



第六十九届会议

议程项目 138

联合检查组

## 联合国系统内环境治理的审查

秘书长的说明\*

增编

秘书长谨向大会成员转递他和联合国系统行政首长协调理事会联合检查组题为“联合国系统内环境治理的里约+20 后审查”的报告(见 [A/69/763](#))所作的评论。

\* 由于需要广泛协商，本文件延迟提交。



## 摘要

联合检查组在题为“联合国系统内环境治理的里约+20 后审查”的报告(见 [A/69/763](#))中跟进了以往关于这个专题的报告，并结合联合国可持续发展大会，审查了环境治理情况。

本说明载有联合国系统各组织对该报告所提建议的评论意见。这些意见已按照联合国系统行政首长协调理事会各成员组织提供的投入作了归并，其中对该报告表示欢迎，并支持其中部分结论。

## 一. 引言

1. 联合检查组在题为“联合国系统内环境治理的里约+20 后审查”的报告(见 [A/69/763](#))中跟进了以往关于这个专题的报告,并结合 2012 年在巴西里约热内卢举行的联合国可持续发展大会,审查了环境治理情况。鉴于报告的目的是加强环境治理,联合检查组审查了自上一次报告以来,特别是在可持续发展大会的框架内取得的进展。

## 二. 一般性评论

2. 联合国系统各组织欢迎联合检查组关于环境治理的报告,认为该报告信息量大,并赞赏该报告只用一份报告就阐述了方案和内部倡议。不过,尽管如此,各组织仍提出了一般性评论,确保审查能够提高效率、促进政策连贯一致和减少不必要的重复。

3. 各组织注意到,建议 1 和 7 及其支持条文涉及联合国环境大会的作用和任务授权,与环境大会通过的决议不一致,而且可能会被视为是一种潜在的重复。具体而言,环境大会已通过下列决议:联合国环境规划署(环境署)与多边环境协定的关系(第 1/12 号决议);联合国系统在环境领域的协调,包括环境管理小组(第 1/11 号决议)。这些决议所阐述的清晰进程和今后步骤,应当予以尊重。因此,各组织提议在提出与环境大会任务授权、既有协定和后续进程不一致的建议之前进行认真的考虑。

4. 联合检查组在报告第 27 段中提到联合国可持续发展大会作出的决定,即“通过增强环境署权能来加强环境署的协调职能,以制订联合国全系统环境战略”。在同一段中,联合检查组欢迎制订此类战略并由联合国环境大会“通过”。各组织强烈支持制订联合国全系统环境战略,但该段措辞意味着将由环境署独家制订战略,这与可持续发展大会作出的实际决定、联合国大会通过的决议(第 66/288 号决议)、联合国环境大会的决议或环境署支持该决议的背景文件(见 [UNEP/EA.1/INF/22](#))不一致,后面这些文件都呼吁并阐明,联合国各组织应为制订该战略进行高度协作和协商,同时尊重各组织的任务授权和独立自主。

5. 各组织普遍同意和支持各项建议,但认为有几项建议,包括建议 7 至 9,不妨作进一步说明。从更深层次看,各组织注意到该报告有许多地方超出了文中所述国际环境治理的范围,有些地方提到了更为广义的可持续发展和气候变化问题。具体而言,各组织都认为要确保不闭门讨论环境问题,但也强调要谨慎对待,避免将环境可持续性与更加广义的可持续发展混为一谈。报告所载多项建议和结论继续将两者混淆,很可能导致任务授权的模糊不清和重复。例如,报告中有多处提到环境和社会可持续性,鉴于社会可持续性包括人权和性别等问题,有组织认为这可能超出了联合国环境大会的任务授权。从治理角度看,如果为可持续发

展的环境层面制订的流程不同于为可持续发展所有三个层面制订的流程，就有可能产生不必要的重复。各组织指出，联合检查组的报告本可通过更加全面地反映这些潜在风险和更好地确定是否及如何能够落实其中部分建议而得到加强。特别是，在建议 11 中，联合检查组提出了平行的政府间核准流程。重点不应是建立新的核准机制，而应是诸如环境大会这样的重要机构如何能够切实支持和加强与可持续发展问题高级别政治论坛等现有流程的协调和协作，以确保环境层面得到加强。

6. 联合检查组在第 142 段中认为，业务活动和规范活动的增长出现差异，是因为“该部门各项活动之间的重复和不连贯”。然而，各组织认为，国家一级业务活动和执行情况越来越受重视，是各国对这项工作的需求作出越来越多回应的一个积极指标。事实上，一个注重成本效益的系统会将资金分配到在执行方面举足轻重的领域，而不仅仅是规范活动。

7. 各组织赞赏该报告用很大篇幅分析了环境署与多边环境协定之间复杂的职能关系问题，并欢迎联合检查组侧重于“协调此类协定与其他组织之间的协同效应”这个一般性议题。

8. 各组织注意到，在“管理”一节中，联合检查组提到了环境署向多边环境协定提供行政服务的问题。各组织同意第 122 段所载关于“环境署在这方面与各公约的关系被过分强调”的陈述，也认为“方案、筹资和联合国全系统协同增效”是环境署与此类协定的关系中无可争议的基本优先领域。不过，各组织强调，提出相关建议的依据不应当是觉得环境署向一些多边环境协定提供秘书处的信托责任与环境署对方案性和战略性更强的问题保持关注的能力有天壤之别，而应当通过专注于如何将现有管理/行政挑战的解决方案作为切实高效地向此类协定提供的一揽子综合服务的组成部分，让相关建议获益。

9. 各组织注意到，报告从头到尾似乎都将环境管理小组视为一个实体，这超出了该小组作为协调机构的实际职能，该小组不具备通过或制订政策的能力。具体就五项针对环境署执行主任的建议和三项涉及执行主任担任小组主席的建议而言，各组织强调，环境署担任小组主席与参加该协调机构是两回事。此外，许多针对该小组的建议要么将通过全系统战略这一流程加以处理，要么正通过该小组的可持续发展议题管理组进行处理，特别是建议 5 至 7。

10. 最后，各组织注意到可持续发展大会题为“我们希望的将来”的成果文件一再重申人权在国际合作与发展中的重要性，认为该报告本可通过突出人权与可持续发展的关系而得到加强。

### 三. 对各项建议的具体评论

#### 建议 1

环境署联合国环境大会应请环境署执行主任提交两年期报告，说明联合国系统各组织开展的与环境有关的规范活动和业务活动，同时收集每一项活动的数据以及来自多边环境协定的数据，以协助会员国界定关于可持续发展支柱之一的环境的联合国全系统战略，并就各组织的分工达成共同谅解。

11. 各组织注意到这项建议是针对环境大会提出，确认提交一份全面的“两年期报告，说明与环境有关的规范活动和业务活动”具有重要意义，有助于会员国界定“全系统环境战略”。各组织确认，过去四十年，环境活动已日渐成为广大联合国系统的工作中一个不可或缺的部分，既体现了环境事项与一系列广泛议题的内在联系，也反映了全系统各类理事机构对环境的日益重视。联合国系统加强对环境议题的关注是一个重大成就，是职能和能力的一个重要来源，但在治理方面也是一个挑战。

12. 因此，各组织一致认为要进一步加强全系统的连贯性。不过，各组织仍然不清楚环境署将如何在实践中加以推进，因为该建议所述工作相当复杂，各组织认为需要单独开展多种多样的全系统清点和协调活动。各组织支持该建议的精神，但认为正如环境署执行主任在联合检查组报告第 50 段中所言，一个更加细致和务实的办法将有助于对体现每个组织比较优势的全系统框架进行结构化界定。

#### 建议 2

环境署执行主任应借鉴联合国原子辐射影响问题科学委员会的工作，在原子能机构和联合国其他相关实体的支持下，在《全球环境展望第五版》的后续报告中向联合国环境大会提交对核能和核辐射的全球环境评估报告。

#### 建议 3

为执行理事会第 27/2(2013)号决议执行部分第 8 段，联合国环境大会应请环境署执行主任编写并向会员国提交在可持续发展和消除贫穷背景下对核能和核辐射的环境评估报告。

13. 建议 2 和 3 都关注核能问题，因此一并作答。就通报核能和核辐射的环境影响而言，各组织认为这两项建议并不完全充分，不足以查明旨在实现可持续发展目标和减少贫穷的科学政策界面有哪些重大差距。不过，各组织注意到相关各方(包括环境署、国际原子能机构和联合国原子辐射影响问题科学委员会)目前正在讨论可能的协作，以便在可持续发展的背景下处理核能问题。因此，各组织接受这两项建议，前提是有资金可用，而且与拥有类似任务授权的实体协作，就职能和责任分配达成一致意见。

#### 建议 4

环境署执行主任应确保首席科学家办公室监督向环境基金提出的项目提案以及在科学和技术咨询小组内向全球环境基金提出的项目的质量，并向该办公室分配资源，使环境署能够履行推广强有力科学政策界面、就环境问题提供全系统总体指导的职能。

14. 各组织注意到建议 4 是针对环境署执行主任提出，总体目标是推动为相关项目提案提供强有力的科学政策指导。各组织表示支持该建议，但也强调，该建议过分简化了一个复杂的流程。环境署指出，在正常情况下，项目是由环境基金及其他预算外资源供资，而首席科学家是在最高级别开始介入，将查明影响制订该组织战略计划的关键科学问题。随后，首席科学家查明的优先事项将反映在工作方案和次级方案框架中。所有项目都必须经历一系列审查，包括由首席科学家办公室提出意见。因此，各组织虽然支持该建议，但认为环境问题要比该建议所表述的更为复杂。该建议就其本身而言带来了一些实际挑战，让首席科学家监督每一个项目提案可能会造成资源和效率的损失。

#### 建议 5

秘书长作为行政首长协调会主席，应在联合国大会的适当指导下，视需要拟订共同政策和有关准则，防止任何参与环境领域技术和科学小组及委员会的成员和专家出现利益冲突，供联合国系统所有组织和各多边环境协定遵行。

15. 各组织支持并欢迎建议 5。

#### 建议 6

联合国大会应授权环境大会审议其通过秘书长接收的里约各公约年度报告以及环境管理小组的工作报告，以推动环境署理事会依照其 SS.VII/1 号决定所载的卡塔赫纳一揽子计划，对多边环境协定的实效进行商定的定期审查。

16. 各组织注意到该建议是针对联合国大会提出。各组织一致认为，按照 2002 年在卡塔赫纳商定的一揽子建议对多边环境协定的实效进行定期审查，对于评估在履行此类协定所载义务方面取得的进展至关重要。不过，各组织强调，履行建议 6 提出的任务不会有太大意义，因为里约各公约年度报告不一定会产生评估此类协定的实效所需的那类数据。

#### 建议 7

环境大会应请环境署执行主任以环境管理小组主席身份，指派环境管理小组有系统地收集和更新与内部环境管理制度有关的规范、标准和准则，并为联合国系统各组织开展与环境有关的活动制订共同准则。

17. 各组织普遍支持建议 7，并指出，加强联合国系统各组织与内部环境管理制度有关的规范、标准和准则的一致性，将有助于联合国各机构取得进展，最大限

度地高效利用该领域的微薄资源，并进一步加强机构办法。环境管理小组的环境可持续性管理议题管理组由环境署的可持续联合国机制进行协调，现已制订并推广共同规范和准则，而且被认为是一种非常具有成本效益的建设联合国系统环境管理能力的方式。不过，各组织也指出，环境管理小组没有按决策机构运作，虽然可以制订指南、规范和标准，但需要在成员实体的理事机构作为机构政策事项予以通过之后才能付诸执行。

### 建议 8

环境署执行主任作为环境管理小组主席，应与行政首长协调会协商，敦促环境管理小组各成员组织的行政首长：

(a) 通过环境管理小组的同行审查，并根据环境管理核算准则，改善对各自组织环境实践和支出情况的计量和报告，以便更好地披露财务和环境方面的决定；

(b) 促进联合国系统内的能力建设并贡献资源，以确保执行环境管理核算准则，并与联合国统计委员会合作，在发展中国家进一步推行环境经济核算制度。

18. 各组织注意到建议 8(a)由三个不同部分组成：改善对环境实践和内部环境工作支出情况的计量和报告；通过同行审查这么做；同时还通过采纳环境管理核算方法这么做，以便更好地披露财务和环境方面的决定。各组织支持该建议的前两个部分，一致认为改善对实践和成本的计量和报告是内部优质环境管理的核心要素，而同行审查进程虽然非常耗时，但对被审查机构和审查者而言都颇有助益。各组织还表示大力支持而且愿意继续开展同行审查工作，但也指出，考虑到审查的自愿性质，被审查机构没有义务跟进或执行审查过程中提出的任何建议。因此，各组织虽然支持执行环境管理核算准则，但对环境管理小组是否真如该建议所示是进行财务报告的适当机构存有疑问。

19. 各组织对建议 8(b)没有重大保留意见，因为联合检查组报告所阐述的环境管理核算办法是作为一种能力建设工具编制，用于帮助发展中国家在各自管辖范围内执行环境管理核算报告框架。不过，由于该建议涉及国家一级的能力建设和进一步推行综合环境经济核算，而且统计委员会已有关于这项工作的任务授权，<sup>1</sup>各组织对是否需要将建议 8(b)与环境管理小组相联系存有疑问。各组织指出，该小组可推动协商进程就综合环境经济核算的准则或运作达成一致意见，但执行责任仍应由统计委员会承担，因为该小组不具备系统审查整个联合国系统环境活动所有方面的任务授权。由于该小组不具备决策或执行的任务授权，设立关于这个专题的议题管理组不会有任何附加值。

<sup>1</sup> 见统计委员会第四十五届会议的报告(E/2014/24)，第 45/105 号决定，(e)和(g)段。

## 建议 9

环境署执行主任作为环境管理小组主席，应向环境大会提交两年期进度报告，介绍环境规范和标准的制订、主流化和适用情况，以便联合国系统各组织进行内部管理并开展与环境有关的活动。

20. 各组织注意到建议 9 是建议 7 和 8 的逻辑延伸，承认执行该建议可能会对提高环境管理准则和实践的可视度和问责制产生普遍积极的影响。不过，各组织强调，当前对报告内部实践和成果的承诺是自愿的，没有时间限制，整个联合国系统也没有为此连贯分配资源。在执行该建议时应利用现有系统或机制，不应增加报告要求，给各组织用于改善环境的有限资源带来不必要的负担。各组织指出，环境管理小组 2015 年编制并由七个机构试行的环境和社会可持续性管理框架，是为上述进度报告收集信息的有效途径。

## 建议 10

秘书长应借鉴行政首长协调会和环境管理小组的机构间工作，并结合经合组织/发展援助委员会开发的专门知识，采取与使用环境管理核算并行不悖的方式，针对与环境有关的规范活动和业务活动，更新行政首长协调会部门方案分类的定义。

## 建议 11

秘书长在以行政首长协调会主席身份与各成员组织的行政首长协商后，应向环境署联合国环境大会和可持续发展问题高级别政治论坛提交用于计量和监测联合国系统各组织落实环境保护和可持续发展所需资源的全系统框架议案，供核准。

21. 各组织对建议 10 和 11 一并作答，一致认为有系统地跟踪联合国系统环境活动的资源分配情况虽然会如联合检查组报告第 150 段所述充满挑战，在收集报告所需数据时会面临许多阻碍，但也很有助益。各组织还支持这些建议的意图，认为这对于确保高效分配资源是宝贵而且必要的。各组织认为，报告附件五之表 4 所示经济合作与发展组织的标识提供了可采用的分类类型实例，环境管理小组和其他机构间协调机构将协助对相关定义进行更新。各组织指出，按照建议 11，任何通过机构间协调机构制订的准则只要涉及内部管理问题，都必须由联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)通过，任何政策/指南草案也必须由其成员实体的相关理事机构通过，才能成为机构政策。

22. 然而，各组织注意到，这些建议，尤其是建议 11，将“环境”和“可持续发展”混为一谈，措辞在报告第 140 至 158 段中似乎可以互换使用。各组织坚持认为，除环境层面外，还需要从社会和经济层面论述可持续发展问题。因此，各组织认为，“可持续发展”所含议题的广度超出了环境大会的环境任务授权。因此，环境大会或许并非如该建议所述，是核准用于计量和监测联合国系统各组织落实可持续发展所需资源的全系统框架的适当机构。此外，各组织指出，就财务计划

和预算而言，环境大会不具备任何正式的决策权。对于联合国各基金和方案，这一权力归于各相关执行局；对于联合国大会(由行政和预算问题咨询委员会提供支持)，这一权力则归于第五委员会。

23. 因此，如果执行建议 11，让联合国环境大会和可持续发展问题高级别政治论坛成为核准资源监测和报告机制的机构，就很可能需要对现有问责制和治理安排进行触及根本、费用高昂且没有必要的调整。各组织指出，任何旨在改进资源计量和报告机制的建议，都必须考虑到而且立足于由国家主导的国家进程。各组织还坚持认为，关于国家一级资源使用的决定，应以国家需求和国家自主原则为依据。

#### 建议 12

参与联发援框架国家活动的联合国系统各组织行政首长应：

(a) 通过外联和培训政策；支持联合国国家工作队进行能力建设；宣传开发署关于推动环境可持续性问题的主流化并将可持续发展的三个层面纳入联发援框架进程的指导说明；

(b) 在可行情况下通过环境署和多边环境协定专业人员及专家的有效参与和贡献，以及通过积极利用在驻地协调员指导下开展工作、拥有环境知识和专长的各专门机构、基金和方案的部门专家，在联合国国家工作队框架内支持落实上述政策和相关专门知识。

24. 各组织支持建议 12，但强调在通过拟议政策时要考虑到现有和预计的预算限制。在这方面，各组织认为，该建议本可通过进一步分析和说明执行该建议会对各组织产生的影响而得到加强，特别是在落实联合国发展集团的指导说明，环境署和多边环境协定专业人员及专家的参与和贡献，以及各专门机构、基金和方案部门专家的参与和贡献等方面。

#### 建议 13

环境署执行主任作为环境管理小组主席，应确保环境管理小组制订针对环境领域的评价政策、标准和准则，以促进环境和社会可持续性，为联合国环境大会提供针对各组织环境活动的稳健且相关的内外部全系统评价，以期协助可持续发展问题高级别政治论坛加强可持续发展的机构框架。此类政策、标准和准则应考虑在制订“我们希望的未来”(大会第 66/288 号决议，附件)第 88(c)段所呼吁的联合国全系统环境战略方面取得的进展。

25. 各组织同意建议 13，这与提供稳健监测和评价进程的愿望一致，但也有一些组织认为，联合国评价小组是这方面更为恰当的机制，而不是环境管理小组。许多机构表示已按照联合国评价小组的规范和标准，对面向环境和社会可持续性问题的干预措施进行了评价，评价方法视干预措施的类型而有所不同。

26. 不过，各组织还认为，任何为界定具体政策和标准所作的努力，在试图切实阐述“环境领域”的界限时，都可能会遇到困难。此外，各组织注意到确保评价结果完整和独立的重要性，强调必须指定一个拥有强大任务授权的特定实体开展此类活动，以确保评价政策、标准和准则发挥尽可能最大的效力。各组织还认为，进一步区分政府间和机构间进程也有助益，因为机构间协调应确保将政府间任务授权作为行政首长管理权限的一部分付诸执行。最后，各组织指出，在这一进程中，必须避免系统中出现重复或平行的任务授权。

---