



大会
经济及社会理事会

Distr.: General
20 May 2009
Chinese
Original: English

大会

第六十四届会议

暂定项目表* 项目 54 和 133

可持续发展

联合检查组

经济及社会理事会

2009 年实质性会议

临时议程** 项目 13(e)

环境

联合检查组关于对联合国系统内部环境治理工作的管理审查
的报告

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递联合检查组题为“对联合国系统内部环境治理工作的管理审查”的报告(JIU/REP/2008/3)。

* A/64/50。

** E/2009/100。



联合国系统内环境治理的管理审查

撰 写 人

Tadanori Inomata

联合检查组

2008 年，日内瓦



联 合 国

联合国系统内环境治理的管理审查

撰 写 人

Tadanori Inomata

联合检查组



联 合 国
2008 年，日内瓦

内 容 提 要

联合国系统内环境治理的管理审查

JIU/REP/2008/3

目标：通过识别措施，推动多边环境协定和联合国系统之间更好的协调、一致和协同作用，加强联合国组织为多边环境协定提供的方案及行政支持管理，从而为联合国系统统筹协调国际环境治理和在国家、区域以及国际层面的管理作出更大贡献。

发现的主要问题和结论

本报告提出的第 2、3、5 和第 9 条建议直接提供给立法机构采取行动。

环境治理框架

- 机构分散和专业化以及缺乏针对环境问题和可持续发展的整体方式，削弱了当前的国际环境治理框架。联合国系统各组织工作重复和分散，主要是因为环境保护和可持续发展工作方案之间界限模糊，而且缺乏一个单一的战略规划框架。
- 治理框架的目的在于将环境保护纳入经济与社会发展，并将环境考虑因素作为可持续发展政策的重点，联合国系统各组织还没有明确界定在该治理框架之下各自的责任，也没有建立业务联系，将制定发展方案和为发展中国家环境保护制定规范化的履约和能力建设援助方案联系起来。负责实施发展业务方案的实体增加了与环境相关的援助，包括在实际中进行规范化的能力建设，但这些活动与多边环境协定没有过多沟通。相反，大部分多边环境协定本身为发展中国家提供的规范化履约和能力建设援助方案缺乏充分的资金。如果大会能够明确发展机构，即环境署和多边环境协定之间的劳动分工，说明其各自的领域以及在环境保护和可持续发展方面的规范化和业务能力建设活动的种类，可促进环境治理(见第 1 条建议)。
- 目前还没有一个覆盖整个联合国系统的单一战略规划框架：继大会 1999 年的

决定之后，联合国的四年中期规划不再作为联合国系统的政策导向；环境署因其全系统中期环境方案于 1999 年停止，也失去了协调规划和制定方案的有效工具；而其 2010 年至 2013 年的中期战略并非覆盖全系统的工具。其后果是使工作重复、方案与资源的交叉重叠更为恶化。大会应该考虑将联合国战略框架以及环境署的中期战略进行升级，使它们成为适用于全系统的工具，以便将环境相关组织的战略目标纳入一个单一的可持续发展和环境治理框架(见第 2 条和第 3 条建议)。

- 大部分环境署/联合国管理的多边环境协定有单独的秘书处。在联合国系统内多边公约当前的制度安排下，这种做法非常特殊。在这方面应注意到，专门机构在其常规工作方案下能够更有效地管理相关公约。为了避免出现更多的多边环境协定秘书处，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方式建议，在不设立新的独立秘书处的情况下，各会员国能够通过这些方式，更好地制定和统筹管理多边环境工具(见第 4 条建议)。
- 尽管《卡塔赫纳一揽子计划》要求环境署审查多边环境协定的效果，但是环境署还没有制定完成任务的具体方式，也还不具备完成任务的能力。其各种旨在实现协同作用以及通过复杂的工作安排缩小多边环境协定之间差异的举措成本高昂。大会应支持环境署理事会/全球部长级环境论坛按照《卡塔赫纳一揽子计划》，就联合国系统内管理的所有多边环境协定的有效执行情况定期进行定期审查(见第 5 条建议)。

管理框架

- 在国家和区域级别，还需要通过共同国家评估/联发援框架进程，将环境考虑因素和遵守多边环境协定问题纳入发展中国家的发展战略。在这方面，秘书长应向大会提交关于建立环境保护和可持续发展政策的国家平台，以及适时建立区域平台的指导方针，供大会审议和核准。该方针能够帮助会员国在利益攸关方之间协调政策，以便在共同国家评估和联发援框架进程的背景下统筹执行多边环境协定(见第 6 条建议)。
- 机构间部门一直没有建立起关于联合国机构和其他组织实施形形色色与环境相关项目的信息共享机制。成果管理制还有待于在全系统推行。作为行政首长协调委员会的主席，秘书长应鼓励这些机构和组织制定联合方案和项目，

方法是在一系列环境举措和主体的支持下，建立基于成果管理制的全系统联合规划框架。该框架将作为事先磋商协调方案和确定联合国系统内部资源使用优先事项的工具(见第 7 条建议)。

- 为多边环境协定设立各种新的资金机制并没有刺激环境署改革其供资系统。为遵守多边环境协定提供的资金常常难以预测，而且资金不足。此外，为环境保护的“增额费用”充分供资的原则，以及按照《蒙特利尔议定书》和《里约公约》将这类资金纳入发展援助的做法已逐渐消失。大会应该借鉴秘书长的研究(见第 8 条建议)，重新界定多边环境协定现有资金机制下增额费用的范围和目的，并考虑这类资金机制和为可持续发展提供资金的关系(见第 9 条建议)。这样做的目的是为了保证这些机制满足发展中国家履约的需求，并确保全球环境基金纳入额外的多边环境协定。
- 缔约方会议在为执行对多边环境协定的承诺而采取行政行动方面一再拖延，已经达到了令人警觉的程度。出现这种状况是因为很难获取综合管理信息系统(综管信息系统)中的预算信息；环境署和联合国内罗毕办事处(内罗毕办事处)缺乏对多边环境协定的统筹行政和方案支持；环境署的行政支助中心未能吸引基地在日内瓦的多边环境协定的关注；以及方案支助费用在多边环境协定之间分配和使用不均。此外，环境部门工作人员的地域分布不平衡。秘书长应参照环境署的提案，并在与多边环境协定秘书处协商的前提下，审查和明确界定为公约缔约方会议提供行政、财务和人力资源管理服务的各个实体的权力分配，以及角色和责任的划分(见第 10 条建议)，并审查和改善工作人员的地域分布(见第 11 条建议)。此外，秘书长应该提高使用方案支助费用资源的透明度，根据实际发生的支出向多边环境协定收费。另外，应该为了多边环境协定，将这些资源汇总到一个共同行政支助预算项下(见第 12 条建议)。

目 录

		<u>页 次</u>
内容提要.....		iii
缩略语.....		viii
<u>章 次</u>	<u>段 次</u>	
一、导 言.....	1 - 10	1
二、环境治理.....	11 - 66	3
A. 历 史.....	11 - 20	3
B. 联合国系统内环境治理框架.....	21 - 36	5
C. 基于科学评估制定议程.....	37 - 41	9
D. 多边环境协定的管理.....	42 - 66	11
三、管理框架.....	67 - 133	17
A. 国家和区域级别的资源管理框架.....	69 - 84	18
B. 全球一级的资源管理框架.....	85 - 99	21
C. 供资和筹资.....	100 - 117	25
D. 为多边环境协定提供的行政管理服务.....	118 - 133	29
四、关于未来体制安排的意见.....	134 - 138	35

附 件

一、全球多边环境协定清单.....	37
二、多边环境活动的资金资源——2000年至2005年.....	40
三、联合国系统内环境治理的制度方案.....	42
四、环境署、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.....	43
五、就提出的建议拟采取行动概览.....	44

缩 略 语

ACABQ	行政与预算事务咨询委员会
CBD	生物多样性公约
CCA	共同国家评估
CEB	行政首长协调委员会(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
CSD	可持续发展委员会
EMG	环境管理小组(环管小组)
FAO	联合国粮食及农业组织(粮农组织)
GEF	全球环境基金(环境基金)
GC/GMEF	理事会/全球部长级环境论坛
IAEA	国际原子能机构(原子能机构)
ILO	国际劳工组织(劳工组织)
IMIS	综合管理信息系统(综管信息系统)
IMO	国际海事组织(海事组织)
IPCC	政府间气候变化问题小组(气候小组)
MDGs	千年发展目标
MEAs	多边环境协定
MLF	执行蒙特利尔议定书多边基金
MoPs	缔约方会议
MoU	谅解备忘录(备忘录)
NGOs	非政府组织
OCHA	人道主义事务协调厅(人道协调厅)
OECD	经济合作与发展组织(经合组织)
OIOS	内部监督事务厅(监督厅)
SAICM	国际化学品管理战略方针

缩 略 语(续)

SMWTP	全系统中期环境方案
TEAP	技术与经济评估小组
UNCCD	联合国防治荒漠化公约(荒漠化公约)
UNCLOS	联合国海洋法公约(海洋法公约)
UNCT	联合国国家工作队(国家工作队)
UNDAF	联合国发展援助框架(联发援框架)
UNFF	联合国森林论坛(森林论坛)
UNDG	联合国发展集团
UNDP	联合国开发计划署(开发署)
UNEP	联合国环境规划署(环境署)
UNESCO	联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)
UNFCCC	联合国气候变化框架公约(气候公约)
UNICEF	联合国儿童基金会(儿童基金会)
UNIDO	联合国工业发展组织(工发组织)
UNOG	联合国日内瓦办事处(日内瓦办事处)
UNON	联合国内罗毕办事处(内罗毕办事处)
WFP	世界粮食计划署
WHO	世界卫生组织(卫生组织)
WMO	世界气象组织(气象组织)

一、导 言

A. 背 景

1. 联合检查组(联检组)在作出关于本审查的决定时，考虑了联合国工业发展组织(工发组织)和环境署秘书处就联检组 2006 年年度工作方案提出的建议。

2. 作为 2005 年世界首脑会议成果文件的后续行动，¹ 大会就联合国环境活动的体制框架开展了非正式协商进程。此外，2007 年 4 月，秘书长向大会和联合国系统相关政府间组织介绍、并请它们审议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报告——《一体行动，履行使命》。²

3. 高级别小组建议提升环境署地位，赋予它真正的权力，使之成为联合国环境政策的支柱，并提高联合国系统内环境活动的有效性。实现本条建议的作法之一是由秘书长授命，对当前联合国系统内国际环境治理工作进行一次独立评估。

B. 报告的范围

4. 为本审查的目的，国际环境治理包括：(a) 不同环境协定和机构为国际环境政策制定一致的决策和目标；(b) 实施和协调环境政策与决策的体制结构；(c) 政策与决策的管理及操作；以及(d) 在国家一级协调国际环境治理决策的有效实施。³

5. 联检组的审查将分析联合国系统内环境治理和管理的关键领域，重点分析全系统为多边环境协定提供的方案与行政支助，尤其是共同的支助服务。报告包括以下几个主题：

- 适用的环境治理原则、政策和框架，用以确保多边环境协定和参与与环境相关活动的其他组织之间的协同作用；
- 环境活动的供资、资源管理和机构间协调管理框架；以及

¹ 见大会 2005 年 9 月 16 日第 60/1 号决议。

² A/61/583 和 A/61/836。

³ 参照 2001 年 4 月 12 日多边环境协定关于国际环境治理的磋商会议上商定的国际环境治理的定义(具体内容见 UNEP/IGM/2/INF/3)。

- 通过在国家一级实施多边环境协定等方式，尤其是在共同国家评估和联合国发展援助框架(联发援框架)进程的背景下，将环境保护主流化。

C. 方 法

6. 根据联检组的内部标准和准则以及内部工作程序，编写本报告所使用的方法包括初步审查、问卷调查、面谈以及深入分析。具体的调查问卷分发到所有参与的组织、各个多边环境协定秘书处以及其他组织和实体(联合国大学、联合国职员学院、全球环境基金、世界贸易组织、世界银行和国际农业发展基金)。

7. 基于收到的答复，检查专员与参与组织的官员进行面谈。他还积极了解若干其他国际组织、非政府组织和会员国代表的意见。还咨询了参与组织关于报告草案的意见，并在报告定稿时予以考虑。

8. 根据《联检组条例》第 11.2 条，本报告要经过各位检查专员协商才能成为定稿，以期集思广益，检查所作的建议。

9. 为了便于处理报告以及实施其中的建议，附件五所载的一份表格显示本报告是否已经提交有关组织，以供采取行动、参考和审查。这份表格为各组织提出了相关建议，并具体说明这些建议是否需要立法机构或管理部门作出决定，或者是否可由其行政首脑采取行动。

10. 检查专员感谢所有帮助他编写本报告的人员，特别是曾经参加面谈和并且如此乐意同他们分享知识和专门技术的人员。

二、环境治理

A. 历史

11. 1972 年在斯德哥尔摩举行的联合国人类环境会议是解决全球环境问题及其与发展的关系的初次尝试。会议通过了《原则宣言》和《人类环境行动计划》。大会 1972 年 12 月 15 日的第 2997 号决议(XXVII)设立了联合国环境规划署(环境署)及其包含 58 名成员国的理事会，理事会由大会选举。大会要求理事会“促进环境方面的国际合作，并斟酌情形，建议达到这个目的的政策；订定一般的政策准则，来指导和协调联合国系统内的各项环境方案”。该决议还设立了环境基金，以满足有效协调实施国际环境方案的需求，不仅包括联合国系统内组织的需求，也包括“其他国际组织”的需求。决议还赋予环境署执行主任协调联合国内部环境方案的广泛权力。

12. 环境署初建时的全系统治理框架很不完善，为其提供支撑的有不同的协调机构⁴和一个共同规划工具——全系统中期环境方案。然而，环境问题的范围和性质后来都发生了变化，导致这些机制难以为继。

13. 在斯德哥尔摩会议之后的几年，联合国系统制定了基本的原则和政策，用于解决一系列国际环境问题，并为联合国系统和多边环境协定的环境治理工作提供规范化基础。又称为“地球问题首脑会议”的 1992 年联合国环境与发展会议(环发会议)通过了 21 世纪议程和《里约宣言》，其中详细列举了基于科学评估的预防性控制措施、保护全球环境的共同但有区别的责任，并提出由国际社会承担控制措施产生的增额费用⁵。里约原则中许多原则的前身是 1989 年的《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》。地球问题首脑会议还为全球三个以《蒙特利尔议定书》为蓝本的环境公约⁶提供了启动和签字的场所，为出台其他环境工具提供了动力。

⁴ 环境协调委员会由环境事务指定官员、机构间环境协调小组和可持续发展机构间委员会取代。

⁵ 实施额外的环境保护措施导致总费用变化的部分。

⁶ 《联合国气候变化框架公约》(《气候公约》)、《生物多样性公约》、《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》(《荒漠化公约》)。

14. 对可持续发展等问题的担忧日增，环境举措越来越多而又过于零散，造成环境署在环境治理方面本来很宽广的任务受到侵蚀。1992 年和 2002 年的地球问题首脑会议之后涌现出的各种环境举措机构零散、政策和执行措施交叉重叠。鉴于全球环境总体状况持续恶化以及对可持续发展越来越多的担忧，因此设立了可持续发展委员会、无数多边环境协定、执行蒙特利尔议定书多边基金和全球环境基金，国际组织和双边捐赠国也更多地参与到环境领域加强规范与制度、供资、筹资和能力建设的活动中(见附件三)。

15. 对持续环境退化日益增长的担心促使大会批准于 1983 年设立环境与发展特别委员会。⁷ 该委员会要根据“可持续发展”，提出发展和环境领域国际合作的新方式。“可持续发展”的定义是“既满足当代人的需求，又不损害子孙后代满足其需求能力的发展”。委员会的报告(“布伦特兰报告”)⁸ 是 1992 年的地球问题首脑会议的促成因素之一。

16. 作为 1997 年改革方案⁹ 的一部分，秘书长召集了环境和人类住区工作队，旨在应对各种挑战，包括在经济增长、社会公平和保护环境之间实现均衡以及克服环境举措数量众多却过于分散的问题。大会批准建立理事会/全球部长级环境论坛是工作队提出的改革最卓越的成果，作为环境署理事会特别会议，该论坛的目的是审查重要的环境政策议题以及机构间的环境管理小组(环管小组)，该小组向理事会报告。

17. 2000 年和 2002 年，全球部长级环境论坛基于国际环境治理问题不限成员名额政府间部长或其代表小组的工作，连续通过了关于加强环境治理的《马尔默宣言》和《卡塔赫纳一揽子计划》¹⁰。《卡塔赫纳一揽子计划》包括：由理事会/全球部长级环境论坛对多边环境协定的效果进行定期审议，加强环境署提高多边环境协定之间协同作用能力的建议，以及根据环管小组的工作增强联合国全系统内环境政策协调的建议。

18. 2002 年在约翰内斯堡举行的可持续发展问题世界首脑会议批准了《卡塔赫纳一揽子计划》。在会议上，国际社会还重新承诺，通过可持续发展的三项独

⁷ 大会 1983 年 12 月 19 日第 38/161 号决议。

⁸ A/42/427,附件。

⁹ A/51/950。

¹⁰ 环境署 理事会/全球部长级环境论坛关于国际环境治理的 SS.VII/1 号决定。

立并相互增强的支柱，即经济发展、社会公平和环境保护促进可持续发展。首脑会议提出的治理范围远远超出了环境署的任务限制，使环境署对多边政策和决策的协调工作变得更为复杂。

19. 尽管如此，若干大会和经济及社会理事会的决议，尤其是大会 1997 年 6 月 28 日第 S-19/2 号决议指出，为可持续发展进行良好治理需要妥善拟订战略，这些战略能够改善经济增长和就业的前景，同时保护环境。《卡塔赫纳一揽子计划》还强调，成功的环境治理要求环境署理事会/全球部长级环境论坛制定一致的全系统政策和资源管理框架，将环境保护作为发展和经济政策的重点。世界首脑会议重申，大会应统筹平衡可持续发展的三个方面、寻求经济及社会理事会和可持续发展委员会的援助，以便为实施 21 世纪议程指明总体政治方向，同时授命开发署承担在实际中将统筹付诸实施。

20. 因此，对环境治理的目标和范围以及可持续发展和环境保护之间关系的概念、以及在制度方面需要怎样做，将这些概念付诸实施，在联合国系统内存在共识。

B. 联合国系统内环境治理框架

21. 如上文所述，地球问题首脑会议的成果文件、《里约宣言》、21 世纪议程¹¹和《卡塔赫纳一揽子计划》制定了最根本的原则和政策，旨在解决一系列广泛的国际环境问题，为联合国系统和多边环境协定的环境制定提供规范化基础。需要回答两个基本问题。

1. 里约和约翰内斯堡首脑会议制定的环境治理框架 如何推进可持续发展？

22. 由里约和约翰内斯堡首脑会议界定的环境治理结构受到环境署、多边环境协定和发展组织的支持，该结构包括在国家一级评估、政策开发以及实施项目。检查专员指出，从一个为环境署工作的咨询机构进行的系统分析¹²来看，该

¹¹ 21 世纪议程制定的行动方案分四部分：(a) 社会和经济方面；(b) 保存和管理资源以促进发展；(c) 加强各主要群组的作用；以及(d) 实施手段。

¹² Dalberg, 将《巴厘计划》付诸实施，环境署，定稿，2006 年 3 月 28 日，第 6 页。

治理结构由一系列内容组成，包括：(a) 对环境状况的评估；(b) 国际政策开发；(c) 拟订多边环境协定；(d) 政策的实施；(e) 政策评估；(f) 执行；以及(g) 可持续发展。环境署传统上重点参与前三项内容提出的规范化任务。(d)至(f)中提出的任务由多边环境协定承担，而可持续发展的内容则涉及开发署和世界银行等发展组织。

23. 然而，因为可持续发展和环境保护的界限模糊，所以不论是在规范还是在操作层面，如此规划的环境治理在现实中并未实现。检查专员在面谈中注意到，受访者在区分可持续发展和环境保护并在工作方案中协调这两者时遭遇困难。困难来自若干原因。

24. 首先，协调论坛，如环境署/全球部长级环境论坛、可持续发展委员会、经济及社会理事会和大会制定的环境治理框架几乎不适用于具体承担或部门承担与环境相关责任的组织。例如：多边环境协定缔约方的主要兴趣在于遵守环境控制措施，而不在于环境治理的整体方式。

25. 第二，鉴于发展组织受访者的核心使命是促进增长，减少贫困，他们认为通过消除贫困就可以逆转贫困导致的环境退化。虽然他们认为自己的活动符合环境规范，但是检查专员几乎没有看到他们在业务活动中有意识地将遵守多边环境协定作为重点的迹象。¹³ 例如：开发署在各国办事处环境联络点的大部分环境活动都与实施环境基金的工作方案以及千年发展目标相关，但与实施多边环境协定无关。

26. 第三，当国际发展组织增加对发展中国家的援助，帮助其实现可持续发展的千年发展目标时，常常提高规范化能力建设方面与环境相关的援助，但并没有和与遵守条约相关的多边环境协定援助项目进行协调。相反，大部分多边环境协定无法确保充足资金，既不能满足自己的规范化履约和能力建设援助方案的需要，也无法满足非多边援助协定实体联合供资的相关经济和社会援助的需要。

27. 第四，环境署和多边环境协定在业务层面将环境因素纳入可持续发展的努力还没有在共同国家评估/联发援框架进程中实施(详细内容见下文第三章A)。它们在实际中开展业务活动的力量和能力还很有限。¹⁴

¹³ 世界银行、贫穷与环境倡议、气候变化联合倡议以及开发署和环境署在化学品方面的伙伴关系是这类情况的成功实例。

¹⁴ 见第 79 段。

28. 执行蒙特利尔议定书多边基金提供的能力建设援助是一个特别但切实的、充分满足规范化活动增额费用需求的模范资金机制，该机制有别于发展筹资，但它在实际中成功地将环境活动纳入更宽广的可持续发展框架的重点。

29. 自 2000 年至 2006 年，发展机构在环境相关业务活动方面的支出远远超过了环境署和多边环境协定在环境保护规范化活动方面的支出(见下表)。此外，这种环境相关援助难以预测，而且取决于捐助国的意愿，反映了不同的发展目标和优先事项。如果不能在环境领域的规范化和业务活动之间建立更好的联系，工作重叠现象会继续存在。

联合国系统内在环境领域规范化活动和业务活动方面的支出
(百万美元)

	1993	2000	2006
一、规范化活动			
环境署各基金的环境保护活动	89.8	139.8(6.5%)**	132.5(-0.9%)**
联合国/环境署管理的多边环境协定的总支出***	6.8	45.0(31.0%)	78.3(9.7%)
二、业务活动			
非环境署致力于环境的发展业务活动*	149.4	176.7(2.4 %)	332.7(10.6%)
联合国系统的发展业务活动	5,153.3	6,494(3.4%)	16,368.4(16.7%)
* 开发署、儿童基金会和专门机构的活动。 ** 括号中的百分数表示每年比上年同期的增长。 *** 核心业务 <u>资料来源</u> ：业务活动，A/61/77-E/2006/59 和 A/63/71-E/2008/46。 <u>规范化活动</u> ：1993 年和 2000 年，审计委员会报告中的财务报告和审计报表(如：A/49/5/Add.6 至 A/63/5/Add.6)、关于《气候公约》的 A/61/203；2006 年，相关组织的预算执行情况报告。			

30. 缺乏应对环境问题的整体方式，在发展援助和为发展中国家保护环境提供的履约和能力建设援助之间缺乏明确的业务联系，这些因素使当前的国际环境治理框架受到破坏。联合国组织的工作方案没有对可持续发展和环境保护进行区分和协调是它们工作重复和散乱的主要原因，需要会约国着手解决。秘书长认识到需要进行区分和协调以及建立上述的业务联系，因此应该协助缔约国明确界定发展机构，即环境署和多边环境协定之间的劳动分工，说明其各自的领域以及在环境保护和可持续发展方面的规范化和业务能力建设活动的种类。

预计实施以下第 1 条至第 3 条建议可促进联合国系统内环境治理的总体效果。

第 1 条建议

秘书长应通过环境署理事会/全球部长级环境论坛，向大会提交并请大会审议对发展机构，即环境署和多边环境协定之间劳动分工的明确理解，说明其各自的领域以及在环境保护和可持续发展方面的规范化和业务能力建设活动的种类。

2. 怎样将战略性环境保护和可持续发展目标纳入一个以成果为导向的、用于管理方案与资源的全系统框架？

31. 该框架面临三项障碍。

32. 首先，并没有一个覆盖整个联合国系统的单一战略框架：1998 年，大会作出决定，联合国的四年中期规划不再作为联合国系统的政策导向¹⁵，而其后续文件——2008-2009 年¹⁶以及 2010-2011 年¹⁷的战略框架并不是覆盖全系统的工具。因此，构成中期规划不可分割的一部分的全系统中期环境方案失去其全系统的覆盖型。环境署当前的 2010-2013 年中期战略¹⁸是其自身的评估工具，也不是一项全系统工具。

33. 第二，正如联合国 2004-2005 两年期方案执行情况¹⁹分析表明，可持续发展和环境预算款下进行的活动很相似，将环境纳入可持续发展的重点或将可持续发展的环境方面纳入发展进程的标语之下进行的活动也很相似。这些预算款都包括 21 世纪议程中列出的部门环境问题，如海洋、淡水、土地管理、森林、生物多样性、化学品、有害废物、空气污染以及能源和其他资源的可持续利用等。

34. 第三，联合国系统实体在不同场合下制定了交叉性的资源要求，尤其是对环境部门的要求，但没有给出这些要求在全系统战略规划中存在的合理理由。例如：在 2008-2009 年期的订正概算中，秘书长要求增加职位，加强气候变化和可

¹⁵ 见大会 1998 年 12 月 18 日第 53/207 号决议和 A/53/133。

¹⁶ A/61/6。

¹⁷ A/63/6。

¹⁸ UNEP/GCSS.X/8。

¹⁹ A/61/64。

持续发展领域不同部门和区域委员会的协调和评估能力，但是他并没有提交与系统中实施相关任务的其他实体进行协调的协调机制的详细说明。²⁰

35. 为了长期目标提升联合国战略框架并将环境署中期战略提升为全系统工具，可将环境相关组织的战略目标纳入一个可持续发展和环境的统一治理框架。为此，联合国战略框架应考虑在其第一部分，即在反映组织更长期目标的规划纲要中，纳入一个联合国全系统进行环境保护和可持续发展的政策导向，从 2012-2013 年期开始。如果作出该决定，大会应请秘书长在行政首长协调会进行机构间协商之后，向大会提交全系统导向草案。

36. 同时，大会应向全系统中期环境方案汲取经验，允许环境署理事会/全球部长级环境论坛通过环境署的中期战略，作为规划联合国系统环境活动的手段，并成为战略框架不可分割的一部分。

第 2 条建议

大会应在制定两年期方案计划时，考虑在联合国战略框架中纳入联合国系统环境保护和可持续发展的全系统政策导向。如果作出该决定，应请秘书长通过行政首长协调委员会确定这一全系统导向，提交大会核准。

第 3 条建议

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

C. 基于科学评估制定议程

独立评估的作用

37. 多边环境协定、联合国组织、非政府组织和其他利益攸关方通过它们的科学和技术机构应对一系列广泛的当前问题和新出现的环境问题。这些机构应提

²⁰ A/62/7/Add.40,行政与预算事务咨询委员会的报告，以及 A/62/708。

供全球认识团体、专门机构和非政府组织的独立和具有代表性的见解，它们的评估为制定环境领域的议程奠定了基础。

38. 《蒙特利尔议定书》是一个恰当的例子，其专家小组与全世界的研究机构合作。它们的联合评估大部分体现了公平，为缔约方之间进行谈判提供了公平前提。按照《议定书》第 6 条，只有在适当的专家小组提出建议的基础上，缔约方才应考虑调整和修订关于消耗臭氧物质的控制措施。缔约方会议在应对新出现的问题和决定为执行蒙特利尔议定书多边基金补充资金时采取了相同做法，即依靠专家的指导。

39. 与《蒙特利尔议定书》和其他传统的独立科技机构不同，在其他多边环境协定框架内设立的科学机构一般愿意使用政府或《公约》缔约方会议指定的专家。这些专家中有些人受聘为秘书处的顾问，因此并非完全独立。在其他多边环境协定框架内设立的科学机构提出的结论很少作为缔约方决策的唯一基础。

利益冲突与挑选专家

40. 在多边环境协定框架内设立的科技机构通常由政府指定的专家组成，他们参加会议的费用主要由其雇主和政府、或由特殊自愿基金承担。检查专员认为，除了按照公平区域代表性和相关专门知识制定的一般性选择标准以外，还应该采用其他标准，以确保提供的世界知识团体的意见具有代表性、独立性和公平性，并避免利益冲突。在这方面，检查专员了解到相关的良好做法，如立誓和公开个人数据等，以解决一些多边环境协定之间利益冲突的问题。这些多边环境协定包括《蒙特利尔议定书》、《气候公约》、《鹿特丹公约》(RC-1/7 号决定)、《斯德哥尔摩公约》(SC-1/8 号决定)以及《濒危野生动植物种国际贸易公约》(见《公约》缔约方会议，第 8.4 号会议文件(Rev))。

41. 鉴于多边环境协定采用了不同做法，检查专员认为秘书长应该在环境署执行主任的协助下，考虑通过制定指导方针，解决环境领域参加科技小组专家的利益冲突问题，从而统一各种做法。

D. 多边环境协定的管理

多边环境协定秘书处的扩散

42. 第一个与环境相关的多边条约可以追溯到 1868 年(经修订的《莱茵河航行公约》),但是,绝大部分多边环境协定是在 1972 年斯德哥尔摩会议之后出现的。据环境署称,目前有 500 多个国际条约和其他与环境相关协定,其中 70%是区域协定。目前,覆盖全球地理范围、签字国超过 72 个国家的多边环境协定有 45 个。(见附件一清单)。

43. 联合国系统的不同组织管理着多边环境协定和其他与环境相关的公约。它们的支助工作各不相同,从协助制定规范、促进宣传和知识转让,到更偏重业务的活动,如协助缔约方遵守其报告义务、便利其国内执行等。多边环境协定可分为三大类。

44. 第一类指由联合国系统内的组织主持采纳的与环境相关的协定。这些协定的秘书处职能包含在这些组织当中,组织将公约作为其工作方案不可分割的一部分进行管理。

45. 海事组织管理 50 个关于海洋安全和海洋环境的多边公约和议定书。在劳工组织 187 项制定国际劳动标准的公约当中,有 11 项是职业健康和安全领域涉及环境的公约。同样,原子能机构为缔约方提供五项核安全公约,并提供秘书处服务。联合国欧洲经济委员会(欧洲经委会)提供五项区域环境公约和 12 项议定书。其环境、住房和土地管理司的秘书处设施只有 20 名常规专业工作人员。粮农组织与粮食和农业领域的若干公约和协定有类似联系。世界遗产中心作为《世界遗产公约》秘书处,是教科文组织不可分割的一部分,其存在省去了与《公约》缔约方达成托管安排的必要。1982 年的《联合国海洋法公约》的秘书处设在纽约联合国海洋事务和海洋法司之内。

46. 这类公约的可用资源存在于其管理组织之内,少于独立秘书处可提供的资源。在这类多边环境协定下,出现一项新的多边环境协定不会使资源要求自动提高。

47. 第二类多边环境协定包括由环境署或其他非联合国机构主持的全权代表会议和谈判委员会通过的协定,如《濒危野生动植物种国际贸易公约》是由非联合国机构——国际自然及自然资源保护联盟通过的。许多多边环境协定指定环境署

作为负责为它们提供秘书处服务的东道组织。环境署通过 7 个秘书处为 9 项全球公约和议定书行使这项职能，通过 8 个秘书处为 8 项区域公约行使这项职能。

48. (第三类多边环境协定包括秘书处在制度上与联合国相关、但没有完全纳入联合国工作方案和管理结构的协定。《气候公约》、《荒漠化公约》以及从某种程度而言《生物多样性公约》都属于该类协定。缔约方会议与联合国达成托管协定，承认这些多边环境协定的独立地位及其秘书处自主执行由缔约方会议制定的工作方案、预算和政策的能力。

49. 联合国一直是起草这些多边环境协定的最主要场所。环境署经常鼓励建立单独的秘书处职能，在环境署主持下，仍在制定新的协定。近期的例证包括：2003 年的《保护喀尔巴阡山脉及其可持续发展公约》，其临时秘书处设在维也纳，由环境署主持；2006 年的《保护里海海洋环境框架公约》。

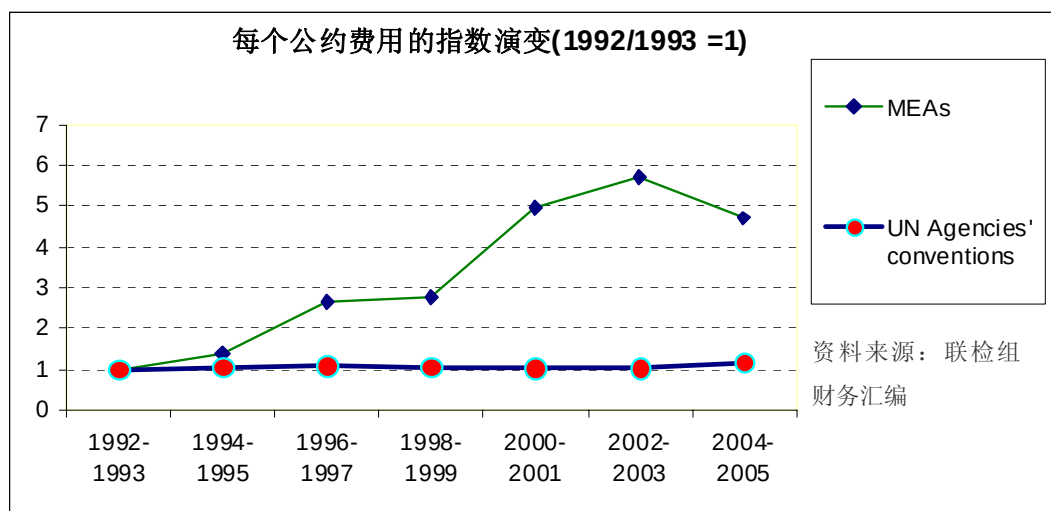
50. 缔约方会议和东道组织之间的权力分割常常在一些问题上造成摩擦，如方案支持的资源分配和人员安排，包括执行主任的任命。此外，这一类型的新公约需要为包括一名执行主任和至少三名行政和财务人员在内的核心工作人员划拨资金。

51. 如下图所示，为多边环境协定(称为“多边环境协定”的第二类和第三类协定)设立独立秘书处涉及严重的经费问题。指数是按照每个多边环境协定和公约的单位成本计算的，算法是用这些由联合国特定机构²¹管理的全球多边环境协定和公约(称为“联合国机构的公约”的第三类协定)的常规/核心预算总额除以从 1992/1993 年至 2004/2005 年每个双年度分别生效的多边环境协定和公约的数量。²²在审查所涉其间，多边环境协定的单位成本提高至过去的 4.7 倍，而由联合国机构管理的公约的单位成本仅提高至过去的 1.2 倍。

²¹ 劳工组织、粮农组织、海事组织、原子能组织和教科文组织。

²² 公约总数从 1992/1993 年的 239 项增长到 2004/2005 年的 269 项，而前两类全球多边环境协定的数量从 6 项增至 12 项(联合国及其环境方案管理 9 项协定和 3 项议定书)。

图 1



52. 环境署没有权力管理或实施在其主持下制定的多边环境协定，只有与缔约方会议制定明确协定的情况除外。此外，环境署也不能充分管理缔约方数量远远超过其理事会/全球部长级环境论坛有限成员数量的多边环境协定。

53. 理事会/全球部长级环境论坛的普遍成员制²³可能是一项主要进展，因为它允许环境署在其永久框架内采纳和管理多边环境协定，从而巩固其合法性和权威。同样，大会可以根据环境署的工作采纳多边环境协定，并赋予环境署管理和实施这些协定的职权。

54. 上述设置将比现有的多边环境协定安排更具效率和效益，因为它仅需要一个全会机构，附属机构和秘书处服务都将减少。此外，它能确保在财务、行政和人事安排以及议事规则方面具有更为统一的方式。

55. 检查专员认为，每当会员国商定设立一项新的多边环境协定时，联合国都应该彻底审查设立独立秘书处的必要性。为了协助大会在这方面的任务，秘书长应在环境署执行主任的协助下，研究多边环境协定通过的过程和管理情况，参照为环境公约提供秘书处服务的各组织的经验。在这些组织中，秘书处服务已嵌入组织的框架。在此基础上，秘书长应通过环境署理事会/全球部长级环境论坛向

²³ 执行主任的说明(UNEP/GCSS.VIII/INF/6)。

大会提交模式建议。在不设立独立公约秘书处的情况下，会员国能够通过这些方式，更好地制定和管理多边环境协定。

预计实施下述第 4 条建议可提高多边环境协定的有效性，并节省和更合理地利用资源。

第 4 条建议

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

多边环境协定的协调和统筹实施

56. 确保多边环境协定的协调和统筹实施一直是环境署行使其独特协调职能时的一大挑战。在 2002 年《卡塔赫纳一揽子计划》通过之前，由环境署召集的机构间环境管理小组以及针对国际环境管理问题政府间部长或其代表不限成员名额小组提出了各个关键领域，联合国机构可推动这些领域中多边环境协定的协同作用。²⁴

缔约方会议之间的协同作用

57. 若干多边环境协定的经验表明，如果缺乏解决行政和方案层面不一致性以及环境公约之间实质性矛盾的常规机制，单独的公约促进协同作用的可能性有限。

58. 2006 年，三项化学品公约²⁵ 缔约方分别根据环境署秘书处的建议，努力对三项公约进行集群，作为实际合并秘书处服务并节约成本的手段。自 2007 年 3 月至 2008 年 3 月，它们三次召集三方 45 个国家关于加强合作和协调的特设联合

²⁴ 这些领域包括：科技评估；实施、履约和执行；宣传和推广；在可持续发展中将环境保护主流化；财务和行政安排；能力建设和技术援助、监测和报告；联合会议、联合制定方案以及信息管理。

²⁵ 《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》、《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》和《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》。

工作组，商定了供三个缔约方会议通过的²⁶建议。该做法成本高昂。²⁷提出的建议仍然需要在订于 2008 年 6 月至 2009 年 5 月之间举行的缔约方会议上分别核准，并经过 2010 年与缔约方会议同时举行的特别会议之后等待有效实施。

59. 解决当前多边环境协定之间差异的努力的另一实例涉及消耗臭氧层和气候变化，由《蒙特利尔议定书》和《气候公约》及其《京都议定书》规范。这两项计划制定的措施互相之间存在冲突：一些温室气体，如氢氟碳化物的使用受《京都议定书》约束，但是《蒙特利尔议定书》则经常将其视为消耗臭氧物质的替代物。氟氯烃，如二氟一氯甲烷的使用是使全球变暖的极大可能因素，《蒙特利尔议定书》允许使用该物质，但规定了一定限制，而《京都议定书》对该物质的使用无任何限制。

60. 2007 年，《议定书》缔约方达成一致意见²⁸，要对已知具有导致全球变暖极大可能性的氟氯烃确定最后淘汰日期，以此防止在《蒙特利尔议定书》缔约方第 20 周年会议时其产量翻番。那次会议的成果成功表明，缔约方会议有能力制定衔接方式，确保与其他多边环境协定的互补作用。应回顾的是，尽管自 1997 年以来，这些计划的专家机构向成员国提出了基于对环境负责原则的解决方式的建议，旨在使两个公约的政策实现沟通，但是，还没有一个解决控制措施实质性冲突的常规机制。²⁹

环境署的举措

61. 环境署通过其环境公约司，为开发秘书处之间的沟通渠道起促进作用。其举措之一是召集多边环境协定秘书处举行了 10 次协调会议。最后一次会议于 2004 年举行，通过了关于改善多边环境协定秘书处之间的协调并为其提供更多支持的一揽子协定。除其他外一致认为环境署应：(a) 就差异和新出现的问题编制研究数据库，从而在为多边环境协定提供更多政治支持方面发挥更大作用；(b) 审查

²⁶ UNEP/CHW.9/14。

²⁷ 在赫尔辛基举行三天工作组会议，仅旅行和每日生活津贴的粗估费用为 112,500 美元。

²⁸ 《蒙特利尔议定书》缔约方会议第 XIX/6 号决定，UNEP/OzL.Pro.19/7。

²⁹ 技术和经济评估小组氢氟碳化物和全氟化碳工作组，“《京都议定书》纳入氢氟碳化物和全氟化碳对《蒙特利尔议定书》的影响”，环境署，1999 年 10 月。气候小组/技经评估组关于保护臭氧层和全球气候系统的特别报告：与氢氟碳化物和全氟化碳有关的问题，2005 年 11 月。

多边环境协定之间的潜在冲突，强调不同国际会议议程之间的联系；(c) 对缔约方关于加强能力建设的决定进行后续跟进。³⁰

62. 与这些建议同样引人注目的是它们都没有得以实施，主要原因是他们没有足够的政府间决策的支持。

63. 在政府间一级，环境署主要负责改善多边环境协定之间的协调和一致³¹，以及通过蒙得维的亚方案三制定国际环境法³²。然而，这些领域的举措仅取得了部分成功。在履约和执法程序方面，理事会的权力仅限于制定参考性和不具有法律约束力的方针，而技术、科学和法律方面的专门知识以及能力建设支助仅限于向机构间行政管理一级提供，且仅应要求提供。

64. 《卡塔赫纳一揽子计划》也许是一种解决方案，因为它呼吁“对多边环境协定的效果进行定期审查”，并指出“由理事会/全球部长级环境论坛审查多边环境协定缔约方会议的进展，适当考虑它们在出现共同问题的领域发挥协同作用时各自的职权，有助于增强协调”。然而，由于理事会/全球部长级环境论坛成员人数有限，其开展定期审查协同作用以及多边环境协定之间联系的能力仍非常有限。此外，《卡塔赫纳一揽子计划》规定，只有在缔约方会议提出要求的前提下，环境署才应提供协调和支持。

65. 因为承担着确保 21 世纪议程实施的总体任务，因此大会定期接收和审议《里约公约》关于其活动的报告。大会可借此机会促进多边环境协定之间的互补性，激励环境署/全球部长级环境论坛对多边环境协定效果的审查进程，从而加强环境署实施《卡塔赫纳一揽子计划》的能力。

意见

66. 国际环境治理体系充满各种复杂的协同努力，包括将零散的机构进行集群处理、缩小问题覆盖面的努力、行政协调，以及成本高昂的特设政府间进程，旨在调和负有环境责任的不同条约和组织之间的矛盾。在这方面，检查专员认为，大会应提高环境署在《卡塔赫纳一揽子计划》之下的职权，允许环境署就多

³⁰ UNEP/GC.23/3/Add.4。

³¹ 环境署理事会/全球部长级环境论坛关于国际环境治理的 SS.VII/1 号决定，2002 年。

³² 里约会议 21 世纪议程，第 38 章。

边环境协定的效果开展横向和定期审查，与多边环境协定的秘书处进行协商³³，作为纠正多边环境协定之间不一致性的常规机制，在出现共同问题的领域发挥协同作用。

预计实施下述第 5 条建议能够增进环境署职权的有效性，并提高实施多边环境协定的一致性。

第 5 条建议

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

三、管理框架

67. 上文第二部分指出，国际环境治理系统的一致性和协调仍然不充分，这是因为缺乏：(a) 一个解决多边环境协定之间矛盾的共同机制；(b) 关于环境援助的联合国全系统规划文件；以及(c) 能够促进联合国机构和多边环境协定之间协同作用的、提供共同行政、财务和技术支持服务的框架。这些因素不仅对环境治理，而且对总部和实地的资源管理产生破坏性影响。

68. 在国家一级对政策需求和可用资源进行评估通常能够确保为协同实施多边环境协定进行良好的资源管理。在实地一级，自下而上的评估进程也能确保全球一级良好的资源管理。然而，因为联合国组织缺乏基于共同支持服务的统一资源管理框架，所以阻碍了该进程的实现。

³³ 理事会/全球部长级环境论坛，SS.VII/1 号决定，尤其是第 11 款(h)项(三)、第 28 款和第 30 款。

A. 国家和区域级别的资源管理框架

制定国家环境平台面临的困难

69. 例如：一艘外国船只 2006 年 8 月在科特迪瓦附近倾倒有毒废料的案例表明，发展中国家缔约方必须提高认识，了解遵守与跨国境环境危害相关的多边环境协定的重要性。然而，多边环境协定对可持续发展的重要性及其贡献还有待在发展中国家得到证明。

70. 要使多边环境协定获得成功实施，就需要制定国家一级的平台或机制，确保利益攸关方在环境评估、预警和决策进程中，以及在遵守公约方面进行协调和合作。

71. 在大多数发展中国家，多边环境协定的联络点主要集中在一些政府部门，而在其他国家，联络点则分散于许多职能部门和省级政府，几乎没有一个中央机构与多边环境协定和国际组织协调政策和进行联络。检查专员注意到泰国国家环境局的示范案例。该机构由职能部委、省政府、私人部门智囊团和非政府组织组成，目的是在遵守多边环境协定的同时，作为一个论坛促进关于环境问题和国家需求的全国共识。

72. 环境署和开发署已经开始帮助发展中国家编制关于实施多边环境协定的国家报告、设立和协调专题委员会、并在利用环境基金资金的机构中推广最佳做法，如：国家能力自我评估(国家能力自评)、全国对话倡议和开发署国家支助方案。然而，在协助设立实施多边环境协定的国家协调委员会/平台时，这些方案还没有发挥表率作用。此外，环境署国家联络点的清单还没有更新，还未用于多边环境协定与国家联络点的联系。

将环境平台纳入共同国家评估/联发援框架进程面临的困难

73. 在环境领域通过共同国家评估/联发援框架进程实施“一个联合国”的方式时，联合国系统的组织和多边环境协定遇到了严重困难。

74. 首先，这些程序并非针对遵守多边环境协定的问题。据联合国开发计划署(开发署)的一名高级官员说，这些程序仍然“无问题”，因为它们主要是由执行机构根据可获得的发展基金对捐助国为主导的单独举措进行合并。

75. 第二，对联检组调查问卷的答复表明，几乎所有独立的多边环境协定秘书处和执行蒙特利尔议定书多边基金，包括其执行机构都认为，虽然它们利用了联合国驻地协调员/开发署驻地代表办事处的后勤设施，但是，共同国家评估/联发援框架进程对它们实施国家履约方案和项目几乎无任何作用。

76. 第三，联合国发展集团还没有制定出解决如多边环境协定、环境署、海事组织、气象组织和原子能机构等非驻地实体所关切问题的方式。若干亚洲驻地协调员建议，应允许非驻地实体参加会议，如果事先通知工作准备充分，联合国国家工作队(国家工作队)及其专题小组可在这些会议上通过重大决定。

77. 第四，多边环境协定国家联络点以及指定与环境署集群方案(如：绿色海关举措以及国际化学品管理战略方针)联络的联络点很少参加国家工作队及其专题小组的工作。设在北京和开罗的《巴塞尔公约》区域中心的代表也从未收到过邀请。

78. 尽管如此，检查专员注意到，2007 年国家工作队制定的关于编制共同国家评估和联发援框架的修正方针旨在矫正这些缺点。他希望这些指导方针能够帮助国家工作队制定出最佳做法，并将环境可持续性和多边环境协定的实施纳入其工作方案。在这方面，他还表示出对《生物多样性公约》缔约方的“一个联合国方案”的积极兴趣。³⁴

环境署与开发署之间的谅解备忘录

79. 2004 年，环境署与开发署达成谅解备忘录(备忘录)³⁵，确定了在环境能力发展领域开展合作的一般性框架。除其他外，备忘录赋予开发署充分的职权，实施与协调所有层面的业务活动，尤其是可持续发展以及将环境纳入可持续发展主流方面的业务活动。但是，备忘录要求，环境署和多边环境协定只有在受到多边资金机制委托开展具体项目、方案和使用资源时，才可实施业务活动。

80. 虽然每个缔约国必须在国家一级遵守多边环境协定这一点非常明确，但是，关于环境署和多边环境协定开展业务活动，在协助各国国家一级活动的任务，备忘录几乎没有述及。环境署之所以未在开发署国家办事处建立足够环境联络点，主要是因为资源限制以及外勤官员对备忘录过分简单的解释。

³⁴ UNEP/CBD/COP/9/4,第 21 页。

³⁵ UNEP-GC.23/INF/13。

81. 检查专员感兴趣地注意到, “将减灾战略纳入共同国家评估和联发援框架的方针”³⁶ 以及 “指导原则: 减少灾害风险的国家平台”³⁷ 可以作为最佳做法以供仿效。

82. 检查专员认为, 作为共同国家评估/联发援框架进程的一部分, 秘书长应与相关机构和多边环境协定协商, 在环境署和开发署的协助下制定建立国家和区域平台以及协调机制的方针, 将会员国遵守多边环境协定的事宜纳入主流, 从而确保实施环境保护和可持续发展政策, 并对环境署和开发署之间的备忘录进行相应修正。

区域一级的合作与协调

83. 区域机构在环境治理系统内也发挥着重要的作用。由于其战略定位, 自1992年以来, 联合国区域委员会成功地为地球问题首脑会议在区域一级形成共识提供平台。委员会还通过区域咨询服务、能力建设研讨会和项目等推广环境规范和公约, 并提供技术援助。地球问题首脑会议认为, 发展和实施公约的区域方式可能在某些领域更为有效, 尤其是在跨国境问题方面, 欧洲经委会公约及其相关议定书就提供了明证。

84. 检查专员认为, 经社理事会应为区域委员会和环境署之间的协调提供平台, 使会员国能够更多地受益于委员会的论坛和专门知识, 而不仅仅依靠环境署的服务和支持。

实施下述第6条建议可促进实际中能力建设活动的有效协调。

第6条建议

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

³⁶ 载于指导说明草案, 国际减灾战略秘书处和开发署, 2006年3月23日。

³⁷ 国际减灾战略秘书处的工作文件, 2005年10月17日(网址: www.unisdr.org/eng/country-inform/ci-guiding-princip.htm)。

B. 全球一级的资源管理框架

机构间行政协调

行政首长协调会框架

85. 1993 年至 2001 年期间，行政协调委员会和行政首长协调会拥有一个核心论坛，即可持续发展机构间委员会，目的是识别与联合国环境与发展会议(环发会议)后续活动相关的重大政策问题，并对解决这些问题提出方式和手段的建议，以便确保实施 21 世纪议程在全系统的有效合作与协调。

86. 2001 年，行政首长协调会放弃整体方式，它解散了可持续发展机构间委员会，开始采取步骤设立和加强关键领域的机构间合作安排，这些领域包括淡水、环境卫生、能源、海洋和沿海地区，以及消费和生产模式。行政首长协调会指出，联合国组织有 27 项旨在实现“千年发展目标”的合作举措能够“确保环境的可持续性”³⁸，还设立了下列部门集团：联合国水机制、联合国海洋机制、国际减少灾害战略、马拉喀什进程以及联合国能源机制。³⁹

环境署与环管小组框架

87. 环境署还没有数据库可综合概括所有环境方案、项目、开支、备忘录以及与其它联合国机构和部门往来的关于支持多边环境协定的承诺书。然而，检查专员获悉，截至 2007 年 9 月，环境署已经拥有 49 个联合项目和方案的样本列表，这些项目和方案所覆盖的领域包括世界气候影响评估、生物多样性、保护区、海洋、海洋污染、化学品和废料管制、海关和非法贸易、统一多边环境协定报告要求、卫生与环境举措、可持续发展的教育及宣传等。

88. 对该伙伴清单总结情况的了解，应以环境署的表率作用及其全系统中期环境方案⁴⁰的历史为背景，该方案包括联合国系统内各组织所有环境和与环境相

³⁸ 见行政首长协调会提交 2005 年世界首脑会议的报告，题为：《一个联合国——促进进步和改革的因素》。

³⁹ 见 <http://www.unwater.org/flashindex.html>、http://www.un.org/esa/sustdev/inter_agency/inter_agency_2_un_oceans.htm、www.unisdr.org/unisdr/、<http://esa.un.org/marrakechprocess/> 和 <http://esa.un.org/un-energy/index.htm>。

⁴⁰ 1984 年至 1989 年全系统中期环境方案一和 1990 年至 1995 年全系统中期环境方案二。

关的活动。⁴¹ 根据行政协调会称,“作为对活动的总结以及作为环境领域的协调工具”,全系统中期环境方案是“有用”的工具。⁴² 行政协调会认为,该方案应扩展为一个包含“联合战略目标”的全系统文件。⁴³

89. 1996 年联合国秘书处的改革试图制定这类目标,但因缺乏环管小组所倡导的以问题管理方式为核心的整体方式⁴⁴ 而告失败。

90. 即使在总务事项,如秘书处的可持续采购、节约能源和废物处理等事项方面,环管小组也未能说服其成员机构采纳由管理问题高级别委员会支持的相关全系统政策。例如,除联合国大学和原子能机构以外的联合国机构都没有采纳国际标准组织 14001 号环境管理标准。⁴⁵

91. 环境署评价和监督股在其 2004 年的“环境管理小组研究”报告中称,捐赠国为 6 万个联合国环境相关项目提供了资金,建议建立一个环境机构不同工作方案的信息共享系统。令人遗憾的是,尽管理事会多次提出呼吁,但是环境署执行主任作为行政协调会/行政首长协调会的联络点以及环管小组的主席,还没有制定出一项全系统的战略工具,以确定环境和多边环境协定领域的联合国机构的作用、责任和活动。⁴⁶

多边环境协定集群机制

92. 自多边环境协定开始以来,大多数缔约方会议都要求其秘书处开发信息系统,包括关于缔约方和相关国际组织实施公约可用的专门知识、能力和资金的信息交流中心,而不是仅仅依靠自给自足的资源。检查专员注意到一些开展规范

⁴¹ 见载于 UNEP/GCSS.1/7/Add.1 的 1990 年至 1995 年全系统中期环境方案,理事会 1988 年 3 月 18 日 SS.I/3 号决定批准该方案。

⁴² UNEP/GC.17/6,第 14 段。

⁴³ UNEP/GC.18/36,第 9 段。

⁴⁴ A/51/950,第 248-250 段。

⁴⁵ 该标准适用于各种组织,旨在保护环境、防止污染以及改善总体环境绩效。新的 ISO 14001 号标准于 2004 年 11 月 15 日正式发布,该标准取消并替代旧有的 ISO 14001 1996 年标准。

⁴⁶ 见理事会 1997 年第 19/9 号决定和 1999 年第 20/13 号决定。

和技术援助活动的多边环境协定的良好做法，它们在核算所需费用的基础上取用共同可用资源，以推进实施进程。⁴⁷

93. 这些领域的大多数举措都是根据谅解备忘录采取的专题或集群措施，其结果是形成了关于生物多样性、化学物质⁴⁸、绿色海关举措以及联合国海洋机制的合作框架。

94. 一项值得注意的集群举措是 2001 年设立《里约公约》联合联络组⁴⁹，作为交流信息、探索协作活动和协调机会的非正式论坛。联络组商定将适应、能力建设和技术转让作为优先问题；分别在国家和国际层面制定了联合工作方案；还组织了科学机构的联合会议。清洁发展机制执行秘书应缔约方会议和清洁发展机制⁵⁰的要求设立的生物多样性相关公约联络组⁵¹也撰写了一份文件，题为：“五个生物多样性相关公约之间促进合作的选择”。

良好做法：《濒危野生动植物种国际贸易公约》、清洁发展机制和《养护野生动物移栖物种公约》

95. 《濒危野生动植物种国际贸易公约》制定的战略愿景罗列了若干优先目标，它们对于实现公约“增进合作并与国际利益攸关方结成战略联盟”的目标至关重要。《濒危野生动植物种国际贸易公约》通过了已核算费用的 2009-2011 年工作方案，以便通过缔约方会议授权达成的备忘录，实施与其他组织的合作项目和工作方案。《养护野生动物移徙物种公约》还通过其禽流感与野生鸟类问题科学工作队，制定了与其他组织的合作机制，该机制成功地制定了应对和预警战略，还对媒体关于迁徙鸟类是 H5N1 病毒传播媒介作用的不确凿报道给予了回击。

⁴⁷ 《濒危野生动植物种国际贸易公约》的情况见下文第 112 段，《濒危野生动植物种国际贸易公约》Conf. 14.2 号决定、《斯德哥尔摩公约》SC-2/9-11 和 SC-3/17 号决定，以及《鹿特丹公约》RC-1-14 号决定。

⁴⁸ 例如：国际化学品管理问题会议于 2006 年通过“国际化学品管理战略方法”，由日内瓦的环境署“战略方法秘书处”管理。

⁴⁹ 《生物多样性公约》、《荒漠化公约》和《气候公约》。

⁵⁰ 2004 年 2 月 20 日 VII/26 号决定。

⁵¹ 2004 年最初成员：《濒危野生动植物种国际贸易公约》、《拉姆萨尔公约》、《养护野生动物移栖物种公约》和《世界遗产公约》。《关于粮食和农业植物遗传资源的国际条约》于 2006 年加入。

全系统规划框架和成果管理制

96. 综上所述，明显有三类行政协调机制有待于纳入一个单一的全系统方案框架。

97. 在这方面应注意到，还没有一个制定目标的成果管理制总体框架，该框架应基于对《千年生态系统评估》、环境署《全球环境展望》和其他环境及生态系统评估的认真解读，考察可以调动的资源与适当测量和评估的环境改善的关系以及对环境的影响。一些承担环境责任的联合国组织，如环境署、开发署和全球环境基金已经就成果管理制采取了步骤，⁵² 但是，联合国/环境署援助的多边环境协定还未采取步骤。

98. 检查专员认为，采纳成果管理制、战略性和全系统的规划和管理方式也许能够纠正联合国系统内外环境管理系统零散的问题。在这方面，检查专员回顾，大会已批准联检组提出的成果管理制基准框架⁵³，并且认为它对于关于发展的业务活动的三年期审查非常重要。⁵⁴

99. 了解了上述良好做法以及全系统中期环境方案的经验之后，检查专员相信，行政首长们利用成果管理制框架，为管理和协调环境活动建立和开发全系统的联合规划框架，是有必要和可行的。检查专员还认为，行政首长们应根据全系统的在线信息库，制定一份指示性行政规划文件，其中包括一份所有方案和项目的清单以及在环境领域活动积极的组织的简介。该文件为其就联合规划和项目实施进行协商提供了出发点。秘书长向环境署理事会/全球部长级环境论坛以及大会适当通报这些行动的实施情况是有用的。

实施下述第 7 条建议能够促进联合国系统内环境治理的总体效果。

⁵² 关于成果管理制框架发展的进展报告，GEF/C.30/4,2006 年。

⁵³ 见大会 60/257 号决议以及方案和协调委员会关于第 45 届会议的建议(A/60/16)，第 248 段。

⁵⁴ 大会第 62/208 号决议。

第 7 条建议

作为行政首长协调理事会的主席，秘书长应鼓励各组织和多边环境协定的行政首长：

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

C. 供资和筹资

100. 对环境治理系统不同组成部分可获得的总体资金资源没有具体的估计。据粗略估计，联合国系统各组织 2006 年的可用资金总额为 16.5 亿美元，其中 3.01 亿美元用于联合国和环境署管理的全球多边环境协定的实施，1.365 亿美元用于环境署。环境活动更为具体的供资情况见附件二。

101. 根据经济合作与发展组织(经合组织)收集的统计数据，2005 年，在发展援助委员会 22 个成员国和其他捐助国总计为 1112 亿美元的双边官方发展援助中，有 18.5 亿美元投入于一般性的环境保护。⁵⁵ 据估计，发展援助委员会成员国约三分之一的官方发展援助用于环境和与环境相关的活动支出，以支持水供给和环境卫生等领域的可持续发展。

增额费用的供资问题

102. 1992 年的地球问题首脑会议通过了 21 世纪议程，《里约公约》规定了所有国家在全球环境保护领域共同但有区别的责任。在该背景下，地球问题首脑会议商定，由国际社会提供新的补充资金，帮助发展中国家缔约方和转型期经济体缔约方完全支付经商定为实施环境控制措施而增加的费用⁵⁶，从而履行其在多边环境协定之下的义务。

103. 21 世纪议程在其第 33 章中列举了各种为可持续发展的增额费用进行筹资的机制，如多边开发银行和基金，包括全球环境基金。它还指出，对这类筹资

⁵⁵ 见 www.oecd.org/dac/stats/idsonline。

⁵⁶ 施额外环境保护措施导致总费用变化的部分。

方式和机制进行审查和监督非常重要。该任务已委托可持续发展委员会执行，但是任务还没有完成。⁵⁷ 秘书长有义务协助可持续发展委员会执行该任务。⁵⁸

104. 环境署理事会也应发挥其根本作用，即通过环境基金协调联合国系统内的环境活动。

环境署供资

105. 为了解决环境方案缺乏供资机制的问题，大会于 1972 年设立环境基金，为联合国系统内外的国际环境新举措提供全部或部分资金。然而，由于环境问题纷繁复杂、缔约国对环境署在资金方面的作用无法达成共识以及捐款不足等因素，该基金未成为实施国际举措的主要供资来源。

106. 为环境方案设立其他筹资机制需要明确划分这些机制和(1972 年所设)(环境)基金之间的责任。但令人遗憾的是，环境署理事会未就该事宜提供任何指导，(1972 年所设)(环境)基金也没有任何积极的筹资政策，它仅在各机构、非政府组织和多边环境协定的要求下采取行动。⁵⁹

多边环境协定的资金资源和机制

107. 广而言之，多边环境协定有两类资金来源：(a) 一般目的的信托基金和特别信托基金；以及(b) 协助缔约国遵守公约控制措施的资金机制。

108. 一般的信托基金用于公约的开支，支付秘书处的日常费用，包括配置员额、行政费用和管理费用、文件的编写和翻译，以及工作人员参加缔约方会议及其附属机构会议的支出。⁶⁰ 一般来说，缔约方必须缴费，或参考联合国按支出情况确定的会费分摊比额表，按照指示性比额表⁶¹ 缴费。然而，缴纳这些费用的法

⁵⁷ 大会第 47/191 号决议，第 3 款(e)。

⁵⁸ 上，第 15 款以及可持续发展世界首脑会议实施计划，第 152 段。

⁵⁹ 见关于环境署和(1972 年所设)环境基金的《修正立法和财务文本》第四部分，《执行基金项目总体方针》第 3 段和第 5 段。

⁶⁰ 只有《蒙特利尔议定书》和《维也纳公约》拨专款，用于支付缔约方代表参加会议的费用。

⁶¹ 见第 15/CP.1 号决定，关于《气候公约》的财务程序。

律基础不稳定，因为按照联合国财务条例、相关公报和秘书长的行政指示，缴纳这类费用被视为自愿行为。⁶²

109. 特别信托基金用于支付技术援助的预算外支出，以及发展中国家和经济转型国家参加公约会议的费用。然而，这些基金的捐款始终短缺。除臭氧层秘书处以外，⁶³ 不同多边环境协定秘书处纷纷指出，捐款经常不足以覆盖缔约方参加会议的费用，尽管它们的参与是实施条约的规范化进程不可或缺的条件。

110. 执行蒙特利尔议定书多边基金是专设多边环境资金机制的一个实例，其成功的主要原因是将资源持续地导向发展中国家，协助这些国家执行议定书的控制措施。执行蒙特利尔议定书多边基金还得到非第 5 条国家(发达国家)捐款的补充资金，这类国家每三年在缔约方会议上按照联合国的会费分摊比额表确定。筹资和资源的使用遵循“增加资源”原则以及增额费用的严格概念。⁶⁴

111. 因为最大程度地为增额费用筹资，所以执行蒙特利尔议定书多边基金的筹资方式是确保实现明确和可量化衡量规范化目标的最佳做法。其执行委员会拟定了一个战略规划和管理框架，为各种提高认识、能力建设/加强体制的项目筹资，并为旨在将消耗臭氧层物质强制淘汰的投资活动提供资金。

全球环境基金

112. 据商定，全球环境基金应提供额外资金，完全支付发展中国家实施 21 世纪议程相关活动(第 33 章，第 14 节)，尤其是符合各个多边环境协定决定的资格标准的相关活动所增加的费用。全球环境基金由世界银行、开发署和环境署联合管理，是为实施多边环境协定提供资金的最大的多功能机构。环境基金已经在《生物多样性公约》、《气候公约》、《防治荒漠化公约》和《斯德哥尔摩公约》缔约方会议的要求下，为它们提供了援助。《濒危野生动植物种国际贸易公约》从未得到过环境基金的资助，包括通过《生物多样性公约》获得资助。根据确立环境基金及其在多边环境协定之下的地位的文书，环境基金应该在缔约方会

⁶² ST/SGB/188 和 ST/AI/284-286。

⁶³ 见 <http://ozone.unep.org/>。

⁶⁴ 《增额费用种类指示清单》，《蒙特利尔议定书关于消耗臭氧层物质的手册》，2006 年，第 7 版。

议的指导下运行，并对其负责，由缔约方会议为多边环境协定决定政策、优先方案和资格标准，包括补充资金的行动。

113. 然而，环境基金在法律上和在实际中独立于它所服务的公约。其理事会在确定补资程度和决定项目和政策方面发挥重要作用。例如：理事会于 2005 年通过为接收国分配款项的新框架 – 资源分配框架时，没有受到缔约方会议的指导，该框架受到国际环境法中心⁶⁵的批评，因为它不符合备忘录、环境基金的文书以及缔约方会议的指导方针。

114. 环境基金秘书处向检查专员告知世界银行法律事务部的初步意见，即因为该基金既没有要求也没有禁止基于业绩的资源分配系统，这方面的考虑就应联系该基金是否仍能作为资金机制服务，以及各缔约方会议是否能提请重新考虑环境基金在执行有关多边环境协定方面的立场。

115. 环境基金秘书处业务层面在解读和适用“增额费用”⁶⁶这一概念时遇到困难。2007 年，环境基金理事会批准了新的“确定环境基金项目增额费用指导方针”⁶⁷，但没有给出实施多边环境协定所需的增额费用的定义。环境基金秘书处提出了“为实现商定的全球环境收益采取的措施所需成本”这一替代概念。⁶⁸这意味着放弃已有的以增加资源支付实施环境规范所增加费用的概念，并且模糊了为可持续生计筹资和环境规范化援助之间的界限。

116. 尽管如此，检查专员承认，在关于环境基金信托基金补资的谈判过程中，缔约方会议很少提交具体资料和准确评估，说明为满足公约的实施商定增额费用的额外资金。

117. 检查专员认为需要采取以下行动：

- 一：秘书长应遵照其职责，即协助可持续发展委员会监督用于实施 21 世纪议程的资金资源和机制，与环境署、多边环境协定及联合国系统各相关组织协商，审查现有环境活动国际筹资机制提供资金的适当性及其效果。这类审查应重点提供新的和更多资金资源的概念，以及“增额费用”的范围和目的，以帮助缔约国，尤其是帮助发展中国家

⁶⁵ 《关于环境基金资源分配框架的法律分析》，Glenn M. Wiser, 2007 年 5 月。

⁶⁶ 见上文脚注 5。

⁶⁷ GEF/C.31/12。

⁶⁸ GEF/ME/C.30/3。

家实施多边环境协定，这些多边环境协定涉及为可持续发展和环境筹资的其它类型。审查的结果应通过相关的政府间机构向大会报告；

- 二：大会应在接到秘书长上述报告以及相关政府间机构的意见后，重新确定适用于现有资金机制的为增额费用筹资的概念，(a)以便这些资金机制更好地提供额外资源，帮助发展中国家缔约方和转型期经济体缔约方遵守多边环境协定；(b)便利筹资，以支付全球环境基金额外多边环境协定的成本。

预计实施下述第 8 条和第 9 条建议可促进国际上为多边环境协定提供筹资的效果和问责制。

第 8 条建议

秘书长应与多边环境协定以及相关的联合国系统内各组织协商，就环境活动筹资的适当性和效果进行审查，重点审查增额费用的概念，并通过相关的政府间机构向大会提交报告。

第 9 条建议

大会应在接到秘书长上述报告以及相关政府间机构的意见后，重新确定适用于现有资金机制的为增额费用筹资的概念。

D. 为多边环境协定提供的行政管理服务

行政与财务服务

118. 就为环境署管理的多边环境协定⁶⁹提供行政服务而言，应注意到，1996 年，环境署执行主任在维持其联合国内罗毕办事处(内罗毕办事处)总干事职能的同时，将提供行政服务的责任从环境署移交到罗毕办事处，但是，环境署保留确保为环境署管理的不同多边环境协定提供服务的最终责任。2006 年，秘书长将内罗毕办事处总干事的职能从环境署执行主任移交人居署执行主任。然而，由于

⁶⁹ 例如：《巴塞尔公约》、《生物多样性公约》、《卡塔赫纳生物安全议定书》、《濒危野生动植物种国际贸易公约》、《养护野生动物移栖物种公约》、《维也纳公约》《蒙特利尔议定书》以及《斯德哥尔摩公约》/《鹿特丹公约》。

内罗毕办事处和多边环境协定之间缺乏法律和制度上的关系，人居署执行主任没有权力向内罗毕办事处发布关于为多边环境协定提供服务的指令。

119. 由于多边环境协定的地理位置分散，环境署必须利用各种复杂渠道(如：内罗毕办事处、基地设在日内瓦的行政中心、技术、工业和经济司以及日内瓦办事处等)，为多边环境协定秘书处提供行政支持服务。一些环境署管理的秘书处告知检查专员，如果项目需要多重服务，则在采取行政行动之前必须经历一个繁复的、由不同服务中心参与的协商和放行过程。此外，秘书长于 2006 年做出的上述决定，使地理位置远离内罗毕的各秘书处面临的问题更为恶化，尤其是《养护野生动物移栖物种公约》位于波恩的各多边环境协定秘书处。因此，缺乏明确的权力分配经常造成行政行动延迟以及对缔约方会议提供的支持不足。

120. 联合国日内瓦办事处(日内瓦办事处)自身已经与所有的多边环境协定秘书处(《气候公约》、《荒漠化公约》以及环境署和环境署管理的多边环境协定)达成谅解备忘录，具体说明了提供服务的程度和种类。然而，关于服务程度的协定应足够明确，不仅能更好地满足当前需求，也能更好地满足新出现的需求。例如：日内瓦办事处一直未能实施《荒漠化公约》缔约方会议第 23 号决定，即从 2008 年起用欧元作为其制定预算和会计核算的货币，该措施是为了保护《荒漠化公约》秘书处的收入不会因为以美元计价而减少。由于日内瓦的综合管理信息系统能力有限，所以实施该决定造成相当大的经费负担。但是，并没有按照相关的议事规则和财务条例，向缔约方会议提供关于该决定的方案预算问题说明。联合国秘书处告知检查专员，向缔约方会议提供方案预算问题说明不是秘书处的责任，通过联合国日内瓦和内罗毕办事处协助多边环境协定秘书处向《公约》缔约方会议和《议定书》缔约方会议提供方案预算问题说明，也不是一种惯例。

121. 环境署管理的多边环境协定账户由环境署执行主任给以认证，秘书长赋予执行主任广泛的权力，对(1972 年所设)环境基金和由环境署管理的多边环境协定信托基金进行管理。另一方面，大多数环境署管理的秘书处指出，它们无法从网上获得关于其信托基金账户的实时信息，而只能依靠其手工账簿。在这方面，环境署和内罗毕办事处为了更便捷地获取财务信息，已同意在多边环境协定秘书处安装综管信息系统，但系统尚未安装。检查专员还获悉，环境法和多边公约司无法得知其信托基金账户的情况，也没有能力及时履行其责任，为多边环境协定提供行政支持，并在这些协定秘书处和内罗毕办事处之间进行联络。

122. 鉴于以上几点原因，很明显，环境署、内罗毕办事处和日内瓦办事处需要拟定一份明确的关于服务程度的协定，说明它们各自为多边环境协定秘书处提供行政服务的责任。

行政服务中心

123. 2004 年，环境署执行主任决定在日内瓦设立一个新的环境署欧洲行政服务中心，为环境署秘书处在欧洲的办事处，包括为环境署管理的多边环境协定秘书处提供行政服务。然而，该决定没有与各秘书处进行事先协商，以确定它们的需求。《巴塞尔公约》和《濒危野生动植物种国际贸易公约》拒绝由行政服务中心提供服务，它们继续由日内瓦办事处、内罗毕办事处以及由信托基金支付资金的内部行政团队提供服务。

124. 2005 年，日内瓦办事处和执行管理小组审查了有关设立行政服务中心的决定。它们声称，要求设在纽约总部以外地点的两个不同办事处(日内瓦办事处和内罗毕办事处)为设在日内瓦一地的联合国实体提供行政服务，有悖于秘书长在各工作地点推行“一个联合国”概念的努力。还有人关切设立新机构的费用问题。日内瓦办事处已经为许多实体提供了支助，除此以外，新设机构的环境署工作人员人数相对较少，在日内瓦只有约 150 名工作人员，其中包括环境署管理的多边环境协定秘书处。

125. 尽管有上述保留意见，环境署执行主任还是坚持设立了行政服务中心。该中心当前提供服务的机构有：日内瓦的环境署办事处、《斯德哥尔摩公约》临时秘书处以及《鹿特丹公约》环境署负责的部分，中心每年的费用为 40 万至 50 万美元。

126. 内罗毕办事处的代表告知检查专员，行政服务中心不提供核心行政服务(会计核算、薪金、付款、财务处等职能)，而是承担财务、人事和一般性的行政任务，这些任务和执行办公室的任务相似。据内罗毕办事处称，这样做的根本目的是使环境署/内罗毕办事处利用多边环境协定账户中汇集的方案支助资源，以便为它们的秘书处提供统一的支助服务。⁷⁰

⁷⁰ 监督厅为环境署编制的关于环境署为环境署管理的公约提供行政服务的咨询报告，2003 年 8 月。

人力资源管理

127. 截至 2006 年 12 月 31 日，联合国在环境部门的工作人员地理分布主要集中在西欧和其他国家集团，只有臭氧层秘书处除外。大部分多边环境协定和环境实体中妇女的比例超过 50%(见附件四)。但是，女性执行主任只有三人(《巴塞尔公约》、《执行蒙特利尔议定书多边基金》和环境基金)。

128. 环境署管理秘书处工作人员的录用和管理遵照谨慎的现金管理原则，与预算外和自愿资助项目适用的原则相似，这些项目的工作人员不享受通行的流动性和调动安排。该限制对《气候公约》和《荒漠化公约》秘书处工作人员流动性的影响尤为严重。就环境署管理的公约而言，人员录用工作由环境署执行，以后由内罗毕办事处执行。环境署管理的多边环境协定秘书处，包括《巴塞尔公约》、《斯德哥尔摩公约》和《生物多样性公约》秘书处告知检查专员，对适当分类职位，环境署和内罗毕办事处对精选候选人进行审查或最终拒绝候选人申请的速度缓慢。该现象在较底层职位，如一般事务人员和初级专业人员职位中尤其突出。

预计实施下述第 10 条建议可改善为多边环境协定提供行政服务的效率和问责制。如果实施第 11 条建议，则可能促进控制，并更好地履行工作人员地理分布原则。

第 10 条建议

秘书长应参照环境署执行主任的提案，与环境署管理的多边环境协定秘书处协商：

- (a) 制定和/或审查为缔约方会议提供行政、财务和人力资源管理服务的各个实体的权力分配、角色和责任的划分；以及
- (b) 拟订关于服务程度的明确协定，界定联合国内罗毕办事处和日内瓦办事处为多边环境协定秘书处提供服务的程度和种类。

第 11 条建议

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

方案支助费用改革

129. 多边环境协定支助服务的资金来自方案支助费用安排，即按照标准比例从多边环境协定预算中收取费用。环境署和联合国收取 13%，⁷¹ 符合大会根据行政与预算事务咨询委员会的意见核准的比例，⁷² 也符合开发署理事会 1980 年 6 月 27 日第 80/44 号决定中提出的偿还率。⁷³ 基于该决定，秘书长发布了一系列关于设立、利用和管理信托基金，包括方案支助费用安排的内部方针和指令。⁷⁴

130. 检查专员指出这类安排的一些问题：

- (a) 一些缔约方会议在其普通信托基金中设立了周转资本准备金，以确保临时现金短缺时持续开展业务。然而，按照《联合国条例和细则》的要求，大部分这类基金必须维持其他周转资金源，包括相当于年度计划支出估计数 15% 的业务资金储备，以备弥补短缺，并用来支付最后支出，包括支付任何清算债务；还需要维持相当于年度方案支助收入估计数 20% 的业务资金储备，用于支付不可预见的支出，并在预算外资源供资的活动骤然中断时偿还法定债务；⁷⁵
- (b) 环境署管理的秘书处经常表示不满的是，方案支助费用机制缺乏透明度，不能正当反映实际提供服务的情况。根据秘书长的指令，⁷⁶ 方案支助资源应该用于相关支助活动与产生方案支助收入的活动之间存在明显关系的领域。虽然存在该标准，但环境署/内罗毕办事处仍继续对多边环境协定秘书处采用事先确定的单一比例，导致这些秘书处几乎没有可用于实质性方案和项目活动的资源。
- (c) 大型多边环境协定认为，方案支助收费提供的“性价比过低”，而小型多边环境协定则声称，方案支助费用在项目管理、方案管理和中央行政管理之间进行分配时缺乏透明度。此外，支出分析显示，大型多边环境协定通常在其方案支助费用账户中记录未动用余额。例如，

⁷¹ 方案支助费用收费 13% 也存在例外，如：对执行蒙特利尔议定书多边基金收费仅收取工作人员费用的 13%，不按秘书处的年度费用收费。

⁷² 大会 1980 年 12 月 17 日第 35/217 号决议(第 V.2 款)。

⁷³ 行政与预算事务咨询委员会在其报告(A/35/544, 第 15 段)中通过大量论据得出结论。

⁷⁴ ST/AI/286。

⁷⁵ ST/AI/284, 附件第 III.A.1 段和 ST/AI/286, 附件第 II.E 段。

⁷⁶ ST/AI/286, 第 III B 段。

《气候公约》按照年度预算的 13% 编制其方案支助费用账目，但是，其方案支助费用账目中却积累了大量盈余，三个双年度中盈余从 50 万美元至 150 万美元不等。⁷⁷ 当前将更多的行政支助能力从日内瓦移交波恩的做法符合充分使用收取的 13% 费用的概念。虽然这个政策帮助《气候公约》最大限度地从联合国回收方案支助费用，但是仍然应对照《公约》行政能力的最大需求对其进行评估。

131. 检查专员获悉，为了节省开支，联合国秘书处正在与向缔约方会议提供行政服务的实体合作，对方案支助费用和评估共同预算的标准进行审查。

132. 检查专员还有兴趣地注意到开发署、执委会其他成员以及开发署专门机构为协调费用回收政策采取的努力，这些努力旨在降低直接和间接费用的方案支助费用比率。⁷⁸

133. 检查专员认为，根据上述审查并考虑到开发署的工作，财务主任应提出建议，将环境署/联合国管理的多边环境协定的方案支助费用纳入一个共同账户，由秘书长对其进行行政管理。为此，检查专员认为，联合国财务主任应根据联合国/环境署秘书处管理的所有多边环境协定年度方案支助支出的估计数，制定行政支助服务预算，提交大会审议，由大会根据行政与预算事务咨询委员会的建议并考虑环境署理事会的相关意见予以核准。该预算一经核准，即应根据各多边环境协定的方案支出数额按比例分配和下发。按照此公式，支助收费应根据实际成本确定，而不是使用统一比率，维持和平行动支助账户的实例证明该做法在过去 20 年中是有效的。财务主任或其代表必须向缔约方会议告知该变化对行政事务和预算的影响。该事项应在对多边环境协定年度预算开展初期讨论时进行。

预计实施本建议可通过联合国秘书处和环境署为缔约方会议提供高效益的支柱服务，促进对缔约方会议的问责制。

⁷⁷ FCCC/SBI/2004/12/Add.2、FCCC/SBI/2006/14/Add.2 和 FCCC/SBI/2007/INF.1。

⁷⁸ 开发署-管理问题高级别委员会 2008 年 4 月 4 日关于成本收回咨询的最后报告草案；见 www.undg.org/docs/8893/UNDG-HLCM-consultations-CostRecovery-Final-DraftReport-23-April.doc。

第 12 条建议

秘书长应：

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

四、关于未来体制安排的意见

134. 联合国系统内缺乏一个关于全球环境治理的高于一切的权威。环境署未能有效地履行其协调联合国系统内所有环境举措的根本职责。尽管集群措施有所改进，但是，对环境问题的回应局限于一些部门、专门性强且较为零散。在制度方面，与其他处理主要环境问题，如处理气候变化的机构相比，环境署的召集能力较弱。

135. 近年来提出了一些改革全球环境治理的不同建议，其中包括：(a) 将环境署升级为真正的权威机构，赋予其规范和分析能力以及审查改善世界环境形势进展的职责；(b) 设立一个新的世界环境组织；以及(c) 加强现有的机制框架。

136. 本报告中提出的建议，旨在寻求根据历史情况和自 1972 年以来联合国系统积累的良好做法改善当前的治理系统，这些良好做法尤其是指相继举行的全球大会上提出的大量关于环境和可持续发展的原则和政策，包括环境责任、预防做法、为增额费用筹资，以及各国保护全球生态系统共同但有区别的责任。报告指出在多边环境协定的操作以及机构间协调和集群过程中出现的各种良好做法和规范，提出了机构间在共同国家评估/联发援进程框架内进一步改善国家一级协调范围的建议。

137. 然而，这些建议并非确保系统内良好治理的万灵药，因为在系统中，决策主要取决于政策制定者和行政管理者，但它们之间的关系错综复杂且权利分散(见附件三)。因为里约原则受到侵蚀，环境治理又缺乏法定任务，环境署无法将

自己定位为制定全球环境议程、推动联合国系统一致实施可持续发展在环境方面任务的主导权威机构。

138. 承担环境责任的组织拥有有效机制至关重要，可以通过该机制讨论和商定一种整体方式，确保以能产生更大成果和更具成本效益的方法应对新出现的重大挑战。未来对全球环境治理进行任何形式的制度调整都需要以环境署的改革为基础，并借鉴成功的国际环境制度，如《蒙特利尔议定书》提炼出的良好做法和教益。这类改革的目的应该是促进和实施：

- 共同的具有法律约束力的原则，如条约法，以便调和多边环境协定之间的实质性差异和矛盾；
- 一个全系统战略规划框架，以便管理和协调环境活动；以及
- 一系列共同方针，以便提供和利用行政、财务和技术支助服务，促进联合国系统各机构与多边环境协定之间以及多边环境协定之间的协同作用。

附 件 一

全球多边环境协定清单

(全球地理范围, 至少有 72 个签署国的协定)

No.	主 题	秘 书 处	签署国(截至 2004 年 12 月)	通过年份
	大气层相关主题			
1	保护臭氧层维也纳公约	环境署	187	1985
2	关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书	环境署	186	1987
3	联合国气候变化框架公约(气候公约)	联合国	188	1992
4	《气候公约》京都议定书	联合国	84	1997
	生物多样性相关主题			
5	关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地拉姆萨尔公约	世界保护联盟	138	1971
6	濒危野生动植物种国际贸易公约	环境署	164	1973
7	养护野生动物移栖物种公约	环境署	85	1979
8	生物多样性公约	环境署	189	1992
9	生物多样性公约卡塔赫纳生物安全议定书	环境署	132	2000
10	保护世界文化和自然遗产公约	教科文组织	177	1972
	化学品和有害废物相关主题			
11	控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约	环境署	162	1989
12	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	174	1993
13	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(鹿特丹公约)	环境署	99	1998
14	关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约	环境署	165	2001
	土地相关主题			
15	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	191	1994
	核相关主题			
16	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*	130	1963

No.	主 题	秘 书 处	签署国(截至 2004 年 12 月)	通过年份
17	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*	108	1971
18	及早通报核事故公约	原子能机构	107	1986
19	核事故或辐射紧急情况援助公约	原子能机构	106	1986
20	核安全公约	原子能机构	72	1994
	海洋环境相关主题			
21	国际干预公海油污事故公约	海事组织	85	1969
	干预议定书(非油污事件)	海事组织	94	1973
22	议定书(取代 1971 年公约的)关于设立油污损害赔偿国际基金的国际公约(基金公约)	海事组织	86	1992
	议定书修正(赔偿限制)		86	2000
23	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	81	1972
	附件的修正(海上焚化)		80	1978
	附件的修正(物质清单)		79	1980
24	经 1978 年和 1997 年有关议定书修正的 1973 年国际防止船舶造成污染公约(防污公约)	海事组织	127**	1973/78/97
	经修正附件一			1978
	经修正附件二			1978
	经修正附件三		110	1978
	经修正附件四		95	1978
	经修正附件五		115	1978
	[经修正附件六]		[12]	1997
25	国际油污防备、反应和合作公约	海事组织	78	1990
	海洋法相关主题			
26	联合国海洋法公约	联合国	174	1982
27	关于执行联合国海洋法公约第十一部分的协定	国际海底管理局和联合国	128	1994
28	执行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协定	联合国	72	1995
	劳工组织关于职业危害的公约****			
	公约编号及名称:		批准国	
29	62 – (建筑业)安全规定公约, 1937 年		21	

No.	主 题	秘 书 处	签署国(截至 2004 年 12 月)	通过年份
30	115 – 辐射防护公约，1960 年		48	
31	136 – 苯公约，1971 年		38	
32	139 – 职业癌公约，1974 年		37	
33	148 – 工作环境(空气污染、噪音和振动) 公约，1977 年		45	
34	155 – 职业安全和卫生公约，1981 年， 职业安全和卫生及工作环境公约 2002 年 议定书，		52	
35	161 – 职业卫生设施公约，1985 年		27	
36	162 – 石棉公约，1986 年		32	
37	167 – 建筑业安全和卫生公约，1988 年		23	
38	170 – 化学品公约，1990 年		17	
39	174 – 预防重大工业事故公约，1993 年		13	
40	176 – 矿山安全与卫生公约，1995 年		23	
41	184 – 农业中的安全与卫生公约，2001 年		10	
42	187 – 关于促进职业安全与卫生框架的公 约，2006 年		6	
43	188 – 关于渔业部门工作的公约，2007 年		0	
	其 他			
44	道路交通公约	联合国	93	1949
45	外空物体所造成损害之国际责任公约	外层空间 事务处***	107	1971

* 全面禁止核试验条约组织筹备委员会

** 1978 年《防污公约》议定书

*** 联合国外层空间事务处

**** 2008 年 10 月 9 日，劳工组织国际劳动标准数据库网站 <http://www.ilo.org/ilolex/english/index.htm>

资料来源：经合组织环境数据 – 均为 2004 年概要，额外说明的除外。

附 件 二

多边环境活动的资金资源(美元)

组 织	2000		2001		2005		2006	
	核心预算	非核心预算	核心预算	非核心预算	核心预算	非核心预算	核心预算	非核心预算
一、多边环境协定：联合国/环境署援助 (以下第 1 至第 11 项)	48,546,742	18,164,915	47,954,058	19,985,015	67,342,042	44,222,220	79,963,312	48,122,339
小 计								
1. 欧洲经委会公约								
三项公约 #		112,700		222,100		956,200		584,800
奥胡斯公约	242,000	93,800	320,700	204,000	826,200	307,500	726,900	246,300
远距离越境空气污染公约	242,900	2,085,500	247,700	2,528,000	355,300	3,006,900	337,400	2,251,600
2. 海洋法公约与鱼类种群协定	2,866,200	0	2,866,200	0	3,575,275	293,500	3,575,275	293,500
3. 气候公约(a)	12,643,000	6,522,770.50	12,643,000	6,522,770.50	19,790,572.50	12,892,397.50	23,520,411	13,007,952
4. 荒漠化公约(b)	6,262,000	2,908,570	6,262,000	2,908,570	7,969,500	4,040,387.50	8,352,500	6,235,276
小计：第 1 至第 4 项/联合国	22,256,100	9,544,041	22,018,900	12,181,441	32,516,848	21,189,385.00	36,175,086	22,619,428
5. 维也纳公约与蒙特利尔议定书(2006 年的数据基于缔约方会议第 19 次会议文件)	4,050,269		4,099,385		5,467,075		5,517,857	285,140
6. 生物多样性公约与生物安全议定书	8,998,600	5,376,400	8,594,000	4,559,100	10,497,800	5,820,353	10,918,500	5,326,057
7. 濒危野生动植物种国际贸易公约(2005-2006 年数据基于缔约方会议文件)	4,735,849.50	1,093,485	4,735,849.50	1,093,485	4,480,000	1,188,322	4,658,307	3,052,021
8. 养护野生动物移栖物种公约	1,958,572.50	94,389	1,958,572.50	94,389	2,271,787	195,611	2,271,787	195,611
9. 巴塞尔公约(2006 年数据基于缔约方会议 SC-1-4 号决定)	4,201,854	2,056,600	4,201,854	2,056,600	4,345,415	15,082,704.50	4,345,415	15,082,704.50
10. 鹿特丹公约	2,345,497	0	2,345,497	0	3,688,632.50	745,844	3,710,224	932,579
11. 斯德哥尔摩公约					4,074,485		5,366,136	1,561,378
小计：第 5 至第 11 项	26,290,642	8,620,874	25,935,158	7,803,574.00	34,825,195	23,032,835	36,788,226	25,502,912
二、其他主要多边环境协定								
12. 世界文化和自然遗产	7,737,300	2,784,450	7,737,300	2,784,450	7,988,419.50	16,660,135	7,988,419.50	16,660,135
13. 粮食和农业植物遗传资源国际条约/粮农组织							448,500	
14. 拉姆萨尔公约(c)	3045		3106		3,885,941		4,090,861	
小计：第 12 至第 14 项	7,740,345	2,784,450	7,740,406	2,784,450	11,874,360.50	16,660,135	12,527,781	16,660,135
执行蒙特利尔议定书多边基金	158,566,667		158,566,667		191,000,000		179,866,667	

组 织	2000		2001		2005		2006	
	核心预算	非核心预算	核心预算	非核心预算	核心预算	非核心预算	核心预算	非核心预算
三、联合国系统各组织								
1. 欧洲经委会环境方案 ##	2,982,000	2,469,700	2,946,900	3,306,800	3,765,700	4,664,200	4,221,100	4,285,500
2. 亚太经社会 (d)	2,540,000	1,100,000	2,540,000	1,100,000	2,625,000	1,445,000	2,709,500	1,816,700
3. 西亚经社会 (d)	1,753,100	12,100	1,753,100	12,100	2,949,100	175,400	2,922,050	167,450
4. 环境署	4,350,000	90,850,000	4,350,000	90,850,000	5,250,000	116,750,000	5,988,550	130,509,850
5. 开发署	44,000,000	207,000,000	43,000,000	200,000,000	45,000,000	282,000,000	50,000,000	326,000,000
6. 儿童基金会 (e)								94,169,000
7. 环境基金*	600,000,000		600,000,000		600,000,000		600,000,000	
8. 训研所**		4,200,000		4,200,000		11,000,000		11,000,000
9. 近东救济工程处**		30,000,000						35,000,000
10. 联合国大学** 估计数		7,479,000		7,479,000		10,796,000		10,796,000
11. 世旅组织**	200,000		200,000		200,000			
12. 卫生组织卫生与环境 **							45,000,000	
备忘录项目								
项目厅**通过环境基金	64,601,310.50		64,601,310.50		89,135,532.50			
开发署、联发援框架、儿童基金会、世界粮食计划及专门机构 ***	1.767 亿			4.235 亿(2004)	3.815 亿		323.7 million	

资料来源：资料来自对联检组调查问卷的答复，以下特别说明的除外。

* GEF/C.29/3-GEF/A.3/6。捐助国捐款额：向环境基金-3 捐款 30 亿美元(2002-2006)，31.3 亿美元(2007-2010)。

** 未具体说明。核心或非核心支出。

*** 环境相关业务活动,取自 2004 年发展业务活动综合统计数据:

秘书长的报告(A/61/77-E/2006/59)，表 B-5 和 A/61/77-E/2006/59

欧洲经委会《水公约》《工业事故公约》和《环境影响评估公约》

2006 年数据来自 A/62/6(第 19 款)

(a) 2006 年数据见 FCCC/SBI/2007/19

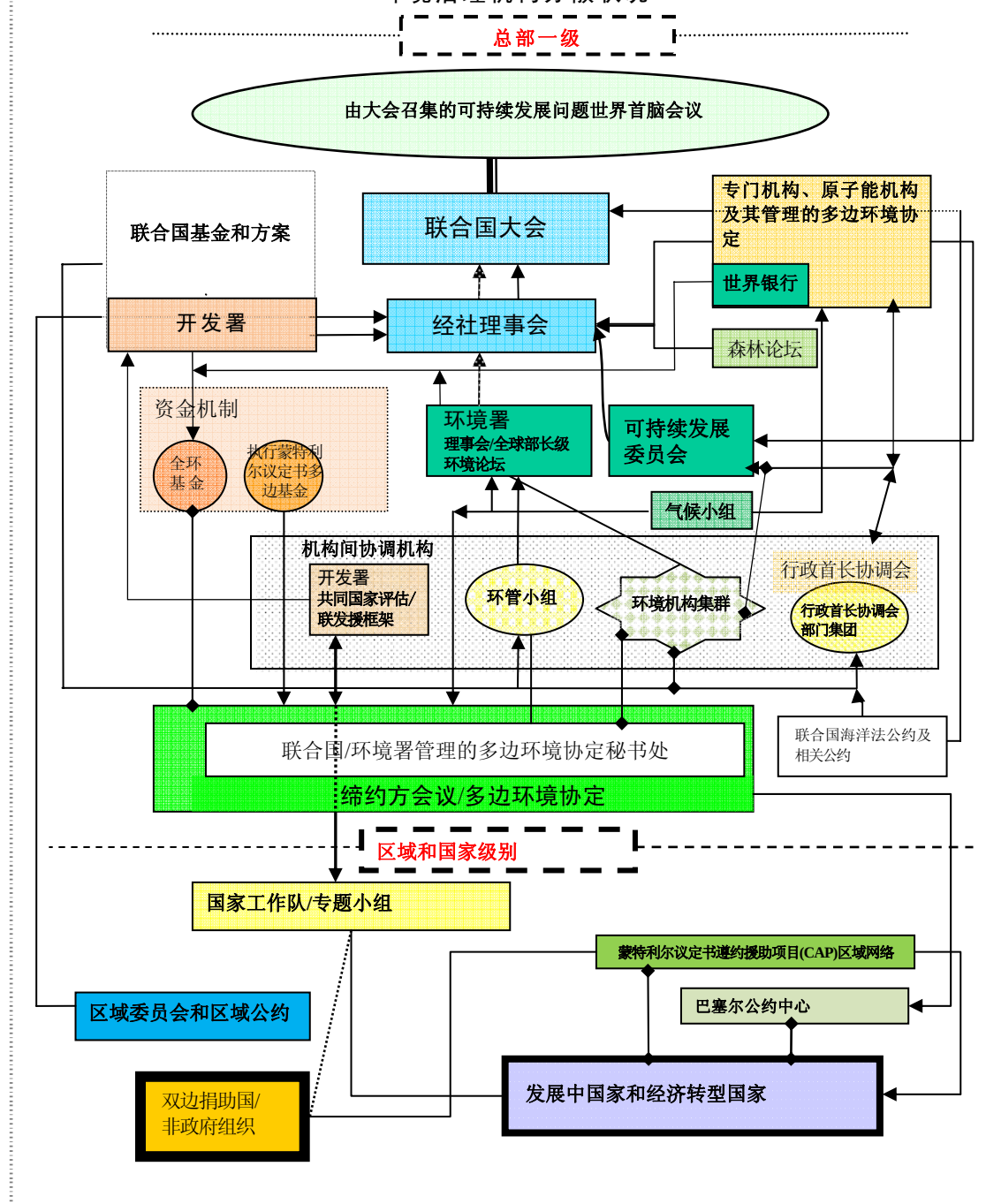
(b) 2006 年数据见 ICCD/COP(8)/2/Add.5

(c) http://www.ramsar.org/res/key_res_vii.28e.htm, http://www.ramsar.org/res/key_res_viii_27_e.pdf, http://www.ramsar.org/res/key_res_ix_12_e.pdf

(d) 2006 年数据见 A/62/6(Sect.18) 和 (Sect.19)

(e) A/63/71-E/2008/46, 表 B-5

附件三 环境治理机构分散状况



图释:

↔ 或 →: 管理和/或业务报告渠道

—: 合作关系/协商

...: 专门关系

CAP: 环境署履约援助项目

附 件 四

环境署、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

截至 2006 年 12 月 31 日任命的工作人员									
组 织	级 别	女 性	男 性	非 洲	亚太地区	拉丁美洲 和加勒比	东 欧	西欧和其 他地区	总 计
巴塞尔公约	专业级别和更高级别人员	5	7	1	3	2	0	5	11
	一般事务人员	7	2	2	3	1	0	4	10
	总计	12	9	3	6	3	0	9	21
	占总数的比例	57.14	42.85	14.28	28.57	14.28	0	42.85	100
生物多样性公约	专业级别和更高级别人员	8	26	9	5	2	0	18	34
	一般事务人员	24	4	0	0	0	0	28	28
	总计	32	30	9	5	2	0	46	62
	占总数的比例	51.61	48.39	14.52	8.06	3.23	0	74.19	100
养护野生动物移 栖物种公约	专业级别和更高级别人员	3	9	2	0	1	1	8	12
	一般事务人员	13	5	1	4	0	0	13	18
	总计	16	14	3	4	1	1	21	30
	占总数的比例	53	47	10	13	3	3	70	100
多边基金秘书处	专业级别	5	5	1	2	1	0	6	10
	一般事务人员	9	3	1				11	12
	总计	14	8	2	2	1	0	17	22
	占总数的比例	63.63	36.36	9.09	9.09	4.54	0	77.27	100
蒙特利尔公约	专业级别和更高级别人员	4	4	2	2	2	0	2	8
	一般事务人员	6	2	8	0	0	0	0	8
	总计	10	6	10	2	2	0	2	16
	占总数的比例	62.5	37.5	62.5	12.5	12.5	0	12.5	100
鹿特丹公约	专业级别和更高级别人员	4	3	0	1	1	0	5	7
	一般事务人员	4	0	0	1	1	0	2	4
	总计	8	3	0	2	2	0	7	11
	占总数的比例	72.72	27.27	0	18.18	18.18	0	63.63	100
濒危野生动植物 种国际贸易公约	专业级别和更高级别人员	4	11	0	2	3	1	9	15
	一般事务人员	8	2	0	1	2	0	7	10
	总计	12	13	0	3	5	1	16	25
	占总数的比例	48	52	0	12	20	4	64	100
荒漠化公约	专业级别和更高级别人员	10	22	11	3	3	2	13	32
	一般事务人员	14	5	6	1	2	1	9	19
	总计	24	27	17	4	5	3	22	51
	占总数的比例	47.06	52.94	33.33	7.84	9.8	5.88	43.14	100
环境署*	专业级别和更高级别人员	203	319	110	99	54	16	243	522
	一般事务人员	322	85	191	50	24	11	131	407
	总计	525	404	301	149	78	27	374	929
	占总数的比例	56.51	43.48	32.40	16.03	8.39	7.21	40.25	100
气候公约	专业级别和更高级别人员	29	73	10	25	11	12	44	102
	一般事务人员	67	18	6	8	5	2	64	85
	总计	96	91	16	33	16	14	108	187
	占总数的比例	51.3	48.6	8.5	17.6	8.5	7.5	57.7	100

* 环境署 – 专业类包括 L1-L5 级。

资料来源：对联检组调查问卷的答复。

附件五

与联检组建议相关参与组织拟采取行动概览
JIU/REP/2008/3

		预期效果	联合国及其基金和方案												其他	专门机构和原子能机构												
			联合国*	贸发会议	毒品和犯罪问题办事处	环境署	人居署	难民署	近东救济工程处	开发署	人口基金	儿童基金会	世界粮食计划	多边环境协定		劳工组织	粮农组织	教科文组织	民航组织	卫生组织	万国邮政	电信联盟	气象组织	海事组织	知识产权组织	工发组织	世旅组织	原子能机构
报 告	行 动		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	参考和审查													X	X													
第 1 条建议		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
第 2 条建议		e	L			L																						
第 3 条建议		e	L			L																						
第 4 条建议		f				E																						
第 5 条建议		e	L			E																						
第 6 条建议		c	E			E				E				E														
第 7 条建议		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
第 8 条建议		a	E			E								E	E													
第 9 条建议		a	L			L								E	E													
第 10 条建议		a	E			E	E							E														
第 11 条建议		d	E			E	E							E														
第 12 条建议		f	E			E	E							E														

图例说明：L： 供立法机构做出决定的建议 E： 供执行首脑采取行动的倡议

■ 供参考和审查的建议，不要求该组织采取行动

预期效果：a： 推进问责制 b： 推行最佳做法 c： 促进协调与合作 d： 促进控制与履约 e： 提高成效 f： 大量节省财务开支 h： 提高效率 o： 其他

其他指列入 ST/SGB/2002/11 号文件，除贸发会议、毒品和犯罪问题办事处、环境署、人居署、难民署和近东救济工程处以外的所有实体。“多边环境协定”包括多边环境公约和多边基金秘书处。为了审查的目的，“其他”还包括训研所、联合国大学和环境基金。

-- -- -- -- --