



大会
经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

A/52/114
E/1997/46
10 April 1997
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

大会
第五十二届会议
暂定项目表* 项目101和120
发展方面的业务活动
联合检查组

经济及社会理事会
1997年实质性会议
临时议程** 项目6
协调、方案及其它问题

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提交联合检查组题为“审查联合国系统为非政府组织活动调拨的资金”的报告(A/51/655-E/1996/105,附件)。

* A/52/50。

** E/1997/100。

附 件

行政协调委员会关于联合检查组题为“审查联合国系统 为非政府组织活动调拨的资金”报告的评论

一、一般评论

1. 行政协调委员会(行政协调会)认为该报告是一份有用的贡献,有助于在经济及社会理事会和大会内进行的关于联合国与非政府组织间关系及各国非政府组织对本国经济及社会发展中的作用的政策性对话。委员会还指出,该报告是联合检查组(联检组)上一份题为“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两级的发展业务活动”的报告(A/49/122-E/1994/44)开始的关于非政府组织问题对话的继续。委员会赞赏联检组按照行政协调会在评论联合检查组上一份报告(A/49/122/Add.1-E/1994/44/Add.1)时提出的要求,进行这项研究,对联合国/政府/非政府组织活动所涉的费用进行财务分析和比较。

2. 最近这份报告的主要目的是,审查从经常预算和预算外来源为非政府组织代表联合国系统组织开展的活动向作为执行合作伙伴的非政府组织调拨资金的规则和程序。因此,本项研究的范围仅限于联合国系统各组织和机构以及由自愿捐款供资的联合国各基金和方案调拨的资金。

3. 行政协调会认为,对联合国系统运作的体制环境的变化作出分析、特别是考虑“民间社会”的某些成员正在发展和人道主义援助领域发挥日益积极的作用,不仅重要,而且及时。因此,委员会支持该报告主张联合国系统与非政府组织加强业务合作的主旨,并认为该研究报告提供了关于非政府组织与联合国系统组织合作现况的有用资料。这项资料可作为方案和业务问题协商委员会即将进行的方案和业务问题机构间评估的依据。

4. 总的来说,行政协调会成员认为,该报告资料详实、构思严谨,内容全面均

衡。他们原则上同意联检组的结论和建议,特别是鉴于报告所载的许多建议,已由各组织和机构依照其有关非政府组织的政策方针逐步实施。不过,有人认为,该报告在某些方面存在一些缺点,这在某种程度上削弱了该研究报告的价值。

5. 首先,行政协调会认为,该报告没有充分考虑到非政府组织千差万别,其作用、业务程序和所需资金各不相同,从大型国际组织、到国家支助的非政府组织、到人民代表组织不等。

6. 此外,令人遗憾的是,报告的范围仅限于联合国系统组织与非政府组织之间调拨资金这一很窄的范围。即便该研究提及与非政府组织合作的一些较广的问题,如建立协调中心或能力建设的必要性等,也往往只从供资的角度来看待这种合作。在这方面,一些机构提及,就它们的情况而言,与调拨资金有关的活动只占与非政府组织合作的很小一部分,因此,今后审查业务合作时,应考虑到联合国系统内的这种差别。

7. 行政协调会一些成员认为,即便从评估资金调拨这一很窄的角度看,也应当区分与非政府组织合作的几种各不相同的类型。首先,非政府组织可订约代表联合国系统组织开展它们没有参与拟订的活动。在这种情况下,非政府组织所起的作用与承包商或分包商相同,因此,在争取合同方面应与其它承包商竞争,在对资金负责方面应适用相同的程序。其次,可由联合国系统组织或通过该组织向非政府组织调拨资金,以开展活动,支助非政府组织自己的方案或联合拟订的方案,其中非政府组织所起的作用是受益者或合作伙伴。在这种情况下,甄选合作伙伴的标准和核算程序与第一种情形不同。最后,非政府组织可使自己的方案与联合国系统组织的方案相协调,计划和实施并行和相辅相成的活动,而不调拨任何资金。在这种情形下,不牵涉财务责任制的问题,行政协调会成员认为,这种形式的非政府组织业务合作,今后可能大量增加。

8. 关于调拨给非政府组织的资金的财务管理问题,行政协调会成员一致认为,必须改进核算和报告程序,但是,他们对因此产生的编制比较统计数字的能力是否特

别有用没有把握,因为各组织和机构的业务预算极为不同,各自在与非政府组织合作方面的需要完全取决于各自的作用和任务。此外,行政协调会一些成员认为,改进非政府组织的甄选程序、效率和责任制,未必需要拟订与调拨资金与外部机构合作所通用的标准不同的标准。在选择与哪些非政府组织建立正式关系方面,许多联合国组织仍需要制订更为精确的标准。精心甄选和筛选非政府组织合作伙伴,可如愿地确保改进调拨给它们的资金得到高效负责的使用。

9. 行政协调会一些成员提请注意该报告关于非政府组织将在建立公正、稳定的社会方面起关键作用的推断。许多国家的非政府组织在向边远及边缘化社区提供基本服务、谴责侵犯人权行为和为建立民主政权而斗争等方面发挥了重要作用,这是不争的事实。但是,由于供资机构向非政府组织提供了越来越多的经费,出现了一些往往没有社会责任感和技术能力,也没有明确服务对象的非政府组织。在这种情况下,上述推断的确切性和有用性明显受到削弱。

10. 联合国一些实体对联检组的一项评论持保留意见,这项评价称:“联合国秘书处通常不向非政府组织的活动提供资金,与各项建议无关”。如下文所示,这一说法不完全准确。

11. 联合国秘书处与非政府组织打交道越来越多。例如,政策协调和可持续发展部设有一个非政府组织股,新闻部也一样,这两个股都由联合国经常预算供资。此外,大会在协调发展部1996-1997两年期预算下核准一笔赠款,作为非政府联络处的经费。1995年,秘书长认识到有必要加强联合国与非政府组织的合作,指定其特别顾问为秘书长办公室处理与非政府组织有关的一切事务的总协调人。

12. 此外,联合国秘书处为联合国主要会议设立各种信托基金,出资供一些非政府组织、特别是发展中国家和最不发达国家的非政府组织出席这些会议。为筹备这些会议和作为会议后续行动而举行的由非政府组织参与的讨论会、讲习班和其它活动,也是由联合国秘书处供资的。还应提及的是,协调发展部采取行动,建立一个非政府组织共同数据库,为非政府组织参与政府间进程拟订更好的服务和安排,这也涉

及到资金问题。上述事实说明联合国秘书处越来越多地参与支助非政府组织的活动,联检组对此不应忽视。

13. 各区域委员会也作了类似的评论。例如,就亚太经社会的情况而言,虽然没有直接调拨资金给作为执行合作伙伴的非政府组织,但亚太经社会与非政府组织在执行由预算外资金供资的技术合作项目方面密切合作,特别是在对减少贫穷产生影响领域,如生殖健康和计划生育、人口老龄化、城市化、环境、社会发展、包括妇女参与发展及残疾人等领域。在西亚经济及社会委员会与非政府组织的合作中,非政府组织、志愿人员和当地社区通过有关项目执行的正式协定和安排,直接和间接参与。与非政府组织的对话持续不断,这有助于就重大关切问题交流情况。委员会还向非政府组织提供技术及实质性咨询服务,邀请它们在调动国家一级业务活动方面承担伙伴发展关系的作用。在欧洲区域,欧洲经济委员会与非政府组织的合作,不涉及资助由非政府组织开展的活动,相反,非政府组织提供实物捐助,支助委员会开展的许多活动。如果关于非政府组织与联合国之间关系的这份研究报告今后出补编,各区域委员会愿意根据各自的丰富经验提供资料。

14. 行政协调会一些成员评论说,虽然联检组在研究报告中几乎用20页的篇幅叙述联合国系统不同机构和方案如何选择非政府组织,并向其调拨资金,却没有明确说明哪些是值得其它机构采纳的最佳做法。

15. 一些机构发现,该报告一方面说,对调拨给非政府组织活动的资金负责程度不够,另一方面又呼吁更好地报告调拨给非政府组织的资金,这是自相矛盾的。

16. 行政协调会一些成员提到,该报告重复了方案和业务问题协商委员会已经采取的行动,因此没有新的突破。

17. 世界银行代表评论说,虽然关于世界银行在该领域活动的案文是准确和完整的,但在第131段中“世界银行可发挥中介作用”这句话之后,应加上“但仍需政府同意”,从而强调决定如何利用非政府组织的是借贷者,而不是世界银行。

18. 最后,行政协调会成员认为,与非政府组织合作的一个重要方面是必须有灵

活性。不过,同时必须掌握关于在非政府合作伙伴方面支出情况的准确资料,以保持平衡。要通过数据库、政策准则和报告等办法实现资料的准确性,就比较难以实现灵活性。这样,非政府组织合作伙伴可能越来越官僚化,在满足社会上的穷人的需要方面的灵活性会降低。还应记住的是,许多非政府组织的组织及财务能力有限,可能无法符合既定标准。有时,既有财务责任制,又有相应的业务效率;特别是联合国开发计划署(开发计划署)的小额赠款项目,都是这种协作可能的典范。这些方案的三方体制安排,促成一种环境,使保持方案质量符合每个行动者(非政府组织/政府/开发计划署)既得利益,从而以符合成本效益和效率的方式调拨资金。这是一种可确保责任制和透明度的安排。

二、对建议的评论

建议1

联合国系统与非政府组织协作执行其任务的所有组织应当通过汇编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、相关的非政府组织以及执行和(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。

19. 关于这一建议,许多行政协调会成员评论说几年来他们一直保持着有关与非政府组织共同开展活动的电脑数据库,其中包括项目协议、预算和财务资料。按照规则,这些系统由各自秘书处内为非政府组织事务设立的特别股加以保持。例如,就联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)而言,其数据库还得到第二个

数据库的补充,由非政府组织协调员办公室保持,其中载有关于所有关注难民问题的非政府组织的资料,不管它们是否是难民专员办事处执行伙伴的资料。第二个数据库的最新资料作为非政府组织目录定期发表。

20. 其他组织和机构正处在将其与非政府组织开展的活动数据系统化的进程中,其中包括参与其工作的非政府组织、处于咨商地位的非政府组织、以及国家一级有可能成为执行发展项目伙伴的非政府组织和其他民间社会组织以及关于提供合作的类型以及资源调拨的具体资料。例如,在开发计划署体制中,民间社会组织方案目前正在着手编制一系列准则,从而使开发计划署国别办事处能够开始收集关于非政府组织和民间社会其他组织(会员团体、工会、倡导团体等)的数据,从而建立国家一级的数据库,并按照建议2中的提议,在这些办事处中指定全职的民间社会联络员。与此同时,应铭记开发计划署的方案往往是联合国系统各机构和国家政府各部委共同实施的。在这种情况下,可随时把具体活动(培训,评估等)的合同分包给非政府组织,这些活动所需资金也以一次总付的形式提供给该非政府组织,因此并没有区分行政费用和业务费用。一个可能解决这一问题的办法是,考虑让非政府组织的实施提供具体的数目。遗憾的是,这一办法尚未成为业务上的现实。在这方面,建立数据库可提供对非政府组织职能、能力与合法性的深入了解,但并不一定提供所需数据。粮食及农业组织正在建立有关其与非政府组织开展活动的数据库,但并未将此看作主要是财务管理的工具。该数据库将包括查阅与非政府组织合作执行的项目,而不是较小规模的非政府组织分包合同。

21. 一些行政协调会成员很难同意联检组的这一建议,即所有联合国系统的组织均应建立和保持关于非政府组织的数据库,他们认为,这个问题有必要根据联合国所面临的财务拮据和工作人员紧缩的情况加以考虑。他们主要的论点是涉及非政府组织的项目数目有限,分配给这些项目的资金数额较小,因此花钱建立所需数据库不成理由。他们还强调说,联合国系统目前的行政构架已经够复杂的了,不应再增加报表格式使其更加复杂。他们认为,如果有机会审查联合国各组织现有程序的检察专

员能够就如何采用更为简单和更有意义的方案及财务报表提出建议就再好不过。这些建议应充分考虑到目前正在进行的精简联合国行政程序和实施综合管理资料系统的进程。

22. 一些行政协调会成员虽然大体上同意这一建议所载的内容,但指出报告并没有列明为使财务管理透明化而建立和保持这一数据库项目的费用问题。他们强调这种项目不仅需要先进的技术,而且需要技术精良的人力资源。他们提到了一些联合国实体最近做出的努力,例如政策协调和可持续发展部、新闻部、联合国儿童基金会(儿童基金会)和非政府组织联络处等单位均通过建立共同的数据库记录那些参与一个以上实体工作的非政府组织的办法来减少重叠现象,从而改进了信息的传播和收集,保持了有关记录,还便利了按照部门、性别和地理位置查找更广泛的非政府组织的工作。这种共同数据库可用在总部以及外地。

23. 一位行政协调会成员建议说,作为改进使用由各机构、规划署、基金、各部、司和其他实体所保留的关于非政府组织资料的第一步,应在联合国系统内建立关于各非政府组织数据库的目录。该成员认为,这一协调资料系统协调事务咨询委员会已经在1988年采取的做法将有助于按照经济及社会理事会1996年7月25日第1996/31号决议第十一部分的要求,评估状况并找到建立有关非政府组织综合数据库的最好方法。

建议2

联合国系统各组织确认,如果本系统要实现其目标,国际和国家两级的“业务”型和“倡导”型的非政府组织至关重要。按照方案和业务问题协商委员会的最近一项决定,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一事开展一项机构间评估。不断增加的责任需要配备并应当配备专职的非政府组织联络官,以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、并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联络官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。

24. 行政协调会原则上支持联检组关于通过在总部和国家两级的各种机制来了解和协调非政府组织活动的想法。按照行政协调会成员的意见,协调与非政府组织开展活动的工作主要由对外关系处或特别为此目的设立的特别协调员来执行。在外地一级,这些职能则分派给各机构的国别主任、代表或联络员。例如,难民专员办事处正在其所有的国别方案中建立非政府组织间委员会以及政府/难民专员办事处/非政府组织协调委员会。粮农组织在其总部设立了一个负责与非政府组织联络的特别办公室,即与私营部门和非政府组织合作股,该股可获取有关粮农组织/非政府组织合作的财务资料,并审查即将与非政府组织合作实施项目的建议。

25. 行政协调会重申方案和业务问题协商委员会关于评估成立机构间机制的必要性,以便把非政府组织关于方案和业务问题的联络人员集中在一起。

26. 与此同时,一些行政协调会委员表达了与建议1同样的疑虑,即让联合国系统的所有组织和机构在总部和国家两级设立全职的非政府组织事务联络官在财务上是否合理。他们强烈认为,对于总部的非政府组织联络官不可能有一揽子的职务说明,而他或她的职能最好应根据联合国的其他责任加以确定。他们也不同意建议2中

(b)分段所载的意见,即国家干事必须负责与政府、其他国家机构和当地非政府组织总会组织的协调。虽然国家干事的确可发挥有益的作用,但一项最重要的考虑应该是该干事在确定应选哪些组织作为伙伴的问题上应保持客观性。在这方面,他们有些担心国家干事们是否总是完全不偏不倚。他们也强烈地认为国家干事不应向技术总顾问报告工作,除非与具体项目有关,而应向负责所包括地区通盘方案的国别主任和区域主任汇报。

27. 一些行政协调会成员对他们在建议2所审议的领域的活动和积极经验没有列入报告一事表示遗憾。例如,关于联检组呼吁发展对国家和地方性组织的更好了解一事,新闻部在总部和外地的联合国新闻中心和联合国新闻处一直与关心联合国优先事项的业务型和倡导型非政府组织保持着最长久的关系(自从1946年以来),这个经验和了解有必要包括在今后任何机构间的协调倡议中。在国家一级,联合国新闻中心和新闻处拥有与政府各机构、其他国家机构和地方非政府组织、包括非政府组织总会组织合作的非常丰富的经验。它们可向参与某个国家活动的任何机构的工作人员提供高质量的咨询。许多其他组织和机构也积累了同样的经验,这些联检组早就应该考虑到。

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

经济及社会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”。检查专员完全赞成这项建议,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、大会和讲习班的行政援助。应当为提供资金制订一种适当程序。

28. 许多行政协调会成员大体上同意建议3和4中所载的建议。他们持这种看法的主要论点是,既然这是一项既定政策,联合国应与非政府组织进行更密切的合作,需要有更多的资源,包括制订明确的预算项目,以满足非政府组织的需要。关于建议4,经济及社会理事会通过的关于与非政府组织的协商安排的第1996/31号决议,以及对各种世界性会议的后续行动可使更多的国家一级非政府组织参与联合国事务。对于那些会对联合国活动作出有益贡献的非政府组织,它们需要得到特别的援助,关于建立预算项目的建议能够获得支持。这一预算项目应包括工作人员编制、会议与协商、设备和旅费等项目。

29. 其他行政协调会成员评论说,他们目前没有直接拨给非政府组织活动的经常预算资金。但是,他们与非政府组织执行的方案和项目的资金来自预算外资源,并根据费用分摊方式执行,或由第三方捐助资助。现在还正在鼓励公营和私营部门之间采取创新的财务合作方式。对开发计划署而言,新的方案拟订周期将依赖三个主要的资助方案及项目的类别,即:(a)全球方案资金,用于支助有关可持续的人的发展的交叉性问题;(b)区域方案资金,由各区域局用于支助开发计划署的主要主题领域(即消灭贫穷、保护环境、妇女参与发展);以及(c)用于国家一级活动的国家级资源。在这方面,开发计划署对非政府组织的资助将由上述资源共同提供,开发计划署正处在确定如何监测这些资金分配的进程之中。

30. 一些组织和机构对建议3和4有一些保留意见。他们认为最重要的是使让相关的和有信誉的非政府组织执行联合国业务组织的方案和项目。如果这样,这种参与在不必为非政府组织在某一具体项目内的活动建立单独的预算项目的情况下,也是有效的。关于建议4,他们感到资源应专门用资助发展中国家和转型经济国家的非政府组织参加世界性大会、会议、研讨会和讲习班,而不是用于为便利这些非政府

组织出席这些论坛提供行政援助。这一点可以通过各组织和机构(无论是开展业务活动与否)之间更密切的合作加以实现。

31. 对一些行政协调会成员而言,两项建议中所提建立一个预算项目的概念不十分清楚,似乎也不现实。他们认为很难建立这样的预算项目,因为某一机构的捐款绝大部分被指定用作具体的技术合作项目。在许多机构内,支助非政府组织在外地活动的资金是根据具体的方案建议从预算外资源中调集的。为便利非政府组织参加国际大会、会议、研讨会和其他论坛,可按照建议4中的提议,提供有限的经常预算资金(如果得到有关的理事机构的核可),但更多的是寻求预算外资金用于这些目的。

32. 一个机构的代表评论说,考虑到该机构具体的体制和工作人员和雇主组织在其活动中的作用,其他非政府组织目前参与该机构工作的规模并不能证明有理由为这些组织建立专门的预算项目。该机构还询问为便利非政府组织参加上述国际性论坛提供“行政援助”的含义。该机构认为如果这是指旅店住宿或订购机票,那么这是旅游机构的工作。如果意图是向非政府组织提供有关会议和研讨会的资料,那么没有必要拨出额外的资源,因为每个联合国机构都有工作人员专门负责提供这种资料。

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,与非政府展开协作,但尚未建立与非政府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。

33. 行政协调会对支持该建议没有任何问题,因为大部分组织和机构已根据其任务建立自己的政策准则,其他组织和机构也正在制订这种准则,或审查现有准则以确保非政府组织合作伙伴具有最大限度的责任交代,并维持可接受的标准。这些组织和机构也试图确保准则能包括申请咨商地位的非政府组织需履行的主要标准,如具有代表性和具有已得到承认的地位,以及在属于某机构主管领域中具有已确定的记录等。就选择非政府组织的问题来说,有人认为,国际非政府组织、政府或开发计划署区域办事处和各机构的国别主任最终将会建议适当的国家或地方非政府组织。

34. 在制订与非政府组织合作的政策准则过程中,开发计划署发现这是一项相当复杂的工作,并提出其他组织和机构可能感兴趣的一些看法。开发计划署正式决定将其合作扩大到更为广泛的民间组织,包括提供传统服务的非政府组织、工会、具有成员资格的组织、新闻媒体、教会团体等。从该过程所得的教训是,明确认识到自愿团体具有十分不同的作用和形式,因此可能不适合详细制订类型,因为民间组织需对若干利害攸关者负责,包括与它们合作的联合国系统的机构、民间组织本身的支持者和向民间组织活动提供财政支持的政府机构。在这方面,开发计划署想知道制订具体国家的支助准则,同时提供一个较为广泛的政策框架,概述为人的可持续发展与民间组织合作的限制因素和利益,是否能够更为有效。

建议6

当前,捐助国政府十分关注在包括非政府组织在内的所有活动领域中恰当使用资金的问题,这种气氛突出表明,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,应采取下列步骤:

(a) 由于从捐助方得到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花费或调拨的资金,并了解此类资金的支付方式;

(b) 尚未建立其检查制度的各组织应当在谅解函件或其他合适文件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,以及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。

35. 绝大部分行政协调会成员支持该建议,因为会计责任是各机构技术方案和项目的一项固有前提。各组织和机构在该建议里正在审议的领域中所采取的步骤包括,为执行技术方案收到的所有资源建立信托基金帐户;与捐助者协商,审查执行项目活动情况和为各项目文件所规定目的调拨资金的使用情况;以及向各理事机构提交经审计的帐户情况。这些以及其他步骤不仅有助于加强非政府组织的会计责任,而且也有助于确保项目执行的更高标准和加强业务作法。

36. 然而,若干行政协调会成员对该建议有不同看法。根据他们自身的作法来判定,他们指出,没有任何必要建立拟定的检查制度。他们认为,目前监测执行和评价的程序为具有责任交代和透明度的业务提供充分的框架,因为他们对非政府组织采用他们对其他类型外部合作伙伴所采用的相同管制转移财政资源的文书,并采用相同的检查制度。

建议7

联合国系统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合作的好处,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合作,可更有效促进一国的经济和社会发展。为实现这一目标,除了支助政府外,还应当采取下列具体的综合性措施:

(a) 联合国系统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合作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中拟议建立的数据库;

(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利用各组织收集的数据库资料，编制一份国家非政府组织概况供本系统使用，同时考虑到非政府组织联络处在该领域内已经完成的工作。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的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，尤其是开发计划署、儿童基金会和人口基金，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、项目的制订和管理、汇报，以及如何与联合国系统和国际非政府组织协调和协作；国家非政府组织要成为国际社会支持发展的伙伴所要求等问题进行培训；

(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，因此，应建立其考虑到信誉、代表性和能力的灵活选择标准；

(g) 鉴于加强与国家非政府组织的合作预计对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。

37. 该建议的主旨是需要使国家非政府组织更积极参与国家的经济和社会发展。行政协调会成员大力支持这一点，因为联合国系统所有组织和机构尤其是那些参与业务活动的组织和机构，完全意识到非政府组织对建立公平和稳定的社会作出贡献的所有好处。他们也同意联检组的以下看法：需要使非政府组织参与从制订到执行的整个项目周期；建立一个培训国家非政府组织人员的系统，尤其是由联合国

各基金和方案加以建立；建立非政府组织的灵活选择标准等。

38. 关于该建议第(a)分段中所载的提议，行政协调会成员的评论类似于那些涉及建议1的评论。

39. (c)分段的提议有商榷余地，因为某个特定的机构并非对所有的非政府组织感兴趣，而只对那些参与该机构主管的具体领域活动的非政府感兴趣。在这方面，行政协调会成员对联检组关于联合国系统与非政府组织的合作完全是面向发展的假定提出告诫，因为情况并非如此。与该提议有关的另一项观点是，与其要求联合国系统各组织和机构编制一份可成为本系统潜在合作伙伴的国家非政府组织的名册，不如要求开发计划署与其他有关机构合作，编制和定期更新曾与不同组织和机构合作过的非政府组织的名册。如果这种看法能得到接受，则应进一步加以仔细审议。
