



第五十七届会议

议程项目 87(a)、88 和 119

环境与可持续发展：《21 世纪议程》
和《进一步执行 21 世纪议程方案》
的执行情况

发展方面的业务活动

联合检查组

联合检查组题为“在最终受益者中推广与水有关的技术合作项目：弥合联合国系统规范与业务之间的差距(对两个非洲国家的案例研究)”的报告

秘书长的说明

增编

秘书长谨将他本人及联合国系统行政首长协调理事会为题“在最终受益者中推广与水有关的技术合作项目：弥合联合国系统规范与业务之间的差距(对两个非洲国家的案例研究)”的报告(JIU/REP/2002/4)(见 A/57/497)的评论转交大会审议。



摘要

联合检查组题为“在最终受益者中推广与水有关的技术合作项目：弥合联合国系统规范与业务之间的差距（对两个非洲国家的案例研究）”的报告探讨了所遇到的问题以及有关加强联合国系统各组织在与水有关的技术合作项目上的协作机会。报告引述了津巴布韦和马达加斯加两个案例研究，并就规范/政策一级上开展的活动和实地一级上开展的活动之间存在的差距，以及为确保最终目标受益者享受最大好处而在探寻协同及互补因素中所产生的困难形成了若干结论。

某些事情超越了这份联合检查组报告，即联合国系统行政首长协调理事会在2001年就对联合检查组若干建议所针对的附属机构进行了改革。不过理事会成员还是认为本报告很有用处而且内容翔实，并欣赏从两个案例研究中获得的见识和教训。理事会成员还认为，鉴于目前对水资源发展的国际关注状况，本报告也提出得非常及时。在审议报告的建议时，成员们强调了在国家一级上开展机构间有效协调对联合国系统内相关组织采用综合手段处理水资源的发展、管理及使用问题具有广泛的意义。

一. 引言

1. 联合检查组应国际原子能机构（原子能机构）1999 年提交的提议编写了题为“在最终受益者中推广与水有关的技术合作项目：弥合联合国系统规范与业务之间的差距（对两个非洲国家的案例研究）”的报告。原子能机构在制订提案时注意到，技术合作项目虽然开展得成功，却经常对目标受益者形成不了广泛的影响。为了确保本报告更为突出重点，联合检查组选择津巴布韦和马达加斯加两个淡水资源技术合作项目作为案例研究。

2. 报告探讨了所遇到的问题以及有关加强联合国系统相关组织在水资源发展领域的协作机会。报告通过引述两个案例研究，确定了政策一级上开展的规范活动和实地一级上开展的业务活动之间存在的差距，并且强调了这些差距对为确保最终目标受益者享受最大好处而探寻协同及互补因素的影响。报告还审议了前行政协调委员会（行政协调会）水资源小组委员会作为《21 世纪议程》关于在国家一级上协调联合国系统各组织有关综合处理水资源开发、管理和使用问题的活动的第 18 章的任务管理机构所开展的工作。

3. 就在联合检查组的报告完成的同时，联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会）的方案问题高级别理事会也正在对方案领域中附属机构进行最终的审查工作。结果，某些事件超越了本报告中联合检查组的若干建议，因为这些建议是在前行政协调会的附属机制调查结果的基础上制定的，而前行政协调会根据行政首长协调会 2001 年 10 月间的决定已经停止工作。

二. 一般性评论

4. 行政首长协调会成员欣赏联合检查组在水资源管理这一重要问题上所开展的工作。水资源管理问题在全球发展议程中占有重要地位，并越来越成为关注的目标。对水资源管理不断扩大的关切体现在与水有关的问题和千年发展目标相挂钩，以及在可持续发展问题世界首脑会议的后续工作中对水资源发展赋予了更高的优先地位，将该问题列入有关到 2015 年将无法得到安全饮用水和基本环境卫生服务的人口比例减半的目标之中（《执行计划》第 25 段¹）。目前已特别对淡水问题给予更多的关注，因为淡水问题与世界首脑会议五项处理问题中的三项——卫生、保健和农业生产力——有关。在非洲发展新伙伴关系的框架中，已形成了新的区域性政府间机制和技术咨询机构，例如非洲部长级水事会议、非洲水事工作队和非洲水事融资机制。

5. 行政首长协调会成员采用两种手段处理关于与水有关技术合作项目的机构间协调问题：(a) 通过其他安排，建立前行政协调会水资源小组委员会的继承机

¹ 《可持续发展问题世界首脑会议报告》，南非约翰内斯堡，2002 年 8 月 26 日至 9 月 4 日（联合国出版物，出售品编号：E.03.II.A.I 及更正），第一章，第 2 号决议，附件。

制（建议 1 至 5）；(b) 通过新的模式或手段，加强在联合国驻地协调员的主持下在国家一级开展水资源领域的合作（建议 6 至 10）。

6. 就第一组建议而言，行政首长协调会成员回顾到，在行政首长协调会 2001 年（10 月 19 至 20 日）召开的第二次常会上讨论了联合检查组报告结论(d)段中提到的行政协调会附属机构的改革问题。在该次常会上，行政协调会决定（见 ACC/2001/5）改变固定会期和有严格报告要求的常设附属机构的概念，而更倾向于特设、有时限、面向任务的协调安排。同时行政协调会认识到几个机构间机构有必要以专家机构而不是行政协调会附属机构的形式开展协调工作。根据这一决定，行政协调会所有的小组委员会，包括水资源小组委员会，已正式停止工作。

7. 2003 年 4 月 25 至 26 日在巴黎召开的行政首长协调会会议在讨论可持续发展问题世界首脑会议的框架下的水和卫生的后续安排问题时，成员们指出，在这一问题上政府间议程的内容非常广泛，而且在全球上有许多协作及宣传安排都需要加以利用。他们认为，虽然在联合国系统内有很好的监测和评估协作，但还是呼吁采取更为集中、协调更好的行动来综合处理水资源管理和发展的的问题。在这一特定领域，整个联合国系统内的活动和任务都非常广泛，因此明显需要在联合国系统内建立机制性的协调中心，以管理后续行动以及与其他合作伙伴的交流。在这方面，行政协调会成员注意到在世界首脑会议框架下联合国系统内正在广泛开展有关水和卫生的后续安排的工作。这包括有关监测和评估的实质性工作，例如世界水资源评估方案，还包括综合水资源发展和管理方面的活动。行政首长协调会成员认为，淡水方面的机构间协作机制对于实现联合国系统活动的协调一致至关重要，并且应该就在此方面运作的机构间专家网络以及相关的协作安排如何最有效的运行展开协商。

8. 就第二组建议（6 至 10）而言，行政首长协调会成员回顾，2002 年 4 月在罗马召开的春季会议上他们同意在全系统关切的方面，尤其是对发展至关重要而且若干机构都共同承担责任的淡水方面，继续开展机构间在工作一级上的协调。成员就此指出，这一协调工作如果通过在联合国驻地协调员主持下与国家当局进行讨论，可望能实现最大的成果。此外，成员们强调，由于与水有关的技术合作项目总是涉及许多经济部门和国家机构，因此经常会面临缺乏连贯性的风险。联合国系统在推出联合行动或其他机构间合作时充分考虑到这一风险。在此方面，确实出现了协调问题，而且这些问题通常都反映出在国家一级上和国家下一级上的各自为政和僵化的机构安排。行政首长协调会成员充分意识到联合国系统相关组织开展的与水资源发展有关的大部分工作在政策层次上都能够相互充分协调，但是，在国家一级上却经常不愿开展水资源投资和管理的协调。必须顾到这些现实情况。

9. 行政首长协调会成员认识到，与水有关的技术合作项目能够影响受益者的具体关切问题，例如受影响社区的水资源供应、环境卫生、医药卫生以及最终的保

健方面等下游问题是否能够实现改善，将受到这些下游发展从设计上纳入整体方案的程度或者在完成项目的移交阶段中在国家一级上有关的后续工作状况的影响。但是他们也指出，由于参与项目实施的联合国系统组织以及负责该项目的国家当局在预算、时间和人员方面的限制，整体设计以及项目完成后的实施阶段有时会受到不利影响。

三. 对建议的评论

建议 1

联合国系统行政首长协调理事会应请行政协调会水资源小组委员会建立由联合国各组织执行或资助的与水有关的技术合作项目数据库。该数据库可按专题或地理区域分类，由该小组委员会秘书处管理并不断增订。其中应特别贮存有关信息，说明所标示的项目的目标、性质和活动，在受援国中的干预地区，以及最终的目标受益者。

10. 关于本建议以及下文的建议 3，执行首长协调会成员注意到，联合国系统相关组织的各网站在过去数年中得到开发、扩展及维护，这些网站提供了与水有关的技术合作项目的充分而详细的信息和其他资料。这些网站的发展及其在联合国系统内的联网除其他外实现了有关广泛提供信息支持和便利机构间协调的目的。因此，行政首长协调会成员不认为有必要建立一个有关联合国系统所开展的与水有关的技术合作项目的专门数据库或专门网站，也不认为这一专门数据库或专门网站会产生增值的效果。他们还认为，为了成功建立这一数据库或网站，需要各种数据收集、共享和更新的联合和机构间安排，这从长期角度来看可能难以支持或过于昂贵，而且还需要对上述各网站进行重复性的维护工作。

建议 2

行政首长协调会应请行政协调会/水资源小组委员会，通过其成员之间的联合安排，制定共同和全面的方针，以执行联合国在供水部门中的发展和管理项目。该方针应尽可能将水项目涉及的部门间问题纳入其中，以促进国家一级的机构合作。这些方针还应特别确保在水项目的全程周期中均应遵行《21 世纪议程》所载的有关目标和活动。

11. 行政首长协调会成员注意到，在行政首长协调会附属机制改革中决定停止行政协调会的工作后，某些事情超越了本建议。行政首长协调会目前正在就处理水资源发展方面协调问题的更为有力的创新手段展开协商。不过，联合检查组报告还是承认联合国组织已经公布了有关水部门管理的广泛指导方针。行政首长协调会成员因此质疑有关制订与水有关的项目执行的联合及综合指导方针的必要性和可行性。他们认为，即使能够将指导方针综合汇编成册，但是可能过于庞大、难以查阅，对国家当局没有任何实际的价值。

建议 3

行政首长协调会应请行政协调会/水资源小组委员会着手设立其网址。该网址应特别提供关于该小组委员会会议及会议所作决定的信息，并沟通上文建议 1 和 2 所要求数据库和方针的联系。它还应在联合国各组织和其他捐助者执行的与水有关的项目中，提供分享经验、教训和最佳做法的手段，并促进协作和辅助活动。

12. 行政首长协调会成员关于建议 1 的评论也适用于本建议。

建议 4

行政首长协调会应请行政协调会/水资源小组委员会在届会期间拿出部分时间讨论业务问题，包括：及早促进和宣传新的方案/项目，以在设计阶段加强协调和互补性；讨论国家一级涉及若干联合国组织的业务问题；讨论按照下文建议 7 设立的一些业务性联合国水事委员会向该小组委员会提出的政策或业务问题；讨论源于小组委员会的联合方案/项目并采取后续行动；讨论某些国家供水部门发生紧急情况或重大问题时的联合干预行动。由于各组织参与小组委员会会议的资源有限，行政首长协调会应鼓励该小组委员会更广泛地使用现代通讯技术，帮助技术顾问在届会期间参与讨论有关业务问题。

13. 行政首长协调会成员注意到，无论在水资源发展方面达成什么样的机构间协调安排，未来安排下的任务清单都太宽泛、不具有现实可行性。行政首长协调会成员指出，就这一问题而言，最有效的协调能够在具体发展需要框架下并应国家当局的要求在国家一级上实现。

建议 5

行政首长协调会应着手增加行政协调会/水资源小组委员会的资源和技术能力，包括设置一个或两个专职专业人员职位。这些职位应聘用在水资源和信息技术领域有技术专长的候选人，以利小组委员会秘书处更有效地履行其授权职能，开展新的活动，例如建议 1 到 4 中描述的活动。这些职位所需资金可来自参加小组委员会的行政首长协调会成员之间的商定联合资金安排，或从外部筹措。

14. 行政首长协调会成员注意到，由于前行政协调委员会水资源小组委员会停止工作，因此本建议不再有效。

建议 6

大会不妨通过可持续发展委员会和经济及社会理事会，请联合国驻地协调员在“业务性联发援框架”进程中加强并充实目前联合国发展援助框架（联发援框架）的工作；在这一进程中，在国家一级，尤其是在供水部门一级开展工作的联合国组织将在其各自授权范围内尽可能调整其在受援国的方案/项目，以促成综合性干预行动，从而便于在联合方案和项目的设计阶段顾及有关的协同和互补因素。

大会还不妨通过可持续发展委员会和经济及社会理事会，建议应在该国境内的一些共同选定的区域内发动此类综合性干预行动，并用作试行方案/项目，还可通过国家当局和地方当局在其他捐助者援助下将此类干预行动推广至全国范围。

15. 行政首长协调会成员对本建议表示持有保留意见。虽然他们知道有必要调整联合国系统各组织的方案/项目，在可以实现明确协同和互补因素的受援国开展综合性干预行动，但是在目前的环境下，通过新规划和协调手段来实现这一点并非最佳办法。行政首长协调会成员认为，鉴于目前已有各种国家评估、规划和监测手段，例如共同国家评价、减贫战略文件和联发援框架等，因此启动新的“业务性联发援框架”将会加大国家政府已有的重负。他们认为，如果在目前的环境下引入“业务性联发援框架”，则该框架将只会被当作新增了一层协调努力而已。除了这一问题以及相关的时机问题之外，行政首长协调会成员还出于其他一些原因，不认为引入这一框架能够实质性地改善目前规范性决策和国家一级行动之间的协调进程，也不认为能够有助于在国家一级上协调与水有关的技术合作项目。行政首长协调会成员认为，虽然联合规划及方案安排可以增加实现互补因素及协同的机率，但是并不能完全确保在机构间一级上的规范性规划及决策和实地一级上各参与者开展的活动之间建立有效的联系。其次，在实地一级上协调行动的意愿通常会受到其他因素的负面影响，主要是环境和/或政治因素，而且在联合规划和方案安排工作中难以考虑到这些因素。

建议 7

考虑到上文建议 6，同时为了在供水部门落实这一建议，大会不妨通过可持续发展委员会和经济及社会理事会，请联合国驻地协调员酌情着手设立业务性的水事委员会，由参与该国水项目的联合国各组织组成，并在国家办事处派出其高级水利专家。大会还不妨通过可持续发展委员会和经济及社会理事会，建议特别授权此类委员会承担下述职责：加强其成员之间的协调/协作和经验交流；发掘其国家方案/项目之间的协同和互补潜力；针对有关的国家当局以及捐助者和参与一国中供水部门活动的非联合国行动者，制定协调一致的联合国方针；在国家一级执行并监督其他机构间活动，包括建议 8 至 10 中所载活动；在必要时作为行政协调会/水资源小组委员会的对话者开展工作，并酌情传播和讨论执行后者的相关决定的工具。

16. 行政首长协调会成员认为，只有在做出有关为联合国系统内水资源发展部门确立恰当的机构间协调安排的决策后，并且要根据该未来协调安排在全球一级的规范性规划及决策和实地一级的活动之间建立必要联系的情况，才能对本建议进行评估。

建议 8

大会不妨通过可持续发展委员会和经济及社会理事会，请联合国驻地协调员确保联合国参与水项目的各组织均能酌情协调其在这一领域的参与方针和信息、教育和通讯技术，并确保上文第 7 段中要求的业务性水事委员会促进并监督此类努力，包括在其成员之间交流信息和经验，并与其他为同一些或类似社区提供服务的非联合国行动者一道，举办研讨会或其他相互作用论坛。

17. 行政首长协调会成员注意到联合国系统相关组织已经在协调统一有关处理与水有关的技术合作项目的参与性办法。

建议 9

大会不妨通过可持续发展委员会和经济及社会理事会，请联合国驻地协调员确保联合国各组织针对其在全国范围推广的试行方案/项目，包括上文建议 6 中倡导的综合性试行的干预行动采取后续行动，并确保在合理的间隔内与国家当局协作采取此类后续行动，还应利用此类行动的成果来提高并巩固有关的国家能力和当地能力。大会不妨通过可持续发展委员会和经济及社会理事会，请支持此项推广进程的捐助者考虑为此目的提供资金。

18. 考虑到已经有各种针对联合国系统各组织正在开展的项目的监测和评估系统，而且这些系统应该能够容纳新的重点内容，即确保将反馈提供给负责与水有关的技术合作项目的国家当局，因此，原则上可接受本建议。

建议 10

大会不妨通过可持续发展委员会和经济及社会理事会，请联合国驻地协调员经与上文建议 7 所要求的业务性水事委员会协商后能够确保在国家一级通过适当的协调分工，以妥善利用各该委员会成员组织的经验和资源，此项分工应考虑到每一组织的相对优势，尤其应支持进行体制建设和制定可持续国家政策的战略任务。

19. 因为考虑到联合国系统各组织所具有的相对优势已经为国家当局所熟知，因此，行政首长协调会成员普遍都接受本建议。但是，如何利用这一相对优势则取决于联合国系统各相关组织是否能够在具体的地点准备妥当并提供特定的能力和经验。