



大会

第六十四届会议

暂定项目表\* 项目 133

联合检查组

经济及社会理事会

2009 年实质性会议

临时议程\*\* 项目 7

协调、方案和其他问题

## 联合检查组关于联合国系统内环境治理的管理审查报告

### 秘书长的说明

秘书长谨随函转递他本人和联合国系统行政首长协调理事会对联合检查组关于联合国系统内环境治理的管理审查报告(JIU/REP/2008/3)的意见,供大会审议。

#### 摘要

联合检查组题为“联合国系统内环境治理的管理审查”的报告(JIU/REP/2008/3)重点阐述了国际环境治理方面的弱点,这是机构分散、对环境问题和可持续发展缺乏整体方法造成的。如报告的目标所述,提出建议是为了通过识别措施,推动多边环境协定和联合国系统之间更好的协调、一致和协同作用,加强联合国组织为多边环境协定提供的方案及行政支助管理,从而为联合国系统统筹协调国际环境治理和在国家、区域以及国际层面的管理作出更大贡献。

本报告阐述联合国系统各组织对联合检查组报告所载建议的看法。联合国系统的看法是根据联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)各成员组织提出的意见归纳出来的。行政首长协调会成员对联检组的综合报告表示欢迎,并注意到报告对联合国全系统的环境治理安排进行了独立审查和分析,其结论和建

\* A/64/50。

\*\* E/2009/100。



议使为改进国际环境治理找到切实办法的不断上升的势头更加高涨。行政首长协调会成员支持其中的很多建议，但是也对提出的建议实施模式表示关切，指出其中一些建议需要进一步审议。

## 一. 引言

1. 联合检查组题为“联合国系统内环境治理的管理审查”的报告对加强联合国组织为多边环境协定提供的方案及行政支助管理的必要性进行了审查。报告在审查了将全球环境问题纳入发展背景政府间行动的历史后，审视了拟定多边环境协定治理和管理框架的问题。

## 二. 一般性评论

2. 行政首长协调会成员对联合检查组的综合报告表示欢迎，认识到在编制报告的过程中需要进行大量研究。他们赞赏报告的目标意义重大，即通过加强联合国系统对多边环境协定的支持，更好地协调国际环境治理，最终目的是确保在实地进行更有效的执行。行政首长协调会成员注意到，报告对联合国全系统的环境治理安排进行了独立审查和分析，其结论和建议使为改进国际环境治理找切实办法的不断上升的势头更加高涨。

3. 各组织还指出，最好能在提出报告及其建议前进行更广泛的协商和包括对可能的前进之路作出更成熟的思考。例如，可能需要就报告中提出的对多边环境协定等独立条约机构或专门机构进行改革的手段进行更深入的分析。此外，报告应更多地考虑到，除联合国环境规划署(环境署)和多边环境协定之外，联合国系统其他实体，例如好几个专门机构也是涉及环境层面的一些重大文书的倡导者。而且，如果能够更全面地考虑到大会和经济及社会理事会发表的一系列决议和文件，以及除更广泛的联合国系统内也涉足可持续发展环境构成部分的其他机构外，也考虑到可持续发展委员会的工作，报告就会更加充实。

4. 行政首长协调会成员认为，将“未建立协调机制”作为说明为何没有执行多边环境协定的一个重要因素，并不足以充分衡量最近几年在环境管理领域在联合国发展集团伞式组织下和通过国际组织间的其他协调机制和做法，包括联合国系统的协调机制和做法，如组织间健全管理化学品方案取得的进展。与此同时，报告还应当更充分地探讨从各国政府制定和执行多边环境协定起就一直存在的不完整性，以及政府间和国家层面存在的协调问题。

5. 在评论报告时，行政首长协调会成员强调它们深入参与多边环境协定的执行，重点指出作为确保加强执行多边环境协定的一个先决条件，需要在国家层面进行环境可持续性领域的全面能力建设。各组织指出，联合国系统需要讨论如何以确保各国政府、联合国系统各实体和所有其他相关的国家和国际利益攸关者拥有/接受和支持的包容性方法，制定可持续发展环境组成部分的全系统政策方针、全系统战略及最终制定成果规划框架。

6. 行政首长协调会成员指出，联合检查组的报告从历史角度认真概述了多边环境协定在环境问题上的发展情况以及设立环境管理小组等机构的理由，但是报告也许没有充分反映包括在环境署理事会和联合国大会发生的重要持续进程和辩论的动态。各机构尤其指出，环境署理事会第 25 届常会建立了一个协商进程，“就如何改进国际环境治理问题向理事会/全球部长级环境论坛第十一届特别会议提出一套备选方案，目的是向联合国大会提出建议”（见理事会第 25/4 号决定）。在此情况下，联合检查组的报告被视为是对这些以改进国际环境治理问题为重点的正在采取的举措的宝贵贡献。

### 三. 对联合检查组建议提出的具体意见

#### 建议 1:

**秘书长应将发展机构、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，通过环境署理事会/全球部长级环境[论坛]，提交大会审议。**

7. 行政首长协调会成员虽然普遍支持这项建议的意图，但是认为不应当试图进行以前尝试未果的由上而下的强制分工，而是应采取更加合作性的方式。由此就可根据现有的任务规定，包括根据联合国环境与发展会议和《联合国气候变化框架公约》和《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》等机构的缔约方会议的成果和提出的任务规定，向包括多边环境协定在内的各方伙伴和专门机构提出建议。提出建议时还应依据对各个机构各自的相对优势进行的切实评估和它们在会员国通过千年发展目标和其他商定的战略优先事项建立的框架内，成功确定的准则和/或实际业务交付的历史。此外，各组织还指出，促进联合国系统内有效的专题分组和协调——在实践中已在很大程度上这样做——比与严格规定各发展机构、环境署和多边环境协定之间的分工相比，更可成为适合机构间协调统一的工具。

#### 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，通过行政首长协调委员会提交大会核准。**

8. 各组织支持关于制定环境保护和可持续发展的全系统政策方针的概念。但是，它们怀疑这能否向建议中提到的那样，通过联合国秘书处制定及大会辩论的两年期方案预算战略框架来实现，因为此项战略框架没有将整个联合国系统包括在内。它们注意到，已经在通过行政首长协调会机制，以及就特定问题而言通过环境管理小组进行相关的全系统规划。

### 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。

9. 各组织同意，有一个全系统战略是明智的，但指出，需要所有相关组织更广泛/包容性地参与制订这样一项战略(另见上述建议 2 下的意见)。

### 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，会员国能够通过这些方式，更好地制定和管理多边环境协定。

10. 行政首长协调会成员大体上同意这项建议的意图，因为它在制订和管理有待规定的相关标准方式方面适用于未来的多边环境协定。不过，这项建议并没有考虑到这样一个事实，即创建独立条约秘书处可能有压倒一切的实质性理由。如果考虑到这种理由，可能会促使现有的多边环境协定的运作发生变化。在实质性责任和工作领域足够接近的情况下，联合管理的多边环境协定以及其报告规定和能力建设活动之间更大的协同作用，可以提高包括通过以国家优先事项为基础的共同国家评估/联合国发展援助框架制度在国家一级确保执行的可能性。这样做的方式最好由多边环境协定也有代表参加的环境管理小组制定，或由生物多样性相关公约联络组或里约公约联合联络组等更专门的协调机制制定。

### 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，即定期审查和评估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 SS. VII/1 号决定，确保多边环境协定之间的协调和一致，并向大会告知已经取得的进展。

11. 各组织同意这项建议，并注意到此问题可能已经属于环境署现有职权范围的权限。鉴于此项建议的依据，这项工作的有效性还会受到有关环境署理事会普遍成员制的任何最后决定的影响。

### 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合国发展援助框架进程。

12. 行政首长协调会成员同意有必要建立区域或国家平台，根据一个可持续发展框架内的国家优先事项，便利将环境保护和可持续发展政策，包括多边环境协定的实施纳入共同国家评估和联合国发展援助框架进程。不过，他们建议，这种平台应该在“一个联合国”/驻地协调员制度内，通过确保联合国系统各关键部门必要的自主权和“买进”的过程设立。环境规划署秘书处正与联合国发展集团和联合国系统职员学院合作，将环境可持续性——联合国共同国家方案制定过程的五项核心原则之一——纳入联合国发展援助框架相关进程，包括多边环境协定的工作。成员们注意到，这种平台目前没有预算经费。有人提议根据环境管理小组和发展集团的投入，平台的最后设计，连同关于维持平台所需资金的决定，应由主管机构处理。各组织也提请大家注意，必须确保在设立这些国家和区域平台前，对现有的区域和国家环境保护平台进行一次盘存和分析。如果运作良好，最好在现有平台的基础上发展，而不是建立新的平台。

**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制框架，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。

13. 行政首长协调会成员在行政首长协调会和环境管理小组的框架中支持并已经在实施这项建议，后者包括多边环境协定成员。各组织打算更多地酌情利用环境管理小组和环境署专家的咨询意见和准则，包括在规划采购或其他活动方面，以减少其对环境的影响。一个联合成果规划框架的制定将需要政府间进程商定和通过的政策取向和战略，这反过来又需要在制定联合框架前商定明确分工(见上文建议 1)，以及对奖励办法和合作方式的分析(另见上文建议 2 和 3 下的意见)。

**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效果进行审查，重点审查增支成本的概念，并通过相关的政府间机构向大会提交一份报告。

**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报告的意见后，重新确定适用于现有资金机制的为增支成本筹资的概念。

14. 行政首长协调会成员对这项建议表示关切，并注意到以下事实：增支成本概念适用于全球环境基金的筹资，但不适用于由联合国系统、国际金融机构或双边捐助者提供经费的其他环境筹资。各组织指出一个更根本的关切是，环境开支并不总是遵循有关理事机构，包括多边环境协定管理机构所确定的优先事项，并建议大会考虑像在人道主义领域建立的跟踪系统那样，为环境目的建立一个财务跟踪系统，同时考虑到环境管理小组在这项工作中可能发挥的作用。

**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/或审查为缔约方会议提供行政、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) 拟订关于服务程度的明确协定，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程度和种类。

15. 行政首长协调会成员支持这项建议，并注意到拟议服务水平协议工作已经取得进展。

**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。

16. 行政首长协调会成员支持这项建议，但有一项理解，即如同建议 10，它适用于环境规划署管理的多边环境协定，并注意到工作已在进行中。

**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) 要求联合国财务主任与向缔约方会议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，并向各缔约方会议告知这类安排造成的行政和预算影响。

17. 各组织支持这项建议的(a)部分，并注意到环境署秘书处目前正在对方案支助费用进行内部研究。关于(b)部分，行政首长协调会成员建议，鉴于每个多边

环境协定缔约方会议的自主政策，工作权力和筹资安排，为多边环境协定行政支援服务建立一个共同预算是否可行的审查可能必须由缔约方自己发起。这样的审查可能会解决管理结构和共同预算评估准则以及是否会导致节约的问题。只有在进行了这种审查之后，才有可能提出一项有根据的建议，供大会批准(另见上文建议 4 下的相关意见)。

---