



大会

Distr.: General
13 August 2002
Chinese
Original: English

第五十七届会议

临时议程* 项目 121

联合检查组

联合检查组关于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的报告
秘书长的说明**

增编

秘书长谨向大会转递他和联合国系统执行首长协调理事会(执行首长理事会)对联合检查组题为“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”的报告(JIU/REP/2002/1)(A/57/118)的评论意见，供其审议。

摘要

本说明载有秘书长和联合国系统执行首长协调理事会(执行首长理事会)的联合国系统成员相关组织对联合检查组(联检组)题为“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”的报告(JIU/REP/2002/1)(A/57/118)的评论意见。一般来说，执行首长理事会成员们支持联检组报告的总体结论和建议，并同意民间社会组织越来越重要，与它们合作，特别是在发展中国家的技术合作领域进行合作有益处。但是，他们对民间社会组织有自己的定义，这一定义不同于联检组报告中所建议的定义。他们还认为，与民间社会组织进一步合作的方法应以业务性目标和方案目标为重点，而不是面向进程。本说明载有对联检组报告所提出的具体建议的反应。

* A/57/150。

** 本说明是在截止日期后提交的，这是因为与联合国系统各组织进行广泛磋商需要时间。

一. 引言

1. 联合检查组(联检组)题为“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”的报告(A/57/118)是联检组为进一步扩大其与民间社会组织合作问题的工作所作的努力，¹因为它认识到这类发展主体的作用越来越大。编写这一报告的部分原因是回应联合国工业发展组织(工发组织)的一项建议，也是对许多立法呼吁²有必要加强民间社会和非政府组织参与能力的回应，其中包括《联合国千年宣言》中的呼吁：“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”。(大会第 55/2 号决议，第 30 段)

二. 一般性评论

2. 联合国系统执行首长协调理事会(执行首长理事会)成员们欢迎这一报告，就关于民间社会组织在联合国系统技术合作活动中发挥作用的文献来说，它是一个重要的新增文件。他们指出该报告主要涉及民间社会组织的传统活动，过去它们在这些领域中一直特别有效，诸如向特定的社会团体，包括妇女、难民、弱势群体进行联络等。

3. 一般来说，执行首长理事会成员们支持报告的结论和建议，完全赞成报告的以下意见：民间社会组织越来越重要，与它们合作有益处。执行首长理事会成员们承认有必要利用民间社会的活力来解决全球关切问题，建立宣传和筹集资源以及执行联合国系统业务活动方面的支持者。在这一方面，他们完全同意报告肯定民间社会组织参与发展中国家技术合作活动的价值。在为资源限制和软弱的行政管理能力所困的发展中国家的地方一级和农村地区，这种情况特别真切。执行首长理事会成员们还承认，在国家一级，基于社区的组织日益成为促进社会凝聚的支助结构的重要部分，甚至在更加正规的政治和体制基础结构可能遭到破坏的冲突状况中，情况也如此。

4. 联检组报告全面地谈及联合国系统让民间社会组织参与技术合作活动的必要性以及这一参与的影响。执行首长理事会成员们在这方面指出，在联合国系统内，与民间社会发展伙伴关系，迥异经验。一些有管理或规范作用的专门机构，50 多年来，与民间社会的不同组成部分有着长期的关系。尽管实践证明这一合作总体上是富有成效的，但有时，一些经验表明，有必要小心谨慎，以避免潜在的利益冲突。

5. 在关于民间社会组织的定义问题上，执行首长理事会成员们并不赞成将非政府组织和民间社会组织区分为不同的两类的定义。联合国系统的多数组织认为非政府组织是民间社会组织的一部分，例如，联合国粮食及农业组织(粮农组织)在其题为《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》的文件中使用的定义就蕴含了这一点。它申明联合国系统对非政府组织的定义是广义

的：所有不是政府或政府间的非牟利主体；但是，随着这一部门及其与联合国关系的扩大和多样化，名词随着演变。据粮农组织，“非政府组织”现在往往被用来专指正式组成的组织，它们通常并不代表人口阶层，而是在与联合国系统有关的领域提供服务 and（或）动员舆论。“民间社会”一词指的是公民和社会运动围绕着目标、支持者和主题利益而组织自己的领域。“民间社会组织”包括非政府组织和群众组织——正式的和非正式的以及诸如大众媒体、地方当局、企业领导人和研究界等其他类别。“非国家主体”甚至更全面，还包括牟利企业。

6. 上面反映的是联合国系统大多数组织采用的定义。在这一方面，执行首长理事会成员们指出，联检组报告第 12 段提供的定义与联合国系统通常采用的定义不相符。该段最后一句所列的特点既不是对民间社会组织的描述，也未将它们与非政府组织区别开来。

7. 而且，执行首长理事会成员们注意到，联检组报告的重点在于诸如协调机制、挑选民间社会组织为伙伴的标准、对话渠道和建立协调中心及联络关系网之类的进程问题。同时，他们认为，改进与民间社会组织合作的努力必须配合明确的业务和方案目标。从该报告看来，有一些最合适民间社会组织承担的明确作用和责任。所以，如果报告更明确地描述联合国与民间社会组织之间的作用和责任，澄清双方都可加利用的潜在互惠，本会更有用。

三. 对建议的具体评论

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)。”

8. 执行首长理事会成员们赞同这一建议，但有下列理解：被选为伙伴的民间社会组织符合挑选标准，诸如代表性、持续性、透明度和问责制，并得到东道国政府的核准和支持。

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一个民间社会组织进行民间社会组织所特有的代表合法性的评估(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) 在联合国系统执行首长协调理事会(前称行政协调委员会)的会议方面,在审查可持续发展的相当问题时可考虑直接地或者酌情通过联合国非政府组织联络办事处的现有网络聘请协调中心的顾问(第 49 段)。”

9. 关于上述建议 2(a),执行首长理事会成员们总体上不支持设立与民间社会组织进行技术合作的标准框架,这是由于联合国系统各组织有各种各样的专业、方案和活动领域而民间社会组织也是形形色色。行政首长协调理事会成员们还指出,在这方面对联合国许多组织来说,非政府组织被视为民间社会组织的一个部分,并非如联检组报告所建议的单独类别。

10. 关于民间社会组织的指导方针和选择标准问题,应该指出,执行首长理事会通过其以前的附属机构:方案和业务问题协商委员会(方案业务协商会),已为联合国系统制定了两套有关与民间社会组织进行业务合作的通用指导方针。第一个指导说明题为“行政协调委员会关于联合国驻地协调员制度与民间社会组织的业务合作的指导说明”,它概述了对在国家一级与民间社会组织进行合作的总体考虑以及培育合作的其他具体措施,包括业务活动的能力建设、简化和统一等。如其标题所示,这一说明是专门针对驻地协调员制度的。

11. 第二个指导说明题为“伙伴方法”,它概述了联合国系统与民间社会组织进行业务合作的总体原则,其中包括这类合作的有利环境、健全的机构惯例在促进伙伴方法中的作用以及对有利益冲突情况下管理伙伴关系的广泛指导。

12. 关于上述建议 2(b),执行首长理事会成员们一般同意,为民间社会组织(也应包括非政府组织),特别是在民间社会组织的参与很重要、刚开始和(或)缺乏有关它们的政策和程序的地区,建立协调中心是有价值的。联合国系统的许多组织已建立了这种协调中心。

13. 关于上述建议 2(c),执行首长理事会成员指出,通过非政府组织联络处,整个联合国系统的非政府组织/民间社会组织协调中心组成一个网络。这一合作安排确实便利各协调中心就可持续发展问题以及执行首长理事会讨论框架内与《千年宣言》有关的其他问题进行磋商。

建议 3

“(a) 联合国系统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,拟定指导联合国系统同民间社会组织进行合作的一套共同原则(第 45 段)。”

14. 执行首长理事会成员赞成上述建议 3(a),有必要在联合国系统各组织同民间社会组织的伙伴关系安排下建立问责制和汇报程序。

15. 但是，关于上述建议 3(b)，他们不认为立法机构有必要拟定一套指导联合国系统同民间社会组织进行合作的共同原则。联合国系统的许多组织已经制定了适合其自身特定需要的与民间社会组织合作的自己内部的指导，如上述第 10 和 11 段所提，已经建立了加强联合国系统与民间社会组织业务合作的通用指导方针。

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结果(第 64 段)；

(b) 使高级别方案委员会注意问题的敏感性，以便在审议经济和社会问题时常考虑到民间社会组织的作用(第 64 段)。”

16. 执行首长理事会成员们在许多场合讨论过与民间社会组织合作问题，尤其是在其 1997 年第二届常会(见 ACC/1997/20)和最近的 1999 年第二届常会(见 ACC/1999/20)上，在讨论与主要的利益攸关者形成战略联盟和伙伴关系的背景下讨论过这一问题。

17. 如上述第 10 和 11 段所提，执行首长理事会的前附属机构方案业务协商会曾就与民间社会组织合作问题开展广泛工作，产生两个具体成果——代表执行首长理事会就与民间社会组织的业务合作通过了两个指导说明。

18. 执行首长理事会成员们还指出，方案问题高级别委员会的职权范围明确提到改善与民间社会组织的合作，其中特别呼吁该委员会促进对话，并就如何改进与私营部门、非政府组织和民间社会的其他部分的合作和活动以及促进实现全系统的目标提出建议。执行首长理事会打算继续研讨定义广泛，包括非政府组织组成部分的民间社会组织问题，以便在方案业务协商会(自那个时候以来其职能已纳入方案问题高级别委员会)已完成的工作的基础上进一步发展。

19. 鉴于如联合国大多数机构所定义的那样，与民间社会组织合作问题是一个具有交叉性质的问题，它们参与联合国活动的范围超出了技术援助活动，包括宣传、筹集资源等，所以，在对国际会议，特别是千年首脑会议的后续行动的讨论中很可能会出现审议民间社会组织参与程度的问题的情况，这些会议是方案问题高级别委员会的职权范围的主要特点，同时也是其议程上的常设项目。

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事项作为其目标之一：培训并且授权民间社会组织，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立法机构(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，在培训和筹集资源方面采取适当行动，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资金(第 88 段)。”

20. 执行首长理事会成员支持上述建议 5(a)，并注意到联合国系统许多组织已经在其各自任务范围内各种各样的领域进行民间社会组织能力建设活动。现有这类能力建设活动的一些事例：(非洲和最不发达国家特别协调专员办事处)建立非洲非政府组织联络名录，以作为通过建立联系来加强区域民间社会并减少其对外部支助的依赖性的工具；联合国国际药物管制署(药物管制署)出版从事减少毒品需求工作的民间社会组织国际名录，以帮助改善民间社会组织间的互动/交流；提供特设赠款(例如，药物管制署)，帮助民间社会组织向其支持者提供服务。

21. 关于上述建议 5(b)，尽管执行首长理事会成员们一般支持这一目标，但指出这一建议不是专门关于民间社会组织的，所建议的措施能否实行取决于是否有资金。

建议 6

“(a) 可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，并应化为立法机构的政策行动(第 5 段)；

(b) 捐助者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民间捐款的依赖，因为这种捐助破坏可持续性 and 潜在的行动有效性(第 17 段)。”

22. 关于上述建议 6(a)，执行首长理事会成员们指出，如上文第 10 和 11 段所提，在系统一级已就与民间社会的合作制定了广泛的政策指导，民间社会组织应该包括民间社会组织和非政府组织，因为两者的界限没有明确界定。此外，联合国系统的几个组织已在其主管的特定领域，制定了与民间社会组织合作的具体政策和战略，例如，就粮农组织而言，已由其理事会制定有关规则。

23. 至于上述建议 6(b)，执行首长理事会指出，这是针对捐助者和受援国的，不知能期待联合国系统的各组织在这方面发挥什么作用。

建议 7

“(a) 需要对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特定培训。也可预见关于对培训教师进行训练的责任(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可以是一个适当机构(第 52 和第 83 段)。”

24. 关于上述建议 7(a)，执行首长理事会成员同意，考虑到民间社会组织在联合国技术合作活动中发挥的重要作用以及许多组织面临资源限制，在有正当理由时，发展计划和预算中应纳入特别是国家一级参与民间社会组织事务的工作人员培训。在有正当理由进行此类培训时，培训的方向应是满足民间社会组织自己确定的需要，不局限于使其工作方法适应联合国程序。

25. 关于上述建议 7(b)，执行首长理事会成员认为，位于都灵的联合国系统工作人员学院的确可成为培训联合国系统工作人员更有效地与民间社会组织合作并使他们注意问题的敏感性的适当机构。此外，执行首长理事会成员认为，在每个组织的工作人员情况简介和培训方案中使他们注意到问题的敏感性也很重要。

建议 8

“在国家一级的现有机制有待修订和扩大，从偶然和有限的咨询转移到民间社会组织参与同各国政府共同规划和执行的技术合作活动(第 76 段)。”

26. 执行首长理事会成员支持这一建议，诸如共同国家评估和联合国发展援助框架(联发援框架)进程之类的现有机制中应包括持续对话和民间社会组织的参与。应该指出，关于共同国家评估和联发援框架的新综合指导方针特别规定了民间社会作为主要伙伴参与方案拟订进程问题。例如，2002 年 5 月 22 日《共同国家评估/联发援框架综合指导方针》的第 6.1 段明确指出“驻地协调员领导的联合国国别小组，要确保……民间社会组织的参与，其中要包括穷人和受排斥群体或阶层的代表……”。以粮农组织为协调中心的联合国非洲之角倡议提供了关于联合国系统努力使非政府组织/民间社会组织参与的具体例子。

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那些参与技术合作活动的民间社会组织的特定信息，以嘉惠一般的民间社会组织，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。”

27. 关于上述建议，执行首长理事会成员指出，迄今几个组织已发起了专门针对非政府组织/民间社会组织伙伴的网站。这些网站包括有关这些伙伴感兴趣的主要会议的信息。应该指出，因为许多发展中国家的民间社会组织无法上网，近期

不大可能有机会上网，所以，任何有效的联合国/民间社会组织传播战略必须包括其他较易获得的手段，诸如文字和广播。

注

¹ 可以回顾，联检组曾就这一主题撰写过题为“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一级促进发展的业务活动”（JIU/REP/93/1）（A/49/122-E/1994/44）以及“审查联合国系统划拨给非政府组织活动的资金”（JIU/REP/96/4）（A/51/655-E/1996/105）的两个报告。

¹ 见例如大会决议第 46/151、50/120 和 53/192 号决议。
