



亚洲及太平洋经济社会委员会

驾驭全球化委员会

第二届会议

2005年10月12-14日

曼谷

方案规划与评估：监测和评估：审评
驾驭全球化专题领域的选定项目

(临时议程项目 6(b)(ii))

亚洲及太平洋自然资源开发战略规划及管理能力建设

秘书处的说明

内容提要

本文件是对 2000-2004 年期间亚洲及太平洋自然资源战略规划和管理能力建设项目范围内所开展的活动的结果和影响的审评和评估。

项目活动由秘书处协同各级多方面利益攸关方对口单位，在国家、次区域和区域各级展开。本文件介绍和分析了项目成功执行所遇到的挑战以及在项目影响可持续性方面所汲取的教训。

请委员会审议本文件并就改善自然资源管理能力建设领域未来项目的规划工作提供指导。

¹ 本文件依据的是秘书处为 2004 年 11 月召开的区域总结讲习班编写的综合项目报告，以及外部项目评价报告：“发展帐户项目评价：亚洲及太平洋自然资源战略规划和管理能力建设”，2005 年 2 月。

目 录

	页 次
导言	1
一、主要效果	1
二、主要项目活动	2
三、成果	3
四、挑战	5
五、可持续性	6
六、结论	8
七、供审议的问题	9

导 言

1. 亚洲及太平洋自然资源开发战略规划和管理能力建设五年期发展帐户项目在 2000 年启动，是推动加强“21 世纪议程”国家执行能力全球共同努力的一项区域举措。项目由亚太经社会环境及可持续发展司执行，预算为 738000 美元，并得到了联合国粮食及农业组织和荷兰政府分别提供的 35000 美元和 80000 美元的补充资金。

2. 项目的主要目标是加强亚洲及太平洋区域发展中国家在自然资源开发及环境保护方面的战略规划和管理能力，包括开发工具，使决策者能够有效制订综合性政策。

3. 项目旨在开发、交流、实施战略规划和管理概念，并使之符合各国国情。实现这一目标采取的执行战略包括编制战略规划和管理指南，培训政府及其他方面的骨干官员，使他们更好地了解战略规划和管理过程。然后将战略规划和管理过程加以调整以纳入国家计划进程。

4. 项目预期成果是要加强现有的环境保护和自然资源管理专门知识网络，并以此带动新网络的建立。将通过以下行动实现这一目标：

(a) 制订或通过指导方针，作为加强各国自然资源开发和环境保护战略规划和管理能力的工具；

(b) 在网络中成立核心专家组，使自然资源战略规划和管理进程保持下去；

(c) 帮助发展中国家利用这些网络制订国家行动方案。

一、主要效果

5. 项目开发的战略规则和管理方式，在亚洲及太平洋区域使专家及政策制订者觉悟、认识及了解到战略规划和管理是开发自然资源、支持可持续发展的宝贵工具。战略规划和管理引起了参与国家及在本区域开展工作的一些国际组织的兴趣。

6. 在 22 个国家培训了核心专家组，并开始了专门知识网络的建设活动，这些国家是：孟加拉国、柬埔寨、中国、斐济、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、老挝人民共和国、马来西亚、马尔代夫、蒙古、缅甸、尼泊尔、巴基斯坦、巴布亚新几内亚、菲律宾、萨摩亚、斯里兰卡、塔吉克斯坦、泰国、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦及越南。项目支持了这些国家在国家一级的活动，并通过次区域和区域两级的非正式网络补充支持国家专家组的活动。一共有来自 36 个国家的 700 多位政策制订者、专家、顾问和代表参

与了战略规划和管理开发，并对网络的形成作出了贡献。

7. 项目促进利益攸关方对水资源和能源的规划和管理参与控制，并得到了它们改善规划程序的承诺。一些国家已经翻译了指导原则，并将其下发国家及地方各级，另一些国家则正在修订政策和程序，以便进一步使战略规划和管理制度化。一些国家已经对其国家计划进行了修改或者利用战略规划和管理模式制定了新的战略。

二、主要项目活动

8. 项目活动分三个阶段在三级开展——区域、次区域和国家。项目活动的主要内容总结如下。

阶段	主要项目活动
第一阶段： 2000-2001	<p>以制定区域一级战略规则和管理指导原则为重点：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 在国际和国家专家以及起草和审评各领域的顾问的共同努力下，能源和水资源部门的战略规则和管理指导原则已经制定出来； ● 2001年12月召开的区域讲习班最终确定了这两个领域的战略规则和管理指导原则，并编制了后续行动计划建议。
第二阶段： 2002	<p>以通过选定国家的教员培训和为在国家一级的进一步活动作好准备加强次区域一级能力建设为重点：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 在五个次区域召开次区域讲习班：东南亚、太平洋、中亚、南亚和东北亚。关于能源的讲习班重点放在战略规则和管理方式的培训以及有关如何将这一方式用于国家政策制订的讨论。关于水资源的讲习班重点放在用于水资源管理的战略规则和管理模式的开发； ● 根据各国对实行水和能源战略规则和管理兴趣，亚太经社会与每一个参与政府提出了协议书，并确定了在国家一级参与战略规则和管理过程的主要利益攸关方； ● 有九个国家已将能源和水资源指导方针翻译为本国文字。
第三阶段： 2003-2004	<p>以在国家一级采纳战略规则和管理的能力建设为重点：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 由利益攸关方组成的能源开发国家小组在战略规则和管理概念上得

	<p>到培训。能源领域现行的计划方式、战略规则和管理方式以及转向战略规则和管理方式的策略之间所存在的差距也得到了明确；</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 主要利益攸关方在秘书处的指导下进行了执行战略规则和管理指导方针的案例研究，以便在 17 个国家制订综合水资源管理的战略规则； ● 2004 年 11 月 24-26 日召开了区域总结会，讨论了项目活动的成果和经验教训，以及维持战略规则和管理进程的措施。
--	---

三、成果

9. 水资源及能源部门的战略规则和管理指导方针是经过和本区域的核心专家组磋商后制订出来的²。2001 年 6 月在曼谷召开了指导方针草稿专家组审查会议，会议认识到能源和水资源问题在固有特点上的区别，建议为每一个部门量身定制战略规则和管理指导方针³。战略规则和管理被认为是自然资源持久开发、支持实现经济社会和环境目标的宝贵工具。在水资源部门，国家核心专家和政策制订者已经使用战略规则和管理，在不同的层次制订水资源综合管理计划。

10. 两个部门的战略规则和管理培训资料已经编制出来并且用于次区域讲习班和国家培训课程。这些材料也是国家小组和核心小组今后工作的参考和指南。

11. 水资源指导方针已经翻译成五种文字：俄语(中亚五国通用)、中文、老挝语、蒙古语和越南语。能源领域的指导方针已经翻译成四种文字：高棉语(柬埔寨)、老挝语、蒙古语和尼泊尔语。译文被认为是一个重要有效的媒介，使省/区和社区各级的为数更多的利益攸关方群体更好地了解和认识战略规则和管理过程，提高人们对这一概念的理解和兴趣。

12. 对口国家都建立了“核心小组或专门知识网络”，代表着水或能源计划和管理方面利益不同、参与程度不同的各种机构。这一机制为利益攸关方提供了一个讨论政策、战略问题及其对各自领域的影响的共同平台，并成为向有关政策制订者和决策者宣传促

² 秘书处原先编制的战略环境管理指导原则也在项目实施中得到应用。

³ 已商定环境问题不作为单独的问题，而是将相关的问题尽可能纳入这两个部门。

进战略规则和管理概念的有利途径。

13. 次区域组织的参与被认为对加强和维持网络起到了积极有益的作用。已经建立的非正式网络通过讨论、协作及交流各国的经验做法、向亚太经社会寻求帮助和指导等活动，促进了国家和国际对口单位之间的联系。

14. 在两个部门的计划和管理中，已经可以明显看到利益攸关者的主人翁精神和承诺，例如在有些国家的资金动员方面，已经制定了国家能源计划，开始实施水资源综合管理计划，并开展指导方针的翻译和传播，积极在两个部门中推动政策的修订。各国还表现出开展后续活动，把战略规则和管理进程继续下去的兴趣。在很大程度上，项目努力做到了让“合适的人和组织”参与进来，以加强网络。

15. *了解战略规则和管理过程的实用性。*战略规则和管理方式在很大程度上被认为是促进一个国家在各个层次对能源和水资源进行更好规划和管理的过程和工具。尽管每个国家的资金有限，但项目的能力建设活动得到高度赞赏。

16. 虽然许多国家已经在实践战略规则和管理中的某些成分，但据报告，通过项目对各个成分提高认识，同时采取系统的计划方式(确定远景计划/目标，明确差距和问题，制订路线图/行动计划)被认为更加现实和可行。确定利益攸关方的具体角色和责任，强调利益攸关方的参与，包括水资源和能源规划和管理的各种备选方案，这些也是非常有用的。

17. *对口单位应用战略规则和管理方式的能力。*在战略规则和管理过程中建立能力建设的国家网络是执行相关战略规则中的重点行动的主要建议之一。已建立起由核心小组成员及其他利益攸关方组成的网络。时间的限度以及开发战略规则和管理方式应用能力的干预措施是雄心勃勃的。但是，第一层次的能力，即对战略规则和管理概念的了解和理解，在所有专家和参与的利益攸关方身上都有明显表现。一些国家能源和水资源小组的成员报告说他们获得了知识和技能，有信心把战略规则和管理概念传授给省级或地区级的机构。

18. 已经获得的能力尽管宝贵，但不足以使战略规则和管理过程制度化，在战略规则和管理概念较新的国家，高层决策的状况尤其如此。非常需要开展进一步后续行动进行能力建设。

19. *利益攸关方之间更好地协调与合作。*利益攸关方认为，战略规则和管理项目启动、建立和强化了参与其中的不同利益攸关方之间加强协调与合作的平台。

20. *加强了机构和法律框架。*水资源和能源部门有着级别不同而且非常复杂的机构及法律框架。有些国家的法律框架(政策和指导方针)不甚清晰,限制了把这一概念应用到具体部门的计划和发展之中,但是又有一些国家把国家小组或核心小组转变成了协调能源或水资源问题的最高机构。例如,斯里兰卡建立了审评水部门改革的总统工作组;缅甸正在建立一个水务委员会;马尔代夫已经成立了能源问题顾问委员会;越南已经成立了河流流域组织。在尼泊尔,主要利益攸关方对利用战略规则和管理工具进行能源规划过程有着坚定的承诺,水和能源委员会秘书处得到加强,成为该国协调所有能源和水资源政策及计划的领头机构。

21. *走向全面、综合和现实的计划。*多部门参与规划得到高度赞赏,但是各部委和机构之间的协调仍然是个挑战。不同机构利益攸关方的参与导致了水和能源相关政策和问题的更好的综合。集体规划活动使得先后主次得到更好的明确,并形成了知情决策过程来解决许多问题,而更为重要的是提高了透明度。这一过程增加了参与其中的利益攸关方对计划和方案的接受、参控和承诺,因而被认为是积极和较为现实的方法。

22. 由项目产生的政策举措有以下实例:在老挝人民民主共和国能源部门的政策以前仅仅局限于几个分部门,但现在已为整个能源部门制定了战略(包括可再生能源等能源分部门),其中还有保证可持续性的综合政策和战略。同样,在柬埔寨,过去存在着各方孤立看待能源部门的情况,但是通过开展战略规则和管理活动,该国对能源政策的制订采取了整体合一的做法,并建立了一个部委间工作组和一个顾问小组。现在 17 个国家的水资源综合管理计划已更加全面和现实(中国、斐济、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、马来西亚、蒙古、缅甸、巴基斯坦、巴布亚新几内亚、菲律宾、斯里兰卡、塔吉克斯坦、泰国、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦和越南),这是与亚太经社会在水资源管理上进行合作的结果。有些国家和组织已经开始利用在项目下开发的计划和战略,进行政府或外部机构的资金动员(这方面的实例在中亚、蒙古、斐济的楠迪河谷以及萨摩亚都可以找到)。

四、挑战

23. 项目初期,使用战略规则和管理进行自然资源开发的规划和管理在许多开展项目的国家仍然是新事物,因此需要因地制宜,采取不同的方式,并进行大量干预。参与

的对口单位需要了解采取何种方式才能转变其他相关利益攸关方的思维方式。

24. 国别研究的结果以及和国家小组成员及其他利益攸关方的磋商表明,改变人们的想法、工作方式和合作方式同解决更为技术性的问题同样困难。在这种认识下,秘书处在整个项目执行过程中所提供的帮助,既重过程也重内容,以便保证自然资源管理的框架得到足够的重视,使人们的注意力从技术转移到过程、程序和制度建设上。

25. 如果国家一级开展的活动涉及项目资金在亚太经社会与政府机构之间转拨,国家关于使用外援的规定使得这些活动难以开展。参与机构往往需要等待一年多时间才能够收到捐款,支持原本没有计划在其组织中进行的活动。为解决这一问题,其他途径,包括与联合国驻各国组织或国家研究机构进行合作,都在可能的情况下进行了尝试。

26. 到项目国访问的机会仅仅限于一次或两次,使得提供适当的远距离支持成为一个挑战。定期的报告机制使这个问题得到缓解,但并未解决。

27. 在执行持续的能力建设项目方面,国家一级利益攸关方报告遇到了下述主要挑战:

- (a) 难以获得和保持对战略规则和管理方式的政治意愿和支持;
- (b) 协调机制差,妨碍了透明度、参与性做法以及操作/执行;
- (c) 在不同层次缺乏部门机关和利益攸关方代表之间的充分协调与合作;
- (d) 部门的机构和法律框架欠缺和/或烦琐。

28. 亚太经社会及各国对口单位面临的巨大挑战是改变利益攸关方的态度,使它们接受战略规则和管理过程并加以应用。由于所涉及的利益攸关方多种多样,因此需要下大力气才能够说服它们接受战略规则和管理方式,使之制度化,达到改善自然资源管理的目的。由于各国的具体需要和掌握的资源(人力及财力)情况各有不同,因此保证战略规则和管理过程的可持续性也成为一个大挑战。

五、可持续性

29. 在水和能源两个领域,都进行了把社会、环境和经济可持续性纳入过程的努力。这包括制订指导方针,编制培训资料,并在情况介绍和开展培训课程中讨论可持续性问题。但是,各国倾向于强调经济收益,这同时还得到政府的“提倡”。据报告,国家以下各级的利益攸关方更乐于考虑社会和环境问题。一些国家的国别研究努力反映

对可持续性问题的讨论。但是，这些问题在根据研究制订的行动计划中却仅仅得到有限的反映。

30. 有些国别研究提及或包括了与水和能源相关的性别问题分析。但是，这一种反映仅仅局限于了解和理解的水平。有些对口单位报告说，在量的意义上，妇女参与了这一过程，但是，她们在与战略规则和管理过程相关的计划、决策、政策执行和活动中的积极参与仍然有限。在大部分亚洲国家和一些太平洋国家，强大的社会文化习俗仍然严重妨碍着专业妇女投身进来，因此极少有妇女参与到政府高层次的水利资源和能源部门的决策中。只有少数几个国家，例如马来西亚、缅甸、菲律宾及萨摩亚，有专业妇女积极参与了这一过程。

31. 从上述活动汲取的一个经验教训是，在项目设计阶段，就应该充分详尽地考虑把可持续性及其妇女问题包括到项目执行过程中来。

32. 尽管本项目通过国家小组/核心小组/牵头单位引起了人们的兴趣，也采取了一些措施，但国家一级的对口单位仍认为战略规则和管理过程的可持续性是一个主要挑战。建议今后采取以下步骤使这一过程持久下去：

- (a) 进一步强化保持各级专门知识网络的机制；
- (b) 进一步加强能力建设，支持专门知识网络，使其继续促进和维持项目启动的活动，实现“成功”能力建设这一目标；
- (c) 建立开发国家一级资源、争取更广大利益攸关方参与和接受的机制；
- (d) 征求和获得国家政策一级利益攸关方的承诺，从外部获得资源(网络)来执行项目举措的成果；
- (e) 联合不同的国家机构，使其成为战略规则和管理促进者，而不是障碍；
- (f) 提高高层官员的认识，扩大其对采用战略规则和管理方式改善自然资源管理的接受程度，并同时解决可持续性问题的；
- (g) 用成功的经验和案例作为宣传工具，引起高层决策者的更大的兴趣；
- (h) 探讨在国家以下各级及任何可能的情况下对该过程推广普及的可能性；
- (i) 利用次区域和区域机构，通过其各自的理事会促进战略规则和管理。

六、结论

33. 项目已实现其基本目标：在 22 个参与成员国都开始打下建立专门知识网络的基础。项目在 22 个发展中国家，其中包括 7 个最不发达国家和 7 个转型经济国家，使各项活动集中到了水资源和能源管理上。此外，还取得了下述具体成果：

(a) 在国家、流域、部门或组织一级，已经制定了 15 项水资源综合管理或可持续能源开发的战略；

(b) 设计和执行了两项农村能源调查；

(c) 建立和改善了 9 个机构机制，其形式包括顾问委员会、核心工作组、机构改革建议或战略规则和管理研究论坛等；

(d) 有 6 个国家通过后续项目使这些活动持续下去。

34. 亚太经社会对项目执行作出的贡献得到成员国的赞赏，并在利益攸关方中间引起了广泛兴趣，有利于进一步制订战略和采取干预措施，提高认识，增强能力和在所有应用战略规则和管理方式的国家之间交流信息和经验。

35. 项目对口单位认识到应用战略规则和管理的重要意义，并表示有兴趣和支持在这领域的继续努力。在国家一级建立了网络以及战略规则和管理与其他相关国家活动的联系有可能推动项目的继续，强化其效果并产生后续举措的综合效益。一些国家已出现这种局面。预计，次区域一级对后续活动的支持也将有助于项目的长期可持续性。

36. 为确保战略规则和管理的应用能力建设活动的效果，项目认为参与各国有必要进一步提高利益攸关方的认识，使它们集中到同一个平台上来。调动政策决策者的支持也是一个特别关键的问题。应该进行努力保证在政府的强烈支持下解决人力物力方面的困难。

37. 在国家或机构决策、规划和管理中实施战略规则和管理方式是一个不断持续的过程，总有可改进的余地。亚洲及太平洋的大部分发展中国家都可以得益于利用战略规则和管理进行自然资源规划。需要进行后续行动和活动来实现在国家计划过程中将战略规则和管理成为制度化的潜力，包括努力以切合实际的方式把社会、环境和经济可持续性纳入战略规则和管理过程。

38. 尽管有必要开展后续活动强化战略规则和管理制度化并从中受益，项目已经制定的战略及体制机制已经显示出项目的长期效应。

七、供审议的问题

39. 鉴于项目给成员国带来了明显的好处,使其得以在可持续的自然资源开发方面进行有效规划和决策,请委员会为项目的今后发展提供指导并指出方向,以提高本区域自然资源的战略规则和管理能力。

.