



联合国  
环境规划署理事会

Distr.: General  
2 December 2009

Chinese  
Original: English



理事会/全球部长级环境论坛

第十一届特别会议

2010年2月24-26日，印度尼西亚，巴厘

临时议程\*项目4

新出现的政策性议题：多边体制中的环境问题

## 执行主任就联合检查组对联合国系统内环境治理的管理审查作出的评论

### 执行主任的说明

1. 理事会在2009年2月20日做出的第25/1 I号决定和第25/4号决定中注意到了联合检查组编写的题为“联合国系统内环境治理的管理审查”的报告（转载于文件UNEP/GC.25/INF/33）。
2. 联合检查组的报告面向一个或多个相关组织，或者在整个系统都对报告主题感兴趣的情况下，面向所有组织，以供相关组织的主管立法机关审议。报告中载有12项建议，涉及以下方面：在各种环境协定和机构的国际环境政策中连贯一致地做出决策和设定目标；建立体制架构来实施和协调环境政策和决定；管理政策和决定并实现其操作化；以及在国家一级协调各项国际环境治理决定的有效实施。
3. 本说明附件的第三章载列了执行主任就各项建议作出的评论，强调了秘书处在实施这些建议时可能发挥的作用，并就整个联合国系统如何落实这些建议提供了可能的备选方案。但是，应该指出的是，后续行动的成功最终要取决于联合国环境规划署（环境署）的理事机构、各成员国以及整个联合国系统，而不仅仅是环境署秘书处。

\* UNEP/GCSS.XI/1。

4. 本说明是对秘书长关于联合检查组的报告的说明(A/64/83/Add.1-E/2009/83/Add.1)的补充，后者根据联合国系统行政首长协调理事会成员组织提供的投入，汇总了联合国系统的意见。

5. 本说明先前的一份草案已于 2009 年 11 月 5 日举行的常驻代表委员会的小组委员会会议上分发。在本说明定稿时，考虑了该会议上所提出的意见。

## 附件

### 执行主任就联合检查组对联合国系统内环境治理的管理审查作出的评论

#### 一、背景

1. 联合检查组是根据大会 1976 年 12 月 22 日第 31/192 号决议而设立的常设附属机构，对大会以及联合国专门机构、基金和方案的理事机构负责。联检组的报告面向一个或多个组织，或者在整个系统都对报告主题感兴趣的情况下，面向所有组织，以供相关组织的主管立法机关审议。联检组在履行其任务规定时，对联合国系统内的环境治理开展管理审查(JIU/REP/2008/3)。

2. 该审查的目标是“通过确定各项措施，推动多边环境协定和联合国系统之间的协调、一致性和协同增效，加强联合国组织对多边环境协定的治理和方案支助以及行政支助，从而确保联合国在国家、区域和国际各级，对推动更为综合的国际环境治理和管理办法作出更大的贡献。”<sup>1</sup>

3. 联检组在其报告中重点强调了在联合国全系统为多边环境协定提供方案与行政支助，尤其是共同支助服务，分析了联合国系统内环境治理和管理的关键领域。该报告涵盖以下方面：<sup>2</sup>

(a) 适用的环境治理原则、政策和框架，用以确保多边环境协定和参与与环境相关活动的其他组织之间的协同增效；

(b) 环境活动的筹资、资源管理和机构间协调的管理框架；

(c) 通过在国家一级实施多边环境协定等方式，尤其是在共同国家评估和联合国发展援助框架进展的背景下，将环境保护纳入主流。

4. 该报告以各级在加强国际环境治理方面持续开展的进程为基础。2005 年 9 月 16 日大会通过的第 60/1 号决议载列了《2005 年世界首脑会议成果》文件；为落实该文件，大会就联合国环境活动体制框架发起了一项非正式磋商进程。成员国在第 169 段中商定“利用现行的体制和国际商定的文书，以及条约机构和专门机构，探讨是否有可能采用更连贯一致的体制框架，包括更综合的结构，来满足这一需求”。

5. 此外，2007 年 4 月，秘书长提交了联合国全系统在发展、人道主义援助和环境领域的一致性高级别小组编制的题为“一体行动”的报告(A/61/583)，供大会以及联合国系统的相关政府间机构审议。

6. 作为更新环境署并赋予其作为联合国环境政策支柱的真正权限，以及提高联合国系统内环境活动的成效建议的一部分，高级别小组建议，大会应该授权对联合国当前的国际环境治理体系开展一次独立评估。

7. 大会主席任命墨西哥和瑞士的驻总部大使协调大会进程。他们从 2006 年起便一直在开展协调工作，并于 2009 年 2 月指出，“虽然可能商定一项协商一致的决定，但一份共识文件很可能无法为现有决定带来附加价值，或者甚至有

1 JIU/REP/2008/3，第三页。

2 同上，第 5 段。

可能面临滞后于政府间论坛商定的改进内容的风险，在环境署的理事会/全球部长级环境论坛会议的背景下尤其如此。”他们建议所有相关各方“充分利用即将举行的政府间会议，继续关注此事项”。<sup>3</sup>

## 二、一般评论意见

8. 执行主任对联合检查组编制的综合报告表示欢迎，并认可了所开展的大量研究工作，以及其内容和建议的战略性和重要性。该报告独立审查并分析了整个联合国系统的环境治理安排，这对于环境署具有重大的价值。其调查结果和建议加强了成员国要求改进国际环境治理的呼吁，而综合报告推动了这些呼吁的势头。

9. 执行主任分别通过 2009 年 1 月举行的常驻代表委员会会议，以及 2009 年 2 月 16 日至 20 日举行的环境署理事会/全球部长级环境论坛会议，向各国政府提供了该报告，并就其内容做了发言。他还邀请联合检查组检查员 Tadanori Inomata 先生出席于内罗毕举行的理事会/全球部长级环境论坛会议，以介绍报告和调查结果。

10. 理事会的第 25/II 号决定注意到了该报告。根据关于国际环境治理的第 25/4 号决定，理事会设立了一个由各国部长或高级别代表组成的区域代表协商小组。该决定确定，该小组的任务规定是“在理事会/全球部长级环境论坛第十一届特别会议上，提交改进国际环境治理的一套备选方案，以期为联合国大会提供投入。”

11. 协商小组进程和理事会/论坛第十一届特别会议上随后得出的结论“除其他外，还将为大会落实载于《2005 年世界首脑会议成果》第 169 段的措施提供投入。”

12. 2009 年 7 月，经济及社会理事会在关于经济和环境问题的议程项目 13(e) 下审议了联合检查组的报告，审议期间，成员国对调查结果和建议表示欢迎。

13. 2009 年 11 月，大会经济和财政委员会（第二委员会）在关于可持续发展的议程项目 53 下审议了该报告。

## 三、关于联合检查组建议的具体评论意见

14. 由执行主任作出的以下各项回应应该和由联合国系统行政首长协调理事会与其成员协商编制的秘书长的说明(A/64/83/Add.1-E/2009/83/Add.1)一同得到审议。这些回应是对该说明的补充，并扩大了各项议题的范围，因为它们都与环境署及其方案具体相关。这些由联合检查组编制的建议系按原文转载，尚未进行正式编辑。

**建议 1：秘书长应通过环境署理事会/全球部长级环境[论坛]，向大会提交对各发展机构、环境署和多边环境协定之间的分工的明确理解，其中说明各自在促进环境保护和可持续发展方面的规范化和业务能力建设活动领域和种类，以供大会审议。**

15. 这项建议与大会目前为加强联合国系统的一致性（包括国际环境治理）而作出的努力是一致的。应该指出的是，大会 2009 年 9 月 14 日的第 63/311 号决议，除其他事项外，还“重申：在加强联合国系统发展方面业务活动的治理

3 UNEP/GC.25/INF/35。

时，应重点加强现有政府间机构，以提高联合国发展系统支助发展中国家实现国际商定的发展目标的效率和成效”，并“着重指出：发展方面业务活动的治理应具有透明度和包容性，并支持国家自主权和国家发展战略”。该建议针对各实体的现行任务规定，并不一定会解决环境治理领域的一些更结构性的挑战。

16. 虽然国际社会在性别问题、业务活动的治理、改进对发展方面业务活动的供资以及联合国“一体行动”的全系统一致性上取得了很大的进展，但是加强国际环境治理的工作仍在继续。但是应该注意的是，已经加强了大会进程与持续实施环境署理事会第 25/4 号决定之间的协同增效；根据第 25/4 号决定，建立了一个由各国部长或高级别代表组成的区域代表协商小组。该小组将在 2010 年 2 月向理事会/论坛汇报，此后理事会/论坛也许会提出建议，以供大会审议。

17. 在秘书处一级，联合国系统行政首长协调理事会、方案问题高级别委员会、联合国发展集团以及环境管理小组等结构不仅在促进系统的一致性和合作，而且尊重系统的分工。例如，联合国系统行政首长协调理事会协调了秘书长针对联合检查组报告的回应（A/64/83/Add.1-E/2009/83/Add.1）的编写工作。

18. 就环境管理小组而言，在 2009 年 9 月举行的第十五届高级官员会议上，成员组织商定：在全球环境变化的背景下，评估联合国系统如何能更一致地支助各国向绿色经济过渡，以及如何以联合、一贯的方式传达支助此过渡所需措施的信息。就联合国系统行政首长协调理事会和方案问题高级别委员会而言，环境署协调制定了一项涉及 25 个联合国机构、基金和方案的机构间绿色经济举措，目的是展示投资于绿色部门既能保护环境，同时还能提高复原和可持续增长的机率。该举措还致力于确定必要的政策和体制框架，来支助各国的绿色经济增长。

19. 环境管理小组还编制了一份有关联合国系统在环境方面的全面的说明草案，该草案广泛概述了联合国系统如何参与履行国际环境治理的主要职能，还强调了联合国系统如何深入地综合和分配国际环境治理的主要功能和主题层面。联合国系统对处理环境变化的体制能力进行了独一无二的集体汇编。然而，国际环境和可持续发展议程以如此专门的方式进行了如此大幅度的扩展，给各成员国、尤其是发展中国家和经济转型国家带来了沉重的负担。联合国系统现在正采取措施，更有效地分配资源，以便在各个层级应对前所未有的环境变化，及其可能对经济和社会发展造成的负面影响，特别是对社会中贫困和弱势群体的影响。

20. 环境署积极参与联合国的国家协调努力，从而进一步在国家一级提供指导，并与联合国系统进行直接互动。环境署自 2007 年以来就参与了“一体化”进程，比如参与了联合国的区域主任小组和国家工作队，在 8 个试点国家及 30 多个于 2008、2009 年开始制定或审查各自框架的国家，制定共同国家评估和联合国发展援助框架。

21. 环境署参与了工具和资源的开发，以支持国家工作队与联合国系统职员学院及联合国发展集团的其他机构合作，将环境问题主流化。环境署与其他机构共同主持了联合国发展集团有关环境可持续性和气候变化的工作队，该工作队编制了有关将环境可持续性纳入共同国家评估和联合国发展援助框架主流的指导说明。该指导说明于 2009 年 10 月获得联合国发展集团核可。目前正在为各国家工作队制定有关气候变化的指导说明。两份文件都在国家方案中纳入了审

议多边环境协定的需求。环境署对共同国家评估和联合国发展援助框架的参与，与其与联合国开发计划署在贫困和环境倡议方面的联合工作密切相关。减贫战略是国家工作队在制定联合国发展援助框架方面的主要政策文件。

22. 为了在国家一级进行有效参与，环境署还进行内部能力建设，在国家方案方面开展培训，并加强环境署区域办事处的能力。

23. 这些工作以及近期的其他事项，都证明联合国系统致力于加强与可持续发展有关的协调进程和活动，并努力强调，渐进式变革和广泛的体制改革并不是互相排斥的，而是可以同时加以考虑的。环境署秘书处相信，目前的系统结构内的具体进程可以为广泛的体制改革提供信息，清晰地阐明各发展机构、环境署和多边环境协定之间的分工。

24. 然而，各成员国或愿更密切地关注能促进形成强大环境支柱的广泛改革，这个支柱将有能力应对多重挑战，并利用新出现的机遇。在能力建设和技术支持的背景下，改革的内容可以包括由大会通过《巴厘技术支助和能力建设战略计划》，作为一项全系统计划。环境署秘书处准备代表秘书长协调编制一份有关这些问题的全面报告，提交理事会/全球部长级环境论坛和大会，供其审议和通过决议。

**建议 2：大会应考虑在有关两年期方案计划的联合国战略框架中，列入一项联合国系统环境保护和可持续发展的全系统政策方针；如果作出该决定，应请秘书长制定这一全系统方针，通过行政首长协调会提交大会核准。**

25. 执行主任支持关于为可持续发展的环境保护层面制定全系统政策方针的概念，并乐意在联合国系统行政首长协调理事会的框架内探讨协调机制和环境管理小组所面临的挑战和机遇。秘书处可以为促进这项努力创造基本条件，但要朝着这个方向迈出步伐，还有赖于各成员国提供必要的愿景和政策，供联合国系统实施。大会可以在联合国战略框架所涵盖的各机构、基金和方案的范围内提供这一方向，而各公约的缔约方大会则需要通过有关后续行动的决定。

26. 该建议与 1972 年 12 月 15 日的第 2997(XXVII)号决议完全一致，大会在该决议里决定成立环境署，并规定环境署理事会除其他事项外，“订定一般的政策准则，来指导和协调联合国体系内的各项环境方案”。该决议还设立了环境协调委员会，以便“使联合国环境方案得到最有效的协调”，该委员会由环境署执行主任担任主席。具体来说，其任务是“定期举行会议，以便使一切有关机关在实施环境方案方面确能合作和协调”，并“每年向环境署理事会汇报”。此后，该委员会又于 1978 年并入经济和社会理事会下设的行政协调委员会<sup>4</sup>。

27. 继那次合并以及行政协调委员会下面的一系列协调处的成立和撤消之后，大会于 1999 年成立了环境管理小组，“目的是设法增强环境和人类住区领域内的机构间协调的力度”。<sup>5</sup> 该小组由环境署执行主任担任主席，向理事会报告，而不是直接纳入由秘书长担任主席的联合国系统行政首长协调理事会的框架。

4 大会 1977 年 12 月 20 日第 32/197 号决议。

5 大会 1999 年 7 月 28 日第 53/242 号决议。欲了解环境管理小组有关工作的详情，请同时参见 ENP/GCSS.VIII/8 号决定附件四。

28. 大会 2009 年 9 月 14 日第 63/311 号决议为在有关两年期方案计划的联合国战略框架中列入一项联合国系统环境保护和可持续发展的全系统政策方针提供了机遇。虽然该决议没有具体讨论与环境保护有关的问题，但“鼓励联合国继续并加强与布雷顿森林机构的合作、协调、统筹和交流，请秘书长与联合国系统行政首长协调理事会协商，作为三年期和四年期全面政策审查报告进程的一部分，定期向大会通报在这方面取得的进展”。

**建议 3：大会还应作出决定，授权环境署理事会/全球部长级环境论坛通过环境署的中期战略，将其作为一项全系统工具，并成为联合国战略框架不可分割的组成部分。**

29. 执行主任强烈支持需要制定一项环境方面的全系统中期战略，以及需要理事会/全球部长级环境论坛在通过该战略方面发挥作用。环境署 2010-2013 两年期中期战略是实施环境方案的工具，并可通过修订以发挥全系统作用。为将其扩展成全系统战略，环境署将使用或建立一个机构间磋商机制。

30. 由理事会/论坛向大会提交有关需要此种全系统战略的建议，这可以促进通过一项相关决议，除其他条款外，该决议将请相关的联合国专门机构、基金和方案将修订后的有关环境的全系统中期战略纳入各自的工作方案。

31. 应该指出，大会已在 2007 年 12 月 19 日的第 62/208 号决议中强调“必须确保各基金和方案的战略计划与确立联合国系统发展业务活动的主要政府间商定指标的全面政策审查相协调并接受其指导”，并请秘书长“向大会报告使联合国各基金和方案的战略规划周期与全面政策审查相吻合所产生的影响，并将全面政策审查周期从三年期改为四年期提出建议”。

32. 继该决议之后，出现了一个机遇，可与联合国各相关机构、基金和方案进行磋商，共同修订环境署的中期战略，使其成为一项全系统的工具，并成为联合国战略框架不可分割的组成部分。环境署秘书处可向理事会/全球部长级环境论坛提交一份报告，阐述该中期战略如何才能得到联合国各相关机构、基金和方案的理事机构的审议，并作为一个处理环境挑战的联合国全系统框架而获得通过。同样迫切的是，管理问题高级别委员会也应审议这项建议及其成果。

**建议 4：秘书长应在环境署执行主任的协助下，通过环境署理事会/全球部长级环境论坛向大会提出方式建议，在不设立独立公约秘书处的情况下，成员国能够通过这些方式，更好地制定和管理多边环境协定。**

33. 执行主任支持这项建议，因为该建议涉及未来的多边环境协定及其构成和运作方式。应该指出，环境署将继续促进各项多边环境协定之间的密切合作和协调，特别是与环境署的多边环境协定相关的合作和协调。

34. 然而，近年来，此类协定的数量稳步增加，每个协定又都设有秘书处，因此相对于实施活动来说，行政总成本增加幅度过大。要应对数量如此之多的多边环境协定及其进程的各项活动和要求，使各国的人力和财政资源背负了沉重的负担，从而削弱了它们履行自己承诺的能力。

35. 一项近期研究表明，在 1992 年和 2007 年期间，18 个主要多边环境协定的缔约方共举行了 540 次会议，通过了 5084 项决定。<sup>6</sup> 国际环境治理体系中的不协调和错综复杂可能导致高昂的交易成本，在有些情况下，可能使发展中国家不愿加入该体系，从而引发如下问题：该体系是否能为各国、尤其是发展中国家提供连贯一致的支助，以更好地使它们能实现环境和发展目标。<sup>7</sup>

36. 如有一个全球环境治理机构或组织旨在增进各机构、条约和各国政府之间各项政策和活动的协调、连贯和整合，那么将减少上文所强调的冗余和矛盾。

37. 环境署秘书处承认各多边环境协定享有自主权，但是使这些协定的行政机制合理化，可以腾出资源来增加实施活动，这一理念目前正通过有关化学品和废物的公约之间的协同增效进程进行完善。该进程可以酌情为今后制定汞文书的谈判提供信息。在审议与生物多样性有关的各公约之间的协同增效时，还可学习以往的经验教训。国际社会的全面关注将有利于这一领域的发展。

38. 在通过无独立秘书处管理的多边环境协定方面已经有一些先例。其中包括由环境署管理的各项化学品公约，以及由国际劳工组织、世界卫生组织和国际海事组织等管理的部分公约。

39. 各成员国对于确保今后各项多边环境协定都嵌入现有的环境治理结构中是非常关键的，同时环境署也发挥着战略性的作用，包括推动有关此类新公约的谈判。关于一项可能的汞文书的谈判为直接考虑本建议提供了机会。

40. 还应指出，环境署此前在关于气候变化、生物多样性、荒漠化、持久性有机污染物和区域海洋等各项多边环境协定的谈判中都发挥了这样的作用。

41. 理事会可以在与其他联合国实体磋商之后（并酌情利用环境管理小组），向大会建议可应用于今后有关新多边环境协定的谈判的指导原则，以供其审议。

**建议 5：大会应该通过启动其自身对多边环境协定报告的定期审查，为环境署理事会/全球部长级环境论坛提供充分支持，从而促进理事会/全球部长级环境论坛履行其职能，即定期审查和评价所有联合国系统内管理的多边环境协定实施情况的能力，以便按照第 SS.VII/1 号决定，确保多边环境协定之间的协调和一致，并向大会汇报告知已经取得的进展。**

42. 虽然根据现有的任务规定，该事项已经属于环境署的管理范围，但加强理事会/全球部长级环境论坛作为环境领域的全球性权威机构的作用和地位，对于环境署发挥此类作用仍然是至关重要的。通过在各届会议间隙逐步就此类问题展开工作，有各种机会可以加强理事会/论坛在履行其任务规定方面的作用。

43. 但是，除其他因素以外，在此方面取得进展的关键在于大会解决下述重要问题：将理事会的成员范围从现有的 58 个成员国扩大到全体成员国。<sup>8</sup>使理事会

6 UNEP/GC.25/16/Add.1, 表 1。

7 UNEP/GC.25/16/Add.1, 第 23 段。

8 见 2002 年 2 月 15 日第 SS.VII/1 号决定和大会 2003 年 12 月 23 日第 58/209 号决议，这两份决定和决议都要求各成员国、理事会和相关机构就使理事会成员囊括全体成员国的问题作出评论，并提交给大会第六十届会议审议。

成员囊括全体成员国的问题已经置于议程超过 10 年之久，而且秘书长已向大会提交了两份关于这一复杂问题<sup>9</sup>的报告，以供其审议。<sup>10</sup>

44. 预计大会将在第六十四届会议上讨论该问题，在此方面的任何决定都将有助于为环境署秘书处提供相应的指导。

45. 大会将采取的另一重要步骤是，在第二委员会关于可持续发展的议程中纳入一个环境分项目，在此分项目下，“千年发展目标 7”范畴内的所有与环境可持续性直接相关的项目都可以得到全面的讨论。环境署秘书处认为，这样全面地处理可持续发展的环境层面将有助于加强整个联合国系统的投入。执行主任将要在联合国系统行政首长协调理事会上探讨这一安排。

46. 应当指出，虽然对于确保有效实施各项多边环境协定的必要性无论怎样强调也不为过，但应当运用基层原则，并认识到各种结构、特别是各项协定的缔约方大会的不同任务规定和作用。大会可以通过第二委员会，引入一个常设议程项目，以讨论有关实施的战略性问题，从而支持环境署理事会/全球部长级环境论坛和缔约方大会的工作。有必要向大会通报各成员国加入不同多边环境协定的缔约方的情况，以确定大会的作用，因为并非所有成员国都是所有多边环境协定的缔约方。

47. 鉴于大会正在审议和通过相关成果，以及联合国各机构、基金和方案酌情在开展后续实施工作，关于可持续发展的联合国会议也可以在此方面发挥战略性作用。环境署秘书处将在任何促进可能的可持续发展高级别活动筹备工作的进程中随时为成员国提供支持，以审查并评价自 1992 年通过《里约宣言》和《21 世纪议程》以及 2002 年通过《约翰内斯堡执行计划》以来，在可持续发展范畴内联合国系统管理下的各项多边环境协定的实施情况。

**建议 6：秘书长应根据环境署执行主任的建议，与多边环境协定秘书处进行协商，向大会提交关于建立环境保护和可持续发展政策的国家平台，以及适时建立区域平台的指导方针，供大会审议和核准。该方针能够将多边环境协定的实施纳入共同国家评估和联发援框架进程。**

48. 执行主任对本建议表示支持，本建议将会增进国家和国际两级环境治理的一致性和凝聚力。多年来，环境署在支持非洲、拉丁美洲及加勒比等地区的区域部长级环境论坛方面一直发挥着战略性作用，推动了关于环境保护和可持续发展政策的区域平台。环境署秘书处正在加强其区域影响力，以期使国家和区域两级的应对性行动制度化，从而更好地为各成员国服务。

49. 关于环境保护和可持续发展政策的国家与区域平台是有效实施环境方案——尤其是多边环境协定的重要组成部分。此类平台能够更好地满足全球一级的多边环境协定中也许未充分规定的具体的国家和区域需求。各国政府及其各自的区域机构是建立此类平台的关键所在，它们应在大会、环境署理事会以及联合国各机构、基金和方案的理事机构的范围内，为提供此方面的指导发挥作用。

50. 已建议的国家和区域平台不应仅限于共同国家评估和联合国发展援助框架的进程，还应包括发达国家和发展中国家的其他相关进程。对于此类平台的发

9 第 A/59/262 号决议。

10 2004 年 8 月第 A/59/262 号决议和 2006 年 8 月第 A/61/322 号决议。

展和可持续性所需充足供资资源的可得性，以及必需的能力建设及技术支持的提供，无论怎么强调都不为过。它们是此类平台成功的关键所在。

51. 应当指出，环境署秘书处正在与联合国发展集团和联合国系统职员学院合作，继续开展工作，包括各多边环境协定的工作，将环境可持续性纳入联合国发展援助框架的进程中。此外，环境署将随时联络各多边环境协定的秘书处，以及更广泛的联合国系统组织，以共同讨论本建议，因为仅凭环境署自身无法有效实施本建议。

**建议 7：作为行政首长协调理事会的主席，秘书长应鼓励各组织和多边环境协定的行政首长：**

- (a) **采纳大会第 60/257 号决议批准的成果管理框架，为管理和协调环境活动制定一个全系统联合规划框架，并为此目的，**
- (b) **拟订一份指示性规划文件，协助其对环境领域的活动进行联合规划。**

52. 本建议与建议 3 紧密相关，建议 3 所涉及的是是否有必要审议在整个联合国系统内应用环境署中期战略。执行主任支持建议 2、3 和 7 的意图，即推广整个系统内更好的战略和规划。

53. 执行主任对本建议表示欢迎，因为本建议将恢复大会各项决议中曾规定的作用。例如，环境署理事会推动了大会讨论并通过若干决议，如关于设定 2002 年及其后的环境议程的决议（1982 年 12 月 20 日第 37/219 号决议）<sup>11</sup>。其他联合国实体相对于环境署的作用从一开始就也得到了明确的阐释，例如，1975 年 12 月 9 日第 3437(XXX)号决议要求“各专门机构、国际原子能机构和联合国系统内其他组织在执行联合国环境规划署各项工作方面，继续进行积极合作，给予这些工作必要的优先次序和资源，使能获得最大的成功。”

54. 若干大会决议要求其他联合国机关的理事机构定期向环境署理事会提交关于它们的环境活动的报告，以便利理事会向大会汇报全球的环境状况。例如，大会 1982 年 12 月 20 日第 37/217 号决议“欢迎理事会 1982 年 5 月 31 日第 10/13 号决定，其中理事会核可全系统中期环境方案的结构和目标，并注意到其一般内容，呼吁各国政府继续支助方案的拟定和执行，在联合国系统内各组织的有关理事机构内就这一方面作出必要决定，并敦促联合国系统的其他组织继续同联合国环境规划署密切合作，进一步改进和执行全系统方案”。<sup>12</sup>

55. 大会的这些决议及其他相关决议提供了必要的基础，从而可以为管理和协调环境活动制定一个全系统联合规划框架，并拟订一份指示性规划文件，以协助对环境领域的活动进行联合规划。对大会的永久性决议和联合国系统其他组织的各项决定进行审查，有助于探寻实施本建议的各种模式。环境署秘书处将此前以环境治理的一致与合作为目的的立法性决定，看作是应对当前治理挑战的相关工具。

11 第 6 段和第 7 段。

12 第 2 段。

**建议 8：秘书长应与多边环境协定以及联合国系统内相关组织协商，就环境活动筹资的适当性和有效性开展进行审查，重点审查增量成本的概念，并通过相关的政府间机构向大会提交一份报告。**

56. 整个国际环境治理系统都需要增加对实施工作的供资。与其他机制相比，环境领域的资金筹集和有关的治理安排极为分散，各机构不断地竞争资金，这表明在总体上，交易效率低下，间接成本高昂。因此，重复工作和忽视供资缺口的风险增加。需要实现一致性，以确保按照需求的优先次序，并且针对各国的需求，公平地分配充足的资源。

57. 环境署秘书处注意到，大会通过 2009 年 9 月 14 日第 63/311 号决议和 2007 年 12 月 19 日第 62/208 号决议等，强调了全系统的筹资问题；并注意到这些决议为重点审查环境活动筹资的适当性和有效性方面的增量成本概念的必要性提供了基础。

58. 大会在上一份决议中关切地注意到“联合国系统发展方面的业务活动收到的核心资源和非核心资源不平衡现象持续存在，非核心资源对联合国发展方面的业务活动在国家一级的协调和效益有潜在不利影响，同时认识到各理事机构自行建立并与具体组织的筹资框架和战略挂钩的专题信托资金、多方捐助者信托基金和其他自愿性非专用资金筹资机制是对经常预算进行补充的筹资方式的一部分”。在随后的一份决议中，大会注意到“未指定用途的捐助对协调一致地开展发展方面的业务活动至关重要”。该决议强调，“调动和管理预算外资源不应对联合国发展系统各基金、方案和专门机构的方案交付质量产生不利影响”。

59. 全球环境基金（全环基金）汇报说，针对全环基金任务规定中各项全球环境问题的供资需求正在迅速增加，全球基金成立的目的是，提供新的和额外的赠款和优惠资金，以支付各类旨在实现商定全球环境惠益的措施的商定增量成本。鉴于当前各类环境挑战的程度、复杂性和范围都有所增加，公共资金至关重要，因为只有各国政府、私营部门和地方社区进行合作，才能解决这些问题。<sup>13</sup>

60. 全环基金建议，应从实质上提高全球环境问题的供资水平，以解决各种日益紧迫的问题。全环基金认同“各项解决方案的成本很高，且与根深蒂固的获取经济利益的观念背道而驰”这一观点，但是，它提出警告，“不解决问题付出的成本从长期来看将更大，并且会危及未来人类在地球上的生计，同时会对各个贫穷和不发达国家造成特别大的危险”。<sup>14</sup>

61. 鉴于发展中国家在履行各项全球环境义务方面日益增加的资金需求，执行主任认为，在联合国全系统范围内对环境活动供资的充分性和有效性进行审查，对于理解缺口并应对这些挑战是至关重要的。但是，如果仅仅关注增量成本这一概念，可能太过于狭隘。环境署秘书处将支持全面看待国际环境治理方面的供资挑战的任何倡议。

62. 环境署管理着环境基金、一系列信托基金，以及其他旨在实施各种多边环境协定的供资机制（如执行《蒙特利尔议定书》多边基金），是全环基金的一

13 全环基金（2009 年）。《全环基金第四次整体绩效研究的主要结论和建议：在影响力方面的进展》。全环基金，华盛顿哥伦比亚特区。[http://www.thegef.org/uploadedFiles/GEFME-C36-Inf1-OPS4-Section1-10909\(2\).pdf](http://www.thegef.org/uploadedFiles/GEFME-C36-Inf1-OPS4-Section1-10909(2).pdf)

14 同上。

个执行机构，在更普遍地为环境活动供资方面拥有充足的经验，并且如果开展上述审查进程，则能够在这种进程中发挥战略性作用。不过，如果自行审查增量成本这一概念，而不是从国际环境治理更广泛的层面考虑这一概念，则无法得出战略性的成果。

**建议 9：大会应在接到秘书长上述报告以及相关政府间机构有关该报告的意见后，应重新确定适用于现有资金机制的为增量成本供资的概念。**

63. 如上所述，增量成本这一概念的含义是，向发展中国家分配资金，以满足其实施各项全球环境义务所需的额外费用，它是一项公认的联合国政策原则。然而，建议 8 中所强调的研究增量成本供资，以及建议 9 所提出的重新确定这一概念的做法可能不一定产生很大的成效，因为实施方式问题是大会第二委员会和可持续发展委员会等联合国进程中长期存在的问题。执行主任对应对环境挑战方面的资金缺口表示关切。

64. 例如，环境署的联合国经常预算中不包含秘书处的费用<sup>15</sup>，环境基金的资源不足以有效资助各种旨在应对所有各级前所未有的环境变化的环境倡议，全球环境展望系列第四期报告：《全球环境展望：发展的环境》中强调了这些变化，大会对这些变化表示强烈关切。供资资源也不足以涵盖全系统的实施工作，例如《巴里战略计划》的实施。

65. 因此，执行主任原则上支持这一建议，只要该建议与审查现行财政机制相关，同时指出，大会在其 2007 年 12 月 19 日第 62/208 号决议中着重指出，“增加对联合国发展系统的财政捐助，是实现包括“千年发展目标”在内的国际商定发展目标的关键，在这方面，认识到增强联合国发展系统的效益、效率和一致性，通过联合国发展系统的发展方面业务活动和总体供资协助发展中国家在消除贫穷、实现持续经济增长和可持续发展方面取得具体成果，这之间存在相辅相成的联系”。

66. 环境署秘书处相信，只要彻底分析各种供资机制，联合国各组织相关理事机构讨论并做出决定，大会便能提供机会，以填补国际环境治理方面的资金缺口，以及在各供资机制之间达成协调一致。

**建议 10：秘书长应参照环境署执行主任的提案，与环境署管理的多边环境协定秘书处协商：**

- (a) 制定和/或审查为缔约方大会提供行政、财务和人力资源管理服务的各个实体的权力分配、角色和责任的划分，以及
- (b) 拟订服务方面的明确协议，界定联合国内罗毕办事处和日内瓦办事处为多边环境协定秘书处提供服务的水平和种类。

67. 执行主任支持这一建议，并正在审查环境署与多边环境协定秘书处之间的现有行政安排。正在根据审查结果、缔约方大会的相关决定以及环境署权力分配方面的经验，确定环境署多边环境协定秘书处的权利分配范围。权利分配将涵盖人力资源、采购、接待以及法律文书和项目文件核准等内容。这些权利分配内容将在所有秘书处保持一致，同时考虑各秘书处具体的需求和能力。总体

<sup>15</sup> 这部分费用占环境署预算的 4%。

目标是，通过精简行政程序和安排促进决策。多边环境协定的执行秘书应向执行主任解释权力分配事宜。

68. 环境署秘书处的行政服务科目前正在审查各项行政安排，同时考虑到环境署所有办事处、包括多边环境协定秘书处对人力资源管理处的要求。这一做法将清楚地划分各个向环境署多边环境协定提供行政财务服务和人力资源服务的实体的角色和职责。

69. 环境署秘书处向多边环境协定秘书处提供行政支持。这一支持功能外包给了联合国内罗毕办事处和联合国日内瓦办事处，并分别就每一服务类别签署了服务协议。不过，环境署正在审查这些服务协议，以期改进环境署得到的行政支持，并界定为多边环境协定提供服务的水平。

**建议 11：秘书长应在环境署执行主任的协助下，经与多边环境协定秘书处协商，对环境署和内罗毕办事处为多边环境协定秘书处录用工作人员的相关做法进行审查，并就改善员额配置和工作人员的地域分布提出步骤建议。**

70. 多边环境协定秘书处的员额配置由其各自的缔约方大会审核，其人员选拔过程通过联合国征聘和人才管理系统处理。执行主任已任命一名负责协调多边环境协定的协调人，以增强多边环境协定员额配置和管理工作。这使得录用过程更加有效。

71. 员额配置和地域分布情况正在若干个层面得到进一步改善，包括根据人力资源行动计划所设立的目标以及执行主任与秘书长所签署条约中的目标实施控制，以便及时录用。

72. 作为环境署秘书处向多边环境协定执行秘书分配人力资源职责所作努力的一部分，环境署正在进一步精简现有录用做法和程序，目的是缩短填补一个空缺职位所需的时间，并改进性别和地域分布。正在为环境署开展类似工作和努力。

**建议 12：秘书长应：**

- (a) **提高根据实际成本使用方案支助费用资源情况的透明度，以及为联合国和环境署管理的多边环境协定提供服务情况的透明度，并为此确保为这些服务收取的方案支助费用按照实际发生支出制定预算和应用；**
- (b) **要求联合国主计长与向缔约方大会提供行政服务的联合国实体进行协商，并根据协商结果向大会建议，为提供给多边环境协定的行政支助服务设立共同预算，供大会通过，并向各缔约方大会告知这类安排造成的行政和预算影响。**

73. 执行主任原则上支持建议 12(a)，并正在完成一项有关方案支助费用的内部研究。实施这一建议时将考虑联合国系统行政首长协调理事会有关方案支助费用定义和使用的协定，特别是“间接”费用的定义：这种费用无法“明确溯查至特定的活动、项目或方案”<sup>16</sup>。还将适当考虑 1982 年 3 月 3 日第 ST/AI/286 号行政指示：控制方案支助费收入使用的联合国政策。该指示要求，方案支助费收入必须用于下述领域：相关支持活动和创造方案支持收入的活动之间的关

16 CEB/2005/HLCM/R.22，第 2 页。

系可被证实的领域，并指明，此种收入必须在项目管理、方案管理和中央行政职能间公平分配。

74. 但是，执行主任不支持建议 12 (b)中所述内容。需要在制定后备战略前控制独立秘书处的数量和地域扩张：确定管理过去和未来地域扩张的最佳方式。建议 4 对这一点做了说明。建议 12 (b) 还需认识到向环境署执行主任、理事会/全球部长级环境论坛和缔约方大会所分配的职责。

---