



大会
经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

A/50/126
E/1995/20
29 March 1995
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

大会
第五十届会议
暂定项目表* 项目12和120
经济及社会理事会的报告
联合检查组

经济及社会理事会
1995年实质性会议
临时议程** 项目9
协调问题

联合国系统的交流促进发展方案

秘书长的说明

秘书长谨向大会和经济及社会理事会转递联合检查组编写题为“联合国系统的交流促进发展方案”的报告(JIU/REP/94/4)。

* A/50/150。

** E/1995/100。

(原件：阿拉伯文、中文、英文、
法文、俄文和西班牙文)

附件

联合国系统的交流促进发展方案

弗朗西斯科·梅扎拉马编写

联合检查组



日内瓦
1994年

目 录

| | <u>段 次</u> | <u>页 次</u> |
|--|------------|------------|
| 缩略语 | | 4 |
| 执行摘要、结论和建议 | | 5 |
| 导言 | 1 - 7 | 10 |
| 一、交流领域的重要性和范围 | 8 - 43 | 12 |
| A. 传播公共信息的主要方式 | 12 - 14 | 13 |
| B. 交流的种类 | 15 - 43 | 13 |
| 二、现有机构间交流机制 | 44 - 125 | 19 |
| A. 教科文组织的作用：交流、情报和信息 技术 | 49 - 62 | 20 |
| B. 各机构交流和协调的需要 | 63 - 96 | 22 |
| C. 非正规网络：交流促进发展圆桌会议 | 97 - 101 | 27 |
| D. 对圆桌会议的分析 | 102 - 107 | 28 |
| E. 对机构间合作和协调问题的分析 | 108 - 125 | 29 |
| 三、关于圆桌会议的结论和今后的行动 | 126 - 132 | 32 |
| A. 关于圆桌会议的结论 | 126 - 131 | 32 |
| B. 第5次交流促进发展圆桌会议期间各机构 应考虑的未来行动 | 132 | 32 |
| <u>附 件</u> | | |
| 向15个联合国专门机构发出了调查表，有10个 作出答复，从答复中可得出以下结论 | 1 - 11 | 32 |
| 注释 | | 36 |

缩 略 语

| | |
|--------|----------------|
| ACC | 行政协调委员会 |
| ATRCW | 非洲妇女培训和研究中心 |
| BPPE | 方案政策和评价局 |
| CII | 交流、情报和信息技术 |
| CPC | 方案和协调委员会 |
| DHA | 人道主义事务部 |
| DPKO | 维持和平行动部 |
| DSC | 发展支助交流 |
| FAO | 联合国粮食和农业组织 |
| IAEA | 国际原子能机构 |
| ICAO | 国际民用航空组织 |
| IEC | 宣传、教育和交流 |
| IIP | 政府间信息技术方案 |
| ILO | 国际劳工组织 |
| IPDC | 国际发展交流计划 |
| IOM | 国际移民组织 |
| IMO | 国际海事组织 |
| ITU | 国际电信联盟 |
| JIU | 联合检查组 |
| JUNIC | 联合国新闻事务联合委员会 |
| NGOS | 非政府组织 |
| PAHO | 泛美卫生组织 |
| PGI | 综合情报计划 |
| PPCO | 政策和方案协调处 |
| UNDP | 联合国开发计划署 |
| UNESCO | 联合国教育、科学和文化组织 |
| UNDPI | 联合国新闻部 |
| UNDCP | 联合国药物管制规划署 |
| UNECA | 联合国非洲经济委员会 |
| UNFPA | 联合国人口活动基金 |
| UNHCR | 联合国难民事务高级专员办事处 |
| UNICEF | 联合国儿童基金会 |
| UNIDO | 联合国工业发展组织 |
| WFP | 世界粮食规划署 |
| WHO | 世界卫生组织 |
| WID | 妇女参与发展协会 |

执行摘要、结论和建议

联合国系统从来没有象今天这样,在发展领域、人道主义援助领域以及在维持和平行动方面被赋予种种责任。今天的世界比过去更加相互依赖,因此需要有一套有效的交流系统,将联合国系统各组织为迎接上述领域日益严重的挑战而作出的努力告知国际社会,引起它的注意。所以说,难以低估交流的重要性和机构间在发展交流领域加强合作的必要性。这方面最有意义的事件是大会最近通过了一份关于“发展和国际经济合作--发展议程”(1994年5月6日A/48/935号)的文件,秘书长在文件中提请会员国注意这一对维护和平和安全十分关键的问题的重要。

目前,联合国内交流活动的情况并非令人满意,机构间的协调水平也跟不上交流领域的变化。教科文组织大会第4/21号决议第III.3条和第V.5条、联合国大会第三十四届会议通过的第34/182号决议,都责成国际交流发展计划就发展交流的项目及其筹资问题与各专门机构和专业组织一道合作。然而,虽然所有专门机构都收到了参加理事会会议的邀请,但仅有少数积极参加有关机构间合作的一些具有深远意义的问题也未得到详细的讨论。现在,尚未有任何论坛讨论人道主义援助方面的交流问题。人们普遍承认,没有充分地发挥大众传媒的作用,让它们推动联合国系统在发展领域和项目执行方面的大量活动,以便使它们对受益者的生活质量产生重大的影响。

一个处于迅速、不断变化的世界的现实,使人们正确地认识到交流,特别是传播信息和分享知识的战略价值。有效的交流必须是信息施与者和受益者的双向过程。它应产生有可能满足所有各方利益、需要和潜力的共识。社会和经济要素如加以适当强调可成为发展交流所使用的方法和手段的不可缺少的组成部分。

通过检查员深入的研究、分析和认真的采访,得出的结论表明,交流促进发展方案在教科文组织、儿童基金会和粮农组织以外的大多数机构中并不是优先的课题。儿童基金会认为交流促进发展方案是优先事项,它在几乎所有的外地办事处都设有负责交流的官员,大多数有非常实质性的方案。联合国系统的发展机构中最大的空白是开发计划署的项目执行方式没有为交流留有活动余地。

然而,联合国机构、大学、多边机构和非政府组织已意识到并注意到为实现所希望的发展和人道主义援助方案的目标,需要建立有效的交流结构。它们采取各种主动行动,更加强调交流是发展的先决条件。行动之一是举办圆桌会议,以便就如何使交流方案行之有效以及如何协调不同机构在这方面的努力进行有用的讨论。

虽然总部一级的上述努力需要加以肯定和鼓励,但检查员的调查结果表明,大多数机构似乎对业务活动中的交流不够重视。那里的交流工作由项目的主要技术顾问负责,很少纳入发展援助的整个周期。

对发展交流问题的一些方面给予了一定的承认,目前正试图寻找适合的解决办法。但是,与维持和平进程相联系的、有效的人道主义援助交流系统的框架还处于初级阶段。应考虑是否有可能扩大机构间交流促进发展圆桌会议的范围,将人道主义援助和维持和平行动的交流也包括在内。通过本报告,检查员试图提供一个机会,对联合国系统各组织关于交流促进发展的现行政策进行思考,使以下十项建议成为改进交流状况的方式和方法。

建议1: 决策和提供交流所需要的资源

承认交流是联合国系统任何方案取得成功的先决条件:

- (a) 交流政策应纳入发展和人道主义援助机构每一部门的工作;
- (b) 所有项目和方案的预算都应包含交流活动的专项拨款。

建议2: 交流股的地点

联合国系统内交流的重要作用,是帮助方案经理首先在他们自己的组织内,然后在姐妹组织之间,最重要的是在所有受益者中宣传他们的工作,为大家所了解。新闻部门的任务是传播有关联合国组织活动的信息。这两个领域之间有着明显的差别。目前的情况是,除儿童基金会将方案交流和社会动员股设在方案司而不是新闻司外,其他机构都将交流股设在新闻司,这样做减少了交流的重要性,因为交流不仅仅是向公众宣传。交流股应享有一定的自主权,与负责外勤活动的各组织部门之间保持直接的职能关系。

建议3: 资源

应邀请援助机构提供适当的资源,支持和扩大交流活动,特别是协助参与性的发展活动。

建议4: 协调

为改进联合国系统各组织,特别是参与发展的组织之间在交流领域的协调,应在总部和国家两级采取行动。

(a) 总部: 应建立中心点等内部机制,使各部门得以相互通报各自的交流股在交流方面所做的工作。此外,由于交流是一个管理过程,它必须成为所有业务的一部分。各机构的决策部门中应有一个股专门负责协调交流活动。它还应负责机构间的联系。

(b) 国家一级: 国家一级的协调应该实际和灵活,以便对“现场”情况作出反应。应充分利用驻地协调员系统中机构代表小组来加强国家一级的协调。为此目的,可与各国政府和其他有关各方合作,建立交流协调委员会,由项目主要技术顾问、政府代表、双边援助国、非政府组织和社区领导人组成。可委托它担负制订交流政策、监督这些政策的执行以及编写有关交流对项目成功的贡献的联合报告等任务。

建议5: 与非政府组织的合作

实地一级的交流涉及通过当地和国际非政府组织吸收受益者的广泛参与,这是确保技术合作行之有效的方法之一。联合国系统应与业已证明与受益者有着顺畅的交流渠道、在基层从事发展活动的非政府组织更密切合作。

建议6: 圆桌会议

目前,尚未有正规的论坛就发展和人道主义援助交流方案进行讨论和交换意见。由此而导致非正式的交流促进发展圆桌会议的形成。接连举行的圆桌会议对实际合作表现出大量的诚意。

参加圆桌会议的专家的承诺和成果证明,建立一个组织较好的协调系统,以跨越被认为阻碍沟通的机构间界限的时机已经成熟。为实现这一目标,应使现有非正式圆桌会议的进程正规化。应包括所有联合国机构、联合国各区域经济委员会,并应考虑教科文组织在交流方面的职责。

建议7: 国际交流发展计划

检查员认为,为避免重叠,促进资源的更好使用,国际交流发展计划政府间理事会应研究国际交流发展计划的任务,以使它能够较有效地应付发展中国家在基础设施建设和大众媒介培训领域的需求。为引入可能的改革,除其它外应考虑以下各点:

- (a) 通过更有效的交流手段,改进国际交流发展计划向各机构的情报传递;
- (b) 确保发展交流和培训方案除国际交流发展计划的筹资努力外,从联合国机构、双边和多边组织、非政府组织、基金会和大学吸纳更多的捐款。

建议8: 培训

- (a) 由于全球范围特别是发展中国家缺乏经过训练的交流专家,联合国系统各个组织应开发系统的培训办法。这类培训应受益于外勤工作人员/发展事务官员、技术人员以及高一级的交流规划人员和专家。
- (b) 应鼓励发展中国家和发达国家的学术机构将发展交流课程列入教学大纲。
- (c) 为节省费用,行政协调委员会的有关附属机构应考虑使用联合国系统的现有基础设施和机构,即国际劳工组织国际都灵培训中心。
- (d) 应在交流部分的预算中留出对这些培训方案的拨款。并应在项目开始时划拨。

建议9: 行政协调委员会的方案分类

由于交流领域的不断变化及其在传播信息和分享知识方面的战略价值,行政协调委员会供开发计划署使用的交流方案分类办法应予调整,以满足成员国的需求。为此,除教科文组织的类别条目外,还应征求粮农组织和人口活动基金的意见,以便保证有一套统一的、协调的类别。

建议10: 维持和平行动

联合国没有一个具体的机制,在出现维持和平行动时立即付诸实施以解决交流问题。检查员根据过去的经验坚信,联合国必须拥有一个后备队,配备一组交流专家,活动开始到结束始终在现场工作,负责交流/宣传等各方面的任务。该股应是流动性的,直接向维持和平行动部的首长报告。它应在维持和平行动部的现有资源中设立,与联合国新闻部密切合作,利用它遍布各地的现有机构、机构的代表和其他媒介论坛,以改进在现场工作的各方的协调。根据维持和平行动的性质,各专门机构特别是教科文组织(由于其职责)以及非政府组织也应听从秘书长的调遣,随时将自己在这一领域的专门知识提供联合国使用。

导 言

1. 本报告所考虑的交流的概念一定不能与电信、信息技术、邮政服务和类似业务等交流的技术手段相混淆,它们是传播信息和知识的不可缺少的工具。而且,题目所规定的理论范畴是发展。换言之,本研究报告阐述交流对于成功地执行发展方案,对于改进各发展参与者--联合国系统、各国政府、非政府组织和受益者之间的相互作用所起到的中心作用。

2. 由于这一方针,也为了避免重叠,联合检查组在同一检查员的指导下,在编写另一份报告,题目是:“审查联合国系统的电信和类似信息技术”。虽然良好的电信基础设施是发展的核心支柱,但目前的选择是单独探讨这一题目。这不仅因为粮农组织提出了具体建议,而且考虑到联合国过去已就“联合国的通信”这一题目进行过两项研究(JIU/REP/72/7和JIU/REP/82/6)。技术的迅速进步和它们对电信领域的影响要求增补这一题目的内容,在项单独报告中将阐述得更加清楚。

3. 如教科文组织章程第1.2条所述,教科文组织被指定为负责交流的主要联合国组织。此外,它在社会通信领域也担负着主要职责。因此,教科文组织除其他外承认有必要建立机制,通过适当的媒介协调交流活动,并建议联合检查组进行一项关于“联合国系统的交流促进发展方案”的研究。

这项研究的范围包括:

- (a) 分析和评价现有协调机构间交流活动的非正式安排;
 - (b) 提出改进的、较正规的机制的建议,以推动协调;
 - (c) 阐述交流这一特殊领域,以及它与信息技术的其他方面特别是信息学和电信等辅助领域相比所具有的特点。
4. 正是本着这种精神,并认识到交流促进发展领域的重大变化,本报告将:
- (a) 从评估执行、监测和评价需求的角度,设法界定交流促进发展的概念,力求说明发展交流是联合各界一道参与发展项目的一个工具;
 - (b) 考察教科文组织的交流方案;
 - (c) 审查其他机构交流方案的现状;
 - (d) 审议联合国系统协调发展交流方案以前的尝试和现有的非正式安排;
 - (e) 审查机会,评价有利条件,提议设立较适当的机制,以加强机构间的协调;
 - (f) 考虑这一机制如何加强人道主义援助活动和维持和平行动中的交流;
 - (g) 探讨利用现有论坛和设施节省费用的可能性。

5. 编写本研究报告所使用的方法主要是：检查员访问各机构总部和外地办事处，分析各专门机构——教科文组织、开发计划署、儿童基金会、人口活动基金、联合国新闻部、粮食计划署、工发组织、难民署、劳工组织、卫生组织、国际电联、国际海事组织、气象组织、原子能机构、国际民用航空组织和粮农组织对问题调查表的答复。在一开始就应说明，有些组织答复说，它们在总部一级没有发展交流方案，有些组织仅在实地有交流方案。也有的组织说，它们的交流方案是国家当局与联合国机构合作执行的。一个组织说，它没有任何资料提供给本研究，另一组织答复说，它没有教科文组织理解的意义上的交流方案。此外，还与一所大学的大众传播系和这一领域的非政府组织交换了意见。

6. 调查表明，教科文组织的要求尤为及时，提出一些人们认识愈加明确，并迫切要求解决的问题领域。这与秘书长对发展问题的新方针是一致的，也符合他们向国际社会发出的更加重视这一重要问题的呼吁。《发展议程》对这一问题所涉及的各个方面做了明确的阐述。

7. 检查员感谢所有各方花费时间和精力为本研究的编写献计献策，它们的参与大大地便利了本报告的工作，促进了研究，提供了新的侧面和责任感。

一、交流领域的重要性和范围

8. “交流促进发展”的重要性和范围,各组织的看法差别很大。儿童基金会和人口活动基金等组织往往将它们的活动下放到区域和国家办事处。它们对“交流/动员方案”给予了极大的重视。儿童基金会本身每年在这些方案中耗资1亿多美元。人口活动基金1992年将其资源的17%拨给交流和教育方案。这方面的拨款是计划生育之后最大数额的拨款,而且计划生育方案中也含有交流支助部分。世界卫生组织1994-1995两年期在总部一级也拨款400多万美元用于交流和公众宣传,占正常方案预算总额的0.5%。联合国新闻部拨出其正常预算总额的0.6%,用于加强发展中国家的交流能力。有些机构没有专门的发展交流拨款,但将交流列入一些部门已批准的工作方案;也有些机构根本没有交流拨款,根据粮农组织一份关于发展交流的出版物,其用于交流的预算总额约占发展方案预算总额的10%。不过,大型方案的这类拨款可能只有1%,小的方案可能高于10%。¹

9. 对待交流有两种不同的做法和方针。第一是面向实地,依赖促进人的发展的交流,强调通过面向发展的非政府组织等推广和发展机构推动民众参与。第二种做法坚持从全球角度看待发展问题,而不局限于具体的国家政策。它主要关心交流本身的发展,调动整个媒介参与制定需要全球行动的一般性方案,如预防艾滋病运动、扫盲运动、促进到2000年人人健康方案。这两种做法的特点是:行动各异,相得益彰。

10. 开发计划署向这两种做法都拨付了一定的款项。自1970年代以来,它制定了一项政策,通过设有区域局的发展支助交流处(以后改为“发展交流培训方案”)将交流部分纳入国家一级的项目。这些资金主要由该处而不是由专门机构管理。事实上,用于交流的大部分资金都拨到了政府建议的电信和运输项目上。

11. 促成和平和维持和平进程框架内的人道主义援助,是一个需要交流结构的新领域。维持和平行动部被委任在总部一级进行交流和协调的重要任务。它“需要协调发往实地特派团的关于业务事项的指示,还需要协调纽约总部与每一实地特派团的联系,提供保障”。联检组通过其关于“联合国维持和平及有关特派团(文职部分)的员额编制”的报告(JIU/REP/93/6)提出,“...外地来文还是继续不正常地送往总部的不同部门,这在信息流动、协调以及前后一致和及时指示等方面造成了进一步的问题”。²

A. 传播公共信息的主要渠道

12. 关于发展方案的公共信息目前通过以下四个主要渠道传播：

- (a) 通过报界、广播、电视和视听教育节目向人民提供消息和信息。
- (b) 信息技术：传播图书馆、档案和文化中心的数据库和电子储存的信息。
- (c) 电信：电话业务、传真、电传、电报、数据传输、电子信件。
- (d) 邮政业务：邮件和邮包、电报。

13. 信息技术已成为发展有效交流结构不可缺少的工具。新技术提供了众多机会，有可能深入到从未触及到的群众。在许多发展中国家，可包括交互性媒介。联合国系统需要充分利用这些机会。在较传统的地区，需要重视利用广播，在发展中国家开办记者培训班应被视为能力建设的一种形式。

14. 跟上现代技术的发展是那些接触信息媒介很有限的发展中国家优先关心的问题。它们寻求在这一领域获得更多的援助，以确保它们对信息技术的需求准确地反映在为帮助它们增强信息基础设施设立的每个项目中。世界银行说，“信息技术如果得到正确的使用，可有助于增加工人的生产力，使政府和公司更加灵活，改进决策。从长期而言，它可使政府更负责任，协调更佳，可使它们针对社会需求及时作出反应。”³国际电联在“缺少的一环”的报告中更加戏剧性的语言总结说，“……因此，任何国家的任何发展方案如果不赋予电信以充分、适当的位置，不对电信的改进和推广给予相应的优先注意，都不能被认为是均衡的、完整或可能有效的。”⁴

B. 交流的种类

15. 然而，本报告的重点不是大众新闻，而是作为社会发展进程一部分的交流。考虑到这一局限，两类交流对本报告具有特殊意义。

- 1. 项目设计中包括的促进发展目的的交流。
- 2. 服务于人道主义援助活动以及促成和维持和平进程的交流。

1. 促进发展目的的交流

16. 促进发展目的的交流是一个需要临时培训的专门领域。按联合国系统各机构的理解和使用，发展交流可分为以下方面：

- (a) 在国家和全球范围倡导发展;
- (b) 在国家和国际上进行公众宣传;
- (c) 在项目、社区和个人中进行方案交流和社会动员;
- (d) 使用各种手段和系统,如印刷媒介、人际交流、电信和联网,以促进上述活动。

17. 发展交流的目标是在项目设计中将动员和传授技巧结合起来,加强有关社区和人民获得新知识、新思想,分析决定和行动的进程。这一目标与大多数发展机构特别是与教科文组织国际交流发展计划的任务相吻合。它们的任务赋予交流以中心作用。儿童基金会、粮农组织、世界卫生组织和开发计划署等一些机构都承认有必要调动社会力量参加它们的活动。这超越了传统的“提供信息”的范围,构成区别于宣传的“交流”的实质。参与发展的做法可以产生连锁反应,导致各种用以对发展援助进行衡量的结果。

18. 一份粮农组织的出版物《交流是人的发展的关键》对交流的作用作如下解释:“在今天新的社会变革的环境下,交流在促进人的发展方面可起决定性的作用。随着世界走向更大的民主、权利分散和市场经济,条件愈加有利人民开始驾驭它们自己的变革进程。但是,激励他们的意识,鼓励他们的参与,提高他们的能力,是至关重要的,交流技能和技术是这项任务的核心,但目前往往利用不足。因此,需要制定政策,鼓励有效地规划和执行交流方案。”⁵

19. 联检组题为“联合国系统在非洲三个最不发达国家的农业发展活动评价”(JIU/REP/89/2, A/45/76, E/1990/12)的报告,试图确定受益者参与提出、规划和执行项目活动的程度。报告强调,交流在任何时候都应列入项目的准备工作,以确保受益者需要并理解该项目。在方案规划阶段与受益者进行交流,听取他们的意见和需求,这样的政策是保证方案成功和持续下去的方法之一。多年的技术合作经验证明,“民众参与”是任何联合国项目取得成功的关键,充分地利用交流可促进和增加民众参与。事实上,国际交流发展计划首先考虑最不发达国家项目的供资,每年都编制预算,用于协助这些国家项目的筹备。⁶

20. 交流的第二个同样重要的职能是在整个项目期间保持联合国与政府决策者/政策制定者之间的联系。联合国直接与主权国家打交道;它需要加强与它们的交流。建立与决策一级的有关政府官员的有效交流渠道的方式之一,是将在交流技术上对当地官员进行正规培训列为发展项目的组成部分。其中可包括项目专家以及培训普通交流专家的正规教育院校,提供的在职培训。

(a) 培训

21. 一位经过良好培训的交流专家不仅可协助政府了解联合国具体活动的目的,还可充任与政府交流的渠道,便于联合国各专门机构的工作。迄今,仅有少数组织,即教科文组织、儿童基金会和粮农组织将培训交流专家列为项目的组成部分,在区域和国家一级培训过这类专家。在教科文组织内,由国际交流发展计划提供培训或向交流专家培训中心提供资金。教科文组织通过它的“综合情报计划”向成员国提供情报、图书馆和档案服务。它还通过其“政府间信息技术计划”为发展中国家培训计算机专家。这是联合国系统内专门在信息技术方面进行国际合作的唯一方案。

22. 教科文组织在区域和国家一级培训交流专家,以协助各个阶段的项目实施——确定需求、规划和执行、协调和评价。为了在一些国家促进“提高妇女地位”等项目,它通过区域大众媒介网络和国家广播机构在国家和区域之间建立联系。

23. 大会要求秘书长指示新闻部的出版委员会:“在其活动的基础上,向联合国教育、科学和文化组织提供有关在区域和分区域一级进行各种形式的合作,培训大众媒介专业人员,改善发展中国家的新闻和传播基础设施的资料...”⁷(A/AC.198/1992/L-2)。这同国际电联的任务有所不同。国际电联负责发展编重技术方面的通信基础设施,如公共电信、广播和新兴起的增值信息服务。检查员全力支持委托秘书长的这项任务,认为应筹划并向联合国系统从事大众媒介报道和交流任务的职员提供新闻报道方面的适当培训。

24. 通过它们全球交流支助基金,儿童基金会在亚洲举办了中级新闻培训班。还计划为非洲组织广播和新闻报道培训班。

25. 世界卫生组织在日内瓦的总部与教科文组织合作,为非洲和亚洲的大众媒介和卫生工作人员举办了通过大众媒介促进交流以利健康的培训讲习会。它在拉丁美洲的区域办事处为国家职员开办了新闻课程,以及卫生方面的研究生课程。它还鼓励公共卫生学校在交流方面进行更多的培训。

26. 检查员认为,向国家伙伴提供实际的大众媒介培训总体而言经过改进的发展交流的核心内容,具体而言是业务发展活动的一项主要目标。应探讨方式和方法,利用现有方案和基础设施,避免增加新的费用。同样具有意义的是在受援国寻找适当的交流培训中心,以鼓励伙伴关系和长期连续性,在这方面,国际劳工组织都灵国际培训中心的作用可被看作是一种可能。都灵中心组织的关于“发展的管理:国家的能力建设”的综合培训课程的安排可做为交流的范例。

27. 此外,国际劳工组织邀请联合国系统的所有组织更多地利用都灵中心的培训设施。在1993年6月第八十届会议上,国际劳工大会技术合作委员会专门要求都灵中心成为重要的培训工具,“协助联合国系统内各种培训活动的筹划和执行,尤其强调国际劳工组织的职责,加强受援国政府和各社会伙伴对技术合作的管理能力以及促进联合国系统本身的有效协调和合作。”在1990年至1993年期间,“大约有950人包括联合国系统的高级官员以及国家工作人员参加了都灵中心在技术合作管理领域举办的各种培训班和业务活动培训。”⁸

28. 关于以上活动,检查员希望建议都灵中心将其服务和专长推广到联合国各区域委员会,以加强它们的发展交流方案。

(b) 协调国家一级的交流

29. 为改进外地项目特别是专门机构之间的交流业务的协调,联合国系统需要与各国政府及其他有关当事方合作,创立一个交流协调机构,包括政府代表、双边援助国、社区领导人和各联合国机构,由联合国驻地协调员统一领导。它的任务主要是制定交流政策和监督这些政策的执行。

30. 教科文组织在1970年代初期曾试图在每一国家建立交流政策委员会,由政府、非政府组织和专业团体参加,但没有成功。在大多数国家建立交流政策委员会没有可能,在极少数国家虽然建立了,但也没有投入运行。然而,应该指出,从历史的角度来看,这些国家委员会主要是为了影响和制定关于规划交流基础设施的国家政策,不是参与实地活动和项目的执行。但是,粮农组织却在马里成功地协助建立了发展支助交流国家协调机构,现在在马拉维、喀麦隆和几内亚比绍进行同样的工作。联检组在以前提到的“联合国系统在非洲三个最不发达国家的农业发展活动评价”的报告中建议的形式是由二个或三个国家合作建立一个“农村发展协调委员会”。

31. 检查员认为,由于意识到越来越有必要改进机构间和国家一级的交流结构,在国家一级设立“发展和人道主义援助交流”机构的时机已经成熟。在这一机构设立之前,可以使用现有机构,如联合国驻地协调员和国家一级的新闻联委会。行政协调委员会应制定临时性合作方式。

2. 人道主义援助和人道主义援助范围内的 维持和平行动的交流

(a) 人道主义援助

32. 人道主义援助领域的交流不仅是必要的,而且是人道主义事务部业务的一部分。

33. 一类交流涉及自然灾害,即发生自然灾害时需要在援助国和受援国之间重新建立交流渠道。救灾通常是六个月到一年的短期活动,之后在专门机构的协助下,开始长期的国家交流和发展活动。第二类涉及人为灾害和冲突局势。在这种情况下,交流也是不可缺少的,因为当地人民是受害者。人道主义事务部必须进行谈判,与所有各方达成协议,以便深入到受影响的人口中去,向他们提供必须的援助。

34. 交流在人道主义援助中发挥重要作用的一个具体实例是处理前南斯拉夫的局势。联合国在那里必须经过大量的谈判,才能开辟人道主义援助走廊。另一个实例是联合国最近派出评估利比里亚和塞拉利昂流离失所妇女境况的机构间访问团(包括开发计划署非洲区域局、方案政策和评估局和各人道主义方案,以及世界卫生组织、儿童基金会和人道主义事务部)。访问团认为需要加强交流,特别是加强宣传、教育和交流,以使妇女参与重建和和解,动员她们在这些方面发挥领导作用。流离失所人口远离家园,与亲人相分离,宣传、教育和交流可成为一种媒介,向她们通报每日的活动和动态,甚至告诉他们如何寻找家庭成员。所有这些活动都涉及到交流和协调。

35. 早期预报系统业已建立主要被用作迅速反应系统,一遇灾害威胁便加以启动。在发生旋风和水灾等缓慢袭击性灾害时也予以使用。该系统由人道主义事务部管理和协调,发生灾害时,通过这一系统,向现场派出由儿童基金会、难民署、粮农组织、开发计划署和非政府组织组成的机构间小组,在人道主义事务部主持下评估紧急行动的必要性,并相应向援助国发出呼吁。因此,人道主义事务部充当将援助国、人民和政府集合在一起的联络渠道。

36. 1993年,为准备减灾和救济活动,教科文组织资助召开了加勒比区域研讨会,以确定大众媒介在灾害警报和救济活动中应发挥的作用。此外,在柬埔寨组织了几项培训活动,包括编写关于识别地雷的大众媒介手册。教科文组织还在卢布尔雅那设立了记者中心,以协助确保在目前的内战中进行客观的新闻报道;还向独立的报纸和记者提供了援助。此外,教科文组织一直向波斯尼亚-黑塞哥维那和萨拉热窝图

书馆提供援助,赠送书籍和编制重建计划,借以对智力方面的人道主义援助作出贡献。

(b) 维持和平行动

37. 维持和平行动部是负责维持和平行动和包括人道主义援助和选举进程在内等相关任务的主要部门。所有行动都由纽约进行管理。联检组的一项调查证实,在文职方面,现场缺乏专业结构,致使不均衡地履行联合国维持和平的责任。(JIU/REP/93/6)。⁹

38. 联合国仅在1993年维持和平活动的预算就超过30亿美元,多于联合国的正常预算。¹⁰联合国有可能进一步参与的维持和平行动在增加,从而使交流在人道主义援助和维持和平行动中占据十分重要的位置。

39. 不同形式的维持和平行动也在考虑之中,特别是利用维持和平行动确保人道主义援助的时候尤其需要。在必须恢复被破坏国家的结构和建立发展和人道主义援助的必要框架时,维持和平行动的参与对促成和平十分重要。

40. 联合国在索马里和前南斯拉夫的人道主义援助和维持和平行动具有特别的意义。就索马里的情况而言,由于交流进程不够充分,联合国存在的目的从未得到清楚的说明,多少被误解。利用直升机散发传单十分有用,而且发生在关键的时候,因为当地人也不了解联合国存在的目的。外勤业务交流上的缺陷表明,联合国和总体而言在具体促进和平任务中需要给予更多注意的公众之间存在明显的差距。

41. 检查员在编写本研究报告时发现的主要障碍之一是,维持和平行动仅有有限的预先规划,没有综合的交流政策。维持和平行动都是临时采取的。由于在压力下采取行动,缺乏财政和人力资源,聘用进程缓慢,结果不均衡。

42. 缺乏协调或协调不够,造成管理不善、资源浪费等严重后果,使困难增加。例如,检查员被告知,在索马里,大量的通信设备(卫星地面站)在提供时没有对属于不同机构的几条链路进行任何协调,也没有任何材料回收和今后再使用的计划。在柬埔寨,花费了大量资金安装广播电台和电视台,以确保选举进程的成功。但是,选举结束时,关于这些贵重设备如何使用、最佳目的地在哪,没有任何协调。交流的组织不能忽视这些方面。它们提出严肃的问题,要求立即找到解决办法,以满足成员国不断提出的关于改善财政资源的会计责任、透明度和认真使用的要求。

43. 提供信息的内容和方式是联合国新闻事务联合委员会、联合国秘书处和新闻部所担负的交流责任的实质。它们在世界各地危机地区可发挥有效作用,可改善联合国的形象。但是,新闻在维持和平和人道主义援助中的作用,如果没有交流在各种不同方面加以必要的补充,则不可能得到充分的发挥。

二、现有机构间交流机制

44. 检查员的调查表明联合国系统确实需要对发展交流加以协调。本研究试图评价这些已认识到的需求和有关的问题。还审查现有机构间临时协调安排,以弄清能否使它们更有效率,是否需要建立较永久性的机制。参照专门机构,特别是在交流领域负有具体使命的教科文组织的职责,提出中长期的建议。

45. 其他机构也在这一领域进行合作。许多实例之一是教科文组织和人口活动基金近期采取主动行动,编写交流作为一个学科的一揽子培训计划。这项研究的题目是:“发展交流的种种途径:方针和资源”。这套培训计划有三项目标:(1)“查明每一机构在一般的交流领域和具体的发展交流方面所关心的问题;(2)审查社区发展项目和活动,寻找具有代表性的实例;(3)阐述现在正实行的发展交流的理论基础”。¹¹两所大学的研究人员参加了这套培训计划的编写。方针中的简介从交流与各联合国机构的关系和交流如何融入其一般性活动的方面探讨了交流问题。

46. 国际劳工组织和联合国在制定新的安排和方案,以便加强联合国和国际劳工组织在以下领域的合作关系:“业务活动培训”、“发展管理”“人道主义事务”、“国际药物管制方案”和“联合国维持和平行动”。¹²为使所有这些安排行之有效,应在清单中列入“交流促进发展方案”。

47. 另一实例是粮农组织和儿童基金会合作在几个国家实施农村广播培训计划,包括在乍得的一个农村广播项目。粮农组织新闻处设立了“发展支助交流科”,具体任务是支持粮农组织的农业、林业和渔业主要实质性方案。教科文组织设有交流处,下设发展交流科。它相当于粮农组织的发展支助交流科。教科文组织还有九位区域交流顾问,世界上的每个主要地区或分区都有一名。教科文组织在许多外地项目中使用发展支助交流的概念。它还在卫星、电信费率、数据的使用和交换等领域与国际电信联盟合作进行共同研究,并一道制订发展中国家的广播总体规划。几乎所有面向实地的机构都在环境和防治艾滋病领域共同合作。

48. 这些机构可以戮力同心,通过彼此的经验共同受益,使其方案产生更好的成果。需要节省费用,减少、或消除工作的重叠,改进协调机制。不是所有的机构都已设法建立发展交流科,也不是所有的机构都在各自的总部确定了中心点以便利机构间协调和交换有关交流的信息。下一章阐述和进一步分析要求进行这项研究的教科文组织以及参与发展交流方案的其他机构的作用。

A. 教科文组织的作用：交流、情报和信息技术

49. 教科文组织被联合国大会确定为社会交流领域的领导机构。与许多其他组织不同，教科文组织将交流单独列为一项主体方案，而不仅仅是其他发展进程的辅助工具。¹³它在从情报交流到建立交流基础设施等各领域发挥重要作用。如其章程所阐明的，教科文组织的主要目标是“在人们的头脑中建立和平的防线”，以文字和图像促进思想的自由流动。因此，该组织试图协助发展中国家利用现代技术，建设、加强或扩大其交流系统。

50. 教科文组织现在拥有一个有关交流、情报和信息技术的全面、综合的部门方案。部门方案中每一个方案由一个处管理。与这一结构平行的是负责咨询和筹资的三个政府间机构。它们分别是国际交流发展计划、政府间综合情报计划委员会和国际信息技术计划。新闻由另一单独的股——新闻股管理。

(a) 国际交流发展计划

51. 国际交流发展计划于1981年设立，目的是协助发展中国家建立新的交流基础设施和/或改进现有的基础设施，以及向交流专家提供培训，或向交流专家培训中心提供资金。国际交流发展计划的经费来自自愿捐款。它是满足公共和私营交流机构需求，重视言论自由、大众媒介多元化和独立的唯一政府间方案。1992年联合国大会敦请所有国家、联合国系统的各个组织和其他有关机构“…向联合国教育、科学及文化组织的国际交流发展计划给予全力支持，使其援助公共和私营媒介”。¹⁴

(A/AC.198/1992/L.2)

52. 国际交流发展计划每年举行会议，审查项目需求和请求。最近的一项创新是与非政府交流专家合作在区域一级进行项目审查。它设法满足往往未列入援助国清单的各种不同国家的交流需求，但满足的程度受援助国援助数额的限制。

53. 从历史发展而言，开始时国际交流发展计划定期召开机构间委员会会议，讨论合作的领域和国际交流发展计划对其他机构的交流项目可能提供的资助。然而，由于捐款有限，对于交流发展以外的任何项目已不能提供足够的资金。随着向其他机构提供资金的减少，它们参加会议越来越不经常，最后机构间委员会逐渐解散。但是，国际交流发展计划继续发挥作用，与世界卫生组织合作向亚洲几个卫生运动项目提供资金，与万国邮政联盟合作向农村邮政业务提供资金，与粮农组织合作向农业

交流项目提供资金,还与国际电信联盟合作开发技术项目。联合国各专门机构都被邀请参加国际交流发展计划理事会的所有会议。

54. 各机构对联检组发出的“交流促进发展方案”的调查表的答复,以及检查员与各机构官员的讨论,都表明以下的意见:国际交流发展计划的作用可以加强,以应付各国目前的需要,特别是项目一级大众媒介培训的需要。例如,开发计划署愿意在国际交流发展计划指导下资助和举办研讨会,促进纳米比亚温得和克和哈萨克斯坦阿拉木图的独立和多元化大众媒介。¹⁵它还准备在智利圣地亚哥组织同样的会议,题目是“拉丁美洲和加勒比大众媒介的发展和民主。联合国新闻部也给予了国际交流发展计划具体帮助,在教科文组织的支持下,与开发计划署合作筹备上述两个研讨会。此外,新闻部还充当拉丁美洲和加勒比研讨会的共同发起人。

55. 然而,虽然开发计划署支助了几个关于独立和多元化大众媒介的研讨会,但是在过去十二年它不大愿意资助交流发展项目。自1982年以来,教科文组织没有任何大的交流项目得到过开发计划署的资助。开发计划署应该资助联合国和教科文组织举办的这些研讨会产生的项目以及国别方案中提出的有价值的发展交流项目。

56. 世界卫生组织总部及其美洲区域办事处(泛美卫生组织)希望看到国际交流发展计划与各国合作,发展社会交流的基础设施和政策框架,以宏扬当地文化,确保公平地得到交流的机会。工发组织也认为,国际交流发展计划就有关机构的具体目标与每个机构磋商,可以发挥有效作用。教科文组织和国际交流发展计划在发展社会交流的基础设施和政策框架方面曾与各国和各专门机构合作,现在仍然在这样做,尽管有些不够,但这主要是财政资源不足造成的

(b) 综合情报计划

57. 教科文组织还管理1976年设立的综合情报计划。该计划集中了教科文组织创立和加强为成员国服务的情报、文献、图书馆和档案业务的各种活动。除其他外,综合情报计划的“具体目的是加强发展中国家组织、传播和利用所收到的资料的能力。”¹⁶

(c) 政府间信息技术计划

58. 教科文组织为加强交流采取的另一行动是设立“政府间信息技术计划”。该计划的主要目标是“通过使用信息技术发展人力资源,以设法实现全面和

可持续的发展”。自创立以来,政府间信息技术计划参加了50多个项目,将培训当作自己的主题。

59. 检查员认为,交流、情报和信息技术部门的领域已经确立,归教科文组织的一个科管理。交流、情报和信息技术部门主要通过部门间工作组和委员会,以及通过业务项目的相互技术支持,与教科文组织的所有其他部门发生联系。目前,还与国际电信联盟合作研究新技术,以便在降低电信费率的情报下应用于数据交换网络和函授教育。

部门间和机构间在设计和执行项目上的合作

60. 教科文组织促进部门间和机构间的合作,例如在人口项目上的合作。它打算把环境规划署、人口活动基金、开发计划署和世界卫生组织纳入它在“环境、人口教育和人的发展信息”这一大的框架内的今后方案。该计划将主要涉及环境、人口和发展之间的关系,包括反对吸毒和防止艾滋病传播等方面的教育。

61. 教科文组织试图在联合国系统内推动承认交流自成一个部门。然而,在发展规划中为交流保留一席之地的努力遇到重大困难。整个联合国系统不是从这个角度看待这一问题的。例如,在开发计划署内,交流被看作是交通或电信部门的一部分,或是教育的辅助手段。在行政协调会的分类系统中,它在一定程度上列在“文化”之下。

62. 检查员还在教科文组织努力的基础上坚信,交流计划不能孤立地执行。它必须是一国总体国家发展计划的一部分,并成为联合国机构发展方案的组成部分。实现这一目的的方法之一是将交流列为各机构中期计划的一项主体方案,其预算外发展项目的重要部门成分。

B. 各机构交流和协调的需要

63. 所有联合国机构需要彼此间互相交流,并需要与其服务的对象进行交流。

64. 人们普遍同意,“交流”是项目成功实施的先决条件,大多数机构都有重要的交流方案。然而,每一机构对其重视的程度不同。有的机构认为,它应该自成体系;有的机构说它应该是其他方案的辅助手段。

65. 开发计划署没有明确的发展交流政策,发展交流在项目设计中不占据重要地位。“发展支助交流”只是临时性使用。1987年以前一直沿用的原有项目设计程

序包括了发展支助交流部分,但程序改变后,这个部分便取消了。开发计划署总部没有交流科,认为交流方案的协调应在有政府参加的国家一级进行。

66. 虽然开发计划署在六十年代后期积极支持发展交流,但发展交流没有得到足够的、持久的注意。开发计划署参与发展支助交流历来仅限于1969年与儿童基金会合作在曼谷建立亚洲和太平洋地区发展支助交流服务中心这类活动。该中心现在移到马尼拉,通过它为该地区的主要联合国援助项目提供服务收取的费用维持自己的活动。

67. 从1987年至1993年起,开发计划署非洲局区域方案司批准在执行其妇女参与发展方案中使用交流支助。由于对妇女参与发展方案采取多方面、多机构的做法,交流支助被看作是在项目中将人民及其活动联系在一起,提高这些项目的参与水平的必要手段。

68. 开发计划署的交流被视为通过民众参与最大限度地获得发展目标的利益的一种手段。已通过了一项战略,要求使用传统的交流渠道和包括广播、电影、招贴画、电视和小册子在内多种媒介活动。这样做的结果是公众了解情况后支持项目的目标,非洲机构,政府和一些驻地办事处赞同在发展项目中使用交流支助机制。

69. 儿童基金会与开发计划署一样,也认为在实地一级交流应包括在方案中,并承认它的专业作用。它是实行分散管理制度的组织之一,它的所有国家办事处在过去五年间都设立了宣传/交流科。交流官员的职位为P3和P4。级此外,儿童基金会于1990年设立了全球交流支助基金,用以鼓励发展中国家发展新的交流项目支持儿童基金会方案活动。自成立以来,全球交流支助基金协助向非洲、亚洲和拉丁美洲各种项目提供资金。

70. 联合国非洲经济委员会是检查员准备本项研究时访问的唯一区域委员会。由于缺乏经费,他不能如希望的那样到联合国所有五个区域委员会了解情况。选择非洲经委会是因为在目前政治、经济和社会的困难时期应对非洲给予特别注意。在这方面,检查员高兴地确知非洲经委会最近将“交流”列为优先事项。因此,联检组独选非洲经委员会作为这一领域研究的对象是合情合理,也是及时的,毋庸置疑,所讨论的问题,例如有必要在交流领域加强合作和协调,在国家和区域一级需要更加强调对交流专家的培训,也与其他区域委员会直接相关。所得到的教训具有普遍意义。(另见联检组即将发表的报告,“审查和评估对联合国经济和社会活动的区域部分进行调整的努力”。)

71. 检查员的调查结果是,虽然“振兴非洲经委会的交流战略位于体制改革和更新的优先事项之首”但本文所谈到的发展交流在非洲经委会内却不占据显著位

置。不过,人们愈加认识到交流对增加发展方案效果的重要性。

72. 以前交流的各种问题由新闻司负责。据说这主要是因为缺少资源。那里的工作人员承认,目标应是设立一个单独的处,因为两个领域存在着实质性差别。实际上,非洲经委会各实质性部门的工作方案中没有发展支助交流的系统投入,在设计和执行项目时对交流也未给予足够的注意。不过,这种情况非洲经委会已意识到,并在采取补救行动。

73. 近期,非洲经委会在政策和方案协调处的负责下,编写了题为“改进的非洲交流战略”的交流战略报告。报告除其他外包括:“注重提高非洲经委会产品——大多是出版的资料——质量的三元办法;加强交流进程,特别是与成员国的联系;改善非洲经委会产品和活动的宣传”。¹⁷所有上述努力都会导致普遍的交流,特别是改善非洲经委会的形象。它还间接地对非洲经委会的发展方案产生积极影响。

74. 检查员赞扬非洲经委会为改进其交流战略所做的努力和所采取的步骤,认为应给予鼓励和支持。如果把交流作为发展方案的必要组成部分,尤其需要这样做。从更广的角度来看,检查员赞成区域委员会更多地参与机构间交流机制的意见。因为它们是联合国秘书处的一部分,所以它们的作用并不总是得到充分的承认。非洲经委会深切感到区域委员会存在的必要应在区域一级给予它主要机构的地位。大会和经济及社会理事会在一系列决议中(特别是1977年12月20日第32/197号决议和1979年1月29日第33/202号决议),都强调联合国区域委员会在区域合作,协调和各自区域发展中所起的重要作用。它们除其他外强调,联合国经济和社会活动应该分散,区域委员会应该开展业务活动,执行项目。应该为委员会执行这些任务应提供资源。¹⁸几年过后,区域委员会现在比以往任何时候都缺乏资源,因此阻碍它按各联合国机构理事会的要求履行它的职责。

75. 非洲经委会的几个中心和部门依赖预算外资源开展活动。这些部门之一是“非洲妇女培训和研究中心”。该中心拥有设计精良的全非洲交流网络,但因缺乏资源而无法执行项目。在联检组访问期间,该中心从一个国家的政府收到一些捐款,用于“改善非洲妇女培训和研究中心交流网络”项目。该项目的目标是改善“非洲妇女培训和研究中心、成员国政府机构、发展组织、大众媒介等组织之间的交流渠道。”¹⁹

76. 检查员相信,援助机构需要通过增加资金,采取旨在于在联合国区域委员会内加强发展交流政策的主动行动,支持类似的项目。

77. 粮农组织坚信,只有分享知识,转让技术,调动、组织和吸收农村人口参与发展,面向人民的发展才能发挥充分的潜力。交流适合发展中人的各方面需要:与农

村人口进行对话,吸收他们参与自身发展的规划,转让改善自身生活质量所需要的知识和技能。

78. 交流的方法、工具和技术可有助于消除文盲、语言、不同文化差异以及实际隔离等各种障碍。现代交流系统与传统、文化价值和农村家庭的期望相融合,产生了对问题的关键性认识,并建立了解决这些问题的能力。

79. 粮农组织和世界银行将墨西哥综合农业发展方案(PRODERITH)为成功的交流方案的范例,该方案采用各种交流方法和手段吸收人民参加当地发展方案的规划和执行,与农户和技术人员分享知识和技能并向决策者提供信息。

80. 粮农组织的一本题为“农村发展交流指导方针”的小册子,要求受益者主动、积极地参加发展进程的各个阶段。小册子说,有关人民的态度和行为不发生变化,参与只是一句空话。它将发展交流界定为“通过人际间的渠道、声像和大众媒介,进行有计划和有系统的交流”,认为广播是许多发展项目中最有效的交流方式,特别是在文盲率很高的地方。

81. 《指导方针》所述发展交流的主要目标是:

- 就面临的发展问题和可供选择的解决办法达成共识;
- 解决项目执行过程中可能产生的问题,消除可能出现的误解;
- 将交流技术应用于培训和推广方案,特别是基层的这些方案,以改进它们的质量和影响。²⁰

82. 总之,粮农组织通过它的发展支助交流科,促进和执行两大类交流活动:第一类是作为具体交流项目一部分的交流活动;第二类是交流项目本身,如加强农村无线电广播、建立交流机构和制定交流战略等。²¹

83. 另一个吸收受益者参与发展进程具有意义的例子是“协助中美洲流离失所者、难民及遣返方案(PRODERE)”。²²这是意大利、开发计划署和难民署之间通力合作的方案,几个拉丁美洲国家从方案的设计到执行一直参加工作。通过这项方案,那些一度沦为难民的人们已被遣返,开始了正常的生活。

84. 联合国难民事务高级专员办事处设有三个科专门负责交流/宣传。它们是:

- (a) 充当高级专员发言人的新闻处
- (b) 负责特殊事件的友好使节
- (c) 大众通讯

85. 新闻处和负责特别事件的友好使节是传播关于难民的信息和使公众了解难民情况的传统渠道。大众通讯则是一种新的办法,旨在向难民和寻求避难者提供

客观情况。它也是“一种调整不必要人口运动，促使自愿遣返和支助维持和平行动的方法”。²³

86. 大众通讯方案开始于1989-90年，当时还包括一项处理印度支那难民的综合计划。通过无线电广播和电视向希望离开本国的越南人民宣讲不同避难国法律和生活方式方面的知识，包括经济和社会问题。这一交流和宣传进程成功地使因各种原因离开该国的人口减少70%到80%，同时增加了合法难民的数量。印度支那的经验现在正由大众通讯方案用于来自前南斯拉夫和阿尔巴尼亚的难民以及寻求避难者身上。难民署在与国际迁移组织合作在俄罗斯实施一项联合方案，目的是通过宣传和大众意识稳定“不正常的人口流动”。²⁴

87. 难民署虽然不是一个完全面向发展的国际组织，但它的保护和援助方案取得成功也高度依赖交流和宣传。它认为，从事交流的人员必须是这一领域的专家。负责实施这类方案的科隶属对外关系司。

88. 世界卫生组织理事机构一贯强调交流和教育对健康和发展的必要性和重要性。主要目标是：

- (a) 大力倡导卫生的重要，提高公众对卫生和有关发展问题的意识；
- (b) 促进部门间相互支持，并调动社会力量，为卫生事业共同采取行动；
- (c) 增加人们对处理具体卫生问题和议题的认识和兴趣；
- (d) 促使采取讲卫生的行为和生活方式。²⁵

89. 大力倡导卫生，包括在决策者中间倡导卫生工作，支持交流促进健康方面的培训，制作和分发录像带，新闻摘要，电话会议，无线电广播节目，照片和展览品，关于优先卫生问题的小册子，是世界卫生组织组织的主要交流活动。这些活动是世界卫生组织总部的卫生教育和公共宣传处具体实施的。世界卫生组织的六个区域办事处设有类似的机构。非洲区域办事处通过世界卫生组织驻地区的国家办事处的卫生助理的工作，促进国家一级卫生方面的公共宣传和交流。

90. 世界卫生组织通过它在拉丁美洲的区域办事处(泛美卫生组织)与该地区各国的大学、卫生部、科学基金会和非政府组织保持不同程度的交流，每种交流都采用不同的战略和技术。泛美卫生组织是第一个在全地区组织爱滋病电话会议的机构。它们通过交互性网络开发了一个计算机网络以交流情报；它们坚信，有着良好的交流系统，有效的技术援助方案是可以实现的。

91. 泛美卫生组织在所有南美国家都设有办事处，可通过广播和电视节目、小册子和研讨会深入到平民百姓中间。一个有用的交流工具是每年出版的“卫生通讯”。这份出版物载述可供决策者分析和评价日常情况的国家概况。世界卫生组织

普遍关心的一个问题是，各国政府需要接受社会交流因素，并需要决策一级建立永久的意识。

92. 世界银行将交流问题列入它的议程。情况、环境和计划生育等部门均与非政府组织合作，使用它们的交流设施。

93. 近期世界银行对其贷款活动进行审查，设立了一个由一位副总裁领导的工作组。工作组报告中表达的关切之一是体现世界银行标准的借贷活动下降。报告试图找出借贷下降的原因，在所建议的其他措施中有一项措施认为：“交流应是规划进程开始阶段的一部分。”²⁶

94. 根据以上调查，世界银行预计制定一项“交流和宣传战略”，贯穿项目的设计和执行等各个阶段。民众参与计划包括：

- 在设计阶段的参与；
- 在学习进程中的参与。

95. 世界银行首次为各种参与方式拨款300,000美元。这项拨款的结构正在商定，第一项任务是从官方以外的渠道获得信息。在执行这一方案时，世界银行需要与其他联合国机构进行合作。检查员获知，世界银行将需要一个中介机构扩大和加速各种交流。可在这一领域与开发计划署这样的组织建立合作关系，因为它在国家一级已设立了分支机构。

96. 以上全面分析表明并证实，交流对于国际社会通过联合国系统执行的发展方案取得成功起着不可缺少的作用。

C. 非正规网络：交流促进发展圆桌会议

97. 以下各段阐述各专门机构与包括大学和非政府组织在内的外部机构合作采取的一些尽管是非正规但是具体的行动的情况。

98. 自联合国系统的各组织发起技术活动协助发展中国家改善自己的社会经济状况以来，三十多年过去了，检查员获悉，如果活动方案列入了可行的交流部分，各组织的这些努力和善意将会更加有成效，对受援国将会带来更大的利益。这意味着在编制项目和/或方案时，本应为那些将利用这些方案并从执行中获益的群体保留较大的份额。经过周密考虑的交流方案提高主要发展参与者的理解，鼓励参与发展的机构之间的协调，增加稀少资源的高效率的利用。令人遗憾的是，涉及几乎所有发展问题的大会第47/199号决议“联合国发展系统业务活动三年期政策审查”没有提交交流促进发展的方案。

99. 检查员接触的每一机构都指出交流作为任何发展方案取得成功的先决条件的重要性。然而，交流这一学科的定义和对它的理解各不相同，有时是不存在的。协调交流促进发展的努力的必要性在整个系统尚未得到充分的承认。每一机构有自己的单独做法，很少知道其他机构在同一领域正在设法做什么。这在某种程度上归因于体现在其业务方案和项目上的政策。结果造成资金浪费，助长工作的重叠，降低效率。如果有更加系统的、永久性的合作和协调，将会产生更大的影响。

100. 许多机构在不同组织的主持下参加了一系列几乎定期召开的“交流促进发展圆桌会议”。这项安排是唯一的机构间交流促进发展专业协商机制。它邀请联合国系统、多边和双边机构的交流专家参加，目的是改进交流方案，创立一个交流促进发展的共同行动框架。第一次圆桌会议于1989年在儿童基金会纽约总部举行，第二次于1990年在渥太华举行，第三次于1991年在罗马粮农组织总部举行，第四次于1993年在秘鲁利马举行。第五次计划1994年在斯里兰卡举行，由世界观点基金会组织。与会者包括多边机构、非政府组织、大学和联合国系统各组织。

101. 有些机构主动采取行动，建立论坛，讨论联合国系统内交流促进发展的的工作是否得力，这是值得称赞和鼓励的。然而，检查员希望对迄今举行的圆桌会议做如下分析，以使这一进程更加有效、更适于目前的需要。

D. 对圆桌会议的分析

102. 圆桌会议最初的目的主要是在各专门机构和其他成员之间主要以非正式的方式交流情况，提出合作的领域。参加圆桌会议的交流专家在方案和项目上作了很大努力，但却没有足够的时间向决策人解释适当的政策。会议的报告之一说，“圆桌会议开始时像个工业化国家代表的俱乐部，但现在向其他人开放了”。²⁷问题依然存在：开放到何种程度？

103. 圆桌会议的参加者应包括更多的发展中国家代表。今后的会议还应吸收私人部门的人员参加。圆桌会议的目标应超出简单的情报交流，而应注重战略和联合行动。

104. 圆桌会议一直是非正规的，将许多机构拒之门外。联合国系统最大的发展供资机构开发计划署没有参加这类交流促进发展圆桌会议。调查表明，大多数开发计划署工作人员对这些圆桌会议知之甚少。所以，检查员坚信，应在这一方面进行努力，促使各专门机构增加信息和经验的交流，相互受益。不妨设立一个开放的论坛，使所有从事发展和人道主义活动的机构都能参加。然而，为使其有成效和灵

活，每一组织的参加者的数目应有限。

105. 除儿童基金会、粮农组织和联合国新闻部外，所有机构都对联检组的调查清单做了答复，说他们赞成将圆桌会议正规化。一个组织建议，圆桌会议要有所成效，必须突出重点。另一个组织则认为，论坛必须保持非正规性质，以保证“只有那些能够提出并阐述关于宣传和交流战略的思想和办法的杰出人士参加圆桌会议”。

106. 粮农组织对年度圆桌会议以非正规论坛的形式举行非常感兴趣，它认为这样可保证学术机构和非政府组织参加，各自以自己的经验为会议作出贡献，而不必设立过于僵化和正式的机构。按粮农组织的意见，非正规的论坛更有成效，可广泛参与，自由发表意见，讨论实际经验，而且，它还赞成合作组织的可能性(如由粮农组织、儿童基金会和教科文组织在无线电广播领域组织一揽子方案)。

107. 圆桌会议存在仅仅五年。在这一期间，它对承认交流的重要性作出了贡献，并以非正规的、灵活的方式讨论了交流促进发展的各种问题。检查员在圆桌会议问题上得出的结论是，迄今它们只是有知识和有财力的人参加的一个排他性论坛。如果这样一个各机构之间在交流促进发展领域进行合作的极具潜力的形式得不到扩大，不能将联合国系统的所有组织都包括进去，从而加以充分的利用，借以更广泛地交流专门知识，那将是令人遗憾的。尽管如此，检查员仍然欣赏这一具有启发和探索性质的非正规机制。

E. 对机构间合作和协调问题的分析

108. 目前，对于交流在发展和人道主义援助方面的作用重视不够。除教科文组织、儿童基金会和粮农组织外很少有机构将交流列为一个单独的方案。事实上，有几个机构没有为交流方案拨款。这种情况有时导致发展和人道主义援助项目发起时没有充分的宣传，也没有受益者的大量参加。结果，过去四十年的技术合作的影响在有些情况下很需要加以改进。

109. 检查员知道每一机构受其理事会委托需要完成不同任务。但随着大会屡次要求，他坚信，就各种活动交换意见和了解其他机构在同一领域做些什么，离使联合国的交流和宣传系统更有意义、更加有效的目标相距甚远。这样做将减少工作的不必要重复和贫乏资源的浪费。如一个联合国供资机构所指出的，“所有机构似乎只关心推动自己的事业，而不注重为实现总体发展目标的合作”。秘书长在大会第48届会议第五委员会发言时说，“结构调整本身不会产生需要的所有变化。必须

采取具体的步骤，改进协调和效率”。因此，现在是改变历来抵制协调的局面的时候了。交流情报应从不断变化的发展环境的角度来看。对受援国的需要和援助国的财政捐款应更充分地进行考虑。

110. 联合国系统内任何方案的交流应从三个层次进行：

- (a) 本组织主要部门之内的交流；
- (b) 机构间的交流；
- (c) 在国家一级与受益人和决策者的交流。

111. 各机构应努力设立一个机制，以使各部门得以相互通报各单位在交流方面所做的工作。应有一个办公室承担协调交流方面的活动的职责，并应成为机构间、总部之间和外地办事处之间的纽带。

112. 各机构原则上同意，交流是任何方案无论是发展方案或是人道主义援助方案成功运行的先决条件。但是，一些机构目前在新闻处内设立交流职能的做法降低这一领域的重要性。新闻处的任务是最参与性的方式宣传各组织和受益人正在做的工作。交流处的任务是协助外地项目经理沟通思想，使它们的工作首先在它们自己的组织内，然后在姐妹组织之间为人们所了解，最重要的是为受益者所了解。检查员的调查结果证实，没有综合的交流方案，上述职能无一能够得到系统的履行。

113. 教科文组织1989年提出一个发展交流项目的理论基础。教科文组织关于这一举措的背景文件说，“人们普遍同意，有效、相互作用的交流是发展的先决条件”，“发展交流是分享知识，以对兼顾所有各方的利益、需要和能力的行动达成共识。因此，这是一个社会进程”。

114. 儿童基金会将交流促进发展的方案视为方案执行的重要方面，并相应地进行界定。方案交流协助儿童基金会所有方案的执行，而无论它们涉及健康、水和卫生、初级教育还是其他问题。有各种各样的信息资料针对于传统和高技术媒介，并有国家和全球一级高质量的专门知识加以辅助。

115. 各机构尽管采取不同的做法和政策，但似乎对总的原则有比较一致的看法。正是这种多样性使联检组确信应设法找到一种较令人满意的机构间协调办法。制定和执行发展领域的具体交流方案的时机已经到来。出于效率和节省费用的原因，必须寻找方式和方法，使国际上支持发展中国家的努力取得最大的成果。

116. 发展项目有时令人失望，仅仅因为当地受益者无法充分地利用它们。一些项目的失败也归咎于项目所针对的人口没有接受新事物的准备。总而言之，发展方案没有融入当地的情况。技术成分过大，加之“自上而下”的思想方法，没有改

善交流。分享知识需要双向交流，适当地利用双向交流可有助于克服误解的障碍，避免项目的失败。

117. 在评估可能的缺陷和寻找解决办法时，不能低估交流技术的演变。现在的挑战是如何充分地利用这一演变。

118. 方案未获预期成果也是方案编制阶段对交流重视不够引起的计算失误所致。

119. 从一些参加机构对当地一级和谐融入和机构间一级协调问题的反应上，可以得出可行的建议。

120. 联检组一位成员近期在方案和协调委员会的一次发言中阐述了联合国系统内缺乏协调造成的困难(在1993年5月13日方案和协调委员会会议上的发言)。

121. 检查员同意教科文组织、卫生组织和粮农组织等机构的意见，即第三世界交流发展的规划必须是全球性的，必须含有技术和社会成分，必须与综合的、部门间的办法结合在一起。这一认识导致承认在发展规划中任何时候都应赋予交流以适当的位置。在这种情况下，修改供开发计划署使用的行政协调委员会方案分类办法的建议应得到支持，因为它考虑了交流领域具有深远意义的变化是社会和经济发展进程的关键因素这一事实。

122. 虽然各机构对这一问题有不同的做法，但教科文组织的一项令人鼓舞的评估表明各种观点趋于一致：“...关于发展交流的做法不能局限于一个单一的部门或问题领域。即使一机构的做法必然侧重于某一认识，或将其视为其出发点(如人口基金对待人口的态度)时，也应该承认，在分析个人行为基础等基本问题时，在应用交流解决这类问题时，整体的观点是必要的。在交流媒介参与发展的情况下，当地基础设施的能力和交换专业人员的想象力和智慧是规划和培训时应考虑的主要因素。”

123. 在与各机构讨论的目标中，可大致概述以下两个目标：

- 寻找巩固现有非正规网络的方式、方法；
- 为未来交流促进发展活动制定可能的共同战略。

124. 圆桌会议对实际合作表现出极大的热情，并以事实说明独立行动所造成的重叠和工作浪费。

125. 专家们在圆桌会议上的决心和工作成果证明，改善协调系统的组织，以跨越被认为是障碍的机构界限的时机可能已经成熟。

三、关于圆桌会议的结论和今后的行动

A. 关于圆桌会议的结论

126. 圆桌会议参加者同意，应与决策者合作制定更好的交流战略，并强调联合行动的必要性。由于参与发展交流的联合国机构采用不同的方式，所以需要在整个联合国系统内协调发展交流的做法。

127. 与会者一致认为，发展交流的培训极为重要。非洲的发展交流需求是必需的、紧迫的。缺乏经过培训的发展交流人材是发展中国家面临的困难之一。工业化国家也需要发展交流专家。

128. 会议重申需要制定培训交流专家的一揽子计划。培训计划的重点是找出每一机构在一般交流领域和在具体发展交流方面的任务。联合国各机构在发展交流中使用的概念和语言上的差别使合作变得困难。与会者同意有必要增加决策者和执行者之间的了解。

129. 教科文组织正在编制全球范围可提供交流和新闻媒介培训的机构清单，已接近完成。关于发展交流的信息不单独叙述，因为发展交流常常是许多不同课程和研讨会或部分课程的组合。

130. 一个专门机构的与会者指出，开发计划署的指导方针没有具体提及交流，项目方案手册也有缺陷。交流的问题应在项目、机构和机构间各个层次加以解决。

131. 总的结论是，应对发展机构的外勤工作人员进行短期的在职培训。联合国专门机构应向它们在国家一级的合作伙伴提供培训。不同机构在采取一些单独的措施。圆桌会议是讨论这些措施和设法引入某种协调的理想论坛。

B. 第5次交流促进发展圆桌会议期间各机构应考虑的后行动

132. 第5次圆桌会议定于1994年在斯里兰卡举行。会议将由一个在亚洲从事交流活动的非政府组织 -- 世界观点国际基金会组织。检查员建议，联合国各专门机构应在这次会议上就以下问题做出决定：

(a) 是否正式组织机构内圆桌会议，如果这样做，由哪个组织牵头。

- (b) 如果正式组织机构内圆桌会议，现有成员的组成是否继续下去：联合国各专门机构(有选择的，还是全部的)，交流专家，私营部门，非政府组织。
- (c) 侧重于交流要求尚未得到适当满足的地区或分区。一些机构认明了需求，并定期加以补充。
- (d) 今后会议的地点和议程；确定和议定各地区的机构和参加者。
- (e) 加强交流促进发展方案的政策的方式和方法，制定标准的指导方针，找出缺陷，纠正不足。

附 件

向15个联合国专门机构发出了调查表，有10个作出答复，
从答复中可得出以下结论

1. 有八个组织有交流方案，行使以下职能：工业和技术情报；公共宣传；人口教育和交流；传播有关发展的信息；社会后经济问题；民众参与。
2. 与其他方案相比，对交流重视不够。
3. 有六个组织为交流拨出一般性资金，有四个组织没有这样做。
4. 有七个组织参加了交流促进发展圆桌会议。
5. 有七个组织表示展圆桌会议应是正式的，有三个组织认为应维持非正规的做法。
6. 有三个组织认为联合国系统参加实地活动的组织之间合作是充分的，有六个组织认为不够。
7. 有八个组织认为可以改善发展方案中传播信息的现有结构。
8. 有八个组织表示，教科文组织可以提供帮助；扩大它的授权，将交流促进发展的协调工作包括进去。有三个组织认为，它不应扩大它现有的授权。
9. 有四个组织参加了国际发展交流计划的各个方案。
10. 有五个组织认为国际发展交流计划应在各种条件下发挥更有效的作用，有四个组织看法不同。
11. 发表的其他意见包括：

人口活动基金：该组织认为，宣传、教育和交流的作用是人口方案取得成功的关键因素之一。为保持对人口目标的支持，人口活动基金支持各国政府根据每一国家目标群体的需要制定宣传、教育和交流战略。人口活动基金不仅支持计划生育的宣传、教育和交流计划和方案，而且支持以下目的的这类计划和方案：提高妇女的作用和地位；人口资源；环境和发展；推行人口政策以控制人口增长；发病率/死亡率；根据每一国家政府制定的国家发展计划和优先事项进行的人口分布和迁移。

开发计划署：一般而言，发展交流可采用较为开放的做法。联合国和捐助机构以及各国政府往往都不愿意在其交流方案中公布发展项目中的失败。实际上，反面的经验对发展常常是重要的教训。增加透明度，可真正加深了解。

工发组织：本研究恰逢良好时机。许多组织都意识到交流手段发展的潜力，可能采取各种方针，最好是平行的，最差也会是不同的但仍然重叠的做法。联合行动，甚至对待媒体或网络提供者也一道行动，除了向联合国的用户展示协同对待交流的态度外，还可实现大量的节省。

儿童基金：从儿童基金会调动力量实现大的发展目标的一些经验可以看出，一个可持久的社会行动模式已经出现，它将应付“援助国 -- 受援国”分界线两侧的许多当事方要求变化的一些强烈需要，在其中人际间和便利性交流方法(例如同类人团体评估、分析和决策所使用的方法)起到了关键作用。确实，帮助各级团体所使用的便利性技能对儿童基金会似乎是最重要的需求，是目前环境下交流面临的最重要的培训挑战。

注 释

第一部分

¹ 交流 -- 人的发展的关键，粮农组织，发展支助宣传科，1994年，第24页。

² 联合国维持和平及有关特派团(文职部分)的员额编制 (JIU/REP/93/6, 第5页,第24段)。

³ “世界银行通讯”，XII卷，第34期，1993年，第2页。

⁴ 国际电信联盟全权代表大会设立的世界电信发展独立委员会1982年的报告 -- “缺乏的一环”。

⁵ 交流 -- 人的发展的关键，粮农组织，发展支助宣传科，1994年，第3页。

⁶ “工作方法和程序：优先选择标准和提交程序”，国际交流发展计划政府间委员会，教科文组织，1992年3月，第3页，第8段。

⁷ “信息服务于人类”，大会文件(A/AC, 198/1992/L.2)，1992年4月。

⁸ “国际劳工组织国际培训中心”，CC.55.3，第五十五届会议，都灵，1994年3月18日，第3页。

⁹ “联合国维持和平及有关特派团(文职部分)的员额编制”。

¹⁰ 同上。

第二部分

¹¹ “交流促进发展圆桌会议”的报告，罗马，1991年9月3日至6日，第7页。

¹² “国际劳工组织国际培训中心”，CC.55/3，第五十五届会议，都灵，1994年3月18日。

¹³ “概况：联合国机构”，教科文组织，内部文件，第1页。

¹⁴ 同上。

¹⁵ “教科文组织在情报自由流动和言论自由方面的活动”教科文组织，交流处，交流、情报和信息技术科，1993年4月5日，附件一、二。

¹⁶ “综合确保计划的审查，1977 - 1987年 -- 关于其特点、活动和成就的资料汇编”，教科文组织/综合情报计划/世界科技情报系统，巴黎，1988年。

¹⁷ “改进的非洲经委会交流战略”，联合国非洲经济委员会，1993年12月22日。

¹⁸ “非洲经济委员会的报告：区域方案编制、业务、改组和职权下放问题”(JIU/REP/82/1)，第5段。

¹⁹ “改善非洲妇女培训和研究中心的交流网络 -- 与意大利政府的双边项目”，1993年1月1日至12月31日的项目进展报告。

²⁰ “农业发展问题交流指南”，粮农组织，发展支助宣传科，新闻处。

²¹ “农业发展问题的交流”，粮农组织的小册子，农学家 Colis Fraser 著文，粮农组织，罗马。

²² “从冲突走向人的发展的中美洲”，开发计划署文件。

²³ “大众传播的理论和实践”，大众传播协调员 Alexander Lasella 著文，难民署，1993年8月。

²⁴ 同上。

²⁵ 摘自世界卫生组织总部对联检组“联合国系统交流促进发展方案”的报告草案提出的意见。

²⁶ “参与性发展和世界银行 -- 变化的可能方式”，世界银行183号 讨论文件，Bhuvan Bhatnagar 和 Aubrey C. Williams 编辑，1992年。

²⁷ 交流促进发展圆桌会议第四次报告的综合，附件三”，秘鲁，利马，1993年。