



联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/36/411
26 August 1981
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第三十六届会议
临时议程 * 项目 104

联合检查组

联合国系统应用关于水源开发和管理的 马德普拉塔行动计划的情况

秘书长的说明

秘书长谨向大会各会员国提交题为“联合国系统应用关于水源开发和管理的马德普拉塔行动计划的情况”的联合检查组报告 (JIU/REP/81/8)。

* A/36/150。

联合国系统应用关于水源开发和管理的

马德里普拉塔行动计划的情况

联合检查组

马德里格斯·阿里亚斯编写

目 录

	段次
序言	1 - 6
一、 <u>一个全世界关切的事项</u>	
— 一个总括一切的范围	9 - 13
— 一项国家政府的责任	14 - 17
— 国际组织的任务	18 - 22
— 一项费用很大的长期工作	23 - 27
— 一项统一办法	28 - 29
二、 <u>主要的行动领域</u>	
— <u>关于资源本身</u>	31 - 34
— 水源开发和管理的妥善准备	35 - 39
— 国际合作	40 - 41
三、 <u>联合国系统的支助</u>	
— <u>水源政策、规划和管理</u>	45 - 47
— 水资源的评价	48 - 53
— 社区水供应和废物处理	54 - 60
— 农业水源	61 - 65
— 能源和其他用途的水源	66 - 73

目 录 (续)

	<u>段次</u>
— 环境、卫生和污染控制	74 - 78
— 自然灾害	79 - 82
— 训练、研究和新闻	83 - 87
— 财政资源的调动和利用	88 - 96
— 区域和国际合作	97 - 104
<u>四、加强系统的能力</u>	
— 基本的全球性协调安排	105 - 118
— 加强区域经济委员会	119 - 128
— 国家一级的一体化	129 - 133
<u>五、结论和建议。将来的趋向</u>	134 - 155

序 言

1. 1972年, 联合检查组提出了关于联合国组织系统中水资源处理的一项报告(JIU/REP/72/3)。这个报告的主要目的是审查如各组织任务中所规定的每个组织在这一方面的活动以便评价为了保证组织间协调而作出的努力并建议采取进一步步骤来订定关于水源管理问题的更为统一和更为有效的整个联合国系统办法。

2. 从那时以来, 已取得很大进展。不过, 有待完成的工作众多而复杂, 此可在1979年水源会议上通过的~~决定~~看得出来, 这个会议以许多方法扩大了国际组织在促进和支助水资开发和健全管理方面的任务。这些决定产生的新责任和《国际饮水供应和卫生十年》的肇始促使联检组对联合国系统在这个领域的能力作出另一个评价。

3. 所以, 这份新的报告要协助分析仍然损害最大成果的种种障碍和限制以及审查今后行动的趋势。在这样做时, 检查专员要强调联合国系统各组织和机构的准备工作以便个别和集体地满足愿意实施《马德普拉塔行动计划》建议的国家的需要。

4. 第一章阐明今后工作的性质和范围。它扼要讨论水源会议上商定的根本政策原则和承诺。第二章和第三章审查建议的措施和预期提供的支助连同摘自会议记录(第E/CONF/70/29号文件)的有关数据——根据联检组直接收到的各组织和专门机构资料编制——或摘自行政协调委员会提交自然资源委员会的文件的有关数据。其余各章则讨论正在进行的加强国际社会响应发展中国家需要的种种努力和探讨仍有待发掘的种种机会。

5. 作为这项研究报告的一部分, “在水源领域积极活动的联合国系统的机构和机关指南”已作为联检组的一项说明单独印发, 该说明扼要说明18个组织1980—1981的方案和活动。因为这项说明主要与各组织的水源专家和行政协调委员会的水资源秘书处间小组有关, 所以只以英文印行和分发给有关组织。其复制本可向日

内瓦万国宫的联合检查组索取。

6. 检查专员欣然领谢花费一月时间收集和分析资料的一位顾问的宝贵协助并要向提供合作从他们那里得到资料和咨询意见的联合国系统的许多官员表示感谢。

一、一个全世界关切的事项

7. 在许多方面，联合国水源会议、它的决议、建议和《计划》是关于在全球规模上改善这一重要资源开发和管理的方法的一连串国际努力的巅峰。¹ 在其他方面，此一会议表示这个领域的有组织行动的伊始。

8. 为了响应联合国人类住区会议亦在这个会议上加以规划的《国际饮水供应和卫生十年(1981—1990)》是大会第三十五届会议发起的²。这个《十年》是马德普拉塔行动计划的一个重要方面。它强调承诺的迫切性及各国政府和国际社会必须为达到生境指标所需的行动订定适当优先序次。

¹ 自从第一次“联合国关于自然资源保存和利用的科学会议”(1949年在成功湖举行)以来，联合国各组织和专门机构一直在积极从事与水源开发和合理利用有关的业务方案、研究和讨论。数十年来，粮农组织、联合国、开发计划署、教科文组织、世界银行、卫生组织和气象组织发起、办理和支助政府间、区域和国家活动和项目，这些活动和项目是设计用来促进和利便关于水源评价和利用的资料和技术知识的交流、训练专门人员、探讨和办理新的行动发展方案和公共工程以及有效管理资源。目前，整个联合国组织系统在自然资源领域提供技术合作和财政援助，利用已经取得的进度，并且了解有关的问题和限制以及为了有效处理极为重要的诸如卫生、粮食、能源和人类住区等一切有关经济和社会问题而采取一种统一办法和一致行动的需要。

² 大会第35/18号决议，1980年11月10日。

一个总括一切的范围

9. 马德普拉塔会议的目的³原则上是要“交换关于水资源开发和水源利用的经验、审查新的技术以及促进更大的国际合作”。⁴

10. 不过，事实上这个范围已扩大到能够包括关于水源各个方面的先前会议的结论和决定以便解决与资源开发和管理有关的全盘问题。早在1971年各成员国政府在自然资源委员会会议上达成的原有协商一致意见，即水源是“人类的一个主要长期自然资源问题”，⁵已为大家所充分了解和赞成。“从全盘……以一种有条不紊和综合的方法来处理人类面对的广大而复杂的水源开发问题这还是第一次”。⁶

11. 马德普拉塔会议的范围已经阿根廷（东道国政府）代表在大会第二委员会会议上清楚预期，他说鉴于水源的重要性和可能缺水的严重后果，水资源和今后所需水源的一项世界性调查是恰到好处的。他强调“加强国际合作”的不可或缺和敦促《会议》进行“关于供一切用途的目前和今后水资源的详细研究，从家庭用水到农业和工业用水，包括粮食生产用水的研究。有效利用水源的技术潜力和日益工业化引起的污染的危险亦需要评价、交换资料以及所有国家充分参加作出的和解决全部问题的种种决定”。⁷

12. 如《行动计划》的世界性透视中所指出，水源会议的成果对于发达国家和发展中国家都很重要并有助于加强国际社会已经采取的作为一般基本政策的统一发展措施原则。

13. 包括一切的《行动计划》及水源会议的政策建议和决议现已被认为对于指导和加速资源开发和合理利用一事极为重要。

³ 经经社理事会第1761(LIV)号决议批准并得大会第3513(XXX)号决议认可。

⁴ 经社理事会第1572(L)号决议。

⁵ E/4969, 第6页。

⁶ 水源会议秘书长的发言（第E/CONF.70/29号文件）第102页。

⁷ A/C.2/SR.1709, 1976年12月2日。

一项国家政府的责任

14. 在《会议》上订定的政策抉择、准则和优先次序突出了经查明的问题的法律和体制方面以及各国政府在解决这些方面的主要责任。特别是政治意志被认为是在国家和国际两级上努力满足水资源开发和健全管理的法律和体制需要方面的一个关键性因素。《会议》还强调指出任何外来援助和第三方面的参加不得与各国政府规划和办理旨在达到马德普拉塔行动计划目标的活动的活动的主权相抵触。

15. 要达到《计划》的各项目标需要一连串基本上是公共政策和政府责任的措施，特别关于法律和行政规则的措施、规划和管理资源、选定开发优先次序、动用公私款项以及与其他国家政府和/或国际组织合作和协调。各国政府的责任还包括提高各国成功地解决目前和今后水源问题所需的准备工作水平。

16. 在国家、区域和国际各级上建议的工作方案包括这个领域的全盘可能活动。但是在国家一级上的要务是政府当局和行政机构应具有必要的法律、开发计划、工作人员、设备和财政资源来应付这一重要而复杂的工作，无论是短期的或长期的方面。

17. 各国应组织起来必要时得通过一种水源政策纲领和订定明确而尽快开始行动的决定水平，^o 提供必要方法和推出解决办法以便根据它们的优先次序和需要执行这些方案。

^o 许多国家的政府已经报导 E/C. 7/117 和 118 号文件 (1981) 中指出的《行动计划》执行进度，这两个文件是为经社理事会自然资源委员会第七届常会编制的。有时，这一方面的进度显然仍很缓慢和种种限制不易突破，不过，一般讲反应确很积极。

国际组织的任务

18. 联合国系统包括在协助各国政府执行马德普拉塔行动计划方面负有一项特别重要任务的各组织。水源开发及其秩序井然的管理现在普遍被认为是改进人类经济和社会情况的一个主要因素就同一个统一的发展办法一样以及为达成一种更加公平的世界秩序所必不可缺。

19. 如《会议》秘书长所指出各国政府有机会“将新的活力输送给多边行动并使国际社会能够以一种更加积极的方式完成它已经扩大的任务。”⁹

20. 同时《会议》秘书长确认必要触媒的国际援助只有在还有干劲“和强有力的国家行动……”这一情况下才有效果，因为水资源开发工作的主要责任必须由国家来承担”。¹⁰

21. 一般讲，联合国系统各组织除了收集、审查和出版资料，研究水源问题以及举办和支助关于有关水源事项的技术会议、讨论会和训练课程以外还在国家、区域或全球各级上提供技术合作、财政援助和咨询服务来协助规划和执行水源项目。

22. 各国际组织的任务显已因《会议》的建议而扩大以至包括全部水源活动。虽然它富有促进性，但却是一种主要的支助任务，这种任务在有关国家政府提出请求时才能加以履行。《行动计划》列有预期的贡献，不过如较早所指出，国家一级的管理和监督仍是国家当局的特权。

一项费用很大的长期工作

23. 大多数商定的政策以及《行动计划》中所载的建议和决议将需要大多数国家不断努力才能达到公认的标准和目标。已经决定的行动含有参加国家政府接受重大财政承诺之意，其附带条件为水源开发、水源保存措施和资源的合理利用。

⁹ E/CONF. 70/29 号文件，第103页。

¹⁰ 同上，第115页。

24. 除了这一工作的经常性质以外，办理经过认可的行动方案包括各国政府在面对关于重大资源投资的竞争性优先次序时通过困难的决定，这些资源在许多时候超出了各国的财政可能负荷而只能由双边或多边来源来提供。

25. 马德普拉塔行动计划的执行费用是难以估定的，甚至对某一时期个别国家或特别方案的执行费用也是不易估定的。E/C. 7/83号文件中提出的估计数字只有一种象征性的价值，¹¹ 不过它们有助于对今后工作和有效行政需要的更加切实体认以及及早开始紧急规划。

26. 诸如货币资源和技术能力等需要的多寡也许不及为了有助于执行水源方案和项目需要明智结合所有构成部分那样具有挑战性。——已注意到在许多时候主要的障碍是制度、管理和技术问题而非财政问题，有时则为新闻、政治意志、工作继续性和适当优先抉择问题¹²。

¹¹ 例如，898,000万美元用来评价到公元2000年为止所有国家的水资源(E/C. 7/83)；或10,000,000万美元用于15年全球指标：改善大约4,500万公顷土地的灌溉和结合2,200万公顷的新灌溉土地(E/C.O.N.F./70/29)。发起《国际饮水供应和卫生十年》鼓励了更新的某些同一性质的计算，例如为数20亿的人民将得到安全的水供应以便达到马德普拉塔行动计划的目标，那就是说1981—1990期间每天大约有50万人民必须通过新的装置而得到安全的水供应(儿童基金会出版的“水边”，1980年8月)。世界银行的一项调查报告估计将需3,000亿美元的投资来达到《十年》指标而1979年开发银行在有关水源项目中的投入为142,610万美元(A/35/367)。

¹² 关于这一点，《行动计划》除其他事项外，载有关于教育和训练以及政策、规划和管理方面的一些具体建议。

27. 关于联合国系统，其承诺亦很复杂，这要归因于它的责任，它的增加参与技术合作和财政支助所需的资源以及有效履行《行动计划》赋予它的任务所需的安排，员额分配和适当业务准则。

一项统一办法

28. 《会议》充分了解联合国系统内有关的某些基本原则，例如“发展分析和规划统一办法”，与达成更为公平世界秩序的关连，因而据报需有一项全盘性水源政策来处理水资源管理的各个方面和所涉问题。

29. 此处所涉问题不但是将经济增长和达到各项社会目标结合起来的一个战略问题而且是供一切用途的资源的适当安排和管理问题以及它与人类其他基本问题的必要关系问题。以含有互戒概念的一项水源政策为依据的资源统一管理办法最后已得到充分支持并经作为有关国家政府特别在国家一级上一般采用的业务准则列入《行动计划》。

二、主要的行动领域

30. 由于联合国水源会议之故马德普拉塔行动计划查明了促进健全水资源管理和开发最需要采取措施的几个领域。下面将扼要说明这些领域。

关于资源本身

31. 资源的评价被认为是一个优先事项。在许多国家中，水文和气象资料的缺乏或不可靠仍是适当规划和管理多种用途水源的一个限制因素。

32. 数据的收集、储藏、检索、标准化、评价和传播使得各国能够估计地面和地下水资源以及增加这些资源的可能性，不过这需要一连串国家和国际措施例如交换资料及取得和利用充足的资金、技术和训练设施。

33. 这一资源对于下列世界经济和社会发展的可能性极为重要：提供饮水和卫生设施；纠正粮食和农产物的生产缺点；水力发电；内河航行；工业发展；娱乐以及水源为它们的一个主要因素或一个绝对必要条件的人类其他活动。

34. 为此，《行动计划》提出了执行生境第 C. 12 号决议的措施和创始《国际饮水供应和卫生十年》的措施；考虑到世界粮食会议的各项决议；要求改进农业方面水源开发的世界性行动来促进生产和保护农田；鼓励研究具有水力发电潜能的水域的复合和一体化开发以及将水力计划和全部发展计划，包括利用现代技术在内，结合起来的种种措施；以及其他等等。

水源开发和管理的妥善准备

35. 如果要在水源开发和管理方面实现最理想的经济和社会利益以及保证大家认同拟订的水源计划和这些计划的资金筹措，则包括有效法律和行政措施的一项综合和强而有力的国家水源政策被认为是不可或缺的。这些措施亦是保护人类卫生和环境、预防灾难以及防备水灾和旱灾所必需。在各国政府的责任范围内，所有这些

政策、规划和行政措施对于有关水源问题的解决具有关键作用、是要保证效果和费用—效率、使对水源开发的投资臻于至善以及通过适当的体制安排和基本设施改善水源的管理。

36. 该计划要求采取行动来解决有技艺的专业人员和次级专业人员的短缺问题并提供健全水源管理所需的特别知识和技术能力。

37. 已建议进行调查以便确定国家对行政、科学和技术人力的需要。已构想出一些训练方案，除其他事项外，使管理设计人员了解水资源开发和利用方面有关的各种纪律；提供下列各种学科的专业、技术和技艺人力：水文学、水文地质学、水力学、社会学、生物学、卫生学和海水淡化学以及提供水资源系统的经理人员和水源分配和处理工厂的操作人员，包括水源品质设备的检查人员。在农场一级上的推广服务亦应有所安排。

38. 因为水资源的利用和管理必须以实际知识为根据，所以亦经商定应加强和扩大研究活动，特别是旨在设计新的管理技术的那些研究活动。应促进水源研究和人源开发行政的合作并保证研究工作首先顾到国家计划中确定的优先问题。

39. 亦需作出安排对项目规划、拟订和执行提供经费、决定优先次序以及确定有无可能调动资源并使水源项目更为有效和自给自足。

国际合作

40. 为了要努力消除主要障碍，例如缺乏资本和受有训练的人力以及自然资源开发的刻不容缓，《会议》的决议和建议指出了国家间合作的需要，特别是可以采取下列各项措施的国际河流和领域方面的合作需要：区域预测、规划、开发、调整、管理、环境保护、资源利用和保存。

41. 确认经济、环境和物质愈来愈超越国际疆界互相依存以及发展中国家在它们水资源开发方面达到个别和集体自力更生的重要性，已建议采取行动以便除其他

目的外查明可在下列领域共同完成的水资源开发方案：社区水供应、灌溉、排水、水力发电、越界水资源的开发和管理、地下水开发、预防和减少水灾、旱灾和污染引起损失的种种方法、水源法律和管理、符合发展中国家需要的技术的转让及这种技术的发展。

三、联合国系统的支助

42. 联合国系统各组织将按照它们的各自任务并在各国政府请求时发挥它的传统作用，即提供技术和/或财政援助来支助马德普拉塔行动计划的执行。这一作用将根据《行动计划》中的每个活动领域加以广泛说明。联合国系统内加强协调的需要亦经强调指出为解决水源开发和管理问题的一体化和一致办法的一个先决条件。

43. 各区域委员会按照它们的任务要通过发展中国家间技术合作和其他政府间方案在水资源开发和有关管理领域促进区域合作方面发挥重大作用。它们应协助查明部门间、分区、区域和区域间项目以及编制方案。它们应查明它们在水源方面的工作并将一项特别责任交给一个现有政府间委员会或视需要设立一个新的政府间委员会以及设置特设专家组。

44. 在本报告的以下各节中将扼要说明联合国系统各组织的预期合作和现有支助。连带要提到的是这些机构都有“经常方案”（由经常摊派的预算提供经费）和主要由预算外来源（通过开发计划署、信托基金等等，包括各国政府和其他方面的自愿捐款）提供经费的“业务活动”或外地项目。两种合作方式已在“指引”¹³中加以扼要和系统地审查并在下面的每个行动领域中加以讨论，虽不能说详尽无遗但通过例证涉猎较多。在这一方面，重要的是应注意到主要为国别项目的“业务活动”包括大约百分之九十的联合国系统有关水源活动以及这些活动大多因各国政府的请求而展开。

¹³ 作为联检组的一项单独说明与本报告一并印发（见第5段）。

水源政策、规划和管理

45. 本节中所载的《计划》目标和原则与实际上所有其他建议的行动领域相吻合并具有特别重要性。

46. 预料各国际组织在这个特别领域中提供的合作方式主要是技术性的并与下列各方面有关：政策拟订、草拟法律、制定计划、查明项目、编制可行性研究报告和最后项目报告、加强国家机构和~~发展~~国家专门知识、交换资料以及各国政府可能决定采取的其他任何措施。

47. 上面已经表示过，水源会议主张有一个水资源开发、规划和管理的统一办法并适当顾到生态情况和社会—经济目标。联合国各组织应有助于促进这一办法。在联合国和教科文组织等一些方案中均特别提到这一办法，这亦应是其方案面向水资源利用部门性问题的那些组织的一个主要关切事项。在国家、区域和国际各级上支助适当的水源政策、规划和管理技术是联合国系统所有组织，特别是联合国/技术合作促进发展部以及特别负责¹⁴促进和支助区域事业的区域委员会的一项责任。《行动计划》的后继工作有条不紊（E/C.7/79和E/C.7/89号文件）。E/1980/19号文件载有关于目前和预定活动的资料而E/C.7/118号文件是经社理事会第1980/115号决定规定秘书长向自然资源委员会提出的关于在这一方面的“……进度和前景”的一项报告

水资源的评价

48. 特别在国际水文方案和业务水文方案内旨在改进水资源评价的国际合作必须符合《会议》订定的指标并得到国家和国际机构以及政府和非政府机构的适当支助。

¹⁴ 经社理事会按照《行动计划》后继工作总纲领就水资源政策和规划作出的第1980/115号决定要求就各区域委员会在国际合作体制安排方面所负责任向自然资源委员会提出详细报告。

49. 预料各国际组织将加强它们发展一体化国家数据系统的技术合作方案。在适当时候，它们应协助建立或加强观察系统以及地面和地下水数据库，利用先进技术来记录量和质的评价和特性。它们还将在数据处理和检索方面提供援助以及对必要技术、设备、训练和建立实验室提供援助以便进行综合水源分析。

50. 关于雪和冰，将对国际标准和建立观察系统提供咨询意见以便交换资料，特别是国际江河流域方面的资料。

51. 气象组织和教科文组织合作无间，¹⁵ 这两个机构都有专门从事水资源评价的主要方案、业务水文方案和国际水文方案。¹⁶ 上面的两个方案更加着重水源管理评价与水资源规划之间的关系。这两个组织都在致力于增加这一方面的直接援助并与有关国家服务有密切联系，包括与90个以上的国际水文方案全国委员会建立的关系。就教科文组织来说，1981—1983年水源（评价和其他）活动的经常方案预算拨款为480万美元和1980—1981年外地项目财政拨款为460万美元而气象组织四年的水源活动经常方案预算拨款为1,845,000美元和1980—1981年外地项目财政拨款为1,270万美元——这两个机构的大量拨款已分配给协助水资源评价之用。这些拨款包括有关教育和训练的支出等等。

52. 不过，联合国系统对评价的支助不限于教科文组织和气象组织的支助，特别因为全盘资源评价因（水供应、农业、工业和电力项目）发展计划和更加特别方面所需的更详尽和正确评价而常常得到补充。¹⁷ 例如，地下水勘探和其他评价构成

¹⁵ 关于气象组织和教科文组织联合活动的具体详情，见关于联合国系统目前和今后水资源活动的报告（E/C.7/120号文件）第23至31段。

¹⁶ 1981年8月将举行一个国际会议作为教科文组织/气象组织对执行马德普拉塔计划的一个共同贡献。

¹⁷ 经济幅度在这里亦很重要。水—气象系统方面的投资应与有关国家的发展和行政规划目标相挂钩。

大部分由联合国（水资源组/技术合作促进发展部）、粮农组织和其他组织援助的特别发展项目。评价工作在某些区域委员会，例如亚太经社会的活动中亦有其重要性。在特别方面值得注意的是环境监察系统与卫生组织合办的水源项目，卫生组织是检验污染和水质的300至400个河流检验站的领导机构。

53. 总的来说，能力是有的和应能满足对评价援助提出的各项请求，只要各国政府在拟订方案时将适当优先给予这一活动而以有科学根据的良好工作为其后援，以及提供标准化、设计、训练设施和其他有关需要。

社区水供应和废物处理

54. 《会议》（第二号决议）因预期开始《国际饮水供应和卫生十年》而拟订了一个特别《行动计划》并敦促国际社会采取新的措施来支持增加的国家承诺，还特别提到最不发达国家和受影响最严重国家。除其他事项外，还敦促各国际组织：
(a) 增加财政援助来加强国际和双边合作机构的能力；(b) 将合作推广到高度优先项目和方案；(c) 加强与卫生组织进行中活动的合作以便检查和报告社区水供应和卫生状况和进度；(d) 促进公共卫生教育；(e) 支助关于特别需要的研究、发展和示范，特别是（一）低费用地下水抽水设备；（二）低费用水源和废水处理过程和设备，将重点放在可供农村社区装置、操作和维修之用的材料和技艺的利用上面；(f) 加强资料交流；(g) 在国家一级上改善联合国系统内的协调来保证社区水供应和卫生服务发展的多科性办法并保证农村水供应和卫生成为一体化农村发展项目的一部分。

55. 这个《行动计划》同马德普拉塔行动计划关于水源利用和效率一节中建议的目标和措施在实质上不谋而合，它说明了各国际组织按照这些准则所将提供的合作方式。

56. 联合国系统在这一方面提供的支助已很令人鼓舞。水源会议以来，社区水供应和卫生一直是迅速和加强后继行动的主体。它已有良好的开始，此可从一项特别进度报告（E/C. 7/80号文件，系卫生组织同其他组织合作编制），经社理事会1979年5月9日第1979/31号决议以及世界卫生大会、开发计划署和其他组织的特别后继行动看得出来。

57. 各项活动已因《国际饮水供应和卫生十年》的正式开始而加速。筹备活动通过一个特设的合作行动指导委员会而得到协调，该委员会现由下列组织的代表组成：联合国/水资源组/技术合作促进发展部，环境规划署、开发计划署、教科文组织、儿童基金会、粮农组织、世界银行、劳工组织、生境会议和卫生组织，由开发计划署副署长担任主席并由开发计划署、儿童基金会、世界银行和卫生组织负起一项特别积极的任务。作为该委员会的秘书处，卫生组织已设置了全球水供应和卫生促进和合作股（隶属于它的环境卫生司），该股还充当一个“交换所”以便收集和交换情报、监察整个进度和在适当时候提供其他支助服务。开发计划署已调派一名高级工作人员前往协助该股，还任命一名协调专员以便开发计划署的完全参加《十年》。

58. 作为筹备活动的一部分，已按照经社理事会第1979/31号决议（经大会第34/191号决议认可）编制了关于“现况和前景”的一个主要报告（A/35/367号文件）、与“十年”有关的关于“各项活动的区域审查”的另一个报告（A/35/341号文件）以及捐赠国报告。所谓的协商会议——包括捐赠国政府、非政府组织和指导委员会成员在内的协商会议——已于1978年11月和1980年6月在日内瓦举行。除了指导委员会的成员以外，别的方面还对有关的资源评价提供支助以及各经济委员会通过区域审查特别研究和会议对水供应和卫生提供支助。除

了联合国直系系统以外，双边捐赠者、区域和其他银行，当然还有发展中国家本身都作出了重大捐助。

59. 联合国系统的能力包括大约 170 亿美元的卫生组织年度预算和大约 170 名专门人员（根据 E/C. 2/80 号文件附件一，第 2 页）；将重点放在农村和贫穷人口上面的一项快速扩大的儿童基金会外地方案以及到 1979 年时这一方面超过 5,000 万美元的支出；世界银行/开发协会对“水源和排水系统”项目提供资金 144,000 万美元（1977 年 7 月 1 日至 1980 年 5 月 1 日）外加粮农组织、联合国/技术合作促进发展部等等组织执行的项目构成部分所需大量经费；还有开发计划署筹供的资金和在国家一级上被认为协调者和促进者的各驻地代表。

60. 再者，要达到《十年》现为其后继者的人类住区（生境）会议最初订定的目标是颇费时日的。可以说这项艰巨任务现在刚刚开始，整个联合国系统必须从各个角度作出贡献才能达到这些指标。

农业水源

61. 《会议》建议各国际组织协助拟订关于农业水源利用的总计划、总方案和说明性项目报告，包括土地利用、灌溉、雨育耕作技术、排水系统、水灾控制、盐渍侵蚀、沼泽开垦以及土壤和水源保护。国际提供资金机构应集中注意力于适应已强化方案的需要并注意现有方法造成的资助开发农业水源项目经费的严重拮据而这种项目在分配款项方面应得较高优先。国际援助方面应将最高优先同样给予国家人员的学艺和习技。国际组织应表示它们特别喜欢利用当地货物和劳务。《会议》进一步建议协调和监督在农业水源开发和利用方面的国际财政和技术援助，包括在规划农业水源开发及设置和改革机构时对这一问题的分析和评价。

62. 农业水源需要众多，这在水源会议和一些后来的研究报告中说得很清楚。由于愈来愈多的人口和粮食问题造成的压力，有关活动，特别也许是投资和训练活动，无论如何将会有不同程度的增加而且无疑将受到 1974 年世界粮食会议和水

源会议的激励。

63. 事实上，如粮农组织继水源会议之后就农业水资源开发和管理提出的一项进度报告（E/C. 7/81）中所指出，活动极多和资料极琐碎以致不可能编制一项有条不紊的全盘进度评价报告。因此，经社理事会在第1979/70号决议第三节中敦促各国政府设置报告机构（而有仍在节待的更加合理结果）并请有关组织进行方案执行、有关研究和训练。

64. 要将“水源”同其他农业投入分开是很困难的；同时，重要的是应将农业用水同其他方面水的利用和需要结合起来，这样才能免于一种狭隘的见地和整个水源管理才不致受一种水源利用部门（农业）的支配，即使这一部门在水的数量上是最大消费者。

65. 粮农组织当然是在这一方面负有主要责任的机构。它的主要农业方案包括一个自然资源方案其1980—1981年支出为230万美元外加供经常方案之用的预算外来源190万美元和1980—1981年有关外地项目财政拨款2,400万美元（由开发计划署和信托基金提供大部资金）。粮农组织/世界银行¹⁸合作方案亦在拟订项目方面起着重要作用，就象粮农组织同世界粮食计划署、原子能机构以及其他政府间和非政府组织的合作在拟订项目方面发挥重要作用一样；在这些政府间和非政府组织当中应该注意的是国际灌溉和排水问题委员会在进行关于训练需要和设施的一项调查以及国际发展和研究中心在进行关于农业用水应用研究需要的另一项调查。世界银行/国际开发协会在1977年7月至1980年5月期间贷给灌溉和排水项目共350,000万美元，不在全部项目费用546,500万美元之内。其他系统机构亦参与各有关方面，例如已经提到过教科文组织和气象组织参与评价工作、卫生组织参与卫生方面、环境规划署参与环境问题、联合国/技术合作促进发展部参加较广的江河流域和水资源开发以及整个水源管理，等等。

¹⁸ 关于粮农组织/世界银行在这一方面的承付款项和支出，见行政协调会报告第69段至73段。

环境、卫生和污染控制¹⁹

74. 与水有关的环境、卫生和污染问题，如果不是大多数，也有很多是人为的。整个联合国系统都知道这个事实，特别是在1972年环境会议以后。其后，水源会议又详细论述了有关的方面。

75. 国际组织已加紧它们的活动。最低限度，它们应各国的要求，在经常方案内就所提议的各种措施，采取了全球和区域一级的行动，这些行动有时是作为某些具体项目的一部分，但更多时候则是作为综合方案的一部分。

76. 环境规划署和卫生组织在这方面当然是最突出的，它们的环境和卫生活动的主要鼓吹者和倡议者。但是，几乎所有机构的理事会都通过了一些方案，以不同的方式参与了这些活动，于它们不仅是关心环境、卫生和污染问题，同时也关心水利资源发展项目对灌溉、工业和发电的环境影响。

77. 许多活动都是在组织间的密切合作下进行，由卫生组织或环境规划署作为领导机构，后者同时也通过其环境基金作为筹资组织。环境规划署在评价大型水坝和人工湖等的污染和环境影响方面具有中心作用。卫生组织在饮用水标准、农业和其他项目的卫生和 health 问题以及与水有关的疾病传染媒介具有丰富的经验。事实上，卫生组织的水事活动由其环境保健司集中执行。卫生组织传染媒介生物学和控制司担任了卫生组织/粮农组织/环境规划署合办的疾病传染媒介环境管理专家小组的秘书处。几个区域经济委员会在这方面非常活跃，最显著的是欧洲经委会和拉美经委会。在其他机构间，工发组织处理工业用水投入和废水问题，粮农组织参与污染和内陆渔业、排水、养护和开垦、分水岑管理等方案。原子能机构密切注意核辐射对水污染的问题；教科文组织参与了各种有关活动（通过其国际水

¹⁹ 会议在本标题下所建议的措施简要可见于行政协调会的报告，《同上》，第105—118段。

文方案及人与生物圈等方面)，气象组织则进行其水文环境管理方面。目前，对环境影响的关注肯定是开发计划署、世界银行和其他组织的项目发展的一大部分。

78. 由于这里所审议的活动是其他各种活动的一部分，因此不可能孤立地列出它们的款额和人数（尽管正为整个系统制定一个有关环境的中期计划，其中包括水事部分）。不过，可以得出结论说，所拥有的专门知识基本上是可以应付预期的贡献。

自然灾害

79. 在洪水和旱灾损失的管理方面，组织间的合作预期可达到下列目标：(1) 促进水文模型的制定；(2) 对风险评价以及洪水平原划区和管理与疾病预防的其他方面进行研究；(3) 在执行洪水防治和保护工作方面提供技术和其他援助；和(4) 就旱灾损失的管理和天气预报安排一个资料交换的方案。

80. 只有进行适当规划的备灾和防灾工作，洪水和旱灾在某种程度上是可以应付的，但即使付出合理的代价，通常也不可能完全避免。洪水是突发的，而旱灾则是在不知不觉中逐渐形成，因此它们需要不同区域和地方性行动，不同的援助办法。

81. 洪水经常造成严重的灾难，需要迅速的救济行动，例如救灾办事处所动员的救济或其他渠道所发动的更大规模抢救行动。同灾难的规模相比，这种救济可能根本不足够，但更有甚者，目前似乎还没有就国际上对会员国所受到的损害应负何种责任达成协议，也没有就有资格获得救济的“灾难”定出一个定义。除了救灾办事处和其他机构所进行的救灾活动外，系统内也有一些活动专门进行备灾和防灾的工作，如气象组织和亚太经社会和其他组织合办的天气预报、飓风、热带气旋和洪水警报等活动。粮农组织在水利开发、腐蚀控制和分水岭管理方面进行了很多活动；在开发计划署、世界银行、联合国技术合作促进发展部、卫生组织和其他

机构的支援下，它又进行了关于河流流域和防洪项目。在上述这些活动中，较长期的预防是一个主要的部分。联合国大学也参与了某些方面的工作，例如研究尼泊尔的山崩和贫脊土地的水利问题。洪水往往是经常性的，因此，在国际组织的援助下，许多政府都建造了各种工程，采取了一些非结构性措施，直接参与预防工作。

82. 对旱灾损失的管理似乎更难办到，1977年12月19日第32/172号决议所核可的《对沙漠化进行战斗行动计划》在这方面作了推动工作。一份有关旱灾损失管理的报告(E/C.7/87)为国际社区大规模处理这个问题提供了一个纲领，但这个战斗行动在国家一级上似乎发展很慢，在受影响最严重的最不发达国家方面尤其如此。因此，经社理事会第1970/70.VIII号决议要求受援国和捐助国一起拟定和执行各种适当的项目。

训练、研究和新闻

83. 在这方面，国际组织可能提供下列方面的援助：调查现有的人力和需要；审查所作的研究工作，为未来所需的研究工作定出方向；加强现有的教育和训练机构，包括职业训练，和改善课程的内容；建立新的训练中心；为大学和研究院的课程提供奖学金；与有关国家磋商，进行区域性研究，以确定与工作人员教育和去留有关的问题事例；交换资料和经验，传播研究结果；制定研究项目，包括有关环境趋势的全球性研究；对处理有关数据的办法进行标准化；调查采用新技术的可能性，如气候改变、长期气候预测、脱盐以及对水源的遥感等。

84. 教育、训练和研究以及新闻已被认为是全面地成功执行马尔德普拉塔行动计划是先决条件。教科文组织编写的一份关于“新闻、教育、训练和研究”的报告(E/C.7/88号文件)对后继行动提供一个概况。根据这个报告，经社理事会第1970/70.XI要求教科文组织和系统内其他各组织在其具体的水源方案内，对新闻、训练和研究方面的活动给予最高优先。

85. 我们又面对一个需要整个系统投入的领域。教科文组织举办的水文和水科学课程，几乎所有机构就其具体领域所举办的训练活动，都是为了满足训练的需要（见“指南”内的机构审查）。这些活动通过下列方式进行：提供大量奖学金、研究金、讲习班、训练课程、讨论会和举办训练所等以及业务项目内许多相应的在职训练。除了教科文组织外，还应提到粮农组织在分水岭管理、水产养殖、排灌方面的活动，这些活动的重点在于支助改进农场水利管理的国家方案；卫生组织和教科文组织在水供应和卫生方面、气象组织在水文网络和预报方面、原子能机构在同位素方面、联合国技合发展部和征聘司在水管理、政策和规划等方面的活动，以及非政府组织和其他机构的活动都值得一提，但由于太多，未能一一尽录。

86. 研究的需要很不一样，视发展水平、气候差异、水利发展需要和其他因素而定。联合国系统内各机构也在其具体领域内推动国际联络、会议、讨论会、研讨会等等，并就各种技术和其他有关方面推行广泛的出版方案，从而部分地满足了这种需要，很多具体的研究和实验是在执行系统援助的外地项目时进行。

87. 要把每一项满足训研需要的工作的开支和人力分清楚，然后再合理地加起来，是一件很难办到的事情²⁰，但应当指出，这些需要并没有得到全面或确切的评价，因此很难判断需要是否已得到满足。只要发展中国家提出要求，更多的训研活动无疑是可以进行的，这些活动可以在许多工业国家内主办。例如，就水利管理和水源经济而言，不单是联合国系统，就是世界各地的机构都没有进行充分的训研工作。研究和训练似乎没有结合起来，因而未能满足水资源方面的实际需要。应当鼓励联合国大学和各区域的经济委员会进行协调，对这些方面作出有系统的研究。

财政资源的调动和利用

88. 建议国际组织，特别是世界银行、区域发展银行和其他金融机构进行合作，以最可能优惠的条件增加必要的资金流动。为此，兹要求这些组对水资源发展项目的社会——经济影响予以充分的重视；协调其政策和活动；采用鼓励本国参与的

²⁰ 有关区域努力，见JIU/REP/80/10。

项目执行办法和促进区域合作；进行合作研究或联合行动，以便开发国际河流和湖泊。

89. 鉴于这方面投资的性质和期限通常不会吸引到私人的资金（某种设备则除外），水资源发展的资金主要是来自本国的公共部门和国际社会的双边和多边援助。

90. 秘书长就行动计划所建议的安排向经社理事会提出了一份报告²¹，详细说明了联合国系统在下列方面所提供的援助：项目鉴定和可行性，由开发计划署和环境规划署负主要的筹资工作，粮农组织、原子能机构、联合国、教科文组织、卫生组织和气象组织则负责实务活动；项目发展和投资，主要由世界银行²²、农发基金和儿童基金会负责（见“指南”）。

91. 在区域一级上，亚洲和美洲开发银行、阿拉伯经济和社会发展基金及其他国际组织与基金都非常活跃，在这方面作了很大的贡献。

92. 亚洲开发银行在1977年分别对灌溉项目和供水与卫生拨出了8750万美元和4530万美元，此外，又从特别基金中分别对供水与卫生及灌溉拨出了9590万美元和3950万美元。

93. 在同一期间内，非洲开发银行从其普通的资金中对供水和卫生划拨了1500万美元，从非洲开发基金中又分别向供水和卫生及灌溉拨出了1300万美元和600万美元。

94. 美洲开发银行在1977年向水源项目的贷款为27000万美元，其中几乎有一半用于水力发电。

²¹ E/S.7/83、另见卫生组织就“饮用水供应和卫生方面的技术和财政援助的来源”所编写的一份报告。

²² 在1976—1977年间，世界银行对有关的水源项目的贷款为132,730万美元，国际开发协会的贷款则为51,440万美元。

95. 在1974—1980年间，阿拉伯经济和社会发展基金对总值580万美元的56个水源项目提供了120万美元贷款。

96. 提供的资金已很多，但需要的更多。不过，目前常遇到的问题是如何适当地组织和执行所核准的项目。

区域和国际合作

97. 在这个领域内预期得到的援助涉及许多不同的方面，包括了行动计划的几乎所有部分：发展中国家间技术合作、财政和体制安排、供水和卫生、联合培训活动，开发共用的水资源、资料交流、加强国际水事法等。系统内各组织间的合作也很需要，因此建议采取协调的行动，包括进行重新布署，加强秘书处对经社理事会的支助事务及其自然资源委员会。

98. 系统内各组织在其经常方案和外地业务内的水事活动，几乎全部都可列入区域和国际合作的活动中。上文已谈到许多这些活动，因此，这一节只讨论下列有关的活动：发展中国家间技术合作，开发共用的水资源和有关的筹资安排。

99. 联合国发展中国家技术合作会议（1978年）继续审议了水事会议关于发展中国家技术合作的建议。会议核准了促进和执行发展中国家技术合作行动计划，这个计划虽然不是针对某一些部门的，但应可进一步推动水事方面的行动。一份后续报告（E/C.7/86）审查了发展中国家政府之间在水事方面的技术合作的例子（包括河流流域的合作）以及联合国系统内在这方面的合作。开发计划署设立了一个发展中国家技术合作资料查询处（包括水事资料），并在开发计划署总部成立一个特别股。但是，由于各国政府很少提出具体要求，使水资源管理方面的示范项目迟迟未有制定。发展中国家技术合作在实践上也得到一点推动，推动的方法包括：在发展中国家的实地项目中采用来自其他发展中国家的专家、顾问、设备以及奖学金。各区域经济委员会处于战备性的地位，它们同系统内其他机构一样，对联合方

案，机构和交流活动提供援助，在推动发展中国家技术合作方面起重要作用。

100. 共享资源的开发是许多活动的主题，它们包括主要由联合国/发展中国家技术合作和粮农组织进行的国际水事法资料的审查、收集和传播以及几乎所有机构对开发国际河流域所提供的各种形式的大量援助。国际法委员会在这方面的编纂工作已取得一些进展，大会第34/186号决议评论了环境规划署两个或两个以上国家共享自然资源政府间工作组所拟定的15条“起草原则”。欧洲经委员会在1980年9月终于召开了一次关于国际流域委员会的会议；在经社理事会的进一步鼓励（根据E/C.7/85号文件通过的1979/70.VI号决议）和联合国/发展中国家技术合作的筹资和其他安排有了一些进展后，原先由水事会议第七号决议要求召开的国际河流域委员会区域间会议于1981年5月在塞内加尔达喀尔举行，提出许多有关联合国系统活动以及河流域委员会和各国政府在这方面的文件。

101. 行动计划十分注意筹资安排，一份深入的研究（E/C.7/83）又继续探讨了关于开发水资源国际合作的筹资安排。这份研究对增设另一个体制表示怀疑，但它强调了必须增加总的发展资金额，保证不断地提出可行的项目以及加强筹资机构间的协调。因此，经社理事会在第1979/70.V号决议中呼吁各国政府就持续地提供仔细拟定的项目制定各种建议，并且把重点放在可行性和国家优先次序的适当排列。许多活动都是针对这一方面进行，例如世界银行同粮农组织和卫生组织合办的合作方案以及各个双边方案。系统内各机构都非常了解在这领域内贯彻执行的重要性。

四、加强系统的能力

102. 联合国系统内各组织是否有能力提供充份的援助加快执行马德普拉塔行动计划，在很大程度上取决于个别机构能否取得大量的财政支助。这在更大程度上取决于它们作为一个集体是否能够简化组织间的协调和合作安排，以便防止工作的分散，消取浪费资源的重复和重叠现象，从而提高管理和业务的效能和影响力。一些

有助于达成这个目标的措施包括对水事项目进行联合规划和执行从而不断地交流资料 and 集中使用技术和财政资源。

103. 水事会议的建议推动了这方面的措施，即：适当的筹资和系统内进行更为协调一致的合作，国际社会也贯彻了这些建议，而且迄今已取得一些积极成果。但是，在这一章内，检查专员将集中讨论在协调和合作方面已进行的工作，这些工作只有通过内部管理的改进才能作到，而且，他们对各组织支助活动的有效执行似乎是特别重要性，本章也讨论了系统内在这个领域内特别有关的各种基本政策，如发展的综合办法。

104. 虽然，就水事活动的执行来说，援助组织在国家一级上的表现是对它们实际能力的关键考验，但秘书间的协调一致工作对整个系统的加强是日益重要，因此应从总部和区域一级上加以评价，大会最近通过的改组决议和其他有关措施也应特别考虑这一问题。²³

基本的全球性协调安排

105. 马德普拉塔行动计划多次地把对政策和活动以及合作研究和联合工作的协调援助和协调说成是联合国系统内各组织的必要办法。会议在其决议八中建议，经社理事会、其属下的自然资源委员会及各区域委员会应在促进政府间合作方面发挥“中心作用”，作为行动计划的后继行动，而且，也应探讨行政协调会关于机构间协调的提议，以供审议和执行。

106. 使系统内有更好的协调的实际过程，从一开始就是人所共知的，它的进展很慢，有时更令人沮丧，但毕竟为机构间的合作树立了一些良好的例子。各组织秘书处的一些文件以及1972年联检组关于水资源处理的报告都分析了所有这些问

²³ 这当然涉及到组织本身的内部层次，组织本身的管理可以作出重大的改进，以避免重复和推动联合行动，这已在多方面进行。

题。在50年代和60年代中，大家都认识到，只有统一规划，多用途的综合发展、水资源系统综合的处理等概念——由1949年联合国资源利用和维护会议为指导国际社会在这个部门内的活动而提出，并不足以在行政上产生一些结果²⁴。

107. 就协调来说，可以提到经社理事会的一些决议，在这一段漫长的期间内，联合国水资源发展中心和行政协调会水资源小组委员会的表现也可算是一个有实际价值的良好开始，但它们对整个系统的作用的零碎不全的。由于行政协调会和方案协调会都负有广泛的责任，因此不可能对这个特别的资源给予充分的注意。

108. 联合国系统采用协调一致的行动，包括水资源的发展和行政，主要是始于70年代，因为当时它得到了必要的推动。这十年内采取了一些重要的政策措施。²⁵

此外又成立了自然资源委员会，以协助经社理事会和方案协调会“保持必要的联系”和确保“效率和合作”。

109. 委员会在1972年第二届会议提出了援助发展中国家的方针和措施后，又建议秘书长就系统内各组织的工作方案和职权范围编写各项报告，其中包括这些组织对在自然资源领域内实行分工的看法。从此，委员会就为奠定了一个最牢固的基础，使行政协调会可以致力于结合不同组织的投入，特别是规划和方案编制阶段内的投入，并促进各个级别的职司关系和合作活动。

110. 1977年，两个重大的事件增强这些政策，即：联合国水事会议和大会第32/197号决议开始了改组的进程。马尔德普拉塔行动计划就水事领域的全

²⁴ 但是，它们已证明有利于推动、设计和倡议艰巨的国际河流流域发展方案。

²⁵ 以中期计划和方案预算作为整个系统的协调工具，也是有助于取得连贯性和促进技术和财政资源的最佳利用。

面行动提供技术和合作的层面，²⁶ 而改组的建议又为系统内各组织加强其职司关系提供了总的行政指导。

111. 检查专员认为，在机构间合作方面的所有这些措施的影响及其积累的经验²⁷ 以及自然资源委员会对合作执行行动计划的体制安排的浓厚兴趣²⁸，都巩固了联合国系统采取协调一致行动的能力及在总部一级所需的职司协调工作。

112. 特别是在这总部一级上，还需要从观念上更深地理解“中央”指导和支助作用，但从所有方面看来，对系统内协调的适当范畴即：在规划和执行阶段内，似

²⁶ 行政协调会向水事会议提出的关于“联合国系统目前和未来在水资源发展方面的活动”的报告第一次地实际表明了支持有组织的协调一致行动(E/CONF/70/CBP/4号文件)。这份文件是在有关组织合作和核准下编写的，它说明了系统内各有关组织在这个主要活动领域内的职责以及仍要面对的问题和限制。在限制方面，报告指出了在全球一级上协调机构的现有局限，以及必须特别继续不断地支持机构间合作、资料交流、评价和后继行动。报告在这方面也载有关于建立一个常设秘书处支助的机构间水资源理事会的建议。这项建议其后又再出现于行政协调会向自然资源委员会第三届特别会议提出的报告(E/C.7/84和E/C.7/84/ADD.1)向委员会第七届会议(1981年5月)提出的E/C.7/120号文件(其中提到秘书处间水资源小组及其拟议的职权范围)。

²⁷ 见行政协调会的进度报告(E/1978/107)及E/1978/144。

²⁸ 见行政协调会关于开发水的国际合作的体制安排的报告(E/C.7/84)及自然资源委员会第三届特别会议的报告(E/1979/3C)。

乎已有普遍的了解，其重点是把在工作成果而不是正式的体制问题。²⁹

113. 在这方面，职能协调主要是指相当综合性的规划和执行，作为最合理地利用联合国系统和国际社会现有能力的办法，这样才会对发展中国家的需要产生最大的成果和影响力。

114. 大会第34/191号决议要求自然资源委员会在80年内继续就系统内各组织的活动提供指导和监督。此外，大会在第34/214号决议重申秘书处之间的协调目的应是切实地协助筹备工作，以使作出政府间的决定，并且，把这些决定变成互相补充或联合举办的方案活动”。

²⁹ 关于这个问题，参看秘书长向大会提出的关于改组经济和社会部门的报告（A/34/736号），特别是其中的第9—10页。

“职能协调”的概念，如果是指协调具体实质性部门的活动，而不是指审查现存的法律关系的话，则可大大地改善机构间的合作程序。

该报告所鼓吹的权力分散和分工不是指各自为政，它是一条很好的管理原则，但为了产生效用，必须在总部一级上加强连贯性和有系统的全球协调。“系统”一词在这里是指一个组织的群体内每一组织在职能和行政上都是自治的，它们为了共同的利益，根据共同的政策和业务标准工作在一起。改组不是说将会出现一个新的上层结构，把履行这些不同部门职责的权力和责任都统一起来。承认自治部门的存在——各部门有它自己的职权范围，确认必须采取全面的行动才能使“系统”有效地履行共同的目标，这两点足以说明必须采取措施，建立或加强“中心”职务，因为，这些职务对整个系统能否切实地响应经济和社会发展的全球性挑战是必不可少的。

115. 监督行动计划的贯彻执行的体制是存在的³⁰，而且它在协助推动机构间进行更多的合作方面还有很大的潜力。各组织都认识到改进的必要。在水资源秘书间特别会议最近提交行政协调会实质问题协商委员会的报告中，各组织同意向经社理事会第1979/68号决议要求编写的报告提供稿件，这份报告后来提交了自然资源委员会。它们也认识到要有效执行马尔德普拉塔行动计划，必须“发起系统性的努力”。³¹

116. 行政协调会提交自然资源委员会第七届会议（1981年5月）讨论的文件进一步强调指出，所有有关方面必须共同努力，对联合国系统内各种活动提出一个较好的方案规划。行政协调会在E/C.7/120号文件内说明按照经社理事会第1979/68号决议为秘书间合作而设的临时安排。关于经社理事会的要求，即“重新拟定提议的机构间水资源理事会的职权范围草案”，行政协调会报称已核准秘书处间水资源小组的成立，但要视自然资源委员会的意见而定。

117. 检查专员认为，这是加强合作的实际步骤，值得赞扬。只有系统内的组织一起参与，互相了解，它对促成互助和协调一致行动所产生的作用不仅是在总部一级的，而且达到区域和国家一级。目前提出的职权范围足以概括所有的必要方面，即：全面规划和扩大及加强这种合作，包括环境部分和关于国际饮用水供应和卫生十年的组织的活动。

118. 在国际经济和社会事务部所预期的级别上提供经常性的秘书处支助，乃是另一个按照改组目标而建立的积极安排。国际经社事务部这次不会承担行政协调会或委员会附属机构任何机关的职责，但按照改组的决议，该部门负有协调的职责，因此理应发挥其秘书处的作用。³²

³⁰ 自然资源委员会第三次特别会议对水事会议作了有系统和全面的贯彻。（E/1979/39），其中还提出了针对具体问题的一系列文件（E/C.7/78-94）。各国政府和各国际组织对执行情况的审议将于委员会1981年5月第七届常会上举行，届时国际组织将提出一个全面的行动计划。

³¹ ACC/1979/84。

³² 方案和协调委员会第18届会议的报告（大会正式记录，第33届会议，第117页）。

加强区域经济委员会

119. 水利会议强调区域合作的重要性并认为这是加强各国在水利领域内的努力的一个主要因素。本报告第三章内检查了各区域委员会的作用，同时考虑到提交经社理事会的关于它们在此部门内的活动和权限的水利会议第VIII号决议的要求。《行动计划》的G节及其载有具体区域建议的附件提到各委员会的贡献以及特别期望在非洲、欧洲、拉丁美洲和西亚采取的行动。

120. 大会第32/197号决议载有各项建议，其内容是关于“各区域委员会……发挥它们在联合国系统内作为各该区域主要的全面经济和社会发展中心的作用”，和“各区域委员会，应……发挥领导作用，并执行……协调和合作的任务”，对制订全球性政策的过程提供投入，并参与执行政策，预定列入与它们区域有关的联合国中期计划的目标，应同它们协商，参与业务活动，包括国家间方案的拟订；协助确定和拟订发展中国家间技术合作方案，并能作为部门间、次区域、区域和区域间项目执行机构以及“不属于各专门机构和联合国其他机构主管部门范围内的”项目执行机构，发挥效能。但是应当努力尽量利用已经存在的机构。

121. 大会第33/202号决议决定：各委员会凭它们本身的资格应当具有上述各种项目的执行机构的地位，并请秘书长进行把有关活动和技术合作项目的事权分散给各委员会；加强合作安排，并使各委员会参与行政协调会机构的工作以及可使它们有效地执行其在区域一级的协调任务的其他安排的工作。大会第34/206号决议再次强调了这一进程。

122. 1972年联检组报告建议加强各区域委员会的水利科，因为水利科具有独特有利地位可充作水资源发展的催化剂并进行协调研究以有效地促成统筹办法。当时这一建议是十分恰当的，理由是多数委员会虽然具有经验和潜力，但在这个领域内参加活动一般说来是有限的，因为缺乏资源，无力对协调会议切实提供投入，或只因同联合国系统的其余各机构（包括联合国总部）的职务上关系薄弱。

123. 因水利会议和进行改组的结果, 在各委员会的领导下开始有系统地举行协调会议³³, 并大为加强安排以维持与联合国系统各组织和各机构的相互合作和援助, 包括将区域协调结果用作行政协调会机构以内的中央机构间机关内的投入 (E/1978/107 和 E/C.7/89)³⁴。

124. 经社理事会第 1979/67 号决议, 重提各区域委员会应当加强和加紧它们在水利部门内的活动, 建议它们提供“充足的人力和财力资源”, 如必要时包括“由联合国开发计划署区域资源提供经费以鼓励发展中国家间技术合作活动”。

125. 有些委员会, 特别是拉美经委会和亚太经社会, 已经把适当的人力员额分配到它们的水资源科, 并因重新部署来自联合国总部的资源而实力加强; 但是总的说来, 它们的潜力还不足以应付它们的越来越多的任务, 同时各该区域内的联系和对全球性协调活动的参加甚至也因缺乏旅费而受限制。

126. 这个领域内的事权分散办法仅通过重新部署还不能够完成。这是一件复杂的事, 也与各委员会能从其成员国得到的实际支援 (使其易于参加各种有关水利的方案和项目所需的资源) 有关。分散或许需费时间, 但是检查专员相信这种办法是在按照合理的方针进行³⁵。水利是在事权分散办法中已经给予优先的一个部门, 但

³³ 拉美经委会和亚太经社会在这方面已经设立了机构间工作队。或许将资源从各专门机构总部进一步分散到它们的区域办事处以加强这一级的外勤工作一事, 又是值得加以考虑的。

³⁴ 在还没有政府间水资源机构的委员会内已经提出了设立此种机构的建议 (E/1979/91) 并且各委员会现也积极举办秘书处间会议 (ACC/1979/84)。

³⁵ 参看 E/1979/76 和 A/34/736 (附件)。特别是关于协调和合作, 秘书长的进度报告 (A/35/546) 分析第 32/197 号改组决议对区域委员会的全盘影响。大会于第 35/440 号决议内强调各委员会必须进一步审议这种影响 (E/1981/1)。

是它也是在区域基础上难处理的一个领域，并且它在区域基础上也在某一方面同《马德里普拉塔行动计划》的G和H节的执行的一般进展有关联。不过，各委员会处于最好地位能够定出区域发展准则以促使《行动计划》的目的完成，这是无疑的。

127. 合作安排应由各委员会，于有关时同非洲统一组织一类的其他区域组织³⁶、美洲国家组织和其他组织密切合作，予以促成。例如，“普拉塔河发展方案协调和协商委员会”在拉丁美洲经济委员会（拉美经委会）、美洲开发银行、美洲进步联盟委员会、美洲国家组织和联合国开发计划署之间的合作协定的基础上取得的经验，虽为短暂的经验，是在此情况下值得探究的一个具有很大潜势的模范。湄公河方案是协调和有效领导的另一好例。

128. 各委员会作为其本区域内主要水利发展中心的潜力，可在全球一级用一贯地参加行政协调会秘书处间水资源组工作的办法，和通过它们自己机构间协调机构的加强，予以增进。

³⁶ 参看例如“执行促进非洲经济发展的蒙罗维亚战略的拉各斯行动计划”的第81-85段（1980年8月21日A/S-11/14），和关于联合国同非洲统一组织合作的大会第35/117号决议。

国家一级的一体化

129. 这主要须视有关水资源发展方案的各国自己的一体化意见为定。但是援助机构的做法在视划和执行阶段都能够有重大影响。水利会议强调国际组织之间在这一级的协调和合作的价值并促使价值增进以保证有一多学科办法（如在社区水供应和环境卫生方面就是这种情形）。第VIII号决议的(f)段建议：“在开发计划署驻地代表的领导下，联合国系统应当加强因发展中国家政府要求而举办的各种项目和方案的协调”。

130. 水利会议在同一决议内强调了协调的恰当和重要，并请经社理事会对改组联合国系统经济和社会部门方面的此种安排给予优先考虑。大会第32/197号决议赞同这项一体化政策（附件，第33和34段），唯须按照有关国家政府的目标和优先事项，同时认为应当利用开发计划署国别方案作为参考依据和认为应当交托单独一个官员代表联合国系统负担国家一级业务活动的全面协调责任以使“各部门发展援助方案具有多学科的性质”。

131. 第34/213号决议重申：各种援助投入是政府的特权，同时也是“驻地协调员”³⁷的责任，虽然此一职务“不应影响各国政府与联合国系统内各别组织之间的关系，也不应影响这些组织派驻各国代表与他们的执行首长之间的直接授权和关系”。

132. 驻地协调员的这种协调作用已由协调一致方式所取得的长期经验予以促成，目前在各国政府的支持下并由于双边捐助者和各专门机构自己的一般好意，渐渐成为根深蒂固。事实上，一个焦点（用一体化办法促成一致行动的焦点）的存在不应影响各合作组织在履行其对成员国承担责任方面的特性和任务。

133. 按照这项政策，行政协调会秘书处间水资源组各成员在它们的第二届会议中（1980年11月11日至17日）议定：水资源组不仅应当审查外勤活动而

³⁷ 将来在正常情形下会给予开发计划署驻地代表的一种称号（GA/34/213）。

且应当协助促进此等活动在国家一级的协调并促进消息的交流；审查对外勤业务可能支援极多的全球性活动，并促进组织间的合作。²⁸ 从总部方面对驻地协调员提供的这种支援是必需的，并且检查专员认为这应当可以促成一种有效的多学科办法。无论如何，这是必须由参与国家一级外勤活动的所有各组织分担的责任。这方面的一个好榜样是合作行动指导委员会建议开发计划署署长指定驻地代表为在国家一级协调水利十年活动的中心人物。

五. 结论和建议。将来的趋向

134. 联合国系统各组织定出和确立各种观念、业务标准和体制安排（这对它们援助成员国举办水资源发展和管理方案的任务的切实执行极其重要）已有相当大的成功。这方面的进展或许似乎是缓慢的，但是到现在为止已得到的成果当然是令人鼓舞的，因为已经为将来开辟了范围广阔的可能途径（第2、7、21-22和27-28段）。

135. 大家认识到水是经济和社会发展的一种必不可少的资源而且普遍承认一体化办法是水利发展和管理所必需的，这事本身就是一种成就。因此，基于多学科办法的全面规划已成为国家一级和区域一级的水利发展和管理计划的一个重要特点，而且对此问题的一体化观念现在常常在国家一级和区域一级的重要方案的设计和实行方面反映出来。此外，现在很确定地知道在所有各级都需要协力合作和组织间协助安排——虽然尚在胚胎时期。观念和办法的这种演进就等于达到一种值得称赞的进展程度（第10-13和28-29段）。

136. 但是联合国系统拟订的观念政策和体制必须进一步加强和巩固。《马德普拉塔行动计划》事实上是才开始。这是旷日持久的任务。检查专员认为，联合

²⁸ 已经建议编写关于每一组织的作用及其协作方法的简报文件分送驻地协调员和国家或各机构的驻外代表（ACC/GWR/1980/10）。

国系统各组织，如经请求，是有能力提供必需的援助的；但是它们在目前和将来可得到的效果，是与一切有关方面大家一齐执行由各参加政府在水利会议制定并经大会和其他理事机构认可的原则和业务政策一事，很有关联（第 10—12, 15 和 21—24 段）。

137. 除因应用科学及技术和环境的办法而得到的成就外，检查专员认为特别重要的是：由各组织和专门机构象现在这样继续努力以来达到协调和合作的更高水平；促进发展中国家间技术合作业务；使各非政府组织于适当时更多参加这个领域内的工作；并个别地和集体地使它们的行动与建立新的国际经济秩序的国际社会基本政策战略协调。

138. 水利政策、规划和管理，包括各国政府的明确的优先观念、新闻工作和政治意志在内，是解决有关水利问题必须注意的重要事项。这个领域内任何行动的规划和执行方面的主动仍是各国政府专有的特权。联合国各组织的作用，即使如《行动计划》内显示的那样扩大，对各国政府的活动而言仍只是附属性和支助性的（第 14, 22 和 35 段）。

139. 联合国系统于 1970 年代在这个领域内才有必需的全面协调行动的挺进趋向。自然资源委员会对行政协调委员会求一体化和职务协调的努力，提供了坚固的基础。大会的改组决议和水利会议的建议提供了水利发展和管理活动方面的技术和体制纲领（第 108—111 段）。

140. 之后的协调安排走入了正途，包括把事权分散到区域一级。这种挺进不是在所有各方面都是充分有力的，但是近来在行政协调会内已有积极的发展而且检查专员高兴地注意到各参加组织，对促进行动一致和加强合作的中央机构的观念，采取了积极的立场（第111—112，115，123和126段）。

141. 现今简直没有任何行动领域可认为是只属一个机构特别负有责任的独立领域。《马德普拉塔行动计划》所制定的共同政策纲领主张使各种计划和方案协调一致并提倡下列一般意见：这个部门因性质复杂，在大多数情形下需要全系统的投入和一体化的多学科办法（第102—103和116—117段）。

142. 这不仅是对设法把专门化的需要和优点估计得最低一事，予以强调的问题。这是在全球一级的有效管理的问题：在全球一级必须有促进协调和取得最佳成果的全盘政策和业务战略。事实上，如果联合国系统能够提供中央指导并使活动协调，专门化才有理由存在，才更为有效。如所有各负责组织一齐参加这样办理，中央机构一定能够实际检查《行动计划》全部工作的继续推进情况，促进合作，评价组织间努力的结果和提供援助来协调所有各级的有关水利的活动（第112—113和117段）。

143. 检查专员同意，每一个别组织或组织集团在这个领域内的活动范围规定应当有一定的灵活性；但是他坚信，如无上面指出的协力行动和全部协调，那就难以遵照改组决议的准则而行。这里似乎也应当注意到，作为这项计划的一部分的《国际饮用水供应和环境卫生十年》没有被认为是国际社会的一项单独的或平行的发展努力。评价它的结果虽是为时过早，但就达成这个十年的目的而言，为协力一致行动作出的安排将是十分有成功希望的，并且能够为其他领域内的机构间活动的未来组织提供一个有意义的模范。检查专员亦认为应当维持实务上的分工以使合作行动指导委员会的工作易于进行；不过它的协调和合作单位应当继续对联合国系统的协调机构的中央全球性的任务作出贡献。同一标准应当适用于联合国系统内任何其他方案的有关水利活动的协调。自然资源委员会和行政协调会秘书处间

水资源组都是关键机构，它们能取得各组织执行《行动计划》所必需的合作以完成它们的彼此相辅相成的活动（第113—114和117段）。

144. 各区域委员会对协调进程的切实参加和领导，是很近的事。但是现正朝着这个方向加强安排而且大家已经认为这种安排的成果是对全球性后续努力的一种有价值的投入。不过总的说来，应当进一步加强各区域委员会在这方面的人力潜能，避免重复（第199和122—123段）。

145. 这一情形中的事权分散是一种太复杂的过程，不易妥善执行。这除来自联合国总部的拨款或人员在新部署外，主要须得到区域内各国政府的确切支援。在这一点上，极应由各委员会促进与其本区域各组织的更密切的合作安排，并避免这方面的活动的不必要的重复（第126—127段）。

146. 驻地协调员的任务加强对取得国家一级行动的一致和效果，是很重要的，但是这也因很有赖于各国政府的支援和各专门机关及总部的秘书处间水资源组给予的援助和指导。驻地协调员同区域委员会的良好关系也可以是有帮助的（第129—133段）。

147. 联合国系统应当在国家一级、区域一级和次区域一级提供很多有关水利活动的支援。但是发展中国家间技术合作是需要继续更加促进的领域之一，同时也应考虑到这种技术合作是对实际解决一切水资源发展和保护问题，具有作出贡献的巨大潜力的。而且这种合作是一种极其重要的达成集体自力更生的战略（第40—41段）。

148. 检查专员觉得，如果就发展中国家间技术合作工作的强度而言在这里缺少什么，那不是一切有关方面对邻近沿河各国间彼此互相帮助的价值缺乏信心，也不是对可能的知识交流或对共同努力缺乏了解或一般认识。这一级合作的需要、可能性和好处，长期以来已经在联合国系统内（包括自然资源委员会）加以讨论；一项《行动计划》已由参加联合国发展中国家间技术合作会议的各国政府予以批准，

并且还有值得提到的各发展中国家间合作成功的一些有意义的例子。在这一点上，似乎必须加强联合国对区域训练和研究中心的支援使此等中心能够作为放射点在区域内传播发展知识和技能。一种有关的办法是在水利项目的规划、执行和管理方面增加有系统的训练。同样地应当努力定出一种安排适当的多学科训练。水利经济学和其他有关学科方面的训练课程应予加强并使其适合国家需要（第87和98—99段）。

149. 总而言之，联合国系统在水资源领域内具有一种已经证明的能力。这种能力应当使它能够满足执行《马德普拉塔行动计划》所需的实际一切行动领域方面的援助要求（第53、60、65、73、78和86段）。

150. 《计划》的目的是实现得太迟慢，特别是在外勤方面；但是一切有关方面都重视水利问题，这似乎指明大家对水利问题的重要有明晰的认识（第三章）。

151. 关于联合国系统在这个领域内将来承担的支援责任，检查专员认为：积极参与这个领域工作的各组织和机构的技术合作机构今后必须以现有的资源办理更多的工作，因此应当主要通过改进规划和内部管理的新努力和通过有关各组织间的合作来增进它的产出能力（第四章）。

152. 按照这种想法，检查专员高兴地注意到建议设立具有适当职权范围的秘书处间水资源组而且该组将得到国际经济和社会事务部的适当实务支援（第117—118段）。

153. 增加联合国系统能力的另一可能办法是调动有关非政府组织的技术资源。联合国系统的大多数机构和组织都以某种方式得到一些这类的捐献，并得益于这个领域内的更多的联系网和与专业人员及机构的资料交流。例如粮农组织与十四个专门从事有关水利工作的非政府组织维持正式或非正式关系和工作联系；教科文组织与十二个此种组织有联系；气象组织与七个；欧洲经委会十九个；亚太经社会四个。在这同一领域内有六个具有经社理事会咨商地位的非政府组织。还有十个已按照理事会或大会的决定列入名册（第137段）。

154. 这种捐献是重要的并有巨大潜势。检查专员觉得，这个问题也许也应当由秘书处间水资源组予以检查，特别是为促进在这一级的评价和协调以便联合国系统可更好地利用它与具有适当技能并能有所捐献以增加它对执行《马德普拉塔行动计划》的支援能力的非政府组织的关系（第111, 113, 115, 117和142段）。

155. 在这一点上应当进一步探究两种其他措施：按照行政协调会全面行动计划拟订联合国系统水资源发展和管理中期计划，和由自然资源委员会决定其每两年一届的会议每隔一届讨论有关水利问题，其范围按照建议包括全部《行动计划》，以便鼓励支援和参加，并确保有更深入的检查 and 全面指导（第108和139-140段）。

