



大会

Distr.: General
10 July 1998
Chinese
Original: English

第五十三届会议

临时议程* 项目 58

加强联合国系统

促进非政府组织在联合国系统所有活动中的
相互作用的安排和做法

秘书长的报告

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-4	2
二. 体制安排.....	5-31	3
三. 增长的业务伙伴关系.....	32-47	8
四. 在民间社会与联合国之间建造桥梁.....	48-59	11
五. 所有区域的非政府组织的参与	60-70	14
六. 加强非政府组织参与联合国系统各方面的活动.....	71-80	16

* A/53/150。

一、 导言

1. 经济及社会理事会通过第 1996/297 号决定,其中建议大会审查非政府组织在联合国所有领域的参与问题。根据这一决定,大会在其 1997 年 12 月 18 日第 52/453 号决定中请秘书长编制和分发关于下列事项的报告,供大会第五十三届会议审议:

- (a) 非政府组织参与联合国系统所有活动的现有安排和惯例;
- (b) 修改非政府组织参与联合国系统所有活动的现有安排以期加强它们的参与所涉法律和预算问题;
- (c) 所有区域,特别是发展中国家的非政府组织参与的问题。

本报告是依照该决定所载要求提出的。它是根据各部门、机构、基金和方案为这一特定目的向秘书长提出的资料编写而成的。

2. 大会日益关注非政府组织及其同联合国关系的问题,反映出过去二十年来这种关系发生了重大变化。1948 年,经社理事会给予 41 个非政府组织咨商地位,1968 年给予 377 个。现在,具有咨商地位的非政府组织已超过 1 350 个。1968 年,同新闻部有关联的非政府组织有 200 个。现在有 1 550 个。61 个国家的 637 个组织共派出约 1 800 名代表参加了去年举行的新闻部/非政府组织会议。非政府组织集体提供的资金,如以净转移数额计算,成为第二大的发展援助来源。1997 年 12 月,诺贝尔学会确认非政府组织在渥太华过程中的作用,这一作用导致通过了禁止杀伤人员地雷公约。这些事实有力表明公民行动日益壮大和普遍,这种行动有时称为“全球会社革命”,是过去几年的特点。还有很多其他的例子:人民自己组织起来的能力大大提高,几乎在所有关注的领域和各级的施政中,社会运动的影响迅速扩大。

3. 在世界各地,非国家行动者的活动成为公共生活的一个基本方面。因此,联合国的改革和改组与最近出现的新国际参与系统相配合,顺应席卷全球的全球化力量。非国家行动者的影响和作用日益扩大,成为目前不断变动的国际环境的标志和动力。非政府组织是“民间社会”的最明确表现,在这个领域内,各种社会运动根据其目标、代表的群体和关注的主题组织起来。不过,其他行动者在制定国家和国际议程和政策对话中也发挥着日益重要作用。这些行动者包括地方当局、传播媒介、商业界和工农业界领袖以及研究机构,包括学术机关和智囊团。由于受到较少的官僚和体制限制,这些行动者都支持信息和通信革命,并因这一革命发挥的巨大影响而受惠。非政府组织在利用新技术即时检索信息方面特别有效,并且本身成为信息的主要来源和传播者。

4. 联合国在不同程度上成功地顺应这种现象,向民间社会开放。1990 年代前期举行的一系列世界首脑会议和重要会议显著地反映这一点。在这些会议举行后,整个联合国系统几乎在所有活动领域都采取措施,以期加强同非政府组织的合作。本报告旨在全面审查目前联合国同非政府组织间关系的体制性安排,并说明这种关系的实际多重形式。本报告也要解答在这方面生产的一些重要问题,例如联合国必须确保其民间社会的伙伴具有均衡的地域代表性和联合国如何回应非政府组织日益要求取得信息和更多参与等问题。

二、体制安排

5. 联合国同非政府组织之间的关系本身不是新的现象。联合国整体从《宪章》本身及其开首语“我联合国人民...”中已赋予同民间组织协作的任务。第七十一条规定经济及社会理事会可以同非政府组织作出“适当的咨商安排”。近三十年来,经济及社会理事会同非政府组织的咨商安排是按照 1968 年 5 月 23 日第 1296(XLIV)号决议的规定行事的。1996 年,经过彻底审查之后,经社理事会通过第 1996/31 号决议,确定了非政府组织的三类地位。一般咨商地位授予庞大的国际非政府组织,其工作领域涵盖经社理事会议程上的大多数问题。特别咨商地位授予在经社理事会活动的一些领域中具有专门能力的非政府组织。第三种类别,即列入名册的类别,是给那些在其专门领域内有时能够对联合国的工作作出贡献,并且在应请求时可以提供咨商的非政府组织。列入名册的非政府组织也可以包括在专门机构或其他联合国机构内具有咨商地位的组织。

6. 具有咨商地位的非政府组织享有一些权利和责任。理事会的临时议程都发给这些组织,具有一般咨商地位的非政府组织有权将项目列入该议程和理事会附属机构的议程。具有一般咨商地位和特别咨商地位的组织可以指派受权代表以观察员身份列席理事会及其附属机构的公开会议。列入名册的组织可派代表出席与其主管领域内的事项有关的此种会议。具有一般咨商地位和特别咨商地位的组织可提出书面简要说明,并作为联合国文件印发,分发理事会或附属机构各成员。列入名册的组织也可应邀提出书面说明。第 1996/31 号决议规定具有一般咨商地位和特别咨商地位的组织在理事会某些会议举行期间作出口头陈述。在经社理事会内具有咨商地位的非政府组织必须每四年提出一次活动报告。

7. 秘书长受权对具有咨商地位的非政府组织提供便利,包括:

- 迅速有效地酌情分发经社理事会及其附属机关的各种文件;
- 取得联合国的新闻文件服务;
- 安排各有关团体或组织就特别关注的事项进行非正式讨论;
- 在大会处理经济、社会和有关领域各问题的公开会议中适当安排各组织的席位,并协助取得各种文件。

8. 非政府组织特别注重参与理事会一些附属机关的工作,其中包括人权委员会、可持续发展委员会和妇女地位委员会。例如,在经社理事会内具有咨商地位的非政府组织参与人权委员会和防止歧视及保护少数小组委员会,其中可向这些委员会作口头或书面说明。按照人权委员会和经社理事会制定的程序,非政府组织——不论是否具有咨商地位,可提出指控违反人权事件的资料。小组委员会土著居民问题工作组每年有近 1 000 个非政府组织出席会议,按照该组的惯例接受非政府组织的说明,其中许多组织为土著组织,大多数没有咨商地位。对于可持续发展委员会,1992 年在联合国环境与发展会议通过的《21 世纪议程》规定该委员会的讨论要有“主要组别”、¹ 包括非政府组织代表参与。委员会已采取一些新的方式,例如包括非政府组织的代表参与联合国的小组讨论。

9. 经济及社会理事会内的咨商地位仍然是联合国与非政府组织之间的正式关系的核心。虽然大会没有制定这种安排,但,已有一些惯常做法,让非政府组织在一定程度上非正式参与大会各主要委员会和附属机关的工作。非政府组织以请愿者身份参加特别政治和非殖民化委员会(第四委员会)的工作。在所有情况下,非政府组织先请求获准向委员会请愿,然后以这种身份向委员会陈述或参与工作。同样,非政府组织参加给予殖民地国家和人民独立宣言执行情况特别委员会的工作。

10. 非政府组织也十分积极参加大会特别会议。在 1997 年 6 月举行第十九届特别会议以审查《21 世纪议程》的执行情况期间,非政府组织的代表在大会全体会议发言。该届会议认可了 1 000 个组织的资格。1998 年 6 月举行的大会第二十届特别会议上,所有认真关注药品滥用和非法贩运问题的非政府组织都获准参加,其中许多组织不具有经济及社会理事会中的咨商地位,也与新闻部没有关系,但与联合国国际药物管制署有工作关系或列入药物管制署的非政府组织名录中。非政府组织获邀对大会特别会议通过的减少药品需求指导原则草案提供投入。

11. 联合国秘书处同非政府组织的关系是多方面的。促进同非政府组织的咨商进程并向它们传播信息的职能由秘书处两个办公室负责,即经济及社会事务部非政府组织科和新闻部非政府组织科。前者的主要职能是担任经济及社会理事会非政府组织委员会的实质性秘书处,该委员会由 24 个会员国组成,负责审查非政府组织的咨商地位申请书,并就此向经社理事会提出建议。这种服务包括由该科筛选和处理向非政府组织委员会提出的所有申请。鉴于申请书的数目每年不断增加,因此这项任务日益繁重。该科也接纳和处理非政府组织每四年提出的供委员会审查的报告。它认可在经济及社会理事会内具有咨商地位的非政府组织代表的资格,并与取得联合国咨商关系的非政府组织会议保持密切联系。在联合国日内瓦办事处,一名负责非政府组织事务的联络干事执行认可程序,并向具有咨商地位的非政府组织提供其他类型的后勤或实质性援助。

12. 非政府组织和新闻部之间的关系以大会 1946 年 2 月 13 日第 13(I)号决议为根据,该决议规定新闻部及其分处应积极协助和鼓励国家新闻处、教育机构以及其他政府和关注团体传播关于联合国的资料。经济及社会理事会第 1297(XLIV)号决议就新闻部的正式联系给予立法的授权。新闻部非政府组织科同世界各地的联合国新闻中心和联合国其他办事处合作,评审希望同新闻部有正式联系的非政府组织的申请。新闻部一个委员会审查这些申请,就是否将申请的非政府组织列入新闻部的年度非政府名录中。非政府组织/新闻部执行委员会由 18 个成员组成,经非政府组织同新闻部选出,该委员会负责非政府组织同新闻部的联络。新闻部向非政府组织提供的服务见本报告第四节。

13. 多年来,大多数实务性部门都有任命一名或以上的非政府组织联络干事以便利非政府组织同联合国的联系,并改进这些部门的干事同有关领域的非政府组织的专家的交流。这种关系在不同的部门有很大的差别,视所处理的问题而定。作为一个例子,兹简述裁军事务部同非政府组织之间所建立的关系类型。裁军事务部主要同非政府组织裁军问题委员会(这是取得联合国咨商关系的非政府组织会议一个附属机关,总部设在纽约,由 56 个组织组成)和非政府组织裁军问题特别委员会(上述会议的另外一个委员会,总部设在日内瓦,由 42 个组织组成)中与和平及裁军有关的非政府组织成员合作。同非政府组织的合作以两个重要领域为主:(a) 在纽约、日内瓦和世界各区域执行联合国裁军宣传方案;(b) 协调非政府组织参加有关裁军的会议。下

文第四节说明联合国裁军宣传运动的情况。在非政府组织参加会议方面,新闻部尽量在有关议事规则容许的范围内协调非政府组织参加政府间会议(由联合国主持或与审查国际条约有关的会议)。在由新闻部担任秘书处的条约审查会议的情况下,新闻部也按照条约机关所定议事规则就认可非政府组织参与一事向缔约国提出建议。给予非政府组织的安排包括准许它们进入场地和会议室,接受和介绍文件,提供办公地方和物品,并举行参加会议的干事和其他代表团的简报会。

14. 在去年向大会提出题为“革新联合国:改革方案”的报告(A/51/950)中,秘书长呼吁所有尚未指定一名非政府组织联络干事的部门这样做。为了更好协调所有这种协调中心的活动以及确保秘书处内对非政府组织的处理协调一致,三年前重新设立了非政府问题部门间工作组,目前由主管对外关系的助理秘书长主持。由总干事的代表主持的一个类似小组在联合国日内瓦办事处开会。主要目的是制订一些共同准则和交换资料,但不要阻碍每个部门在处理具体的非政府组织时所应具有灵活性。这是一个有用的机制,将会加强与非政府组织协作的干事之间的联系,并向秘书长办公室提供资料。

15. 联合国系统绝大多数基金会、机构和方案也已获得其理事机构的明确授权,可以与非政府组织进行合作,并已为此建立各种机制。它们自己在这方面的许多程序和安排反映了经济及社会理事会咨商地位的程序和安排。多数涉及给予正式咨商地位,在许多情况下包括联合国官员与非政府组织主要合作伙伴进行年度协商。虽然与非政府组织合作的正式责任往往在于对外关系处或相应机构,各秘书处其他单位的工作人员与非政府组织保持非正式接触,在技术和业务事项上保持联络与合作。

16. 例如,非政府组织参与联合国贸易与发展会议(贸发会议)政府间活动的安排,遵照贸易和发展理事会的议事规则和决定。这些在理事会多数活动中起作用并对这些活动有基本兴趣的组织列入一般类别,而在特定活动方面有特殊专长的组织列入特殊类别。在同有关会员国协商后,将公认并被视为可对贸发会议的工作作出特殊贡献的国家非政府组织列入登记册。目前获贸发会议咨商地位的非政府组织有 177 个,95 个为一般类别,82 个为特殊类别。具有咨商地位的非政府组织获得贸发会议召开的各种会议的通知书和文件。其代表有权作为观察员参加这些政府间机构的公开会议,但无权投票。

17. 早在 1950 年,大会明确呼吁联合国儿童基金会(儿童基金会)“向特别关切儿童及家庭福利之各政府间及非政府组织取得为执行其计划起见所必需的意见及技术协助”(1950 年 12 月 1 日第 417(V)号决议)。据此,儿童基金会将咨商地位给予已经具有经社理事会咨商地位、参加与儿童有关的活动并希望正式确定与儿童基金会关系的国际发展组织。这就使得它们在对讨论中的议程项目表示特别感兴趣并在执行局主席同意后,得以作为观察员出席执行局会议,发言并分发发言稿。目前,191 个非政府组织具有儿童基金会咨商地位。

18. 联合国开发计划署(开发计划署)不具备认可非政府组织参加会议的正式程序,但在必要时就与个别非政府组织合作的具体领域拟订备忘录和合作协定。开发计划署目前与所谓的民间社会组织的关系,以 1997 年 6 月印发的一项政策声明为指导。此外,开发计划署/联合国人口基金(人口基金)执行局通过议事规则,在它认为适当时可邀请具有经济及社会理事会咨商地位的政府间组织和非政府组织参加与其活动有关的问题的讨论。在总部,开发计划署民间社会和参与方案,负责加强开发计划署

的政策和业务方法,以便有效地与民间社会组织合作。开发计划署公共事务司努力加强开发计划署与民间社会组织在宣传和新闻方面的关系。根据民间社会/非政府组织合作伙伴的提议,开发计划署正在设法设立一个民间社会组织/非政府组织委员会,以促进开发计划署与非政府组织在业务、政策和宣传方面的关系。

19. 人口基金自成立以来一直同非政府组织保持了密切的业务关系。1995年,儿童基金会在国际一级设立了非政府组织事务咨询委员会,以便在政策和方案编制事项上向基金会提出咨询意见,并推动非政府组织更加积极地参与儿童基金会的工作,特别是在宣传活动方面。咨询委员会由25至30名社区、国家、区域和国际非政府组织代表组成,每年开会一次。认可非政府组织参加会议事务工作组,审查希望与人口基金建立合作关系的非政府组织的申请。工作组建议政策和规划委员会核可符合某些标准的非政府组织。人口基金最近还设立非政府组织/民间社会主题小组,负责拟订、建议和执行各种战略、程序和活动,以促进、加强和便利人口基金与民间社会的协作与合作。人口基金总部和外地工作人员都参与该主题小组的工作。

20. 世界粮食计划署(粮食计划署)也邀请非政府组织作为观察员出席执行局会议,因此,非政府组织经请求后可以发言。此外,粮食计划署通过由非政府组织和粮食计划署联合管理和组织的“粮食计划署-非政府组织协商”,与主要业务伙伴进行定期政策对话。协商的议程和成员资格由非政府组织自己提议。同样,联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)允许非政府组织作为观察员参与执行委员会和常务委员会会议。在执行委员会会议前,举行一次难民专员办事处/非政府组织协商。

21. 国际农业发展基金(农发基金)不给予非政府组织正式或协商地位。但是,非政府组织可作为观察员参加农发基金理事会会议,但须经执行局正式核可。自1990年以来,农发基金还与经挑选的非政府组织合作伙伴进行年度协商,协商为农发基金与非政府组织就过去、目前和今后的业务举行对话提供了论坛。协商总是审查农发基金/非政府组织产生的一系列问题、合作和一些具体主题。已成立一个非政府组织咨询小组,挑选主题和参与者,并就如何加强农发基金/非政府组织合作不断提供咨询。

22. 联合国系统许多专门机构的确将咨商地位给予目标和活动与这些机构的任务规定直接相关并能从中获得资料或专家咨询的非政府组织。例如,国际海事组织(海事组织)给予活动与其宗旨直接相关的非政府组织以咨商地位。这些非政府组织(目前为54个)应邀作为观察员出席海事组织及其委员会和附属机构的会议。按照海事组织的规则,获得咨商地位的非政府组织必须给予海事组织对等特权。这些组织还承诺支持海事组织的各项活动,并宣传其各项原则和工作。

23. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)《基本文件》也为同非政府组织举行协商、合作和联络规定了正式安排。建立的正式关系有三类,即咨商地位、特别咨商地位和联络地位。目前,190个国际非政府组织与粮农组织建立了正式关系。它们可应邀派观察员出席粮农组织理事会和大会各届会议,并出席专家会议、技术会议和专题讨论会。已设立与私人部门和非政府组织合作股,以审查和加强与民间社会的关系。

24. 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)的《章程》载列了教科文组织与非政府组织关系的初步规定。这些规定是大会1960年通过一整套指示时拟就的。教

科文组织以这些指示为指导,与约 580 个国际非政府组织确立了三个不同层面或类别的正式关系。1995 年通过新指示,消除了过去的指示中固有的“等级制”,更多地注重可操作性、在实地采取直接行动和与基层组织建立更密切的联系。不过,新指示仍然区分国家及国际或区域非政府组织。虽然这些指示规定继续与少数国际非政府组织保持密切关系,但也引入了一套新的、更加灵活的安排。因此,教科文组织可以根据“业务关系”与各级(国际、区域、分区域、国家、地方和基层)非政府组织合作,目的是帮助该组织扩大在实地的具体行动。此外,还作出规定,在全球一级并通过区域协商,同与教科文组织有正式关系的非政府组织代表定期开会。

25. 世界卫生组织(卫生组织)《章程》第 71 条规定,卫生组织可“就职权范围内的事项作出适当安排,与国际非政府组织协商与合作,并经有关政府同意,与国家政府或非政府组织协商与合作”。与联合国教育科学文化组织不同的是,卫生组织只有一类正式关系,原则上只有国际非政府组织才有资格。执行委员会决定是否让某个非政府组织与“卫生组织”建立所谓的“正式关系”。为建立正式关系的每个非政府组织指派一名技术官员,负责发展和保持共同关系。建立正式关系的非政府组织有权参加卫生组织的会议或各委员会的会议以及由卫生组织召集的各种会议,但无权投票。其他所有接触关系,包括工作关系,均视为非正式性质。除行政方案外,卫生组织多数方案与非政府组织有某种形式的正式或非正式协作。实际上,正式关系通常是在国际保健或与保健有关的各种活动内多年的接触和合办活动发展成共同商定的工作方案的过程中形成的。有 180 多个非政府组织与卫生组织有着正式关系。卫生组织区域办事处可与国家和区域组织建立工作关系。

26. 联合国工业发展组织(工发组织)《章程》第 19 条规定,总干事可同工作与该组织有关的非政府组织和其他组织建立适当关系。在与国家非政府组织建立关系时,总干事必须同有关政府协商。目前,100 多个非政府组织享有工发组织咨商地位,使它们可参加工业发展理事会会议、大会和其他活动。咨商地位由工业发展理事会给予。在总干事办公室内,协调工发组织与非政府组织活动,是对外关系处的任务。

27. 自 1980 年代初以来,世界银行与非政府组织的对话主要是由非政府组织-世界银行委员会指导。该委员会成立于 1982 年,目的是为非政府组织和世行管理层提供交流渠道。委员会会议为世行高级官员和来自世界各地 26 个非政府组织的领导人进行政策讨论提供正式的国际论坛。非政府组织通过交错选举程序确定成员资格,使非政府组织可每年轮流派代表出席,从而具有多样性。目前,委员会正将业务分散到各区域,其工作将更多地注重区域和国别问题。在世行内,设在社会发展部内的非政府组织股,与驻地办事处和总部各处就同非政府组织有关和民间社会更广泛参与世行的活动进行合作。目前有 63 个驻地办事处有工作人员全职或兼职负责非政府组织事宜。非政府组织主题小组使每个区域的代表与总部副总裁聚集在一起,便利商讨与非政府组织的业务和政策工作有关的事宜。

28. 联合国一些机构由于其活动性质,与非政府实体建立了非常具体的关系。其中,国际电信联盟(电信联盟)具有让私营部门参与的悠久传统,这种参与近年来得到了加强。电信联盟在民间社会的合作伙伴被称为“部门成员”,包括公认的业务机构、科学和工业组织以及金融或发展机构。部门成员有权参加电信联盟大会(受权缔结具有条约地位的法律文书的大会除外)、各种集会和会议,并提出书面意见。

29. 国际劳工组织(劳工组织)是联合国大家庭中唯一的三方机构,其成员是政府、雇主和工人等组织,后两者与政府一起平等参与国家代表团。这就是说,雇主代表和有组织的劳工代表是国际劳工大会和劳工组织理事会等决策机构的正式成员,平等参与区域和部门会议。此外,《劳工组织章程》还规定给予“公认的国际非政府组织、包括雇主、工人、农民和合作社组织”咨商地位。《章程》的这项规定已得到实施,将非政府组织分为三类。第一类是国际非政府组织,它们对劳工组织的多项活动具有浓厚兴趣,并已获得一般咨商地位或区域地位。已为这些享有一般咨商地位的组织参加劳工组织会议作出经常性安排,享有区域咨商地位的组织则参加区域会议,对劳工组织至少一个领域的工作有明显兴趣并遵守既定程序的那些非政府组织则列为第二类,即列入劳工组织的非政府组织的特别名册内。最后,劳工组织理事会邀请符合某些既定标准的国际非政府组织参加它们特别感兴趣的各種劳工组织会议。

30. 还值得一提的是联合国联合艾滋病病毒/艾滋病方案(艾滋病方案),它是联合国系统内让非政府组织代表作为正式参与者、而不是作为观察员参与其理事机构的第一个方案。方案协调委员会的成员包括 22 个会员国(其中有捐助国,也有受援国)代表、该方案的 6 个共同赞助者(儿童基金会、开发计划署、人口基金、教科文组织、卫生组织和世界银行)、非政府组织和/艾滋病患者。

31. 因此,过去十年,在整个联合国系统内,与非政府组织协商的安排已得到修改、改进和扩大,使非政府组织能真正对国际发展和政治辩论产生重要影响。扩大非政府组织参与的好处不能低估。非政府组织为决策过程提供了新的知识和信息;它们提出了后来得到联合国处理的各种新问题和关切;它们在自己是主要行动者的领域提供专家意见;它们对于在许多领域建立广泛共识的过程作出了重要贡献,确保所有行动者致力于全球议程。非政府组织的参与,是对劳工组织经常性政府间工作进程极为有用的补充。还应当指出,多年来尽管参与的非政府组织为数众多,但涉及非政府组织的扰乱性事件极少发生。

三、增长的业务伙伴关系

32. 近年来联合国和非政府组织间在业务问题的实际合作方面,在质量和数量上都经历了巨大的变化。长期以来,除了救济工作的显著特例之外,联合国系统和非政府组织在外地方面没有多少业务运作关系。不过,随着非政府组织的相对实力和与联合国互补性的潜力变得更加明显,非政府组织不仅在发展和救济业务方面同时也在新闻和宣传方面成为不可或缺的伙伴。这些密切伙伴与联合国往往没有任何正式的联系或咨商地位。事实上,正式关系很少是合作的先决条件。然而,随着其作为联合国方案的执行伙伴、客户、倡导者或供资者的作用不断增长,有必要向与非政府组织打交道的联合国官员提供灵活而明确的指导原则。

33. 工发组织在去年发表题为“工发组织对非政府组织的态度”的工作文件中明确地总结了非政府组织在业务问题的相对优势“在于接近其成员或客户,其灵活性和人们高度介入和参与其活动,因此造成强有力的承诺、有适当的解决办法及高度接受业经落实的决定”。联合国系统大多数机构、基金和方案会同意工发组织拟就的非政府组织所带来的好处的一览表如下:

- 当地责任制;

- 对问题的独立评价;
- 专长和意见;
- 重要赞助者;
- 提供和散发资料;
- 提高认识。

34. 也有一些障碍或可能出现的困难,会限制联合国与非政府组织进行合作的范围。这些困难主要因为非政府组织的数目很多,而且参差不齐、有时组织上有弱点、某些草根组织很脆弱以及有时非政府组织之间和非政府组织与政府之间的立场很分歧所致。而且,过度依赖外部资金筹措有时会破坏其持续能力,甚至其独立性。不过,对比之下,联合国系统与非政府组织之间就业务问题在总部和外地增强合作依然是大为有利的。

35. 在秘书处之内,人道主义事务协调处已与非政府组织建立强有力的合作机制。自大会要求建立应付紧急情况的人道主义协调系统(1991年12月19日第46/182号决议)以来,在动员国际社会、包括非政府组织作出集体努力,协调一致和及时地提供援助方面已经取得重大进展。非政府组织往往首先警告国际社会即将出现人道主义危机,对于任何响应都必然走在前头。

36. 由紧急救济协调员主持的机构间常设委员会是联合国系统人道主义决策中央机关。其独特处在于其组成不仅包括从事人道主义行动的联合国机构(如人道主义事务协调处、世界粮食计划署或联合国难民事务高级专员办事处)的首长,而且也包括红十字国际委员会、红十字会与红新月会国际联合会和三个非政府组织联合会-国际行动理事会(从事世界各地发展和救济援助的150多个私人非营利机构的联合会)、国际志愿机构理事会(志愿机构理事会-设在非洲、亚洲和太平洋、欧洲、拉丁美洲及北美洲的约100个私人救济和发展组织的联合会)和人道主义响应指导委员会(参与救济业务的主要非政府组织联盟)的首长。非政府组织联合会因此充分参与制订全系统对具体紧急情况的响应,并决定支助在外地进行的工作的优先事项和目标。

37. 联合国和非政府组织在总部就人道主义事项进行咨商和交换资料的其他机制,包括人道协调处和国际行动理事会每月一次共同主持的会议。在外地一级,非政府组织对与自然和人为灾害有关的联合国活动提供专门知识和意见。人道协调处在外地的所有协调结构都有非政府组织派遣的联络员。由于非政府组织经常是许多联合国业务性人道主义机构的执行伙伴,通过参加评价特派团及参加制订其具体专长领域的方案,日益参与联合呼吁程序。因此,非政府组织活动和项目经常出现在联合国分发可能捐助者的联合呼吁文件内。非政府组织参与这一程序有利于急需救助的人们,因为促进更密切的协调和鼓励更妥善利用有限的资源,以及向可能捐助者提供关于紧急情况的需要和行动者的更全面状况。也值得提及的是,人道主义响应指导委员会制订了一套关于在这一领域积极活动的非政府组织的行为守则。迄今有144个非政府组织遵行这一守则。

38. 直接参与人道主义和救济活动的所有联合国部门,以及从事发展领域工作的联合国部门,都与非政府组织建立了非常牢固的业务关系。例如,难民专员办事处与约

400 到 500 个非政府组织有直接的业务伙伴关系;1997 年,难民专员办事处在 131 个国家资助 443 个非政府组织,执行 931 个项目,总费用为 2.72 亿美元。1994 年在奥斯陆召开的一项大型会议上,难民专员办事处和来自各大洲约 500 个非政府组织通过了一项促进“行动伙伴”的行动计划。行动伙伴进程的一项有形步骤是难民专员办事处和非政府组织就业务伙伴协定的构想及需要所达成的协议。难民专员办事处和非政府组织之间将要签订的这一协定目的在帮助有关各方阐明对行为标准、外地协调、伙伴双方所求的技术和援助标准的基本共同谅解,以及阐明将用于规划和执行难民业务的指导原则。此外,难民专员办事处的紧急情况科和技术科都与非政府组织有一些正式的后备安排,在发生紧急情况最初几天提供工作人员。

39. 世界粮食计划署(粮食计划署)与世界各地约 1 200 个非政府组织有业务合作关系。这种合作涵盖各种各样的活动,包括数据收集、资料交换、项目的查明和制订、需要评估、营养调查、从储存点到最后发放地点的二级运输、粮食发放、报导、监测或影响评估。在紧急情况下,合作的主要领域涉及粮食发放和监测。近年来粮食计划署与其主要伙伴谈判一项总部一级的“合作工作安排谅解备忘录”。这些安排目的是使粮食计划署与其非政府组织伙伴之间明确划分其任务和责任,从而增强双方的相对优势和发挥业务的最高效能。谅解备忘录也提及质量和社会经济方面的事项,如妇女参与粮食援助活动的规划和管理、可持续性和环境问题。也已经同一些非政府组织签订关于后备安排的谅解备忘录,以增强粮食计划署的准备能力。

40. 上文(第 17 段)指出儿童基金会自创立以来就与非政府组织进行合作。这些年来,非政府组织和社区为主的组织已成为在国家一级执行方案和项目的中心要素与基石。非政府组织参与的传统领域包括儿童保健、营养与发展、基本教育、水和环境卫生。此外,自大会通过《儿童权利公约》(1989 年 11 月 20 日第 44/25 号决议,附件)以来,儿童基金会与非政府组织在儿童保护、童工、武装冲突状况下的儿童、残疾儿童、婴儿照顾和发展、青年保健和发展等领域进行合作。

41. 在儿童基金会给予孟加拉国的小农农业信贷项目的支持下,1980 年农发基金和非政府组织的合作开始有效进行。农发基金实际开始了与非政府组织的合作关系。农发基金最初提供的一项贷款,连同 1984 年随后的另一项贷款,帮助一个非政府组织——现在是众所周知的格拉米银行——扩大向乡村穷人的信贷业务。自那时以来,农发基金了解到非政府组织在微型发展方面所起的至关重要作用,设立了一项农发基金/非政府组织特别基金,以及一项称为推广合作方案(每项赠金以 75 000 美元为限额)的业务,向非政府组织直接提供赠金。这个方案的目的是为农发基金未来投资打下基础或支助进行中的项目。迄今已经向非政府组织提供了 107 项赠金。自 1977 年以来,多至 228 个非政府组织参与执行农发基金项目。非政府组织参与的活动从农村信贷方案的实施到水资源开发、作物生产、小型企业和销售支助以及体制建设。进行合作的非政府组织有三分之一涉及与动员储蓄挂钩的提供信贷活动。

42. 1997 年,开发计划署将非政府组织执行项目的指导原则正式定案。这种安排必须获得有关政府的核可并符合开发计划署关于执行和法律地位的规定。非政府组织可执行全球、区域、区域间和国家各级的项目。程序决定非政府组织作为执行单位的作用、项目评估和核可标准、执行标准、以及财务管理、会计和报告。去年 11 月,署长促请所有驻地代表与公民社会组织进行协商和政策对话,并安排它们参与开

发计划署方案和项目的制订、设计与评价。署长也请驻地代表按照上述新程序,增加非政府组织的执行量。

43. 世界银行也认识到要想实现减少其受助国贫困的通盘目标,就需要各种各样行动者的积极和实际参与,其中非政府组织居于显著的地位。每一会计年度核可的各种项目之中,非政府组织参与的程度从 1980 年代的平均 12%增至过去几年的 50%左右。1997 年,业经核可的项目之中有 47%预期非政府组织会在某种程度上参与。历年非政府组织的参与以项目执行阶段最为普遍,但日益增长的趋势是,非政府组织愈来愈参与项目筹备的上游阶段。

44. 人口基金与非政府组织业务合作的主要目标是,补充和增强国家能力以执行人口基金权限内的部门领域的方案。人口基金一直稳步增加拨供非政府组织执行的项目的方案资源——就绝对数值和占方案支出总额的百分比而言都有稳步增加。到 1997 年,非政府组织执行的项目支出增至占人口基金方案支出总额几近 15%。一般说来,在国家和区域这两级,对非政府组织执行的项目的经费援助主要用于生育健康活动。在区域间一级,这种援助主要用于人口和发展活动,虽然也向非政府组织执行的生育健康和倡导活动提供支助。

45. 同样,许多非政府组织都参与药物管制署的业务活动,其中大部分属于减少药物需求领域的活动。一些非政府组织也执行旨在减少供应方面的大型项目(替代发展项目来降低农耕社区经济上对非法麻醉作物的依赖性)。此外,药物管制署设立了一项特别基金,向发展中国家和转型期国家的草根组织提供赠金。非政府组织作为执行机构必须有适当的会计程序和能够提供帐目以便审计。其会计程序和帐目都必须获得其本国政府和东道国政府的承认。所有组织,不论是作为执行机构还是接受赠金,都必须以成绩记录来显示拥有执行项目所必要的管理和技术能力。作为项目执行机构的非政府组织应签署一项执行机构协定和一项项目文件,而且同任何其他执行机构一样,都要遵循同样的报告程序。

46. 因此,非政府组织积极参与联合国的业务活动,要么作为联合国主导的项目的执行机构,要么成为项目或赠金的受益者(或“客户”)。过去几年来,这种参与有所增加,随着非政府组织愈来愈多参与项目的设计,而向“上游”移动。许多联合国机构、计划署和基金都建立了或更新框架、指导原则或程序,有时包括与非政府组织伙伴签署谅解备忘录或合同,使其与非政府组织的业务交往协调一致和方向明确,并在必须对政府和捐助者负责和在国家一级具有必要的方案灵活性之间取得均衡。

47. 非政府组织不仅接受联合国的援助,而且也成为一些联合国方案和基金经费的重要来源。儿童基金会各国家委员会至此提供儿童基金会总收入大约三分之一。服务会社组织如扶轮国际(迄今扶轮国际已向根绝小儿麻痹症运动捐助 2.4 亿美元,其中 1.05 亿美元给儿童基金会)和基瓦尼斯国际(向消除缺碘症承诺 2 500 多万美元)对这些基础广泛的方案努力取得圆满结果大有裨助。其他例子包括药物管制署主导的一些项目,也得到挪威教会援助组织和东京药物滥用预防中心等非政府组织筹得资金的协助]。

四、在民间社会与联合国之间建造桥梁

48. 与非政府组织业务合作的范围实际上大大超过筹措资金和执行方案,而包括诸如研究和资料推广、政策对话和宣传。非政府组织已通过后者在联合国和整个民间

社会之间建立桥梁,从而发挥了非常重要和有益的作用。它们有效地传播了有关联合国目标和方案的资料,宣传和收集联合国进行的重大运动,同时使联合国各论坛了解民间社会各个部门的关切和观点。

49. 多年来非政府组织和新闻部的联系已证明是非常有用的工具,并且是非政府组织与联合国系统关系的一个中心特点。与新闻部联系的主要标准是非政府组织表现出关心联合国问题,并证明有能力联系大量的或专门化的观众和听众,包括一般公众、教育工作者、媒体代表、决策者和工商界。这些非政府组织必须有决心和手段,通过它们自己的出版物、网址、广播和电视节目或在它们的会议、专题讨论会或圆桌会议期间,从事注重联合国关切问题的有效的新闻方案。

50. 新闻部非政府组织科以若干方式向与新闻部联系的非政府组织提供服务。它组织 9 月份在联合国总部举行的每年一次的三天会议。多年来这种会议已成为一种重大的活动,最近的一次大约有 1 800 名非政府组织的代表参加,它提供了一个新闻论坛,向积极的非政府组织传播资料,并在这些非政府组织、联合国官员和会员国代表之间进行真正深入的对话。非政府组织科成功地鼓励了联合国新闻中心在国家和区域各级组织类似的非政府组织会议,使未能参加总部会议的非政府组织能够与就联合国有关问题进行工作的其他国家非政府组织进行联系和交换资料。多年来联合国新闻中心和事务处实际上已与国家和区域非政府组织发展了密切的工作关系,使新闻部的活动范围进一步扩大到几百个组织。

51. 非政府组织科还每周向驻联合国总部的非政府组织代表作简报,突出介绍本组织每周优先关注的一个不同的问题。平均有 200 个非政府组织的代表参加联合国专家、会员国代表和非政府组织代表之间这种直接交流关于联合国活动的资料的活动。非政府组织科制作“新闻部/非政府组织联系”周刊,提供新闻部/非政府组织资源中心可得到的一些新闻和最近的资料。设在总部并由非政府组织科服务的资源中心提供来自秘书处和许多机构、基金和方案的现有新闻材料。

52. 新闻部通过建立联合国网址在过去 3 年中建立了与各种非政府组织的另一种关键联系。尽管这一网址并不以非政府组织作为其特定的目标,但它们具有关于现代信息技术的知识并频繁使用因特网,因此成为联合国在这一领域种种努力的主要受益者。联合国网址自建立以来的几年中,在网上次数以及涵盖的信息材料的范围两方面都有了显著的增长。上网次数在 1997 年达到 4 270 万次并继续迅速增加,1998 年第一季度平均每分钟上网 141 次。这些是位于 132 个国家的个人或组织的上网次数。该网址(包括有关的 gopher sites)载有关于联合国活动和正式文件的大量资料,现在在所有的国家中只要按动可进入因特网的电子计算机用户的一个按钮,就能获得这些资料。非政府组织科在这个网址上维持一个联合国/非政府组织联点。新闻部现正对联合国主页进行重大的重新设计工作,它希望通过主页得以针对更具体的观众,而主页应进一步方便非政府组织获取与联合国有关的资料。还应该注意的,12 个联合国新闻中心已发展了自己的网址。

53. 1975 年设立了一种十分重要的用以传播资料和促进联合国与非政府组织之间进一步理解和对话的机制,当时联合国几个机构设立了一个称为联合国非政府组织联络事务处的联合项目。非政府组织联络事务处每年向它的理事机构联合国新闻事务联合委员会并通过新闻联委会向行政协调委员会提出报告。联络事务处与秘书处各部、联合国各机构、方案和基金、公约秘书处以及联合国系统在经济和社会发

展、可持续发展、人道主义紧急情况和人权等领域中工作的其他机构和组织共同工作。它通过出版物和会议提请非政府组织注意联合国在这些领域的重要政策、问题和活动。尤其是它出版两个月一期的新闻通讯《中间人》,其中提供关于联合国系统和联合国与非政府组织合作的新闻和资料。非政府组织联络事务处还编制关于联合国重要活动和会议的综述报告,以及旨在向非政府组织界提供联合国联络点和进入点的说明书、手册和号码簿,还制作关于与联合国系统进行合作的规则、程序和范围的资料和指导方针。联络事务处的大部分出版物向特别列入其数据库中的 6 000 个非政府组织分发,并上载到电子邮件网络之中。此外,作为联合国系统和非政府组织之间的受到信任的双方谈判机构,并为了方便直接交往、相互作用和对话,非政府组织联络事务处不时组织或协助组织联合国各机构与非政府组织就具体部门性问题进行协商。同时,联络事务处在 1997 年组织了两次机构间协商来讨论与民间社会的合作,一次题为“与民间社会共同工作:问题和挑战”,另一次的重点是与非政府组织的业务合作。

54. 秘书处的许多职司部门以及联合国各机构和基金也定期出版关于其活动的新闻通讯。通常首先收到这些出版物的非政府组织将它们收到的资料通过自己的出版物或在会议期间进一步散发给组成机构和人员。例如,经济和社会事务部提高妇女地位司维持了派代表参加第四次妇女问题世界会议的非政府组织(2 500 个组织)以及其他非政府组织和个人大型邮寄名单,它的一些定期出版物的邮寄名单的总数约达 10 000。

55. 一些部门也被赋予具体的任务,与非政府组织合作加强关于重要题材的新闻工作。例如,非政府组织积极参与联合国裁军宣传方案,该方案是 1982 年大会第二次专门讨论裁军问题的特别会议第一次会议期间发起的。非政府组织接受、编制和散发联合国裁军事务部编制的新闻和教育材料。裁军事务部还在例如每年 10 月 24 日开始的庆祝裁军周等特别活动中与非政府组织密切合作。经济和社会事务部社会政策和发展司则每年召开两次有数以百计非政府青年组织参加的世界青年论坛。通过这些组织,论坛已在联合国系统和世界各地的青年团体之间架起了重要的桥梁。

56. 由于非政府组织在获取公众支持并提高对若干重要主题的普遍认识方面具有独特的能力,所以在国际和国家各级与非政府组织的联合宣传运动中常常获得相当大的成功。导致在 1997 年 12 月通过禁止杀伤人员地雷公约的渥太华进程是在这方面的一个里程碑,并已成为政府间、政府和非政府行动者之间有效伙伴关系的一个显著的例子。该进程以及在这一领域积极活动的非政府组织的总括团体禁止使用地雷国际运动在这一进程中发挥的作用已表明,愿意组成核心小组并结盟的有决心、有知识和组织良好的非政府组织可在宣传中取得显著的成功,并使国际和联合国领导的各种运动具有极大的影响力。其他的例子包括儿童基金会非常依赖非政府组织来推动其宣传运动,例如在执行联合国关于武装冲突对儿童的影响的报告所载的建议、“爱幼城市建议”、或是关于利用儿童从事色情活动等课题方面。非政府组织参与后者的活动特别重要。1996 年在斯德哥尔摩举行的反对利用儿童从事色情活动会议是由瑞典政府、儿童基金会和一个名为禁止儿童卖淫和贩卖儿童的非政府组织以平等的身分共同主办和组织的。

57. 虽然在这个十年内非政府组织没有主办或组织全球性会议,但它们通过这些会议对由联合国进行的集体分析经济和社会领域进程的参与达到了空前的水平,并使联合国官员和各会员国对非政府组织作用的认识本身有了一个重要的突破。非政府

组织已不再仅仅被视为信息的传播者,而被视为政策的制订者以及在一般公众和政府间进程之间的不可缺少的桥梁。自从 1992 年在里约热内卢举行的联合国环境与发展会议以来,联合国所有的世界会议都旨在鼓励加强非政府组织参与,包括国际非政府组织、来自发达国家和发展中国家的国家非政府组织、基层和设在社区的组织以及区域和国际网络组织。实际上,一次世界会议动员非政府组织和民间社会其他组织注意力的程度,已成为判断其成功与否的一项重要标准。大量非政府组织参加会议提高了公众对会议及其讨论的问题以及最终对联合国的认识,并且成为制订国际准则和标准的一种推动力。非政府组织参加会议还提供了:

- 关于审议中的问题的技术投入和专门知识;
- 对问题进行国家审议和国际审议之间的联系,从而提高了进程的透明度和有关行动者的问责制;
- 在国际和国家一级的关心和了解情况的组成机构和个人,以便执行和监测会议的结果;

非政府组织还与各国政府共同工作,争取执行会议期间达成的协议和作出的决定。

58. 非政府组织以不同的方式从参加会议中获益。尤其是它们被鼓励将自己组织成为区域性核心小组或专题核心小组,使它们能更好地处理参加国际政策对话,并通过促进发展共同的前景和办法将本身调动成为宣传工作的有效力量。非政府组织还通过组成联盟、联系和核心小组,表明它们迅速增长的数目未必会增加联合国会议组织者的后勤或政治困难。此外,全球性会议已有助于产生了非政府组织参与的创新形式,其中一些是正式的形式,一些是非正式的形式。在很多种情况下,非政府组织参加了政府间工作小组,非正式会议甚至是“非正式的非正式”讨论。在有些讨论中,而且总是在主席斟酌决定的情况下,允许非政府组织代表发表意见。最后,非政府组织参加全球性会议的积极经验也促进了经济及社会理事会审查并更新它与非政府组织进行磋商的安排(如上文第二节所述),期间经社理事会制定了它们参加今后会议的安排,迄今为止,已逐项为每次会议确定了安排。

59. 非政府组织出席和参与从环发会议到生境二的所有重要会议,表明对联合国的活动存在着世界性的支持者,并使本组织能建造连接整个民间社会的新桥梁。

五、所有区域的非政府组织的参与

60. 非政府组织同联合国各机构和方案之间的合作,特别是业务事项方面的合作,涉及大量设在发展中国家的组织。这些非政府组织积极参与联合国的活动,有时候是项目受益者,有时候则是正式伙伴。由于联合国在继续下放其活动权力,并由于正日益在国家一级确定各方案、基金和机构的工作,看来今后几年里地方和国家非政府组织的参与有可能进一步扩大。

61. 开发计划署鼓励来自方案国家的非政府组织通过执行方案和其他合作机制来广泛参与。地方非政府组织参与执行儿童基金会国别方案的例子很多。农发基金也主要与南方伙伴合作执行各项目。与它合作的 319 个非政府组织中,有 255 个(大约 80%)来自发展中国家。在全世界与粮食计划署合作的 1 200 个非政府组织中,有 200 个是设在工业化国家的“国际”组织,它们是紧急粮食援助行动的重要伙伴。其他组织都是南方的全国性组织,它们更经常地参与长久的难民行动或发展项目。

62. 同样,难民专员办事处的政策是,如有可能就同各国非政府组织一道工作。其支助各国组织的战略的首要目标是,确保当地有适当的能力来以最有效的方式满足难民行动的人道主义援助需要,其第二个目标则是建立各国家组织在难民专员办事处行动的需要之外工作的能力,以及长期帮助进行重建和发展。难民专员办事处向各国非政府组织提供支助,方法是查明和评估它们的能力,随后执行培训和能力建设方案。难民专员办事处还鼓励国际非政府组织同国家非政府组织直接合作,以便在可行的情况下移交各种活动。同样,为了促进当地非政府组织的参与和确保粮食援助的长期惠益,粮食计划署请国际非政府组织使当地伙伴参与它们的活动。在有些情况下,这项要求已被写入确定同国际非政府组织合作方式的合同中。

63. 要努力促进来自发展中国家的非政府组织在联合国活动中的作用和参与这些活动,首先必须集中注意促进产生这样的组织,以及使他们具有同联合国进行有效合作的能力。非政府组织和民间社会的政策环境每个国家大不一样,这是影响到非政府组织部门的贡献和增长的一个重要决定因素。特别是,各国的非政府组织的法律框架有很大差异。针对这种情况,世界银行通过其非政府组织科制定了一项方案来提供关于非政府组织法的最佳作法的建议。自 1995 年以来,非政府组织科同国际非营利法中心一道对 100 个国家的非政府组织法进行了分析。其结果是以草案形式出版了一本《与非政府组织有关的法律的适当作法手册》。世界银行同该中心和其他专家一道在许多国家帮助各国政府和其他各方分析这个领域的现有法律的弱点,并草拟更适当的法律。

64. 参与国家非政府组织能力建设的其他联合国方案包括药物管制署,该署提供技术援助,以加强参与减少麻醉药品的非法生产、种植、制造、销售、需求、贩运和分销的那些非政府组织的技术、法律、训练和管理能力。事实上,药物管制署努力把能力发展包括在其各项活动中,以确保这些活动能够持久。因此,民间社会组织能力建设几乎是药物管制署技术合作活动的一个必然组成部分。

65. 南方非政府组织是粮农组织特别重要的伙伴,因为这些组织了解当地情况,并向需要援助的农民和农村社区提供服务。粮农组织还了解到同发展中国家的非政府组织合作的一种主要形式是能力建设方案,这些方案是专门为了加强南方非政府组织在属于其技术任务工作范围内的效率。然而,这些行动有限,因为粮农组织没有专门用于非政府组织的任何大量资源。其协助非政府组织的规范性活动或业务活动都必须主要通过预算外资源供资。

66. 缺乏资金以及不能充分获得有关信息,使南方非政府组织对联合国各论坛进行的政策对话的贡献不能象设在北方的其他非政府组织那样大。在这方面,令人震惊的是在与新闻部有联系的 1 550 个非政府组织中,只有 251 个设在发展中国家。联合国贸易和发展会议(贸发会议)也指出,与它有正式联系的组织中,只有 25%是南方非政府组织,而且因为财力的限制,它们很少参加贸易和发展理事会以及贸发会议的会议。

67. 经济及社会理事会在结束了对现有的咨商安排的审查后,通过了第 1996/31 号决议,这项决议允许国家、区域和分区域非政府组织申请咨商地位,应能确保来自发展中国家的组织为经济和社会领域的决策进程作出更大的贡献。在申请咨商地位的组织中,国家非政府组织现在占大多数。由于越来越多的发展中国家组织谋求取得经社理事会和联合国其他机构的咨商地位,因此不久将需要作出具体安排和机制来协

助它们适当地利用这种地位。这种协助是多方面的,为了产生最佳效果,应通过联合国驻地办事处在国家一级予以提供。

68. 联合国各方案、一些会员国以及一些庞大的非政府组织正在努力为设在发展中国家的组织提供财政和其他援助,为它们参加联合国的政策讨论提供便利。例如,联合国非政府组织联络事务处利用援助国政府提供数目不大的财政支助,已建立了一种有效的和可靠的制度来查明并资助发展中国家非政府组织代表参加联合国各种会议和论坛,例如经济及社会理事会各委员会的会议。因此,自1992年联合国环境与发展会议以来,非政府组织联络事务处已筹集资金为非政府组织的700多名代表参加联合国的大小会议提供资助和便利,这些非政府组织几乎全都来自发展中国家。

69. 由于进行了这些努力和其他努力,1990年代的全球会议与联合国过去举行的大型会议相比,在非政府组织间的区域平衡方面有了很大改进。近几年的这些全球会议和平行的民间社会论坛也使来自南方的国家非政府组织和区域非政府组织能与北方的类似组织建立有益的联系和纲络。

70. 非政府组织经常自己提供资源,以求确保他们的代表维持地域代表性更为均衡。这样的例子包括设在日内瓦或纽约的非政府组织裁军委员会为某些组织提供旅费和住宿费,以便他们参加会议或特别活动。新闻部/非政府组织执行委员会在过去几年中呼吁与新闻部联系的所有非政府组织提供资金,以帮助发展中国家非政府组织代表出席新闻部/非政府组织的年会,并在会上发言。联合国还鼓励非政府组织在总部以外地区组成区域专门委员会,以便当地的组织更容易参加各种实质性讨论。例如,药物管制署长期以来与维也纳非政府组织麻醉药品委员会和纽约非政府组织麻醉品和药物滥用问题委员会一道工作,最近帮助亚洲非政府组织在曼谷组成一个类似的委员会。最后,会员国有时提供经费资助发展中国家的非政府组织参加联合国筹办的会议,贸发会议的非政府组织/工会年度协商会就这样做。

六、加强非政府组织参与联合国系统各方面的活动

71. 秘书长在其题为“革新联合国:改革方案”的报告(A/51/950)中强调,日益增加的民间社会和非政府组织的参与有助于扩大国际合作的进程,激励联合国系统和其他政府间机构提高透明度并加强责任制,促进国家和国际决策与执行工作之间更密切的联系。秘书长欢迎并鼓励这一积极进程。同时,非政府组织参与联合国活动也引起了一些问题,一方面是联合国活动所受的财政和法律限制,另一方面是与联合国合作的非政府组织的数量和种类迅速增加。

72. 非政府组织种类繁多,其各自规模、资源、影响、工作方法、目标和与国际组织的联系方法都很不一样。为更好地联系非政府组织并继续与它们进行互惠合作,联合国首先需要更多了解这个复杂并日益扩大的世界。大部分与非政府组织建立了咨商和/或业务联系的各部、基金会、计划署和机构已经建立了计算机数据库,使这些部门和机构能够对它们所掌握的有关这些组织的联络点、活动和/或感兴趣领域的信息进行管理。虽然近年来作了一些努力,合并同一部门或机构所掌握的数据库,但是,建立一个有关所有与联合国系统合作的非政府组织的统一、综合性数据库并不可行,也不一定有用。如果能够找到必要的资源,作为第一步,秘书长将委托非政府组织联络事务处对联合国系统目前所拥有的关于所有非政府组织的数据库进行一项普查。

73. 联合国不仅必须尝试说明非政府组织世界的总体情况,还需要向其工作人员提供办法,处理非政府组织数量急剧增加的问题。非政府组织科或联络处往往人员不足,有的设备落后,不能为大批非政府组织服务。秘书长将鼓励联合国系统的所有部厅、计划署和基金会保证这些单位得到足够人员配备,并尽可能给它们分配必要的后勤和财政资源。在这一方面,1998 年经济和社会事务部已为其非政府组织科调配了新的工作人员和资源,使该科能够处理大量的业务。专门负责与非政府组织合作的工作人员必须优先参加特别为了与民间社会合作而举办的培训方案。

74. 在秘书处内,1984 年 12 月 21 日 ST/SGB/209 号秘书长简报刊载了关于与非政府组织关系的程序和政策。秘书长将指示管理事务部与法律事务厅合作,对上述简报进行研究和订正,使它不仅反映这一领域的目前做法,并且反映经济及社会理事会第 1996/31 号决议所新规定的安排。新的简报还将改善秘书处与非政府组织关系的连贯性,使秘书处官员更多注意联合国的理事会在这方面给它们的授权。

75. 上文各节已经提到,在联合国系统大范围内,各计划署之间与非政府组织的关系从性质和程度上来说很不相同。在联合国系统内这种关系应按照各组织的具体目标和规则来决定,但是,所有有关官员必须就其经验和最好的做法进行交流,以促进我们与民间社会合作的协调性和有效性,同时保证恰当执行这一领域现有的任务。上文(第 14 段)提到的部门间非政府组织工作组是这方面的有用工具,有些部尚未指定代表出席工作组的定期会议,秘书长应鼓励这些有关部门指定代表,参加在纽约和日内瓦举行的会议。还请所有计划署、基金会和专门机构派代表出席这些会议,有些已经这样做了。秘书长还欢迎这方面的创举,如方案和业务问题协商委员会与非政府组织联络事务处联合组织的关于与非政府组织业务合作的机构间协商。协商于 1997 年 11 月在日内瓦举行,参加者设立了一些小组,分别进行以下工作:制订关于与非政府组织业务合作的一般原则,增订这一领域的驻地协调员指导方针以及就非政府组织能力建设方面的经验和最佳做法作一项全系统调查。

76. 如要非政府组织继续对联合国的工作做出有意义的贡献,使它们能够及时恰当地获得信息和文件是非常重要的。本报告第四节叙述了联合国在这方面的努力。秘书长将继续并扩大这方面的努力,特别是联合国的有关网址。为使非政府组织,特别是设在发展中国家的非政府组织能够从信息交流和关于它们所感兴趣的问题的讨论中获益,秘书长将鼓励有技术能力的各部通过万维网在互联网上举行电子会议,联合国裁军研究所和减少自然灾害国际十年秘书处最近举行了这样的会议。

77. 但是,由于联合国受到财政和法律方面的限制,不能随时充分满足非政府组织提出的关于提供迅速和全面信息的要求。会员国可能愿意考虑采取一些措施,这样可以至少部分地纠正这种状况。例如,在举行关于社会或经济领域的公开辩论时,如果有座位的话,允许具有经社理事会咨商地位的组织的代表在大会厅指定的适当地方就座,这样可以使他们获得大会的正式文件,而不对秘书处造成任何额外的经费开支。目前,非政府组织的代表只能坐在公众区,不能进入文件分发处,而且公众区的音响和技术问题有时妨碍他们清楚听取关于与他们在联合国的工作有直接联系的问题的辩论。

78. 关注和参加联合国活动的非政府组织的代表经常提出的另一个问题是争取使用联合国的光盘系统。该系统最初开发时是一个储存和档案系统,供秘书处和会员国常驻代表团使用。后来,于 1996 年开发了通过互联网进入光盘系统。若要扩大该系

统,供更多人使用,需要资金来改进技术基础设施,不然的话,会妨碍目前使用者进入该系统。会员国专门要求秘书处保证它们能够不受限制地使用该系统。因此只能对非政府组织使用光盘系统收费,这笔钱用来扩大基础设施。规模较小的非政府组织,特别是设在发展中国家的非政府组织可能付不起这笔钱,因此不能利用这项服务。虽然很多文件现在已进入联合国网址,但是光盘系统提供更多的所有正式语文的联合国文件,包括自 1993 年以来的联合国全部会议文件,自 1946 年以来的大会、安全理事会、经济及社会理事会和托管理事会的决议和决定,上述四个机构自 1946 年以来的一些正式记录以及秘书处的行政通知等。因此,会员国似应可能希望审查光盘系统的资金问题,从而更广泛地散发该系统上的文件。

79. 会员国还可以考虑设立一项信托基金,帮助发展中国家和最不发达国家以及转型国家的非政府组织参加联合国的活动。这项基金可以帮助这些发展中国家从联合国获得重要信息,并参与与它们工作有关的重要会议或大会。

80. 由于全球会议以及一个以信息自由流通为特征的新国际环境的出现,联合国与非政府组织和民间社会其他组织的关系进入了一个新时期。经济及社会理事会通过第 1996/31 号决议时已认识到这一关系的变化。联合国系统的许多机构、基金和计划署也跟随采取了同样行动。秘书处也努力以创新手段适应这一新局势,并决心在这方面作出努力。联合国决心在其工作中寻求非政府组织的参与和帮助。联合国系统要有效应付挑战,就需要采取新的立场、态度、方法和对策。

注

¹ 《21 世纪议程》第三节确定了下列九个“主要组别”:妇女、儿童和青年、土著人民、非政府组织、地方当局、工人和工会、工商界、科技界和农民。