



大会
经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

A/51/655
E/1996/105
5 November 1996
CHINESE
ORIGINAL: ARABIC/CHINESE/ENGLISH/
FRENCH/RUSSIAN/SPANISH

大会
第五十一届会议
议程项目98和117
发展方面的业务活动
联合国与各专门机构和国际原子能机构
间行政和预算的协调

经济及社会理事会1996年
实质性会议续会
议程项目9
协调问题

审查联合国系统为非政府组织

活动调拨的资金

秘书长的说明

秘书长谨向大会和经济及社会理事会转送联合检查组题为“审查联合国系统为非政府组织活动调拨的资金”的报告(JIU/REP/96/4)。

附 件

审查联合国系统为非政府组织活动调拨的资金

联合检查组

Francesco Mezzalana

日内瓦
1996年

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
缩略语.....		3
内容提要、结论和建议.....		4
一、导 言.....	1 - 3	9
二、联合国系统为执行方案和项目向非政府组织 调拨资金的情况.....	14 - 29	12
A. 资金的调拨情况.....	19	13
B. 调拨资金的准则和程序.....	20 - 22	13
C. 行政支助费用的偿付.....	23 - 29	14
三、各组织挑选非政府组织和调拨资源的目前状况.....	30 - 136	16
A. 联合国人类住区中心.....	34 - 38	16
B. 联合国开发计划署.....	39 - 46	18
C. 联合国环境规划署.....	47 - 52	19
D. 联合国教育、科学及文化组织.....	53 - 64	20
E. 联合国人口活动基金.....	65 - 74	22
F. 联合国难民事务高级专员办事处(难民署)	75 - 82	24
G. 联合国儿童基金会(儿童基金会)	83 - 92	26
H. 联合国国际药物管制署(药物管制署)	93 - 99	28
I. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)	100 - 106	29
J. 国际劳工组织(劳工组织)	107 - 114	31
K. 世界卫生组织(卫生组织)	115 - 121	32
L. 世界粮食署(粮食署)	122 - 128	34
M. 世界银行(世行)	129 - 136	35
四、联合国系统向非政府组织提供的资金的会计责任和 各机构向其立法机关报告向非政府组织调拨资金的 情况	137 - 151	38
A. 会计责任	140 - 146	39
B. 报告	147 - 151	40
五、通过在财务和管理上支持国家非政府组织来开展 能力建议	152 - 160	42
附 件		44

缩 略 语

行政协调会	ACC	行政协调委员会
方案业务协商会	CCPOQ	方案和业务问题协商委员会
发展部	DDSMS	发展支助和管理事务部
经社理事会	ECOSOC	经济及社会理事会
革新办法基金	FIAHS	人和社会发展革新办法基金
人发会议	ICPD	国际人口与发展会议
农发基金	IFAD	国际农业发展基金
劳工组织	ILO	国际劳工组织
国际电联	ITU	国际电信联盟
联检组	JIU	联合检查组
环发会议	UNCED	联合国环境与发展会议
药物管制署	UNDCP	联合国药物管制署
发展基金	UNDF	联合国发展基金
可持续发展部	UNDPDSD	联合国政策协调和可持续发展部
人口基金	UNFPA	联合国人口基金
难民事务高级专员(难民署)	UNHCR	联合国难民事务高级专员
儿童基金	UNICEF	联合国儿童基金会
项目服务处	UN/OPS	联合国项目服务处
粮食署	WFP	世界粮食计划署
卫生组织	WHO	世界卫生组织
知识产权组织	WIPO	世界知识产权组织
气象组织	WMO	世界气象组织
社会发展首脑会议	WSSD	世界社会发展问题首脑会议

内容提要、结论和建议

非政府组织一向开展着与联合国系统的合作。国际舞台上发生的迅猛变化给非政府组织带来了更多的责任,以求应付种种新的挑战,使它们实际参与整个联合国系统开展的所有活动。随着这种趋向,联合国系统之内在国际和国家层次用于非政府组织活动的资金有了大幅度的增加。

由于非政府组织是多种多样的,因此没有关于这些组织的标准定义。在本报告中,所提到的非政府组织是指由一国或多国公民或公民协会组成的非盈利实体和本系统的伙伴,其活动是按照非政府组织与之合作的一个或多个社区的成员的需要通过集体意愿决定的。这些组织的基础可以是国际、区域、次区域和国家的民众。其工作范围甚广,包括发展、人道主义救济、环境、教育、技术援助、咨商和能力建设。一个非政府组织应当具备一份书面章程和其他细则、一个执行理事会、一名行政首长及工作人员。

上述各领域之内由联合国组织供资的方案和项目经常以一些非政府组织作为执行伙伴。但是,非政府组织也为执行联合国系统的经济和社会发展政策捐赠和贡献可观的资源。据经济合作与发展组织秘书处的估算,发达国家的非政府组织1992年对发展中国家捐助的总额为83亿美元,即全部发展援助的13%(E/AC.70/1994/5,第16段)。联合国系统目前没有准确的全球性数字。

在过去的几年当中,由于资金短缺,捐助方要求较为详尽地证明它们向联合国系统提供的资源得到了恰当的使用。各方越来越强烈地侧重考虑提高效率,而联合国在资金方面也大力展开着自己的奋斗。从以上情况看,关于编写一份报告说明向非政府组织活动调拨资源的方式及其用途一事,行政协调委员会的关注和世界卫生组织在若干业务组织的支持下提出的请求是及时和合理的。

在关于联合国系统调拨给非政府组织资金的财务管理的这一新的调查领域内,检查员得出的结论是,整个联合国系统需要一种更好的会计和报告程序。虽然每个组织都大体和一般地知道用于非政府组织活动的方案预算比例,但其中多数不能向检查员提供准确和记录完好的财务数字。由于这种缺乏准确数字的情况,无法提出比较性的统计数据来表明每个组织为非政府组织活动调拨的资金。另外,成本效益分析的进行是临时性的,而且仅有少数几个组织开展了这种分析。就用于非政府组织活动的资金开支情况向各组织的立法机构提出报告也是零散进行的。有关的调查结果和吸取的教训将有助于联合国系统进一步改进未来的种种工作关系并为与非政府组织协作确立一种明确的财务政策。

检查员最后指出,本系统的薄弱环节在于,一方面,用于非政府组织活动的资金的会计责任不够明确,另一方面,需要更好地就调拨给非政府组织的资金提出报告。检查员认为,迫切需要改进联合国系统与非政府组织的工作关系,通过拟订适当的准则对于非政府组织的挑选、效率和会计责任,实行更为确切的标准。除此之外,对用于非政府组织的资金,必须通过电脑化来加强财务管理。应当建立一种系统化的报告程序,就用于非政府组织的资金及资金的分配情况向会员国及其他捐助方提出报告。另外,各组织应当在“能力建设”框架内邀请更多的国家非政府组织作为执行伙伴参与其事。

基于上述考虑,检查员主要对向作为执行伙伴的非政府组织提供资金的联合国系统各组织提出了下列建议。联合国秘书处通常不为非政府组织的活动提供资金,因而所有这些建议与之无关。检查员还希望指出,由于联检组的报告篇幅有限,本报告无法全面反映联合国系统各组织表示的所有详细看法。

建议 1

联合国系统内与非政府组织协作执行其任务的所有组织应当通过编建和保持关于与非政府组织共同开展的活动的数据库,从而建立一种透明的财务管理程序。这个数据库还将有助于估测与非政府组织合作的各种趋向并记录经验以及任何其他有关信息。除其他以外,这一数据库应当包括:

- (a) 具有非政府组织伙伴关系的所有项目、项目名称和期限、受益方、总预算和资金来源、相关的非政府组织及其执行和(或)实施项目的协作类型;
- (b) 项目总预算当中直接用于方案执行/实施的百分比和在有行政支助费用时为此调拨的百分比。

建议 2

联合国系统各组织确认,如果本系统要实现其目标,国际和国家层次的“业务”和“倡导”型的非政府组织至关重要。按照方案业务协商会的最近一项决定,目前正在就是否需要建立一种机构间机制将有关方案和业务问题的非政府组织联络站集中起来开展一项机构间评估。不断增加的责任需要并应当配备专职非政府组织联络员,注意和协调非政府组织的活动。

- (a) 在总部一级，尚未任命非政府组织联络员的各业务组织应当任命此种联络员，使其能够代表有关组织与非政府组织的总会组织、双边和多边捐助方、其他联合国机构和不同的非政府组织开展协商。有关的联络人员应当得到预算司关于为非政府组织活动调拨资金状况和开支情况的定期通报，参与编制有关非政府组织活动的预算并为此提供投入(见建议3)。
- (b) 在国家一级，每个组织或机构应当指定一名理解和欣赏当地文化的当地国籍的联合国官员负责与政府、其他国家机构和当地非政府组织的总会组织进行协调。该名人员应当在技术总顾问的直接监督下发挥这一职能，凡属没有技术总顾问的情况，则由应当负责管理有关组织用于非政府组织活动的资金的具有类似职能的一名工作人员直接监督。
- (c) 应当建立一种总部和国家级的非政府组织联络人员借以交流经验的机制。这两个级别的人员可以这种方式相互通报各自的活动。

建议 3

联合国的所有业务组织应当评价在不影响技术合作方案获益于其他资金来源的情况下为非政府组织活动建立一个预算项目的利弊。

建议 4

经社理事会在向大会提出的关于增订其1968年第1296(XIV)号决议的建议(E/1996/L.25,第6段)中提出，“应当鼓励发展中国家的非政府组织扩大对联合国召开的国际会议的参与”。检查员完全赞同这项提议，并提出下列建议：

为参与多数在总部一级开展的业务活动，各组织应设想建立一个资源有限的预算项目，使其能够向一般的非政府组织，尤其是发展中国家和转型经济国家的非政府组织提供出席会议、研讨会、大会和讲习会的行政援助。应当为提供资金制订一种适当程序。

建议 5

目前需要一套满足当前与非政府组织协作的需要的政策准则。除了经社理事会

与非政府组织协作的框架之外,各业务组织应当根据其任务建立自己的政策准则。有些组织已采取了这种主动行动并确定了此类准则。

因此,与非政府组织展开协作,但尚未建立与非政府组织合作执行项目的政策准则的各组织,应当着手制订此类准则。除其他以外,政策准则应当包括非政府组织的挑选标准,如非政府组织的信誉和会计责任、行政和预算标准、与其他执行伙伴相比降低费用的程度、对本地人口的熟悉程度、对发展需要作出反应的灵活性以及对发展的长期承诺。

建议 6

当前,捐助国政府对于包括非政府组织方面在内的所有活动领域恰当使用资金关注强烈,这种气氛突出地表明,联合国各组织需要便捷地认明自己得到的资源并为其负责,无论资金的数量和性质如何。为了响应这一关注并按照方案业务协商会处理同一问题的意向,应当采取下列步骤:

- (a) 关于从捐助方得到的资金的首要责任在于有关组织,因此,有关组织应当能够认明为非政府组织活动开支或调拨的资金,并了解此类资金的支付方式;
- (b) 尚未建立起检查制度的各组织应当在谅解函件或其他合适文书的框架内建立此种制度。这些组织在向理事机构报告与非政府组织合作的情况和使用包括从非政府组织得到的资金在内的预算外和补充性资金的情况时,应当注意会计责任制问题。

建议 7

联合国系统的各组织现在越来越强烈地意识到在其活动的某些领域与国家非政府组织共同工作的好处,因为这些组织了解和立足于当地的具体情况,并且能够为建立公平和稳定的社会作出贡献。另外,本系统通过与国家非政府组织一道工作可更为有效地促进一国的经济和社会发展。为实现这一目标,除了支助政府之外,还应当采取下列具体的综合性措施:

- (a) 联合国系统的各组织特别是业务组织应尽可能在总部一级或至少在国家一级建立一份名册,收列可成为联合国系统和国际非政府组织潜在伙伴的国家非政府组织和其他民间组织。这方面的资料应当纳入建议

1中拟议的数据库;

- (b) 应当更多地考虑加强政府保持本国注册组织的切实记录的能力;
- (c) 方案业务协商会可研究是否能够利用各组织收集的数据库资料编制一份国家非政府组织汇编供本系统使用,同时考虑到非政府组织联络处在这一领域内已经完成了工作。建议联合国系统各组织之间特别是在国家一级交流和交换关于国家非政府组织的资料。
- (d) 联合国系统的各组织应当积极考虑请国家非政府组织参与整个项目周期,从项目的认定、制订直到执行伙伴。在政府与有关组织之间的方案协定当中,凡认为与国家非政府组织合作有利于整个方案时,均应提到此种合作。联合国系统各组织应当酌情援助国家非政府组织从事方案的制订、筹资和执行,在能力建设方面支助其活动;
- (e) 联合国的所有组织,尤其是开发署、儿童基金和人口基金,应当建立一个培训国家非政府组织人员的系统,除其他外,就会计、项目的制定和管理、报告、以及如何与联合国系统和国际非政府组织协调和协作、希望国家非政府组织为了成为国际社会支持发展的伙伴而开展的工作进行培训;
- (f) 由于国家非政府组织特别是发展中国家的此类组织不具备与国际非政府组织相同的行政、管理和法律能力,应当建立起考虑到信誉、代表性和能力的灵活选择标准;
- (g) 鉴于预计加强与国家非政府组织的合作对于增强联合国活动的效益和影响有重大好处,各组织应付出必要努力适当地注意改善非政府组织与会员国之间的相互信任。

一、导言

1. 联合检查组曾于1993年编写了一份题目为“同非政府组织一道工作：联合国系统同非政府组织和各国政府在基层及国家一级的发展业务活动”的报告(JIU/REP/93/1--A/49/122-E/1994/44)。行政协调委员会认为，该份报告对于理解联合国系统在广泛的发展领域内的工作的一个日益重要的方面发挥了有意义的促进作用(A/49/122/Add.1)。但是，行政协调会的若干成员在同一份报告中表示希望，应编写一份与之配套的报告，对联合国/政府/非政府组织活动支出的费用进行财务分析和比较。世界卫生组织确认了行政协调会表示的愿望，请联检组对联合国系统各组织用于非政府组织活动的资金进行一次审查。

2. 此外，在过去数年当中，联合国系统与非政府组织在总部制订政策和实地一级的实际业务活动领域内的合作，已经成为本系统中不同论坛讨论和关注的课题。考虑到这些新的发展动态和关注，并考虑到上述联检组报告的重点主要是如何改进联合国各组织与非政府组织之间的业务工作关系，并没有详细分析向非政府组织提供的资金的情况，联检组决定，对有关伙伴间关系的财务方面进行调查研究，并向各组织的立法机构提交调查结果，由其采取行动。

3. 然而，检查员在开展这项工作时遇到了困难，仅在某些个别情况下才得到了统计数据。由于这种情况，无法对为非政府组织活动提供的资金进行所需要的比较分析。

4. 联检组认为，应请大家注意本报告的范围。对为了征求意见而分发的本报告草稿提出的一些评论意见表示希望，应当扩大大报告的范围，以更为全面的方式阐发非政府组织在其多方面参与中开展的活动。这种愿望虽然并没有被检查员所忽视，但却无法满足，因为这样将会大为偏离本报告的重点以及对提出请求的机构的响应。

5. 本报告的目的是，检查为了非政府组织代表联合国系统中向非政府组织执行伙伴提供资金的各个组织开展活动从经常性和预算内资源调拨资金的规则和程序。因此，本报告的范围限于联合国系统各组织和专门机构以及通过自愿捐款供资的联合国方案和基金调拨资金的情况。

6. 本报告进一步分析了各组织调拨资金的现况以及在方案/项目的直接执行与行政支助费用之间划分资金使用的方法。本报告将审查非政府组织对从联合国系统各组织接受的资金使用的会计责任程序以及本系统各组织向各自的立法机构就指定用于非政府组织活动的资金提出报告的程序。本报告还将检查本系统各组织除其

他外通过加强国家非政府组织的资金来源为发展中国家的能力建设采取的步骤和作出的贡献。

7. 本报告没有对联合国本身进行分析,因为联合国通常不为非政府组织的活动直接供资。包括日内瓦办事处在内的联合国秘书处与之协作的非政府组织是不需要供资的非政府组织,主要属于总部的倡导和宣传类型,如与联合国新闻部挂钩的非政府组织和参与人权及裁军活动的非政府组织。在某些情况下,联合国还收取此类非政府组织的费用,例如使用会议室和其他办公设施的费用。

8. 但上述情况也有例外,如联合国发展支助和管理服务部(发展支助管理部),该部门在公共管理和财务领域与一些国际非政府组织一道工作,在社会发展领域与地方非政府组织一道工作。发展支助管理部很少为非政府组织的服务供资,即使提供资金,数额也很少。人道主义事务部也与非政府组织一道密切地工作,并且通过机构间常设委员会担负着协调非政府组织与联合国系统各组织的活动的全面责任。人道主义事务部仅在政策一级开展工作,不是一个业务部门,因而不向非政府组织直接供资。

9. 联合国政策协调和可持续发展部是联合国系统中与众多非政府组织有着密切工作关系的另一个主要部门。该部门为便利非政府组织参与各种政府间工作提供着实质性和技术支助。该部接受的政府间任务包括,在经济和社会领域与非政府组织一道工作,并监测和促进执行在诸如里约地球首脑会议这类重大会议上通过的决定,例如,《哥本哈根行动纲领》、《北京行动纲领》及《联合国1990年代非洲发展新议程》。但是,尽管非政府组织通过自己的活动支持联合国政策协调和可持续发展部的各种方案,但一般并不从严格的业务角度执行该部门的工作。

10. 联合国维也纳办事处也是一个例外,因为该办事处直接与不同类型的非政府组织一道工作。尽管没有专为非政府组织的活动调拨资金,但有时也用有限的资金获得服务和投入。另外,该办事处的有些方案,如联合国药物管制署及防止犯罪和刑事审判司与国际和国家非政府组织开展着大力协作。由于药物管制署与非政府组织有着高水平的协作,第三章将该方案与联合国系统的其他组织和机构一起作了进一步的分析。

11. 最后,检查员充分意识到,作为联合国业务分支的各个区域委员会有着与非政府组织的密切工作关系。但是,由于工作领域的侧重以及对送交征求意见的报告草稿反馈不足,本报告无法对这些委员会与非政府组织之间的合作进行透彻分析。

12. 检查员在编写本报告期间联系了若干联合国供资组织、专门机构和协调

机构,包括开发署、儿童基金、人口基金、难民署、非政府组织联络处、劳工组织、卫生组织、粮农组织、粮食署和农发基金,并与一些技术机构的总部进行了联系,其中包括知识产权组织、国际电联和气象组织。检查员与这些组织中负责与非政府组织合作的高级官员讨论了有关的各种问题,这些官员的意见和建议在编写本报告时是十分有用的投入。除了访谈和收集数据之外,检查员还通过一份问题调查表提出得到了基本资料(见分析附件),所接触的所有组织都答复了这份调查表。对这份调查表提出的答复进一步确认,需要对联合国系统各组织与非政府组织的伙伴关系的财务方面加以评估。

13. 检查员对于在编写本报告过程中与其充分合作的各组织的所有官员表示感谢。

二、联合国系统为执行方案和项目向非政府组织调拨资金的情况

14. 联合国系统在国际、区域、次区域和国家各级与若干类型的非政府组织一道工作。这些非政府组织中有些在经济及社会理事会具有咨商地位,这为其参与联合国及其专门机构的工作提供了基础。目前,具有咨商地位的非政府组织大约为1,611个。经社理事会在1993年7月30日的第1993/80号决议中请求对与非政府组织协商的安排进行一次全面审查,以期在必要情况下增订1968年5月23日的理事会第1296(XLIV)号决议。因此,一个政府间工作组以与非政府组织的协商安排为专题进行了集中的检查和讨论。在该小组磋商的基础上,经社理事会在1996年实质性届会期间决定,“建议大会第五十一届会议参照通过非政府组织与经济及社会理事会之间协商安排取得的经验研究非政府组织参与联合国所有各方面工作的问题”。(1996年7月16日 E/1996/L.24号文件)

15. 根据经过修订的与非政府组织协商的安排,除其他以外,对此殊荣的组织的要求时:该组织应当涉及到经济及社会理事会及其附属机构主管范围内的事务;该组织的目标和宗旨应当符合《联合国宪章》的精神、宗旨和原则;该组织应当承诺按照其执行的目标和宗旨及其权限和活动的性质和范围支持联合国的工作和宣传联合国的原则和活动。(1996年7月17日 E/1996/L.25号文件)

16. 但是,对于许多联合国系统的组织来说,在经社理事会的咨商地位不是与非政府组织进行协作的一个条件。由于国际和国家级的各种非政府组织迅猛扩大,也由于非政府组织对联合国活动的参与日渐增强,本系统各组织与所有类型的非政府组织一道开展着工作。因此,与联合国系统各组织一道工作的大多数非政府组织并不具备在经社理事会的咨商地位。出现这种情况的原因是,这些联合国组织具有的高度权力下放性及其在国家和地方各级工作和活动的性质。

17. 检查员认为,经社理事会的提议是及时和必要的。他完全赞同旨在加强经济及社会理事会及其附属机构与非政府组织合作的这项提议的精神。对改善管理、会计责任和透明度给予的注意看来具有重要的相关性。

18. 为了与在经社理事会没有咨商地位的基层社区非政府组织一道工作,几乎所有的联合国组织都建立了自己的除有咨商地位者以外的非政府组织名单。因此,与联合国协作的非政府组织数目日渐增多以及联合国与非政府组织之间工作关系环境的不断变化带来了认明这两部分伙伴之间财务和其他关系类型的必要性。

A. 资金的调拨情况

19. 由于有些非政府组织具有比联合国系统更为充裕的资金,联合国系统的各组织不是非政府组织的主要供资者。但是,有相当多的本系统组织将数额可观的资金提供给非政府组织,因为其方案中有相当大的比例是由非政府组织执行的。本系统内作为执行机构和其他供资方的某些实体提出的问题是:每个组织用于非政府组织活动的资金有多少,什么是挑选这些非政府组织并为其供资时使用的标准,调拨的预算中用于直接的方案/项目执行的百分比是多少以及其中有多少用于薪金、运输、旅行、通信和设备这类行政支助费用。因此,本报告试图探讨各组织为非政府组织调拨资金使用的财务规则、规章和程序。

B. 调拨资金的准则和程序

20. 多数业务组织,特别是开发计划署、人口基金、难民署、粮食署和农发基金这种主要的供资单位,建立了与非政府组织协作的准则。就儿童基金会而言,尽管该组织知道,在任何资金投入认定之前需要满足一些最起码的条件,但预期就全组织与非政府组织合作的明确和一致准则开展的工作将于1996年底结束。准则说明的是一般性业务程序,而包括财务方面在内的详细协议通常载入双方签署的项目文件。非政府组织在提出援助请求时应当按照准则中的要求办事,并应遵守项目文件中包含的各种协议。但项目文件并不总是以数字说明为非政府组织执行某项具体工作而专门划拨的资金,也不把用于方案执行的预算百分比与用于行政支助费用的百分比分开。

21. 只有很少几个组织指定了用于非政府组织的专项资金,并记录了用于直接执行的数额和专用于行政费用的数额。在联检组接触的16个组织和机构中,只有开发署和教科文组织这两个组织具有拨用于非政府组织活动的专项资金。目前的做法是,将用于非政府组织的资金纳入拨用于整个方案和/或项目的预算,不明确标明专用于非政府组织活动的具体数额。同样,在散发资料、组织会议、研讨会和培训领域与非政府组织一起开展工作的多数组织,也没有为来自发展中国家出席会议和研讨会的非政府组织使用的复印机、电传机、电脑等等行政物品列出预算项目。从会计制度和责任制的角度看,这种情况造成了三个严重问题:

- (1) 无法查明从联合国系统接受资金的非政府组织的数目和类型;
- (2) 各组织从而也是本系统没有追踪用于非政府组织资金的系统化方法;

- (3) 虽然意识到成本效益不是与非政府组织一道工作的主要原则和唯一标准,但供资组织无法对非政府组织提供的各种服务进行此种分析,因为没有专门的财务记录。迄今为止,没有任何一个组织对非政府组织的业务进行过全面的成本效益分析。

22. 多数组织为这种做法提出的论据是,为非政府组织活动保持单独的财务记录将会需要更多的资源。但是,检查员认为,如果在项目的一开始即以项目文件收列反映用于非政府组织的预算比例的必要数据,就能避免为这项工作而增加开支。各组织应将其财务和其他行政记录电脑化,并为包括非政府组织参与的活动在内的各种方案和项目发展数据库。通过这种办法,各组织将能确保对如何使用资金实行一种良好的控制制度。

C. 行政支助费用的偿付

23. 资金调拨中没有达到应有透明度的另一个领域是支付给非政府组织的间接费用。联合国各组织原则上不为非政府组织开支的行政/间接费用提供支助。然而,在有些情况下确实存在偿付非政府组织开支的做法,各组织在这方面的做法不尽相同,付款的程序也不同。有些组织关于与非政府组织协作的准则规定,对非政府组织执行的项目和方案,按间接费用(包括薪金、通信、其他人事费在内的支助费用)的一定百分比以固定比率偿付。除其他外,这些组织可为涉及薪金、通信和文件的直接费用付款。开发计划署向联合国执行机构支付的机构支助费用为13%,而执行机构对非政府组织的付款各不相同,视双方达成的协议而定。

24. 在根据有些组织正在拟订的新的项目合作协定为行政支助费用提供资金的情况下,此种资金将纳入项目预算。另外,少数一些组织认为能力建设/体制建设是争取可持续发展的一种日益重要的战略,因而为建立非政府组织的基本行政职能提供必要的支助。

25. 但其他一些组织的政策是,当有关组织与一个非政府执行伙伴达成一项副协议时,有关的理解即为,这个非政府组织为项目捐助资金,并详细地列入项目预算。如果一个非政府组织完全由一个组织供资,其地位将是承包人地位,此种合同实际上将是一种商业关系而不是伙伴关系。因此,非政府组织对项目捐助的水平将决定有关组织在接受偿付国内和区域(如有必要)直接行政费用方面的灵活性。在这个框架之内,各组织的外地代表与伙伴谈判行政支助费用问题。有些组织还认为,与设在国外的非政府组织相比,较大的灵活性可能更适合于当地非政府组织。存在争论

的问题是,各组织是否也应当为与国际非政府组织总部相连的直接和间接行政费用出资;捐助方是否也应当为在国外开支的薪金和有关费用/福利出资。

26. 多数组织通常仅偿付其伙伴在执行业务过程中支出的直接费用。这也是若干组织用以确保主要为方案活动向第三方提供资金的政策。即使是未能就其开支提供准确统计数据¹的组织也确信,它们用于方案的开支大于用于行政支助费用的开支。

27. 上述分析表明,每个组织是按照自己的准则和政策以及在项目文件中达成的协议处理与非政府组织的资金关系的。对这一独立性和灵活性的必要,检查员完全理解。然而,本系统面临的财务危机进一步突显的是,对于从经常性和预算外资金中拨用于非政府组织的所有类型资金,需要有一种更为透明的政策和会计程序。因此,检查员强调,各组织必须努力编制统计数据以表明为直接方案执行和为行政支助费用而交付给非政府组织的资金比率。

28. 检查员认为,首先这将有助于全面记录用于非政府组织的资金;第二,这将有助于内部和外部监察员完成核查方案资金的任务;第三,这将便于各组织向会员国通报用于非政府组织的资金情况;第四,有助于各组织对非政府组织的业务进行成本效益分析。

29. 下一章将进一步分析各组织在选择执行项目的非政府组织伙伴方面使用的标准和各组织调拨资金的状况。

三、各组织挑选非政府组织和调拨资源的目前状况

30. 联合国系统的各组织有着通过经常性预算(会员国摊交的会费)和/或自愿基金供资的不同类型的方案。有些方案的资金来自上述两种来源。

31. 联合国系统方案中的多数,是通过预算外来源供资的外地方案。为执行这些方案,非政府组织可以按照项目文件列明的协议成为联合国系统的执行伙伴。为这些非政府组织参加执行方案和/或项目而向其调拨一定比例的资金。

32. 联合国自诞生以来一直将非政府组织作为本系统的重要伙伴(《宪章》第七十一条)。在过去的几年当中,联合国系统进一步确认,必须加强与非政府组织的合作。这样做的原因是,联合国系统在外地一级的业务性质发生了变化,加强了与基层和社区组织的交往,并需要有作为非政府组织文化和根基的人口直接参与。

33. 在过去的岁月中,各组织根据其专门化的活动领域与非政府组织建立了密切的工作关系,其中多数组织与其认定的非政府组织有着长期关系。本报告在以下各段中将逐个组织地检查挑选非政府组织的标准和资金调拨的目前状况。

A. 联合国人类住区中心

34. 联合国人类住区中心(生境)与非政府组织和民间的其他行为者之间的协作,是由人类住区问题具有的多部门和多学科性质决定的。在总部一级,该中心促进非政府组织有效参与人类住区领域内制订政策的活动并参加人类住区委员会的届会,在外地一级,该中心促进非政府组织作为伙伴有效参与项目的实施。人类住区中心与大约2,400个非政府组织开展协作,并在技术合作及宣传领域与若干个主要的国际非政府组织网络一道工作。该中心不把非政府组织划为不同类别,而是与参与人类住区部门活动的所有非政府组织一道工作。在这当中,既有发展方面的非政府组织,也有倡导、宣传方面的非政府组织,无论它们是否在经社理事会有咨商地位。然而,人类住区中心目前还没有给予非政府组织咨商地位的制度。非政府组织参加了人类住区委员会的所有届会,并为制订国际级的政策和方案作出了重要的贡献。具体而言,非政府组织向第二次联合国人类住区会议(生境二)称为“伙伴委员会”的第二委员会提交了一份综合性的声明,表明它们承诺执行生境议程。这与联检组1993年在其“同非政府组织一道工作...”的报告中提出的第7条建议相吻合。

1. 挑选非政府组织的标准

35. 总部一级挑选非政府组织的标准包括对人类住区问题的知识或承诺,在某一相关领域内开展工作,及表明产生预期结果或产品的能力。在外地一级,有各种各样的非政府组织和社区组织参与项目的执行。将当地非政府组织选为执行机构的决定是由项目经理人员在项目一级直接作出的。由于多数项目是与政府协作开展的,政府在挑选非政府组织方面有一定的作用。

2. 向非政府组织调拨资金的情况

36. 在技术合作领域内,人类住区中心在1990--1995年期间从指示性规划数字资金中调拨了大约200万美元,用于与非政府组织一起或通过非政府组织为阿富汗开展的分包活动。在这一数额当中,四分之三是通过本国非政府组织支付的。这为方案工作人员提供了一种替代“通过”非政府组织执行的办法,实行促进为受益的社区联合开展宣传倡导活动的办法。通过这种办法产生的方案是集体构思的,然后根据其各自的潜力分别由人类住区中心、非政府组织、当地政府或社区本身加以执行。在宣传倡导领域,为了调动非政府组织开展若干活动,使这些组织能够于生境二之前及期间在国家和国际级的政策制订方面发挥一种有效作用,人类住区中心开展了大量合作。

37. 向非政府组织提供的资金因活动而异。在总部一级,为了从政策制订阶段直到在外地一级的落实都请非政府组织参加,以便加强方案和项目,提供着一些“种子”赠款。得到此种赠款的非政府组织提交一份活动报告。在外地一级,为执行项目调拨给非政府组织的款项是项目总预算的一部分,一般不为非政府组织单开专帐。但是,这也要视捐助方的报告要求而定。

3. 非政府组织的会计责任和报告

38. 关于非政府组织分包活动的报告制度与关于任何其他分包活动的报告制度相同,见于与非政府组织代表共同拟订的协议备忘录。其中包括要求非政府组织在执行进程的各个关键阶段提出报告,并要求捐助方确保派出负责监测的工作人员进行检查。产出摘要列于一份标准的分包终止报告,由人类住区中心和供资机构核可。

B. 联合国开发计划署

39. 开发署不再执行其供资的活动,它的方案是由执行机构执行的,其中包括非政府组织。这些组织负责管理方案或项目。开发署的项目中接近20%是由联合国项目服务处执行的。该处通过分包程序与业务性非政府组织一道工作。因此,开发计划署交给非政府组织的大部分任务通过分包协议处理,而分包不是由开发署而是由执行机构完成的。这种安排有时候妨碍了开发署对其分配给非政府组织的资金进行控制。

40. 但是,在该组织的若干捐助方案中,有与地方和国家非政府组织达成的直接协议,这种赠款形式的数额最高达50,000美元。其中包括全球环境贷款基金、发展方案伙伴、非洲2000网络、亚洲和太平洋2000网络、人人享有教育方案、21世纪能力方案、妇女参与发展方案、消除贫困和基层参与方案及LIFE小规模赠款方案。在1992-1996年期间,开发计划署为上述诸方案调拨了7,750万美元。对此类赠款,该组织免除了关于合同竞争投标的要求。这些赠款活动的目标是,调动本国非政府组织在国家一级参与可持续发展,当地非政府组织的能力建设,以及加强非政府组织之间和非政府组织与政府之间的网络联系。

1. 挑选非政府组织/民间组织的标准

41. 开发署选来与之合作的非政府组织和民间组织在得到任何赠款/分包合同之前都受到个别的评估。就小规模赠款方案而言,供资的决定由国家挑选委员会按照严格的权利下放方式作出,此类委员会会有自己的评估非政府组织和民间组织的方法,其决定以对当地基层现实情况的了解为依据。

42. 对于挑选和筛选来说,最为重要的标准趋向于一个组织发挥具体职能的一贯记录,如项目执行、宣传、或监督职能,以及对捐助资金的管理和会计职能。

43. 关于与非政府组织和民间组织结成伙伴关系的决定必须以参与性的方式作出,尤其要重视对某个非政府组织/民间组织社区及其成员十分了解的人提出的咨询意见。伙伴关系原则还意味着,非政府组织/民间组织伙伴不应当仅仅是实现其具体产出的“工具”。相反,伙伴关系应当建立在相互信任、透明度和共同决策的基础上。

44. 开发署各国别办事处指定了“非政府组织联络中心”,通常这是一名本国

或国际工作人员,但在有些情况下是一名初级专业人员。财务管理和会计责任取决于执行模式,并且应严格地遵守既定的开发署供资条例和规章。

2. 向非政府组织/民间组织调拨资金

45. 开发署确实向非政府组织/民间组织调拨专项资金。在第五方案周期期间,总部在这方面大量使用了特别方案资源。这类资金本身按照专题进一步细分为若干具体预算项目。例如,“特别方案资源次级类别B1”有2,000万美元的资金,其中750万美元拨给了发展伙伴方案。

46. 关于为方案活动和行政支助费用调拨资金的比例,由于现有用来为非政府组织和民间组织供资的开发署资金多种多样,执行方式也有各种不同的类别,目前没有关于不同于项目活动用途的行政支助用途开支中非政府组织和民间组织的平均百分比统计数据。

C. 联合国环境规划署

47. 环境署与非政府组织部门的合作受其任务的影响,这就是,鼓励有关各组织的环境倡议和行动,而不是争取在外地直接执行项目。环境署与非政府组织伙伴开展协作的领域包括,环境法、宣传、评估环境状况、有选择地针对不同对象群体(儿童和青年、妇女、地方当局、议员、等等)的活动、以及分析和制订政策。

1. 挑选非政府组织的标准

48. 环境署的各方案股按照非政府组织表明的兴趣和已知能力在执行方案方面与之进行协作。非政府组织的活力、能力和记录是重要的考虑因素,通常纳入项目文件的背景资料。

2. 向非政府组织调拨资金的情况

49. 在政策和对外关系司下工作的宣传和公共事务处负责环境署的非政府组织认证,并一向负责用于非政府组织活动和与非政府组织一道开展的活动的预算。在没有国别办事处的情况下,区域办事处从专用于各区域的外向预算资金中为国家

和社区组织提供直接支助。区域咨询服务处的资金也可拨给非政府组织用于专项项目的,包括为出席技术会议提供资助。在过去两年中,有一些为议定项目与非政府组织伙伴联合筹资(共同筹资)的现象。对有些联合项目,环境署希望看到它们能够得到资金,但自己又没有足够的资金用于这些项目,在这种情况下,环境署可借此种方式允许有关的联合项目使用其名义。

50. 在所有情况下,支助都是提供给个别项目的,通过项目文件加以管理。活动资金来源于环境基金和指定用于特定工作领域的信托基金。有些信托基金的资金有时专门作为提供给非政府组织的小规模赠款,用于指定活动。

3. 非政府组织的会计责任及报告

51. 在按照项目文件的规定遵守报告/会计和既定的评价要求时,一般不提出资金的使用是否正常的问题,因为只有在绩效和报告令人满意的情况下才会投放下一笔资金。

52. 但是,在这方面有着难以随时全面了解环境署将资金用于非政府组织的情况,因为这方面的资金分散于方案的多个部分。这方面的困难以及就非政府组织和主要群体参与方案制订和执行提出报告的困难,应当借助一种有计划的综合性主要群体数据库,在适当的时候加以纠正。应当按照建议,在项目设计中纳入一项要求以反映非政府组织和主要群体的参与和获益的方式,以此辅助上述数据库。希望这一综合性数据库将能收列项目文件中关于开支和对象群体的各种基本数据,表明资金来源和规模以及对象群体和受益方。由于目前有着联合筹资的趋向,对于从无论是政府或是私有部门的第三方资源为共同方案和项目联合筹集到的资金有所了解也是令人感兴趣的。

D. 联合国教育、科学及文化组织

53. 教科文组织自1945年诞生以来即开始了与非政府组织的合作,其创始成员当时确认,为了完成其任务,需要与民间的学术、科学和知识界一道密切工作。(教科文组织宪章第11条第4款)。但是,在过去的岁月中,这一关系发生了演变。教科文组织自1960年以来将与其一道工作的非政府组织划为不同类别,发行了与之合作了近五十年的非政府组织的名单,并通过了一套新的关于与非政府组织合作的规章安排(“指令”)。截至1995年12月31日,教科文组织与588个国际非政府组织保持着官

方关系,与另外1,000多个非政府组织有着非正式/临时性联系。

1. 挑选非政府组织的标准

54. 教科文组织与非政府组织的新型关系现在分为两大类:正式关系,这是紧凑和高要求的关系;以及一种新型的业务关系,其目的是解决增强灵活性的需要。与同教科文组织有正式关系的国际非政府组织协作的条件基于对下列标准的考虑:宗旨与教科文组织的主管范围和目标领域相一致;有多文化区域的代表性;社区关联;公认的合法地位;既设的总部;资源和民主结构以及现行活动期(4年)。

55. 建立业务关系的标准遵守同样的基本原则,但其制订使得在使用中有较大的灵活性。对于与教科文组织的合作属于业务性质的非政府组织,新的准则含有关于集体协商机制的大量规定,这些组织可以通过此类机制提出关于教科文组织方案和优先事项的看法。

56. 按照目前这种制度,只要与国家委员会进行磋商,即可缔结与国家非政府组织的合同。另外,教科文组织不久前实行了一项政策,要求教科文组织所有主要的外地单位指定一名非政府组织资源人员。

57. 教科文组织还在1993年举行的届会期间向其执行理事会建议,应扩大出席该组织会议的非政府组织名单,囊括进更多的非政府组织,尤其是在实地开展活动的此类组织。为了扩大与非政府组织的合作,1994年实行了一项非政府组织特别支助方案,在当前预算两年期内为其供资的数额约为800,000美元。对以不同形式向非政府组织提供资金捐助的标准也作了新的界定,这方面的安排应符合下列标准:胜任和有效开展工作的能力;代表和接近在实地作为服务对象的各种社区;最好是在发展中国家和教科文组织的优先领域开展工作,如最不发达国家、非洲、妇女、青年和基本教育。

2. 向非政府组织调拨资源的情况

58. 教科文组织为非政府组织活动供资的机制有5种类型,其中包括(1)为框架协定的执行提供资金捐助;(2)常规方案合同;(3)参与方案;(4)在非政府组织特别支助方案下的捐助;(5)短期资助的新政策。向非政府组织提供的所有捐助原则上一律用于方案活动。

59. 对于为实现教科文组织目标或执行其方案某一重要部分作出特别重要贡

献的非政府组织,可提供为执行框架协议(关于共同方案优先事项的六年期议定书)而赠予的两年期资助。此种款项为赠款,是对从其他来源得到的资金的补充。这一政策使得教科文组织在其活动中与若干知识、教育、科学和文化合作网络建立了联系。该组织1990-1991年期间赠予国际非政府组织的数额为3,460,700美元;1992-1993年的数额减少为3,265,300美元,1994-1995年进一步略有下降,为3,224,200美元。(UNESCO 28 C/42,第147段,1995年8月21日)。

60. 教科文组织为了执行其大会通过的工作方案中的活动也与非政府组织签署合同。合同涉及到向非政府组织支付一定数额的款项,由其完成某项具体任务。在这类关系中,教科文组织在1990-1991年期间签署合同并支付的款项为4,064,629美元,在1992-1993年这一数额增加为4,836,831美元(UNESCO 28 C/46,第147段,1995年8月21日)。

61. 第三类财务关系包括执行该组织称为参与方案的区域间活动的区域非政府组织。在这些方案之下,教科文组织1990-1991年期间调拨了484,700美元,1992-1993年调拨了533,500美元。(UNESCO 28 C/12,第157段,1995年8月21日)。

62. 非政府组织特别支助方案的目的是援助在发展领域开展工作的尤其是发展中国家的非政府组织或国际非政府组织。

63. 按照新的政策,对于新成立的或刚开始与教科文组织合作的非政府组织,特别是发展中国家或新兴民主国家的这类组织,可赠予补助,为期最多4年。

64. 在适用新的政策准则方面,教科文组织执行理事会还通过了新的一套关于与非政府组织合作的财务和实物安排。另外,对该组织1996年实行的内部会计和编码制度进行的调整,就在上述五种方式下向非政府组织提供的所有资助提供了充分的透明度和详尽的资料。这些是符合会计责任制的要求的。

E. 联合国人口活动基金

65. 人口基金自成立以来一直在倡导和建立意识活动以及提供计划生育服务的领域内与非政府组织密切工作。在人口基金有大量投入的所有重大会议上,都有一项要求联合国系统和各国政府在从政策和决策直到方案的执行的所有各级更密切地与非政府组织一道工作的宣言,如1974年举行的世界人口会议、1984年在墨西哥城举行的国际人口会议、1989年举行的国际21世纪人口论坛、1992年举行的联合国环境与发展会议、1994年在开罗举行的国际人口与发展会议。

66. 在与非政府组织的早期关系中,人口基金对许多国际非政府组织开展的促

进意识活动提供了资助。但较近期以来,该组织进一步扩大了与国家 and 地方非政府组织的协作,其中包括不附属于国际和区域组织的非政府组织。

67. 为了征求非政府组织的意见,执行主任建立了一个由国际、区域和国家非政府组织组成的非政府组织咨询委员会。该委员会每年举行一次会议,向基金提出咨询意见,并为执行国际社会在开罗议定的行动纲领这一重要任务开展协作。人口基金非常认真地看待这些组织提出的建议并尽可能就建议采取行动。最近提出的一项倡议是鼓励人口基金外地办事处在地方一级建立这种咨询关系。

1. 挑选非政府组织的标准

68. 非政府组织与人口基金富有成果的伙伴部分上源于有着合适的协商和认证安排。人口基金与非政府组织的关系在一定程度上超越了在经社理事会有咨商地位的非政府组织名单,该基金另有一份与之建立了协作关系的非政府组织名单。一个关于认证非政府组织的工作组审查关于非政府组织与人口基金协作的标准,其建议随后送交政策和规划委员会,由其批准。

69. 非政府组织为了得到人口基金的资助必须提供下列资料(UNFPA/CM/86/65,1986年11月14日):理事机构成员和高级行政人员的姓名和资历、章程、该组织运转的合法授权、本国下属成员的名单(国际组织则应列出在各国的分支)、关于涉及人口问题的方案或活动的资料、经过审计的最近财政年度的帐户(包括外部审计员的姓名称)、凡属适用,涵盖该组织雇员的担保或忠信保险详情、以及银行资料。

70. 要求基金援助的非政府组织应在人口基金满意的程度上表明,它们对于人口活动有实质性的支持和了解,有能力自行执行项目。

2. 向非政府组织调拨资金情况

71. 1992-1995年间,人口基金将基金年度方案预算的15%(不包括行政支助费用)用于非政府组织的活动。对于作为执行机构与人口基金合作的非政府组织,人口基金可最多补偿其12%的项目开支,以支付行政支助费或管理费用。

72. 1992-1995年间,联合国机构、政府、非政府组织引起的人口基金项目开支总额为694,849,576美元,其中,非政府组织开支为103,168,211美元,占人口基金方案资金的经常资金和信托基金的15%。经常资金有87.8%拨给了国际非政府组织,12.2%拨给了国家非政府组织。信托基金有95.6%拨给国际非政府组织,4.4%拨给了

国家非政府组织。需要指出的是,拨给国家非政府组织的那一部分是一个低估数字,原因是,该部分没有包括国家非政府组织在国别方案下为由国际非政府组织、政府和/或联合国机构执行的方案所开展的活动,国际非政府组织、政府以及联合国机构被正式列为执行机构。

73. 下列表格是一个提供给非政府组织供期在1992-1995年间执行人口基金项目的资金分类表,这些资金用于方案的直接执行并用作行政支助费用或间接费用。

年	方案 执行 (美元)	行政支助费用 (美元)	合 计 (美元)
1992	19,416,647	996,418	20,413,065
1993	19,708,156	1,291,657	20,999,813
1994	29,345,000	1,346,096	30,691,096
1995	34,698,408	1,081,597	35,780,005
总计	103,168,211	4,715,768	107,883,979

74. 人口基金赞成向非政府组织拨出资金,但人口基金也担心,由于基础设施有限,尤其是国家非政府组织的基础设施有限,非政府组织对向其提出的越来越多的各种要求作出有效反应的能力可能受到限制。因此,人口基金考虑拨出额外资金,以加强非政府组织的行政和管理能力。

F. 联合国难民事务高级专员办事处(难民署)

75. 非政府组织是执行难民署工作方案方面的一个重要伙伴。与非政府组织合作并不以非政府组织在经社理事会具有咨商地位为条件。

1. 挑选非政府组织的标准

76. 难民署与国家与国际组织合作,这三者的任务都是非政治性的。难民署选择合作伙伴的标准是:所涉非政府组织必须由政府在国内将其登记注册;必须同政府

有联系；必须能够出示其财务的查账证明书，还必须为难民署保持一个单独的账户。

77. 鉴于难民署职责的增加和职能的扩大，例如照料国内流离失所者等，该组织又将专门知识和灵活性作为挑选非政府组织所须遵循的标准。政府不在挑选非政府组织方面发挥直接作用。

78. 关于调拨给基层和社区组织的资金的数额和/或百分比，难民署的财务程序并不区分基层、国家非政府组织和国际非政府组织。在执行伙伴方面所做的唯一区分是政府组织和非政府组织。

79. 关于非政府组织的联络人员，难民署多数外地办事处都指定了非政府组织联络中心，负责为各项方案的执行采取后续行动。按照难民署的作法，这些中心的人员应当属于高级国际干事，但是，根据所涉办事处的人员配备结构，他们也可能是国内干事。

2. 向非政府组织调拨资金情况

80. 难民署约有400个执行伙伴，该组织很大一部分援助方案由非政府组织负责执行。这些方案均由自愿捐款供资（联合国经常预算拨给难民署的款项仅负担与难民署总部的244个职位有关的费用）。

81. 在12亿美元的预算中，拨给与非政府组织达成的协议的资金为3.5亿美元，占预算的30%，但这并不一定意味着实际上能够拨出这笔钱。例如，1995年，仅能拨出1.9亿美元，这一年开始时资金就有所减少。所以，与非政府组织达成的每项协议都明确规定，非政府组织能否得到资金取决于资金的备有情况。

82. 下列表格是一个调拨给非政府组织供其在1991-1995年间执行难民署项目的自愿基金分类表，这些基金用于方案直接执行并用作行政支助费。

年	方案执行 (美元)	行政支助 (美元)	合 计
1991	145,600,600	10,027,400	155,628,000
1992	164,972,900	25,736,100	190,709,000
1993	240,219,600	38,524,900	278,744,500
1994	312,056,500	35,825,900	347,882,400
1995	340,746,000	14,444,800	355,190,800

注：1995年数字只是一个估计数，最后数字将在1995年项目结束后得到。

G. 联合国儿童基金会(儿童基金会)

83. 儿童基金会与各类非政府组织开展合作，这些组织在总部一级并且在外地作为专门知识的提供者参与政策和战略的制定，并且开展倡导活动以及政治和社会动员活动。儿童基金会与积极提供服务，直接负责项目执行并开展项目合作的非政府组织进行合作，还同为儿童基金会方案开展创收活动的非政府组织进行合作。儿童基金会在处理紧急情况方面正日益依靠国家和国际非政府组织的能力。现有187个国际非政府组织在儿童基金会具有咨商地位。其中123个是“非政府组织儿童基金会委员会”的成员。作为联合国的一个附属机构，儿童基金会并不给予非政府组织咨商地位，除非这些组织先前已经在经社理事会取得了咨商地位。由于多数非政府组织属于不在经社理事会具有咨商地位的国家非政府组织，因此，与儿童基金会合作的绝大多数非政府组织都不具有咨商地位。

1. 挑选非政府组织的标准

84. 与儿童基金会合作的非政府组织必须是非赢利性和非政治性组织。该组织的章程必须与国家条例相一致，而且该组织应当致力于参与性和可持续发展的原则。该组织必须表现出开展所涉活动需要具备的能力，还必须表现出行政和财务能力。然而，如果与小型基层组织合作，儿童基金会的要求就会低一些，因为这些组织

通常不具备国际非政府组织所具备的那种行政和法律能力。

85. 挑选基层和社区非政府组织作为儿童基金会的合作伙伴分三个步骤。第一步：国别合作方案，即政府和儿童基金会达成的正式的面向方案的协议（总业务计划），提及在所涉合作被认为对整个方案领域有利的方面与非政府组织的合作。第二步，在与儿童基金会的实际合作过程中，国别办事处将弄清楚该非政府组织作为一个社区组织，是否符合儿童基金会的准则提到的一般原则。第三步，如果非政府组织向儿童基金会提交一个项目建议，方案干事将核实该项目是否与国别合作方案（总业务计划）相一致。对基层非政府组织的筛选也按照儿童基金会标准和（即将拟定的）挑选非政府组织的准则进行。

86. 政府在挑选基层和社区非政府组织方面的作用由以下几个因素而定：取决于儿童基金会多年来在所涉国家取得的自主和信任程度；取决于政治形势和政府民间团体参与社会发展的认可程度，还取决于合作计划的具体领域。

87. 儿童基金会多数办事处都未设专人负责与非政府组织的合作事宜。通常情况下由各个方案干事负责同在由其主管的工作领域开展活动的非政府组织打交道并管理所涉资金。

2. 向非政府组织调拨资金的情况

88. 儿童基金会并没有设立特别基金供非政府组织的活动和方案使用。这样做的一个原因是：非政府组织向来是儿童基金会在执行其国别方案方面的一个经常性的、固定的伙伴。不过，鉴于目前捐助国政府极为关注非政府组织部门，儿童基金会将对此种基金的可行性和可能益处进行分析。

89. 为了响应联检组对向非政府组织调拨资金情况的调查，儿童基金会向其各个国别办事处发送了调查表，约有65%的儿童基金会国别办事处提供了下列情况。1994年，有64%的国别办事处共向非政府组织调拨了4420万美元用于方案执行，占方案预算总数的9.6%。1995年，66%的国别办事处共调拨了6140万美元，占方案预算总数的12.0%。下列表格是这些资金分配的细目分类情况。

	表 A 1994年拨款	表 B 1995年拨款
服务提供:	40,0%	34,6%
能力建设:	31,6%	34,0%
倡导和社会动员:	14,3%	20,3%
研究和评估:	10,4%	7.1%
其他	3,7%	4.0%
	100,0%	100,0%

90. 由于儿童基金会经手的项目和方案多种多样,还由于各国的需求程度有所不同,因而合作的强度不尽相同。有些国别办事处仅将0.1%的方案资金调拨给非政府组织,而在另一些国家,非政府组织得到的资金则占方案资金的73%。

91. 调查表明,1994年,难民署64%的国别办事处共向国家非政府组织和社区组织拨出71.9%的非政府组织资金,其余拨给国际非政府组织。1995年,66%的国家办事处一共拨出68%的非政府组织资金。

92. 行政支助费用。原则上,儿童基金会并不提供资金以用作非政府组织引起的行政/间接费用。根据新的《项目合作协议》,各方认为对完成项目的具体任务必不可少的人事费用和其它费用可以包括在项目文件中。

H. 联合国国际药物管制署(药物管制署)

93. 药物管制署的宗旨之一是将各个社会发展领域开展活动的非政府组织纳入药物控制领域,并表明药物问题与其它社会问题的联系。作为药物管制署的合作伙伴的多数非政府组织均为在减少对药物需求领域开展活动的基层组织或国家组织。药物管制署还同国家和国际一级的高度专业化的非政府组织合作,这些组织在处理滥用物质问题方面具备专门知识。

1. 挑选非政府组织的标准

94. 药物管制署在挑选合作伙伴时并不将在经社理事会的咨商地位考虑在内。主要要求是:国际和“北部”非政府组织必须拟订恰当的会计程序,建立可供审计的

账目,这些组织必须既得到本国政府的承认又得到东道国政府的承认。所有组织都必须具备必要的管理和技术能力,有一个经证明的成绩记录,表明它们在以往曾经成功地开展过类似活动。这些组织应当能够表明它们有能力管理好资金并且妥为利用所提供的支助。

95. 当地非政府组织的选择和筛选,在设有药物管制署国别或区域办事处的情况下,通常由此种机构负责进行。还征求开发计划署各办事处的意见。有些外地办事处成立由政府代表参加的筛选委员会。政府参与的程度各国不尽相同。

96. 药物管制署未设立专人负责在外地一级协调非政府组织的活动,除非通过一个项目向活动提供支持。如果执行一个支持非政府组织的具体项目(例如在南部和东部非洲执行此种项目),则由首席技术顾问负责协调和管理项目资金。来自其它渠道的赠款由总部根据外地办事处的建议予以批准,即所涉资金由总部负责管理。

2. 向非政府组织调拨资金的情况

97. 药物管制署或是以赠款形式(自1994年起药物管制署设立了一个特别基金,目的是支持参与减少对药物需求活动的国家非政府组织)或是通过由非政府组织执行的项目向非政府组织的活动调拨资金。1990-1995年间,在项目之下引起的开支数额为21,435,900美元。

98. 关于方案活动和行政支助费用所需的拨款,在执行机构协议中商定了一个占项目预算总数的固定的百分比,作为支助费用。1990-1995年间,拨给非政府组织的资金平均有93.8%用于方案活动,6.2%用于行政支助。

99. 1990-1995年,在调拨的资金点数中,有13.4%拨给了基层非政府组织,22.5%拨给国家非政府组织。这些数字不包括作为项目组成部分的赠款。

I. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)

100. 粮农组织与大约180个国际非政府组织保持着正式关系,但与其合作的组织却要多得多。这些组织包括:农村人民组织;合作社和社区团体,这两者是该组织对话的主要参与者;“南部”国家和区域发展非政府组织,此类组织不代表农民,但向其提供服务,并帮助他们加强组织力量;“北部”非政府组织,这些组织向发展中国家的项目和方案提供资金,有时还管理着这些项目和方案;开展救济和人道主义援助活动的非政府组织;主要从事倡导和宣传活动的非政府组织;环境非政府组织;非

政府组织网络；工会、专业和学术研究协会。合作形式有：非政府组织参与发展项目/方案的执行；促进非政府组织参与国家政策的制定；交流粮食保障和农村发展方面的信息；在应急和重建方案的执行方面开展合作；为非政府组织制定并执行能力建设方案；鼓励非政府组织参与全球一级的规范活动，如谈判杀虫剂的使用或负责任的渔业方面的行为准则等。此种合作只有很小一部分涉及资金转拨。

1. 挑选非政府组织的标准

101. 与非政府组织合作的主要要求是“相关性和称职”以及“良好的成绩记录”。但还必须根据活动的性质将这几点变成更具体的规定。

102. 筛选和选择当地非政府组织的过程也依活动性质的不同而有所不同。但一般来说，粮农组织的挑选工作所依据的是对非政府组织长期的了解和与其结成的长期的伙伴关系，以及粮农组织国家一级办事处的存在和总部及区域办事处工作人员对外地的访问。政府在非政府组织的挑选方面所起的作用依所涉活动是否在粮农组织/政府项目的范围内进行而有所不同。如所涉活动不属于上述项目范围，则无需得到政府正式批准，当然，对所作的选择应当没有异议。

103. 关于在国家一级与非政府组织的联络，粮农组织并没有建立负责非政府组织活动的干事的系统网络。目前有一名非政府组织方案干事驻在非洲区域办事处，还有一名负责南亚活动的非政府组织干事驻在粮农组织新德里办事处。在其它国家，粮农组织代表可在其工作人员中指定一名成员具体负责与非政府组织的联络。

2. 向非政府组织调拨资金的情况

104. 粮农组织将向非政府组织拨款仅视为与非政府组织合作的一个方面。与非政府组织的合作极为广泛而且极为多种多样，因此，无法得到综合性统计数字。不过，1996/97工作方案和预算有一个专门用来促进与非政府组织和私营部门合作的次级方案，总额为1,690,000美元。

105. 关于预算外资金，有些项目或项目组成部分专门用来向非政府组织提供能力建设支持并用来加强与此类组织的伙伴关系。此外，粮农组织的一些外地活动虽然并不专门针对非政府组织，但也请非政府组织参与，以便执行项目的某些组成部分和/或将资金和/或专门知识提供给当地和基层组织。这些活动涵盖各类非政府组

织和工作领域,但是目前没有这方面的统计分类表。在有些情况下,采用了经常方案和预算外资金相结合的办法来与非政府组织共同开展有关活动。和单个顾问相比,与非政府组织合作的一个好处是双方的利益往往相一致而且费用能够分担。

106. 关于资金在方案活动和行政支助费用之间的分配,目前无法提供一个全系统范围的百分比。但是总的来说,拨给方案活动尤其是培训的资金要多于拨给行政支助的资金。另外,粮农组织无法提供拨给国内基层组织和国际非政府组织的资金的百分比。但一般来说,粮农组织认为,拨给国内和基层非政府组织的资金要多一些。

J. 国际劳工组织(劳工组织)

107. 劳工组织与许多类型的非政府组织进行合作,其中包括从事倡导、发展和人权活动的非政府组织。在各种技术领域的发展援助活动中,合作可以采取不同的形式。非政府组织可以执行和开展由劳工组织分包给它们的任务和活动,这些组织也可以是劳工组织提供的援助和技术协助的接受者。一些合作领域有:农村/城市非正式部门的自营职业和创收培训以及为易受伤害的社会群体开展的培训;职业康复;妇女在发展中的作用;社区劳动密集型基础结构的发展以及合作社等。

108. 劳工组织有自己的一批在经社理事会具有咨商地位的非政府组织,与其合作的还有一些属于“特殊类别”的非政府组织。只有符合某些要求的国际工人和雇主组织才能够申请在劳工组织的咨商地位。其他非政府组织可以依照由理事会批准的规则要求列入特殊类别,从而使其有资格参加劳工组织的大会和其他会议,并得到文件。如某一非政府组织要求劳工组织考虑将其列入这一类别,该非政府组织必须是国际组织,而且需要在劳工组织任务范围内的某一方面表现出兴趣和能力。

1. 挑选非政府组织的标准

109. 在非政府组织参与发展合作方面,没有既定的标准。不过,通常优先考虑地理区域内或为其寻求支持的专题领域内经验相对丰富的非政府组织,还优先考虑得到已被确定的受益者的信任并且能够与包括政府和/或当地主管机构在内的其他社会行为者产生联系的非政府组织。只要非政府组织能够按要求开展工作,规模是极为次要的因素。

110. 基层非政府组织的挑选主要根据这些组织在劳工组织内的记录,并在由

劳工组织合作伙伴或办事处和/或在某些领域开展工作的国际或国内机构推荐的情况下进行。政府在挑选非政府组织伙伴方面的作用在很大程度上取决于政府本身对非政府组织的政策,还取决于相关程序。

111. 劳工组织不论是在总部还是在国家一级都没有设立非政府组织联络中心,其任务是在外地一级处理并协调其他非政府组织的活动。然而,按照积极的伙伴关系政策,劳工组织的雇主和工人高级专家被派往世界各地在外地一级开展工作的多数劳工组织的多部门小组。这些专家属于国际工作人员。

2. 向非政府组织调拨资金的情况

112. 劳工组织在与非政府组织合作方面既没有设立特别基金也没有制订特别方案。如有需要,可在技术合作方案之下确立与非政府组织的合作,此类方案所需经费来自经常资金和预算外资金。1990至1995年这一时期的劳工组织方案和预算表明了调拨给雇主和工人活动主要方案的资金情况。虽然雇主和工人组织通常被视为非政府组织,因为它们从性质上讲独立于政府,但在劳工组织内它们不能被视为普通非政府组织。在劳工组织组织三方结构内,雇主和工人组织是该组织的组成部分,其权利和地位与政府相同。雇主和工人组织派代表作为正式成员参加劳工组织的决策和协商机构。关于其他大的方案调拨资金给雇主和工人活动以及给其他非政府组织的情况不在定期数据收集之列。

113. 关于用于由非政府组织直接执行项目的资金的百分比和用作行政支助费的资金的百分比,目前没有准确的数据。但在减少贫困方案领域和与非正式部门有关的活动方面,提供给非政府组织的资金可能约有30%至40%用作行政支助费用。

114. 关于在减少贫困方案和与非正式部门有关活动方面调拨给基层和国家非政府组织的资金的百分比,调拨给非政府组织的资金多数(约有85%)都用于国家和基层非政府组织。

K. 世界卫生组织(卫生组织)

115. 卫生组织长期以来一直同非政府组织进行密切合作。该组织的章程第71条规定,卫生组织可作出适当安排,在开展国际卫生工作方面与非政府组织进行协商和合作。卫生组织世界卫生大会曾经多次强调与非政府组织合作的必要性,1985年大会得出的结论是:“政府和非政府组织日益加强合作关系是实现到2000年人人享

有卫生保健这一目标的必不可少的条件”。卫生组织与非政府组织合作的目标是：“促进源自该组织理事机构的决定的各项政策、战略和方案；在卫生组织各项方案方面继续合作，开展共同商定的活动，以执行这些战略；并且发挥适当作用，确保在国家、区域或全球框架中协调有关的各个部门性机构之间的部门间利益。”（关于卫生组织和非政府组织之间关系的原则——1987年 WHA 40.25号决议）。

116. 现有184个非政府组织在卫生组织具有咨商地位，其中多数在经社理事会具有咨商地位。卫生组织还同既不在经社理事会也不在卫生组织具有咨商地位的非政府组织进行合作。该组织的各区域办事处为国家和区域非政府组织作出了类似安排，并且正在设法确定并发展同国家非政府组织的联系。一些卫生组织的区域办事处认为，此类非政府组织在采取文化上适当的对策，发起社区卫生行动包括维护土著人民的健康方面有着专门的经验。据认为，可将这些组织的专门知识有效地纳入国家政策对话和卫生改革方面共同的方案拟定行动。

1. 挑选非政府组织的标准

117. 卫生组织在技术服务协议中拟订了暂定标准，据以评估包括按照此类协议得到赠款的非政府组织在内的机构的行政管理能力。这些标准有：所设机构是否具备一个组织结构；是否有一个单独的行政和财务部门；是否有自己的预算和有关的一套开支帐户；是否设有一个银行帐户以便通过银行转帐接受支付款；该帐户是否定期得到一名外聘审计员的审查。

118. 此外，在非正式基础上，方案还试图确保所设非政府组织拥有技术能力，在所涉领域有一个经过证实的良好成绩记录，以及在某些情况下愿意作出长期（5年或5年以上）的合作承诺。如果是在国家一级开展活动，所涉非政府组织还有必要为政府所接受或与政府密切合作。

119. 卫生组织采用多种办法挑选当地非政府组织。如果是与卫生组织有正式关系的非政府组织，卫生组织会同某一国家成员取得联系，有时，国际非政府组织可以推荐与其合作的当地非政府组织，或者，卫生组织其他一些国家一级的伙伴可以确定合适的合作伙伴。有时，政府可以推荐一个或多个非政府组织。可以与卫生组织区域办事处和国别代表取得联系。卫生组织国别办事处还可以收集在卫生和发展部门开展活动的非政府组织的情况，也可以与政府密切合作。

120. 在总部和区域办事处，卫生组织设有联络中心，负责与非政府组织联络，还负责协调与同卫生组织建立正式联系的非政府组织的关系。但在地一级则主要

由国别代表负责处理非政府组织事宜,国别代表还负责同有关技术方案干事一道协调和/或管理项目资金。与非政府组织共同开展活动以及酌情进行协调等事宜由方案一级负责。

2. 向非政府组织调拨资金的情况

121. 卫生组织目前不向非政府组织活动调拨特别资金。但是,关系到卫生组织的非政府组织活动可以临时得到一些资金。目前没有建立一种全球机制来确定所涉类型、领域或数目。关于拨给方案直接执行和行政支助的资金的百分比,卫生组织的政策是确保调拨给第三方的资金将主要用于方案活动。

L. 世界粮食计划署(粮食署)

122. 粮食署主要与政府合作,但该署在发展和救济援助方面同非政府组织的合作有相当程度的增加,非政府组织在应急行动中执行粮食署的任务方面已变得极为重要。粮食署与非政府组织的合作极为分散,涉及1000多个非政府组织,其中多数为国家非政府组织。据粮食署称,该署大约80%的工作都得到非政府组织参与。该组织与各类非政府组织合作,以开展其粮食援助行动。该组织同在人道主义援助和发展方面开展活动的业务性非政府组织进行合作,还同负责在政策对话方面交流信息的倡导性非政府组织进行合作。合作领域涵盖与农业、基础设施、环境和林业部门等有关的发展项目;向学生提供食物项目以及通过食物换工作项目向易受害群体提供食物等。在人道主义援助方面,非政府组织和粮食署开展合作,向自然灾害和人为灾害受害者提供救济。根据具体情况,合作还包括复兴/重新定居活动。

123. 粮食署并不给予任何非政府组织特定的“正式地位”。理事会欢迎开放该组织的会议供非政府组织参加,要求参加会议的非政府组织,凡是与粮食署合作的,通常都被邀请。正式协商的主要论坛是将每年举行一次的粮食署/非政府组织协商会议。第一次会议于1995年11月举行,第二次会议于1996年6月举行。1991年,粮食署建立了一个关于大约300个非政府组织的数据库。目前正对该数据库进行重新设计,将其作为粮食署的一项全球行动的一部分,该行动称为“改善财务管理方案”。

1. 挑选非政府组织的标准

124. 粮食署采用的指示性挑选标准和要求(视具体情况会有所变化)如下: 政府认可,合理具体的粮食分配方案; 适当的人员和国内组织结构; 可靠的会计和报告能力; 与政府的基础结构的合作; 与其他机构的协调; 开展额外活动的能力以及考虑到男女平等问题等。

125. 粮食署今年来正日益与地方非政府组织进行合作。在挑选合作伙伴方面通常征求接受国政府的意见,对于所作的某项挑选,接受国政府可以不予接受。一旦确定了一项联合行动,就需要对非政府组织的工作进行全面监督,以使方案得到切实执行,同时也要求遵守适当的报告和会计责任制度。粮食署还鼓励在外地一级建立非政府组织伞式组织。这样做有助于地方非政府组织确保协调并指定一个非政府组织的联络中心。

126. 与非政府组织开展广泛合作的粮食署外地办事处通常设有专人负责在外地一级处理和协调非政府组织活动。在多数情况下, 这名干事往往也负责其他事宜。根据具体情况和外地办事处工作人员的配备情况,这位人员或是国家干事,或是国际干事。如果开展大的业务行动,这位人员通常属于国际干事。

2. 向非政府组织调拨资金的情况

127. 粮食署没有为非政府组织开设特别“窗口”。不过,粮食署新的模式确定了可由非政府组织开展的活动。补偿给非政府组织的分发和监测费用在一个具体的预算项目下提供,该项目称为“陆域运输、储存和装卸”(LTSH)。这些费用通常由非政府组织和粮食署事先商定并在谅解书中得到明确规定。在 LTSH 的新的会计模式下,粮食署将能够更好地确定与非政府组织提供的服务有关的开支。

128. 粮食署通常只补偿其合作伙伴为开展业务活动而引起的直接费用。

M. 世界银行

129. 随着非政府组织在发展进程中的作用的加强,世界银行与非政府组织的合作正在增加。世行目前与业务性和倡导性非政府组织在外地业务、研究和析工作以及政策对话等方面进行合作。设在贫困和社会政策部内的世行非政府组织股保持着一个关于全世界9000多个非政府组织的数据库。这个非政府组织数据库是一个

信息库,该数据库在接到请求的情况下向世行工作人员、非政府组织以及其他机构提供信息。世行其他部门在与其领域有关的具体经验基础上拥有自己的一批非政府组织。世行还设立自己的非政府组织委员会,负责探讨世行设法使非政府组织更多地参与由世行供资的项目的途径。该委员会的非政府组织成员集体组成世界银行非政府组织工作组,该工作组代表各个地理区域:非洲、亚洲、拉丁美洲和加勒比、欧洲各派5个成员参加;北美/太平洋地区派4个成员参加,另外还有两个国际非政府组织成员。

1. 挑选非政府组织的标准

130. 非政府组织作为执行伙伴进行参与的要求依具体情况的不同而有所不同。挑选标准包括:在相关部门具有经过证实的专业知识和极好的成绩记录;了解所在的地理区域情况;与当地社区有联系;采取参与性作法;同时还考虑到健全的会计和财务报告手续以及以往与世行合作的经历。

131. 筛选和选择当地非政府组织的进程得到世行在有关国家的外地办事处、华盛顿总部的国别部门以及政府(需要得到其批准)的参与。如果政府不赞成挑选某一非政府组织而世行认为该非政府组织非常适合与其合作,世行可以起中介作用。除了国别部门工作人员和外地办事处的其他人员提供投入之外,世行外地工作人员还可以征求非政府组织伞式组织、双边或多边捐助者、联合国机构以及其他机构的代表的意见。

132. 世行在一些外地办事处设置了一些工作人员,作为非政府组织的顾问或专家,尽管这项职能不一定是他们的主要职责。不过,最近,世行的非洲区域办事处和拉丁美洲及加勒比区域办事处已经同意在各自的办事处设置非政府组织联络人员。这些人员将为非政府组织提供咨询,协调非政府组织活动并提供更大范围的服务。

2. 向非政府组织调拨资金的情况

133. 世行向非政府组织活动提供各种来源的支持(直接或间接的)。在多数情况下,这些资金并不是专门为了向非政府组织提供经费而设置的。

134. 世行的资金可用来在世行自己的活动中直接与非政府组织合作。例如,顾问信托基金,即由捐助者提供的赠款,以及人和社会发展革新办法基金等,可用来

支持非政府组织的参与。

135. 世行的特别赠款方案有时也可向非政府组织活动提供支持。该方案向对发展进程特别重要和对世行的业务工作起补充作用的区域和全球方案及活动供资。该方案提供的资金通常不超出方案草案资金总数的15%。赠款多数提供给研究机构以及负责开展某些具体行动和区域行动的联合国机构。但有些非政府组织也能得到赠款。

136. 特别赠款方案还用来向参加国际会议和首脑会议的发展中国家的非政府组织提供资助。该方案还为人口和健康部门的两项行动提供经费。

四、联合国系统向非政府组织提供的资金的会计责任和各机构向其立法机关报告向非政府组织调拨资金的情况

137. 总的审查结果表明,并不是所有组织都已经拟订了与非政府组织合作的政策准则,而且,合作是在临时基础上进行的,没有遵循明确和一贯的准则。为合作制订政策准则是两个伙伴之间建立起合理和有意义的工作关系的第一步,因为准则将明确规定各项要求,包括会计责任、可靠性以及选择非政府组织的标准等。分析表明,事实上各组织给非政府组织活动拨款方面有差异,而且在挑选非政府组织作为执行伙伴方面采用了不同的标准。由于同非政府组织的交往不断增加,而且认识到这些组织是规划和开展联合国活动方面的重要伙伴,因此,必须制订能够解释双方的义务和职责的明确的政策准则,以便提高联合国活动总的有效性和效率。已经制订此类准则的组织应受到称赞,尚未制订关于同非政府组织合作的政策准则的组织应当制订此类准则。

138. 联合国系统各组织对从捐助者那里得到的多边和双边资金的会计责任是在捐助者和联合国系统之间建立信任的基础,也是获得更多资金的先决条件。此外,关于透明度的严格规定,一方面由于联合国系统面临的财政限制而显得更加重要,另一方面,对于提高整个联合国系统业务活动的总的效率和有效性也是必不可少的。

139. 第二章和第三章中的分析表明,有相当多的与非政府组织合作的联合国系统组织迄今为止尚未建立据以查明用于非政府组织活动的资金数目的财务记录制度,也没有制定一个反映非政府组织经费开支情况的系统的会计程序。拨给非政府组织的资金通常列入总的项目预算。开发计划署、教科文组织以及药物管制署属于例外:开发计划署利用非政府组织/公民社会组织活动特别方案基金设置了一个单独的预算项目;教科文组织设有一个非政府组织特别基金,药物管制署也设有非政府组织基金。此种基金易于查明,因为它或是以一个单独项目的形式记帐,或是在作为一个项目的组成部分的情况下被列为分包合同或赠款。目前的状况对会计责任有不利影响。在目前捐助国政府密切关注资金在各个活动领域包括非政府部门的恰当使用问题这一形势下,联合国系统组织应当做到能够很容易查明所得到的资金并能够说明其使用情况。

A. 会计责任

140. 联合国系统组织采用的追踪调拨给非政府组织的资金的会计程序依与非政府组织建立的契约关系的不同而有所不同。目前没有为非政府组织制定专门的会计或报告程序。联合国系统组织多数采用相似的会计程序,因此,对非政府组织适用的程序与对政府和政府机构以及其他机构等别的类型的合作伙伴适用的程序相同,包括提供服务,履行协议书各项规定,以及在外地项目方面遵守报告要求等。资金的调拨须经联合国内部审计处和外聘审计员审查,具体审查工作依两者各自的管辖范围而定。

141. 然而,在有些与非政府组织的契约关系中,检查专员发现,在非政府组织如何对所涉组织调拨给它的资金负责这一方面没有明确规定。在有些组织中,程序规定,对于超过一定数目的资金需要履行会计责任。例如,劳工组织在与童工方案合作方面规定,如数目超过10,000美元,就需要商定每三个月提出一次报告,如低于3,000美元,报告时间就比较灵活;如不到200美元,只要签署协议书就行了,非政府组织无需提出报告。儿童基金会规定,如合作所涉资金当地货币最多相当于10,000美元,就需要提出报告,但会计责任要求并不严格与一定数额的资金联系在一起。开发计划署采用了标准财务规则和条例,对于由总部管理的小额赠款方案,由于赠款数目较小,报告和会计规定被简化了。

142. 有些组织和署,如儿童基金会、难民署、联合国项目服务处以及药物管制署等,制定了基本的管理和会计程序,据以跟踪拨给非政府组织的资金的使用情况。例如,儿童基金会不与象其他组织那样作为“执行机构”或“执行”伙伴的非政府组织合作。儿童基金会在所有项目合作中均保留职责和管理权/会计责任。按照儿童基金会的预算制度,就从核心预算(一般资源)拨出的资金而言,国别代表或是对儿童基金会本身负责,或是对诸如政府、非政府组织或儿童基金会国家委员会等“预算外”捐助者负责。

143. 难民署的程序是,调拨给非政府组织的资金的报告和会计,按照由执行其项目的各方签署的该组织统一的“次级协议”的条件办理。不过,该组织建立了一个系统,据以单独记录调拨给非政府组织的资金情况,而且在需要时可以很容易地对这些资金进行跟踪。

144. 药物管制署为调拨给非政府组织的资金制定了一个系统化的会计程序。所有得到该署调拨的资金的非政府组织,不论是国际组织、当地组织还是土著组织,均按执行项目的非政府组织名称、项目名称、执行期限、调拨的资金数额以及资金

来源等单独登记,与其他项目组成部分分开。所以,拨给非政府组织的资金很容易查明。

145. 联检组向16个联合国组织和专门机构发送了调查表,询问它们是否为非政府组织活动设立一个单独的预算项目。在这16个组织和专门机构中,只有两个组织即开发计划署和教科文组织作了肯定答复。儿童基金会虽然尚未设置专门基金用于非政府组织活动,但已经充分意识到需要对设置此种资金的可行性和可能带来的益处进行分析。

146. 由于在非政府组织活动方面未设置单独的预算项目以及会计程序不够完善,尤其是在技术合作方面,因此,并不是所有联合国组织和机构都能按照联检组的要求提供过去5年即1990至1995年间从经常资金和预算外资金中向非政府组织调拨的資金的具体细目分类情况。只有教科文组织、人口基金、难民署、儿童基金会和药物管制署提供了部分统计资料。另外,各组织无法弄清资金具体的使用领域。检查专员认为,联合国系统各组织必须使其对用于非政府组织的資金的财务管理变得有条理。非政府组织对从该系统得到的資金的会计责任将转而得益于这一点。

B. 报 告

147. 联合国组织和专门机构调拨给非政府组织活动用来执行项目的资金情况的报告方式与其他形式的开支的报告方式相同,依照标准程序进行。目前在对非政府组织的拨款和这类组织的开支方面没有关于向捐助者提出报告的单独程序。各组织和机构依照其组成文书报告各项活动。然而,这种通常的报告方式的问题在于:预算和开支信息的量通常很大,而这些信息又不区分提供给非政府组织的资金和提供给其他机构的资金。

148. 检查专员关于非政府组织对它们从联合国组织和专门机构那里得到的資金的会计责任和联合国系统组织向其立法机关报告为非政府组织活动调拨資金和此类資金的使用情况的审查结果是:目前没有为非政府组织活动制定专门的会计和报告程序。目前的做法是将提供给非政府组织的資金列入总项目预算,并不具体说明用于非政府组织活动的資金数目,这种零散的、无系统的做法无助于各组织清楚地确定向非政府组织提供的資金数目,确定非政府组织如何使用这些資金并向其立法机关报告这两个方面的情况。此种缺陷也使成员国无法知道联合国系统提供给非政府组织活动的資金数目,也无法知道資金是否被用于打算达到的目的。另外,在非政府组织属于資金提供者的情况下,联合国系统在多大程度上得益于这些类型的合作,

目前不得而知。

149. 正如在内容提要中所说的,检查专员充分意识到,联合国系统提供给非政府组织的资金并不很多。然而,正如联合国秘书长明确指出的,“非政府组织是合理性的一个不可缺少的部分,没有非政府组织任何国际活动都会失去意义。”所以,非政府组织参与联合国活动的范围并不仅限于某些方面,而且,目前的趋势是,此种合作将进一步得到加强。

150. 因此,检查专员深信,在用于非政府组织的资金调拨和使用方面根据各组织的特性制定明确的会计和报告程序,将使所有合作伙伴、捐助者、接受者以及联合国系统得益。由于联合国系统各组织负责对从捐助者那里得到的资金进行妥善管理,因此,尚未建立数据库的组织应尽快建立一个数据库,该数据库存有一切必要的信息,包括与其合作的非政府组织的类型,合作领域,调拨给项目的资金的期限和数目以及非政府组织的会计责任制度等。这项任务应交给各组织已经在负责非政府组织活动的工作人员。

151. 此外,各组织应当分析一下建立一个据以向其立法机构报告用于非政府组织活动的资金总数,从非政府组织那里得到的资金总数以及非政府组织如何将这些资金记帐的制度的益处。一旦第一步即建立数据库得以完成,第二步即报告的进行就容易了。

五、通过在财务和管理上支持国家非政府组织来开展能力建设

152. 联合国技术合作方案的一个目的是帮助发展中国家实现自给自足,即该系统所称的“能力建设”。这一术语包含了国家政府和当地社区开发以可持续方式管理其自然资源和环境所需的技巧和专门知识并建立有关机构的进程和手段。

153. 联合国系统执行的所有技术合作方案和项目,在联合国组织离开之后,均由发展中国家政府和人民负责维持和继续执行。这一进程的前提是,方案和项目的设计和发起必须得到公众参与。在这一进程中,国家非政府组织可以发挥重要作用。

154. 多数业务组织,如儿童基金会、粮食署、卫生组织、粮农组织以及难民署等,在执行发展和应急方案和项目方面正日益依靠国家非政府组织的能力。例如,粮食署目前与923个当地非政府组织合作。过去5年中,该署与非政府组织的联系大为扩大。在对粮食署总部发出的调查表所作的答复中,多数即69%的国别办事处报告与非政府组织合作的频度和量有增加;29%表示合作是稳定的,7%的国别办事处的合作的频度和量减少。儿童基金会和难民署的安置难民和对付其他自然灾害方面的合作伙伴中有国家非政府组织。粮农组织主要与国家非政府组织合作,目的是与社区组织一道执行其农业和/或牲畜方案和项目。卫生组织利用当地组织对农村和城市人口进行卫生保健宣传。概括地说,国家非政府组织可以更好地执行这些任务,因为这些组织本身就是它们所服务的社区的一部分,它们很容易与群众进行交流。

155. 国家和基层非政府组织对联合国工作的参与以及这类组织对方案 and 项目的成功执行所作的贡献有必要得到联合国系统的承认。应当设法在长期和短期项目中都增加向这些非政府组织提供的财政和其他方面的支持。联合国系统组织还应当鼓励国际和国家非政府组织之间建立伙伴关系。联合国系统应当阐明这两个不同类型的非政府组织的宗旨和作用,以便得益于这两类组织所作的投入。

156. 利用国际非政府组织执行联合国方案和项目的好处是,这类组织能力较强,据有相当的专门知识,而且能够筹集到资金,这类组织能够在双边、多边以及其他决策机构的文化和语言环境中开展工作。它们还能够接触捐助国中有影响的社会阶层,使其对抉择和政策产生影响。这一点是这类组织的相对优势。

157. 而另一方面,国家非政府组织则熟悉和了解当地文化,如语言、社会准则、经济状况等,而且还对人民及其需要和习俗等有所了解。使国家非政府组织比国际非政府组织有优势的另一个因素是成本因素。就管理费(工资、交通、办公室

等)和社区直接得到的资金的比率而言,国家非政府组织的成本原则上要低于国际非政府组织。这是因为国家非政府组织在工资和业务的进行方面体现了当地经济和结构状况。

158. 然而,国际和国家非政府组织之间的合作对双方成功地实现其目标至关重要。在双方进行的许多良好合作中,有一个例子是,“在印度,ACTIONAID 仅靠500万英镑支持着200多个非政府组织的工作”。(Should International NGOs be Operational? 向1996年2月5日至6日举行的CEVO 研讨会提交的一篇简短论文。)如果完全靠自己开展工作,那么只会有一个非政府组织。因此,联合国系统应当发挥促进作用,使这两类非政府组织一道开展工作并相互支持。这样做的办法是:在双方之间充当信息渠道,即告知国际非政府组织有某个能力很强的国家非政府组织能够承担所涉工作;与国家非政府组织进行更多的合作,以使其积累经验,获取资源,从而作为国际非政府组织的补充。联合国系统应当在使国家非政府组织参与实现其主要目标之一即“能力建设”方面发挥作用。

159. 检查专员完全意识到,目前正在能力建设的框架内作出努力,以确定能与联合国系统合作的国家非政府组织,检查专员对这些努力表示称赞。他还确认,目前有一些组织已经拨出专门资金用于能力建设,包括培训和信息交流等,以加强与国家非政府组织的伙伴关系。这些步骤应当受到鼓励。

160. 如果各组织能在国家一级编制一份可能成为联合国系统组织和国际非政府组织潜在合作伙伴的国家非政府组织和公民社会的其他组织的清单,这将便利与这些非政府组织的联系。还应当在挑选国家非政府组织作为执行伙伴方面拟定标准。

按组织分析对联检组调查表所作的答复

组织/署	各组织的非政府组织清单	非政府组织的成本效率	挑选非政府组织的标准	筛选当地/国家非政府组织的办法	非政府组织联络干事总部/外地	拨给非政府组织的特别基金	用于方案和用作支助费的百分比	拨给基层非政府组织的全部非政府组织资金的百分比	非政府组织的会计责任--报告程序	从非政府组织那里得到资金
人类住区(生境)中心	是	是	是	由执行伙伴推荐	是(总部)外地由方案干事负责	否	80%: 方案支助费 20%: 行政支助费	无	与任何其他分包括活动相同	是
药物管制署(方案)	是	并非开展合作的主要原因	是	通过国别办事处	是(仅限于总部)	是,自1994年起	93.8%: 方案支助费 6.2%: 行政支助费	是, 1990-1995, 13.4%; 22.5%提供给国家非政府组织	是	是
开发计划署	采用 NGLS 数据库	目前未作全面研究	是	非政府组织以往的记录	是	是	无统计资料	是	是	联合方案
环境规划署	是	是	是	通过方案和区域办事处	是	是	将在数据库建立之后予以统计	将在数据库建立之后予以统计	是	是
教科文组织	是	结果不尽相同	是	通过国家委员会	正在指定	是	-	-	是	是
人口基金	是	目前正由一个司负责开展研究	是	通过国别办事处和总部委员会	是	是	12%	是	是	是
难民署	是	挑选不纯粹基于经济上的考虑	是	通过国别代表表	是	是	95.0%: 方案支助费 5.0%: 行政支助费	不区分非政府组织	是	是
儿童基金会	是	经济因素并非与非政府组织合作的主要原因	是	通过由国别办事处的国别方案	总部非政府组织科	否	除一些例外之外, 非政府组织的间接费用不予负担	是, 1994, 71.9% 1995, 68%	通常的报告要求	是

按组织分析对联检组调查表所作的答复(续)

组织/署	各组织的非政府组织清单	非政府组织的成本效率	挑选非政府组织的标准	筛选当地/国家非政府组织的办法	非政府组织联络总部/外地	拨给非政府组织的特别基金	用于方案和用作支助费的资金百分比	拨给基层非政府组织的全部非政府组织资金的百分比	非政府组织的会计责任--报告程序	从非政府组织那里得到资金
粮农组织	是	依几个因素而定	是	通过粮农组织个别办事处	是(仅限于总部)	无统计资料	无法提供全组组织范围的%	无统计资料	程序依合同而有不同	否
劳工组织	是	非政府组织的合作并不一定对成本效率作出反应	无	依据劳工组织内的记录并通过推荐	否	否	现无准确数据	是, 大约 85%	标准程序	是
世界银行	是	无	是	通过世行外地办事处	在有些外地办事处, 但也负责其他事宜	否-除特殊情况以外	无	否, 除特殊情况以外	无	是
粮食署	是, 主要伙伴的清单	并非与非政府组织开展合作的唯一因素	是	通过粮食署国别负责人	是, 但也负责其他事宜	否	通常仅补偿直接费用	不区分非政府组织	程序视协议的不同而有不同	是
卫生组织	是, 有正式关系的组织	是, 但并未被一项研究证实	是	通过政府、国际非政府组织和卫生组织	是	否	主要用于方案活动	无	是	是

XX XX XX XX XX XX