

非政府组织和私营部门以外的民间社会  
组织对于技术合作活动的参与：  
联合国系统的经验和前景

撰 稿：

弗朗切斯科·梅扎拉马

联合检查组



联合国，日内瓦

2002年2月

## 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
缩略词.....		iv
内容提要：目标、结论和建议.....		v
导 言.....	1 - 8	1
一、定义：民间社会的性质和民间社会的概念.....	9 - 64	3
A. 同联合国在技术合作方面的作用有关的民间社会 组织.....	9 - 13	3
1. 强 点.....	14 - 15	4
2. 弱 点.....	16 - 17	5
二、民间社会组织同联合国系统组织的关系.....	18 - 64	6
A. 同民间社会组织合作的联合国机构的概况.....	18 - 40	6
B. 现有的合作机制.....	41 - 42	13
C. 选择民间社会组织作为伙伴和对应方的标准.....	43 - 45	13
D. 有关民间社会组织活动的协调中心.....	46 - 53	14
1. 成立协调中心.....	46 - 49	14
2. 联 网.....	50 - 53	15
E. 伙伴关系和民间社会组织的参与.....	54 - 56	16
F. 加强地方、全国和国际民间社会组织的作用.....	57 - 59	17
G. 行政首长协调委员会在加强联合国系统同民间社会 组织在技术合作方面的关系中的作用.....	60 - 64	17
三、民间社会组织和能力建设.....	65 - 88	19
A. 在与民间社会组织合作方面的能力建设.....	65 - 67	19
B. 民间社会组织同各国政府的关系.....	68 - 70	19
C. 联合国系统在促进各国政府同民间社会组织的对话 和合作方面的作用.....	71 - 75	20
D. 各国政府、联合国系统以及民间社会组织开展技术 合作的现有机制.....	76 - 80	21
E. 在能力建设方面的培训.....	81 - 83	22
F. 妇女在能力建设中的作用.....	84 - 88	23

## 缩 略 词

ACC	行政协调委员会(现称行政首长协调委员会)
CCA	共同国家评价
CEB	行政首长协调委员会(前称行政协调委员会)
CSO	民间社会组织
DESA	经济和社会服务部
ECA	非洲经济委员会
ECLAC	拉丁美洲和加勒比经济委员会
FAO	联合国粮食及农业组织
HIV/AIDS	人体免疫机能丧失病毒/后天免疫机能丧失综合症
ILO	国际劳工组织
IMO	国际海事组织
JIU	联合国和专门机构联合检查组
MAP	非洲多国艾滋病方案(世界银行)
MOU	谅解备忘录
NGO	非政府组织
SME	中小型企业
UNAIDS	联合国共同赞助的艾滋病毒/艾滋病方案
UNCTAD	联合国贸易和发展会议
UNDAF	联合国发展援助框架
UNGLS	联合国非政府联络处
UNDP	联合国开发计划署
UNEP	联合国环境规划署
UNESCO	联合国教育、科学及文化组织
UNFPA	联合国人口活动基金
UNHCR	联合国难民事务高级专员办事处
UNICEF	联合国儿童基金会
UNIDO	联合国工业发展组织
UNOPS	联合国项目事务厅
WFP	世界粮食计划署
WHO	世界卫生组织
WIPO	世界知识产权组织

## 内容提要：目标、结论和建议

**目标：**审查民间社会的概况，并且分析如何才能更好地组织和扩大民间社会组织对于某些联合国机构的经济和社会发展方案的参与和合作。

### 内 容 提 要

在过去几年中，由于民间社会组织在联合国体系的技术援助活动中的作用日益扩大，一些成员国已经多次要求在区域和国家两级拟订同民间社会组织进行合作的政策框架并且成立适当的机制，以便加强这些组织的参与。一些成员国还坚决主张通过《21世纪议程》研究新形式的参加方式，以支持可持续发展的共同努力。除此以外，贸易全球化、民主化和善政方面的进展、通讯技术的发展、有关明确承认经济和社会权利的要求、消除贫困以及许多其他议题已经为民间社会更加积极的参与铺平了道路。

由于各成员国对于以上新情况的进一步认识，再加上联合国体系组织的承认，人们已经发现民间社会组织在联合国体系建立发展中国家能力方面所作的重要贡献。这种形式突现了民间社会是国家和国际环境下的重要行为者，并且强调指出必须在各国政府、联合国体系以及民间社会组织三方富有成效合作的基础上以不同的思路去研究这一问题，并且提出建议和解决办法。

本报告着重研究这种新的伙伴关系的演变、它为前瞻性思路所提供的机会、在这一进程中所遇到的障碍以及克服的办法。在本报告的导言之后，第一章试图通过指出民间社会组织的特点和能力界定民间社会和民间社会的概念，以区别于其他的非国家行为者、非政府组织及私营部门。除了私营部

门以外，一直到最近人们还往往将民间社会组织和非政府组织混为一谈，但是民间社会组织正在表现出一些明显的特点，因此需要给以不同的定义和考虑以及符合其他特点的解决办法。本报告试图澄清这两种组织之间的模糊不清之处。

本报告第二章着重探讨民间社会组织同联合国体系组织在活动方面的关系。本报告审查了目前的合作方式和方法，认为必须予以修订和完善，以便确认，民间社会组织不仅仅是社会和经济项目的最终受益人，而且越来越成为在设计、执行和估价技术合作方案方面以及在执行冲突后情况下康复项目方面的伙伴和角色。如果这种估价是正确的话(这是视察员在视察过程中获得的统一意见)，联合国必须在概念和行动上作好准备，并且拟订其接纳民间社会组织的拓展战略。特别重要的是：有关的立法机构必须提供政策指导以及有关的秘书处必须拟订指令和设立灵活的特设框架，以便适当地推动这一进程。

第三章研究了民间社会组织在能力建设方面的作用，考虑了各国政府、联合国体系组织以及民间社会组织三方合作的性质，澄清了每一方所发挥的作用，以便促进和加强这种合作，以及进一步提高经济合作的有效性。以下的结论和建议就是在这种背景下提出的。

## 结 论 和 建 议

A. 一直到最近，绝大多数人都认为民间社会是发展和技术援助方案和项目的受益者。现在情况已经发生了变化，人们承认民间社会可在技术合作领域中发挥积极伙伴的作用。这种态度的转变意味着民间社会组织偶然的参与已经不够，在发展方面自上而下的办法需要改变。

### 建 议 1

民间社会组织应当参与方案规划所有阶段的技术合作活动，其中包括设计、可持续性、执行、监测、评估以及后续活动(第 55 段)。

B. 由于非国家行为者的数量巨大和种类繁多，而且它们越来越多地参与联合国体系的宣传和技术合作活动，因此，联合国体系必须制定一种选择民间社会组织参与活动的框架。实际上，有时只是某些民间社会组织的领导人声称自己代表某一部分人民，而几乎没有其他证据可以支持这种说法。某些自我标榜的团体很有可能是一些部门利益的“幌子”或者“门面组织”。视察员认为，虽然在选择民间社会组织作为伙伴和合作者方面提出准则和制定严格的标准对于某些组织来说可能不是优先项目或者要求，但是事实是这种合作方式在最近的将来可能会有很大的发展。这种情况要求联合国作好充分准备以应付挑战。指定协调中心对于获取中央信息而不是零散的资料是有益的。对于同联合国体系合作的非国家行为者和国家机构情况也是如此。为此目的建议如下：

### 建 议 2

- (a) 制定灵活的可以适用于联合国组织各种情况和需要的标准框架。正如有关非政府组织的准则和选择标准所规定的那样，这种框架应当包括对任何具体的民间社会组织进行有关代表合法性的评估，但是必须要有符合民间社会组织特点的具体规定(第 44 段)；
- (b) 凡是在技术合作领域特别活跃而又没有一个民间社会组织协调中心的组织应当考虑指定一个协调中心作为其现有组织结构的一部分(第 48 段)；
- (c) 在联合国体系行政首长协调委员会(前称行政协调委员会)的会议方面，在审查有关可持续发展时可以考虑直接地或者酌情通过联合国非政府联络办事处的现有网络聘请协调中心的顾问(第 49 段)。

C. 各成员国以及联合国组织的审查和管理机构要求在其项目中贯彻问责制和透明度等原则。在同民间社会组织合作之中也应该在以下方面贯彻这些原则：

### 建 议 3

- (a) 联合国体系组织在同民间社会组织的合作中必须考虑建立问责制和汇报程序(第 45 段)；

- (b) 即使现有的协定、合同以及工作人员细则和条例实际上已经符合这样一种要求，但是有关的立法机构还是应该建议一项政策，拟定指导联合国体系同民间社会组织进行合作的共同原则(第 45 段)。

D. 行政首长协调委员会特别重视发展联合国体系组织同非国家行为者的合作，特别是在经济和社会活动领域中的合作。行政首长协调委员会在协调机构间的活动方面可以发挥重要的作用。因此协调委员会应该：

#### 建议 4

- (a) 确认这种合作并且使之制度化，使它成为其工作议程的固定项目，并且定期向经济及社会理事会报告协调的结果(第 64 段)；
- (b) 向高级别方案委员会作介绍，以便在审议经济和社会问题时考虑到民间社会组织的作用(第 64 段)。

E. 当地的民间社会组织是向联合国体系提供信息的有益伙伴。人们认为，这些组织是受益者同联合国体系之间的可靠的沟通渠道。除此以外，通过参与和代表以及“协助政府使民间社会参与决策的努力”<sup>1</sup>，全国性民间社会组织也可以成为加强民主的一个渠道。

#### 建议 5

- (a) 为了使得各国民间社会组织进一步发挥其作为联合国体系伙伴日益重要的作用，每一个组织都应该将以下

下事项作为其目标之一：培训并且授权于民间社会组织，在法律和管理能力方面加强其组织结构同时酌情通知有关的地方机构(第 57 段)；

- (b) 联合国体系组织应当普遍地支持妇女，特别是发展中国家的妇女，在培训和资源调集方面采取适当行动，以便提高妇女的组织和管理技能，其中包括信息技术。各成员国和捐助国应该为此目的提供财政援助(第 88 段)。

F. 在过去十年中，已经证实，民间社会组织在国家能力建设发挥了重要的作用。这些组织是其成员的代表，并且知道其社区的需要和要求。实际上，联合国体系组织在其技术合作活动中正在越来越把民间社会组织当作执行伙伴。可以通过以下方式促进这一进程：

#### 建议 6

- (a) 可以通过制定政策准则更好地组织目前同民间社会组织之间的非正规和实际合作。这一事态发展将进一步推动各有关秘书处的目前行动，并应转化为有关立法机构的政策行动(第 5 段)；
- (b) 捐助方和受援国应该鼓励民间社会组织及其机构在财务上的独立，包括获得贷款，以便减少这些组织对于民间捐款的依赖，因为这种捐助破坏可持续性和潜在的行动有效性(第 17 段)。

---

<sup>1</sup> A/56/326, 第 220 段。

G. 联合国体系必须确保其在国家一级从事技术合作活动的工作人员适应在同民间社会组织打交道方面正在发生的变化。为此目的建议如下：

建议 7

- (a) 需要对具体的工作人员进行计划在国家一级批准和执行的有关民间社会组织的发展方案的培训。也可以考虑培训工作人员的责任问题(第 83 段)；
- (b) 为了改进对联合国工作人员的培训，位于都灵的联合国职员学院是一个可以考虑的培训地点(第 52 和第 83 段)。

H. 协调方案活动并不是一件容易的任务，需要明确的承诺。目前的共同国家评价和联合国发展援助框架的机制看来并不完全适应新任务，有很大的改进余地。应当鼓励对于民间社会组织实际参与目前联合国系统活动的情况进行更加深入的评估，以便加强联合国对民间社会组织的承诺。为了适应改进和提高联合国体系内部协调的需要，建议采取以下措施(第 76-78 段)：

建议 8

必须修订和扩大在国家一级的现有机制，让民间社会组织充分参与同各国政府共同规划和执行的技术合作活动，而不是偶然和有限的咨询(第 76 段)。

I. 信息共享、通讯和联网对于在国家、区域及全球各级积极开展技术合作活动的联合国组织来说是极为重要的。在这一方面应该尽可能考虑接纳民间社会组织的方式和方法。除了印刷材料和广播以外，网址似乎也是传播信息和建立联系，特别是与民间社会组织建立联系的适当工具(第 35 段)。

建议 9

- (a) 应该鼓励那些从事经济和社会发展工作的联合国组织在其网站中纳入有关参与技术合作活动的民间社会组织的有关信息，以利于广大的民间社会组织，特别是那些没有网站的民间社会组织。对于那些有网站的民间社会组织来说，联合国体系组织的网站可以与它进行超文本链接，让读者访问有关民间社会组织的网站；
- (b) 文字、广播和网站信息应该包括民间社会组织特别感兴趣的由联合国系统组织的重要的会议、研讨会和讲习班。

## 导 言

1. 本报告的投入来自几个方面。联合国工业发展组织鉴于联合检察组的 2001 年工作方案，建议编写这份报告，但是从目前形势看来，不管怎么说审查这个问题还是及时的，报告内容也证实了这一点。

2. 本报告进一步体现了联合检察组努力探索民间社会世界的内在逻辑和连续性。人们应该还记得，联合检察组近年来编写了两份有关非政府组织的报告<sup>2</sup>以及一份有关私营部门的报告。<sup>3</sup>这三份报告认为，民间社会组织正在涌现出来。由于这些组织种类繁多，因此必须予以分别考虑。从原则上来说，民间社会组织、非政府组织以及私营部门可以归入一类，但是民间社会的表现和重要性是不同的。实际上民间社会本身的多样化更加明确，这种情况表明需要采取重点解决的办法。因此，联合检察组正在通过本报告加强对于联合国系统和非国家行为者之间的合作的研究，在非政府组织和私营部门之后，就各成员国和联合国目前正在仔细研究的最有实际意义的议题之一完成讨论并且作出决定。

---

<sup>2</sup> “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” (JIU/REP/93/1) (联合国文件 A/49/122)以及“审查联合国系统向非政府组织活动调拨的资金” (JIU/REP/96/4)(联合国文件 A/51/655)。

<sup>3</sup> “私营部门在联合国系统的参与和合作” (JIU/REP/99/6) (联合国文件 A/54/700)。

3. 编写本报告的另一价值在于，指出民间社会组织参与技术方案不仅仅有利于受援人，同时也有利于各国政府，因为有关国家，特别是发展中国家的政治、经济和社会的基础和结构得到了巩固。

4. 本报告也受到有关立法机构的支持。至少有三项大会决议<sup>4</sup>具体提到必须加强参与发展活动的民间社会和非政府组织的能力。同时，著名的《全球协约》<sup>5</sup>正在积极地调动民间社会的潜力；《千年宣言》也发出了呼吁：“使私营部门、非政府组织和广大民间社会有更多的机会协助实现联合国的目标和方案”。<sup>6</sup>在这一方面，还应提到有关全球伙伴关系的大会第A/56/L.33号决议。此外，人们可以注意到，在最近的文件中民间社会的三个组成部分，以及文件中所使用的术语是分开列出的，虽然它们涉及同样一个现象。因此，本报告所作的选择就显得格外有道理，即使很明显在民间社会内部开展活动的非国家行为者之间不应存在相互冲突的立场，相反应该进行协调，以便促进在发展政策方面的合作。

---

<sup>4</sup> A/RES/46/151、A/RES/50/120、A/RES/53/192。

<sup>5</sup> 秘书长于 1999 年 1 月 31 日在瑞士达沃斯举行的世界经济讲坛上就提出《关于人权、劳工和环境问题的全球协约》时发表的讲话 (1999 年 2 月 1 日，新闻稿 SG/SM/6881/Rev.1)。

<sup>6</sup> A/RES/55/2，第 9 页，第 30 段。



5. 正如本报告的标题所表明，这次审查的主要目标是民间社会组织及其机构所参与的技术合作活动。然而，这并不排除让民间社会组织参与在正式方案和项目框架以外的关键的政策进程，也不排除联合国系统的机构为民间社会组织创造机会，让其参与和发言。在这一过程中，本报告将试图澄清民间社会的概念，同时澄清这些组织对于联合国系统经济和社会方案的参与。本报告将试图阐明在发展方面的两个主要的非国家行为者(非政府组织和民间社会组织)之间的差异，因为民间社会组织已经超越了非政府组织的传统概念，虽然两者之间往往具有共同特性。本报告将审查同民间社会组织合作的相对优势和障碍，同时强调指出目前合作和今后潜力的领域。在这一方面，本报告将分析目前联合国体系的合作机制，其中包括准则、选择标准和问责程序，以确保联合国系统作好充分准备对民间社会组织日益重要的作用和影响作出反应。本报告还将研究行政首长协调委员会在加强总部和国家一级的合作并使之制度化方面的作用和贡献。同时还将研究民间社会组织协调中心的地位，以及交换信息联网的可能性。除此以外，本报告还将分析联合国系统如何利用国家一级的民间社会组织的服务，特别是全国性的民间社会组织服务，以便加强技术合作框架内的能力建设的目标。凡是缺乏巩固这种合作和伙伴关系的政策指导的地方，本报告将

向有关的立法机构和/或秘书处提出必要的建议，以便研究是否有可能改进这些政策问题(建议 6 (a))。

6. 本报告根据大会有关决议的规定，适当重视各国政府对于这一进程的参与。显而易见，联合国系统和技术合作领域中的行为者必须主要通过中央或者地方的有关当局开展工作。即使在民间社会组织的期望和权利是主要考虑目标的情况下，这些当局通常都参加谈判。目前有关各方正在进行的对话是极为重要的，视察员认为，联合国处在有利地位，可以发挥推动力量，在必要时可以起到调介人的作用。正如本报告所建议，可以根据向视察员表达的统一意见，由联合国帮助消除偶然出现的分歧和建立相互信任。

7. 这里想提一下在编写本报告的过程中所遵循的方法问题。虽然审查的对象是整个联合国体系，但是重点是那些执行广泛的技术合作项目的机构和方案。通过对联合国体系某些组织的实地访问和考查以及通过散发详细的调查问卷表来收集资料，其目的是要接触广泛的对话者并且听取广大有关人员的意见。

8. 视察员向所有曾经帮助过他的人表示感谢，并就在完成其任务的过程中所收到的宝贵的合作表示感谢。

## 一、定义：民间社会的性质和民间社会的概念

### A. 同联合国在技术合作方面的作用有关的民间社会组织

9. 民间社会的出现——在世界若干地区则是再现——关系到两个互相连接的过程：寻求更民主、透明、负责和有利的施政作风，和日益偏重以视察为基础的办法来管理国家和全球经济。这两个过程导致重新界定国家的作用，并对视察和民间社会行动者赋予在追求成长和幸福方面新的和更广泛的责任。

“在这种全面背景下，活力充沛的民间社会是民主化和赋予权利过程的关键因素。”<sup>7</sup>

10. 在国家和国际从事经济和社会发展活动的民间社会组织五花八门而且越来越多，可能正是这个原因使得联合国系统没有能够形成一种明确的定义。联合国目前没有一个明确界定的有关民间社会的概念，没有能够超出联合国同非政府组织长期的传统关系。多数联合国组织确实有为自己方便而使用的定义，而且多数组织认为，民间社会组织有别于国家、政党、半政府机构以及营利实体。出于这个原因，两个联合国组织，联合国开发计划署(开发署)以及联合国粮食及农业组织(粮农组织)认为，严格来说私营部门并不属于民间社会组织。然而，民间社会组织有时开展的工作通常属于公营部

门的责任，或者在某些情况下，民间社会组织的目标并不排除营利。

11. 已经通过例证的方法克服了在寻找广泛为人们接受的定义方面的困难。一个不完整的清单包括：专业协会、合作社、乡村发展共同体、土著人民、妇女和青年团体、家庭作业网络、宗教和文化协会、学术机构、媒体和工商业共进会以及知识和研究实体。如果需要的话，上述清单还可以证明，民间社会组织和非政府组织在通过其成员捐款而筹资的方式上也可能存在差异。还应指出，民间社会组织的成员往往是不登记的。

12. 视察员承认，在制定实际方法以界定民间社会组织不同于非政府组织的性质方面需要作出更多的集体努力，并在本报告的范围内试图通过提出下列定义以澄清这一形式。

**“民间社会”是由各个部分的民众和社区组成的，指的是公民围绕这目标、支持者和主题利益自行组织社会运动的领域。他们通过被称之为民间社会组织的组织采取集体行动。这些组织包括独立于国家之外的运动、实体以及机构。这些从原则上来说属于非营利机构的组织在当地、国家和国际各级**

---

<sup>7</sup> 1997年7月14日 A/51/950，第208

采取行动，保卫并且促进社会、经济和文化利益并且争取共同福利。这些组织在其支持者/成员同国家之间以及同联合国机构之间发挥调解作用。他们通过游说和/或提供服务进行调解。虽然这些组织属于非国家行为者类别，但是它们不同于私营部门和非政府组织，因为他们可能不需要登记，可以取代公共部门，并不总是有组织而且其成员往往未经正式承认。

13. 虽然我们观察民间社会的作用，主要是看它促进各种代表公民利益和促进公益的理想和活动，<sup>8</sup> 民间社会组织及其机构是从两个方面参与联合国体系组织的活动的：

- 第一，民间社会组织在经济和社会决定方面、在环境问题上以及在善政、民主和人权等领域中发挥宣传作用。越来越多的民间社会的合格代表被邀参加各种大小会议、代表会议和工作组会议，虽然主要是以观察员身份列席会议。向发展中国家以及最不发达国家的民间社会组织提供了支助，其中包括财务援助，以便它们参加上述会议；
- 第二，民间社会组织发挥了业务作用，也即参与了技术合作活动的项目设计和执行过程。尽管联合国体系没有一个统一的框架而且法律依据也不足，但是在许多社会和经济

---

段。

<sup>8</sup> 同上，第 209 段。

方案中民间社会组织既是受益者又是伙伴。

### 1. 强 点

14. 本报告所进行的研究表明，在同民间社会组织合作的强点，也即优势方面存在着统一意见。

15. 由于民间社会组织的活动主要是围绕其成员以及服务对象开展的，因此这些组织更能接触到最为贫困的人以及处于社会最边缘地位的人。它们比公营部门更有效率，同时在提供服务方面拥有更高的成本效益，因为它们往往为有针对性的和任务明确的部门项目采取行动；如果当地政府在执行方案的过程中推动放权和授权的话，情况就更加如此。因此，民间社会的活动就能发挥更大的影响。除此以外，民间社会组织今后会成为散发有关联合国的计划和方案的信息的有效工具。作为回报，民间社会组织会向联合国提供有关具体需要和期望的信息以及有关调整或者提出新的技术合作活动能力的信息。各国政府、联合国以及民间社会组织的互补性符合民主化的目的可以获得当地社会底层的处于不利地位人们的支持。“要确保民主就需要善政，而善政则取决于广泛参与、透明度、问责制和促进法制。联合国协助各国政府加强其民主治理的法律框架、政策、机制和机构，办法是支持民主治理机构，例如议会、司法机构和选举管理机构；建立人权机构和解决冲突的机制和技能，加强地方政府和民间社会参与决策进程；强化公共部门的管理、透明度和问责制；打击腐败、增强媒介作用；改善选举和议会制

度。”<sup>9</sup> 因此，民间社会组织不仅仅是各国政府在发展其经济方面的潜在的伙伴，而且还能帮助人民理解和实现政府的战略。除此以外，政府的全面发展框架也只能在寻求所有利益攸关者合作的情况下才能充分实施。需要保留的一个概念是：民间社会令人满意的参与意味着需要一个适当的国家环境，也就是说必须落实有关的政策和规章制度。因此，联合国机构应该仔细审查同民间社会组织合作的相对优势，并且利用这些优势去实现其技术合作活动的目标。

项目的全过程，从项目的初期规划直至项目结束。还可以考虑举办更加集中的培训班，不仅仅是为了帮助民间社会组织改进其能力建设以及同联合国体系的关系和合作，同时也为了帮助联合国的工作人员提高在同民间社会组织合作方面的知识和实践（**建议 6(b)**）。

## 2. 弱点

16. 民间社会组织的充分参与意味着这些组织必须在内部结构、问责制以及对推动者、支持者和捐助者的透明度等方面符合有关标准。实际上，这些组织往往是分散的而且也很少拥有行政和管理技能。这些组织的捐助人以及支持者都要求实行问责制，因此必须评估这些组织是否有权代表其声称为之采取行动的社区。同时还必须保持其非政治的性质。有充分的理由改进目前的选择机制，同时要求联合国的机构和方案制定一种灵活的标准框架，使得它们同民间社会的合作负责和透明(**建议 3**)。

17. 其它的障碍在于民间社会组织依赖外部的和自愿的捐款，这种情况会影响到其资金的可持续性。即使是那些明确界定的和有资金保证的方案，也都存在在执行计划完成以后确保独立后续行动的问题。其中的一些缺点是可以消除或者至少减轻的，其办法是取消偶然的协商并且让民间社会组织参与

---

<sup>9</sup> A/56/326，第 218 段。

## 二、民间社会组织同联合国系统组织的关系

### A. 同民间社会组织合作的 联合国机构的概况

18. 视察员接触到的那些联合国系统组织明确表示，他们在技术合作活动中的主要对话者是政府，但同时也承认，鉴于成员国、联合国以及公民社会组织之间平衡的三方合作进程，它们同民间社会组织保持了一种长期的工作关系。它们还承认，其发展战略的国有性质意味着作出承诺的政府及其人民必须处在发展进程的中心。由于经济全球化、权利下放以及发展援助方面的趋势等新的因素影响，各国政府、民间社会和企业界之间的关系的重要性和类型已经发生变化。结果，在过去一些年中，联合国体系对于民间社会的重视程度已经大大提高。

19. 各个组织的合作领域是不同的。下面简单介绍一些组织同民间社会组织合作的方式：

20. 联合国经济和社会事务部(经社部)——在经社部于 1998 年成立时，其既定目标之一就是改进同民间社会的联系。从那时以来，已经作出了一致努力以加强和扩大经社部同可能会推动经济和社会发展工作的非国家伙伴的合作。已经采取了各种体制性的措施，以便确保协商功能继续有效。例如，所有实务部门都已经指定至少一个协调中心，负责同民间社会伙伴的有效联系。经社部的中央支持机制是非国家行为者工作组，该工作组为各部门的协调中心提供了一个论坛同时协调同民间社会合作的部门程序。目前经社部正在广泛的活动领域中同民间社会

组织进行合作。注意的重点是：环境、善政、赋予妇女权利以及民间社会组织同当地政府的合作。鉴于特别委员会即将召开一些会议，例如有关可持续发展问题和妇女问题的会议，目前正在进行的协商会变得日益频繁。在这些情况下，会议支持民间社会组织代表的参与，这些代表的意见经过分析和研究之后将作为决策进程的投入。经社部的方针是听取民间社会组织的意见以及交换信息。经社部就各国政府和民间社会组织所采取的行动旨在改进在经济和社会项目、制定方针以及支持有助于推动发展中国家宏观经济和微观经济的活动方面的三方合作。负责同民间社会组织合作事务部门的中期目标之一是：鼓励、推动和加强民间社会有关机构参与联合国的活动，尤其是联合国经济和社会部门的活动。同时还适当地质询学术界。经社部同全世界的研究所和其它学术性的民间社会组织紧密合作。例如，联机信息数据库项目就是经社部同全世界 80 几个学术和经济研究所合作成立的国际联合会。经社部行动的一个有关方面是研究是否可能支持外围性的民间社会组织，这些组织协助边远地区的当地政府开展工作。除此以外，根据其专长和有关议题的信息，民间社会组织已经成为经济和社会委员会在决策过程中的正式伙伴，参加了各种活动，例如：信息和通讯技术工作队以及许多小组和圆桌会议讨论。

21. 联合国贸易和发展会议(贸发会议)——贸发会议于 2000 年成立了一个民间社会联系股，其主要任务如下：制定和执行与民间社会联系的政策；发展同非政府组织、

学术界及议员的合作；在该组织的工作中纳入性别公平观。在布鲁塞尔举行的第三次联合国最不发达国家问题会议(2001年5月)的最后宣言指出，发展是在包括民间社会和私营部门在内的真正的伙伴关系基础上的共同责任。<sup>10</sup>这正是贸发会议所执行的政策，该组织在其工作中已将民间社会列为行为者。根据有关代表、问责制和选择标准的准则，区分专长采取了主动行动。贸发会议确认，目前更加需要对民间社会的期望作出反应。在这一方面，目前正在考虑在筹备下一届贸发大会(贸发十一大，计划于2004年举行)的过程中组织民间社会的全球性对话。这个对话将涉及所有代表非政府组织、议员、私营部门、工会、学术界以及以信仰为基础的着眼于发展的组织的民间社会。

22. 联合国环境规划署(环境署)——环境署自成立以来就一直保持同民间社会的紧密联系。它在“民间社会”的类别中列入了工商企业界、公民和劳工协会、非政府组织以及非政府研究所。然而，由于环境署理事会有关民间社会作用的决定，<sup>11</sup>该组织同民间社会的合作正在进入一个新的阶段。根据这项决定，理事会请执行干事推动包括在区域一级的同各国政府、民间社会、私营部门和其它主要集团的协商，研究加强民间社会积极参与环境署工作的方式和方法。理事会还请环境署在2001年年底以前提交一份有关磋商结果的报告以及一份战略草案。环境署理事会本身可以提供有关加强民间社会参与环境署工作的新的战略的准则。

---

<sup>10</sup> A/CONF.191/L.20。

<sup>11</sup> UNEP/GC.21/19。

23. 联合国开发计划署(开发署)——自从1990年代初以来，开发署就已经确认同民间社会组织合作的重要性，认为这些组织不仅仅是技术合作的受益者，而且还是制定和执行政策和方案的伙伴。这是一种从纵向思路到横向思路的转变。重要的是要讨论对一个伙伴关系议程来说，哪些是合适的，哪些是不合适的及其原因。开发署署长的民间社会组织质询委员会是开展这项任务的一个重要论坛。开发署设有负责民间社会组织事务的协调中心，并且深信必须让这些组织发挥更大的影响，同时满足他们的合理要求。因此必须从偶然的协商转变到更加深入和更加长期的合作。开发署的思路是要鼓励业务和政策行动的多样化。消除贫困、能力建设、关心处境不利的社会阶层、承认民间社会组织的权利、发展宣传技能以及培训民间社会组织和有关的联合国工作人员都是可供选择的行动。目前开发计划署有关同民间社会组织合作的政策说明正在最后定稿。

24. 联合国人口基金(人口基金)——关于人口基金的活动，主要的受益者是发展中国家的成年男女以及生殖健康服务和商品的用户。这些活动使得更多的人获得了可以承受得起的产品和服务。基层的民间社会组织也从这些活动中受益，它们最适合提供这类援助。民间社会组织不同于非政府组织，人口基金在国家和区域两级同民间社会组织进行合作。最近这些组织的贡献已经列入全面的战略计划，其重点是：培训、开展活动促进有关政策问题的对话以及帮助能力建设。制定有关人民教育和健康问题的国家标准是目标之一。人口基金在同民间社会组织合作

的过程中使用非政府组织的准则，具体事务由开发计划署国家或者区域办事处负责。

25. 联合国难民事务高级专员办事处(难民高专办)——难民高专办从成立开始就一直同民间社会保持了密切的关系——不仅仅是因为同非政府组织的关键的伙伴关系以及同私营部门的日益重要的合作，而且是因为难民高专办需要避难国社区帮助接收和融合难民。为了推动全球团结，难民高专办寻求民间社会的支持和积极参与。除此以外，民间社会在树立难民更加正面的形象方面发挥了关键的作用。有组织的难民社会在保护难民和寻求庇护者方面发挥了极为重要的作用，由于民间社会在制定这个领域中的标准方面发挥越来越大的作用，因此也就越来越多地参加了决策。在通过民间社会组织和难民高专办的网络开展工作时，民间社会组织的作用就更加明显。在这一方面，难民高专办支持在拉丁美洲和加勒比地区各国中的保护难民网络的工作。在即将举行的《关于难民地位的 1951 年公约》和/或《关于难民地位的 1967 年议定书》缔约国部长级会议上，难民高专办将确认民间社会在保护和帮助难民和寻求庇护者方面以及在加强保护能力方面所发挥的重要作用。在这一方面，难民高专办计划不仅仅同所在国政府和捐助国政府(包括国家立法机构)，而且同非政府组织、民间社会和难民共同审议如何加强在保护难民方面的伙伴关系。

26. 联合国儿童基金会(儿童基金会)——儿童基金会同民间社会组织在三个关键部门进行合作：医疗、基本教育以及饮水卫生。其目的是要加强民间社会组织负责处理问题的能力。同民间社会组织的伙伴关系

是一种三方关系的一部分，民间社会组织同儿童基金会及有关国家政府共同管理项目。国家工作队通常是同全国性的民间社会组织进行协商的渠道，在有需要时，国家工作队与对项目有兴趣的其他机构共同采取行动。儿童基金会已经让民间社会组织参与了有关其技术合作方案的信息共享、通讯和网络计划。一个新的特点是民间社会组织采取主动行动，同时向儿童基金会和有关国家政府提出方案，并且主动提供在财务和结构方面的支助。儿童基金会的政策授权民间社会组织为参与和执行方案提出建议。儿童基金会酌情考虑在国家一级向民间社会的工作人员提供培训和能力建设的机会。通过同当地政府的共同管理解决了责任问题。目前儿童基金会正在研究如何在方案结束以后确保过渡的问题，以及如何帮助民间社会组织接管方案，吸收以致最终改进成效的问题。还没有制定同民间社会组织进行合作的准则，但是有谅解备忘录和实际操作的程序。

27. 世界粮食计划署(粮食计划署)——民间社会组织帮助和参与粮食计划署的粮食运送和分配。在传统的“以工换粮”项目中，粮食计划署的重点已经从公共工程方案等大型项目转变到同受益者直接有关的以社区为基础的小型项目，例如建造道路支线和附属学校。由于在发展和参与的思路方面的这些变化，粮食计划署已经大大增加了非政府执行伙伴的数目。粮食计划署在 2000 年同超过 1,100 个全国性和国际性的非政府组织进行了合作，其中一些当地的非政府组织已经符合本报告所规定的民间社会组织的定义。粮食计划署特别有兴趣同那些在对它来说比较新的领域中有规划经验的当地民间社

会组织合作，例如向患有免疫机能丧失病毒/后天免疫机能丧失综合症(艾滋病毒/艾滋病)的人提供援助。

28. 联合国项目事务厅(项目厅)——作为一个提供服务的机构，项目厅把民间社会组织看作是有趣的伙伴。项目旨在改进国家和当地两级的赋予权力和能力建设。培训是其中一个目标，特别是那些当地人民有可能发挥重要作用的(例如扫雷)的方案。微额供资是另外一个参与领域，其目的是：支持经济发展；教授资金的管理；组织小型企业以及产生收益。重点在于引起和提高小型社区和村庄的兴趣，有时受益人也可提供少量的捐款。有时服务可以外包给民间社会组织，这些组织作为项目的执行伙伴可以获得补偿。项目是与有关国家政府共同选定的。具有广泛影响的项目有利于通过民间社会组织同民众发生互动，而且也有利于项目管理的善政。项目厅并没有关于民间社会组织的具体准则或者协调中心。所使用的方法是实际的，在有需要时，问责制遵循标准规则。项目厅强调指出，在复杂情况下民间社会组织的参与是特别有用的。在非洲 2000 年网络方案中(这是 1989 年开始的一项主动行动，其目标是要推动在环境方面可以持续的生计)，项目厅同整个非洲地区的民间社会组织直接合作。项目厅帮助社区确定其发展优先项目，然后自行设计由赠款供资的项目。申请赠款的项目提案通过民间社会组织集体审查选定。然后民间社会组织直接领取和管理资金并实施项目。项目厅在这个成功模式的基础上以同样方式成立了开发计划署全球环境专用基金小额赠款方案的管理结构。除了设计和管理项目以外，民间社会组织还在为每

个方案国家制定国家方案战略方面发挥重要的作用；这些国家目前已经超过 50 个。

29. 国际劳工组织(劳工组织)——劳工组织确认，民间社会组织可以发挥宝贵的作用，尤其是在这些组织的支持者代表不足和没有直接参与的领域中。这些组织可从公民协会的宣传技能和资源中大大受益，在外地一级的发展活动中情况尤其如此。在同民间社会组织合作的过程中必需确定开展活动的领域，同时又保留劳工组织三方关系结构的完整性。在国家一级，工会和雇主组织往往同民间社会组织合作，以便实现在劳工组织所关心的领域中，例如在劳工权利、男女平等、儿童、残疾人以及老年人等领域中，在发展伙伴关系和促进宣传和行动方面的共同目标。劳工组织并没有关于同民间社会组织合作的准则。然而，各个部门根据其具体的任务都设有协调中心。

30. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)——粮农组织有关民间社会的概念是广义的，其中包括除了营利企业以外所有的非国家行为者。由于这种分类方法，同时一方面考虑到联合国机构及其活动领域和类型的多样化，而另一方面又考虑到民间社会组织的种类繁多，因此粮农组织认为，不需要拟订同民间社会组织进行技术合作的标准框架。粮农组织在农业发展和粮食安全的领域中同以社区为基础的组织以及农村人民组织长期合作，从 1960 年代初期以来也一直同非政府组织/民间社会组织长期合作。在 1999 年年底，粮农组织出版了一本新的《粮农组织同非政府组织和其他民间社会组织合作的政策



和战略》<sup>12</sup> 以便应付同正在迅速扩展的非政府组织/民间社会组织部门进行合作的挑战。在同所有地区的非政府组织/民间社会组织、粮农组织技术部门以及各放权办公室进行广泛协商的基础上，这份文件提出了在下列四个相互关联的功能领域中加强合作的框架：信息共享和分析、政策对话、现场方案以及资源调动。在 2000 年举行的粮农组织非政府组织/民间社会组织区域协商会议上讨论了这个框架，并将其转化为适用于各个区域情况的合作行动计划。粮农组织设有专门负责推动与非政府组织/民间社会组织合作的机构，该机构同由总部所有部门和区域办事处的代表组成的非政府组织/民间社会组织内部工作组合作的情况下开展工作。

31. 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)——教科文组织有关民间社会的概念是灵活和全面的。教科文组织的非政府组织伙伴包括：学术机构、科技公司、专业协会、宗教和文化协会、知识和研究机构、妇女和青年团体、工会和当地组织，同时还包括私营机构。对于教科文组织来说，“民间社会人员”是指那些可在公共领域的民主关系方面发挥作用的行为者，他们可以促进教科文组织组织法所规定的原则和价值观。同民间社会的合作主要是通过非政府组织而发展的，实际上目前所使用的准则是当初为非政府组织而制定的，现在将这些准则扩展到了有组织的民间社会机构，没有同民间社会组织进行联系的协调中心。除此以外，教科文组织目前也在使用其他的准则，例如在秘

书处一级承认联系学校网等民间社会机构；该网络由 172 个国家中的大约 7,000 所学校所组成，负责执行教育方面的一些具体项目。有关处理同代表民间社会和私营部门的基金会和机构的关系的准则第 6 条确认了这一程序。教科文组织承认，在调解国家、地方当局以及国际组织之间关系方面，民间社会组织可以发挥宝贵的作用。这些组织可以向国民宣传有关经济和社会的实际情况并且传递有关社会变革和民主化的信息。民间社会组织参加那些讨论它们感兴趣问题的会议；这些组织是有关培训和能力建设项目的受益者。

32. 世界卫生组织(卫生组织)——对于卫生组织这样一个社会部门性质的机构来说，民间社会组织的参与主要是在国家一级。卫生组织早就同民间社会组织进行了合作，但是由于非国家行为者在公共卫生方案中的影响日益扩大，这就使得民间社会组织的参与更为必要。非政府组织一直在成功地参与许多部门的卫生方案，卫生组织除了同非政府组织的长期伙伴关系以外，目前正在设法同非国家行为者，特别是民间社会组织建立更加密切的伙伴关系，以便在卫生方面取得可持续的成果。为此目的，于 2001 年发起了一项新的民间社会主动行动，以便估价目前同民间社会组织的关系，审查促进互动的适当机制以及为采取更加有效的行动而提出一项比较广泛的构架。该主动行动初步计划进一步估价和发展的领域包括：审查数据和知识库；分析业务和战略问题；编辑最佳做法；就合作事宜提出建议以及信息、通讯和培训方案。因此，卫生组织正在对民间

---

<sup>12</sup> D/X2214E/11.99/8000，罗马，粮农组织，1999 年。

社会组织日益参与全球一级的国家治理和决策的情况作出反映。

33. 国际海事组织(海事组织)——海事组织区域方案的目的是要同关注环境问题的兴趣小组以及有关国家政府建立伙伴关系,以便处理沿海和海洋管理问题。目前正在使用四种关键的方法让民间社会组织参与沿海管理:制定和执行通讯战略;在项目周期中进行协商和参与;合作参与项目活动以及在有关沿海管理的领域内进行培训。关于良好效果管理,参与活动的重点应该是社区一级以及国家一级的利益攸关者和机构。民间社会组织在自然资源管理方面可以发挥重大的作用。民间社会组织在沿海和海洋环境方面的传统知识对于在地方、国家和区域各级的规划和决策是一种重要的投入。海事组织在同民间社会组织进行合作方面遵循开发计划署的准则、以及有关管理和问责制的内部规章条例。海事组织的技术合作司正在促进同区域和国际性的民间社会组织在海事部门中的伙伴关系。

34. 世界知识产权组织(知识产权组织)——知识产权组织考虑到发展中国家对于现代和有效的知识产权制度的持续需求,同时为了使得知识产权用户有效地使用这一制度,一贯在同发展方案进行合作的同时保持同民间社会的紧密合作联系,并且极为重视民间社会组织的能力建设。其用户包括:工业界(特别是中小型企业)、研究和发展机构、学术界、艺术家、音乐家、作家、作曲家、集体管理学会、投资人和贸易协会、律师、知识产权拥有人协会以及消费者协会。知识产权组织所开展的许多培训活动受到培训机构和知识产权协会等民间社会组织的支

持和协作。它们长期同知识产权组织合作组织或者共同组织培训班。此外,知识产权组织还同学术机构和大学开展合作,向教授们提供有关知识产权法的培训。知识产权全世界学院与大量的大学、研究所以及工业产权和版权办事处紧密合作,并且正在设法在今后两年期中扩大这种合作。知识产权组织中小企业方案同有关的民间社会组织保持着建设性的联系,以鼓励大学、研究和发展机构、筹资和风险资本机构以及其他中小企业之间有活力的联系。

35. 联合国工业发展组织(工发组织)——工发组织同民间社会组织的合作涉及同工业有关的广泛活动,例如环境、能源、中小工业发展、企业家精神(包括妇女)、投资、技术、农村工业、标准化以及生产质量。工发组织认为,不应该把民间社会组织同非政府组织混为一谈。通过公共部门和私营部门之间的对话可以发挥重要的作用,说服政府,同民间社会组织进行合作并让这些组织参加谈判是有益的。一般来说,在各个项目阶段都开展积极的合作。<sup>13</sup> 工发组织的政策指导承认同民间社会组织合作的好处:接近其支持者、灵活性及强大的动力。另一方面,其弱点在于民间社会组织的种类繁多、缺乏组织以及资金没有保障。由于这些原因,工发组织特别致力于民间社会的能

---

<sup>13</sup> 其中一个有趣的事例是在工发组织的 YA/RAS/01/408 号报告《区域综合方案的筛选表格。西非农工业方案拟订工作:加强中介民间社会组织的能力》(无日期)之中所讨论的有关布基纳法索、几内亚、马里以及塞内加尔的非洲试点项目。

力建设。工发组织积极开展对于民间社会组织的培训并且经常寻求学术界的帮助。一般性的准则包括制定综合方案。工发组织设有民间社会组织的协调中心。

36. 世界银行加强了对于有关民间社会全球性磋商的参与，以便促进世界银行同民间社会组织之间的主动相互作用以解决某些具体问题。世界银行确认民间社会是发展进程中的重要行为者，并且已经改进了同民间社会组织之间的协商，以便听取这些组织的意见并且把它们纳入本身的行动。特别注意在制定国家援助战略和减少贫困战略方面国家一级的业务合作。已经落实了新的组织结构以便改进民间社会组织对于发展方案的参与。已经成立了一个非政府组织和民间社会组织社会发展股，并且已经向驻地特派团派出了专门工作人员同民间社会进行合作。世界银行的战略包括：

- 增加向各国政府提供的援助，以提高民间社会参与世界银行借贷性工具和非借贷性工具的质量；
- 加强宏观一级的民间社会参与议程，特别是国家决策和预算过程；
- 促进在全球范围内有关民间社会和多边机构作用的辩论。重新注意对于消除贫困战略的参与，以便支持国家行动框架，估价贫困对于国家战略和发展援助的影响。为此目的社会发展部最近成立了一个公民参与小组。在《世界银行同民间社会的合作——2000年和2001年财政年度的进度报告》中，<sup>14</sup> 题为

“国家一级的业务合作：区域重点”的章节提供了有关世界银行同民间社会合作的重要信息。

37. 除此以外，联合国各区域委员会也正在作出努力以便发展同那些与有关区域的经济和社会发展直接有关的民间社会组织的伙伴关系。各区域委员会的贡献如下：

38. 非洲经济委员会(非洲经委会)——非洲经委会已经作出了很大的努力，采取了具体行动，并于1977年发起成立了非洲民间社会中心。该中心研究和处理有关非政府组织和民间社会组织如何发挥更加积极和有效的中介作用以促进这些组织的基层支持者的利益和优先项目等关键问题。该中心将拟订和提供有关向非洲民间社会领导人提供培训的核心方案，并且同时提供目前的技术咨询服务。该中心设在发展管理司，其目的是要加强民间社会对于发展和管理的参与。在于2000年举行的非洲发展论坛民间社会组织协商会议上(由非洲经委会筹备)，与会者确认民间社会组织已经采取了主动行动并且已经解决了在领导方面的重大问题。这些问题包括：方案参与，以及以社区为基础的组织同政府部门合作提供基本医疗和社会服务；社会动员以制止艾滋病毒/艾滋病的蔓延；人权保护，因为这些组织在制止对于患有艾滋病毒/艾滋病的人歧视和虐待方面可以发挥重大作用；以及民间社会组织已经表现出巨大实力的国际联网。民间社会组织可以在国际上联网，迅速吸取教训，交流经验以及施加压力。这些组织往往在国际上的许多层次施加压力，其中包括：国家政治领导人、国际机构、医药和卫生行业以及其他方面。

---

<sup>14</sup> 见第11页。

39. 拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)——另外一个成功的事例是：在拉加经委会于 2001 年组织的有关“拉丁美洲和加勒比地区社会资本和减少贫困：探索一种新的范例”的区域会议上拉加经委会同有关国家政府、联合国体系组织以及民间社会组织之间的合作。这次区域会议是由拉加经委会同法国政府、意大利政府、国际农业发展基金以及世界银行共同组织召开的。

40. 西亚经济和社会委员会(西亚经社会)——西亚经社会下属的外联部门主管同民间社会组织的合作。西亚经社会参加了一次由阿拉伯非政府组织同阿拉伯非政府组织网络共同举办的妇女问题讲习班。在这一方面，西亚经社会向突尼斯母亲协会以及其他一些当地的涉及妇女和性别问题的非政府组织提供了援助并且参加了它们的会议。西亚经社会还参加了有关阿拉伯地区可再生能源问题的商业和投资论坛，其代表提出了一份题为“全球化和今后劳工市场”的文件。

#### B. 现有的合作机制

41. 几乎所有从事技术合作活动的联合国体系组织都已制定了同非政府组织和私营部门开展合作的行动准则。然而，在同民间社会组织开展合作方面它们并没有明确的准则。有些组织借用目前同非政府组织合作的准则，而多数组织则以谅解备忘录的形式逐个签署协定。这些谅解备忘录从原则上规定民间社会组织广泛地参与规划过程并且参与讨论某些政策问题。除此以外，一些组织交换信件、会议记录和联合公报，而另外一些组织则在其目前规章制度的基础上签订合同。还有一些组织订有正式的行动准则，但

是只涉及有关授予民间社会组织以协商地位的程序。(工发组织和药物管制和预防犯罪办事处(药管办事处))。世界银行社会发展部下属的非政府组织和民间社会股于 1999 年为该组织的工作人员拟订了同民间组织开展协商的一般性准则。该准则之目的是要便于世界银行的工作人员就项目、政策以及投资借贷等问题同民间组织开展协商。世界银行于 2001 年出版的《工作文件》<sup>15</sup> 是另外一个工具，该文件更加详细地阐述了这些问题并且提供更多的背景信息和例证。

42. 调查结果表明，一些组织赞成具体的准则(工发组织和环境署)，而另外一些组织则倾向于灵活和实际的程序。知识产权组织认为，在其今后活动中不应排除制定同民间组织开展合作的准则的可能性。

#### C. 选择民间社会组织作为伙伴和对应方的标准

43. 视察员所访问过的多数组织尚未制定选择民间社会组织作为伙伴的标准。恰恰相反，通过其立法机构的批准或者通过接受公认的经济及社会理事会程序，所有组织都有给予民间社会组织以咨商地位的方法。一些组织借用非政府组织的标准同民间社会组织进行合作；另外一些组织则根据项目签订谅解备忘录。由于非国家行为者的多样性，所以没有一个单一的办法可以处理所有有关

系。重要的是其中心目的是使联合国能够更有效地为会员国及其人民提供服务。<sup>16</sup>

44. 视察员认为，虽然提出标准准则和制定选择民间社会组织作为伙伴和对应方的标准不一定是某些组织在同民间社会组织合作中的优先项目，然而，这种合作在最近的将来确实会有巨大的增长潜力。因此，在某个阶段根据同非政府组织和私营部门合作的经验(参看 A/56/323 的附件三)，同时又考虑到民间社会组织的性质，制定一种可以适用于各个组织不同情况和需要的标准框架对于促进同民间社会组织的合作将是有益的(建议 2)。这样一种标准框架也应包括有关问责制、汇报和确定其代表合法性的程序。毫无疑问，这种做法将有助于民间社会组织，特别是国家一级(同时涉及联合国体系组织多样性的)的民间社会组织，对于同联合国体系的合作的好处和要求有一个大致的了解。这也将帮助民间社会组织了解作为联合国组织的伙伴必须符合哪些条件。

45. 标准问责制和透明度是联合国体系审查和控制机构的要求之一。各成员国已经多次要求将这些要求作为项目的组成部分。因此，需要作出努力在同联合国体系合作的伙伴关系中考虑到这一程序。民间社会组织对其支持者也应实行问责制和透明度。如果这种做法已经列入现有的协定，立法机构应

---

<sup>15</sup> Paula Lytle、William Reuben 和 Najma Siddiqi 所著《提高技能和建设团队。同民间社会的协商：资料读物——工作文件》，社会发展部，非政府组织和民间社会股(2001 年 8 月)。

<sup>16</sup> A/56/326, 第 301 段。

该建议有关组织在其同民间社会组织的合作中遵循一套共同的原则(建议 3)。

#### D. 有关民间社会组织活动的协调中心

##### 1. 成立协调中心

46. 联合国体系必须更加注意同民间社会组织的合作以及这些组织越来越多地参与联合国组织在总部和在国家一级所开展的技术合作活动。联合国机构的方案同国家、区域和全球各级的民间社会组织的关系日益密切。联合国体系明白它没有赶上近年来民间社会迅猛发展的势头。同非国家伙伴开展合作的机构的目标之一是通过利用自己在某些领域中的专门知识以及许多组织的本身特点，准确地查明正在出现的趋势，最大限度地增加对于联合国体系实质性工作的投入。

47. 视察员在其调查过程中曾经说过，一些具有重要技术合作方案的组织设立了专门的机构，作为同民间社会组织合作的协调中心。这些组织是：经济和社会服务部、粮农组织、劳工组织、贸发会议、开发计划署、环境规划署、人口活动基金、工发组织以及卫生组织。世界银行已经指定了专门工作人员负责有关民间社会的工作。世界银行在 1990 年代初没有这种工作人员，但是到 2001 年财政年度末，世界银行已经在大约 70 个驻地特派团中任命了社会发展/民间社会专家以及非政府组织联络干事。<sup>17</sup> 开发计划署从 1980 年起就设有专门负责非政府组织工作的机构，该机构于 1993 年改名为民间社会

组织和参与方案，以反映开发计划署有关让所有民间社会行为者广泛参与其工作的政策。作为开发计划署 2001 年改组工作的一部分，该机构目前称为民间社会组织工作队，归属于战略伙伴关系局，并且同发展政策局紧密合作。该工作队负责向从事民间社会组织工作的开发计划署总部各部门以及国家办事处提供政策指导和援助。在区域一级，发展政策局已经向有关区域派出民间社会组织和贫困问题顾问，向国家办事处提供及时的政策支持。在总部，各区域局都有民间社会组织协调中心体系。

48. 为涉及整个联合国体系的某些组织的工作指定协调中心有利于获得中央信息，因为这样就不需要从分散的渠道去收集零碎的信息。除此以外，这种做法对于主管机构内部的协调、同整个联合国体系的协调以及同其他有关的外部行为者的协调都是有益的。因此，视察员认为，如果尚未落实的话，就应该考虑是否可能在现有的组织机构中设立协调中心。

49. 关于行政首长协调委员会的会议，在审查有关可持续发展的问题时，可以考虑直接地或者酌情通过联合国非政府联络处的现有网络在各协调中心之间开展协商(建议 2 (c))。

## 2. 联 网

50. 1999 年，行政协调委员会(现称行政首长协调委员会)在讨论如何应付全球

---

<sup>17</sup> 《世界银行同民间社会的合作——2000 年和 2001 年财政年度的进度报告》，

化的挑战时指出，除其他外，可以通过基于问题的网络确定在有效关系范围内的共同行动领域，并且促请发展同民间社会的关系。<sup>18</sup> 此外，行政首长在 2000 年年初的一次会议上决定作出更好的安排，不断交换有关同民间社会合作经验的信息，并且为整个联合国体系推广最佳做法。<sup>19</sup> 世界银行采取了主动行动，并且于 2001 年为全球发展通道开展了第一次重大宣传。全球发展通道是一个万维网门户，网址为：<http://www.developmentgateway.org>；有关捐助方、各国政府、企业以及民间社会组织可以在这个网络交换信息、寻求共同目标以及建立伙伴关系，以便推动发展和研究解决世界贫困问题。由于发展中国家大多数民间社会组织往往是分散和无组织的，互联网联系和获得电脑技术的潜在价值就显得特别重要。<sup>20</sup>

51. 视察员完全支持这些主动行动，认为这些行动有利于机构间交换信息以及同非国家行为者交换信息，有利于促进制定同民间社会组织合作的共同方针。

52. 为此目的所作的贡献可以包括出版那些选定的和公认的民间社会组织及其网门和网址的清单。完成清单的日期可以稍稍推迟，以便提供更多的有关活动的概况和类型的信息。这样一种工具将改进联

---

第 2 页。

<sup>18</sup> E/2000/53。

<sup>19</sup> E/2001/55。

<sup>20</sup> 《世界银行同民间社会的合作——2000 年和 2001 年财政年度的进度报告》，第 24 页。

联合国机构同民间社会组织之间的沟通，也同时改进民间社会组织之间的沟通。联合国系统可以帮助没有网站的全国性民间社会组织逐步建立自己的网站。位于都灵的联合国职员学院负责培训工作；作为其部分活动，该学院可为联合国工作人员设计合适的资料袋，为他们组织民间社会组织培训班提供指导（**建议 7 (b)**）。

53. 分享信息、通讯及联网对于在全球、区域和国家各级积极从事技术合作活动的联合国组织来说是极为重要的。这些组织应该尽可能考虑在其工作中吸收民间社会组织参与的方式和方法。网址似乎是散发信息和发展同民间社会组织的联系的适当工具。应该鼓励那些从事经济和社会发展工作的联合国组织在其网站中纳入有关参与技术合作活动的民间社会组织的有关信息，以利于广大的民间社会组织，特别是那些没有网站的民间社会组织。对于那些有网站的民间社会组织来说，联合国体系组织的网站可以与它进行超文本连接，让读者访问有关民间社会组织的网站。但是，如果没有可能进入互联网，就应该使用和发展其他更为实际的方法，例如报刊杂志和广播（**建议 9**）。

#### E. 伙伴关系和民间社会组织的参与

54. 联合国和民间社会组织在联合国体系所开展的许多活动领域中一直进行合作，合作的方式往往是非正式和实际的。然而，近年来民间社会组织的迅猛发展已经改变了这种关系模式。在传统的合作模式中，发展中国家的民间社会组织主要被看成是联合国体系方案和项目的受益者。因此，在多数情况下只是偶然咨询受益者，或者只是让受益

者参加方案和项目的宣传。无论是对于项目的受益者或者捐助方来说，这种模式都缺乏透明度和问责制。在执行项目的过程中没有考虑到项目的可持续性，也没有一个健全的机制来检查有关活动的影响和成效。联合国组织有时发起一个项目，或者直接执行，或者通过另一个联合国机构和/或外部分包机构执行。在任务完成以后，后续行动是不力的或者根本就不存在。存在的问题仍然是如何确保已经取得的成果，并且在可能的情况下予以改善。可以通过加强各国政府所领导的咨询机制，在发展方面建立广泛的伙伴关系，但是有关各方必须参与，而其中民间社会组织是重要的组成部分。这种做法意味着必须互相商定分工，民间社会组织也应该发挥明确规定的的作用。

55. 民间社会组织的崛起使得这种合作模式发生了变化，并且提出了一种新的思路：要求民间社会组织以伙伴的身份参与方案和项目的选择、筹备、评价、批准、执行、监督、监测、评估以及后续行动。这样一种新的情况要求联合国系统组织以及各成员国让民间社会组织更加有效地参与。联合国系统的改革进程实际上是建议让改革以一种透明的方式融入联合国组织的政策和程序之中。除此以外，联合国体系逐步相信，同民间社会组织合作是比较有利的，并且正在从中获益。重要的具体事例包括：全球疫苗和免疫联盟(免疫联盟)以及艾滋病毒/艾滋病问题大会。关于这个议题，可以提到联合国艾滋病毒/艾滋病联合国方案(艾滋病方案)执行干事向 2001 年经济和社会委员会实质性会议提交的报告。该报告声称，在今后两年期中的挑战包括：“通过加强同艾滋病毒/艾滋

病患者协会、以社区为基础的组织、宗教集团、在有关部门工作的非政府组织以及私营部门的伙伴关系扩大民间社会的参与”。<sup>21</sup> 同时，世界银行同民间社会已经在研究处理艾滋病毒/艾滋病的问题方面明显加强了合作。在 2001 年整个财政年度，世界银行投入了 5 亿 100 万美元，用于进一步预防和治疗艾滋病毒/艾滋病。在 2000 年 9 月，通过其非洲多国艾滋病方案以及同联合国艾滋病方案在制止非洲艾滋病方面进行合作，世界银行向凡是符合简单资格标准要求，包括申请国际发展协会信贷的资格标准要求的非洲国家提供 5 亿美元的信贷。民间社会的成员将积极执行多国艾滋病方案的项目。<sup>22</sup> 此外，联合国信息和通讯技术工作队也值得一提。通过环境规划署同民间社会组织的合作执行世界大自然基金和世界保护联盟等项目，该方案帮助了各国的能力建设和信息散发。

56. 以上事例只是涉及联合国系统组织、民间社会组织、发达国家和发展中国家的私营部门和政府的跨部门主动行动的一部分。还有其他的紧迫问题，例如消除贫困、男女平等以及授予妇女权利等问题可以从跨部门的伙伴关系中受益。(对于现有工具和前景的分析载于本报告第三章。)数以百计的民间社会组织参加了在 1995 年举行的社会发展问题世界首脑会议，在这次会议上各国政府作出承诺要实现消除贫困的目标，并将其作

为人类在道德、社会、政治和经济等方面的迫切需要。

#### F. 加强地方、全国和国际民间社会组织的作用

57. 民间社会组织各种各样的活动领域及其机构强调表明，这些组织有潜力推动联合国的各项目标和方案。地方一级的民间社会组织可以作为其社区的代表提供信息；充当当地民众同联合国体系之间的可靠的沟通渠道；估价社区的需要和帮助设计方案；以及在联合国撤离之时和撤离之后在执行项目后续行动方面发挥作用。这些组织在改进管理方面也可发挥有效的作用。良好管理并不限于国家，还包括私营部门和民间社会的组织。良好管理指的是国家同地方、地区以及全国各级的民间社会之间的一种新的关系。这一前提应该从一开始就指导制定康复战略和社会可持续性方案。为了改进这些功能的发挥，必须培训和授权于地方和全国性的民间社会组织，并在行政和管理能力方面加强其结构结构(建议 5)。

58. 人们应该还记得，民间社会组织在国际上和学术界也是很活跃的。工商会、工业联合会、工会、专业人士和制造商协会以及学术基金等机构只是其中一些最出名和比较活跃的行为者；它们可能成为联合国组织有益的对话者。民间社会组织比国家机构更有效率，这是一大优点。这些组织的游说能力和重新组合大量利益攸关者的能力也是一种有利条件。

59. 分析表明，各个民间社会组织行为者之间的协调可能是有益的。可以根据技术合作活动的类型在各个机构内部发现适当的

---

<sup>21</sup> E/2001/82。

<sup>22</sup> 《世界银行和民间社会的合作——2000 年和 2001 年财政年度的进度报告》，第 11 页。



机构，但是，行政首长协调委员会也可能对民间社会在地方、国家和国际各级的参与情况进行全面审查，以便了解和协调民间社会的参与情况并且使它们在业务方面发挥更加有效的作用。机构间的协商、在业务方面同民间社会组织的合作、以及有关技术合作的讲习班和专门会议同样是聚会和参与的适当环境。

G. 行政首长协调委员会在加强联合国系统同民间社会组织在技术合作方面的关系中的作用

60. 同民间社会的合作一直是以前行政协调委员会会议所关心的问题之一。1997 年年度概览报告中的一个项目题为：“联合国系统同民间社会(包括私营部门)之间的关系：处理同非国家行为者的全球议程”。<sup>23</sup> 正如这标题所显示，行政首长协调委员会鼓励各机构和各方案更加注意同民间社会的合作。秘书长本人也曾经回顾说，改革进程的一个中心问题是，在根据各国和国际环境中正在发生的变化对联合国系统进行调整。<sup>24</sup> 他请行政首长协调委员会的成员“利用民间社会的活力，同非国家行为者建立有效的伙伴关系”。<sup>25</sup>

61. 行政首长协调委员会所讨论和批准的政策导致召开了一些会议和编写了一些文件。同民间社会组织的合作已经形成声势。协调委员会并不主张虚假的统一，鼓励作出安排让民间社会组织参与就计划提交理事机

构和立法机构审批的问题开展的实质性磋商。

62. 以下是经行政协调会考虑建议采取的一些合作方式：扩大在适当工作层次的非正式协商和机构支助；支持在地方和全国层次的能够为发展作出贡献的民间社会组织的能力建设；发挥联合国的推动作用，支持各国政府同民间社会开展对话。进一步考虑问责制、财务透明度以及代表等问题；拟定在选择伙伴方面评估民间社会组织竞争力的标准；发展在管理、谈判以及评估成果等方面对民间社会组织的培训；以及提高联合国工作人员同民间社会合作的能力。<sup>26</sup> 人们认为，位于都灵的联合国职员学院是承担这一任务的适当机构。同样重要的是这种宣传应该列入各机构的工作人员情况介绍和培训方案。

63. 更多的有关信息载于劳工组织最近编写的一份报告；于 2001 年年初举行的前行政协调委员会会议曾经讨论这份报告。<sup>27</sup> 劳工组织之所以编写这份报告，是因为该组织同民间社会合作，也因为该组织的三方组织结构(各国政府、雇主组织以及工人组织)。视察员同意这份报告的基本观点：联合国同民间社会之间的互补性是其相互关系的基础；民间社会的各个组成部分体现了“不应与商业利益混淆的愿望和价值观”；民间社会具有自身的组织特点，因此应该同非政府组织加以区分。除其他外，劳工组织的报告提出了一些发挥民间社会潜力的方式，其中包括参与执行在全球会议和首脑会议上商

---

<sup>23</sup> ACC/1997/20, 第 4 页。

<sup>24</sup> 同上，第 5 段。

<sup>25</sup> 同上，第 8 段。

---

<sup>26</sup> E/1998/21, 第 42-45 段。

<sup>27</sup> E/2001/55。

定的行动计划以至在机构间机关中发挥咨询作用。<sup>28</sup>

64. 视察员赞扬行政协调会努力加强联合国体系组织同民间社会组织之间的关系并使之制度化，同时支持行政协调会继续特别注意发展联合国体系组织和非国家行为者之间的伙伴关系。联合国体系已经多次强调尤其是在经济和社会活动领域中吸收民间社会组织作为伙伴以便对国际社会所关心的问题作出反应的重要性。行政协调会在协调旨在更好地组织和加强这种合作的努力方面可以发挥重要的作用。因此，行政协调会在其高级别方案委员会上确认这种合作并且使之制度化，并且定期向经济及社会理事会报告协调的结果(建议 4)。

---

<sup>28</sup> 同上。

### 三、民间社会组织能力建设

#### A. 在与民间社会组织合作方面的能力建设

65. 开发计划署的词语汇编为“能力发展”所下的定义如下：“能力发展是个人、集团、组织、机构以及国家发展、加强和组织其体系、资源和知识的一种过程，具体反映在其个别的和集体的发挥功能、解决问题和实现目标的能力。能力发展也称为能力建设或者能力加强。”开发计划署的上述定义对能力建设作了范围较宽的解释。在1999年，同民间社会组织进行业务合作机构间协商所编写的一份报告根据同民间社会组织的合作情况将“能力建设概念”界定为：“为改进一个组织执行任务的有效性和可持续性而采取的明确措施，其中包括旨在改进民间社会的表现和可持续性的内容广泛的活动。”<sup>29</sup>

66. 视察员所访问过的组织证实，在项目以及就能力建设问题同民间社会组织开展了积极的合作。有关组织鼓励这一趋势是为了确保在联合国的具体方案完成以后项目及其后续行动的成功。

67. 在过去十年中已经得到证实，民间社会组织在国家一级的能力建设中可以发挥重要作用。民间社会组织不仅仅转达其支持者的需要和愿望，并且在其所代表的社区和其他外部发展行为者同联合国组织之间发挥

联系作用，有时甚至发挥调解作用。结果，联合国在技术合作活动中越来越多地把民间社会组织作为执行伙伴(建议6)。

#### B. 民间社会组织同各国政府的关系

68. 联合国组织作为政府间机构向各成员国负责，然而，行政协调会回顾，联合国体系同非国家行为者在国际一级日益扩大的合作并没有对同各国政府的互动产生任何影响。<sup>30</sup>除此以外，民间社会组织作为各国政府和联合国体系的重要伙伴也确实正在承担日益广泛的责任。联合国的既定方针是要完成发展中国家能力建设的长期目标。

69. 人们认为，在经济和社会发展领域工作的民间社会组织，无论是在农业或者工业部门，还是在卫生或者教育部门，都是各国政府同民众保持联系的重要渠道。在许多情况下，社会底层或者在边缘地区的民众是没有组织的，同时也很难接触到发展行为者。可以通过帮助当地的民间社会组织增强能力，同有关国家政府和联合国体系合作开展发展活动来解决这个问题。这一进程也将有助于通过有利于民间社会组织的适当的立法和行政措施。除其他外，在私营部门正在取代公共部门之际，民间社会组织的活动范围正在日益扩大。

70. 民间社会组织参与设计和批准地区政府和中央政府所提出的“行动计划”以及

---

<sup>29</sup> 《有关民间社会组织能力建设和体制发展的经验和最佳做法的联合国体系内部调查》(Capac 2 doc, Rev.2, 第5段)。

---

<sup>30</sup> ACC/1997/20。

参与管理安排将增加所有利益攸关者的承诺并且为项目的成功作出贡献。

### C. 联合国系统在促进各国政府同民间社会组织的对话和合作方面的作用

71. 《联合国宪章》第 71 条规定：“经济及社会理事会得采取适当办法，俾与各种非政府组织会商有关于本理事会职权范围内之事件。此项办法得与国际组织商定之，关于适当情况下，经与关系联合国会员国会商后，得与该国内组织商定之。”根据该条规定的精神，在今后的安排中可以列入民间社会组织。

72. 目前比以往任何时候都需要联合国系统在技术合作领域中建立各国政府同民间社会组织之间的联系。联合国可以利用其长期经验和借鉴最佳做法，以便加强这种三方关系并使其有益于有关各方。如果某个国家当局不愿意接受民间社会组织的参与，联合国可以发挥穿针引线的作用。以便澄清问题和帮助消除障碍。在这一方面，工发组织提供了一个有趣的范例，说明可以在政府、联合国系统和民间社会组织三方行为者划分任务和签订协定的基础上利用综合方案有效地发挥推动作用。从项目一开始，就向有关各方分配明确规定的行动范围。开发计划署在同民间社会组织和各国政府合作开辟行动范围方面具有丰富的经验。有关事例包括：开发计划署发挥作用，确保向土著人民提供机会参与在危地马拉的和解进程。另外一个具体的范例是：在环境规划署的项目中，例如在全球环境展望以及 ECOLEX(有关向全球人民提供环境法信息的一项主动行动)中，环境

规划署、有关国家政府以及民间社会组织的三方合作已经取得了成效。粮农组织具有在各级促进政府同非政府组织/民间社会组织之间的对话和合作的经验：在国家一级，制定农业和粮食安全政策；在区域一级，通过同非政府组织/民间社会组织的协商为粮农组织的区域会议提供信息；在全球一级，非政府组织/民间社会组织参与粮农组织的技术委员会以及诸如“世界粮食首脑会议：五年之后”等特别活动。以上范例表明，联合国体系作为各国政府同民间社会组织在技术合作活动中的中心联系环节正在发挥日益重要的作用。

73. 开发计划署本身也拟定了有关让民间社会组织参与方案规划和评估全过程的业务准则，儿童基金会则鼓励民间社会组织参与制定、执行和监测其方案，例如世界儿童问题首脑会议。

74. 世界银行的方针将国家放在其发展进程的中心，由国家指导技术援助的伙伴关系。政府及人民负责制定国家战略，并且掌握其“所有权”。世界银行的方针要求发展民族社区，以便帮助国家执行这一战略。按照这一战略，应该在各个阶段召集所有的主要行为者——政府、私营部门、民间社会以及援助机构——以便讨论和商定发展援助的内容，支持国家发展方案。计划至少每年由政府召开一次会议。这一进程被称之为发展伙伴联盟。其产业是一种发展援助战略，一种由政府同其发展伙伴协商制定的战略。<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> 1998 年 5 月 20 日的一份讨论文件，《发展伙伴关系：世界银行拟议中的行动》，第 17 页，第 43 至第 44 段。



75. 应该通过扩大参与,包括在决策层次的参与,加强在项目规划和执行各个层次技术合作中的民间社会组织的作用。各国政府应该鼓励这种参与,以便确保项目的成功和可持续性。为了使得民间社会组织成为联合国体系活动的完全成熟的伙伴,应该考虑根据建议 8 所详细规定的方法建立主管民间社会组织工作的机制。

**D. 各国政府、联合国系统以及民间社会组织开展技术合作的现有机制**

76. 联合国体系主要是通过共同国家评价框架(审查和分析国家发展状况)、联合国发展援助框架(以共同国家评估为基础的联合国组织国家方案和项目的规划和资源框架)以及根据联合国驻地协调员制度在国家一级开展业务活动。“联合国国家小组,在联合国驻地协调员的领导下,与各国政府及民间社会密切合作,展开了跨学科的分析进程,即共同国家评价。共同国家评价审查国家局势,查明影响人民福利的关键问题。共同国家评价还审查各国政府制定的国家优先事项,并用这些优先事项作为向各国政府宣传并为之进行政策对话的基础。联合国国家小组然后利用共同国家评价产生的对贫穷起因的共同了解,与各国政府合作拟定联合国发展援助框架(联发援框架)。该框架概述联合国系统如何以战略方式应对国家扶贫优先事项。……目前,84 个国家完成了共同国家评估,38 个国家还最后定下了联发援框

架。”<sup>32</sup> 非常明显,在国家一级的主要主动行动(例如消除贫困或者消除疾病的战斗),是全面发展战略的一部分,需要整个联合国系统采取共同努力和作出联合反应。因此,在国家一级建立同以社区为基础的组织 and 协会的伙伴关系是必不可少的。以粮农组织为协调中心的联合国非洲之角主动行动可以作为一个成功的范例,说明应该努力从一开始就让非政府组织/民间社会组织参与查明问题和设计方案(建议 8)。

77. 秘书长在向大会第五十四届会议提出的报告中有关非政府组织的部分中表示,“有一个项目提案已递交给开发计划署,目的是要找出办法,让该科和开发计划署国别办事处共同努力,推动国家和分区域非政府组织,尤其是发展中国家的非政府组织,参与整个联合国的工作,尤其是经济及社会理事会”。<sup>33</sup> 视察员完全支持这一提议,并且建议不仅仅是开发计划署和更具体地说是经济及社会委员会,而且联合国体系组织的所有机构都应该作出适当的类似安排,以便让民间社会组织也参与和执行在国家一级的经济和社会方案。

78. 协调国家一级的方案活动并不是一件容易的任务,需要有关各方的高度承诺。联合国系统一直关注弥补由于协调分散和不足而引起的缺陷,因为这种情况已经引起资源的浪费。除此以外,这些缺点使得受援方往往很有限的管理能力雪上加霜。因此,目前的共同国家评价和发展援助框架机制看来并不足以解决这些问题,也不能完全适应分

---

<sup>32</sup> A/56/326, 第 296 段。

<sup>33</sup> A/54/520, 第 24 段。

配给民间社会组织的作用及对这些组织的期望。正如秘书长在其报告“联合国系统发展方面的业务活动三年期全面政策检查”<sup>34</sup>中所指出，看来国家发展伙伴(包括民间社会)参与联合国发展援助框架的进程仍然是有限的。民间社会组织的参与远远不能令人满意，多数驻地协调员承认，应该作出进一步的努力以改进民间社会对于发展方案的参与。<sup>35</sup>在2001年经济及社会理事会的实质性会议上，一些成员国也强调指出，为使联合国发展援助框架更多地纳入国家发展进程，其中一个条件是国家利益攸关者更加广泛地参与制定和执行方案的全过程，而民间社会组织就是其中必不可少的行为者之一。

79. 最近在为联合检查组编写报告而开展的一项审查中发现了一些很能说明问题的范例。迄今为止为正在编写的报告(“让最终受益人了解技术合作项目：在非洲4国水资源领域中的各案研究”)所收集的资料表明，联合国有关机构和方案通过发展援助框架开展的业务合作往往仍然太偏重于理论，或者基本上是不完整的(马达加斯加和赞比亚是其中两个实地观察对象)。正如上述联合检查组报告所指出，联合国发展援助框架需要提高效率，以便反映所有利益攸关者(包括民间社会组织)积极参与的联合项目的综合措施，尽可能扩大向目标社区提供的成果并且发挥有关措施的最佳成效。这种情况突出地说明了有关项目的困境：在技术问题以及参与方法等方面缺乏统一意见，而这种统一意见对于

确保项目发展各个阶段的工作(拟定、执行、社区宣传和培训)的成功是至关重要的。

80. 一般来说，在对待民间社会组织方面转变思路意味着行政协调会应该在其工作方案中更加注意这个问题，同时必须修改和扩大共同国家评价和联合国发展援助框架的目前机制。特别是应该进一步加强在国家一级以及国家以下各级同民间社会组织开展协商，并且推动制定在共同编写的必要文件基础上的简化战略(建议8)。

#### E. 在能力建设方面的培训

81. 知识的培训和转让是技术合作活动的一个重要组成部分，也是能力建设的基石。联合国技术合作体系的一个优先项目一直是培训国家对应人员，使得他们能够在考虑到民间社会组织本身所确定的需要的情况下参与其本国的社会和经济的发展。为了改进工作以及保持已经取得的成果就必须开展积极的培训。因此，在项目的规划和执行阶段列入计划周密的培训方案是成功的一个保证。因此，需要认真考虑对那些在技术合作活动方面同联合国系统直接合作的民间社会组织进行培训。

82. 除其他外，这种培训方案的设计应该包括：简单簿记的方法；编写提供给援助方和收益人的简短报告；以及有关问责制、透明度以及估价成效的准则。已经有成员国向视察员指出，在成为联合国体系组织完全成熟的伙伴和对应方方面各国民间社会组织的缺点之一是缺乏有关方案规划、执行以及后续活动的知识。在帮助民间社会组织达到同其伙伴的同等水平方面联合国系统可以提供重要的援助。

---

<sup>34</sup> A/56/320。

<sup>35</sup> 同上，增编1，第97段。

83. 具体来说，为民间社会组织提供培训的设施应该列入经济和社会方案。培训教师的任务可以成为这一框架的一部分。有些联合国组织的工作人员可能还没有完全适应同正在崛起的民间社会组织开展合作的事实。如果属于这种情况，应该就如何开展这种新的技术合作向他们提供培训。位于都灵的联合国职员学院可以成为适当的培训地点，作为各个联合国机构培训方案的补充(建议7)。

#### F. 妇女在能力建设中的作用

84. 妇女的作用以及妇女对于经济和社会发展的重要贡献是一个很大的题目，本身就可以写一份报告，本审查报告篇幅有限，无法详述。然而，如果本文不在此强调指出妇女在民间社会中所占据的重要地位，那就是一个严重的失误。实际上，妇女不仅仅是技术合作方案和项目的受益人的“组成部分”，而且是发展活动的重要行为者。联合国系统组织已经多次承认，在发展中国家，妇女是经济和社会发展的支柱之一；同时妇女积极参与广泛的社会活动，例如农村的活动，尤其是当地的活动，以及各种规模的企业活动等等。在许多以社区为基础的组织中，妇女属于多数。在同缺乏粮食和营养不良、缺乏干净水、医疗设施不足或者不存在，艾滋病毒/艾滋病、文盲以及教育机会缺乏等现象作斗争的过程中妇女站在最前列。妇女往往比较容易接触到其社区中的“难以接近的人们”。除此以外，由于其参与发展的交叉问题，妇女也是联合国体系在保持所取得成果方面的重要伙伴。因此，应该承认

妇女在民间社会组织中的不可缺少的地位，并且在各级向她们提供足够的支持。

85. 联合国系统组织应该帮助妇女了解如何组织起来以及如何派出代表参与技术合作项目的拟订和执行。非洲经济委员会的执行秘书在有关男女平等的一次会议的开幕辞中说：“自从联合国第四次妇女问题世界会议1995年在北京举行以来，世界已经比较清楚地认识到必须解放妇女，使她们成为发展的平等参与者。这不仅仅是权利问题，而且有着重要的经济意义。现在已经不是用言语引导的时候；现在是用榜样的力量带领大家前进的时候。”<sup>36</sup>

86. 必须承认，如果说目前受过教育的妇女正在通过参与决策日益进入公共管理的领域，同时参与政治和社会发展，这部分是由于联合国推动了国际社会对于妇女问题的认识。粮农组织、劳工组织、联合国提高妇女地位国际研究和培训中心(提高妇女地位研训所)、农发基金、联合国人权问题高级专员办事处(人权高专办)、开发计划署、教科文组织、人口活动基金、难民高专办、儿童基金会、工发组织、联合国妇女发展基金(妇发基金)、联合国社会发展研究所(社发所)、粮食计划署、卫生组织、世界银行、非洲经委会下属的非洲妇女中心、亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)下属的妇女发展委员会、联合国/欧洲经济委员会下属的性别平等活动委员会以及其他许多联合国系统的机构就妇女问题发起了有关主动行动并且执行了一些方案和项目；这些机构还在其网站上张

---

<sup>36</sup> 非洲国家首脑会议:争取 21 世纪的权利。



贴了有关信息。但是在民间社会的许多领域中目前妇女仍然处在边缘地位，这也是事实。因此，充分认识妇女对于经济和社会发展所作的贡献是及时和适宜的，同时必须作出努力授予妇女以权力，并且让妇女在民间社会的活动中发挥更大的作用。

87. 在涉及民间社会的发展项目的筹备阶段，必须通过同有关社区的接触收集资料，并且同这些社区个别地或者集体地讨论有关问题。第二阶段是同那些已经在具体的关注领域中开展工作的社区建立联系；第三阶段是选择某一个社区或者某一集团，组织它们参与方案和项目的设计和制定。应该确保妇女参与技术合作方案，因为这是成功的

保证。鉴于项目的后续活动以及需要在联合国执行项目期间和联合国组织撤出以后保留已经取得的成果，必须考虑妇女的参与。

88. 同民间社会组织合作的联合国系统组织应该更加重视妇女的全面潜力，特别是发展中国家妇女的潜力。应该在培训和资源调动方面采取行动，以提高妇女的组织和管理技能，并且帮助她们了解联合国系统可能提供的援助，使她们成为联合国在开展技术合作活动方面的可靠伙伴。各成员国和捐助方也应该为此目的提供财政援助(建议 5(b))。