

**ontrac**

2006年5月第33期

国际NGO培训研究中心简报

## 目录

**观点 援助协调：公民社会面临的挑战**

INTRAC 出版物

《巴黎有效援助宣言》：概述

欧盟及其政策导向型预算援助

能力建设新闻

INTRAC 公民社会与能力建设大会：变革，挑战与远景规划

援助协调与性别问题：我们所面临的挑战

INTRAC 培训项目

INTRAC 人物

在本期简报中：

Brian Pratt 将讨论《巴黎有效援助宣言》（The Paris Declaration on Aid Effectiveness）（译者注：下称《巴黎宣言》）及其所强调的援助协调（aid harmonisation）对公民社会的影响。Linda Lönnqvist 将概述《巴黎宣言》的主要内容。Janice Giffen 将介绍最近欧盟发展援助项目的相关变化及其对公民社会融资的影响。Indrani Sigamany 将探讨援助协调对以性别问题为核心的发展计划的潜在影响。

\*\*\*\*

**观点 援助协调：公民社会面临的挑战**

《巴黎有效援助宣言》（The Paris Declaration on Aid Effectiveness）所倡导的援助协调将使公民社会在发展进程中被边缘化吗？这是否说明了绝大多数的双边或多边官方机构不再把公民社会看作是发展进程中的重要一员，而至多认为公民社会的作用是辅助性的，甚至将其边缘化？

近年来，我们可以发现许多国家的政府试图重新主导发展进程。这与冷战末期的情形相反，当时私营经济处于绝对优势，提出了“让政府滚开”的口号。作为各种新型国际发展合作模式所关注的重点，政府的作用越来越受到重视。自90年代中期以来已有这样的方案出现，比如减贫战略（Poverty Reduction Strategy Papers）、部门项目援助（sector wide programme support）和总体预算援助（overall budget support）。最新方案即为援助协调模式（参见本期 Linda Lönnqvist 的文章）。

促进援助协调的原因有两方面。一是认为外部援助会削弱公共管理，因此需要改进援助的公共管理（**the public administration of aid**）：当前，援助国与受援国在评估、审批、报告和估价等程序上存在着许多的不同，有时甚至是矛盾或抵触的。援助协调可以减少援助国和受援国的交易成本（**transaction costs**）。二是认为通过设定改善治理水平、增加透明度等条件，援助协调可以减少浪费，增强外部援助的效果。

从受援国和主要捐赠机构的角度来看，援助协调具有明显的优势。但我们认为，虽然捐赠机构在援助协调上达成一致，却未能考虑到公民社会的作用，只是将公民社会看作当地政府的“分包商”（**sub-contractor**）。唯一的例外是，在那些局势动荡的国家，公民社会仍然可以起到巨大的作用。

关于援助协调的争议隐含了这样一个观点，即所有的国际援助（包括来自 **NGO** 的援助）应当通过当地政府来执行，并且应在一个统一的框架下作为政府援助项目的一部分。

对援助协调持批评态度的一方认为，协调这个概念是建立一系列存在异议的假设基础之上，因此可能出现下列问题：

- 1) 国家发展计划不一定是民主过程的产物，可能并不代表所有发展成员（**development actors**）的意见。
- 2) 鉴于大多数受援国政局动荡，即使在新的协调模式下，因为存在较普遍的贪污腐败现象或不民主的政治制度，情况可能更遭。
- 3) 在单一援助方案（即援助协调）下，当政府和捐赠机构改变政策时，贫困人口将首当其冲。历史上有许多事例指出让人民受苦的罪魁祸首常常是政府，同时历史也告诉我们，与政府和捐赠机构相比，公民社会能更快、更好地在政府都束手无策时中发挥作用。
- 4) 即使在受援国是民主国家的情况下，人们也会认为公民社会不应也没有必要为了实现中央政府认可的发展目标而贡献自己的力量。这是因为公民社会组织有着自己的支持者，应该为他们的利益而努力。例如，视障人士组织的工作重点显然与中央政府的全民医疗或社会福利计划的不同。但正是这种各机构工作重点与利益相关方之间的交流和碰撞形成了真正的民主和多样性。在援助协调的前提下，这样的交流和碰撞在何种程度上是被允许的呢？
- 5) 公民社会存在的目的不是协助政府实现其目标，否则公民社会就变成政府完成一系列外部设定目标的工具。即使政府的政策致力于消除贫困和支持民主，但公民社会的真正价值在于其多样性和独立性，而不是作为政府之手的延伸。
- 6) 不可否认的是，公民社会所进行的工作通常是短期的。但它们在危机状态下的作用是至为关键的。即使受到政府的压制，并在极端困难的条件下开展工作，公民社会仍能持续不断地拓展民主空间。

对 **NGO** 机构所能得到的主要官方援助进行协调，这一做法有什么不妥呢？问题的根源在于，在认识公民社会在发展进程中的角色这一方面，援助协调存在着较大的不确定性。

以欧盟新的援助计划为例，我们可以看到 2007 年后欧盟将不会与欧洲 **NGO** 机构一起向援助项目注入资金（参见本期 **Janice Giffen** 的文章）。取而代之的是，所有的资金援助将通过欧盟在受援国的办事处或代表处进行，并且要符合欧盟代表与受援国政府共同商定的国家战略规划。这与援助协调以及让受援国政府在援助项目中具有更大主动权的趋势是一致的。在这样艰难的情况下，不仅欧洲 **NGO** 机构需要考虑如何应对援助资金的撤出（尽管这对那些大部分资金来源于被称为 **B7000** 的旧联合资金援助

项目的机构有着深远的影响），而且受援国当地独立自主的公民社会也将经受巨大的考验。例如，与欧盟的计划所显示的一样，《巴黎宣言》所倡导的政策显然忽略了公民社会在发展进程中真正作用和价值。

**作者 Brian Pratt**

INTRAC 执行主任

Email: [bpratt@intrac.org](mailto:bpratt@intrac.org)

**注释与参考文献**

有关《巴黎有效援助宣言》的信息可参见

<http://www.aidharmonisation.org/>

<http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/ReviewofProgressChallengesOpportunities.pdf>

\*\*\*\*

**INTRAC 出版物**

**NEW: Praxis 文章 7, 'Building Analytical and Adaptive Capacities for Organisational Effectiveness'**

作者 Mia Sorgenfrei, Rebecca Wrigley

插图 Bill Crooks

*“我赞赏这样的探索……十分勇敢，也是我们急需的。我喜欢这些来自世界不同地方的鲜活事例。”*

公民社会组织（Civil society organisations, CSOs）一直在不断变化着的复杂环境中运作。这种环境对它们运作的有效性意味深远的。本文认为，通过协助公民社会组织理解并增强分析能力和适应能力，可以提高它们工作的有效性。作者以跨学科的角度概述分析能力和适应能力方面的有关观点，内容涉及组织变革、组织学习、战略管理、系统思想（systems thinking）和复杂性理论（complexity theory）等。本文旨在提供一些这方面实践经验，这些经验可能有助于在未来增强公民社会组织的分析能力和适应能力。

**其它 Praxis 文章：**

'Realities of Change: Understanding How African NGO Leaders Develop', 作者 Rick James, Julius Oladipo, Moses Isooba, Betsy Mboizi, Ida Kusiima（另有法语和俄语版）。

'Building Organisational Resilience to HIV/AIDS: Implications for Capacity Building', 作者 Rick James（另有法语、西班牙语、中文和俄语版）。

'Organisational Learning in NGOs: Creating the Motive, Means and Opportunity', 作者 Bruce Britton（另有法语、西班牙语、中文和俄语版）。

'Rising to the Challenges: Assessing the Impacts of Organisational Capacity Building', 作者 John Hailey, Rick James, Rebecca Wrigley（另有法语、西班牙语、中文、俄语和阿拉伯语版）。

您可以通过登录以下网址免费获得上述文章  
[http://www.intrac.org/pages/praxis\\_papers.html](http://www.intrac.org/pages/praxis_papers.html).

您可以购买我们印制的上述文章，每份文章售价£5.95（您可以登录  
[www.intrac.org](http://www.intrac.org) 或传真+ 44 (0)1865 201852）。

如果需要获取更多的有关 INTRAC 出版物的信息，请登录我们的网站：  
[www.intrac.org](http://www.intrac.org)，或通过电子邮件与我们联系：email [swindsor-richards@intrac.org](mailto:swindsor-richards@intrac.org)，  
您可以获得我们最新的 2006 年出版物目录。

\*\*\*\*

## 《巴黎有效援助宣言》（The Paris Declaration on Aid Effectiveness）：概述

“如果得以执行，（《巴黎宣言》）将……减少官僚主义，降低执行援助的成本，消除不合理的限制条件，避免冗长的会议以及错误地将受援国高级人才的精力浪费在与援助有关的会议、访问和任务上。这将消除不必要的限制条件、限定性援助以及援助执行中的延迟，削减重复的机构设置。”

——坦桑尼亚财政部，《卫报》（坦桑尼亚），2005年3月10日<sup>1</sup>

“援助国能够更专注于促进受援国政府与社会的互动过程，而不必局限于以往片面的手法，即要么支持政府，要么支持公民社会组织，而把其他相关方摒除在外。”

——Richard Manning，OECD 发展援助委员会主席，2005年9月<sup>2</sup>

### 概述与背景介绍

《巴黎有效援助宣言》的目标是使大型发展援助符合受援国的具体需要，改进所有权结构，实现同盟与协调，强调结果导向型管理与双方的诚信合作。其中，援助同盟与援助协调与公民社会组织的关系最为密切。有效援助的提出始于 2002 年在蒙特雷举行的联合国发展融资峰会，在这次峰会上，双边捐赠机构和多边捐赠机构同意增强援助的有效性，增加援助数量，并且将一般预算援助和一篮子资金援助作为主要援助方式。这一理念进一步地于 2003 年在罗马举行的援助协调高层论坛上被强化，该次会议旨在支持千年发展目标的实现。随后，在巴黎论坛上通过的《巴黎宣言》（2005 年 3 月）制定了更具体的目标——例如，收集基础数据使指标更明确，合作范围涵盖受援国的政府采购和财政管理，执行罗马论坛上制定的行动计划。援助协调的下一个里程碑将是于 2008 年举行的第三届高层论坛。OECD 发展援助委员会有效援助工作组将负责《巴黎宣言》及其 2010 年预定目标的执行。

有效援助这种方式专门用于处理捐赠国政府与大型多边机构对南方国家的援助——并不直接地与 NGO 机构发生联系。它包含了一些官方性的公民社会参与机构，比如各洲的 NGO 机构联盟（continent-wide NGO coalitions）和一些大型基金会。然而，这可能会导致发展资金援助的集中化，同时将削弱公民社会发展成员的作用。这也将减弱公民社会平衡政府力量的作用。另一个 NGO 联盟机构发表了看法，希望《巴黎宣言》能制定包含公民社会组织观点的目标<sup>3</sup>。

### 有效援助：议程安排

据官方说法，《巴黎宣言》的目标是降低受援国援助资金管理过程中的交易成本。援助同盟（Aid alignment）关注于对合作国的重点发展项目的援助支持，确保受

<sup>1</sup> 参见 <http://209.183.227.156/ipp/guardian/2005/03/10/34360.html>。

<sup>2</sup> 参见 Guest Column，第 16 页，Capacity.org，第 26 期，2005 年 9 月。

<sup>3</sup> NGO Statement on Aid Harmonization and Alignment，2005 年 2 月。

援国具有相应的战略规划和财政能力来执行这些项目。援助同盟将尽可能地使援助支持更及时、迅速，并减少限制性援助<sup>4</sup>，因为限制性援助更有利于援助国而不是受援国。然而，有趣的是减少限制性援助的目标和期限仍然是极其模糊的——仅仅是提到“这是一个长期而持续的过程”。*援助协调 (Aid harmonisation)* 要求捐赠机构相互之间协调行动，避免重复。

下表列出了有效援助主要目标。通过 2005 年的数据收集和整理，绩效指标的基础数据已经更加准确。这意味着我们可以更精确地监测这些目标，比如“减半”和“减少”。但是，由于这些目标的数据来自世界银行的 PRSP 数据库，这些目标可能受到世界银行偏颇观点<sup>5</sup>的影响。

#### 部分 OECD-DAC 2010 有效援助目标<sup>6</sup>

指标	2010 年前的目标
<b>同盟 – 援助国与受援国之间的议题</b>	
援助资金配置与受援国自身发展优先顺序一致	将合作国政府预算未报告的援助资金减少一半（预算必须报告 85% 以上的援助资金）
通过协调支持来提高能力（比如技术支持）	50% 以上的技术合作应与国家发展战略一致
通过减少重复设立的项目执行机构来提高能力	将重复设立的项目执行机构的数量减少 2/3（例如在政府部门之外，为支持援助项目或计划设立的管理机构）
增强援助的可预测性	将未在预定年度支付的援助资金所占比例减少一半
取消限制性援助	长期的持续过程
<b>协调 – 捐赠机构之间的议题</b>	
采用一致的安排和计划	以项目方式提供的援助资金所占比例将从 43% 提高到 60%（比如预算资助的一篮子资金援助以及部门项目援助）
协调任务和分析工作	捐赠机构 40% 的任务（包括与官方机构的会议）以及 66% 的国家分析工作将联合进行（即由多个捐赠机构共同完成）

<sup>4</sup> 限制性援助是指该援助资金仅能用于购买受援国的产品或服务（如救济食物、技术援助），有利于援助国的经济发展。

<sup>5</sup> 参见 NGO Statement on Aid Harmonization and Alignment, 2005 年 2 月。

<sup>6</sup> 摘取自 ‘Paris Declaration on Aid Effectiveness: Suggested Targets for the 12 Indicators of Progress’, 高层论坛, 巴黎, 2005 年 2 月 28 日-3 月 2 日。

OECD 发展援助委员会承认协调捐赠项目的工作很可能是繁重而耗时的<sup>7</sup>。一个最为关键的问题就是如何将指标变为现实。但是，除了执行上可能存在许多的问题，《巴黎宣言》表现出了一种在发展合作上的中央集权化趋势：将援助资金集中于一个中央权威机构统一管理。这将会把公民社会与政治联系在一起，因为公民社会将依赖于政府的资金支持。北方国家可能会看到它们的资金重新流向南方国家，南方国家的 NGO 机构不得不服从于它们所在国的政府，这将模糊了“非政府性”和“机构”二者之间的界限。

作者 Linda Lönnqvist  
INTRAC 研究员  
Email: llonnqvist@intrac.org

\*\*\*\*\*

## 欧盟及其政策导向型预算援助

欧盟的发展援助项目已经开展了 30 年，并于 90 年代末期结束，涵盖九十多种预算援助方式和三十多种法规。其中，对公民社会和 NGO 机构的资金援助一般采用联合融资预算模式（the co-financing budget line），近来受援国当地的合作机构也可以选择“地方性合作模式”（decentralised co-operation）。然而，随着欧盟为重组其发展政策<sup>8</sup>而制定了新财政规划（New Financial Perspectives），发展援助的可选方式将被减少为 6 种。欧盟对外关系署（DG Relex）<sup>9</sup>，作为管理发展援助、处理欧盟与其它国家关系的负责机构，正致力于按照当前的援助协调模式，将欧盟援助资金直接划拨到受援国的财政预算中。但是，欧盟发展署（DG Dev）<sup>10</sup>已经成功地说服欧盟采纳其他一些主题援助方式（Thematic instruments），这些援助方式能够在某些具体情况下为公民社会组织提供新的资金援助。

## 新财政规划中主要的六项援助方式

三种普遍的援助方式：宏观经济援助、稳定与安全、人道主义援助。另外三种援助方式具有地区性：对申请加入欧盟的国家的援助（the Instrument for Pre-accession Countries, IPA）、欧盟与邻国和合作伙伴协议（the European Neighbourhood and Partnership Agreement, ENPA）、发展合作与经济合作（the Development Co-operation and Economic Co-operation Instrument, DC&EC），旨在为了配合欧盟政策向特定地区和国家提供援助。

地区性援助方式下资金援助的具体形式将为国家战略报告书（the Country Strategy Paper, CSP）和国家指标项目（the National Indicative Programme, NIP），这些协议将由受援国与欧盟代表共同商议确定。因此，地区性援助方式将欧盟与受援国政府的关系发展放在首位。这些援助方式体现了当今的援助协调理念，即提高受援国政府对援助项目和资金的所有权和责任，也符合千年发展目标所要求的援助模式。这种模式鼓励受援国当地的公民社会组织与政府进行协商，使公民社会组织的行动符合国家发展战略并通过国家指标项目获得资金。

---

<sup>7</sup> Richard Manning, OECD 发展援助委员会有效援助工作组主席。Guest Column, 第 6 页, Capacity.org, 第 26 期, 2005 年 9 月。

<sup>8</sup> 该重组工作开始于 2000 年。

<sup>9</sup> 欧盟对外关系署（Directorate General for External Relations of the EC）。

<sup>10</sup> 欧盟发展署（Directorate General for Development），负责欧盟在非洲、加勒比海地区、太平洋地区国家的发展政策和援助。

## 其他主题援助方式

如果公民社会组织的项目不能通过地区性援助方式实现，那么根据其所在地区<sup>11</sup>该公民社会组织可以申请下列七种援助方式：

1. 人权与民主
2. 人类和社会发展
3. 环境与自然资源可持续利用
4. 粮食安全
5. 发展中的非政府机构
6. 移民与收容
7. 与工业国家的合作

以上援助方式的基本特性和适用范围正在细化中，并且预设具体的交流和咨询机会<sup>12</sup>。第一次建议征集时间为 2007 年。虽然我们欢迎上述 7 种主题援助方式，但我们也应看到欧盟更倾向于通过国家指标项目向公民社会提供资金援助。例如，欧盟对外关系署（DG Relex）认为公民社会组织需要阐明采用主题援助为某一项目带来的附加价值，如证明该项目在国家战略之外进行的话效率更高或效果更好。而且，如果该项目能够通过地区性援助获得资金，那么就应用地区性援助的方式（而不是主题援助）。

但是，在对主题项目（thematic programmes）进行第一次交流过程中，欧盟发展署重点强调了这些资金援助方式对公民社会和其他非政府机构的重要性。欧洲发展署认为非政府机构的价值在于“它们独立于政府之外，它们了解并接近特定的支持者，它们能为其支持者表达利益诉求……”<sup>13</sup>。并且，主题援助方式“有助于建立政府与非政府机构的相互信任，比如在政策探讨、基础服务提供等方面，有助于非政府机构参与到地区援助项目中。目前，地区援助项目中非政府机构的参与还不多”。<sup>14</sup>

尽管欧盟发展署在不断地强调利用主题援助方式向公民社会和其他非政府机构提供资金援助的重要性，但是配置给主题援助的资金将不会太多。而地区性援助不仅符合当前的预算援助模式，也符合欧盟青睐的政策导向型援助模式。然而，过度地强调地区性援助将使欧盟提出的提升受援国政府治理水平这一目标难以实现。

**作者 Janice Giffen**

INTRAC 高级能力建设专家

Email: [jgiffen@intrac.org](mailto:jgiffen@intrac.org)

\*\*\*\*

## 能力建设新闻

---

<sup>11</sup> 第一种援助方式仅适用于申请加入欧盟的国家，前六种援助方式适用于欧盟邻国、伙伴国以及与欧盟建立发展合作关系和经济合作关系的国家，第七种援助方式适用于与欧盟建立发展合作关系和经济合作关系的工业国家。

<sup>12</sup> 这些交流活动将定义援助范围，分析主题及其合理性、原则和重点。第一次有关非政府机构在发展中的地位和作用的交流活动已经在 2006 年 1 月举行，咨询过程正在进行之中。参见 *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic & Social Committee – on the Thematic Programme Non-State Actors and Local Authorities in Development*, Brussels 2006。

<sup>13</sup> 参见 *ibid* 第 4 页。

<sup>14</sup> 参见 *ibid* 第 8 页。

欢迎阅读第21期能力建设新闻。在本期能力建设新闻中，Cornelius Murombedzi将通过对赞比亚抗艾滋病机构的分析来探讨援助协调对公民社会的影响。他将集中讨论赞比亚抗艾滋病机构对援助协调的不同态度以及援助协调对它们能力的潜在影响。

### **援助协调及其对公民社会的影响：来自赞比亚抗艾滋病机构的实践经验**

在赞比亚各方抗击艾滋病的行动中，公民社会一直起着关键作用。公民社会组织不仅是项目策划、艾滋病监测联席会议等行动中重要参与者，也是艾滋病防控与治疗项目的重要执行机构。公民社会组织之所以能够参与到抗击艾滋病的行动中是因为通过与双边机构的谈判获得了项目援助资金。各个项目的执行机构普遍认为公民社会可以弥补政府机构在服务提供上存在的不足。

正在进行的援助协调可能对公民社会及其提供服务的能力有着深远的影响。由于提倡结果导向型管理的趋势将会更强调资源利用的效率和效果，援助协调将使得公民社会组织在资源获取上受到更多的限制。G8与其他多边机构的成员国正在探讨如何最有效地向作为其合作伙伴的发展中国家（如赞比亚）提供资金援助。发达国家正在考虑从项目型援助（即援助国和受援国都与公民社会组织建立联系）向更具计划性的援助转变。联合国艾滋病问题全球工作组（Global Task Team on HIV/AIDS, GTT）的报告认为，采取项目型援助可以更快地开展工作。但是项目型援助可能会危害抗艾滋病行动的长远可持续性，因为这种援助方式会使抗艾滋病措施的垂直性（vertical nature）根深蒂固，使其不能获得更广泛的发展，最终导致失败。

通过成为抗艾滋病机构援助项目的代理机构，一些公民社会组织已经获得了来自双边协议的直接资金援助。一些重要的公民社会组织已与国际NGO机构和双边机构在计划和项目执行等方面建立了合作关系。公民社会组织与国际NGO机构和双边机构关系融洽，相互信任。这也促使了更多的公民社会组织参与到小型抗艾滋病项目中去。

### **向公民社会组织提供大规模资金援助的典型模式**

世界银行制定了一个资金援助制度规范。依据该规范，世界银行将在“世界银行非洲抗艾滋病多国援助计划”（the World Bank Multi-Country HIV/AIDS Programme for Africa, MAP）下执行其抗艾滋病项目。世界银行将利用公共部门的资金渠道向符合其标准的公民社会组织提供资金支持。尽管在初始阶段援助资金注入缓慢，但世界银行已放松了一些资金援助条件以提高援助资金的流转速度。同时，世界银行仍然制定了严格的公信力措施来跟踪公民社会组织的资金使用情况。例如，全球抗艾滋病、结核病和疟疾基金（The Global Fund to fight AIDS, Tuberculosis and Malaria）利用政府机制来监控公民社会组织抗艾滋病项目的资金使用情况。虽然通过政府机构注入资金，但项目仍然独立于政府，拥有独立的报告制度和账户。尽管在绝大多数情况下，双边机构直接向公民社会组织提供援助，后者也直接向双边机构进行报告，可是在赞比亚，抗艾滋病项目的协调机构（国家抗艾滋病委员会）对大多数的抗艾滋病项目并不知情。

一些著名公民社会组织虽然成功地吸引了大量的资金，但是也感到多重报告制度（multiple reporting）带来的巨大压力。他们倡导尤其是在援助机构方面的更协调一致的援助方式。我观察到这些著名公民社会组织对援助协调模式下的资金支助和报告制度（harmonised funding and reporting）非常感兴趣。这将使项目执行和目标实现获得更多的时间。然而，小型公民社会组织仍然认为最好能与双边机构建立直接联系，因为这样更容易获得援助资金，即使资金规模很小。

多边机构与双边机构已经制定了新的计划来协调发展援助。显然像赞比亚这样国家的政府非常欢迎援助协调，因为它们可以通过国家发展计划获得更多的援助。同

时，公民社会担心由公民社会组织管理的项目在这种情况下将很难获得资金援助。在赞比亚，政府机构尤其是财政部一直在研究援助协调模式，其讨论焦点集中在资金援助的方式选择上。这些讨论被认为技术性的，并且与政府运作机制（尤其财政管理和会计制度）的绩效密切相关。因此，公民社会组织被排除在这些讨论之外。同时，人们担心预算援助和部门项目援助能够阻止援助资金流向公民社会，尤其流向抗艾滋病项目。在决定如何配置资金时，当前的预算制度将公民社会的诉求排除在外。另外，在现行的预算制度下，不存在可以使公民社会组织为其行为负责的机制。这就意味着必须对政府架构进行根本性变革以满足NGO机构对援助资金的需求。

在赞比亚，公民社会已经参与到预算资金分配计划的制定过程中，比如减贫战略。然而，除了援助资金专门用于资助公民社会组织项目的情况，公民社会对资金分配的影响是非常有限的。赞比亚公民社会的代表们非常关注直接预算援助的影响，尤其对抗艾滋病项目的影响。但实际在这个问题上，主要的捐赠机构并未在直接预算援助上达成一致。

作者 **Cornelius Murombedzi**  
INTRAC 高级能力建设专家  
Email: [cmurombedzi@intrac.org](mailto:cmurombedzi@intrac.org)

\*\*\*\*\*

## **INTRAC 公民社会与能力建设大会： 变革，挑战与远景规划**

**英国牛津 2006 年 12 月 11 日-13 日**

INTRAC 将举办一次以公民社会能力建设面临的环境变化为主题的国际会议。

进入新千年的第六年，我们所处的世界与 20 世纪最后几年相比已发生很大的变化。对能力建设参与者而言，这些变化体现为要求在援助产业正统化过程中感受到的与日俱增的压力。随着“协调”和“有效性”等观念的提出，容忍不同观点、允许探索和实验的空间将越来越小。

INTRAC 相信现在是时候让推动新援助观念的一方和一直通过自定义能力建设加强公民社会能力的一方共聚一堂了。我们希望能够找到双方的共同之处，促进相互合作，并保证公民社会组织能依靠自身力量而不是官方机构和政府来成为社会变革的推动者。

本次会议将建立在三项基本前提之上：

- *相信能力建设实践的存在，并且能产生良好的效果*
- *但上述目标的实现过程中受到各种限制*
- *希望在捐赠机构对能力建设的政策上达成共同认可的“底线”，无论未来援助理念如何变化都保持不变*

本次会议将迎来各国官方机构代表、国际 NGO 机构、信托基金和基金会、能力建设工作者、学者和研究人员。

若需要更多信息，请与我们的会议协调员 Zoë Wilkinson 联系  
Email: [zwilkinson@intrac.org](mailto:zwilkinson@intrac.org)

\*\*\*\*

## 援助协调与性别问题：我们所面临的挑战

对公民社会在援助协调模式下可能被边缘化的忧虑只是问题的一部分。真正的问题是：作为草根组织的个别 NGO 机构应如何适应环境的变化？如何将性别问题纳入到现在的政策考量当中？在本期的观点栏目里，Brian Pratt 认为“在单一援助方案（即援助协调）下，当政府和捐赠机构改变政策时，贫困人口将首当其冲。”我将以印度 Rajasthan 邦一个主要帮助妇女获得自主权的 NGO 机构为例说明这一观点。本文认为贫困人口并不是一个同质群体（homogenous entity）。贫困人口在种姓制度、社会等级制度和性别等方面表现出不同层次的脆弱性。因此，在对贫困人口的援助活动中，应有不同规模的 NGO 机构参与，尤其是将性别问题作为工作重点的 NGO 机构的参与，而这些机构都受到了援助模式转变所带来的冲击。

### Astha：与贫困妇女共同努力

2005 年 9 月，在 Rajasthan 邦的南方地区，48 名来自 22 个村务委员会（Panchayats<sup>15</sup>）的妇女被选举为当地政府的代表，参加在 Astha 培训中心举办的为期六天的村务管理培训。在这 48 名妇女代表中，有 40 人是文盲，37 人是达利人（Dalits，在印度是一个被社会排斥并且最为贫穷的族群）。这种赋予妇女自主权的培训活动不仅具有重要的意义（在印度，妇女受教育率是最低的，而这次活动中妇女被选举为当地政府的代表），而且突破了教育程度、种姓制度和社会等级制度的界限。<sup>16</sup>

这些妇女显示出了很大的潜力和学习热情。一些妇女显得有些害羞，她们是有生以来第一次离开自己的村庄，另一些妇女不顾家人反对还是参加了这次培训。在多数环境中，妇女参加这样培训活动的所需的勇气，以及 NGO 机构承担该类富有挑战性的活动中表现出来的创造性都被看成是理所当然的事。作为一个高效的地区性小型援助机构，Astha 为这些新近选出的妇女代表举办了本次培训以提高她们在组织、人际关系和倡导等方面的能力。

“Astha”一词在印度语里是指“坚定的信仰或信念”，而对在 NGO 机构工作的社会活动家和教育家来说，“Astha”意味着对普通人能力和才干的信任。它也属于 NGO 机构的哲学观——组织意味着实力，知识就是力量。当地的一些民间机构（大约有超过 35,000 名成员）在 Astha 的活动中表现活跃。NGO 机构带来了结构性的变革，促使了新的代表贫困人口利益的机构诞生，这将改变整个社会的构成。Astha 的团队坚信只要贫困人口觉醒，并被很好组织起来，就能够摆脱压迫和剥削，摆脱贫困。在 1986 年创立了 Astha 的 Ginny Shrivastava 说：“我们深深地感到自己所肩负的责任——利用现有的社会规则（social laws）让人民获得自主权，并把他们组织起来，共同解决社会存在的问题。”

Astha 的工作主题包括处于土地、水和森林生计问题、流动劳动人口、粮食安全和工作权利。他们的工作范围包括地区自治、预算分析、贷款、部落政策和部落问题。Astha 的资金主要来自于国际 NGO 机构。

### 援助协调可能产生的影响

面对当前援助协调的宏观转变，像 Astha 这样的 NGO 机构——值得信赖，但规模较小——能够继续生存吗？这很难说。虽然援助协调和预算援助方案中充满了像“消

<sup>15</sup> Panchayats 是当地的管理机构，类似于村务委员会。

<sup>16</sup> 更多的信息可以参见：<http://www.thp.org/india/rajasthan/main.htm>。

除贫困”这样的宏亮口号，但是 NGO 机构在地方默默无闻地开展的这种独具特色，专注于某个问题的的工作将可能因新政策受到很严重的影响。

印度中央政府和地方政府都在积极地建立出口导向型经济。在这样的政策环境下，刚开始起步的性别政策很可能被排除在工作重点之外。另外，根据 **Beijing + 10 Review** 的最新分析，国际环境对妇女权利运动越来越不利，来自南方国家的妇女将很难确保在联合国妇女地位委员会的代表席位。<sup>17</sup> 如果援助协调所引起不利局面继续存在，像 **Astha** 这样的 NGO 机构所开展的工作将受到冲击。这向政策制定者提出了一个十分关键的问题：现在的援助体系及其有关争论是否考虑过性别问题？政策制定者是不是认为性别问题不重要呢？

公民社会所面临的挑战是如何才能找到使政府对其援助战略有效性负责的方法。如果当前的争论能够考虑到性别问题（以及一些很可能被边缘化的问题和群体），那么就有可能改善全球现在的政策环境，避免现有问题的严重化，促进贫困人口妇女比例增多问题（**feminisation of poverty**）的解决。

**作者 Indrani Sigamany**

INTRAC 高级能力建设专家

Email: [isigamany@intrac.org](mailto:isigamany@intrac.org)

\*\*\*\*

**INTRAC 培训项目**

基于权利的发展方式 5月10日至12日

援助南方国家倡议 6月7日至8日

针对非专家的财务管理培训 6月13日至15日

参与式监控和评估 6月26日至30日

**NEW!**

公民社会能力提高、能力建设与组合发展入门 7月10日至14日

管理组织变革 7月19日至20日

公民社会能力提高 9月11日至15日

倡导与政策影响 9月25日至29日

需要更多信息或预定席位请联系：[training@intrac.org](mailto:training@intrac.org) 或 +44 (0) 1865 263040。您也可以登录我们的网站[www.intrac.org](http://www.intrac.org) 获得上述课程和其他课程的更多信息。

\*\*\*\*

**INTRAC 人物**

---

<sup>17</sup> 参见 Painter, G. (2004) ‘Gender, the Millennium Development Goals, and Human Rights in the Context of the 2005 Review Process’, Report to the Gender Development Network.

为满足 INTRAC 发展和我们日益增长的业务的需要，Cornelius Murombedzi 在 1 月份被聘为 INTRAC 高级能力建设专家。为迎接新的挑战，研究部的力量也得到了加强，在今年初 Fran Deans 与 Linda Lönnqvist 被 INTRAC 聘为研究员。在 3 月份 Ingrid Kamikazi 与 Louise Oakley 加入了 INTRAC，Louise Oakley 将负责项目协调工作，Ingrid 将负责培训和后勤事务的管理工作。同时，我们祝愿 Agnes Daizi 一路顺风，她将回到津巴布韦工作。Anna Winterbottom 已离开 INTRAC 并开始新的工作，我们祝她顺利。我们也非常感谢 Natalie Coward 近几个月作为一名志愿者对我们的支持。

**作者 Shelagh Windsor-Richards**

INTRAC 资源主管

Email: [swindsor-richards@intrac.org](mailto:swindsor-richards@intrac.org)

\*\*\*\*

**ontrac**

ISSN 1476-1327

编辑: Hannah Warren, INTRAC 研究员 Jacqueline Smith, INTRAC 出版主管

设计: Sophie Johnson, Colophon

出版发行: Warwick Printing

ONTRAC 是 INTRAC(国际 NGO 培训与研究中心)的新闻简报。它每年发行三期。在注明来源的情况下，可以免费复制和翻译该简报的所有内容。在此，INTRAC 感谢以下机构为 ONTRAC 的出版做出贡献：关注世界（Concern Worldwide），Cordaid，DanChurchAid，MS Denmark，Novib，儿童救助会（丹麦），儿童救助会（挪威），儿童救助会（瑞典），South Research 和世界宣明会（英国）。

如果需要订阅 ONTRAC，请与 INTRAC 联系 [info@intrac.org](mailto:info@intrac.org)。我们将通过 Email(英语，阿拉伯语、中文、法语、葡萄牙语、俄语或者西班牙语)或者邮寄形式(仅限英语和俄语)发送给您。你也可以登陆我们的网站 [www.intrac.org](http://www.intrac.org) 进入公告栏订阅。

INTRAC  
563 号邮箱  
牛津 OX2 6RZ  
英国

电话: +44 (0) 1865 201 851  
传真: +44 (0) 1865 201 852  
Email: [info@intrac.org](mailto:info@intrac.org)  
网站: <http://www.intrac.org>

INTRAC 是一家有限责任公司 注册号: 2663796 慈善机构注册号: 1016676.