) 联合国志愿人员一直在制定一项动员人力资源、特别是国家人力资源的战略,以支持以社区为基础的主动行动,开发计划署理事会1992年的一项决议曾敦促署长采取此类行动。<sup>44</sup>
- (f) 国际农业发展基金1992年出版了一份关于全世界乡村贫困的原因和后果的十分广泛的分析报告。该报告指出,促进人民参与对提供服务和人文发展资源至为根本,人民的参与既是发展的手段,又是发展的目的,指出需要一种更好的伙伴关系以便将乡村穷人带上发展的“中央舞台”。<sup>45</sup>
- (g) 一个亚洲和太平洋综合乡村发展问题机构间委员会1988年开始进行一

个为期两年的行动方案，以促进该地区的参与性乡村发展。1988年和1989年的审查会议评估了四个实施该方案的国家所进行的活动和经验教训。<sup>46</sup>

- (h) 开发计划署散发了数份文件，供整个组织讨论将参与性办法纳入业务活动问题并进行分析<sup>47</sup>。这些文件还曾在1992年10月开发计划署在曼谷举行的基层参与问题讲习会上使用，开发计划署总部、外地工作人员和包括非政府组织在内的外部专家参加了该讲习会。
- (i) 非政府组织本身也更多地考虑在捐赠者--非政府组织伙伴关系这个更大的范围内加强大众参与问题，并对一些具体方案自己做了评估。<sup>48</sup>
- (j) 最近一期非政府组织管理网络杂志突出了个人努力推动大众参与的问题。它提出了有关“鼓动者”和“前线”个人的性质和复杂责任的原始资料、分析和讨论，这些个人在人民争取社会发展的集体行动中促进基层自力更生的精神。<sup>49</sup>

56. 有关参与性方案规划进程的最后一个重要问题是，这是一种双向的努力。正如多边机构必须加强其国别方案编制并使其更具参与性一样，非政府组织也必须重新审查其目标和方法。它们现在必须用一种更具战略性的态度看待其工作，而不是仅仅充作金融捐客和/或仅仅在基层项目一级运作。就是说，它们必须承认发展方案的复杂性；努力界定非政府组织在这些方案中的独特作用；以伙伴的身份更多地同政府、捐赠者和其他非政府组织接触；确定并专注于其发展活动的长期目标和影响。<sup>50</sup>

57. 世界银行已经在对此需求作出响应。世界银行努力在各国设立社会/经济发展基金或投资基金。其中有几个基金尝试促进机构间战略规划，将其作为促进当地和专门的非政府组织参与查明、设计、评价和执行各种方案，帮助制定影响非正规部门发展的未来“宏观”政策的一种关键程序。1986年在玻利维亚设立的一个紧急社会基金从各捐赠者处筹集了1.8亿美元，以通过由市政当局、当地团体和非政府组织设计和执行的各种活动加强地方发展。该基金是20多个类似方案中的第一个，人们希望它们将使多边组织、各国政府和非政府组织更有系统地一道工作。<sup>51</sup>

## 2. 放权/分权

58. 参与性方案规划是同非政府组织一道进行基层社会发展工作的一个核心要素。放权/分权则是另一个核心要素。随着工作重心转向“人民方案”和实地伙伴

关系,各机构必须在国家一级开展更加具有反应性和支持性的工作。大会第44/211号决议的有关新政策强调放权和分权,强调国家执行、当地参与,以及先前提到的两份新的联检组报告中所述其他一些因素,所有这些都突出了机构外地代表重要的新责任和任务。

59. 在国家一级同非政府组织和社区团体的工作提出了一些特殊的新要求。机构代表必须:

- (a) 对其方案中的参与可能性、程序和机制有一个总的了解;
- (b) 对其所驻国家的共同价值观念、习俗、心态和文化有较深刻的了解,作为有效合作的基础;
- (c) 不仅了解负责其方案的主要政府官员,而且了解有关非政府组织或非政府组织网络,了解指导政府--非政府组织合作的各种机制、政策和法律要求;
- (d) 有办法查明有前途的土著非政府组织伙伴的经验和能力,帮助提高其能力,并在共同工作中追踪其实际绩效;
- (e) 有可以分享、发展和纳入联合方案和战略的资料来源和系统,以及社会动员和在社会中传播信息的机会;
- (f) 有外部和联合--国际和当地--供资的可能性(和问题),以便为合作的社会发展活动提供支助;
- (g) 有办法应付在地理上日益向一国内各村、镇和地区一级扩散的基层活动,而不是过去大多数技术合作项目所采取的针对主要城市/政府官员的作法;
- (h) 承认大量时间必须用于建立和维持个人关系和对话,以便有效地促进和维持正在进行的长期合作发展方案;
- (i) 有一种更加灵活和负责的业务程序,它承认参与性社会方案在其执行中可能需要额外的时间来确立目标和进行调整,但是在一些关键时刻也可能需要迅速和决定性的机构支助(不用花费数月时间等待远方的全球总部的许可)。

60. 这许多新的任务表明,联合国系统各机构必须仔细重新考虑其各国家办事处工作人员是否充足和所需技能问题,以便实现各种新的发展政策目标并更加密切地同非政府组织一道工作。当然,此类工作目前仍然处在初期阶段。有很多东西都取决于一特定国家内政府和非政府组织的态度和能力。此外,机构的国别办事处还因工作人员少和现有任务多而受到限制。

61. 然而，人员安排不足可能是妨碍基层方案更行之有效的关键因素。检查员在所访问的八个国家发现，大多数机构都在竭尽全力寻找与非政府组织组织合作的机会，但缺乏系统的措施。在一些国家，开发计划署驻地代表和其他机构同政府和非政府组织建立了具体的业务合作联系。不过总体而言，开发计划署和其他机构仍然感到不由自主地夹在政府和非政府组织中间，与非政府组织的联系十分有限，尚未找到时间或新的手段发展与非政府组织更有效的伙伴安排。

62. 从长计议，似乎需要在四个主要方面作出努力，以促进着眼于基层的办法和在国家一级发展与非政府组织的伙伴关系。第一，每一机构驻国家办事处都需要有一位熟谙与非政府组织关系并负责此项事务的人员。办事处还需要得到鼓励，并拥有授权，以便寻找和利用与非政府组织发展伙伴关系的机会（亦取决于该机构在某一国家的活动性质和范围，以及现行政府和非政府组织的态度）。

63. 似乎尤为重要的是，开发计划署驻地代表/驻地协调员办事处至少应有专人负责协调中心的职责和活动。检查员高兴地注意到，在所访问的大多数国家，开发计划署已有工作人员积极、热情地与非政府组织一道工作。遗憾的是，其中许多人是借调的年轻官员，因此与非政府组织的连续性工作无法保证。

64. 加强国家一级合作的第二种方法，是通过政策、指导方针、程序、信息、新技术、研究成果以及直接的业务和技术支持向驻在国的工作人员提供扎实的组织支助（或向政府和非政府组织提供协助）。各个组织都在进行一些很有希望的活动。下一章讲述国家一级指导方针的实例，此后二章则叙述现有或正开展的一系列这种支助性活动。

65. 第三，使联合国工作人员了解非政府组织的特点、关心的问题 and 与之合作的机会的基本步骤是培训各级的工作人员。

66. 第四方面的努力从长远看可能是最重要的。它要求各机构将上述考虑纳入新的、全组织的方案中，以分散的方式适用于各国现存的情况。这些方案可改善各机构与非政府组织的伙伴关系，有助于增加政府与非政府组织的合作，扩大国家发展战略内的跨部门活动。以下叙述世界粮食计划署、开发计划署、粮农组织和联合国志愿人员的方案，此后的二章介绍其他方案。

67. 有些正执行的实地方案强调授权，有些则强调下放权力，有些两者兼而有之。例如，1989年12月，粮食计划署主动采取行动，给予其驻国家办事处以授权，允许它们发起小型发展活动和作出紧急反应，通过非政府组织直接接触到穷人。粮食计划署代表可为发展项目向非政府组织提供多达200,000美元的粮食费用，为紧急需求提供多达50,000美元的粮食费用。指导方针是，按照简捷、快速程序与

非政府组织一道作出互利安排，以增加项目的有效性。它们承认，国家官员最有资格判断这种参与何时适当、有益，哪些组织参与最好。<sup>62</sup>

68. 将授权和权力下放结合起来的一项倡议是开发计划署的“发展伙伴方案”。1990年，在60个国家的开发计划署驻地代表可以提供赠款，直接支助非政府组织的活动，每一国家最多为25,000美元。从1988年方案成立到1990年，已颁发400多项赠款，主要是针对以社区为基础的参与性发展活动。开发计划署于1990年评估了这项方案的优点和弱点，提出了加强该方案，在所涉的每一国家拟订多年联合筹备业务战略的步骤。<sup>63</sup>

69. 在1992年7月批准的方案(1992年至1996年)第二阶段采纳了一些建议。在1992-1993年期间，将在73个发展中国家实施这项方案，两年期的预期拨款每个国家约为60,000美元。为便利于较长期的规划和活动的持续性，第二阶段对各社区和非政府组织的赠款将依照1994年初对方案的评价结果和可利用资源的情况，以多年为基础进行颁发。<sup>64</sup>

70. 儿童基金会国别方案的制订工作早已交由驻地办事处去做。儿童基金会在127个发展中国家的办事处全面负责每五年与政府一起对情况进行一次分析，然后根据分析的结果拟订五年期国家方案，提交儿童基金会执行局批准。虽然非政府组织参与儿童基金会提供资金的国家方案的分析和执行程度各异，但儿童基金会的制订方案过程鼓励这种参与，前一章所谈及的巴西经验尽管是全国性动员的最佳实例之一，但不是绝无仅有的。儿童基金会期待着因权利下放而产生的灵活性和与地方非政府组织的密切联系继续进一步促进非政府组织和政府合作的改进。

71. 粮农组织制订了一项每年涉及约2,500万美元的森林、树木和人民方案。这项方案依赖于信托基金的拨款来进行试验和探索新的思想，还依赖于实行大量对话、不断评估和调整方向的管理过程。方案的总体目标是通过树木和森林资源的自助管理来改善农村贫民的生计。该方案打算使用新的方法支持民众参与、机构建设、有更多参与的当地执行，以及更多的信息传播和交换。它设法吸收政府和援助机构，特别是世界各地负责森林和与森林有关的环境问题的40,000个非政府组织参加。方案的第二期于1991年开始。现在已找到100多个国家的3,000多个组织、机构和个人参加。还强调下放权利，将更多的决策权给予伙伴政府、非政府组织和农业团体，向它们提供更系统的支持。<sup>65</sup>

72. 同样，联合国志愿人员也在实施参与性发展方案，该方案的目标是通过增加对当地自助活动的参与以减轻贫困。自1980年代初期以来，大约有1,000名国内发展服务志愿人员在非洲、亚洲和南太平洋的35个国家服务。这些人员是从本地

区的非政府组织中招聘的，他们生活和工作在社区。他们不仅应用自己的基础技能——畜牧和基本保健，而且还利用自己的能力促进社区组织和交流成功的基层经验。最近对国内发展服务方案在非洲的经验的评估表明，需要努力将方案从基层社区转化并升华成扎实、实际的参与性发展的学习经验。<sup>56</sup>

### 3. 指导方针

73. 正如已经指出的，对业务政策的阐述、指导方针和“获得的教训”，对支持外勤工作人员与非政府组织一道工作十分重要。以下各章叙述这类指导的许多实例。本节介绍六个提供资金机构采取的不同方法。

74. 世界银行的业务指令相对简要，仅向与非政府组织一道工作的工作人员发出指导纲领，但要求他们与有关的成员国政府进行磋商，并考虑它们的政策。该指令对非政府组织进行界定和分类，还列出它们的优势和弱点。然后，提出吸收它们参与银行支助活动的各种方法，规定参与的准则，说明有关采购和付款、报告以及国家部门和其他单位责任的有关考虑。<sup>57</sup>

75. 联合国粮食计划署采取了循序渐进、注重经验的办法。1988年年底，执行主任向外地工作人员强调有必要加强与非政府组织的合作。粮食计划署对实地情况进行了一次调查，以总结经验，提供指导。1989年的一份备忘录向驻国家办事处通报所发现的全球模式：与非政府组织合作的频繁程度；一道工作的非政府组织的类别和活动种类；合作的机制；对合作的价值、质量和机会的评估；政府的观点；一般性结论<sup>58</sup>。之后，粮食计划署将小型活动授权非政府组织去做，并起草了具体合作步骤的指导方针和项目协定的范本，还对与非政府组织开展的特殊活动如援助艾滋病患者和街头儿童及童工的教育方案提出了指导方针。

76. 难民署因为其活动的巨大规模和复杂程度，也因为它一贯严重依赖非政府组织执行其方案，所以具有相当详细的指导方针。它的经修订的方案和项目指导包括在规划、方案制订和执行、监测、报告、评价和审计、部门活动和业务支助等方面与非政府组织进行合作的资料。它还对项目的分协议提供格式和条款。此外，由于难民署与非政府组织的合作已远远超出过去分包的范围，因此它现在与日内瓦的非政府组织的中心机构合作，为扩大与非政府组织业务性和倡导性合作制订新的政策指导方针，现正广泛分发。<sup>59</sup>

77. 联合国人口基金除上述新的制订方案的指导方针外，还发出了一份大多数联合国组织最终都将颁发的文件：大会和开发计划署理事会敦请“由国家执行”

的指导方针。1992年3月，人口基金会就它自己的国家执行倡议、它过去的经验和更充分地利用国家能力的进展、遇到的主要障碍和为鼓励新的进展正采取的具体行动向理事会提出报告。报告中在这些内容之后提出了人口基金国家执行方面的政策和业务指导方针。<sup>60</sup>

78. 国际农业发展基金1987年设立了与非政府组织的中期合作方案。它设法通过推动试验性活动来促进农业发展基金与非政府组织的合作。这些活动包括试验贫穷受益者需要的新技术、新的体制办法和培训方案，所有这些都导致农业发展基金今后进行投资或支持执行中的项目。农业发展基金主席可批准数额不超过75,000美元的赠款，他已建立了业务程序，涉及项目/赠款的确立、项目建议书详细说明、项目的监督和完成以及行政管理上的要求。<sup>61</sup>

79. 早在1975年，开发计划署就发出了加强与非政府组织合作的指导意见。虽然政府执行和国家执行的概念可追溯到这个时期，但在过去几年间，开发计划署尤其忙于制订一些新的指导方针，以适应大会和其理事会要求在这些方式作出重大政策和业务变化的情况。1980年代政府执行项目的迅速发展，致使开发计划署做出相当大的努力，以使这一过程制度化，并改进方案的监督和质量<sup>62</sup>。1991年发布了经大量修订的政府执行项目指导手册，便清楚地说明了这一点。<sup>63</sup>

80. 同时，更具有包容性的国家执行方式愈加得到重视。1991年，开发计划署署长提交了一份关于国家执行的一般框架。<sup>64</sup> 理事会请他与各机构和各国政府进行磋商后拟订在国家能力建设战略上向政府提供援助的指导方针，确定开发计划署、各机构和受援国政府在国家执行诸方面的作用，为此目的使用新的技术支助安排<sup>65</sup>。1992年，署长提交了一份进度报告，总结已拟订的各项指导方针以及正在进行实地试验然后加以修改的程度。<sup>66</sup>

81. 检查员认为需要采取进一步行动。以上指导方针含蓄地叙述了开发计划署支持的与当地非政府组织的合作，但几乎没有具体提及非政府组织及其业务需求和特点。现行开发计划署关于非政府组织的指导方针，即1987年的情况通报和1988年发出的一般性指导方针<sup>67</sup>都仍然适用。然而，它们已经落后于本报告所叙述的许多新的事态发展、政策倡议、经验和方法。根据1992年理事会发出的要求署长“大力促进”国家执行方案/项目的能力建设的意见<sup>68</sup>，检查员建议开发计划署与其他机构和各国政府协商后，拟订关于与非政府组织实地业务合作的最新和较具体的指导方针，以便使国家执行的这一重要方面得到卓有成效地发展。



## B. 东道国政府与非政府组织

82. 非政府组织与政府的关系千差万别(几乎非政府组织的每一方面都是如此)。不仅国与国之间的情况不同,而且一国内部的不同部门、当地、地区和国家各级的情况也不一样。非政府组织可能长期以来与政府一道积极地提供社会服务,参与发展方案,也可能仅仅是刚刚在起步。政府和非政府组织可能具有非常积极的业务关系,也可能是意见相左,相互不信任。政府可能有清楚完备的与非政府组织合作的政策和程序,也可能很少注意非政府组织的活动。

83. 联合国系统的机构目前发现自己卷入了这种多样化的局面之中。它们的任务是首先与成员国政府合作,支持政府的发展方案。同时,它们又被迫必须有力支持民众参与和机构建设,促进“人民方案”,更多地与非政府组织合作,尊重它们的独立性。这些机构已认识到敦促政府和非政府组织更密切合作可能产生的困难和复杂问题,也认识到这类伙伴关系可能产生的更多的发展效益。

84. 这些考虑表明,联合国系统的组织及其驻地工作人员必须增加他们对政府与非政府组织关系以及为促进这种合作他们可起到和应起到的作用的认识。目前,这方面的经验仍然相当有限,在逐步地出现。如果所有机构都借鉴和分享它们的经验,促进建设和扩大三方面合作的努力,似乎是很有帮助的。

85. 最近的一篇文章<sup>99</sup>简要地概述了一国政府、某一部门的政府部委为制订与非政府组织合作的明确、协调的业务框架可采取的主要步骤,而不是对现有政策和联系的临时性增添和修补。

- (a) 名册--必须首先汇集有关非政府组织活动的规模和范围的资料,这并不总是一项容易的工作。
- (b) 现状--非政府组织发挥什么作用?它们设在哪里?它们的服务对象是谁?它们的资金来源?它们与其他机构的合作如何?
- (c) 比较优势--最艰难的任务:在哪些活动领域(如紧急救济或农村社会服务)非政府组织或具体的非政府组织比政府机构更能发挥作用?
- (d) 政策选择--政府是否应该增加对非政府组织或某些非政府组织的支持?是否应建立管理机制?是否将政府服务的执行转交给非政府组织?反之应怎么办?是否应吸收非政府组织更多地参与政府政策的制定?反之该怎么办?
- (e) 执行的工具--为增加合作,政府是否在使用或成功地使用:增款或补贴?物资?税收减免?培训?注册和报告程序?检查和协调机制?外

汇管制和援助管制？关于非政府组织或政府理事会或委员会的成员资格？合同？

86. 一些其他分析有助于充实这些基本考虑，并提出某些反复出现的经验模式。

- (a) 1989年厄瓜多尔会议和共同努力支持拉丁美洲微型企业发展的案例研究认为：政府的关键性作用是将其他机构都统一纳入国家战略。非政府的相应需要是加强它们作为执行方案中间人的财政和管理能力。<sup>70</sup>
- (b) 1990年在德国举行的会议认定，政府和非政府组织之间的关系框架应是伙伴关系，应保证各种权利，明确各伙伴的责任。政府需要建立明确的法律规章、有效的注册和补救程序，以及通过正规协商吸收非政府组织代表参加政策制定的步骤。非政府组织也需要为有意义地参加政策制定而建立“中心”集团，阐明自己的观点和作用，确保向当地人民负责和行为正派。这要求非政府组织改进财务稳定，加强它们的管理，增加它们相互之间的信息交流。1991年会议对组织非政府组织部门、促进伙伴关系、查明和克服阻碍这种伙伴关系发展的“瓶颈”提供了新的思想。<sup>71</sup>
- (c) 1990年的案例研究分析了世界银行在危地马拉建立社会投资基金这一多年谈判进程头三年的情况。分析认为，尽管用意良好，做出很大努力，并具有相当的能力，但每一方都可能做得更多。世界银行应更加注意谈判过程所出现的反应、倡议和控制。政府的政治管制不应过份，在发起建立基金这样雄心勃勃的项目之前应与现有的非政府组织保持基本的工作关系。非政府还必须——可能是最重要的——改进它们的组织、管理以及与政府的关系，以便使低收入人口成为自身发展的有效、知情和合作的伙伴。<sup>72</sup>

87. 亚洲可能是所有地区中在基层运动、非政府组织活动和努力建立政府与非政府组织合作方面最有经验的地区。例如，菲律宾已采取许多积极步骤。1989年举行了一次国家研讨会，以鼓励在关键部门有更多的民众参与和战略对话。<sup>73</sup> 1989年颁布了与非政府组织合作政府指导方针，涉及许可、免税、筹资支持、鼓励措施和合作机制，<sup>74</sup> 还着手起草这方面的道德守则。政府发布一项名册，内载2,000多个非政府组织和私人团体以及政府机构内的非政府组织部门的名单；<sup>75</sup> 还发表了一份手册，用以指导菲律宾国家和国际自愿工作。<sup>76</sup> 此外，1990年政府和非政府组织又联合举办了一次人民参与农村发展的国家讲习会；<sup>77</sup> 1991年12月由十个全国非政府组

织网络举行了第一次全国非政府组织大会，有大约700名代表参加。<sup>76</sup>

88. 亚洲的合作努力得到了亚太经社会的支持。1990年12月，亚太经社会举办了一次关于政府与非政府组织合作的研讨会，会上宣读了促进和改进合作的背景研究报告，分析了该地区14个国家政府与非政府组织合作的论文。<sup>79</sup> 另一份雅加达出版物提到了关于人力资源开发的雅加达行动计划，论述了非政府组织和政府的作用，提出了协调行动的要素和机制。<sup>80</sup>

89. 大规模努力促进合作的另一实例是国际劳工组织的项目。在1980年代，国际劳工组织设法将活跃的农村妇女组织与希望接近它们的政府联系起来，力求与两方面合作制订妇女就业和收入计划，加强网络和通讯，使这些组织在国家和分区一级建立联系。虽然经济上的影响有待于观察，但该项目已大大增强了农村妇女的组织能力，产生了大量注重行动的研究，为其他正在实施的国际劳工组织项目提供了有用的范例。<sup>81</sup>

90. 世界银行的一份工作文件审查了银行过去吸收非政府组织参加的项目，设法寻求改进银行与非政府组织合作的方式。文件指出非政府组织作为伙伴机构得到的使用不够，认为银行面临的挑战是在政府和非政府组织之间建立体制联系，以扩大和补充政府能力。文件注意到所涉的反应和矛盾，认定尽管现有全面合作的实例不多，但银行近期一些项目表明政府对非政府组织的态度在变化。<sup>82</sup>

91. 世界银行的另一份工作文件在论述非政府组织在撒哈拉以南非洲地区实施保健方案的优势和弱点后，提出了改善政府与非政府组织关系的建设性意见。这些意见涉及法律地位、政府监督、政府补贴、部门集团和分散化的结构。文件怀疑政府是否应对非政府组织实行放任自流的政策，非政府组织自己是否意识到在分散化的国家保健制度内它们能在决策和政策执行上起到更大作用。文件认为，援助国需要帮助有关的机构寻找创造性的方法，以使非政府组织的优势得到发展，而不仅仅是把它们当作使用资金的渠道。<sup>83</sup>

92. 1992年贸发会议关于最不发达国家报告单辟一章，阐述这些国家非政府组织的作用。该章论述了在非政府组织发展活动、它们与政府的关系以及国际和国家非政府组织之间体制和资金筹措关系等方面政策环境的主要问题；要求通过加强非政府组织(以及政府和援助国)的责任、结构和协调活动改善政府、援助国和非政府组织之间的相互信任。文件还提出了最不发达国家政府和援助国为更有效地吸收非政府组织参与国家发展努力可采取的支助性行动。<sup>84</sup>

93. 粮农组织协助一些国家的会员国政府建立非政府组织联络点。例如，埃塞俄比亚农业部的非政府组织机构不仅充当外部希望支持该国农村发展活动的非政

府组织的联络点，而且又作为在参与发展方式方面培训非政府组织和农业部工作人员的主要机构。粮农组织还满足了各国非政府组织在开辟有关农村发展政策方面与政府联系和磋商渠道上给予支持的要求。例如，1993年1月，协助塞内加尔非政府组织联合会组织一次全国讨论会，会议期间来自全国各地的农民协会与政府和主要援助国代表一道讨论了它们对结构调整对农业生产的影响的分析和对此提出的建议。一项关于这项工作的案例研究正在准备之中，将成为粮农组织与非政府组织合作的新方向的实例。

94. 已提到的联合国人口基金制订方案的指导方针表明一个机构如何将政府与非政府组织合作的因素纳入其业务准则。第一，应弄清政府对非政府组织所采取政策的性质和范围、关于非政府作用和贡献的资料以及与非政府组织合作的领域和机制。第二，方案审查应叙述一国政府和其他机构看待非政府组织并实际与其工作的情况，非政府组织的合作性作用以及与政府合作的具体领域。第三，还应找出限制非政府组织活动的因素，制订支持扩大非政府组织活动的综合协调战略，特别是包括与其他援助国合作的努力。<sup>65</sup>

95. 最后，开发计划署一直在竭尽全力扩大与当地非政府组织的联系，鼓励政府与它们更多地合作。自1989年以来，一个非洲区域项目在一直提供咨询服务，以促进非政府组织、政府和开发计划署驻地办事处之间的对话，增加非政府组织联合会的管理能力，支持收集和交换关于非政府组织活动的资料。<sup>66</sup>这一项目目前在向33个非洲国家提供服务，加上国家磋商和一个区域讲习会。还在亚洲、阿拉伯国家以及拉丁美洲和加勒比举办了讲习会。开发计划署正在筹备一个重要的阿拉伯国家区域项目，以加强非政府组织，扩大它们的支助基础。

### C. 南方非政府组织与北方非政府组织

96. 与非政府组织建立业务关系，帮助非政府组织和政府一道工作，是联合国系统各机构的关键任务。然而，还应认识到南方和北方非政府组织作用和关系的变化。

97. 如开头各章所介绍的，1980年代，非政府组织作为发展援助伙伴从次要作用转向主要作用，从提供服务(饥荒救济、儿童支助、教育)走向更广泛的发展活动。然而，全球发展的总体进步令人失望，令北方的非政府组织担心它们小的、分散的项目产生的有限影响，也着重说明与南方正在兴起的非政府组织进行更密切合作的必要。于是，已着手作出重大努力，从旧的援助国和受援国关系转变成新的南

北方非政府组织的伙伴关系，将基层活动与宏观政策问题联系起来。这涉及到双方采取更具有战略性和计划性的方针，加强当地的参与、能力和机构，改善北南方非政府组织的通信，分享经验。<sup>87</sup>

98. 南方和北方非政府组织都有重要的考虑。南方非政府组织承认，北方非政府组织为满足人道主义需求，促进南方以人为中心的发展作出了重大贡献。但它们认为，现在应更多地承认当地非政府组织日益兴起的力量、它们在该国自力更生的发展中所起的领导和执行作用。它们还认为，北方非政府组织在发展中国家往往追求自己的目标，采取的方式对当地的机构和方案无所补益；北方非政府组织要末支配要末无视南方非政府组织，不是积极与它们进行协商。南方非政府组织希望较直接的资金供给和机构建设，不希望北方非政府组织仅作为“付款的主子”；希望它们更尊重用当地的办法解决当地的问题，共同努力应付人类共同的问题，不希望单方面“支持”“解决”发展中国家的穷人问题。<sup>88</sup>

99. 北方的非政府组织也在评估自己的工作，调整工作方面。近年来，它们的业务活动规模扩大，制订发展方案的工作十分复杂，致使它们的活动在公众中的可见性和监督增加。它们的财政拮据，难以得到匮乏的资金来继续和扩大在海外的的工作。在与本国的赞助者、援助国政府、其他援助机构以及与南方非政府组织的关系上建立适当的平衡，不是一件容易的任务。它们虽然希望鼓励责任和项目执行的转移，但它们(以及它们的赞助人)认为南方非政府组织必须大大地增强其管理、评价和报告能力，还应该从南方的赞助人中得到更多的资源支持。<sup>89</sup>

100. 目前正在采取各种主动行动，促进南方--北方非政府组织伙伴关系这一新的概念。例如，1986年建立了由85家加拿大非政府组织的联合会，非洲--加拿大伙伴合作组织，初始筹资7,500万加元，用以支持非洲非政府组织的加强，促进非洲发展，其中还考虑对机构建设较灵活的拨款安排。另一个由20个欧洲和加拿大非政府组织组成的联合团体 ACORD 在10多个非洲国家实施方案，加强当地发展机构和活动，它们一直考虑将其方案从伦敦的基地转移到设在非洲各地的非洲机构。<sup>90</sup>

101. 国际自愿服务机构理事会是一个由世界30个国家自愿服务组织组成的联合会，负责促进非政府组织的发展，增强它们的有效作用。它制订了关于南北非政府组织之间关系的政策指导方针，迄今已得到44个南北方团体的批准。该指导方针包括以下各点：

- (a) 伙伴关系—合作应该是基于相互尊重、积极地分摊参与和共同负责的伙伴关系。在许多情况下，北方赞助人与南方当地社会之间是真正的伙伴关系，南北方非政府组织仅是中间人和支助机构。

- (b) 劳动分工--非政府组织的主要作用是支持南方非政府组织和当地社会团体，在它们执行和完成自己的方案时给予道义上的鼓励、转让技术和提供财政援助。
- (c) 驻地办事处--北方非政府组织常常需要设在南方的驻地办事处，但这类办事处应该小，按当地惯例进行工作，支持而不是与当地非政府组织竞争。
- (d) 参与性发展--参与性发展较为缓慢，无法预料，难以评估，所以非政府援助组织需要编制较长期的方案和筹资承诺，使当地社区有足够的时间并灵活地拟订、调整和执行它们自己的方案。
- (e) 战略性管理--北方和南方非政府组织都必须将规划、监测和评价当作自己业务的组成部分，作为参与和学习过程，而不是确保援助者控制的手段。
- (f) 机构发展--创立和加强基层和国家发展机构，应该是今天的一项主要优先发展任务，适当的管理开发和培训，特别是对当地和分区人员和由这些人员进行管理开发和培训，是关键的重点。
- (g) 筹资--而不是传统的项目赠款。援助者应设法向南方非政府组织提供多年的筹资和建立多年的关系，有力支持机构建设和管理开发上的努力，尽量简化报告要求；鼓励发展业务储备金、贷款机会和产生收入的项目，借以帮助当地的非政府组织实现财政自治的关键目标。<sup>91</sup>

102. 粮农组织可能是联合国系统在这一方面具有丰富经验的唯一机构。自1960年代中期以来粮农组织免于饥饿运动和促进发展行动的大会和磋商会议，使南方和北方的非政府发展组织聚集一堂，审查发展合作的趋势、问题和机会。1986-1988年由粮农组织联合发起的“非洲形象”项目也有助于欧洲和非洲非政府发展组织审查应付非洲粮食危机活动的各方面问题，紧急援助对有关人口自助努力的影响，并有助于为北南方非政府组织的合作作出结论。

103. 总之，北方和南方非政府组织都在从过去提供服务的作用转向扩大方案和提高当地社区的能力，以使其按自力更生的方式实现自身发展。这一新的重点表明，不仅北方和南方非政府组织，而且联合国系统各机构和其他援助机构和参与者均可采取许多行动，以促进这项实质性的、长期的国际发展任务。在第五章简要概述其他各级支持基层与非政府组织合作的主动行动后，第六章较详细地探讨几个重要进程--网络化、信息分享、能力建设和培训方案、行政管理要求，以及评价。

## 五、其它各级的合作程序和政策

104. 有效的发展合作计划要求有一个由互相支持的进程构成的整体结构。国家一级是与非政府组织开展业务工作的关键,地区、全球、决策、机构间各级都可发挥重要作用。鉴于非政府组织的兴趣和日程非常繁杂,若每个机构都作出认真努力,把精力集中于具有共同的实质性兴趣和技术事务的非政府组织网络,联合国系统与非政府组织的合作与对话的质量可以得到大大的促进。

### A. 地区

105. 地区一级也许似乎是国家和基层一级与非政府组织开展的许多活动与总部单位的全面政策和指导职能之间的一个“失去的环节”。确实,地区一级与非政府组织开展的工作进展不大,但正如下文所指出的,联合国系统内外正在进行一些大有希望的努力。

106. 地区性机构对于促进与非政府组织的业务合作应非常重要,原因如下:

- (a) 地区角度是发展计划的一个基本方面;
- (b) 地区一级的组织计划,特别是对那些在各国有小型和分布稀疏的办事处的机构而言,可以提供业务能力和对于非政府组织的重视以及否则也许不会存在的机会;
- (c) 地区一级的非政府组织计划可以提供重要的信息并促进非政府组织对地区管理机构的审议的投入;
- (d) 一项积极的地区计划可以提供和/或促进重要的研究和全地区局势和经验的比较性分析,对大家都有益;
- (e) 不同机构的地区办事处与非政府组织的业务联络职能,可以形成一个极大地有益于每个机构的计划和整个地区发展的网络。

107. 在各专门机构中,世界卫生组织的所有六个地区办事处都指定了专业人员与非政府组织一道工作。泛美卫生组织给检查员留下了最深刻的印象,在那里,一位专职工作人员从1990年5月以来一起努力鼓励政府与非政府组织之间的伙伴关系,促进非政府组织网络,提高非政府组织参与卫生计划和政策对话的能力。工作的扩展非常迅速,已任命了一位专职国家间顾问。总的来说,泛美卫生组织正与非政府组织一道在特定国家采取主动行动,扩大目前拥有500左右名称的数据库,在其遍布美洲的每一个办事处设立非政府组织中心点,制作“非政府组织公报”,以供泛美卫生

组织工作人员之间的信息交流,从总体上试图赶上过去20年来拉丁美洲和加勒比地区非政府组织雨后春笋般的增长及其重要性。一项值得一提的努力,是1990年为泛美卫生组织工作人员提供的文件,该文件讨论了非政府组织的性质,行动中的非政府组织,其他机构如何与非政府组织一道工作,以及有关泛美卫生组织与非政府组织有效合作的方法的许多例子<sup>92</sup>。

108. 粮农组织自70年代以来一直通过免于饥饿运动/开发行动及其地区办事处施行支持非政府组织的地区计划。对非政府组织伙伴表达的需求作出反应,这些计划集中于交流计划、培训、项目支持、网络、促进非政府组织与政府之间的关系,帮助寻找北方的非政府组织伙伴,以及提供信息和文件。

109. 在80年代,联合国儿童基金会的六个地区组织设立了一个新的高级对外关系干事的高层职位,具体目的就是在地区一级加强与各伙伴的合作,例如政府间组织、非政府组织和非政府组织网络以及媒介。这些职位大大增加了与参加宣传儿童权利和改善妇女地位这些问题的地区非政府组织及非政府组织网络的合作,并加强了已由地区顾问在卫生、教育、这样的具体计划部门中建立起来的协作。地区一级与非政府组织的协作在东非和南部非洲、东亚及太平洋以及南亚地区办事处特别牢固。

110. 联合国开发署与非政府组织的协作有许多是在地区一级进行的。已经提到的有,在33个非洲国家促进非政府组织与政府之间、非政府组织互相之间以及与联合国开发署之间开展活动的广泛计划。此外,“非洲2000网络”通过一个小型捐赠计划,支持非政府组织和基层一级在可持久发展方面开展活动。一项亚太2000倡议,在其1992年的试点阶段,将支持地方一级在城市环境发展方面的活动,另一个在拉丁美洲的项目将逐步增加对非政府组织参与减轻贫困活动的支持。

111. 亚太经社会在联合国地区委员会中起了率先作用。一项新的“亚太经社会地区通向2000年及以后的社会发展战略”于1991年10月通过。它举出了在计划和实施社会发展努力中建立非政府组织与政府之间的伙伴关系的挑战和优点,同时承认这两个团体之间的互补力量及其不同的责任范围。此外,1991年12月亚太经社会的一份报告分析了“非政府组织成分”在亚太许多国家的规模和影响的迅速增长,并对亚太经社会在全地区加强非政府组织与政府之间的合作未来工作领域提出了建议<sup>93</sup>。亚太经社会在过去十年中还通过专题讨论会与非政府组织合作,其讨论的题目有合作促进地区经济及社会发展和合作减轻农村贫困。

112. 尽管非洲经委会还未能建立一项支持性计划,非洲经委会部长会议通过了“民众参与发展和改革非洲宪章”。1990年在坦桑尼亚的阿鲁沙召开了一次国际



会议,该宪章由400名与会者制订,包括150名左右非洲非政府组织和非洲经委会以及其他机构的代表。该宪章是非常活跃和坦率讨论的结果,它强调以人为中心的发展以及在非洲社会的各个阶层实行深远改革的必要性,以促进人民及其组织和社团的有效普遍参与。它要求非政府组织具有充分的参与性和民主性且充分负责,并敦促建立国家论坛,以提供“非洲政府、基层组织和非政府组织之间的坦诚和开放的对话”,为国家决策提供信息<sup>64</sup>。

113. 迄今为止,其他地区性机构在与非政府组织合作方面比联合国系统的地区组织更加积极。例如,亚洲开发银行于1987年在银行资助项目中确立了与非政府组织合作的政策,特别强调他们对该组织的重要性和受益人的参与。自从那时以来,亚行颁布了业务方针,公布了一些非政府组织在其成员国活动情况的实质性研究<sup>65</sup>,在其1989年的年度报告中描述了非政府组织的活动和潜力<sup>66</sup>,并继续积极估价、讨论并加强它与非政府组织的合作。

114. 欧洲共同体甚至卷入更深。在过去15年中,欧共体已开始把与非政府组织的合作看作它最有活力的发展合作领域之一。欧共体官员强调,非政府组织和基层组织与人民的接触使得它们对于促进不同的发展模式和帮助促进人权、民主化和参与具有非常宝贵的作用<sup>67</sup>。1990年,欧共体提供了大约3亿2千万欧洲货币单位(大约4亿美元)用于与非政府组织合作,比1989年增加了14%。正如这些数字所表明的,欧共体在共同资助发展努力、欧洲公众意识运动、粮食、紧急情况 and 难民行动以及特别合作援助计划等各方面与非政府组织有着广泛的业务联系<sup>68</sup>。

115. 非政府组织地区网络也正在成为一个重要因素。亚洲非政府组织土地改革和农村发展联盟最近的一份年度报告表明了这种机构能够发挥的作用。该联盟于1979年成立,其使命是援助亚洲的穷人,明确表达其需求,以及表述亚洲的价值观念和看法。它的四项主要计划包括可持久的发展、非政府组织机构发展、政策对话与教育和特别项目。它与网络及捐助伙伴合作,提供大量的会议和出版物,维持一个非政府组织数据库,并作为地区信息交流中心<sup>69</sup>。粮农组织促进了这一网络以及其他一些处理有关农村发展问题的非政府组织网络的形成。

## B. 全球

116. 鉴于国家和基层一级是与非政府组织合作进行业务活动的关键点,总部的作用和区域办事处的作用一样,主要是支持性作用。总部能提供最大帮助的领域,正如本报告其他各章所讨论的,在于制订本组织关于业务合作的指导方针,建立数据

库及与非政府组织的交流信息,以及下一部分所讨论的政策对话。

117. 一项主要的全球性职能是全面的组织政策制定和领导与非政府组织的合作。然而,一个组织与非政府组织的合作,可以在许多不同的业务部门、许多不同的国家、与多种不同的非政府组织进行。因此,需要的不是一个僵硬或集中的体系,而是一个可以在全面的组织框架和政策范围内对这些多种多样的需求作出灵活和创造性反应的网络。

118. 此外,鉴于与非政府组织开展业务活动是新生事物,仅有政策文件或业务指令并不够。而是需要开始一个不断发展的学习和对话进程,使之能够获得合作努力的最大成果并实现其计划目标。联合国儿童基金会、开发署、人口基金和难民署等机构采取的主动行动,本报告其他部分已有论述。这里提到了粮农组织、世界银行、世界卫生组织、联合国教科文组织、劳工组织和产权组织最近的活动,以及在联合国秘书处内明确与非政府组织的业务工作并保持协调一致的必要性。

119. 在联合国系统的大多数机构中,负责非政府组织事务的往往是对外关系部门的人。这是合情合理的,因为非政府组织是“外面的”组织,而且鉴于对非政府组织的重视,一向限于新闻宣传方面,作为传播一个组织的计划的信使(见下一部分)。但与非政府组织开展发展工作的新的条件和重点,要求非政府组织的协调中心,不管设在哪里,都应更多地强调与业务部门的密切交流,对他们与非政府组织合作的支持,以及对该组织与非政府组织在全世界实地合作内容的真正熟悉。

120. 粮农组织第一次强调它与非政府组织的合作是在其60年代的免于饥饿运动中,1983年,其总干事再一次号召在全组织范围内作出努力扩展并加强与非政府组织的协作。1991年,总干事提出,联合国系统工作越来越具有全球性和部门相关性,以及由此而来的与其他组织包括非政府组织进行更紧密合作的必要性。他指出,与非政府组织进行联络与协作的责任已扩展到好几个单位,但现在需要一个统一的中心点,协调和进一步鼓励与非政府组织的合作活动,并在政策一级保持接触。因此,粮农组织大会批准建立了一个新的得到充实的对外关系处,加强了人员配备,以满足越来越多具有代表性的、实质的和搜集信息的活动的要求,这是1992-93年度增加资金的少数几个领域之一。<sup>100</sup>

121. 世界银行已就与非政府组织进行合作、支持性项目、与非政府组织定期协商、建立广泛的数据库和通过其非政府组织资料中心获得信息制订了指导方针。但主要重点放在学习进程上。世行审查了它过去与非政府组织的合作<sup>101</sup>,接着举办了人员培训研讨会并发表了这一主题的小册子<sup>102</sup>,实施了关于非政府组织在发展中的作用三年研讨会计划,并与非政府组织进行人员交流。最主要的是,在非政府组

织的敦促下,世行于1991年发起了一个全机构范围的关于参与性发展的三年学习活动。它的目的是:

- (a) 发展世行支持的参与性业务活动(其中许多涉及非政府组织)并编纂有关文件;
- (b) 使世行更快地了解世行内外的其他参与倡议;
- (c) 考虑对进行的活动作任何必需的修改,以鼓励更广泛的参与<sup>103</sup>。

122. 尽管联合国系统的其他组织不具备世界银行的广泛资源,但它们可以从事同样的全组织的学习进程,正如世界卫生组织最近的努力所表明的。鉴于社区一级的基本卫生保健是国家卫生系统的中心职能和焦点,世界卫生组织和非政府组织基本卫生保健协调组对于改善相互合作及与政府的合作有着特别的兴趣。1991年,一位顾问作了一次审查,以确定需要进一步调查的关键问题。被确定的一个优先需要,是检查国家一级目前的协作、协调和政策问题的战略,改善业务机制。对在国家一级制定实行公共卫生保健的框架、具体的行动计划,和业务研究工作(特征、战略、联网及协作),提出了一些建议。1992年开展了后续工作。

123. 联合国教育、科学及文化组织也在通过权力分散和国别政策的改革加强它与非政府组织的长期的协商关系。它正在采取行动,保证非政府组织在地区和国家一级更好、更强和更有效的参与,其措施有:

- (a) 促进教科文组织的国家委员会更清楚地意识到其使各国非政府组织参与其工作的责任;
- (b) 组织与非政府组织的集体地区性协商;
- (c) 创立支持非政府组织的特别计划,特别是在南半球。

124. 国际劳工组织是联合国系统内唯一在其工作的各个方面都有非政府组织(即工人和雇主的组织)参与的机构。几十年以来,劳工组织还发展了各项战略与政策,额外地使广泛的人民自救团体和联盟参与其业务活动。在不同级别以不同能力与非政府组织建立有效伙伴关系的适当方案和途径得以制订。国际劳工组织通过社区组织、农村工人组织、自愿自助妇女团体、管理协会、手工业工人和工匠组织及其他组织的参与及合作,获得了大量的专门知识。在所有情况下,国际劳工组织都试图找出有关非政府组织的“比较优势”并且努力加强这些优势。

125. 联合国系统内较小的技术性专门机构的实地计划和代表与大机构相比要有限得多。但它们在可能的情况下也在扩大与非政府组织的发展合作,世界知识产权组织的经验显示了这一点。产权组织主要与有关工业产权事务、版权和邻接权利的各种专业性非政府组织协会进行合作。100多个这样的国际非政府组织作为观察

员参加产权组织的会议以及非政府组织年度协商会议。为扩大发展中国家非政府组织在产权组织工作中的作用,总干事鼓励发展中国家政府推建了大约另外70个有关的非政府组织,那些有兴趣参加特定的产权组织会议的非政府组织如今都受到邀请。此外,产权组织实地发展活动邀请当地非政府组织参加讲习班、专题讨论会及其他活动。

126. 这些结构性改革和学习计划是所有组织应该考虑的积极步骤,以加强与非政府组织的业务协作。但检察员们发现,与非政府组织有着最广泛合作领域的组织——联合国秘书处,却还未对其协作努力进行总结和组织。1992年,秘书长发表了一份详细分析报告,分析了设在纽约的非政府组织股的需要,该股处理非政府组织与联合国的政府间机构、各署和会议的协商和资料交流关系<sup>100</sup>。但类似的对于广泛得多的与非政府组织进行业务协作的领域的分析则不存在。

127. 1988年,应大会的要求,秘书长开始研究秘书处与非政府组织的关系。管理咨询处广泛审查了不同工作地点的各项方案中与非政府组织的关系,以探索改进与非政府组织进行系统协作的安排,和建立一个数据库系统以确认具有与联合国的具体项目和计划有关的专门知识的联合国附属非政府组织的可行性。但不管是出于什么原因,这项研究从未完成。

128. 目前这项研究似乎比1988年更为必要。联合国方案署已认识到与非政府组织建立业务关系的重要性,但它们现在的关系往往是临时性的,不确定的,主要是处理日常的信息交流而不是实质性的业务工作。同时,大会已作出新的重大政策指令(特别是第44/211号决议),强调基层计划与民众参与发展,和在整个联合国系统内与非政府组织开展实地一级合作的许多新倡议,这在本报告其他章节已有论述。此外,联合国与非政府组织合作的重要的新领域一直在不断出现,例如人权、减轻灾害和第二章中所讨论的特别使命的例子。而且,自秘书处于1992年开始重大改组以来,澄清与非政府组织开展业务合作的责任和步骤的需要,已更为紧迫。

129. 检察员建议,管理咨询处更新并完成其早先的研究。根据这一信息,秘书长然后应确定联合国秘书处各单位与非政府组织开展业务协作的结构与政策。由于非政府组织参与许多联合国计划的形式与种类繁多,检察员们认为,秘书处应为这种协作制订总的政策和学习与领导框架,但应保持充分的灵活性,以使具体的计划对协作需求作出敏感和创造性的反应。

### C. 决策

130. 非政府组织不仅仅是在发展中国家实施发展、人道主义和其他业务计划的机制。它们在收集、明确表达、表述和提出其成员和选民的观点、关切的问题和需求方面也有非常重要的作用和责任。这一职能一般分成两个领域：就各种问题以不同方式进行教育并影响公众舆论，进一步与政府及在其它公共政策论坛讨论非政府组织的观点<sup>106</sup>。

131. 本报告的其它各章讨论了基层非政府组织在国家一级日益发展这些职能的方法。三个特别重要的领域是：国家或部门一级的参与发展计划过程，在业务活动中增加国家或地方政府与非政府组织的合作与对话，以及全球数以千计的非政府组织和非政府组织团体进行更加广泛的联网和信息交流。

132. 工作集中在基层一级的南方和北方从事发展工作的非政府组织，似乎远离国际发展政策和多边组织及地区和全球特别会议的计划辩论。但这些审议作出的决定能够对未来发展战略和计划的构想与实施的方式造成巨大影响。正如各种分析所指出的，基层非政府组织能对这种发展决策贡献大量有用的信息。它们特别熟悉有关穷人的计划，重点集中于穷人的需求、适当的技术和灵活与创新的实施战略。非政府组织的“微观”知识应成为对地区和全球一级的“宏观”研究与政策制订的重大贡献，以实现真正有效的基层战略和实地计划<sup>106</sup>。

133. 要在发展决策中把这些“微观”和“宏观”看法及经验联系起来，还有许多工作要做。就其自身而言，联合国系统的协商过程非常麻烦，对目前的发展政策局势不太敏感。联合国自1945年以来一直在发展与非政府组织的关系。目前，大约1,500个国际和国家非政府组织在经社理事会有正式的“咨商地位”关系（作为观察员参加会议，获得文件和偶尔的情况介绍，在某些情况下提议议程项目或提交文件），或与新闻部有“联系”。

134. 然而，非政府组织要获得咨商地位可能要花好几年的时间和大量的金钱，而这样的地位可能会受到限制或被撤销。那些获得这一地位的往往是活跃在纽约和日内瓦的关于国际性专业、宗教和社会问题的非政府组织，而不是从事发展活动的业务性非政府组织。此外，目前的咨商程序强调非政府组织对联合国的支持，而不是关于实质性问题的双向对话。非政府组织被期望通过“引起对问题的注意、就意见和计划提出建议、传播信息和动员公众舆论支持联合国”作出贡献<sup>107</sup>。专门机构具有总的来说类似的程序，尽管它们与非政府组织关系的范围当然比联合国更加集中于具体的领域。

135. 从事发展活动的非政府组织有它们自己的政策对话问题。它们深陷于其自己领域的业务计划,这使它们不愿参与宣传努力或为之提供资金和人员。此外,它们常常不熟悉重要问题、谈判和游说的过程及策略,和国家及国际政治议程。它们还不习惯于一道工作。它们的立场不一致,而且北方和南方的非政府组织彼此理解不够。所有这些问题对南方的非政府组织而言更加严重,其实行有效宣传计划的能力比北方非政府组织差得多<sup>108</sup>。

136. 这一状况最近几年在变化,随着从事发展活动的非政府组织从提供服务走向能力建设接着走向在国家和国际发展问题上得到授权和开展宣传活动。例如,在全球一级,国际志愿服务机构理事会于1988年为公共教育、公共政策和改善发展、环境和人口领域的实地协作制订并批准了一份政策声明和行动计划<sup>109</sup>。地区一级努力的一个例子,是1991年 MWENGO 组织的一次协商,这是一个支持东南非组织的地区性非政府组织。来自12个国家的30多名非政府组织的代表参加了讨论,其议程包括对非洲危机的基层看法,管理和民众参与,与非洲研究机构的关系,国家在非洲发展中的作用,和非政府组织在政策宣传中正在显现的作用<sup>110</sup>。

137. 在国际组织中,进行更有效的双向对话的必要性在两大领域演变,各组织内的定期协商和地区及全球特别会议。有些机构在过去几年中一直在努力与非政府组织进行更具实质性的讨论。

- (a) 粮农组织自60年代以来在免于饥饿运动/开发行动计划的框架内与非政府组织举行定期磋商,并越来越多地邀请非政府组织参加种类广泛的有关技术问题的会议。它还为参加两年一次的粮农组织大会的国际非政府组织举行非正式会议。1991年的会议集中讨论了国际营养大会,人民参与农村发展,可持久发展,和加强粮农组织与非政府组织合作的方式<sup>111</sup>。
- (b) 教科文组织自60年代初以来便组织了与非政府组织的集体磋商,两年讨论一次一般性事务,一年讨论一次实质性问题。教科文组织还把它最近的一期月报几乎全部用于介绍它与非政府组织的合作。尽管它主要强调教科文组织与知识和学术团体的密切联系,但“档案”提供了资料丰富和坦率的评论。它涉及教科文组织与非政府组织的关系,与非政府组织在确立标准、实地项目、会议准备和科学计划等方面共同合作的例子,以及一份非常清楚的关于教科文组织与其585个国际非政府组织的“官方”合作的政策和程序的概要<sup>112</sup>。
- (c) 贸发会议自1988年以来每年与非政府组织举行磋商。最近的一次于

1993年4月举行，有50个非政府组织参加(15个来自发展中国家)，讨论了贸发组织的新工作计划和非政府组织与贸发会议的工作关系可能得到加强的领域。此外，自1992年以来，贸发会议已在很大程序上把重点置于非政府角色包括非政府组织对贸发会议工作的贡献上，并采取步骤进一步促进其参与贸发会议的政府间组织。

- (d) 与欧洲共同体有联系的从事发展问题的非政府组织大约二十年来每年开一次会。1991年的大会有欧洲委员会和非政府组织官员的发言，与欧洲议会成员的辩论，以及实质性的工作会议，其中有一个会议集中讨论南方非政府组织及其对外关系<sup>113</sup>。
- (e) 具有咨商地位的国际非政府组织有代表参加联合国儿童基金会的执行局会议和方案委员会的会议，可以散发其书面发言，有时可以就有关问题口头发言。它们还成立了一个儿童基金会非政府组织委员会，这是一个重要的信息和经验交流手段，它有一些负责具体问题的工作小组，在儿童基金会的支持下，它每年就影响儿童及其家庭的问题在世界不同地区组织磋商和会议。此外，儿童基金会还与其他咨商团体就《儿童权利宣言》、基本卫生保健和东、中欧地区有关儿童的活动等问题进行合作。非政府组织还与32个儿童基金会的国家委员会进行协作<sup>114</sup>。
- (f) 世界银行与非政府组织举行积极的政策对话，最近对话的焦点是环境、贫困和参与发展的主题。非政府组织--世界银行委员会每年举行会议，最近强调非政府组织工作组和世行经理应更多地发表陈述且有更多的人参加会议。世行与非政府组织及非政府组织团体在业务项目及其他事务上也进行了越来越多的磋商，其中至少有一项被描述为以有效但关键的政策对话为基础的“可承受对抗”的持续进程<sup>115</sup>。
- (g) 在其理事会的要求下，国际农业发展基金从1990年开始建立了农发基金/非政府组织磋商。1991年11月农发基金/非政府组织核心小组会议集中讨论加强进一步协作的手段，1992年4月的会议计划讨论确立农发基金/非政府组织协作的业务指导方针。

138. 在第二个领域，即70年代初以来举行的关于主要发展问题的地区和全球特别会议，在促使非政府组织参与方面取得了一些进展，但这往往是临时和无规律的。1990年的最不发达国家会议和教育会议，非政府组织的参与有所增加。

139. 1992年末粮农组织和世界卫生组织所组织的国际营养大会在筹备阶段、

会议期间及后续工作中,对非政府组织的作用给予了特别的考虑。非政府组织准备了国家一级的文件和计划并参加了地区会议。此外,在全球性联合国系统会议中,非政府组织代表第一次被邀请参加1992年8月的筹备委员会会议工作组,而不是作为观察员参加。大会本身有来自156个非政府组织的246名代表参加,包括65个来自发展中国家的非政府组织。非政府组织的有效贡献很大程度上体现在《世界营养宣言和行动计划》的修订文本中。

140. 最近召开的最大和宣传最为广泛的大会--1992年巴西和联合国环境与发展会议,无疑聚集了有史以来最多的非政府组织--北方和南方的,环境和发展的,妇女的,青年的,和土著人民的团体。把环发大会作为国际组织/政府/非政府组织在发展决策方面进行更多协作的关键范例而详细估价为时还太早。鉴于可持久发展委员会(将作为大会的成果成立)的机构安排包括非政府组织的作用还未制订,这一点尤其如此。

141. 然而,确实发生了一些积极的事情。媒介的新闻广泛注意突出了从事发展的非政府组织在这些会议中不断增加的作用,以及作为一个因素影响全球政策决定的“人民的力量”。非政府组织在其对环境与发展大会许多复杂问题的实质贡献中显示了其经验和专门知识,在确立和加强公众对所讨论的行动的重视和支持方面显示了其不可替代的宣传和教育作用。在环发大会多年的准备过程中,几千个非政府组织在如何(以及如何不)彼此一道及与各国政府和国际组织一道有效参与这种决策过程方面学到了很多。令人鼓舞的是,有些国家赴里约热内卢参加会议的官方代表团中有非政府组织。

142. 然而,大问题依然存在。主要是最近的每一次全球会议安排非政府组织参加都是特别安排。这意味着--在最坏的情况下--回到把非政府组织置于会议进程的边缘地带的旧的安排,可能在任何时候发生,即使在最好的情况下,非政府组织也常常感到迷惑,而且丧失很多时间(也许还有热情),试图弄清某次会议中适用哪些规则或谁的规则。

143. 尽管非政府组织在地区一级以及总的来说更多地参与了最近一些会议的筹备,它们在全球会议中的作用仍是非常不确定和不相联的。此外,让几千个非政府组织自己组织起来并同意就有争议的政策问题采取一致立场具有根本的困难,尽管这当然是民主多元制中所固有和不可避免的。

144. 这些参与问题又一次是对于南方从事发展的非政府组织来说最为严重,尽管它们正是代表这些会议最想帮助的人。联合国系统各理事机构所竭力强调的公众参与的原则需要得到一贯的实施:不仅是在社区一级,或国家一级,而且要在地区



和全球一级有关发展问题的政策制定和估价中实施。

145. 应采取用革新态度讨论有关发展政策的合作,这一呼声现在可以从多种渠道听到。

- (a) 在环发大会后的一次讲话中, 联合国秘书长指出, 联合国必须在民主管理与发展的框架内重新界定自己的作用, 突出穷人未表达出来的关切的问题, 促进与联合国和政府领域之外的来源的思想与建议的交流<sup>116</sup>。
- (b) 一位经验丰富的前驻联合国外交代表1992年指出, 非政府组织可在国际管理中发挥非常重要的作用, 因为各国政府需要来自官方机构以外的国际团体网络的投入, 后者可以提供巨大的能量和积极性<sup>117</sup>。
- (c) 一个非政府组织团体1991年会议的主席指出, 联合国机构最近的许多决议都要求增加与非政府组织的合作, 他表示希望世界上的政治变革能够给联合国带来更多的开放和对非政府组织的更加理解的态度, 包括努力促使大会通过关于非政府组织参加世界会议的标准规则的决议<sup>118</sup>。
- (d) 非政府组织还进一步举出了一个非政府组织和人民组织与国家和社会合作、加强国家和国际发展的具有活力的文明社会所具有的优点, 这种合作包括对促进自力更生实现发展非常关键的关于政策环境和改革的必要对话<sup>119</sup>。

146. 1982年, 应大会的要求, 联合检查小组发表了一份关于联合国特别会议的组织 and 程序的报告, 大会接着通过了标准议事规则<sup>120</sup>。接着而来的十年的特征是非政府组织作为主要的发展伙伴强有力的崛起, 以及要求下放权力和参与的发展方法的新的系统政策的确立。联合国继续召开重要的特别全球会议, 例如环发大会(地球首脑会议)和纪念联合国50周年的计划于1995年召开的社会发展全球首脑会议(已被媒介称为“人民首脑会议”)。为实现其新政策目标并支撑其信誉, 联合国系统需要证明“人民”将比过去更加充分和有效地参与未来的全球发展会议。

147. 从事发展的非政府组织参加联合国系统的地区与全球会议的新安排, 超出了本报告的范围。然而, 上面的概述表明, 这是一个重要的问题, 许多人认为这一问题应该根据各理事机构所要求的新政策重新估价, 因为制订新的战略和计划是否具有参与性, 对其未来的成功极为重要。本报告援引了具有全系统重要性的最近报告, 这些报告有关新的经济和社会趋势下合作性组织的作用<sup>121</sup>。还有有关有必须制订全系统的政策和战略以帮助消除贫困<sup>122</sup>。非政府组织及其他团体更有效地参与地区

及全球发展会议似乎是一个紧密相关和同样重要的问题。

148. 检查员因此建议,大会请秘书长与联合国系统的其他组织和机构协商,准备一份深入的分析报告,以重新审议和更新1982年关于特别会议的程序,特别是第37/14B号决议附件的第6段,从而鼓励非政府组织和其他团体更多地参加关于发展问题的特别地区及全球会议并使之合法化。这一变革可使本系统能够通过保证在未来国际发展政策制订中涵盖基层经验、看法和需求而更好地实现其公众参与和自力更生的政策目标。

#### D. 机构间

149. 机构间活动未明显集中于非政府组织。1988年,实质问题协商委员会(业务活动)提出了一份关于联合国系统各机构与非政府组织联合进行的初步和非正式审查的报告<sup>123</sup>。它确定了改善协作所涉及的一些关键问题,并向国家一级联合国系统的代表、各组织及非政府组织团体提供了一些有益的建议。

150. 资料系统协调事务咨询委员会于1988年汇编了23个联合国系统组织的非政府组织数据库的初步指南<sup>124</sup>。其他几个机构也有部分参与:它们包括联合政策协商小组,由业务活动的主要资助机构组成;行政协调委员会的农村发展特别工作组和人民参与小组,以及行政协调委员会的营养小组委员会。然而,这些机构中对非政府组织问题的讨论是更具临时性,是审议更广泛的政策和业务问题的一个部分。

151. 促进和推动合作性组织委员会是一个把粮农组织、劳工组织和联合国与四个国际非政府组织联系起来的机构间委员会。其基本职能是促进对发展中国家合作性组织的协调援助。促进和推动合作性组织委员会在罗马设有一个小规模秘书处,出版定期简报和情况通知,拥有一个300多个援助合作性组织的机构的名称录,并正在编制电脑数据库。它还偶尔组织专题讨论会和磋商,并促进以行动为目标的关于合作性组织在发展中的作用的研究<sup>125</sup>。

152. 唯一一个具体集中于与非政府组织合作的政府间机构是联合国非政府联络事务处(NGLS)。一些机构对检查员提到,联络处对它们极有帮助,尽管它规模很小,计划也不庞大。联络处于1975年建立,是为了促进联合国系统与广泛的从事发展的非政府组织团体之间的对话与协作。它还进行有关发展问题的教育和有关南北问题的信息工作,并在下列领域支持非政府组织的工作:发展问题教育,公众宣传,分析影响工业化国家和发展中国家关系的政策与谈判进程等。

153. 非政府联络处目前百分之五十的核心资金来自12至13个联合国系统的机构和方案,剩下的百分之五十来自斯堪的纳维亚和其他捐助国,外加特别项目的额外

资金。儿童基金会目前是牵头机构，贸发会议是管理机构。联络处向联合国赞助团体和联合国新闻事务联合委员会的年度会议报告。它的小型秘书处设在日内瓦，在纽约有一个办事处。

154. 多年来，非政府联络处已成为从事发展的非政府组织与多边系统之间的主要联系机构。它主要与北方的也越来越多地与南方国家的非政府组织合作，也与许多国际非政府组织网络合作（联络处的数据库现在有4,000个左右的非政府组织）联络处的工作有下面几个主要类别：

- (a) 就南北合作的主要方面举行会议和国际会议，如政策对话，这种对话有助于促进主干网络和新形式的合作；
- (b) 在从事发展的非政府组织和联合国系统各组织之间举行国家一级的磋商；
- (c) 组织具体机构（例如贸发会议联合国开发署和联合国人口基金）与从事发展的非政府组织团体之间的磋商；
- (d) 帮助非政府组织接近并参加联合国系统的主要事件与会议；
- (e) 一些重大的专门任务：例如，在环发大会期间，非政府联络处管理了发展中国家非政府组织参与基金，该基金资助了247名发展中国家非政府组织的代表参加筹备会议及大会；
- (f) 联合国系统和非政府组织团体之间的一般信息与联络工作；
- (g) 广泛的出版计划。

155. 出版计划表明了非政府联络处的广泛参与及其有益的服务。一本意在通过指明现有的材料、服务和来源使联合国系统向非政府组织“开放”的指南，目前已出到了第7版。<sup>126</sup> 联络处发表了从事为撒哈拉以南非洲发展工作的系统机构的概述<sup>127</sup>以及从事债务和结构调整问题的研究、信息和宣传工作的非政府组织的概述<sup>128</sup>。联络处的“非洲之音”系列，为非洲非政府组织和发展实践者提供了一个表达其有关发展问题观点的讲坛<sup>129</sup>。联络处还出版印数达4,500本的英文(Go-Between)和法文(le messager)新闻季刊，其中有向非政府组织提供的关于联合国系统主要会议的简况介绍文件，偶尔有关于发展政策问题的文件，另外还有其他文件。

156. 1992年7月，联合国新闻事务联合委员会认识到，必须与非政府组织团体进行更紧密的合作，认识到环发大会以后在这一领域的机构间合作的日益增长的重要性和联络处16年来在促进联合国系统与非政府组织对话方面的杰出工作。为克服联络处在机构和财政方面长期的不稳定，它向行政协调委员会建议，非政府联络处应

成为以自愿和可维持的捐款为基础的共同筹资的联合国系统活动。1992年10月,行政协调委员会批准了这一建议,并要求新闻联委会予以实施。

157. 检查员也建议,鉴于它与全球从事发展的非政府组织有着长期的接触和许多重要的活动,各机构应考虑对非政府联络处提供定期和更多的财政支持。此外,1992年关于联合国系统帮助消除贫困的政策与活动的报告在结论部分强调,必须加强现有的机构间协调与合作机制,必要时加强其授权,并保证它们涉及与贫困有关的所有问题<sup>130</sup>。根据这一结论,检查员还建议,行政协调委员会继续密切注意加强联络处及其工作的努力,作为联合国系统在国家和基层一级的新的首要业务活动的重要组成部分。

## 六、业务程序

158. 了解关于非政府组织如何工作的一些事情是个很好的出发点。建立合作的结构和指导方针,特别是在国家和地方一级,是一项基本的进一步的步骤。然而,联合国系统各机构、各国政府和非政府组织要为其发展方案创立真正有效和有活力的业务伙伴关系,还需要集中于开发某些具体进程。

### A. 联网

159. “网络”是一个结构,“联网”则是一个动态的、不断发展的过程。联网是帮助全球几千个从事发展的小型非政府组织加强其作用和实施其计划的一项必要的“生命线”职能。此外,在现代电信、个人电脑和“地球村”时代,联网和信息流动的可能性极大地增加。

160. 1987年在伦敦举行的非政府组织问题会议对联网的定义是:“愿意彼此听取意见和学习的过程”。与会者认为,网络应该是参与性的、注重实际的、活跃的和有的放矢的,而不应是注重成员资格。讲协调和形式主义的官僚机构。不仅是南北之间的,而且南南之间的合作和联网,都是自力更生实现发展的关键。网络可以是一国的,区域的或全球的,也可以围绕具体关心的问题来组织,但它们必须是自愿的和有代表性的,而不是从上面强行规定的。会议的结论认为,网络还应力求推动革新,学习和交流专门知识和经验,以加强非政府组织团体。

161. 联网也是联合国系统各组织应当了解和利用的一个重要工具。联网帮助各机构找到非政府组织业务伙伴。各机构可以通过支持创立和扩展非政府组织网络而极大地促进非政府组织的机构能力和提高公众参与的程度。与非政府组织网络的相互作用使各机构能够传播信息并为其经济、社会和人道主义目标和其理事机构确立的计划谋求全球性的支持。

162. 北方和南方的从事发展的非政府组织和其他组织在联网方面的经验形式多样且不断变化,简单的概括不足以说明全部情况。因此下面两页只力图表明联网活动所涉及的一些关键概念、趋势和考虑因素。

163. 1991年教科文组织的一份文件调查了270个设在欧洲的发展问题网络(或“联合企业”或“伞形组织”)。尽管大部分组织活跃在发展中国家,但有些尚未能很快地认识到南方非政府组织和网络的出现和与它们建立信息联系和伙伴关系的必要性。另一份文件调查了设在非洲的174个类似的网络。文件认为尽管这些网络发

挥着积极的发展作用,还需要作出进一步的努力鼓励它们交流经验,并制订新的倡议和协调战略,以增加其成员行动的有效性和范围<sup>132</sup>。

164. 联合国系统的组织非常活跃且网络也非常广泛的一个领域是合作社领域。合作社不仅是全球重要的经济机构,也常常是穷人能够参加的家庭之外的第一个机构。因此它们在以民主和参与方式动员人力和财政资源方面有着重要的作用。1988年劳工组织的一份报告对非洲合作社的性质、作用、种类和潜力进行了广泛的分析<sup>133</sup>。1992年联合国的一份报告对主要的国际合作社联盟、联合国系统各组织的有关活动及合作在促进与推动委员会的作用进行了最新的研究,并就增加合作社对未来发展的贡献提供了建议。在其1992年12月16日的第47/90号决议中,大会鼓励在这一领域增强活动和进行共同努力,包括联合国系统各机构进一步参与合作社促进与推动委员会<sup>134</sup>。

165. 在联网活动中有影响的非政府组织,是发展创新和网络这一机构。该机构创立于1981年,主要的目标是南北交流,它是一个“促进者”,推动联盟并对其提供技术支持。它有一个小秘书处设在日内瓦,有大约170个成员和800个联系与研究机构伙伴分布在许多国家。发展创新和网络为全球的基层领导人组织专题讨论会,并出版印数4,000本左右的季刊 IRED-Forum。它被看作是一个很好的范例,表明了如何能够有效使用外援资金支持基层运动的发展。

166. 发展创新和网络不仅支持建立网络,还发表了一些关于非政府组织联网的重要书籍。例如,它对集中网络(其中心机构最为活跃)、半集中网络(中心机构为其成员进行促进和谈判活动)和“爆炸网络”(它强调在中心机构的支持下所有成员之间的通讯与合作)进行了鉴别与分析。许多网络采用最后一种结构,因为它提供了灵活性、独立性和责任的分担<sup>135</sup>。

167. 对发展中国家联网的估价认为,许多地方性从事发展的非政府组织倾向于自我独立。他们直到最近才慢慢开始彼此且与北方非政府组织和发展研究人员交流经验并建立接触。分析中特别提出了捐助支持发生的问题,这种支持不适宜地把网络转向捐助者而不是当地的利益;还提出了为国家非政府组织行动制订了“很好的计划”但却从未实施的问题。然而自己选择和重点明确的网络获得了巨大的成功<sup>136</sup>。

168. 北方的非政府组织有着类似的问题。他们有其自己不同的目标和业务,并受到压力把其紧缺的资源集中于业务项目而不是“较软”的通讯活动。北方的非政府组织也许有点惧怕南方非政府组织的爆炸性增长(从而更难把小麦与谷壳分开),而没有认识到许多南方非政府组织在使其工作专业化方面取得了巨大进步。北方的

非政府组织必须不再陷于其自己的计划和“项目病”，应增加对其他非政府组织的活动与困难的了解，并在其联合机构中以更加合作的方式支持南方的非政府组织伙伴，而不要继续维持他们中的许多组织现在保持的那种耗费时间的双边关系<sup>137</sup>。

169. 这一不平衡的经历并未被看作是阻碍南方和北方非政府组织更好地联网的关键障碍。相反，需要的是捐助者的鼓励与资助，以根据具体需求和共同利益建立网络，还需要促使非政府组织克服其彼此的不信任且认识到通过联网和自身的团结他们将受益无穷。

170. 国家协调理事会或“伞形组织”与面向具体问题的职能性非政府组织网络不同。它们基础更为广泛，更加官僚和形式化，对基层一级业务的参与要少得多。它们作为发展中国家的伙伴组织目前获得更多的重视，因为它们的主要附加职能（除提供信息和建立协商一致以外）是与各国政府或捐助者联络。但它们的作用非常困难，成功的情况也参差不齐，因为它们必须竭力适当地代表和协调一大批彼此也许竞争十分激烈的地方非政府组织。

171. 多边机构和其他机构有时实际上阻碍了联网努力：它们有力地促进了协调机制，但没有适当地尊重非政府组织根据自己的速度和条件建立坚固的合作基础的需要和权利。此外，当各机构要援助伞形组织时，它们需要认识并支持至少三个其他的关键“生存性因素”。

- (a) 成员各组织必须满足其成员的要求，同时又不显出与其成员竞争。它们必须与其成员就共同的重点和计划达成协议，关心较小的成员，并与该国及其他国家的非成员非政府组织进行有效的联系。
- (b) 资金各组织需要采用从当地和国际援助机构筹集资金的措施来补充其较少的会费收入。它们还必须考虑它们是否想要承担管理和分配捐助国对其成员的赠款的角色。
- (c) 自主资金方面的决定会破坏一个协调机构的稳定。因此最优先的挑战是找到不同的方法，获得当地收入和吸引一批适当的捐助组织，这可使得协调机构维持其实际上的独立以及独立的外表<sup>138</sup>。

172. 联合国系统各机构因此需要仔细考虑如何与地方、国家、区域和部门性非政府组织网络及伞形组织建立最好的相互联系。与其他领域一样，如果这些机构审查并介绍它们与网络合作的经验，那么将非常有益。

173. 粮农组织在这一领域有着长期的经验，它最近为其理事机构估价了它与它在农业和农村发展的各个方面所支持的135个持续技术合作网络中的24个网络进行合作的经历。这份内容广泛的研究报告对网络、粮农组织的支持、网络活动与结果

以及促进网络的关键因素(计划、机构和外部支持)进行了统计分析,它还强调了上面所述的许多要点。

174. 研究报告断定,网络证明是研究协调、培训计划、信息交流和实现自力更生和独立的有效手段。但良好的网络需要时间进行自我发展和确立,每个网络都有自己的方式。这就要求各机构在帮助创建一个特定的网络之前仔细估价其自己的重点计划和非政府组织的需求、目标和能力,并对每一个得到支持的网络作出不确定但较长期的承诺<sup>139</sup>。

## B. 数据库和信息交流

175. 人们越来越认识到参与是发展的关键,但没有交流就没有参与。联网使非政府组织能够联合起来分享信息。但非政府组织、或联合国系统机构或其他寻求与非政府组织建立伙伴关系的机构,也必须知晓国际发展团体中的其他许多重要的信息来源和流动并对之开放。

176. 最近非政府组织活动特别是南方非政府组织的有力扩展得到全球“信息爆炸”的极大促进--也许在一定程度上来说是由它引起的。现代电信在创造纵横全球的庞大的“信息高速公路”。大众媒介--特别是电视--使几十亿人能看见或听见地球最边远地区发生的事件。电台实际上覆盖了整个拉丁美洲大陆。目前使用的电视机超过10亿台,过去5年中增长了百分之50,居住着地球一半人口的亚洲的增长速度特别快。有300多家公司发送卫星电视,而在以后5年中预计要发射几十颗新的通讯卫星。

177. 最重要的是,电脑网络、传真机、电话、数据库和个人电脑使得信息共享成为一个广泛的更为开放、创新和民主的进程。这又转而通过大量增加所有社会的人民和自愿团体获得其所需信息的机会,而使它们能够表达其利益且实现自力更生。这使他们能够建立自己的通讯渠道,不受机构和等级制度的控制。尽管发展中世界的大多数人民依然缺乏电子联系,但他们正越来越快地成为“地球村”的正式参与者<sup>140</sup>。

178. 力求加强其“人民计划”并在发展方面与非政府组织更密切合作的联合国系统各机构,需要接触这一庞大、动态和杂乱的信息世界。和网络一样,这一努力使各机构能够了解非政府组织的经历与活动,并谋求它们的支持以实施机构自己的发展和人道主义计划。然而,它还使每个机构能够更好地履行其作为全球信息搜集和传播中心的作用,利用其全球计划了解所有各种有关的倡议及计划,并以催化方式



提供它所了解的信息以在其领域帮助支持和促进非政府组织及总的计划。

179. 一项基本的组织性步骤,是建立非政府组织伙伴组织的数据库和/或名录,以及考虑有关的信息分享程序。当然,每个机构都必须根据其优先项目和具体情况决定这种努力的程序。例如,目前:

- (a) 联合国人口基金自1976年来每三年出版一本关于国际人口援助来源的指南,这是1974年的世界人口计划所要求的。它提供的信息不仅有关多边和双边机构,还有关140多个非政府组织、大学中心、研究机构和培训组织的目的、实质计划领域和援助方式<sup>141</sup>。
- (b) 世界卫生组织的一本指南提供的信息有关167个非政府组织的结构、政策、目标和协作活动,以及卫生组织与每个非政府组织合作开展的主要计划,还有有关的与非政府组织和卫生组织有联系的人和地址<sup>142</sup>。
- (c) 联合国难民事务高级专员办事处的指南以字母顺序列出了几百个非政府组织,其所在的国家,履行活动的国家,和业务活动的范围<sup>143</sup>。
- (d) 1991年末,粮农组织给4,000个左右的非政府组织和非政府组织网络寄送了结构与活动调查表。这一进程更新了1985年编写的较早的指南,将使粮农组织能够合理化地改革和扩展它现有的与非政府组织的许多接触,并建立一个可靠的非政府组织中央数据库和指南。此外,粮农组织的发展教育交流科是一个国际网络,它发行双月文件和年度索引,提供有关发展教育、促进公众参与和更广泛的发展问题的文件<sup>144</sup>。
- (e) 机构出版物可以促进特定地区的信息交流。例如,1991年教科文组织的指南提供了关于270个欧洲发展问题网络的宗旨、目标和服务的信息以及分析材料<sup>145</sup>。在1992--1993两年期间,教科文组织还计划建立一个数据库,搜集和散发有关非政府组织的文件。
- (f) 各机构还可为具体部门编制名录。1991年,粮农组织出版了一本初步名录,载有全球47个与渔业和捕鱼团体的非政府组织的材料,且希望其范围可在以后的版本中扩大<sup>146</sup>。

180. 其他多边机构在一般性或分部门的数据库、名录和其他重要的信息文件方面也作了一些相当广泛的工作。

- (a) 世界银行一直在建立信息系统,以与非政府组织进行双向信息流动,促进信息交流,并促进政策发展和“最佳办法”的传播。其非政府组织资料中心存有有关非政府组织全球活动的综合信息,供世行工作人员

和非政府组织及政府代表使用。一个图表数据库包含5,000多个非政府组织的信息。其他数据库包括有关非政府组织的600多份调查和报告,可供国家和部门检索,还包括一个300多名专门顾问的花名册以及2,500多份有关非政府组织在低费用合适技术和其他部门的工作的技术文件<sup>147</sup>。

- (b) 欧洲共同体委员会出版年度简报,内容有关欧共体专门用于与北方和南方从事发展的非政府组织共同投资的不同预算细目(1992年达到8千5百万美元左右)以及关于其他部分或可能向非政府组织提供的资金的信息<sup>148</sup>。
- (c) 经济合作与发展组织于1967年出版第一本列载其成员国中从事发展的非政府组织名录,第二版于1981年发行,1990年出了第三版。最新版包括2,500多个这种非政府组织的详细材料。经合组织还于1991年发行了一本专门名录,只涉及那些活动与环境有关的发展非政府组织<sup>149</sup>。
- (d) 难民署和经合组织已合作编写了一本从事难民、移民和人权问题的非政府组织名录,将于1993年6月出版。
- (e) 亚洲开发银行于1989年出版了一个非政府组织数据库,它概述了政府政策、过去政府与非政府组织的合作和世行七个成员国在农业和农村发展方面主要非政府组织的概况<sup>150</sup>。

181. 在国家一级,联合国开发计划署于1989年开始运用技术支持、调查表和电脑软件帮助其外地办事处与政府和/或非政府组织联盟合作建立非政府组织数据库,也许也要出版名录。许多办事处已采取了这项行动,没这样做的大多数办事处也报告说,数据库/名录的工作已由或正在由该国的其他团体着手进行。在对亚洲的实地视察中,检查员深受鼓舞地发现,国家级非政府组织指南或/名录最近已由政府、基金会、大学或开发计划署(或在开发计划署项目支持下)在孟加拉国、尼泊尔、菲律宾和泰国出版。

182. 除了数据库和名录以外,联合国系统的机构似乎仍在慢慢摸索着进入与非政府组织团体交换信息的全球进程。但已采取了一些有趣的步骤。例如,粮农组织的社区林业组在过去15年中逐步开发出一整套出版物系列(达四种语言),以联系和支持非政府组织、农村社区、政府和社区林业方面的其他组织:

- (a) 文件;
- (b) 记录;
- (c) 案例研究;

- (d) 参考手册;
- (e) 外勤手册;
- (f) 问题与方针;
- (g) 业务通讯(发行量3,000);
- (h) 网络(有80个国家的1,300名成员);
- (i) 电影短片和录象;和
- (j) 卡通小册子<sup>151</sup>。

183. 联合国儿童基金会与完全不同的方式于1992年中发行了一本单独的小册子,这也是一个非常有效的信息分享手段。小册子指出,非政府组织促成了过去几十年中儿童领域取得的许多进步,在实施1990年儿童问题首脑会议的行动计划方面发挥了关键作用。该小册子试图帮助国际和国家非政府组织更好地了解儿童基金会和合作方法,并指出儿童基金会的所有部门都愿探索新的合作领域、促进联系和保证密切的磋商。它有39页的篇幅,讨论目前儿童基金会的目标,安如何与非政府组织协作,与非政府组织在国家一级通过“国家方法”进行的工作,和儿童基金会在全球的联系点<sup>152</sup>。此外,儿童基金会在纽约和日内瓦的非政府组织联络处最近编制了一个有关在儿童基金会有咨商地位的170多个非政府组织的数据库。

184. 在前面讲到的欧洲发展问题网络指南中,教科文组织提供了由四个讨论领域和三个附录构成的一个非常有用的框架,涉及其在以发展为目标的信息交流和通讯领域的工作:

- (a) 教科文组织发展信息工作的背景;
- (b) 其发展信息活动;
- (c) 对发展所持的新态度;
- (d) 对教科文组织和欧洲非政府组织的有关挑战;
- (e) 教科文组织总部提供发展文件的服务机构一览表;
- (f) 教科文组织提供有关发展信息的数据库一览表;和
- (g) 教科文组织的有关出版物和文件选集<sup>153</sup>。

185. 大多数联合国系统机构在与非政府组织的业务信息交流方面的探索,较为典型的一个例子也许是难民专员办事处。1990年4月它与一些非政府组织举行了专题讨论会。讨论会的结果是创立了一个电子信息网络系统IRENE,该系统现已启用。此外,讨论会还对信息交流工作提出了一系列深入的意见,这些意见似乎对大多数机构都不无重要性。

- (a) 所有与难民事务有关的组织都需要发展“信息文化”,使之成为中心

任务,把强有力的信息与现有新技术的有效使用结合起来。

- (b) 信息传播是一项优先任务,但信息必须可靠,必须提供给参与者和不同级别的人员,特别是涉及到采取紧急行动抢救生命时。
- (c) 获得的信息比吸收信息的容量要大,但有时信息可能会以不可使用的形式被封锁,或难以找到:关键的任务是使信息满足用户及目标读者的需求。
- (d) 信息也许会属于不同的类别:公众,宣传,预警和援助,或公共教育和集资。
- (e) 不仅难民专员办事处和非政府组织需要设立一个结构分享信息,而且非政府组织需要更有效的结构在它们自己当中分享信息:这样的结构有共同之处,在外地和总部都需要。
- (f) 需要进行接触并召开会议以分享信息、制订共同的战略和倡议,从而促进难民问题和定期就难民工作的信息方面进行磋商以确立覆盖面最大的政策、计划和结构。
- (g) 难民专员办事处和国际难民文件网络应力图使外面的人更容易接触到关于难民文件、难民状况和公报的数据库,不管是电脑联机还是其他方式。
- (h) 国家非政府组织和难民专员办事处的分支机构应合作设立联合培训计划以实施运用新技术进行信息搜集和传播的努力。
- (i) 难民专员办事处非政府组织联络组和办事处的其他联络职能应得到加强,以保证更好的信息流动和与非政府组织更密切的联系<sup>154</sup>。

186. 除了努力与非政府组织进行更密切的合作以建立信息交流以外,联合国系统各机构可以通过了解和支持非政府组织自身已在从事的许多信息交流而极大地受益。

187. 例如,许多非政府组织的杂志和刊物在发行。仅是本报告中已经提到的那些(Development in Practice, The Health Exchange, Impact, IRED-Forum, Lokniti 和 NGO Management,<sup>155</sup> 便不仅包括了大量的有益文章,还有关于各种报告、书籍、文章、指南和文件以及关于有关的培训班、研讨会、专题讨论会、数据库、会议和参观考察的信息。这使它们成为重要的交流中心,可交流经验、思想、知识和信息,以加强非政府组织(和其他组织)在全球的发展和人道主义业务。

188. 有些非政府组织团体有其自己的大量出版物和信息分享活动。ACCION国际拥有一系列关于非正规部门的微型企业发展与计划的研究报告、专题著作、实用

手册和其他文件及录像。私营机构协作组织一年发行三次涉及150个题目左右的目录册：其培训材料和多媒体信息强调为穷人及其机构建立能力的创新方法。该组织目前正试图使其内容更广泛地提供给发展中国家并促进南南材料交流。同样，国际志愿服务机构理事会搜集和传播有关志愿服务机构活动的信息，强调更多地使用电脑技术正如它在UNIENET（一联合国电脑网络）中有关非政府组织在自然灾害领域活动的数据库一样<sup>156</sup>。

189. 非政府组织在具体部门也有重要的信息处理。例如，在环境领域中，一电脑网络(EcoNet)联系着全球几千名环境专家和非政府组织。还有更加专业化的团体，例如杀虫剂行动网络，这是由50个国家的300个非政府组织组成的联盟，它研究可持久控制害虫的方法，对基层非政府组织来说它是一个重要的杀虫剂信息来源。分享和协调信息的国家级网络正在出现，例如印度尼西亚环境论坛(WALHI)，这是一个由400多个较小的环境方面的非政府组织构成的伞形组织<sup>157</sup>。

190. 联合国系统各组织、非政府组织网络和其他组织中这种数据库和指南的激增，明显有可能造成重迭与重复。对其自己的计划而言，并且为了使信息分享进程有尽可能大的效率和结果，检查员们认为，各机构应尽一切可能，促进现有数据库之间的数据分享。

191. 这种信息的多样性，是全球非政府组织领域活力的生动提示。其创造力和多样性并不只是文件的大量周转，而且能成为实施机构的基层计划并加强其影响的中心因素。这一事实在国际媒介中得到越来越多的强调。在1992年末的一次采访中，联合国儿童基金会的一位高级官员讲到了疾病、暴力、营养不良和教育缺乏给拉丁美洲和加勒比儿童带来的威胁，以及该地区每年有几乎一百万五岁以下的儿童死亡。在他提到儿童基金会在竭力用人均每年1美元的资金改善卫生状况后，采访者问他怎么能说现在有更大的取得进展的希望。他回答说“大批非政府组织”已开展了“出色”的婴儿分娩、儿童保育、保护、教育和其他计划<sup>158</sup>。

### C. 能力建设和培训计划

192. 正如本报告不同部分已指出的，基层从事发展的非政府组织是非常有希望但又脆弱的机体。对它们大部分组织来说，失败的可能性也许远远超过成功的可能性。其小型、以社区为基础的性质意味着有限的财政资源，有限的组织和技术专门知识，有限的项目活动，有限的资金，和有限的接近可能会帮助它们的网络的机会。对许多这样的非政府组织来说，生存有赖于几个人的勇气和毅力，他们在非常困难或

甚至敌对的环境中尽力奋斗。

193. 这些小型非政府组织对于增加他们的活动或加强对政府减少贫困计划的影响和参与,兴趣有限。他们必须应付关键的外在限制,例如缺少交通手段和法律咨询。他们也许不能顾及到穷人中最穷的,而他们的“基层参与”努力,也许受到其工作人员和地方特权者的支配。他们也许很少想到为下一步骤作计划或想到其工作的持久益处,这常常是因为捐助者只给予他们有限的项目赠款。而那些确实进行扩展以承担更有雄心的计划的非政府组织也许发现他们无法扩展其过去的成功,无法在外援停止后维持其工作,或开发他们迫切需要的管理和组织技能<sup>159</sup>。

194. 这些非政府组织显然需要帮助,以改善其管理、加强其责任和达到实施更加重要和有效的项目和计划的能力。1988年经济合作与发展组织关于非政府组织的研究报告认识到,发展是一个提供手段的过程,而不是一项福利计划,把大部分注意力放在如何发现有前途的地方非政府组织并对它们给予促进和支持的方法上。其中的一章审查了发展中国家的地方自治组织的起源、职能和演变阶段,以及它们在克服贫困方面的远大前途--事实上是基本作用。

195. 经济合作与发展组织报告的另一章集中讨论了主要与能力建设有关的部分问题和官方援助机构、非政府组织捐助者和研究人员如何帮助这一进程的方式。所确定的能力建设的各个方面包括以下几个。

- (a) 机构建设建设机构不是一个机械过程。关键的因素是实现持续性,发展自力更生,以及通过管理咨询公司、培训和手册提供支持。一些重要的研究已在全球范围内进行,以便为地方机构确定机构建设进程的基本指标和因素。
- (b) 对发展的影响对于使基层非政府组织的计划能够增加其有效性以帮助社区发生有益的变革和获得更好的生活的共同特性、重要能力、管理过程和战略也进行了许多分析。
- (c) 微观政策改革大多数面向人民的发展活动是微观的政策改革。它涉及态度的改变和更好地运用现有的服务和资源以满足用户的需要和要求。非政府组织是实施这种改革的最好的催化剂,但它们需要极大地提高其能力并采用一致的战略和新的业务方式以有效地履行这一作用。
- (d) 更好地援助支持机构发展中国家的所谓“服务性非政府组织”在支持基层非政府组织方面有着关键作用。然而,它们目前把许多时间和精力放在把来自捐助者的资金输送给地方非政府组织,执行具体项目。

相反,它们自身应得到适当的支持和鼓励,制定明确的战略和具体的手段,以使它们也能促进和支持更有力的地方组织。

- (e) 自我评价 自我评价正在证明它是在地方非政府组织中建立意识、新计划方法和参与性管理的重要工具。作为一项持续活动,它是地方非政府组织机构发展的一个组成部分(见下面的E节)。
- (f) 合适的技术 地方非政府组织常常必须解决技术是否合适或技术之适应的困难问题,以便实施成功的项目和计划。在世界各地都有专门的合适技术团体,无论是非政府还是政府的,能够帮助地方非政府组织运用合适的技术和进行小规模或大规模的合适培训<sup>160</sup>。

196. 在过去几年中,非政府组织团体率先采取了这些以及其他能力建设的努力。例如,国际志愿服务机构理事会于1985年发起了管理促进发展计划,并于1988年把其中心点扩大为机构发展计划。该计划帮助国家协调机构和国际非政府组织发展管理服务计划和促进提高非政府组织的管理效力。它还在日内瓦为非政府组织管理网络提供了一个秘书处,该网络是对非政府组织的管理有兴趣的组织和个人的联合机构,成立于1986年,出版季刊 NGO Management<sup>161</sup>。

197. 私营机构协作组织提供广泛的服务和信息资源,帮助志愿组织改善其管理和制订计划的技能。该组织总预算的三分之二左右通过机构投资、促进学习、培训、技术援助、宣传和资金支持,增强南方志愿组织的能力和自给,这些努力通过地方伞形团体、联合机构、培训机构以及志愿团体的整个系统进行。例如,在南部非洲,私营机构协作组织的一个特别工作组正在承当北方和南方非政府组织之间的信息服务和支持的中间人,促进北方的机构发展、联网、通讯和信息系统、协作与交流 and 宣传等优先领域<sup>162</sup>。

198. 还有一些非常重要的研究在继续出现。例如,国际非政府组织培训与研究 中心1992年6月的一份研究报告概述了撒哈拉以南非洲非政府组织的机构发展,以帮助欧洲非政府组织决定如何最佳地援助这一进程。报告评价了非洲从事发展的非政府组织的演变和实践中的机构发展,服务性或中介非政府组织以及地方社区非政府组织的需求,以及趋势及政策问题。它还包括最近关于这一论题的著作的广泛目录。此外,报告:

- (a) 审查了非政府组织机构发展的“最新水平”;
- (b) 分析了非洲机构发展服务的需求与供应;
- (c) 概述了希望支持这种发展的欧洲非政府组织所需作出的战略决定,和
- (d) 简单列举了机构发展决策<sup>163</sup>。

199. 这三个例子仅是全球从事发展的非政府组织团体现有的培训和能力建设信息的“冰山的尖端”。正如前一部分所讨论的,有一个由期刊、数据库和网络组成的大网,其许多信息涉及培训机会或非政府组织机构发展的思想和经验。挑战在于清理并找到对一个特定组织的计划需求最为有用的信息。

200. 在联合国系统与从事发展的非政府组织的业务合作全面发展的这一初级阶段,检查员获得的关于能力建设、培训机会和需求的信息非常支离破碎。还需作许多工作,以在这一领域与全球非政府组织建立有效的计划。再一次,负有全球信息共享和研究使命的联合国系统各机构,在估价、扩展和互相及与非政府组织领域分享其经验方面,可以发挥重要作用。

201. 联合国系统就其自身而言可以从目前的一项倡议中受益,尽管这一倡议仍在发展且目前集中点很广泛,但它可以与非政府组织一起极大地促进能力建设的努力和培训。1992年间,对业务活动培训的一项机构间审查发现,这种培训已在许多实质领域大量存在。审查报告认识到,国家对联合国系统项目和计划的实施预计将迅速增加并成为未来业务活动效率的中心因素。因此,国家人员的培训--包括非政府组织和私营部门的人员--将越来越重要。

202. 审查报告的结论是,未来的注意力应集中于(a)国家一级制订计划与管理共同培训计划,(b)全面清理列出目前进行的培训,以最好地利用现有的计划,和(c)设立中央培训支持机制以支持这两项计划。实质问题协商委员会也在考虑把能力和权力进一步分散到国家一级的实地、共同计划和战略上,还在考虑国家能力建设问题。尽管与非政府组织的合作迄今还不是这些审议的主要部分,但它们确实提供了一个框架,与非政府组织的合作和对非政府组织的支持将来可根据本报告全篇讨论的方针在这一框架内得到系统得多的发展。

203. 同时,针对非政府组织的新的能力建设倡议和培训计划,继续在整个联合国系统的不同点出现。已讨论过的一项重要方法的体现,是世界银行努力发展机构间战略计划,以使非政府组织更多地参与非正规部门发展的计划制订与实施。

204. 1992年,世行的经济发展学院和 EXTIE 非政府组织组在拉丁美洲为关心战略计划的非政府组织团体安排了三次区域范围的研讨会。研讨会力图增加非政府组织制订计划的技能。会议集中讨论机构发展的经验,各国对部门政策的投入,以及参与有关减轻贫困和非正规部门发展的宏观政策对话。进一步的目标是编制培训材料和方法性方针,供其他培训学校使用,以及制订长远计划和材料供其他发展中地区使用<sup>164</sup>。

205. 一些专门机构长期参与非政府组织能力建设活动,粮农组织可说明这一



点。早在1975年,该组织的免于饥饿运动就把重点放在增加公众参与上,帮助国家机构有效利用外来发展资源,保证合适的技术支持,安排来自社区发展项目的经验的交流与传播,促进政府与非政府组织的对话<sup>166</sup>。粮农组织多年来涉及培训和免于饥饿运动、林业、渔业、公众参与和农村发展计划方面的经验分析的出版物前面已经提到。

206. 已经提到的联合国开发计划署有关非政府组织的计划,也说明了所提供的各种能力建设援助。发展伙伴计划向非政府组织和非政府组织联盟提供计算机化服务、评价研讨会、支持研究、业务手册和领导培训。非洲2000网络包括对国家行动的财政和技术援助和对成功做法的经验传播,主要是通过非政府组织网络。加强非洲非政府组织、政府及开发计划署之间协作的地区项目,向非政府组织联盟提供需求估价和人员培训方面的帮助。联合国志愿人员为村庄一级的团体领导人提供参与性培训讲习班。开发计划署投资的各种项目支持地方非政府组织和基层组织的其他能力和培训计划以及培训机构<sup>166</sup>。

207. 然而,一个广泛得多的开发计划署战略和方法现已开始出现。1990年,开发计划署理事会为该署第五个计划周期(1992--1996)确立了政策指导。理事会重申,国家计划和重点是联合国系统业务活动的参考框架,它强调开发计划署应促进人的发展,通过国家能力的建设与加强实现发展中国家的自力更生。它决定开发计划署应集中于建设和加强国家能力,把它作为六个具体领域中的重点,开发计划署署长应从1993年开始不断报告这一努力的实施情况。在1991年的一项决定中,理事会还要求建立和加强国家能力的综合概念范畴,要求开发计划署与联合国系统各机构紧密合作以制订合适的机构发展战略<sup>167</sup>。

208. 在能力建设方面,理事会确定需要优先处理的六个领域中的第一个是“消除贫困和基层参与发展”。本报告的下面两节将讨论开发计划署和其他组织在与非政府组织建设能力的两个中心方面所采取的行动,以及检查员对于需要采取的进一步行动的看法。

209. 上面讨论的例子表明,能力建设 and 培训方面的许多活动正在进行,以帮助加强地方从事发展的非政府组织。然而,对于更多的资源、更多的计划和更多的思想还有很大的余地和紧迫的需求。所有联合国系统各组织就其自身而言,需要仔细评价其领域中已在进行的活动,并就其自己的协作计划的适当综合、对已确立的非政府组织倡议的支持和/或其他机构计划的适用,作出决定。然后它们需要组织和履行能够最好地促进其自己的计划和它们与之合作的基层非政府组织的目标及机构能力的一系列支持性活动。

#### D. 资金来源、财务管理和审计

210. 最后两个领域是与非政府组织的能力建立合作的分主题。联合国系统和其他向地方从事发展的非政府组织提供财政和人力资源技能援助的机构,必须对它们提供的资源是否得到适当、高效和有效的利用,向其理事机构和总部负责。它们还需帮助非政府组织制定自己的责任。在履行这些要求时,各机构必须谨慎地意识到 (a) 典型地方非政府组织的规模不大; (b) 它们的管理能力有限,以及 (c) 有必要尽可能平衡责任要求和认识到非政府组织这些基本状况的程序。

211. 1988年经济合作与发展组织的报告认为,大部分北方从事发展的非政府组织它们的大部分资金筹集来自自愿捐献,带来各种业务后果。资金筹集使其保持独立,但这需要不断的努力,而且由于资金来源的不稳定,妨碍计划的制定。特别在最近几年,这些非政府组织受到沉重的压力,需要向公众仔细说明寄往国外的资金的用途,并把其行政费用保持在非常低的水平上。政府的援助机构最近几年已开始提供北方非政府组织资金的大约三分之一,它们还常常提供重大的税收安排以鼓励捐款,但这些行动也可能会损害非政府组织的独立。此外,那些确实达到资金来源相对稳定的非政府组织可能变得自鸣得意和官僚主义。但它们提出,它们可以通过集中于分散的海外基层发展计划克服这种趋势,那些计划有助于保持其灵活性和创新能力。

212. 南方从事发展的非政府组织的财务问题,与此既有不同又有类似之处。经合组织报告中举出的经验表明,地方和服务性非政府组织很能够自我组织起来,增加收入,偿付它们从其他地方机构获得的服务,以及吸引来自其正规部门、政府和外国援助机构的财政支持。它们逐步扩大了其捐助者的队伍,无论是大捐助者还是小捐助者,这一差异被广泛看作既表明机构建设的成功,又表明保持了独立。

213. 然而,这一多个捐助者状况需要新的监督方法和报告程序。例如,根据每个捐助者的要求对其进行财务汇报将成为令人窒息的负担。作为替代,独立的专业审计员可以定期审查非政府组织的各种收入与支出。这减轻了非政府组织的财务管理负担,同时又可向捐助者保证资金得到适当的使用。通过这些安排,灵活的资金提供可与说明义务相一致<sup>108</sup>。

214. 灵活性是一项中心业务及财政考虑,鉴于发展计划把重点转向基层一级,并转向参与、自力更生和给予穷人能力。由于南方非政府组织对人的发展和减轻贫困的努力越来越重要,非政府组织和不同的资助机构必须认识到这些业务现实带来的新风险、机会和相互说明义务的挑战。

- (a) 资金提供机构必须对时间安排采取更为灵活的态度,以地方社区采用的速度工作。
- (b) 地方自治对于适应变化的环境和产生的机会非常重要:这并不意味着不负责任,而是意味着在项目/计划选择、实施和“现场”估评中谨慎地规定实行权力下放加以控制。
- (c) 地方一级熟练和敏感的执行者或社区发展的领导人极为重要:其真正的价值体现在他们是否有能力促进和建设社区的能力方面,不体现在其迅速“实施”发展项目的能力上。<sup>169</sup>

215. 一些重大的资金提供和监督问题已经确定。捐助者和南方非政府组织都需要超越“相信我”的态度,保证仔细、诚实的会计程序和所有非政府组织部门业务更大的透明度。许多南方非政府组织怀疑能够从地方筹集大量资金,担心会跟着地方的利益打转。然而,许多捐助者认为,地方非政府组织避免对外国资助的长期依赖是可行也是可取的,它们可以从其商业、银行和政府部门寻求更多的资助。在发展方面更多地重视和突出非政府组织,以及南方非政府组织有愿望承担更直接的责任,这都需要有关各方进行认真思考和采取新的态度。核心问题是行政监督,报告和公布信息的数量和质量,和资助的来源与综合<sup>170</sup>。

216. 为保证南方非政府组织的能力得到促进和维持,已建议了各种基本资金提供选择方案和考虑因素:

- (a) 捐助者必须对非政府组织部门作出严肃承诺,不止是表面文章;
- (b) 这种承诺应该是长期的,必须现实地认识到穷人工作的资金筹措问题;
- (c) 需要资金用于机构建设和地方工作人员的雇用;
- (d) 应减少附加条件的援助;
- (e) 对那些工作记录得到订可的非政府组织应该固定捐款;
- (f) 捐助者应该成为地方非政府组织服务的“市场”;
- (g) 非政府组织可以通过咨询、培训和出售出版物等工作从地方上筹集资金。<sup>171</sup>

217. 这一领域的领导角色是由双边发展机构担任的。通过对应赠款、整笔赠款(即用于多个项目)、伞形组织、各种形式的多年计划、行政费用拨款以及直接转包,它们早就有联合贷款体系支持其国家发展非政府组织。最近,好几个国家--主要有加拿大、斯堪的纳维亚国家、法国、瑞士和美国--一直在向南方非政府组织提供直接援助,设立特别资金提供计划或支持性机构,在各国援助团保留资金供地方非政府组织使用,或利用循环基金或信贷安排<sup>172</sup>。这些努力在日益创造新的财政合作模式,更加符合非政府组织业务的基本特点,但其时间范围更长,焦点放在计划上而不是项目上<sup>137</sup>。

218. 非政府组织团体也对不同发展阶段的社区组织、南方非政府组织和非政府组织联盟的新的外来资金提供方法和适当管理支持进行了大量的研究与分析。这些方法包括筹措资金的新想法、资助手段、财政管理技术以及制造收入努力,例如简单贷款体制,捐助者从地方小农那里购买食品援助以避免扰乱地方市场,对银行的贷款保证加上对利益于保证的地方团体的技术和管理方面的咨询<sup>174</sup>。已经提到的非政府组织期刊含有大量关于改善南方和北方非政府组织管理技能的培训及出版物的信息。这种有益指南的一个新的例子,是多种语言的发展创新和网络实践管理手册:其第二卷详细讨论了进行谨慎的财务管理以保证非政府组织有效性的各个方面<sup>175</sup>。此外,发展创新与网络和联合国开发计划署1989至1992年在非洲实施了地区研讨会和国家讲习班计划,向基层非政府组织提供关于储蓄和获得贷款的信息。

219. 联合国系统各组织在发展具体的资金提供和监督安排以支持非政府组织方面总的来说比较落后。1992年对于本系统发展业务活动的三年一度的政策审查,强调了援助人力资源开发,以加强各国管理其发展的能力。本报告各部分敦促采取新的方法,在国家一级简化和协调财政责任和管理审计,增加对实地一级的权力下放和授权(和责任),追求有效利用和加强国家能力的“中心目的”,认识到采取一致的培训努力和战略以加强国家管理的“重要优先任务”。但整个报告没有具体提到非政府组织和非正规部门必须成为国家能力建设努力的一个重要部分<sup>176</sup>。

220. 因此,联合国需要走很长的路以赶上双边援助机构和非政府组织部门本身所采取的许多主动行动,发展具体的财政支持和主动行动与南方非政府组织协作。但一些具体机构的行动可以特别提到。

- (a) 粮农组织通过其免于饥饿运动长期促进了非政府组织资金提供和管理问题方面的努力和新方法<sup>177</sup>。这些新方法包括,通过设计可由基层组织签署的契约促进地方管理,通过寻求计划基础上而不是项目基础上的资金提供促进灵活性和捐助者的承诺。粮农组织最近开始了一项对合作社的成功资本筹措战略的研究,目的在于确定新的方法,在基于会员资格的非政府组织中加强这种资金提供机制。研究的概要是在合作社与推动委员会1993年3月的会议上进行了讨论,会议期间所有成员都对此表示了兴趣,有些成员保证对其实施提供财政支持。小规模试验1993年1月在印度的七个村庄开始,订于4月提出一份报告。粮农组织计划于1993年在其他国家与合作社促进与推动委员会及其会员组织合作进行后续研究。
- (b) 联合国人口基金于1987年编写了一份关于其经验、问题和改善设想的报告,与其国家一级的各实施组织的津贴与支出有关<sup>178</sup>。它1992年关于国家执行工作的指导方针指出,它在审查其评价未来国家执行机构能力的标准和如何帮助进一步发展国家的项目执行能力的方法<sup>179</sup>。
- (c) 泛美卫生组织关于与非政府组织合作的文件有一部分讨论了筹集财政和技术资源,其附件说明了非政府组织的协作建议<sup>180</sup>。
- (d) 联合国志愿人员与非政府组织和社区组织的协作得到联合国开发计划署理事会第92/35号决定的加强,它决定联合国志愿人员的特别志愿基金应该主要用于支持基层一级的试点和试验项目。这些基金被用于下列领域:工匠交流,南方社区资源管理与实践的电子联网,通过地方生态志愿人员在社区一级促进和借鉴创新的环境计划。
- (e) 国际劳工组织与非政府组织(除了工人和雇主组织之外)在技术合作项目方面的协作常常是转包性的:非政府组织履行与项目受益人有关的具体任务,以其对地方状况的了解和表现出的技术能力为基础,遵照劳工组织的一般财务规章条例。

(f) 其他过去与非政府组织有着广泛合作的机构,例如难民专员办事处、儿童基金会、粮食计划署、世界银行和国际农业发展基金,对于资助和监督与非政府组织的协作有着不同的程序与安排。世界银行1990年关于与非政府组织合作的进展情况报告,对通过世行项目向非政府组织提供资金、资助非政府组织的次级项目和使非政府组织作为承包人或执行机构进行参与等方面获得的经验和教训进行了有益的分析<sup>181</sup>。

221. 在关于国家一级指导方针的第四章A.3中,检查员总结了联合国开发计划署改进其对政府执行和国家执行工作的指导方针和政策的广泛工作。在财务管理及监督领域正在进行类似的行动。最近,开发计划署把大量的注意力用于精简实施程序及改善财务结算和政府执行项目的报告与审计。特别是它于1989年中在总部设立了政府执行审计处,以改善责任和审计范围<sup>182</sup>。

222. 为体现这一重点的加强,开发计划署于1991年5月发行了关于政府执行的结算、财政报告和审计的详细的经过修订的新指导手册<sup>183</sup>。但涉及非政府组织的具体手册程序目前只有关于转包的两个段次。此外,理事会于1992年决定,实施开发计划署资助项目的国家非政府组织可对其提供的服务,从项目预算中得到补偿<sup>184</sup>。开发计划署的官员说,相对有限的与非政府组织的项目合作迄今一直根据政府执行程序处理,但目前正在考虑对手册中的有关部分进行修订。应该指出,开发计划署只定期审计其自己的项目和联合国人口基金的项目:专门机构审计它们所执行的开发计划署资助的项目,开发计划署进行抽查。

223. 检查员希望总结有关这一重要问题的一些基本考虑因素。开发计划署理事会1990年决定,应把重点放在六个领域里人的发展和能力建设上,其中一个领域是消除贫困和发展的基层参与,1991年和1992年,它强烈敦促对国家执行努力提供进一步的支持和指导方针<sup>185</sup>。1992年关于系统业务活动的报告再次强调,人的发展重点是支持穷人,实现他们自身的幸福,报告认为本系统的业务程序还不适于各国国情,也无助于国家参与,其结论是“重新看待”这些程序非常重要<sup>186</sup>。接受国政府和非政府组织长期报怨联合国系统官僚主义的“繁琐手续”和缓慢、集权式的决策,突出了程序不能令人满意的问题。为使之有效,新的机制必须灵活地适应于非政府组织基层业务的现实,而且必须符合国际机构对于责任的要求。

224. 一些本系统的机构最近开始进行全面战略和行动方面的工作,以简化和协调总的国家一级的实施和财务责任程序,把这作为一个基本步骤<sup>187</sup>。然而,正如这一部分讨论的活动所表明,各机构还未对与地方从事发展的非政府组织的业务合作的整个领域进行非常具体、全新和创造性的研究,也未仔细调查双边机构和非政府

组织部门本身在这一领域的工作情况。本系统各机构一些了解情况的官员告诉检查员,非常需要进行共同的努力以便为未来与地方非政府组织的合作的资金提供、财务安排和彼此的责任制订适当、具体和有效的指导。

225. 检查员建议,行政协调委员会率先与系统各机构特别是联合政策磋商小组的机构进行合作,为地方从事发展的非政府组织的资金提供、财务安排和审计程序制订适当和具体的指导,使之尽可能地简化和协调。这种指导是帮助这些非政府组织和社区组织建设其机构和管理能力的一项基本和实际的行动步骤,同时建立更为积极和有效的联合国系统与它们的合作,在基层一级实现消除贫困和公众参与的共同目标。

#### E. 评价

226. 本章第一节曾强调,联网是一个实际的参与性学习进程。最后这一节再回到同一主题上来。评价也是一种学习工具,意在改善计划和政策--特别是在与地方非政府组织的合作中--并成为一个更具参与性的进程。

227. 联合国系统总的来说在考虑如何与非政府组织就实地评价进行最佳合作方面走在现有实践的前面,而不是象在资金提供领域那样需要赶上别人。因为本系统各机构三十多年来一直在从事较小规模的发展项目和机构建议,所以它们比其他捐助者更了解在国家一级从事人的发展活动所需的不同评价方法。例如,十年以前,联检组一份关于帮助各国政府发展评价体制的报告,审查了各机构当时在这一“新”领域中的主动行动、所受限制、成功因素和经验。它不仅鼓励联合国系统各机构,还鼓励东道国政府、双边和其他多边机构以及国际非政府组织帮助扩展政府评价能力<sup>188</sup>。

228. 在加强政府监督和评价体制方面,迄今已取得了一些进展,联合国开发计划署发挥了促进作用。不幸的是,政府监督和评价体制总的来说仍被看作是加强国家管理发展能力的综合手段中所缺乏的因素,也是引起捐助国和接受国政府关切的问题<sup>189</sup>。

229. 专门机构在基层评价问题方面的工作的一个很好的例子,是关于社区林业的参与性估价、监督和评价的一本详细的“如何去做”手册,这是粮农组织1990年发行的<sup>190</sup>。粮农组织林业司的官员认为,如果联合国系统和其他援助机构要发挥与非政府组织和地方社区其他组织合作的最大潜力、加强对地方发展项目的地方控制并增加这些项目带来的利益,下列特性必须是很重要的:

- (a) 项目的制定和执行必须是灵活的进程;

(b) 报酬必须与参与进程挂钩,而不是与固定的项目目标挂钩;

(c) 在地方选择的活动必须由当地人民作为伙伴进行计划、实施和评价。

230. 1992年提交大会的业务活动报告,正如已经指出的,在人的发展方面提出了新的方针,以及由此而来的协调和简化业务程序及鼓励更多的参与的需要。报告认为,随着权力和责任越来越分散到国家办事处和接受国政府,实际效绩承担责任仍然非常重要。其结论是,未来的监督和评价努力应该更强调计划而不是项目;在估价工作情况时应以强调能力建设、影响和持续性的新指导方针为基础;更多地强调国家能力的建设<sup>191</sup>。

231. 联合国开发计划署于1989年编写了第一份关于发展评价中的问题的报告<sup>192</sup>。其1992年关于评价的进展情况报告指出,随着开发计划署的计划全面转向发展政策问题和加强国家的人力开发能力,这的总体作用一直在变化。因此,主要的评价努力集中于发展一个机构及政府都能容易地运用的更为协调和简化的评价体系,增加计划分析和结果的反馈,以及加强国家监督和评价体制。报告指出,最近的评价证实了开发计划署有必要发展综合的战略方针,不断进行的分析与对话,以加强国家能力,包括监督和评价的能力。

232. 此外,1992年的报告讨论了正在进行的工作,以决定在多大程度上能把受益人的参与性评价融入现有的评价体系。早期的调查结果是,这一进程需要大量的额外时间和灵活性。作为其继续进行有关参与性评价和制定监督及评价能力建设的指导方针的工作的一部分,联合国开发计划署检验和探索不同的参与方法。报告还认为,对40份国家执行计划的评价的审查表明,存在单纯依赖政府机构的倾向,而不是依赖于私营部门和非政府组织的参与<sup>193</sup>。

233. 其他组织和机构探索了可以使非政府组织评价能力得到加强的方法,同时也对大规模的非政府组织项目及计划作出自己的评价或进行联合评价。1988年经济合作与发展组织关于非政府组织的报告,对亚洲地方非政府组织的经验及成功战略的评价调查结果、援助非政府组织的重要考虑因素、在地方非政府组织中建立自我评价的可能性及问题和80年代中期各捐助国对非政府组织发展活动的评价进行了总结<sup>194</sup>。

234. 1991年和1992年间,经合组织发展援助委员会的援助估价专家小组对非政府组织活动的评价的组织、方法及结果进行了进一步的分析与讨论。对基层非政府组织的影响和取得的教训所作的一些新的广泛的评价,也已编写出来,如加拿大发展学院在这方面所做的工作<sup>195</sup>。

235. 非政府组织团体本身也在积极工作,扩展评价活动与技能。例如,私营机



构协作组织有一项计划管理发展努力,其中包括讲习班和其他评价培训,主要是为了帮助北方PVO工作人员与南方PVO的合作,但现在也扩展到了发展中国家。私营机构协作组织也建立了一个网络(SEEP),研究和阐述PVO在小企业评价方面的经验,促进在评价方面举办讲习班和联合培训,并出版了小企业计划的监督和评价指南<sup>196</sup>。

236. 这些各种各样的行动表示出进步。但如何以最好的方式把最大限度的责任与负担最轻的评价程序结合起来这一长期问题继续存在。人们长期来一直表扬非政府组织把行政费用保持在较低的水平,但评价要求人们注意获得收益的问题。例如,非政府组织有效性的四个领域评价审查而得到强调:

- (a) 非政府组织动员非政府资源的能力,无论是来自外来的私人捐助者还是来自受益人民中间的自愿贡献的时间、金钱和物资;
- (b) 非政府组织项目的持续性,即产生持久的效益;
- (c) 非政府组织的计划能够被移植的程度,即由其他非政府组织、援助机构、地方政府或社区团体使用和扩展的程度;
- (d) 非政府组织团体间的合作程度,包括互相学习、通过共同计划增加专业化或通过集中资源发挥更大的影响<sup>197</sup>。

237. 决定如何评价非政府组织的活动与决定评价哪些方面同样重要。一个引人注意的体系考虑了以各种不同的方法鼓励非政府组织把评价置于更优先的地位。它探索适当的评价角度,包括战略管理、产生的社区变化和社会制度的考虑。它还就适当的方法进行了讨论,包括参与性审查、计划体制、对目标的一致意见和社区反应。接着它概述了不同类型的非政府组织和计划对这些因素的不同使用,并把特别的重点放在最困难但又最重要的团体上:在基层一级活动的非政府组织内部的正式评价进程<sup>198</sup>。另一份文件强调实际和公平的评价。它指出,为实现信息平等,南方非政府组织应该支持北方非政府组织所作的评价,但它们接着应该能够着手进行自己随后的评价,以决定北方非政府组织事实上如何利用了它们搜集的所有信息<sup>199</sup>。

238. 至于最后一章中讨论的其他问题,评价是采取进一步行动开发和运用新的业务方法的关键领域。接受国和援助国政府、南方及北方非政府组织和多边机构可以共同合作,使非政府组织完全加入国际社会的发展及人道主义工作,并更好地实现所有这些团体要共同实现的人的发展和消除贫困的目标。

注

第二章

- 1/ "Development alternatives: The challenge for NGOs", ed. by Anne Gordon Drabek, World Development, Vol. 15, Supplement, Autumn 1987, pp. 1-262.
- 2/ Voluntary aid for development: The role of non-governmental organizations, Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, Paris, 1988.
- 3/ Brodhead, Tim, Herbert-Copley, Brent, with Anne-Marie Lambert, Bridges of hope: Canadian voluntary agencies and the Third World, The North-South Institute, Ottawa, Canada, 1988.
- 4/ Development, international cooperation and the NGOs, 1st international meeting of NGOs and the United Nations system agencies, IBASE and the United Nations Development Programme, Rio de Janeiro, 1992.
- 5/ Enhancement of co-operation between governments and non-governmental organizations for human resources development, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific/United Nations Development Programme, ST/ESCAP/1036, United Nations, New York, 1991, page 7.
- 6/ 出处同上 pp. 8-11.
- 7/ Salmen, Lawrence and Eaves, Paige, "Between public and private: A review of non-governmental organization involvement in World Bank projects", World Bank, Country Economics Department, Public Sector Management and Private Sector Development Division, 06/16/89, pp. ii-iii.
- 8/ "Nongovernmental organizations (NGOs)", Pan American Health Organization, Executive Committee of the Directing Council, SPP15/5, Rev. 1 (Eng.), 3 December 1990, pp. 5-6.
- 9/ Voluntary aid for development, 前引书 p. 15.
- 10/ Lissner, Jørgen, The politics of altruism: A study of the political behavior of voluntary development agencies, Lutheran World Federation, Department of Studies, Geneva, February 1977, pp. 53-67.  
Anderson, M. B. and Woodrow, P. J., Rising from the ashes: Development strategies in times of disaster, UNESCO and Westview Press, Paris and Boulder, Colo., USA, 1989,  
Miner, Larry, Humanitarianism under siege: A critical review of Operation Lifeline Sudan, Bread for the World Institute on Hunger and Development, Washington, D. C., 1991,  
Poulton, Robin and Harris, Michael, Eds. Putting people first: Voluntary organizations and third world organizations, Development Studies, Macmillan, London, 1988,  
Solberg, Richard W., Miracle in Ethiopia: A partnership response to famine, Friendship Press, New York, 1991.  
"Strengthening the capacity of the United Nations system in response to natural disasters and other disaster situations: Report of the Secretary-General", document A/38/202 of 23 June 1983.  
"Report of the Secretary-General on the review of the capacity, experience and coordination arrangements in the United Nations system for humanitarian assistance", document A/46/568 of 17 October 1991.  
"Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations", General Assembly resolution 46/182 of 19 December 1991.  
"Meeting of officials in charge of national emergency relief services: Final report" (four reports, NERS I, II, III and IV of 1986, April 1987, October 1989, 1992), Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator (UNDRO), Geneva.

Disaster and development: A study in institution building, 2 vols., report commissioned by the Central Evaluation Office of UNDP, CEO Occasional Paper No. 3, August 1991, and Disaster and emergency management: A study on UNDP's role, responsibilities and institutional memory, Report commissioned by the Central Evaluation Office of UNDP, prepared by Kenneth Curtin and Jeffrey Kleak, UNDP, February 1992.

11/ Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, Chapter ILA, "Major trends in assistance", document E/1990/60 of 18 May 1990.

12/ "The Global Information and Early Warning System on Food and Agriculture", FAO, Rome, and

"Report of the second expert consultation on the operation of the FAO Global Information and Early Warning System (GIEWS), Rome, 12-13 December 1991", FAO document CFS/92/CRS.2 of March 1992.

13/ "The role of non-governmental organizations", Bulletin of Human Rights, 90/1, pp. 31-97, United Nations, Geneva, and

"UN technical cooperation in the field of human rights: New challenges and opportunities", Human Rights Newsletter, Vol. 4, No. 3, July 1991, pp. 1-7.

14/ Report on the consultative meeting on UNDR0/NGO co-operation, Geneva, 1-2 March 1990, Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator, document UNDR0/90/1.

15/ "Prevention and control of acquired immune deficiency syndrome (AIDS): Note by the Secretary-General" (transmitting report by the Director-General of WHO on "Implementation of the global strategy for the prevention and control of AIDS"), United Nations document A/47/289 of 6 July 1992, pp. 8-9.

16/ Brodhead, Tim, "NGOs: In one year, out the other?", in "Development alternatives", 前引书, pp. 1-6.

Korten, David C., "Third generation NGO strategies: A key to people-centered development", 出处同上, pp. 145-159.

Lissner, 前引书, pp. 63-67, and

Voluntary aid for development, 前引书, pp. 18-37.

### 第三章

17/ Development Assistance Committee, Development Co-operation, 1986: 1987 Report, Chapter IX, December 1987; and Development Co-operation in the 1990s: 1989 report, December 1989; Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

The challenge to the South: The report of the South Commission, London, Oxford University Press, 1990, and

The United Nations in Development: Reform issues in the economic and social fields: A Nordic perspective: Final report by the Nordic UN Project, Almquist & Wiksell International, Stockholm, 1991.

18/ The peasants' charter: The declaration of principles and programme of action of the World Conference on Agrarian Reform and Rural Development, FAO, Rome, 1981.

19/ "United Nations agencies and rural development: A review of the post-WCARRD decade and an agenda for the future", (Appendix A, C91/19-Sup. 1), FAO, Rome, August 1991.

20/ "Comprehensive triennial policy review of operational activities for development of the United Nations system", General Assembly resolution 44/211 of 22 December 1989.

- 21/ "Fifth programming cycle", UNDP Governing Council decision 90/34 of 23 June 1990.
- 22/ "International development strategy for the Fourth United Nations Development Decade", General Assembly resolution 45/199 of 21 December 1990.
- 23/ "African charter for popular participation in development and transformation (Arusha 1990)", ECA documents E/ECA/CM.16/41 (and ECOSOC document E/1990/42), pages 101-102, and E/ECA/CM.16/11, 1990.
- 24/ "Programme of work of the Standing Committee on Poverty Alleviation", First session, UNCTAD document TD/B/CN.2/4, of 25 January 1993.
- 25/ Poverty reduction, Operational Directive 4.15 (to be read in conjunction with a more detailed Poverty reduction handbook), World Bank, Washington, D. C., 1992.
- 26/ "Concluding statement of the President of the Economic and Social Council on the coordination segment of the Council", in "Report of the Economic and Social Council", United Nations document A/47/3 of 21 September 1992, pp. 138-139.
- 27/ Durning Alan B., Action at the grassroots: Fighting poverty and environmental decline, Worldwatch Paper 88, Worldwatch Institute, January 1989, p. 10.
- 28/ Drabek, Anne Gordon, "An overview of the issues", in "Development alternatives: The challenge for NGOs", op. cit., pp. x-xi, and Hill, Tony, "Northern NGOs and Africa's development: Background, issues and challenges", paper for the Abuja Workshop on Mobilizing the Informal Sector and NGOs for Recovery and Development: Policy and Management Issues, Abuja, Nigeria, 3-7 December 1990, pp. 8-15.
- 29/ Voluntary aid for development, 前引书, p. 16.
- 30/ Hill, 前引书.
- 第四章**
- 31/ "Decentralization of organizations within the United Nations system", Parts I and II, JIU/REP/92/6 of December 1992.
- 32/ "Field representation of United Nations system organizations: A more unitary approach", JIU/REP/92/8 of February 1993.
- 33/ "The programme approach: Report of the Administrator", UNDP document DP/1992/26 of 27 March 1992.
- 34/ "United Nations system co-operation with multilateral financial institutions", Part I Performance and innovation challenges"; Part II "Examples of fresh approaches", Joint Inspection Unit, JIU/REP/92/1, Part I, paras. 24-44, and ECOSOC document E/1993/18 of 23 February 1993 and Adds. 1 and 2.
- 35/ "Policies and activities relating to assistance in the eradication of poverty and support to vulnerable groups, including assistance during the implementation of structural adjustment programmes: Report of the Secretary-General", United Nations document E/1992/47 of 26 May 1992.
- 36/ The UNICEF Brazil country programme reader, UNICEF, December 1990.
- 37/ Guidelines for Programme Review and Strategy Development (PRSD), UNFPA, document UNFPA/CM/92/6 of 22 January 1992.

38/ "UN System and NGOs in Mauritius and Rodrigues", Occasional paper No. 1, Office of the Resident Co-ordinator, UN System's Operational Activities in Mauritius and Seychelles, Port Louis, Mauritius, 25 August 1992.

39/ "Non-governmental organizations (NGOs)", 前引书, pp. 41-42.

40/ Experience to date of implementing the Bamako Initiative: A review and five country case studies, Dept. of Public Health and Policy, London School of Hygiene and Tropical Medicine, funded by DANIDA; Ministry of Foreign Affairs, Norway; ODA; SIDA; UNICEF and WHO, no date.

41/ International FFHC/AD Consultation, Rome, 8-11 December 1980. "Report", Chapter V, "NGO support to rural people's organizations in developing countries", FAO document DDA: FFHC/AD/80-REP.

Breaking barriers: A South Asian experience of training for participatory development, by Kamla Bhasin, ffhc/ad: experiences and results No. 11, FAO, Rome, 1983.

NGO casebook on small scale irrigation in Africa, ed. by Richard Carter, AGL/MISC/15/89, FAO, Rome, 1989, and

"Success and failure in fishermen's organizations", by P.J. Meynell, FAO document FIIT/C819, FAO, Rome, January 1990.

42/ "Plan of action for people's participation in rural development", FAO Conference, FAO document C/91/22 of August 1991.

43/ Oakley, Peter et al., Projects with people: The practice of participation in rural development, prepared with the financial support of FAO, UNIFEM and WHO, International Labour Office, Geneva, 1991.

44/ "The role of UNV in the 1990s: A community participation framework" and "Catalysing community-based resource management: Lessons from the local level", background papers for the Third Intergovernmental Meeting (IGM), Kathmandu, Nepal, 1-6 December 1991, UNV, UNDP, November 1991, and

"United Nations Volunteers", UNDP Governing Council decision 92/35 of 26 May 1992.

45/ The state of world rural poverty: An inquiry into its causes and consequences, by Jazairy, Idriss, Alamgir, Mohiuddin, and Panuccio, Theresa, International Fund for Agricultural Development, published for IFAD by New York University Press, New York, 1992.

46/ Participatory rural development in selected countries, Interagency Committee on Integrated Rural Development for Asia and the Pacific, United Nations, Bangkok, 1990.

47/ "Grassroots participation: Defining new realities and operationalizing new strategies", UNDP Discussion Paper, no date, and

"Effective support of grassroots participation within large donor organizations", by Paula Donnelly-Roark, June 1992.

48/ Fernandez Myrada, Aloysius P., "NGOs in South Asia: People's participation and partnership", in "Development alternatives", op. cit., pp. 39-49.

"Co-operation: Working toward partnership", Chapter 7 in Brodhead et al., 前引书, pp. 119-141, and

Helping fisherfolk to help themselves: A study in people's participation, Bay of Bengal Programme for Fisheries Development, Affiliated East-West Press (P) Ltd., New Delhi, 1990.

49/ "The social animator: Catalyzing self-reliance", NGO Management, January-March 1992, No. 24, pp. 13-43.

50/ "Summary: Making a difference", Chapter 8 in Brodhead et al., 前引书, pp. 145-156.

51/ Hennin, Christopher J., "NGOs inter-institutional strategic planning", paper for the seminar on "Practical modes of co-operation", 21-24 May 1991, Mauloff, Germany, organized by the Institute of Cultural Affairs International.

52/ "Guidelines relating to delegation of authority to directors of operations/area directors to initiate small-scale development activities and emergency responses through NGOs", WFP/PO/169 of 4 December 1989.

53/ The UNDP/NGO Partners in Development Programme 1988-1990: The view from the field and an analysis and evaluation, UNDP, New York, October 1990.

54/ "Partners in Development: Project INT/92/104; Partners in Development, phase two (PDP II), 1992-1996", Division for NGOs, UNDP, New York.

55/ "Final report of the first FAO/SIDA expert consultation on forests, trees and people", Rome, 13-17 March 1989, FAO 1989, and  
"The forests, trees and people programme of FAO", FAO Press release, January 1992.

56/ "People helping people: A Participatory Development Programme of the United Nations Volunteers", UNV, Geneva, and  
DDS: A strategy for human development in African communities, Domestic Development Service, UNV/UNDP, October 1991.

57/ "Operational directive 14.70: Involving nongovernmental organizations in Bank-supported activities", World Bank Operational Manual, August 28, 1989.

58/ "Report on the results of the survey on 'WFP/NGOs cooperation' at country office level", WFP/PO/163 of 10 October 1989.

59/ UNHCR Manual, Chapter 4 (Rev. 2), "Programme and project management", November 1991.

"UNHCR/NGO partnership: Reference document on relationship between UNHCR & NGOs: Results of the 1991 worldwide joint consultations", United Nations High Commissioner for Refugees, February 1992, Geneva, and

"UNHCR/NGO partnership", UNHCR/IOM/18/92 and UNHCR/FOM/19/92, both of February 1992.

60/ "Guidelines on national execution: Report of the Executive Director", UNDP document DP/1992/29 of 2 March 1992.

61/ "Progress report on the IFAD/NGO Extended Cooperation Programme (ECP)", IFAD document EB 91/42/R.21 of 28 February 1991 and

"Operational procedures for the implementation of the IFAD/NGO Extended Cooperation Programme (ECP)", no date.

62/ "National execution: Report of the Administrator", UNDP document DP/1991/23 of 13 May 1991, pp. 2-4.

63/ "Modalities of project execution: Government execution", Part III, Chapter V, Section 30503, UNDP programme and projects manual (PPM), Rev. 1, May 1991, 71 pp.

64/ "National execution", 索引书, pp. 4-14.

65/ "National execution", UNDP Governing Council decision 91/27 of 21 June 1991.

66/ "National execution: Report of the Administrator", UNDP document DP/1992/21 of 27 April 1992.

- 67/ "Co-operation with NGOs and grassroots approaches to development", Part I, Chapter V, Section 10501, UNDP programme and projects manual (PPM), Rev. 0, February 1988, 7 pp.
- 68/ "National execution and agency support costs", UNDP Governing Council decision 92/22 of 26 May 1992, para. 3.
- 69/ Green, Andrew and Matthias, Ann, "How should governments and NGOs work together?", in "Non-governmental organizations in development", The Health Exchange, April/May 1992, p. 7.
- 70/ The critical connection: Governments, private institutions, and the informal sector in Latin America, ed. by Katherine Stearns and Maria Otero, ACCION International, Monograph Series No. 5, Washington, D.C., August 1990.
- 71/ "Creating national framework and policy processes for government-NGO-donor cooperation: Process documentation of seminar", 15-18 May 1990, and "Practical modes of cooperation: Process documentation of seminar", 21-24 May 1991, both by the Institute of Cultural Affairs International, Mauloff, Germany.
- 72/ Steps toward a social investment fund: Negotiations involving nongovernmental organizations, Government of Guatemala and the World Bank, PACT (Private Agencies Collaborating Together), August 1990.
- 73/ Promoting government/NGO/donor development partnerships in the Philippines: Report of the UNDP/FAO/ANGOC national workshop on NGO involvement in grassroots development, Tagaytay City, Philippines, 9-11 March 1989, ANGOC, Manila, 1989.
- 74/ "Guidelines for government organization and non-government organization (GO-NGO) collaboration", National Economic and Development Authority, Board Resolution No. 2 (S. 1989).
- 75/ Directory of non-government organizations in the Philippines, Republic of the Philippines, National Economic and Development Authority, no date.
- 76/ Volunteer service manual: A guide to volunteer work in the Philippines, Republic of the Philippines, Philippine National Volunteer Service Co-ordinating Agency (PNVSCA), National Economic and Development Authority, no date.
- 77/ Project formulation for people's participation in rural development activities: A government-NGO national workshop report, 7-9 November 1990, Tagaytay, Philippines, ANGOC, Manila, 1992.
- 78/ 1st National NGO Congress: Proceedings, Diliman, Quezon City, December 4, 1991, Caucus of Development NGO Networks (CODE-NGO), Quezon City.
- 79/ Government-NGO cooperation in social development: Proceedings of the Seminar on Cooperation between Government Agencies and Non-governmental Organizations in the Planning and Delivery of Social Services, 4-11 December 1990, Hong Kong, United Nations, ESCAP, New York, 1991.
- 80/ Enhancement of cooperation between governments and non-governmental organizations for human resources development, 前引书,
- 81/ Employment opportunities for rural women through organisation, Programme on Rural Women, Rural Employment Policies Branch, International Labour Office, Geneva, 1989.
- 82/ Salmeu, Lawrence F. and Eaves, A. Paige, "World Bank work with nongovernmental organizations", PPR Working Papers, WPS 305, World Bank, Country Economics Department, December 1989.

83/ DeJong, Jocelyn. "Non-governmental organizations and health delivery in Sub-Saharan Africa", PRE Working Papers, WPS 708, World Bank, Population and Human Resources Department, June 1991.

84/ "The role of non-governmental organizations in the Least Developed Countries", Chapter VI in The Least Developed Countries 1992 report, United Nations Conference on Trade and Development, United Nations, New York, 1993, pp. 119-128.

85/ Guidelines for programme review and strategy development (PRSD), 前引书.

86/ "Regional project RAF/87/001: Strengthening NGO/Government/UNDP collaboration in Africa", brochure, UNDP, Lome, Togo.

87/ Brodhead et al., op. cit., Chapter 8, and Hill, 前引书, pp. 7-12.

88/ "Development alternatives": op. cit. [various articles passim], Mulyungi, Josphat, "On the role of African NGOs", pp. 45-58, and various articles passim in "NGOs and grassroots development", Voices from Africa, Issue No. 2, United Nations Non-Governmental Liaison Service, Geneva, March 1990.

Rossiter, Jenny and Palmer, Robin, "Northern NGOs: Some heretical thoughts" in Critical choices for the NGO community: African Development in the 1990s, Centre for African Studies, University of Edinburgh, Edinburgh, and

Tandon, Yosh, "Foreign NGOs, uses and abuses: An African perspective", paper for the Abuja Workshop on Mobilizing the Informal Sector and Non-Governmental Organizations for Recovery and Development: Policy and Management Issues, Abuja, Nigeria, 3-7 December 1990.

89/ "Development alternatives", op. cit. [various articles passim].

90/ Hill, 前引书, pp. 12-14.

91/ "Relations between Southern and Northern NGOs: Policy Guidelines", International Council of Voluntary Agencies, Geneva, no date.

## 第五章

92/ "Nongovernmental organizations (NGOs)", 前引书.

93/ "Strengthening of cooperation between government agencies and non-governmental organizations in promoting social development", ESCAP document E/ESCAP/853 of 16 December 1991.

94/ "African charter for popular participation in development and transformation" (Arusha 1990), 前引书.

95/ Cooperation with NGOs in agriculture and rural development, (2 vols), Asian Development Bank, August 1989.

96/ Asian Development Bank, Annual Report 1989, Manila, 1990, "Cooperation with NGOs", pp. 29-33.

97/ "Final report of the XVIIth General Assembly of Non-governmental Development Organizations (NGDOS), Brussels, 9-11 April 1991", Liaison Committee of Development NGOs to the European Communities, pp. 2-3.



- 98/ "Report from the Commission to the Council: On cooperation with European non-governmental development organizations (NGDOs) in spheres concerning developing countries (1990 financial year)", SEC (91) 2263 final, Brussels, 3 December 1991.
- 99/ Annual report 1990: ANGOC, ANGOC Regional Secretariat, Manila.
- 100/ The Director-General's programme of work and budget for 1992-1993, document C/91/3 of July 1991, FAO, Rome, pp. 27-28.
- 101/ Salmen and Eaves, "World Bank work with nongovernmental organizations", 前引书.
- 102/ How the World Bank works with nongovernmental organizations, The World Bank, Washington, D. C., 1990.
- 103/ Cooperation between the World Bank and NGOs 1990 progress report (and 1991), International Economic Relations Division, External Affairs Department, January 31, 1991 (and April 1, 1992).
- 104/ "Review of the conditions necessary for the effective functioning of the Non-Governmental Organizations Unit: Report of the Secretary-General", document E/1992/63 of 4 June 1992.
- 105/ Minear, Larry, "The other missions of NGOs: Education and advocacy", in "Development alternatives: The challenge for NGOs", 前引书, pp. 201-211, and Voluntary aid for development, 前引书, pp. 79-101, 116-137.
- 106/ Garilao, Ernesto D., "Indigenous NGOs as strategic institutions: Managing the relationship with government and resource agencies", in "Development alternatives", op.cit., pp. 113-120 and Korten, David C., "Third generation NGO strategies: A key to people-centered development", in Ibid., pp. 145-159.
- 107/ "The United Nations and non-governmental organizations", brochure, DPI/NGO Executive Committee in co-operation with the United Nations Department of Public Information, New York, no date.
- 108/ Theunis, Sjeff, "The role of information exchange in development activities: A European viewpoint", in Guidé to the information activities of European development networks, First ed., UNESCO, Paris, 1991, pp. 11-16.
- 109/ "Making common cause internationally: A policy statement and action plan for international development, environment and population NGOs endorsed by the International Council of Voluntary Agencies", ICVA, Geneva, no date.
- 110/ "News from NGOs", Go-Between, United Nations Non-Governmental Liaison Service, No. 32, August 1991.
- 111/ "Report of informal meeting of international non-governmental organizations", Rome, 12 November 1991, document C 91/INF/1 of November 1991.
- 112/ "Focus: UNESCO and NGOs: A blending of talents", pp. 6-16, in UNESCO Sources, No. 34, February 1992.
- 113/ "Final report of the XVIIth General Assembly of non-governmental development organizations (NGDOs)" 前引书.
- 114/ "Partnership in action", 前引书, pp. 14-17.

- 115/ Co-operation between the World Bank and NGOs: 1991 progress report, 索引卡., pp. 11-20.
- 116/ "The challenge after Rio: Statement by the Secretary-General to open the debate on the follow-up of UNCED, General Assembly, 47th session, 2 November 1992".
- 117/ "Peace: Precondition for development" (interview with Mr. Olara A. Otunnu), IMPACT, Spring 1992, pp. 1, 6, 16.
- 118/ "Report of the President", in NGOs in a changing United Nations: Opportunities and responsibilities, 18th General Assembly of the Conference of Non-Governmental Organizations in consultative status with the Economic and Social Council of the United Nations, 28-31 October 1991, Palais des Nations, Geneva, pp. 13-19.
- 119/ Clark, John, Democratizing development: The role of voluntary organizations, Earthscan, London, and Kumarian Press, West Hartford, Conn., USA, 1991.  
Clark, John, "Democratizing development: NGOs and the State", Development in Practice, Vol. 2, No. 3, October 1992, pp. 151-162.  
Korten, David C. Getting to the 21st century: Voluntary action and the global agenda, Kumarian Press, West Hartford, Conn., USA, 1990, and  
Schearer, S. Bruce, "The emerging role of civil society in national development efforts", IMPACT, Spring 1992, pp. 4, 17.
- 120/ "Secretariat organization and procedures for preparation of United Nations special conferences", JIU/REP/82/2 of February 1982, United Nations documents A/37/112 of 23 March 1982 and Add. 1 of 18 August 1982, and  
"Pattern of conferences: Secretariat organization for United Nations special conferences", General Assembly resolution 37/14 B of 16 November 1982.
- 121/ "Status and role of cooperatives in the light of new economic and social trends: Report of the Secretary-General", United Nations document A/47/216 of 28 May 1992.
- 122/ "Policies and activities relating to assistance in the eradication of poverty...", document E/1992/47, 索引卡.
- 123/ "Report on the informal review of operational activities carried out by selected United Nations organizations jointly with non-governmental organizations held in Geneva from 25 to 26 January 1988", CCSQ, Information Paper No. 4, 25 March 1988.
- 124/ Directory of United Nations system databases on non-governmental organizations, compiled by the Advisory Committee for the Co-ordination of Information Systems (ACCIS), United Nations, New York, 1988.
- 125/ "What is COPAC?", COPAC Secretariat, Rome, no date.
- 126/ United Nations development education directory: A guide for NGOs, 7th edition, UNCTAD/NGLS/34, UN NGLS, Geneva, January 1992.
- 127/ The United Nations system and sub-Saharan Africa: Profiles of United Nations system agencies, funds, programmes and services and their work for the development of sub-Saharan Africa, UNCTAD/NGLS/16, NGLS, Geneva, November 1989.
- 128/ Who's who on debt and structural adjustment: A directory of NGOs involved in research, information and advocacy, UNCTAD/NGLS/19, NGLS, Geneva, May 1990.
- 129/ Voices from Africa, NGLS, Geneva (Issues cover women in development (July 1990), NGOs and grassroots development (March 1990), war, armed conflict, and destabilization (May 1991), and culture and development (July 1992)).

130/ "Policies and activities relating to assistance in the eradication of poverty...", document E/1992/47, 前引书, para. 109.

## 第六章

131/ Drabek, 前引书.. p. xii.

132/ Furman, J. and Combes, B., "European development networks: Experiences in development communication", pp. 45-50, in Guide to the information activities of European development networks, first ed., UNESCO, Paris, 1991, pp. 45-50, and

Combes, B. and Combes, J. Furman, "African development networks: Experiences and challenges", in African development source book, first ed., UNESCO, Paris, 1991, pp. 27-30.

133/ Report III: Co-operatives: A review of co-operative development in the African region: Scope, impact and prospects, Seventh African Regional Conference, Harare, November- December 1988, International Labour Office, Geneva, 1988.

134/ "Status and role of cooperatives in the light of new economic and social trends: Report of the Secretary-General", 前引书 and

"The role of co-operatives in the light of new economic and social trends", General Assembly resolution 47/90 of 16 December 1992.

135/ Voluntary aid for development, op. cit., pp. 51-52, and

Sunimal, Fernando, How networks function: Some structural and interactional aspects of the IRED network in Asia, Colombo, IRED, 1989, and

Vincent, Fernand, Networking strategies: The IRED experience, IRED, Geneva, 1986.

136/ Chitiga-Machingauta, Rudo M., "Networking among NGOs in Africa", pp. 65-69, in Voices from Africa, Issue No. 2, 前引书, and

Padron, Mario, "Non-governmental development organizations: From development aid to development co-operation", pp. 75-77, in "Development alternatives", 前引书,

137/ Theunis, Sjeff, "The role of information exchange in development activities", 前引书.. pp. 14-16.

138/ Stremmlau, Carolyn, "NGO coordinating bodies in Africa, Asia, and Latin America", pp. 213-225, in "Development alternatives", 前引书,

139/ "Technical cooperation networks", Chapter Eleven, pp. 194-225, in Review of the regular programme 1990-1991, FAO document C 91/8 of July 1991.

140/ Annis, Sheldon, "Giving voice to the poor", Foreign Policy, No. 84, Fall 1991, pp. 93-106.

141/ Guide to sources of international population assistance 1991, Sixth ed., United Nations Population Fund, New York.

142/ Directory of nongovernmental organizations in official relations with the World Health Organization: Partners in Health, World Health Organization, Geneva, 1990.

143/ UNHCR & NGOs Directory of non-governmental organizations, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Liaison Section with Non-Governmental Organizations, October 1992.

144/ "Development education exchange papers" (DEEP), and "DEEP Indexes", published by the Freedom from Hunger Campaign/Action for Development, FAO, Rome.

145/ Guide to the information activities of European development networks, first ed., UNESCO, Paris, 1991.

146/ "Directory of non-governmental organizations involved in fisheries", FAO Fisheries Circular No. 832, FAO, Rome, December 1990.

147/ Co-operation between the World Bank and NGOs 1991, *op. cit.*, paras. 22-23, 33 and List of World Bank-financed projects with potential for NGO involvement, World Bank, International Economic Relations Division, External Affairs Department, Washington D.C. April 1992.

148/ Digest of community resources available for financing NGO development activities, Commission of the European Communities, document VIII/325/91-EN, Brussels, April 1991, and "Special issue: 1992 EC budget adopted: Funds open to NGDOs", NGDO EC News, Liaison Committee of Development Non Governmental Organisations to the European Community, No. 27, January 1992.

149/ Directory of non-governmental development organisations in OECD member countries, Development Centre of the OECD, Paris, 1990, and A directory of non-governmental environment and development organisations in OECD member countries, Development Centre of the OECD, Paris, 1991.

150/ Cooperation with NGOs in agriculture and rural development, Vol. I, An NGO-database of selected Asian countries, 索引# .

151/ "Community forestry publications by FAO", Community Forestry Unit, FAO, Rome.

152/ Partnership in action: UNICEF and NGOs working together for children, UNICEF.

153/ Bennett, John, "Information for development at UNESCO", pp. 17-44 in Guide to the information activities of European development networks, 索引# .

154/ "Facts, images and advocacy: A workshop on information organised by UNHCR and NGOs", Geneva, 2-3 April 1990, UNHCR/ICVA.

155/ Development in practice, published triannually by Oxfam, Oxford, England, The Health Exchange, published bimontly and compiled by International Health Exchange, London.

IMPACT, published for six years by PACT (unfortunately discontinued after the Spring 1992 issue because donor funding ended),

IRED-Forum, published quarterly by IRED, Geneva.

Lokniti, published quarterly by the ANGOC Secretariat, Manila, and

NGO Management, published quarterly by a consortium of groups, ANGOC Secretariat, Manila and NGO Management Network, c/o ICVA, Geneva.

156/ Catalogue of publications, ACCION International, Publications Department, Cambridge, Mass., USA,

Media services: A catalogue of development resources, PACT Media Services, New York, and

"ICVA at a glance", ICVA, Geneva, February 1991.

157/ Livernash, Robert, "The growing influence of NGOs in the developing world", Environment, Vol. 34, No. 6, June 1992, pp. 20, 41.

158/ "The child killers: Interview", Newsweek International, October 19, 1992, p.54.

159/ Livernash, 索引# .

160/ Voluntary aid for development, *op. cit.*, pp. 38-77.

161/ "TCVA at a glance", 前引书.

162/ "PACT: Private Agencies Collaborating Together", New York, 1990, pp. 1-5.

163/ Fowler, Alan with Piers Campbell and Brian Pratt, "Institutional development and NGOs in Africa: Policy perspectives for European development agencies", International NGO Training and Research Centre, Oxford, England, April 1992.

164/ Co-operation between the World Bank and NGOs: 1991 progress report, 前引书., paras. 24-28.

165/ "Report of the expert consultation on the Freedom From Hunger Campaign/Action for Development", Rome, 30 June - 9 July 1975, FAO document FFHC/AD/C6/75/2, of 11 July 1975, pp. 1,5,6.

166/ "UNDP co-operation with non-governmental organizations and grass-roots organizations: Report of the Administrator", UNDP document DP/1990/25 of 18 January 1990, pp. 8-10.

167/ "Fifth programming cycle", UNDP Governing Council decision 90/34 of 23 June 1990,

and  
"Implementation of evaluation recommendations", decision 91/26 of 21 June 1991.

168/ Voluntary aid for development, 前引书., pp. 15-40, 51.

169/ Brodhead, 前引书., pp. 119-156.

170/ Smith, Brian, "An agenda of future tasks for international and indigenous NGOs: Views from the North", in "Development alternatives", 前引书., pp. 90-91.

171/ Antrobus Peggy, "Funding for NGOs: Issues and options", in 出处同上., pp. 95-102.

172/ Voluntary aid for development, 前引书., pp. 79-94.

173/ Van der Heijden, Hendrik, "The reconciliation of NGO autonomy, program integrity and operational effectiveness with accountability to donors", in "Development alternatives", *op. cit.*, pp. 103-112.

174/ Voluntary aid for development, 前引书., pp. 38-77.

175/ Vincent, Fernand, Manual of practical management for Third World rural development associations, 2 vols., IRED, Geneva.

176/ "Triennial comprehensive policy review of operational activities of the United Nations system: Note by the Secretary-General", United Nations document A/47/419 of 29 September 1992, paras. 29-30, 77-83, 94, 123-132, and 147-182.

177/ "Report by the Chairman of the Technical Consultation on Government/NGO development assistance programmes" ("General review of Government/NGO co-financing programmes") 15-17 September 1975, document WS/H6052, FFHC/AD, FAO, Rome.

178/ "Implementation experience relating to allocations and expenditures with the different agencies: Report of the Executive Director", UNDP document DP/1987/36 of 20 February 1987.

179/ "Guidelines on national execution", 前引书., paras. 30-31.

180/ "Nongovernmental organizations (NGOs)", 前引书., pp. 31-33 and Annexes 1-5.

181/ Co-operation between the World Bank and NGOs: 1990 progress report, 前引书, pp. 7-11.

182/ "National execution", 13 May 1991, 前引书, pp. 10-14, and "National execution", 27 April 1992, 前引书, pp. 10-13.

183/ "Modalities of project execution: Government execution", Part III, Chapter V, Section 30503, Sections 6.0 "Accounting and financial reporting procedures" Rev. 1, and 8.0 "Audit requirements for government execution of UNDP-funded projects" Rev. 0, both of May 1991, UNDP programme and projects manual (PPM).

184/ "National execution and agency support costs", decision 92/22, 前引书, para. 17.

185/ "Fifth programming cycle", 前引书, paras. 7-8.

"National execution", decision 91/27, 前引书.

"National execution", document DP/1992/21, 前引书, paras. 4-12, and

"National execution and agency support costs", decision 92/22, 前引书, paras. 3-7.

83. 186/ "Triennial comprehensive policy review of operational activities", 前引书, paras. 39-43.

187/ "National execution", document DP/1991/23, 前引书, paras. 30-50, and "Triennial comprehensive policy review of operational activities", 前引书, para. 83.

188/ "United Nations system co-operation in developing evaluation by governments", (JIU/REP/82/12) of December 1982, United Nations document A/38/333.

189/ "Evaluation: Report of the Administrator", UNDP document DP/1992/20 of 3 March 1992, paras. 10-11, 21 and 63, and

"National execution", document DP/1991/23, 前引书, paras. 45-49.

190/ The community's toolbox: The idea, methods and tools for participatory assessment: monitoring and evaluation in community forestry, Community Forestry Field Manual 2, FAO, Rome, 1990.

94. 191/ "Triennial comprehensive policy review of operational activities", 前引书, paras. 81 and

192/ Participatory evaluation: Questions and issues, by Kim Forss, CEO Occasional Paper No. 1, Central Evaluation Office, UNDP, October 1989, 38 pp.

193/ "Evaluation", 前引书, paras. 2-4, 35-39, 51-53, and pages 16-17.

194/ "Voluntary aid for development", 前引书, pp. 61-73 and 102-115.

195/ Judging success: Evaluating NGO approaches to alleviating poverty in developing countries, ODI Working Paper 37, by Roger Riddell, Overseas Development Institute, London 1990, and

Evaluating the impact of NGOs in rural poverty alleviation (four volumes, ODI Working Papers 49-52, providing country studies of India, Bangladesh, Uganda, and Zimbabwe), Overseas Development Institute, London, 1991 and 1992.

196/ "FACT: Private Agencies Collaborating Together", 前引书, pp. 2-4.

197/ Brodhead, 前引书, Chapter 6, "Efficiency: What price impact?", pp. 99-118.

前引书 198/ Sen, Biswajit, "NGO self-evaluation: Issues of concern", in "Development alternatives", pp. 161-167.

199/ Tandon, 前引书, pp. 77-78.