



联合国

审查联合国环境规划署的管理和行政

联合检查组报告

康罗德·亨特编写



JIU/REP/2025/1
Chinese
Original: English

审查联合国环境规划署的管理和行政

联合检查组报告

康罗德·亨特编写



联合国 • 2025 年，纽约

目录

	页次
简称和缩略语	iv
一. 导言	1
二. 治理	2
三. 组织结构	4
四. 管理和行政	5
五. 财务框架	8
六. 战略规划	11
七. 伙伴关系	14
八. 风险管理	14
九. 人力资源管理	15
十. 传播和知识管理	16
十一. 信息和通信技术	17
十二. 监督	18
附件	
一. 组织结构	21
二. 参加组织拟根据联合检查组建议采取的行动概览	23

简称和缩略语

粮农组织	联合国粮食及农业组织
原子能机构	国际原子能机构
国际民航组织	国际民用航空组织
信通技术	信息和通信技术
劳工组织	国际劳工组织
海事组织	国际海事组织
国贸中心	国际贸易中心
国际电联	国际电信联盟
联检组	联合检查组
监督厅	内部监督事务厅
艾滋病署	联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署
贸发会议	联合国贸易和发展会议
开发署	联合国开发计划署
环境署	联合国环境规划署
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
人口基金	联合国人口基金
人居署	联合国人类住区规划署
难民署	联合国难民事务高级专员公署
儿基会	联合国儿童基金会
工发组织	联合国工业发展组织
毒罪办	联合国毒品和犯罪问题办公室
内罗毕办事处	联合国内罗毕办事处
项目署	联合国项目事务署
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
联合国世旅组织	世界旅游组织
妇女署	联合国促进性别平等和增强妇女权能署
万国邮联	万国邮政联盟
粮食署	世界粮食计划署
世卫组织	世界卫生组织
知识产权组织	世界知识产权组织
气象组织	世界气象组织

一. 引言

1. **背景和目标。**联合国环境规划署(环境署)的管理和行政审查是联合检查组(联检组)根据其 2020-2029 年期间长期战略框架进行的一系列管理和行政审查的一部分。¹ 本次审查是在新的交付模式(环境署一体交付以加强协作和国家支助政策)获得批准和实施之后进行的,该模式标志着环境署工作方式的转变。审查的目的是对与环境署的管理和行政有关的组织安排和程序、监管框架和相关做法进行独立评估。² 联检组编制了两份产出:(a) 本报告,侧重于主要审查结果、结论和建议,以联合国所有六种正式语文提供;(b) 以“JIU/REP/2025/1[Expanded report]”文号印发的扩展报告,提供更广泛的分析、详细的审查结果和相关辅助信息。

2. **范围和预期影响。**检查专员审查了以下领域:治理;组织结构;管理和行政;财务框架;战略规划;风险管理;人力资源管理;传播与外联;知识管理;伙伴关系;信息和通信技术;监督。根据审查的职权范围,如果认为业务领域的组织绩效与管理与行政流程的研究相关,则将其纳入考虑范围。虽然审查范围不包括多边环境协定的治理,但本次审查强调了环境署与这些实体之间现有安排所带来的机遇和制约因素,并就如何提高这些安排的效率和成效提出了建议。³ 在此背景下,本报告将与环境署管理的多边环境协定各秘书处的行政首长分享,供其参考。

3. **方法。**为确保调查结果的一致性、有效性和可靠性,检查专员采用定性和定量方法从各种来源收集数据,这些方法包括文件审查、问卷调查、现场(在总部)访谈和虚拟访谈以及在线调查。⁴ 编写报告时使用的信息截至 2025 年 4 月。本次审查是根据联检组章程及内部程序进行的。已适当考虑到对答复调查问卷和(或)参加访谈的利益攸关方的机密性的保护。按照联检组的协作办法,在审查过程的各个阶段都征求了环境署管理层的意见和建议。检查专员感谢环境署管理层在整个过程中给予合作和积极响应,并希望向通过参加访谈或调查协助编写报告并愿意分享其知识和见解的管理人员和工作人员表示感谢。

4. **报告定稿。**根据《联合检查组章程》第十一条第 2 款,对报告草稿进行了内部同行审议,以利用联检组的集体智慧来检验各项建议。向环境署管理层分发了订正报告,供其纠正可能的事实错误,并对调查结果、结论和建议提出意见。在报告定稿时考虑了所有意见,但审查的最终责任完全在于报告编写者。

5. **建议。**本报告酌情面向环境署执行管理层以及联合国环境大会成员和常驻代表委员会成员。本报告载有八项正式建议,其中三项面向环境署理事机构,五项面向执行主任。为便于处理本报告、执行其建议和监测其执行情况,附件

¹ [A/74/34](#), 附件一; [A/79/34](#)。

² 在编写审查报告期间,启动了联合国 80 周年倡议,该倡议可能对环境署的中短期管理和行政产生直接影响。

³ [UNEP/EA.2/Res.18](#); 另见 [JIU/REP/2014/4](#) 和 [JIU/REP/2008/3](#)。

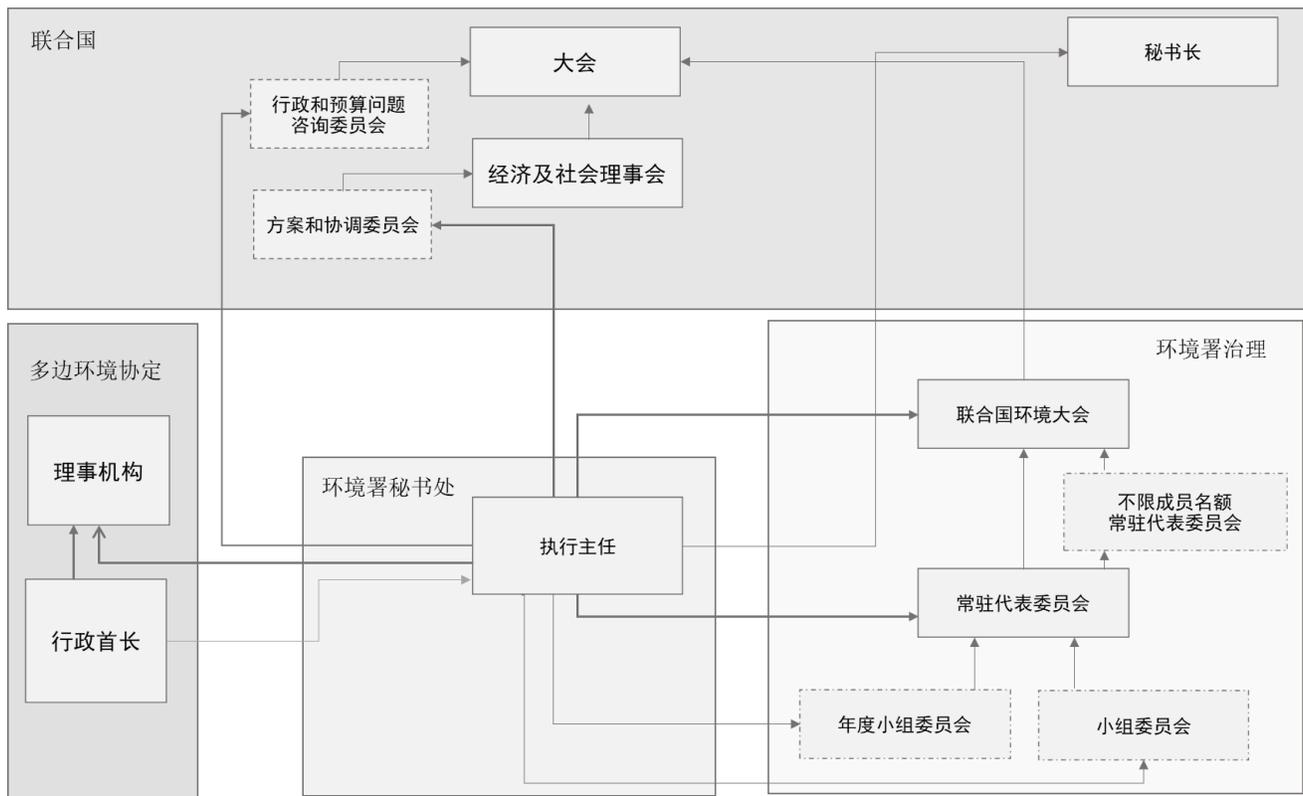
⁴ 共有 124 个内部和外部利益攸关方和 1 000 多名工作人员参加了审查。

二载有一份表格，具体说明这些建议是否需要理事机构或行政首长采取行动。本报告载有 18 项非正式建议，在叙述部分以黑体显示，这些建议是对正式建议的补充，为加强环境署的管理框架和相关做法提出了更多建议。

二. 治理

6. **多层次政府间治理。**联合国环境规划署是大会 1972 年第 2997(XXVII)号决议设立的，目的是促进环境领域的国际合作，协调联合国系统内的环境事项。作为联合国的一个方案，环境署向大会报告。同时，环境署有自己的多层次治理结构(见图一)。其理事机构是联合国环境大会和常驻代表委员会，前者每两年举行一次为期一周的会议，后者以各种形式召开会议，即：**(a)** 每季度举行一次为期一天的正式会议；**(b)** 年度小组委员会举行为期五天的非正式会议；**(c)** 经常举行为期一天或半天的小组委员会非正式会议；**(d)** 不限成员名额常驻代表委员会每两年举行一次为期一周的会议(在环境大会届会之前)。该系统的总体环境治理框架还包括由环境署提供秘书处支持的多边环境协定的理事机构。

图一
联合国环境规划署治理框架



资料来源：联检组编制(2025年)。

7. **环境大会。**2012 年，大会第 67/213 号决议第 4(b)段将联合国环境规划署理事会扩大为普遍成员制，并将其名称改为“联合国环境规划署联合国环境大

会”。作为环境署最高级别的理事机构，环境大会有权管理环境署秘书处并负责其行政事务。然而，从历史上看，其会议只能讨论和决定数量有限的此类议题。例如，在过去三届环境大会期间，作出的少数管理决定涉及核准环境署战略和预算文件或管理信托基金。检查专员承认，在环境大会届会期间就所有实质性决议和行政决定进行谈判并达成一致是一项挑战，但强调必须适当关注管理和行政问题。因此，环境大会附属机构(也是环境大会闭会期间机构)——常驻代表委员会在指导秘书处处理管理和行政事项以及确保对这些议题进行监督方面发挥了关键作用。然而，如下文各段所述，近年来，委员会在这方面的作用一直是会员国关注的主题，以努力改进其在大会两届会议期间作为环境署闭会期间理事机构的工作和决策进程。

8. **常驻代表委员会和认证程序。**常驻代表委员会的任务是监督环境署中期战略和两年期工作方案的执行情况，并筹备环境大会届会，包括就政策事项提供咨询意见。⁵ 参加该委员会的条件是事先获得认证。2012 年至 2024 年期间，经认证的会员国数量大幅增加，从 95 个增至 149 个。然而，尽管环境署管理层作出了努力，但截至审查时，仍有 44 个会员国没有申请这种认证。此外，在经认可的会员国中，只有 94 个在内罗毕有实地代表。这些方面可以被视为对环境署治理的挑战。

9. **常驻代表委员会不断演变的做法。**由于委员会的工作一直是其成员关注的一个议题，2020 年至 2022 年进行了一次全面的治理审查，目的是明确委员会各种会议形式的作用，这为启动关于委员会作用及其通过决定或建议以指导环境署秘书处工作的能力的讨论奠定了基础。⁶ 自 2023 年以来，委员会采取了一系列举措，以澄清通过源自小组委员会会议的决定或建议、在季度会议上核可这些决定或建议的流程，并请求秘书处支持提供关于其执行情况的最新信息。⁷ 联检组进行的研究表明，委员会的工作安排仍然是一个繁琐和难以把握的过程，特别是在确定决定和通过决定的过程中，这种情况可能与其目前在会议形式和频率方面的安排有关。在这方面，检查专员建议处理以下需要进一步关注的事项：**(a)** 尽可能避免将各议程问题的讨论推迟到委员会今后的会议，因为联检组的研究发现，委员会季度会议上的一些议程项目一再被推迟，有时甚至被降级为在小组委员会会议上讨论；**(b)** 加强监测委员会通过的决定或建议的执行情况的机制，这也是经核可的关于委员会会议筹备和举行的指导意见中要求解决的问题。⁸

⁵ 理事会第 19/32 (1997)号决定，第 7 和第 10 段；第 27/2 (2013)号决定，第 9 段。

⁶ 经环境大会第 5/4 号决定核可的常驻代表委员会协商一致审查进程的最终结果。

⁷ UNEP/CPR/162/7/Rev.1 和 UNEP/CPR/167/9/Rev.1。

⁸ UNEP/CPR/162/7/Rev.1，第 7 段。

10. **常驻代表委员会的作用。**检查专员注意到，2024年9月，应委员会的要求，环境署秘书处发布了一份关于委员会授权任务及其决策权的解释性说明。⁹ 该说明提供了环境署秘书处对现有相关法律规定的解释，但并未在委员会的正式会议上提出，而是在小组委员会的一次会议上提出。该文件强调了委员会在监督、监测和审查方面的授权任务，及其在确保环境署秘书处工作问责制方面的作用。然而，根据检查专员的理解，该说明将委员会的决定称为向环境大会提出的提案，供其作为决定或决议通过。由于会员国对管理和行政工作的监督是一个运作良好的组织的治理工作的重要组成部分，检查专员认为，常驻代表委员会作为环境大会的闭会期间附属机构，可以通过明确其指导环境署秘书处工作的能力，加强和进一步提升其作用。还可审查常驻代表委员会每季度举行一次正式会议的频率是否恰当，特别是如果委员会在环境大会闭会期间通过决定或建议的能力得到确认的话。在这方面，减少委员会正式会议的频次将使委员会有更多时间用于以下方面：**(a)** 委员会成员在提出决定或建议的草案文本供正式会议通过之前，在非正式会议上有效地进行谈判和讨论；**(b)** 环境署秘书处执行委员会的各项决定，而不是为委员会每季度的正式会议编写报告和相关文件。

11. 执行以下建议有望提高环境署治理安排的效力。

建议 1

联合国环境大会最迟应在第八届会议上明确常驻代表委员会作为其闭会期间机构的授权任务和作用，并酌情审查其正式会议的频率。

三. 组织结构

12. **必须准确和全面地提及当前的结构。** [ST/SGB/2006/13](#) 号秘书长公报介绍了联合国环境规划署秘书处的组织结构。该文件自印发以来一直未作更新，也不再反映环境署管理层安排该组织的运作和履行其授权任务的方式。**检查专员建议及时完成订正公报的定稿。**此外，近年来对组织结构进行了几次调整。执行主任在发布的备忘录中说明了结构调整决定的理由。环境署管理层通报说，最近的备忘录可在内部平台上查阅，以共享信息，检查专员期待按计划更新该文件夹，纳入以往的相关备忘录。此外，检查专员注意到，虽然这两份文件的叙述都以次级方案为基础，但目前环境署的工作方案和预算与联合国方案预算第14款在介绍秘书处结构方面采取了不同的方法(一个反映主要的组织实体，另一个则提及其次级方案)。¹⁰

⁹ 在常驻代表委员会小组委员会会议上提交的关于常驻代表委员会授权任务的说明(2024年，无编号)，2024年10月29日。

¹⁰ 2022-2025年期间的七个次级方案是：气候行动、自然行动以及化学品和污染行动(专题次级方案)；环境政策和科学政策(基础性次级方案)；数字转型以及金融和经济转型(促进性次级方案)。

13. **内罗毕总部。**目前的结构包括三个机构司和五个技术司，如附件一所示。在题为“我们希望的未來”的大會第 66/288 号决议第 88(g)段中，會員國要求逐步巩固内罗毕的总部职能。事实上，各技术司和机构司的司长以及 53%的工作人员都在内罗毕办公。然而，有几个技术司在内罗毕以外的地方仍派驻有大量人员。就气候变化司而言，超过 50%的工作人员在内罗毕以外，其中巴黎占 31%，日内瓦占 13%，曼谷占 7%。环境署管理层对派往外地办事处的解释是，这些办事处有效地支持了环境署的目标，并加强了与捐助方的关系，对此检查专员予以承认，但检查专员强调，鉴于目前需要按照任务规定进行整合，并考虑到联合国 80 周年倡议，有必要分析在总部以外部署如此多的员额是否适当。

14. **外地存在。**环境署的外地存在由区域、次区域和国家办事处以及方案和联络处组成。环境署最初并不打算在外地派驻大量人员，但其供资模式和活动组合的演变使环境署转向在国家一级进行一些部署。继过去对区域和国家代表性采取各种办法¹¹之后，最近的一个重大动向是 2022 年通过了环境署一体交付以加强协作和国家支助政策。此外，作为加强环境署外地存在的努力的一部分，2024 年启动了一项试点举措，在联合国国家工作队中派驻环境署协调人。由于资金限制，该举措从 19 个职位缩减至 6 个，目前由于联合国 80 周年倡议施加的预算限制而被搁置。此外，环境署与一个中心网络合作，这些中心是提供专门知识的法律上独立的实体。审计委员会在其关于联合国环境规划署基金 2023 年 12 月 31 日终了年度的报告¹²中对这些中心的地位及其合作规定表示关切，这促使环境署秘书处对其业务框架进行内部审查，在联检组进行研究时，这一审查仍在进行中。

四. 管理和行政

15. **联合国秘书处的监管框架。**环境署秘书处是联合国秘书处组织结构的一部分，须服从大会核准的战略、政策和举措以及秘书长的指示。此外，环境署还视需要在若干领域制定了自己的业务指南。环境署作为联合国秘书处的一个实体，最初并没有实施项目的设想，参与项目实施的内部利益攸关方往往认为，考虑到人力资源管理、采购、项目管理和报告等程序，环境署的业务环境对于项目实施职能而言不够灵活。尽管如此，可以看到，在捐助方和各国政府的强烈要求下，环境署多年来扩大了业务工作，专用捐款的急剧增加证实了这一点（见图三）。

16. **环境署管理框架的主要组成部分。**环境署秘书处由一名执行主任领导，执行主任经秘书长提名后由大会任命，任期四年。执行主任向秘书长、大会和环境大会负责并向其报告工作。¹³自 2019 年以来，环境署管理层逐步审查并进一

¹¹ 见环境署，“加强环境署战略区域存在：为我们希望的未來作出贡献”，环境署政策文件（2015 年 6 月）；《联合国环境规划署国家存在委员会建议》（2018 年）。

¹² A/79/5/Add.7，第二章。

¹³ ST/SGB/2019/2。

步发展了环境署的管理框架。环境署的授权政策和框架(2019年)和环境署一体交付以加强协作和国家支助政策(2022年)是重要的参考文件。在内部控制和风险管理方面,环境署参考了联合国系统行政首长协调理事会 2014 年核可的内部审计师协会三线模型。在对机构问卷的答复中,环境署管理层在评估该模型时承认,第二道防线(风险管理、法律和监管合规等)部分有效,本次审查也证实了这一点。管理框架还包括环境署关于多边环境协定秘书处管理和行政的授权政策和框架(2021年)。联检组的分析指出了两个需要关注的主要领域:更新当前的授权政策框架;对其中某些条款进行澄清。目前的框架是 2019 年制定的,被认为是一份活文件,将在必要时予以更新。检查专员注意到,尚未进行这样的修订,而新的交付模式强化了对授权政策以及如何履行作用和责任进行彻底审查的必要性。关于需要澄清的问题,虽然该政策第 39 段强调了审批程序和批准/授权程序之间的区别,但检查专员收到了一些例子,官员们认为相关情况在其作为授权持有人的权限范围内,但由于额外的特别确认程序而出现延误,或在机构服务司一级被搁置,因为该司被认为超越了其职责范围。相反,其他一些例子表明,授权政策的规定并不总是得到严格执行,例如,需要审批,但实际上并不总是获得审批。2025 年 3 月,环境署管理层通报说,预计在 2025 年对授权框架进行全面审查。

17. 执行以下建议有望提高整个环境署的透明度和问责制。

建议 2

执行主任应在 2025 年底之前完成对环境署授权政策和框架的审查,并在执行环境署一体交付以加强协作和国家支助政策的背景下酌情予以更新。

18. **高级管理小组。**近年来,环境署的管理框架发生了变化,通过若干执行委员会或专题委员会,对管理问题给予了更多关注。值得肯定的是,这些管理委员会在明确的职权范围内运作,其会议记录保存完好。高级管理小组汇集了各司和办事处的高级管理人员和主任,该小组召开:(a) 每周会议,在某些情况下,扩大到包括由环境署管理的各多边环境协定秘书处的负责人;(b) 一年两次的务虚会,旨在就方案问题和本组织的战略方向集思广益。检查专员赞扬环境署对高级管理小组每周会议上作出的决定使用跟踪系统,并建议将这一做法标准化,也适用于务虚会上做出的决定。检查专员还注意到,一些高级管理人员希望扩大高级别讨论,以确定和重新评估组织的优先事项,而目前似乎主要是在务虚会上讨论这些事项。此外,在高级管理小组的活动范围内,检查专员注意到自 2022 年以来将季度业务审查进程制度化的良好做法,将其作为基于 13 项预定义指标(项目执行、人力资源、资金利用、捐助方和执行伙伴管理、评价、审计和航空旅行合规)和 1 项综合指数的积极主动的管理监测工具。这一进程是环境署对各司和办事处的问责和绩效采取的管理办法的一个组成部分,有助于全面改进该进程所涵盖的管理领域。2024 年最后一次季度业务审查表明,虽然人力资

源指标方面的既定目标已经实现，但需要更加关注提高项目执行率。**检查专员建议定期审查季度业务审查进程中包括的各项指标，以确保其持续具有相关性。**

19. **预算指导委员会。**该委员会就经常预算、环境基金、方案支助费用和地球基金的资源分配问题向执行主任提供咨询意见。2024 年，委员会的组成减至三名高级管理人员，由执行主任担任主席。环境署管理层将 2025 年预算分配进程的快速完成归功于这一举措。然而，提交预算请求的过程相当短(10天)，而且不包括提交申请的司/办事处在委员会面前对申请进行解释，内部利益攸关方也证实了这一点。**检查专员鼓励环境署管理层进行规划，留出更多时间来编制和向委员会提交预算申请。**此外，委员会的会议记录包括关于裁撤和调动工作人员职位的说明，但没有按司/办事处分列这些决定前后的总人数。**为提高透明度，检查专员建议在会议记录中增加此类信息。**

20. **环境署的交付模式。**环境署一体交付以加强协作和国家支助政策标志着环境署工作方式的转变。各区域主任、各技术司司长和各全球次级方案协调员等高级管理人员的作用和责任，包括相关的问责制，都作了重大修订。这项举措的理由是通过提高区域办事处的效率来推进环境议程，这一理由在整个组织内得到了广泛支持。然而，缺乏实施指导和监测框架引起了许多受访者的关切。联检组的审查确认了环境署评价办公室在 2024 年进行的一项形成性评价¹⁴ 的大部分结果和结论，例如对全面变革管理进程重视不够。审查发现，在启动交付模式两年后，环境署各部门仍未进行充分调整，使其得到有效实施。检查专员期待管理层对形成性评价作出回应，并强调为该模式制定明确的内部指导和监测框架是当务之急。

21. 执行以下建议有望提高环境署一体交付以加强协作和国家支助政策的实效。

建议 3

执行主任应在 2025 年底之前发布一份机构指导文件，以支持在整个组织内一致地执行环境署一体交付以加强协作和国家支助政策。

建议 4

常驻代表委员会应请执行主任在 2026 年提出环境署一体交付以加强协作和国家支助政策的监测框架，以便能够对照预期成果评估进展情况。

22. **支助服务的三级模式。**联合国内罗毕办事处(内罗毕办事处)为环境署的大部分业务活动提供行政和会议服务。¹⁵ 这些服务包括人力资源管理、财务和行政

¹⁴ 环境署，《对环境署交付模式和相关方案方法的形成性评价》(2024 年)。

¹⁵ 联合国其他实体也在总部、区域和国家各级向环境署提供行政支助服务，但程度较小。这些实体包括联合国日内瓦办事处、项目署、开发署和一些联合国区域委员会。

以及信息和通信技术(信通技术)服务。¹⁶ 在对联检组调查问卷的答复中, 环境署管理层承认内罗毕办事处在某些领域面临制约, 并表示对服务安排总体满意, 但指出人力资源管理、采购和与东道国的关系是需要改进的领域。必须澄清的是, 这些服务中的大多数实际上是综合程序, 涉及内罗毕办事处、环境署机构服务司以及其他司和办事处的行政和财务小组, 从而构成支助服务的三级模式。

23. **现行服务安排的效率和效力。**三级模式对于确保及时有效地提供服务可能具有挑战性。部门管理人和工作人员都提出了这一问题, 他们对目前提供行政和财务服务的效力和效率提出了质疑。在此背景下, 检查专员建议对行政和财务流程以及环境署机构服务司与其他司或办事处的行政和财务单位之间的分工进行内部职能审查。这种审查的目的应是确保明确的责任制和问责制以及高效和有效的业务框架, 使机构服务司能够指导连贯一致地实施这些流程并与内罗毕办事处整合。在这方面, 检查专员欢迎执行主任于 2025 年 3 月宣布对环境署进行组织职能审查的全面举措, 并期待将上述内容纳入审查工作的范围。

五. 财务框架

24. **两个预算流程和文件流程, 发现其中一个流程不合规。**环境署有两个周期性不同的预算流程: 一个是由大会通过的联合国方案预算(第 14 款, 提及经常预算所需资源和预算外捐款估计数)中所体现的年度周期, 另一个是作为环境大会通过的工作方案和预算文件一部分的预算外捐款的两年周期。这两份文件在各自的理事机构通过之前都应接受行政和预算问题咨询委员会的审查。¹⁷ 然而, 在过去的三个两年周期中, 环境署秘书处没有遵守将工作方案和预算文件提交行预咨委会审查的要求。环境署管理层承认存在这种不合规情况, 检查专员了解到, 已开始采取措施纠正这种情况, 从 2026-2027 两年期预算开始。

25. **环境大会关于延长工作方案和预算的期限的决定史无前例。**环境大会在其 2022 年通过的第 5/4 号决定中, 决定将 2022-2023 年期间工作方案和预算的有效期延长两年, 至 2025 年底, 预算和目标也按比例相应调整。这样的延期不是标准做法, 虽然支持延期的几个理由已经传达给检查专员, 但研究表明, 环境大会的决定没有解释延期的理由。检查专员建议谨慎对待这种做法, 并在今后避免这种做法, 因为会员国应讨论和通过每个两年期的不同工作方案和预算文件, 在中期战略实施中点时适当反映必要的战略和预算转变。

26. **预算与收入之比。**环境署 2022-2023 两年期核定预算为 8.729 亿美元, 2024-2025 年期间的核定预算也为 8.729 亿美元。2022-2023 年, 环境署的收入比预算估计数高出 50%, 达到 13.5 亿美元, 原因是专用资金增加, 包括“软专用”资金(如允许灵活分配的地球基金)或“严格专用”资金(捐助方指定的项目或通过

¹⁶ 联检组在 2008 年审查了内罗毕的共同行政和支助服务(JIU/NOTE/2008/1)。

¹⁷ ST/SGB/2015/4, 细则 204.2。

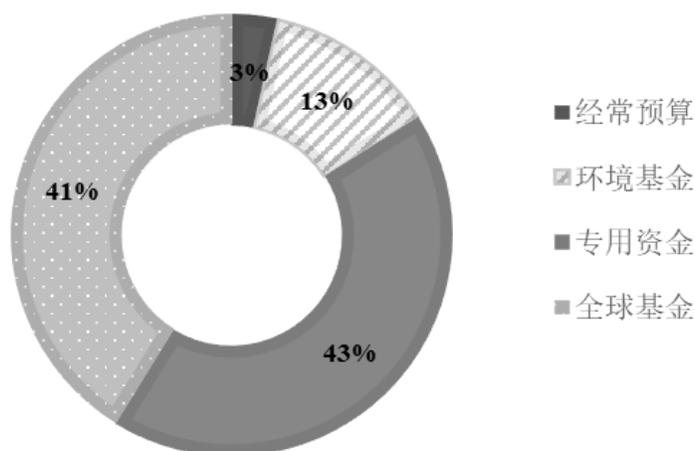
全球基金机制)。¹⁸ 尽管如此，有必要澄清的是，多年期承付款在其得到确认的那一年登记为收入，而不论实际付款的年份，这可能是环境署 2022-2023 年预算和收入之间存在差异的一个原因。

27. **核心与非核心。** 环境署在其财务报告中还使用“核心”资源(经常预算、环境基金和方案支助费用)和其他(“非核心”)资源的术语，这取决于资金所用于的业务性质。2022-2023 年，环境署 16%的资源是核心资源，84%是非核心资源(见图二)；这一比例不符合在 2019-2023 年期间供资契约下为联合国系统通过的目标，即会员国承诺确保为联合国活动提供的可预测和灵活供资至少达到 30%。¹⁹ 这种情况对环境署的管理造成了限制，战略规划一节对此作了进一步审查。

图二

联合国环境规划署 2022-2023 两年期按主要收入来源分列的资源概览

(百分比)



资料来源：环境署秘书处(2024 年)。

28. **环境基金及其自愿指示性捐款比额表。** 如图三所示，尽管环境署的经常预算在过去 12 年中几乎增加了两倍，但其占环境署年度预算的比例不到 5%，占其收入的比例约为 3%，而 97% 的收入来自预算外资源。在这方面，环境大会目前核准的每年 1 亿美元的环境基金是最重要的核心捐款来源，约占环境署年度预算的 20%，占其收入的 15%。作为预算外资金来源，环境基金根据环境大会前身于 2002 年通过的自愿指示性捐款比额表获得资金。会员国的预期捐款额是根据一个公式计算出来的，其中包括联合国经常预算所使用的分摊比额表、以往对基金的捐款以及一套宏观经济指标等变量。²⁰ 然而，由于捐款仍然是自愿的，即使在通过了比额表之后，基金也从未达到其计划数额。此外，基础仍然脆弱，因为 10 个捐助国提供了 2024 年环境基金收入的约 75%。检查专员肯定向环境基

¹⁸ 全球基金机制包括全球环境基金和绿色气候基金。

¹⁹ A/74/73/Add.1-E/2019/14/Add.1 第 18 段；大会第 72/279 号决议，第 25 段。

²⁰ UNEP/EA.4/INF/11。

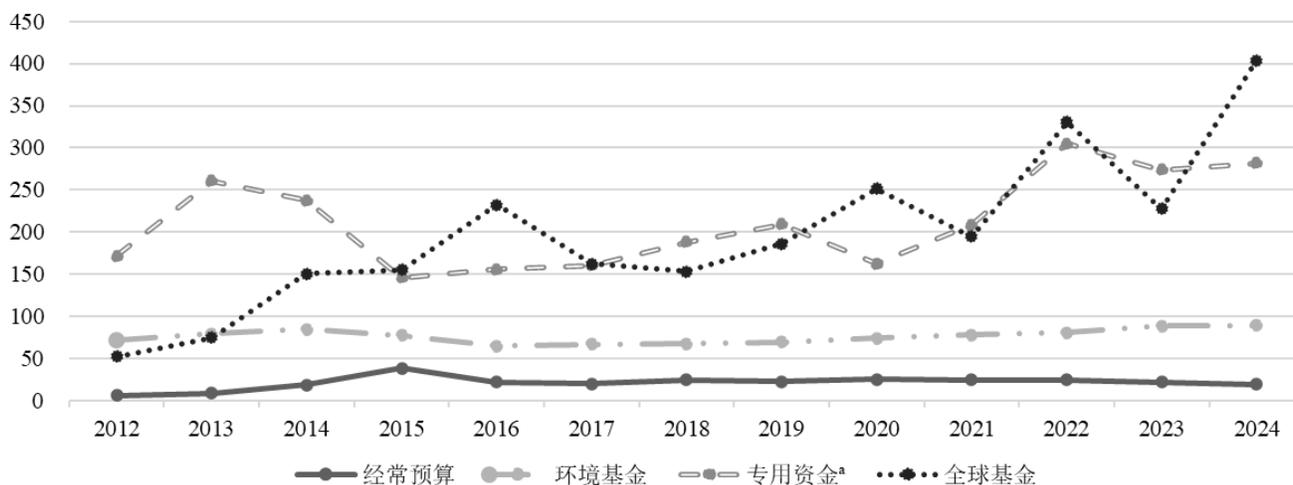
金捐款的会员国数目稳步增加，到 2024 年底达到 94 个，²¹ 但回顾 2021 年通过的环境大会第 5/2 号决定第 15 段，其中大会“敦促所有会员国和其他有能力这样做的国家增加对联合国环境规划署，特别是环境基金的自愿捐款”。

29. 确保严格专用资金具有战略重点方面的挑战。专用资金占环境署 2022-2023 年收入的 43%。多年来，专用捐款大幅增加，从 2012 年的 1.718 亿美元增至 2024 年的 2.818 亿美元(见图三)，但在资金被严格指定用途的情况下，这类资源仍然不可预测，缺乏灵活性。一项重大挑战是评估通过专用捐款供资的活动是否完全符合环境署中期战略中所述的全球优先事项和战略重点。检查专员欢迎执行主任在 2025 年 2 月的全体会议上对这一议题的关注，并回顾在对交付模式进行形成性评价中提出的建议，即以综合的观点对待专款项目，以确保长期的可持续性和影响，而不是采取单独的一次性干预措施。

图三

联合国环境规划署 2012-2024 年期间按资金来源分列的收入演变情况

(百万美元)



资料来源：联检组根据环境署提供的资料编制(2025 年)。

^a 专用资金的一定比例被视为方案支助费用。此外，自 2022 年起，专用资金还包括地球基金，详见下文第 31 段。

30. 在财务上高度依赖一个全球基金机制。在全球基金中，全球环境基金是最大的捐助方(占环境署 2022-2023 年总收入的 38%)，其次是绿色气候基金(3%)。与全球基金的工作关系总体上令人满意：例如，环境署接受的定期评估周期一直确认其对全球环境基金的认证。然而，这种财务上对严格专用资金流的依赖可能会给环境署的财务管理和战略重点带来风险。检查干事建议环境署管理层进行分析，以确定全球基金机制最适当的供资比例，从而减轻环境署的依赖风险。

31. 地球基金。值得注意的一项举措是在 2022 年设立了一系列信托基金——被称为地球基金——旨在鼓励在更广泛的专题领域进行更灵活的专用拨款。预计

²¹ 环境署管理层通报说，截至 2025 年 4 月底，已有 101 个成员国向环境基金 2024 年预算捐款。

这些基金将通过更灵活地分配资金、减少现有信托基金的数量以及合并捐助方的报告机制来提高效率，同时仍能满足捐助方的要求。地球基金开始吸引更多资金，从 2023 年的 900 万美元增加到 2024 年底的 3 000 万美元。然而，尽管环境署采取了外联举措，但在 2023 年和 2024 年，只有五个国家向基金捐款。与环境基金的情况一样，地球基金高度依赖数量有限的捐助方(2023-2024 年期间，一个国家的捐款占 55%)。自 2024 年以来，预算指导委员会负责就这一资金流产生的资源分配提出建议。

32. **应重新考虑资源调动战略和工具。**多年来，全球对环境问题的关注吸引了更多的资源，环境署也是多个捐助方长期承诺的受益者。虽然在当前的国际背景下必须谨慎考虑未来的前景，但有人指出，气候变化往往会调动大部分资金。机构资源调动战略的最新核定版本可追溯到 2021 年，涵盖 2022 年至 2025 年的中期战略期间，而环境署的运作方式已发生变化，特别是自 2022 年以来，采用了新的交付模式。检查专员注意到，这尚未引发对战略的修订，使其适应当前的业务环境，也未就如何落实交付模式带来的变化提供解释性说明或指导意见，这种情况需要环境署管理层的关注。**为支持资源调动工作，检查专员建议开发一个全组织范围的客户关系管理系统，使环境署能够整合所了解的关于供资伙伴的情况，记录资源调动举措，并在一个单一的储存库中跟踪经验教训和其他相关信息。**

33. 执行以下建议有望加强整个环境署资源调动的一致性。

建议 5

执行主任应酌情审查和更新目前的资源调动战略，并于 2026 年将其提交常驻代表委员会。

六. 战略规划

34. **战略规划文件之间需要具有更好的一致性。**环境署的战略规划周期为四年，本周期为 2022 年至 2025 年。这包括一项中期战略和两个两年期工作方案和预算文件，旨在落实环境署的战略目标。每年向大会提交的联合国拟议方案预算第 14 款也包括关于环境署通过其确定的次级方案实施中期战略的资料。审查发现，环境署管理层在这两份文件中介绍次级方案信息的方式不同，第 14 款所述的应交付产出不是工作方案和预算的一部分。**检查专员建议在这方面改进今后的规划文件，以确保它们之间具有更好的一致性和可追溯性。**

35. **实施中期战略的复杂性增加。**在执行 2022-2025 年中期战略期间，环境署管理层制定了一项称为“方案办法”的举措，其中包括 13 个方案协调项目(最近改称为“专题方案”)，每个项目都与中期战略中确定的次级方案有主要或次要联系，如图四所示。每个方案协调项目都由向全球次级方案协调员报告的一名直接负责人监督。实际上，这又增加了一层复杂性，重复了四个次级方案的管理职责，

而这四个次级方案只有一个主要相关的方案协调项目。自 2024 年 3 月以来，环境署管理层一直通过在小组委员会会议上发言的方式来报告每个专题方案的执行情况，其中包括方案目标、取得的成果、吸取的经验教训和今后的道路。

图四

联合国环境规划署次级方案和方案办法概览



资料来源：联检组编制(2025年)。

36. 有多个方案层次，有些执行框架不明确。检查专员注意到，所有方案协调项目都包括超过当前战略规划期(其中有些项目规划到 2029 年)的项目和概念，并提请注意有必要核实这些项目和概念是否纳入环境大会第七届会议将通过的下一个中期战略的目标。此外，关于其监测和评价框架，检查专员注意到，拟议的指标框架并不总是很明确(即缺少定义、元数据、基线等)。检查专员承认环境署管理层打算将中期评价纳入次级方案评价六年计划的范围，但这将在 2026-2029 年中期战略的较晚阶段，甚至可能在 2030 年开始的战略规划期。此外，关于方案协调项目执行情况的信息目前不是环境署年度方案绩效报告的一部分，这一问题应在下几个报告周期予以纠正。

37. 需要优化监测框架。指标的选择和定义以及随后的监测工作由政策和方案司的两个不同单位负责。检查专员建议通过以下方式加强环境署的绩效框架：(a) 制定指标方法，解释其定义以及如何计算基线和目标，因为在审查工作方案和

预算文件时发现缺少这些要素；(b) 反思这些指标的性质，以确保它们反映环境署活动的最相关成果，因为目前一些指标衡量多个方面。

38. **报告机制可以进一步优化。**关于报告，检查专员审查了环境署秘书处为内部和外部报告创立的大量机制和编制的大量文件，这为组织内的各个团队带来了很大的工作量。²² 检查专员提请注意，在某些情况下(某些编外人员类别的人力资源管理和一些项目数据)仍然需要人工输入数据，即使有“团结”等信息技术系统也是如此。尽管如此，检查专员意识到，在许多情况下，数据的进一步自动化取决于环境署无法直接控制的因素，并取决于秘书处一级的解决方案。除了使用系统生成的报告和消息外，还应更加重视数据质量和验证过程，以及年度方案绩效报告中报告的完整性，包括指标的定性层面。

39. **平衡环境署的战略重点及其供资模式。**环境署的财务结构仍然严重依赖专用资金和全球基金机制。截至 2024 年底，环境署有 600 多个正在实施的项目，其中大部分由这些资源流供资。这种模式限制了管理层完善战略优先事项和取消过时优先事项的能力。其他组织的情况也是如此，有几个项目是分阶段实施的，或者是以前实施项目的延续，从项目概念制定到项目运作结束所需的时间往往超出了构思项目的战略规划周期的范围。这些限制因素支持上文第 30 段提及的所建议的分析。此外，项目一级监督和内部控制的组织安排引起了某些能力方面的关切。目前，在机构一级，一个由四名专业工作人员、两名支助人员和两名编外人员组成的小组，除其他职责外，还负责为整个环境署项目组合提供保证。因此，该小组的行动仅限于文件审查，并不对执行伙伴进行现场核查，这最终可能给环境署带来风险。

40. **机构间协调。**环境署执行主任担任联合国环境管理小组主席，该小组成立于 2001 年，是一个全系统协调机制，任务是确定和协调其 52 个成员(联合国系统大多数实体和全球各多边环境协定的秘书处)对国际环境事项采取的办法。该小组的职能侧重于数据整合和确定联合国系统各实体之间相互补充的干预领域；最近的一个例子是其推进全系统生物多样性和污染问题共同办法的工作。目前正在审查其职权范围，检查专员建议审查是否增加向联合国系统行政首长协调理事会报告的关系将有利于和促进该小组的工作，正如其前身环境协调委员会的情况一样，该委员会由行政协调委员会主持工作。

41. **联合拟订方案。**在分析环境署与联合国其他实体合作的程度时，根据其门户网站的记录，在 2022 年 1 月，环境署只有 5% 的伙伴关系协定是与联合国实体签订的，其中三分之二的协定是与四个实体签订的。²³ 在本次审查时，联合拟订方案的举措尚未集中化，但检查专员了解到环境署管理层在 2025 年开始努力澄清这些举措的内部定义和监测安排，并期待着这一进程的结束。检查专员鼓

²² 联检组将于 2025 年完成的题为“由捐助方牵头对联合国系统各组织进行的评估以及捐助方在供资协定和联合国单一审计原则背景下提出的其他与监督有关的要求”的审查(A/79/34, 附件一)也分析了这一议题。

²³ 这些伙伴关系中有三分之二是与联合国训练研究所、粮农组织、世界气象组织和项目署结成的(根据伙伴门户网站 2021 年 9 月的数据)。

励环境署管理层继续思考以一种不那么分散、更具战略性的方式与联合国实体结成伙伴关系。

七. 伙伴关系

42. **2024 年伙伴关系政策和私营部门参与。**经过数年的广泛筹备工作，2024 年核准了经修订的政策，其中规定了环境署参与和管理其伙伴关系所遵循的原则。该政策确定并整合了四类伙伴(政府、政府间、非政府组织和联合国系统组织)和四种伙伴关系模式(多利益攸关方伙伴关系、合作伙伴关系、执行伙伴关系和捐助方伙伴关系)。截至 2024 年底，环境署与 3 600 个注册伙伴建立了近 1 300 个伙伴关系，其中大部分是为了项目实施。鉴于该政策与 2011 年的该政策上一个版本存在差异，环境署管理层决定采取审慎做法，过渡期为一年，至 2025 年 6 月。这样做的目的是促进新程序的实施和总结经验教训，包括加强尽职调查办法，以查明和加强对伙伴关系相关风险的监督。由于关于伙伴关系的新政策取代了以前的若干政策，检查专员建议在已宣布的《慈善事业参与战略》修订本中明确说明环境署与私营部门的接触及其最近对慈善事业的关注是如何在更广泛的框架中阐明的。

八. 风险管理

43. **企业风险管理。**为了加强组织风险管理方法，已经采取了若干举措，如设立业务和风险管理股(除风险管理外，还负责其他多项职责)并在最近予以加强，以及在各处和区域办事处建立风险协调人网络。内部利益攸关方一致认为，需要作出更大努力，以确保采取有效的整体办法，这也是鉴于企业风险管理委员会的职能有限，该委员会自 2021 年成立以来只召开过一次会议。在这方面，检查专员指出，在编写本报告时，正在审查《2021 年企业风险管理准则》。检查专员认为，需要在现有资源范围内指定一名首席风险干事，赋予其足够的权力，以促进加强整个组织的风险管理文化，目前这被认为是联合国各基金和方案的最佳做法。此外，还应考虑与会员国定期分享关于这一议题的信息。

44. 执行以下建议有望提高本组织企业风险管理框架的效力。

建议 6

执行主任应在 2025 年底之前指定一名首席风险干事，以加快和协调旨在加强企业风险管理机制、工具、系统和程序的措施，并确保在环境署各级，包括在企业风险管理委员会的运作中有效执行这些措施。

九. 人力资源管理

45. **人力资源管理框架。**人力资源管理的总体框架由联合国秘书处提供。环境署管理层尚未制定自己的人力资源管理战略，这在其 2023 年风险登记册中被记录为环境署的一项风险。环境署管理层表示，已经制定并实施了具体的工作流程，以便根据环境署的情况和要求调整总体战略。在审查期间，人力资源流程受到内部批评。检查专员一再收到关于其效率和效力有限的评论，以及关于对现有的各级授权增加了层层审查的意见。检查专员回顾，内部监督事务厅(监督厅)最近一次就这些问题进行内部审计是在 2019 年，即在目前的授权框架发布之前。鉴于上述情况，应考虑对人力资源程序和相关程序进行全面审查，以尽可能简化，并正确执行授权框架的原则。

46. **人员队伍扩大，主要是由于编外人员增加。**如表 1 所示，环境署人员增加，到 2024 年底达到近 3 000 人。虽然工作人员人数的增长速度不快，但根据各种编外人员合同模式征聘的编外人员人数显著增加，其变化可能与专用捐款的上升趋势和项目组合的扩大有关。应密切监测这种情况，并评估其对环境署的影响，同时牢记这种运作模式的优势和风险。2023 年，高级管理小组对工作人员和编外人员之间的适当平衡进行了思考，并要求就此问题进行一次全组织范围的磋商。在本审查进行时，这项工作尚未进行。检查专员注意到环境署管理层打算在 2025 年进行这项分析，并期待迅速得出结论和随后做出决定。鉴于目前的人员结构，检查专员还提请注意联检组 2023 年对联合国系统各组织编外人员合同模式进行的全系统审查的主要结果和结论。²⁴

表 1
2020 年和 2024 年联合国环境规划署人员概览

	2020	2024	增加的百分比
工作人员	1 268	1 383	+ 9
编外人员	784	1 450	+ 85
环境署人员	2 052	2 833	+ 38

资料来源：联检组根据环境署秘书处提供的资料编制(2025 年)。

47. **关于人力资源事项的报告。**环境署管理层向理事机构提供了大量信息，但仅涉及人员队伍中的工作人员部分。由于 2024 年编外人员占环境署人员总数的 50%以上，而且内部月度看板中已有这方面的信息，检查专员建议也向常驻代表委员会和环境大会报告编外人员的数据，以便让会员国更全面地了解环境署的人员情况。²⁵

²⁴ JIU/REP/2023/8。

²⁵ 同上，建议 5。

48. **性别和地域多样性。**根据 ST/SGB/2019/2 号秘书长公报，环境署执行管理层密切监督旨在加强地域多样性和性别平衡的激励措施的执行情况，确认全组织的征聘和任命工作符合这些考虑因素。尽管在代表性方面取得了进展(2024 年，69%的会员国在人员队伍中有代表)，但有趣的是，部门管理人员对这种关注的看法不那么积极，他们有时认为，组织对地域多样性的推动是雇用最有技能的人员队伍的潜在障碍。环境署管理层在保持《联合国宪章》所述达到均衡地域多样性水平的总体目标的同时，可以考虑采取一种更加灵活的方法，根据这种方法，被认为已经具有广泛多样性特征的组织实体(即司和/或办事处和/或多边环境协定秘书处)在任命过程中不会受到与没有这种多样性的组织实体相同的严格要求。环境署还记录，在包括执行管理层和主任级在内的大多数职等中，性别平衡大体上向女性工作人员倾斜(2024 年女性占工作人员的 62%，行政管理层 100%为女性，主任一级 60%为女性)。检查专员提请注意，应继续将性别平衡作为一项目标，包括从人员中男性工作人员的角度来看。

49. **工作环境。**在联检组进行的调查中，受访者对环境署的工作环境普遍给予积极评价。然而，工作人员与管理当局的关系被认为不那么积极，也不够有建设性。在一个存在于多个区域和不同文化背景下的组织中，工作人员与管理当局的动态关系可能会因当地领导层和每个办事处的具体情况而有所不同。本审查报告确定了另一个需要关注的领域：对工作与生活平衡问题的满意度。环境署管理层对弹性工作安排的做法是，目前要求无论在哪个工作地点，至少在办公室工作四天(可根据具体情况予以豁免)，这种做法引起了调查答复者和受访者的关切。根据环境署管理层的说法，团队一体化和与会员国协调方面的益处超过了这些关切。人员还表示，除了企业学院在线培训平台提供的培训机会外，他们还希望有更多的职业发展和提升技能的机会，该平台是环境署秘书处开发的一个定制工具，其培训内容是内部集体努力的产物。

十. 传播和知识管理

50. **传播职能。**传播司的任务是确保内部和外部传播职能，并按照联合国秘书处全球传播部提供的年度指示，协调各司和(或)办事处的传播干事网络。战略外联工作，包括高级别对外传播，也以内部信息指导说明为框架。检查专员同意环境署管理层对照联检组 2015 年发布的公共信息和传播基准进行的自我评估，该评估是积极的，环境署达到了所有基准。²⁶ 对于一个主要依靠自愿捐款的实体而言，沟通和外联是关键的组织职能，与其展示活动成果的能力密切相关。正如环境署管理层在自我评估中承认的那样，对传播职能的监测和监督可以改进，以便更好地量化传播工作的成果和影响，并加强对项目一级传播工作的监督。在这方面，检查专员注意到环境署两个管理委员会在 2024 年要求加强对出

²⁶ JIU/REP/2015/4。

版物和传播产品使用情况的跟踪工具(目前指的是下载量和/或浏览量以及媒体引用的数量), 并鼓励环境署管理层进一步审查这一问题。²⁷

51. **知识管理战略。**知识管理和知识共享是重要特征, 但考虑到环境署的规范和政策科学制定方面的作用, 需要加以改进。全组织的办法应涵盖方案学习和科学出版物, 以及与行政和支助职能有关的其他知识产品。在这方面, 制定一项经修订的知识管理战略至关重要, 因为最新的战略涵盖 2014-2017 年期间。这种战略将有助于解决各单位和办事处之间协调方面的关切, 而大多数内部利益攸关方认为这一因素并不令人满意。

52. 执行以下建议有望提高环境署内知识管理和知识共享的效力。

建议 7

执行主任应在 2026 年底之前核准一项全面战略, 以支持全组织范围的知识管理和知识共享。

53. **出版物。**环境署作为环境领域一个规范性和科学驱动型组织的定位突出了其科学工作对执行其授权任务的重要性。在这方面, 检查专员确认, 如经修订的环境署出版物政策和准则(2022年)所述, 重点是改进出版进程。本次审查发现, 出版物的规划需要更加符合实际交付和出版物发行能力。检查专员建议环境署管理层对 2024 年以来采取的措施进行评估, 以确保环境署的出版物发行能力与核准的出版物构想的数量更好地保持一致, 以核实这些措施是否在不影响内容质量的情况下对发行率产生了积极影响。审查中发现的其他需要改进的领域涉及明确确定每份出版物的目标受众, 加强共同作者团队之间的内部协调, 以及通过定期培训提高工作人员的科学起草技能。

十一. 信息和通信技术

54. **整合两个工作流。**数据和数字治理框架(2023 年)将信通技术治理框架分为两个工作流: 由企业解决方案科(机构服务司)科长主持的信通技术解决方案小组; 以及由首席数字干事担任主席的数据和产品小组, 首席数字干事向执行主任报告。企业解决方案科将自己定位为供内部和外部使用的软件和系统解决方案的提供者, 而首席数字干事则领导 2022-2025 年中期战略七个次级方案之一的数字转型次级方案, 该次级方案主要面向外部, 寻求外部利益攸关方参与环境署制作的数字产品和产出。目前, 数字转型次级方案与企业解决方案科工作之间的协调主要是在工作层面, 必须在更高层面进一步加强。预计这将通过修订后的科长向首席数字干事的额外报告关系来实现。这一演变对于解决信通技术系统和工具支离破碎以及信息管理系统普遍缺乏整合的问题是必要的, 这一点从内部利益攸关方提供的投入中可以明显看出。

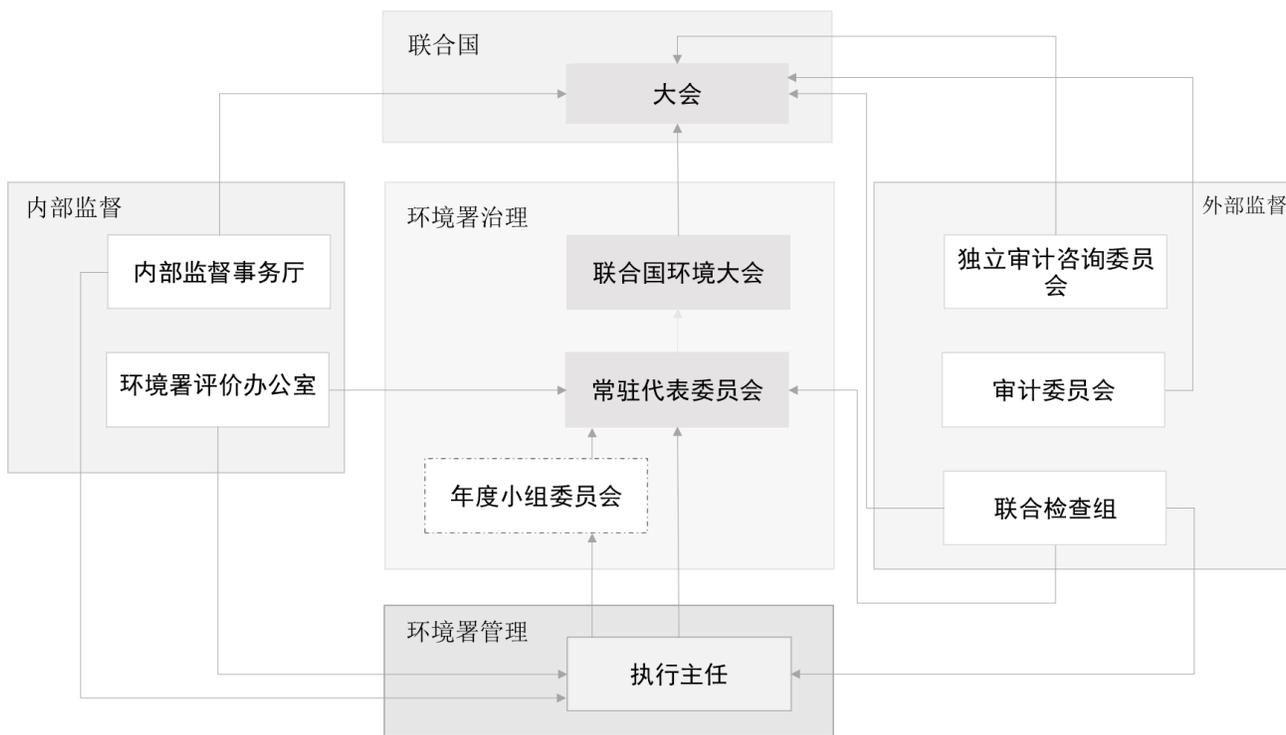
²⁷ 出版物委员会于 2024 年 6 月召开会议, 出版委员会于 2024 年 3 月召开会议。

十二. 监督

55. **监督框架。**环境署监督框架的主要组成部分见图五。环境署是联合国秘书处的一部分，属于监督厅和独立审计咨询委员会的职权范围，监督厅负责内部审计、调查、检查和评价，独立审计咨询委员会负责就监督事项向大会提供咨询意见。审计委员会通过对联合国各基金和方案的财务和会计问题提出独立和专业的审计意见来提供外部保证，并在适当时对管理领域的业绩进行审议。联检组的授权任务是提供独立的外部监督，重点是全系统问题，目的是提高管理和行政效率，并加强联合国系统各组织之间的协调。在对联检组调查问卷的答复中，环境署管理层认为监督框架及其机制是足够的，“甚至过于详细”。然而，检查专员强调了几个需要注意的领域。

图五

联合国环境规划署监督框架



资料来源：联检组编制(2025年)。

56. **审计工作。**审计委员会每年发布一份报告，载有环境署的财务报表。监督厅采用基于风险的方法来规划其内部审计工作，因此在过去五年中每年对环境署秘书处进行一至三次审计，每年还对多边环境协定秘书处进行一次审计。环境署管理层表示，2022年设立专门负责促进内部和外部审计工作的组织单位，已促使在审计任务和报告起草期间与审计员进行了更加积极主动的互动，进而使最终审计报告中所载建议几乎100%得到采纳。关于监督建议执行率的信息载于年度方案绩效报告：虽然监督厅建议的执行率相对较高，但审计委员会的建

议直到 2023 年才有较高的执行率。检查专员鼓励环境署管理层继续努力提高外部监督机构建议的执行率，并在年度报告中报告相应的接受率。

57. **评价办公室。**环境署设有评价办公室，该办公室与各司的评价协调人一道，在方案和项目评价方面发挥重要作用。项目评价是该办公室资源消耗最大的活动，因为绝大多数项目必须根据捐助方要求进行终期评价。为了应对环境署越来越多的项目，评价办公室实行了一种做法：仅 50% 的项目需接受终期评价，由评价办公室直接管理；其余项目则接受由管理层牵头的审查，由方案/项目干事管理，然后由评价办公室进行验证，以保证其质量。关于监测环境署评价产生的建议的执行情况，审查发现，有两种不同的方法来跟踪遵守情况：对于项目评价，通过内部跟踪系统进行；对于每项战略评价，则通过建议实施计划进行。后一种方法于 2024 年采用，检查专员预计，这将有助于监测战略评价建议的执行情况、促进遵守这些建议，并简化相关信息的收集和定期向常驻代表委员会报告的工作。对评价办公室近年来产出的分析还表明，有机会就战略性的、机构整体的和贯穿各领域的专题进行更多评价，以支持环境署的管理(见表 2)。最近的一个例子是对 2022 年交付模式的形成性评价，其中不仅包括对交付模式政策的调查结果、结论和建议，还涉及更广泛的机构相关事务。

表 2

联合国环境规划署评价办公室自 2020 年以来完成的评价概览

		2020-2021	2022-2023	2024
战略评价	对工作方案和/或中期战略的评价	1	1	2
	次级方案评价	1	1	1
	专题评价	—	—	—
	两年期评价综合报告	1	1	1
项目、方案和项目组合评估	项目评价(终期或中期评价)	41	46	20
	管理层牵头的审查	n/a	13	23

资料来源：联检组根据环境署评价办公室提供的资料编制(2025 年)。

缩写：n/a：不适用。

58. 执行以下建议有望加强环境署评价办公室对环境署整体运作的战略贡献。

建议 8

常驻代表委员会应要求评价办公室考虑在其年度工作计划中纳入更多战略性评价或整体评价，并就其调查结果和结论提交报告。

59. 必须在环境署理事机构一级加强对监督结果和建议的重视。检查专员注意到，自 2023 年以来，常驻代表委员会正式会议的议程列入了一个关于审议评价报告和审计的常设议项。这是对年度小组委员会有关情况介绍的补充，环境署

管理层现正逐步向会员国提供更多与审计和评价相关的文件。然而，这一积极意图要求：(a) 建立制度化、有效的做法，以确保会员国酌情向环境署秘书处提供适当指导；以及(b) 在委员会会议中为讨论审计报告议程项留出足够时间，从而限制频繁将该议题推迟至委员会未来正式或非正式会议的做法。检查专员强调后一点的重要性，特别是在环境大会一级没有讨论监督问题的情况下。在这方面，检查专员认为，应考虑邀请独立履行职能的监督厅到现场或以虚拟方式向委员会介绍其调查结果和建议。

60. **联合检查组。**大会 1999 年通过的联检组报告和建议后续行动制度适用于作为参与组织的环境署。尽管如联检组 2024 年发表的一份关于联合国系统各组织对其报告和建议的审议情况和采取的行动的报告²⁸ 所述，这种做法多年来一直不稳定，但检查专员承认，在近期举措推动下，环境署对截至 2023 年发布的联检组建议的执行率已有所提高。环境署管理层通报说，自 2024 年以来，已经实施了一项新的专门针对审查的程序，向会员国提供关于监督建议的信息，包括联检组提出的建议。检查专员注意到，联检组在 2023 年和 2024 年完成的审查已在小组委员会会议上介绍，本打算也在常驻代表委员会第 169 次正式会议上介绍，但由于时间限制，最终被推迟到下届会议。在筹备本次审查时，没有证据表明环境大会过去审议过联检组的报告，甚至没有审议过关于联合国系统环境治理的全系统审查，²⁹ 这是一个令人关切的问题。2024 年，联检组建议其参与组织的立法机关和理事机构重新审查其审议联检组建议和就其建议作出决策的程序。³⁰

²⁸ [JIU/REP/2024/2](#).

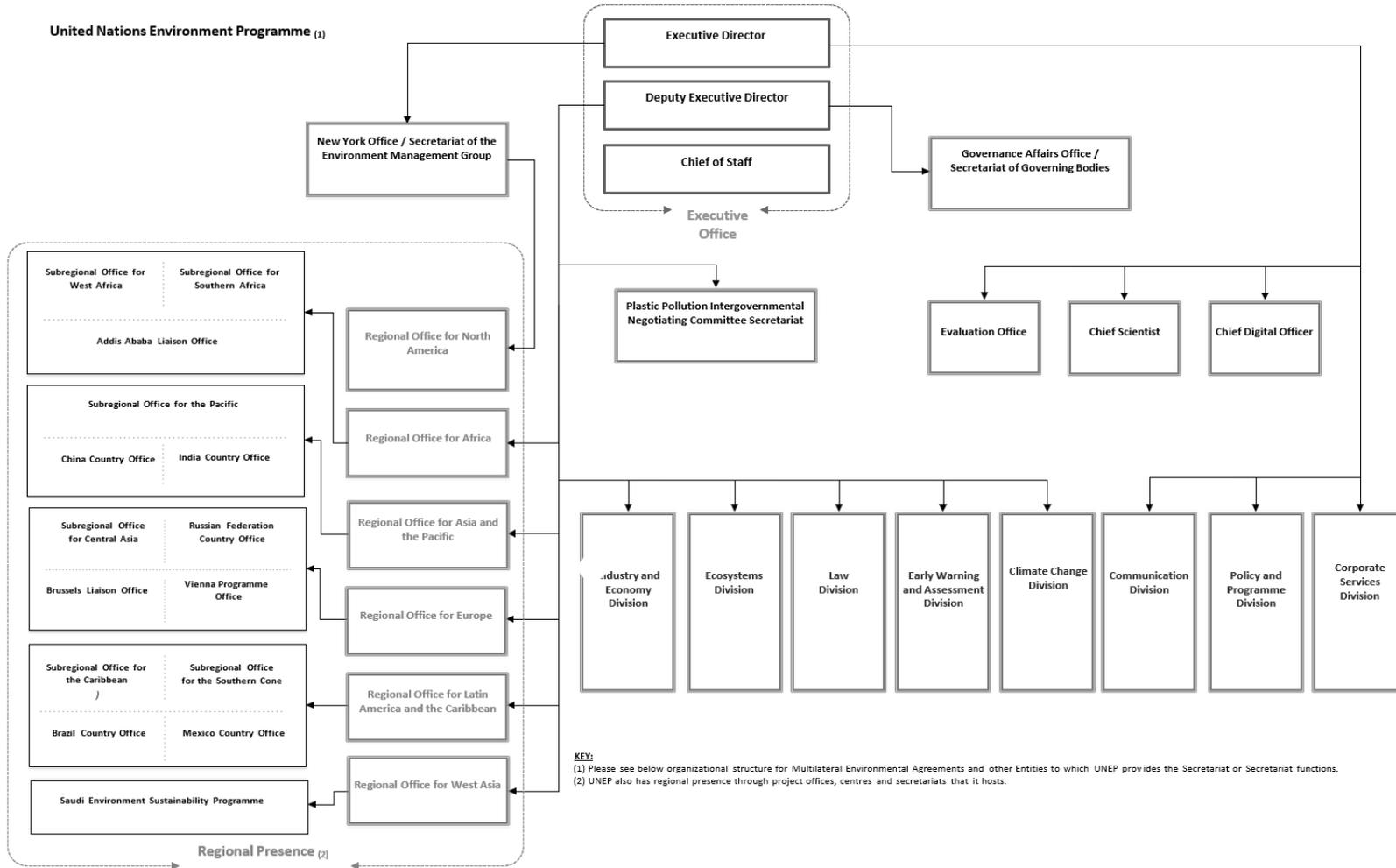
²⁹ [JIU/REP/2014/4](#)。

³⁰ [JIU/REP/2024/2](#)，建议 2。

附件一

组织结构*

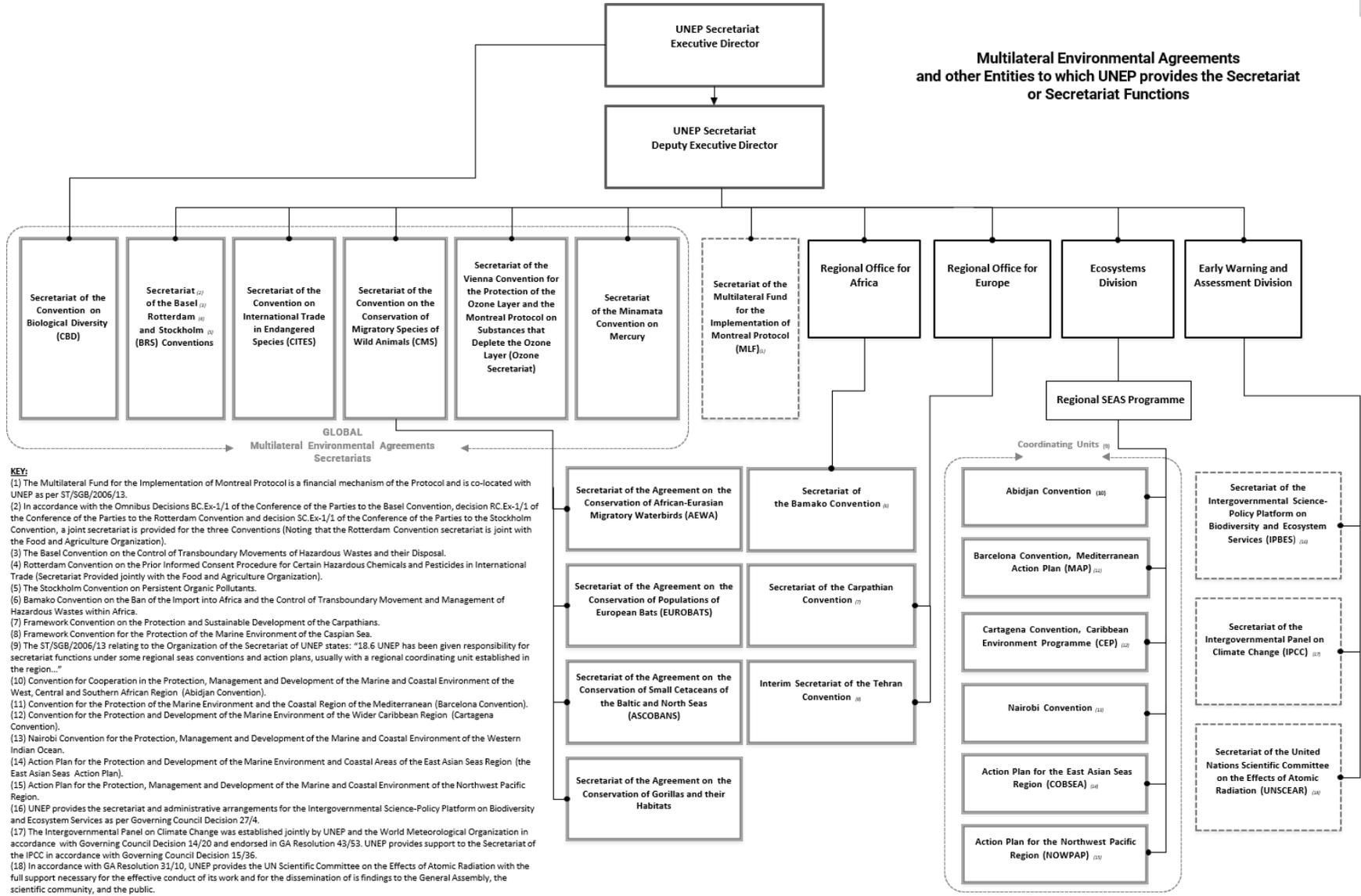
A. 联合国环境规划署组织结构，2025 年 4 月



资料来源：环境署(2025年)。

* 本附件仅以原文发布，未经正式编辑。

B. 多边环境协定和环境署向其提供秘书处或秘书处职能的其他实体，2025年1月



资料来源：环境署(2025年)。

附件二

参加组织拟根据联合检查组建议采取的行动概览

预期影响	联 合 检 查 组 参 加 组 织																												
	联合国*	艾滋病署	贸发会议	国贸中心	开发署	环境署	人口基金	人居署	难民署	儿基会	毒罪办	项目署	近东救济工程处	妇女署	粮食署	粮农组织	原子能机构	国际民航组织	劳工组织	海事组织	国际电联	教科文组织	工发组织	联合国世旅组织	万国邮政	世卫组织	知识产权组织	气象组织	
报告																													
供采取行动	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
供参考	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>				
建议 1	f					L																							
建议 2	a					E																							
建议 3	f					E																							
建议 4	f					L																							
建议 5	d					E																							
建议 6	f					E																							
建议 7	f					E																							
建议 8	i					L																							

图例：

- L：供立法机关和/或理事机构作出决定的建议。
- E：供行政首长采取行动的建議。
- 不要求该组织采取行动的建議。

预期影响：

- a：加强透明度和问责制；b：传播良好/最佳做法；c：加强协调与合作；d：加强一致性和统一性；e：加强控制与合规；f：提高成效；g：节省大量资金；h：提高效率；i：其他。
- ^a 如 [ST/SGB/2015/3](#) 所列。