撒哈拉以南非洲非政府组织的可持续性指数（2009）

Indice de pérennisation des ONGs en Afrique subsaharienne (2009)

非洲撒哈拉以南地区非政府组织可持续性指数（2009） 第一版 – 2010年9月

-- 1 of 171 --

封面照片：肯尼亚雅塔地区的Ndethye Ngutethye互助小组成员（“帮助我来帮助你”） 参加由Pact Kenya在“自助方法”项目（互助项目）下支持的会计培训。 照片：Pact Kenya。

-- 2 of 171 --

非洲撒哈拉以南地区非政府组织可持续性指数（2009） 出版单位： 美国国际开发署（USAID） 民主、冲突与人道主义援助局 治理与民主局 非洲局 可持续发展部

-- 3 of 171 --

-- 4 of 171 --

非洲撒哈拉以南地区非政府组织可持续性指数（2009） i 目录 引
言 ..... iii 致
谢 ..... iv 分析摘
要 ..... 1 地区趋
势 ..... 1 第一部分：非政府组织可持续性的维度 ..... 9 法律背
景 ..... 9 组织能
力 ..... 10 财务可行
性 ..... 10 倡
导 ..... 11 服务提
供 ..... 11 基础设
施 ..... 11 公众形
象 ..... 12 第二部分：评分 – 一般定义 ..... 13 第三部分：评分 – 特
写 ..... 14 法律背
景 ..... 14 组织能
力 ..... 14 财务可行
性 ..... 15 倡
导 ..... 15 服务提
供 ..... 16 基础设
施 ..... 17 公众形
象 ..... 17 第四部分：文
章 ..... 19 撒哈拉以南非洲的法律趋
势 ..... 19 非政府组织的财务可行
性 ..... 31 第五部分：国家报
告 ..... 42 南
非 ..... 42 安哥
拉 ..... 48 布隆
迪 ..... 55 埃塞俄比
亚 ..... 60 加
蓬 ..... 66 加

纳 ..... 71 几内亚
..... 77 肯尼
亚 ..... 82 利比里
亚 ..... 89 马
里 ..... 95 莫桑比
克 ..... 100 尼日利
亚 ..... 107 乌干
达 ..... 113 刚果民主共和
国 ..... 120 卢旺
达 126

-- 5 of 171 --

ii 非洲撒哈拉以南地区非政府组织可持续性指数（2009） 塞内加
尔 ..... 132 塞拉利
昂 ..... 137 坦桑尼
亚 ..... 143 津巴布
韦 ..... 149 附录A：统计数
据 155

-- 6 of 171 --

非洲撒哈拉以南地区非政府组织可持续性指数（2009） iii 引言 美国国际开发署（USAID）自豪地呈现非洲撒哈拉以南地区非政府组织可持续性指数的第一版。该指数反映了撒哈拉以南非洲19个国家非政府组织部门的整体实力和可持续性，包括东部、西部和南部非洲的国家。 除了针对每个地区的特定修改外，本指数的方法论与中欧、东欧和欧亚地区非政府组织可持续性指数的方法论相同，这是一个由USAID发布并被非政府组织、政府、资助者、学术界等广泛使用的工具，以更好地理解欧洲和欧亚地区非政府组织部门的可持续性。 比较非洲与欧洲和欧亚的非政府组织部门将对两个指数的用户有所帮助。该方法论基于来自每个国家的非政府组织从业者和专家小组的工作，他们在七个相互关联的维度上评估非政府组织部门：法律背景、组织能力、财务可行性、倡导、服务提供、基础设施和公众形象。一个由技术和地区专家组成的编辑委员会审查每个国家小组的结论。根据他们的评分，19个国家在指数中被划分为三个类别或发展阶段：增强可持续性、可持续性进展和可持续性受阻。用于计算评分的方法论将在第1至第3部分（第9-18页）中进行更详细的审查。 这是美国国际开发署首次发布非洲撒哈拉以南地区非政府组织可持续性指数，本卷中的评分为未来指数提供了基准，使得随着时间的推移能够在国家和次区域之间进行比较。国家报告突出了影响非政府组织可持续性的关键因素，从而为后续报告提供背景和基础，以跟踪该部门的发展进展和挫折。 除了对19个国家的报告外，今年的指数还包括两篇文章，探讨了影响非洲撒哈拉以南地区非政府组织可持续性的趋势：非政府组织的法律背景，特别是关于非政府组织的限制性法律和强制自我监管的倡议，以及影响非政府组织财务可行性的因素。 2009年的指数在每个国家报告的开头包括对每个维度评分和国家总体评分的简要介绍，以及首都、人口和基本经济指标的摘要。 这种类型的出版物的实现离不开许多人的贡献。该指数得到了美国国际开发署民主、冲突与人道主义援助局、美国国际开发署非洲局和阿迦汗基金会的财政支持。特别感谢负责该指数的非政府组织工作人员，名单见下一页。 我们还想对所有当地非政府组织专家、美国国际开发署在华盛顿和撒哈拉以南非洲的合作伙伴以及参与每个国家专家小组讨论的国际资助者表示深深的感谢。他们的知识、看法、想法、观察和贡献构成了本指数的基础。

-- 7 of 171 --

Christophe Sebudandi 政府行动观察（OAG） ; James M. Anderson 和 Seconde Nizigiyimana, 美国国际开发署/布隆迪 埃塞俄比亚 Debebe Hailegebriel, 独立法律顾问 ; Steve Smith 和 Brian Gilchrest, 美国国际开发署/埃塞俄比亚 加蓬 Marc Ona Essangui, Protet Judicaël Essono Ondo 和 Reine Patrick Banioguila, Brainforest NGO ; Eric Chehoski, 美国驻加蓬大使馆 加纳 Dr Emmanuel Akwetey 和 Kofi Marrah, 民主治理研究所（IDEG） ; Emil Stalis, 美国国际开发署/加纳 几内亚 Kabinet Cissé, 几内亚国家民间社会组织委员会（CNOSCG）/CECIDE ; Anna Diallo, 美国国际开发署/几内亚 肯尼亚 Jasper Morara 和 Joyce Gatambia, Pact Kenya ; Lola Odubekun 和 Catie Lott, 美国国际开发署/肯尼亚 利比里亚 Guzeh Subah 和 Precious Cee, Subah-Belleh ; Sean Hall 和 Dinah Zeltser, 美国国际开发署/利比里亚 马里 Togo Abdramane, AADeC/马里 ; Salimata Niang Diallo, AKF/马里 ; Martine Keita 和 Jason Smith, 美国国际开发署/马里 莫桑比克 Sidney Bliss 和 Alfredo Mazive ; Euridia Azevedo 和 Luisa Capelao, 美国国际开发署/莫桑比克 尼日利亚 Mohammed Ismaila Zango 和 Umaru Ibrahim Yakubu, 研究与文献中心（CRD），卡诺 ; Minnie Wright, 美国国际开发署/尼日利亚 乌干达 Arthur Larok 和 Festus Kahiigwa, 乌干达国家非政府组织论坛 ; Andrew Colburn, 美国国际开发署/乌干达 刚果民主共和国 Baudouin Hamuli Kabarhuza, Alexis Pezi Kuyowa 和 Justin Kangwenyenye Kazige, 国家发展与公众参与支持中心（CENADEP） ; Ruxandra Datcu 和 Sarah Berry, 美国国际开发署/刚果民主共和国 卢旺达 Faustin Vuni Ngoma, Eugene Rwibasira, 地方非政府组织联合会/基层倡议支持组织协调委员会（CCOAIB） ; Tye Ferrell 和 Guillaume Bucyana, 美国国际开发署/卢旺达 塞内加尔 Momar Talla Kane, Boubacar Seck, 发展支持非政府组织委员会（CONGAD） ; Nicole Tresch, 美国国际开发署/塞内加尔 塞拉利昂 Maynard Cox-George, SLANGO ; Hyphen Services ; Abdulai Jalloh, 美国国际开发署/塞拉利昂 坦桑尼亚 Theo Macha 和 Linda Jerry, Pact Tanzania ; Magdalena Hiza 和 Tom Crubaugh, 美国国际开发署/坦桑尼亚 津巴布韦 McDonald Lewanika, Jonah Gokova 和 Maria Mache, 津巴布韦危机联盟 ; Otto Saki 和 Kevin Sturr, 美国国际开发署/津巴布韦

-- 8 of 171 --

非洲撒哈拉以南地区非政府组织的可持续性指数（2009） v 项目负责人 国际管理系统公司 Lisa Slifer-Mbacke Erin Portillo 国际非营利法律中心 Stephan Klingelhofer Catherine Shea Jennifer Croft Elaine Scudder 阿迦汗基金会 Rebecca Gordon Richard Holloway Joanne Trotter 编辑委员会 Boichoko Abraham Ditlhake, Claire Ehmann, Rebecca Gordon, Richard Holloway, Stephan Klingelhofer, Lisa Slifer-Mbacke, Jeremy Meadows, Gladwell Otieno, Eric Picard, Catherine Shea, Paul Takow Takow 英语翻译 Kamar Bencrimo

-- 9 of 171 --

-- 10 of 171 --

非洲撒哈拉以南地区非政府组织的可持续性指数（2009） 1 分析摘要 无论是应对津巴布韦的霍乱暴发，激发公众对乌干达和平谈判的支持，倡导加纳的信息获取法，还是回应布隆迪地方社区改善住房或医疗保健的需求，非洲撒哈拉以南地区的非政府组织（NGO）都在应对并反映其社会的挑战1。它们提供重要服务，接触边缘化群体，充当守望者以保持政府的问责，并提高公众对一般政策和社会问题的认识。然而，非政府组织的可持续性在不同国家之间甚至同一国家内部差异显著。从加蓬这样的国家，非政府组织在法律空白中运作，面临被解散的风险，到埃塞俄比亚，新的法律对接受外国资金的非政府组织施加限制，再到南非或肯尼亚，非政府组织在决策过程中发挥积极作用，非政府组织的可持续性在非洲表现出明显的多样性和共同挑战。美国国际开发署发布的首个非洲撒哈拉以南地区非政府组织可持续性指数为跟踪随时间变化的情况提供了重要的基准，自四十年前某些非洲撒哈拉以南地区的非政府组织开始活跃以来。 非洲非政府组织面临的一些问题包括限制性法律、政治干预、缺乏税收优惠（如其活动收入的免税）、腐败、媒体审查以及企业赞助和公共融资机制发展不足。一些非洲国家的非政府组织在长期武装冲突中运作；电力供应的不确定性和通信基础设施的薄弱都对非政府组织的努力构成障碍。尽管如此，非洲撒哈拉以南地区非政府组织可持续性指数的第一版反映了许多非政府组织在克服重重障碍的情况下成功履行其使命的例子。 地区趋势 在1997年至2005年间，肯尼亚登记的非政府组织超过350,000

个，而目前在莫桑比克全国登记的仅有150个，十个国家的非政府组织在本指数中所研究的每个国家都是历史、地理、经济和文化独特因素的产物。该地区包括像刚果民主共和国（RDC）和尼日利亚这样的国家，这些国家拥有庞大的人口和多个民族和语言群体。不同的历史背景塑造了各国非政府组织部门的起源；例如，在埃塞俄比亚，非政府组织在1974年和1984年国家灾难性饥荒期间开始出现。一些国家至今仍面临过去战争或长期军事政权的压倒性影响，这些因素影响了非政府组织的生存能力。政治背景也各不相同；在本指数中研究的十九个国家中，只有加纳、马里和南非被2010年自由之家全球自由度研究评为“自由”，而十个国家被评为“部分自由”，六个国家被评为“非自由”。 1 “非政府组织”一词有时适用于相对狭窄的正式注册组织群体。在本出版物中，“非政府组织”一词指的是民间社会的非营利组织，无论其是否注册——包括会员协会、倡导组织、社区基础组织（CBO）、服务提供组织和宗教组织。

2 非洲撒哈拉以南地区非政府组织的可持续性指数（2009） 然而，尽管该地区存在很大的差异，但在多个撒哈拉以南非洲国家中，非政府组织（NGO）发展的某些趋势是显而易见的。 法律障碍：在大多数被指数覆盖的国家，非政府组织面临某些类型的法律障碍。例如，最大的障碍之一是注册的困难。在某些国家，关于非政府组织的法律过时且复杂，注册程序极为集中，这给位于首都以外的非政府组织带来了困难。在安哥拉、加纳和卢旺达，非政府组织必须在不同的行政层级进行注册，这可能导致额外的手续和延误。另一个问题与非政府组织的立法有关，这引入了不合时宜的限制，例如在埃塞俄比亚，接受外国资金的非政府组织被禁止在被视为政治敏感的问题上开展工作。（关于限制性立法的问题将在第19页的研究中更详细地探讨。）其他国家的法律条款限制了非政府组织的财务自给能力。例如，在布隆迪，非政府组织没有税收豁免；即使在给予非政府组织税收豁免或其他财政激励的国家，如刚果民主共和国和几内亚，程序往往复杂得让少数非政府组织能够受益。塞拉利昂没有提供税收激励以鼓励私人捐赠者和企业向非政府组织捐款。马里的官僚要求使非政府组织无法参与某些国家的招标。在刚果民主共和国和塞内加尔等一些国家，非政府组织意识到需要更有利的立法，并采取措施进行发展，但对于尼日利亚等其他国家的非政府组织来说，这并不是首要任务。在加纳，非政府组织反对一项可能限制其发展和活动的非政府组织法案。 定义捐赠者的角色：财务可持续性是非洲非政府组织最薄弱的维度，这是在第31页的研究中深入讨论的问题。如果资源对全球的非政府组织来说都是一个问题，那么许多非洲国家的情况则为非政府组织创造了特别困难的财务条件。很少有非洲非政府组织能够通过从事经济活动、收费服务或收取会员费来产生可观的收入，而私人和企业赞助往往较少，尽管社区基础组织（CBO）和宗教组织通常会获得来自国外的捐款和个人捐赠。向非政府组织授予国家合同的机会非常有限，且常常受到官僚主义和腐败的阻碍。因此，在大多数国家，非政府组织在资金方面基本上依赖外国资助者，这在许多情况下导致了资助者对非政府组织优先事项的干预。非政府组织对资助者的依赖也使其在资助者减少资金或撤出某国时变得脆弱，正如在安哥拉所看到的那样。 非政府组织作为发展参与者：在被研究的国家中，提供服务是平均评分最高的维度。在大多数被覆盖的国家中，非政府组织已经活跃多年，满足人道需求，并为贫困和边缘化群体提供基本服务，如食物和水、药品、住所和教育。许多国家的一个主要特征是社区基础组织与其所产生影响的地方社区之间的紧密联系。例如，在乌干达，非政府组织努力让社区参与服务提供和项目执行。加纳的私营和公共部门承认社区基础组织在赢得地方社区信任和合作方面的能力。在许多撒哈拉以南非洲国家，非政府组织在帮助受艾滋病毒/艾滋病影响的人群和预防疾病传播方面发挥了重要作用。然而，非政府组织提供的服务，例如在利比里亚，往往是由资助者的优先事项决定的，而不是由社区的优先事项或需求决定的。在塞拉利昂，提供服务的非政府组织感到在作为国际非政府组织的分包商角色上受到限制。

非洲撒哈拉以南地区非政府组织的可持续性指数（2009） 3 作为国际非政府组织的分包商。它们在提供服务方面的能力使其获得了政府的认可，甚至在多个国家建立了合作伙伴关系，但国家向非政府组织授予服务合同的案例仍然很少。这类倡议在肯尼亚仍处于起步阶段，在莫桑比克也很少。 • 非政府组织在倡导中的角色演变：虽然许多非洲政府倾向于接受，甚至在某些情况下采纳非政府组织提供社会服务的

角色，但他们对倡导人权或在腐败等敏感问题上进行辩护的非政府组织则更倾向于持模棱两可甚至敌对的态度。社会经济发展似乎是决策者可能让非政府组织参与决策的领域。因此，例如在卢旺达，非政府组织参与了卢旺达经济和社会委员会。在多个国家，非政府组织意识到通过形成联盟和网络可以对政策和立法产生更大影响，例如马里艾滋病毒/艾滋病感染者网络、塞拉利昂良治运动、坦桑尼亚教育网络和乌干达食品权利联盟。非政府组织可以集中其倡导努力的其他领域包括性暴力和基于性别的暴力、土地权利、女性权利、环境、冲突解决和过渡正义。 次区域和国家趋势 西非、东非和南非的非政府组织部门的整体评分相似——东非和南非的非政府组织可持续性水平相同，而西非的整体评分略低。这些整体评分将三个次区域的非政府组织部门置于“可持续性演变”阶段的下端。地理位置似乎不是影响非政府组织可持续性评分的决定性因素。每个次区域都有一些国家的非政府组织部门在“可持续性进展”阶段获得了相对较高的评分：东非的肯尼亚、西非的塞内加尔和南非的南非。每个次区域也有一个非政府组织部门牢牢扎根于“可持续性受阻”阶段，例如东非的布隆迪、西非的几内亚和南非的安哥拉。在这两个极端之间，每个次区域的国家的非政府组织部门在可持续性评分范围内被评估。因此，次区域的整体平均评分是相同的。

4 非洲撒哈拉以南地区非政府组织的可持续性指数（2009） 西非 2009 2009 2009 2009 2009 2009 2009 2009 1.0 3.0 5.0 7.0 加蓬 加纳 几内亚 利比里亚 马里 尼日利亚 塞内加尔 塞拉利昂 可持续性 可持续性 可持续性 增强 进展中 受阻 西非非政府组织的可持续性 该指数覆盖八个西非国家——加蓬、加纳、几内亚、利比里亚、马里、尼日利亚、塞内加尔和塞拉利昂。加蓬和几内亚的非政府组织部门的可持续性评分较低（可持续性受阻）。几内亚是西非评分最低的国家，在所有指数国家中，只有安哥拉的评分同样低。社会和政治的不稳定确实对几内亚非政府组织的运作能力和财务稳定产生了负面影响。2 在西非评分最高的国家塞内加尔，非政府组织积极参与服务提供，同时也参与政治辩论。加纳和马里也为非政府组织提供了相对积极的条件。马里非政府组织的法律环境是非洲最有利的之一，非政府组织享有简单的注册程序和在政治问题上表达观点的自由，尽管它们在利用税收豁免和参与国家招标时遇到困难。在加纳，非政府组织的组织能力相较于该地区其他国家较强；例如，许多非政府组织雇佣志愿者。加纳的非政府组织还在多个领域提供服务，尽管它们仍然依赖外国捐赠者的资金。 加蓬是西非国家中对非政府组织最具挑战性的法律环境。非政府组织与国家之间的关系往往是对抗性的，非政府组织面临骚扰，包括逮捕社会活动者和冻结非政府组织的银行账户。加蓬非政府组织的可持续性还有其他方面受到阻碍。加蓬政府有时会向非政府组织提供补助或合同，但政治任人唯亲使大多数非政府组织难以获得这些机会。2 关于几内亚的专家小组在政治危机期间召开会议，并在总统遇刺未遂和国家选举推迟后撰写了国家报告，该选举于2010年6月举行。

撒哈拉以南非洲非政府组织可持续性指数（2009） 5 获取这些资金的途径也导致了一些政治人物为了自身的政治和经济利益而创建非政府组织。 利比里亚和塞拉利昂在不到十年前经历了长期的内战， 这两个国家的整体评分相同。在这两个国家，非政府组织的活动和使命 反映了从冲突后的重建阶段到发展阶段的过渡。 为非政府组织定义法律框架在这两个国家仍然是一个重大挑战，寻找 除了外国补助之外的资金来源同样困难。 在非洲人口最多的国家尼日利亚，非政府组织部门面临独特的挑战和机遇。 随着1999年国家恢复民主后外国资金的涌入，非政府组织在这里蓬勃发展， 并在主要政治问题上有效地与政府互动。它们确实享有相对积极的公众形象。尽管拥有丰富的自然资源、石油公司和一些企业基金会的存在， 该国的非政府组织在财务可持续性方面与其他西非国家的非政府组织面临相同的斗争。 东非 该指数研究了东非的七个国家：布隆迪、埃塞俄比亚、肯尼亚、乌干达、 刚果民主共和国、卢旺达和坦桑尼亚。肯尼亚在该子区域的整体评分最高， 并且拥有该指数所有国家中最强的非政府组织基础设施。除了不断发展中介组织和资源中心外， 肯尼亚的非政府组织还可以受益于制度化的培训项目和地方基金会的资助。坦桑尼亚的整体评分也相对较高，部分原因是非政府组织在提供服务方面的作用特别强大， 它们得到了地方社区和中央政府的合作与支持。在乌干达，日益增长的非政府组织部门在提供服务方面相当活跃， 强大的非政府组织网络和伞形组织促进了非政府组织在倡导方面的成功。然而，乌干达非政府组织的可持续性受到缺乏多样化资金来源的抑制， 以及限制性环境的影响，特别是对试图在政治敏感问题

上工作的非政府组织的迫害。 埃塞俄比亚非政府组织面临的困难情况反映在其法律环境的低评分上——与津巴布韦相当。 2009年初通过的新《埃塞俄比亚慈善和社会团体注册与管理法令》中的负面因素， 确实超过了积极因素，包括对参与人权、性别、冲突解决或司法改革的非政府组织的国际资金限制。 除了提供服务外，埃塞俄比亚在所有维度的评分均处于受阻的可持续性阶段。

6 撒哈拉以南非洲非政府组织可持续性指数（2009） 2009 2009 2009 2009 2009 2009 2009 1.0 3.0 5.0 7.0 布隆迪 刚果 埃塞俄比亚 肯尼亚 卢旺达 坦桑尼亚 乌干达 可持续性 可持续性 可持续性 增强 正在进行中 受阻 东非非政府组织的可持续性 布隆迪的评分超过一半反映了受阻的可持续性阶段。在这个国家，非政府组织 特别面临对国际资助者几乎完全依赖和限制性法律环境的困境。在邻国卢旺达，非政府组织也面临财务可持续性问题和基础设施薄弱， 但通过倡导社会经济发展政策的制定、改善非政府组织相关立法和监督过渡司法机制， 它们成功地取得了一定的进展。 南部非洲 该指数考虑了南部非洲的四个国家：南非、安哥拉、 莫桑比克和津巴布韦。南非凭借其充满活力的非政府组织部门和建立国家资助机制的趋势， 在整个南部非洲地区的评分最高，尽管资助者资金的减少、非政府组织部门内部的团结减弱以及人才流失到私营和公共部门， 在过去几年中削弱了非政府组织。在另一端，安哥拉与几内亚分享了所研究国家中最低的评分。 安哥拉的非政府组织面临组织能力低、缺乏支持基础设施和复杂的立法框架等问题。 该国的石油繁荣增加了安哥拉的运营成本，导致许多资助者撤回或减少了援助预算。 与此同时，石油公司和其他企业对有限的社团活动提供的支持微乎其微。 莫桑比克和津巴布韦的整体评分相同，尽管这两个国家的非政府组织条件相当不同。 津巴布韦的非政府组织在不稳定的政治环境中运作，容易受到国家的解散。 尽管政府的敌意， 该国的非政府组织在提供服务方面在满足紧急社会和人道需求方面是该地区最先进的之一。 在莫桑比克，非政府组织可以在没有骚扰的情况下运作，但面临特别低的组织能力。 与津巴布韦的同行一样， 它们在地方层面提供服务方面相当有效。它们还成功地动员了来自地方社区的捐款和志愿者。 2009 2009 2009 2009 1.0 3.0 5.0 7.0 安哥拉 莫桑比克 南非 津巴布韦 可持续性 可持续性 可持续性 增强 正在进行中 受阻 南部非洲非政府组织的可持续性 结论 由美国国际开发署（USAID）发布的撒哈拉以南非洲非政府组织可持续性指数为对十九个国家的非政府组织部门进行深入审查和评估奠定了坚实基础，并为一些人提供了借鉴他人经验的机会。非政府组织活动家、决策者和国际社会可以借鉴该指数和非洲非政府组织的最佳实践，以确定他们的优先事项和方法——例如改善立法、创建税收激励以促进赞助或增强非政府组织对互联网的访问。该指数的用户可以跟踪情况的变化，看看在对非政府组织相对有利的环境中是否继续改善，或在困难环境中是否趋于恶化；在西部、东部和南部子区域之间是否逐渐出现更明显的差异；以及非政府组织的可持续性趋势如何影响或受到其他发展趋势的影响。正如今年指数中某些国家报告所解释的那样，在许多情况下，例如，非洲非政府组织在冲突加剧、紧急人道主义情况，甚至在国家失效的情况下特别活跃，介入以应对贫困人口的问题，并充当国际资助者与地方社区之间的桥梁。 该指数的主题研究集中在撒哈拉以南非洲地区非政府组织面临的两个特别棘手的问题上——缺乏支持性法律框架和财务生存斗争——如法律环境和财务可行性维度的评分所反映的， 这些通常是许多国家中最低的。相对较高的评分， 在提供服务和倡导的维度上，指出了非政府组织在满足非洲基本社会需求方面所发挥的重要作用，以及它们在通过以问题为导向的运动、建立联盟和参与政策论坛方面日益增强的发声能力。然而，强调与人权和治理问题相关的倡导的非政府组织在获得国家资金来源或获得相对于服务提供者的积极认可方面往往处于不利地位。 今年的报告清楚地表明，撒哈拉以南非洲的非政府组织反映并同时提升了它们所介入国家的条件和趋势。正如美国国际开发署（USAID）和MSI在其研究中指出的，非洲广泛的非政府组织范围——从宗教组织到专业协会再到社区团体——在很大程度上是90年代非洲民主运动的结果，这些运动为非国家行为者打开了空间。 政权更替、政治发展、经济波动和所研究国家的技术进步无疑将继续成为影响非政府组织部门发展趋势的因素， 导致评分的未来波动。非政府组织本身也可能在适应和创新中加速变化，以其独特的方式。

撒哈拉以南非洲非政府组织可持续性指数（2009） 9 第一部分：非政府组织的可持续性维度 在撒哈拉以南非洲非政府组织可持续性指数中分析了七个不同的非政府组织部门维度：法律背景、组织能力、财务

可行性、倡导、服务提供、基础设施和非政府组织的公众形象。在本指数中，重点关注以下问题对每个维度进行审查： 1. 已经取得了什么成就？ 2. 仍然存在哪些问题？ 3. 地方参与者是否认识到仍需解决的挑战的性质？ 4. 地方参与者是否有策略和能力来应对这些挑战？ 用于评估每个可持续性维度的标准在下面简要说明： 法律背景 为了实现可持续性，非政府组织部门需要一个支持非政府组织需求的法律和监管背景。这个背景必须促进新参与者的进入，帮助防止国家干预，并为非政府组织提供必要的法律基础，使其能够参与适当的筹款活动和合法的收入生产活动。指数的法律背景维度分析了非政府组织的法律地位。塑造法律背景的因素包括注册的便利性；法律权利和监管条件；以及与税收、市场服务、信息获取和其他问题相关的法律和法规在多大程度上对非政府组织的有效性和可行性是有利或具有威慑作用的。公共官员、非政府组织代表和私人法律专家在法律和监管背景方面的法律知识和经验的程度也会被审查。 提出的问题包括：是否存在有利于非政府组织注册的法律？在实践中，是否有非政府组织能够轻松注册并运作？内部管理、允许的活动范围、财务信息和/或非政府组织的解散是否在现行立法中有详细说明？清晰的法律术语是否排除了国家对非政府组织的不当控制？法律是否按照其条款得到执行？非政府组织是否受到国家因政治/任意原因解散的可能性的保护？非政府组织及其代表是否被允许在法律框架内自由运作？它们是否免受中央政府、地方政府和税务当局的骚扰？它们是否可以自由地讨论公共辩论事务并表达批评？是否有熟悉非政府组织法律的当地法律专家？在首都和次级城市，非政府组织是否能够获得法律咨询？非政府组织是否享有任何类型的税收豁免或对补助金、捐赠、费用或经济活动的税收扣除？个人或企业捐赠者是否享有税收扣除？是否有立法允许非政府组织通过提供商品和服务来获得收入？非政府组织是否被法律允许在地方和中央政府的市场上投标？

撒哈拉以南非洲非政府组织可持续性指数（2009） 10 组织能力 一个可持续的非政府组织部门将包含一批透明管理、对公众负责、有效领导并具备基本组织能力的非政府组织。指数的组织能力维度涉及非政府组织的运营。 提出的问题包括：非政府组织是否清楚地识别并积极寻求为其倡议形成地方组成部分？它们在这些努力中是否成功？非政府组织是否清楚地定义了它们所遵循的使命？它们是否清楚地制定了战略计划，并在决策过程中纳入了战略规划技术？非政府组织是否有明确的管理结构，特别是在董事会与员工之间的责任分工？董事会是否积极参与非政府组织的治理？董事会是否以开放和透明的方式运作，使贡献者和支持者能够核实资金的适当使用？非政府组织是否能够保留一名有偿的常驻员工？非政府组织是否在人员管理方面有适当的做法，包括合同、职位描述、工资单（社会负担）和员工政策？潜在的志愿者是否以足够的数量被招募和参与？非政府组织是否利用专业服务：会计师、计算机专家或法律顾问？它们的资源是否通常能够提供基本的办公设备（相对较新的计算机和软件、手机、正常工作的传真机/扫描仪、互联网接入等）？ 财务可行性 一批关键的非政府组织必须在财务上可行，经济必须足够强大以支持非政府组织的自我融资努力，并激励来自地方来源的捐赠。对于许多非政府组织而言，财务可行性可能既取决于其可用性，也取决于其竞争国际资助者的能力。 影响非政府组织财务可行性的因素包括经济状况、赞助和志愿服务在当地文化中的普及程度，以及国家市场服务和商业收入机会的发展程度。筹款的复杂性和普遍性以及强大的财务管理能力也被考虑在内。 在这一维度中提出的问题包括：非政府组织是否从地方来源筹集了显著比例的资金？非政府组织是否能够依靠其社区和成员的志愿和非货币核心？是否存在地方赞助来源？非政府组织是否通常可以接触到各种资金来源？大多数非政府组织是否有足够的资源在短期内保持可行性？是否建立了健康的财务管理系统？非政府组织是否通常以透明的方式运作，包括进行独立财务审计并发布年度报告和财务报表？有多少非政府组织培养了忠实的财务支持核心？非政府组织是否参与任何类型的项目以接触其成员并发展赞助？来自服务、产品或资产租赁的收入是否补充了非政府组织的收入？政府和/或地方企业是否向非政府组织提供服务市场？会员协会是否收取会费？

撒哈拉以南非洲非政府组织可持续性指数（2009） 11 倡导 政治和倡导背景必须支持建立联盟和网络，并为非政府组织提供通过媒体向公众传达其信息的手段，向国家负责人表达其要求，并监督政府的行动以确保问责制。倡导维度评估非政府组织在影响公共政策方面的表现。指数分析了在不同部门和不同政

府层级以及与私营部门的倡导普遍性。围绕某些问题建立非政府组织联盟的规模以及非政府组织是否对政府平台和表现进行部分跟踪都被考虑在内。该维度不衡量非政府组织与政党之间的参与程度。 提出的问题包括：非政府组织与决策者之间是否存在直接的沟通渠道？非政府组织和国家代表是否在某些项目中合作？非政府组织是否创建了主题联盟并开展了广泛的倡导活动？这些活动在地方和/或国家层面上是否有效地提高了对各种原因的认识或支持？是否存在机制和关系使非政府组织能够参与政府决策过程的不同层级？非政府组织是否对游说的概念感到舒适？游说活动是否有时在地方或国家层面导致立法的通过或修订？非政府组织社区整体是否知道有利的法律和监管框架可以增强非政府组织的有效性和可持续性？非政府组织是否进行地方倡导努力以促进有利于非政府组织、地方赞助等的法律改革？ 服务提供 非政府组织部门的可持续性要求一批关键的非政府组织能够有效地提供系统性地满足其成员组成部分的需求、优先事项和期望的服务。指数特别审查以下问题：非政府组织是否在多个领域提供服务，包括基本社会服务和其他领域，如经济发展、背景保护或治理和赋权？总体而言，该部门的“产品线”是否多样化？非政府组织提供的商品和服务是否反映其成员和社区的需求和优先事项？超出基本社会需求的商品和服务是否提供给比非政府组织更广泛的组成部分？某些产品，如出版物、研讨会或专家研究，是否出售给其他非政府组织、大学、教堂或国家？当非政府组织提供商品和服务时，它们是否通过收取费用来回收部分成本？它们是否了解市场需求和不同组成部分支付这些产品的能力？国家政府在国家和/或地方层面是否承认非政府组织在提供和监督基本社会服务方面可以增加的价值？它是否向非政府组织提供补助或市场以使其能够提供这些服务？ 基础设施 强大的部门基础设施对于为非政府组织提供广泛的本地支持服务的访问至关重要。中介组织（OI）必须能够通知、培训和咨询其他非政府组织，并提供访问网络和非政府组织联盟以共享信息和解决共同关心的问题。 提出的问题包括：是否存在中介组织、资源中心或其他方式使非政府组织能够获取相关信息、技术、培训和

12 非洲撒哈拉以南地区非政府组织的可持续性指数（2009） 技术援助在全国范围内是否到位？国际组织和非政府组织资源中心是否满足 地方非政府组织的需求？国际组织和资源中心的某些收入是否来自其活动的收入（如服务费）和其他 本地生成的来源？地方社区基金会和/或国际组织是否提供 补助金，来自本地筹集的资金或重新分配国际捐助者的资金， 以满足地方识别的需求和项目？非政府组织之间是否共享信息？是否存在一个网络以促进这种信息交流？是否存在一个组织或 委员会，通过它，行业为其利益进行游说？ 是否有专门从事非政府组织管理的合格本地培训师？关于非政府组织管理的基础培训是否在首都和次要城市可用？ 更高级的专业培训是否在战略管理、会计、财务管理、筹款、志愿者管理和 董事会创建等领域可用？培训是否满足地方非政府组织的需求？培训材料是否以当地语言提供？是否有非政府组织与 本地企业、国家和媒体正式或非正式合作以实现共同目标的例子？各个部门是否了解这些 合作的可能性和好处？ 公共形象 为了使非政府组织行业可持续，政府、企业和社区应对非政府组织有积极的公共形象，特别是对 非政府组织在社会中所扮演角色的良好理解和欣赏。公众意识和信誉直接影响非政府组织招募成员和志愿者的能力，以及鼓励本土捐赠者。 该指数考察了非政府组织的媒体覆盖范围及其性质，公众意识以及公共官员参与非政府组织的意愿，以及公众对 整个行业的知识和看法。 本节中通常提出的问题包括：非政府组织在地方和国家层面是否获得积极的媒体覆盖？是否区分了公共利益信息和企业广告？媒体是否积极分析非政府组织在公民社会中所扮演的角色？公众对非政府组织是否有积极的看法？是否理解非政府组织的概念？是否支持非政府组织的整体活动？企业部门、地方当局和中央政府官员是否对非政府组织有积极的看法？他们是否将非政府组织视为社区资源或可信的专业知识和信息来源？非政府组织是否宣传其活动或提升其公共形象？他们是否与记者建立了关系以鼓励积极的报道？他们是否制定了道德规范或试图在其运营中表现出透明度？大型非政府组织是否发布年度报告？

非洲撒哈拉以南地区非政府组织的可持续性指数（2009） 13 第二部分：评分 - 一般定义 非洲撒哈拉以南地区非政府组织的可持续性指数使用七分制，1代表最高的可持续性水平，7代表最低的可持续性水平。这些评分分为三个一般阶段：增强的可持续性（1到3），进展中的可持续性（3.1到5）和受阻的可持续性（5.1到7）。以下主要方向可用于确定每个指标和每个维度的评分： 1. 非政府组织行业的可持续

性因该领域的实践/政策而显著增强。如果必要的改革可能不完整，地方非政府组织社区承认哪些改革或发展仍然是必要的，并且有计划和能力自行推进。 2. 非政府组织行业的可持续性因该领域的实践/政策而增强。地方非政府组织社区表现出其致力于推进改革并在该领域发展其专业性。 3. 非政府组织行业的可持续性在该领域的实践/政策下有所增强，或在发展相关方面上有显著的承诺。 4. 非政府组织行业的可持续性受到该领域的实践/政策的中度影响。进展可能因经济停滞、政府消极、媒体冷漠或一群善意但缺乏经验的活动家而受到阻碍。 5. 非政府组织行业的可持续性在该领域的实践/政策下受到一定阻碍。进展可能因经济衰退、专制领导和中央集权政府、受控或反动媒体，或非政府组织社区的能力、意愿或兴趣水平低下而受到阻碍。 6. 非政府组织行业的可持续性因该领域的实践/政策而受到阻碍。敌对的环境、低能力和缺乏公众支持阻碍了非政府组织行业的增长。 7. 非政府组织行业的可持续性因该领域的实践/政策而受到严重阻碍，通常是由于专制政府积极反对独立非政府组织的发展。

-- 171中的第23条 --

14 非洲撒哈拉以南地区非政府组织的可持续性指数（2009） 第三部分：评分 - 特写 以下部分更深入地考察了该行业七个维度的发展特征。这些特征和阶段源于对该地区行业发展的经验观察，而不是因果发展理论。鉴于非政府组织行业的去中心化特性，多个矛盾的发展可能同时发生。因此，我们并不试图将七个维度的特征分解为七个独立的发展阶段。这些特征更是被归类为三个基本阶段：增强的可持续性、进展中的可持续性和受阻的可持续性。增强的可持续性阶段，即可持续性和发展水平的最高水平，得分在1到3分之间；进展中的可持续性阶段得分在3.1到5分之间；而最低的发展水平，即受阻的可持续性阶段，得分在5.1到7分之间。 法律背景 增强的可持续性（1-3）：立法和监管框架为非政府组织的需求提供了具体条款，或为非营利组织提供了特殊优惠：企业或个人捐款的显著税收减免，非政府组织的重大税收豁免，非政府组织之间的公开竞争以提供国家资助的服务等。在这一阶段，立法改革的努力主要是非政府组织为改革或完善税法、采购程序等进行的游说努力。 关于非政府组织的法律框架的本地和比较专业知识存在，法律服务和文件可用。 进展中的可持续性（3.1-5）：非政府组织在注册方面几乎没有困难，并且没有受到国家的骚扰。它们被允许参与广泛的活动，尽管税收条款、采购程序等可能会抑制其运营和发展。项目旨在改革或澄清与非政府组织相关的立法，以使其能够增加收入和商业活动，国家或地方政府能够私有化某些国家服务的提供，以解决非政府组织的主要税务问题等。地方非政府组织社区理解需要团结起来，为有利于整个非政府组织行业的法律改革进行游说。一个本地的法律专家核心开始专注于非政府组织立法，为地方非政府组织提供法律服务，向非政府组织社区提供必要的立法改革建议，起草法律草案等。 受阻的可持续性（5.1-7）：法律背景严重限制了非政府组织的注册和/或运作能力，原因在于缺乏法律条款、法律条款的模糊或限制性性质（和/或其实施）或政府对非政府组织的敌意和骚扰。 组织能力 增强的可持续性（1-3）：在各个领域存在多家透明管理和高效运营的非政府组织。大多数组织明确界定其使命目标，许多组织采用战略规划技术。董事会存在，董事会成员与员工之间的责任有明显区分。非政府组织拥有训练有素的常驻员工，并广泛依赖于志愿者。

撒哈拉以南非洲非政府组织的可持续性指数（2009） 15 志愿者。大多数非政府组织拥有相对现代的设备，使其能够高效工作。大型非政府组织成功地发展了强大的地方支持团体。 可持续性进展（3.1-5）：一些非政府组织表现出增强的自我管理能力和组织工作能力。其他一些则拥有全职员工，并以董事会成员与员工之间的分工为荣。非政府组织可以使用基本的办公设备，包括计算机和传真机。如果这些努力尚未取得成果，大型非政府组织意识到需求，并努力发展地方支持团体。 可持续性受阻（5.1-7）：非政府组织基本上是“单人秀”，完全依赖一两个重要人物的个性。它们常常因个性冲突而解散。非政府组织对其使命没有明确的定义。在这一阶段，非政府组织反映出对战略规划或项目制定的知识薄弱或缺乏。组织很少拥有董事会、章程，或最多只有少数活跃成员。非政府组织不理解发展地方支持团体的价值或必要性。 财务可持续性 可持续性增强（1-3）：大量非政府组织采用健康的财务管理系统，包括独立审计和发布年度报告及财务报表，以赢得潜在资助者的信任。非政府组织从地方来源筹集了相当比例的资金，包括国家、企业和私人赞助者以及其活动的收入。大多数非政府组织拥有多种融资来源，使其能够在短期内保持可持续性。经济增长使地方捐赠成为可能。 可持续性进展（3.1-5）：非政府组织通过采用不同的自主和财务可持续性方法开辟了道路。虽然它们仍然在很大程度上依赖外国资助者，但一些

非政府组织开始通过提供服务和获得市政和部门的补助及服务合同来增加收入，或试图吸引支付会费的会员或地方捐赠者。然而，疲软的地方经济可能会阻碍从地方来源筹集资金的努力。培训项目涉及财务管理，非政府组织开始意识到在筹款方面透明度和问责制的重要性，即使它们可能无法完全实施透明度措施。 可持续性受阻（5.1-7）：新的非政府组织依靠补助生存，或在财务上依赖外国赞助商。如果许多非政府组织的成立是希望获得资金，但大多数由于未能获得外国资助者的财务资源而大幅度不活跃。地方融资来源几乎不存在，部分原因是地方经济低迷。非政府组织没有财务管理系统，也不理解透明度或财务问责的必要性。 倡导 可持续性增强（1-3）：非政府组织部门表现出应对社区和国家需求、问题和利益变化的能力和能力。随着非政府组织确保其制度和政治基础，它们开始1）形成联盟以推动共同利益问题，包括与非政府组织相关的立法；2）对政党施加压力并进行监督；3）对立法和行政机构施加压力。非政府组织表现出动员公民和其他组织以应对需求、问题和利益变化的能力。在这一发展阶段，非政府组织重新审视其战略，并具备适应和应对各个领域挑战的能力。合作的重要激励是个人利益：非政府组织可以围绕作为非营利组织面临的共同问题形成联盟。 可持续性进展（3.1-5）：紧密定义的倡导组织出现，并对特定问题变得政治活跃。处于这一发展阶段的组织常常在不适当的政府层级（地方而非国家，反之亦然）提出其问题。立法权的弱点可能会显现或被误解，因为活动家更倾向于与行政机构的官员会面（“真正的权力所在”）。替代政策分析的工作开始在大学和智库中出现。信息交流和建立网络，使非政府组织部门能够在政府中传达和倡导其需求，开始发展。 可持续性受阻（5.1-7）：由关注不同领域的活动家组成的大型伞形运动因反对政府而团结，正在解体或消失。在这一阶段，一些国家甚至尚未开始激进主义的推动。经济问题对大多数公民来说是主要关注点。公众表现出一定的被动、愤世嫉俗或恐惧。非政府组织活动家害怕与政府对话，感到无法表达自己的观点，或不相信政府会倾听他们的建议。非政府组织不理解它们在公共政策中可以发挥的作用或公共政策的概念。 服务提供 可持续性增强（1-3）：许多非政府组织提供广泛的商品和服务，反映社区和/或地方资助者的优先事项。它们中的许多提供超出基本社会服务的产品，涉及经济发展、环境保护或民主治理等领域。非政府组织在多个领域对其服务的市场需求、政府提供这些服务的能力或其他融资来源（如私人捐赠、补助和费用）有足够强的知识，前提是法律允许它们这样做。一些非政府组织找到方法通过更有利可图的商品和服务的收入或从其他来源筹集的资金来为这些无法完全收回成本的商品和服务进行交叉融资。公共当局，尤其是在地方层面，承认非政府组织的能力，并给予它们补助或合同，以使其能够提供各种服务。 可持续性进展（3.1-5）：国家承认非政府组织在弥补社会服务缺口方面的贡献，尽管它很少给予它们以补助或合同的形式的资金。非政府组织认识到收取服务和其他产品（如出版物和研讨会）费用的必要性——但即使在法律允许的情况下，费用也很少能覆盖所产生的成本。如果非政府组织提供的商品和服务满足社区的需求，这些需求通常是由外国资助者或非政府组织以非系统的方式识别的。除了非政府组织的成员外，利益团体对非政府组织的专业知识（如报告和文件）的需求开始扩大，包括其他非政府组织、大学、教会和政府。

撒哈拉以南非洲非政府组织可持续性指数（2009） 17 可持续性受阻（5.1-7）：只有有限数量的非政府组织能够提供基本社会服务——如健康、教育、救助或住房——尽管其水平仍然相当低。这些提供此类服务的组织或多或少依赖于国家的补助或合同。非政府组织通常仅为其自身成员或捐助者制作出版物、技术服务或研究工作。它们很少尝试对提供的商品或服务收费。 基础设施 可持续性增强（1-3）：中介组织（OI）和/或非政府组织资源中心在全国各地区活跃，提供高级培训、信息服务、支持和法律咨询以及发展赞助活动的服务。正在努力建立和装备社区基金会、地方资助机构和/或协调地方筹款的组织。存在一个由专家、顾问和专注于非营利部门管理的本地培训师组成的专业框架。非政府组织认识到培训的价值，尽管缺乏财务资源仍然是获取本地培训的一个限制。可用培训的主题涵盖非政府组织的法律和税务问题、会计和账簿管理、沟通技能、志愿者管理、媒体和公共关系、赞助和筹款。非政府组织共同合作并通过网络和联盟分享信息。它们开始与企业、政府和媒体发展跨部门伙伴关系，以实现共同目标。 可持续性进展（3.1-5）：在大城市中，OI和资源中心活跃，提供如分发补助、发布信息简报、维护成员数据库、管理非政府组织文献库以及提供基础培训和咨询服务等服务。其他伞形组织和网络开始形成，以促进网络的建立和协调非政府组织团体的活动。当地培训师能够提供基础的组织培训。资助者论坛正在形成，以协调外国资助者的财务支持并发展本地企业赞助活动。跨部门伙伴关系的价值尚未得到实现。

可持续性受阻（5.1-7）：几乎没有或根本没有活跃的OI或资源中心、网络和伞形组织。那些在运作的主要集中在首都，提供有限的服务：计算机、传真、电子邮件和会议空间。地方培训和非政府组织的发展能力极其有限且未得到发展。主要是国际资助者的项目提供培训和技术支持。没有协调的努力来发展赞助传统、改善筹款或建立社区基金会。非政府组织之间的合作努力受到对外国资助者支持的竞争感知和对其他组织的不信任的限制。 公众形象 可持续性增强（1-3）：这一阶段的特点是公众对非政府组织的信任度上升以及志愿服务率的提高。非政府组织聚集在一起组织活动，以提高公众信任。存在广泛的非政府组织与国家和地方政府之间良好工作关系的例子，这可能导致公私合作或非政府组织咨询委员会为市政和部门提供建议。媒体报道非政府组织的工作，而非政府组织以专业的方式接触媒体和公共关系。可持续性进展（3.1-5）：媒体往往不倾向于报道非政府组织，因为它们被视为弱小和无效或不相关。一些非政府组织意识到需要教育公众以变得更加透明，并寻求媒体报道的机会，但缺乏相关技能。因此，公众普遍并不真正理解非政府组织在社会中的角色。一些地方政府与当地非政府组织之间建立了良好的工作关系，例如它们在咨询委员会、咨询、公私合作和偶尔资助补助方面的参与，但这尚未普遍。 可持续性受阻（5.1-7）：公众和/或政府对非政府组织作为机构的信息不足或持怀疑态度。大多数人并不理解“非政府”或“非营利”的概念，尤其是公共官员、企业领导和记者。媒体报道可能是敌对的，因为媒体自由但信息不足，或由于受到专制政府控制的媒体的敌意。非政府组织可能会受到叛国的指控。由于专制政府造成的敌对氛围，偶尔向非政府组织捐款的个人或企业往往以匿名方式进行。

撒哈拉以南非洲非政府组织可持续性指数（2009） 19 第4节：文章 撒哈拉以南非洲的法律趋势 大卫·摩尔 一、引言 在撒哈拉以南非洲，法律传统多样且多维。无论哪个国家，公民社会的法律背景都可能受到土著习惯法、英美法、民法和/或伊斯兰法的影响。例如，在南非，法律体系受到荷兰民法和英美法传统的影响，而土著习惯法仍然是法律体系的核心部分。乌干达的法律体系基于英美法和非洲习惯法；习惯法的适用范围是只要不与成文法相抵触。相反，在塞内加尔，法律体系基于法国民法和伊斯兰法，法院不允许引用习惯法。此外，撒哈拉以南非洲的国家政治体系，从南非和加纳相对稳定的民主到几内亚和津巴布韦等相对不稳定的国家，直接影响立法在允许或阻碍公民社会活动和结社自由方面的作用。 在撒哈拉以南非洲，公民社会无疑有着丰富多样的历史。简要概述显示，许多国家的社团生活根深蒂固，基于与部落和宗族的联系。公民社会的参与者——包括协会、宗教组织（或宗教团体）和非正式网络——在反对殖民主义的斗争中发挥了核心作用。在独立后的时期，倡导、发展和人权的协会，通常被称为非政府组织，开始在整个大陆涌现。此外，非政府组织越来越多地作为服务提供者发挥关键作用。有人确实将它们的增长描述为“非洲社团生活的爆炸”。 1 Ricardo G. Wyngaard, 南非国家报告，《国际非营利法期刊》，第12卷，第2期（2010年2月），http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol12iss2/special_7.htm。 2 Livingstone Sewanyana, 乌干达国家报告，《国际非营利法期刊》，第12卷，第2期（2010年2月），http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol12iss2/special_8.htm。 3 塞内加尔的习惯法和伊斯兰法，发表于《Legalbrief Africa》，2004年12月20日，第110期，http://www.legalbrief.co.za/article.php?story=20041217123824607。 4 见自由之家，《最糟糕的最糟糕：世界上最压制的社会2009》，http://www.freedomhouse.org/uploads/WoW09/WOW%202009.pdf；以及《外交政策》，《失败国家指数2010》，http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/06/21/2010_failed_states_index_interactive_map_and_rankings。 5 Bhekinkosi Moyo,《非洲公民社会的立法环境：综合报告》，信托非洲，2009年5月25日，http://www.trustafrica.org/documents/LegislativeEnvironment.pdf。 6 Michael Edwards,《非洲公民社会的挑战》，信托非洲，2009年2月12日，http://www.trustafrica.org/index.php?option=com_content&task=view&id=166&Itemid=51&lang=en。 7 尽管承认“非政府组织”一词并不是撒哈拉以南非洲公民社会的一种罕见组织形式，但本文将使用“非政府组织”一词来包括非政府组织、非营利协会，无论特定法律体系的定义如何。 8 Michael Bratton,《非洲的公民社会与政治转型》，发展研究所（IDR）报告第11卷，第6期（1994年），第6页，http://www.worlded.org/docs/Publications/idr/pdf/11-6.pdf。最近的一项研究评估了1999年至2008年在11个非洲国家的民主公民趋势，发现公民参与（参加社区会议、与他人联合提出问题）

20 非洲撒哈拉以南地区非政府组织的可持续性指数（2009） 非洲的协会生活爆炸式增长，与莱斯特·

萨拉蒙所描述的“全球协会革命”相吻合， 或许不可避免地增加了对监管的关注。一位乌干达内政部官员评论道：“公民社会的动员能力让国家感到惊讶， 非政府组织的力量再也不能被视为理所当然。” 10 确实，近年来出现了两种特殊趋势。首先，各国正在起草、颁布和实施法律， 以规范公民空间——并且往往是为了限制或缩小公民社会的活动。其次，公民社会组织本身正在发展和实施自我监管机制， 以改善个别协会及整个部门的治理，以及公众对良好治理的认知。 本文件将逐一审视每种监管趋势。第二部分分析了限制性国家监管的趋势。 第三部分专门讨论自我监管的上升趋势。 II. 缩小公民社会的法律空间 利用法律限制公民社会空间的总体趋势被称为“针对公民社会的监管反弹，” 11 “协会反革命，” 12 以及最近的“钢钳， 在全球范围内，政府正在缓慢压制公民社会……” 13 在这种全球背景下，同样的趋势在撒哈拉以南非洲展开。 本节将审查最近的限制性监管措施——特别是法律、政策和法规——这些措施在该地区对公民社会构成障碍， 以及针对公民社会的各种形式的政府骚扰。 限制性监管措施 自2009年1月以来，我们目睹了至少六个国家提出或通过的监管限制， 以及在许多其他撒哈拉以南非洲国家实施的限制性规则。然而，限制的严厉程度或许比反映监管趋势的国家数量更为显著， 埃塞俄比亚和赞比亚的非政府组织（NGO）新法律尤其具有约束力。实际上，2009年2月在埃塞俄比亚颁布的关于慈善组织和协会的登记与监管的公告， 被称为“世界上最糟糕的法律之一。” 14 问题和参与抗议或示威活动的情况正在上升，尽管公民社会网络的参与（宗教和志愿组织的活跃成员）正在下降。见 Afrobarometer, Are Democratic Citizens Emerging in Africa?, Afrobarometer Briefing Paper No. 70, May 2009. 9 莱斯特・M・萨拉蒙、赫尔穆特・K・安海尔、瑞吉娜・利斯特、斯特凡・托普勒、S・沃伊切赫・索科洛夫斯基等，全球 公民社会：非营利部门的维度，约翰霍普金斯公民社会研究中心，1999年。 10 贝金科西・马约，非洲公民社会的立法环境：综合报告，信任非洲，2009年5月25日，http://www.trustafrica.org/documents/LegislativeEnvironment.pdf。 11 朱德・霍威尔和阿米娜・伊什卡尼安，恐怖战争后的公民社会反弹，实践中的发展，卷18，第1期（2008年），第82-93页， http://www.informaworld.com/smpp/content~db=all~content=a789773469~frm=abslink。 12 道格・鲁岑和凯瑟琳・谢，协会反革命，联盟杂志，2006年9月， http://www.alliancemagazine.org/en/content/the-associational-counter-revolution。 13 美国国务卿希拉里・克林顿，公民社会：支持21世纪的民主，克拉科夫，2010年7月3日。 14 洛特・莱希特，欧盟不应容忍埃塞俄比亚的压制，埃塞俄比亚评论，2009年2月18日， http://www.ethiopianreview.com/forum/viewtopic.php?f=2&t=20560。

非洲撒哈拉以南地区非政府组织的可持续性指数（2009） 21 埃塞俄比亚的公告特别限制了那些在某些领域（人权、儿童权利、残疾人权利、性别平等、民族和国籍、良好治理、冲突解决和司法系统的有效性） 中获得超过10%资金来自外国来源的非政府组织的工作。换句话说，获得大量外国资金的组织将无法监督政府在 人权、冲突解决，甚至儿童权利和残疾人权利方面的记录。对外国资金的限制，尤其是在当地资金有限的情况下， 可能会导致组织缺乏资源。最终，许多埃塞俄比亚组织将不得不在放弃几乎所有资金或放弃人权、性别平等等领域的活动之间做出选择。“在这两种情况下，你们都注定要失败，”律师兼律师协会执行委员会成员库姆拉切夫・达格内说。 15 在埃塞俄比亚法律生效几个月后，赞比亚提出并通过了一项极其限制性的法律。关于非政府组织的法案于2009年7月公布， 并于2009年8月由总统颁布。该法律对未注册的协会处以刑事处罚；允许国家对组织的注册状态施加限制；要求每五年重新注册；设想一个名为非政府组织注册服务的高度官僚化的监管机构；赋予该服务极其广泛的监管权力；对非政府组织与国内外对口单位的沟通与合作能力施加限制；要求加入一个伞形组织；并威胁违规者面临严厉的刑事制裁，包括监禁。该法律在颁布一年后尚未实施， 对赞比亚的公民社会造成了令人担忧的影响。 在塞拉利昂，议会于2009年11月颁布了修订的非政府组织政策法规。这些法规的意义和影响存在争议。 一些公民社会参与者——正如IPONG在本汇编中对塞拉利昂的报告所示——普遍欢迎这些新规则，认为它们为非政府组织创造了有利的环境。其他人则表示反对，认为政策法规的生效，以及国家收入管理局法案和反腐败法的通过，使非政府组织面临国家和其他国家机构的更多干预。非政府组织的设立和注册无疑受到更严格的要求：至少雇佣五名全职员工、办公空间、显著的标识和组织银行账户。候选的非政府组织可能会被召唤与部门进行面谈。被选中的候选非政府组织必须在开始运营之前与国家签署协议；换句话说，非政府组织在塞拉利昂实施的每个项目都必须获得相关部门以及财政和经济发展部的批

准。 乌干达的公民社会组织受《非政府组织注册法》（2006年修订）及其附带的《非政府组织注册条例》（2009年）监管， 其中包含了一些注册和监督非政府组织的障碍。仅举一个例子，第13条规定，除非提前七天向当地委员会和地区常务专员发出书面通知， 否则协会不得与其在乌干达的干预区域内的民众建立任何直接联系。然而，在乌干达的情况下，公民社会代表报告称，尽管法律文本严厉， 其实施和执行是选择性的：“参与游说或一般政策活动的非政府组织因此容易受到 15 乔弗里・约克，新埃塞俄比亚法律削弱非政府组织，Ethio Quest News，2009年11月20日， http://www.ethioquestnews.com/Spotlight/Food_Security/Update-16.html。

新逮捕，并被指控“未经授权非法领导[公民社会联盟]。” 21 在2010年2月，在马拉维，三个来自马拉维的“发展之眼”协会的成员因在一次会议上批评总统Dr Bingu wa Mutharika的声明而被逮捕。2010年5月，布隆迪政府甚至因人权观察（HRW）关于选举前暴力的报告而驱逐了一名HRW布隆迪的研究员。 人道主义组织也可能特别受到国家的骚扰。2009年3月，苏丹政府驱逐了10个国际援助组织——所有这些组织都参与人道主义领域。此外，苏丹当局解散了两个地方组织——喀土穆发展与环境中心和阿马尔中心——仅仅因为它们违反了作为人道主义组织的使命。在大多数情况下，骚扰的刀锋落在了人权和倡导组织上；因此，看到人道主义组织在一个需求如此迫切的国家如苏丹被作为目标是非同寻常的。关于驱逐10个非政府组织的评论，苏丹副总统阿里・奥斯曼・塔哈表示：“[当]一个组织利用人道主义援助作为掩护来实现与国家安全和稳定相关的政治议程时，法律必须设定措施来保护国家及其利益。” 22 政府向公民社会发出混合信息并不罕见。卢旺达很好地证明了这一点。在撰写本报告时，三项相对有利于非政府组织和当地及国际宗教社区的法案正在卢旺达议会审议，大家普遍希望这些法律的通过能够改善卢旺达非政府组织的法律环境。然而，在2010年7月，政府誓言对所有未注册的非政府组织或从事非法活动的非政府组织采取严厉措施，声称其调查显示大多数非政府组织在以发展活动为名诈骗捐赠者的钱。 政府行动的威胁、对OSC的指控以及政治家和公共官员的严厉言辞确实可能创造或加强一个对公民社会不友好的环境。苏丹总统奥马尔・巴希尔将非政府组织称为 21 Prof. Kwame Karikari，尼日尔警报：因批评总统坦贾而被拘留的公民社会活动家，2009年8月13日，http://www.mediafound.org/index.php?option=com_content&task=view&id=419。 22 苏丹驱逐10个援助非政府组织并解散2个地方组织，苏丹论坛，2009年3月5日，http://www.sudantribune.com/spip.php?article30382。

24 撒哈拉以南非洲非政府组织的可持续性指数（2009） “西方情报的外表。” 23 在冈比亚的一个特别引人注目的例子中， 总统雅哈・贾梅赫在一档电视节目中声称：“如果你认为你可以 与所谓的人权捍卫者合作而不受惩罚，那你就生活在一个幻想的世界里。我会杀了你， 而你将一无所获。” 24 而津巴布韦总统罗伯特・穆加贝声称非政府组织“超越了他们的职权范围，” 在2009年威胁要禁止该国的非政府组织，这一威胁因他在2008年6月已经禁止所有非政府组织的干预而变得可信， 几周前正值总统选举的竞选阶段。 25 尽管2009年组建了国家团结政府， 津巴布韦仍然是一个对独立非政府组织和非政府组织活动家特别困难且常常危险的环境。 2009年10月，国家非政府组织协会（NANGO）的两名官员因涉嫌召开“政治会议”而被逮捕。 2010年3月，津巴布韦人权协会的主任因组织“未获授权”的摄影展而被逮捕。 2010年4月，四名女性活动家在一次和平示威后被逮捕并拘留了五天。 根据NANGO的一位代表，“恐惧、怀疑和不信任的气候持续存在， 这对宪法和国家和解进程产生了负面影响。” III. 加强公民社会内部的自我监管 问责和透明度问题是撒哈拉以南非洲立法改革辩论的核心。 各国政府常常试图通过呼吁公民社会更大的问责来为国家监管水平的提高辩护。 在许多国家，非政府组织本身也在通过采用共同标准或自愿行为准则、认证模式和其他自我监管倡议来改善该行业或子行业的公众形象。 自我监管的动机逻辑可能在于改善内部治理和对外问责的愿望； 增强非政府组织的能力和联盟的形成； 预见国家在监管方面的干预；和/或提高成员、资助者和公众的可信度。 总之，无论是由于外部还是内部压力，公民社会组织越来越努力地展示其问责、合法性和有效性。 自我监管涵盖了各种各样的机制、策略和结构，旨在通过组织自身的自愿倡议来加强被监管者的问责。 自愿行为准则是由组织达成的规范行为的标准。 认证和认证程序根据一套明确定义的标准来衡量参与组织的合规性。 监督或评级机构在没有被评估组织参与的情况下衡量其他组织的表现。 信息机构向用户（成员、资助者、公众、组织本身）提供信息，而不进行任何评级或解释。 根据One World Trust的说法，该机构维护着一个关于公民社会自我监管倡议的数据库（http://www.oneworldtrust.org/csoproject/）， 在47个撒哈拉以南非洲国家中，有37个自我监管倡议。 23 苏丹总统排除了驱逐外国非政府组织的退让，2009年4月2日， http://en.youth.cn/news/news/200911/t20091111_1077039.htm。 24 冈比亚：贾梅赫威胁杀害人权捍卫者 – 报告，2009年9月24日， http://allafrica.com/stories/200909240481.html。 25 津巴布韦：穆加贝再次威胁禁止非政府组织，2009年7月29日， http://allafrica.com/stories/200907300584.html。

撒哈拉以南非洲非政府组织的可持续性指数（2009） 25 在47个撒哈拉以南非洲国家中，有20个国家存在自我监管的倡议。 26 虽然有几个自我监管的模式已经建立， 但许多仍然是新兴或初创的倡议。事实上，撒哈拉以南非洲是一个“公民社会组织越来越认识到设定最低实践标准的必要性， 并发展出支持这些标准的倡议的地区。” 27 行为准则 自我监管最常见的方式无疑是通过制定行为准则或伦理规范。这样的行为准则在南非、博茨瓦纳、喀麦隆、 埃塞俄比亚、肯尼亚、马里、纳米比亚、尼日利亚、乌干达、塞内加尔、索马里、坦桑尼亚和津巴布韦都有出现。 在许多情况下，这些行为准则得到了国家联盟或非政府组织伞形组织的支持。¨例如，尼日利亚非政府组织网络（NNNGO）是尼日利亚的一个自愿非政府组织伞形组织。 28 成立于1992年，NNNGO代表着800多个协会，从地方小组到在国家层面运作的大型网络。 为了成为成员，申请的非政府组织必须遵守NNNGO的行为准则。该准则包括33项原则，涉及民主治理、可持续性、问责和透明度、独立性、利益冲突和宽容。 关于行为准则的最大挑战无疑是其遵守情况。例如，在博茨瓦纳、喀麦隆、埃塞俄比亚和索马里，合规性是通过投诉程序来追求的。 29 在博茨瓦纳，非政府组织委员会（BOCONGO）， 博茨瓦纳的国家非政府组织伞形机构，要求所有成员遵守非政府组织的行为准则。 30 该准则成立了非政府组织工作组，并赋予其跟踪和评估实施程序的责任；接收和倾听非政府组织的投诉；并建议将由投诉人和非政府组织本身采纳的措施。在喀麦隆，西北发展组织协会（NWADO）推出了一个针对公民社会组织的伦理规范，计划成立一个伦理委员会，负责通过投诉和补救程序来执行该规范。在埃塞俄比亚，非政府组织的行为准则于1998年制定，并得到了几乎所有活跃于该国的非政府组织的批准。 31 该准则成立了一个行为准则观察委员会，负责接收和处理所有关于签署者遵守该准则的投诉和/或建议。索马里非政府组织网络的行为准则成立了一个监管委员会，负责处理投诉。 32 认证模式 认证和认证模式显著较少。在乌干达，非政府组织制定了非政府组织质量保证机制（QuAM），该机制于2006年正式批准。 33 QuAM旨在促进非政府组织遵守公认的伦理和操作标准，以及良好的治理，以保护非政府组织的可信度。符合国家认证委员会规定要求的非政府组织将获得 26 Shana Warren, Robert Lloyd 和 Jeannet Lingan, 公民社会组织自我监管的增长，2009年12月1日，http://www.alliancemagazine.org/node/3100。 27 同上。 28 NNNGO网站：http://www.nnngo.org/。 29 然而，衡量这些投诉程序确保合规性的有效性是困难的。 30 BOCONGO网站：http://www.bocongo.org.bw/。 31 然而，十多年后，行为准则在非政府组织领域仍然相对不为人知。 32 Jeannet Lingan, Amy Cavender, Thomas Palmer 和 Beris Gwynne, 应对全球南方发展有效性的挑战，One World Trust / 世界愿景简报第126号（2010年6月）。 33 请参阅非政府组织自我监管：非政府组织质量保证机制， http://www.deniva.or.ug/files/programme-governance_QUAM%20leaflet_policies.pdf。

26 非洲撒哈拉以南地区非政府组织的可持续性指数（2009） “非政府组织质量保证证书。” 认证分为三个级别：临时、完全和高级。 一旦颁发证书，其条款对非政府组织是强制性的。国家认证委员会是由国家非政府组织网络共同任命的机构，但其运作是独立的。通过遵循《质量保证标准》（QuAM）中的原则，非政府组织能够改善其工作并真正承担责任。 乌干达政府对QuAM发展的反应中，可能的自我监管优势之一在于。国家非政府组织政策（National NGO Policy）——一份政府战略文件——确实是这样表述的： 政府认为，如果所有非政府组织有效地实施自我监管，这是促进行业利益相关者的纪律和质量保证基准的最具成本效益的方法。这最小化了实施国家监管制度所需的成本和开支。 话虽如此，考虑到乌干达公民社会面临的监管挑战，合理质疑自我监管在抵御国家重压方面的有效性。 加纳的非政府组织/公民社会组织标准项目是一个新兴的倡议，旨在促进在该国运营的非政府组织和公民社会组织的自我监管。该项目成立了一个由15名成员组成的标准委员会，包括来自全国各地的地方和国际非政府组织的领导人，负责建立一个同行评审的过程，以向符合35项标准的非政府组织颁发标签/证书。项目的第一阶段是向全国约200个非政府组织/公民社会组织介绍这一概念。在第二阶段，组织了八个研讨会，向约150个非政府组织/公民社会组织介绍标准和评估工具。试点项目的试验阶段正在进行中，已有26个公民社会组织自愿参与该过程。接下来的步骤将集中于项目沟通策略的启动和组织认证申请程序的开始。 信息服务 强调第三种自我监管方法，多个非洲国家的信息服务向资助者、受益者和公众提供关于公民社会组织的数据和信息。在马里，公民社会组织论坛拥有马里公民社会组织的数据库。尼日利亚拥有全国非政府组

织名录。在乍得，非政府组织信息和网络中心目前正在编制非政府组织名录。SANGONet提供南非非政府组织的数据库。 此外，GreaterGood南非是一个信息服务，旨在将慈善机构和参与的捐赠者聚集在一起。自2004年启动以来，GreaterGood SA在其网站上注册了超过1900个协会，为公益事业筹集了3500万兰特，产生了14万小时的志愿工作，并促进了730万件二手或多余物品的分发。该数据库提供了各种公民社会组织的联系方式和需求信息、活动和项目的摘要、使命和目标以及成就。

-- 36 of 171 --

非洲撒哈拉以南地区非政府组织的可持续性指数（2009） 27 在南非不同的事业中。GreaterGood SA最近推出了一种评分系统，以突出每个注册协会的主要方面。 政府在“自我监管”中的参与 众所周知，政府可以在自我监管倡议中发挥积极作用。国家参与的一个例子是“权力部分委托给一个监管机构或其他代表公民社会组织的协会，以规范行业行为或设定标准。”肯尼亚就是一个这样的例子。 实际上，肯尼亚是非洲最早面临自我监管挑战的国家之一。1990年的非政府组织协调法没有设定强制性规则或内部治理标准，而是依赖于其规定的自我监管机制；它包括非政府组织行为准则、监管委员会和非政府组织理事会的大会。非政府组织理事会被设计为一个国家伞形机构；非政府组织协调法规定，非政府组织在注册时自动加入非政府组织理事会。强制性参与理事会和行为准则被认为是肯尼亚方法的一个优势。理事会本应代表其成员的利益并为其提供基本服务。 然而，尽管有其承诺，非政府组织理事会和整个自我监管系统并未达到预期；理事会今天几乎无效。理事会的角色，甚至其存在，成为当前改革讨论中最具争议的问题。改革者试图在法定监管和自我监管之间找到适当的平衡，并解决不同法律之间的关系，这些法律管理着各种形式的组织。 参与改革讨论的公民社会组织发布了一份新立法的原则声明（将取代1990年的法律），其中包括以下内容： 公民社会组织应被允许并鼓励通过自愿自我监管设定高标准的行为和绩效。对于该行业的自我监管， a) 法律将允许区域组织或行业伞形组织采纳和实施明确的行为标准，并促进自我监管的目标。 b) 法律不应要求加入任何特定的伞形组织。 c) 伞形组织的自我监管角色应由法律明确规定，并由非政府组织注册机构支持。 d) 法律应设立一个独立的投诉和救济机制（投诉委员会）。

-- 37 of 171 --

28 非洲撒哈拉以南地区非政府组织的可持续性指数（2009） 因此，在经历了将政府的监管权力明确委托给指定的非政府组织监管机构的失望之后，肯尼亚的非政府组织如今对在新兴立法中复制这一做法持谨慎态度。似乎更倾向于选择更多的公民社会组织，并减少国家的参与。当然，最终在肯尼亚，国家与公民社会之间关于自我监管的紧张关系将如何解决，仍有待观察。 一个问题趋势？ 然而，在其他一些国家，国家监管与自我监管之间的界限变得模糊。政府表现出将自我监管措施纳入并强加于公民社会的意愿，作为一种具有法律约束力的要求。最终结果是一种“强制性自我监管”。 例如，在塞拉利昂，根据2009年修订的非政府组织政策法规，注册为“非政府组织”的组织目前必须每两年重新注册。重新注册程序需要提交许多文件，包括证明其与塞拉利昂非政府组织协会（SLANGO）的隶属关系，该协会是一个监管机构，无论是国家还是国际的非政府组织。42 在报告过程中，财政与经济发展部（MFDE）要求对非政府组织的绩效进行独立评估；为了满足这一评估，MFDE要求提供一系列文件，包括“SLANGO会费支付证明”。43 换句话说，SLANGO被法律指定为国家的代理，以证明注册非政府组织的诚信。 在赞比亚，2009年非政府组织法的第五部分标题为“非政府组织的自我监管”。第29条规定建立一个赞比亚非政府组织大会，作为“根据本法注册的所有组织的集体论坛。”第30条授权创建一个“非政府组织理事会”，负责管理和控制大会事务；理事会由12个具有代表性的非政府组织组成。第31条明确说明了理事会的职能，包括制定非政府组织的行为准则、协调赞比亚非政府组织的工作以及执行大会确定的其他职能。第32条随后讨论了制定一个对非政府组织具有约束力的行为准则“作为本法框架内的义务”。在2009年7月30日写的一封信中，国际人权联合会对赞比亚非政府组织法案表示强烈担忧，并指出该法案考虑了强制性自我监管：“这种所谓的自我监管框架可能会再次严重削弱非政府组织在涉及人权事务上表态的自主权和能力。”44 在坦桑尼亚，2002年非政府组织法要求建立一个非政府组织伞形机构，即国家非政府组织委员会，作为“非政府组织的集体论坛，以便协调和网络化所有在坦桑尼亚大陆活动的非政府组织。”45 坦桑尼亚国家非政府组织委员会（NACONGO）制定了一项道德规范，涉及治理、与利

益相关者的关系和财务透明度等问题。对该规范的严重违反可能会受到法律惩罚。然而，在其颁布后的42年里，几乎没有取得实质性进展，关于国家干预理事会成员选举的争议也随之而来；非政府组织声称“理事会成员是由政府挑选的，以服务于其利益。”46 政府干预的指控因非政府组织认为现有理事会“根本没有做任何事情来支持非政府组织”而加剧。47 实际上，连道德规范也被认为无效，并被排除在外，原因很简单，“理事会没有围绕该规范进行沟通，而该规范的要求非常高，理事会本身未能满足。”48 撒哈拉以南非洲国家政府希望改善公民社会活动的“协调”和“统一”的愿望助长了强制自我监管的趋势（特别是强制要求加入国家监管或委员会）。协调和统一的立法目标可能看起来诱人，甚至值得称赞，但它们常常被用来掩盖旨在加强国家控制的限制性措施。实际上，这些监管义务的最终结果可能是要求或强制与政府的目标和优先事项进行协调。 例如，在塞拉利昂，根据修订的非政府组织政策法规，非政府组织必须使其使命符合政府旨在促进塞拉利昂人民福祉和发展的发展政策。在注册时，非政府组织必须与国家达成协议，才能开始其活动。49 因此，非政府组织必须注册并同意在签署特定协议后为国家服务。 同样，根据2009年赞比亚非政府组织法，设想的非政府组织注册委员会的任务是（1）批准“非政府组织在赞比亚的工作领域”；（2）提供“使[非政府组织]活动与赞比亚国家发展计划相协调”的指导方针；以及（3）就非政府组织活动的有效规划和协调策略提供建议。50 坦桑尼亚的国家非政府组织委员会在2002年非政府组织法中被定义为“协调和网络化”所有在坦桑尼亚的非政府组织。 然而，无论政府的动机如何，自我监管在本节提到的每个国家都已成为法律义务。51 因此，可以说这些“自我监管”倡议不当越过了国家监管的界限。“所有形式的公民社会组织自我监管的共同点在于，它们不受任何法律义务的约束。”52 最令人不安的是，这些自我监管模式是强制性的，因为它们要求加入协会或伞形机构， 46 坦桑尼亚非政府组织协会，Semezana，第3卷（2008），http://mail.thefoundation-tz.org/pipermail/foundationmailinglist_thefoundation-tz.org/attachments/20090216/4633ebc6/attachment-0001.pdf。 47 同上。 48 同上。 49 塞拉利昂修订的非政府组织政策法规的公告目标是实现“有效协调和监督国家和国际非政府组织的活动，以改善它们与塞拉利昂政府的合作与协作，并为塞拉利昂人民提供最大利益。”第1.1.7节，非政府组织政策法规。 50 2009年非政府组织法第7条。 51 最近，在莫桑比克，ICNL了解到政府对制定人权非政府组织的行为准则感兴趣。如果这一倡议是政府主导的，那么结果是否真的可以被视为自我监管？ 52 Shana Warren, Robert Lloyd 和 Jeannet Lingan, 公民社会组织自我监管的增长，2009年12月1日，www.alliancemagazine.org。

-- 39 of 171 --

30 非洲撒哈拉以南地区非政府组织的可持续性指数（2009） 可能会违反国际关于结社自由的标准，特别是关于不加入任何协会的权利。53 IV. 结论 在撒哈拉以南非洲，针对公民社会的法律措施的多样性中，出现了两种不同的监管趋势：国家监管的加强和自我监管。通过采用和实施法律作为工具，国家试图引入对公民空间的更大监管控制，往往以压制和威胁公民社会的合法活动为目的。同时，非政府组织本身也试图通过强化的自我监管模式自愿解决治理和问责问题，有时是为了应对政府的监管威胁。 这篇文章并不是第一个评论这两种监管趋势的文章。两种趋势可能会在一段时间内继续存在。然而，值得注意的是，肯尼亚和卢旺达正在进行法律倡议，这两者都可能改善公民社会的法律环境。每项倡议的结果仍不确定。如果这些倡议导致更有利的法律环境，它们可能代表了削弱第一种趋势并加强第二种趋势的第一步。 53 根据《非洲人权与人民权利宪章》第10(2)条，“任何人不得被强迫加入任何协会，但应遵守第29条规定的团结义务。”

-- 40 of 171 --

撒哈拉以南非洲非政府组织可持续性指数（2009） 31 非政府组织的财务可行性 1 国际管理系统与美国国际开发署 分析摘要 在撒哈拉以南非洲非政府组织可持续性指数的基准年中，许多积极因素在各国报告中显现出来。非政府组织为服务不足的人群提供基本生命服务的能力在19个国家中获得了最高评分。虽然提供服务被视为一种优势，但财务可行性却是一个弱点。在七个指标中，它在所有国家报告中确实获得了最低分。许多非政府组织面临的一个共同问题是对单一外部资金来源的依赖。在这种情况下，如果国际资金消失，许多非政府组织将会崩溃。虽然这种财务弱点有时可能反映出许多国家自身严重依赖国

际援助的整体经济状况，但来自不同报告的多个例子显示，非政府组织和资助者正在探索创新的方法来支持非政府组织。在19份国家报告中，关于财务可行性的叙述部分系统地告知我们，许多非政府组织依赖国际资助者，并且仅获得来自地方来源（如国家和个人及企业赞助）的有限支持。这一描述在2000年或1990年时同样可以轻松写出。 这些叙述讨论通过从专家小组对每个国家的分析和评分中提取的数据得到了补充，这些专家共同确定了撒哈拉以南非洲非政府组织可持续性指数（IPONG）在财务可行性维度上的评分 2。以下是该数据审查的一些亮点和结论： • 在19个研究国家中，有五个国家（肯尼亚、坦桑尼亚、南非、莫桑比克和塞内加尔）处于财务可行性的三个阶段中的第二阶段，“可持续性进展中”；其余14个国家则处于“可持续性受阻”阶段；没有任何国家符合“增强可持续性”的标准，即第一个阶段。3 那么，这五个在财务可行性方面评分最高的国家有什么共同点呢？除了莫桑比克外，其他四个国家都有成熟且多样化的非政府组织部门，这些部门是大陆上最古老的之一，拥有成熟的非政府组织。除了卢旺达外，这五个国家在民主指数上得分相对较高，相关政府广泛尊重结社、集会和表达自由。4 从相对而言，这些国家的经济超过了该地区的标准，并可能在地方上动员了更多的资源，但仍然不足以达到最高的财务可行性阶段。 1 美国国际开发署和国际管理系统感谢独立顾问莱斯利·福克斯，她收集了本报告的案例研究，并对本文的撰写做出了重要贡献。 2 专家小组在每个参与国使用五个财务可行性指标来评估非政府组织在这一可持续性维度上的表现：地方支持、资源多样化、财务管理系统、筹款和薪资收入。 3 每个可持续性维度的特征在本报告的相关方法论部分中进行了描述。 4 自由之家在其2010年关于“全球自由指数”的报告中认为，财务可行性得分最高（3-5）的国家被视为部分自由，一个国家被视为不自由，而另一个国家被视为自由，同时得分最低的五个国家中有三个被列为不自由，两个被列为部分自由。

撒哈拉以南非洲非政府组织可持续性指数（2009） 32 • 南非获得了最佳总体评分，也是资源基础最为多样化、来自国家的财政资源比例最高的国家。这表明政府重视非政府组织在国家发展中的参与，这些非政府组织在投标和获得国家合同及补助方面具有强大的能力。 • 相反，五个得分最低的国家，即加蓬、津巴布韦、安哥拉、几内亚和布隆迪，往往拥有相对年轻的非政府组织部门，或公共政策和法律框架未能促进公民社会的发展。这五个国家在联合国人类发展指数的大多数社会和经济指标中均排名靠后或接近底部，尽管在安哥拉和加蓬的情况下，拥有巨大的矿产财富。 • 处于冲突和后冲突状态的国家，如民主刚果（DRC）、塞拉利昂、利比里亚、津巴布韦和几内亚，其得分几乎与五个排名最低的国家一样低。然而，在利比里亚和塞拉利昂的情况下，似乎出现了积极的变化，因为这两个国家正在巩固其他民主治理体系，并为非政府组织提供相对更健康的环境。 虽然报告在非政府组织融资方面提供了一些令人鼓舞的新信息，特别是新的策略和创新的资源动员方法，5 但显然非政府组织的财务可行性仍然任重道远。鉴于这是IPONG的基准年，审查具有更高财务可行性的非政府组织案例研究是重要的。IPONG的假设是非政府组织部门以线性方式发展。因此，本文将研究几种财务可行性的方法，并试图从良好实践的例子和该领域的重要创新中吸取教训。 非洲非政府组织的融资与发展 几个重大历史标志定义了19个国家的非政府组织部门如何演变和发展成为今天的样子，特别是其确保财务自主的能力。这些历史标志中的第一个是70年代初的长期干旱，这场干旱摧毁了萨赫勒和非洲之角，尤其是埃塞俄比亚。这场干旱之所以重要，是因为它带来了第一波所谓的北方非政府组织，这些组织主要由北方国家和私人公民资助。这些组织回应了当时的人道主义危机，许多组织至今仍在运作。 有人可能会辩称，出现的地方非政府组织基本上是模仿其北方同行而创建的。 对许多国家的非政府组织部门发展的第二个重大影响是80年代国际金融机构强加的结构调整计划（SAP），并由各国政府实施。结构调整计划基本上迫使国家退出公共服务（教育、卫生）的提供，或者承受后果：主要是停止对经济的西方贷款和信贷。5 本文中包含了一些成功的非政府组织资源动员策略的例子，为读者提供了多种良好实践。

撒哈拉以南非洲非政府组织可持续性指数（2009） 33 多个“伞”项目，其中一个大型国家非政府组织将补助重新分配给地方组织，促进了非政府组织参与农村服务提供项目。 – 莫桑比克国家报告 在经历了多年腐败和管理不善后，已经陷入困境。同时，结构调整计划为新的本土和世俗非政府组织创造了空

间，以应对自独立以来日益增长的社会和经济问题。这个空间又被希望用私营部门取代国家作为经济增长引擎的资助者进一步扩大。随着十年的推进，非政府组织在某些国家在公共服务的提供上逐渐取代了国家。这一时期引入了新的融资机制，以支持非洲非政府组织：私人志愿组织（OVP）的伞支持机制。非政府组织的融资机制：支持非政府组织的OVP/非政府组织伞项目 1982年，美国国际开发署在塞内加尔启动了一项创新融资工具，称为OVP/非政府组织伞项目。该机制旨在维持对越来越多的塞内加尔非政府组织的支持，这些组织在撒哈拉干旱期间及其后证明了推动变革的能力，而人道主义援助则让位于发展援助。一个位于美国的OVP作为“伞”中介组织被选中来管理补助、技术援助和针对各个目标领域的非政府组织的培训。同时，要求平台和地方非政府组织提供贡献，以确保他们对项目的拥有权。 该监护项目随着时间的推移而发展，在90年代更加注重一系列组织，包括倡导性非政府组织、商会、律师协会、平台和非政府组织网络。在许多情况下，美国国际开发署受益者的地方合作伙伴支持社区协会，以增强其提供服务和促进良好治理的能力。马里和塞内加尔的非政府组织在这一第三代平台中处于前沿，促进地方政府的民主治理，并为其他组织树立了榜样。 莱斯利·福克斯 OVP的“伞”结构至今仍在使用，并为本土非政府组织提供更大的支持，通常规模较小。如果补充国家服务提供的需求显而易见，并强烈推动了近年来非政府组织的增长，那么没有资助者提供的资金，尤其是通过北方非政府组织提供的间接资金，这一增长将显著减少。80年代标志着撒哈拉以南非洲非政府组织部门长期增长和视野提升的开始。出现了比教会、慈善和人道主义组织（红十字会/红新月会、CARITAS等）更广泛的非政府组织：女性协会、环境保护协会和微型企业。从负面来看，非洲非政府组织在确保由外国资助者资助的社会服务提供方面的广泛支持，创造和/或加剧了与相关政府之间的紧张关系，这种紧张关系至今仍然非常明显。 对非政府组织财务可行性产生重大影响的第三个事件是90年代初开始的民主化运动。全国会议

34 非洲撒哈拉以南地区非政府组织的可持续性指数（2009） 对创新型非政府组织的财政支持 ☒ 一个相对较新的发展是 共同基金的创建，通常由 捐赠者联盟为特定目标设立 - 乌干达报告 ☒ 国家决定将公私合营作为其公共服务提供政策的官方立场，增强了非政府组织在 这一领域的作用 - 坦桑尼亚报告 ☒ 在肯尼亚工作的主要企业大多数已建立基金会，通过这些基金会支持社区 倡议，作为其企业社会责任战略的一部分 - 肯尼亚报告 ☒ … 存在建立国家融资机制的趋势，如 国家发展机构、彩票基金、 纳尔逊·曼德拉基金会和南部非洲信托基金 – 南非报告 贝宁的主权会议于1990年2月举行，通常被视为标志着 许多国家民主转型的开始，这些转型在十年间发生， 并以公民社会组织的参与为特征。1990年后，自愿性 自治协会的激增代表了其成员公民的利益和愿望。 那些可能仅仅是政府或政党附属物的组织（商会、妇女和青年联盟、合作社、律师协会） 变得独立，能够更有效地代表其成员和 选民的利益。这些组织中的一些采用了民主治理结构， 广泛的成员参与。其他组织则创建了联邦机构，以便在各级政府中参与， 从而使成员和选民的声音在政策决策中心被听到。 这一公民社会发展的融资含义是多方面的： • 首先，今天一个更广泛和多样化的组织群体正在争夺 财务资源，主要来自外部捐赠者，尤其是国际非政府组织及其各自的政府； • 其次，1990年后新增了新的干预领域，特别是民主和治理领域， 包括人权促进、冲突管理、问责制、 透明度和倡导等领域； • 第三，来自资助者的更多资金被投入以支持公民社会，特别是为了增强 组织能力； • 最后，社区协会在公民社会的多种策略中发挥作用， 考虑到它们的合法性和自身潜在的自我融资能力。 资助者和地方研究机构越来越关注传统协会， 如互助社、自然资源使用者团体和 更现代的社会经济团体， 如经济利益团体、合作社 和家长协会。 非政府组织对财务可持续性的看法 在衡量一个国家非政府组织部门的财务可持续性时， 可能会更多关注较大的非政府组织（国家级），而忽视其他较小的非政府组织。例如，尽管在许多城市中心， 志愿服务和地方赞助的水平相对较低， 传统的互助机构在社区层面依然繁荣， 如同它们一直以来的传统一样。这些

 团体往往具有更社会经济的目标， 越来越具有正式性质，并继续吸引相对较高的志愿者和会员捐款水平。 社区基础组织的资源动员策略往往被低估或忽视， 然而它们已被证明与个人或企业的募捐请求同样宝贵。 在许多情况下，去中心化的方法在很大程度上确保了 实物贡献和公民社会组织及社区的所有权。 以下关于卢旺达健康互助社的案例研究考察

了在国家支持的去中心化健康模式下， 志愿者的有效利用。 卢旺达的全民医疗保健：健康互助社和社区健康工作者（ASC）的案例 卢旺达开发了一种社区医疗保险制度， 这是该国国家社区健康政策的核心组成部分。 两种类型的组织构成了这一强制性普遍计划的主要组成部分： • 健康互助社：这些是由成员组成的互助组织， 在“部门”级别（全国有416个）建立，动员会员的捐款， 监督这些捐款在健康中心的使用，并回应会员对健康中心运作的关切。 健康互助社在地区级别也有代表，这是地方政府的最高管理层。 它们监督当地会员捐款中用于转诊医院的百分比。 为了覆盖成本，每个互助社使用会员捐款的一小部分来支付在健康中心和医院工作的两名会计的工资。 健康互助社的整体成本适中，也得到了管理者和志愿领导的支持。 • ASC合作社：它们为所有15,000个卢旺达村庄提供初级卫生服务。 志愿者由社区根据他们的兴趣和工作能力从社区健康工作者中选出。 国家最近鼓励ASC学习如何基于结果获取资金， 并向所有符合条件的健康工作者提供绩效支付。 这些属于会员的合作社将这笔钱再投资于收入生成活动， 以便为ASC提供一定的经济补偿。 尽管卢旺达的医疗系统依赖于捐赠者的支持， 但没有上述组织的支持，医疗保健将无法普遍可用。 它们的运营成本适中，主要由会员在时间和金钱上的贡献覆盖。 这两个组织仍然需要在能力建设方面的重大支持。 卢旺达政府和捐赠者开始认识到增强健康互助社能力的重要性， 以及ASC合作社在共同规划、管理和监督国家卫生服务方面的能力。 Leslie Fox 关于刚果民主共和国和马里的另外两个案例研究突显了类似的情况， 在这些情况下，环境保护立法使得为公民社会倡议发展多样化的财务资源成为可能。

36 非洲撒哈拉以南地区非政府组织的可持续性指数（2009） 通过立法支持公民社会组织管理自然资源 1 土地管理：马里土地和水资源共同管理的案例 马里情况提供了一个国家和社区层面土地管理的良好示例。 在1991年政治变革后，政府开展了一项去中心化计划， 并在四年后邀请地方社区参与对马里土地和水资源管理相关立法的审查（Ogier等，2001）。 1999年，政府法令通过以下重要条款巩固了这一去中心化政策： (a) 第11条 - 地方政府负责管理、开发和保护其领域， 以及保护其土地的生态平衡；(b) 第14条 - 地方政府可以将权力委托给村庄委员会和具有既定农村管理结构的利益团体（第14条）（Ogier等，2001）。 尽管管理权和决策权通过这些过程下放给地方当局和村庄， 土地在法律上仍然是国家的财产，新的系统仍应被描述为共同管理系统。 2001年的牧业章程也承认地方村庄机构在解决冲突中的作用（Winter，2000）。 为了合法地将权力下放给村庄，地方当局必须制定管理和发展计划， 该计划必须得到国家的批准，并在与地方委员会和村庄组织的管理合同框架内实施。 这是一个国家或捐赠者对村庄支持在系统成功中极为必要的领域。 幸运的是，还有一些其他项目（由国家和非政府组织共同主导）旨在支持村庄机构在去中心化过程中的作用， 这些项目的进展通常获得积极反响。 刚果民主共和国的社区保护区：社区组织及其 联合会在森林管理中的作用 在刚果民主共和国，2002年森林法承认地方社区通过向相关当局提出申请来管理其传统森林的权利。 根据这一立法，建立了一些社区保护区（ZCC）， 例如Tayna保护区。该保护区对猎物消费施加限制，并监督公园内资源的使用。 它于2002年被国家正式认可， 如今成为创建其他社区保护区的模型。在这一成功背后，八个地方非政府组织组成了一个联合会，即刚果民主共和国东部的猩猩保护与社区发展协会（UGADEC），负责组织其他以Tayna保护区为模型的保护活动。 该区域被称为Itombwe山脉社区保护区（ZCCMI）。 ZCCMI的后勤支持由国际保护组织提供， 资金来自中非环境区域计划（CARPE），该计划制定了可持续融资计划， 包括400万美元的专项基金，并为参与项目的社区提供多种健康、计划生育、微型教育和发展项目的服务。 1 参见：非洲自然资源的社区管理：影响、经验和未来方向。由Dilys Roe、Fred Nelson和Chris Sandbrook编辑，IIED（英国）2009年。 Leslie Fox 非政府组织财务可持续性的一个重要方面是构成机构的作用， 更确切地说，它们如何被纳入非政府组织的治理结构。了解这一点是有益的

撒哈拉以南非洲非政府组织可持续性指数（2009） 37 区分广泛会员的组织，这些组织通常从社区层面向上联合，以及具有更有限治理结构的组织。非政府组织的组成部分可以包括享受非政府组织的利益和/或服务的会员，或作为非政府组织成立的特定商品或服务的受益者的目标客户。非政府组织还可以代表、促进或捍卫其客户或会员的利益，充当特定组成部分的选举代表。以下案例研究突显了这一点，涉

及贝宁的家长教师协会。 贝宁的家长教师协会：作为可持续模式的家长教师协会的自然演变 如果说在法语非洲，家长教师协会（“APE”）的角色以前仅限于为学校和教师提供财政支持，那么随着时间的推移，他们的角色已经扩大。为了将APE转变为更具活力的地方公民社会组织，代表会员家长，美国国际开发署（USAID）与美国私营志愿组织世界教育公司（WEI）合作，增强其能力。在WEI的技术支持下，APE开始拥有自己的章程和银行账户，国家通过立法承认了他们在小学教育治理中的重要性，并赋予他们与教师和学校管理者并肩参与学校管理的地位。 1993年，应一位感兴趣的捐助者的要求，成立了一个全国性的APE联合会“FENAPEB”，以代表家长的利益。但FENAPEB是由23名由资助者挑选的家长创建的，因此社区层面的APE认为其因非民主的起源而不合法，因此撤回了对其的支持。FENAPEB试图通过各种行动复兴，包括选举，但结果喜忧参半。 然而，社区层面的APE继续与地方政府和学校管理者合作。WEI、发展非政府组织和地方政府之间的合作鼓励全国的APE开始联合成社区协会（CAPE），以便能够更紧密地与地方政府平等合作，处理更广泛的问题。 APE运动，特别是CAPE，在贝宁及该非洲次区域被普遍认可为一个重要的公民社会参与者，展示了社区协会参与国家治理重要职能的能力。因此，APE在提升学校方面得到了地方和国家当局的支持，以及越来越多的资助者的支持，包括USAID、日本国际协力机构（JICA）和多个北方非政府组织。APE通过会员的会费广泛覆盖其谦逊的成本。CAPE由APE直接选举产生，APE会员——数量以千计——将部分会费留给CAPE，以帮助其覆盖成本。 阿尔・米勒，世界教育/贝宁，帕拉库 这些联合系统中的一些依赖于捐助者，获得各种财务资源，并得到公众的支持，这显著有助于其整体财务可持续性。这是因为广泛的社区基础组织，如家长教师协会和信用合作社，拥有数百甚至数千名活跃会员，更倾向于投入时间和/或资金于对其日常生活产生直接影响的倡议。在财务可持续性分析中，因此以会员组织和客户组织的形式进行推理可能更有用，因为前者可能会引发比后者更多的支持。会员组织也有潜力比传统的开发非政府组织更民主地管理，从而进一步增强对项目和资源的拥有感。另一个以资源动员为中心的社区方法的例子是塞内加尔非政府组织联合会（FONGS）。 塞内加尔非政府组织联合会（FONGS） FONGS是一个成立约三十年的联合会，由塞内加尔各地的独立农民协会组成。其持续成功归功于其对“力量在于数量以及良好组织、协调和合作”的原则的承诺。它在地方层面由大约31个独立小农协会代表，在国家层面由由所有塞内加尔生产者专业协会组成的国家农民咨询与合作委员会代表，在区域层面由西非农民和生产者组织网络（ROPPA）代表。 FONGS的筹款策略旨在优化其四个资金来源的多样性。第一来源是联合会自身的资金，主要来自农村。31个地方农民协会各自拥有一个储蓄和信贷基金；其中三分之一的协会已经获得了塞内加尔国家的认证或官方认可（如果有公共资金可用，他们可以获得这些资金）；在国家层面，会员协会为FONGS的预算做出贡献。联合会还从塞内加尔公共机构筹集资金。其大部分资金来自外国资助者，提供近70%的预算。最后一个资金来源来自知识分享活动。FONGS已被定位为一个有能力的组织，这解释了为什么其他农民协会邀请其分享经验并提供关于如机构能力建设、农村融资、组织和社会动员等主题的培训和指导。 在战略规划和问责方面，FONGS的合作伙伴每两年召开一次会议，审查已完成的活动，确定新目标，制定战略方向并设定优先事项。此外，FONGS的捐助者合作社聘请会计师事务所进行年度财务审计。尽管FONGS仍依赖于资助者的资金，但通过提供服务所收集的收入将足以实现可持续性，只要这些收入的基础不断扩大。FONGS与其他在东非、西非和南非共享相同愿景的团体紧密合作，以于2010年10月启动一个大陆性的生产者协会平台。 莱斯利・福克斯 IPONG的国家报告反映了公共-私营伙伴关系（PPP）和企业社会责任（CSR）在尼日利亚、安哥拉和利比里亚的重要作用，在这些国家，采矿行业的财务资源既是机遇也是挑战。非政府组织必须依赖于形式 根据阿塞洛尔-米塔尔发起的矿业模型协议，每年拨出300万美元用于特定社区的发展，这些社区承载其矿业运营 – 利比里亚国家报告

撒哈拉以南非洲非政府组织可持续性指数（2009） 39 传统的筹款和宣传方式，寻找当地的企业社会责任（CSR）并根据机会的出现制定提案。如果CSR为非政府组织提供了潜在的资金来源，以下案例研究强调了其某些局限性，特别是为特定利益或社区目标进行战略性捐赠的做法。 企业社会责任：潜力与局限 在90年代末，许多跨国公司开始重新思考其公关策略。这一新视角被称为企业社会责任（CSR）。它基于这样的原则：企业可以通过在社会和环境方面做好事来实现良好的财务业绩，赢得其运营所在社区和国家的认可。单纯向社区捐赠体育设备的公关活动已被精心策划的CSR策略所取代，有时还涉及社区成

员参与项目的规划和管理。 必须区分两种类型的企业，企业的性质对其CSR策略有很大影响。提取行业（木材、矿业、天然气和石油）留下明显且往往具有破坏性的足迹，而其他类型的企业——电信、银行、制药公司、啤酒和软饮料制造商——不一定有地理限制，可能认为其“社区”包括整个国家的人口。提取行业的运营是地方性的，这解释了其CSR倡议旨在惠及招聘和居住在附近社区的许多员工。对于运营不那么地方化的企业，CSR策略往往涉及建立基金会或捐赠基金。尼日利亚的MTN基金会就是一个例子，这是一家将整个国家视为社区的手机公司。这些基金会通常专注于一两个特定问题（女孩教育、艾滋病、环境保护），并通过征集提案的方式发放补助金。2008年，雪佛龙在安哥拉建立了发展伙伴关系中心，以支持民间社会组织并促进与国家和资助者的公私伙伴关系。这种“遗产”组织类型正成为越来越受欢迎的选择，供希望在其运营结束后继续支持或避免管理发展非政府组织责任的企业和捐赠者选择。Leslie Fox IPONG的国家分析也指出了使用资金支持社会发展倡议和社区协会的情况。在像塞内加尔、加纳和尼日利亚这样有大量侨民的国家，经济学家研究汇款的潜在经济影响。通过宣传和合作利用侨民社区的支持，越来越被视为动员非政府组织资源的务实方法。新尼日利亚基金会（NNF）的案例研究说明了如何将多边、个人和企业资金结合起来形成创新的公私伙伴关系。

40 撒哈拉以南非洲非政府组织可持续性指数（2009） 新尼日利亚基金会：发展新范式 新尼日利亚基金会（NNF）于2000年11月成立，作为一个非营利性非政府组织，由一群杰出的国家领导人和尼日利亚的国际朋友组成。最初由联合国基金会和联合国开发计划署资助，该项目旨在代表一种新的制度范式，作为通过促进公私伙伴关系（PPP）动员非传统资源的平台。NNF的使命是作为公共和私营部门之间的战略合作机制，以促进和资助社区层面的可持续经济和社会发展活动。该组织将尼日尔三角洲地区作为目标，部分原因是其动员非传统资源的潜力。 NNF强调通过社区、地方政府和国内跨国公司催化的公私伙伴关系。一旦建立，PPP将基于共同目标制定具体的程序和项目。然后，NNF从其合作伙伴那里动员资源，并利用这些资源对外部资助者的支持产生杠杆作用。例如，它从联合国基金会、联合国开发计划署、盖茨和帕卡德基金会以及尼日利亚移动生产有限公司等处动员了800万美元，并从地方社区获得资金。随后，它利用这些资金实施了一项为期三年的计划，旨在改善尼日尔三角洲九个石油生产州和三个北方州约45个社区的卫生状况。NNF的项目突出了基于共同管理和共同资助社区发展项目的原则，以及需求识别和社区干预的优先排序。 近年来，NNF通过为国际发展机构、联合国机构和国内公共和私人机构提供发展管理咨询服务而实现了多元化。为了确保其运营的可持续性，NNF鼓励尼日利亚私营部门的CSR，希望动员资源用于其发展活动。这种长期关系已与联合国开发计划署、移动生产无限公司、雪佛龙尼日利亚有限公司等建立。NNF支持其活动的主要策略包括：多样化其资源基础，从而确保多种资金流；依靠其成员委员会的广泛网络来维持联系并了解新机会；预测市场趋势并相应开发新的专业领域（如CSR）；并强调为客户提供优质服务。 Femi Ajibola教授，NNF执行董事，拉各斯 持续的财务可持续性挑战 在撒哈拉以南非洲，许多非政府组织仍在与资助者的决策对其结构和方向的影响作斗争。另一个主要挑战是许多政府对非政府组织作为发展和民主治理的完全合作伙伴的接受度不高。在国际发展历史的这一阶段，撒哈拉以南非洲大多数国家在其国家预算中依赖于资助者的资金。举个极端的例子，卢旺达的卫生预算近80%由发展伙伴资助。6 6 Gellar, Sheldon等，2008年12月，卢旺达卫生部门腐败评估，MSI，供美国国际开发署/卢旺达使用。

撒哈拉以南非洲非政府组织可持续性指数（2009） 41 IPONG研究的多个国家不仅是低收入国家，而且正在从暴力冲突中恢复（利比里亚、塞拉利昂、卢旺达）；或处于持续冲突中（乌干达、刚果民主共和国）；或面临暴力冲突可能复燃的风险（几内亚、津巴布韦）。在关注短期人道需求和脆弱人群时，受益者、非政府组织或资助者很少倾向于强调非政府组织的财务可持续性。这一点在关于刚果民主共和国、塞拉利昂和津巴布韦等国的报告中得到了很好的阐明，这些国家在提供紧急援助服务方面高度依赖非政府组织。 资助者在关于非政府组织财务可持续性的讨论中占据重要地位，他们应考虑其活动和受益者可能对公民社会产生的重大且常常是意想不到的影响。如上所述，资助者在80年代和90年代做出的选择对撒哈拉以南非洲非政府组织的结构、差异化和能力产生了重大影响。国家报告中列举了多个成功动

员非政府组织资源的例子，但仍然存在许多挑战。例如，许多政府对非政府组织持怀疑态度，这一点通过很少有国家报告提及非政府组织在争取国家市场中的成功或获取的机会得以体现。深入研究这种不信任的原因将有助于理解如何在不同国家的背景下解决这一关键问题。 本文为非政府组织的财务可持续性提供了思考的方向，提供了相关的最佳实践和资源动员策略的例子。如今，存在着广泛的组织，代表了许多撒哈拉以南非洲国家的社会生活多样性。尽管面临多重挑战，但许多这些组织在经历重大财务困难的时期表现出活力并保持生存。在寻求财务资源时，重要的是它们尽可能地追求多样化和可持续的本地和外部来源。非政府组织可持续性指数是一个新的有用资源，有助于促进发展利益相关者之间的信息、经验和教训的分享，并促进撒哈拉以南非洲及其他地区非政府组织的财务可持续性。

-- 51 of 171 --

42 非洲撒哈拉以南地区NGO的可持续性指数（2009） 3.5 3.9 3.2 3.3 3.8 3.7 3.5 3.6 1.0 3.0 5.0 7.0 公共形象 基础设施 服务提供 倡导 财务可行性 组织能力 法律背景 NGO的可持续性 可持续性 可持续性 可持续性 增强 进行中 受阻 2009年南非的结果 第5节：国家报告 南非 首都：比勒陀利亚 政治体制： 共和国 人口：* 49,109,107 （估计2010年7月） 人均GDP（PPP）： 10,100美元（估计2009年） NGO的可持续性：3.6 南非的公民社会是一个密集、复杂且动态的网络，但发展不均衡，且往往在结构上较为薄弱。约翰霍普金斯大学在90年代进行的一项研究识别出大约90,000个公民社会组织。南非社会发展部目前识别出57,636个正式注册的NGO。特别是在地方层面，致力于提供服务的NGO有所扩展，涉及领域包括为艾滋病病毒/艾滋病感染者提供的居家护理和幼儿发展。 其中一些NGO是极为发达和复杂的组织，运作方式类似于工业化国家的NGO。然而，大多数NGO规模较小，形式较为非正式，获得的人力、财务或其他资源较少。 * 有关人口和GDP的数字以及所有报告的地图均来自CIA：中央情报局，《世界概况》，可在线访问： https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/.

-- 52 of 171 --

南非 43 公民社会部门在整个社会中有着光辉的参与历史，并对种族隔离制度的崩溃做出了特别贡献。然而，民主转型的一个后果是，在过去十六年中该部门的力量减弱。这是由于多个因素，例如国际援助的重新定向，转向政府的双边关系，而非公民社会，失去的人力资源转向新的国家结构或企业，以及NGO部门内部的增加流动。 出现了建立国家融资机制的趋势，如国家发展局、彩票基金、纳尔逊・曼德拉基金会和南部非洲信托基金（也资助南部非洲的区域工作）。 法律背景：3.5 在第一次民主选举后，南非新政府通过立法来支持充满活力的公民社会部门，并制定了与其他国家相比极为优越的法规。然而，实际情况往往有所不同。 总体而言，NGO在社会发展部注册相对容易，只要它们了解法律和所需的程序。然而，在许多情况下，较小的NGO并不意识到这些要求，可能无意中违反法律。一小部分组织聘请法律专家；其他组织依赖于其他NGO和经验丰富的专业人士的知识，能够相对容易地完成注册程序。NGO面临的主要挑战是通过定期报告和提供信息（包括年度报告和审计财务报表）来保持其在社会发展部的注册状态。许多组织没有人力资源来专门从事这一专业职能。部门的内部能力也不适合提供更深层次的支持。注册文件经常丢失，这影响到需要注册以获得其他重要好处（如税务证明）的NGO。 1997年的非营利组织法对NGO提出了额外要求，例如必须注册以获得税收减免和社会福利资金。这些注册程序变得更加复杂，有时需要专业协助，而这对许多NGO来说是无法承受的，给它们的内部行政能力带来了很大压力。由于最终决定税收减免的权力在政府部长手中，可能还会受到政治影响。法律为寻求财务独立的NGO提供了便利，但在实践中，漫长而困难的过程、执行不当的程序以及对法律选项的某种无知可能会阻碍NGO利用法律框架。 政治干预有时会影响NGO的法律地位，一些组织有时会遭遇任意的注册延迟或更深入的审查。然而，整体法律背景和宪法条款通常使NGO免受国家政治干预的影响。有迹象表明，特别是在地方社区层面，许多NGO，甚至大多数，可能会遭到骚扰、恐吓，并被拒绝获取资源和政治走廊的机会，尤其是当它们批评国家时。1 政府在某些情况下试图恐吓NGO。这可能包括选择性地向不质疑政府的NGO分配补助金或政府合同，以及对质疑政府的NGO的歧视。然而，一些遭遇这种行为的NGO在法庭上获得了胜诉。2 在城市地区，法律能力更强，一些法律事务所或私人律师与NGO合作。然而，行业内并没有特定的法律培训，年轻律师不太可能专门研究NGO法，因为这一领域并不盈利。 组织能力：3.7 NGO的战略规划程序不均衡。发达的NGO制定年度计划，但大多数组织是否系统地做到这一

点仍然值得怀疑。许多较小的NGO仍处于获取这些技能的阶段，可能只能进行应对突发事件的活动，而不是由使命、目标或战略计划驱动。资金越来越局限于区域项目，这影响了大型国家组织在战略干预方面的选择。基础资金的缺乏也限制了NGO建立利益团体的可能性。 较小的NGO不一定重视内部良好治理和管理能力的发展，但更复杂的组织通常了解这些需求并遵循良好实践。最近，招募董事会成员变得困难，因为合格人员的数量越来越有限，且大多数人更愿意在企业部门工作以获得更好的薪酬。挑战在于找到主动关注保护和增强NGO的董事会成员。南非的企业治理报告，即由董事协会发布的国家良好治理报告，通常是众所周知的。 行业内经验丰富的专业人才库正在缩小。尽管非常专业的NGO可能更能吸引合格人才，但总体而言，公共和私人部门正在积极招聘这些候选人。NGO通常作为培训场所，但几乎没有从对员工的投资中受益，尽管更复杂的NGO越来越关注人力资源管理。年轻毕业生往往将NGO视为职业跳板，而在过去，NGO行业被认为是薪酬较低的活动家们的专属领域。 历史上，NGO可能在技术上处于领先地位，但如今它们开始落后于公共和私人部门。在城市中心，NGO可以接触到技术。但在农村和地方层面，情况略有不同。总体而言，南非的手机普及率为92%，3 这促进了网络工作或组织行动，但农村NGO的财务资源匮乏，降低了移动技术作为有效工具来告知公民的潜力。 某些领域，尤其是社区广播领域，缺乏技术资源，某些工作室仍在使用最基本和过时的系统。

南非 45 财务可行性：3.8 许多依赖少数国际资助者的复杂非政府组织因全球经济危机而处于脆弱的境地。尽管民间社会享有世界上最大的外交代表之一，但这种情况可能会改变。欧盟的预算受到密切关注，因为它传统上是南非最大的国际融资来源。 存在一些地方性的国家和区域融资工具，如1997年成立的乐透基金、1998年成立的国家发展机构以及2005年成立的南部非洲信托基金，还有一些私人基金会，如1999年成立的纳尔逊·曼德拉基金会、2004年成立的香杜卡基金会和20世纪50年代末成立的奥本海默纪念信托。 然而，所拨款项通常低于外国发展机构和国际私人基金会的补助。地方融资机制也给大多数非政府组织带来了繁重的官僚负担。 非政府组织需要多样化其融资来源。目前出现了一些有趣的替代方案，如Gumboot基金会，它在其成本回收篮中包括服务、商业前景和捐赠，以及一个社会企业集团。 虽然一些非政府组织通过销售产品产生收入，但更复杂的非政府组织的财务收入独立于市场或咨询服务。通过黑人经济赋权（BEE）倡议，一些非政府组织获得了私人公司的股权。然而，这种收入创造方式在该行业内仍然不太被理解。 南非非政府组织的财务资源主要来自国家（42%或52亿兰特，约合6.91亿美元），以及显著的自有收入（34%或46亿兰特，约合6.11亿美元）。剩余的25%来自赞助，包括来自私营部门的捐赠（约20-30亿兰特，约合2.62-3.92亿美元）和国际私营部门，尤其是私人基金会（5亿兰特或6650万美元）。像Inyathelo这样的组织，南非促进研究所，强调在国内促进赞助的重要性。 个人捐款的作用较少被研究和讨论。由民间社会中心进行的一项全国性研究显示，南非人平均每月向慈善组织或需要慈善帮助的人捐赠9.21亿兰特（1.23亿美元）（包括时间和金钱），而且穷人通常捐赠的比富人多。 财务管理系统各不相同：复杂的非政府组织有复杂的会计系统并发布财务报告，而较小和不太成熟的非政府组织并不总是提供收到资金的报告，有时还表现出浪费。注册的非政府组织必须向社会发展部提供经过审计的财务报表，以保持其注册状态。 倡导：3.3 非政府组织能够与国家进行接触，尽管其成功程度因政府级别、部门、个人关系和非政府组织自身的能力而异。立法为非政府组织提供了广泛的机会来影响和塑造治理和政策。除了利益相关者论坛外，民间监督结构和特殊利益小组也是政治景观的重要组成部分。非政府组织希望随着祖马政府的到来，接触的机会会改善，政府倾听民间社会观点的意愿会增加，通过在公共政策中采纳和实施他们的建议。 成功倡导的例子包括针对与艾滋病相关的各种问题的治疗行动运动，以及儿童法和信息权法的通过。似乎存在针对特定问题的联盟和联合倡议的趋势。这导致非政府组织在各个部门没有共同参与，从而削弱了它们对有效和负责任治理的潜在影响。一些组织如工会大会在倡导方面取得了很大成功，但大多数非政府组织并不具备这些能力，尤其是在地方层面。尽管对改革的兴趣有助于非政府组织部门的可持续性，但缺乏一个有组织的网络来代表所有非政府组织导致缺乏跟进。在90年代，一些倡议动员了非政府组织部门围绕法律改革，最终形成了目前的法律框架。后续旨在引入修正案或变更的倡议因缺乏该部门内部的能量和兴趣而未能成功，而不是由于政府的抵制。 服务提供：3.2 注册于社会发展部的非政府组织在多个领域工作并提供各种服务。超过三分之一（37%）在教育领域工作。27%在社会服务领域工作（包括经济、社会和社区发展、收入援助以及就业

和培训），主要在社区层面开展工作。民间社会的大部分工作非常多样化，涉及所有领域，主要在于提供国家未能提供的服务，但非政府组织在这一领域并未得到良好的支持。当服务组织是会员协会时，通常会帮助个人，即使他们不是非政府组织的成员。由于服务的社区大多数生活在贫困线以下，成本回收程序在非政府组织文化中并未得到很好的巩固。 总体而言，组织之间开放互动并共享信息。通常，由于大多数组织位于地方层面，它们对社区的需求反应相当迅速。根据一些例子，由于研究的不充分，非政府组织有时会将项目强加于社区，或者社区被利用以谋取非政府组织的利益，但这种现象并不普遍。 基础设施：3.9 虽然有一些为非政府组织提供资源的组织，如培训、图书馆和网站，但许多非政府组织在物理和财务上无法获得这些主要位于城市中心的资源。私营部门越来越倾向于为民间社会部门提供能力建设服务；在某些领域（如青年、发展、教育和人权）工作的非政府组织得到的服务比其他组织更好。总体而言，由于缺乏捐赠者资金来资助这一部分，非政府组织的能力建设有所下降。国家机构提供培训，但非政府组织通常无法受益于这些倡议，因为它们不为国家技能基金贡献，这是私营部门的强制性税收。正如财务可行性部分所述，一些国家和区域基金会向非政府组织提供补助。 民间社会包括网络，如贫困网络，但通常很少有跨部门的网络和组织在特定领域发挥作用。在种族隔离结束后的时期，民间社会部门的活力和活力变得零星。非政府组织开始独立工作并保护其特定领域。这导致以前围绕重大结构性问题的动态和强大的网络和联盟的崩溃，如南非妇女联盟、人权与和平民主论坛和南非非政府组织网络。 仍然存在在省（联邦）层面建立非政府组织网络的运动，如夸祖鲁-纳塔尔社区组织和东开普非政府组织联盟。出现了一些新的联盟，专注于特定问题：治疗行动运动（关于艾滋病病毒感染者的权利）、未成年人司法监测网络和无地者运动。 公众形象：3.5 鉴于非政府组织在建立民主和提供服务方面所发挥的作用，专家普遍认为该部门在公众中享有良好声誉。然而，非政府组织在建设一个更公平的社会方面所发挥的作用并不总是被理解。国家和私营部门对某些非政府组织持有良好看法，但可能并不认真对待整个部门。非政府组织仍然可以主动推广自己；但只有少数组织拥有特定的公关策略。 在地方层面，非政府组织受益于城市中心小报和全国各地社区广播电台的媒体报道。一份周刊《邮报与卫报》定期为非政府组织部门的发展预留空间。此外，非政府组织领域的分析师经常被媒体引用，尽管这有时仅限于社会民间社会的某一层面，如高级学者和政策智库。总体而言，文章并不具备分析性质，尽管在记者社区中有培训项目以增强这一方面；其中一些培训实际上由非政府组织如高级新闻研究所和社区媒体协会主办。

48 非洲撒哈拉以南地区非政府组织的可持续性指数（2009） 5.4 5.7 5.3 5.5 5.9 5.7 6.0 5.6 1.0 3.0 5.0 7.0 公共形象 基础设施 服务提供 倡导 财务可持续性 组织能力 法律背景 非政府组织的可持续性 可持续性 可持续性 可持续性 增强 进行中 受阻 2009年安哥拉的结果 安哥拉 首都：罗安达 政治体制： 共和国 人口：* 13,068,161 （估计2010年7月） 人均GDP（购买力平价）： 8,900美元（估计2009年） 非政府组织的可持续性：5.6 安哥拉的公民社会本质上是脆弱的， 其政治和社会空间有限。安哥拉当局 并未完全接受公民社会的声音及其 监督和控制的功能，其法律框架也很 限制。大多数组织在与政府的接触和 互动中都非常谨慎。非政府组织对 可能的反弹有着切实的恐惧，这种恐惧 源于过去的负面经历。那些直接参与 治理、透明度和民主领域的组织，尤其 是公共财政管理，都是非常小的，成员 数量有限，并依赖外国资金。 根据国家机构最近编制的非政府组织年鉴， 负责协调非政府组织活动的机构， 人道主义援助协调技术单位（UTCAH）， 目前有127个国际非政府组织，464个 国家非政府组织，25个宗教组织和19个基金会。80%的这些组织没有完成注册 程序。关于安哥拉社区基础组织（OBC）的 可靠数字并不存在，数量以千计。 法律背景：6.0 非政府组织的注册程序繁琐且复杂，缺乏透明度。UTCAH或各部委没有关于 负责注册的实体链的明确机构指令。不同的政府机构对注册程序进行监管， 并施加不一致的标准，这常常导致混淆和冗余。全国范围内的非政府组织注册程序 是集中化的，完全在罗安达进行。许多在各省设立的强大而活跃的社区协会由于 多次前往罗安达的费用过高而无法注册为非政府组织。 注册的第一步在地方层面进行，但尚不清楚非政府组织是否必须先在市政 管理部门注册，然后再在省级UTCAH注册，或反之亦然。一旦组织在地方层面 注册（这使其能够在省级合法工作），程序就转到国家层面。一些部委， 包括司法部和社会服务部，负责这一层面的注册程序。根据组织法（14/91）及其 实施法令（84/02），一旦地方注册程序完成，非政府组织必须直接前往 司法部申请获得证明。在发放证明之前，司法部可能要求非政府组织先在 UTCAH进行程序并获得其许可。但UTCAH也可能要求司法部和另

一个主管部委的 许可才能批准申请。这两个部委之间的往返可能持续数年。 缺乏各级基础设施来促进非政府组织内部及与其他部门之间的沟通，加剧了 注册程序中的问题。在许多情况下，相关部委要求提供法律并不要求的文件。 在政府内部，各个实体根据自身利益对法律文书进行不同的解释。例如，一名警察 指挥官声称“正义、和平与民主协会”（AJPD）是非法的，因为其倡导活动与其 利益相悖，而实际上决定非政府组织是否合法的是司法部。当非政府组织Omunga试图 组织一次反对本古拉省政府非法拆迁的游行时，省警察局局长在新闻发布会上暗示 Omunga是“非法的”，尽管它在省级注册。 参与倡导和人权的非政府组织在注册程序中面临的困难比服务提供型非政府组织 更多，因为政府将其视为反对力量。像AJPD、人权协调委员会、SOS-Habitat、 Maos Livres和Omunga等倡导和人权非政府组织，成立于2000年至2006年间， 至今仍未获得司法部的证明以完成其注册程序。 许多非政府组织需要等待五年才能收到司法部的证明。即使获得证明，非政府组织 还必须在《共和国日报》上发布其章程才能完全注册，这对大多数非政府组织来说 是昂贵的，有时还涉及腐败。 然而，大多数非政府组织没有资金，这使得许多组织无法注册。章程发布的延迟 可能持续一年或数年。 一项关于非政府组织的新法律在没有任何透明度的情况下起草。非政府组织为 了解更多信息而斗争，但从未收到自2007年以来在部长会议上待批准的最终版本的 副本。关于非政府组织的新法律令人特别担忧，因为引入了非政府组织在注册前 必须满足的新要求。

50 非洲撒哈拉以南地区非政府组织的可持续性指数（2009） 组织能力：5.7 超过80%的地方非政府组织没有使用内部系统或工具来确保问责，定义清晰的 目标、愿景和战略框架，制定资源动员及监测和评估计划，且很少具备内部管理 结构。7 此外，这些非政府组织没有能力制定和阐述能够吸引可用资金来源并 满足其要求的强有力提案。例如，只有六个安哥拉非政府组织响应了2010年1月 启动的美国国际开发署（USAID）发展补助计划，而在邻国，这类补助申请通常 竞争激烈且广受欢迎。资金，尤其是对于国家非政府组织，无法覆盖一般开支， 这使得非政府组织在这些关键方面无法改善或支持薪水以吸引合适的技术人员。 非政府组织没有可持续的人力资源保留计划，依赖短期补助进行逐年融资。接近20%的 国家非政府组织有可见的活动，并拥有办公室、人员和至少一辆车辆。其他80%的 组织仅存在于纸面上，与其成员和利益相关者没有联系。在全国范围内，只有一个 国家非政府组织，农村与环境发展行动（ADRA），成功地在四个省份生存和发展。 World Learning的一项研究显示，在20%的运作中的非政府组织中，大多数年运营 预算低于100,000美元，只有约2%有能力每年管理100万美元。只有ADRA有能力 每年管理超过100万美元。 在像安哥拉这样的国家，志愿服务并不存在，如果一个有权势的人与一个非政府组织 保持联系，他或她期望从中获益。个人对控制组织的渴望往往会导致独裁和内部 冲突的使用。超过90%的非政府组织缺乏董事会与执行机构之间的权力分立。这些 非政府组织无法维持董事会，因为董事会成员本质上是志愿者，他们期望获得报酬 以参加会议。由于失业和贫困率高，许多人不喜欢在非政府组织中志愿服务的前景， 尤其是当他们无法从可用资金中受益时。没有有效的管理机构，非政府组织没有 内部控制系统，仅向其资助者负责。 超过95%的社区基础组织（OCB）缺乏必要的设备：领导能力、 人力资源、财务资源、治理、财务管理系统，且没有成功实施项目所需的技术 能力和知识。此外，OCB的组织结构比非政府组织更为非正式，完全依赖志愿服务， 没有办公室空间和设备。超过95%的OCB因各种原因缺乏稳定性。许多OCB管理 各种活动，没有特定目标。所有OCB都在努力为其活动动员资源。OCB的活跃寿命 通常只有几年。这些团体在其开展的倡议（建设学校、获得土地所有权等）部分或 完全实施后也可能停止存在。 财务可持续性：5.9 安哥拉的财富和运营成本让资助者感到恐惧。例如，租金通常比其他非洲国家高出 10到15倍。Concern、Trocaire和Cordaid是离开该国的主要捐助者，其他如IBIS 计划于2011年1月停止在安哥拉的运营。某些捐助者，如

安哥拉 51 荷兰、日本、英国和西班牙的大使馆大幅削减了它们的援助预算。 非政府组织（NGO）在很大程度上依赖外部财政援助，而这种援助在过去两年中急剧减少。没有外国资助者的支持，非政府组织的服务可能会停止。世界银行和PAANE（由欧盟支持的安哥拉非国家行为者计划）的研究表明，非政府组织在很大程度上依赖外国资金，多项来源指出它们的预算100%来自外国资助者。在水和电力领域，一

些社区支付非政府组织的服务费用，但这只是个例。国家不向非政府组织提供服务项目的补助，也不授予合同。 对于在良好治理和人权领域开展工作的非政府组织来说，这种情况更加严峻。私营部门，尤其是石油公司，并不支持这些领域的项目。与此同时，曾经支持这些活动的资助者已经离开安哥拉，或将其预算削减了一半以上。例如，在2009年4月至2010年1月的安哥拉宪法修订过程中，未获得外部资金的非政府组织无法影响这一进程，从而显示出它们对资助者的完全依赖。 安哥拉没有坚实明确的本地捐助者基础来支持非政府组织部门。虽然一些石油公司参与慈善活动并支持某些服务提供活动，但它们支持的项目数量非常少，且可用的资金非常有限。此外，石油公司受到它们可以支持的地理区域和行业的限制。项目选择程序必须符合Sonangol（国有石油公司）的规定，这一程序成本高昂，可能需要数年时间，甚至可能没有结果。唯一一家定期在全国范围内发布提案邀请的石油公司是埃克森美孚。没有其他石油公司或企业拥有明确的补助策略或实践。建筑公司，作为经济的另一个主要部门，通常不支持社会责任项目；在个别情况下，一些公司资助购买铅笔、书籍和其他类似材料。 在某些情况下，个人建立非政府组织以谋取个人利益。这使得非政府组织的资金容易受到滥用，因为财务权力仅归非政府组织的主要领导人，通常不利于他们采用健康的财务系统。即使他们愿意，组织也没有合格和有能力的人员来制定现实的财务计划和筹款策略。在竞争激烈的石油行业，他们很难吸引和留住优秀的财务人员，因为大多数合格的人更愿意为石油公司工作。 倡导：5.5 虽然存在倡导机制和平台，但在这一领域的能力仍然较弱。安哥拉拥有一个大型国家组织ADRA，而其他组织则较小，生存艰难。参与倡导和游说活动的非政府组织可能会面临生存风险。政府可以将批评其的非政府组织排除在外，确保其无法获得必要的媒体报道或永远无法进入国家的主要机构，如学校和医院。它还可以将某个非政府组织标记为反对派，这可能会影响非政府组织的资金。因此，大多数组织因此避免与政府发生冲突。

52 撒哈拉以南非洲非政府组织的可持续性指数（2009） 在最近的宪法改革过程中，政府没有提供必要的空间和条件，例如与公民社会和社区的建设性对话、民众教育运动或印刷材料，以使公民社会能够参与。网络合作薄弱，未曾付出努力去在宪法改革过程中对抗政府。孤立的声音出现，但不足以影响结果。 政府成功地让活动家感到恐惧。一些知名人士和记者失业并陷入困境。只有少数组织敢于起诉国家，指控其非法监禁人权活动家和记者，以及非法驱逐土地；这些案件仍在进行中。 一种行政秘密、裙带关系和偏袒的政治文化进一步削弱了游说和倡导的努力。这包括贿赂政治对手的做法，包括非政府组织的领导人；故意模糊的规则和法规以及由此产生的官僚障碍，例如社会事务部注册新非政府组织所需的过长时间，以及各种公共机构对非政府组织的怀疑。 与此同时，一些孤立的倡导行动取得了成功。在其“停止拆迁”宣传活动中，OMUNGA组织了一场示威，约有400名愤怒的人走上了本戈拉的街头，准备参加反对当局继续拆除住房并强迫人们离开土地的游行。省级当局以法律依据薄弱的理由禁止了游行，并在城市周围部署了800多名武装警察和军人。尽管本戈拉的居民没有参与游行，但在安哥拉的政治背景下，400人准备反对国家的“非法”驱逐仍然是重要的。 服务提供：5.3 非政府组织提供的服务是可见的，但仍然较弱。地方非政府组织面临着吸引合格和有能力的人员或获得可持续融资以进行长期规划的挑战。非政府组织和社区之间的合作很少，获得结果并有效衡量服务质量需要时间。但非政府组织在许多领域加倍努力提供服务，包括非正式教育、社区健康、艾滋病、社区组织、农业生产、城市微型企业援助、日托服务、青年和女性的扫盲项目，以及水供应和卫生基础设施的修复。 国家没有针对非政府组织服务提供的具体政策，也没有积极和战略性地与公民社会接触以发展服务、技术或国家利益的研究。此外，它不为有限数量的有能力和能力提供服务的非政府组织提供资金。外部资助者和政府都不为研究提供资金。大多数由非政府组织提供的服务由资助者资助。在水和电力领域，一些社区支付非政府组织的服务费用，但这只是个例。

安哥拉 53 基础设施 : 5.7 非政府组织（NGO）部门的基础设施状况令人堪忧。资源中心几乎不存在，活动协调仍然薄弱。非政府组织承担了分享信息的责任，并且也获得了孤立的培训。尽管美国国际开发署（USAID）对公民社会的支持项目无疑是对非政府组织支持最为明显的项目之一，但它仅涉及不到五十个非政府组织，而总共有超过500个组织需要这种支持。 沟通成本非常高；即使在罗安达，传真和固定

电话服务也很稀少，互联网连接缓慢且安装费用昂贵，罗安达以外的大多数地区通信手段有限，这使得非政府组织很难保持联系和建立网络。当地的组织者和培训师稀缺且费用高昂，且没有可供他们访问的数据库。 在最近由PAANE进行的关于网络能力的研究中，估计只有22%的网络真正实施了活动。近47%的网络位于首都罗安达。自2008年以来，非政府组织联合会（FONGA）处于不活跃状态。 像MPLA这样的政党已在非政府组织网络中占据了位置，如女性网络、土地网络和ANASO，一个负责监督抗击艾滋病/艾滋病毒的非政府组织。政党利用非政府组织网络来获取利益，有时会破坏它们的工作。例如，来自MPLA的土地网络成员拒绝支持OMUNGA在新闻发布会上抗议非法驱逐脆弱群体的声明。ANASO的主席是MPLA的一名高级成员，他从未允许ANASO要求政府对分配给艾滋病/艾滋病毒（4000万美元）资金的支出负责。许多持不同观点的组织被排除在活动之外，而一些组织则干脆回避。多个非政府组织的领导人越来越意识到围绕特定问题形成联盟和网络的必要性，但在可持续合作的方式上似乎远未达成一致。公众形象 : 5.4 大多数（88%）非政府组织没有经过充分规划的项目，也没有必要的文档来塑造品牌形象和积极的公众形象。非政府组织未能吸引合格和有能力的员工形成了一个恶性循环，员工能力的缺乏和形象的恶化使得该部门对合格的工作人员吸引力下降。非政府组织在发现财务管理不善的情况下获得媒体报道；它们在发展方面的努力并未被视为重要新闻。 大多数非政府组织没有记录和宣布其活动的习惯。即使是那些这样做的组织，也未将这些信息传达给主要利益相关者，包括政府。实际上，很少有非政府组织发布其活动报告和年度财务报表，或维持专业和独立的董事会，以促进其资金的更好管理。目前，大多数非政府组织向其捐助机构报告，但这些机构通常位于欧洲，因此只能进行有限的跟进。 与利益相关者的沟通通常很少。大多数脆弱社区不理解非政府组织的角色，这反映了糟糕的沟通策略。在一个案例中，对一家非政府组织的评估显示，社区对该非政府组织在该社区内的活动、目标和项目范围完全无知。大型国家非政府组织Acção Humana被罗安达的社区领导人拒绝，他们声称该组织想要利用他们。此时，改善公众形象和品牌形象并不是非政府组织的优先事项。政府也应被视为与非政府组织合作，并将其视为赋权社区的必要机构。

布隆迪 57 一些组织实行透明管理。它们拥有书面文件来规范其运作，如章程、程序规则、行政和财务程序手册、战略计划和操作计划。它们还定期发布事实和财务报告，并进行财务审计。 此外，一些大型组织逐步建立地方支持小组和网络，以增强其成员的能力。这包括布隆迪公民社会强化论坛、布隆迪女性协会和非政府组织集体、青年协会集体以及政府行动观察所。 在大多数情况下，非政府组织的组织能力仍有很大提升空间。实际上，许多组织没有常设员工或办公室，运作条件较差，有时完全没有民主管理。 非政府组织的常设员工专业水平有限，缺乏足够的财务资源来确保能力的适当提升。大多数非政府组织的资源不足以更新其办公设备。一些在拥有电力或其他能源供应系统的大城市工作的非政府组织希望改善其互联网接入。那些在缺乏电力或其他能源供应系统的地区工作的非政府组织则无法接入互联网。 财务可持续性：5.9 非政府组织之间存在显著差异。一些组织拥有财务资源，而另一些则没有。那些拥有资金的组织仍然在很大程度上依赖外国资助者。地方资源和会员的会费不足以实现可持续发展。政府并未参与非政府组织的融资。 非政府组织努力开发项目并向资助者提交财务请求，但由于能力不足和缺乏社区动员策略，许多组织未能成功。 赞助文化仍然不存在，一些组织因缺乏财务资源而消失，或根据资助者的意愿改变方向或使命。人民生活贫困，无法做出重要的财务贡献，但他们希望以实物形式为学校和卫生中心的建设做出贡献。 国家越来越多地呼吁非政府组织参与某些活动的实施，特别是世界银行、全球艾滋病、结核病和疟疾基金以及欧盟资助的项目。存在旨在增强非政府组织财务管理能力的项目。资助者密切关注财务资源的管理，以确保透明度，特别是要求定期进行年度审计。 倡导：4.6 在某些领域，如人权、治理、反腐败和经济管理不善、决策机构中的性别平等、女性的继承权和所有人的教育权，组织在倡导方面非常活跃。专业组织如工会、记者协会和反艾滋病组织也非常活跃。

58 撒哈拉以南非洲非政府组织可持续性指数（2009） 一些对政府政策进行跟踪和分析的非政府组织开始出现。这包括政府行动观察所、布隆迪经济发展研究所和国家冲突预警与预防中心。 非政府组织共享信息，并开始共同开展针对特定问题的宣传活动。2009年在农业融资、建立过渡正义机制、反腐败和经济财务管理不善以及对选举法和刑事诉讼法进行修订方面取得了一些成果。 然而，非政府组织进行持续

倡导的能力仍然较弱，取得的成果仍然不尽如人意，因为它们尚未掌握倡导技巧，反应不及时，或面临政治和文化障碍。政府对非政府组织事业的低参与度也是倡导的一大障碍。 由于资助者施加的条件，政府将非政府组织纳入指导委员会，例如负责监督高度负债贫困国家倡议（PPTE）资金的委员会，以及在过渡正义、市场服务、就业和社会保障等问题上的全国咨询。政府在很大程度上回应资助者的要求，而不是对非政府组织的参与表现出真正的承诺。 服务提供：4.5 许多非政府组织在健康、教育、弱势群体住房、水供应、环境保护和食品安全等领域工作，特别是在湿地开发、农业投入和牲畜方面。受益者参与项目的制定、优先事项的确定和结果的分享，主要通过媒体进行。网络和工作组开始建立。 非政府组织提供的商品和服务反映了选民和社区的需求和优先事项。鉴于普遍贫困的背景，加上全球金融危机的影响，人民对服务的需求如此之多，以至于非政府组织无法满足。在某些领域，例如能源部门，参与的非政府组织非常少，因为财务资源有限。一些非政府组织仅帮助少数弱势群体，如孤儿、儿童主导的家庭、寡妇或艾滋病患者。财务资源的有限意味着得到帮助的人数远低于实际需要的人数。 政府重视非政府组织在提供和监督基本社会服务方面的贡献。它不向非政府组织提供补助金，但有时会提供服务合同。 一些非政府组织对其某些产品和服务（如出版物、研讨会或专家研究）收费，从而可以收回部分成本。然而，其他非政府组织仍然免费提供这些产品和服务。

-- 68 of 171 --

布隆迪 59 基础设施：5.6 一些支持中介组织帮助增强其成员在培训和研讨会项目中的能力。这些组织开始变得更加结构化，其中一些拥有网站和通讯，但它们无法通过收费产生收入，并在很大程度上依赖外国资助者提供的资源。当地有非政府组织管理方面的培训师。基础的非政府组织管理培训在首都提供，其他地区不时组织研讨会。更高级和专业的培训课程，如战略管理、会计、财务管理、筹款和志愿者管理等，满足非政府组织的需求，培训材料也以当地语言提供。 建立网络的非政府组织数量在增加。存在活跃的平台和非政府组织网络，但大多数位于布琼布拉。这些网络通过培训和研讨会增强成员的能力。在关键时刻，例如在2009年4月反腐败斗争领袖厄内斯特·马尼伦瓦被谋杀后，围绕敏感问题协同工作的需求增强。非政府组织联盟定期在各自领域共享信息，但没有任何组织集中管理面向非政府组织的信息。 布隆迪没有地方社区基金会，但有一些组织向地方社区项目提供来自外国资助者的补助金。这主要涉及农业和养殖活动，其中一些农民或牧民团体获得用外国捐赠者资金购买的种子、农业投入、农药、山羊或牛。与艾滋病作斗争的非政府组织也用来自全国性覆盖的非政府组织的捐赠者资金购买药品和其他产品。 非政府组织在某些跨部门伙伴关系中工作，主要与媒体合作。 公众形象：4.4 非政府组织与媒体之间有着重要的交流，并密切合作。媒体乐于报道大多数非政府组织的活动。新闻机构有时在彼此之间以及与非政府组织之间协同工作，以解决对国家生活至关重要的特定问题。非政府组织定期组织论坛，汇聚政府和私人广播电台，讨论教育、健康、环境、选举和治理等问题。公众对非政府组织的角色和使命的理解越来越深入，参与这些组织的活动的程度也在增加。 政府对公民社会的看法根据其利益和非政府组织提供的服务而变化。政府倾向于将某些组织，特别是那些在治理和人权促进领域活动的组织视为反对党。 一些非政府组织有独立的行为准则，但整个行业尚未建立统一的行为准则。公民社会强化论坛是最具代表性的非政府组织平台之一，正在完成行为准则的项目。

-- 69 of 171 --

60 非洲撒哈拉以南地区非政府组织的可持续性指数（2009） 5.1 5.3 5.0 5.8 5.8 5.1 6.1 5.5 1.0 3.0 5.0 7.0 公共形象 基础设施 服务提供 倡导 财务可持续性 组织能力 法律背景 非政府组织的可持续性 可持续性 可持续性 可持续性 增强 正在进行中 受阻 2009年埃塞俄比亚的结果 埃塞俄比亚 首都：亚的斯亚贝巴 政治体制： 共和国 人口：88,013,491 （估计2010年7月） 人均GDP（购买力平价）： 900美元（估计2009年） 非政府组织的可持续性：5.5 无论是国家还是国际非政府组织， 自1960年以来，埃塞俄比亚开始出现， 这是由于人口对满足各种社会需求的呼声日益高涨。8 大多数非政府组织的根源可以追溯到1974年和1984年的灾难性饥荒。在孟吉斯图·哈伊尔·马里亚姆的德尔格政权下， 大多数是外国的非政府组织，强调救援行动。埃塞俄比亚的国家非政府组织仍然发展不足， 在政府的理解上也有些不足， 该部门一直在为争取活动空间和增强机构能力而斗争。自1991年以来，非政府组织在数量和多样性上取得了显著进展， 并开始应对国家复杂的发展议程。 宪法第31条保障所有人出于任何原因或目标的结社自

由。 然而，现任政府在非政府组织的角色和责任方面并不一定比其前任更为支持。至多，它将非政府组织视为填补空白的组织，而非发展伙伴。它并不真正认为非政府组织，尤其是国际非政府组织，对国家是必要的， 而非政府组织可能会被由党控制的地方组织所取代，这些地方组织对其而言更为温和而非威胁。9 直到最近，埃塞俄比亚并没有通过任何法规来管理非政府组织的管理。实际上， 在海尔·塞拉西皇帝统治下颁布的过时法律以及后来的行政指令， 确实管理着这个领域。10 在2009年通过新的关于慈善组织和协会的公告之前， 埃塞俄比亚的非营利部门大致分为四类：发展组织、倡导组织、专业协会和宗教组织。大多数非政府组织被注册为发展/服务提供组织和宗教组织。参与人权政策和倡导的非政府组织数量仍然非常少。 到2009年底，司法部注册的非政府组织约有3,800个，尽管在2010年2月， 在根据新的关于慈善组织和协会的公告进行重新注册后，这一数字下降至1,850个。 法律背景：6.1 长期以来，更新法律以明确非政府组织的权利和责任，并建立一个更为综合的监管框架以便它们能够运作， 一直是埃塞俄比亚非政府组织发展的关键问题之一。自2000年以来，政府偶尔尝试与非政府组织协商， 以颁布一项专门针对非政府组织的法律。1995年，司法部发布了一项关于非政府组织运作的指令， 其中包含该领域的主要分类（发展、倡导、专业协会和宗教组织），定义了项目活动领域，并规定了国家和国际非政府组织的注册条件。由于之前的立法框架过时且狭窄， 非政府组织实际上大多是根据与宪法、民法和国家批准的国际条约相矛盾的实践和行政指令进行管理的。 在这些因素以及其他政治因素的推动下，政府在2009年初通过了臭名昭著的关于慈善组织和协会的公告。该法律对非政府组织的运作产生了重大影响，尤其是那些涉及人权问题的组织。首先，法律的积极方面是，它允许建立一个专门的非政府组织管理机构，并承认建立联盟和参与收入产生活动的权利， 这些领域以前非政府组织曾面临困难。非政府组织不需要为其收到的补助支付税款，但与商业组织一样， 它们必须为其经济活动产生的收入缴纳所得税。 然而，新法律包含了一些对结社自由和非政府组织运作产生负面影响的条款。与宪法第31条相反，该公告实际上将结社自由视为一种民主权利，仅保障给埃塞俄比亚公民。根据该法律， 那些从国外获得超过10%资金的地方和国际非政府组织不被允许从事人权促进、性别平等、儿童和残疾人权利、冲突解决或司法部门效率等活动。这些组织也没有权利对行政决定，包括解散非政府组织的决定，进行司法救济或上诉。该法律赋予行政机构不当和主观的权力，可能会损害非政府组织的独立性和运作。 自2009年9月起，政府开始实施新法律并完成重新注册程序。在此过程中，出现了许多担忧； 人权倡导组织尤其受到严格的审查和长期的官僚约束。作为人权倡导组织注册的非政府组织数量显著下降，因为大多数选择注册为服务提供者非政府组织以便获得外国资金。由于其性质， 社区组织具有区域基础，并受各州的地方法律管辖，因此不在新非政府组织法的适用范围内。 组织能力：5.1 资源获取有限，尤其是资金和实物资产以及合格人员， 是埃塞俄比亚非政府组织面临的主要限制。这些组织实际上无法依赖地方赞助， 而是高度依赖外国资助者提供财务和其他援助。因此，它们大多数在短期项目的基础上运作，而不是长期战略。 监管机构要求所有非政府组织的章程（宪法）必须有目标，但由于财务限制和竞争， 组织有时难以遵循其声明的目标。非政府组织的章程必须规定正式的管理结构和责任分工。章程必须规定大会、执行委员会（董事会）和审计员的权力和责任。然而，实际的权力通常掌握在执行董事手中， 他通常是组织的主要决策者。在大多数情况下， 大会和董事会的参与度不足，纯粹是象征性的。大多数非政府组织依赖于执行董事的个性， 其人员管理往往缺乏民主。 建立支持小组仍然是埃塞俄比亚非政府组织面临的主要挑战之一。除了要求个人成为大会或董事会成员——这是建立非政府组织的强制性要求——该部门通常没有旨在建立支持小组的战略。只有少数组织使用外国志愿者，而本地志愿服务仍然很少。显然，也没有明确的志愿者动员策略。 新成立的非政府组织在获得资本资源以推进技术方面面临困难。大多数资助者对扩展对设备如计算机、车辆和家具的支持不感兴趣。 财务可持续性：5.8 所有地方非政府组织在实施其活动项目时严重依赖外国援助，原因多种多样，包括经济衰退和非政府组织在动员地方资源、建立支持小组和多样化资源基础方面的薄弱。很少有组织参与地方筹款或公共募捐活动。相当多的非政府组织没有健康和透明的财务管理系统。几乎所有社区组织，除了Idir——一个可以被视为社区基础组织的传统协会——都没有坚实的财务基础， 因为其成员或社区的财务贡献能力有限。 新的关于慈善组织和协会的公告严重影响了倡导性非政府组织获取外国援助的能力。该法律要求外国资源不得超过这些组织预算的10%。它将外国资源定义为“由外国来源提供的任何物品、货币或担保的捐赠、交付或转移。外国来源包括任何外国政府机构或企业；国际机构或任何居住在外国的人。”该法律

埃塞俄比亚 63 甚至将生活在国外的埃塞俄比亚人的财政支持视为外部来源。作为埃塞俄比亚居民或外国慈善机构成立的非政府组织（NGO）可以完全访问外部资金来源。由于人道主义组织通常以埃塞俄比亚居民或外国慈善机构的身份成立，因此它们可能不会受到财政限制的影响。 非政府组织必须向监管机构提交年度活动报告和财务报表，否则将面临行政措施。然而，它们在向公众和目标受益者提供这些报告方面面临困难。大多数地方非政府组织由于缺乏对基础项目的支持，通常以项目或短期为基础开展工作。一些资助者主动组成财团，并协调对少数组织的支持。 新的慈善组织和协会公告允许非政府组织参与收入产生活动，但同时并未为非政府组织提供特殊待遇，并规定了一些不合理的先决条件，例如需要获得非政府组织监管机构的许可，并证明该活动相对于非政府组织的目标是次要的。法律也没有为非政府组织在经济活动的许可、注册和税收方面提供特殊待遇。 倡导：5.8 倡导组织的数量相对于服务和发展组织的数量较少。倡导在埃塞俄比亚非政府组织的历史中是一个较新的现象。除了数量较少外，目前大多数倡导型非政府组织在该领域几乎没有经验，且受到政府的监督。由于其工作的性质，它们与政府的关系建立在怀疑和不信任的基础上。政府将人权组织和监督机构的行为视为对国家功能失调的民事和政治不满的表现。 这种情况在2005年全国选举后恶化，当时倡导组织在选民教育和选举监督中发挥了积极作用。 新的慈善组织和协会公告通过各种方式严格限制倡导组织的活动，例如拒绝它们获得外部资金，并将其活动定义为仅限于能够从地方来源筹集资金的公民的政治活动。然而，法律并未限制所有形式的倡导；国家的限制仅适用于那些致力于促进人权和民主、性别平等、儿童和残疾人权利、冲突解决和和解以及促进司法部门效率的组织。 很难衡量非政府组织的权利和倡导活动对公共政策和民主进程的影响。然而，非政府组织在权利和政策倡导领域的成就有一些具体的迹象。在某些情况下，国家机构邀请倡导型非政府组织参与政治辩论。因此，倡导型非政府组织在过去在家庭法和刑法的修订以及青少年司法系统管理改革和儿童保护改善方面发挥了关键作用。 非政府组织对制定增长和减贫战略以及加速和可持续发展计划（PASDEP）以消除贫困的贡献也至关重要。

64 撒哈拉以南非洲非政府组织的可持续性指数（2009） 服务提供：5.0 尽管与倡导组织相比程度较低，国家过去通常将服务提供非政府组织视为一个非正式和不受监管的权力中心，推动宝贵资源用于与长期公共发展战略相矛盾或不适当的活动。它甚至认为一些非政府组织的活动促进了依赖，但这种看法随着时间的推移有所改善。 非政府组织社区在90年代末之前一直以救援活动为主。直到最近，它们才开始致力于教育、健康、粮食安全、信贷和储蓄、环境保护和儿童福祉等长期发展活动。然而，在短时间内，非政府组织在发展和服务领域取得了显著进展。1996年，埃塞俄比亚从国际来源获得的援助中，有5%是通过非政府组织提供的。根据最近的民间社会组织工作组的研究，该工作组成立是为了制定新的非政府组织立法，从2004年到2008年上半年，转移给非政府组织的外部资金总额达17.8亿美元，非政府组织在2008年在全国实施了2020个发展项目。 基础设施：5.3 没有任何中介组织（OI）或非政府组织资源中心在国家或地方层面建立。埃塞俄比亚非政府组织面临的主要问题之一是缺乏满足当地识别的需求和项目的地方资源。大多数资助者对支持地方非政府组织在基础设施方面的需求不感兴趣，例如培训、国家和国际经验的交流、技术援助、设备或建筑或购买建筑物。 像Pact Ethiopia和基督教救济发展协会（CRDA）这样的组织在通过培训和技术援助增强其合作伙伴和成员非政府组织的能力方面发挥了重要作用。各种咨询机构提供关于非政府组织管理、战略规划、会计和财务管理的培训。 随着非政府组织部门在规模和实力上不断增长，合作和推进共同议程的需求也在增加。尽管没有国家组织来统筹非政府组织，但大量的网络、联盟、论坛和联盟以正式和非正式的方式出现。这些网络大多数是基于贫困、性别、环境、健康、艾滋病和宗教等主题建立的。尽管之前法律没有对建立网络施加任何限制，但司法部的官员通常会拒绝它们。但新的慈善组织和协会公告承认了组织的这一权利。 公众形象：5.1 缺乏适当的媒体来告知公众非政府组织的活动仍然是该部门面临的问题之一。在埃塞俄比亚，有两种类型的媒体团体：私营媒体和公共媒体。政府的优先事项对后者有很大影响，而前者则缺乏经验、专业人员和预算。国家媒体有时会攻击和干扰非政府组织。相比之下，私营媒体更关注当前政策和热点问题。政府和执政党拥有全国覆盖的电子媒体。这使得非政府组织几乎不可能接触到贫困和文盲的人群，他们既没有阅读能力，也没有购买报纸的能力。 非政府组织部门没有采取协调一致的努力利用媒体来促进非政府组织的作用并教育和动员公众。很少有组织习惯于发布年度报告。因此，公众对非政府组织整体的作用知

之甚少，尽管他们可能会欣赏在其社区中开展工作的个别非政府组织的工作。与其他非政府组织相比，救援组织在与其合作的社区中更为人知，公众对其有积极的看法。 除了少数商人外，私营部门尚未扩大对非政府组织活动的支持。通过商会，私营部门也与非政府组织竞争以获得资金，以促进商业社区的利益并参与其他社会问题。 一组非政府组织在1999年3月通过了一项行为准则。十多年后，大多数埃塞俄比亚非政府组织对其存在知之甚少。除了CRDA的成员外，CRDA是一个支持并容纳行为准则观察委员会秘书处的伞形组织，大多数埃塞俄比亚非政府组织并不是该行为准则的签署者，且该部门没有采取任何措施来恢复自我监管系统。

66 撒哈拉以南非洲非政府组织的可持续性指数（2009） 5.0 5.1 5.1 5.3 6.1 5.5 6.0 5.4 1.0 3.0 5.0 7.0 公众形象 基础设施 服务提供 倡导 财务可持续性 组织能力 法律背景 非政府组织的可持续性 可持续性 可持续性 可持续性 增强 正在进行中 受阻 2009年加蓬的结果 加蓬 首都：利伯维尔 政治体制： 共和国 人口：1,545,255（估计 2010年7月） 人均GDP（PPP）： 13,900美元（估计2009年） 非政府组织的可持续性：5.4 加蓬的非政府组织部门的特点是法律空白。实际上，没有关于非政府组织的具体法律；非政府组织遵循的是1962年第35/62号法，该法涉及所有协会。2009年，国家正式承认516个非政府组织，但由于缺乏明确的法律框架，这一数字并不可靠。 关于非政府组织的法律条款是限制性和模糊的。尽管相对容易注册以获得三个月的临时法律地位，但法律并未明确规定如果三个月到期而非政府组织尚未收到其地位的最终裁决会发生什么。例如，Brainforest非政府组织在2000年获得了临时官方证明，但尚未获得最终证明。 尽管非政府组织被允许筹集资金并开展活动，但当它们反对政府政策时，仍然面临被禁止的风险。非政府组织的角色和规定清楚地定义了其管理机构，但某些非政府组织领导人的缺乏专业精神导致了对这些条款的违反。 极少数专业非政府组织仍依赖国际资助者提供90%的资金。至于倡导，除了某些非政府组织在环境方面的活动外，其他领域几乎没有活动。

加蓬 67 几乎所有的非政府组织（NGO）都很难接触媒体。即使是公共媒体，接触的机会也与非政府组织是否支付了财务补偿以获得媒体报道有关。 法律背景：6.0 加蓬的非政府组织法律框架并不明确。只有1962年的第35/62号法案对协会进行了规范，但这项法律已经过时，无法与当前非政府组织管理的优先事项相匹配。这些组织通过自己的规则和规定定义内部管理的各个方面。从法律角度来看，非政府组织及其代表可以自由工作，但有时会受到政府的骚扰。2008年，五名加蓬非政府组织代表被逮捕并在没有法律援助的情况下被拘留。一些非政府组织的银行账户被冻结。同年，22个非政府组织因被指控违反规定和政治干预而被禁止。这些骚扰事件的影响在2009年仍然显著；一些非政府组织减少了活动并保持低调。 很少能找到专门研究非政府组织法律的法律专家。法律咨询仅对请求此类援助的非政府组织提供，并且这些组织必须向律师支付咨询费用。 除了与国家达成正式协议在加蓬工作的国际非政府组织外，享受税收减免的国家非政府组织是那些向财政部申请注册的组织。大多数情况下，这些非政府组织与公共行政有勾结。由于程序漫长、繁琐且复杂，许多非政府组织未能完成注册。给予非政府组织的捐款和补助是免税的，但不幸的是，各种法律文本的规定并不十分明确。 没有法律明确规定非政府组织是否被允许从其财产和服务中产生收入，但它们确实向国际机构和组织提供咨询、建议和专业知识，例如影响评估等。非政府组织与世界野生动物基金会（WWF）、野生动物保护协会（WCS）和国家公园局（ANNP）等组织合作。 组织能力：5.5 非政府组织的整体动态并不明显。非政府组织以零散的方式介入，同时为同一目标而努力：人民的福祉。尽管在生态等某些领域非政府组织之间的协调日益增强，但一些非政府组织仍在为自己的利益而工作。非政府组织之间合作的一个结果是制定了国家环境框架。 非政府组织很少有战略计划，因为它们中的许多是由政治领导人直接或间接创建的。非政府组织的规则和规定清楚地定义了其管理机构，但一些非政府组织领导人的缺乏专业性有时导致这些规定的违反。非政府组织的董事会有时以民主方式履行管理职能，但在大多数非政府组织中，董事会缺乏透明度或根本不存在。 除了某些结构良好的非政府组织外，大多数加蓬非政府组织没有固定员工。非政府组织通常根据可用资金招聘季节性志愿者。

68 2009年撒哈拉以南非洲非政府组织可持续性指数 非政府组织的财务可行性：6.1 大多数非政府组织依

赖国际机构和大使馆的资金，这些机构资助各种项目。只有少数非政府组织能够从其服务和产品中产生收入。 一些企业和部门开始向非政府组织授予服务合同，但在这一领域仍有许多工作要做。非政府组织与公共部门之间的工作关系仍处于初步阶段。 非政府组织的规则和规定通常提到成员支付会费，但很少有成员履行这一义务。由于缺乏该领域的培训，非政府组织没有健全的财务管理系统。 倡导：5.3 没有公共机构建立非政府组织与决策者之间的直接沟通。非政府组织常常为在环境和石油收入透明度等问题上建立这种沟通而斗争。国家非政府组织与政府在许多领域合作，例如抗击艾滋病。 非政府组织已经形成了联盟并发起了关于某些问题的宣传活动。这些活动在提高公众对艾滋病、使用蚊帐、Rougier Gabon 12号地点的木材砍伐活动和Bélinga的铁矿开采的认识方面是有效的。 除了在某些领域如抗击艾滋病外，没有机制允许非政府组织参与政治过程。 非政府组织有时忽视它们不应在其活动领域之外工作。这可能会阻碍它们的工作被看见和认可。一般来说，除了在环境倡导方面推动Bélinga铁矿协议的修订外，非政府组织的影响仍然微不足道。大多数非政府组织没有足够的能力来对抗违反良好治理原则的行为和政策。 一般来说，非政府组织知道一个有利的法律框架可以促进它们的有效性和长期存在。它们积极参与某些法律文本的修订，例如关于协会和非政府组织创建的法律。非政府组织非国家行为者能力提升计划（PROGREANE）是一个地方运动，旨在捍卫非政府组织，推动有利于非政府组织的法律改革。 服务提供：5.1 尽管非政府组织的任务在其规则和规定中得到了明确，但其活动中存在一定的混乱。非政府组织在生态、健康和教育等多个领域提供产品和服务。这些领域反映了其成员的需求。非政府组织的服务提供并不广泛，通常无法覆盖其成本，除了咨询服务。大多数情况下，非政府组织从捐助者那里获得资金以提供特定服务。

加蓬 69 国家根据非政府组织所做的工作和其行业来认可非政府组织的价值，主要是在监督其工作时。它通常在某些领域如环境和艾滋病方面提供补助或服务合同。然而，政治上的裙带关系在补助或合同的授予中占据了重要地位。 积极的趋势是，非政府组织越来越努力遵循其行动计划，以提高效率。 基础设施：5.1 中介组织、非政府组织资源中心或其他信息、技术、培训和国家层面的技术援助的获取方式并不广为人知。即使是像PROGREANE、CENAF（国家妇女组织支持中心）和MGBEF（加蓬家庭福利运动）这样的中心也不为人所知，非政府组织未能利用其服务。 一些非政府组织交换信息，而另一些则不这样做，因为它们通常处于竞争状态，彼此之间并不互补。在环境领域，一个平台试图向公众推广该行业及其利益。但在其他行业并不总是如此。 PROGREANE试图在非政府组织管理领域发挥培训者的角色，但它有一些局限性。其非政府组织管理培训课程通常在首都进行，而在较小城市很少进行。培训既不定期，也不以当地语言进行，而仅以法语进行，法语仍然是主导语言。 一些非政府组织与地方企业、国家或媒体建立了正式或非正式的合作伙伴关系，以实现共同目标。例如，Nyanga Tour与Nyanga省的地方广播电台合作，开展关于森林和环境问题的公众宣传活动。每年一到两次，非政府组织Aventure Sans Frontière为Total Gabon进行石油生产对海洋生物影响的研究。 公共形象：5.0 非政府组织在其活动不涉及政治问题时会获得媒体报道。为了获得其活动的积极媒体报道，非政府组织有时必须支付费用，甚至是公共媒体。这些媒体通常对非政府组织的活动和角色了解不多，非政府组织很少受到媒体报道。一些非政府组织与媒体之间存在合作关系，但由于媒体主要在首都工作，这些关系并不总是富有成效。 根据非政府组织在该地区的干预类型，公众普遍对非政府组织持积极看法。然而，仍然需要在地方层面组织教育和公民活动，以提高公众意识，尽管人们在理论上支持非政府组织。 企业和中央政府代表对非政府组织持非常怀疑的态度，尽管他们承认其重要性，并在某些问题上依赖它们。由于缺乏专业性和沟通策略，非政府组织未能宣传其活动以改善其形象。

70 2009年撒哈拉以南非洲非政府组织可持续性指数 没有任何道德规范来规范非政府组织的工作。为了成为专业化并使其活动更加透明，一些非政府组织遵循其规则和规定中阐述的良好治理原则，并每年发布活动报告。

加纳 71 4.3 4.7 3.8 4.0 5.7 3.9 4.0 4.3 1.0 3.0 5.0 7.0 公共形象 基础设施 服务提供 倡导 财务可持续性 组织能力 法律背景 NGO的可持续性 可持续性 可持续性 可持续性 增强 进行中 受阻 2009年加纳的结果 加纳 首都：阿克拉 政治体制： 民主 人口：24,339,838 （估计2010年7月） 人均GDP（购买力平价）：1,500美元（估计2009年） NGO的可持续性：4.3 根据社会福利部的统计， 目前加纳注册的NGO有4,463个。每年都有越来越多的新NGO在这个快速发展的领域注册。 NGO主要活跃在水和卫生、教育和培训、健康、 农业和粮食安全以及能源等领域。 还有一些救助组织，其中大多数是宗教性的。研究和倡导NGO致力于人权、儿童权利、性别、 环境、治理和权利等问题。NGO在加纳的十个地区都有存在，尽管在较贫困的北部、东北部和西北部地区更为集中。它们通常倾向于在城市地区扎根，许多NGO的总部设在首都。社区组织相对较多，主要位于农村地区。 由于几乎没有法律障碍，NGO的注册相对容易。 然而，由于没有专门的NGO法律，这些组织必须根据公司法进行注册。它们还必须在社会福利部注册，该部门隶属于就业和社会福利部。此外，在农村社区活动的NGO被要求在地方社区的区议会注册。

72 2009年撒哈拉以南非洲NGO可持续性指数 旨在规范NGO活动及其与国家和捐赠者社区关系的信托基金法案，仍然是国家与NGO之间的争议焦点， NGO对其内容不满。与此同时，NGO试图通过创建一个独立机构——NGO标准审查委员会来改善其表现。 大多数NGO往往规模较小，资金不足。除了少数大型NGO外，大多数董事会很少有效运作。互联网接入偏向于首都和其他城市中心。 因此，大多数NGO依赖于互联网咖啡馆，而这些咖啡馆并不总是提供可靠的连接。加纳的NGO缺乏地方资金。 即使是最大的NGO也几乎完全依赖外部资金来源。政府并不直接向NGO提供资金。只有那些执行国家合同的NGO才能获得项目资金。 地方NGO联盟在许多社会问题上与政府进行互动。 国家关于残疾和家庭暴力等问题的法律在很大程度上得益于这些联盟的有效运动。NGO的公共形象可能有所改善， 但它们需要做更多工作以赢得媒体的支持。NGO意识到，有时需要付费才能确保获得媒体报道。 法律背景：4.0 加纳的NGO注册法律制度对其有利。1992年的宪法保障了结社自由，但NGO必须根据公司法注册为有限责任实体， 才能获得某些好处，如税收豁免和参与国家项目。公司法详细规定了内部管理、活动内容和实体解散等问题。 行政和人力资源的限制有时会导致NGO在获得注册所需文件时遇到令人沮丧的延误。在地方当局层面， 作为法律实体进行干预所需的证明和相关授权的发放有时因程序效率低下而延迟。这更多是由于人员能力不足，而非政府的故意政策。 通常，NGO有自由运作的权利，不会受到政府的骚扰。宪法保障了在不必要的国家干预下的自由， 除非在国家法律框架内。 尽管政府与NGO在国家层面就旨在建立NGO合法干预参数的法案进行了讨论，但并没有专门针对NGO的法律。 该法案还将定义国家与NGO及其他相关发展方之间的关系。NGO反对该法案，因为其中的多项条款可能会损害它们的发展和运营。 没有任何法律实体专门处理与NGO相关的立法。它们可以像其他组织和企业一样获得一般法律咨询。 但尽管它们通常受益于可用的税收豁免，现行程序有时会抑制这些激励措施的充分利用。对获得收入的NGO没有法律限制， 它们可以在地方或国家层面竞标国家合同。 组织能力：3.9 通常，规模较大、资源较丰富的NGO更关注战略规划。许多较小的组织在其内部管理过程中并未纳入战略规划。 几乎所有NGO都有董事会，如公司法所规定，但通常是较大的NGO的董事会在其治理中发挥重要作用。 然而，大多数NGO规模较小，缺乏资源。它们的董事会通常不运作，且未参与治理或管理。 许多NGO雇用全职员工，尽管员工人数因每个NGO的资源而异，从一到两人到十多人不等。资源较丰富的NGO倾向于在人员管理方面采用适当的做法，并为员工提供工作合同和明确的职位描述。雇用专业人员的NGO，如会计师，通常规模较大且位于城市地区。它们有时会聘请私人信息技术专家的服务，而不是招聘计算机专家。NGO通常不常聘请律师。许多NGO雇用志愿者。 现代设备的使用，如计算机和手机，在NGO中更为普遍。尽管所购设备可能相对较新，但一旦变旧或过时，通常不会被替换。除了最大的NGO外，大多数NGO倾向于依赖通信中心使用扫描仪和传真机。尽管互联网接入在该国有所改善，但在城市地区更容易获得。在靠近农村地区的城市，大多数NGO依赖的互联网咖啡馆的连接并不总是可靠。在靠近农村地区的城市，互联网服务的质量往往较差。 财务可持续性：5.7 加纳的NGO，尤其是较大的NGO，主要依赖外部资金来源。地方财务资源稀缺且分散，仅占NGO资源的一小部分。国家并不直接向NGO提供资金。只有那些参与执行国家合同的NGO才能获得项目资金。通常，NGO可以从其支持团体获得自愿和非货币的帮助，尽管社区基础组织更有可能受益于这些资源。 虽然存在一些地方企业赞助的来源，但通常是外国拥有的企业，如

银行和矿业公司， 它们很少参与企业社会责任。其他资金来源包括来自外国大使馆、国际NGO或世界银行等机构的有限补助金。在加纳，没有地方基金会可以为NGO提供财务支持。 在某些情况下，个人会向负责将教育或医疗设备（如轮椅）分发给机构或社区的NGO捐赠。这些个人通常是生活在国外的加纳人或曾访问或在加纳工作过的外国人。在本国居住的加纳慈善家的捐赠案例相对较少。 尽管越来越多的NGO拥有来自外国来源的各种财务资源， 但大多数NGO的情况并非如此。这些NGO通常过着不稳定的生活，向外国来源提交项目提案，希望获得资金。在许多情况下，NGO转向资金可用的领域——艾滋病、气候变化或捐赠者关注的问题。这导致NGO缺乏专业化，迫使它们要么改变优先领域，要么仅仅增加其他可获得资金的领域。许多NGO未能成功， 不得不选择解散或寻求其他途径。

74 撒哈拉以南非洲非政府组织的可持续性指数（2009） 商业活动以维持生计。如果没有官僚障碍来收集资金，大多数非政府组织并没有有效筹集资金的技术能力。 未注册的非政府组织往往依赖其成员，并努力提高他们的意识，尽管一些注册的非政府组织也这样做。但无论收集到多少会费，它们都只占其收入的微不足道的一部分。只有少数非政府组织，通常是规模较大且位于城市的组织，能够通过提供服务或出租其拥有的财产来获得额外收入或收益。大多数组织仅依赖外部资金、国家项目或资助者，或补助金。 大型非政府组织往往拥有良好的财务管理系统，而小型组织则没有。所有非政府组织都必须进行年度审计，并向总书记处和税务部门提交年度报告和财务报表，但许多组织未能遵守这些要求。资助者在考虑非政府组织的资金申请之前，也要求提供年度审计的证明。 倡导：4.0 尽管政府与非政府组织之间的直接沟通仍然有限，但正在改善。非政府组织联盟能够吸引决策者关注一些问题。非政府组织成功地形成了联盟，继续让政府参与水、石油和天然气的私有化以及信息权等问题。例如，关于信息权的法案目前在国家议会处于高级研究阶段，这得益于由非政府组织组成的信息权联盟的积极行动。 其他非政府组织平台，如减贫、反腐败、健康和教育等领域也在积极运作，并能够对政府施加压力。一个有利的因素是，一些政府成员在反对派时曾属于这些联盟，现在可以被视为重要的盟友。然而，没有可识别的机制来促进非政府组织参与决策过程。通常，政府在资助者社区的压力下偶尔接受非政府组织在决策中的意见。但尽管在这一领域取得了一些进展，政府与非政府组织之间的关系仍然充满不信任。 非政府组织在努力让政府参与一个有利于全国所有非政府组织的法律和监管框架方面做出了显著努力。领导这些努力的国家和倡导非政府组织预计，这样的立法将明确非政府组织及其他利益相关者（包括国家）在发展过程中的关系和角色。 服务提供：3.8 加纳的非政府组织在许多领域开展工作，如健康、教育、农业、救援、石油和天然气以及水和卫生。他们还参与减贫、环境保护和治理以及性别和儿童权利等问题。这些领域基本上反映了社区非政府组织所回应的需求，服务通常并不局限于非政府组织的成员。国家和国际发展机构依赖非政府组织动员农村社区支持项目的实施。国家承认非政府组织在提供基本社会服务方面的价值，最优秀的非政府组织偶尔会获得国家的合同。尽管如此，政府并没有在物质上支持非政府组织，并继续以怀疑的态度看待他们，就像在民主巩固之前的时期一样。 基础设施：4.7 虽然在阿克拉和一些地区首府存在中介组织和资源中心，但它们并不普遍。现有的少数组织通常不收取服务费用，因为这会使他们更加难以接触。联合国开发计划署为公民社会设立的资源办公室和世界银行的公共信息中心在加纳的非政府组织中很受欢迎，但它们位于首都阿克拉。位于库马西和塔马利等大城市的其他资源中心通常由更大的非政府组织运营，储存各种研究出版物并提供互联网服务。非政府组织数据库和其他此类信息通常是可用的。但一般而言，信息通常在部门网络之间共享。 虽然在加纳没有组织来监管非政府组织，但根据行业和地区创建了多个网络。最大的监管组织是加纳发展志愿者私人组织协会（GAPVOD），但并非所有非政府组织都是其成员。其他伞形组织包括加纳反腐败联盟、信息权联盟和加纳国家教育联盟。 建立网络的做法正在增长。这些伞形组织和网络形成了强大的游说团体，以追求共同利益。例如，北加纳发展网络汇集了在加纳三个最贫困地区工作的多个非政府组织，成为这些地区居民的重要发言人。 跨部门的伙伴关系尚未发展。国家与非政府组织之间以及媒体与非政府组织之间的伙伴关系比商业实体与非政府组织之间的伙伴关系更为普遍。研讨会是不同利益相关者之间进行培训和信息传播的常用工具。研讨会的报告通常分发给非政府组织网络、捐赠者社区，并偶尔分发给政府。一些非政府组织，如SEND基金会和综合社会发展中心（ISODEC），定期向广泛的利益相关者分发他们的通讯和年度报告。尽管有一些当地的非政府组织管理培训师，但在尖端或专业领域的培训通常由私人顾问提供。 地方组织的资助几乎不存在。国际资助者的资助很少重新分配。 公众形象：4.3 总体而言，非政

府组织在国家和地方的书面媒体和电子媒体中获得了积极的报道。然而，除非新闻是负面的，否则他们在新闻中并不占据重要位置。非政府组织普遍感到，只有在支付费用的情况下，他们才能获得媒体报道。只有一家名为Public Agenda的报纸，属于一家国家非政府组织，定期发表大量关于非政府组织活动的文章。

-- 85 of 171 --

76 撒哈拉以南非洲非政府组织的可持续性指数（2009） 农村居民常常将非政府组织与政府混淆，这表明媒体未能充分告知农村社区。在城市地区则不是这样，那里的人口对媒体的接触更好。 政府和商业社区对非政府组织的看法都不积极，两者都倾向于以相当高的怀疑态度看待他们。外资企业的看法则更为积极。他们都承认地方非政府组织，特别是社区组织在社区介入技术方面的能力（即非政府组织进入新社区并赢得其信任与合作）。 加纳的非政府组织尚未在缺乏国家非政府组织法的情况下制定道德规范，尽管最近有尝试制定自己的标准。大型非政府组织发布年度报告，并在其运营中通常表现出透明度。

-- 86 of 171 --

几内亚 77 4.9 5.7 5.1 5.7 6.2 5.8 5.5 5.6 1.0 3.0 5.0 7.0 公众形象 基础设施 服务提供 倡导 财务可持续性 组织能力 法律背景 非政府组织的可持续性 可持续性 可持续性 可持续性 增强 进行中 受阻 2009年几内亚的结果 几内亚 首都：科纳克里 政治体制： 共和国 人口：10,324,025 （估计2010年7月） 人均GDP（PPP）： 1,000美元（估计2009年） 非政府组织的可持续性：5.6 社会政治因素无疑影响了 几内亚非政府组织当前的发展水平。第一家几内亚非政府组织的成立恰逢1984年的政权更迭。这一政治方向的根本变化，在1985年12月22日总统兰萨纳・孔戴的讲话中明确表述，为经济自由化和去中心化铺平了道路，以促进私人倡议以及非政府组织和社区参与发展过程。 与西非其他国家相比，第一批几内亚非政府组织于1985-1986年成立。从那时起，国家合作社援助服务和非政府组织干预协调服务（SACCO）注册了许多非政府组织。SACCO的注册可以在省、地区或国家级别进行。这就是为什么SACCO无法提供关于非政府组织的集中数据，但它已注册了125个国际非政府组织、555个国家非政府组织和1,257个联盟。在这些组织中，真正运作的不到30%。 如今，尽管法律文本定义了非政府组织运作的一般方面，但仍有许多问题不明确。这些问题包括各级和各部门的治理不善、现有法律的适用性、缺乏财务资源和能力水平低下。这些因素导致非政府组织的缓慢发展和增长。

-- 87 of 171 --

78 非洲撒哈拉以南地区非政府组织的可持续性指数（2009） 根据多项研究，非政府组织（NGO）部门没有发展和分享共同愿景，而是基于狭隘的利益而分散，损害了非政府组织希望解决的发展挑战。现任政府维持并支持这种趋势，使其成为操控的工具。然而，在过去几年中，非政府组织为几内亚的民主运动做出了贡献，最终导致该国于2010年6月举行了首次自由公正的总统选举。 法律背景：5.5 在2005年之前，管理几内亚共和国非政府组织存在和促进的法律文本模糊且混乱，难以区分协会、非政府组织、网络和合作社。1986年至1988年间的四项法令关于非政府组织和合作社的地位，管理着几内亚非政府组织的法律存在。这些文本没有涉及联盟的法律性质，特别是论坛、网络、联合会和工会。2005年，政府开始通过通过两项法律来民主化政治生活：关于协会的法律L2005/013/AN和关于经济利益集团（类似于合作社）的法律L2005/014/AN，以及非营利性协会和联盟。 尽管这项立法的通过在非政府组织的法律背景中是一个重要的步骤，但由于政府没有制定和通过必要的法规来实施，因此该立法并未完全生效。此外，法律在某些问题上，例如注册费用，保持沉默。这给当局提供了设定任意注册费用的机会，这些费用随后被用于个人目的。 该立法在授予协会许可的行政程序上特别灵活。一些非政府组织由公务员创建，但这导致了一定程度的不公平竞争。 自1997年意大利合作伙伴离开后，负责非政府组织注册、支持、能力建设、监督和评估的SACCO因其民粹主义态度和资金及资产管理不善而失败。SACCO不再获得非政府组织部门的信任，目前面临严重危机。 注册的非政府组织享有特权和优势，尤其是在税收方面。然而，由于行政骚扰以及主要服务在科纳克里的集中，非政府组织很难利用这些税收特权。 法律支持服务和法律事务所集中在科纳克里，几乎不关注国家非政府组织，因为这些组织的收入较低。 组织能力：5.8 几内亚的非政府组织通常在建立其法律地位时定义其目标。随着时间的推移，它们的使命会随政治和

社会变化而演变。大多数非政府组织不遵守其章程和内部规定中规定的组织条款。在大多数情况下，董事会未能履行其定义非政府组织方向的职责。其角色通常与运营人员的角色混淆。 合格的人力资源是大多数非政府组织的优先事项，但在实践中被忽视。高失业率迫使许多人采取生存策略，例如在非正式部门工作，尤其是在协会中。尽管有高质量的员工可用，非政府组织却无法负担其服务，因为工资水平高。此外，缺乏激励和筹集资金的能力也未能培养出合格的员工，更无法长期留住合格的员工。国家的极端贫困严重削弱了志愿服务的实践。 由于金融合作伙伴在提供机构支持方面的相对低参与度，许多组织缺乏进行活动所需的基本要素，如办公室、计算机设备和互联网接入，这限制了它们的可持续性。频繁的电力中断进一步减少了技术能力，限制了计算机设备和有效沟通手段的使用。 财务可行性：6.2 在几内亚，尽管不同的资助者在各个干预领域为非政府组织提供财政支持，但对于大多数尚未获得捐助者资金的非政府组织来说，识别金融合作伙伴仍然困难。少数知道如何获取资金的非政府组织在此类信息上形成垄断，以阻止其他非政府组织获得融资。大多数非政府组织既没有资源也没有筹款策略。 项目管理缺乏透明度是大多数非政府组织发展的真正障碍。这种情况因缺乏程序手册和内部及外部审计而加剧。 倡导：5.7 几内亚公民社会组织全国委员会（CNOSCG）支持主要工人联盟发起的行动，以倡导更民主的治理，这一行动始于2006-2007年，当时国家的信任危机因国家缺乏满足人民最基本需求的能力而加剧。工人联合会通过一系列罢工和其他大规模抗议活动，抗议自1958年独立以来国家的治理方式。在CNOSCG的强力支持下，这些行动促成了前所未有的动态政治过渡，最终导致2010年6月27日举行了首次自由公正的总统选举。 非政府组织和国家在教育、健康、环境和民主促进等领域发起并实施了一些联合项目。然而，非政府组织和政府的政治愿景往往相互对立。在中央层面上已采取了一些努力来克服这些分歧，而在国家的内陆地区，非政府组织对倡导并不感兴趣，或是因为对问题的无知，或是因为国家代表拒绝与他们沟通。 欧盟的一项计划旨在支持国家与公民社会在林业领域的伙伴关系。几内亚公民社会和青年能力建设联合计划（PROJEG）旨在通过建立地方网络和咨询平台，增强非政府组织在公共政策倡导和游说方面的能力，并促进年轻人参与，以应对几内亚社会经济和政治发展的挑战。

80 非洲撒哈拉以南地区非政府组织的可持续性指数（2009） 服务提供：5.1 尽管几内亚非政府组织提供的服务范围丰富多样，涵盖国家生活的主要领域，特别是医疗、环境、教育和民主，但这些服务并不总是反映相关人群的需求和要求。这在一定程度上是由于大多数地方非政府组织对国际非政府组织的持续依赖。 在许多情况下，非政府组织的活动填补了国家提供服务的空白。事实上，治理不善促使资助者更加关注公民社会，导致国家资源匮乏，无法充分发挥其作用。 在矿业领域，越来越多的非政府组织参与实施社区发展项目，特别是建设地方基础设施，如卫生中心、社区水井和学校。 在几内亚，非政府组织往往不考虑结果或所学的经验教训，也不参与信息交流。这并不一定是由于非政府组织的恶意，而是由于缺乏组织和专业知识。 基础设施：5.7 考虑到过去五年几内亚的政治和社会不稳定，国际社会暂停了在大多数领域的开发干预。因此，非政府组织的国际财政支持有限。非政府组织在培训方面的需求涉及多个领域：战略规划、项目设计、筹款、信息技术管理、监测与评估以及倡导。尽管他们努力满足这些需求，非政府组织的领导者仍面临巨大的困难和缺乏技术能力以实现其目标。资源中心和非政府组织网络严重不足。虽然有合格的资源人员可为非政府组织提供培训，但他们要求的费用是非政府组织无法支付的。 许多非政府组织网络在不同领域建立，如健康、艾滋病防治、教育和扫盲、女性和女孩的促进、青年公民参与以及冲突管理和预防。然而，由于缺乏人力和财务资源，这些非政府组织网络中的大多数最终消失。 CNOSCG（几内亚公民社会组织全国委员会）是非政府组织与国家之间以及非政府组织与资助者之间沟通和交流的主要机构。CNOSG包括许多受益于其培训活动的行业联盟。通常，该机构负责跟进双边和多边合作伙伴及国家，并传达政治观点。然而，在某些情况下，CNOSG似乎被一些有政治意图的机会主义者用作平台。这反映出在为未来几代人做好充分准备方面缺乏投入。问题的另一个方面是，CNOSCG的一些成员被任命为政治职位，但未辞去CNOSCG的职务。

几内亚 81 公共形象：4.9 媒体帮助一些非政府组织传播其活动的信息，但只有极少数与某些记者有特殊关系的非政府组织才能获得此类信息。除了少数例外，媒体由于缺乏资源，通常不会在不要求非政府组

织支付一般过高费用的情况下报道其活动。然而，许多地方FM电台以较低的成本报道非政府组织的活动。官方上，公共利益信息与商业广告之间没有区别。 政府和公众通常对几内亚非政府组织的运作持积极看法，并赞同它们所做的工作，尽管有时对民主和治理主题存在误解。非政府组织仍需与相关政治和行政当局建立良好关系，以便在其介入的领域提供服务。 很少有非政府组织，尤其是新兴的非政府组织，发布和传播活动报告和财务报表。

82 撒哈拉以南非洲非政府组织的可持续性指数（2009） 4.3 3.7 3.5 3.8 4.8 3.9 4.7 4.1 1.0 3.0 5.0 7.0 公共形象 基础设施 服务提供 倡导 财务可持续性 组织能力 法律背景 非政府组织的可持续性 可持续性 可持续性 可持续性 增强 进行中 受阻 2009年肯尼亚的结果 肯尼亚 首都：内罗毕 政治体制： 共和国 人口：40,046,566 （估计2010年7月） 人均GDP（PPP）： 1,600美元（估计2009年） 非政府组织的可持续性：4.1 肯尼亚的非政府组织部门包括一个非常多样化的组织群体，从小型社区福利组织到大型国家组织。肯尼亚的非政府组织可以在五种不同的法律形式下注册。在过去的二十年中，非政府组织的数量和它们控制的资源都显著增加。卡鲁提・卡宁吉和温妮・米图拉于2006年进行的一项研究显示，在1997年至2005年期间，肯尼亚共注册了350,000个非营利组织。这个数字包括在不同形式下注册的所有组织，涵盖了从社区层面到国家层面的各个领域。考虑到有利的政治背景，目前的非政府组织数量可能更高。尽管实际数字难以获得，但估计肯尼亚的非政府组织每年的发展支出约为2.7亿美元，占国内生产总值（GDP）的2.5%，并提供42.6%的公共就业。 法律背景：4.7 肯尼亚在非政府组织注册方面有五种不同的法律形式。这些包括：在社会服务部注册的互助小组，属于性别与青年部的辖区；根据1990年非政府组织协调法注册的非政府组织；根据1959年公司法在商业登记处注册的信托（非营利）；根据1968年公司法在公司注册处注册的公司；以及根据1982年存托法（永久继承）在土地部注册的信托。 这些制度各有优缺点，但多样的选择为希望注册的人提供了一定的灵活性。 互助小组的注册是成本最低、最简单的程序。 非政府组织的注册可能需要三个月或更长时间，具体取决于其活动类型和目标以及对该非政府组织的政治趋势的看法。候选人需经过国家安全和情报服务的筛选程序。参与政治、人权和社会正义的倡导型非政府组织在注册时面临更多困难，因为它们的立场被视为对政府的反对。 公司的注册涉及一项冗长而繁琐的官僚筛选程序，因为政党在同一法律框架下注册。 作为信托注册的非政府组织往往更昂贵。关于信托，基金会和董事会的批准需要几个月时间，而获得注册证明可能需要数年。 各种注册制度对内部管理、允许的活动内容、财务报告和解散提供了指导，但并未强调良好的治理和管理。各类注册法律中规定的解散条款涉及资产分配，但未涉及非政府组织关闭的其他方面。 尽管非政府组织在促进集会和言论自由方面最近取得了一些进展，但法律缺乏普遍的法治导致了对非政府组织领导人的恐吓和骚扰案例。尽管公共秩序法对不需要许可的集会类别有明确规定，国家有时仍会干预人民的和平集会权利。 律师协会相当活跃，法律专业知识在全国范围内分布良好。然而，这种专业知识并不容易获得，尤其是在次级城市，因为法律服务的费用对许多非政府组织，尤其是社区层面的非政府组织来说往往过于昂贵。非政府组织可以申请慈善地位，通常由肯尼亚税务局授予。被选中的候选人每三年获得一次可续期的免税证明。注册为慈善组织的非政府组织享有一系列税收豁免，包括对收入、关税和在有限程度上增值税（VAT）的豁免。 主要障碍之一是大多数非政府组织对这些机会了解不多，也不知道它们是如何运作的以及如何获得这些机会。非政府组织法和所得税法并未限制非政府组织通过销售商品和服务产生自身收入的权利，但没有明确的标准来确定哪些非政府组织可以获得收入。非政府组织可以竞标政府合同，有时未能成功，尤其是当它们未被政府看好时。 组织能力：3.9 缺乏合法性可能是非政府组织，尤其是那些在国家层面运作的非政府组织最大的弱点。地方层面的非政府组织由于其性质，积极寻求建立利益团体。然而，许多在国家层面运作的非政府组织更倾向于采取支持社区问题的方式，因此并未考虑建立利益团体。

84 撒哈拉以南非洲非政府组织的可持续性指数（2009） 许多非政府组织，特别是在国家层面，主要专注于其使命，并相对较好地理解和应用战略规划。社区基础的组织有时缺乏具体的战略，但它们的使命和愿景非常明确。无论是大是小，非政府组织普遍面临的问题是将战略计划转化为行动。这主要归因于

资金和能力的缺乏。在大多数情况下，战略规划过程是由资助者主导的，通常由顾问撰写，而没有相关非政府组织的参与。越来越多的非政府组织拥有内部战略，但在实施方面仍然面临困难。 大多数非政府组织未能清晰地区分治理和组织管理的职能。此外，大多数董事会功能失调，且很少有时间履行其监督职责。在其他一些情况下，执行董事，特别是那些创办组织的董事，权力往往超过董事会，后者的成员通常是经过挑选的。在其他情况下，董事会没有重新选举的机制。然而，越来越多的组织得到了专业管理和运营。这可以归因于对非政府组织部门能力建设和领导力发展的大量投资，主要得益于资助者的项目。 无论其规模如何，非政府组织的收入都不稳定，且只能招聘短期合同的员工。对于依赖成员会费作为主要收入来源的小型地方非政府组织来说，情况更为严峻。志愿者文化在肯尼亚并不发达。很少有非政府组织制定适当的系统和政策来吸引和参与志愿者和实习生。通过国际志愿者组织如VSO、和平队（Peace Corps）和Skill Share，以及一些地方高等教育机构，存在吸引志愿者的机会，但只有少数非政府组织了解这些机会。由于收入有限，人力资源管理实践受到严重影响，导致员工的积极性低下和高流失率。 大多数非政府组织只能负担得起投资基本的办公设备，如电话和几台电脑。除了通过资助者资源获得的技术和设备外，大多数非政府组织很少有能力投资于技术进步。快速发展的信息和通信技术（ICT）领域显著降低了成本，并为非政府组织创造了机会，尤其是那些在农村和偏远地区工作的组织。财务可持续性：4.8 财务可持续性是非政府组织可持续性面临的关键挑战之一。大多数国家非政府组织依赖单一的资金来源，这使它们非常脆弱。一些大型非政府组织与一两个资助者建立了长期的财务关系。至于地方非政府组织，它们更多依赖成员的会费和来自成员及捐助者的实物捐赠。尽管这些来源提供的帮助规模较小，但它们比捐赠者的资金更安全、更可持续。 大型和中型非政府组织，特别是宗教组织，通过出租物业、提供咨询服务和销售服务，产生了可观的自有收入。拥有自己办公室的非政府组织会将空间租给其他非政府组织。几乎所有肯尼亚的大型教堂都创建了非营利公司，通过这些公司投资于酒店、旅馆、会议中心、医院、学校和其他设施。

肯尼亚 85 学院。一些其他非政府组织也投资于房地产、服务和以款待活动为中心的企业；其中包括肯尼亚家庭健康选择非政府组织（FHOK）、肯尼亚乌杜古公司、肯尼亚红十字会和非洲动物福利网络（ANAW）。一些非政府组织还在各自的专业领域提供咨询服务，除了与其使命相关的服务。一个很好的例子是非洲医学研究基金会（AMREF），该基金会全年提供社区健康的有偿培训。 地方赞助也在迅速恢复。一些社区或家庭基金会在肯尼亚注册并开展活动。肯尼亚、乌干达和坦桑尼亚的一些信托和基金会联合成立了东非资助者协会（EAAG）。在肯尼亚运营的大多数大型企业通过建立基金会来支持社区倡议，作为其企业社会责任战略的一部分。一些著名的肯尼亚人，包括前总统和商人，也创建了基金会。地方组织的财务管理能力与中大型非政府组织之间存在显著差异，前者通常依赖于由具备基本财务管理技能的人员维护的账簿系统，而后者则拥有由专业财务人员管理的计算机化系统。不同的法律要求非政府组织进行审计并向相关当局提交定期报告。资助者也越来越重视财务问责制，从而促使非政府组织更加认真对待财务管理实践。 倡导：3.8 肯尼亚的非政府组织在倡导方面通常表现良好，但在游说方面则不然，尤其是由于缺乏足够的能力和国家支持此类活动的机制。许多非政府组织如今将倡导作为其发展方法之一，单独或在联盟中进行。然而，成功率有所不同。在所有领域，政治倡导方面取得了一些显著成功，但公众在倡导中的参与通常较少。媒体对倡导倡议的支持较弱，但呈上升趋势。一个关键挑战是非政府组织没有足够的机制来确保制定的法律和政策得到实施，并产生预期的结果。例如，非政府组织未能成功倡导实施2006年的性犯罪法和2005年的森林法。 在肯尼亚，政府与非政府组织合作的需求越来越被认可。在大多数领域，包括健康、艾滋病、环境、教育、农业和和平建设，国家和地方层面都注意到了政府与非政府组织之间的合作。国家层面的政府与非政府组织合作的例子包括土地部与肯尼亚土地联盟的合作，旨在进行国家土地改革。通过这一倡议，政府制定并通过了国家土地政策。此外，治理、司法、法律和秩序（GJLOS）部门的计划涉及三十二个政府机构和一些非国家参与者，包括非政府组织、私营部门和国际发展伙伴。肯尼亚红十字会、国家和非政府组织之间也存在合作，以应对2007年选举后暴力的影响。国家和平建设和冲突管理指导委员会也包括国家和非政府组织。 尽管合作有所改善，但政府与非政府组织之间仍然存在一定的敌意，特别是与那些在人权和社会正义领域活动的非政府组织之间。 政府层面没有游说的基础设施或机制，非政府组织在游说方面通常远不如在倡导方面自如。非政

府组织代表参与政府决策过程的选择通常受到个人的影响，所选人员并不总是代表该领域。游说是一项长期努力，大多数非政府组织没有资源来支持它。成功游说的例子包括2003年残疾人法和2006年性犯罪法的通过。 非政府组织领域意识到建立有利的监管框架的重要性，但对此兴趣不大。大多数非政府组织在涉及他们的立法变化时更具反应性而非前瞻性。目前，全国范围内正在努力提高对非政府组织法的认识，但非政府组织的兴趣仍然很低。新的非政府组织法的制定过程始于2006年，但因非政府组织理事会领导人的分歧而受到阻碍，该理事会是根据非政府组织法成立的，负责监管所有非政府组织。大多数非政府组织目前专注于宪法修订过程以及其他涉及土地、司法系统、选举和真相、正义与和解进程的改革，该进程因2007年选举后暴力而加剧。 服务提供：3.5 非政府组织提供的商品和服务极为多样化。非政府组织几乎在全国各地都有存在，并在几乎每个领域工作，包括救援、水资源、农业、教育、健康、艾滋病、微型企业和小额信贷、环境、野生动物、森林、和平建设和冲突管理、海洋保护、人权以及赋权弱势和边缘化群体。非政府组织具有创新性，采用新的模式和方法，如基于结果的管理和参与式方法，特别是在涉及社区的项目中，并支持公民自主战略的发展。鉴于贫困水平较高，可以说几乎所有商品和服务都反映了社区的需求，但大多数非政府组织的干预措施并未反映社区的优先事项，且往往以不赋权社区的方式进行。 大多数社区组织本质上是互助组织，其商品和服务仅限于成员。较大的非政府组织向更广泛的支持群体提供商品和服务。对于更成熟的非政府组织，商品和服务通常仅限于特定利益群体或网络，而非整个社会。可用的信息支持数量不断增加，但由于财务限制，只有少数非政府组织投资于知识开发、文档和信息共享。 在非政府组织领域，成本回收很少被实践，尽管发展研究所的一项研究显示，大多数非营利机构会对其服务收费。会员制非政府组织更倾向于成本回收，而提供商品和服务的非政府组织则更倾向于慈善。 2008年12月，成立了一个关于政府与公民社会合作的工作组，以引导制定适当的合作框架。尽管政府意识到非政府组织对发展的贡献，但仍然承认

肯尼亚 87 在公众场合很少出现。与国家政府不同，地方社区更欣赏和认可非政府组织（NGO）的作用。国家向非政府组织提供补助以代表其提供服务的做法刚刚开始出现。获得国家补助的少数例子包括红十字会提供的救助和援助、野生动物俱乐部用于环境保护的项目以及肯尼亚旅游和社区发展项目的契约。基础设施：3.7 中介组织（OI）和非政府组织资源中心不断发展。消除贫困网络、肯尼亚契约、国际农村重建研究所、发展合作培训中心以及东非组织学习中心是提供优质技术援助的中介组织的例子。咨询公司、研究机构和私营部门的服务公司也在广泛领域提供服务。主要挑战仍然是服务的可及性，大多数非政府组织没有能力获得这些服务，除非得到资助者的资助。此外，某些非政府组织很难让其员工有时间参加，因为许多组织忙于为他人提供服务，优先考虑自身发展。 肯尼亚拥有最具活力的非政府组织培训项目之一。一些国内外大学和学院在内罗毕及全国其他城市建立了职业培训中心。大多数与非政府组织管理相关的领域都有高素质和经验丰富的培训师，但在良好治理、志愿者管理和资源动员等领域则较少。缺乏培训后支持和辅导机制，以确保所获得的知识和技能得到应用。此外，培训的可及性和费用对大多数非政府组织构成问题。培训材料主要以英语制作，极少以斯瓦希里语和其他地方语言制作，尽管斯瓦希里语和地方语言的读者群体本身就很小。 尽管数量有限，但一些非政府组织在行业或主题联盟和网络中工作。非政府组织没有发展出强烈的学习和分享经验及教训的文化。一些网络也为其成员提供资源中心。非政府组织理事会本应作为国家信息共享和代表的网络，但由于领导权争斗，目前处于非功能状态。 大约有八十个东非地方资助基金会（EAAG）联合起来，但只有十一家活跃。福特基金会和荷兰政府试图引入社区基金会的概念，但仅取得有限成功。肯尼亚社区发展基金会（KCDF）是一个未来的成功案例，其发展得到了福特基金会和阿迦汗基金会的资助。KCDF建立了一个捐赠基金，并向全国各地的地方组织提供补助，以增强其能力。然而，目前最大的资助者是国际非政府组织，如Pact, Inc.、国际关怀、国际计划、乐施会、AMREF、世界宣明会和行动与援助（Action Aid）。 非政府组织和地方企业通常未能合作，但跨部门合作伙伴关系的趋势正在上升。如在倡导部分所述，一些非政府组织与国家和私营部门合作，在教育、健康和农业等领域提供服务。国家和一些国际非政府组织也在救援行动中合作。Ufadhili Trust和Allavida是目前参与加强跨部门伙伴关系的非政府组织的例子。 公众形象：4.3 公众对

非政府组织的看法因行业而异。数百万受益于非政府组织提供的商品和服务的人们通常对其表示赞赏，并持积极看法。2009年，Synovate Research（前Steadman Group）进行的一项研究表明，公众对非政府组织的信任度高于对国家行政权力的信任。在某些地方，尤其是偏远地区，民众比国家更认可提供基本服务的非政府组织。地方当局对非政府组织的看法比中央政府更积极。商业部门对非政府组织的看法非常消极，主要是由于对非政府组织活动和资金的误解。 媒体对非政府组织的看法也不佳。对媒体而言，非政府组织是有私利的代理人，延续贫困，其巨额行政开支对满足社区需求几乎没有影响。地方媒体，特别是广播电台，有时会强调非政府组织的良好工作，但国家层面的非政府组织往往在丑闻发生时或在支付服务时成为头条。非政府组织没有采取适当措施来纠正媒体和商业部门的负面看法。只有那些更成熟和产生收入的非政府组织愿意提升其形象和改善公众形象。其他组织则认为没有必要或没有资源投入到这一领域。 自我监管对非政府组织来说是一个重大挑战。非政府组织理事会为注册的非政府组织制定了行为准则，但随着该理事会的解散，监管机制也崩溃。其他注册制度没有自己的行为准则，也不受非政府组织理事会的行为准则约束。一些更成熟的非政府组织发布并传播其年度报告。尽管小型地方组织在本质上更透明并在地方上负有公共责任，但它们并不发布年度报告。目前正在努力为所有公民社会组织开发自我监管机制，作为由非政府组织Viwango Kenya主导的倡议的一部分。

利比里亚 89 4.7 4.8 4.4 4.3 5.8 4.8 5.0 4.8 1.0 3.0 5.0 7.0 公众形象 基础设施 服务提供 倡导 财务可持续性 组织能力 法律背景 非政府组织的可持续性 可持续性 可持续性 可持续性 增强 正在进行中 受阻 2009年利比里亚的结果 利比里亚 首都：蒙罗维亚 政治体制： 共和国 人口：3441790（估计 2010年7月） 人均GDP（PPP）： 400美元（估计2009年） 非政府组织的可持续性：4.8 总体而言，利比里亚的非政府组织部门正在发展。需要进一步努力巩固多年来取得的成果，克服当前的挑战，使该部门在社区和国家层面上更有效。 利比里亚没有专门的法律来规范非政府组织的运作。该部门仍然受到为商业部门颁布的立法的约束。注册程序高度集中。计划与经济事务部的非政府组织协调小组是国家在非政府组织事务中的职能部门。该小组负责非政府组织的注册，并在其位于蒙罗维亚的办公室履行此职能。它在全国其他地区没有分支机构，也没有指定其他机构代表其注册非政府组织。也没有明确的标准指明哪个机构主要负责非政府组织的认证。非政府组织协调小组和执行部门共同认证非政府组织。该小组的领导承认这一程序中的缺陷，并计划重组和整合注册与认证。该小组的数据库目前包括573个地方非政府组织和95个国际非政府组织的名单。 大多数非政府组织在国家层面上仍缺乏支持小组的形成。随着国家重建议程从紧急援助阶段转向发展阶段，非政府组织现在越来越被视为解决问题的主体，而不是资金的存在。人员的持续性是一个问题，因为

90 非洲撒哈拉以南地区非政府组织的可持续性指数（2009） 招聘基于项目的需求，非政府组织在留住合格员工方面面临困难。 从地方来源获得资金的机会并不乐观。赞助很少，大多数人将自己视为受益者，而非捐赠者。志愿服务在大多数社区尚未得到充分发展。 尽管在该国的政治环境中，倡导活动相对较新，但已经形成了一些主题联盟。这些联盟帮助减少了政府曾经支持的观点，即非政府组织寻求对抗，并改善了对此的看法。 非政府组织提供各种服务，并在某些领域是主要的服务提供者。 这些服务的影响超出了直接受益者。与公共部门的合作伙伴关系正在增加。 法律背景：5.0 利比里亚尚未改革管理非政府组织的基本法律框架。该部门仍然受到过时且不特定于非政府组织的立法的约束。非政府组织根据1976年的法律（《一般商业法》）注册，该法律规定了组织的成立和注册。该法律要求希望在利比里亚开展活动的组织在向商业部注册之前，必须向外交部提交其章程。与组织的性质和结构相对应的费用需支付给财政部。 非政府组织的骚扰程度显著下降，包括在农村地区。如今，地方领导人更常期待非政府组织回应他们社区的各种问题。 规划与经济事务部的非政府组织协调小组为非政府组织提供权威。它注册组织并为其在特定时间段内和通常在国家特定区域内进行特定活动和项目提供认证。总体而言，注册过程极为集中。该小组从其位于蒙罗维亚的主要办公室运作，在全国没有其他分支机构。地方非政府组织、地方自愿组织和在农村地区的社区基础组织在注册时面临困难。 负责非政府组织的机构，NARDA（新非洲研究与发展机构）通过其地区办公室促进成员组织的注册。 规划部的非政府组织协调小

组已制定计划，以重组和改善注册程序。预计在线注册将在2010年启动。 其他伞形非政府组织如NARDA也将被允许注册其成员组织。 除了由非政府组织协调小组提供的认证外，执行部门如卫生、教育和农业也坚持认证参与其领域的非政府组织。因此，活跃于多个领域的非政府组织必须获得多个认证才能在利比里亚开展活动。此外，认证的条款和条件因机构而异。 非政府组织通常免税。它们被允许投标和分包由国际组织或国家赞助的项目，这些活动的收入不被征税。 然而，当它们参与商业活动，如提供公共小巴服务时，这些收入被视为应税收入。 支持非政府组织注册程序的少数法律事务所位于蒙罗维亚，并在各县没有办公室。 组织能力：4.8 大多数非政府组织，特别是那些在国家层面开展活动的组织，仍然缺乏支持小组。地方非政府组织和社区基础组织已积极努力寻求让社区参与其干预。具体而言，利比里亚行动援助组织注意到，Gbarpolu的社区对行动援助的地方实施伙伴LIURD（利比里亚重建与民主联合）和ADEN（非洲发展网络）更为熟悉，而不是对行动援助本身。 如今，非政府组织被视为回应问题的实体，而非依赖于财务资源的可用性。随着国家在紧急援助与发展之间的过渡，一些非政府组织正在建立以明确其使命并遵循。 治理仍然是大多数非政府组织面临的问题。大多数组织实际上没有治理结构；当这些结构存在时，很难区分董事会和管理机构。一个关键因素是某些非政府组织是由个人组织的，因此往往围绕这些个人而中心化。 近年来，非政府组织获得了改善其内部组织能力的支持。美国的非洲发展基金会与当地研究机构合作，计划并实施了一项关于治理的培训项目，面向符合补助条件的非政府组织和小型企业。Trust Africa为十个非政府组织组织了为期四个月的战略规划支持项目。 UMCOR，即卫理公会的救助与救援工作，去年为其董事会及其机构开展了良好治理的培训。 招聘员工对大多数非政府组织来说是一个问题。在利比里亚的后冲突环境中，合格劳动力严重短缺。由于冲突，许多专业人士已离开该国，并未返回。其他专业人士数量不多，通常需要再培训。招聘通常基于当前或即将进行的项目的需求，大多数组织在项目结束时难以留住合格员工。 尤其是在农村地区，非政府组织在技术方面处于劣势。大多数没有现代办公设备，如计算机、打印机和传真机。那些拥有最低限度设备的组织面临由于缺乏电力和缺乏备件、供应和维护基本需求的专业知识而导致的问题。 财务可持续性：5.8 发展地方融资来源的前景并不乐观。在经历了二十年的糟糕管理和一场毁灭性的武装冲突后，贫困在全国普遍存在，尤其在农村社区更为严重。此外，赞助精神几乎不存在，大多数人将自己视为非政府组织的受益者，而非捐赠者。非货币援助和志愿服务在大多数社区尚未得到充分发展。 融资来源并不多样化。非政府组织通常从一个补助项目转向另一个，有时面临在项目结束时关闭的风险。许多在国家裁军、复员、康复和再融入计划中非常显著参与的组织在该计划结束后消失了。 非政府组织的资金通常来自国际发展机构和联合国组织。私营部门，尤其是矿业部门，作为利比里亚经济的重要推动力，并未向非政府组织提供任何显著的支持。然而，在阿塞洛尔-米塔尔发起的矿业开发标准协议框架下，每年有300万美元的资金分配用于发展某些特定社区区域，这些区域内有米塔尔的矿业运营。如果这些资金的支出机制尚未最终确定，但希望当地非政府组织、社区组织和目前在目标社区中活跃的地方自愿组织能够受益于这些资金。已经采取了一些努力来促进财务管理和内部控制实践。在与Trust Africa的能力建设项目中，五个国家非政府组织被选中进行基础财务管理系统的引入的密集项目。已计划后续评估以确定这些培训的有效性。根据结果，该项目可能会被其他非政府组织复制。 倡导：4.3 总体而言，倡导在利比里亚的政治环境中相对较新。非政府组织的倡导活动有助于更清晰地阐明问题，并减少曾经认为非政府组织寻求对抗的观点。 政府与非政府组织之间的沟通是显而易见的。规划部非政府组织协调小组的重组支持了各部门之间的协调。卫生部和内政部与非政府组织相关的服务也提高了理解和合作的水平。 存在一些主题联盟。针对基于性别的暴力的令人担忧的案例，像“女性不会等待”这样的联盟，由利比里亚女性律师协会（AFELL）领导，在追究强奸案件方面发挥了积极作用。一般来说，由AFELL领导的联盟在提高公众意识方面做出了显著贡献，例如在Angel Tokpah案件中，一对夫妇因对一名年轻女孩的性侵和谋杀而正在接受审判。 贫困减轻战略跟踪和发布你所支付的网络是帮助政府解释公共政策的联盟示例。 服务提供：4.4 非政府组织提供的服务范围多样，涵盖健康、教育、农业、生计策略和食品安全、治理、人权、环境和自然资源保护等领域。在健康等领域，非政府组织是主要的服务提供者。然而，这些服务并不总是反映选民的优先事项，可能受到财务资源可用性的影响。服务质量仍然较低，如果国家更多参与并支持为服务不足地区的人口提供基本服务，情况可能会有所改善。

 服务的影响超出了受益者，涉及更广泛的利益群体的基本需求。因此，针对基于性别的暴

力的联盟所传达的信息，有时不仅针对受害者和施暴者，还针对公众。 国家药物服务是为数不多的认真尝试成本回收的非政府组织之一。在卫生部的支持下，该组织建立了一种成本分担机制，患者被要求支付最低金额作为对药品成本回收的贡献。药品在这些中心的合理使用支持计划的背景下被补贴并提供给合作的卫生中心。 国家对非政府组织的认可和支持是波动的。这种支持有时难以预测，给大多数组织的规划带来了复杂性。例如，Phebe医院和护理学校，这是一家乡村的私立参考医院，其国家预算补助在支出增加时却减少了。 基础设施：4.8 可供非政府组织获取信息的资源中心数量有限，但在与LIAP（利比里亚综合农业计划）等合作模式下，非政府组织共享信息，以便互相帮助并促进共同利益。 为了帮助其成员和其他非政府组织获取信息，NARDA在全国设立了三个资源中心。这些中心最初由NARDA运营，但现在已更改结构，以便让当地非政府组织网络拥有和管理。 当地提供服务和培训中心，以促进一般管理培训和专业培训。利比里亚公共管理学院在DfID和USAID的支持下，为各个经济部门的组织提供管理培训。管理咨询公司根据需求提供培训服务。然而，这些服务的一个限制是，它们主要在蒙罗维亚提供，而不是在各县。 非政府组织与商业社区之间的合作关系是新的和非正式的，但令人鼓舞。利比里亚商会与非政府组织合作开展了一项计划，以提高公众和劳动力对艾滋病毒/艾滋病威胁的认识。NARDA及其成员与联合国开发计划署和公共治理委员会合作，开展一项促进治理去中心化的计划。在这一伙伴关系框架下，在地方社区、城市、地区和县开展了培训，以建立发展委员会，作为让社区参与识别和规划其各自社区发展活动的场所。 公众形象：4.7 媒体对非政府组织部门的报道并未承认该部门在公民社会中的作用。媒体往往将非政府组织与企业相提并论。非政府组织必须像企业一样为其广告付费，没有任何折扣。 积极的一面是，社区广播电台和女性团体建立了合作伙伴关系。记者接受了关于女性权利的培训。此外，一个广播电台网络播出了关于性别问题的新闻发布会和一项研究项目的结果，听到了女性缺席的声音。 公众对非政府组织的看法并不总是完全积极。普遍的感觉是，非政府组织是资助者的产物，他们不想直接让政府参与，因此创造了非政府组织作为规避国家的手段。此外，非政府组织及其传统上高昂的间接费用被视为为无所事事者和低效的捐助国工人创造就业机会的手段。不幸的是，最近关于资源错误分配和人道主义援助物资丢失的新闻报道并没有改善公众对该部门的负面看法。 一些市、宗族和地区当局表达了与当地非政府组织合作的强烈愿望。地方当局和社区意见领袖对非政府组织的创造力持积极态度；发展委员会越来越被国家和资助者视为在特定领域引导发展的理想结构。 非政府组织在自我监管方面并没有取得太大成功，尽管建立非政府组织联盟的目标之一是促进该部门的透明度和道德。一般来说，非政府组织的年度报告发布水平极低。

-- 103 of 171 --

马里 95 4.5 4.9 3.6 4.1 5.7 4.1 3.7 4.4 1.0 3.0 5.0 7.0 公众形象 基础设施 服务提供 倡导 财务可持续性 组织能力 法律背景 非政府组织的可持续性 可持续性 可持续性 可持续性 增强 进行中 受阻 2009年马里结果 马里 首都：巴马科 政治体制： 共和国 人口：13,796,354 （估计2010年7月） 人均GDP（PPP）：1,200美元（估计2009年） 非政府组织的可持续性：4.4 马里的非政府组织部门受2004年第04-038号法的管辖。根据该法第37条，非政府组织在成立三年并与国家签署协议后被视为注册协会。到2009年12月，注册的非政府组织数量估计为1,125，来自于地方发展支持小组（CADB），这是一个致力于地方发展事务的内政部下属部门。注册的非政府组织数量超过10,000。到2009年12月，1,125个非政府组织与国家签署了一项强调其官方地位的协议。 非政府组织根据其章程自由运作，国家从未解散过任何非政府组织。非政府组织的90%资金依赖于外国资金，以支持其多样化的活动。由于资金不足和缺乏筹款专业知识和创造力，其组织能力受到一定限制。国家和地方政府非常重视非政府组织的服务，因为它们具有参与性、专业知识多样化和对当地社区的了解。像阿迦汗基金会和卡塔尔慈善基金会这样的私人基金会支持非政府组织。 当地企业对非政府组织的支持相当有限。 在国家和地方层面，存在多种沟通工具、立法框架和其他有利于游说的条件，但非政府组织在游说方面的能力薄弱限制了其有效性。然而，一些联盟和非政府组织团体仍然取得了令人印象深刻的成果。

-- 105 of 171 --

96 非洲撒哈拉以南地区非政府组织可持续性指数（2009） 非政府组织与媒体之间没有正式和永久的合作关系。非政府组织在媒体、社区和国家中受到积极看待，但公众对非政府组织活动的支持取决于非政

府组织在多大程度上考虑公民的关切。 法律背景：3.7 法律背景有利于非政府组织的注册，符合2004年第04-038号法。2009年注册的三十个新非政府组织和基金会反映了其创建过程中没有行政障碍。非政府组织根据其章程和与国家签署的协议内容运作。CADB负责监督非政府组织。 非政府组织和非政府组织联盟有权就国家主要问题表达意见。法律框架内没有法律专家或专门机构。非政府组织享有关税和税收优惠，但在实践中获得这些优惠却复杂且困难。对非政府组织的私人捐赠很少，但像橙色基金会和Morila金矿这样的私人基金会开始进行可抵税的捐赠。 从法律上讲，没有任何东西阻止非政府组织参与国家或地方行政的招标。非政府组织主导了一些政府的发展项目，如农业服务和农民组织支持计划（PASAOP）、国家农村基础设施计划（PNIR）和国家艾滋病毒/艾滋病防治计划（PNLS）。然而，在实践中，由于某些条件，如提供无破产证明或许可证，非政府组织无法参与某些招标。关于非政府组织可以参与的市场类别的法规并不明确，这往往是非政府组织与研究机构之间的紧张关系的来源。 组织能力：4.1 一般来说，非政府组织的使命在其成立时定义，并在与国家签署的协议中列出。为了获取资金资源和满足资助者的要求，非政府组织往往会忽视其初始使命和利益群体。然而，社区团体越来越多地自愿参与某些非政府组织的活动。 战略规划并不是非政府组织的制度化实践。由于资金和人力资源不足，它们通常优先考虑日常活动的管理，而不是战略管理。一些非政府组织和非政府组织联盟，如社区自我发展支持协会（AADeC）、马里非政府组织行动咨询委员会（CCA-ONG）和马里国家非政府组织协调秘书处（SECO-ONG），在其决策过程中纳入战略规划，而其他组织则为满足资助者的要求而进行战略规划。某些伞形组织和资助者鼓励其成员或合作伙伴采用战略规划。即使在这一层面上，战略规划在资金耗尽后也会迅速被放弃。 非政府组织的管理结构，如大会、董事会和管理层，在基本文件中有明确规定，但在实践中，各机构的角色往往混淆。通常这些实体甚至没有年复一年地更新。非政府组织内部存在一定程度的治理不善。在某些情况下，非政府组织

马里 97 面临职能重复的问题，缺乏管理透明度。通常同一人同时在管理机构和决策机构工作。 非政府组织（NGO）有固定的薪酬员工，但无法提供所有的福利和就业保障。志愿服务没有得到发展。一些非政府组织努力招聘和留住员工，以实现其使命。国家也支持人数较少的非政府组织，提供寻找第一份工作的年轻毕业生。 非政府组织的内部资源不足以替换或现代化其设备。资助者更关注项目活动，而不是机构支持。非政府组织动员资源的能力较弱也是一个不利因素。目前，只有41%的定期向国家提供报告的非政府组织拥有足够的设备以有效工作。 财务可持续性：5.7 90%的非政府组织资金来自外国资助者。地方资金稀少，通常来自国家，作为国家发展计划（PACR、PASAOP、PADEC）共同执行的一部分，以及一些私人基金会，如儿童基金会和矿业公司基金会。目标社区通过提供劳动力或当地可用的建筑材料以实物形式为非政府组织的活动做出贡献。地方政府开始寻求非政府组织的专业知识。 尽管根据非洲开发银行（CADB）的数据，国家和国际资金为非政府组织提供了860亿西非法郎（1.6亿美元），但非政府组织的资源仍不足以支持其短期生存。59%的注册非政府组织并不运作，这意味着它们没有向管理部门提交年度报告。在实践中，由于缺乏资金，许多非政府组织每年都会消失。 截至2009年12月31日，只有41%的非政府组织（463个中的1125个）向管理部门提供了年度报告和财务报表。非政府组织有财务管理系统，但这些系统缺乏透明度。年度财务报表的呈现并不是一种普遍的做法。书面管理程序在实践中很少得到应用，内部审计结构也不具备功能。 赞助不是一种普遍的做法，非政府组织在鼓励赞助方面的努力也很少。非政府组织或非政府组织联盟如CCA-ONG出租车辆或建筑物以动员资源。公共机构和地方政府寻求非政府组织的专业知识以执行其发展项目。非政府组织从成员那里收集微薄的捐款，但未达到预期水平。特别是在健康领域，像ARCADE-SIDA这样的非政府组织经常组织电话募捐以动员资金。 资金来源稀缺和非政府组织在筹款方面的专业知识不足导致其财务可持续性较低。 倡导：4.1 非政府组织与国家之间每年进行一次对话。非政府组织和政府确实召开会议，讨论其合作伙伴关系的水平和面临的问题。几乎所有的伞形组织和一些特定的非政府组织都参加了这次会议。

98 撒哈拉以南非洲非政府组织的可持续性指数（2009） 非政府组织和非政府组织联盟与地方代表和国家的去中心化服务合作，实施某些项目。非政府组织参与各种公共委员会，如人口与发展委员会和国家

市场管理委员会。 在倡导行动方面，非政府组织表现得比较谨慎，但一些联盟、网络和非政府组织团体努力影响地方和国家层面的政府政策和实践。马里预算监督小组（GSB-Mali）鼓励预算和财务决策的透明度。倡导和游说网络（RPL）加大了对非政府组织公共资金的压力，女性协会和非政府组织协调委员会（CAFO）则倡导修改家庭和个人法典。AADeC是一家鼓励分配给教育的地方资源管理的非政府组织。FDS非政府组织监督矿产资源。GPSP（健康/人口枢纽小组）支持通过一项反对女性割礼的法律。马里艾滋病病毒/艾滋病感染者网络倡导提供免费的抗逆转录病毒药物。国家公民社会委员会（CNSC）在制定和实施反贫困战略框架方面发挥了积极作用。 促进赞助的倡导行动发展不足。非政府组织和非政府组织联盟并不完全理解其中的机会，并需要更大的专业知识来进行此类倡导。由于领导力的薄弱，他们的努力也过于分散。 服务提供：3.6 非政府组织覆盖所有发展领域，包括教育、健康、农业、环境和小额信贷。在大多数情况下，提供的服务符合社区的需求，但非政府组织在没有事先讨论或研究的情况下启动某些活动，仅仅依赖于可用资金。 与国家共同实施的项目符合国家政策和优先事项。非政府组织为所有社会群体提供服务，包括女性、年轻人、孤儿、艾滋病病毒感染者和少数群体。一些具有专业知识的非政府组织向其他非政府组织和国家提供培训或社区动员等服务。其他非政府组织则向大学提供服务，例如农村经济研究所（IER），该所测试新种子的品种。 非政府组织在市场营销或市场研究方面缺乏专业知识。费用仅在向个人提供的服务中收回，而在项目框架内提供给社区的服务则不收费。由于其非营利性质，非政府组织无法进入某些经济市场。公共机构和地方政府认可非政府组织的价值，但在地方层面，非政府组织与某些去中心化服务之间的角色和责任常常存在误解。 基础设施：4.9 非政府组织资源中心的概念发展不足。一些非政府组织如Djoliba中心提供各种主题的付费培训，并提供会议和研讨会的场地。非政府组织可以使用国家拥有的地方政府培训中心（CFCT）。没有中心提供足够的信息和技术访问。

马里 99 国家和地区的非政府组织联盟如GSB-Mali和SECO/ONG经常为其成员提供培训，尽管这些培训有时并不符合学员的需求。资助者在项目执行中的要求往往决定培训的内容。研究小组如行动咨询协会（ACA）、国家培训与发展中心（CENAFOD）、Baara服务和GEFRAD提供有偿技术支持。特定行业的非政府组织联盟为其成员筹集资金。地方基金会Soumaré通过提供计算机设备来支持非政府组织。马里艾滋病病毒/艾滋病感染者网络设立免费电话，向其成员提供信息。 资助机构如美国国际开发署（USAID）和加拿大国际发展署通过培训和提供设备来支持非政府组织。 多个联盟、网络和非政府组织团体如马里预算监督小组（GSB-Mali）、倡导和游说网络（RPL）、非政府组织协调和支持委员会（CCA/ONG）、国家公民社会委员会（CNSC）和全民教育民间组织联盟（COSC-EPT）促进非政府组织之间的沟通和信息交流。地方联盟也在运作。它们获得资助者的支持以进行干预，并获得成员的支持以进行倡导行动。非政府组织网络如果能更具协同效应，将会更有利。目前，薄弱的领导力制约了伞形组织的效力。这些网络在内部治理方面也表现不佳。 私人培训师没有培训任何团体或协会。欧盟的ARIANE项目在每个地区建立了培训师库，但其有效性仍然存疑。没有专门的培训中心用于非政府组织管理或战略规划。培训是临时的，针对项目和计划的需求而发起。一些非政府组织与地方广播电台合作，但与媒体的长期合作关系几乎不存在。 公共形象：4.5 非政府组织与国家和地方媒体的合作是临时性的。通常，媒体报道培训研讨会、项目启动和非政府组织的年度报告，但都是基于付费的基础。几乎没有非政府组织与记者网络之间的正式和持久的合作关系。媒体不区分非政府组织的公告和企业的公告。非政府组织没有沟通策略，也没有沟通专家。 公众对非政府组织的看法通常是积极的。他们理解非政府组织的角色，但“资金提供者”的标签总是优先于“发展服务提供者”的标签。地方政府和国家及地方公共机构支持非政府组织，并将其视为信息和专业知识的来源。马里总统为艾滋病病毒/艾滋病感染者网络的主席颁发了奖章。政府向申请的非政府组织颁发良好运作证明。 一些非政府组织有网站，如www.aadec.net，但由于财务资源和人力能力有限，这些网站没有得到更新。41%的非政府组织向管理部门提交年度报告。大多数非政府组织联盟和网络没有行为准则。一些非政府组织联盟，如CCA/ONG，在2006年通过了行为准则和会员章程，但尚未付诸实践。存在一个鸿沟，分隔了那些关注其运营和服务卓越的非政府组织和那些仅为其成员筹集资金而成立的非政府组织。

100 非洲撒哈拉以南地区非政府组织的可持续性指数（2009） 4.9 5.1 4.0 4.5 4.9 5.4 4.8 4.8 1.0 3.0 5.0 7.0 公共形象 基础设施 服务提供 倡导 财务可持续性 组织能力 法律背景 非政府组织的可持续性 可持续性 可持续性 可持续性 增强 进行中 受阻 2009年莫桑比克的结果 莫桑比克 首都：马普托 政治体制：共和国 人口：22,061,451 （估计2010年7月） 人均GDP（购买力平价）： 900美元（估计2009年） 非政府组织的可持续性：4.8 在独立后的莫桑比克社会中， 非政府组织必须经历漫长而艰难的道路，以获得国家的 认可和接受，以及完全的 言论自由。独立后的国家政府，由一个政党主导， FRELIMO，要求居民通过三大党主导的机构之一来表达参与： 一个工会、一个全国妇女组织或一个青年运动。1987年，当政府开始采取温和措施以实现经济的 自由化，并寻求国际合作伙伴时， 为非政府组织的注册和运作铺平道路的法律被 通过。 过去十年，民间社会在全国十一省的多个领域中 的抗议活动显著增加。逐步扩大对农村居民的 d教育和旅行机会，快速增长的城市阶层，以及在经历十七年内战后重新获得的和平， 确实促进了民间社会的发展。根深蒂固的贫困与新财富并存，以及艾滋病毒/艾滋病疫情， 是推动非政府组织创建和发展的两个因素。在省级和地区层面， 缺乏资源的年轻人试图通过社区基础组织（CBO）、宗教组织和当地注册的非政府组织来引领道路。 非政府组织在司法部注册。大多数这些组织 至少在两个省开展活动。目前在司法部注册的非政府组织数量估计为150个。非政府组织必须保持和更新其

莫桑比克 101 注册，并提交年度报告。近年来， 在单一省或在省内有限地区开展活动的非政府组织的注册， 可以在省长办公室进行。估计在这十一省内， 这些组织的总数也为150个。 法律背景：4.8 虽然理论上莫桑比克的非政府组织注册法律确实存在， 但在实践中，程序漫长且复杂，可能会阻碍注册。一些人声称， 注册为公司比注册为非政府组织更容易，尽管 注册私营企业的复杂性是众所周知的。近年来，协会（非政府组织的一种形式）的注册已在省级甚至地区级去中心化。根据最近对国家非政府组织的研究，70%位于农村，30%位于城市。 现行法律未区分非政府组织的类型。互助组织（ajuda mutua）与慈善组织和服务提供导向的组织被归为一类。1991年和2007年定义非政府组织注册的法律为某些与工会和政党更相关的实体的纳入留出了空间，例如声称与贫困作斗争的青年运动和团体。 政府的一项倡议旨在引入机制，以按地理区域和主题规范服务，但在某些非政府组织的反对下被搁置。表面上旨在作为分隔特定地理区域内的国家和非国家服务的手段，许多人认为这是控制非政府组织的工具。 领先的非政府组织呼吁合格的法律专家审查与 注册相关的法律，并提出修改建议，以区分不同形式的非政府组织。由于缺乏专门的机构为申请中的非政府组织提供支持， 注册的形象仍然模糊。偏远省份的申请者面临更大的劣势。没有关于非政府组织成立、 董事会组成或需填写和提交的表格的信息来源或适当条款。此外，各级行政管理人员对注册程序的步骤缺乏了解。 原则上，非政府组织免税，但有效的税收法律和征收程序仍在制定中。在实践中，非政府组织对某些服务收费，如 咨询，并且还销售商品，期待通过销售商品和服务所产生的收入用于组织的发展活动。非政府组织不将销售记录为商业交易。 组织能力：5.4 非政府组织的初始组成通常未能随着时间的推移而演变。领导层往往已经建立， 并且会阻碍新成员的加入，因为他们可能会打乱现有的管理结构。这妨碍了非政府组织扩大其支持群体的能力。大多数非政府组织并不积极寻求与其组织目标相关的参与成员。 非政府组织的内部管理结构随着员工和董事会成员学习各自的角色而出现和发展。某些较大非政府组织的董事会有乐于助人的成员提供支持。然而，董事会的明确指导几乎不存在。缺乏高质量的培训，经验丰富的组织管理培训师稀缺。非政府组织通常对机构发展问题给予较低的优先级。 对非政府组织和国际捐助者的依赖意味着非政府组织必须遵循这些更大、更富有组织的策略。至少两家最大的非政府组织，Progresso和社区发展基金会（FDC），在努力摆脱这种主导地位方面取得了不同程度的成功。 地区级的非政府组织在实施计划或项目时面临多重问题。内部管理结构不健全，同样的人担任多个职务。地方组织能力有时可以在短期干预（如灾害响应）中得到保障，但在更长期和更复杂的活动中则不太可能得到支持。社区组织尤其容易受到这种困扰。 非政府组织的关键职位往往空缺。除了拥有外部财务资源的大型非政府组织外，大多数非政府组织只能从一个小的本地候选人库中选拔，通常缺乏经验和培训。稀缺的合格人员极为抢手——尤其是财务总监和会计师——并且往往因更高的薪水或更好的福利而频繁流动。 电力的获取，尤其是在农村地区，极大地影响了非政府组

织的组织能力。大多数非政府组织在获取高效甚至先进的技术方面有所改善，但设备仍然相对简单。对适当软件的熟悉度在提高。 但往往，非政府组织的计算机仍然锁在主任的门后，因滥用情况频繁发生。互联网的缓慢速度对其在首都以外的使用产生了抑制作用。许多非政府组织的管理者和主任不愿积极使用电子邮件，这妨碍了信息交流和网络的形成。 财务可持续性：4.9 在城市地区，非政府组织在地方支持方面的表现不如在农村地区的非政府组织。这是由于许多农村地区通常仍然保持的社会价值观。志愿服务和实物捐赠是莫桑比克文化的重要组成部分，尽管量化这种非货币支持是困难的，甚至是不可能的。 教堂和清真寺强调自愿捐赠，这为许多宗教组织提供了财务可持续性的可能性。当有透明度时，信徒往往更有动力去捐赠。 私营部门对非政府组织的支持几乎处于初始阶段。自1992年和平协议后，资金援助的流动显著减少。来自主要外国大公司的支持例子往往是偶尔的单次干预，如建设学校或卫生中心，或支持进行倡导活动的材料。一些迹象表明企业在社会经济活动中的责任，但这尚未转化为对非政府组织的持续支持或定期服务的提供。因此，一家大型跨国矿业公司例如创建了一个提供补助金的组织，并赞助附近工厂社区的各种活动。另一家矿业公司聘请了一名顾问来展示一个

莫桑比克 103 社会责任计划，也在其运营区域内。一项法律允许私营部门向民间社会机构捐款，但对捐赠者的实际好处很少。 国家对非政府组织社区的贡献很少。与国家市场竞争程序相关的官僚复杂性使大多数非政府组织不愿投标。一家非政府组织在无果的提案征集上两次承担了高昂的成本；但另一家例如获得了多个在农村地区建设小学的合同。欧盟资助了参与管理农业推广项目的地方非政府组织。农业部组织了提案征集，但资金是预算外的，这一倡议不能被视为国家资助。 筹款和市场营销对非政府组织来说是相对较新的方法。它们通常是最后一个了解融资机会的，并且尽管有长期合作的承诺，但仍然处于被动状态。有时，一些资助者在连续几年内没有跟进他们的初始拨款。一些非政府组织——特别是在民主和治理领域——因此开始更积极地与资助者进行跟进。 尽管非政府组织承认偶尔的项目和财务审计的重要性，但距离、孤立和不可接近性使它们无法满足这一要求。此外，志愿者和实物捐赠的使用妨碍了审计的实现。然而，非政府组织普遍同意它们必须对其成员和公众负责，无论是收到现金还是山羊。 倡导：4.5 在倡导领域以及一些可见但影响较小的活动中，已经付出了重大努力。一些非政府组织代表不同的事业发起倡导，但使用的工具相对简单。还有“穿T恤的人群”，一些非政府组织在组织示威或游行时显现出来，但它们仅仅满足于一次性事件，而不是参与实施一项活动计划。 目前没有正式的渠道让非政府组织定期参与治理事务。临时主题机构，如绝对贫困减少行动计划（PARPA）工作组和国家艾滋病委员会（CNCS）伙伴论坛，可能为非政府组织保留一些席位，但国家在健康、农业、环境和教育领域的主要项目通常不提供非政府组织参与讨论和决策的机会。 几乎没有朝着法律改革的方向迈进，以增强非政府组织的有效性。非政府组织更广泛地将倡导解释为支持高尚事业并将其引起公众、媒体或政府的注意。近年来，倡导计划有所发展，现在扩展到和平问题、土地权利、环境问题、艾滋病、同性恋权利、家庭暴力、儿童贩卖和普及教育等问题。 大多数非政府组织在实施长期倡导议程并通过行动计划进行跟进方面仍有很多需要学习的地方。政府新政策的宣布甚至法律的通过是一回事，但在每个区实施、执行和应用政治变革则是另一回事。然而，民间社会在推动“人民议程”方面仍然取得了显著进展。 青年议会（Parlamento Juvenil或PJ）是民间社会为解决非政府组织面临的问题而做出的有希望的努力。PJ成立于2008年，倡导公共政策和更具包容性的青年战略，并监督政府的行动。莫桑比克没有作为智库运作的非政府组织，尽管像公共诚信中心（CIP）这样的非政府组织在公共政策的跟踪和研究方面发挥了作用。 服务提供：4.0 非政府组织在广泛的领域提供服务。70%的非政府组织位于农村地区，重点放在农业推广上。这源于1992年至1996年在武装冲突结束后，农村经济恢复时的种子和工具分发计划。莫桑比克经历了国际和国家非政府组织的巨大和快速扩张，后者通常作为前者的农村服务提供者。 逐渐地，非政府组织承担了其他责任，包括供水、农村道路维护、排雷、母婴营养教育，以及随着政治进程的推进，公民教育和意识提升与倡导相关的主题。到2000年，非政府组织甚至地方社区组织越来越多地参与艾滋病预防、家庭护理和孤儿及弱势儿童的项目。最后，收入生成和微融资活动的倡议带来了新一波目标更具体的非政府组织。参与服务提供的非政府组织中，有相当一部分具有独特的目标，几乎完全面向女性、老年人、未成年人和残疾人。 一些框架项目中，一家大型国家非政府组织将补助金重新分配给地方组织，刺激了非政府组织在农村服务提供项目中的参与，特别是与艾滋病相关的项目。此外，国家艾

滋病委员会，一家国家机构，曾一段时间以补助金的形式重新分配来自主要国际合作伙伴的资金，但由于管理不善，这些资金已转移到一个由联合国开发计划署管理的单元。 一些非政府组织领导人认为，政府没有认识到或利用非政府组织在社区层面的重要作用。国家有时对与宗教组织合作持谨慎态度。相反，在一些省份，如南普拉省，当地政府以寻求非政府组织参与而闻名。 非政府组织不收回其提供的商品和服务的成本。一家国际资助者的项目高度关注增强多家国家非政府组织提供优质商品和服务的能力，以便受益者愿意为其支付。非政府组织提供的商品和服务明显不合格，通常是由于供给驱动的方法，且由国际非政府组织和资助者强加给莫桑比克组织。 基础设施：5.1 非政府组织通常理解并欣赏由具有相似方向的非政府组织组成的简单网络的好处。然而，当这些网络有多个重叠的目标时，潜在的网络形成优势可能会消失，例如一个试图聚集参与艾滋病、粮食安全、住房和工会的组织网络。网络在省级和区级运作，资源可以为特定目标进行整合。 在莫桑比克没有任何国家非政府组织的成员组织。LINK非政府组织网络在90年代中期伴随并有时推动了非政府组织和活动的出现，得到了国际伙伴的坚实支持。LINK没有经受住一系列主要由于个人冲突而导致的内部分歧的考验，并被多个参与艾滋病项目的非政府组织非正式网络所取代。在省级，网络的组织和管理不均匀，除了南普拉省等少数省份，省级第一书记采取了积极主动的方法，将非政府组织纳入规划和运营；非政府组织也愿意投入时间和精力参加工作会议。 资源中心很少。一些资源，如数据库和技术信息（主要是关于艾滋病问题）是可用的，通常是可接近的，但使用不足，并且极度依赖用户对信息技术的熟悉程度。没有一个集中所有与非政府组织的组织发展相关的支持的焦点。90年代初曾努力建立这样的焦点，但没有人愿意承担照顾它的责任。 很少有非政府组织具备一定的资助专业知识。现有的专业知识相对较新，主要集中在艾滋病上。缺乏问责制和人力资源能力的薄弱是限制非政府组织资助扩展的最大因素。 公众形象：4.9 一些非政府组织专家批评媒体对非政府组织在民间社会、社会经济发展和国家政治生活中的角色的看法、呈现和解读。非政府组织报告了在其面前录制的访谈被完全不同地报道的案例。 非政府组织有时寻求媒体的关注，并赞助简报会，以确保媒体充分理解问题、其对公众的重要性以及对其他领域的影响。在马普托，非政府组织经常被邀请参加广播脱口秀或在电视节目中参与关于时事的讨论。区级的广播电台为非政府组织提供了与农村人口沟通的机会，通常使用当地方言。一些知名人士因其每周在不同主题上的发言而广为人知。 一些非政府组织几乎放弃了与媒体打交道。大家一致认为，媒体在某些例外情况下未能跟上社会经济发展变化，并且没有能力准确报道发生的事情。记者通常没有特定的先前知识或基础文献来处理所涉及的主题。有时，媒体报道取决于参与事件的人物。知名人物的出现几乎确保至少有二十名记者会报道。

106 非洲撒哈拉以南地区非政府组织的可持续性指数（2009） 一个事件，而其他由不太知名的人物主持的事件几乎没有 报道。 只有少数几家旨在提高公众对艾滋病/HIV预防意识的非政府组织为公众所熟知。那些推广莫桑比克艺术和手工艺的非政府组织则参与 展会和展览。非政府组织没有足够的资源来进行如共同赞助音乐会、舞蹈表演或足球比赛等活动。 非政府组织没有讨论或通过任何良好实践的准则。它们在这方面缺乏透明度，有时会引发怀疑和指控，认为其成员和员工只是为了自己的利益而存在，生活在有司机的汽车、愉快的会议和丰厚的日津贴的世界里。

尼日利亚 107 4.0 5.0 4.2 3.9 5.6 4.7 5.0 4.6 1.0 3.0 5.0 7.0 公共形象 基础设施 服务提供 倡导 财务可持续性 组织能力 法律环境 非政府组织的可持续性 可持续性 可持续性 可持续性 增强 进行中 受阻 2009年尼日利亚的结果 尼日利亚 首都：阿布贾 政治体制： 共和国 人口：152,217,341 （估计2010年7月） 人均GDP（PPP）： 2400美元（估计2009年） 非政府组织的可持续性：4.6 尼日利亚是非洲人口最多的国家，拥有超过1.5亿居民， 有250多个民族、320种方言和两大宗教：基督教和伊斯兰教。尼日利亚的政治历史 主要以一系列军事政权为特征，腐败、经济管理不善和民族/宗教冲突 是共同特征。尽管该国最近的经济表现良好，2003年至 2007年间，GDP年均增长率为7.6%，但仍有超过一半的尼日利亚人生活在 贫困线以下。 尼日利亚长期的军事政权导致了政治空间的系统性关闭。宪法生活的暂停、 政治权力的集中和对公民基本权利的否认导致了各种形式的社团生活的出现， 这些社团抵抗了历届军事政府。80年代该国的经济崩溃也导致了从人权组织和专业协会到企业和互助协会的各种组织的出现。 很难确定在尼日利亚正式注册的非政府组织的实际数量。非政府组织 可以在国家和地方以及州一级注册。注册程序繁

琐，因此一些非政府组织会附属于其他已注册的非政府组织，或在注册程序进行中继续工作。根据2009年企业事务委员会（CAC）的档案，尼日利亚注册的非政府组织超过46000个。 然而，这一数字存在争议，因为停止活动的组织并未从登记册中删除，且也没有专门的登记册用于记录被拒绝注册或受到制裁的组织。 非政府组织在很大程度上得益于希望利用尼日利亚更民主的工作氛围的外国资助者的数量。在回归民政之前， 与人权和媒体发展相关的活动主要得到了双边资助者的支持。捐助者在增强公民社会在组织、动员和反腐败方面的能力方面发挥了关键作用。这种援助显著提高了非政府组织的影响力，并促进了导致联邦层面主要立法通过的倡导运动。但尽管取得了这些成功，非政府组织的能力仍然较弱，特别是由于成员数量较少和与地方协会的联系薄弱，这些地方协会可以动员其成员支持国家问题。 尼日利亚的非政府组织基础设施薄弱，尽管随着围绕社会重大问题（如选举改革和有效预算编制）的非政府组织联盟的出现而逐渐改善。尼日利亚的非政府组织资源中心数量不多，主要位于阿布贾、拉各斯和卡杜纳等大城市。 尽管公众对尼日利亚非政府组织的看法正在好转， 但许多人仍然将非政府组织视为为其董事和董事会成员赚取资金的组织。媒体，尤其是私人媒体，成功地报道了非政府组织的活动。然而，一些记者在报道非政府组织的活动时要求“红包”（贿赂）。非政府组织与媒体的合作能力需要改善，以确保对重大公共政策问题的平衡报道。 法律环境：5.0 尼日利亚非政府组织的法律框架由1999年尼日利亚联邦共和国宪法的规定以及联邦和州层面的法律定义。其中包括1990年的《公司及相关事务法》（CAMA）和1961年的《公司所得税法》（CITA）。还有一些特定法律管理专业组织，如工会和合作社。CAMA规定了非政府组织的注册。在某些情况下，政府部门要求非政府组织向他们注册，以便它们能够在特定项目和领域与他们合作。 根据CAMA第674条的规定，注册一个有董事的协会（非政府组织）的申请是一项昂贵、繁琐且不确定的程序。该程序要求包括董事会和犯罪背景调查，有时可能需要很长时间。例如，一些人权非政府组织的申请被拒绝。法律中没有针对拒绝决定的上诉的具体规定。 CAMA第691(1)条规定，非政府组织可以由有权法院根据组织成员或企业事务委员会提出的申请在满足某些条件后解散。从法律上讲，非政府组织不能因政治原因被国家解散。大多数非政府组织并不严格遵守CAMA，这使得它们必须向CAC提交年度审计财务报告，但后者在执行这一条件时非常宽松。

尼日利亚 109 政府通常不会骚扰非政府组织。但有时会发生地方层面的警察骚扰。例如，一名负责预算监督的非政府组织成员因向地方政府官员询问预算信息而被逮捕，地点在该国东北部的约贝州。 CITA第19条的规定免除非政府组织的税收。但已经有报告称，国家官员非法向非政府组织征税。非政府组织被允许通过提供商品和服务来获得收入。如果在国家和州层面运作的非政府组织可以竞标公共合同，那么这些合同的授予在很大程度上依赖于与官员或权力近亲的个人关系。非政府组织很少符合大多数这些合同的招标条件。此外，许多非政府组织甚至不知道它们可以竞标合同，尽管它们是非营利性质的。 在尼日利亚，没有律师专门研究非政府组织的立法，因此它们在需要时无法获得法律建议。 组织能力：4.7 非政府组织在民主改革和包容性治理中已成为强大的声音， 特别是通过为其倡议建立地方支持小组。然而，鉴于尼日利亚的政治任人唯亲和腐败，非政府组织在国家层面的动员能力仍然受到阻碍。在更技术的层面上，尼日利亚的非政府组织组织通常较弱，因为它们缺乏自我监管、基础设施支持和实现非政府组织目标所需的适当资源。 许多尼日利亚的非政府组织没有战略行动计划或人员政策，其组织发展系统通常较弱。只有在阿布贾、拉各斯和卡杜纳等大城市的较发达的非政府组织才有战略计划。 大多数非政府组织有明确的管理结构，但很少是功能性的。大多数非政府组织的董事会很少召开会议。少数拥有活跃董事会的大型非政府组织在董事会成员和员工之间有明确的责任分配。 在尼日利亚，非政府组织面临的人员问题很严重，尤其是在小型非政府组织中，许多员工由于缺乏机构支持而无法接受适当的培训。此外，由于非政府组织的创始人主导活动，大多数员工无法获得领导职位。尼日利亚的非政府组织几乎没有招募志愿者，大多数小型非政府组织也没有能力聘请律师和会计等专业人士。某些国际捐助者的合格人员开始与非政府组织密切合作，这吸引了新近合格的大学生。然而，近年来，地方和国家非政府组织失去了合格人员，转向提供竞争性薪水和福利的国际非政府组织。 大多数尼日利亚的非政府组织在信息技术方面缺乏资源。许多非政府组织没有互联网和基本设备的访问权限，例如计算机。只有大型非政府组织和国际非政府组织配备了良好的办公设备。一些非政府组织位于租赁建筑中。

110 非洲撒哈拉以南地区非政府组织的可持续性指数（2009） 财务可行性：5.6 在融资方面，尼日利亚的大多数非政府组织依赖于捐助者，主要依靠国际资助机构。当地的赞助非常稀少，部分原因是筹款能力较弱，但也由于全球经济危机导致资源基础的减少。政府缺乏资金进一步加剧了这种情况。如果外国资助者在短期内停止资助其活动，该国的大多数非政府组织可能会破产。 尼日利亚的石油公司并未广泛参与非政府组织活动的融资。它们更倾向于与社区领导建立关系，以便在社区发展问题上进行合作。一些公司设立了基金会，例如MTN基金会，但这些努力尚未与尼日利亚许多非政府组织的需求相匹配。一些企业在企业社会责任方面的努力惠及非政府组织；例如，银行资助了艾滋病项目，企业提供产品以支持非政府组织的活动。 大多数非政府组织没有培养出忠诚的资助者核心，许多组织尚未具备产生收入的能力。政府向非政府组织授予服务合同，但大多数合同是授予由国家赞助的非政府组织（GOONG），除了少数情况，例如由一些在阿布贾和拉各斯的大型非政府组织进行的有条件补助项目（CGS）跟踪。CGS旨在利用尼日利亚获得的债务减免来实施州和地方政府层面的项目。 尼日利亚的大多数非政府组织管理财务的系统较差，未能遵守法律义务，例如发布年度财务报表。少数审计其账目并发布年度报告及财务报表的非政府组织是为了其捐助者的利益。 倡导：3.9 在尼日利亚，非政府组织开展了许多宣传活动，并始终将政府纳入重大政治问题中。2010年初，非政府组织联盟向联邦内阁和国民议会施加压力，以加快将权力移交给尼日利亚副总统的进程，因为总统健康状况不佳。在很大程度上，政府似乎不愿意与非政府组织作为合作伙伴共同推动民主、良好治理和发展。尽管政府已任命专门顾问处理社会事务，但并没有定期的咨询渠道。非政府组织很少利用可用的机会与政府进行建设性接触。 法律和宪法改革的问题引起了该国许多非政府组织的关注。因此，开展了宣传活动，以提高国民议会和各州的意识，特别是在针对女性的暴力、儿童权利、信息自由法和选举改革方面，取得了一定的成功。尼日利亚的非政府组织通过游说成功影响了公共政策，例如推动政府通过禁止儿童劳动的儿童权利法案。该法案实际上在联邦的三十六个州中的十一州通过。此外，随着宣传活动的开展，