



Distr.: General
8 January 2013

Chinese
Original: English



**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

增编

摘要

本增编载列了联合国环境规划署（环境署）2014-2017 年拟议中期战略的战略重点及相关业务战略。其中还提供了有关环境署综合风险管理及中期战略评价安排的信息。

* UNEP/GC.27/1。

一、 2014-2017 年战略重点

1. 联合国环境规划署（环境署）2014-2017 年的远景与当前 2010-2013 年中期战略的远景一致，该远景来源于其任务规定，即成为负责制定全球环境议程的全球环境领导机构，促进在联合国系统内协调一致地处理可持续发展涉及的环境问题，以及成为权威性的全球环境维护者。¹

2. 该远景声明包括四个相互联系的领域，对合作伙伴和各国给予同等支持：

(a) 不断审查世界环境状况；

(b) 根据健全的科学和评估，提供政策建议和预警信息；

(c) 推动和促进国际合作和行动，包括根据国家需求和优先事项加强技术支持和能力；

(d) 促进法律、规范和标准的制定、实施和发展，以及发展多边环境协定间连贯一致的相互联系。

3. 环境署认识到了环境在满足经济和社会需求方面的内在价值，以及促进自然过程朝着能够满足上述需求的方向前进非常重要。它还认识到生态系统健康是实现人类福祉从而消除贫困的基础，以及人类的未来与提供环境产品和服务的地球生命支持系统密不可分。这些因素是环境署制定上述远景的基础，并在其中期战略目标中得到了明确认可。

4. 远景声明确定了环境署的长期宏伟目标，而中期战略的一项目标声明则阐述了环境署在 2014-2017 年这一特定时期的工作重点。在此期间，环境署致力于实现的主要目标是通过保护和可持续地使用生态系统服务、开展协调一致的环境治理及降低环境风险来促进向低碳、高效和公正的发展转变，以便为当代和今后各代谋取福祉，并实现有助于推动可持续发展的全球环境目标。

5. 为实现这一目标，环境署将积极向联合国相关机构、各国政府及其他利益攸关方提供有针对性的服务，以协助它们努力实现和跟踪全球环境目标，并就现有及未来各项可持续发展和环境目标的环境层面内容加以探讨。环境署还将开展更多工作，以确保环境可持续性促进实现可持续发展另外两大支柱（社会和经济）的目标。

6. 在确定环境署下一个中期战略的工作重心时，前瞻进程和全球环境展望进程第五份报告(GEO-5)确定了可能在 2014-2017 年战略期间遇到的全球挑战。根据区域优先事项核实了这些优先事项。此外，环境署根据下述原则审查了各方对其服务的需求：

(a) 要求环境署对新出现的问题及区域和国家优先事项有相关了解；

(b) 环境署凭借自身比较优势及可通过潜在合作伙伴的优势予以利用的资源来推动做出重大变革的潜力；

¹ 《关于联合国环境规划署的作用和任务的内罗毕宣言》，理事会第 19/1 号决定，附件，第 2 段。

(c) 为产生更大的影响，要求环境署利用现有成果。

7. 根据上述原则，在下一个中期战略期间，环境署将重点关注以下领域（出于操作目的，将其称为次级方案）：

- (a) 气候变化；
- (b) 灾害与冲突；
- (c) 生态系统管理；
- (d) 环境治理；
- (e) 化学品和废物；
- (f) 资源效率；
- (g) 审查环境状况。

根据会员国在大会第 66/288 号决议中所做的决定对上述领域做了审查，它们被证实作为环境署的优先事项。保护和可持续地使用生物多样性是很多此类次级方案的基础，每个次级方案都将促进实现爱知生物多样性目标，如以下文本框内容所述。

中期战略和爱知生物多样性目标之间的联系

环境署 2014-2017 年中期战略的制定工作与全球环境状况密切相关，也和国际社会通过多边环境协定和其它进程确定的全球环境优先事项密切相关。全球环境优先事项之一是《生物多样性公约》缔约方大会通过的《2011-2020 年生物多样性战略计划》。

《生物多样性战略计划》是一项总揽全局的有关所有利益攸关方参与的国际生物多样性框架，旨在激励国际社会采取广泛行动，在下一个十年支持生物多样性工作。《计划》促进用一致且有效的方法落实《公约》的三大目标，其总体远景目标是确保到 2050 年，生物多样性得到重视、保护、恢复及合理利用，维持生态系统服务，维持一个可持续的健康地球，确保所有人都能共享重要惠益。因此，《计划》与环境署 2014-2017 年中期战略一致并与其互补。

比较 2014-2017 年中期战略的战略重点及预期成果和《2011-2020 年生物多样性战略计划》的爱知生物多样性目标

中期战略		相关的爱知生物多样性目标
战略重点	预期成果	
气候变化	1.气候复原力	目标 10（减少脆弱生态系统的压力）和目标 15（生态系统得到恢复，复原力得到加强）
	2.低排放增长	目标 4（可持续消费和生产）
	3.减少毁林和森林退化所致排放量	目标 5（生境丧失速度减小一半或放缓）和目标 15（生态系统得到恢复，复原力得到加强）
灾害与冲突	1.降低风险	目标 2（生物多样性的价值得到整合）
	2.应对和恢复	
生态系统管理	1.生产	目标 7（可持续的农业、水产养殖业和林业）和目标 14（生态系统和关键服务得到保障）
	2.海洋问题	目标 6（可持续管理海洋生物资源）、目标 7（可持续的农业、水产养殖业和林业）和目标 14（生态系统和关键服务得到保障）
	3.有利环境	目标 2（生物多样性的价值得到整合）和目标 11（保护区数量增加并得到完善）
环境治理	1.一致性和协同增效	目标 16（获取资源和惠益共享）和目标 17（作为政策工具通过了《国家生物多样性战略和行动计划》） 国家生物安全框架
	2.法律	
	3.将环境可持续性纳入主流	目标 2（生物多样性的价值得到整合）
化学品和废物	1.有利环境	目标 8（降低污染）
	2.化学品	目标 8（降低污染）和目标 19（完善、分享和应用知识）
	3.废物	
资源效率	1.有利环境	目标 4（可持续消费和生产）、目标 7（可持续的农业、水产养殖业和林业）和目标 19（完善、分享和应用知识）
	2.生产和供应	目标 4（可持续消费和生产）和目标 7（可持续的农业、水产养殖业和林业）
	3.生活方式	目标 1（提高认识）
审查环境状况	1.评估	目标 17（作为政策工具通过了《国家生物多样性战略和行动计划》）和目标 19（完善、分享和应用知识）
	2.预警	
	3.信息	

8. 当前，为更好地了解在可持续发展和消除贫困背景下绿色经济的发展情况，环境署开展了多项工作，结果表明将环境问题纳入经济和社会议程可取得重大成果。在下一个中期战略中，预计将把实现绿色经济的目标纳入全部次级方案。但是，为确保一致性，资源效率次级方案仍将负责这一重要领域，并确保该领域在中期战略中保持一致性。

9. 环境署的一项核心任务是以系统且协调的方式持续审查全球环境状况，经与多边环境协定的秘书处磋商，通过跟踪在实现国际商定的环境目标方面（如《2011-2020年生物多样性战略计划》及其爱知生物多样性目标）取得的进展来为各成员国提供支持，并提供有关突发事件的预警信息，供决策者和公众做出知情决策。提议设立一项有关“审查环境状况”的新次级方案，以提供并分享可靠且先进的科学知识，使各国社会有能力实现环境可持续发展。

10. 在各项次级方案中，环境署也确定了其为支持实现下列目标而开展的工作：

(a) 进一步着重关注各项次级方案中的工作，确保环境署内部各司和各处间实现协调一致；

(b) 确保预期成果的宏伟目标体现在成果声明中，该声明也是环境署努力的结果；

(c) 确保各次级方案间实现协同增效。

A. 气候变化：提高气候复原力，实现低碳未来

11. 气候变化风险早已记录在案，其已对人类和生态系统产生了影响。要应对气候挑战，公共和私营部门的个人和机构必须能够评估并了解气候变化，设计并实施充分的政策，并采取有关气候复原力和低排放增长的行动。

12. 环境署支持各国和各机构采取行动，通过采取有针对性的干预行动应对环境挑战，以便推广基于生态系统的适应方法并为其供资，提供资金并增加对清洁和可再生能源和技术的使用，并抓住机遇减少毁林和森林退化所致排放量。通过利用其强大的科学基础，环境署还将帮助各方提高对促进决策和行动的气候变化科学知识的认识 and 了解。

1. 环境展望

13. 由于政府间气候变化专门委员会和数千名科学家和研究员的科学工作以及民间社会开展的提高认识活动，全球已认识到气候挑战的严峻性。但是，排放量持续增加，而各方承诺采取的行动却远未达到科学界认为必要的水平。

14. 全球正在寻找气候变化解决方案，环境署及其合作伙伴正在努力工作，确保没有一个国家落后，并确保所有国家都能采取必要措施提高气候复原力，实现低碳社会。

2. 目标

15. 气候变化次级方案的目标是提高各国实现高气候复原力和低排放发展的能力，以实现可持续发展并造福人类。

3. 预期成果

16. 该次级方案的预期成果如下：

(a) 预期成果 1：气候复原力。实施基于生态系统的配套适应办法，并将其纳入关键部门和国家发展战略，以降低脆弱性，加强抵御气候变化影响的能力；

(b) 预期成果 2：低排放增长。能源使用效率得到提高，伙伴国家使用可再生能源的程度有所增加，以减少温室气体排放和其它污染物，进而促进实现低排放发展模式；

(c) 预期成果 3：减少毁林和森林退化所致排放量。发展中国家制定并落实有关减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量强化机制的转型战略和供资方针，目的是减少毁林和森林退化所致排放量，并为生物多样性和生计带来多重惠益。

4. 战略

17. 根据联合国的气候变化方针，环境署将通过促进联合国和其他合作伙伴（包括私营部门）的行动，实现如下目标：通过基于生态系统的方法和其它辅助性适应办法，提高各国应对气候变化的能力；促进高能源效率和可再生能源技术的转让和使用；支持制定并实施国家低排放战略；以及支持规划并落实旨在减少毁林和森林退化所致排放量的各项举措，以便帮助各国在可持续发展和消除贫困的背景下实现绿色经济。

18. 环境署将通过如下措施实现上述目标：科学评估；提供政策、规划和法律咨询；促进获得财政资源；试点干预措施；促进将更好的方法纳入国家发展规划进程；推动气候变化教育、外联和提高认识；知识共享；以及支持《气候变化框架公约》进程和落实补充其它进程的各项承诺。

B. 灾害与冲突：减少危机带来的环境风险 and 影响

19. 环境署在帮助各国尽量降低环境因素及灾害与冲突后果对人类健康、生计和安全造成的威胁方面取得了显著成就，受到了国际上的一致认可。一场危机过后，当地整个社区赖以生存的关键自然资源往往受到损毁或出现退化。通过评估来衡量这些环境影响所带来的风险，是环境署采取响应措施的基础。评估的结论可用来促进制定各项恢复方案，以满足环境需求，为更广泛的恢复和发展优先事项提供支持。

20. 环境署还致力于帮助各国将环境退化和管理不当的问题作为引发灾害与冲突的潜在风险因素予以解决，具体方式包括提供风险评估，分享可持续自然资源环境管理方面的最佳做法，并为减少风险、预防危机和缔造和平领域的关键合作伙伴提供技术支持。

1. 环境展望

21. 在过去 60 年内爆发的国家内部冲突中，至少有 40% 的冲突涉及自然资源；1950 至 2000 年间爆发的重大武装冲突中，超过 90% 的冲突发生在具有生物多样性热点的国家，超过 80% 的冲突直接发生在热点地区。

22. 日益严峻的灾害风险正对全球范围内的发展成果造成威胁。在某些国家，因灾害而损失财富的风险概率已超出了创造财富的速率。

2. 目标

23. 灾害与冲突次级方案的目标是促进各国向可持续利用自然资源过渡，降低环境退化程度，保护人类福祉不受环境因素及灾害与冲突后果的影响。

3. 预期成果

24. 该次级方案的预期成果如下：

(a) 预期成果 1：降低风险。各国利用自然资源和环境管理措施防止和降低灾害与冲突风险的能力有所提高；

(b) 预期成果 2：应对和恢复。各国利用自然资源和环境管理措施支持灾后和冲突后可持续恢复的能力有所提高。

4. 战略

25. 作为联合国减少灾害风险、备灾、预防冲突以及灾害与冲突后反应、复原和缔造和平战略的一项内容，环境署将提供环境风险和影响评估、政策指导、体制支持、培训及环境署将提供环境风险与影响评估、政策指导、机构支持及培训和调解服务，并试行新办法来管理自然资源。同时，环境署将根据其理事会第 26/15 号决定的要求，努力促进联合国人道主义行动和维持和平行动等合作伙伴加强行动，在减小风险、救济和复原方面与各国共同努力。

26. 环境署还将继续促进在相关机构间政策和规划进程中统筹优先考虑环境问题，并促使联合国在开展复原方面的工作时，在可持续发展和消除贫困的背景下采用绿色经济的方法。

C. 生态系统管理促发展

27. 从地方到全球各级的生态系统管理方式，密切关乎水、粮食安全和其它生态系统服务的受影响方式。环境署将召集世界各地的专家和合作伙伴，支持各国推广对供应生态系统服务的土地和水采用综合管理方式，包括提高淡水效率和粮食安全。环境署还将与其伙伴合作，为采用生态系统方式加强海岸、海洋和相关鱼类种群管理提供支持。

1. 环境展望

28. 需要加强全球粮食供应的安全保障并提高水质，同时维护生态系统的完整性。随着全球人口的不断增长，对于粮食安全、居所和就业方面的需求日益凸显，因此生态系统服务管理必须纳入环境和经济议程。

29. 面对森林、山地、内陆水域以及沿海和海洋生态系统不断退化的现实，为了实现爱知生物多样性目标，各国需要完善管理方式，以满足多重需求。

2. 目标

30. 发展次级方案的生态系统管理目标是，促进向统筹管理土地、水和生物资源过渡，以保护生物多样性，并在各国间可持续和公平地提供生态系统服务。

3. 预期成果

31. 该次级方案的预期成果如下：

(a) 预期成果 1：生产力。各国更多地采用生态系统管理方法，以继续提供生态系统服务，保持陆生和水生生态系统的可持续生产力；

(b) 预期成果 2：海洋问题。各国更多地采用生态系统管理方法，以维持沿海和海洋系统提供的生态系统服务；

(c) 预期成果 3：有利环境。将生态系统提供的服务和益处纳入发展规划和衡算，特别是在关系到广大地貌的陆地景观和海洋景观以及执行与生物多样性有关的多边环境协定时。

4. 战略

32. 为了解决不断增长的人口吃饭穿衣的问题，同时支持各国在可持续发展和消除贫困的背景下发展绿色经济，环境署将与有关生物多样性的各多边环境协定的秘书处合作，并引领联合国各合作伙伴和其它各方推动采取生态系统方法，包括利用传统的生态知识，其目的是确保对生物多样性的保护和可持续利用，并提高生态系统的复原能力和生产力，尤其是粮食安全和水资源方面。环境署还将立足于该组织的各项区域海洋公约和方案，促进各国更多地采用生态系统方法来管理沿海和海洋生态系统（尤其是珊瑚礁），以便维持生态系统服务。

33. 环境署将根据相关国家的要求，加强为生态系统管理（包括跨界生态系统在内）创建有利环境，其目的是在 2011-2020 年生物多样性战略计划及其爱知生物多样性目标、以及与各多边环境协定相关的其它生物多样性目标的基础上，确保对生物多样性的保护和可持续利用。爱知生物多样性目标由《生物多样性公约》将其作为一项面向所有利益攸关方的生物多样性总体框架予以通过。

34. 环境署将为发展规划提供支持，以便为执行与生物多样性有关的多边环境协定创建有利环境，并与生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台以及各多边环境协定的秘书处合作，加强科学与政策间的联系。环境署将支持各国在努力将生态系统服务纳入发展规划时采用与生态系统服务有关的数据，以促进在可持续发展和消除贫困的背景下发展绿色经济。

D. 环境治理：环境治理改革

35. 环境治理方式在很大程度上决定了环境状况。各项政策和法规为完善环境治理创造有利环境。环境署将推动联合国和各项多边环境协定在处理环境问题上取得一致，从而最大限度地提高国际环境治理的效率。

36. 在国家一级，环境署将与联合国相关机构合作，帮助各国制定并实施各项旨在加强环境治理的政策和法规，并提供法律和技术支持，帮助各国将环境问题纳入发展政策。

1. 环境展望

37. 当前的国际环境治理体系中，各项多边环境协定之间存在协调不畅的问题，需要予以加强，以满足二十一世纪的需求。目前，就向可持续发展过渡而言，环境治理体系在必要的代表性、责任制、以及成效方面均有所欠缺。需要加强参与度和透明度。

2. 目标

38. 环境治理次级方案旨在加强环境治理的协同增效作用和一致性，以推动在可持续发展中逐步实现环境可持续性。

3. 预期成果

39. 该次级方案的预期成果如下：

(a) 预期成果 1：一致性和协同增效。联合国系统和多边环境协定在尊重各实体职责范围的同时，不断加强环境问题相关行动方面的一致性和协同增效；

(b) 预期成果 2：法律。加强了各国制定和执行法律的能力，以及为实现国际商定的环境目标和具体目标、履行相关义务而强化机构的能力；

(c) 预期成果 3：环境可持续性纳入主流。各国日益将环境可持续性问题纳入国家和区域发展政策和计划。

4. 战略

40. 环境署将通过为联合国系统和各项多边环境协定提供技术支持，同时利用联合国协调机制（尤其是环境管理小组）的优势，促进实现环境治理的一致性和协同增效，以便在联合国系统内加强与环境政策和方案相关的行动以及多边环境协定优先事项的协调。

41. 环境署将支持各国努力制定更多区域和国家发展计划、政策和预算，在其中纳入各项环境可持续性原则以及多边环境协定下的承诺，并将援助目标国家和区域落实此类措施。环境署还将帮助各国加强其环境机构和法律。环境署将为各国提供技术支持，帮助其制定可持续发展目标中涉及环境问题的部分并就其进行报告。环境署将加强该工作中的科学政策互动。此外，还将开展工作推动利益攸关方更多地参与环境决策过程，并按照《里约宣言》原则十及其它相关原则的规定，进一步提供诉诸法律的途径。

E. 化学品和废物：化学品和废物健全管理

42. 各国社会正继续遭受着化学品和废物不健全管理所带来的严重后果。环境署将发挥其领导作用，帮助各国建立化学品和废物健全管理，提供技术支持以促进其合作伙伴开展各项行动，尽量减少化学品和废物带来的风险。

1. 环境展望

43. 有害化学品和废物数量不断增多，对环境和人类福祉造成的风险也很可能增加。

2. 目标

44. 化学品和废物次级方案旨在推动各国向化学品和废物健全管理过渡，以尽量减轻对环境和人类健康的影响。

3. 预期成果

45. 该次级方案的预期成果如下：

(a) 预期成果 1：有利环境。各国逐渐具备对化学品和废物进行健全管理，包括执行多边环境协定的相关规定的必要体制能力和政策手段；

(b) 预期成果 2：化学品。包括主要团体和利益攸关方在内的各国越来越多地使用必要的科学技术知识和工具，以实现化学品健全管理并执行相关多边环境协定；

(c) 预期成果 3：废物。包括主要团体和利益攸关方在内的各国越来越多地使用必要的科学技术知识和工具，以实现废物健全管理并执行相关多边环境协定。

4. 战略

46. 环境署将继续采取协调一致的生命周期方法，提高各国管理化学品和废物（包括电子废物）的能力。还将与涉及化学品和废物的多边环境协定秘书处紧密合作，促进和推动联合国在整个系统内开展的工作，以减少化学品和废物对环境和人类健康造成的影响。环境署将促进联合国各合作伙伴提供支持，以提高各国采取协调一致的生命周期方法管理化学品和废物（包括电子废物）的能力。

47. 环境署将帮助提出要求的各国改进和加强其化学品和废物健全管理的监管和体制框架。这包括为《国际化学品管理战略方针》以及今后具有法律约束力的汞问题国际文书提供服务。环境署还将努力加强化学品和废物集群方面的合作与协调。

48. 环境署将不断审查化学品生产、使用和释放中新出现的问题和趋势，通过建立多方利益攸关方伙伴关系等方式，推动和促进实现化学品和废物健全管理。

F. 资源效率：加快向资源节约型社会转型

49. 遵循“少费多用”或将自然资源使用及其环境影响与经济增长“脱钩”的原则，对于应对资源消费水平日益增长所带来的紧迫挑战至关重要。环境署具备优越的条件，能够支持各国及其合作伙伴向绿色经济过渡，利用各种机会吸引更清洁的投资并促进绿色就业，以应对贫困问题并改善人类福祉。

50. 环境署将利用其在评估全球经济中资源提取和使用趋势方面的专门知识，促进知情政策制定，并支持各国政府通过各项监管和经济手段以及政策举措，实施国家和地方解决方案。环境署将利用对科学和宏观经济分析中的见解，凭借其号召力建立可推动从生产到消费切实转变的伙伴关系，为备选业务模式发掘投资机会，在现有资源密集型产业和供应链的整个生命周期中做出改进。

1. 环境展望

51. 目前全球为生产产品和提供服务而提取资源的速度超过了地球的恢复能力，但日益增长的世界城市人口中，仍有一大部分在设法满足基本需求。因此，由于资源短缺将影响到经济增长，各国面临的挑战将日益增多。

2. 目标

52. 资源效率次级方案旨在推动转型，逐渐以可持续的方式生产、加工和消费产品和服务，在改善人类福祉的同时，实现经济增长与资源使用和环境影响脱钩。

3. 预期成果

53. 该次级方案的预期成果如下：

(a) 预期成果 1：有利环境。政策制定者为实现可持续消费和生产以及发展绿色经济制定、分享和应用了跨部门科学评估和研究方法及相关工具，包括在可持续发展和消除贫困背景下用于城市实践；

(b) 预期成果 2：部门和供应。在可持续发展和消除贫困背景下，越来越多地将可持续消费、生产和绿色经济手段及管理做法用于各项部门政策以及整个全球供应链中的业务和财务运作；

(c) 预期成果 3：生活方式。为提供更加可持续的消费选择和生活方式创造了更多有利条件。

4. 战略

54. 环境署将与其合作伙伴和联合国各兄弟机构合作，加强决策的科学基础，向各国政府和私营部门提供政策咨询意见，为实现可持续发展和消除贫困背景下的绿色经济转型提供支持。环境署将发展国家和城市各级的能力，加快制定更加可持续的消费和生产模式。还将对物质流、资源压力和影响进行评估，支持开展相关工作，将国际资源小组的结论纳入政策和决策过程。

55. 环境署还将促进各项工作，帮助提高服务和制成品供应链（称为全球价值链）内各环节及整个周期中的可持续性。还将制定有利的政策和市场激励机制，以及可促进实现更加可持续的生活方式的信息工具。

56. 此外，环境署还将优先为联合国可持续发展大会上通过的可持续生产和消费模式方案十年框架提供支持。

G. 审查环境状况

57. 作为联合国系统中不断审查全球环境状况的领导组织，环境署利用其专门知识促进全球、区域和国家各级的决策工作，并制定全球环境议程。环境署还将利用其专门知识就新出现的环境问题提供预警信息，供决策者及公众决策时参考。

1. 环境展望

58. 必须追踪了解新出现的问题，以确保必要时尽早采取行动：政策和科学团体之间缺乏充分联系会妨碍决策工作。信息系统及网络覆盖面的扩大将为科学与信息的结合提供独特且具备成本效益的机会，以便加强决策能力。

2. 目标

59. 审查环境状况次级方案旨在通过向利益攸关方提供科学信息和知识，不断审查全球环境状况，增强各方制定政策和做出决定的能力。

3. 预期成果

60. 该次级方案的预期成果如下：

(a) 预期成果 1：评估。在公共平台上提供环境信息有助于全球、区域和国家决策；

(b) 预期成果 2：预警。全球、区域和国家评估进程和政策规划了解新出现的环境问题；

(c) 预期成果 3：信息。各国更有能力生成、获取、分析、使用和交流环境信息和知识。

4. 战略

61. 环境署将通过对环境、经济和社会信息进行综合评估来制定全球环境议程，以便评估环境状况、查明新出现的问题，以及经与多边环境协定秘书处磋商跟踪了解环境可持续发展方面的进展。环境署将利用其在环境管理小组中的地位根据相关结论来促进展开行动。

62. 环境署将努力支持致力于环境监测和酌情按照《里约宣言》原则十在公共平台上公布环境数据和信息的发展中国家进行能力建设。此外，环境署将努力促进利益攸关方进一步参与环境决策进程，包括综合环境信息的生成、分析、

打包、公开和传播。环境署致力于使用相关工作语文传播信息，并将进一步努力提供用联合国所有正式语文编制的正式文件。

二、 业务战略

A. 环境署业务模式

63. 环境署是联合国的一个方案署，设有理事机构，具有联合国大会附属机构的地位。关于设立环境署的大会 1972 年 12 月 15 日第 2997(XXVII)号决议以及各会员国随后做出的一系列决定规定了环境署的职责范围，即在整个联合国系统内作为环境问题的权威机构，包括其各项基金、方案及专门机构。环境署的权威及职责通过“里约+20”峰会成果文件及关于特别建立环境署理事机构普遍成员制的大会 2012 年 12 月 21 日第 67/213 号决议得到了进一步加强。

64. 环境署既是规范性也是业务性实体，在联合国系统内外的环境问题领域开展工作并发挥领导作用，具体通过以下伙伴关系及现有协调机制实现这一目标：

(a) 联合国系统行政首长协调理事会：方案问题高级别委员会、管理问题高级别委员会以及联合国发展集团；

(b) 加强支持环境管理小组进程；

(c) 与多边环境协定建立伙伴关系。

65. 环境署在联合国系统内外的权威无法通过立法得到强加：“里约+20”峰会成果文件及大会第 66/288 号决议仅规定了其任务及合法性，但其领导作用的发挥必须通过资质及能力加以维持，包括通过制定管理条款维持。在管理其秘书处方面，环境署受到以下指导：联合国条例、环境署适用的各项规则，以及其遵守的管理问题高级别委员会和联合国发展集团的各项准则。环境署各项条例及规则由其理事机构根据环境署秘书处的提案与各成员国磋商制定；此类条例及规则的应用程序由执行主任发布。在缺乏具体规则或程序的情况下，将默认采用联合国秘书处的规则或程序。

66. 环境署采取的管理办法包括发展伙伴关系、尽量实现物有所值以及尽量降低固定成本。从运作角度看，战略领导规划职能、设定准则与标准以及监督职能（监测、评价及质量保证）由环境署全组织及司级工作人员在内部直接管理和操作。在执行方面，只有在尝试过其它优先备选方案（如与其它联合国实体、各主要团体及政府机构建立伙伴关系）后，才会由环境署直接开展工作。事实证明，相对而言环境署工作人员直接干预明显是最有效的解决方法。

67. 因此，环境署开展工作以实现各次级方案预期成果所遵循的根本原则是：

(a) 尤其通过联合国系统推进转型变革；

(b) 通过伙伴关系利用明显的影响力；

(c) 响应国家、区域和全球各级对服务的需求。

68. 为实现上述目标，环境署根据自身比较优势确定了六种主要服务项目。这些比较优势包括：

(a) 环境署在全球环境问题方面具有权威发言权，并是联合国系统内的高级别环境政策论坛；

(b) 环境署在解决全面的环境问题方面具有牵头的权力，在与各国政府、联合国各实体、国际机构、广大科学界、民间社会和私营部门建立网络方面拥有广泛的经验；

(c) 环境署在与科技界合作以及在科学政策的相互衔接上，包括为确定优先事项和决策提供综合环境评估方面具有广泛的经验；

(d) 环境署在以下方面历史悠久：支持多方利益攸关方国际环境法律和政策进程，以及促进区域合作以便处理新出现的和跨界环境问题；

(e) 环境署在环境问题上与各国环境部、区域环境机构及企业界和私营部门具有长期的联系，包括通过以下途径与各主要环境机构建立了强有力的联系：设立多边环境协定秘书处并负责秘书处的管理工作，为全球环境基金（全环基金）的科学和技术咨询小组提供秘书处支持；还与合作英才中心签订了伙伴关系协定，负责若干伙伴关系倡议的秘书处的管理工作，还建立了区域办事处网络；

(f) 环境署在利用多学科方式解决环境问题，包括环境变化、发展和人类福祉之间的相互联系方面具有宝贵经验；

(g) 环境署通过参与若干机构间委员会、伙伴关系及其它机构间机制，在联合国系统中为努力应对环境问题以及在环境领域实现协调一致发挥了核心作用。

69. 环境署的服务项目以这些比较优势为基础，有助于明确其应做和不应做的事项，并为交付成果的监测和优先排序提供支持。通过确保在界定产出和项目时将这此服务项目考虑在内，同时立足于各国和联合国各机构对这些服务的需求，环境署还将能够更好的明确其应在全球、国家和区域各级提供的具体服务，并提升其在各个服务领域内工作的一致性和质量。这些服务项目如下：

(a) *利用合理的科学依据制定政策和决策。* 环境署将提供环境评估、预警信息以及关于环境对社会和经济发展贡献的分析，以支持将环境可持续发展纳入环境部门之外的政策和决策工作。环境署将利用环境管理小组的服务，引导联合国系统内科学信息的传达；

(b) *为环境法律、政策和规划提供技术援助。* 应各国请求，环境署将为全球、区域和国家各级的环境法律和政策制定工作提供技术指导和支持，并提供法律支持，帮助推进商定国际规范和准则的执行与监测。该服务项目将包括依靠驻地协调员、联合国国家工作队及相关机构间小组的工作并通过与其互相合作，为以下关键领域提供咨询服务：体制建设、公共环境支出审查，以及国家预算、规划和方案制定进程；

(c) *推动联合国系统范围内环境工作的一致性。*环境署将努力转变联合国系统处理环境问题的方式。这将加强环境署在联合国主要协调机构中的领导能力，并将在联合国系统范围内引导制定关于环境问题的战略，提高联合国系统范围内环境工作的一致性。环境署还将致力于把环境保护纳入国际方案，并支持在国家和区域两级采取“一体行动”的方法，其目的是利用联合国系统内各机构的优势和影响范围，最大程度地发挥无害环境发展的潜力；

(d) *提高认识和促进外联。*该服务项目将按照《里约宣言》原则十以及2012年9月在第比利斯举行的环境教育促进可持续发展国际大会的公报内容，侧重于知识共享，利用网络和其它工具，如组织活动、开展环境教育和培训，提供获取信息的渠道，以提高公众认识并与广泛的利益攸关方交流相关事宜；

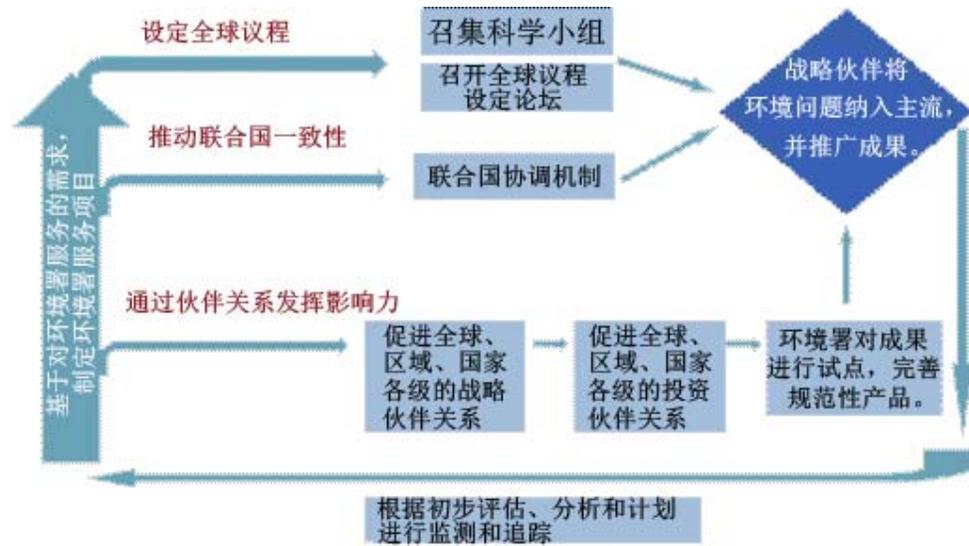
(e) *测试创新解决方案和技术，并通过伙伴关系推广测试结果。*应各国请求，环境署将支持制定各项规范、准则、创新工具和方法以帮助各国进行试点测试，开展国家能力建设，并努力通过战略伙伴关系促进推广这些解决方案和技术；

(f) *促进获取环境供资。*环境署将促进为环境行动筹措资金，具体方式包括使国家转向“绿色财政”，开展环境可持续投资方面的国家能力建设，并帮助各国获取私营部门资金和多边基金，如全环基金、执行《蒙特利尔议定书》多边基金、《联合国气候变化框架公约》下的适应基金及其它基金。

70. 仅凭环境署按这些服务项目所做的工作将无法实现中期战略中的任何预期成果。下图描述了实现预期成果的具体方式。环境署将提供上述服务项目，支持各国政府及联合国其它机构，同时牵头在联合国系统内促进就环境事宜实现协调一致，并通过伙伴关系发挥影响力。环境署还将监测和追踪这些影响，以便明确亟需改变之处，调整其业务模式，提高成效和效率，并交流取得的成就和汲取的经验。这些主题将贯穿环境署的各项次级方案。

71. 环境署将充分利用战略伙伴关系，推动转型变革并发挥影响力，以促进在全球取得重大成果。因此，环境署可对各项工具和方法进行试点，但需在最初就设计好由合作伙伴进行推广的具体措施，以通过伙伴关系发挥影响力。该原则将重点突出环境署如何利用其服务落实各项次级方案。

环境署业务模式和业务战略



72. 环境署在其 2014-2017 年中期战略中，须确保从战略和业务两个角度充分整合基于结果的方法。在一个已将基于结果的管理工作纳入主流并将结果问责制立为常规的系统中，组织内的所有规划和交付工作（包括方案规划，人力资源和财政资源调集、分配和管理，以及伙伴关系管理、监测和评价）都设有相辅相成的目标，使得环境署能够更好地向联合国其它机构和国家提供服务。

73. 环境署方案执行情况审查强调了确保财政和人力资源规划与环境署拟在中期战略和工作方案中实现的目标保持一致的重要性。在环境署的评价中，多边组织业绩评估网指出，需要充分地利用业绩信息和强大的资源分配进程。下一个中期战略为制定一个强有力的业务战略提供了机会，在该战略中，这些不同的要素相互作用，有助于完善环境署基于结果的管理方法，并使环境署有效高效地执行任务。

74. 环境署正在采取行动确保在 2015 年前符合国家最佳做法和标准。环境署的两个两年期（2014-2015 年和 2016-2017 年）工作方案中将纳入关键绩效指标，以确保符合国际最佳做法。环境署有关绩效指标的目标将侧重于加强方案各关键要素与基于结果的管理框架之间的一致性，特别是通过在方案和预算间达成一致，包括环境署对全环基金的参与。

75. 此外，环境署会充分遵守将于 2014 年 1 月 1 日生效的《国际公共部门会计准则》。根据联合国秘书处的时间表，环境署还应同时执行联合国秘书处范围内的企业资源规划项目“团结”。环境署还将审查其系统应用，确保在进一步加强基于结果的管理的同时，保持其现有方案信息管理系统与新系统之间的适当联系。

76. 关于加强环境署基于结果的管理的其它领域将包括：持续强化方案和项目执行情况监测和汇报进程，这需要注重对业绩数据的认证；在业绩信息的使用中引进结构性方法；以及在项目和方案两级追踪管理行动。此外，环境署将努力加强评价时间表与方案规划和预算时间表之间的一致性。

77. 环境署对结果的强调还意味着进一步将性别意识纳入方案规划和落实，这需要在方案周期中的所有阶段（从规划到监测和评估）都纳入性别观点。为实现这一过程，需要制定一份性别行动计划，显示如何在项目规划中纳入性别意识的因素。

78. 此外，环境署将努力加强其方案需求与人员能力发展和巩固之间的协调一致。其目标是优化人力资源的规划、招聘和发展，以便吸引和留住这些具备所需能力的工作人员。因此环境署将把年度培训方案制度化，在基于结果的组织中培养员工的管理技能，同时将员额配置预算控制在严格的范围内。如果对环境署服务的需求按照预期增长，这将为该组织加强其通过伙伴关系组织外联活动和开展工作的能力提供机会。

79. 越来越多的国家和非国家组织将与联合国系统内各组织在同一领域工作。不断变化的全球背景要求在系统内外同时建立伙伴关系以确保互补性、减少分散工作并加强影响。环境署在调整了伙伴关系政策后，将进一步完善对合作伙伴的选择，通过伙伴关系监测其实施情况，使环境署及与其合作的联合国实体最大程度地发挥各自的附加价值，不论是在实质领域还是在为成员国提供服务方面。为落实扩大伙伴关系和联盟的战略，需要促进联合国系统的合作伙伴就环境问题达成协调一致，包括环境管理小组、联合国发展集团和联合国国家工作队的一致性。

80. 根据大会第 66/288 号决议，环境署将重新关注对南南合作的一些支持工作，同时认识到其与传统合作计划的互补性。为落实环境署战略，还需要按照关于呼吁加强民间社会参与的大会决议内容，与开发银行和私营部门以及其它主要团体建立伙伴关系，以便更有效地专注于与特定群体相关的问题。

81. 环境署还将利用其在多数区域以及某些有限的国家范围内的战略影响力，来加强其连贯性并提高效率，具体方式是通过在现有的联合国区域协调机制内开展工作，包括联合国发展集团区域小组和区域协调机制，以确保环境问题在联合国政策和发展援助活动中得到充分的反映。环境署将在国家一级加强其区域办事处在相关联合国国家工作队结构中的工作及其方案制定过程，并将在制定国家发展计划和战略以及联合国发展援助框架的过程中提供环境方面的专门知识，来帮助确保在联合国在国家一级的工作中纳入环境因素。其目标在于根据各国的要求，在“一体行动”举措的框架内加强与其它联合国组织的合作，以实现仅依靠环境署自身无法实现的转型变革。

82. 就内部而言，环境署各司与各区域办事处将携手合作，根据各自的比较优势，在区域和国家两级实现可持续的结果，以满足各国的需求和优先事项。环境署各专题部门将继续在全球层面带头发挥组织已有的规范性和宣传作用，区域合作司和各区域办事处将加强其方案协调功能，确保在区域和国家两级综合落实相关的次级方案。区域合作司和各区域办事处还将在各项次级方案与区域和国家的需求及优先事项之间建立关键联系，并将协调和策划为联合国各机构和各国（特别是与各司、区域办事处和合作伙伴建立了三边伙伴关系的区域）提供全环境署范围内的基于需求的支持。

83. 这将通过 2014-2015 年工作方案草案中基于区域的产出来实现，包括努力扩大环境署对各个国家和区域的支持范围，特别是通过能力建设和技术支持来协助各国执行其环境政策，这些政策大部分是根据各项多边环境协定的规定和

目标而制定的。这些基于区域的产出将成为环境署次级方案的必要组成部分，并将在区域合作司的全权负责下由各区域办事处来直接领导落实。区域合作司负有监督和支持个区域办事处的总体责任。各专题部门和合作伙伴将提供所需的技术和物质支持，以加强区域的落实工作。各区域办事处还将有助于其它所有工作方案的产出，并在区域和国家两级予以落实。各区域办事处将发挥各种不同的作用（领导作用和支持作用），实现工作方案中约 80% 的产出。环境署各区域海洋公约和方案也将作为环境署的平台，帮助在区域和次区域范围内落实各项次级方案的工作。

84. 为了确保环境署的服务能够最有效地满足国家的需求和优先事项，并优化协同增效和提高效率，环境署将确保其方案框架体现环境署在区域一级工作的一致性。方案框架还将促进环境署在区域和国家两级进一步参与“一体行动”进程，该进程主要针对对这一落实机制表示兴趣的国家。方案框架将体现环境署在落实模式中如何更好地实现一致性、相关性、成本效益和灵活性。

85. 最后，环境署基于结果的管理将建立在问责制的基础上。环境署对各成员国负责，并由此对其所服务的人民负责。就环境署内部而言，这就需要在各组织单位甚至环境署各级工作人员中落实问责制。实现该组织总体目标中的不同要素的责任被分配给各个特定的部门，而每个部门的执行责任则通过工作计划被进一步分配给每个工作人员，工作计划每年接受一次监督。

86. 环境署在这些领域开展进一步工作时的主要原则如下：

- (a) 深刻了解利益攸关方的需求，并为加强民间社会的参与提供机会；
- (b) 及时和高效地执行工作；
- (c) 加强领导能力，培养设定共同目标和方向的意识，持续提供能使工作人员充分参与实现组织目标的内部环境；
- (d) 加强内部和外部交流，确保工作人员的积极性，并且以各成员国为首的利益攸关方注意到环境署的成绩，并以此为荣；
- (e) 提供各类信息和系统，以便制定管理决定，确保监测效果和效率，并提高组织绩效。

B. 为战略供资

87. 环境署将通过其核心供资渠道，即环境基金和预算外资源、联合国经常预算和全环基金的供资，为中期战略提供资源，且这些资源将由其它供资来源作为补充。环境署将根据基于结果的管理的主要原则，在 2014-2015 年工作方案的预算规划工作和基于业绩信息的资源分配过程中，发掘基于结果的预算编制工作的潜力。

88. 由于很多预期成果的实现将取决于其他行动者的投入和努力，环境署无法仅凭自身的资源来实现其全球目标。尽管环境署发挥作用的环境领域存在极大的变动，但有理由乐观地看待 2014-2015 年两年期和 2016-2017 年两年期。首先，为可持续发展和一个兼容并包的绿色经济新模式提供的支持不断扩大和深

化，该模式是在可持续发展和消除贫困背景下设计国家发展战略的平台。由于各国要求为环境署各项服务提供支持，环境署将努力促使捐助方支持这些其具有比较优势的服务，其结果将推动中期战略和相关工作方案的执行。将特别关注环境署提供此类服务的方式，环境署将采用最具成本效益的方式，并充分利用合作伙伴的力量使效率最大化。

89. 其次，环境署已加强整合其与全环基金共同开展的工作，从而提高了这些工作与环境署工作方案的互补性。因此，在尊重互补性和额外性概念的同时，全环基金的全部收入将被用于直接为实现中期战略提供资助。最后，环境署将在 2014 年前落实大部分改革，这意味着环境署将演变成一个将基于结果的管理、方案编制和预算制定工作良好结合起来的机构，并将有能力向捐助方提出更加明确的有关发挥资金价值的建议方案。

三、 风险管理

90. 环境署认识到风险管理是该组织不可分割的一部分。它还认识到，考虑到其重点领域，环境署不仅有可能受到实体、财政和政治风险的威胁，还可能遭受重大的信誉风险。作为提高责任制度和绩效管理工作的一部分，环境署将确保具备适当的控制能力及程序来减小和管理这些风险，并为确保有效的运作和发挥资金价值分配资源。

91. 环境署正在制定一项有效的综合风险管理框架，并考虑到 2011 年 5 月通过的联合国秘书处政策。该框架使环境署得以为整个组织明确风险，评价潜在影响，并主动管理风险，还使环境署的管理层和工作人员能够对重大风险进行及时审查，并采取所需的管理措施来应对这些风险。

92. 环境署还将继续与联合国其它机构一起实施旨在维护环境和社会可持续性的联合国系统内部框架，该框架与 2011 年 9 月获得联合国行政首长协调理事会的认可。特别值得一提的是，环境署将把环境和社会保障措施制度化，这将降低实施项目和方案的风险。

93. 最后，环境署将继续加强用于确定、评价和管理整个组织的风险的进程，风险包括：

- (a) 财政风险，如捐款的可预见性、汇率的波动及支出控制等；
- (b) 方案的总收入与预计支出之间的比率；
- (c) 总支出率与工作方案交付率之间的对比；
- (d) 遵循联合国和环境署政策的情况，如环境署关于伙伴关系（包括与私营部门的伙伴关系）的政策；
- (e) 成本回收政策和程序；
- (f) 环境署可能提供支助的一些国家的政治不稳定性。

94. 在项目层面，环境署正在落实一个项目风险管理系统。该系统是方案信息管理系统不可分割的一部分，利用关于项目四个绩效层面的选定数据：

- (a) 支出比率；

- (b) 供资状况；
- (c) 项目的突出成果；
- (d) 项目完成的及时性（从项目启动到结束）。

95. 超过上述项目四个绩效层面的预设阈值的项目，将被标记为存在风险的项目。该系统将每隔 6 个月生成一份有关所有存在风险的项目（一个或多个层面存在风险）的记录及一份自动报告。区域、国家、部门、区域办事处和次级方案还可对存在风险的项目进行搜索，从而使环境署各级管理人员得以获取做出有关项目组合的决策所需的信息。总体目标是确保环境署各级管理层能够定期审查从环境署内部控制框架获得的数据。

96. 将酌情把风险指标与环境署其它组织绩效指标相结合，并遵循最佳做法。环境署高级管理人员还将审查内部控制的情况，确保已设计足够的控制措施来发现和评价任何可能存在的弱点和缺陷，并能酌情立即采取行动。

四、对中期战略的评价

97. 中期战略是环境署最高级别的方案性成果框架，为这一段时间环境署所有活动提出了设想和方向，环境署将针对该战略开展评价工作。中期战略的一个显著特征是使用基于结果的方式。环境署的评价方式与这种方式一致，通过一个将不同级别、相互补充的评价工作结合起来的计划，着重评价环境署在执行中期战略目标和预期成果方面的绩效情况。项目评价旨在评估项目执行情况，并确定项目产生的成果。项目评价能为将来的项目设计和执行提供运作方面的经验教训。项目评价还适用于对预期成果的评价，着重评价环境署在实现方案框架中指明的和工作方案中呈现的一系列成果方面的作用和绩效。对预期成果的评价将作为环境署次级方案执行情况评价的一部分。对次级方案的评价会审查执行次级方案取得的成果、相关性、成效、效率和可持续性。

98. 此外，环境署还会在各两年期初期对工作方案的设计进行形成性评价。形成性评价是对各方案框架内的所有项目包含的因果关系进行评估，以了解这些项目是否能以最佳形式实现预期成果。形成性评价还有助于确定执行措施和能发挥关键作用的动力，以供项目和方案的管理人员在执行项目过程中使用。

99. 环境署将每隔两年对其项目监督职能的质量进行一次审查，为环境署管理人员提供有用的反馈，以确保整个组织在履行项目监督职能时始终保持较高的质量。

100. 最后，环境署将在实施 2014-2017 年中期战略的中期和末期（即 2015 年年中和 2017 年年末）对该中期战略进行总体评价，从而确保中期评价结果至少能运用于之后的 2018-2022 年中期战略和 2018-2020 年工作方案的规划工作。对中期战略的评价将评估在实现该战略指明的高级别成果方面取得的进展。目的在于提供有关环境署执行和交付情况的成效和效率的评价证据，以确定执行中期战略面临的挑战，并为指明环境署未来战略方向和改善方案的制定和执行情况提供经验和建议。