

Ontrac

## 国际非政府组织培训与研究中心简报

2006年9月第34期

### 目录

#### 观点

能力建设与国家

INTRAC 公民社会与能力建设大会

吉尔吉斯斯坦革命后中亚的援助政策

两极分化? 前南斯拉夫当地政府和社区发展

#### 能力建设新闻

<<关注>>从业者能力建设的观点

El Triunfo. 洪都拉斯农村组织能力建设

多边援助改革: 公民社会解决实际问题的机遇?

INTRAC 出版

INTRAC 培训

INTRAC 人物

#### 在本期中:

Kasturi Sen 谈了公民社会能力建设和国家在援助体制转变中的作用; Charlie Buxton 和 Asiya Sasykbaeva 罗列了能力建设在最近中亚国家革命刚刚结束后所面临的挑战; <<关注>> 从业者分享了关于扶贫问题能力建设的重要观点; Brenda Lipson 认可了一个土生土长而且很成功的故事, 虽然不能称该故事中的行为是能力建设, 但是它却符合能力建设的理想; Louis Callewaert 探讨了国家和公民社会能力建设在更为广阔的全球援助结构中的作用。

#### 观点

##### 能力建设和国家

“建设真正的能力需要具有能够在领导们, 政府机构和公民社会之间维持具有活力和生产力相互作用的能力”

关于能力建设的讨论通常受捐赠者的引导, 而不是基于公民社会和当地社区的需求之上。尽管在过去几十年来有很多关于平等关系的华丽辞藻, 实践证明了这些都是花言巧语, 捐赠者在左右和控制建设能力的问题, 已经为月来越多人关注。

本期 Ontrac 探讨了近年来在对总预算的支持和援助新体制大大环境下, 与能力建设方案相关的一些难题。

目前关于能力和建设能力的观念受到九十年代初期发展思路转变的影响。尽管这个问题具有复杂性,而且情况的变化影响能力建设所采取的方式,人们还是试图努力建立良好的基本实践标准,特别是伙伴关系。这个问题受到越来越多的关注,例如,确保南北能力建设进程在项目所有权属于地方,捐赠者和受捐者之间是真正的合伙人的前提下开展。

这些思想认识产生于对单方面运作机制的缺陷和官方发展项目旨在产生持续合作失败的认识。后来有了从旧的强调提高个人技术能力能力建设的形式,向现在强调发展方针,将重点放在更广泛的环境上的方式的逐步过渡。<sup>1</sup>

通过新自由主义政策,在 20 年削减公共部门后,目前捐赠方式(通过 < 巴黎宣言 >) 强调要加强国家和机构。在此期间,组织能力集中集中在非政府组织和民间团体。不仅项目的植入发展取得了成就,同时也加强了和公民社会的关系,成为公共资源分配的渠道,并代表了边缘社会的声音。

最近援助政策转型 --- 恢复支持国家机构---似乎受到《千年发展目标》和《非洲委员会》主要倡导实施顾虑的引导。<sup>2</sup>

正如 Ontrac 第 33 期所论及(援助协调: 公民社会面临的挑战),似乎通过国家引导资金援助完全合理,可以提高效率,降低交易成本。然而,越来越多的非政府组织关注政策的转变,认为这样的政策转变就政府治理和责任,就政府推行重大发展项目无须公民社会的活跃参与没有作出充分的考虑。

政策的转移与能力建设也有影响。如果仅仅聚焦于机构的能力建设,很显然就政府职能外包的新自由主义遗产传统,使得大多数国家公共机构的职能减弱或不能行使其职能。通过用捐赠资金饱和和被削弱的公共部门的现行政策来扭转这种趋势,却为责任丧失留存了空间而且鼓励不良治理。有人认为捐助者已经形成了一种集体近视症,可能导致回归到要依赖的不可持续的日子和捐赠驱动型的发展议题。

有人会觉得捐赠问题一直以来在支持维持现状。正如这一期 Ontrac 的文章中所显示一样,最近的重大政策中只有一些允许存在某些自治,尽管给人的印象是如此 (Callewaert.)。捐赠者突然之间关心创建有效自治和宽宏大量的“国家”是集体不诚实行为的一部分,作为 NGO 也许我们不该欺骗自己。

若要人要做检查,例如检查一些改革议题的核心主题诸如加强管理、责任制和来支持这些的措施目标,就会很快发现这些主题极为不舒服地很接近地被列在主要论题(市场推广和企业)的旁边,因此很多巩固能力的措施都是出于此目的而制定。

若良好治理被定义为保证整个社会的政治和经济利益，而不是被选择的个人团体，人们只需看看捐赠者和国家所主导的例如《结构调整方案》的倡议和最近的《减贫战略文件》(见 OnTrac32)，就可见在被 Callewaert 称之为“中产阶级的国家”的指导下，所谓良好治理却悲惨失败。这同时也对许多重要捐赠者突出了一个重要词汇---世界银行，在所有发展规划的各个方面，良好的治理意味着“完善的经济管理”。<sup>3</sup>

这暗示着不良治理意味着不良财政实践和不足的经济重组。在这种情况下，对于公共部门的改革，良好治理通常是自上而下式的，而且通常是按照捐赠为驱动的方针，把通常组成发展中国家人口组成最大部分的社会边缘社区的需要和关注排除在外。

实际上，过去 20 年的主要发展政策很大部分被用经济术语定义，作为新自由主义议题中的基本议题，这些政策促进了基本服务领域大规模的私有化进程而且保证了其顺应发展。再分配问题、政府对那些组成贫困历史占绝大部分的贫困和边缘人的责任问题似乎又从这个议题上脱离了。这对将要开展的能力建设的类型有重大影响。

对于 NGO 和公民社会组织 (CSOs)，能够读懂言外之意非常重要。通过《巴黎宣言》由能力建设所代表的和目前正在由主要捐赠者为援助协调所实施的计划表面上似乎很理性，但资金短缺和公民社会组织 (CSOs) 和 NGO 将被迫执行压制性和不平等的政策。

为了避免这种情况，无论是北部发达国家还是南部发展中国家，都有必要在全世界内由穷人和为穷人重新定义政府治理和责任。

**Kasturi Sen**

INTRAC 研究主任

电子邮件 Email: ksen@intrac.org

1

Milen Anneli (2001), 我们所知道的能力建设是什么? 世界卫生组织卫生部服务署日内瓦: 世界卫生组织.

2

Teskey, G. (2005), 能力建设和国家建设. 伦敦: DFID 治理和社会发展集团

3

澳大利亚国际发展局(ACFID) (2005), 廉政发展方案参考

## 公民社会和能力建设 INTRAC 大会 变化, 挑战及规划未来

2006 年 12 月 11 日至 13 日  
英国牛津

INTRAC 将举行一次大型国际会议, 就公民社会能力建设环境的变化展开探讨。

进入千禧年六年和 20 世纪的后几年相比让人感觉世界大不相同。对于那些致力于能力建设的人们来说, 能够感觉到这些变化要顺应援助业的正统思想方向激增的压力。随着和谐和捐助有效性议题占据主要话题, 异议, 摸索和试验的空间一直在缩小。

INTRAC 相信时机已经成熟, 要把推广提倡正统思想的人和那致力于通过自定义的能力发展来巩固公民社会进程的人团结起来。

会议将探讨以下问题:

- 捐助和日益增强把重点聚焦于政府而非公民社会的转移模式范例
- 既能取得高质量的能力建设实践来维持社会平等发展, 又能在全球化过程和日益贫富加深激增的泥泞可运作的促成因素和约束
- 正统援助思想正在与日俱增困扰公民社会努力保证由需求驱动而且对环境和过程敏感的能力建设实践的方式
- 在对援助结构变化有清楚的认识和力量下构建未来能力建设集体前进的需要

与会者将由受邀的全球各种官方机构, 国际非政府组织 (INGOs), 托管机构和基金会, 能力建设从业人员和学术届人士及研究人员组成。

详情请联系协调人 Zoë Wilkinson: [zwilkinson@intrac.org](mailto:zwilkinson@intrac.org)

### 吉尔吉斯斯坦革命后中亚的援助政策

2006 年初在吉尔吉斯斯坦由 INTRAC 做了一份关于公民社会组织(CSO)领导的研究, 该研究显示各种层次的领导人员在使权威当局介入援助活动的过程中付出了持续的努力。一部分原因是出于传统 --- 希望国家将会或者应该解决社会问题, 一部分原因是出于务实。有位受访人员如此说: “与政府工作很辛苦, 可是我们别无选择”, 他所在的机构正在努力提高公共政策制定的机制。的确, 跨部门界限要实现有效的网络效应是目前中亚公民社会组织(CSO)领袖所面临的主要挑战之一。

2005 年 3 月吉尔吉斯斯坦革命提供了独特的机会来影响高层政策。例如, 在积极参与 2005 年议会和总统公平选举竞选活动后, Centre Interbilim 地区 NGO 总干事 Asiya Sasykbaeva 成为委员会的共同主席, 她考虑到了国家宪法的改变而且成为联

盟中促成政治体系变化的关键人物。她声称：“公民社会团体将认定吉尔吉斯斯坦需要为国内所有各界人士开放政治空间。公民社会组织（CSOs）应该直接参与决策，因此，在政治生活中有人懂得民主原则，而且善于倾听民意非常重要。”

公民社会组织（CSOs）在吉尔吉斯斯坦对国际援助由国家作为渠道而进入所采取的方式，日趋日趋变得苛求批判，例如，对国家扶贫战略（PRSPs）。连续的 INTRAC 研究已经不仅强调指出捐赠者和公民社会的距离，而且国家机构来落实贯彻就第一个扶贫战略（PRS）咨询进行有意义决策的失败，或公民社会（CS）在执行和监督结果中真正的角色。（参见 Adams, Ontrac 32).<sup>1</sup>

公民社会（CS）对扶贫战略（PRS）第二个阶段的咨询处境不见改善，尽管在 2005 年 3 月份后取得了一些成就(例如,对公众关心问题电视报导和讨论的增加)。在吉尔吉斯斯坦的捐赠代表们承认由于去年的政治动荡, 2005 年对于扶贫战略（PRS）的下一个阶段几乎没有公开讨论。实际上，这就是在政府和公民社会（CS）内的不满程度，主要专家之间的争辩是新的战略是否要聚焦在扶贫上。2006 年春季，一些颇有影响的 NGO 站出来强烈反对世界银行给予吉尔吉斯斯坦重债穷国（HIPC）<sup>2</sup> 的地位，认为这将意味着下一代担负更重的债务和主权的丧失。国家人权署最近公布一份人权批评，评论前任总统所采纳的世界银行和国际货币基金组织（IMF）自上而下的政策，认为它们的新自由主义政策对于私有化和基础公共服务收费刺激来创造新的就业机会收效甚微，这并不能反映吉尔吉斯斯坦穷人的渴望，也不能反映持续发展的目标。很少公民社会组织（CSO）和 NGO 在它们的评论中表现如此强烈。

INTRAC 和一些其他国际非政府组织（INGOs）在该地区辛苦地开展项目和方案为了提高社区生活水平作出能力建设。它们在吉尔吉斯斯坦，塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦付出了多方努力落实贯彻“社区驱动型发展”和“社区提高网络”，然而对这些网络的评估显示建议，只有在以社区为基础的组织（CBO）和 NGO 在各自取得自己的动力和自主之后，这样的倡导措施在能昌盛。<sup>3</sup>

该地区的国际非政府组织（INGOs）通常支持国家在国际援助项目中扮演的激增的角色。在塔吉克斯坦山区，社会发展支持计划（MSDSP）<sup>4</sup> 理事，最近开展了一个新的项目，要把村庄组织网络和当地政府 联系起来，他的评论如此认可道：“权威当局第一次对我们所设立的每个项目做出现金贡献，也就是有了激增的政府买入。ACTED 的项目督导 Dushanbe 如此解释其原因：“我们不能简单无限期地运行并行的系统。我们的健康教育工作在某个时候要由政府接管--- 他们不能永远外购服务”<sup>5</sup>。

援助的协调和统一带来的一些好处: 早期强调建立新的政府机构受到很多人的批评，人们也广泛认同要增加政府公务员的能力（和薪水）。这些好处在另外一方面又被抵消了，成功小型能力的“滚出”进入庞大的国家项目会增加官僚化和失去控

制的风险。而且，塔吉克斯坦和吉尔吉克斯坦的贫困水平没有象以前宣讲的那样，贫困水平程度没有减少多少。

人们对中亚新国家的性质的理解不透彻。在 20 世纪 90 年代， 外界的评论者们多强调前苏联政权的“独裁”本性，而新自由主义援助项目企图淡化他们。尽管新总统和新政权试图强硬，在塔吉克斯坦和吉尔吉克斯坦发生的内战显示了这些国家持续的脆弱。在乌孜别克斯坦，一个较强硬的政权要和同样的贫困难题做斗争，而且要面对日益增长的伊斯兰原教旨主义运动。

2005 年 5 月 Andijan 起义导致无数人丧失生命。结果，美国在乌孜别克斯坦的军事基地被驱逐了出去，许多国外援助公民社会（CS）的项目被终止。对于诸如 INTRAC 企图在乌孜别克斯坦建立公民社会组织（CSOs），能够首先目睹这些领袖是如何在传统社区和当地政府之间试图工作的的机构来说，那是让人悲哀的时刻。中亚分为援助经费区和无经费区；亲美或亲俄区得不到帮助，仅亲密的合作关系才能带来繁荣--- 又一次突出了过渡期间的不公平。在 15 年期内，这个地区出现过贫富分化，甚至有些区域成为欧盟的成员，而有些地区却是重债穷国（HIPC）。

Charles Buxton 和 Asiya Sasykbaeva  
高级能力建设专家  
INTRAC and Director, Center Interbilim  
Email: cbuxton@intrac.org,  
ccpub@infotel.kg

1  
本期内容包含了一些 INTRAC's 中亚项目 (ICAP) 的文章， 例如： Giffen, J. and Earle, L. (2005) 中亚公民社会的发展; Buxton, C. (2004) 谁收益? 中亚发展项目的监管和评估; ICAP 区域大会 2003; and Buxton, C. (2004) ‘坚固以社区为基础的组织 CBOs 在实现扶贫战略’ INTRAC 对 UNDP 的汇报.

2  
HIPC: 重债穷国. 非政府组织协会和非政府组织公民的反腐败声明, Respublika, June 2006.

3  
参见 Forrester, S. (2005) CEN 内部评估吉尔吉克斯坦 (Oxford, INTRAC) and Asia Undeland for World Bank (2004) CEN 评估塔吉克斯坦和乌孜别克斯坦

4  
MSDSP (山区社会发展支持项目), 由 Aga Khan 基金会资助, 雇员人数超过 2000, 是塔吉克斯坦境内最大的非政府组织

来自对 MSDSP 和 Bob Deen 采访, 由 Dushanbe 作者执行, 2006 年 6 月.

## 两极分化? 前南斯拉夫当地政府和社区发展

自从前南斯拉夫血腥战争分裂后的新国家已经度过战后重建后, 国际捐助者的注意力转向为促进地方努力, 把实现长远发展当成目标。这些工作重点聚焦在对国家机构进行改革来影响政府分权, 推广基于权利的方针实现公共行政, 以及为整合长远经济计划的能力建设。支持公民社会被重新界定, 而且方向重新在调整, 旨在制定提高市民和政府机构互动的措施。

非政府组织 (NGOs), 特别是那些热切于全国性运作的 NGO 们, 继续吸引捐赠支持企图影响政府成绩的活动, 比如宣传, 政策对话, 监督和建立机构关系---网络, 伙伴关系和联盟。然而在市级和邻近地区水平, 捐助国日益瞄准支持那些通过成立社区组织(CBOs)来鼓励更广泛和更多非正式社区成员动员的行动措施。

结果是, 支持热情高涨的专业非政府组织(NGOs)提供服务的项目正在减少。目前的趋势是给以过程为主的援助提供资源, 使社区能够确认并提交其存在的问题, 制定解决方案, 有效在市级阶层就能组织和提倡行动的主张。这样的工作主要由国际非政府组织 (INGOS) 和诸如联合国发展计划 (UNDP) 的国际发展机构来实行, 作为巩固当地政府或者促使难民社区持续返回计划中更广泛的项目的一部分。一些国家级非政府组织(NGOS)也正浮现出来成为关键的参与者, 致力于推广该地区的发展和社区动员。

最常采用的方式, 采用前南斯拉夫通过公社草根代理的模式, 是村庄和邻里社区会或村委会的开始, 社区会或村委会的成员在参与活动后被当地的居民选举产生。村委会成员被给予培训和帮助, 以及和当地政府在社区规划和提高市镇服务支持努力方面提供初步调解。

其他国际非政府组织 (INGOs) 努力企图在一个当地机构促成用户群体, 旨在影响服务经理人员或政府部门。这些包括公民卫生委员会, 家长教师和能够动员市民的协会措施, 警察和公务员提高公共安全。一种更复杂的, 由联合国志愿者 (UNV) 在波斯尼亚和黑塞哥维那推行来解决边缘社会青年和他们利益的项目方法被采用, 来帮助举行市青年团体论坛来交换观点, 建立制定青少年政策的机制。

在那些仍旧与社会, 经济和痛苦的民族挣扎情绪错位还在进行激烈斗争的社会来说, 通过加强市政当局和市民之间的交流与合作来取得逐步增加的政府回应是比较苛刻的要求。他们的市政府通常缺乏基本的行政能力, 而且实际决策权仍然集中掌握在少数当地中坚分子 (民族主义者) 手中。

一项由意大利非政府组织民族发展国际委员会（CISP）在波斯尼亚和黑塞哥维那 10 个市政当局所做的中期社区发展评估中建议指出，社区的促进在为草根阶层创造授权很有价值机遇的同时，自身足够有能力提高它在市民和市政当局之间的互动。另一方面，已经受到经常性程序帮助和技术培训的村委会已经发展成为有效识别集体需要和开发行动方案提高社区水平的机构。

当克服市民之间残余的冷漠，激发他们参加经常性的会议和事件还是极端困难的情况下，这些被选举成立的村委会被认为是合法的而且是他们是代表。村委会通常在调动社区资源开展自主项目方面非常成功，他们通过培训和指导，受到鼓励，在解决社区问题时转向市政当局寻求支持。

然而增强了的社区和市政当局之间的接触，却没有取得在关于更公平的资源分配，有响应的市政规划和提高改善的公共服务方面管理改善。市政官员之间形成的不良公共服务风气，缺乏全市范围的市民需要评估和发展规划，国家级政治集中，都会妨碍市民和当地政府之间更广泛的合作。特别是市政当局没有机制来鼓励公众参与，很少直接向社区咨询，决策权倾向于而且集中于市长手中。个别社区和政府之间的行动方法被认为是一对一案例，不会被采用到更广，更长期的市政服务的规划中。这鼓励了农村和利益团体之间不当的竞争，加强了盛行的对政治和民族主义者的奖励文化，加深了少数社区的边缘感。除此之外，市政公务员往往缺乏基本行政管理技能，通常对公共事务一知半解或不了解他们的角色。很多人因为资金匮乏而丧失士气，不相信市政当有力量改变事情。有趣的是，在许多项目地区，其他国际发展机构和捐助者和市政府直接开展能力建设活动，以加强地方政府统治。在当地政府赋予权力有限而且没有对滥用权力具有有效制裁的环境下，以社区为基础的方法来发展和巩固统治的价值是有限的。未来的挑战是建设市政结构和能力来鼓励公众平行参与，协调社区能力建设。

**Bill Sterland**

独立顾问

Email: [bill@sterland.biz](mailto:bill@sterland.biz)

能力建设新闻

<<关注>>从业者能力建设的观点

国际非政府组织（INGOs）也许被错误地认为从从事支持草根阶层转而从事更多集中于为穷人争取更多的政策所得上。<<关注>>也转移向更注重策略工作上，但我们建议地面工作的参与仍然保留，而且是我们发展中扮演角色的核心部分。



在我们和各级机构---从小机构到全球性机构之间发展合作关系的时候，地方组织能力的建设驱动民间主导的发展，仍然保留是我们整体战略的一部分。最近几年来我们在能力建设中所留意到的经验教训和趋势可以总结为如下几点：

### 能力建设的焦点

1. 能力建设似乎更加受到“管理主义”和组织发展的主导，偏离了把焦点放在穷苦阶层生活的积极改善的发展方法。我们不应该看不到另外一端，我们正在努力要取得的是：减少贫苦。
2. 学习正在持续的基础上开展，关于什么实际上能够提高穷人生活的学习似乎被关于管理过程的学习取代而放在了第一位。
3. 我们内部组织的正统思想有时候却基本上抑制了能力---阻止我们国家的员工贡献他们丰富的，文化上适宜的或具有挑战的观念。

### 联合公民社会和政府

1. 我们需要指明我们所指的是“政府”的那一部分。我们企图将国家的很多部分都堆放在一起 --- 公务员，技术服务、政治家、地方委员会，却没有分析在不同的层次不同的能力如何得以开发。对政府有个更好的了解，能够使我们在两方面做好公民社会和国家之间的互动。能力建设的一个重要组成部分是要把出于共同的和公共利益的机构们联合起来。
2. 有需要让公民社会和政府机构一起来分析造成贫苦的主要原因，目前的独立分析导致产生独立的思想，规划和宣传，这不建立相互信任。

### 对公民社会的观点

1. 公民社会通常被视为一群由单个公民社会组织构成的团体，和那些提供更多辩论空间的市民社会相反，这些组织将它们自身的发展和国家的发展联系起来。而且国际非政府组织（INGOs）支持当地非政府组织（NGO）削弱了它们“帮助穷人发展”的援助角色。我们似乎推着当地非政府组织提供服务，而不是把穷人和现有的服务联系起来。
2. 现在突现出来的在提供服务方面要把重点放在公共---私人之间的合作关系也许收益于来自对于爱尔兰的“社会合作”模式的思考，在这种模式下，关键的机构参与者（政府与工会、雇主与农业组织以及志愿机构）被迫谈判，要以互惠的方式前进。在此，那些有效的“穷人的工会”要参与进来，而且要有更多工作来支持，特别在非洲地区。

总体来说，我们的能力建设通常在性质上来说是太工具性，从未深入分析多种当地参与者的角色和他们所处的环境。

Connell Foley, Yuko Yoneda, Prashant  
Verma, Moire O'Sullivan

能力建设和合作顾问

《关注世界》

Email: connell.foley@concern.net

## El Triunfo? 洪都拉斯农村组织能力建设

事情发生在 30 年前洪都拉斯南部 20 多个农村社区里。当事人不属于援助系统。没有任何地方非政府组织、国际非政府组织和支持捐赠者要以达成目标, 计划或项目的有效管理来在这里努力证明他们。

这些专门致力于分析参与人员工作经验为什么具有长久生命力的援助人员从来没有听说过这样的逻辑。他们没有期望在一年、二年、或三年后, 这个建立当地领导的措施会表现出“被政府政策的变化引导, 导致生活标准提高而可以被证明的可衡量结果”。

取而代之, 他们却有些围绕缓慢而稳定来坚固社会和政治意识和分析的目标。他们也有重点强调对话和探索, 强调关系构建全局的眼光。他们工作的基础是团结, 自愿和集体行动基本价值观。这些价值观在每个机会中得到清楚的表现。

现在, 30 年 2 代人之后, 我们能够看到这些由草根教会领导下和‘escuelas radiofonicas’<sup>1</sup> 在当时协作的足迹。我们能够看到受到 Freire 鼓舞的公民社会能力建设主创所取得的成果, 在那个时候他们从不会称呼自己所做的为能力建设。我们能够见证缓慢稳定地树立对结构性贫困原因, 对权利和责任, 对集体行动---由那些最受影响的人们---社区自身所确认的和所领导的行动的意识所带来的结果。

正是这些 20 多个社区有自己的公路, 小学和供水委员会。而他们的邻居却没有这些基础设施。这些社区的家庭积极参与推动农业改革, 而且从变更了的土地使用期限制度中得到利益。

这样一个对强大自主推动变革的行动者的专注, 价值观和憧憬被流传了一代又一代。例如目前一位反对性别暴力运动的主要人物, 是原来最初一位参与者的孙女。这也许概括了持续性公民社会发展的本质。

所以从这个故事中学习到什么呢? 我们反思后能够去除些什么呢? 首先, 需要有更多的投入来掌握和分析这些故事对长期公民社会能力建设的所带来的影响。其次, 公民社会参与人员要自己来定义对“能力建设是为了什么”的答案, 对这些问题的答案也许指向许多不同的和未见的方向。最后, 我们应该认识到, 不是任

何事情可以或应该按照预先定义的目标和结果来作为核心的驱动力，这些会把公民社会的参与者降级而使他们成为传送的工具或政府的看门狗。

**Brenda Lipson**  
副执行总干事, INTRAC  
Email: [blipson@intrac.org](mailto:blipson@intrac.org)

在次致谢中美 Trocaire 区域主任 Sally O'Neill 提供的 El Triunfo 的原始故事材料

1

20 世纪 60 至 80 年代遍及拉丁美洲广播学校网络，这些网络致力于远程教育与启蒙节目

2

**Paulo Freire** — 一巴西教育家，他的著作，比如《受压迫者的教学法》在拉丁美洲非正式成人教育届，掀起了把增长了意识和联系起来的运动。运动的核心是“意识”，意识被认为有力量转变现实。

多边援助改革：公民社会解决实际问题的机遇？

1999 年推出的扶贫战略（PRSP）过程是发展合作团体内部（部分地方）的自我批评反省。它表明无论是公共的还是私人项目的投资政策（c. 1965–1985），还是第一个结构调整阶段，华盛顿共识（Washington Consensus，c. 1985–1995），都没有取得普遍性的扶贫成功，更不用说第三世界的广泛发展。

的确，在许多国家，贫穷的发展速度如此之快，这被前国际货币基金组织的总裁认为是“系统风险”，该风险是受威胁其生存的体系所驱使。合作社区如此作出应答

(i) 一个强调需要有明确组织和把焦点放在消除贫穷的计划扶贫战略（PRSP）过程  
(ii) 增加官方发展援助(ODA)达到援助国国民收入(GNP)的 0.7%(蒙特雷 2002)的重新承诺和(iii)旨在提高援助的有效性的 2005 年 3 月巴黎宣言(PD)

因为许多发展中国家的能力问题，许多第一代扶贫战略文件（PRSPs）是在捐赠国的总部生成。这种方法违反了一项 80 年代结构调整时期所学到的重要经验教训：政策不因该是“一刀切”办法的结果，也不是从国外施行。国家和政府必需保管好其政策的所有权---理想的情况是：这些政策应该是从内生成。目前，扶贫战略（PRSP）的过程在产生其第二代的文件，这样的文件允许有机会可以矫正其第一代的错误。

我们现在知道发展中国家应该拥有他们自己的发展政策，而且捐赠国应该停止干预发展中国家政策的生成过程，而把重点放在他们的合作政策上。同样要接受捐赠国要在合作伙伴利益的发展上保持和谐，而不是彼此竞争。而且，捐赠国要把他们的合作政策和合作伙伴的发展政策协调起来，他们官方发展援助(ODA)的实施应该经过合作伙伴的机构。因此，所有权，和谐和协调已经成为今天合作商业体系在巴黎宣言(PD)中的三个全新关键概念，这证明合作团体正在在援助的有效性问题的理解上取得了进步。

然而要把这一理论付诸实践，却呈现出来自各方面的问题。捐赠国在适应他们的实践时有很多问题，尽管他们会否认这一点，他们彼此之间相互竞争，把援助作为他们短期利益的工具。发展中国家把兴趣重点放在人民长远发展利益上来对抗大规模贫困。

许多中产阶级发展对方想继续使用援助作为他们短期利益的工具，不为他们自己的人民负责，他们选择对捐助国负责，把自己的利益和捐助国的短期利益看齐。这些中产阶级不想利用扶贫战略（PRS）过程中的机遇来精心制定本地的政策。许多情况下是世界银行，伙同一个国家的财政部长或规划部长，他们制定扶贫战略文件（PRSP），然后温和地施加给同级部长和国民议会。公民社会要对这样的扶贫战略（PRS）进程贡献，但是很少接受这样的机会，很多情况下什么也做不了。于是宣称透明的扶贫战略文件（PRSP）很多是虚伪的。

有人认为这在理论上来讲是完美的，但是在实践上是不可操作的，因为要实施有意图的结构的政治意志，治理和技术能力还不到位。他们反对拒绝扶贫战略文件（PRSP）过程，因为“扶贫只是华盛顿共识（Washington Consensus）的新方针”。他们说0.7%的问题只是一种宣传。他们认为巴黎宣言(PD)对于所有权，和谐和协调的谈论是不现实的，认为这是捐助国和他们当地合作伙伴的实力政策。许多这样的思考也许是真实的，但是还能有什么选择呢？是的，三年扶贫战略（PRSP）和五年的扶贫战略（PRSP）不一样，是的，这些战略之后的巴黎宣言(PD)和预算援助思想会导致（新殖民）依赖。是的，全球资本家的关系不会受到扶贫战略（PRSP）或者巴黎宣言(PD)的影响而改变。

但是，这又会怎样呢？我们是不是要在美丽的沙漠中寻求庇护或等候解决方案从天而降？这些妄想要抛弃一边。我们必须承认良好的改变需要意识形态上，政治上的和技术上的力量，以及短期战术与长期策略之间的辩证关系。扶贫战略（PRS）和巴黎宣言(PD)能够提供空间和方式来建设技术能力和治理能力甚至于政治意志。但这是一个可能而不是一个保障。

很明确在许多预算政策甚至技术政策存在许多距离和窟窿的情况下，能力建设是基本的，而且必须由那些能够正确识别能力建设作为他们的目标的机构和公民社会

组织（CSOs）来实现。这也许不会保证积极的结果，但是却是正确前进的方向。另外的一个选择就是在绝对的安全和无风险的正确的角落里寻找避难——一个毫无结果的搜索。

Louis Callewaert,

*比利时*

Email: Louis.Callewaert@diplobel.fed.be

### **INTRAC 出版物**

援助和平? 非政府组织在武装冲突中的角色

Jonathan Goodhand, 256 页, £15.95 , 国际标准图书编号 1-853396-32 X

在社区水平支援组织的能力: 对良好实践议题, 方法和原则的探索

Katie Wright-Revolledo, OPS 48, £8.95

映射地带: 在扩大的欧盟范围内对 Roma 规化的参与性监管和评估的探究

Zosa De Sas Kropiwnicki and Fran Deans, OPS 47, £8.95

七国非政府组织官方代理商的资助资金: 机制, 趋势和含意

Brian Pratt, Jerry Adams and Hannah Warren, OPS 46, £8.95

非政府组织领导的发展: 文学著作回顾

John Hailey, Praxis Paper 10, £5.95

冲突之后的社会中公民社会能力建设: 波士尼亚共和国 & 黑赛哥维那和科索沃省的经验

Bill Sterland, Praxis Paper 9, £5.95

在伊朗公民社会中组织能力的建设: 绘制 CSOs 的进步

Catherine Squire, Praxis Paper 8, £5.95

对于关于 INTRAC 出版物进一步的资讯, 请发送电子邮件至 [swindsor-richards@intrac.org](mailto:swindsor-richards@intrac.org) 向我们索要 2006 年出版品目录或者参观我们的网站:[www.intrac.org](http://www.intrac.org)

### **INTRAC 培训**

伙伴能力建设— 住宿, 牛津

2006 年 10 月 9 - 13 日

影响评估— 非住宿, 伦敦  
2006年10月25 - 27日

组织学习— 非住宿, 伦敦  
2006年11月8 - 10日

创造性和战略性思维— 非住宿, 伦敦  
2006年11月15 - 17日

最新! 参与性发展方法— 非住宿, 伦敦  
2006年11月29日-2006年12月1日

关于预定和培训信息请联系 [training@intrac.org](mailto:training@intrac.org) 或拨打 +44 (0) 1865 263040。  
也可登陆我们的网络站点: [www.intrac.org](http://www.intrac.org) 来了解这些和更多的其他的课程。

## INTRAC 人物

自上期 *Ontrac* 出版后, 我们全体人员欢迎几个新成员的加入。Kennedy Mbevi 成为我们财务部的行政人员来帮助辛苦努力的财务队伍, Phil Dines 接管了 Jackie Smith 的工作成为我们出版部经理。Jackie 在和我们工作了两年半之后继续她新的生涯; 我们会想念她也祝她在新的更大的组织里一切顺利。我们也向 Jenny Owen 道别, 她将开始攻读国际发展硕士课程; 她的职位由攻读了一年强制移民硕士课程后回到 INTRAC 的 Gabriella Guzman 接替。同时我们的公开培训经理 Gaby Romo, 将在9月份开始她6个月的产休---我们衷心祝愿她和孩子幸福好运。Olga Savage 将加入我们在 Gaby Romo 产休期间提供公开培训。Elery Algma 离开她办公室行政人员的岗位, 在牛津大学开始作为财务人员。我们将怀念她高效率的工作和她的幽默, 但我们欢迎 Ghislaine Safari 接替她的岗位。我们也高兴地祝贺资源部经理 Shelagh Windsor-Richards 最近毕业于 BATH 大学完成了她致力于责任和商业研究的理学硕士学位。

撰稿: 资源经理 Shelagh Windsor-Richards  
INTRAC and Linda Lonqvist, 研究员  
Email: [swindsor-richards@intrac.org](mailto:swindsor-richards@intrac.org); [l lonqvist@intrac.org](mailto:l lonqvist@intrac.org)

**Ontrac**  
ISSN 1476-1327

编辑: Kasturi Sen, 研究主任; Linda Lonqvist, 研究员; Phil Dines, 出版经理, INTRAC.  
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)。注明您是否要以电子邮件（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.