

国际水文计划

政府间理事会第二十二届会议
(巴黎，2016年6月13-17日)

教科文组织的机制发展变化

临时议程项目 4.2、4.4、4.5、4.6 和 4.8

概 要

本文件载有：（1）提交理事会的决定草案；以及（2）国际水文计划财务委员会提交的一项关于国际水文计划筹资问题的决议草案。

建议作出的决定：委员会可以考虑

- 审议并批准外聘审计员建议作出的改变；
- 要求秘书处向不限成员名额工作组主席报告已获批准的改变；
- 审议并批准国际水文计划《章程》和《议事规则》拟议修订，要求决议起草委员会编写决议，以供批准；
- 注意到关于建立政府间水资源问题专家的磋商结果，要求秘书处确立其作为水问题高级别小组以及小组成员之友的地位，以支持这项工作，并酌情积极参与类似举措；
- 审议附件 I 所载的国际水文计划筹资问题决议草案。

国际水文计划治理审计（议程项目 4.2）

1. 2013 年 11 月召开的教科文组织大会第三十七届会议承认，有必要实现政府间计划、委员会和公约的优化治理，并决定开展一项严格的治理审查，范围囊括教科文组织自身及其所有附属基金、计划和实体。请各理事机构、政府间计划、委员会和公约设置的机构开展自评，内容涉及其具体职责范围内各项工作的总体针对性以及会议的效率和效果，包括专家时间产生的影响和效用。因此，请教科文组织外聘审计员提供一份包含相关问题的通用评估框架，以协助理事机构开展自评。
2. 2014 年 7 月，教科文组织外聘审计员向国际水文计划政府间理事会主席提供了一份自评问卷，并要求主席在与国际水文计划主席团其他成员磋商后填写问卷。根据 2014 年 7 月国际水文计划政府间理事会第二十一届会议的讨论情况，主席要求国际水文计划秘书处将问卷分发给国际水文计划政府间理事会成员国，为主席团就此开展讨论征询意见。2014 年 9 月，主席就提交给教科文组织外聘审计员的拟议答复，与国际水文计划主席团全体成员进行磋商，同时考虑到理事会成员给出的意见。2014 年 9 月 12 日，主席向教科文组织外聘审计员提交了国际水文计划自评问卷和补充文件，这些文件也发送给主席团成员。2014 年 11 月 13 日，在墨西哥梅里达举行的国际水文计划主席团成员技术会议上，主席介绍了国际水文计划的主要自评结果。在这次会议上，主席要求秘书处编写关于改进国际水文计划理事会运作情况的提案，其中包括国际水文计划《章程》和国际水文计划理事会《议事规则》的备选修订方案，并提交 2015 年 6 月举行的下一届主席团会议。
3. 教科文组织外聘审计员在 2015 年 1 月报告了所有理事机构的自评结果。2015 年 2 月，外聘审计员的意见被送交国际水文计划秘书处和主席，后者随后将自己的评论意见反馈给了外聘审计员。2015 年 4 月，审计员提出了临时报告，随后又在 2015 年 9 月提出了报告定本。该报告强调，有必要考虑到审计工作和以往的评估报告就治理问题提出的建议，并务必确保这些建议得到落实。有意见认为，理事会有 36 个成员，与其规模相比，理事会会议的会期过短，而且主席团成员过少，所有这些因素都会影响到效率，但实施工作组在确保届会间工作进程方面可以起到很大作用。此外还建议，理事机构的当选代表应在政治、科学和技术领域在与水资源有关的问题上享有较高的知名度。此外还提出，应在会议开幕前提前分发文件（提前至少一个日历月），而且应在会议

开幕时为理事会或主席团的所有新任代表开办入职前情况介绍培训（例如决议委员会在理事会第二十一届会议上所做的工作），支持他们切实、有效地参与会议。审计工作要求改善提供给会员国的信息，特别是关于规划、预算外资金、预算、评估、科学背景和伙伴关系方面的信息。此外还建议，关于决议草案的辩论应安排在相关议程项目之后立即进行，而不是放在届会结束前，而且决议一经通过应立即在网上公布。最后还建议，当理事机构在总部同时举办会议时应实现协同增效作用，或是避免其会期重叠。

希望理事会采取的行动：

理事会可以考虑审议并批准外聘审计员建议作出的改变。

教科文组织以及附属基金、计划和实体治理问题报告，38 C/23（议程项目 4.4）

4. 在第 38 C/101 号决议中，大会决定设立一个不限成员名额的教科文组织理事机构治理、程序和工作方法问题工作组（WG）。该工作组由大会主席领导，在 2 月 17 日召开了第一次会议。工作组计划第一阶段（2016 年）的工作重点是教科文组织的两大理事机构（执行局和大会），然后在第二阶段（2017 年）审查其他附属机构、政府间/国际计划/委员会和教科文组织公约机构的治理情况。决议第 5 段“请所有政府间计划、委员会和公约机构在可行时将一个关于落实载于第 38 C/23 号文件的外聘审计员报告之建议的项目列入其 2016 年议程，采取具体措施改善其治理，并向不限成员名额工作组主席汇报有关建议”。关于在理事会第二十二届会议期间采取的具体措施的报告将交给工作组主席。

希望理事会采取的行动：

理事会可以考虑要求秘书处向不限成员名额工作组主席报告已获批准的变动。

关于修订国际水文计划《章程》和国际水文计划《议事规则》的磋商情况报告 (议程项目 4.5)

5. 应国际水文计划主席团第五十二届会议提出的要求，国际水文计划秘书处就延长主席团成员任期一事展开了区域磋商进程，以便向国际水文计划政府间理事会第二十二届会议提交提案。2015年9月14日，国际水文计划秘书处向国际水文计划全部六个选举组的各国家委员会发出了调查问卷，重点是关于修订国际水文计划《章程》和《议事规则》的建议，以便将主席和副主席的任期从目前的两年延长至四年。这项建议提出，国际水文计划的离任主席作为主席团的当然成员，继续留任一个任期，目的是提高国际水文计划治理工作的延续性和效率。
6. 接收答复的截止日期最初定在2015年9月28日，但应第I选举组代表的要求，延长至2015年10月28日。向国际水文计划国家委员会提出了如下问题：“你是否同意将主席和副主席的任期从目前的两年延长至四年？”并给出了两个选项作为答复：“是的，我同意将任期延长至四年”；或者“不，任期应维持在两年不变”。国际水文计划秘书处共收到了五十六份答复，其中二十九份答复不同意延长国际水文计划主席团成员的任期（占答复总数的52%），二十七份答复则同意延长任期（占答复总数的48%）。需要指出的是，国际水文计划秘书处还收到了各国单独作出的答复以及第I选举组（北美和西欧）和第IV选举组（亚洲及太平洋地区）的集体答复。所有答复均载于第IHP/Bur-LIII/Ref2号参考文件。
7. 关于为什么会反对延长国际水文计划主席团成员任期的提议，给出的理由是这种做法使得某一地区担任国际水文计划理事会主席的机会从每十二年一次，延长到了每二十四年一次，而两年的任期可以让会员国更多地参与国际水文计划进程。还有观点认为，假如延长国际水文计划主席团成员的任期，要让成员国作出在四年时间内对计划实施有效治理所需的必要承诺就会有困难，而且假如理事会的选举依然是每两年一次，目前还不清楚在实际工作中要如何落实四年任期。此外，还有人解释说，由于主席在最初两年任期结束之后自动当选为当然副主席，已经在主席团中任职四年了。
8. 应主席团的要求，秘书处就修改国际水文计划《章程》若干条款的提议进行了内部磋商，相关提议见第 IHP/Bur-LIII/Ref.1 号参考文件；为便于识别，修改内容以黑体字标出，删除内容以删除线标出，增补内容以下划线标出。

9. 此外，秘书处采用参考文件的形式（第 [IHP/IC-XXII/Ref.3](#) 号和第 [IHP/IC-XXII/Ref.4](#) 号），向国际水文计划理事会成员提出了三种构想以供参考，目的是确保地区代表性得以延续。

希望理事会采取的行动：

理事会可以考虑审议并批准国际水文计划《章程》和《议事规则》修订提案，并要求决议起草委员会编写相关决议，以供批准。

关于建立政府间水资源问题专家组的磋商情况报告（议程项目 4.6）

10. 根据国际水文计划主席团第五十二届会议（巴黎，2015年6月1-2日）就议程项目 5.6 “拟议国际水文计划的未来和可持续性专家组”作出的决定，国际水文计划秘书处组织各地区的国际水文计划国家委员会和协调员，就建立政府间水资源问题专家组事宜进行了磋商。
11. 磋商程序经由国际水文计划主席团成员商定，通过电子方式进行。要求回答以下两个问题：（1）是否同意建立政府间水资源问题专家组？（2）假如建立了专家组，是否应将其作为国际水文计划理事会的附属机构？
12. 国际水文计划秘书处向国际水文计划国家委员会和协调员发送了电子版信息，请他们在 2015年9月28日之前回答上述问题。随后应第 I 地区组代表的要求，将答复截止日期推迟到了 2015年10月28日。
13. 共收到了 56 个国家提交的答复。三十三份答复（占收到答复的 59%）支持建立专家组，二十三份答复（41%）表示反对。关于这些答复的详细信息见第 [IHP/ Bur-LIII/Ref.3](#) 号参考文件。
14. 在支持建立专家组的答复中，绝大多数（84%）要求将专家组设在国际水文计划内部。
15. 此外，国际水文计划秘书处还收到了第 I 和第 IV 地区组提交的集体答复，反对建立专家组（见第 [IHP/Bur-LIII/Ref.3](#) 号参考文件）。第 II、第 III、第 Va 和第 Vb 地区组各国的单独答复显示，同意建立专家组。四个地区同意这项提议，两个地区反对，这表明

大多数会员国支持建立专家组。然而，由于正反双方的差距并不大，建议在国际水文计划政府间理事会第二十二届会议期间深入讨论这个项目。

16. 今年 1 月在达沃斯举办的世界经济论坛上，设立了水问题高级别小组（HLPW），目的是动员各方开展有效的行动，加速实现可持续发展目标 6（SDG6）。联合国秘书长潘基文和世界银行行长金墉宣布，任命十名国家元首和政府首脑以及两名特别顾问为水问题高级别小组成员。国际水文计划主席团第五十三届会议决定，秘书处与水问题高级别小组秘书处开展交流，争取成为“小组之友”。高级别小组将提供克服挑战所需的领导能力，并支持采用全面、包容和协作的方法来开发和管理水资源以及提供更多机会方便人们获取清洁用水和卫生设施。此后，秘书处作为“小组之友”参加了 2016 年 5 月 22–23 日在鹿特丹召开的第二次筹备官员/顾问会议，并主动为水质、卫生和健​​康问题框架说明撰文，以协助其审议工作。

希望理事会采取的行动：

注意到关于建立政府间水资源问题专家组的磋商结果，要求秘书处将其作为水问题高级别小组及其成员之友的地位固定下来，以支持这项工作，并酌情积极参与类似举措。

国际水文计划财务委员会的报告（议程项目 4.8）

17. 本报告采用简单、全面的形式介绍了财务状况，目的是让理事会总揽全局，以便作出更明智的决定。应该注意到的是，主席团第五十三届会议认为这种概述非常有帮助。

财务概况

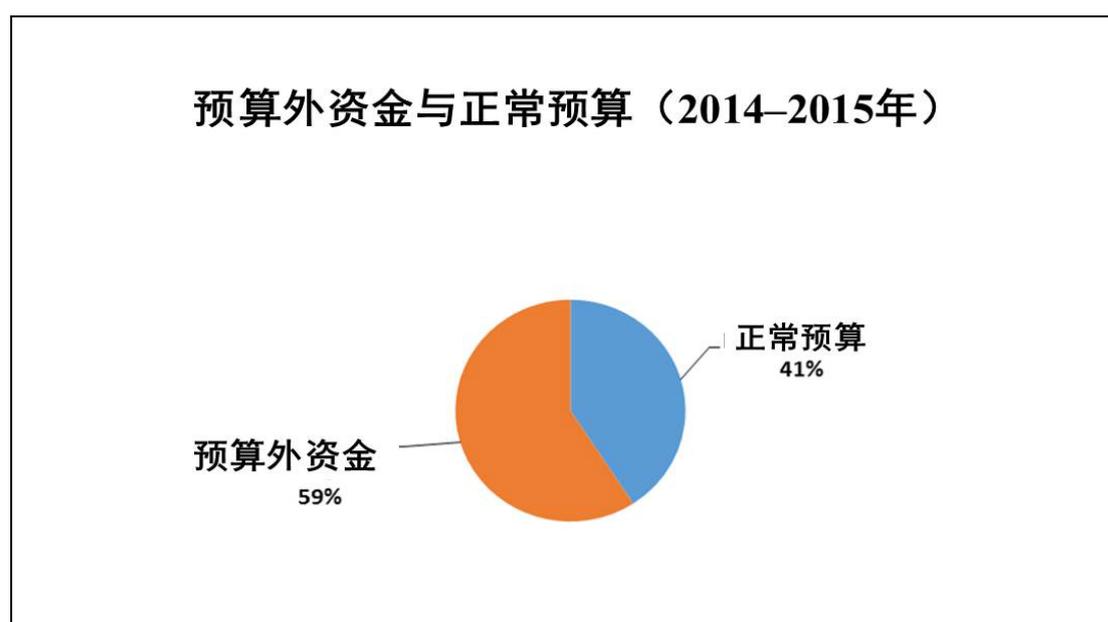
18. 去年（2015 年）11 月，大会批准了教科文组织 2016–2017 年《计划与预算》（38 C/5），总额为 6.67 亿美元。由于预计部分会费不会缴纳，可用预算总额（“支出计划”）为 5.18 亿美元。经过优先排序，这笔金额被分配给教科文组织的各项计划。国际水文计划获得的预算从 1290 万美元（2014–2015 年）增加到 1390 万美元（2016–2017 年）。下文表 1 列示了 2014–2015 年（括号外）以及 2016–2017 年（括号内）各专题的预算细目。

表 1：2014–2015 年和 2016–2017 年预算分配对比

2014–2015 年预算（2016–2017 年预算）					
正常预算				预算外	
工作重点 6： 加强水安全		1290 万美元（1390 万美元）		1870 万美元（1180 万美元）	
		活动费	人事费		
预期成果 10： 水问题应对措施		970 万 美元	240 万美元 (270 万美元)	730 万 美元	
1	洪灾		284 (378)		662 (380 万美元)
2	地下水		466 (499)		930 万美元 (270 万美元)
3	缺水/ 水质问题		575 (597)		657 (323)
4	住区		304 (226)		872 (464)
5	生态水文学		344 (416)		678 (478)
6	水教育		439 (585)		290 万美元 (200 万美元)
预期成果 11： 水问题机构能力		320 万 美元	110 万美元 (130 万美元)	210 万 美元	
1	治理		917 (110 万美元)		193 (12)
2	机构能力		45 (243)		4 (0)
3	世界水资源 评估计划/世界水 资源开发报告		40 (0)		340 万美元 (200 万美元)

19. 表 1 左侧代表教科文组织“正常预算”，即，会员国的法定缴款提供的资金。阴影部分代表由大会分配给国际水文计划的“正常预算”总额；白色部分代表这笔预算总额如何细分给国际水文计划的各个具体专题。二次分配是由秘书处决定的。主席团第五十三届会议认为这种分配方法是适当的：理事会仅就国际水文计划的优先事项和专题给出指导意见，秘书处负责将资金分配给这些专题。
20. 表 1 右侧代表教科文组织的“预算外资金”，由会员国除法定缴款之外的自愿捐款和其他捐助方（欧洲联盟、联合国机构、全球环境基金等）的捐款构成。教科文组织目前没有开展关于如何分配和筹资自愿捐款的战略性讨论。但正如下图所示，这部分“自愿捐款”在国际水文计划的活动和影响中所占比重最大（59%），应就此开展战略性讨论。

图 1：教科文组织正常预算（法定缴款）和预算外资金为国际水文计划活动提供资金的情况



21. 教科文组织刚刚着手落实战略性筹资对话（第 199 EX/5 Part II号文件F节），将开展关于筹资问题的战略性讨论。¹ 这些对话将在会员国之间进行，使其全面了解教科文组织各项计划的目标、通过哪些活动来实现这些目标、活动的成本如何以及必要的资金来源（经常预算或预算外资金）。期待所有捐助方立即调整其资金分配方式，以契合会员国共同确定的新筹资目标，是不切实际的想法；但国际水文计划可以向以下方向发展：围绕国际水文计划的全面构想进行战略性讨论，将有助于捐助方在充分知情的基

¹ 国际关于开展筹资问题战略性对话的执行局文件：<http://unesdoc.unesco.org/ulis/cgi-bin/ExtractPDF.pl?catno=243925&lang=e&from=76&to=168&display=2>

础上作出决定，为具体的专题/计划捐款。这可能会对捐助方的决定产生影响，从而有利于从更高的战略角度落实国际水文计划的各项计划。

22. 为筹备筹资问题战略性讨论，附件I所载的决议草案建议，国际水文计划理事会议程从现在起应列入一份文件，介绍如表 1 所示的全面预算概述。这份概述将说明各个专题的分配总额（正常预算和预算外资金），包括需求分析，说明资金不足的专题和活动。通过这种方式，可以保证国际水文计划的各项专题或活动无一被遗漏。这种综合概述应让国际水文计划理事会和实施工作组能够确保国际水文计划作出规划的各项活动均有资金支持。活动规划参见第IHP/Nairobi Meeting/2013/Final Report号文件附件IV所载的“国际水文计划实施总表”。²

筹资

23. 执行局第一九九届会议讨论的教科文组织《计划实施情况报告》表明，筹资工作不够充分（第 199 EX/4 Part I(A)号文件，第 36 页）。³具体地说，报告说明在国际水文计划的大多数活动中（在预期成果 10 “加强水安全”项下），非洲获得的预算外资金最少，其次是欧洲（第 56 页）。这种情况令人担忧，非洲是教科文组织的总体优先事项，理应获得大多数预算外资金。
24. 秘书处指出，已经启用了一名筹资顾问，但仅限于在涉及全球环境基金的具体情况下。这项工作最初包括地下水项目，但目前已经扩展到气候变化影响、生态水文学和城市水问题项目提案。教科文组织目前正在制定科学部门共同筹资战略，国际水文计划将得益于这方面新的筹资能力。今后的筹资工作有两个条件：（1）提高国际水文计划的知名度（见传播与外联委员会的报告）；（2）国际水文计划成功旗舰项目“目录”（根据国际试验和网络数据系列确定水流状态、人类活动和气候变化压力下的地下水资源评估等），作为向捐助方开展工作的筹资工具。这项工具可以采用以下方式：

² 国际水文计划实施总表（附件 IV）：<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002259/225993e.pdf>

³ 计划实施情况报告：<http://unesdoc.unesco.org/ulis/cgi-bin/ExtractPDF.pl?catno=243991&lang=e&from=1&to=128&display=2>

表 2：国际水文计划旗舰计划筹资目录

国际水文计划旗舰计划	主要产出	正常预算	自愿捐款
根据国际试验和网络数据系列 确定水流状态			
JIHP			
水文学为环境、生命和政策服务			
人类活动和气候变化压力下的 地下水资源评估			
其他			

25. 根据上述意见，主席团第五十三届会议要求秘书处在理事会第二十二届会议议程中列入一个筹资问题项目，以供讨论。这个项目将向理事会介绍额外筹资工作的最新情况，并且提出吸收会员国参与筹资工作的方式方法，特别是通过向会员国展示表 2 所示的筹资工具并说明其使用方法。

希望理事会采取的行动：

理事会可以考虑审议附件 I 所载的决议草案。

附 件 I

国际水文计划筹资问题决议草案

教科文组织国际水文计划政府间理事会

- 审议了** 第 IHP/IC-XXII/6 号文件所载的财务委员会的报告，
- 承认** 执行局第一九九届会议决定开展教科文组织战略性筹资对话，全面概述正常预算和预算外资金如何为所有计划活动提供资金，以便于理事机构的战略指导，
- 意识到** 有责任指导和监督国际水文计划第八阶段战略的实施工作以及活动的规划工作，而且财务信息对此非常重要，
- 注意到** 国际水文计划的活动在第 IHP/Nairobi Meeting/2013/Final Report 号文件所载的国际水文计划实施总表中作出规划，面向会员国的这项规划和监督工具的知名度对于会员国将计划视为己任十分重要，
- 通过** 国际水文计划实施总表；
- 要求** 秘书处为今后召开的国际水文计划理事会会议提供：
- (i) 最新版国际水文计划实施总表；
 - (ii) 综合性筹资计划，说明如何为最新版国际水文计划总表筹资；
 - (iii) 第 IHP/IC-XXII/6 号文件表 1 所示的综合概述，说明如何利用正常预算和预算外资金为国际水文计划的各个专题供资，包括财务需求分析（资金不足的专题）；
 - (iv) 满足上述需求的筹资提案。