



联合国环境规划署 联合国环境大会

Distr.: General
12 April 2014

Chinese
Original: English

联合国环境规划署 联合国环境大会 第一届会议

2014年6月23-27日，内罗毕
临时议程*项目7

2016-2017 两年期预算和工作方案、环境基金以及其他预算事项

信托基金和专用捐款的管理

执行主任的报告

摘要

联合国环境规划署（环境署）理事会在第 27/14 号决定中，要求环境署执行主任编写一份报告，着重列出管理多项信托基金面临的挑战，并提出措施建议，以减轻维持这些信托基金的行政负担。2013 年 9 月 25 日，秘书处在年度会议上向环境署常驻代表委员会小组委员会提交了一份说明，介绍环境署的各项信托基金及其管理情况。这份说明概述了环境署管理的各类信托基金，同时介绍了此类信托基金在数量上的增加和收到捐款的情况。这份说明了还记述了环境署管理的各项信托基金的当前结构和管理情况，并就改进基金管理提出建议，供常驻代表委员会审议。

环境署管理着单方捐助者信托基金和多方捐助者信托基金。对于前者，每一笔指定捐助方捐款都作为一项单独信托基金来管理；对于后者，众多捐助方的捐款将作为共同基金，统一管理。环境署管理的首要多方捐助者信托基金是环境基金。

捐助方要求设立单方捐助者信托基金，由此催生大量规模相对较小的信托基金，而且由于捐助方对于监测和报告的要求各不相同，这些信托基金的交易成本较高。环境署管理的信托基金在 1972 年只有一个，到 2013 年 12 月已增加到 124 个。对于这些信托基金的捐款数额已经大大超出了环境基金收到的捐款；在 2012 至 2013 年两年期内，对环境基金的捐款为 1.52 亿美元，相比之下，除执行蒙特利尔议定书多边基金之外，其余信托

* UNEP/EA.1/1。

基金收到的捐款为 7.73 亿美元。单方捐助者信托基金的广泛设立，标志着环境署资金的使用方式出现变化，用于具体活动的专用捐款日益增加。

多方捐助者信托基金可以降低交易成本，缓解单方捐助者信托基金和专用信托基金管理工作固有的高风险，从而提升工作成效。经核准的 2014-2015 年工作方案的目的是在成员国集体规划决策的领导下，逐步减少专用资源，更多地向环境基金转移。

一. 建议联合国环境大会采取的行动

1. 谨建议联合国环境大会通过如下拟议决定：

第 1/[……]号决定：信托基金和专用捐款的管理

联合国环境大会，

审议了执行主任关于信托基金管理情况的报告，

—

支持联合国环境规划署工作方案的信托基金

1. 注意到并批准自理事会第二十七届会议以来设立的如下各项信托基金：

A. 普通信托基金

(a) PES：生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台（IPBES）信托基金，设立于 2014 年，无终止日期；

B. 技术合作信托基金

(b) CLL：支持气候技术中心和网络活动的信托基金，设立于 2013 年，有效期至 2017 年 12 月 31 日；

(c) GRL：执行东部邻国和东亚发展绿色经济（EaP-GREEN）方案的技术合作信托基金，设立于 2013 年，无终止日期；

2. 批准在联合国环境规划署执行主任接到有关国家政府或捐助方的要求时，延长如下信托基金的期限：

C. 普通信托基金

(a) AML：非洲环境事务部长级会议普通信托基金，有效期延长至 2017 年 12 月 31 日，含 2017 年 12 月 31 日；

(b) CWL：非洲水务部长理事会普通信托基金，有效期延长至 2017 年 12 月 31 日，含 2017 年 12 月 31 日；

(c) MCL: 支持开展关于汞及其化合物的活动的普通信托基金, 有效期延长至 2017 年 12 月 31 日, 含 2017 年 12 月 31 日;

(d) SML: 国际化学品管理战略方针快速启动方案普通信托基金, 有效期延长至 2017 年 12 月 31 日, 含 2017 年 12 月 31 日;

(e) WPL: 支持全球环境监测系统/水方案办事处并促进其活动的普通信托基金, 有效期延长至 2017 年 12 月 31 日, 含 2017 年 12 月 31 日;

D. 技术合作信托基金

(f) AFB: 支持环境署作为适应基金委员会多边执行机构开展活动的技术合作信托基金, 有效期延长至 2017 年 12 月 31 日;

(g) BPL: 执行与比利时所订协定的技术合作信托基金(由比利时政府提供资金), 有效期延长至 2017 年 12 月 31 日, 含 2017 年 12 月 31 日;

(h) CIL: 支持在科特迪瓦阿比让有毒废物事故后执行补救活动战略计划的技术合作信托基金, 有效期延长至 2017 年 12 月 31 日, 含 2017 年 12 月 31 日;

(i) GNL: 支持保护海洋环境免受陆上活动污染全球行动方案协调处的技术合作信托基金(由荷兰政府提供资金), 有效期延长至 2017 年 12 月 31 日, 含 2017 年 12 月 31 日;

(j) IAL: 爱尔兰援助非洲多边环境基金的技术合作信托基金(由爱尔兰政府提供资金), 有效期延长至 2017 年 12 月 31 日;

(k) IPL: 协助发展中国家执行《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》的技术合作信托基金(由瑞典政府提供资金), 有效期延长至 2017 年 12 月 31 日, 含 2017 年 12 月 31 日;

(l) MDL: 环境署实现千年发展目标基金的技术合作信托基金, 有效期延长至 2017 年 12 月 31 日, 含 2017 年 12 月 31 日;

(m) REL: 促进地中海区域使用可再生能源的技术合作信托基金(由意大利政府提供资金), 有效期延长至 2017 年 12 月 31 日, 含 2017 年 12 月 31 日;

(n) SEL: 执行与瑞典所订协定的技术合作信托基金, 有效期延长至 2017 年 12 月 31 日, 含 2017 年 12 月 31 日;

(o) SFL: 执行西班牙与环境署所订框架协定的技术合作信托基金, 有效期延长至 2017 年 12 月 31 日, 含 2017 年 12 月 31 日;

(p) VML: 协助发展中国家根据《维也纳公约》和《蒙特利尔议定书》采取行动保护臭氧层的技术合作信托基金(由芬兰政府提供资金), 有效期延长至 2017 年 12 月 31 日, 含 2017 年 12 月 31 日;

二

支持区域海洋方案、公约、议定书和特别基金的信托基金

3. 注意到并批准自理事会第二十七届会议以来设立的如下信托基金：

SMU：支持《养护洄游鲨鱼谅解备忘录》秘书处活动的信托基金，设立于2013年，有效期至2015年12月31日；

4. 批准在联合国环境规划署执行主任接到有关国家政府或缔约方的要求时，延长如下信托基金的期限：

普通信托基金

(a) BEL：为支持在《生物多样性公约》下批准的活动提供额外自愿捐款的普通信托基金，有效期延长至2017年12月31日，含2017年12月31日；

(b) BGL：《生物安全议定书》核心方案预算普通信托基金，有效期延长至2017年12月31日，含2017年12月31日；

(c) BHL：为支持《生物安全议定书》批准的活动提供额外自愿捐款的特别自愿信托基金，有效期延长至2017年12月31日，含2017年12月31日；

(d) BIL：便利缔约方，特别是最不发达国家和小岛屿发展中国家以及经济转型国家缔约方参与的自愿捐款特别自愿信托基金（《生物安全议定书》），有效期延长至2017年12月31日，含2017年12月31日；

(e) BTL：《养护欧洲蝙蝠协定》普通信托基金，有效期延长至2017年12月31日，含2017年12月31日；

(f) BYL：《生物多样性公约》普通信托基金，有效期延长至2017年12月31日，含2017年12月31日；

(g) BZL：为便利缔约方参与《生物多样性公约》进程提供自愿捐款的普通信托基金，有效期延长至2017年12月31日，含2017年12月31日；

(h) CAP：《保护和可持续发展喀尔巴阡山脉框架公约》和相关议定书核心预算信托基金，有效期延长至2017年12月31日，含2017年12月31日；

(i) CRL：执行加勒比环境方案行动计划区域信托基金，有效期延长至2017年12月31日，含2017年12月31日；

(j) EAL：东非地区区域海洋信托基金，有效期延长至2017年12月31日，含2017年12月31日；

(k) ESL：执行保护和开发东亚海域海洋环境和沿海地区行动计划的区域海洋信托基金，有效期延长至2017年12月31日，含2017年12月31日；

(l) MEL: 保护地中海免受污染信托基金, 有效期延长至 2017 年 12 月 31 日, 含 2017 年 12 月 31 日;

(m) MPL: 《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》信托基金, 有效期延长至 2017 年 12 月 31 日, 含 2017 年 12 月 31 日;

(n) MSL: 《养护野生动物迁徙物种公约》信托基金, 有效期延长至 2017 年 12 月 31 日, 含 2017 年 12 月 31 日;

(o) MVL: 为支持《养护野生动物移栖物种公约》提供自愿捐款的普通信托基金, 有效期延长至 2017 年 12 月 31 日, 含 2017 年 12 月 31 日;

(p) PNL: 保护、管理和开发西北太平洋区域沿海和海洋环境及资源的普通信托基金, 有效期延长至 2017 年 12 月 31 日, 含 2017 年 12 月 31 日;

(q) ROL: 《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》业务预算普通信托基金, 有效期延长至 2017 年 12 月 31 日, 含 2017 年 12 月 31 日;

(r) RVL: 《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》特别信托基金, 有效期延长至 2017 年 12 月 31 日, 含 2017 年 12 月 31 日;

(s) SOL: 《维也纳公约》研究和系统观测的筹资活动普通信托基金, 有效期延长至 2017 年 12 月 31 日, 含 2017 年 12 月 31 日;

(t) SMU: 支持《养护洄游鲨鱼谅解备忘录》秘书处活动的信托基金, 有效期延长至 2017 年 12 月 31 日, 含 2017 年 12 月 31 日;

(u) VBL: 便利土著和地方社区参与《生物多样性公约》工作的自愿信托基金, 有效期延长至 2017 年 12 月 31 日, 含 2017 年 12 月 31 日;

(v) VCL: 《保护臭氧层维也纳公约》信托基金, 有效期延长至 2017 年 12 月 31 日, 含 2017 年 12 月 31 日;

(w) WAL: 保护和开发西非和中非区域海洋环境和沿海地区的信托基金, 有效期延长至 2017 年 12 月 31 日, 含 2017 年 12 月 31 日;

三

支持灵活方案规划的供资方式

5. 注意到秘书处提出的建议, 并敦促成员国支持具有成本效益、灵活、且最适合落实环境署工作方案的信托基金模式。

二. 信托基金和专用捐款的管理

A. 当前的信托基金管理

2. 在管理信托基金时，可以将其作为单方捐助者信托基金，或是多方捐助者信托基金。对于前者，不同捐助方提供的捐款分别作为一项单独信托基金来管理；对于后者，将一个以上捐助方提供的资金集中起来，作为共同基金统一管理。环境署管理着单方捐助者信托基金和多方捐助者信托基金。首要多方捐助者信托基金是环境基金。单方捐助者信托基金是捐助方为具体项目或方案提供的专用捐款。

1. 多方捐助者信托基金

3. 联合国机构可以利用多方捐助者信托基金来管理综合资源，为一系列方案或项目的优先重点提供资金。正如上文所述，环境基金是环境署首要的多方捐助者信托基金。将环境基金作为多方捐助者信托基金来管理，可以降低交易成本，缓解并规范众多信托基金管理工作所固有的风险，从而提升环境基金的成效。环境基金是环境署调集资源、开展政策对话、管理风险和信息的一项重要工具。使用多方捐助者信托基金，符合《援助实效问题巴黎宣言》，因而被视为一项“最佳做法”。在联合国系统中，多方捐助者信托基金已经成为一项重要的筹资机制，通过有效和协调的方式引导和运用资金，支持各项方案活动。采用商定的监测和评估框架，可以确保各方共同评估关于援助实效的商定承诺的落实情况（见《援助实效问题巴黎宣言》，第 43-46 段，指标 11）。

2. 单方捐助者信托基金

4. 正如上文所述，建立单方捐助者信托基金的目的是接受针对具体项目或方案活动的单独捐款。为此，向环境署提供的资源由众多信托基金持有和管理。对于各项信托基金所持捐款的使用方式，可以单独进行监测，捐助方有时会要求开展这种单独监测，确保他们提供的捐款做到专款专用。采用单方捐助者信托基金，可以满足不同捐助方的诸多优先事项，还可以跟踪专用资金的用途，具体到工作方案中的特定成果。

5. 除了少数几个明显的例外，关于设立单方捐助者信托基金的要求催生出了数量众多、但规模相对较小的基金。由此导致了如下问题：

(a) 单方捐助者信托基金或严格限定用途的专用信托基金的监测、协调和报告工作不仅成本高，而且费时间，通常需要采用复杂的赠款管理系统；

(b) 不同信托基金的资金不能用于同样的目的，因此，一旦某项信托基金的捐款出现迟付，就会对方案交付造成严重影响；

(c) 不同捐助方之间较少进行协调统一，工作方案中的某项内容获得的资金过多、而另一项内容则资金匮乏的情况有可能加重；

(d) 在采用这种融资模式时，很难遵守《援助实效问题巴黎宣言》的相互问责原则；

(e) 由于不同捐助方对于监测和报告的要求各不相同，导致成本回收率偏高，造成交易成本上升；

(f) 由于捐助方可能不了解其他捐助方的供资情况，总体透明度偏低。

B. 信托基金管理工作的拟议改进

6. 通过“团结”项目开发专项赠款管理单元，有望最终改善各项信托基金的跟踪和报告工作。此外，根据理事会第 27/14 号决定，在经过常驻代表委员会的审议之后，环境署在设立新的信托基金时如能采取如下措施，将有助于减轻管理这些信托基金的行政负担：

(a) 依据各项基金的目的，规定最低融资门槛；

(b) 批准新设单方信托基金的透明度标准（假如某国政府有此要求）；

(c) 为希望设立单方捐助者信托基金的捐助方提供如下信息：

(一) 关于影响到环境署工作方案交付情况的资源缺口的总体财务状况；

(二) 为捐助方有意资助的类似活动提供资金的现有信托基金清单，让捐助方能够考虑为现有基金捐款，而不是要求设立新的基金；

(d) 对于专用基金和非严格限定用途的专用基金，假如捐助方放弃关于其捐款使用情况的单独报告，并且同意采用环境署方案执行情况报告作为捐款问责工具，可以减少捐助方的方案支助费用；

(e) 假如捐助方同意设立多方捐助者信托基金，可以减少捐助方的方案支助费用；

(f) 合并资助类似活动的信托基金，以期降低交易成本。

7. 除上述措施外，环境署秘书处还将通过次级方案和预期成绩，向成员国定期通报各项信托基金的捐款状况，以便更多的捐款能够投入到工作方案中资金不足的领域，而不是为资金本已充足的业务提供更多资源。

1. 实现拟议改进的方法

8. 大体说来，已经或即将采用三种方法来落实信托基金管理工作的拟议改进：第一，环境署内部行政管理行动；第二，联合国总部的协调和批准；第三，环境大会的指导和批准。

9. 不久前，环境署还强化了某些信托基金的治理安排，以期增强这些基金使用情况的透明度，加强问责。已经采取的措施包括设立指导委员会和开展年度捐助方磋商。根据近期公布的主计长指导方针，环境署还强化了信托基金的全

额成本回收，避免出现联合国正常预算、环境基金或其他信托基金的交叉补贴。

10. 此外，在环境署内部已经或即将开展行政管理行动，为执行《国际公共部门会计准则》（《公共部门会计准则》）和“团结”项目做好准备。这些行动将包括审查所有闲置项目和关闭财务条例规定的行政程序业已完成的项目等。环境署清理了账簿，关闭了 750 多个闲置的综合管理信息系统项目，一旦获得余额处置授权，还将要求联合国内罗毕办事处关闭闲置的信托基金。此外，根据实际应用的《公共部门会计准则》，环境署在 2012-2013 两年期的后半程执行了更为严格的标准，确认和记录与未来一年项目有关的义务。

11. 环境署正在与纽约的信托基金科相互协调，争取获得主计长办公室的授权，整合指定用于同一项活动的信托基金，例如在同一个方案下分别设立的 14 个初级专业人员信托基金。根据这项计划，仍将按照基金资助的针对具体国家的项目，逐一分别确认和报告捐助方提供的捐款。

12. 环境署还派代表参加了联合国全秘书处工作组，这个工作组负责审查信托基金和特别账户自愿捐款的行政和管理工作。预计秘书长随后会发布修订后的公报，以期精简信托基金的管理工作。

13. 关于上述拟议措施，例如为新设立的信托基金规定最低融资门槛，为设立新的单方捐助者信托基金制订标准（假如某国政府有此要求），需要由环境大会和常驻代表委员会做出决定。

2. 专款专用与灵活规划

14. 提供给信托基金的大多数捐款都是用于具体项目或方案的专用资金（严格或非严格限定用途）。任何形式的捐款固然都是受欢迎的，但指定用途的做法制约了秘书处在为工作方案提供资金方面的灵活性。在这方面，环境基金比较灵活，但捐款在资金总额（包括信托基金，不包括多边环境协定）中所占的比例从 2010-2011 年的 38%，降至 2012-2013 年的 30%。然而在该两年期内，提供给环境基金的捐款确实增加了，从 2012 年的 7 100 万美元，增至 2013 年的 8 000 万美元。
