



大会

Distr.
GENERAL

A/CONF.157/PC/76
7 April 1993
CHINESE
Original: ENGLISH

世界人权会议
筹备委员会
第四届会议
1993年4月19日至30日,日内瓦
临时议程项目6

其它会议和行动的报告

秘书长的说明

丹麦人权中心和国际教育学会的来文

1. 大会第46/116号决议请秘书长向筹备委员会报告按照大会第45/155号决议在联合国方案主持下组织的会议进展情况。

2. 丹麦人权中心主任Morten Kjaerum先生在1992年10月9日的信中代表丹麦中心和国际教育学会要求将一份报告列入筹备委员会的讨论,该报告载有1992年6月21日至24日在布拉格举行的关于新兴民主国家自愿组织所起作用的一次讲习班所通过的向1993年6月联合国世界人权会议提交的结论。这次讲习班的结论随附于本文件之后。

新兴民主国家自愿组织的作用：
东欧、中欧和南非的经验和战略

(1992年6月21日至24日)

向1993年6月联合国世界会议提交的结论

一、结 论

1. 来自25个东欧、中欧和南非非政府组织的代表于1992年6月举行会议,讨论新兴民主国家非政府组织的作用。与会者得出以下结论:

2. 与会者隐舍地承认对于人权和开放的公民社会的尊重和深入人心的民主的存在这两者之间的相互关系,会上一致认为,一个有组织的公民社会的民主进程具有价值。

3. 发挥良好作用的非政府组织的存在其本身无疑证明言论自由、集会自由和结社自由等基本人权的最低限度的尊重。有些非政府组织明确规定其任务中包括维护人权,因此,成为尊重人权标准的主要促进者。

4. 在向民主过渡时期,迫切需要建立各组织来维护人民的基本权利、公民和政治以及经济、社会和文化权利。然而政府以及非政府组织的局限性对于在重大的政治和社会变革时期涌现这种组织创造最佳条件构成了障碍。

5. 民主继续得到发展的一个先决条件是,各国政府不仅仅使得有可能,而且实际上促进非政府组织的建立。为了做到这一点,会议通过同意应采取以下步骤:

- 按照《世界人权宣言》第19和第20条,各国政府应将言论自由、集会自由和结社自由权利纳入其本国宪法。
- 各国政府应该创造一种环境,使人们看到院外游说的民主重要性,并为非政府组织规定明确和建设性的宗旨。
- 当制宪和拟定法律的过程开始为非政府组织的法律、政治或经济范围规定重要条件时,非政府组织应该有机会积极参与这种过程。
- 各国政府应该制定一种非政府组织可展开活动的法律框架。在税收规章方面,特别迫切需要制定明确和适当的立法。
- 非政府组织应该可能在各种可能的法律形式之间进行选择。如果不涉及到职能需要,就不应该要求非政府组织进行登记。
- 各国政府应该更多地了解非政府组织的性质、其需求以及它们如何可以作为有效的对应机构。应该规定非政府组织同政治部门进行建设性对话的条件。

二、导 言

6. 国际教育学会(纽约)和丹麦人权中心是1992年6月题为:“新兴民主国家组织的作用:东欧、中欧和南非的经验和战略”的讲习班的组织者。

7. 讲习班的目的是为来自两个区域的25个非政府组织的代表讨论非政府组织在促进民主发展方面的职责提供一个论坛。西方国家非政府组织,例如难民和流亡者问题欧洲磋商会议(联合王国)、少数人权利团体(联合王国)、英国慈善援助基金会(联合王国)、资料与教育中心(意大利)和拯救儿童联盟(丹麦)参加了讲习班,以及欧共体和联合王国日内瓦人权事务中心的正式代表也出席了讲习班。

8. 在讲习班上,以下问题得到了专门的讨论:非政府组织在促进民主发展方面的职责;东欧、中欧和南非所面临挑战的类似性和差异性;开放的公民社会的法律和政策框架以及体制性建设的内外方面。

9. 在讨论这些区域,特别是东欧和中欧欧共体的发展时,与会者的注意力往往集中于经济和政治领域的发展。讲习班讨论的中心主题是非政府组织以及政府在加强公民方面的责任。讲习班上的民言和辩论以及有关区域的实际态势表明,为了巩固和加强积极的经济和民主发展,特别是在完成对公众进行教育的任务方面,关键是创造一个强有力的公民范围。

以下报告介绍了讲习班上的提出的要点。

三、非政府组织在促进民主方面的作用

A. 绪 言

10. 尽管与会者同意,南非和中欧及东欧区域之间存在严重的差别,而且东欧与中欧国家不能被视为一个坚如盘石的集团,但会议得出结论,将两个区域进行比较有健全的基础。“对外隔绝”和“集权主义”这两个关键的形容词被用来说明这些国家之间的重要的历史类似性。

11. 认识到这两个区域尽管具有类似性,但在很大程度上有所不同,所以提出以下假设:

- 东欧和中欧正在试图减少国家在人民生活中的作用,而南非正在试图提高国家对人民生活的责任;
- 东欧和中欧正在从集中经济转向自由市场制度,而南非可能正在减少

对市场力量的依赖,并提高政府在经济中的干预作用。

12. 会上有人表示,这两个区域之间的重大差别在于东欧和中欧正在法律上和宪法上成为一个新兴的民主国家,而在南非只是存在在宪法上成为一个新兴的民主国家的希望。

13. 发言和辩论表明,在多数东欧和中欧国家里,非政府组织和政府之间的合作比在南非的合作更为密切,这继而影响到这些组织必须展开活动的条件。

14. 会议认为,必须强调,如果政治方面和商业/经济方面薄弱,甚至正在瓦解,在讨论公民方面就可能存在问题。

15. 会上对于比较消极的称呼“非政府组织”和令人误解的称呼“自愿组织”提出了另一种称呼,即“公民社会组织”。

B. 公民社会和非政府组织的性质和作用

16. 非政府组织是按照其民主作用、其非营利性和非国家的性质以及其坚持有利于社会的事业来确定的。

17. 有人辩解说,非政府组织在民主社会中发挥了双重作用。它们是宪法确定的政治进程和民主国家的正式机构的先决条件,并对其加以补充。

18. 会上概述了非政府组织的一些共同职责:

- 明确表达公民的要求;
- 鼓励意见的多样性和发展;
- 作为政治动员的催化剂;
- 作为政治社会化的催化剂。
- 在国家以及在国际一级提供预报机制;
- 作为国家和市场的缓冲。

19. 会上强调了可能妨碍非政府组织顺利履行职责的一些可能的危险:

- 维护儿童等弱小但人口众多的群体的利益的非政府组织代表性不足;
- 少数大型和专业化的组织在非政府组织中占支配地位;
- 吸收非政府组织加入国家机器或市场经济。

20. 会上有人建议,非政府组织的一项重要任务是不仅在公民与国家的关系,而且在公民与商业部门的关系方面代表公民。

21. 有人强调,非政府组织在从集权过渡到民主治理的时代里,面临着以下具体的挑战:

- 制定与政府的新的关系;
- 协助制定支持公民社会的新的法律框架;
- 提出政策选择并进行公共宣传;
- 监督过渡进程本身;
- 提供一个人才库,以便随着过渡的进展从中选拔新的政治和政府领导人。

会上着重强调,非政府组织必须确保其自身的内部民主责任制。

22. 会上建议,社会经济和政治背景的差异决定了非政府组织的作用、职责、战略和政策。

23. 有些人敦促非政府组织避免与政治集团雷同。政治组织为了政治权力而竞争,而且有可能组建政府。与政治组织关系密切的非政府组织有可能丧失有效履行上述重要作用和职责所需要的独立性和信誉。

24. 会议审议了这样的概念,即公民社会和国家之间的关系无须自动成为敌对或合作的关系。会上同意非政府组织不应该展开属于国家正当责任的活动。会上强调了非政府组织在确定民主辩论的范围和确保公共消费品方面的作用。

四、非政府组织在新兴民主国家中的显著特点

25. 会上的发言和辩论表明,自从最近几年里发生革命性的变革以来,在所有国家里,非政府组织的数量激增。

26. 与会者同意,压制这一因素其本身是组建非政府组织促动力和关键因素,而由于作为这场斗争之基础的思想意识的消亡,对于非政府组织的作用需要进行重新评估。有些人询问,现在是否可以由具有效力和协商一致的充分的人权和人道主义义务来填补随之产生的真空。

27. 与会者们论述了非政府组织同政府当局、新闻媒介和公众舆论之间往往难以相处和相互怀疑的关系。有人争辩说,解释这种现象的部分理由是,目前所有社会问题都过分政治化,而且人们缺乏对非政府组织作用的理解并缺乏对这些组织的信任。

28. 东欧和中欧的非政府组织的状况的特点是,人们尚未接受自愿捐助制度的词汇。在目前阶段,非政府组织正在敌视慈善或其它自愿行动的共产主义政权所培养的家长制统治价值和同样敌视捐助和非营利行动的自我中心的个人主义与放任自由的资本主义精神这两者之间寻求发挥一种作用。

29. 所有与会者指出,人们期望它们在一种不合适、正在演变、有时甚至有些混乱的法律范围内展开工作。会上着重指出了非政府组织之间以及与地方和国家当局之间的合作和协调问题。

30. 会议的共同议题是,几乎所有非政府组织都需要“管理”方面的协助,无论是行政管理技巧、筹资、销售还是计算机技术。

31. 许多与会者指出,非政府组织的财政受到严重限制而且严重依赖外国资金。下文将论述的税收制度将部分地解释这一点。

32. 会上就外来捐助者提供的援助具有的好处和危险表示了各种意见。有些人认为,这是非政府组织存在的必要条件;而对于其它人来说,这意味着可能会受到没有争议的西欧价值的干扰。南非与会者的发言强调了长期依赖外来者的有害性质。

五、开放的公民社会所需要的法律和政策框架

A. 结社自由

33. 在东欧和中欧国家里,宪法或/和法律允许非政府组织存在,并对它们保障结社自由,集会自由和言论自由,但缺乏了其它必要的因素,例如具体和明确的法律框架和有利的经济条件。

34. 在种族隔离的南非,对于非政府组织没有足够的法律或宪法保障,结社自由、集会自由和言论自由受到严重的剥夺。一些法律已经为可以合法建立非政府组织创造了一种环境,但这些组织的活动仍然受到政府的严厉控制。

35. 与会者同意,尽管各国的法律状况有所不同,但结社自由已经成为一种现实。

B. 过渡问题

36. 在东欧和中欧国家里,过渡问题包括实施法律、由于新老法律的混合非政府组织的地位缺乏明确性,以及有人试图在现代环境下解释旧的法律。有时立法匆忙起草,而且未经适当的审议就获得通过。

37. 在南非,例如通过筹资控制对非政府组织的“管理”是该国局势的特点。因此非政府组织有可能在其活动范围内受到禁止或限制。据说,国际上的联系提供了一些保护,使之在许多情况下免遭禁止。

38. 会上强调,民主国家的涌现确实为非政府组织创造了新的活动空间,但并没有自动建立可以促进政治与公民阶层之间的对话和合作的结构。会上同意

- 政治阶层应该为展开这种对话促进和建立条件;
- 每当法律和规章起草过程涉及到有关组织的条件的问题时就应该邀请非政府组织参加这种过程。

C. 筹资和税收

39. 在东欧和中欧国家里,对于接受捐赠或礼物或对于筹资似乎没有任何一致的法律框架。在有些国家里,同样的规则适用于资助项目和执行项目的“协会”的“基金会”。向非政府组织捐助的好处有限,但有时对于捐赠可以免税和减税。当涉及到商业或营利活动时,以及当非政府组织收费而不是免费提供服务时,就产生了问题。

40. 南非的非政府组织在筹集和接受资金方面受到严重的控制,至今尚未颁布完全有利于私营和法人团体支持非政府组织的税收政策。

六、建立体制

A. 体制性建设方面的共同原则

41. 有人指出,要将体制建立在坚实的基础上,就必须进行谨慎的考虑和规划。

- 非政府组织展开活动所在的特定社会经济和政治环境应该确定,以便按照他们所接受的挑战来组建组织,
- 各组织应该在其职权范围内包括战略规划等从其它部门吸取的宝贵手段,同时考虑到建立体制的过程始终应该采用民主风格。

42. 会上建议,任何非政府组织的章程应该规定可以反映该组织的形式和实质的结构。以下概述了如何组建组织的两种办法:

- 传统办法,即自上而下的典型做法,作为其前题的假设是,重大发展只能由拥有权力和权威的个人或部门发起,并引起广泛的变革。
- 参与性办法,即自下而上的典型做法,其依据的假设是,从发展受益最大的人--基层--是发起、确定和维持这些最初努力的最佳人选。这种办法体现了自力更生、社会和政治成熟和自决等原则。

43. 还有人争辩说,非政府组织需要制定一种共同的伦理。非政府组织必须:

- 在其结构和职责方面具有透明度,
- 对其成员和支持者负责,
- 执行和监督平等机会的政策,
- 确保其决策和规划采用多元化办法,
- 避免忽视其它组织及其问题。

会上还强调,参与和同选民的磋商是体制性建设以及体制的“日常生活”中的重要因素。

44. 要使公民社会参与民主进程,只有在受教育和了解情况的公民范围内才能获得成功。因此非政府组织的一项具体职责是教育和通报公众。会上探讨了增强一个组织的选民的技巧,这些技巧包括在国家内外争取同盟者,以及各组织一致采取行动。另外还强调了努力发展有系统的领导权的必要性。

45. 在讨论体制性建设过程中,教育和训练是两个反复讨论的主题。训练的必要性不仅包括工作人员,而且还包括自愿人员。会上提议的选择范围包括:

- 交流工作人员,
- 交流经验和良好的做法,
- 吸收专家、分享各组织的专家知识,
- 在广泛的辩论中,人们承认,不应该忘记教育、训练和理事机构的发展。

46. 会上还强调了体制性建设过程中的其他基本方面:

- 磋商,
- 必须更好地理解规划,
- 制定一种强有力的公共关系或联络系统以及一种明确的筹资政策,
- 财政和基本管理、销售和计算机化。

47. 与会者的出发点立场是,国家与非政府组织之间的关系在民主国家中是一种关键的组成部分,因此会上提出的以下建议的目的是促进相互谅解。

- 在各组织的性质、其需求和它们如何可以有效地成为对应机构方面改进地方和中央政府的教育,
- 各国政府应该创造一种环境,使人们看到院外游说的民主重要性,并为许多非政府组织规定明确和建设性的宗旨,给予无权发言者以发言权。
- 另外,在管理方法方面对非政府组织进行教育也可能颇有助益,

- 如果非政府组织要使其重要的评价具有可信度和公正性，就应该努力承认国家活动的成功与失败。

B. 体制性建设方面的危险

48. 除了少数人以外，所有与会者都同意，由于过渡时期普遍存在的特定的社会经济条件，外国资助对于非政府组织的存在可能是至关重要的。

49. 与体制性建设中危险有关的问题包括依赖性的危险，比较具体地说，是对私营以及政府资助的经费依赖的危险。据说，筹资时的困境是对外来资源的依赖。

50. 为了保持非政府组织的独立性并避免其工作目标的扭曲，会上建议，这些组织应使其筹资来源多样化。然而会上承认，由于脆弱的经济中缺乏其它资金来源，为了建立可持久的项目而需要有保障和长期的资金的那些组织的选择甚少。

51. 会上建议，在面临着上述问题时的关键是公开，向选民公开，向这些组织所服务的人们公开，向筹资来源公开，在捐助者和受援者之间的关系方面公开，以避免“秘密议程”。

52. 与会者强调，非政府组织不应该从一种时行的问题转向另一种问题，它应该发展“坚持的能力”，对各种态度和环境施加影响，以便改变正在得到处理的特定问题的根源。

七、联络网

53. 会上同意，“权力分散”和“多元化”是建立一个开放的公民社会和建设非政府组织的两个重要关键。如果各组织高度分散，显然有必要在它们之间建立联系。同样，如果要取得多样化的好处，必须有某种办法使这些繁多的试验具有共同的性质和结果。

54. 会上建议，联络网是分享和查阅一个组织可能从事的特定领域极为需要的技术资料的一种媒介。联络网还可以提供利用并不容易采用的现有技术的可能性，除非这种活动可以同广泛的组织团体联系在一起。

55. 特别是当环境可能并不完全有利于这些组织的工作时，联络网还可以作为一种媒介向人们确保，其在非政府组织的工作是重要的，并向它们提供声援。

56. 联络网还可以有助于在提出一套共同要求或问题的团体中间建立协商一致意见，因此联络网可以将具有共同目标的人们组合起来，使他们在确定其优先事项和

潜在的办法方面达成更为接近的意见。

57. 联络网还可以提高非政府组织在提出关于一些进程的意见方面的效益,例如制定框架的进程,制定宪法以及对于公民阶层具有影响的基本法律。同样,联络网有助于在公民社会组织研究处理的许多政策问题方面提供咨询。联络网还可以作为一种媒介,在向地方政府来源、向双边外国捐助者、向多边捐助者或基金会争取资金方面提供一种有效的呼声。

58. 联络网还可以发挥提醒人们注意迫在眉睫的危机的作用。它们还在协助不仅仅争取外部经费来源,而且争取其它资源方面发挥作用,以便迅速地应付侵犯人权行为、旱灾和饥荒等问题。

八、结束语

59. 与会者隐含地承认尊严人权、开放的公民社会和坚定的民主的存在之间的相互联系,并一致认为,一个有组织的公民社会的民主进程具有价值。

60. 发挥良好作用的非政府组织的存在其本身无疑证明对言论自由、集会自由和结社自由等基本人权的最低限度的尊重。有些非政府组织明确将维护其它人权问题列入其任务,因此成为尊重人权标准的重要促进者。

61. 在向民主过渡时期内或者需要建立各种组织来维护人民的基本权利、公民和政治以及经济、社会和文化权利。然而政府以及非政府组织的局限性是妨碍在重大的政治和社会变革时期为组建这种组织创造最佳条件的障碍。

62. 为了确保民主取得持续的进展,一个先决条件是,各国政府不仅应该使得有可能而且实际上应该促进非政府组织的建立。

XX XX XX XX XX