

**人口与发展委员会****第三十一届会议**

1998年2月23日至27日

临时议程* 项目4

国际人口与发展会议各项建议的后续行动

**非政府组织和政府间组织在性和生殖健康和权利方面的活动：
国际人口与发展会议之后三年****秘书长的报告**

摘要

本报告是联合国人口基金根据经济及社会理事会第 1995/55 号决议核准的人口与发展委员会按主题开列并排列优先次序的多年工作方案编写的。依照人口与发展会议建议通过的理事会第 1996/2 号决议的要求,本报告是秘书长向委员会第二十九届会议提交的有关非政府组织在生殖权利和生殖健康方面活动的报告的订正本。

本报告反映了从 103 个国家的 482 个国际、区域、国家和基层非政府组织以及四个政府间组织收到的答复,旨在概览这些组织在性和生殖健康和权利方面开展的各种活动。本报告评估了非政府组织为执行《国际人口与发展会议行动纲领》各项建议采取的战略和方法,分析了非政府组织在执行性和生殖健康和权利方案和服务方面、在监测人口会议建议的执行情况方面以及与政府开展合作方面遇到的困难和制约因素。

* E/CN.9/1998/1。

目录

段次 页次

一、 导言.....	1-4	3
二、 非政府组织的定义.....	5-7	3
三、 《行动纲领》和非政府组织.....	8-9	3
四、 收集有关非政府组织和政府间组织资料的方法.....	10-11	3
五、 非政府组织在性和生殖健康和权利方面开展的活动概况.....	12-44	4
A. 《行动纲领》的作用.....	14-18	5
B. 非政府组织开展的宣传活动.....	19-26	5
C. 非政府组织在提供高质量的性和生殖健康服务方面的作用.....	27-28	6
D. 护理质量.....	29-32	6
E. 解决具有特殊需要群体的问题.....	33-40	7
1. 青少年.....	33-34	7
2. 男性.....	35-36	7
3. 难民.....	37-38	7
4. 妇女:切割女性生殖器官和对妇女的暴力行为.....	39-40	8
F. 培训活动.....	41-42	8
G. 非政府组织参与研究活动.....	43-44	8
六、 非政府组织在监测实施《行动纲领》中的作用.....	45-51	8
七、 非政府组织与政府的合作伙伴关系.....	52-56	9
八、 非政府组织工作的局限性.....	57-61	9
九、 政府间组织.....	62-64	10
十、 结论.....	65-69	10

一、导言

1. 针对提高保健质量和把计划生育纳入性和生殖健康和权利的更广范畴的世界性要求,1994年在开罗召开的国际人口与发展会议促进了对此作出回应。全世界几乎所有国家的政府就性和生殖健康的概念已达成一致意见,明确承认个人有权获得高质量的生殖健康服务。非政府组织既作为参加者又作为国家代表团的一部分,在制定《国际人口与发展会议行动纲领》方面发挥了关键作用。¹《行动纲领》认定非政府组织在通过与政府和私营部门合作执行纲领方面能够发挥关键作用。

2. 依照人口与发展会议建议通过的经济及社会理事会第 1996/2 号决议的要求,本报告是秘书长向委员会第二十九届会议提交的有关非政府组织在生殖权利和生殖健康方面活动报告的订正本。²本报告概述了为评估在实现《行动纲领》的目的和目标方面所取得进展而向国际和国家非政府组织及政府间组织发出的调查表收集到的资料。

3. 本报告所载调查结果的依据是 482 个国家和国际非政府组织和政府间组织对调查表作出的回答,对作出回答组织的书面报告和所提供材料的审查,以及对在国际一级参与监测《行动纲领》执行情况的一些主要非政府组织进行的采访。

4. 第二节介绍非政府组织的主要特点;第三节讨论《行动纲领》对非政府组织的作用所作的规定;第四节讨论编写本报告所采用的方法;第五节概述非政府组织在性和生殖健康和权利方面所开展的活动;第六节讨论非政府组织在监测会议达成协定的执行情况方面的作用;第七节重点讨论政府与非政府组织的合作;第八节分析非政府组织工作的限制;第九节概述政府间组织的活动;第十节讨论会议之后三年在非政府组织参与方面获得的教益。

二、非政府组织的定义

5. 非政府组织是正式成立的、自我管理、非营利、以一定程度的自愿参与为特点的民间组织。非政府组织包括特殊利益组织、网络、服务提供者和公用事业承包商、非政府的筹资、业务和宣传组织(特别是妇女非政府组织)、专业协会、社区协会、以及缴费成

员组织。在国际、区域、国家和基层各级都有非政府组织。

6. 在许多国家,国家和当地非政府组织集中于“供给方面”的工作,提供服务或协助政府扩大国家方案的覆盖面。还有一些非政府组织的重点是“需求方面”,通过影响政策议程,通过使技术和业务技能与通讯、宣传和联网技能相结合,帮助社区的不同群体反映其护理质量等问题上的关切问题和优先选择。国际非政府组织参与制定全球政策,监测《行动纲领》全在球一级的执行情况,向发展中国家政府提供技术援助,以及开展研究。

7. 许多非政府组织不仅显示出有能力为难以触及的社区群体提供服务,例如居住在贫穷社区的青少年和妇女,而且能提供高质量的服务,在难以触及或敏感领域开展工作,以及尝试采用创新的方法。此外,这些非政府组织还有助于使整个会议执行进程职责更明确、更透明和有更多的参与。它们不仅能填补空白,而且能确定需要进一步重视的领域。

三、《行动纲领》和非政府组织

8. 《行动纲领》确认有必要在其实施方面与非政府组织建立伙伴关系。例如,《行动纲领》第十五章(与非政府部门的伙伴关系)第 15.6 段具体规定:

“由于认识到建立有效的伙伴关系十分重要,因此邀请非政府组织在地方、国家、区域和国际各级与地方和国家政府促进协调、合作和沟通,加强它们作为执行人口与发展方案和政策的主要参与者的效力。非政府组织的参与应视为对各国政府下列责任的补充:提供全面、安全和易于获得的生殖健康服务,包括计划生育和性健康服务。”

9. 《行动纲领》还强调有必要确保通过定期对话和协商,并通过培训,使非政府组织及其网络能够保持其独立性并加强其能力。

四、收集有关非政府组织和政府间组织资料的方法

10. 编写本报告采用的方法是向非政府组织和政府间组织发出调查表,在许多情况下辅之以这些组织的年度报告和其他材料。此外还对若干非政府组织进行了直接采访。非政府组织和政府间组织调查表按主题领域

编成,并包括《行动纲领》确定的非政府组织在落实性和生殖健康和权利方面作用的最主要方面。为使获得的回答有总体代表性,收到调查表的非政府组织涉及所有区域、包括基层、国家和国际所有各级、以及诸如提供服务和宣传等不同实务领域。

11. 该调查表通过联合国人口基金(人口基金)代表以英文、法文和西班牙文分发给国家和当地非政府组织,同时请人口基金代表推荐其他非政府组织,补充原有的名单。调查表于1997年7月和8月期间发送给世界各地大约938个组织,包括920个非政府组织,18个政府间组织。其中116份是从通过人口基金

外地办事处接触的其他非政府组织收到的。总共发出938份调查表,人口基金收到482份答复,答复率为51%。答复情况(数目和答复率)按区域分布如下:非洲131份(49%);亚洲和太平洋地区142份(72%);阿拉伯国家33份(27%);东欧国家13份(48%);拉丁美洲和加勒比地区86份(51%);西欧、北美、澳大利亚和新西兰等发达国家73份(53%);政府间组织4份(22%)(见表1)。

表1 按地理区域开列的非政府组织和政府间组织答复总数

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	向非政府组织发出调查表数目	外地办事处发出调查表数目	向非政府组织发出调查表总数	收到非政府组织调查表数目	所占百分比	答复率(4)/(3)
非洲	223	45	268	131	27	49
亚洲和太平洋地区	160	36	196	142	29	72
阿拉伯国家	121	3	124	33	7	27
东欧	26	1	27	13	3	48
拉丁美洲和加勒比地区	136	31	167	86	18	51
发达国家	138	-	138	73	15	53
政府间组织	18	-	18	4	1	22
共计	822	116	938	482	100	51

五、非政府组织在性和生殖健康和权利方面开展的活动概况

12. 非政府组织普遍认为,对于它们而言,国际人口与发展会议是一个转折点。虽然许多非政府组织早已在人发会议召开之前在性健康和生殖健康方面开展活动,但这些组织认识到,人发会议使它们正式成为实施《行动纲领》方面的真正伙伴。人发会议的一项成果是,许

多国家全国性非政府组织的成员破天荒地可以直接接触到政府各部和各国际机构,现在各方广泛地就生殖健康工作向他们咨询。同时,非政府组织也发挥越来越大的监察作用。所以,过去三年来,非政府组织在实施《行动纲领》方面发挥的作用与日俱增。有些非政府组织的规模、影响力和工作范围大为扩展。

13. 非政府组织种类繁多,无法加以概述。为分析其在实施《行动纲领》方面的作用起见,将非政府组织分为国际、区域、国家和地方四级的宣传性和服务性非政府组织。虽然作了这样的划分,但许多提供服务的非政府组织也开展宣传活动。众多的宣传性非政府组织在生殖权利方面开展工作--努力提高公众意识、调动支助、影响并参与政策的制定。而服务性非政府组织则参与提供服务、培训,开展技术援助和研究。这两类非政府组织似乎都参与有关该会议的监测活动。

A. 《行动纲领》的作用

14. 因为《行动纲领》致力于性健康和生殖健康,是以共识为基础的共同行动宣言,所以有许多非政府组织报称,该纲领对它们开展以下工作起了帮助作用:指导自身实施性健康和生殖健康工作的进程;与各国政府和其它机构协商;监测各项国家方案和活动以及提请各国当局注意其责任和义务。

15. 非政府组织将《行动纲领》用于多种多样的目的,包括培训;信息、教育和宣传(IEC);倡导;游说;及制定各个项目和方案。对于某些非政府组织,如尼加拉瓜家庭福利协会这样的计划生育组织而言,《行动纲领》是各方案调整方向、转而提供生殖健康服务的一个典范。对于诸如埃塞俄比亚 Marie Stopes 国际协会的许多其它非政府组织而言,会议赞同的各项提议鼓励它们继续致力于其在人发会议之前开展的性健康和生殖健康方面的工作。

16. 《行动纲领》也成为保护生殖权利的基准框架。例如,在菲律宾,菲律宾调查新闻中心--从事宣传的宣传性非政府组织--针对马尼拉以南某省省长下令禁止现代避孕药具一事,在政府支持下,依据《行动纲领》为妇女权利疾呼。在印度,非政府组织利用《行动纲领》来推动向所有人提供计划生育服务的方法。

17. 在丹麦,《行动纲领》对丹麦计划生育协会的改组起了指导作用。该协会除了提供避孕服务外,现在还为所有前来就诊者提供避孕咨询、性传染疾病(性病)方面的咨询和检查等各项服务。这就是说,可以更好地满足顾客的需求、提供更优质的服务。

18. 简而言之,大多数非政府组织都运用《行动纲领》。该文件成了非政府组织和各国政府及国际组织合

用的共同工具。该纲领也是一份重要文书,非政府组织可以以此确保各国当局、政府间组织和非政府组织本身在国际人口与发展会议上作出的承诺。

B. 非政府组织开展的宣传活动

19. 自从人发会议召开以来,许多非政府组织采取了创新的宣传战略。它们倡导以人权为基础确保性权利和生殖权利,办法是提供资料和提供广泛的服务。非政府组织积极巩固政策和立法方面的变革、调动各方支助以确保生殖权利,并提高公众对性和生殖健康和权利的认识。

20. 对调查表作出答复的非政府组织共有 482 个,其中 247 个(占答复者的 52%)报称开展过宣传活动,以提高对生殖健康问题的认识,193 个(占答复者的 40%)报称开展过宣传活动以调动公众支持生殖权利及确保这些权利受到尊重。这些团体多为妇女非政府组织。值得一提的是许多非政府组织报称现在也开展宣传活动,作为对其服务活动的补充。

21. 非政府组织在调动公众支持以确保生殖权利方面的作用。许多非政府组织努力确保在人权范畴内保证男、女的生殖权利。它们促进两性平等和公平,记录侵犯此类权利的行为,推动法律及程序方面的变革及调动社区支助。纽约的生殖法及生殖政策中心正在努力提高全球对影响妇女生殖权利的现有法律和政策及其运作情况的认识。该中心正编写一系列报告,内容是对影响世界 51 国妇女生殖权利的法律规定和文化习俗加以描述和分析。

22. 致力于人权和生殖权利的许多非政府组织结成联盟,以宣传其共同关注的问题。例如,东南亚的非政府组织网络--“箭”,编制了一个健康资源袋,内有主要针对妇女的生殖健康准则;三个国家在该问题上的观点;可能用于促成变革的各项政策和方案;原始材料指南;以及可用于改进计划生育及生殖健康两方面方案的各项工具。

23. 非政府组织参与制定有关性健康和生殖健康的政策和法律。答复者指出,非政府组织似乎越来越多参与某些国家政策和法律的制定。它们经常作为专门设立的委员会的顾问参与;这些委员会审查国家计划,讨论及拟订政策方面的变革并安排国家协商。它们还积极参

与游说,争取影响立法者的议程。举阿根廷为例;那里的非政府组织促成营造有利环境以起草一项生殖健康法,目前该法已送批。

24. 非政府组织在提高公众对性健康和生殖健康的认识方面的作用。倡导《行动纲领》的各项建议意味着力争使所有人都可以而且容易得到性健康服务和生殖健康服务、设法满足青少年的需求、让男子参与各项方案、赋予妇女权力以及促进两性平等。对调查表所作的答复显示,非政府组织积极参与各项活动,这些活动提倡利用能设法满足上述需求的各项服务。在印度,众声组织编制了一个生殖健康资料袋。目的是让保健工作者接触到社区的男女并使他们能够就自己生殖需求作出决定。

25. 国际非政府组织在发展多个国家宣传性非政府组织的机构能力方面发挥重要作用。例如,国际妇女卫生联合会提供技术和财政援助,帮助一些国家非政府组织起步,并协助已立足的国家非政府组织进一步发展及促成本国的政策变革。

26. 此外,在国际一级,宣传性非政府组织积极参与影响便于通讯网络及国家媒介,以提高对生殖健康问题的认识。它们也试图影响本国政府,而本国政府则可劝说其他国家政府在其国内推动生殖健康。宣传性非政府组织还参与监测人发会议各项建议的实施,及设法影响捐助者及本国政府的议程,为生殖健康方面的非政府组织增加经费。这些非政府组织还帮助在世界许多区域设立非政府组织网络,此类网络努力提高对有关妇女健康的具体问题的认识。

C. 非政府组织在提供高质量的性和生殖健康服务方面的作用

27. 尽管仍有一些非政府组织从事以人口为基础的、独立的传统计划生育方案,但是许多非政府组织的答复者报告说,《行动纲领》极大地促使他们把计划生育纳入其他生殖健康服务中。近三分之一的发展中国家非政府组织答复者提供了所有下列服务:计划生育;产妇产健;和预防生殖道感染和性传染疾病,包括人体免疫机能丧失病毒/后天免疫机能丧失综合症(HIV/AIDS)。

28. 《行动纲领》确定了要提供服务的一系列重大问题,以满足人口的生殖健康需要。对服务非政府组织工作的综合分析表明,护理质量和青少年是引起人们特别注意的领域。一大批国家非政府组织表示,它们打算向人口被忽视的提供某些服务,因为在这些人居住的地区没有公共服务。此外,许多非政府组织报告说,他们正在解决敏感或有争议的问题,如向受虐妇女和少年提供服务。

D. 护理质量

29. 《行动纲领》强调必须改进生殖健康方案的护理质量,把它作为一种有效的方式来满足生殖健康信息和服务方面目前没有满足的需求。表 2 说明,在所有区域(拉丁美洲的百分比最高),大多数非政府组织答复者--包括提供和不提供服务的答复者--都承诺采用提高“护理质量”的方式。

表 2. 从事提高护理质量活动的非政府组织总数和百分比

	非政府组织 总数	承诺采用提高护理 质量方式的非政府 组织总数和百分比
非洲	131	55(42%)
亚洲	115	50(43%)
拉丁美洲	86	54(63%)
阿拉伯国家	33	17(52%)
东欧	12	5(42%)
共计	377	181(40%)

30. 在非政府组织中,对什么是护理质量似乎有一种共同的普遍了解。许多服务性非政府组织在它们本身的方案和国家方案中都努力促进转诊介绍制度、加强同其他生殖健康服务机构的联系、开发了解用户需要的工具和增加避孕选择。

31. Parivar Seva Sanstha 是印度的一个非政府组织,许多年来一直致力于提供全面的生殖健康服务。它从一

开始就努力在计划生育、产妇保健、生殖道感染、人工流产和青少年方案方面成为护理质量的典范。它按照自己的经验同政府合作来提高方案的质量。中国的北京大学人口研究所报告说,他推行的一个项目备受国际组织和捐助国注意。该项目详细介绍新的避孕药具,供人选择,并改进服务。

32. 许多宣传性非政府组织在两性平等的概念和针对用户生殖意图提供服务的需要方面培训保健人员。它们还监测计划生育方案中侵犯人权的现象并要求尊重人们自由选择避孕药具的权力。例如在墨西哥,墨西哥城生殖健康网组织了一个公共法庭,来谴责生殖健康服务中的弊端。这促使方案管理者作出承诺来提高服务质量,包括改进这些服务中对待妇女的方式。

E. 解决具有特殊需要群体的问题:

1. 青少年

33. 直到最近,生殖健康方案中常常基本上忽视青少

年。其中一个可能的原因是毫无根据地担心提供信息和服务会鼓励性生活。结果,许多国家都用法律或政策禁止未婚青少年获得服务。自人发会议以来,非政府组织越来越注意青少年的生殖健康需要。许多非政府组织似乎已把青少年问题列入方案的编制之中。其他一些非政府组织也扩大了工作范围,在全面对健康采取综合处理办法的范围内采用更全面的方式来满足青少年的各种需要。表 3 按区域和性别开列针对青少年的非政府组织数目。

表 3. 按区域和性别开列的针对青少年的非政府组织数目

	非政府组织总数	针对女性少年的非政府组织数目	针对女性少年的非政府组织百分比	针对男性少年的非政府组织数目	针对男性少年的非政府组织百分比
非洲	131	81	62	68	52
亚洲	142	45	32	32	23
拉丁美洲	86	44	51	32	37
阿拉伯国家	33	19	58	17	52
东欧	13	9	69	9	69
发达国家	73	19	26	19	26

34. 使用新闻媒介已证明是针对青少年的有效战略。尼日利亚一个称为青年助手的地方非政府组织使用私营电视台来向青少年提供咨询。这是专门针对青少年生殖健康的第一个这类机构。此外在尼日利亚 ADON 组织拟订了一个父母子女交流方案,训练父母向子女正确的性知识。菲律宾已在三个城市设立了多媒体青年服务中心,其中的媒体服务包括有线电视音乐节目、电视影院和学校漫游等节目。

2. 男性

35. 计划生育服务机构过去往往忽视男性的生殖健康需要和他们对妇女生殖健康决策的影响。对调查表答复的分析表明,许多自称以男性为目标的非政府组织事实上是以少年男性为服务对象。针对成年男性的非政府组织数目似乎很少。非政府组织男性的大多数活动都由国际非政府组织进行。约翰·霍普金斯大学编制了一个以男性参与计划生育和生殖健康为重点的项目,该项目于 1997 年在撒南非洲地区政策制定者和方

案管理会议的会议上发起。该项目用体育、尤其是英式足球,作为向男性提供生殖健康信息的工具。

36. 非政府组织刚刚开始男性方面的工作。向男性提供性知识和说明性别角色作用,针对他们的需要制订这类服务,似乎是非政府组织开展工作所围绕的问题。

3. 难民

37. 人发会议以来,人们广泛讨论了在难民营提供生殖保健服务的需要问题。越来越多的非政府组织在参与提供之类服务。

38. 阿拉伯和东欧区域大批非政府组织答复者正在解决女性和男性难民的生殖健康的需要问题。在非洲,象世界医师协会、国际红十字和 Marie Stopes 国际机构这样的国际非政府组织都在难民营提供服务,它们是非政府组织难民生殖健康社的一部分。这个非政府组织的网络正在共同努力发展能够在紧急情况下迅速提供生殖健康服务的工具。

4. 妇女:切割女性生殖器官和对妇女的暴力行为

39. 在盛行切割女性生殖器官的国家,许多非政府组织都在努力根除这类恶习。切割女性生殖器官被认为损害生殖健康并侵犯妇女的人权。人口理事会帮助马里政府制定研究计划、干预行动和政策来逐步根除切割女性生殖器官的现象。人口理事会在布基纳法索帮助一个宣传性非政府组织区域会议,以便制定种种办法来影响有关根除切割女性生殖器官现象的政策。

40. 显然,非政府组织都非常积极地遭受伙伴虐待的妇女提供法律和临床服务。有一大批宣传性非政府组织在这方面开展工作。Flora Tristan 是一个在秘鲁从事实地工作有近 20 年经验的非政府组织,它致力于培训警官和向受害者提供法律支助来解决这个被忽视但普遍的问题。

F. 培训活动

41. 培训是非政府组织使其活动更加持久的办法之一。通过培训活动,在它们自身工作中积累的经验经常会传给政府工作人员和(或)其他国家一级或地方一级的非政府组织。约 50%的非政府组织调查对象认为培训是转移资源的一种办法。从事宣传工作的非政府组织向方案管理人员、社区领袖和整个社区的人员提供关于性别问题和生殖健康原则方面的培训。服务性非政府组织经常参与向保健人员、咨询人员和方案管理人员进行提供服务的各个方面的培训。例如,孟加拉国妇女保健联合会在提供性和生殖保健方面向医务助理人员和医生提供培训。此外,他们还有一项交流方案,

通过该方案,他们对来自其他国家一级的非政府组织和外国非政府组织的保健人员进行培训。

42. 国际非政府组织也在培训方面提供援助。例如,国际保健培训方案是设在美利坚合众国的一个国际非政府组织,它向贝宁、加纳、几内亚、摩洛哥和多哥的保健人员进行生殖健康所有方面的培训,主要包括计划生育、防止和控制性传染疾病以及产妇保健等。它还协助各国政府制定培训大纲,并提供培训设备。

G. 非政府组织参与研究活动

43. 人发会议后对生殖保健采取的新方针在研究领域已造成巨大挑战。重大的研究问题包括客户的需求和意见,男女关于其生命不同阶段在性行为 and 生殖方面的需求,以及性别观点。许多非政府组织也采用新的研究办法,如快速评价程序。例如,Reprosalud 是由设在秘鲁的 Manuela Ramos 非政府组织制定的一个项目,由美国国际开发署(美援署)提供大量财政支持,旨在提高秘鲁农村地区关于生殖健康服务的要求。该项目由三个单元组成,包括生殖健康、创收活动和宣传,整个进程是由社区利用快速评价程序自我评估需求而开始的。

44. 国际非政府组织,如人口参考资料局,进行全国性的调查(人口和保健调查),这些调查已被用来评估计划生育方案。目前,许多进行调查的非政府组织正将生殖健康的其他方面包括在这类调查中。它们也为加强国家资料库作出贡献,而这些资料库又提供关于重要的生殖健康问题的资料。例如,设在巴黎的非洲和亚洲人口研究中心已制订了一种称作“多学科专著”的办法,该办法能促进提供国家一级资料,包括地方和区域的综合学科资料,而人口和保健调查等抽样调查的办法无法提供这类资料。同时,该办法能深入调查关于生殖健康问题的态度和行为。它已在布隆迪、喀麦隆、马里、毛里求斯和塞内加尔得到成功应用。

六、非政府组织在监测实施《行动纲领》中的作用

45. 监测实施《行动纲领》取得的进展,需建立新的后续机制,重新振兴现有的结构,并加强参与性进程。在许多国家,尤其在发达国家,有不少能够用来监测实施《行动纲领》情况的机构机制。然而,在发展中国家,建立后续机制的工作花费更多时间。这部分是因为缺少衡量进展情况的手段,主要是缺少指标,另外,缺乏记

录各国目前生殖健康状况的基本研究,因此无法根据这些研究来评估进展情况。

46. 许多拉丁美洲国家报告说,它们已建立由非政府组织参加的委员会,监测人发会议所达成协议的执行情况。然而,一些国家委员会尚未采取非常积极的方针。秘鲁最近已成立一个由政府、非政府组织和人口基金参加的三方委员会。墨西哥已建立生殖健康问题机构间小组。在智利,非政府组织正与政府一道建立一个关于人口与发展的国家委员会。

47. 许多参与这些委员会的非政府组织属于拉丁美洲和加勒比妇女保健网。该网络已确定在它们所工作的每个国家中进行监测的六个专题,其中包括青少年性行为 and 生殖健康,保健的质量,不安全堕胎的管理,男性在生殖健康方面的作用以及妇女参与决策等。每项问题均制定了质量方面和数量方面的指标,这些指标将用来评估各国的生殖健康状况。

48. 美援署在 1996 年发表一份报告,题为“美援署支助的生殖健康方案:关于实施开罗行动纲领的进度报告”,该报告总结了其进行的主动行动。虽然该报告是官方的报告,但涉及美援署工作的非政府组织也应邀就这项工作提供意见和问题。在荷兰,世界人口基金会通过开罗会议后设立的指导委员会监测荷兰政府在多大程度上履行其在人发会议上所作的承诺,即将其发展和合作部预算约 4% 用于性健康和生殖健康方面的活动。

49. 在非洲,绝大部分非政府组织报告说,存在有监测实施《行动纲领》的机制,但几乎所有的非政府组织均报告说,这些机制是政府的责任。乌干达、肯尼亚和坦桑尼亚联合共和国的东非生殖健康网建议将非政府组织包括在监测活动中。在尼日利亚,社会科学和生殖健康研究网计划搜集最终将有助于评价该国活动的资料。尽管绝大部分非政府组织提到具体的监测机制,但似乎还不存在监测政府机构与非政府组织之间责任的一项协调或一致的方针。

50. 在国际和区域一级,已经有若干监测方面的经验,包括由妇女环境与发展组织(妇女参与发展)协调的行动;由国际妇女保健联合会协调的 HERA 行动;亚太地区箭组织以及拉丁美洲妇女保健联合会的行动。妇女环境与发展组织已发表一份题为“开罗会议之后一

年”的文件,该文件是关于各国实施《行动纲领》的一份综合报告。

51. 总而言之,尽管似乎并非所有的机制均已开始运作,但已邀请一些非政府组织参与某些国家新建立的机制,以监测实施人发会议建议的情况。

七、非政府组织与政府的合作伙伴关系

52. 通过赞同《行动纲领》政府和非政府组织已开始具有共同的目标和手段,而且均承诺共同致力于实施《行动纲领》。许多非政府组织认识到,由于召开了人发会议,它们能够合法地参与制订国家政策和方案。

53. 对问卷答复的分析表明,在非政府组织与政府之间建立良好的合作伙伴关系和存在互动渠道的那些国家里,《行动纲领》的实施似乎比较顺利。只有当政府和非政府组织拥有共同目标,才有可能在它们之间建立良好的工作关系。问卷的答复表明,在国家没有对生殖健康作出坚决承诺的地方,非政府组织通常会在它们与政府的对话与合作中感到沮丧。

54. 政府与非政府组织的合作性质在各国均不相同。在国家一级,非政府组织以各种不同的方式与政府合作,例如,实施项目;决策(参与委员会工作,协助进行公众的咨询);作为与社区的联系;培训;分包服务;以及为购置避孕药具提供补贴。在那些权力下放进程已开始的领域(这是世界大部分区域的趋势),非政府组织正与地方政府合作执行具体项目,提供服务,并参与地方保健委员会,巴西的情况便是如此。在国际一级,大部分非政府组织通常是通过提供培训和技术援助而与各国政府和国家非政府组织合作。

55. 政府与非政府之间的合作已有一些成功的例子。例如,在孟加拉国,非政府组织被组合在一起,政府通过分包它们的服务与它们进行密切合作。在莫桑比克,非政府组织不断与政府进行协商,提供培训,并参与项目的制订。

56. 总的来说,在政府对性健康和生殖健康的原则作出政治承诺的地方,政府与非政府之间的合作似乎就能取得积极进展。

八、非政府组织工作的局限性

57. 尽管非政府组织进行深入和重要的工作,但仍面临许多障碍。有些局限性是实施人发会议的建议本身所固有的,并影响到非政府组织进行工作的任何一级的所有参与者。例如,一些非政府组织报告说,它们在与一些宗教团体进行合作方面遇到困难,或者在文化信仰根深蒂固的领域,例如,在切割女性生殖器官被视为是重要文化传统的地方,也遇到许多困难。另外一些局限性涉及缺乏适当的技术,无法在防止和控制性传染疾病等领域中进行生殖健康的工作,也无法进行赋予妇女权力的工作。其他障碍是涉及非政府组织作为组织进行的工作。这包括它们依赖外部的资金;因基层非政府组织发挥国家一级的作用而造成的组织扩大的问题;以及在与政府进行合作中存在的矛盾。

58. 对于答复问卷的绝大多数非政府组织来说,资金筹措是一项重大的限制因素。这部分是因为非政府组织的数量增加,职权范围扩大,而现有的资金却不断减少。另外,也因为许多非政府组织无法制订确保长期资金的战略。事实上许多非政府组织面临的一项重大问题是它们是否能持续下去。在许多情况中,在政府或捐助者撤走支助后,或在曾经能有效筹措资金的具有魅力的领导人离开之后,某个非政府组织便可能消失。此外,许多非政府组织报告说,捐助者的供资政策并没有提供机构方面的支助,这使得它们难以为组织的发展制订长期战略。

59. 对于那些与政府合作的国家非政府组织来说,这个过程已造成新的两难状况。许多非政府组织认识到,合作可能具有一些代价。在与政府合作和非政府组织传统的监督作用之间似乎存在一些矛盾。一些非政府组织报告说,它们认为更大程度的财政自主性可能有助于解决该问题。然而,对于这些非政府组织来说,在开罗会议之后的时代里,它们面临最重大的挑战之一是,需要更具有战略性地考虑它们作为政府合作伙伴和作为具有具体要求的特殊群体代表的作用。审议与政府合作但同时试图保持其独立性的非政府组织的适当作用,是许多非政府组织议程上不常见的议题。战略规划是许多非政府组织的关键问题,然而,为此目的所能获得的资金也是有限的。

60. 对提供服务的非政府组织来说,能否重复进行工作是一项重大的问题。由于管理和资源分配所具有的特殊性质,非政府组织的大部分努力仍无法重复进行。然而,非政府组织方案中的一些内容已成功地转移到公

共部门的方案中。非政府组织还报告说,缺乏人力资源和培训机会也是它们工作中的严重局限性。

61. 总的来说,在人发会议召开三年之后,似乎非政府组织工作中仍存在新的和旧的限制因素,对于一些非政府组织来说,能否解决这些问题将在很大程度上取决于它们是否能以战略的角度进行思索,并取决于捐助者和国家方案是否愿意鼓励非政府组织持续存在下去。

九、政府间组织

62. 在答复问卷的四个政府间组织中只有两个进行涉及实施《行动纲领》方面的活动。它们是石油输出国组织(欧佩克)国际发展基金和非洲统一组织(非统组织)。

63. 欧佩克基金是一个政府间发展援助机构,向发展中国家提供财政援助,支助它们进行社会和经济发展的努力。基金经常与生殖健康方案合作,但规模较小。最近它支助危地马拉一项产妇保健的项目和马来西亚的一项培训项目。

64. 非统组织是非洲国家的一个区域性组织,其主要目标是促进非洲国家在经济、社会、文化和教育领域中的合作。非统组织于 1995 年通过一项决议,请成员国为实施《行动纲领》作出政策、机构和财政方面的安排。自那时以来,非统组织已为不同对象群体,如在亚的斯亚贝巴的外交界人士组织许多研讨会、讲习班和专题会议。此外,组织了一个非洲和中东议员指导委员会,鼓励和促进成立关于人口和发展问题的国家议员委员会。根据该方案,短期内将进行宣传人口问题的考察活动,目的是要寻找政府与非政府组织在人口问题方面进行合作和交流的领域。

十、结论

65. 共有 480 个地方、国家、区域和国际非政府组织已就实施《行动纲领》的进展情况和局限性作出汇报。它们的工作包罗万象,它们无疑将继续作出巨大努力,促进实施《行动纲领》。

66. 在国际和国家一级进行宣传活动的非政府组织正成功地将性健康和生殖健康纳入人权和男女平等的框架中,并正积极参与实施监测《行动纲领》的情况。

67. 服务性非政府组织已表明在实施《行动纲领》方面取得明显进展。尽管其中一些非政府组织的确在人

发会议之前很早就实施性健康和生殖健康的办法,约有53%作出答复的非政府组织报告说,目前它们在计划生育服务之外正提供生殖健康服务。没有提供生殖健康服务的许多非政府组织正介绍使用者利用这些服务。几乎所有的生殖健康组成部分正被纳入各种方案中。护理质量和青少年是非政府的关键领域。然而在男性在生殖健康方面的作用领域中仍需作出许多努力。

68. 越来越多的国家非政府组织正与政府进行合作。无论各国的合作活动状况如何,现在几乎难以想象政府和国际机构会提出没有包括非政府组织的生殖健康活动。在提供技术援助和为国家非政府组织确保资金方面,以及在全世界建立有助于非政府组织工作的国际环境方面,国际非政府组织发挥着关键作用。

69. 这次监测活动所得到答复的数量已表明,非政府组织仍然十分主动,而且非常热衷于人发会议的建议以及对实现这些建议作出承诺。通过这些答复也能看出,国际和国家的支助对非政府组织所进行的关键工作仍然至关重要。

注

¹ 《国际人口与发展会议的报告,1994年9月5日至13日,开罗》(联合国出版物,出售品编号 E.95.XIII.18),第一章,决议1,附件。

² 《经济及社会理事会正式记录,1996年,补编第5号》(E/1996/25),第3段。

