



第五十八届会议

议程项目 59

加强联合国系统

秘书长的说明

我在提交大会题为“加强联合国：进一步改革纲领”的报告（A/57/387 和 Corr. 1）中指出，我将设立一个知名人士小组审查联合国与民间社会的关系。大会 2002 年 12 月 20 日第 57/300 号决议同意我的这一打算，并决定通过各政府间进程审议小组的建议。

因此，我在 2003 年 2 月任命了联合国与民间社会关系知名人士小组，并请巴西前总统费尔南多·恩里克·卡多佐担任小组主席。小组还包括巴盖尔·阿萨迪（伊朗伊斯兰共和国）、曼纽尔·卡斯特利斯（西班牙）、比尔格达·达尔（瑞典）、佩吉·杜拉尼（美国）、安德烈·埃尔德什（匈牙利）、胡安·迈尔（哥伦比亚）、马利尼·梅赫拉（印度）、库米·奈杜（南非）、玛丽·拉斯利斯（菲律宾）、普拉卡什·拉蒂拉尔（莫桑比克）和阿米纳塔·特拉奥雷（马里）。

我请小组审查影响民间社会组织进入和参与联合国议事和工作过程的各项指导方针、决定和惯例；确定联合国系统和其他国际组织中的最佳做法，以便确定与非政府组织和其他民间社会组织互动的更好的新途径；确定如何让发展中国家的民间社会行为者更容易充分参与联合国活动；并审查秘书处的组织结构，以促进、管理和评价联合国同民间社会的关系，并学习联合国系统各部分取得的经验。我还请小组进行广泛协商并在 12 个月内向我提交建议。

我很高兴能够现在向会员国提交小组的报告。我热烈欢迎小组对联合国改革进程作出的这项宝贵贡献。该报告深思熟虑，提出了一些有意义的建议。我尤其高兴的是，小组提出了增加发展中国家民间社会代表参与的一些具体措施。报告还提供了许多具有新意的构想，以便加强联合国在人道主义和发展工作领域同民间社会组织的伙伴关系，并鼓励议员更多地参加联合国工作。令我欣慰的是，许



多建议是在近年来联合国与民间社会互动方面已经取得的牢固进展基础上提出的。

我深信，如小组所建议，联合国设法更经常地与民间社会协商将有利于联合国。我希望会员国将仔细审议和讨论该报告，秘书处也将审查该报告。我打算在秋天再向大会提出进一步的评论和意见，说明针对小组的建议可采取哪些实际步骤。

最后，我要向小组主席和成员表示诚挚的感谢，感谢他们为完成任务而表现出来的奉献精神、努力和想象力。当今世界同联合国当初成立时大不相同，他们通过自己的工作已经为加强联合国作出了宝贵贡献。

科菲·安南（签名）

2004年6月7日联合国与民间社会关系知名人士小组主席给秘书长的送文函

我谨向你提交联合国与民间社会关系知名人士小组题为“我们人民：民间社会、联合国和全球施政”的报告。我们的任务是审查同民间社会与联合国的关系有关的各项指导方针和做法，以便拟订加强此种互动的建议。

民间社会的出现确实是当代具有里程碑意义的事件之一。全球施政再也不是各国政府的专门领域。非国家行为者与日俱增的参与和影响正在强化民主并重新塑造多边方式。民间社会组织也是一些应对新出现的全球威胁最具创意的倡议的主要推动者。

鉴于这一现实，小组认为，对联合国而言，同民间社会的建设性交往是必须进行、而不是可选择进行的一项工作。为了让联合国能够更好地确定全球优先事项并调集所有资源处理当前任务，此种交往必不可少。我们还认为，联合国向众多支持者和行为者开放并不是对政府的威胁，而是一种重振政府间进程的有力方式。

当今世界正处于非常微妙的关口。联合国比以往任何时候更需要民间社会的支持。但是，除非人们认为联合国正在推动民间社会所要求——并且我们的报告也反映的全球施政改革，否则联合国将得不到此种支持。

我们的所有提议和建议均来自我们已进行的广泛协商和审议进程。在我们进行的广泛对话和外展活动中，我们向你保证，小组的每一项提议都获得重要支持者的支持。我们的一些建议肯定需要获得会员国的批准和支持，但是有许多建议涉及的问题属于秘书长的职权范围。

我代表小组感谢你，秘书长先生，给予我们坚定有力的鼓励和支持。常务副秘书长也在我们工作的所有阶段提供了宝贵的协助。我感谢联合国系统官员和许多会员国代表团官员提供的宝贵意见和提议。捐助者和民间社会组织的支持对于确保生气勃勃的建设性协商进程至关重要。我还要向所有小组成员深表敬意和感谢，他们为这项重要工作倾注了全部精力、热情和创造力。小组秘书处的高强能力和奉献精神让我们能够在一年内完成此项艰巨任务。

编写这份报告的过程极大地增强了我们对联合国促进民主全球施政独特作用的信心。我们深信，对于你为提高联合国应付二十一世纪新要求的效率和能力而领导开展的全面改革工作，我们的提议和建议将作出切实贡献。

联合国与民间社会关系知名人士小组主席

费尔南多·恩里克·卡多（签名）

我们人民：民间社会、联合国和全球施政

联合国与民间社会关系知名人士小组的报告

目录

	段次	页次
执行摘要		6
词汇		11
序言		13
知名人士小组的各项提议清单		14
一. 在变化中的世界加强联合国与民间社会的关系	1-40	20
全球施政在民主方面出现赤字	7-10	21
非国家行为者的能力和影响日增	11-14	21
全球舆论的力量增加	15	22
这些趋势对民间社会的影响	16-18	22
对联合国和政府间进程的影响	19-22	22
为什么与民间社会拓展关系?	23-27	23
小组赞成的范式转变	28-37	24
小组的提议	38-40	26
二. 联合国召集会议的作用：建立多种支持者进程	41-67	27
从举行泛论会议转而重视建立具体网络	42	27
欢迎联合国各论坛规划中的更大灵活性	43-49	27
支持全球施政中的创新做法	50-56	28
保留将来召开全球会议的选择	57-60	30
对实现全球目标取得的进展情况举行听询会	61-63	30
承认其他人也能为大会工作作贡献	64-67	31
三. 对伙伴关系进行更大的投资	68-78	32
在业务和审议中促进、支持和培养伙伴关系	68-72	32
从多方利益有关者伙伴关系中累积经验	73-75	33
将私营部门作为伙伴关系中的一个重要利益群体	76-78	34
四. 侧重国家一级	79-94	35
让利益有关者参与战略规划、协调与学习	80-85	35

	建立与对象群体的政策与业务协作	86-94	37
五.	加强安全理事会：民间社会的作用	95-100	38
六.	吸引民选代表参与	101-119	40
	更有计划地吸引议员参与联合国工作	102-116	40
	承认地方当局及其他行动者的特殊贡献	117-119	43
七.	核证与准入的精简和非政治化	120-146	44
	采用单一的以功绩为依据的大会核证办法	123-128	45
	确保秘书处对申请的有效审查和快速决策	129-133	46
	考虑加强和扩大核证机制的方式	134-138	48
	处理谁应准入的问题	139-143	49
	便利民间社会人士进入联合国设施	144-146	50
八.	提议对工作人员、资源和管理有何影响	147-172	51
	为协调服务对象参与和伙伴关系设立一个办公室	147-157	51
	在驻地协调员办公室任命服务对象参与专家	158-160	54
	解决南北失衡问题	161-163	55
	建立一个基金，以加强民间社会的能力和伙伴关系	164-167	56
	解决管理培训和其他人力资源的发展需求	168-169	57
	确保满足全面战略的预算需要	170-172	57
九.	提供全球领导	173-176	58
	在联合国大系统内提供领导	173-174	58
	鼓励各国政府允许民间社会蓬勃发展	175	58
	利用国际领导加强全球施政	176	59
十.	多边主义的未来	177-187	59
	全球施政存在重大空白	179-182	60
	思维模式的变迁与各种小组都有关系	183-187	60
附件			
一.	联合国与民间社会关系知名人士小组的职权范围和组成		63
二.	联合国与民间社会关系知名人士小组工作方案和协商会议清单		67
三.	鸣谢和捐赠者名单		71

执行摘要

舆论已成为影响政府间和政府政策和行动的重要因素。包括民间社会和私营部门以及地方当局和议员在内的各种行为者的参与不仅对于在全球优先事项上采取有效行动、而且对于保护多边方式免遭进一步削弱均必不可少。这对联合国既是一个机会，也是一项挑战：机会是掌握新能力和多种经验，以处理当今世界面临的一些最艰巨的挑战；挑战是如何在独特的政府间性质和以开放心态同新的行为者深入合作这两者间保持平衡。

多年来，联合国加强并扩展了同民间社会的关系。秘书长的个人领导是此种发展的重要因素。不过与此同时也出现困难和进展，尤其是在议事过程中。政府并非总是欢迎同其他方面分享它们传统上的专属领地。许多政府越来越质疑联合国内的民间社会组织的数量和动机——对这些组织的代表性、合法性、健全性或问责制提出疑问。发展中国家政府有时认为民间社会组织是通过后门推动“北方议程”。与此同时，民间社会许多成员则有挫折感：它们可在联合国发言，但是它们的发言无人听取，它们的参与对结果影响甚微。

秘书长注意到民间社会的巨大力量和前进道路上的障碍，明确指出改善联合国同民间社会的关系是他在 2002 年关于进一步改革的报告(A/57/387 和 Corr. 1) 中阐述的改革议程上的一项重要内容。2003 年 2 月，秘书长设立了联合国与民间社会关系知名人士小组，费尔南多·恩里克·卡多担任主席。小组一开始就商定，小组的咨询意见应参考争取在国家、区域或全球级别的政策或业务事项上参与联合国工作的有关方面人士的经验。因此，小组通过会议、研讨会、重点小组，并通过网站，进行了广泛协商。

全球背景

小组知道，为了卓有成效地开展工作，小组必须首先在可能影响联合国同民间社会和其他方面关系范围内，分析影响联合国和多边方式的重大全球变化和挑战。显然，问题不是“联合国希望如何变化？”而是“鉴于世界已经变化，联合国必须如何发展它同民间社会的关系，以便充分发挥效用并与现实息息相关？”全球化、国家边界日益疏松、新通信技术、民间社会和舆论的力量与日俱增、对传统民主体制越来越深的不满、权力下放的迫切需要和其他因素等，对全球施政产生了巨大影响：

- 关于民主，正在出现一种自相矛盾的现象：虽然政治的实质正在迅速全球化（在贸易、经济、环境、大流行病、恐怖主义等领域），但是政治的过程却没有全球化；主要民主体制（选举、政党和议会）仍牢固扎根于国家或者地方级别。传统民主制度对全球施政的微弱影响是世界多数国家公民要求国际组织采取更大程度民主问责制的原因之一。
- 关于民间社会在施政方面的作用，公民通过民间社会机制直接参与同其休戚相关的政策辩论，越来越多地参加政治活动。这样就从代议民主制

度扩展为参与性民主制度。传统民主制度按邻里社区（选区）集合公民，但是在参与性民主制度下，公民按利益社区集合。由于现代信息和通信技术，这些利益社区可以遍布全球，也可以属于某个地方。

- 关于多边方式，制订多边议程的方法已经改变。过去，各国政府先开会讨论一个新问题，直至达成充分共识，形成一项政府间决议，然后各国政府和政府间组织根据决议开展行动。今天，越来越可能的情况是，民间社会运动和逐步增强的舆论吸引全世界注意一个新问题，然后通过包括各国政府、民间社会和其他方面的多方面支持者联盟采取关于新问题的最初行动。多边方式越来越多地包括不间断的公共辩论、政策对话和开拓性行动过程，以处理新出现的挑战。

为什么要加强联合国与民间社会的交往？

在中央政府这一类别支持者之外另寻支持者并加强与民间社会的对话和合作，这样做最有力的理由是联合国因此更有效力。由于上述全球变化的特点和许多民间社会组织的属性，加强交往可帮助联合国改进工作，促进联合国的全球目标，使联合国更注意公民的关切事项并作出反应，以及获得更多的公众支持。不过，这里有某种权衡。联合国作为政府间论坛的独特作用极其重要，必须全力加以保护。但是，今天的挑战要求联合国不仅只作为一个政府间论坛；联合国还必须同其他方面交往。而这样做可能会增加联合国会议室和议程的压力，而联合国的会议室和议程正日益拥挤不堪；这就要求比较有选择性的交往，而不是仅仅增加交往。

范式转变：

小组将背景分析归纳为四项主要原则——或者范式，在其基础上小组提出整套改革如下：

- **成为外瞻性组织。**多边方式性质的变化意味着多种支持者，这就要求联合国更重视召集和促进，而不是“介入某事”，并将问题而不是机构放在中心位置。
- **包容多种支持者。**一个问题可能涉及许多行为者，需要建立新的伙伴关系处理全球性挑战。
- **将当地与全球连接起来。**联合国的议事领域和业务活动领域两者间存在鸿沟，在从发展到安全在内的所有方面，此种鸿沟妨碍了这两个领域的工作。必须使这两者间的双向联系更加密切，以便当地的业务工作真正有助于实现全球目标，同时全球性审议意见也反应当地现实。民间社会对这两个方向均至关重要。因此，国家一级应成为业务过程和议事过程交往的起点。
- **协助加强二十一世纪的民主。**联合国应接受更明确的角色，加强全球施政并处理它容易产生的民主缺失，强调参与性民主，并深化对全球公众的机构问责制。

在这些原则基础上提出下列改革领域。现在民间社会对于联合国极为重要，与之密切交往已经不是选择，而是势在必行。联合国还必须同其他各界交往，包括私营部门、议会和地方当局。如信息涉及所有行动者，而事实往往如此，则使用含义更广的“支持者”一词。拟议的改革有些是秘书长在自己的职权范围内可采取的措施，有些则需要政府间核准。

联合国的召集作用：推动多方支持进程

联合国的召集力和道义权威使之有能力，使经常发生冲突的各方走到一起，解决全球问题。当今，非国家行动者在性别、气候变化、债务、地雷和艾滋病等方面往往是主角。第一步通常是建立（政府和其他特别关注者）全球政策网络，促进全球辩论和（或）开展各种试点活动，直接同问题展开斗争。在这些创新方面，联合国至今发挥的作用比较薄弱。这一模式显然正在成为多边主义的一个重要方面，因此，联合国必须学习各种技能，更加积极主动，把与全球事务相关的所有支持者聚集在一起，推动适当的网络，实现有效成果。这就需要在全球施政方面进行创新，根据正在实施的任务开办各种论坛。大会应当在工作中更为经常地吸纳民间社会组织，因为将这些组织对政府间进程的参与仅仅局限于经济及社会理事会已经没有任何意义。大型全球会议如审慎地举行，对于建立全球规范仍可发挥重要作用。规模较小的公开听证会可以使方方面面的相关支持者参与，这对于审查商定的全球目标所获进展来说，是更为适当的工具。

对伙伴关系作出更多的投入

小组对多个利益相关者伙伴关系在解决业务和政策的各种挑战方面所能发挥的作用予以充分肯定。这并不是新的发明；今天的全球重要进展大多要归功于伙伴关系，而这种关系的深度和广度都在不断扩大。尽管这并非灵丹妙药，但是，联合国仍应全面地增加投入，凡是需要多方行动者的能力的地方，都应当将之聚集在一起，并予以孵化，使这些能力转化为实实在在的事业。必须将这些能力视为“实现全球目标的伙伴关系”，而不是“联合国伙伴关系”，这些能力要下放到相关国家和技术部门，以需要为动力，而不是为投资机遇所驱动。为推动这一目标，就必须在国家和全球一级进行创新，提供资源。

重点放在国家一级

应当优先在国家一级进行参与。这可以增强民间社会组织和其他方面对国家战略的贡献，促进实现千年发展目标和联合国其他目标，并为北方与南方民间社会组织之间的协作搭建舞台。这将强化业务活动，使之适应地方需求，改进基层现实状况，为本组织制定规范进程提供信息。对于这种做法理论上已经予以强调，但现实中往往有很大差异。联合国发展集团各机构可能会让民间社会组织参与实施，但在战略规划阶段却缺乏参与，而且在信息交流方面也很薄弱，妨碍结成强大的伙伴关系。小组的各项提议要求加强驻地协调员和其他联合国工作人员的能力，最大限度地发掘结成伙伴关系的各种机遇，更好地优先处理同所有支持者的

关系。这对于世界上的穷人十分重要，对于联合国的信誉也十分重要，因为联合国的信誉在于展示在实现千年发展目标方面所获进展。

加强安全理事会

安全理事会近来扩大了同民间社会的对话，收益匪浅。当今各种冲突的性质决定了对这些冲突的社会根源及后果必须予以了解。许多交互作用重点都放在国际非政府组织上。安全理事会成员应当在秘书处的支助下加深这一对话，强调遭受冲突的国家的参与，并在安全理事会外地特派团中包括此种对话。联合国可在安理会授权任务结束后派出调查委员会，总结民间社会组织的经验，通过这种方法可以学到很多东西。

与民选代表交往

在联合国内同议员、国家议会和地方当局开展更有计划的交往，可以加强全球施政，解决政府间事务中存在的非民主现象，巩固代议制民主，使联合国和全球舆论更好地连接在一起。小组的建议旨在鼓励国家议会更加关注联合国事务，使那些前来参加联合国活动的议会成员更多地适当参与，并使国家议会更为直接地参与国际审议进程，特别是尝试在全球创建议会遴选委员会。

今天，权力下放和全球化一样，正在强有力地席卷政治领域，在这样一个时代，对于联合国来说同样重要的是必须寻求更为深刻和更为系统的途径，同民选代表和地方当局进行交往。这些代表和当局及其国际网络正在发挥越来越大的作用，帮助联合国查明本地优先事项，实施解决办法，并同公民建立更为密切的联系。秘书处应当同这一支持者群体增加交往，联合国也可以推动权力下放机制，推动有关地方自治原则的讨论。

解决核证和准入问题

小组强调针对具体需求的新的论坛，尽管如此，传统的交往做法——如认可民间社会组织参与联合国各种论坛的特定权利——依然重要。但是在今天，这种进程过于政治化，费用昂贵，而且可能会成为一种障碍，对于发展中国家的民间社会组织来说，尤为如此，因此，拟议了各种重大改革，重点强调技术优势。小组提议，将联合国现有的所有核证程序纳入一个由大会领导的单一机制（如果商定扩大民间社会对这一论坛的参与的话）。小组还提议为各项申请建立一个更为彻底的秘书处初始审查制度，使政府间审查制度居于次要地位，因为政府间审查制度将核证程序过于政治化。会员国将保留最终决定权，决定哪些申请者将获得认可，并界定评估申请者的标准。秘书处可以吸收整个联合国系统（也许联合国系统之外）不断增长的有关民间社会组织的现有知识，这样，秘书处就可以很好地就哪些申请者符合此类标准，哪些申请者不符合标准提供咨询。小组建议缩短对申请的政府间讨论时间，这样，大会的一个现有委员会（也许是总务委员会）就可以在开展正常业务工作的同时担负起这一角色，只在某些会员国不赞同提议的时候才对申请进行讨论。

应将核证视为一种合作协定，既有权利，也有责任；因此建议采取措施，帮助提高民间社会所作贡献的质量，通过鼓励民间社会网络内部的自我管理和自我组织程序，来实现这一目标。

确定各项提议对工作人员、资源和管理意义

小组提出了在技术组合、财政资源、培训、管理以及改变联合国体制文化等方面的需求，以实现小组拟议的改革。小组特别建议在秘书长办公厅增设一个高级别职位，帮助领导和管理改革进程，也许可以对对话前线的一些部门、发展伙伴关系以及同各种支持者交往等方面的工作，担负起部门管理职责。应当特别注重为北方和南方的民间社会相互协作搭建舞台，为此，小组提议设立一个特别基金，以增强南方民间社会参与联合国审议进程、各项业务和伙伴关系的能力。

通盘战略在资源方面会有相当大的需求，不过少于联合国业务预算的1%，其中大部分将出自小组列明的潜在节余款项和捐助者的捐赠。

发挥全球领导作用

联合国应当发挥其道义方面的主导作用，鼓励以协调一致的方式对待民间社会，鼓励各国政府为民间社会提供更为有利、相互合作的环境，并针对全球施政改革展开讨论，包括由民间社会发挥更为深远的作用。这就突出了支持者参与、伙伴关系、透明度及融入等原则，其中特别注重那些通常代表权不足的人们。

多边主义的未来

多边主义面临许多威胁和挑战；它必须处理新的全球优先事项，同时也要面对权力和资源的流失。小组申明多边主义的重要意义，也能为作出这一贡献感到高兴，因为民间社会可以帮助联合国应付这些威胁。小组还意识到在其他主题方面有各种不同的委员会和小组，因此，愿意在结束时向所有这些委员会和小组发出一些它认为有意义的信息。

小组同全球会议有一些共同特点——尽管在规模上要小一些。小组只要得到公众的尊重，就可以发挥有益的作用。这取决于小组的包容性、其提议的现实性和勇气，并取决于其提议在多大程度上能够付诸实施。

我们的起始模式也适用于其他小组，也是联合国继续保持其存在意义的基础：(a) 多边主义现在已经不仅仅涉及各国政府，而是具有多个层面，涉及到许多支持者；联合国必须开发各种新技能，用于这种新的工作方式；(b) 联合国必须成为外向型组织或网络，培养获得坚实成果所需的各种关系，不令其各种传统的常规程序成为绊脚石；(c) 联合国必须在各级宣传普遍原则、融入、参与和问责制，以此加强全球施政；(d) 联合国必须更有系统地同世界公众舆论交往，以便提高敏感度，帮助疏导公众态度，并加强对多边主义的支持。

词汇

本词汇概述小组在全篇报告中如何使用一些关键术语。“民间社会”这样的术语并没有“正确”的定义，行为者之间的界限并非一成不变。

支持者。包括三大部分：民间社会、私营部门和国家。中央政府是联合国会员国，它们集体组成联合国。其他行为者对联合国的议事过程、运作和交流的重要性与日俱增。小组提议，联合国应将这些行为者视为联合国工作过程的支持者，或利益有关者。

民间社会。该术语指公民为促进自身利益、宣传自己的思想和意识形态而（在家庭、朋友和企业之外）结成的社团。它不包括营利活动（私营部门）或施政（公共部门）。同联合国特别相关的组织包括群众组织（如农民、妇女或退休人员组织）、工会、专业协会、社会运动、土著人民组织、宗教和精神组织、学术界和公益非政府组织。

国家。除中央政府外，还包括国家机制中同联合国有关的各相关部分，尤其是民选代表，包括议会、国际议员协会、地方当局及其国际协会。只有这些行为者具有选举过程赋予的正式代表授权。

私营部门。该部分包括公司、企业联合会、雇主协会和行业游说团体。接受工业捐赠设立的慈善基金会也可归入这一类，不过一些人认为慈善基金会是民间社会的一部分。媒体是另外一个灰色领域。商业媒体组织无疑属于私营公司。但是言论自由是强有力民间社会的重要基础，因此，一些现代通信渠道，例如通过互联网的网络日志和另类新闻服务机构具有民间社会的特点。虽然该类别包括中小型企业，但其中有一些得到非政府组织的支持，或者是合作组织，也可能具有接近民间社会的特点。

非政府组织。同联合国有关、但本身不是中央政府或通过政府间的决定而成立的所有组织，包括企业、议员和地方当局组成的各种协会。在联合国圈子中，对该术语存在相当大的混乱认识。在其他地方，非政府组织已成为公益非政府组织（一种类型的民间社会组织，依法正式成立，通过提供宣传或服务为一般公众或全世界提供一种公益）的简称。该类型组织包括环境、发展、人权及和平组织，以及这些组织的国际网络。这些组织可能采用、也可能不采用会员制。《联合国宪章》规定同非政府组织协商。

联合国。联合国指通过包括大会、安全理事会、经济及社会理事会及它们的附属机构在内的政府间机关开展工作的会员国集体。民间社会和其他支持者虽然不是联合国会员，也没有表决权，但是通过自己的贡献，已成为联合国的一个重要部分。

联合国秘书处。秘书处由设在纽约和其他地方的各部门工作人员组成。其他业务机构有自己的秘书处。

联合国系统。该术语指各种联合国业务基金和方案，如儿童基金会和开发计划署，其首长向秘书长负责。该术语还包括技术机构和专门机构，如联合国粮食及农业组织、国际劳工组织、世界卫生组织、世界银行和国际货币基金组织。这些组织有自己单独的管理结构和独立的行政主管。联合国秘书长主持联合国系统的协调机制——联合国系统行政首长协调理事会，但是秘书长和大会对专门机构都没有正式管辖权。

序言

近年来，联合国极大地扩展了同政府成员以外的民间社会和其他方面的关系。1990 年代的各次大型全球会议吸引世人集中注意这些行为者同联合国工作的相关性，同时注意联合国对实现这些行为者目标的重要性。在这些年中，寻求加入联合国工作过程的组织成员急剧增长，民间社会开始参与制订全球议程的许多优先次序。虽然此种情况一般被视为具有积极意义的发展，但是也出现了新的紧张关系。尤其是，会员国并非总是愿意与其他方面分享它们传统上认为属于自己的论坛。

秘书长注意到民间社会的巨大力量和前进道路上的障碍，明确指出改善联合国同民间社会的关系是联合国改革的一项重要内容。秘书长在 2002 年 9 月印发的第二份重要改革文件（A/57/387）中宣布他打算设立一个知名人士小组，并于 2003 年 2 月为此任命了 12 名成员和一名主席。他要求该小组：评估现状——包括国际社会其他领域的指导方针、最佳做法、以及经验；确定更好的新交往途径；广泛协商；考虑如何为发展中国家民间社会的参与提供便利；审查秘书处如何促进和管理同其他各方的关系；以及在 12 个月内向秘书长提交关于改进联合国同民间社会，包括议员和私营部门两者间互动的建议。

小组成员作为独立专家任职，仅代表个人。挑选过程确保地域和性别平衡，小组作为一个集体拥有政治、政府、联合国、民间社会、学说界和企业界的经验。

小组知道，为了卓有成效地开展工作，小组必须广泛协商，尤其是同对联合国工作感兴趣的民间社会协商。因此，全球协商方案构成小组的大部分工作。小组的多数建议直接来自这些协商，小组在协商过程中发现的真知灼见使小组的工作十分愉快并促人思索。小组还从联合国和其他方面的出版物，包括也以《宪章》起首文字为标题的《千年报告》（A/54/200）中汲取灵感。

小组希望感谢秘书长、常务副秘书长和他们办公室的工作人员持续不断的支持。小组还欢迎联合国及其各机构官员、以及许多会员国代表团的宝贵支持和丰富建议。小组热烈感谢协助资助协商战略的捐助者和基金会以及帮助小组规划具体活动的许多民间社会组织。这些捐助者、基金会和民间社会组织的名单列于附件三。所有这些援助使小组得以完成任务并确保小组工作的相关性。

知名人士小组的各项提议清单

联合国召集会议的作用：建立多种支持者进程

提议 1. 在行使其会议召集权时，联合国应强调吸纳同讨论的问题有关的所有支持者，应当确认不同的问题有不同的主要行为者，应当建立多方利益有关者组成的伙伴关系，来尝试解决办法，并赋予各种全球政策网络权能，使这些网络能够进行创新，并为政策选择创造势头。会员国需要集体决策机会，但是它们应当显示自己已经做好准备，能够在审议进程中同其他行为者接触。

提议 2. 联合国采用各种不同的论坛，每一论坛的设计应争取实现一项具体成果并对参加者作相应规定。就一个问题进行全球辩论的周期应包括：

- 举行互动的高级别圆桌会议来审查问题框架
- 召开全球会议，确定规范和目标
- 建立多方利益有关者伙伴关系，将新的规范和目标付诸实施
- 举行多方利益有关者听证会，以监测遵守情况、审查经验并修改战略

提议 3. 秘书处应当利用网络化管理进行创新，将具有不同背景的人们召集起来，在新出现的全球优先事项方面确定可能的政策突破。秘书处应当试用全球因特网集会，来调查公众舆论，提高对新出现问题的意识。秘书长应提议举行关于某些新出现问题的多方利益有关者咨询论坛，并将其结论提供给适当的政府间论坛。

提议 4. 联合国应当保留全球会议机制（但要节制利用），以便解决那些需要采取全球统一行动、需要促进公众理解以及需要全球公众舆论赞同的新出现的主要政策问题。在规划民间社会和其他支持者的参与时，应同其所属网络协作。

提议 5. 秘书处应重新安排目前用于讨论多种问题的某一个利益群体论坛的资源，促进多方利益群体进程，作为讨论联合国优先事项的一个新的渠道。联合国秘书处应与联合国系统其他相关机构一起举行听询会，审查在实现全球商定的各项承诺方面取得的进展情况。这类技术性听询会关注的是实施，而非拟定新的全球政策，可由秘书长自行决定举行。听询会的记录应通过秘书长转送有关政府间论坛。

提议 6. 大会应容许除中央政府以外的行动者有计划地参加其工作。特别是，大会应定期邀请能够提供独立的高质量投入的人为大会各委员会和特别会议作出贡献。应与相关的利益群体网络合作对参加作出安排。秘书处应帮助规划与正式会议有联系的但是在正式会议之外的具有创造性、能够产生互动的会议。

对伙伴关系作出更大的投资

提议 7. 为了将伙伴关系纳入主流，秘书长应在会员国和捐助方的核可下支持：

- 设立一个由一位高级别工作人员领导的伙伴关系发展股，帮助培养和分散利用伙伴关系办法，指导所需的管理重点转移，保证可靠的评价，为整个联合国提供支助服务
- 确定联合国各机关和机构的伙伴关系协调人
- 在联合国系统行政首长协调理事会及其方案问题高级别委员会等协调论坛审查伙伴关系议题
- 确保从伙伴关系工作中系统地总结经验，为此设立一个将联合国工作人员、各国政府、民间社会组织和其他人都包括在内的多方利益有关者伙伴关系评估论坛
- 向各国政府、民间社会和其他利益群体以及联合国工作人员提供伙伴关系发展方面的训练
- 定期审查这方面工作的效力

提议 8. 拟定的伙伴关系发展股应确保在业务和管理办法中全面汲取实践经验，进行严格评价，以了解多部门伙伴关系发展的全部费用和影响，让辩论了解此办法所涉体制问题。

提议 9. 秘书处应通过下列措施加强与私营部门行动者之间的关系：

- 将全球契约纳入拟定的利益群体参与和伙伴关系处（见提议 24）
- 让中小企业及其全国协会参与，帮助微型商业和小企业建立能力和竞争手段
- 加强全球契约的能力，为加强共同责任作出贡献

侧重国家一级

建议 10. 联合国发展集团应确保国家领导、协调与协作方面的言辞得到有效落实，为所有对象群体促进实现联合国的各项目标开辟空间。

在国家一级，这要求：

- 提高联合国驻地协调员办公室的能力，便于其确定、营建和促成必要协作关系，以应付主要挑战并建立关于具体国家目标的共识（见建议 11）
- 向国家工作人员传达关于从民间社会和其他行为者那里学习经验并为其提供支持的有系统信息，将千年发展目标和其他全球商定目标作为参照点
- 确保联合国国家一级工作人员与区域委员会合作，将国家一级行为者的经验纳入区域和全球审议进程

在全球一级，这要求：

- 确定和奖励联合国系统内的参与先驱，为此应利用捐助者提供的支助来设立一个全球基金，支助以新办法建立国家一级协作关系
- 确定和传播来自新协作关系以及与非国家行为者开展了最有力合作的国家的经验
- 在驻地协调员和其他国家一级工作人员年度考绩中评估协作质量
- 说服捐助者为其成为一个能有效建立网络的组织，支助额外费用，包括加大对这方面所需协调工作的投入

建议 11. 驻地协调员和联合国发展集团国家一级机构应进行必要的改组、协调和投资，使联合国能够应付建立网络联系方面的挑战，为此应：

- 初步在 30 至 40 个国家任命具备辅助技巧并了解所在国民间社会的当地对象群体参与问题专家（见建议 25）
- 审查目前国家一级信息和通讯资源的效力，将它们转用于支助各种战略和伙伴关系以实现全球商定的目标
- 试验性地在一些国家内设立民间社会咨询小组，以指导联合国战略；可考虑为企业和其他对象群体设立类似的咨询小组

加强安全理事会：民间社会的作用

提议 12. 安全理事会成员应采取以下措施，在秘书长的支持下进一步加强与民间社会的对话：

- 改进阿里亚办法会议的规划和效力，延长筹备时间，承付旅费，以增加外地行动者的参与。联合国国家工作人员应协助确定民间社会的对话者
- 确保安全理事会外地工作团定期与由适当的地方民间社会领袖、国际人道主义非政府组织以及企业界领袖等行动者举行会议，联合国总部和外地工作人员应为会议提供便利
- 试点举办安全理事会研讨会系列，以使安理会对出现的重要问题进行讨论。秘书处应为研讨会提供服务，民间社会和其他支持者以及特别报告员等联合国专家应在研讨会上发言
- 应就安理会授权的行动事后召集独立调查委员会。连接各国国家外交委员会的全球公共政策委员会可发挥该委员会的作用（见提议 15）

吸引民选代表参与

提议 13. 联合国应作为惯例，鼓励各国议会就联合国即将讨论的重大问题举行辩论，并与有关部长进行商讨。应在向各国政府分发相关文件的同时向议会提供

这种文件，包括千年发展目标和其他全球商定目标的执行进展文件。秘书长应争取各国议会联盟和各议员协会的合作。会员国应就联合国问题定期与议员召开协商会议，并在联合国主要会议之后向议员进行汇报。

提议 14. 会员国应作为惯例把议员纳入参加联合国主要会议的代表团，同时应注意避免破坏他们的独立性。秘书处应探索机会，使议员能够在大会主题会议前的辩论中发挥作用。还应邀请在某项主题方面具有专长的议员在大会相关委员会和大会特别会议上，特别在千年发展目标和其他全球商定目标执行进展审查会议上发言。

提议 15. 会员国应为加强议员在全球管理中的作用进行准备。会员国应指示秘书处酌情与国家议会和各国议会联盟合作，召集一个或多个试验性全球公共政策委员会，讨论全球议程上新出现的优先问题。这些委员会应由最为相关的职能委员会的议员组成，参加国应具有全球代表性。在为期五年的试验期间，可试用不同的组织安排，并通过定期审查加以改进。

提议 16. 秘书长应设立一个小型的民选代表联络股，以：

- 为议会和议员协会提供专门的信息服务，包括为议员提供专门的网络信息服务
- 鼓励各国议会加大对联合国工作的关注
- 为议员参加联合国论坛帮助创造更有效的机会
- 与各国议会、议会联盟、专门机构并酌情与其他组织密切合作，筹建全球公共政策委员会
- 推动联合国系统内部为吸引议会和议员的参与的新的或改进的战略举行辩论

提议 17. 大会应就一项申明和尊重地方自治的普遍原则的决议举行辩论。

提议 18. 民选代表联络股（见提议 16）应与地方当局及其新成立的世界协会建立联系，并传播良好做法的经验。联合国应把“城市和地方政府联盟”作为管理问题的咨询机构。秘书长应要求派驻各国的联合国机构与地方当局及其国家和区域协会建立密切联系。具体而言，驻地协调员应定期与地方当局开展活动，向其通报联合国的各项方案和进程，并鼓励与其建立伙伴关系。

核证与准入的精简和非政治化

提议 19. 联合国应重新调整核证机制，使其符合最初的宗旨，即民间社会行为体与会员国之间根据申请者的专长、职能和技能达成的协定。为实现这一点，并扩大民间社会组织进入经济社会理事会以外的论坛，会员国应同意将当前联合国总部为经社理事会、新闻部、各类会议及其后续行动设立的程序合并为单一的联合国核证办法，由大会一个现有委员会承担责任。

提议 20. 会员国应将审查申请的任务交由秘书处完成，以减少耗时低效现象和提高审查的技术重心。核证股应设在大会秘书处内，吸纳目前负责各部门核证的工作人员（从而维持预算不变）。核证股帮助设立咨询机构，就是否应推荐申请提供指导。一个指定的大会委员会将根据这项指导决定是否给予核证。秘书处应确保更多地利用信息技术管理核证进程。秘书长应鼓励联合国机构、驻各国办事处和其他部门在全系统努力中开展合作。

提议 21. 秘书长应通过以下方式，鼓励进一步协调和支助核证进程：

- 指示联合国的国家和区域办事处为申请提供便利
- 利用联合国系统行政首长理事会协调进程，鼓励联合国机构、基金、方案和区域委员会开展更加紧密的协调
- 确保更广泛地散发与核证有关的权利和责任资料（例如针对民间社会和联合国工作人员的小册子）

提议 22. 秘书长应启动一次咨商审查，在三年内完成，并将据此形成的建议提交大会，以便订正核证类别，使它们更加符合当前的做法和优先事项。

提议 23. 秘书处应鼓励与联合国共事的主要对象群体结成广泛的网络，帮助其选择和保证素质。但联合国不能强求这样做或规定如何做。应鼓励此种网络组织就各自对象群体参与政府间进程的情况向秘书处和执行局提出建议，并帮助监督做法和订正战略，或许还要逐步演变成公认的咨询集团。联合国秘书处应与这些集团讨论可能的行为守则和自我管理机制，以加强关于素质、治理和平衡的规章制度。

提议对工作人员、资源和管理有何影响

提议 24. 经会员国批准，秘书长应任命一名副秘书长，主管新的服务对象参与和伙伴关系办公室。该办公室将负责拟订和实施联合国与所有服务对象（不仅限于作为正式成员的中央政府）接触的战略。该办公室将监测整个联合国系统的参与情况，并提供咨询意见和良好作法的经验。该办公室可以包括以下单位：

- 民间社会股, 吸收与非政府组织联络处
- 伙伴关系发展股, 吸收联合国国际伙伴关系基金
- 民选代表联络股
- 全球契约办公室
- 土著问题常设论坛秘书处

提议 25. 经会员国批准，秘书长应启动一个方案，在驻地协调员办公室任命三四十名服务对象参与专家，帮助联合国乃至更广大的联合国系统加强同各种服务

对象的接触。秘书长应邀请双边捐助者和基金会为一个信托基金捐款，以便在四年试验期内为任命这些专家提供经费。

提议 26. 秘书长应该把纠正南北失衡作为增进联合国 - 民间社会关系的优先事项。秘书长应该争取捐助者的支持，以加强联合国确定当地行动者并与之合作的能力，建立一个基金，培养南方民间社会参与的能力，并确保国家一级的参与能服务于全球审议进程。

提议 27. 联合国应设立一个基金，加强发展中国家民间社会参与联合国进程和伙伴关系的能力。秘书处应该谋求政府、基金会、联合国来源和其他地方的捐助，联合国应该为该基金设立一个行政和管理机构，最大限度地重视国家一级的决策。

提议 28. 秘书长和联合国其他最高级管理人员应经常利用机会，让工作人员了解他们给予服务对象参与和伙伴关系的重视。这些问题应该在所有人力资源工作中占突出地位，包括征聘、升级和年度考核。整个联合国系统工作人员，包括管理人员，应该接受有关这些问题的培训。

提供全球领导

提议 29. 秘书长应利用他作为联合国大系统协调机制主席的身份，鼓励包括布雷顿森林机构在内的所有机构加强同民间社会及其他行动者的接触，鼓励它们在联合国系统内相互合作推动这项工作，并定期审查进度。

提议 30. 会员国应通过联合国各论坛鼓励在世界各地为民间社会建立有利的政策环境，并在发展进程中扩大开展对话和建立伙伴关系的机会。秘书处领导、驻地协调员和施政问题专家利用与各国政府的对话达到类似的目的。

一. 在变化中的世界加强联合国与民间社会的关系

1. 民间社会对联合国的参与急剧增加，参与的深度和质量近年来极大提高，这在很大程度上是由于秘书长强有力的个人领导。但也出现一些紧张迹象，这或许是两个明显积极的属性之间不可避免的冲突：联合国独一无二的政府间性质；民间社会在国际辩论中的重要性增大。知名人士小组认为，可加强多边主义和民间社会，创造性地管理这种紧张情况。为此，必须明确加强参与的目的：推动联合国全球目标；与不公正现象作斗争；加强人类安全；促进更具包容性、更和谐的世界秩序；增强南方在全球辩论中的声音。明确这些目的能够帮助缓和这一紧张的基本情况。此外，还必须将参与建立在対全球趋势和优先事项进行正确分析的基础上。

2. 今天的重大问题与联合国诞生时世界面临的问题十分不同。让各国团结起来的不再是防止未来世界战争、重建满目疮痍的国家和让殖民地独立这些迫切要求。当前面临的各式各样挑战包括：恐怖主义、单边主义和战争；大流行病、气候变化、经济危机和债务；族裔或宗教紧张关系和国际罪行；权利普遍性和对不同文化的尊重。此外，政府数目增加了四倍，他们通过加入联合国界定全球优先事项。因此，政府间世界变得更加复杂和多种多样。

3. 全球化、新信息技术和各种形式通讯的费用低廉也意味着世界秩序比以往更开放、更息息相关。这带来了新的机遇，但也带来了新的威胁，因为问题迅速越过国界扩散。这对各国政府及其在国际一级的工作以及民主进程和民间社会的工作都产生了深刻影响。政府不能单独解决当今的全球问题。一系列广泛的行为者，包括民间社会、公司、地方当局和议员，围绕在政府周围，设法在确定优先事项和推动解决问题方面发挥作用。

4. 政府可能仍然是国家一级的最高当局。但是他们的权力范围已告缩小，工作方式也发生变化。大多数国家发现很难抵制大国确定的政策趋势。许多影响国民的决定是在政府无法直接控制的国际论坛上作出。权力下放也将政府的许多权力转给地方和区域当局。

5. 许多人认为，全球变化扩大不平等，增加脆弱人口的危险。甚至最积极主张全球化者现在也同意必须管理全球化，促进包容。损弱者利强者的政策可能有利于强者的短期利益，但以所有人的长期利益为代价。包容的要求包括向所有国和人民提供平等机会；公平的政策和发展战略；参与性的民主决策进程。此外，还包括尊重公民和公民权利；颂扬文化多样性；重新界定安全定义，纳入人类安全概念。民间社会在所有这一切中起着关键作用。

6. 全球趋势的三个方面与小组目标特别相关，影响到其执行任务的方式：

- 全球施政在民主方面出现赤字
- 非国家行为者能力和影响日增
- 全球舆论的力量不断增加

全球施政在民主方面出现赤字

7. 代议制民主的关键原则之一是将公民和影响他们的决定联系起来，确保针对这些决定的公共问责制。这项原则的根本含义是权力下放、赋予社区权力和参与发展制。此外，还包括普遍接受的善政内容——透明度、公民代表问责制、独立审查、可预计实施的明确法律和确保互相制衡的有效机制。

8. 但人民参与减少，并声言对传统的民主体制不再抱幻想。具有讽刺意味的是，此时正值民主作为一种施政方式取得前所未有的进展。调查表明，在许多国家对国会议员的信任程度低，政党成员人数减少。这些现象是许多因素造成的：公司权力和政治之间的联系、腐败问题和政治冷淡等。但一个主要因素是，认为在全球化时代，传统的代表制形式不太切合实际。当选议员和议会似乎对政府间作出的决定或在监督和管理国际市场方面影响很小。传统的分权制，即由当选代表组成的立法机关监督行政职能，已不那么明显适用国际政府间体制。

9. 因此，现代政治中出现差异。经济、贸易、通信甚至文化更加全球化。但代议制民主仍主要是国家和地方性质。由于在国际论坛和国际组织作出更多决定，更重要的是拟订更强有力的全球施政框架，对各地公民实行民主问责制。民间社会及议员、公共舆论和全球媒体的全球作用是这一框架的新栋梁。关心这些问题的人们正利用新渠道——通过民间社会全球网络和全球社会运动——表达他们的政治利益。

10. 小组建议，联合国可以通过以下方式为加强和扩大民主作出重大贡献：帮助国家民主进程与国际问题挂钩；扩大民间社会在议事进程中的作用。

非国家行为者的能力和影响日增

11. 非国家行为者在社会和施政中变得更加重要。政治上积极的公民现在通过民间社会机制而不是传统的民主手段表达他们的关切，特别是对国际事务的关切。权力下放运动扩大了社区组织和地方当局的职权范围。政府希望建立伙伴关系以处理优先问题并改进服务，这为私营部门和民间社会提供了新的机会，但有时引起争议。

12. 许多以政策为导向的民间社会组织得到的支持剧增，特别是一系列广泛的宣传群体和诸如世界社会论坛等社会运动。许多事业竞相争取注意、成员、捐助和支持。它们构成一个新的市场，不是货物和服务市场，而是利益、思想和意识形态市场。

13. 新信息和通信技术加大了这一潜力。宣传群体成为全球群体和成为地方群体几乎一样容易。传统的选举进程按社区和地点划分民众。新的渠道构成“全球利益社区”。公民可以更积极地参与他们最关心的事业的进程。他们能够在网站获得最新信息，通过电子邮件了解新的事态发展和机会，并接触和影响部长、议员和报纸。这是一项根本变革。代议制民主得到参与性民主的补充。在前者中，

公民在所有政治问题上定期选举他们的代表；在后者中，任何人都能通过宣传、抗议和其他方式参加他们最关心的辩论。现在能够更容易直接向当权者施加政治压力和表达社会要求。

14. 工作组看到这些动态——各国家和非国家行为者之间的互动及其对联合国的相关性。虽然主要强调民间社会，但除构成联合国成员国的各国政府之外，我们的许多信息同样适用议员、公司、地方当局和其它行为者。由于没有更典雅的用语，在强调信息的更广泛范围时，小组使用“支持者”一词。进行的协商表明，误解往往源于不准确或不清楚的定义，因此在本报告开头提供了一份词汇。

全球舆论的力量增加

15. 民间社会组织通过其网站和其它渠道向公民说明政策选择。全球活动家、议员、记者、社会运动领袖和其他人网络也正在影响政策辩论，特别是有关国际问题的政策辩论。大众媒体对时事的影响及大多数人能够从各种来源获得信息使这一切得到加强。此外，所有这一切引起的全球舆论这一新现象正在形成政治议程并产生一整套超越国家边界的准则和公民要求。民间社会和公民行动有助于开辟全球辩论公共场所。在此意义上，民间社会和政府一样是当今全球施政的组成部分。

这些趋势对民间社会的影响

16. 随着民间社会更加强大，有人要求为民间社会为其新地位和影响辩护。有些批评是出于维持现状的愿望，其它批评出于政治原因。政府可能对影响国际决定的其它声音不满。政治家声称有为公民说话的独特任务。企业领导人可能抱怨介入其股东或顾客很少直接关心的道德问题。有些民间社会领导人认为其他人不负责任，或许只不过是政府或企业利益集团的掩护。

17. 全球民间社会正在以公民名义运用真正的权力。同政治权力其它层面一样，自然期待对问责制和忠诚有更多的要求。这一权力是否名实相符？大多数杰出人士的声音是否真正有权威？他们真正为谁说话？确保问责制和适当注意的机制是什么？

18. 民间社会许多令人印象深刻的倡议通过同侪压力、自治和公共举报在国家和全球处理这些事项。但这一学说仍处于萌芽状态。虽然界定或裁决民间社会施政不是联合国的工作，但会员国能够有理由期望秘书处确保参与议事进程的行为者至少符合施政的某些基本标准并出示证书，无论是基于经验、技能、成员还是支持基础。因此，联合国应同民间社会主要对话者及其网络讨论这些问题。

对联合国和政府间进程的影响

19. 民间社会在全球政策中的影响力增大并未减小而是加强了政府间进程的相关性，也没有减小政府在政府间进程中的权威。虽然民间社会能够帮助将问题列

入全球议程，只有政府才有权力就这些问题作出决定。但我们时代的许多突出问题确是由民间社会提出和制定并借助舆论力量推动的。想想性别关系、人权、环境、爱滋病治疗、儿童兵、减免债务和地雷等问题。再想想观点一致的国家集团和民间社会行为者集团共同工作的强大互动作用。

20. 这不是在零和对策中分权。相反，民间社会建设性的参与能够加强政府间议事工作，向政府通报并使之注意舆论和基层现实，同时提高公众对政府决定的理解，加强政府问责制。这使这些论坛更切合实际，降低了这些论坛容易出现民主赤字。民间社会还能促进采取行动，在全球推动落实商定的优先事项，同时推动联合国事业和多边主义事业。

21. 联合国如何应对？联合国抓住机会还是被过去束缚住手脚？联合国一贯促进民间社会参加其议事进程，特别是参加 1990 年代举行的大型全球会议。这有助于产生世界价值和准则，特别是在人权、性别关系、施政和环境方面。联合国还为民间社会参与行动和决策开辟了其它新的道路。

22. 但小组想知道联合国是否一直很清楚为什么做这些事情。联合国往往以《联合国宪章》第七十一条作为参加的依据，该条仅指出联合国经济及社会理事会“得采取适当办法，俾与各种非政府组织会商”，而不是必须采取这些办法。在联合国和民间社会的关系中显然存在紧张的情况，部分原因可能是未清楚说明今天如何加强这种参与。这就是为什么联合国必须更明确地阐明拓展的原因。

为什么与民间社会拓展关系？

23. 密切接触民间社会、议员和其它行为者有助于联合国查明全球优先事项，提高应对和责任程度，加强联合国的支持基础，使联合国更能够处理这些挑战。此外，还有助于联合国成为属于“我们人民”的组织。但也有平衡问题。如果联合国让所有有关者参加每场辩论，就会没完没了地开会而没有结论。政府将会寻找其它论坛进行谈判，政府已在贸易和经济领域这样做。工作组认为，能够找到适当平衡。

24. 在民间社会、企业和地方政府中，许多人都有第一手的资料、经验和能力应付国际社会面临的各种挑战，包括地方行动和全球决策。他们还可获得新的资源和技能。为开发这些资产，联合国应建立强有力的合作伙伴关系，向其他人，不仅是政府，敞开参加讨论的大门。为此，联合国必须区分欢迎各种专门知识的议事进程和仍属政府间性质的协定正式谈判。这将向政府保证，民间社会组织不是破坏而是加强了联合国的政府间性质，使联合国在更知情的情况下作出决定。加强与民间社会的关系还能够使联合国同全球舆论——“第二超级力量”——保持一致，加强联合国的合法性。

25. 因此，在拓展工作中，联合国必须优先考虑真正拥有相关属性者。每个参与都有机会成本，除非价值超过成本，否则就会减弱而不是加强政府间进程。

26. 这要求更开诚布公地说明民间社会参加者的素质。联合国各机构在工作中冷静挑选他们建立伙伴关系的对象，查看跟踪记录并与外部介绍人接触。联合国机构还应采取类似的企业办法处理参与议事进程的问题。这不意味着联合国应精挑细选民间社会发言者，而是应当提出更明确的挑选标准和程序。正如小组建议，应着重纪律严明的支持者联系网及其同侪审查程序。联合国有权而且有义务确保挑选工作达到相关、正直、施政和平衡的检验标准（在第七节中讨论）。

27. 简言之，民间社会和其它支持者对联合国非常重要，因为他们的经验和社会关系能够帮助联合国改进工作、提高合法性、查明优先事项并与舆论联系。民间社会还能够提出新的问题，关注各项决定在公共领域的道德和伦理层面，扩大资源和技能，挑战基本假定和优先事项并抗议不公正决定。因此，认真规划的加强参与将使联合国更有效地采取行动和推动全球施政。这是协同作用，不是竞争。与联合国合作的机会加强民间社会，这反过来又赋予联合国权力，增强联合国与我们时代各种问题的相关性。

小组赞成的范式转变

28. 小组经讨论确定了四项范式转变措施，用以指导联合国加强其同民间社会以及其他支持者之间的关系：

- 第一，成为外瞻性组织
- 第二，包容众多的支持者
- 第三，将当地和全球连接起来——将国家放在首要位置
- 第四，帮助重塑二十一世纪的民主

成为外瞻性组织

29. 光靠各国政府并不能解决当今各种全球性的挑战。必须利用公共舆论的力量、民间社会的创造力和说服力、私营部门的资源和技能、以及其他许许多多支持者的能力，来制定实施有效的战略。面对这些挑战，除了召集会议的能力外，联合国的能力是不太强的。只有联合国具有这种无可争议的合法权力来召集不同行为者，并得到它们的信任。当联合国召集会议的时候，其结果往往具有重大意义。

30. 但是联合国并不总是会利用这种潜力。小组认为，其原因有两点。第一、联合国的成员结构及其历史决定了其一举一动都体现了一个专为各国政府而设的组织的特点，其态度和工作方式上对其他行为者具有排斥性。虽然联合国的各项决定一定要由其成员做出，但其他行为者在联合国审议进程及各项方案中都可以起到至关重要的作用。第二、和任何大型组织一样，联合国也有一种向内看的趋势，只专注于自身的资源、经验、工作计划以及体制结构，而不是向外看，不去探究哪些其他方面能提供迎接前面的挑战所需的资源。

31. 小组敦促各会员国及秘书处向外看，将注意的焦点放在问题和需求上，而不是机构本身，去寻找能够帮助满足这些需求的伙伴。联合国应当更主动地紧跟全球政策问题方面的主要舆论趋势。联合国应当通过接触对公众态度有影响的行为者，来加大其塑造舆论的力度。在这方面需要什么样的条件？条件就是要在体制文化、决策以及管理方面进行变革——类似于许多大公司为实行网络化而进行的变革。

包容众多的支持者

32. 如果所有各方都能同舟共济，特别是南北方能够携手合作，那么业务方案和政策制定工作的效力都会增强。这不仅仅是为了利用各种不同能力——而是为了交流看法、尊重各种不同的经验知识以及重视多样性的作用、以及性别、区域和文化因素的影响力。

33. 这并不是新的提法。但是小组敦促联合国认同二十一世纪业已盛行的这种“做事之道”——并为不同地域、不同部门和不同文化之间的建设性互动提供“安全的空间”。在传统的政府间进程中，各国政府先谈判达成全球协定，再由联合国机构和会员国去执行，而现在，一种新的方式已经取而代之。现在，志同道合但各具特色的各方会聚一堂，共同采取行动和进行政策分析。这种“全球政策网络”可以吸纳各国政府、地方当局、民间社会行为者、公司以及其他方面参加。近年来的许多重大政策进展都要归功于这些网络。

34. 通过战略联盟来应对各种新的全球可能性，这同传统的多边方式并不冲突，反而会对后者加以补充和巩固。但这种新外交手段的力量还没有得到充分认同。因此许多举措往往先在联合国之外孕育，然后才被联合国采纳，地雷问题就是一例。小组认为，应尽可能采取达成伙伴关系的方式来同众多的支持者交往，这是联合国规范制定工作和业务工作的首要当务之急。这应当是联合国同民间社会以及其他支持者交往的主要推动力。

将当地和全球连接起来——将国家放在首要位置

35. 通过调查，小组发现联合国扮演着两种非常不同的角色——一是通过全球审议活动制定规范，二是通过国家业务活动解决实际问题。这两种角色都很重要，但小组提出，应当在两者之间建立双向联系通道。因此，从联合国工作的所有方面来看，都要从国家一级开始，来加强联合国同其他行为者之间的交往。这对纠正北方和南方行为者在国际政策论坛中发言权强弱明显不均衡这种令人遗憾的情况，也具有很大作用。小组主张，这应当成为改变联合国同民间社会关系的一个优先考量。

36. 政府间范畴内采取的典型模式是，先在全球一级制定政策，然后将这些政策转到国家一级加以实施。因此，在国家一级同民间社会交往时，要注重业务活动方面的协作。通过建立双向联系通道，联合国、各国政府、民间社会及其他力量可以共同合作，来规划和执行有效的战略，将全球政策转化为符合国家具体情况的方案，并确保这些国家进程真正能够给全球审议议程提供信息。这就是说，联

合国应当确认，它愿意推动为民间社会，特别是发展中国家的民间社会建立一个健康的政策和法律环境。

帮助加强二十一世纪的民主

37. 小组认为，联合国应当在加强全球施政和解决全球施政中易发的缺乏民主问题方面扮演更加明显的作用。通过对各国政府、政府间机构、各国议会以及媒体施加影响，联合国能够有助于重新塑造民主，使其更加符合当今的全球现实和需求。那么其依据的原则应当是什么？参与性民主制度的重要性正在增加，同代议制民主平分秋色。政策制定方面的合法性并不仅仅来自于投票箱。在制定政策和全球优先事项方面，公众舆论正理所当然地成为一支强大的力量。而政府间组织应当加强其责任追究制度、增强其透明度，并更好地向全球公民负责。

小组的提议

38. 有效地同民间社会以及其他支持者交往已不再是一个选择，而是联合国为实现其各项目标及在二十一世纪继续发挥实际作用而必须采取的举措。为此，联合国必须树立一种向外看的态度，仔细识别哪些行为者有助于满足各种需求，并为同它们接触制定各种机制。为此，必须采用新的工作方式，树立新的内部态度和建立新的内部能力。

39. 小组的各项提议描述了如何利用联合国的最佳做法进行这种变革进程。这些提议体现了五项实际原则：

- 第一，联合国应当更加努力地找出本系统中的革新措施，并努力将现在的这些最佳做法转化为今后的常规做法。许多提议都可以在联合国系统中的某些地方已经进行的开拓创举中找到前例
- 第二，联合国并不是从零开始。其现有的各种战略以及最近为促进交往而采取的措施中都有许多可取之处。小组各项提议的主要意图也是要扩大、深化和保护这些战略和措施，而不是取而代之
- 第三，联合国的主要民间社会伙伴，特别是经联合国认可的非政府组织网络以及联合国协会网络，已经为帮助巩固联合国向外看的态度做出了重大贡献，它们也可成为宝贵的盟友，有助于执行建议采用的战略
- 第四，传统的政府间论坛并非联合国开展工作的唯一途径。应当更多地利用新的信息和通信技术
- 第五，如同对机会得失至关重要的有关各方一样，机会本身也同具体背景密切相关

小组注意到并赞扬近年来在这些方面令人瞩目的努力，并且强调，小组的各项提议的目的是对这些努力加以补充和借鉴，而不是取而代之。

40. 小组的大多数提议是为了找到一种适当方式，来同所有有关行为者进行合作和对话，而不仅仅是同民间社会进行合作和对话。使用“支持者”这一名词，就

是为了强调，小组各项提议的涵盖范围是比较宽泛的。尽管有些提议需要政府间核准，但有一些提议联合国秘书长可以自行采取行动。其他一些提议将从联合国各方案、基金以及联合国系统各机构的合作中获益。虽然有一些提议是新的，但是许多提议也借鉴了联合国内部以及整个多边系统以前成功的开创性努力。当一些提议提到要联合国采取一项行动或同意进行一项变革时，这意味着这是一个需要达成政府间协定的步骤。小组若认为秘书处或者秘书长能够采取其提议的措施，会明确说明这一点。

二. 联合国召集会议的作用：建立多种支持者进程

41. 联合国最重要的贡献始终在于其召集会议的能力，在于它能够将处于交战或者意识形态对立状态的各国政府召集在一起。现在仍然如此，只不过世界上的主角中有些已经不再具有政府性质。当今最紧迫的战斗，无论是涉及饥饿、贫穷、文盲现象、全球流行病、恐怖主义、毒品、气候变化、自然灾害、环境威胁、虐待妇女和儿童、派别或民族争端、失业、经济危机，还是财富、权力以及信息分配不均等问题，很少仅靠中央政府就能加以解决。在这些战斗中还需要来自于民间社会、私营部门、当地当局等其他方面的力量。原因何在？因为这些力量拥有至关重要的知识、能力、经验以及同主要支持者的联系。

从举行泛论会议转而重视建立具体网络

42. 联合国需要同那些各具特点且能力互补的行为者之间形成的联盟进行合作。这意味着，联合国需要同各全球政策网络进行合作，这些网络比传统的等级制组织更具解决当今各种挑战的优势。它们更灵活，更有创新能力；它们制造和利用信息的效率更高；它们更有确定和部署必需能力的优势。

提议 1

在行使其会议召集权时，联合国应强调吸纳同讨论的问题有关的所有支持者，应当确认不同的问题有不同的主要行为者，应当建立多方利益有关者组成的伙伴关系，来尝试解决办法，并赋予各种全球政策网络权能，使这些网络能够进行创新，并为政策选择创造势头。会员国需要集体决策机会，但是它们应当显示自己已经做好准备，能够在审议进程中同其他行为者接触。

欢迎联合国各论坛规划中的更大灵活性

43. 虽然《联合国宪章》的开篇文字是“我联合国人民”，但是联合国从结构上说仍是各国中央政府的论坛——允许其他力量参与的程度是有限的。参与权基本上仅限于非政府组织，仅限于诸如经济及社会理事会及其职司委员会等论坛，且仅仅限于一些指定的经认可的组织，忽视了别的组织的重要专业知识。这些组织的“磋商”地位意味着，它们仅仅在受邀请时才能发言，而不是真正的参与者。

44. 如果消除这些限制，联合国将能够获得其他支持者的重要贡献，并增强它们对各项全球目标的主宰感。小组认识到，进一步开放参与机会也将伴随着各种挑战。联合国各正式论坛的议程，特别是大会的议程已经处于超负荷状态。参加者数量的不断增加有可能增加会议的管理难度，使其更难以达成有用的成果。所以小组建议采取一种谨慎的态度。

45. 小组提议，在全球辩论中，在一个问题整个周期的不同阶段应采用不同形式的论坛。每一个论坛的工作风格和正式程度不同，参加者所做的贡献和肩负的任务也不同。

46. 对于一些新出现的问题，论坛应采取小规模、非正式高级别“圆桌会议”的形式，从而能够进行真正的经验交流并避免各方顽固坚持各自立场。参加者将包括来自全世界的专家、直接受影响的社区的领袖以及各国部长级或高级官员。他们将为全球公众舆论和经验提供信息，并从中获得信息。

47. 一旦一个问题已经为人们熟悉，就可以组织有多方利益有关者参与的高级会议——即大型全球会议，以寻求全球共识，形成一种公共政策和公共态度需要变革的紧迫感。此类活动虽然有可能“臃肿不便”但是它们对制定全球规范具有极大的价值。

48. 要把商定规范转化为实际的变革，就必须制定实施统一行动的战略，而多方利益有关者共同采取的行动通常会形成最持久的解决办法。为此，采取建立伙伴关系的方式最有效（参见第三节）。

49. 审查各项全球战略并提出修改意见是一项不同的任务，最好的做法可能是将政策制定者、实践者和独立专家（例如学术界人士或议员）召集起来，以求达到更高的客观性。这需要采取比全球会议更严肃的会议形式，但参加者的范围要更广泛，以便确保公共问责。

提议 2

联合国采用各种不同的论坛，每一论坛的设计应争取实现一项具体成果并对参加者作相应规定。就一个问题进行全球辩论的周期应包括：

- 举行互动的高级别圆桌会议来审查问题框架
- 召开全球会议，确定规范和目标
- 建立多方利益有关者伙伴关系，将新的规范和目标付诸实施
- 举行多方利益有关者听证会，以监测遵守情况、审查经验并修改战略

支持全球施政中的创新做法

50. 小组建议，召集此类论坛应当采取灵活和创新的办法，将重点放在扩大参与问题上。从战略上利用联合国的道义权威和领导作用可促进联合国的实际作用。

51. 建立全球支持者联盟——有时也称为网络化管理——可以提高各种行为者的权威性和国际地位。全球政策网络往往横跨多个部门——包括志同道合的政府、民间社会以及其他方面的力量——并且注重于研究解决具体问题。这些全球政策网络已经在很大程度上影响了政策、塑造了公众舆论并且帮助解决各种分歧，涉及的问题包括债务、地雷、小武器、冲突钻石、大坝、以及危害人类罪，全球政策网络即吸纳南方行为者，也吸纳北方行为者。他们一般在联合国正规机构之外聚会，形成一定的势头之后才进入联合国。

52. 小组还注意到联合国内部众多管理创新的例子，以及可以在全系统范围加以借鉴的经验教训。最近有两个例子。一个是民间社会事务处，这是同信息社会问题世界首脑会议政府事务处平行的机构，另一个是土著问题常设论坛，其成员包括各国政府以及土著人民的代表，两方面的代表人数相等。

53. 由于网络化管理已经显然成为政策制定的一个重要方面，联合国必须更加明确地欢迎并且支持此类努力，这样才能处于全球政策制定的前沿。为此，必须利用其领导作用和召集会议的功能，将有可能携手合作的有关各方召集起来，探求想法并策划行动。对于联合国来说，这并不是一个新的角色。1979年，世界卫生组织和联合国儿童基金会（儿童基金会）共同主办母乳替代品营销问题国际会议，首次将各国政府、医疗卫生专业人士、制造商、消费者群体以及发展方面的非政府组织召集在一起。两年后，便达成了关于此类产品营销问题的政府间协定。

54. 小组建议，秘书处应更加频繁地利用这些手段。小组还建议，联合国应当率先使用新的通信技术推动这种网络化。

55. 和任何不为人们熟悉的新事物一样，存在挑战是必然的。因此需要谨慎行事，以便避免割裂式决策，丧失一致性。例如，如何确保一个大坝委员会在二十一世纪不会忽视水、能源以及防洪方面更大的关切？同样，如果所有同土著居民有关的问题都被“分派”给常设论坛来解决，会不会减少整个联合国将这些关切问题列入主流的能力？

56. 新的机制必须增强政府间论坛的效力。只要它们具有效力，就能够预见其自身管理、问责制以及可能出现的利益冲突等项挑战。

提议 3

秘书处应当利用网络化管理进行创新，将具有不同背景的人们召集起来，在新出现的全球优先事项方面确定可能的政策突破。秘书处应当试用全球因特网集会，来调查公众舆论，提高对新出现问题的意识。秘书长应提议举行关于某些新出现问题的多方利益有关者咨询论坛，并将其结论提供给适当的政府间论坛。

保留将来召开全球会议的选择

57. 联合国举行大型会议的历史由来已久，这些会议在 1990 年代对全球施政问题做出了独特的贡献。从在纽约召开儿童问题世界首脑会议（1990 年）开始，陆续召开了若干次大型会议，这些会议有助于在今天的背景下重新审视“老”问题——例如将环境和性别问题置于发展问题的核心。这些会议还将许多的政府行为者和其他行为者召集在一起，为解决这些问题制定共同战略。

58. 但是会员国对举行更多的此类活动没有多少胃口，会员国认为这些活动成本很高而且具有政治上的不可预测性。它们还认为，五周年和十周年会议是在原先会议的基础上原地踏步，没有多少新成果——甚至有时还削弱原先的协定和承诺。对于民间社会和其他方面利用这一机会批评会员国未能履行承诺，会员国有抵触情绪。

59. 小组认为，抛弃这一工具是错误的；相反，应当有节制和战略性地利用这一工具。在召集不同利益有关者讨论一些争议性课题方面，这些会议发挥了独特的作用。这些会议塑造了公众舆论，影响了公共行动，提高了普通百姓的意识，并且催生了当今的许多网络。对迁徙等新出现的问题需要进行类似的多方利益有关者审议，而这样的审议只有通过全球会议才能够进行。

60. 未来会议的规划应当允许民间社会和其他主要支持者网络发挥更大的作用，为它们的参与、问责制和责任确定基本规则。

提议 4

联合国应当保留全球会议机制(但要节制利用)，以便解决那些需要采取全球统一行动、需要促进公众理解以及需要全球公众舆论赞同的新出现的主要政策问题。在规划民间社会和其他支持者的参与时，应同其所属网络协作。

对实现全球目标取得的进展情况举行听询会

61. 对全球商定的目标实施不力会损害公众对多边主义的信任。由多方利益有关者对这些目标的实施进行透明的、包括一切和诚实的监督能够恢复这方面的信任。为此，小组建议举行联合国过去曾零星利用过的听询会，例如 1994 年的发展问题世界听询会。拟定的听询会——也许用于审查在实现具体的千年发展目标方面取得的进展，并与相关的联合国基金、方案和专门机构联合组织——将成为利用官员、议员、独立专家、社区领袖、民间社会代表和其他人提供的证据的技术论坛。

62. 将利用听询会研究广泛的地域背景、成果和障碍，并确定对过程进行的适当调整。这类听询会将与大会或经济及社会理事会最直接有关的委员会主席和主席团协商举行，最好由秘书长主持。它们应成为讨论某些问题的多方利益群体进程，而不应成为与某一个利益群体举办的不限定议程的论坛，如此才能采纳多方意见，使辩论内容丰富多彩。

63. 小组认为，只面向某一个利益群体的主要论坛——没有明确的机制来支撑政府间进程——其相关性已大大减弱。小组建议考虑将这类国际会议要求的工作人员时间和资源转用于拟定的听询会。这类活动可以通过集中重点、扩大参与人数和保证纳入联合国进程的主流，而产生更大影响。将新闻部非政府组织年会改成听询会形式，并将其与非政府进程联系起来，可成为一个例子。

提议 5

秘书处应重新安排目前用于讨论多种问题的某一个利益群体论坛的资源，促进多方利益群体进程，作为讨论联合国优先事项的一个新的渠道。联合国秘书处应与联合国系统其他相关机构一起举行听询会，审查在实现全球商定的各项承诺方面取得的进展情况。这类技术性听询会关注的是实施，而非拟定新的全球政策，可由秘书长自行决定举行。听询会的记录应通过秘书长转送有关政府间论坛。

承认其他人也能为大会工作作贡献

64. 大会全体会议高度正规，除会员国以外，其他利益群体很少有机会参加。非政府组织和其他利益群体往往只能通过非正规安排，为大会特别会议和委员会作出贡献，有时候需要利用组织技巧来避免开创先例。

65. 需要对大会进行改革。一段时间以来，一个工作组一直在寻求“振兴”大会的方法。大会应当欢迎来自民间社会和其他有着相关专门技能的方面经过认真规划的投入，使辩论更能了解情况和适应公民的需要。秘书处应利用其联系网和召开会议的权力，保证它们定期投入。

66. 小组强调会员国与外部利益群体应有机会进行对话和相互学习。大会范围内的非正式会议可提供良好机会，特别是促进国家专家和非国家专家之间对话的互动进程。此外，联合国承认民间社会对经济及社会理事会的投入，但却不让民间社会对讨论同样主题的大会各委员会进行同样的投入，这样做是不合理的。

67. 但是为了使工作卓有成效，必须通过秘书处、利益群体网络、大会主席和主席团的协作进程，根据正在讨论的主题精心选择民间社会和其他利益群体的代言人。同样的机制也可有助于确认容许观察会议进程的其他人。这将加强他们向代表汇报和告知公众的能力。

提议 6

大会应容许除中央政府以外的行动者有计划地参加其工作。特别是，大会应定期邀请能够提供独立的高质量投入的人为大会各委员会和特别会议作出贡献。应与相关的利益群体网络合作对参加作出安排。秘书处应帮助规划与正式会议有联系的但是在正式会议之外的具有创造性、能够产生互动的会议。

三. 对伙伴关系进行更大的投资

在业务和审议中促进、支持和培养伙伴关系

68. 几十年来，伙伴关系在联合国项目一级的工作中发挥重要作用，但是最近几年，伙伴关系的存在已超出全球方案和决策中的个别项目。全球大型会议确定的目标是形成这一发展的一个因素。到 1990 年底，各方都为进展不足感到沮丧，为实现目标更迫切需要进行多方面合作，由此对“伙伴关系”唱起了新的赞歌。

69. 事实上，对多方利益有关者伙伴关系的支持来自于地方一级，因为成千上万个社区在 21 世纪议程地方行动等方面取得了成功。一个重大经验就是，只要广泛的行动者都投入到工作的各个阶段，复杂的问题就能够解决，困难的目标就能够实现。这需要将地方的努力与全球目标结合起来，分摊资源，共同承担失败和分享成功。非国家行动者，包括私营部门不再是政府间机构“雇用”的方案交付的代理人。他们成为制定政策和作出决定的伙伴——以相互问责和透明的方式确保制衡。2002 年在南非约翰内斯堡举行的可持续发展问题世界首脑会议将非政府进程与行动进程明确地联系在一起；尽管政府并未就伙伴关系的详细内容进行谈判，但是已承认它是正式成果的一部分。

70. 伙伴关系尽管显示出优势，但也有其内在的困难和问题。这个词很容易被滥用或过度利用，从而难以产生一个明确的定义。“伙伴关系”意味着各方之间一定程度的平等，而在实践中是很难找到这种平等的。一些发展中国家的行动者认为对他们不利，因为参与伙伴关系需要获得资源、网络和信息，而这些对于北方组织来说，更是现成可得。此外，一些民间社会团体对将联合国内的伙伴关系趋势作为一项执行战略存有疑虑，担心基本上属于自愿性质的行动会取代有效的政府行动，还担心此项战略为大公司打开了过于宽大的方便之门。

71. 联合国为行动者参加辩论和为达成全球目标确定行动进程召集会议、促进和提供“安全空间”，这方面的作用日益增强。为此，联合国需要拥有一系列新技能，确定优先事项的新方法和讨论及决策的新机制。

72. 为了尽可能利用伙伴关系提供的机会，需要有明确的领导、要求改变机构文化、要求工作人员掌握更可靠的技能及认真总结经验。因此，小组支持设立一个高级别伙伴关系股。但是小组强调，该高级别伙伴关系股应负责将伙伴关系纳入主流，协助将有关活动分散到全系统的国别小组或专家队，而非充当具体活动的中间人。该股可协助秘书长迎接领导人挑战、将伙伴关系作为所有人力资源战略的一部分，并开始认真积累实际经验。小组建议指定联合国各部厅和机构的工作人员担任伙伴关系协调人，以加速机构学习。

提议 7

为了将伙伴关系纳入主流，秘书长应在会员国和捐助方的核可下支持：

- 设立一个由一位高级别工作人员领导的伙伴关系发展股，帮助培养和分散利用伙伴关系办法，指导所需的管理重点转移，保证可靠的评价，为整个联合国提供支助服务
- 确定联合国各机关和机构的伙伴关系协调人
- 在联合国系统行政首长协调理事会及其方案问题高级别委员会等协调论坛审查伙伴关系议题
- 确保从伙伴关系工作中系统地总结经验，为此设立一个将联合国工作人员、各国政府、民间社会组织和其他人都包括在内的多方利益有关者伙伴关系评估论坛
- 向各国政府、民间社会和其他利益群体以及联合国工作人员提供伙伴关系发展方面的训练
- 定期审查这方面工作的效力

从多方利益有关者伙伴关系中累积经验

73. 最近几年，联合国系统很多机构都在强调多方利益有关者伙伴关系。世界银行现有 70 多个全球方案，每年的资金约 10 亿美元。世界卫生组织列出了它所参与的 70 个多方利益有关者伙伴关系。这正在改变各个机构，产生了很多积极影响——例如利用促进发展的新能力、新的私人资金来源等。但是也存在将伙伴关系当成万能药的危险。

74. 小组于 2004 年 2 月举办了一次伙伴关系特别研讨会，引发出很多有用的意见。¹ 第一个意见是，不应将多方利益有关者伙伴关系看成是联合国的伙伴关系，而应看成是为实现全球目标而形成的伙伴关系。联合国应帮助确保将所有需要的方面都包括在内，但不应寻求拥有这样的伙伴关系。第二，非中央化至关重要。伙伴关系不应由某一个中央办事处来建立，而应由相关的技术单位和国别办事处来建立。中央职能应只限于提供指导，监督、协助和保证质量。第三，联合国应辨别它的各种伙伴关系，不能认不清其优先目标，特别是在面临私营机构提供的诱人的供资机会的情况下。

75. 小组的审查表明，联合国的伙伴关系战略应建立在下列经验基础之上：

- 具有包容性：利用细致的利益有关者分析，让所有重大行动者参与（特别是直接受影响的人，或主要的利益有关者——就像联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署对待受艾滋病影响的人那样）

- 明确界定目标和作用：注重成果；清楚规定打算让所有人都作出的贡献；在容许意见分歧的同时确保共同目标
- 具有参与性：保证明确划定和共同参与决策，承认固有的权利差别
- 寻求灵活的资金来源：容许根据经验改变供资和筹资来源；能够迅速付款支助创新
- 保证善政：在伙伴之间保持透明度、沟通和相互问责，确保体制内的民主进程及重视首要利益有关者
- 欢迎私营部门，但确保私营部门不会成为主宰
- 监督机构的任务权限：多部门伙伴关系必须有助于联合国实现全球目标，而非转移联合国的目标；捐助方提供的资金可能偏向于开展最有新闻价值的活动，而非最关键的项目
- 尽可能扩大战略影响：将伙伴关系与全球商定的优先事项（千年发展目标，21世纪议程）和官方进程联系起来；确保联合国有关机构全力投入

提议 8

拟定的伙伴关系发展股应确保在业务和管理办法中全面汲取实践经验，进行严格评价，以了解多部门伙伴关系发展的全部费用和影响，让辩论了解此办法所涉体制问题。

将私营部门作为伙伴关系中的一个重要利益群体

76. 伙伴关系必须吸收一切相关的或受影响的人，其中往往包括私营部门。小组在过去很少注意到这一部门，但是它现在认识到这一部门包括各种广泛的行动者，从地方小企业和微型商业到大型多国公司，其中不少加入了全球契约。联合国必须对每一个企业使用不同的战略，让所有这些行动者都参与进来。联合国开发计划署（开发计划署）私营部门与发展委员会正为这些事项提供重要指导。

77. 民间社会很多人都担心多国公司将联合国产生太多影响。但是它们通过全球契约进行建设性参与，是联合国能够监督问责和责任的一种方法。可以更充分地利用契约的报告机制，推行自愿承担共同责任的原则。

78. 小组还考虑了联合国应邀请当选代表——议员和地方政府——参与的问题（见第六节）。

提议 9

秘书处应通过下列措施加强与私营部门行动者之间的关系：

- 将全球契约纳入拟定的利益群体参与和伙伴关系处（见提议 24）
- 让中小企业及其全国协会参与，帮助微型商业和小企业建立能力和竞争手段
- 加强全球契约的能力，为加强共同责任作出贡献

四. 侧重国家一级

79. 为了在不削弱全球对话重要性情况下增强联合国与民间社会的关系，小组认为，首先应该强调和突出国家一级。联合国政府间进程产生跨越文化和主权的全球目标和准则。但是，为了能产生效用，它们必须根据最受影响社区和与其协作社区眼中的实地现实来开展，而且为了得到有效实施——为了获益于广泛各种资源和劳务分工——它们需要具备由所有利益有关者主导的业务战略。这就要求突出强调联合国业务和规范工作中的国家层面，也要求建立两者之间从地方到全球的牢固联系。这也将使南方的声音进入全球政策辩论中，帮助解决北南间的通常不平衡现象。

让利益有关者参与战略规划、协调与学习

80. 当地制定的实施全球商定目标的战略要比从纽约或其他地方引入的战略更加有效。它们考虑到当地的现实、文化和优先重点。它们由地方主导，并得到公众的支持，而且当选代表有机会参与。此外它们更有可能使中央政府内外的广泛各种行为者参与。

81. 在一些国家，联合国的业务机构与政府、捐助者、民间社会和其他方面密切协作，分析贫穷状况，确定实现千年发展目标所需的优先行动。这项工作反过来能指导诸如千年发展目标报告和共同国家评估等联合国战略规划工具以及诸如减贫战略文件等政府战略规划工具。² 协作关系能够产生协同作用以及确定全面发展战略的新优先重点。但是，它并非始终得到应用。

82. 真正的多方利益有关者在这些进程中的合作仍不经常发生，因为联合国仍然把重点过分放在自身。更不经常发生的是确保以国家优先重点和经验真正指导政府间议程。小组指出，与民间社会和其他方面在国家一级开展战略合作能够加强两个方向的进展。这要求对联合国机构与其他方面的关系以及彼此间在国家一级的关系作出重大调整。

83. 尽管小组意识到已经取得许多进展，但是它听到了来自发展中国家行为者一再发出的一个信息：联合国对当地民间社会的动态一直认识模糊，缺乏联系，不

甚了解，而且也不愿意征求意见或进行参与，只是在商定政策后招募一些实施伙伴。这常常被看作是不关心有关国家公民的想法，对它在所涉国家境内的方案和支出极少提供资料，而且在把国家经验纳入全球优先讨论方面缺乏创意。

84. 毫无疑问，一些国家的情况较为乐观。³ 但也可能有这样一种情况，这就是：小组由于没有机会审查广泛各国的国家一级经验，因而所听到的问题比好消息多。但是，这样一种一般信息是不大可能没有根据的。联合国的一些业务人员证实，尽管官方政策倾向于采取包含性的办法，但是缺乏资源和有效协调却常常导致出现一种截然不同的现实。

85. 区域委员会可在改进协作标准和民间社会参与方面以及在将国家经验注入全球审议进程方面发挥作用。这有助于使北南双方的行为者有平等的竞争场所，而且有可能减轻正寻求加入全球进程的许多民间社会组织的压力。欧洲经济委员会在使民间社会参与《奥胡斯公约》⁴ 方面的经验是一个可以借鉴的有趣例子。

建议 10

联合国发展集团应确保国家领导、协调与协作方面的言辞得到有效落实，为所有对象群体促进实现联合国的各项目标开辟空间。

在国家一级，这要求：

- 提高联合国驻地协调员办公室的能力，便于其确定、营建和促成必要协作关系，以应付主要挑战并建立关于具体国家目标的共识（见建议 11）
- 向国家工作人员传达关于从民间社会和其他行为者那里学习经验并为其提供支持的有系统信息，将千年发展目标和其他全球商定目标作为参照点
- 确保联合国国家一级工作人员与区域委员会合作，将国家一级行为者的经验纳入区域和全球审议进程

在全球一级，这要求：

- 确定和奖励联合国系统内的参与先驱，为此应利用捐助者提供的支助来设立一个全球基金，支助以新办法建立国家一级协作关系
- 确定和传播来自新协作关系以及与非国家行为者开展了最有力合作的国家的经验
- 在驻地协调员和其他国家一级工作人员年度考绩中评估协作质量
- 说服捐助者为其成为一个能有效建立网络的组织，支助额外费用，包括加大对这方面所需协调工作的投入

建立与对象群体的政策与业务协作

86. 尽管有计划地使民间社会和其他方面在国家一级参与行动的好处可能非常大，但是这样做的代价必须明确。确定适当对象群体并使其参与，这需要时间和特别知识。如果不能作适当投入，向民间社会领导人和联合国官员通报情况并采取有效后续行动，那么协作便没有价值。

87. 联合国系统长期以来已经同公共福利非政府组织和国家一级民间社会其他行为者建立了业务关系。诸如儿童基金会等一些机构已将工作人员指派到它们的国家办事处从事这项任务。在把这种参与扩展到审议过程和国家战略规划方面，进展情况并不好，而且也不平衡。然而，此一参与最近得到了深化，这要归功于全球会议的筹备进程、具备强大分析和战略能力的南方国家民间社会组织的增多以及联合国对千年发展目标和减贫战略文件的重视。

88. 小组认为，现在是联合国与民间社会的国家一级接触实现大飞跃的时候了。主要的障碍似乎是缺少工作人员，缺乏与全国性民间社会组织的有计划接触以及缺乏协调一致的通讯和信息战略。小组的各项建议就是针对这些问题。

89. 目前的管理指示要求四个其主管人组成联合国发展集团执行委员会的机构（开发计划署、儿童基金会、联合国人口基金和世界粮食计划署）合作努力，确保广泛各种民间社会行为者参与国家一级分析工作，导致产生千年发展目标报告和共同国家评估。这些机构预计还会帮助政府创造性地使民间社会参与减贫战略文件进程。虽然一些驻地协调员正在作出可贵的努力，但是老一套做法达不到这些标准，一部分是因为它们不是优先重点，一部分则是因为工作人员和资源不足。

90. 千年发展目标和其他重要目标要求有高度的合作和网络联系，这就要求所有各方都感觉受到尊重，并且能够获得制定国家战略所需的所有信息。这些目标应该是联合国全系统国家一级信息战略的最优先重点。小组注意到，今天的情况并非如此，因此建议修订这些战略。

91. 新闻部在发展中国家设有 47 个新闻中心，共雇用了 182 名国际和当地招聘的工作人员。这些新闻中心有效地开展了工作，宣传联合国在全球开展的工作，包括各种活动和出版物。但是，对于国家一级的主要发展挑战，它们的介绍则最少得多。同样，各方案、基金和专门机构常常有通讯工作人员，但他们专注于宣传其各自组织的积极作用。

92. 为了在目前资源紧张的时候产生最大的发展方面影响，联合国应将通讯资源转用于增进国家一级对各项主要目标、实现目标战略、政府、民间社会和其他各方所作贡献以及迄今所取得进展的了解。应该要求并授权驻地协调员领导开展坚定努力，调集资源来宣传这些信息，并把通讯作为达到千年发展目标和其他目标的一个发展工具。小组敦促在目前审查联合国国家一级信息战略的范围内，考虑调整新闻工作人员的职能和优先工作，并加强与其他机构的合作。其宗旨应该是把问题而非机构放在中心位置。

93. 为了确立可能的协同作用，应该扩大对信息战略的审查，使之包含执行委员会各机构的通讯工作。更广泛利用现代信息技术可有助于从事许多例行的通讯活动，例如收集有关联合国纪念日与活动的新闻简报并散发这方面的通知。此外，还可以深化与各联合国协会的协作关系，以便在北方和南方国家中提供拓展联络和通讯方面的服务。现在不宜减少联合国在工业化国家中的拓展联络，而关闭它的新闻中心恰恰导致了这种结果。多边主义的削弱使得现在比以往任何时候都更需要争取公众的支持。联合国应该不断探索更有效益的通讯办法，例如通过与各联合国协会进行协作，更好地确定其重点信息，但现在必须扩大而不是减小与北半球和南半球受众的通讯联络，而且也必须提供必要的资源。

94. 为了加强国家一级的关系，应该初步尝试在一些国家内设立民间社会咨询小组。驻地协调员和联合国系统高级工作人员至少可以每年一次地会见那些同联合国有关的民间社会领导人，了解他们对于各种成功与失败的反馈意见并调整参与战略。⁵ 如果这些步骤是有效的，那么可以同私营部门，甚至与其他群体对象设立并行的咨询小组。

建议 11

驻地协调员和联合国发展集团国家一级机构应进行必要的改组、协调和投资，使联合国能够应付建立网络联系方面的挑战，为此应：

- 初步在 30 至 40 个国家任命具备辅助技巧并了解所在国民间社会的当地对象群体参与问题专家（见建议 25）
- 审查目前国家一级信息和通讯资源的效力，将它们转用于支助各种战略和伙伴关系以实现全球商定的目标
- 试验性地在一些国家内设立民间社会咨询小组，以指导联合国战略；可考虑为企业和其他对象群体设立类似的咨询小组

五. 加强安全理事会：民间社会的作用

95. 安全理事会作为联合国政治敏感性最强的机构，近年来主要为应对冷战后时期安理会作用的变化和安理会所处理的冲突性质的变化，大大加强了与民间社会的非正式关系。小组建议继续推动这一领域的工作，并请秘书长任命的“全球威胁”问题新小组考虑这些意见。

96. 当今的冲突似乎是历史上最为复杂的。为充分解决这些冲突，需要大量的实地知识、社会和文化分析的新工具和新技能、社区及其领袖的积极参与，也需要与弱势群体建立联系，并建立主流发展进程的桥梁。民间社会组织在所有这些方面常常具有独特的能力。

97. 到目前为止，与民间社会扩大接触主要表现在国际人道主义和人权方面与非政府组织接触，而与宗教领袖的接触相对较少。扩大参与采取的形式有：更经常举行“阿里亚办法”会议；⁶ 非政府组织安全理事会工作组定期与安理会成员举

行会议；扩大与驻各国首都的国际非政府组织的联络；安理会成员有更多机会到外地访问，与民间社会会晤。为 2005 年召开的和平与冲突问题全球大会进行规划，是民间社会组织的一项重要倡议。

98. 民间社会和会员国最为积极的参与者对这一趋势表示满意，他们认为这有助于安全理事会开展工作，并认为民间社会不宜要求正式咨商地位。但是，民间社会其他行动者则认为，非正式“协商”的重点过于偏向北方，尤其是设在纽约的人道主义和人权非政府组织，而往往把南方的民间社会排除在外。小组认为，这两种观点都有道理，但并不相互排斥。小组建议，加强与民间社会交流，特别在外地访问方面的机制，并把所涉国家的行动者作为交流重点。

99. 联合国还应推出一种更为更加正式的新工具。安理会目前处理的许多问题涉及多种社会和关联因素，因此需要一个更为明确的审议阶段，其中包括从民间社会和其他支持者收集证据，然后再通过谈判形成立场。为此，秘书长可提议举办安全理事会研讨会，邀请安理会成员和其他对研讨会主题感兴趣的大使参加，并由秘书处提供会议服务。⁷ 研讨会上将不作出任何决定，研讨会纪要也不提及具体国家或发言者。这种研讨会对于广泛、并非针对具体国家的问题和冲突后局势的讨论极有助益。

100. 最后，安全理事会应制定定期召集委员会的做法，为安全理事会授权开展的联合国各项行动提供与科索沃冲突后进行的评估相似的独立评估。各委员会应吸收民间社会专家参加，并向其收集证据，从有关国家公民的角度对行动进行评估。

提议 12

安全理事会成员应采取以下措施，在秘书长的支持下进一步加强与民间社会的对话：

- 改进阿里亚办法会议的规划和效力，延长筹备时间，承付旅费，以增加外地行动者的参与。联合国国家工作人员应协助确定民间社会的对话者
- 确保安全理事会外地工作团定期与由适当的地方民间社会领袖、国际人道主义非政府组织以及企业界领袖等行动者举行会议，联合国总部和外地工作人员应为会议提供便利
- 试点举办安全理事会研讨会系列，以使安理会对出现的重要问题进行讨论。秘书处应为研讨会提供服务，民间社会和其他支持者以及特别报告员等联合国专家应在研讨会上发言
- 应就安理会授权的行动事后召集独立调查委员会。连接各国国家外交委员会的全球公共政策委员会可发挥该委员会的作用（见提议 15）

六. 吸引民选代表参与

101. 小组认为，加强联合国与正式成员以外的行动者的关系，将有助于解决当前全球管理中显然缺乏民主的问题，其中包括，应与具有代表授权的议员和地方当局等建立更具战略意义的联系。

更有计划地吸引议员参与联合国工作

102. 小组建议，加强联合国与各国议员的关系，将大大促进解决全球管理中缺乏民主的问题。我们提议采取一项四点战略：

- 更有计划地把联合国问题送交各国议会讨论
- 确保来联合国参加活动的议员在活动中发挥更具战略意义的作用
- 把各国议会本身与国际审议进程联系起来
- 联合国为吸引议员参与提供机构所在地

更有计划地把联合国问题送交各国议会讨论

103. 国家议会是政策辩论、立法、公共方案拨款和政府问责的最重要场所。国际事务是各国政府行政工作的一个重要方面，但往往是立法工作的一个薄弱环节。政府常常在高定全球重大承诺之前，很少经过本国议会的讨论。至于政府是否履行这些承诺，议会则很少加以审查。因此，许多国家的议会没有对千年发展目标等意义重大的全球目标给予重视，大大减弱这些目标的效力。

104. 小组提议，联合国应有计划地鼓励国家议会更加关注政府间进程，特别加大对政府管理联合国事务及其执行全球协定后续行动的审查力度。应在各国议会联盟（议会联盟）和议员协会的帮助下探索各种渠道。要在这方面取得进展，就应采取欧洲联盟委员会的做法，把分发给会员国的关于联合国即将讨论问题的所有文件也分发给各国议会。议长将按照议会的法律和程序，决定如何使用这种文件，并决定把文件转交具体的议会委员会。

提议 13

联合国应作为惯例，鼓励各国议会就联合国即将讨论的重大问题举行辩论，并与有关部长进行商讨。应在向各国政府分发相关文件的同时向议会提供这种文件，包括千年发展目标和其他全球商定目标的执行进展文件。秘书长应争取各国议会联盟和各议员协会的合作。会员国应就联合国问题定期与议员召开协商会议，并在联合国主要会议之后向议员进行汇报。

确保参加联合国活动的议员发挥更具战略意义的作用

105. 许多议员经常作为政府代表团成员出席联合国会议。应探讨可否在联合国会议的同时为议员举行目的更为明确的辩论。比如，如果大会在改革后处理的紧迫问题有所减少，在大会有关届会之前举行议员辩论，可扩大审议的政策选择，

并就这些主题为舆论提供渠道。这样，就可以鼓励议员在各自议会就辩论采取后续行动。

提议 14

会员国应作为惯例把议员纳入参加联合国主要会议的代表团，同时应注意避免破坏他们的独立性。秘书处应探索机会，使议员能够在大会主题会议前的辩论中发挥作用。还应邀请在某项主题方面具有专长的议员在大会相关委员会和特别会议上，特别在千年发展目标和其他全球商定目标执行进展审查会议上发言。

各国议会与国际审议进程建立联系

106. 鉴于国家议会是正式和强大的民主机构，小组认为必须在组织上加强各国议会与国际政府间进程的联系，并探讨为此建立国际议会机制的可能性。

107. 在国家一级，有时被称为“常设”或“特设”委员会的各职能委员会，是确保权力分立的强大机制。各职能委员会起草立法并提出政策、预算拨款和问责程序。委员会在国家一级向部长、官员、民间社会组织、公司、学者和其他部门收集证据。委员会具有正式地位，因此发挥了极大的效力。委员会能够传唤证人。委员会成员经各党派选举，并由全体会议或议会任命或选举产生。委员会的组成体现了议会中的党派平衡。委员会成员在数年任期内积累起相当的专门知识。并且，他们受到政府和媒体的尊重。

108. 这种委员会经常出现的一个弱点是，它们的职责范围是国家政策，而处理的专题则是全球性的。因此，小组提议成立数个处理全球公共政策问题的委员会作为试验，探索方法，给这一机制以国际特征。⁸

109. 这些委员会应最多由 30 个议会组成，并具有地区代表性。委员会成立之初，可邀请大会总务委员会成员国家参加。这将确保所有地区和安全理事会的五个常任理事国都被列入委员会。委员会成员应轮任，任期定为五年。应通过各国议长邀请议会挑选 2 至 4 名议员，并体现议会中的党派平衡。全球公共政策委员会第一次会议的会期可定为三至四天，以便进行大量辩论，并有时间听取民间社会、学术界、政府机构、私营部门和其他行动者具有国际影响的专家提出的证据。

110. 秘书处将与有关专门机构一起，并与议会联盟和其他专门组织协商，为初期会议提出议程，并帮助为会议提供服务。全球公共政策委员会将逐步建立起自身机制，提出与国际审议进程相关的议程。委员会的经费和秘书处职能应尽可能由参加国家的议会提供，但秘书处应争取捐助，为发展中国家议员参加会议提供支助。

111. 与其国内对口委员会一样，全球公共政策委员会将提出政策建议，并审查（政府间组织和各国政府）过去签署的协定的进展情况。委员会将向秘书长和有关专门机构首长提出报告，并转交各政府间论坛。委员会还将发表新闻稿，以扩大公众对问题的认识，委员会成员则向各自的议会提出报告。

112. 采取这一办法，将能在定期审查的指导下逐步实现变化。全球公共政策委员会成立之初应由一个具有一定特设性质的国家集团组成，并应成为非正式的咨询机构。以后成立的委员会可成为较正式的机构，并最终成为审议各项全球优先问题、具有全球代表性的委员会，并有权向联合国和会员国提交政策建议和进度审查。

113. 鉴于联合国举行大型会议的时代已基本结束，全球公共政策委员会将填补公共参与全球进程的空白。委员会将帮助把国家民主与全球进程联系起来，克服全球管理中缺乏民主的现象。委员会将为最合格的政治家提供全球论坛，并为最合格的民间社会行动者的经验、专门知识和政策建议提供交流渠道。委员会将以其鲜明形象成为全球议程的制定者和教育者。

提议 15

会员国应为加强议员在全球管理中的作用进行准备。会员国应指示秘书处酌情与国家议会和各国议会联盟合作，召集一个或多个试验性全球公共政策委员会，讨论全球议程上新出现的优先问题。这些委员会应由最为相关的职能委员会的议员组成，参加国应具有全球代表性。在为期五年的试验期间，可试用不同的组织安排，并通过定期审查加以改进。

联合国为吸引议员参与提供机构所在地

114. 为推动上述各项战略，小组建议联合国及时下设一个小型的类似深受尊重的非政府联络处的民选代表联络股（见下文和第八节）。在理想的情况下，该股应为联合国系统各组织以及联合国本身履行联络职能。该股还将与各国议会建立直接联系，但将在议员联系方面强调采用“整批的”办法，通过议会联盟和议员协会开展工作。该股的职能将包括向议员提供信息服务、尽早提供政府间进程文件草案和全球承诺进展报告。该股还将为议员建立一个联合国问题专用网站；将为议员辩论提出与政府间议程相联系的主题，并为鼓励举行协调辩论等而努力与议会建立联系。

115. 小组认识到其中的一些提议，特别是全球公共政策委员会机制尚未经过试验，因此建议采用五年试验期，以在定期审查的指导下对不同的机制进行试验。提议设立的民选代表联络股将为这项进程提供指导，传播全系统创新工作中汲取的经验教训，并推动全系统关于这一领域战略的辩论。该股还将监测联合国内外的相关提议，确保联合国了解逐步形成势头的主题。

116. 小组认识到，联合国与议会联盟具有特殊的关系，因此建议把小组的各项提议视为在此种关系上进一步发展的基础。特别是，提议的全球公共政策委员会虽然由联合国召集，但可为议会联盟提供建立伙伴关系的机会。近年来，议会联盟已从议员组织重新定位为议会组织。但是，并非所有议会都同意议会联盟作为其代表，而且一些议会尚未加入该组织。如各国议会更希望通过议会联盟与联合国建立联系，联合国应尊重这一选择。有人建议，如果议长指示议会这样做，联合国应通过议会联盟开展工作，实现上述战略，但同时强调所有议会以对等的方式参与，才能确保全球公共政策委员会机制的完整。

提议 16

秘书长应设立一个小型的民选代表联络股，以：

- 为议会和议员协会提供专门的信息服务，包括为议员提供专门的网络信息服务
- 鼓励各国议会加大对联合国工作的关注
- 为议员参加联合国论坛帮助创造更有效的机会
- 与各国议会、议会联盟、专门机构并酌情与其他组织密切合作，筹建全球公共政策委员会
- 推动联合国系统内部为吸引议会和议员的参与的新的或改进的战略举行辩论

承认地方当局及其他行动者的特殊贡献

117. 地方当局在联合国政策辩论和实现全球目标方面的作用日益增大，地方当局是联合国的一个重要支持者，但不具有非政府性质。各地区和各国城镇之间以特定问题为重点的网络是一个迅速发展的领域。在气候变化和《联合国气候变化框架公约》的《京都议定书》方面，各个城市作出协调一致决定并采取协调一致行动，对反对《议定书》的会员国的立场提出了挑战。地方当局经民选产生，其代表民意的政治立场举足轻重。小组同市长们协商后，提议促请大会通过一项决议，申明并尊重地方自治的原则，以强调地方选区与日俱增的重要性。

提议 17

大会应就一项申明和尊重地方自治的普遍原则的决议举行辩论。

118. 已作出努力把地方当局纳入各项进程，如可持续发展委员会作出的努力（借助 1992 年在巴西里约热内卢举行的联合国环境与发展会议上通过的主要群

体概念)和联合国人类住区规划署(人居中心)(借助1996年在伊斯坦布尔举行的第二次联合国人类住区会议提出的伙伴概念)。后者建立了由地方政府组成的咨询机构,为执行主任提出建议,并通过执行主任办公室为人类住区委员会提出建议。新成立的名为“城市和地方政府联盟”的世界地方当局协会于2004年5月正式成立。该机构统一以前各国际协会,鉴于其代表性,小组认为该机构将成为地方一级民众代表参与全球管理系统的重要渠道。因此,小组建议联合国与该机构一起探讨如何进行最有效的合作,联合国应把该机构作为秘书长和大会国际管理问题的咨询机构,而不局限于城市发展问题,因为城镇和乡村都由地方政府管理。

119. 小组认为,设立民选代表联络股将有助于联合国与这一部门建立联系(另见提议24)。该股可与联合国人居中心和工作与地方政府有关的其他联合国机构一起密切合作。该股将收集并传播有关地方政府努力执行全球商定目标的信息、宣传和传播工作中产生的最佳做法、定期报告地方当局对联合国工作的贡献和支持地方和中央政府当局国家一级的对话。

提议 18

民选代表联络股(见提议16)应与地方当局及其新成立的世界协会建立联系,并传播良好做法的经验。联合国应把“城市和地方政府联盟”作为管理问题的咨询机构。秘书长应要求派驻各国的联合国机构与地方当局及其国家和区域协会建立密切联系。具体而言,驻地协调员应定期与地方当局开展活动,向其通报联合国的各项方案和进程,并鼓励与其建立伙伴关系。

七. 核证与准入的精简和非政治化

120. 小组广泛提议设立各种论坛,让联合国接触民间社会和其他针对具体任务设立的机构,不再过多强调从固定名单中挑选行为体参加正式的政府间进程。但我们确认,民间社会组织参与正式进程仍将非常重要,这个问题应通过核证的办法处理。本节考虑如何改进现行办法。为此,小组审查了联合国及其各机构的现行核证程序,还征求了联合国工作人员和各类对象群体的意见。

121. 民间社会行为体如何申请并取得咨商地位以获准进入联合国设施和会议,这个问题已经有明确界定的机制。随着对联合国感兴趣的民间社会组织日益增多,本组织内外的许多人士认为,这些机制的适用性已变得参差不齐,工作量太大是其中一个原因,而且在某种程度上限制了被一些政府认为没有政治价值的组织加入。既然《宪章》开头几个字“我联合国人民”就明确了本组织的包容性宗旨,既然联合国是一个体现言论自由和集会自由价值观的全球性机构,就不宜使用工作量的状况或政府关于政治动机的臆测来决定谁可以加入。如果要继续维持咨商地位机制(小组听到的大量意见表明应当继续),它就应当以清晰和透明的

功绩为依据，民间社会组织的申请应按照经验以及与联合国重要对象群体的关系来接受或拒绝。换言之，挑选过程应当是技术性的，不能带有政治色彩。

122. 小组促请会员国正式确认什么是新出现的模式。由于民间社会行为体形式更加多样，在新领域的技能更加熟练，它们对经社理事会以外的政府间论坛的作用已变得举足轻重，而经社理事会是《宪章》第七十一条指定负责安排非政府参与的机关。具体而言，正如前文所议论，民间社会组织和其他对象群体长期以来所表现的专长和能力，是与大会各委员会和特别会议、与联合国经济和社会领域之外的工作相关的。小组建议，大会现在应确认这一点，同意在其事务中为民间社会安排一个适当的角色（见提议6），并担负起核证的权力。

采用单一的以功绩为依据的大会核证办法

123. 小组当然重视一些会员国提出的关切，包括设法参加联合国会议的民间社会组织数目、会议设施的压力、政府间对话可利用的时间受损、以及感觉一些民间社会组织的言论咄咄逼人等。但是，用核证办法限制民间社会组织加入，无论是通过延缓申请进程实施大批量限制，还是任意利用政治判断有选择地限制，都不是处理这类关切的好办法。

124. 小组注意到，现行核证机制，特别是民间社会进入联合国¹⁰的主要途径的经社理事会机制（小组优先事项），对非国家行为体、联合国和政府而言是存在问题的，原因如下：

- 它们通常受会员国的政治关切驱使，并非依据行为体可能提供的专长和投入决定
- 它们在联合国系统内差别很大，因此对所有人而言，都是既混乱又费时
- 它们通常要耗费很多的时间和金钱，而且彼此分离，没有通过信息技术链接（在全系统信息共享尚未实现的情况下）合并简化
- 它们从审查申请到最后决策阶段都缺乏透明度或针对性

125. 小组确认，核证决定由会员国作出。在我们看来，核证是会员国与被核证者之间的一项“协定”，既确认后两者同意提供它们的专长并善意行事，也保证它们的意见和专长受到尊重，并被应用到追求联合国目标的政府努力中。

126. 小组依据下列原则提出了这个方面的提议：

- 实现成本和时间效益，精简可能和可行之处
- 拓宽和深化民间社会在联合国的参与
- 促进民间社会为连贯一致的全球发展努力作贡献
- 更多地考虑核证的技术性，而非政治性

- 加强进程的总体透明度、问责制和可预见性
- 鼓励有效利用信息技术

127. 小组认为，核证进程必须非政治化。以政治而非技术原因作出的核证决定，实际上减少了联合国对独立专长和知识的利用。小组感到关切的事项还有，由政府赞助和控制的非政府组织获得核证的现象日渐增多。这些“由政府组办的非政府组织”不独立，反映的是各自政府的立场。它们在联合国论坛的发言机会不如交由其他组织使用，以符合最初的核证原则。

128. 简化联合国总部的核证机制，重新考虑由哪个机关给予核证，理由已经相当充足。小组认为，不值得将经社理事会和新闻部的常规核证进程分离，也不值得为每次全球性会议设立单独的程序。这样做很费时，而且属于重复劳动。我们关于这个方面的改革建议是广泛而深远的，可能需要很多时间进行政府间讨论和施行。在当前阶段，现行核证机制应予保留，但有关负责机构应尽可能全面地消化吸收前面提到的原则。

提议 19

联合国应重新调整核证机制，使其符合最初的宗旨，即民间社会行为体与会员国之间根据申请者的专长、职能和技能达成的协定。为实现这一点，并扩大民间社会组织进入经济社会理事会以外的论坛，会员国应同意将当前联合国总部为经社理事会、新闻部、各类会议及其后续行动设立的程序合并为单一的联合国核证办法，由大会一个现有委员会承担责任。

确保秘书处对申请的有效审查和快速决策

129. 目前，核证取决于经社理事会非政府组织委员会对申请的审查情况。秘书处确保为所有受理的申请完成必要的文书工作。在实践中，申请者过了这一关，几乎都会获得核证。由于政府间会议耗资大，而审查每个申请又需要时间，核证进程变得非常昂贵。委员会通常一年开会五个星期，平均费用为 370 万美元，其中不包括提供支助的秘书处股的费用。这项费用平均为每个获核证的申请者 2.6 万美元。¹¹ 虽然每年有大约 20 份申请被推迟（其中一些长达两到三年），但每年平均只有四份申请被拒绝。考虑到核证进程的主要目的实际上是确定哪些申请者不合格，当前机制的实际费用为每拒绝一份申请，耗资近 100 万美元。

130. 联合国有着远为更加有效的先例：由秘书处接收申请，审查申请的技术价值，并向会员国提出受推荐和不受推荐申请者的清单（例如全球性会议和一些专门机构的核证办法）。这种做法比较快速、更加以功绩为依据、透明度也更高，因为秘书处不得不解释它们对具体申请者的建议。这种做法在大型会议期间运转良好，核证进程通常不超过政府间讨论时间的 1% 至 5%。

131. 小组提出了总部给予核证的八个步骤：

- 第 1 步：会员国确定核证的标准，并通过秘书处的定期报告，监督这些标准的实施情况。
- 第 2 步：大会秘书处设立负责接收申请的核证股，跟踪确保申请者提交所有必需的材料，并审查申请者对联合国进程的作用及其为联合国进程作贡献的能力。
- 第 3 步：核证股在咨询机构的例行指导下，确定是否推荐申请者。咨询机构首先由熟悉对象群体的联合国工作人员（例如民间社会组织联络人）组成，其职责和机制将与所有相关对象群体协商确定。经过一段时间后，它可以扩充，增加联合国以外能帮助更好完成工作的人士。这样可以为审查进程提供制衡。
- 第 4 步：核证股通过指定官员同会员国常驻联合国代表团保持经常性接触。这些接触有助于认清和解决申请者可能提出的关切和问题，并阐明它们可能为联合国作出的贡献。
- 第 5 步：核证股向大会常会提出一份关于当年所收申请的附加说明的清单，列出受推荐和未受推荐的申请者，并附上理由。该清单将同时作为大会正式文件和通过电子媒介公布散发。
- 第 6 步：大会指定一个现有的适当委员会（可以是总务委员会），就提交的建议作出决定。决定可通过无异议¹²或投票方式¹³进行，也可合并使用两种方式。委员会必须在收到清单的当届会议上就受推荐和未受推荐清单作出决定。如果由于异议而导致推迟，问题应在一个固定的期限（例如六个月）内解决。之后将举行投票，以避免因进一步推迟而导致进程受阻。
- 第 7 步：大会委员会和核证股尽可能透明地开展工作，将政府辩论的记录张贴在联合国网站上。
- 第 8 步：核证股对受核证组织实行监督，观察它们在联合国进程中的活跃程度，包括各类操作、分析和宣传活动以及参与政府间会议。

132. 这些安排必需有新的技能。核证股的工作人员和联合国其他民间社会联络人需接受适当的培训，尤其是义务、权利和责任方面的培训。

133. 扩大利用信息技术，也是至关重要的。核证股应建立一个数据库，记录申请者及其申请情况的最新资料，并与包括专门机构在内的联合国系统其他部门链接，使它们能够为定期的活动审查作出贡献。这个数据库必需有大量投入，获得普遍采用也要花费一点时间。不过，它最终将大大提高整个联合国系统的效率和效力。

提议 20

会员国应将审查申请的任务交由秘书处完成，以减少耗时低效现象和提高审查的技术重心。核证股应设在大会秘书处内，吸纳目前负责各部门核证的工作人员（从而维持预算不变）。核证股帮助设立咨询机构，就是否应推荐申请提供指导。一个指定的大会委员会将根据这项指导决定是否给予核证。秘书处应确保更多地利用信息技术管理核证进程。秘书长应鼓励联合国机构、驻各国办事处和其他部门在全系统努力中开展合作。

考虑加强和扩大核证机制的方式

134. 在协商过程中，小组了解到，联合国驻各国和各区域办事处强烈希望在核证进程中开展全系统协调并加大支持力度。小组确认，这些办事处应向申请者提供更大的支助，根据核证进程采取适当行动，并保证资料完整流通。还应利用相互链接的数据库、更加频繁的经验交流和相关工作人员会议，加强联合国系统对核证和监督的协调。

135. 全系统协调对世界银行、国际货币基金组织和世界贸易组织也有着重大关系。许多民间社会行为体强烈表示，这些机构缺乏适当的参与和协商机制，并呼吁它们仿效更加公开的联合国承诺。全球化固有的不平等（以及民间社会在处理许多关切事项时的作用），使得联合国系统所有部门共享更多关于民间社会的信息，变得适时而且必要。

136. 加强民间社会和其他组织对核证过程及相关权利和责任的理解，是能够发挥作用的。及时以低成本制作的小册子，清晰和详细地叙述预期行为的准则、守则和规范，应予广泛散发。

137. 小组认为，对于未积极参加任何一类联合国工作（无论是政府间进程还是外地活动）的受核证组织，不应保留冗长的清单。我们建议联合国提醒这些行为体，它们的核证可以被终止。应更加连贯一致地定期审查和监督受核证组织的贡献，对于那些例如四年不参加活动的组织，应按惯例撤销核证。

提议 21

秘书长应通过以下方式，鼓励进一步协调和支助核证进程：

- 指示联合国的国家和区域办事处为申请提供便利；
- 利用联合国系统行政首长理事会协调进程，鼓励联合国机构、基金、方案和区域委员会开展更加紧密的协调；
- 确保更广泛地散发与核证有关的权利和责任资料（例如针对民间社会和联合国工作人员的小册子）。

138. 经社理事会的非政府组织咨商地位类别（全面、专门和名册）已沿用相当长时间，1996 年审查后曾有细微变动。订正它们或许有很好的理由，但很难就如何订正达成一致。由于核证进程正在接受订正，应当开始就可能的新类别进行协商：

- 网络伙伴：跨国网络和核心组织，其中包括大量活跃于特定议题或来自特定对象群体的组织。它们已经作为调解人，与联合国秘书处合力协调各自对象群体对具体议题的承诺。为取得更高级别的核证地位，它们应当有一个清晰的领导和管理结构及一个明确界定的组成，应当包括一定比例的特定对象群体（比如性别、环境、人权、土著人民组织）。正式承认网络组织并以此身份给予核证，可激励它们进行自我组合和加强协调。如果接纳为一个类别，网络伙伴就有了最大的权利，可以发言、分发声明、以及与执行局和实质性秘书处开展互动，对议程施加影响
- 咨商伙伴：经社理事会各个类别的合并，包括以宣传、研究或表述特定部门为重心的国际、区域或国家行为体。它们如何参加个别的联合国机构，由这些机构的实质性秘书处和执行局根据它们在相关领域的专长和能力决定
- 方案支助伙伴：支助联合国方案的对象群体组织，例如目前参与外地业务项目的组织

提议 22

秘书长应启动一次咨商审查，在三年内完成，并将据此形成的建议提交大会，以便订正核证类别，使它们更加符合当前的做法和优先事项。

处理谁应准入的问题

139. 小组确认，提议的主要范围应是联合国内部为加强同民间社会及其他对象群体的关系而作的变动。但承诺的全部可能性只有在民间社会也大大加强的情况下才能实现。确实，从某种程度上看，联合国与民间社会的持久伙伴关系有多牢固，取决于它有多少能力来证明各伙伴提供了加强联合国进程所需的可靠经验、专长、服务或代表性而且符合关于完整性和治理的适当标准。虽然组成民间社会或确定测试和处理治理事项的机制不是联合国的责任，但清楚表明本组织对民间社会组织对话方的底线，也是相当重要的。

140. 联合国与民间社会关系的深化过程一直争议不断。许多会员国支持这一趋势，有些会员国则表示门已经开得太大，联合国论坛上的许多民间社会组织缺乏强大的公共基础或明确的问责机制，而且耗费了政府间论坛太多的时间。小组对这些问题作了调查，结论是，无论在辩论还是在就座时，拥挤的时候都非常少。这些论坛的主席和主席团可以解决拥挤问题，决定一部分时间由民间社会支配，

并与相关民间社会网络协商，规划如何最好地利用这些时间。民间社会治理的问题确实需要解决（见下文）。随着联合国扩大其承诺，秘书处应更加谨慎地对待联合国如何及与谁建立伙伴关系的问题。如此形成的权利必须与更加广泛的责任相结合，这使得联合国及其民间社会组织伙伴必须同时承担确保高标准的义务。

141. 联合国使民间社会作出承诺的做法应以特定行为体的素质为重点，并应意识到这些素质随时会有变化。针对民间社会的种种角色，这些素质应在与联合国密切共事者不断讨论后明确界定，其中应包括治理的标准，例如关于透明度和问责制的标准。还可以从其他部门得到指导，例如学术界用来作出任命和选择出版文件的同行审查机制。

142. 联合国不论为接触民间社会准备了多充足的资源，仍应避免对民间社会组织行为体进行精挑细选，特别是为了审议进程。联合国显然希望非国家行为体在论坛中作较少、较吸引人和更加专业的发言。这表明民间社会需结成有效的网络。联合国不应组织这些网络或强迫它们用一个声音说话，但可以界定相关行为体的类别，例如可持续发展委员会使用的主要群体概念。所以，联合国应鼓励相互合并，但不能强求。要实现这个目标，可以通过宣传和奖励好的做法，特别是与额外发言时间有关的做法。

143. 民间社会组织在联合国的参与显现常见的失调现象。已派有代表的民间社会组织多是在北半球设立总部，来自南方的组织则大多在大城市积极开展活动，基层问责制含糊不清。发言者大多为男性、来自北方、盎格鲁撒克逊族。而弱势群体的代表性不足。联合国无法强制实现更好的平衡，但它可以鼓励这样做，特别是通过监督当前的代表性以及与相关网络坦率讨论这些事项。

提议 23

秘书处应鼓励与联合国共事的主要对象群体结成广泛的网络，帮助其选择和保证素质。但联合国不能强求这样做或规定如何做。应鼓励此种网络组织就各自对象群体参与政府间进程的情况向秘书处和执行局提出建议，并帮助监督做法和订正战略，或许还要逐步演变成公认的咨询集团。联合国秘书处应与这些集团讨论可能的行为守则和自我管理机制，以加强关于素质、治理和平衡的规章制度。

便利民间社会人士进入联合国设施

进入联合国大院

144. 近来由于安全方面的关切，联合国设施加强了限制。安全问题毫无疑问是最重要的，但小组发现，如果提前说明并礼貌实行新的限制，民间社会组织的屡屡碰壁现象其实是可以避免的。设施管理人员和安全人员在作出变动前，应就准

入问题征求常来联合国人士的意见，以便解释预计要作出的变动，听取反馈，并请求帮助散发新的规则和程序。

民间社会组织工作空间的分配

145. 一些秘书处向民间社会组织和参加委员会年度会议的其他对象群体提供工作空间（通常是一间带有电脑和因特网联接的小会议室），这种做法深受欢迎。小组呼吁将这种做法推广到以外来对象群体为主的所有会议，包括职司委员会、联合国机构和会议筹备进程。

设施收费

146. 由于预算所限，联合国从 1990 年代末开始，向在纽约举行的政府间会议附带活动收取空间使用费。有些人对此提出质疑，表示这等于使联合国“商业化”。联合国管理人员则表示，预算有限，不得不这样做，而且这些费用是一视同仁的，对会员国也是如此。有三件事很成问题。首先，通过交缴联合国会费，会员国及其公民已经为它们期待联合国提供的服务“支付”费用。第二，发生费用的活动，其举办目的往往是支助联合国和通报联合国的决策进程。向这种贡献收费，是不合情理的。第三，收费办法不透明，没有分项列明、清晰和连贯一致的费用清单。小组认为，联合国应停止这种做法，并尽快将收费情况公之于众。

八. 提议对工作人员、资源和管理有何影响

为协调服务对象参与和伙伴关系设立一个办公室

147. 小组的提议远非仅仅是加强联合国——民间社会的关系。这些提议不仅意味着对联合国目标具有重要意义的各种各样行动者的参与，还要求联合国的业务工作和审议工作采取大不相同的工作方式。秘书长和其他联合国管理人员的坚定领导必不可少。小组认为，他们需要得到规模不大的高级别办公室的帮助，提供政策指导，在联合国内外发挥观察职能，并在组织结构和组织文化方面指导变革进程。

148. 因此，小组提议在纽约设立一个新的办公室，由一名副秘书长领导，直接向最高领导层负责。这个服务对象参与和伙伴关系办公室将发挥广泛的宣传作用，提供战略指导，就服务对象事务向联合国提供咨询服务，汇聚现有和新的有关职能以达到临界质量，最大限度地实现协同并确保一致性。虽然这个办公室的最后构成还要进一步协商和微调细节，但是应能精简联合国现有的服务对象参与部门，将其集中起来。小组建议该办公室可以包括以下机构：

- 民间社会股(新设, 以联合国与非政府组织联络处为基础)
- 伙伴关系发展股(以联合国国际伙伴关系基金为基础)
- 民选代表联络股(新设)
- 全球契约办公室(现有)
- 土著问题常设论坛秘书处(现有)

149. 虽然整个系统的民间社会和服务对象参与专家将对所属机构的主管负责，但他们将与上述单位合作，得到它们的指导和支持。办公室负责人将同有关伙伴合作，研究制定运作良好的网络管理办法，促进全系统的工作人员网络，其首要职责是使服务对象参与。

150. 该办公室将承担若干全系统的任务：

- 为联合国系统以及服务对象组织的高级管理部门提供有关改进参与新办法和机会方面的咨询和指导
- 系统分析与联合国有关的服务对象全球动态
- 确定联合国系统内外服务对象参与情况和参与作法方面的创新，在全系统传播良好作法的经验
- 为发展全系统网络建设的经验交流提供服务
- 同其他联合国部门和机构共同组织意见听取会
- 管理拟议服务对象参与信托基金
- 审查并定期报告参与政府间进程的情况，加强透明度，发现新趋势和新机遇

民间社会股

151. 民间社会股将为整个系统同民间社会紧密合作的工作人员提供服务、联网和指导。该股将大力倡导民间社会适当参与联合国进程和重大活动，并在这方面起带头作用。为了取信于民间社会，该股负责人应为在民间社会担任高级职务者。

152. 该股是否应该吸收联合国与非政府组织联络处现有的活动、工作人员和机构资源是个重要问题。在联合国内外，联络处很受尊重，主要是因其承担机构间任务和作用，是联合国系统与民间社会之间值得信赖的纽带，及其半自主性以及很高的专业标准。该股具有民间社会组织的某种灵活性和机动性，直接向联合国发起机构年度会议和联合国宣传小组年度会议提出报告。如果联络处成为这个新单位的核心工作，联合国就会失去一个宝贵的半自主机制。但是联络处的核心活动和特别活动经费长期不稳定，也不确定，如能设在秘书处，将加强为民间社会提供全系统指导的能力。

153. 小组确认并认可与非政府组织联络处正在进行独特的、重要工作，认为这将为新办公室提供坚实的基础，将使其具有更坚实的资源基础，使其能向该办公室乃至联合国系统更大范围介绍其经验和做法。联络处还将为新的办公室提供资源基础以及同联合国系统和非政府组织界可靠工作的良好纪录。然而，小组承认情况还不稳定，困难之处在于细节。因此小组建议，一旦议定新办公室结构的其他细节，就同联络处的发起组织协商作出决定。同时，小组敦促联络处所属联合国发起组织，继续尽最大努力为其提供经费。

154. 如果与非政府组织联络处被纳入该单位，必须给这个新单位很大程度的自主权。要做到这一点，其战略和工作方案最好获得一个管理委员会或指导委员会的引导，这个管理委员会或指导委员会的组成是与非政府组织联络处现有主要发起组织和相当数量的主要民间社会服务对象。该办公室其他单位也可以考虑类似的管理模式。

155. 小组建议，除了现有与非政府组织联络处的职能和服务对象参与和伙伴关系办公室的一般性职能，民间社会股将：

- 促进所有联合国机构以可预见的基于规则的方式对待民间社会组织，对于提出申诉的民间社会组织发挥调查员的作用
- 同会员国、民间社会组织和联合国秘书处合作，对影响民间社会组织参与联合国会议的事项，拟订准则
- 管理拟议信托基金的民间社会部分
- 编写并印发一份年度报告，介绍民间社会参与方面的进展，重要活动和最佳作法，民间社会全球动态的关键要素，以及进一步改进参与情况的结论
- 每两年组织一次国家一级民间社会或服务对象参与专家的全球会议
- 协助实地工作人员鼓励政府改善民间社会的政策环境（包括修订有关法律），并且在国家发展目标方面，更加系统地与民间社会进行协商和接触

156. 小组认为，某些民间社会的服务对象应该得到联合国更多的重视，因其代表作用十分明显，而且成员广泛。没有为其提出任何新的结构，但建议研究从这些服务对象借调人手，为民间社会股提供协调员。这些民间社会的服务对象包括：

- 工会。这些重要的民间社会行动者应该参与有关劳工政策、社会安全网和就业的所有事项。小组建议，联合国官员和工会领导人应定期举行高级别会议，由服务对象参与和伙伴关系办公室与国际劳工组织（劳工组织）和其他有关联合国组织合作主办
- 宗教信仰团体。这些团体能够提供强有力的社区领导，形成舆论，就族裔问题提出咨询意见，为发生冲突的社区主持调解，并查明弱势群体的需要。这些职能十分重要，但其他类型的民间社会组织也能发挥这些职能。因此，小组建议，必要时与其他行动者一起介入，而不是单独或以某种特殊方式参与

发挥其他职能的单位

157. 伙伴关系发展股将为发展多方利益有关者伙伴关系提供管理咨询、工作人员指导、业务支持和知识管理，并发挥上文第三节所述职能。该股很可能吸收联

联合国国际伙伴关系基金。民选代表联络股将提供服务，同议会和议员以及地方政府当局接触（具体任务的细节见第六节）。

提议 24

经会员国批准，秘书长应任命一名副秘书长，主管新的服务对象参与和伙伴关系办公室。该办公室将负责拟订和实施联合国与所有服务对象（不仅限于作为正式成员的中央政府）接触的战略。该办公室将监测整个联合国系统的参与情况，并提供咨询意见和良好作法的经验。该办公室可以包括以下单位：

- 民间社会股, 吸收与非政府组织联络处
- 伙伴关系发展股, 吸收联合国国际伙伴关系基金
- 民选代表联络股
- 全球契约办公室
- 土著问题常设论坛秘书处

在驻地协调员办公室任命服务对象参与专家

158. 如第四节所述，小组敦促秘书长任命国家一级的服务对象参与（或民间社会）专家，从三四十个优先国家开始。选择这些专家可以基于联合国国家方案的规模和有关民间社会组织的能力。这些专家的主要专长是促进伙伴关系和建立纽带方面，尽管还预期他们熟悉民间社会，也许还熟悉有关国家的其他行动者。他们将向驻地协调员负责，推动联合国鼓励民间社会及其他方面参与的战略，并为联合国系统工作人员提供咨询。

159. 这些专家将促进联合国有关民间社会及其他服务对象动态和机会方面的了解，促进高质量的伙伴关系和对话。他们将协调国家一级的参与，确保国家行动者适当参与全球和区域进程，让国家对千年发展目标和其他联合国目标作出最大贡献，给以最大的支持。他们还将协助改善有关国家民间社会组织的政策环境。经联合国发展集团与服务对象参与和伙伴关系办公室协商议定，他们的职能可能包括：

- 与服务对象网络密切合作，查明其关心和关注的联合国事务，并设计出国家一级更有效参与的方式
- 开发对民间社会组织和其他组织有重要意义的信息外展系统
- 鼓励联合国机构在有关国家提高透明度和反映敏感度
- 在选择战略规划和伙伴关系的适当伙伴方面，特别是千年发展目标报告和减贫战略文件方面，为联合国工作人员提供咨询意见

- 鼓励整个联合国系统在有关民间社会和其他服务对象的所有事项方面做到一致性和信息共享
- 同各区域委员会和总部合作，设计和组织服务于全球审议进程的协商活动
- 同其他工作人员合作，鼓励政府为民间社会提供有利的政策环境，同所有服务对象更经常地进行协商

160. 由于这些专家将在当地征聘，所涉预算问题并不严重。由于他们有助于加强服务对象为千年发展目标和减贫战略文件工作的贡献，四年试验期很可能获得捐助国大额捐款。

提议 25

经会员国批准，秘书长应启动一个方案，在驻地协调员办公室任命三四十名服务对象参与专家，帮助联合国乃至更广大的联合国系统加强同各种服务对象的接触。秘书长应邀请双边捐助者和基金会为一个信托基金捐款，以便在四年试验期内为任命这些专家提供经费。

解决南北失衡问题

161. 在其工作的各个方面及本报告中，小组已注意到，目前在许多联合国进程中为民间社会发言的声音不平衡，这不符合联合国反应所有公民关切问题的能力。特别是民间社会的声音大多来自北方，国际总部设在北方，发言人大多为男性，大多数民间社会组织(北方和南方都有)对基层的责任不清楚，代表弱势群体发言的人太少。如下文所述，小组许多提议的目的是解决这些失衡现象。

162. 同民间社会治理的其他问题一样，联合国能解决这些缺陷做哪些事情也有限度。联合国可以通过类似人权委员会发表报告采用的程序监测这些缺陷，这种报告可显示出在其会议上会员国和民间社会发言者的性别均衡情况。联合国还可以定期同服务对象网络讨论这些问题，敦促加强选择和同行审查工作。灵活的办法至关重要。许多国际民间社会组织强调，它们正有系统地向南方的办公机构和合作伙伴下放权力，设在北方并不意味着不能代表南方基层的看法，况且其工作人员来自全球各地。

163. 秘书处和专门机构的工作人员，特别是实地派驻工作人员的专门机构，也能协助加强南方的服务对象有效参与联合国的能力。这方面要取得进展，就必须更加重视国家和区域两级参与联合国的审议工作。如果能成功地这样做，许多民间社会组织如果不去纽约或日内瓦在对其十分重要的审议过程中发言，就不会那么感到被遗留在外。

提议 26

秘书长应该把纠正南北失衡作为增进联合国——民间社会关系的优先事项。秘书长应该争取捐助者的支持，以加强联合国确定当地行动者并与其合作的能力，建立一个基金，培养南方民间社会参与的能力，并确保国家一级的参与能服务于全球审议进程。

建立一个基金，以加强民间社会的能力和伙伴关系

164. 在其全球审议进程中，联合国极大地受益于对所涉问题具有深厚国内和基层经验的民间社会行动者的参与，尤其是他们与代表性不足的群体合作时。但是这种群体很少能为其参与提供经费。此外，如果不向他们详细介绍审议进程，所能发挥的作用，以及怎样从实际经验中提取政策信息，那么，他们的影响比有经验的国际民间社会组织活动家要少得多。

165. 因此，小组提议设立一个民间社会参与专用基金，采用的方式可以基于与非政府组织联络处为南方民间社会参与联合国进程时采用的方式。基金应该有核心年度预算，而不采用项目办法，为每个不同的活动筹集资源。该基金的目的是：

- 帮助来自南方和经济转型国家的民间社会和其他服务对象参加联合国和专门机构的重大审议活动
- 提前为其参与联合国重要会议提供情况介绍和培训
- 支持对联合国至关重要的建立联系和自我治理机制
- 加强代表人数不足群体参与联合国的能力，特别是妇女、土著人民、残疾人和穷人
- 加强服务对象参与减贫战略文件和千年发展目标进程，以及有助于全球伙伴关系的国家活动
- 协助加强政府——民间社会组织的对话和伙伴关系

166. 在实践中，该基金将与促进伙伴关系的全球基金相结合(提议 10)。服务对象参与和伙伴关系办公室进行全球分配，经同总部有关服务对象专家协商，统筹负责。不过，一国国内分配的部分可以转由联合国发展集团的一个机构进行管理。预期大部分资金将通过驻地协调员调拨，调拨采用的竞争机制可以使他们申请两年供资数额。联合国发展集团和服务对象参与和伙伴关系办公室将为认为最有优势的申请分配资金。

167. 该基金的资源可以来自政府、基金会、国际民间社会组织和联合国自身。还可以考虑建立一个决策进程，包括来自民间社会、政府、私营部门和具有联合

国背景的人士，每年作出供资决定或审查决定。可以从现有信托基金和开发计划署伙伴基金汲取经验。¹⁴

提议 27

联合国应设立一个基金，加强发展中国家民间社会参与联合国进程和伙伴关系的能力。秘书处应该谋求政府、基金会、联合国来源和其他地方的捐助，联合国应该为该基金设立一个行政和管理机构，最大限度地重视国家一级的决策。

解决管理培训和其他人力资源的发展需求

168. 除非整个联合国的管理部门都非常重视民间社会的关系，否则很难取得进展。因此，小组强调必须：

- 向管理人员清楚地传达必须严肃对待这些问题的信息
- 面向外界，接触有关服务对象和打造伙伴关系成为工作人员考核的例行内容。世界银行工作人员评价采用的“伙伴关系指标”可以作为样板
- 更努力地征聘具有服务对象背景的工作人员
- 同民间社会和其他服务对象进行人员交流
- 举办新的或修订的培训方案，以提供有关技能和进行宣传，包括联合国职员学院为高级管理人员提供的培训和联合国训练研究所为政府代表团提供的培训
- 让民间社会组织领导人和其他人士参加广为关注的联合国活动和高级工作人员务虚会

169. 落实这些建议必须得到联合国系统行政主管的有力领导，强调同民间社会和其他方面的合作是目前联合国业务的重要内容。

提议 28

秘书长和联合国其他最高级管理人员应经常利用机会，让工作人员了解他们给予服务对象参与和伙伴关系的重视。这些问题应该在所有人力资源工作中占突出地位，包括征聘、升级和年度考核。整个联合国系统工作人员，包括管理人员，应该接受有关这些问题的培训。

确保满足全面战略的预算需要

170. 小组估计，拟议各项措施核心经费的年度预算总额约为 400 万美元，通过提议的认可参加过程改革节约的经费，每年大约可以提供其中的 300 万美元。小

组预期，三年可以筹集预算外资金约 4000 万美元，而且几个捐助者将为许多拟议活动捐款，包括全球公共政策委员会、国家一级的服务对象专家、各种听询会和协商进程，以及建设民间社会能力和伙伴关系基金。小组建议设立服务对象参与和伙伴关系信托基金，由服务对象参与和伙伴关系办公室管理，为不同的拟议活动设立项目账户。小组建议秘书长或主管新办公室的副秘书长举行一次捐助国会议，启动这个基金。

171. 虽然总额十分可观，但是核心预算远不到联合国业务预算的 1%。小组认为，如果不能获得如此规模的资源，联合国将难以使民间社会、国际社会和其他方面相信，联合国是认真加强其参与能力的。

172. 小组认为，其提议与实现全球目标之间的联系，应能鼓励捐助者为这项工作作出贡献。小组还建议创新供资，例如，从服务对象来源筹集总额的 10%，包括私营部门、大城市地方政府和大型非政府组织。

九. 提供全球领导

在联合国大系统内提供领导

173. 除了作为联合国及其各方案和基金的行政首长外，秘书长还是联合国大系统行政首长协调会主席。担任这一职务，使他有鼓励各机构认真处理民间社会和伙伴关系事项，发展协调及严格的共同标准，确保这些事项在政府间进程中地位突出，并鼓励世界各国政府进一步确认这些问题的重要性。

174. 有许多机会在整个联合国系统内提高公布与参与方面的标准，分享或协调核证制度和民间社会组织数据库，合作加强对千年发展目标和减少贫穷战略的贡献，增加议员对国际事务的参与，并促进公民进一步支持多边主义。

提议 29

秘书长应利用他作为联合国大系统协调机制主席的身份，鼓励包括布雷顿森林机构在内的所有机构加强同民间社会及其他行动者的接触，鼓励它们在联合国系统内相互合作推动实现这项目标，并定期审查进度。

鼓励各国政府允许民间社会蓬勃发展

175. 只有各地民间社会有机会自由发展，并被本国政府视为对话者和伙伴而受到尊重，小组的许多提议才可能充分实现。会员国应在国内和联合国都确认伙伴关系和多阶层参与富有价值。这是作为人权框架核心的言论、结社和集会自由的具体表现。优先事项包括：

- 在联合国各论坛及秘书处与政府的高级别会议上讨论民间社会自由问题，并鼓励适当的改革

- 将这些事项列入所有善政和法律改革方案
- 在联合国参加的一切政府审议工作（包括减贫战略文件和千年发展目标报告的编写过程）中，促进同非国家行动者协商
- 敦促联合国支持的所有政府方案和公开听证会充分透明，使直接受影响者可以表达关切和看法
- 鼓励各国政府同民间社会及其他各方协商，发展伙伴关系，并将其纳入出席联合国论坛的代表团
- 加强国家议会和地方当局在政府间进程中的作用

提议 30

会员国应通过联合国各论坛鼓励在世界各地为民间社会建立有利的政策环境，并在发展进程中扩大开展对话和建立伙伴关系的机会。秘书处领导、驻地协调员和施政问题专家应利用与各国政府的对话达到类似的目的。

利用国际领导加强全球施政

176. 小组在协商过程中发现，人们普遍担心联合国已丧失对其他政府间论坛，特别是世界贸易组织、国际货币基金组织、世界银行和八国集团的权威和影响力。但表示这种关切的多数人认为，联合国可以发挥关键作用，可以收复失地。通过大力运用秘书长的道德领导和召集权，联合国可以在包容、参与、回应、透明及公平原则的基础上，在整个国际体系范围内倡导一种新的全球施政远景。如果联合国促进关于这种改革的广泛辩论，包括就最近的劳工组织全球化所涉社会问题世界委员会报告、¹⁵ 新的全球威胁问题小组以及本小组提议的改革进行广泛辩论，就可以为塑造 21 世纪所需的全球施政框架作出可喜的贡献，还可以得到世界各地民间社会和其他各方的广泛赞扬和支持。

十. 多边主义的未来

177. 本报告中各项提议的影响远远超出联合国同民间社会的关系。这些提议对全球施政和多边主义的未来具有影响。卢旺达种族灭绝事件和 2001 年 9 月 11 日恐怖攻击后的几年内，世界大国对于走单边道路还是走多边道路，态度暧昧。同样，对于从东亚危机和第三世界债务到艾滋病蔓延和气候变化等全球威胁的对策，一直是单边行动和多边行动拼凑而成的。

178. 就在更多问题比以往更需要采取全球对策的时候，毫无章法的全球施政过程所产生的矛盾似乎同互补性一样多。为了替处理这种困境提供指南，近年成立了各种小组和委员会。它们的工作范围和程序差异很大，但有许多共同之处。因

此，我们以在编写本报告过程中汲取的三个教训来结束我们的报告。我们认为，这些教训与这些机构都有关系。

全球施政存在重大空白

179. 扩大利用小组和委员会的现象恰恰发生在全球会议时代基本上结束之际，这也许并非偶然。虽然它们具有十分不同的作用（小组是咨询机构，而会议则是全球施政的谈判论坛），但实际上有一些共同点。它们都在明确时限内侧重处理特定问题，在区域上都保持平衡，都包括各类相关的行动者。而且它们都向联合国系统报告工作。目前，人们普遍认识到这些特点对全球进步都极为重要。但是，现在的确缺少展示这些特点的论坛。如果各种小组要得到更多的利用并受到广泛尊重，就必须让各种支持者参与选择小组成员，并积极请支持者提出建议。

180. 联合国应投资于具有类似特点的更广泛的持续进程，特别是本小组提议的全球公共政策委员会和公开听证会。本小组建议，第一次公开听证会应安排在2005年大会即将审查千年发展目标之前。

181. 各小组和委员会可以在这方面提供帮助，但公众是否支持它们，取决于各进程是否具有包容性，其提议是否实事求是，富有勇气，并且便于实施。本小组深信，我们广泛而深入的协商过程使数以千计人得以对本报告的编写提出意见，因此我们的提议将获得相当大的支持。小组还深信，这些提议是一项大胆且务实的改革议程，如得到采纳，将大大加强联合国的影响和公众支持。而且小组热切希望，这些提议将得到会员国和秘书处管理人员及联合国其它机构的大力讨论和实施。

182. 本小组建议，至少三个秘书处机构（联合国秘书处高级管理小组、联合国发展集团和联合国行政首长协调会）讨论我们的报告，每隔适当的一段时间就落实承诺的进展情况进行审查。小组建议，拟议的支持者参与和伙伴关系办公室监测这些事项以及联合国同所有外部支持者的关系，并定期向秘书长报告。小组还建议，在今后几个月内同会员国非正式讨论这些提议，为就需要大会下届会议期间政府间机构核可的事项举行辩论铺平道路。

思维模式的变迁与各种小组都有关系

183. 为本小组的思路奠定基础的重要因素，也与其它委员会和小组高度相关，从中可以看出关于全球施政与联合国的共同信息。特别清楚的是，多边主义的面貌正在变化：多边主义日益受到为实现特定目标而建立的临时联盟的影响。联盟成员在某一问题上想法一致，但在其他问题上可能分歧很大。旧的多边主义概念实际上是“政府大包大揽”，即各国政府首先商定政策，进而实施这项政策。

184. 今天的多边主义概念是真正意义上的多边主义。它包容来自各方面的许多当事方，或以多种方式与所涉问题有关的支持者。一些论坛是因需要而设立的，并非具有普遍性，但它们包括想法一致的行动者，共同努力为其事业赢得支持。

联合国本来不是要为这种多边主义提供服务，但世界今天常常这样运作。所以，联合国必须身体力行这种多边主义，才能适存。

185. 联合国必须成为一个更加外向或注重建立网络的组织。联合国应明确召集并促成多方利益有关者伙伴关系和全球政策网络，同会员国以外的支持者联络，同时确保公平的南北均衡。联合国正规的政府间进程的传统可能是实现这一目标的障碍。但是，伙伴关系和政策网络将更加注重成果，并使联合国在地方采取的行动与它的全球价值观念更加可靠地联系起来，在向千年发展目标前进的过程中，尤其如此。向这方面迈进是联合国生存的需要。除非联合国可以证明，它可以发挥明显而积极的作用，否则公众的支持将逐渐减弱。

186. 联合国还必须做更多工作来加强全球施政并处理民主“赤字”问题。这项工作应遵循以下原则：包容——确保公平的结果；参与——使人们能参与影响他们的决策；以及回应——倾听人们的关切并对他们负责。

187. 联合国还必须更有系统地与世界公众舆论接触，以便从中解读各种信号并影响公众舆论。这将需要同左右舆论的著名人士，包括民间社会、政界和媒体有影响的领袖进行更有系统的互动。朝这方面迈进可以帮助联合国系统促进有利于实现其目标的联盟，并为多边主义赢得支持。

注

- ¹ 本次讨论利用了小组对伙伴关系的研究以及 2004 年 2 月在美利坚合众国塔里敦洛克菲勒兄弟基金波坎迪科会议中心举行的国际研讨会。详情可通过小组网站 <http://www.un.org/reform/panel.htm> 查阅，并将很快作为小组的专论发表。
- ² 例如，开发计划署支持民间社会组织在阿塞拜疆、玻利维亚、布隆迪、中国、印度、厄立特里亚、几内亚比绍、哈萨克斯坦、马达加斯加、马拉维、尼加拉瓜、苏里南、乌干达和也门等国制定消除贫穷战略。这包括帮助民间社会与政府在减贫战略文件框架内进行政策对话。
- ³ 例如，民间社会组织参与编写千年发展目标报告以及监测阿尔巴尼亚、保加利亚、菲律宾、坦桑尼亚联合共和国、越南和其他地方的进展情况。
- ⁴ 《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》。
- ⁵ 开发计划署已在博茨瓦纳以及在全球各地设立了民间社会组织咨询委员会。
- ⁶ 这些非正式会议由安理会一成员与一个或多个非政府组织或其他专家召集并主持，但不作会议记录。会议的目的是为安理会即将讨论的重要问题介绍情况。这种会议是以倡导采取这一办法的委内瑞拉驻联合国代表迭戈·阿里亚命名的。
- ⁷ 世界银行董事会也根据类似的规定定期举办董事会研讨会，处理即将出现的新的、敏感的或极为复杂的问题。全体董事都参加研讨会，听取工作人员和其他专家的专题发言。研讨会上不作任何决定，纯属内部性质的纪要也不提及发言者。研讨会推动了审议，因为董事能够非正式地试探立场，彼此交换看法并与专家交换看法，以向各自首都通报可能产生的立场。
- ⁸ 将考虑农业问题，但贸易、移徙、卫生、环境和其他专题将同样得到考虑。各国议会的农业委员会听取多个利益有关者的意见和经验。农业委员会将就农业补贴或转基因作物等多个专题向农业部长提出政策建议，各国政府不能在脱离全球趋势的情况下为这些专题明智地确定政策，

因此政府的作用是有限的。关于农业问题的全球公共政策委员会将使各国相关委员会的议员进行合作。以后，可在其他部门建立起类似的进程。

⁹ FCCC/CP/1997/7/Add. 1, 第 1/CP. 3 号决定, 附件。

¹⁰ 经社理事会核证机制为民间社会提供了出席所有职司委员会会议、讨论从可持续发展到人权等各类问题的机会。大多数会议的核证和会议后续进程的批准以此为依据。

¹¹ 根据非政府组织每半天的会议和文件费用 73 644 美元得出的数字。在 2001-2002 两年期间, 委员会核准了 282 个非政府组织的核证。

¹² 无异议方式: 如果政府反对将申请者列入受推荐或不受推荐清单, 而且这一异议得到了支持, 那么, 申请者将被撤出清单。清单中的其他申请者将以协商一致的方式核准。大会委员会将在四个月内审查遭受异议的案例。应准许有关组织的代表出席各自案例的审查会议。关于这些案例的决定将在特别审查会议上作出。

¹³ 投票方式: 如果一个或一个以上政府反对秘书处的提议, 而且这一异议得到了支持, 那么, 应立即举行投票。必须赢得多数票才能推翻秘书处的推荐。

¹⁴ 开发计划署伙伴基金为涉及民间社会组织和其他行动者创新伙伴关系的大约 40 项活动提供了经费。

¹⁵ 《公平的全球化: 为人人创造机会》, 全球化所涉社会问题世界委员会, 国际劳工组织, 日内瓦, 2004 年, ISBN 92-2-115426-2。

附件一

联合国与民间社会关系知名人士小组的职权范围和组成

职权范围

小组将对联合国与民间社会的关系进行评估，以期拟订关于加强本组织与民间社会（包括议员和私营部门）相互作用的建提，供提交秘书长。该小组将：

- 审查有关民间社会组织接触和参加联合国审议工作和进程的现行准则、决定和做法。
- 确定联合国系统和其他国际组织的最佳做法，以便查明有何种更好的新方法与非政府组织和其他民间社会组织起相互作用。
- 审查有何办法可以便利发展中国家的民间社会行动者参与。
- 审查如何安排秘书处增进、管理和评估联合国与民间社会的关系，并交流这方面的经验。

小组将进行广泛协商并在 12 个月之内向秘书长提交建议。

成员

费尔南多·恩里克·卡多佐主席（巴西）。卡多佐先生出生于里约热内卢，是巴西杰出的社会学家和政治家，1995 年至 2002 年担任巴西总统。1964 年至 1968 年，他因反对巴西军事独裁者，过着流亡生活。在回国时被逮捕，禁止教课，并剥夺政治和公民权利。1986 年，卡多佐先生当选为代表圣保罗州的巴西参议员，两年后协助成立中间派的社会民主党。1992 年至 1993 年担任外交部长。他主张遏制通货膨胀，支持自由市场改革，1993 年出任经济部长，被视为扭转巴西经济困境的功臣。他于 1994 年当选总统，着手减少政府对经济的干预，吸引外国对巴西投资。卡多佐先生担任了两届巴西总统，在 2002 年选举后卸任。2002 年 12 月，联合国开发计划署向卡多佐先生颁发马赫布卜·哈克人类发展杰出贡献奖。在 1970 年代撰写的《依赖与发展》一书中，卡多佐先生率先主张政府、民间社会与私营部门建立伙伴关系。

巴盖尔·阿萨迪（伊朗）。阿萨迪先生代表伊朗在联合国担任若干要职，包括 2001 年在纽约担任 77 国集团主席。他先后获得德黑兰大学文学士学位和（美利坚合众国）科罗拉多大学经济学硕士学位，主修经济发展。1982 年进入外交部后，被派到国际事务司。1988 年至 1990 年，他担任伊朗常驻联合国日内瓦办事处代表团临时代办，1992 年至 1996 年担任外交部长顾问。1997 年至 2000 年，在纽约驻联合国期间，担任政府间森林问题论坛共同主席。

曼努埃尔·卡斯特利斯（西班牙）。卡斯特利斯博士现任（巴塞罗那）加泰罗尼亚开放大学信息社会研究教授；（美利坚合众国洛杉矶）南加州大学沃利斯·安娜伯格通讯技术与社会讲座教授；加州大学（伯克莱）城市与区域规划及社会学荣誉退休教授；并定期担任（美利坚合众国坎布里奇）麻省理工学院客座教授。他曾担任若干国家政府的顾问，下列联合国若干机构的顾问：联合国开发计划署、联合国教育、科学及文化组织、联合国人类住区规划署、国际劳工组织和联合国秘书处。他出版过 21 本书，包括三部曲《信息时代：经济、社会和文化》。他曾在巴塞罗那大学和巴黎大学攻读法律和经济学，并获得巴黎大学勒内·笛卡尔-索邦分校社会学博士和人文科学博士学位。

比尔格达·达尔（瑞典）。达尔女士担任瑞典议会议员达 33 年之久（1969-2002 年），并从 1994 年至 2002 年担任议长。在议会任职期间，达尔女士积极参与许许多多委员会的工作，处理范围广泛的问题，例如教育、社会保险、物质环境规划与地方政府、能源与节能以及住房的社会问题。她历任能源部长（1982-1986 年）、环境与能源部长（1986-1990 年）及环境部长（1990-1991 年）等政府职务。她担任联合国秘书长可持续发展问题高级别咨询委员会成员，自 1997 年起担任全球环境基金高级顾问。达尔女士拥有乌普萨拉大学历史和政治学学位，专门研究非洲和南非事务。她发表过许多文章，并为许多关于民主与人权、和平与国际合作、男女平等、儿童权利、教育与科学、以及环境与可持续发展的专著撰稿。

佩吉·杜拉尼（美利坚合众国）。杜拉尼女士是 Synergos 研究所的创办人和所长。她的事业包括：领导波士顿地区一所公立中学缀学学生辅导方案达六年之久；向联合国和福特基金会提供保健和计划生育方面的咨询；向国家艺术基金提供非营利管理和规划方面咨询。她担任纽约市合作伙伴协会资深副主席达五年之久，主持该协会的青年就业和教育方案。杜拉尼女士是拉德克利夫学院荣誉毕业生，获哈佛大学教育学博士学位。她还担任拉丁美洲和南部非洲商业发展公司 Peradventures 的总裁。

安德烈·埃尔德什（匈牙利）。埃尔德什先生现任匈牙利驻法国大使。1990 年至 1994 年以及 1997 年至 2002 年初担任该国常驻联合国代表。他自 1965 年起在匈牙利外交部任职，包括在 1994 年担任外交事务副国务秘书，负责有关联合国、北大西洋公约和裁军的事务。埃尔德什先生还于 1994 年担任联合国裁军审议委员会主席，并担任裁军事项咨询委员会成员，1998 年任该委员会主席。他于 1995 年担任不扩散核武器条约缔约国审议和延期大会副主席。埃尔德什先生是第三十七届联大主席伊姆雷·霍拉伊（匈牙利）的特别助理。

胡安·迈尔（哥伦比亚）。迈尔先生是一个环保斗士和自学成才的摄影家。1993 年至 1996 年期间，他当选为世界保护联盟副主席。1998 年 8 月，哥伦比亚总

统安德烈斯·帕斯特拉纳·阿朗戈任命他为环境部长。除国内活动外，他在 1999 年 2 月当选为生物多样性公约特别会议主席，任职至 2000 年 1 月。由于工作杰出，迈尔先生于 1990 年荣获保护拉丁美洲热带森林的“邓宁奖”。1998 年，荷兰贝尔纳多王子授予他金方舟奖。1999 年，西班牙国王授予爵衔“公民荣誉骑士勋章”。

玛丽妮·梅赫拉（印度）。梅赫拉女士是社会市场中心的创始人和主任。该中心是一个独立的非营利组织，在印度和大不列颠及北爱尔兰联合王国设有办事处，致力促使市场为人民、地球和利润的“三重底线”服务。她的专业背景包括在牛津救济会、地球之友社、联合国以及其他多边机构和慈善团体任职。梅赫拉女士是联合国开发计划署《2002 年人类发展报告》的撰稿人之一，并担任过 2000 年这份报告的人权顾问。

库米·奈杜（南非）。奈杜先生现任公民社会-公民参与世界联盟秘书长兼执行长。该组织是由 100 个国家的 500 多个组织和个人组成的一个国际联盟，致力加强全世界各地的公民行动和民间社会。奈杜先生 1998 年 9 月参加公民社会。他以前是南非非政府组织的总机构、南非全国非政府组织联盟的创始人兼执行主任。奈杜先生曾获牛津大学哲学博士学位。

玛丽·拉塞利斯（菲律宾）。拉塞利斯女士深入参与城市化、城市贫困、社会学和发展问题的教学和研究活动。她担任过若干国际发展机构的管理职务，这些机构包括联合国儿童基金会（儿童基金会）、亚洲开发银行、世界银行、洛克菲勒基金会和福特基金会。她曾任儿童基金会东部和南部非洲区域办事处主任。拉塞利斯女士著述丰富，探讨的问题包括：菲律宾的文化和社会发展、城市化、贫困、住房政策、非正式移民和人民参与、价值观、社会结构、社会变革和社会规划。

普拉卡什·拉蒂拉尔（莫桑比克）。拉蒂拉尔先生于 1981 年至 1986 年担任莫桑比克银行总裁。他后来被任命为莫桑比克政府紧急状况协调员，其任职部门负责协调捐助机构和联合国为莫桑比克紧急措施提供的援助。他在发展政策和金融方面具有丰富的经验。拉蒂拉尔先生目前在马普托担任 ACE Consultores 公司的总裁。那是一个独立的咨询公司，向双边捐助者、世界银行和联合国提供战略规划以及发展方案评估方面的技术咨询。拉蒂拉尔先生在双边发展方案和减贫方面著述甚丰。

阿米娜塔·特拉奥雷（马里）。特拉奥雷女士曾任马里文化和旅游部长，是一位作者、社区领袖以及文化活动和企业管理人，获有社会心理学博士学位。作为国际顾问，她的工作集中于社会发展与全球化的社会代价、妇女问题、环境以及在难以获得必需品时，文化作为人类重建基础的作用。1988 年至 1992 年，特拉奥雷女士担任联合国开发计划署主持的促进妇女在水和环境卫生

事务方面的作用方案的区域主任。特拉奥雷女士是全球化所涉社会问题世界委员会成员。

小组秘书处

约翰·克拉克(项目主任)

热赫拉·艾登

米格尔·达西·德奥里韦拉

塔西西奥·科斯塔

罗斯劳雷·夏尔(行政)

实习员

埃米利奥·多万

马莎·沃滕伯格

哈拉尔德·弗里德尔

附件二

联合国与民间社会关系知名人士小组工作方案和协商会议清单

工作方案

知名人士小组 2003 年 6 月在纽约、2003 年 12 月在日内瓦和 2004 年 3 月在纽约举行了 3 次会议。它得到多项活动提供的投入，其中包括：

广泛协商

(2003 年 6 月至 12 月的) 调查。向民间社会和私营部门成员、议员和其他人士发放了简短的调查表，以收集与联合国交往的意见，包括汲取的教训、积极交换意见或伙伴关系的障碍和克服这些障碍的想法。

(2003 年 7 月至 2004 年 1 月) 区域和其他协商会。在非洲、亚洲和拉丁美洲举行了 3 次区域协商会。在非洲法语国家组织了一次分区域协商会。在大批民间社会行为者参加的现有区域和国际会议闭会期间，1 名或多名知名人士小组成员参加了上述协商会。

目标明确的协商会

(2003 年 7 月至 2004 年 1 月) 与有关个人或组织进行了面谈。知名人士小组成员和知名人士小组秘书处与具有联合国和民间社会关系专门知识的个人或组织进行了深入面谈。面谈结果已列为目前收集的想法，以便提出建议。

(2003 年 8 月至 2004 年 1 月) 与部门的利益相关者举行小型会议。为了更深入地探讨思想，与具体部门的小组举行了会议。部门名单中包括议会、地方当局、私营部门和基金会。在有关部门网络和知名人士小组秘书处的协助下，知名人士小组成员率先组织了这些协商会。

(2004 年 2 月) 举办多方利益相关者讲习班。该讲习班要讨论伙伴关系及其对联合国和民间社会关系的影响。

委托编写的文件

知名人士小组委托他人编写关于伙伴关系及其对联合国治理的影响的文件。

已举行的协商会议清单

2004 年举行的会议

4 月 1 日和 2 日：在欧洲预防冲突问题会议上介绍情况（都柏林）

3 月 8 日：美利坚合众国拯救儿童联合会（纽约）

2 月 25 日和 26 日：与非洲法语国家非政府组织举行协商会（巴马科）

2月10日至12日：关于伙伴关系和联合国与民间社会关系的讲习班（纽约）

2月9日：与宗教性非政府组织举行协商会议（纽约）

1月29日：新闻部非政府组织委员会（纽约）

1月27日：与议会议长举行协商会（日内瓦）

1月22日：与伦敦经济学院全球治理研究中心和民间社会中心举行会议（伦敦）

1月19日：在世界社会论坛上举办讲习班和情况介绍会（印度孟买）

1月18日：专题性非政府组织国际联盟（印度孟买）

1月11日：与具有联合国咨商关系的非政府组织会议人权核心小组举行的会议（纽约）

2003年举行的会议

12月17日：向经社理事会非政府组织委员会介绍情况（纽约）

12月16日和17日：与联合国教育、科学及文化组织非政府组织/非政府组织联络委员会举行协商会（巴黎）

12月15日：与驻日内瓦的非政府组织举行协商会（日内瓦）；与驻日内瓦的联合国民间社会协调小组举行协商会（日内瓦）

12月13日：与非政府组织举行协商会（柏林）

12月10日：与联合国地方当局咨询委员会网络举行地方当局协商会（日内瓦）；与联合国儿童基金会国家委员会举行情况介绍会和协商会（日内瓦）

12月9日：与工会代表举行协商会（日内瓦）

12月8日：与世界民间社会论坛网络举行情况介绍会和协商会（日内瓦）

12月5日：与具有联合国咨商关系的非政府组织会议大会举行情况介绍会（日内瓦）；与英联邦民间社会论坛举行协商研讨会（阿布贾）

12月2日：与《联合国气候变化框架公约》缔约国会议第九届会议利益群体代表举行协商会（意大利米兰）

11月28日和29日：与参加联合国粮食及农业组织理事会会议的民间社会代表举行协商会（罗马）

11月25日和26日：非洲区域协商会（南非约翰内斯堡）

11月17日：与驻联合王国的非政府组织、地方当局和议员举行协商会（伦敦）

11月13日：新闻部关于通信问题的非政府组织讲习班（纽约）

- 11月11日：与促进可持续发展世界商业理事会网络领导人举行协商会（华盛顿特区）
- 11月6日：与国际和平学院举行会议（纽约）
- 11月5日：与基金会领导人举行协商会（纽约）
- 11月4日：与国际地方环境倡议理事会世界大会举行协商会（雅典）
- 10月26日：与伊朗民间社会代表举行协商会（德黑兰）
- 10月22日和23日：亚洲区域协商会（曼谷）
- 10月11日：在人民联合国大会上举行协商会（意大利佩鲁贾）
- 10月10日：与驻华盛顿的民间社会组织举行协商会（华盛顿特区）
- 10月8日：与人权非政府组织举行协商会（日内瓦）
- 9月23日：与民间社会代表举行协商会（联合王国爱丁堡）
- 9月18日：向联合国系统方案问题高级别委员会介绍情况（罗马）
- 9月16日：与世界保护联盟世界公园会议与会者举行协商会（南非德班）
- 9月14日：在世界贸易组织会议上举行情况介绍会和协商会（墨西哥坎昆）
- 9月10日：弗雷德里克·艾伯特·斯蒂夫通组织的协商会（纽约）；为参加新闻部非政府组织会议的非洲非政府组织与会者举办讲习班
- 9月9日：与驻纽约的联合国非政府组织/民间社会协调中心举行协商会（纽约）；与驻纽约的非政府组织，包括具有联合国咨商关系的非政府组织会议各委员会主席和新闻部非政府组织会议执行委员会成员举行协商会（纽约）
- 9月8日和9日：在国际民间社会论坛上举行情况介绍会和协商会（乌兰巴托）
- 9月8日：新闻部非政府组织会议（主席在全体会议上发言；分组讨论）（纽约）
- 9月7日：在联合国协会世界联合会的年会上介绍情况（纽约）
- 9月5日：与民间社会支持巴勒斯坦人民国际会议执行委员会举行协商会（纽约）
- 9月2日：拉丁美洲区域协商会（里约热内卢）
- 8月26日：关于哥伦比亚问题的国家协商会（圣菲波哥大）
- 8月18日：在南部非洲发展共同体民间社会论坛上举行协商会和情况介绍会（达累斯萨拉姆）
- 8月12日：与议员全球行动联盟秘书处举行会议（纽约）

7月22日：弗雷德里克·艾伯特·斯蒂夫通赞助的全球治理问题国际讨论会（纽约）

7月15日：与国际住区和居民区中心联合会举行的会议（纽约）

7月10日：在西米专题讨论会上举行协商会和情况介绍会（希腊科斯岛）

7月9日：与雅各布·布劳斯坦人权促进协会举行会议（纽约）

7月8日：与斯堪的纳维亚联合国协会代表团举行协商会（纽约）

6月27日：在美利坚合众国国家论坛联合国协会举办讲习班（华盛顿特区）

6月18日：与联合国部门间非政府组织工作组举行协商会（纽约）

6月13日和14日：与公民外交网络论坛举行协商会（利马）

6月4日：与非政府组织联络处会议：民间社会关于全球变革的会议（日内瓦）

5月13日：向经济及社会理事会非政府组织委员会介绍情况（纽约）

5月8日：新闻部非政府组织情况介绍会（纽约）

此外，知名人士小组从2003年5月到2004年4月期间与会员国代表举行了多次会议，其中包括主席和常驻代表小组举行的一系列会议。主席和知名人士小组其他成员还在多国首都与政府代表会晤，知名人士小组曾有3次机会参与经济及社会理事会非政府组织委员会的工作，它还与会员国驻联合国代表团的许多工作人员举行双边会议。

附件三

鸣谢和捐赠者名单

鸣谢

联合国与民间社会关系知名人士小组怎么感谢也表达不尽对所有慷慨贡献时间和思想的人的谢意，怎么估计也不可能过度评价这个协商过程的价值。知名人士小组可以毫不掩饰地说，它的大多数建议都源于这个进程，它从中获得的丰富收益才使知名人士小组的工作令人欣慰和令人振奋。下列伙伴帮助知名人士小组组织协商会议或提供会议场所：

- 人民联合国大会
- 巴哈教国际联盟
- 社会市场中心
- 阿马杜·汉帕代中心
- 公民社会-公民参与世界联盟
- 具有联合国咨商关系的非政府组织会议
- 生态学-国际和欧洲环境政策研究所
- 联合国粮食及农业组织
- 公民外交论坛
- 弗雷德里克·艾伯特·斯蒂夫通
- 海因里希·伯尔基金会
- 国际民间社会论坛
- 国际地方环境倡议理事会
- 国际社会福利理事会
- 联合国粮食及农业组织国际伙伴委员会
- 国际人权学会
- 自然保护联盟世界保护联盟
- 大同世界信托基金
- 南部非洲发展共同体
- 协同作用研究所
- 坦桑尼亚社会发展理事会

- 亚洲及太平洋经济社会委员会
- 联合国气候变化框架公约
- 促进可持续发展世界商业理事会
- 世界民间社会论坛
- 世界社会论坛

知名人士小组还要感谢联合国、专门机构、与非政府组织联络处和许多国家代表团官员表示的欢迎、提供的宝贵支持和提出的大量建议。特别是秘书长、常务副秘书长及其办公室工作人员的不断支持才使知名人士小组能够完成任务并确保任务的相关性。

捐赠者和其他供资来源清单

正是大批双边捐赠者和基金会的慷慨捐赠，才使知名人士小组能够开展工作，特别是开展它的广泛协商过程。除其他外，提供财政支助的有：

- 加拿大政府
 - 芬兰政府
 - 挪威政府
 - 南非政府
 - 瑞典政府
 - 联合王国政府（国际开发部）
 - 查尔斯·斯图尔特·莫特基金会
 - 弗雷德里克·艾伯特·斯蒂夫通
 - 福特基金会
 - 洛克菲勒兄弟基金会
 - 洛克菲勒基金会
 - 联合国基金会
-