

评估联合国海洋网络

撰 写 人

穆罕默德·穆尼尔·扎兰
猪又忠德

联合检查组

2012 年，日内瓦



联 合 国

评估联合国海洋网络

撰 写 人

穆罕默德·穆尼尔·扎兰
猪又忠德

联合检查组



联 合 国
2012 年，日内瓦

内容提要

评估联合国海洋网络 JIU/REP/2012/3

大会在其关于“海洋和海洋法”的第 66/231 号决议中，请联合检查组(第 239 段)审查联合国海洋网络(联合国海洋和沿海区网络)，并就此向大会第六十七届会议提交报告供审议。因此，联检组将此主题列入其 2012 年工作方案。联合国海洋网络是与海洋和沿海有关的问题的协调机制。其成员包括 14 个联合国实体。这些成员通过开放供非政府组织和其他必要国际利益攸关者参加的特设工作组，推行有时限的举措。

本次评估的目的是审查联合国海洋网络机构间机制，并提出具体建议。检查专员着手绘制了联合国海洋网络成员过去五年来在海洋和沿海问题上所开展活动的标示图。这项工作是为了了解就《可持续发展问题世界首脑会议执行计划》的目标和《千年发展目标》而言，在处理海洋和沿海问题上的差距。检查专员还试图确定海洋和沿海问题在联合国组织性联合活动中所占百分比。

本评估的结果、结论和建议将作为反馈，用于联合国海洋网络职权范围的修订工作。

主要结果和结论

绘制标示图工作表明，联合国海洋网络成员的活动，83%与《千年发展目标》相一致，55%与《可持续发展问题世界首脑会议约翰内斯堡执行计划》目标相一致。就干预措施的类型而言，联合国海洋网络成员活动主要侧重于投资领域，随后是能力建设、技术援助，以及可持续发展工具。大力强调投资主要是由于在世界银行的项目组合中，有较大一块是处理投资的。

检查专员意识到，联合国海洋网络始终不能令人满意地履行其目前的职责。有两个挑战互助助长。结构性缺陷与资源、人力或财力匮乏相关联。联合国海洋网络成员不得不在空余时间开展其协调活动。联合国海洋网络的活动没有专门预算，年度会议只能在其他会议期间顺便进行。这就意味着并非所有成员都能参加年度会议。由于时间不够，大多数年度会议都是在展示每位成员都在做些什么。因为这些挑战，联合国海洋网络没有资源来审查有关方案，确认实质性的联合工作领域。标示工作发现，联合国海洋网络成员的方案，只有 14%是与其他联合国海洋网络成员联合执行的。

除新近建议的一些机制，例如全球海洋伙伴关系外，处理海洋和沿海事务的有关机制不断增加。对所有现有和新的机制都必须给予考虑，以确保它们之间的协调。

检查专员得出结论认为，联合国海洋网络的领导层，应仿效联合国能源机制和联合国水机制的例子，高于管理部门的层级。这将提供进入行政首长协调委员会方案问题高级别委员会(行政协调会/方案高委会)的机会，争取行政首长支持参与并推动联合国海洋网络的工作。检查专员指出，需要具备政治意愿，以确保联合国海洋网络的可持续性。

检查专员认为，联合国海洋网络、联合国水机制和联合国能源机制之间的协调和合作有限。由于资源紧张，迫切需要这三个机制之间进行协调与合作。行政协调会必须确保这三个机制实现其协调工作的制度化。

一些会员国对据认为联合国海洋网络活动缺少报告表示了关注。本报告认为，联合国海洋网络活动的报告实际上是在两个层面上发生的。首先，考虑到联合国海洋网络是一个协调而非执行机制，每一成员都是通过其各自组织经与其他成员协调后开展活动。因此，海洋和沿海事务已经通过各成员的正常报告机制由各位行政首长向其立法机构或理事机构作出报告。第二，在联合国海洋网络年度会议成果中，也作了报告，并公开发布在联合国海洋网络网站上。为消除任何误解，报告建议应制定有关指南或明确的内部工作程序。此类指南或内部工作程序还将澄清其他管理问题，例如决策、成员资格、会议和工作组安排。检查专员还建议，会员国应在国家一级，尤其是根据里约+20 会议成果加强一致性，该会议成果确认了今后海洋工作的九个优先领域。

《海洋契约》草案和拟议创立的海洋咨询组，以及建议的全球海洋伙伴关系，将为联合国海洋网络提供战略性机会，借以阐明和巩固其在联合国工作的这一重要领域的作用和地位。然而，如果委派联合国海洋网络监督《海洋契约》草案的实施，就需要有最低限度的资源，包括一个小型的专职秘书处。

最后，检查专员认为，在联合国系统中，海洋事务的可见程度和优先程度都较低。此外，他们注意到，联合国海洋网络因其结构性缺陷和缺乏资源，尚未能充分显示其“增值”，它应当有一个公平的机会，以在适当资源基础上开展授权工作，充分发挥其潜力。

本报告包含五项建议：两项建议是提交给作为行政协调会主席的秘书长的，另外三项建议则供大会和其他立法和理事机构审议。建议如下：

建议 1：大会应在其第六十七届会议上建议各国应设立海洋和有关问题国家协调中心，只要此类中心不存在，以加强该国代表与处理海洋和沿海问题的各类联合国会议/实体之间的交流，确保相关国家立场的一致性。

建议 2：秘书长作为行政首长协调委员会主席，应请联合国海洋网络修订其职责范围，并每隔三到四年定期审查一次，尤其是注意避免与现有机制可能的重叠，同时考虑到里约+20 会议的有关成果。

建议 3：作为联合国海洋网络成员的各组织的立法和理事机构应不迟于 2013 年，指示其行政首长调动必要资源，设立小型专职秘书处，开展联合国海洋网络

的工作，同时考虑到其他联合国机制的经验。

建议 4：秘书长作为行政首长协调委员会主席，应不迟于 2013 年，指示方案问题高级别委员会制定关于联合国海洋网络决策、成员资格、会议和工作组安排的业务指南(内部工作程序)，并澄清报告和其他管理问题。

建议 5：大会在其第六十七届会议上，应请秘书长作为行政首长协调委员会主席，确保三个机制，即联合国海洋网络、联合国能源机制和联合国水机制，在方案问题高级别委员会下实现其协调工作的制度化。

目录

	段次	页次
内容提要		iii
缩略语		viii
一. 导言	1-20	1
A. 背景	1-7	1
B. 目标和范围	8-11	3
C. 方法	12-20	4
二. 成就和挑战	21-66	6
A. 相关性	21-31	6
B. 一致性	32-40	9
C. 效率	41-54	13
D. 有效性	55-62	18
E. 可持续性	63-66	22
三. 结论和方向	67-71	23
附件		
一. 联合国海洋网络工作组的活动		26
二. 对照表：联合国海洋网络、联合国能源机制和 联合国水机制		29
三. 所咨询会员国名单		35
四. 参与组织就联检组建议有待采取的行动一览		36

缩略语

ACC	行政协调委员会	行政协调会
ACC-SOCA	行政协调委员会海洋和沿海区小组委员会	行政协调会—海洋小组委员会
CBD	《生物多样性公约》	
CEB	行政首长协调委员会	行政协调会
EMG	环境管理小组	环管组
FAO	联合国粮食及农业组织	粮农组织
GEF	全球环境基金	
GESAMP	海洋环境保护的科学问题专家组	
GPO	全球海洋伙伴关系	
GPA	《保护海洋环境免受陆地活动影响全球行动纲领》	
HLCP	方案问题高级别委员会	方案高委会
IAEA	国际原子能机构	原子能机构
ICP	非正式协商进程	
ICSPRO	教科文组织海洋学科学方案秘书处间委员会	
ILO	国际劳工组织	劳工组织
IMO	国际海事组织	海事组织
IOC-UNESCO	联合国教育、科学及文化组织政府间海洋学委员会	教科文组织海洋学委员会
ISA	国际海底管理局	
JIU	联合检查组	联检组
JPOI	《约翰内斯堡执行计划》	
MDGs	千年发展目标	
NGO	非政府组织	
OAG	海洋咨询组	
Rio +20	联合国可持续发展问题会议	里约+20 会议
SOCA	海洋和沿海区小组委员会	海洋小组委员会

ToR	职责范围	
UNDESA	联合国经济及社会事务部	经社部
UNDOALOS	联合国法律事务厅，海洋事务和海洋法司	
UNCED	联合国环境与发展会议	联合国环发会议
UNCLOS	《联合国海洋法公约》	《海洋法公约》
UNDP	联合国开发计划署	开发计划署
UNEP	联合国环境规划署	环境规划署
UNIDO	联合国工业发展组织	工发组织
UN-Oceans	联合国海洋与沿海区网络	联合国海洋网络
UN-OHRLLS	最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办事处	
UNWTO	联合国世界旅游组织	世界旅游组织
WB	世界银行	
WMO	世界气象组织	气象组织
WSSD	可持续发展问题世界首脑会议	

一. 导言

A. 背景

1. 《联合国海洋法公约》(《海洋法公约》)规定了世界海洋的全面法律体制, 制约海洋及其资源的所有用途。《联合国海洋法公约》(《海洋法公约》)有 162 个缔约方,¹ 包括欧洲联盟。《海洋法公约》包括关于划界、航行、保护和维护海洋环境、管理生物和非生物资源、海洋学研究、海洋技术转让和解决争端的规定。《海洋法公约》在很大程度上涵盖了联合国处理海洋问题的活动, 其中指派秘书长担负具体职能, 并数度谈及“主管国际组织”, 明确提到联合国粮食及农业组织(粮农组织)、教科文组织政府间海洋学委员会(教科文组织海洋学委员会)、国际海事组织(海事组织)和联合国环境规划署(环境规划署)。

2. 1992 年的联合国环境与发展会议(“地球峰会”)通过了《21 世纪议程》, 这是面向 21 世纪全球可持续发展的国际行动纲领。《21 世纪议程》第 17 章特别涉及保护海洋和合理利用和开发其生物资源。为对联合国各机构支持第 17 章的活动提出协调和全面的意见, 1993 年组成了行政协调委员会海洋和沿海区小组委员会, 处理海洋和沿海问题。

3. 在 2001 年 11 月审查了行政协调委员会的协调机制后, 结论认为, 所有现有联合国附属机构都应到 2001 年底停止存在, 今后的机构间支持需求都应通过特设的、有时限的和面向具体任务的安排来处理, 采用牵头机构方针。此后参与协调海洋和沿海问题的联合国各基金、方案和机构之间的协商显示了建立新的机构间协调机制的强烈兴趣。

4. 2003 年 9 月, 联合国方案问题高级别委员会批准设立海洋和沿海区网络(此后称为“联合国海洋网络”), 接替海洋和沿海区小组委员会的工作, 它涵盖了一系列问题, 由联合国系统有关方案、实体、组织和专门机构以及有关国际组织, 包括国际海底管理局和生物多样性公约的秘书处组成。遵照非正式协商进程的建议, 并考虑到可持续发展问题世界首脑会议的决定,² 大会³ 请秘书长建立一个处理海洋问题的有效、透明和经常性的机构间协调机制。行政首长委员会在

¹ 截至 2011 年 9 月 20 日《联合国海洋法公约》、《与执行公约第十一部分有关的协定》和执行公约有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定协定的现状。尚未批准《公约》的主要缺席者(沿海区国家)有柬埔寨、哥伦比亚、朝鲜民主主义人民共和国、厄立特里亚、伊朗伊斯兰共和国、以色列、哈萨克斯坦、利比亚、秘鲁、阿拉伯叙利亚共和国、东帝汶、土耳其、土库曼斯坦、阿拉伯联合酋长国、美利坚合众国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

² 里约 2012 年海洋问题简报第 4 号, 里约+20 联合国可持续发展问题会议秘书处编写, 第 2 页第 2(e)段。

³ 大会在其一系列决议中, 尤其是第 56/12、57/141 和 58/240 号决议, 请联合国秘书长确保联合国秘书处有关实体以及联合国系统有关组织在“海洋和沿海问题”和“与海洋有关的问题”上更为有效的协调, 包括“在联合国系统内建立一个处理与海洋有关问题的透明和经常性的机构间协调机制”。

2003 年同意建立联合国海洋网络，并经方案问题高级别委员会第 6 次会议批准。⁴ 随后，教科文组织海洋学委员会在 2005 年 1 月主持了联合国海洋网络第 1 次会议。

5. 联合国海洋网络机制在 2003 年建立后，联合国海洋和海洋法问题不限成员名额非正式协商进程第 5 次会议说明了其职责范围。⁵ 职责范围如下：

专栏 1

联合国海洋网络职责范围⁶

1. 加强与海洋和沿海区有关联合国活动的协调与合作；
2. 审查联合国系统为协助执行《联合国海洋法公约》(《海洋法公约》)、《21 世纪议程》和《约翰内斯堡行动计划》而开展的相关方案和活动；
3. 确认新出现的问题，界定联合行动，并酌情设立专门任务组负责这些事项；
4. 促进国际一级的海洋综合管理；
5. 酌情协助为秘书长关于海洋和海洋法的年度报告提供资料；
6. 根据大会的任务授权，以及《千年发展目标》、《约翰内斯堡行动计划》和联合国海洋网络所有成员理事机构的优先考虑，促进联合国系统有关海洋和沿海区活动的一致性。

6. 联合国海洋网络由 14 个联合国实体组成。⁷ 截至 2012 年 1 月的联合国海洋网络成员在专栏 2 中载列如下：

专栏 2

联合国海洋网络成员

《生物多样性公约》秘书处
联合国粮食及农业组织(粮农组织)
国际原子能机构(原子能机构)
国际劳工组织(劳工组织)
国际海事组织(海事组织)
国际海底管理局

⁴ CEB/2003/7。

⁵ 见 A/59/122, 第 21 段。

⁶ 同上。

⁷ 由于两个成员(经社部和海洋事务和海洋法司)联合回应了联检组的调查表和访谈，它们被视为一个实体，因此在本报告中始终是 14 个成员。

联合国经济及社会事务部(联合国经社部)和联合国法律事务厅, 海洋事务和海洋法司
联合国开发计划署(开发计划署)
联合国教育、科学及文化组织政府间海洋学委员会(教科文组织海洋学委员会)
联合国环境规划署(环境规划署)
联合国工业发展组织(工发组织)
联合国世界旅游组织(旅游组织)
世界银行
世界气象组织(气象组织)

7. 联合国系统任何秘书处, 只要表示意愿, 都可以成为联合国海洋网络的成员。有关国际非政府组织和其他利益攸关者有时也会应邀参加联合国海洋网络通过其工作组开展的工作。联合国海洋网络由一协调员(目前为开发计划署)领导, 并由一副协调员(环境规划署)给予支持。这些岗位应每两年轮换一次; 联合国海洋网络没有专职秘书处、工作人员或预算用以开展活动。

B. 目标和范围

8. 大会在其关于“海洋和海洋法”的第 66/231 号决议中⁸ 请联合检查组(联检组)审查联合国海洋网络, 并就此向大会第六十七届会议提交报告供审议。与此同时, 联合国海洋网络也向联检组提出了审查其 2012 年工作方案的建议。同时, 大会请联合国海洋网络“向大会提交其工作职责范围草案, 供大会第六十七届会议审议, 以审查该网络的任务规定, 提高透明度, 并向会员国报告其活动”。⁹

9. 本次评估的目标是检查联合国海洋网络的机构间机制, 并提出切实建议。评估问题都是围绕下列评估标准设定的:

- **相关性:** 联合国海洋网络是否有明确的任务规定和作用, 并正常履行和发挥?
- **一致性:** 各成员是否有同样的看法和对机制的理解, 它们的工作是否符合任务规定?
- **效率:** 海洋网络是否有其结构, 是否制定了有关制度和程序, 以切实完成任务?
- **有效性:** 它在多大程度上实现了其目标?

⁸ 大会第 66/231 号决议, 第 239 段。

⁹ 同上。

- **可持续性：**联合国海洋网络是否作为一个机制持续存在，哪些因素影响其持续性、相关性和有效性，已经采取了哪些措施？

10. 评估的范围是全系统的，涉及所有联合国海洋网络成员组织/实体(成员的完整名单见专栏 2)。此外，检查专员试图从非成员，例如最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办事处那里获得投入，并对海事组织、教科文组织海洋学委员会、环境规划署、气象组织和主持联合国能源机制的工发组织的行政首长作了访谈，寻求深入理解联合国海洋网络的战略重要性，并从类似联合国机制的经验中受益。本报告对联合国海洋网络成员的具体活动的有效性不作评估，而是对作为一个机制的联合国海洋网络进行评估。

11. 此外，本报告反映了特定会员国通过一份调查表提供的看法和投入。同时，一些会员国还在面对面的访谈中与联检组检查专员进行接触。¹⁰

C. 方法

12. 评估方法有初步的案头审评，包括审评包括联合国海洋网络和其他有关机制的公开文献。在初步研究报告基础上编写了启动文件，访谈了特定的联合国海洋网络成员。向所有联合国海洋网络成员发放了调查表，答复率是 11 个，¹¹ 而调查表总共发出了 14 份。¹² 向 48 个沿海和小岛屿会员国发出了特别编制的调查表，答复率为 48 个国家中的 14 个。¹³

13. 本报告的具体成果、结论和建议将用于联合国海洋网络职责范围的修订工作。

14. 此外，联检组与联合国海洋网络协调员一道，着手标示了联合国海洋网络成员过去五年来在海洋和沿海问题上的活动。这项工作是为了确定相对于可持续发展问题世界首脑会议《约翰内斯堡执行计划》目标以及《千年发展目标》而言，海洋和沿海问题的涵盖范围。检查专员还试图确定海洋和沿海问题在联合国组织性联合活动中所占百分比。联合国海洋网络编制了标示模板，联检组则增加了一些专门问题。在 14 个成员中，联检组得到的答复率是 11。¹⁴ 有关结果将与联合国海洋网络分享，供其进行分析，并用于此后完成本报告。

¹⁰ 澳大利亚、阿根廷、巴西、埃及、日本、挪威、美利坚合众国。

¹¹ 世界旅游组织告知检查专员，它们未参与联合国海洋网络，对调查表不作答复。生物多样性公约没有答复联检组在这方面发出的信函。

¹² 虽然有 15 名成员，但两个成员(经社部和海洋事务和海洋法司)属于联合国秘书处，它们联合答复了联检组。

¹³ 阿根廷、澳大利亚、巴西、中国、埃及、法国、德国、日本、肯尼亚、墨西哥、俄罗斯联邦、南非、西班牙和美利坚合众国答复了联检组的调查表。这些会员国的详细名单见附件三。

¹⁴ 粮农组织、原子能机构、劳工组织、国际海事组织、国际海底管理局、联合国海洋事务和海洋法司/经社部、开发计划署、环境规划署、教科文组织海洋学委员会、工发组织、世界银行答复了对标示工作的要求。粮农组织指出，其提交的材料没有囊括每一项单独的活动，而是反映了它的一些主要项目和方案。

15. 检查专员还约谈了在日内瓦、伦敦、纽约、巴黎、罗马、维也纳和哥伦比亚特区华盛顿联合国海洋网络成员的一些主要官员，¹⁵ 包括通过视频/电话会议。

16. 与此同时，检查专员研究了与联合国海洋网络同时创立的联合国水机制和联合国能源机制，希望进行一次全面分析，确认在其任务规定、愿景、领导和体制结构以及财务方面的潜在良好做法。附件二中的对照表显示了为比较联合国三个机制而进行的工作的细节，得出了本报告中提供的联合国海洋网络的良好做法和改进建议。

17. 检查专员在里约+20 会议前编写本报告，并在会议结束后立即完成其定稿。还对海洋和沿海问题在联合国背景下的重要性和今后的作用作了讨论。检查专员因此考虑到，2012 年的事态将极大地影响联合国海洋网络的未来。忆及里约+20 会议的成果，这些结果、结论和建议是有效的，虽然有关建议的规模和强度将有所不同，取决于国际社会对海洋和沿海事务的重视程度。

18. 在报告定稿时，考虑到了有关组织对报告草稿的评论意见。按照《联检组条例》第 11.2 条，检查专员已在本报告定稿前进行了协商，集思广益，检查报告的结论和建议。

19. 为了便于处理报告，实施报告的建议并监测实施情况，附件四载有一份表格，标明本报告提交有关组织的目的是供采取行动还是供参考。该表列出了与各组织有关的建议，具体说明这些建议究竟是需要由该组织的立法或理事机构作出决定，还是可由该组织的行政首长遵照执行。

20. 检查专员谨此对所有帮助他们编写本报告的人员表示谢意，特别是那些曾经参与访谈并乐于提供其知识和专长的人员。

¹⁵ 联合国经社部、联合国海洋事务和海洋法司、粮农组织、原子能机构、劳工组织、国际海事组织、国际海底管理局、开发计划署、教科文组织海洋学委员会、环境规划署、工发组织、世界银行和气象组织接受了访谈。

二. 成就和挑战

A. 相关性

a. 背景环境

21. 在行政协调会—海洋小组委员会解散后，¹⁶ 需要设立一个联合国海洋网络一类的机构间机制。其规定的职责范围与非正式协商进程讨论和随后的大会会议表明的需要相呼应。在非正式协商进程第五次会议上，“还强调联合国海洋网络是联合国系统内部针对海洋问题设立的一个机构间协调机制，其运作应依据大会第 58/240 号决议阐述的任务规定”。¹⁷

22. 在创立联合国海洋网络时，还存在其他与海洋有关的机制，例如设在教科文组织的教科文组织海洋学方案秘书处间委员会、¹⁸ 海洋环境保护科学问题专家组¹⁹ 和环境规划署领导的环境管理小组。²⁰ 前两个机制专门处理海洋环境保护问题，联合国海洋网络则有更广泛的任务，也即《21 世纪议程》、《约翰内斯堡执行计划》、《千年发展目标》和所有其成员组织自身的任务，这些机制的工作之间有某些重叠。

23. 检查专员指出，关于联合国海洋网络的讨论和随后的职责范围没有考虑到如何在联合国海洋工作中避免这些重叠。海洋环境保护科学问题专家组有 9 名成员同时也列名于联合国海洋网络 14 名成员中，应当确保与联合国海洋网络机制的互补性。不过，如果从联合国海洋网络发轫之初，各机制的责任分工更明确，

¹⁶ 见第 1 段。

¹⁷ A/59/122，第 23 段。

¹⁸ 见上文第 1-4 段。海洋学方案秘书处间委员会设在教科文组织。该委员会的目的是促进发展联合国系统实际参与海洋方案的各组织之间的有效合作形式，如国际社会期望的，避免在规划和执行扩大的海洋学国际合作方案时的重复和重叠(IOC/EC-II/11，1973 年 3 月 13 日，巴黎；SC.73/CONF.210/11)。

¹⁹ 海洋环境保护科学问题专家组于 1969 年组成，是就海洋环境保护的科学方面向联合国系统提供咨询意见，由国际海事组织、粮农组织、教科文组织海洋学委员会、世界气象组织、原子能机构、联合国、环境规划署、工发组织和开发计划署赞助。它是一个联合咨询机制，目的是就制定海洋环境事务中的国际政策提供跨部门、跨学科和立足科学的方法，并满足联合国各组织之间的实际协调和合作要求。它向各组织和政府提供具有权威性的、独立的和跨学科的科学咨询意见，支持保护和可持续利用海洋环境。缩略语 GESAMP 中的最后一个字母 P 最初代表“污染”，但在 2007/2008 年改变为“保护”(见 www.gesamp.org 中关于海洋环境保护科学问题专家组的情况介绍)。

²⁰ 环境管理小组是一个全系统范围的协调机构，由联合国专门机构、方案和机关组成，包括多个环境协定的秘书处。该小组由环境规划署总干事任主席，并得到环境规划署设立的一个秘书处的支持。环境管理小组的任务是推进机构间合作，以支持执行国际环境和人类住区议程，它应确认在哪些问题上需要作出联合努力，设法在统一的管理对策中调动其集体能力。环境管理小组的工作在一些问题组中与联合国海洋网络的工作相重叠(<http://www.unemg.org/Home/tabid/1120/Default.aspx>)。

则联合国海洋网络的工作焦点就会更集中。此外，联合国海洋网络的一些成员实际上是条约机构，是根据专门的法律授权运作的(即《生物多样性公约》和国际海底管理局)。考虑到这一点，职责范围准确体现联合国海洋网络成员依照其法律授权的责任分工是非常重要的。世界银行发起，并得到粮农组织、教科文组织海洋学委员会、开发计划署和环境规划署支持的全球海洋伙伴关系，²¹ 应强化联合国海洋网络的存在理由。建立全球伙伴关系是作为一个行动平台，有其明确的目标和承诺，即筹措投资，以创造就业机会、拉动绿色蔚蓝经济增长、维持海洋的食品生产率、保护海洋健康。在联合国海洋网络的战略思维中，所有这些以及包括非正式协商进程、经常进程和《保护海洋环境免受陆地活动影像全球行动纲领》在内的其他机制，都必须加以考虑，以确保区域和全球规模的众多机制不会削弱了联合国海洋网络的相关性和协调能力。

24. 秘书长请方案问题高级别委员会在 2012 年主持制定在里约+20 会议成果中未曾包括的《海洋契约》草案，²² 以及伴随的《行动计划》。《海洋契约》草案建议，联合国海洋网络应发挥整体协调作用，推动执行海洋方面的《行动计划》。有意思的是，《海洋契约》草案是在方案问题高级别委员会协调下由一组专家拟定的，联合国海洋网络并没有受委派主持甚至参加起草工作。虽然《海洋契约》草案的执行将对联合国海洋网络产生极大影响，但身为方案问题高级别委员会一部分的联合国海洋网络成员是通过其各自组织而不是通过作为一个机制的联合国海洋网络本身，参与契约草案的每一轮磋商的。这就导致未曾以任何方式征求一些成员的意见，例如迄今尚未签署《国际公务员制度委员会章程》，且未参加方案问题高级别委员会的国际海底管理局。此外，对联合国海洋网络的联合国共同制度成员与方案问题高级别委员会/联合国共同制度之外的那些成员，例如国际海底管理局之间的关系，也应加以考虑。

25. 应当指出，2012 年 6 月的联合国可持续发展问题会议(里约+20 会议)的最后文件——“我们希望的将来”，纳入了关于海洋、渔业和生物多样性的成果，包括有关目标和具体目标。

b. 职责范围

26. 考虑到联合国海洋网络机制是为联合国系统内的协调目的而创立的，其职责即处于该机制的范围内。然而，职责范围的第 3 项，即“识别新出现的问题”或许并不适合联合国海洋网络在隔绝状态中加以处理。一些联合国海洋网络成员有不同意见，指出联合国海洋网络应有处理今后新出现问题的空间和灵活性。非正式协商进程已在其第五次会议上指出，“一个代表团强调，不应要求联合国海

²¹ 在筹划发展全球海洋伙伴关系时，世界银行举办了四次关键活动，包括 2011 年 9 月的初始协商，2012 年 2 月与 25 个组织宣布建立全球海洋伙伴关系，在 70 多个组织参与下编写描述全球海洋伙伴关系目标和结构的讨论文件，以及与 70 个伙伴展开合作进程，为里约+20 会议编写《全球海洋伙伴关系宣言》。(关于全球海洋伙伴关系，见网址 <http://www.globalpartnershipforoceans.org>。)

²² “海洋契约：健康海洋促进繁荣”。联合国秘书长的倡议，2012 年 4 月 30 日草案。

洋网络处理未经国际协商一致的问题，因为这将使它背离其任务规定，负担起超越其权力的政治问题”。²³ 检查专员认为，本应利用这一谅解，明确认定哪些问题取得了国际协商一致，哪些没有，这样会员国就可以每年来筹划联合国海洋网络的工作计划或当务之急。但对这一点，以往从未作出清楚表述，联合国海洋网络是在极其广阔的职责范围内行动的，包括了《约翰内斯堡执行计划》、《21世纪议程》、《千年发展目标》以及联合国海洋网络成员所有理事机构的任务规定。

27. 检查专员认为，这是联合国海洋网络构想中的一个基本缺陷。除非有一个囊括联合国海洋网络全体成员的明确实体，给予任务授权，确定优先事项，否则就很难指望所有其成员走到一起，就共同问题进行协调。职责范围在其最后一点中申明，优先事项应源于《千年发展目标》、《约翰内斯堡执行计划》以及“联合国海洋网络所有成员理事机构的任务授权”。²⁴ 巩固和加强如此广泛的一系列任务的一致性是很艰巨的，因为这些任务不仅数量众多，而且头绪繁杂。

28. 检查专员在访谈中得知，会员国在联合国海洋网络成员的各类立法和理事机构的任务和优先事项上，是有不同看法的。除非明确规定所有成员的任务，否则，联合国海洋网络成员很难认定一个平台，供联合国海洋网络在此平台上进行协调和确保一致性。一些会员国向检查专员指出，这一点是由于一些会员国在其各自首都缺乏协调，而它们的国家代表在不同的立法和理事机构中又缺乏一致和交流。因此，执行下列建议将加强一致性和有效性。

建议 1

大会应在其第六十七届会议上建议各国设立国家海洋和有关问题协调中心，只要此类中心不存在，以加强该国代表与处理海洋和沿海问题的各类联合国会议/实体之间的交流，确保相关国家立场的一致性。

29. 检查专员认为，《海洋契约》草案²⁵ 建议设立海洋咨询小组，由高级别决策者、科学家、主要海洋专家、私人部门代表和有关联合国系统组织的行政首长组成。咨询小组此后应为联合国海洋网络的工作提供新的焦点和方向，并落实《海洋契约》草案及其《行动计划》。检查专员建议对此类咨询小组的利弊得失加以认真考虑，以加强联合国的协调和一致性，并在海洋和沿海事务问题上统一发声，避免与有关多边条约中作出的特定法律授权出现任何抵触。

30. 检查专员意识到海洋和沿海问题这个大题目所涵盖活动的广泛性。新的问题不断出现，从传统的气候变化关切、水产业和渔业到航运和海盗问题。此外，

²³ A/59/122，第 23 段。

²⁴ 提交联合国海洋和海洋法问题非正式协商进程第五次会议的联合国海洋网络职责范围 (A/59/122，第 21 段)。

²⁵ 摘自“海洋契约：健康海洋促进繁荣。联合国秘书长的倡议”，2012 年 4 月 30 日的草案。

能源与水问题之间的联系日益明显，正在地面上制定联合方案并采取行动。因此，检查专员认为目前的职责范围偏向环境保护，而不是与海洋有关的社会经济问题(例如劳工组织关于海上工作者体面工作的任务、航运、海盗行为/恐怖主义等等)。检查专员认为，这是由于目前的职责范围是基于《约翰内斯堡执行计划》的成果。然而，联合国海洋网络要想成为全系统范围的协调机制，处理与海洋和沿海区有关的所有问题，并真正囊括联合国系统在海洋主题下从事的各项活动，今后对职责范围的修订应扩大联合国海洋网络机制的范围(这就需要提供必要的资源)，以包含可能不在环境保护视野内的那些问题。

31. 检查专员得出结论认为，联合国海洋网络的职责范围比较模糊，很难在机构/组织层面实施协调和统一。重新考虑如何落实职责范围，并制定工作计划和明确的指标或目标，将有助于确保联合国海洋网络的协调。应定期审查联合国海洋网络的职责范围。至少每三到四年一次，以确保其相关性和一致性。

执行以下建议将有助于加强一致性和有效性。

建议 2

秘书长作为行政协调会的主席，应要求联合国海洋网络修订其职责范围，并每隔三到四年定期审查一次，尤其是注意避免与现有机制可能的重叠，同时考虑到里约+20 会议的有关成果。

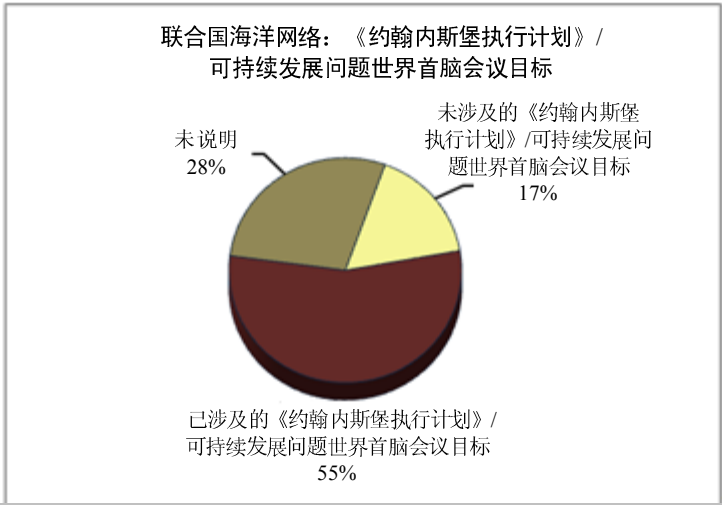
B. 一致性

a. 《约翰内斯堡执行计划》和《千年发展目标》

32. 联合国海洋网络的任务是促进执行《约翰内斯堡执行计划》的目标和《千年发展目标》，并协调各组织在其职责范围第 2 和 6 项中的工作。通过在本报告背景下的标示工作，检查专员希望联合国海洋网络成员表明，过去五年来执行的项目是否与《约翰内斯堡执行计划》的目标或《千年发展目标》相关联，如果答案是肯定的，则与哪些目标相关联。²⁶ 下文图 1 和图 2 简略显示了联合国海洋网络成员执行的与《约翰内斯堡执行计划》和《千年发展目标》有关的项目的数目。

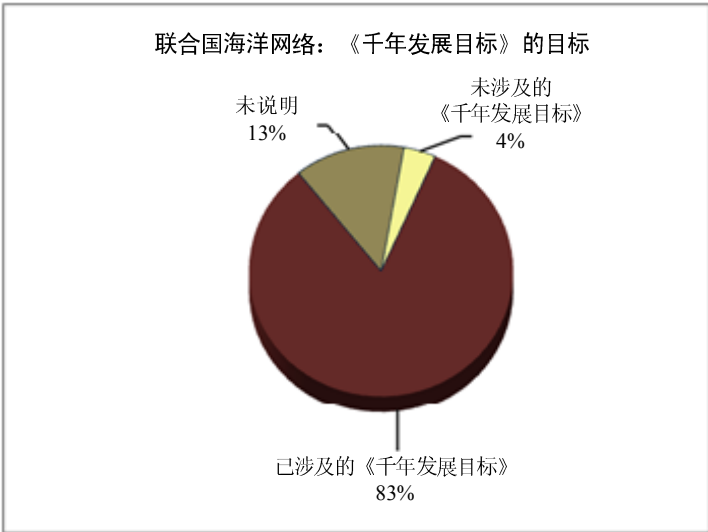
²⁶ 有 11 个联合国海洋网络成员对提供标示信息的请求作出了答复，向联检组报告了总计 488 个项目/方案。

图 1
联合国海洋网络成员与《约翰内斯堡执行计划》有战略关联的活动



资料来源：联检组标示图

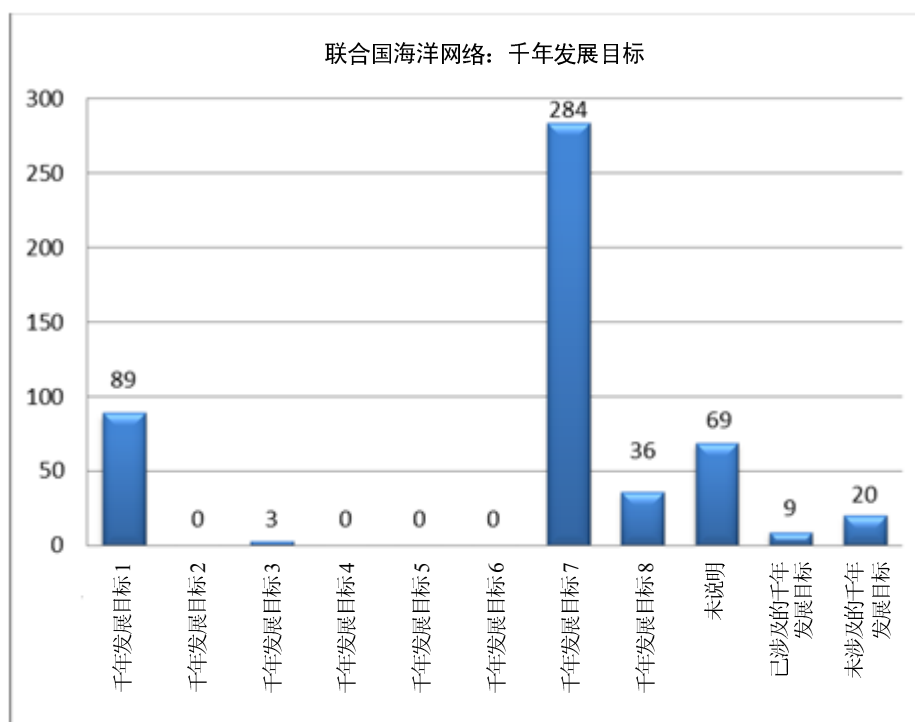
图 2
联合国海洋网络成员与《千年发展目标》有战略关联的活动



资料来源：联检组标示图

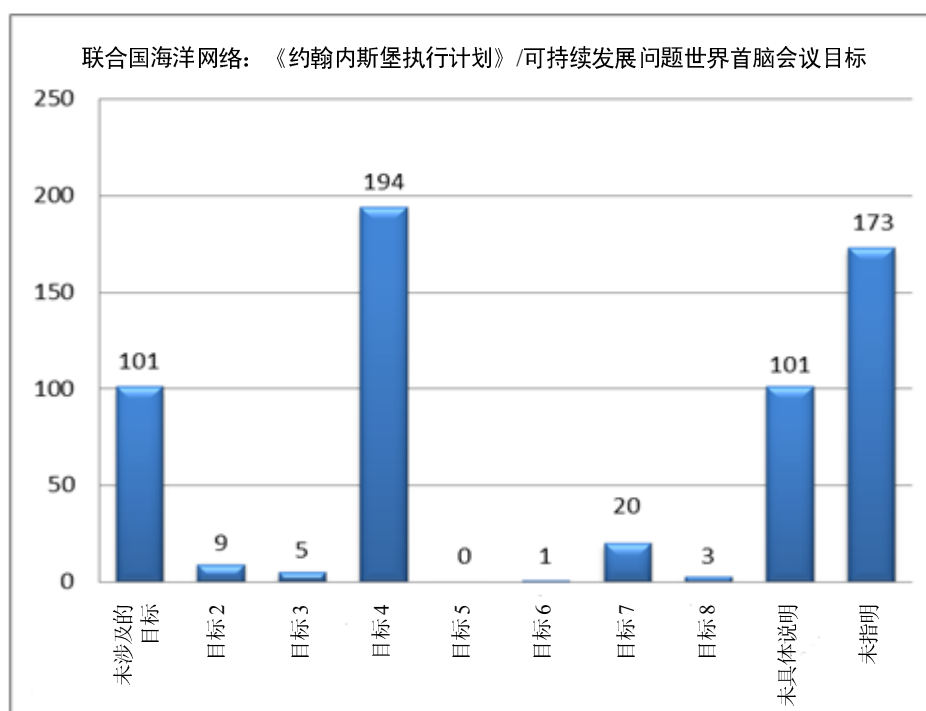
33. 检查专员注意到，许多报告项目与其职责范围中授权的《约翰内斯堡执行计划》和《千年发展目标》的目标相一致。标示工作发现，项目整体上更多地关系到《千年发展目标》(83%)，尤其是目标 7：确保环境可持续性。以下是联合国海洋网络成员过去五年来在《约翰内斯堡执行计划》和《千年发展目标》方面的活动明细。

图 3
联合国海洋网络成员与《千年发展目标》相一致的活动



资料来源：联检组标示图

图 4
联合国海洋网络成员与《约翰内斯堡执行计划》相一致的活动



资料来源：联检组标示图

34. 检查专员得出结论认为，联合国海洋网络成员开展了与职责范围第 2 和 6 项相一致的活动。²⁷ 应进一步开展工作，以确保联合国海洋网络成员更广泛地涉足《约翰内斯堡执行计划》整个一系列关于海洋和相关问题的目标，并实现干预活动的多样化。

b. 愿景

35. 对联合国海洋网络成员的愿景、作用以及联合国海洋网络的未来的审查表明，各成员之间在目前的任务和今后的愿景上缺乏一致性。此外，会员国也不很清楚联合国海洋网络的任务和作用。

36. 检查专员指出，联合国海洋网络成员本身显示了对联合国海洋网络程度不同的认识。某些组织，虽然是联合国海洋网络的成员，但告知检查专员，它们不是活跃成员，一向很少参与联合国海洋网络的事务，或者由于这并不在其组织的工作方案中，它们在其各自组织中没有开展任何有关活动，因此不能对访谈请求作出回应。²⁸

37. 检查专员请联合国海洋网络成员回答它们认为联合国海洋网络有哪些愿景和使命。虽然检查专员收到了一系列答复，但一般倾向和共同的理解是，联合国海洋网络是涉及海洋和沿海事务问题的内部协调机制。关于联合国海洋网络的战略前景，各成员的看法互有不同，有的人认为联合国海洋网络应始终是一个特设机制，应当保持灵活性，不作任何体制安排，也无须对外部各方负责，也有一些成员对该机制目前的内部和内向性质感到失望，希望扩展联合国海洋网络，吸收科学界和/或非政府组织参加，以改善在各有关方之间的协调。

38. 拟议的秘书长《海洋契约》草案，更加明确了联合国海洋网络的使命和作用，即“……作为主要平台，落实联合国全系统范围的合作与安排，以执行《海洋契约》及其《行动计划》”。²⁹ 如果秘书长的提案获得接受，联合国海洋网络今后的任务和愿景将规定得更为明确。

39. 检查专员还邀请一些会员国讨论它们是否认为联合国海洋网络成员对该网络的使命和愿景有一致的看法，以及它们希望在今后发挥何种作用。这里，与联合国海洋网络成员自身的反应一样，一些会员国也承认，直到 2010 年，它们从未听说过联合国海洋网络，其他一些会员国则表示，联合国海洋网络是一个促进协调的内部机制。检查专员通过对调查表的答复得知，会员国的大多数答复不理解联合国海洋网络的愿景和目的，它们从未看到过关于其所做工作的报告，它们需要更多的信息以回答问题。

²⁷ 参见专栏 1。

²⁸ 联合国世界旅游组织要求联检组不要就联合国海洋网络相关事务询问任何更多问题。生物多样性公约没有答复联检组发出的任何函件。

²⁹ “海洋契约：健康海洋促进繁荣。联合国秘书长的倡议”，2012 年 4 月 30 日的草案。

40. 联合国海洋网络成员和一些会员国都同意，联合国海洋网络机制有其重要作用，需要更明确地规定其今后的愿景、使命和职责范围。检查专员指出，拟议的《海洋契约》草案的结果将大大影响联合国海洋网络。如果《海洋契约》草案不能更进一步，联合国海洋网络各成员实体将需要就如何摆放其战略位置达成协议，同时考虑到全球海洋伙伴关系的讨论结果。

C. 效率

41. 检查专员审查了联合国海洋网络的结构是否有效，资源、制度和程序是否齐备，以切实履行其任务/职责。检查专员发现，该机制没有任何财力或人力资源，用于专职秘书处/工作人员，也没有差旅预算。由于资源有限，联合国海洋网络的效率平平，因此需要加以改进。

a. 挑战

42. 交付新的任务，但没有预算/资源来支持秘书处工作的情况，在联合国其实经常发生。然而，在联合国海洋网络问题上，这种情况的直接后果是，联合国海洋网络自 2003 年创立以来，始终不能充分发挥其潜力。检查专员认为，对大多数该机制成员来说，这不是由于缺乏意愿和动力，而是由于缺少时间和财政资源。联合国海洋网络的活跃成员作出了努力，尽可能频繁地以临机处置的方式进行协作和协调。协调员和副协调员都是兼职，在空余时间开展联合国海洋网络的活动。缺少差旅预算意味着各成员只有在碰巧都参加别的会议时，才能面对面地会晤。对一些较为活跃的成员，例如粮农组织、海事组织、开发计划署、环境规划署、教科文组织海洋学委员会和气象组织来说，情况还好，但对一般并不作为活跃成员参与许多此类论坛的组织，例如劳工组织和世界旅游组织来说，事情就没那么简单了。

43. 没有必要资源，联合国海洋网络机制就不能标示其成员在海洋和沿海问题上的活动。这是确保一致性和避免重叠的第一个关键步骤。在目前联检组评估中开展的标示工作就是一个典型的例子。联检组发出了 14 个标示模板，只收到了 11 份答复，尽管多次加以提醒。

b. 秘书处

44. 检查专员得出结论认为，一支专职工作人员队伍对联合国海洋网络机制履行其目前职责是不可或缺的。如果由于《海洋契约》草案或大会第六十七届会议的审议结果，联合国海洋网络的任务和范围有所扩大，则应进一步审议需要设立专职秘书处的问题。按照目前的情况(履行目前职责)，秘书处应当是紧凑的，由不超过二或三名专业人员和一名一般事务人员组成。秘书处应当设在中立地点。如果联合国海洋网络成员轮流担任该秘书处，则东道机构及其当然伙伴就有可能先于其他关切和优先事项，优先推行自己的议程。检查专员注意到由经济和社会事务部提供专职秘书处支持的建议，如它对联合国水机制和联合国能源机制所作

的那样。这一建议应由联合国海洋网络所有成员加以考虑。应由联合国海洋网络成员在方案问题高级别委员会的协助下，酌情决定一个中立地点。这将确保它得到所有成员组织的政治支持和接受，减少认定某一成员为其自身利益推动议程的风险。

45. 专职秘书处将有助于联合国海洋网络更好地查明共同兴趣领域或重叠/差距，帮助各组织就未来的联合方案制定战略计划，设计多组织性质的新项目，使潜在的捐助者和供资组织看到更为一致的面貌。假设由任何成员组织的工作人员在其目前的工作负担之外承担这一作用，则检查专员认为，有关的组织工作将使联合国海洋网络一如既往，只能成为一个工作人员个人的松散团体，临时性地靠发送电子邮件来讨论问题。一个秘书处将有助于维持一个网站，成为利益攸关者，包括会员国的信息门户，借以了解联合国海洋网络的活动，向潜在的捐助者和供资机制，例如全球环境基金(环境基金)传达筹备中的可能项目。

46. 检查专员理解，鉴于目前的预算限制，资源确实很紧张，并提出了关于秘书处如何筹措资源的一些想法。工作人员可以费用分摊的方式由成员组织的预算来负担，或沿袭教科文组织海洋学科学方案秘书处间委员会和海洋环境保护的科学问题专家组的模式。秘书处间委员会推动在联合国成员组织之间制定协议，以“尽力自行负担费用，向秘书处提供所需要的人员”。³⁰ 换句话说，联合国海洋网络成员将向秘书处临时调派人员，在一段商定时间内任职。应当指出，接受访谈并对调查表作出答复的会员国表示，它们不愿意资助一个作为内部机制的秘书处。不过，检查专员指出，即使内部协调机制也需要某种程度的资助，只是为了便于工作人员参与联合国海洋网络的会议。联合国水机制和联合国能源机制的例子可作为联合国海洋网络复制的模式。

专栏 3

联合国水机制³¹ 和联合国能源机制³² 的筹资

联合国水机制：联合国水机制是一个机构间机制，于 2003 年由方案问题高级别委员会正式成立，用以加强联合国系统与联合国水机制工作范围有关的倡议的一致性和协调，推动执行 2000 年《千年宣言》和 2002 年可持续发展问题世界首脑会议确定的议程。联合国水机制的协调职能由联合国水机制成员提供的内部资源加以支持。某些具体活动通过捐助资金给予部分支持，联合国水机制设立了多捐助者信托基金。联合国水机制永久设在联合国经济和社会事务部内，由经社部为其提供秘书处服务。秘书处由主席、副主席、秘书、首席技术顾问和通讯干事组成。

³⁰ IOC/EC/-II/11，1973 年 3 月 13 日，巴黎。教科文组织海洋学委员会行政理事会第二届会议。经修订的教科文组织海洋学科学方案秘书处间委员会协定和其他有关文件，第 3 条。

³¹ 见联合国水机制网站 <http://www.unwater.org/faces.html>。

³² 见联合国能源机制网站 <http://www.un-energy.org/about/overview>。

联合国能源机制：协调职能和资源(包括工作人员)由其东道组织——工发组织提供。秘书处服务由联合国经社部和工发组织提供。

执行以下建议 3 将有助于加强联合国海洋网络的效率和有效性。

建议 3

作为联合国海洋网络成员的各组织的立法和理事机构应不迟于 2013 年，指示其行政首长调动必要资源，设立小型专职秘书处，开展联合国海洋网络的工作，同时考虑到其他联合国机制的经验。

47. 在初步的研究工作和旨在确定范围的访谈中，检查专员了解了对联合国海洋网络目前构成的关切。问题一般侧重于是否应扩大成员范围，以纳入非联合国行动者。还有人关注某些成员相对于其他成员而言的支配地位。会员国很希望看到联合国海洋网络集团提高透明度并加强报告。不过，一些会员国反对将非政府组织和非联合国实体纳入联合国海洋网络。但在是否需要将学术界和非政府组织纳入的问题上，各成员之间互有分歧。一些成员认为，开放成员资格将淡化整个机制的目的。所有联合国海洋网络成员都反对将会员国包括在内，指出这将成为一个难以协调的政治机制，而一些会员国将利用这一讲坛推行其议程。

48. 关于第一个问题，检查专员希望澄清，由于联合国海洋网络目前是一个内部协调机制，不应扩大其成员结构，将会员国或非政府组织包括在内。有关的非政府组织可进入联合国海洋网络的工作组，并酌情进行合作。如果在里约+20 会议后，联合国海洋网络的任务有所改变，则或许需要根据联合国水机制的例子，围绕伙伴(但非正式成员)关系的想法，重新考虑其目前的成员结构。不过，检查专员赞成将全球环境基金作为伙伴吸收进来，以加强与“改善全球环境项目的最大的公共赞助者”之间的联系。³³ 这些伙伴将参与技术工作和在具体问题上的协调，但不会被视为正式成员。联合国水机制的做法是这方面的一个范例。

专栏 4

联合国水机制的做法³⁴

联合国水机制有来自联合国系统的 29 个成员和 23 个外部伙伴。这些伙伴参加联合国水机制年度会议期间专门的伙伴会议，并与联合国水机制成员合作执行工作计划。不过，伙伴在联合国水机制中没有表决权。

³³ 1991 年以来，全球环境基金在 165 个以上国家的 2,700 多个项目中提供了 105 亿美元赠款，并通过联合筹资提供了 510 亿美元的杠杆资金(见 www.thegef.org；何为全球环境基金？)。

³⁴ 摘自 www.unwater.org 上的《联合国水机制指南》和同一网址上的联合国水机制成员和伙伴页，以及《联合国水机制业务指南》。

49. 检查专员了解到的第二个关切涉及当前结构中的会员资格，与联合国海洋网络的内部工作程序和决策体制有关。检查专员发现，联合国海洋网络成员没有制定业务指南或内部工作程序，以清楚阐明其目标、工作安排和工作组。由于缺少此类业务指南，一些联合国海洋网络成员可能担心它们的声音将淹没在更强大的声音中。联合国海洋网络一位成员强调了“6 到 7 个组织的议程决定了联合国海洋网络优先事项”的倾向。³⁵ 一些组织感到，那些更强大的组织可以更顺利地推行其自己的议程，而这些议程可能与其他所有成员无关。

c. 结构

50. 由于缺少资源，难以使联合国海洋网络所有成员都能参加年度会议，联合国海洋网络年度会议是非正式的，通常是其他会议的外围活动。年度会议忙于介绍每一成员的活动，没有时间用于就联合方案和避免重叠进行实际互动。如此一来，检查专员得知，大多数交流都是通过电子手段进行的。一些成员称，这类电子邮件交流难以管理，效率低下。一些成员认为主题无关紧要时，就会忽略或删除这些电子邮件。这就打消了一些成员参与电子邮件交流的积极性。检查专员认为，在海洋和沿海问题的大题目下，有数目繁多的一系列主题和活动。海洋和沿海问题目前囊括一切，从海洋环境保护、航运和《海洋法公约》，到保护工人、海啸、核事件、海盗行为和恐怖主义。联合国能源机制的体制结构分为三个次级分组(见下文专栏)，检查专员受此启发，产生了在联合国海洋网络建立次级分组的想法。这将使联合国海洋网络成员能够更频繁地举行小规模会议，并通过不同的媒介，例如 VCTs 次级分组，进行更具实质性的讨论。这将便于集体举行年度会议，腾出时间，用于协调工作。

专栏 5

联合国能源机制体制结构³⁶

联合国能源机制的工作是围绕三组主题组织的，每一组主题都由两个联合国组织主导：

- 获取能源：由联合国经社部和开发计划署主导，与世界银行建立了伙伴关系
- 可再生能源：由粮农组织和环境规划署主导，教科文组织给予支持
- 能效：由工发组织和原子能机构主导

此外，建立了联合国能源机制非洲办事处，作为联合国能源机制的一个次级方案，特别侧重于非洲问题。联合国能源机制非洲办事处目前由联合国人居署担任主席，工发组织担任共同主席。该办事处的秘书处服务由联合国非洲经委会提供，工发组织给予支持。

³⁵ 为保护接受访谈的工作人员，资料来源是匿名的。

³⁶ 见联合国能源机构网站 <http://www.un-energy.org/about/overview>。

51. 检查专员寻问了各成员对次级分组的看法，这些次级分组按具体领域划分，在这些领域中，各组织是当然的伙伴，可以更好地协调其活动。一些成员赞同这一想法；另一些成员则认为重组联合国海洋网络，只要不同时配备专职秘书处和工作人员，就不会有明显变化。检查专员意识到，次级分组的短处在于，它可能导致条块分割，使次级分组错过与非传统伙伴和以非传统方式找到创造性解决办法的机会。不过，检查专员建议，联合国海洋网络进一步探讨此类体制性分组结构。同时考虑到联合国海洋网络的工作组。

d. 报告联合国海洋网络活动

52. 接受访谈的会员国承认对联合国海洋网络作为一个机制有不同程度的认识，但不清楚联合国海洋网络正在做些什么，对联合国海洋网络内的活动，如何确定优先事项以及如何作出决策几乎没有报告。一些会员国抱怨说，直到前不久，它们仍不知道有一个联合国海洋网络存在。会员国应当记得，联合国海洋网络是一个协调机制，而不是执行机制。因此，检查专员得出结论认为，各成员组织通过行政首长对其各自立法/理事机构的正常报告机制，已对海洋和沿海事务作出报告。联合国海洋网络在其年度会议上的报告只不过是再度展示联合国海洋网络成员组织向其各自立法和理事机构报告的活动。因此，错误的观念或许导致了一些会员国将联合国海洋网络误解为一个执行机构，要比它的实际情况更为积极。检查专员发现，没有纯粹在联合国海洋网络旗帜下开展任何活动。包括了一些联合国海洋网络成员的活动是在联合国海洋网络会议上为信息分享目标讨论的，并非由联合国海洋网络主导。

53. 联合国海洋网络最近建立了一个网站，³⁷ 上传会议和工作组活动的所有成果。检查专员认为，这是联合国海洋网络可展示联合工作组最近活动的一种透明方式。但联合国海洋网络必须投入人力物力，提高人们对其使命、所开展活动和决策过程的认识。至于内部报告，检查专员认为，联合国海洋网络仿效了附件二中描述的联合国水机制的例子。检查专员得出结论认为，需要就如何协同工作制定指南或明确的内部工作程序，以打消一些会员国对联合国海洋网络的错误观念。

执行下列建议 4 将有助于提高效率和透明度。

建议 4

秘书长作为行政首长协调委员会主席，应不迟于 2013 年，指示方案问题高级别委员会制定关于联合国海洋网络决策、成员资格、会议和工作组安排的业务指南(内部工作程序)，并澄清报告和其他管理问题。

³⁷ 这里，同样由于缺少资源，该网站目前是由粮农组织主持的，使用的是某些成员为联合国海洋图集组织提供的最低限度的捐款。联合国海洋网络的网站同样也由该组织工作人员维护。

54. 检查专员提醒说，协调工作不是无偿的，它是一种交易成本很高的活动。然而，许多接受访谈者，尤其是会员国则想象协调工作并不需要有什么结构和资源。然而，检查专员得出结论认为，协调和增进一致性是一项需要深入讨论的活动。检查专员发现，部门负责人、行政首长和理事机构并不重视联合国海洋网络。如果各组织和会员国要求以联合方案编制、联合项目设计和标示图的形式加强协调，以确保不发生重叠并增进在政策问题上的一致性，则应当修订联合国海洋网络机制的职责范围，使之成为一个更为正规的实体，有最低限度的必要资源，以支持其工作。

D. 有效性

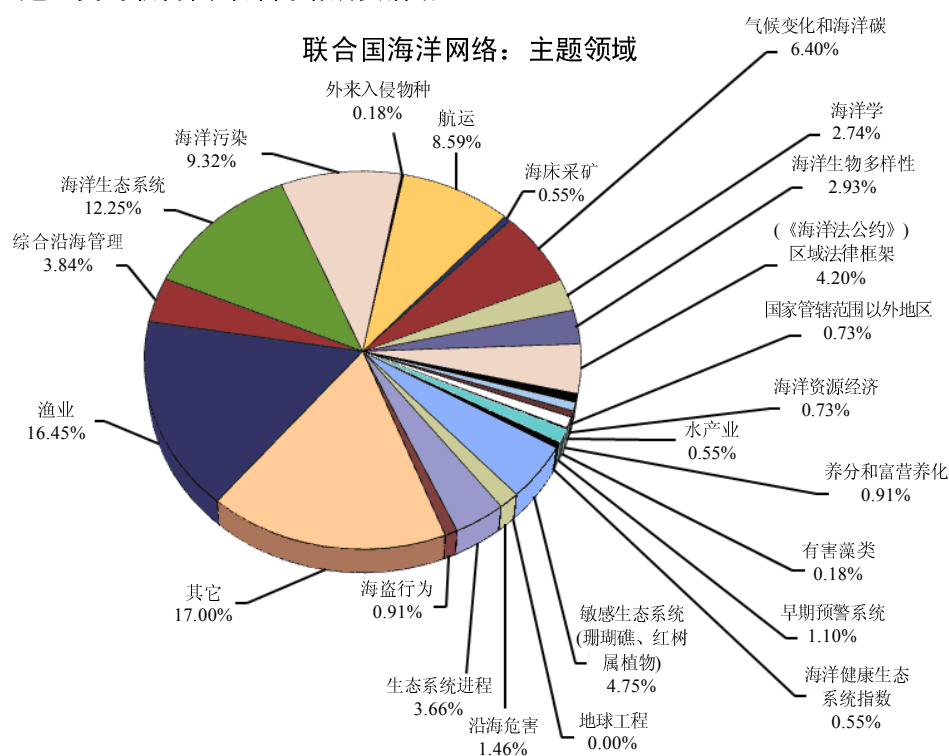
a. 联合国海洋网络的活动

55. 回顾联合国海洋网络的职责范围，第 1、3 和 5 项是通过工作组的工作以及年度会议和函件往来开展的。联合国海洋网络设立的工作组在确认优先领域(见附件一：联合国海洋网络工作组的活动)方面，实现了很大程度的协调。由于联合国海洋网络是一个协调而非执行机制，有关活动是在成员之间讨论但由具体组织来完成。在标示工作基础上，³⁸ 检查专员注意到联合国海洋网络成员的活动均匀地分布在所有关于海洋和沿海问题的主题领域，但更多侧重于渔业、海洋生态系统、海洋污染、航运、气候变化和海洋碳方面。联合国海洋网络职责范围第 4 项要求其促进海洋综合管理。对大多数机构来说，在海洋生态系统和其他主题领域，适于采取综合、跨部门和跨学科方针。然而，检查专员指出，在这一领域，联合国海洋网络机制未能充分发挥其潜力。以下图 5 显示了按主题分类的联合国海洋网络活动。

³⁸ 11 个联合国海洋网络成员完成了标示模板。

图 5

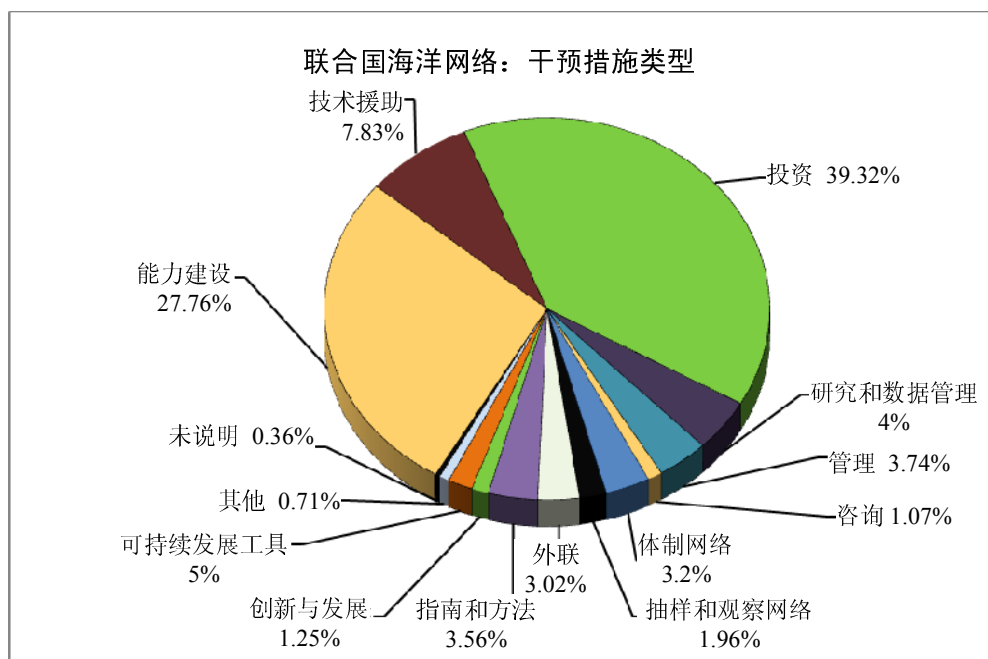
按主题分类的联合国海洋网络成员活动



资料来源：联检组标示图

56. 就干预措施的类型而言，联合国海洋网络成员的活动在很大程度上侧重于投资和能力建设领域，随后是技术援助和可持续发展工具。大力强调投资主要是由于在世界银行的项目组合中，有较大一块是处理投资的。

图 6
按干预措施类型分类的联合国海洋网络成员活动



资料来源：联检组标示图。

57. 特定联合国海洋网络成员之间在海洋和沿海事务活动上有一些机构间合作的良好例子，例如据认为对里约+20 会议作出宝贵贡献的《建立海洋和沿海可持续性和实现绿色的蔚蓝经济》和《海洋和沿海可持续性蓝图》等出版物。此类活动显示了若干联合国海洋网络成员的合作努力。³⁹ 检查专员认为，遗憾的是，出于种种原因，这些出版物没有“标记为”联合国海洋网络出版物，⁴⁰ 而如果这样做了，将提高联合国海洋网络的形象，使之受到更大关注。

58. 尽管有此类合作成功，但并不清楚即使联合国海洋网络机制不存在，这些组织是否也会就他们的活动开展合作。访谈带来了一系列答案，表明这些成员认为，即使联合国海洋网络不存在，他们也会与其他联合国组织，例如世界银行合作。

59. 检查专员从一些被访谈者那里得知，协调是存在的，他们相互之间定期联络。然而，这些接受访谈者承认，就避免重复和重叠采取的行动并非由联合国海洋网络成员斟酌决定。检查专员相信，这不是“真正的”协调，只是信息分享。结构更严整的协调框架应超越信息分享/交流的范围。

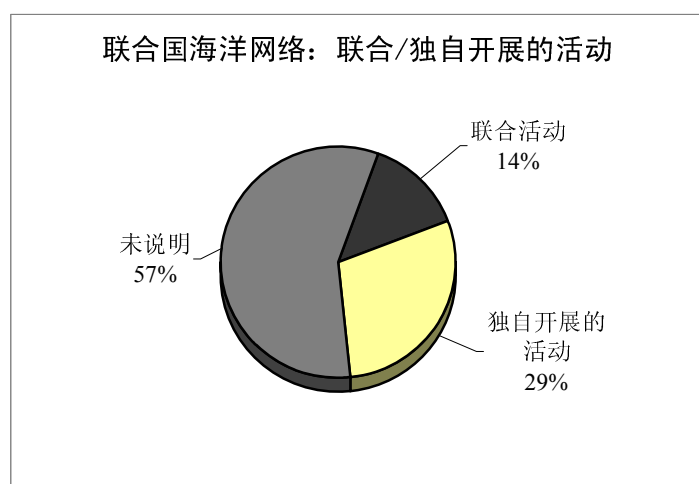
³⁹ 联合国海洋网络成员为粮农组织、海事组织、开发计划署、教科文组织—海洋学委员会，但这些并非联合国海洋网络出版物。

⁴⁰ 一些接受访谈者抱怨说，他们感到这些报告是受少数联合国海洋网络成员的驱动，反映了他们的议程，或者一些成员根本就没有就上述报告中所载行动提出建议的任务。

60. 检查专员请联合国海洋网络成员通过标示工作，报告与其他联合国海洋网络成员联合开展了多少活动。标示结果虽然是衡量协调与合作水平的一个不完善的替代指标(因为讨论不一定会导致联合行动，很可能导致一个组织，在未经相互同意的情况下，决定在其他特定领域开展工作)，但这些结果表明，过去 5 年来执行的项目，有 14%是与其他联合国海洋网络成员联合规划的(见下文图 7)。检查专员得出结论认为，联合国系统各组织在涉及海洋和沿海事务的联合活动方面，仍有改进余地。

图 7

联合国海洋网络成员与其他成员联合和独自开展的活动所占百分比⁴¹



资料来源：联检组标示图。

61. 就联合国海洋网络的有效性而言，其职责范围第 2、4 和 6 项仅部分实现。由于上文所列挑战，联合国海洋网络机制不掌握切实审查有关方案和确认联合工作领域的资源。其成员在年度会议上，只有时间列举每个机构做了什么，对在《约翰内斯堡执行计划》，《海洋法公约》和《21 世纪议程》背景下战略性地推进联合国海洋网络的工作很少讨论。不标示出每一机构的工作、工作计划或方案，就很难在共同议程基础上开展工作，根据各项任务授权来促进其活动的一致性。

62. 大多数联合国海洋网络成员都有很大积极性，然而，除了目前的工作负担外，还有许多事情有待去做。检查专员得出结论认为，由于缺乏财政和人力资源以及进一步推动该机制的政治意愿，联合国海洋网络机制尚未能显示其“增值”。因为联合国海洋网络提供必须资源，使之有公平的机会开展授权工作，充分发挥其潜力。

⁴¹ 各组织在其标示模板中列出了总计 488 个项目/方案。

E. 可持续性

63. 检查专员不得不注意到相对于联合国海洋网络，联合国水机制和联合国能源机制的进展。虽然所有这三个机制都是在 2003 年和 2004 年之间创立的，但检查专员注意到，相对于联合国海洋网络，联合国水机制和联合国能源机制体制更完备，而且更活跃。上文已经讨论了出现这种情况的一些原因，这就促使人们考虑联合国海洋网络今后的可持续性和相关性。检查专员得出结论认为，领导力的问题是其他两个机制取得成功，确保协调机制可持续性的最重要的标准之一。

64. 联合国能源机制和联合国水机制是由东道组织，目前分别是工发组织和世界气象组织的行政首长领导或主持，⁴² 而联合国海洋网络则没有主席，只有一名协调员。该协调员一般是某个成员组织的工作人员。工发组织在联合国能源机制发展过程中显示的领导力是它的一个激励因素。检查专员认为，领导层高于管理部门，提供了进入行政协调会/方案问题高级别委员会的机会，便利了动员其他行政首长参与和推动联合国海洋网络的工作，这是振兴联合国海洋网络，推动其在今后更进一步发挥无论何种作用的要求，联合国海洋网络行政首长的政治意愿是确保其与联合国能源机制和联合国水机制相应的可持续性的先决条件之一。只有具备必要的政治意愿，才能确保联合国海洋网络的可持续性。

65. 无论通过联合国海洋网络开展哪些活动和协调，都是建立在具体成员良好意愿和动机的基础上，人们注意到，某些成员在联合国海洋网络中的进退取决于有关机构指定的在该网络中的协调人。例如，检查专员得知，某个非成员，一向在关于海洋和沿海问题的论坛中非常积极，有可能加入联合国海洋网络，但现在却一反常态，这是由于有关官员退休，而他的继任者没有参与联合国海洋网络工作的兴趣或动机。这就威胁到该机制的体制记忆和可持续性。联合国海洋网络的“脸书”、网站和《联合国海洋图集》，是由一个组织，即粮农组织来维持并提供大部分资金。只有一些成员提供了少量捐款，维持两个网站界面的运转。联合国海洋图集含有大量与海洋和沿海问题有关的信息，但它的生存岌岌可危，这是由于它需依靠临时性筹资以及一个组织维持其生存的良好意愿。检查专员认为，鉴于海洋和沿海问题的严肃性，以及其与可持续发展和目前和未来地球安全的各个方面的相互联系，目前的临时性方针是大有疑问的。

66. 检查专员认为，如果委派联合国海洋网络来监督《海洋契约》草案，就应向它提供必要资源，并至少设立一个小型专职秘书处。联合国海洋网络应由这样一位行政首长来领导，他应具备团结其他成员，随时准备拿出必要资源，支持该网络今后的秘书处工作的政治意愿。

⁴² 见 <http://www.unwater.org/faces.html>。

三. 结论和方向

67. 联合国海洋网络未能充分发挥其作为“联合国系统内关于海洋和沿海问题的机构间协调机制”的潜力。⁴³ 虽然海洋和海岸占地球表面的 72%，而且“构成了地球的主要部分，它支持生命，引领气候……提供重要资源”，⁴⁴ 遗憾的是，人们较少关注和重视海洋和沿海问题。

68. 许多行政首长缺乏对联合国海洋网络工作的重视，削弱了其作为海洋和沿海事务协调机制的运作能力。检查专员在许多场合获悉，联合国海洋网络似乎被边缘化，甚至难以作为联合国机制运作。检查专员注意到，各成员本身在联合国海洋网络今后的方向上，也始终存在分歧。不过，检查专员希望，一旦会员国显示了政治意愿，并为联合国海洋网络机制的未来确定了明确方向，情况就会有所改变。

69. 首先，检查专员重申，会员国和有关联合国组织应再度声明其对海洋和沿海问题的承诺，显示其仍然有意将联合国海洋网络作为系统内促进这一方面的协调和一致性的主导机构。联合国海洋网络不应仅被看作是一协调机制，还应被包括在与海洋和沿海事务有关的多边审议进程中。检查专员相信，里约+20 会议的成果，包括在题为“我们希望的未来”的文件中⁴⁵ 关于海洋的一节勾勒的九个优先事项，以及题为“具有承受力的人类、具有复原能力的地球：值得选择的未来”的报告中的建议，⁴⁶ 将造成新的势头，提供这一背景下的必要焦点和动力。

70. 此外，海洋和沿海问题不再继续被视为一个互不关联的工作领域，这些问题与联合国水机制和联合国能源机制的工作密切相关。检查专员无不沮丧地得知，过去十余年来，处理地球上人类最不可或缺的资源这三个机制相互之间并没有进行任何切实的协调，以确保一致和互补。三个机制的主席和协调员确实也举行年度会议，但并不足以确保进行积极的协调，增进这三个机制之间的一致性。检查专员得知，只在联合国水机制和联合国能源机制之间有此类协调。由于联合国海洋网络没有秘书处，检查专员认为，联合国水机制或联合国能源机制都可牵头促成三个机制之间合作的制度化，并建立合作框架。检查专员得出结论认为，迫切需要在这三个机制之间进行更紧密的协调。

⁴³ 见 [ftp://ftp.fao.org/FI/brochure/UN-Oceans/leaflet.pdf](http://ftp.fao.org/FI/brochure/UN-Oceans/leaflet.pdf) 上的联合国海洋网络小册子。

⁴⁴ 里约 2012 年问题简报，联合国可持续发展委员会秘书处编写，第 1 页。

⁴⁵ 《联合国里约+20 会议宣言草案》，2012 年 6 月 19 日。

⁴⁶ 联合国秘书长的全球可持续性高级别小组，2012 年。

执行下列建议将加强联合国系统各组织之间的协调与合作。

建议 5

大会在其第六十七届会议上，应请秘书长作为行政首长协调委员会主席，确保三个机制，即联合国海洋网络、联合国能源机制和联合国水机制，在方案问题高级别委员会下实现其协调工作的制度化。

71. 这是一个在海洋和沿海问题上激励人心和动荡不定的时期。日常的自然灾害和人为事件威胁着海洋和沿海区的健康和完整。里约+20 会议最后成果文件以渔业、海洋污染/海洋环境保护领域的五项建议的形式，确定了优先考虑。⁴⁷ 此外，《海洋契约》草案以及拟议建立的海洋咨询组和全球海洋伙伴关系，都为联合国海洋网络提供了表明和巩固其作用，摆正其在联合国工作这一重要领域中的位置的战略契机。检查专员的这份报告是与这些讨论的最后成果同时定稿的。检查专员在下文中提出了两个可能的情景，视联合国海洋网络在后里约+20 会议背景下将发挥的作用而定，同时考虑到《海洋契约》的协商进程。

情景	所要求行动
情景 1: - 相对于里约+20 会议，背景环境保持不变 - 经修订的联合国海洋网络职责范围	如本报告中所示，联合国海洋网络仍将需要最低限度的资源，以继续切实开展协调工作。至少应有一名从乐于发挥牵头作用的机构那里借调的工作人员，专职参与联合国海洋网络的工作。应确定一名领导人作为联合国海洋网络的主席。借调人员最好来自主席所属组织。该主席应每两年轮换一次。“秘书处”随后将完成标示工作，显示哪些成员目前正在从事哪个领域的工作，查明应进行深入协调的领域。应在轮流基础上召开与联合国水机制和联合国能源机制的年度会议。 联合国海洋网络成员的行政首长至少应确保其协调中心有参加年度会议的必要的差旅预算。应寻求咨询工作、通讯和功能性会议的替代性资金来源，包括自愿捐款。
情景 2: - 背景环境：《海洋契约》草案获得接受，建立了海洋咨询组 - 经修订的联合国海洋网络职责范围反映了其监督执行《海洋契约》草案的新作用。	在这一情景中，联合国海洋网络将发挥监督执行《海洋契约》草案的明确作用。假如《海洋契约》草案纳入了不对大会负责的民间社会行动者，则问责制将成为一个问题，而联合国海洋网络虽然负责执行该《契约》，将缺乏适当的权威性来确保这一点。这将导致问责制缺失，检查专员提醒说，在这一情景中，《海洋契约》的活动，可立足于联合国纳入了民间社会、私人部门和会员国的现有工作，例如非正式协商进程。 联合国海洋网络，如上文情景 1 中所述，将需要摆放在更高的层面上，有一名行政首长级的主席。

⁴⁷ 见里约+20 会议最后文件，第 158、163、164、166、168、170、171、172、173 和 176 段。

情景	所要求行动
	资金将与情景 1 中的规模不同；需要设立一个更大的秘书处，在众多伙伴，包括民间社会、私人部门和各国政府之间进行协调。 在委托联合国海洋网络承担这一新的作用之前，应认识到这一需要，并承诺提供更多资金。⁴⁸

⁴⁸ 非联合国系统成员国的那些成员在加入经调整的联合国海洋网络机制之前，或许需要得到议会批准。

Annexes

Annex I

Activities of UN-Oceans Task Forces

(ENGLISH ONLY)

UN-Oceans Taskforce		Lead/ Participating Org.	Activities
1	UN-Oceans Task Force on Post-Tsunami Response	IOC-UNESCO / IMO, FAO, WB, UNEP, WMO, IMO, UNDP, UNDOALOS	• Successful implementation of early warning systems in the Indian Ocean. • UN-Oceans developed guidelines in Cairo that have been widely distributed and translated into several languages.⁴⁹ • Discontinued in 2006
2	UN-Oceans Task Force on Marine Protected Areas and Other Area-based Management Tools.	UNEP, FAO, IOC-UNESCO / IMO, WB, CEB, DOALOS, ISA	• The Task Force members, in particular FAO, IMO, UNDOALOS, UNEP and IOC-UNESCO contributed to the CBD processes participation and provision of information to the Azores Expert Workshop and the 13th Meeting of the Subsidiary Body of Scientific, Technical and Technological Advice and the 9th Meeting of the COP.⁵⁰
3	UN-OCEANS Task Force on Establishing a Regular Process for Global Assessment of the Marine Environment (the AoA)	UN, UNEP,⁵¹ IOC-UNESCO / IMO, FAO, UNIDO, IAEA, WB, IMO, UNDP, WHO, WMO, UNDOALOS, ISA	• Consultations between DOALOS and other organizations, in particular IOC-UNESCO and UNEP were undertaken about issues relating to data handling and communication strategies. • DOALOS received nominations of focal points for the Regular Process from most of the organizations and programmes mentioned in General Assembly resolution 65/37 A.⁵² • Discontinued in 2009.
4	UN Atlas of the Oceans	FAO and All other UN-Oceans members	• UN-Ocean members provided a total of \$60,000 in 2010 for communication work on the Atlas which supported the needed changes. Some members participate through in-kind contributions and others also provide financial support. • UNEP provided marine biodiversity assessment and outlook reports, produced for CBD COP10, to the UN Atlas. • FAO, as secretariat of the UN Atlas of the Oceans website which hosts the UN-Oceans web content, with support from UN-Oceans Coordinator, updated the UN-Oceans pages including all meeting reports back to 1999, updated governance arrangements, and the work of all the Task Forces. Duplicate content originally housed within the IOC-

⁴⁹ UN-Oceans, "Report Of the 5th Session of UN-Oceans". 21st - 22nd May 2007. UNESCO-IOC Headquarters, Paris http://www.unoceans.org/Documents/report_un_oceans-5%20final.pdf pp2 (Accessed 10th May 2012)

⁵⁰ UN-Oceans, "Report Of the 9th Session of UN-Oceans". 17th June 2011. UNDP, New York. <http://www.unoceans.org/Documents/UN%20Oceans%20Meeting%20Report%20June%202011%20-%20FINAL.pdf> (Accessed 10th May 2012) pp14

⁵¹ UNEP informed the Inspectors that it has raised considerable funding to support capacity building for the Regular Process.

⁵² UN-Oceans, "Report Of the 9th Session of UN-Oceans". 17th June 2011. UNDP, New York. <http://www.unoceans.org/Documents/UN%20Oceans%20Meeting%20Report%20June%202011%20-%20FINAL.pdf> (Accessed 10th May 2012) pp14

	UN-Oceans Taskforce	Lead/ Participating Org.	Activities
			UNESCO web site has been fully migrated to the UN Atlas of the Oceans site. ⁵³
5	Task Force to work for material Yeosu World Expo.	UNEP and FAO/IMO	Established in 2011
6	UN-Oceans Task Force on Global Partnership for Climate, Fisheries and Aquaculture (PaCFA)	FAO / UNEP, IOC-UNESCO, UNDP, CBD, WB	PaCFA has been incorporated as an UN-Oceans Task Force.⁵⁴
7	UN-OCEANS Task Force on Global Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-based Activities	UNEP /UN DOALOS	Discontinued in 2007
8	UN-OCEANS Task Force on Biodiversity in Areas Beyond National Jurisdiction	UN DOALOS (OLA), CBD/IMO	- A compilation of existing tools on the conservation and sustainable use of marine biological diversity beyond areas of national jurisdiction was created. - The Task Force members collaborated to support of the work of CBD in identifying Ecologically and Biologically Significant Areas or EBSAs, in particular the development of an EBSA repository system of scientific information on EBSA, as well as organization of a series of regional workshops. - The Task Force noted, as guidance for its future activities, the adoption by COP 10 of a Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020 and the Aichi Biodiversity Targets including Target 11 for MPAS with 10% global coverage.⁵⁵ - A webpage has been created by UN DOALOS. The webpage includes a section on the UN-Ocean Task force with a list of links to the websites of the Task Force members.⁵⁶ - Task Force prepared a contribution to the UN-Oceans report on its activities to the eighth meeting of the ICP held in June 2007. The contribution provided information on activities undertaken by the members of the Task Force related to marine genetic resources. Furthermore, in preparing the Secretary-General's report (document A/62/66/Add.2) in order to assist the second meeting of the Ad Hoc Open-ended Informal Working Group to study issues relating to the conservation and sustainable use of marine biological diversity beyond areas of national jurisdiction (2008). In preparing its agenda, the inputs received by members of the Task Force were used by UN DOALOS as a basis for the information included in the report on relevant activities undertaken by their organizations.

⁵³ UN-Oceans, "Report Of the 9th Session of UN-Oceans". 17th June 2011. UNDP, New York.
<http://www.unoceans.org/Documents/UN%20Oceans%20Meeting%20Report%20June%202011%20-%20FINAL.pdf> (Accessed 10th May 2012) pp14.

⁵⁴ UN-Oceans, "Report Of the 9th Session of UN-Oceans". 17th June 2011. UNDP, New York.
<http://www.unoceans.org/Documents/UN%20Oceans%20Meeting%20Report%20June%202011%20-%20FINAL.pdf> (Accessed 10th May 2012) pp 15.

UN-Oceans Taskforce		Lead/ Participating Org.	Activities
9	UN-OCEANS <i>Outreach Task Force</i>	IOC-UNESCO, FAO, UNDP, UNEP	- A number of documents for submission to the ninth meeting of the CBD Conference of the Parties were submitted by CBD for peer review by the members of the Task Force.⁵⁷ - The Outreach Task Force is working with UN Atlas for outreach, is enhancing the volume of content on the UN-Oceans web site and also presented a draft UN-Oceans PowerPoint.⁵⁸ In addition production of printed materials (posters, postcards, triptych) as well as a side event on ocean acidification organized for UNFCCC Cop 17.
10	New Task Force on Marine Debris. (created in June 2011)	UNEP, IMO / IOC-UNESCO, FAO	UNEP and IMO will co-lead the Task Force and prepare TOR to ensure complementarity with GESAMP relevant work. Other members of UN-Oceans may also participate in the work of the Task Force.⁵⁹

⁵⁵ UN-Oceans, "Report Of the 9th Session of UN-Oceans". 17th June 2011. UNDP, New York.

<http://www.unoceans.org/Documents/UN%20Oceans%20Meeting%20Report%20June%202011%20-%20FINAL.pdf> (Accessed 10th May 2012) pp 12.

⁵⁶ UN-Oceans, "Report Of the 7th Session of UN-Oceans." 16th April 2009, UNESCO, Paris. <http://www.unoceans.org/Documents/2009%20REPORT%20UN%20OCEANS-VII%20vfinal.pdf>, p.5.

⁵⁷ UN-Oceans, "Report Of the 6th Session Of UN-Oceans." 4th June 2008, UNESCO, Paris.

<http://www.unoceans.org/Documents/2008%20REPORT%20UN%20OCEANS%20VI%20Final.pdf>, p.3

⁵⁸ UN-Oceans, "Report Of the 9th Session of UN-Oceans". 17th June 2011. UNDP, New York.

<http://www.unoceans.org/Documents/UN%20Oceans%20Meeting%20Report%20June%202011%20-%20FINAL.pdf>, p. 12.

⁵⁹ UN-Oceans, "Report Of the 9th Session of UN-Oceans". 17th June 2011. UNDP, New York.

<http://www.unoceans.org/Documents/UN%20Oceans%20Meeting%20Report%20June%202011%20-%20FINAL.pdf>, p.13.

Annex II - Comparison Table: UN-Oceans, UN-Energy and UN-Water

(ENGLISH ONLY)

Criteria	UN-Oceans	UN-Energy	UN-Water
Membership	14 United Nations entities currently members. Any secretariat in the UN system may become a member through an expression of will. ⁶⁰	21 United Nations members. The network is entirely informal, participation is voluntary, and there are no regular reporting mechanisms. At present less than half of the 21 members contribute and engage regularly. ⁶¹	29 United Nations members and 23 external partners. Any UN agency, programme or other UN entity with water-related issues, including sanitation and natural disasters, as part of their mandate may become member in UN-Water by contacting the Secretariat of UN-Water. ⁶² Partners can also apply to the Secretariat for partner status. There are regular reporting mechanisms and indicators.
TOR	- Strengthening coordination and cooperation of the UN activities related to ocean and coastal areas; - Reviewing the relevant programmes and activities of the UN system, undertaken as part of their contribution to the implementation of UNCLOS, Agenda 21, and the Johannesburg Plan Of Implementation (JPOI); - Identification of emerging issues, the definition of joint actions, and the establishment of specific task teams to deal with these, as appropriate; - Promoting the integrated management of ocean at the international level; - Facilitating as appropriate, the inputs to the annual report of the Secretary General on oceans and the law of the sea; - Promoting the coherence of the UN system activities on oceans and coastal areas with the mandates of the General Assembly, and the priorities contained in the MDGs, the JPOI and of governing bodies of all UN-Oceans members.⁶³	UN-Energy is the principal interagency mechanism in the field of energy to help ensure (a) coherence in the UN system's multi-disciplinary response to WSSD; and (b) collective engagement of non-UN stakeholders. Accordingly, UN-Energy will: 1. Promote coherence in the UN system's multi-disciplinary response to WSSD by: - Acting as a gateway for sharing information, knowledge, experiences and good practices as well as initiatives in all aspects for implementing the JPOI; - Maintaining an overview of on-going and planned work within the system and building/strengthening synergies among independent initiatives at the national, sub regional, regional and global levels; - Promoting joint programming, harmonization and cooperation in the energy-related activities of the organizations of the system; - Building on and drawing lessons from past experience in inter-agency collaboration on energy; - Employing dynamic and action-oriented approaches to coordination with extensive use of information and communication technologies. 2. Promote interaction with other stakeholders by:	UN-Water will seek to enhance the coherence, credibility and visibility of UN system actions related to its scope of work, and, in particular: - Identify strategic issues and priorities for system-wide action, and facilitate timely, coordinated and effective responses by the UN System and its partners at global, regional and country levels in relation to both policy development and implementation. - Promote the elaboration and facilitate the dissemination of system-wide positions shared by UN-Water members, in particular with regard to relevant MDG and JPOI targets and their achievement. - Facilitate inter-agency information exchange, including sharing of experiences and lessons learned, and serve as a clearing house for policy-relevant information, assessment and advice on status and trends at global and regional levels, and for providing member States with a collective point of entry to the system's initiatives and responses in areas within its purview. - Promote effective communication and collaboration between the UN system and civil society and private sector partners - Facilitate and support work being carried out at the regional and sub-regional levels, both within the UN system and with partners, to follow-up on relevant goals and targets of the Millennium

⁶⁰ UN-Oceans, "About UN-Oceans Participation in UN-Oceans". Available from www.unoceans.org/About.htm.

⁶¹ UN-Energy, "Looking to the Future". Available at http://www.unido.org/fileadmin/user_media/News/2010/UN-Energy_Looking_to_the_Future.PDF, p.12.

⁶² UN-Water, "Operational Guidelines. Available from <http://www.unwater.org/downloads/UNWATEROPGUIDELINES.pdf>, p.2.

⁶³ UN-Oceans, TOR. Available from <http://www.unoceans.org/About.htm#Scope>.

⁶⁴ UN-Energy, "Terms of Reference". Available from <http://www.un-energy.org/about/terms-of-reference>.

Criteria	UN-Oceans	UN-Energy	UN-Water
		- Developing a data base on the roles, potentials, strengths and programmes of relevant stakeholders; - Developing and maintaining dynamic and interactive mechanisms for information exchange and dissemination among all partners; and - Organizing a regular exchange of views on policy in the field of energy and related activities, as well as developing partnerships. 3. UN-Energy will focus on substance and collaborative actions both in regard to policy development in the energy area and its implementation as well as in maintaining an overview of major on-going initiatives within the system based on the UN-Energy work programme at global, regional sub-regional and national levels. In addition, it will be: - A system-wide network open to all concerned organizations and entities; - A mechanism for the system's interaction with non-UN stakeholders (non-UN stakeholders include major actors from the private sector and the NGO community as well as other major groups identified in Agenda 21.) - A collaborative arrangement with rotating chairmanship at a high policy level and vice chair at the expert level; both for a period of two years. 4. UN DESA will provide dedicated secretariat services for UN-Energy. 5. Communications of the collaborative mechanism will be facilitated primarily through electronic means. UN-Energy will meet at least once each year. Meetings will be kept to a minimum and held within the margins of other activities whenever possible. UN-Energy may create time bound ad hoc issue groups. 6. In developing UN-Energy's work programme full account will be taken of the key issues identified at CSD-9 and elaborated in the JPOI. The work programme will build on the work of the UN system organizations involved and strengthen synergies among them as well as the relevant non-UN stakeholders. 7. UN-Energy will review its TOR every four years, or as appropriate.⁶⁵	Declaration and the JPOI, working through the Regional Commissions and relevant inter-agency mechanisms; f) Contribute to the coherence and impact of UN System actions at country level, in support of Resident Coordinators, country teams and theme groups, and working in close collaboration and coordination with UNDG. Management of UN-Water will be performed by a Chair and Vice-Chair, elected from among its members on a rotational basis and normally serving for 2 years. UNDESA will continue to provide secretariat support. UN-Water plans of work will be updated every two years and will be set out in the reports of its meetings (see paragraph 14 below). The above TOR will be periodically updated.⁶⁶
Institutional set up	Term of chairmanship: Two years rotating	Term of chairmanship: Two years	Term of Chairmanship: Two years

⁶⁵ UN-Water, "Terms of Reference". Available from <http://www.unwater.org/downloads/UNW-terms-of-reference.PDF>, p. 2.

⁶⁶ Ibid.

Criteria	UN-Oceans	UN-Energy	UN-Water
	Current coordinator: UNDP Deputy coordinator: UNEP UN-Oceans creates ad hoc Task Forces: -UN-OCEANS Task Force on Biodiversity in Areas Beyond National Jurisdiction; -UN-OCEANS Task Force on Establishing a Regular Process for Global Assessment of the Marine Environment (link to UNGA: Towards a Regular Process website); -Task Force on Global Partnership for Climate, Fisheries and Aquaculture (PaCFA); -UN-OCEANS Task Force on Global Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-based Activities (link to UNEP / GPA site) (Discontinued in 2007); -UN-Oceans Task Force on Marine Protected Areas and Other Area-based Management Tools. -UN-OCEANS <i>Outreach Task Force</i> -Task Force on Marine Debris No dedicated full time UN-Oceans staff. Secretariat is the organization of the coordinator, which is currently UNDP.	Current chairman – UNIDO. Chairmanship at a high policy level. Current Vice-Chair: UNDP Vice chair at the expert level.⁶⁶ UN-Energy's work is organized around three thematic clusters, each led by two United Nations organizations: Energy access: led by UN DESA and UNDP, in partnership with the World Bank Renewable energy: led by FAO and UNEP, with support of IOC-UNESCO Energy efficiency: led by UNIDO and the IAEA UN DESA provides dedicated secretariat services for UN-Energy In addition, UN-Energy Africa (UNECA) was established as a sub-programme of UN-Energy focusing specifically on the African context. UN-Energy Africa is currently chaired by UN-HABITAT and co-chaired by UNIDO. Secretariat services are provided by UNECA and supported by UNIDO.⁶⁷ UN-Energy creates time bound ad hoc issue groups.⁶⁸	Current Chairman: WMO Current Vice-Chair: UN-Habitat UN-Water Senior Programme Managers (SPMs) represent UN-Water members. They constitute the highest operational decision-making body of UN-Water and provide the overall governance and strategic direction of UN-Water. They agree upon the UN-Water Work Programme and Indicative Budget for the forthcoming two years. The UN-Water SPMs shall agree upon the level of delegation to the UN-Water Joint Steering Group, the Chair and Vice-Chair and the Secretary, as stipulated in annex 2 of these operational guidelines. The UN-Water Joint Steering Group (JSG) - support efficient implementation of the UN-Water Work Programme and oversee budget allocations. UN-Water members and the Secretary as Ex Officio member. The Chair and Vice Chair of UN-Water are permanent members of the JSG. Chair and Vice Chair of UN-Water are elected from among UN-Water members on a rotating basis. The service period is normally 2 years. Currently the chair is WMO and vice-chair is UN-Habitat.⁶⁹ A Chief Technical Advisor, financed through the Multi-Donor Trust Fund, supports the work of the Chair provided the necessary financial resources are available. A permanent Secretariat is provided by the UN Department of Economic and Social Affairs (UN-DESA) in New York. The Secretariat consists of a Secretary, and an advisor. The Technical Secretariat of UN-Water provides substantive and administrative support to the Chair, Vice-Chair, Secretary and UN-Water members in their operations and activities for UN-Water. The Technical Secretariat has a virtual set-up and consists of the Chief Technical Advisor, the Advisor and additional support staff if so decided.

⁶⁷ UN-Energy, “About UN-Energy”. Available from <http://www.un-energy.org/about/overview>.

⁶⁸ UN-Energy, “Terms of Reference”. Available from <http://www.un-energy.org/about/terms-of-reference>.

⁶⁹ <http://www.uncsd2012.org/rio20/index.php?page=view&type=6&nr=801&menu=53&template=549>.

⁷⁰ UN-Water, “Operational Guidelines”. Available from <http://www.unwater.org/downloads/UNWATEROPGUIDELINES.pdf>, p.3.

⁷¹ UN-Water, “Terms of Reference”. Available from <http://www.unwater.org/downloads/UNW-terms-of-reference.PDF>, p.1.

⁷² UN-Water, “Terms of Reference”. Available from <http://www.unwater.org/downloads/UNW-terms-of-reference.PDF>, p.3.

Criteria	UN-Oceans	UN-Energy	UN-Water
			UN-Water meetings of members and partners. The designated focal point and one alternate of each member are invited to participate in all UN-Water meetings.⁷⁰ There are thematic priority areas which are categorised according to a time plan, as an issue arises, Thematic Priority Areas on: Water and Climate Change; Trans boundary Waters; Gender and Water; Task Forces focusing on: Country-Level Coordination; Regional Level Coordination; Scope of UN Water's work encompasses all aspects of freshwater, including:⁷¹ • Surface and groundwater resources; • The interface between fresh and sea water; • It includes quality, quantity, development , assessment, monitoring and use of freshwater resources (domestic uses, agriculture and ecosystems requirements); • Sanitation - encompassing both access to and use of sanitation by populations and the interactions between sanitation and freshwater; • Water-related disasters, emergencies and other extreme events and their impact on human security. UN-Water seeks to add value to activities related to its scope of work at three levels: • At the level of the senior programme managers overseeing such activities in member organizations and agencies, by providing a forum for on-going contacts and periodic meetings among them; • at the regional level, by providing an instrument for effective exchange of information and facilitating mutual support between global and regional activities and developments, and encouraging regional inter-agency networking arrangements, supported by the Regional Commissions; • At the country level, supporting, where appropriate and in close cooperation with UNDG, Resident Coordinators, country teams and theme groups by similarly encouraging and facilitating system-wide exchanges of information and dialogue on policy and operational issues.⁷²

Criteria	UN-Oceans	UN-Energy	UN-Water
Development of work programme	New issues are brought up by members at session meetings. ⁷³	An account is taken of the key issues identified at CSD-9 and elaborated in the JPOI. The work programme builds on the work of the UN system organizations. ⁷⁴	Plans of work updated every two years, or as an issues arise ⁷⁵
Financing	None	The funding is primarily supported by UNIDO, the home agency of UN-Energy's chair and DESA provides Secretariat support.	A Multi Donor Trust Fund
Leadership/visibility of organisation in the sector		UN-Energy, is a central coordinating body, has limited formal power and influence over a diverse set of contributing members. UN-Energy has a presence at events and holds their meetings at the margins of other activities when possible.	Members as a group have decision making power. As (SPMs) they employ a wide range of instruments, and have a presence at regional and country specific events.
Integration and dissemination of knowledge. Integration of strategies to create coherence in programmes across the UN	The UN-Oceans website is used as a platform for reporting what activities are being or have been conducted. Organizations and member States can see what else is being done. Two events have facilitated the dissemination of knowledge: UN-Oceans expedition press conference and the UN-Oceans Side Event at COP-17, Durban, South Africa. 8 December 2011. UN-Oceans participated in two events in 2011-2012: 1. UN-Oceans at Tara Oceans expedition press conference, UN Headquarter, New York City. 9 February 2012. UN-Oceans gave a speech, and was part of the interview panel. UN-Oceans Side Event at COP-17, Durban, South Africa. 8 December 2011. This event was organised by UN-Oceans	Integration through sharing information, knowledge, experiences, good practice as well as current initiatives. Organizations can see what else is being done. • A data base on the roles, potentials, strengths and programs of relevant stakeholders; • Dynamic and interactive mechanisms for information exchange and dissemination among all partners; • Organizing a regular exchange of views on policy in the field of energy and related activities, as well as developing partnerships. • Knowledge Network Programme - expanding the knowledge base. Internally, the Knowledge Network enables UN-Energy members to engage in efficient internal discussions and knowledge sharing activities at all working levels, drawing from each member's comparative advantages.⁷⁶ Knowledge brought by different members is utilised. Promoting coherence in the UN system's multi-disciplinary response to WSSD by: • Acting as a gateway for sharing information, knowledge, experiences and good practices as well as initiatives in all aspects for implementing the JPOI; • Maintaining an overview of on-going and planned work within the system and building/strengthening synergies among independent initiatives at the national, sub regional, regional and global levels;	Dissemination of knowledge is promoted through a wider variety of instruments. Communication is through face to face, electronic, and paper forms, workshops, reports, policy briefs, fact sheets, online website interface, web based communication (including multimedia), meetings, newsletters, fact sheets, water-wiki page and a very active events schedule. Information is frequently available in different languages. UN Water Facilitates timely, coordinated and effective responses by the UN System and its partners at global, regional and country levels in relation to both policy development and implementation. A wealth of knowledge of the different UN-Water members is employed. Members bring in knowledge as they have decision making power. 'Water-wiki' allows any registered user to add/edit their own information online.

⁷³ UN-Oceans, "Report of the Eighth Meeting of UN-Oceans". 5 May 2010. UNESCO-IOC Headquarters, Paris". ⁷⁴ UN-Energy, "Terms of Reference". Available from <http://www.un-energy.org/about/terms-of-reference>.

⁷⁵ UN-Water, "Terms of Reference". Available from <http://www.unwater.org/downloads/UNW-terms-of-reference.PDF>, p.3.

⁷⁶ UN-Energy, "Terms of Reference". Available from <http://www.un-energy.org/about/terms-of-reference>.

⁷⁷ Ibid

Criteria	UN-Oceans	UN-Energy	UN-Water
		- Promoting joint programming, harmonization and cooperation in the energy-related activities of the organizations of the system; - Building on and drawing lessons from past experience in inter-agency collaboration on energy.⁷⁷ UN-Energy has participated in several events, but communications of the collaborative mechanism is facilitated primarily through electronic means.⁷⁸ Though a very active Facebook account, as well as twitter. A YouTube channel with close to 500 views, and an email newsletter. There is also a physical presence for face to face conversation at conferences and events.	
Instruments employed	Informal Instruments: - Members reporting to other UN-Oceans members through the UN-Oceans annual report; - Newsletters through UN-Atlas of the Oceans	Informal Instruments: Information centres - extensive use of information and communication technologies (newsletters, Facebook, Twitter, You Tube, news feed on their website);	Informal Instruments: - Reporting - Chair of UN-Water, or someone designated by him/her, reports back to HLCP on progress when requested.⁷⁹ Regular reporting to UN-Water members and partners on noteworthy developments within respective priority area. Reporting is generally done at the UN-Water Senior Programme Manager meetings.⁸⁰ - Information centres - extensive use of information and communication technologies (newsletters, face book, twitter, you tube) - Environmental Quality targets and environmental monitoring.

⁷⁸ Ibid

⁷⁹ UN-Water, "Operational Guidelines". Available from <http://www.unwater.org/downloads/UNWATEROPGUIDELINES.pdf>, p.4.

⁸⁰ UN-Water, "UN-Water Work Programme 2010–2011". Available from http://www.unwater.org/downloads/UNW_Workplan_2010_2011.pdf, p.10.

Annex III
List of member States consulted

(ENGLISH ONLY)

Australia
Argentina
Belgium
Brazil
Canada
China
Cuba
Cyprus

Egypt
Fiji
France
Germany

Greece
Guatemala
Iceland
India
Indonesia
Jamaica
Japan
Kenya

Madagascar
Malaysia
Mauritius
Mexico

Monaco
Morocco
Netherlands
New Zealand
Nigeria
Norway
Pakistan
Papua New Guinea

Republic of Korea
Russian Federation
Singapore
Solomon Islands

South Africa
Spain
Sri Lanka
Sweden
Thailand
Trinidad and Tobago
Turkey
United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland
United States of America
Venezuela
Viet Nam
Yemen

Annex IV
Overview of actions to be taken by participating organizations on JIU recommendations
JIU/REP/2012/3

(ENGLISH ONLY)

		Intended impact		United Nations, its funds and programmes												Specialized agencies and IAEA													
			CEB	United Nations*	UNCTAD	UNODC	UNEP	UN-Habitat	UNHCR	UNRWA	UNDP	UNFPA	UNICEF	WFP	UN Women	UNOPS	ILO	FAO	UNESCO	ICAO	WHO	UPU	ITU	WMO	IMO	WIPO	UNIDO	UNWTO	IAEA
Report	For action		☒	☒	☐	☐	☒	☐	☐	☐	☒	☐	☐	☐	☐	☐	☒	☒	☒	☐	☐	☐	☐	☒	☒	☐	☒	☒	☒
	For information		☐	☐	☒	☒	☐	☒	☒	☒	☐	☒	☒	☒	☒	☒	☐	☐	☐	☒	☒	☒	☒	☐	☐	☒	☐	☐	☐
Recommendation 1		o/e		L																									
Recommendation 2		o/e	E	E																									
Recommendation 3		e/g		L			L				L						L	L	L					L			L	L	L
Recommendation 4		g/o	E	E																									
Recommendation 5		c		L			L				L						L	L	L					L			L	L	L

Legend:

L: Recommendation for decision by legislative organ

E: Recommendation for action by executive head

■ : Recommendation does not require action by this organization

Intended impact: **a:** enhanced accountability **b:** dissemination of best practices **c:** enhanced coordination and cooperation **d:** enhanced controls and compliance
e: enhanced effectiveness **f:** significant financial savings **g:** enhanced efficiency **o:** other

* Covers all entities listed in ST/SGB/2002/11 other than UNCTAD, UNODC, UNEP, UN-HABITAT, UNHCR, UNRWA.