

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)

撰 稿：

爱德华·库德里亚夫采夫

联合检查组



联合国，日内瓦

2002 年

GE. 02-02241 (C) 270902 091002

目 录

| | <u>段 次</u> | <u>页 次</u> |
|---|------------|------------|
| 缩略语..... | | v |
| 内容提要：目标、结论和建议 | | vii |
| 导 言..... | 1 - 11 | 1 |
| 一、背景和方法..... | 12 - 30 | 4 |
| A. 背 景..... | 12 - 24 | 4 |
| 1. 行动依据和淡水部门的关键方案领域..... | 12 - 13 | 4 |
| 2. 当地社区和淡水部门的关键方案领域..... | 14 - 20 | 4 |
| 3. 当地社区和执行《21世纪议程》 | 21 - 22 | 6 |
| 4. 行动依据和淡水部门的联合国系统机构..... | 23 | 6 |
| 5. 行政协调会/水资源小组委员会协调中 心..... | 24 | 7 |
| B. 方 法..... | 25 - 30 | 7 |
| 二、行政协调会水资源小组委员会和业务活动：挑 战与限制..... | 31 - 47 | 9 |
| A. 行政协调会/水资源小组委员会和业务活动..... | 31 - 34 | 9 |
| B. 挑战与限制，上游与下游之间的隔阂 | 35 - 47 | 10 |
| 三、案例研究..... | 48 - 115 | 15 |
| A. 赞比亚..... | 51 - 80 | 15 |
| 1. 国家背景..... | 51 - 54 | 15 |
| 2. 联合国系统背景 | 55 - 57 | 16 |
| 3. 用水、卫生和保健教育方案(儿童基金会)..... | 58 - 64 | 17 |
| 4. 小农水利和用水方案和妇女、水利与营 养方案（粮农组织技术援助） | 65 - 80 | 20 |
| 4.1. 小农水利和用水方案..... | 69 - 73 | 21 |
| 4.2. 妇女、水利与营养项目 | 74 - 80 | 23 |

| | | |
|---------------|---------|----|
| B. 马达加斯加..... | 81 - 97 | 25 |
|---------------|---------|----|

目 录 (续)

| | <u>段 次</u> | <u>页 次</u> |
|--|------------|------------|
| 1. 国家背景..... | 81 - 83 | 25 |
| 2. 联合国系统背景 | 84 - 87 | 26 |
| 3. 开发计划署减贫方案 | 88 - 89 | 26 |
| 4. 在南格朗德地区的水部分（联合国经济 及社会事务部执行 | 90 - 97 | 27 |
| C. 一般性结果..... | 98 - 106 | 29 |
| D. 与方案和项目有关的结果 | 107 - -115 | 32 |
| 1. 用水、卫生和保健教育方案（赞比亚） | 107 - 109 | 32 |
| 2. 小农水利和用水方案和妇女、水利与营 养方案（赞比亚） | 110 - 111 | 33 |
| 3. 南格朗德地区的水部分（马达加斯加） | 112 - 115 | 33 |
| 附件一..... | | 35 |

缩 略 语

| | | |
|---------|-------------|--------------------|
| ACC | 行政协调会 | 行政协调委员会(现为行政首长协委会) |
| ACC/SWR | | 行政协调委员会/水资源小组委员会 |
| ANDEA | | 国家用水和卫生局(马达加斯加) |
| ASIP | | 农业部门投资方案 |
| CCA | | 共同国家评价 |
| CEB | 行政首长协委会 | 行政首长协调委员会(前行政协调会) |
| CENRD | | 能源和自然资源促进发展委员会 |
| CSD | | 可持续发展委员会 |
| DSD | | 发展战略司 |
| D-WASHE | | 区级用水、卫生和保健教育 |
| ECA | 非洲经委会 | 非洲经济委员会 |
| ECE | 欧洲经委会 | 欧洲经济委员会 |
| ECLAC | 拉加经委会 | 拉丁美洲和加勒比经济委员会 |
| ESCAP | 亚太经社会 | 亚洲及太平洋经济社会委员会 |
| ESCWA | 西亚经委会 | 西亚经济委员会 |
| FAO | 粮农组织 | 粮食及农业组织 |
| IAEA | 原子能机构 | 国际原子能机构 |
| IDA | | 国际开发协会 |
| IEC | | 信息、教育和通讯 |
| IFAD | | 农发基金 国际农业发展基金会 |
| ILO | 劳工组织 | 国际劳工组织 |
| IMF | 货币基金 | 国际货币基金组织 |
| INSTRAW | 提高妇女地位研究训练所 | 提高妇女地位国际研究训练所 |
| IPTRID | 排灌方案 | 国际技术研究促进灌溉和排水方案 |
| RWSS | | 农村用水供应与卫生 |

| | | |
|------------|---------|--------------------|
| SIDS | | 小岛屿发展中国家 |
| SIWUP | | 小农水利和用水方案 |
| SPFS | 粮安方案 | 粮食安全特别方案 |
| SSPA | | 部门战略和行动计划文件 |
| TC | | 技术合作 |
| TCP | 技合项目 | 技术合作项目 |
| UNAIDS | 艾滋病方案 | 联合赞助的联合国艾滋病毒/艾滋病方案 |
| UNDAF | 联发援框架 | 联合国发展援助框架 |
| UNDG | 发展集团 | 联合国发展集团 |
| UNDP | 开发计划署 | 联合国开发计划署 |
| UNEP | 环境规划署 | 联合国环境规划署 |
| UNESCO | 教科文组织 | 联合国教育、教学及文化组织 |
| UNFIP | 伙伴关系基金 | 联合国国际伙伴关系基金 |
| UNFPA | 人口基金 | 联合国人口基金 |
| UN-Habitat | 联合国人居署 | 联合国人类住区规划署 |
| UNHCR | 难民专员办事处 | 联合国难民事务高级专员办事处 |
| UNICEF | 儿童基金会 | 联合国儿童基金会 |
| UNIDO | 工发组织 | 联合国工业发展组织 |
| UNOPS | 项目厅 | 联合国项目事务厅 |
| UNU | | 联合国大学 |
| V-WASHE | | 村级用水、卫生和保健教育 |
| WASHE | | 用水、卫生和保健教育 |
| WFP | 粮食计划署 | 世界粮食计划署 |
| WHO | 卫生组织 | 世界卫生组织 |
| WIN | | 妇女、水利与营养 |
| WMO | 气象组织 | 世界气象组织 |
| WSS | | 用水供应与卫生 |

内容提要：目标、结论和建议

目标：

确认联合国系统在与水有关的技术合作领域面临的问题和机会，包括如何加强各组织之间的合作，以尽可能扩大最终受益者的好处。

结 论

(a) 监察专员审查了联合国系统各组织在水资源领域开展的活动，审查表明，规范活动与实地业务活动之间存在差距。此类差距导致联合国系统很难寻求适当的协同和互补方法，在实地一级进行干预，进而限制了目标人口可能从此类干预中得到的好处，需要采取进一步行动，弥合这一差距，加强联合国系统中参与这一领域活动的各组织之间的协调与协作。

(b) 此类一些行动应在上游的行政协调会水资源小组委员会一级采取，¹ 该小组委员会是作为《21 世纪议程》第 18 章的任务主管机构采取行动的(见下文第 12-22 段)，并授权除其他外，加强联合国系统各组织和机构在国家一级就贯彻开发、管理和利用水资源的综合方针所开展活动的协调(见下文第 23-24 段)。这第一套行动的目的在于在行政协调会/水资源小组委员会的活动中更多地强调这一特殊职能，与此同时，通过经改进的指导和网络工作，确保信息的更畅通流动，赋予其

¹ 在编写本报告时，行政协调委员会(行政协调会)正在进行改革，并探讨改革其下述机构的选择和想法，包括行政协调会/水资源小组委员会，这也是本报告的审查和建议目标。在此情况下，经济及社会理事会在其 2001 年 10 月 24 日第 2001/321 号决定中，“……同意把行政协调委员会改名为联合国系统行政首长协调委员会，但任务不变……”。在行政首长协委会调整其自身机构期间，已将有关其下属机构的一项决定推迟到在南非的约翰内斯堡召开的可持续发展问题世界首脑会议之后(2002 年 8 月 26 日至 9 月 4 日)。准备在上游一级由行政协调会/水资源小组委员会或其后续机构采取第一套行动。

履行这一职能的工具和手段，以促使这一机构间协调机制更加符合国家一级的需要和现实。

(c) 第二套行动应在国家一级采取，以加强联合国各组织之间在实地一级的协调与协作，包括更好地管理与行政协调会/水资源小组委员会的信息交流和相互作用，促进贯彻关于开发、管理和利用水资源的综合方针，通过与水有关的技术合作项目，最大限度地增加对目标社区的好处。²

(d) 在这一点上，应当指出，经济及社会理事会在审查了行政协调会 2000 年年度综合报告(E/2001/55)后，请行政协调会“确保其附属机构的改革，将加强政府间机构委以具体任务的机构间部门和程序，特别是负责协调执行各种联合国会议、首脑会议成果，以及经济及社会理事会和大会通过的各种决议、决定的部门和程序”。³ 会员国表示，希望报告中的建议将有助于实现这一目标。

建议在上游一级采取的行动

(e) 情况表明，很难追踪并选择用于本报告案例研究的项目。这部分是由于在水资源领域，缺乏有关联合国系统技术合作项目的可靠的“综合性”数据库。这种情况限制了透明度以及联合国各组织(和其他捐助者)之间在国家一级加强协调与协作的潜力(见下文第 42 段和第 98-101 段)。

建议 1

联合国系统行政首长协调委员会(行政首长协委会)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

² 本报告关注联合国系统在全球和国家各级的机构和活动，因此建议在这两级采取专门行动。报告没有审查区域一级的联合国机构或活动。尽管如此，如下文第 47 段所述，一些官员大力强调了需要加强在区域一级的协调，以及各区域委员会和区域机构间供水机构的重要作用。

³ 经济及社会理事会 2001 年 7 月 26 日第 2001/302 号决定。

据库可按专题或地理区域分类，由行政协调会/水资源小组委员会秘书处管理并不断修订。其中应特别贮存有关信息，说明标示项目的目标、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。

(f) 一些联合国组织制定了方针，指导其在供水部门中的一些活动，还制定了一些联合方针，涉及到具体的部门间问题。然而，联合国系统各组织仍然缺乏共同和全面的方针，指导联合国各机构(以及国家和国际级别的其他发展伙伴)执行与水有关的发展项目(见下文第 45 段)。虽然监察专员意识到制定此类方针的困难，但他认为，行政协调会/水资源小组委员会可为此目的，借助其成员的物力和专业知识，并进一步寻求某些捐助者的财政和专家援助。⁴

建 议 2

行政首长协委会应请行政协调会/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过程中，信守《21 世纪议程》列入的有关目标和活动。

(g) 行政协调会/水资源小组委员会各成员组织尽管都在考虑会议上提出并商定的政策问题(例如性别问题)，但它们基本是各行其是。此类会议得出的结果和作出的决定，没有系统传达到国家一级供审议或反馈(见下文第 40 段)。行政协调会/水资源小组委员会的工作及其决定应更具可行性(包括对会员国而言)，同时，应不断更新行政协调会/水资源小组委员会与联合国国别办事处之间(以及与参与供水部门活动的其他论坛和行动者之间)的通讯和相互作用手段。

⁴ 在编写本报告期间，排灌方案秘书处(见下文第 67 段)表示有兴趣为此类努力作出贡献。欧洲委员会制定其方针的经验(见下文脚注 30)也可用于这一方面。

建议 3

行政首长协委会应请行政协调会/水资源小组委员会着手设立其网址。⁵ 该网址应特别提供关于行政协调会/水资源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。

(h) 行政协调会/水资源小组委员会中缺乏系统的机制或安排，以促进项目并更广泛地宣传机构间参与由一或多个成员资助或执行的项目的情况，如果方案或项目不是出自小组委员会本身，情况则尤其如此(见下文第 41 段)。行政协调会/水资源小组委员会中还缺乏一种系统的安排或论坛，以在上游一级提出、讨论或设法解决机构间运作问题，并提供行政协调会/水资源小组委员会与实地之间的相互作用和反馈手段。(见下文第 36-37 段和 43-44 段)。

建议 4

行政首长协委会应请行政协调会/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：早期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行政协调会/水资源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，行政首长协委会应鼓励行政协调会/水资源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。

(i) 监察专员的审查证实，行政协调会/水资源小组委员会秘书处掌握的资源和技术能力极为有限。行政协调会/水资源小组委员会中的联合国会员组织许多官

⁵ 为改进行政协调会/水资源小组委员会的工作方法，以往曾提出若干建议，设立行政协调会/水资源小组委员会的网址即是其中之一，但并未就此采取行动(见下文第 33 段)。不过，这一建议的重点是将网址与国家一级的业务活动联系起来。

员曾反复提到这一问题，认为这极大地妨碍了小组委员会有效履行它的职能，尤其妨碍了它发挥必要作用，加强国家一级各项活动之间的协调。以往审查行政协调会/水资源小组委员会的工作时，也强调了这一点(见下文第 46 段)。

建议 5

行政首长协委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，包括设置一或两个专职专业职位。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委会成员之间的商定联合资金安排，⁶ 或从外部筹措。

建议在下游一级(国家一级)采取的行动

(j) 人们注意到，在实地工作期间，尽管作出了努力，制定共同国家评价和联合国发展援助框架(联发援框架)，但这项工作基本上始终是学术性的，还没有普遍地将联发援框架划为联合国各组织的协同、协调和综合的业务干预行动，供水部门的情况尤其如此。此外，鉴于各组织的资源有限，联合国各组织单独开展的项目，尤其是在供水部门开展的项目，对目标社区生活水平的影响极为有限。因此，这类单独的干预行动没能实现其目的，即最大限度地增加目标社区的福利，优化联合国系统业务干预行动对这些社区的影响(见下文第 104-106 段)。

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，加强并充实目前的联发援框架工作，在这一进程中，在国家一级、尤其是供水部门一级开展工作的联合国组织将尽可能并在其各

⁶ 行政协调会/水资源小组委员会联合国会员组织之间的商定联合资金安排还将增强行政协调会/水资源小组委员会成员之间对秘书处的主人翁意识，并加强秘书处的稳定性。

自授权范围内，调整其在受援国的方案/项目，以促成综合性干预行动，便于在联合方案和项目的设计阶段考虑有关的协同和互补因素。⁷ 大会还不妨通过可持续发展委员会和经济及社会理事会，建议在一国内共同选定的区域发动此类综合性干预行动，并用作试验方案/项目，可通过国家和区域当局，并在其他捐助者援助下将其推广至全国范围。

(k) 由于积极参与特定国家供水部门活动的联合国组织缺乏体制性安排，导致了在国家一级缺乏适当的机构间协调/协作。这使参与有关国家水项目的联合国组织不能建立起系统的通讯、相互作用和交流经验机制，也无法与其他捐助者和国家当局进行全面协调(见下文第 39 段和第 99-110 段)。这还导致了通讯联络上的缺漏，乃至行政协调会/水资源小组委员会在上游一级所开展活动和所作决定与其在国家一级的系统和协调执行之间不能产生相互作用(见下文第 36-37 段和第 39-40 段)。

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着手适当设立业务性的水事委员会，由参与一國中水项目的联合国各组织组成，并在国别办事处派出其高级水利专家。⁸ 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；挖掘其国家方案/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國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

⁷ 大会在其 2001 年 12 月 21 日关于“联合国系统发展方面业务活动三年期政策审查”的第 56/201 号决议第四部分中注意到，“自实行共同国家评价和联合国发展援助框架试验阶段以来，虽然已取得进展，但仍需要……继续改善筹备进程，提高这些工具的质量……”。

⁸ 大会在其第 56/201 号决议第三部分中重申，“驻地协调员系统……是切实有效地协调联合国系统发展方面业务活动的重要工具……”。

级执行并监督其他机构间活动，包括建议 8-10 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有关决定的工具。

(l) 参与同一地区水项目的联合国不同组织(和其他行动者)采用了不同的参与方针或信息、教育和通讯技术，这往往导致对目标社区敏感程度的不一致。在其他例子中，不同的联合国组织借助当地的同一些非政府组织开展基本上相同的工作，但采用了不同的方针(视该组织的理念和方针而定)，有时导致了目标社区内的混乱，以及联合国参与组织工作的重叠和资源的浪费(见下文第 40 段和第 99-100 段)。

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，在适当时，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。

(m) 虽然联合国组织一些试点方案/项目通常是成功的，但其在国家范围内的推广往往不能取得理想结果。推广过程缺乏效率在很大程度上是由于国家和当地能力有限。需要经常性地检查和解决这一不足，以确保此类方案/项目的可持续性(见下文第 108-109 段)。

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点方案/项目、包括上文建议 6 中提到的综合性参与行动采取后续行动，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，通过后续行动来提高并巩固有关的国家和当地能力。大会不妨通过可持续发展委员会和经济及社会理事会，请支持推广进程的捐助者考虑为此目的提供资金。

(n) 在国家一级，没有全面考虑联合国各组织在执行水项目或向水项目提供技术援助方面的相对优势。例如，针对《21 世纪议程》第 18 章确定的关键领域，在行政协调会/水资源小组委员会中，原则上根据联合国各组织的相对优势及其在特定关键领域中的主导作用，明确指定了联合国各组织的协调中心(见下文第 24 段)，但在国家一级没有全面考虑或坚持这一安排。一些国家仍在形成其全国的水事政策和计划，并设立有关的国家机构，在这些国家中，迫切需要进行适当的协调分工，以确保合理和目标明确地向社区提供服务，同时向体制建设和制定可持续国家政策一类战略任务提供支持(见下文第 37-38 段和第 112-114 段)。

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磋商，确保在国家一级通过适当的协调分工，妥善利用各该委员会成员组织的经验和资源，此类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等战略任务。

导 言

1. 几年之前，国际原子能机构(原子能机构)建议联合检查组(联检组)就如何将技术合作项目扩大到最终受益者进行一项研究。⁹ 2000 年是联合国开展发展合作活动五十周年，¹⁰ 这使联检组有一次机会，重新考虑原子能机构的建议以及联检组内关于审查联合国系统技术合作活动的其他想法。这项工作导致了编写本报告，纳入联检组 2001 年工作方案中。

2. 一些年来，技术合作项目始终是联合国组织支持发展中国家建立和加强其国家和地区发展能力的重要和具体体现。然而，始终需要确保最终受益者能够最大限度地享有这些项目产生的好处。¹¹ 包括在此过程中加强联合国系统各组织在各级的协作，以及最经济地利用联合国系统及其各组织的资源和能力。

3. 由于一些年来，联合国系统的技术合作活动经扩大后，已经涉及到与人民的经济和社会福利息息相关的许多方面，即使不是所有方面，监察专员认为，选择一个特定的技术合作领域，有助于提供更为清晰的方针，以报告和深入审查联合国各组织在特定领域开展的活动。这将导致更好地实现内容提要中所述报告的整体目标。

4. 在此背景下，淡水资源领域为监察专员提供了一个非常重要的报告焦点，因为水资源是联合国系统的一个重要技术合作领域；许多联合国组织参与了这一

⁹ 原子能机构秘书处 1999 年提出这项建议时指出，成功的技术援助项目的结果，有时停留在示范阶段，不产生任何广泛影响。它还说，原子能机构的一项评估表明，“虽然人们不断提到……向最终用户……推广转让技术，但找不到任何记载表明，此类推广确已发生” (IAEA-PDE-95/01)。

¹⁰ 1950 年，大会和经济及社会理事会制定了技术援助扩大方案。

¹¹ 考虑到增进人民的福利是联合国系统活动的最终目标，在本报告中，最终受益人定义为居民/当地社区，包括联合国技术合作项目选择作为本报告案例研究直接目标的妇女、儿童和青年/农民。

领域的活动；这一领域的合作多种多样；同时，淡水资源在世界各个地区和国家供应日益短缺，需求日益增加，会员国对这一领域的合作给予了越来越大的重视。¹²

5. 就这一选择而言，监察专员还考虑到联合国会员国国家元首和政府首脑在《联合国千年宣言》中表明决心，即在 2015 年年底前，使无法得到或负担不起安全饮用水的人口比例降低一半，并在区域、国家和当地各级制定用水管理战略，促进公平享有和充分供应，以制止不可持续利用水资源的现象。¹³ 实际上，用水与卫生、保健以及农业生产率(均与淡水问题和活动直接有关)被联合国秘书长确定为五个特殊领域中的三个领域，在这五个领域中，可持续发展问题世界首脑会议(2002 年 8 月 26 日至 9 月 4 日，南非，约翰内斯堡)应取得具体成果，以在保护环境的同时，改善全人类的生活。¹⁴

6. 非洲的困境，尤其是其农村人口，引起了监察专员在这一领域的注意。¹⁵ 国家元首和政府首脑在《联合国千年宣言》中强调他们承诺满足非洲的特殊需

¹² 根据预测，到 2025 年，人类的三分之二将面临淡水短缺。到那时，世界还将需要更妥善地管理粮食种植用水，以供养新增的 20 亿居民(联合国《世界水开发报告——世界淡水资源状况》)。尽管联合国和全球都作出了努力，但世界上仍有 11 亿人没有机会改善水供应，24 亿人无法改善卫生条件(卫生组织/儿童基金会《2000 年全球水供应和卫生评估报告》)。

¹³ 大会 2000 年 9 月 18 日第 55/2 号决议。

¹⁴ 另两个领域是能源以及生物多样性和生态系统管理。联合国秘书长在美国自然史博物馆年度环境讲座上的发言——“实现可持续的未来”，2002 年 5 月 14 日，纽约。

¹⁵ 在各个地区中，非洲的水供应覆盖率最低，只有 62% 的人口可以享有净化的水供应。人口的卫生设施覆盖率也很低，仅达 60%。农村地区的情况更糟，净化水供应和卫生设施的覆盖率分别几乎不到 47% 和 45%，相形之下，城镇则为 85% 和 84%(卫生组织/儿童基金会《2000 年全球水供应和卫生评估报告》)。此外，在非洲撒哈拉以南地区，大约有三分之一的人口缺乏足够的食品(科菲·安南，《我们儿童：实现世界儿童问题首脑会议

要，并在此情况下表明他们决心采取专门措施，应付在非洲大陆消除贫困和实现可持续发展的挑战，并不是一件偶然的事；因此，最终选择以赞比亚和马达加斯加的水技术合作项目作为本报告的案例研究，显示了对非洲的地理重视(关于这方面采用的方法，详见第 25-30 段)。

7. 尽管有这一重视，在编写本报告期间¹⁶ 搜集和审议的大量传闻和其他证据表明，本报告的结果对由联合国系统从事淡水资源领域活动的组织提供技术援助的其他国家和地区也是适用的。

8. 为实现本报告的目标，监察专员审查了联合国系统机制在水资源领域的活动和绩效，这些活动和绩效体现在联合国系统的两个干预层次上，一个是规范层次或上游，通常是在总部一级)，一个是业务层次或下游(通常是在实地一级)。报告第一章中阐述的背景和方法为监察专员在这两个层次上的审查和结论铺平了道路。

9. 报告的经验表明，很难确认并建立联合国系统机构在规范层次上的活动与实地层次上的业务活动之间的直接联系(尤其是鉴于大多数联合国组织中，目前在实地活动方面权力下放的程度很高)。但监察专员正在探讨如何促使这两个层次的活动相互作用，以便取得更好的效果，尤其需要最大限度地增加这些活动给目标人群带来的好处。在此背景下，它准备向联合国系统提出具体的、切实可行的建议。

10. 尽管如此，但联合国系统机构无论采取什么样的措施，都不能取代各国政府通过有关政府间机构或在国家一级决定或推行的措施和活动，对这一点，怎样强调也不会过分。实际上，在这些层次上更高层次的协调一致，只能加强对联合国系统机构的指导和问责制，有利于发展中国家中面临困境的民众。

11. 在编写本报告期间，监察专员有机会与赞比亚和马达加斯加一些非洲当地社区会晤，共同讨论了他们的看法和需要，监察专员对此表示感谢，并感谢他

的承诺》，联合国出版物，出售品编号：E.01.XX.19, 2001 年 9 月)。

¹⁶ 例见秘书长的报告，《水：可持续发展的关键资源》(E/CN.17/2001/PC/17)和《联合国系统各组织在淡水资源领域的活动》(E/CN.17/1998/3)。

们的合作和相互作用。他还希望感谢联合国驻这两个国家的小组，以及联合国系统、政府和当地的许多官员，向他提供了有关的经验和专业知识。

一、背景和方法

A. 背景

1. 行动依据和淡水部门的关键方案领域

12. 有关行动，包括联合国系统各组织在水资源领域中活动的依据主要是 1977 年联合国水资源会议通过的《马德普拉塔行动计划》，¹⁷ 以及 1992 年联合国环境与发展问题会议通过的《21 世纪议程》有关条款，¹⁸ 尤其是第 18 章的有关条款。

13. 《21 世纪议程》第 18 章为淡水部门确定了七个关键的方案领域。就每个领域阐述了其具体目标、活动和执行方法。这些领域包括：

- (a) 水资源的综合开发和管理；
- (b) 水资源评估；
- (c) 水资源、水质和水生生态系统的保护；
- (d) 饮用水的供应与卫生；
- (e) 水与可持续的城市发展；
- (f) 可持续的粮食生产和农村发展用水；
- (g) 气候变化对水资源的影响。

2. 当地社区和淡水部门的关键方案领域

14. 在淡水部门，人们普遍承认当地社区的作用，但对此作用的强调，只限于第 18 章中确认的三个关键方案领域。

¹⁷ 《联合国水资源会议报告，马德普拉塔，1977 年 3 月 14 日至 25 日》(联合国出版物，出售品编号：E.77.II.A.12)，第一章。

¹⁸ 《联合国环境与发展问题会议报告，里约热内卢，1992 年 6 月 3 日至 14 日》(联合国出版物，出售品编号：E.93.I.8 和更正)第一卷：会议通过的决议，第一号决议，附件二。

水资源的综合开发和管理

15. 这一领域的一个主要目标是在公众充分参与的做法基础上设计、实施和评价在意义明确的战略范围内经济效益高、社会效益好的项目和方案，包括由妇女、青年、原住民和当地社区参与水管理政策制定和决策。

16. 各国在这一领域通过双边或多边合作，包括酌情通过联合国和其他有关组织，制定公众参与的方法，用于决策工作，尤其需要提高妇女在水资源规划和管理中的作用。还鼓励各国将水管理权下放到适当的最低一级，包括将有关的政府工作下放到地方当局、私营企业和社区。

饮用水的供应与卫生

17. 方案目标的一个指导原则是进行服务设施的社区管理，同时辅以旨在加强地方机构执行与支持水与卫生方案的措施。

18. 在这一领域中建议执行的活动包括：鼓励在广泛参与的方针基础上进行水的开发与管理，让各级使用者、规划者和决策者都参与其事；实行在适当的最低一级作决定的原则，在供水项目的规划和执行过程中与民众协商，并且让使用者参与其事；鼓励当地居民，尤其是妇女、青年、原住民和地方社区参与水管理；把国家水资源计划与社区对当地水的管理联系起来。

可持续的粮食生产和农村发展用水

19. 这一领域的目标强调了在农村方面，对水资源实行整体综合的无害环境管理的关键性战略。这些原则包括，当地社区必须参加水管理各个方面，确保妇女的充分参加，因为她们在水的日常管理和利用等实际方面有着举足轻重的作用；必须认识并积极支持农村人口的作用，重点特别要放在妇女方面。

20. 在这一领域建议的活动是，促进社区所有权；支持用水团体，以求在地方一级提高管理绩效；发展小水力以及人畜用水和水土保持用水的供应。

3. 当地社区和执行《21世纪议程》

21. 自从通过《21世纪议程》以来，会员国在若干讲坛反复强调了当地社区在淡水部门的重要作用。1994年，可持续发展委员会在其第二届会议(E/1994/33/Rev.1-E/CN.17/1994/20/Rev.1, 第136段)上建议，各国优先注意全面和统筹管理、调动和使用水资源，同时强调当地社区、特别是妇女参与的重要性。委员会还认识到，为了采用《21世纪议程》提出的新办法以促成变化，应特别注意受水管理战略最直接影响的民众参与水基础设施项目的规划，同时努力在适当的最低一级做到水的统筹管理，并形成可持续的需求管理制度(同上，第139(d)段)。

22. 1997年，大会在其审查和评估《21世纪议程》执行情况的特别会议(里约热内卢五年审查会议)上强调，迫切需要确保当地社区、特别是妇女持续参与管理水资源的开发和利用。1998年，可持续发展委员会在其第六届会议(E/1998/2-E/CN.17/1998/20)上，鼓励各国政府考虑如何最妥善的将公共用水、卫生事务以及灌溉系统的组织与管理责任下放到适当的最低一级，并在全国水政的框架下把水资源管理的权力也作同样的下放。

4. 行动依据和淡水部门的联合国系统机构

23. 没有中央联合国组织，对淡水政策负起全面责任。在这一领域的机构间协调和网络工作由行政协调会/水资源小组委员会承担。小组委员会由联合国系统参与淡水资源领域活动的20多个实体组成(包括：联合国经济与社会事务部、非洲经委会、欧洲经委会、拉加经委会、亚太经社会、西亚经委会、粮农组织、联合国人居署、原子能机构、开发计划署、环境规划署、教科文组织、难民专员办事处、儿童基金会、工发组织、联合国大学、卫生组织、气象组织和世界银行)。联合国经济及社会事务部是小组委员会的秘书处，为其年度会议提供实质性服务。可持续发展机构间委员会在其第四届会议报告中(ACC/1994/17, 第35-36段)，描述小组委员会的主要职能如下：

- (a) 监测并审查执行《马斯普拉塔行动计划》和《21世纪议程》第18章的进展情况(小组委员会作为《21世纪议程》第18章的任务主管机构)；

- (b) 协助编写有关水资源问题的报告，提交可持续发展委员会、自然资源委员会、经济及社会理事会、大会和联合国系统参与该领域活动的组织和机构；
- (c) 制定联合国系统各组织和机构之间的共同战略和联合方案和活动，包括审议与能力建设、体制和人力资源开发以及妇女在管理水资源以促进可持续发展方面作用有关的问题；
- (d) 提供一个讲坛，交流关于联合国系统参与水资源领域活动的各组织和机构工作方案的信息；
- (e) 加强联合国系统各组织和机构在国家一级就贯彻开发、管理和利用水资源的综合方针所开展活动的协调。

5. 行政协调会/水资源小组委员会协调中心

24. 行政协调会/水资源小组委员会为履行上述职能(a)，在其第十四届会议上指定了《21 世纪议程》第 18 章中确定的关键方案领域的协调中心(见上文第 13 段)。人们一致同意，联合国经济和社会事务部为综合水资源开发和管理的协调中心；教科文组织和气象组织为水资源评估的协调中心；卫生组织为保护水资源、水质和水生生态系统以及饮用水供应与卫生的协调中心；联合国人居署为水与可持续城市发展的协调中心；粮农组织为可持续粮食生产和农村发展用水的协调中心；气象组织为气象变化对水资源的影响的协调中心。关于交叉问题，商定提高妇女地位研究训练所、儿童基金会和教科文组织分别为妇女通讯、教育和研究的协调中心。但近年来，开发计划署实际上在性别问题方面发挥了主要作用。

B. 方 法

25. 根据上述方面的审议，同时，为更好地服务于导言第 2 段中所定义的最终受益者，在选择报告的案例研究时，特别注意到三个方案领域，在这三个领域，特别强调了当地社区在目标方面以及在这些领域的建议活动中的作用。包括：水资源的综合开发和管理；饮用水的供应与卫生；可持续的粮食生产和农村发展用水。

26. 为此目的，分别要求行政协调会/水资源小组委员会在这些领域的协调中心，也即联合国经济和社会事务部、卫生组织和粮农组织，提出由它们在水资源领域执行的两或三个项目，用作本报告的案例研究，并就每个项目提供适当的文献。还向行政协调会/水资源小组委员会的其他协调中心，也即儿童基金会(主要涉及饮用水供应与卫生这一关键方案领域)、教科文组织和气象组织提出了类似要求，这是因为考虑到它们在水资源领域中活动的重要性质和水平。还要求这些组织就过去五年来的项目提供一份全面的清单。

27. 为指导联合国各组织的建议并满足报告的要求而向这些组织提出的标准如下：最终目标受益者(居民/当地社区/农民等等)的参与性方针构成了项目的重要组成部分；项目在过去三到五年前结束，或已经进行了三到五年，以便对已结束项目的可持续性、或现行项目的参与性方针及其对最终受益者影响作出合理评估；项目最好是联合国在有关国家中整体方案的一部分，或与其他联合国组织共同执行。

28. 对所提出的项目进行了书面材料审评，选出了三个项目作为案例研究，这三个项目的技术援助分别是由联合国经济和社会事务部(马达加斯加的项目，该项目是作为开发计划署消除贫困方案的一部分执行的，有联合国若干组织与同一地区的其他机构共同参与)、粮农组织或教科文组织(二者都在赞比亚的同一地区执行项目，其目标基本上是属于同一些社区)。

29. 对所选择项目的若干地点进行了实地考察，除了与联合国组织以及国家和地方当局的官员会晤外，还与目标社区进行了会晤。还在一些联合国组织的总部会见了有关官员，包括会见行政协调会/水资源小组委员会中那些组织的代表。此外，在编写本报告过程中，注意到了行政协调会/水资源小组委员会第二十二届会议(气象组织，2001年9月，日内瓦)的部分讨论情况。

30. 但应当强调的是，案例研究的选择不是为了对其自身作出技术评估，而是为了服务于报告的目标，提供一个切入点，以在实地一级审查向水项目提供技术援助的联合国组织的活动和绩效，包括各组织之间在实地的协调/协作水平，以及各组织为造福于目标社区进行业务性干预时所寻求的协同和互补性。

二、行政协调会水资源小组委员会和业务活动：挑战与限制

A. 行政协调会/水资源小组委员会和业务活动

31. 赋予行政协调会/水资源小组委员会的主要职能(见上文第 23 段)之一是，加强联合国系统各组织和机构在国家一级就贯彻开发、管理和利用水资源的综合方针所开展活动的协调。会员国及其专家机构在若干场合请行政协调会/水资源小组委员会履行这一职能。

32. 1998 年，可持续发展委员会在其第六届会议报告中(见关于淡水管理战略方针的第 6/1 号决定，第 20/C 段)，请行政协调会/水资源小组委员会作为执行《21 世纪议程》第 18 章的主管机构位，加强联合国系统内的协调，加速执行第 18 章内所述工作，除其他外应开展下列活动：(a) 在执行各构成组织的方案时，对执行工作中的主要特点和效果进行评估，以寻找出缺漏或不协调的地方，并确保适当地把性别观点纳入主流；(b) 在方案执行方面，增加效率和探讨联合编制方案的可能性；(c) 探讨合作安排的可能性，并酌情考虑从联合国系统内现有方案中取得的经验。

33. 为查明如何更好地完成可持续发展委员会第六届会议要求的任务，行政协调会/水资源小组委员会借助了一位顾问的服务，¹⁹ 小组委员会根据该顾问的建议，在 2000 年 3 月 23 日于海牙召开的一次特别会议上，作出了一系列改进其工作方法和程序的决定。²⁰ 然而，顾问在报告中提出的实质性议题和问题，以及涉及小组委员会适当履行其职能的许多建议，包括其成员之间的协调与协作问题以及其履行职责的能力问题，凡此种种，小组委员会成员都没有作出深入处理并相应采取行动。

¹⁹ “行政协调会/水资源小组委员会的审查工作”，秘书长提交可持续发展委员会第八届会议的说明(E/CN.17/2000/18)。应当指出的是，秘书长的该说明基本上是顾问报告的提要，没有深入反映该报告中所载问题和建议。

²⁰ 见 ACC/2000/18。

34. 能源和自然资源促进发展委员会在其 2000 年 8 月召开的第二届会议的建议中，行政协调会/水资源小组委员会应着眼于改进国家和区域各级的机构间协调，以实现项目执行的合理化(第 2/3 号决定；E/2000/32-E/C.14/2000/11)。²¹ 很早之前，在 1994 年，可持续发展委员会在其第二届会议报告中，请行政协调会/水资源小组委员会制定由有关机构执行的示范项目，以便审查和证明大量用水的农业、工业、城市和家用部门节水战略的可行性(E/1994/33/Rev.1-E/CN.17/1994/20/Rev.1, 第 138 段)，但行政协调会/水资源小组委员会从未就此采取行动。

B. 挑战与限制，上游与下游之间的隔阂

35. 行政协调会/水资源小组委员会在编写本报告期间，尤其是就其业务职能乃至其一些成员推行的与业务活动有关的工作和政策进行的审查显示了一些结果。如下文所述，其中许多结果在实地考察期间得到了证实和补充。

36. 总的说来，一方面政策的制定、协调以及行政协调会/水资源小组委员会内参与水资源领域的联合国各组织秘书处之间在概念上的共识，另一方面，在国家一级通过系统的机制和协调一致的活动对这些政策的执行，二者之间存在差距。换句话说，高层的决定和协议与实地的实际贯彻之间，差距之大，令人难以接受。

37. 例如，在行政协调会/水资源小组委员会内，已为《21 世纪议程》第 18 章中确定的每一个关键领域明确指定了联合国组织中的协调中心，作出这一指定，原则上是根据联合国各组织的相对优势及其在关键特定领域中的主导作用，²² 虽然如此，在向联合国国家以及供水项目提供技术援助时，或在执行此类项目时，并没有全面考虑或坚持这一安排。

38. 行政协调会/水资源小组委员会的联合国组织成员之间，在业务层面上缺乏系统的分工，原因往往归咎于资源的竞争以及资源日趋稀缺，这是由于来自开发计划署的资金减少了，促使联合国许多机构直接从其他来源、尤其是双边捐助

²¹ 经济及社会理事会在其 2001 年 7 月 26 日第 2001/36 号决议中，决定将能源和自然资源促进发展委员会的报告(E/2000/32)抄送可持续发展委员会。

者那里寻求资金。然而，大多数组织不是设法从其他联合国机构那里寻求竞争优势和专门知识，以提高系统干预行动的效率，应付资源资源带来的困难，反而倾向于一种“自足”政策，努力实现自力更生，而不是借助或分享系统内的资源。虽然在一些情况下，捐助者的政策或条件不利于联合国系统内的此类合作和分享资源。

39. 活跃在一国的供水部门的联合国组织在国家一级缺乏体制安排，它们本可以作为一种运作机构，促进协调与协作(即行政协调会/水资源小组委员会在国家一级的业务助手)，并作为中间人以代表捐助者在该国行事，但情况并非如此，这也造成了此种差距。

40. 原则上来说，行政协调会/水资源小组委员会中的每个组织都试图将行政协调会/水资源小组委员会会议上提出和商定的政策问题、例如性别问题纳入本组织活动中。然而，在此过程中，各组织都在自行其是，奉行不同的方针，会议的结果没有系统地传达到国家一级供审议或反馈。

41. 这种状态，使行政协调会/水资源小组委员会内缺乏一种机制，促进项目的执行，并倡导在由一或多个成员执行项目时，加强机构间的参与，如果方案或项目不是源于小组委员会本身，则情况尤其如此。²³ 虽然为了改进行政协调会/水资源小组委员会的工作方法，一些成员分发了简报或公布了它们最近的一些方案，但这一活动几乎仍停留在信息交流阶段。

42. 联合国各组织执行的供水项目，没有一个单一的数据库。开发计划署的项目手册没有提供当前联合国系统供水项目的完整情况，也没有说明项目的性质及其地理分布，这是由于开发计划署的筹资作用不断下降，其手册的信息陈旧，²⁴ 以及其项目的编制注重预算和筹资考虑。各组织有许多单独的数据库，因此，数

²² 见上文第 24 段。

²³ 行政协调会/水资源小组委员会在其第二十一届会议报告中(ACC/2000/18，第 27 段)同意它不应执行项目；而应当针对所有其成员或某些成员的联合方案，促进或监督根据小组委员会决定执行的项目。

²⁴ 2001 年年底，最新的一份开发计划署手册乃是 1999 年的手册。

据的分散，以及一些数据库比其他数据库更为完善和适时，导致人们很难追踪联合国全系统的供水项目，或过多依赖所公布的信息。²⁵ 实际上，追踪用作本报告

²⁵ 除了大多数专门机构、原子能机构和联合国经济和社会事务部自己的数据库外，区域一级也有一些数据库(见下文脚注 34)。

案例研究的有关联合国供水项目，是报告编制过程中面临的困难和限制之一。缺乏“总括性的”可靠数据库，限制了加强联合国组织国家一级干预行动的协调与协作的透明度和潜力，妨碍了联合国各组织和其他捐助者在规划其各自今后在国家或区域一级进行干预时考虑到特定领域中联合国项目的存在，同时也影响了寻求协同和互补性。²⁶

43. 人们注意到，出席行政协调会/水资源小组委员会会议的一些机构的代表，虽然在水资源领域具有丰富的专门知识，但主要是负责并关注其各自组织内的规范性和分析性工作，不涉及实地一级的业务工作，或缺乏业务层面的反馈。²⁷

44. 这种局面在一些时候造成了行政协调会/水资源小组委员会会议上通过的决定与其实际执行之间的差距。例如，在行政协调会/水资源小组委员会第二十一届会议上，开发计划署提出了一份关于两性综合水资源管理的议题文件。小组委员会作为对性别问题讨论的后续行动，决定在其所有讨论和决定中，纳入性别问题。²⁸ 在第二十二届会议上，行政协调会/水资源小组委员会无法贯彻这一决定，因为代表们没有提出专门的提案，落实这一决定。

45. 一些联合国组织就其在供水部门的一些活动制定了指导方针(例如粮农组织的灌溉指南)，同时，1980年代初，联合国一些组织作出了共同努力，在部门间

²⁶ 1997年，秘书长向经济及社会理事会提交报告，说明在淡水、包括清洁和安全用水供应和卫生领域，“联合国系统专门机构和其他机构政策和活动的协调情况”，秘书长在该报告中指出，缺乏有关联合国系统各组织活动、尤其是在国家一级活动的综合信息，妨碍了各组织之间的密切合作，需要加强努力，解决这一问题。在此情况下，他指出，行政协调会/水资源小组委员会意识到，需要建立一个传播型的数据库系统，与有关联合国水活动的因特网主页联系在一起。

²⁷ 例如，在行政协调会/水资源小组委员会过去的三届会议上，开发计划署的代表，作为开发计划署内负责水政策问题的唯一专家，按照开发计划署通过的全面权力下放政策，完全不参与跟踪开发计划署在国家一级的项目，因此从实地得不到任何反馈。

²⁸ 见 ACC/2000/18，第22和24段。

和机构间协作基础上制定指导方针，²⁹ 联合国系统各组织缺乏共同和全面的指导方针，指导联合国机构执行水资源领域的技术合作项目，并尽可能考虑到部门间问题，同时确保在实地一级，例如通过专门的核对表，除其他外，将《21 世纪议程》通过的目标和活动，包括推动当地社区参与的目标和活动考虑在内。³⁰

46. 已经指出了行政协调会/水资源小组委员会秘书处的能力有限(这方面工作由经社事务部发展战略司水、自然资源和小岛屿发展中国家处处长和一名助理在兼职和自愿基础上承担)。能力上的限制导致实际上放弃了预期本该由行政协调会/水资源小组委员会承担的一些主要职能，包括其有关的授权职能，即加强联合国系统各组织和机构就适用水资源的开发、管理和利用的综合方针以及所开展活动的协调。这在很大程度上说明了行政协调会/水资源小组委员会为什么不能对可持续发展委员会成员国或其专家机构的一些要求作出充分反应，³¹ 以及为什么不能建立和维系行政协调会/水资源小组委员会上游决定与国家一级的下游业务活动之间的联系。³² 实际上，小组委员会的联合国成员组织的一些联合国官员强调，鉴于秘书处资源和技术能力有限，对秘书处期望过高是不现实的。

²⁹ 1981 年，卫生组织、粮农组织和开发计划署联合设立了控制传病媒介环境管理专家小组。该小组的目标是为有效的机构间和部门间协作创立体制性框架，以在发展项目中推广控制传病媒介的环境管理措施。该小组编制了一系列的指南和手册，以对多学科的受众给予技术指导(亦见 M·蒂芬，1991 年，《通过部门间合作将健康保障措施纳入灌溉项目指南》，控制传病媒介环境管理专家小组指南系列第一号，WHO/CWS/91.2 号文件，世界卫生组织，日内瓦)。

³⁰ 例如，欧洲委员会有一整套关于水资源开发合作的指导方针，载有关于项目周期不同阶段制定方案和项目、部门审查、政策研究和国别研究的核对表。核对表按照重点领域和指导原则再作进一步细分。(见“实现可持续的水资源管理：战略方针”，水资源开发合作指导方针，欧洲委员会，1998 年 9 月)。

³¹ 例见上述第 32-34 段。

³² 顾问们在审查小组委员会的工作方法时，也强调了行政协调会/水资源小组委员

47. 最后，一些官员强调，需要加强区域委员会在设计、协调和执行有关方案和项目、以完成政协调会/水资源小组委员会任务方面的作用，尤其是因为区域一级的协调工作更接近各国和最终受益者。³³ 这些官员建议区域委员会在全球和国家各级发挥更有效的联系作用，并强调行政协调会/水资源小组委员会必须确保将区域委员会或区域机构间供应机构所开展的活动，乃至这些机构的产品，纳入属于行政协调会/水资源小组委员会同一些机关的区域间机构成员的经常方案中。

34

会资源有限的问题。行政协调会/水资源小组委员会成员在其 2000 年第二十一届会议上指出，应当为秘书处分配充分的资源，以方便在全体或一些成员需要就某一问题采取紧急行动时，小组委员会充分发挥其本该发挥的促进作用。小组委员会成员还建议，小组委员会各机构应考虑应针对特定的方案和项目向秘书处提供哪类支持(ACC/2000/18，第 28 段)。

³³ 应当指出，行政协调会/水资源小组委员会成员在若干场合强调并意识到区域委员会及其协调与合作活动的重要性(亦见 ACC/2000/18，第 33 段)。在此情况下，一些成员建议，小组委员会可作为一个协调小组，批准并支持制定区域和区域间大型地下水管理项目建议(同上，第 36 段)。

³⁴ 例如，在非洲，1990 年代，行政协调会/水资源小组委员会以非洲水事机构间小组(水事小组)的形式出现，由非洲经委会提供秘书处职能。2000 年，水事小组除其他外，决定编写两年度《非洲水事发展报告》，并建立非洲水事信息交流中心，其中包括一个“综合性的”网站。在亚洲和太平洋地区(亚太经社会地区)，随着 2001 年 12 月亚太经社会/开发计划署亚洲和太平洋地区水事机构间工作队的解体，人们商定将有关的水事问题纳入环境与发展专题工作组的工作中。该工作组开展的活动，包括建立一个关于区域、分区域和国家各级淡水资源和水事问题的项目数据库。

三、案例研究

48. 如关于方法问题的第 28 段所述，本报告中案例研究的选择是基于有关联合国组织提交的建议，在提交这些建议时，考虑到了传达给这些组织的某些标准，以及由于上文第 42 段所述，缺乏关于联合国组织在水资源领域所执行项目的全面数据库，因此很难作出更广泛的选择。

49. 此外，如上文第 30 段中所强调的，案例研究不是选择来进行技术评估，而是为了帮助实现本报告的目标，作为切入点，在实地一级审查向供水项目提供技术援助的联合国组织的活动和绩效。因此，有关结果注重并强调涉及特定案例的政策而不是其技术效益的问题。然而，如本章第一和第二部分所载，通过对特定案例研究及其结果的描述，可以得出对后者的一般认识。

50. 本章的第三部分阐述了监察专员得出的一般结果，这些结果来自它对案例研究的审查以及它所搜集的传闻和其他证据，包括通过与总部和实地各方面有关官员的会晤以及在所考察的项目点与地方当局和社区的讨论搜集的传闻和证据。本章的最后第四部分简单描述了与方案和项目有关的政策发现，据认为，这些发现有助于突出并传播本报告的目的。

A. 赞比亚

1. 国家背景

51. 赞比亚面积为 752,614 平方公里。尽管政府作出了巨大努力，改善将近 1,000 万人的水供应和卫生状态，但农村人口的 52% 仍然不能享有清洁用水(1990 年则为 72%，相形之下，城市人口的 88% 享有清洁用水)。³⁵ 缺乏安全饮用水和落后的卫生和保健做法，加剧了人口的发病率和死亡率(1992 年，霍乱病流行造成了 1,000 多人死亡)，在农村地区，据估计，每年为远距离取水耗费了几百万小时。³⁶

³⁵ 卫生组织和儿童基金会水供应与卫生联合监测方案；《2000 年全球水供应与卫生评估报告》。

³⁶ “改革支助股内以社区为基础支助用水、卫生和保健教育的方案文件”，赞比

52. 1993 年初，政府进行了供水部门改革。部门改革的主要工作包括：1994 年制定并通过国家用水政策；通过用水、卫生和保健教育战略(国家用水、卫生和保健概念是 1996 年正式提出的)；1997 年制定并通过关于农村和近郊区的战略；制定社区的水供应与卫生战略和近郊区的水供应与卫生战略；制定将性别问题纳入水事与卫生部门的战略。³⁷

53. 在目前的体制结构中，政府的各部和局都负有水资源管理责任。能源和水利部水事司发挥主导作用。地方管理和住房部 1997 年以来(在部门改革基础上)承担了提供家庭和城市用水和卫生设施的全面责任。环境部和赞比亚环境委员会则关注与水有关的环境问题。³⁸

54. 《赞比亚宪法》规定了基本的用水权利。1948 年的《水法》连同 1997 年的《水供应和卫生法》，是基本的用水立法。1994 年通过的《国家用水政策》确保农村水供应和卫生方案以社区为基础，为此应：建立用水委员会，促进资源的有效协调、管理和调动；将社区教育、激励、保健与卫生和水意识方案纳入农村用水供应与卫生方案的制定、运作和维持；编写统一的教育材料并培训培训者。³⁹

2. 联合国系统背景

55. 在赞比亚的联合国国家工作队包括 13 个驻地机构，分别属于各基金会、计划署和专门机构。按照有关赞比亚的联发援框架，属于基金会的机构包括儿童基金会、艾滋病方案和人口基金。属于计划署的机构包括开发计划署、欧洲经委会、粮食规划署和难民专员办事处。专门机构包括世界银行、劳工组织、货币基

亚政府，1997 年。

³⁷ “将性别问题纳入水事和卫生部门主流的国家战略”，赞比亚政府，2001 年。

³⁸ “水资源行动方案：水资源管理的体制和法律框架”，赞比亚政府，2000 年 11 月。

³⁹ “国家用水政策”，赞比亚政府，1994 年 11 月。

金组织、粮农组织、工发组织⁴⁰和卫生组织。赞比亚自1964年独立以来，始终是联合国技术援助的受援国。⁴¹

56. 2000年12月完成了共同国家评价。对赞比亚的第一个联发援框架是2001年底完成的，涉及2002年—2006年期间。这一期间主要涵盖了联合国发展集团机构(包括开发计划署、儿童基金会、人口基金和粮食规划署)的五年方案周期，其方案应自2002年始加以协调。在不同计划周期基础上开展活动的非联合国发展集团驻地机构和非驻地联合国机构将需要尽可能调整其援助。⁴²

57. 确定了三个战略干预领域：就业、社会服务和施政。⁴³针对这三个战略目标领域，还分别确定了一些专门的行动领域，包括粮食生产与安全、保健与营养以及赋予民间社会权力。⁴⁴

3. 用水、卫生和保健教育方案(儿童基金会)

(a) 儿童基金会的背景

58. 儿童基金会受权援助各国满足儿童的基本需要，包括水的供应和卫生，因此，在水和环境方面，并在与多边机构、各国政府和非政府组织合作，通过区域和驻地办事处在大约81个国家目前开展的卫生和保健教育项目方面，负有重大责任。1999年，儿童基金会用于水供应、环境、卫生设施和卫生教育方案的支出，估计达到7,000万美元。⁴⁵1990年，卫生组织和儿童基金会商定了用水供应

⁴⁰ 工发组织在赞比亚的驻地办事处后来于2001年6月底关闭。从那以来，赞比亚即纳入工发组织驻津巴布韦区域办事处的工作范围。

⁴¹ “联合国对赞比亚的发展援助框架，2002-2006年”。

⁴² 同上。

⁴³ 同上。还确定了三个交叉问题：艾滋病毒/艾滋病，性别和区域一体化。

⁴⁴ 同上。

⁴⁵ 《联合国系统在水资源领域的技术合作活动》，秘书长提交能源和自然资源促进发展委员会第二届会议的报告(E/CN.14/2000/10,第10段)。

和卫生联合监测方案，以推动国家一级信息系统中的能力建设。儿童基金会还就非洲的水供应与卫生签署了与世界银行的合作协议。

59. 在赞比亚，儿童基金会与其他捐助者一道，支持政府发动的供水部门的改革。用水、卫生和保健教育是儿童基金会与赞比亚政府在 1997-2001 年五年方案期内四个合作方案中的一个，这些方案将延长至 2002-2006 年期间。据估计，该方案在 2002-2006 年期间所需要的总资金为 1400 万美元左右，包括来自经常来源的 360 万美元。⁴⁶

(b) 用水、卫生和保健教育的目标

60. 用水、卫生和保健教育支持《国家用水和卫生方案》，该方案的目的是增加农村和近郊区的安全和可持续的水供应和卫生设施，进而提高生活质量。在推行这些国家目标时，该方案试图降低不充分的水供应和落后的卫生和保健做法引起的发病率和死亡率，并减少人们、尤其是妇女和女童为取水所花费的时间和精力。

(c) 社区参与和方案活动

61. 通过在区域一级和村级设立用水、卫生和保健教育委员会，贯彻了立足社区的方针。⁴⁷ 区域一级用水、卫生和保健教育委员会由当地政府在区发展和协调委员会下组成。每一委员会有六位核心成员，他们分别为地方施政和住房部、教育部、社区发展和社会服务部、卫生部、能源和水利开发部(通过水事局)以及农业、粮食和渔业部区域一级部门的主管。积极参与各区域活动的非政府组织也是区域一级用水卫生和保健教育委员会的成员。

⁴⁶ 见提交儿童基金会执行局第二届常会(2001 年 12 月)的儿童基金会赞比亚国别方案建议(E/ICEF/2001/P/L.9/Add.1)。其它三个方案为：初级保健和营养、基础教育和儿童保护。

⁴⁷ 设立这些委员会的方案始于该国的西部，由一双边捐助者提供支助。政府意识到此一方针的成功，决定在全国推广。

62. 设立区一级用水、卫生和保健教育委员会，要求在各级培训其成员。国家当局编印了国家一级的指导方针、说明、标准以及用水、卫生和保健教育手册

丛书，由协调小组⁴⁸用于对区一级用水、卫生和保健教育委员会的培训方案。其目的是帮助区一级委员会的成员具备协调、执行、监督或监测用水、保健和卫生教育区一级项目的的能力，以便该委员会开展活动。

63. 村级用水、卫生和保健教育委员会经广泛磋商后，由准备设立水线点(水井或井眼)的目标村庄/社区的成员组成(通常为十人，五位正式成员，五位助手)。对他们进行了不同的技能培训，例如安装和维修手泵、制作水泥管线、修建厕所等等。还向他们提供了不同类型的模具和整套工具，例如砖瓦匠用具和手泵的专门工具。鼓励各社区收取使用费(每个村级用水、卫生和保健教育委员会都有一名司库和一名副手)，并指导他们如何使用这些钱。还通过一些激励技术，向各社区讲解并培训安全的卫生和保健做法，目的是确保水线点的可持续性，以及社区在管理和维修这些水线点方面的充分自主权。

(d) 结 果

64. 最初由儿童基金会在南部和东部省份十个区支持的用水、卫生和保健教育，⁴⁹目前已扩大到全国范围 72 个区中的 62 个区。2000 年，13 个由儿童基金会支持的进行用水、卫生和保健教育的区，遵循全国战略，制定了自己的区一级卫生战略。1997 年以来，通过儿童基金会支持的方案和其他捐助者援助的方案，根据 2000 年进行的区一级调查，用水覆盖率已分别由 34%和 47%提高到 42%和 53%。近来在 10 个区中的一项调查表明，在社区一级，通过儿童基金会支持的就正确使用和维修用水、卫生和保健教育设施的能力建设培训，有大约 90%的手泵设施运转正常。据估计有 2200 户人家修建了家庭厕所，并开始使用(1997 年则为

⁴⁸ 为在全国推广用水、卫生和保健教育，1996 年设立了全国用水、卫生和保健教育和协调小组。该小组由包括工程、保健、水利、社会学和平面设计在内的多学科专家组成；《了解用水、卫生和保健教育概念和战略》，手册一，赞比亚政府，1998 年。

⁴⁹ 儿童基金会最初于 1997 年支持的这些区，是受旱灾影响最严重的区。它们包括南部省份的五个区(Mazabuka、Monze、Choma、Sinazongwe、Kalomo)和东部省份的五个区(Nyimba、Katete、Petauke、Chipata 和 Chadiza)。

200 家)。大约 50%的厕所保持了清洁，得到正确使用。大约 43%的人在必要时间里洗手，40%的人使用碗架，77%的人安全储存饮用水。⁵⁰

4. 小农水利和用水方案⁵¹ 和妇女、水利与营养方案⁵²
(粮农组织技术援助)

粮农组织的背景

65. 粮农组织以若干方式在水资源领域提供技术援助。这方面一个主要手段是由技术合作部管理的《技术合作方案》，通过该方案，粮农组织的成员国可随时利用粮农组织在水资源领域的的能力。另一个提供技术援助的渠道是 1994 年发动并经 1996 年 11 月世界粮食首脑会议批准的粮农组织《粮食安全特别方案》。

《粮食安全特别方案》主要与农民和其他有关方面合作，确认并解决粮食生产中的限制因素，并示范如何增加生产。在干旱地区，水源有限往往是提高粮食产量的主要限制因素，因此，兴修小水利、集水和水利开发技术成为《粮食安全特别方案》的主要优先考虑。该方案目前在 69 个国家推行，并正在其他 18 个国家制定(其关注的焦点是低收入、粮食短缺的国家)。

66. 粮农组织通过其经常方案，资助了水资源开发和管理技术人员的核心经费(20 多个职位)，分别用于总部(12 个职位)及其区域办事处(9 个职位)，这些人员除其他外，向与水有关的项目提供了技术援助。最近，按照粮农组织理事机构批准的权力下放政策，重新部署了这些职位。粮农组织利用其自己的资源(上述技术合作方案)或通过来自国际农业发展基金(农发基金)、世界银行和原子能机构的资金，资助对成员国的技术援助。

67. 粮农组织通过《国际技术研究促进灌溉和排水方案》(排灌方案)，进一步加强了它在用水领域的技术能力，该方案是一项国际资助的独立方案，由粮农

⁵⁰ 见上文脚注 46。

⁵¹ 《小农水利和用水方案》；一项由农发基金资助，项目厅运作的方案。

⁵² 《妇女、水利与营养》；一项由伙伴关系基金资助，粮农组织在三个国家运作的方案。

组织主持并管理。⁵³ 排灌方案秘书处设在土地与水开发司水资源开发和管理处。排灌方案的“核心方案”集中在四个优先领域(1998-2001年): 知识综合; 国家研究与发展战略和方案; 国家能力建设; 网络和信息传播。该方案还有其如下主题和区域重点: 小农水利开发技术(非洲撒哈拉以南地区); 水土保持技术(地中海盆地国家); 排水系统和灌溉的可持续性(亚洲、近东和北非)。排灌方案没有参与技术援助项目, 但协助水资源开发和管理处执行了某些实地项目。

68. 在赞比亚, 1996年, 在三个省的15个试验点执行了《粮食安全特别方案》的用水控制部分, 向小农户推广了水浇菜园的适当灌溉技术。尤其是, 采用脚踏泵和改进传统的钻井技术, 增加了灌溉用水, 不断扩大了该地区的植被面积。在农发基金支持的《小农水利和用水方案》下, 该方案进一步扩展,⁵⁴ 1999年, 该方案在五个省份的90多个地点付诸实施。粮农组织在赞比亚的技术援助项目的主要国家伙伴和技术机构为农业、粮食和渔业部。

4.1 小农水利和用水方案

(a) 导言

69. 《小农水利和用水方案》是1995年在《粮食部门投资方案》灌溉次级方案下实施的。其原定费用估计为1120万美元, 分别来自赞比亚政府和受益者(360万美元)、农发基金(640万美元)和国际开发协会(120万美元)。最初是由世界银行负责监督小农水利和用水方案项目。1998年12月, 农发基金决定以联合国项目事务厅取代世界银行作为合作机构。⁵⁵ 从1998年直到2000年, 粮农组织提供了技术援助。《小农水利和用水方案》于1996年末缓慢地开始实施, 但1998年势头逐渐迅猛起来, 这是因为农业、粮食和渔业部在《农业部门投资方案》下完成了调整方案, 同时, 1997年12月, 根据粮农组织《技术援助方案》, 聘用了粮农组

⁵³ 《国际技术研究促进灌溉和排水方案》。1992年至1998年中期, 排灌方案设在世界银行。

⁵⁴ 妇女、水利与营养项目文件, 1999年。

⁵⁵ 合作机构以农发基金的名义对项目进行全面管理。

织水利顾问。《小农水利和用水方案》预定 2000 年 4 月完成，但延期至 2002 年 6 月 30 日(项目结束日期延长到 2002 年 12 月 31 日)。

(b) 目 标

70. 《小农水利和用水方案》，作为《农业部门投资方案》的一部分，受国家的整体农业政策指导，目的是通过可靠的年度生产和充分的基本食品供应，确保国家的粮食安全。因此，其主要目标是：促进经济上可持续的灌溉系统；扩大农业灌溉面积，增加作物生产；增加兴办水利的农民的收入。

(c) 社区参与和方案活动

71. 《小农水利和用水方案》有四个主要领域，包括：加强非正式水利，包括恢复和修建小水坝，促进低成本灌溉技术(脚踏泵技术)；转让政府计划；社区发展；制度的加强。在所有领域都在努力推动社区参与，包括培训灌溉设备零售商和农民安装和维修脚踏泵(非正式水利部分)；建立水用户农民联合会(政府计划转移)；社区动员和建立水坝管理委员会(社区发展部分)；通过加强制度部分进行各级培训(国家、省和面向农民的乡镇一级)。

(d) 成 果

72. 《小农水利和用水方案》恢复和修建小水坝部分因严重拖期而受到妨碍。到 2000 年底，只重建了三座水坝，一个新的水坝 2001 年仍在建设中。这远远没有达到项目文件中宣布的在项目结束前重建 350 多座水坝的宏大目标，甚至也没有达到世界银行/国际开发协会备忘录中所载目标，即按 1998 年 6 月的规定，至 1998 年底重建 12 座水坝和新建 7 座水坝。在小农中推广灌溉技术则较为成功，在粮农组织技术援助下，并与一个国际非政府组织、即国际开发企业密切合作，采用了低成本的灌溉技术。通过参与性培训和推广方案，向小农展示了灌溉技术。在省和区各级组织了人员培训，在 100 多处地点实施了农民培训方案。

2000 年，有 2,000 多名农民参加到这些方案中，女性参与率平均为 47%。⁵⁶ 在 2001 年粮农组织的技术援助终止后，培训方案也停止了。

73. 2001 年 2 月/3 月，项目厅的一个监督团建议，在项目的技术、社会经济和社会学问题之间建立更密切的联系。它指出，《小农水利和用水方案》之下的水坝方案对一个侧重社区的项目来说，似乎过分依赖专家。大坝的修建或重建动用了配备重型设备的承包商，社区的参与很少。监督团注意到，社区发展不足仍然是一个重大欠缺，社区一级的依赖心态明显可见。⁵⁷ 粮农组织通过其《小农水利和用水方案》农民培训方案以及妇女、水利与营养项目，解决了一些不足之处。

4.2 妇女、水利与营养项目

(a) 导 言

74. 项目的正式名称是“在通过灌溉和水资源管理增进家庭粮食安全、营养和健康方面赋予妇女权力”，简称为妇女、水利与营养项目。该项目由伙伴关系基金资助，总预算 170 万美元，从 2000 年开始为期三年，在三个国家实施。

75. 粮农组织负责项目的技术执行，这与粮农组织的《粮食安全特别方案》(粮安方案)密切相关。妇女、水利与营养项目是在三个国家实施的，即赞比亚、柬埔寨和尼泊尔，粮安方案已在这些国家实施了一些年，重点是小农户的水利开发，以及在农业社区和用水户联合会中采用适当技术，增加水浇地生产。2000 年 3 月派出项目的首席技术顾问，开始在赞比亚实施妇女、水利与营养方案。

(b) 目 标

76. 妇女、水利与营养项目的整体目标是确保水利开发的可持续性及其对当地人口粮食安全和营养的积极影响。它将有助于赋予妇女权力，以管理灌溉系统

⁵⁶ 《小农水利和用水方案》，《关于第二个农民培训方案的报告，2000 年》，农业、粮食和渔业部，2001 年 2 月。

⁵⁷ 项目厅监督报告，19/2-2/3/2001。

和享有水资源，同时，为增进家庭的粮食安全、营养和健康实现作物生产的多样化和集约化。

77. 项目的具体目标为：在 36 个试验点展示赋予妇女权力的好处，包括为此增进妇女参与和影响水利和水资源管理的能力，并增加其对生产资源的享有；为此制定指导方针和程序；在这三个国家建立当地能力，以配合其各自的国家行动计划和方案，进一步传播并推广有关的经验和成果。

(c) 社区参与和活动

78. 区级小组和村级团体的培训和能力建设构成了项目活动的核心部分。在项目设计中，对农妇的培训是一项关键的实地活动，应在粮安方案和小农水利和用水方案提出的参与性农民推广方案框架内加以执行。项目活动可分为三类：(一) 推动妇女参与正在进行的用水控制活动(包括加强妇女对水用户联合会的参与，提高她们的财务和组织管理技能)；(二) 粮食生产的强化和多样化(包括向农妇推广改进的技术，帮助她们落实信贷安排，以取得必要的投入和投资)；(三) 增进家庭营养、粮食安全和健康(包括采用适当的作物种类和生产技术，以及保健和卫生方法)。

79. 在赞比亚，在三个省份(南部省、卢萨卡省和卢阿普拉省)选择了六个试验点，其中四个(位于南部省和卢萨卡省)与小农水利和用水方案有联系。粮农组织与两个非政府组织建立了伙伴关系，这两个组织在选择地点积极参与了促成社区发展和灌溉技术方面的伙伴关系。

(d) 成 果

80. 赞比亚的妇女、水利与营养项目活动，仅在最近才开始充分实施，在编写本报告期间，监察专员不掌握有关项目成果的具体资料。然而，监察专员对南部省份小农水利和用水方案/妇女、水利与营养项目点的考察显示了一些初步结果，下文第 110 段对此作了反映，这些结果涉及在项目周期内贯彻并实施参与性方针和技术的时机的效果，以及在项目的设计和计划阶段即纳入此类方针，以确保积极的参与性结果的必要性。

B. 马达加斯加

1. 国家背景

81. 马达加斯加面积 594,180 平方公里。2000 年的数字表明，其 1,550 万人口中，有 71.3% 的人生活在贫困线之下，83% 的农村人口不能享有清洁用水，75% 的人得不到基本的卫生服务，城市人口的相应数字分别为 17% 和 38%)。⁵⁸ 与水有关的疾病在死亡和发病率中排名第三，腹泻为影响五岁以下儿童的第一大疾病，这些儿童与孕妇和哺乳期妇女一道，还深受营养不良之害。1999/2000 年期间，腹泻流行病夺去了 2,000 人的生命。⁵⁹

82. 1991 年，为制定《部门战略和行动计划文件》，进行了一项供水部门的评估研究。该项研究透露了许多情况，包括：水资源的非一体化管理；该部门中行动者众多，缺乏协调能力；社区和国家之外的其他行动者参与该部门的程度不足。根据这一评估，政府于 1995 年制定并通过了关于用水与卫生的部门战略和行动计划文件，1998 年又制定并通过了供水部门的《政策宣言》，为 1999 年 1 月颁布《水法》铺平了道路。

83. 根据《水法》，设立了国家用水和卫生局，以确保水资源的统一管理以及用水和卫生部门的合理发展。⁶⁰ 国家用水和卫生局是在与水资源有关的所有问题上的一个独特的对话者。《水法》还确认并进一步界定了以往在部门战略和行动计划文件和《政策宣言》中宣布的指导政府在供水部门行动的原则，包括实现该部门的自由化，用水的非补贴原则，以及谁污染，谁付钱的原则。对社区参与也作了强调，包括其参与资助本地的供水设施并维护这些设施。⁶¹

⁵⁸ “减贫战略文件”，马达加斯加共和国，2001 年 10 月。

⁵⁹ 能源和矿产部在制定减贫战略文件时编写的文件，2001 年 7 月。

⁶⁰ 在编写本报告过程中，截至 2000 年底仍在就设立国家用水和卫生局并确定其在政府整体结构中的地位问题进行研究。

⁶¹ 但《政策宣言》明确表示，在农村地区和某些区域，不能由全体用户负担所有

2. 联合国系统背景

84. 马达加斯加是 11 个试点国家之一，在这里，于 1998 年首先实施了 1998-2003 年期的《联发援框架》。所有在马达加斯加活动的联合国基金会和计划署(开发计划署、儿童基金会、人口基金、粮食计划署、艾滋病方案)以及专门机构(粮农组织、卫生组织、劳工组织、工发组织)以及教科文组织的全国委员会都参加了这项工作。还不断向世界银行和货币基金组织通报了工作的进程及评估。

85. 在制定《联发援框架》过程中，设立了六个部门委员会，其中有用水和卫生委员会，目的是确定主要问题，并制定解决问题的共同战略。围绕促进和推动马达加斯加可持续的人的发展这一共同的主要目标，《联发援框架》确定了四个部门性和主题性目标，以推动：享有适当和充分的营养；提高人口的生活质量，主要是享有基本社会服务(包括用水)；发展就业和创收活动；加强体制能力，包括开发人力资源，建立受益者在各级的问责制。⁶²

86. 在这一框架内，《联发援框架》为联合国系统制定了具体的合作目标，以促使将马达加斯加的饮用水和卫生服务覆盖率分别提高 25% 和 14%。

87. 此外，水资源开发已规定为高度优先考虑部门之一，作为 1995 年为马达加斯加制定的 1997-2000 年期间国别方案框架的一部分，纳入原子能机构在马达加斯加的技术合作项目，并在涉及此后五年的新框架中作了重申。⁶³ 1998 年以来，原子能机构一直在帮助马达加斯加增进对地下水水文学的了解。

3. 开发计划署减贫方案

88. 开发计划署为确保其干预行动的一致和效率，主要是通过马达加斯加政府制定的国家消除贫困战略框架内的一项《减贫方案》，提供支助。该方案于

经济成本，国家应通过设立全国用水和卫生基金来作出贡献，以确保人人享有清洁用水的基本权利。

⁶² 《联发援框架》，马达加斯加共和国，1998 年。

⁶³ 但原子能机构没有参与在马达加斯加的《联发援框架》进程。

1998 年开始实施，其活动主要集中在马达加斯加的两个最贫穷省份(芬纳兰索亚和图利亚拉)，在这两个省份，分别有 77% 和 87% 的人口生活在贫困线以下。

89. 该方案涉及到若干在马达加斯加的联合国实体(包括粮农组织、联合国经济和社会事务部、卫生组织、联合国人居署和劳工组织⁶⁴)，这些实体作为合作机构，各自在其权限和能力范围内，执行该方案的五个主要部分：农业、渔业、水、保健和教育、人类住区。作为其干预战略的一部分，该方案促进受益者、尤其是那些城乡居民的有效参与，包括确定应采取何种行动，作出何种选择，提供何种服务。它还侧重于加强地方当局的能力，发展与邻近行动者(联合会、非政府组织、企业等等)的积极的伙伴关系。

4. 在南格朗德地区的水部分(联合国经济及社会事务部执行)

(a) 联合国经济及社会事务部背景

90. 联合国在水资源领域的技术合作主要是通过经济及社会事务部可持续发展司进行的。该司负责制定、贯彻和执行多学科的方案和项目，处理可持续发展的主要问题(其合作领域包括：淡水管理、能源、基础设施和土地管理、矿物资源)。该司通过其水和自然资源处，在国家和区域各级就水资源综合管理提供了项目执行和政策咨询服务。该处的主要目标是帮助发展中国家增强其进行水资源综合管理的能力，尤其是业务能力。该处利用其专长，可在水资源开发和管理的各个方面帮助各国政府，包括：国家和省供水部门的分析性评估；制定水政和建立法律框架；水资源综合管理方面的培训、能力建设和体制性加强；农村用水供应与卫生方案；中期和长期管理战略；水资源的供应和利用评估；水文—环境影响评估；水文地理和水文学研究。

91. 由于来自开发计划署和捐助国的技术援助资金不断减少，联合国的技术合作活动受到严重影响。⁶⁵ 过去十年来，联合国在整个技术合作领域，尤其是在

⁶⁴ 在后来阶段，劳工组织没有继续参与该方案框架内的活动。

⁶⁵ 开发计划署在水领域的能力，不仅因资金的减少，而且因开发计划署内重点和优先考虑的变化而受到影响。在编写本报告时，开发计划署总部内只有一人负责处理所

水领域中的能力大大下降。在这一时期，联合国的技术顾问数目减少了三分之二，今天，在所有有关领域只剩下 26 名顾问。在水领域，只有三名技术顾问，负责处理联合国在这一领域的全部活动(1994 年为九名)。

92. 将联合国的技术合作活动合并到各有关实务司中，有时并不能在规范性、分析性和业务性活动之间，得到理想的相互作用和协同效应。这主要是由于管理问题。经济及社会事务部的官员承认，需要解决并纠正这种状况。该部最近成立了一个工作队，制定联合国技术合作活动新战略。

93. 在马达加斯加，经济及社会事务部受权在上文第 88-89 段中概述的开发计划署减贫方案框架内，作为合作机构，执行该国南格朗德地区的水部分。它还为建立国家用水和卫生局提供技术支持(见上文第 83 段)。

(b) 开发计划署减贫方案内的水部分的目标

94. 在提高目标人口生活质量的整体目标下，该部分的直接目标是提供充分的信息，描述马达加斯加南格朗德地区通过适当的供水系统可以持续和充分地调动的地下水资源情况。因此，该部分的主要活动包括制定南格朗德地区水资源综合管理的主体计划。在 3 个优先地区进行了水文地理考察研究，以确保水资源水平的可持续性。根据研究成果，同时鉴于这一地区人口的迫切需要，该部分的目标还增加了业务指标，以修建和恢复 150 个水线点(主要是配备了手动水泵的井眼)。

(c) 社区参与和活动

95. 通过一项信息、教育和通讯方针，推动了社区参与，以在整个的项目干预阶段(安装之前、之中和之后)，动员水线点未来的受益者，并促使村民负起责任，管理和维护水设施。通过宣传、激励和建立水线点管理委员会等，达到了这一目标。

96. 经济及社会事务部作为水部分的合作机构，同国家和各省当局、开发计划署和儿童基金会一道，积极促成了在南格朗德地区举办区域信息、教育和通讯

有水政问题。

研讨会(2001年10月,图利亚拉)。研讨会会有参与在南格朗德农村地区提供饮用水的方案和项目的各方面行动者参加(来自联合国系统内外,包括非政府组织),其目标是审查和比较各方面行动者在其水项目中采用的不同的信息、教育和通讯方针,以针对南格朗德地区的情况,就信息、教育和通讯的各个方面制定一项共同方针。

(d) 成 果

97. 在制定水资源主体计划的背景下,完成了若干项研究,包括马达加斯加南格朗德地区水储备研究。主体计划正在进行积极论证,已提交国家当局,主要用于规划目的。已经落实了14个井眼,其中三个由最初的研究性井眼转为勘探性井眼。还完成了一项社会人类学研究,以加深对南格朗德地区社会文化背景的了解,进而针对当地人口,开展适当的宣传、激励、组织和教育活动。⁶⁶

C. 一般性结果

98. 两次考察表明,需要进一步采取行动,支持实地一级联合国各机构、尤其是水资源领域各机构之间的合作与协作。还远远没有实现、甚至没有着手探讨联合国会员国如何通过联合国系统各组织的业务干预,实现协同和互补性,最大限度地增加对目标社区的好处。

99. 虽然在一些情况下,联合国各机构的干预地区相互邻近,因此目标社区基本上是相同的,但各机构之间很少交流关于该地区、社区或干预性质的信息,更不要说寻求在干预行动中的潜在协同和互补性。⁶⁷

100. 往往在同一地区采用了不同的参与方针或信息、教育和通讯技术,导致了在宣传目标社区时的不一致。在其他情况下,不同的联合国机构借助当地的同

⁶⁶ 《2000年年度评估报告》侧重于开发计划署《减贫方案》的成果。

⁶⁷ 同上,上文脚注26。秘书长在其报告中指出,“除在例外情况下,一个组织会就执行特定项目或方案向另一个组织提供直接支持,通常各组织在开展活动和执行项目时,往往不能充分了解或考虑其它组织的活动和项目”(第35段)。

一非政府组织以不同的方针作同一件事(取决于该组织的理念和方针),有时导致了目标社区的困惑,以及有关联合国机构工作的重叠和资源的浪费。在马达加斯加南格朗德地区举办的信息教育和通讯研讨会(见上文第 96 段)是朝着正确方向迈出的第一步,应当加强和继续下去,其目的是避免出现上述混乱状况,协调联合国各组织和其他通过其技术援助项目帮助同一些或类似社区的行动者的信息、教育和通讯技术。此类研讨会是一个很好的做法,应在其他国家或同一国家不同地区的不同目标社区中推广。

101. 联合国各机构之间在与水有关的项目中仍有很大的协同和互补潜力。每个机构都有可能从中受益,但最重要的是目标社区将从中受益。例如,在赞比亚和马达加斯加考察的大部分地点,水井或井眼的水质是一个突出的问题。卫生组织拥有潜力和技术诀窍,可通过简单技术在这一领域提供援助。这些技术已由卫生组织在马达加斯加的一些干预地区采用,但没有适当推广到在同一地区工作的其他联合国机构的干预区,而这主要是由于缺乏信息和经验的交流。此外,在附近的粮农组织项目点已经适用了粮农组织的经验和诀窍,只要粮农组织再追加一些投入,受益于其他机构开挖的井眼或水井的社区就能从事更多的生产性农业活动,或至少实现其农产品的多样化,增加营养,并使之更加均衡。

102. 合作和协调可实现联合国机构投资的最优化,最终造福于目标人群,这方面的另一个例子见之于马达加斯加的南格朗德地区,该地区的雨量有限,地下水资源基本上没有经过勘查。政府及其发展伙伴,包括联合国机构投入了大量资金,勘探水资源,开发水供应,但由于水井出水量低,以及盐碱化,投资往往不能取得预期效果。最近估计,失败率平均为 30%,一些干旱地区的失败率为 50%。例如,儿童基金会一个涉及 150 个井眼的钻井方案表明,大约有 37%的井眼因盐碱成份过高,不适合人类饮用,或储水量过低,因此只能填埋或放弃。在马达加斯加由原子能机构资助的项目帮助加深了对地下水水文的了解,这是由于使用了同位素技术来支持改善农村水供应的钻井方案。⁶⁸ 其目的是评估地下水的补

⁶⁸ 据原子能机构表示,同位素水文学是国家和超国家供水机构制定管理计划和发展战略,以适应水资源全面挑战的基本手段。

充区和补充率，以提高水线点(水井或井眼)的可持续性，并调查地下水盐碱的分布和来源，以指导适当确定水线点的位置。⁶⁹

103. 实际上，在赞比亚，并没有一张地图，标明联合国各机构干预活动的执行区，因此很难在实地一级进行任何协调，或探讨协同或互补点。⁷⁰ 另一方面，现有的局部图(附件一)显示了联合国各机构在开发计划署减贫方案范围内在马达加斯加南格朗德地区进行的干预和活动(但不是针对全国而言)。这份地图在很大程度上与监察专员的调查结果吻合的，因为它表明参与水项目的不同联合国执行机构甚至在邻近地点和同一整体方案的框架内，其所开展的活动都是分散的，不统一的和自行其是的。

104. 应当指出，虽然就联发援框架进程而言，赞比亚和马达加斯加的情况有所不同，⁷¹ 但人们普遍注意到，联合国各机构之间通过联发援框架进程进行的业务合作基本上仍处在理论层面。此外，鉴于联合国各组织的资源有限，单一的业务干预，尤其是在供水部门的业务干预，对目标社区生活标准或质量的影响实在是很有有限的。

105. 实际上，2001 年在马达加斯加对联发援框架进程进行的中期审查指出，联合国一些组织始终处于“密闭状态”，在政府和其他发展伙伴面前，联合国系统的团结形象只是理论性的，没有体现在各组织的日常活动中。⁷² 一个主要的双边援助者在安塔那那利佛与监察专员会晤时，也提到了同一问题，尤其是就

⁶⁹ 项目结果表明，低盐碱和高盐碱地下水都因雨水获得大量补充。地下水盐碱度较高，很可能是由于地下水长久地(1 百万年)储存在远古切变层中，而不是由于海水渗透或过度蒸发。该项目还帮助建立国家多学科工作组，利用同位素技术进行地下水勘查。

⁷⁰ 开发计划署驻地代表和联合国驻地协调员向监察专员提到，一段时间以来，她不断在鼓吹绘制这样一份地图。

⁷¹ 赞比亚的第一个联发援框架是为 2002-2006 年期制定的，而马达加斯加如上文所述，则是联发援框架的试点国家。

⁷² “联合国系统在马达加斯加，对联发援框架的共同审查”，最后报告，2001 年 6 月 8 日。

联合国系统在马达加斯加供水部门的干预活动而言。此外，开发计划署《减贫方案》评估报告也指出，一些合作机构拒绝参与执行方案方针，也是实现方案成果的一个主要限制因素，因为此种态度妨碍了方案不同部分之间实现必不可少的协同一致。

106. 因此，需要制定“业务性联发援框架”，需要在特定的重点区域，通过在设计阶段即已考虑到协同和互补因素的共同方案/项目，体现统一的干预方针，以便实现目标社区福利的最大化，以及对这些社区的干预影响的最优化。此类统一的干预活动，应通过国家和地方当局，并在其他捐助者协助下，作为试点方案/项目，推广到全国范围。

D. 与方案和项目有关的结果

1. 用水、卫生和保健教育方案(赞比亚)

107. 总的来说，该方案是将水资源(通过打井和钻井眼)与卫生(通过修建厕所)和保健教育(通过激励和通讯技术)结合起来的一个良好范例。通过建立当地的水线点委员会，强调了参与性方针。选择了农村地区的学校作为执行方案的初给点，随后由赞比亚政府在全国范围推广，扩展到区和乡村各级，并建立了区级和村级用水、卫生和保健教育委员会。

108. 监察专员考查了方案在不同村庄和不同区的若干项目点。应当指出，在这些项目点上，推行用水、卫生和保健教育概念最成功的地方是一所学校，在这里，由学生在老师的一般性监督下，承担责任，维护水线点、清洁厕所，落实保健程序。这个项目点位于儿童基金会直接进行干预的一个区，有组织完善的区级用水、卫生和保健教育委员会。⁷³ 在通过国家和当地机构推行方案的一些项目点上，水线点和厕所的维护以及有关区级用水、卫生和保健教育委员会的后续工作就很不成功。这就再度强调了人们长期以来一个认识，即需要持续关注国家和地方各级的能力建设，尤其是就进一步发展有效的业务和维护机制而言。在此情

⁷³ 南部省，蒙自区，2001年10月初进行了考察。

况下，需要协调儿童基金会(和其他联合国机构)与国家当局之间的全面后续行动，以巩固已经实现的积极成果，解决可能发生的新问题。

109. 此外，在全国范围推广的用水、卫生和保健教育概念，就其适用和后续行动而言，在一些村庄不那么成功，对一个村庄的考查⁷⁴实际上是由儿童基金会本身在特定时刻进行的，但通过其保健科在接种活动中进行的干预，突出表明了需要在同一机构的各个部门之间加强协作、信息交流以及各项努力和资源的横向一体化(在同一地点，原准备利用太阳能水泵为已建立的村内保健中心提供用水，但水泵已经有好几年不能运转，原因在于由另一个双边捐助者提供的太阳能设备缺乏备件)。

2. 小农水利和用水方案和妇女、水利与营养方案(赞比亚)

110. 对一些《小农水利和用水方案》项目点进行的考查证实了农发基金资助的小农水利和用水方案参与性方针的缺陷。粮农组织后来在这些地点进行了干预，通过《妇女、水利与营养方案》加强社区的参与，但并不是以补偿其在开始阶段和项目的技术执行阶段的缺席。例如，在所考查的《小农水利和用水方案》水坝重建点，⁷⁵最近在妇女、水利与营养方案基础上，通过设立水坝重建委员会，加强了目标社区的认识，与该目标社区的会晤大体上表明，人们对重建的水坝缺乏主人翁态度(例如，没有人为维护水坝捐款)。

111. 在此情况下，还需要在同一机构内促成横向互补和统一的业务干预。虽然粮农组织向水坝的重建工作提供了技术援助，后来又进行了干预，以提高社区的认识，但没有制定灌溉计划，说服当地人开发水坝下游的土地，也没有采取其他辅助行动，鼓励他们为改善营养而实现作物的多样化。

⁷⁴ Mukuni 村，2001 年 10 月初进行了考查。

⁷⁵ Siafwakwenda, 2001 年 10 月初进行了考查。

3. 南格朗德地区的水部分(马达加斯加)

112. 马达加斯加进行能力建设的需要最为迫切。不存在一个国家当局，管理水资源或卫生。⁷⁶ 该国或其各省份，没有制定水资源主体计划。联合国经济及社会事务部的干预主要是为了满足这两项战略需求，为此，将提供技术支持，以建立国家用水和卫生局，并作为制定国家水资源主体计划的第一步，制定南格朗德地区水资源主体计划。

113. 虽然在监察专员考察期间，该项目面临一些“管理上的困难”，⁷⁷ 但它凸显了联合国技术合作与援助的重要性，因为它侧重的是国家体制建设和战略计划中的战略问题。这些方面对可持续发展目标至关重要。然而，就其性质而言，人们、尤其是目标人口可能不会立即察觉这些方面的影响，这就使一些机构或其他参与发展的行动者对它们不那么感兴趣。监察专员认为，鉴于联合国长期以来积累的技术知识，以及其信誉和对长期可持续发展目标的承诺，联合国的技术援助应主要侧重于这一领域。

114. 另一方面，如监察专员在其实地考察中所注意到的，立即向社区提供具体服务(在这个例子中是修建水线点)，是一项紧迫的人道主义需要，这也有助于实现政治目标，并促进与地方当局和目标社区一道执行项目。因此，在联合国技术援助项目中，纳入服务的交付部分，不管是通过联合国本身，还是与该地区的其他机构或行动者合作，都有可能促进项目的执行，而不至于影响其战略目标。

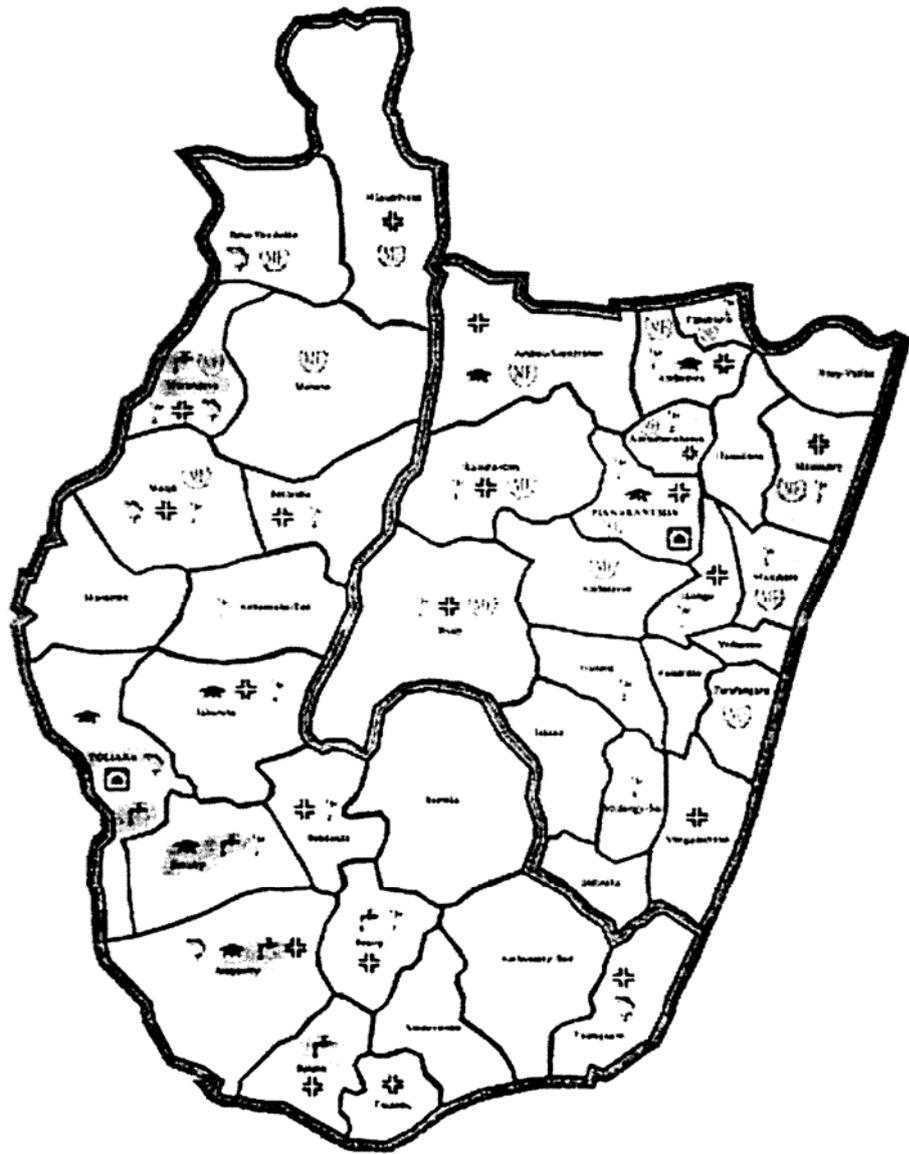
115. 在此情况下，联合国经济及社会事务部增加与修建 150 个水线点供当地人口利用有关的方面，同时作为一项主要任务开展必要的研究和考察工作，以便制定区域水资源主体计划，可以被看作是一个稳妥的做法。

⁷⁶ 在监察专员 2001 年 10 月份考查期间，正在积极审议有关的《规章和条例》，确定国家用水和卫生局的地位，及其与马达加斯加其他国家机构的关系。

⁷⁷ 据监察专员所知，这些困难基本上获得了解决。

附件一

方案干预和活动区，MAG/97/008



水利 人类住区 渔业 水坝 农业 小额贷款
