



联合国环境规划署
理事会

理事会/全球部长级环境论坛

第二十七届会议

2013年2月18-22日，内罗毕

临时议程*项目6

2014-2015 两年期预算和工作方案
以及环境基金和其他预算事项

拟议的 2014-2017 年中期战略

执行主任的报告

摘要

应理事会第 26/9 号决定第 23 段的要求，本报告载列了一份 2014-2017 年中期战略，明确说明了愿景、各项目标、优先事项、影响措施和一项健全的机制，供各国政府审查，并供理事会第二十七届会议批准。本文件概述了 2014-2017 年中期战略中应考虑的各种新出现的问题，审查了 2010-2013 年中期战略实现的方案成果和业务成果，并确定了所汲取的经验教训。

本文件的增编(UNEP/GC.27/9/Add.1)载列了 2014-2017 年中期战略的战略重点、相关的业务战略、对环境署全组织风险管理战略的描述，以及 2014-2017 年中期战略评价安排。

建议理事会考虑按照执行主任在 2014-2015 两年期拟议工作方案和预算报告(UNEP/GC.27/10)中建议的思路通过一项决定。

* UNEP/GC.27/1。

一、 引言

1. 各成员国在 2012 年 12 月 21 日大会第 67/213 号决定中决定，应根据联合国可持续发展大会（里约+20 会议）成果文件“我们希望的未来”中的建议加强和升级联合国环境规划署（环境署）¹。到 2017 年，即该决定通过 5 年后，成员国将能够看到加强和升级后的环境署的工作为全球环境 and 经济带来的变化。

2. 环境署 2014-2017 年中期战略为环境署实现该目标设定了方向。中期战略中列出了环境署希望在 2017 年前实现的愿景、各项战略目标和成果。要成功实现这些成果，关键在于环境署与政府和社会多个部门中有着截然不同需求和优先事项的各利益攸关方开展合作，帮助其更好地管理环境，从而保护环境为其国家发展和经济提供的各项服务，这些服务对于消除贫困和提高人民的福祉至关重要。

3. 环境署为实现计划成果而采用的业务模型是通过建立伙伴关系开展工作。环境署计划利用各类伙伴关系，然后借此扩大业务范围，发挥独自工作所难以取得的更大影响力。环境署的业务模型还有赖于环境署在联合国系统内在协调环境事务方面发挥领导作用，以更具战略意义、更协调的方式与联合国系统内的伙伴及各多边环境协定秘书处合作，从而发挥最大影响。

4. 在确定 2014-2017 年重点的过程中，环境署采取了一项“前瞻进程”，并参考了《全球环境展望》系列第五份报告，以确定世界在此期间将遇到的各项全球性挑战。在此过程中，环境署权衡了最迫切的全球环境挑战和各区域的优先事项及各项多边环境协定的优先事项，确定了环境署的如下重点领域：气候变化、灾难与冲突、生态系统管理、环境治理、化学品和废物、资源效率，以及环境审查。中期战略阐明了环境署对相关国家和伙伴的支持，以帮助其理解绿色经济的概念以及绿色经济在环境署所有重点领域促进可持续发展和消除贫困的作用，以便将环境考虑事项纳入各项经济和社会议程。

5. 在环境署每个重点领域，中期战略都列出了环境署计划实现的成果，确保环境署的工作与预期的变化相匹配。在业务层面，中期战略继续深化基于成果的管理办法。将加强从方案规划、人力资源和财政资源调动、配置和管理，到伙伴关系管理、监测和评价的一切规划和实施努力，以确保这些工作的目标互为促进，使环境署能够更好地提供服务，从而实现预期成果。

二、 背景

6. 2017 年，环境署将庆祝成立四十五周年。那将是反思环境署成就的时候，引申开来，环境署、成员国及秘书处也应思考从目前至 2017 年该重点关注什么工作才能实现计划成果。2011 年 2 月，环境署理事会第 26/9 号决定第 23 段要求环境署编制一份 2014-2017 年中期战略，设定愿景、各项目标、优先事项、影响措施和一项机制，以提交 2013 年 2 月举行的理事会第二十七届会议，供各国政府审查。该战略旨在指导环境署在该四年期应开展的工作，以期实现由环境署与各国政府、伙伴和其他利益攸关方联合规划的各项可衡量成果。

¹ 大会第 66/288 号决议，附件第 88 段。

7. 环境署应在 2017 年前实现的成果既与那时的全球环境和经济状况密不可分，也与人们如何看待环境、如何管理环境为人类福祉乃至为消除贫困的工作提供的各项服务息息相关。尽管这些问题充满了不确定性，但全球环境展望进程根据目前的趋势和预测提出了一种设想情形，为确定中期战略的重点提供了指导。

8. 评估各利益攸关方的服务需求对于确保环境署以客户需求为导向作出积极响应至关重要。环境署追求的目标还将由其任务规定以及有关以下两方面的知情决定而确定：其他各方如在环境署指导和支持下是否更有能力作出响应？环境署自身是否具备比较优势来提供最佳的服务？环境署将在中期战略的指导下安排工作重点。

9. 在 2010-2013 年中期战略实施工作进展到一半的时候，环境署开展了一项经验教训总结工作。环境署将一项基于成果的管理办法体制化，据此定期衡量绩效，同时还将评价工作确立为环境署体制下的一项独立职能，以便就工作的设计、相关性、效率和成效定期提供反馈。作为对内部各项审查机制的补充，环境署还接受了内部监督事务厅和联合国审计委员会的审查，以及多边组织业绩评估网等机构的外部评价，并因此而受益。这些审查和评价活动都帮助确定了环境署最有能力加强方案设计和管理的领域。所汲取的经验教训对于指导制定环境署 2014-2017 年中期战略都至关重要。

10. 2014-2017 年中期战略整合了过去的成就，旨在推动变革进程，促进环境可持续发展，消除贫困，从而确保提升人类福祉。该战略还考虑到了《2011-2020 年生物多样性战略计划》和“爱知生物多样性目标”等多边环境协定中确定的各项全球环境优先事项，这些优先事项为所有利益攸关方提供了一个灵活的框架。同时，中期战略反映了大会关于联合国可持续发展大会成果文件的第 66/288 号决议的条款，因此旨在帮助环境署把握以下机会：

(a) 通过最大限度地利用各种战略伙伴关系、各类相辅相成的任务规定和方案、环境署在联合国系统中在协调环境问题上的领导作用，以及环境署在区域和国家两级的战略存在，发挥更大的影响；

(b) 利用环境署担任各多边环境协定的秘书处一职，更好地处理这些协定的优先事项，为其缔约方创造惠益；

(c) 继续探讨以一项包容性的办法发展绿色经济、进而实现可持续发展的可能性；

(d) 通过全面加强基于成果的管理，整合组织风险管理，在环境署全组织取得优良绩效。

11. 作为联合国系统内协调环境事务的领导机构，环境署负责编制各类环境评估和分析、规范、准则及办法，供那些希望在有效管理环境以促进可持续发展和经济增长方面获得指导的利益攸关方参考。虽然环境署是全球性组织，但其职员编制规模仅约 1000 人，最近几年来两年期预算约为 5 亿美元。因此，环境署实现重大影响的能力取决于各类伙伴关系，伙伴关系是环境署将环境和可持续发展列为其工作核心这一战略不可或缺的一部分。

12. 环境署提供的各类产品和服务都是其应需推动变革的各类工具。在此过程中，环境署在每个机遇带来的潜在影响的推动下，与联合国兄弟机构、各多边环境协定的秘书处及其他战略机构建立伙伴关系，同时致力于加强其运作以强化基于成果的管理。

三、 2014-2017 年中期战略中应考虑的各种新出现的问题

13. 1992 年在巴西里约热内卢举行了联合国环境与发展会议（“地球问题首脑会议”），20 年后的今天，全球环境在以史无前例的速度发生变化。《全球环境展望》第五份报告所收集的数据显示，在减缓环境变化速度或程度方面取得了一定的成就，包括提高了资源效率，采取了减缓措施，但这并未逆转环境恶化的趋势。总体而言，最近几年内的变化范围和速度都未减小或降低。

14. 随着人类对地球的各个系统施加的压力日益加剧，我们早已达到或即将达到全球、区域和地方各级的若干关键临界点。一旦突破这些临界点，地球的一些维持生命的功能很可能发生突然、甚至无法逆转的变化，对人类福祉产生重大的不利影响。地球系统业已发生的各类非线性复杂变化已经对人类福祉造成严重的影响，包括：

(a) 一些地方的平均气温超过了临界水平，对人类健康造成了严重的影响；

(b) 洪灾和旱灾等气候事件日益频繁和严重，影响着自然资产和人类安全；

(c) 气温变化和海平面上升不断加速，影响了一些地区的人类福祉，尤其是沿海社区和小岛屿发展中国家；

(d) 生物多样性大量丧失和物种持续灭绝，影响了生态系统服务的提供，造成了渔业崩溃或药用物种丧失等后果。

15. 通过开展一项由一个专门小组和 400 多名来自世界各地的领先科学家和专家参与的综合前瞻进程，环境署确定了各种新出现的问题，其定义为“科学界认定为对人类福祉至关重要，但尚未得到政策制定者充分重视的、对全球环境产生影响的问题”，²这些问题包括：

(a) 确保 90 亿人的食品安全和粮食安全：新挑战。粮食安全方面的新挑战包括生物能源生产的竞争、不断减少的磷供应和日益严重的水短缺。目前亟需改进粮食加工渠道，减少粮食浪费，提高农业效率，以提高全世界的食品安全和粮食安全。2014-2017 年中期战略的任务是利用最佳现有科技，同时与联合国各机构及在粮食安全领域发挥领导作用的其他机构开展卓有成效的合作，填补环境可持续性的缺口。中期战略还计划推动供应链采用资源节约型办法，以使粮食生产与环境影响脱钩，从而增进粮食安全，推动消除贫困；

(b) 气候变化减缓和适应：管理各种后果。气候变化对全世界人口在定居、种粮、维持已建基础设施或依赖正常运作的生态系统等方面都造成了前所未有的直接影响。温室气体排放量继续上升，而各国在《联合国气候变化框架公约》发起的进程下作出的未来行动承诺仍然不够，未达到科学家断定的将升

² 环境署，2012：“21 世纪的 21 个问题：环境署新出现的环境问题前瞻进程结果”，前言，第 4 页。

温幅度控制在 2°C 以内所需的最低要求。气候变化的潜在破坏和可能的流离失所，以及适应海平面上升或极端天气事件的迫切需求都是可持续发展面临的严峻挑战，有可能让来之不易的发展成果，包括各类消除贫困的措施所实现的成就都毁于一旦。2014-2017 年中期战略将推动创新办法——尤其是基于生态系统的办法开展环境友好型适应工作；

(c) 对水土相互作用的新见解：管理模式的转变。最新的科学研究让人们更好地了解水土之间相互作用的机制，包括土地用途变化如何影响顺风降雨模式。这一新知识对于我们管理水土的方式有着重要的影响，以确保将生态流维持在最低水平，同时为我们开展工作提高水资源利用效率、改进水土综合管理提供了新的动力。2014-2017 年中期战略将采取更综合的水土管理办法，并努力制定提高水资源效率的备选办法；

(d) 不仅仅局限于养护工作：将生物多样性纳入生态和经济议程中。最近几年来，两大重要研究领域记录了生物多样性与发展、生活质量、人类福祉及自然之间密不可分的联系：一项强调了生物多样性与其他生态系统问题之间的联系，另一项则探讨了生物多样性与经济的相互关系。现在该将生物多样性问题全面纳入全球生态和经济议程中了，同时继续支持生物多样性养护并将生物多样性纳入生态和经济活动。环境署继续支持生物多样性养护工作，并吸引当地社区贡献自己的传统知识、参与到这项工作中来，而 2014-2017 年中期战略将进一步把生物多样性纳入生态和经济议程，处理对生物多样性养护和生态系统服务维护工作构成威胁的各类问题，如入侵物种和改性活生物体；

(e) 需要最大限度降低化学品和废物的风险。各国社会继续面临不健全的化学品管理造成的各类有害影响。这种局面表明需要开展全面评估和管理，以最大限度地减少社会和自然面临的短期或长期风险。因此，2014-2017 年中期战略将重点强调与合作伙伴及各国合作，以综合的方式管理化学品和废物，通过开展评估、监测、最佳用法指导、管理以及处置工作促进改革性的变化；

(f) 加快采用环境友好型可再生能源系统。由于全世界在使用可再生能源方面仍面临很多障碍，因此可再生能源的很大潜能尚未得到利用。确定消除经济、监管和体制障碍的办法，创造有利条件让可再生能源获得强于传统能源的竞争力，都至关重要。2014-2017 年中期战略将需要进一步侧重于利用最佳科技促进向可再生能源的转型，同时继续关注提高能源效率和减排。

16. 前瞻进程还查明了与各环境专题都有关的新出现的问题：

(a) 调整治理结构，以应对全球可持续性的挑战，特别是在各治理层级的可持续发展政策中纳入社会、环境和经济目标；

(b) 转变人们的能力，以迎接全球环境挑战，并在可持续发展和消除贫穷的背景下过渡到经色经济；

(c) 重新将科学知识和政策制定联系起来；

(d) 推动人们快速转变其影响环境的行为。

17. 这些问题与大会第 66/288 号决议中确定的优先事项对应。随着环境署在联合国系统处理环境问题的方式上加强促进连贯一致和协同增效，环境署也将在其 2014-2017 年中期战略的所有次级方案中纳入与治理有关的活动，同时考虑国家、省和地方各级之间的联系。通过中期战略，环境署将在可持续发展和消除贫穷的背景下将绿色经济办法纳入并贯彻到整个组织，同时确保通过有关资源效率的次级方案，使所有次级方案保持连贯一致。拟议新次级方案“环境审查”旨在将信息作为变革的推动力，并确保在处理科学政策互动时采用连贯一致的方法。环境署与国际资源小组、生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台及政府间气候变化专门委员会等科学专家小组有关的工作，旨在加强科学与政策之间的联系。

18. 在 2014-2017 年中期战略中，环境署还将支持运用《里约宣言》的原则 10，以加强各国创造、获取、分析、使用和宣传环境信息和知识的能力，使社会更好地了解这些信息和知识。环境署还将帮助各国实现关键的国际目标和计划，比如由《生物多样性公约》的缔约方在与相关多边环境协定的秘书处磋商下通过的《2011-2020 年生物多样性战略计划》及其“爱知生物多样性目标”。环境署有关可持续消费的工作将促进解决人们行为转变的问题。

19. 前瞻进程的结果和国际资源小组通过其关于“脱钩”和“影响”等问题的报告显示的研究结果，以及大会第 66/288 号决定确定的优先事项，为对环境署本身的行动进行优先排序提供了一个重要框架，同时也将为环境署加强联合国系统内部在环境问题方面的协调和协同增效提供框架。在此框架内，各国和各区域的具体需求推动形成了 2014-2017 年中期战略的战略重点。因此，全球范围内的重要问题以及区域和国家优先事项都促进了中期战略的制定，同时考虑到环境署的比较优势及其各区域办事处的需求和潜力。

20. 环境署还征求了各多边环境协定秘书处和联合国兄弟机构的意见，以确保其战略重点面向客户。各协定下的环境承诺和义务与其实施情况之间的差距越来越大，这引起了关切。特别是，各协定的秘书处查明了环境署可以在具备比较优势的领域支持各协定实施工作的机会，比如通过系统性的或通用的能力建设，可以为实施多边环境协定而开展更有效的专门能力建设奠定基础。

21. 中期战略还包括下列事项：支持各国将与多边环境协定相关的优先事项纳入国家规划进程，如联合国发展援助框架和其他国家规划工作；通过提高司法机构的环境认识等措施，将与多边环境协定相关的优先事项纳入能力建设工作计划；通过多边环境协定的信息和知识管理举措，以及环境署环境治理次级方案下的其他合作机制，支持全系统的知识管理。中期战略还设想环境署支持各国从全球环境基金（全环基金）和气候变化框架公约及其京都议定书下设的适应基金获得供资，以便在有资格获得全环基金支持的工作领域内实施各项多边环境协定。

22. 最后，与各利益攸关方（包括主要集团）的磋商揭示出一种愿望，即根据《里约宣言》原则 10，在各级创造有利条件，以确保公众更好地参与。前瞻进程以及与利益攸关方的磋商所明确的问题也被视为区域和国家两级的优先事项。诸如气候变化、淡水、土地利用、粮食安全、海洋、能源、化学品和废物、可持续消费和生产、环境治理等问题尤其都被看作大多数区域的优先事项。这些问题都构成了环境署为 2014-2017 年中期战略确立战略重点的基础。

四、 环境署的内部环境：2010-2013 年中期战略

23. 了解环境署已取得的成绩以及从当前的 2010-2013 年中期战略的实施工作中迄今获得的经验教训非常关键，可使环境署发挥自身的优势，分析今后加强参与的挑战和机遇。

A. 方案成果

24. 当前的中期战略期间的第一个两年期是环境署面临的一个新的战略转型期，环境署开始按六个主轴实施 2010-2013 年中期战略：气候变化；灾难与冲突；生态系统管理；环境治理；有害物质和危险废物；以及资源效率和可持续消费及生产。

表 1

环境署 2010-2011 年业务预算

(百万美元)

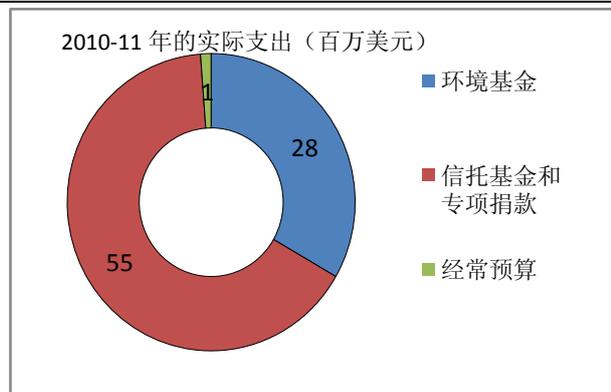
供资来源	环境基金	联合国经常预算	预算外来源
已批准的预算	180	14	228
2010-2011年获得的收入	163	14	268
支出	165	14	250

25. 环境署通过其 2010-2011 年工作方案，并自 2012 年 1 月起，通过 2012-2013 年工作方案实施 2010-2013 年中期战略。环境署的工作方案由 115 个项目组成，由环境署与世界各地的诸多合作伙伴共同实施。尽管面临全球金融危机，但环境署利用来自其环境基金、联合国经常预算、信托基金的预算外资源和专项捐款的一项 4.15 亿美元的业务预算，已经在实施 2010-2013 年中期战略的中途取得了显著成果。下列文本框简要概述了这些成果，显示了各部门的成绩摘要。

框 1

气候变化

在 2010-2013 年期间，环境署致力于利用一项 1.62 亿美元的计划预算，加强各国将气候变化对策纳入国家发展进程的能力。



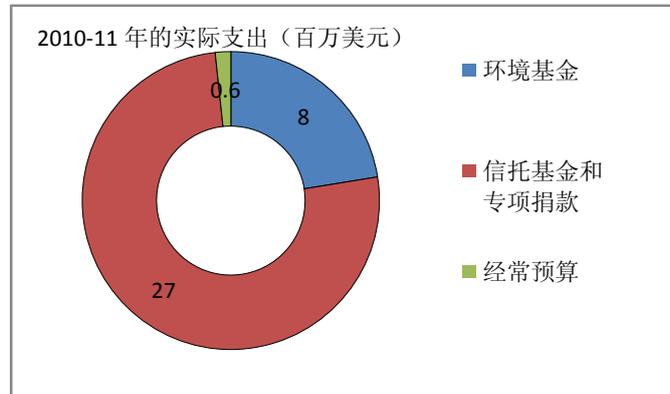
绩效亮点

- 环境署与十几个国家建立了伙伴关系，以示范基于生态系统的适应办法，并帮助提高复原力，包括喜马拉雅山脉、安第斯山脉和埃尔贡山的山区生态系统、尼罗河流域等河流域和沿海地区的复原力。
- 环境署支助了 36 个国家对气候方面的技术需求和行动进行优先排序，以据此实施清洁能源政策，制定适当的国家减缓行动，并过渡到低排放的发展道路。
- 46 个国家加入了环境署和全环基金支助的名为“启迪”的全球伙伴关系，旨在到 2016 年底逐步淘汰低效的白炽灯，以节约能源和成本。
- 环境署促进了清洁能源项目方面的价值超过 2 亿美元的投资，具体而言，支持各国制定碳资产项目的工作，并帮助消除包括地中海地区的太阳能热水器在内的小规模再生能源举措在获得供资方面的障碍。
- 通过环境署/开发署/粮农组织的旨在减少毁林和森林退化所致排放量的方案（“减少排放量联合国合作方案”），16 个国家批准了国家方案，另有 4 个国家获得直接支持，以便将森林的多重惠益纳入其“减少排放量联合国合作方案”的规划、政策和行动中，以借此促进在可持续发展和消除贫穷的背景下实现绿色经济，并在此过程中为“减少排放量联合国合作方案”的各项活动筹集超过 1.5 亿美元的资金。
- 环境署出版了第三份年度排放差距评估报告《2012 年排放差距报告》，以便为有关目标水平——各国愿意作出的承诺水平的讨论提供参考。

框 2

灾难与冲突

在 2010-2013 年期间，环境署致力于利用一项 9900 万美元的计划预算，尽可能减少因环境原因、冲突和灾害导致的对人类福祉的环境威胁。

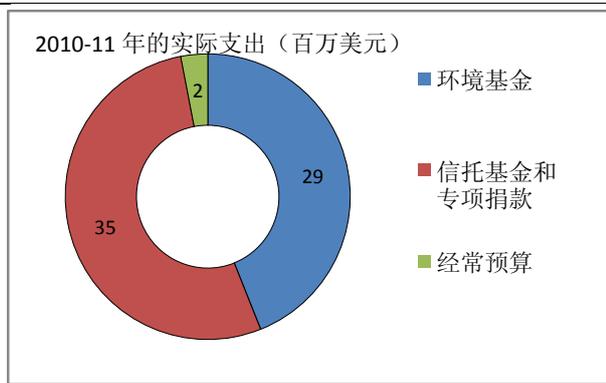
**绩效亮点**

- 自 2008 年以来，在因环境署危机后环境评估的协助而认定环境风险的 16 个国家中，有 12 个国家采取了具体行动来减缓这些风险。比如，环境署对尼日利亚奥格尼地区的石油污染进行了评估，促使该国政府致力于前所未有的清理行动，该行动于 2012 年启动。
- 环境署在阿富汗、苏丹和海地等国家的最艰难条件下，成功实施了数百万美元的复杂环境恢复方案。联合国国际发展部于 2011 年出版的《多方援助审查》特别称赞环境署在“脆弱环境”下的工作。
- 环境署与学术界、民间社会、联合国系统和军方合作，促进建立了有关灾难与冲突的环境层面的庞大知识库。2012 年发布了关于自然资源管理与和平建设的 150 个案例研究的七卷汇编。

框 3

生态系统管理

在 2010-2013 年期间，环境署致力于利用一项 1.31 亿美元的计划预算，确保各国利用生态系统办法改善人类福祉。



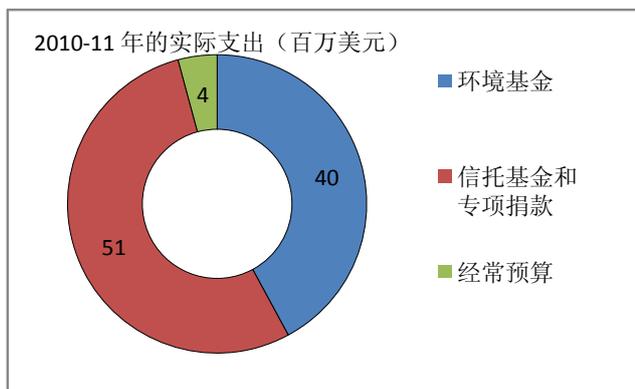
绩效亮点

- 环境署支助了建立生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台的进程，该进程旨在创建一个共同平台，促进各成员国在生物多样性和生态系统领域进一步将现代科学和评估成果纳入政策。
- 为此，环境署开发了一系列工具，以支持各国了解如何利用生态系统服务实现各自的发展目标并创造多重惠益，以支持实现爱知目标和与多边环境协定有关的其他生物多样性目标。比如，在环境署的援助下，肯尼亚得以追踪茂森林提供的与森林有关的生态系统服务情况，并改善对这些服务的管理。茂森林为肯尼亚的大部分地区提供水源，然而其中四分之一的面积因非法人类住区、砍伐和其他原因而丧失。
- 环境署牵头的生态系统和生物多样性经济学倡议为成员国对生态系统估值和核算提供了理据和方法指导。该倡议的办法已证实是过渡到绿色增长和绿色经济的基石。

框 4

环境治理

在 2010-2013 年期间，环境署致力于利用一项 1.66 亿美元的计划预算，确保按商定的环境优先事项加强国家、区域和全球各级的环境治理。



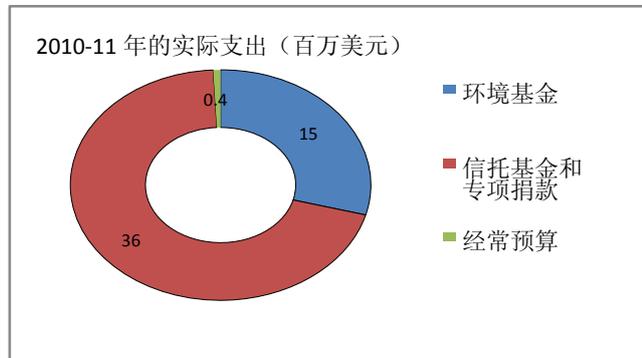
绩效亮点

- 环境署确保联合国系统内部达成了一致意见，即联合国将制定有关环境和社会保障的全系统办法，以便实现《生物多样性公约》下的爱知生物多样性目标，并处理旱地议程。
- 环境署帮助实现了其管理的与化学品有关的多边环境协定（即《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》）的各项行动的协同增效。
- 20 个国家在开发署-环境署的贫穷与环境倡议的支持下将环境问题纳入各自的发展计划。此外，10 个国家通过国家汇报进程就这些目标进行了汇报，并进一步将相关联系纳入了 14 个预算进程。
- 环境可持续性问题的完全纳入 30 个联合国发展援助框架和 18 个其他国家发展规划进程。
- 除编制《全球环境展望》报告外，环境署还支持不同区域开展了基于不同评估需求的综合环境评估。

框 5

有害物质

在 2010-2013 年期间，环境署致力于利用一项 1.17 亿美元的计划预算，尽可能减小有害物质和危险废物对环境和人类的影响。

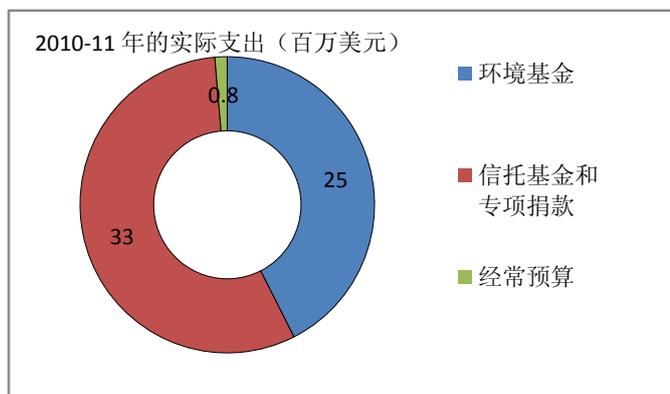
**绩效亮点**

- 拟定一项具有法律约束力的全球性汞问题文书政府间谈判委员会于 2010 年开始工作，而平行的示范项目向各利益攸关方展示了如何减少工业活动中的汞污染。
- 由环境署支持的、国际化学品管理战略方针下的“快速启动方案”共为 103 个国家中的 143 个有关无害管理化学品和废物的项目提供了 3000 万美元。组织间健全管理化学品方案的各参与组织（包括环境署）正联合开发用于化学品和废物管理的资源工具箱。
- 环境署在世界各地开展的有关消除含铅车用燃料的工作已接近尾声。环境署还提供了有关铅和镉的科学审查，以推动采取协调一致的行动处理铅和镉的健康和环境风险。环境署与世界卫生组织（世卫组织）一起建立了多方利益攸关方全球联盟，以消除含铅涂料，以响应将该课题确定为国际化学品管理战略方针的新出现的政策议题。
- 由环境署开发的若干工具已成为编制化学品（特别针对持久性有机污染物和汞）的释放规模和分布的定量评估的标准办法。
- 在环境署和开发署的支持下，11 个国家将化学品健全管理纳入了各自的国家政策和战略。

框 6

资源效率

在 2010-2013 年期间，环境署致力于利用一项 1.4 亿美元的计划预算，确保以更具环境可持续的方式生产、加工和消费自然资源。

**绩效亮点**

- 国际资源小组在环境署的支持下，就金属库存和回收率，以及重点产品和材料及脱钩问题编制了科学评估报告。在中国、德国、日本、南非和瑞士，这些研究成果被部分用于与资源效率有关的政策的设计或实施中。该小组的工作还帮助制定了主要的政策举措，如欧洲委员会的“资源节约型欧洲路线图”。
- 环境署发布了绿色经济报告《绿色经济：实现可持续发展和消除贫穷的途径》，该报告包括 10 个部门的成本效益分析、政策评估和案例研究。环境署的相关出版物提供了为支持在可持续发展和消除贫穷的背景下实现绿色经济转型所需的政策的共同信息，并确定了联合国系统支持各成员国为实现可持续发展和消除贫穷而采取绿色经济途径的前进道路。这一概念的核心是，以综合且富有协同增效的方式在可持续发展的环境、经济和社会支柱方面进行有针对性的投资。作为对这项工作的补充，还向提出请求的国家提供了技术咨询服务。
- 总而言之，26 个国家政府和 20 个地方政府在环境署的支持下改变了政策，纳入了资源效率问题，两个地方政府采取了影响消费者采购的自愿措施，如可持续公共采购和生态标签。

B. 业务成果

26. 在环境署过渡成为一个基于成果的组织的过程中，一项关键特征是努力提高工作的战略性和连贯性、更有效地满足各国需求，并展现有形成果。在 2010-2011 年期间，环境署为落实其中期战略创造了有利环境，该战略包括如下交付成果：

- (a) 成果框架得到加强：制定了 2010-2013 年基于成果的中期战略，2010-2011 年和 2012-2013 年两年期的工作方案与中期战略中的各项成果完全一致；
- (b) 设计项目时制定明确界定、可衡量且有时限的指标和里程碑，并据此定期审查进展情况，以实现中期战略和工作方案中列出的各项成果；
- (c) 制定基于成果的监测机制，利用方案信息管理系统和其他数据资源，定期跟踪和审查中期战略和工作方案中列出的各项成果的实现进展，并且每半年进行一次正式审查。这种新的监测机制是一项重大变革，因为通过该机制可以定期评估实现预期交付成果和项目成果的进展情况，这些成果旨在实现中期战略和相关工作方案。环境署采用的新方法将其有关各方案和预算的汇报工作统一为一项单一的汇报进程；
- (d) 制定独立的评价机制，将反馈意见不断纳入方案规划过程。例如，评价 2010-2013 年中期战略和 2010-2011 年工作方案的設計工作时提出的各项建议已被充分纳入新的 2014-2017 年中期战略的设计工作中。下一步将根据 2010-2011 年期间批准的评价政策和计划开展针对次级方案的评价，首先将评价有关环境治理和灾难与冲突的次级方案；
- (e) 审查环境署各区域办事处在援助各国将环境优先事项纳入主流和维持环境署在国家和区域两级战略存在性方面的需求和潜力；
- (f) 除了为全组织管理者提供强制性的领导能力和管理能力开发培训外，还提供了基于成果的管理培训：280 名环境署工作人员完成了“受控环境下的项目管理法 2”下的项目管理培训，培训的目的是加强全组织的项目管理能力。基于成果的管理培训将持续到中期战略的实施过程中；
- (g) 修订有关正在实施的伙伴关系各项政策和程序，以加强环境署采取的旨在选择和监测伙伴关系及管理风险的各项方针；
- (h) 营造越来越重视促进性别平等的组织文化：例如，超过 78% 的项目已充分纳入性别问题，并确定了关键的性别行动，这些行动在 2010-2011 年期间得到了落实；
- (i) 整合资源调动方法，支持环境署协调资源调动工作并提高针对捐助方的方法的效率，以应对信托基金和专项资金超过预算的情况，并使用最近确定的资源分配标准；
- (j) 制定体制结构，将在方案周期的规划和监测阶段负责方案质量工作的质量保证部门与处理财政、人力资源、信息和通信技术以及资源调动问题的各部门结合起来，由一个名为业务办公室的实体统一负责。这一举措的目的是在 2014-2017 年中期战略及相关的工作方案中，加强下列工作间的统一程度：战略规划、方案和项目审查、财政、信息和通信技术以及人力资源；
- (k) 将全环基金供资的各项目组合纳入环境署各司，后者已着手加强环境署的中期战略及其工作计划与全环基金供资各项目之间的一致性和协同增效；
- (l) 加强环境署内部的问责框架，制定明确的责任分配制度并向直线管理者（包括司长）授权；

(m) 明确多边环境协定秘书处负责人的职责和授予其的权力，同时应考虑到此类协定的管理机构和环境署执行主任共同签署的谅解备忘录；

(n) 与联合国各实体和服务供应方建立更强大、更具成本效益的业务安排，包括设在内罗毕和其他地点的联合国办事处。

C. 汲取的经验教训

27. 通过把各专题次级方案从司结构中分离出来，2010-2013 年中期战略代表着—项重要的方向转变，环境署内部将竭力实现基于成果的管理。总体而言，自 2009 年改革进程开始以来，环境署整个机构的实力大大增强，上一个两年期开展的绩效监测、评价和审计的结果就证实了这点（见表 2）。

表 2

审查和评价环境署在 2010-2011 年开展的工作

审查类型	目标
环境署内部	<ul style="list-style-type: none"> • 任务团队审查方案交付情况 • 任务团队审查伙伴关系 • 每半年进行一次方案绩效审查
环境署内部——评价办公室	<ul style="list-style-type: none"> • 评价中期战略和工作方案的设计，对中期战略进行中期评价
环境署内部	<ul style="list-style-type: none"> • 审查环境署各区域办事处的需求和潜力
联合国评价小组	<ul style="list-style-type: none"> • 评价环境署评价职能的成效
联合国秘书处：监督厅	<ul style="list-style-type: none"> • 审查环境署的监测和评价工作 • 审计环境署通过伙伴关系实现的成果 • 审查环境署的相关性、效率和成效
联合国审计委员会	<ul style="list-style-type: none"> • 环境署的绩效审计
外部：多边组织业绩评估网	<ul style="list-style-type: none"> • 审查环境署的组织成效
外部：澳大利亚	<ul style="list-style-type: none"> • 审查多边援助成效
外部：联合王国（国际发展部）	<ul style="list-style-type: none"> • 审查多边援助成效

28. 这些审查和评价概述了环境署取得的重大进展和成果；这些行动还提供了重要的经验教训，可在制定 2014-2017 年中期战略时使用。
29. 总结出的一条重要经验是环境署必须充分发挥其在协调环境事务方面在联合国系统中拥有的独特作用和地位。因此环境署必须充分利用下列协调机制：环境管理小组、联合国发展集团、联合国国家工作队和区域协调机制、方案问题高级别委员会，以及联合国系统行政首长理事会的管理问题高级别委员会。因此，2014-2017 年中期战略的目标是从联合国系统开始，充分利用旨在应对环境和发展挑战的各项更为协调的方法产生的影响力。
30. 强有力的全组织战略和业务模式将支持环境署在联合国中发挥更具战略性的作用，将促进发生变革并充分利用各伙伴的影响力，还将支持环境署进一步发掘新的或加强已有的战略伙伴关系。在 2014-2017 年中期战略中明确界定环境署的服务内容，有助于向各伙伴关系提供信息并确保环境署在利用各合作伙伴在其他领域的优势的同时发挥其比较优势，进而产生任何单个合作伙伴均无法实现的强大影响力。
31. 另一条重要经验是必须反复开展各项工作，以确保预期成果（环境署成果）和产出（环境署产品和服务）受各国的服务需求以及多边环境协定和其他利益攸关方的优先事项的推动，并与环境署的资源基础保持一致。在决定如何应对联合国伙伴、各国和其他利益攸关方的服务需求时，环境署必须评估给各伙伴和国家提供服务带来的政治价值。评估的一项关键因素是环境署能在多大程度上提升各国和各伙伴对其产品和服务的用途的认识，进而提升环境署在国际一级维持并推广其成果的能力。
32. 在规划方面，可进一步加强将环境署中期战略中的各个项目和各项预期成果联系起来的因果途径。应继续使用方案框架，以帮助确定落实工作方案需要开展哪些项目，并确保中期战略和工作方案中的各个项目与各项成果之间存在因果逻辑，以及各项目之间存在协同增效。根据以往的经验教训，必须确保环境署致力于通过其中期战略和相关工作方案实现的预期成果的取得可直接归功于环境署开展的实际工作，这一点非常关键。为此提出了以下要求：各项预期成果应与环境署的宏伟目标相符，且切实可行；各项用于衡量预期成果实现进展的指标应可以体现出环境署所做的努力。
33. 每个次级方案的战略目标应与环境署致力于实现的更大目标保持一致。次级方案评价也非常重要，有助于在工作方案中确定各个次级方案的设计。例如，有关灾难与冲突的次级方案在预期成果(a)项下关注降低风险，在预期成果(b)项下关注恢复，而非像前一份工作方案一样拥有三组成果。评价还有助于重新思考这一次级方案的指标该如何设计，以确保更好地追踪在环境署支持下而产生的国家一级影响。
34. 与基于成果的监测相关的重要经验是，强有力的方案监测工作将包括在制定预期成果期间而非制定预期成果之后确定各项指标和衡量方法，以确保预期成果、指标和衡量方法的充分性和适当的一致性。根据之前各两年期的经验，按顺序确定这些不同要素有可能会削弱测量方法。制定与 2014-2017 年中期战略相关的环境署工作方案将需要各方共同努力，以确保各项预期成果、指标、测量方法和预算之间保持一致。

35. 根据环境署理事会第 26/9 号决定第 21 段，执行主任就各区域办事处在协助各国将其环境优先重点纳入主流和维持环境署在国家和区域两级的战略存在方面的需求和潜力开展了一次审查，并将审查结果提交给了 2012 年 2 月举行的理事会/全球部长级环境论坛特别会议。该报告指出，首先，环境署将努力设定明确的业务模型和业务流程，以便在区域和国家两级参与制定和实施 2014-2017 年中期战略和工作方案；其次，环境署将继续在现有资源范围内以增量方式实施其战略性存在政策。在后续进程中，必须进一步加强问责制，以落实工作方案中的各项成果，包括通过加强区域办事处的参与力度和明确环境署将在区域和国家两级及全球一级实现的成果来做到这一点。

36. 环境署将明确说明其如何将预算和人力资源与方案优先事项加以匹配。资源分配标准和优先事项也将在工作方案中加以澄清，以明确环境署将通过其环境基金资源交付的结果、环境署通过调集预算外资源可以交付的结果，以及落实了哪些机制来确保以透明的方式排列预算外供资的优先顺序。环境署处理资源分配的方式将有助于提高为其所有次级方案的核心活动供资的可预见性。

37. 最后，由于各个项目是环境署用于实现中期战略和工作方案各项成果的主要工具，整个组织的项目管理能力将通过如下做法得到提高：培训；对项目管理和监督的质量开展年度审查；修订方案手册；增强项目审查委员会；完善项目格式，关注重要问题，如可持续性、可复制性、变化原则、伙伴关系、预算、监测和评价。

D. 优势、挑战和机遇

38. 环境署的根本宗旨是成为负责制定全球环境议程的全球环境领导机构，这一宗旨目前仍然适用，1997 年的《关于环境署的作用和任务的内罗毕宣言》和 2000 年的《马尔默部长级宣言》重申了这一宗旨，并将其纳入了《巴厘技术支助和能力建设战略计划》。上文 A 节所描述的方案成果显示，环境署能够在各个新出现的问题下描述的众多领域中取得成果，2014-2017 年期间，这些新出现的问题可能演变为更大的挑战。

39. 例如，各项方案成果中描述了综合生态系统管理如何帮助各国维持生产系统所依赖的生态基础的情况。环境署还努力展示如何通过改进自然资源和环境管理及更改生产和消费模式来改善粮食途径、促进减少粮食浪费、提高农业效率、从供应链上促进可持续粮食生产以及改进生态系统服务。

40. 环境署还通过国际资源小组表示，资源消耗水平上升这一前景“使可持续发展变得毫无可能”；可通过将自然资源使用和环境影响与经济增长“脱钩”的方式应对这一挑战（即利用更少资源完成更多工作）。³

41. 如上文有关方案成果的 B 节所示，环境署开展的有关有害物质的工作帮助各国减少了来自化学品和废物的风险。环境署还证明其有能力支持各国减低因环境原因及发生灾难与冲突而对人体健康、生计和安全造成的风险，并且能够促进以环境可持续的方法从灾难和冲突中恢复。最后，环境署在气候变化领域所取得的工作成果表明，环境署可以支持各国利用低排放增长的机会并协助

³ 环境署（2011），“将自然资源使用和环境影响与经济增长脱钩”，国际资源小组脱钩问题工作组的报告，第 73 页。

其运用新颖解决方案来提高复原力。以更具战略性的方式利用联合国系统内的协调机制，并以此来推动变革，这为 2014-2017 年中期战略提供了一个重大机遇。

42. 在选择 2014-2017 年中期战略的战略重点时，环境署利用了该组织在多年内所积累的知识。环境署还正在加强各项可以更有效地整合社会、环境和经济目标的方法，以处理各种复杂和相互联系挑战，并将环境和经济问题一起纳入其 2014-2017 年的战略重点领域。

43. 因此，环境署的 2014-2017 年中期战略可以被概括为一种“持续改进”的战略方法——持续是相对于重点的选择而言的，因为环境署已经可以自行利用 2010-2013 年中期战略所取得的一系列满足了上文各节所述需求的成果——但其仍致力于提高这些成果的潜在影响。例如，将实现更高的成效作为明确重点将使环境署在现有资源的基础上取得更多成就：环境署可以更具战略性的方式使用伙伴关系，从而提高其产品的利用率，进而产生更大的影响。此外，通过有效利用其在联合国系统中的协调作用，环境署将能够利用规模经济来实现变革。

44. 为此，2014-2017 年中期战略必须在环境署自行开展的行动及其希望与合作伙伴共同推动的行动之间建立更加明确的因果途径，以促进实现各个次级方案的更高级目标。这将确保预期成果的宏伟程度与环境署可凭借自身的产品和服务发挥的影响相统一。环境署还需要确保其运作和综合服务与其计划于 2017 年实现的成果密切相连。最后，环境署人力和财政资源规划还必须与方案中的规划结果更紧密相关。在制定将于下一个中期战略期间通过的两份工作方案时将体现上述原则。

45. 环境署将在有关生态系统管理、气候变化和灾难与冲突的各个次级方案之间寻求实现协同增效，以证明生态系统方法可有效降低人类面对气候变化所引发灾难时的脆弱性。