

联合国系统内环境治理的里约+20 后审查

撰 写 人

猪又忠德

让·韦斯利·卡佐

联合检查组

2014 年，日内瓦



联 合 国

联合国系统内环境治理的里约+20 后审查

撰 写 人

猪又忠德

让·韦斯利·卡佐

联合检查组



联 合 国
2014 年，日内瓦

内容提要

联合国系统内环境治理的里约+20 后审查 JIU/REP/2014/4

目标

1. 与上一份题为《联合国系统内环境治理的管理审查》(JIU/REP/2008/3)的报告类似,本报告的目标是,通过查明能推动多边环境协定与联合国系统之间更好地协调、一致和协同的措施,加强对联合国各组织的多边环境协定的治理以及方案和行政支持,使联合国系统在制定更具综合性的办法,在国家、区域和国际层面促进国际环境治理方面做出更大贡献。
2. 鉴于近期因里约+20 会议而缔结的协定,本报告寻求评估联合检查组(联检组)的各参与组织如何促进政策连贯性、提高效率、减少不必要的工作重复和加强联合国系统各实体之间各项活动的协调与合作,并评估如何在可持续发展的体制框架下系统性地巩固环境部门的各项战略,同时牢记:
 - 联合国系统相关实体采纳的联检组 2008 年环境治理审查所提建议的执行进展;
 - 2008 年以来新出现的关键挑战,目的在于探索进一步的行动领域,以便在里约+20 会议所确立的新体制框架下协助加强国际环境治理。

议题和问题

3. 从 2006 年到 2012 年的过去数年期间,环境活动在核心预算和非核心预算中可获得的多边资源高速增长,从 18 亿美元增加到 40 亿美元,明显高于联合国系统向发展方面的业务活动投入资源的总体水平。这证明会员国及联合国系统各实体在环境方面的兴趣日益增长。
4. 上次审查表明,由于缺乏针对环境问题和可持续发展的综合办法,当前的国际环境治理框架被机构分散和专业化削弱了。在各个发展组织和环境实体,例如联合国环境规划署(环境署)和多边环境协定之间,联合国系统缺乏一种明确的分工,而在环境保护和可持续发展之间,以及在规范化活动和业务性活动之间,则缺乏明确的界定;但此类定义将避免各项活动不必要的重复和交叉重叠。
5. 在确保各项多边环境协定之间的方案和管理协同方面,环境署并不具有权威,无论其本身的任务规定为何。尚未构想出一种基于成果的全系统战略规划和管理框架来将方案和资源联系起来。多边环境协定与发展机构之间以及多边环境

协定与联合国系统各组织之间薄弱的体制联系导致环境保护问题无法成为可持续发展三大支柱的主流。管理和体制束缚、重复性活动、不一致和低效率都阻碍着多边环境协定的规范和标准在可持续发展的体制框架内发挥作用，特别是在国家一级。

6. 尽管在弥补这些缺陷方面已取得显著进展，但联检组的上述大部分调查结果和相关建议仍然有效。此外，里约+20 会议的成果文件确认有必要：

- 在可持续发展的体制框架下加强国际环境治理；
- 在旨在实现可持续发展的大约 29 个主题和部门行动领域中，在环境保护与可持续发展活动之间建立密切联系；
- 增进政策一致性、提高效率、降低不必要的工作重复并加强联合国系统各实体之间活动的协调与合作。

范围

7. 本报告涵盖以下方面：

- 联合国系统的 28 个实体以及 21 个多边环境协定和金融机制秘书处；
- 为确保各多边环境协定与从事环境相关活动的其他组织之间的协同而适用的治理原则、政策和框架，；
- 环境保护主流化问题，包括采取在国家一级执行多边环境协定的办法，特别是在共同国家评估和联合国发展援助框架的背景下；
- 关于环境活动筹资、资源管理和机构间协调的管理框架。

发现的主要问题和结论

8. 为处理各组织之间的分工、协同和联系问题，检查专员开展了关于各实体对 29 个行动领域所做贡献的调查，其中包括里约+20 成果文件所确认的那些领域和关于人为环境突发事件的增补领域，其调查范围涉及从评估、制定政策以及设立和履行具有法律约束力的义务，到环境方面在可持续发展阶段的落实和主流化问题。

9. 分析显示，规范化活动和业务性活动之间存在巨大的重叠。所有实体似乎都以大众媒体通常关注的全球性问题作为优先事项，例如气候变化和绿色经济等，其次是能源、可持续消费与生产，以及实现可持续发展的各项目标。对诸如小岛屿发展中国家、最不发达国家、非洲、荒漠化以及减灾等其他领域的关注较少。与在多边环境协定中的情况相比，该趋势在各参与组织中更为突出，其侧重点是循证的规则制定以及环境的可持续性和其落实情况。

10. 此外，未能可靠、连贯地报告关于划拨给这些活动的财政和服务资源的统计数字。在相关支出方面，未能建立透明的报告程序，以一种便于今后更有效分配资源的方式进行报告。检查专员认为，联合国应牵头对这些支出开展系统性审查，并向全系统提供报告支出和资源的必要基准框架。只有建立这样一种资源衡量框架，才能实现基于成果管理制、覆盖全系统的战略规划。

11. 调查数据还揭示，调查所涉联合国系统大多数组织都在与其特定任务规定有关的领域，在可持续发展价值链的不同阶段处理了可持续发展的不同方面。数据显示，在工作人员资源和资金筹措方面的投入巨大，这表明通过协调相关活动的事前设计和构想，有可能节省支出。

12. 另一方面，审查表明自上次审查以来已取得重大改善，例如：(a) 环境署通过其理事会的普遍成员资格，也即建立联合国环境规划署的联合国环境大会，加强了环境署在环境方面的协调任务，确保了关于新出现问题的科学-政策界面；(b) 加强了会员国通过环境署制定联合国全系统环境战略的承诺；(c) 巩固了联合国系统的多个组织之间为消除贫困和解决环境问题而达成的稳定安排(例如环境署与联合国开发计划署(开发署)之间的谅解备忘录)；(d) 诸如《生物多样性公约》等若干多边环境协定更多地参与可持续发展；(e) 加强了各个多边环境协定的秘书处在管理方面的协同和效率，例如里约各项公约之间联合编制方案，以及集合《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》、《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》和《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》的管理能力；(f) 加强气候变化、生物多样性、荒漠化、土地退化和干旱等专题领域和部门领域的组群协同效应；(g) 通过包括联合国发展集团(发展集团)、开发署和环境署在内的联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)成员所编制的一系列指导说明，更好地协调该领域的环境活动和相关活动，并使这些活动成为主流；以及(h) 通过关于在环境领域开展规范性活动和业务活动的各种规范、标准和准则，制定各种政策框架。

13. 需要简化从多边环境协定到联合国环境大会和大会的报告关系。里约各公约秘书处每年向大会报告工作，通常不向联合国环境大会报告，但根据其协调职能，环境署需要全面了解里约各公约的工作以及环境管理小组内部开展的相关工作。联合国环境大会实行普遍成员资格制，而且其权力已得到强化，这使得其得以履行其任务，定期审查和评价联合国或环境署管理的所有多边环境协定的效率，以期依据理事会 SS.VII/1 号决定所载“卡塔赫纳一揽子措施”，确保多边环境协定之间的一致性。

14. 关于供资和筹资，在制定增量成本推导，以便通过其增量介入，与利益攸关方一起加强具有全球环境惠益的环境项目的共同筹资方面，全球环境基金已经积累了良好做法；这是审查和监测《21 世纪议程：可持续发展行动纲要》第 33 章所要求的多边环境协定增量成本供资适当性的基础。

15. 尽管检查专员确认取得上述进展，但还有许多工作有待完成。当然，由于出现大量的工作安排的谅解备忘录，增加了机构间的协调与合作；但是，这些工

作安排和谅解备忘录往往未得到立法机构和会员国的核准，也没有在联合国全系统制度化。它们如何适应环境署理事会授权下的统一治理框架的问题仍然有待确定。

前进道路和建议

16. 实际上，国际环境治理包括通过关键的全球协调论坛，也即环境署理事会采取行动，以：查明在全球、区域和国家一级新出现的环境问题，并在相关各机构和各利益攸关方之间建立对分工的共同谅解；设定循证的议程；制定政策响应措施并予以实施；在组织间和机构间进行协调/合作以确保国家环境政策和决定在全球一级得到执行；使这些政策和决策进入国家一级的发展计划和管理的主流。这一进程应伴以基于成果管理的全系统机制，以确保通过独立的检查、评价和调查机制落实监督和问责。

17. 检查专员建议单独或在行政首长协调会框架下行事的联合国系统各组织或其立法机构酌情致力于如下措施：

- 作为界定可持续发展目标及相关重点领域的努力的一部分，汇编分类数据和信息，包括制定关于联合国系统各实体在作为可持续发展的一部分的环境治理相关价值链的每个阶段开展的规范化活动和业务活动到期汇总表，以便交流对彼此之间，包括对多边环境协定之间的劳动分工的共同谅解；并为会员国提供对上述数据和信息的分析，以协助其建立联合国全系统环境战略(建议 1)。
- 加强环境署基于科学评估的议程设置，并借鉴联合国原子辐射影响问题科学委员会的工作，在国际原子能机构和联合国系统其他相关实体的支持下，在向全球环境展望-5 提交后续报告之际，作为旨在为查明科学-政策界面在促进实现可持续发展和减贫目标方面存在的重大差距而开展的实践的一部分，在环境署理事会讨论核能和核辐射的环境层面(建议 2 和建议 3)。
- 确保环境署首席科学家办公室(a) 在环境基金的项目提案获批前，提供相关的科学论证；(b) 依职权参与环境署召集的科学和技术咨询小组，以便对全环基金的各项活动进行科学论证；并向该办公室划拨适足资源，以便促进环境署提升有力的科学政策界面，为应对新出现的环境挑战提供总体政策指导方面(建议 4)。
- 在大会核准后，秘书长应酌情制定全系统指导方针，以防止环境领域的技术和科学小组以及委员会的任何成员或专家存在利益冲突(建议 5)。
- 有系统地整合、更新并简化适用于联合国系统各组织的业务和内部环境可持续管理的规范、标准和准则；就环境管理小组在适用这些规定方面取得的进展向环境署理事会提交定期报告；基于环境管理会计准则，通

过同行审查，改进对环境管理小组成员组织的环境做法和支出的衡量和报告办法；与联合国统计委员会合作，在发展中国家运行环境经济核算制度。检查专员认为，各理事会也应审议并进一步核可这些文件，使其合法应用于国家一级(建议 7 至建议 9)。

- 审查并更新对行政协调委员会/行政首长协调会部门方案分类制度的定义，特别是对环境保护和发展支持活动相关规范化活动和业务活动的定义(建议 10)。
- 针对用于衡量和监测执行环境保护和可持续发展措施所需资源的全系统框架，向环境署的联合国环境大会以及可持续发展问题高级别政治论坛提交相关提案供其核准(建议 11)。
- 采纳外联和培训政策，支持联合国国家工作队的能力建设，传播发展集团关于环境可持续性问题的主流化的指导说明和关于将气候变化相关考虑纳入国别分析和联合国发展援助框架进程的指导说明；并在环境署和多边环境协定的专业人员和专家以及各专门机构、基金和方案的具有环境知识和专长的部门专家的有效参与和努力下，为实施这些指导说明提供支持(建议 12)。
- 在环境管理小组制定可增进环境和社会可持续性的环境领域具体评价政策、标准和准则，这将为联合国环境大会提供针对各组织的环境活动的有力的、具有相关性的内外部全系统评估，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体制框架(建议 13)。

本报告所载 13 条建议中有 4 条已提交立法机构：

建议 1

环境署的联合国环境大会应要求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相关的规范化活动和业务活动，并收集其中每项活动的的数据以及来自多边环境协定的数据，以协助会员国界定作为可持续发展支柱之一和对各组织之间劳动分工的共同谅解的联合国全系统环境战略。

建议 3

在执行理事会第 27/2(2013)号决议执行部分第 8 段时，联合国环境大会应当在可持续发展和消除贫穷的背景下，要求环境署执行主任编写核能和核辐射的环境评估报告并提交给会员国。

建议 6

大会应向联合国环境大会授权，以审议其通过秘书长收到的里约各公约年度报告以及环境管理小组的工作报告，以便环境署理事会依据其 SS.VII/1 号决定所载《卡塔赫纳一揽子计划》，对多边环境协定的效率开展的商定的定期审查。

建议 7

联合国环境大会应当要求作为环境管理小组主席的环境署执行主任向该小组分派任务，以便有系统地汇编和更新与内部环境管理制度有关的各类规范、标准和准则，并制定联合国系统各组织开展环境相关活动所适用的共同准则。

目录

		页次
内容提要.....		iii
缩略语.....		xi
章次	段次	
一. 导言.....	1-13	1
A. 背景.....	1-4	1
B. 报告的目标和范围.....	5-8	2
C. 方法.....	9-13	3
二. 治理.....	14-115	4
A. 国际环境治理问题的近期轨迹(2008-2013 年).....	14-25	4
B. 联合国系统内的环境治理框架.....	26-51	7
C. 基于科学评估的议程设置.....	52-87	17
D. 通过多边环境规范、标准和协定的治理.....	88-115	24
三. 管理.....	116-246	35
A. 全球一级的资源管理框架.....	119-158	35
B. 国家和区域一级的资源管理框架.....	159-190	45
C. 供资和筹资.....	191-204	52
D. 向多边环境协定提供的行政服务.....	205-226	55
E. 监督.....	226-246	59
附件*		
一. 主要的多边环境协定清单.....		64
二. 2006-2013 年联合国系统和多边环境协定的环境活动资金资源 (单位: 美元).....		69
三. 联合国-及环境署管理的多边环境协定的方案支助费用(2012 年 和 2013 年).....		74
四. 联合检查组关于联合国各实体依据可持续发展的 7 个增值环节 阶段对里约+20 行动领域所做贡献的调查结果.....		76

* 附件八和附件十五包含在一份补充文件中, 该文件含有审查期间收集的背景信息和数据, 可登陆联合检查组官网(www.unjiu.org)查阅。

五. 经济合作与发展组织关于对一般性环境保护以及里约标志的资金援助的统计数据	80
六. 联合国环境规划署、多边环境协定和多边基金工作人员的性别及地理分布状况	83
七. 就提出的建议拟采取行动概览	86

缩略语

ACC	行政协调委员会
CBD	生物多样性公约
CCA	共同国家评估
CEB	行政首长协调会
CITES	濒危野生动植物种国际贸易公约
COP	缔约方会议
CMS	养护野生动物移栖物种公约
DAC	发展援助委员会 (经合组织)
DESA	经济和社会事务部
ECE	欧洲经济委员会
ECE-LRTAP	远距离越境空气污染公约
ECE-Aarhus	在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约
ECE-EIA	越境环境影响评估公约
ECE-TEIA	关于工业事故越境影响的公约
ECE-Water	跨界水道和国际湖泊保护和利用公约
ECESA	经济和社会事务执行委员会
EMA	环境管理核算
EMG	环境管理小组
FAO	联合国粮食及农业组织
GEF	全球环境基金
GEG	全球环境目标
GEO	全球环境展望
HLPF	可持续发展问题高级别政治论坛
IAEA	国际原子能机构
ICAO	国际民用航空组织
IEG	国际环境治理
IFAD	国际农业发展基金

IISD	国际可持续发展研究所
ILO	国际劳工组织
IMO	国际海事组织
INTOSAI	国际最高审计机构组织
IPCC	政府间气候变化专门委员会
ITC	国际贸易中心
ITPGRFA	粮食和农业植物遗传资源国际条约
JIU	联合检查组
MDGs	千年发展目标
MDO	多边发展组织
MEA	多边环境协定
MOP	缔约方会议
OCHA	人道主义事务协调厅
OECD	经济合作与发展组织
PSC	方案支助费用
RBM	成果管理制
SAICM	国际化学品管理战略方针
SDG	可持续发展目标
SWMTEP	全系统中期环境方案
SPAB	科学与政策咨询委员会(全球环境展望-5)
UNAIDS	联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署
UNCCD	联合国防治荒漠化公约
UNCLOS	联合国海洋法公约
UNCT	联合国国家工作队
UNCTAD	联合国贸易和发展会议
UNDAF	联合国发展援助框架
UNDG	联合国发展集团
UNDP	联合国开发计划署
UNEA	环境署的联合国环境大会

UNEP	联合国环境规划署
UNESCO	联合国教育、科学及文化组织
UNFCCC	联合国气候变化框架公约
UNFF	联合国森林论坛
UNFPA	联合国人口基金
UN-Habitat	联合国人类住区规划署
UNHCR	联合国难民事务高级专员办事处
UNICEF	联合国儿童基金会
UNIDO	联合国工业发展组织
UNITAR	联合国研究训练所
UNODC	联合国毒品和犯罪问题办公室
UNOG	联合国日内瓦办事处
UNON	联合国内罗毕办事处
UNOOSA	联合国外层空间事务处
UNOPS	联合国项目事务厅
UN-REDD	减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量联合国合作方案
UNRWA	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
UNWTO	世界旅游组织
UPU	万国邮政联盟
WFP	世界粮食计划署
WHC	世界遗产公约 (教科文组织)
WHO	世界卫生组织
WMO	世界气象组织

一. 导言

A. 背景

1. 联合检查组(联检组)2013 年工作方案中包括在联合国可持续发展大会(里约+20)结束后,对联合国系统内的环境治理开展一次审查。本报告是 2008 年印发的联合检查组的上一份题为“联合国系统内环境治理的管理审查”报告的后续报告(JIU/REP/2008/3)。¹

2. 与上一份报告类似,本报告的目的是加强联合国系统的环境治理。为此,报告首先旨在评估联合国系统相关实体采纳的联检组 2008 年所提各项建议的执行进展,其次是根据 2012 年 6 月 20 至 22 日在巴西里约热内卢举行的联合国可持续发展大会成果文件开展分析,以探索更多有助于加强联合国系统各组织对多边环境协定的治理以及方案和行政支助的行动领域。

3. 上一份报告中载有 12 条建议,其中 4 条提交立法机构,8 条提交联检组各参与组织的行政首长。仅有 2 条建议基本上未被接受。² 这些建议涉及对多边环境协定下环境活动增量成本供资概念的适当性进行审查并重新界定的提案。³ 2009 年以来,上一份报告已得到 11 个参与组织立法机构的审议。联检组网络跟踪系统汇总了立法机构和行政首长所收到并遵照行事的建议的数量,其中 41.1%已被接受。在已接受的建议中有 30%得到落实,⁴ 其中 11.1%产生了作用。

4. 检查专员注意到,里约+20 会议成果文件《我们希望的未来》⁵ 所载以下决定与上一份报告的建议及其后续行动有关,概述如下:

- 制定联合国全系统环境战略,以履行环境署在联合国系统内的协调任务;实质性核可联检组关于环境署的各项提案,以按照联合国全系统中期环境方案,通过一项适用于联合国系统所有组织的文书,恢复环境署理事会的战略规划和协调实践。⁶

¹ 见 www.unjiu.org/en/reports-notes/archive/JIU_REP_2008_3_English.pdf。

² 行政首长协调理事会(行政首长协调会)各组织及联合国环境规划署(环境署)保留其对建议 8 和建议 9 的立场,这两条建议涉及根据大会今后的决定审查增量成本供资的问题。

³ 环境署执行主任代表环境署采纳了 7 条建议,占 12 条建议的 58.33%。更多关于在各参与组织特别是规划署中开展后续活动的情况,见联合检查组后续活动系统 <https://fus.unjiu.org/UNFollowupSystem/login.faces>。

⁴ 见补充文件中的附件八,其中载有审查期间收集的背景数据和信息。该补充文件可登陆联检组网站查阅。

⁵ 经大会第 66/288 和 67/213 号决议批准。

⁶ 见 1990-1995 年联合国全系统中期环境方案(UNEP/GCSS.I/7/Add.1)。

- 通过三个综合方面——可持续和包容的经济增长、社会发展以及环境保护——推动可持续发展，以实现国际商定的发展目标，包括千年发展目标和新出现的已纳入 2015 年后联合国发展议程的可持续发展目标。
- 通过使环境保护问题成为可持续发展进程的主流，在可持续发展体制框架内实现国际环境治理。
- 为可持续发展提供新的体制安排，包括用可持续发展问题高级别政治论坛取代可持续发展委员会，以及环境署理事会的普及化。
- 强调有必要“加强一致和协调，避免重复努力，并审查可持续发展的执行进展”⁷，同时采取进一步措施“促进政策连贯性……提高效率，减少不必要的重叠和重复，加强多边环境协定之间的协调和合作……以及与联合国系统在该领域的协调与合作”⁸（由检查专员强调）。

B. 报告的目标和范围

5. 由于政府间对国际环境治理的定义缺乏共识，为上次审查之目的而采用的定义依然适用于本次审查。根据该定义，国际环境治理包括(a) 不同环境协定和机构之间就国际环境政策作出一致决策并设定一致目标；(b) 执行和协调环境政策与决策的体制构架；(c) 管理和落实各项政策和决策；(d) 在国家一级进行协调以切实执行各项国际环境治理决定。⁹ 检查专员注意到，该定义非常符合国际可持续发展研究所提出的全球环境治理定义，也即：“管理全球环境保护的各个组织、各项政策文书、筹资机制、规则、程序和规范的总和”。¹⁰

6. 目标。鉴于近期因里约+20 会议产生了多项协定，检查专员寻求评估联检组各参与组织如何促进政策连贯性、提高效率、减少不必要的工作重复和加强联合国系统各实体之间活动的协调与合作，并评估如何在可持续发展的体制框架下有系统地巩固环境部门的战略。为此，检查专员评估了联合国系统相关实体所接受的联检组 2008 年所提建议的执行进展。检查专员还报告了自那以后查明的重大变化和挑战，以探索更多有助于在里约+20 会议确立的新体制框架下加强国际环境治理的行动领域。

⁷ “我们希望的将来”，第 75 段。

⁸ 同上，第 89 段。

⁹ 基于 2001 年 4 月 12 日多边环境协定协商会议就国际环境治理商定的定义(更多详情，见 UNEP/IGM/2/INF/3)。

¹⁰ Adil Najam, Mihaela Papa 和 Nadaa Taiyab, 全球环境治理：一项改革议程(国际可持续发展研究所，2006 年)，第 9 页，见 www.uncsd2012.org/content/documents/global%20environmental%20governance.pdf。

7. 范围。本报告涵盖以下主题：

- 用于确保多边环境协定与参与环境相关活动的其他组织之间的协同效应的可适用治理原则、政策和框架；
- 环境保护问题主流化，包括采取在国家一级特别是在共同国家评估和联合国发展援助框架的进程下执行多边环境协定的办法；
- 环境活动筹资、资源管理和机构间协调管理框架。

8. 审查覆盖了 28 个参与组织、21 个多边环境协定和金融机制的秘书处，以及多个区域公约，例如欧洲经济委员会管理下的多项公约。检查组还会见了其他政府间组织和非政府组织的代表，例如世界银行、经济合作与发展组织(经合组织)、全球环境基金(全环基金)和国际可持续发展研究所。在波恩、日内瓦、格朗、蒙特利尔、内罗毕、纽约、巴黎、罗马和华盛顿开展了 80 多次个别或集体会谈。

C. 方法

9. 依据联检组内部标准和准则及其内部工作程序，撰写本报告时遵循的方法包括：详细说明职权范围；基于案头审查制定初始文件；向各参与组织和各多边环境协定秘书处发放针对性调查问卷，并与其代表和专家进行会谈和讨论，然后根据收集到的反馈意见深入分析主要问题。检查专员还对不同组织的官员和某些会员国的代表进行了会谈。作为这次审查的一部分，检查专员访问了与环境问题有关的国际组织，包括非政府组织以及总部设在波恩、日内瓦、格朗、蒙特利尔、内罗毕、纽约、巴黎、罗马和华盛顿特区的多边环境协定办事处。

10. 征询了联检组各参与组织及其他接受访谈的组织对报告草案的意见，在最终完成报告时考虑了这些意见。

11. 依据联检组章程第 11 条第 2 段，本报告经各检查专员协商之后最后完成，以凭借联检组的集体智慧检验其中所载各项结论和建议。

12. 为推动处理本报告、执行其中所载各项建议并监测相关执行情况，附件七载有一份表格，其中体现了本报告是否已提交相关组织采取行动或参考。该表格明确了与每个组织相关的建议，指明了是否需要该组织的立法机构或理事会做出决定，或者其行政首长是否可依照建议行事。本次审查还酌情向各多边环境协定秘书处的负责人或其立法机构提供了建议。

13. 检查专员谨在此感谢所有协助编写本报告的人士，特别是不吝分享知识和专长的访谈参与者。

二. 治理

A. 国际环境治理问题最近的发展情况(2008-2013 年)

14. 对于审查作为国际环境架构关键要素的多边环境协定的作用和待遇及其与环境署的关系而言，联检组的上一份报告是其重大基础。¹¹ 它有助于环境署内部和环保界开展深入讨论，查明加强环境治理运作的途径特别是贝尔格莱德进程¹² (详见下文)，这为 2012 年里约+20 会议就国际环境治理达成共识提供了实质性基础。

15. 贝尔格莱德进程在环境署理事会的主持下于 2009 年 2 月至 2010 年 7 月实施。环境署理事会召集了国际环境治理问题部长或高级别代表协商小组(又名“协商小组”)的一系列会议，会议产生了内罗毕—赫尔辛基成果。¹³ 该进程以“职能第一，形式第二”原则为基础，尝试采取可在现有体制结构内与其他更广泛的机构改革同时实施的改革措施来推动渐进式的变化。

16. 这一渐进式措施涉及：(a) 加强国际科学政策界面，以提供早期预警、提醒服务和环境评估以及制定科学建议和政策选择；(b) 在联合国系统内制定全系统环境战略，以提高联合国系统的实效、效率、增协调性和一致性，同时增进机构间合作，阐明联合国系统内的分工；(c) 鼓励多边环境协定之间的协同效应，鼓励按照卡塔赫纳一揽子改革计划在多边环境协定与联合国系统的环境相关各组织之间开展合作；(d) 在全球环境决策和筹资之间建立更紧密联系，除其他外，目的是确保可预测的、额外供资，以满足相关财务跟踪系统所查明的增加的环境政策需要；(e) 为环境问题全系统能力建设框架；(f) 进一步加强环境署各区域办事处的能力，使其更好响应国家的环境需要。

17. 关于更广泛的机构改革，协商小组一致认为，加强作为环境问题全球权威性机构的环境署和其他机构的力量是国际环境治理改革进程的主要成果，为可持续发展总体框架下的环境可持续性提供了可靠、一致和有效的领导。在这方面，除了渐进措施外，协商小组还建议考虑其他选择，例如(a) 加强环境署；(b) 建立专门机构，例如一个世界环境组织；(c) 加强机构改革，简化现有结构。

18. 环境署理事会核可了这些渐进措施，并请执行主任执行。尽管协商小组确定的机构改革选项未获得核可，但却为里约+20 会议作出了重大贡献。这样一

¹¹ 国际环境治理历史概览，见 JIU/REP/2008/3，第 11-20 段。

¹² 见 UNEP/GCSS.XI/4，附件 2。另见 2010 年 2 月 24 日至 26 日在印度尼西亚巴厘岛举行的理事会第十一届特别会议通过的关于国际环境治理的 SS.XI/1 号决定，该决定可从以下地址查阅：www.unep.org/delc/Portals/119/Proceedings_K1060433_final%2011SSGCGMEF.pdf。

¹³ 见 UNEP/GC.26/18。

来，环境署就为里约+20 会议在可持续发展体制框架下加强国际环境治理以及为联合国系统绘制绿色经济路线图铺平了道路，会上讨论了这两个主题。

19. 里约+20 会议核可了一系列渐进措施，旨在：

- 强化环境署对联合国关键协调机构的参与，并赋予其牵头制定联合国全系统环境战略的能力，以此加强环境署的声音，增强其在联合国系统履行其协调任务的能力；
- 作为旨在汇集信息与评估以支持知情决策的进程之一，在包括《全球环境展望》在内的现行国际文书、评估、小组和信息网络的基础上，推进强有力的科学政策界面；
- 传播并共享循证的环境信息，提高公众对重大和新出现的环境问题的认识；
- 向各国提供能力建设及支助，为获得相关技术提供便利；
- 与联合国系统其他相关实体密切合作，逐步合并环境署内罗毕总部的职能，同时加强环境署的区域存在，以便按照各国的请求为执行其国内环境政策提供协助；
- 确保包括民间社会在内的所有相关利益攸关方积极参与。

20. 会议进一步确认多边环境协定对可持续发展的环境方面做出的重要贡献，并鼓励相关各方考虑进一步的组群措施，增进所有相关各级的政策连贯性，提高效率，减少不必要的交叉重叠和工作重复，并加强包括 3 份里约公约在内的多边环境协定之间的协调和合作，加强多边环境协定与联合国系统在该领域的协调与合作。

21. 至于更广泛的改革，会议并未创立任何新组织，但同意重新做出一些体制安排，特别是通过实行环境署理事会普及化¹⁴ 和建立一个普及的政府间论坛(高级别政治论坛)，以及加强经济与社会委员会。

22. 建立高级别政治论坛时考虑到了加强可持续发展体制框架的重要性问题，该框架可前后一致、有效地应对当前和今后的挑战，并能突破不同组织仅致力于完成各自核心任务的孤立局面，有效弥合在执行可持续发展议程方面存在的差距。这种框架采取均衡的方式处理并统筹协调可持续发展的三个方面，特别是通过加强连贯性和协调性、避免重复努力以及审查执行进展等方法来加强执行。

23. 在综合所有这三个方面，并将其纳入可持续发展政策的核心方面，里约+20 会议是一个转折点。会议旨在使框架制度化，以促成包容、透明和高效的发展道路，从而简化迄今为止仍侧重于将经济效益作为主要发展指标的发展政策，使其更好地结合社会发展和环境保护方面。与会者承认，国际一级的可持续发展体制

¹⁴ 环境署“理事会”是指联合国环境大会或其闭会期间机构——常驻代表委员会。

框架应与《里约原则》保持一致，并以《21 世纪议程》和《约翰内斯堡执行计划》¹⁵ 为基础，促进执行联合国大会和首脑会议在经济、社会、环境和相关领域的成果文件所载承诺，同时顾及国家优先事项以及发展中国家的发展战略和优先事项。因此，“我们希望的未来”所界定的各项目标与实现可持续发展直接相关。因此，本成果文件明确了在可持续发展和消除贫穷的背景下的促进可持续发展和推动绿色经济的 26 个行动领域，可持续发展的三个层面应当在这些行动领域彼此互动。¹⁶ (见第 10 页的图 1(a)和及本文件的附件四)。¹⁷

24. 2013 年 2 月，依据《联合国宪章》第二十二条成立了环境署理事会，作为一个政府间机构，理事会在其第一届普遍会议上通过了第 27/2 号决定，其中邀请联合国大会通过一项决议，将理事会重新命名为联合国环境规划署联合国环境大会。在同一项决定中，理事会还决定联合国环境大会可作出战略决定并提供政治指导，特别是可行使以下职能：

- (a) 制定全球环境议程；
- (b) 提供总体政策指导，界定解决新出现的环境挑战的政策应对措施；
- (c) 开展政策审查、对话并交流经验；
- (d) 就联合国环境规划署的未来方向制定战略指导；
- (e) 组织多利益攸关方对话；和
- (f) 培养伙伴关系，以实现环境目标和调集资源。

25. 如上所述，2008 年以来在加强环境治理方面变化显著。里约+20 会议的成果使人们更好地了解国际环境治理，带来了更好的治理办法。业已证明在实现包容、透明和高效的发展道路方面，环境保护与可持续发展的其他两个方面——也即经济增长和社会发展——必然是紧密相连的。通过扩大对环境问题及相关规范和标准的认识来增进规范化活动与业务活动之间的相互作用已变得日益重要。在 26 个可持续发展行动领域和其他交叉领域正在出现这种相互作用。在这些领域同样也应确保环境规范和标准得到遵守，以便将环境保护纳入可持续发展进程的主流。

¹⁵ “我们希望的未来”，第 76 段。

¹⁶ 同上，第 104-244 段。

¹⁷ 下文第 11 页的图 1(a)以及附件四的图 1(b)、(c)和(d)是基于 2013 年 3 月至 2014 年 2 月的这一研究进程中，对在各参与组织和多边环境协定之间开展的调查作出的答复。答复方指出，他们基于“我们希望的未来”第五节第 104-251 段，参与了行动领域 A、B1 至 B26 和 C。因与环境治理有关，联合检查组增加了行动领域 D。这四份表格以答复方提供并证实的更多详细数据为基础，并将纳入一份补充文件，可登陆联合检查组网站查阅该文件。

B. 联合国系统内的环境治理框架

1. 有效全球环境治理所需各项要素

26. 上一次审查的报告(JIU/REP/2008/3)中包括一系列旨在改善环境治理的建议。这些建议涉及：

- 确立联合国系统内部的各发展机构、环境署和多边环境协定之间的劳动分工，并基于业务活动和规范化活动之间的划分，界定各自负责的领域，明确促进环境保护和可持续发展的规范化活动和业务能力建设活动的类别(建议 1)。
- 确立适用于联合国全系统的长期战略规划框架，同时以《全系统中期环境方案》¹⁸ 为模板，制定中期环境战略(建议 2 和建议 3)；
- 确立可供会员国更好地制定和管理多边环境协定而无需设立新的独立的公约秘书处的模式，同时确立可供环境署理事会审查多边环境协定的执行效率并确保多边环境协定之间以及此类协定与环境署之间的协同效应的模式(建议 4 和建议 5)；
- 确立关于建立国家和区域环境保护与可持续发展政策平台的指导方针，将多边环境协定的执行情况纳入共同国家评估/联发援框架进程(建议 6)；
- 借鉴成果管理机制框架，在联合国系统内就环境活动的管理和协调问题建立联合规划框架(建议 7)；
- 建立可问责、透明的行政和财务安排以及有效的筹资以支持多边环境协定的工作(建议 8 至建议 12)。

27. 关于适用于全系统的长期战略规划框架，里约+20 会议决定通过增强环境署的权能来加强环境署的协调职能，以制定联合国全系统环境战略。依据“我们希望的未来”第 88 段，环境署理事会在其第二十七届会议上请担任环境管理小组主席职位的执行主任主要通过该小组编制此类战略，同时邀请联合国秘书长和联合国行政首长协调理事会(行政首长协调会)加入，以推动在联合国所有各级的广泛所有权。¹⁹ 此类全系统战略得以制定并获得联合国环境大会的通过，将对界定联合国系统内的劳动分工和定义环境活动管理与协调问题联合规划框架产生有利影响。

28. 根据上述内容，下文表格中阐明了有效全球环境治理的要素和工具：

¹⁸ 见，例如 UNEP/GCSS.I/7/Add.1。

¹⁹ 第 27/5 号决定，第 3 段。

表 1

全球环境治理的要素

有效全球环境治理所需各项要素	工具
制定循证的全球环境议程	- 科学查证和评估新出现的环境挑战 - 多边调集政策资源和实际资源
用于环保的多边商定原则、规范和政策	- 普遍和/或综合执行多边环境协定 - 规范化能力建设援助
任务/分工/全系统战略	- 责任的界定 - 基于全系统到期汇总表中汇编的于规范化活动和业务活动分类数据制定战略计划和业务工作计划
协调/合作 (针对分散化和工作重复)以:	- 用于规划、监测和报告的共同办法 - 区域和国家层面的知识共享/联合方案编制(特别是让非常驻机构参与其中) - 将环境保护纳入共同国家评估/联发援框架进程的主流, 包括联合国发展援助计划、“一体行动”以及联合国国家工作队负责协调的四年期全面政策审查后续活动
- 确保全球一级连贯的环境治理政策和决定 - 使此类政策和决定切实纳入国家发展计划和国家一级的行政的主流, 并有效予以执行	
在界定预算/资源划拨方面基于成果管理制进行资源调集	- 需要对资源进行界定, 以响应全系统战略计划和相应的工作计划; - 对各项方案和支出、统计类别、报告方式和周期进行协调/分类
监督和问责	- 商定的关于环境和社会可持续的规范化准则和标准 - 全系统监测和评价框架

来源: 联合检查组制作。

2. 有必要进行分工以使环境治理更好地响应可持续发展

29. 上一份报告的建议 1 指出, 秘书长应通过环境署理事会/全球部长级环境论坛, 向大会提交一份关于各发展机构、环境署和多边环境协定之间分工的明确谅解供其审议, 并在其中说明各自负责的领域以及关于环境保护和可持续发展的规范化活动和业务能力建设活动的种类。这项建议得到贝尔格莱德进程的遵守, 并被内罗毕-赫尔辛基成果文件所接受。在这方面, 检查专员忆及秘书长曾向大会和经济及社会理事会转达称, 行政首长协调会的成员组织不仅支持该建议的意向, 而且不赞同采取至上而下的分工办法, 并为促进联合国系统内有效和高效的专题分组和协调提出了替代方案(A/64/83/Add.1-E/2009/83/Add.1, 第 7 段)。各成员组织向联合检查组通报了这一立场, 并报告称正在执行该立场。

30. 正如上一份报告所指出的, “机构分散和专业化以及缺乏应对环境问题和可持续发展的整体办法, 削弱了当前的国际环境治理框架”, 这是因为 “[联合

国系统各组织的]环境保护工作方案与可持续发展工作方案之间界限模糊，而且缺乏统一的战略规划框架”(JIU/REP/2008/3, 第 iii 页)。不幸的是，6 年后这种情况仍然存在。尽管如此，检查专员还是发现有迹象表明各个环境实体与发展机构之间加强了合作，目的是通过执行各项战略规划文书，例如联合国开发计划署(开发署)的《2014-2017 年战略计划》(特别是在界定“可持续发展道路”方面)和环境署的《2014-2017 年中期战略》，将环境规范纳入可持续发展的主流或将其并入可持续发展框架下的环境方面。自愿协商进程的作用是制定各相关实体都感兴趣的联合或协同方案，例如开发署/环境署的贫穷与环境倡议、联合国粮食及农业组织(粮农组织)与开发署和环境署的关于降低发展中国家因森林砍伐和退化所产生的排放的合作方案(《降排方案》)。但是，这些文书属于共同业务计划，因此仍是内部文书，无需遵循任何全球论坛例如联合国环境大会的正式组织间批准进程，这将促进以一种整体的方式最大程度地利用政策和资金资源。

31. 2000 年以来，各发展机构环境相关业务活动中的资源增长一直超过环境署和多边环境协定的职权所涉的规范化活动(见表 2)。2000-2006 年期间和 2006-2010 年期间，用于前者的支出分别增长 10.6%和 25.4%，相比之下环境署各基金用于规范化活动的支出分别下降了 0.9%和 12.9%。同期，联合国/环境署管理的多边环境协定用于规范化活动的支出每年仅增长 8.5%和 6.9%。

表 2

联合国系统内规范化活动和业务性环境活动支出(1993-2012 年)

(单位：百万美元)

	1993 年	2000 年	2006 年	2010 年	2012 年
一. 规范化活动					
环境署各基金开展的环境保护活动	89.8	139.8(6.5%)	132.5(-0.9%)	215.5(12.9%)	n/a
联合国/环境署管理下的多边环境协定的总支出 ^a	6.8	45.0(31.0%)	73.3(8.5%)	95.9(6.9%)	96(0.0%)
备忘录项目	309.7	587.3(9.6%)	875.8(6.9%)	787.2(-2.6%)	606.2(-12.2%)
多边基金(臭氧)	78.4	121.8(6.5%)	136.8(2.0%)	98.9(-7.8%)	120.2(10.2%)
全球环境基金	231.3	465.5(10.5%)	739.0(8.0%)	688.3(-1.8%)	231.3(-16%)
二. 业务活动					
旨在解决环境问题并且与环境署和多边环境协定无关的发展方面业务活动 ^b	149.4	176.7(2.4%)	323.7(10.6%)	799.7(25.4%)	n/a
联合国系统发展方面业务活动	5,153.3	6,494(3.4%)	16,368.4(16.7%)	23,900.0(9.9%)	n/a

资料来源：本表格由联合检查组根据以下来源制作：

业务活动方面：A/61/77-E/2006/59, A/63/71-E/2008/46；和 A/68/97-E/2013/87

规范化活动方面：1993 年和 2000 年，审计委员会报告中所载环境署财务报告和审计报告(例如，A/49/5/Add.6, A/63/5/Add.6 和 A/67/5/Add.6 及 Corr.1)以及关于《联合国气候变化框架公约》的 A/61/203 及 Corrs.1 和 2；2006 年，相关组织的预算执行情况报告，以及对问卷调查的答复。

注：括弧内的百分比系指与上年同期相比的年增长率。

^a 核心活动。

^b 由联合国开发计划署、联合国儿童基金会(儿基会)和各专门机构实施。

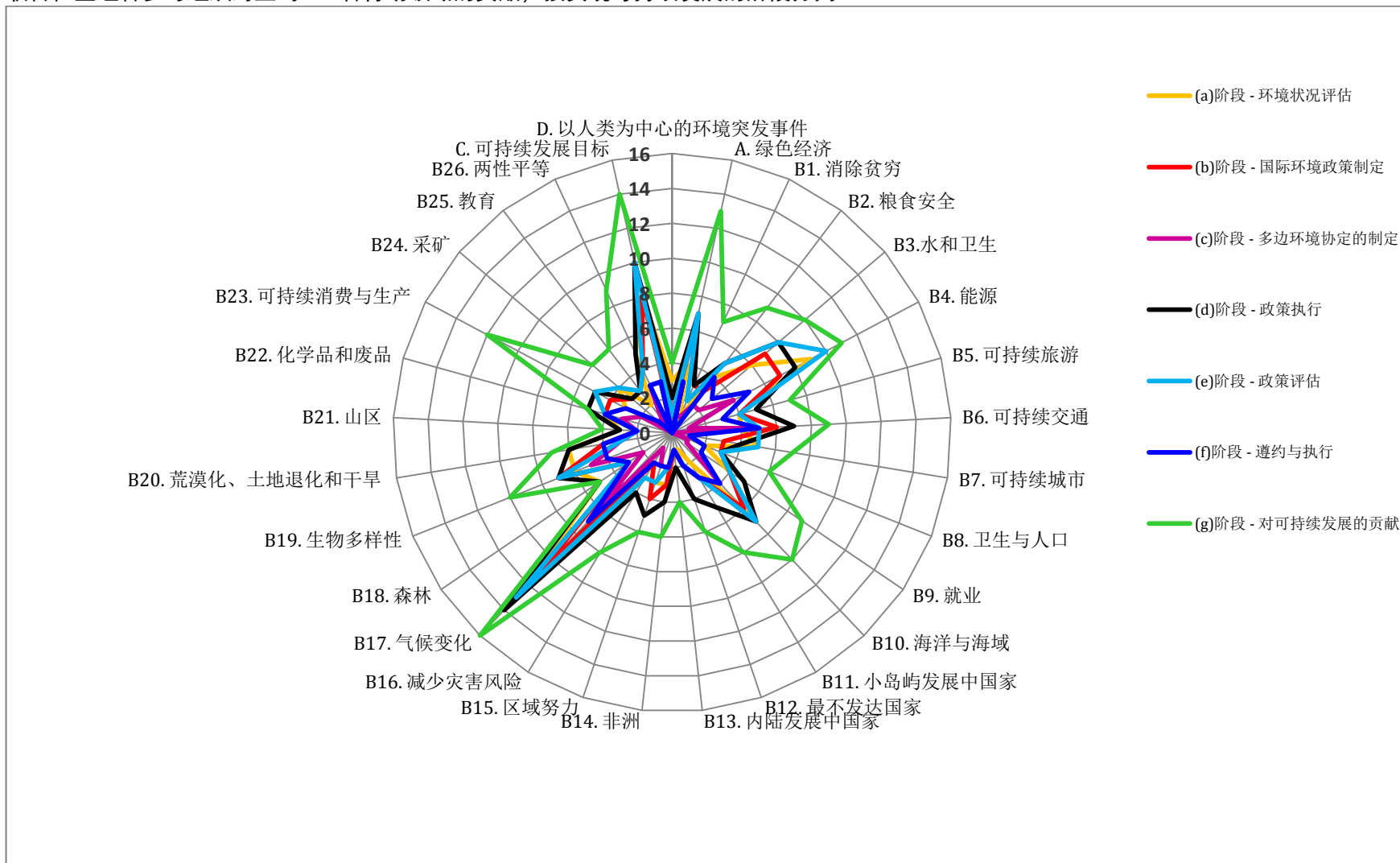
32. 认识到联合国系统内的专题分组和协调情况，包括各项联合方案例如降排方案、开发署/环境署的贫穷与环境倡议以及开发署-西班牙实现千年发展目标基金，检查专员力求审视其贡献，将其作为制定环境领域全系统战略和分工的基础。

33. 检查专员按照环境活动价值链的不同阶段，对环境活动和环境相关组织开展了调查，调查范围从评估、政策制定、确立和执行具有法律约束力的义务，到环境方面在可持续发展阶段的落实和主流化问题。调查结果显示，规范化活动和业务活动存在大量的交叉重叠，特别是，相关实体之间没有任何分工标准。

34. 为解决各组织之间的分工问题，向联检组各参与组织和各多边环境协定的秘书处发出了联检组的上述调查，以收集关于其在 29 个行动领域，包括在里约+20 会议成果文件所查明的各个领域和人为环境突发事件领域所做贡献(包括，例如，从核灾难中恢复)的数据。共有 25 个组织和 18 项多边环境协定对调查作出了答复，从而产生了大量数据，揭示了当前的全系统努力在各个优先事项之间的分布情况。下文图 1(a)所示整体成果显示了各参与组织在价值链各个阶段所做贡献，范围涵盖了从评估至 29 个领域所取得可持续发展成就等方面。更多图表可查阅本文件附件四，其中显示了来自多边环境协定的信息(图 1(b))，以及多边环境协定和联检组各参与组织在(价值链的各个阶段)在一些行动领域所做贡献(图 1(c)和(d))。

图 1(a)

联合检查组各参与组织对里约+20 各行动领域的贡献，按实现可持续发展的阶段分列



注：标度系指为实现可持续发展价值链具体阶段的具体领域作出贡献的组织数量。

35. 所有实体似乎都以大众媒体通常关注的全球性问题作为优先事项，例如气候变化和绿色经济等，其中每个领域都有超过 30 个组织和多边环境协定参与其中。²⁰ 紧随其后的是能源、可持续消费与生产，以及实现可持续发展目标(25 个实体)。相比之下，对诸如小岛屿发展中国家、最不发达国家、非洲、荒漠化和减灾等其他领域的关注较少。相比于在多边环境协定中，这一趋势在各参与组织中更为显著，其重点是循证的规则制定、环境的可持续性及其落实情况。关于不同阶段，多边环境协定相比于各参与组织，在各个阶段的处理方面更加均衡，而各参与组织多数侧重于将环境层面纳入可持续发展的主流((g)阶段)。图 1(c)和(d)(见附件四)的分析中凸显了作推动力量的多边环境协定在覆盖确保可持续发展所需重大环境标准方面的相关性。多边环境协定的覆盖范围和参与尤为明显，例如在明确界定了环境监管措施的各个领域——例如化学品与废品管理领域以及生物多样性等领域。

气候变化和可持续发展治理

36. 检查专员注意到，数据表明联合国系统各组织大量涉足和参与具有环境层面的可持续发展相关活动。在多数情况下，这些环境层面已纳入注重发展的各组织的核心任务的主流。但是，关于向这些活动划拨的资金和服务资源，还缺乏可靠、一致的统计报告。在采取一种便于更有效划拨资源的方式报告相关支出方面，目前还没有既定的透明程序。检查专员认为，联合国系统性地审查这些支出，并为联合国系统提供必要的开支和资源情况报告框架。落实本报告的建议 9 和建议 10 将有助于构建这样一个框架。在制定基准框架之前，联检组有意在一次即将开展的审查中处理气候变化领域的全系统资源调集和开支问题，因为该领域是联合国 2015 年后发展议程中最受重视的领域之一。

37. 检查专员注意到，气候变化是最迫切需要进行国际环境治理和更广泛的可持续发展治理的领域之一。处理减缓和适应气候变化问题不仅限于《联合国气候变化框架公约》(《气候公约》)涵盖的一个单一领域，而是一个涉及能源生产和消费的更广阔领域，还涉及在应对气候变化相关救灾和减灾方面管理国内经济 and 世界经济的问题。在答复联检组的调查问卷时，《气候公约》秘书处确认里约+20 成果文件与该公约的治理和管理相关，因为缔约方依据《气候公约》采取的任何行动都会影响到其他多边环境协定下开展的活动，反之亦然。秘书处还确认将致力于与环境署及其他多边环境协定的秘书处密切合作，力求在国家一级采取一致和协调行动，以便在 26 个可持续发展行动领域中的 9 个领域为缔约方提供协助，这些领域包括：能源；可持续交通；小岛屿发展中国家；最不发达国家；区域努力；降低灾难风险；森林；教育；两性平等及增强妇女权能。²¹

38. 根据《气候公约》秘书处汇编的材料，秘书处可依据联合国系统内部的大量倡议与联合国其他实体、各公约的秘书处及政府间组织开展合作性活动、倡议

²⁰ 见图 1(c)。另见附件四，图 1(a)、(b)和(d)。

²¹ 见附件四，图 1(b)。

和方案。此类协助促进并有助于实现《公约》各项目标(见下文的框表一)。检查专员称赞秘书处为系统性收集此类信息所做努力。这些努力有助于全系统信息共享——不仅在相关机构和部门之间,而且在气候公约缔约方以及其他公约的缔约方之间共享信息。

框表一:

联合国各实体与各政府间组织之间为促进《联合国气候变化框架公约》下的工作而开展的合作活动速览

《联合国气候变化框架公约》秘书处开展的合作活动包括:

- 参与行政首长协调会和环境管理小组框架内的机构间协调机制,包括行政首长协调会气候变化行动框架、方案问题高级别委员会下设气候变化工作组、联合国发展集团环境可持续性、气候变化和里约+20 会议工作队。秘书长于 2009 年成立能源和气候变化咨询小组,于 2010 年成立秘书长气候变化筹资高级别咨询小组。
- 与其技术机制的利益攸关方保持密切联系,包括技术执行委员会、气候技术中心和各个网络;与作为绿色气候基金临时秘书处的全球环境基金及绿色气候基金的临时受托人世界银行合作;解决与适应基金、全球环境信托基金的运作、特别气候变化基金以及最不发达国家基金有关的问题。
- 根据一个联合国气候变化训练服务平台(一个联合国气候变化学习伙伴关系,联合国气候变化:学习)、《联合国儿童、青年和气候变化问题联合框架倡议》和《全球契约》等倡议开展的教育、培训和外联活动。
- 与全球气候观测系统、世界气象组织(气象组织)秘书处及其他与气象组织合作应对气候问题的机构开展关于气候知识的广泛合作,并与联合国教育、科学及文化组织、全球陆地观测系统、全球海洋观测系统及联合国外层空间事务处开展合作。
- 制定气象组织全球气候服务框架,该框架是产生并运用气候信息与服务的全球性的政府与组织伙伴关系,创建该框架是为了使信息的研究者、提供者和使用者联手改善全世界,特别是发展中国家的气候服务的数量和质量。
- 通过联合联络小组与《生物多样性公约》及《联合国防治荒漠化公约》,并通过《联合国关于降低发展中国家因森林砍伐和退化所产生的排放的合作方案》(《降排方案》)政策委员会与世界银行就生物多样性、土地与荒漠化以及土地利用和森林相关问题联合开展活动。2008 年启动的《降排方案》以联合国粮食及农业组织、联合国开发计划署和联合国环境规划署的号召力及技术专长为基础。该方案支持以国家为主导的降排进程,促进包括土著人民和其他依赖森林为生的社区在内的所有利益攸关方知情、有意义地参与国家和国际降排。
- 关于可持续发展方面,秘书处一直在参与由经社理事会和联合国开发计划署牵头开展的联合国系统的工作,以制定关于联合国 2015 年后发展议程的报告,为千年发展目标指标机构间专家组提供实质性投入。

来源:与联合国各实体和各政府间组织为促进《公约》项下的工作而开展的合作活动摘要(FCCC/SBSTA/2012/INF.3)。见 <http://unfccc.int/resource/docs/2012/sbsta/eng/inf03.pdf>。

39. 检查专员认为，产生和相互交流此类关于合作活动和工作接触的综合信息是一种最佳做法，它将成为制定相关组织之间的全系统分工的基本依据。

40. 此外，基于对上述调查的答复(见第 33 段和附件四)，检查专员深信，行政首长协调会的成员组织以及各多边环境协定的秘书处应明确彼此之间的分工，同时应考虑环境活动价值链，范围从评估、确立并履行具有法律约束力的义务，到其在可持续发展阶段的落实等方面，如下表所示(见框表二)。

框表二

联合国系统内环境治理的价值链

- 由于缺乏应对环境问题的统一办法，而且发展援助与发展中国家的环境保护履约及能力建设援助之间缺乏明确的业务联系，导致现行的国际环境治理框架受损。
- 各发展机构、联合国环境规划署以及各多边环境协定之间应进行分工，厘清其各自在环境保护和可持续发展方面的规范化活动和业务能力建设活动的领域和类型。
- 提议的分工可体现一种治理结构，该结构由以下从(a)到(g)的一连串阶段构成：

价值链	联合国/联合国环境规划署管理的多边环境协定机制								主办组织内部的多边环境协定机制*
	当前				今后				当前
阶段	环境署	多边环境协定	环境服务**	多边发展组织	环境署	多边环境协定	环境服务	多边发展组织	✓
(a) 环境状况评估	✓		✓	✓ a	✓		✓	✓ a	✓
(b) 国际政策制定	✓		✓	✓ b	✓		✓	✓ b	✓
(c) 多边环境协定制定	✓				✓				✓
(d) 政策执行		✓	✓	✓ a	✓	✓	✓	✓ a	✓
(e) 政策评估		✓	✓	✓ a	✓	✓	✓	✓ a	✓
(f) 履约和执行		✓		✓ a	✓ c	✓		✓ a	✓
(g) 可持续发展的环境方面	✓	≈ d		✓ a	✓	✓		✓ a	✓

传统上，联合国环境规划署重点关注参与前三个阶段所产生的规范化作用。阶段(d)到(f)由多边环境协定涵盖，可持续发展阶段涉及联合国开发计划署和世界银行等多边发展组织。阶段(g)涉及将环境方面纳入可持续发展主流的进程中的各个实体。

注：(a) 国家一级的联合国国家工作队；(b) 国家环境政策制定；(c) 环境监督与审计；(d) 缺乏对联合国国家工作队进程的参与。

* 联合国粮食及农业组织、国际海事组织、国际劳工组织、联合教育、科学及文化组织、国际民用航空组织、联合国法律事务厅/海洋事务和海洋法司，以及欧洲经济委员会。

** 例如，政府间气候变化专门委员会、生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台、全球气候服务框架、国际化学品管理战略方针、以及环境与安全倡议。

3. 将全球环境目标纳入可持续发展目标

41. 检查专员深知在满足成员国推动将可持续发展融入经济增长、社会发展和环境保护的新需要方面所面临的挑战。在里约+20 会议上，各国重申其致力于实现包括千年发展目标在内的国际商定的发展目标，并产生新的可持续发展目标，以这些新目标为基础继续开展 2015 年后工作。

42. 检查专员简要研究了加强国际环境治理的办法，以促进实现千年发展目标，确立 2015 年后发展目标。

43. 秘书长在近期的一份报告中强调，在可持续发展领域，各国政府高度重视联合国的支持。²² 他指出，正如 2012 年在四年期审查背景下开展的一次调查所表明的，“环境和可持续发展”被各国政府列为联合国在国家一级的最重要贡献领域。例如，111 国政府中有 93 个政府认为，联合国在该领域尤为重要。在答复上述调查的国家中，有 80% 也将环境和可持续发展单独列为未来 4 年最关键的联合国援助领域。²³ 承认环境与可持续发展之间的密切关系是向前迈出的重要一步，有必要进一步在联合国系统的优先事项中得到体现。

44. 通过作为四个部门执行委员会之一的经济和社会事务执行委员会，秘书长自身也采取了措施推动全系统跟进“我们希望的未来”。随着经济和社会事务执行委员会+现已汇聚大约 50 个联合国实体，其机构间合作的范围业已得到发展，这些实体中不仅包括经济和社会事务执行委员会原有的成员，也即联合国经济和社会事务部(经社部)、各区域委员会、基金和方案，还涵盖了各类公约秘书处，包括里约各公约、专门机构、国际金融机构、以及国际移民组织等。经济和社会事务执行委员会寻求帮助上述实体避免工作重复，确保协同并最终加强联合国系统对发展中国家的支助。秘书长制定了执行工作汇总表，将里约+20 成果文件的各项后续行动措施分派给各相关实体，包括各专门机构、国际原子能机构(原子能机构)以及各多边环境协定和全球环境基金。尽管该汇总表与国际环境治理并无直接关系，但其意在将可持续发展的三个方面融入联合国系统的工作，并使可持续发展成为该工作的主流，包括在可持续发展高级别政治论坛及其他机构中对 2015 年后可持续发展目标的相关政府间进程提供支助。

45. 秘书长指出，“由于联合国系统每个组织都拥有自身的理事会，确保对可持续发展一致的政府间指导因此变得复杂”，²⁴ 这种指导往往不能系统性整合可持续发展的三个方面。为便于利用秘书处的相关分析报告加强对全系统的问责，他认为“需要收集和分析分类数据，以更好的理解因综合性办法所导致的权衡和协同”(加着重号)。²⁵

²² 在整个联合国系统实现可持续发展三个方面的主流化(A/68/79-E/2013/6)，第 29 段。

²³ 同上。

²⁴ 同上，第 54 段。

²⁵ 同上，第 58 段。

46. 检查专员认为，通过制定到期汇总表，汇编相关数据并依照方案活动分类分析各秘书处就作为可持续发展一部分的环境保护所开展的规范性活动和业务活动，包括各多边环境协定秘书处在内的联合国系统各实体将能更好地界定其协同关系。

47. 环境署秘书处和其他秘书处告知检查专员，环境治理和在全球一级实现千年发展目标与可持续发展目标之间存在至关重要的联系。通过一项政府间专家进程，环境署已汇编 285 项全球环境目标，²⁶ 并在环境署理事会 2012 年的届会上提请决策者予以关注。由于可持续发展目标需以现有承诺为基础，且必须与国际法保持一致，环境署将继续在现有全球环境目标与千年发展目标之间建立联系，并推动这些目标为制定可持续发展目标做出贡献。值得注意的是，全球环境目标分为 10 大主题，其中一项主题与环境治理有关，且有 49 项全球环境目标致力于该主题。²⁷

48. 检查专员获知，环境署已开展一次审查，以查明从各多边环境协定的目标汇编中产生的全球环境目标。该进程中包括与各多边环境协定的初步协商，于 2013 年达到高潮，发布了全球环境目标，²⁸ 这些目标将更好的界定环境战略，有助于监测在实现千年发展目标方面取得的进展。例如，在确认可作为可持续发展目标的 90 项全球环境目标中，仅有 4 项得到显著改善。²⁹

49. 查明环境署 2013 年 2 月公布的全球环境目标是朝着确认环境领域共同目标和全系统成果规划迈出的第一步。但是，如果没有协调一致的责任和努力，没有既定的时限和指标，这一点将无法实现。

50. 与检查专员一样，环境署执行主任也赞扬了当前在自愿和临时基础上与联合国系统的以下组织开展的协作：国际劳工组织(劳工组织)、开发署、联合国毒品和犯罪问题办公室(禁毒办)和世界卫生组织(世卫组织)。但是，他指出在里约+20 会议之前，环境署势单力孤，无法开展除自愿合作之外的合作，由此导致一种分散的做法。对在各组织执行里约+20 的任务而言，必须对体现了各组织比较优势的全系统框架进行结构化界定。该框架将更有效、更利于更好地利用资源，并克服认为应由环境署推动制定议程的观念。

51. 以下建议如得以执行，将加强全系统的协调与合作：

²⁶ 见环境署网站 http://geg.informea.org/goals?1=1&ui_order_by=t&ui_order_direction=ASC。

²⁷ 在那方面，在其题为“将环境融入可持续发展目标”(2013 年)的 2015 年后讨论文件 1 中，环境署突出强调了现有的全球环境目标，并在 2013 年 7 月于日内瓦举行的专家讲习班上，针对将这些目标纳入可持续发展目标进程的问题集思广益。该讨论文件可登录以下网站查阅 www.unep.org/pdf/UNEP_Post_2015_Discussion_Paper_1_%28Version2%29.pdf，环境规划署。

²⁸ 见 <http://geg.informea.org/about#introduction>。

²⁹ 见“联合国秘书长潘基文在摩纳哥海洋博物馆的讲话”，见 www.unep.org/newscentre/Default.aspx?DocumentID=2712&ArticleID=9452&l=en。

建议 1

环境署的联合国环境大会应请环境署执行主任从联合国系统的各个组织以及多边环境协定收集相关数据，以提交一份两年期报告，介绍各组织实行的与环境有关的规范化活动和业务活动，以协助会员国界定关于作为可持续发展支柱之一的环境问题的联合国全系统战略，并定义各组织之间对分工达成的共同谅解。

C. 基于科学评估制定议程

52. 正如《关于环境署的作用和任务的内罗毕宣言》所重申的那样，³⁰ 环境署的作用是作为牵头制定全球环境议程的全球环境机构，推动在联合国系统内统一执行可持续发展的环境方面，并发挥权威性的全球环境问题倡导者的作用。

53. 环境署作为规范性组织的作用是其创立的核心所在。有必要加强环境署在提供合理的科学评估和证据，支持联合国系统内外关于环境政策和环境倡议的决策的先驱作用。在建立共同的衡量基础，界定基准和查明最为迫切的环境问题方面，整个联合国系统都应当为环境署提供支助。

54. 各组织都已通过规范化和业务活动以多种方式在不同领域做出了贡献，减缓/预防了环境被破坏，促进了可持续发展。它们的活动主要针对各自促进发展的共同使命和任务，涉及各国政府在垂直基金背景下确立的分工。这往往导致不同组织的分散化回应，因为在解决全球、区域和国家一级的全系统挑战时，这些组织采取了以捐助方或资源为驱动力的办法(取决于该组织可用的专门知识和资源)，其动机来自受益人(取决于官方发展援助的趋势和捐助方的优先事项)，而且还要顾虑地缘政治问题。

55. 各组织在环境方面的战略和业务计划的相关性取决于他们如何有效应对新出现的环境问题以及受影响国家和人口不断变化的需求。这些战略和计划应体现通过协调一致的数据采集和报告系统所收集的事实和证据，反映相关问题的具体症状，并建立在对这些问题的根源和持久影响的合理、客观评估的基础上。

56. 许多联合国专门机构指出，当前缺乏用以查明并干预影响全球人类健康和全球环境的潜在隐伏迹象的总体治理机制。世卫组织等组织曾就流行疾病发布警告，甚至报告称此类疾病与其源自周边经济和社会环境的直接根本诱因之间存在联系。

57. 但是，这些组织认为，当前的国际环境治理仍无法调集用于及时干预的政策和物质资源，原因在于其设计不当，未能将规范化组织的关切与拥有此类资

³⁰ 理事会 1997 年 2 月 7 日通过了《内罗毕宣言》(A/52/25, 第 29 页)。

源、能开展业务活动的组织联系起来。在与各参与组织交流观点时，检查专员发现这是一项急需解决的主要缺憾。³¹

58. 除了采取补救措施应对此类状况外，至关重要的是解决导致失调的潜在驱动因素。这正是环境治理要发挥主要作用的地方。其中包括发挥预警作用和前瞻性地让所有利益攸关方参与及时的行动，以减缓当前环境失调的趋势，降低其对可持续发展的明显影响(例如灾害、荒漠化、移民、社会冲突和人类住区)。

59. 缺乏用于衡量各项活动的基准和影响的共同参考框架也妨碍了协调以及有效和高效地利用资源实现共同总体目标。

60. 在 2012 年 6 月发行的旗舰性科学出版物《全球环境展望》(全球环境展望-5)中，环境署强调需要采取创新性办法扭转全球环境负面趋势。³² 检查专员获知，在利用全球环境展望-5 促进强有力的科学政策界面方面已取得重大进展，例如环境署理事会在其 2013 年 2 月的届会上，核可了扩大的决策者摘要，目前又确认全球环境展望-5 是关于全球环境问题的政府间决策的基础。³³ 执行主任的任务是查明与实现全球环境展望-5 中确定的目标有关的重大差距，并就此向理事会提交一份附带建议的报告。³⁴

61. 但是，如上所述，检查专员注意到，在与环境署合作时，不同组织和机构使用不同的资源和评估来支持其立法机构的政策和战略，缺乏通用于所有组织和机构的统一知识基础。即使在环境署内部，不同的司有时也会离首席科学家办公室制定单独的科学评估。作为执行者的相关各司和项目主管在环境署环境基金的支助下提供各自的环境和科技评估，由此产生了利益冲突问题。尽管具有科学评估职能，但首席科学家办公室从未参与对这些项目的科学评估。该办公室也未参与环境署牵头的科学和技术咨询小组有关全环基金的活动。**环境署理事会应授权首席科学家办公室开展该领域的工作。(见建议 4)**

1. 联合国环境规划署议程未涉及核灾难问题

62. 2011 年 3 月福岛核电站的核事故再一次引起对以下问题的关切：国际治理框架是否足以确保有适当的安全标准和公约；全球应急准备和响应体系；核遗留地区的可持续发展前景。³⁵ 事故还激发了在灾难响应和减灾以及卫生和人权领域的联合国各论坛对国家管理机构的有效性和原子能机构作用的讨论。

³¹ 关于多边环境协定方面，生物多样性公约秘书处指出，在该公约下已开展了一项进程，以查明与保护和可持续利用生物多样性有关的新问题。

³² 环境署，《全球环境展望-5：决策者摘要》(2012 年)，第 15 页。www.unep.org/geo/pdfs/GEO5_SPM_English.pdf。

³³ 环境署理事会第 27/2 (2013)号决议，第 8 段，(见 UNEP/GC.27/17)。

³⁴ 同上。

³⁵ 关于优化研究、减轻和尽量减少切尔诺贝利灾难后果的国际努力的秘书长报告(A/68/498)，第 74 段。

63. 在福岛、切尔诺贝利和遭核试验损毁的塞米巴拉金斯克(位于哈萨克斯坦东北部)的受影响区域和社群中，事故会给人和环境产生深入持久的影响，土地、森林、水资源遭到破坏和污染、人口长期大规模流离失所就是明证。

64. 尽管很明显必须依据里约+20 的任务规定开展环境评估并监测后果，但环境署却未发展出统一、适足的科学能力。

65. 关于“放射性废物安全和无害环境管理”的 21 世纪议程第 22 章将这一方案领域的目标界定如下：在更广泛的关于放射性废物管理与安全的互动和综合办法框架下，确保安全管理、运输、贮存和处理放射性废物，以保护人类健康和环境。经社部公布的一项独立审查将该方案的执行情况评定为“进展有限/远不能实现目标”级。³⁶

66. 联合国系统内处理核相关环境问题的若干实体和机构见下文的框表三。

框表三

联合国系统内处理核相关环境问题的情况

- 环境署 2004 年从人道主义事务协调厅(人道协调厅)继承了作为联合国处理切尔诺贝利相关活动的牵头机构的职责，并负责协调关于执行“灾区恢复和可持续发展十年”(2006 年至 2016 年)的机构间努力。^a
- 原子能机构依据《紧急情况公约》为其规定的义务，运作辐射与核事故紧急状况机构间委员会。^b 在福岛核电站事故后，原子能机构大会通过了《核安全行动计划》以加强世界各地的核安全。2012 年，原子能机构出版了《降低环境污染的放射性后果补救战略方针》。
- 在福岛灾难过后，联合国秘书长通过机构间常设委员会，采取了制定国际应急响应框架的倡议，以在发生核事故的情况下促使联合国系统各组织做好应对核灾难的准备和开展人道主义援助。人道协调厅和机构间常设委员会尝试制定该框架，^c 但未取得进展。
- 联合国原子辐射影响问题科学委员会(辐射科委)编制了一份评估报告，介绍了 2011 年日本东部大地震和海啸引发的核事故造成的放射线照射的程度和影响。^d
- 人权理事会 2013 年 3 月向福岛派遣了人人有权享有最佳身心健康问题特别报告员阿南德·格罗夫。基于在福岛的调查结果，特别报告员发布了辐射科委关于福岛事故的重要分析报告。
- 《环境与安全倡议》^e (由规划署提供服务)已执行若干项目，包括调查切尔诺贝利事故的灾难性后果和塞米巴拉金斯克试验场地核活动的后果，对放射性铀浓缩和铀工业废物造成的健康和环境损害以及相关管理问题进行了评估。

³⁶ 可持续未来利益攸关方论坛，“审查 21 世纪议程和里约各原则综合体的执行情况”(经社部，2012 年)，第 23 页，见 www.uncsd2012.org/content/documents/194Synthesis%20Agenda%2021%20and%20Rio%20principles.pdf。

2014 年 3 月 7 日，环境署和原子能机构的秘书处缔结了非约束性的“环境署与原子能机构关于在可持续环境管理领域开展合作的实际安排”，包括与中亚和其他区域的铀遗留场所协调小组开展合作，合作的重点是生命周期的非放射性方面和补救措施。

- 1994 年成立了环境署/人道协调厅环境联合股，以协调国际努力和动员合作伙伴为请求援助的受影响国提供协助，应对突发环境事件和工业事故。该股的任务是根据一系列大会决议确定的，尤其是 1989 年 12 月 22 日的第 44/224 号决议，以及 1989 年到 2003 年环境署理事会出台的与改善突发环境事件防范、准备、评估、响应和缓减有关的 8 项决议(第 22/8 号决议是最新的一项决议)。^f 在对科索沃(2001 年)、塞尔维亚和黑山(位于南斯拉夫联盟共和国)(2002 年)以及波斯尼亚和黑塞哥维那(2003 年)开展冲突后环境评估的背景下，该股编写了一系列贫铀评估报告，还编写了传单以提高对贫铀的认识(2003 年)。

a 见 A/68/498。

b 《核事故或辐射紧急情况援助公约》和《及早通报核事故公约》。

c 2013 年 3 月，人道协调厅发布了一项将人道主义与核响应系统联系起来的研究。

d A/68/46 及 Corr.1，第 7-13 页。

e 该倡议由环境署、开发署和欧洲安全与合作组织于 2003 年创立。北大西洋公约组织 2004 年通过其公共外交司成为该倡议的联系成员。2006 年，欧洲经委会和东欧及中欧区域环境中心加入该倡议。

f 原子能机构，国际组织辐射紧急情况联合管理计划(2013 年)，附录 A，第 5 页。

67. 里约+20 的成果文件确认，获得可持续的现代能源服务对实现可持续发展至关重要。它还确认，增加可再生和更清洁能源的比例以及混合能源的多样化对可持续发展，包括应对气候变化十分重要。

68. 该成果文件还认为绿色经济是可持续发展和消除贫穷背景下的一项重要工具，可用于实现可持续发展，同时维持地球生态系统健康运行。³⁷

69. 但是，里约+20 成果文件既没有明确解决核问题，也没有界定绿色经济与核能之间的关系。

70. 原子能机构秘书处向检查专员通报称，为支持执行“我们希望的将来”，将加大关于能源—经济—环境(3E)分析的努力，以探究核能在可持续发展各个方面以及绿色增长和绿色能源方面的作用，并研究核电对减缓气候变化方面的潜在贡献。秘书处还提醒检查专员，《原子能机构章程》是开展 3E 分析的立法基础，特别是《章程》中关于各项目标的第二条，即：“本机构将寻求加速并扩大原子能对世界和平、健康和繁荣的贡献。”此外，据报道正在编制关于电力部门可持续发展指标的出版物，此举将为感兴趣的会员国评估与能源有关的可持续发展目标提供方法。

³⁷ “我们希望的将来”，第 56 段。

71. 全球环境展望-5 涉及大气、土地、水资源、生物多样性，以及化学品和废物等方面。该报告并未涵盖所有环境问题。例如，对于核灾难及其健康风险，全球环境展望-5 并未从这方面入手，而是将其视为影响二氧化碳排放的一个因素及化学品和废品管理领域的放射性废物管理与安全问题。这与 1997 年《内罗毕宣言》中重申的环境署的任务不符。

72. 检查专员关切的注意到，全球环境展望的办法受到某种意义上的限制，未能侧重于核能问题。考虑到核能问题在整个经济和生态系统中的跨领域性质以及核灾难的社会和人道主义影响，环境署应在原子能机构和其他相关实体的支持下，向联合国环境大会提供核能和核辐射全球环境评估报告。

73. 为查明并减少在必要的科学政策界面方面的差距，以实现可持续发展，消除贫穷，包括审议全系统环境战略尚未覆盖的重大环境考虑，以下建议将增加透明度和问责：

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-5 的后续报告中向联合国环境大会提交核能和核辐射全球环境评估报告。

建议 3

在执行理事会第 27/2(2013 年)号决议的执行部分第 8 段时，联合国环境大会应请环境署执行主任编制并向会员国提交一份关于可持续发展和消除贫穷背景下的核能和核辐射的环境评估报告。

2. 联合国环境规划署的科学评估服务

74. 在执行内罗毕任务期间(2013 年 4 月)，联检组会见了首席科学家(D-1 级别)，他告知联检组，他的办公室仅获得很少资源用于与专注于全球环境展望的认知团体共同开展开发和维护科学界面的全球任务。

75. 他的任务不仅包括在该方案中协助环境署总体科学指导，还包括为整个联合国系统提供简化科学环境评估和指导。全球环境展望-5 旨在针对全世界的环境变化开展全面、综合、科学和可靠的评估，或根据现有各项评估进行汇编，同时查明有前途的政策选择，以加速实现国际商定目标，例如联合国千年首脑会议上商定的目标和各多边环境协定所载目标。

76. 首席科学家负责设计和管理全球环境展望-5 进程。在这一职能下，他将主持全球环境展望-5 的科学政策咨询委员会，并主办一系列政府间和非政府间专家小组会议，包括：

- (a) 三个外部专门咨询机构的会议：
 - 政府间高级别咨询小组
 - 科学与政策咨询委员会
 - 数据与指标工作组
- (b) 章节工作组会议；
- (c) 全球作品和作家会议；
- (d) 关于决策者摘要的不限成员名额政府间最终会议；

77. 但是，在带头在联合国系统利用环境署的科学专门知识，特别是在采取一致的方法和术语汇编在环境署内部产生的、或通过与环境署密切相关的各多边环境协定的秘书处产生的知识或数据方面，该办公室仍有大量的工作要做。

78. 在会谈期间，首席科学家是一个 D-1 级别的临时员额，由环境基金的预算外资源供资，配备 1 名或 2 名工作人员和少数临时指派的顾问。此后，大会将这一员额转划为 2014-2015 两年期的经常预算员额，这是大会关于将环境署的预算外员额统一改划为经常预算员额的决定的一部分。³⁸

79. 首席科学家办公室位于预警和评估司，负责环境署的次级方案 7(环境审查)，属于联合国经常预算的第 14 项。在 2014-2015 年两年期内，在联合国经常预算项下为该司提供了约 780 万美元和 16 个员额。其中仅有少部分资源划拨给该办公室。

80. 为增加效率，检查专员建议如下：

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的质量，并监督在科学和技术咨询小组为全环基金的项目提出的提案的质量，同时向该办公室分配资源，使环境署得以发挥作用，促进有力的科学政策界面，提供关于环境问题的全系统总体指导。

3. 利益冲突

81. 联检组关于国际环境治理的上次审查处理了在提供独立科学评估方面的利益冲突问题。这个问题反复出现。在范围有限的科学界，往往能发现关于某些环境问题的卓越技术知识，而科学评估在转化为国际承诺时，会对各种经济和技术部门、行业和化学品等产生重大影响。因此，那些运用独立的专门知识制定国际规范和标准的科学家们发现自己面临困境，有卷入潜在利益冲突的风险。

³⁸ 大会第 68/246 号决议第 17 段，第 A/68/7 号决议第 IV.78 段，以及第 A/68/6 号决议(第 14 条)，附件四。

82. 由于成员国在提名本国家专家作为科学小组候选人的问题上拥有发言权，而且提名往往基于地域或性别均衡等与科学能力和资质无关的标准，因此除非在利益冲突情况下适用回避原则，否则一些政治干扰风险将始终存在。在客观基础上选择公正的专家将在最大程度上确保科学公信力、合法性和建立影响环境的规范 and 标准所需的最先进专门知识。

83. 检查专员注意到与 2008 年的局面相比出现了一些积极趋势。与环境署、政府间气候变化专门委员会(气候专委会)、世界银行、全环基金、执行蒙特利尔议定书多边基金以及许多多边环境协定的代表的会谈表明，这些组织已经采取具体措施确立或加强控制措施，以避免在提供科学评估方面的利益冲突。2006 年设立的联合国道德操守办公室已在联合国官员的利益申报表和财务披露声明等领域积累了业务知识和经验，可用于控制联合国系统各组织动员的任何小组成员的潜在利益冲突。

框表四

政府间气候变化专门委员会为确保科学独立性并避免利益冲突而采取的措施

由 15 家科学研究机构的主席组成的学术间理事会委员会在其 2010 年报告中对气候专委会的业绩进行了评估，为回应该报告中提出的各项建议，气候专委会开展了内部改革，包括针对利益冲突问题的改革，具体如下：

- 通过了利益冲突政策。
- 建立了利益冲突问题委员会。委员会由执行委员会所有当选成员和另外两名来自环境署和气象组织并由这两个组织任命的拥有适当法律专长的成员构成。
- 通过了利益冲突披露表，以供气候专委会局或专题组主席团的每位被提名人填写。
- 执行旨在确保查明利益冲突并传达给相关各方进行管理的程序。

84. 蒙特利尔议定书缔约方会议 2012 年通过了关于利益冲突和披露的准则，其中包括所有其附属技术小组和委员会的成员的回避原则。³⁹ 气候专委会还通过了额外的明确准则，⁴⁰ 扩大了上一份报告提到的《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》、《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》以及《濒危野生动植物种国际贸易公约》(《濒危物种公约》)所载防止利益冲突的措施。⁴¹

85. 虽然做出了大量阐述，但检查专员仍发现这些准则在以下方面不一致：成员披露财务和就业关系等其他情况的范围；决定利益冲突的最终权威，也即是缔

³⁹ 见 UNEP/OzL.Pro.24/10, decision XXIV/8。

⁴⁰ 见 www.ipcc.ch/pdf/ipcc-principles/ipcc-conflict-of-interest.pdf。

⁴¹ JIU/REP/2008/3, 第 40 段。

约方会议/立法机构或主要专家小组自身(在气候专委会的背景下);对保密数据和离职后避免利益冲突的义务的界定;解雇认为其存在利益冲突的成员的程序。

86. 检查专员承认有必要将这些做法扩大到控制利益冲突方面,并认为鉴于这些做法多种多样,秘书长应考虑制定关于参与环境领域的技术和科学小组及委员会的专家的利益冲突问题的准则,以统一这些做法。

87. 为确保科学评估领域的控制和履约,检查专员建议:

建议 5

秘书长作为行政首长协调会主席,应在大会的适当指导下,在必要时制定一项防止任何参与环境领域的技术和科学小组及委员会的成员或专家出现利益冲突的共同政策和相关方针,供联合国系统所有组织和各多边环境协定遵守。

D. 多边环境规范、标准和协定开展的治理

1. 制定和管理多边环境协定

88. 行政首长协调会各成员组织支持联检组所提建议的意图,认为秘书长应向大会提出可更好地制定和管理多边环境协定但无需设立独立的公约秘书处的模式。⁴² 潜在的主要关切是,尽管环境署提供了支持和协调职能,但单独配备秘书处的全球环境协定激增,而且彼此之间的协同不仅不适当,而且不便宜。

89. 联检组还强调基于有效利用环境署和管理多边环境协定的其他联合国机构所提供的方案和行政支助的协同的重要性。⁴³ 更好的利用在组群背景下开展环境相关活动的联合国各专门机构、基金和方案的科学和技术能力能加强多边环境协定遵守和履行其控制措施的能力,加强涉及新出现挑战的科学评估。

90. 行政首长协调会的成员组织支持检查组的建议,认为大会应加强 SS.VII/1 号决定所载的环境署在《哥本哈根一揽子计划》项下的任务,以便定期对多边环境协定的有效性进行横向审查,并与各多边环境协定的秘书处协商,同时作为一项定期机制纠正这些秘书处之间的不一致之处⁴⁴,在出现共同问题时发展协同。⁴⁵ 但是,由《蒙特利尔议定书》、《气候公约》及其《京都议定书》管理的、与消耗臭氧层和气候变化有关的各缔约方会议之间,始终存在一项重大的不一致性之处。

⁴² 同上,建议 4。

⁴³ 同上,第 44-46 段,第 53 和第 54 段。

⁴⁴ GC/GEMF, SS.VII/1 号决定,也即第 11(h)(iii)段、第 28 段和第 30 段。

⁴⁵ 同上,建议 5。

91. “我们希望的将来”第 222 段承认淘汰臭氧消耗物质正导致快速增加全球变暖潜能值高的氟烷的使用和排放。氟烷在《京都议定书》中被列为受管制气体，被用作替代《蒙特利尔议定书》规定淘汰的臭氧消耗物质。氟烷的臭氧消耗潜力值为零，但却是强效的温室气体，目前正快速增长，大多数是根据《蒙特利尔议定书》所采取的行动造成的直接后果。2009 年以来，蒙特利尔议定书缔约方一直在讨论修正该议定书，以按照基于“运用蒙特利尔议定书各项机制管理其项下的氟烷”概念的拟议计划，逐步淘汰这些气体的生产和使用，但却徒劳无功。

92. 臭氧秘书处向检查专员指出，目前亟需秘书长呼吁《气候公约》和《蒙特利尔议定书》的缔约方基于“我们希望的将来”第 222 段采取协调一致的办法应对这一快速加剧的问题。这一类干预措施需要由环境领域最高主管部门实施，应当部署在环境署理事会等论坛，以促进这一进程，在更易于管理的时间框架内弥合者两项制度之间的差距。

93. 检查专员重申，以往的建议⁴⁶包括：

(a) 推动更好地利用联合国系统内的现有环境机制和能力；

(b) 激励环境署理事会依据《哥本哈根一揽子计划》定期审查各项多边环境协定的有效性。

94. 组群办法。关于上述目标(a)，检查专员高兴的注意到《汞问题水俣公约》的通过并不会导致创建独立的秘书处。要求环境署执行主任支持该临时秘书处以及《公约》生效后的秘书处。作出该决定的依据是资源的可得性以及通过当前的化学品和废物组群为新《公约》提供的支助，该组群包括环境署化学品处、《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》、《斯德哥尔摩公约》和 2006 年 2 月化学品管理国际大会通过的《国际化学品战略管理方针》。本报告稍后将详细阐述通过组群实现各多边环境协定之间的协同的演进情况，以及通过在各专门机构和联合国其他实体主持多边环境协定而提高效率的情况。

95. 专门机构或国际组织主持的公约。专门机构或国际组织主持的环境公约成功避免了独立的公约秘书处激增的情形，从而实现了节约，提高了效率。每项多边环境协定都有自身专门的目标，但自身的基础设施和资源非常有限，除非该多边环境协定是由相关领域的某个国际组织，例如粮农组织⁴⁷、国际劳工组织、国

⁴⁶ 见 JIU/REP/2008/3, 建议 4 和建议 5。

⁴⁷ 见，例如《粮食和农业植物遗传资源国际条约》。粮农组织作为一个在农业、消除饥饿、粮食安全、森林、渔业和自然资源等领域拥有广泛任务规定的专门机构和知识组织，为大量的机构和文书提供服务，其中包括在其支持下依据粮农组织《章程》第十四条通过的 18 项条约，以及由全权代表会议通过并由粮农组织和环境署共同提供服务的一项公约。其中 6 项条约是世界性的，包括《粮食和农业植物遗传资源国际条约》、国际杨树委员会，其余 12 项条约为区域性条约，其中包括《建立地中海渔业总理事会协定》和《建立欧洲口蹄疫控制委员会协定》。

际海事组织(海事组织)、欧洲经委会或联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)主持的。

96. 虽然在很多方面是独立的，但在联合国系统内运作的多边环境协定有赖于联合国和环境署秘书处方案、行政和业务运行方面提供的支持。这些多边环境协定还依赖与其任务有关联的专门机构提供的科学评估。在落实其目标方面，这些协定用于能力建设的专项资源少之又少；但《蒙特利尔议定书》是例外，其执行工作是由多边基金提供协助的。

97. 欧洲经委会主持着 5 项环境公约(见附件一)，并在多边环境协定领域积累了丰富的知识专长。欧洲经委会是唯一完全主持并管理多个多边环境协定秘书处的区域委员会。欧洲经委会在发起侧重于区域层面的决策进程方面发挥着先锋作用，此类进程将演进为《斯德哥尔摩公约》等全球化学品公约。正如下文(见第 182 段)所讨论的，欧洲经委会通过其在化学品领域的专门知识和区域项目做出了巨大贡献。该区域性委员会一直是制定全球化学品统一分类标签制度的主要行为方。⁴⁸ 由于其秘书处拥有协调和支助的能力，在环境监测、环境考绩、可持续发展教育和其他领域，欧洲经委会在各项环境公约之间以及各多边环境协定与方案之间实现了高度的协同。欧洲经委会内部的各个公约秘书处可依赖欧洲经委会提供基础设施支助，包括欧洲经委会提供的数据和分析。这些秘书处融入了执行秘书单一主管下的欧洲经委会秘书处结构。

98. 检查专员认为，联合国系统的相关组织应通过工作安排，致力于向多边环境协定提供有效的科学和方案支持服务。开发计划署《2010-2020 年生物多样性和生态系统全球框架》就是提供此类支持的实例。⁴⁹ 为指明各自公约的执行要求，每个缔约方会议都应在适当的情况下，在其决议或决定中确定所需支助服务清单，并邀请各组织在双方商定的范围内定期为其提供这些服务。

确保各多边环境协定之间协同的哥本哈根一揽子计划

99. 目标(b)与《哥本哈根一揽子计划》有关(见上述第 93 段)，其虽然获得接受，但尚未执行。行政首长协调会各成员组织一直希望，一旦实现环境署理事会的普遍成员资格，该目标将得以完成。既然理事会现在已经升级，实行了普遍成员资格，那么在全面执行联检组建议方面就不应存在限制。可采取多种办法执行该建议。环境署秘书处的一名高级官员建议，按照多边环境协定对生态系统健康方面的贡献审查其执行情况。这其中可能包括多边环境协定的活动在实现绿色经济和环境可持续性方面的影响，这似乎属于环境署的全系统协调任务的范围。

⁴⁸ www.unece.org/trans/danger/publi/ghs/ghs_welcome_e.html。

⁴⁹ 见 www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/environment-energy/ecosystems_and_biodiversity/biodiversity-and-ecosystems-global-framework-2012-to-2020/。

100. 多边环境协定与联合国环境大会和联合国大会的报告关系也需要简化。检查专员注意到，三项里约公约的秘书处以及《联合国海洋法公约》(《海洋法公约》)等其他环境相关机构每年向大会报告其开展的各种活动，并编写指导以解决自身面临的重大挑战。联合国环境大会在多大程度上代表大会的权威，这是一个问题。

101. 在这一方面，检查专员指出环境管理小组(EMG)已经决定，考虑到环境管理小组应对的各种问题的社会经济层面，向环境署理事会提交的环境管理小组工作报告也必须向环境管理小组其他成员的理事机构提供，以便为其提供信息并供其适时审阅。

102. 检查专员指出，环境管理小组不仅在各多边协定之间成功实现了协同，而且在联合国系统各组织与各多边环境协定之间也顺利实现了协同。在其关于生物多样性、土地、绿色经济、化学品无害管理和环境可持续性管理等事宜的问题管理小组以及关于开展协商促进联合国系统的环境和社会可持续性框架的问题管理小组中，环境管理小组汇集了这些实体共同制定跨领域的环境评估与合作安排。这些论坛有助于上述机构为多边环境协定有效提供技术服务和评估能力，弥补了多边环境协定因自身经济和人力资源有限而在调集这些服务和能力方面存在的不足。⁵⁰

103. 检查专员了解，各参与机构和多边环境协定有意利用环境管理小组的机制来制定机构间合作框架，为会员国提供应对交叉环境问题的全系统措施。检查专员还注意到，大多数缔约方会议都已通过一系列决定确认其意图利用现有的相关资源、能力、网络和伙伴关系来执行各自的公约，而不是自成一体自行其事。

104. 鉴于有利条件齐备，检查专员重申了实施上一份报告所含建议 5 的必要性；为此提出以下建议，以提高治理安排的实效：

建议 6

联合国大会应授权联合国环境大会审议其通过秘书长接收的里约各公约的年度报告以及环境管理小组工作报告，以激发环境署理事会根据其 SS.VII/1 号决定所载“卡塔赫纳一揽子计划”对多边环境协定的实效开展商定的定期审查。

⁵⁰ 环境管理小组第 18 次高级官员会议报告(EMG/SOM.18/06, 2013 年 1 月 16 日)及环境管理小组当前工作进度报告(EMG/SOM.19/03/Rev.2)。

2. 在全系统应用环境规范和标准

105. 里约+20 成果文件倡导绿色经济，⁵¹ 包括环境保护在促进可持续发展和消除贫穷方面的重要意义。绿色经济是实现可持续发展的重要工具之一，有望在保持地球生态系统健康运转的同时促进消除贫穷和实现可持续经济增长、增强社会包容、改善人类福利并为所有人提供就业和体面工作的机会。推动绿色经济需要联合国系统各组织承诺在可持续发展和消除贫穷的过程中适用国际商定的环境规范和标准，特别是多边环境协定、里约原则和相关行动计划，以及千年发展目标和即将商定的可持续发展目标。呼吁联合国系统各组织和机构实施这些规范和标准。

106. 检查专员知悉，各组织采用了一系列标准和政策来界定适用于其业务活动的立法依据以及共同规范和标准，这些业务活动不仅涉及这些组织内部的可持续管理，例如依照基于国际标准化组织(标准化组织)各项标准⁵² 的环境保护制度实现气候中和，而且与在这些组织的技术援助和投资活动中开展环境评估有关。

107. 只有少数参与组织向检查专员通报了评估、审批和执行其计划活动所依据的明确规范和标准。联检组继续汇编这类规范和标准清单，⁵³ 部分实例见下文的表 3。

⁵¹ 在愿景层面，联合国环境规划署秘书处认为绿色经济“是一种可以在极大地减少环境风险和生态稀缺的同时带来人类福祉和社会公平的经济”；在执行层面，它认为绿色经济在收入和就业方面的增长受在减少碳排放和污染、提高能源和资源效率、防止生物多样性和生态系统服务丧失等方面的投资驱动。(环境管理小组，《努力实现平衡、包容的绿色经济：联合国全系统视角》(2011 年)，第一部分，第 31 页)。里约+20 成果文件探讨的是绿色经济作为可持续发展和减贫工具的相关性问题，在目前阶段会员国对其尚无界定的定义。

⁵² 参考环境可持续性管理问题管理小组的工作，该项工作产生了《联合国系统可持续性管理战略计划》，由环境管理小组于 2011 年 9 月通过。详见 www.unemg.org/index.php/component/docman/doc_download/23-strategic-plan-for-sustainability-management-in-the-un?Itemid=。

⁵³ 现可提供最新清单，是载有审查期间收集的背景资料 and 数据的补编文件的一部分。补编文件见联检组网站，www.unjiu.org。

表 3

关于联合国系统各组织的规范化活动和业务活动以及内部环境管理的原则、政策和准则⁵⁴

组织和年份	规范	执行	范围、法律地位和可适用性
粮农组织 (2012 年)		权属治理：土地、渔业和森林技术指导	会议鼓励各成员在粮农组织和有关组织的支持下(如必要)自愿在其国内政策中落实各项准则(C 2013/REP, 第 55 段)。
粮农组织 (2012 年)	《环境影响评估：粮农组织实地项目准则》	《环境影响评估：粮农组织实地项目准则》	这些准则符合会议于 2009 年 11 月通过的《2010-2019 年粮农组织战略框架》一致，特别是在环境保护和可持续性方面。
联合国森林论坛和联合国大会(2007 年 12 月 17 日)	联合国大会的第 62/98 号决议“关于所有类型森林的无法律约束力文书”		该文书经联合国森林论坛第七届会议通过，并于 2007 年 12 月由大会批准。
国际原子能机构(2012 年，与粮农组织合作)	国际原子能机构(2012 年)《减少环境污染辐射后果的补救策略准则》		涵盖了从认定损害到补救行动管理等不同领域的补救方法。
贸发会议 (2012 年)	《生物贸易产品可持续性管理指导方针：资源评估》(UNCTAD/DITC/2012/1)		涵盖了可持续资源管理生物多样性产品贸易的相关领域，将在自愿基础上由本地/国家项目应用。
贸发会议 (2010 年)		《生物贸易影响评估制度》(UNCTAD/DITC/TED/2010/9)	涵盖生物多样性产品贸易的相关领域，已与部分会员国合作伙伴合作完成。
经社部 (2001 年)	《环境管理核算：政策与联系》		环境核算。无约束力。指导和政策原则虽已发布，但尚未得到应用。
开发署 (2009-2013 年)		联合国发展援助框架和共同国家评估将使用一系列指导性说明，涉及(a)环境可持续性的主流化和(b)结合气候变化考虑因素	由开发署的方案编制问题机构间工作组制定，由开发署和环境署共同牵头，产生于一项包括全体利益攸关方在内的参与程序。 未提交给任何政府间程序核准。

⁵⁴ 注：虽然联检组意欲评估所列准则被视为通过政府间程序得到批准的情况，但实践表明存在灰色区域。即使是在这些准则已经提交各组织理事会的情况下，它们最多是受到关注，偶尔被赞赏地关注，一直都鼓励适用这些准则。没有强制应用这些准则的任何证据。在全球环境基金各执行机构等特殊情况下，必须适用全球环境基金核准的各项保障措施。但是，与其说这是规定，不如说例外。甚至在经过某项决议批准的情况下，例如关于所有类型森林的无法律约束力的文书，最高的期望也不过是鼓励应用这些准则。

组织和年份	规范	执行	范围、法律地位和可适用性
开发署/欧洲 化学品管理署 (2013 年)		关于转型条件下自然资源管理的指导性说明	由开发署与人道主义事务执行委员会合作制定。
开发署 (2012 年 3 月)		指导性说明：开发署项目的环境和社会筛选程序	开发署的《方案和业务政策与程序》，用于方案和项目管理的方案和管理周期内实现环境可持续性主流化的政策声明。
开发署 (2012 年)	《联合国开发计划署 2012–2020 生物多样性和生态系统全球框架》 《联合国开发计划署气候变化框架》 《联合国开发计划署水和海洋治理框架》 《联合国开发计划署绿化倡议》		这三份战略文件的宗旨是在开发署的职能范围内统一开发署的工作与多边环境协定要求采取的具体行动。这些文件为开发署以统筹兼顾的方式让各国参与解决关键的环境治理问题提供了框架，联合了多边环境协定、执行蒙特利尔议定书多边基金、全球环境基金和开发署共同制定规划部、财政部等部门的工作方案。这种战略方针为联合国加强政策连贯性、效率和减少不必要的重复提供了重要的范例和模式。 《联合国开发计划署绿化倡议》是内部管理范例(环境管理系统)。
环境署	《关于共有自然资源的环境法准则和原则》		由法律专家组成的环境署工作组在 1976 年到 1978 年期间召集会议，针对联合国大会 1973 年 12 月 13 日第 3129(XXVIII)号决议起草的原则。根据该工作组的报告(LJNEP.IG.12/2)以及对该原则草案的进一步政府意见(A/34/557 和 Corr.1)，联合国大会在 1979 年 12 月 18 日的第 34/186 号决议中要求所有会员国本着诚信原则和和睦友好的精神，采用增进而不是负面影响各国、特别是发展中国家的发展和利益的方式，在就两国或多国共享的自然资源制定双边或多边公约时使用这些原则作为准则和建议。
环境署	《多边环境协定履行与执行准则》		经环境署理事会要求于 2001 年 2 月 9 日在第 21/27 号决议中制定的咨询准则，经由 SS.VII/4 号决定通过。无约束力。

组织和年份	规范	执行	范围、法律地位和可适用性
环境署和训研所(2013 年)		《国家废物管理策略 准则：化挑战为机遇》	在国家一级自愿适用的废物管理准则。
难民署，1996 年和 2005 年		《环境准则》	由联合国难民署在执行其任务的过程中应用于各项行动。内部适用。
项目事务厅 (2013 年)		根据国际标准化组织 各项标准建立的环境 管理制度	项目事务厅已通过了 ISO 14001 认证，在执行各项活动时有系统地适用环境管理制度。
粮食署 2011 (2014 年 1 月更新)		粮食援助换资产指导手册	为实施粮食援助换资产方案提供标准。其中包括一个专门章节，涉及如何识别环境风险和减缓措施以减少/预防这些在创造资产方面的风险 (WFP/EB.2/2011/4-A, 2011 年 10 月 21 日)。
粮食署	• 粮食署与环境 (1998 年) • 难民署/粮食署联合评估准则 (2004 年) • 《减排策略》 (2011 年) • 《能源效率项目》 (2012 年) • 《方案设计手册》		
农发基金司 (2012 年)	《环境和自然资源管理政策》(2012 年)		农发基金司所有项目均需要考虑的农发基金司原则汇编。内部适用。
环境管理小组 (2012 年)	管理问题高级别委员会和行政首长协调会 2013 年 4 月有关环境管理的各项决定 《推进联合国系统环境和社会可持续性框架》		使环境管理制度成为方案编制和规划进程的主流，并增加环境管理制在管理问题高级别委员会相关网络之间内部适用时的协调性，包括将所有权总成本全面纳入采购规则和做法。 该框架是一项机构间磋商进程的成果，除其他外，特别涉及联合国系统各组织和各多边环境协定。

组织和年份	规范	执行	范围、法律地位和可适用性
全球环境基金 (2011 年)		环境和社会保障框架 及政策	GEF/C.41/10/Rev.1, 2011 年 11 月 18 日, 由全球环境基金理事会批准。要求以下组织履约: 开发署, 环境署, 粮农组织, 工发组织, 以及世界银行、非洲开发银行、亚洲开发银行、欧洲复兴开发银行和美洲开发银行

108. 最为明确的政策是由世界银行董事会批准的《世界银行业务政策 4.01》。该政策的第 3 段特别规定, 世界银行将考虑与项目活动有关的受援国对相关国际环境条约和协定所承担的义务, 并根据环境评估期间的判定结果, 拒绝为违反这些国家义务的项目活动提供资金支持。

109. 维持和平行动部/外勤支助部的 2009 年《联合国外勤特派团环境政策》也是可在各组织复制的最佳做法之一。⁵⁵

110. 经社部采取了一项重大举措, 通过制定环境-经济核算制度并与国际会计师联合会及私营部门的众多其他合作伙伴合作开展环境管理核算, 协助公立和私营的各个组织和企业将 21 世纪议程里约首脑会议(第 8 章: 将环境与发展纳入决策)确立的环境规范和标准纳入其政策和业务的主流⁵⁶。环境管理核算是国民经济核算的子系统, 是绿色经济核算的先驱。

111. 关于环境管理核算, 经社部编写了国际指导文件, 通过在财务核算之外增加管理核算, 加强了披露工作。⁵⁷ 该指导有助于组织和企业将与环境有关的费用纳入核算, 可以满足向公众披露以下信息的需求(a) 各组织业务的环境影响, 例如使用 and 处置能源、水、材料和废物; (b) 采购必要材料和设备所产生的环境保护支出。《全球契约》的一些成员参考了该指导。在核算方法中忽略环境的外部性意味着采购和招标程序大多会青睐不包含环境层面的提案, 忽略更加环保的提案可能产生的环境利益(或廉价的项目提案产生的环境影响)。

112. 因此, 检查专员认为, 联合国应在整个组织促进执行环境-经济核算制度和环境管理核算。⁵⁸ 为了这个目的, 环境管理小组应当设立问题管理小组, 以拟定各项准则, 将业务流程纳入关于环境管理核算以及关于在联合国统计委员会的合作下在发展中国家进一步落实环境-经济核算系统的企业资源规划, 并将联合国系统各实体的行动提交同行审评。

⁵⁵ 联检组, “联合国系统各组织的环境状况”(JIU/REP/2010/1), 第 90 段。

⁵⁶ <http://unstats.un.org/unsd/envaccounting/seea.asp>。

⁵⁷ 国际会计师联合会, 《国际指导文书: 环境管理核算》, 2005 年 8 月。见 www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/international-guidance-docu-2.pdf。

⁵⁸ 见 JIU/REP/2010/1, 建议 4(b), 经行政首长协调会的成员认可。

113. 在这一方面，环境署执行主任近期向联检组通报称，环境管理小组拟定了一个框架，旨在增强联合国系统各实体的活动的环境和社会可持续性。⁵⁹ 根据环境署理事会 2012 年 2 月 SS.XII/2 号决定，环境管理小组继续汇编各组织使用的原则和规范，并于 2012 年出版了《促进联合国系统环境和社会可持续性框架》⁶⁰。在其第十九届会议上，环境管理小组高级官员决定将环境管理小组有关继续执行该框架的任务延长至 2014 年，直到行政首长协调会就开展后续活动的备选机构达成一致意见⁶¹。

114. 总体上，各组织向检查专员报告的准则和标准均以多边环境协定和国内法律规章为基础，包括现行的地方法规和规章。检查专员评述道，上述文书并未全部得到立法机关的批准，也并未都以相关多边环境协定秘书处的意见为依据。鉴于各项准则在内容和适用方面的差异可能带来法律和实践上的影响，将产生各组织提供不连贯服务的风险，特别是在国家一级。检查专员还注意到，维持和平行动部/外勤支助部等一些实体制定了首先适用国家和地方法律的慎重政策；在缺乏此类法律时，东道国作为多边环境协定缔约国所承担的国际义务便成为行为标准。这些实体指出，必须把多边环境协定所载和/或联合国各个会议上多边商定的规范和标准作为必须遵守的最低标准，但其他实体并未作出类似指导。

115. 执行以下建议将提高实效和连贯性。

建议 7

环境大会应当要求作为环境管理小组主席的环境署执行主任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环境相关活动制定共同准则。

建议 8

环境署执行主任作为环境管理小组主席应当与行政首长协调会磋商，敦促环境管理小组各成员组织的行政首长采取以下措施：

- (a) 通过环境管理小组的同行审查，根据环境管理核算(EMA)准则改善对本组织环境实践和支出情况的衡量和报告，以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，进一步促进与联合国统计委员会合作的发展中国家推行环境—经济核算制度。

⁵⁹ 环境管理小组，“草案提纲：关于跟进促进联合国系统环境和社会可持续性的全系统问题备选文件”，2014 年 1 月。见 www.unemg.org/index.php/component/docman/cat_view/25-2013-documents?limit=5&limitstart=0&order=date&dir=ASC&Itemid=。

⁶⁰ 见 www.unemg.org/index.php/a-framework-for-advancing-environmental-and-social-sustainability-in-the-un-system。

⁶¹ EMG/SOM19/03/Rev2, 2013 年 9 月 19 日；另见 UNEP/GC.27/15/Add.1, 第 9-10 页。

建议 9

环境署执行主任作为环境管理小组主席应当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定与主流化情况，以及这些规范和标准适用于内部管理和联合国系统各组织开展的环境相关活动的情况。

三. 管理

116. 在其 2008 年报告中，联检组指出，国际环境治理制度依然缺乏连贯性和协调性，原因在于：(a) 多边环境协定之间缺乏解决矛盾的共同机制；(b) 缺乏关于环境援助问题的联合国全系统规划文件；(c) 缺乏可提高联合国机构与多边环境协定之间的协同效应的一般行政、财务和技术支持服务框架。

117. 虽然自 2008 年以来在不同领域都取得了进展，但上一份报告查明的主要问题依然存在。这些问题对总部和外地的环境治理和资源管理产生了不利的影响。的确，作为执行可持续发展和环境治理制度框架的关键因素，“我们希望的未来”强调必须加强协调、合作与协同，避免多边环境协定之间以及与联合国系统在该领域出现工作重复。全系统治理的实效取决于管理安排的有效性和透明度。

118. 在下文各节，检查专员就有效执行国际环境治理各项决定的机构间制度架构和协调活动以及相关的管理和落实工作，审查了联合国系统各组织在国家、地区和全球层面直面这些挑战的经验。

A. 全球层面的资源管理框架

119. 审查工作的具体目标是对环境治理进行分析，这反映了会员国增强联合国全系统一致性的意愿⁶²，特别是在执行“我们希望的未来”所产生的全面任务方面。里约+20 会议的成果文件承认，各组群、网络和伙伴关系都以多边环境协定为中心，而负有环境任务的联合国系统各组织和机构在国际环境治理中起着至关重要的作用。⁶³ 另一方面，这次审查为环境署和经社部提供了必要的体制性任务，以便其作为联合国的协调实体跟进里约+20 会议，也即在可持续发展体制框架和环境治理之间建立联系。开发署是支持在执行层面实施可持续发展的又一主要力量，而开发署/发展业务协调办公室的各项准则为报告该领域业务活动的执行情况提供了共同工具。描绘里约+20 任务的后续活动系统愿景和执行情况时以环境署、开发署和经社部之间的协调为基础。

1. 协调多边环境协定与其他组织之间的协同效应

120. 1972 年以来，环境署一直是各组织之间讨论环境问题全系统协调的论坛。它负有通过环境基金为非政府组织的倡议提供资金的使命，因而承担着协调系统内外国际环境举措的任务。按照与多边环境协定签署的协定和谅解备忘录的规定，环境署要为多边环境协定实施各项目标提供行政和方案支持。但是，在与检查专员会谈期间，一些多边环境协定秘书处的部分官员认为，在最高机构层面和

⁶² 大会第 62/277 和第 63/311 号决议。

⁶³ <http://sustainabledevelopment.un.org/unsystem.html>。

行政管理层面，他们从环境署得到的用于提高与环境署和其他多边环境协定之间协同效应的支持均十分有限，另有官员坚持主张自治和独立的能力是从其缔约方大会/缔约方会议的权力衍生而来的。

121. 另外，在后勤方面，缔约方大会和缔约国会议频繁召开，2012 年共开会 105 次，这导致难以实现高效的协同效应(见联检组网站上的补编文件附件十三)；环境署执行主任并不出席作为多边环境协定最高立法机关的缔约方会议的全部会议。往往由技术专家充当环境署的代表。尽管多边环境协定的很多行政首长曾出席环境署理事会的各届会议，但他们仅仅应邀发表简短声明，通常没有在非正式会议上发言的授权。

122. 在理事会会员资格逐渐普及之后，环境署应该向多边环境协定提供何种支持呢？在这个问题上，检查专员提到了濒危物种公约秘书长的观点，该秘书长从以下方面雄辩地指出了问题的关键所在：

“环境署的比较优势不在于提供行政管理服务，在环境署与各公约之间的关系中，这方面被过于强调了，导致大家不再注意最需要环境署去做而且也是它做得最好的领域——以及方案、融资和联合国全系统支持。

也需现在到了把环境署从管理公约秘书处的职能中解放出来、让实际的服务提供者——联合国内罗毕办事处(内罗毕办事处)和/或联合国日内瓦办事处(日内瓦办事处)直接管理这些秘书处的时候了，这样才能使环境署专注于其拥有明显比较优势的领域，即方案、融资和联合国全系统协同。”⁶⁴ (由检查专员加强调号)

123. 检查专员们一致支持这一观点，条件是联合国内罗毕办事处/联合国日内瓦办事处为多边环境协定提供的行政支持服务与环境署实施的实质性方案支持保持一致。

124. 在这一方面，检查专员回顾了上一份报告中的建议 7，该建议涉及基于成果管理框架制定关于管理和协调环境活动的全系统联合规划框架以及拟定用于为这些活动编制联合方案的指示性规划文件。

125. 鉴于环境署职能升级并且环境管理小组极大地改善了为促进全系统一致性而提供的服务，检查专员认为，环境署应提供有效的协调功能，以确保各组织和各多边环境协定的活动在各专题环境组群的内部及相互之间的总体规划和管理以及协同。

126. 检查专员认为，在执行本报告建议 7 至建议 9 的过程中，环境署执行主任应当借鉴环境管理小组的工作，在以下方面协助环境大会：

⁶⁴ 濒危物种公约秘书长在环境规划署理事会第十二届特别会议上的介绍，2012 年 2 月。见 www.cites.org/eng/news/sg/2012/20120221_UNEP-GMEF.php。

(a) 推进各项举措，促进详细制定有助于实现国际商定的全球环境目标的全系统专题战略；⁶⁵

(b) 通过以下措施加强在实现共同环境目标方面的协同：

- (一) 汇集联系密切的多边环境协定，如生物多样性、土地、气候变化和化学品方面的协定；
- (二) 合并相关公约的秘书处，与这些公约的理事机构磋商并达成一致，以实现管理协同和节约；

(c) 制定方法并开发工具，以基于环境领域的成果管理制和全系统策略，建立全系统总体联合规划框架。

127. 以下各节详细介绍了化学品组群的实例，说明了提高一致性方面的良好做法，通过改善相关利益攸关方之间的行政管理和实际协同，避免重复并提高效率。其他专题组群也取得了重大进步，见下文表 4。

2. 化学品组群中的多边环境协定⁶⁶

128. 2013 年 5 月，巴塞尔、鹿特丹和斯德哥尔摩公约缔约方会议常会和第二次同期特别会议(以下简称各公约的“缔约方会议”和“同期特别会议-2”)在瑞士日内瓦背靠背召开。这是一个历史性的成就，标记着始于 1990 年代的进程达到顶峰，当时关于化学品和废物的各项公约之间协同的辩论反复出现。

129. 缔约方会议和同期特别会议-2 期间向会员国提交的报告中体现了在管理结构和后续执行改进两方面取得的进展。

130. 在 2008 年报告中，联检组表示对该进程的成本效率存在疑虑，并指出了在不牺牲各个条约的法律自治且不增加成本的条件下准备合并管理结构所涉的费用。2011 年，在关于巴塞尔公约秘书处的审计报告中，内部监督事务厅强调对三大公约合并的财务影响缺乏成本效益分析。但是，从表现出来的情况看，付出的努力得到了回报，重组过程预计将在 2012-2013 两年期间结束之前从一般信托基金中释放超过 150 万美元的余量，可用于在国家一级实施上述公约的核心目标。

131. 在 2013 年 5 月召开的同期特别会议-2 上，每个缔约方会议都通过了一项实质相同的总括决定，其中分为七个部分，涵盖了三大公约之间协同效应的方方面面。其中第五部分与更广泛的合作有关，明确参考了“我们希望的将来”中的多个段落，内容涉及到 2020 年实现化学品整个生命周期无害管理和废物无害管

⁶⁵ 分为十大专题领域：大气污染和空气质量；生物多样性；化学品和废物；气候变化；能源；森林；淡水；深海与海洋；土地，包括土壤、土地利用、土地退化和荒漠化；环境治理(另见上文第 47 段)。由秘书长发起的“人人享有可持续能源”倡议是实现和能源相关的绿色能源目标的手段，但涵盖可持续发展的全部层面；倡议由大会通过，各政府间组织、非政府组织和私营及公共部门在联合国能源活动的支持下广泛参与。

⁶⁶ 关于化学品协同进程的更多信息，请访问 <http://synergies.pops.int/2013COPsExCOPs/Documents/tabid/2915/language/en-US/Default.aspx>。

理，以及所有层面进一步加强与其他相关行为者的协调与合作。该决定还请求秘书处进一步加强与《国际化学品管理战略方针》的合作与协调，并在 2015 年向缔约方会议报告取得这方面的进展。该决定还欢迎环境署理事会第二十七次采取的举措，也即邀请这三个缔约方会议审议可促进未来与《汞问题水俣公约》合作与协调的措施。

132. 检查专员赞赏地注意到，在各化学品公约之间的合作和执行《国际化学品管理战略方针》方面已经——一个旨在到 2020 年实现大力改善废物和化学品管理的全球性政策框架——之间合作过程中所完成的预付款净额。环境署承担了对国际化学品管理战略方针秘书处的总体管理责任，其化学品和废物组群与该秘书处都位于日内瓦，以充分利用现有的协同。在该秘书处，环境署和世卫组织在各自与《国际化学品管理战略方针》相关的专门知识领域发挥着领导作用。该秘书处与组织间化学品无害管理方案及开发署密切合作，并酌情与其他政府间组织紧密合作。该秘书处向每四年召开一次的国际化学品管理大会报告。⁶⁷

133. 《汞问题水俣公约》已于近期通过并开放供签署，这进一步加强了化学品和废物组群，环境署正为该公约提供过渡时期秘书处服务。

134. 检查专员赞赏在强化后的化学品和废物组群采取全面综合办法进行化学品和废物无害管理，该组群中不仅包括《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》，还包括《国际化学品管理战略方针》。为源自日内瓦的化学品和废物相关公约提供的联合秘书处服务也可作为《水俣公约》所用，如果水俣公约缔约方会议作出这样的决定，就能避免单独建立秘书处。在化学品和废物组群取得的进展是良好做法的典范，其中通过强化落实涉及各公约在区域和国家层面的工作的联合战略和方案，为行政和管理变革提供了补充。

135. 化学品领域的国际合作日益增强，取得了重大的成绩，如 2012 年首次出版的《全球化学品展望》⁶⁸ 就是环境署与世界卫生组织在经合组织及组织间化学品无害管理方案的其他成员机构的参与下开展合作所取得的成果，⁶⁹ 它反映了由政府、私营部门、民间社会和学术界代表组成的全球化学品展望指导委员会的工作情况。同时，世界卫生组织也在其战略规划目标中纳入了与化学品对健康的影响有关的目标，并推动在该领域制定规范和标准。

136. 组织间化学品无害管理方案的成员之间密切协调，提高了合作活动的实效。在联合国大家庭，不仅各项公约和国际化学品管理战略方针秘书处在促进改善化学品和废物管理，其他组织也通过具体项目投入其中。开发署及其由全球环境基金供资的化学品项目组合的情况也是如此。⁷⁰ 这些项目都归并到开发署在环

⁶⁷ 联合国训练研究所提供的国际化学品管理战略方针相关培训：见 www.unitar.org/cwm/saicm。

⁶⁸ 见决策者摘要，可登陆以下网站查阅 www.unep.org/pdf/GCO_Synthesis%20Report_CBDTIE_UNEP_September5_2012.pdf。

⁶⁹ 见 www.who.int/iomc。

⁷⁰ 见 www.undp.org/content/dam/undp/library/Environment%20and%20Energy/chemicals_management/GEF%20funded%20Chemicals%20portfolio%20UNDP%202011%20FINAL.pdf。

境与能源方面的工作中，并与开发署—环境署关于将化学品无害环境管理纳入发展规划进程的伙伴关系倡议⁷¹以及环境署—世卫组织的健康与环境联系倡议的工作结合了起来。

3. 其他专题领域的多边环境协定

137. 调查显示，不仅化学品组群取得了进展，土地、生物多样性、能源和气候变化等其他专题领域也有进展。

138. 三项里约公约和其他公约及机构一起，在其联合联络小组以及生物多样性相关公约联络小组内就与土壤、土地使用、土地退化和荒漠化以及气候变化有关的问题开展了密切合作。它们共同开展的工作涉及粮农组织、原子能机构、海事组织、教科文组织、禁毒办、开发署和粮食署。为了实现可持续性发展目标，依靠利用经济增长与环境保护之间的相互联系，在多边环境协定与各发展组织之间开展了密切合作，《联合国防治荒漠化公约》2012 年 3 月与开发署签署的谅解备忘录以及 2000 年 9 月与亚洲及太平洋经济社会委员会签署的谅解备忘录就是正方面的明证。据联合国防治荒漠化公约秘书处和生物多样性公约秘书处的说法，这些公约的使命就是保护环境和实现可持续发展。

139. 下表总结了多边环境协定与联合国系统各组织之间其他一些专题领域的协同状况：

表 4

一些专题领域的治理和管理合作⁷²

专题组群(参考里约+20 成果文件的主要相关段落)	用于协调的机构设置	用于合作的文书和机构设置	所涉多边环境协定和联合国系统各组织
能源 大会第 66/288 号决议，附件，第 125-129 段。	有关推广新能源和可再生能源的大会第 67/215 号决议，大会在其中宣布 2014-2024 年为联合国人人享有可持续能源倡议国际十年。人人享有可持续能源倡议。 ⁷³	既定目标：实现普及现代能源服务，能源效率翻一番，可再生能源在全球能源结构中的份额加倍。	《联合国气候变化框架公约》、联合国、世界银行、工发组织、联合国能源机制、各区域委员会(例如，欧洲经委会)、国际能源机构国际可再生能源机构原子能机构、开发署、环境署，等等。

⁷¹ 见 www.chem.unep.ch/unepsaicm/mainstreaming/UNEP_UNDP_PI_default.htm。

⁷² 任何专题组群均未明确提及全球环境基金，但它是大多数环境领域的重要增量筹资来源。机构间环境管理小组也是如此，它提供了一个交流和合作的平台，并通过问题管理小组(如关于土地和气候变化的问题管理小组)为多个环境主题作出了贡献。

⁷³ 人人享有可持续能源问题高级别小组的成员构成请查阅 www.un.org/wcm/content/site/sustainableenergyforall/home/members。

专题组群(参考里约+20 成果文件的主要相关段落)	用于协调的机构设置	用于合作的文书和机构设置	所涉多边环境协定和联合国系统各组织
气候变化 大会第 66/288 号决议, 附件, 第 190-192 段	《联合国气候变化框架公约》, 1992 年由第一届里约首脑会议创立。195 个缔约国(截至 2013 年 10 月 31 日)。	全球气候服务框架 秘书长的气候中和倡议(五年议程) 减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量 联合国合作方案 2011-2015 年战略	联合国、《气候变化框架公约》、环境署、政府间气候变化专门委员会、全球契约、世卫组织、海事组织、气象组织、教科文组织、国际减少灾害战略、粮农组织、开发署、粮食署、联合国水机制、贸发会议和各个区域委员会 粮农组织, 开发署和环境署
生物多样性 大会第 66/288 号决议, 附件, 第 197-204 段	《生物多样性公约》, 1992 年由第一届里约首脑会议创立。193 个缔约国(截至 2013 年 10 月 31 日) 生物多样性相关公约联络小组(2004 年设立): 《生物多样性公约》、《濒危物种公约》、《养护野生动植物移栖物种公约》、《世界遗产公约》、《拉姆萨尔公约》、《粮食和农业植物遗传资源国际条约》 大会第 65/161 号决议, 大会在其中宣布了《联合国生物多样性十年》(2011-2020 年), 以执行《生物多样性战略计划》, 包括《爱知目标》。 ⁷⁴	联络小组负责促进规划活动中的合作, 以便在可持续发展环境下保护生物多样性。 《生物多样性战略计划》是实现保护和可持续利用生物多样性各项目标共同路线图。《生物多样性公约》已和多个组织签订了谅解备忘录和联合工作方案。 生物多样性和生态系统服务政府间平台	《生物多样性公约》、《濒危物种公约》、《养护野生动植物移栖物种公约》、《世界遗产公约》、《拉姆萨尔公约》、《粮食和农业植物遗传资源国际条约》 多边环境协定和联合国系统各组织, 例如粮农组织、海事组织、贸发会议(生物贸易)、开发署、环境署、教科文组织、人居署、训研所、世界旅游组织、粮食署、世卫组织和各个区域委员会
荒漠化、土地退化与干旱 大会第 66/288 号决议, 附件, 第 205-209 段	《联合国防治荒漠化公约》, 由 1992 年第一届里约首脑会议创立。 全球机制(《防治荒漠化公约》的融资机制)	关于加强公约执行工作的十年战略计划和框架(2008-2018 年), 土壤退化经济学倡议(2011 年发起)	与其他多边环境协定(《濒危物种公约》、《生物多样性公约》、《世界遗产公约》)和联合国系统各组织合作, 这些组织包括粮农组织、原子能机构、教科文组织、禁毒办、开发署、环境署、粮食署、全球机制和各个区域委员会。

⁷⁴ 见 www.cbd.int/sp/targets/ 和 <https://www.cbd.int/sp/>。

4. 基于成果的全系统规划框架的方法和工具

140. 联合国系统内部可用于环境活动的资源总量在 2006 年为 18.3 亿美元，2012 年为 40.1 亿美元(见下表 5)。这是依据联检组汇编的核心与非核心预算数据得出的，借鉴了联检组各参与组织、多边环境协定和相关机构对其调查文件所作答复。

141. 尽管这些数字并未涵盖整个系统用于解决环境问题的所有资源，但大致是准确的。但检查专员指出，联合国系统内部计划没有尝试将衡量资源总量作为战略规划以及资源预测和配置的基础。虽然一致呼吁有系统地分配资源并将其与成果管理制的方案目标联系起来，但联合国系统还是未能建立稳健的测量框架对全系统的资源要求和资源使用情况进行量化。

142. 检查专员注意到，过去十年里普遍意义上的环境部门的资源明显增长，特别是在根据会员国的请求用于支持实施环境承诺的资源方面。但是，检查专员提请读者注意这类支助性活动显著增长的情况，也即与重视环境署和多边环境协定的工作的规范性活动相比，联合国系统各组织投入的环境相关费用增长显著。这种差异可以归咎于该部门各项活动之间的重复和不连贯，但要解释这种差异，必须阐明规范性部门与业务部门之间在资源管理方面的互动和界限。

表 5

2006 年和 2012 年环境活动可用多边资源(核心与非核心预算)(单位：百万美元)

	2006 ^a	2012 ^a
环境署	136.5 ^b	237.8 ^b
全球多边环境协定	146.5	365.7
环境署管理的九个全球多边环境协定*	62.3	134.0
联合国管理的四个全球多边环境协定(《联合国气候变化框架公约》、《联合国防治荒漠化公约》、《联合国海洋法公约》和《鱼类种群协定》)	55.0	140.4
其他全球多边环境协定**	29.2	91.3
执行蒙特利尔议定书多边基金	174.7 ^c	124.5 ^d
全球环境基金	586 ^e	868 ^e
联合国系统其他组织***	789.9	2,414.1
共计	1,833.6	4,010.1

来源：根据 JIU/REP/2008/3 的附件二所载联检组编制的联合国系统各组织核心与非核心方案预算，另有说明者除外。

^a 分别为 2006-2007 两年期和 2012-2013 两年期的年平均数据。

^b 不包括执行蒙特利尔议定书多边基金和全球环境基金提供的资金。2006 年的信息，见 UNEP/GC/24/9，表 1：2006-2007 年核准及 2008-2009 拟议的资源计划；2012 年的信息，见 UNEP/GC.27/10，表 1：按供资类别分列的资源预测。

^c 平均为 174,360(2006 年)和 175,102(2007 年)，UNEP/OzL.Pro/ExCom/56/59，附件二。

^d UNEP/OzL.Pro/ExCom/71/60, 附件一。

^e 2006 年：根据 2002 年至 2006 年期间 43.4 亿美元的捐助者承诺；2012 年：根据 2010 年至 2014 年期间 43.4 亿美元的捐助者承诺。

* 《保护臭氧层维也纳公约》、《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》、《生物多样性公约》及其议定书、《濒危物种公约》、《移栖物种公约》、《巴塞尔公约》、《斯德哥尔摩公约》、《鹿特丹公约》。

** 世界遗产公约/教科文组织，粮食和农业植物遗传资源国际条约/粮农组织，《拉姆萨尔公约》。

*** 开发署、儿基会、训研所、近东救济工程处、世旅组织、世卫组织、海事组织、联合国大学、亚太经社会、西亚经济社会委员会和欧洲经委会，包括欧洲经委会的各项区域环境公约。

143. 对环境治理的上一次审查建议建立基于大会核可的成果管理制办法的全系统联合规划框架(第 60/257 号决议)。如前文所述，目前尚无囊括行政首长协调会所有参与组织的单一的全系统成果管理制框架。“我们希望的将来”明确了应当制定全系统环境战略的共识。检查专员注意到，大会要求联合国系统各组织为发展成果管理能力和职能提供投资，并要求秘书长与联检组和会员国磋商，对联合国系统关于发展方面业务活动的成果管理制和全系统成果汇报进行审查。⁷⁵

144. 然而在 2013 年，联合国系统并没有跟踪和报告环境成本或环境活动支出的既定共同方法。不过，在制定旅游相关碳排放物清单和促进绿色采购做法“绿化”联合国建筑物方面(如联合国人口基金在纽约的大楼获得“能源与环境设计领先”标签)已经取得了相关进展。

145. 成果管理制以明确界定的成果问责为依托，要求监测和自我评估在实现成果方面的进展，并报告绩效。⁷⁶一旦确立可持续发展目标和全球环境目标，建立稳固的成果管理制框架就势在必行。为了确保成果管理制框架的问责，必须参照既定的基准对资源要求进行定期、系统的衡量，以实现公认的且在全系统的协调和组群工作中沿用的目标和战略。检查专员关切地注意到，“我们希望的将来”所呼吁的联合国全系统环境领域战略尚未制定，对于实现此类战略所需的基准，没有现成可用的资源衡量办法或资源指标，无法促进在多个组群建立和跟进明确界定的政策。

146. 在制定全系统成果管理制方面的一个主要限制是难以制定考核框架，无法查明各个组织为实现方案目标投入的资源。成果管理制不仅在国家和企业层面面临这一难题，在全球和全系统层面同样如此。

⁷⁵ 2012 年 12 月 21 日大会第 67/226 号决议，第 166、169 和 172 段。

⁷⁶ 联合国发展集团《成果管理制词汇》(2003 年 6 月)，第 3 页，由经合组织/发援会的《评估和成果管理制关键术语词汇表》改编而成，2002 年。见 [www.undg.org/content/programming_reference_guide_\(undaf\)/un_country_programming_principles/results-based_management](http://www.undg.org/content/programming_reference_guide_(undaf)/un_country_programming_principles/results-based_management)。

行政协调委员会的方案分类

147. 检查专员指出，直到 1990 年代末，联合国系统才按照行政协调委员会的联合国系统方案和资源分类方案所涵盖的 20 个商定方案部门，编写了一份可靠的机构间报告，提供了环境活动和各方案所使用资源的准确数量。环境部门(部门 200)包括四个子部门，⁷⁷ 即：

1. 政策、规划和立法；⁷⁸
2. 评估与监测；
3. 强化与管理；⁷⁹
4. 提高认识和教育。

148. 但行政协调委员会的高级官员称，⁸⁰ 因“不确定的原因”，该报告自 1995 年之后就一直中断⁸¹，不过目前已确认恢复报告，并于 1999 年移交至联检组，方案和协调委员会以及大会都对此给予了积极、有利的评价。⁸²

149. 检查专员还指出，秘书长关于发展方面业务活动综合统计数据的定期报告涵盖了为技术合作投入的方案资源，但并未包括关于政策制定和规划等规范性活动的的数据，如政策制定和规。该报告也没有对方案支持支出或行政及其他支助成本进行分类。在询问时，经社部告知检查专员，2010 年联合国系统所有组织(布雷顿森林机构除外)在环境和环境相关部门的业务活动方面的总支出为 15.9 亿美元。⁸³ 此外，2011 年暂停报告行政首长协调会继承的 20 个行政协调会方案分类部门(包括环境)的部门支出分配情况。

150. 据经社部称，造成这种情况的部分原因是连续多年没有为建立一系列可靠的比较数据提供全系统机构支助。经社部不具备有效采集必要数据所需的手段和

⁷⁷ 行政协调委员会，联合国系统行政协调、方案和资源委员会年度总结报告增编(E/1991/42/Add.1)，表 1，以及行政协调会的 1992-1993 年两年期联合国系统方案和资源报告(E/1993/84)，表 1，和 1994-1995 年两年期联合国系统方案和资源的报告(E/1995/64)，表 4，部门 200。

⁷⁸ 与转变消费和生产方式的政策有关的活动等将在本副标题下报告。

⁷⁹ 与管理有毒化学品、危险废物、固体废物和放射性废物以及沿海区管理和恢复有关的活动等将在本副标题下报告。

⁸⁰ 行政协调委员会下设的方案和业务问题协商委员会和行政问题协商委员会分别在 1998 年和 1999 年最后一次讨论该问题(见 ACC/1998/7 和 ACC/1999/6，以及方案问题高级别委员会的管理手册中关于组织间财务报告事项的第 17-6 章，C.4)。

⁸¹ JIU/REP/99/1，第 92 段。

⁸² 行政问题协商委员会第八十九届会议(1999 年 2 月，ACC/1999/6，第 31 段)回顾，行政协调委员会关于联合国系统的方案和资源的报告在经过多年沉寂以后得到恢复，它是对大会要求将这些数据纳入秘书长报告的回应，但尚未取得进展。

⁸³ 经社部，“联合国经社部文件：部门支出(2010 年)”，涉及：自然资源，能源，农业、森林和渔业，以及环境。

职责。再者，由于联合国系统内缺乏最新的适足标准和方法，因此难以精准地展示部门支出分配情况。目前是由数据提供方来判断应将支出划归于哪个类别项下。由于联合国系统的数据提供方群体内部更迭，更难以探究今后几年的趋势。

151. 根据与来自联合国管理司、经社部、行政首长协调会秘书处、环境署和经合组织的高级官员的讨论，检查专员发现，已有多项倡议进行到制定框架的阶段，以识别和量化用于通过双边或多边渠道为发展中国家的环境活动提供援助的活动与资源的类型。

152. 建议设置机构间工作组，由其制定协调的部门分类制度，供各基金、方案和专门机构用于报告与联合国系统的发展方面业务活动相关的支出情况。该工作组的工作是：(a) 通过经合组织/发展援助委员会(发援会)部门分类计划(债权人报告系统目的码)；(b) 制定专门用于联合国发展系统的部门分类计划，具备按照经合组织/发援会的分类对这些代码进行规划的能力。

经济合作与发展组织的债权人报告系统

153. 2012 年，经合组织债权人报告系统显示，在来自“全部捐助者”类别的共计 1,559 亿美元和来自发援会国家的共计 1,515 亿美元的官方发展援助中，捐助者为一般环境保护援助提供的资源分别为 45 亿美元和 34 亿美元。对于发展中国家的将环境问题“标记”为“首要目标”或“重要目标”的活动以及不以环境问题为目标的活动，发援会国家提供的援助分别为 19 亿美元、143 亿美元和 582 亿美元。把执行里约各项公约“标记”为“首要目标”或“重要目标”或者不以环境问题为目标的官方发展援助资源流动分别为 131 亿美元、143 亿美元和 582 亿美元(详见本文件附件五)。

运用环境管理核算

154. 如前所述，关于可在报告国家层面的执行情况时反映环境问题的方法方面，2001 年联合国倡导引入环境管理核算，将环境成本和效益纳入核算体系，以衡量资源配置情况。但是，检查专员未发现任何证据表明这些创举产生了任何结构化方法能经济合算地识别、分类和量化环境相关支出或执行无害环境政策/措施所产生的节省。

155. 如前所述，如果联合国系统内部和外部同时执行里约+20 的任务，则有必要在环境管理小组下成立特设专家组或工作队，以共同制定方法，共享知识和共用数据库，并开发用于核算、监测和报告环境相关活动、成本与效益的工具。运用环境管理核算属于其中的一部分。但是，考虑到其中必不可少的分析、立法和规范性工作，为核算之目的追踪联合国系统各组织的物料流动情况具有相当大的挑战性。

评估

156. 作为要在全系统解决的问题的一部分，各组织必须制定协调的方案-部门分类系统用于报告环保和环境相关发展方面的规范性活动和业务活动的支出情况。这一分类系统必须能够兼容现有的经合组织/发援会系统。联合国系统各组织有必要与经合组织/发援会开展合作，审查和更新行政首长协调会部门方案分类系统的定义，尤其是对涉及环保的规范性活动和业务活动的定义，以及对有别于发展援助的环境支助活动的定义。

157. 一旦行政首长协调会的方案分类得到更新，各组织的行政首长应确保行政、财务和预算官员以及方案官员得到有效培训，使其学会如何将环境问题纳入财务和预算计划。检查专员希望转达某位受访人员的意见，对于在规划和定义业务周期以及用于环境管理和治理的核算办法时发生的心态变化，受访人员表示了关切：“人无法管理自己无法衡量的事情……也无法衡量自己不打算去衡量的事情。”

158. 以下建议将增强联合国系统各实体在环境领域开展的各项活动之间的协调。

建议 10

通过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/发援会发展的专门知识，秘书长应采取与运用环境管理核算并行不悖的方式，更新行政首长协调会部门方案分类对环境相关的规范性活动和业务性活动的定义。

建议 11

秘书长作为行政首长协调会的主席，应当在与行政手首长协调会各成员组织的行政首长协商之后，向联合国环境大会和环境署以及可持续发展问题高级别政治论坛提交提案供核准，提案的内容涉及用于衡量和监测在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。

B. 国家和区域层面的资源管理框架

1. 国家层面

159. 里约+20 成果强化了环境署依照第 88(g)段与联合国系统其他相关主体合作、在区域层面加强作用的任务：“逐步巩固内罗毕的总部职能并增强其区域存在，以在需要时通过和联合国系统其他相关主体密切合作、协助各国执行其国家环境政策”。

160. 在 2013 年 2 月的理事会第二十七届会议上，在讨论了在内罗毕巩固环境署总部职能的问题但未得出无实质性结论之后，会员国要求执行主任明确这种巩

固活动的概念(理事会第 27/2 号决定, 执行部分第 13 段)。按照检查专员的观点, “环境署的总部职能”指的是为环境署各办事处或官员在外地开展的区域性活动和/或国家活动提供支持和增援的职能, 以及理事会对环境署下放到世界各地的能力进行高级别部长级监督和综合以顺利执行理事会各项决定的职能。这些职能可扩展至参与联合国国别小组工作的各多边环境协定秘书处。

161. 在内罗毕访谈期间, 该团队获悉, 作为各司内部改革和重组以及资源配置的一部分, 各个优先事项中纳入了区域层面。虽然已经采取了正式的措施, 但由于预算限制, 在资源方面如何执行的问题尚不明确。资源将出现实际净增长, 但幅度不大, 因为其中主要包括环境基金和经常预算之间的资金重组。

162. 尽管环境署有能力能够完成强化后的环境署区域任务, 但在环境署却面临国家层面的资源不足的问题。另外, 除蒙特利尔议定书的多边基金开展的活动之外, 多边环境协定在外地的业务存在有限, 有约束各国履行多边环境协定方面面临严重风险。因此, 和在外地创建单独的实体相比, 促进与其他实体的合作似乎更具有成本效益。在这一方面, 目前根据环境署与开发署之间以及环境署与联合国人类住区规划署(联合国-人居署)之间已有的谅解备忘录开展的合作是联合国系统在巩固环境治理总体架构方面的一个关键特征。

2. 联合国开发计划署与联合国环境规划署之间的谅解备忘录

163. 2008 年, 环境署与开发署续签谅解备忘录, 此后每年对其进行审查。该协议的条款缜密考虑了所有必要因素以确保合作顺利开展, 并为有效执行各项可持续发展活动铺平了道路, 它利用了开发署提供的国家和区域层面的广泛网络, 并受益于环境署在简化发展方面的环境问题上具有的比较优势。该备忘录的宗旨如下: “提供合作框架, 以包容的方式促进各方之间的协助, 以保证东道国政府根据本国的优先事项和发展计划获得联合国在共同利益领域的专门知识, 并产生联合国发展援助框架(联发援框架)成果”。⁸⁴

164. 按照谅解备忘录, 各方将在共同利益领域进行合作, 包括:

- 气候变化
- 贫穷与环境倡议
- 和执行《约翰内斯堡执行计划》、《巴厘战略计划》、多边环境协定及其他政府间协定有关的环境努力, 以协助各国根据本国优先事项和联发援框架实现千年发展目标

165. 开发署负责在必要时为环境署提供行政和可报销的支助服务。

166. 与 2004 年的上一次谅解备忘录不同, 现在的备忘录没有按各项活动的地理分布规定权限范围, 但确认为执行各自的任务相互合作, 并由开发署承诺向环

⁸⁴ 开发署与环境署之间的谅解备忘录, 要点 1.1, 2008 年 12 月。每年续签。

境署在国家层面开展的活动提供行政服务和可报销的支助服务安排，包括招聘国内和国际工作人员以及建立办公区域。在与开发署合作从事“与执行多边环境协定有关的政策和规范性工作”时以及在环境署已经收到“计划和方案任务和/或获得多边基金批准”的领域(见谅解备忘录的要点 3.1 和 4.1)，环境署可享受开发署提供的必要援助。这可以解决有责任在国家层面履行多边环境协定的缔约国的关切。

3. 使环境可持续性成为共同国家评估/联合国发展援助框架各项进程中的主流⁸⁵

167. 检查专员发现，开发署发布了两套联合国指导性说明：一套关于环境可持续性的主流化问题，另一套涉及将气候变化考虑因素纳入国家分析和联发援框架。这两套指导性说明是由开发署的气候变化和环境可持续性工作组(由开发署和环境署共同主持)制定的，⁸⁶ 明确涉及交叉问题，例如人权、性别平等和国家层面的环境可持续性等。⁸⁷

168. 检查专员欢迎环境署与开发署签署正式协定，通过在国家层面开展与联发援框架相关的合作，加强提供环境和可持续发展服务的工作。就肯尼亚而言，这一方面取得了长足进展。关于肯尼亚，得益于环境署和人居署总部在肯尼亚的存在，环境署能更便利地确保机构间合作，将环境层面纳入国家发展计划。在肯尼亚的联合国国家工作队的高级官员告知检查专员，根据驻地协调员的倡议并在环境署和人居署总部的支持下，联合国系统各组织制定了《联合国发展援助计划》，其实质是按照开发署的方案编制文书也即 2010 年 1 月的《联发援框架行动计划指导性说明》制定的联发援框架行动计划。⁸⁸

169. 秘书长在其四年期全面政策审查报告中确认联合国系统有 36 个实体参与了发展方面业务活动。为了解联合国系统有多少组织参与了环境方面的规范性活动和业务活动，检查专员向有关组织发放了调查问卷。通过调查问卷收集到的数据表明，联合国系统的大多数组织都采取不同方式通过不同渠道和合作机构参与了国家层面与环境有关的活动。通过共同国家评估/联发援框架的各项进程或者

⁸⁵ 这些进程包括执行各缔约方和会员国之间商定的与具体部门有关的专题和部门战略与计划，例如国家生物多样性战略和行动计划，193 个国家的政府一致同意将其作为国家一级实现《2011-2020 生物多样性战略计划》的工具予以执行。

⁸⁶ UNEP/GC.26/INF/9/Add.1。

⁸⁷ “使环境可持续性成为国家分析和联发援框架的主流”(2009 年)。见 www.undg.org/docs/10662/ES_GuidanceNote_FINAL.pdf。

⁸⁸ 准确地说，联合国发展援助计划存在于坦桑尼亚联合共和国。它由联合国国家工作队根据“一体行动”试点阶段在该国进行试点，是联发援框架和联发援框架行动计划在同一文书中的结合，并不是通常依赖联发援框架行动计划指导性说明的一项既定的联合国发展集团的方案编制文书。

临时机构间安排(有很多是与环境署订立的机构间安排),⁸⁹ 以下组织或多或少地认可了在国家层面开展的活动: 开发署、环境署、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国难民问题高级专员公署(难民署)、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)、粮农组织、粮食署、气象组织、教科文组织和联合国儿童基金会(儿基会)。

170. 联合国发展集团制定的指导和工具直接针对三年期全面政策审查/三年期全面政策审查各项决议和经社理事会各项决议中概述的成员国任务。作为秘书处的内部文件, 它们获得了开发署咨询委员会的核准。在四年期全面政策审查方面, 开发署执行局或经济和社会理事会都没有正式的文件核可程序。

171. 自 2009 年以来一直在制定联发援框架, 2010 年联合国发展集团核准了相关的指导性说明, 并散发给联合国各个国家工作队, 后来联合国系统职员学院于 2010 年 7 月对教员进行了培训, 并于 2012 年夏天在联发援框架的展开计划国家推出了针对国家工作队成员的三次区域培训课程。目前正在讨论由该职员学院如何将培训课程制度化, 转为两年期课程, 并全面适用联合国发展集团关于环境可持续性、气候变化和减少灾害风险的指导性说明。

172. 根据发展业务协调办公室的记录, 目前有 121 个联发援框架/综合战略框架。联检组分析的一份汇编文件涵盖了联发援框架网站列出的 139 个国家, 其中 122 个国家拥有联发援框架。⁹⁰ 在该网站所列国家中, 有 17 个国家没有联发援框架。该汇编文件中包括了 45 个非洲国家、26 个拉丁美洲和加勒比国家、17 个欧洲和独联体国家以及 13 个阿拉伯国家(根据截至 2013 年 12 月收集的数据)。

173. 这些准则承认未适当考虑产生于多边环境协定的义务, 也承认事实上在制定国家发展战略时, 最不受重视的千年发展目标就是环境目标。在具备联发援框架的 122 个国家中, 有 121 个国家提及了环境可持续性问题, 有 82 个国家提及国际公约和协定。但是只有 26 个提及多边环境协定的执行问题。

174. 开发署的行政部门告知检查专员, 它对一个有 15 个联发援框架的样本进行了快速审查, 并注意到这些联发援框架的优先事项和成果中包含了环境可持续性问题, 特别是气候变化、减灾和能源问题(见载有本次审查期间收集的背景资料和数据增补文件的附件十五)。

175. 在与开发署签署的谅解备忘录中, 妨碍环境署在国家层面建立外勤能力的相对权限划分不复存在。在蒙特利尔议定书制度通过其多边基金的投资和业务方案在外地保持了有效的存在, 但在这一制度之外, 环境署和多边环境协定部署国家环境官员的机会依然渺茫。在这一方面, 与总部设在罗马的各个粮食和农业组

⁸⁹ 根据开发署的强化成果管理平台, 从 2008 到 2012 年环境和可持续发展领域对开发署的支付款项增加 50%以上(从 2008 年的 4.0385 亿美元增加到 2012 年的 6.11 亿美元)。更引人关注的是气候变化组合中, 该款项上升了 433%; 开发署关于气候变化的共同成果 4.3 的支出从 2008 年的 1,200 万美元上升到 2011 年的 6,400 万美元。

⁹⁰ 这些数字根据联检组公共信息汇编和分析。

织开展的讨论表明，参加国家环境专题小组的农业官员都能胜任确保一致协调环境政策的职能并且随时可用，例如在联合国驻地协调员办公室的可持续土地和水管理以及森林和植物养护工作。

176. 如 2013 年环境署理事会讨论所证明的那样，还设想加强环境署的区域结构将为环境署更加系统地参与国家工作队的工作带来机遇，特别是在共同国家评估/联发援框架周期中。另一方面，开发署告知检查专员，在管理联合国在气候变化和生物多样性、实施全球环境基金和执行蒙特利尔议定书多边基金的各个项目及多边基金的区域项目等领域的一些最大的环境方面投资组合上，开发署的各个国家办事处拥有相当丰富的经验。

177. 在联合国发展集团的一次会议上，有人指出，联合国发展集团应减少对制定新指导的关注，代之以确保各国家工作队有效实施现有指导。⁹¹ 合作的下一个步骤必然是承担责任，确保国家工作队理解现有的指导并拥有予以执行的适当能力。⁹²

178. 鉴于以上情况，检查专员评估认为，在实践中，需要更加关注在共同国家评估的基础上将环境问题纳入国家总体发展计划的主流以及制定联合国发展援助计划，同时考虑到联发援框架涉及就东道国的优先事项与其谈判的问题。⁹³

179. 为了加强国家层面的协调与合作，实现环境可持续性在业务活动中的主流化，检查专员提出以下建议。

建议 12

参与联合国发展援助框架国家活动的联合国系统各组织的行政首长应：

(a) 通过外联和培训政策；支持联合国国家工作队的能力建设；宣传开发署关于促使环境可持续性问题主流化并将可持续发展三个层面纳入联发援框架进程的指导性说明；

(b) 通过环境署和多边环境协定的专业人员和专家的有效参与和贡献，必要时通过积极利用在驻地协调员指导下工作的、拥有环境知识和专门知识的各专门机构、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。

⁹¹ 教科文组织强调了即将与新的联发援框架准则共同推出的说明函的重要性；其中所载的关键讯息将包括鼓励联合国国家工作队更多地参与编制联合方案。

⁹² 联合国发展集团会议，最后报告，2009 年 11 月 30 日，第 18 段。见 www.undg.org/docs/10814/Final-meeting-report---UNDG-meeting-30-November.pdf。

⁹³ 各项定义见 www.undg.org/docs/10662/ES_GuidanceNote_FINAL.pdf。

4. 区域层面的合作与协调

180. 在其作为普遍机构的第一届会议上，环境署理事会决定增强环境署的区域存在，以协助各国执行其国家环境方案、政策和计划。在这一方面，理事会要求执行主任增加环境署对联合国国家工作队的参与，并强调了由环境署担任秘书处的区域部长级环境论坛的重要性，还邀请上述论坛酌情为环境署理事会的工作贡献力量。⁹⁴ 这就要求把环境署与以下方面联系起来：联合国各个区域委员会、联合国驻地协调员、开发署驻地代表、联合国各基金和方案及专门机构，以及建立了区域中心/网络以促进履约和实施其目标的多边环境协定，例如《蒙特利尔议定书》、《巴塞尔公约》、《斯德哥尔摩公约》和《生物多样性公约》。

181. 尽管各区域委员会的能力往往并未得到充分的发挥，但它们在联合国系统的全球环境治理架构中的作用却是十分重要的。在提高意识以及为今后将要通过的由环境署管理的各项全球公约铺平道路方面，一些区域委员会起到了具有历史意义的作用；例如，欧洲经委会在界定区域公约以保护空气质量方面发挥了先驱的作用，等等。欧洲经委会第一个在区域层面解决持久性有机污染物问题，随后又发展并最终在环境署的支持下通过了《斯德哥尔摩公约》。欧洲经委会环境司提供的数字和主持的不同多边环境协定都表明，对采取综合办法使环境问题成为该区域的主流作出了明确的制度承诺。此外，检查专员对环境司工作人员采用最高效的方法结合稀缺资源，在其管理者的领导下利用公约各秘书处之间协同作用完成的工作量表示赞赏。

182. 在双边环境合作领域，欧洲经委会拥有大量的专门知识。根据欧洲经委会《远距离越境空气污染公约》，建立起广泛的科学基础，被《斯德哥尔摩公约》广泛采用。欧洲经委会《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》（《奥胡斯公约》）为各国执行原则 10 铺平了道路，该原则作为里约原则之一，涉及在国家一级把在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律制度化。⁹⁵ 该公约一直是其他地区仿效的楷模。在持续存在预算限制的情况下，委员会摸索出各种办法，通过发展协同、共享知识和分担各公约秘书处的事前工作方案来提高实效，从而确定各种可能的联合事件和提高认识活动，⁹⁶ 包括利用多边环境协定主席和环境政策委员会主席的非正式会议程序。欧洲经委会《保护与使用越境水道和国际湖泊公约》（《水公约》）的 2003 年修正案于 2009 年生效，它使联合国任何一个会员国都有可能加入这一文书。《越境环境影响评估公约》（《埃斯波公约》）也将对欧洲经委会区域以外的国家敞开大门。欧洲经委会各文书加入范围的全球化将增加秘书处的工作量，这将对配合额外的经常预算工作人员资源构成进一步挑战。

⁹⁴ 第 27/2 号决定，第 14 和第 15 段。

⁹⁵ 经社部，“审查 21 世纪议程和里约各原则的执行情况”，2012 年 1 月，第 43 页。

⁹⁶ 根据由欧洲经委会/环境司提供的题为《5 公约战略文件》的内部文件。

183. 在应对发展活动对各区域生态系统影响的问题上，并不是所有的区域委员会都拥有相似的经验。但是，欧洲经委会可以与拉丁美洲和加勒比经济委员会有效地共享在战略管理办法和共同文书方面的经验，以便在制定规范领域取得进展。

184. 在另一方面，很多区域委员会往往基于无法律约束力的承诺或软法来促进作为可持续发展一部分的环境保护方面的区域合作和伙伴关系。这些委员会在自身的会议或联合国环境与发展会议区域部长级筹备会议上通过了一系列年度合作行动计划。他们在召集本区域的环境主管部门开会方面拥有相当大的权力。它们关注区域经济可持续性方面的交叉问题，采取具体办法处理环境保护与可持续发展之间的相互作用，这种办法在多个经济部门普及，例如交通运输、贸易、卫生和健康条例、迁徙、劳动流动、发展和可持续使用自然资源、能源以及空气、水、海洋、森林和土地。

185. 里约+20 会议以来，各区域委员会制定了共同方针，以查明旨在加强可持续发展和参与实现 2015 年后千年发展目标进程的区域战略。⁹⁷ 检查专员认为，联合国系统应加强与区域委员会的互动，利用其召集会议权和对区域需求的了解。在使联合国系统以外的其他相关利益攸关方(例如区域银行、区域一体化实体、区域贸易协定)参与区域和国家层面的活动方面，区域委员会也是一支主要力量。这是加强全球环境治理的关键要素，应当让所有相关行为者都参与界定可持续增长的道路。

186. 举例来说，粮农组织、粮食署和农发基金等总部设在罗马的组织开展了大量环境活动。它们在外地有强大的存在。这些组织采用了独特的模式，通过基于公共和专业利益攸关方之间自愿商定的原则和准则的无法律约束力框架，在其业务活动中适用环境和社会保障措施。粮农组织不仅是农业发展组织，还是农业资源和自然管理问题的监管机构。联合国防治荒漠化公约全球机制在不同的捐助者之间建立联系，带头协调其供资承诺。根据对其开展的环境活动及其与可持续发展的互动的精准定义，这些机构为环境部门的规范性活动和业务性活动投入了大量资源。

187. 这将增添另外一个解决问题的办法，通过它，可以探索基于软法以及公共网络和机构的新的国际环境治理分类。

188. 许多专门组织以及联合国多个基金和方案都在外地与区域委员会密切合作，并在与环境署区域办事处的协商和联合国国家工作队内部的磋商中加强了对这些委员会的支持，以发展联合国驻地协调员办事处的环境咨询能力。这将促进基于多边环境协定和软法制定东道国的环境政策。

189. 在国家层面，农发基金和粮食署有能力参与共同国家评估/联发援框架的各个进程；粮农组织在这一领域也有重要的影响力。它们在发展外地环境评估能力

⁹⁷ 见 www.regionalcommissions.org/RCSandPost2015.pdf。

方面有着至关重要的作用。如前所述，建议外地办事处的环境专家在与环境署区域办事处磋商时应加强对联合国国家工作队的支持，以提高联合国驻地协调员办事处的环境咨询能力(见上文建议 12(b))。这将推动根据多边环境协定和软法制定东道国的环境政策。

190. 检查专员认为，在执行理事会第 27/2 号决定时，环境署应促使国家工作队更多地参与和开发署及联合国其他基金、方案以及具有外地存在的专门机构的协助，并与这些实体共同制定为区域部长级环境论坛提供秘书处服务的模式，同时基于对国家工作队可持续发展制度框架的共同认识，描述区域环境治理结构。

C. 供资和筹资

191. 环境活动的供资和筹资问题是系统内一个需要做出重大改进的领域。检查专员要求所有参与组织和多边公约予以详尽报告。由于缺乏衡量环境专用资源的既定商定做法，妨碍了进行充分报告。除多边环境协定和环境署以外，很多组织仅将环境领域作为活动领域之一，未给予特别关注，也没有专门用于追踪和报告相关资源分配情况和支出情况的核算框架。

192. 目前，没有切实的数据和信息来源可供联合国系统共同报告为可持续发展三大层面之一分配资源的情况。如了附件四所示，很多组织指出，在促进实现可持续发展的价值链的不同阶段，它们为“我们希望的未来”第 88 段查明的 26 个行动领域中的一些领域作出了贡献。联合国系统本应当拥有充足的数据和信息来提高资源使用方面的问责和透明度，以此查明在实现可持续发展方面取得的进展，确认有可能通过避免重复而实现的费用节省，并加强环境活动领域的规划和成果管理。

全球环境基金的供资和增量成本概念

193. 自 1991 年在该概念的基础上提出执行蒙特利尔议定书的财务机制以来，增量成本概念不断演化。⁹⁸

194. 1992 年联合国环境与发展会议通过《21 世纪议程》和《关于环境与发展里约宣言》，其中基于以下方面提出了预防性控制措施：科学评估；共同但有区别的全球环境保护责任；国际社会承担控制措施的增量成本⁹⁹。多项里约原则都起源于 1989 年《蒙特利尔议定书》。

195. 里约各项公约的财务机制及其他财务机制同样建立在增量成本的概念基础上。虽然该概念是适用于全球环境基金供资的基本要素，但未向多边环境协定或其他感兴趣的利益攸关方提供关于如何基于该概念制定提案的指导。在与全球环境基金在华盛顿的工作人员的会谈时，该小组获悉，该概念已演变为一个以“增

⁹⁸ 见 www.multilateralfund.org/Our%20Work/policy/Shared%20Documents/2.%20Policy71-ChapterI.pdf。

⁹⁹ 执行附加环境保护措施带来的总成本变化。

量成本推导”为基础的概念，¹⁰⁰ 应用于规划和界定各项计划的目标。这是为了体现与没有全球环境基金捐助的通常业务情形(仅有地方和国家捐助)相比，从全球环境基金的承诺和筹资中产生的收入会是什么样的情况。与使用基准绝对值相比，使用收入绝对值的难度更低。该概念将评估与通常业务情形下产生的环境惠益相比，从全球环境基金增量(也即其应对全球挑战的承诺)中产生的全球环境惠益相对收入。

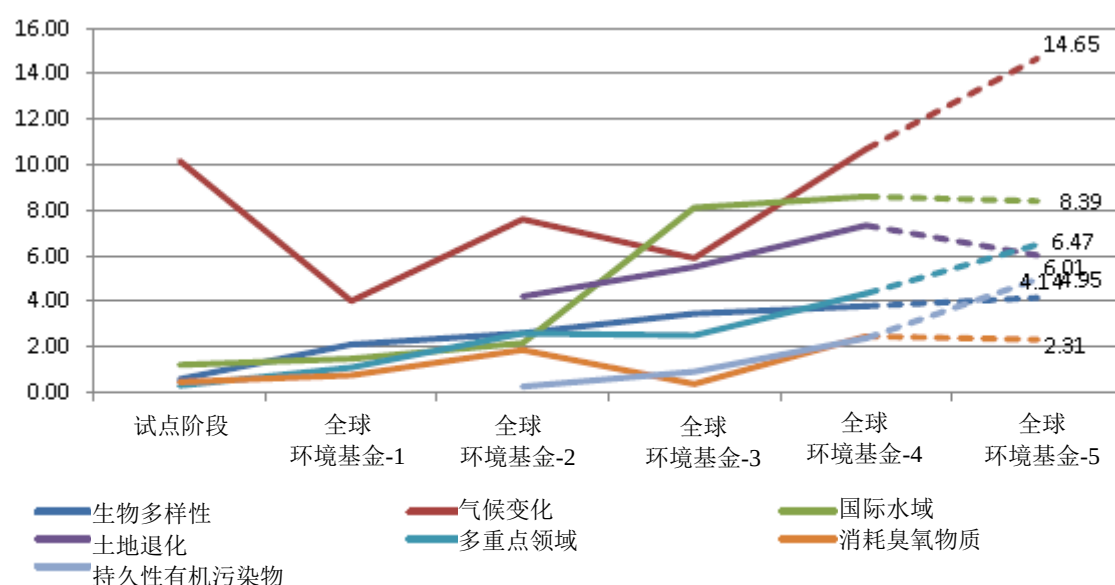
196. 全球环境基金将发挥作为《汞问题水俣公约》财务机制要素的关键作用，如该公约的正文所述。在近期举行的该公约外交会议上，全球环境基金的代表强调了这一作用，特别是在向发展中国家和经济转型国家提供财务和技术支持方面。¹⁰¹

197. 全球环境基金秘书处建立了支持资源配置决策进程的制度。为第五次充资进程确定了三个重点领域：生物多样性、气候变化和土地退化(与三项里约公约对应)。全球环境基金在 2010 年和 2011 年分别支出了 8.496 亿美元和 8.277 亿美元，促进调集大量财政资源用于能力建设和投资以及重点战略领域的共同供资。

198. 下图显示了按美元计算的全球环境基金充资在六个重点领域的共同筹资比例趋势：

图 2

以美元计算并按重点领域分列的全球环境基金赠款的承诺共同筹资比例趋势



来源：《全球环境基金绩效》，《OPS5 技术文件 7》(2013 年 3 月)，图 5,第 13 页。见 www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/EO/TD7_Performance%20of%20the%20GEF.pdf。

¹⁰⁰ 2007 年 6 月全球环境基金理事会核准了应用增量成本原则业务准则(文件 GEF/C.31/12)，这些准则是简化示范“通常业务”情形和增量推导的基础，符合重点领域策略和共同供资情况。

¹⁰¹ 见 www.thegef.org/gef/node/9968。

199. 虽然付出了这些努力，但全球环境基金依然面临由其作为筹资机制的多边环境协定缔约方会议的关键需求。全球环境基金赠款和全球环境基金范围内可使用的其他减让性筹资形式要符合每项公约的缔约方会议决定的资格标准。经常呼吁筹资要具有补充性、可预测性和透明度，以满足多边环境协定的需要。同时还指出对共同筹资概念及其在全球环境基金各计划和方案中的应用缺乏明确认识。¹⁰² 其他关切涉及需要解决的种类日益多样化的财务需求，从执行基本控制措施(例如消耗臭氧层物质排放管制措施)减少环境影响所需的增量成本，到适应生态后果的成本、能力建设供资、规范性政策、业务成本和相关的行政交易成本，不一而足。

200. 如联检组上一次关于环境治理的审查所述，按照《蒙特利尔议定书》，在按照有具体商定时限的量化削减目标调集资金淘汰约 96 种消耗臭氧物质的生产和消费方面，增量成本供资的概念具有良好的成本效益。议定书所有缔约方都接受共同但有区别的减排义务的约束。基于独立技术小组的科学评估确认了所有受管制的消耗臭氧物质。管制措施遵守政府间商定的准则，由多边基金使用用于确定增量成本的详细图示标准清单，按照成本估计值提供赠款供资。自 1991 年启动以来，该基金使用 32 亿美元承付款，成功淘汰 463,265 吨 ODP(臭氧消耗潜能值)吨也即 98%的消耗臭氧层物质，¹⁰³ 足够及时避免消耗臭氧层，使人类免于崩溃。¹⁰⁴

201. 此外，鉴于大多数消耗臭氧物质同时也是导致全球变暖的气体，蒙特利尔议定书各缔约方实现的削减量继续产生重大的气候惠益。具体地说，根据议定书，每年估计减少 10 亿吨二氧化碳当量的排放，比《东京议定书》第一个承诺期(2008 年至 2012 年)的年减排目标高出五倍。¹⁰⁵

202. 缔约方会议之间普遍确立的各项准则和方法以及各种财务机制将简化和明确该进程，并为多边环境协定秘书处，特别是规模较小的秘书处，提供了促进其缔约方获得这类供资的更好机遇。检查专员认为，环境署应带头促进界定共同方法，帮助多边环境协定缔约方拥有更多机会获得全球环境基金供资。

203. 检查专员还忆及《21 世纪议程》以及随后的大会第 47/191 号决议在可持续发展委员会(可持续发展问题高级别政治论坛的前身)中确立了一项安排，以审查《21 世纪议程》项下商定的环境保护和可持续发展供资和机制的充足性。¹⁰⁶

¹⁰² 气候变化框架公约，第 6/CP.19 号决定。

¹⁰³ 环境规划署，“平流层臭氧保护成绩”，第 12 页，见 http://ozone.unep.org/new_site/en/Information/Information_Kit/UNEP-MP_Achievements_in_Stratospheric_Oz.pdf。

¹⁰⁴ 已核准项目数据库目录(截至 2013 年 12 月)，基金秘书处。

¹⁰⁵ 环境署，“关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书-2012 年：工作中的成就”，第 10 页。见 http://ozone.unep.org/new_site/en/Information/Information_Kit/Success_in_the_making_2012.pdf。

¹⁰⁶ 《21 世纪议程》(A/CONF.151/26/Rev.1(Vol.I)和 Corr.1)，第 1.4 段；大会第 47/191 号决议，第 3 (e)和第 15 段。另见《可持续发展问题世界首脑会议执行计划》(A/CONF.199/20 及 Corr.1)，第 152 段。

该安排设想了根据秘书长的定期报告对向发展中国家提供额外财政资源的充足性的审查，其中包括多边环境协定的商定增量成本。联检组在其上一次报告中建议开展这一审查。¹⁰⁷

204. 检查专员重申了上一次报告中分别向秘书长和大会提出的建议 8 和建议 9，其中呼吁对侧重于增量成本概念的环境供资活动的充足性、有效性和定义进行审查。

D. 为多边环境协定提供的行政服务

205. 2008 年联检组关于国际环境治理的审查已经强调了为多边环境协定提供的现有行政服务安排的复杂性，并建议：¹⁰⁸

- 建立不同实体之间的授权体系，也即秘书长、联合国内罗毕办事处、联合国日内瓦办事处环境署和多边环境协定之间；
- 制定关于联合国内罗毕办事处和联合国日内瓦办事处向各多边环境协定提供服务的明确的服务协议；
- 审查工作人员征聘做法，解决多边环境协定的工作人员配备情况和地域代表性；
- 根据实际产生的支出，提高估算和使用联合国和环境署就多边环境协定的方案费用收取的方案支助费的透明度，并将支助费用基金归并到关于所有多边环境协定行政支助服务的公共预算中去(见第 226 段)。

206. 对问卷答复的分析以及会谈都显示，这些方面的进展迟缓。特别是，环境署与其治下的一些多边环境协定之间延迟签署和/或续签谅解备忘录。来自发展中国家的工作人员任职人数不足的情况依然十分明显。尽管会员国一再表示关切，但还是没有解决完全透明地使用方案支助费用的问题，而且关于各员额相关职能的详细报告。因此，检查专员认为上一次提出的各项建议依然未被接受和/或执行。

1. 联合国环境规划署在管理多边环境协定方面的作用

207. 如上一份报告所述，从 1990 年代一直到 2008 年，环境署执行主任的职能是与联合国内罗毕办事处主任的职能合并在一起的。当时，内罗毕办事处由一名副秘书长级别的主任领导，他是总部设在内罗毕的联合国各方案(也即环境署和人居署)所有行政首长中最资深的副秘书长。除 ST/SGB/2009/3 规定的各项职能以外，各实体的主任和主管官员还要履行与其职位有关的职能。¹⁰⁹

¹⁰⁷ JIU/REP/2008/3, 建议 8 和 9。

¹⁰⁸ 同上，建议 10、11 和 12。

¹⁰⁹ ST/SGB/2009/3 of 1 March 2009。

208. 当时由一人担任两个领导职位的行政首长。虽然这能灵活、迅速地就多边环境基金的行政和预算问题作出顶层决策，但明显存在模糊之处，混淆了这两个职位之间的责任界限。由于环境署执行主任的工作任务繁重，已不再可能由一人担承两项职能。同样也不可能把联合国内罗毕办事处行政首长与人居署行政首长的职能合并在一起。鉴于此，大会于 2011 年为内罗毕办事处设立了副秘书长一级的主任单独员额。

209. 这样，联合国内罗毕办事处、环境署和人居署的行政首长之间就有了明确的责任界限。这应当成为在这三个行政首长之间以及在内罗毕三大实体之间建立协同的基础。联合国内罗毕办事处为环境署和人居署提供支持职能，为二者在内罗毕的总部职能提供体制和行政基础。

210. 然而，诚如“我们希望的将来”第 88(g)段所呼吁的那样，应当将巩固工作推广到联合国系统的其他相关实体。必须在服务合同层面明确界定联合国内罗毕办事处对环境署和人居署以及相关多边环境协定的支助职能。但是，环境署与规划署治下的多边环境协定之间就方案和行政支助签署的谅解备忘录和行政安排尚未得到修订。

211. 联合国内罗毕办事处和环境署如何确保为各多边环境协定充分提供行政和方案服务呢？一旦多边环境协定通过，各缔约方会议即遵照联合国的条例和规章，委派联合国和/或环境署进行管理或担任服务提供方。但实际上，虽然一些多边环境协定是由环境署“管理”的，但环境署自身却受治于联合国内罗毕办事处。所以，实际上是通过内罗毕办事处，或者有时候是通过日内瓦办事处为环境署管理下的多边环境协定提供行政服务的。

212. 作为对 JIU/REP/2008/3 所载联检组建议 10 的后续活动，联合国、环境署和多边环境协定各缔约方大会/缔约方会议一直在商谈它们之间的一系列新谅解备忘录/行政安排和服务协议，以厘定联合国/环境署和联合国内罗毕办事处各自的职责。这与它们接受的建议是一致的。

213. 就目前的情况而言，并不便于修改环境署现有的关于为多边环境协定提供行政支助的各项安排的相关条款，也即以联合国内罗毕办事处取代环境署。权宜之计是由环境署继续充当为多边环境协定提供行政服务的正式提供方，而联合国内罗毕办事处作为位于内罗毕的唯一服务提供方，将向环境署提供行政服务并在事实上代表环境署为多边环境协定提供行政服务。检查专员知悉，没有试图邀请多边环境协定与联合国内罗毕办事处签署支助服务谅解备忘录以取代现有的各项谅解备忘录。

214. 另一方面，环境署执行主任与一些多边环境协定的行政首长(例如生物多样性公约执行秘书)之间已就人力资源管理问题达成一系列双边的临时授权谅解。检查专员获悉，这些新的行政安排正在事实上造成这样一种情形，也即由内罗毕办事处充当环境署管理员，而环境署相应地间接管理多边环境协定，或者多变环境协定放弃被委托的权利。这种情况带来了授权界限不清的风险。

215. 如濒危物种公约的行政首长所述(见上文第 122 段),把环境署从行政职责中解放出来,使其专注于推进全球环境治理战略愿景的关键作用,可能会造福于环境界。环境署没有必要成为多边环境协定的行政支助服务中心,特别是在多边环境协定能从环境署获得更好服务的情况下。研究表明,虽然 2008 年以来情况有所好转,但一些多边环境协定仍然认为通过联合国或环境署的行政安排提供的服务涉及繁琐冗长的程序,并不总是能满足多边环境协定的后勤需要。联合国气候变化框架公约实行独立管理并直接向缔约方会议呈送预算和财务报告。由联合国总部提供的服务(例如司法、监察员服务)或者日内瓦办事处提供的服务(如通行证发放、综合管理信息系统(IMIS)、薪资系统、金库)是按具体的书面协议执行的,并在每年单独向联合国气候变化框架公约开具账单。报告称根据行政安排提供的这些服务令人满意。

2. 方案支助费用改革

216. 对多边环境协定的支助服务由方案支助费用安排供资,根据这些安排,从多边环境协定的预算中收取标准百分比的费用。环境署和联合国收取 13%,¹¹⁰这与大会¹¹¹按照行政和预算问题咨询委员会的意见核准的比例相符,也符合开发署理事会 1980 年 6 月 27 日第 80/44 号决定所载补偿公式。¹¹²根据该决定,秘书长发布了一系列关于建立、使用和管理各信托基金的内部准则和指导,包括方案支助费用安排在内。¹¹³

217. 检查专员忆及,上一次审查涉及(a) 多边环境协定周转资本准备金和业务准备金之间存在重复,在资源使用方面缺乏透明度;(b) 方案支助费用机制提供的实际服务缺乏透明度;(c) 大型多边环境协定积累了数额巨大的未用结余,多边环境协定之间在方案支助费用资金的可及性方面存在差异(详见 JIU/REP/2008/3, 第 130 段)。

218. 环境署告知检查专员:

(a) 环境署/联合国内罗毕办事处保留的支助费用资源被用于:

- (一) 与多边环境协定相关的直接行政支助活动;
- (二) 与多边环境协定相关的间接行政支助活动;

(b) 环境署将环境署信托基金和多边环境协定提供的方案支助费用所产生的资源全部归并到方案支助费用资金特别账户,多边环境协定分得其活动所产生的方案支助费用的 67%,环境署保留 33%。环境署保留的比例并入来自环境署

¹¹⁰ 收取 13%方案支助费用的例外情况:执行蒙特利尔议定书多边基金被收取 13%的工作人员费用,但对秘书处的年度支出则不收取。

¹¹¹ 1980 年 12 月 17 日大会第 35/217 号决议,第五部分,第 2 段。

¹¹² 行政和预算问题咨询委员会在其报告(A/35/544, 第 15 段)的结尾部分提出了多个评论意见。

¹¹³ ST/AI/286。

的方案支助费用；然后将这一总额用于环境署和内罗毕为多边环境协定提供的行政服务以及环境署各信托基金。难以对所请求的数据进行分列，无法说明环境署/联合国内罗毕办事处保留部分的确切使用情况。

219. 另外，检查专员知悉，方案支助费用在环境署、联合国内罗毕办事处和多边环境协定之间的分配错综复杂且不透明。多边环境协定常常发现内罗毕持有大量此类方案支助费用收入的未用结余，在它们的坚持下，其中一部分被收回到他们自己的金库。具体的分配比例不尽相同。根据联合国内罗毕办事处所作分析，约有一半多边环境协定和环境署管理下的其他环境实体收到了三分之二已产生的方案支助费用收入。环境署和联合国内罗毕办事处之间的分配比例并不取决于为多边环境协定提供服务的数量；环境署一次性支付内罗毕办事处提供的所有服务，不区分是为多边环境协定提供的服务还是为环境署其他部门提供的服务。

220. 返还到部分多边环境协定机构的方案支助费用，包括多边基金秘书处，被用于创建核心预算外的行政人员员额。这意味着，在就已核准的方案支出收取的 13% 方案支助费用中，有相当一部分在事后根据日内瓦办事处和内罗毕办事处等服务提供方实体认定的结余款不可预测可及性得到回收。就联合国气候变化框架公约而言，缔约方批准行政员额由该组织的方案支助费用供资，对气候变化框架公约所有信托基金的方案支出收取 13% 的标准管理费。行政服务方案的费用估计值，包括整个秘书处的业务费用(征聘费用、职员离职费和离职后医疗保险)在内，以及由方案支助费用供资的相关员额和核心预算，都是气候变化框架公约两年期预算的一部分。从 2010-2011 两年期到 2014-2015 两年期，行政服务方案的资源要求增长了 590 万美元。

221. 气候变化框架公约的核心服务，例如审计、薪资、投资、金库和司法相关服务，均由联合国以报销的方式提供。气候变化框架公约每年向联合国支付 600,000 美元。气候变化框架公约秘书处向检查专员报告称，由于在管理其方案支助费用账户方面拥有 15 年以上的经验，不存在资金可预测性方面的问题。

222. 根据对联合国和环境署管理下的多边环境协定的预算执行情况报告和决算账户的详细分析，¹¹⁴ 检查专员发现，这些机构在方案支助费用账户中积累了大量的未用结余。在每个组织，全部方案支助费用资源都存入此类账户中，尽管财务报表中通常会保有单项核算和报告。就联合国管理下的多边环境协定而言，2013 年《防治荒漠化公约》和《气候变化框架公约》产生的未用结余分别相当于方案支助费用总收入的 22.3% 和 56.6%。截至 2013 年 6 月，《气候变化框架公约》的结余为 1660 万美元。2012 年，环境署管理的多边环境协定也创下 16.1% 的盈余，《鹿特丹公约》等小规模多边环境协定则超出了方案支助费用的预算额。

¹¹⁴ 见附件三。

223. 产生高额未用结余的主要原因与根据《联合国条例和细则》要求在维护周转资本准备金以外还要维护业务准备金的迫切需要有关。¹¹⁵

224. 对于内罗毕办事处，应当根据所提供的服务划拨方案支助费用。无论数额大小，必须保证对方案支助费用的公平分配。检查专员认为，这一点是有作用的，而且意味着在重组行政架构方面的进一步节省、实效和合理性。检查专员还认为，只要根据现有结构和细则对方案支助费用资源进行单独管理，就没有产生盈余和不公平分配方案支助费用资源的机会。

225. 多边环境协定全球行政中心是欧洲联盟在一些缔约方会议提出的一种可能选择，它也许能减少成本、协调程序和减弱行政繁琐。它可以有助于调整财务报告和管理的周期和程序；在目前的形势下，多边环境协定不具备兼容的行政安排和程序。对于在全球范围内协调为多边环境协定提供的服务而言，还存在改善的空间。至少可以探讨如何尽最大可能切实地做出改善，以确保在位于同一地点(例如在波恩)的机构之间实现共同服务的连贯性。

226. 检查专员的意见是，应当结合对上述结论和意见的考虑执行第 190 段概括的一系列建议。

E. 监督

227. 全系统监督对系统内的环境治理工作是不可或缺的。例如，在评价领域，行政首长协调会成员组织达成了共识，认为评价工作是全系统一致性的主要驱动因素之一，是提高联合国系统各项活动的透明度并加强问责的关键要素。¹¹⁶ 通过 2009 年 9 月 14 日第 63/311 号决议，大会试图根据联合国全系统在发展、人道主义援助和环境领域的一致性问题的建议建立独立的全系统评价机制。¹¹⁷ 但是，要建议这样一个与环境和可持续发展相关的机制远非现实可行。

228. 尽管此后付出了许多努力，但大会尚未建立起负责对规范性和业务活动进行评价的独立的全系统机制。秘书长根据大会第 67/226 号决议于 2013 年建立的独立的全系统评价临时协调机制只关注联合国系统的发展方面业务活动。

229. 在调查方面，没有统一的机构间调查机关。¹¹⁸ 实际上没有对交叉活动进行过全系统财务审计。就检查专员所了解，根据对已经开展的单个审计工作的评

¹¹⁵ ST/AI/284, 附件, 第 III.A 章, 第 1 段, 强制联合国各信托基金的管理人员维护相当于估算年度计划支出 15% 的业务准备金以弥补亏空、平衡最终支出, 包括任何债务清偿; ST/AI/286, 附件, 第 II.E 章, 强制管理人员维护相当于估算年度方案支助收入 20% 的业务准备金以弥补支出和在紧急终止由预算外资源供资的活动时清偿法定债务。

¹¹⁶ 行政首长协调会, 议题说明, 《建立独立的全系统评价机制的考虑因素》, 2011 年 5 月 3 日。

¹¹⁷ 见 A/61/583。

¹¹⁸ 见联检组, “联合国系统的调查职能”(JIU/REP/2011/7)。

论意见，外部审计小组针对印度洋海啸发生后联合国提供的援助编写的联合报告是第一个、也是唯一一个有外部审计员参与的重大联合参与工作。¹¹⁹

230. 联检组展开了多项环境审查，其中涵盖了防治荒漠化领域的多个组织，包括《防治荒漠化公约》及其全球机制，并对国际环境治理的运作情况和联合国系统各组织的环境层面开展了管理审查。2014 年，联检组将对气候变化筹资情况展开综合审查。在这种形势下，根据其章程的第 5 条第 4 款，联检组酌情继续针对联合国系统在环境和可持续发展领域的规范性活动和业务活动开展独立的全系统检查。

231. 在环境领域，规范性监督是保证环境治理的要素。在这一方面，任何监督都必须依据联合国系统内明确界定的战略框架和商定目标来实行。但是，如先前指出，环境和社会保障方面的规范和标准尚未形成。¹²⁰ 与在其他领域不同的是，联合国评价小组尚未在其指导文件“把人权和性别平等纳入评价范围-促进实现联合国评价小组的指导”中制定适用于该领域的规范和标准。¹²¹

232. 还必须牢记的是，要实行任何有意义的全系统监督，就必须有协商一致的战略规划文书对各组织的共同活动目标和宗旨予以明确。相继出现的历史性行动方案，如《21 世纪议程》、《约翰内斯堡执行计划》和“我们希望的将来”，都没有明确规定执行方案各项要素的资源管理框架。尽管建立了一连串政府间后续机制对这些方案的执行情况进行审查和评价，但并没有为它们提供决策所需的循证评价。在这个问题上，检查专员注意到里约+20 会议一致同意环境署制定全系统环境战略，并期待执行这项适用于规范性活动和业务活动的任务。

联合国环境规划署的作用

233. 关于环境署的作用，检查专员感兴趣地注意到该组织的最新发展。2013 年 9 月 9 日，环境署执行主任与国际最高审计机构组织(审计组织)的环境审计工作组主任签署了一项谅解备忘录，其中涵盖环境署和审计组织环境审计工作组之间的以下合作领域：

- 为改善环境治理和环境法管辖，推进国内或全球的公共部门环境审计做法；
- 在最高审计机构就环境专题开展的审计中提高对多边环境协定的审计和使用；
- 提高审计员在其各自权限范围内根据法定任务对环境领域公共财政的合法性、透明度和问责制进行审议的能力。

¹¹⁹ 联合国外部审计小组、专门机构和国际原子能机构，“对联合国、其基金、方案和特设机构在 2004 年 12 月 26 日发生印度洋海啸灾难之后所采取干预措施的评论意见和建议”（2006 年）。

¹²⁰ 见以上第二章，第 D.2 部分。

¹²¹ 见 www.unevaluation.org/HRGE_Guidance。

234. 环境署秘书处告知检查专员，它于 2010 年出版了供审计员审计多边环境协定执行情况的初级读本，¹²² 该读本和环境署的环境法律和公约司与审计组织环境审计工作组合作制定的。

235. 检查专员还知悉，这一行动是联检组的一项建议推动的，该建议呼吁环境署理事会通过审查具有多边法律约束力的规范的执行情况，加强其提高多边环境协定实效的能力。此外，检查专员注意到，理事会在 2013 年 2 月题为“促进环境可持续性的司法、治理和法律”的第 27/9 号决定中要求执行主任带领联合国系统，在制定和执行环境法制方面支持各个政府，并全面关注相互支持的治理的特征，包括信息披露、公众参与、可执行和可实施的法律、执行和问责机制以及环境审计和争议解决，等等。

236. 开发署的行政部门告知检查专员，国家层面的环境审计进程可受益于与联合国系统其他机构在以下方面开展的协作：分享经验以确保国家层面的政策一致性和效率；减少重复，例如减少侧重于治理的开发署国家投资组合的管理方面的重复；能力建设和问责机。

237. 虽然现在评价与审计组织达成的这类协议的影响为时尚早，但可以将其视为提高环境领域监督的一个步骤，这将有助于查明当前环境治理框架的优势和不足。但是，环境署的任务范围和评价能力有限，无法覆盖全系统。

238. 首先，并非所有多边环境协定都和环境署直接相关，其中一些由联合国秘书处管理，其他则由专门机构管理；《拉姆萨尔公约》是非联合国实体。环境署签署的简单谅解备忘录不适用于不受环境署管辖的那些实体。

239. 其次，环境署评价办公室直接向执行主任汇报，但并不享有管理和预算自治。它有权对环境署所有项目和方案进行评价，包括由环境署的环境基金及其他预算外资源供资的项目和方案，但其权力并未明确延伸至环境署管理下的各个多边环境协定秘书处。

240. 第三，评价局的资源有限。在 2014-2015 两年期，该局共有八名工作人员：其中三个员额列入联合国经常预算(D-1 一名，P-5 一名，地方员额一名)，五个为预算外员额(P-4 一名，P-3 一名，P-2 一名，地方员额二名)。D-1 员额为最近增补进入当前的两年期预算。该局的工作量大，由于资源有限，要达到现有评价要求有赖于短期顾问(目前在项目/方案/次级方案一级每年超过 60 次评价)。

241. 评价局和质量保证科合作，就实现高质量的方案执行情况项目监督标准工作人员提供指导。它采用联合国评价小组的规范和标准，其中要求联合国所有机构都制定评价政策，使一般性规范和标准适应本机构的具体情况。目前并未在正式决定中明确界定或维持评价局对环境署管理下的多边环境协定秘书处的评价任务。另外，对环境署管理下的多边环境协定进行任何系统性评价的筹资问题仍然需要理顺。

¹²² 见 www.unep.org/delc/Portals/119/audingmeas.pdf。

242. 如果评价局要对环境署管理下的多边环境协定进行评价，在评价过程中就会面对内在障碍，例如职权范围和调查问卷必须获得事先授权和核准，而这将延迟开展评价。但检查专员知悉，评价局和粮农组织秘书处一起于近期对《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》之间依照缔约方大会关于合作和协调的“协同决定”通过的各项安排进行了审查。¹²³ 这是应各缔约方大会的请求进行的，其中授权环境署执行主任和粮农组织总干事通过各自的评价局进行审查。这一成功做法让环境署获得了关于如何与相关评价局合作建立全系统框架以评价联合国系统内部在环境领域的协同效应的经验。

243. 联合国评价小组的评价规范和标准主要涉及评价职能和流程的属性，而不是评价主题。环境署尚待制定一整套规范、标准和准则，以此评价环境领域的规范性活动。环境管理小组还在开展环境和社会可持续性方面的相关工作。这些规范和准则见载于在全球、区域和国家层面的公约、宣言、监管框架、协定、准则、业务守则及其他标准设定文书。它们或是硬法律，或者是以惯例为基础的软法。虽然联合国评价小组的评价规范和标准与评价职能和流程有关，但对于环境署开展的规范性评价，它们并没有提供具体指导。国际环境治理尚未以总体评价流程为基础。无论是内部监督事务厅还是环境署评价局均未提供这类评价。建立联合国系统环境活动评价方法和机制迫在眉睫。

环境管理小组对监督工作的贡献

244. 为了充分落实与审计组织环境审计工作组达成的谅解备忘录的意图和宗旨，环境署需要诉诸环境管理小组的全系统协调，将落实该备忘录与制定上文中讨论的关于环境和社会可持续性的规范、标准和指导联系起来。

245. 如以上第 103 段所述，环境管理小组近期开始拟定框架，增强联合国系统各实体活动的环境和社会可持续性。联检组赞赏地注意到以确认和应用共同原则和最低要求为目标的全系统协调工作正在取得进展，包括在传统的保障措施方面，也即促进联合国系统各组织的管理和业务活动的环境和社会可持续性的规范和标准。这些保障措施的目的是尽早在规划阶段预防和减轻对环境和人的过度危害。只要在环境和社会可持续性方面有了既定的、可适用的相关规范和标准，联检组就将继续发挥作用，通过检验、评价和调查在规划、管理、协调和执行联合国系统各组织的活动方面取得的进展和绩效，帮助这些组织确保全系统问责。

246. 执行以下建议将在明确的全系统监督规范和标准的基础上提高透明度和问责。

¹²³ [www.unep.org/eou/Portals/52/Reports/Synergies%20Decisions%20Review%20Final_Report\(Feb2013\).pdf](http://www.unep.org/eou/Portals/52/Reports/Synergies%20Decisions%20Review%20Final_Report(Feb2013).pdf)。

建议 13

作为环境管理小组的主任，环境署执行主任应确保环境管理小组制定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关于各组织开展的环境活动的稳健而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正在论坛加强可持续发展制度框架。这类政策、标准和准则应考虑到在制定“我们希望的未来”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(大会第 66/288 号决议，附件)。

附件一

主要多边环境协定清单

序号	主题	秘书处	截至 2013 年 10 月 31 日的 缔约方	通过年份
大气				
1	《保护臭氧层维也纳公约》	环境署	197	1985
2	《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》	环境署	197	1987
3	《联合国气候变化框架公约》(《气候公约》)	联合国	195	1992
4	《联合国气候变化框架公约京都议定书》	联合国	192	1997
生物多样性相关公约				
5	《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》(《拉姆萨尔公约》)	自然保护联盟	168	1971
6	《濒危野生动植物种国际贸易公约》(《濒危物种公约》)	环境署	178	1973
7	《养护野生动物移栖物种公约》(《移栖物种公约》)	环境署	119	1979
8	《生物多样性公约》	环境署	193	1992
9	《生物多样性公约卡塔赫纳生物安全议定书》	环境署	166	2000
10	《遗传资源的获取以及对遗传资源的利用所产生惠益公平公正分享问题名古屋议定书》(尚未生效)	环境署		2010
11	《保护世界文化和自然遗产公约》	教科文组织	190	1972
12	《粮食和农业植物遗传资源国际条约》	粮农组织	128	3/11/2001
13	《国际船舶压载水及沉积物控制和管理公约》	海事组织	38	2004
化学品和危险废物				
14	《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》	环境署	180	1989
15	《关于禁止发展、生产、储存和使用化学武器及销毁此种武器的公约》，在巴黎通过	禁止化学武器组织	189	1993
16	《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》	环境署	153	1998

序号	主题	秘书处	截至 2013 年 10 月 31 日的 缔约方	通过年份
17	《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》	环境署	179	2001
18	《汞问题水俣公约》(*)	环境署	0	2013
	土地			
19	《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》	联合国	195	1994
	核问题			
20	《禁止在大气层、外层空间和水下进行核武器试验条约》	全面禁止核试验条约组织**	155	1963
21	《禁止在海床洋底及其底土安置核武器和其他大规模毁灭性武器条约》	全面禁止核试验条约组织	94	1971
22	《及早通报核事故公约》	国际原子能机构	116	1986
23	《核事故或辐射紧急情况援助公约》	国际原子能机构	110	1986
24	《核安全公约》	国际原子能机构	76	1994
	海洋环境			
25	《国际干预公海油污事故公约》	海事组织	87	1969
	《干预公海非油类物质污染议定书》	海事组织	54	1973
26	《关于设立油污损害赔偿国际基金的国际公约 2003 年议定书》(取代 1971 年的《基金公约》)	海事组织	130	1992
	议定书修正案(赔偿限制)			2000
27	《防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约》(《伦敦公约》)	海事组织	87	1972
	附件修正案(海上焚烧)		20	1978
	附件修正案(物质清单)			1980
28	《1972 年防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约 1996 年议定书》	海事组织	44	1996
29	《经 1978 和 1997 年有关议定书修正的 1973 年国际防止船舶造成污染公约》(《防止船污公约》)	海事组织	152	1973/78/97
	附件一，经修订			1978

序号	主题	秘书处	截至 2013 年 10 月 31 日的 缔约方	通过年份
	附件二, 经修订			1978
	附件三, 经修订		110	1978
	附件四, 经修订		95	1978
	附件五, 经修订		115	1978
	[附件六, 经修订]		[12]	1997
30	《国际油污防备、反应和合作公约》	海事组织	105	1990
31	《对危险和有毒物质污染事件的准备、反应和合作议定书》	海事组织	33	2000
32	《控制船舶有害防污系统国际公约》	海事组织	66	2001
33	《国际船舶压载水及沉积物控制和管理公约》	海事组织	38	2004
	海洋法			
34	《联合国海洋法公约》(《海洋法公约》)	联合国	165	1982
35	《关于执行联合国海洋法公约第十一部分的协定》(《第十一部分协定》)	联合国和国际海底管理局	145	1994
36	《执行 1982 年 12 月 10 日联合国海洋法公约有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定的协定》(《1995 年鱼类种群协定》)	联合国	81	1995
	欧洲经委会公约	面向联合国全体会员国		
37	《关于工业事故越境影响的公约》	联合国/欧洲经委会	41	1992
38	《保护与使用越境水道和国际湖泊公约》(《欧洲经委会-水问题公约》)	联合国/欧洲经委会	39	1992
39	《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》(《欧洲经委会-奥胡斯公约》)	联合国/欧洲经委会	46	1998
40	远距离越境空气污染公约	联合国/欧洲经委会	51	1979
41	《越境环境影响评估公约》	联合国/欧洲经委会	45	1991

序号	主题	秘书处	截至 2013 年 10 月 31 日的 缔约方	通过年份
	国际劳工组织公约 由国际劳工大会通过的公约编号、标题和日期		截至 2014 年 2 月 28 日正式 批准数量	生效日期
42	62 - 建筑业安全规定公约, 1937 年		30	1942
43	115 - 辐射保护公约, 1960 年		50	1962
44	136 - 苯公约, 1971 年		38	1973
45	139 - 职业肿瘤病公约, 1974 年		39	1976
46	148 - 劳动环境(空气污染、噪音和振动)公约, 1977 年		45	1979
47	155 - 职业安全和卫生公约, 1981 年		62	1983
	1981 年职业安全和卫生公约 2002 年议定书		9	2005
48	161 - 职业卫生设施公约, 1985 年		31	1988
49	162 - 石棉公约, 1986 年		35	1989
50	167 - 建筑业安全和卫生公约, 1988 年		24	1991
51	170 - 化学品公约, 1990 年		18	1993
52	174 - 防止重大工业事故公约, 1993 年		18	1997
53	176 - 矿山安全与卫生公约, 1995 年		28	1998
54	184 - 农业中的安全与卫生公约, 2001 年		15	2003
55	MLC - 海事劳工公约 2006 年		56	2013
56	187 - 关于促进职业安全与卫生框架的公约, 2006 年		29	2009
57	188 - 渔业工作公约, 2007 年		4	未生效
	其他			
58	《道路交通日内瓦公约》	联合国	95	1949
59	《国际民用航空公约》附件 16			
60	《外空物体所致损害之国际责任公约》	外层空间事务厅***	89	1971

* 2013 年 1 月 19 日, 137 个国家的政府参加了政府间谈判委员会第五届会议以制定具有全球法律约束力的汞问题法律文书, 并商定了《汞问题水俣公约》的文本草案。该公约于 2013 年 10 月 10 日开放供签署, 截至 2013 年 10 月 31 日共有 92 个签字国。

** 全面禁止核试验条约组织筹备委员会。

*** 联合国外层空间事务厅。

来源：

1-4、8-10、12-18、34-36、58: <http://treaties.un.org>

5: www.ramsar.org/cda/en/ramsar-about-parties-parties/main/ramsar/1-36-123%E23808_4000_0__

6: www.cites.org/eng/disc/parties/index.php

7: www.cms.int/en/parties-range-states11: www.unesco.org/eri/la/convention.asp?KO=13055&language=E&order=alpha

19. www.unccd.int/en/about-the-convention/the-convention/Status-of-ratification/Pages/default.aspx

20: www.nti.org/treaties-and-regimes/treaty-banning-nuclear-test-atmosphere-outer-space-and-under-water-partial-test-ban-treaty-ptbt/

21: http://disarmament.un.org/treaties/t/sea_bed

22-24: www.iaea.org/Publications/Documents

25-33:海事组织：由海事组织或其秘书长行使保存或其他职能的多边公约和文书的状况。

37-41: www.unece.org/environmental-policy/treaties.html

42-57: www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:1:0

59: www.icao.int/secretariat/PostalHistory/annex_16_environmental_protection.htm

60: www.oosa.unvienna.org/oosa/en/SpaceLaw/treatystatus/index.html

附件二

2006-2013 年联合国系统和多边环境协定的环境活动财政资源(单位：美元)

注：以下数字以调查问卷的答卷为依据

	2006-2007 年 核准经常预算 与核心资源 总额(*)	2006-2007 年 补充(非核心) 预算总额(**)	2008-2009 年 核准经常预算与 核心资源总额	2008-2009 年 补充(非核心) 预算总额	2010-2011 年 核准经常预算 与核心资源 总额	2010-2011 年 补充(非核心) 预算总额	2012-2013 年 核准经常预算与 核心资源总额	2012-2013 年 补充(非核心) 预算总额
第一部分：参与组织								
环境署	12,000,000	272,800,000	12,000,000	292,900,000	12,777,000	433,725,000	12,777,000	461,243,000
原子能机构	35,693,700	14,609,450	38,906,086	14,613,130	38,524,467	10,515,190	40,361,030	14,101,030
教科文组织	55,994,500	188,357,100	56,774,300	175,087,500	59,074,000	185,122,100	58,744,500	204,154,900
世卫组织	36,799,000	53,613,000	32,736,000	97,720,000	30,200,000	84,200,000	32,507,000	54,318,000
国际民用航空组织	3,280,000	--	3,247,912	--	4,373,907	--	5,649,387	--
粮农组织	283,963,261	668,235,000	351,040,000	653,350,000	409,185,778	1,194,008,000	402,245,292	1,310,946,000
难民署 ^a	--	--	--	--	23,957,228	--	46,763,638	--
气象组织	154,459,295	47,501,080	152,197,339	64,519,608	145,196,046	56,872,042	148,211,987	95,971,570
开发署	--	--	90,021,804	823,256,540	526,865,737	3,339,379,643	238,214,557	1,630,607,733***
工发组织	13,034,010	1,675,700	12,683,580	52,526,512	13,254,900	89,125,202	13,889,000	54,187,521
艾滋病署	--	--	6,100	--	5,500	--	--	--
禁毒办	--	--	--	--	--	--	--	600,00
海事组织	2,750,000	10,340,000	无	无	2,510,000	11,770,000	2,000,000	5,200,000
贸易中心		860,272		100,0437		1,131,154		2,404,418
万国邮政联盟					44,000			1,060,000

^a 解读数据需谨慎。2012 年在预算系统中单独创建国内能源目标。2012 年以前，和能源有关的活动在各部门项下编制预算，难以监测。

	2006-2007 年 核准经常预算 与核心资源 总额(*)	2006-2007 年 补充(非核心) 预算总额(**)	2008-2009 年 核准经常预算与 核心资源总额	2008-2009 年 补充(非核心) 预算总额	2010-2011 年 核准经常预算 与核心资源 总额	2010-2011 年 补充(非核心) 预算总额	2012-2013 年 核准经常预算与 核心资源总额	2012-2013 年 补充(非核心) 预算总额
欧洲经委会公约^b								
欧洲经委会—关于工业事故越境影响的公约	510,000	685,629	660,000	750,360	770,000	809,709	820,000	334,176***
欧洲经委会—水问题公约	810,000	1,050,227	930,000	2,056,930	1,160,000	4,624,750	1,230,000	3,292,350***
欧洲经委会—奥胡斯公约	810,000	1,618,039	1,100,000	1,979,533	1,130,000	2,001,930	1,200,000	1,085,058***
欧洲经委会—远距离越境空气污染公约	1,680,000	1,827,972	1,940,000	1,454,165	1,870,000	1,790,931	1,980,000	3,254,937
欧洲经委会—越境环境影响评估公约	510,000	468,600	660,000	501,121	700,000	785,791	750,000	346,745***
第二部分：多边环境协定								
巴塞尔公约	8,380,137	16,523,866	8,452,151	8,062,800	9,584,990	5,915,000	9,344,500	10,488,886
鹿特丹公约	7,231,654	2,157,499	7,359,539	3,448,760	7,902,588	4,383,270	7,543,963	4,041,445
斯德哥尔摩公约	9,579,400	1,974,393	10,833,022	4,303,040	11,677,850	7,164,200	11,846,337	9,037,740
生物多样性公约	21,930,900	3,109,857	22,782,500	14,459,750	24,124,400	21,057,305	25,983,800	31,357,505
气候变化框架公约	40,286,693	20,990,112	41,172,068	15,186,803	44,200,099	24,154,170	48,511,181	33,020,024
防治荒漠化公约	16,705,000	34,657,311	18,876,000	32,099,972	23,630,400	32,648,400	24,209,532	40,876,912
卡塔赫纳生物安全议定书 ^c	44,493,700	3,214,900	4,719,900	2,618,950	5,478,700	3,045,193	6,024,700	2,858,618
拉姆萨尔公约	8,860,897	--	9,501,444	--	10,248,749	--	10,889,296	3,629,765
维也纳公约	1,274,009	-	1,635,173	-	1,698,198	-	1,290,872	-
蒙特利尔议定书秘书处	8,074,242	1,094,129	8,049,516	1,255,669	8,370,169	758,552	8,734,314	661,531

	2006-2007 年 核准经常预算 与核心资源 总额(*)	2006-2007 年 补充(非核心) 预算总额(**)	2008-2009 年 核准经常预算与 核心资源总额	2008-2009 年 补充(非核心) 预算总额	2010-2011 年 核准经常预算 与核心资源 总额	2010-2011 年 补充(非核心) 预算总额	2012-2013 年 核准经常预算与 核心资源总额	2012-2013 年 补充(非核心) 预算总额
执行蒙特利尔议定书多边 基金	272,323,392	--	229,317,415	--	328,062,299	--	269,593,810	
世界遗产公约	18,458,096	12,013,404	22,874,063	15,422,831	24,629,783	23,490,924	17,005,992	16,897,371 ^d
移栖物种公约	5,312,253	2,441,142	6,104,004	3,151,159	6,508,295	5,369,964	6,131,670	3,171,617***
联合国海洋法公约	7,712,500		9,895,800		8,850,600		9,086,000	
濒危物种公约****	9,861,715	4,146,731	10,366,935	9,568,180	10,577,184	6,213,145	10,948,608	8,977,931

(*) 核心预算反映经常预算(依据摊款)和由非专用捐款供资的预算外核心资源。

(**) 非核心预算包含专用自愿捐款。

(***) 仅为 2012 年数据。

(****) 濒危物种公约的预算周期如下：2006-2008 年，2009-2011 年和 2012-2013 年。

未答复调查答卷：近东救济工程处、劳工组织、国际电联、知识产权组织以及粮食和农业植物遗传资源国际条约/粮农组织。

已收到对调查问卷的答复但其中未提供财务数字：联合国、防治荒漠化公约、贸发会议、人居署、工发组织、项目事务厅、妇女署、气象组织、人口基金、世旅组织、粮食署、经社部、儿基会。

注：原子能机构、国际民用航空组织、气象组织、拉姆萨尔公约和移栖物种公约的数字中包含货币换算。换算比率：欧元对美元：1.350。

^c 生物多样性公约和卡塔赫纳议定书的预算周期如下：2005-2006 年，2007-2008 年，2009-2010 年，2011-2012 年，2013-2014 年。

^d 不含外地支出，该数额总计 7,200 万美元。

表一

备忘录项目：海事组织、环境署、开发署、教科文组织、工发组织、粮农组织和世卫组织对执行多边环境协定的捐款情况

	2006-2007 年 核准经常预算与 核心资源总额(*)	2006-2007 年 补充(非核心) 预算总额(**)	2008-2009 年 核准经常预算与 核心资源总额	2008-2009 年 补充(非核心) 预算总额	2010-2011 年 核准经常预算与 核心资源总额	2010-2011 年 补充(非核心) 预算总额	2012-2013 年 核准经常预算与 核心资源总额	2012-13 年 补充(非核心) 预算总额
开发署：								
全球环境基金—生物多样性 公约				147,540,000		152,750,000		77,980,000
全球环境基金—气候变化框 架公约				113,610,000		118,630,000		67,460,000
全球环境基金—防治荒漠化 公约				16,390,000		16,970,000		8,660,000
气候变化框架公约谈判支持			921,443	1,038,023	384,410	466,987	98,304	120,864
执行蒙特利尔议定书多边基 金			0	73,207,520	0	66,906,561	0	35,826,485
工发组织：								
关于消耗臭氧层物质的蒙特 利尔议定书	4,322,460	1,274,900	4,832,470	38,041,010	4,543,800	41,810,246	4,567,280	45,046,797
关于持久性有机污染物的斯 德哥尔摩公约	1,957,300	237,400	1,362,800	13,916,802	1,371,800	18,797,567	1,679,100	7,452,609
海事组织：								
海事组织的各项海洋环境公 约(AFS 2001、BWM 2004、 香港公约、有毒有害物质-国 际油污防备、反应和合作公 约、LC 1972、LC PROT 1996、1973 年国际防止船舶 造成污染公约、国际防止船 舶造成污染公约议定书、国 际防止船舶造成污染公约 1997 年议定书、1990 年国际 油污防备、反应和合作公约)	2,750,000	10,340,000	无	无	2,510,000	11,770,000	2,000,000	5,200,000 (仅限 2012 年)

	2006-2007 年 核准经常预算与 核心资源总额(*)	2006-2007 年 补充(非核心) 预算总额(**)	2008-2009 年 核准经常预算与 核心资源总额	2008-2009 年 补充(非核心) 预算总额	2010-2011 年 核准经常预算与 核心资源总额	2010-2011 年 补充(非核心) 预算总额	2012-2013 年 核准经常预算与 核心资源总额	2012-13 年 补充(非核心) 预算总额
世卫组织：								
控制危险废物越境转移及其 处置巴塞尔公约：医疗废物 管理- 水、卫生与健康股(仅 限总部)	0	57,000	0	194,600	0	249,900	0	227,500
关于在国际贸易中对某些危 险化学品和农药采用事先知 情同意程序的鹿特丹公约， 或关于持久性污染物的斯德 哥尔摩公约：国际化学品管 理(国际化学品管理战略方 针)DDT 汞问题- 欧洲环境方 案(仅限总部)	0	245,000	0	720,000	0	600,000	0	345,000

(*) 核心预算反映经常预算(依据摊款)和由**非专用**捐款供资的预算外核心资源。

(**) 非核心预算包含**专用**自愿捐款。

附件三

联合国与环境署管理下的多边环境协定的方案支助费用(2012 年和 2013 年)

联合国管理的多边环境协定信托基金支助预算执行情况 方案支助费用特别账户累计收入和支出情况			
	总收入	总支出	基金结余
防治荒漠化公约，截至 2013 年 3 月 31 日*(欧元)	2,860,338	2,221,598	63,874
气候变化框架公约，截至 2013 年 6 月 30 日(美元)**	30,823,553	14,257,346	16,556,307***

气候变化框架公约支出明细：

秘书处工作人员费用：3,192,380

秘书处非工作人员费用：10,811,611

联合国提供服务：2,476,306

* ICCD/COP(11)/8, 表 10：方案支助费用特别账户收支情况。

** FCCC/SBI/2013/14, 表 11：方案支助费用特别账户状态。

*** 含业务准备金 2,251,200 美元。

I. 2012 年环境署管理的多边环境协定信托基金支助预算执行情况：方案支助费用				
	方案支助费用预算额 美元	方案支助费用支出 美元	结余	来源
鹿特丹公约 RO	429,443	443,267	-13,824	UNEP/FAO/RC/COP.6/IMF/17, 第 7 页
RV	228,150	119,586	108,564	UNEP/FAO/RC/COP.6/INF/17, 第 15 页 (up to November 2012)
斯德哥尔摩公约 SC	664,907	637,029	27,878	UNEP/POPS/COP.6/INF/38, 第 4 页
斯德哥尔摩公约 SV	546,520	209,684	336,836	UNEP/POPS/COP.6/INF/38
巴塞尔公约 BC	541,194	483,862	57,332	UNEP/CHW.11/INF/29, 第 3 页
BD	531,131	218,701	312,430	UNEP/CHW.11/INF/27, 第 17 页
臭氧秘书处/维也纳公约 VCL	83,184	56,637	26,547	UNEP/OzL.Pro.25/4/Add.1, 第 9 页
臭氧秘书处/蒙特利尔议定书 MPL	566,105	517,691	48,414	UNEP/OzL.Pro.25/4/Add.1
执行蒙特利尔议定书多边基金秘书处	451,634	432,031	19,603	UNEP/OzL.Pro/ExCom/71/60, 附件 I: 工作人员费用的 13%, 含支助工作人员 费用。上述金额不包括由环境署提供会 计职位的 500,000 美元年度预算和支 出。
濒危物种公约核心	688,680	667,611	21,069	CoP16 Doc.8.2(Rev.1), 附件 1, 第 18 页
EXB	477,106	344,955	132,151	CoP16 Doc.8.2(Rev.1), 附件 1, 第 18 页
生物多样性公约/全部信托基金	3,721,104	3,358,837	362,267	编号: SCBD/RMCS/MR-H/80461
小计	8,929,158	7,489,891	1,439,267	
II. 环境署为执行蒙特利尔议定书多边基金提出的会计员额备忘录项目				
	预算财务服务额 美元	财务服务支出 (美元)	结余	
执行蒙特利尔议定书多边基金秘书处	500,000	500,000	0	UNEP/OzL.Pro/ExCom/71/60, 附件 I: 环境署提供的合同制会计
共计(I+II)	9,429,158	7,989,891	1,439,267	

附件四

联检组关于联合国实体在实现可持续发展的价值链七个阶段为里约+20 行动领域所做贡献的调查结果

* 行动领域 A、B1 至 B26 和 C 以“我们希望的未来”(大会第 66/288 号决议, 附件)第五部分为依据, 第 104 到 251 段。联检组添加了行动领域 D, 因为其与环境治理相关。

调查结果以联检组在 2013 年 3 月至 2014 年 2 月研究期间针对 28 个参与组织和 20 个多边环境协定开展的调查为依据, 共收到 25 个参与组织和 18 个多边环境协定的答复。

价值链阶段: 这次调查要求各组织和多边环境协定通过说明其对以下“价值链”阶段的贡献来阐述自己对可持续发展所作贡献, 按行动领域分列:

(a) 环境状态评估; (b) 国际环境政策制定; (c) 形成多边环境协定; (d) 政策执行; (e) 政策评估; (f) 可持续发展的执行情况; (g) 可持续发展的成就。

图 1(a)—联合国系统各组织在价值链各个阶段对里约+20 行动领域所做贡献, 是联检组各参与组织在特定阶段对特定领域所做贡献的绝对数字(见本报告第 11 页)。

图 1(b)—多边环境协定在实现可持续发展的各阶段为“里约+20”行动领域所做贡献。

图 1(c)—本图描述参与选定行动领域样本的参与组织和多边环境协定的数量, 在每个行动领域至少参与一个阶段的参与组织和多边环境协定即在此列。图中采用绝对数字, 可参照参与组织(25 个)和多边环境协定(18 个)的总数予以换算。例如, 25 个参与组织中有 19 个、22 个多边环境协定中有 11 个参与了气候变化行动领域。

图 1(d)—本图描述参与了选定行动领域样本的参与组织和多边环境协定的数量, 是所有阶段的合计情况。图中采用百分比显示。使用从百分之 0 到 100 的比例表示参与行动领域的参与组织和多边环境协定, 其中 100%表示 25 个参与组织和 18 个多边环境协定都提交了答复。

来源: 由联检组依据这次调查得出的原始数据制定, 其中包括载有这次审查期间收集的 background 资料 and 数据的补充文件所提供的答复调查问卷的组织和多边环境协定的详细情况(见联检组网站; 附件十)。

提供答复方:

- 25 个参与组织: 联合国(经社部)、贸发会议、贸易中心、禁毒办、环境署、人居署、难民署、开发署、人口基金、儿基会、粮食署、妇女署、联合国各个区域委员会、艾滋病署、项目厅、粮农组织、教科文组织、国际民航组织、世卫组织、万国邮政联盟、气象组织、海事组织、工发组织、世旅组织和原子能机构。

- 18 个多边环境协定: 防治荒漠化公约、气候变化框架公约、生物多样性公约、拉姆萨尔公约、濒危物种公约、移栖物种公约、海洋法公约、欧洲经委会-奥胡斯公约、欧洲经委会-环境影响评估公约、欧洲经委会-远距离越境空气污染公约、欧洲经委会-工业事故越境影响公约、欧洲经委会-水问题公约、水俣公约、巴塞尔公约、鹿特丹公约、斯德哥尔摩公约、世界遗产公约、臭氧公约及议定书。

图 1(b)
多边环境协定在实现可持续发展的各个阶段对里约+20 行动领域所作贡献

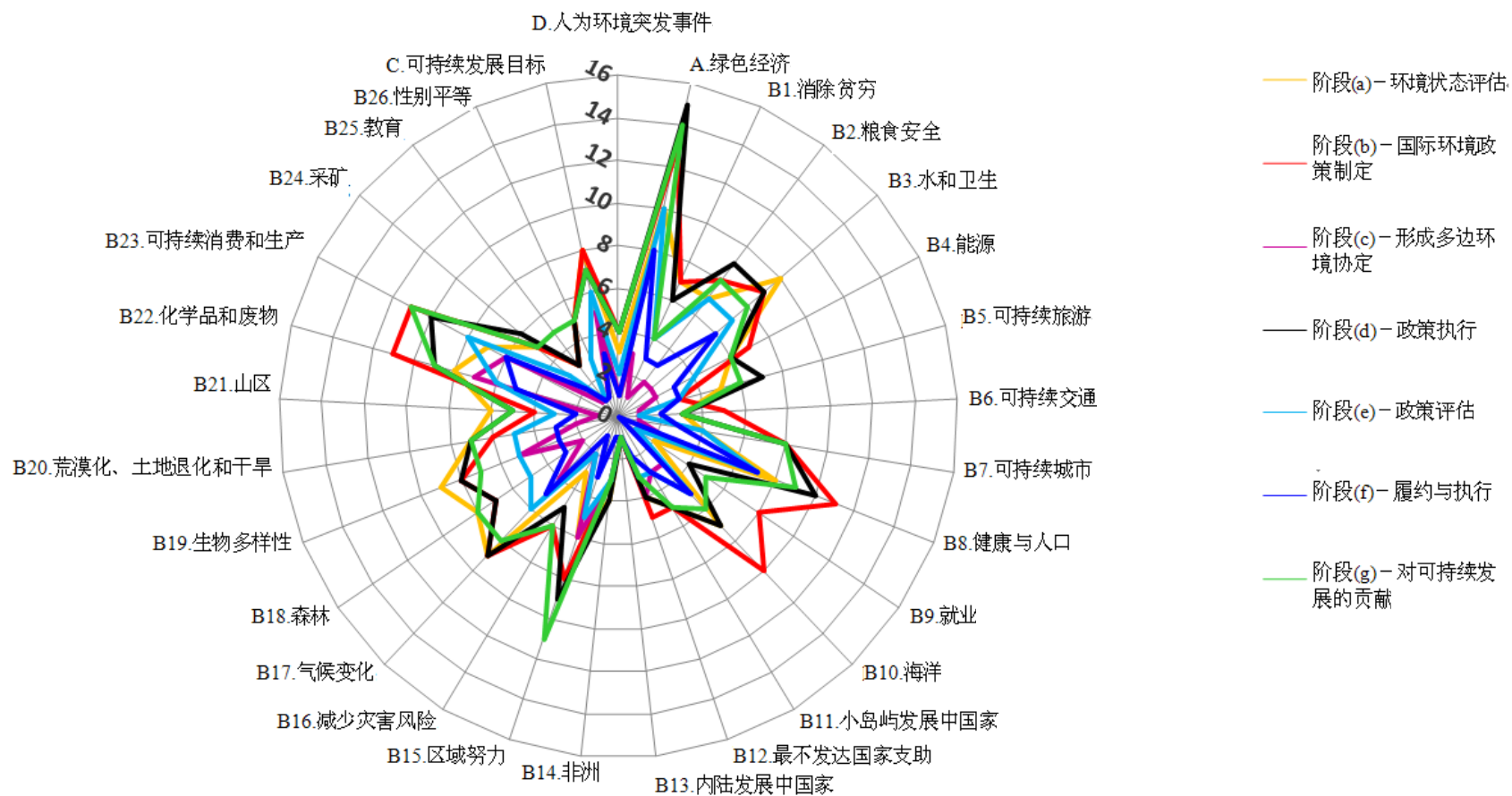


图 1(c):
参与具体环境行动领域的联检组各参与组织和多边环境协定的数量

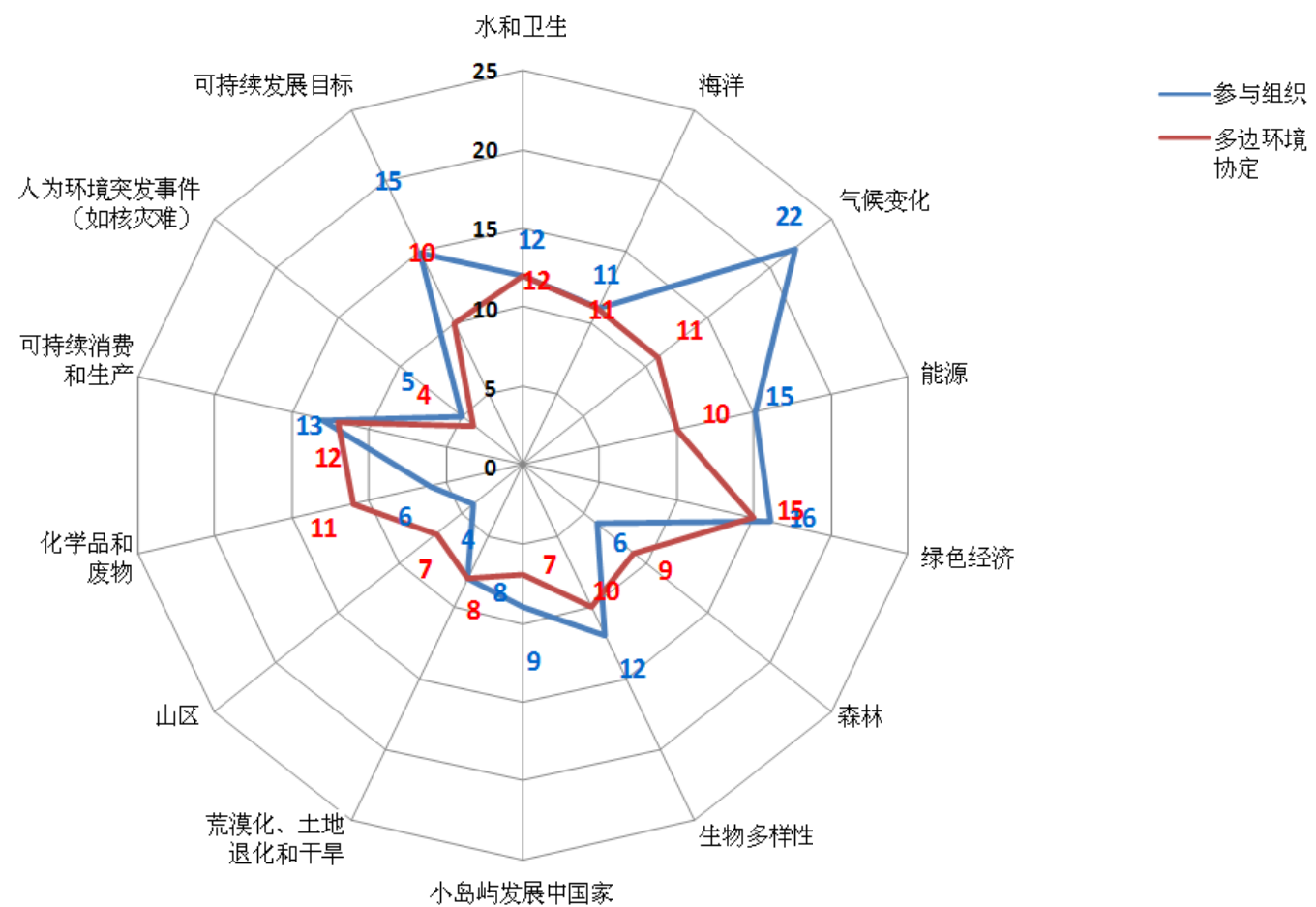
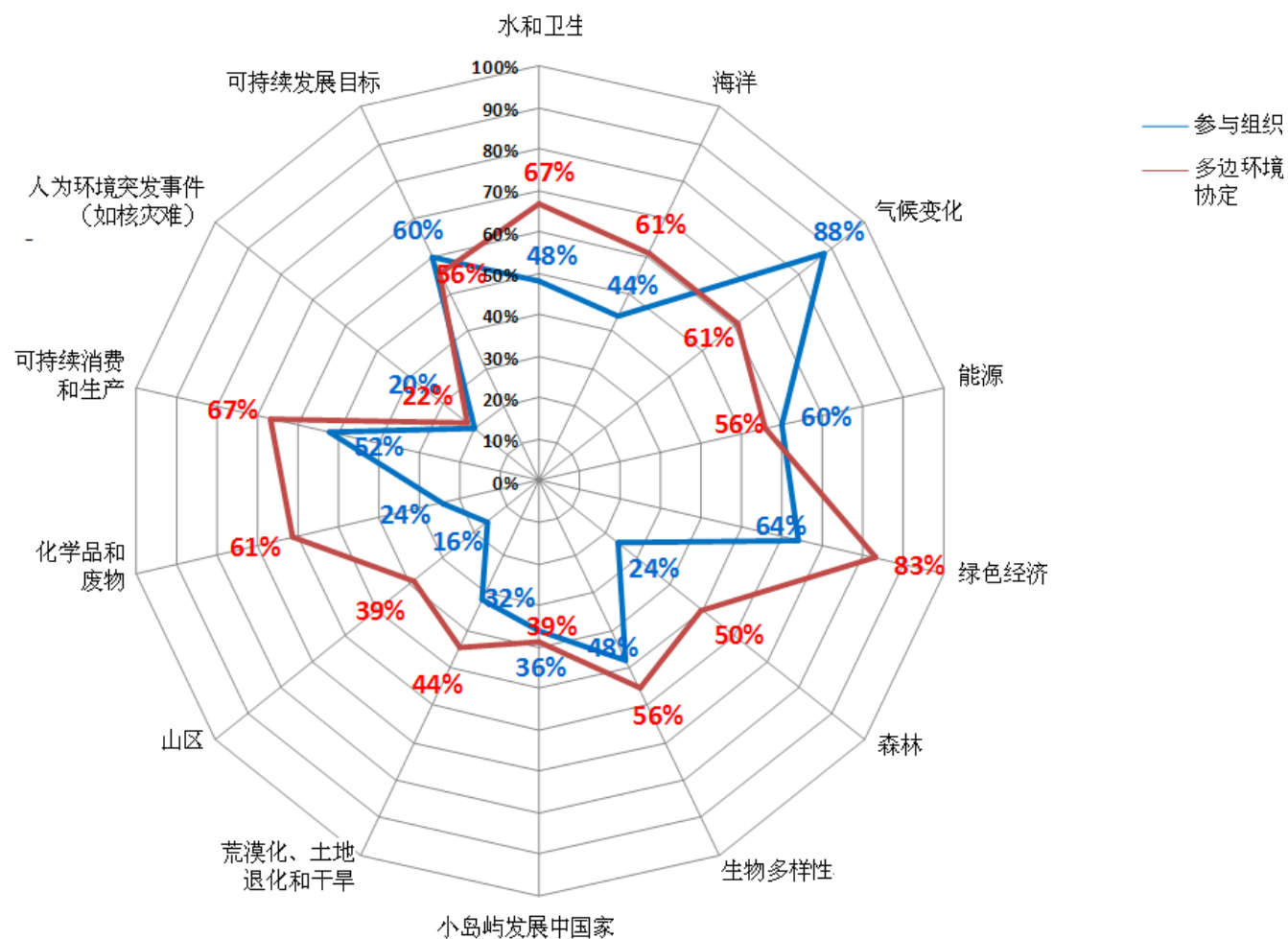


图 1(d):
参与具体环境行动领域的联检组各参与组织和多边环境协定所占百分比



附件五

经济合作与发展组织关于一般环境保护和里约标记财务援助的统计数字(2006 年至 2012 年)(单位: 百万美元)

表 1

按次级环境部门细分的一般环境保护财务援助(总付款)(单位: 百万美元)

	发展中国家收到的支持一般环境保护部门的援助-期间(2006 年至 2012 年)																				
	2006			2007			2008			2009			2010			2011			2012		
	发援会国家	多边	全部捐助者总额	发援会国家	多边	全部捐助者总额	发援会国家	多边	全部捐助者总额	发援会国家	多边	全部捐助者总额	发援会国家	多边	全部捐助者总额	发援会国家	多边	全部捐助者总额	发援会国家	多边	全部捐助者总额
410: IV .1. 一般环境 保护部门																					
41010: 环 境政策与 行政管理	763.1	355.4	1,118.5	946.7	396.3	1,343.1	1,679.7	521.2	2,200.9	2,019.8	681.5	2,701.3	2,656.1	708.3	3,388.8	2,202.5	707.1	2,920.2	1,988.2	897.3	2,894.1
41020: 生 物圈保护	133.7	2.0	135.8	220.3	17.1	237.4	223.7	15.1	238.8	320.8	13.7	334.5	737.1	22.7	759.8	591.4	60.1	651.5	492.576	37.3	530.2
41030: 生 物多样性	224.0	19.4	243.4	255.1	44.1	299.2	326.4	90.7	417.1	529.6	71.1	600.7	779.6	64.4	846.5	543.5	62.3	607.1	492.8	67.0	566.0
41040: 遗址保护	34.8	10.3	45.1	59.5	13.2	72.7	79.1	21.1	100.2	71.2	5.6	77.2	36.9	9.2	46.5	37.4	21.2	59.6	36.4	9.4	45.7
41050: 防洪/治洪	138.2	34.0	172.3	122.5	237.3	359.8	170.6	134.9	305.5	154.0	52.4	206.5	299.5	69.9	369.4	174.4	101.7	276.1	120.0	63.7	183.7
41081: 环境 教育/培训	53.4	0.7	54.1	113.0	1.7	114.7	48.6	7.8	56.4	48.5	10.6	59.1	51.2	9.5	60.6	57.4	8.5	65.9	51.8605	10.2	62.1
41082: 环境研究	175.7	0.7	176.4	140.9	0.4	141.3	120.4	2.3	122.7	114.6	2.2	116.7	131.3	8.4	139.7	158.6	2.8	161.4	214.5588	12.5	227.0
共计	1,522.9	422.6	1,945.5	1,858.0	710.1	2,568.1	2,648.6	793.1	3,441.7	3,258.6	837.1	4,096.1	4,691.7	892.3	4,740.7	3,765.1	963.7	4,740.7	3,396.4	1,097.3	4,508.8

来源: 经合组织网上统计数字“债权人报告制度”。见 <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=33364#> (2014 年 1 月 13 日访问)

表 2

对一般环境保护的财务援助总额

	对一般环境保护部门的财务援助总额						
	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年
发援会国家	1,522.9	1,858.0	2,648.6	3,258.6	4,691.7	3,765.1	3,396.4
多边	422.6	710.1	793.1	837.1	892.3	963.7	1,097.3
非发援会国家				0.5	26.9	11.9	15.1
全部捐助者							
共计	1,945.5	2,568.1	3,441.7	4,096.1	5,610.9	4,740.7	4,508.8

表 3

发展中国家在支持环境目标方面收到的首要财务援助

里约标记	发展中国家在支持环境目标方面收到的首要财务援助(单位: 百万美元)期间(2006 年至 2012 年)							
	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	共计(2006 年至 2012 年)
生物多样性	1,666.62	2,609.77	1,726.34	2,197.42	2,392.08	3,020.13	1,741.31	15,353.67
减少气候变化	1,825.58	2,209.60	5,407.58	6,724.63	13,407.61	8,395.75	8,673.42	46,644.17
适应气候变化					3,080.48	2,056.56	2,166.51	7,303.55
荒漠化	458.16	593.07	648.62	254.88	522.22	707.05	563.38	3,747.38
环境	4,628.72	6,834.64	9,036.21	9,888.80	13,120.02	11,396.76	11,856.98	66,762.13

表 4
发展中国家在支持环境目标方面收到的重大财务援助

	发展中国家在支持环境目标方面收到的重大援助(单位: 百万美元)期间(2006 年至 2012 年)							
里约标记	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	共计(2006 年至 2012 年)
生物多样性	1,276.62	1,059.52	1,871.64	2,552.14	3,616.43	3,054.35	3,185.60	16,616.30
减少气候变化	2,159.52	1,780.62	3,159.60	3,270.12	4,261.75	4,874.20	5,658.65	25,164.46
适应气候变化					5,375.29	6,459.04	7,205.65	19,039.98
荒漠化	1,387.99	951.23	2,032.89	1,694.81	2,924.69	1,840.41	2,079.83	12,911.85
环境	10,721.37	7,559.46	11,693.32	15,151.07	16,966.17	13,563.54	14,254.74	89,909.67

来源: 经合组织网上统计数字“针对全球环境目标的援助活动”。见 <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=33364#>(2014 年 1 月 13 日访问)。

里约标记定义:

- **生物多样性相关援助**指至少促进公约三大目标之一的活动, 也即: 生物多样性养护、可持续使用其组成部分(生态系统、种群或遗传资源)、公平公正分享利用遗传资源产生的惠益。
- **荒漠化相关援助**指通过预防和/或减少土地退化、恢复半退化土地或改良荒漠化土地遏制干旱、半干旱和干旱半湿润地区荒漠化或减轻干旱影响的活动。
- **减轻气候变化相关援助**指通过推动减少或限制温室气体排放或增强温室气体固存、促进将大气中的温室气体浓度稳定在可防止气候系统受到危险的人为干扰的水平上的活动。
- **适应气候变化相关援助**指的是旨在通过维持或提高适应能力和恢复力、降低人类或自然系统对于气候变化和气候相关风险的脆弱性的活动。

图例: 里约标记计分系统:

- 首要类: 活动根本目标
- 重要类: 次级目标; 重要但不属于活动的主要重点。

附件六

联合国环境规划署、多边环境协定和多边基金工作人员的性别和地域分布情况

截至 2012 年 12 月 31 日的已任命工作人员

组织	职级	性别		地域分布				
		女性	男性	非洲	亚太	拉丁美洲和加勒比	东欧	西欧及其他
环境署	P 级及以上	283	347	231	59	29	1	310
	一般事务人员	375	110	213	36	30	2	204
	共计	658	457	444	95	59	3	514
	占总数百分比	59%	41%	40%	9%	5%	0.3%	46%
《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》	P 级及以上	22	18	1	10	9	4	16
	一般事务人员	11	10	2	8	2	1	8
	共计	33	28	3	18	11	5	24
	占总数百分比	54.1%	45.9%	4.9%	29.5%	18.0%	8.2%	39.3%
《气候变化框架公约》	P 级及以上	109	152	24	82	34	22	99
	一般事务人员	129	43	17	12	7	10	126
	共计	238	195	41	94	41	32	225
	占总数百分比	55.0%	45.0%	9.5%	21.7%	9.5%	7.4%	52.0%
《海洋法公约》	P 级及以上	9	10	2	1	0	3	13
	一般事务人员	9	1	2	3	2	0	3
	共计	18	11	4	4	2	3	16
	占总数百分比	62.1%	37.9%	13.8%	13.8%	6.9%	10.3%	55.2%
《移栖物种公约》	P 级及以上	11	9	1	2	1	0	16
	一般事务人员	11	2	1	3	1	0	7
	共计	22	11	2	5	2	0	23
	占总数百分比	66.7%	33.3%	6.3%	15.6%	6.3%	0.0%	71.9%

组织	职级	性别		地域分布				
		女性	男性	非洲	亚太	拉丁美洲和加勒比	东欧	西欧及其他
《防治荒漠化公约》	P 级及以上	10	19	7	7	4	1	10
	一般事务人员	12	6	6	2	1	1	8
	共计	22	25	13	9	5	2	18
	占总数百分比	46.8%	53.2%	27.7%	19.1%	10.6%	4.3%	38.3%
《生物多样性公约》	P 级及以上	10	27	8	9	4	0	16
	一般事务人员	31	9	2	1	1	3	33
	共计	41	36	10	10	5	3	49
	占总数百分比	53.2%	46.8%	13.0%	13.0%	6.5%	3.9%	63.6%
多边基金秘书处	P 级及以上	7	6	2	2	3	1	5
	一般事务人员	11	3	1	1	1	0	11
	共计	18	9	3	3	4	1	16
	占总数百分比	66.7%	33.3%	11.1%	11.1%	14.8%	3.7%	59.3%
《拉姆萨尔公约》	P 级及以上	10	5	2	1	0	0	12
	一般事务人员	2	0	0	0	0	0	2
	共计	12	5	2	1	0	0	14
	占总数百分比	70.6%	29.4%	11.8%	5.9%	0.0%	0.0%	82.4%
《世界遗产公约》	P 级及以上	12	10	-	-	-	-	-
	一般事务人员	11	1	-	-	-	-	-
	共计	23	11	0	0	0	0	0
	占总数百分比	67.6%	32.4%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
欧洲经委会－《远距离越境空气污染公约》	P 级及以上	2.5	1	0	0.5	0	2	1
	一般事务人员	2	0	0	0	0	0	2
	共计	4.5	1	0	0.5	0	2	3
	占总数百分比	81.82%	18.18%	0.00%	9.09%	0.00%	36.36%	54.55%
欧洲经委会－《奥胡斯公约》	P 级及以上	1	1.3	0	0	0	1.3	1
	一般事务人员	0.7	0	0	0.7	0	0	0
	共计	1.7	1.3	0	0.7	0	1.3	1
	占总数百分比	56.67%	43.33%	0.00%	23.33%	0.00%	43.33%	33.33%

组织	职级	性别		地域分布				
		女性	男性	非洲	亚太	拉丁美洲和加勒比	东欧	西欧及其他
欧洲经委会－《越境环境影响评估公约》	P 级及以上	1	0.2	0	0	0	0.2	1
	一般事务人员	0.2	0	0	0.2	0	0	0
	共计	1.2	0.2	0	0.2	0	0.2	1
	占总数百分比	85.71%	14.29%	0.00%	14.29%	0.00%	14.29%	71.43%
欧洲经委会－《关于工业事故越境影响的公约》	P 级及以上	1.4	0	0	0	1	0.4	0
	一般事务人员	1.4	0	0	0	0	0.4	1
	共计	2.8	0	0	0	1	0.8	1
	占总数百分比	100.00%	0.00%	0.00%	0.00%	35.71%	28.57%	35.71%
欧洲经委会－水问题	P 级及以上	1.5	1	0	0	0	0.5	2
	一般事务人员	0.5	0	0	0	0	0	0.5
	共计	2	1	0	0	0	0.5	2.5
	占总数百分比	66.67%	33.33%	0.00%	0.00%	0.00%	16.67%	83.33%
《维也纳公约》和《蒙特利尔议定书》 (臭氧)	P 级及以上	4	4	2	2	1	0	3
	一般事务人员	7	2	9				
	共计	11	6	11	2	1	0	3
	占总数百分比	64.7%	35.3%	64.7%	11.8%	5.9%	0.0%	17.6%

来源：对联检组问卷调查的答复。

附件七

各参与组织根据联检组的建议将采取的行动一览表

		预期影响	行政首长协调会*	联合国及其基金与方案														专门机构和原子能机构													
				联合国**	贸发会议	国际贸易中心	开发署	环境署	人口基金	人居署	难民署	儿基会	禁毒办	项目厅	近东救济工程处	妇女署	粮食署	粮农组织	原子能机构	民航组织	劳工组织	海事组织	国际电联	艾滋病署	教科文组织	工发组织	世旅组织	万国邮政联盟	世卫组织	知识产权组织	气象组织
告 报	供采取行动		☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
	供参考		☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
建议 1		c	☐					L																							
建议 2		a	☐					E																							
建议 3		a	☐					L																							
建议 4		f	☐					E																							
建议 5		e	☒	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 6		f	☐	L																											
建议 7		d	☐					L																							
建议 8		f	☒					E																							
建议 9		f	☐					E																							
建议 10		c	☒	E																											
建议 11		c	☒	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 12		c	☐	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 13		a	☐																												

图例： L：建议立法机关作出决定 E：建议行政首长采取行动：如果因涉及两个以上组织而导致向作为行政首长协调会主席的秘书长提出建议，则有关组织的行政首长应提供其集体/协调或个人评论，以便秘书长代表其会员组织提交这些评论(见《联检组章程》第 4 条)。

■：不要求该组织采取行动的和建议

预期影响： a：提高透明度和加强问责 b：传播良好/最佳做法 c：加强协调与合作 d：增强一致性和协调 e：加强控制与履约 f：提高实效 g：重大财务节省 h：提供效率 i：其他。

* 符合《联检组章程》第 4 条的协调任务。

** 涵盖 ST/SGB/2002/11 所列全部实体，但贸发会议、禁毒办、环境署、人居署、难民署和近东救济工程处除外。